

治理贫困

——易地搬迁与精准扶贫

ZHILI PINKUN

何得桂

著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

治理贫困

——易地搬迁与精准扶贫

ZHILIPINKUN

何得桂 著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

治理贫困：易地搬迁与精准扶贫/何得桂著. —北京：知识产权出版社，2017.4
ISBN 978-7-5130-4876-7

I. ①治… II. ①何… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 076681 号

内容提要

治理贫困是政府职能转型与预防式治理的具体体现，也是推进国家治理现代化的重要路径。通过移民搬迁安置一批农村贫困人口既是实施精准扶贫、精准脱贫基本方略的重要组成部分，也是全面打赢脱贫攻坚战的关键举措和有效实现形式。基于对移民搬迁“陕西样板”的多年调查研究，《治理贫困——易地搬迁与精准扶贫》一书首次较为系统地阐释和回答了中国易地移民搬迁工程中的若干重大理论问题，分析了易地搬迁与精准扶贫的关系结构及运行机制，探讨了脱贫攻坚进程中移民搬迁的具体实现路径及其政策、策略。它对精准扶贫精准脱贫的生动实践及其发展历程进行了理论分析和深度总结，构建了加快摆脱贫困的长效机制，进一步加深了对中国贫困发生规律、贫困治理规律的认识，为我国打赢脱贫攻坚战提供了有力的理论指导和借鉴意义。

责任编辑：兰 涛

责任校对：谷 洋

封面设计：郑 重

责任出版：刘译文

治理贫困——易地搬迁与精准扶贫

何得桂 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司 网 址：<http://www.ipph.cn>

社 址：北京市海淀区西外太平庄 55 号 邮 编：100081

责编电话：010-82000860 转 8325

责编邮箱：lantao625@163.com

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

发行传真：010-82000893/82005070/82000270

印 刷：北京科信印刷有限公司

经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本：720mm×1000mm 1/16

印 张：15.5

版 次：2017 年 4 月第 1 版

印 次：2017 年 4 月第 1 次印刷

字 数：220 千字

定 价：45.00 元

ISBN 978-7-5130-4876-7

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。



2013年1月，何得桂参加西北农林科技大学原校长孙武学组织的课题组在蓝田县调研合影

2014年7月，何得桂、张正新等人在安康市石泉县池河镇调研合影



2016年1月，何得桂副教授作为陕西省避灾扶贫移民搬迁工程实践经验课题组主要成员在宁强县大安镇桑树湾安置点入户走访

2016年5月，何得桂副教授
受邀参加陕西省政协常委
视察团在视察西乡县骆加
坝期间的留影



2016年7月，何
得桂副教授带队
到白河县等地调
研精准扶贫

2016年12月，何得桂副
教授在商洛市商州区开展
脱贫攻坚第三方评估合影



移民搬迁：治理贫困的有效实现形式（自序）

摆脱贫困或者说治理贫困是现代政府的重要职责，也是社会发展的客观需要，更是公民实现自由而全面发展的必然要求。“十三五”时期，是中国全面建成小康社会的决胜阶段，也是脱贫攻坚进入全面“脱贫摘帽”的冲刺阶段。导致农村贫困人口致贫的因素是复杂的，也是多样的，如果从中观层面进行考察，致贫因素主要有两种类型：一种是先赋型贫困，它与较为恶劣的生存环境和难以转化为资本的资源禀赋等自然条件密切相关；另一种则是后天型贫困或者称之为支出型贫困，它大都与因病、因学、因无劳动能力、因婚、因综合素质等与个体条件紧密相关。脱贫攻坚进程中的移民搬迁（或者称为易地搬迁）是对“一方水土养不起一方人”地区建档立卡的贫困人口实施易地扶贫搬迁，还包括生态扶贫搬迁、避灾移民搬迁等，它们都力争实现“搬得出、稳得住、能脱贫”的政策预期目标。

2015年6月18日，习近平总书记在贵州调研期间专门组织召开的集中连片特困地区扶贫攻坚座谈会上明确指出：要因地制宜研究实施“四个一批”的扶贫攻坚行动计划，即“通过扶持生产和就业发展一批、移民搬迁安置一批、低保政策兜底一批、医疗救助扶持一批”。移民搬迁在精准扶贫、精准脱贫基本方略中的地位得以正式确立，成为脱贫攻坚的主要实现形式之一，并在减贫实践中发挥着更加重要的作用。2016年7月19日，习近平总书记在宁夏永宁县闽宁镇原隆移民村考察时指出，移民搬迁是脱贫攻坚的一种有效方式。要总结推广典型经验，把移民搬迁脱贫工作做好。2016年8月22日至24日，习近平总书记考察青海期间深入到两个少数民族村落，对当地干部指出，一定要把易地扶贫搬迁工程建设好，保质

保量地让村民们搬入新居。大家生活安顿下来后，各项脱贫措施要跟上，把生产搞上去。易地扶贫搬迁不仅要改善人居条件，更要实现可持续发展。李克强总理指出，易地扶贫搬迁，就是要从源头斩断贫困之根，使乡亲们彻底告别因自然条件恶劣和偏远闭塞导致的贫困。由此可见，移民搬迁成为打赢脱贫攻坚战中的重大战役，也是社会科学界需要予以认真研究的重大课题。

习近平总书记 2016 年 5 月 17 日在哲学社会科学工作座谈会上要求，“重点围绕国家重大战略需求开展前瞻性、针对性、储备性政策研究”“理论创新只能从问题开始”“问题是创新的起点，也是创新的动力源”。由此可见，社会科学研究要坚持“顶天立地”的学术宗旨，坚持理论联系实际的学术品格，坚持协同创新的学术追求，努力做到“把汗水撒在田野里，把文章写在大地上”。作为一名长期从事山区发展与基层治理研究的学者，我认为研究要紧紧围绕解决农村农民问题的国家目标开展科学研究，将国家需要作为首要目的。与此同时，研究要把实地田野调查作为基本方法，长期深入扎根基层，进村入户实地调研，持续跟踪农村变迁，用调查得到的事实和数据服务公共决策、服务于改革发展。此外，要坚持问题导向和学术导向相结合，注重学术前沿研究，保持研究问题的先进性、科学性和实用性。

基于上述认识和学术规划，早在 2011 年，我就把研究的主要精力都放在了秦巴山集中连片特困地区移民搬迁安置上，特别是对陕南地区避灾移民搬迁工程做了大量的实证研究，先后主持了《陕南地区大规模避灾移民搬迁政策执行研究》《陕南避灾扶贫移民生计可持续发展研究》《陕南移民搬迁成效评价及政策完善研究》《陕西省移民搬迁年鉴（2010—2015）编撰与出版》《脱贫攻坚进程中精准扶贫政策成效评价及提升研究》等多项直接研究移民搬迁的研究课题。依托这些课题我组建了一支由 10 名专家学者组成的研究团队，协同开展调查研究和理论攻关。陕南地区共有 28 个县

（区），我实地调研过其中的24个县（区），走访的安置社区（点）约200个，收集了大量的第一手数据和资料。2015年开始，我的团队还对关中、陕北地区的移民搬迁工程进行了密切关注和跟踪调查研究。我和我的团队一直用纯净的眼光、理性的思考和深沉的情感看待中国移民搬迁、分析农村贫困治理。

值得一提的是，这些年我和我的团队对陕西移民（脱贫）搬迁在理论和实践方面的创新进行了较为系统的研究，在《国家行政学院学报》《改革》《社会科学战线》*Ecological Economy*等中外刊物上发表了近30篇的学术论文，在人民出版社等出版机构出版著作5部，提出了一系列富有前瞻性的学术思想，譬如，提炼出了“预防式治理”“移民搬迁式就近城镇化”“包容性扶贫”“韧性减贫”等学术思想。上述观点获得政府和学界的认可、采纳。其中：本人在《党政研究》2015年第5期发表的文章《移民搬迁：集中连片特困地区精准扶贫的有效实现路径》与习近平总书记2016年7月19日在宁夏永宁县闽宁镇原隆移民村考察时指出“移民搬迁是脱贫攻坚的一种有效方式”具有较高的吻合性和内在的一致性。本人2013年提出的“预防式治理”学术概念和分析框架，已被学界和陕西省人民政府认可和采纳。2016年5月19日陕西省人民政府庄长兴副省长在全省移民（脱贫）搬迁工作电视电话会议上的讲话中明确采用“预防式治理”并写进相关政府文件。2016年6月，由陕西省国土资源厅主管、陕西移民（脱贫）版工作办公室主办的《当代移民搬迁》正式创刊并出版第一期，陕西省人民政府胡和平省长撰写的发刊词《让安居乐业的梦想照进现实》采用了“预防式治理”。2016年7月15日，中共陕西省商洛市委书记陈俊在全市移民（脱贫）搬迁推进会上的讲话中也使用了“预防式治理”^①。2016年8月下旬，陕西省国土资源厅政策调研组撰写的《深刻理解省委省政府

① 陈俊同志在全市移民（脱贫）搬迁推进会上的讲话[N]. 商政通报，2016（12）.

决策部署是扎实有效推进当前移民搬迁工作的根本保证——全省移民搬迁工作观摩座谈会精神学习体会》也使用“预防式治理”这一学术主张。新华网、人民网、中国新闻网、《陕西日报》等众多主流媒体报道了本人学术观点和政策主张。

与此同时，由本人领衔撰写的《进一步完善陕南移民搬迁安置政策的若干建议》《采煤沉陷区搬迁安置：农民的盼与忧——基于陕北地区采煤沉陷村的调查与研究》等多篇研究报告获得陕西省委、省政府领导的重要批示并被陕西省国土资源厅、陕西移民（脱贫）搬迁工作办公室等多个单位在实际工作中予以应用，对于提升移民搬迁效益产生了良好的资政服务作用。

2011年以来，陕西、贵州、江西、宁夏、甘肃等10多个省（区）纷纷推出了内容和出发点大同小异的移民搬迁规划并积极付诸实践，取得了显著成效。从全国范围来看，在众多的移民搬迁实践中，陕西省的移民（脱贫）搬迁工程走在了全国前列，被誉为移民搬迁的“陕西样本”。习近平总书记指出，“要因地制宜研究实施包括移民搬迁安置一批在内的扶贫攻坚行动计划，对居住在‘一方水土养不起一方人’地方的贫困人口实施易地搬迁，将这部分人搬迁到条件较好的地方，从根本上解决他们的生计问题”。2011年5月6日正式启动实施的、被誉为新中国成立以来“最大规模”的移民工程——陕南地区避灾移民搬迁工程是最近几届陕西省委、省政府有计划、有组织开展的一项重大民生工程、发展工程和生态工程。

事实上，陕西移民搬迁工程备受社会的广泛关注。2014年春节前，中共中央政治局常委、国务院总理李克强同志在陕南地区视察时，特别强调“要对不具备生存条件的地方进行整体搬迁，通过发展小城镇，一方面把扶贫资金不投到那些该搬迁的村，避免浪费；另一方面也可使搬迁的群众享受城里人一样的公共服务”。可以说，李克强总理的上述讲话代表中央对陕西秦巴山区移民搬迁给予了充分肯定。2016年3月24日，中央财办

副主任兼中农办副主任韩俊同志在陕西省调研时，明确指出“中央制订脱贫攻坚‘五个一批’之‘易地搬迁一批’政策就是源于陕南移民搬迁的成功经验”。2017年1月20日至21日，中共中央政治局委员、国务院副总理、国务院扶贫开发领导小组组长汪洋在陕西省调研脱贫攻坚和易地扶贫搬迁工作。在2017年1月21日上午召开的座谈会上，汪洋同志对陕西易地扶贫搬迁工作给予了充分肯定，他指出，陕西强化五级书记抓搬迁，把移民搬迁放在“四化同步”的全局高度，进一步系统谋划、强化统筹、提高补助、严控面积、优化政策，很好地贯彻落实了中央关于易地扶贫搬迁“搬迁不举债，搬后能脱贫”的要求，各项工作都取得了积极成效，工作是经得起检验的，值得充分肯定。可见，陕西的移民搬迁实践为我国包括易地扶贫搬迁、避灾移民搬迁、生态移民搬迁等大规模移民搬迁活动创造了宝贵的、可供借鉴的经验，实现了“搬迁不举债，搬后能脱贫”的政策目标。可见，在脱贫攻坚进程中，有必要对陕西移民搬迁工程实践经验进行系统总结和科学研究，以便更好地推进贫困治理和全面建成小康社会的实现。

“研究方法应当是实用而灵活的，由令人满意的描述和解释研究的课题加以确定。”^①“谨慎的社会科学家，就像明智的发明家一样，必须依靠多元化来增强任一单一工具力量，并弥补其不足……为了理解一个制度的运作——以及不同的制度为何功效不同——我们必须应用各种技术。”^②呈现在读者面前的《治理贫困——易地搬迁与精准扶贫》这部书采取理论与研究与实证分析相结合的方式，充分借鉴和运用公共治理、反贫困、政策运行、制度创新、公共利益共享等理论资源，以移民搬迁与贫困治理为主

① [苏]列宁：《哲学笔记》[M]，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译，人民出版社，1974：285。

② [美]罗伯特·D·帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》[M]，王列，赖海榕，译，江西人民出版社，2001：12。

线,通过数据分析、案例剖析、对比分析、历史比较等多种方法应用,对西部地区移民搬迁工程,特别是陕西的移民搬迁工程展开多维度、全方位的研究和展望,力争做到理论与实践的统一,经验总结与理论提升的有机结合,在系统总结陕西移民搬迁经验的同时为我国打赢脱贫攻坚战提供一定的理论指导和政策借鉴,为实现国家治理体系和治理能力现代化做出有益尝试和“陕西样本”。

研究发现:为破解自然灾害之殇与贫穷落后之困,走出“受灾—重建—再受灾”的恶性循环,陕西省坚持按照以人为本、生命至上、敬畏自然、主动避灾的方式以及“蚂蚁啃骨头”的精神来持续推进移民搬迁。以避灾减贫为核心追求的陕西移民搬迁工程既是推进山区就近城镇化、农业现代化和公共服务均等化、促进“三个陕西”建设^①的重大举措,完全契合中央精准扶贫、精准脱贫的要求,也是贯彻习近平总书记提出的“五个扎实”要求^②,特别是贯彻落实“扎实做好保障和改善民生工作”的重要体现。政府推动下、企业参与、社会协同和群众自愿的以减轻环境资源承载力、提高人口和产业聚集效应、减少山区民众灾害胁迫为核心的移民搬迁这一重大举措是“以退为进”的有效路径,对于减少贫困、改善民生、保护生态环境等都具有举足轻重的作用。

研究表明:政府推动下,以“避灾减贫”为目标的陕西大规模避灾扶贫移民搬迁工程不仅仅是简单地“搬家”和物理空间的变化,还是增强社会互动、推动农村城镇化和农业现代化的过程。在全国14个集中连片特困地区中,陕西秦巴山区的脱贫速度较快,区域贫困发生率显著降低,公共基础设施水平得到明显提高,促进公共服务可及性及区域公共

① 指的是建设“富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西”。

② 2015年春节前夕,习近平总书记到陕西视察工作时对陕西明确提出了“五个扎实”的要求,即:扎实推进经济持续健康发展,扎实推进农业现代化建设,切实加强文化建设,扎实做好保障和改善民生工作,扎实落实全面从严治党。

基础设施均质化。开展移民搬迁活动是快速提升贫困山区城镇化水平的有效路径，更是推动就地（就近）城镇化的有力举措。移民搬迁式就近城镇化可成为中国新型城镇化发展的重要推进模式。在移民搬迁中推进城乡一体化发展，不仅有利于增强农村社会稳定，也显著提升了城乡发展活力，还有助于农村地区减少贫困及社会风险，从而增强基层治理现代化的能力。

本书认为，以陕西为代表的大规模移民搬迁工程的实施是精准扶贫、精准脱贫生动而成功的实践。通过开展大规模的移民搬迁活动促使贫困地区的社会整体福祉得以显著提升。兼顾避灾、扶贫、生态和发展等多维目标的移民搬迁活动是推进脱贫攻坚、治理贫困的重要路径，也是推动贫困地区加快发展的有力举措。移民搬迁的有力开展惠及了陕西山区数百万的民众、产生了巨大的综合效益，也为全国更好地推进移民搬迁与精准扶贫以及治理农村贫困创造了可借鉴、可复制、可推广的宝贵经验，为我国全面打赢脱贫攻坚战和提高贫困治理能力现代化提供了诸多有益的启示。

陕西移民（脱贫）搬迁工程是贯彻落实“五大发展理念”的生动实践，也是实现“追赶超越”目标的重要举措。既十分注重“搬得出、稳得住”，也高度重视“能致富”和产业支撑，它实现了移民搬迁政策的经济、生态、社会等多维的预期成效，是一项“功在当代、利在千秋”的惠民工程，也是一项治本性的民生工程、全局性的发展工程 and 关键性的生态工程，更是推进地方贫困治理的一项重大改革和积极探索。移民搬迁与精准扶贫是治理贫困的有效实现形式，也是加快消除贫困的重要举措。包括精准扶贫在内的农村减贫工程本质上是一项贫困治理工程或者说基层治理现代化工程。推动精准扶贫、精准脱贫方略的有效实施，离不开贫困治理体系和治理能力的现代化。摆脱贫困的进程中离不开治理贫困。要“一手抓脱贫攻坚，一手抓基层治理”，寻求最佳治理支点，完善基层治理体系。在今后的减贫实践中，既要帮助各级干部告别“思想贫困”和摆脱“作风

贫困”以及消除“制度贫困”，还需要有效激发贫困人口脱贫致富的内在动力和积极性，特别是要使基层政府和社会进一步优化和整合贫困治理体系、持续增强贫困治理能力以及不断改进贫困治理方式，进而有效提高脱贫攻坚质量和广大群众的获得感。

目 录

第一章 开展避灾扶贫移民搬迁的 SWOT 态势分析	(1)
一、风险社会、移民搬迁与现代政府职能转型	(3)
二、移民搬迁的陕南实践与 SWOT 态势分析法	(5)
三、SWOT 分析法视野下避灾扶贫移民搬迁现状检视	(7)
四、SWOT 矩阵模型下避灾扶贫移民的发展策略	(13)
第二章 大规模避灾扶贫移民搬迁：风险及其超越	(19)
一、贫困治理要重视移民搬迁风险研究	(21)
二、生存环境重建风险及其可持续发展导向的规划调整	(23)
三、社会文化重构风险及其治理提升取向的整合趋势	(26)
四、发展能力重塑风险及其人本发展导向的发展转变	(28)
五、超越移民搬迁各种风险	(31)
第三章 城镇化背景下移民搬迁过程中的政府作用	(33)
一、应运而生的避灾扶贫移民搬迁	(35)
二、有待加强的避灾扶贫移民搬迁研究	(36)
三、山区避灾扶贫移民过程中的政府作用	(37)
四、移民搬迁要注重政府与市场的合作	(46)
第四章 精准扶贫背景下移民搬迁的价值及限度	(49)
一、精准扶贫中的“陕南实践”	(51)
二、避灾扶贫移民搬迁的价值	(53)
三、避灾扶贫移民搬迁的限度	(55)

第五章 灾害风险视域下避灾移民迁移机理及应对	(59)
一、要从灾害风险角度研究避灾扶贫移民	(61)
二、灾害风险的形成及对避灾移民搬迁的影响	(63)
三、避灾扶贫移民的迁移机理分析	(65)
四、避灾移民搬迁现状与发展趋势	(67)
五、应对灾害型移民及相关问题的对策思考	(70)
六、通过主动作为化解灾害风险	(72)
第六章 片区避灾扶贫移民搬迁与社会排斥机制	(73)
一、基于农户本位的移民搬迁研究	(75)
二、社会排斥理论与移民搬迁	(76)
三、移民过程中的“搬富不搬穷”现象	(79)
四、移民搬迁中的社会排斥因素分析	(82)
五、移民搬迁要兼顾效率与公平	(86)
第七章 秦巴山区移民搬迁的资金问题及破解	(89)
一、移民搬迁工程遭遇资金难题	(91)
二、被调查样本的基本情况	(92)
三、移民搬迁资金来源困境分析	(93)
四、化解移民搬迁资金困境的路径	(97)
五、进一步的思考	(100)
第八章 易地搬迁与移民型安置社区管理创新	(103)
一、移民搬迁引发村落单元的变革	(105)
二、避灾扶贫移民搬迁社区管理现状	(106)
三、避灾扶贫移民型社区：基本类型与典型代表	(108)
四、进一步加强山区避灾扶贫型移民社区管理	(112)
五、提升移民社区治理水平任重道远	(116)

第九章 可持续生计视角下山区移民搬迁问题研究	(119)
一、聚焦搬迁户“能致富”问题	(121)
二、研究个案及调查基本情况	(122)
三、避灾扶贫移民的可持续性问题考察	(123)
四、影响避灾扶贫移民可持续生计的原因	(126)
五、促进避灾扶贫移民生计可持续发展的路径	(127)
第十章 持续推进移民搬迁面临的新情况与对策建议	(131)
一、移民搬迁的成效评估	(133)
二、移民搬迁面临的新情况	(135)
三、深化移民搬迁的对策建议	(136)
第十一章 脱贫攻坚进程中的移民搬迁精神	(139)
一、精准扶贫思想的生动实践孕育伟大的移民搬迁精神	(141)
二、陕西移民搬迁精神具有丰富而深刻的思想内涵	(142)
三、在开拓移民搬迁脱贫新境界中丰富移民搬迁精神内涵	(150)
第十二章 农民对精准扶贫政策的认知、需求及评价	(153)
一、精准扶贫专题调查基本情况	(155)
二、农户对扶贫政策的知晓率	(156)
三、农户对精准扶贫政策的需求	(176)
四、农户对精准扶贫政策的态度	(179)
五、精准扶贫政策的被调查农户评价	(191)
六、大样本调查的基本结论	(210)
七、提高脱贫攻坚治理的对策建议	(211)
附 录	(214)
主要参考文献	(230)
后 记	(232)

第一章

开展避灾扶贫移民搬迁的 SWOT 态势分析

推进避灾扶贫移民搬迁是中国农村改革发展的一项重要课题。它符合移民搬迁与时俱进的内在要求，符合国家城乡发展政策的导向，但是当前的移民搬迁在制度安排、基层实践和体制机制等方面还存在诸多问题。制订避灾扶贫移民未来的发展规划时，可运用 SWOT 动态分析法来综合分析它的优势、劣势、机遇和挑战。通过 SWOT 矩阵的建构，深化避灾扶贫移民活动可采取 S—O（增长型）、W—O（弥补型）、S—T（拓展型）以及 W—T（防御型）等发展策略。