

【农村社会发展】

易地搬迁社区全生命周期演化的实践逻辑及反思

唐滢,陈绍军

(河海大学 公共管理学院,南京 211108)

摘 要:揭示易地搬迁社区全生命周期演化的实践逻辑有助于从理论上回答后续扶持的政策范畴、价值导向及行动边界等一系列现实问题。借鉴奥田道大地域社会理论视角及其地域社会构造模式动态变迁分析框架,从地域格差与空间变迁、地域生活与要素配置、地域治理与主体重塑、地域秩序与制度融合四个维度,构建易地搬迁社区全生命周期演化的核心议题与分析框架,并将其划分为搬迁动员、稳定脱贫、主体发展和融合共享四个阶段,系统阐释它们在空间联动、要素整合、扶持机制、主体重塑、制度变迁等实践导向上的扶持政策瞄准和阶段演化趋势。易地搬迁社区全生命周期秩序演化的多元动力机制及多样推进模式,使其地域格差演进、地域生活营造、地域治理重建、地域秩序整合的实践过程呈现演化周期性、空间联动性、治理互嵌性、融合梯度性。新时期城乡融合发展进程中易地搬迁社区后续扶持应当围绕贫困治理逻辑转换、可持续生计能力建设及主体性融合发展,突出能力建设和长效机制;同时,回归现代地域社会的共同体本位,强化治理能力扶持和后续扶持阶段的常态化治理体系建设。

关键词:易地搬迁社区;全生命周期;秩序变迁

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)06-0091-11

一、问题的提出

《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出,巩固拓展脱贫攻坚成果,坚决守住不发生规模性返贫底线,深入开展巩固易地搬迁脱贫成果专项行动和搬迁群众就业帮扶专项行动。习近平总书记指出,“对易地扶贫搬迁群众要搞好后续扶持,多渠道促进就业,强化社会管理,促进社会融入。对脱贫县要扶上马送一程,设立过渡期,保持主要帮扶政策总体稳定”^[1]。加强易地扶贫搬迁后续扶持工作成效显著,国家出台了就业帮扶、金融帮扶、社区管理等一系列具体支持政策措施,易地扶贫搬迁贫困人口中劳动力就业比例达到 73.7%,搬迁贫困家庭中有劳动力家庭就业比例达到 94.1%^[2]。但易地扶贫搬迁要想真正发挥贫困治理的阻断效应并实现地域空间、生计模式和生态环境之间的良性循环,沿用精准扶贫理念构建科学合理的后续扶持政策措施必不可少,尤其在产业培育和就业保障、基础设施和公共服务、社区治理和关爱机制等方面^[3]。

按照易地扶贫搬迁的实施阶段,可将易地扶贫搬迁的理论研究划分为“如何搬”“如何治”“如何扶”“如何融”等阶段。“如何搬”阶段理论研究聚焦于公共行政学、社会学等学科视域,基于政策执行及其实践过程的理论视角,考察作为公共政策执行的易地扶贫搬迁何以可为及何以可能^[4]。易地扶贫搬迁作为政府主导的社会运动,具有运动式治理的属性。运动式治理虽然在短期内实现了“搬得出”的基本目标,完成了易地扶贫搬迁安置的政策指标和刚性任务^[5],但由于运动式治理本身的局限性,造成了易地扶贫搬迁群众稳定脱贫和可持续生计的社会基础不牢

收稿日期:2022-12-11

基金项目:国家社会科学基金重大项目“跨县搬迁社区治理与后期扶持研究”(21&ZD183)

作者简介:唐滢,女,河海大学公共管理学院博士生;陈绍军,女,河海大学公共管理学院教授,博士生导师。

靠、内生动力难激活等现实困境^[6]。

“如何治”阶段理论研究聚焦于管理学、社会学等学科视域,基于贫困治理的逻辑转向,即从绝对空间贫困向相对权利贫困转向,从如何保障搬迁群众权益、健全稳定就业和可持续生计政策体系角度出发,阐释地方政府、市场组织、农村集体、安置社区、搬迁户等多元社会行动主体之间的行为博弈和实践逻辑^[7]。虽然“运动式治理”在短时间内完成了易地搬迁群众空间贫困的绝对性治理^[8],但是易地搬迁脱贫的社会基础和制度保障仍不稳定、不健全,要创新返贫治理机制,有效发挥市场、政府、集体、搬迁户以及其他多元主体作用,不断提升易地扶贫搬迁治理成效^[9]。

“如何扶”“如何融”阶段聚焦易地扶贫搬迁的后续扶持及其融合发展^[10]。理论研究主要关注如何通过优化政策资源配置、创新扶持体制机制,持续夯实搬迁群众“稳得住、有就业、逐步能致富”的社会基础和制度保障^[11]。“十四五”期间,易地搬迁后续扶持要客观把握搬迁群众融合发展和社区治理创新的客观规律,不断强化产业培育、就业帮扶、公共服务、福利保障以及社会心理等方面的协同化建设^[12],切实发挥政府、市场、集体、社区、社会组织、家庭乃至移民个体在强化主体意识、激活内生动力、创新扶持路径等方面的特殊作用^[13]。

后搬迁时代,易地搬迁进入高质量谱写“后半篇文章”的新阶段,实践和理论聚焦都转向了后续扶持,顶层设计将整个“十四五”的五年作为易地搬迁后续扶持的过渡期,尤其是要确保不发生规模性返贫和返迁的基础上,不断健全并夯实搬迁群众稳定就业和权益保障的政策体系和制度安排^[14]。但是,笔者在实地调查中发现:第一,易地搬迁社区治理和秩序重建过程中,后续扶持阶段出现的很多问题都和迁出地搬迁阶段存在千丝万缕的联系,尤其是承包地、集体资产等与搬迁群众切身利益相关的问题。第二,在干部座谈中也发现,很多基层干部和社区管理者对于如何开展后续扶持,后续扶持包括哪些内容,后续扶持的权责规定、行动边界以及扶持期限等,都存在困惑,甚至存在一些认知偏误。

依据笔者关于水库移民后期扶持的经验来看,易地搬迁后续扶持必然面临“何时退”以及“如何退”的长远问题,一定要避免“后扶依赖症”或后续扶持政策的“非预期后果”,尤其要注意防范“扶而不退”的政策风险,这样既不利于搬迁移民“社会性断奶”后的主体性重塑,也难以真正实现易地搬迁社区和安置区县域的融合发展。因此,笔者考察易地搬迁社区秩序全生命周期演化的实践逻辑,正是从现实问题出发,尤其是基于易地搬迁社区后续扶持过程中基层实务工作者的理论迷思及经验困惑,从学理层面回答易地搬迁移民如何完成在地化、融合化发展,以及安置社区如何真正实现共同体秩序重建。

二、“空间-要素-主体-制度”:易地搬迁社区秩序演化的分析框架

(一) 地域社会理论及其本土化启示

20世纪80年代伊始,奥田道大提出了地域社会理论。奥田道大地域社会理论从历史视角考察近代以来日本国内出现的多元地域社会构造和组织结构,一方面凸显了这些地域社会构造的物质基础、生活环境、生态体系、公共设施等器物层面在地域社会生成与演进中的重要性,另一方面聚焦地域社会生成演化进程中多元地域主体的社会规范、价值体系、行动逻辑等社会性的地域整合机制^[15]。奥田道大地域社会理论从价值观和社会行动两个维度出发考察地域格差演进的动力机制及其不同地域构造的实践样态。其中,价值观维度主要解决城市化进程中地域社会组织和地域生活的行动规范及其价值取向,奥田道大将其划分为普遍主义和特殊主义两种理想类型。社会行动维度在价值观维度的基础上进一步被类型化为主体性社会行动体系和客体性社会行动体系两种实践模式,主要考察不同地域构造模式及其价值观取向下,地域主体如

何组织动员并形成一致性行动以达成多样地域目标。奥田道大地域社会理论范式,对于考察易地搬迁社区秩序演化具有重要的理论启示。

第一,奥田道大地域社会理论聚焦地域演化动力和地域空间形塑机制,这也是中国易地搬迁社区秩序演化及其共同体重建过程中面临的棘手问题。从动力机制角度来看,易地搬迁是政府主导的一种特殊精准脱贫类型,易地搬迁群众归属于政府主导的“大移民”范畴,易地搬迁社区必然面临空间整合和关系再造的现实诉求。实地调研发现,政府主导下的社区再造和秩序重构使得易地搬迁社区首先面临着演化动力不均衡、可持续性不强的现实困境;如何提升搬迁群众内生动力并重塑其社会行动主体性,就成为制约易地搬迁社区治理成效的关键。目前易地搬迁社区运行过程中还面临着地域空间形塑机制单一化的困境,难以有效激发搬迁群众内生动力,长期来看容易引发搬迁群众“等、靠、要”的依赖思想。

第二,奥田道大地域社会理论聚焦地域价值规范和行动准则,这也是中国易地搬迁社区秩序演化及其共同体重建过程中面临的实践困境。从贫困户到搬迁群众的身份转换,产生的不仅是居住空间、身份属性、生活方式等方面的转型,更重要是在行为方式、价值认同和行动规则等主体性方面的嬗变及重塑,尤其是要从主体认知及其价值规范角度出发,扭转“等、靠、要”思想,以“挪穷窝”“拔穷根”为契机,切实助力“搬人搬屋还要搬理念搬思想”的深层次目标达成。这就要求易地搬迁社区秩序演化及其共同体重建过程中超越器物性重建的理念,从价值规范和行动准则维度出发,通过必要的价值引导和行为规训,有效激活搬迁群众内生动力,持续强化搬迁群众主体性意识,健全奥田道大意义上的普遍主义价值规范引领的主体性社会行动体系,真正实现“换新业、塑新人”的政策目标。

(二) 易地搬迁社区秩序演化的经验维度

易地扶贫搬迁这一行为本身既涉及搬迁和安置的物理空间集聚和资源要素重组,又必须完成发展和融合的长远目标,这就必然涉及搬迁群众这一特殊主体的利益诉求、权益保障和可持续生计重建,同时上述过程必然会带来制度变迁。易地搬迁社区秩序演化的本质就是一种制度变迁,尤其表现在户籍制度、公共服务、社会保障等正式制度变迁,也包括社会交往、传统习俗、风土人情等非制度性变迁。易地搬迁社区秩序演化过程中涉及空间转换、要素整合、主体诉求、制度变迁等多重因素。

首先,空间维度。主要表现在两个方面,即迁出地原村庄共同体和迁入地新型安置社区之间的空间联动。搬迁群众会在两地之间进行季节性或结构性生计资源配置,物理空间营造和社会空间重塑之间的辩证互构。其次,要素维度。主要表现在两个方面:一是物质性要素,包括社区基础设施、公共空间,以及搬迁群众生计资源等;二是规则性要素,包括普遍主义导向的现代公共行动规则与特殊主义导向的传统熟人行动规则,两种不同价值导向的行动规则在易地搬迁社区运行过程中共时性并存。再次,主体维度。易地搬迁社区秩序演化过程中的主体不仅包括搬迁群众及其家庭、基层政府、市场主体和其他社会组织等,还包括迁出地原村集体和迁入地安置社区,尤其在过渡期内需要两地村社组织发挥联动协调作用。最后,制度维度。易地搬迁社区秩序演化过程中的制度主要包括外部制度移植和内生制度培育两种方式,外部制度移植是指通过复制现代城市社区的制度,内生制度培育是指将文本意义上的制度体系内化并转换为社区社会行动主体性重建的制度优势。

(三) “空间-要素-主体-制度”四位一体分析框架

首先,地域格差演进与空间变迁。该维度既凸显易地扶贫搬迁不同阶段地域格差演进的多元动力机制及其多样地域社会构造模式,又聚焦乡村振兴和城乡融合发展战略进程中易地扶贫搬迁空间变迁和社区演化的一般规律和实践逻辑。某一特定易地扶贫搬迁过程并非单一驱动因素,而是包括了行政、市场、生态、文化等多样动力机制,且不同动力机制在易地搬迁社区治理

和后续扶持中表现出多重行动策略和实践逻辑^[16]。同时,易地搬迁社区演化的不同阶段也会面临地域格差演进动力机制升级换挡的实践困境,即随着易地搬迁社区不断发展,搬迁群众入住新社区后也会逐渐对基础设施、公共服务、职业发展、社区治理、文化心理等产生多元化主体诉求。

其次,地域生活营造与要素配置。地域生活营造与要素配置回应的是奥田道大地域社会理论中多元地域社会构造模式下的制度规范及其价值导向。搬迁动员、稳定脱贫、能力发展、社会融合等不同阶段所需要在地域生活营造及其要素配置机制是不同的,行政、市场、文化、生态等多元营造主体在不同资源禀赋条件和演化阶段呈现多重配置机制,使得易地搬迁社区空间生成与秩序重建的实践过程呈现复杂性、多样性、梯度性等特征。例如,易地扶贫搬迁的前期动员阶段采用运动式治理理念,行政主导使得搬迁群众在迁出地和迁入地空间上分别实现断崖式脱嵌和跳跃式集聚,导致搬迁社区后续发展演化过程中社会生活融入、资源要素优化和后扶政策落实均面临不同程度的实践困境和内在张力^[17]。

再次,地域治理重构与主体重塑。地域治理重构与主体重塑是在社会空间变迁、地域生活营造与资源要素整合的基础上,进一步从村社集体和搬迁群体主体性角度出发,回应易地搬迁社区治理和后续扶持过程中普遍主义价值规范和新公共性缺失导致的主体性行动体系缺失。易地搬迁社区全生命周期演化过程中搬迁、稳定、发展、融合的不同阶段及其对应的地域社会构造模式,其治理重构机制与主体重塑路径均存在显著差异。过渡期内,易地搬迁社区治理重构的首要问题是解决运动式治理的临时组织架构向在地化治理的常态化治理体系转型,以及“搬得出”目标导向下的单向度治理模式向“稳得住”目标导向下的多元化治理机制转轨^[18]。

最后,地域秩序整合与制度融合。作为易地搬迁社区治理和后续扶持的制度供给理论维度,地域秩序整合的本质是在社会空间转换、资源要素优化、贫困主体重塑的基础上,从巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的长效脱贫体制机制出发,紧扣“能致富”目标导向构建易地搬迁社区融合发展的制度体系。易地搬迁社区治理重建还处在过渡期内,扶持政策主要瞄准基础设施、公共服务、组织过渡、产业培育和就业保障等^[19];而在村社集体和搬迁群众的主体性重塑、可行能力建设、社会心理体系等方面的制度保障仍然比较薄弱,这不仅不利于后续扶持政策有效落实,也难以真正实现易地搬迁社区共同体秩序重建。

三、从搬迁到融合:易地搬迁社区全生命周期演化的实践逻辑

(一) 易地搬迁社区全生命周期演化的四阶段历程

首先,搬迁阶段。搬迁阶段的重点任务是解决地理空间贫困,通过行政动员机制实现贫困村、贫困户的地域空间、地域生活和地域组织等多重空间变迁和秩序重构。从空间生成动力机制上看,该阶段空间变迁动力因素和作用机制主要表现在迁出地与迁入地之间,即迁出地地理空间贫困及其恶性循环是推动贫困户易地搬迁的主要因素,而迁入地优质的公共服务、完善的基础设施和良好的就业保障则进一步坚定了贫困户“挪穷窝”“拔穷根”“断穷业”后重塑新市民的主体自信心^[20]。另外,以行政机制为主导的搬迁动员模式和基层组织体系是迁出地推力因素和迁入地拉力因素能最终实现的中介机制。因此,搬迁阶段的空间变迁是在迁入地空间贫困及其恶性循环与迁出地优质资源禀赋和可持续发展机遇的共同驱动下,通过政府主导与行政动员的中介机制综合作用,实现旧村落贫困空间断崖式脱嵌和新社区地域要素跳跃式集聚。但是,行政主导下的贫困空间变迁和地域要素整合并未从根本上改变贫困发生的深层逻辑,实现脱贫并入住新社区的搬迁群众在可行能力和稳定脱贫等方面依然带有显著的脆弱性特征,稳定脱贫和能力提升就成为易地扶贫搬迁后续扶持的政策瞄准点。

其次,稳定阶段。稳定阶段是易地扶贫搬迁过渡期内后续扶持的重要阶段,需要在精准识别搬迁动员之后空间变迁和要素整合产生的连带性问题和社​​会风险的基础上,通过面向家庭、个体、社区等不同层面脆弱性的多元化治理,统筹人、地、钱、业等地域构件和空间要素,重构人口搬迁、土地复垦、生态治理、就业保障的良性互动以及致贫、返贫监测预警动态机制。搬迁动员阶段的传统地域共同体因绝对贫困治理和物理空间整体搬迁而消失殆尽,易地搬迁社区的地域要素和构造模式在实践中呈现显著的原子化、碎片化特征,集中表现为旧村庄拆旧复垦率低、权益保障认知度低、生计分化度高、新社区组织化程度低等现实困境^[21]。因此,稳定阶段需要凸显空间变迁后的社会整合,尤其在迁入地与迁出地空间联动、权益转移、政策衔接、机制完善等方面,切实提升后续扶持政策瞄准的精准性和精细度。例如,贵州省通过开发易地扶贫搬迁后续扶持大数据信息系统及其联动化运营平台,通过高精尖的技术手段助力易地搬迁社区治理体系和治理能力现代化转型^[22]。

再次,发展阶段。发展阶段的政策瞄准和目标导向是在巩固稳定阶段扶持成效的基础上,聚焦并强化搬迁群众可持续生计、可行能力等主体性能力建设以及易地搬迁社区共同体发展。发展阶段应当在空间主体性上凸显地域公共性重塑和地域共同体营造,在实践中表现为“个体-社区”紧密关联的利益共同体和生活有机体。发展阶段的后续扶持和秩序重建应当更加注重对个体化、原子化地域社会构造进行有针对性治理,包括建立健全同时面向个体、家庭、社区等不同扶持对象和扶持目标的立体式、多元化扶持体制机制和政策体系,尤其应当强化搬迁群众家庭可持续生计能力和市场化导向的职业保障机制,有针对性治理后续扶持政策实践过程中面临的政治参与脱嵌、生计系统脱嵌与社会网络脱嵌等现实困境^[23]。质言之,从搬迁到动员、稳定脱贫到主体发展,易地搬迁社区全生命周期演化的阶段性、动态性、复杂性,使得在后续扶持政策实践中需要不断强化对地域社会构造和空间资源要素主体性、公共性的营造和重塑。

最后,融合阶段。融合阶段对应的是奥田道大所指的现代地域社会,它是在传统地域共同体经历过失范化和原子化的地域社会构造模式变迁之后的一种新型地域社会样态。融合阶段已不属于后续扶持的政策范畴,而是通过迁入地县域社会经济一体化发展助力易地搬迁社区融合化、均等化的共建共治共享共富,即易地搬迁社区和搬迁群众均完成了“撕标签”和后续扶持的“社会性断奶”。该阶段融合共享的制度建设是后扶持阶段的演化特征,具体表现为空间社会经济的县域融合、市民化导向主体重塑与全面发展、均等化资源禀赋与发展机遇,以及全面实施乡村振兴战略进程中的县域融合发展体制机制和政策体系。融合阶段不仅意味着后续扶持政策实践的终结,也标志着易地搬迁社区及搬迁群体的社会性重建进入一个新的发展阶段。要想真正构建巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策体系和制度路径,必须警惕易地扶贫搬迁后续扶持的“非预期性后果”,以及外部扶持和自主发展的内在张力^[24]。

(二) 易地搬迁社区全生命周期演化的独特属性

首先,从移民社区主体自愿性角度而言,易地搬迁社区移民属于政府主导的“大移民”范畴,既具有非自愿移民的基本属性,也遵循自愿移民的一般规律,虽然学界尚无共识性定论,笔者称之为政府主导的“准自愿移民”。从移民属性来看,易地搬迁移民兼具自愿性和非自愿性,自愿性表现在“一方水土养不活一方人”的地理空间贫困剥夺了搬迁群众的生存和发展权利;非自愿性表现在搬迁群众面临的稳定就业、可持续发展和社会融合等现实困境,尤其是对自身可持续生计能力不足,难以在安置区实现“搬得出、稳得住、有就业、逐步能致富”基本目标的担忧。这是易地搬迁移民社区与其他移民社区类型的首要差异,即易地搬迁移民的“准自愿性”。

其次,从移民社区秩序演化角度而言,易地搬迁社区遵循着自身的特殊逻辑。与其他移民社区类型不同,易地搬迁社区作为“五个一批”精准脱贫体系中的特殊类型,不仅在搬迁群众数量、后续扶持压力、社区治理问题、社会融合难度等方面呈现出显著差异性,更重要的是其全生

命周期演化的特殊性,即从动员搬迁、稳定就业、可持续发展、社会融合的全生命周期演化过程中,空间变迁、要素配置、主体重塑、制度融合等方面也具有独特性。具体而言,一方面,易地搬迁社区空间变迁包含迁出地和安置区两者之间的空间联动和要素流动,具体包括土地资源、集体资产、公共服务、其他社会福利等多元要素之间的空间联动和有序流动;另一方面,易地搬迁社区主体需要完成从贫困户到搬迁群众再到新市民的多重身份转换和认同再造,尤其要从稳定就业、社区参与、生活适应、社会融合等方面协同发力,真正实现“搬新居、塑新人”的搬迁群众内生动力激活及其主体性重塑。

最后,从移民社区共同体重建角度而言,易地搬迁社区也有其自身特殊性。与其他移民社区类型不同,易地搬迁社区共同体重建必须遵循空间、要素、主体、制度等多重逻辑,尤其是从主体诉求、要素互嵌、社会融合、制度衔接等协同推进,真正实现“稳得住、有就业、逐步能致富”的基本目标。从现实经验来看,笔者将易地搬迁社区共同体重建的特殊性概括为诉求动态性、制度衔接性、民族互嵌性、融合梯度性等。具体而言,诉求动态性是指易地搬迁社区从搬迁、稳定、发展到融合的全生命周期演化过程中,不同空间演化周期和发展阶段面临的现实诉求及核心议题呈现阶段性、动态性特征。制度衔接性是指易地搬迁社区在后续扶持过程中必须实现搬迁前和搬迁后的动员机制、治理体系、政策保障、发展权益等制度设计的有效衔接。民族互嵌性是易地搬迁社区特有的属性,是指以居住空间相互嵌入为基础,促进各民族易地搬迁群众交往、交流、交融,培育各民族搬迁人口的中华民族共同体意识;其实践形态呈现出“就像石榴籽那样紧紧抱在一起”的民族互嵌型社区。融合梯度性是指用梯度性演化模式有针对性地构建共同富裕发展的政策响应机制,实践中具体包括运行阶段的非跳跃性、空间融合的梯度性等特性。

(三) 易地搬迁社区全生命周期演化的类型阐释

笔者从安置模式、社区规模和产业基础三个维度出发,阐释不同类型易地搬迁社区在演化规律和治理逻辑上的差异化诉求。由于易地搬迁是由政府主导的移民搬迁行为,搬迁安置和后续扶持均具有准自愿性,且安置过程和扶持机制的行政主导特征,也决定了搬迁过程是否受跨越行政区域对于安置工作和后续扶持的重要影响。因此,笔者按照搬迁安置是否跨行政区域作为安置模式的主要依据,将易地搬迁安置模式划分为“农到农”的镇域安置、“农到镇”的县域安置和“农到城”的跨县安置三种基本类型。

第一,“农到农”。农到农类型属于镇域安置,经验做法是将不适合居住的村庄整村搬迁至基础设施、生态环境、生活水平较好的中心村,并通过强化中心村辐射带动效应,帮助搬迁群众尽快适应新生活、融入新社区。笔者在实地调研中发现,陕西省安康市、汉中市均属于镇域安置模式。从社区规模来看,以农到农为代表的镇域安置社区规模都不大,一般以1到2个自然村人口规模上限,实践中包括“一村一社区”“多村一社区”“集中建社区”等多种居住结构。从生产生活来看,镇域安置模式下搬迁群众生计模式未发生实质性改变,即便是“下山进村”的搬迁群众,也未因易地搬迁安置而彻底放弃原有生计资源和生计模式。这是因中心村的辐射带动作用并未实质性改变以农业产业为主的家庭生计属性,更为重要的是搬迁群众生计资源和生计能力匮乏决定了其生计的延续性。当然,实践中此类安置模式下搬迁群众生计结构大多呈现多元化特征或代际分工模式,即以老年人“上山”和年轻人“进厂”为典型的家庭内部代际分工协作。因此,镇域安置社区治理及其秩序重建,要强化安置社区和非安置村庄在资源、生计、产业、公共服务等方面的共建共治共享。

第二,“农到镇”。农到镇类型属于县域安置,经验做法是将不适合居住的村庄整村搬迁至交通便利、产业基础好、就业机会多的城关镇或产业园区附近,并通过县域经济社会发展和产业就业帮扶,助力搬迁群众生计的非农化转型。在笔者所调研的省份中均存在县域安置模式,也从侧面反映出该类型能够在实践中很好地帮助搬迁群众实现“挪穷窝”“断穷根”,并通过后期

扶持尽快实现“能就业、逐步能致富”。从社区规模来看,县域安置一般以行政村为搬迁安置单位,形成“多村一社区”或“集中建社区”两种基本居住结构,人口规模也以1万人为上限。从生产生活来看,与镇域安置相比,县域安置搬迁群众生产生活更加非农化、市民化,尤其是在城关镇或工业园区安置的搬迁群众,生计模式非农化比例很高,同时生活方式也更趋于市民化,这些都给县域经济社会发展带来了新机遇和新挑战。因此,县域安置首先要保障搬迁群众“稳得住、有就业”,这是“十四五”过渡期内能否实现不发生规模性返贫、返迁的根本保障。

第三,“农到城”。这类安置模式属于典型的跨县安置,实践中往往由于县域内人口资源承载力、产业基础、就业机会、生态保障等的综合影响,将不适合居住的村庄整村进行跨县搬迁安置。笔者所调研的云南省昭通市靖安新区就是全国最大的跨县搬迁安置区,共安置6县(区)40549人。其中,搬迁群众中有19个少数民族共4028人,属于典型的民族互嵌型安置社区。从社区规模来看,该类型社区属于万人以上特大型安置区,在管理体制、社区建制和治理制度上均区别于镇域安置和县域安置两种类型。由于安置体量大、协调难、风险高等现实因素,在就业帮扶和产业培育方面,跨县搬迁安置也比镇域安置和县域安置需要更多的就业机会和产业基础,以及更加均等化、融合化的公共服务和社会保障。首先,跨县搬迁社区治理和后续扶持必须牢牢抓住稳定就业和可持续生计这个“牛鼻子”,在壮大县域经济、筑牢产业根基、保障充分就业等方面协同发力。其次,跨县搬迁群众还面临适应难、难适应的现实问题,这就需要在生活照料、家庭辅导等方面开展创新。再次,铸牢中华民族共同体意识也是跨县搬迁安置社区构建民族互嵌型社区的内在要求和根本遵循。最后,跨县搬迁社区治理和秩序重建还面临县域之间行政区划调整和管理体制整合问题,这也是其不同于镇域安置、县域安置类型的地方。

(四) 易地搬迁社区全生命周期演化的实践逻辑

首先,易地搬迁社区全生命周期演化过程中秩序重建的核心议题具有多样性、动态性特征。从搬迁、稳定到发展、融合,不同演化周期和扶持阶段的核心诉求和重建目标均有所不同。具体而言,搬迁和稳定阶段主要瞄准搬迁群众进行脆弱性治理,通过创新后续扶持机制、优化资源配置模式,切实保障搬迁群众合法权益,有效防范化解安置社区稳定风险,尤其是返贫、致贫、返迁、回迁等,以及由此引发的社区治理“空心化”、公共服务“无主体化”、关系网络“身份化”等一系列潜在风险,助力“搬得出、稳得住”的政策目标达成。发展和融合阶段则重点聚焦搬迁群众可持续生计体系重建,以及共建共治共享的新型社会生活共同体重建,实践中主要通过创新产业培育模式、提升就业帮扶效能、完善权益保障体系、健全能力建设路径等措施,在“一户一就业”和“就业行动专项计划”的重建成效基础上,通过人力资本提升和职业能力培训逐步转向高质量就业,切实助力“有就业、逐步能致富”的政策目标达成。因此,随着全面实施乡村战略的深入推进,巩固拓展脱贫攻坚成果并激发易地搬迁安置区可持续发展内生动力,必须客观把握其秩序演化和重建路径的特殊规律。

其次,易地搬迁社区全生命周期演化过程中秩序重建的实现路径和政策体系呈现制度化、专业化特征。从搬迁、稳定到发展、融合,不同演化周期和扶持阶段的重建路径和政策体系逐渐制度化、专业化。具体而言,搬迁和稳定阶段易地搬迁社区秩序重建主要依靠行政动员和政府主导。无论是政府在基础设施配套、返贫预警监测、就业持续跟踪等方面的重要作用,还是政府在社区综合治理、社会稳定风险防范与化解方面的主体责任,都凸显了政府主导及其行政动员的重要地位和决定作用。进入发展和融合阶段,易地搬迁社区秩序演化和重建的主导机制逐渐由行政机制转向市场、集体、社会等多元协同机制,尤其要发挥龙头企业、农民专业合作社、农业产业联合体、新型职业农民等多元化市场组织在产业培育、就业帮扶、可持续生计体系重建方面的核心作用。因此,易地搬迁社区全生命周期演化及其秩序重建必将由政府主导下的行政机制驱动逐渐转向政府、市场、社会、集体等多元重建主体协同共建的新格局。

最后,易地搬迁社区全生命周期演化及其秩序重建是一项政策性很强的系统工程。从现实经验来看,易地搬迁社区全生命周期演化过程中秩序重建表现出显著的联动性特征。随着搬迁、稳定到发展、融合的阶段性历程演化,从重建初期聚焦“稳得住”和“有就业”,到重建后期逐渐凸显“逐步能致富”的融合共享效应,易地搬迁社区全生命周期演化及其秩序重建的联动性主要表现在政策目标、权益保障、治理体系三个方面。具体而言,不同重建阶段政策目标具有较强的连续性和稳定性,即“稳得住”“有就业”“逐步能致富”的政策目标本身就有梯度性和层级性,能够很好地引领搬迁、稳定、发展、融合四个阶段的顺利过渡和有序衔接。易地搬迁社区秩序重建过程在搬迁群众合法权益保障方面也具有联动性特征,主要表现为迁出地权益流转和迁入地权益落实之间的存续和转移,以及迁出地享有的“两不愁三保障”与现行帮扶政策平稳过渡到迁入地并继续享受。治理体系是易地搬迁社区秩序重建的重要议题,其联动性重建体现在传统村级治理模式与现代社区治理体系有效衔接,由此助力搬迁安置社区社会生活共同体营建,为提升后续扶持政策效能奠定良好的组织基础和社会环境。

从本质主义来看,易地搬迁社区全生命周期演化及其秩序重建,是空间联动、要素整合、主体重塑、制度融合的动态互构过程,具有辩证性、有机性、衔接性、渐进性等特点。从制度变迁角度来看,易地搬迁社区治理和后续扶持变迁既不属于强制性变迁,也很难将其归类到诱致性变迁,而是兼具两种制度变迁特征,且在不同演化周期和发展阶段,强制性变迁和诱致性变迁交替存在并共时性作用。从实践逻辑来看,易地搬迁社区全生命周期演化在空间联动、要素整合、主体重塑、制度融合四个维度呈现自身特殊逻辑。

一方面,空间变迁既是易地搬迁秩序演化的必然结果,尤其是搬迁过程中空间“脱嵌”和生计“断根”极易诱发搬迁群众脆弱性风险。因此,用系统性、联动性思维统筹推进物质空间和社会空间协同联动治理,就成为易地搬迁社区治理共同体及其基础性秩序重建的内在要求和必由之路。同时,要素是秩序重建的经济基础和物质保障,易地搬迁秩序演化和重建是不同生计要素和资源禀赋在区域间合理有序流动和高效联动配置的动态过程,其目的是实现要素配置机制优化和配置效率提升,尤其要在保障搬迁群众合法权益基础上提升生计资本、激活资源要素、优化禀赋结构,进而达到提升要素配置效率的目的,为“断穷根、换新业”奠定良好的经济基础和产权保障。易地搬迁社区治理和后续扶持要围绕要素整合及其高效配置,借助农村集体产权制度改革和农地“三权分置”改革契机,以第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作为突破口,建立健全易地搬迁社区要素整合的体制机制和政策体系。

另一方面,主体在所有影响因素中唯一具有主观能动性,且易地搬迁社区治理和后续扶持要真正落地见效、发挥作用,都必须瞄准搬迁群众个体,以主位视角考察制度创新和政策扶持的实际成效。换言之,主体既是社区治理变迁和秩序重建的能动者、推动者,也是制度创新和政策扶持的评判者、受益者。因此,易地搬迁社区治理和后续扶持必须紧紧围绕“搬新居、换新业、塑新人”的目标定位,把产业培育、就业扶持、权益保障的出发点和落脚点都精准聚焦到搬迁群众个体,尤其要分类分层、精准研判搬迁群众在不同演化周期、发展阶段面临的核心诉求和主要矛盾,从生计转换、生活适应、权益保障、公共服务、社会心理等不同维度,不断完善搬迁群众可持续生计体系重建的政策体系。最后,制度是所有因素可持续发挥作用的根本保证,制度创新是易地搬迁社区治理体系和治理秩序重建的题中之义。建立健全有利于易地搬迁社区秩序重建的制度体系,必须遵循全生命周期演化的一般规律和不同搬迁安置类型的特殊性,从制度变迁的动力机制、诱致因素、变迁路径和制度绩效等角度,综合考虑易地搬迁社区治理和后续扶持过程中产业培育、就业帮扶、权益保障、生活适应、公共服务、社会福利、社区治理、风险防范和社会心理等不同议题,持续发挥制度创新在助力社区秩序重建中的实际作用。一言以蔽之,易地搬迁社区全生命周期演化及其秩序重建,必须同时遵循并客观把握社区治理变迁和后续扶持的共

性规律和个性特征,从空间联动、要素整合、主体重塑、制度融合四个相互关联且支撑的维度协同出发,持续健全有利于搬迁社区稳定和谐、搬迁群众可持续发展的体制机制和政策环境。

四、结论与讨论

第一,就共同体本位导向的地域社会演化规律而言,易地搬迁社区全生命周期演化过程可以划分为搬迁动员、稳定脱贫、主体发展、融合共享四个阶段。从时间跨度、阶段特征和扶持重心来看,搬迁动员阶段工作虽然已全部完成,通过易地搬迁和空间再造的方式有效摆脱了“一方水土养不活一方人”的空间贫困,但是要真正发挥空间变迁和整体搬迁带来的“贫困阻断”和“秩序重构”的双重效应^[25],必须在巩固易地扶贫搬迁既有工作成效的基础上,切实构建稳定脱贫、主体重塑、能力发展、融合共享的长效体制机制。因此,易地扶贫搬迁后续扶持的政策瞄准要分阶段精准施策,具体包括:稳定阶段的脆弱性治理和风险预警,尤其针对返贫致贫、群体性事件等社会稳定风险;发展阶段的能力建设和主体重塑,如家庭可持续生计能力、搬迁群众可行能力,以及搬迁社区韧性度和共同体建设等;融合阶段的制度建设,包括搬迁社区基础性治理制度、发展性保障治理,以及搬迁群众融合化、均等化融合共享制度等。

第二,从地域社会的影响因素及其构造模式的多样性来看,易地搬迁社区全生命周期演化是空间、要素、主体、制度四大影响因素综合作用的动态过程;或者说,易地搬迁社区秩序变迁和重建的实质是空间联动、要素整合、扶持机制、主体重塑、制度变迁的有机系统及其良性运行。具体而言,一方面表现为易地搬迁社区全生命周期演化及其空间变迁过程中的资源配置模式转换,即从治理空间贫困、生态贫困和资源贫困的绝对贫困,到治理能力贫困、关系贫困、权利贫困和文化贫困等相对贫困,再到融合阶段的共建共享共治。这条暗线一直隐藏在易地搬迁社区全生命周期的各个阶段,顺应演化规律、厘清实践机理有助于提升社区治理和后续扶持的精准性、效能性。另一方面也体现在乡村振兴和县域融合发展体制机制创新上,即顺利过渡到后扶持阶段的易地搬迁社区在完成地域生活营造、地域治理重构和地域公共性重塑之后,仍然需要可持续发展动能,其本质是从治理空间绝对贫困向治理能力欠缺、权利不足的相对贫困,到个体-社区-县域社会经济融合发展的政策保障和制度建设。

第三,从易地搬迁社区全生命周期演化的现实经验来看,其实践过程表现出显著的演化周期性、空间联动性、治理互嵌性、融合梯度性。与奥田道大地域社会生成演进的一般性规律相似,易地扶贫搬迁过程中形成的不同地域社会构造模式及其演化过程均表现出周期性特征,即从搬迁动员到稳定脱贫,再到能力发展和主体重塑,最后与迁入地县域实现共建共享共治的融合发展,实现移民身份和扶持政策的双重“终结”。而这段期间应当特别注重不同演化周期和历史阶段的空间属性,尤其在稳定脱贫的过渡期内,如何实现迁出地与迁入地之间的权益转移和联动保障,有效规避“两头跑”“搬新不拆旧”等后续扶持的现实困境。另外,易地扶贫搬迁过程中的地域治理重构与主体重塑还应当具有文化敏感性和民族互嵌性,尤其要在发展阶段的后续扶持中从民族互嵌型共同体角度出发,以居住空间相互嵌入为基础,促进各民族易地扶贫搬迁人口交往、交流、交融,培育各民族搬迁人口的中华民族共同体意识。易地搬迁社区融合在实践中表现出显著的梯度性,即从家庭生计能力提升,到社区组织重构,再到融合化社会保障体系及其市民化主体认同,最终实现县域社会经济融合发展后的共同富裕。

第四,系统阐释地域社会视角下易地搬迁社区全生命周期演化及秩序重建的实践逻辑,对于当前正在开展的后续扶持工作具有很强的政策启示。后续扶持是手段,助推搬迁群众稳定脱贫、完成身份转型、主体重塑和社会融入,最终实现自立自主、融合发展与共同富裕才是根本目的,必须警惕并有效规避“为了扶持而扶持”“扶持养懒汉”等“非预期性风险”。因此,科学揭示

易地搬迁社区全生命周期演化的一般规律有助于从理论上回答后续扶持的实践范畴、价值导向、行动边界等一系列现实问题。从贫困治理逻辑转换、可持续生计能力建设、主体性融合发展的周期性演化视域出发,易地搬迁社区后续扶持必须突出能力建设和长效机制。一方面从就业扶持和可持续生计能力建设层面,培育壮大县域经济,依托大数据平台、“互联网+”以及微信群等新型媒介传播方式,搭建用工信息平台,培育区域劳务合作品牌,创新以工代赈、扶贫车间、社区公益性岗位等方式,强化搬迁群众的家庭就业帮扶。另一方面从产业培育和融合发展机制完善层面,聚焦基础设施、产业集群、营商环境等方面,支持迁入地县域融合以及区域协调发展,特别注重特色产业的发展壮大。另外,从健全巩固社区治理和后续扶持成果的常态化机制层面,保障搬迁群众合法权益,维护搬迁群众在迁出地的集体经济成员权益,健全社区公共服务,包括保障适龄儿童就近接受义务教育,提升基本医疗保障水平等。

第五,回归现代地域社会的共同体本位可以发现,易地扶贫搬迁后续扶持还必须从基层治理体系和治理能力现代化角度出发,强化治理能力扶持和后扶持阶段的常态化治理体系建设。一方面治理理念多元转换,从“物”的单向建设到“人”的全面发展,再到地域公共性和社会生活共同体重建的融合共富,后续扶持要着力推进易地搬迁社区与新型城镇化融合发展,补齐基础设施和公共服务短板,加强和完善基层治理,促进搬迁群众融入县域经济社会生活;另一方面治理资源空间联动,基于迁入地和迁出地空间联动和治理协同的实践诉求,易地搬迁社区地域治理及共同体重建,要实现工作体制和政策制度衔接、组织结构转型以及常态化治理体系重建等,要确保各项扶持政策有效接续,切实保障搬迁群众合法权益。另外,常态化治理机制逐渐完善,应当特别注意搬迁群众返贫致贫和村社解体等脆弱性风险,以及突发群体性事件等社会风险。因此,易地搬迁社区治理共同体重建必须兼顾风险治理、应急治理、技术治理等多重机制,尤其要健全防返贫动态监测和风险预警机制。

参考文献:

- [1] 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 20-21.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 人类减贫的中国实践[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 40.
- [3] 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.
- [4] 张建. 运动型治理视野下易地扶贫搬迁问题研究——基于西部地区X市的调研[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(5): 70-80.
- [5] 柳立清. 政策多变与应对失矩——基层易地扶贫搬迁政策执行困境的个案解读[J]. 中国农村观察, 2019(6): 77-90.
- [6] 王春光. 政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑[J]. 江苏行政学院学报, 2018(1): 108-117.
- [7] 渠鲲鹏, 左停. 协同治理下的空间再造[J]. 中国农村观察, 2019(2): 134-144.
- [8] 王春光. 农村贫困治理的实践张力和可持续研究[J]. 江苏行政学院学报, 2019(1): 60-68.
- [9] 王蒙. 公共性生产: 社会治理视域下易地扶贫搬迁的后续发展机制[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020, 37(3): 77-87.
- [10] 何瑾, 向德平. 易地扶贫搬迁的空间生产与减贫逻辑[J]. 江汉论坛, 2021(5): 139-144.
- [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, 19(1): 58-68.
- [12] 陈明. 乡村振兴中的城乡空间重组与治理重构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(4): 9-18.
- [13] 谢治菊, 许文翔. 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): 109-118.
- [14] 田鹏. 嵌入性视角下易地扶贫搬迁后续扶持的实践逻辑及反思[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2023, 41(2): 57-67.
- [15] 奥田道大. 都市共同体理论[M]. 东京: 东京大学出版会, 1983: 13-21.

[16] 王晓毅. 生态移民与精准扶贫:宁夏的实践与经验[M]. 北京:社会科学文献出版社,2017:11-13.

[17] 孙俊娜. 易地扶贫搬迁安置方式对搬迁农户社会融入的影响研究[J]. 中国农业资源与区划,2022,43(8): 164-171.

[18] 李实,沈扬扬. 中国的减贫经验与展望[J]. 农业经济问题,2021(5):12-19.

[19] 田鹏. 集体产权视角下易地搬迁后续产业培育的实践逻辑及反思[J]. 农村经济,2022(9):76-88.

[20] 江立华,曾铎. 易地扶贫搬迁人口的空间变动与身体适应[J]. 中国特色社会主义研究,2021(4):37-42.

[21] 黎洁,孙晶晶. 生计分化、权益保障认知与易地扶贫搬迁农户的农地处置意愿研究——以陕西易地扶贫搬迁农户为例[J]. 干旱区资源与环境,2021,35(10):24-31.

[22] 罗银新,李强,周彬. 后搬迁时代易地扶贫搬迁社区多元参与机制的实践困境及完善——贵州省桐梓县蟠龙社区的个案研究[J]. 贵州民族研究,2020,41(7):15-20.

[23] 许汉泽. “后扶贫时代”易地扶贫搬迁的实践困境及政策优化——以秦巴山区 Y 镇扶贫搬迁安置社区为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2021,36(2):29-41.

[24] 李小云,苑军军,于乐荣. 论 2020 后农村减贫战略与政策:从“扶贫”向“防贫”的转变[J]. 农业经济问题, 2020,41(2):15-22.

[25] 钟甫宁. 中国农村脱贫历史性成就的经济学解释[J]. 农业经济问题, 2021(5):4-11.

(责任编辑:李凌)

Practical Logic and Reflection on the Whole Life Cycle Evolution of
Relocation Communities

TANG Ying, CHEN Shaojun

Abstract: Uncovering the logical progression of the complete lifecycle evolution of relocation communities can theoretically address a series of practical inquiries regarding the policy scope, value orientation, and action boundaries of subsequent support. This paper draws on Otiando’s regional social theory and its framework for analyzing dynamic changes in regional social structural patterns to construct the core issues and analytical framework for the full life cycle evolution of relocation communities from four dimensions: regional disparities and spatial transformations, regional lifestyle and factor allocation, regional governance and subject reshaping, and regional order and institutional integration. The paper systematically explains the relocation mobilization, stable poverty alleviation, and the four stages of subject development and integration and sharing, including their practical guidance in spatial linkage, element integration, support mechanisms, subject reshaping, and institutional changes, as well as their supporting policy goals and evolutionary trends. The diverse driving mechanisms and promotion modes of the entire life cycle order evolution of relocated communities lead to cyclical evolution, spatial linkage, governance embeddedness, and integration gradient in the process of regional grid evolution, regional life creation, regional governance reconstruction, and regional order integration. In the new era of urban-rural integration and development, follow-up support for relocated communities should focus on logical transformation of poverty governance, construction of sustainable livelihood capacity, and integration of subjectivity, emphasizing capacity building and long-term mechanisms; at the same time, returning to the community standard of modern regional society, strengthening support for governance capabilities and constructing a normalized governance system in the post-support stage.

Keywords: Relocation Community; Full Lifecycle; Changes in Order