

生产—生活共同体与易地扶贫搬迁 的后续帮扶

——基于秦巴山区H县“138模式”的分析

徐明强

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘要:“搬得出”“稳得住”“能致富”共同构成易地扶贫搬迁的政策目标。在政策支持下,易地扶贫搬迁基本完成“搬得出”的阶段性任务,但就可持续发展而言,“稳得住”“能致富”更为重要。以陕南秦巴山区H县“138模式”为案例,本文将搬迁户的经济生产、社区生活整合进“生产—生活共同体”的框架内,总结易地扶贫搬迁后续帮扶的微观机制。研究发现,党建引领提供了运行动力,组织再造提供了运行基础,协同治理构成了基本运行方式。以上述三项微观机制为基础,“138模式”能够为易地扶贫搬迁后续帮扶提供客观条件。生产—生活双重导向与安置社区内的空间聚敛,构成“138模式”不同于其他后续帮扶方式的重要特征。最后文章提出加大政策关注力度、构建“生产—生活共同体”、开展组织建设和鼓励协同参与等政策建议,以实现易地扶贫搬迁的长期目标。

关键词:生产—生活共同体;易地扶贫搬迁;后续帮扶;“138模式”

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)01-0137-12

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.01.014

一、引言

易地扶贫搬迁是解决“一方水土养不好一方人”,实现贫困群众跨越式发展的根本途径,也是打赢脱贫攻坚战的重要途径。经过多年工作,我国易地扶贫搬迁取得显著成绩,截止到2020年12月,全国共计建设城镇安置区5000多个,农村安置点约3万个,建成安置住房266万余套,960多万贫困户乔迁新居^[1]。但对易地扶贫搬迁整体工作而言,“搬得出”只是阶段性目标,为搬迁户提供稳定的后续帮扶措施,实现“稳得住”“能致富”,更具现实意义。正如2020年4月习近平总书记在陕南秦巴山区考察易地

收稿日期:2021-06-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“新型城镇化进程中农村社会治理问题研究”(63202906)

作者简介:徐明强,男,南开大学周恩来政府管理学院助理研究员,法学博士,主要从事中国政府与政治、农村基层治理研究。

扶贫搬迁工作时所强调的,“移得出、稳得住、住得下去,才能安居乐业”^[2]。也正是从长期目标出发,第十三届全国人民代表大会第四次会议通过的《关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议》明确提出,“做好易地扶贫搬迁后续帮扶”^[3]。

但对于具体的政策执行,从“搬得出”到“稳得住”“能致富”并不是平稳的发展过程,这一点在以往的吊庄移民^[4]、灾害移民^[5]、水库移民^[6]中已经有所体现,易地扶贫搬迁同样如此。一方面,搬迁户大多从事小农经济,或是采取“半耕半工”^[7]的方式维持生计,属于“安全第一的生存经济”^[8]。通过易地扶贫搬迁,搬迁户获得发展机会的同时也失去了继续从事小农生产的条件^[9]。另一方面,搬迁意味着城市生活取代传统乡土生活^[10],家庭结构、代际关系和社会网络发生重大变化。在社区治理实践之中,就出现了搬迁户的日常生活与制度之间的对立与冲突,移民难以实现充分的社会融合^[11]。

基于上述认识,对于易地扶贫搬迁的后续帮扶,当前学界主要从生计发展和社会融入的角度提出建议。例如龙彦亦、刘小珉就从“生计空间”的角度提出,政府需要有针对性地出台相应的帮扶措施,帮助搬迁户在进城入镇以后获得更好的谋生、致富手段,以营造新的生计空间^[12]。涂圣伟从县域经济发展的角度提出,对于易地扶贫搬迁的产业配套问题,应该将安置点的产业发展融入县域经济发展范畴,健全县域经济发展的系统化支持,增强“人地钱”等要素的匹配性^[13]。王寓凡等人则提出,地方政府或其他外部力量需要注意社会空间和意义空间的同步再造,提高不同空间之间的耦合度^[14]。

既有研究提供了很好的分析思路,有助于我们理解易地扶贫搬迁的后续帮扶。同时现有研究的结论以及提出的政策建议也存在一定的不足。一个基本事实是,普通民众的生产和生活是相互嵌套的统一体,两者不可分割,但当前研究大多围绕其中的特定维度展开论述,在很大程度上脱离了搬迁户所处的真实场域,割裂了现实世界的整体性。与此同时,对搬迁户而言,安置社区是后续发展最为重要的空间场域,绝大多数的后续帮扶措施都需要围绕安置社区展开,如此才能实现精准、有效的目标。但当前研究大多立足宏观制度和区域发展,忽视了更具情景化的个体生存状态,没有围绕安置社区进行微观考察。

基于这一认识,本文以陕南秦巴山区 H 县在易地扶贫搬迁后续帮扶中所构建的“138模式”为案例,^①提出“生产—生活共同体”的分析性概念,通过“结构—过程”^[15]路径,展示“138模式”的组织架构和实践机制。“生产—生活共同体”是“社区/共同体”^[16]的子概念,包含“生产性共同体”和“生活性共同体”两个层面。其中,生产性共同体主要围绕搬迁户的经济生产问题展开,目的在于通过产业扶持、创造就业岗位等方式,在安置社区周边给搬迁户提供稳定的收入来源,实现“能致富”的政策目标。生活性共同体是指搬迁户在安置社区的社会融入,主要目的在于通过提供生活服务的方式增强安置社区的凝聚力,使搬迁户形成社区归属感,实现“稳得住”的政策目标。

从理论上讲,“生产—生活共同体”这一分析性概念的源头可以追溯到马克思主义的“两种生产理论”。按照马克思主义的判断,生产和再生产是人类社会面临的最为重要的两个问题^[17]。其中“生产”又包含两种,“一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此所必需的工具的生产;另一方面是人类自身的生产,即种的繁衍”^[18]。人类自身的生产又被称为劳动力的再生产,主要是指“工人用以维持其自身劳动能力的再生产及其家庭生存的方式,是生产劳动力所必需的生活资料的综合”^[19]。进入普通民众的现实世界,理论意义上的“生产”就转变为实践中以就业为核心的劳动生产,“劳动力的再生产”则转变为以日常生活为核心的服务设施和服务项目。

^①2018年8月至2020年8月,笔者前后四次到 H 县开展田野调查,并在 H 县下属的 T 镇蹲点,以参与式观察的方式在 H 县扶贫开发局、镇政府以及各个易地扶贫搬迁社区收集资料,并访谈了当地干部和部分搬迁户。文中所有的政策文件、访谈记录、事实描述均来自笔者在 H 县开展的实地调研。

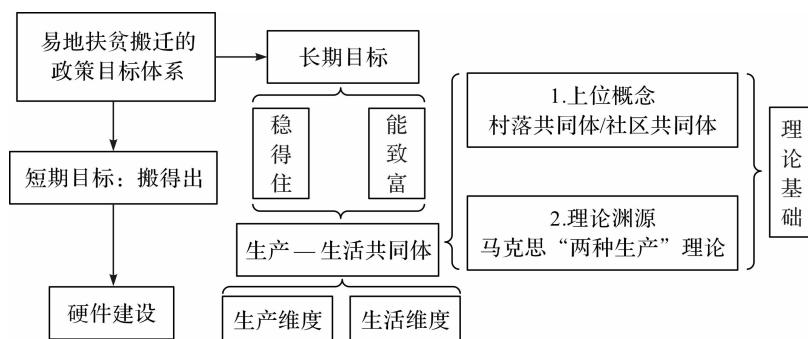


图1 “生产—生活共同体”的实践—理论来源

通过对H县“138模式”的实地考察,本研究发现,“稳得住”和“能致富”是一体两面的关系,地方政府需要围绕生产和生活这两个最为重要的因素,在安置社区这个微观场域内进行“生产—生活共同体”建设,以此对搬迁户的后续发展提供精准有效的帮扶。具体而言,就需要以安置社区基层党组织为引领,从系统化的组织建设入手,在生产维度上形成农业生产和非农业生产相结合、短期收入和长期收入相结合的产业格局,在生活维度上构造公共服务便利化、服务项目生活化的服务格局。

二、“138模式”的组织结构

作为本研究的案例,H县位于陕南秦巴山区。从2014年开始易地扶贫搬迁工作,截止到2019年初,H县在集镇周围共建立集中安置社区20个,安置房3965套;在86个村布点建设交钥匙工程安置房1130套,基本实现了5095户贫困户“搬得出”的政策目标。^①在城乡、工农关系“资源逆转”^[20]的宏观背景下,地方政府在易地扶贫搬迁中投入了大量的财政资金,搬迁户个人需要承担的费用相对较少。^②因此,绝大多数搬迁户对搬迁持积极态度。但另一方面,在完成“搬得出”的目标之后,“稳得住”“能致富”又成为地方政府亟须解决的新问题,这也成为“138模式”所要完成的核心任务。

(一) 地方政府的前期探索

早在搬迁工作之始,H县所在的A市政府就在《移民(脱贫)搬迁工作实施方案》中要求强化对搬迁户后续帮扶的关注力度。一方面是在配套基础设施上,要求按照“小型保基本、中型保功能、大型全覆盖”的标准,同步配套到位,特别是对于500户以上的大型安置社区,必须做到基础设施全部建设到位,并配套医疗、教育、文化、卫生、超市、公墓、消防、生活垃圾、污水处理设施以及社区服务中心等公共服务设施,实现服务功能全覆盖。另一方面是在产业帮扶政策上,要求“强化产业配套,促进增收致富”,并提出“按照安居与乐业统筹、生产与生活同步的原则,统筹安排好易地搬迁脱贫与发展生产、生态补偿、教育扶贫、保障兜底等脱贫措施,做到‘一区一策、一户一法’”。^③

市政府的文件提供了整体框架,县政府则按照实际情况采取了更具针对性的措施。2019年9月,H县

^①H县人民政府县长:《在H县第十八届人民代表大会第三次会议上的政府工作报告》,2019年2月16日。

^②根据陕西省的要求,H县确定了易地扶贫搬迁的成本,“搬迁贫困对象人均自筹资金不得超过2500元,户均不得超过1万元”。为了奖励搬迁户腾退宅基地,H县还配套了宅基地腾退奖补政策,搬迁户只要腾退了原有宅基地,就能获得人均1万元的奖励。H县政府办公室:《关于印发〈H县移民(脱贫)搬迁建房补助资金兑付办法〉的通知》(H政办发〔2017〕3号),2017年1月11日;H县政府办公室:《关于印发〈促进易地扶贫搬迁入住及旧宅腾退复垦奖补暂行办法〉的通知》,2019年3月6日。

^③A市人民政府:《关于印发〈市移民(脱贫)搬迁工作实施方案〉的通知》(A政发〔2016〕35号),2016年10月11日。

政府办发布《易地扶贫搬迁后续扶持实施意见》,从三个层面提出了具体措施:1)建强“一个支部”,有效解决社区管理问题;2)加快“一厂一园”建设,有效解决搬迁群众的生产增收问题;3)建设“八个中心”,有效解决搬迁群众的生活服务问题。并要求全县所有的安置社区都按照实施意见开展试点工作。^①

2020年春节之后,新冠肺炎疫情使得很多搬迁户无法外出打工,在失去农业收入的同时又无法获得外出务工收入,生计问题变得更为严峻。在这种情况下,当地政府再次强调后续帮扶的重要性。当年3月,H县成立“易地扶贫搬迁后续扶持发展工作领导小组”,由县委书记担任组长、县长担任责任组长,以“高位协调”^[21]的方式,统筹推进全县易地扶贫搬迁后续帮扶工作,并要求建立联席会议制度,每季度召开一次会议,研究、推进、协调易地扶贫搬迁后续帮扶工作。与此同时,H县还以党政联合发文的形式发布了《易地扶贫搬迁后续扶持发展工作方案》(以下简称《工作方案》),《工作方案》以“坚持党建引领”“强化载体支撑”“优化服务功能”为基础框架,正式提出了“138模式”,要求在全县所有安置社区推广施行,各职能部门、各乡镇要以此为基础,全力做好易地扶贫搬迁的“后半篇”文章。^②

(二)“138模式”的构成要素

“138模式”是一系列组织要素所形成的整体,概括而言,这一模式主要包含三个部分:其中“1”是指“一个支部”,这一要素主要解决扶贫搬迁安置社区的管理主体问题。按照工作安排,500户以上且具备条件的安置社区单独成立党组织,500户以下且具备条件的,结合实际采取单设、联合、挂靠等方式,在安置社区成立党支部、党小组。社区党组织的班子成员,主要从社区居民中推选产生,或者由县、镇干部下派及安置社区所在村干部兼任、转任。与此同时,《工作方案》还要求县委组织部、县财政局和各乡镇落实安置社区的干部补贴、党建工作经费、办公服务经费、党群服务中心、远程教育设备等“五项保障”,对条件成熟、符合要求的安置社区党支部,还要求按照每个党支部5万元的标准发放一次性党建经费,以提高党支部在安置社区中的领导能力。

“3”是指“三个载体”,包含社区居委会、社区工厂、农业园区,这一要素主要是为了解决搬迁群众的经济生产和劳动就业问题。按照《工作方案》的要求,500户以上相对独立的安置社区需要单独设立社区居委会,500户以下的安置社区可以结合实际采取单设、融合、挂靠的方式设立居民委员会或居民小组。单独建立居委会的,还需要同步设立监督委员会。对于社区工厂,文件要求100户以上的安置社区至少需要建成1处新型社区工厂或社区车间,确保500户以上安置社区能够吸纳稳定就业100人以上,200户至500户的安置社区能吸纳稳定就业50人以上。对于农业园区,300户以上的安置社区需要配套建设1000亩以上特色农业园区,100户至300户安置社区需要配套建设500亩以上的特色农业园区,100户以下的安置社区需要建设不低于100亩特色农业园区。

“8”是指“八个服务中心(5+3X)”,这一要素主要是为了解决搬迁群众日常性的生活服务问题。其中“5”是指便民服务中心、物业管理中心、平价购物中心、老人日间照料中心、儿童托管中心五个中心,这是“138模式”的“规定项目”,各个安置社区都必须配备到位。另外“3X”为“自选项目”,由各个社区自主选择,主要包括矛盾纠纷调解中心、文体活动中心、红白理事服务中心、道德评议中心、环境卫生维护中心、妇女儿童权益保障中心等。服务中心的办公用品由政府提供的社区专项经费保障,工作人员由政府聘任的公益性岗位承担。同时H县还鼓励公安、交通、社保等行政部门在安置社区设警务室、联系点,供销、邮政、金融、电信、电力、燃气、供水等市政部门设立服务点。

^①如果进行总结的话,这一时期H县对易地扶贫搬迁的扶持政策可以概括为“128模式”,与“138模式”相比,尚未明确纳入社区这一组织载体。参考H县政府办公室:《关于印发〈H县易地扶贫搬迁后续扶持实施意见〉的通知》(H办发〔2019〕20号),2019年9月11日。

^②中共H县委员会、H县人民政府:《关于印发〈H县易地扶贫搬迁后续扶持发展工作方案〉的通知》(H发〔2020〕5号),2020年3月20日。

(三) “138 模式”的组织建设情况

得益于县政府的动员宣传以及财政资金的配套支持,各乡镇对推行“138模式”大多比较积极。从H县的具体情况来看,截止到2020年8月,各安置社区在之前工作的基础之上,都建立起了相对完善的组织结构,并进入平稳运行的状态。

表1 H县易地扶贫搬迁“138模式”建设情况一览表^①

地理位置		靠近县城	靠近集镇	靠近园区	靠近村社区
安置社区数量		2	7	9	2
总户数		401	1979	995	590
党组织	党支部	2	4	2	1
	党小组	0	2	3	1
自治组织	居委会	2	4	2	1
	居民小组	0	2	3	1
社区工厂(个)		6	27	31	5
农业园区(亩)		2500	2796	3350	1300
八个服务中心		均配套建成			

在“一个支部”建设方面,全县20个扶贫搬迁安置社区中有社区党支部9个、党小组6个。例如以笔者蹲点的T镇为例,该镇建有1个安置社区(分为A、B两个片区),两个片区共有搬迁户494户2200余人,分别来自20多个行政村。由于A、B片区相互毗邻,为节约成本、方便管理,A、B片区共同成立了一个党支部,并在A、B片区分别成立党小组,党支部设书记1人(兼任社区居委会主任),以“一肩挑”的形式全面负责社区的党务、政务工作;支委4人,分工负责社区党支部的各项任务。^②

在“三个载体”方面,与党支部建设相匹配,全县20个扶贫搬迁安置社区有7个建立了社区居委会,4个以挂靠的形式建立了居民小组。在产业发展上,全县20个安置区共计建成69个社区工厂,其中毛绒玩具生产加工类35家、电子产品装配类10家、富硒食品加工类7家、服装鞋帽生产类5家,另外还有书画装裱、藤编制作等12家。这69家社区工厂共雇用工人1980人。^③除此之外,全县20个安置社区还以宅基地腾退复垦奖补资金、苏陕协作资金和“三个一”扶贫产业奖补资金为基础,通过土地流转、租赁的方式,在安置社区周边建设农业产业园区。截止到2020年6月,全县共计投资3800余万元,建有农业园区9946亩(平均每户1.95亩),其中茶叶园区2100亩、蚕桑园区1896亩、猕猴桃园区1700亩、香椿园区1500亩、果蔬综合园区1400亩、中药材园区500亩、小龙虾园区400亩、蔬菜园区300亩、红桃园区100亩、草莓园区50亩。

在“八个中心”建设方面,全县20个安置社区基本都建立了相应的服务中心。以T镇安置社区为例,该社区建立了8个中心,其中便民服务中心由社区计生专干和3个公益性岗位负责;物业管理中心由社区监委主任和社区文书负责;平价购物中心由1个公益性岗位负责;老人日间照料中心由2个公益性岗位负责;儿童托管中心由2个公益性岗位负责,并外聘1名兼职老师;矛盾纠纷调解中心由党支部书记、社区监委主任和1个公益性岗位负责;文化活动中心由计生专干和1名公益性岗位负责;红白理事服务中心由社区监委主任负责,并邀请社区内的2名“指客”^④具体从事红白喜事的指导工作。

^①H县委办公室:《H县易地扶贫搬迁后续扶持“138模式”的探索与实践》附表1《各安置点四靠布局及资源禀赋一览表》,2020年6月。

^②H县T镇扶贫办干部访谈记录,访谈编号:20200812ZMM,访谈时间:2020年8月12日。

^③为解决工人的家庭负担,其中10家社区工厂配备了老人护理中心,18家社区工厂配备了儿童托管中心。参见《汉阴县新社区工厂摸底表》,2020年8月15日。

^④所谓“指客”主要是指当地了解红白喜事操作流程的人员。

三、“138模式”的运行机制

通过上面的经验论述可以看出,在H县所采取的“138模式”中,多种组织因素相互配套,共同构成了H县做好扶贫搬迁“后半篇”文章的核心要素,为“生产—生活共同体”建设提供了组织基础。但静态组织结构只是必要条件,更重要的是该模式的动态运行过程。从H县的具体情况来看,“138模式”之所以能够有效运行,主要就在于通过党建引领、组织再造、协同治理三重机制,为安置社区的经济生产和生活服务提供现实条件。在三重机制当中,党建引领是运行的动力,组织再造是运行的基础,协同治理是运行的方式,三者构成相互嵌套的统一体,共同推动“138模式”的有效运转。

(一) 作为运行动力的党建引领

H县的《工作方案》明确提出,“以安置社区党组织为统领,使社区居委会、社区工厂、农业园区、‘服务中心’及各类群团自治组织均置于党组织领导之下,确保社区党组织成为贯彻党的决策、执行党的路线、引领社区发展的坚强战斗堡垒,促进易地搬迁安置社区后续扶持发展工作规范有序进行”。^①2020年4月,县委组织部还专门印发了《易地扶贫搬迁社区党组织建设工作实施方案》,强化党建引领作用。^②从田野调查来看,不同于传统的“政党下乡”^[22],或者是借助现代信息技术的“互联网+党建”^[23]，“138模式”中的基层党组织发生了较为明显的“社会化转型”^[24],在安置社区这一微观空间内为搬迁户提供更加日常化的公共服务,作为易地扶贫搬迁后续帮扶的构成性因素,嵌入到搬迁户“生产—生活共同体”当中,成为推动“138模式”运行的主要动力。

首先是在人事安排上,党组织会通过选派书记、委员到“三个载体”和“八个服务中心”当中任职的方式,强化对“138模式”的领导。受制度层面的“一肩挑”政策的影响,当前H县安置社区党支部书记均已兼任居委会主任。除此之外,H县还鼓励安置社区的党支部书记兼任农业产业园的理事长或监事长。对于“八个服务中心”中比较重要的一些部门,如矛盾纠纷调解中心、物业管理中心、红白理事服务中心等,还鼓励由党支部书记或监委主任负责日常管理。即使不太重要的便民服务中心、文化活动中心,也会选派社区文书(也是支部委员)负责日常运营。

其次是在重大事项上,党组织承担决策和建章立制的功能。在集体经济方面,农业园区的资金投入、利益分配等涉及集体资产保值增值的重要事项,必须由安置社区党支部以会议讨论的形式进行决策,以此体现党组织对集体经济的领导地位。在“八个服务中心”方面,党支部需要决定各种规章制度的具体内容。例如在红白理事中心和道德评议中心的制度建设上,党支部就发挥了建章立制的功能,“红白理事会制定的各类规章制度,酒席不得超过多少桌、一桌不能超过多少钱,随礼最多能随多少;道德评议中心确定哪些人上红黑榜,这些事情,党支部通过了才能发布”。^③从这个角度讲,基层党组织划定了其他组织的职责权限,也构成了其他组织权力的主要来源。

最后是在政策执行上,党组织承担与安置社区治理相关的工作职责。一方面,党支部需要向社区内的搬迁户宣传国家的扶持政策,并解答搬迁户可能提出的问题,同时党支部需要通过张贴宣传标语、入户讲解的方式,向搬迁户讲解一些生活习惯、公共卫生、环境保护、邻里关系上的行为准则。另一方面,对一些有损社区卫生环境、引发邻里矛盾纠纷的偶发事件,党支部还要进行批评教育,以此来督

^①中共H县委员会、H县人民政府:《关于印发〈H县易地搬迁后续扶持发展工作方案〉的通知》(H发〔2020〕5号),2020年3月20日。

^②中共H县组织部:《关于印发〈易地扶贫搬迁社区党组织建设工作实施方案〉的通知》(H组通字〔2020〕81号),2020年4月17日。

^③T镇安置社区党支部书记访谈记录,访谈编号:20200711LZX,访谈时间:2020年7月11日。

促搬迁户遵守城镇社区的生活规范。在这个过程中,作为运行动力的“党建引领”避免了悬置状态,转化为日常性公共服务的供给主体,成为国家政策和搬迁户之间的衔接桥梁。

(二) 作为运行基础的组织再造

安置社区人员复杂,如果缺少有效的组织结构,地方政府将直接面对原子化的搬迁户个体,不仅工作压力大,而且可能无法将政策执行到每个搬迁户头上。在“138模式”下,一个社区有一个党支部、一个居委会,有各种类型的服务中心,而且H县还以“138模式”为基底,在安置社区推行网格化管理,在每个社区设立了三级网格长,每个楼栋都设置了楼长,以此强化安置社区的组织化程度。^①在此基础上,地方政府在安置社区的政策执行就有了组织抓手,能够通过“党支部/居委会—服务中心—网格长—楼长”的链条,将政策执行到每家每户。在“服务下乡”^[25]“服务进站”^[26]的背景下,地方政府还可以依托“党群服务中心”“便民服务中心”等组织基础,将公共服务项目、行政审批程序延伸到安置社区层面,实现公共服务便利化的目标。

对搬迁群众而言,这种组织再造意味着在生产和生活维度形成较为有效的社区团结,特别是社区工厂、农业园区和“八个服务中心”,更是起到了有效的共同体建设作用。在生产方面,劳动密集型的社区工厂提供了必要的劳动机会,也向安置社区内的搬迁户提供了共同劳动的空间基础。作为集体经济的农业园区覆盖社区内的所有搬迁户,使搬迁户之间形成经济上的利益纽带。例如在T镇安置社区,2019年10月在农业园区务工的人员有112人次,人均收入1404元。2020年6月在社区工厂务工的共有46人,人均收入1600元。尽管这些收入并不高,但能够为当前留守妇女和留守老人提供相对稳定的就业机会,而且能够通过这种共同劳动,提高社区居民之间的凝聚力。^②

在生活方面,“138模式”中的“八个服务中心”有效地构造了公共服务便利化、服务项目生活化的基本格局。无论是老人日间照料中心、儿童托管中心,还是文体活动中心、红白喜事理事中心,都能够在很大程度上给老年人、儿童以及其他普通搬迁户提供更人性化的生活服务。这些服务基本都是搬迁户日常生活中最常见的事情,但也正是因为这种日常性,才更加凸显了这些中心的重要性。同时,这些服务中心也提供了社会资本的物理空间,在日间照料、课后学习、娱乐休闲的过程中,社区内的搬迁户能够和更多的邻里进行沟通交流,有助于重新建立熟人社会所必需的关系网络。

(三) 作为运行方式的协同治理

虽然“138模式”是县委、县政府主导下的组织体系,但在具体的运行上却并没有完全遵循行政主导的原则,而是在强调行政力量的同时纳入市场主体和社会主体的力量,共同参与到易地扶贫搬迁的后续帮扶过程中,形成协同治理的运行方式。这一点也是“138模式”在贫困地区能够有效运行的必要条件。

在生产发展方面,“138模式”注重利用市场主体的力量,特别是在社区工厂和农业园区的建设过程中,通过市场机制建立农业生产和非农业生产的各种条件,为搬迁户提供必要的工作岗位。在集体经济与外来企业的关系上,2019年H县《新社区工厂“两个全覆盖”实施方案》中就要求“将扶贫帮扶资金重点用于新社区工厂厂房建设,以村(社区)集体资产与企业合作的方式取得收益,建立收益主要用于贫困人口的利益链接机制”。^③为此,H县将招商引资列为易地扶贫搬迁后续扶持的工作重点。

即使是由地方政府推动成立的农业园区,也采取市场化的运作方式。这些园区在管理框架上大多

^①H县人民政府:《H县建设“五新”移民搬迁社区的实施方案》(H政发[2018]58号),2018年3月12日。

^②在访谈中,一些年龄相对比较大的搬迁户就表示,和周围邻居一起到社区的农业园区务工,让他们感受到了年轻时在生产队参加集体劳动的场景,大家一起说说笑笑、共同劳动,让人感觉心情舒畅。参见T镇紫荆家园搬迁户访谈记录,访谈编号:20200712ZDY,访谈时间:2020年7月12日。

^③中共H县委办公室、H县人民政府办公室:《关于印发〈新社区工厂“两个全覆盖”实施方案〉的通知》(H办字[2019]22号),2019年3月12日。

采取所有权与经营权相分离的方式,聘任了具有相关农产品生产、加工、销售能力的“经理人”,管理农业园区的日常经营活动。与此同时,农业园区还采取“党支部+合作社+电商+农业园区+易地扶贫搬迁户”“党支部+农业龙头企业+农业园区+易地扶贫搬迁户”的方式,以解决农产品加工、销售方面的后续难题,采取划地到户、分工分业、委托代管、返租倒包、务工取酬等多种方式,将搬迁户嵌入到产业链当中,建立农业园区和搬迁户之间的利益链接机制。^①这种方式要比地方政府或社区党支部直接主导生产经营活动更具专业性,既能够规避市场风险,也能够增强搬迁户和社区之间的利益联系。

在生活服务方面,“138模式”注重利用社会主体的力量,特别是在“八个服务中心”的建设、运营方面就鼓励群众参与,发挥群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的力量,在参与社区公共服务的过程中“找回群众”^[27]。例如在具有公共管理性质的道德评议中心,很多社区就吸纳了党员、退伍军人、中小学教师、乡村医生、产业大户以及德高望重的老年人参与其中。这些人带有较为明显的“新乡贤”^[28]或“任务型乡贤”^[29]特征,在当地群众中有一定的社会威望,也更了解乡土社会、乡土道德体系的具体情况。相比于地方政府行政主导而言,由这些人承担道德评议的工作,有利于发挥他们在“地方性知识”方面的优势,也更加具备“社会合法性”^[30],更能够获得社区居民的认可。

四、比较视野中的“138模式”

事实上,在以往的水库移民、灾害移民中,以及在此次精准扶贫工作中,地方政府大都面临了搬迁户后续扶持的问题,这是所有移民搬迁工作的共性。但是在这个共性问题之下,地方政府采取的后续帮扶措施却存在很大差异。如果放宽考察的范围就会发现,相对于以往的帮扶方式,以及其他地区开展的易地扶贫搬迁后续帮扶,“138模式”具有一定的特殊性,在搬迁户的后续帮扶方面体现出一定的比较优势和特定的制度功能。这也是H县在以往工作方法的基础上,借鉴其他地区的工作经验,进行制度创新的重要目的。

对地方政府的具体工作而言,政策系统性程度意味着对问题的重视程度,影响资源投入的多寡,政策聚焦性则意味着彻底解决问题的可能性。在易地扶贫搬迁后续帮扶领域,如果以帮扶措施的系统化程度和帮扶措施的空间聚敛程度为划分依据,那么针对各种不同搬迁工作的后续帮扶基本上可以分为四种不同的类型(见图2)。在具体的发展过程上,则存在从“类型一”到“类型二”再到“类型三”,最后到“类型四”的演变轨迹——在国家资源投入增加以后,针对易地扶贫搬迁的后续帮扶也在不断完善,帮扶措施的系统性程度先得到提升,随后帮扶措施的空间聚敛程度也得到加强。

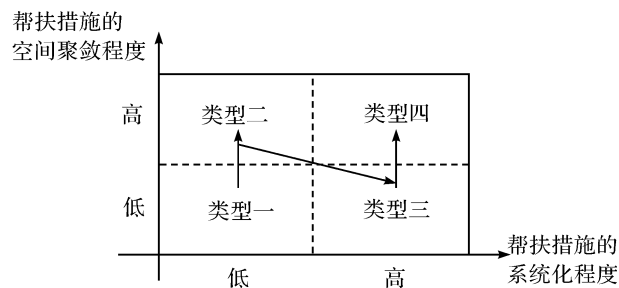


图2 搬迁工作后续帮扶的不同类型

^①H县产业脱贫领导小组办公室:《关于印发〈易地扶贫搬迁后续扶持工作方案〉的通知》(H产业脱贫办发〔2020〕29号),2020年5月9日。

表2 不同后续帮扶措施的类型比较

类型	现实案例	系统性	聚敛性	适用场景
一	H县20世纪90年代避灾搬迁后续帮扶	低	低	少数、分散安置的搬迁移民
二	H县常规扶贫搬迁后续帮扶	高	低	常规状态下的集中安置移民
三	贵州黔西南州“新市民计划”	低	高	精准扶贫中的易地扶贫搬迁
四	秦巴山区H县“138模式”	高	高	精准扶贫中的易地扶贫搬迁

一是帮扶措施较为单一、在空间上也相对分散的帮扶方式(即类型一)。在适用范围上,这种帮扶方式主要适用于搬迁户数量较少、安置地点相对分散的搬迁工作。例如在1998年到2001年间,H县就以分散安置的方式完成6690人的避灾搬迁。由于政策周期长、安置地点相对分散,因此对于这部分群体的后续帮扶,地方政府只需要帮助解决土地分配、社会保障等基础性问题即可,并不需要建立集中统一的安置社区,也不需要安置社区内建立组织、发展产业。^①在此次精准扶贫工作中,这种帮扶方式依然在发挥作用。H县有1000多户分散安置的贫困户,当地政府就在86个村布点建设1130套“交钥匙工程”安置房。^②对这部分群体,后续帮扶的主要内容即是帮助提供公益性岗位,解决搬迁户的就业问题,并将其纳入社保体系,并不需要在产业扶贫、生活服务方面提供额外的支持。

二是帮扶措施较为单一,但帮扶措施的空间聚敛程度相对较高的帮扶方式(即类型二)。这种帮扶措施主要应对集中安置的移民搬迁工作。在2002年至2004年的扶贫搬迁工作中,H县就以集中安置为主,分散安置为辅,建立集中安置点22个,安置399户1707人。2005年,建成15户以上移民集中安置点9个,安置150户650人。2007年,建成移民集中安置点6个,搬迁安置贫困人口150户650人。对于这部分群体,后续帮扶措施主要围绕集中安置点展开。但由于这一时期的扶贫工作属于常规工作,地方政府在扶贫方面并没有投入太多的资源,因此后续帮扶措施的系统化程度并不高,主要是集中在安置点水、电、气等硬件设施建设以及土地调配问题上,并没有在安置点进行规范的组织建设,也没有采取农业园区、社区工厂的方式解决搬迁户的生计问题,更没有提供系统化的生活服务。^③

三是帮扶措施较为系统,但帮扶措施的空间聚敛程度相对较低的帮扶方式(即类型三)。这种帮扶方式在当前的易地扶贫搬迁工作中较为普遍,全国范围内多数地区都倾向于采取这种方式。例如贵州黔西南州在易地扶贫搬迁后续扶持工作中,就以“新市民计划”为基础,将易地扶贫搬迁、城镇化建设、产业发展和生态保护“四项工作”有机联动。这种扶持方式的特征在于措施全面、系统,“新市民计划”就涵盖了5大体系(基本公共服务、培训和就业服务、文化服务、社区治理、基层党建)和13项具体政策(规划建设、产业发展、文化旅游、教育、就业创业、卫生健康、资源权益、政策措施、兜底保障、社会治理、政策宣传、社区党建、大数据服务)^[31]。但“新市民计划”的空间聚敛程度并不高,多数扶持措施并没有围绕安置社区进行,降低了扶持措施的精准性。

四是帮扶措施系统化程度高,同时帮扶措施的空间聚敛程度也较高的帮扶方式(即类型四),H县所采取的“138模式”即属于这种类型。围绕搬迁户的生产和生活问题,这种类型的工作方法采取了多种类型的帮扶措施,形成了较为系统的政策体系,这一点和“类型三”的特征基本一致。但与之不同的是,“138模式”在空间上更加聚焦于安置社区这一微观场域。无论是组织层面的“一个支部”“三个载体”“八个服务中心”,还是运行层面的党建引领、组织再造、协同治理,都围绕安置社区展开。因此可以说,H县采取的“138模式”是在以往移民搬迁后续帮扶工作的基础上所进行的制度创新。

从制度生成的角度讲,从“类型一”到“类型二”再到“类型三”,最后到“类型四”的演变轨迹具有

①H县志编纂委员会:《H县新修县志(草稿版)》,尚未出版,第142页。

②H县人民政府县长:《在H县第十八届人民代表大会第三次会议上的政府工作报告》,2019年2月16日。

③H县志编纂委员会:《H县新修县志(草稿版)》,尚未出版,第143页。

一定的现实原因。一方面,易地扶贫搬迁不同于水库移民搬迁、避灾移民搬迁等其他类型的移民搬迁工作,搬迁户均为贫困户,本身的发展能力较弱。贫困地区经济社会发展水平也相对落后,单纯依靠搬迁户难以进行有效的社区管理和社区服务,单纯依靠市场主体也难以提供充分的就业岗位,因此需要地方政府提供更具系统性的后续帮扶措施。另一方面,在此次精准扶贫工作中,“集中安置”是易地扶贫搬迁的主要方式,“安置社区”是搬迁户生产、生活的核心区域。这是集中安置不同于分散安置的重要特征,也是帮扶措施的空间聚敛程度不断提升的重要原因,地方政府需要围绕安置社区,采取后续帮扶措施解决搬迁户的生产和生活问题。

落实到实践层面,这也是H县在易地扶贫搬迁后续帮扶工作中建立“138模式”的主要出发点:相对于其他类型的后续帮扶方式,“138模式”有一定的比较优势——首先是在精准性方面,“138模式”的帮扶措施主要围绕安置社区展开,在空间上更加聚敛,能够更加精准地解决搬迁户的后续帮扶问题。这是“138模式”不同于其他帮扶方式的重要特征。其次是在实效性方面,“138模式”所采取的措施主要围绕生产和生活这两个核心因素展开,目标在于解决搬迁户最为迫切的需求,围绕生产和生活两个核心因素进行的帮扶措施能够真正解决“稳得住”“能致富”的目标。最后是在可行性方面,“138模式”强调协同治理,在突出行政力量的同时纳入市场主体和社会主体的力量,降低政府的工作压力。而且“138模式”聚焦于生产和生活两个核心要素,这种帮扶方式要比“撒网式”帮扶更加经济,对地方政府的财政压力更小,更具有政策执行的可行性。

五、小结与讨论

易地扶贫搬迁的基本逻辑是通过空间转移,将贫困户从不具备脱贫条件的地区转入脱贫条件更优越的安置社区。易地扶贫搬迁的后续帮扶实际上是由建设社区到社区建设的转变,通过后续扶持,建设更具共同体特征的安置社区,实现易地扶贫搬迁的可持续发展。作为H县应对易地扶贫搬迁后续发展问题的工作方法,“138模式”并不是为了解决单一的生计问题或服务问题,而是意图以体系化的组织建设为基础,将搬迁户的产业发展和生活服务置于安置社区这一相对聚焦的空间内,从生产和生活两个角度入手建立“生产—生活共同体”,为易地扶贫搬迁的可持续发展提供稳定的制度保障。沿着这一问题意识,本文以H县“138模式”为案例,分析了“生产—生活共同体”建设在易地扶贫搬迁后续帮扶中的作用。本研究认为,“稳得住”和“能致富”是一体两面的关系,必须将两者有效融合,才能形成稳定的治理绩效。对此,H县所采取的“138模式”提出了很好的政策启示。

第一,加大对易地扶贫搬迁后续帮扶的关注力度。易地扶贫搬迁是一个连续的过程,“搬得出”只是阶段性目标,“稳得住”“能致富”更具长远意义。但在目标责任考核体系下,宅基地腾退、安置社区建设是可测量的具体指标,成为易地扶贫搬迁绩效考核的重点,易地扶贫搬迁的后续帮扶是相对笼统的概念,缺乏可数字化的“抓手”,反而有可能被忽视。因此,在易地扶贫搬迁绩效考核中需要扩充易地扶贫搬迁后续帮扶的相关指标,将相对笼统的软任务进行指标化,以此敦促各级政府在政策支持、财政投入、人力资源供给等方面,向易地扶贫搬迁的“后半场”倾斜。

第二,围绕易地扶贫搬迁安置社区采取配套措施。搬迁户均为贫困户,大多缺少必要的生产能力,对进城入镇的生活方式也比较陌生。同时,搬迁户的生产和生活是紧密捆绑的统一体,而且这些活动大多围绕安置社区展开。H县“138模式”的实践证明,打造“生产—生活共同体”对搬迁户的可持续发展具有非常重要的意义。这就要求各级政府在处理易地扶贫搬迁后续帮扶的问题上,坚持“总体性扶贫模式”^[32]的基本思路,以安置社区为中心,在周边提供农业和非农业的就业岗位,使搬迁户能够近距离、低成本地解决就业问题,同时也要注重提供生活化的公共服务,解决搬迁户在生活中遇到的日常性问题。

第三,坚持以体系化的组织建设为基本载体。对于地方政府而言,无论是搬迁户的生产和生活

问题,其解决过程都需要一个明确的组织依托。从H县“138模式”的实践过程可以发现,组织建设承担了非常重要的“抓手”作用。受益于“一个支部”“三个载体”“八个服务中心”的组织结构,地方政府能够将产业帮扶和公共服务延伸到安置社区。对搬迁群众而言,这些组织体系意味着有效的社区团结,在参与组织建设、接受服务供给的过程中,搬迁户得以完成社区融入。在其他地区,具体的组织建设可能无须完全按照H县“138模式”进行,但需要结合当地实际情况,建设更有针对性的组织体系。

第四,在组织建设发展过程中需要强调多元主体协同参与。作为一项政府主导的贫困治理过程,易地扶贫搬迁同样也带有较为明显的地方政府主导的特征,但这并不意味着搬迁户在后续发展问题上应该处于被动的客体状态。根据发展研究的经验,公众参与是贫困地区发展过程中必不可少的一部分^[33],对于搬迁户的可持续发展而言同样如此,能否进一步发挥他们的能动性,将是影响搬迁户后续发展状况的关键因素。因此地方政府需要采取协同治理的方式共同推进组织体系建设,将搬迁户(特别是其中具备特定技能、具有一定威望的搬迁户)纳入其中,直接参与组织建设的全过程,以此激发、培育搬迁户的能动性和积极性,在扶贫结束之后实现可持续发展。

参考文献:

- [1]赵展慧.“十三五”——易地扶贫搬迁任务全面完成[N].人民日报,2020-12-4(1).
- [2]习近平在陕西考察时强调:扎实做好“六稳”工作落实“六保”任务 奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章[BE/OL](2020-04-23)[2021-5-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/23/content_5505476.htm.
- [3]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-3-13(1).
- [4]马伟华,马伟宁.从社会人类学的视角阐释宁夏吊庄移民中出现的偏见与歧视现象[J].西北人口,2010(6):15-19.
- [5]周炎炎,杨世箴.灾害移民社会适应研究:方法论、理论视角和分析框架[J].湖南社会科学,2016(4):99-102.
- [6]孙良顺.水库移民后期扶持政策的演进过程与扶贫取向[J].求索,2019(3):97-103.
- [7]夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.
- [8]JAMES C. SCOTT. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asian[M]. New Heaven and London: Yale University Press, 1976:15-26.
- [9]梅淑元.易地扶贫搬迁农户农地处置:方式选择与制度约束——基于理性选择理论[J].农村经济,2019(8):34-41.
- [10]吴新叶,牛晨光.易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(2):118-127.
- [11]郑娜娜,许佳君.易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):58-68.
- [12]龙彦亦,刘小珉.易地扶贫搬迁政策的“生计空间”视角解读[J].求索,2019(1):114-121.
- [13]涂圣伟.易地扶贫搬迁后续扶持的政策导向与战略重点[J].改革,2020(9):118-127.
- [14]王寓凡,江立华.空间再造与易地搬迁贫困户的社会适应——基于江西省X县的调查[J].社会科学研究,2020(1):125-131.
- [15]吴晓林.结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式[J].政治学研究,2017(2):96-108.
- [16]黄杰.“共同体”,还是“社区”?——对“Gemeinschaft”语词历程的文本解读[J].学海,2019(5):10-15.
- [17]隗鸿飞.马克思的两种生产理论及其当代意义[J].哲学研究,2004(8):11-15.
- [18]马克思恩格斯选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1972:2.
- [19]马克思恩格斯全集(第23卷)[M].北京:人民出版社,1972:195.
- [20]许汉泽,李小云.资源逆转、政策风险与反哺型治理——基于Y乡精准扶贫实践的田野调查[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2020(4):26-33.
- [21]徐岩,范娜娜,陈那波.合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例[J].公共行政评论,2015(2):22-46.
- [22]徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.
- [23]宗成峰,朱启臻.“互联网+党建”引领乡村治理机制创新——基于新时代“枫桥经验”的探讨[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(5):1-8.
- [24]郑琦.政党社会化:当代基层党组织建设的路径选择[J].浙江省委党校学报,2016(1):40-45.

- [25]徐勇.“服务下乡”:国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向[J].东南学术,2009(1):64-70.
- [26]王雨磊,廖伟.服务进站:农村税费取消后国家基层组织建设的新趋向[J].电子政务,2020(3):63-74.
- [27]吕德文.找回群众:基层治理的探索与重塑[J].领导科学,2016(10):4-6.
- [28]胡鹏辉,高继波.新乡贤:内涵、作用与偏误规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(1):20-29.
- [29]许汉泽,徐明强.“任务型乡贤”与乡村振兴中的精英再造[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(1):32-43.
- [30]刘耀东.行政合法性抑或社会合法性:农村社区服务类社会组织发展模式选择[J].中国行政管理,2017(4):83-87.
- [31]潘彪.做好易地扶贫搬迁的“后半篇文章”——贵州省黔西南州“新市民”计划的经验与启示[J].宏观经济研究,2021(5):84-90.
- [32]田先红.总体性扶贫模式的优势、局限及其破解路径[J].人民论坛,2020(2):36-37.
- [33]范达娜·德赛.发展中的公众参与[M]//范达娜·德赛,罗伯特·波特.发展研究指南(上).杨先明,刘岩,译.北京:商务印书馆,2014:215.

Production-Livelihood Community and the Assistance for Poverty Alleviation and Relocation: Investigation on “138 mode” of H County in Qinba Mountain Area

XU Mingqiang

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: “Moving out”, “being able to live stably” and “being able to get rich” constitute the policy objectives of poverty alleviation and relocation. With the support of the policy, the relocation of poverty alleviation has basically completed the task of “moving out”, but in terms of sustainable development, “being able to live” and “being able to get rich” are more important. Taking the “138 mode” of H county in Qinba mountain area of Southern Shaanxi Province as an example, this thesis integrates the industrial support and community integration of relocated households into the concept of “production-livelihood community” and summarizes the micro mechanism of sustainable development of poverty alleviation and relocation communities. It is found that the leading role of Party building provides the driving force, organizational re-engineering provides the operation basis, and collaborative governance constitutes the basic operation mode. With the above three micro mechanisms, “138 model” can provide objective conditions for the sustainable development of relocated households. The dual guidance of production and life and the spatial convergence in the resettlement community constitute the important characteristics of “138 mode” which is different from other follow-up assistance methods. Finally, the thesis puts forward some policy suggestions, such as increasing policy attention, building “production-livelihood community”, carrying out organization construction and encouraging collaborative participation, to achieve the long-term goal of poverty alleviation and relocation.

Key words: production-livelihood community; poverty alleviation and relocation; assistance; “138 mode”



(责任编辑 彭何芬)