

## 摘 要

贫困问题是我国政府长期以来面对的重要难题，易地扶贫搬迁作为精准扶贫的有效方式，可以协助地质灾害经常发生、自然环境较差的地方的贫困人群实现脱贫，同时，也有利于生态的快速恢复，城镇化进程的加速。虽然国内大部分地方的易地扶贫搬迁工作获取较佳的成果，可是，在相关项目管控过程中依然存在大量的问题，这对项目的落实效果产生极大的负面作用，无法从根本上解决国内存在贫困问题，所以本文以商洛市易地扶贫搬迁项目作为研究对象，重点研究该项目在易地扶贫搬迁落实中存在的问题，在参照国内外研究者有关易地扶贫搬迁研究成果的基础上，采取材料查阅、问卷调查、案例分析等融合的研究方法，对商洛市易地扶贫搬迁工程社会效益后评价进行研究。

本文结合商洛市开展的易地扶贫搬迁工程的实际情况设置了社会效益的评估指标体系，运用层次分析法确认了指标权重，以 2018 年商洛市各县区开展的易地搬迁工程为案例，利用模糊评价法进行了实证分析，得出商洛市易地扶贫搬迁工程对搬迁户的物质生活及社会保障方面取得较好的社会效益，就业保障方面取得一般的社会效益的结论。这对处理该市贫困区域的贫困难题，促使贫困区域的家庭以及人员的生活情况得到明显改善，推动地方社会以及经济等方面协同进步，存在较大的参照价值以及作用。

**关键词：**易地扶贫搬迁；社会效益；后评价

## Abstract

Poverty has been an important problem faced by the Chinese government for a long time. As an effective way of targeted poverty alleviation, relocation of inhospitable areas can help poor people in places with frequent geological disasters and poor natural environment to get rid of poverty. At the same time, it is also conducive to the rapid recovery of ecology and the acceleration of urbanization process. Although it won most of the parts of the country to move for poverty alleviation work to obtain better results, however, in the process of the related project control still exist a lot of problems, which have tremendous negative effect of the implementation of the project, can not fundamentally solve the poverty problems in China, so this article in shangluo change of poverty alleviation and relocation project as the research object, This paper focuses on the problems existing in the implementation of the project in the relocation of poverty alleviation in inplaces. On the basis of referring to the research results of domestic and foreign researchers on the relocation of poverty alleviation in inplaces, it adopts the research methods of material review, questionnaire survey, case analysis and so on to study the post-evaluation of social benefits of the relocation project of poverty alleviation in Inplaces of Shangluo city.

In this paper, the evaluation index system of social benefits is set up based on the actual situation of the relocation project for poverty alleviation in Ineassy areas carried out in Shangluo city, and the weight of the index is confirmed by ahp. Taking the relocation project for ineassy areas carried out in various counties and districts of Shangluo city in 2018 as a case, the empirical analysis is made by using fuzzy evaluation method. It is concluded that the project has achieved good social benefits in terms of material life and social security, and general social benefits in terms of employment security. This has great reference value and role in dealing with the poverty problem in the poor areas of the city, improving the living conditions of families and people in the poor areas, and promoting the coordinated progress of local society and economy.

**Key words:**Relocation of poverty alleviation from inhospitable areas; Social benefit; The post-evaluation

# 目 录

第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景和意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 研究现状.....	3
1.2.1 易地扶贫搬迁政策变化.....	3
1.2.2 易地扶贫实施安置.....	5
1.2.3 扶贫搬迁效益评估.....	6
1.2.4 扶贫搬迁后续发展.....	7
1.3 研究内容与方法.....	9
1.3.1 研究内容.....	9
1.3.2 研究方法.....	9
第二章 相关概念及理论基础.....	12
2.1 相关概念.....	12
2.1.1 易地扶贫.....	12
2.1.2 易地扶贫搬迁.....	12
2.1.3 项目后评价.....	13
2.1.4 社会效益.....	13
2.2 理论基础.....	13
2.2.1 人口迁移理论.....	13
2.2.2 反贫困相关理论.....	15
2.2.3 可持续发展理论.....	16
2.2.4 公共政策绩效评价理论.....	18
第三章 商洛市易地扶贫搬迁工程案例研究.....	20
3.1 商洛市实施易地扶贫搬迁工程的必要性.....	20
3.2 商洛市易地扶贫搬迁工程实施的基本原则.....	20
3.2.1 坚持“整体迁出”的原则.....	20
3.2.2 坚持“生活先行、生产配套”的原则.....	21
3.2.3 坚持充分依靠群众的原则.....	21
3.3 商洛市易地扶贫搬迁实施情况.....	22
3.3.1 全市易地扶贫搬迁规模大.....	22
3.3.2 搬迁工作系统谋划.....	22
3.3.3 搬迁工作规范推进.....	22

3.3.4 加快群众生产转型、生活转变 .....	23
3.4 商洛市易地扶贫搬迁工程实施存在的问题 .....	23
3.4.1 群众物质生活缺乏保障 .....	23
3.4.2 社会保障力度不足 .....	24
3.4.3 搬迁群众就业保障缺乏 .....	26
<b>第四章 商洛市易地扶贫搬迁工程社会效益后评价指标体系构建 .....</b>	<b>28</b>
4.1 指标体系构建的基本原则 .....	28
4.1.1 系统性原则 .....	28
4.1.2 可比性原则 .....	28
4.1.3 可操作性原则 .....	28
4.2 指标选取 .....	29
4.2.1 物质生活 .....	29
4.2.2 社会保障 .....	29
4.2.3 就业保障 .....	30
4.3 评价方法的选择 .....	30
4.3.1 层次分析法 .....	30
4.3.2 模糊综合评价法 .....	32
<b>第五章 商洛市易地扶贫搬迁社会效益后评价 .....</b>	<b>35</b>
5.1 评价思路 .....	35
5.2 分析与评价 .....	35
5.2.1 确定指标权重 .....	35
5.2.2 模糊综合评价 .....	38
5.3 社会效益后评价结果分析 .....	40
<b>第六章 提升商洛市易地扶贫搬迁社会效益的对策建议 .....</b>	<b>42</b>
6.1 增强居民物质生活保障 .....	42
6.2 加强居民就业保障 .....	43
6.3 健全社会保障机制 .....	45
<b>第七章 结论与展望 .....</b>	<b>47</b>
7.1 结论 .....	47
7.2 展望 .....	47
参考文献 .....	49
附录 .....	52
致谢 .....	54

## 第一章 绪论

### 1.1 研究背景和意义

#### 1.1.1 研究背景

区域性贫困是困扰当前中国社会发展的重大问题，特别是自迈向新世纪之后，伴随经济全球化的快速推进，国内社会面对市场化体制变革，社会、政治以及经济等方方面面的转型，怎样协助贫困地方脱离贫困，同市场化运作保持同步是关键。上述问题的处置，同国内社会的安定、市场经济的进步密切关联。这一影响不仅在国内，国际上亦是。10月17日是联合国确定的国际消除贫困日，规定每个成员国积极推动以及宣传全球脱离贫困工作，积极开展扶贫活动。我国属于发展中国家，借助移民搬迁，对一些地方的贫困问题进行处置是国内扶贫开发的主要措施。在1994年，国内发布的《国家八七扶贫攻坚计划中》当中，指出对于少部分发展以及生存环境比较艰难的农民以及村落，采取开发式移民。1996年版本的《中共中央关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》当中，指明对于缺失基本生活保障的少部分村庄，必须根据农民自愿的基本准则，实施开发性移民方式把安置和发展两手抓。《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》认为让人们能够稳定、自愿、认同移民搬迁，属于新时期扶贫开发的基本方式以及内容。

商洛市总面积1.93万平方公里，很多区域属限制开发区或禁止开发区，而且属于我国南水北调工程当中，中线水源的重点涵养区。大多数区域为丘陵地带，地质以及地理环境比较繁琐，岩石遭到严重风化，山林较多，地质灾害种类非常多，同时分布点过多，山洪产生的损害非常大，为陕西省地质灾害发生较多的地区。当地的一个区、六个县，均为我国扶贫开发的重点县和秦巴山集中连片特困片区县。2011年5月，陕西省委等多部门宣布，正式开启陕南移民搬迁项目。在十二五时期，当地完成的投资金额，总共达到161.5亿元，共计实施扶贫、避灾、生态移民搬迁9.2万户34.9万人。

为了从根源上解决居住却无法生存的问题，在2016年，我国多部门联合编撰《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，加速落实易地扶贫搬迁项目，规划至2020年，搬迁安置的贫困人员数量，达到大约一千万左右，确保搬迁对象获得住房方面的保障，水电以及交通等最为基础的生活需要可以得到保障，具备方便而快捷的公共服务，比如医

疗卫生,教育等,迁出地区的生态环境得到较大改善,在安置区域,特色产业加速扩张,搬迁群体具备较好的收入来源,生活品质显著增加,均能够成功脱贫。为此,2016年陕西省委、省政府在全面总结陕南移民搬迁工作经验的基础上,决定优先实施易地扶贫搬迁。商洛市经过认真摸底测算,“十三五”期间,全市易地扶贫搬迁总任务约4.98万户19.45万人。根据该搬则搬以及民众自愿的基本准则,全面考量城镇化进程,土地以及水资源状况,选择集中安置为核心,分散安置为辅助,两类模式相融合的方式来处置。商洛市根据全省安置房建设五年任务三年完成的要求,截止2018年底,共建集中安置点247个,关于“十三五”当中,所提及的易地扶贫搬迁安置房目标已然达成,且将钥匙交给民众。目前已实现搬迁群众全部实际入住。

易地移民搬迁属于极为繁琐的项目,同搬迁对象的选取,移民安置地区的开发建设相关,必须从移民的心理、情感以及经济等方面来考虑。移民搬迁工作,对于迁入迁出地区的生态、文化以及经济建设等方面将造成长期的影响力。就移民来说,移民搬迁属于同未来发展以及生存密切关联的重大抉择,不但同移民家庭以及个人的发展相关,而且对于其自身以及后代的发展造成重大的影响。如今,当地的易地搬迁项目已然到达后期的帮扶时期,本文通过分析民众的搬迁主要原因,了解其当前的生存状况,通过构建社会效益评估指标,科学性地评估易地搬迁对于当地的影响,对于搬迁项目在当前出现的部分问题提出建设性的策略以及意见,通过本论文的研究,笔者希望能够对国内社会如何提升易地搬迁效果起到引导的作用,为解决区域性贫困问题提供一个研究方向。

### 1.1.2 研究意义

移民项目产生的综合效益为移民政策以及举措设置的根据,属于移民项目的重要基础以及入手点。至于社会效益,重点指的是借助各类保障举措,促进以及维持移民安置区域的经济以及社会进步。从2011年起,商洛市正式开展移民搬迁项目,到2020年,移民人数已经达到五十万左右。然而,移民项目落实以后,所产生的社会效益怎样,项目实施以后,有无切实促使移民的生活以及生产环境向好,移民群体有无同迁入地区的生活相适,有无达成搬得出去、稳得居住、可以致富的重要目的,还有能否有助于迁入地区的可持续发展等诸多问题,均是有必要做深入探究以及讨论的。

本文分析价值包含两方面,一是,就理论上,移民问题同反贫困,社会,经济等

诸多学科以及层次的理论性问题相关，关于政府政策，安置模式，迁移制度等诸多方面，在国内大量贫困区域已然进行实践。该市地处国内的南北交界地带，存在特殊的生态以及地域环境特征，基于此类实践，借助全方位以及细致的研究易地搬迁，对于社会以及个体、家庭所产生的各方面影响，对社会效益后评价体系进行探讨，为商洛市摆脱贫困桎梏，促进工程社会效益的全面提高提供理论支持。二是，在实践方面，易地搬迁的社会效益后评价对于处理该市贫困区域的贫困难题，促使贫困区域的家庭以及人员的生活情况得到明显改善，推动地方社会以及经济等方面协同进步，存在较大的参照价值以及作用。其一，对于易地扶贫搬迁所产生的社会效益评估分析，有利于更为精准地把控该市贫困区域的具体状况，向未来该市的经济发展给予重要的参照经验。把由于地理位置而生活在“一方水土养不起一方人”的山区贫困人员，迁至平原地带，根源上解决长期受到灾害而引起的贫困问题，这对推动当地经济进步而言是极为重要的。其二，易地扶贫搬迁所产生的社会效益评估分析，有利于全面考量搬迁过程中，对于社会、家庭以及个体所带来的影响，考量移民的家庭以及人口特点，同社会间存在的关联性，这对更为深入地把控搬迁工作的相关成果而言存在重要的价值。

### 1.2 研究现状

易地扶贫搬迁是国内发起的精准脱贫的主要方式之一，这种方式主要是以易地搬迁作为途径，针对处于急需搬迁情况当中的贫困户展开搬迁的行动，例如居住所在地的生态环境较为脆弱，交通基础设施不够完善且建设困难等情况的贫困户人群。从根本上解决居住在区域性贫困人口的脱贫发展问题。伴随 30 多年所积累的经验以及成果，全世界围绕扶贫搬迁的模式展开了较多的探究，并且趋向于成熟。本文在梳理了相关文献之后发现学术界针对易地搬迁所展开的研究，以政策、安置、效益评估、移民发展为主要的內容。

#### 1.2.1 易地扶贫搬迁政策变化

从政策制定来说，自 20 世纪 80 年代初开始易地扶贫移民搬迁探索以来，我国的易地扶贫搬迁经历了 4 个发展阶段，分别是探索阶段、试点阶段、全面推进阶段以及脱贫攻坚阶段，经历了从针对个别区域到多个区域，最后在国家层面加以整体设计与全面推

进的演变过程。2017年，王宏新、付甜等学者借助于政策文本量化的方法，总结和归纳了我国十五年之内围绕易地扶贫搬迁所推出的政策，通过编码分类的方式对90多部国家政策文本展开分类<sup>[1]</sup>，最终获得了7个政策的维度，并对易地扶贫搬迁政策的发展变化做了总结和概括，具体的特点表现为：一是逐渐从政府引导的模式发展成为政府主导的模式；二是逐渐从整村搬迁的模式发展成为精准搬迁的模式。

从政策维度的角度来看，出现了较多的维度，对于维度体系进行了优化与补充，从而形成具有我国发展特点和符合我国国情的易地扶贫搬迁政策体系，在政策出台之初，更多的是重视处于环境相对恶劣或生态较为脆弱的区域的贫困人口的脱贫工作，之后发展成为重视和关注，迁出地的生态恢复以及环境恢复问题，再之后构建了以多元目标为主的政策体系，例如城市化发展工业化发展，生态环境优化，消除贫困等等。

从政策执行来说，2017年，王丽华站在基层政府的角度，选择了姚县石羊镇展开了案例分析，针对该地的易地扶贫搬迁政策的实行的情况、其中出现的新问题和不足，并探究了引发问题和不足的原因与相关的影响要素，提出了具有针对性的解决办法与应对的策略<sup>[2]</sup>，该学者特别强调了基层政府作为中间联系人在易地搬迁中发挥的主体作用。2019年，张远航，范和生选择了安徽省W镇展开案例分析，对于政策执行问题展开了深度的探究和论述，并指出从政策执行的效果来看，易地扶贫搬迁虽然取得一定的成效，但执行过程中仍存在多问题，如建设规划不完善，文件管理机制不健全，部分农民适应环境较为困难等<sup>[3]</sup>创新性地提出通过构建信息管理体系的形式来调整政策执行标准，从而使政策执行能力变得更为高效，一次解决政策执行的难题。2019年，柳立清选择了甸德镇展开案例分析的纲作，对于当地的政策执行情况进行了全方位的探究和论述，对于政策执行困境的發生的原因以及演变的过程进行深度分析，并指出，基层政府在落实，易地扶贫搬迁政策方面存在较大的困难，一旦政策出现了变化，落实起来就会陷入困境，政策变化的适应性较弱<sup>[4]</sup>，双方的关系不是互惠合作而是依赖，要走出这一困境，基层政府需要重视和基层贫困户之间的沟通和交流，同时调动基层行动者的积极性和能动性，积极的对政策变动做出反应，采取措施解决政策变动所产生的政策执行的困难。2019年，张玉娟站在经济学的角度提出，虽然易地扶贫搬迁取得了阶段性的重大成果，但也暴露出较多的问题和缺陷，例如宣传与推广效果较差，存在急功近利的理念，政策规划和政策执行存在偏差问题，移民后期的发展困难等等<sup>[5]</sup>，易地扶贫搬迁必须要发挥政府



的主导作用，重视治理与保障，要考虑社会效益。龙灵娟 2020 年从微观角度阐述政府对政策目标，政策内容，政策要求转译过程，进一步分析政策转译如何影响居民政策认知发现政策目标统一程度，政策内容传达方式，政策要求强硬程度三个方面对居民政策认识水平有较大的影响<sup>[6]</sup>。基于上述学者对于政策的特征分析，在政策执行方面易地扶贫搬迁面临的突出问题，政府的不同部门都会出台与易地扶贫搬迁相关的这个侧，这些政策之间存在着或大或小的差异，尤其是关于资金支持、政策目标等方面，所以不同层级的政策衔接问题至关重要，如果政策的衔接出现不足或漏洞，那么便难以发挥政策的规模效应。国家政策很难考虑到不同区域的需求，所以精准管理以及精准识别方面需要进一步强化，必须重视政策衔接工作，还要考虑地方的特殊状况，实行差异化的帮扶政策。从当前政策制定和政策实施的角度看，更加侧重的是宏观层面对其经济效益、稳定社会的作用，而更容易被忽略或者说放在次要位置的是从微观层面对移民个体社会适应过程及其社会适应能力提升，而这又恰恰成为抑制农民易地扶贫搬迁内生动力因素，从而可能引发新的次生矛盾。

### 1.2.2 易地扶贫实施安置

较多的学者针对差异化安置影响因素、安置方式、移民可持续发展等等和易地扶贫搬迁相关的诸多问题展开深入的探究和论述，例如 2016 年，王晓毅通过分析过去 30 多年易地扶贫搬迁的发展变化的历史指出农民在扶贫搬迁过程中的选择权相对比较大，就安置方式而言，以集中安置为主，所以会忽视移民的一些主观意愿与能动性<sup>[7]</sup>。该学者强调要对安置方式进行创新，充分考虑移民自身的需求和自主性，在实行集中安置方式的基础上，考虑采用其他的安置方式，实现差异化安置。2018 年，刘汉秦通过详细研究差异化安置方式，以河南省洛阳市新安县为例进行实证分析，探讨不同安置方式的适用条件，探讨了摆脱单一安置的滞后性、“复合式”安置方式的先进性<sup>[8]</sup>；2019 年，翟绍果等学者运用政策网络理论梳理其演进过程后发现，府际、生产者、专家网络要素等方面的要素对易地扶贫搬迁政策所产生的影响力愈加突出，从具体的形式来看，之前的搬迁采用移民自主的模式之后，则逐渐大范围采用多方协同合作的模式<sup>[9]</sup>。2021 年，李聪等学者基于对贵州，四川和云南集中安置社区所获得的调查的结果，探究了乡村振兴战略与本土化安置之间的关系，从而探讨了如何发挥易地扶贫搬迁对于乡村振兴的积极的

作用和影响，创新性地提出本土化安置的探索实践，本土化模式促进搬迁农户稳定脱贫的实践基础及问题<sup>[10]</sup>。

### 1.2.3 扶贫搬迁效益评估

对于易地扶贫搬迁所产生的效益，我国采取各式各样的评估方式。借助阅览有关的文献资料，对重要的分析方式进行归纳总结。层次研究法属于决策研究法，是美国运筹学家匹茨堡大学教授萨蒂(T. L. Saaty)于上世纪70年代初，为美国国防部研究“根据各个工业部门对国家福利的贡献大小而进行电力分配时提出来的<sup>[11]</sup>，目前方法也逐渐被国内学者应用于易地扶贫搬迁效益评估上。2013年，马斌借助两类方法，一为描述性统计研究法，二为层次研究法，由生态，文化，经济等方面，对于阿拉善盟生态项目的总体效益，开展评估研究<sup>[12]</sup>。2015年，王涛在对甘肃地区开展的移民搬迁项目，所产生的总体效益进行评估时，选择环境、社会以及经济等诸多方面，构建有关的评估指标系统，大多数选取定量指标，对无法选取定量分级的相关指标，开展定性研究<sup>[13]</sup>。重点选取模糊综合评价法，以及层次研究法，对甘肃地区的移民搬迁项目，所产生的总体效益开展全方位的研究。2016年，蒋瑶借助对黔东南州开展的问卷调研，借助主成分研究法，对主变量进行确认，且赋值，通过层次研究法，对指标权重进行确认，得知对总体效益产生作用最为显著的，则是经济效益<sup>[14]</sup>。

因子分析由斯皮尔曼在1904年首次提出，其在某种程度上可以被看成是主成分分析的推广和扩展。因子分析法通过研究变量间的相关系数矩阵，把这些变量间错综复杂的关系归结成少数几个综合因子，由于归结出的因子个数少于原始变量的个数，但是它们又包含原始变量的信息，所以，这一分析过程也称为降维。由于因子往往比主成分更易得到解释，故因子分析比主成分分析更容易成功，从而有更广泛的应用。国内学者借助该法对搬迁效益开展评估时，运用比较多的为主成分研究法，它可以最大化地保存初始信息，借助少部分主变量，体现实际结果。2013年，杨显明评估年下地区生态移民所产生的效益时，由生态以及经济等诸多方面，挑选详细的几项评估指标，借助两类定量研究方式，一为客观赋值法，二为主成分研究法，得知方方面面的效益明显增加，同时存在持续增长的趋向<sup>[15]</sup>。2016年，郭晓丹在对贵州地区易地扶贫搬迁项目，所产生的总体效益开展评估时，借助设置指标系统，运算获取因子分数，对于经济效益开展较深

的分析<sup>[16]</sup>。

Heckman 等学者最早提出将 DID 方法用于公共政策效应评估, 至此之后, DID 方法的研究成果层出不穷。双重差分法的基本思想就是通过对政策实施前后对照组和处理组之间差异的比较构造出反映政策效果的双重差分统计量, 双重差分法这些年在扶贫搬迁所产生的效益评估当中, 获取大量运用, 同时经常同因子研究法相结合运用。2012 年, 徐劲原在分析农民收入, 受生态移民政策的作用时, 借助双重差分法, 同主成分研究法相融合, 对于扶贫搬迁之后与之前, 农民收入的改变做比较研究, 如此获取对农民收入产生作用的关联因素<sup>[17]</sup>。2015 年, 周清清在评估安顺地区移民搬迁后, 所创造的生态以及社会效益时, 借助设置 4E 绩效评价机制, 包含公正、效率以及效益等方方面面, 评估搬迁项目的改善效果<sup>[18]</sup>。

2017 年, 张瑞霞在评估锡林浩特地区的安置区域效益时, 研究移民搬迁的连续性, 重点由社会以及经济效益方面入手, 借助双重差分法, 以及因子研究法, 得知移民搬迁尽管促使收入渠道增加, 然而就业问题依然没有获得处置<sup>[19]</sup>。

通常借助以上几类方式, 对于扶贫搬迁总体效益做研究评估, 少数研究者借助其它方式。

#### 1.2.4 扶贫搬迁后续发展

关于扶贫搬迁后续的发展分析呈现两面性, 主要的问题有生计问题。2014 年, 鄢闻等表示, 政策支持, 外部资源供应, 生存环境等, 都同贫困群体具备的生计能力存在密切的关系, 都对陕南地区移民搬迁产生重大的作用。搬迁民众具备的可持续发展能力, 不但受到地方经济, 民生保障, 生存环境的作用, 而且同搬迁民众的生存能力以及素养存在密切的关联性, 所以, 必须由构建优越人居条件, 开拓并强化经济渠道、稳固并增强生活保证、提高并升华自身素养等角度锲而不舍的打牢移民长久、延续发展的基础<sup>[20]</sup>。2016 年, 李聪等对于赣南以及陕南地区, 开展的易地移民搬迁所产生的效益, 进行实证估测, 借助对于非搬迁以及搬迁农户, 所具备的生计资本的对比, 从而得知移民搬迁活动, 不但导致农户具备的自然资本受到损害, 更为关键的是, 导致其人力、社会以及物质等方面的资本明显增加, 存在明显的减贫效应<sup>[21]</sup>。2018 年, 徐锡广等对于贵州地区开展的移民搬迁, 所具有的可持续生计状况, 开展量化估测, 从而得知该地区移民搬迁,

所具有的移民生计状况，尽管出现正向改变，然而并无持续性，依然需提升<sup>[22]</sup>。2016年，高聪颖等借助对于安置区域当中，农民可持续生计问题进行实证探究得知，该区域的可持续发展机制计划并不健全，公共服务供应不到位，综合治理效果较差，搬迁民众的能力较差，独立发展意向较低，安置的主动性较低，政策支持缺失，社会力量不足等，均对于移民搬迁以后，所具备的生计能力造成不利的作用，指明必须将增收以及就业作为目标，促使安置人员的间接性收益增加，财产性权利提高，从而处置可持续生计难题<sup>[23]</sup>。

就扶贫搬迁所产生的效果而言，关于有利影响，大多数研究者认同生态移民的正面效用。2013年，路建胜在对阿拉善盟开展的扶贫搬迁，所产生的总体效益进行研究时，借助层次研究法，以及描述性统计法，得知在搬迁以后，经济效益明显增加，可以促进地方经济的进步，产业水平的增加，产业结构的优化与改进<sup>[24]</sup>。2013年，马斌在评估阿拉善盟开展的扶贫搬迁项目的落实效果时，得知不但包含生态以及经济等方面的效益，而且包含心理以及文化，搬迁均产生有利的效用<sup>[25]</sup>。2016年，高世连表示，扶贫搬迁能够促使经济效益显著增加，重点体现在促使搬迁民众的生活质量增加，就业渠道丰富，推动迁入地区的经济进步<sup>[26]</sup>。2018年，徐锡广等对于贵州地区开展的扶贫搬迁时，生计资本的连续性开展分析，得知在搬迁以后，农户收入明显增加<sup>[22]</sup>。

搬迁产生的不利影响：虽然大多数研究者表示，搬迁的落实，能够对生态以及经济等产生有利的作用，然而，一些研究者对于移民的作用，尤其是牧区移民，秉持不认同的态度，认为搬迁效果无法达到预期。在开展扶贫搬迁项目以后，资源的配置，生产模式等均不够合理，产生的经济效益并不明显，还也许会对安置地区的生态环境产生危害。2014年，李惠梅选取的案例，为黄河源头玛多牧民，评估牧民在参加生态保护以后及以前，方方面面效益的改变<sup>[27]</sup>。2016年，王晓毅分析移民搬迁模式时表示，在搬迁时，并未关注搬迁的流动性以及独立性，搬迁农户产生更高的生活成本，农业收入降低，造成部分区域贫困的状况仍然未能获得处置，急需搬迁模式的优化以及改进<sup>[28]</sup>。

## 1.3 研究内容与方法

### 1.3.1 研究内容

论文大致从以下方面进行探索：

一是绪论。重点介绍文章选题的价值以及背景；国外以及国内有关文献综述分析方式与内容。

二是有关理论以及概念。对于本文相关的主要概念，如易地扶贫搬迁、公共政策绩效评价理论、社会效益等基础理论予以介绍。

三是商洛市开展的扶贫搬迁项目案例研究。介绍该地区开展的扶贫搬迁项目的重要价值，项目落实的主要原则，项目的落实状况，主要介绍该地区扶贫搬迁项目落实过程中出现的各类问题。

四是该地区扶贫搬迁项目社会效益产生之后，将能反映相应效果和联系的因素建立成为一个系统性的、可衡量的整体。分析论述了该整体的建立的根本原则，以及指标选取，重点分析了本文研究所采用的评价方法，即层次分析法和模糊综合评价法。

五为该地区扶贫搬迁项目，所产生的社会效益后评价。选取的案例，则为该地区在2018年开展的扶贫搬迁项目，对于搬迁以后与以前的落实效果，开展后评价，且研究结果。

六为提升商洛市易地扶贫搬迁社会效益的对策建议。基于商洛市易地扶贫搬迁社会效益后评价结果，结合商洛市易地扶贫搬迁工程实施存在的问题，提出相应的建议。

七为结论与展望。对于文章分析的核心内容予以总结与概述，同时也对未来进行展望。

### 1.3.2 研究方法

本文借助于文献分析的方法、定性与定量相结合的方式，以及案例分析法。

#### (1) 文献研究法

借助查询国外以及国内，扶贫搬迁的有关分析成果，确定了研究的思路以及研究的基本框架，奠定了良好的理论基础。

#### (2) 定性与定量相结合的方法

本文借鉴了国内和国外学者已有成果，按照该地区扶贫搬迁项目的特征，把该项目

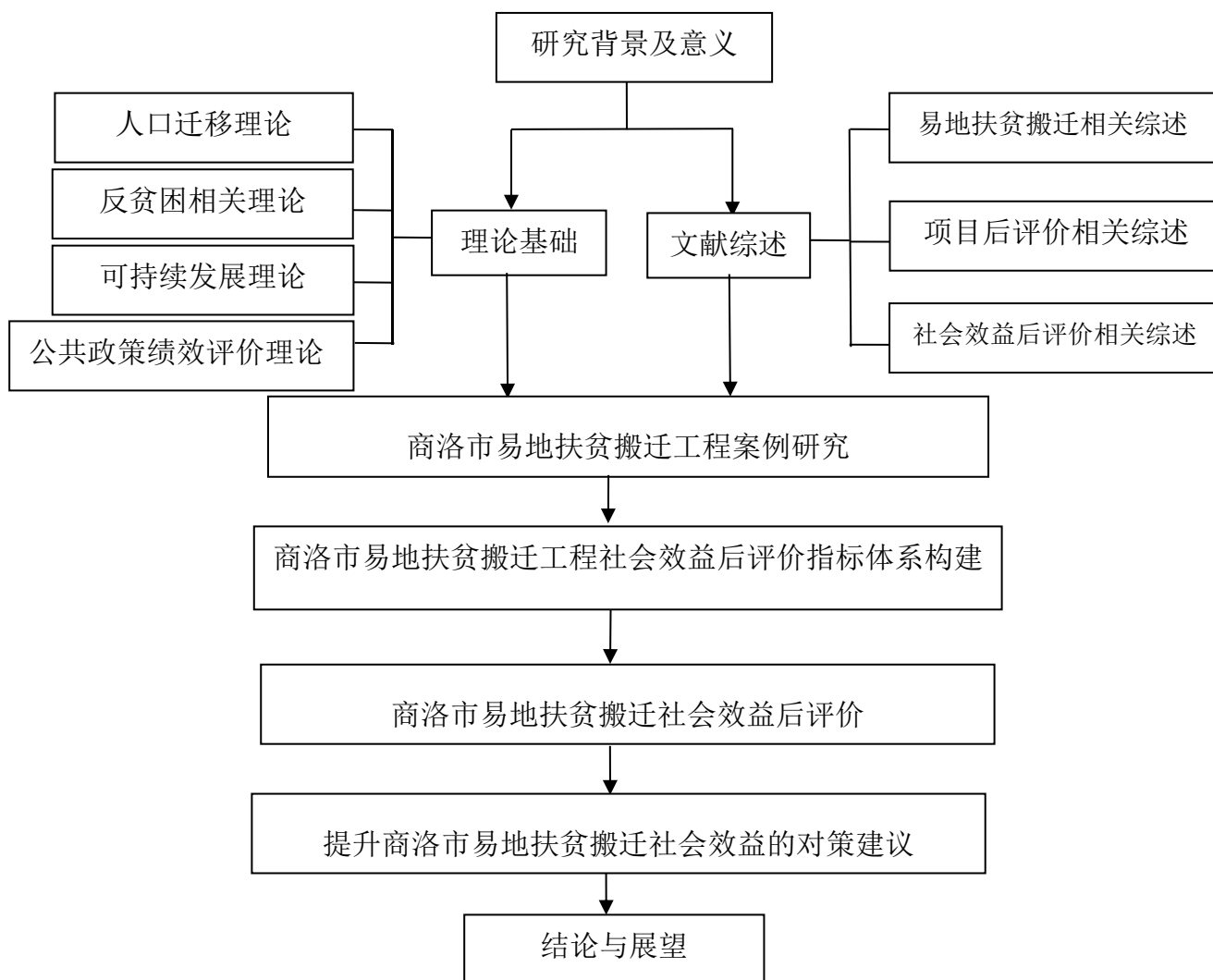
社会效益后评价的整体目标，划分成三大评估指标，即就业以及社会保障，物质生活，接着，对于各个评估指标，开展细分化，按照细分化以后的评估指标，构建后评价指标系统。

### （3）案例研究法

将能反映相应效果和联系的因素建立一个系统性的、可衡量的整体框架，以商洛市各区县 2018 年易地扶贫搬迁项目为例进行分析，基于商洛市易地扶贫搬迁社会效益后评价结果，同该项目落实过程中出现的各类问题相结合，指明增强该项目落实效果的意见以及策略。向其它地方的扶贫搬迁项目的实施提供有益的借鉴。

图 1.1 为本文的技术路线图：

图 1.1 本文研究的技术路线



## 第二章 相关概念及理论基础

### 2.1 相关概念

#### 2.1.1 易地扶贫

移民和扶贫是易地扶贫的两大构成部分，就移民而言，如果以动词的角度来加以理解，移民强调的是人口的迁移，人口具备的生存空间，由某个地方至其它地方的转化过程，或者在空间方面，社会经济活动的改变以及重新构建；充当名词，属于人口迁移的重要对象以及主体。在文中讨论的易地扶贫，指出移民为自发性的，或者有组织性的群体，由某地迁移至其它地区，获取正当的居住权，且在迁入地区，构建全新的经济以及社会活动的整个过程。至于扶贫的定义，存在国内本土化特点，就欧美语言环境来看，归于反贫困定义的范畴。关于反贫困，通常由四类视角，即脱贫的过程，逻辑次序来说明：也就是促使贫困人群数量变少，消灭以及彻底除掉贫困，政策性扶贫，降低贫困程度，至于扶贫，则为反贫困的主要模式。在《经济大辞典》当中，扶贫指的是借助向贫困农村地区提供一定的物质支持，包含技术以及设施等，从而协助其脱离贫困<sup>[29]</sup>。在国内语言环境下，扶贫存在的特殊性，则是它的主体，为政府机构，至于客体，则为贫困区域或者人口。因而，相较于教育以及经济扶贫等，文中对于易地扶贫做出的定义为，借助组织或政府的扶持，贫困人口由贫困的地区迁出，促使贫困人口转变以及脱离贫困面貌的相关活动。

#### 2.1.2 易地扶贫搬迁

伴随国内减贫格局的持续改变，易地扶贫搬迁举措以及政策同样在持续进步与探究。在上世纪八十年代，搬迁举措及政策，只是面向个别地区，选用非常规举措；至九十年代，在诸多地区开展，且变成常规性扶贫模式。到达新时期以后，国家相关部门陆续发布各种计划，意味着搬迁政策及举措，升级至国家级别的扶贫策略；且发布各种方案，对于安置模式以及搬迁对象等，进行比较详细的说明<sup>[30]</sup>。根据国家的各种文件，能够对于易地扶贫搬迁的基本内涵进行如此认知，其一，它是面向在生态环境较差的地区，生活的贫困人口，而选择合理性扶贫举措；其二，集中搬迁，指的是通过各个地方政府，统筹资金以及设施、人员，打造安置区域，对于搬迁人口，选择集中以及就近安置的模



式；其三，注重基于安置区域各类资源优势，也就是必须同本地的详细状况相结合，打造特色产业，从而达成搬迁以后，平稳脱贫的目标。

### 2.1.3 项目后评价

对于项目后评价的定义有很多种，Georghiou 认为从项目评估的角度来看，评估方法取决于前瞻计划的目的，并提出不仅可以运用传统的评估标准，而启也可以运用行为可行性的概念来检验前瞻计划的潜力<sup>[31]</sup>；Destatt 在传统的评估标准上增加了实用性、可持续性和公平性 3 个评估标准<sup>[32]</sup>。此外，Volden 在对挪威 20 个基础设施项目进行元评估的经验中强调衡量评估项目成功与否主要以效率、效果、影响、相关度、可持续性以及社会经济效益 6 个标准为主<sup>[33]</sup>。总体上不外乎：对立项中或已竣工的项目实行启动、运转、成效等维度的综合评判。对易地搬迁项目的投资，大部分情况下的效益都属于事后经济效益，因此，前期的监管和风控非常重要，它决定着当前的落实情况、后续的工作走向、未来的经济效益等，这要求细致的、敏锐的做好各项信息的分析工作，具体的包括但不限于建立健全工作制度、改革创新工作思路和工作方法、强化人员配置、提升决策能力等等，只有这样才能够保证实现更高的投资回报率。

### 2.1.4 社会效益

社会效益的出发点是社会总体利益，针对易地扶贫搬迁的社会效益的评价，采用量化考核的方式，具体而言，本文围绕贫困村以及贫困县的扶贫工作、搬迁贫困户展开广泛的考核，所获得的评估的结果能够为政策的决策者以及政策的执行者提供良好的参考与借鉴。从学术界来看，大部分的研究是基于个案分析构建社会效益后指标体系来整体评估易地搬迁的收益与效果。

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 人口迁移理论

人口迁移，属于较为常见的社会现象。通常指的是在两个地区间，人口的空间或者地理流动，此类流动一般同永久性居住地，从迁出地区转变成迁入地区相关。在人口迁移的定义当中，注重长期性的行为，而非短期性的迁出居住地的状况。再则，需要关注到包括时空属性，空间属性，指的是离开原住地必须存在一定的距离。时间属性，指的

是需要长久搬离。

人口迁移的因素是多方面的且与各个阶段的背景密切关联，主要包括政治、自然以及经济等方方面面。文化以及经济等要素，归于经济以及社会状况。最为常见的是因为经济而造成人口迁移，比如，易地扶贫搬迁落实的目标，则是促使民众的经济取得进步，促进人们脱贫致富，而开展人口迁移。矿难以及气象等方面，则归于自然环境。农民的生活以及生产，同土地是不可分割的，所以，对于人口迁移，土壤环境能够产生极大的作用。因为制造业同矿产是紧密相关的，所以后者也属于自然环境当中，对于人口迁移产生作用的因素<sup>[34]</sup>。至于政治因素，重点包含政府发布的政策举措，政治革新，战争等诸多方面，对人口迁移会产生特别的影响力。对于人口迁移而言，政策能够带来两方面的作用，也许产生有利的指引效用，也许造成不利的作用。我国以往的人口大量迁移，如同闯关东，原因是战争的发生，导致地方民众遭受重大危害，生活艰难，生命无法得到保障，而不得不迁移。

伴随经济以及社会的持续进步，产生人口迁移定律，研究者由不一样的视角，指明本身的观点以及想法。拉文斯坦是全球知名的统计学研究者，他创造人口迁移法则，即人口迁移理论，诞生于十九世纪，是最先受到人们认同的理论。该理论指出，对于人口迁移产生作用的关键因素，则为经济，且由空间特点，迁移结构以及机制等方面予以研究，指出几条详细的定律<sup>[35]</sup>。当中，经济定律指出，移民的目的通常为促使生活质量增加；城乡定律指出，相较于城镇居民而言，乡村农户更想实现移民搬迁；关于搬迁意向的性别差别上，相较于男性而言，女性更想搬迁；年龄定律指出，在各个年龄段的人群当中，青年人群具有最强的搬迁意向，其它年龄段，具有不一样的搬迁意愿；距离定律指出，相较于原居住区而言，搬迁地区相距更远，想要搬迁的人是比较少的；递进定律指出，乡镇地区的民众，迁移至城镇地区，而形成的乡镇人口缺口，将由更为偏僻的地区的民众来递补；双向定律证实，人口迁移属于双向性的。

在 1938 年，赫伯拉创造推拉理论，通过人口迁移法则演变而来的，获得学界的强烈反响。该理论指出人口迁移状况，是生态以及经济等方方面面联合造就的，大致能够划分成迁入地区的拉力，以及迁出地区的推力<sup>[36]</sup>。后对于该理论进行全面整理以及总结，指出人口迁移必须考量的重要方面，包含个体因素，中间障碍，迁出以及迁入地区。假若推力比拉力要小，中间障碍得到合理处置，移民具有较强的搬迁意向，则将出现人口

迁移的状况。接着，不少研究者对于人口迁移开展更为细致以及全方位的分析，有关领域的分析成果愈来愈多。

对于人口统计报告的长时间研究，所产生的结果则是人口迁移，属于对人口迁移规律的整理以及总结，同国内扶贫搬迁项目大多数内容大致吻合。可是，在国内，扶贫搬迁政策以及举措，是各地政府发布以及落实的，在某些地方同人口迁移法规并非吻合，然而，总的来看，这对研究扶贫搬迁的落实效果存在较大的参照价值。

### 2.2.2 反贫困相关理论

在社会的各个地区，均存在贫困状况，具体的体现在精神上的贫困和物质上的贫困。物质贫困主要因为经济窘迫引起；精神贫困主要因为思想认识局限引起。至于反贫困，重点指的是促使贫困变少，消灭或者减缓贫困的过程。为更好地缓和贫困状况，研究者由多个视角来分析，指明各类反贫困策略。当中最为典型的策略的入手点，重点包含三类，即物质及人力资本投资，两者结合的模式。经济学研究者创造三类反贫困理论，即综合理论，推动人力资本构成的理论，不平衡增长理论<sup>[37]</sup>。如今运用最多的反贫困模式，则是金融方式。

纳克斯为知名的经济学研究者，由贫困恶性循环的视角，最先创造均衡增长理论，认可均衡投资的效用。他表示，资本缺失，导致生产率下降，如此造成低收入，如果平衡生产，在各部门，各行各业，采取均衡投资，则可以促使市场均衡地进行扩张，合理地处置资本缺失的问题，最后促使收入提高，确保贫困不会出现恶性循环，合理地处置贫困问题，实现反贫困的目标。因为在投资时，政府对该理论干预过多，具有对市场本身调节功能产生不利作用的缺陷。赫希曼是全球知名的经济学研究者，对于该理论不秉持不一样的看法，在1958年，发布的《经济发展战略》当中，指出的反贫困理论，为非平衡增长的。他表示，在对每个部门进行投资时，资源不应当均衡，各式各样，重要的稀缺资源，必须获得合理而科学的运用，我国必须主要发展少数部门以及行业，通过此类主要发展的部门以及行业，促进总体进步，合理地处置资本缺失的问题。同均衡理论相比，不均衡理论同反贫困理论的运用更为相适。

舒尔茨基于物质资本不足理论，创造推动人力资本产生的理论。他指出，尽管物质资本能够促使当前的贫困状况有所改善，然而，可以将贫困问题有效处理掉，需要足够

的人力资本，重点包含科技以及管理人员的需求是否可以实现。管理人员能够带来丰富而有效的管理理念，促使管理效率增，管理绩效提高，科研人员可以研制一流的技术，优化农业制造技术，促使农作物产量增加。所以，人力资本的增加，属于反贫困战略的重点。一流的生产技术的运用以及研制，先进的管理理念，是由科技及管理人员的数量所决定的，人力资源较为充足，则需具备足够的人力资本；再则，物质及人力资本为互相促进的。人力资本的增多，可以创造更多的物质资本，而物质资本的充足，可以使得人力资本更为充足，两者是互相推动的，共同进步，从而实现反贫困的目标。

借助对发展中国家的持续分析以及长久探究，全球知名的经济学研究者，缪尔达得知文化以及经济等诸多方面，将对贫困状况产生作用，并非某一方面造成的结果。因而，他创造综合反贫困理论。他指出，贫困不但受到文化以及经济等方方面面的作用，而且包含制度创新以及优化等方方面面的作用。反贫困要求政府对于关联政策以及体制予以调节，如此实现收入，社会地位的公平，教育资源的科学及有效分配，最大化地根除方方面面的不公平因素，有助于我国更为均衡地进步，最终实现反贫困的重要目标<sup>[38]</sup>。

按照国内的具体状况，扶贫搬迁的实际状况，国内重点参照综合反贫困理论，设置有关的举措以及政策，借助基建，技术培训，经济补贴等各类方式，促使搬迁民众具有较佳的生活以及生产环境，使其可以尽快同安置社区融合，在安置地区能够平稳地生活以及生产，促使本身具备更强的生存能力，同新环境更为相适。政府发布关联的支持政策及举措，更为关注移民搬迁的意向，增加就业渠道，促使农民收入增加<sup>[39]</sup>。格外关注搬迁户孩子的教育状况，促使教育资源更加合理而科学地分配，由根源上构建民众的脱贫意识，强化物质资本构建，增加人力资本方面的投入，达成扶贫开发的终极目的。

### 2.2.3 可持续发展理论

欧美经济学研究者，对于可持续发展理论的分析，大致经过三个重要的过程。其一，1972年，在斯德哥尔摩，举行环境大会中，首次提及可持续发展观。其二，在1980年，发布的《世界保护策略》当中，倡导高度关注经济进步时，不得忽视环保工作，然而，本次会议并未提供可持续发展的详细定义。关于可持续发展的相关定义，获得大量认可的，则是在1987年，全球环境相关组织提及的，在《我们共同的未来》当中，第一次定义成：不仅同当代人的需求相符，而且不会对后代需求实现的能力产生损害。我国的

可持续发展理论的分析，最先出现在《中国 21 世纪议程》当中，指明必须把它充当国内的长久发展策略，倡导民众以及政府共同行动，打造生态以及经济等均可以持续进步的国家。欧美国家通过长期对可持续发展理论的全面分析以及探究，对于可持续发展的主要理念产生不一样的观点，按照如今的主流看法，大致能够划分成这么几种。其一，高度关注自然资源的连续性，指出如果自然资源能够无限地使用，那么人类能够长久地生存，所以更为注重其重要作用，如果能够寻求到促使资源永远不会消失的办法，则可以取得永久的发展<sup>[40]</sup>。其二，对过去的资源外部性的看法予以否决，指出自然资源，是归于经济系统的，存在无法分离的效用。其三，更为关注代际公平，其为社会民众高度认可的观点，指出当代人合理而科学地运用自然资源，打造经济飞快进步的社会，最为重要的是不得对后代具备资源的权利形成损害。所以，根据代际公平理论，必须全力以赴地寻求公正而合理的方式，在后代及当代人间，均衡地分配资源。其四，把资源以及人、物质，视为生产活动，指出它们必须均衡发展，实现平衡的状态，那么社会方可永久地发展<sup>[41]</sup>。

关于可持续发展理论，不仅高度关注当代人的经济进步，而且不得对后代推动经济进步的环境产生损害。必须促使过去对自然环境任意毁坏以及疯狂掠夺的状况发生变化，促使经济增长同环保相协调，不得将破坏环境作为代价，仅仅关注经济进步，生态环保以及经济进步是同等重要的，关注生态，社会以及经济的可持续性<sup>[39]</sup>。该理论由不一样的视角入手，能够划分成这么几类。其一，经济方面的可持续发展，在认可经济进步对社会发展产生基础性效用的状况下，必须将经济发展的水平置于第一位置，对以往的经济运作方式进行改进以及完善，尽量避免资源的过度浪费，促使资源得到有效的运用，不得肆意追逐经济增速。其二，生态方面的可持续发展，认可经济进步所产生的基础效用时，指出生态环保具有相同的地位。社会以及经济可以持续进步的前提要求，则为生态可持续，经济进步不得破坏生态体系的平衡，进步的速度不得超出自然环境的承载能力，导致生态环境无法逆转，难以复原的永久损坏，唯有如此方可确保可持续。其三，社会可持续，生态以及经济可持续发展，属于社会公正的基础，可持续发展的终极目的，则为构建民主，公正，透明的社会环境。经济可持续，属于重要的基础，社会可持续，属于最终目标，生态可持续，属于基本要求<sup>[34]</sup>。

该理论同国内的具体状况是相符的，属于扶贫搬迁项目可持续发展的重要理论，这

对后期的搬迁工作而言，存在理论指引价值以及作用。至于商洛市的搬迁项目的每项执行方案，均同该理论相符合。

#### 2.2.4 公共政策绩效评价理论

##### (1) 公共政策绩效评价的简介

公共政策绩效评价主要指的是针对公共政策可以给受众带来的价值以及利益等进行判别。通过以上定义能够得知，它存在以下特征：其一，公共政策的执行主体，则为政府，至于客体，则为目标群体；其二，按照客观以及主观标准，对于政策的落实效果开展绩效评估；其三，它同公共政策绩效评估的关注点不一样，评价更为关注结果，也就是政府耗费的资金，可以获取怎样的效益，民众有无认可，至于评估更为注重过程；其四，它是评论政策效果，属于事后评论。

##### (2) 该评价的主要标志

该评价重点参照如下标志：其一，效果，也就是设置的公共政策方案，是否达成预设的目的；其二，效率，是指政府所投的成本，可以创造多少效益，一般借助效益同成本之比，对公共政策效率进行判别，该指标数值较高，意味着公共政策产生较高的效率，耗费少量资金可获取较高收益，相反，意味着公共政策具有较低的效率，所投成本无法将其本身效益展示出来；其三，充分性，必须全面考量公共政策落实当中，也许产生的各类问题，需对此类问题出现的主因以及也许造成的影响进行全面而细致地研究；其四，公平性，是指公共政策可以展示出大部分人的利益诉求，达成其利益，在评估政策绩效评价公正性时，一般选取帕累托最优原则；其五，回应性，是指民众参与状况，假若民众可以充分参与，意味着政策具有较佳的回应性；其六，适宜性，为对各类观念的总体评估，例如，政策是否确保民众的基本权利，有无同主流价值理念相吻合。

##### (3) 该评价的方式

该评价的常见方式包含，其一，成本效益研究法，也就是对某个阶段，项目的总体效益以及成本进行运算，接着，借助比较研究，选取最佳的开支方案；其二，最低费用选取法，同便于运算成本，而不便于评估收益的支出项目相适，在收益确认的状况下，选取成本较少的方案；其三，综合判别法，是指先确认数个关联评估指标，接着，给予其不一样的权重，最终，获取运算结果且予以研究；其四，公众评价法，同无法直接借

助指标来评估的支出项目相适，能够借助该法同专家评测法相融合的方式，来进行全面评测；其五，逻辑研究法，为对于公共政策项目的开支，效益以及落实过程间的关联性，开展研究的一类方式。

## 第三章 商洛市易地扶贫搬迁工程案例研究

### 3.1 商洛市实施易地扶贫搬迁工程的必要性

多年的扶贫开发，使该地区的贫困人口持续变少，贫困发生率持续降低。该地区大部分贫困人口尽管大致无需面对温饱问题，却依然未能由根源上处理农业生产取决于天的状况。人均占有较少的资源，非农产业进步缓慢，收入增加的渠道比较少，再则，地质灾害频发，达成稳定脱贫的目标依然是较为艰难的。

为将当地的扶贫开发工作做到位，有效处置农村地区贫困群体的生活以及生产问题，加速实现稳定脱贫，必须对余下的贫困人群进行分类引导，选择更有目标性的扶贫举措。对于较为贫困的群体，借助优化基础生活以及生产环境，比如用水以及交通等，支持其发展特色以及优势产业，比如林果等，促使经营性收入增加，协助低收入群体快速脱贫；对于绝对贫困群体当中，失去劳力的人员，仅可采取救济式扶贫，借助给予常年救济，或者最低生活保障的方式，确保其基本生活，尤其是促使其儿女能够享有常规的教育；对于贫困群体当中，在缺失基本生存环境的地区生活，借助常规式扶贫举措，比如优化基础设施等，无法有效地处理贫困，需要采取易地扶贫搬迁。民众迁移至全新的安置区域以后，不仅不用处理用水用电、就医以及交通困难等诸多问题，而且能够借助优化农业结构，宣传一流的生产技术，改进生产条件，达成社会及经济效益的目的<sup>[42]</sup>。再则，当地基本上每个年度均出现地质灾害，比如泥石流等，导致诸多人员由于灾难而重返贫困，对于一些遭受重大地质灾害危害的民众，采取避险搬迁，不仅能够确保财产以及人身安全，而且可以推动本地生态环境的维护以及复原<sup>[43]</sup>。

### 3.2 商洛市易地扶贫搬迁工程实施的基本原则

#### 3.2.1 坚持“整体迁出”的原则

民众搬迁就迁出模式而言，能够划分成两类。其一，部分迁出，指的是仅选取少数人搬迁，另一些人依然居住在生存环境较难的地方。就理论方面而言，一些人迁出以后，其土地能够留给剩下的人，也就是迁出一户，宽松一户，处理两户，促使人均耕地增加。然而，易地扶贫项目迁出区域，具有较为艰难的生活以及生产环境，即便一些人迁出以



后，人均土地有所增加，但其它方面的生活以及生产环境依然无法提升，剩下的人依然无法脱贫，并且会对生态环境产生持续的损害<sup>[44]</sup>。如此不仅对达成易地扶贫搬迁的目的是极其不利的，而且对达成迁出区域生态复原的目的也是极其不利的。再则，剩下的人将不断膨胀，数年以后，重回至搬迁以前的水平，将易地扶贫成果冲抵掉。另外，该地区在开展扶贫搬迁项目时，自始至终坚定总体搬迁的模式，开展一个项目，则处置一个地方的贫困，促使其生态环境得到提升。此外，坚定自愿搬迁的基本准则，在坚定民众自愿的基础上，有效地运用各类媒体，比如电视等，对于扶贫搬迁项目做积极的推广，构建优越的气氛，促使民众全面认知到搬迁以后生存环境的改变，发现该项目为本身创造的利益，有效而合理地运用示范效应，在首年，能够选取一些聪明积极，思维开放的民众搬迁。次年，借助该效应，通过事实，促使余下的民众自愿搬迁<sup>[43]</sup>。

### 3.2.2 坚持“生活先行、生产配套”的原则

当人均补助资金确定时，把此类资金主要用以搬迁民众的基本生活设施，即住宅建造方面，基础设施重点借助对其它部门专项金进行整合来处理。在建设项目的过程中，搬迁问题是关键的，但搬迁后的脱贫问题更为关键。需将民众搬迁以及项目建造做到位时，全面考量搬迁民众的后期产业运作问题，不仅需实现搬出去，更需实现可以富裕以及稳定。将发展致富以及增收产业置于关键位置，积极优化以及改进农业产业结构，逐渐增加搬迁民众收入增加的渠道。

### 3.2.3 坚持充分依靠群众的原则

易地扶贫搬迁项目关联的各项工作，均同民众的生活以及生产密切关联，属于为贫困民众重新打造家园的项目，民众不仅属于受益方以及参与方，而且属于监管方。这些年，当地各级政府在开展搬迁项目的过程中，高度关注民众意向，在选取安置区域，考量后期产业运作，确认住宅类型等方方面面，积极征询搬迁民众的意向，借助举行村代会等，收集民众的看法以及意见，了解民众的意向，切实关注民众的大事小事<sup>[44]</sup>。主动号召民众建造住宅以及基础设施项目，主动探寻促使民众热情地参与建设，不仅打造全新的家园，而且获取赈济，让国家的扶贫政策得以执行以及推广，人民工作做到位，民众的主动性自然提高，民众独立生存的能力完全展示以及运用出来。

### 3.3 商洛市易地扶贫搬迁实施情况

#### 3.3.1 全市易地扶贫搬迁规模大

全市有建档立卡贫困人口 17.34 万户 57.63 万人，当中有 4.98 万户，总共 19.45 万人，必须借助易地扶贫搬迁来脱离贫困。借助几年的持续付出，该地区总共搬迁 5.2 万户，共计 20.2 万人。至于建档立卡的民众，有大于 1/3 搬离贫困地区，为提升发展潜能，按时脱贫打下牢固的基础。该地区入城镇安置搬迁对象 16.53 万人，在不断改善群众生产生活条件的基础上，持续加快了城镇化进程。该地区在建设方面所投的资金，达到 107.4 亿元，设立大约 247 个安置点，向健全以及改进镇村基础公共设施，减少城乡之间差距，促进乡村振兴提供支持。该地区实现旧宅基地腾退的农户数量，大约为 4.7 万户，复垦复绿大约 3.8 万户，折旧大约 3.8 万户，关于腾退旧宅，添加至增减挂钩的，大约有三千多亩，能够获得至少八亿元的收益，在实现易地扶贫搬迁政策闭合的基础上，为保护生态环境、筹集脱贫资金创造了条件。

#### 3.3.2 搬迁工作系统谋划

该地区的移民办，全面考量民众发展需求，搬迁的特殊性质，在第一时间对过去的工作思维进行调节，即搬迁到位就结束工作，把搬迁工作放在四化同步（新型城镇化以及工业化、农业现代化、信息化）大局中谋划，坚持多规融合、合理布局、融合安置工作原则，高点定位、系统谋划，挂图作战，有序推进。关于安置模式，将对象结合，入城入镇，集中上楼安置作为核心，将能人促进以及借富带贫的效用完全展示出来，为处置融合困难，就业困难，设施配套以及土地使用困难等诸多问题创造了条件，避免了穷人扎堆，再造“贫民窟”现象。

#### 3.3.3 搬迁工作规范推进

认知政策标准，精准掌控地方实际状况，严格管控项目，资金以及目标，保证工作合规化开展，任务如期达标。构建先民众后住房，借户确定搬迁，借产业确定搬迁，借户确定扶持的工作理念，坚持精准扶贫搬迁的最初目的，严格遵循住房面积等政策规定，全面开展调研排查，仔细核对搬迁规模，准确把控搬迁意向，达成对象精准，需搬全搬。主动成立县区搬迁企业，分清资金承接主体，促使资金拨付流程合规化，强化资金监控，

保证高效率，高安全性，专款专用。构建搬迁台账，即五个一，点，镇，市，村，县，达成五清楚，即脱贫举措，个体出资，搬迁对象，帮扶职责，安置情况，切实落实五制管理，执行五方责任，逐渐健全五卷项目档案，即竣工验收，公开招标，计划评测，项目监督，行政批准，确保工程建设规范有序，质量安全。达成五级建档，即户，镇，市，点，县，信息准确，即业，钱，人，房，户，迫使搬迁工作朝着合规化以及机制化方向前行。

### 3.3.4 加快群众生产转型、生活转变

该地区高度关注后期支持，主动执行支持举措，加速民众的生活改变，生产转型。坚定宜商则商，宜农则农，宜工则工的基本准则，每个县区制作《移民搬迁安置区配套产业规划》，设置创业优惠举措以及政策，全力以赴地向民众就近工作打造平台。对于全部安置区域，实施基础以及公共服务设施以及服务功能清查，找出缺陷以及劣势，确认工作清单，组织各部门补缺。主动打造双示范社区，即宜居宜业社区，以及文明社区，对于各个安置点，补缺查漏，健全配套设施，完善服务功能，促进民众融合，促使安置点产生更强的吸引力，民众更具归属感，确保群众在安置区有事做、稳得住。

## 3.4 商洛市易地扶贫搬迁工程实施存在的问题

### 3.4.1 群众物质生活缺乏保障

笔者通过调查问卷了解到商洛市易地扶贫搬迁工程实施存在的问题，共计发放 490 份问卷，回收有效问卷 482 份，有效率为 98%，实地调研，笔者发现商洛市在搬迁过后，群众的物质生活缺乏保障，重点体现在：

(1) 搬迁户旧宅基地复耕艰难。易地扶贫搬迁项目开展的工作中非常关键的一部分就是土地复耕与生态重建。不过，在易地扶贫搬迁项目落地的过程中，因为钱财、物资、人员等方面的原因，导致土地复耕工作推进异常艰难，例如：拆除旧宅的花费高、复杂性高；原住民顾虑安置房居住面积不够，希望保留旧宅居住或再利用；老龄原住民对旧宅情感深、依赖强，不愿意迁出或拆除旧宅；政府部门政策领会不充分，缺乏相关意识，导致土地复耕工作停滞不前等等<sup>[45]</sup>。

(2) 易地扶贫搬迁后续产业发展难。就近有土安置模式，尽管规避诸多社会冲突，

然而具有部分劣势。其一，虽然搬迁民众的生活环境能够显著改善，因为依然在原址开展农业生产活动，市场以及生产条件不会出现明显变化，民众依然是难以脱贫的，46%的受访者表示收入前后差别不大；其二，大多数安置区域仅可处理宅基地，搬迁民众大多种植原先的耕地，部分搬迁比较远的民众，种田压力以及成本显著提高，后期发展遭遇难题；其三，缺乏技术，搬迁民众大部分在封闭地区生活，在搬迁以后，对于生产模式的变化以及调节，缺失技能，就业渠道比较少；其四，缺失资金，重点为部分贫困民众，在搬迁以后，无法筹集到大量资金，再则贷款难度过大，在后续产业发展上，缺失启动资金；其四，缺失信息，贫困民众大多具有社会化水平较低，专业化不足，组织化缺失等诸多问题，后续产业发展缺失信息，仍然难以脱贫<sup>[46]</sup>。

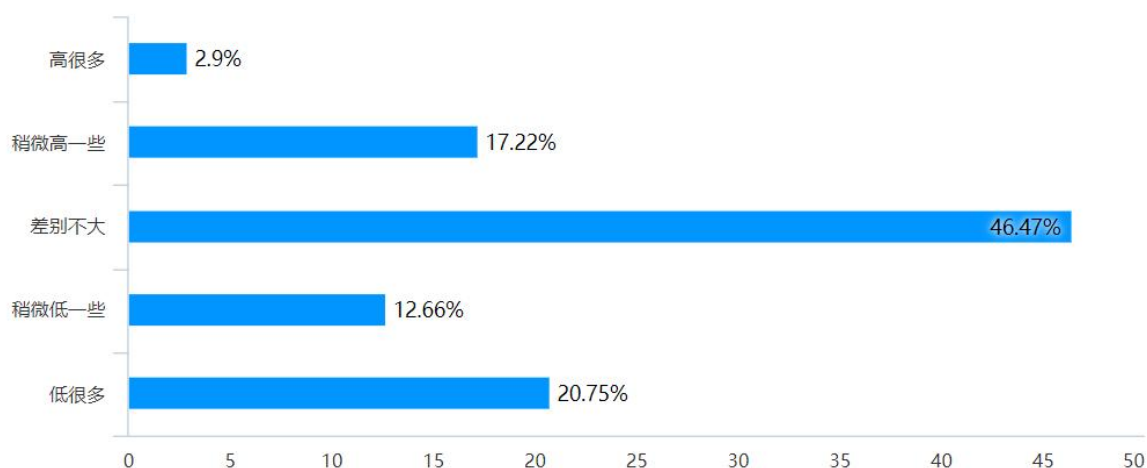


图 3.1 搬迁后收入情况

### 3.4.2 社会保障力度不足

通过实地调研，笔者发现商洛市在落实易地扶贫搬迁项目相关政策时，受众参加程度不高，主要因为社会保障不足，反映在以下方面：

(1) 迁出地弹性管理适应能力薄弱。据考察反映，易地扶贫搬迁项目的开展对进行易地扶贫搬迁的贫困村所在的迁出地、未进行易地扶贫搬迁的非搬迁户或非贫困村都有着不容忽视的作用。一方面，对于进行易地扶贫搬迁的贫困村所在的迁出地来说，一是贫困户迁出后，旧宅拆除复耕，这一未站在全村布局规划上考虑的村容村貌的变化不见得是良性的、美观的；二是贫困户迁出后，户籍仍归属原居住地管理，这一未根据人员流动而迁出的管理上的不变不见得是积极的、便民的；三是贫困户迁出后，迁出地难

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/688131036025006037>