

广东省人与自然和谐发展研究基地

调研报告选辑 (2022)

曾宇辉 许家军 主编

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

前 言 || PREFACE

广东省“人与自然和谐发展研究基地”是由韶关市社科联和韶关学院联合申报，根据2012年11月27日中共广东省委宣传部、广东省社会科学院颁发的《关于广东实践科学发展观研究基地评选结果的通知》（粤社科〔2012〕53号）成立的首批8个“广东省实践科学发展观研究基地”之一。

新时代新征程，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，广东不断开创改革发展新局面。近年来，基地研究人员以“人与自然和谐发展”为目标，以加快发展和生态建设为主线，从“区域经济与生态发展”“地方治理与生态建设”“生态文化与地方思想文化建设”三个领域开展研究。

本书收集调研报告共14篇，主要内容包括：第一，重视生态文明建设，在深入调研“土地确权与流转”“生态搬迁与补偿”“生态产业发展”的基础上，聚焦“三农”问题，重点围绕“优势产业开发”“生态旅游发展”“多元生态补偿”“特色志愿服务”等多个维度，探索国家公园建设与乡村振兴的结合点、切入点和实现“绿水青山就是金山银山”的新路径、新方案。第二，针对韶关如何融入粤港澳大湾区实现制造业高质量发展，结合

第四次全国经济普查等相关数据资料，分别从提升韶关工业企业 R&D 绩效、推进韶关产业结构高级化与创新升级、创新韶关制造业融入粤港澳大湾区的路径等方面进行研究，并提出了相应的对策建议。

本书得到了韶关市委宣传部、韶关市社科联、韶关学院等部门和单位的支持。在出版过程中，韶关市统计局也提供了帮助，在此表示感谢！与此同时，对西南交通大学出版社工作人员的辛勤付出表示感谢！当然，由于时间仓促，书中疏漏与不足在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

2022 年 7 月

目 录||CONTENTS

粤北生态特别保护区集体林地确权与流转刍议	陈 悦 1
生态搬迁及其治理对策	
——以粤北生态特别保护区为例	曾宇辉 8
特别保护区生态补偿问题与对策研究	周新成 17
粤北生态特别保护区生态产业发展研究	许家军 22
国家公园建设区以绿色产业转型促进生态保护与村民增收共赢	
——以乳源瑶族自治县洛阳、东坪镇为例	许家军 29
发展生态旅游 拓展乡村产业新路	
——以乳源瑶族自治县洛阳、东坪镇为例	陈 悦 41
创新多元补偿机制 破解保护与发展困境	
——以乳源瑶族自治县洛阳、东坪镇为例	周新成 58
设置“南岭驿站” 提供志愿服务	
——以乳源瑶族自治县洛阳、东坪镇为例	曾关秀 69
“林业碳汇”助力“乡村振兴”的调查	
——以国家重点生态功能区 S 县为例	
.....	谢晓彤 许灿荣 郑倩莹 梁晓怡 85
地方政府空气信息公开存在的问题及解决对策	
——以 A 市环保公众网为例	张宵钰 曾宇辉 92

生态合作治理的探讨

——以 K 市为例曾关秀 陈银豪 101

韶关制造业融入粤港澳大湾区发展研究

——基于广佛莞深主导产业的影响分析付 永 109

韶关市产业结构调整优化与转型升级研究

——基于第四次经济普查数据分析许树辉 128

韶关市工业企业 R&D 投入现状及产出绩效

研究许家军 164

粤北生态特别保护区集体林地确权与 流转刍议^①

陈悦

【摘要】2019年广东省发改委公布了《粤北生态特别保护区范围划定及建设实施方案》，确定了粤北生态保护区的范围，但在保护区划建之初，在土地确权和流转方面仍然存在若干问题，如确权林地纠纷多、保护区范围和权属有争议、征地推进难度大。对此，应该科学调整保护区范围，制定更为贴合实际的征地补偿标准，健全相关土地产权流转机制，完善纠纷解决机制和跨部门协调机制，建立合理的补偿经费分配机制等，以便更好地保护农户的合法利益，同时也降低相关部门征地的难度。

【关键词】粤北生态保护区；土地确权；土地流转

根据2019年1月印发的《粤北生态特别保护区范围划定及建设实施方案》(以下简称“《方案》”),粤北生态特别保护区范围由南岭—南水片、石门台—罗坑片以及联结两片的乳源大潭河生态廊道(生态保护带)组成。从韶关市林业局委托第三方单位的调查数据(统计精确到行政村)可知,特别保护区中的韶关片区拥有4个县(市、区)共13个镇53个行政村、1个林业局、2个林场。其中核心保护区340.88平方公里,生态修复区111.81平方公里,生态利用区561.51平方公里。林地面积942.50公顷,国有林地343.86平方公里,集体林地598.64平方公里。^[1](说明:

^① 基金项目:广东省普通高校人文社科研究重点项目“加快粤北生态特别保护区建设面临的重要民生问题及应对策略研究”(编号2018WZDXM018)。

丹霞山片区因故另行统计)

一、特别保护区土地流转存在的主要问题

据调查,目前韶关市相关部门对保护区的一级分区面积、国家级生态公益林面积、林地权属的情况做了精确到行政村的统计,同时对土地流转存在的问题做了厘清工作。但从实际情况来看,由于保护区内集体林地占比较大,其中各方利益纠缠,这给厘清土地权属工作带来不少难度,具体表现在以下几方面。

(一) 确权林地纠纷多

中华人民共和国成立以来,我国土地相关法律制度曾几经修订,加上缺乏自然保护地的单行法律,我国自然保护区的土地确权从法律上到实际操作上,都存在着亟须探索的问题。

《方案》指出,准备通过征收获得集体土地的所有权,通过租赁获得集体土地的经营权,与集体土地的所有者、承包者或经营者签订地役权合同。但征收工作顺利进行的前提是土地权属清晰。如果林地权属不清,则土地流转工作难以进行。

从目前来看,在保护区规范范围内,部分农户之间的产权不明晰,所承包的山林面积有一定误差,导致纠纷出现。出现的林地纠纷可分为以下三种情况。

第一,部分承包到户的山林面积界限不清,产权不明晰。造成这种情况的原因较为复杂,既有历史遗留问题,也有林权管理工作方面的不足,如在土地登记中操作不规范,导致确权合法性有争议。

第二,部分林地租赁未到期,不宜强行流转。在保护区管辖范围内,部分农户将分到户的集体林地以租赁或承包的方式流转给规模经营的林业大户或地方林业经济合作组织,通过签订流转合同的方式取得一定的土地租金或入股收益,进行集约化、规模化经营。对于此类林地,在租赁合同到期之前,不宜强行流转。

第三,部分林地使用权存在纠纷。在保护区成立之前,部分农户通过承包林地,对森林内的土地进行经营并获得收益。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第八条规定,承包方的土地承包经营权,任何组

织和个人不得侵犯。但建立特别保护区后，保护区内禁止采伐，但又没有采取到位的补偿政策，承包户的利益受到损害，和保护区管理者产生一系列纠纷和冲突，进而提高了行政成本。

（二）保护区权属有争议

所谓“权属”不清，即自然保护区边界非常清晰，存在特定的界限，但与周围小区有土地冲突。然而，自然保护区是以特定或部分社区为基础的。例如，1984年4月29日，广东省人民政府办公室批准建立乳阳八宝山自然保护区，范围包括八宝山乐昌片，但该片区至今还未确定归属。

（三）保护区范围有争议

目前，广东省出台的《方案》在保护区规划范围有两处存在争议：一是未将南岭—南水片所涉各类保护地整体划入特别保护区范围（如清溪洞村）。但从当地政府和村民反映的情况来看，将清溪洞村划入有利于该区域的生态修复。二是将武江区江湾镇、龙归镇，曲江区樟市镇、白土镇部分区域纳入特别保护区范围。江湾镇、龙归镇、樟市镇、白土镇是重点发展区，而且人口多，商品林多，搬迁成本大。^[2]

（四）征地推进难度大

目前我国自然保护区在征用集体土地以及划拨国有土地方面的工作，将按照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定执行。《中华人民共和国土地管理法》确定的征地补偿原则为“按被征地者原用途补偿”，以土地“被征地者前三年平均年产值的六至十倍”计算补偿费用。

划建自然保护区所征用的土地绝大多数为当地农民赖以生存的经济林。不少中老年农民主要依靠采集经济林作物为生。征收林地，迁出保护区，对于他们而言意味着生活方式和经营方式的改变。如果仅仅按照前述征地补偿原则进行补偿，农民认为他们的经济利益和生活来源难以得到持续的保障，部分农民也存在对祖传土地的眷恋而不愿接受迁出安置。目前韶关市有7个县（市）全部纳入国家重点生态功能区，占全省21个国家重点生态功能区县（市）的1/3。根据《粤北生态区保护总体

规划》，目前在保护区范围内，土地资源权属为国家所有的占比为 36.48%，比例偏低。大量采取征收方式，使集体林地转为国有林地，也会给地方政府带来巨大的财政压力。而且，在征收过程中也极易产生林权纠纷，不利于特别保护区及周边社区的安定。

二、解决特别保护区土地权属问题的对策与建议

（一）科学调整保护区范围

在划定特别保护区范围方面，省划范围未将南岭—南水片所涉各类保护地整体划入特别保护区范围（如清溪洞村）。但从课题组收集到的信息来看，将清溪洞村划入有利于该区域的生态修复，建议将该片划入保护区范围。其次，省划范围将本市武江区江湾镇、龙归镇，曲江区樟市镇、白土镇部分区域纳入特别保护区范围。而江湾镇、龙归镇、樟市镇、白土镇是重点发展区，而且人口多，商品林多，搬迁成本大，因此建议不将武江区江湾镇、龙归镇，曲江区樟市镇、白土镇部分区域列入特别保护区范围。

（二）制定更为贴合实际的征地补偿标准

一是综合多重因素确定征地补偿标准。2019年新修订的《中华人民共和国土地管理法》第四十八条中规定：“制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。”因此，过去仅仅将土地平均年产值作为补偿考虑的做法应该予以调整。既要考虑林地的生态价值以及环境效益，也要考虑货币通胀和居民消费价格上涨的因素，考虑因保护区限制而丧失的相关机会成本，及时调整林地征收的补偿标准，以满足林地生态环境恢复和保护的现实需求。

二是探索多样的补偿来源。经济林可以通过分配经营收益来向农户提供一定额度的补偿。但是公益林对农户的补偿主要是通过国家财政来提供。在一般情况下，这种补偿的标准非常低，会挫伤农户的意愿。如果由地方财政予以补偿，又会加重地方政府的负担。地方政府可以尝试推行碳汇交易，将生态林推向市场，通过财政补贴以外的方式，增加对

农户的经济补偿，这在一定程度上能够保护农户的经济利益，降低征地的难度。

（三）健全保护区土地产权流转机制

2017年10月，广东省政府就林地林木流转出台了相关办法。^[4]目前该办法主要是针对“经营集体林地的权利人将其拥有的集体林地经营权和林木所有权、林木使用权，依法全部或者部分有偿转移给他人的行为”。而对于征用集体林地，以及国有林地林木流转的行为则并未做出规定。当前，制定健全的保护区土地产权流转机制，实属必要。

对于自然保护区集体林地流转，仅有概括性和原则性立法，操作性较弱，尤其是在保障集体土地权益方面，其针对性较差。^[5]因此，建立健全保护区土地产权流转机制，首先应该完善相应的法律法规，要让自然保护区的土地流转有法可依。

其次，相关法律法规的出台，还应该对农村集体土地征收补偿标准的制定、执行流程的方式予以详细制定；对土地流转的参与和监督程序予以规定，完善信息公开制度，切实保障被征地农民的合法权益；对征地安置和补偿方案的听证方面予以规范，通过听证会代表的选举，保护好农户的合法利益，倾听好相关专家的意见。同时，政府机关对是否采纳农民或专家的意见给出公示的理由和结果，实现对土地流转多方利益的尊重和保护，严格按相关流程执行。

（四）完善补偿纠纷解决机制

在林地流转中，往往不可避免地会发生争议。保护区的建立，也不可避免地会发生大量林地流转现象。如果和农户存在争议而又不能很好地进行调解，则对地方社会的稳定会造成潜在的危险。

目前林权补偿纠纷解决机制主要有三种模式：协商解决、行政调处、民事诉讼。但这三种模式都主要是存在争议双方当事人向地方人民政府或法院申请裁决，而目前保护区中的林地流转，主要是政府向农户进行土地征收。因此在这种模式中，行政机关既是土地征收的当事方，也是征收补偿纠纷的裁判员。这种双重属性，使得行政机关难以以中立和客观的态度来对纠纷进行调解。因此，可以通过完善行政复议制度，即申请征地机关的上级机关对相关征地行为的合法性和恰当性进行审查，在

一定程度上纠正征地主体的不恰当行政行为，维护农户的合法利益。

除此以外，完善土地征收纠纷的司法救济，也是一个重要的措施。目前除了《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》等专门的法律，2021年施行的《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》也规定人民法院要依法受理涉及农村土地承包民事纠纷的案件。但是，过高的诉讼费用和过长的诉讼周期，会给一般农户带来过高的救济成本，使司法救济难以有效施行。因此，可以考虑适当简化此类纠纷的审理程序和诉讼周期，让农户更好地利用司法救济维护合法权益。

（五）设立跨部门协调管理机构

对于保护区内因自然条件复杂而造成不同部门之间管理重叠和职能交叉、权限不清的问题，建议通过建立相应的跨部门协调机构进行解决。

首先是由于保护区在空间上跨区跨市，建议由省里主持设立相应的独立协调机构，直接领导保护区各部门开展工作。对环境规划、重大问题、各部门权限和利益关系进行协调，对各项专题环保执法行动展开统一部署。

其次，要建立部门间的协调制度。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，服从“五位一体”总体布局。将生态文明建设和可持续发展纳入各部门考核目标之中，并且加强各区各部门之间的交流与合作，明确各部门之间的权力横向配置关系，制定相关的协助实施办法和程序。定期开展部门例会或者座谈会，加强各部门之间的沟通，消除行政执法过程中引起的纠纷和误解。

（六）建立合理的补偿经费分配机制

按照2019年新修订的《中华人民共和国土地管理法》及其相关条例规定，征地补偿款主要包括土地补偿费、附着物及青苗补偿费和安置补助费三项。其中土地补偿费归村集体所有，附着物及青苗补偿费归失地农户所有，安置补助费则视安置情况而定。国家征收集体林地，实际上是林地所有权由农村集体转为国家所有。因此，征地补偿的直接对象应该是农村集体而不是林地承包户。但是，有学者指出，征地补偿费如果仅仅分配给农村集体而不是林地承包户，会对失地农户的安置工作造成

巨大的不稳定性。因此，土地补偿费完全归属集体是不现实的。^[6]因此，如何合理分配土地补偿费，是安置征地农户工作中的重要一环。

目前，补偿经费的分配方案由各地方政府制订。广东省 2001 年修订了《广东省征用农民集体所有土地各项补偿费管理办法》，其中第六条第二款规定：“集体所有的土地征地各项补偿费的使用和收益分配办法，必须经村民会议或者村民代表会议过半数通过，报乡级人民政府备案。”该规定把收益分配的权力下放给村民会议，而未提供其他标准。在这种情况下，如何实现妥善的土地补偿费分配，属于村民自治范围内的问题。但是，考虑到村集体自治水平的差异，以及当中可能会出现“投票悖论”，部分省政府也出台了相关规定，大致规定了经费分配的标准。例如，湖南省规定了分配给被征地农户的土地补偿费不少于 75%，而海南则将该比例规定为 70%。广东省也可以出台相关意见，在一定程度上为征地补偿经费的分配提供参考标准。同时，也可以现行支付相应比例土地补偿经费给被征地农民，以保障该部分农民的利益，避免土地补偿经费被长期搁置、挪用，为征地安置工作的后续稳定推进提供保障。

注 释

- [1] 韶关市林业局. 韶关市林业局关于提供北部生态发展区建设工作情况的复函[Z]. 2019.
- [2] 韶关市人民政府. 在省人大调研组开展粤北生态特别保护区规划调研上的发言[Z]. 2018.
- [3] 韶关市林业局. 市林业局关于筑牢粤北生态屏障打造绿色发展韶关样板面临的工作难点及突破方法[Z]. 2019.
- [4] 广东省政府. 广东省林地林木流转办法[Z]. 2017-10-27.
- [5] 李朝阳. 我国自然保护地范围内集体土地权益保障研究[D]. 长沙: 中南林业科技大学, 2021: 11.
- [6] 姚好婷, 汪晖. 土地调整对村集体征地补偿分配的影响——基于土地产权关系视角[J]. 土地经济研究, 2021(1): 105-122.

生态搬迁及其治理对策

——以粤北生态特别保护区为例^①

曾宇辉

【摘要】生态搬迁是生态保护区建设的重要组成部分。然而，生态搬迁不同于扶贫搬迁，为此，本文以粤北生态特别保护区为考察对象，分析生态搬迁及其后续建设中存在的困难和问题。提出如下建议：构建“三位一体”新平台，强化生态理念；结合“两工程”，实现“两区”和谐发展；区分不同需求，设计“自选式”扶持方案；分类指导，提供个性化就业创业服务；增强彼此沟通，促进融合发展；设“生态驿站”，开展志愿者服务。

【关键词】生态保护区；生态搬迁；治理对策

粤北地处南岭山地森林及生物多样性国家重点生态功能区，是我国14个具有世界意义的陆地生物多样性关键地区，是《中国生物多样性保护行动计划》16个热点地区之一，也是广东原始森林保存面积最大、生物多样性最为丰富的区域。^[1]按照广东省构建“一核一带一区”发展新部署，要在粤北地区建立生态特别保护区（或国家公园），并先后颁布了《粤北生态特别保护区范围划定及建设实施方案》（以下简称“《实施方案》”）等文件。

2017年以来，根据广东省委、省政府的要求，省发改委、省住建厅与韶关市、清远市密切合作，组织开展可行性评估并制订了《实施方

^① 基金项目：2019年度韶关学院校级科研重点项目“乡村振兴战略下韶关市城乡融合发展机制研究”（编号SZ2019SK04）。

案》。具体来说，一是确定了搬迁区域和搬迁对象，包括韶关市曲江区、武江区、乳源瑶族自治县、乐昌市等县（市、区）10多个镇，清远市阳山县、英德市、连州市等县（市）4个镇。与此同时，引导和鼓励生态修复区人口搬迁到适宜生产生活的地区。二是拟定了搬迁安置方式，如政府统建安置区、政府回购安置房、敬老院模式、自行安置四种，且有安置房和公共服务建设标准。三是出台了核心保育区安置方案，同时对搬迁区的资金需求进行了测算。四是提出了工作保障措施。然而，从目前调研的情况看，还有不少问题需要我们思考和解决。第一，随着各种因素的不断变化，原有的思路和相关政策需要做出相应调整。第二，如何进行搬迁后的建设尚需具体设计和规划，尤其是“软件”方面急需“硬措施”。第三，对搬迁和建设过程中可能引发的问题和不确定因素需要预测和研究。

一、生态搬迁和扶贫搬迁的联系与区别

通过多地调研发现，贫困地区与生态脆弱地区往往高度重合^[2]，生态搬迁与经济贫困存在明显的耦合关系。^[3]环境恶劣阻碍生存和限制发展都可能是导致贫困的重要原因，而贫困又可能会导致环境更加恶化。这种联系导致生态搬迁和扶贫搬迁经常同时发生，且两者都需解决移民的安置和后续发展问题，因此在工作方法上有许多互通之处，可以相互借鉴。仔细考察，扶贫搬迁和生态搬迁这两种迁移行为存在许多差异。

第一，动因和背景不同。俗话说“一方水土养一方人”，但也会“一方水土养不起一方人”。这些地方一般具有如下特征：一是生存环境差，人地矛盾突出，不具备基本生产生活条件；二是生态环境脆弱，开发受限或不宜开发；三是距城镇和交通干道较远，基础设施和公共服务难以延伸；四是扶贫成本和贫困发生率较高；五是安全隐患多或地质灾害多。从根本上改善贫困户的生产生活条件，最有效的方法就是搬迁出这养不起一方人的水土。如果说扶贫搬迁是通过迁移来谋求发展的话，那么，生态搬迁是为了保护或修复某个地区的生态环境而整体迁出。例如，随着人类活动的加剧，三江源地区（长江、黄河、澜沧

江)水土资源不断流失而呈现“石漠化”现象。为了保护三江源水土,居民整体迁出。

第二,管理机构和经费来源不同。从目前情况看,国内扶贫搬迁的负责单位是扶贫办,而生态搬迁目前还没有明确的专门机构,大多数地区的生态搬迁由政府相关部门负责。国家发改委在2018年3月发布的《中国的易地扶贫搬迁政策》中指出,国家发改委设立了中央预算内投资专项支持易地扶贫搬迁,形成了稳定的投入渠道。另外,还创新了资金筹措方式,大幅增加中央预算内投资,引入了开发性、政策性金融资金。易地扶贫搬迁资金包括中央预算内投资、地方政府债务资金、专项建设基金、低成本长期贷款、农户自筹资金等几种来源。^[4]而生态搬迁资金来源则不同,除了国家补助、地方配套、群众自筹以外,还包括生态受益者、破坏者补偿给生态保护者、受损者的生态补偿款等。

第三,实施目标不同。扶贫搬迁是要搬迁到生产生活条件较好的地方,扶持贫困人群脱贫的“志气”,让贫困户摒弃“等、靠、要”的思想,同时提升移民脱贫的能力,即创造财富的本领,给移民输入新理念、新技能,让移民通过自己的技能和努力摆脱贫困、走向富裕。而生态搬迁是要解决迁出地的生态修复和保护问题,不能迁出之后就对迁出地不闻不问。生态搬迁一般都会结合退耕还林、还草等进行有计划的生态修复工程,使原有土地得到优化利用,防止生态进一步恶化,逐年恢复土地原真性,形成生态系统的良性循环,实现预定的生态效益。对于迁入地,如果只注重开发而轻视治理,也会带来新的生态环境问题。因此,在移民开发过程中,必须树立人与自然和谐发展的理念,实现在开发中保护、在保护中开发,将生态意识融入每个移民的血液。

分析二者的差异,是为了从共性中找到个性,明确关键因素之所在,如责任单位和责任人是谁、需要解决的问题是什么、运营经费从哪里来、实施成效在哪里等,并不因其高度耦合而把这两者混淆一谈,要尽可能减少或者避免发生责任不明、经费不足、效果不佳等问题。

二、特别保护区生态搬迁面临的问题与困境

毫无疑问，目前相关部门为生态搬迁所做的前期准备是全面而充分的。然而，从我们调研收集到的信息看，以下问题不得不引起重视和关注。

（一）搬迁村民心态各异

我们在调研中了解到，尽管各地村民支持省委、省政府建立特别保护区的决策，但现实中还存在如下几种心态。一是迷茫心理。有村民提出，粤北是省内欠发达地区，粤北山村又是欠发达地区的典型代表，而特别保护区内很多地方不能开发和利用，因而对未来表示忧虑。二是忐忑心理。故土是祖祖辈辈生存之地，现在要去一个陌生的地方生活，心里总是不踏实：我们有足够的 ability 养家糊口吗？孩子可以与城镇孩子享有同等的待遇和机会吗？三是侥幸心理。搬迁户会有相应的经济补偿，少数村民想从中拿到一笔可观的补贴，他们有的临时决定新建一栋房子，有的垦地种植庄稼和蔬菜，甚至还有外地务工的村民赶回家里，设法争取可能得到的各种补贴。

（二）补助金发放不合理

在国家级自然保护区内，政府早年给予农户粮食补贴每人 40 元。但随着时间的推移，补贴总额不涨反减。在调查中，村委会负责人表示，对于粮食补贴的削减，上级政府也没有说明具体原因，他们对此表示不理解。据了解，生态公益林的补偿为每亩 31 元，保护区内外的补助都是这个标准。村民们认为，特别保护区对他们的生产生活没有积极作用。此外，补助对象划分不明确，根据 1982 年 1 月红山大队（瑶族村当时的名称）与其他生产大队所签署的协议书，明确规定了瑶族的山林权属。目前，政府按区划给予村民生态补助金，但其他民族村民认为自己也拥有山林权属，理应获得一部分生态补助金。

（三）农户无力支付房款

据了解，自 2011 年扶贫搬迁以来，在落实国家财政补贴每户 3 万元的标准后，村民仍需承担一笔不小的房款，正常的生产生活受到影响。在实地探访了自然保护区部分村落后发现，现在仍有部分村民尚未进行搬迁。究其原因，主要是搬迁者大多为老弱病残者，他们收入微薄，而移民搬迁需要村民自筹部分的额度过高，这部分群体拿不出足够的房款，

经济压力较大。若强制要求搬迁到镇街区，将会加剧这一窘境。因为他们既无合适的耕地，也无特殊劳动能力。相反，各项生活支出增多增大，无法赶上镇上其他村民的生活水平。

（四）因耕地不足导致村民生活困难

搬迁后必然面临生存与发展问题。在搬迁之前，村民长期“靠山吃山，看天吃饭”，以狩猎、采摘等作为传统生产方式。调查发现，已经完成扶贫搬迁的部分村民，在镇街区并未分配到足够的农田。现在仍有部分村民在迁出地和迁入地之间活动，白天在迁出地耕种，晚上回到迁入地居住。当然，外出务工也可成为一些家庭的经济来源，但也会受到各种因素制约。一方面，企业希望物色“高素质、高技能”人才，而村民长期生活在山林中，对于现代生产经营缺乏必要的经验和训练。另一方面，村民存在“得过且过、靠天吃饭”的思想，承担风险和自我发展的能力脆弱。

（五）产业政策导向性不强

村民能否真正稳定安居，关键在于后续产业发展。虽然近年来各级政府大力倡导绿色发展，但对村民后续产业发展缺乏有针对性的扶持政策，在资金、技术、市场开发等方面的投入仍然不足。目前，政府设置了特别保护区内生产发展的清单和生态保护红线，这在一定程度上限制了村民的经济发展。另外，在访谈中了解到，由于卫生条件难保证，有关部门对村民在原居住地开设的茶叶小作坊进行拆迁，这无疑断了他们的主要经济来源。

（六）搬迁村民缺乏归属感

搬迁不仅使村民的生存住所发生空间上的位移，也会引起村民在传统习俗、生产生活方式、社会结构等方面的嬗变。对于村民而言，他们在原居地已经形成了自己独特的生活习惯、文化心理，而搬迁后会在很多方面感到不适应。据调查，目前已经搬迁的村民在生产生活方面受到了来自迁入地村民的干扰和影响。有村民表示：“虽然搬迁后生活都有了很大的改善，日子越过越好，但是总有寄人篱下的感觉。”这种现状不容小觑。

三、推进特别保护区生态搬迁的对策与建议

生态搬迁及社区建设投入大、耗时长，各部门固然关注成本和效率，但更要坚持“以人民为中心”，切实贯彻中央和省的指示精神。为此，提出如下建议。

（一）构建“三位一体”新平台，强化生态理念

特别保护区建设意义重大，但据我们调查所知，搬迁户对此知之不多或知之不深，生态理念要扎根在民众心中，的确需要有效的平台。一是中小学要把生态理念与实践结合起来。如开展以生态为主题的摄影、写作和视频制作比赛等，或借助节假日如“3·12”植树节、“3·22”世界水日、“4·22”地球日等重要时间节点，开展丰富多彩的生态文明活动。这不仅可以激发学生探索科学的兴趣，而且学生的生态意识和行为会影响他们的父母及其家庭成员。二是开设“粤北生态大讲堂”。大讲堂成员由两部分组成：一部分由本市成员组成，定期在基层宣讲，人口分散的村可采取座谈方式，内容包括党和政府的生态理念、生态政策以及本区域的发展状况等，同时听取各利益群体的意见和建议。另一部分是外地专家学者或实际工作者，开办讲座，以开阔当地人眼界，大家相互借鉴。三是设立“粤北生态博物馆”。由相关部门组织收集动植物资料，将本区域的动植物标本充分展示并免费开放，让参观者在观赏中受熏陶，也吸引外地游客前来。

（二）结合“两工程”，实现“两区”和谐发展

广东省委、省政府在《构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展》（2019）中指出，要“优先提高落后全国平均水平较多的重点项目保障水平，持续投入‘底线民生’项目，稳步推动基本公共服务常住人口全覆盖”。《实施方案》也提出，搬迁应“综合考虑核心区生态发展和人民群众生产生活长远需求”。如前所述，生态搬迁区往往是贫困地区，“扶贫工程”与“搬迁工程”相结合成为必然。所以，我们认为，无论是从扶贫的视角，还是从搬迁的维度，在规格上都要有前瞻性，不能只参照当地标准，要以全省平均水平建设移民新村（由省

级财经兜底解决), 不仅室内结构设计要合理, 公共设施也要达到应有的要求。有条件者, 还要凸显新村社区特色, 如保留瑶族文化元素, 呵护弥足珍贵的“乡愁”。这样, 村民才有获得感、归属感, 往后才能成为生态保护区的可靠保护者, 而不是心怀怨气的潜在破坏者, “两区”(即“社区”和“保护区”)才能相互依存、和谐发展, 北部生态发展区才可能与全省一道迈入全国高质量发展的先进行列。

(三) 区分不同需求, 设计“自选式”扶持方案

在村民搬迁前一定要充分评估搬迁户的家庭情况, 如人口、职业、是否贫困、住房现状等, 在安置时应根据家庭需求供其自由选择。例如, 根据每个家庭的经济条件和人数进行差异化设计, 避免强制性统一。除补偿资金外, 还可以有区分地提供其他补偿和扶持措施, 采用“基本补偿+任一其他扶持方式”的自选套餐模式, 以满足不同个体的不同需求。如果村民长期在城市务工, 可鼓励其举家移居城市, 给予其他扶持, 就不提供迁入区安置房; 有些村民一直从事农作, 可在土地政策上对其有所体现, 减免部分租金或提供产品销路等; 家庭孩子较多的农户, 可在教育方面补助, 减免部分学杂费或资料费, 增加学位; 富余劳动力较多的家庭, 可在就业政策上对其有所倾斜, 给其提供就业机会; 一直从商的村民, 可更多地进行创业扶持, 如创业基金补贴或在贷款利息上有所降低等; 如果农户有意愿从事茶叶产业或旅游业, 可进行相关专业的技能学习和培训等。

(四) 分类指导, 提供个性化就业创业服务

要稳住搬迁村民, 就业是件大事, 政府部门应依照不同标准分层次进行就业指导和服务, 同时与高校合作。例如, 按照年龄和文化程度的标准分层次, 可以给 18~25 岁的高校在校生成和毕业生提供专业实习机会和一定的实习补贴, 既可以让将学生将自己所学的专业知识运用于实践, 又可以为当地留住青年人才; 针对 18~25 岁的非高校学生和 26~50 岁的村民, 可以由政府提供免费就业技能培训, 结合当地产业特色, 邀请专家和技术人员对其进行不同的技能训练; 针对 50~65 岁的有劳动能力的就业困难人员, 可以设置安置点的“公益性岗位”, 由镇(村)以搬迁户的具体情况为依据确定岗位的名额, 包括卫生清扫、绿化养护、公共设施管理、治安巡逻、留守儿童看护等工作。此外, 还可以实行政策优惠扶

持创业，鼓励有意向和条件的搬迁户自己创业，通过设立创业贴息贷款、结对帮扶、组织创业联合体、加强产销衔接、培育和发展经纪人群体等多种有效措施，为村民争取更多优惠政策，并主动加强与有关部门的沟通与协商，将各项移民政策贯彻落实到位。

（五）增强彼此沟通，促进融合发展

搬迁村民和迁入地村民之间的矛盾主要表现在价值观念或经济利益方面，因此，需要消除他们之间的差异与不平等。政府部门首先要充分发挥“粤北生态大讲堂”“生态驿站”等平台的作用，提前与村民进行沟通与交流，深入搬迁村民中了解他们的文化传统、生活特性，掌握他们的心理需求和生活需求，尊重并包容他们，发现问题要及时处理，增进搬迁村民对迁入地的适应性，让其尽快融入新环境和新生活之中。在政策上，要充分保障搬迁村民的权益，对侵害搬迁者利益的经查实要处罚，逐渐消除彼此之间的隔阂。对于为数不多的不在少数民族自治县的少数民族村（镇），省级财经每年要给予一定额度的补贴，帮助其加快发展和可持续发展。此外，要通过电视、网络、座谈会、节日庆典等方式建立各种联系，营造良好的乡风，增进相互之间的了解并友好往来，促进融合发展。

（六）设“生态驿站”，开展志愿者服务

一般来说，在社区建成初期，搬迁村民还不完全具备自我管理的能力，而基层政府的人力、物力往往有限，因此，在社区设立“生态驿站”且提供志愿服务是非常必要的。志愿者是为保护区作贡献的前行者、示范者和引领者，招募志愿者应本着自愿的原则，他们可以是社区居民，也可以是青年学生或者外地游客，但需要定期接受培训。他们的服务范围主要有：第一，主动践行《生态驿站志愿者服务规范》中的服务事项，包括各类咨询，如政策法规、垃圾分类等。第二，引导青少年、游客参观或参与林业工人在保护区进行一系列工作，如育苗、松土、施肥、除虫、防火等，让他们体验生态保护的艰辛过程，同时认识到生态文明建设需要全民参与。第三，志愿者长期在一线，接触的人多、信息多，要把工作中遇到的难点和困惑记录下来并进行梳理，及时联络高校或研究机

构。政府部门应积极支持和资助，协同开展专题研究。这些成果既可以为志愿者释疑解惑，也能为保护区建设建言献策，有利于提升社区治理能力。

参考文献

- [1] 国家林业局调查规划设计院. 推进粤北生态特别保护区建设的调研报告[R]. 2018.
- [2] 王晓毅. 易地扶贫搬迁方式的转变与创新[J]. 改革, 2016(8): 71-73.
- [3] 东梅, 王桂芬. 双重差分法在生态移民收入效应评价中的应用——以宁夏为例[J]. 农业技术经济, 2010(8): 87-93.
- [4] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 中国的易地扶贫搬迁政策[EB/OL].(2018-03-30)[2020-02-11]. <http://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/dqs/sjdt/201803/t20180330-1050716.html>.

