

【农民生计与保障】

城乡融合发展进程中跨县搬迁社区 运行逻辑及反思

——基于社区行动主体性视角

田鹏

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,南京 211106)

摘 要:跨县搬迁社区秩序重建是一个涉及主体、空间、要素和制度的动态复杂过程。本研究以云南省昭通市 J 安置区为例,基于社区行动主体性理论视角,构建“主体-空间-要素-制度”四位一体分析框架,考察跨县搬迁社区的运行逻辑。“断根”阶段的行动目标是“断穷根”,此阶段社区行动更多指向迁出地传统行动机制延续及再生产;“融入”阶段的行动目标是“能融入”,此阶段社区行动主要包括就业生计、社区治理、社会适应、民族融合行动等。现实经验看,安置区内多元行动主体因受多种因素影响,一方面延续传统生计的行动逻辑,另一方面“融入”行动重塑也面临就业生计重塑难、社区治理重塑难、社会适应重塑难和民族融合重塑难四重困境,由此使跨县搬迁社区运行呈现“搬迁未断根”与“安置难融入”共存的实践特征。破解上述困境必须从衔接新型城镇化和城乡融合发展战略出发,一方面聚焦大型搬迁安置区的现实问题,健全以属地为主、迁出地为辅的协同工作机制,完善县域公共服务,避免安置区陷入社会化“孤岛”;另一方面重塑共同体意识,健全安置区自治体系,强化搬迁群众内生动力,提前谋划过渡期结束后的社会融合议题,切实规避“扶而不退”的负面效应。

关键词:城乡融合;易地搬迁移民;跨县搬迁社区;社区行动主体性

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0073-11

一、问题的提出

党的二十大报告提出,全面推进乡村振兴,巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力^[1]。国家发展改革委联合 18 个部门印发实施的《关于推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化实现高质量发展的指导意见》指出,要分类引导大型安置区融入新型城镇化,推动安置区与所在城镇一体化建设发展,推进产业园区安置区产城融合发展,促进农村安置区城乡融合发展。国务院新闻办公室发布的《人类减贫的中国实践》白皮书显示,960 多万搬迁群众中,60 岁以上老年人约占 25%,妇女超过 40%,他们生计能力弱、返贫致贫风险高、内生动力不足,尤其表现在新时期城乡融合发展进程中稳定就业难、生活适应难、社区治理难、市民化转型难等方面^[2]。

从理论视角看,学界关于易地搬迁安置社区治理的理论研究主要涉及社会空间、公共性、“制度-生活”、社区共同体等方面。社会空间视角认为,易地扶贫搬迁首先表现为从传统村

收稿日期:2023-05-16

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:田鹏,男,南京航空航天大学人文与社会科学学院副教授,硕士生导师。

落散居到新型社区聚居^[3],由此引发搬迁群众生计空间不足、服务空间压缩、心理空间断裂等困境^[4]。易地搬迁社区治理共同体重建要完善地理、社会 and 表象三重空间结构均衡的政策体系^[5]。公共性视角认为,易地搬迁社区治理本质上是基于“公-共-私”三位一体治理结构的公共性生产,实践中主要依托融入性与发展性两种连带机制。公共性生产在后续扶持和社区治理过程中有助于搬迁群众个体与安置社区协同发展^[6]。“制度-生活”视角认为,易地搬迁社区治理的内生紧张及冲突困境,是由城市生活取代传统乡土社会生活的重建逻辑所致,实践中表现为日常生活与正式制度之间的对立和冲突^[7]。易地搬迁社区治理应通过治理机制创新,尽快实现搬迁群众传统生活方式的现代化转型,为重建现代化治理体系奠定主体基础和制度保障^[8]。社区共同体视角认为,易地搬迁社区治理共同体重建面临碎片化困境,主要表现在搬迁群众社会信任、社区认同、社区治理过程等维度;导致碎片化的根源是生计资源不足、生计能力不强、生计保障缺失等困境^[9]。易地搬迁后续扶持要瞄准搬迁群众稳定就业和可持续发展,为社区治理共同体重建奠定产业基础和生计保障^[10]。既有研究从易地搬迁社区治理的空间再造、公共性生产、制度变迁、共同体重塑等角度展开了系统性探讨,揭示了易地搬迁社区治理演化及运行的一般规律和现实问题。然而,由于易地扶贫搬迁推进模式的多样性,现有研究仍有一定拓展空间:在研究对象上,既有研究尚未聚焦于大型和特大型易地搬迁安置区;在理论框架上,既有研究未能将易地搬迁社区治理体系重建纳入以人为核心的新型城镇化和城乡融合发展战略,未能从城乡融合发展角度构建易地搬迁社区运行逻辑的分析框架。

笔者基于在云南、贵州、四川等中西部省份的实地调查,发现易地搬迁社区在居住环境、基础设施和公共服务等方面相较于传统农村社区提升显著,尤其在社区治理方面,基层政府展现极大的努力和创新。以云南省昭通市J安置区为例,包括如生活辅导员帮扶、保姆式治理、红黄绿三色灯动态管理、街道干部蹲点式包保机制在内的社区治理创新方法,在短期内通过政府单向投入和政策兜底实现了“稳得住”目标,但在激发内生动力、强化主体意识、健全自治体系、提升治理效能等方面,保姆式治理显然不可持续且收效甚微。因此,政府主导的行政治理机制还未能有效引领安置区的自治能力和自治体系重建,实践中表现为基础设施“重投入、轻运维”,社区治理“重建设、轻运行”,社区服务“重输血、轻造血”,搬迁群众内生动力匮乏、主体意识欠缺、自治机制缺失等。鉴于此,本文以云南省昭通市J安置区这一大型跨县易地搬迁安置社区为研究对象,在描述融入新型城镇化进程中不同空间导向社区行动的实践样态基础上,基于社区行动主体性视角,构建“主体-空间-要素-制度”四位一体分析框架,以阐释城乡融合发展进程中跨县搬迁社区的运行逻辑,并提出大型易地搬迁安置区融入新型城镇化并促进城乡融合发展的政策建议。

较之村内、镇内和县内安置模式下的易地搬迁社区,跨县搬迁社区在产业培育、就业帮扶、权益保障、社区治理等方面具有显著差异。这类社区面临的挑战在人口结构和社区管理体系等方面更为复杂。且考虑到安置体量、协调难度、高风险和不确定性,跨县安置社区在产业发展、社会融合等多个领域有其典型性和独特性。因此,深入分析跨县搬迁社区运行逻辑,对于理解其在大型和特大型易地搬迁安置区中的角色,以及如何更好地衔接以人为核心的新型城镇化和城乡融合发展战略,具有重要学术价值和政策意义。选取云南省昭通市J安置区作为案例主要出于三方面考量:其一,昭通市民政局与笔者所在研究团队之间的常态化合作便利资料获取,且J安置区作为全国最大的跨县搬迁安置区,为考察城乡融合发展进程中跨县搬迁社区秩序变迁及其运行逻辑提供了宝贵样本;其二,J安置区搬迁人口来自昭通市6县区,涵盖19个少数民族,共计9256户40549人,为考察跨县搬迁社区运行的跨区域性、动态

性、民族互嵌性提供了良好的实证基础;其三,尽管 J 安置区在保姆式帮扶工作机制下仍处于过渡期,且存在诸多问题,但其在从政府主导型社区向共同体意义上的社区转型方面已显示出基础条件,可以作为揭示万人以上大型易地搬迁安置区,尤其是跨行政区安置社区运行规律的理想案例。

本研究经验资料源自 2022 年 7 月至 2023 年 9 月对 J 安置区的驻村调研,通过参与式观察、半结构访谈等方法,对 J 安置区秩序变迁和共同体重建进行了深入研究。调研涵盖了社区书记、工作者、搬迁户等多方参与者,并从相关政府部门和街道获取了详细的纸质和照片资料,以确保数据的丰富性和准确性。

二、社区行动主体性:理论视角与分析框架

笔者采用社区行动主体性视角考察城乡融合发展进程中跨县搬迁社区运行的经验样态和实践逻辑,有利于从理论和政策两个层面揭示跨县搬迁社区运行过程中不同目标导向社区行动主体性重塑面临的制度壁垒和实践掣肘。

(一) 社区行动主体性:考察社区运行的新视角

20 世纪 80 年代以来,主体性是被置于心灵和躯体二元对立的范式上来阐释的,但这种传统范式难以有效实现对“世界”和“身体”的系统认知;应当从“世界”“身体”“主体”三者间的辩证关系来丰富马克思主义哲学关于主体性的认知图式及其理论范式^[11]。笔者仅从社会学视域出发,诠释跨县搬迁社区行动主体性的理论意涵和实践表征,并基于此构建跨县搬迁社区运行逻辑的分析框架。

王春光以中国农村 40 年发展和减贫治理为例,提出中国社会发展中的社会文化主体性理论概念,认为西方现代化理论并不适用于中国经验,关键是未能凸显社会文化主体性及其独特作用。因此,他指出在农村发展和减贫治理的中国故事里,社会文化主体性表现在四个维度,即家庭和家族、拟家族化的社会关系、社会组织、区域社会^[12]。受此启发,笔者提出“社区行动主体性”概念,构建跨县搬迁社区运行逻辑的分析框架。如果说基层治理是国家治理的基石,那么社区治理就是基石中的基石,在国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥不可替代的基础性作用^[13]。社区既是个体生活的空间集聚,也是主体行动的制度载体及实践产物。

从理论视角看,社区行动主体性是指以社区及其居民为主体的日常运行,体现其生产、生活等多维主体性。从操作性角度看,这一概念涉及特定行动主体根据行动目标的理解和认同,采取适当的行动机制以实现这些目标,并通过正向反馈进一步强化行动效果,形成规范、常态的行动制度体系。从行动的目标、机制和效应间的辩证关系来看:首先,行动目标是机制选择和效应达成的基础,主体对目标的认知、认同和内化以及由此形成的可持续内生动力,决定了目标的实现和机制的创新;其次,行动机制是实现目标的手段,即主体须在认同目标的基础上选择或创新适宜的机制;最后,行动效果反映了目标和机制的有效性,即主体是否能持续实现目标,创新机制,强化正向激励。

笔者紧紧围绕社区这一特定行动主体,从行动的目标、机制和效应三个维度对社区行动主体性进行操作化定义。因为跨县搬迁社区及其搬迁群众难以形成自主性、自觉性,难以有效实现从政府主导的社区到共同体意义上的社区转型,所以以搬迁群众自主性为内核的社区行动主体性重塑成为跨县搬迁社区秩序重建的关键。在重塑社区行动主体性的基础上,才能真正实现从“保姆式服务”的行政机制主导,逐渐过渡到政府、市场、社区、社会组织、居民等

多元主体协同共治的新型格局。

首先,行动目标是指社区作为组织和空间载体的多样功能及其多元目标。在跨县搬迁社区中,行动的核心议题和目标导向随着搬迁、稳定、发展和融合等不同演化阶段而不断调整和优化。因此,全面把握社区运行及其秩序演化的客观规律,是科学制定社区行动目标的重要前提。跨县搬迁社区的行动目标是“稳得住、有就业、逐步能致富”,并最终实现社会融合和共同富裕。不同主体对这一目标的理解和内化可能存在差异,可能导致行动机制冲突、行动效能低下等现实困境。同时,辩证动态地理解不同阶段行动目标之间的复杂关系,也是重塑社区行动主体性的关键。因此,达成对行动目标的一致性认同和共识性理解,是重塑社区行动主体性的前提条件。

其次,行动机制是指实现行动目标的方法和路径,包括行政、市场和村社等多元机制,其在目标达成过程中有独特作用。例如,在跨县搬迁动员阶段,行政机制通过政策动员等“超常规”机制发挥主导作用^[14]。然而,要实现“稳得住、有就业、逐步能致富”的远期目标,需要转换并构建多元协同的行动机制。跨县搬迁社区目前的行动机制相对单一,以政府兜底为主导,市场和自治机制相对匮乏。这种单一性主要受行动空间的独特性和复杂性影响,如跨行政区域的管理体制、治理成本、协调难度等。此外,跨县搬迁社区的行动要素也呈现复杂性和多样性,包括基础设施和公共服务等物质要素,以及乡土共同体熟人社会等行动规则。

最后,行动效应是指特定行动机制产生的结果及其对多元行动主体的不同影响,这种影响会反作用于行动的机制和目标。质言之,行动效应是对行动目标、机制、结果的综合评估。在社区实践中,行动主体对行动效应的敏感性至关重要,特别是在防范和解决负面效应及其可能引发的社会稳定风险方面。例如,跨县搬迁社区需警惕过渡期回迁、致贫、返贫等引发的组织解体、治理失效等风险^[15]。跨县搬迁社区行动成效最终体现在实现行政机制主导到多元协同共治的转变,这包括在以人为核心的新型城镇化战略下创新共建共治共享的社区治理制度,助力社区实现可持续发展和共同富裕。这需要在行动的目标、机制、效应三个维度上协同作用,保持对阶段性目标的清晰认知,不断创新行动机制,特别是灵活应用行政、市场、集体等多重机制,建立政策衔接和机制互嵌的制度网络,以重塑跨县搬迁社区的行动主体性。

(二)“主体-空间-要素-制度”四位一体:跨县搬迁社区运行逻辑分析框架

跨县搬迁社区作为一类特殊的易地搬迁社区,在理论上的社区行动主体性分析中,涵盖了安置社区及搬迁群众的秩序重建行为,涉及生计模式、生活方式、权利组织、治理体系、社会心理等多维主体性。从移民社会学视角,跨县搬迁社区在城乡融合发展中的运行涉及主体诉求、空间转换、要素整合、制度变迁等重要因素。由此,本文认为跨县搬迁社区行动主体性可以从行动主体、行动空间、行动要素、行动制度四个相互关联且支撑的维度进行构建,并提出“主体-空间-要素-制度”四位一体分析框架(图1)。

第一,行动主体。行动主体是社区行动主体性重塑的发起者和实践者。作为唯一具有主观能动性的影响因素,该维度着重探讨主体的诉求和行为动机,回答“谁在行动”和“为何行动”。社区运行本质上是多元行动主体围绕既定目标并基于自身利益最大化的互动博弈。在跨县搬迁社区中,行动主体的特殊性体现在其包括搬迁群众、县域政府、市场主体、社会组织,以及迁出地和迁入地的村集体。这些主体在城乡融合发展的背景下需要两县(区)集体组织的联动协调,反映了跨县搬迁社区在行动主体方面与其他类型社区的显著差异。

第二,行动空间。空间既是社区行动的载体也是其产物。居住空间集聚和社会空间转换是跨县搬迁社区的重要特性。该维度聚焦于社区主体与空间的关系,旨在理解社区运行中的空间机制,及其如何与多元主体的行动相互作用并促进社区空间的再造。具体来看,跨县搬

迁社区的行动空间体现在两个关键维度：一是迁出地与迁入地社区之间的空间联动，表现为搬迁群众在两地间的生计资源配置；二是物理空间与社会空间的辩证互动，体现在如何通过公共空间的营造来重建搬迁群众的社会关系网络，这在城乡融合发展的背景下尤为重要。

第三，行动要素。行动空间变迁必然带来行动要素整合。行动主体的资源及其禀赋结构是构成社区运行的基础，也是重塑社区行动主体性的保障。从主体与要素关系角度出发，该维度探讨如何基于特定禀赋结构优化资源配置，促进社区行动主体性重塑。跨县搬迁社区行动要素主要包括两种类型：其一是物质性要素，涵盖社区基础设施、公共空间和搬迁群众的生活资源等；其二是规则性要素，包括普遍主义导向的现代公共行动规则以及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跨县搬迁社区运行过程中共存。

第四，行动制度。制度是社区良性运行和有序演化的保障。社区行动主体性重塑的制度体系建设要正确处理好内外之间的辩证关系。在跨县搬迁社区中，行动制度的建设通常包括两种方式：其一是外部制度移植，即复制现代城市社区的治理制度，实现行动制度的基础重建；其二是内生制度培育，即在外部制度移植基础上提升行动能力和制度效能，将制度体系内化，形成适应城乡融合发展需求的共建共治共享新型治理模式。

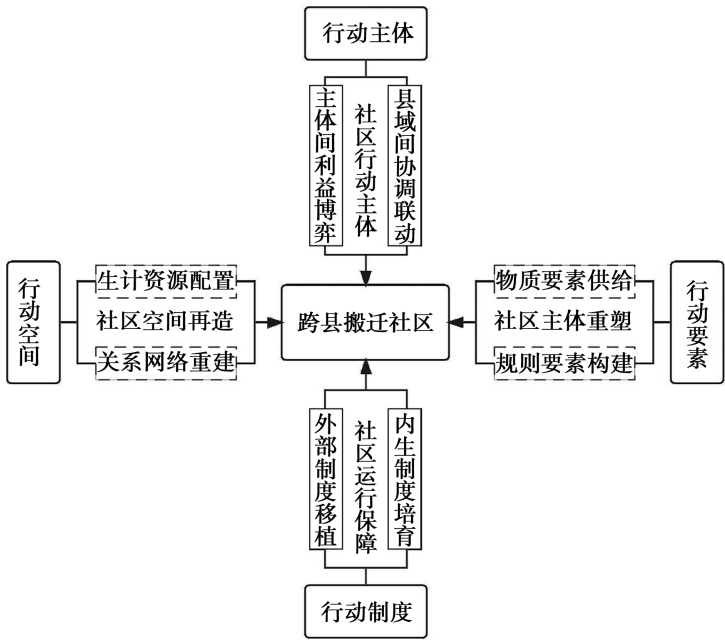


图 1 跨县搬迁社区运行逻辑分析框架

三、迁出地传统行动机制的延续及再生产

笔者将 J 安置区运行过程划分为“断根”和“融入”两个阶段。“断根”阶段着眼于“断穷根”以解决空间贫困，关注脱贫脆弱性和返贫返迁风险的系统性治理，包括稳定就业和安置区治理结构重组等。“融入”阶段则着眼于在“断根”成效基础上加强内生动力和能力，助推社会融入和可持续发展，主要涉及搬迁群众权益保护、生计重建、治理效能提升。这两个阶段的划分并非严格的二元分离，而是从理想型角度聚焦不同演化阶段的核心议题，特别是在社区行动主体性重塑的背景下，考察不同阶段下多元行动主体的策略性博弈和目标导向。本质而言，“断根”阶段旨在通过搬迁行动使贫困户与迁出地村庄之间实现“空间脱嵌”，并在迁入地基于行动空间再造实现“关系再嵌”，即形成理想状态下迁出地村庄空间与迁入地城市空

间之间的“二元分割”。但从J安置区现实经验看,受个体现实诉求、村落熟人治理传统以及土地这一重要资源禀赋所引发的生计决策和户籍迁移问题等方面的影响,迁入地的移民生活行动、生计模式选择、社区治理机制、行政管理边界等方面均与迁出地村庄存在关联,导致安置区内各主体在不同程度上延续了传统生计的行动逻辑,呈现“搬迁未断根”样态。

(一) 基于特殊主体的返迁行动延续

从主体诉求及其行动导向来看,跨县搬迁涉及迁出地村庄物理边界消解和迁入地社区社会空间再造,即贫困户从地理空间贫困系统中迁出,并在安置社区实现村庄边界的融合和社会网络的重构^[16]。跨县搬迁的主要目的是打破“地理空间贫困”及其恶性循环,表现为迁出地行动空间的解体。从社区行动主体性视角看,搬迁导致行动的主体、空间、要素和制度在迁出地“脱嵌”,并在安置区逐步实现“再嵌”。

J安置区的现实经验表明,行动主体的迁出地导向诉求依然显著。其中,安置区老年人返迁耕种和自力式养老诉求明显,实践中通过返迁耕种、自力式养老、代际分工等多种行动方式延续着搬迁群众及其家庭与原村庄之间的行动关联。在J安置区BJ社区,空心化现象显著,年轻人外出务工,留守老年人常回迁至原村庄从事农耕和小农经营,而安置社区的房屋则由年轻人居住或处于空置状态。

实地调查显示,老年搬迁群众普遍认可并接受返迁耕种做法。这种做法不仅缓解了老年人在安置区的经济压力和心理负担,而且有利于家庭代际关系和谐,并帮助老年人在农业生产活动中实现自我价值^[17]。返迁耕种和自力式养老在实践中展现了包括经济收入、养老方式、自我价值等方面的多维积极效益。同时,基于老年人返迁耕种和自力式养老的实践效应,原村集体为返迁老年人提供租房、代耕代种、农产品销售等一系列服务,以支持他们自力式养老和独立居住的现实需求。

从社区运行角度看,老年人返迁耕种和自力式养老是主体诉求驱动下的迁出地空间导向行动,满足了搬迁群众及其家庭在赡养老人、抚育子代、生计转型等方面的现实诉求。但从社区行动主体性角度看,创新并完善跨县搬迁安置区公共服务和社会保障体系,才能从根本上解决老年人返迁困境,并为其安度晚年提供必要的行动保障^[18]。

(二) 基于服务空间的治理行动延续

除老年移民养老及家庭抚育诉求外,“搬迁未断根”还体现在作为行动主体的安置区公共服务和社区治理诉求上,即通过村级治理行动的空间“嵌入”实现社区行动制度转型并提升效能。若搬迁老人及其家庭自力式养老是迁出地空间导向行动的个体纽带,那么安置区村级治理的空间“嵌入”则是迁出地空间导向行动延续的组织纽带。除社区治理中村级组织发挥熟人性、中介性行动功能外,安置区还“嵌入”网格化管理方式,既能有效保障社区有序运行并提升服务效能^[19],又延续迁出地空间导向的行动逻辑。J安置区以服务管理现代社区为理念,构建“横向到边、纵向到底”的四级网格化管理模式,整合各类网格资源,为搬迁群众提供服务管理,且不断探索优化网格设置,形成“多网合一、一网到底”的高精密网格管理体系,有效提升治理效能。

社区治理网格化和基层服务标准化是跨县搬迁社区运行中的常规举措,在实践中通过村治空间的行动延续发挥着不可替代的作用,增强了“融服务于网中,融治理于格中”的综合治理效应。J安置区秉持“人在网中走”“事在格中办”的治理理念,调动原村委会治理资源,有效嵌入社区网格体系,形成以“网格员+楼栋长+协调员”为核心的综合治理格局。因此,在跨县搬迁社区运行过程中,应辩证看待传统村治空间与新型社区治理之间的协同性,从空间结构互嵌角度出发,健全治理体系并提升综合治理效能^[20]。

(三) 基于土地要素的生计行动延续

土地是搬迁群众最重要的生计资源,是其在安置区融入过程中难以割舍的要素禀赋。“滞留承包地”成为迁出地空间导向行动延续的重要因素,引发搬迁群众基于土地权益和集体利益的生计行动延续。在 J 安置区的实际经验中,搬迁群众基于承包经营权的生计行动主要有两种:一是自主经营土地,最常见的是老年人选择租住于迁出地继续自主经营自家承包地;二是通过原村集体作为中介,将承包地流转给新型农业经营主体,从而获得土地流转费或工资收入。这种以土地资源最优化配置为导向的生计行动延续,使搬迁群众能够有效利用原承包地,通过“老人农业”^[21]、流转经营和雇佣经营等多元方式实现经济效益的最大化。这不仅避免了与原村集体的实质性“脱身”和关系性“断根”,而且因土地权益而强化了传统生计的行动逻辑。

除了原承包地,集体资源、资产和资金(村集体“三资”),集体经济组织分配政策性要素禀赋也是跨县搬迁社区中生计行动延续的关键因素。这些生计资源和要素禀赋在搬迁和集中安置过程中未被整合到迁入地集体范畴,而是保留在原村集体的管理和经营下。这种配置维持了村庄集体经济组织的治理和集体福利分配模式,增强了搬迁群众在空间“脱嵌”后参与原村集体公共事务的主体诉求和内生动力。在跨县搬迁社区中,创新耕地、林地、宅基地的“三块地”盘活机制,发展新型集体经济,优化生计资源配置,是“断根”阶段治理脆弱性的关键举措,也是巩固拓展脱贫攻坚成果与城乡融合发展战略有效衔接的内在要求^[22]。

(四) 基于户籍制度的参与行动延续

在跨县搬迁社区运行过程中,户籍制度的参与行动延续呈现“人户分离”的实践样态。由于城乡二元户籍制度的行动惯性,跨县搬迁社区面临着“难迁的户口”和相关行动困境,这阻碍了户籍迁移、身份转换和认同再造,从而不利于行动主体性的重塑和共同体秩序的构建。实地调查发现,由于迁出地农村户籍与农户的切身利益紧密相关,同步将户籍迁移到安置地的搬迁群众并不多。许多搬迁群众担心户籍迁移和“农转非”身份变更会导致自身权益受损。此外,对迁出地原村集体福利分配的影响也是许多搬迁群众不愿迁移户籍的主要原因。

从社区行动主体性重建角度看,“人户分离”带来的后果不仅包括搬迁群众在迁入地和迁出地之间的频繁往返造成的生活不便,以及属地化综合治理下不同公共服务和职能部门“多头治”的治理乱象^[23],而且还会导致搬迁群众在身份转型和认同再造上的主体困境,影响其社区行动主体性重塑。因此,营造有利于搬迁群众融入安置区、重塑主体性的行动机制和政策环境,是推动大型易地搬迁安置区融入以人为核心的新型城镇化战略,并在城乡融合发展中实现高质量重建的必由之路^[24]。

四、安置区“融入”的行动重塑困境

安置区空间导向的行动重塑与迁出地空间导向的行动延续逻辑不同。一方面,行动空间导向不同和社区运行阶段差异使社区行动目标和行动机制及其实践效应大相径庭;另一方面,不同空间导向下跨县搬迁社区运行面临的主体诉求、空间结构、要素禀赋、制度环境也存在显著差异。融入“阶段”的行动目的在于通过主体、空间、要素、制度四个维度的行动重塑,逐步实现“稳得住、有就业、能致富”的目标,推动搬迁群众与迁入地城市社区从外生政策驱动的机械互嵌向内生共同体意识驱动的有机融合过渡。但 J 安置区现实经验表明,受产业发展滞后、人力资本限制、治理机制缺陷、原生社会文化差异等因素影响,万人以上特大型安置区目前仍具有显著的机械互嵌样态,面临就业生计重塑难、社区治理重塑难、社区适应重塑难

和民族融合重塑难四重困境,总体呈现“安置难融入”的现实特征。

(一) 基于市场主体的就业生计行动重塑

跨县搬迁社区运行过程中“安置难融入”的第一“难”是基于市场主体的就业行动重塑之“难”。稳定就业不仅是现实诉求,也是助力搬迁群众适应和融入社区的核心要素。新时期,建立健全的就业行动体系对于社区行动主体性的重塑至关重要,在实践中主要表现为市场主体的产业培育和生计主体的能力提升。在J安置区,就业行动重塑主要集中在社区工厂、农业产业基地、商铺盘活、转移就业等方面。市场主导的产业培育和能力提升行动确实起到了稳定就业的作用,特别是解决了老年搬迁群众和大龄劳动力群体的就业问题,这在“有就业”方面发挥了显著作用^[25]。

然而,在产业培育行动目标和能力提升行动效应方面,J安置区等跨县搬迁社区仍面临诸多掣肘和困境。从社区行动主体性角度看,产业培育和政策扶持的益贫性和持续性不强,尤其在外部环境不确定性加剧的影响下,社区工厂培育模式下的许多劳动密集型企业面临诸多市场风险和政策不确定性,导致其更加依赖政策优惠条件。此外,搬迁群众的生计能力提升行动效果有限,导致人力资本不足和可持续生计体系缺失。实地调研中,企业经营者经常抱怨搬迁群众的生计能力低、人力资本不足,带来了产品质量低、生产管理难度大、市场经营风险高等问题。综上所述,无论是企业经营效率还是生计主体的能力提升,基于市场主体的就业行动重塑在社区行动主体性欠缺方面仍面临挑战。

(二) 基于公共空间的社区治理行动重塑

跨县搬迁社区运行过程中“安置难融入”的另一“难”是基于公共治理空间的社区行动主体性重塑之“难”。与基于市场主体的就业行动重塑旨在实现搬迁群众的“有就业”不同,基于公共空间的治理行动重塑更关注于“稳得住”和“能融入”目标^[26]。从迁出地与安置区治理的衔接看,村治空间的治理行动延续不利于跨县搬迁社区中基于公共治理空间的行动主体性重塑。这种重塑主要表现在组织“翻牌”和制度“移植”。所谓组织“翻牌”,是指在社区运行过程中通过迁出地村治组织和安置区社区组织的有效衔接,创新两地村社治理空间联动和结构互嵌的新型治理模式。

但从社区行动主体性的角度看,跨县搬迁社区治理重塑仍面临服务供需结构失衡、治理行动效应不足等困境。究其原因:一是传统村级治理行动延续阻碍搬迁群众社区身份认同和自治意识的提升,导致公共空间和服务设施的闲置;二是搬迁群众固有的村民身份认同和小农经营意识导致公共空间闲置和生态空间被挤占;三是传统村级治理嵌入不利于社区治理体系和行动规则现代化转型,影响社区共同体意识和行动主体地位提升,从而减弱综合治理行动的示范引领效应。

(三) 基于文化要素的社会适应行动重塑

在跨县搬迁安置过程中,基于文化要素的适应行动重塑不仅包括器物性文化要素和物质性文化资源的物理“搬迁”,而且涉及通过创新文化公共服务体系来重建文化治理体系和文化秩序,并基于此激活搬迁群众主体适应及其可持续发展内生动力。这一重塑的目标和效应在于激活全文化要素的整体性和系统性,并创新公共文化服务机制、提升社区文化治理的效能,强化“搬工厂”“搬组织”“搬文化”的多维协同效应。基于器物性文化要素的适应行动重塑关注搬迁群众改变生活习惯、掌握基本知识,如门牌号识别、日用品使用、交通规则等,以便快速适应新社区。而基于规范性和制度性文化要素的重塑着重于行为规范、交往方式、身份认同的市民化转型,包括户籍、学籍、医保等公共政策的衔接,并创新社区治理和公共服务方式,增强搬迁群众的获得感和归属感^[27]。

基于文化要素的适应行动重塑主要采用“挂联包帮”工作模式和“保姆式”服务机制。其中,“挂”是指党工委班子成员挂靠社区,负责指导和引领责任;“联”代表安置区党员联系千家万户,发挥先锋模范作用;“包”是指各县直部门分挂至社区,协同参与治理;“帮”则是实行双向帮扶和互联互通的工作责任制。但是,J安置区的“挂联包帮”工作模式和“保姆式”责任机制仍面临社区行动主体性重塑困境。“挂联包帮”工作模式具有明显的外部驱动和行政主导特征,在行动资源配置、参与路径和实践效应等方面,难以有效激发搬迁群众内生动力并提升主体意识和自治能力。此外,现行绩效考核体系下的“保姆式”服务机制进一步强化了“挂联包帮”模式下各利益主体的思维认知和行动惯习。

(四) 基于互嵌制度的民族融合行动重塑

基于互嵌制度的民族融合行动重塑是指在跨县搬迁社区运行过程中,创建一个族群平等互嵌的环境,尊重民族情感和特色习俗,并促进不同民族的交流和共建共治共享的社区治理机制。这涉及行政、市场、村社、族群等多元机制,将机制优势转换为行动效能。民族融合行动不仅要在行为习惯、生活方式等方面实现市民化转型,还要在民族情感、文化习惯等维度实现民族多样性,并以民族互嵌社区为载体,不断创新民族工作服务机制和治理体系^[28]。J安置区在民族融合方面采取了工作机制创新、就业服务优化、思想引领、后续帮扶和矛盾调处等举措。安置区建立了相关的组织机构和服务中心,强化了对少数民族特色产业的扶持。

尽管J安置区为民族互嵌提供了制度设计和组织保障,但从社区运行角度看,民族互嵌型社区主体性重塑依然面临诸多困境。“大杂居、小聚居”的空间模式虽然最大限度地保留并延续了民族社交网络,但可能导致族群关系网络内聚化再生产,不利于从主体性角度重构融合化、公共性导向的共建共治共享社区治理共同体。此外,从散居到集中聚居的转变打破了族群边界和心理认同,使生计方式、关系网络、文化习俗及权利结构面临“脱嵌”风险^[29]。

五、结论与反思

从移民社会学的视角看,跨县搬迁移民及其集中安置区有其特殊性,这是一个政府主导的人口迁移和社区重建过程。无论是从搬迁动员到稳定就业再到主体融入,还是从主体诉求到空间再造,抑或从社区自治到族群融合,跨县搬迁社区运行及其全生命周期秩序演化均具有独特性。笔者从衔接新型城镇化和城乡融合发展视域出发,提出社区行动主体性理论视角,构建“主体-空间-要素-制度”四位一体分析框架,考察跨县搬迁社区的运行逻辑,并基于此探讨大型易地搬迁安置区衔接新型城镇化战略的政策响应。

首先,迁出地“断根”导向下的行动目标是“断穷根”,重点是迁出地传统行动机制的延续及再生产,实践中主要表现为基于特殊主体的返迁行动延续。同时,传统村级服务空间和家庭生计模式在跨县搬迁社区运行过程中得以延续,并通过村级治理空间嵌入机制和原村庄“三块地”盘活机制,实现传统治理行动和生计行动的再生产。城乡二元的户籍制度及其运行惯性使得搬迁群众在地化、融合化的公共参与行动难以重塑,在实践中依旧延续着“两地跑”“多头治”的社区治理路径。

其次,安置区“融入”导向下的行动目标是“能融入”。实践中,基于土地要素的传统生计行动延续不利于市场导向的就业生计行动主体性重塑,表现在社区工厂盈利能力羸弱和搬迁群众在就业观念上的滞后性。公共空间营造是搬迁群众尽快社会融入的重要载体。组织“翻牌”和制度“移植”并未从主体性角度重塑公共空间导向下的社区行动体系。“挂联包帮”工作模式和“保姆式”责任机制也无法有效激活搬迁群众内生动力。此外,族群边界和心理认

同的变化也带来了社区行动主体性的重塑风险。

再次,在社区行动主体性的视角下,跨县搬迁社区呈现“搬迁未断根”与“安置难融入”并存的特殊样态。在社区运行过程中,主体诉求不断演化且呈现多样性,尤其是土地权益、集体福利、稳定就业、公共服务、社会保障等,对这些关系到切身利益诉求的不断追求成为搬迁群众开展各项行动的内生动力。在“断根”的过程中,生计要素禀赋和集体土地资源的激活及其制度保障至关重要,而“融入”则在此基础上重建有利于可持续发展的社会空间、要素结构和资源体系。此外,还需要关注制度与行动之间的关联,尤其是要将外部“移植”和内生培育两种行动有机衔接。

最后,从政策响应看,在迈向共同富裕的城乡融合发展进程中,一方面要加强移民新城规划和基础设施配套。其包括将搬迁安置区规划纳入更广泛的国土空间和城镇发展规划;加强协同工作机制,以社区综合服务阵地为载体,整合各项基本公共服务,创新县域政务服务体系,提升社会保障统筹层次,避免安置社区成为社会化“孤岛”。另一方面要回归共同体本质,强化安置区自治体系,增强搬迁群众的内生动力和主体意识,提前规划社会融会议题。可以秉持“党员带动+社工引导+积极分子”的社区参与理念,优化网格化治理机制,健全以居民有效参与为导向的“一网统管、一格多用”服务模式,逐步减少对倾向性制度安排的依赖,防止保姆式治理“断崖式”退出。同时,创新数字化、智慧化社区治理体系,提升技术赋能治理实效。特别是强化易地搬迁后续扶持与社区治理的大数据智慧平台应用,优化搬迁群众基础信息库,确保政策的系统性、科学性和精准性;并应用大数据和智慧治理技术,集成关键信息,定制化社区治理的数据化和智能化平台。这一体系不仅提供便捷、高效、灵敏的公共服务,而且有助于推动易地搬迁后续扶持的高质量发展。此外,要实现搬人、搬物到搬文化的理念转换,关注政策衔接和工作转轨,尤其是针对多维相对贫困人口的瞄准机制,社会保障制度与现行扶持政策之间的衔接,以及城乡融合的“大福利”体系等议题,规避“扶而不退”的负面效应。

参考文献:

- [1] 本书编写组.党的二十大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2022:28.
- [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] 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.
- [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):109-118.
- [5] 刘少杰.易地扶贫的空间失衡与精准施策[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(6):45-50.
- [6] 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.
- [7] 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),2018,17(2):118-127.
- [8] 王寓凡,江立华.“后扶贫时代”农村贫困人口的市民化——易地扶贫搬迁中政企协作的空间再造[J].探索与争鸣,2020(12):160-166.
- [9] 李文钢.后搬迁时代易地扶贫搬迁社区内部碎片化的表现形式与原因分析——以贵州F社区为例[J].求实,2022(4):69-81.
- [10] 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.
- [11] 王晓升.世界、身体和主体——关于主体性的再思考[J].中国社会科学,2021(12):176-198.
- [12] 王春光.中国社会发展中的社会文化主体性——以40年农村发展和减贫为例[J].中国社会科学,2019(11):86-103.

- [13] 李培林. 中国式现代化和新发展社会学[J]. 中国社会科学, 2021(12): 4-21.
- [14] 王晓毅, 阿妮尔. 从“超常规”到“常规化”: 驻村帮扶如何助推乡村治理现代化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 62-70.
- [15] 汪三贵, 周园翔. 构建有效的防规模性返贫的机制和政策[J]. 农业经济问题, 2022, 43(6): 12-22.
- [16] 谢晓洁, 谭政. 三维空间建构视域下易地扶贫搬迁城镇集中安置群体再社会化实证研究[J]. 云南社会科学, 2021(6): 149-154.
- [17] 贺雪峰. 互助养老: 中国农村养老的出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(5): 1-8.
- [18] 王武林, 冯浩铭, 纪庚. 易地扶贫搬迁安置区老年人养老保障水平及供给框架研究[J]. 人口研究, 2021, 45(5): 79-90.
- [19] 田鹏. 嵌入式治理视角下“村转居”的行动逻辑及反思——基于苏北新型农村社区的实地调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 85-95.
- [20] 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.
- [21] 吴业苗. 城镇化中老年人农业的民生痛点及其纾解[J]. 兰州学刊, 2021(8): 107-119.
- [22] 黄承伟. 论乡村振兴与共同富裕的内在逻辑及理论议题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 1-9.
- [23] 王曙光, 杞迪. 民族聚居特困区减贫与乡村振兴有效衔接的机制探索[J]. 长白学刊, 2022(6): 98-108.
- [24] 刘明月, 冯晓龙, 张崇尚, 等. 易地扶贫搬迁的减贫效应与机制[J]. 中国农村观察, 2022(5): 61-79.
- [25] 郑娜娜. 空间变革下的生计策略与养老保障——基于易地搬迁老年移民养老方式的考察[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(4): 116-124.
- [26] 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, 12(4): 37-42.
- [27] 陈宣霓, 陈涛, 彭凯平. 构建“心态协同”下后易地扶贫搬迁时代共同富裕大格局[J]. 宏观经济管理, 2021(10): 33-40.
- [28] 陈俊宇. 空间的互嵌: 易地搬迁多民族互嵌社区的实践与分析[J]. 民族学论丛, 2022, 32(2): 65-71.
- [29] 陈红平, 任新民. 融嵌共建: 多民族易地搬迁安置社区建设的内涵与机制[J]. 学术探索, 2022(10): 110-116.

(责任编辑: 李凌)

Operational Logic and Reflections on Cross-county Relocation Communities in the Process of Urban-rural Integrated Development: A Perspective Based on Community Agency

TIAN Peng

Abstract: The reconstruction of community order in cross-county relocation is a dynamic process involving subjects, spaces, elements, and systems. This study uses the J resettlement area in Zhaotong, Yunnan Province, to analyze the operational logic of such communities. It focuses on the transition from “root severance” in the original location, aimed at eradicating poverty, to “integration” in the resettlement area, which includes employment, community governance, social adaptation, and ethnic integration efforts. The coexistence of unbroken roots from the original location and challenges in integration within the resettlement area marks these communities’ unique characteristics. To address these issues, the study suggests linking urbanization and urban-rural integration strategies, focusing on the real problems of large resettlement areas, improving collaborative mechanisms, enhancing public services, and avoiding social isolation. Additionally, it emphasizes reshaping community consciousness, strengthening autonomous systems, and enhancing the relocated population’s motivation to avoid the negative effects of prolonged external support.

Keywords: Urban-rural Integration; Relocation Resettled Migrants; Cross-county Relocation Communities; Community Agency