

“三农”决策要参

2014年第1期(总第57期)

清华大学中国农村研究院

2014年1月20日

安康移民搬迁式城镇化道路的路径分析*

内容摘要:安康市依托陕南避灾移民搬迁工程的实施,在整合项目、破解资金难题的前提下,统筹移民搬迁规划与城镇化规划,采取政府主导、农民自愿、梯次推进的引导方式和集中安置为主的模式,成功实现“搬得出”;为“稳得住”和“能致富”,安康加紧产业发展,帮助搬迁户转换就业和实现增收,并强化基础设施建设和公共服务供给,积极探索土地安置与户籍管理办法。安康集中安置为主的移民搬迁,不仅消除了灾害隐患,改善了农民居住和生产生活条件,还推进了城镇化发展。

关键词: 移民搬迁 城镇化 安康市 调查

*清华大学中国农村研究院2013年暑期调研成果。

安康地处秦巴山区腹地，地形地貌复杂，地质环境脆弱，地质灾害和洪涝灾害频发，生存环境恶劣，生产生活条件极差，属于全国 11 个集中连片特困地区之一，也是著名的南水北调水源地，近 75 万农民仍处于贫困状态。为此，自 2010 年起，安康根据陕西省委省政府的决策，实施避灾扶贫搬迁工程。统计资料表明，通过移民搬迁，当地城镇化率每年可提高 2~3 个百分点。可见，避灾移民搬迁是推进城镇化的多元路径之一。对正处于关键阶段的中国城镇化来说，人口城镇化是城镇化的核心。因此，探索并完善移民搬迁城镇化的实现路径，意义重大。正是基于此，本报告将总结安康移民搬迁式城镇化的经验做法，发现其面临的挑战，并提出移民搬迁式城镇化道路完善路径。

一、移民搬迁式城镇化的安康模式

（一）安康依托移民搬迁推进城镇化发展的基本做法

1. 统筹移民搬迁规划与城镇化规划。在选定和规划过程中，安康将移民搬迁与统筹城乡发展、城镇化建设、工业园区建设、新农村建设、农业产业建设和灾后重建建设相结合。严把建房选址关。集中安置地区的选址不仅要综合考虑自然环境、交通、土地、地质、防洪等因素，还要尊重安置农户意愿和居住习惯。集中安置小区初步确定后，聘请有资质的单位进行规划和设计，并完成地质灾害、洪灾报告及环境影响评价等必备手续。

2. 采取集中安置模式，促进城镇聚集。安康通过集中安置的方式来实现避灾移民和城镇化相结合的道路。安康市采取集中

安置与分散安置结合、以集中安置为主；有业安置与有土安置结合、以有业安置为主；统一安置与自主安置相结合、以统一安置为主的措施。继续坚持进城居住、跨县区、跨镇(办)安置、集镇安置、社区安置、产业园区安置、外迁安置和分散安置等安置方式。按照区别情况、因地制宜、因户施策，分轻重缓急，采取多种安置综合运用的措施，确保全面完成搬迁任务。根据各地区实际情况，安康地区集中安置点主要分为30户以内、30~100户、100~400户、400~1000户、1000户以上等类型。这种集中安置模式不仅能解决搬迁安置户基础设施和公共服务项目资金，有效地减少搬迁安置成本，而且更有利于推进城镇化建设。

3.增强产业支撑，促进就业和增收，夯实城镇化基础。安康市在推进移民搬迁扶贫工作过程中，坚持与集中安置小区同步制定产业发展规划，以“山下建社区、山上建园区，农民变工人、收入有保障”为方针，通过产业配套来解决搬迁农户的生计问题，力求实现“能致富”的目标，增强城镇化的产业支撑。实践探索的具体做法有：一是坚持把避灾扶贫搬迁与土地流转、产业园区建设相结合；二是坚持把避灾扶贫搬迁与招商引资、全民创业相结合，兴办劳动密集型企业、扶持壮大龙头企业，变农民为企业工人；三是坚持把避灾扶贫搬迁与新型社区管理、公共服务相结合，努力为搬迁安置农户提供更多的公益性岗位；四是把避灾扶贫搬迁与技能培训和劳务输出相结合，优先对避灾扶贫搬迁安置户进行培训，增强就业创业能力，确保搬迁安置农户有事

干、能增收，实现搬得出、稳得住、能致富。

这种做法推动了偏远山区一家一户的自然经济形态加速向规模化农业市场经济形态的过渡，实施了山上是园区、山下是社区、“教育产业移民”的各种类型的产业支撑城镇化的路径探索，为城镇化建设奠定了产业基础。

4.提供基础设施与公共服务配套，为城镇化发展提供保障。

安康在建设安置小区的同时积极加强配套的基础设施和公共服务建设，力求实现“稳得住”的目标。依据搬迁安置现状以及城镇和村庄的实际条件，基础设施建设主要包括道路交通、给水工程、排水工程、电力工程、综合防灾减灾工程建设等。公共服务设施设置主要包括教育、文化、医疗、商业等公共服务设施等，并以重点镇、一般乡镇、中心村、基层村四级结构为主进行规划布局。安置社区的基础设施建设和公共服务建设所需资金主要通过项目引进、资源整合、多方筹集等方式，吸纳国家纵向专项项目资金、省补资金、市县配套资金、银行贷款、安置农户自筹、企业资本和社会捐赠资金，推进当地基础设施公共服务的建设。

同时，成立社区管理委员会，综合管理集中安置社区治安和卫生，引导农民参加文娱活动，丰富其业余生活。通过搬迁入住农户的自我管理，增强搬迁农户邻里间的沟通、自我认同感和对社区的归属感。通过各种宣传渠道，给搬迁农户宣传文明的生活习惯；通过公共设施建设，让农户养成良好习惯。

5.探索土地安置与户籍管理办法，为城镇化清除障碍。在土

地安置方面,各县(区)政府及国土资源行政主管部门按照建新拆旧、一户一证的原则及时依法办理相关手续,按农村居民进行土地登记并依照有关规定核发土地使用证书;对移民进入城镇使用国有或集体建设用地搬迁安置的,在公安部门办理户籍迁移手续后,按城镇居民进行土地登记并按有关规定核发土地使用证。户籍管理方面,仍然按照农村户籍管理,搬迁农户仍参加新农保和新农合。对异地搬迁农户,实施临时户籍卡制度。但由于涉及土地问题,当地并没有建立清晰的户籍转移政策。目前,安康正在部分区县试点土地使用证和房屋产权证的“两证”发放工作。

6.政府主导,农民自愿,梯次推进,采用引导方式和谐推进移民搬迁和城镇化。安康通过采取集中安置、统规统建、统规自建等方式实现了避灾移民搬迁和新型城镇化道路的紧密结合。一方面在前期让一部分有积极性的老百姓先搬迁出来,通过他们的示范、带动效应,使更多的老百姓自愿参与到搬迁工作中来;另一方面考虑到安康土地稀缺的现实,适当采取激励措施,鼓励农民选择楼房居住。这样,通过引导方式推进移民搬迁,和谐、渐进地推进城镇化。

(二)安康依托移民搬迁推进城镇化发展的成效

避灾移民搬迁工程成效显著,移民搬迁式城镇化道路的发展不仅加快了城镇化建设步伐,扩大了内需,还改善了农民居住条件,消除了灾害隐患;发展了相关产业,实现了农民增收;改善

了公共服务和基础设施,缩小了城乡差距。2011~2012年,全市实际搬迁安置5.4万户22万人,移民搬迁集中安置率达到80%以上,使22万群众远离了自然灾害的威胁。安康市城镇化率从2008年底的31%提高到2012年底的39.4%。据统计,实施避灾移民搬迁工程以来,陕南3市(包括安康)的城镇化率年均提高2.6个百分点。

二、中后期移民搬迁式城镇化面临的挑战

在安康避灾移民搬迁城镇化发展到中期并取得一定成果的同时,它也面临一些挑战。可以说,这是中后期移民搬迁式城镇化道路的重点与难点。这些重点和难点主要包括以下两个方面。

(一)资金不足和土地制约是持续推进移民搬迁式城镇化的首要挑战

安康持续推进移民搬迁和城镇化建设面临的首要难题是资金问题。这表现在三个方面:一是陕南地区避灾移民搬迁主要靠中央财政和省级财政,市、县两级财政配套资金落实难度大。避灾移民搬迁资金,省、市县按照5:5的比例筹集,市县两级财政比较薄弱,难以足额落实市县配套资金,无法对特困户、危居农户搬迁安置增加投入。二是不少移民搬迁对象自筹能力差,农户搬迁需求和搬迁能力不协调,陷入“想搬迁,搬不起”的困境,从而影响移民搬迁工程的顺利推进。三是由于受山区地理条件限制,安康市集中安置小区基础设施和公共服务配套需求

量大，省级项目整合资金难以完全满足集中安置小区配套建设需求，加之县级财力有限，无力承担基础设施和公共服务建设资金缺口。

土地制约是安康持续推进移民搬迁和城镇化建设面临的另一重大难题。陕南移民搬迁的最大问题是山地多、平地少、立地条件差和土地承载能力弱。“土无三尺厚，地无百步平”是当地老百姓对其土地条件的真实描述。因此，受自然条件限制，安康搬迁点的选址非常困难，大规模避灾移民搬迁用地选址问题更加突出。并且，不同于三峡库区移民搬迁的跨区移民，陕南避灾移民主要实行“就近安置”，在自然条件脆弱地区内部开展移民搬迁活动，选址问题更加严峻。此外，移民安置点选择不可避免要占用部分耕地，迁入地距离原有社区通常比较远，导致一些较偏远地区出现土地被撂荒等现象。

（二）城镇功能不完善是中后期移民搬迁式城镇化面临的最重大挑战

移民搬迁式城镇化道路不仅要“搬得出”，更要“稳得住、能致富”。中后期移民搬迁式城镇化道路的重中之重在于后者，在于促进产业发展，在于完善城市功能，在于增强搬迁户对于新的生产生活方式的适应性。安康城镇化发展道路的持续推进正面临着如上挑战。

1.产业支撑不强，致富能力不足，城镇化的基础不实。集中安置后，部分搬迁户脱离了赖以生存的土地，其基本生活和稳定

增收等问题进一步凸显。虽然当地各级政府采取了一些增加就业和创业的措施,但无法从根本上解决问题。搬迁农户稳定居住的关键是当地产业的发展,为搬迁农户提供足够的就业机会。但是受自然条件、地理条件、交通条件等因素的限制,安康地区无论是招商引资、发展特色产业还是自主创业都存在很大的经营风险,导致当地项目缺乏。产业发展和集聚缺乏支持,造成产业发展吸纳就业的能力不高,对城镇化发展支撑能力低下。产业的持续发展是保证搬迁农户“稳得住”的关键。否则,可能出现三峡移民工程中的“回迁”现象。由于集镇社区生活成本过高,且缺失足够就业岗位,同时无土地保障,部分搬迁移民选择回迁。

2.城镇功能不完善,聚集能力和综合实力不强。城镇功能的不完善表现在三个方面。

一是基础设施和公共服务供给不足。由于受山区地理条件限制,安康市集中安置小区基础设施和公共服务配套需求量大,但由于受资金限制,当地基础设施和公共服务供给严重不足。同时,社区管理面临难题。基层政府缺乏社区管理经验,社区管理方法尚在探索之中。

二是土地安置与户籍管理尚在探索之中。土地制度和户籍制度改革事关新型城镇化的成败。改变土地城镇化快于人的城镇化的现状,加快人的城镇化进程,首要破解的难题是土地安置和户籍管理问题。目前,安康正在探索进行土地安置和户籍管

理的方法，试行农村社区居住薄制度，试点发放土地证使用证和房屋产权证。但这些工作正处于起步阶段，真正落实好土地政策和户籍管理政策，并使之与新型城镇化协调共进，形成良性互动，还需要很长一段时间。

三是集镇规模小，集聚能力和综合实力较弱。通常一个社区的居民来源是原来的一个村、村中的一部分，或者2~4个村的居民搬迁后形成。所以，一个集镇的规模是原来的部分村、一个村，或者2~4村的规模。因此，安康经过移民搬迁形成的社区尚不能称为城镇，称为“集镇”更为合适。由于集镇规模小，再加上与之相配套的基础设施和教育、医疗等公共服务不健全，小集镇的综合实力较弱，吸引力和聚集能力较弱，持续发展能力不强。

3. 搬迁农户尚不能适应新环境之下的生产生活。搬迁农户对新生产生活的不适应表现在四个方面。一是短期经济效益不明显，农户生活成本增加。一方面，由于配套产业尚未发展起来，搬迁农户收入仍以外出务工为主；另一方面，搬迁农户生活支出显著增加，如饮食支出、水电支出、人情支出等。此外，部分搬迁民众仍然存在着“等、靠、要”的依赖思想，亟须对他们进行教育和引导。二是土地流转效益低，生计问题凸显。当前已经移民搬迁的农户对其原有土地主要有四种处理模式。第一种，将原来土地全部流转给农业大户或者企业，进行非农经营，每年获取一定的租金；第二种，原来土地距集中安置区较远，农地经营十分不方便，将农地完全荒弃；第三种，原来土地距集中安置

区较近,放弃种粮,只种蔬菜;第四种,原来土地距集中安置区较近,继续种粮,但是很不方便。因此,已搬迁农户对其原有土地处理方式将在一定程度上造成土地“非粮化”和“荒弃化”。而且,大部分移民有山里居住习惯,缺乏现代化技能,教育培训资源比较短缺,不少移民因缺乏一技之长无法寻找外出就业机会,经济收入无法保证,生计问题凸显。三是搬迁农户的土地依赖性强,对于无地或少地的状态缺乏安全感。四是搬迁农户在短期内难以适应社区生活中社区卫生、家庭卫生、家居用水用电、做饭、生产等方面的要求。

三、中后期移民搬迁式城镇化的完善路径

安康移民搬迁之后的发展涉及了整个社会解构之后的重构和改造,它面临的不是过去简单的移民搬迁补偿问题,而是尖锐、典型地表现了全国城市化过程中的社会重建和城市功能完善。因此,这是一个系统工程。结合三峡开发性移民工程城镇化道路的经验,我们认为这条系统性道路的改进需要在以下六个方面做出努力。

(一)科学定位,统筹规划,为中后期移民搬迁式城镇化提供前提

1.科学定位是小城镇发展的前提。小城镇/小集镇的建设和发展需要以科学定位为前提。通过科学定位,确定小城镇/小集镇的鲜明个性和地域特色,突出一镇一村一特色,可以增强其吸引力和凝聚力,既快又好地发展好小城镇/小集镇。在城镇/集镇

的定位过程中，要广泛征求社会多元主体的建议，聘请专家指导，进行科学论证，做到因地制宜，坚持可持续发展战略。

2. 统筹规划，以科学的规划引领城镇化建设。要以科学的统筹规划引导、规范小城镇的建设和发展。在规划过程中，既要重视总体规划和建设规划等硬规划，也要注重定位规划、专项规划、产业规划、品牌规划等软规划；既要处理好近期与长期、需要与可能、资源有效利用与生态环境保护之间的关系，也要处理好城镇内与城镇外、中心集镇与社区、社区与社区之间的关系；既要重视规划的科学性，也要注重规划的稳定性。尤其是对于需要大规模移民搬迁式城镇化发展模式的陕南来说，要对未来人口分布趋势进行更精细化的预判，考虑到未来10~20年产业、公共服务水平等主导的人口分布走向，从而在移民搬迁点建设中实现更合理的布局，避免未来可能出现的重复投资和投资浪费。

（二）增加资金支持，优化补偿投入结构，夯实中后期移民搬迁式城镇化的基础

目前，安康面临的重大问题之一是资金问题。资金问题可归为两个方面：一是搬迁安置中的补偿标准，二是公共基础设施投入不足。这两方面的问题都与地方产业发展、引进项目没有直接必然联系。因此，未来国家对地方的扶持除了延续之前对于移民个体的补贴外，应该更多地投向与当地群众生产生活密切相关的公共基础设施建设。

1. 由国家给予生态补偿，提高生态补偿标准。安康“一江清

水送北京”严格的生态保护将使当地损失一定的发展机会。因此，国家应该从保护战略资源和维护区域协调发展的大局出发，探索建立地区生态补偿机制。要建立围绕水资源的利益协调机制，设立“生态补偿基金”，支持安康移民搬迁、地方建设和群众脱贫致富。

2. 改变补偿方式，增加资产性补偿。 在提高补偿的同时也要优化补偿投入结构，改变过去单一的现金补偿模式，实施以现金、社保、教育、资产等多种方式共举的扶持模式，逐步提高移民和相关转移人口对于新生活环境的自主适应能力，为有效消除移民身份、最终解决移民问题奠定基础。比如，通过核发“地票”让已经长期在城市务工并有意愿留下的农民工能够拥有一份资产，增强其在城市发展的能力；通过工程性移民集体参股的方式，让移民能够享受工程建成后的持久性收益，避免现金补偿的短期性。

3. 地方各级政府筹措利用好各类资金，全力以赴推进移民搬迁和城镇化。 一是省级各部门掌控的公共基础设施投资项目资金要向陕南地区予以倾斜，将省里分配的农村道路建设和重点乡镇建设资金以及其他涉农项目资金进行有效整合，用于避灾移民搬迁的基础设施建设，为搬迁户营造良好的生产生活环境。二是把陕南移民搬迁配套资金列入年度预算，适当提高省级财政补贴标准。三是进一步加大奖金和项目调剂整合，建立逐年调整的动态管理机制，确保整合奖金平衡无缺口。四是要

进一步拓宽资金渠道，更大程度地发挥陕南移民搬迁安置工程公司的融资作用，提高资金运作效益，以更好支持陕南移民搬迁工程建设。同时实施多种政策倾斜，运用资源配置、产业转移、项目共建、技术指导、人才交流、职务提升、税费减免、投融资机制创新等多种形式、多种手段、多种渠道加以特殊支持，做到资金扶持和综合扶持的相互配套，提高扶持的整体功能。

（三）合理安排并集约利用土地资源，完善和拓宽移民安置途径

要在集中安置用地选址符合防灾减灾等核心要求的前提下，科学规划和集约利用土地资源。一是在建设用地审批过程中，对规划规定的移民建设用地单列指标，实行“直通车”以加快审批手续，及时落实移民安置建设用地。二是进一步严控移民搬迁占用原本就稀缺的耕地，尽量使用未利用地、闲散地等。三是引导搬迁群众合理确定建房面积，避免土地资源浪费。四是进一步做好迁出村庄的土地流转工作，“建新拆旧”，加强对土地治理等项目的扶持，逐渐盘活土地资源。可通过引进有实力且愿意投资的企业集团按照商业化运作模式，参与复垦土地的整理开发工作，为现代农业规模化生产创造便利条件。对于搬迁户遗留在原村庄的承包地（含山林），如果不宜或不便继续耕种，可以收归集体统一调剂，或者交由大户或开发商统一进行开发，也可以视情况实施退耕还林或封山育林。五是适当突破行政区划的限制，在全市、全县范围内综合利用土地资源，开展集中安

置点的布局与建设,适当加快基础设施和公共服务建设,确保移民群体生产生活不受影响。政策执行也要坚持因地制宜、灵活多样的原则,以分类实施的形式解决好移民安置问题。六是要学习其他地方关于城镇化过程中集约利用土地资源的经验,更好地处理好移民安置式城镇化发展与土地集约利用之间的关系。

(四)培育支柱产业,提升产业化发展水平,使产业发展与城镇化发展相协调

培育支柱产业,多途径解决就业问题,保障就业和增收,为农村城镇化发展提供无穷动力,这是今后安康移民搬迁式城镇化发展的重点和难点。一是要加大招商引资力度,鼓励和支持大中小型企业利用当地资源优势进行投资、开发,指导当地优势产业走精细化的发展道路,探索发展山区旅游餐饮业。二是政府要出台更多优惠措施,因地制宜大力扶持有利于当地移民的优势产业。围绕“搬得出、稳得住、能致富”原则,结合当地主导产业,大力开展技能培训和就业培训,不断提高移民的人力资本,显著增强移民综合素质。集中使用就业培训经费和小额贷款贴息,有计划地对移民群体开展实用技术培训。三是要积极培育产业大户,鼓励和扶持搬迁户,尤其是特困户就近就业,解决其搬迁后生存发展问题。政府主导下的避灾搬迁移民是一个较脆弱的群体,搬迁后的农户在生产、生活上都面临一定风险和困难。政府要化解移民安置过程中的生存问题,确保移民可持

续性生计，鼓励和组织劳务输出，拓宽增收渠道，有效增加移民的工资性收入。运行和完善移民社会保障制度，为他们的生活提供根本保证。四是立足本地资源优势 and 条件，围绕建设工业带动型、商贸流通型、特色产业拉动型小城镇，确定产业发展的重点，从而建立适合当地发展的主导产业。因地制宜，因势利导，立足优势，突出特色，规模适度，增强精品意识，构筑自己鲜明的特色和品味，形成独特的吸引力，增强小城镇的吸纳能力与经济活力，巩固移民的成果。五是已经有产业支撑的城镇要围绕产业发展升级，有计划地扩展和完善。一方面是商业贸易和生产性服务业；另一方面是文化、旅游、休闲社会服务业，服务业的发达是城市发展的重要动力。六是在国家层面上，建议在特色产业发展、现代农业园区建设、农产品龙头企业发展、农业合作社、劳动力培训等方面向安康倾斜。七是支持并培训移民外出务工。据统计，外出务工已经成为当地农民增收致富的主要途径，并且成为人口梯度转移、农民进城逐步转化为市民的重要方式。政府要做好相关服务工作，努力做到“你打工我放行、你就业我培训、你劳力转移我土地流转、你创业我贷款、你灵活就业我支持”的全方位服务工作。

（五）完善城镇功能，增强小城镇的聚集力和吸引力

1.完善基础设施和公共服务，实现城乡并轨。一是将安置点基础设施配套建设工作作为实施整体搬迁的一项重要内容，结合社会主义新农村建设，集中资金和项目，高起点、高标准改

善整体搬迁安置点生产生活所必需的设施。二是完善社区服务功能,使搬迁居民享受完整的公共服务,包括水电维修、卫生保洁、环境治理、治安防卫、帮困解难、职业指导、就业援助、计生服务、信息咨询、医保服务、文化娱乐等服务内容。当前,应根据安康当地的实际,重点建设与完善教育和卫生服务,争取一个社区至少建有一所小学,一个集镇至少建有一所初中,有条件的集镇可设有高中;争取每个社区至少建有一所卫生院;积极对学校 and 卫生院进行升级改造和设施完善,并配备合格的人才。三是在处理好户籍问题的前提下,探索建立城乡一体的社会保障体系。同时,要大力推进“农民变市民”的宣传教育,使广大农民从职业、居住、户籍,到思想、文化、生活方式等方面全面融入城镇。

2.进一步探索土地安置办法,使土地资源资产化。国内外的政策实践和经验表明,单纯的现金补偿方式不足以使移民获得可持续发展的机会,因为“大规模的移民经验表明,对于移民来讲,只给以现金补偿是远远不够的;在一些情况下,所有的补偿都用到眼前的消费中去了,结果移民没有钱来购置可以给他们带来收入的生产资料或找到给他们带来收入的机会”^①。美国华盛顿大学(圣路易斯)社会发展研究中心主任迈克尔·谢若登认为:“美国和其他一些‘发达国家’的福利国家政策,主要以补助

^①[美]迈克尔·塞尼:《移民与发展:世界银行移民政策与经验研究》,河海大学出版社,1996年。

贫困家庭收入为基础，而社会政策也应当重视家庭资产积累，因为只有这样，家庭和社区才能持久地参与社会和经济的发展。”这是因为“拥有资产除了能够延迟消费以外，还很有可能产生其他许多积极的影响，包括更明确的未来观，更稳定的家庭、更多的人力资本投资、更妥善的财产管理、更积极的社区参与等”。从世界各国的福利实践和当地居民的长远发展考虑，解决贫困问题需要为群众提供合适、稳定的工作岗位，但更需要考虑如何使他们成为“有产者”，增加财产性收入的机会和途径。

安康当地自发的土地流转比较活跃，但主要以转包、出租为主，农民土地依然由于土地制度的制约而无法完全资产化。农民无法将土地资产变为进入城市或建设城市般生活的重要资本。脱贫的关键是成为“有产者”，安康可尝试探索土地资源资产化的模式。

3.加强对城乡社区自治共建的扶持，有效推进社会建设。由于近年来移民搬迁和人口流动的加快，当地城乡社会原有的社会关系网络正出现衰微和弱化的趋势。因此，如何重组搬迁后形成的城乡社区新格局，逐步完善社区新功能，是安康经济、社会、生态协调发展的重要内容。要充分利用现有群众自发民间团体，更好地发挥其联系群众和组织群众的能力，引导其开展积极健康向上的各类公益活动、慈善活动和文娱活动，更加有效地参与地方的经济发展和社会建设。建议设立社会建设奖励基金，对于凡有助于城乡社区自治共建、有助于增强社区凝聚力的

项目和活动进行奖励。对于在城乡社区建设、精神建设中涌现出的先进个人和先进组织，给予表彰和奖励。

（六）发挥多元力量，为城镇化发展提供不竭动力

1. 让市场在移民搬迁式城镇化道路的中后期发挥更大力量，鼓励企业参与发展小城镇。在移民搬迁式城镇化道路的中后期，在城市功能完善阶段，我们要采取“小政府、大社会”的政府—市场—社会的关系模式，使市场发挥更大力量。一是鼓励企业参与和组织移民搬迁，推进小城镇发展。避灾移民搬迁工程的继续推进需要政府以及社会各界的共同努力与合作，通过企业参与移民、政府资助移民等多种模式和途径达到人口向城镇的有序流动与合理布局。二是发挥市场在城镇化功能完善中的力量。在移民搬迁过程中，以政府为主导的工作方法是可行、正确的，但人口聚焦后的产业发展等城镇功能完善过程中，应该更大程度上发挥市场的作用。

2. 通过教育培训，挖潜搬迁农户自身潜力，使他们尽快适应新型城镇化的生产生活。安康当地部分搬迁民众仍然存在着“等、靠、要”的依赖思想，因此亟须对他们进行教育和引导。一是在思想上引导他们树立自力更生的信心，摒弃“等、靠、要”的依赖思想，主动挖掘自身的潜在优势，大胆创新，积极创业，增强自我发展能力。二是加强对当地民众的培训教育，保障就业和增收，使他们尽快适应新型生产活动。为解决当地移民的生计问题，保障其就业和增收，不仅要教给他们农业实用技术，提高

运用新农业科技的能力，还要教给他们非农业就业所需要的技能，增强移民非农就业能力，培养移民在城镇就业的素质，拓宽移民增收致富门路。三是通过教育培训增强其适应新生活的能力。对移民进行生活方式、环境卫生、计划生育等方面的培训，帮助他们移风易俗，转变观念，从根本上解决移民的素质问题，加快“移民市民化”的进程。

清华大学中国农村研究院 刘红岩



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)