

# 黄河下游滩区易地扶贫搬迁特点及现状分析

陈 玥

天津农学院经济管理学院, 天津

收稿日期: 2022年1月15日; 录用日期: 2022年2月11日; 发布日期: 2022年2月18日

## 摘 要

易地扶贫搬迁是我国为解决区域性贫困问题而出台的一项重大政策、重大举措,是把居住在深山区、高寒山区、生态环境脆弱地区以及“一方水土养不活一方人”的生产生活条件极为艰苦地区的贫困农户迁出到条件较好的地区发展致富的措施。本文根据对黄河下游滩区的实地调研以及对相关文献进行分析,发现黄河下游滩区搬迁具有搬迁动因长久未变、地理资本充裕与空间贫困并存、搬迁意愿强烈的特点,搬迁现状表现为集中安置条件下平均主义难以实现。并提出建议推进黄河下游滩区易地扶贫搬迁应与全面实现乡村振兴的目标相结合,从人才、产业、文化、组织、生态振兴五个方面全面助推易地扶贫搬迁工作后续发展。

## 关键词

易地搬迁, 黄河滩区, 精准扶贫

# Analysis of the Characteristics and Current Situation of Relocation to Poverty Alleviation in the Lower Huanghe Beach Area

Yue Chen

Tianjin Agricultural College, School of Economics and Management, Tianjin

Received: Jan. 15<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 11<sup>th</sup>, 2022; published: Feb. 18<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Relocation is a major policy and initiative introduced by China to solve the problem of regional

poverty. It is a measure to relocate poor farmers living in deep mountainous areas, alpine mountainous areas, ecologically fragile areas and areas with extremely difficult production and living conditions where “one side of water and soil cannot feed one side of people” to better areas to develop and enrich themselves. This paper is based on a study of the lower reaches of the Yellow River and its beaches. Based on field research and analysis of relevant literature, this paper finds that the motivation for relocation in the lower reaches of the Yellow River beaches has remained unchanged for a long time, the geographical capital is abundant and spatial poverty coexists, and the willingness to relocate is strong, and the current situation of relocation is that egalitarianism is difficult to achieve under the conditions of centralized resettlement. It is also suggested that the promotion of relocation to alleviate poverty in the lower Yellow River beach area should be combined with the goal of comprehensive rural revitalization, and that the five aspects of talent, industry, culture, organization and ecological revitalization should comprehensively contribute to the follow-up development of relocation to alleviate poverty.

## Keywords

Easy Relocation, Yellow River Beach Area, Precise Poverty Alleviation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国易地扶贫搬迁最早应用于 20 世纪 80 年代“三西”地区农业建设规划,是为了解决个别区域持续性贫困问题的特殊性试探性举措。20 世纪中期,易地扶贫搬迁成为能够帮助部分区域扶贫开发的常规手段。21 世纪,易地扶贫开发由区域性措施转到国家层面,成为解决由自然资源禀赋引起的贫困问题的有力措施。

黄河下游滩区是黄河下游河道的组成部分,不仅是汛期黄河支流排洪滞洪沉沙主要区域,也是 185 万滩区群众赖以生产和生活的场所。黄河下游滩区占地面积约 3818 平方千米,耕地面积约 27.5 万  $\text{hm}^2$ ,涉及山东、河南两省 15 个市,42 个县区,150 个乡镇,1954 个村庄。截至 2015 年,山东省黄河下游滩区内有省定贫困村 82 个,村庄贫困率高达 7.3%,建档立卡贫困人口 4.3 万人,贫困率占滩区居住总人口的 7.2%;河南省黄河下游滩区人均纯收入低于 1500 元的有 36.3 万人,占滩区居住总人口的 35%。为了解决当地空间贫困性问题,2015 年山东河南两省相继出台黄河滩区迁建试点工作规划,截至 2020 年 12 月,“十三五”易地扶贫搬迁任务全面完成,黄河下游滩区易地扶贫搬迁工作进入收尾阶段。

## 2. 文献综述

国外没有易地扶贫搬迁的概念,与之相似的概念是生态移民或者环境移民,生态移民的概念由考尔提出,指的是“由于干旱、土壤侵蚀、荒漠化、过度砍伐森林等环境问题,结合人口压力、贫穷等社会经济问题,从而致使其生计问题不能得到保障的人”[1]。

目前国内对易地扶贫搬迁的研究大多集中于对中西部地区易地扶贫搬迁安置模式、相关支撑理论、政策执行问题的研究。叶青等(2016)通过研究相关文献及政策文件分析了贵州省易地扶贫搬迁的政策实践环境、政策主体、政策实践方式[2]。王宏新等(2017)通过对易地扶贫搬迁政策相关的九十余部政策文本进行实证分析,将我国易地扶贫搬迁历程划分为三个阶段,分别是试点探索阶段、全面推进阶段、脱贫

攻坚阶段[3]。王永平等(2008)通过对实地调研数据分析将贵州省易地扶贫搬迁的主要模式分为十类并进行分析,分别是依托国有农场安置模式、依托小城镇集中安置模式、依托旅游景区开发安置、依托企业带动安置、依托开垦耕地安置、依托产业结果调整安置、依托退耕还林逐步安置、依托置换的土地和房屋安置、山上搬山下安置、自助式移民安置[4]。孙永珍(2013)通过运用相关文献资料对易地扶贫搬迁相关支撑理论进行总结分析,分别是生态贫困理论、区位理论、可持续发展理论、人口迁移理论、社会适应理论[5]。

2020年12月,“十三五”易地扶贫搬迁任务全面完成,黄河下游滩区易地扶贫搬迁工作进入收尾阶段。目前国内对易地扶贫搬迁的研究大多集中于对中西部地区的研究,对黄河滩区易地扶贫搬迁的研究较少。因此本文根据实地考察以及相关文献资料分析对黄河下游滩区实施易地扶贫搬迁的特点、现状、进行分析并提出相关政策建议,该研究能够在一定程度上弥补对我国中东部地区易地扶贫搬迁情况的研究缺失。

### 3. 黄河下游滩区易地扶贫搬迁特点

#### 3.1. 搬迁动因长久未变

我国历史上的移民搬迁高峰时期发生在朝代更替的战争时期、民国时期、20世纪中后期、21世纪前期、2013年后五个阶段,搬迁动因分别为躲避战争、躲避自然灾害、工程建设、保护生态、扶贫致富,逐步由非经济性因素转为经济因素主导,搬迁目标由生存型转向发展型[6][7]。目前我国搬迁地区大部分属于集中连片特困区,搬迁原因多为解决住房条件差、生存环境差、居住地偏远等问题。

与其他集中连片特困区域不同的是,黄河下游滩区搬迁原因长久以来不曾改变。黄河下游滩区自1855年黄河在河南兰考铜瓦厢决口改道后形成,此后干流洪水、汶河洪水、金堤河洪水、凌汛致使滩区群众或自发或被动搬迁达数十余次,居民生产生活资料因灾害损毁,洪水威胁具有反复性和不可控性,可以说黄河下游搬迁动因始终是由于受洪水侵害。

#### 3.2. 地理资本充裕与空间贫困并存

空间贫困理论将贫困与地理因素联系在一起,主要用来解释某个地区由空间地理位置带来的贫困。贫困问题专家认为空间贫困这种与自然地理禀赋紧密相连的贫困状态,相比于一般城市贫困具有位置偏远与隔离、贫乏的农业生态与气候条件、脆弱的经济整合、缺乏政治性优惠四种特征[8];世界银行的雅兰和瑞福林提出地理资本这一名词,将地理资本与物质财产资本、社会资本相提并论,认为地理资本太低会造成农民自身发展的困境。目前对地理资本的测量指标主要包括收入、消费、教育、医疗、市场联通性、社会保障、生态安全、政策等。由此产生空间贫困性的原因可视为地理资本的匮乏。

黄河下游滩区易地扶贫搬迁与我国西部地区避灾移民搬迁具有相似之处,但也具有不同的性质。西部地区因受泥石流、地震、荒漠化地质灾害威胁、生态环境脆弱敏感,具有空间贫困性;生态恢复能力差不具备发展种养殖业条件,地理资源匮乏。黄河下游滩区村庄普遍位于远离县市中心的黄河行洪泄洪地带,常年遭受洪患侵袭且生态环境脆弱,受政府重视程度低,因灾害引起的筑台盖房和耕地受灾问题使黄河下游滩区农户处在空间贫困中;同时黄河下游滩区濒临黄河支流,河岸沉积大量泥沙形成大面积沙土地,独特的水质和土壤具备发展野生水产品养殖业、特色种植业地域优势,地理资本相对丰富。但相对充裕的地理资本受水患与交通阻碍不能充分发挥其优势,黄河下游滩区整体仍呈现贫困状态。

#### 3.3. 受灾程度深,搬迁意愿强烈

新中国成立以来山东省黄河下游滩区共漫滩20余次,累计受灾人数660万人次,受灾耕地70余万

hm<sup>2</sup>；河南省黄河下游滩区遭受不同程度的洪水漫滩 31 次，累计受灾人口 610 万人次，受淹耕地 120 万 hm<sup>2</sup>。滩区受洪涝灾害最严重的年份为 1958 年和 1996 年。1958 年洪水山东河南黄河两岸堤防全线受到威胁，受淹村庄 1708 个，涉及人口 74.08 万，受淹耕地 304 万亩，坍塌损坏房屋 30 万间；1996 年 8 月份的黄河漫滩淹没 1438 个村庄，淹没耕地 17.43 万 hm<sup>2</sup>，涉及人口 115 万，坍塌损坏房屋 54 万间。

滩区群众常年反复受洪涝灾害影响，长期处于对发生洪灾的担忧中，因建房致贫返贫现象突出，强烈盼望能够脱离“三年攒钱，三年筑台，三年建房，三年还账”的恶性循环。

#### 4. 黄河下游滩区易地扶贫搬迁现状

在对黄河下游滩区 18 个外迁村庄的走访调查中发现，绝大多数村庄采用政府引导下集中安置方式，这种方式虽然能够在最大程度上保留乡村文化、维系地缘关系，但也限制了农户对于住房条件、社会保障、社区环境的自由选择，使农户处于被动的听从规章要求的状态。出于“不患寡而患不均”的心理，农户对于搬迁的期望就是能够实现“平均主义”。集中安置表现出的主要矛盾是搬迁群众的异质性与政府期望的统一性之间的矛盾。

“平均主义”按其历史用法，至少存在三种情况，一是自下而上的诉求，是普通民众的诉求或不满情绪的表达，重点在于对生活待遇上的非议；二是自上而下的导引，是政府在政治运动中主观指导和政策上的平均主义；三是涉及经济体制的制度性问题[9]。本文所提到的平均主义是第一种情况所描述的平均主义，是黄河下游滩区居民对易地搬迁过程中所出台政策规章的达到以公平为取向的分配正义的诉求。

##### 4.1. 住房面积分配标准不符合平均主义

根据《黄河滩区迁建规划》所有搬迁群众均实行统一的划分标准，即按户口分配每人 30 或 40 平米的搬迁住房面积。首先，以户口是否在本村的判定方式导致因工作上学原因暂时转移户口、长期在本村居住但无户口、退休返乡未迁回户口的农户无法获得以政府补助形式获取新村楼房资格。其次，搬迁前人均房屋面积大于 30 或 40 平米的家庭无论原住房面积是否远远高于搬迁后住房面积也只能按规章获得搬迁住房。在对这种分配就导致部分收入水平较低、子孙多人共同居住生活、无外出务工经验的农户，经过此次房屋分配，获益较多；而部分家庭富裕、文化水平较高、有外出工作学习经验的农户并不满意。

黄河下游滩区易地搬迁新村住房面积的分配标准是基于一种对于户籍限制条件过滤后的平均主义，而这种限制条件并不能使得易地搬迁受众整体幸福感提升，甚至会使小部分居民出现反面情绪。

##### 4.2. 原住房物资赔偿标准不符合平均主义

搬迁前村政府对农户房屋进行价值评估并赔偿，估值内容包括房屋内种植树木、水井、地窖、耗费建材等，这种赔偿标准并不能分门别类的按照物资种类制定详细的价值对照表，只能以数量、重量、面积来计算。由于村庄内既有年久失修的土坯房，也有后修葺的砖瓦房，农户的收入水平不同，在住宅建造方面的花费也不同，但是拆迁赔偿项目内并不能够包含全部农户在房屋修建方面的花费，尤其是对于在原有住宅建设方面花费更多的农户。因此在赔偿款项方面，无论是房屋建设方面的花费还是屋内种植树木，对于所有无法进行转移到新村楼房中的物品，总是花费的更多的农户在赔偿方面感受到更多的不公平。

因此平均主义在易地搬迁过程中的赔偿措施制定过程中，并不适用于赔偿建造原房屋的价值以及原房屋所包含的一切无法进行转移的物质赔偿。

##### 4.3. 迁建出资规划不符合平均主义

黄河滩区迁建资金规划按照“各级政府补一块、土地置换增一块、专项债券筹一块、金融机构贷一

块、迁建群众拿一块”筹措，迁建群众需每人出资 1 万元左右，但搬迁居民中存在部分群众不具备承受搬迁交付金额的能力。

搬迁地区少数农户不具备劳动能力且无收入来源，依靠政府补贴生存，面临原住房条件差导致的房屋补偿款较少而无法抵消购房金额的状况，但又因外部对整体搬迁的要求和自身对搬迁的向往选择银行贷款或借款，对于这部分群体来说易地搬迁极大的改善了居住条件但使得他们的经济水平更低了；大部分中等水平收入的居民，易地搬迁对原房屋的赔偿款与需要交付的购买新村楼房资金基本持平，因此对于这部分农户来说易地搬迁改变了他们的生活居住环境且经济水平并没有变好或是变坏；易地搬迁效用最大的受众群体是收入较高且原住房面积较大的农户，由于他们的原住房建设较好，赔付的金额也更多，能够抵消购买新村楼房并且能够留有剩余，易地搬迁对于这部分农户来说不仅改变了他们的生活居住环境，并且使他们拥有了一笔额外收入。

因此在购买易地搬迁新村楼房需要交付资金方面并不适用平均主义思想，统一的交付标准应该面向相近收入水平的农户，而不是对于搬迁后住房面积相同的农户收取同样多的费用。

## 5. 结论与建议

黄河下游滩区易地扶贫搬迁特征显著且搬迁工作仍存在一些问题，要想充分发挥易地扶贫搬迁的作用，完成易地扶贫搬迁“搬得出、稳得住、能致富”的目标，就要对接全面推进乡村振兴的重大任务，以易地扶贫搬迁助推人才、文化、产业、生态、组织五方面振兴。

### 5.1. 以易地扶贫搬迁助推人才振兴

首先，拓宽对安置楼房赔付的户籍限制。支持农业人才下乡入村，为农业人才和农户构建沟通交流的桥梁，建立稳定的人才与当地政府合作关系。实现乡村振兴不是短时间内就能够完成的任务，需要长期对贫困村进行帮扶，因此易地搬迁的新村楼房建设过程中应考虑到引入人才以及各领域专家的住宿问题。

其次，改变易地搬迁安置楼房补偿政策。吸引农村人才回流能够为乡村发展提供源源不断的动力，农村发展需要专业技术人员带动，农村大学生由于热爱农业、心系农村选择回家乡发展，他们的回乡能够将自己所学知识与家乡实际情况相结合，相较于引进的人才更了解家乡特点与发展制约条件。

### 5.2. 以易地扶贫搬迁助推文化振兴

保留乡村传统文化，避免让传统文化因居住条件改变而衰落。乡村文化是我国传统文化的根基，是我国文化生长和孕育的摇篮，随着社会城乡二元化进程的发展，乡村文化被城市文化所代替逐渐走向没落<sup>[10]</sup>。易地扶贫搬迁更是打破了乡村原有居住格局，在空间地域上限制了乡村文化的发展。

### 5.3. 以易地扶贫搬迁助推产业振兴

致力推进农业产业现代化，培育新产业、新业态。由于农业覆盖面积广，涉及的客体多，具有多功能性，结合黄河下游滩区地质特色，推进农业与休闲旅游业、历史文化遗产与发展、文化创意产业、健康养生产业等深度融合，发展观光旅游农业、游客体验农业、创意农业等。根据黄河流域沿岸地区文化的多样性，可以以此发展多样化农业，实现农业产业地区板块化，便于分块分区对乡村振兴进行帮扶，选择培育适合于休闲观光旅游农业基地种养条件的具有当地特色的优质农作物、牲畜家禽、水产品新品种，联合各方面农业专家共同研发与之相配的栽培养殖技术。为各地提供适用于各地民俗手工艺品制作的特色加工制造技术和基础设施、适用于不同规模不同类型经营主体的废弃物无害化处理技术和设备。

#### 5.4. 以易地扶贫搬迁助推生态振兴

黄河下游滩区具有大面积的湿地生态资源,借助易地搬迁能够全面改善黄河下游滩区生态面貌,合理利用生态功能和效用,维持黄河下游滩区生态稳定和平衡。建立湿地公园,以地理位置优势拉动当地旅游业发展,同时保护滩区动植物物种多样性以及遗传多样性,能够为濒临灭绝的野生动植物提供适宜生存的环境,如为水禽提供栖息地,迁移、繁殖以及过冬的场所,使其免受人类活动的干扰。

#### 5.5. 以易地扶贫搬迁助推组织振兴

易地扶贫搬迁应为农村基层党组织提供更具辨识度、更专业的工作场所,增强对党团知识的宣传力度,增强群众党性观念,为群众思想道德提升提供有效途径。完善各种帮扶组织建设。易地扶贫搬迁后,农户以农业为主的生计方式逐步转型,各地政府应根据当地农业生产现状并分析未来发展趋势出台科技支撑乡村振兴政策纲领性文件,使各基层政府各相关农业经营主体各帮扶农业组织有纲领可依据。

### 基金项目

2020年天津市研究生科研创新重点项目(2020YJSS111)。

### 参考文献

- [1] 王红彦,高春雨,王道龙,毕于运,王磊,王亚静.易地扶贫移民搬迁的国际经验借鉴[J].世界农业,2014(8):15-21+66+195. <https://doi.org/10.13856/j.cn11-1097/s.2014.08.004>
- [2] 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),2016,33(5):64-70.
- [3] 王宏新,付甜,张文杰.中国易地扶贫搬迁政策的演进特征——基于政策文本量化分析[J].国家行政学院学报,2017(3):48-53+129.
- [4] 王永平,袁家榆,曾凡勤,陈妮.贵州易地扶贫搬迁安置模式的探索与实践[J].生态经济(学术版),2008(1):400-401+422.
- [5] 孙永珍,高春雨.新时期我国易地扶贫搬迁安置的理论研究[J].安徽农业科学,2013,41(36):14095-14098.
- [6] 吴丰华,于重阳.易地移民搬迁的历史演进与理论逻辑[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2018,48(5):112-120. <https://doi.org/10.16152/j.cnki.xdxbsk.2018-05-012>
- [7] 白南生,卢迈.中国农村扶贫开发移民方法和经验[J].管理世界,2000(3):161-169.
- [8] 陈全功,程蹊.空间贫困理论视野下的民族地区扶贫问题[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2011,31(1):58-63. <https://doi.org/10.19898/j.cnki.42-1704/c.2011.01.012>
- [9] 赵修义.“平均主义”究竟意味着什么——对不同语境下“平均主义”一词意蕴的辨析[J].探索与争鸣,2013(7):14-21.
- [10] 赵旭东,孙笑非.中国乡村文化的再生产——基于一种文化转型观念的再思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(1):119-127+148.