

中国农村住房安全保障与消除贫困

王瑜¹ 程令伟²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 东城 100732; 2. 清华大学公共管理学院, 北京 海淀 100084)

【摘要】以危房改造和易地扶贫搬迁为具体路径的中国农村住房安全保障, 是契合中国国情、针对不同现实条件的路径选择, 为消除贫困、促进包容性增长提供了中国经验。以包容性增长政策行动框架作为解释框架, 中国通过公共财政在住房安全保障方面的投资, 提升了农村居民尤其是贫困群众的安全住房可承担能力, 改善了其生活福祉与社会机会, 促进了协调可持续发展。面向巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的新要求, 危房改造和易地扶贫搬迁两项政策领域都需建立健全长效机制, 以确保农村住房安全保障在减贫成效和促进持续发展方面成效的长效化。

【关键词】危房改造; 易地扶贫搬迁; 脱贫攻坚经验; 包容性增长框架

【中图分类号】F323.8 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674-0351(2021)03-0122-15

DOI:10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.2021.03.012

2020年, 中国如期完成脱贫攻坚任务, 提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。中国脱贫攻坚成就的取得, 得益于改革开放以来, 特别是中共十八大以来, 中国政府高度重视农村扶贫工作, 全力加大扶贫资金投入, 动员全党全国全社会力量共同参与扶贫开发, 出台实施了一系列具有针对性的扶贫规划与政策, 推动扶贫方式由救济式扶贫向开发式扶贫再向精准扶贫转变, 逐步探索出一条符合国情的中国特色减贫道路^[1]。脱贫攻坚后, 提炼减贫经验和讲好中国故事, 从横向看, 对全球减贫史具有重要意义, 从纵向看, 是立足中国减贫脉络、面向促进全体人民共同富裕的重要经验基础。中国在农村住房安全保障领域的减贫实践, 包括危房改造和

易地扶贫搬迁两大政策领域, 对支撑“两不愁三保障”和全面改善发展机会具有重要意义, 也是本文讲好中国故事的研究对象。

除了教育、就业等对人的能力的直接投资之外, 对人的能力的其他形式例如健康、住房、基础设施和连通性等广泛领域进行的投资, 有助于改善机会, 促进可持续繁荣和包容性增长。例如, 经合组织(OECD)《包容性增长政策行动框架》将住房确定为不平等和包容性的一个重要方面, 呼吁政府部门对边缘人群和落后地区进行投资^[2]。可负担的住房及相关设施与服务, 是包容性增长的关键方面^[3], 在国际经验方面, 经合组织国家采取了一系列政策工具, 以推动实现可负担得起的住房^[4], 在发展中国家, 例如印度也推

【收稿日期】2021-04-19

【作者简介】王瑜, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 程令伟, 清华大学公共管理学院博士研究生。

【基金项目】中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心2021年度重点课题“党的十八大以来脱贫攻坚工作的基本经验研究”。

【备注】本文得到中国社会科学院农村发展研究所吴国宝研究员对文稿写作的指导和支持。

动了“人人享有住房”(Housing for All)计划^[5]。在中国,全面建设小康社会的过程也是政府和社会对发展落后的人群和地区进行投资的过程,被形象称为“补短板”。其中,对贫困地区和贫困人口的补短板,对中国全面建设小康社会而言具有决定性的意义,住房安全保障是其中重要一项内容。从《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》到2015年11月中央扶贫开发工作会议所确立的“十三五”期间脱贫攻坚目标,针对农村贫困人口的脱贫目标主要是“两不愁”“三保障”,也即“到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障”。住房安全保障与其他方面的发展机会,成为了贫困人口脱贫的重要指标,通过危房改造、易地扶贫搬迁两大类措施以及配套的基本公共服务改善,中国的脱贫攻坚形成了改善贫困群体机会、促进包容性增长的减贫路径。本文借鉴了包容性增长政策行动框架,重点关注贫困地区住房安全保障成果和趋势,分析了脱贫攻坚前,贫困地区群众面临住房排斥风险的状况,梳理了近几年特别是脱贫攻坚阶段支持贫困地区包容性增长的住房安全保障减贫途径。

一、住房安全保障对减贫的重要性

住房安全保障不仅关涉居住本身,还关涉一系列的发展条件和机会,是包容性增长的重要方面。在住房市场化的条件下,住房安全保障是改善贫困群体机会的关键措施,有助于帮助那些可能因经济变革而失去机会的群体更好地适应新的经济条件并打破劣势循环,而这类措施不仅涉及私人投资,还需要政府公共投资的介入。对于中国而言,在2020年完成既定减贫目标的蓝图里,短期内解决贫困群体的住房脆弱性问题具有至关重要的意义。

(一) 住房安全保障是包容性增长的重要方面

“到2030年,确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务”,是联合国可持续发展目标第11项“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”中的一项具体目标。

根据联合国的数据,当前有8.83亿人住在贫民窟,其中大多数分布在东亚和东南亚,而在未来几十年中,95%的城市扩张会发生在发展中国家。中国是人口大国,农村人口规模庞大,乡—城流动人口规模庞大,2020年农民工总量达2.86亿人,即便如此,过去快速城镇化过程中,中国并没有形成类似其他发展中国家的贫民窟问题,这在很大程度上得益于中国农村地区的村集体成员权保障了农村居民的宅基地使用权及自建房的居住权,保留了乡—城流动人口的退路。在中国农村地区,特别是在贫困地区完善住房安全保障,对于减少贫困、降低不平等、促进包容性增长具有尤其重要的意义。

首先,住房支出在家庭消费支出中占比高,影响家庭在教育或健康等其他可改善个人生活会领域的支出或投资能力。在OECD国家,住房支出是家庭支出中的比重最大支出项目且不断上涨,且越低收入组其住房支出占比越高、住房支出比重增加最多,影响家庭在其他领域的消费和投资。^[3, 4]在中国农村地区,住房支出在农村居民人均消费支出^①中占比稳定超过五分之一,2013—2019年这个比例为21%—22%,占比次于食品烟酒支出项。2014年,按人均可支配收入五等份分组的贫困地区农村常住居民消费支出结构中,各收入组的住房支出占比稳定为20.6%—20.8%,与全国农村地区差别不大。然而,考虑到贫困农村地区消费水平的绝对值较低,2014年,贫困地区农村常住居民低收入组的人均消费支出为4362元,约为中等收入组人均消费支出的80%、高收入组人均消费支出的50%,并且较低收入组的食品烟酒消费支出比重更高(将近40%),则其他消费和投资的支出额十分有限(见图1)。

其次,住房是财富积累和财富不平等的重要方面,住房质量和社区环境会影响到机会平等的其他方面,包括健康水平、教育及就业。住房公平在不平等的变化中具有特殊地位,比如OECD国家的数据显示,财富不平等程度越高则住房拥有率就越低^[6],住房负担能力不平等程度不断提升^[7],住房也是大多数家庭财富积累的主要动力

和最大的债务来源，对一些群体而言，住房市场是包容性增长的障碍，比如对于低收入家庭、儿童、青年、老年人和无家可归者而言，住房机会减少和住房条件差往往加深了不平等^[3]。在更广泛的范围内，住房和人们居住的社区对个人的健康、就业和教育成果有重要影响，这些影响可以从童年开始，并持续一生。在中国农村地区，以宅基地为基础的自建房屋是农村居民居住权保障的普遍形式，但由于低收入家庭通常缺乏资产积累，或住房条件持续恶劣，或因修建住房而陷入债务困境，这些都会直接影响家庭成员在教育、健康、就业等其他方面的结果。因此，脆弱群体的住房安全保障对其持续生计和发展具有重要意义。

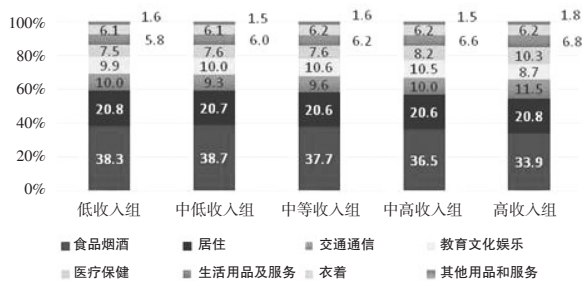


图1. 按人均可支配收入5等份分组的贫困地区农村常住居民消费支出结构（2014年）

数据来源：《中国农村贫困监测报告2015》。

（二）住房安全保障是中国脱贫攻坚必须攻克的短板

首先，解决农村人口的适当、安全和负担得起的住房和基本服务，对于中国而言具有极其重

要的意义。在中国情境下，由于受到城乡二元结构体制的持续影响，农民工家庭与城市家庭的住房条件差距以及农民工家庭的农村住房贫困问题^[8]受到较多关注，但从住房及家庭设施状况、社区基础设施等方面来看，农村贫困人口的住房问题是最为突出的短板。农村劳动力在农村-城市循环流动是当前中国城乡移民的一个基本属性，其背后是维持劳动力回流/循环动机的社会和家庭关系^[9]，劳动力外出务工会带来农村住房和其他耐用消费品的投资增加^[10]，虽然大多数新生代农民工没有农业经验，但农村地区对这一代人依然很重要，因为农村地区提供了负担得起的住房和家庭支持^[11]。然而，并非所有农村家庭都能完成家庭住房修缮或者建造的大项投资，农村贫困家庭往往也是缺乏劳动力和外出务工机会的家庭，居住条件恶劣是相当一部分农村贫困家庭的基本画像，而仅仅依靠私人储蓄和投资几乎难以改变这一面貌。2014年，在贫困地区、扶贫重点县以及连片特困地区等不同贫困区域划分情形下的农村住房及家庭设施状况、基础设施状况存在突出的短板（参见表1）。在各类贫困区域，居住竹草土坯房的农户占比都在7%左右，相当于每14—15户农户就有1户居住竹草土坯房，未能使用净化处理的自来水的农户占三分之二以上，将近五分之一的农户存在饮水困难，将近六成农户依然使用柴草烧饭。因此，危房改造与安全饮用水保障、改厨改厕等是支持贫困地区困难农户改善居住条件的必要措施。

表1. 不同类型贫困区域的农户住房及家庭设施状况（2014年）

指标 地区	农户住房及家庭设施状况（农户比重：%）					
	居住竹草土坯房	使用管道供水	使用经过净化处理自来水	饮水无困难	独用厕所	炊用柴草
贫困地区	6.6	55.9	33.1	82.3	93.1	57.8
扶贫重点县	7.0	55.5	33.4	82.3	93.2	59.4
连片特困地区	7.0	55.9	31.7	80.9	92.5	58.8

数据来源：《中国农村贫困监测报告2015》。

其次，贫困地区的农村住房问题不仅仅是房子问题，还与一系列复杂的发展条件密切相关。在各类贫困区域，除了住房和内部条件之外，还

有超过四分之一的自然村未通有线电视信号，超过一半的自然村未通宽带，此外，超过四成的行政村没有幼儿园（或学前班）、将近四成的行政村

没有小学或小学就学不便（参见表2）。资源贫瘠、人口超载、生态恶化，在部分贫困人口聚集区域呈现恶性循环态势，同时，历经20世纪八九十年代的工业化与城镇化发展以及扶贫开发的支持，有条件、有能力搬迁的人口大多已经迁出，

而尚未搬迁的贫困人口恰恰是生存环境更恶劣、资源禀赋条件更差、贫困程度更深的剩余贫困人口，集中表现出“一方水土养不活一方人”的地域性特征。

表 2. 不同类型贫困区域的基础设施与文化教育卫生情况（2014年）

地区	基础设施状况（自然村比重：%）			文化教育卫生情况(行政村比重：%）				
	通电话	通有线电视信号	通宽带	有文化活动室	有卫生站(室)	拥有合法行医证医生/卫生员	有幼儿园或学前班	有小学且就学便利
贫困地区	95.2	75.0	48.0	81.5	94.1	90.9	54.7	61.4
扶贫重点县	95.0	74.6	46.9	80.9	94.5	91.1	54.7	62.2
连片特困地区	95.1	72.6	44.4	82.4	93.4	90.3	55.4	63.7

数据来源：《中国农村贫困监测报告2015》。

根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中的数据（参见表3），在建档立卡搬迁人口（981万人）中，位于公共服务严重滞后且建设成本过高地区的占34.7%（340万人），位于资源承载力严重不足地区的占32.2%（316万人），位于国家禁止或限制开发地区和地质灾害频发易发地区的分别占16.0%（157万人）和10.8%（106万人）；在包含同步搬迁人口的计划搬迁人口总规模（1628万

人）中，位于前述四类地区的搬迁规模分别占36.4%、28.4%、15.8%和12.9%。这些地区资源环境承载能力弱，水、电、路等基础设施和教育、医疗、文化等公共服务设施落后，群众出行难、用电难、吃水难、上学难、看病难的现象普遍存在，这些方面都严重制约长期的发展机会，而传统扶贫手段难以奏效、就地脱贫难以实现的情况下，易地扶贫搬迁则是系统阻断贫困的扶贫方案。

表 3. “十三五”时期不同原因搬迁人口分布

迁出区类型	搬迁人口总规模 (建档立卡搬迁人口+同步搬迁)		建档立卡搬迁人口	
	人数(万人)	比重(%)	人数(万人)	比重(%)
公共服务严重滞后且建设成本过高地区	593	36.4	340	34.7
资源承载力严重不足地区	462	28.4	316	32.2
国家禁止或限制开发地区	257	15.8	157	16.0
地质灾害频发易发地区	210	12.9	106	10.8
其他地区	93	5.7	54	5.5
地方病高发地区	13	0.8	8	0.8
合计	1628	100.0	981	100.0

数据来源：2016年《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》。

二、中国农村住房安全保障的两种实践路径

新中国成立以来，反贫困一直是国家核心任务之一。贫困地区，尤其是深度贫困地区的住房

等基础设施禀赋不足，严重阻碍了贫困人口通过拓展发展机会摆脱贫困。住房安全既是满足个人居住需要，保障体面生活的物质基础，也是消除社会不平等、创造社会机会、提升社会福祉的社会基础。总体来看，中国的住房安全保障政策演进内嵌于国家反贫困战略的宏观进程之下，主要

包括危房改造和易地扶贫搬迁两大类，二者在逻辑上具有内在一致关联性。危房改造与易地扶贫搬迁都以住房安全为政策目标，只是在政策人群与实施方式上存在差异，危房改造适用于生态环境适宜居住，基础设施建设成本可及，但是存在住房安全隐患，并且无法通过自身能力改善住房条件的贫困人群，通过外部资金等方面的投入对现有住房条件进行改善，保障住房安全。那么，对于生态环境脆弱性高，基础设施与公共服务供给成本过高等贫困地区人群，主要以易地扶贫搬迁政策为主，其政策目标通过搬迁安置摆脱不适宜的环境，重新规划合适的迁入址，并进行整体规划，提供包括基础设施、公共服务和就业帮扶等一揽子配套扶持政策，从根本上改善搬迁贫困人口的生产生活条件，提升贫困人口长期发展机会，彻底摆脱“一方水土养不起一方人”的困境。

（一）政策回顾

我国住房安全保障有危房改造与易地扶贫搬迁两大类政策。通过系统梳理，可以发现两类政策都经历了较长的发展时期，根据减贫核心任务与减贫采取方式的不同，大体上可以分为十八大以前和十八大以后两个发展时期，前者主要以区域开发的方式解决区域性整体贫困，后者则是在此基础上聚焦开发式扶贫之后遗留的深度贫困人口，通过一人一策的方式开展精准扶贫，彻底消除绝对贫困。这两个阶段的政策既有历史连贯性与逻辑一致性，又因中国减贫进程发展，在目标、内容与做法上有所不同。

1. 危房改造政策演进

我国危房改造政策可以追溯到20世纪80年代，首先在城市出现。单位制解体与市场化体制转型双重交互，城市出现了贫困问题，其中，住房负担成为大多城市低收入家庭的主要支出。这一时期的城市危房改造政策以集中成片棚户区改造为主，通过住房改善提升城市贫困人口的住房质量，完善小区环境、配套设施，保证困难家庭的住房负担控制在合理水平。在农村地区，以国家官方文件出现为线索。2003年，教育部、国家发展改革委、财政部联合下发《关于农村中小学

危房改造工程的实施意见》提出，从2003至2005年，实施农村中小学危房改造工程。此后，一些地方政府开始进行农村危房改造的试点探索，这些试点取得了不错的效果。为了加快推动农村危房改造，国家开始着力推动危房改造试点工作，住房和城乡建设部、发展改革委、财政部联合下发《关于2009年扩大农村危房改造试点的指导意见》提出，以试点推动的形式完成陆地边境县、西部地区民族自治地方的县、国家扶贫开发工作重点县、贵州省全部县和新疆生产建设兵团边境一线团场约80万农村贫困户的危房改造^②。后续，国家不断扩大危房改造的试点范围，2012年已经扩大到中西部地区全部县（市、区、旗）和辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东等省全部县（市、区）。2013年中央政策去掉了“试点”这一表述，住建部、发改委、财政部下发的《关于做好2013年农村危房改造工作的通知》正式提出，推动全国贫困农户改造危房。至此，农村地区全面开始危房改造工作。

2015年以来，按照《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》的最新部署，农村危房改造进入了新的阶段，在对象识别上更加强调精准，工作方式上更加高效细致。住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部发布《关于做好2015年农村危房改造工作的通知》中，对基本原则、目标人群、工作方式、任务规划等方面进行了详细的论述，帮助住房最危险、经济最贫困农户解决最基本的安全住房是农村危房改造始终坚持的基本原则，四类重点对象（建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭）是“十三五”期间农村危房改造的重点，按照精准扶贫、精准脱贫的基本方略，优先完成四类重点对象的危房改造，以保障其住房安全为目标，确保在2020年以前完成585万户四类重点对象的危房改造任务。2017年，住房和城乡建设部、财政部、国务院扶贫办联合印发的《关于加强和完善建档立卡贫困户等重点对象农村危房改造若干问题的通知》中，进一步强调危房改造对象识别的精准性，聚焦建档立卡贫困户，同

时规范了危房改造过程中存在的一些不良现象,例如危房改造对象认定模糊、动态调整不及时、施工质量隐患、资金监管漏洞等。

党的十八大以来,脱贫攻坚取得了重大突破,农村贫困人口显著减少,贫困发生率持续下降,贫困地区生产生活条件显著改善,但脱贫形势依旧严峻,尤其是深度贫困地区。面向2020年全面建成小康社会的历史节点,党的十九大将精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一。2017年,中共中央国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中提出,加快推进农村危房改造,允许各省(自治区、直辖市)根据国务院主管部门制定的原则,

结合各自实际推广简便易行的危房鉴定程序,规范对象认定程序,建立危房台账并实施精准管理,改造一户、销档一户,确保完成建档立卡贫困户等4类重点对象危房改造任务。2018年,住房和城乡建设部、财政部联合制定了《农村危房改造脱贫攻坚三年行动方案》,这一行动方案明确提出重点支持“三区三州”等深度贫困地区的危房改造工作,2020年前完成现有200万户建档立卡贫困户存量危房改造任务,基本解决贫困户住房不安全问题。同时,探索支持农村贫困群体危房改造长效机制,逐步建立农村贫困群体住房保障制度。

2.易地扶贫搬迁政策演进

表 4. 我国危房改造政策演进

政策	核心内容
《关于2009年扩大农村危房改造试点的指导意见》(2009)	完成陆地边境县、西部地区民族自治地方的县、国家扶贫开发工作重点县、贵州省全部县和新疆生产建设兵团边境一线团场约80万农村贫困户的危房改造。
《关于做好2010年扩大农村危房改造试点工作的通知》(2010)	试点范围扩大到西部地区县、国务院确定享受西部大开发政策的县和新疆生产建设兵团团场。完成120万农村(含新疆生产建设兵团团场连队)贫困户危房改造。
《关于做好2011年扩大农村危房改造试点工作的通知》(2011)	试点实施范围扩大到中西部地区全部县(市、区、旗),完成265万农村贫困户危房改造。
《关于做好2012年扩大农村危房改造试点工作的通知》(2012)	试点实施范围扩大到中西部地区全部县(市、区、旗)和辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东等省全部县(市、区)。
《住建部、发改委、财政部关于做好2013年农村危房改造工作的通知》(2013)	全国范围内开展贫困农户危房改造。
《关于做好2015年农村危房改造工作的通知》(2015)	重点关注国家确定的集中连片特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点县等贫困地区、抗震设防烈度8度及以上的地震高烈度设防地区。
《关于加强建档立卡贫困户等重点对象危房改造工作的指导意见》(2016年)	突出对象识别精准,重点做好四类重点对象的危房改造,确保2020年以前完成585万户四类重点对象危房改造任务。
《关于加强和完善建档立卡贫困户等重点对象农村危房改造若干问题的通知》(2017年)	做好建档立卡贫困户等重点对象的农村危房改造,规范危房改造对象认定标准和程序,加强工作管理。
《关于印发农村危房改造脱贫攻坚三年行动方案的通知》(2018年)	2020年前完成现有200万户建档立卡贫困户存量危房改造任务,重点支持“三区三州”等深度贫困地区,探索支持农村贫困群体危房改造长效机制,逐步建立农村贫困群体住房保障制度。
《关于决战决胜脱贫攻坚进一步做好农村危房改造工作的通知》(2019年)	确保危房改造对象认定精准,逐户制定改造措施,明确改造方式、补助资金标准、计划改造时间等内容,实施精准管理,改造一户、销档一户。
《关于统筹做好疫情防控和脱贫攻坚保障贫困户住房安全相关工作的通知》	在防控新冠肺炎疫情的同时,做好农村危房改造,巩固脱贫成效。
《关于开展脱贫攻坚农村危房改造挂牌督战工作的通知》	开展农村危房改造挂牌督战工作,确保2020年6月底前完成排查发现的突出问题的整改任务,完成建档立卡贫困户等4类重点对象农村危房改造扫尾任务。
《关于开展建档立卡贫困户住房安全有保障核验工作的通知》	在确保如期完成脱贫攻坚农村危房改造扫尾工程任务的同时,全面开展核验工作,基于脱贫攻坚住房安全有保障信息平台中的建档立卡户信息,以行政村为单位逐户核验住房安全有保障情况。

自20世纪80年代政府在“三西”^③地区开展移民扶贫探索以来,近40年的移民扶贫^④(易地扶贫搬迁)政策演进,随着不同时期的社会经济发展和扶贫形势的变化,体现出一定的经验延续和特征差异。1983年,政府针对“三西”地区严重干旱缺水和当地群众生存困难的情况,探索实施“三西吊庄移民”扶贫,帮助当地群众摆脱贫困,取得了良好的经济、社会和生态效益,开启了搬迁扶贫的先河^[12]。“三西”扶贫开发核心是解决恶劣自然条件下的生活与发展问题,开创了政府有组织的移民扶贫路径。这一路径后续逐步扩散到其他贫困地区。

20世纪90年代,移民扶贫的方式扩散到了更大范围,随着扶贫开发力度不断加大。此外,贫困人口呈现出明显的区位分布,主要集中在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库区,而且多为革命老区和少数民族地区,地域偏远、交通不便、生态失调、经济发展缓慢、文化教育落后、人畜饮水困难、生产生活条件恶劣是这些地区的共同特征。1994年,《国家八七扶贫攻坚计划》提出,力争用7年左右的时间,基本解决目前全国农村8000万贫困人口的温饱问题,将对极少数生存和发展条件特别困难的村庄和农户实行开发式移民,作为扶贫开发的基本途径之一。这一时期,国家在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫工作,不仅大幅度增加了扶贫投入,还制定了一系列扶持政策。

进入21世纪,易地扶贫搬迁从试点向全国推广。国家按照“先行试点、逐步扩大”的原则,在内蒙古、贵州、云南、宁夏4省(自治区)开展易地扶贫搬迁试点,随后又陆续扩大到全国17个省(自治区、直辖市),并进入到制度化探索阶段。国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》提出,稳步推进自愿移民搬迁,有计划、有组织、分阶段地进行搬迁扶贫,并做好各项制度保证,做好搬迁后的各项工作,确保搬得出来、稳得下来、富得起来。同年,国家计委《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意

见》提出,在解决部分贫困群众脱贫和恢复改善迁出地生态环境的同时,积极探索、总结开展易地扶贫搬迁工作的主要形式、基本特点、主要方法和经验教训,为今后的推广打好基础。2007年,国家发改委印发了《易地扶贫搬迁“十一五”规划》,对易地扶贫搬迁进行了完整的表述:易地扶贫搬迁亦称生态移民,旨在达到消除贫困和改善生态双重目标,实施范围为西部农村贫困地区,重点是西部地区国家扶贫开发工作重点县。2012年,国家发改委发布《易地扶贫搬迁“十二五”规划》,首次明确提出按照“中央统筹、省负总责、县抓落实”的要求组织实施易地扶贫搬迁。这一时期,易地扶贫搬迁逐步走向体系化、制度化。从2001至2015年底,累计安排易地扶贫搬迁中央补助投资363亿元,搬迁贫困人口680多万人^[12]。

2015年11月,中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,面向全面建成小康社会的目标,深度贫困地区是脱贫攻坚最后的“硬骨头”。在这一背景下,易地扶贫搬迁走向全面攻坚阶段,根据全国扶贫开发信息系统数据,截至2015年年底,全国仍有5575万农村贫困人口,特别是还有约1000万生活在深山区、石山区、高寒山区,是经过多轮扶持都没有啃下来的“硬骨头”^[13]。基于这一现实情况,政府将“易地扶贫搬迁脱贫一批”作为新时期脱贫攻坚“五个一批”精准扶贫工程之一,彻底摆脱恶劣的生存环境和艰苦的生产生活条件,实现稳定脱贫。脱贫攻坚时期,我国易地扶贫搬迁政策体系趋于完善。《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》提出,按照精准扶贫、精准脱贫要求,创新机制,综合施策,加快实施易地扶贫搬迁工程,从根本上解决居住在“一方水土养不起一方人”地区贫困人口的脱贫发展问题,确保实现搬迁一户、脱贫一户,坚决打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战。

进入到脱贫攻坚的决胜阶段,易地扶贫搬迁的工作重心由能够“搬出去”转向“搬出去住下来”。2019年7月,国家发改委联合10部门印发《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》提出，多措施做好易地扶贫搬迁的后续工作，按照“新发展”理念，坚持精准扶贫精准脱贫的基本方略，因地制宜、分类施策，立足不同类型安置区资源禀赋，加大对易地扶贫搬迁建档立卡贫困人口后续扶持力度，推进公共服务、产业培育、就业帮扶、社区管理等各项工作，推动易地扶贫搬迁后续扶持工作与推进新型城镇化、乡村振兴战略有机衔接。2020年3月，国家发改委联合12部门印发了《关于印发2020年易地扶贫搬迁后续扶持若干政策措施的通知》，针

对易地扶贫搬迁的后续工作，提出了完善安置区配套基础设施和公共服务设施、加强安置区产业培育和就业帮扶、加强安置社区管理、保障搬迁群众合法权益、加强统筹指导和监督检查等25项具体政策措施。这些政策措施对稳定帮扶效果，推动易地扶贫搬迁后续扶持工作，推进新型城镇化，以及脱贫攻坚与乡村振兴战略有机衔接方面具有积极导向作用，也是扶贫搬迁脱贫成果成效化的核心经验。

(二) 脱贫攻坚中的住房安全保障实践

表5.

我国易地扶贫搬迁政策演进

政策	核心内容
《国家八七扶贫攻坚计划》(1994年)	将对极少数生存和发展条件特别困难的村庄和农户实行开发式移民。
《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》(2001年)	稳步推进自愿移民搬迁,有计划、有组织、分阶段地进行搬迁扶贫。
《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》(2001年)	通过试点,解决部分贫困群众脱贫和恢复改善迁出地生态环境,同时探索、总结开展易地扶贫搬迁工作的主要形式、基本特点、主要方法和经验教训,为后续推广打好基础。
《易地扶贫搬迁“十一五”规划》(2007年)	重点针对西部农村贫困地区国家扶贫开发工作重点县开展易地扶贫搬迁工作。
《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》(2011年)	着力培育和发展安置区的产业,创造就业机会,提高贫困人口就业能力。
《易地扶贫搬迁“十二五”规划》(2012年)	首次明确提出按照“中央统筹、省负总责、县抓落实”的要求组织实施易地扶贫搬迁。
《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年)	按照“易地扶贫搬迁脱贫一批”,彻底摆脱恶劣的生存环境和艰苦的生产生活条件,实现稳定脱贫。
《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》(2016年)	“十三五”时期,从根本上解决约1000万建档立卡贫困人口的稳定脱贫问题。确保实现搬迁一户、脱贫一户。
《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》(2019年)	立足不同类型安置区资源禀赋,切实加大对易地扶贫搬迁建档立卡贫困人口后续扶持力度,着力推进公共服务、产业培育、就业帮扶等后续工作。
《关于印发2020年易地扶贫搬迁后续扶持若干政策措施的通知》(2020年)	提出完善安置区配套基础设施和公共服务设施、加强安置区产业培育和就业帮扶、加强安置社区管理等25项具体政策的措施。

中国拥有14亿人口，是世界上最大的发展中国家，基础差、底子薄，发展不平衡，长期饱受贫困问题困扰，贫困规模之大、贫困分布之广、贫困程度之深世所罕见，贫困治理难度超乎想象^[14]。改革开放以来，按照现行贫困标准计算，我国7.7亿农村贫困人口摆脱贫困；按照世界银行国际贫困标准，我国减贫人口占同期全球减贫人口70%以上，特别是在全球贫困状况依然严峻、一些国家贫富分化加剧的背景下，提前10年实现了《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标^[15]。无疑，中国的减贫实践成就显著，值得认

真分析总结。对于中国减贫实践的分析，有助于总结过去重要的经验做法，探索一般性规律，面向未来为实现共同富裕贡献智慧。在上文对危房改造与易地扶贫搬迁政策演进梳理的基础上，这一部分将侧重于“如何做”，从政策供给、组织体制、工作机制和考核体系四个模块论述脱贫攻坚以来危房改造与易地扶贫搬迁的政策实践（见图2）。

1. 政策供给

持续稳定的政策供给是中国减贫实践能够产生稳定预期的制度保障。脱贫攻坚时期，中国由整体式开发扶贫转向精准扶贫。围绕住房安全保

障，国家层面制定了一系列政策文件，例如《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》、《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》、《关于印发农村危房改造脱贫攻坚三年行动方案的通知》、《关于决战决胜脱贫攻坚 进一步做好农村危房改造工作的通知》等一系列政策文件，明确了危房改造、易地扶贫搬迁有关政策要求、工作方式、融资举措与资金管理、工程质量监管、工作成效考核办法，后续也配套发布了一系列配套文件，例如《易地扶贫搬迁专项建设基金监督管理暂行办法》、《关于开展建档立卡贫困户住房安全有保障核验工作的通知》、《关于印发2020年易地扶贫搬迁后续扶持若干政策措施的通知》、《中央财政农村危房改造补助资金管理办法》等。

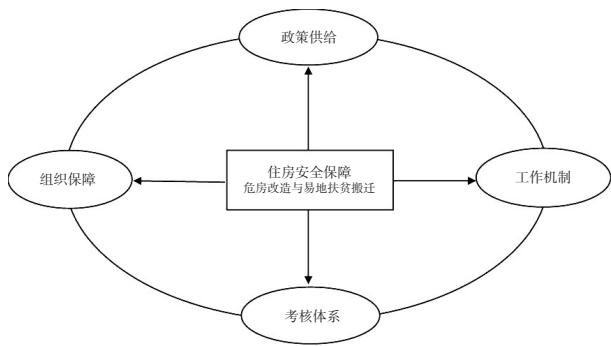


图2. 脱贫攻坚中的住房安全保障实践分析框架

依据中央的政策安排，地方政府相应出台了各类规划与行动方案，例如甘肃省发布的《农村危房改造三年攻坚实施方案（2018—2020年）》，从改造方式和标准、操作程序、工作要求、保障措施几个方面对推进全省建档立卡贫困群体危房改造提出指导意见。《甘肃省“十三五”易地扶贫搬迁规划》从基本形势、总体思路、搬迁规模及安置方式、主要建设任务、资金测算与筹措方案、政策保障、组织实施几个方面对易地扶贫搬迁工作如何做进行了详细的说明。

2. 组织体制

组织是政策执行的载体，通过何种组织形式落实政策将直接影响政策的产出。责任分配是组织体制的核心。在脱贫攻坚时期，中国形成了“五级书记抓脱贫”的组织体制，通过层层压实责任保障政策执行的一致性与政策执行效率，这一

组织体制在住房安全保障领域同样得到了体现。总结各地的政策文件与实践做法，农村危房改造实行“省级统一领导、部门配合、市级协调推进、县为责任主体、党政一把手负总责”的领导体制，其核心是通过目标责任制落实属地责任。具体来说，省级政府相关部门，例如建设厅、财政厅、扶贫办、民政厅、残联等按照职责分工，开展危房改造对象精准识别、危房精准鉴定、技术指导、质量安全、资金筹措等工作；市一级政府负责补助对象核准、资金监管、进度监测、监督检查、绩效考核等工作；县级政府是农村危房改造的责任主体，负责到村到户实施方案制定、危房鉴定、补助对象审定、技术指导、竣工验收、资金拨付、档案台账建立等工作；乡（镇）主要负责政策宣传、群众发动、补助对象筛选审查、组织实施、检查验收、基础资料收集等工作。

易地扶贫搬迁与危房改造在组织体制上较为相似，为“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的组织管理体制。省级政府对本省易地扶贫搬迁工作负总责，组织编制省级规划、确定目标任务、制定配套政策和资金筹措方案、监督检查、考核验收等工作，建立完善省内工作协调机制，层层落实责任。市县是易地扶贫搬迁的组织实施主体，负责搬迁对象的组织动员、审查认定、安置区选址，以及落实建设用地和工程组织实施，统筹做好土地调整、迁出区生态修复和土地复垦、户籍迁移、上学就医、社会保障、社会管理等相关工作。同时，党组织建设贯穿始终，例如《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中特别提到，搬迁过程中要同步加强基层党组织建设，完善党组织设置，充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，做好群众思想政治工作，团结带领群众脱贫致富。

层级之间的协调与责任层层下放是中国减贫的一大组织创新。层层分解有助于划分责任范围，但是也有可能因层级链条过长而形成信息损耗与政策走样，中国的实践经验在于，通过发挥党的引领作用，即“五级书记抓脱贫”来矫正官僚体制本身的惰性与偏差。党委领导，政府

负责的组织形式既保证了效率，同时使得政策可以无偏的执行，通过党的价值引领矫正技术官员可能出现的负功能。

3. 工作机制

工作机制是对如何分解并开展具体工作的系列安排，其核心的是任务流程的分解。从工作属性来看，住房安全保障涉及面较广，关联到方方面面，在操作上具有一定技术性，对于工程管理、规划设计等方面要求较高。在实践中，各地围绕危房改造与易地扶贫搬迁政策落实，形成了一套成体系的工作机制安排。总体来看，虽然危房改造与易地扶贫搬迁在工作内容上有所不同，但是在工作机制上存在共同性。

首先是精准识别政策受众，住房和城乡建设系统编制了农房等级鉴定技术导则，将农村房屋分成A、B、C、D四级，局部危险的C级和整体危险的D级属于改造范围，各地方住房和城乡建设部门对行政区域范围内所有建档立卡贫困户的住房进行逐一评定，逐户建立危房改造台账。相比较而言，易地扶贫搬迁的政策受众多处在深度连片贫困地区，具有明确的地理特征与人口区位特征，相对容易识别出来。

其次是制定工作内容与落实安排，危房改造以户为单位进行，工作方式主要是分类施策，具体涉及到工程管理监督、资金保障、危房改造动态管理等。易地扶贫搬迁则更加复杂，涉及到土地问题与融入发展的问题，需要统筹考虑人往哪里搬、地在哪里划、房屋如何建、收入如何增、生态如何护、新社区如何管等问题。具体需要明确迁出区域与搬迁对象、搬迁方式与安置方式、主要建设任务、资金测算与筹措、资金运作模式、搬迁进度及投资安排、建档立卡搬迁人口脱贫发展等方面。这一套完整的工作机制设计既是住房安全保障的经验做法，同时也是脱贫攻坚的推进方式，使得中国的纷繁复杂的减贫工作能够有序进行，保质保量的完成脱贫攻坚任务。

4. 考核体系

考核是对政策完成情况与完成质量的综合评估，考核的过程也是发现问题的过程，考核体系

的设计和对考核结果的应用可以有效激励各级政府落实政策意图，实现政策目标。在农村危房改造方面，住房和城乡建设部和财政部印发的《脱贫攻坚农村危房改造绩效评价与激励实施办法》中指出了农村危房改造绩效评价内容：一是资金安排和政策措施制定等情况，包括省级补助资金投入、分类补助标准制定等；二是工程实施、监督管理等情况，包括质量安全检查和技术培训、补助资金使用监管等；三是工程进度和质量安全等情况，包括开竣工率、改造后效果等。在考核结果运用方面，绩效评价结果被列为住房和城乡建设部、财政部分配下一年度各省（区、市）农村危房改造补助资金的重要参考，并用于评定当年农村危房改造工作积极主动、成效明显省（区、市）及确定农村危房改造激励对象工作。

在易地扶贫搬迁方面，根据国家发改委、国务院扶贫办印发实施的《易地扶贫搬迁工作成效考核暂行办法》，对22个有易地扶贫搬迁任务的省级人民政府进行考核，全面聚焦精准脱贫，重点围绕四个方面：一是建档立卡搬迁人口精准搬迁情况，确保享受易地扶贫搬迁政策的搬迁对象与扶贫开发信息系统标记的建档立卡搬迁人口一致；二是安置住房建设面积标准执行情况和搬迁入住情况，严守“建档立卡搬迁人口住房建设面积人均不超过25平方米”的红线；三是各级政府对建档立卡搬迁人口安置住房建设补助情况，确保建档立卡搬迁户不因建房而负债、影响脱贫进程；四是建档立卡搬迁人口稳定脱贫情况，确保搬迁一户、脱贫一户。考核结果将作为中央对省级党委和政府扶贫开发工作成效考核的重要参考。除了常规性考核以外，在实践中也形成了定期督查、定期通报、问责制度、通报约谈制度等绩效考核与应用形式。

三、中国农村住房安全保障成效： 基于包容性增长框架

党的十八大以来，中国减贫进程步入精准扶贫时期，截止2020年底，现行标准下9899万农村

贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务^[14]。易地扶贫搬迁与危房改造作为住房安全保障的重要内容，直接改善了贫困人口的居住条件，减轻了贫困人口的住房负担，降低了返贫风险，提升了贫困人口的生活福祉与社会机会。同时，易地扶贫搬迁与危房改造政策具有明显的正外部效应，促进了人居环境改善与生态环境的修复。为了系统地梳理中国住房安全保障政策的实施成效，讲好中国减贫故事，引入在国际反贫困领域较为常用的“包容性增长”概念，基于住房安全保障的政策属性，从“安全住房可承担能力”“生活福祉与社会机会”“协调可持续发展”三个维度，每一个维度进一步细化，最终形成六个具体的衡量指标（见表5），分析脱贫攻坚以来中国住房安全保障的成效。

表 5. 中国的住房安全保障成效的包容性增长分析框架

安全住房可承担能力	有效降低贫困人口在住房方面的支出
	拥有安全的住房
生活福祉与社会机会	提升生活福祉
	增加社会机会
协调可持续发展	人居环境改善
	人口、资源、生态协调持续发展

（一）可负担的住房

1. 住房安全保障有效降低贫困人口在住房方面的压力

在中国农村地区，住房支出在农村居民人均消费支出中占比稳定超过五分之一，尤其是对于贫困家庭，住房支出占比预计更高。同时，住房支出作为刚性需求将会对其他方面的支出产生挤压，例如教育、医疗、技能培训等，而这些方面对于人力资本的持续发展具有重要的促进作用，贫困群体住房方面的压力将减弱未来在社会参与与市场竞争方面的竞争力，长期来看将对减贫效果产生影响。住房安全保障政策通过政府财政的直接投入补贴承担了危房改造与易地扶贫搬迁的大部分成本，通过人力资本的基础设施投入破解

了因贫困挤压消费结构与人力资本投入，进而又加剧贫困的恶性循环。按照国家发改委印发的《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》中“保障基本、安全适用”的原则要求，建档立卡搬迁人口住房建设面积严格执行不超过25平方米/人的标准，户均自筹低于1万元，按照严格执行保障基本需求的住房建设标准来控制搬迁成本。另一方面，通过控制自筹资金额度可以避免搬迁户因搬迁而举债，降低再次返贫的风险。在危房改造方面，国家提供资金补助，帮助农村贫困群众改造危房，降低了贫困群众在住房方面的支出负担，自2017年起，中央政府财政户均补助从8500元提高到1.4万元，地方各级政府同时配套财政补助，有效缓解了住房压力，优化了家庭支出结构，保证了绝大多数建档立卡贫困户可以建得起基本安全的住房。

2. 拥有安全的住房条件

住房安全是影响农村贫困人口脱贫的重要因素之一，提供安全的住房是住房安全保障政策体系最为直接的政策目标。党的十八大以来，中央累计投入2077亿元补助资金，帮助760万户（2493万人）建档立卡贫困户改造了原来破旧的泥草房、土坯房等危房，采取农村集体公租房、幸福大院、租赁闲置农房等方式兜底解决30万户（75万人）特困群众住房安全问题，实现了建档立卡贫困人口住房安全有保障，同步解决了1075万户3500多万农村低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等边缘贫困群体改造危房，有效解决了区域性整体贫困问题^[15]。在近年来发生的多次5级以上地震、雪灾、洪水等自然灾害中，实施危房改造后的农房基本完好无损，较好地保护了群众生命财产安全。“十三五”期间，全国累计投入易地扶贫搬迁各类资金约6000亿元，建成集中安置区约3.5万个，960多万建档立卡贫困群众全部乔迁新居^[16]。

住房和城乡建设部同国务院扶贫办共同开展的建档立卡贫困户住房安全有保障核验工作结果显示，截至2020年6月30日，有1184万户建档立卡贫困户原住房基本安全，占比50.6%；有1157

万户建档立卡贫困户通过实施农村危房改造、易地扶贫搬迁、农村集体公租房等多种形式保障了住房安全，占比49.4%。核证明，全国所有建档立卡户均已实现住房安全有保障^[17]。

（二）生活福祉与社会机会

1. 从配套基础设施和公共服务设施等方面提升生活福祉

易地扶贫搬迁和农村危房改造持续改善了农村住房条件和基础设施，提升了贫困人口的生活福祉。通过开展危房改造和易地扶贫搬迁工程，推动了水、电、路、气、网等基础设施建设，以及教育、卫生、文化等公共服务设施建设，大幅改善了贫困地区生产生活条件，有力推动了贫困地区人口、产业集聚和城镇化进程。以易地扶贫搬迁为例，“十三五”期间，全国共配套新建或改扩建中小学和幼儿园6100多所、医院和社区卫生服务中心1.2万多所、养老服务设施3400余个、文化活动场所4万余个^[18]，实现了约1000万建档立卡贫困人口的搬迁安置，搬迁对象住房安全得到有效保障，安全饮水、出行、用电、通讯等基本生活需求得到基本满足，享有便利可及的教育、医疗等基本公共服务，迁出区生态环境明显改善，生活水平明显改善。

2. 提升教育和就业等社会机会

易地扶贫搬迁和农村危房改造不仅通过硬件设施配套与公共服务供给提升了贫困人口的生活福祉，在这一过程中，提升了青少年的受教育机会，也创造了社会就业机会，促进了贫困人口的可持续生计发展。小农户是我国基本的国情，单独院落的危房改造需要结合当地情境分类施策，与城市大规模基建相比机械化程度低。因此，需要雇用大量农村个体建筑工匠和小工，这就为农村贫困人口就业创造了空间，拓宽了贫困人口的就业渠道，也提升了农户主动脱贫的内生动力。易地扶贫搬迁首要的便是考虑迁入地的资源条件与发展机会，在实践中，各地将搬迁与生计发展结合起来，引导搬迁对象发展现代农业、劳务经济与安置区特色产业，形成了依托靠近交通要道的中心村或交通条件较好的行政村，引导搬

迁对象就近集中安置的行政村内就近安置；依托新开垦或调整使用耕地，在周边县、乡镇或行政村规划建设移民新村集中安置；依托新型城镇化建设，在县城、小城镇或工业园区附近集中安置的小城镇或工业园区安置；依托当地旅游、民俗文化等特色资源，打造乡村旅游重点村镇或旅游景区，引导搬迁对象适度集中安置的乡村旅游区安置等形式。根据调查统计，贫困群众易地扶贫搬迁后就业能力明显提升，有劳动力的搬迁家庭实现了至少1人就业目标，搬迁群众收入水平得到显著提升，全国易地扶贫搬迁建档立卡贫困户人均纯收入从2016年的4221元提高到2019年的9313元，年均增幅30.2%^[18]。

（三）协调可持续发展

1. 人居环境改善

易地扶贫搬迁和农村危房改造持续改善了农村住房条件和人居环境。在农村危房改造中，北方地区结合了建筑节能的理念，运用新的建筑规划技术，在解决住房安全问题的同时，对墙体、屋面、门窗等围护结构进行节能改造，减少了贫困户冬季采暖支出，提高了室温和居住舒适度，缓解了农村地区能源消耗和环境污染。例如广西、贵州等地结合农村危房改造，同步实施卫生厕所改造和人畜分离，有效改善了农户居住卫生条件，减少了疾病传播潜在风险。通过改造后的农房建筑风貌整体得到提升，带动了农房周边居住环境和村容村貌的整体改善。结合农村危房改造，各地推进村内道路、绿化、安全供水、垃圾污水治理等设施建设，改善了农村人居环境，转变了乡村面貌。改造后的农房建筑风貌整体得到提升，带动了农房周边居住环境和村容村貌的整体改善。

2. 人口、资源、生态协调发展

危房改造与易地扶贫搬迁不仅是一项房屋修缮、社区再造和重建工程，涉及到人与社会的关系，即人群的社会性互动、社会关系的转变，同样，也涉及到人与生态资源之间的关系。以易地扶贫搬迁为例，按照环境条件分类看，政策迁出区范围与中国生态脆弱地区、地质灾害高发地区

和地方病多发区等地区高度重合^[19]。根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中的数据,在建档立卡搬迁人口(981万人)中,位于公共服务严重滞后且建设成本过高地区的占34.7%(340万人),位于资源承载力严重不足地区的占32.2%(316万人),位于国家禁止或限制开发地区和地质灾害频发易发地区的分别占16.0%(157万人)和10.8%(106万人)^[19]。生存环境恶劣、资源禀赋条件差、人口超载、贫困程度深等因素聚集在一起,使得“一方水土养不活一方人”,陷入恶性循环态势。易地扶贫搬迁为改善迁出区生态环境提供了空间,在生存条件不足、生态环境脆弱交织、但基础设施与公共服务供给成本过高的贫困地区,易地扶贫搬迁是脱贫的重要途径。通过对生活在不适宜人类生存地区的贫困人口实施搬迁,从而实现了消除贫困和改善生态的双重目标。一方面,通过整体搬迁改变了搬迁对象的生活状态,有效遏制了迁出区生态恶化趋势;另一方面,围绕人与生态关系,根据不同地区分类施策,对仍可利用的迁出区耕地,鼓励新型农业经营主体流转搬迁户耕地,按照现代农业生产组织方式,进行规模化标准化经营;对不适合耕种的土地,严格退耕恢复生态,这些措施对防治水土流失、维护国家生态安全都具有重要意义。总体来看,易地扶贫搬迁产生了良好的经济、社会和生态效益。

四、中国农村住房保障的经验 启示与接续巩固建议

中国农村住房保障以危房改造和易地扶贫搬迁两种各具特征、互为补充的实践为组合,是契合中国国情、针对不同现实条件的路径选择,为消除贫困、促进包容性增长提供了中国经验。“十四五”时期是中国巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的关键战略期,此两种实践都需要建立健全长效机制,以确保农村住房保障在减贫成效和促进持续发展方面成效的长效化。

(一) 主要经验与启示

以危房改造和易地扶贫搬迁为主线的中国农

村住房保障实践,源于长期探索和经验积累,前者聚焦于住房本身,后者则侧重于系统的居住环境。脱贫攻坚阶段,成熟的政策体系框架确保了农村住房保障路径在消除贫困、实现脱贫攻坚目标方面起到了关键支撑作用,并为城乡区域协调发展奠定了重要基础。

以包容性增长的框架进行解释,即中国通过公共财政在住房保障方面的投资,提升了农村居民尤其是贫困群众的安全住房可承担能力,改善了其生活福祉与社会机会,促进了协调可持续发展。其中,以易地扶贫搬迁的系统方案来应对贫困地区生计困境与生态脆弱等复杂的贫困问题,是中国扶贫经验的重要组成部分^[20],对于其他发展中国家的生态脆弱型贫困而言,尤其是当基础设施和公共服务分散供给成本过高时,易地扶贫搬迁是一种可选择的方案。

(二) 接续巩固的建议

脱贫攻坚后,在住房保障领域,危房改造涉及低收入人口住房条件的变动和政策对象的新增,易地扶贫搬迁则涉及搬迁群众的后续发展,都是长期工作,因此,均需建立健全巩固拓展脱贫成果的长效机制。

第一,通过农村危房改造等方式继续保障低收入人口基本住房安全。一是大规模实施危房改造之后,接下来的新增危房改造需求在时间和空间上都呈现分散性的特征,需建立危房改造的常态化管理应对机制,依托网格化管理等乡村社会治理基础,及时响应低收入人口的新增保障需求。二是需将危房改造纳入统筹县域城镇和村庄规划建设整体视野,实施农房质量提升行动,因地制宜地将提升农房建设质量与基础设施和公共服务的均等化、农村人居环境整治提升、农村供水保障等工作进行一体化考虑,并在部分地区推进危房改造与传统村落和乡村风貌保护有机结合。

第二,通过完善易地扶贫搬迁后续扶持工作确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。一是完善常态化监测,将易地扶贫搬迁户纳入贫困人口动态监测帮扶的重点对象,在生计适应周期内持续进行搬迁后的跟踪监测,着重将生计恢复

或适应能力作为后期评估的重点。二是提升扶持的供需匹配度,及时建立和完善搬迁安置群体与地方政府、迁出地社区、迁入地社区的多方沟通机制,及时有效识别搬迁户的发展需求,立足不同类型安置区的资源禀赋,供给针对性的后续帮扶政策。三是突出后续扶持重点区域和领域,稳定易地扶贫搬迁任务较重地区的政策支持力度,在下达中央预算内投资计划时,对搬迁任务较重地区的配套教育、医疗设施等方面给予政策倾斜支持,重点做好易地扶贫搬迁后续扶持政策与基本公共服务均等化目标的衔接,通过深化医疗卫生、教育等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革等方式,逐步系统化地实现对搬迁群众的公共服务普惠支持,形成产业、就业、教育方面的长效支持机制。

注释:

- ①2013年及以后新口径计算农村居民人均可支配收入时父母不包括在城镇地区常住的农民工,计算农村居民人均可支配收入和消费支出时,包括了自有住房折算租金。
- ②在资金筹集方面,以农民自筹为主,中央和地方政府补助为辅,并通过银行信贷和社会捐赠等多渠道筹集。补助对象为居住在危房中的分散供养五保户、低保户和其他农村贫困农户。危房是指依据《农村危险房屋鉴定技术导则(试行)》,鉴定属于整栋危房(D级)或局部危险(C级)的房屋。按照公开、公平、公正原则进行审核,规范补助对象和补助标准的审核、审批程序,实行农户自愿申请、村民会议或村民代表会议民主评议、乡(镇)审核、县级审批。在管理方面一户一档,规范管理。
- ③即甘肃的河西、定西和宁夏的西海固,1982年“三西地区”作为全国第一个区域性扶贫开发实验地进行开发式扶贫探索。
- ④扶贫搬迁在“十五”时期主要是地方性探索为主的移民扶贫,在“十五”时期以后主要是国家层面政策主导的“易地扶贫搬迁”。

参考文献:

- [1]魏后凯,吴国宝,檀学文.精准扶贫:走向共同富裕的中国减贫之路[M]//魏后凯,王镭.中国减贫成就、经验和国际合作.北京:社会科学文献出版社,2021.
- [2]OECD.Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth [M/OL].Paris, OECD Publishing, 2018 [2021-04-02].<https://doi.org/10.1787/9789264301665-en>.
- [3]OECD.Housing and Inclusive Growth [M/OL].Paris,

OECD Publishing, 2020 [2021-04-02].<https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>.

- [4]OECD.Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs [M/OL].Paris, OECD Publishing, 2021 [2021-04-02].<http://oe.cd/affordable-housing-2021>.
- [5]de la Maisonnette C, M Dek. Housing for all in India [M/OL].Paris, OECD Publishing, 2020 [2021-04-02].<https://doi.org/10.1787/b1e68648-en>.
- [6]Claveres G, Mathä T Y, Pulina G, Stráský J, Woloszko N, Ziegelmeyer M.Housing and inequality: The case of Luxembourg and its cross-border workers [J].OECD Economics Department Working Papers, 2020:https://www.oecd-ilibrary.org/economics/housing-and-inequality_666babc1-en.
- [7]Ben-Shahar D, Warszawski J.Inequality in housing affordability: Measurement and estimation [J].Urban Studies, 2016, 53(6):1178-1202.
- [8]Hiroshi S, A T O.Housing inequality and housing poverty in urban China in the late 1990s [J].China Economic Review, 2006(1).
- [9]Chen C, Fan C C.Rural-urban circularity in China: Analysis of longitudinal surveys in Anhui, 1980-2009 [J].Geoforum, 2018, 93.
- [10]De Brauw A, Rozelle S.Migration and household investment in rural China [J].China Economic Review, 2008(2).
- [11]Chen C.Why Migrant Workers in China Continue to Build Large Houses in Home Villages: A Case Study of a Migrant-Sending Village in Anhui [J].Modern China, 2020(5).
- [12]国家发展与改革委员会.中国的易地扶贫搬迁政策 [EB/OL].(2018-03-30) [2021-04-02].https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/dqs/sjdt/201803/t20180330_1050716.html.
- [13]中国政府网.易地扶贫搬迁 挪穷窝 换穷业 拔穷根 [EB/OL].(2016-09-23) [2021-04-02].http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/23/content_5111056.htm.
- [14]国务院新闻办公室.人类减贫的中国实践白皮书 [M/OL]. [2021-04-08].http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm.
- [15]中国政府网.从“忧居”到“优居”农村住房旧貌换新颜 [EB/OL].(2021-03-03) [2021-04-05].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/03/content_5589866.htm.
- [16]中国政府网.十三五易地扶贫搬迁任务全面完成 960

多万建档立卡贫困群众全部乔迁新居[EB/OL].(2020-12-04)[2021-04-05].http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/04/content_5566914.htm.

[17]中国政府网.国务院新闻办就脱贫攻坚住房安全有保障有关情况举行新闻发布会[EB/OL].(2020-09-23)[2021-04-05].http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/23/content_5546512.htm.

[18]中国政府网.“十三五”易地扶贫搬迁任务全面完成[EB/OL].(2020-12-03)[2021-04-04].http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/03/content_5566832.htm.

[gov.cn/xinwen/2020-12/03/content_5566832.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/03/content_5566832.htm).

[19]国家发展改革委.全国“十三五”易地扶贫搬迁规划[EB/OL].(2016-10-31)[2021-04-04].<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/31/5126509/files/86e8eb65acf44596bf21b2747aec6b48.pdf>.

[20]王瑜.中国的易地扶贫搬迁[M]//魏后凯,王镭.中国减贫成就、经验和国际合作.北京:社会科学文献出版社,2021.

【责任编辑 赵春】

Housing Security in Rural Areas and Poverty Alleviation

WANG Yu, CHENG Lingwei

(1. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732; 2. School of Public Administration, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: Rebuilding dilapidated houses and relocating people from inhospitable areas are two means to ensuring housing security in China's rural areas, which fits China's realities and is in line with specific local conditions, offering a Chinese approach to reducing poverty and promoting inclusive growth. To put it in terms of inclusive growth policy action framework, China has increased the affordability of basic housing needs for rural residents, especially the poor, improved their well-being and social opportunities, and promoted coordinated and sustainable development through public financial investment in housing security. To meet the new requirements of consolidating the achievements of poverty alleviation and promoting both poverty alleviation and rural revitalization, sound long-term mechanisms should be established in policies concerning dilapidated housing renovation and poverty alleviation through relocation so as to ensure long-term housing security in poverty reduction as well as in promoting sustainable development.

Key Words: renovation of dilapidated houses; poverty alleviation through relocating people from inhospitable areas; experience in poverty alleviation; inclusive growth framework

(上接第102页)

A Review of the Ethnic Affairs Commission of the Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region

WANG Zhiping

(School of Marxism, Xi'an Peihua University, Xi'an, Shaanxi 710125)

Abstract: The Ethnic Affairs Commission of the Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region, as an administrative agency of the Party's local governance, was an important theoretical innovation in the Party's institutional arrangement for ethnic and religious affairs, embodying the Party's deeper appreciation of the importance of ethnic and religious issues to the Chinese revolution. From its establishment in October 1941 to its abolition in January 1950, the Commission served as the administrative body of the Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region to implement the Party's innovative guiding principles and policies concerning ethnic and religious affairs. Focusing on the Party's central tasks at different historical stages, the Ethnic Affairs Commission conducted and fulfilled its duties effectively and achieved fruitful achievements, which provided useful experience for the establishment of ethnic and religious affairs institutions after the founding of the People's Republic of China, and hence enjoys an important historical status.

Key Words: Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region; Ethnic Affairs Commission; evolution

©1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>