

# 生态移民和扶贫工作方法研究

张超, 张林洪\*, 胡德斌, 曹建军 (昆明理工大学电力工程学院, 云南昆明 650500)

**摘要** 以对云南省一些生态移民点、扶贫点、移民局和扶贫办的实地调研为依据, 分析并提出了生态移民与扶贫工作中的一些工作方法和注意事项, 包括: 扶贫方式应因人因地地开展, 采取多元化方案移民和扶贫, 规划方案设计要科学、细心, 注重科学技术的重要性, 住房安置要尊重民族习惯和意愿, 土地应根据规定配置, “差异分配”扶贫资源, 取消地方配套资金, 资金调度应统一、明确, 加强工作宣传与管理, 建立“功德碑”等。

**关键词** 生态移民; 扶贫; 工作方法; 注意事项

**中图分类号** S29; F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)36-0250-03

## Work Methods of Ecological Migration and Poverty Alleviation

ZHANG Chao, ZHANG Lin-hong\*, HU De-bin et al (Power Engineering Institute, Kunming University of Science and Technology, Kunming Yunnan 650500)

**Abstract** Based on the data from field research and interview of ecological settlements, poverty alleviation plot, immigration and poverty alleviation offices in Yunnan Province, we analyzed and put forward some of work methods and precautions of ecological migration and poverty alleviation, including poverty reduction mode should carry out according to different people and area, to take a diversified program to migrate and poverty alleviate, planning and design should be scientific careful, pay attention to the importance of science and technology, house placement must respect national habits and wishes, the land should be configured based on the provisions, the “difference distribution” poverty resources, the abolition of local matching funds, capital allocation should be unified, clear and strengthen the work of publicity and management, establishing “merit monument” et al.

**Key words** Ecological migration; Poverty alleviation; Work methods; Precautions

云南是我国西南边疆少数民族聚居连片特困地区, 也是国家划定生态保护红线的主要生态功能区, 是我国西南生态安全的屏障<sup>[1]</sup>。而生态移民研究还存在局限性与诸多不足<sup>[2]</sup>, 尤其在云南边疆少数民族地区, 因此在生态扶贫过程中应汇聚各方面力量, 以更加明确的目标、更加有力的举措、更加有效的行动, 坚决打赢扶贫开发攻坚战<sup>[3]</sup>。笔者从生态移民和扶贫总体方案选择、移民安置和扶贫资源配置、扶贫资金的筹措与使用、生态移民和扶贫工作的宣传与管理 4 个方面提出了生态移民和扶贫过程中应采用的合理工作方法 & 注意事项, 为促进生态扶贫工作顺利实施提供理论依据。

## 1 生态移民和扶贫总体方案选择

**1.1 根据实际情况, 因人因地采取适宜的扶贫方式开展扶贫工作** 要根据各地的土地条件、气候条件、传统生产生活习惯等确定扶贫办法, 充分利用当地的资源和有利条件, 既要有对传统经济创收方法的传承, 方便扶贫对象适应, 也要有创新, 加快扶贫对象的经济创收速度, 快速脱贫。每个家庭、每个人的能力、经历都是有限的, 要充分发挥每个家庭、每个成员的能力和优势, 也要考虑客观存在的不利因素和条件, 确定扶贫方式。

因导致贫困的原因不同, 所以应根据不同的贫困原因进行针对性的分类扶贫<sup>[4]</sup>。若贫困家庭子女多, 应进行教育扶贫, 可以按“雨露计划”针对子女上学问题进行补助, 也可以在信贷扶贫上设立专门为贫困户子女上学提供帮助的贷款项目, 供贫困户申请; 若劳动力多土地少, 要解决劳动力分流问题, 可给予技术培训帮助劳动力外出务工, 也可采用租地

种植的办法解决剩余劳动力就业问题; 若病号多或医疗费用高, 要进行医疗扶贫, 政府可以联合医院根据贫困户所在村、乡出示的证明, 减免体检、治疗费用; 若危房影响安全, 可进行危房改造, 联合住房和建设局对农户房产证明后, 由住房和建设局统一对农户房屋进行改造, 按照不同地区扶贫资金的比例给予扶贫; 若实在没有劳动能力, 可给予低保扶贫; 若交通不便, 应解决交通问题, 根据乡与乡甚至村与村之间通路情况、公路等级, 按照全省规定的乡村公路等级标准进行交通规划, 为不通公路的乡或者村修建公路等; 对于生产生活用水困难的地方, 应进行水利建设; 对不通电的地方应进行“村村通电”的安排; 对通讯不便的地方, 应进行通讯工程的建设。当然, 一个村或一户人家, 考虑“样样通、样样便”可能建设成本太大, 这时可从扶贫成本方面考量, 适时采取异地移民扶贫。

**1.2 根据移民或扶贫对象的条件和意愿采取多元化方案移民和扶贫** 移民安置方式和扶贫办法有很多, 各安置方式、方法都有其优缺点<sup>[5]</sup>。虽然采用一种办法简单, 便于实施和管理, 但扶对象家庭或个人的条件不同, 意愿、志向、爱好也不同, 如果较多地采用集中安置模式, 虽然移民整体搬迁, 能很快适应新环境, 也可以互相帮助, 但会存在征地困难、造成安置地环境恶化等问题。此时, 适时地结合分散安置可以减轻同一个安置地集中安置带来的问题。因此, 应根据每个人或每个家庭的实际需求和意愿, 采用“宜农则农、宜商则商、宜工则工、宜学则学”以及“愿农则农、愿商则商、愿工则工、愿学则学”的移民安置和扶贫办法, 任何移民安置或扶贫办法都必须适应扶贫、安置对象, 得到或争取他们的同意, 变被动安置、被动扶持为希望安置、希望扶持, 变扶持对象的被动性为主动性, 以移民或扶持对象为主体进行扶持或移民, 在政府、组织、团体和社会许可和法律法规允许的范围内, 尽量

**基金项目** 云南省哲学社会科学重点项目 (ZDZZD201409)。

**作者简介** 张超(1988-), 男, 安徽怀远人, 硕士研究生, 研究方向: 水利水电工程和移民。\* 通讯作者, 教授, 博士, 从事水利水电工程和移民研究。

**收稿日期** 2016-11-04

按移民和扶持对象的意愿和能力进行多元化的移民和扶贫。

**1.3 生态移民或扶贫方案设计要科学、合理,工作要耐心、细心** 生态移民安置和扶贫规划设计有时在短时间内完成,并且由非专业生态移民安置和扶贫工作人员完成,因此规划设计可能存在不够科学、合理、严密的问题。云南省省级和各州市级政府要有一个宏观规划或指导,与全省或地区的产业发展规划相结合。县级范围要有详细的移民安置或扶贫设计,还要有农、牧、林、水产、民族、社会等各方面的专家参与或指导,进行必要的科学论证和评估,然后才能实施。

在生态移民安置和扶贫实施过程中,工作人员要细心、耐心,及时反馈移民安置和扶贫规划设计中的不足,不断完善移民安置和扶贫规划设计。首先,规划之初在安置点提前完成一些配套的基础产业和基础设施的建设,待时机成熟后再让移民搬迁过来。这样有很多益处:①已经完成的基础产业和基础设施建设,能够使生态移民在短时间内融入新的生活、生产,可以很快获得经济收入,避免搬迁后面临新的生计问题;②在提前进行安置点的基础设施和配套产业建设的这段时间内,移民会有心理准备和心理调整时间,有一个平稳过渡过程。其次,政府应想方设法引导和培养移民主动参与产业发展的热情,不能用政府统一主导和控制、农户坐享其成的办法。加大参与力度会促使移民增强产业建设的积极性,提高他们的产业经营管理能力。再次,增加就业岗位,提高移民的经济收入,完善移民优惠扶持政策<sup>[6]</sup>,让农户能够看到脱贫的希望。最后,还要注意扶贫中一些具体做法的合理性和可操作性,比如建档立卡的申请和退出,在实际执行过程中由于各种原因,会出现贫困户未能及时主动申请“建档立卡户”,已经脱贫的农户不愿主动退出“建档立卡户”的现象。

**1.4 生态移民和扶贫工作要注重科学技术的重要性** 在生态移民和扶贫工作中,科学技术起到了重要作用:①能够在省、州(市)级生态移民和扶贫规划或指导书中,以及县级的生态移民安置和扶贫设计中,根据各地的气候、土壤、水质及社会环境等条件,科学、合理、经济地确定合适的产业发展方向。②通过对扶贫对象或移民及其后代进行科学技术的教育、培训,使扶贫对象或移民掌握科学的种植、养殖技术,进行科学高效的生产,创造良好的经济效益,也使移民后代学习适应社会发展和时代进步的科学技术,实现可持续发展,稳固生态恢复与保护、脱贫致富的成果。③用科学技术武装扶贫人员或生态移民安置规划人员,提高扶贫和生态移民的规划设计水平,使扶贫和生态移民工作经济、合理、高效地开展。④利用成熟、可靠的科技成果帮助生态移民和扶贫对象进行生产和经营,加快他们脱贫致富奔小康的进程。⑤实施科学的生态恢复与保护,适地适树、适地适草,使生态恢复与保护和经济发展良好地结合起来,在生态得到恢复和保护的情况下取得一定的经济效益。

为此,提出在生态移民和扶贫工作中应采取的措施和方法:①制定科学合理的生态移民规划和扶贫规划设计。生态移民规划设计或扶贫规划设计要具有科学性,符合各地

情况,有全省协调的规划设计,需经过论证和评审。②制定科学合理的生态保护规划。要有全省的生态保护规划,生态保护规划要具有科学性,且符合各地自然和社会条件,需经过论证和评审。③坚持九年义务教育,逐步完善后续的技术培训。一方面保证贫困家庭的子女能够继续求学,另一方面对有愿意参加技术培训的,应尽量帮助其接受技术培训。④编著一些农村常用且实用的技术性读物,免费或按成本价提供给农民,特别是贫困地区的农民,让他们有机会学习并掌握一定的实用性技术和科技知识。⑤经常举行农村实用技术讲座和实地教学,使农民能够学到一些常用的科学种植、养殖技术。⑥各县(乡)应有科技推广员编制,让这些科技推广员进行种植、养殖技术和病虫害防治技术的研究,并根据当地的气候、土壤等环境条件,引进一些新的种植、养殖技术和品种,并将种植、养殖技术传授给农民。⑦对扶贫和地方行政人员进行技术培训,让他们采用科技手段和引进实用的新技术、新品种进行扶贫工作。⑧树立科技示范户。帮助敢于创新且具有一定科学技术能力的农村技术带头人,让他们进行种植、养殖技术和病虫害防治技术的摸索和实践,成功以后传授给其他农户。

## 2 移民安置和扶贫资源配置

**2.1 住房安置应尊重民族习惯和移民意愿** 住房安置的合理性在整个移民过程中至关重要。云南省很多生态扶贫对象为少数民族,少数民族特有的生活习惯、民族文化等会对其住房有特殊的要求。在安置过程中应充分尊重生态扶贫对象的风俗习惯,结合移民的经济情况和实际需求进行房屋建造。一方面在移民搬迁安置前充分考量和评估每户生态扶贫家庭住房现状,在安置时应根据家庭困难程度、人数、住房现状等进行补助;另一方面在设计住房时应根据每户家庭的经济条件和人数进行差异化设计,如建造房屋时不一定都要统一规格、统一式样,应征得移民或安置户的同意,按扶贫对象和生态移民的意愿和扶贫资金或移民资金条件进行规划、设计和建造,避免强制性统一建造。建设基本结构、基本面积,并考虑扶贫对象和生态移民脱贫致富和人口增加以后的发展余地,便于移民以后自我完善和提高,避免因建房加剧个别生态移民和扶贫对象的经济压力。

在住房安置点的选择上应该本着“避开地质、水文灾害区,不占良田或资源,适宜居住,交通方便,有利移民发展”的原则。在安置房建设时,一定要避开地质灾害点,考虑地质灾害(如防震要求、泥石流灾害、地面沉陷等)、洪水灾害等的影响,也要考虑生活的方便,如交通、就学、供水、供电等。云南省一些山区经常会出现土地资源有限的问题,导致在安置地的选择上会遇到很大困难。政府应该积极发挥其职能,充分整合有限的资源,让群众代表积极参与和协商安置点的选择,保障移民后方便生产、经营、生活和就学等,为移民以后的发展提供较好的基础条件。

**2.2 应根据移民安置方式和相关规定配置土地资源** 在生态移民安置过程中,移民普遍关心的另一个问题是土地配置问题。土地配置的大小、种类会影响生态移民的脱贫致富。

云南省土地资源有限,土地配置存在很大困难。因此,在移民安置规划设计时,应考虑安置点可提供的土地面积大小和土地类型。如果是无土安置,应考虑至少安排宅基地或提供住房;如果是有土安置,除了配置宅基地或提供住房外,还应配置农业用地,且农业用地的面积和类型应能保证移民脱贫的基本要求,或通过整治土地能够满足脱贫的基本要求,还要考虑整治土地期间移民的基本生活需要,给予移民户一定的补偿。

根据云南省土地紧张的情况,提出租地安置移民的方案:可由政府出面整合土地资源,一些地区外出务工、经商、办厂人员多,可把这些地区闲置下来的土地利用起来租给移民。对于分散安置的搬迁移民,可以自行向当地政府或者私人承包土地(如果没有资金租地,政府可以出面为移民担保,等到有收成的时候再支付承包费用)。这样做一方面可使移民搬迁后有土地耕种,保证了移民的经济收入;另一方面可以充分利用资源,保障粮食和蔬菜供给,出租土地者还可以获得土地租金,也有利于增加移民、出租土地者的经济收入,有利于稳定移民。

**2.3 根据扶贫对象情况“差异分配”扶贫资源** 政府应根据扶贫对象家庭的不同贫困程度给予相应的政策照顾,对个别特困家庭应给予特别照顾(包括资金、政策),实现“差别化、差异化”扶贫。“差别化、差异化”扶贫就是摸清底子、找出根源,不同的贫困级别采用不同级别的资金进行扶持。扶贫不能搞“大锅饭”,不是按州、市或县平均拨付资金,而是要按照“精准扶贫”的要求,按照“贫困等级、贫困人数”进行精准核算,精准拨付,坚决遏制“人情拨款”“人情扶贫”。

对贫困家庭的界定应制定统一标准,按照等级划分家庭贫困程度,对不同贫困程度的家庭给予不同的照顾,实现差别化扶贫。真正解决不同扶贫对象的需求,提高扶贫资金的使用效率。当然由于政府财力有限,不能一次扶贫,可以分期或者按照轻重缓急进行扶贫投入。

同时,应在云南全省范围内建立基本的扶贫金额标准和考核标准,建立健全考核机制。个人收入或家庭收入调查非常重要,要在全中国或全省统一标准的尺度和表格下进行调查,并应有村干部或挂包帮转走访工作人员的监督,避免造假情况的出现。要根据贫困户(贫困村)的实际贫困状况进行扶贫资源的顺序安排。

### 3 生态移民与扶贫资金的筹措与使用

**3.1 建议降低或取消地方扶贫配套资金** 有些“贫困”地区的地方政府本来就穷,自身财政就存在困难,拿不出扶贫配套资金。上级政府要求下级地方资金配套,必然会导致一些地区的政府为应付上级检查而只选择一部分村实施扶贫,以减少扶贫的数量或扶贫的质量,或产生拖欠工程款的情况,引起新的社会矛盾。如果地方政府财政充裕,那么这些地方的“贫困”问题就应该由当地政府自身解决,不需要省里或国家进行帮扶。省财政是全省人民的财富,国家财政是全国人民的财富,扶贫款应用到贫困地区的贫困扶持和救助上。经济发达地区的扶贫资金应该由当地政府自筹,不应该

由省级政府和国家级政府出资扶贫。为此,建议降低或取消地方扶贫配套资金,修改相关的政策和规定。

**3.2 生态移民与扶贫资金调度应统一,功用应明确** 在生态移民和扶贫项目实施过程中因为所涉及的牵头单位和协同单位较多,在同一个生态移民或扶贫项目中可能会造成资金重复使用或者使用不明确,也容易造成项目责任分工不明确和分工重叠,产生资源浪费。因此,建议不同项目的实施情况应全部由一个牵头单位负责,减少协同单位的参与,从而减少资金在各部门之间流动,降低各部门开支,提高扶贫资金使用效率。项目的实施全部由一个牵头单位实施,把权力和责任全部交给同一个单位,避免出现项目责任不明确。同时协同单位对牵头单位实施的项目进行配合、监督,保证扶贫资金的合理有效使用和项目的完成。

针对生态扶贫工作中常见的扶贫资源重复问题提出如下解决办法:①对于贫困户重复接受扶贫,应在建档立卡中标注扶贫内容、时间、金额等,避免其他贫困户还没有得到资助,而同一个贫困户得到重复多次、大金额的资助。如在整村推进范围内已经实施的“雨露计划”和信贷扶贫,在全省或者全市建档立卡网络信息平台上要进行及时登记和更新,对于已接受过相同扶持项目的贫困户就不能够再次纳入信贷扶贫和雨露计划专项扶持范围内,“雨露计划”和信贷扶贫要向没有实施整村推进扶持项目的村倾斜,避免贫困户重复接受扶贫。②对于扶贫项目立项和资金重复分配,如搬迁安置点或扶贫点的公路配套设施,存在发改委或者扶贫办已经修建完成的公路,其他部门再次重复投入建设资金的现象,可以借鉴楚雄州实施的的办法,统一建立扶贫项目档案,把实施和准备实施的项目登记造册,各部门之间及时进行沟通、协调、对接,避免资金重复投入。

扶贫项目各分项工程都应通过实测和实际调查,在摸清建设规模的基础上,根据近年来实施同类工程的经验,概算出项目工程量,依照国家颁布的相关定额标准,结合当地实际发生的物价进行概算,以扶贫搬迁项目和扶贫规划设计的通常内容以及分项工程内容、单价、投资总费用等制定统一的表格,方便审核、对比。

### 4 生态移民和扶贫工作宣传与管理

**4.1 加强对生态移民和扶贫工作的宣传与管理** 为了让社会和生态移民或扶贫对象知晓国家扶贫的意向和目的,让社会、团体、组织和个人等为生态移民和扶贫工作出力,让为生态移民或扶贫工作出力、出钱的政府、国家、个人、组织或团体的目的和愿望得到体现,也为了让社会、受扶对象、生态移民和其他团体、组织或个人参与、监督移民和扶贫工作,政府、组织、团体或个人的扶贫或移民工作应透明,加强对生态移民和扶贫工作的宣传。①全省各州(市)应分析研究生态环境存在的具体问题、生态环境状况及其发展趋势、环境退化或恶化的影响、居民贫困状况、贫困原因、生态环境保护和扶贫工作中存在的问题、生态环境保护的对策和计划、扶贫对策和计划、需要的帮助,并把研究结果向社会公开和宣传。

(下转第 255 页)

的专业技能水平。④职业院校应加强理论与实践教学的建设,增加学生的实践操作能力及组织能力,更重要的是具有健全的人格,良好的与人沟通能力及对社会环境的适应能力<sup>[2,4,8]</sup>。⑤在农业农村专业技术人才培养过程中积极考虑农户需求<sup>[5,8,9]</sup>,重点培养种养能手、农村经纪人、合作社带头人。

#### 参考文献

- [1] 刘英杰,丁力洪,刘庆宇,等. 农业农村人才队伍培养现状:基于云南龙陵、永仁的调查[J]. 农业部管理干部学院学报,2013(4):66-69.
- [2] 曾洪靖,樊燕,罗兰. 重庆现代农业产业对涉农专业中高职人才的需求研究[J]. 重庆与世界(学术版),2014,31(2):21-28.
- [3] 吴业东,张海. 浙江省传统农业产业转型升级中的高职人才培养[C]//

- 2011 international conference on education science and management engineering(ESME 2011). [S. l.]:Scientific Research Publishing,2011.
- [4] 甄贞,陈爽,吴明. 地方政府推进政策性农业保险的问题与路径选择:以河北省为例[J]. 农业经济,2014(10):105-106.
- [5] 王丽华,顾月琴. 就业创业导向校企合作人才培养机制探索与实践:以江苏农牧科技职业学院宠物护理与美容专业为例[J]. 河南农业,2014(16):4-5.
- [6] 王淑婧. 2001~2012年山东省农业信息化发展水平评价[J]. 南方农业学报,2014,45(8):1519-1522.
- [7] 李水山,王振如,郑其春,等. 我国农业专业人才培养队伍现状与对策[J]. 职业技术教育(教科版),2005,26(1):57-62.
- [8] 李连文. 基层农业专业技术人才队伍存在的问题及对策[J]. 基层农技推广,2014,2(4):11-12.
- [9] 李魏飞,周尚智,田绍东. 涉农高职毕业生就业状况的调查及分析[J]. 科技创新导报,2014(23):213-214.

(上接第252页)

②在政府网站公布政府或集体、个人、组织、团体的移民或扶贫项目的意义、作用、内容、要求和有关政策、措施、资金投入等信息。③在工程实施所在地采用墙报、信息平台、广播、电视等渠道宣传移民和扶贫项目的意义、作用、内容、要求及有关政策、措施、资金投入等信息。④通过村干部、村委会、驻村干部、帮扶人员以及其他工作人员向广大移民宣讲扶贫项目的意义、作用、内容、要求和有关政策、措施、资金投入等信息。⑤对要实施的生态移民、建档立卡、整乡推进、信贷扶贫、“雨露计划”“挂包帮、转走访”等扶贫项目,应该公开透明各项目的相关政策和资金投入,实施方案计划,让移民能够知晓相关政策和具体措施、办法以及项目适用范围、申请条件及程序等。

**4.2 建立扶贫“功德碑”** 在扶贫项目实施过程中,应该有项目实施内容、金额、投资单位、施工单位的工程内容宣传板。在扶贫项目实施后,应该建立一个扶贫纪念碑,或者称为“功德碑”。这样做具有以下意义:一是贫困地区大多是民族边远地区,“功德碑”的存在可以让受帮扶的人民群众怀有一颗感恩的心,凝聚边远地区群众的“向心力”,促进受帮扶群众爱国、爱党和爱社会的意识,促进民族团结、边疆稳定、社会和谐。二是便于监督。“功德碑”上应该有投资人、投资金额、工程内容和数量及项目完成情况,这样也让群众了解扶贫的内容和资金数目,让受扶群众和社会完全了解扶贫项目的全貌,同时也起到让受扶群众和社会能监督政府。避免有些地方政府把同一个项目在不同的名目中进行申报,应付不同的检查,得到重复的资助,避免可能产生的腐败,提高扶

贫资金的利用效率。三是树立榜样。这是一种对社会团体、个人、企业道德风尚的宣传,体现资助者为国家、社会、个人所作的贡献价值,宣扬“相互扶持、相互关照、共同致富”的道德精神,让资助者(如社会团体或企业、个人)成为一种学习的榜样,让社会、各级政府和社会团体、个人、企业争相效仿,让更多的政府或社会团体、个人、企业关心扶贫工作。当然扶贫“功德碑”不能豪华、浪费,扶贫资金应主要用在扶贫的实质内容上。

#### 5 结语

生态移民和扶贫工作是一项影响因素多,且影响因素之间交织作用、复杂的社会工作。云南省生态移民和扶贫工作不但牵涉到民族团结问题、边疆稳定和社会和谐,也是人类社会可持续发展的重大问题,相比其他地区更为重要。在云南省实施的生态移民和扶贫工作中,需要党和政府、社会各界、移民自身去解决,只有全社会共同努力,才能使云南省生态移民的事业发展得更好。

#### 参考文献

- [1] 罗维有. 云南生态移民工作存在的问题与对策研究[J]. 楚雄师范学院学报,2015(4):90-94.
- [2] 徐婧,冯雪红. 生态移民研究与反思[J]. 广西民族研究,2014(4):149-157.
- [3] 中共云南省委,云南省人民政府. 中共云南省委,云南省人民政府《关于举全省之力打赢扶贫开发攻坚战的意见》:云发[2015]14号[A]. 2015-07-20.
- [4] 李明. 资产建设理论视角下的农村扶贫:以“生态移民”为例[J]. 安徽农业科学,2016,44(5):262-263,267.
- [5] 肖翔. 水电项目农村移民安置研究:基于生态文明下的农村发展[J]. 安徽农业科学,2013,41(10):4661-4663.
- [6] 戴慧娟. 移民内安要注重心理疏导[EB/OL]. (2011-07-08)[2015-09-07]. <http://www.hbdjk.com/html/2011-07/66522.html>.