

让每一家搬迁户住得下稳得住过得好

——广西田东县易地扶贫搬迁调研报告

□ 刘 烨

2015年11月，习近平总书记在中央扶贫工作会议上提出“五个一批”，揭开了易地扶贫搬迁的大幕。经过4年的全力推进，目前，全国上下已经取得了易地扶贫搬迁工作的决定性成绩，根本上改变了贫困面貌，但在推进易地扶贫搬迁工作过程中，也出现一些问题和困难，特别是搬迁后续贫困户的发展问题，还面临不少瓶颈。笔者结合在广西田东的挂职经历，对田东县易地扶贫搬迁工作推进情况进行了包括入户访谈、问卷调查等多种形式的研究，现就有关情况报告如下。

面临多重重点和痛点

广西是我国易地扶贫搬迁工作任务特别重的一个省份，全区计划在2016年~2018年之间完成搬迁70万人。截至今年4月，广西已经完成了69.45万人的搬迁工作。尽管搬迁户都是贫困户，能够搬到条件更好的居住环境，老百姓应该是普遍欢迎的，但实际上却存在很多问题，具体来看主要有四类。

一是无土安置方式的就业问题。根据贫困户搬迁前后是否进行原有的宅基地和农用地等生产经营性用地的置换，可将易地扶贫搬迁分为有土安置和无土安置两种方式。广西地区两类安置方式都很常见，如在桂林龙胜县主要采取有土安置，百色田东县主要采取无土安置方式，其中后者避免了土地置换可能的麻烦，便于短期内完成安置点建设和推进入住，但搬迁户将远离原有的农用地，更加需要务工就业的机会，存在较大的就业风险和社会隐患。

二是拆旧复垦政策的执行问题。搬迁前，一些贫困户享受到了国家危房改造的资金支持，但目前政策要求他们搬迁后要退还危房改造款项，故导致贫困户强烈抵触拆旧复垦工作。虽然他们旧房和农用地拆旧复垦的利用价值不大，但老百姓的道理很简单，如果要拆旧复垦，就意味着原有的危房改造成果自己并没有享受到，为什么还要退还？

三是基本公共服务的滞后问题。

国家将易地扶贫搬迁工作纳入中央财权，安排大量资金支持各地建设搬迁安置点，按照每人6万元进行补助，但调研发现，不少安置点的住房本身建设的成本已经达到甚至超出了这一补助额度。由于在制定6万元资金补助标准时，没有充分考虑公共服务配套的需要和标准，因此在大量贫困户已经搬迁入住的情况下，部分安置点的公共服务配套仍存在一定程度的滞后，突出表现在教育、医疗等资源供不应求等方面。需要特别指出的是，在进行了较完善公共服务配套的安置点，有关公共服务设施的资金需主要由地方自行承担，在大力推进减税降费的今天，地方财政压力必然越来越大。

四是搬迁后新小区的治理问题。除了部分整村、整屯搬迁能够保持原有的治理结构，多数安置点是聚集了来自不同村屯、甚至不同乡镇的贫困户的，这种情况已经打破了原有的乡镇村屯治理结构。在多数地方，为了维持治理，公共事务上仍由原属村两委、屯组干部负责。由此可见，治理结构上的改革已经明显滞后于搬迁进度，需要成立新的社区管理机构，对搬迁户的户籍关系重新进行登记，理清治理关系。

社会关系面临重构

笔者通过对田东县五处安置点调查问卷和入户访谈分析，得出如下主要结论：

一是收入没有明显提高。根据问卷调查，传统务农的搬迁户中，超过57%减少了务农投入或不再务农，增加务农投入的约20%，保持不变的不到25%；以务农收入水平来看，超过66%的搬迁户务农收入水平不变或降低。同时，在务工选项中，超过41%的搬迁户选择了由广东或外省务工转为百色市或田东县打工，另有近20%的搬迁户选择了不再外出务工，而以务工收入水平衡量，约45%务工收入下降或不变。由此可见，搬迁前后农户的生产关系确实发生较明显变化，务农投入减少已经成为趋势。

二是经济压力显著增加。调查数据显示，超过26%搬迁户认为花销提

高有点承受不了，74%认为尚可承受。搬迁户搬迁后遇到的8类最大困难中，超过44%选择了本地就业机会不够，收入不高；47%的搬迁户选择了家庭日常花销太大、生活成本高；另有近20%选择了搬迁要缴纳费用且需退还危房改造补助、导致经济压力高。需要注意的是，搬迁户8个选项中选择比例最高的困难是不愿意拆旧复垦、不想舍弃老家旧房，比例高达64%，其深层次原因是很多搬迁户在缺乏稳定就业现状下，依然把老家旧房和土地作为避免完全失去收入的最后一道“保险”。

三是公共服务需要增强。调查显示，虽然90%的搬迁户均认为搬迁后教育、医疗、养老条件变好了，但在入户调查时发现，搬迁户对教育、医疗、养老方面改善的认识，主要是他们到县城学校、医院的距离变短，但尚未建立对公共服务品质方面的认识和需求。另外，81%搬迁户表示搬迁后就业机会和培训足够；45%搬迁户认为家庭情况难以允许再外出打工，其主要原因包括搬迁后子女就学、老人就医等需要就近看护，而邻居亲戚不如以前能够帮忙，说明在相关公共服务方面存在巨大潜在需求。

四是社会关系面临重构。调查数据显示，约30%的搬迁户表示搬迁后亲友关系疏远了，可见，由传统的村落生活转向城镇化的社区生活后，搬迁户的亲友关系和邻里关系均受到明显冲击，邻里关系的重要性进一步凸显。关于干群联系，认为搬迁后需要找村干部解决的事情变多和变少的分别占45%。经入户了解，需要找村干部解决的事情主要集中在拆旧复垦、就业等一般性事务方面，搬迁后需要找村干部解决的事情大大减少。有贫困户表示，现在主要问题是安置小区还没有统一的社区管理机构。由此可见，原有的村屯管理体制已经不适应搬迁后的社区管理需要。

建立搬迁后跟踪分析机制

根据调查研究可以发现，尽管当前田东县乃至广西全区已经基本完成了全部易地扶贫搬迁入住任务，但搬迁改变的不是简单的空间关系，而是

社会关系和生产关系。因此，如果不能快速高效的完成搬迁后搬迁人群的社会关系和生产关系重构，将意味着巨大的社会风险。因此，根据调查研究所发现的问题，拟提出如下对策建议：

加强就业培训和引导。加强职业技术教育学校建设，强化产教融合，建立职业教育学校与相关企业的长效合作关系，同时探索在各类职业技术学校开设定期的成人短期培训班，面向搬迁户和建档立卡贫困户招生，成功就业的可由财政报销培训费用；探索与百色市等周边城市合作建设高水平就业实训基地，发挥深百合作优势，输送有意愿的搬迁户到深圳市参加就业培训，成功落地深圳就业的可发放一次性就业补助。

建设公共服务综合体。在易地扶贫搬迁安置点探索配套建设集托幼、

托老、卫生、文化、体育、健身、助餐等公共服务功能为一体的综合服务中心，争取公益组织和社会企业赞助，提高公共服务水平和质量，解除搬迁户外出打工的后顾之忧。公共服务综合体的建设资金可由中央和地方共同分担，探索政府购买服务方式吸引社会力量参与公共服务综合体的管理和日常运营，对积极参与公共服务提供的相关企业可享受一定税收和租金优惠，公共服务综合体的从业人员重点从搬迁户中进行选拔。

设立社区管理机构。要尽快理清易地扶贫搬迁安置点与搬迁户原属村屯关系，尽早成立居委会等符合城镇化社区管理需求的社区管理机构。与此同时，对于规模特别大的安置小区应提高管理机构的配置标准。如田东县盛林小区，安置了5483人，且周边配套建设有12年一贯制滨江学校，在校生

规模超过5000人，若一同与盛林小区合并纳入社区管理范围，这一社区的总人口数量将达到万人以上，已经远远超过一般乡村平均人口2000人的水平，管理难度将显著提高。因此，新成立的社区管理机构需要增加人员配置，管理经费应优先保障。

建立搬迁后跟踪分析机制。易地扶贫搬迁是一次大规模的人口转移，对搬迁户来说，是一次巨大的生产力和生产关系的跃进，存在各种各样的问题是不可避免的，有些问题甚至可能是长期的、累积的。因此，必须要对搬迁后居民们的生产生活情况进行长期的跟踪调查和系统分析，及时发现并解决问题。对短期内难以解决的也必须建立工作机制，创造条件逐步解决。各地要认识到搬迁工作前后存在的各类问题本质上都来源于社会关系和生产关系重构，围绕这一主线帮助搬迁户适应城镇生活并获得稳定就业，将是一个相对长期的过程。从这一角度出发，所谓搬迁户不愿意“拆旧复垦”的难题也将迎刃而解，并最终实现搬迁户住得下、稳得住、过得好。

（作者系国家发改委社会司挂职干部）



广西上思：水果飘香脱贫路

广西上思县在脱贫攻坚工作中，大力发展水果种植。2017年，上思县那琴乡排柳村成立合作社，打造红香橙产业基地，种植近5000亩红香橙，助力当地群众脱贫。图为村民在管护红香橙。

新华社记者 陆波岸 摄

□ 王 吕

随着经济全球化，营商环境优劣与世界资本流向和经济发展快慢呈现同向和正比，成为一个国家和地区经济发展的综合竞争力。近期笔者围绕河北省灵寿县营商环境现状展开调研，通过实地走访、多方座谈等方式，总结经验、梳理问题，现将有关情况报告如下。

开展“多证合一”改革以“减证”促进“简政”

河北省灵寿县在改善营商环境方面主要进行了以下工作：

开展专项行动，改善政务服务。提高效率，开展企业开办专项行动。企业开办时间由省级5个工作日压缩至2.5个工作日，资料齐全的实现即来即办或最多1天办结。同时，依托省经济户籍管理系统，推行企业登记注销“一网”服务，实现企业注销便利化。优化服务，开展办事便利化专项行动。对政务大厅进行升级改造，合理划分区域，科学设置窗口，建设智能叫号系统、引导系统，软硬件全面升级，推行服务窗口“无休日”及“一章多校”管理制度，最大限度为群众提供便利，提升工作效率。

对标时限要求，优化审批流程。全面梳理政务服务事项清单，组织全县37个部门梳理全县政务服务事项665项，公布实施第一批“最多跑一次”事项309项（含子项）；梳理审批事项158项，对49项整体进行了流程优化，占总事项的31.4%。总体压缩审批时

限53%，单个项目最高压缩时限达90%。推进行政审批“一门办理”，组织县直37个部门入驻政务大厅，群众和企业办事实现“一号申请”，使行政审批服务的质量和效率得到进一步提升。

深化多项改革，提高工作效率。开展“多证合一”改革，以“减证”促进“简政”，凡属于信息采集、记载公示和管理备查类的各种证照一律整合到营业执照上，降低市场主体准入的制度性成本；深化“证照分离”改革，按照国家规定的“直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务”四种方式，解决“准入不准营”问题。推行“不见面审批”改革，按照“综合受理、分类审批、综合制证”原则，在政务大厅设立行政审批综合受理区、综合制证区、综合审批区，推行受审分离不见面审批；推进工程建设项目审批改革，设置工程建设项目审批专区，工程建设项目审批实现立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段“四统一”，审批时间压缩至70个工作日以内。

推进信用体系建设，做好信息归集。设立信用体系建设管理办公室，依托信用信息共享平台，委托公司建立信源单位信用目录，完善行政许可和行政处罚目录；加强信用网站“信用灵寿”建设，及时更新双公示信息和信

用相关各类信息；推行电子证照，完善电子证照库信息，实现“数据多跑路、群众少跑腿”。

“放管服”水平有待提升 优化氛围不浓

“放管服”水平有待提升。部分职能部门审批事项还比较繁杂，不能按照承诺的办理期限予以办结，企业重复跑路办事的现象依然存在；有些审批权下放后，基层设备、人员、技术欠缺，承接能力不足，致使下放的审批事项时间拖得更长，效率低下；一些已进驻的单位存在“人进事不进、事进权不进”的问题，由于授权不到位，运行不规范，很多涉及国土、住建、环保等部门的事项仍存在“两头办理”现象。

融资难问题依然突出。中小企业最大的需求和困难仍是融资问题，主要为融资机制不够灵活，金融机构对民营企业贷款的担保抵押方式较为单一，大部分银行对抵押担保物要求较高，主要以土地、厂房抵押为主。涉农企业无法将农业资源进行评估、融资贷款，多以自筹或民间借贷为主；市场主体管理不够规范，重点表现在民营中小企业治理结构不清晰，对企业的财务管理、内部控制、规范经营不重视，存在账务不健全、纳税不规范等诸多问题。

要素保障相对滞后。工业园区道路、管网等基础设施建设以及水、电、气等要素保障还相对滞后，“项目等土地”的情况较为普遍，很多项目引进签约后才去落实用地指标，如河北康泰塑胶有限公司2014年确定进驻灵寿经济开发区，2018年才正式投产，期间大部分时间都在落实项目用地；环保一刀切的现象仍然普遍存在，部分企业反映即使已经对环保设施进行了改造升级，但在生产过程中还是经常被限产或停产，“产半年、歇半年”的现象时有发生，很大程度上提高了企业运营成本。

优化营商环境工作氛围不浓。调研发现，与脱贫攻坚、乡村振兴工作相比，干部群众对优化营商环境工作的认识有限，工作停留在开会、发文件上。此外，一些企业负责人、基层干部反映，有的部门、干部还存在不作为现象，怕担责任、怕冒风险，不愿积极主动开展涉企工作。

着力破解要素制约 提升行政效能

围绕行政效能提升，深入推进“放管服”改革。创新审批服务方式，科学化审批标准，压减自由裁量权，完善适用规则，推进同一事项无差别受理、同标准办理；充实基层审批力量，优化

提升各级政务服务大厅“一站式”功能，为企业和群众办事提供清晰指引。加快推进政务信息联通共用，健全部门联办机制；实行企业投资项目“多评合一”、并联审批，提高网上办事精细化水平，把实体大厅、网上平台、自助终端、服务热线等结合起来，多渠道多途径提高办理效率。

着力破解要素制约，全面激发市场活力。加大金融支持力度，方便企业获得信贷，健全完善评估、征信、担保、信用体系，不断提升政府性融资担保机构服务水平，降低中小微企业融资担保费用；推动金融产品创新，探索推进知识产权质押贷款、“循环贷”等工作，搭建银企合作平台，开展金融知识培训，引导企业做好信贷投入的基础性工作，完善财务制度，提升信用等级，实现全方位融资。高效集约利用土地，从严配置土地指标，严把项目审核关，严防圈地占地现象；加大存量土地挖潜力度，及时清理、依法收回闲置土地，调拨给急需用的企业；合理开发利用城市地下空间资源，提高土地利用效率。进一步降低企业运行成

本，认真落实各项税收优惠政策，动态调整涉企收费目录清单，加强对水、电、气、暖等行业的价格监管，切实为企业减负。

畅通政企沟通渠道，助力企业健康发展。全面推行市场监管清单制度，厘清监管职责，明确监管责任；充实一线执法力量，规范市场监管执法人员行为，提高执法队伍整体素质和执法水平；加大关系市场秩序安全和群众切身利益的重点领域执法力度，依法惩处强行供料、强揽工程、阻挠项目建设和制假售假、短斤缺两、偷税漏税、欺行霸市等违法违规行，切实保护市场主体合法权益，创设诚信规范的市场环境。

强化宣传倡导，持续优化营商环境。深刻认识优化营商环境的重大意义，增强抓好营商环境的责任感和使命感，对不作为、慢作为及“吃拿卡要”等行为要及时曝光，切实营造人人都是营商环境、事事都是营商环境、处处都是营商环境的浓厚氛围。

（作者系国家发改委办公厅挂职干部）

定点扶贫在路上