

# 新阶段中国“易地搬迁”扶贫战略： 新定位与五大关键

黄祖辉

**摘要** 打赢脱贫攻坚战后，中国进入了解决相对贫困和实现持续减贫的新阶段。新阶段中国扶贫战略应实现“四位一体”的转换，同时要对新阶段“易地搬迁”扶贫进行战略新思考，转变“易地搬迁”扶贫在新阶段的战略定位，从就地扶贫路径为主向就地易地并举路径转变。“易地搬迁”扶贫具有阻断贫困根源的内在逻辑，“易地搬迁”扶贫能高起点解决贫困问题，高效率配置公共资源，高强度转换产业格局。新阶段“易地搬迁”扶贫应把握五大关键，即高度重视规划谋划先行、利益权益保障、经济社会融入、公共服务效率和因地制宜推进。

**关键词** 易地搬迁 贫困根源 持续减贫 新阶段

作者黄祖辉，浙江大学中国农村发展研究院教授（浙江杭州 310058）。

中图分类号 F32

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)09-0048-06

## 一、中国正在进入解决相对贫困和实现持续减贫的新阶段

### （一）解决相对贫困问题和实现持续减贫的重大意义

中国脱贫攻坚战已取得了决定性成就，2020年是打赢精准脱贫7000万的收官战之年，脱贫攻坚最后堡垒必定会攻克，但这并不意味着中国今后就不再存在贫困问题。按照2020年中央一号文件<sup>①</sup>的精神，脱贫攻坚任务完成后，中国贫困状况将发生重大变化，扶贫工作重心将转向解决相对贫困和长效脱贫问题，扶贫工作方式将由集中作战调整为常态推进。这表明，中国扶贫发展已进入新的阶段，研究持续推进减贫工作，建立解决相对贫困的长效机制与体制，推动国家减贫战略和工作体系的平稳转型，将成为新阶段中国扶贫工作的重点。对于人类社会来说，解决相对贫困问题和实现持续减贫，是个长期需要面对的课题。中国是世界上人口最多的发展中国家，尽管经济总量已位居世界第二，并且已基本建成全面小康社会，但人均水平并不高，经济社会发展不平衡不充分问题比较突出，存在不少发展的短板和隐患。在中国

<sup>①</sup> 2020年中央一号文件，《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》，www.china-cer.com.cn，2020-01-03。

进入扶贫发展的新阶段和第二个百年的征程中，要弥补发展短板和消除发展隐患，从根本上讲，就是要阻断贫困根源，解决相对贫困问题和实现持续减贫，这不仅对于解决好当前人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，实现中华民族伟大复兴之梦有重大意义，而且对于全球人类大家庭的减贫与和谐发展，具有极为重要的意义。

### （二）解决相对贫困问题和实现持续减贫的关键所在

解决相对贫困问题和实现持续减贫，重点是要解决经济社会中低收入、低保障人口群体的发展问题，使其不仅能脱贫，而且能从根本上阻断贫困根源，在教育、医疗、养老等公共服务领域达到全面小康生活水平，家庭收入步入中等收入水平。要实现这样的目标，从宏观层面看，关键是要处理好国民收入分配中效率与公平的关系。具体而言，初次分配应重视效率基础上的公平，也就是要在做大国民收入这一“蛋糕”的基础上注重分配的公平性。再次分配则应重视公平基础上的效率，也就是说以政府公共性转移支付的国民收入再次分配，首先应注重分配的公平性，其次还应重视再分配资源配置与营运的效率。从中国国民收入初次分配的现状来看，改革开放四十年来，随着经济体制的不断改革和要素市场化的逐步推进，国民收入初次分配的效率与计划经济时期相比，已有明显提高，主要表现为生产要素的报酬在国民收入的分配中都得到不同程度的体现，各类要素拥有者和经营者的内生动力被大大激励，但从收入分配率看，即劳动者工资性收入占国民收入的比重看，仍然偏低，并且低于世界上大多数国家，因而仍有进一步提升的必要。国民收入初次分配的公平性可以采用居民收入基尼系数来衡量，尽管近些年来中国居民收入基尼系数呈现了持续缓慢下降的趋势，但仍然要高于0.4，这表明中国国民收入初次分配的不公平性仍然很明显，考虑到目前接近于3倍的城乡居民收入水平差距，中国低收入群体应该说主要还是在农村。从国民收入再次分配的状况看，由于中国依然存在基本公共保障的城乡二元体制，目前国民收入再次分配对广大农村居民的公平性是明显不够的，同时，由于农村人口，尤其是相对贫困的山区农村人口，普遍居住比较分散，集聚水平很低，使得原本保障水平并不高的农村公共服务，如教育、医疗、养老等公共服务的覆盖率和营运效率也不高。因此，从总体上看，中国低收入与低保障的人口群体仍然主要在农村，阻断贫困根源，解决相对贫困问题，实现持续减贫的重点对象依然是在农村，尤其是在相对欠发达的贫困农村。

### （三）新阶段扶贫战略转换中“易地搬迁”扶贫的新定位

基于中国贫困状况的阶段性变化和解决相对贫困问题、实现持续减贫的关键所在，中国扶贫战略在新阶段有必要在主攻目标、运作手段、工作方式与路径安排上，实现“四位一体”的转换。具体而言，扶贫的主攻目标将从实现精准脱贫向实现持续减贫转换；扶贫的运作手段将从政策驱动为主向政策驱动与制度保障并重转换；扶贫的工作方式将从集中力量攻坚作战向常态化推进方式转换；扶贫的路径安排将从就地扶贫路径为主向就地路径与易地路径并举转换。简而言之，新阶段的中国扶贫战略，不仅要巩固脱贫攻坚成果，而且还将根据贫困状况变化的新特点、新问题，及时调整与优化扶贫战略与工作思路，以建立阻断贫困根源和解决相对贫困、实现持续减贫与长效脱贫的体制机制，探索从扶贫脱贫到脱贫发展的新思路和新路径。在新阶段中国扶贫路径的安排与转换中，要对“易地搬迁”扶贫的路径进行再审视和战略新思考，对“易地搬迁”扶贫的实践与经验进行深入总结，对这一脱贫路径进行战略新定位，使“易地搬迁”扶贫从“十三五”中国扶贫工作的重要补充成为新阶段扶贫发展的重要路径。要将“易地搬迁”与乡村振兴战略有机衔接，并且融入新型城镇化的进程，建立“易地搬迁”扶贫阻断贫困根源、衔接乡村振兴战略和融入新型城镇化进程的体制机制，使“易地搬迁”扶贫成为新阶段解决相对贫困问题，实现可持续减贫和脱贫发展的重要选项和有效路径。

## 二、“易地搬迁”扶贫有助于从根本上阻断贫困根源

### （一）“易地搬迁”扶贫阻断贫困根源的内在逻辑

一般而言，生存环境的恶劣，就业的不足以及教育、医疗等公共保障和服务的缺失是贫困的根源。因此，要从根本上消除贫困，必须阻断贫困根源，而改善生存环境，有效提供贫困人口就业机会和教育、医

疗等公共保障与服务是最基本的途径。需要指出的是,公共保障与服务的水平对于减贫和就业能力的提高具有正向作用,但公共保障与服务的水平既与国民收入初次与再次分配的关系有关,又与公共保障与服务的配置结构和覆盖效率有关。公共保障与服务的配置效率主要体现为教育、医疗等具有空间规模效应的公共服务与受众人口空间分布的匹配关系。很显然,相对于城镇人口的空间分布,农村人口的空间分布往往是相对离散或集聚度不高的。以中国为例,尽管 2019 年的常住人口城镇化率已达 60.6%,但与此同时,农村的行政村数量仍有 50 万左右,如果包括自然村或相对独立的村民小组,则农村相对集聚的人口分布点至少会有 200 万个,平均每个点的人口规模不会超过 300 人。如果进一步考虑到自然村和行政村的人口数量差异,那么,中国农村大量的人口集聚点规模会在 100 人以下。在这样的农村人口分布状况下,加之农村公共保障的低水平,很难想象教育、医疗等公共服务在农村大多数地区会有很高的效率。而“易地搬迁”扶贫明显具有集聚人口进而提高公共服务效率的功能。因此,从根本上消除贫困,建立持续减贫的体制与机制,一方面应不断优化国民收入分配中效率与公平的关系,尽快建立城乡一体、水平较高的公共保障制度体系;另一方面,要在总结中国多种类型“易地搬迁”扶贫经验的基础上,充分发挥“易地搬迁”阻断贫困根源,从根本上消除贫困和持续减贫的功能。

#### (二)“易地搬迁”扶贫有助于高起点解决贫困问题

实践中,中国的“易地搬迁”扶贫工程主要是针对“一方水土养不起一方人”的地区,这些地区人口居住空间分散,产业基础薄弱,教育医疗等公共服务滞后,同时又受生态环境恶劣或基础设施条件脆弱的制约,难以实现就地脱贫和发展。选择“易地搬迁”之路,让这些民众搬迁到新的发展空间,尽管有可能要新起炉灶,许多事情要从头来,但原先人口极度分散、要素配置效率低下、公共服务难以有效覆盖的状况势必有所改变,公共基础设施等环境条件会有明显改善,相关扶持政策也有条件从过去的分散施策、整合效能不高,转变为整合施策、提高政策施行效率。不仅如此,“易地搬迁”还会带来搬迁人口接轨迁入地乡村振兴发展或融入迁入地城镇化发展的机遇,并且产生增强迁入地发展能力、发展规模和发展动力的作用,这些政策与要素空间格局的变化与发展环境的改善及其机遇的把握,不仅是消除农村贫困、阻断贫困根源的重要条件,而且还是中国农村现代化发展和城市化发展的必然趋势,有助于跳出贫困陷阱,从新起点和高起点规划地区经济社会发展愿景,高效率解决贫困问题,实现更高水平和可持续的减贫与发展。

#### (三)“易地搬迁”扶贫有助于高效率配置公共资源

中国农村公共教育与医疗、养老以及基础设施等公共服务水平低下的原因,不仅仅是因为长期以来这些公共资源在农村地区人均配置的水平比较低,而且还在于中国农村人口空间分布相对分散而带来的公共资源配置和利用的效率低下。以村庄为例,由于中国教育医疗等公共资源在乡村配置的不足和缺乏服务对象的规模效应,目前全国绝大多数的村庄小学已不复存在,大多已搬迁至乡镇和中心村,可相应的应受教育的人口却没有随着村庄小学的搬迁而搬迁,导致了农村不少学龄儿童的就学难问题和辍学现象,对农村基础义务教育和教育脱贫产生了不利影响。再如,绝大多数的村庄医疗站或医疗服务中心,由于医护人员和医疗设施的配备不足,只能维持很低水平的医疗服务,难以就地解决因病致贫和返贫问题。在贫困地区,这些公共教育与医疗方面的问题与矛盾就更为突出。要解决这些问题,一条途径是增加农村地区尤其是贫困地区教育医疗公共资源的投入,另一条途径就是提高教育医疗等公共资源的配置效率。通过贫困地区、欠发达地区人口的“易地搬迁”和相对集聚,有利于教育医疗等公共资源对人口的有效匹配,进而优化乡村教育和医疗等公共资源的空间配置结构,提高教育医疗等公共服务对包括贫困群体在内的乡村人口的服务效率。

#### (四)“易地搬迁”扶贫有助于高强度转换产业格局

对于贫困人口来说,如果说享有公平并且有效的教育和医疗等公共保障,是从文化与健康层面阻断贫困根源的必要条件,那么,如果能获得产业持续发展基础上充分而稳定的就业机会,则是在经济层面阻断贫困根源,实现脱贫与发展、脱贫与致富的充分必要条件。“易地搬迁”所带来的空间区位的转换与改善

和人口的相对集聚，有助于市场供求的激活和多种商贸业态的形成和发展；“易地搬迁”所带来的公共服务和基础设施的改善，有助于投资环境的改善和人才的引入；“易地搬迁”所带来的与迁入地的融合，则有助于有效衔接乡村振兴和城镇化，而这一切，都将有助于区域要素和产业的重组，有助于传统产业的转型升级。事实上，成功的“易地搬迁”，能够从新起点、高起点规划新区域发展蓝图，拓展产业发展空间，推进传统产业重组和转型发展，高强度转换区域产业发展格局和发展思路，从而为搬迁人口提供更多的就业与创业机会。

概言之，在“后扶贫”阶段推进“易地搬迁”扶贫与发展，不仅是要把贫困人口从一个生存难、上学难、就医难、自然条件恶劣、灾害频发，存在“两不愁、三保障”隐患的地方，搬迁到交通相对便捷、从业机会多、教育医疗等公共服务能有效覆盖的地方，实现“挪穷窝”“换穷业”“拔穷根”之初衷，而且还要致力于搬迁农户能“搬得出”“稳得住”“能致富”，从根本上阻断贫困根源，实现“两不愁、三保障”。因此，就必须转变新阶段中国“易地搬迁”扶贫的战略定位，要赋予“易地搬迁”多种功能，要通过贫困人口的易地搬迁和空间转换，优化公共资源和生产要素配置，高起点解决贫困问题，高效率配置公共资源，高强度转换产业格局，阻断贫困根源，使搬迁人口从根本上摆脱贫困，走上持续减贫和脱贫发展的康庄大道。

### 三、中国“易地搬迁”扶贫成效与新阶段应把握的五大关键

#### （一）“易地搬迁”扶贫成效与存在的问题

经过长期的实践探索，中国“易地搬迁”扶贫已呈现多种类型和方式。从搬迁类型看，有就地搬迁和异地搬迁，整体搬迁和分散搬迁。从搬迁安置方式看，有在城镇新社区安置、产业园区安置、旅游服务区安置、农村新社区安置、插花式安置以及投亲靠友安置等方式。“十三五”期间，中国计划对约 1000 万生活在“一方水土养不起一方人”地区的贫困人口实施易地扶贫搬迁。根据陆娅楠<sup>①</sup>从国家发改委发布的信息获悉，截至 2020 年 3 月，中国“十三五”规划的易地扶贫搬迁建设任务已基本完成，目前已有 930 万贫困人口乔迁新居，走出了大山和自然条件恶劣的地方，其中有 920 万人通过搬迁实现了脱贫。这充分表明，中国“易地搬迁”扶贫已取得了明显成效，在打赢脱贫攻坚战中发挥了很重要的作用。

但与此同时，中国“易地搬迁”扶贫仍然存在一些需要重视和解决的问题。从搬迁和搬迁后两个阶段看，相对而言，“搬得出”的问题总体上得到了比较好的解决，而搬迁后能否“稳得住”和“能致富”的问题仍不少。主要原因是地方政府在“易地搬迁”扶贫中存在“重搬迁、轻发展”，“重脱贫、轻致富”的思想，使得搬迁安置与搬迁后的发展衔接不够、协同不够，重点表现为“易地搬迁”与脱贫致富和乡村振兴，与政策调整和改革跟进，与产业培育和就业帮扶，与社区融入和管理服务，衔接得还不够，相互脱节现象还比较明显。

#### （二）新阶段“易地搬迁”扶贫应把握五大关键

中国区域辽阔，不同地区的经济发展、资源环境、文化传统以及贫困标准均存在一定的差异性，相应的，不同地区“易地搬迁”扶贫与发展的方式、形式、机制以及所面临的问题也不尽相同，但总体上看，仍有不少共性问题值得高度重视。面向中国“后扶贫”阶段扶贫工作的新情况和新要求，“易地搬迁”扶贫需要高度重视和把握好五个方面的关键。

1. 高度重视规划谋划先行。任何发展规划都具有引领性，属于顶层设计范畴，需要在具体行动前就谋划好。新阶段中国“易地搬迁”扶贫的发展规划，应包括战略目标、发展思路、行动计划、体制机制、政策配套等设计；应体现新阶段中国扶贫工作重点从解决绝对贫困到解决相对贫困的转变，从精准脱贫到长效脱贫的转变，同时体现前瞻性和创新性的结合、指导性和操作性的结合。该项规划的内容不仅要涵盖具体的易地搬迁形式和安置方式，而且既要考虑迁出地的资源重组、生态修复、政策调整以及相关制度的安

<sup>①</sup> 陆娅楠：《“十三五”易地扶贫搬迁建设任务基本完成》，《人民日报》2020 年 3 月 7 日。

排,更要考虑迁入地的资源利用、产业发展、乡村振兴、城镇化进程、公共服务配套、新社区建构等方面的问题解决。此外,两地规划要有机衔接,同步编制,体现“挪穷窝”与“换穷业”并举,扶贫脱贫与发展致富联动,使新阶段的“易地搬迁”工程能真正实现“搬得出、稳得住、能致富”的发展目标。

2. 高度重视利益权益保障。经济社会主体的利益和权益是互为依存的,利益是权益的体现,权益是利益的制度基础。“易地搬迁”扶贫与发展中的利益权益保障的对象主要是搬迁农户,对他们而言,利益不受损,权益有保障是“搬得出”和“稳得住”的关键。在中国农村,社区集体组织集经济功能与社会功能于一身,经济活动与社会事务高度交织,农民的经济人身份和社会人身份难以分离。与此同时,中国农村集体经济组织与产权制度正在改革深化中,但是还没有完全定型,农民的利益表达和权益保障仍存在一定的不确定性。从“易地搬迁”人口看,他们的利益权益保障,既与权益制度有关,也与政府扶贫与搬迁政策有关。因此,除了相关扶贫政策保持稳定外,如何通过民主与集中的程序,科学精准测度搬迁农户收支与损益变化极为重要,要考虑显性因素和隐性因素的影响,引入市场因素和机会成本概念,让农民能够参与相关政策形成过程,并且清楚明了所以然。同时,也要考虑迁入地原住民的利益不受损,力求达成帕累托改进的搬迁与并居方案。从搬迁户的权益保障角度看,当前关键是在农村土地、宅基地“三权分置”和集体资产与收益股份合作的架构下,进一步完善农村集体经济组织及其产权制度的改革,处理好搬迁农户土地承包经营权,宅基地使用权以及集体经济其他资源产权和经营收益等权益关系。基本思路是在确权颁证和充分可交易的基础上,通过置换、租赁、入股、托管、保留等多种方式和途径,有效保障与实现搬迁农户的权益和利益。

3. 高度重视经济社会融入。经济社会融入是“易地搬迁”人口能够“稳得住”“能致富”的关键。这种融入总体上是产业发展融入和社区发展融入,也就是经济和社会的融入。具体来说,又涉及两个层面的相融性,一是对于整体搬迁的情况,主要涉及搬迁人口中贫困人口和非贫困人口的相融性,这需要通过相关搬迁政策对这两类人口的协调来妥善解决。二是搬迁人口与原住人口的相融性,这涉及经济和社会两个方面的融入。就经济融入而言,重点是做好产业培育和就业扶持,使新迁入的劳动力既有多种就业机会,又有较强就业能力。对于小农和弱能劳动力,要通过产业组织化和服务体系建构,克服其发展局限性,使其有机融入迁入地的产业发展。就社会融入而言,一方面要从迁入者自身调适着手。迁入者大多因为文化、习俗、身份等方面的原因,一开始往往对新环境会不适应,需要通过外界帮助疏导和自身心理和行为调适,逐步融入新环境。另一方面要从新社区制度环境改善着手。重点是着眼于多元文化包容氛围的营造,各种公共服务共享体系与制度的建构,以及新社区组织与治理参与机制的建立。

4. 高度重视公共服务效率。公共服务是指具有公共属性的社会服务供给,其中也包括一些虽具排他性,但仍作为公共物品或准公共物品来供给的社会服务。现代社会的公共服务主要指公共教育、公共医疗、公共交通与通信、公共环境等公共服务的供给。公共服务应重视公平基础上的效率。公平性保障与服务供给是公共服务的基本原则,但与此同时,大多数公共服务都具有服务的规模效应,服务对象规模过大,会导致有限的公共服务过度拥挤,进而服务质量和保障程度会下降,反之,如果服务对象相当于服务能力的规模过小,也会导致公共服务的规模不经济,进而服务效率降低。中国农村公共服务不仅存在城乡不公平,进而乡村公共服务水平不高的问题,同时也存在因乡村人口分布过于分散而导致的公共服务效率低下的问题,甚至服务和保障缺失的现象。从对乡村的实践观察看,贫困地区的搬迁户,其利益诉求大多集中在养老、就业、医疗以及子女教育等保障方面,但对公共服务的效率及其重要性却缺乏认知和关注。而地方政府主观上都很重视农民公共保障问题的解决,但往往是心有余而力不足,对公共服务效率的认识和重视度,也显得不够。因此,对于搬迁农户而言,建立与完善养老保险、最低生活保障、新型合作医疗保险、义务教育推进等制度是首位的,但对于政府来说,就不仅应重视公共保障制度的建设与完善,还必须重视公共保障资源的有效配置,以实现公共保障公平性基础上的效率提升。

5. 高度重视因地制宜推进。中国“易地搬迁”之所以类型多,安置方式也多种多样,说明“易地搬迁”涉及的因素多,具有复杂性,不宜追求单一模式,不宜简单照搬他人做法,而应该从当地实际出发,因地

制宜推进。“易地搬迁”至少需要满足两个基本条件，一是迁出地是适宜人口迁出的，或者大多数农民是愿意搬迁的。二是迁入地是适宜人口迁入的，或者迁入地民众总体上是欢迎的。适宜人口迁出的地区，从生存条件看，就是“一方水土养不起一方人”的地区，其具体含义政府文件已有清晰说明，本文不再赘述。适宜人口迁入地区的选择则影响因素较多。从实践来看，主要涉及四个方面的重要考量，一是区位空间的考量。要对搬迁地的区位及其区域发展定位进行充分认证。迁出地如果距离城镇较近，应尽可能直接迁入城镇，以发挥城镇化的带动效应，反之，就近并入行政村或中心村比较适宜。二是产业特性的考量。搬迁区域产业已经或者能够形成规模园区和集群发展的，适宜就近搬迁；而有些地区，如西藏、青海、内蒙等地区以放牧业为主的，人口居住具有天然的分散性，可考虑通过空间规划和基础设施与公共服务的有效配置，就地就近地搬迁，实现人口相对集聚的居住点，以既不影响放牧产业的发展，又有利于相关配套性、关联性产业，如休闲、旅游、民宿等服务业的发展和基本公共服务效率提高。三是发展容量的考量。要对迁入地的发展条件进行科学评估，包括产业发展对新增就业的容纳能力，土地资源与生态环境的承载能力与潜力，公共服务的发展水平与潜力等，以避免迁入地发展容量和能力不足导致原住民与新居民在就业、资源利用和公共服务等方面的矛盾与冲突。四是文化传统的考量。中国是一个历史悠久、文化多元和多民族的国家，许多贫困地区是少数民族地区，不少具有自身独特的文化传统、宗教和习俗，对他们的搬迁及其搬迁地的选择，除了要充分考虑区位空间、产业特性、发展容量等因素外，还需要考虑搬迁对象的宗教文化、传统习俗甚至生活方式等与迁入地文化与传统的可相融性，以避免不必要的文化冲突和区域社会的不稳定。

（本文为国家自然科学基金国际（地区）合作与交流项目“易地扶贫搬迁的社会经济与环境影响评估”（71861147002）的阶段性成果）

（责任编辑：沈敏）

## Strategic Orientation and Five Key Points of “Relocation” Poverty Alleviation Strategy in the New Stage

HUANG Zuhui

**Abstract:** After winning the fight against poverty, China has entered a new stage of solving relative poverty and achieving sustainable poverty reduction. This paper holds that the strategy of poverty alleviation in China should realize the further transformation in the new stage, it is necessary to rethink the position of “relocation” mode in poverty alleviation, and change the strategic orientation from the path of local poverty alleviation to developing both local and ex situ routes. This paper reveals the internal logic of poverty alleviation through “relocation” mode, and points out that “relocation” can solve poverty problems from a high starting point, allocate public resources efficiently, and transform industrial pattern with high intensity. The paper puts forward five key points for poverty alleviation of “relocation” mode in the new stage, that is, attaching great importance to planning priority, protecting of farmers’ rights and interests, economic and social inclusion, improvement of public service efficiency, and promote according to local conditions.

**Key words:** relocation, the root cause of poverty, sustainable poverty reduction, new stage