

后脱贫攻坚时代易地扶贫搬迁安置社区发展机制构建研究 ——以贵州地区为例

张伟

(凯里学院 556000)

摘要: 2021年中国脱贫攻坚战成果得到巩固,易地扶贫搬迁是精准扶贫的重要组成部分,也是当前脱贫攻坚任务的重中之重。贵州省是我国首批易地扶贫搬迁的试点省份,自2016年贵州易地扶贫搬迁工作开展以来,取得良好成绩。但易地扶贫搬迁户的后续扶持和可持续发展问题仍有待解决。因此,本文以贵州地区为例,对后脱贫攻坚时代易地扶贫搬迁安置社区发展机制的构建进行研究,分析易地扶贫搬迁工作中安置社区发展存在的困境,提出解决措施,以期对相关易地扶贫搬迁地区提供参考。

关键词: 易地扶贫搬迁;社区发展机制;贵州;脱贫攻坚

引言:

易地扶贫搬迁是指由政府主导的、以群众自愿参与为基础的人口迁移活动。目的是将原本居住在自然条件恶劣地区的农村贫困人口搬迁到适宜生产生活的地方,从根本上改善他们的生产生活条件,解决生计问题,即“换一方水土养一方人^[1]”。易地扶贫搬迁理念自上个世纪九十年代便已初见雏形,发展至今已有近30年。多年的实践表明,通过搬迁和易地发展是实现脱贫最彻底、最有效的途径之一。

贵州是全国易地扶贫搬迁规模最大、任务最重的省份。从2016年到2019年四年间,完成了近200万人的迁移。同时贵州也是全国唯一一个实行全部城镇化集中安置的省份,城镇化安置率达95.2%。但贫困户的“搬出”只是做好了脱贫的“前半篇文章”,贫困户搬迁后如何融入城镇社区、实现可持续生计、防止返贫、提升社区认同感,更是易地扶贫搬迁社区安置“后半篇文章”要给予的答案。

一、易地扶贫搬迁社区安置存在的问题

空间贫困理论认为,搬迁是为了脱离贫困的生存空间,但搬迁不仅是自然空间的转移,还包括社会空间和生计空间的重构,如果重构不成功,问题自然会显现^[2]。易地扶贫搬迁将原本居住在乡村的居民转入城镇社区,使得乡村居民原有的生活生产方式、居住形态、社会关系被打破,对其日常生活习惯和内心造成较大的影响,易引发不适。因此,在易地扶贫搬迁安置社区治理中,需要解决的不仅是易地扶贫搬迁户的生计问题、生活空间问题、社会交往问题,还有易地扶贫搬迁户对于新社区文化的认同感、归属感问题。才能更好推动易地扶贫搬迁户融入新社区、适应新生活。

(一) 生计压力增大

贵州处于我国西南部,地处云贵高原,地势不平,西高东低。属于喀斯特地貌,石漠化现象十分严重,古语言“八山一水一分田,一山有四季十里不同天”。自然地理环境的限制,使得贫困乡民除了以自给自足的农作物种植方式谋生外,更多的人选择外出务工。留下的贫困乡民家中多以自产自足的蔬菜、瓜果种植,畜牧养殖等作为日常的食物供给来源和收入来源。在易地扶贫搬迁后,他们很难再以自产自足的物资满足生活所需。在日常生活消费商品化,物价上涨的情况下,易地扶贫搬迁户的生活成本面临上涨问题。同时,居住在城镇社区中,易地扶贫搬迁户还需要担负物业费、水电费等费用。对于没有稳定收入来源或收入较低的易地扶贫搬迁户来说,生活开销的增大,很大程度影响到生活,也影响其对易地扶贫搬迁政策的态度和评价,社区认同感降低。

贵州易地扶贫搬迁户多来自于贵州较为偏远的地区,受教育程度较低,知识技能储备较少,在就业和职业发展方面竞争力较弱。

易地扶贫搬迁户所居住的原搬迁地相对闭塞,在信息交流接收方面较为迟缓,对于网络信息的收集与使用能力较差。因此造成的就业招聘信息与就业机会错失现象较为严重。另一方面,贵州当地的扶贫产业发展较为缓慢,发展水平较低,规模难以满足易地扶贫搬迁户需要。

近年来,新冠肺炎疫情对我国经济发展和居民就业造成影响,也对贵州易地扶贫搬迁户经济收入造成了影响。由于防疫管控措施的要求,贵州的旅游、进出口贸易、农副产品销售等行业受到波及,从事相关行业的易地扶贫搬迁户很可能需要面对亏损、收入减少、失业、返乡等严峻问题。根据今年5月份贵州省统计局发布的《疫情影响下的贵州旅游业调研报告》显示,今年1-4月,全省注销市场主体10.22万户,其中批发零售业注销4.55万户,住宿餐饮业注销1.89万户,分别占44.5%和18.5%,平均每个县级行政区注销批零住餐市场主体731.8个。生计问题,是易地扶贫搬迁社区安置中要解决的首要问题。

(二) 原有社会关系被改变

社会关系是人们在活动情感支持、获取资源和信息的工具。对于搬迁前的易地扶贫搬迁户,他们的人地关系、人际关系长时间处于稳定状态。乡村生活的日出而起日落而息,相对开阔的居住环境,乡里乡亲的质朴与热情,土地和人的紧密联系是他们生活中不可或缺的东西。在乡村相对较稳定的社交环境和以血缘等亲近关系为依托的相对固定的人际交往范围里,容易形成团体共识和凝聚力。但在易地扶贫搬迁后,社区的封闭式单元楼且未按原居住片区安置的住房安排使得易地扶贫搬迁户原有的居住环境和人际交往圈被打破,出现较强烈的陌生感,导致社区氛围较为冷淡,社区内易地扶贫搬迁户合作性差,社区难以给易地扶贫搬迁户带来归属感。对于老年群体或行动不便的易地扶贫搬迁人员,社交能力相对较弱的他们难以快速建立在新社区环境下的社交关系,社会交往的主动性和积极性较低。

(三) 社区治理体系不完善

在贵州易地扶贫搬迁安置工作实行期间,也出现了黔西南州新市民计划、六盘水市“两个社区”、毕节市“党建+积分”等优秀示范性社区管理案例。建立了以“社区、网格、楼栋”为一体的社区治理方式,将社区中的住户进行细分与管理划分,安排社区人员进行点对管理帮扶。

但是由于社区发展速度与社区中人口规模存在一定差距,许多社区中的网格员数量难以满足社区内易地扶贫搬迁户的需求。网格员一般由社区干部、党员、社区管理人员担任,他们在原有的工作任务基础上还需负责社区内的管理、居民的帮扶,工作强度相对较大。另一方面,社区网格员的工资及补贴偏低,不利于提高他们的

工作积极性。在社区治理机构设置方面,存在着不合理现象,也缺乏专业社会工作者参与社区的管理。

易地扶贫搬迁社区管理还面临着归口管理与属地管理冲突问题。因易地扶贫搬迁贫困户来自不同的地区,在他们的户口管理与区域划分问题上存在模糊地带。“户口归谁管”的问题这不仅影响需要办理相关户籍事项的居民,也是对社区管理工作提出的挑战。

(四) 城乡文化的冲突

长期生活在乡村的易地扶贫搬迁户具有浓厚的乡土情感和相对自由的日常行为习惯。但搬迁后,许多原有的体现着乡村文化内涵的活动被社区的规划管理所限制。例如贵州当地的婚嫁娶的仪式、逢年过节舞龙舞狮的节日风俗,办酒会欢聚等活动。相对被限制甚至禁止的节日仪式和平淡的节日氛围容易使乡土情谊深厚的易地扶贫搬迁户产生失落的情绪,不利于社区归属感的建立。

另一方面,部分长期生活在乡村的易地扶贫搬迁户因受教育程度不高,个人素质较差,存在着随地大小便、吐痰、不遵守社区规则等不良行为。这些不良行为既破坏社区内良好的环境和秩序,也容易成为社区矛盾的激发点。在社区管理中,应当妥善处理。

二、解决措施

(一) 立足本土,促进充分就业

社区的发展需要人的带动,易地扶贫搬迁户能够“稳得住、能就业、逐步能致富”,解决生计问题,才更能够对所在的新环境产生满足感和依赖感。在脱贫攻坚战中,易地扶贫搬迁与乡村振兴的结合可为易地扶贫搬迁户提供就业思路。

立足于本土的乡村振兴政策,以特色工业、围绕社区的特色产业园区为发展目标,依托中小企业为载体,通过全面配套产业链,因地制宜调整产业结构,打造适合当地社区的产业集群。通过招聘会、招聘广告等方式,吸引易地扶贫搬迁户就业。对愿意接纳易地扶贫搬迁户的企业给予税收政策优惠,鼓励企业吸收易地扶贫搬迁人员。

重视惠农利农措施,通过由政府及相关科研团队带领的原搬迁地土地复垦、生态修复等工作恢复当地自然生态环境,以满足农业生产所需条件。通过迁出地承包地、山林地、宅基地“三块地”改革,盘活农村资源存量,吸引资本下乡发展特色农业,建成“1+1+N”运营模式。鼓励多主体共同参与,发挥农民专业合作社、龙头企业等新型经营主体的带头作用,让迁出地的农业发展收益惠及易地搬迁人口^[1]。

加强易地扶贫搬迁户职业技能培训和个人素养提高。通过社区与相关培训部门合作,以社区为主要教学地点,动员和号召易地扶贫搬迁户参加培训。保证每户至少1人以上熟练掌握1门实用技能。

鼓励易地扶贫搬迁户自主创业,政府财政部门给予创业的易地扶贫搬迁户以经济补贴、租借场所补贴等。通过创业帮扶指导为有创业意愿的易地扶贫搬迁人员提供创业可行性分析和评估,给予培训和指导,使其创业方向更具科学性。

(二) 完善社区治理体系

易地扶贫搬迁安置社区发展应当朝着粗放型向精细化管理转变。社区治理成效是易地扶贫搬迁户对于社区满意度的评价标准之一。拥有良好社区治理成效的前提是建立一支强有力的社区治理队伍。根据管理服务便捷性原则和居民自治原则,可以根据当地实际情况,结合社区的人口规模,合理设置管理机构数量。同时设立社区居委会、居民小组、楼栋长,楼单员长以强化组织管理和提升公共服务质量。招募符合条件的社会工作组织,形成“督导—项目主管—项目专员—一线社工—志愿者”人才体系。构建政府、社区、社工联动协同机制,形成共建、共治、共享的社区治理格局,实现自治、法治和德治相结合的治理新体系。

坚持发挥基层党组织的政治引领作用,发挥党员先锋模范作用,强化社区服务保障。设置党员志愿岗位,建立科学可行的工作机制和奖励措施,加强党员志愿者服务技能培训,提高基层党组织治理水平。

当地政府应当给予社区一定的资金支持,完善基础设施配置。完善社区生活圈内医院、学校、市场、警局、法律咨询室等的相应配套,满足居民的生活生产需要。社区内应为居民提供相应配套设施,例如社区综合服务中心、老年人活动中心、儿童活动中心、平价生活超市等,满足居民日常生活娱乐消遣需要,为居民构建一个交流沟通的平台。社区管理者应当有效将资金运用到社区建设中,确保每笔资金使用去向的公开透明,为社区和居民办好事、办实事。

完善社区治理体系,应当充分利用大数据技术。社区可以通过建设易地扶贫搬迁管理平台,对所在社区的易地扶贫搬迁户的就业情况、收入情况、家庭人员组成情况、衣食住行水平、健康水平等进行录入,建立动态监测系统和数据库,方便社区管理人员对易地扶贫搬迁户的管理和精准帮扶。开通社区服务微信平台与电话咨询热线,满足居民的日常求助需求。

通过推行“文明健康”积分制,明确社区生活中的健康文明行为与不良行为。制定相应的评价和奖惩机制,规范居民的日常行为习惯。例如,通过健康文明行为所得的积分可换取生活用品、食物或给予居民物业费、水电费补贴以激励居民参与社区环境建设与维护,减少不文明行为带来的矛盾与冲突。

(三) 加强文化建设

居民的社区感、社区对居民的吸引力、居民互动行为是 Buckner 提出的社区认同感三个评价维度。缺乏社区感的易地扶贫搬迁户难以对所居住的环境产生认同和依赖。社区感缺乏的主要原因是居民对社区公共精神缺失和信任的消解。提高的易地扶贫搬迁户的社区感,需要丰富社区文化活动,增加居民交往的情感联系,调动他们的社交积极性。例如组建社区舞蹈队、舞狮队等,定期排练富有当地特色的舞蹈或剧目,在社区进行文艺展眼;建立社区象棋协会、麻将协会等,为居民提供竞技平台;为社区居民开辟婚丧嫁娶的特定场所,满足居民的需要,提高居民的社区满意度和归属感。

积极开展政策宣传和思想工作,设立主题日,设置激励机制,动员社区居民参加。例如文明社区宣传、贵州民族文化传承与保护等,居民提高文明素养。

结论:易地扶贫搬迁社区安置是一项重大的民生工程、一份责任担当。做好易地扶贫搬迁的社区安置需要坚持完善基本公共服务、培训和就业服务、文化服务、社区治理和基层党建体系这五个体系建设^[2],增强易地扶贫搬迁户的自主融入意识,激励易地扶贫搬迁户自觉规范行为、共建文明社区,逐步形成群众参与、群众管理、群众受益的浓厚氛围。

参考文献:

- [1]刘诚. 易地扶贫搬迁对可持续生计理论的贡献[J]. 中国国情国力, 2021(1):3.
 - [2]谢治菊. 易地扶贫搬迁社区治理困境与对策建议[J]. 学术前沿, 2021(15):16.
 - [3]卢飞, 陆汉文. 统合治理:县域脱贫攻坚的机制创新——基于贵州T县的经验研究[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2022, 22(2):11.
 - [4]谢治菊, 许文朔. 空间再生产:大数据驱动易地扶贫搬迁社区重构的逻辑与进路[J]. 行政论坛, 2020, 27(5):10.
- 基金项目:贵州省教育厅人文社科项目“贵州后脱贫攻坚时代易地扶贫搬迁安置社区发展机制构建与路径优化研究”, 编号为“2021ZC077”, 张伟主持