
制度重塑生活：民族地区扶贫移民 融入城市社区的制度分析

卢爱国¹

(广西师范大学马克思主义理论与区域实践研究中心

暨马克思主义学院, 广西 桂林 541004)

【摘要】自 2011 年全国 22 省易地扶贫搬迁战略的全面推进以来, 中国共产党领导中国人民胜利完成了以“断穷根”为基本目标、以民族地区为主要对象、以城市安置为重要途径的千万贫困人口易地搬迁。对于具有显著农耕文明特质的扶贫移民而言, 搬出大山、迁出故土仅仅是脱贫致富路上的第一步, 适应新的城市文明、融入社区环境则是当务之急和长远之计。面对扶贫移民生活空间位移引发的系统性生活紊乱, 党和政府及时作出了积极的回应, 开启了从“搬迁安置”到“社区融入”的重心位移。当前民族地区扶贫移民融入城市社区呈现出“总体性低度融入”的态势, 并显现出结构性、工具性、浅层性和单向性特征, 其深层原因在于社区融入制度的结构失衡, 包括社区融入内外制度之间的失衡、社区融入外在制度的结构失衡和社区融入内在制度的结构失衡。探寻扶贫移民从“脱嵌”到“深嵌”、从“工具性融入”到“价值性融入”的实现路径, 必须从居民的需求端角度重构社区生活共同体, 从治理的供给侧角度建设社区治理共同体。在此基础上积极构建内外双生、结构均衡的社区融入制度框架。

【关键词】民族地区 移民扶贫模式 社区生活共同体 社区治理共同体

【中图分类号】C91 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1004-3160(2022)01-0032-10

“全面实现小康, 少数民族一个都不能少, 一个都不能掉队。”^[1]消除民族地区贫困、共建共享美好生活, 是中国共产党人的重要使命和执政目标, 也是中国特色社会主义的本质要求。为破解民族地区“一方水土养不起一方人”的空间性贫困困境, 我国自 20 世纪 80 年代以来就积极探索以易地搬迁为重要途径的移民扶贫模式。

从 1983 年“三西”移民扶贫行动的发端, 到 2001 年四省易地扶贫搬迁工程的试点, 再到 2011 年以来全国 22 省易地扶贫搬迁战略的全面推进, 移民扶贫工作经历了从民族地区向中东部地区扩散、从地方探索到顶层设计、从区域实践到整体推进的制度变迁过程。

毋庸置疑, 民族地区始终是易地扶贫搬迁政策实践的重要区域。新世纪以来的 2000 多万扶贫移民中(2001 至 2015 年全国累计搬迁贫困人口 1200 万、2015 至 2020 年易地扶贫搬迁的建档立卡贫困人口约 981 万), 民族地区人口至少占一半。经过多年努

作者简介: 卢爱国, 男, 湖南郴州人, 广西师范大学马克思主义理论与区域实践研究中心暨马克思主义学院教授、博士生导师, 法学博士, 美国波士顿大学社会学系访问学者, 主要研究方向: 党的建设、社会治理。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“新时代基层党员干部政治能力建设研究”(项目编号: 20BDJ040); 广西八桂学者项目“广西马克思主义大众化重大问题研究”(项目编号: 2019[79]号)

力，具有生存性贫困或发展性贫困的民族地区省份已完成了易地扶贫搬迁工程。

在扶贫移民安置方式选择上，与全国多数区域一样，民族地区也表现出强烈的城市偏好，即倾向在县城和小城镇集中安置扶贫移民。然而，对于具有显著农耕文明特质的扶贫移民而言，搬出大山、迁出故土仅仅是脱贫致富长征路上的第一步，适应新的城市文明、融入城市社区环境则是当务之急和长远之计。

对此，2020年3月习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上强调：“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”，并指出“下一步的重点是稳得住、有就业、逐步能致富”。因此，如何融入城市社区，成为后搬迁时代民族地区扶贫移民适应性发展的重要议题。

一、民族地区扶贫移民的城市境遇与社区融入的制度安排

（一）系统性的生活紊乱：民族地区扶贫移民的城市境遇

与全国中东部地区一样，民族地区易地扶贫搬迁也具有显著的规划性特点，政府主导、自上而下、行动迅速。截至2020年9月，全国“十三五”易地扶贫搬迁规划中的数百万西部少数民族群众不到五年的时间就搬出了大山、搬进了城市，完成了易地扶贫搬迁的“前半篇文章”。然而，搬家容易安心难。由于生活空间的位移与转换，易地扶贫搬迁群众原有的农村生活系统逐渐走向解体，新型的城市社区生活系统重建缓慢，不少扶贫移民面临着生活系统紊乱的境遇。

一是人居环境适应困境。地理空间上，从具有“八山一水一分田”地貌特征的偏远高寒山区向具有公共服务设施的县城或小城镇搬迁；居住格局上，从农村庭院式散居向城市楼房化集中安置转变。扶贫移民的城市集中生活很大程度改变了长期以来西部少数民族存在的“地理资本贫困”，为广大少数民族贫困群众脱贫致富奠定了基础，但从散居到聚居、从庭院式到高楼层的空间压缩势必给不少扶贫移民带来诸多不适应。

二是生计模式转型困境。易地扶贫搬迁在改变扶贫移民生计空间的同时，也挑战原有的生计模式。搬迁前，民族地区群众主要依赖土地资源从事传统的家户种养，生存技能主要是与农耕种养相关的农业生产技术，生计来源也主要是土地产出。入城后，扶贫移民必须掌握城市生存技能、开辟城市生计空间、寻求城市生计来源。然而，多数扶贫移民文化水平不高、人力资本较弱、谋生能力有限，生计模式陷入转型困境。

三是社交网络重建困境。过去，扶贫移民常年生活在彼此亲密、出入相友、守望相助的“礼俗社会”。随着扶贫移民从农村向小城镇、县城的搬迁，原有的社交网络遭遇割裂。例如，广西龙胜县10个乡、97个行政村、158个自然村组的3360户扶贫移民在县城的“老乡家园”移民安置小区重组；广西环江县思恩镇毛南家园社区2125户8079人来自全县12个乡镇。如何打破移民家庭的“原子化”、移民小区的“孤岛群”，让扶贫移民融入小区乃至整个城市社区，让各族扶贫移民在新的社会空间相互融合，重建扶贫移民的城市社会交往网络和互嵌型的民族结构，是做好易地扶贫搬迁“后半篇文章”的重要工作。

四是公共参与选择困境。通过公共参与来满足内在需求，是人类的本质属性，自然也是民族地区扶贫移民的内在冲动和行动指向。搬迁前，困难群众的公共参与场域主要是所在村落、行政村和乡镇，在“乡政村治”格局中表达利益诉求。迁入城市后，扶贫移民很大程度上成为了社区居民，公共参与场域应适时向小区、社区和城市基层转移。然而，由于多数扶贫移民户籍未迁，“人户分离”，面临着公共参与场域选择的“两难困境”。

五是社区文化重建困境。易地扶贫搬迁不仅是一个居住空间“移形换位”的过程，也是一个文化空间“移神换位”的过程。进入城市文化空间的扶贫移民难免遭遇城乡文化之间的冲突，产生“文化震惊”、滋生文化焦虑，亟需尽快重建社区文化，但文化变迁的“堕距效应”^[2]使得社区文化重建具有一定的长期性和艰巨性。

(二)回应型的政府行动：政府主导的城市社区融入制度供给

面对城市社区扶贫移民的系统性生活紊乱，如何促进扶贫移民有效融入新环境，预防返贫困境、走向美好生活，是后搬迁时代各类行动者必须面对的新课题。中国共产党在长期的实践探索和经验总结中铸就了一个基本理念：凭借制度安排的理性力量可以重建新秩序，政府主导的易地扶贫搬迁政策改变了贫困群众的贫困生活，政府设计的社区融入制度自然也能重塑扶贫移民的城市生活。

在这一理念的引领下，党和政府对扶贫移民进入城市后可能遭遇的融入困境作出了积极的回应，即以政策安排的制度供给方式应对扶贫移民的系统性生活紊乱。根据“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的分权管理体制，政府各层级根据管理权限积极制定社区融入政策。

社区融入政策具有五个基本特征：一是超前性，易地扶贫搬迁规划之时就充分考虑到了扶贫移民安置之后的生活融入问题；二是互动性，地方政府的先行探索与中央政府的顶层设计相互配合；三是指令性，上级政府的各类政策为下级政府提供了较为精确的行动路线；四是多样性，政策供给主体多元、政策涉及内容多样、政策目标指向多维；五是聚焦性，各级各类社区融入政策主要面向安置区基础建设和扶贫移民经济融入。

从政策目标聚焦情况看，社区融入政策既有本原的制度，也有次生的制度。前者是指直接针对易地扶贫搬迁“后半篇文章”、旨在帮助扶贫移民融入新环境而出台的制度安排，后者是指直接针对易地扶贫搬迁“前半篇文章”但涉及扶贫移民融入新环境的制度设置。

新时期易地扶贫搬迁战略实施以来，中央政府出台了《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》《新时期易地扶贫搬迁工作百问百答》等次生类社区融入政策，也出台了《关于做好易地扶贫搬迁就业帮扶工作的通知》《关于印发2020年易地扶贫搬迁后续扶持若干政策措施的通知》等本原类社区融入政策。

从政策内容看，社区融入政策既有综合性的，也有专项性的，呈现多元化特点。前者的政策目标具有多元性，如2019年6月十个中央部委联合出台的《关于进一步加大易地扶贫搬迁后续扶持工作力度的指导意见》；后者的政策目标具有单一性，如2019年5月四个中央部委联合下发的《关于做好易地扶贫搬迁就业帮扶工作的通知》。

可以说，正是由于党和政府强有力的制度安排，短短五年时间内，八个民族地区数百万贫困人口从生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发的“贫困空间”向生存发展条件较好的“优势空间”搬迁，尤其是向有现代文明标识之称的“城市空间”转移，不仅实现了现行标准下的精准脱贫，而且开启了扶贫移民从“安置”到“安心”的“破冰之旅”。

二、民族地区扶贫移民融入城市社区的基本实态及其制度归因

(一)总体性低度融入：民族地区扶贫移民融入城市社区的基本实态

针对民族地区扶贫移民初居城市面临的系统性生活紊乱，党和政府从易地搬迁动员伊始就采取了回应性的制度安排，积极促进扶贫移民融入城市社区。当前，民族地区不少扶贫移民已初步融入了城市社区，但总体上显现出低度融入的态势。

1. 经济融入的低层

经济基础决定上层建筑，经济融入是扶贫移民融入城市社区的基础工程，现实情况却是民族地区不少扶贫移民在城市社区的经济融入能力还较低。从就业区域和职业层次看，扶贫移民主要在西部地区省内乃至县内务工，主要从事收入相对较低的“低

层职业”。从收入来源和消费情况看，入城的多数扶贫移民家庭年收入不高也不稳定，务农仍然是不少移民家庭的重要收入来源，导致他们消费总体水平不高、消费结构层次较低。收入水平和消费能力强影响着扶贫移民融入城市社区的深度。

2. 社会融入的低嵌

扶贫移民融入城市社区的一个关键环节是嵌入城市社区结构、构建城市社交网络、重育城市社会资本。^[3]当前民族地区扶贫移民嵌入城市社区网络的能力还较低。人际交往方面，扶贫移民交往对象主要是具有血缘或地缘关系的首属群体，扶贫移民与社区原住民的交往多属于工具型交往。休闲娱乐方面，没有交互、间接交流的娱乐活动多，频繁互动、直接交流的娱乐活动少。社会参与方面，社区参与人数较少、参与频率较低、公益型参与不多、主动性参与不多。

3. 政治融入的低能

扶贫移民融入城市社区的一个重要维度是从专注经济社会方面的私人事务转向关注政治行政方面的公共事务。民族地区不少扶贫移民对所在城市社区的法定组织认知有限、参与社区政治事务的热情不高、参与社区公共事务的自主性较低。据调查，龙胜县城“老乡家园”扶贫移民小区与所在社区的居委会办公场所仅一楼之隔，但获悉社区居委会具体地址者不到一半（仅 42.1%），对社区党组织和社区居委会成员表示“全认识”或“认识大部分”的只有 10.0%。

4. 文化融入的低浅

扶贫移民融入城市社区的核心标志是，对传统农耕文化的自觉扬弃、对现代城市文化的欣然接纳。当前民族地区不少扶贫移民对现代城市文明的精神价值、生活方式和规范体系认知较浅、接纳度较低。调研发现，扶贫移民普遍具有如下特点：等靠要思想较浓、缺乏自强不息精神；自由散漫习气较重、计划惜时观念较弱；重视面子人情、轻视原则规则。

5. 心理融入的低效

扶贫移民融入城市社区总体效果较差，表现为身份认同度较低、现实评价不高，与未来预期形成一定反差。322 份问卷抽样统计结果显示：认为自己属于“城市人”的仅占 2.2%，认为自己属于“农村居民”或“易地扶贫搬迁人口”的高达 87.2%，另有 10.6% 的受访者认为自己属于“城镇移民”“农民工”或“身份不明确者”。当问及“与原来村寨相比，您在本安置点（社区）的生活感受如何”时，普遍评价不高，除“住房”（76.3%）和“交通”（62.4%）的积极评价超过半数外，其他如“小孩上学”“购买东西”“卫生条件”“用电”“找工作”“室外照明”“通讯”“饮水”“收入”的积极评价依次下降，评价最低的是社会交往。但有高达 78.9% 的扶贫移民对未来的美好生活充满期待。

总的来看，当前民族地区扶贫移民融入城市社区程度较低。扶贫移民社区融入的“五低”现象显现出如下四个特征：一是结构性，即扶贫移民在城市社区的低度融入不是单方面的而是多维的，不仅表现在客观方面也表现在主观方面；二是工具性，即扶贫移民迁入城市社区是工具理性下的政府行动，扶贫移民与原有社区居民的交往多局限于日常购物、工作接触等工具性的交往；三是浅层性，即扶贫移民对城市社区的融入总体上停留在适应新居空间和生计空间的基础层面，还没有很好的嵌入城市政治空间和文化空间等上层建筑；四是单向性，即社区融合既是中央政府的政治愿景也是扶贫移民的生活追求，但迁入地的基层政府、社区工作者和社区原住民接纳的主动性、积极性有限，扶贫移民各方面的生活很大程度上处于“两栖”的钟摆状态。

（二）制度结构失衡：民族地区扶贫移民低度融入城市社区的制度因素

探寻扶贫移民融入城市社区的核心制约因素，是破解其总体性低度融入困境的重要前提。从环境—制度—生活的理论视角看，民族地区扶贫移民低度融入城市社区的根本原因在于社区融入制度结构的失衡。

1. 社区融入内外制度之间的失衡

生活具有自主性、匿名性、弥散性和地方性，既依赖外在的正式制度的规训，也需要内生的非正式制度的互构。正是在这一意义上，人们充分意识到，社区生活是社区外在的正式制度与社区内生的非正式制度交接的转换领域。

显然，扶贫移民融入城市社区光靠外生的正式制度是远远不够的，还需要大量内生的非正式制度。甚至，很大程度上，扶贫移民、社区原住民、社区组织、社区单位等社区成员之间共同建构的社区制度规则对扶贫移民的城市融入具有更重要的意义。然而，由于各级政府的工具理性和移民安置的快速高效，社区融入制度系统存在非均衡性，社区融入外在制度输入较多、社区融入内生制度生成较少，社区融入的外在制度与内在制度存在结构性失衡。

在扶贫移民社区融入问题上，易地扶贫搬迁之时政府已将其纳入考量，易地扶贫搬迁之后政府采取专项行动，构筑起了前后相继、全面规划的社区融入外在制度体系。社区融入外在制度既有国家宏观规划又有地方具体措施、既有中央宏观政策又有地方操作规则、既有综合性社区融入制度又有专项型社区融入政策。

相较而言，社区融入内在制度尚处于初创时期。民族地区扶贫移民安置区尽管搭建起了以社区居委会(社区党组织)为核心的社区内部治理制度体系，但总体上看社区融入内在制度建设还不成熟，各安置区相关制度建设参差不齐、社区差异较为明显。社区融入内在制度的生长滞后于社区融入外在制度的供给，影响着扶贫移民在城市社区的情感性融入和价值性融入。

2. 社区融入外在制度的结构失衡

社区融入外在制度旨在为安置区各族居民提供基本公共服务，让扶贫移民感受城市文明的先进性，让扶贫移民在城市社区能留下、能稳住、能发展。可以说，社区融入外在制度是扶贫移民在城市社区有效融入的重要条件。然而，当前社区融入外在制度体系的内部结构存在一定的失衡现象。

一是安置政策与安置法规的结构失衡。扶贫移民的搬迁与安置具有较强的政治性和时效性，需要及时出台各种各样的政策制度，实践中基本上是按照这一思路进行制度供给的。但“安置—安心”工程具有利益上的纠缠性、空间上的广涉性和时间上的长期性，亟需出台具有规范性、强制性、普遍性、程序性和可诉性的法律法规，构建安置政策与安置法规有机衔接、位阶分明的制度体系。目前，我国的移民安置相关政策多种多样、更新快速，但有关移民安置的法律法规稀少，这与新世纪以来2000多万人口的扶贫搬迁规模极不相称。

二是社区融入外在制度目标集的结构失衡。从应然角度看，社区融入外在制度的安排，既要着眼扶贫移民的经济融入和社会融入，又要助力扶贫移民的政治融入和文化融入；既要聚焦扶贫移民社会的公平与效率，又要实现扶贫移民社区的民主与秩序。从实然角度看，目前的社区融入外在制度安排多着眼“脱贫”，少聚焦“扶志”；多着眼“安置”，少聚焦“安心”；多着眼产业、就业、创业等工具性融入层面，少聚焦社区民主、公共参与、文化建设等情感性或价值性融入层面。

三是社区融入外在制度文本与实施机制的失衡。实地调研发现，制度文本定位为“综合协调机构”的扶贫易地安置中心在实际运行中频频遭遇各职能部门各自为政、相互推诿的“老大难”问题。

3. 社区融入内在制度的结构失衡

帮助扶贫移民融入城市社区，既需要社区外部强制性的制度输入，更需要社区内部自主性的制度生长，因为扶贫移民只有在频繁的社会互动中才能实现有效融入。目前社区融入内在制度体系的内部结构也存在一定的失衡现象。这集中体现在两个方面：

一方面是社区法定组织事务治理规则的正式安排。其一，集中安置住房建设的行政主导。集中安置点的住房建设存在政府统揽统包、群众参与不足、移民参与缺位的现象，扶贫移民对建房质量普遍怨言较多，民居缺乏民族特色，移民不满意。

其二，移民社区物业服务的行政安排。扶贫移民社区的物业服务具有显著的行政主导特点。为尽快搭建扶贫移民社区物业服务的组织基础，新建商品房小区的业主委员会及居民公约多是在政府主导下产生的。移民社区物业服务的行政安排强化了扶贫移民的依赖思想，导致相关制度安排“水土不服”。

另一方面是社区邻里事务治理制度的滞后。其一，门栋院落自治制度的滞后。尽管扶贫移民社区的多数门栋院落已基本建立了各种“公约”，但多数社区的相关规则是“被组织”下的文本，而非“自组织”后的习惯，调研中频频发现“邻居相逢不相识”“邻里相识三两人”，很大程度上是自治规则缺失或扭曲所致。

其二，居民社团自治制度的滞后。目前，对于扶贫移民安置社区组织建设，党和政府主要聚焦社区法定组织层面，居民小社团建设相对滞后，相关资源供给和制度建设也较为迟滞。其三，志愿服务行动制度滞后。目前，扶贫移民社区建设中，志愿服务也在行动，但社区志愿服务组织发育较慢，相关制度建设滞后，扶贫移民常常扮演“被服务者”角色。

三、民族地区扶贫移民融入城市社区的目标定位及制度改进

(一) 重构社区复合共同体：民族地区扶贫移民融入城市社区的目标定位

探寻城市扶贫移民从“脱嵌”到“深嵌”、从“工具性融入”到“价值性融入”、从“机械团结”到“有机团结”的实现路径，不能仅仅局限于安置区的移民群体，而应从整个社区和各族居民(扶贫移民和原住民)视野去审视，不能仅仅局限于单一主体和政府层面，而应从多元主体和共建共治共享理念去思考，明确扶贫移民融入城市社区的目标定位，在此基础上厘清扶贫移民社区融入制度的改进思路。笔者认为，从居民的需求端和治理的供给侧两个层面看，民族地区扶贫移民融入城市社区的目标是重构社区复合共同体，包括重构社区生活共同体和建设社区治理共同体。

1. 重构社区生活共同体

社区生活共同体是指社区居民(扶贫移民和原住民)个体、群体和各类组织(政党组织、政府组织和社会组织)在频繁互动基础上依据一定的方式而结成的生活上相互关联的集体。社区生活共同体建诸于社区居民多元利益需求之上，所以社区生活共同体是多元复合的，是社区经济生活共同体、社区社会生活共同体、社区政治生活共同体和社区文化生活共同体的交叠互嵌。民族地区扶贫移民融入城市社区的终极目标，就是从当前总体性低度融入状态的“机械团结”走向全面深度融入样态的“有机团结”，构建“四位一体”的社区生活共同体。

2. 建设社区治理共同体

社区治理共同体是指利益相关者基于共建共治共享理念在社区公共事务治理中结成的合作网络。社区治理共同体建诸于多元治理主体供给与多元治理客体需求之中，所以社区治理共同体也是多元复合的，是社区行政管理共同体、社区公共服务共同体、社区民主自治共同体和社区邻里互助共同体的多元交叉。民族地区扶贫移民融入城市社区的制度目标，就是从当前“过度行政化的他组织管理”现实困境走向“他组织管理与自组织治理有机结合”的善治态势，构建契合和植根社区生活共同体的“人人有责、人人尽责、人人享有”^[4]的社区治理共同体。

(二) 构建均衡性制度框架：民族地区扶贫移民社区融入制度的改进思路

着眼社区生活共同体重构目标，遵循社区治理共同体建设理念，针对扶贫移民社区融入制度结构失衡下的低度融入问题，民族地区应积极构建“内外双生、多层复合”的均衡性制度框架。“内外双生”，要求既要促进社区融入外在制度的有效供给及其结构优化，又要促进社区融入内在制度的快速生长及结构优化；“多层复合”，意味着无论是社区融入外在制度还是社区融入内在制度都是层峦叠嶂、有机衔接的系统。

1. 社区融入外在制度的建设及优化

社区融入外在制度建设及优化，旨在破除当前社区融入外在制度供给不足及结构失衡问题，搭建社区（乃至更大区域）层面治理共同体建设及运行的制度平台，借助社区外部力量促进社区生活共同体的重建。当前，扶贫移民社区融入外在制度建设应注重“一部法律、四类政策”的有效供给。

一方面，加强扶贫移民后续扶持工作的法制建设。梳理易地扶贫搬迁及其后续扶持相关法律法规和政策文件，不难发现，目前既未出台专门性的易地扶贫搬迁法律法规，也没有出台专门性的扶贫移民后续扶持法律法规。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》《长江三峡工程建设移民条例》等行政法规虽有“后期扶持”条款，但其法律位阶、立法原则、适用对象等方面与扶贫移民社会融入的利益需求、立法目标、适用群体等维度有较大的差异性。

目前庞杂的中央和地方易地扶贫搬迁政策及少量的扶贫移民后续扶持政策，不同程度存在稳定性、操作性、冲突性和激励性问题。鉴于我国已积累了一定的移民安置行政法规建设经验、地方扶贫法规建设探索经验和易地扶贫搬迁政策基础，易地扶贫搬迁立法及后续扶持工作立法已具备充足的立法基础。

考虑到我国相对贫困的长期性和生态移民的延续性，也考虑到扶贫移民后续扶持工作仅是扶贫开发或移民安置的部分工作，我们可以不就扶贫移民扶持工作单独立法，但可出台《减贫困法》或《移民安置法》，通过单设章节明确并确保扶贫移民在迁入地与城市居民拥有平等的经济、社会、政治和文化权益，同时明确和规范行政主体、事业单位、市场组织、社区居委会、辖区单位和其他社会组织的相关法律责任，为扶贫移民有效融入城市社区提供法律保障，也为民族地区扶贫移民融入城市社区政策的供给提供法律依据。

另一方面，加强扶贫移民融入城市社区的政策供给。

(1) 优化扶贫移民经济支持政策。主要包括：推行积极的农村承包地经营权流转政策，如政府为承租者提供税收优惠或贷款贴息、为无法及时实现财产收益的承包地托底扶助等，斩断进城扶贫移民的土地羁绊；优化扶贫移民就业促进政策体系，聚焦劳动力结构特点推进社区工厂建设、根据困难群众就业意愿开发公益性岗位、结合扶贫群众就业需求和岗位要求精准开展技能培训、结合务工需求摸底和岗位归集推送定期组织外出务工等，以促进扶贫移民在地就业增收、外出务工致富；创新易地扶贫搬迁结余资金使用管理办法，形成安置区集体资产，为扶贫移民开展公益事业提供经济基础；等等。

(2) 完善扶贫移民社会支持政策。当前应聚焦如下重点：一是将进城扶贫移民纳入廉租房体系。政府层面和群众层面的实地调研皆获悉：刚性的人均安置面积与动态的家庭人口数量导致住房供需失衡问题。为此，建议优化廉租房政策，动态性的满足扶贫移民的住房需求。二是完善扶贫移民安置社区服务体系。目前，易地扶贫安置区的社区公共服务设施基本上已搭建，但“软件”建设还不够到位，社区专职工作人员配备不够、便民利民诸中心存在“空转”现象。为此，今后应推进安置社区的“三社”联动，建立健全社区服务网络，强化扶贫移民的社区服务。三是探索激励约束并重的扶“志”制度。从医疗、教育、养老、补贴等方面进行奖优罚懒，激发扶贫移民内生脱贫致富动力。

(3) 健全扶贫移民公共参与制度。长远角度看，“属地管理”是扶贫移民进城之后政府管理的基本原则，也应当成为扶贫移民选择公共参与场域的行为标尺。针对当前社区公共参与中出现的“两地都不参加”的游离现象、“两地都参加”的两栖现象

或“有利的参加、不利的不参加”的投机现象，必须从集体选择规则和操作规则上，明确扶贫移民的属地参与原则，包括党员会议、基层人大代表选举、政府听证会、社区居委会换届选举、社区居民会议等民主参与事项。

(4)创新扶贫移民文化融入举措。具体包括：建设“乡愁馆”，将农村优秀传统文化符号搬入城市社区，让传统文化基因在安置区“留根”；打造文化平台，通过政策宣传平台、社会教育平台、社区娱乐平台，引导搬迁群众适应城市文化；丰富文化活动，聚焦搬迁群众开展适应性教育和政治性教育、民俗节庆和传统节日活动，促进各族群众之间、社区居民之间交流交往交融。

2. 社区融入内在制度的设置及优化

社区融入内在制度设置及优化，旨在破除当前社区法定组织事务治理规则行政主导和社区邻里事务治理制度生长缓慢问题，创设社区(乃至更小空间)治理共同体生长及运行的制度条件，凝聚社区内部力量，促进社区邻里共同体的重建。当下，扶贫移民社区融入内在制度建设应注重社区民主自治制度的优化和社区邻里互助制度的培育。

一方面，建立健全扶贫移民社区民主自治制度。一是健全以社区居委会为组织平台的城市社区民主制度。当前，扶贫移民社区已基本完成了基层政权重建，根据国家相关法规和参照成熟社区经验，基本建立了城市社区党组织领导下的社区民主制度，但仍然存在社区民主参与率过低的问题。让进城移民在安置区找回社区主人翁感觉，必须创设使社区民主有效运转起来的制度条件。在城市社区民主选举制度方面，采用社区居委会直选方式，社区居委会成员候选人充分考虑德行才能、移民比例和民族因素，让社区民主选举制度实践成为扶贫移民融入城市社区的“大熔炉”。在城市社区民主管理制度方面，建立社区移民党员代表或移民代表制度，探索网上论坛或民情恳谈为主要形式的民主决策实践，开展以社区事务公开、民主评议为主要内容的民主监督实践，让扶贫移民与社区原住民共享社区公共事务的知情权、参与权、决策权和监督权。

二是建立以社区业委会为组织平台的物业自治制度。目前，不少易地扶贫搬迁安置区在过渡期内采用政府买单、公司服务的运营方式，这种物业服务方式加重了财政负担、滋长了部分搬迁群众依赖心理，物业服务的成效也颇具争议。事实上，社区物业服务方式除了政府(单位)统包和市场供给两种方式外，还可选择物业自治的方式。

社区物业自治有效运行需要系列制度条件，具体包括：政府补贴、设施配套、税收减免、微利收费、群众监督、居委会帮扶、业委会(自助物业服务站)运营。这一物业自治制度既运用了市场机制又体现了公益性质，既有政府的帮助又以私人经营为主，既独立于居委会又接受居委会和社区居民的监督，既提供了物业服务又培育了居民自治能力，是扶贫移民社区治理共同体重要形式。

另一方面，加强扶贫移民社区邻里互助制度建设。首先，加强社区门栋院落自治制度建设。门栋院落居民从“原子化”走向“自组织”，并非模制“一纸公约”那么简单，而是需要获得契合微小治理单元特点、楼道公共产品特性和门栋组织特质的制度条件，具体包括：居委会引导一精英示范一居民参与的运行机制、一事一议和一致性决策制度、正面激励为主的监督机制等。通过这些制度条件让门栋自治运转起来，不仅能改善安置区楼道环境而且能让楼道邻里关系更和谐。

其次，加强社区居民社团自治制度建设，诸如山歌队、腰鼓队、健身队等居民小社团，使这些社团成为以趣缘为纽带的精神互助组织。第三，加强社区志愿服务行动制度建设。志愿服务行动奠基于志愿精神，有别于楼道自治、社团自治，前者受益范围为整个社区，后者受益范围仅限于楼道空间或组织内部。

目前，扶贫移民在社区志愿服务行动中多扮演被服务者角色，这无助于融入到社区乃至现代城市中来。志愿服务行动是可以激活的，但激活需要一系列制度条件，包括社区领袖的挖掘和培养、社区志愿者的发现和集聚、社区意识的培育和发展、社区居委会的组织和动员、基层政府的适度介入等。通过这些制度条件让搬迁群众行动起来，不仅能改善社区的服务品质，而且能促进搬迁群众的价值性融入。

总而言之，立足“两个一百年”奋斗目标接续的历史时刻，展望易地扶贫搬迁“后半篇”文章续写的发展前景，我们坚信：随着内外双生、结构均衡的社区融入制度框架的不断完善，扶贫移民在现代化的城市社区不仅能“留下”、能“融入”，而且能“致富”、能“发展”，不仅能在城市再造“老乡家园”，而且能与曾经的老市民、时下的新市民、流动的各族居民一起重建社区生活共同体。

参考文献：

[1]全面实现小康，一个民族都不能少——习近平总书记会见云南省怒江州贡山县干部群众代表侧记[N].人民日报，2015-01-23(2).

[2]威廉·奥格本. 社会变迁——关于文化和先天的本质[M]. 杭州：浙江人民出版社，1989：205.

[3]卢爱国，陈洪江. 空间视角下城市多民族社区互嵌式治理研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016(6):146-151.

[4]本书编写组. 党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问[M]. 北京：党建读物出版社，2019：22.