

易地扶贫搬迁后续扶持的政策导向 与战略重点

涂圣伟

摘要:易地扶贫搬迁是脱贫攻坚中难度最大、工作链条最长的系统工程,涉及搬迁群众生计保障与后续发展全过程。随着工作重心转向做好后续扶持,应结合乡村振兴战略实施和新型城镇化建设,在政策取向上实现三个维度的转型:基于人的动态发展要求,探索搬迁群众生计改善、社会融入以及人口市民化的整体诉求实现路径;着眼宏观与微观相结合,将安置点融入县域经济发展范畴,健全县域经济发展的系统化支持政策;按照迁出地、迁入地联动发展的思路,增强“人地钱”等要素匹配性,提高搬迁群众市场参与能力、安置社区集体行动能力、迁入地城镇综合承载能力、产业可持续发展能力、文化建设引领能力,促进搬迁群众摆脱贫困、走向富裕。

关键词:易地扶贫搬迁;后续扶持;脱贫攻坚

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)09-0118-10

易地扶贫搬迁是一个系统的、渐进的经济社会建构过程,既包括居住社区的再造与重建,又涉及经济发展、社会治理、资源环境的重新调整,因而在脱贫攻坚中难度最大、复杂性也最高。从20世纪80年代初期至今,我国易地扶贫搬迁已走过近40年历程,组织体系、工作机制和资源保障模式日渐成熟。实践证明,易地扶贫搬迁是“一方水土养不好一方人”地区摆脱贫困最有效的途径。特别是2015年全面启动易地扶贫搬迁工作以来,有近千万贫困人口搬出大山,实现了安居。截至2020年4月底,实际入住建档立卡贫困人口为951.5万人,搬迁入住率达99.4%,易地扶贫搬迁工作取得决定性进展。进入以做好后续扶持为主的阶段后,让搬迁群众稳得住、能致富,需要在经济、生态、社会、文化等多个层面进行系统构建,扎实做好“后半篇文章”。

作者简介:涂圣伟,国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所副研究员。

①实施搬迁的贫困人口高度集中在我国中西部高山大川、沙化石化、生态脆弱、交通不便等区域,其中80%以上分布在深度贫困地区和连片特困地区。

一、易地扶贫搬迁三大体系的构建与协同

我国用5年的时间将近1000万贫困人口从“一方水土养不好一方人”的地区搬迁出来并实现有序安置,在中华民族发展史上前所未有的,即使在人类历史上也少有先例。与过去多年来的搬迁扶贫工作相比,新时代易地扶贫搬迁的搬迁对象贫困程度更深、搬迁任务更加紧迫繁重、安置资源条件更差^①。成就的背后,是易地扶贫搬迁组织动员体系、减贫任务体系和资源保障体系的构建与高效运行。

(一)严密高效的组织动员体系

新时代易地扶贫搬迁任务之艰巨、工作链条之长,既不同于20世纪80年代我国的开发性移民,又有别于西方的生态移民或环境移民,在如此短的时间内进行大规模的人口搬迁并实现稳

定发展,离不开高效的组织动员机制。易地扶贫搬迁成效的取得,与严密高效的组织动员体系密切相关,从中央统筹、省负总责到市县抓落实,从政府主导到企业、社会组织协同参与,政府主导贫困瞄准、贫困干预、脱贫成效评估等减贫全过程,同时积极发挥市场组织、社会组织的专业性和补缺型作用,形成了环环相扣、步步咬合、高效运转的工作格局,最大限度地组织动员资源,为对象认定、工程建设、住房分配、搬迁安置、土地复垦、户籍迁移、社会保障、社区管理等工作提供了强有力的组织保障,进而有效提升了政府扶贫的整体效能。

(二)融合衔接的减贫任务体系

从国内外移民实践来看,移民搬迁后容易出现返迁、返贫等现象,实现移民稳定并突破贫困陷阱是其难点所在。过去我国生态移民、扶贫搬迁等,工作重点主要集中在安置点建设与人口搬迁,由于后续扶持措施不配套,经常出现“搬迁即失业”“入住即返迁”的现象。与此不同的是,新时代易地扶贫搬迁从工作甫一开始,即着眼于贫困人口生计改善和全面发展等方面,以及搬迁、稳定、发展全过程,形成了重点突出、相互衔接、系统配套的任务体系,既包括安置住房、基础设施和公共服务设施建设,又涉及搬迁群众就业创业、社区管理、文化传承等诸多方面,几乎涵盖了脱贫攻坚各领域各方面^[1]。通过建设安置住房、实施人口搬迁、加强就业扶持和社会融入^[2],坚持“挪穷窝”与“换穷业”“拔穷根”并举,打破了贫困陷阱的内生性,有效防止了搬迁“后遗症”,让广大搬迁群众实现了脱贫并逐步致富。

(三)与人口迁移相匹配的资源保障体系

为保障符合条件的搬迁群众应搬尽搬,新时代易地扶贫搬迁形成了“钱”与“地”相统筹的资源保障体系。一方面,创新资金筹措方式。在增加中央预算内投资规模的基础上,引入了开发性、政策性金融资金,形成了“中央预算内投资+地方政府债务资金+专项建设基金+低成本长期贷

款+搬迁人口自筹资金”的资金筹措方式^①,有效解决了搬迁资金缺口问题。为确保资金规范、高效使用,相关部门出台了一系列资金使用管理办法,建立了易地扶贫搬迁常态化稽察机制,实现了资金安排使用全过程监管,确保了易地扶贫搬迁资金规范高效使用。另一方面,加强易地扶贫搬迁用地保障。新增建设用地计划指标优先保障易地扶贫搬迁工程用地需要,按照应保尽保的要求,城乡建设用地增减挂钩指标向易地扶贫搬迁地区倾斜。建立了易地扶贫搬迁用地手续办理审批绿色通道,提高用地审批效率,确保了易地扶贫搬迁工程用地需要。集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县和开展易地扶贫搬迁的贫困老区,可以将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用。

二、易地扶贫搬迁后续扶持的政策导向

贫困群体的生存和发展环境呈现资本稀缺匮乏性和不可塑性的双重特点^[3]。持续多年的大规模搬迁安置,深刻改变了贫困人口的生产生活条件,实现了生计空间重建^[4],但搬迁群众的经济和社会关系重构过程并没有完成。随着易地扶贫搬迁阶段的转变,搬迁群众的生产途径、发展诉求等都发生了重要变化,对搬迁建设阶段的组织体系、任务体系和资源保障体系转变提出了新的要求,需要在需求、主体、要素三个层面确立新的发展导向(见图1,下页)。

(一)需求层面:从满足生存型需求向兼顾过渡性、满足发展型需求转型

易地扶贫搬迁的对象主要是“一方水土养不起一方人”地区的贫困群众,这一群体并不是完全同质的,而是存在家庭资源禀赋、就业居注意

^①安排中央预算内投资约800亿元,支持建档立卡搬迁贫困户的住房建设安排专项建设基金总规模500亿元;安排地方政府债务资金约1000亿元;安排低成本长期贷款总规模3400多亿元;建档立卡搬迁人口自筹约300亿元。

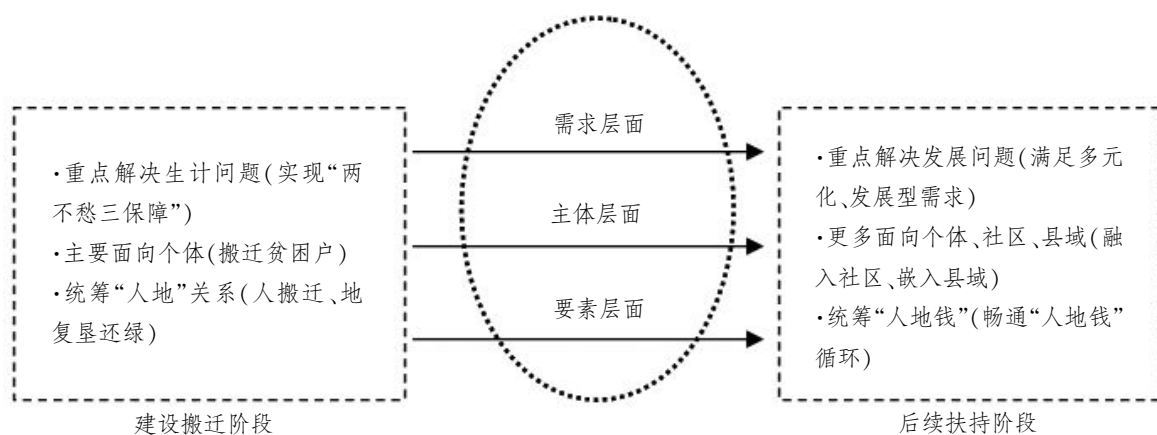


图1 易地扶贫搬迁后续扶持导向的三个转型

愿等差异,且这一群体在搬迁安置过程中又进一步分化,后续扶持不仅要关注普适性,而且要兼顾差异性。

1. 多元化发展型需求

人的需求具有多样性和发展性特点,易地扶贫搬迁群众的需求必然会随着自身生存境况的持续改善而不断变化和拓展。易地扶贫搬迁建设系统地改善了搬迁群众的住房条件、就业空间、公共服务享有水平等,既“挪穷窝”又“换穷业”,帮助搬迁群众克服了地理空间禀赋差、资源匮乏、自然条件恶劣等导致贫困的决定性因素,走出了“贫困—经济社会发展落后—贫困程度加深”的恶性循环。当不愁吃、不愁穿、有房住等生存压力逐步得到解决后,搬迁群众的需求会更加多元化,发展型需求不断增长,非物质的、精神性需求逐步上升为主导性需求,这种需求的转变是搬迁群众追求美好生活的必然结果,也是实现更加全面发展的要求。有效满足搬迁群众不断增长的发展型需求,客观上要求对前期搬迁建设阶段政府全面主导、以“硬件”建设为主的扶持模式和任务体系进行调整,有些超出后续扶持范畴的任务需要结合实施乡村振兴战略和城镇化建设压茬推进。

2. 兼顾过渡性需求

由于易地扶贫搬迁的安置方式、搬迁个体能力禀赋等不同,搬迁群体的需求在搬迁过程中出

现分化,部分需求呈现明显的过渡性特征。一些搬迁户在搬迁后仍主要依靠农业收入,居住条件虽然有所改善,但在新居住地没有土地,如果不能外出务工,就仍需继续耕种原有土地。由于居住地和耕种土地之间距离较远,往往会出现为了耕种方便选择居住在老家,或者白天到原居住地耕种农田、晚上回安置区“两头跑”的现象^[5]。这种现象的存在,客观上对维护社会稳定、保障农民收入、降低安置成本具有重要意义,有一定合理性。如果将其老宅一拆了之而缺乏相应配套措施,或过早断掉其“后路”以及割断与迁出地的经济社会联系,就可能引发矛盾冲突。另外,还有一些分散安置的搬迁群众,尽管被纳入安置地村(社区)统一管理,但与当地村民(居民)“同权化”依然存在较多困难,在涉及土地及其他利益分配时,仍然被当成“外乡人”排斥在外,这部分群体的资产和权益需求,需要有差异化的保障措施。

(二)主体层面:从重点扶持个体向促进“个体—社区—县域”融合发展转型

易地扶贫搬迁建设安置阶段主要瞄准搬迁群众个体需求,不论是就业帮扶、产业扶持、安置房建设,还是安置点配套基础设施和公共服务设施建设,目的都是有针对性地改善搬迁群众的生产生活条件。进入以做好后续扶持为主的阶段后,一方面,需要保持已有扶持政策的连续性和稳定性,继续加强搬迁群众的就业扶持、产业培育等,

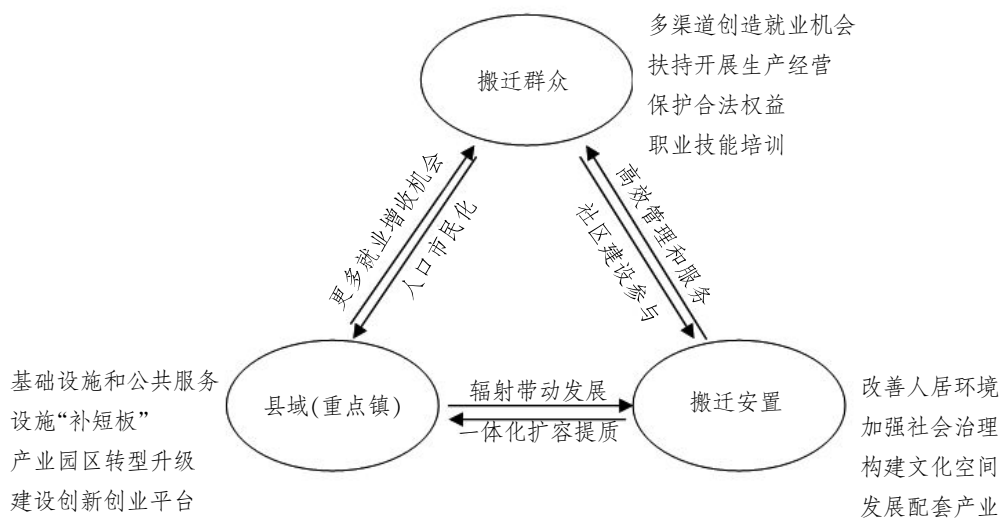


图2 易地扶贫搬迁“个体—社区—县域”的融合发展

避免政策“断档”造成返迁返贫；另一方面，进一步实现稳得住、能致富的目标，离不开安置点社区和迁入地县域经济的充分发展。为此，需要更加重视安置点社区的群体化诉求和嵌入县域的一体化发展需求，促进“个体—社区—县域”“三位一体”融合发展（见图2）。

1. 安置点社区的群体化诉求

社区是具有共同意识和共同利益的社会生活共同体，个人生计空间的改善离不开社区公共空间的塑造。英国社会学家麦基弗在1917年出版的《社群：一种社会学的研究》一书中指出，社群必须建立在成员的共同利益之上，共同善或公共利益可以创造出社群。易地扶贫搬迁群众由过去的分散居住变为集中居住，形成了新的村（居）民社区，但这种社区不同于滕尼斯所言的“拥有一种亲密无间、守望相助，服从权威并具有共同信仰和共同风俗习惯的人际关系，由传统的血缘、地域和文化等自然因素产生的社区”^[6]。搬迁安置形成的新社区大多缺乏健全的、内生的矛盾和冲突化解机制^[7]，能否培育形成社区共同体，将直接关系到易地扶贫搬迁成效的巩固和提升。因此，后续扶持不仅要关注搬迁群体的个体需求，而且要更加关注社区群体性需求，在组织体

系建设、公共服务配套、环境整治、文化空间塑造等方面加大支持力度，确保搬迁群众住上新居所、过上新生活。

2. 嵌入县域经济的发展需求

县域经济是一个具有区域性、层次性、网络性、开放性特点的经济系统单元^[8]，对城乡融合发展具有重要作用。易地扶贫搬迁安置点在选址上一般位于交通较为便利、基础设施和公共服务设施较为完善、产业发展较好的中心村、小城镇、产业园区，不论是安置区配套产业的发展壮大，还是搬迁群众就近稳定就业，都与迁入地县域经济发展的水平关系密切。易地扶贫搬迁进入以做好后续扶持为主的阶段后，进一步改善搬迁群众的生产生活条件，需要继续加强安置区“点”上建设，并加快推进安置区配套基础设施和公共服务设施与城镇互联互通、一体提质扩容，避免将安置区打造成发展“孤岛”；同时，也要更加重视迁入地县域经济的发展壮大，提高经济和人口承载能力，增强对搬迁安置区的辐射带动能力。

（三）要素层面：从统筹“人地”关系向畅通“人地钱”循环转型

易地扶贫搬迁建设阶段的主要目标是“搬得出、稳得住”，工作重点在于统筹“人”与“地”的关

系,实现“一进一退”。所谓“进”,即让贫困人口有序搬进安置房,并通过就业扶持、产业帮扶等实现“两不愁三保障”,有效改善生产生活条件;所谓“退”,就是有序退出原有旧房和宅基地,在人搬迁出来后,推进宅基地复垦和旧房拆除,并与增减挂钩拆旧复垦相结合,结余指标流转交易收益用于易地扶贫搬迁贷款偿还。在这一阶段,为解决地方政府财政实力弱、贫困群众资金自筹能力弱的问题,建设资金主要来源于政府,包括中央预算内投资、地方政府债务资金、专项建设基金、政策性金融资金,为减轻农民负担,农户自筹比例并不高。如何进行筹资,即“钱”的问题,在此阶段并不是最突出的问题。

进入以做好后续扶持为主的阶段,要让搬迁群众能致富、过上好生活,不论是产业培育,还是社区治理、人居环境改善等都需要长期大量投入,现有投融资模式难以有效满足要求,“钱”从哪里来的问题会日益凸显。为此,后续扶持工作重点应放在畅通“人地钱”循环上,形成内生发展动力。

从“人”来说,应面向人口城乡流动和搬迁群众身份转变,畅通和拓展包括土地在内的农村资产和权益处置通道,让有意愿市民化的搬迁群体有序进城或转换身份;同时,构建安置区创新创业平台,推进集体产权制度和土地制度改革,让不愿进城的搬迁群众和返乡下乡人群能够在安置区得到发展。从“地”来说,应面向土地集约化利用和资产增值,积极推进耕地流转、宅基地“三权”分置和安置住房确权登记,加强集体土地承包经营权抵押等资本化利用;从“钱”来说,应着眼形成多元化投入,除必要的政府投入外,还要加强集体资产的增值利用,积极吸引金融资本、工商资本等,发展壮大社区集体经济,增加搬迁群众的资产性收入。

三、易地扶贫搬迁后续扶持的战略重点

从贫困走向富裕,根本上取决于搬迁群众的

内生动力和自我发展能力。加强易地扶贫搬迁后续扶持,应重点围绕“五个能力”提升,推动实现从外部帮扶转向内生发展,确保贫困人口搬得出、稳得住、能致富。

(一)提高搬迁群体的市场参与能力

贫困不仅仅体现为收入低下,更重要的是可行能力的缺失。尽管政府外部扶持能够为贫困户“增能”,但并不必然会提升其可行能力,实践中“脱贫却离不开扶贫”就是典型表现。不论是实施就业帮扶,还是加强产业扶持,目的都是提升搬迁群众有效参与社会经济生活的能力,最终形成自我发展能力。其中,市场参与能力又极为关键。从实践看,市场参与程度与农民陷入贫困的概率有显著关系,市场参与程度越高,越容易降低贫困^[9]。尽管就业帮扶可以让搬迁群众有工作可做,产业培育可以让搬迁群众有业可就,但让他们真正端稳就业“饭碗”、做大致富产业,必须充分经受市场化洗礼,增强从市场获取收入或财富的能力^[10]。为此,既要加强搬迁群体持续性的教育培训,增强人力资本积累,提高搬迁群众组织化程度,又要创造更加公平的就业环境,建立面向搬迁群众的社会化服务体系,提高搬迁群众的市场参与能力。

(二)提高安置社区的集体行动能力

个体无法脱离集体而孤立存在,集体行动维系着人类社会,但集体行动困境无处不在。确保搬迁群体能够稳得住、逐步能致富,提升安置社区的集体行动能力至关重要。在易地扶贫搬迁建设阶段,不论是安置点建设,还是配套产业培育,主要依靠政府大规模投入和组织动员,是一种基于政府主导的社会资源动员和整合机制,这种模式短期见效快,较好地适应了建设搬迁阶段的要求。但从长期来看,要实现稳得住、能致富的目标,不可能完全依赖政府帮扶,也不能仅靠搬迁群众单打独斗“自谋出路”,而必须形成强有力的集体组织体系。事实表明,凡是农民增收快、村庄治理好的村,村集体的组织动员能力大都比较强。

其后续扶持重点应放在推动安置点社区共同体的形成上,提升公共事务集体行动能力,增强管理和服务村(居)民能力,促进外生扶持转向内生发展。当然,实现组织化的过程,不仅需要提升集体资源动员能力,而且需要培育和发挥各类政治组织、合作经济组织、村文化组织等的积极作用。

(三)提高迁入地的城镇综合承载能力

不论是从农村搬到农村,还是从农村搬到城镇,搬迁群众生产生活条件的持续改善,都离不开迁入地县域经济的有效承载和辐射带动。为此,需要将易地扶贫搬迁后续扶持与推进新型城镇化建设结合起来,加大要素保障力度和政策扶持力度,提升县域经济和人口承载力。在基础设施和公共服务设施补短板方面,重点强化县城与交通干线、交通枢纽城市的连接,推进市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面;在产业转型升级方面,以产业园区为抓手,推动重点产业项目在县城优先布局,健全产业配套设施,利用信息技术等加快传统产业改造,推动新兴产业集群发展,培育县域经济支柱产业。在营商环境方面,推动简政放权、放管结合、政府职能转变落地生根,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,加强各类市场主体产权和合法权益保护,形成优化营商环境的长效机制。

(四)提高产业可持续发展能力

产业培育是稳定脱贫、逐步致富的关键举措和长久之策。在建设搬迁阶段,产业帮扶将贫困户引入了产业链循环,搬迁群众通过发展特色种养殖业、开发旅游资源、开办农家乐等实现脱贫增收。然而,一些深度贫困地区,特别是“三区三州”等,发展基础薄弱,难以支撑扶贫产业项目可持续发展。同时,产业扶持短平快的项目多,同质化现象严重,成功率不高;部分产业“外援”依赖明显,主要靠政府补贴,内生发展动力不足,可持续性不强;还有一些产业园区,经营主体与搬迁群众利益联结不紧密、不规范,带动能力不足。后

续产业培育应着力于提升产业发展质量和效益,提高可持续发展能力。为此,需要因地制宜发展乡村产业,从产业扶持、金融信贷、农业保险等方面,健全产业发展生态,完善产业链服务体系,确保成功率和可持续发展,避免“人走业败”。

(五)提高文化建设引领能力

文化具有凝聚社会共识、保持社会认同、促进社会统一的功能。易地扶贫搬迁一定程度上改变了搬迁群体原有的社会文化结构,引致了传统性与现代性的不适应与不协调问题。搬迁后多个村落居民同时聚集在一个安置区,从村落到社区的空间压缩与集聚不仅改变了传统村落共同体的社会地域边界和物理空间形态,而且改变了移民居住的社会空间^[11],来自不同村落的移民在新社区中难以达到社区认同和情感归依。陌生的邻里关系、新社区共同体意识的缺失、文化割裂的阵痛以及社会调适的张力,各种因素叠加在一起容易产生不稳定因素。一定程度上而言,社区文化空间再造甚至比经济生计培育更为重要。重构文化空间既是搬迁群体的诉求,也是推进安置区社区治理现代化的重要内容。建设搬迁阶段更多聚焦物质层面条件的改善,后续扶持阶段应更加重视文化建设,健全搬迁安置区文化服务体系建设^[12],有效满足搬迁群众基本文化需求,促进人际和谐,增强安置区凝聚力。

四、易地扶贫搬迁后续扶持的政策优化

易地扶贫搬迁进入以后续扶持为主的阶段,实现稳得住、能致富的目标,在政策取向上需要经历三个维度的转型:一是基于人口动态发展视角,探讨生计改善、社会融入以及人口市民化的整体诉求满足路径;二是从宏观与微观相结合的视角将安置区融入县域经济发展范畴,探索县域经济发展的系统化支持政策;三是从全过程视角按照迁出地、迁入地联动发展思路,提升人、地、钱等要素的匹配性,进一步优化组织体系、任务体系和资源保障体系。

(一)构建促进发展与维护稳定的新型组织体系

为完成建设搬迁任务,易地扶贫搬迁采取的是一种“超常规”组织动员体系。进入后续扶持为主的阶段后,为巩固前期阶段成果,避免政策断档出现大规模返迁,现有的组织体系在一定时期内应保持稳定,设置“渐退期”,并逐步退出。同时,为了实现稳得住、能致富的目标,需要构建起常态化的组织体系,实现促进发展与维护稳定的协调统一。

一方面,建立健全安置社区组织体系。一是完善过渡期组织体系。针对部分安置点社区组织体系尚未充分建立、人员短缺等情况,为了避免迁出地管不了、迁入地无法管等问题,应将易地扶贫搬迁安置点纳入迁入地的县、乡、村扶贫体系,原驻村工作队随群众同步搬迁;针对部分搬迁群众一段时间内需要“两头跑”的问题,由迁出地乡镇(街道)安排专人到安置点社区服务中心驻站服务。二是健全基层组织体系。按照“基层党建制度化、机构设置科学化、社区管理网格化、居民自治规范化”的要求,充分发挥好“三个作用”,即建立迁入地乡镇(街道)或开发区党工委领导下的安置社区综合党委(总支),选优配强搬迁社区党组织书记,发挥好党组织的领导作用;推进社区自治组织规范化建设,创新完善社区自治制度,发挥好基层群众性自治组织的基础作用;发挥好社会组织的积极作用,支持在社区开展纠纷调解、健康养老、教育培训、公益慈善、文体娱乐、邻里互助等活动的社会组织的发展。三是分类建设安置社区帮扶组织。对于搬迁人口超千户的安置点,由县级领导直接包联,推进乡镇人员、职能、服务向安置社区下沉;对于搬迁人口200—1000户的中型安置点,由乡镇(街道、开发区)党政主要领导直接包联,设置便民服务站,开展便民代办服务;对于人口200户以下的小型安置点,由乡镇(街道、开发区)班子成员直接包联,由临近的社区服务中心(站)承担便民服务;对于分

散安置的搬迁群众,按照“一户一策”的要求,建立跟踪帮扶机制。

另一方面,健全群体性事件预防处置机制。从分散居住到集中居住,群体性事件风险隐患增加。梳理国内外移民群体性事件发现,“相对剥夺感”造成的负面情绪和心理失衡,叠加集中居住产生的“从众性感染”,是群体性事件爆发的关键诱因。我国易地扶贫搬迁贫困人口脆弱性更强、获取收入更加困难,很多搬迁群众来自不同村组、甚至不同乡镇,生活习惯、文化习俗等不同,普遍存在邻里关系生疏、治理难度大的问题。集中居住后,一旦产生“搬出来比山里生活更差”的“剥夺感”,或难以满足的共同诉求,就容易酿成群体性事件。加大易地扶贫搬迁后续扶持,需要加强社会融合,建立健全群体性事件处置机制,完善安置社区治保组织和调节组织,建立健全安置点综治中心,对于搬迁人口1000户以上的大型安置点或搬迁人口来源复杂的千人以上的安置点,协调公安机关设置一室一警或一室多警的警务室,打通直接联系搬迁群体的“最后一公里”,维护搬迁安置区社会稳定。

(二)重构搬迁群众的经济社会关系

围绕提升安置社区自我发展、自我循环能力,聚焦产业培育、就业扶持、社区融入等重点领域,加大后续扶持力度,促进搬迁户稳定脱贫和可持续发展。

一是提高收入与就业安全性。刚刚越过贫困线的脱贫户和贫困边缘户,普遍面临收入风险、资产风险和福利风险^[13],三种风险往往相互影响,一旦出现较大的外部冲击,就容易致贫和返贫。通过易地扶贫搬迁建设,不少搬迁群众的生产生活方式从以农为主向非农化转变,收入来源从务农转向务工或特色种养殖业。收入方式的转变,拓展了搬迁群体的收入空间,但尚未从根本上改变收入脆弱性局面。例如,新冠肺炎疫情发生后,一些搬迁户外出务工受阻,就业企业复工难,特色种养殖产品滞销,收入受到较大影响,

导致出现因疫致贫因疫返贫现象。为此,后续扶持不仅需要关注搬迁群众有业可就、能够致富,而且应重视收入稳定性,通过加大援企稳岗就业促增收,实施经营性收入保障计划和财产性收入增长行动,推进多元化增收,完善收入保险机制,建立稳定就业长效机制,实现从“能致富”到“能稳定致富”。

二是促进扶持产业高质量发展。加强资源要素保障、利益联结模式创新、社会化服务支持等,提高扶持产业的质量效益,推动从短期性、外援式的产业扶贫转向长效性、内生型的产业振兴。围绕种养殖环节,立足安置区优势资源,建设特色产业聚集区,加强本地化加工、仓储等配套能力建设,积极发展扶贫农产品精深加工,支持搬迁群体从事农副产品营销、餐饮、家政、仓储、配送等服务业,促进扶贫产业融入县域经济发展,增强抵御风险能力。推进农业标准化生产,壮大扶贫特色产业规模,健全产品质量安全追溯体系,加强农产品地理标志管理和农业品牌保护,推动产业发展走品牌化之路,提升市场竞争能力。以农业生产性服务、生产托管服务、产销服务等为重点,健全产业全产业链服务体系,为搬迁群体提供全产业链服务,依托社会化服务提升产业发展规模和层次。加强产业化联合体建设,完善贷款贴息、贷款担保、以奖代补等方式,支持龙头企业、农民合作组织、搬迁群体等建立紧密型产业化联合体,让搬迁群体分享更多产业链增值收益。

三是提升基础设施建设和公共服务水平。推进安置区配套设施建设扫尾工程,从搬迁对象、安置住房、配套基础设施、资金使用管理、财务决算、后续保障、档案管理等方面,及时开展项目综合验收。开展易地扶贫搬迁重点项目的系统排查,对存在前期手续不全、违规招投标、质量安全隐患等问题的项目,建立整改台账,限期完成整改。已经建成的重点项目,健全长效管护机制,落户后续管护,提高建成项目使用率。安置区一

些需要继续提档升级的基础设施、公共服务设施、生态保护、脱贫产业等重点项目,应纳入县乡村乡村振兴实施方案或年度计划,加强用地、资金等保障,实现一体规划、一体建设、一体提质扩容。进一步健全安置区配套基础设施和公共服务设施,把易地扶贫搬迁安置区基础设施和公共服务建设与迁入地城镇建设结合起来,推动实现基础设施、公共服务一体化发展,降低搬迁群众负担,增加其发展机会^[14]。

四是加强社区文化空间再造。根据贫困户认定标准,经济收入或获取收入的能力被置于首位,搬迁群众生计改善往往被视为后续扶持的重中之重,社会文化的整合重构却往往被忽视。有效发挥文化建设的引领力,需要推动搬迁安置社区文化空间的再造。应将公共文化空间作为易地扶贫搬迁社区建设的标准配置,纳入社区建设总体规划,加快推进社区公共文化空间建设工程。加强民族文化遗产保护发展示范点建设,做好文化保护与传承,增强搬迁群众情感认同和归属感。大力培育和弘扬社会主义核心价值观,开展道德教育,培育形成新型人际关系和道德风尚。加强人员编制、活动经费等保障,加强社区公共文化建设,组织开展各种文体活动,为搬迁群众提供更多更好的公共文化产品和服务,提高搬迁群众的获得感和幸福感。

(三)构建形成多元化的资源保障体系

进入后续扶持为主的阶段,推进产业培育、就业帮扶、社区融入,不仅要着力提高财政资金使用效率,而且应积极引导社会资本投入,构建形成多元化的资源保障体系。

一是提高财政资金供给的精准性与有效性。继续安排易地扶贫搬迁中央预算内投资专项资金,确保安置点基础设施和公共服务建设与升级所需资金投入。加大对搬迁任务比较重的省份的专项转移支付力度,提高省级投融资平台的偿还能力。鼓励县级政府用好用足各类涉农资金和发展资金,合理谋划实施一批搬迁后续发展项目。

严格资金使用管理,对扶持后续发展的财政资金使用进行明确公告、公示,在招标采购环节进行监督,完善资金绩效考核机制。完善后续发展的财税优惠政策,发挥财政资金杠杆作用,对社会组织、企业等进行直接补贴、财政贴息、税收优惠等,引导社会资金参与搬迁群众的后续发展扶持。

二是积极引导社会资本参与。安置点后续发展涉及面广、周期长,需要大量资金投入,仅仅依靠政府投入很难满足需求。支持社会资本参与安置区后续发展,着力解决搬迁群众“办不了、办不好、办了不合算”的产业和公共事业,不仅搬迁群众有需求,如果激励到位,企业也会有动力。应从营造更加完善的营商环境、强化政策激励等入手,引导社会资本将人才、技术、管理等现代生产要素注入安置区建设。加强融资、土地、建设运营等全方位投资服务,采取特许经营、民建民营、民办公助等方式,鼓励社会资本积极发展现代种养业、乡土特色产业、农产品加工流通业等,鼓励社会资本改造安置区小商业、小门店、小集市等商业网点,发展批发零售、养老托幼、文化教育等服务业,为搬迁群众提供便捷周到的服务。

三是强化金融服务支持。易地扶贫搬迁后续支持离不开金融力量,发展产业更离不开金融支持。为此,需要提高金融服务的覆盖面和可得性,有效解决融资难、融资贵问题。应重点面向吸纳搬迁群众就业较多的产业园区、重点企业、扶贫车间,安置区配套建设的创新创业平台以及家庭手工作坊、特色养殖殖户等,通过实施差别化存款准备金率、运用扶贫再贷款等方式,鼓励和引导金融机构扩大安置区后续产业发展的信贷投入。创新金融产品和服务方式,积极稳妥推进农村承包土地的经营权抵押贷款、林权抵押贷款,推广仓单、订单质押等产业链、供应链金融,加强互联网、大数据、云计算等信息技术运用发放信用贷款,有效满足产业发展的金融

服务需求。

四是加强经营性资产管理运营。在易地扶贫搬迁过程中,形成了一些配套设施、商业建筑等资产。有效管理和运营这些经营性资产,可以成为搬迁群众重要的资产性收入来源。加强资产管理利用,首先需要通过确权做到产权明晰,厘清相关主体之间的利益关系。然而,确权只是资产盘活利用的基础,实现保值增值以及收益合理分配才是关键。应将经营性资产纳入县级产权交易平台,加强资产规范化管理和公平交易。创新资产利用形式,通过承包、租赁等方式经营或投入合作社、企业等经营,提高资产利用效率。同时,健全资产收益分配机制,合理分配经营性扶贫资产产生的收益。 **Reform**

参考文献

- [1]翟绍果,张星,周清旭.易地扶贫搬迁的政策演进与创新路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(1):15-22.
- [2]曾小溪,汪三贵.打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2019(1):123-131.
- [3]叶青,苏海.政策实践与资本重置:贵州易地扶贫搬迁的经验表达[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(5):64-70.
- [4]龙彦亦,刘小珉.易地扶贫搬迁政策的“生计空间”视角解读[J].求索,2019(1):114-121.
- [5]冯伟林,李聪.易地扶贫搬迁农户生计恢复策略选择的影响因素研究——基于陕西安康的农户调查[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(2):73-81.
- [6]童星,赵夕荣.“社区”及其相关概念辨析[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2006(2):67-74.
- [7]吴新叶,牛晨光.易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(2):118-127.

- [8] 李小兰,徐鸣.关于县域经济的理论思考[J].江西社会科学,2000(3):84-89.
- [9] 章元,万广华,刘修岩,等.参与市场与农村贫困:一个微观分析的视角[J].世界经济,2009(9):3-14.
- [10] 王建华,杨才园,谢玉梅.农村扶贫方式的政策取向及其演进逻辑——基于中央“一号文件”的文本梳理[J].改革,2019(9):138-148.
- [11] 郑娜娜,许佳君.易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):58-68.
- [12] 邢成举,李小云.相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J].改革,2019(12):16-25.
- [13] 陈传波.农户风险与脆弱性:一个分析框架及贫困地区的经验[J].农业经济问题,2005(8):47-50.
- [14] 叶兴庆,殷浩栋.从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J].改革,2019(12):5-15.

Policy Guidance and Strategic Focus of Follow-up Support for Relocation of Poverty Alleviation

TU Sheng-wei

Abstract: The relocation of poverty alleviation is the most difficult and longest work chain project in poverty alleviation, involving the whole process of livelihood guarantee and follow-up development of the relocated people. With the shift of work focus to do a good job of follow-up support, we should combine the implementation of Rural Revitalization Strategy and the construction of new urbanization, and realize the transformation of policy orientation in three dimensions: based on the dynamic development requirements of people, explore the realization path of the overall demands of livelihood improvement, social integration and population citizenization; focusing on the combination of macro and micro, integrate the resettlement sites into the scope of county economic development, and improve the systematic support policies for county economic development; according to the idea of coordinated development of moving out and moving in places, enhance the matching of “people, land, money”, improve the market participation ability of the relocated groups, the collective action ability of resettlement communities, the comprehensive carrying capacity of cities and towns in the resettlement areas, the sustainable development capacity of industries, and the leading ability of cultural construction, so as to promote the relocated groups to get rid of poverty and move towards prosperity.

Key words: the relocation of poverty alleviation; follow-up support; poverty alleviation

(责任编辑:罗重谱)