

# 易地扶贫搬迁要实现可持续发展

◎内蒙古自治区中国特色社会主义理论体系研究中心

一定要把易地移民搬迁工程建设好,保质保量让村民们搬入新居。大家生活安顿下来后,各项脱贫措施要跟上,把生产搞上去。

2016年8月22-23日,习近平总书记在青海省考察时的讲话

## 学习论理

感受平易近人的理论力量

易地扶贫搬迁是指对生存和发展环境恶劣地区的农村贫困人口实施易地搬迁安置,根本改善其生存和发展环境,实现脱贫致富。通俗地讲,就是指搬离原址、在新的地方安家,具体包括了从农村搬到城区及乡镇政府驻地、产业园区、旅游景区、中心村、公路沿线及其他有发展条件的地方。

事实上,当居住已久地区的自然资源被过度利用而逐渐或者严重退化后,客观上会造成一方水土养不了一方人。这种时候,人口的外迁是缓解贫困、改善环境的最佳选择。这种迁移的方式会促使当地居民的生计资本得到改善,进而增强其可持续发展能力。

**易地扶贫搬迁是实现贫困缓解和生态环境保护双赢的重要战略**

当前,我国正处于全面建成小康社会的决胜时期,一方水土养不了一方人的贫困问题是一块突出短板,需要采取超常规的措施来补救。

以贵州省黔西南州册亨县巧马镇孔屯村为例,这是一个土壤贫瘠、水资源匮乏和交通极不便利的多民族贫困村,分散居住在苗、布依、汉、仡佬等民族547户居民,户均不到2亩耕地,完全靠天吃饭,即便风调雨顺都可能吃不饱,贫困人口占全村总人口的比例高达90%。

习近平总书记强调,易地搬迁脱贫一批,是一个不得不为的措施,也是一项复杂的系统工程,政策性很强,难度大。同时强调,十三五时期是脱贫攻坚啃硬骨头、攻城拔寨的时期,必须横下一条心,加大力度,加快速度,加紧进度,齐心协力打赢脱贫攻坚战,确保到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽。

十二五期间,国家发改委加大了易地扶贫搬迁工程的投入力度,搬迁成效十分显著,累计安排中央预算内投资231亿元,是前10年的1.75倍;累计搬迁贫困人口394万人,是前10年的1.37倍;同时,带动其他中央部门资金、地方投资和群众自筹资金近800

亿元。通过实施易地扶贫搬迁工程,建设了一大批安置房和安置区水、电、路、气、网等基础设施,以及教育、卫生、文化等公共服务设施,大幅度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,引导搬迁对象发展现代农业和劳务经济,大幅度提高了居民收入水平,加快了脱贫致富步伐,改变了搬迁对象越穷越垦、越垦越穷的生产状况,有效遏制了迁出区生态环境恶化的趋势,实现了脱贫致富与生态保护双赢。易地扶贫搬迁产生了良好的经济、社会和生态效益。

**易地扶贫搬迁不仅要改善人居环境,更要实现可持续发展**

十三五期间,我国将面临易地扶贫搬迁新的挑战。通过挪穷窝、换穷业、拔穷根,从根本上解决了约1000万建档立卡贫困人口稳定脱贫问题。一是搬迁任务繁重艰巨。5年需要搬迁的建档立卡贫困人口约1000万人,搬迁数量在中外历史上前所未有,而且时间紧迫、任务艰巨。二是安置资源约束日益凸显。搬迁人口高度集中的中西部地区,山地、高原、荒漠化土地、生态脆弱区域占比高,适宜安置的水土资源匹配条件、选址空间日益受限。城镇化加速推进,使新增建设用地日益紧张,承包土地调整难度不断加大,也使搬迁安置工作受到不同以往的挑战。三是搬迁对象贫困程度更深。经过前10多年的易地扶贫搬迁,有条件、有能力搬迁的贫困人口多数已经迁出,目前尚未搬迁的贫困人口,生存环境和居住条件更为恶劣,贫困程度更深。四是工程实施难度更大。易地扶贫搬迁涉及面广、政策性强,是一项复杂的系统工程和社会工程,既要精心组织做好安置房、配套水电路气网等基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施建设,也要依据不同安置方式,扎实推进产业培育、就业培训等后续发展工作,确保实现稳定脱贫。

2016年8月23日,习近平总书记在



在青海考察时强调:一定要把易地移民搬迁工程建设好,保质保量让村民们搬入新居。大家生活安顿下来后,各项脱贫措施要跟上,把生产搞上去。发展个体、家庭和社会改善生计系统的能力是消除贫困的目标之所在。进一步讲,如果能够提高个体、家庭和社会应对压力和冲击并且能够得到恢复的能力,那么在不过度消耗自然资源基础上维持或者改善其能力和资产将会实现其可持续发展目标。

易地扶贫搬迁工程是一项相当复杂的社会建构问题,它内嵌于一定的政治、经济、社会的制度框架,因此需要设置科学合理的扶贫搬迁政策,如针对贫困移民建立社会救助体系、建立和谐的移民社区、结合移民政策进一步继承和保护民族文化、提高易地扶贫搬迁居民在安置地区的社会融合度等。对此,我们可以积极开展公益性岗位就业工作,对就业困难、年龄偏大、家庭困难的移民优先安排环卫、园林等公益岗位,实现稳定就业;建立移民非农就业服务机构,切实加大和落实对移民的培训,增加移民非农

就业机会,多样化和稳定移民的收入来源。

解决一方水土养不了一方人的区域性问题的,不仅涉及当地人脱贫致富实现可持续发展,同时需要兼顾生态环境的保护。易地扶贫搬迁不仅仅是简单地将过度依赖自然资源和环境农牧民转移出来,而且在转移的同时,要对迁出地的生态环境进行修复和保护,以免造成生态环境的进一步恶化。迁入区要按照创建优美宜居环境的要求,结合发展结果林、庭院经济、生态循环农牧业、小流域治理、新村绿化和田间防护林建设,因地制宜打造各具特色的生态园林安置区。将退耕还林还草区、休牧禁牧区、严重风蚀沙化区、严重水土流失区、天然林保护区内需要搬迁的人口首先纳入移民搬迁计划,并严格执行国家生态环境保护政策,将移民安置工作与生态建设工程有机结合起来。

**加大产业发展扶持力度,以保障易地扶贫搬迁顺利实施**

易地扶贫搬迁不是人口简单地

农村或城镇的空间变动,它牵涉到人口发展、产业结构调整、城镇化、生态环境建设等多个层面的系统性问题。大规模移民搬迁工程是推动地区产业结构调整升级的重要动力,而适应移民搬迁的产业结构调整与升级又是搬迁移民顺利实现生产生活方式转型和生活水平提高的重要保障。

2016年4月26日,习近平总书记在安徽考察时强调:要脱贫也要致富,产业扶贫至关重要,产业要适应发展需要,因地制宜、创新完善。总书记的这一要求,为进入决胜阶段的脱贫攻坚工作指明了方向。发展产业是实现脱贫的根本之策,要因地制宜,把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路。因此,易地扶贫搬迁工程要依据地方安置模式,有针对性地发展相应的产业。以农村安置模式为主的安置区,可以大力发展现代农牧业,以龙头企业带动、政策支撑、项目到户等产业发展扶持政策推进现代农牧业产业化、市场化发展,逐步建设当地农业优势产业,以城镇安置模式的安置区,可以产城融合、以发展的方式,来实现迁移民的顺利转型和可持续发展。

《全国十三五易地扶贫搬迁规划》指出,按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决策部署,把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略,瞄准建档立卡贫困人口,充分尊重群众意愿,坚持易地扶贫搬迁与新型城镇化、农业现代化建设相结合,坚持挪穷窝与换穷业并举,加大投入,创新机制,因地制宜,综合施策,确保实现搬迁一户、脱贫一户,坚决打赢易地扶贫搬迁攻坚战。易地扶贫搬迁是一项比较复杂的系统工程,特别是对于边疆少数民族地区,具有更重要的战略意义。

易地扶贫搬迁要实现可持续发展,需要各级党委部门和广大党员干部以不破楼兰终不还的决心和意志,坚持精准扶贫、精准脱贫,综合施策,打好组合拳,多政策、多途径、多方式综合发力,让贫困群众脱真贫、真脱贫。

(执笔人 史俊宏)



学习论理微信二维码

感受平易近人的理论力量

# 消除科技创新中的“孤岛现象”

◎内蒙古自治区中国特色社会主义理论体系研究中心

创新是引领发展的第一动力。抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来。适应和引领我国经济发展新常态,关键是要依靠科技创新转换发展动力。必须破除体制机制障碍,面向经济社会发展主战场,围绕产业链部署创新链,消除科技创新中的“孤岛现象”,使创新成果更快转化为现实生产力。

——2015年3月5日,习近平总书记在十二届全国人大三次会议上参加上海代表团审议时的讲话

孤岛现象 源自于物理学中的 孤岛效应 指的是在某个区域有电流通路却没有电流通过,引申为大生态系统中的小系统之间没有本应有的能量交换和有机循环,却因各子系统间缺乏联通,导致整体系统效能难以实现的现象。习近平总书记提到的创新中的 孤岛现象,主要指在科技创新体系中,某一环节或要素与整体的科技创新体系发生隔离,导致在科技创新体系中形成 闭路循环,从而阻碍科技创新第一驱动力的实现。

目前在我国,科技创新领域存在多种 孤岛现象,如 管理孤岛 指科技管理机制不畅影响科技资源的供给和创新合力的形成, 资源孤岛 指产学研创新资源的配置效率低下, 信息孤岛 指科技信息资源流通与利用不畅通, 技术孤岛 指在科学技术成果产出丰富的背景下,对实际生产力的转化效率十分低下等。

2014年6月9日,在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上,习近平总书记指出:要着力加强科技创新统筹协调,努力克服各领域、各部门、各方面科技创新活动中存在的分散封闭、交叉重复等碎片化现象,避免创新中的 孤岛现象,加快建立健全各主体、各方面、各环节有机互动、协同高效的创新体系。

习近平总书记将 孤岛现象 用在创新领域,指出目前在我国科技创新体系中,科技发展与经济产出之间存在 隔离,科技体系中科技供给与科技需求各自形成 闭路循环,导致在科技创新的各个环节中,每一环节较少或很少与其他环节进行资源、信息、人员等交流,并由此导致科技创新对经济增长的贡献率较低,科技对经济社会发展的支撑能力不足等现象。总书记多次提及科技创新中的 孤岛现象,意在说明 孤岛现象所带来的技术转移和科技创新效率低下是影响创新引领经济发展的重要障碍。

**孤岛现象 是创新驱动战略的拦路虎**

习近平总书记指出:科学技术必须同社会发展相结合,学得再多,束之高阁,只是一种猎奇,只是一种雅兴,甚至当作奇技淫巧,那就不可能对现实社会产生作用。

根据OECD(2014)数据,中国专利申请量在2011年已经超过美国,但专利申请量的增加并没有促进中国成为技术大国,相反,中国的技术能力与领先国(美国)的差距在扩大。中国自主品牌高技术产品出口不足10%,以至于长期被锁定在全球产业链低端、国家创新竞争力不高的状态,在G20国家中仅位列第九。之所以出现这种创新成果数量多而创新能力不强、经济产出低的现象,根本原因就在于科技创新中存在 孤岛现象。由于创新系统中某些要素、环节与外界脱离联系,形成创新体系的闭路循环,科技技术难以实现对生产力的拉动作用。

创新对经济增长的驱动作用表现为一条由 科学基础—技术开发—科技成果的转化—经济产出 所构成的链条。发明、专利及论文等科技成果不能和创新画等号,只有将创新成果推向市场,才能实现科技创新与经济的结合,创新驱动力量才能真正得以实现。孤岛现象的存在,导致创新要素流动不畅,不利于科技成果向经济产出的转化,是实现创新驱动发展的 拦路虎。

**孤岛现象 的产生原因**

多年来,我国一直存在着科技成果转化向现实生产力转化不力、不顺、不畅的痼疾,其中一个重要症结就在于科技创新链条上存在着诸多体制机制关卡,创新和转化各个环节衔接不够紧密。这些体制机制的关卡表现为 企业创新主体地位不突出,科技立项以及国家创新资源的分配未体现出向创新主体倾斜的特



征,不同创新主体缺乏合作机制和合作平台,以至于各自形成创新的 闭路循环;科技立项和科技评价体系以科技经费投入、专利数量等量化指标作为衡量标准,使得创新链条难以到达经济产出这个最终点,有市场前景的创新项目不能得到有效政策资助,知识产权保护、收益分配等机制不健全导致创新经济收益不确定,缺乏以需求为导向的创新政策体系,导致创新政策支持的经济效果不明显,创新驱动作用难以实现。

制度体制的障碍造成技术开发活动常常由于不符合市场需求预期,因而难以产生具有市场价值的技术成果,由此导致创新驱动链条的中断,创新成果难以转化为现实生产力。

**消除 孤岛现象 现象 发挥创新第一驱动力**

为将科技创新成果转化为推动经济社会发展的现实动力,在真正意义上实现创新驱动,习近平总书记指出:

必须深化科技体制改革,破除一切制约科技创新的思想障碍和制度藩篱,处理好政府和市场的关系,推动科技和经济社会发展深度融合,打通从科技强到产业强、经济强、国家强的通道,以改革释放创新活力,加快建立健全国家创新体系,让一切创新源泉充分涌流。

首先,发挥市场在创新资源配置中的决定性作用,让企业真正成为技术创新主体。应该让企业成为经费及人员投入与使用的主体,调动企业创新的积极性,通过市场这只看不见的手指引更多的项目及资源投入到企业创新中去,应该充分发挥市场对科技成果的评价和筛选作用,使企业成为科技成果转化出的主体,因为企业作为重要的市场主体,对于市场需求的捕捉更为精确,其科技成果更易于市场化,应该发挥市场手段实现创新产品和服务的经济价值,让企业成为创新收益的真正主体。这可以率先实现微

观层面的创新驱动发展,进一步通过产业发展带动经济发展。

其次,更好地发挥政府作用。由于科技成果的价值转化具有风险较大、效率不高、市场需求不确定、长周期性、中介服务机构衔接不畅、专业人才与资金的缺乏等特性,难以仅靠市场推进来促进创新价值的完全实现,所以政府必须通过强化创新支持体系来推动市场创新以及科技成果的价值转化。通过有针对性地实施 质量考核 与 经济指标 考核措施,将研发投入、研发活动税收减免、政府科技投入等支持政策更多地投放到具有应用价值和市场前景的技术成果上,通过创新产品的政府采购、供应链政策、制定规则和标准等手段促进创新产品的市场吸收;通过健全知识产权保护体系,细化对创新成果转化和保护的政策法规,加大知识产权执法力度,加强各知识产权执法部门的协调,通过明确政府资助的科研项目所形成的知识产权归属问题,鼓励先进技术向国外申请知识产权保护等手段加强知识产权保护,促进科技成果的价值转化。

再次,强化产学研合作机制。孤岛现象 说明以高校和科研单位为主的科技成果无法与国家需要、人民要求、市场需求相匹配,以至于科技创新难以实现经济价值。产学研的结合可以把大学及研究机构的基础研究与对创新技术的商业前景判断结合起来,实现创新的经济价值。采取以市场为纽带联结的产学研一体化组织形式,通过市场这只看不见的手推动企业、高校和科研院所的相互协调配合,形成有利于科技创新成果转化的利益共同体。同时通过政府这只看得见的手,营造政策环境对产学研合作的引导、催化作用,突出企业在产学研合作中的主体地位,加快建立企业主导产业技术创新的体制。

(执笔人 崔静静)