

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20210910

· 精准扶贫 ·

易地扶贫搬迁促进贫困村域发展研究*

——以吉林省通榆县陆家村为例

杜国明¹, 张梦琪¹, 陈璐^{1*}, 陈镜夫²

(1.东北农业大学公共管理与法学院, 黑龙江哈尔滨 150030; 2.东北农业大学资源与环境学院, 黑龙江哈尔滨 150030)

摘要 [目的] 易地扶贫搬迁是助推村域重构、促进村域发展的重要手段, 分析典型案例的经验与不足, 对于全面实现脱贫攻坚、推进乡村振兴具有重要参考价值。[方法] 文章基于吉林省通榆县陆家村的实地调查, 客观分析易地扶贫搬迁的过程与成效, 总结易地扶贫搬迁的模式、经验、存在问题, 剖析易地扶贫搬迁促进贫困村域发展的机制。[结果] 陆家村实施易地扶贫搬迁后, 村内基础设施与公共服务设施更为健全、建设用地更为集约、集体土地实现股份化改革、一二三产业有效融合、乡村治理结构有序、村容村貌焕然一新、村集体收入和农民人均年收入均大幅提高。[结论] 易地扶贫搬迁可有效促进贫困村域在生产—生活—生态—文化—组织上全面重塑提升, 但当前模式存在资金筹集难、房屋不动产登记慢、原地不搬迁户的后续处置问题, 在推广中应注意农民财产补偿、后续产业发展、政策适用区域、集体资产处置等事项。易地扶贫搬迁促进贫困村域发展机制为: 以人为核心的政府、村委会、农户、合作社等多元主体在精准扶贫相关政策与资金的统筹支持下, 将农民补偿与安置搬迁相结合、土地整治与产业发展相衔接、新村建设与生态修复相关联, 形成多重保障多轮驱动的发展链条, 有效消除或改善了村域致贫因素, 促进村域人口—土地—产业结构优化、功能提升, 从而实现村域经济、社会、生态等多方面改善与发展。

关键词 易地扶贫搬迁 贫困村 土地整治 乡村重构 乡村振兴

中图分类号: D632.4; F323.1 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2021]09-0090-09

0 引言

截止2014年底, 全国有12.8万个贫困村, 这些贫困地区普遍存在着自然条件较差、基础设施薄弱、产业发展滞后、农民增收困难、贫困代际传递明显等特点^[1-3]。2011年出台的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出, 要做好集中连片特困地区重点县和贫困村的扶贫工作, 对生存条件恶劣地区扶贫对象实行易地扶贫搬迁。易地扶贫搬迁是精准扶贫“五个一批”的重要内容, 是改善区域经济发展环境、实施可持续发展的重大举措。如何能真正做到搬得出、稳得住、能致富, 是易地扶贫搬迁促进贫困村脱贫出列的关键。贫困村的脱贫退出对整个精准扶贫工作的成效与质量具有举足轻重的作用, 是以人民为中心的发展理念的充分体现, 是实现全面建成小康社会的必要环节, 是推动落后村域实现乡村振兴的基础保障。

贫困地区以土地整治工程作为扶贫开发的实践探索, 是促进贫困村域脱贫攻坚的重要手段^[4-6]。土地整治主要通过引导外部要素输入和内部潜力发掘, 缓解贫困地区存在的致贫因素, 帮助贫困地区改变生产、生活和生态条件^[7]。土地整治推进了农业基础设施建设^[8]、农产品产量提升^[9]、文化旅游业的发展^[10], 促进了土地流转使得耕地集中连片, 提高了耕种的机械化水平^[11]。易地扶贫搬迁是一项复杂的系统工程,

收稿日期: 2020-03-12

作者简介: 杜国明(1978—), 男, 内蒙古宁城人, 博士、教授。研究方向: 土地资源优化配置与农村区域发展

*通讯作者: 陈璐(1980—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 博士、副教授。研究方向: 农业政策与法规。Email: 86448470@qq.com

*资助项目: 黑龙江省博士后科研启动金资助项目“土地整治促进农村区域发展研究”(LBH-Q17018); 国家社会科学基金重点项目“乡村振兴水平评价与战略驱动机制研究”(18AJY016)

既包括搬迁阶段的实施过程,又包括安置阶段的社区建设、生产发展和社会治理^[12]。贫困人口在搬迁阶段的“搬得出”,可以减轻贫困空间的结构性束缚,但只是贫困治理的首要条件,而安置阶段的“稳得住”“能致富”才是避免返贫的关键^[13]。土地整治是安置阶段的必要手段,其为易地搬迁的实施提供腾挪空间与发展载体,在安置阶段的起到决定性作用^[7,14]。以往关于土地整治成效的研究多集中在提高耕地质量、集约节约用地、促进产业发展、改善生态环境^[15-18]等方面,但是对于促进村镇社区发展特别是贫困村的影响研究较为薄弱。鉴于此,文章通过剖析易地扶贫搬迁实例,总结其脱贫模式及经验,探讨其助推乡村重构,促进贫困村域发展的重要作用。

吉林省通榆县地处松嫩平原西部、中国北方农牧交错带北部,位于大兴安岭南麓集中连片的特困地区,是国家扶贫开发工作的重点县。该县为改善农民的生活环境及贫困现状,以易地扶贫搬迁作为脱贫攻坚的重要方式。截止2017年底,该县有18个村通过易地搬迁取得了脱贫攻坚的良好成效,特别是乌兰花镇陆家村成效显著。因此该文以通榆县乌兰花镇陆家村易地搬迁为典型案例,借助生态贫困理论、人口迁移理论、社会适应理论^[19]和乡村重构理论^[20]阐述易地扶贫搬迁的过程,分析搬迁模式和搬迁经验,探讨该模式在促进村域发展中存在的缺陷和推广中应解决的问题,旨在为易地扶贫搬迁、城乡建设用地增减挂钩政策实施与改进提供依据。

1 研究区概况与数据来源

1.1 研究区概况

吉林省西部的白城市通榆县地处 $122^{\circ}02'E \sim 123^{\circ}30'E$, $44^{\circ}13'N \sim 45^{\circ}16'N$,位于大兴安岭南麓集中连片特困地区。陆家村位于通榆县乌兰花镇,辖1个自然屯、3个村民小组。截止2015年底,陆家村户籍人口391户917人,常住人口246户657人,其中建档立卡贫困户92户198人,贫困发生率为21.52%,比全国同期平均水平(5.7%)高出15.82%。陆家村土地总面积为1852 hm²,其中耕地1147.8 hm²,垦殖率为61.98%;宅基地130 hm²,户均宅基地面积为3324.8 m²,超出吉林省户宅基地标准(330 m²)的10倍。该村距通榆县西北47.5 km,交通通达能力不足;村内低效利用的建设用地较多,庄廓布局混乱,厕所、畜圈等乱建乱搭现象较为普遍,形成许多难以利用的空闲地;房屋262座,砖瓦化率51%,贫困人口大多住在年久失修的土坯房里,住房安全保障程度不高;该村缺少产业支撑,农户收入受自然条件影响较大,增收较为困难;村庄地广人稀,村内人口居住分散,住宅松散凌乱,基础设施公共设施无法集中建设,严重制约了广大群众生产发展及生活水平提高。

1.2 数据来源与分析方法

该文研究所用数据主要来源于2018年1月对陆家村的实地调查,对驻村干部、村干部及部分贫困户的重点访谈。收集的数据包括实施易地扶贫搬迁前后村域用地面积变化情况、扶贫政策实施情况、产业发展情况、基础设施与公共服务设施建设情况、农户收入情况等。所有数据都基于当地文献以及相关资,以及调查走访掌握的第一手资料。进而对比易地扶贫搬迁前后的贫困村域农户生产生活环境变化,重点分析陆家村易地扶贫搬迁模式的有效性与科学性,客观真实评价易地扶贫搬迁对村域发展的影响。

2 结果与分析

2.1 易地扶贫搬迁的过程分析

2.1.1 搬迁前村庄的致贫原因分析

2015年陆家村种植业以玉米为主,粮食产量为6026 t,单产5250 kg/hm²,产值7860元/hm²,农地产出低而不稳。在内生动力方面,该村农业生产以一家一户分散经营为主,农业机械化率仅为51%,加之灌排设施老化失修、农田低压电网普遍缺乏、农村金融服务不足、农业保险滞后等,使农业生产受自然条件制约较大。村内道路、饮水、通讯、排水等基础设施较为落后,教育、医疗、文体等基本公共服务

设施缺失。在产业发展方面,该村只有简单的种植业和个别庭院养殖,无特色产业园区、电商、服务业等,因此农民缺乏就业机会,存在一定数量有劳动能力和意愿但闲赋在家的贫困人口。在生存环境方面,该村地处高寒高纬度地区,土地贫瘠,荒漠化和风沙侵蚀严重,旱灾、风灾、雹灾等气象灾害频发,生态环境脆弱,这是贫困发生的重要原因。且该地区地质构造复杂,造成地表浅层水质中氟化物含量偏高,给群众生活和健康带来较大影响。从总体上看,陆家村贫困问题与发展问题、生态问题、社会保障问题相互交织,生产空间、生活空间、生态空间混杂,原地实施扶贫的难度较大,即使依靠各种外部力量实现脱贫,受基本生存条件及自然灾害等外部因素的影响也极易返贫。因此,针对于陆家村这样的生态贫困^[21]地区,采取易地扶贫搬迁来打破生态贫困问题,同时实现缓解贫困、开发利用土地资源和保护生态环境等的多重目标更为有效。

2.1.2 村庄搬迁及组织实施的过程

易地扶贫搬迁实施过程也是人口迁移的过程。从人口迁移理论出发,综合考虑影响人口迁移行为的因素,主要包括政府补助标准、搬迁安置成本、安置地的资源条件、社会经济条件、基础设施条件、产业配套建设等方面,将搬迁过程分为4个阶段(图1)。一是前期准备阶段,由乡镇政府在陆家村先后组织召开座谈会,宣传易地扶贫搬迁和城乡建设用地增减挂钩政策,征求村民意见。县、乡镇政府及具体承办人员在搬迁前确定搬迁人数。二是计划确定阶段,县发改和扶贫部门接到申报通知后向市级、省级以及国家发改委和扶贫办上报,在通过国家、省、市、县审核同意后下达搬迁计划。县政府组织编制易地搬迁《工作实施方案》,确定补助方案,将砖瓦房补助标准定为1500元/m²,土坯房补助标准定为1000元/m²,以确保最贫困的群众在不增加投入的情况下能置换50~60m²的楼房;特困供养户、无房低保户、残疾人贫困家庭等无能力购买楼房的3类人可入住廉价公寓楼。制定《拆迁补偿工作实施方案》,同时修改完善城乡建设用地增减挂钩项目实施方案,之后由乡镇、村委会进行公示听证。三是项目实施阶段,安置地按照县政府购买服务模式进行集中建设。回迁上楼农户,按地上物补偿资金数额采用多退少补形式置换回迁楼;不回迁的农户以现金方式补偿地上物。新建楼房达到入住条件后,农户采用抓阄方式分配楼房;乡镇政府组织村民进行过渡安置、搬迁,同时牵头组建物业并进行管理。项目完成后组织验收,并将验收情况上报。四是安居发展阶段,县扶贫办对已搬迁贫困人口的生产生活项目及帮扶措施落实到人到户,在稳得住的前提下帮助他们尽快脱贫。县政府完成宅基地收回、原有房屋拆除、迁出区土地整治和生态修复等相关工作,腾退的宅基地由县里统一复垦成耕地,验收后归村集体所有并统一经营。省发改委、扶贫办、财政厅、相关金融机构等对该项目各项实施情况进行检查,确定帮扶对象是否精准,并对工作中出现的偏差及时纠正。



图1 易地扶贫搬迁项目实施过程

2.1.3 搬迁后村庄的配套保障措施

农户易地搬迁后,面对新环境适应新生活的过程实质上是社会适应^[19]的过程,必然面临着来自生活、生产和心理等方面的困难和挑战。如果能充分按照搬出地生产、生活的特点,进行生产、生活等方式安排,将有利于搬迁户尽快适应新环境。为了让广大农户“搬得出、稳得住、能致富”,陆家村从生产一生

活—生态—文化—组织方面采取一系列保障措施。在产业发展方面,村委会牵头兴办农民土地股份合作社,注册成立白城市第一家“政经分开”的村级集体经济组织,实现了集体土地的股份化改革,推进农业新型主体发展和适度规模经营;建设农机服务园区,打造农牧业循环经济,发展电子商务、光伏产业、服务业,促进三产融合,提高农村“造血”功能。在人居环境与生态环境方面,全村健全水电气、污水处理、垃圾填埋等基础设施与公共服务设施,修建农村硬化道路。同时发展乡村旅游,打造经济—生态—景观三位一体的新型高质量农村社区。在乡风文明与乡村治理方面,积极开展志智双扶活动,加强村民自治组织建设,完善村民自治章程,制定村规民约,实现村民自我管理、自我提升、自我监督。村庄的配套保障措施全面提高了农村自我发展能力和农民生活福利水平,形成生态宜居与集约高效的农村土地利用空间格局,推进了社会主义新农村的建设。

2.1.4 农民对村庄搬迁的能动性分析

能动性是指日常的生产生活中所表现出来的自身积极主动的特性,是政策执行过程中表现出来的理解、接受、利用政策的主观积极性,是影响政策执行效果的众多因素的重要一方面^[22]。易地扶贫搬迁的目标群体是农民,能否充分调动农民的传统观念与自主创新的能动性,在一定程度上影响着易地扶贫搬迁工作的执行。由于陆家村生产生活条件恶劣,难以保障农民基本的生产发展。因此改善搬迁后的生产生活条件,全面保证农民的切身利益才是调动农民能动性的根本。从村庄搬迁过程来看,农民的能动性主要来自三个方面:一是搬迁的安置补偿使农民自身利益不受损;二是土地股份化改革,农民入股分红实现了稳定收入;三是搬迁后农村的社区化建设,村域内土地利用的合理规划,既改善了农民自身生活环境,又增强了农民对美好生活向往的积极性。农民既是政策的执行者又是受益者,只有充分调动农民的能动性,与政策深层融合,同时加大安置地的吸引力,才能从根本上保证政策的实施效果。

2.2 易地扶贫搬迁对村域发展的影响

实地调查发现,易地扶贫搬迁对该村发展的影响主要体现在土地利用格局优化和土地产业化发展等方面,因此该文着重从以下几个方面开展分析。

2.2.1 对村庄用地结构的影响分析

根据搬迁前后村庄用地面积变化可知:搬迁前耕地面积为1 147.8 hm²,无配套的设施农用地;农村宅基地面积为130 hm²,户均宅基地面积为3 324.8 m²;村内公共设施、文体娱乐、医疗慈善等公共管理与公共服务用地缺失,农村道路尚未硬化,村庄用地结构单一。易地扶贫搬迁后,根据增减挂钩政策,实施土地复垦,全村新增105.34 hm²的高标准水田,建设32 hm²的肉羊养殖屠宰园区,4.1 hm²的农机服务园区,增加了部分设施农用地。新村居民点占地11.2 hm²,其中6栋住宅楼占地1.685 hm²,户均住宅面积确定在50~100 m²。村内规划建设公共管理与公共服务用地,包括2 hm²绿化用地,0.111 8 hm²的幼儿园和养老院,0.6 hm²的休闲娱乐广场和0.125 1 hm²村综合管理服务平台,并配套建设2 100 hm²的农村硬化道路。通过优化村庄用地结构,村内建设用地集约节约利用,2018年耕地机械化率达到90%,农业机械化、耕地规模化水平、农民居住条件和农村基本公共服务水平均得到显著提高。

2.2.2 对土地经营的影响分析

陆家村易地搬迁之前,耕地经营主要以家庭承包、分散经营为主,村内没有合作社。2017年易地搬迁后,由于村庄较远,农民在原有承包的山林、土地上耕种较为不便。为解决原有土地耕种问题,结合农业产业规模经营的需要,陆家村依托易地扶贫搬迁项目,开展整村土地经营权流转试点,将耕地资源集中,实施规模经营。全村1 147.8 hm²的耕地以土地经营权作价入股陆家村土地股份合作社,合作社统一以出租方式将土地流转给6个家庭农场,并由家庭农场雇佣本村农民开展农业生产经营活动,形成“合作社+家庭农场+农民”的农业产业化经营格局。合作社统一种植辣椒、香瓜等经济作物,致力于发展特色产业;农民通过经营权入股和土地出租,实现资源性资产股权化,获得流转收入约387.6万元,人均保底分红4 226元。土地经营权的流转创新了陆家村资产收益扶贫方式,调整了农业种植结构,实现耕地的

规模化、集约化经营（图2）。陆家村是吉林省白城市第一个完成集体土地股份化改革村，激发了陆家村脱贫内生动力，推进贫困地区规模种植新型态和集体产业新业态的发展。

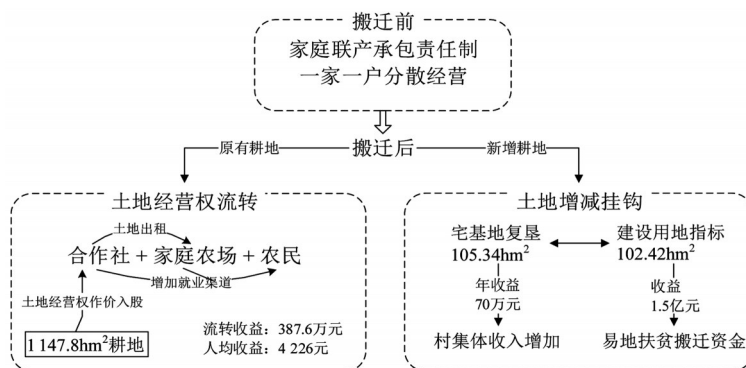


图2 搬迁前后土地经营形式变化

2.2.3 对村集体及农户收入的影响分析

2015年陆家村村集体经济收入为30.2万元，来源为515 hm²村集体机动地承包，除村部外无其他固定资产。易地搬迁后，村集体拥有幼儿园、养老院、公寓楼、村综合服务中心等固定资产，累计价值930万元。另外，幼儿园对外出租年收入3万元，515 hm²机动地流转收入173.9万元，宅基地复垦的105.34 hm²高标准水田养殖收入70万元。综合以上3项，2017年村集体经济收入达到246.9万元，是2015年的8.18倍，集体收入显著提高。

2015年陆家村农民人均纯收入5500元，70%的农户有债务，农民收入以种植业为主，来源单一。2017年陆家村的262户712个搬迁人口通过补助方案获得现金补助2778.3万元，户均得到现金补助10.7万元。农户通过入股合作社，每年每公顷土地有4226元的保障分红收入，增加了财产性收入；土地流转后粮食补贴使农户户均获得转移性收入2403元，人均收入1024元。全年全村有劳动能力的农户务工收入达460万元，人均获得工资性收入5016元。以上3项叠加，人均纯收入达到1.027万元，是2015年的1.87倍，收入水平显著提高。贫困发生率由2015年的21.52%下降到2017年末的7.08%，脱贫成效明显。多源的收入渠道显著降低了农户返贫风险，农民搬迁后可创业、稳就业、有收入、能致富，形成了可持续、有保障的增收来源。

2.3 搬迁模式及经验分析

2.3.1 搬迁模式

易地扶贫搬迁是推动乡村重构的重要手段，依托于乡村地域系统中人口—产业—土地三大核心要素的共同推动^[23]。陆家村的易地搬迁模式以尊重村民的意愿和利益为先，合理应用易地扶贫搬迁、城乡建设用地增减挂钩、产业扶贫等政策，通过国家政策性资金、省政府融资、县政府自筹、金融贷款、增减挂钩指标交易等多方资金保障，在政府、社会、农民多元主体的协同作用下，落实宅基地复垦、基础设施建设、新村社区建设、公共设施配套和农户迁居几项工程，不断推动乡村要素重组、空间重构、功能重塑，共同促进农村土地利用格局优化、新型主体发展、农民职业分化、一二三产业融合发展，使该村自然—经济—社会—生态系统不断优化，实现农村美化，乡村产业链延长、多产融合、产业分工细化，使得农民收入增加、收入结构改善，由贫困村向富裕村发展（图3）。

2.3.2 经验分析

易地扶贫搬迁促进贫困村域发展的过程是乡村生产—生活—生态—文化—组织重塑过程，易地搬迁促使了乡村重构，推动乡村在结构与功能上实现转型。从整体上分析，陆家模式以乡村地域系统中人口—产业—土地三大核心要素提质为根本，在搬迁后的村庄建设中，结合生产生活中的物质和非物质元素，

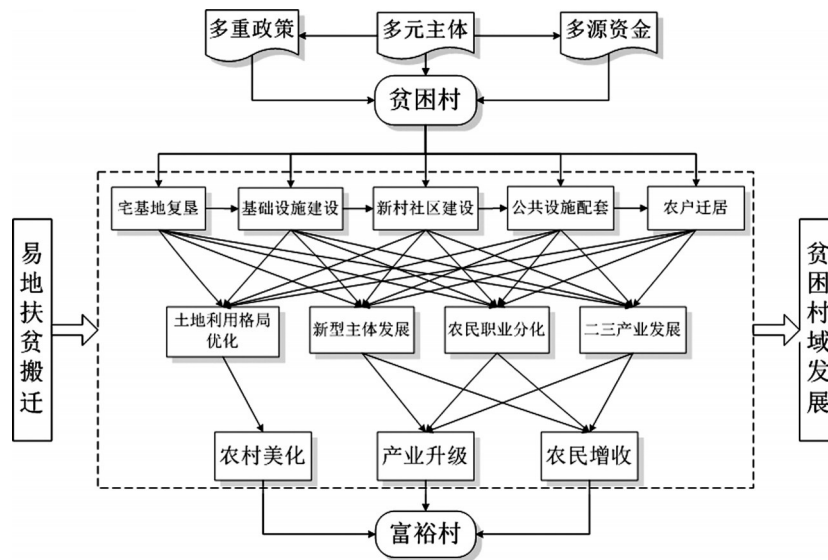


图3 陆家村易地扶贫搬迁模式

充分变革新村土地利用结构、就业结构、产业结构和社会组织结构，进一步增强农村经济活力、发展潜力和内生动力。以人为核心的行为主体是实现乡村转型发展的最具能动性的因素，乡贤精英可为乡村发展提供智力支持；多源资金和多重政策的统筹为贫困村顺利实施易村搬迁工程提供保障，减少因资金不到位或政策没落实而承担搬迁风险的几率；基础设施和公共服务设施的合理配置可为文化活动的有效组织和保障体系建设提供支撑；土地产业化经营和特色产业有效增加了乡村地域系统的经济实力，为乡村社会重构创造物质基础。

该模式实施中的经验可以概括为：第一、多政策统筹实施。陆家村根据国家易地扶贫搬迁政策节约大量建设用地，并通过城乡建设用地增减挂钩政策进行土地复垦，优化土地利用结构，增加了耕地面积。落实产业扶贫政策，增加公共投资，改善基础设施；提供就业岗位，提升人力资本。落实医疗救助政策，加强贫困户医疗保障，全面统筹推进贫困村脱贫攻坚。第二、多主体协同参与。易地搬迁工程的实施离不开内部力量的配合和挖掘以及外部力量的支持和引导。内部力量包括农民、合作社等主体，外部力量为政府、注入外部资金的金融机构、社会企业等主体^[24]。每个主体分别发挥不同的作用，地方政府组织协调各方，统筹资金，开发商进行新村建设，合作社集中进行土地流转，农民参与施工，入股合作社获得收益^[25]。各主体相互协调、相互沟通配合，内外联动，共同推动易地搬迁工程的实施。第三、多产业有序发展^[26]。陆家村搬迁后拥有种植业、养殖业、服务业、旅游业、电子商务、光伏产业等多种产业，这些产业集聚在同一空间内，相互关联，不断进行土地利用、生产关系、生产主体、组织方式、空间格局的优化组合，形成相互联系的产业发展链条，提高了全要素的生产效率。多产业的协同使该空间或系统共享发展机制，促进产业一体化发展，节约了农民的生活成本。第四、多重保障措施配套。在易地搬迁的基础上，辅以耕地整治、土地流转、思想文化教育、基础设施、产业建设、生态保护等多重保障措施^[27]，整合乡村的资金、技术、人力资源，实现了上述各种结构的重构、功能重塑。

3 讨论与结论

3.1 讨论

3.1.1 该模式存在的问题与不足

(1) 资金筹集问题。易地扶贫搬迁工程时间短、任务重、花费高，该村在项目实施中国家政策性资金和增减挂钩指标交易资金到位较为滞后，导致资金缺口较大，因此在前期准备时应做好资金筹集任务。

筹措资金首先要保证资金来源的可靠性与多源性,确定资金数额及到账先后顺序,结合建设任务合理分配资金,有效利用时间和金钱;其次要保证搬迁群众在产业扶持、劳动力培训转移、一村一品等后续产业发展专项资金的投入力度,助力贫困户稳定增收。

(2)房屋不动产登记问题。该村搬迁采用多层公寓式楼房居住方式,不同于传统的农村宅基地及房屋管理且没有对搬迁后的房屋及时进行不动产登记。另外,建档立卡贫困户、特困供养户、普通农户等不同群体在搬迁中房屋出资标准存在差异,房屋产权归属较为复杂和模糊。保障权利人的合法权益是脱贫攻坚的重要条件,应对易地扶贫搬迁前后农户宅基地及宅基地上的合法建筑物、构筑物确权登记,明确农村住房、宅基地的产权归属,依法保障农民的财产权利。

(3)原地不搬迁户的后续处置问题。陆家村户籍391户,搬迁262户,还有部分农户未进行搬迁。其主要原因有:农民思想观念陈旧,不愿离开生活一辈子的住所;对拆迁补偿费、安置补助费价格标准不满意;老人、孩子、残疾人上楼不方便等。针对原地不搬迁户,县、乡镇政府需精准识别农户的未搬迁原因,通过教育引导、政策保障、搬迁区“三生”空间建设等方式对不搬迁户积极劝导,对坚决不搬的农户可在项目区附近做统一集中安置^[28]。

3.1.2 该模式推广中应注意的事项

(1)农民财产补偿。补偿的合理性会影响到农民的配合程度和易地扶贫搬迁政策的实施成效。各地应结合贫困现状与自身发展实际,从房屋补偿、宅基地补偿、青苗和地上构筑物补偿、安置补助等方面计算综合补偿,合理评估农民的财产构成和价格,以确保贫困人口“搬得出”。

(2)后续产业发展。产业发展是农民增收之本,是减少返贫风险的关键。要充分发挥龙头企业、合作社带动作用,加大特色产业的扶持力度,增强农业基础设施建设,同时抓住并利用好互联网和企业等新机遇,保证三产融合与多样化,努力形成“利益共享、责任共担”的利益联结机制^[29],激发农村内生动力和农民创业奋斗精神,促进村集体和农民稳定增收、产业持续增效。

(3)政策适用区域。易地扶贫搬迁政策主要应用于生存环境差、不具备基本发展条件,以及生态环境脆弱、限制或禁止开发的地区,这项政策是否只适用于贫困村,对于非贫困村的进一步发展是否存在应用空间有待研究。在城乡建设用地增减挂钩政策上,当该省没有适合的城乡建设用地满足增减挂钩条件时,可申请增减挂钩节余指标跨省域调剂,从而实现区域统筹精准扶贫,合作共赢^[30]。

(4)集体资产处置。合理分配农村集体资产,关系到广大农民的切身利益,处置不妥必将影响农村社会环境的稳定。对于易地搬迁的村庄而言,集体资产主要为经营性资产的运营和管理,因此对集体资产进行股份化改革是实现产权明晰和农民增加财产性收入的有效途径。在股份化改革中应明确集体资产管理主体,设立监督机构与风险管控机构,选用能人专业化经营,以促进农民和村集体收益的可持续性。

3.2 结论

该文将生态贫困理论、人口迁移理论和社会适应理论与陆家村易地扶贫搬迁实例相结合,详细阐述了易地扶贫搬迁的现实原因、搬迁过程与后续效果,剖析了该模式的经验与不足,提出改进对策。

(1)在易地扶贫搬迁过程中,结合土地整治与乡村建设,重构农村地区生产、生活、生态空间。农民角度上,通过入股土地股份合作社,得到了基本生活保障且有余力从事其他劳务活动。村域角度上,搬迁后配套设施建设、发展二三产业,不仅改善了农居环境,为农民提供了工作岗位,同时工业和服务业为农业服务,三产有效融合,推进了扶贫模式从“输血”到“造血”的转变。农民的参与感、获得感增强,乡村地域系统的资源要素实现重新整合,使贫困村脱贫攻坚的内生动力增强,有效消除或改善了贫困地区的致贫因素,促进了贫困村域有序发展。

(2)通过实施易地扶贫搬迁,村庄基础设施与公共服务设施健全、建设用地更为集约、集体土地实现股份化改革、一二三产业有效融合、乡村治理结构有序、村容村貌焕然一新、贫困人口大幅减少、农民生活水平明显提高。

(3) 易地扶贫搬迁促进贫困村域发展的机制为: 在以人为核心的多元主体的推动和政策与资金的统筹支持下, 将农民补偿与安置搬迁相结合, 保障农民合法权益; 土地整治与产业发展相衔接, 激发农村内生动力; 新村建设与生态修复相关联, 改善农民生活环境, 逐步形成多重保障多轮驱动的发展链条, 促进农村美化、产业升级、农民增收, 最终达到村域空间人口—土地—产业结构功能整体化, 实现贫困村向富裕村发展。

(4) 易地扶贫搬迁中存在扶贫资金筹集困难、农民房屋不动产登记滞后、原地不搬迁户的后续处置等疑难问题, 在实施中要合理制定农民财产补偿标准和方案、注重后续产业发展、集体资产处置, 调整该政策适用范围, 尽可能用于农户数量较少、交通不便、基础设施与公共设施落后的广大农村居民点。

参考文献

- [1] 周侃, 王传胜. 中国贫困地区时空格局与差别化脱贫政策研究. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 101-111.
- [2] 丁建军, 冷志明. 区域贫困的地理学分析. 地理学报, 2018, 73(2): 232-247.
- [3] 何琼峰, 宁志中. 乡村旅游扶贫中农户参与的影响因素与内在机理——基于扎根理论的湖南凤凰县案例研究. 中国农业资源与区划, 2020, 41(5): 278-285.
- [4] 袁梁, 陈美球, 刘洋洋. 土地整治与扶贫开发. 中国国土资源经济, 2017, 30(7): 23-26.
- [5] 郑子敬. 土地政策支持脱贫攻坚的阜平样本. 中国国土资源经济, 2016, 29(8): 15-18.
- [6] 臧玉珠, 刘彦随, 杨园园, 等. 中国精准扶贫土地整治的典型模式. 地理研究, 2019, 38(4): 856-868.
- [7] 刘新卫, 杨华珂, 郎文聚. 土地整治促进贫困地区脱贫的模式及实证. 农业工程学报, 2018, 34(5): 242-247.
- [8] 金桃, 谢元贵, 邱杰. 农业供给侧结构性改革背景下的土地整治制度创新. 中国土地, 2018, 29(9): 41-42.
- [9] 谢向向, 汪晗, 张安录, 等. 土地整治对中国粮食产出稳定性的贡献. 中国土地科学, 2018, 32(2): 55-62.
- [10] 杨颖瑜. 广西喀斯特石山区土地整治与扶贫开发研究//中国自然资源学会土地资源研究专业委员会, 中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会. 中国农村土地整治与城乡协调发展研究. 北京: 中国自然资源学会土地资源研究专业委员会, 中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会, 2012.
- [11] 丁叔平. 光山县实施土地整治项目助推精准脱贫方法研究. 中国集体经济, 2016, 32(27): 7-8.
- [12] 白永秀, 宁启. 易地扶贫搬迁机制体系研究. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2018, 48(4): 62-74.
- [13] 王蒙. 后搬迁时代易地扶贫搬迁如何实现长效减贫?——基于社区营造视角. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 44-51.
- [14] 孔晴晴, 陈玉福, 唐海萍. 平原农区空心村综合整治规划的农民意愿分析——以山东省禹城市典型村庄为例. 农业现代化研究, 2017, 38(1): 119-127.
- [15] 杜国明, 刘彦随, 于凤荣, 等. 耕地质量观的演变与再认识. 农业工程学报, 2016, 32(14): 243-249.
- [16] 魏洪斌, 罗明, 鞠正山, 等. 中国土地整治“十二五”研究重点评述与“十三五”研究展望. 水土保持研究, 2017, 24(2): 371-377.
- [17] 郎文聚, 杨红. 农村土地整治新思考. 中国土地, 2010, 29(Z1): 69-71.
- [18] 王永生. 典型区域土地整治工程与农村减贫模式探讨. 中国自然资源学会土地资源研究专业委员会、中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会. 2018中国土地资源科学创新与发展暨倪绍祥先生学术思想研讨会论文集. 中国自然资源学会土地资源研究专业委员会、中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会: 云南财经大学国土资源与持续发展研究所, 2018.
- [19] 孙永珍, 高春雨. 新时期我国易地扶贫搬迁安置的理论研究. 安徽农业科学, 2013, 41(36): 14095-14098.
- [20] 龙花楼, 屠爽爽. 论乡村重构. 地理学报, 2017, 72(4): 563-576.
- [21] 龙先琼. 关于生态贫困问题的几点理论思考. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(3): 108-113.
- [22] 刘西涛, 王炜. 基于能动性视角的农民增收政策执行有效性分析. 经济研究导刊, 2008, 3(12): 50-51.
- [23] 龙花楼, 屠爽爽. 乡村重构的理论认知. 地理科学进展, 2018, 37(5): 581-590.
- [24] 宋玉军. 构建新农村建设多元主体协同机制的思考. 北京农业职业学院学报, 2010, 24(1): 7-11.
- [25] 杜国明, 张燕, 于佳兴. 东北地区精准扶贫工作中的难点与对策. 农业经济与管理, 2018, 35(1): 11-17.
- [26] 刘国斌, 李博. 农村三产融合与现代农业发展分析. 农业现代化研究, 2019, 40(4): 621-628.
- [27] 张灵俐. 新疆生态移民补偿机制研究[博士论文]. 石河子: 石河子大学, 2015.
- [28] 徐锡广, 申鹏. 易地扶贫搬迁移民的可持续性生计研究——基于贵州省的调查分析. 贵州财经大学学报, 2018, 34(1): 103-110.
- [29] 刘建文, 张佳林. 易地扶贫搬迁的后续产业问题研究——以株洲市炎陵县为例. 现代经济信息, 2016, 37(11): 118-119, 121.
- [30] 宋安平. 湖南易地扶贫搬迁的成效、问题及政策研究. 湖南社会科学, 2018, 31(5): 126-133.

**STUDY ON THE PROMOTION OF POVERTY VILLAGES REGIONAL
DEVELOPMENT BY RELOCATION OF POVERTY ALLEVIATION *
——TAKING LUJIA VILLAGE, TONGYU COUNTY, JILIN PROVINCE
AS AN EXAMPLE**

Du Guoming¹, Zhang Mengqi¹, Chen Lu^{1*}, Chen Jingfu²

(1. School of Public Administration and Law, Northeast Agricultural University, Harbin 150030, Heilongjiang, China;

2. School of Resources and Environment, Northeast Agricultural University, Harbin 150030, Heilongjiang, China)

Abstract The relocation of poverty alleviation is an important method to promote the reconstruction and the development of village-region. The analysis of the experience and shortage of typical cases has provided the important reference value for the comprehensive realization of poverty alleviation and the promotion of rural revitalization. Based on the field investigation of Lujia village, Tongyu county, Jilin province, this paper objectively analyzed the process and the effect of the relocation of poverty alleviation, and summarized the model, experience and problems of the relocation of poverty alleviation. Moreover, it explored the mechanism of the promotion of the development of poverty villages by relocation of poverty alleviation. The results showed that the infrastructure and public service facilities in the village had been sounder, the construction land more intensive, and the reform of demutualization of collective land achieved after the relocation of poverty alleviation of Lujia village. The primary, secondary and tertiary industries had been effectively integrated, the structure of rural governance orderly, the village appearance brand-new, meanwhile the income of the village collective and the per capita annual income of farmers increased substantially after that. To summary, relocation of poverty alleviation can effectively promote the comprehensive reconstruction and improvement of the poverty villages in terms of the production, living, ecology, culture and organization. However, there are some problems such as the difficulty of raising funds, the slow registration of real estate, and follow-up disposal for non-moving households in the current mode. During the spread of the relocation of poverty alleviation, the issues should be attached importance such as farmer's property compensation, the development of follow-up industries, the area of policy application, and the disposal of collective assets. The mechanism of promotion of the development of poverty villages by relocation of poverty alleviation includes the following content. With the support of precision poverty alleviation policies and funds, the human-centered multi-subjects comprising the government, village committee, farmers, and cooperatives have combined farmer's compensation with resettlement and relocation, linked land consolidation with industrial development, connected the construction of new villages with ecological restoration. The developing chain with multi-ensuring measures and multi-driving wheels has come into being. It has effectively eliminated or improved the poverty caused by multiple factors in the village-region, and promoted the rural population-land-industry structural optimization and the promotion of functions, so as to realize the economic, social and ecological improvement of the village.

Keywords relocation of poverty alleviation; poverty villages; land consolidation; rural reconstruction; rural revitalization