

后脱贫攻坚背景下贵州易地扶贫搬迁安置社区合作治理路径研究

张伟

(凯里学院 556000)

摘要:2020年,我国顺利完成脱贫攻坚任务,与此同时,贵州易地扶贫搬迁工作也取得明显成效。在未来“后脱贫攻坚背景下”背景下,创新安置社区治理成为巩固易地搬迁脱贫成效、促进移民可持续发展的重点任务。“十三五”期间,贵州把易地扶贫搬迁作为脱贫攻坚重中之重的工作统筹推进,全面完成近200万人易地扶贫搬迁,为全省按时高质量打赢脱贫攻坚战奠定了坚实基础。本文针对贵州后脱贫形势下的移民安置问题进行了分析,探讨了安置社区合作治理的有效路径。

关键词:扶贫搬迁;安置社区;合作治理

引言

随着搬迁工作的不断深入,搬迁后的安置社区的治理问题尤其凸显,安置社区治理的合理性、科学性作为易地扶贫搬迁后可持续发展的突破口,是搬迁工作逐步发展的需要,搬迁群众的社会适应过程是积极、双向和全面的,是一个积极的社会整合过程。安置社区的治理更是涉及到多角度、多领域,这需要多元主体的协同配合,多管齐下的措施共同促成安置小区的可持续发展。在治理主体方面,需要政府、社会组织、企事业单位、社区以及搬迁户个人等多种主体通过合作、对话、协商、沟通等方式,对安置社区的事务进行引导和规范,加强小区内部整合与团结,激发活力,最终实现公众利益最大化。本文通过对贵州移民安置工作的现状和问题的分析,提出了强化基层党组织建设、优化基础管理单位、健全社会管理体制和机制等多方面的措施,通过政府的强力推动、社会的多元支持和志愿者的整合服务,培育搬迁户的造血功能,促进搬迁户的社会融入,以期对贵州易地扶贫搬迁安置社区的科学治理和可持续发展提供一定的借鉴。

一、贵州易地扶贫搬迁的现状分析

贵州省处于经济相对落后的西南地区且又是西南地区经济相对落后的一个省份。从地貌上来看,贵州省以山地为主,山地面积约占全省面积87%,丘陵占10%,平地仅占3%,这大大限制了贵州省工业、农业、服务业等行业的发展。“一方水土养不起一方人”是对以山地面积为主的贵州省山区贫困人们生活最好的概括。在2020年,贵州省政府也作出了全省易地扶贫搬迁工作重心逐步从以搬迁为主向后续扶持工作转变、从解决好“怎么搬”向“搬后怎么办”转变、从“搬得出”向“稳得住、能致富”转变的形势判断。探索了易地扶贫搬迁生计保障、后续发展“五个三”经验、“1+7”系列文件等重要政策文件以及经验总结,从省级政策层面作出了长远性、制度性、科学性的安排,更加重视移民后的社会适应问题,标志着贵州省“十三五”易地扶贫搬迁全面进入后续发展和社会综合治理新阶段,以妥善解决搬迁群众最关心最直接最现实的利益问题,提高生态移民社会适应能力,实现安置区可持续发展和社会长治久安。

二、贵州易地扶贫搬迁安置社区面临的困境

(一)搬迁户的生计困境

移民安置后,首先要考虑的是当地的经济收入和可持续的生计问题。农村移民进城后,他们的生产生活方式发生了变化。因此,要想在新农村安居乐业、解决生活问题,必须要有一个稳定的工作岗位。[2]第一,农村移民找工作的能力较差,一般有网络搜索、政府提供、亲友推荐等。因为整体上,移民者的文化水平普遍偏低,缺乏上网的能力,因此,在找工作的时候,有一小部分人会主动寻求政府、街道、社区等的协助,而大部分的农场主则是通过亲戚朋友的引荐,从而限制了他们获得更多的工作。第二,因为迁移的目标是农民,他们本来可以靠自己的劳动来维持生活,但搬迁后的定

居点附近没有耕地,被迫脱离生产资料,没有专业技术,等于丧失了收入。第三,受教育水平和技术能力水平的提高,与就业市场的竞争力有直接关系。通过问卷调查得到以下数据,搬迁户个人大专以上学历的仅占1.3%,高中及中专学历的9.96%,初中学历的43.72%,小学及以下学历的占到45.02%。

(二)搬迁农民的文化习惯融合存在问题

在搬迁的过程遇到公民文化与市民文化不相融合的问题。贫困文化的现状普遍存在于贫困家庭,流动的农民也从普通贫困家庭环境转向了展新的社会环境,使其不能融入都市生活。刘易斯《贫穷文化》一书中指出,“一群长期生活在贫困中的人,其行为、习惯、心理、生活态度、价值观等具有复制性、传递性、循环性。”[5]因此,即便是在城市里的居民,他们的社交圈子还是与市民很难融入,而大部分的农民仅仅在移民搬迁的社区里才会有一些交流根本没有之外的其他交流。除了移民很难融入当地的文化环境之外,他们的民族融合也是一个很大的问题。贵州的城市聚居区,以插花、易地扶贫搬迁为主,贵州的少数民族人口较多,语言、语言、文化等方面都有很大的差别,搬迁会破坏原有的地域保护,一些人连汉语、普通话都不会,迁入的人和当地人的语言都无法交流,这就影响交流,也会影响到消息的传递。这种文化习俗上的不同,很容易导致“内卷化”,也就是熟人与熟人的交往,使他们的社会圈子变窄,使他们无法迅速、顺利地适应新的社会,从而导致他们回到原来的地方。

(三)外来人口管理体制的不健全

贵州大部分地区的社区管理体制较为单一,没有明确的治理体制。政府机构的相关管理人员数量少、服务经验不完善等原因,对社会管理体制的多元化提出了更高的要求。贵州省出台了一系列促进移民安置的政策,但关于参与主体的权利、义务、法律责任等方面的法律、法规不够完善,部分治理工作的分工也没有相应的政策支撑,使得各治理体制之间容易发生意见不和等诸多的分歧,多多少少都会有矛盾的存在。传统“熟人社会”的瓦解,使“乡贤”很难在新的社区环境中充分发挥作用,在新的生活和生产环境中,不可避免地出现了一种生疏感,很难以“主人翁”的身份参与到社区治理中来。而在社区治理上,由于移民自身的专业知识和技术水平的欠缺,使得他们在社区管理中的话语权难以得到充分的体现,因此,未来的移民工作需要进一步加强。

(四)公共服务制度的欠缺

移民搬迁后,社会福利、教育、医疗、养老、社保等社会公共服务系统的完善,是确保移民稳定的重要因素。搬迁户大部分是建档立卡贫困人口,特别是60岁以上的老人,由于缺乏原始积累,自身发展能力不强,在搬迁后,一些原本可以自给自足的老人,也失去了自己的食物来源。此外,也要注意到较年轻的人口,特别是50-60岁的人口,他们是迁移到原籍地的主要劳动力。[3]政府补贴的生活费只能勉强维持基本的生活,一旦被转移,老人们的生活质

量就很难得到改善,一旦生病,就会面临更大的生活压力。同时,由于移居后老年人的思想和生活习惯不能很快地适应,大部分仍保留着原来的生活习惯和观念,不愿进入养老院,这也给他们的养老工作造成了一定的困难。

(五)易地扶贫搬迁导致当地就业率低

孙建伟认为,“扶贫搬迁”是最直接、最有效的方式,但是由于没有足够的支持,导致了当地的就业机会不多。贵州作为我国最大的移民安置区域,由于搬迁人口的就业问题比较突出,加之其所处区域经济条件较差,很难实现易地搬迁人员就在当地能就业,只能尽最大限度做到一家有一个劳动力可以在当地稳定的就业,所以易地扶贫搬迁就导致当地稳定就业率较低。

(六)政策宣传力度不够、持续性不够

在政策的宣传力度以及推广、延续性等方面,有大部分贫困地区依然存在着一部分问题。鲁静芳、汪连新等专家指出,在政策宣传力度中,由于农民自身的文化程度、当地相关部门、工作人员对政策的认识不够,导致他们不了解扶贫产业的发展,导致他们不能享受政策优惠。贵州现在仍有部分贫困户不了解政策,政策变更、优惠贷款等问题,例如贵州有些贫困地区,由于没有保证建档立卡户全部知晓并享受此项政策,导致他们没有办法及时享受到政策红利,同时,由于该政策已被废除,没有新的政策可以取代,“输血”的做法很容易导致部分贫困户返贫,导致扶贫成效降低,同时也会延迟脱贫的进度。

三、贵州易地扶贫搬迁安置社区合作治理路径

(一)优化基础管理单元

各地按照方便管理、方便服务、便于居民自治等原则,根据安置小区的人口规模和当地实际,科学调整设置街道、社区居委会、居民小组等基础管理单元,规范设置管理服务机构,合理配置人员编制。健全社会组织体系。提出要尽快建立和完善党的组织结构,健全基层组织、集体经济组织、社会组织、业主委员会等一系列的组织机构,发挥各自的作用。

(二)健全社会管理体制和机制

加快建立以党组织为主导的安置社区自治、法治和德治机制;在党领导下,构建社区居民委员会、业主委员会、物业企业的协调运作机制;要尽快制订和健全安置小区党组织议事规则、居民自治章程、“两委”工作制度;完善由社区党委牵头的居民会议、居民代表会议、协商会议和其他会议,推动民主决策;实行行政审批制度,实行行政审批;建立健全社区协商事项清单体系,建立健全奖励和惩罚机制;要建设完善以社会矛盾风险隐患分析研判点为基础的综合服务设施布局和功能,统筹安排基层组织办公场所,提高综合服务设施使用效益,全面推进“一站式”服务,简化当地政策,做好迁出地和迁入地工接入工作,确保易地搬迁户可以就近方便办事,能够享受与迁入地群众一样水平的基本的公共服务和生活服务,提高社区的服务质量,加强社区的为民服务,拓展社区的便民服务,加强对居民的保护。

(三)推动移民群体心理融合

充分利用安置小区的现有场地,积极拓展文化、体育、科普服务功能,广泛地开展精神文明建设、文化体育、科普等活动,促进居民的社交、互动,提高居民的归属感和认同;支持、指导、动员社会组织、慈善组织、社会工作者、志愿者,在安置社区组织开展扶弱、助残、助医、扶老助孤、心理疏导等公益活动,帮助解决搬迁群众实际困难,促进、社区融入。

(四)推动移民群体文化融合

利用新时代新文明、道德小课堂、易地移民搬迁等活动,不断开展感恩群众感恩、听党话、跟党走,大力弘扬社会主义核心价值观,提高易地扶贫搬迁群众的社会责任意识、规则意识、集体意

识,依法理性表达诉求,维护社区秩序和安定团结;在创建“文明家庭”的基础上,大力宣传和宣传社会公德、职业道德、家庭美德,弘扬中华美德,提倡“孝老爱亲、守望相助、自强诚信、崇德向善”;在中华传统节日、少数民族节日等节庆活动的基础上,大力推进移民群体的互动与情感交流。同时,要强化婚丧习俗的改革,积极引导易地扶贫搬迁群众移风易俗,注重婚丧嫁娶,勤俭节约,树立良好的社会风尚。

(五)构筑移民安置的多重保障

要充分考虑易地扶贫搬迁的安置区的区位条件和区位特征,对城镇区和工区业进行综合规划。大力发展农业产品、传统手工业、生态旅游产业、轻工业、完善产业链,助推产业的发展。要大规模发展这些产业扩大规模,可以在全市区发展农业产品材料加工等一些劳动密集型的产业合作,在全国各地易地扶贫搬迁安置社区建立扶贫车间库,用来扩大扶贫工作,为易地扶贫搬迁安置提供更多的保障。并这项工作配备一批移民技术灵活的人员,也其提高了当地的就业率。就业是一项民生工程,推进农民工就业也是重点。贵州省为促进就业、稳定脱贫,开展就业培训,以提升就业能力,增加就业机会。

(六)完善公共服务体系

为使易地扶贫搬迁群众早日适应新环境、新身份、新生活,必须坚持教育、实践、制度三管齐下,强化易地扶贫搬迁群众的思想政治工作,大力推进精神文明文化,加强社区公共服务文化的建设,保障人民的生活水平。[5],按照“有标准、有网络、有内容、有人才”的要求,在尊重少数民族文化的基础上,在易地搬迁安置点规划建设相应的文化服务基础设施,推动文化惠民,提高人民的生活质量。

(七)强化基层党组织建设

在党的领导下,实行党的组织、政权组织、经济组织、自治组织、群团组织、社会组织“六个同步”建设,加强安置点干部队伍建设,加强党组织政治作用,完善安置点党建工作。

总结:贵州省的移民安置安置工作,不能仅仅局限于扶贫工作,而是要长期跟踪了解移民的生活状况,了解他们的生活和生产的需求,并根据他们的发展需求,适时地做出相应的政策和措施,使他们“搬得出”,“留得住”,从而达到“能致富”的目的。安置社区治理工作是一个不断更新的过程,需要不断的检视,发现问题,识别搬迁群众的需求,也需要各方专业力量和资源的持续投入,搬迁工作不是一蹴而就、不是一劳永逸,而是一个需要持续输入力量和持续变化发展的过程。

参考文献:

- [1]罗忠青,刘坤新.贵州省移民安置工作中的农民自立能力建设与发展对策研究[J].广东科技与经济学报,2019,27(24):205,145.
- [2]董娅娅.贵州省社会工作视野下的女性生态移民的社会融合研究[D].贵阳:贵州民族学院,2017.
- [3]卢关文.贵州兴义电力公司为脱贫攻坚提供了有力的支持.贵州,2019(29):70-71.
- [4]杨颖君,文华,叶菲.搬出新天地,走出新路——以党建推动沿河地区移民安置工作的纪实.贵州,2019(2):64-65.
- [5]赵德成、赵翔宇、顾祥祥.河北省康保县农村移民安置工作中的问题及其对策.

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