

【三农问题聚焦】

黄河滩区差异化移民搬迁安置模式的探索及经验启示*

——基于禀赋效应的分析框架

林 博 侯宏伟

摘 要:黄河滩区不仅是125.4万名滩区百姓生产生活之地,也是良好的可利用开发的生态资源,进行合理的移民搬迁安置,对滩区经济发展与居民可持续致富具有重要意义。通过对河南省黄河滩区29个安置区试点的实地调查发现,黄河滩区移民搬迁采取的差异化安置模式不仅降低了搬迁户对原有资源的禀赋效应,为原有资源的重新整合提供了条件,也解决了搬迁户无法高效利用原有资源进行生态价值转化及提升的困境,提高了搬迁户对搬迁后资源的禀赋效应,为搬迁户提供了小农生计模式多元化的替代方式。从试点的搬迁进展看,下一步应尽快明确试点后的搬迁规划,在保障搬迁户原有资产安全的同时,以壮大村级集体经济等方式,进一步探索滩区生态资源高效利用的路径。

关键词:黄河滩区;安置模式;禀赋效应;资源开发利用

中图分类号:D632.4

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)12-0044-04

一、引言

多年来,党中央、国务院和沿黄滩区各级政府都高度重视滩区百姓的搬迁问题。黄河滩区不仅是黄河中下游的生态安全屏障,同时也是125.4万名滩区百姓生产生活之地,且黄河滩区发展农业生产的条件较为优越。与自然条件恶劣并且搬迁意愿强烈的边远山区相比,虽然黄河滩区当地经济发展水平不高,但滩区居民的搬迁意愿并不十分强烈。

2019年9月18日,习近平总书记在郑州主持召开座谈会,强调黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略,这不仅给滩区移民搬迁与滩区生态资源高效开发利用制度的进一步设计指明了方向,同时也为实现“搬得出、稳得住、能发展、可致富”这一目标提供了指导思想,即滩区移民搬迁的主要任务是为了“搬得出、稳得住”,而如何进一步高效利用滩区生态资源形成多样化开发格局,形成与搬迁相辅相成

的内在衔接,是从根本上实现“能发展、可致富”的关键,也是巩固“搬得出、稳得住”的根本保障。

从资源禀赋的角度来看,要促进一个国家和地区的经济发展,必须充分考察自身各种资源的丰腴程度,充分利用当地丰腴程度高、相对价格低的资源,发展对这些资源需求程度较大的产业。黄河滩区有良好的生态资源,生态资源价值的实现需要经历资源整合的过程,最终进入开发利用阶段,而滩区移民搬迁恰恰为资源整合提供了客观条件。^①此外,以土地为主的滩区小农村社资源由于对滩区居民承担了社会保障、归属感、社区知识等多种功能而具有人格化产权特征,导致滩区居民对资源具有较强的禀赋效应。^②为此,黄河滩区的移民搬迁采取了差异化安置模式,以期通过差异化安置模式的制度设计降低搬迁户对原有资源的禀赋效应,在促进滩区移民搬迁的同时,对滩区资源进行重新整合。而只有滩区资源完成了重新整合的过程,才能进一步通过多样化的

收稿日期:2020-09-10

*基金项目:河南省哲学社会科学规划一般项目“异质性外部主体嵌入乡村对治理网络及绩效的影响研究”(2019CJJ081);河南师范大学国家级科研项目培育基金“异质性外部主体嵌入乡村对治理体系及治理能力的影响研究”(XJ2019001601);河南省财政专项课题“河南省贫困村脱贫攻坚模式研究”(豫财科[2017]188号)。

作者简介:林博,女,河南牧业经济学院金融与会计学院助教(郑州 450000)。

侯宏伟,男,河南师范大学商学院副教授,硕士生导师,管理学博士(新乡 453007)。

开发利用方式促进滩区资源生态价值的提升与高效转化。这也正是本文诠释黄河滩区差异化移民搬迁安置模式的核心所在。

二、差异化移民搬迁安置模式与搬迁后生态资源整合利用的进展情况

为全面了解黄河滩区移民搬迁的现状,黄河滩区脱贫攻坚模式研究课题组在河南省范县、封丘、濮阳、长垣、台前、原阳、中牟以及开封市祥符区,对 29 个安置区试点 3586 户搬迁户开展了实地调查。

1. 滩区移民搬迁安置区试点的进展情况

目前,河南省黄河滩区 125.4 万居民中,居住在已达到 20 年一遇防洪标准区域的人口有 21.7 万,需要妥善安置的滩区人口有 103.7 万,其中居住在滩区高风险区的有 83.3 万。2015 年,在国家有关部委的大力支持下,河南省开展了黄河滩区居民迁建第一批试点,希望通过试点的推行,实现滩区需要妥善安置人口的全面搬迁目标。第一批试点涉及兰考、封丘和范县 3 个县 4 个乡镇的 14 个村 4676 户,共计 16718 人,第一批试点已于 2017 年 8 月完成了全部搬迁。河南省在系统总结第一批搬迁试点经验的基础上,制定了《河南省黄河滩区居民迁建规划》,并得到国家发改委的批复,于 2017 年 10 月全面启动了第二批试点工作。

2017 至 2020 年开展的第二批试点工作,涉及 9 个县、34 个镇、208 个村、71814 户,共计 26.14 万人。其中,兰考县涉及谷营镇的 4 个村,共计 4149 人;祥符区、中牟、范县、封丘、长垣、台前、原阳和濮阳等 8 个县,共涉及 33 个乡镇、204 个村、70641 户,共计 257264 人,计划于 2020 年年底全部搬迁入住第二批安置点。

从两批试点的规划与进度来看,安置人口接近 30 万人,离最终需要妥善安置的 103.7 万人口还相差近 70 万,但试点推进的经验对今后滩区剩余人口实现合理搬迁与制定搬迁规划具有参考价值。

2. 差异化安置区的资源禀赋类型

调查发现,滩区移民搬迁安置主要采取了外迁安置模式。如表 1 所示,基于安置区资源禀赋条件的差异性,安置模式分为传统村落安置模式、乡镇社区安置模式和县城社区安置模式三种类型。其中,乡镇的安置区占比最高,共有 18 处,在传统村落与县城的安置区分别是 6 处和 5 处。

传统村落安置模式大多依托于搬迁原有村庄的地理、地质、水力、特色农业经济以及文化等多样化资源,更多的是以田园综合项目的形式,通过一、二、三产业融合的方式,带动周边村庄经济发展和农户增收;乡镇社区安置模式主要通过发展劳动密集型产业,灵活吸收就近就业人群,利用人口集聚的优势,发展商业带动就业;县城社区安置模式的安置区土地产权属于国有,安置房属于商品房,以 11 层左右的高层住宅为主,安置区位置靠近产业园区,能够为搬迁人口提供

大量的非农就业机会。

表 1 安置模式及安置区资源禀赋条件的差异性

安置模式	搬迁户个人禀赋条件的差异性	安置区自然资源禀赋条件的差异性
传统村落安置模式	以农业生产为主的保守型搬迁户	有本地特色经济作物,土地水力条件较好,一二三产业融合的可能性与基础较强
乡镇社区安置模式	以“半工半耕”为主的中立型搬迁户	位于小城镇或靠近乡镇政府,离原有搬迁村庄较近
县城社区安置模式	以非农收入为主的转变型搬迁户	靠近技术密集型产业园区,大量的非农就业机会

从搬迁户对资源的禀赋效应强弱看,选择传统村落安置模式的搬迁户大多为保守型农户,家庭人口中年龄层较高,外出务工人员较少,且家庭人口数量较多,农业收入是主要经济来源,即使搬迁,从事非农工作的可能性也较小。这类搬迁户主要考虑搬迁后尽量压低生活成本,维持以往以农业收入为主的半耕半工的小农生计方式,搬迁后仍希望由自己经营土地,对土地资源的禀赋效应最强。选择乡镇社区安置模式的大多为中立型农户,即家庭成员年龄结构以中年为主,且有长期在外务工的劳动力,外出务工收入高于农业收入,搬迁后仍希望自己耕种一部分土地或者以较高租金进行土地流转,并通过外出劳动力的就近就业弥补生活成本的叠加。这部分搬迁户虽然因搬迁拉长了与原有承包地的半径,但并没有拉长至影响其继续从事农业经营的距离,仍然具备继续从事农业生产的条件。另一方面,搬迁后由于客观形成了外部产业集聚,推动了小城镇第三产业发展,通过二、三产业替代农业生产的可能性同样具备。因此,与选择传统村落安置的搬迁户相比,选择乡镇社区安置模式的搬迁户更多采取观望态度,动态选择生计模式替代方式,对土地的禀赋效应较低。选择县城社区安置模式的大多为转变型农户,这部分搬迁户基本上是比较年轻的群体,本身即使不搬迁,大部分也已不再从事农业生产,或者未来几乎没有从事农业生产的可能性,更倾向于以纯务工获取现金收入的生计方式来弥补生活成本的叠加,寻求向城镇人口的完全转型,是这三种搬迁户类型中对土地资源禀赋效应最弱的人群。

3. 基于搬迁后资源禀赋条件进行生态资源整合开发的进展情况

目前,各个试点县不仅依托安置区资源,为搬迁人口提供能够就近就业的产业类型,并且正在积极开展规模种植、设施农业、农牧结合、生态种养等多种农业生产项目,进一步发展田园综合体、休闲观光农业、三产融合、湿地休闲观光等拓展农业功能的新业态,从而实现搬迁后村庄资源与滩区资源的有效利用。

首先,从安置区周边产业布局的现状来看,产业类型以第二产业为主。如兰考姚寨安置社区的服装加工业与巧媳妇工程的开展,带动了搬迁人口大量的就近就业;封丘李庄安置社区的农民特色经济园区项目,在争取到了国家 2016

年第一批专项建设扶持资金 1 亿元后,围绕商业中心区先行启动建设了两栋标准化厂房,吸引了新星制衣等服装加工企业的入驻;范县张庄乡安置社区通过在房顶上铺设光伏太阳能板 2 万多平方米并网发电的方式,带动了 530 户搬迁户每年户增 2000 元以上,且因地理位置紧靠濮阳市木业园区与木材加工产业集聚区,为安置居民提供了 4000 多个就业岗位,还利用巧媳妇工程引进了濮阳衣致服饰公司,吸纳了 300 名安置区妇女劳动力就业。

其次,在整合后的滩区生态资源已开发模式中,以农业生产的开发模式为主。如长垣县以土地托管为抓手,以新型农业经营主体为依托,大力发展优质小麦、花生、谷子和果品蔬菜种植等特色农产品种植和深加工,推动滩区居民通过生产大宗农产品实现农业收入的可持续增收;台前县孙口镇以产业扶贫的方式发展滩区设施农业,通过入股分红的形式实施到户增收扶贫项目,带动了贫困户及滩区人口的广泛参与;而祥符区杜良乡利用自身丰富的水资源,在滩区发展稻虾混养生态种养模式,依托河南云腾生态科技有限公司,建立了稻虾混养示范基地,改变了滩区传统的稻田种植方式,有效提高了农田利用率和产出效益。

最后,在已规划正在实施或未开发的项目中,诸多县镇利用黄河滩区的农业资源和丰富的生态人文资源,在现有农业产业发展的基础上,规划三产融合、休闲观光农业、田园综合体等新业态的产业布局。如祥符区的曲兴镇规划建设万亩湿地公园;原阳县依托黄河滩区特殊的自然环境条件和区位优势,发展订单农业、文化生态旅游和休闲观光等多元化产业;范县张庄乡依托本地特色文化和地块优美的生态环境,深度结合渔业养殖与生态农业,形成集生态鱼宴、休闲运动、孝文化体验等于一体的黄河鱼宴基地;范县陈庄镇利用荷花资源形成品牌优势,重点发展莲藕循环农业,完善“荷美稻香”田园综合体的建设;长垣县赵堤镇将优质稻米、水产种植养殖等现代农业与特色村落、传统文化相融合,发展“水墨赵堤”田园综合体。

三、搬迁过程中存在的主要问题及制约因素

滩区搬迁的核心在于合理设计安置模式,提高搬迁户的搬迁意愿。而是否能够促使搬迁户同意搬迁的关键是,在降低搬迁户对原居住地资源禀赋效应的同时,提高搬迁户对整合后资源的禀赋效应,并且要为搬迁户提供替代原有生计模式的多元化方式。

1. 搬迁户对原有资源及整合后资源禀赋效应的分析

调查发现,在搬迁过程中,承包地的远近对于搬迁人口搬迁意愿具有较大影响。滩区承包地大部分集中于村庄距 1—4 公里以内,其中,1 公里以内的占 43.8%。搬迁人口对于搬迁后是否能够继续经营承包地的问题非常关注,年龄较高的搬迁户对搬迁后继续经营承包地表达了强烈意愿。而从搬迁后希望如何处置承包地的调查结果得知,仍希望自

己经营的搬迁户占 62.3%,希望承包地流转的占 32.6%,希望完全退出承包权的占 3.0%,希望承包地入股的占 2.1%。在被问及搬迁户家中最值钱的财产问题时,有 3174 户认为宅基地和房子是他们最重要的财产。此外,搬迁村庄与搬迁地点之间的距离也是影响搬迁进程的重要因素之一。从测算安置区与原有村庄距离的结果显示,相距 2—6 公里的占 67%,说明即使搬迁,搬迁户也具备继续从事农业生产的可能性。

通过进一步了解搬迁户希望搬迁的原因中得知,认为搬迁后生活更加方便的有 1068 户,住房条件得到改善的有 967 户,生活更踏实的有 918 户,可获得一笔补偿的有 775 户,赚钱更多的有 771 户,生活环境有所改善的有 746 户,不受水患的有 620 户,生活方式改变的有 332 户,身份转变的有 125 户,其他原因有 149 户。而从不希望搬迁的原因中得知,认为搬迁后生活成本增加的有 989 户,依赖于农业生产的有 909 户,担心出去找不到稳定工作的有 720 户,因搬迁导致土地减少、感觉失去生活保障的有 701 户,离开了熟悉的乡亲、不容易与周边人群交流的有 400 户,不能开展畜禽养殖的有 134 户,搬迁成本高的有 61 户,其他原因有 214 户。其中,高年龄层的搬迁户占绝大部分,其原因在于他们原有的小农理念以及常年在农村生活的习惯一时很难改变,导致搬迁积极性不强。

由此可见,在中国“人多地少”的基本国情制约下,滩区居民非常依赖仅有的原居住地资源,而土地和宅基地又是搬迁户最基本、最重要的生产生活资料,其对土地和宅基地的禀赋效应最为强烈。这也正是形成差异化安置模式的主要原因,即希望通过差异化安置模式提高不同类型搬迁户对安置地资源的禀赋效应,并为搬迁户提供符合自身生产生活需要的多元化小农生计替代方式。

2. 搬迁户两块资产的处理与生计模式的替代是影响搬迁的主要问题

我国家庭联产承包责任制的实施解放了大量农业剩余劳动力,改革开放带来的经济发展带动了大量农业剩余劳动力的流出,农村逐渐出现由传统的、以农业为主的生产方式向以农业兼顾外出务工的“半耕半 X”的生产方式转变,在一个农村家庭中形成了“以代际分工为基础的半耕半 X 的小农生计模式”^③。直至今日,农村家庭仍然通过以耕种“人均一亩三分地、户均不过十亩”的承包地获取维持口粮的基本农业收入,并通过家庭中的青年壮劳力外出务工来维持整个家庭的简单再生产或者扩大再生产。这种在农村现阶段已经固化的小农生计模式,客观上成为搬迁过程中的主要制约因素,而承包地与宅基地是支撑现有小农生计模式的基础。

由此可见,对于绝大部分搬迁户而言,合理处置两块资产以及如何解决替代固化的小农生计模式是搬迁过程中最需要合理解决的问题,其直接关系到搬迁工作的进度。解决不好这两个问题,会加大各级部门推进搬迁的成本,也会加

剧搬迁后社会矛盾的深化。

四、差异化移民搬迁安置模式对促进滩区剩余人口搬迁的经验启示

黄河滩区差异化移民搬迁安置模式不仅为原有资源的重新整合提供了客观条件,也为滩区生态资源的进一步利用与有效开发奠定了客观基础。虽然试点的推行取得了一定成效,但因各地区资源禀赋条件存在较大差异,为了巩固滩区移民搬迁安置的成效,进一步高效开发利用滩区生态资源,为滩区剩余人口的搬迁提供经验,应在壮大村级集体经济的基础上,构筑滩区移民搬迁安置区的乡村振兴支撑体系,并尽快明确后续的滩区搬迁规划与政策,为滩区整体居民生产生活的稳定性与经济社会的可持续发展提供保障。

1.以壮大村级集体经济的方式构筑滩区移民搬迁安置区的乡村振兴支撑体系

根据乡村振兴战略的总目标,应尽快构筑滩区移民搬迁安置区的乡村振兴支撑体系,并通过壮大村级集体经济的方式,形成对搬迁户土地与宅基地这两块重要资产的长效保障机制。同时,应进一步探索符合乡村振兴战略内容的滩区生态资源高效开发路径,为滩区居民提供多元化小农生计模式的替代方式。为此,应根据安置区资源禀赋的差异性,分类推进安置区不同产业类型的发展。

首先,传统村落安置区大多位于黄河堤外的水土资源丰富区域,其发展方式要秉持“绿水青山就是金山银山”的新发展理念,立足滩区水土资源丰富、保守型农民较多的优势,在积极发展村集体经济和农民合作经济的同时,采取村企合

作、社企合作的市场化运作模式,探索“生态优先”“绿色发展”“一村一品”等生态园乡村振兴模式;其次,乡镇社区安置区周边通常配套有一定规模的产业集聚区与农业园区,且距离原有搬迁村庄较近,可因地制宜发展“绿色种养、田园休闲”式的绿色富民产业,实施“大园区带小庭院”的特色资源产业化与品牌化发展战略,驱动一产“接二连三”;最后,县城社区安置区一般是安置在县城拓展区或新区,具备利用安置区劳动力、集体建设用地等资源发展城市生活服务行业的比较优势。因此,应立足“三化”协调发展与城市生活现代化需求,走城乡融合发展的产业振兴之路。

2.明确后续的滩区搬迁规划与政策

目前,试点工作取得了良好的社会反响,剩余的搬迁村庄与居民对后续的搬迁规划关注度很高。因此,建议尽快推进黄河滩区居民搬迁第三批试点的进程,并将安置区规划方案纳入河南省乡村振兴试点方案中,进一步探索搬迁后资源整合与滩区生态资源有效开发利用的乡村振兴路径,创新有效盘活耕地、林地、宅基地、文化等生态资源的转化机制,形成黄河滩区独具特色的乡村振兴发展之路。

注释

①王雅俊、王书斌:《生态资源环境公共产权的经济学分析》,《技术经济与管理研究》2011年第1期。②罗必良:《产权强度与农民的土地权益:一个引论》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2013年第5期。③贺雪峰:《关于“中国式小农经济”的几点认识》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2013年第6期。

责任编辑:瑜言

The Exploration and Experience Enlightenment of Differentiated Resettlement Models in the Yellow River Beach Area

— Analysis Framework Based on Endowment Effect

Lin Bo Hou Hongwei

Abstract: The Yellow River beach area is not only the production and living place of 1.254 million people in the beach area, but also a good ecological resource that can be used and exploited. Reasonable resettlement is of great significance to the economic development of the beach area and the sustainable prosperity of residents. Through the field investigation of 29 resettlement areas in the Yellow River beach area of Henan Province, it is found that the differentiated resettlement model adopted for the relocation of the Yellow River floodplains reduces the endowment effect of the relocated households on the original resources, provides conditions for the reintegration of the original resources, solves the problem that the relocated households cannot efficiently use the original resources for ecological value conversion, upgrades the endowment effect of relocated households on resources after the relocation and provides them with a diversified alternative to small farmers' livelihood models. From the perspective of the relocation progress of the pilot project, the next step should be to clarify the relocation plan after the pilot project as soon as possible, so as to further explore the path of efficient utilization of ecological resources in the beach area by strengthening the village level collective economy while ensuring the safety of the original assets of the relocated households.

Key words: Yellow River beach area; placement model; endowment effect; resource development and utilization