

# 打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的若干思考

曾小溪<sup>1</sup>, 汪三贵<sup>2</sup>

(1. 新华社 瞭望智库, 北京 100077;

2. 中国人民大学 中国扶贫研究院, 北京 100872)

[摘要] 分析了易地扶贫搬迁工作进展情况。研究表明, 易地扶贫搬迁存在的问题主要有: 一是因贫困户识别不精准、搬迁对象意愿调整、贫困户在建档立卡系统中进进出出等原因造成的搬迁对象不精准; 二是对易地扶贫搬迁政策严格控制面积的理解不到位, 造成的住房面积不精准; 三是集中安置与分散安置方式较难选择、搬迁距离难以精确确定, 造成的安置方式不精准; 四是新老政策衔接不精准; 五是住房建设、产业安排和社区管理等环节中搬迁户参与较少; 六是涉及土地较难调整; 七是搬迁涉及税费较高; 八是搬迁户收入来源未发生根本性改变。进一步探寻其背后的原因。打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战应该从找准搬迁对象、严控住房面积、合理选择安置方式、做好新老政策衔接、动员搬迁群众参与、适当放宽搬迁用地政策、降低搬迁税费负担、研究制定有针对性的后续发展路径等几个方面入手。

[关键词] 贫困; 扶贫; 精准扶贫; 搬迁; 易地扶贫搬迁

[中图分类号] F 320.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2019)01-0123-09

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2019.01.014

## 一、易地扶贫搬迁工作进展

易地扶贫搬迁是精准扶贫、打赢脱贫攻坚战的重要手段。建档立卡的搬迁户生存环境较差, 收入水平偏低, 生产和生活不便且开发难度大, 饮水困难、不安全现象突出, 远离中心村, 上学就医困难, 住房条件普遍较差<sup>[1]</sup>, 贫困所呈现的自然社会因素的再生性贫困特征十分明显<sup>[2]</sup>。加快实施易地扶贫搬迁工程, 可以从根本上解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口的脱贫和发展问题<sup>[3]</sup>。易地扶贫搬迁是一项社区再造和重建的系统工程, 涉及搬迁人口重新分布、资源环境再协调、农户聚居和城镇化等<sup>[4]</sup>, 以及搬迁户居住地域转移、居住模式变更、职业转换、角色转型和脱贫致富等问题<sup>[5]</sup>。“十三五”易地扶贫搬迁工程搬迁安置规模较大、资金渠道更为广泛、投入范围更广泛和更全面, 严格控制安置住房面积的同时提高补助标准, 承担了约脱贫 1000 万的任务。

2018 年底, 全国已完成约 870 万贫困人口的搬迁建设任务。虽然易地扶贫搬迁项目建设进度较快, 竣工率和入住率较高, 搬迁人口得到了益处, 但国家发展改革委组织的易地扶贫搬迁专项稽察也发现存在一些亟待整改的突出问题, 主要包括搬迁对象不精准、住房面积超标、安置区选址不合理、后续脱贫措施不落实等<sup>[6]</sup>。因此, 分析易地扶贫搬迁工作存在的问题及其原因, 对于打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战具有重要意义。

## 二、易地扶贫搬迁工作存在的问题和原因

### (一) 搬迁对象不精准

追求“精准”是中国反贫困战略的一个关键性的核心概念<sup>[7]</sup>, 精准化理念是精准扶贫思想的核心要义<sup>[8]</sup>, 搬迁对象精准是易地扶贫搬迁工作的基础。考虑到以往易地扶贫搬迁政策并没有严格要求搬迁对象为建档立卡贫困户, 只是模糊处理为“搬迁贫困人口”, 在补助水平较低的情况下, 容易

[收稿日期] 2018-10-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)

[作者简介] 曾小溪(1990—), 男, 湖南平江人, 管理学博士, 新华社瞭望智库副研究员, 从事公共政策和农村贫困研究

出现“搬富不搬穷”问题。新时期易地扶贫搬迁政策，严格要求所有享受中央补助的搬迁对象必须为有搬迁意愿的建档立卡贫困人口。国务院扶贫办主要负责提供建档立卡贫困人口名单，国家发展改革委主要负责建档立卡贫困人口住房和配套基础设施和公共服务设施建设。在各地实践中，做到搬迁对象精准仍然是一件比较困难的事。

由于对搬迁对象的精准认定存在一定的困难，导致了搬迁对象存在一定程度的不精准：一是贫困户识别不精准，存在一定比例本应该纳入到搬迁对象中来但是没有被纳入进来（即漏进）的现象。二是搬迁住房面积控制由松到紧，贫困户搬迁意愿摇摆不定、动态变化，建档立卡搬迁户标识在建档立卡系统中“有退有进”。三是存在部分不可预见的因灾、因病返贫的贫困户，由于易地扶贫搬迁系统的开放时间不定时和时长有限，导致地方政府没有及时标识。四是地方政府对新时期易地扶贫搬迁工作政策理解不到位，对部分不符合“一方水土养不起一方人”条件的区域也划入了拟搬迁范围。如湖北省秭归县2017年易地扶贫搬迁规划中，有219户440人在全国扶贫开发信息系统中，但没有在全国易地扶贫搬迁系统中标识<sup>①</sup>。还有一些地方将生态搬迁、危房改造等对象纳入到易地扶贫搬迁中来。这是对易地扶贫搬迁工作目标的理解有误，易地扶贫搬迁，不能同其他脱贫和发展项目相混淆。

## （二）住房面积不精准

适当控制建房面积，可以防止搬迁户因搬迁“贪大求全建大房”而过度负债，新时期搬迁政策设计通过人均住房面积来控制总面积。国家发展改革委2016年初步测算，全国农村平均建房成本约为800—1200元/平方米，建房补助和旧房拆除奖励基本上可以满足建房投入和简易装修，搬迁户不会因为搬迁而大规模负债。但地方政府和搬迁户，有适当放松中央补助的建档立卡贫困户人均住房面积不得超过25平方米的诉求，主要是基于以下几个方面的考虑：

一是根据中国农村传统文化，老百姓把建房视为人生大事，不惜举债也要建造像样的房子，因此住房面积往往较大。国家统计局农村贫困监测数据表明，2016年贫困地区农村居民户均住房面积为137.3平方米<sup>[9]</sup>，按户均3（或4）人计算，人均面积为45.7（或34.3）平方米。根据中国人民大学中国扶贫研究院2016年6—7月对8省（区）16县2019户拟搬迁但还未搬的建档立卡搬迁户的基

期调查，人均住房面积（不含院落）为38.6平方米<sup>[10]</sup>。由于原有住房面积相对较大，一些搬迁户特别是实行农业安置的搬迁户对人均25平方米的政策要求不理解、不满意，对于粮食和生产工具放置、后续产业发展用房等有诉求。加上担心安置房的产权归属、迁出后不适应、子女结婚和生孩子住房等，容易出现政策面积不能满足其需求的现象。二是人均建设面积到底是建筑面积还是使用面积没有统一的标准。现有政策规定“厨房、厕所、禽畜圈等房屋附属配套生活、生产设施计入房屋建设面积”，会压缩实际可居住的面积。加上因地理位置、气候条件和生活习俗的差异，不少地方将生产性用房和住房连为一体，并不能严格区分，容易造成总建筑面积超标。三是部分搬迁户购买农村结构稳定的闲置房，这类房屋面积一般较大，容易造成面积超标。因价格相对较低，并未造成搬迁户负债。四是进城（镇）购房安置的贫困户，因开发商提前设计商品房户型，市场上符合面积政策的户型非常少，人口数量和户型面积无法做到精准对应。

2016年度搬迁计划中出现住房面积不精准的情形较多。整改措施主要是将超标住房调整为旅游业接待用房、商业经营用房、农业生产用房或将超标部分转让本集体经济组织或成员，也有通过直系亲属共建、由平台公司作为房屋共有产权人等方式进行整改和逐渐消化。这些措施本质上是通过集体收回，以出租、入股、转让等方式进行资产剥离。但政策操作也有难度，因为超标部分本身面积较小（有的不足10平方米），同时受地理位置、楼层等影响，难以单独改变用途，户型结构也决定了在不进行改造的前提下难以直接分割。

## （三）安置方式不精准

### 1. 集中安置与分散安置方式较难选择

根据国家“十三五”易地扶贫搬迁规划，各地应因地制宜选择集中和分散安置方式。集中安置的好处主要有：方便子女就学，改善教育医疗卫生等服务，节约用地，节约建设成本，便于基础设施和公共服务配套，提高资源利用效率等。其中靠近县城、小城镇的非农集中安置方式将是未来搬迁的一个重要选择方向。原因是经过一段时期的开发式扶贫和易地扶贫搬迁，必须搬迁的人口逐渐减少，同时，随着农业可利用的资源减少，易地扶贫搬迁将越来越依赖非农就业<sup>[11]</sup>。但大量建档立卡贫困人口集中安置后，其后续发展和稳定脱贫存在较大的困难。以政府主导推进建设、贫困户被动卷入而形

成的非自愿搬迁集中安置社区，容易造成安置社区的紧张<sup>[12]</sup>。分散安置也有其好处：一是许多安置点在深山区，受地形限制，建设用地条件差，可供新建集中安置点的合适选址地不多，且土地平整成本较大，分散安置更可行。二是建档立卡贫困人口受身体状况和劳动力技能所限，以农业安置为主更符合其特点。三是从便于生产劳作的角度以及综合考虑生活成本等因素，不少搬迁户更愿意选择在离承包地较远的地方分散安置。因此，集中安置和分散安置比例在不同地方各不相同。

现行政策是鼓励相对集中安置，一些地方政府也对集中安置情况进行考核，但集中安置和分散安置较难界定，操作过程中不好把握。湖北省的政策是以就业和增收为核心，采取集中安置和分散安置相结合，以集中安置为主，就近就地，适度规模，实行“五靠近”和“三不选”，一般将10户以上按集中安置计算。但在国家主体功能区，限制开发区，地震、地质灾害多发区，资源环境容量超载。同时，受永久基本农田、重点生态公益林保护等“红线”政策的限制，集中安置点选址十分困难。如湖北省秭归县地质灾害监测区就有929处，集中安置不仅投入资金较大，大挖大填更是存在地质灾害安全隐患。

## 2. 搬迁距离难以精确确定

易地扶贫搬迁政策要求“挪穷窝、换穷业”，搬迁距离要体现“易地”要求，不能采取就近、就地安置方式。但国家并没有明确规定“就近”的距离标准及计算方式。如部分山区地形地貌复杂，村级地域呈带状分布，所辖区域覆盖山脚至山顶，为改善出行条件，需要将山上的农户搬迁至山脚，或者需要将山脚的农户搬迁至半山。但根据自然规律，低山、半山、高山产业结构基本确定，其人口密度与自然规律、产业发展布局理应与自然条件适应，一些地区半山人口密集，资源缺乏、产业发展困难，只能将其调整到交通相对便利的地区。有些农户只需要搬迁几十米到公路旁就能改善出行，而有些农户要搬迁几公里才能走出大山。仅仅通过搬迁距离的计算，难以确定是否符合搬迁政策要求，在实际操作中容易造成较大的困难。

## （四）新老政策衔接不精准

以往住房建设补助偏低、搬迁户承担成本过高，新时期大幅提高了补助标准，但新老政策衔接过程中出现不少问题。一是“十三五”易地扶贫搬迁政策2016年才陆续明确，国家发展改革委2016

年9月公布《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，而“十二五”时期2015年下达的搬迁计划大量在2016年才能实施完成，少数甚至要到2017年，2015年计划与2016年计划同时交叉实施。二是新老政策对于补助标准和住房建设面积规定明显不同，“十二五”中央易地扶贫搬迁投资人均补助不超过6000元，低于“十三五”标准；“十二五”中央易地扶贫搬迁投资补助住房建设面积控制在40—60平方米/户，与“十三五”人均不超过25平方米有很大的不同。三是一些地方政策出台先于国家“十三五”易地扶贫搬迁新政策，比如湖北省原有政策规定单人户住房面积为40平方米，前期费和征地费可从易地扶贫搬迁专项经费中支出。新老政策衔接工作中存在不少困难，补助标准、住房面积和享受政策人群范围变化等调整需要时间。

## （五）搬迁户参与较少

易地扶贫搬迁是一项系统工程，涉及搬迁对象精准识别、安置点选择、安置房及配套基础设施和公共服务设施建设等，在安置点选址、规划布局、住房建设、扶贫规划、后续配套等方面，离不开搬迁户参与。但一些地方搬迁户容易讲条件或者持观望态度，参与热情低，存在搬迁户“迁不进来”或者“迁进来稳不住”，成为“两栖”居民的隐患。

搬迁户缺乏参与热情，主要表现在：

一是房屋建设缺乏参与。如一些省份全面实施“交钥匙工程”，不论集中安置还是分散安置，安置房由政府统一规划设计、招投标、建设、质量安全监管，实行统一分配到户。虽然能够降低房屋建设和管理成本，但设计与建设过程缺少搬迁户参与，搬迁户主体作用没有得到充分发挥，容易助长“等靠要”的思想。二是一些地方采取现金补助方式，让搬迁户自主选择房屋建设方式，但单一的、金额数量较大的货币化安置补贴并不一定能调动搬迁户参与的积极性。一种更可行的方式是坚持补偿标准适度性的同时，设计“有条件的补贴”，并提供多种补贴方式让搬迁户自主选择。如果一个安置点搬迁户数量较多，需要提供多种户型供农户参考。搬迁户可以采取联户自建，自主定价、自主选择施工队伍的方式建设小型安置区，通过就近就地参与工程建设既能获得劳务收入，也能监督工程建设质量。三是安置点建成后，新型社区管理缺乏参与。易地扶贫搬迁会使搬迁户居住空间从村庄共同体向社区转变，但许多安置点考虑安置作用较多，而对社区所承载的社会功能和新型社区如何治理考虑较

少。迁入户和原住户在分配自然资源,争取公共服务和就业机会等方面会形成一定的竞争,在资源承载能力、就业容纳能力等不足的社区容易引发各种矛盾。搬迁后,集中安置的安置区住户一般由多个村民小组或者多个行政村的搬迁户组成,其生产生活方式发生了较大变化,原有的镇、村区域管理单元被打破,形成既不同于城市,又有别于村级组织的新型居住社区,出现了流动党员、社区服务、子女就学、创业就业、环境卫生、矛盾调处等许多新的待解决问题。基层乡镇和村组对这类人口集中度相对较高的“类小型社区”划分和治理经验不足。需要加强新型社区治理,搬迁户共同参与村民(居民)自治,引导移民新村从政府管理模式向自治管理模式转变。

#### (六) 涉及土地较难调整

土地是农民赖以生存的根本,易地扶贫搬迁一个重要的资源处置就是土地处置。对土地政策需求主要有涉及工程建设领域的安置区及住房建设用地政策和拆旧复垦后增减挂钩节余指标流转交易政策,以及主要涉及农业生产领域的迁出区搬迁群众个人承包地处置和迁入区农业安置人口耕地调整政策等<sup>[13]</sup>。安置区及住房建设用地政策执行层面一般不存在障碍,增减挂钩政策和耕地调整政策各地执行情况存在较大差异。新增建设用地增减挂钩指标交易资金是未来易地扶贫搬迁工程还本付息的重要资金来源,土地资源相对匮乏地区土地调整较为困难。考虑到搬迁户可能因各种原因有回迁的可能,现有政策给予拆旧复垦工作1年的过渡期和缓冲期。拆旧工作涉及到群众利益和基层稳定问题,需要对易地扶贫搬迁土地政策进行更加优化的政策设计。

推进拆旧复垦工作进度缓慢,市场化增减挂钩机制建立较为困难。中国人民大学中国扶贫研究院2017年7月对8省16县1898户建档立卡搬迁户跟踪调研结果表明,搬迁后原有房屋继续自用比例为39.4%,空置比例为25.0%,拆除房屋只占35.7%,进展不理想。进行复垦比例仅为23.4%,有三分之一已经拆除的旧房还没有复垦。复垦后回收的比例较低,收回宅基地只占5.2%<sup>[14]</sup>。

其中原因主要有:一是虽然政策对宅基地进行有偿腾退,但补偿的价值低于保留的价值。二是部分搬迁户原房屋位于坡度超过25度山上或靠近生态公益林区等,不满足土地复垦条件。三是土地存在不可移动性,在没有实行整体搬迁的地区,复垦

的宅基地并未连片,即使复垦也很难通过流转大规模集中利用和综合开发,复垦的价值大打折扣。四是农业安置特别是跨村有土安置,土地协调难度越来越大,迁回空间越来越小。因为跨村安置涉及到土地山林承包调整和户口迁移等相关问题,根据现行政策规定,农村土地属于集体所有,非集体组织成员不能使用集体用地和进行不动产登记。实行跨村有土安置时,考虑到农民的居住特点和生活习惯,需要落实搬迁户住房、菜地、圈舍等配套用地,协调解决土地山林难度很大,一些搬迁对象仍然需要经营原来较偏远的承包地,因而更愿意在本行政村内安置。部分搬迁户原有承包地细碎,没有集中连片,难以通过土地流转发展规模化、机械化产业,增加流转收入。五是随着城镇化和易地扶贫搬迁项目的不断推进,城镇、工业园区、景区周边土地潜在价值不断上升,征地或购买转让承包地成本越来越高,难度越来越大。六是人多地少、土地资源有限的地方,易地扶贫搬迁工程建设不同程度涉及耕地、林地、草原等,项目适宜用地不足,由于用地指标紧张,建设用地审批困难,审批周期较长,征地手续办理困难。七是一些省市易地扶贫搬迁新增建设用地增减挂钩指标交易机制还未运转起来,影响下一阶段易地扶贫搬迁工程还本付息。

#### (七) 搬迁涉及税费较高

易地扶贫搬迁作为一项项目工程,不可避免地涉及到有关税费,但相关税费特别是征地费用由地方政府统筹难度较大。贫困地区县域经济社会发展水平相对滞后,财政收入捉襟见肘。例如,湖北省郧西县“十三五”期间易地扶贫搬迁规划搬迁7万多人,根据测算,人均征地费用约为5500元/人,仅征地费用一项达3.85亿元,但2016年该县财政收入仅为5亿多元,是典型的吃饭财政,很难筹措整合资金。湖北省宜昌市测算,征地费用和前期费用两项占整个易地扶贫搬迁工程费用的15%左右。湖北省兴山县2016年耕地占用费每平方米20元,新增建设用地土地有偿使用费每平方米40元,加上土地测绘费、耕地开垦费以及城镇生活垃圾处理费、污水处理费、住宅区供配电设施建设维护费等政府定价的经营性服务收费等,税费一项在易地扶贫搬迁成本测算中约为200元/平方米。这些税费如果过多地转移到地方政府和搬迁户身上会造成很大的负担。

#### (八) 搬迁农户收入来源未发生根本性改变

政府在编制易地扶贫搬迁实施方案时,同步制

定了后续产业发展和就业扶持规划,一些地方还与搬迁户签订产业脱贫协议,但搬迁和后续扶持对不同搬迁户生计资本的改善程度不一。比如,根据国家发展改革委初步统计,各地已为纳入2017年搬迁计划的159万建档立卡贫困人口规划或落实了帮扶措施,户均帮扶1人以上。但大多数易地扶贫搬迁人口迁移的空间并没有突破县域范围,一些地方搬迁农户的门牌、明白卡等相关资料上标明了后续扶持措施,但对搬迁户的帮扶手段比较单一,搬迁户仍高度依赖原有生产资料,继续耕种原承包的适宜耕种的土地,沿袭原有的收入获得方式。一些地方仍然为单家单户发展产业,经济来源单一,仅能保证其基本生产生活条件,后续脱贫并不具有稳定性。

造成这一现象的原因主要有:一是产业发展基础薄弱。一些地方受资源条件的限制,县域经济社会发展水平相对滞后,产业基础较为薄弱,能够提供的就业岗位不多,导致规划内容空洞、手段单一、与实际脱节。二是产业培育需要一定的时间周期。培育一个新的基础产业或主导产业一般需要两到三年甚至更长时间,如果盲目割断农户原赖以生存的生计渠道,放弃其原有本来不多的生产技能,对于缺少发展资源的搬迁户来说,脱贫的难度很大。一些地方启动易地扶贫搬迁才一两年,基础薄弱,不少产业尚处于起步阶段,要发展能带动大量贫困户发展的脱贫产业,仍需一定的时间来精心培育。三是国家精准扶贫政策落实不到位。现阶段贫困户可以利用的扶贫政策很多,如扶贫小额信贷、劳动力技能培训、产业扶贫等,但除兜底保障户外,不少搬迁户享受的其他精准扶贫政策较少。中国人民大学中国扶贫研究院2017年7月对8省16县1898户建档立卡搬迁户跟踪调研结果表明,搬迁户得到的最多扶持是参加政府扶持产业发展项目(56.1%)、参加技术培训(43.3%)和获得村内基建岗位(10.6%)。已搬迁户基本上享受到了基本医疗保障,但有大病保险的农户并不多,仅占31.6%。

### 三、打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的建议

#### (一) 找准搬迁对象

找准搬迁对象是打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的基础。一是根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》确定的4个方面的条件严格锁定搬迁范围,精准识别搬迁对象。将社区瞄准和代理家计调查法

充分结合起来<sup>[15]</sup>,按“先易后难、有序推进”的原则逐步分期安排易地扶贫搬迁户,优先搬迁深度贫困户和少数民族贫困户。二是完善“有进有退”机制,做好动态调整。加强搬迁人口信息采集和数据使用工作,实现全国扶贫开发信息系统中易地扶贫搬迁子系统数据与实际情况一致。地方政府需要根据搬迁规划、年度计划,做好同全国扶贫开发信息系统中数据衔接,对建档立卡搬迁总规模、搬迁对象信息进行核实补录。三是同步申请开放并完成系统数据标识调整,避免因技术问题导致实际情况与系统数据不一致的“技术问题非精准”问题。四是对搬迁对象精准识别考核,仅考核是否为真实的建档立卡贫困人口且自愿搬迁。五是在实施完搬迁后再在系统中进行标注,而不是提前标注。

#### (二) 严控住房面积

脱贫和致富是两个阶段的任务。易地扶贫搬迁工作目的具有有限性,目标具有阶段性,这一轮脱贫攻坚主要解决贫困户“住房安全有保障”,住房属于“扶贫房”而非“小康房”,具有明显的保障属性。因此,需要严格控制住房面积,抓好安置房工程质量,根据搬迁对象精准规划户型、套数,做到“人房对应”。现有政策对住房面积设定了红线,要求在执行易地扶贫搬迁相关政策时,不得变相扩大建设面积,也不得脱离实际,擅自提高建设标准,防止贫困户因搬迁过度负债而影响脱贫。

可以从以下几个方面优化易地扶贫搬迁住房政策设计:

一是建档立卡的搬迁户建房面积考核实事求是。有关部门在制定面积标准时,特意没有明确指出人均住房建设面积是指房屋建筑面积还是套内面积,而是采用“建设面积”这样的模糊字眼。有条件的地方安置房规划建设时,可以按照“民住为主、商用为辅”的方式进行。同时,划分贫困户脱贫保障性用房和生产经营性用房,因前者具有公益性,后者具有产业性,资金来源、管理方式理应不同,实际操作中应利用其他资金来满足生产经营性用房建设需要。

二是根据搬迁户性质选择适当户型。不能机械式地理解人均25平方米,针对1人户,可以通过公寓、养老院和幸福院将农户集中,建设人均20平方米左右的住房,预留5平方米左右作为公共空间,相对集中的建设方式既可以提高土地利用效率,又能加快住房的周转速度,能够体现易地扶贫搬迁福利性的一面。

三是优化户型设计，为建档立卡户提供多种可选择户型。“设计是可以出面积的”。可以根据搬迁对象不同类型、人数、需求，最大程度丰富户型类型，考虑按人均建筑面积 25 平方米的标准，为各地提供多种参考户型，包括独立建筑设计和不同户型组合方案，用来指导易地扶贫搬迁安置点民居选型和风貌控制。要严格保护传统村落，户型设计既要从当地传统民居布局原型出发，结合地域文化传统，又要考虑居民兼具传统与现代生活习惯和居住习惯，体现地方和民族特色，功能性上满足搬迁户生活习惯。

四是盘活农村撤并学校、闲置国有房屋、个人空房等闲置用房，采取村镇闲置房屋修缮改造、政府回购空置房屋或搬迁户自主协商购买或置换进行合理安置。

### （三）合理选择安置方式

实行易地扶贫搬迁是小型社会的重组，空间结构改变使搬迁户原有的生产生活方式、社会网络资源发生变化。搬迁户安置需求具有复杂性、多元性和差异性，应通过适当的激励引导调动积极性，提供多个可供选择的合理安置方式，设计出更多的复合型安置方式，克服单一安置方式的缺点，引导搬迁户通过不同安置方式进行科学分流，避免出现因选址不当、安置方式不合理进行二次搬迁。易地扶贫搬迁，需要考虑长远效益，权衡搬迁收益和搬迁成本，重点关注搬迁后贫困户生产和生活条件改善，收入状况提高，就业渠道拓宽等，防止搬迁安置方式被人为因素扭曲。同时要将安置工作与生态建设工程结合起来，实现可持续发展，避免因搬迁而破坏环境<sup>[16]</sup>。

一是易地扶贫搬迁不宜过分强调集中安置率，应根据山区、库区实际和立地条件、以及城镇资源环境承载能力和就业吸纳能力，宜集中则集中、宜分散则分散，可根据实际情况实行 3—5 户小集中。如湖北省探索对“集中安置”的认定，对于存在实际困难的地区，实行“大分散，小聚居”的安置方式，将 3 户、5 户以上的安置方式，也认定为相对集中安置。二是综合考虑家庭人口结构、劳动力数量和质量、赚取收入的能力，对某些安置方式可以设置一些准入制度作为附加条件，通过政策信息传递引导搬迁户选择安置方式，实现梯次转移，减少因政策失误造成的非理性移民。例如，湖南省平江县规定，进县城安置的易地扶贫搬迁对象除具备一般易地扶贫搬迁户的基本条件外，还应同时具备家

庭人口总数在 2 人以上（含 2 人）、家庭中至少有一个 16—50 周岁的健康劳动力两个条件<sup>[17]</sup>。三是具体分析“就近搬迁”安置情况。不宜采取单一的安置模式，要综合考虑土地资源、水资源占有和经济社会发展情况，加强分散安置人员管理。比如，在人口居住分散、老人分户现象普遍的高寒、偏远山区，将同一村民小组的农户集中安置在本组主干线附近，便于集中解决水、电、路等公共服务供给，缩小建设成本。四是基于不同安置模式，可采取统一或差别化住房规划建设，也可采取购买商品住房、廉租房、保障性住房和改造房等经济适用房的方式，因地制宜选择合适的安置住房。

### （四）做好新老政策衔接

应全面梳理国家新一轮易地扶贫搬迁政策，做好新老政策衔接：

一是做好政策指引，对基层易地扶贫搬迁主管领导和业务骨干进行集中培训，提高业务水平。

二是对因房屋面积超标、属于危房改造对象，但享受了易地扶贫搬迁政策等不符合现有政策要求的，应与贫困户沟通，调出易地扶贫搬迁对象范围，并按原本能够享受的其他政策进行兑现。同时签订退出协议，办理退出手续，不再纳入易地扶贫搬迁系统，待系统开放后及时完成标识调整。如湖北省对于 2015 年 12 月 3 日至 2016 年 4 月 29 日期间，超面积实施自建房和购房安置的易地搬迁户，按有关政策采取集体回购、转移补贴等方式进行全面整改。不能整改的在易地扶贫搬迁系统中作“剔除”处理，通过享受其他政策的方式进行调整。

三是做好复杂多样的利益协调工作，结合实际情况自行制定和公布差异化的补助到人政策和补助发放方式，防止出现不足补助或过度补助。进一步规范完善搬迁协议、旧宅基地腾退协议，打消搬迁户对搬迁后旧房拆除政策的抵触情绪。

四是加大政策宣传力度，用合适恰当、通俗易懂、更加人性化的语言使搬迁户了解新时期易地扶贫搬迁政策和应享受到的权利，以及可能面临的风险和挑战。“十三五”期间易地扶贫搬迁政策力度远远大于以往，如果政策宣传不到位，极易引发新的矛盾。要宣传和解释好搬迁到新安置点后，原有的承包地、山林地、宅基地的承包关系或受益关系维持长期不变，获得的补贴与资源不会减少。同时，探索移民安置迁出地和迁入地“双向”管理模式，搬迁户可以自主选择是否迁移户口。

### （五）动员搬迁群众参与

要积极引导和及时兑现相关政策，动员搬迁群众参与，增强搬迁群众对政府的信任。鼓励搬迁户参与安置点选址、规划和工程建设，参与房屋的设计和建造。采取施工企业集中采购和群众自主采购相结合的方式，通过自建、联建、互相帮工和劳务补助、以工代赈等形式完成住房建设，协调施工单位优先在搬迁户中用工。实行自主搬迁奖励和补助，提高搬迁户参与度和满意度。鼓励搬迁户参与脱贫发展规划和致富项目选择，让有一定劳动能力的搬迁户参与到安置点环卫、安保等公益事业中来。同时，探索和完善安置点社会管理体制机制，加快推进信息公开和参与式管理体制建设，让易地扶贫搬迁工作接受阳光监督，提升易地扶贫搬迁中的基层治理能力<sup>[18]</sup>。

#### （六）适当放宽易地扶贫搬迁用地政策

目前国家层面没有单列易地扶贫搬迁用地指标，一些迁出地复垦难度大、效益低，“占一补一、占优补优”的耕地占补平衡政策落实较为困难。需要进一步缩短易地扶贫搬迁用地报批周期，简化前置审批程序，缩短审查时限，实行多部门联合会审，加快土地复垦验收。可针对易地扶贫搬迁项目设立专项用地指标，允许地方政府综合运用债务、专项建设基金和长期低息贷款支付安置点土地征用费用。对易地扶贫搬迁工程建设用地的土地价格，根据实际用途和性质，按当地实际使用类别中最低价格执行。用好用活集中连片特困地区、国定贫困县和省定贫困县的节余指标在省域内流转使用制度，以及深度贫困地区城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省调剂制度，增减挂钩节余指标优先保障易地扶贫搬迁住房及配套基础设施、公共服务设施建设用地、产业发展用地等。对于迁出地土地，要根据实际情况进行有价值的开发和保护，坚持宜垦则垦、宜林则林的原则，做好农户旧房拆除与宅基地复垦复绿工作。及时完成确权登记颁证，通过“人的城镇化”和产业扶贫引导和鼓励有偿退出宅基地<sup>[19]</sup>，做好移民生态服务价值补偿<sup>[20]</sup>。对于适宜再次或继续开发利用的土地，进行土地整治，提高耕地质量等级，做好建新占用耕地和拆旧复垦耕地的质量等级评定，通过合作社等组织方式，对原有承包地和复垦增加的土地进行节约集约集中开发，健全土地指标交易平台，显化土地级差收益。对具有开发利用价值且结构安全的旧房，产权及宅基地使用权可以收归村集体，由村集体经济组织统一开发经营，不再纳入城乡建设用地增减挂钩管理范

围。

#### （七）降低易地扶贫搬迁税费负担

考虑到搬迁总体成本，要从国家层面出台具有操作性的税费减免政策。对易地扶贫搬迁项目涉及的税收、行政事业性收费和政府性基金、经营服务性收费进行税费减免，大幅降低项目建设成本。在项目涉及的契税、房产税、城镇土地使用税、新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、土地登记费以及涉及国土资源、气象、建设、环保、地震、消防等政府定价的经营性服务收费和在市场定价经营性服务收费方面给予优惠。对纳税人取得的易地扶贫搬迁项目的安置房收入暂不预征土地增值税。允许地方政府在现行税收法律法规框架内，根据中央授权，按照税收征管权限的有关规定，对相关税费给予最高限度减免优惠。进一步简化易地扶贫搬迁安置项目招投标程序，降低易地扶贫搬迁交易成本。

#### （八）研究制定有针对性的后续发展路径

经过一段时期的搬迁安置区建设后，搬迁安置工作逐渐进入正轨，下一阶段易地扶贫搬迁的工作重心应该转入扶持搬迁户后续发展，巩固搬迁成果，从重“搬迁”转向重“脱贫”，防止出现搬迁“后遗症”。

一是因地制宜安排后续产业。要按照“以岗定搬、以业定迁”原则，考虑搬迁工作的复杂性和搬迁户的异质性，研究不同类型搬迁人口对搬迁帮扶政策的接受意愿与生计反应<sup>[21]</sup>，正视其合理诉求。在深入研究搬迁户家庭禀赋和特点的基础上，结合资源禀赋条件，系统思考后续发展问题，围绕生计资本内涵，培养搬迁户可持续生计累积能力<sup>[22]</sup>。既要挖掘当地产业发展潜力，又要通过东西扶贫协作、对口支援、招商引资等方式加大产业引进力度，将新型农业经营主体和企业扶持搬迁贫困户责任明确纳入扶贫资金投放条件。要重视搬迁户个体之间的差异，实行差异性的搬迁引导政策，设置多样化的就业岗位，有针对性地制定发展路径，提高搬迁户生计策略和收入来源多元化水平。针对农业安置户，要通过土地流转发展规模化、专业化种养业，提高单位土地的产出效率，鼓励新型农业经营主体和能人带动贫困户共同发展。对于土地关系确实难以调整的，要重视土地承包权、林权等对搬迁户生计的作用，做好耕地和林地的经营管理工作，通过交通条件的改善，减少从事农业生产的生产成本和交通成本。针对非农安置户，要摸清劳动力资源禀赋，建立就业创业保障机制，增加培训费用、

力度和频次,提高培训实用性,通过订单式、创业就业实用技能培训盘活搬迁户的人力资本,确保每户搬迁户至少有1个劳动力掌握1—2项致富技能。要为搬迁户提供力所能及的公益岗位,设计开发非全日制的就业岗位,提高用人单位用工需求与搬迁户就业意愿之间的匹配程度,帮助搬迁户充分参与到劳动力市场中来。对于无劳动能力的搬迁户,可实行统一集中供养,纳入迁入地低保,通过社会保障政策予以兜底,并为搬迁特困户发放适量的过渡期生活补助和临时生活救助。

二是坚持“后扶产业前置化”。地方政府应提高对搬迁后续发展的重视程度,统筹利用各项扶贫资源,提前谋划,提前安排,提前推进。加强搬迁与后续扶持之间的联系,将后扶产业可行度和就业容纳度作为安置点选择的重要审查因素,协调好搬迁公共资源分配中的城乡关系,重点选择中心村、集镇、工业园区、重要旅游区周边等方便就业创业的地方安置,构建移民搬迁社区近距离就业圈。

三是适度拓宽易地扶贫搬迁资金的使用范围。规划内搬迁年度任务已经完成但产业发展未同步跟上的,应考虑以县为单元、以年度统筹为基础,适当允许地方政府自主统筹搬迁安置区投资和后续发展补助投资,在足额保质完成年度搬迁任务的前提下,匡算后续帮扶资金盘子。年度融资资金若有结余,可用于安排搬迁贫困户的后续扶持项目和安置

区集体经济项目,为稳定脱贫创造更有利的条件。

四是“脱贫不脱政策”。易地扶贫搬迁工作是一项长远的事业,必须紧扣稳定脱贫目标,除易地扶贫搬迁政策外,脱贫攻坚的其他政策措施应该继续惠及搬迁贫困户。后续产业发展应该逐户逐人精准对接,坚持群众自愿原则,自主选择发展方式、确定发展项目,使每个搬迁户都有一条适合自身发展的出路。搬迁户户籍、社保、医疗、教育、产业等政策要同步跟上,做到应保尽保、同等待遇、平稳衔接。通过捆绑使用各类扶持政策,持续性地系统进行帮扶,消除安置户搬迁顾虑,引导其适应新的生产生活方式,帮助其恢复和重建社会关系网络,降低其搬迁后生存发展压力,提高其搬迁信心,增强其搬迁脱贫的预期,避免其产生心理上的失落感,减少不稳定性因素。

五是加强易地扶贫搬迁工作考核和监督。各级政府应该因地制宜建立搬迁成效监督考核机制,完善易地扶贫搬迁资金和项目公告公示制度。在搬迁方案和规划设计中要考虑后续产业安排,督促检查中重点督查和考核搬迁安置点贫困户后续长期增收帮扶措施机制,适当引入易地扶贫搬迁国家第三方评估<sup>[23]</sup>,注重搬迁脱贫绩效目标的实现程度,防止搬迁即标记脱贫的“虚假脱贫”。

(感谢中国国际工程咨询公司曹玫博士对本文的支持)

#### [注 释]

① 资料来源:除特殊说明外,来源于湖北省、重庆市相关市县2017年6月向国家发展改革委的工作汇报材料

和两省(市)调研、座谈会了解的情况,下同。

#### [参考文献]

- [1] 曾小溪,汪三贵.易地扶贫搬迁情况分析思考[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017,(2).
- [2] 曾小溪,汪三贵.中国大规模减贫的经验:基于扶贫战略和政策的历史考察[J].西北师大学报(社会科学版),2017,(6).
- [3] 国家发展改革委.全国“十三五”易地扶贫搬迁规划[EB/OL].<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/W020161031520838587005.pdf>.
- [4] 国家发展改革委.中国的易地扶贫搬迁政策[EB/OL].[http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/201803/t20180330\\_881335.html](http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/201803/t20180330_881335.html).
- [5] 邹英,向德平.易地扶贫搬迁贫困户市民化困境及其路径选择[J].江苏行政学院学报,2017,(2).
- [6] 国家发展改革委.“十三五”易地扶贫搬迁工作政策指引[EB/OL].<http://fgw.hubei.gov.cn/jj/ztlm/gdzt/jzfp/zcjd/>.
- [7] 唐钧.追求“精准”的反贫困新战略[J].西北师大学报(社会科学版),2016,(1).
- [8] 孙久文,唐泽地.中国特色的扶贫战略与政策[J].西北师大学报(社会科学版),2017,(2).
- [9] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告2017[M].北京:中国统计出版社,2017.
- [10] 国务院扶贫办规划财务司,中国人民大学中国扶贫研究院.易地扶贫搬迁调研报告[R].2016.
- [11] 王晓毅.易地扶贫搬迁方式的转变与创新[J].改革,2016,(8).
- [12] 吴新叶,牛晨光.易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018,(2).



- [13] 杨策. 对易地扶贫搬迁土地政策的几点认识 [EB/OL]. [http://www.mlr.gov.cn/wszb/2017/fpydzclt/zhibozhaiyao/201710/t20171009\\_1609198.htm](http://www.mlr.gov.cn/wszb/2017/fpydzclt/zhibozhaiyao/201710/t20171009_1609198.htm), 2017-10-09.
- [14] 国务院扶贫办规划财务司, 中国人民大学中国扶贫研究院. 2017年易地扶贫搬迁调研报告 [R]. 2017.
- [15] 刘伟, 徐洁, 黎洁. 易地扶贫搬迁目标农户的识别 [J]. 中南财经政法大学学报, 2018, (3).
- [16] 王宏新等. 中国易地扶贫搬迁政策的演进特征——基于政策文本量化分析 [J]. 国家行政学院学报, 2017, (3).
- [17] 中共平江县委办公室, 平江县人民政府办公室. 平江县易地扶贫搬迁实施细则 [EB/OL]. [http://www.pingjiang.gov.cn/35048/40718/40773/40774/40775/content\\_1070984.html](http://www.pingjiang.gov.cn/35048/40718/40773/40774/40775/content_1070984.html).
- [18] 许源源, 熊瑛. 易地扶贫搬迁研究述评 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2018, (3).
- [19] 耿敬杰, 汪军民. 易地扶贫搬迁与宅基地有偿退出协同推进机制研究 [J]. 云南社会科学, 2018, (2).
- [20] 王晓毅. 易地搬迁与精准扶贫: 宁夏生态移民再考察 [J]. 新视野, 2017, (2).
- [21] 贺立龙等. 如何提升易地搬迁脱贫的精准性及实效——四川省易地扶贫搬迁部分地区的村户调查 [J]. 农村经济, 2017, (10).
- [22] 徐锡广, 申鹏. 易地扶贫搬迁移民的可持续性生计研究——基于贵州省的调查分析 [J]. 贵州财经大学学报, 2018, (1).
- [23] 汪三贵等. 中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2016, (3).

## Some Thoughts on Winning the Fight Against Poverty via Relocating

ZENG Xiao-xi<sup>1</sup>, WANG San-gui<sup>2</sup>

(1. Outlook Institute, Xinhua News Agency, Beijing, 100077, PRC;

2. China Anti-Poverty Research Institute, Renmin University of China, Beijing, 100872, PRC)

**[Abstract]** This paper analyzed the progress of poverty alleviation and relocation. Studies have shown that the main problems in the relocation of poverty-stricken areas include: First, the relocation targets caused by the imprecise identification of poor households, the willingness of relocating people, and the entry and exit of poor households in the establishment of the profile system; Second, it is the inaccurate housing area caused by the lack of understanding of the tightly controlled area of the relocation and resettlement policies; Third, it is difficult to select centralized resettlement and decentralized resettlement methods, and the inaccurate resettlement method caused by the unreasonable relocation distance; Fourth, the new and old policies inaccurate convergence; Fifth, less relocation of households in housing, industry, and community management; Sixth, it is difficult to adjust the land; Seventh, the relocation of poverty-stricken areas involves higher taxes and fees; Eighth, there has been no fundamental change in the income sources of relocated households. To win the fight against poverty via relocating, we should identify the relocating targets, strictly control the housing areas, rationally select the resettlement methods, integrate the old and new policies, mobilize the masses to participate in the project, appropriately relax the policy on land relocation for poverty alleviation, and reduce the tax burden on poverty alleviation and relocation.

**[Key words]** poverty; poverty alleviation; precision poverty alleviation; relocation; relocating people in impoverished regions with no sustainable conditions

(责任编辑 胡晓春/校对 谷雨)