



告别贫困

——陕南移民搬迁与精准扶贫纪实

何得桂等 / 著

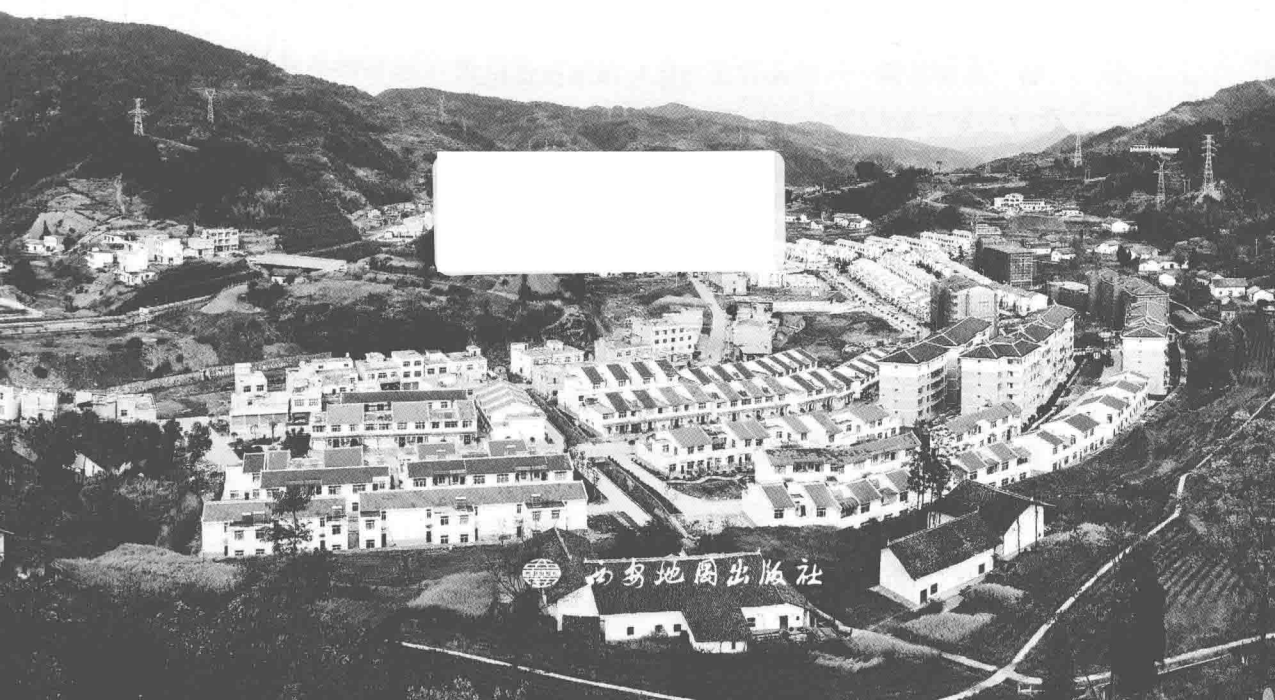


告别贫困



陕南移民搬迁与精准扶贫纪实

何得桂等 著



西安地图出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

告别贫困：陕南移民搬迁与精准扶贫纪实 /
何得桂等著. —西安：西安地图出版社，2019.3

ISBN 978-7-5556-0510-2

I. ①告… II. ①何… III. ①移民—
人口流动—研究—陕西 ②扶贫—研究—陕西
IV. ① D632.4 ② F127.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 060899 号

著作人及著作方式：何得桂等 著
责任编辑：杨芸

书 名 告别贫困——陕南移民搬迁与精准扶贫纪实

出版发行	西安地图出版社
地址邮编	西安市友谊东路 334 号 710054
印 刷	陕西海丰印刷有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	16.5
字 数	327千字
版 次	2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5556-0510-2
定 价	49.00 元

版权所有 侵权必究

前言

中国共产党领导的中国革命、建设与改革，其根本目的就是为了消灭贫困、实现共同富裕。认真做好反贫困工作、加快摆脱贫困，是由中国共产党的宗旨决定的，而改善民生是反贫困的基本目的。

众所周知，我国全面建成小康社会，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经明确提出，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。党的十九大报告指出，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会，是我们党的庄严承诺。

习近平总书记告诫说：“我们不能一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下，这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度。”

易地扶贫搬迁，是实施精准扶贫、精准脱贫基本方略的重要组成部分，是打赢脱贫攻坚战最难啃的硬骨头；也是积极推进新型城镇化，尽快补齐贫困地区发展短板，有效促进乡村振兴的重要抓手。

2015年6月18日，习近平总书记在贵州调研期间，在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”。移民搬迁在新时期脱贫攻坚中的地位得以正式确立，并在实践中发挥着十分重要的作用。

2016年7月19日，习近平总书记在宁夏回族自治区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。”

习近平总书记在2018年新年贺词中用典释义“安得广厦千万间，大庇天下

寒士俱欢颜”。可见，让贫困群众“住有所居”的重要性，也进一步彰显了易地扶贫搬迁的价值与使命。

2011年以来，陕西、贵州、江西、宁夏、甘肃等10多个省（区）纷纷推出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。”

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。

陕西于2011年正式启动实施陕南地区避灾移民搬迁工程和陕北白于山区扶贫移民搬迁工程，并持续至今。

前者搬迁规模达60万户、240万人，后者涉及迁移10万户、人数约40万。2014年，涉及约100万搬迁对象的秦岭北麓和渭北旱塬地区移民搬迁工程也启动实施。从此以后，有计划、有组织的移民搬迁工程已经覆盖陕西三大区域。

其中，最为引人注目的是陕南移民搬迁工程。它以减贫与发展为宗旨，在政府的组织、指导和帮助下，通过预防式治理的方式来有效地规避自然灾害风险及其他社会风险，加快秦巴山区摆脱贫困的步伐。

在推进陕南移民搬迁工程过程中，陕西坚持脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，层层夯实责任，强化精准施策。由注重外部帮扶，向重视外部帮扶与激发内生动力并重转变；以基础设施建设为主，向产业就业转变；由大规模搬迁建房为主，向搬迁后社区配套和移民社区治理转变，走出了一条符合陕西实际、具有陕西特色的减贫之路，打好决胜深度贫困的关键之战。

陕西针对移民（脱贫）搬迁中存在的一系列难题，锐意进取、大胆创新，探索出了“三精”管理、社区+工厂、先业后搬、层次搬迁、新民风建设等一系列好经验、好做法，从而不仅有效地破解所遭遇的各种难题，也有力地提升了精准扶贫的整体工作水平。统筹近期脱贫与长远发展，把培育产业作为根本之策，全面推行“企业+基地（合作社）+贫困户”模式，大力培育新型农业经营主体和

技能型农民，带动贫困群众增收致富。

2018年，陕西全面完成后三年（2018—2020年）的扶贫搬迁任务，积极推广“社区+工厂”“社区+景区”“社区+园区”等就业模式，因户因人解决好搬迁群众的就业问题，认真推进“三问三解三促进”行动计划，确保移民搬迁实现“搬得出、稳得住、有就业、能致富”的目标，更好地助力精准扶贫、精准脱贫，以及乡村振兴。

陕南移民（脱贫）搬迁，按照中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求，认真贯彻落实“五大”发展理念和习近平总书记关于脱贫攻坚的重要论述，坚持以避灾减贫为统领，抛弃简单复制农村的理念，坚持集中安置为主，以地质灾害户、洪灾户、贫困户搬迁为重点，核心是追求“以搬促变”，推动移民搬迁与“三农”工作、乡村振兴战略的互促互赢。

陕西省委、省政府把移民搬迁作为解决连片贫困区、灾害易发区、生态功能区“三区叠加”地区发展的重要抓手。从长远看，能从根本上改善数百万群众的生产生活条件，挖掘发展潜能。从当前看，一方面，有利于增加群众福祉，提高惠民政策的覆盖面，让广大群众更多地享受到改革发展的成果，促进社会和谐和乡村振兴；另一方面，有利于加强对贫困地区基础设施和公共服务的投入，带动有效投资快速增长，形成促进经济增长的新动能。

通过七年的积极探索和认真实践，陕南移民搬迁工程累计搬迁41.6万户，共计152.4万人。移民搬迁发挥了改善民生、保护环境、促进发展、提升治理的综合效应，产生了良好的社会效应和显著的“溢出效应”。

陕南移民搬迁脱贫工作成绩显著，既赢得了人民群众的认可和支持，也得到了中央和社会各界的高度肯定。“搬得出、稳得住、能致富”的目标基本达成，移民搬迁“陕西样本”成为全国脱贫攻坚的一面旗帜。

2014年春节前，李克强总理在陕南地区视察时强调：“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。”同时指出，要将扶贫开发和经济社会发展规划、新型城镇化规划相结合，斩断复制贫困的链条。

可以说，李克强总理的上述讲话代表中央对陕南移民搬迁给予了充分肯定，

移民搬迁是能够斩断贫困链条的，也有利于新型城镇化发展。

2016年3月24日，中央财经委员会办公室的相关领导在陕西省调研时，明确指出：“中央制定脱贫攻坚‘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，中央政治局相关领导在商洛调研时指出，陕西为国家做了贡献，这个历史我们应该记住。从权威的角度肯定了陕西易地扶贫搬迁工作的意义和价值。

陕南移民搬迁工程的实施，是精准扶贫、精准脱贫的生动且成功的实践。兼顾避灾、扶贫、生态和发展等多维目标的移民搬迁活动，是推进精准扶贫的重要路径，也是推动贫困地区加快发展的关键举措之一。开展大规模的移民搬迁活动，促使集中连片特困地区的社会整体福祉有了大跨越。移民搬迁的推进，惠及陕西山区数百万的民众，产生了巨大的综合效益，也为全省乃至全国更好地推进易地扶贫搬迁创造了可借鉴、可复制、可推广的宝贵经验。这对于我国全面打赢脱贫攻坚战，促进乡村振兴，提供了诸多有益的启示。

目 录

第一章 尊重规律 敢为人先 移民搬迁工程的启动·····	1
第一节 下马看花：重新认识陕南·····	1
第二节 陕南移民搬迁的决策形成·····	6
第三节 陕南移民搬迁的政策设计·····	13
第四节 春雷乍响：陕南移民搬迁工程的启动·····	19
第二章 遵循“三步走”工作法 移民搬迁成效斐然·····	27
第一节 明确移民规划 保障有序搬迁·····	30
第二节 全力落实就业 探索多元增收·····	41
第三节 生活全面提升 实现稳定脱贫·····	57
第四节 压茬推进：“三步走”工作法的特点与成效·····	67
第三章 探索实施“三精”管理 移民搬迁风生水起·····	71
第一节 移民搬迁的“三精”管理模式·····	72
第二节 精准搬迁 落实“搬得出”·····	75
第三节 精细管理 保证“稳得住”·····	86
第四节 精确施策 实现“能致富”·····	91
第五节 足履实地：“三精管理”的成效与影响·····	94
第四章 大力推行“五位一体”管理模式 搬迁脱贫动力强劲·····	99
第一节 “五大举措”同步推进·····	100
第二节 “五位一体”管理模式紧密联结·····	125
第三节 相生相成：“五位一体”管理模式的思考·····	131
第五章 坚持聚焦“三率”目标 浓墨重彩书写华章·····	135
第一节 陕西移民搬迁的“三率”目标·····	136

第二节	系统筹措 保证开工率	138
第三节	跟进监管 严抓建成率	145
第四节	多重保障 提升入住率	156
第五节	精进不休：实现“三率”目标的进一步落实	171
第六章	培育产业发展 因户因人实现“能致富”	175
第一节	稳步推进移民搬迁后续产业的培育发展	178
第二节	准确把握搬迁后续产业的影响因素	180
第三节	发展移民搬迁后续产业的主要模式	186
第四节	广开门路：搬迁后续产业发展的多重路径	191
第七章	将改革进行到底 移民搬迁的“陕西贡献”	201
第一节	举世瞩目：陕南移民搬迁取得的巨大成就	202
第二节	陕南移民搬迁的整体形塑与本书的主要结论	203
第三节	移民搬迁“陕西贡献”的内涵提炼与讨论分析	208
第四节	百尺竿头须进步：实现陕南移民搬迁的“再领先一步”	217
附录 1	陕南移民搬迁与精准扶贫大事记	224
附录 2	移民搬迁的基层探索与典型案例	235
	典型案例之一——安康：多管齐下实现易地扶贫搬迁扎实开展	235
	典型案例之二——安康：扎实开展“三问三解三促”，推动移民搬迁“再升级”	238
	典型案例之三——镇安县围绕“三精”要求 突出宜居 开展“双示范”社区创建工作	240
	典型案例之四——丹凤县易地搬迁开启贫困群众幸福新生活	243
	典型案例之五——石泉县搬出新天地 过上好日子	246
	典型案例之六——勉县拓展易地扶贫搬迁 夯实乡村振兴之基	248
	参考文献	251
	后记	253

第一章

尊重规律 敢为人先 移民搬迁工程的启动

移民搬迁，既集中体现了陕西省委、省政府的为民情怀、尊重规律的科学精神，又充分体现了历届陕西省委、省政府领导班子以民为本的责任与担当。长期以来，自然灾害多发、贫困程度深、生态责任重、发展差距大，是陕南地区的最大问题。特别是这里集自然灾害多发区、南水北调主要水源地、革命老区、秦巴山集中连片特困地区、国土主体功能区划中的限制开发区于一体，灾害、生态与贫困问题更为突出。陕南地区 2001—2010 年因灾死亡或失踪超过 590 人，直接经济损失 460 多亿元。2010 年 7 月 13 日至 18 日，陕南发生特大洪涝、地质灾害，造成 73 人死亡，121 人失踪。陕南的灾情惊动了中央，时任国务院副总理回良玉亲临一线参与救援。

基于对自然灾害、贫困程度、生态环境等多方面的综合判断，在没有成熟的理论可供指导和成功的经验可供借鉴的情势下，陕西省政府勇于探索、不怕困难、敢于担当，把反贫困、移民搬迁的责任主动扛在肩上，及时做出实施移民搬迁工程的重大决策、科学决策。2010 年 7 月 22 日至 23 日，陕西省相关领导在安康检查指导防汛救灾工作时，经思考、酝酿，提出用 10 年时间对陕南三市居住在危险地段、生产生活困难的群众实施移民搬迁。陕西拿出“敢教日月换新天”的勇气，向灾害风险和贫困问题全面宣战，把为百姓谋福祉作为党和政府的最大责任。

第一节 下马看花：重新认识陕南

自然灾害多、生态责任重的自然状况，贫困程度深、发展差距大的社会经济状况，是陕南地区的最大实际，陕南移民搬迁正是在准确把握陕南地区这些特点的基础上做出的。为对陕南移民搬迁工程决策的形成基础及依托进行更为丰满、充实的介绍，本节将对陕南进行简要介绍，对陕南的自然条件特点，以及陕南的经济社会特点

进行较为详细的描述,使读者对陕南移民搬迁的背景有更全面而深入的了解。

一、陕南地域与人口情况

陕南是指陕西南部地区,北靠秦岭、南倚巴山,汉江自西向东穿流而过。根据2012年陕西省地理国情监测成果确定,陕南—关中界线:由西向东依次为陈仓区—凤县分界;渭滨区—凤县、太白县分界;太白县桃川镇东界、南界;周至县厚畛子镇;周至—佛坪、宁陕分界;鄠邑区—宁陕分界;长安区—柞水县分界;蓝田—柞水、商州区分界;洛南县—商州区、丹凤县分界^①。

陕南地区从西往东,依次为汉中、安康、商洛三个地市。

汉中市辖汉台区、南郑区、城固县、留坝县、勉县、佛坪县、略阳县、宁强县、西乡县、镇巴县、洋县2区9县。市域总面积达27246平方千米,全市2010年底常住人口数为341.76万人。^②

安康市辖汉滨区、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县1区9县。市域总面积达23529平方千米,全市2010年底常住人口数为263.08万人。

商洛市辖商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县1区6县。市域总面积达19292平方千米。全市户籍人口251.74万,全市2010年底常住人口数为234.29万人。

二、陕南自然条件特点

陕南地区地处秦巴山区,自然条件特征鲜明,有着丰富的自然资源,自然风光景色宜人,并承担着巨大的生态责任;但同时,自然灾害特别是洪涝灾害和地质灾害频发,常造成重大生命与财产损失。

(一) 自然资源丰富

陕南的水、热、林、草资源及土特产品、矿藏等自然资源极为丰富。陕南有种子

①陕北关中陕南准确界定. 陕西省地情网. 2012-01-10

②陕西省统计局. 陕西省统计年鉴[Z], 2011

植物 3 000 余种，野生动物 400 多种。陕南盛产蚕丝、苧麻、茶叶、生漆、桐油、棕片等数十种土特产品，以及杜仲、天麻、麝香、五倍子等珍贵中药材，早已在清代中叶就饮誉长江，远销国内外。除金、银、铜、铁、硫等矿藏外，汞、镉、铅、锌等矿的储藏量在全国也位居前列。陕南的水能资源藏量丰富，是长江最大的支流汉江的发源地，自宁强起源流经汉中、安康地区进入湖北。陕南东部地区有汉江支流——丹江，经由商洛地区流入湖北。

汉中市北依秦岭，南靠巴山，中部为汉中盆地，地貌类型多样，但是以山地为主。山地占总土地面积的 75.2%（其中，低山占 18.2%，中、高山占 57%），丘陵占 14.6%，平坝占 10.2%。全市森林覆盖率达 51.2%，植被覆盖率 56%，林地面积居陕西省第一。此外，汉中是中国西部有利成矿带之一，是陕西省重要的矿产富集区。

安康市地处陕西省东南部，居川、陕、鄂、渝交接部。南依巴山北坡，北靠秦岭山脉主脊，汉江横贯东西，河谷盆地（安康盆地）居中，地貌呈现南北高山夹峙，河谷盆地居中的特点。在全市土地面积中，大巴山约占 60%，秦岭约占 40%；山地约占 92.5%，丘陵约占 5.7%，川道平坝占 1.8%。全市森林覆盖率 65%。森林蓄积量累计 6 500 万立方米，林地保有量 2 878 万亩（1 亩≈666.67 平方米），湿地总面积 43.27 万亩。此外，安康是南水北调中线工程的核心水源区。

商洛市位于陕西省东南部，秦岭南麓与鄂、豫两省交界，地形地貌结构复杂，素有“八山一水一分田”之称，境内有秦岭、蟒岭、流岭、鹞岭、新开岭和郧岭六大山脉，沟壑纵横，河流密布。在全市土地面积中，低山地形占 70.86%，中山地形占 16.28%。全市森林覆盖率 62.3%，活立木总蓄积量 4 318 万立方米，有林地共 1 822 万亩。此外，安康矿产资源较为丰富，特别是铁矿储量占全省储量的 49.8%，中药材品种丰富，素有“秦岭药库”之称。

丰富的自然资源也使陕南承担着重大的生态责任。陕南是我国南水北调中线工程最重要的水源涵养区和国家主体功能区划确定的生态保护功能区，保持生态多样性和水质清洁安全，已经成为法定责任。随着生态文明建设的持续推进，陕南地区承担着越来越重要的护养山水、治理生态的任务。

（二）自然灾害频发

陕南地区山大沟深，区域地质构造复杂，地质环境脆弱，易滑地层分布广泛。同时，降水分布不均，瞬间多发性强降雨、暴雨频繁。这导致陕南地区自然灾害频发，尤其在每年的 5 月至 10 月底期间，以泥石流、山体滑坡为主的地质灾害易发区占陕

南地区总面积的 50% 以上。陕南历史上灾害频发，毁灭性危害严重，防范难度大，治理成本高。1949 年以来，陕西每隔四年左右就有一次较大规模的自然灾害，其中最多一次死亡达 1 800 多人。频繁灾害使陕南长期陷于“受灾—重建—再受灾”的恶性循环，给人民群众造成了巨大的生命和财产损失。

仅在 2001 年至 2010 年的 10 年里，陕南地区因灾死亡或失踪 590 多人，直接经济损失 460 多亿元。以安康为例，2000 年 7 月 31 日，紫阳县暴发洪水泥石流，造成 203 人死亡。2003 年 8 月 29 日，紫阳县桐木乡暴发泥石流，造成 47 人死亡，20 人失踪。2007 年 8 月 9 日，岚皋县小道镇、汉滨区新坝乡暴发泥石流，造成 28 人死亡。在 2010 年发生的百年一遇的洪灾中，陕西 11 个重灾区全在陕南三市。

三、陕南经济社会发展的特点

陕南所处的自然条件，极大地限制了其经济社会的发展。在党和人民的努力下，经过不懈的奋斗，虽然陕南三市的经济社会取得较为明显的发展，但是发展水平仍然处于滞后状态，而且发展差距大，贫困问题非常突出。秦巴山区是我国 14 个集中连片特困地区之一。

（一）经济社会发展滞后

陕南地区经济社会发展滞后，经济总量小，人均收入低；一二三产业发展均受到限制，不成规模，技术水平相对较低。

1. 经济总量与人均收入水平低

2010 年，汉中市实现生产总值 509.70 亿元，社会消费品零售总额 157.50 亿元。2010 年，汉中市城镇居民人均可支配收入 14 509 元，农民人均纯收入 4 183 元。

2010 年，安康市全年生产总值 327.06 亿元，社会消费品零售总额 110.78 亿元。2010 年，安康市城镇居民人均可支配收入 14 642 元，农民人均纯收入 3 976 元。

2010 年，商洛市全年生产总值 285.90 亿元，社会消费品零售总额 79.19 亿元。2010 年，商洛市城镇居民人均可支配收入 14 811 元，农民人均纯收入 3 605 元。

总计，2010 年，陕南地区实现生产总值 1 122.66 亿元，社会消费品零售总额 347.48 亿元。

陕南地区仍然是陕西经济社会的落后地区。2010 年，陕西省全省的国民生产总值已达 10 123.48 亿元，全省财政收入已达 1 801.107 亿元。陕南地区的生产总值与

财政收入,仅占陕西全省的很小一部分。2010年,陕西省全省城镇和农村的人均可支配纯收入分别达到了15 695元和4 105元,陕南地区的城镇、农村人均可支配收入明显落后于全省的平均水平,陕南地区能否与陕西省全省共同步入小康社会,面临着巨大的挑战。

2. 农业发展受限明显

秦巴山区的地理条件有限,导致陕南地区农业,特别是种养殖业的发展受限明显。陕南人均耕地占有面积小。2010年,每一个乡村人口占有耕地面积,汉中市、安康市、商洛市平均分别仅为0.07公顷(1公顷=1万平方米)、0.08公顷、0.07公顷。耕地面积狭小,且分布零散破碎。以安康市白河县为例,白河县耕地总面积为30 280公顷,分为23 439地块,平均每村有118块耕地,最多的村庄有492块耕地。

在如此狭小而破碎的耕地上,难以开展规模经营,并造成农业技术的投入不足,技术水平落后,农作物收益较低。频繁发生的洪涝与地质灾害,更是造成了农业收入的严重不稳定。如2010年7月13日—18日,大范围强降雨引发的洪涝与地质灾害,导致陕南10.1万公顷农作物受灾,其中绝收1.8万公顷。

2010年,汉中市全市农林牧副渔业总产值190.34亿元,安康市全市农林牧副渔业总产值115.69亿元,商洛市全市农林牧副渔业总产值100.35亿元,陕南地区的农林牧副渔业总产值总计为406.38亿元。而2010年,陕西省全省农林牧副渔业总产值已达到1 666.057亿元,陕南地区农林牧副渔业总产值不足全省的四分之一。

3. 二、三产业分散落后

受到地区的条件限制,陕南地区的二三产业的发展同样落后、分散,亟待大力开发。

2010年,汉中市全市规模以上工业总产值404.41亿元,安康市全市规模以上工业总产值192.15亿元,商洛市全市规模以上工业总产值176.99亿元。2010年,陕南地区的规模以上工业总产值为773.56亿元。2010年,汉中市全市第二产业总产值为199.50亿元,安康市全市第二产业生产总值为130.95亿元,商洛市全市第二产业生产总值为117.82亿元。而2010年,陕西省全省规模以上工业总产值已达11 199.84亿元,第二产业产值已达5 446.10亿元,陕南地区规模以上工业总产值和第二产业总产值,均不足全省总量的一成。

陕南地区工业技术亟待升级,而且居住分散、基础设施不完善,导致难以实现特色产业的集约化、规模化发展。陕南地区多数县区没有形成主导的特色产业,且缺少具有广大市场的大品牌带动,产品影响力、竞争力严重不足。

陕南地区第三产业，特别是物流业、服务业等新兴产业尚处于起步阶段。2010年，汉中市全市第三产业生产总值为 199.81 亿元。安康市全市第三产业生产总值为 129.04 亿元，商洛市全市第三产业生产总值为 110.03 亿元，而陕西省全省第三产业总产值已达到 3 688.93 亿元，陕南地区仅占陕西全省的很小一部分，需要巨大的劳动力投入和市场培育。

（二）发展差距大，贫困问题严重

陕南地区还存在着较大的发展差距。在河谷、江边相对平坦地带的城区，人民能获得相对足够的基本生活资源。而在秦巴山区深处，自然条件恶劣、生产生活与发展资源紧缺的人民，则长期处于深度贫困状态。

经过多年扶贫开发，陕南地区贫困状况有了一定改善，但是，贫困问题依然突出，“三农”问题远未从根本上得到解决，减贫任务依然艰巨。陕南地区仍然是陕西全面建设小康社会的“短板”。2011 年底，陕南三市经济总量仅为全省的 11.4%，农村居民人均收入仅为全国平均水平的 71%。所辖 28 个县（区）中，27 个处于秦巴山区连片特殊困难区。其中，24 个为国家级重点扶贫县。商洛市所辖全部县（区）均为国家级贫困县（区）；安康市所辖 1 区 9 县，除平利县外，均属国家级贫困县（区）；汉中市所辖 2 区 11 县，除汉台区、南郑区、城固县外，均属国家级贫困县（区）。

通过 2014 年的贫困识别，陕南三市还有贫困人口 303.5 万人，占全省贫困人口总数的 67%。在陕南的贫困人口中，因灾致贫和因生存条件差致贫的人口为 288 万人，占陕南三市贫困人口的 95%。这些群众基本上散居在偏远深山，基础设施严重滞后，而建设和维护的成本极高，基本公共服务难以有效覆盖，长期以来发展受限，增收困难，生活艰苦，因灾致贫、因灾返贫现象十分突出，是扶贫工作的重中之重和难中之难。

第二节 陕南移民搬迁的决策形成

陕南移民搬迁是中华人民共和国成立以来，移民搬迁规模最大的工程，是尊重自然规律和社会经济发展规律的表现。陕南移民搬迁工程的决策突显了陕西省委、省政府“尊重规律”“敢为人先”的作风，在 2010 年陕南遭受特大自然灾害后，陕西省审时度势，认真论证，正式形成启动陕南移民搬迁的决策。

一、陕南移民搬迁决策形成的导火索

（一）2010年陕南特大自然灾害的暴发与救援

2010年7月至8月，陕南三市同期内多点暴发特大洪涝灾害和地质灾害，遭受重大人员伤亡和财产损失。2010年7月14日，陕南地区发生了降雨。在7月16日发展为大范围强降雨，先后在柞水—宁陕、南郑—勉县—宁强、镇巴—紫阳—岚皋出现了三个主要暴雨区，有15个县累计降雨量超过100毫米，五个县降雨量超过50毫米。最大降雨量为镇巴县，达202毫米。汉江干支流相继涨水，安康水库遭遇50年一遇的入库洪水。

陕西省委、省政府对此高度重视，及时做出安排部署，确保了抗洪抢险工作有力有序开展。7月18日下午，陕西省防汛抗旱总指挥部办公室（以下简称陕西省防总）根据汉江安康段汛情，启动了汉江防汛Ⅲ级应急响应行动。经省、市防总商讨研究，同日16时，安康市发布了城区防汛1号令，紧急撤离了汉滨、旬阳、白河三县（区）低洼危险地带人员2.3万人。7月19日，陕西省政府做出重要批示，要求“陕南三市全力以赴做好抗洪救灾工作，确保损失降到最低限度”。截至当日19时，陕西省防总五次向汉中、安康、商洛三市发出防抗暴雨洪水和山洪、泥石流防御工作紧急通知，陕南三市各级全力以赴地做好防汛工作，安康共安置转移、营救群众7.12万人，汉中累积转移受威胁群众3664人。

2010年7月20日下午，陕西省应急管理办公室通报了陕西省南部地区遭受暴雨洪涝灾害的有关情况。主要暴雨区降水量接近或超过1953年以来的最高历史记录，为百年一遇。汉江干流安康段形成洪峰流量为50年一遇，沿江支流有的甚至出现500年、1000年一遇。截至7月20日22时，汉中、安康、商洛三市共有24个县（区）166万人受灾，因灾死亡41人，失踪107人。倒塌和严重损毁房屋8720户、27160间，一般毁坏房屋27200户、80200间。另外，农作物和基础设施受损严重，10.1万公顷农作物受灾，其中绝收1.8万公顷。两条国道、4条省道和35条县道、115条乡道和1478条村道，8个县城、132个乡镇交通先后中断。通信、供电设施和水力设施也遭受了非常严重的损失。初步估计，直接经济损失达24.89亿元。

2010年7月23日12时至7月24日16时，商洛市7个县（区）再次遭受特大暴雨灾害，并导致洪涝地质灾害险情频发。截至2010年7月27日，7月14日以来的两轮强降雨引发的山洪、滑坡、泥石流等灾害，已造成陕西省全省461万人受灾，

紧急转移安置 81.3 万人，因灾死亡 127 人，失踪 201 人。灾害还导致陕西各地公共基础设施受到了严重损害。

（二）救灾抢险中移民搬迁思想的初步形成

2010 年 7 月 21 日下午，陕西省政府第十二次常务会议安排部署陕南三市抗洪抢险和灾后重建工作。会议决定，立即启动灾后重建工作。同时，会议明确指出，“要按照长远规划、分步实施的原则，下决心从根本上消除一些重大安全隐患，重点搞好安康城区东坝防洪工程建设和地质灾害易发生区的移民搬迁工作，居住在危险区域的群众要动员其尽快撤离，决不能让悲剧重演”。

2010 年 8 月 16 日，陕西省政府第十四次常务会议决定，省财政多渠道筹集专项资金，用于抗洪救灾恢复重建工作，由省救灾与灾后重建工作领导小组统筹安排。会议要求，把灾后重建和城镇化建设、移民搬迁等工作结合起来，科学做好重建工作。

2010 年，陕南特大自然灾害的暴发，促成了陕西省移民搬迁避灾政策思想的初步形成，是移民搬迁工程决策形成的影响因素之一。

二、以退为进：尊重客观规律，追求长远发展

要保障人民的生命财产安全，并实现人民生产生活的提升与发展，就必须遵守自然规律。面对陕南很多地区自然条件恶劣的现实，陕西省采取“以进为退”方针，将群众从不适宜生活、生产的环境中转移出来，减轻环境资源承载力，提高人口和产业聚集效应，减少山区民众受灾害胁迫的压力，实现群众生活安全、生产发展的目标。

（一）尊重自然规律，实现避灾与生态保护

陕南地区自然灾害频发，一些地域不适宜生存和发展。实现主动避灾，是陕南移民搬迁决策的直接动因。陕南地区山大沟深，地质环境脆弱，历史上灾害频发，毁灭性危害严重，防范难度大，治理成本高，给人民造成巨大的生命和财产损失。原址重建，依然面临反复受灾的现实。只有顺应自然规律，通过易地移民搬迁，远离灾害源头，实现从被动救灾向主动避灾的转变，才是应对自然灾害的治本之策。解决陕南生态保护问题是决策的长远规划。陕南大量人口依山而居，靠山吃山，传统生产方式对