
协同治理过程中怒江州易地扶贫搬迁 社区相对贫困治理挑战

陈杉杉 林珂¹

(西南民族大学 公共管理学院, 四川 成都 610041)

【摘要】: 随着绝对贫困治理的历史性解决, 相对贫困治理成为我国贫困治理的重要议题, 协同治理也将取代传统治理模式发挥作用。对于位处曾经的深度贫困地区怒江州的易地扶贫安置社区而言, 相对贫困呈现出返贫风险高、体制机制不健全、社区治理难度大等特点, 当地多元主体参与治理也面临身份模糊、缺乏自主和内部管理机制不完善等问题, 建立相对贫困治理长效机制迫在眉睫。

【关键词】: 协同治理 易地扶贫搬迁社区 相对贫困

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

1 安置社区相对贫困特征

相对贫困指由于收入不平等和分配不均导致不同人群处于较低生活水平, 无法满足其发展需求的一种贫困状态。云南省怒江州作为“三区三州”之一, 相对贫困的治理面临更大的困难与挑战, 尤其是在由少数民族贫困户构成的易地扶贫搬迁社区, 相对贫困的特性也在此以更加复杂的情况凸显。当地易地扶贫搬迁社区除了具有普遍性的相对贫困治理难点外, 还在返贫风险、体制机制、社区治理等方面面临诸多挑战。

1.1 返贫风险高

致贫因素多样性和其不确定性导致相对贫困治理难以根治, 而相对贫困的成因主要由贫困人口自身的脆弱性和其主观的感受性组成, 并能够细分成不可预测的突发性因素、发展性因素、公共服务类因素及居民个人主观情感因素。尽管在身份上易地扶贫搬迁社区居民实现了从农村居民到城市居民的转变, 但并没有因此完全摆脱致贫因素的影响。目前正值脱贫攻坚与乡村振兴的过渡时期, 各项扶贫成果还处于巩固阶段, 各类致贫因素的相互作用会直接对此产生冲击; 于贫困群体而言, 除了要继续与客观性贫困因素长期斗争以外, 还会面临自我身份识别, 城乡文化差异及主观情感排斥等新的主观性因素造成的困难, 意味着该类群体会比其他贫困群体有更高的返贫概率。例如怒江州泸水市的大型居民安置点靠近城市中心, 周边城市居民居多, 来自不同地区的傈僳族、白族、汉族等其他民族的居民, 在搬迁后不仅要快速改变生活方式, 还要面对在不同的文化环境中构建新的经济社会关系的挑战。

¹**作者简介:** 陈杉杉(2000-), 女, 苗族, 重庆人, 西南民族大学公共管理学院行政管理专业本科生在读, 研究方向: 相对贫困治理。

基金项目: 西南民族大学创新创业训练计划项目(202110656031)

1.2 体制机制亟待完善

随着绝对贫困治理的告一段落，相对贫困对于治理主体的影响日渐突出，也对扶贫治理主体的工作思路工作方法以及体制机制的更新提出要求。首要任务就是在吸取前期扶贫经验的基础上，建立完善一套符合我国相对贫困治理要求的体制机制，从宏观上对各级政府进行指导。目前，国际上普遍将社会收入中位数作为相对贫困人群的评定标准，尽管我国部分地区已经率先采用该类方法进行试点，但尚未在全国推广，导致难以充分估计怒江本地的潜在相对贫困群体，这给当地开展后续工作造成了一定的困难。同时，由于处于过渡期，基本上沿用扶贫期间的各项政策，在产业发展、就业保障、社会融入等方面的部分政策对于相对贫困的针对性不强，效果不足，需要指导创新。

1.3 社区治理难度大

易地扶贫搬迁安置社区作为脱贫攻坚时期的产物，除去社区的日常管理工作外，还承担着巩固脱贫攻坚成果的重要任务。安置社区需要通过建立社区组织体系和加强社区工作队伍建设，逐步完善社区治理的制度机制，同时加强社区的服务体系建设，帮助居民融入社区，实现安居乐业，工作量大、工作对象的特殊性、任务高复杂程度、工作周期长都给当地社区干部的工作完成造成了难度，管理效率难以提升。并且目前怒江当地安置社区仍采用常规化的机构设置，社区干部数量普遍不足，工作能力偏低，机构设置不合理等问题都让社区治理陷入瓶颈。除了这些普遍困难外，个别社区还存在难以解决的特殊性问题。例如，怒江州维拉坝珠海社区与和谐社区作为当地乃至全国重点打造的安置区，成为各大高校和其他地区政府研究和学习的对象，因此，社区工作人员需要消耗大量的时间精力去接待来自全国各地的访问人员，这对社区的日常管理产生了一定的影响。

1.4 居民内生发展动力不足

实现脱贫不仅要物质层面进行改善，更要在居民的精神层面努力，铲除思想“穷根”。怒江州长期以来一直深受国家政策支持，当地居民在住房、教育、医疗、就业等方面都享受各类红利，也在一定程度上造成了部分居民形成了“等、靠、要”思想，依赖政府成为习惯，脱贫主动性不强，而要使居民摆脱这类思想束缚往往非常考验当地的扶贫策略。根据社区工作人员统计，安置点居民的致贫原因多样，文化水平低、缺乏劳动技术、思想观念落后等是影响居民脱贫致富的主要原因。此外，为实现居民自治，各个社区均建立了社区居民小组，部分社区设置了楼栋长辅助开展治理工作。但社区居民能力参差不齐，自治意识不强，且缺乏制度约束，自治能力在短期内难以达到较高水平。

2 协同治理困境

相对贫困的多维性和复杂性意味着政府作为主体难以独立解决所有问题，因此治理模式逐步由政府主导转为多元主体参与。通过实现政府、社会与市场等其他多元主体之间的合作，完成单一主体难以完成的任务。在我国情境下，协同治理由政府主导，引导市场与社会参与其中，尽管取得了一些成效，但也暴露了法律政策不健全、过度干预、组织内部管理不完善等一系列问题。

2.1 法律政策缺位导致市场与社会难以参与治理

作为国家重点关注地区，在中央要求下，珠海市与怒江州深入对接，建立健全扶贫协作工作机制，在对口帮扶、经贸合作、人才交流都实现了全方位、多层次的沟通交流与合作对接。然而在相关政策和实行过程中，企业作为治理参与主体一般处于被动地位，在政府指挥下参与到治理当中。政府通过给予一定的优惠政策吸引珠海的企业到怒江进行投资、劳务对接和产业帮扶，尽管暂时帮助安置社区部分居民解决了就业问题，但由于在法律制度层面缺乏对市场环境的规范，难以继续吸引企业和项目的流入，影响持续发展。

社会组织也面临相同的窘境。我国在社会组织方面的立法较落后于现实，在社会组织的身份、权利、社会责任等方面均缺乏

界定，令社会组织长期在参与社会活动时处于比较尴尬的位置。也由于缺乏身份，在脱贫攻坚活动中，社会组织难以独立参与，大多需要政府的领导和动员，且在参与过程中主要依托政府资源，这并不利于社会组织有效发挥自身优势，也影响了相对贫困治理的成效。

2.2 过度干预影响其独立自主

适当的自主性保证社会组织能够在社会活动中发挥其应有的作用。在我国，社会组织受民政部门主管，社会组织通过与民政部门内部的办事机构沟通，实现合作。但基层办事机构难以负担两者间的联系工作，使得没有建立良好的合作机制。怒江州目前社会组织参与相对贫困治理的方式方法较为单一，仍是以捐款捐物、提供志愿服务、宣传政策等“输血式”帮扶为主。怒江州政府在发起组织动员社会组织参与乡村振兴的倡议中，尽管提到各类社会组织要根据组织特点发挥自身优势，如教育类组织开展教育帮扶，卫生类组织参与医疗卫生帮扶，但在实际执行中并没有分类制定帮扶方案，社会组织在参与治理时仍依靠政府引导进行浅层次帮扶，难以体现可持续性。

2.3 社会组织内部管理水平较低

怒江州本土的社会组织具有我国社会组织的普遍特点，其中最突出的就是组织内部的管理机制不完善。怒江州本土社会组织起步较晚，组织结构参考其他社会组织、缺乏整体协调观念，组织管理理念没有结合当地实际情况进行改造。以人事管理为例，社会组织成员多由有本职工作的人员兼任，且人数较少，人员结构不合理，部分组织只有一名工作人员处理日常事务，而安置社区居民以受教育程度低的少数民族居民为主，沟通交流都需要有掌握少数民族语言的人员，因此社会组织工作时常无法进行，难以发挥组织本质作用。

3 相对贫困协同治理机制优化

要缓解相对贫困，首先就要巩固扶贫成果防止发生大规模返贫。在 2022 年 2 月发布的《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中也从完善监测帮扶机制、促进脱贫人口持续增收、加大对乡村振兴重点帮扶县和易地搬迁集中安置区支持力度和推动脱贫地区帮扶政策落地四个方面提出了针对治理相对贫困的建议。针对怒江州本地的实际情况，从安置社区的特征和所处社会环境入手提出以下优化对策。

3.1 完善各社区监测帮扶机制

在脱贫攻坚战结束后，依据相对贫困的多维属性，相对贫困人口数量大幅增加，通过建立健全社区群众的监测帮扶机制，细化相对贫困群体认定标准，将社区内部存在返贫风险的群众纳入常规监测范围，根据不同的返贫风险进行分类，制定相符的解决方案。针对收入不稳定群体，社区不仅需要为他们制定了短期内的就业计划，还要根据他们的特点和偏好通过各种渠道为他们争取适合他们的长期稳定的工作，从各方面促进居民增收；针对有因病因灾等特殊情况返贫风险的群体，需要定期监测，落实各项帮扶措施。定期开展帮扶成果评估工作，调整完善帮扶机制，真正做到“早发现、早干预、早帮扶”。

3.2 发挥社区党组织作用

易地扶贫搬迁安置点基层党组织建设和社区治理是搬迁群众“稳得住、有就业、逐步能致富”的重要保障，是后续扶持各项任务落实落细的根本基础，要强化和彰显基层党组织引领作用，健全社区管理机构和机制，带领群众安居致富。首先，各社区加速完善怒江州易地扶贫搬迁智慧管理系统，推进社区规范化建设，发挥好智慧管理系统对搬迁群众防止返贫的监测预警和动态帮扶功能作用，规范社区级别组织工作事务，考虑其承接能力，完善服务体系，实行清单管理制度，加强与社会组织的联系，明确分工。其次，优化组织人才结构，以招录或选派的方式为社区配备优秀的社区干部，通过集体培训，交流学习提升工作人员的

整体素质，熟悉党委政府的方针政策和掌握群众工作的方式方法，提高人员的各项工作能力。再次，完善和细化组织结构，发挥社区老党员先锋模范作用，健全基层党组织领导基层群众性自治组织开展工作的相关制度，保证党的路线方针政策和各项工作能够贯彻落实。

3.3 健全自治机制培育内生动力

建立健全社区居民自治机制，通过开展安置点社区居民委员会的选举工作，对搬迁群众中拥护党的领导、在群众中享有一定威信、工作能力突出、富有责任心的人才，要重点培养、优先提名，特别优秀的可作为社区居民委员会主任人选，注重把年轻党员，离任村干部等选配为居民小组和楼栋负责人，在相对贫困治理中作出突出贡献，构建“居委会+网格+楼栋”的网格化管理机制。推进安置社区民主决策制度建设，制定完善居民公约，建立健全居务监督委员会，完善村(居)务公开制度和民主监督制度。推动搬迁群众参与社区治理，对涉及搬迁群众公共利益的重大决策事项，关乎搬迁群众切身利益的实际困难和矛盾纠纷，原则上在社区党组织的领导下，组织群众协商解决。

培育居民内生发展动力，首先，需要积极培育和践行社会主义核心价值观。将社会核心价值观和居民日常生活相结合，通过定期开展思想宣传教育活动，组织社区群众学习习近平新时代中国特色社会主义思想，摆脱传统“等、靠、要”思想，提高道德素质。其次，培育社区文明新风，破除不良旧俗，推广与现代文明相符合的新习俗，根据法律法规完善社区公约，并充分发挥基层道德模范带头作用。再次，积极开展各类文化活动，以群众喜闻乐见的方式加强社区文化引领，传承怒江多元民族文化，继承发扬当地优秀传统，将文化体育活动与当地民间特色节日，民族传统节庆相结合，营造健康向上的社区文化环境，让居民在安置社区也有归属感、认同感。

3.4 健全社会组织参与社区贫困治理的体制机制

怒江州泸水市作为乡村振兴重点帮扶县，除去中央和其他省市的直接集中帮扶外，还需要汇聚各方力量，尤其是社会与市场的帮助。重点要改善目前社会组织缺乏合法身份定位的现状，在法律层面确立社会组织在参与社会治理过程中的责任和义务，并根据相关政策为社会组织的发展提供支持，鼓励各类社会组织参与到社区相对贫困治理当中，形成协同治理的格局。在制度上形成由党组织领导工作，社区居民委员会作为自治组织开展工作，社会力量协同推进和居民积极参与的协同治理格局，互补短板，充分发挥各方优势，提供有效的公共服务。

3.5 推动社会组织自主性与专业性建设

自主性方面，首先是认同社会组织在社区治理中的积极作用，同时转变政府职能，从掌控全局转变到外部监管，清晰界定社会组织的发展方向，给予其一定的发展空间，释放其独立自主的能力，使其真正成为社区治理的一份子。

专业性方面，在组织构建方面，通过吸纳高素质人才，建立完整的人才队伍有利于提高组织的专业能力和社会影响力。在组织能力发展方面，根据社会组织的类型进行划分，明确各类社会组织服务的对象，提供具有针对性地服务。在服务成效评估方面，各类组织应在统一标准下设立符合当地实际情况的测评指标，由行业专业人士从多维度进行综合测评。

可以预见，协同治理将在我国未来反贫困事业中起到重要作用。然而市场和社会组织在无法充分发挥其能力时，需要政府在宏观层面进行规划，与市场和社会组织一道解决限制协同治理的难题，建立长期有效的相对贫困治理机制，促进多元主体有效地参与到治理中来。

参考文献:

[1] 高强, 孔祥智. 论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(03):120-128+2.

[2] 王国敏, 何莉琼. 我国相对贫困的识别标准与协同治理[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(03):100-111.

[3] 李晓燕. 产业扶贫何以更好?: 一个均衡协同治理框架[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(04):61-71.