

# 后扶贫时代易地搬迁农户返贫风险及其韧性治理研究——基于贵州省 Z 县的田野考察<sup>1</sup>

郑娜娜<sup>1</sup> 王晟聪<sup>2</sup>

1. 南京邮电大学 社会与人口学院, 江苏 南京 210023;

2. 南京师范大学 社会发展学院, 江苏 南京 210023

**【摘要】**: 易地搬迁农户的后续扶持与可持续发展是实现高质量脱贫的重要内容,也是全面建成小康社会、实现共同富裕和实施乡村振兴战略的主要议题。在巩固脱贫成果并阻断返贫的后搬迁时代,需要从理论与实践相结合的层面对易地搬迁农户的稳定脱贫进行科学审视和总结归纳。基于韧性治理的逻辑理路,结合多维贫困视角及搬迁人口生计脆弱性的特征,从易地搬迁农户后续发展的主体韧性、客体韧性、载体韧性几个方面精准识别他们面临的返贫风险及致贫机理。最后提出建立动态监测与返贫预警机制精准识别返贫风险,衔接乡村振兴政策实现移民后续发展与长效脱贫、健全公共服务与社会保障机制促进移民社区融入、培育社区共同体意识促进移民社区有效治理等对策,从而阻断易地搬迁农户返贫。

**【关键词】**: 易地搬迁;返贫风险;生计脆弱性;韧性治理

**【中图分类号】**: C913 **【DOI】**:10.14132/j.2095-7963.2022.03.006

## 一、文献综述

2021年我国脱贫攻坚战取得全面胜利,现行标准下的9899万农村贫困人口全部脱贫。当前我国扶贫脱贫工作的重心由脱贫攻坚转向稳定脱贫与抑制返贫,进入一个以转型贫困与相对贫困治理为特点的新阶段。易地扶贫搬迁作为精准扶贫的重要手段,旨在通过有计划地实行移民搬迁解决“一方水土养不活一方人”的生存发展困境,同时兼顾避灾、生态恢复、城镇化等多重目标。根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》,截至2020年底,我国约1000万建档立卡贫困人口完成搬迁安置。移民的搬迁安置是一个复杂的社会问题,其核心策略可以概括为“拔穷根、挪穷窝、换穷业”。但搬迁移民在后续发展过程中,面临着生产生活方式转型、组织结构变化和社会文化变迁等多方压力,以及市场化和社会风险带来的冲击,这些都预示着移民实现“稳得住、可致富、快融入”是一个长期的过程。在新时代,如何帮助搬迁农户稳定脱贫、持续减贫、避免返贫是国家和社会共同关注的议题。

学术界从易地扶贫搬迁的安置模式、社会适应、生计重构、可持续发展等层面对扶贫移民进行了探讨,主要包括生态搬迁、水库移民搬迁、黄河滩区搬迁、避险解困搬迁等,涵盖了陕西、云南、贵州等多个集中连片特困地区。目前扶贫移民还面临着

<sup>1</sup> **【基金项目】**: 国家社会科学基金青年项目“西部山区易地扶贫搬迁农户返贫风险及其阻断机制研究”(20CSH061);南京邮电大学引进人才科研启动基金项目“空间社会学视角下扶贫移民社区治理创新研究”(NYY220026)

**【作者简介】**: 郑娜娜,南京邮电大学社会与人口学院讲师;王晟聪,南京师范大学社会发展学院硕士研究生。

**【引用格式】**: 郑娜娜,王晟聪. 后扶贫时代易地搬迁农户返贫风险及其韧性治理研究[J]. 人口与社会, 2022(3):63-75.

双重管辖和社区治理内卷化的困境<sup>[1]</sup>,不少移民因病、因学、因灾、因缺乏劳动力和经济来源而返贫或返迁,面临着生计资产受损、发展方式转型难、就业安置不牢靠、公共服务体系不健全、社会关系网络断裂等致贫风险,继而导致移民社区在多个层面出现治理困局<sup>[2]</sup>。这些都揭示了移民稳定脱贫存在的现实隐患。脱贫人口的返贫阻断和可持续发展一直是社会关注的焦点,但对扶贫移民返贫返迁的研究不多。

梳理相关文献,学术界主要从以下几个方面对返贫抑制和脱贫长效机制进行了探讨:一是深入探讨贫困及返贫的理论基础及影响因素,从最初的物质资源匮乏论、亚当·斯密的交换价值贫乏论等,到后面的收入贫乏论、可行能力缺失论,贫困的标准逐渐从单一转向多维<sup>[3]</sup>。学者们从贫困人口脆弱性、多维贫困理论、多维贫困脆弱性等不同视角识别脱贫户未来可能面临的返贫风险<sup>[4,5,6]</sup>,如增收困难的经济困境、内生动力不足的能力困境和抗逆力较差的风险困境等<sup>[7]</sup>。二是从断血式返贫、狩猎式返贫等多种返贫模式或从制度政策、资源环境、灾祸风险、能力习惯、贫困文化等返贫诱因分析返贫的生成机理<sup>[8,9,10]</sup>,也有针对因病、因学、因婚、因灾返贫等某一种返贫原因进行的探讨。三是从整体性治理视角构建反贫困可持续生计框架和扶贫模式<sup>[11]</sup>。从制度和扶贫技术层面构建返贫抑制机制,形成多元主体协同治理格局,优化扶贫政策<sup>[12]</sup>。四是从中观或微观视域探索反贫困的实践路径,涉及易地搬迁移民的生计保障、土地流转、社区治理、产业培育、社会适应、文化生活、贫困治理等方面<sup>[13]</sup>。目前关于移民返贫的研究还处于起步和发展阶段,主要分析一些具体的移民类型,如水库移民、避灾移民、生态移民的返贫风险及规避方法,且大多从贫困脆弱性视角进行量化研究<sup>[14]</sup>,相关研究有待进一步丰富和深入。

脱贫机制的建构作为后扶贫时代衡量扶贫开发是否具有长效性的重要指标,通过多维治理的手段来抑制返贫、提高脱贫户发展的可持续性是其应该关注的重点。为了真实地了解搬迁人口的后续发展状况,本文选取贵州省Z县深度贫困地区移民安置点为调查地点。Z县地处西南喀斯特地貌石漠化片区、乌蒙山集中连片特困区,集革命老区、民族地区、偏远山区为一体,面临着贫困历史长、生态环境脆弱、水土资源匮乏、交通不便等严峻挑战,人口与资源环境矛盾突出,具有较强的代表性。“十三五”期间,Z县按照“50户以下、贫困发生率50%以上的自然村寨,一律整村整组整寨搬迁;对人民群众生命财产安全受到严重威胁的地质灾害点、重要生态功能区、重点水源保护地的自然村寨,优先予以搬迁”的原则,对位于自然村寨的7201户共32161名建档立卡贫困户进行整体搬迁并实施城镇集中安置。笔者通过深入了解搬迁农户在生存环境、经济生产、社会生活与心理归属等方面的现实情况,从国家政策、移民个体、社会环境等多个层面分析搬迁户可能出现的返贫风险及致贫机理,引入韧性治理的分析框架,将移民社区韧性治理作为一个整体性概念进行讨论,构建阻断返贫的长效机制,以期防范深度贫困地区返贫风险、巩固扶贫开发成果、实现共同富裕寻求理论指导与实践经验。

## 二、从脆弱性治理到韧性治理

### (一)脆弱性治理

脆弱性最早是在自然灾害研究中提出的,之后有学者运用“外部-内部”的脆弱性分析框架研究可持续生计,反映研究对象面临内外部风险时的承受能力。脆弱性用在贫困治理中指个人或家庭缺乏应对风险冲击的能力<sup>[15]</sup>,主要表现在两个方面:一方面是贫困群体的内在脆弱性,如身体不健康、受教育程度低和人力资本水平低等;另一方面是外部环境带来的脆弱性,如恶劣的生态环境、频繁的自然灾害、匮乏的发展资源和不健全的社会保障体系等。一般而言,脆弱性越强,遭遇风险时的应付能力越弱,返贫概率越大。脆弱性治理一般把防御和应对作为核心,依靠政府及外界帮扶介入贫困风险治理,如在贫困村设扶贫第一书记和驻村工作队等。这些外来力量与资源虽然对扶贫起了重要作用,但容易使贫困人群产生依赖心理而内生动力不足,陷入“福利陷阱”,缺乏应对贫困风险的抗逆力与自我恢复能力。

在脱贫攻坚与乡村振兴的衔接过程中,应该注重培养脱贫人口特别是易地扶贫搬迁人口可持续发展的能力。易地搬迁农户不仅面临生产生活方式的转型、社会网络的重组与乡土文化的嬗变,而且面临剧烈的社会变迁,他们原有的以农为本、以地为生的乡土熟人社会转变为乡土变故土、土地变景观、告别传统农业的“半熟人社会”或“去熟人社会”。在这个转型过程中,他们的社会支持网络与关系资本处于解体和重构之中,除了原生贫困外,他们还有随搬迁衍生出来的“次生贫困”。移民的现代化转型不是一蹴而就的,而是一个长期的过程。易地搬迁农户的返贫风险较大,脆弱性较强,他们的风险抵御能力和环境适

---

应能力亟需提高。

## (二) 韧性治理

韧性的概念最早来源于工程领域，表示物体在外力作用下变形后恢复到原始状态的一种性质，后来被用于生态和社会领域，从工程韧性扩展到生态韧性和社会韧性，从“对系统的恢复”转向“对冲击的回应进而提升系统的应对能力”<sup>[16]</sup>。也就是说，在遇到风险时，主体韧性越强，脆弱性就越低。韧性治理作为一种新型治理方式，是新时代重要的贫困治理方式，从依赖外界力量被动应对风险转向通过提高自主能力主动应对风险。

韧性治理重点关注系统遭遇冲击、危机后的适应和调节过程，提升应对各种冲击与危机的能力和自我恢复能力，通过事前预警、事中调整、事后恢复及优化系统流程来提高风险治理水平<sup>[16,17]</sup>。移民安置不仅仅是简单的补偿与家园重建，还要面临各种风险，正如移民专家迈克尔·塞尼所指出的，移民搬迁可能会面临着失去土地、失业、失去家园、边缘化、不断增长的发病率和死亡率、食物没有保障、失去公共服务、社会组织结构解体等贫困风险<sup>[18]</sup>。易地搬迁农户的后续发展是一个“人口-社会-经济-资源-生态-环境系统”被破坏、恢复和重建的综合工程，具有长期性与复杂性，特别是远迁者面临的是一个陌生的环境，语言、文化、风俗习惯、生产方式等都需要一个适应过程。韧性治理的研究视角能为搬迁农户返贫风险应对和后续可持续发展提供创新的治理思路。

2019年国务院扶贫办等相关部门联合出台了《关于进一步加大易地扶贫搬迁后续扶持工作力度的指导意见》，该意见指出切实加大对易地扶贫搬迁农户的后续扶持力度，推动易地扶贫搬迁后续扶持与新型城镇化、乡村振兴战略有机衔接，切实保障搬迁群众权益。2021年中央一号文件提出，脱贫攻坚目标任务完成后，对摆脱贫困的县设立5年过渡期，巩固拓展脱贫攻坚成果。这就要求有长效化的制度安排与组织保障：一方面要有防止返贫的长效机制，通过动态监测与精准帮扶保障处于贫困边缘的弱势群体或脱贫不稳定的群体不返贫，特别是针对易地扶贫搬迁户，要防止其成为“住在楼房里的贫困户”；另一方面要有长效稳固的提升机制，保证脱贫成效持续稳定，防止非贫困户因突发灾害、大病等陷入贫困。短期来看，5年的过渡期旨在使易返贫户或贫困边缘户在面临外界风险时具备应付风险并自我恢复的能力。韧性治理要求在防范移民返贫风险时，注重生态恢复性、风险抗逆力、灾害抵御性以及自我发展机会，提高搬迁农户的返贫风险应对能力和规避能力，激活贫困治理动力，实现移民社区经济、文化、生态与社会的和谐发展，最终构建环境韧性、经济韧性、文化韧性和社会韧性相结合的韧性社区，通过产业培训、就业扶持、生态保护、文化调适、社区参与等方式推动移民社区治理现代化，从整体性视角抑制移民返贫(见图1)。



图 1 易地搬迁农户返贫风险治理范式转换的逻辑分析框架

### 三、韧性治理视角下易地搬迁农户的返贫风险及致贫机理

搬迁后的移民是否存在“贫困-脱贫-返贫”的现象，是本文需要探讨的问题。后搬迁时代需要精准把握返贫风险及其作用机理(见图 2)，建立强有力的脱贫治理机制实现搬迁农户的可持续脱贫。基于多维致贫因素与韧性治理要素，可从自然环境、生计资产、社会发展、政策扶持等方面识别返贫风险，明确其现象表征与作用机理，进而有针对性地提出治理策略。

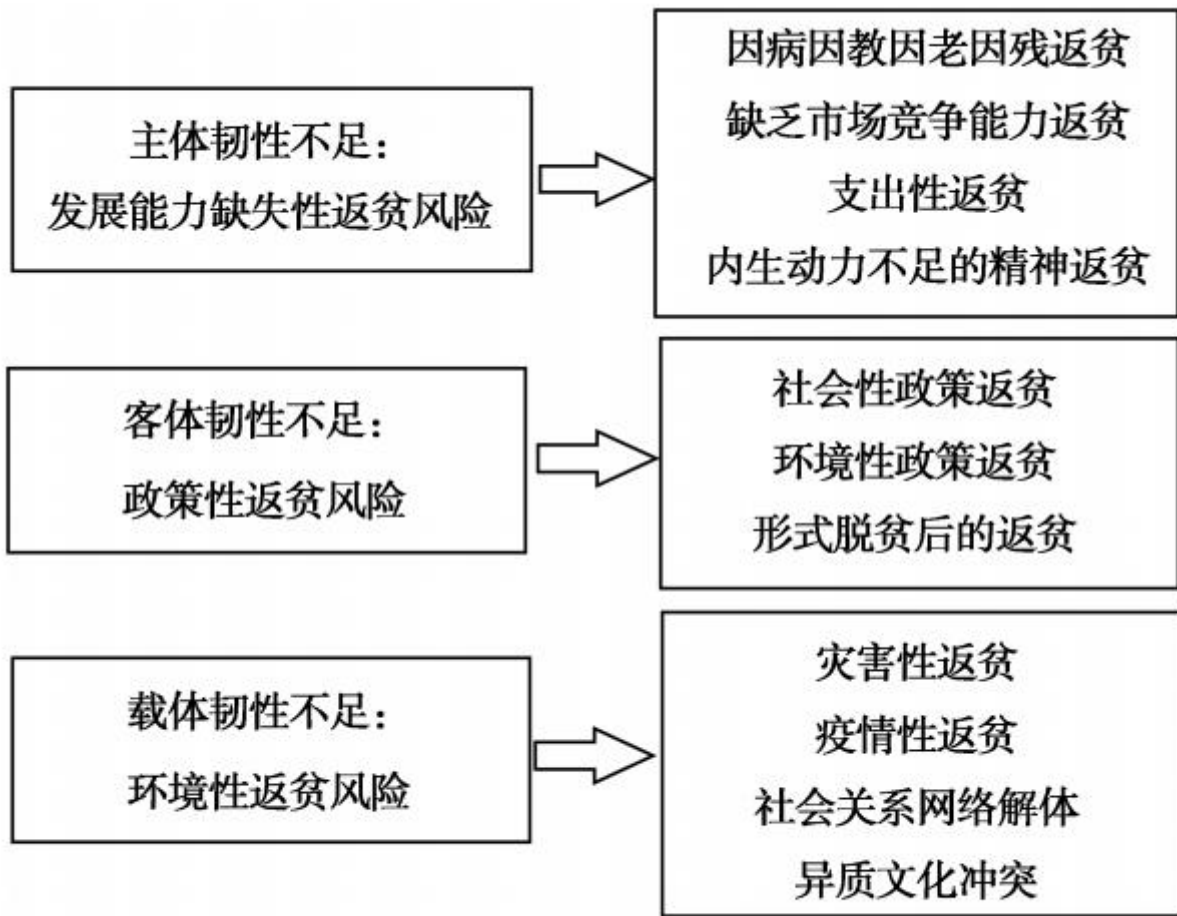


图 2 返贫风险分析框架

(一)主体：易地搬迁农户的主体韧性不足

易地扶贫搬迁的目的在于通过地理空间的转移摆脱贫困农户的外部发展环境制约，降低贫困人口在生产生活中面临的外部冲击和发展的脆弱性。然而，搬迁人口从一个区域整体迁移到另一个区域本身就存在着包括生产贫困等在内的各种风险，移民搬迁的“介入性贫困”也使得其返贫风险加剧，如因病、因能力缺失、因产业发展失败等返贫，具体体现在如下方面：

1. 能力缺乏返贫风险。

依据可行能力贫困理论，易地搬迁农户脱贫需要提升自身可行能力。美国经济学家舒尔茨高度重视人的能力的提高在国民经济增长中的巨大作用，主张把提高人的能力作为一种生产性投资<sup>[19]</sup>。阿玛蒂亚·森也提出可行能力贫困，认为贫困并非仅指人均收入低，隐藏在贫困背后的深层次原因是个人基本能力的丧失或免于饥饿、疾病和接受教育、政治参与等基本可行能力的被剥夺<sup>[3]</sup>。

2. 因病因老因残返贫风险。

贵州少数民族地区生存环境恶劣，是我国地方病和传染病高发区域，居民健康风险大是其贫困发生率高的主要原因，因病致贫返贫问题突出。Z县生态环境复杂，具有多样的地形、气候、土壤、生物，且少数民族生活习惯差异大，碘缺乏、地方性氟

中毒等地方病高发，影响时间久、危害程度深、涉及人群广。就 Z 县目前的统计情况来看，因病返贫占返贫人口的 44%。因病返贫的主要原因是收入低，家庭成员若患重大疾病或发生意外，除去医保报销的部分后，脱贫户仍需支付高额医疗费用，他们大多难以承担，继而返贫。HM 街道安置社区居民 Q 某，因孩子患有先天性心脏病需要巨额医药费而成为贫困户。搬迁前他在 MC 镇做电工，在各方帮扶下勉强可以维持一家的生活。搬迁后，在短时间内找不到工作，家庭收入减少，直接面临返贫的风险。还有部分移民因老返贫。老年是人类生命周期的必然阶段，随着人口老龄化程度的加深和预期寿命的延长，易地搬迁老年人口数量增多。住上楼房后的老年人远离土地，又缺乏其他劳动技能，或者因年老和疾病丧失劳动能力，出现“因老返贫”现象。还有部分残疾移民，缺乏劳动能力，仅靠国家低保金维生，返贫风险也很大。

### 3. 因教返贫风险。

易地搬迁若只是改善搬迁户的居住条件而没有提升他们的就业水平和劳动收入，将会导致他们有房无业、难以脱贫，返贫风险增大。受生产方式、生活习惯以及基础设施条件的限制，贫困地区人群受教育水平偏低，知识技能缺乏，自我发展能力不足，致富能力弱。调研发现，搬迁农户的学历以小学、初中为主，甚至一部分人还未上过学。随着生产生活方式的转型，受教育程度低、知识技能缺乏的搬迁户容易在就业和发展方面出现困难。就业是促进贫困户社会转型、抑制经济返贫的主要手段，需要一定的产业基础作为支撑。Z 县搬迁户的收入大多通过外出务工或从事政府公益岗位的工作获得，而当地扶贫产业发展水平较低、规模较小，缺乏竞争力，无法满足搬迁户的就业需要。HN 社区 L 某在扶贫车间工作，主要从事初级产品的加工工作，技术含量低、工资不高，每月只有 1 500 元左右，即便加上丈夫的农业收入，也很难满足一家 6 口人的生活开支。尽管 Z 县针对易地搬迁移民开展劳动技能培训，旨在提升就业率，但参培率不高，移民学技能、想就业的积极性不高，学习动力和能力严重不足。政府组织的技能培训存在供需脱节的现象，导致培训效率低、作用不明显。

### 4. 市场竞争力缺乏返贫风险。

收入低是返贫的主要原因，搬迁户自发的产业经营失败以及就业困难等导致其收入锐减。在市场机制作用下，经济成果的分配本质上并不偏向贫困人口，长期的小农思想使搬迁移民缺少市场风险预知力和规避风险的能力，独立生产经营经验不足。部分地区生产的农产品因品质不好而无法满足市场需求，还有的农产品因为冷链物流技术不达标而在运输过程中损失惨重。搬迁户的产业经营在同等市场条件下容易因为缺乏竞争力而失败，出现返贫风险。

### 5. 支出性返贫风险。

搬入城镇的贫困户在政策红利期结束后面临着相对高额的后续生活成本，如 Z 县易地搬迁户在搬入城镇安置区后生活成本增高。搬迁之前，大多数贫困户在生活方面是半自给自足式，很少需要购买粮食、蔬菜等生活物资，甚至有部分家庭可以依靠农业种植实现自给自足。但是搬迁之后，搬迁户不能再种田、养殖家畜，日常生活消费商品化，需要购买各种生活资料。另外，根据国家相关规定，搬迁 3 年后的物业费、水电费等将由居民自行承担，这些加重了搬迁户的生活负担。调研中有移民反映：“现在生活条件是好了不少，但是开销也大了，搬迁前粮食、蔬菜和吃的肉都是自家的，顶多过年过节买些年货，现在搬到这里样样要花钱，物价又贵，买菜一天都要花十几块，冲马桶还需要水费，后年就要收物业费和水电费了，负担重啊。”（2020 年 11 月 XJ 镇移民户访谈）集中搬迁后，居民的消费方式和结构都发生了变化，生活成本不断提高，且没有稳定的收入来源，对于老弱病残者来说，生活更是难上加难。

### 6. 精神返贫风险。

自我发展意识弱、个人素质差、抵御风险能力弱的搬迁移民，极易再次陷入贫困。不解决精神贫困问题，就无法彻底解决返贫问题。有的搬迁人口参与扶贫项目的意愿不高、动力不足；有的虽然参加了产业扶贫、资产收益扶贫等项目，却没有主动了解这些项目的利益联结机制，缺乏防范脱贫后返贫的内生动力。

## (二) 客体：易地搬迁帮扶政策韧性不足

易地搬迁帮扶政策韧性不足主要表现为社会性与环境性政策不完善以及为了完成脱贫任务而出现的虚假脱贫、形式脱贫后的实质返贫。

### 1. 社会性政策返贫风险。

按照“脱贫不脱责任、不脱政策、不脱帮扶、不脱监管”的要求，贫困人口脱贫摘帽后会退出建档立卡之列，但脱贫前所享有的扶贫政策仍可继续享受，目的就是防止返贫，巩固脱贫成果。在帮扶政策长期实施的过程中，贫困人口对扶贫政策形成了一定的依赖性，但在贫困人口脱贫之后，政策持续性的效果会相应弱化。就易地搬迁而言，国家在交通补贴(外出务工补贴交通费)、职业培训(参加培训发放补贴)、医疗补贴(医保缴纳补贴)、教育补贴(两免一补、雨露计划)等方面的帮扶项目可能会随着搬迁人口脱贫而不再持续，导致其进一步发展有一定困难。另外，搬迁人口可能会因为技能、知识匮乏等在劳动力市场处于不利地位，出现返贫现象。

### 2. 环境性政策返贫风险。

贫困地区生态环境复杂脆弱，受制于国家发展政策，许多地区是限制开发的重点生态功能区，恶劣的自然生态环境使得贫困人口陷入“贫困—生态环境破坏—自然灾害—返贫”的恶性循环。易地搬迁农户搬迁新居后，政府稳步推进旧房拆除和宅基地复垦复绿，以恢复生态发展。根据退耕还林还草、水源区保护、减少碳排放等生态保护政策，耕地被退耕还林或抛荒，搬迁人口特别是搬迁安置点与原居住地距离比较远的搬迁户基本上与原有土地分离，失去了赖以生存的土地资源，如果宅基地复垦补贴、耕地补贴、林地补贴等再发放不到位，又缺少其他收入来源，就很容易返贫。

### 3. 形式主义脱贫后的返贫风险。

易地搬迁任务重、情况复杂，在扶贫时限压力下，有的地区出现了本位主义，扶贫工作形式化，工作开展仅追求短期效应。为尽早完成易地搬迁人口入住新房、拆除旧房以及促进后续发展的任务，一些地方政府在搬迁实践中，采用运动式的动员搬迁，将搬迁项目或资源更多地投向凸显政绩的示范点、合作社等，而不是偏远的贫困村或贫困户。有的地区还会组织干部与当地群众捐款捐物以帮助搬迁农户快速脱贫。虚假式脱贫、指标式脱贫、数字式脱贫、形式化脱贫在一些地区出现，脱贫质量不高，脱贫不稳定。有的搬迁户在搬迁后靠低保、退耕还林补贴等维生，脱贫基础不扎实。

## (三) 载体：外部环境韧性不足

易地搬迁农户生活的自然环境以及社会环境韧性不足，可能会给他们带来生存与发展的困境，导致返贫。

### 1. 灾害性返贫风险。

灾害性返贫风险主要指因旱、涝、气候失调等原因导致的返贫风险。贵州民族地区气候多变、地形复杂、地质构造特殊、自然灾害繁多等是返贫的重要外部原因。Z县生产、生存、生活条件恶劣，自然灾害频发，搬迁人口面对灾害时往往无能为力，难以承受自然灾害所带来的损失，特别是农业发展更容易受到自然环境以及气候的影响。调研中有移民反映：“我们这种烤烟，收益不错，但今年受天气影响，雨水多，导致烟叶叶片薄，油份少，烤了以后色泽淡，香气不足，品质差，阴雨天气还容易产生病虫害，使烟叶产量及品质无法保障。”(2020年11月HN镇移民户访谈)住在中心村安置点的农户特别是老年农户依然以务农为主要生计来源，有效抵御自然灾害的能力十分薄弱，一旦发生自然灾害，只得听之任之，引发“生态恶化”与“持续贫困”之间的恶性循环。

## 2. 突发事件返贫风险。

2020年突发的新冠肺炎疫情无疑是对搬迁后移民可持续脱贫的一次严峻考验，“疫情防控阻击战”和“脱贫攻坚战”相互叠加，疫情防控对返贫风险有较大影响。一是外出打工受到影响。搬迁农户的收入来源很多依靠外出打工，居家隔离严格控制人员流动、地方封闭管理、延期复工复产等，使得搬迁户缺少收入来源，可能出现返贫。二是扶贫产品的销售和旅游市场受到影响。由于人流出行、物流运输受到一定限制，一些时鲜、时令农产品销售受到很大影响。调研中一位从事花卉产业的移民反映：“因为受疫情影响，我们的兰花销售不出去，很多都烂掉了。之前销往国内外多地，今年损失巨大。当地也有一些收购的，但价格压得很低。”（2020年11月MC镇兰花产业基地移民户访谈）

随着新冠肺炎疫情的不断蔓延，国际订单锐减，外向型经济、劳动密集型产业和行业受到出口量锐减的冲击，搬迁人口务工机会减少，收入无法得到保障，面临新的返贫风险，尤其是刚脱贫人口返贫的潜在风险增大。

## 3. 社会关系网络解体风险。

社会关系网络对人们的情感支持、风险规避、信息获取具有重要的作用。易地搬迁使搬迁户原有的社会关系网络解体或断裂，尤其是地缘与业缘关系，二者皆是在物理距离相近的基础上形成的。搬迁拉大了人们彼此间的距离，必然会给地缘业缘关系带来冲击，导致解体。另外，老年人随着年龄增长社交能力不断退化，重建社会关系网的难度高于年轻人，调研中有老年移民反映：“小区每一栋房子长得一样，怕找不到家，不敢下楼了，下楼也不知道去哪，邻居也不熟，外面人也少，干脆就呆在家里。以前在村子里大家都认识，遇到了就站在路口或者家门口唠唠嗑。现在一出门回不来了，经常走错门。”（2020年10月HN街道移民户访谈）搬迁后，从开放式的乡村一下子转换为闭合性的单元楼，老年人尤其不适应，很多选择呆在家中或减少外出。闭合性的单元楼强调个人隐私，在格局上阻碍了居民交流，难以形成牢固的社会关系。虽然政府尽量将一个村子的居民分在相近的楼栋，但抽签分房的方式还是打乱了搬迁户的关系网，使得原有的熟人社会逐渐解体，社会关系网络崩塌。处于闭塞环境下的搬迁人口本身社交能力不强，新的社交网络又难以建成，导致易地搬迁移民社会交往范围更加狭窄，出现社会性萎缩。

## 4. 异质文化冲突风险。

对于易地搬迁农户来说，乡土文化根深蒂固，形成了重人情、轻规则的价值观，短期内很难改变。但是现代社会强调规则意识，植根于乡土文化的旧观点与现代观点产生冲突。搬迁移民大多保留着具有乡土文明特征的思想观念和行为习惯，难以融入安置地。如有的移民在搬迁后进入工业园区或扶贫车间工作，由于缺少规则意识和时间观念，出现迟到早退等不良现象。如果他们不能尽快适应新环境和新规则，可能会面临失业。另外，Z县居民在搬迁前生活在经济落后的偏僻农村，没有见过红绿灯、斑马线等，不懂交通规则，而且有随意丢垃圾、吐痰等不良习惯，不仅加大了安置区管理的难度，还造成居民内部矛盾。调查对象李女士表示：“在农村生活30多年了，一下子搬过来是真不适应，电器不会用，我学东西又慢，教了好几遍都记不住，社区也培训如何使用家用电器，但学不会，以前在家养养鸡鸭、种种菜，现在什么也干不了了。”（2020年11月MC镇移民户访谈）再加上Z县易地搬迁涉及少数民族人口，少数民族的文化和生活方式具有独特性，让他们改变自己的生活习俗与文化，适应当地生活有诸多困难，生活方式变化太大会增加少数民族移民返贫风险。调研中有老年人反映：“我老家一直有舞狮的传统，逢年过节，就会舞狮，还有芦笙舞，有几百年的历史了。搬到这个移民社区后，洗澡有热水，做饭有液化气，出门交通也方便了，但是总觉得心里空荡荡的，搬下来以后舞狮队就解散了，有段时间没看到舞狮了。”（2020年11月HN街道移民户访谈）

综上所述，易地搬迁社区的韧性治理对移民后期发展具有重要引领和支撑作用，移民的返贫风险主要凸显在主体韧性、客体韧性与载体韧性不足三个方面。易地搬迁人口不仅面临地理空间（由自然条件构成）方面的变化，而且面临着社会空间（由社会关系网络构成）和心理空间（由文化和意义体系构成）的重塑，社会文化边缘化风险增加了。在后脱贫时代，无论从高质量脱贫还是从乡村振兴、推动新型城镇化发展来看，实现韧性治理都具有十分重要的意义。

## 四、走向韧性治理：返贫风险治理策略与路径探索

移民搬迁后的基本生计和后续发展能否得到有效保障，是衡量易地扶贫搬迁实践成效的重要指标。针对易地搬迁户返贫风险，实现韧性治理、建设韧性社区是有效治理方式，要在开发经济资源、培育社会组织、繁荣民族文化、优化生态环境、完善社区治理、促进社区融入等方面努力，推动移民社区治理的现代化。

### （一）建立动态监测与返贫预警机制精准识别返贫风险

深度贫困地区易地搬迁农户面临着种种生计风险，返贫风险高，在后续发展过程中需要建立动态监测与返贫预警机制，确保搬迁农户不返贫。一是建立动态监测机制，建立易地扶贫搬迁农户动态管理台账，加强返贫监测。以脱贫标准作为整体监测的依据，将搬迁户收入、衣食情况、义务教育、安全住房、基本医疗等要素作为核心监测内容，对已搬迁脱贫人口以防止返贫为重点，加大后续帮扶力度，增强他们的自我发展能力。二是健全返贫预警机制，从主体自身预警、政策环境预警以及自然环境预警等多方面建立返贫预警机制。主体自身预警主要是针对搬迁户个人因教、因病、因残、因灾、因缺乏就业技能等多方面造成的内生动力不足问题建立相应预警机制；政策环境预警主要是针对后续扶持政策和制度保障方面的预警机制，确保政策具有弹性与韧性，更好发挥其作用；自然环境预警主要是针对搬迁农户的客观环境可能面临的灾害风险制定预警机制。

### （二）衔接乡村振兴政策实现移民的后续发展与长效脱贫

易地扶贫搬迁政策与乡村振兴战略有效衔接可保障搬迁群众有稳定的生计来源，提高其相应的后续发展能力。集中迁入地和迁出地资源，构建城乡联动、工农互补的发展机制，积极应对贫困人口搬迁后的生存和发展问题。一是发展特色农业产业，构建利益共享机制。实施易地扶贫搬迁的村寨往往是生活条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发的区域，移民搬迁后，这些区域可以通过土地整理、宅基地复垦、生态修复等，进行耕地的改良和山林的绿化，为发展现代农业提供条件。在国家实施乡村振兴战略的整体背景下，一系列的惠农政策和大量的涉农资金项目投向农村，激发了乡村的发展活力。要逐步启动迁出地承包地、山林地、宅基地“三块地”改革，盘活农村资源存量，吸引资本下乡发展特色农业，建成“1+1+N”运营模式。建立政府、企业、村集体、搬迁户等各类主体积极参与的利益联结机制，发挥农民合作社、龙头企业等新型经营主体的带头作用，把迁出地开辟成重要的生计空间，让迁出地的农业发展收益惠及易地搬迁人口。二是丰富就业创业手段，拓展生计发展空间。首先，以外出务工帮扶一批。通过劳动力摸底排查，精准掌握搬迁人口的年龄结构、文化程度、劳动技能、身体状况、就业失业状况、培训就业意愿等基础信息，实现劳动力供给侧与需求端的精准对接，确保搬迁户家里至少有一人实现就业。其次，以公益岗位就业帮扶一批。政府集体购买具有公益性质的就业岗位，按一定的标准供给扶贫对象，增加扶贫对象的就业收入，但公益岗位补贴是有时间限制的，应将公益岗位作为常态化的工作岗位，聘用易地搬迁移民。再次，以扶贫车间就业帮扶一批。利用安置点门面房、厂房等资源优势，推动劳动力转移就业，实现搬迁群众就近就地就业。最后，以支持自主创业扶持一批。通过出台包括创业补贴、经营场所租赁补贴、担保贷款、职业培训等在内的扶持政策，帮助搬迁群众自主创业。

### （三）健全公共服务与社会保障机制促进移民社区融入

从偏远的山村搬迁至繁华的城镇，这对知识结构和生活体验早已城市化的年轻人来说可能不会产生多大的冲击，但于中老年人而言“下山进城”让他们产生了巨大的文化震惊，以致于短期内很难适应现代生活方式。如果搬迁移民不能很快适应安置地的新环境，他们很可能返迁返贫，从而影响搬迁政策的执行效果。可通过提供更加精准的公共服务，促进搬迁群众融入社区。一是提高社区公共服务质量。完善移民安置点的基础设施建设，建设社区综合服务中心、新时代文明实践中心、文体活动中心、老年人服务中心、儿童活动中心、平价生活超市等服务设施，打造社区文化体育多功能活动广场、图书室、法律服务所、心理咨询所、妇女维权中心、红白喜事服务场所等，提高搬迁群众对社区的认同感。针对一些老年农民的恋土情结，在移民安置点可建立乡愁博物馆，减轻移民的乡愁。二是完善社会保障体系。搬迁农户适应安置点的生产生活需要一系列的社会保障政策发挥相应的兜底功能，应重点搞好最低生活保障、医疗保障、养老保障的衔接工作，做好特殊困难群体的保障服务，比如将安置点一层楼房源优先提供给有重度残疾人或行动不便的老人的家庭居住，针对社区中空巢老人、残疾人等特殊群体结对帮扶。安

---

置地普惠式的公共服务体系和保障体系的建立可使搬迁户更好融入社会。

#### (四) 培育社区共同体意识促进移民社区有效治理

要搬迁后移民“稳得住”，必须培养他们对所搬迁社区的认同感和归属感，激活他们的内生动力和主人翁意识，促进其社区参与，提高其社区适应能力。一是坚持党建引领的网格化治理，创新基层治理模式。建立集中安置点社区基层党组织，成立社区党支部，切实把党的政治优势、组织优势转化为社区的治理优势，同时探索构建“社区+网格+楼栋”的三级管理层级，从社区党员干部以及搬迁户中选举网格员，实现移民搬迁户的社区参与。二是引入社会工作组织。2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》要求推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”，可尝试引入专业社会工作机构参与移民社区治理。社会工作机构以专业的工作方法，积极开展帮弱扶困、就业服务、文化教育、心理疏导等活动，从而实现社区居民助人自助、赋权增能，更好适应外来风险的冲击。三是健全基层自治组织。建立健全法治、自治、德治融合的基层综合治理体系，积极探索基层社会治理新模式。四是开展多样化的文化惠民工程。深度贫困少数民族地区有着丰富多彩的民族文化，应在安置社区加大对民族优秀文化的挖掘，增进搬迁农户对移民社区的心理认同和价值共识，激活社区活力，培育社区共同体，从而提升社区文化韧性。将社会主义核心价值观融入居民文明公约、楼栋公约、家风家训，引导搬迁群众移风易俗，破除陈规陋习，形成健康文明的生活方式。还可以盘活社区民俗文化资源，打造民俗文化旅游，发挥传统文化在乡村振兴中的铸魂作用。

## 五、总结与讨论

空间贫困论引导下的易地扶贫搬迁，试图通过改变贫困人口的地理环境和发展空间实现贫困人口的脱贫致富，解决“一方水土养不起一方人”的地区贫困问题，这一顶层设计在理论和实践层面都具有一定的合理性和可行性。但同时我们也应该看到易地扶贫搬迁工作不仅是居住空间的改变，更是文化置换、经济转型和组织嬗变并存的过程，这个过程漫长且复杂，极易出现各种各样的返贫风险。从韧性治理视角解读致贫机理及治理策略，在新时代具有重要理论价值与实践意义。韧性治理将韧性建构与移民社区可持续发展结合，为巩固脱贫攻坚成果、防止返贫提供了有力支撑，也为乡村振兴奠定了基础。

韧性治理视角下的移民可持续发展需要探索整体性面向风险治理的实践路径，可从提高移民社区的环境韧性、经济韧性、文化韧性、社会韧性、组织韧性等方面出发，通过建立搬迁农户的返贫监测与预警机制、提升搬迁农户的就业能力和内生发展动力、健全公共服务与社会保障体系、引入专业社会工作力量激活社区主体内生活力、激活民族文化资源等举措，使移民社区面对复杂治理环境及自然灾害或市场风险时能保持一定弹性与韧性。持续推进搬迁群众后续发展，不断提升搬迁群众获得感、幸福感和安全感，有效实现“搬得出、稳得住、可发展、能致富”的长远目标。

### 参考文献

- [1] 马良灿, 陈淇淇. 易地扶贫搬迁移民社区的治理关系与优化[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2019(3):110-117.
- [2] 吴新叶, 牛晨光. 易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(2):118-127.
- [3] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒——论权利与剥夺[M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京: 商务印书馆, 2001:6.
- [4] 杨龙, 李萌, 卢海阳. 深度贫困地区农户多维贫困脆弱性与风险管理[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2019(6):12-18.
- [5] 周迪, 王明哲. 返贫现象的内在逻辑: 脆弱性脱贫理论及验证[J]. 财经研究, 2019(11):126-139.
- [6] 郑瑞强, 曹国庆. 脱贫人口返贫: 影响因素、作用机制与风险控制[J]. 农林经济管理学报, 2016(6):619-624.

- 
- [7] 胡原, 曾维忠. 稳定脱贫的科学内涵、现实困境与机制重构——基于可持续生计-脆弱性-社会排斥分析框架[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2019(5):121-128.
- [8] 丁军, 陈标平. 构建可持续扶贫模式治理农村返贫顽疾[J]. 社会科学, 2010(1):52-57.
- [9] 何华征, 盛德荣. 论农村返贫模式及其阻断机制[J]. 现代经济探讨, 2017(7):95-102
- [10] 包国宪, 杨璐. 我国返贫问题及其预警机制研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018(6):123-130.
- [11] 张耀文, 郭晓鸣. 中国反贫困成效可持续性的隐忧与长效机制构建——基于可持续生计框架的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2019(1):62-69.
- [12] 焦克源, 陈晨, 焦洋. 整体性治理视角下深度贫困地区返贫阻断机制构建——基于西北地区六盘山特困区L县的调查[J]. 新疆社会科学, 2019(1):137-145.
- [13] 陆海发. 易地搬迁自发随迁移民社会处境问题研究[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(6):103-109.
- [14] 李聪, 高博发, 李树苗. 易地扶贫搬迁对农户贫困脆弱性影响的性别差异分析——来自陕南地区的证据[J]. 统计与信息论坛, 2019(12):74-83.
- [15] 巩蓉蓉, 何定泽, 吴本健. 乡村振兴背景下脱贫地区韧性治理: 机理与路径[J]. 世界农业, 2021(11):35-45.
- [16] 翟绍果, 张星. 从脆弱性治理到韧性治理: 中国贫困治理的议题转换、范式转变与政策转型[J]. 山东社会科学, 2021(1):74-81.
- [17] 庄国波, 王雪莹. 抗击新冠肺炎疫情中的中国城市韧性治理及其国际比较[J]. 人口与社会, 2022(2):75-88.
- [18] 迈克尔·M. 塞尼. 移民与发展: 世界银行移民政策与经验研究[M]. 水库移民经济研究中心, 译. 南京: 河海大学出版社, 1996:5.
- [19] 西奥多·W. 舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 吴珠华, 译. 北京: 北京经济学院出版社, 1990:40.