

山区避灾移民搬迁 政策执行研究

陕南的表述

何得桂 ◎ 著



人 民 出 版 社

山区避灾移民搬迁 政策执行研究

陕南的表述

何得桂 ◎ 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:周果钧

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

山区避灾移民搬迁政策执行研究:陕南的表述/何得桂 著.

-北京:人民出版社,2016.3

ISBN 978-7-01-015805-1

I. ①山… II. ①何… III. ①山区-移民-政策-研究-陕南地区
IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 023166 号

山区避灾移民搬迁政策执行研究

SHANQU BIZAI YIMIN BANQIAN ZHENGCE ZHIXING YANJIU

陕南的表述

何得桂 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:320 千字

ISBN 978-7-01-015805-1 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

贫困治理是现代化进程中政府的一项重要职能，也是全面建成小康社会的重要内容。推进扶贫开发位列“十三五”规划的十大目标任务，将实施一系列更加有效、更具针对性的重要发展举措。全面建设小康社会最繁重、最艰巨的任务在农村，特别是在贫困地区。党的十八届五中全会已明确提出：“到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”如何在脱贫攻坚中更好找到“穷根”，进行对症下药和靶向治疗显得尤为重要。精准扶贫和脱贫问题在这样的情势下应运而生，备受关注。实施精准扶贫和精准脱贫的基本方略，将构成“十三五”时期经济社会发展规划与实践的优先领域、重点领域，相关学术和政策研究也将成为当前及今后一个时期的热点。

习近平总书记2015年6月18日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中的地位得以正式确立，成为集中连片特困地区精准扶贫主要实现形式之一，并在实践中发挥着愈加重要的作用。

何得桂博士的专著《山区避灾移民搬迁政策执行研究——陕南的



表述》，抓住了推进精准扶贫中的一个关键性问题和有效实现路径，着重从政策执行视野就集中连片特困地区移民搬迁安置问题展开了深入、系统的研究，提出许多建设性意见和学术观点，值得引起重视。与其他同类成果相比较，本书至少具有以下4个鲜明特点：

一是意义重大，填补了陕南避灾移民搬迁研究的空白。陕南移民规模空前、公共投资大、类型复杂，将持续10年（2011—2020年）。以“避灾减贫”为特色的陕南地区避灾移民搬迁工程完全契合精准扶贫的要求，但是尚未引起学术界的足够关注。在这本书问世之前尚无专门研究这项被称为“新中国成立以来最大规模移民工程”的著作。得桂敏锐意识到移民搬迁安置的学术意义和政策价值，他是最早关注并持续跟踪研究陕南移民搬迁的学者之一。功夫不负有心人，经过“五年磨一剑”，他所撰写的首部系统研究陕南避灾移民搬迁安置的学术力作的出版将有效弥补既有研究缺憾，其学术价值和社会影响将进一步凸显。

二是富有社会关怀和学术关照，理论探讨与实践分析紧密结合。这部选题新颖且直面现实的《山区避灾移民搬迁政策执行研究——陕南的表述》是一项十分深入、“接地气”且能“以小见大”的研究成果，它较为系统地探讨了当前和今后一个时期集中连片特困地区推进精准扶贫方略中的一个重大理论和现实问题。书中大胆借鉴和充分运用人口迁移理论、治理理论、可持续生计理论、政策执行理论以及多源流理论等资源，对山区避灾移民搬迁安置政策执行进行系统、科学的分析。在实证分析的基础上，作者挖掘出了移民搬迁政策执行机制、政策纠偏机制和政策效应提升机制等具有解释力或普适性的避灾移民搬迁理论。作者对山区摆脱贫困和避灾移民搬迁政策执行力提升等做出了自己的解读，在务实创新中构建了超越已有的、体现精准扶贫与基层治理特色的移民搬迁安置理论。这些对于移民社会学和农村政治学理论的本土化应用做出了有益的探索 and 贡献。

三是视野开阔，方法科学，主线突出，研究有新意。纵观全书，

作者按照“避灾移民搬迁政策是如何实施的→避灾移民搬迁政策为何这么执行→如何提升避灾移民搬迁政策效益”的研究逻辑思路展开分析。全书以实证调查为主要方法，以制度分析为主线，以政策执行为重点，以移民风险规避和政策效应提升为主要关注点。在分析移民搬迁安置政策执行时并不局限于制度设计的本身，而是从政策的社会基础，特别是从“结构性制约”、基层治理的高度对山区移民搬迁政策进行了深入细致的研究。与此同时，这本书还基于“避灾减贫”的立场，对山区摆脱贫困的“治本之策”、移民搬迁式就近城镇化、基层行政生态改善、预防式治理的构建等方面进行分析与展望，研究的拓展性、前瞻性得以充分体现。值得肯定的是，这项研究摆脱了以往移民搬迁政策执行中政府视角和单一视角的窠臼，重点从移民搬迁对象的视角出发，同时结合公共部门和移民社区视角，对山区移民搬迁安置政策的实施及效果进行多视角、多维度的描述、分析和展望。

四是论析严谨，见解深刻，既有学术增量，又有咨政效用。不论是移民搬迁安置可成为山区摆脱贫困的“治本之策”的观点，还是重塑基层行政生态是提高公共政策执行力核心的发现；不论是“从被动型治理迈向预防式治理不仅是减灾治贫的发展方向，也是政府职能转型的可行之路”的洞见，抑或“移民搬迁式就近城镇化要成为中国新型城镇化发展的重要推进模式”的提出，都是在已有基础上的一种推进，有所发现、有所贡献。又譬如，作者在书中论述道：减少风险是环境改善和摆脱贫困的重要结合点，政府在这一进程中可以扮演更加积极、更具智慧的角色，而不是被动的应对者，更不能只是充当“灭火者”的角色。这对于政府职能转型和推动社会治理无疑都有诸多启发或借鉴之处。以“挖险根儿”和“拔穷根儿”为政策目的的陕南避灾移民搬迁为陕西省乃至全国推进移民搬迁安置创造了可借鉴、可复制、可推广的经验。如何更好推动精准扶贫“落地”，这部专著很好地回应了这个重要问题，值得对相关话题感兴趣的人士认真阅读。

本书作者何得桂博士对山区移民搬迁安置的持续跟踪和扎实研



究，引起了政府部门高度重视并形成良好的咨政作用。中共陕西省委书记赵正永、陕西省人民政府副省长庄长兴等省部级领导都对他所呈送的相关研究报告做出重要批示；陕西省国土资源厅、陕南移民搬迁工作办公室等工作部门主要领导同志予以采纳、应用，相关研究成果也被陕西省陕南移民搬迁工作领导小组采用。由陕西省陕南移民搬迁工作办公室主办的内刊《陕南移民搬迁》主动向得桂约稿并多次大篇幅刊登他的研究成果。这在一定程度上也体现出“顶天立地、理论务农”的学术精神，秉承了华中师范大学中国农村研究院的学术品格。

难能可贵的是，得桂长期从事山区发展与基层治理研究。他本科毕业后被保送到华中师范大学中国农村研究院攻读硕士学位，到西北农林科技大学任教之后又师从中国社科院农村发展研究所党国英研究员攻读博士学位，具有扎实的社会科学理论和方法训练，业已取得较为突出的学术成果。他以山区发展为核心关注点，积极参与农村改革发展协同创新中心、中国农村发展智库平台的学术活动，致力于探究新常态下政府在产权发展和片区贫困治理中的应有职能及其实现方式。基于翔实的文献、数据和资料，这本书系统分析了集中连片特困地区移民搬迁安置政策的出台、移民搬迁政策实施机制、政策执行偏差及影响、政策实施的主要制约因素以及移民搬迁效益如何提升等重要理论与现实问题。这一对区域性精准扶贫的实证研究，弥补了以往减贫与治理研究之不足，不少真知灼见给人以启发。

值得一提的是，这本书着眼于以移民搬迁安置为代表的精准扶贫政策执行分析，但是又不限于就“减贫”论“减贫”，而是将消除贫困、精准扶贫的推进视作一个国家转型、社会治理与政策执行的问题，它立足于典型的“陕南经验”，为政府角色与避灾减贫理论研究做出了新贡献。此外，该书图文并茂，有诸多图、表及个案材料，在陕南移民搬迁安置的基础资料数据等方面贡献良多。它对于集中连片特困地区精准扶贫与基层治理，特别是山区易地扶贫搬迁等相关方面

的后续研究十分重要。这是一项用数据和事实说话、以微观透视宏观，既有学术理论意义又有政策实践价值的研究成果。我相信，无论是关心中国精准扶贫及政策执行，还是关注基层治理与创新的研究人员和实务工作者，都能从这部著作中获益匪浅！

教育部“长江学者奖励计划”入选者，
华中师范大学中国农村研究院执行院长、博士生导师

邓大才 教授

2015年10月30日于武汉

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 大规模移民搬迁安置的研究背景	2
一、非自愿移民是尚未解决好的世界性难题	2
二、移民风险是中国发展进程中的重大问题	4
三、移民搬迁研究属于交叉的综合性研究课题	6
四、政策执行分析是提高移民搬迁效益的基础	8
第二节 移民搬迁政策执行研究的目的及意义	9
一、本书的主要研究目的	9
二、本研究的重要意义	10
第三节 国内外关于避灾移民搬迁的研究进展	12
一、国外研究状况评述	12
二、国内有关研究进展	17
第四节 研究思路、研究方法和数据资料	25
一、研究思路的阐述	25
二、研究方法的运用	27
三、研究区域的说明	30
四、数据资料的来源	31
第五节 创新之处、理论支撑与表述框架	33
一、本书的创新之处	33



二、相关概念的界定	35
三、理论资源的援借	38
四、本书的表述框架	43
第二章 避灾移民搬迁的动因与制度安排	48
第一节 陕南移民搬迁的历史渊源	49
一、明朝的陕南移民	49
二、清朝的陕南移民	51
第二节 避灾移民搬迁的现实背景	52
一、经济背景	53
二、社会背景	58
三、政策背景	64
第三节 避灾移民搬迁的制度设置	67
一、移民搬迁对象选择	68
二、主要的安置方式	70
三、资金筹集及补助	73
四、土地的利用政策	77
五、税费减免优惠政策	81
第四节 小结：摆脱贫困与减少风险的探索	83
第三章 山区移民搬迁安置政策的作用和实施机制	85
第一节 山区移民搬迁政策的作用分析	85
一、有力地改善人居环境	86
二、加快摆脱贫困的步伐	87
三、推动了生态文明建设	88
四、加强政府与社会互动	89
第二节 移民搬迁安置政策的实施机制	92
一、“规划蓝图”再界定	93

二、“条块配合”的运作	97
三、“认知差异”的搬迁	103
四、“规则摩擦”的实践	105
五、“考核奖惩”的手段	108
第三节 小结：在机制构建中实施移民搬迁安置	114
 第四章 避灾移民搬迁政策执行偏差及影响	117
第一节 移民搬迁政策的成效评估	117
一、经济效益较为突出	118
二、生态成效比较明显	121
三、社会效应较为显著	123
第二节 政策执行偏差的主要表现	128
一、“搬富不搬穷”现象	128
二、“见户不见人”现象	131
三、“四移四不移”问题	136
四、规划选址的不到位	140
五、项目管理的不严格	142
六、“背皮”搬迁现象	150
第三节 政策执行偏差的影响分析	152
一、搬迁对象不能公平享受政策	152
二、加重了搬迁对象的经济负担	154
三、阻碍了移民搬迁的均衡发展	155
四、削弱政策公信力与预期效果	156
第四节 小结：提高移民搬迁政策执行力	157
 第五章 避灾移民搬迁政策实施的结构性制约	159
第一节 土地资源与环境承载压力	160
一、土地供应困难	160



二、人地关系紧张	164
三、环保压力变大	169
第二节 移民综合成本与资金困境	172
一、资金缺口多	173
二、融资难度大	175
三、移民成本高	178
第三节 产业支撑与社会保障乏力	181
一、产业发展缓慢	182
二、就业渠道狭窄	184
三、社会保障不足	187
第四节 小结：亟待破解多重结构性困局	191
 第六章 避灾移民搬迁政策执行的非结构性制约	193
第一节 畏难情绪与急功近利思想	194
一、移民干部的“四怕”	194
二、搬迁户“两种心理”	196
三、基层组织的“冒进”	199
第二节 移民搬迁型社区治理之困	201
一、规模与结构的失衡	201
二、基础设施乏善可陈	203
三、功能运行机制不健全	206
四、公共参与及管理的难题	208
第三节 乡村精英俘获与治理不善	210
一、搬迁顺序的选择	211
二、移民资源的分配	213
三、管理服务供需失衡	214
第四节 小结：非结构性制约与制度软化	219

第七章 山区移民搬迁政策的农户响应和社会适应	221
第一节 压力之下的抉择和参与	222
一、有形的经济压力	222
二、无形的精神负担	226
三、可怕的安全压力	228
四、缺失的移民参与	229
五、多重的社会排斥	232
第二节 移民搬迁的家庭策略	236
一、举债型搬迁	236
二、分批次下山	237
三、被迫上高层	238
四、钟摆式迁移	240
五、弱者的武器	242
第三节 搬迁之后的陕南移民适应状况	244
一、社会适应状况的总体描述	245
二、部分移民搬迁户生活不适应	248
三、影响陕南移民社会适应的因素	254
第四节 小结：任重道远的山区移民搬迁	259
第八章 提升移民搬迁政策综合效应的机制和路径	261
第一节 在高位推动中进一步完善制度的顶层设计	262
一、争取中央更多支持，升级陕南移民工程规格	262
二、创新移民安置模式，推动跨区域的移民搬迁	263
三、加快移民法治建设，制定避灾移民搬迁条例	264
四、加强统筹协调推进，注重避灾移民风险防范	265
第二节 在精准搬迁中实现公平有序的移民活动	267
一、切实摸清基本情况，确保有序搬迁	267
二、制定移民轮候计划，突出搬迁重点	268



三、健全信息管理系统，推进公平迁移	269
第三节 在创新管理中确保搬迁群众“稳得住”	270
一、严格分户管理，完善建房补助方式	270
二、强化资金管理，统筹破解资金难题	271
三、用地科学管理，积极化解土地瓶颈	273
四、加强项目管理，构建制度化监管体系	276
五、创新社区管理，提高移民的社会适应度	278
第四节 在精确施策中提高移民发展的可行能力	280
一、增收配套到户，加大产业培育扶持力度	281
二、开展技能培训，增强移民自我发展能力	283
三、完善社会保障，确保搬迁移民生活质量	284
四、鼓励基层探索，持续提升典型示范效应	286
第五节 小结：在改革创新中释放移民搬迁的综合效应	287
 第九章 结论评述与研究展望	289
第一节 本书的主要研究结论	290
第二节 未来研究展望与路径	296
 参考文献	303
 附录	310
附录一 陕南地区移民搬迁安置工作实施办法（暂行）	310
附录二 陕南地区避灾移民搬迁调查问卷	317
 后记	322

第一章 绪 论

推进集中连片特困地区加快摆脱贫困既是中国政府和社会长期关注的重大现实课题和战略决策问题，也是今后脱贫攻坚最为艰难的主战场、促进区域均衡发展和提高扶贫开发效益的关键领域。移民搬迁政策作为新型城镇化背景下推进精准扶贫最为直接和有效的实现形式，2011年以来在中西部贫困地区和环境脆弱区域被广泛应用。陕西、贵州、江西、宁夏、甘肃等10多个省（自治区）纷纷推出了内容及出发点大同小异的移民搬迁规划并在一定程度上付诸实践。从全国层面来看，通过移民搬迁安置一批农村贫困人口将成为今后一个时期我国政府实施“四个一批”扶贫攻坚行动计划^①的不可或缺的组成部分。与此同时，大规模移民搬迁安置活动能否实现“搬得出、稳得住、能致富”的政策预期目标，

① 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涉及乌蒙山、武陵山、滇桂黔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，通过移民搬迁安置一批，通过低保政策兜底一批，通过医疗救助扶持一批，实现贫困人口精准脱贫。具体参见《谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保农村贫困人口到2020年如期脱贫》，《人民日报》2015年6月20日。



不仅仅取决于制度设计，更取决于政策执行。

第一节 大规模移民搬迁安置的研究背景

包括易地移民搬迁在内的精准扶贫方略的实施，将构成中国“十三五”时期经济社会发展规划与实践的优先领域、重点领域，相关学术和政策研究也将成为今后一个时期的热点。

一、非自愿移民是尚未解决好的世界性难题

移民问题是当今中国、也是当代世界的重大问题之一。纵观全球，移民已成为世界性的难题。愈演愈烈的非法移民作为一个综合性难题已经困扰着许多发达国家，特别是欧洲国家。日益强劲的大规模内部移民流动所引起的负面效应及其对社会稳定的重大影响是发展中国家，特别是中国、印度等国的一道“难解之题”。

移民问题不仅是中国改革开放以来社会发展研究领域的热点话题，也成为世界性的科学研究前沿领域之一。无论是全球化背景下的国际移民，还是国家内部的移民流动；也不论是具有规划性色彩的移民搬迁，还是有选择性特征的移民搬迁；这些都越来越引起各国政府和学术界的关注。作为世界上移民人数最多的发展中国家，特别是我国非自愿移民问题在国际上引起了广泛、强烈的关注。无论是中国1949年以来开展的水利水电工程移民，还是自20世纪80年代以来进行的扶贫移民、生态移民以及2008年汶川大地震后的灾害移民、避灾移民，在当今世界上所拥有的先行性和独特性都十分明显，非常值得社科界专家学者展开深入调查和研究，挖掘和发现内在规律，更好地推动减贫与发展。

移民是人口在不同地点之间迁移或流动及其社会经济恢复重建活动的总称。有学者认为：“移民是具有一定的数量、一定的距离，在迁入地居住了一定时间的迁移人口。”^① 美国人口统计学家皮森特（Petersen）

^① 葛剑雄著：《中国移民史》，五南图书出版公司2005年版，第10页。

于20世纪50年代按照迁移力量所做出的分类方案确立了强迫、自愿两级对立的基调,并至今仍为人们广泛引用。^① 根据能否自愿选择的标准,可将移民分为自愿移民和非自愿移民两类。工程移民、生态移民、灾害移民、扶贫移民、环境移民和战争移民等移民均属于非自愿移民范畴。在1990—1999年的10年中,全世界因为开发活动导致的非自愿移民约有1亿人,而在2000—2009年,这一数字已增加到1.5亿人。自1998年开始,自然灾害导致的人口迁移数量超过了因战争和其他冲突而出现的迁移人口。^② 新中国成立以来,已经产生工程建设征地拆迁移民7000多万人,其中1949—2008年动迁水库移民1930万人。中国正在实施的生态移民,2030年前约迁移1000万人。此外,为减少贫困而进行的扶贫移民,涉及的人口也十分庞大。据亚洲发展银行报告,2010年仅洪涝、强风暴雨等灾害就迫使3000多万(次)人转移。从全球视野看,不论是中国、巴西、印度、俄罗斯等经济社会发展迅速的人口大国,也不论是非洲、中亚、东南亚、南美等大量的发展中的国家或地区,非自愿移民活动都是步履维艰。

非自愿移民实施起来极为艰巨复杂,尤其是当它与那些有专门技能的人为寻找全新的发展或提高生活质量的机会而自愿移民相比较时。人口的非自愿迁移对于任何个体而言并非都是简单的一个过程,他们要面临着离开世代居住的家园,离开熟悉的生活环境、土地和社区,改变很长时间所形成的生产生活方式、经济系统及社会网络,以及经历与亲邻离别的心理煎熬和精神苦痛,不得不重构家庭和个人可持续发展的生计系统,等等。这具有利益相关人群的不可选择性,这部分群体由那些不同性别、不同年龄、多种社会阶层的人所构成,其观念和谋生能力有所

① 参见 Petersen, W. A. "General Typology of Migration", *American Sociological Review*, 1958, 23 (3), pp. 256—266.

② 参见 Keane, D. "The Environmental Causes and Consequences of Migration A Search for the meaning of Environmental Refugees", *Georgetown International Environmental Law Review*, Winter, Accessed on July 13, 2008, [Http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3970/is_200401/ai_n93538](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3970/is_200401/ai_n93538).