

# 中国移民扶贫 70 年变迁研究

檀学文

**摘要：**本文的研究主题是移民扶贫，研究对象是有组织移民（主要包括水库移民和扶贫移民）。本文将移民扶贫界定为以移民方式扶贫和扶移民之贫，进而考察移民扶贫的 70 年变迁，将其划分为 4 个阶段，即移民致贫、开发式移民扶贫、生态移民扶贫和移民脱贫攻坚；然后，本文分析了移民扶贫的政策演变、实施进展和综合效果，总结了移民扶贫的 6 个特点。研究发现，移民扶贫的对象包括非自愿移民、自愿移民和准自愿移民，这 3 种情况下都存在导致移民脱贫困难的特定原因，使得移民脱贫滞后于移民搬迁。针对当前移民扶贫及脱贫中存在的问题，本文提出了延展和加强后期扶持、扩展和强化社会支持、防范和化解债务风险、实现扶贫搬迁与乡村振兴的有效衔接等建议。

**关键词：**移民扶贫 水库移民 扶贫移民 开发式移民 脱贫攻坚

**中图分类号：**F323.8 **文献标识码：**A

## 一、概述

本文的研究主题是移民扶贫，即针对贫困的有组织移民<sup>①</sup>群体采取的扶贫政策措施及其减贫效果。作为本文研究对象的有组织移民，主要包括水库移民和扶贫移民，他们中大多数是贫困户。作为扶贫手段的一种，移民扶贫既包括以移民方式扶贫，也包括扶移民之贫。本文的研究目的是考察新中国成立 70 年来移民扶贫的变迁，主要考察其阶段性特点、减贫效果以及对打赢脱贫攻坚战的影响。概括地说，新中国成立 70 年来，移民扶贫的对象经历了从水库移民向生态移民和扶贫移民的转变，移民意愿经历了从非自愿移民向自愿移民和准自愿移民的转变，移民后期发展经历了从移民致贫向移民扶贫和移民脱贫的转变。中国的移民扶贫，从早期的地方试验发展到最终实现“应搬尽搬”和移民脱贫，成为中国减贫和缓解人民生存与环境条件间矛盾的壮举之一。

### （一）水库移民与扶贫移民

水库移民和扶贫移民是作为本文研究对象的两类主要有组织移民<sup>②</sup>。水库移民是工程移民的一类，也是其中最主要的类型。由于大型公共工程建设的需要，当地受影响的居民需要搬迁至别处，

<sup>①</sup>本文从组织方式角度将移民区分为有组织移民和自发移民，有组织移民即政府组织的移民。

<sup>②</sup>其他类型的有组织移民还包括“上山下乡”等政治动员的移民、兵团开垦等农业开发移民、“三线”建设等工业移民（刘天明等，2008），这些未列入本文讨论对象范围。

从而成为非自愿移民。工程移民不是为了解决居民生计问题，反而会对居民生计造成影响<sup>①</sup>（辜胜阻、钟水映，1998）。扶贫移民的对象是在当地缺乏生存和发展条件的贫困人口，搬迁是手段，减贫是目的。一方面，一些地区的生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发，无法为当地人提供基本的生存条件，只有通过搬迁才能从根本上铲除致贫因素；另一方面，随着经济社会的发展，中国政府致力于为农民提供普惠性基础设施和基本公共服务。一些贫困地区的地理位置偏远，基础设施建设、基本公共服务提供以及居民生产生活的成本过高，由此产生了成本节约型扶贫移民。生态移民兼具保护生态和减贫的双重目的，多数情况下接近于扶贫移民。

## （二）移民致贫与移民扶贫

移民扶贫的最终目的是实现目标群体的脱贫。但是，移民搬迁并不能必然使移民实现脱贫，只能帮助移民户摆脱原有的恶劣生存条件。只有他们在迁入区新的生存条件下形成了新的生计方式，才有可能实现脱贫。一些移民户具备足够的生存能力，在新的生存条件下可以自发地实现脱贫致富。还有一些移民户只是获得了住房，没有解决生计问题，或者所获得的生活安置不能满足脱贫需要。并且，水库移民项目往往更容易忽视对移民户的生计安排，从而导致移民户从不贫困变得贫困。有研究表明，中国早期的水库移民的确在很大程度上转移或制造了贫困（张绍山，1992）。

## （三）三种移民意愿

有组织移民根据移民意愿可分为非自愿移民、自愿移民、准自愿移民 3 种类型。工程移民是典型的非自愿移民（World Bank, 1993; 杜发春, 2014）。与《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》（下文简称为《纲要 1》）的界定一致，国内已有研究一般都将扶贫移民视为自愿移民（例如黄承伟，2004; 白南生、卢迈，2000）。从中国早期的移民实践看，这一界定是恰当的。因为当时的搬迁以能够安置为前提条件，搬迁对象接受搬迁的可能性比较大。但是，这并不意味着扶贫移民一定都是自愿的。随着扶贫搬迁规模的扩大，搬迁对象的搬迁越来越变得不再是纯自愿的。这是因为，一部分搬迁对象是根据政府标准被认定的，并非他们自己主动申请或同意的，政府为他们提供的安置条件也未必充分。在这种情况下，扶贫移民需要通过政府动员、给予更多补偿等方式来被动实现，从而可以视为准自愿移民<sup>②</sup>。

## （四）若干概念辨析

受中文语境和汉字特征的影响，本文涉及的若干概念容易混淆，需联系上下文加以辨别：

1. “移民”的双重含义。无论是水库移民还是扶贫移民，均有双重含义，一方面指工程项目，即出于特定目的而将特定人群搬迁至别处的项目、工作任务等；另一方面指参加搬迁的移民人群。

2. 移民与搬迁。基本上是同义语，差别在于两个方面：一是移民更多被用于学理性、概念性分析，搬迁则更多被用于实务层面；二是移民更多被用来描述长距离搬迁。相应地，移民户与搬迁户、

<sup>①</sup>在有组织移民中，工程移民更适宜与扶贫移民并列。在本文语境下，水库移民是工程移民的主要构成，而且水库移民的贫困状况是工程移民中最严重的，所以，本文将水库移民与扶贫移民并列。

<sup>②</sup>与此类似的观点是，易地搬迁同时带有自愿移民和非自愿移民的双重特点（参见王晓毅等，2017）。

搬迁对象也基本上是同义的，只不过搬迁对象更多被用来描述搬迁过程以及搬迁完成前的情况。

3. 扶贫移民与移民扶贫。同一个社会现象的不同方面，从社会行动和政府工作角度，被称为扶贫移民，对应的概念是工程移民；从减贫方式角度，被称为移民扶贫，对应的概念是产业扶贫、就业扶贫等。

## 二、有组织移民的总体进程

在新中国成立以来的 70 年里，中国大规模的有组织移民由先后发生且并存的两大类型构成：一是从新中国成立初至 21 世纪初由水利水电工程建设引起的水库移民；二是从改革开放初至 2020 年的扶贫移民。在水库移民的中后期开始实施扶贫移民，同时开始对贫困的水库移民实施后期扶持政策 and 扶贫政策。

### （一）新中国成立以来的水库移民

新中国成立以来，国家建设产生了大量工程移民。根据世界银行估计，1950~1989 年，中国水库移民达 1020 万人，交通和城镇建设移民达 2130 万人（World Bank, 1993）。就水库移民而言，大规模水利工程建设自 1950 年开始，是当时“大跃进”的一部分，相应地产生了大规模水库移民。1990~2009 年，小浪底水利枢纽工程和长江三峡工程是两个有大规模移民的水利工程，分别产生移民 20 万人和 130 万人，合计 150 万人<sup>①</sup>。1986 年，国务院办公厅转发原水利部《关于抓紧处理水库移民问题的报告》，提出要重视移民安置，改消极赔偿为积极创业，变救济生活为扶助生产，实施开发性移民<sup>②</sup>。随后，国家又相继出台了多项水库移民安置、后期扶持政策。1994 年，《国家八七扶贫攻坚计划》（下文简称为《八七扶贫计划》）将解决库区移民贫困问题纳入工作范围。

### （二）改革开放以来的扶贫移民

中国的扶贫移民始于 20 世纪 70 年代后期。当时，宁夏回族自治区为解决部分地区干旱缺水问题而在同心县兴建扬黄灌区工程，并将部分新建灌区土地分配给其他干旱地区群众，帮助他们解决温饱问题（黄承伟，2004）。1982 年底，国家在“三西”地区（即甘肃省的河西、定西和宁夏回族自治区的西海固地区，前两者又称为“两西”地区）启动以农业建设为主题的扶贫开发计划，其中的措施之一是“水旱不通另找出路”，即移民扶贫（张百新等，2012）。“三西”地区的移民既是生态移民，又是扶贫移民，是国家层面扶贫移民的开端。1994 年，《八七扶贫计划》在开发式扶贫方针下提出开发式移民思路。《纲要 1》首次提出，结合退耕还林还草，实行自愿移民搬迁。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》（下文简称为《纲要 2》）进一步提出易地扶贫搬迁，在概念上建立了移民搬迁与扶贫的联系。2016 年《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》（下文简称为《扶贫搬迁“十三五”规划》）提出，实现建档立卡贫困人口“应搬尽搬”，总扶贫搬迁规模达近

<sup>①</sup>数据来源：《小浪底水利枢纽简介》，<http://www.xiaolangdi.com.cn/viewCmsCac.do?cacId=ff8080813c5763d7013c5ada8e1a0326>；《三峡工程概况》，<https://www.ctg.com.cn/sxjt/sxgc4/gcjk7/index.html>。

<sup>②</sup>“开发性移民”是在水库移民工作中的表述，在扶贫领域中的对应表述是“开发式移民”，下同。

1000 万人。

### （三）工程移民与扶贫移民的联系

工程移民户在移民前有的贫困，有的不贫困；移民后，有的仍然贫困，有的脱贫，有的由不贫困变为贫困，即出现移民致贫。扶贫移民户在移民前都是贫困的；移民后，有的脱贫，有的仍然贫困。改革开放以前，只有工程移民，没有扶贫移民。改革开放以后，扶贫移民开始启动；水库移民持续展开，从 1986 年起开始对移民户实施后期扶持。工程移民和扶贫移民两类项目在相当长的时间里并行，但交集较少，对贫困水库移民的帮扶也主要由水利部门负责。进入精准扶贫和脱贫攻坚阶段以来，水库移民中的贫困群体被纳入建档立卡系统，与扶贫移民共同成为精准扶贫的对象，可称为“移民脱贫攻坚”。图 1 显示了水库移民与扶贫移民在移民搬迁以及扶贫方面的联系。

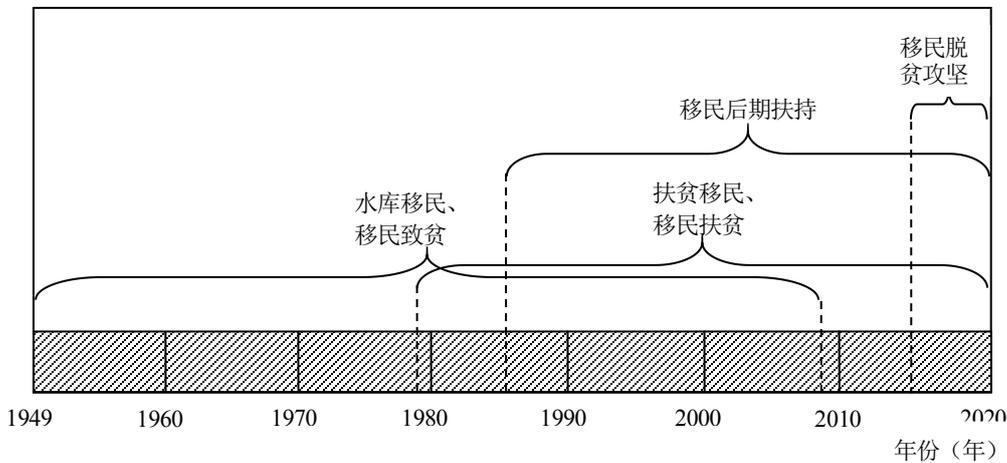


图 1 水库移民与扶贫移民的联系

## 三、移民扶贫的发展阶段

在新中国成立 70 年来的视野里，水库移民与扶贫移民可以一起纳入移民扶贫分析框架。这是因为，水库移民与扶贫移民在很多方面具有相似性，都属于有组织移民，搬迁后的贫困发生率都很高，都有扶贫需要，也都享受了相应的扶持政策措施。本文从移民扶贫角度，将新中国成立 70 年以来的历史划分为四个阶段，分别是改革开放以前的移民致贫阶段、开发式移民扶贫阶段、生态移民扶贫阶段和移民脱贫攻坚阶段。这些阶段虽然难免存在一些重叠，但可以体现不同时期移民扶贫的主要特点和工作方式。

### （一）1949~2009 年：移民致贫

新中国成立以来，中国开展了大规模的水利工程建设，相应地产生了大规模的水库移民。在相当长的时间里，移民安置缺少详细规划，经费不足，补偿安置标准低，产生了许多遗留问题，相关研究将其称为次生贫困、介入型贫困等（张绍山，1992；陈绍军、施国庆，2003），这可称为移民致贫。根据陈绍军、施国庆（2003）和石智雷（2018）的研究，1985 年，水库移民的贫困发生率高

达 80%；1996 年，中央直属老水库移民的人均纯收入仅为全国农民人均纯收入的 40%；很多典型调查所统计的移民贫困发生率均明显高于当地一般居民的贫困发生率，甚至有着周密移民安置计划的三峡移民也由于部分措施不当而导致了明显的移民贫困（财政部课题组，2001）。虽然水利部门从 1986 年起针对水库移民实施开发性移民，但移民贫困并未明显缓解，因此，这个阶段持续至三峡工程大规模移民基本完成的 2009 年。

## （二）1979~2000 年：开发式移民扶贫

这是移民扶贫的第一个阶段，明确地以移民搬迁方式追求减贫目标，其典型特征是：坚持开发式扶贫方针，实施开发式移民。开发式移民的要义是：以经济开发为搬迁的前提条件，在移民搬迁前或过程中实施农业或工业开发，确保移民提前或尽可能早地在安置地获得经济机会。开发式移民扶贫可以划分为以下两个阶段：

1.1993 年以前的自发开发式移民扶贫。所谓自发，是指地方政府的自发行为。从改革开放初期到 20 世纪 90 年代初，以宁夏回族自治区同心县扬黄灌区安置县内移民为起点，扶贫移民陆续在各地自发地展开。1982 年 12 月，国务院在干旱、贫瘠的“三西”地区设立“三西”地区农业建设国家专项计划，制定了“有水走水路，无水走旱路，水旱不通另找出路”的建设方针，在缺乏足够农业生产条件的地区，开展劳动力转移就业或移民搬迁。1983 年 9 月，甘肃省制定了移民工作实施方案，把解决贫困地区温饱问题和经济发展条件较好地区的开发建设结合起来，将中部干旱地区和南部山区农民搬迁到河西地区和沿黄新灌区落户（张百新等，2012）。截至 1989 年底，甘肃省“两西”地区共迁移 17 万人（王胜临，1991）。宁夏回族自治区借鉴同心县扬黄灌区安置县内移民的经验，采取移民吊庄形式<sup>①</sup>，在引黄、扬黄灌区无偿划拨土地给南部山区县，动员山区贫困人口前往从事开发性建设。宁夏回族自治区第一阶段吊庄移民周期为 1983~1995 年，全区共建设了 20 个移民吊庄项目，安置移民 16.1 万人。

在“三西”扶贫移民启动后，其他地区也开展了以农业开发为基础的自发扶贫移民。广东省在 1986 年底开始在粤北石灰岩地区开展扶贫移民工作，并在 1993 年全面铺开（广东省扶贫开发领导小组办公室，2007）。广西壮族自治区在 20 世纪 80 年代后期和 90 年代初期，在 12 个县先后进行了县内移民搬迁试点，1993 年实施了异地安置扶贫，1995 年完成第一阶段搬迁任务（广西壮族自治区地方志编纂委员会，2013）。新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、青海省也都在 1986~1987 年左右开始开展县内扶贫移民搬迁（新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会、新疆通志扶贫开发志编纂委员会，2009；黄承伟，2004）。

2.1994~2000 年国家层面的开发式移民扶贫。1994 年出台的《八七扶贫计划》首次正式提出开发式移民，对极少数生存和发展条件特别困难的村庄和农户，实行扶贫移民搬迁。1996 年《中共中央关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》和 1998 年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》也都相应地提出了开发式移民思路。《八七扶贫计划》出台后，大部分省（区、市）

<sup>①</sup>吊庄指允许农民在保留老家土地和房产的条件下到异地从事农业开发。

都开展了以反贫困和保护生态环境为目标的异地扶贫试点项目，名称有开发式移民、异地安置、移民搬迁异地开发、异地开发扶贫、生态移民等。据记载，20 世纪 90 年代中期以来，甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区等 17 个省（区、市）相继开展了扶贫移民搬迁工作。截至 2000 年底，全国开发式移民共搬迁约 258 万人（黄承伟，2004）。

### （三）2001~2010 年：生态移民扶贫

2000~2010 年，扶贫移民的政策设计处于交汇期。一方面，这个时期仍然坚持开发式移民方针，瞄准居住在生存条件恶劣地区的特困人口；另一方面，这个时期开始开展易地扶贫搬迁试点和实施扶贫搬迁五年规划。但是，在实施西部大开发和退耕还林工程的背景下，这个时期的扶贫移民以生态移民为主。2000 年开始实施的西部大开发战略，一方面要求扶贫开发资金主要投向西部贫困地区，另一方面要求抓好退耕还林还草等生态建设工程。根据 2003 年出台的《退耕还林条例》，国家鼓励在退耕还林过程中开展生态移民。2001 年，原国家计委出台《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》，宁夏回族自治区等 6 个省（区）先后开展了易地扶贫搬迁试点；重庆市、青海省等非试点省份也参考这一实施意见，制定和实施了扶贫移民计划（靳薇，2014）。2006 年，在前 5 年试点的基础上，《易地扶贫搬迁“十一五”规划》（下文简称为《扶贫搬迁“十一五”规划》）发布<sup>①</sup>。其中，易地扶贫搬迁被视同为生态移民。与前期开发式移民相比，生态移民的突出特点是强调移民与生态保护的结合，主要在生态环境严重恶化地区实施，与退耕还林还草、天然林资源保护、生态环境重点治理工程结合实施。不过，在这个时期的生态移民中，移民与生态保护之间主要是间接的相互促进关系，移民基本上没有享受到生态补偿。

### （四）1986 年以来：开发性水库移民

早在改革开放初期，国家就意识到移民贫困等问题，将其称为“水库移民遗留问题”，并分别于 1981 年和 1985 年设立库区维护基金和库区建设基金，用于解决移民实际困难。从 1986 年起，水利部门针对水库移民安置，实行开发性移民方针。1991 年出台的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》经过了两次修订，一直坚持开发性移民方针。在水库移民工作中，一方面，针对老移民，将库区建设基金和移民扶助金用于扶持他们发展农业和多种经营；另一方面，针对新移民，将开发性移民安置纳入工程建设及投资预算范围。例如，为妥善安置三峡工程建设移民，国务院专门出台《长江三峡工程建设移民条例》，以就地后靠<sup>②</sup>安置为主，坚持开发性移民方针。主要的开发性移民措施是坚持以土地为本，以大农业为基础，合理利用和开发库区优势资源，发展特色产业，扶持现代农业、工业园区和现代服务业同步发展（梁福庆，2016）。尽管如此，在较长时期内，对水库移民的后期扶持和开发性移民并没有很好地解决移民贫困问题。例如，根据对三峡库区移民的抽样调查，与 2008 年相比，2017 年他们的消费贫困发生率仅从 9.56% 下降到 8.55%（石智

<sup>①</sup>内容详见《易地扶贫搬迁“十一五”规划》，<http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjgh/200804/P020150630514317097266.pdf>。

<sup>②</sup>就地后靠指将水库淹没区居民就近安排至淹没线之上的区域。

雷, 2018)。

#### (五) 2011 年以来: 移民脱贫攻坚

2011 年以来, 移民扶贫在政策框架上从属于《纲要 2》和 2015 年底出台的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》。前者将易地扶贫搬迁列为专项扶贫计划, 后者提出了精准扶贫精准脱贫基本方略和到 2020 年打赢脱贫攻坚战的目标任务。基于此, 在“十三五”时期, 移民扶贫的基本特征是移民脱贫攻坚, 以“应搬尽搬、应脱尽脱”为目标。2012 年出台的《易地扶贫搬迁“十二五”规划》(下文简称为《扶贫搬迁“十二五”规划》), 预测全国需要扶贫搬迁的总规模近 1000 万人, 其中, “十二五”时期计划搬迁 240 万人<sup>①</sup>; 2016 年出台的《扶贫搬迁“十三五”规划》预测并计划“十三五”时期的扶贫搬迁规模约为 981 万人<sup>②</sup>。同时, 贫困的水库移民还与扶贫移民一样存在脱贫需求, 凡是符合扶贫标准的, 都应当纳入建档立卡系统, 享受精准扶贫政策, 直至达到“两不愁、三保障”脱贫标准。

### 四、移民扶贫的政策演变

中国从改革开放之初开始实行移民扶贫政策。其纵向管理体制与扶贫开发一样, 都是中央统筹、省负总责、市或县抓落实。移民扶贫过程既包括移民搬迁, 也包括搬迁后的生计安置, 实际上由发展改革部门和扶贫部门共同负责, 一些地方还专门设立了移民管理部门。移民扶贫高度依赖政策扶持, 相关政策主要包括投资政策、土地政策、住房政策和生计安置政策 4 个方面。

#### (一) 投资政策

1. 投资来源与规模。2000 年以前, 主要由扶贫部门将扶贫开发专项资金的一部分用于扶贫搬迁项目。2001~2015 年, 易地扶贫搬迁投资由中央政府、地方政府和搬迁户共同承担。其中, 中央层面的投资是中央补助性投资, 由国家发展改革委执行。地方政府根据自身财力安排一定规模的投资(“十二五”时期, 这一投资的规模不得低于中央有关投资规模的 30%), 同时还要承担各种配套资金。“十三五”时期, 易地扶贫搬迁投资渠道和规模大大增加。首先, 投资渠道增加了地方政府债务资金、专项建设基金、低成本长期贷款等。为了满足易地扶贫搬迁投融资增加的需要, 国家专门设计了以省级投融资主体和市、县项目实施主体为核心的易地扶贫搬迁资金运作模式。其次, 在“十三五”时期, 易地扶贫搬迁的人均补助标准进一步提高, 从 2000 年的约 2100 元提高到 5.8 万元(见表 1)。由于中央投资补助和搬迁户自筹都只占易地扶贫搬迁人均投资很小的比例, 省级政府成为主要的易地扶贫搬迁投融资主体, 实质性体现了“省负总责”的内涵(何畅、张昭, 2017)。

2. 投资用途。移民扶贫有大量投资需求, 对不同来源的投资也有相应的使用规定。中央预算内

<sup>①</sup>数据来源: 《国家发展改革委关于印发易地扶贫搬迁“十二五”规划的通知》, [http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201209/t20120917\\_505296.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201209/t20120917_505296.html)。

<sup>②</sup>数据来源: 《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》, [http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031\\_824916.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031_824916.html)。

投资主要用于搬迁群众的住房建设和安置点基本生产生活设施建设。“十三五”时期，新增的低成本长期贷款补充用于建档立卡搬迁人口住房建设，以及开展安置区配套基础设施和公共服务设施建设。生产经营项目资金以及生产扶持资金需要主要通过财政专项扶贫资金、农业产业化经营项目资金等加以解决。土地和房屋的征收补偿费由地方政府结合当地其他项目予以解决。移民的后续扶持与脱贫发展，主要使用统筹整合财政专项扶贫资金、相关涉农资金以及搬迁相关剩余资金。

表 1 不同时期的易地扶贫搬迁人均投资水平

	2000 年之前	2001~2005 年	2006~2010 年	2011~2016 年	2016~2020 年
人均投资额(元)	2100 <sup>a</sup>	3500~4000、5287 <sup>b</sup>	6515	26168	58000

注：a.根据黄承伟（2004）的结果估计；b.这两个数据依次为宁夏回族自治区和四川省的示例数据。

数据来源：《国家发展改革委关于印发易地扶贫搬迁“十二五”规划的通知》（[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201209/t20120917\\_505296.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201209/t20120917_505296.html)）、《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》（[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031\\_824916.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031_824916.html)）、《宁夏回族自治区人民政府批转自治区发展计划委员会关于实施国家异地扶贫移民开发试点项目意见的通知》（[http://www.110.com/fagui/law\\_212865.html](http://www.110.com/fagui/law_212865.html)）、四川省地方志编纂委员会（2012）、黄承伟（2004）。

## （二）土地政策

1.安置区的土地利用政策。对“三西”移民和生态移民，国家没有出台统一的土地政策，各地根据实际情况采取灵活的处理方式。20 世纪 80 年代和 90 年代，移民安置往往与各种土地开发、水利工程灌区开发、国有农场和林场再开发等项目结合在一起，是典型的开发式移民。2000~2010 年，移民安置依然强调土地开发优先，要求先开发后搬迁，采取开发耕地集中安置、依托大中型工程安置等方式。一般将纳入易地扶贫搬迁所用的土地、国有荒山荒地等，无偿划拨用于移民安置；对于集体土地，多采取农户长期承包的形式（胡勇，2009）。在“十二五”时期，移民安置方式尤其是安置区的土地利用方式发生了调整，在有土安置的基础上，新增依托中小城镇和工业园区的无土安置方式。在“十三五”时期，移民搬迁的非农安置比例进一步提高。

2.迁出区的土地处置政策。对于宅基地等农村集体建设用地，除了早期的吊庄移民方式允许移民迁出后还保留迁出前老家的宅基地外，一般都要求迁出后腾退宅基地并用于复垦。实施城乡建设用地增减挂钩制度以后，易地扶贫搬迁成为农村建设用地复垦和建设用地指标出让的重要来源。在“十三五”时期，城乡建设用地增减挂钩指标进一步向易地扶贫搬迁地区倾斜，以便为扶贫搬迁提供更多的资金支持。贫困地区可将增减挂钩节余指标在省内流转使用以提高交易收益。2018 年起，深度贫困地区的增减挂钩节余指标可以跨省流转。对于迁出区 25 度以上的坡耕地，采取退耕还林还草措施，进行生态保护修复。对于原承包耕地，在一般情况下，移民可以保留承包经营权。可见，迁出区的土地处置政策具有发展农业、保护生态、提供搬迁资金等多重功能。

## （三）住房政策

早期的易地扶贫搬迁项目没有严格的住房政策。受财力限制，所建搬迁住房除了有一定的安全标准，一般等级不高，人均面积也不大，有的甚至只提供临时性周转房。《扶贫搬迁“十二五”规

划》首次提出了安置住房建设面积要求，即中央投资补助住房建设的面积控制在 40~60 平方米/户。

《扶贫搬迁“十三五”规划》对安置住房建设和费用做出了系统性规定：第一，建档立卡搬迁人口住房建设面积严格执行不超过 25 平方米/人的标准；第二，制定配套政策，允许安置住房预留续建空间，采取集中建设公寓等方式解决单人单户建设面积偏小问题；第三，依托小城镇或工业园区安置的，地方政府可酌情采取回购符合面积控制标准的城镇商品住房的方式；第四，严格控制搬迁户的住房建设自筹资金投入，以减轻其经济负担<sup>①</sup>。

#### （四）生计安置政策

生计安置包括搬迁后的生产、生活安置和基本公共服务提供等方面。对移民而言，除了稳定生活所需的基本生产、生活条件，更重要的是要具备发展生产或参与就业以获取足够收入的机会，其含义接近于可持续生计（唐丽霞等，2010）。相关的生计安置政策包括建设产业园区、实施农业开发、开发公益性岗位、提供外出就业机会等，而这些政策只有让搬迁户受益才是有效的。开发式移民以及易地扶贫搬迁试点工程都强调“先开发后搬迁”，把安置条件的准备放在搬迁安置之前。在“十一五”时期和“十二五”时期，移民后期扶持原则有所变化，不再强调“先开发后搬迁”，后续产业发展成为移民搬迁的配套政策而不是前提条件。“十三五”时期的后期扶持思路则是“挪穷窝”与“换穷业”并举，在支持发展生产的基础上，开拓收益扶贫等增收渠道，实施社会保障兜底扶贫政策。针对生计安置与搬迁不能同步推进的难题，一些地方致力于探索创新途径，比较典型的模式有江西省修水县城乡一体化发展带动整体移民模式（参见舒城、赖波平，2016）、贵州省惠水县“五个三”后续发展机制<sup>②</sup>、四川省巴中县“巴山新居+三靠五进六不选”安置模式等（详见国家发展和改革委员会，2017）。

#### （五）水库移民的后期扶持政策和扶贫政策

对水库移民的扶持政策可以分为两大类——后期扶持政策和扶贫政策，前者是针对所有水库移民的普惠性政策，后者是针对贫困水库移民的专项扶持政策。

水库移民后期扶持政策的基本目标是解决库区移民遗留问题和帮助移民发展生产<sup>③</sup>。从政策演变角度，它可以分为三类政策。第一类政策，也是最早的政策，是从发电成本中提取和使用各种基金，以解决水库移民遗留问题。1981 年以来，所设立的基金包括库区维护基金、库区建设基金以及后期扶持基金等，所解决的移民遗留问题主要是饮水、交通、通电、教育、医疗卫生等生产生活设施建设滞后问题（石智雷，2018）。解决水库移民遗留问题的政策机制一直存在，但是，到了后期，其在移民工作中所占的比重应该说是越来越小了。第二类政策是开发性移民政策，从 1986 年开始实

<sup>①</sup> 详见《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031\\_824916.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031_824916.html)。

<sup>②</sup> 参见罗建华：《惠水：深化“五个三”后扶机制 实践“333”治理模式》，<http://qn.gog.cn/system/2018/08/28/016770823.shtml>。

<sup>③</sup> 参见《关于设立水电站和水库库区后期扶持基金的通知》（计建设〔1996〕第 526 号），[http://www.nea.cn/2011-08/16/c\\_131052503.htm](http://www.nea.cn/2011-08/16/c_131052503.htm)。

施。开发性移民政策代表着一种新的移民工作机制和安置方式，即变救济生活为扶助生产，为移民创造发展生产的条件。第三类政策是水库移民后期直接补贴政策，即从 2006 年开始实施的水库移民后期扶持政策，主要做法是给符合条件的移民人口每人每年发放 600 元直接补贴，持续发放 20 年<sup>①</sup>。直接补贴政策在水库移民政策中是力度最大的，而且也做到了精准到户、到人，但是，相比于住户的生计需求来说，这一补助金额很小，而且背离了开发性移民原则（李振华、王珍义，2011）。

由于水库移民的贫困面大，后期扶持政策天然地具有扶贫作用。而且，扶贫在后期扶持政策中的分量越来越大。早在 1986 年开发性移民方针提出时，其目的之一就是在有条件的地方帮助移民脱贫致富。1994 年《八七扶贫计划》和 1996 年《中共中央关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》正式提出，要重视和解决水库移民温饱和贫困问题。2006 年的水库移民后期扶持政策也以解决移民温饱问题为重要的近期目标。实施精准扶贫、脱贫攻坚以来，对贫困水库移民的扶持主要依靠水利移民部门的局面得以改变。享受移民后期扶持政策后依然低于扶贫标准的移民户，可以通过精准识别，成为建档立卡贫困户，享受扶贫政策，移民扶持资金也可以向贫困移民倾斜<sup>②</sup>。

在叠加实施后期扶持政策和扶贫政策的情况下，贫困水库移民可享受的政策可以归纳为以下四个方面：一是开发性移民，利用移民后期扶持资金，在安置地发展农业生产，有条件的地方还可以发展第二产业、第三产业；二是享受逐步提高的后期扶持补贴，扶持资金多数情况下发放到户；三是享受水库移民脱贫工程产生的各种收益分红<sup>③</sup>；四是与其他建档立卡贫困户一样，享受精准扶贫政策。

## 五、移民扶贫的进展与实施效果

### （一）移民扶贫的资金投入

随着时间的推移，移民扶贫的人均资金投入不断提高，投资来源和规模也不断扩大。易地扶贫搬迁资金虽然原则上由中央政府、地方政府和搬迁对象共同承担，但是，在相当长时间里都是以中央政府出资为主，地方政府和搬迁对象的出资比例很低。2001~2015 年，中央政府累计安排扶贫搬迁补助投资 363 亿元，其中，“十二五”时期累计安排 231 亿元。在易地扶贫搬迁试点工程项目框架下，2001~2010 年，内蒙古自治区、贵州省、云南省、四川省等试点地区的人均搬迁投资均为 4000~6000 元，与中央的这一人均投资水平持平。在“十一五”时期，易地扶贫搬迁实际人均投入为 6500 元，其中，其他投资仅占中央投资的 30%；在“十二五”时期，易地扶贫搬迁的实际人均

<sup>①</sup>资料来源：《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（国发〔2006〕17 号），[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_389912.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_389912.htm)。

<sup>②</sup>例如，根据四川省扶贫移民局的资料，2018 年，四川省共有注册的水库移民 111.27 万人，其中，建档立卡贫困人口 1.26 万人，已脱贫 1.08 万人。

<sup>③</sup>具体见《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content\\_5142197.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm)。

投入为 2.6 万元，其中，其他投资为中央投资的 3.3 倍。这意味着，2011 年以来，地方政府投入和其他资金成为易地扶贫搬迁的主要资金来源。

对水库移民的后期扶持资金也呈现出类似的增长态势。据统计，2005 年，全国大中型水库移民后期扶持基金的实际征收额约为 35 亿元（王应政，2010）。2006 年起，针对水库移民的后期扶持资金的来源发生了一次调整，除了既定的移民后期扶持资金，还包括往年后期扶持资金发放后的结余资金。按照 2006 年大中型水库农村移民人口 2288 万人计算，每年按人口补助的金额将达到 137.28 亿元。据统计，2006~2013 年，全国 23 个省份移民后期扶持资金总额达 1145 亿元，年均 143 亿元，其中，后期扶持资金约占 75%<sup>①</sup>。

## （二）扶贫移民与水库移民规模

2000 年以前，各地累计的扶贫移民规模为 260 万人<sup>②</sup>；2001~2015 年，全国累计实现扶贫移民 1200 万人，其中，约 680 万人是通过中央投资实现的；2016~2020 年，全国计划搬迁贫困人口 981 万人，2016~2018 年已合计完成搬迁 869 万人（见表 2）。动态地看，中国的扶贫搬迁速度不断加快，平均搬迁规模从 2000 年前的每年约 20 万人增长至 2001~2010 年的每年 51 万人，再增长至 2011~2015 年的每年 138 万人，进而增长至 2016~2018 年的每年 290 万人。2015 年以前的扶贫搬迁计划都比较保守，至少“十一五”时期和“十二五”时期的实际搬迁规模都明显超过了计划指标。从改革开放之初到 2018 年，中国累计实现农村贫困人口扶贫移民 2328 万人。2016~2020 年，全国计划搬迁贫困人口 981 万人，考虑到一些深度贫困地区增加了易地扶贫搬迁指标，总扶贫搬迁规模将达到 1000 万人以上。按此计算，到 2020 年，总扶贫移民规模将达到 2459 万人以上，其中，40.7% 将是在“十三五”时期完成的。

表 2 改革开放以来中国的扶贫移民规模变化 单位：万人

时期	搬迁规模	目标任务	备注
2000 年前	260	—	估计需搬迁规模为 750 万人
2001~2010 年	285	—	—
2001~2005 年	122	—	—
2006~2010 年	163	150	—
2011~2015 年	394	240	估计需搬迁规模为 1000 万人
2001~2015 年	520	—	地方组织的扶贫搬迁工程
2016~2020 年	—	981	另有 647 万随迁的非贫困人口，合计需搬迁规模为 1628 万人
2016~2018 年	869	869	3 年分别按计划完成 249 万、340 万和 280 万扶贫搬迁任务

资料来源：国务院新闻办公室，2001：《中国的农村扶贫开发》白皮书，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20011015/581724.html>；《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031\\_824916.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031_824916.html)；2016~2018 年数据来自《全国易地扶贫搬迁后续扶持工作现场会在贵州省召开》，[http://zhangyong.ndrc.gov.cn/zyhd/201904/t20190415\\_933302.html](http://zhangyong.ndrc.gov.cn/zyhd/201904/t20190415_933302.html)。

<sup>①</sup>数据来源：中国社会科学院农村发展研究所课题组，2014：《水库移民后期扶持生产开发项目管理研究总报告》。

按照世界银行的界定，截至 1989 年，中国的水库移民为 1020 万人。其后，由于水利工程建设的增加以及人口繁衍，农村水库移民的数量继续增加，2006 年和 2013 年分别达到 2288 万人和 2414 万人<sup>①</sup>。以此为基准，到 2020 年，扶贫移民和水库移民的规模合计将达到 4873 万人，两类移民的比例接近 1:1。

### （三）移民扶贫的综合效果

改革开放前产生的水库移民中，大部分处于贫困状态。实行开发性移民政策以来，仍有很大一部分水库移民是贫困的。改革开放以来，中国一方面陆续对水库移民实施后期扶持和开发性移民，另一方面在缺乏基本生存条件的贫困地区开展扶贫移民。针对两类移民的扶贫经历了从无到有、从零星分散到统一组织、从量力而行到全部解决的发展过程。针对 4800 余万人的扶贫或扶持措施产生了以下综合效果：第一，建设了一大批安置住房和安置区基础设施，以及教育、卫生、文化等公共服务设施，大幅改善了搬迁人口的生产、生活条件以及生活质量；第二，推动了贫困地区人口、产业布局的调整、集聚以及城镇化进程，建设了一大批移民新村、特色小镇，或者扩展了市、县城区规模，带动了区域发展；第三，在生态脆弱地区，缓解了迁出区的人口压力，有效遏制了迁出区的生态恶化趋势，实现了脱贫致富与生态保护的“双赢”；第四，在解决移民户居住问题的同时，实现了增收、脱贫。易地扶贫搬迁工程能统筹解决劳动力外出务工和特色产业发展问题，引导搬迁对象发展现代农业和劳务经济，拓宽增收渠道和致富空间。例如，2018~2013 年，宁夏回族自治区中部干旱带县内生态移民搬迁人口的年人均收入从搬迁前的 2235 元提高到 2013 年的 6272 元（王晓毅，2017）；2013 年，85 个移民大县移民的人均纯收入为 6711 元，相当于当年全国农民人均纯收入的 70%，这一比例高于贫困地区农民人均纯收入与全国平均水平的比值<sup>①</sup>。

## 六、移民扶贫的主要特点

新中国成立 70 年来，移民扶贫发生了很多重要变化，本文将其概括为下文的 6 个方面。这些变化既鲜明地体现了实践探索特征，又深刻折射出与扶贫移民有关的经济社会变迁状况，包括生态保护变迁、工业化和城镇化变迁、移民群体自身条件变化、政府分工关系变化等。总的来说，中国移民扶贫把移民搬迁范围扩大到了所有有需要的人口，目标是要确保实现所有移民稳定脱贫。

### （一）移民扶贫资助力度不断加大

1982 年至今，扶贫移民的人均费用已经从 2000 元提高到 5.8 万元，对水库移民的后期扶持资金也有较快增长。在移民扶贫资助力度大幅增加的同时，移民扶贫的资助内容、手段也在增多，资助范围也在扩大。在早期，宁夏回族自治区吊庄移民资金的投向首先是水利设施建设、开荒配套等开发性投资，其次才是建房、生产、生活、搬迁等补助性投资。2006 年以来，住房和社区建设的优先序得到提升，综合性投资力度加大。在“十一五”时期，建设内容扩大到基础设施、生产设施、住房等生活设施、学校和卫生室等社会事业设施、经济发展项目、生态建设项目等。在“十二五”时

<sup>①</sup>数据来源：中国社会科学院农村发展研究所课题组，2014：《水库移民后期扶持生产开发项目管理研究总报告》。

期，住房和必要的附属设施，以及人畜饮水、村内道路、农村能源等生活设施建设被置于首要位置。在“十三五”时期，扶贫搬迁工程更加体现居住优先导向，排在前三位的建设任务依次是住房、配套基础设施和基本公共服务，同时，还增加了土地整理和迁出区生态恢复的任务。由于搬迁及投资规模庞大，“十三五”时期的易地扶贫搬迁投资增加了融资手段，由地方政府债务资金、专项建设基金和低成本长期贷款构成的融资所占比例高达 52%。移民扶贫资助力度的加大，既是移民脱贫的需要，也与国家经济实力的增强不无关系（王应政，2010）。

## （二）移民扶贫一直与生态保护相统筹

中国的移民扶贫在微观层面和宏观层面都一直与生态保护紧密联系在一起。扶贫移民最早是在资源匮乏和生态条件恶劣的“三西”地区开展的。2000~2010 年，“扶贫搬迁和生态移民的有机结合”被明确写入了相关政策文件，西部大开发战略、退耕还林政策等都同步提出了生态移民原则。生态移民和扶贫移民被一并纳入了各地的政策实践，典型的例如三江源地区、黄河源地区、西藏河谷地带、内蒙古生态脆弱地区的生态移民（杜发春，2014）。《纲要 2》以及最近两个易地扶贫搬迁五年规划虽然没有强调扶贫搬迁与生态移民相结合的原则，但是，这个时期的迁出地仍然是“一方水土养不活一方人”的深山区、石山区、荒漠区、地方病多发区等地区，大部分迁出地是生态脆弱地区。在“十三五”时期，扶贫移民与生态保护在更高层次上实现了结合：一方面，移民搬迁政策中包含了迁出区生态恢复措施；另一方面，生态保护成为与易地搬迁并列的脱贫路径。随着移民脱贫攻坚战的完成，中国的移民扶贫将成为处理人类生存与生态环境矛盾的一个典范<sup>①</sup>。

## （三）移民安置从农业开发转向多元化方式

扶贫移民安置从单一的开发式移民安置走向多元化方式，反映了经济社会的进步。扶贫移民最初的安置方式比较单一，主要是各种集中性农业开发安置。随着可利用农业安置资源的减少以及城镇化的推进，扶贫搬迁安置方式也趋于多元化，主要体现为集中安置方式的多元化，包括村内就近集中安置、建设移民新村安置、小城镇或工业园区集中安置、依托乡村旅游区安置以及集中供养安置等<sup>②</sup>，其中，村内就近集中安置、小城镇和工业园区集中安置和插花分散安置是 3 种主要的安置方式，建设移民新村安置、依托乡村旅游区安置以及集中供养安置是新的安置方式。建设移民新村安置方式是在移民搬迁任务压力加大和搬迁资金、资源也相对充裕的背景下出现的，部分采取这种安置方式的地区还得到了美丽乡村建设项目的资助。依托乡村旅游区集中安置是在农村产业结构调整、农村一二三产业融合发展的大背景下出现的。水库移民的安置方式在初期主要是就地就近后靠、农业生产安置，后来相关约束逐渐放松，有了城镇化安置、外迁安置等方式。

<sup>①</sup>例如，宁夏回族自治区红寺堡区通过建设扶贫扬黄灌溉工程，从宁夏南部山区 8 县迁入安置移民 23 万人，迁出地的生态环境得到极大改善。

<sup>②</sup>参见《国家发展改革委关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知》，<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/t20161031824916.html>。

#### （四）从非自愿移民向自愿移民和准自愿移民转变

新中国成立 70 年来，中国的移民扶贫对象从移民意愿看同时包括非自愿移民、自愿移民以及准自愿移民。但是，不同时期的移民意愿根据移民性质的不同而有所不同，发生了明显变化。总规模达到 2400 余万人的水库移民是非自愿移民，在 1950~2013 年期间陆续发生搬迁，其后的新增搬迁人口较少。水库移民因为修建水电工程而不得不动移民，为国家利益做出牺牲，理应得到足够和适当的补偿。同时，贫困的水库移民还应享受扶贫政策。早期的开发式移民以及二次搬迁的移民、与政策性移民相伴的自发移民，都属于自愿移民（曾庆连，2005）。他们愿意搬迁是因为搬迁前的条件很差，移民项目的实施为他们提供了较为充分的开发性安置条件，能够改善他们的生产生活条件。2011 年以来，尤其是进入脱贫攻坚期后，扶贫移民规模日趋扩大，搬迁后短期内的安置和扶持措施也未必充分，部分人的搬迁意愿不高或存在顾虑<sup>①</sup>，所以，绝大部分是准自愿移民。移民意愿从非自愿向自愿转变，是因为移民类型从工程移民转变为扶贫移民；而同为扶贫移民，其意愿从自愿转变为准自愿，意味着移民工作机制的转变以及脱贫难度的加大。

#### （五）生计保障相对于搬迁的优先性下降

脱贫致富是移民扶贫的主要政策目标，解决居住问题是其必要的基础条件。改革开放以来，搬迁安置与生计保障一直是移民扶贫的双重目标，不曾偏离政策初衷。但是，这两个目标在实践中的优先序是有变化的，大体上的变化趋势是从生计保障优先转向搬迁与生计保障并重，乃至搬迁优先，生计保障的优先性逐渐下降。早期的移民扶贫在一些地方被称为“异地扶贫”，在异地先安排好生产条件或就业后再搬迁。这个做法从《八七扶贫计划》开始被称为“开发式移民”，在 2001 年《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》中被表述为“先开发后搬迁”原则。2006 年以来，扶贫搬迁工程不再强调安置优先，而是强调搬迁与安置并重。这意味着，搬迁不必再以满足安置条件为前提，可以边搬迁边安置，或者先搬迁后安置。这会造成一部分搬迁户在搬迁后得不到妥善的生计保障，因而，事实上并不能做到搬迁与安置并重或同步。即使在安置工作做得比较好的宁夏回族自治区，也是如此（王晓毅，2017）。水库移民是非自愿移民，优先安置和保障工程建设进度之间存在矛盾，移民生计安排难免要为水库建设工程让路。

#### （六）移民脱贫滞后于移民搬迁

尽管可以观察到移民的平均收入明显增加，但是，移民贫困发生率仍居高不下，这意味着，移民脱贫滞后于移民搬迁。对于水库移民来说，他们搬迁后都没有很快地实现贫困发生率的大幅度下降。在一些地区，移民的贫困发生率高于当地平均水平，而且随着时间的推移有所提高。例如，2007 年调查发现，源于 20 世纪 50 年代至 70 年代的丹江口水库移民的贫困发生率为 31.5%，比当地原居民的贫困发生率高 8.6 个百分点（杨云彦等，2008）。这意味着，从 1986 年开始实施的开发性移民

<sup>①</sup>2019 年 4 月，全国易地扶贫搬迁后续扶持工作现场会在贵州省召开。会议指出，扶贫搬迁后续任务仍然艰巨，需要切实加强后续扶持力度。详见《全国易地扶贫搬迁后续扶持工作现场会在我省召开》，[http://www.gz.xinhuanet.com/2019-04/13/c\\_1124361659.htm](http://www.gz.xinhuanet.com/2019-04/13/c_1124361659.htm)。

和移民后期扶持没有产生很好的脱贫效果。对于扶贫移民来说，他们在搬迁前都是贫困的，在搬迁后的一段时间里仍然存在较多贫困也是可以理解的。但是，调查发现，搬迁时间较短的新移民区和搬迁时间较长的老移民区都具有很高的贫困发生率，原因包括缺水、缺土地、土地退化、缺就业机会等（王晓毅等，2017）。对于非自愿移民，移民贫困意味着补偿和后期扶持是不足的；对于自愿移民，由于他们在搬迁前普遍贫困，为他们提供的开发式安置措施不足以帮助他们快速实现脱贫；对于准自愿移民中的困难群体，搬迁后缺乏有效的生计安排使得他们容易维持贫困状态。

## 七、移民扶贫的问题分析和对策建议

### （一）移民扶贫存在的主要问题

1. 移民面临生计保障和稳定脱贫困难。进入“十二五”时期以来，由于搬迁安置和生计保障的分离，很可能发生后期生计保障与搬迁脱节问题，导致不能稳定脱贫。这主要体现在以下三个方面：第一，迁入区发展机会的形成和供给与贫困户的搬迁进度不一定匹配；第二，迁入区条件与期望的机会不匹配，例如超过一半的安置区仍在农村地区；第三，搬迁劳动力的人力资本水平与可得的发展机会不一定匹配。在特定的时空背景下，搬迁安置项目缺乏足够的资源和管理能力来安排后续发展项目是移民缺乏生计保障的更为直观的原因。因此，对“搬迁未必脱贫”这一点要有清醒认识<sup>①</sup>。

2. 移民未获得足够的资源及生态补偿。进入“十二五”时期以来，中国的扶贫移民基本上都属于准自愿移民。在准自愿移民过程中，存在资源和生态补偿不足问题，即移民户搬离后所释放的经济资源以及所产生的更好生态环境未必得到了合理的利益补偿。首先，扶贫移民在很多情况下也是生态移民，贫困户对于生态保护所做的贡献应该得到合理的补偿，不能因为享受了搬迁扶贫政策就一笔勾销（王晓毅，2017）；其次，政府希望农户离开后能够退出宅基地以便通过城乡建设用地增减挂钩机制获得建设用地指标交易收益，但是，国家的相关政策对这一收益分配的规定比较笼统，这也是搬迁户退出宅基地的积极性较低的一个重要原因。

3. 政府面临债务偿付压力。扶贫移民成本很高，以往主要通过量力而行、控制规模的方式规避风险，包括限制搬迁规模和限制搬迁建设项目的标准。在脱贫攻坚目标的指引下，规模庞大的搬迁任务必须限期完成。于是，中央政府设计了专门的资金运作模式，超过一半资金需要通过融资方式解决，省级政府成为融资主体和偿债主体。金融机构为了减轻金融风险，往往需要地方政府提供更高的担保、风险承担条件。当前，地方政府债务风险已经得到学界的一些讨论，扶贫搬迁融资无疑是地方债务的重要构成部分。以往，农户自筹资金压力是扶贫搬迁所带来的主要资金风险；如今，随着农户自筹资金比例受到严格限制，相关风险被转嫁给了省级政府。

4. 迁入区资源承载力和就业机会不足。在扶贫移民的早期阶段，对土地的开发利用较多，这有利于新迁入人口的安置。随着时间的推移，迁入区可开发的资源越来越少，搬迁户在迁入区要获得资源越来越多地依靠再分配，迁入区的人均资源占有量减少、资源承载强度加大，造成人口与资源

<sup>①</sup>此外，部分扶贫搬迁任务重的地区还存在倒逼式赶工期导致施工质量难以保障等问题，在此不赘述。

环境的新的紧张关系。因此，对于通过扶贫搬迁缓解人口与资源环境的紧张关系不能寄予过高期望，非农化、城镇化、园区化等相对集中的安置方式是不可或缺的。而在依托小城镇、工业园区进行安置时，就业机会就成了需要再分配的稀缺资源。一些地方依靠保安、保洁等公益性岗位解决搬迁户劳动力的就业问题，或者为搬迁户人口提供低保，都不是稳定脱贫的长久之计。

5. 移民存在社会适应和社会融入问题。除了就近安置和自主分散安置外，大部分移民都将组建或进入新的社区，从而将面临新的社会管理以及社会适应和社会融入问题。社会管理涵盖社区治理、户籍登记和管理、迁入地与迁出地的土地和财产处理及管理、社会保障、子女教育等。从社会文化和社会心理角度看，移民的社会适应和社会融入需要经历一个较长的过程，而这应该是稳定搬迁的必要组成部分。

## （二）打赢移民脱贫攻坚战的对策建议

水库移民和扶贫移民人口合计达 4800 余万人，相当于 2018 年农村常住人口的 8.6%。到 2020 年，扶贫搬迁将实现“应搬尽搬”。从精准脱贫的要求看，搬迁本身只是一项阶段性重点工程，只有实现了“应脱尽脱”，才是真正打赢移民脱贫攻坚战。对照扶贫搬迁、精准脱贫的目标要求以及实施乡村振兴战略的新形势，推进移民扶贫应重视以下几个方面：

1. 延展和加强对有组织移民的后期扶持。为更好地实现“搬得出，稳得住，能致富”目标，建议分以下两个阶段加强对扶贫搬迁户的后期扶持：第一阶段，在脱贫攻坚期内，在移民管理部门和扶贫部门之间建立更加紧密的联动机制，由移民管理部门承担扶贫搬迁的主责，由扶贫部门承担移民脱贫的主责，以便于统筹移民搬迁和后期扶持工作，同步采取脱贫发展措施；第二阶段，以所有有组织移民为目标群体，加强监测，识别其中脱贫成效不显著、不稳定的群体，对他们继续提供 3~5 年的后期发展扶持。

2. 扩展和强化对有组织移民的整体社会支持。对移民的后期扶持通常都是经济和生计方面的，但是，如前文分析所显示的，4800 余万扶贫移民和水库移民还面临权益保护、社会适应、社会融入乃至传统文化保护等问题。因此，对移民的后期扶持应扩大为社会支持，将合法权益保护、社会融入等纳入移民工作范畴，从而真正完成移民扶贫任务。

3. 防范和化解易地扶贫搬迁的债务风险。与其他项目相比，扶贫搬迁项目所占用的资金以及所形成的债务相当大。搬迁安置住房建设的债务主要由省级政府承担；后期配套建设和后期扶持政策所需资金主要由市、县政府负责。不少地方对搬迁户承诺了公益性岗位、低保、资产收益分红等支持措施，这给地方政府带来了进一步的资金压力。在各类脱贫攻坚项目中，易地扶贫搬迁项目是最容易形成资金压力和债务风险的领域之一，从中央到县的各级政府都需要高度关注、整体监控，积极防范和化解可能出现的债务风险。

4. 有效衔接扶贫搬迁与乡村振兴。为了避免出现新的移民贫困、扶贫债务和社会断层问题，建议将扶贫搬迁与乡村振兴（尤其是美丽乡村建设）进行有效衔接：一方面，将一部分美丽乡村建设项目资金投入到现有扶贫搬迁安置工程，加大投资和建设力度，提高建设标准，将搬迁安置区发展成为美丽乡村示范区，规避可能发生的质量风险和资金风险；另一方面，灵活处置少数推进存在较

大困难的扶贫搬迁任务，与就地危房改造、生态宜居搬迁等项目进行有效衔接。

#### 参考文献

- 1.白南生、卢迈，2000：《中国农村扶贫开发移民方法和经验》，《管理世界》第3期。
- 2.财政部课题组，2001：《三峡库区移民与开发问题研究（总报告）》，《经济研究参考》第36期。
- 3.陈绍军、施国庆，2003：《中国非自愿移民的贫困分析》，《甘肃社会科学》第5期。
- 4.杜发春，2014：《三江源生态移民研究》，北京：中国社会科学出版社。
- 5.辜胜阻、钟水映，1998：《论工程性移民的可持续安置和发展对策》，《人口研究》第5期。
- 6.广东省扶贫开发领导小组办公室，2007：《广东扶贫志：1984-2005》，内部印刷。
- 7.广西壮族自治区地方志编纂委员会，2013：《广西通志·扶贫志：1978-2000》，南宁：广西人民出版社。
- 8.国家发展和改革委员会，2017：《全国易地扶贫搬迁年度报告（2017）》，北京：人民出版社。
- 9.何畅、张昭，2017：《“十三五”时期易地扶贫搬迁投融资模式研究》，《开发性金融研究》第1期。
- 10.胡勇，2009：《进一步完善我国易地搬迁扶贫政策》，《宏观经济管理》第1期。
- 11.黄承伟，2004：《中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践》，北京：中国财政经济出版社。
- 12.靳薇，2014：《青海三江源生态移民现状调查报告》，《科学社会主义》第1期。
- 13.李振华、王珍义，2011：《大中型水库移民后期扶持政策的演变与完善》，《经济研究导刊》第16期。
- 14.梁福庆，2016：《伟大的国家移民行动——三峡工程百万移民搬迁安置成就辉煌》，《中国工程咨询》第10期。
- 15.刘天明、王晓华、张哲，2008：《移民大开发与宁夏历史文化》，银川：宁夏人民出版社。
- 16.石智雷，2018：《移民、贫困与发展——中国水库移民贫困问题研究》，北京：经济科学出版社。
- 17.舒城、赖波平，2016：《城镇化驱动搬迁一体化引领脱贫》，载李培林、魏后凯（编）：《中国扶贫开发报告（2016）》，北京：社会科学文献出版社。
- 18.四川省地方志编纂委员会，2012：《四川省志·扶贫开发志：1986-2005》，北京：方志出版社。
- 19.唐丽霞、李小云、左停，2010：《社会排斥、脆弱性和可持续生计：贫困的三种分析框架及比较》，《贵州社会科学》第12期。
- 20.王胜临，1991：《甘肃两西地区移民初探》，《西北人口》第1期。
- 21.王晓毅，2017：《易地搬迁与精准扶贫：宁夏生态移民再考察》，《新视野》第2期。
- 22.王晓毅等，2017：《生态移民与精准扶贫——宁夏的实践与经验》，北京：社会科学文献出版社。
- 23.王应政，2010：《中国水利水电工程移民问题研究》，北京：中国水利水电出版社。
- 24.新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会、新疆通志-扶贫开发志编纂委员会，2009：《新疆通志-扶贫开发志：1978-2008》，乌鲁木齐：新疆人民出版社。
- 25.杨云彦、黄瑞芹、胡静、石智雷，2008：《社会变迁、介入型贫困与能力再造》，北京：中国社会科学出版社。
- 26.曾庆连，2005：《移民二次搬迁说明了什么？》，《老区建设》第8期。
- 27.张百新、王增海、杜晓明，2012：《“三西”扶贫记》，北京：新华出版社。
- 28.张绍山，1992：《水库移民“次生贫困”及其对策初探》，《水利经济》第4期。

29. World Bank, 1993, "China-Involuntary Resettlement", Washington, DC: World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/276691468262455582/China-Involuntary-resettlement>.

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑：陈秋红)

## **The Evolvement of Poverty Alleviation for Resettled People in 70 Years: From 1949 to 2019**

Tan Xuewen

**Abstract:** The theme of this article is poverty alleviation for resettled people, usually including those generated in reservoir construction and in poverty reduction-oriented resettlement programs, who are normally poor. Poverty alleviation for resettled people is defined as poverty alleviation by means of resettlement and poverty alleviation for resettled people. The reservoir resettlement started shortly after 1949, and almost came to an end until 2009, which has unfortunately led a lot of resettled people to become poor. The follow-up support for the reservoir resettled people started after 1981, but did not lift enough people out of poverty. The special resettlement programs for poverty alleviation, starting soon after the reform and opening-up in 1978, aimed at lifting those who were stuck in poverty due to severe livelihood environment out of poverty, and has undergone three periods. For the whole history, this article analyzes policy evolution, action progress and comprehensive results of poverty alleviation for resettled people, and summarizes its characteristics in six aspects. The study finds that the targets of poverty alleviation for resettled people include involuntary migration, voluntary migration and quasi-voluntary migration. In each case, there were specific reasons that made it difficult for migrants to get rid of poverty, which has made poverty alleviation lag behind migration. In view of the existing problems in poverty alleviation for resettled people, the study concludes with some suggestions for policy discussions.

**Key Words:** Poverty Alleviation for Resettled People; Reservoir Resettlement; Resettlement for Poverty Alleviation; Development-Oriented Poverty Alleviation; Campaign against Poverty