

**特邀主持人：王晓毅（中国社会科学院社会学研究所研究员）**

**主持人的话：**“十三五”期间要完成精准扶贫的目标，其核心就是要切实实施“六个精准”的扶贫机制，完成“五个一批”的扶贫任务。政府主导和广泛的社会参与是中国实现大规模减贫的重要经验，但是一些地方政府还没有认识到扶贫的复杂性，对于扶贫中多方参与的重视不足，从而造成扶贫中顶层设计与基层实践的脱节，将扶贫中的政府主导变成政府的独角戏。精准扶贫要取得成效，需要机制创新，促成政府、社会和市场共同发力。本期组织的三篇文章主要围绕反贫困的治理机制讨论了目前精准扶贫中出现的简单化倾向和扶贫主体地位的缺失问题。王晓毅的文章以宁夏的异地搬迁为例，指出在大规模的异地搬迁扶贫中，简单套用非自愿移民的安置方式，忽视扶贫移民的自愿性和流动性，因此，尽管适应了移民的需求，促进了南部生态脆弱山区的贫困人口脱贫，但是也造成了移民的土地资源不足和土地退化，并且有部分户籍与居住地分离的贫困人口得不到政策的有效关注。顾海娥的文章聚焦于民族地区的贫困问题，用利益相关方的理论识别出在精准扶贫中存在着政府、企业、社会力量和贫困户四个主体，这四个利益相关方在扶贫中的投入都严重不足，这是导致少数民族地区贫困发生率仍然较高的原因。吕方和梅琳的文章在更大的范围内与顾海娥所提出的问题进行对话，在回顾扶贫话语转换和目标瞄准机制变动后，指出精准扶贫中将扶贫简单化为指标的完成和政府的努力都造成了贫困社区和贫困人口的参与不足。三篇文章分析的角度不同，但都是强调扶贫的复杂性，由此可见，“六个精准”和“五个一批”并非是被分解的指标，而是需要整体发挥作用的协同扶贫机制。

## 易地搬迁与精准扶贫： 宁夏生态移民再考察

27

2017.2

文 / 王晓毅

**摘要：**易地搬迁是解决生态脆弱地区贫困问题的有效手段。宁夏回族自治区是开展异地搬迁扶贫时间比较长且规模比较大的地区，异地搬迁以后，基础设施和供给服务得到有效改善，非农就业机会增加。但是移民区的生态退化、农业生产资源单一和短缺，以及非农就业对部分移民的排斥造成了新移民区较高的贫困发生率，同时移民的高流动性和陌生感也给精准识别和精准扶贫造成了困难。要使异地搬迁更好地发挥扶贫的作用，需要在城乡一体化的背景下，建立具有流动性的扶贫机制，创新自愿搬迁的安置方式。

**关键词：**易地搬迁；精准扶贫；生态移民

**中图分类号：**C913 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2017)02-0027-08

在中国扶贫战略中，易地搬迁是一个重要的手段，用以解决“一方水土不能养活一方人”的地区贫困人口脱贫问题。2012年以来，国家累计安

**基金项目：**中国社会科学院国情调查项目“宁夏生态移民与适应”；国家社会科学基金重点项目“精准扶贫精准脱贫机制、路径和创新模式研究”（15AZD074）

**作者简介：**王晓毅，中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员，北京市，100732。

排中央预算内投资 404 亿元,撬动各类投资近 1412 亿元,搬迁贫困人口 591 万人,地方各级统筹中央和省级财政专项扶贫资金 380 亿元,搬迁 580 多万贫困人口,有效拓展了贫困地区发展空间。<sup>[1]</sup>在“十三五”期间,中国还有 5600 多万贫困人口脱贫的任务,其中有近 1000 万的贫困人口需要通过异地搬迁来实现脱贫。国家发展与改革委员会批准的《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中,计划用 5 年时间完成搬迁 981 万人的任务,并采取多种手段,保证搬迁贫困人群的脱贫。

从 20 世纪 80 年代起,宁夏回族自治区就开始了易地扶贫搬迁的工作,到 2015 年底,先后实施了 5 个移民工程,共有 115 万生活在南部山区生态脆弱地区的人口实现异地搬迁(参见表 1),其中大部分人口搬迁到北部黄河灌区和中部干旱带的引黄灌区,少量人口在南部山区县内移民;在“十三五”易地扶贫搬迁规划中,宁夏仅涉及 8 万人的劳务移民。可以说作为一项历史任务,宁夏的易地扶贫搬迁任务基本完成。因此宁夏异地搬迁的经验对于全国的精准扶贫具有重要的借鉴意义。

通过易地搬迁,移民得到了更好的公共服务,收入增加,就业结构多元化,而且无论是移出区还是移入区,生态环境得到明显改善。但是搬迁并不意味着脱贫,新的移民区仍然是贫困高发地区,且随着搬迁,出现了一些新的致贫因素,对精准扶贫提出了新的挑战。本文

结合实地调查,分析移民区所面临的反贫困治理问题,以及相应的政策调整思路。

## 一 易地搬迁的扶贫政策

宁夏异地搬迁扶贫时间长,规模大,采取多种方式解决移民的安置和生产生活问题,形成了扶贫搬迁中的宁夏模式。

在早期吊庄项目中,政府投入主要集中在基础设施,如水利设施和基本道路,大部分土地需要移民自己开垦,房屋自己建设,移民的流动性较大,人均财政投入不足 1000 元。后期的异地搬迁项目投入逐渐提高,各项基础设施的配套也愈加完善。在“十二五”生态移民项目中,人均投入已经达到近 3 万元,不仅建设了标准的住房,而且道路、学校、村委会等公共设施也都配套完成,还采取了水资源利用率较高的节水灌溉设施。

在异地搬迁过程中,宁夏以新建移民村集中安置为主,多种安置方式为辅。移民村主要分布在中部干旱带和北部的毛乌素沙地边缘,这些地区在异地搬迁以前基本是荒地,在建设了灌溉系统和房屋以后被开发出来用以安置移民。集中安置的移民村往往人口众多,村庄规模较大,一些村庄甚至达到千户人家。除了集中安置以外,宁夏还在部分地区采取了插花式的分散安置,包括允许一些移民投亲靠友,少数移民被安置在自然条件较好的村庄中,与村庄原居民插花居住。与有土安置不同,还有一

表 1 宁夏五大易地扶贫搬迁项目

项目	时间	搬迁人口 (千人)	人均投入(元)	搬迁前人均收入 (元)	2013 年人均收入 (元)
吊庄	1983-2000	198	931	60	7359
扶贫扬黄灌溉工程	1998-2015	308	9059	948	5600
易地搬迁扶贫工程	2001-2007	153	9036	1659	5443
“十一五”中部干旱带 县内生态移民	2008-2012	153.6	18000	2235	6272
“十二五”中南部地区 生态移民	2011-2015	346	28800	缺数据	缺数据
合计		1158.6			

资料来源:宁夏自治区扶贫局提供。

说明:宁夏社会科学学院的李耀松等人提供了不同的数据,吊庄移民 34.5 万,扶贫扬黄灌溉工程仅红寺堡 19.4 万人(李耀松等:《宁夏生态移民可持续发展研究》,《宁夏社会科学》2012 年第 1 期)。

部分被称为劳务搬迁的移民主要被安置在北部城镇周边以便于从事非农就业。劳务移民享受城市居民的社会保障,但是不分配土地。在政府有组织的异地搬迁的同时,还有大量自发的移民,他们不在政府安置计划之内,而是通过购买移民的房屋和土地使用权参与了异地搬迁。

异地搬迁以后,移民收入迅速增加,根据宁夏扶贫局的调查,移民的平均收入已经超过了5000元,而搬迁比较早的吊庄移民的收入更达到7000元。尽管移民项目投入了大量资金用于土地开发,但是移民收入的增加主要依靠外出务工。中国社会科学院社会学研究所与北方民族大学2016年在10个移民村展开的804户调查显示,在异地搬迁之前,他们的收入以种植业和养殖业为主,只有不到10%的被访户的收入主要依靠外出务工;但是在搬迁以后,主要收入来源发生了变化,超过60%的被访问农户的收入主要依靠务工收入。

随着基础设施和社会服务逐渐完善,以及收入机会增加,异地搬迁对南部山区贫困人口的吸引力越来越强。在804份问卷调查中,有近50%的移民并非是由政府组织的自发移民。我们访问的一些搬迁时间比较长的移民都表示,现在移民村的条件比他们的老家条件好很多,首先是交通方便了,“不像老家,出门都是山”;移入区的土地条件明显改善,有灌溉条件;移民村越来越完善的公共服务也是吸引移民的重要因素,比如教育条件的改善是吸引移民的主要动力之一。其次,移民也纳入到农村人口城镇化的大潮中。不管是否有生态移民的项目,农民外流都已经成为一个历史的趋势,在这个趋势下,移民村成为一个跳板,助推了南部山区的人口外流。在一些移民村,南部山区的农民进入以后,近距离外出打工,在获得更多城市生活经验以后,就离开了移民村,进入到城镇。在劳务移民村,移民尽管就业不稳定,多数移民还不肯放弃原有的土地而改变成城镇户口,但是访谈对象都表示要在城镇就业,并没有因为近年来城市用工的减少而萌生回到南部山区的愿望。第三,农民也很难回到他们原有的村庄。在“十二五”生态移民规划中被列入移民区的村庄,公共设施的建设基本停止,而

且一些村庄的房屋在移民以后也被拆除,缺少公共服务的村庄不再具有吸引力。

在就业机会和公共服务不均衡的背景下,农民的移动已经成为一个潮流,不论是否有异地搬迁项目的推动,山区的农民向平原地区和城镇的流动都不可避免。异地搬迁的成功也正是适应了这种潮流。异地搬迁项目提供了基础设施建设和公共服务,减少了农民流动的成本;此外,在地理条件相对较好的地方建立新的家园,使移民还可以从事农业生产,这也减少了移民的风险。

## 二 异地搬迁与贫困

异地搬迁并不会自然解决贫困问题,在异地搬迁以后,贫困仍然是许多移民村的重要问题,特别是在“十二五”生态移民村中,贫困的发生率还比较高。在调查的10个移民村中,有8个村被列入贫困村,共有农户10436户,其中贫困户1860户,以户为单位,贫困发生率达到了18%,其中有4个村庄的建档立卡占农户总数的35%以上(参见表2)。在被调查的10个村庄中,有3个村庄是“十二五”生态移民,其中2个村庄的贫困户所占比例接近50%。从概念上说,异地搬迁扶贫是从生态环境极端脆弱地区搬迁到相对环境较好的地区,这意味着他们有更好的资源可以利用,但是在实践中问题往往不是如此简单。

“十二五”生态移民村之所以有如此高的贫困发生率,首先是因为他们搬迁的时间还比较短,大多数是2012年以后搬迁的,尽管许多移民村在2012年已经建成,但是移民是陆续完成的,有些甚至到2016年还没有完成搬迁。进入一个新的地区需要适应的过程,比如需要逐渐熟悉当地的劳务市场,培养人际关系,以及学习新的技术,而新移民不具备这些条件,因此在劳动力市场上缺少竞争力。其次,新的安置方式也增加了通过异地搬迁实现脱贫目标的困难。随着水资源日趋紧张,以及可开发的土地资源减少,“十二五”生态移民每人只有1亩水浇地,但是这一亩水浇地并没有实际分配到农户,而是集中由村级的合作组织流转给企业经营。尽管公司向农民支付土地流转费用,但

表2 调查村的贫困状况

村名	搬迁时间	全村户数	建档立卡户	建档立卡比	脱贫时间
杞海	2012	887	429	48	2018
兴海	2012	612	312	51	2016
元隆	2012	1983	73	4	2016
红崖	2003	554	206	37	2016
梨花	2000	721	55	8	2018
朝阳	1999	1420	653	46	2017
大河	1998	1296	110	8	缺数据
团结	1996	658	10	2	2016
新华	1996	1502	12	1	非贫困村
木兰	1994	803	0	0	非贫困村

资料来源：中国社会科学院社会学研究所与北方民族大学2016联合调查。

说明：表中的数据来自于村级调查，在同一项调查的户调查中，建档立卡比率低于村级问卷，建档立卡农户占被调查户的14%，其原因可能是抽样的偏差。

是对于移民的生活来说，300~500元的土地流转费无异于杯水车薪，基本上解决不了什么问题。第三，老移民多是兼营农业、畜牧业和外出务工，收入的多元化使移民的收入增加；但是对于新移民来说，没有农业经营以后，收入完全依靠外出务工和政府补贴，不仅收入水平较低，而且抗风险能力也较弱。

较高的贫困发生率不仅仅发生在新移民区，一些老移民区也因为土地荒漠化、盐渍化的影响而陷入贫困，比如表2中的红崖村和朝阳村都是老移民区，贫困发生率都超过了1/3。宁夏异地搬迁的移入区也是生态环境非常脆弱的地区，因此移民在缓解了南部地区的环境压力的同时也给移入地区带来了环境压力，表现为水资源的不足和土地的荒漠化。<sup>[2]</sup>由于移民区的降雨量小且蒸发量大，许多地方都存在缺水问题，特别是中部干旱带的移民。<sup>[3]</sup>比如红崖村的缺水已经严重影响了农业生产，过去每个玉米种植季节可以灌溉4~5次水，现在减少到1~2次，因为缺水，玉米的产量减少2/5，有些地块甚至绝收。按照农民的判断，缺水的原因主要是土地开垦的增加，既包括农民自发的扩大耕地面积，也包括一些农业企业进入以后，与移民形成水资源的竞争。

一些地区灌溉不足，而另外一些地区因为土质条件形成排水不畅，这造成荒漠化和盐渍化的并存，特别是在中部干旱地区，并且由于改造成本很高，很难得到移民的支持。比如大

河村30%以上的土地已经盐渍化，无法种植粮食作物。通过开沟和埋管等方式排除盐碱可以减轻土地盐渍化，但是村民反映效果不明显。

宁夏有大量可以开垦的荒地，有黄河水可以灌溉，以此为基础开发了大量农田，但是我们看到，与全国多数地区的移民一样，大多数移民并未获得足够的农业资源，不仅每户可耕种土地面积小以及质量下降，不足以维持移民的生计，而且改变种植结构也困难重重。红崖村的村民说，本村已经调整了8次产业结构，但是每次效果都不理想。枸杞、葡萄等经济作物发展很快，但是在红寺堡的调查发现，移民多数仍然种植传统的玉米，尽管政府减少了对玉米的补贴，但是因为种植成本、技术以及市场等多方面原因，农民仍然固守着那些低效益的大宗粮食作物。理论上农民合作可以解决经济作物种植中的成本、技术和市场问题，但是从我们的调查来看，大多数合作社都没有真正运行。在新移民区，合作社的职能只是作为农民的代表，签约将农民的耕地流转给公司。

按照国家“十三五”异地搬迁规划，异地搬迁主要涉及4种地区，即深山石山等不具备基本发展条件的地区，国家规划的禁止和限制开发区，基础设施薄弱且建设和运行成本高的地区，以及地方病和地质灾害高发地区。在搬迁以后，移民的生产条件可以得到很大改善，但是现实的问题在于，移入地区也往往是生态脆弱和缺少基本农业生产条件的地区。对

于大部分移民来说,依靠经营农业实现脱贫难度很大。在804份问卷调查中,农业收入所占比例不足家庭总收入的25%,大部分收入来自于务工收入。在426户回答有务工收入的问卷中,有50%以上的务工收入已经占到家庭收入的75%以上。但是在调查中发现,对于移民来说,尽管通过搬迁缩短了非农业就业的空间距离,但是打工收入仍然不稳定。由于缺少技术和专业训练,移民大部分从事低端的工作,如建筑工地的小工、修路和城市建设中的建筑工人,或者是到内蒙古从事采矿业。一些移民则主要依靠在周边地区或远赴青海采摘枸杞、葡萄等。

对于多数移民来说,非农就业不稳定,比如采集枸杞带有很强的季节性,每年到青海采集枸杞的时间也就3个月左右,在周边地区,采集时间会比较长一些,但是不管时间多长,采集枸杞的工作是一项季节性的工作。建筑工地的低端务工也不稳定,因为这些工作不需要技术,人员替代比较容易,有活了,一些中介便将大家召集在一起,没活了,就需要另寻门路,在庙庙湖村,一般外出打工的时间只能维持5个月左右。此外,低端工作受到外部经济发展的影响也很大,近年来随着房地产和基础设施建设投资减少,移民越来越感受到工作难找且工资降低。一些建筑行业的小工反映,他们的日工资大约降低了1/3,而工作时间减少了1/3甚至1/2。

低端非农就业对中老年移民和妇女形成排斥,使中老年移民和妇女成为生计脆弱的群体。在对移民的访问中,超过45岁的男性移民就很难找到工作。尽管劳动密集型企业的进入给妇女提供了一些企业就业的机会,但是多数妇女就业还是依靠一些季节性的劳动。就业的不稳定造成了移民收入波动,缺少青壮年劳动力的家庭特别容易陷入贫困。

异地搬迁同时带有自愿移民和非自愿移民的双重特点,异地搬迁与生态移民强调的是一个移民过程的两个方面,前者强调的是在生态极度脆弱的地区,只有移民才能帮扶他们实现脱贫致富;后者强调只有将生态脆弱地区的人口迁移出去,才可以恢复生态环境。尽管两个

概念在目标的优先序上有区别,但是在实际的搬迁过程中,二者是同时进行的,正像宁夏“十二五”生态移民所做的,一方面为了保护生态脆弱地区的生态环境,生态脆弱地区的人口必须要搬迁出去,同时在搬迁的过程中要让移民的生产生活条件改善。但是双重目标的重叠也造成了搬迁中的困境。另一方面异地搬迁带有非自愿搬迁的因素,因为在生态脆弱地区的人口,不管是否自愿或贫富,都需要搬迁以恢复生态,尽管搬迁方式上有一些选择的空间;但是在恢复生态中,移民并非按照生态服务价值得到补偿,而是通过开发式扶贫解决其发展问题。在这种格局下,作为扶贫移民,安置方式都采取了非自愿移民的安置方式,移民只能在有限的空间中进行选择;作为生态移民,他们的资产并没有得到有效的补偿,因此,那些具有较高经济、社会和人力资本的移民迅速适应新的环境,成为搬迁的受益者,但是那些缺少相应资本的贫困户则仍然陷入贫困之中,并成为精准扶贫的目标。

### 三 异地搬迁地区的精准扶贫

宁夏自治区充分认识到移民搬迁中的贫困问题,在实施精准扶贫中采取了许多有效的措施。在“十二五”生态移民村中高比例的建档立卡户也反映出自治区政府对移民村扶贫问题的关注。政府出台一系列的政策和措施,一方面,保留搬迁之前的优惠政策,不使移民因搬迁而受损失,如移民在搬迁之前享受的退耕还林、种粮直补等优惠政策在政策到期之前仍然享受,并不会因为搬迁和土地收回而被取消。另一方面,完善移民区的基础设施建设,包括公用设施、道路及农民住房等;完成土地开垦及配套的水利设施建设;提供资金支持农民发展经济作物。这些政策方便了移民迅速地适应新的生活,并发展农业产业。但是我们也发现,这些一般性的措施对于大多数移民的发展有较好的促进作用,但是对于移民中的贫困群体,作用有限。

非农就业是移民发展的主要途径,2012年我们的调查发现,在西部劳动密集型产业发展不足的情况下,非农产业发展所能提供的非农就业机会有限。在宁夏,每万元工业产值所提

供的就业岗位比东部发达地区（如广东和浙江）要少。<sup>[4]</sup>现在我们看到一些劳动密集型产业开始进入宁夏，如在大武口新建的纺纱厂对增加移民的就业发挥了重要作用，现在年轻移民进入企业稳定就业的机会增加，这与中老年移民只能在建筑工地上从事季节性工作有差别。在大武口的劳务移民社区，通过培训以后，一些移民开始从事有一定技术含量的工作，如从事运输。公益性岗位也优先向贫困户开放，这也增加了贫困人口就业的机会，比如银川滨河新区的保洁等公益岗位往往会向贫困的移民倾斜。此外，随着宁夏农业产业化发展，农业公司也给移民提供了许多就业机会。“十二五”移民的土地集体流转给农业公司以后，这些农业公司往往在签署土地流转合同的时候就承诺要优先雇佣本村村民。

除了直接扶持移民发展产业之外，通过公司化的运作，提高了农民的资产收益。“十二五”生态移民的土地流转可以被看做是一种资产收益，农民不再直接经营土地，将土地流转给农业公司，农民获取土地流转费。肉牛和奶牛托管也是资产收益的一种方式，政府将扶贫资金转化成农民的购牛款，这些牛由公司统一管理，移民则每年分红。托管保障了肉牛和奶牛养殖的标准化和规范化，可以生产高质量的牛肉和牛奶，同时这些公司提供固定分红，增加了移民收入，减少了农民的生产风险。一些移民村还引进了光伏项目，光伏公司利用移民的庭院、屋顶安置光伏版，农民以扶贫资金入股光伏公司享受每年固定分红。宁夏资产扶贫的经验表明，将扶贫资金转化成贫困户的资产，从而实现可持续的收入需要完善的政策支持，比如肉牛和奶牛公司在从事奶牛托管过程中，得到了地方政府在银行贷款、土地使用等多方面的政策支持，而光伏扶贫则得到光伏发电项目审批、用地等多方面支持。资产脱贫需要政府多方面的协调，并非是简单的贫困户入股。

此外，政府投入改善移民区的土地生产条件，防止土地荒漠化和盐渍化。政府相关部门在异地搬迁区开展治理盐渍化土地的项目，且投入资金不断增加，2014年自治区发改委投入1.09亿元治理移民区的荒漠化和盐渍化的土

地，水利厅投入0.45亿元治理沙化和盐渍化土地3万亩。<sup>[5]</sup>这些投入在一定区域内改善了移民区农业生产条件，比如在大河村，经过挖沟和埋管，部分土地的盐渍化情况得以改善。然而上述措施的实施缓解了部分移民的困难，并未从根本上解决移民的贫困问题，这不仅因为投入尚不足以覆盖所有的移民区域，也因为移民区域实施精准扶贫所遇到的一些特殊的社会治理问题。

精准扶贫不仅仅需要加大扶贫投入，而且要实现“在扶贫的路上，不能落下一个贫困家庭，丢下一个贫困群众”。也就是要将所有的贫困人口纳入帮扶对象中，而在移民区域，精准识别恰恰遇到了移民高流动性的困难。尽管政府出台了政策，希望移民能够稳定，<sup>[6]</sup>但是移民的流动性仍然很高。北方民族大学课题组对宁夏生态移民“定居率低”做了专门研究。在这个研究中，定居率低包括了四种现象：第一种是应搬未搬，也就是说按照规划应该搬迁的却仍然滞留原村庄；第二种是搬迁后迁移，即已经在移民村安置下来，但是因为其他原因离开了；第三种是家在移民村，但是全家外出打工的；第四种是自愿移民，也就是并非政府规划的移民，而是通过购买或租用移民房屋实现搬迁的。<sup>[7]</sup>

人口流动在移民村中很普遍，比如大河村是搬迁比较早的村，全村800多户人家，估计其中有50%左右是后来搬迁来的，特别是2005年严格户籍管理制度以后搬来的自发移民，他们在大河村没有户口，因此也无法享受各种扶贫的优惠政策。这个村的第四组有120户人家，据组长的反映，其中50户没有户口，而有户口的70户中，有大约50户常年有人居住，另外20户则处于流动中，按照组长的说法，收入提高了，在城里买房搬走的人是少数，多数可能是在四处流动。红崖村的情况也类似，按照红崖村干部的说法，移民村的人口流动就一直没有停止，红崖村最初搬迁的有470多户，但是到现在还有130多户留在移民村，更多的或者回了老家，或者搬迁到其他地方了。现在村庄中居住的农户多数是后来陆续搬迁来的。由于移民村中出售和购买房屋土地的现象比较普遍，

所以房屋和土地已经形成了相对稳定的价格机制,比如在红寺堡,一套移民的住房加上10亩左右的土地大约价格在15万左右。

老移民村已经形成了人口进出的流动机制,而新的移民村经常存在应搬未搬的现象。在红寺堡的马渠安置区,计划搬迁2800户,但是实际居住的只有800多户,常驻人口只占应搬迁人口的28%,其他近2000户中,有一半是尚未搬迁,另外一半则是搬来以后又离开。各个移民点都有尚未搬迁进入的移民,只是因为各个移民点的条件不同,应搬未搬的比例也有所不同,比如月牙湖因为靠近银川,相对地理位置较好,应搬未搬的农户数量较少。

摆动是移民社会适应的一个过程,早年宁夏的吊庄就带有明显的摆动特点,摆动不仅提供了移民适应的空间选择,也提供了时间的选择,在摆动中移民可以选择更适合自己定居的地点和时间。随着非农就业和农村城镇化,摆动进一步发展为流动性,即不仅在迁出地和迁入地之间摆动,而且可能会进入新的地区,如城镇或其他地区。<sup>[8]</sup>但是由于现在的精准扶贫是以较固定的居民为对象的,因此摆动给精准扶贫带来了困难。从2005年开始严格管理移民的户籍,自发移民很难在移民区获得当地户籍,这样造成了移民村庄中户籍与人口的分离,2005年以后的自发移民在居住地没有户口,而外迁人口户籍在村庄但是在村庄中没有人,应搬未搬的人口在村中没有户籍也没有人,只有那些常住的移民户籍和人口同时在村内,但是这些人口只占村庄居民的一部分。从精准扶贫的角度看,人户分离的人口大多不能进入精准扶贫的对象中。大河村和红崖村的村干部都提到,扶贫政策的对象是户籍人口,村中那些没有户口的人不能享受低保政策,也不能被纳入到建档立卡对象中,而那些有户口但是没有人的家庭,尽管理论上户籍人口可以享受精准扶贫的相关政策,但是他们长期离开村庄,现状不明,因此也很难被纳入扶贫的对象中。大河村的村干部表示,对于那些没有户籍的贫困人口,只能从其他渠道给他们一些支持。精准扶贫的政策是建立在村庄基础上的,很难适应异地搬迁以后高流动性的移民特点,从而造

成部分贫困人群在政策覆盖范围之外。

在新的移民村,精准识别也同样困难。首先,原有一些比较有效的瞄准手段在异地搬迁村庄中效果减弱。比如农村贫困与否往往首先表现在房屋质量上,所以在精准识别中发挥重要作用的“四看法”首先是看村民的住房状况。但是在新的移民村,房屋是由政府统一建设的,所有房屋的规格都是一致的,房屋就不能发挥识别的作用。其次,由于移民村庄中的村民往往彼此不熟悉,道德压力减轻,多数人都倾向于将自己申报为建档立卡户,而且因为彼此之间不熟悉,所以比一般村庄更难获得准确信息。村民参与是精准识别的主要手段之一,但是因为村民彼此不熟悉,这种手段就不够有效。移民村的精准识别不得不更多地依靠干部深入各户摸清详细情况。

在异地搬迁中,由于贫困发生率比较高,而且人口流动性较大且精准识别存在困难,在实践中就往往会出现三种倾向,第一种是高度发挥地方政府的作用,对发挥农民自身积极性重视不足。由于移民尚未被组织起来,而扶贫的任务很重,所以我们看到在移民区,地方政府在扶贫中的作用十分重要。原隆村的书记是由闽宁镇政府派出的;而在马渠移民安置区,许多经营农业的企业都是地方政府直接洽谈的。与此相联系就可能出现第二种现象,就是政府对扶贫大包大揽,用变相的救济代替开发式扶贫,特别是有些资产扶贫项目,由政府统一组织和实施,贫困户缺少参与,仅仅是享受分红,资产扶贫变成变相的救济。第三,扩大扶贫面与排斥贫困户并存,由于扶贫覆盖面较大,那些有户口且在村庄中居住的移民更容易被纳入到扶贫对象中,而那些没有户籍或长期外出的人无法被纳入到扶贫对象中,从而造成精准扶贫的遗漏。

#### 四 精准扶贫与流动性的适应

异地搬迁包含了扶贫和生态保护双重目标,定点安置与移民的高流动性同时并存,在增加非农就业的同时又将部分移民排斥在就业之外,这构成了异地搬迁扶贫中的几个主要矛盾。异地搬迁扶贫要重视农民的资产建设、建立与高

流动性相适应的精准扶贫机制并增加对被排斥人群的社会支持,发展一种基于流动性的扶贫体制替代现有的以新建移民村为主要安置方式的异地搬迁。

基于流动的扶贫体制可以打破移入和移出的二元结构,在不改变生态脆弱地区自然资源所有权的前提下,通过生态补偿实现农民增收和环境保护的共赢;在不割断移民与原有村庄联系的基础上,促进移民参与环境保护并实现就业多元化;大幅减少移民村的建设,通过城乡一体化建设支持移民融入非农就业和城镇化。

首先要区别生态移民和扶贫搬迁。尽管扶贫搬迁与生态移民同时发生,但是要从生态移民和扶贫搬迁两个方面完善搬迁政策,生态移民的政策要侧重补偿,面向所有移民,在充分肯定生态移民对生态保护做出贡献的基础上,基于生态服务价值,对移民进行生态补偿。比如宁夏“十二五”生态移民以后,他们退出的房屋和土地被政府收回,用于生态恢复,但是这些生态资产的价值并没有得到相应的评估和补偿,需要参照退耕还林和公益林补贴及草原奖补政策等生态补偿政策,对移民的生态服务价值进行补偿。扶贫搬迁应只针对生态移民中的贫困户,也就是在获得生态补偿以后仍然陷入贫困的农户,进行有针对性的扶贫。避免将生态移民补偿和异地搬迁扶贫混合在一起,出现因补偿不足而陷入贫困和扶贫对象的扩大化。

第二,适应移民高流动性的特点,建立具有流动性的扶贫机制。人口流动已经成为中国农村发展的一个主流趋势,在这种背景下,通过移民点的建设来重新安置移民已经不能满足移民的需求,而且还会进一步带来环境和社会问题。移民本身就是流动中寻找适合自己的生存方式,因此扶贫政策不能以减少流动性为前提,而是要适应移民流动性的需求,在城乡一体化的背景下不断完善扶贫机制,使城镇化的公共服务惠及贫困移民。

第三,针对劳动力市场对于中老年劳动力的排斥,需要逐渐发展多样性的非正规就业和完善社会保障制度加以解决。生态保护可以发挥增加中老年农民收入的作用,允许和鼓励部分移民以后就业困难的中老年农民参与南部山

区的生态环境保护,并在生态保护中增加收入;改善移民区的农业生产条件,支持农民发展家庭小型养殖业,使中老年移民可以从事农业生产;出台相应政策,鼓励相关企业雇佣劳动年龄的中年农民。

经过多年的异地搬迁,仍然生活在不适宜人类生存区域的人口在大幅减少,异地搬迁的目的不仅仅在于将那些“一方水土不能养活一方人”的人口搬迁出来,更在于减轻生态脆弱地区的人口压力,改善生态脆弱地区人口的生存环境,因此,过去那种一刀切的异地搬迁模式应逐渐停止,而代之以基于流动性的扶贫体制。

#### 注释:

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室,《中国的减贫行动与人权进步》,《人民日报海外版》2016年10月18日,第5版。

[2] 杜慧莹等:《宁夏生态移民可持续发展问题研究》,《安徽农业科学》2012年第18期。

[3] 李东洲:《宁夏中南部生态移民安置区存在的问题及对策》,《中共银川市委党校学报》2015年第1期。

[4] 李培林、王晓毅:《移民、扶贫与生态文明建设》,《宁夏社会科学》2013年第3期。

[5] 李东洲:《宁夏中南部生态移民安置区存在的问题及对策》,《中共银川市委党校学报》2015年第1期。

[6] 比如政策规定,严禁移民非法转让土地和房屋,对擅自转让土地和住房的,要严肃查处,坚决纠正。凡已提供的生态移民住房和劳务移民周转房,一年内没有使用或私自转租的,当地政府要及时收回并予以处罚。

[7] 《宁夏生态移民社区“定居率低”问题的调研和思考》,打印稿,2016年6月。

[8] 王晓毅:《从摆动到流动:人口迁移过程中的适应》,《江苏行政学院学报》2011年第6期。

责任编辑 刘秀秀