

社会融入视角下南疆四地州易地扶贫搬迁安置区 后续扶持对策研究*

苏武崢 高媛 李云云 戴俊生

(新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所, 新疆 乌鲁木齐 830091)

摘要: 易地扶贫搬迁是中央确立的一项重要的扶贫举措。如何有效实现搬迁安置群众融入社区发展, 是易地扶贫搬迁后扶持的一项重要任务。本研究从社会融入的视角, 深入分析了南疆四地州脱贫地区搬迁安置区面临的公共服务能力不足、产业与就业后续帮扶跟进不够、搬迁前后生活生计空间转化重构困难、搬迁后民族文化遗产存在遗失风险, 社区治理能力不足等方面存在的突出问题, 在此基础上从创新安置区社区服务、加大产业培育和就业帮扶、设置“公益岗位”引导管理、加强民族文化遗产和推进多元主体治理等, 提出搬迁安置群众有效融入社区发展的对策建议, 旨在为巩固拓展南疆四地州搬迁安置成果, 接续推乡村振兴提供决策参考。

关键词: 易地扶贫搬迁; 后续扶持; 社会融入

一、问题的提出

易地扶贫搬迁是中国特有的精准扶贫方式, 作为脱贫攻坚阶段“五个一批”脱贫路径中的一项重要内容⁰, 旨在从根本上摆脱“一方水土养不起一方人”的困局。易地扶贫搬迁是一项复杂而重大的民生工程, 关乎搬迁居民的切身利益, 不仅仅要实现“搬得出”, 更要实现“稳得住、能致富”, 即安置区脱贫户社会融入与可持续生计问题。截止 2019 年底, 新疆南疆四地州已全面完成了 34288 户 147691 万贫困群众搬迁安置问题, 依托城镇或产业园区建设安置小区、行政村或新建安置区村庄、旅游景区等多种方式建设集中安置区 220 个。下一步重点任务是实现搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”的最终目标。而能否有效促进搬迁群众的社会融入, 是南疆四地州易地扶贫搬迁能否成功的关键, 关系到安置地区社会和谐稳定与发展^{错误!未找到引用源。}。为此, 开展易地扶贫搬迁后安置区的社会融合问题研究, 对于新阶段巩固拓展南疆四地州脱贫攻坚成果具有特殊而重要的现实意义。

社会融入视角下易地扶贫搬迁安置区后续扶持问题, 学者们从各方面进行了很多有益探讨。赵盼等从新社区管理混乱、易地搬迁人员社会保障及就业转型、新社区群众交流交融等方面探讨如何促进有效融合问题^{错误!未找到引用源。}⁰; 李志颖分析了搬迁后移民在安置地可能面临就业转型、社会交往、生活方式和心理认同等社会融入问题, 认为可以从解决群众就业、促进群众交流、加强政策保障和树立主体意识入手来促进移民的社会融入^{错误!未找到引用源。}; 李哲从

基金项目: 国家社科基金项目“新疆南疆四地州农村结构性贫困治理与乡村振兴统筹衔接问题研究”(19BGL280)阶段性研究成果。

作者简介: 苏武崢(1978-), 男, 重庆永川人, 新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所副研究员, 中国农业大学人文与发展学院博士研究生, 主要研究方向为农村减贫与发展、农业信息化。

贫困户面临的生产融入、生活融入、心理融入、关系融入等社会融入方面研究解决对策⁰。在易地扶贫搬迁安置区群众社会融入的理论上，学者们围绕马斯洛需求层次理论^{错误!未找到引用源。}、社会排斥论、移民融入论^{错误!未找到引用源。}等方面展开论述。马斯洛需求层次理论认为，搬迁前后因生活空间转化、生计模式改变，致使需求得不到满足且无法追求更高层次的需求，继而造成失落、焦虑和规则意识重建困难等问题^{错误!未找到引用源。}。社会排斥论认为，被社会排斥的通常是某种特殊的社会弱势群体，易地扶贫搬迁移民是由贫困地区、生存环境差、条件恶劣等这类人所组成的特殊群体^{错误!未找到引用源。}，在社会生活空间内容以产生社会排斥现象，需要加强关注和帮扶。移民融入论认为，在群众社会融入的过程中，群众在经济、政治、文化、社会等各个方面都发生了急剧转变，从熟悉到陌生，从竞争到冲突再到适应最后到融入都是一个纷繁复杂的过程。郭立峰等基于马斯洛需求层次理论进行了关于 Y 社区易地搬迁老人的社会适应性研究，分析目标群体的服务需求^{错误!未找到引用源。}；郭飞等基于“社会排斥论”和“移民融入论”的视角，分析了兴义市易地扶贫搬迁的基本现状、客观考察了社会融入的真实状态、现实困境、制约因素以及可行路径^{错误!未找到引用源。}。为此本研究从社会融入视角下探讨新疆四地州易地扶贫搬迁安置区后续扶持对策问题，对巩固拓展新疆四地州脱贫成果，接续推进新疆四地州乡村振兴具有重要的现实意义。

二、安置区社会融入面临的现实困境

1. 搬迁安置区公共服务体系无法有效满足搬迁群众的需求

一是社区公共设施建设不足。通过对现有初步建成的安置社区走访了解，搬迁安置区社区公共基础设施建设总体还是相对不足。在安置社区文化建设方面普遍存在一些不足和问题，如社区景观设计中考虑民族文化元素不够、社区公共文化场所不完善，居民入住后享有的文化资源相对薄弱等。二是社会组织发育不足，导致社区居民参与意识低。由于从搬迁地搬入社区，村民一些原来的社会组织不复存在。在搬入社区后，有些群众可能自己未能及时建立或加入新的社区组织，由此会导致产生边缘人的情况。如果社区管理采用行政化的管理方式，必将加重居民对政府的依赖，认为社区管理是政府的事，自己是局外人，对社区管理也就表现出了理所当然的冷漠。三是管理主体职业化、专业化程度亟待提高。由于安置区社区是一个新的事物，其在发展壮大的过程中会遇到各种新的问题、新情况，这就需要有专业的人士进行预防、治理和维护。如果社区的管理者大多是原来的村干部，必将缺乏社区管理的知识、经验，在社区管理中缺乏服务意识。

2. 搬迁安置区产业与就业后续帮扶尚未有效跟进

很多安置区热衷于搬迁项目“硬件”建设，较少关注后续产业发展和就业安置。在搬迁安置过程中部分安置区没有同步制定切实可行的产业发展方案，导致安置区群众就业缺乏载体支撑。有的地方即便是配套设置了扶贫产业，但项目技术门槛低，同质化现象严重，后续发展严重受限。同时，由于搬迁人口受能力素质偏低、外出务工意愿等因素的影响，部分安

置区群众外出就业率低，而安置区仅能够提供少量的公益性岗位，尽管有的安置区虽设置了就业扶贫车间，但面向市场长期发展的运行机制不完善，吸纳贫困人口就业不充分不稳定。

3. 搬迁前后生活空间转化、生计模式转变，避免搬迁群众失落、焦虑和规则意识重建困难

一是搬迁群众生存空间转换带来的失落。大多少数民族群众在搬迁前，虽地处大山深处，交通极为不便，他们一般以散居为主，每家每户或两三户形成一个独立院落，土地就在自己的房前屋后，生产与生活空间基本重合。虽然在社会化就业的冲击下，不少村民都曾离开原有村庄，但他们的根仍在祖辈居住的小院落中。搬迁后原有的村庄变成了社区，记忆中的小树林、小山坡被钢筋水泥结构替代，生活场所与生产场所分离，对耕种了一辈子的土地的惦念使一些老年群体体会着缺乏共同体意识的焦虑与无助感。二是生计模式改变的忧虑。在社区集中居住前的群众大多以土地为生存之本，尽管近些年来非农就业收入已经占据了很多家庭收入来源的相当比例，但仍有的“一亩三分地”仍被全家人视为最后的退路。现在他们从沙漠腹地等进入集中社区居住，生计来源发生根本改变。尤其随着搬迁安置区产业就业的发展，一些居民变成为股东，可从合作组织中得到的股金保底红利或租金、甚至分红；部分可以在二、三产业就业获得工资报酬以及自主创业的收入等。家庭生计逐步转向依赖非农收入 and 合作社福利，股金收入和非农就业的薪酬对搬迁户又是新事物，也存在一个逐步接受的过程。三是存在规则意识重建的焦虑。以前村落是“熟人社会”，在传统社区中拥有共同的地域、相似的生计模式、相同的身份界定、积淀的历史记忆使伦理亲情、互惠互助、不丢面子等观念尚未彻底消失。而在搬迁社区基于利益的算计、合约、公私观念是其基本价值，在按照市场规则算计个人利益的同时关注公共利益，公私空间的区隔与融合这些“矛盾”的规则意识，让他们时而会出现观望、迷茫，甚至充满挫折感或沮丧等。

4. 搬迁安置区存在少数民族文化传承遗失的风险困境

南疆四地州易地扶贫搬迁的主要人口是维吾尔族、柯尔克孜族、哈萨克族等少数民族，这些民族从原有的村庄搬迁入乡村社区后，在民族文化空间、文化传承土壤、文化传承主体等方面均存在一定程度的本民族文化传统遗失的问题。一是“文化空间”的缺失。这些民族传统的居住颇具民族色彩，具有浓厚的地域性和民族性特征，但搬迁地绝大部分房屋建筑风格是用钢筋混凝土砌成，民族文化元素考虑依然不足。在社区公共场所设置上依然缺乏体现民族“文化身份”的文化活动室、举行婚丧仪式的场地。这种文化空间的缺失，让社区民族文化的发展难以自觉形成。二是“文化土壤”的缺失。搬迁少数民族从村庄走向集中生活社区后，随着生活环境和生活方式的改变，那些根植于农村的婚丧、编织、服饰、饮食、居民等传统文化也会在一定程度上失去生存和发展的文化土壤，这必然从客观上为打造民族文化特色社区增加了工作难度。三是“文化心理”缺失。民族地区的领导干部和广大群众用满腔的热情来热爱自己的文化，能自觉保护、传承和发扬自己的文化，这就是民族“文化心理”。

在易地搬迁过程中，部分安置社区建设和改造凭“长官”的个人好恶来决定，从而导致社区建设缺少文化特色和文化内涵。

5. 搬迁安置区社区治理水平仍有待提升

部分安置区社区管理各类组织设置尚未健全，人员隶属关系仍未理顺。有的大型安置点，还没有进行建制调整，有的地方设立机构挂了牌子，但人员队伍还未配齐，党员找不到组织，群众办事找不到人，安置区还存在搬出地“管不了”、搬入地“无法管”的现象。其次，由于易地扶贫搬迁是一项社会系统重建工程，有些地州对搬迁群众社保、医保、户口迁移以及社区管理等系统考虑不够，对搬出区承包土地流转、宅基地复垦复绿等政策引导不力，影响搬迁群众在安置区的正常融入。

三、社区融入对策与建议

1. 充分发挥民族内在文化认同和凝聚力，创新安置区社区内部服务方式

安置社区建成初期，很多老人、儿童和残疾人等是安置区的弱势群体，这些群体又具有较强的恋土情结，很多不具备自我发展能力。一是建议由政府帮扶，推进安置区社区养老、照顾模式。包括“社区内照顾”和“由社区照顾”。社区内照顾就是运用社区资源，如各类服务设施、托老所等，在社区内由专业工作人员提供健康和个人社会服务；由社区照顾就是由家人、朋友、邻居及社区志愿者提供的入户照顾，集亲情支持与社区服务的支持为一体。不仅为老年人提供舒适的公共活动空间和日常生活照顾、健康关怀，也在精神生活方面得到充实。二是通过政府与民间组织合作，开展社区弱势群体照料。可将部分政府公共服务职能转移给社区和民间组织，建立政府与非政府机构的“伙伴”关系，明确公共服务由政府与非政府机构共同负责的模式。经费以政府提供为主，民间筹措为辅；服务以民间提供为主，政府提供为辅。重点从事安老服务、家庭及儿童服务、康复服务、青少年发展等。三是积极开发道德市场，开展弱势群体关爱服务。开发“道德市场”是社会组织创新利用市场机制的重要方法。道德市场理论假定一部分消费者是道德敏感者，他们（企业）愿意帮助弱势群体等群体，为此他们愿意支付含道德责任的产品或服务费用，服务于弱势群体。

2. 加强安置区产业培育和就业帮扶

推动安置区配套产业项目落地，引导农产品加工产能向安置区周边集聚，提升安置区农产品加工业水平。将有条件的地区纳入现市产业园体系，推动搬迁户与带贫主体建立稳定紧密的利益联结机制。结合对口援疆、区内协作等，引导援助方聚焦大中型安置区，对口援建一批劳动密集型、生态友好型扶贫车间。统筹利用电子商务进农村综合示范政策，指导地方对具备条件的安置区予以支持，鼓励搬迁群众通过创办网店、参与快递物流等方式就地就近就业。联合自治区商务、农业农村、扶贫等部门深入开展消费扶贫行动，做好产销对接，持续拓宽搬迁群众农畜产品销售渠道。积极开发安置区公共管理服务岗位，预留安置区场地扶持创业。健全安置区公共就业服务体系，在中大型安置区确定专门场所设立公共服务站或服

务窗口，提供一站式就业管理服务。在安置区建立岗位信息推送机制，召开专场招聘会。对有就业意愿和培训需求的搬迁劳动力，开展有针对性的职业技能培训，按规定落实各项职业技能培训补贴政策。

3. 通过设置“公益岗位”创造就业机会，引导提升社区管理水平

在社区建设过程中面向脱贫农户通过设置一批“公益岗位”，运用政府和社会组织购买服务的理念和方式给予现金或实物补贴，以期实现脱贫人口的就业和增收。在运行机制上通过岗位补贴的方式动员部分脱贫搬迁人口开展社区基础设施维护、安全维护、社区环境保护、少数民族文化传承以及社区建设与服务工作。如社区环境卫生保护岗、社区基础设施管护岗等，也包括一些促进社区居民社区意识提升、社区文化建设、民俗工艺传承、社区组织建设等各种有利于当地社区管理的工作岗位。对搬迁后远离管护区域的生态护林员、护草员、护边员，通过及时调整管护区域等方式，实现就地管护。通过岗位设置提升脱贫人口脱贫的可行能力，促进社区基础设施、文化、组织的协同发展，同时提高脱贫人口社区建设能力和社会融入能力。

4. 加强安置区民族文化遗产，弘扬社区中华民族传统文化

维吾尔族、柯尔克孜族、哈萨克族等在易地扶贫群众中都占有一定比例，这些民族在长期的生产生活实践中形成了自己独特的民族文化与民族气节，而且这些民族文化与气节主要通过各民族的居住，饮食习惯、节日庆典等文化元素来体现。搬迁后为了提高这些少数民族人口的社区适应性，有必要在社区景观以及公共设施建设融入各民族的文化元素。一是要在安置区的公共设施建设方面，选择一批集中安置社区，设立专门的少数民族文化产品、非物质文化遗产等陈列展览馆，建设专门的民族文化场所和民间文化活动广场等，避免因搬迁而造成的民族文化遗产的遗失。二是逐步引入中华传统民间文化进驻社区。积极引入中华民族的传统节日，如春节、元宵节、清明节、端午节、中秋节、肉孜节、古尔邦节、诺鲁孜节等进入安置社区，开展中华民族传统文化传承与保护。三是推进民族传统文化的传承与旅游业相结合。例如，以民族刺绣、特色小吃、丰收节等，拓展社区民间旅游产业发展。

5. 推进社区治理主体多元化、过程多维化、内容多样化和手段现代化

在易地扶贫搬迁安置中，搬迁群众在由传统“村落人”转向“社区人”的转变集聚过程中，传统的“社区管理”模式已不适应社会服务管理创新的新形势、新要求，难以满足复杂搬迁安置区社区成员多样化的服务需求。为此，必须运用现代社区治理的理念推进社区治理。一是治理主体多元化。在发挥党对基层社区全面治理基础上，加快引进其他治理主体参与，例如社会组织、企业、乡村能人等，参与到安置区社区共建共治中来。二是社区治理过程多维化。改变传统社区发号施令、制定执行政策的自上而下运行模式。在安置区社区公共事务的治理中，通过运用“五共”工作流程法，即共商、共识、共建、共享、共担，与社区成员之间进行协商合作、协同互动、协作共建，实现社区成员对共同目标的认同，实现多维度、上下互动。改变现有传统社区治理中“重政务”、“重管理”、“轻服务”、“弱自治”的

问题。加快推进社区村民“自治管理”，引进社区社工组织，提高安置区社区管理的参与性。最终形成由政府、社会组织、村民等多元治理主体的现代社区治理结构。三是服务内容多样化。转变传统社区治理中服务单一化的弊端，紧密结合搬迁安置区社区自身特点，科学设定多样化的社区服务内容。如社区集体资产与村民资产管理、社区就业服务中心、社区服务与社区照顾，社区民族文化遗产发展和精神文明建设等，事关社区群众的切身利益的各项服务内容。四是开展数字化、智能化社区管理服务。充分抓住当前大数据时代和数字乡村建设重大契机，整合数据服务资源，依托现代信息化技术手段，积极探索创新搬迁安置区智慧社区管理服务。

参考文献：

- [1]李博,左停.遭遇搬迁:精准扶贫视角下扶贫移民搬迁政策执行逻辑的探讨——以陕南王村为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016,33(02):25-31.
- [2]张寅霞,杨俊伍.对易地搬迁扶贫人口社会融入问题的思考——基于云南省会泽县的实地调查[J].农村经济与科技,2020,31(04):215-216+284.
- [3]赵盼,周捷飞,张兆龙.边疆民族地区易地扶贫搬迁人口社会交流交融问题研究——以天等县为例[J].辽宁省交通高等专科学校学报,2020,22(01):33-36.
- [4]冯焯. 社会工作视角下易地扶贫搬迁居民社会融入问题探究[D].西北大学,2019.
- [5]邓华丽.基于社会工作视角的易地扶贫搬迁对象社会融入问题探讨[J].山西青年职业学院学报,2017,30(03):68-69.
- [6]李志颖.关于易地扶贫搬迁后移民社会融入问题的思考[J].社会与公益,2020,11(11):30-32.
- [7]李哲,王丽娟,赵荣格,张敏,张伟.后搬迁时代贫困户社会融入问题及对策研究——以陕西白河县易地搬迁扶贫为例[J].北方经济,2020(02):61-64.
- [8]郭力锋. 陕北易地搬迁老人的社会适应研究[D].西北大学,2019.
- [9]郭飞. 易地扶贫搬迁移民社会融入研究[D].贵州民族大学,2019.

作者信息：苏武峥，新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所，
手机：15099058062，地址：乌鲁木齐市南昌路403号，邮编830091