

DOI: 10.13718/j.cnki.xdzk.2025.11.004

朱琳, 夏万琪, 陈西南, 等. 易地搬迁社区居业协同治理实践路径与实现机制——以昆明市东川区为例 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2025, 47(11): 43-61.

易地搬迁社区居业协同治理实践路径与实现机制

——以昆明市东川区为例

朱琳^{1,2}, 夏万琪¹, 陈西南^{2,3}, 廖和平^{2,3}, 汪柳欣¹, 黄鑫鑫^{4,5}

1. 西南大学 国家治理学院, 重庆 400715; 2. 西南大学 精准扶贫与区域发展评估研究中心, 重庆 400715;
3. 西南大学 地理科学学院, 重庆 400715; 4. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101;
5. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101

摘要: 实现易地搬迁社区居业协同是巩固脱贫成果与破解易地搬迁社区可持续发展困局的重要抓手, 也是实现易地搬迁群众逐步能致富的迫切需要。从治理要素的整体协同视角出发, 运用案例研究和归纳分析法, 以昆明市东川区易地搬迁社区为典型案例, 系统解析易地搬迁社区居业协同治理的实践路径与实现机制。结果表明: ① 易地搬迁社区作为易地搬迁政策实施和执行的产物, 具有鲜明的过渡性特征, 其治理模式经历了应急治理、规范建构、效能提升 3 个阶段。当前, 社区治理目标已从消除绝对贫困转向实现逐步致富, 亟需基于整体性治理视角探索统筹治理结构和实现机制。② 易地搬迁社区居业协同是指围绕“稳得住、可融入、能致富”的核心目标, 立足县域资源优势, 通过系统性就业扶持与居住配套升级, 引导和保障搬迁社区群众在县域范围内实现稳定居住和充分就业, 最终形成居业互促的可持续发展状态, 其治理结构呈现出“政府统领力、市场创新力、社会协同力、居民内驱力”四力协同状态。③ 基于此, 聚合政府、市场、社会与居民等多元主体力量, 构建“价值目标—运行机制—技术手段”的易地搬迁社区居业协同治理实现机制, 提出要锚定安居乐业核心价值, 通过跨部门协作与系统性整合解决复杂公共问题, 驱动多元主体跨界联动, 增强搬迁群众的“逐步能致富”能力, 通过数据整合与共享机制构成整体性治理基础, 为新发展阶段下的易地搬迁社区居业协同治理提供经验借鉴。

关键词: 易地搬迁; 整体性治理; 案例研究

中图分类号: D669.3

文献标识码: A

文章编号: 1673-9868(2025)11-0043-19

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Practical Path and Realization Mechanism of Collaborative Governance of Living and Working in Relocated Communities

——A Case Study of Dongchuan District of Kunming City

ZHU Lin^{1,2}, XIA Wanqi¹, CHEN Xinan^{2,3},
LIAO Heping^{2,3}, WANG Liuxin¹, HUANG Xinxin^{4,5}

收稿日期: 2025-06-13

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(24CMZ050)。

作者简介: 朱琳, 副教授, 主要从事减贫发展与乡村振兴、土地可持续利用研究。

通信作者: 廖和平, 教授, 博士研究生导师。

1. School of National Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China;
2. Center for Targeted Poverty Alleviation and Regional Development Assessment, Southwest University, Chongqing 400715, China;
3. School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing 400715, China;
4. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;
5. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

Abstract: Realizing the synergistic governance of the relocated communities is an important tool for consolidating the results of poverty alleviation and solving the predicament of sustainable development of the relocated communities, and it is also an urgent need for realizing the gradually achieving wealth of the relocated people. Starting from the perspective of overall synergy of governance elements, we use case study and inductive analysis method to systematically analyze the practice path and realization mechanism of the collaborative governance of living and working of relocated communities by taking the relocated communities in Dongchuan District of Kunming City as a typical case. The results show that: ① As a product of the implementation and enforcement of relocation policies, relocation communities have distinct transitional characteristics. The governance models have gone through three stages: emergency management, standardized construction, and efficiency improvement. At present, the development goals of communities have shifted from eliminating absolute poverty to gradually achieving wealth. It is urgently necessary to explore the overall governance structure and implementation mechanism from the perspective of holistic governance. ② Community-based relocation and employment collaboration refers to the process of achieving the core goal of “stable settlement, easy integration, and ability to thrive”, and based on the county’s resource advantages, through systematic employment support and upgrading of living facilities, guide and ensure the relocated community residents achieving stable residence and full employment within the county, ultimately forming a sustainable development state where employment and residence mutually promote each other. Its governance structure presents a four-force collaborative state of “government leadership, market innovation, social collaboration, and resident internal drive”. ③ Based on this, it is necessary to integrate the forces of multiple stakeholders such as the government, the market, society and residents to build a collaborative governance realization mechanism for the relocated communities’ settlement and employment, which is composed of “value goals-operational mechanisms-technical means”. It is proposed to focus on the core value of “settling down and making a living”, solve complex public issues through cross-departmental collaboration and systematic integration, drive cross-border interaction among multiple stakeholders, enhance the ability of relocated residents to “gradually become prosperous”, and form the basis of holistic governance through data integration and sharing mechanisms. This provides experience and reference for the collaborative governance of settlement and employment in relocated communities in the new development stage.

Key words: relocation; holistic governance; case study

易地扶贫搬迁是“十三五”精准扶贫“五个一批”的重要工程之一,在解决“一方水土养不起一方人”问题,帮助贫困群众“挪穷窝,斩穷根”的过程中发挥了重要作用^[1]。据统计,在全面脱贫攻坚期间,全国共帮助 960 多万易地搬迁贫困群众实现全面脱贫^[2]。2023 年国家发展改革委联合财政部、国家乡村振兴局等

18 个部门印发实施《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》^[3],指出“扶持壮大县域特色产业、促进搬迁群众就业创业、提升安置区配套设施、完善基本公共服务体系、健全社区治理体系,推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化”,为破解搬迁群众就业空间约束、实现以业促居、以居带业的良性循环奠定了基础。近年来中央有关文件也强调,守牢不发生规模性返贫致贫线,加强易地搬迁后续扶持^[4]。易地搬迁关注焦点逐渐从单一的搬迁安置转向综合性的居业协同发展,在确保“搬得出”“稳得住”的同时,也要实现“能致富”,为搬迁群众实现长期可持续发展提供了制度保障。

易地搬迁社区作为我国易地搬迁政策执行落实的关键载体,不仅为搬迁群众提供了集中居住的场所,也为其后续生活发展提供了基础条件^[5-6]。国内外学者围绕易地搬迁社区的概念特征、治理模式和实践困境等内容开展了研究。在概念内涵上,国内学者强调易地搬迁社区的建设逻辑是在政府强制力量推动下^[7-8],利用城市的生产生活方式取代传统乡村生产生活方式,帮助改善特困地区贫困户的生活状况^[9]。作为特定期政策下的产物,易地搬迁社区不仅要承担基本的社区治理职能,也要回应后续扶持阶段实现共同富裕的内在要求^[10]。国外更多是称“移民社区”,文献[11]认为移民社区是定居点的居民因应对一种或多种危险而选择重新安置或搬迁的衍生物^[11]。文献[12]表示这类社区通常是因为开发项目导致居民流离失所后形成的^[12]。学者们普遍认为这类社区的后续发展面临生计脆弱^[13]、社会融入困难等挑战^[14-15],要建立以政府为主导、多主体参与的复合治理模式^[16-17]。文献[18]强调构建以发挥移民能动性为核心的自我治理体系,将搬移民纳入迁入地社区的管理体系,落实完善属地管理^[18]。文献[19]也认为对于安置社区的治理要遵循“体制内精英—非体制内精英—普通村民”的吸纳体系,更好回应安置社区治理的需求^[19]。文献[20]则指出有效的社区治理离不开国家、地方政府的资源调配能力以及非政府组织专业化的支持^[20]。

易地搬迁导致安置群众原有空间环境、关系网络等发生巨大改变和重构^[21],影响了其生计发展和稳定居住^[22]。在此背景下,居业协同作为人居业融合发展的高级模式^[23],也被视为促进搬迁群众生活质量提升、实现社区可持续发展的关键路径。当前易地搬迁社区基础设施和公共服务水平距离现代需求还有差距^[24],搬迁群众还面临着乡村文化到城镇文化的转变,在公共场合常处于“失语”状态^[25],存在社会适应问题^[26]。并且,易地搬迁安置社区产业基础薄弱^[27]、同质化问题严重^[28],以及搬迁群众自身生计资本匮乏^[29],也导致非农就业机会有限。此外,在易地搬迁社区发展过程中,居民对社区居业协同建设的期待和参与不断变化,政府、市场、社会等多元主体逐渐涌现,如何在多元主体之间建立协作关系,形成实现居业协同的系统性治理模式,解决易地搬迁社区和群众发展问题,逐渐成为学界关注的焦点。因此,本文基于整体性治理理论、马斯洛需求理论阐释易地搬迁社区居业协同治理的内涵,并依托昆明市东川区典型案例探索治理结构和实现机制,为易地搬迁后续扶持政策优化提供理论和实践支持。

1 易地搬迁社区的形成与发展

1.1 易地搬迁社区的形成

滕尼斯认为,社区是由具有相同价值取向、人口同质性较高的群体所组成的社会共同体,是依靠传统的血缘、地缘等自然因素形成的稳定关系,其外延主要指向传统的乡村社区^[30]。而易地搬迁社区既不同于农村社区的聚落形态,也区别于城市社区的治理逻辑,兼具城乡双重特征的社会空间形态^[31]。从形成机制看,易地搬迁社区是将农村贫困群众从农村地区转移到城镇或城乡结合部集中居所形成的社区^[32],但由于搬迁人员往往来自多个不同的乡镇,社区居民的组成具有明显的异质性^[33],增大了居民之间交往的难度,促使社区逐渐演化为有别于传统乡村的“陌生人社会”。因此,这类社区既缺乏乡村熟人社会的治理基础,也区别于城市社区成熟化的市场运行机制,导致其在社区治理面临诸多挑战。

在搬迁安置形式上,国家发展改革委员会出台的《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》政策文件明确了搬

迁安置方式^[34],主要采取集中安置和分散安置的安置方式,其中集中安置具体分为行政村内就近安置、建设移民新村安置、小城镇或工业园区安置、乡村旅游区安置以及其他安置方式。

综上所述,本文对易地搬迁社区界定为,在“政府主导、群众自愿”的原则下,通过科学规划和统一搬迁,将原来居住在生态环境脆弱、生存环境恶劣以及自然灾害频发等“一方水土养不起一方人”地区的农村贫困人口,集中安置到交通较为便利、基础设施和公共服务设施较为完善、具有生产生活条件的区域聚居,形成主要由易地搬迁群众组成的社会生活共同体。这类社区的形成不仅是物理空间的转移^[35],更是通过政策干预实现人口、资源、产业和社会关系的重新配置^[36],以达到消除贫困、促进区域协调发展、改善民生和保护生态等多重目标的社会经济综合体。

1.2 核心要素解析

易地搬迁社区本质是政策目标与社会需求的结合体,其不仅表现为物理空间的变迁,更体现为集政策工具属性、社会实验载体和治理对象特征于一体的复合功能体系(表 1)。

1.2.1 政策驱动性

易地搬迁社区的形成以国家或地方政府的政策为根本推动力。自 2013 年我国提出精准扶贫战略后,易地搬迁被明确作为“五个一批”工程的重要组成部分,即通过专项资金、土地支持、就业保障等政策,将居住在缺乏可持续生存和发展条件地方的贫困家庭进行系统性搬迁,以解决“一方水土养活不了一方人”的现实困境。据统计,在脱贫攻坚战中,我国累计建成 3.5 万个集中安置区、266 万套安置住房^[37],帮助贫困群体实现安居乐业。

1.2.2 资源整合性

易地搬迁社区将分散居住的贫困家庭集中安置在区位交通便利、基础设施完善、产业配套成熟的区域,有效改善了搬迁群体的生产生活质量。并且,易地搬迁社区还同步配套建设标准化的学校、医院、商业网点、产业园区等,不仅确保了有劳动力家庭至少有一人实现就业,更推动搬迁群众长期稳定发展,形成了“搬得出、稳得住、能致富”的良性发展格局。

1.2.3 社会属性转变

易地搬迁工程导致搬迁群体从“村民”逐渐转变为“居民”的角色,这意味着社区治理模式也从搬迁前传统村落的“熟人社会”转向现代城市社区的“陌生人社会”。为适应这一转型,必须系统性重构组织结构、文化认同和公共参与等内容,构建适配新型社区形态的治理格局,提升治理效能。目前,易地搬迁安置社区正逐渐推行按城市社区治理方式来开展社区工作,如“楼栋长制”“社区议事会”等。

表 1 易地搬迁社区与传统社区的区别

特征	易地搬迁社区	搬迁前自然社区
形成机制	政策主导,规划性强	自发形成,依赖自然演化
人口结构	异质性高(多村合并、跨区域迁移)	同质性高(同村同族,文化同源)
空间布局	集中安置,基础设施和公共服务设施完善	分散居住,基础设施和公共服务设施薄弱
社会关系	从“熟人社会”向“陌生人社会”转型	以血缘、地缘为纽带的稳定关系
发展目标	以脱贫、发展为核心	以维持生存为主

1.3 易地搬迁社区治理变迁

当前,搬迁社区正逐步实现从“物理集中”到“功能融合”的跨越^[38-39],其治理模式也呈现出动态演进的特征。在搬迁初期,易地搬迁社区呈现行政主导的应急治理模式,以“两不愁三保障”为重心;随后转向制度嵌入的规范建构阶段,旨在完善易地搬迁社区治理体系确保其长效运行;最后迈向多元协同的效能提升阶段,通过引导各类主体协同凝聚整体治理合力。这 3 个阶段并未完全割裂,而是具有一定的连续性和递

进性,其中协同共治作为核心的治理理念和治理策略,在各个阶段均得到不同程度的深化,其内涵和样态也随着治理重心的转移而不断发展。

1) 行政主导的应急治理阶段。本阶段以脱贫攻坚时期作为起点,时间范围覆盖 2016—2020 年,核心目标是解决搬迁群众的“两不愁三保障”问题,完成“搬得出”目标任务,消除绝对贫困。该阶段治理模式具有典型的行政主导特征,即政府作为核心治理主体,全面承担着搬迁安置社区规划编制、临时机构的设立运营、基础设施财政投入等核心职能,并通过兜底保障等帮扶措施,保障搬迁群众的住房安全与基本生活需求。尽管该阶段在保障搬迁群众基本生存需求与生活稳定方面取得了重要成效,但搬迁群众普遍面临社区归属感缺失、社会支持网络薄弱等问题,加之稳岗就业长效机制尚未健全,导致搬迁群众“返迁”现象频发。2019 年,国家发展改革委联合有关部门印发《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》明确要加大后续扶持力度,全力解决搬迁群众“两不愁三保障”突出问题^[40]。需要注意的是,虽然已经初步形成临时性结构吸纳群众代表参与治理,但仍停留在非制度化、辅助性层面,尚未形成实质性的协同治理格局。

2) 制度嵌入的规范建构阶段。2021—2025 年称为巩固脱贫成果同乡村振兴有效衔接时期,通常称为“过渡期”,本阶段旨在构建权责清晰、机制健全的治理体系以推进易地搬迁后续帮扶工作,侧重于实现“稳得住”目标。一是组织嵌入。构建“街道—社区—网格—楼栋—住户”管理体系,通过单元长、微网格员等延伸治理触角,逐步完善搬迁群众参与社区治理的长效机制,系统性回应搬迁群众需求,提升治理效能。二是政策嵌入。通过公益性岗位、低保等兜底性政策工具,筑牢基本民生底线。同时,推进劳务输出、帮扶车间务工等多元化的就业帮扶,促进搬迁群众生计转型。三是服务嵌入。国家发展改革委联合 18 个部门印发《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》强调提升安置区配套设施,完善基本公共服务体系,提高安置区生产生活便利性^[3]。四是文化嵌入。通过组织活动、制定公约等方式,促进搬迁群众文化适应与社区认同。但是,搬迁群众的社区融入亟待进一步提升^[41],社会联结与社会资本培育不足,搬迁群众内生发展动力不强^[42],表现出不同程度的“等靠要”想法和行为^[43],多元主体协同治理的深度与广度仍有待拓展。

3) 多元协同的效能提升阶段。这一阶段是指 2026 年及之后的时期,即通过政府、市场、社会、居民等主体的深度协同互动,系统优化居业协同发展体系,提升整体治理效能。一是多元治理主体协同化。发挥政府统筹协调作用,联动发改、农业农村、民政、教育、医疗、人社等部门,强化制度保障和政策供给;大力发展县域经济,积极引入市场主体实施开发式帮扶,推动实现企业、产业、就业“三业”一体融合发展。同时,依托社会力量增强搬迁群众的获得感和幸福感。二是社区自治系统化。一方面,制定涵盖环境卫生、治安联防等内容的居民公约,明确搬迁群众的公共责任;另一方面,依托社区议事会、邻里协商会等制度化平台,引导搬迁群众自主协商解决公共议题,实现从“被动管理”向“主动治理”的转变。三是服务平台智慧化。充分应用大数据、“互联网+”等信息技术,构建集成化的智慧平台,形成“线上反馈—线下响应”的闭环机制,实现对搬迁群众需求的迅速响应,为精细化治理提供支撑。四是居业融合长效化。聚焦“安居乐业”的终极目标,完善居业协同的空间载体建设,确保其长效运行,在保障搬迁群众“稳得住”的同时,也要实现“能致富”。

2 易地搬迁社区居业协同内涵与治理结构

2.1 理论基础

2.1.1 整体性治理理论适用性

1990 年,英国约克大学的安德鲁·邓西尔第一次提出“整体性治理”的概念,但是尚未形成系统的整体

性治理理论框架^[44]。文献[45]则对整体性治理理论的相关内容进行了系统性论述,提出政府治理要以公共利益为导向,明确了整体性政府的基本特征,强调要从竞争性治理转向整体性治理^[45]。文献[46]阐述了信息技术革命对于公共治理模式的深刻影响,他指出随着数字时代的到来,政府要利用信息技术进行数字化变革^[46]。文献[47]是我国在整体治理理论研究领域的早期成果^[47],随后国内其他学者不断深化探索。文献[48]指出整体性治理主张从分散走向集中、从部门走向整体、从破碎走向整合^[48]。文献[49]认为整体性治理理论是指将公民需求作为前提,以公共利益而非部门利益为出发点,侧重为公众提供“完整无缝隙的服务”,这也是政府治理的根本目标^[49]。

整体性治理理论与易地搬迁社区居业协同治理的内在要求高度契合,为理解和推动这一目标的实现提供了强有力的理论支撑(图 1)。在治理目的方面,整体性治理理论的出发点和落脚点始终围绕公众需求展开,强调要以公共利益为导向,聚焦解决“公众关心的生活问题”^[50];在治理主体方面,实现搬迁群众的“稳得住、可融入、能致富”,离不开政府、市场、群众等多元治理主体^[51],这与整体性治理理论强调的多主体协同共治的理念不谋而合。在治理工具方面,整体性治理理论强调依托数字信息技术,实现各环节的信息交换,为管理者进行整体性决策提供数据支持,确保政策执行的效率^[52]。综上,整体性治理理论对于研究易地搬迁社区居业协同的治理逻辑具有重要的指导意义,不仅有助于回应搬迁群众多样化需求,也契合整合分散治理资源以实现居业协同的现实需要,对于破解易地搬迁社区“居业分离”难题,推动易地搬迁社区融入新型城镇化进程,实现高质量发展提供了有效路径。

2.1.2 马斯洛需求层次理论适用性

马斯洛需求层次理论将人的需求由低到高分为生理、安全、情感和归属、尊重、自我实现五大需求^[53]。分阶段看,低级阶段通常是呼吸、水、食物、睡眠、住所等生理需求与人身安全、道德保障、健康保障、财产所有性、资产所有性、家庭安全等安全需求;中级阶段则是爱情、友情、亲情等情感和归属需求与信心、成就、自我尊重、对他人尊重、被人尊重等尊重需求;高级阶段则是道德、自觉性、创造力、公正度、现实接受能力、问题解决能力的自我实现需求。

在易地搬迁初期,生理和安全需求是搬迁群众最迫切、最基础的核心诉求,也是贫困群体适应新环境、实现稳定生活的基石。这一时期,政府治理的核心目标在于解决搬迁群众“两不愁三保障”的问题,强调通过政策扶持、住房保障和就业支持等方式满足搬迁群众的需求,以快速回应搬迁群众基本生存保障的需要,具有明显的行政主导的特征。随着时间的推移,搬迁群众逐步适应了迁入地的居住环境,并且通过公益性岗位、劳务输出、帮扶车间务工等方式保障了家庭收入,其生理与安全层面的压力得到了显著缓解,此时情感归属和尊重需求逐渐凸显^[54],日益成为影响搬迁群众心理状态与社会融入的关键变量。具体而言,搬迁群众不再仅仅满足于物质层面的生存保障,转而寻求社会关系的网络重建,渴望建立新的情感联结,并期望在社会互动中获得别人的认可、尊重。此时,单纯的经济援助已难以应对搬迁群众的心理适应与社会整合的挑战,亟需支持其社会网络的重建与身份认同的调适,助力搬迁群众逐渐从“外来者”向“主人翁”转变,推动其社会融入进程。当基本的生存保障、情感归属和社会尊重得到满足后,搬迁群众开始追求更高层次的发展目标,即逐步实现自我价值的最大化,最终完成从“搬得出”到“稳得住”再到“能致富”的全方位跨越(图 2)。

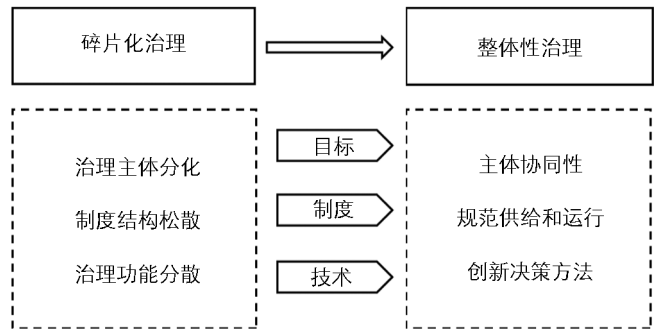


图 1 整体性治理理论分析图

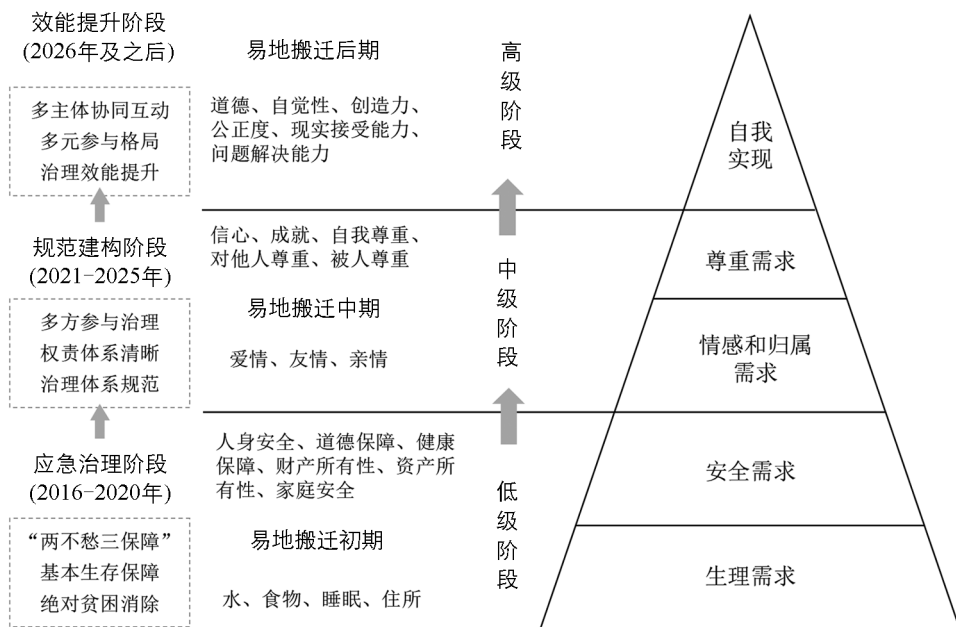


图 2 易地搬迁社区发展中搬迁群众马斯洛需求分析图

2.2 易地搬迁社区居业协同内涵

居业协同的概念最早由学者刘彦随提出,被认为是人居业融合发展的高级形态,是完整乡村地域多体系统中的“四体”系统之一^[55],其核心内涵在于充分利用乡村优势资源和特色产业,通过要素聚集形成居住和就业协同一体的村镇增长极。文献^[56-57]认为县域乡村居业协同是指在县域空间范围内,乡村常住人口和就业人口数量达到动态平衡的同时,乡村内适龄劳动力能够实现充分就近就业,即居住和就业在量和质上实现耦合^[56],从而实现业兴人旺、安居乐业,满足“人民日益增长的美好生活需要”^[57]。易地搬迁社区作为减贫治理的关键场域,其能否实现搬迁群众的“安居乐业”,也成为衡量乡村振兴、城乡融合发展的重要标志。国家发展改革委等部门印发的《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》提出,要通过促进搬迁群众高质量充分就业、提升安置区生产生活便利性、提高社区服务能力等后续扶持措施^[3],确保搬迁群众“稳得住”并“逐步能致富”,本质上是易地搬迁社区实现居业协同的具体政策响应和实践路径。

随着研究的深入,学者们逐渐丰富完善易地搬迁社区居业协同内涵。文献^[59]指出易地搬迁在实现生活服务空间增量的同时,也要通过产业发展、帮扶车间等多种举措,提高搬迁群众的就业机会^[59],根本在于实现搬迁社区的居业协同。文献^[31]也认为要夯实大中型易地搬迁社区后续发展阶段的产业基础,帮助搬迁群众就业创业,同时也要提升安置区的基础设施承载能力和公共服务能力^[31]。由于本文聚焦于城镇集中安置社区,且《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》指出,此类社区依托新型城镇化建设,集中安置在“县城、小城镇或工业园区附近”^[34]。因此,本文所探讨的易地搬迁社区居业协同,是指围绕“稳得住、可融入、能致富”的核心目标,立足县域资源优势,通过系统性就业扶持与居住配套升级,引导和保障搬迁社区适龄劳动力在县域范围内实现稳定居住和充分就业,最终形成居业互促的可持续发展状态。

2.3 易地搬迁社区居业协同治理结构构建

随着我国易地搬迁后续扶持政策从“输血式”扶持向“造血式”发展的转变,其治理主体也由单一政府主导逐渐拓展为政府、市场、社会、居民等多元主体协同参与,最终形成多层次、多主体协同联动的治理格局^[59]。因此,在易地搬迁社区这一复杂且动态的治理场域中,构建“政府统领力、市场创新力、社会协同力、居民内驱力”四力协同的治理结构,成为提升治理效能、促进社区融合与可持续

发展的新型治理范式(图 3)。

“四力协同”治理结构的核心逻辑在于,明确各主体在治理网络中的功能定位与价值贡献,其中政府提供宏观方向与制度保障,市场注入创新动力与资源活力,社会力量促进协调整合与网络构建,居民内驱力则驱动自我实现与社区归属感的形成。这四股力量并非孤立运作,而是相互嵌套、动态互动,共同构成一个多元共治、功能耦合的治理生态系统,以期实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标。在易地搬迁社区居业协同治理中,政府作为治理

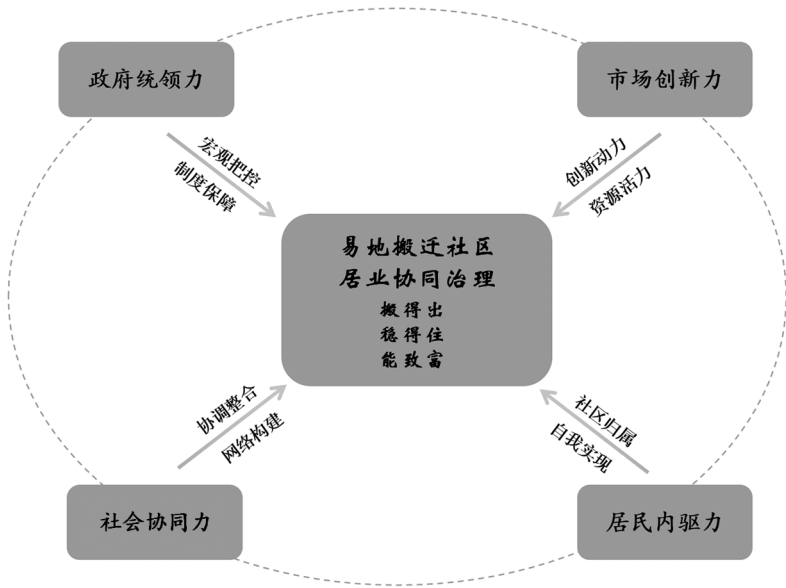


图 3 “四力驱动”易地搬迁社区居业协同治理结构图

体系的核心,通过政策规划、资源调配和制度安排,为易地搬迁社区居业协同治理设定目标框架,确保治理的规范性和有效性,保障搬迁群众在教育、住房、就业等方面的合法权益,为社区治理奠定制度基础。市场创新力作为治理结构中的重要力量,依托创新机制和资源注入,成为社区经济活力的重要来源。具体来说,通过发展产业、盘活资源等措施,为搬迁群众创造就业机会,增强社区经济水平和韧性。社会协同力不仅体现在社会居委会、社会组织对社区服务的支持上,还反映在通过资源整合、网络构建等方式,在治理结构中发挥“纽带”作用,进而实现社区内部与外部协同发展。居民内驱力作为治理体系的内源引擎,体现为搬迁群众在居业协同治理中的参与感和归属感,即通过参与社区事务、提升自身技能、实现自我价值,为社区治理提供合法性基础和持续动力。

“搬得出”是易地搬迁社区居业协同治理的首要环节,其核心在于保障搬迁群众最基本的生理需求与安全需求。在此过程中,政府作为核心的治理主体,依托强有力的政策支持和资源保障,通过制订搬迁计划、提供住房补贴、改善基础设施等举措,确保安置群众顺利有序迁入安置社区,有效解决“两不愁三保障”问题,为实现易地搬迁社区居业协同奠定了物理空间基础。但是,该阶段搬迁群众普遍面临归属感缺失、就业不稳定等问题,尚未实现更高层次的需求。在此基础上,“稳得住”接续成为易地搬迁社区居业协同治理的关键进阶目标,治理重心也从物理空间转移转向居住稳定和就业保障的初步协同发展。值得注意的是,搬迁群众的基本生存和安全压力得到阶段性缓解,情感归属、尊重等更高层次的需求正日益显现。这一时期在强化政府统筹协调作用的同时,逐渐重视激发市场创新力和社会协同力,为搬迁群众提供就业机会和社区支持,提高认同感和归属感。一方面,通过发展产业项目、创造就业岗位,解决居民的经济需求,增强经济韧性;另一方面,依托社区居委会、社会组织帮助搬迁群众适应新环境,增强社区归属感。在易地搬迁后期,“能致富”成为易地搬迁社区居业协同治理的高级目标,根本指向在于满足搬迁群众的自我实现需求,形成居业互促的良性发展格局,最终实现共同富裕。具体来说,政府根据搬迁社区和搬迁群众的发展实际,因地制宜探索可持续的帮扶政策,如创业就业扶持、产业提质升级等,为搬迁群众提供致富路径,创造自我实现的基础条件;市场则通过发展社区经济、盘活资源增强“造血”能力,为搬迁群众提供经济平台和就业机会;而社区居委会、社会组织等力量发挥在治理结构中的“纽带”作用,通过协助开展技能培训、志愿活动、文化融入等活动,赋能提升搬迁群众内驱力;搬迁群众通过积极参与社区活动、产业就业等,实

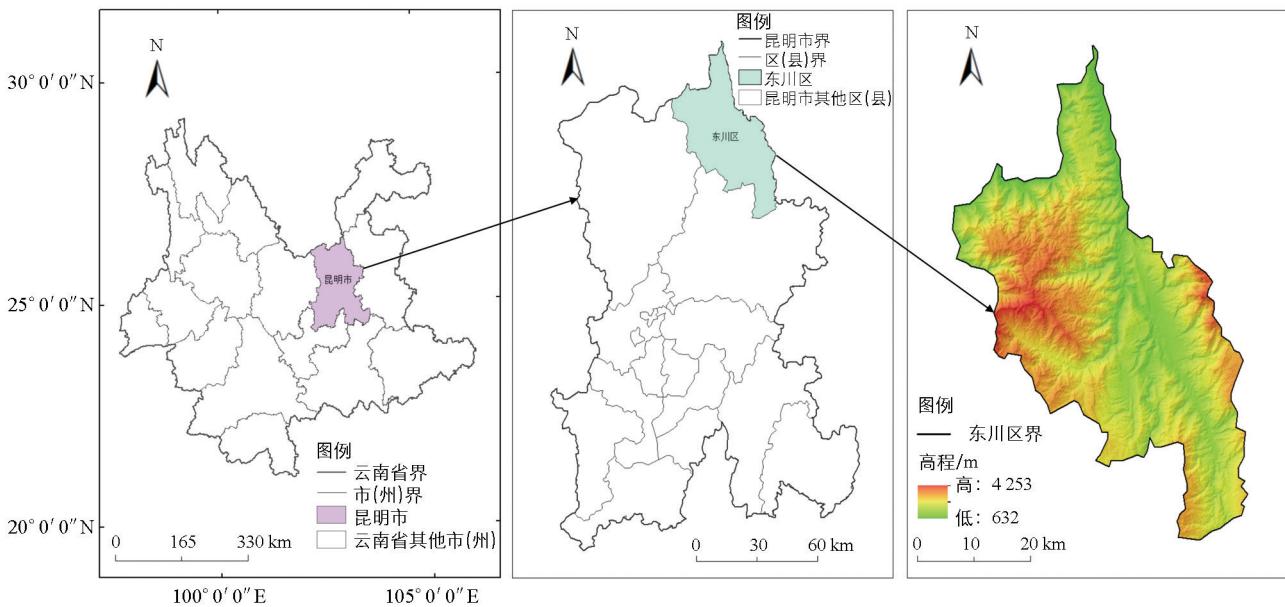
现自我价值和情感认同。通过政府、市场、社会和居民四方合力推动,最终助力搬迁群众达成经济自立、生活富足、价值实现的自我实现目标。

政府统领力、市场创新力、社会协同力和居民内驱力“四力驱动”的治理结构,形成了一个多元共治、功能互补的治理生态系统,通过制度设计与机制创新,确保各治理主体在治理网络中找准定位、发挥优势、形成合力,共同推动易地搬迁社区从物理安置走向社会融合与内生发展,有效应对了易地搬迁社区在融合、稳定、发展等方面面临的复杂挑战,为“搬得出、稳得住、能致富”目标的实现提供了系统保障。

3 案例分析

3.1 东川区基本情况

东川区隶属于云南省昆明市,全区面积 1 865.8 km²,辖铜都街道、碧谷街道、集义街道 3 街道,汤丹镇、因民镇、阿旺镇、乌龙镇、拖布卡镇、红土地镇 6 镇(图 4)。截至 2024 年末,东川区常住人口 25.31 万人,城镇化率达 65.67%。东川区是全国 832 个国家级贫困县之一。2017 年 10 月,东川区正式启动易地扶贫搬迁工作。“十三五”期间,东川区共搬迁 8 518 户 31 674 人,建成 13 个安置点,涉及 8 个乡镇(街道)240 个小组(包括 28 个村整村搬迁)。全区 3 万多名贫困人口分批次搬入新家,其中城镇安置 29 877 人,城镇化安置率达 95.67%,东川区成为全国有万人以上大型易地搬迁安置区的县(市、区)之一。2019 年 4 月东川区成功脱贫摘帽。2021 年 8 月,东川区被列为 160 个国家乡村振兴重点帮扶县之一。



审图号:GS(2022)1 873 号

图 4 云南省昆明市东川区区位图

3.2 东川区易地搬迁社区居业协同治理实践路径

3.2.1 政府统领,完善居业协同顶层设计

在易地搬迁社区居业协同治理过程中,东川区聚焦搬迁群众从基本生存到自我实现多层次的需求,强化顶层设计,为实现易地搬迁社区居业协同的整体性治理奠定了坚实的基础。在政策保障上,东川区紧扣“把安置社区建设成为安居乐业的幸福家园”的治理目标,出台“1+6+13”(1 个实施意见+6 大工程+13 个实施办法)的后续发展配套政策体系,专项制定东川区万人以上安置区易地扶贫搬迁后续扶持实施方案,系统回应搬迁群众的复合型需求,为后续工作开展制定目标框架。在管理体系上,东川区明确移民新区党工委、区发改局、区人社局以及其他行业部门责任,推行易地搬迁社区的属地化管理,构建齐抓共管的易

地搬迁帮扶责任体系。同时,东川区应用“四级管理、双重覆盖”模式,即建立“移民党工委、移民综合服务中心、移民工作服务站+搬迁社区”管理体系,确保社区服务和农村政策的有效衔接,打通服务搬迁群众的“最后一公里”,形成部门合力。并且,东川区还压实“三级书记抓就业”责任,通过稳岗就业“六步法”,拓宽服务链条,帮助搬迁群众实现家门口就业增收。此外,为了提升治理的精确度和响应效能,东川区围绕搬迁群众安居乐业的现实需求,依托智慧技术手段实施红、橙、黄、绿四色监测工程,构建了涵盖 7 大类、13 小类、137 项标签的数据可视化搬迁居民大数据库,形成了“数据驱动、智能预警、精准分拨、协同处置、闭环管理”的治理模式,为多元主体协同治理提供了重要支撑。

3.2.2 市场引入,激发居业协同创新活力

市场主体作为资源配置与经济发展的关键力量,为易地搬迁社区居业协同整体性治理注入强劲活力。为此,东川区充分发挥政府统筹效能,积极引进培育市场主体,通过资源盘活、就业扶持等方式满足搬迁群众的基础生存需求,为实现更高层次的需求奠定基础。一是创新要素盘活机制,释放资源市场价值。针对搬迁群众“两头跑”的困境,东川区引进市场主体盘活耕地、林地、宅基地等资源,通过土地入股、土地托管、代耕代种等方式,将迁出地的闲置资产变为持续收益渠道,助力搬迁群众增收。同时,以市场需求为导向,培育发展“一村一品”特色产业,带动企业、合作社等主体参与产业各环节建设,吸纳搬迁群众参与加工、物流、销售等环节,助力其实现稳定就业与持续增收,为居业协同的整体性治理提供坚实支撑。二是以市场为导向,精准对接企业用工需求。东川区依托产业联动就业、园区企业招聘、帮扶车间吸纳等市场化渠道,整合协调多元市场主体,实现搬迁群众劳动力资源与企业岗位需求的精准匹配,帮助其嵌入本地县域经济体系,在确保搬迁群众就业有岗位、增收有保障的同时,也增强了其对安置地的认同感与归属感,筑牢居业协同发展的民生根基。三是培育多元主体,构建市场化运营矩阵。东川区坚持将政府引导与市场机制有机结合,组建形成“强镇公司”与“强村公司”协同矩阵,并通过引入市场化主体打破村级资源和发展能力限制,实现资源跨域配置和高效利用。此外,依托“强镇公司、强村公司”平台,构建企业绑定合作社、合作社绑定农户等市场化利益联结机制,保障发展成果共享,为居业协同整体性治理打造稳固的利益共同体。

3.2.3 社会协同,搭建居业协同服务桥梁

社会协同力作为居业协同整体性治理的重要力量,为易地搬迁社区实现“稳得住、可融入、能致富”提供了重要支撑。其中,社区居委会作为政策执行落实和服务有效供给的关键主体,其协同能力直接关系到搬迁群众对安置社区的认同感和归属感,影响着搬迁社区安居乐业的实践成效。一是搭建服务平台,夯实安居基础。以社区党群服务中心为核心,构建“一站式”的综合服务体系,优化服务资源实现内外联动升级,确保其在安置社区“稳得住”。一方面,依托民政、卫健、人社等部门延伸设立为民服务站、卫生服务站、就业服务站,实现搬迁群众办事便利化、就医保障化、就业服务集成化;另一方面,引进社会组织、市场企业等专业化的力量优化服务供给,对接搬迁群众的物质需求和情感需求,为居业协同治理创造和谐稳定的社区环境。二是规范社会组织,完善治理共同体。培育居民议事会、居民理事会等群众组织,积极引导搬迁群众在社区公共事务、文明新风等方面实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。同时,组建移民新区党工委志愿服务队和各社区志愿服务队,通过优化志愿服务资源配置,满足搬迁群众在自我尊重、情感关怀等方面的需求。这不仅是社区居委会的有力补充和延伸,也为实现居业协同治理营造了“人人有责,人人尽责”的社区生态。三是打造价值共同体,构建精神纽带。东川区高度重视安置社区精神文明的建设,依托新时代文明实践站、民族团结广场等开展各类活动,满足搬迁群众的精神文化需求。并且,还大力实施“文明新风”培育工程,充分发挥老党员、老干部的示范带动作用,引导搬迁群众积极参与,增强内生发展动力。

3.2.4 居民参与,激活居业协同内生动力

搬迁群众作为易地搬迁社区居业协同整体性治理的内源引擎,是推动易地搬迁社区从“被动安置”到“主动发展”的关键力量。基于此,东川区在治理过程中始终重视发挥搬迁群众的主体作用,并通过平台赋能、文化融入、能力提升等路径激发易地搬迁社区居业协同的内生动力。具体而言,东川区积极探索建立“民事民议、民事民办、民事民管”的多层次基层协商机制,搭建完善搬迁群众参与社区公共事务的制度化平台,实现从“政府主导”逐渐转向为“群众自主”,不仅提升了搬迁群众对社区的归属感和认同感,更呼应了搬迁群众参与社区治理实现自我价值的期待。此外,搬迁群众对于政府及社区组织的传统节日庆、志愿服务等集体活动的参与,也进一步强化了彼此之间的情感联结,逐步构筑起密切而稳定的治理网络,为推进居业协同的整体性治理奠定了坚实的信任基础。值得注意的是,搬迁群众自身生计能力水平的高低也影响着其参与整体治理的成效,为此,东川区积极开展“订单式”培训,并依托就业创业服务中心、劳务转移等渠道,精准对接劳动力资源与就业市场需求,提高其生计韧性,切实激活居业协同的内生动力。

3.3 东川区易地搬迁社区居业协同治理特征

课题组随机抽取东川区下辖 4 个具有代表性的易地搬迁社区作为研究样本,并根据各社区提供的家庭名单,采取随机抽样方法抽取被调查家庭。通过线下发放问卷的方式,累计发放问卷 210 份,经数据清洗剔除无效样本后,获得有效样本 206 份,有效问卷回收率 98.10%;同步对 14 名部门、街道和社区干部开展深度访谈,累计形成 5 万余字访谈资料。根据易地搬迁社区居业协同内涵,结合调研访谈情况,将易地搬迁居业协同治理水平特征指标设置为产业就业、基础设施、公共服务、社区氛围、社区融入 5 个维度,并设计了 16 个三级指标观察易地搬迁社区居业协同治理特征(表 2)。

表 2 易地搬迁社区居业协同治理特征指标

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明	参考依据	
居业协同	产业就业	产业帮扶	产业支持对搬迁群众增收的促进效应	文献[60-63]	
		就业帮扶	就业政策对搬迁群众务工增收的效果		
		金融资本	家庭收入和资产积累对抗风险能力的影响		
		耕地利用	搬迁后对原有耕地的实际利用状况		
	基础设施	住房水电	安置住房面积与基本生活设施配置情况		文献[64-65]
		道路交通	安置社区内外道路通行的便利程度		
		环境卫生	安置社区绿化、垃圾处理等环境维护状况		
	公共服务	公共安全	安置社区公共治安水平		文献[2, 66-67]
		医疗服务	安置社区医疗服务水平		
		教育服务	安置社区义务教育供给质量		
	社区氛围	物业管理	搬迁群众对物业工作的满意程度		文献[68-69]
		结对帮扶	基层干部走访入户的情况		
		居民参与	搬迁群众参与社区公共事务的情况		
	社区融入	社区交往	搬迁群众与社区其他居民的交往互助情况		文献[70-71]
		情感认同	搬迁群众对社区认同的程度		
		文化嵌入	搬迁群众参与社区文化活动的情况		

3.3.1 产业就业：双轮驱动下的生计转型

产业就业是易地搬迁家庭社区居业协同治理的核心内容，直接关系到搬迁群众的可持续发展。本文重点观察产业帮扶、就业帮扶、金融资本、耕地利用 4 个三级指标，其中：产业帮扶与就业帮扶措施对于搬迁家庭获得稳定收入保障，对提高家庭可持续生计能力具有重要作用^[60]；金融资本则是影响其生产经营活动与抗风险能力的重要指标^[61-62]。并且，对于搬迁家庭而言依托原有耕地资源产生的收入也可多渠道提高家庭生计水平^[63]。

在产业帮扶方面，31.56%的搬迁家庭借过小额信用贷款用于发展生产，有效激活了家庭内生活力；在就业帮扶方面，东川区通过公益性岗位、政策兜底保障等方式缓解家庭就业问题，并借助市场化手段帮助搬迁群众实现就近就业；70.39%的易地搬迁家庭中拥有大型机械工具，具有一定的抗风险能力；在耕地利用方面，因交通不便、距离较远等原因，大部分搬迁家庭没有继续耕种土地，仅有 5.45%选择继续耕种原居住地的土地，生计方式逐渐从“传统农耕”过渡到“非农就业”。

3.3.2 基础设施：系统规划下的提质升级

基础设施是保障易地搬迁社区居业协同实现的重要条件，影响着安居乐业目标能否实现。本文从住房水电、道路交通、环境卫生 3 个三级指标观测易地搬迁社区基础设施状况，其中：住房水电保障是搬迁群众生存的基本前提^[64]；道路交通完善程度关联着搬迁家庭通勤成本和服务可达性^[65]；环境卫生水平则决定生活环境是否健康舒适。

在住房水电方面，搬迁群众普遍认为能够满足家庭成员的居住需求，71.36%的搬迁家庭认为当前在社区生活花费的水电费价格正常，处于可接受的合理区间；在道路交通方面，98.54%的搬迁家庭对比搬迁前后的出行体验，明确表示目前出行更加方便，在减少家庭通勤时间的同时，也显著提高了就医就学的便利程度；在环境卫生方面，94.66%的搬迁家庭对社区垃圾清运服务给予肯定，96.60%的搬迁家庭对安置社区的整体环境质量持满意态度，普遍认可安置社区适宜居住。

3.3.3 公共服务：精准供给下的服务增效

公共服务是确保实现易地搬迁社区居业协同的软性支撑。本文把公共服务细分为公共安全、医疗服务、教育服务 3 个三级指标，其中：良好的社区治安可有效减少各类违法犯罪行为的发生，切实提升搬迁家庭迁入新社区的安全感^[66]；社区卫生服务中心、基础医疗保险制度等构成的多层次医疗保障服务体系，有助于降低易地搬迁家庭的医药负担^[2]；教育服务则关系到教育供给质量，是确保易地搬迁家庭适龄儿童有学上、上好学的关键^[67]。

在公共安全方面，97.09%的易地搬迁家庭对社区治安持满意态度，表示安置社区整体的安全性较高，极大提升了群众安全感和认同感；在医疗服务方面，认可其医疗水平并对便利性给予积极评价；在教育服务方面，98.05%易地搬迁家庭认为搬迁后孩子上学更加便利。

3.3.4 社区氛围：协同参与下的治理共识

社区氛围为易地搬迁社区居业协同治理提供了关键支撑，本质上是干群信任关系和社区治理共识的具体呈现。本文把社区氛围维度分为物业管理、结对帮扶、居民参与 3 个三级指标，其中：物业管理通过标准化的服务体系，将各类资源转化为群众可感知的事项，有利于构建社区治理共同体^[68]，延伸强化了对治理主体的信任；结对帮扶则依托常态化联系机制，确保惠民政策真正惠及搬迁家庭；居民参与在增强主人翁精神的同时，也能促进社区治理共同体建设^[69]。

在物业管理方面，90.70%的易地搬迁家庭对社区的物业管理持满意态度，绝大部分认可其服务；在结对帮扶方面，2024 年，易地搬迁家庭的帮扶联系人和社区干部会定期或者不定期到家里了解基本情况；在

居民参与方面,75.24%的搬迁家庭会较多关注社区发布的信息,61.65%的农户表示在搬迁到安置社区后经常参加社区组织的投票选举活动。这些制度化的参与渠道为搬迁群众表达诉求、参与管理提供了有效渠道,不仅有利于增强社区凝聚力,也为其实实现自我价值提供了机会。

3.3.5 社区融入:身份转变下的认同凝聚

社区融入不仅是衡量搬迁家庭从“物理迁移”到“心理归属”的关键变量,也是开展易地搬迁社区居业协同治理不可或缺的环节。本文把社区融入维度分为社区交往、情感认同、文化嵌入3个三级指标,其中:社区交往反映了搬迁群体间的互动关系,影响着搬迁家庭社交网络构建^[70];情感认同则有利于搬迁家庭主动融入新社区;而文化嵌入能有效消除搬迁群体之间的文化隔阂和障碍^[71]。

在社区交往方面,72.33%的搬迁家庭认为搬迁后人际交往范围有所扩大,88.35%的搬迁家庭认为与社区邻里相处和谐,普遍建立了广泛的社交网络;在情感认同方面,99.51%的人认为自己是社区的一分子,对安置社区具有高度的认同感和归属感;在文化嵌入方面,63.11%的搬迁家庭会主动参加社区文娱活动,比如广场舞、传统节庆等,极大增强了自身的归属感和社区凝聚力。

4 易地搬迁社区居业协同治理机制分析

4.1 价值目标维度:以民需为本锚定安居乐业核心价值

整体性治理理论强调以满足公民需求为导向^[72],通过主体协作互动和资源整合配置化解治理难题。东川区在推进易地搬迁社区居业协同治理过程中,始终坚持“以人民为中心”的发展思想,聚焦“稳得住、可融入、能致富”的价值目标,构建了政府统领、市场运作、社会协同、居民参与的居业协同治理体系(图5)。

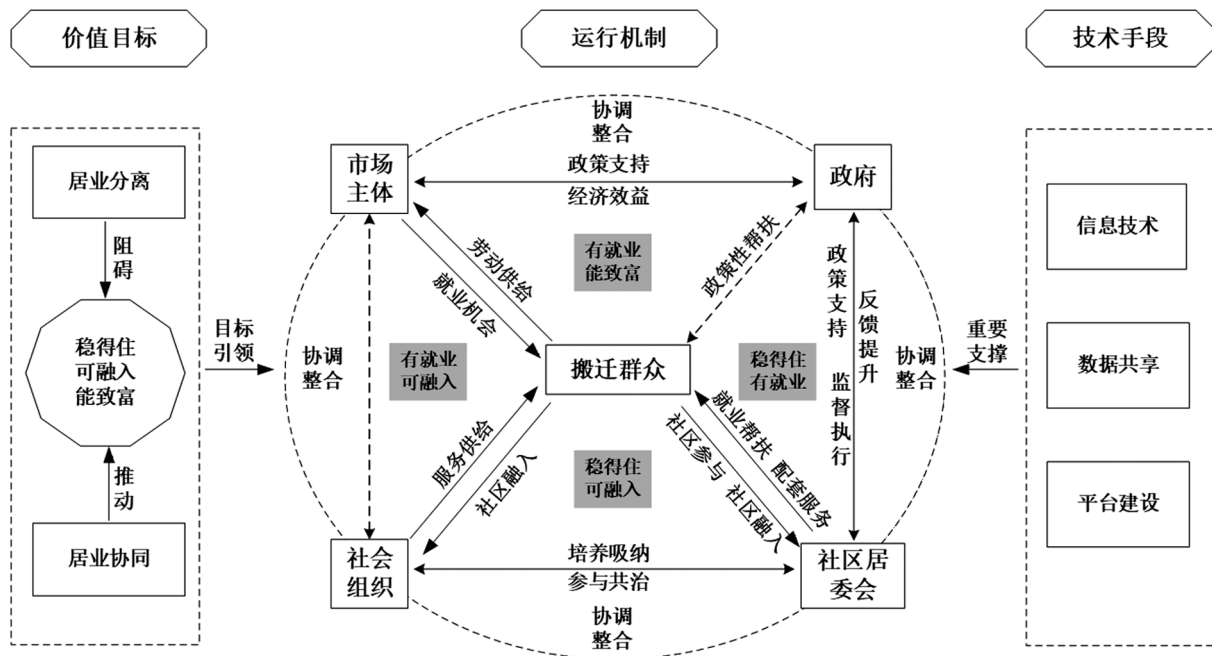


图5 “目标—机制—技术”易地搬迁社区居业协同治理机制图

相比于传统单一搬迁安置逻辑,东川区将“安居”与“乐业”视为有机整体,立足搬迁群众多层次需求,推动实现二者的深度融合。在安居层面,政府作为宏观统领者,不仅着眼于物理空间的科学安置,更注重教育、医疗等公共服务体系的优化完善。一方面,强化基础设施的规划建设,在保障水、电、路等配套设施完善的基础上,同步提升搬迁群众居住环境,保障其基本生活需求;另一方面,以打造“15分钟生活圈”为导向,结合社会力量,系统整合教育、医疗、文化等公共服务功能,通过精准化供给提升服务的可及性,破

解搬迁群众就学、就医、办事等民生问题,实现从“有得住”到“住得好”的跃升。同时,依托居民议事会、居民理事会等多元群众自治组织,发挥搬迁群众的主体作用,推动治理重心下沉,不仅强化了社区参与和群众认同,也呼应其尊重认同、情感归属等更高层次需求,确保搬迁群众“稳得住”“可融入”。

在乐业层面,东川区立足整体性治理视角谋划产业就业布局,构建了居业协同治理的可持续生计体系。具体而言,东川区在考量区域资源禀赋和发展需求的前提下,科学规划产业、就业园区,依托多元化市场主体扩充岗位供给,帮助搬迁群众实现就近就业,进而推动居住空间和生产空间的匹配。并且,东川区通过构建精准就业服务体系,如企业信息推送、产业就业指导、就业技能培训等,拓宽搬迁群众就业渠道,不仅增强了家庭生计韧性,更提升了归属感和认同感。此外,针对搬迁群众的异质性特征,东川区还差异化制定就业帮扶政策,对青壮年劳动力注重技能提升和职业成长,呼吁其实现高质量发展;对于弱劳动力和半劳动力则通过公益性岗位、低保等兜底,筑牢防返贫底线,保障其基本生理和安全需求。这种分层响应、系统推动的乐业机制也为实现搬迁群众“能致富”提供了持续动力。

4.2 运行机制维度:构建协同网络驱动多元主体跨界联动

整体性治理理论认为协调和整合机制是实现治理效能的关键^[73],前者是指各方主体形成有效沟通交流网络,达成共识;后者是指通过“纵向部门—横向部门—公私部门”的整合实现功能互补。此外,信任机制对于多方主体建立良好信任互动关系也发挥着不可或缺的作用。东川区依托协调、整合、信任三大核心机制有效驱动“四力协同”,为破解易地搬迁社区居业分离难题提供了坚实保障。

一是建构制度化的主体协作网络,凝聚治理共识。东川区发挥政府统领力,通过四级联动管理体系,强化政策传导和执行效能,为满足搬迁群众多层次需求提供组织保障。同时,建立常态化跨部门联席会议制度和结对帮扶机制,打破民政、人社、住建等职能部门之间的行政壁垒,提升治理效能。市场力量作为推动搬迁群众“能致富”的关键变量,在治理场域也发挥着重要作用。为此,东川区充分运用税收减免、财政补贴等政策工具,积极引入企业主体并将其深度嵌入到居业协同治理网络中,通过培育产业生态、盘活闲置资源等手段为搬迁群众创设就业机会,驱动县域经济实现高质量发展。而社会力量则依托社区平台、志愿组织等载体,在公共服务、情感认同等方面开展补充性服务,既有效回应搬迁群众的情感归属和尊重需求,也为其“稳得住”“能致富”提供了坚实保障。其中,社区居委会通过搭建实体化协商平台,完善灵活议事机制,引导搬迁群众参与社区管理共同解决公共议题,切实激活了搬迁群众的内生动力。

二是推动治理要素的系统性整合,打破条块分割。东川区以整体性治理为导向,深化推进纵向整合、横向整合和公私部门整合,筑牢居业协同治理根基。在纵向联动方面,东川区明确区级统筹、街道协调、社区执行、网格落地的责任链条,推动部分管理服务职能逐级下沉,提升基层响应能力与服务效能。在横向联动方面,依托民政、人社、住建等部门设立综合服务中心,对就业扶持、低保救助、住房保障等分散职能进行物理空间和业务流程的双重整合,实现“前台综合受理、后台协同办理、统一窗口反馈”的服务集成模式,大幅降低搬迁群众办事的成本。在跨界融合方面,东川区注重联结外部资源,统筹整合市场主体、社会组织、搬迁群众等多元主体,合力推动易地搬迁社区居业协同治理。一方面,积极引导市场主体促进市场资源与就业需求的精准对接;另一方面,借助社会力量健全居业协同治理体系,同时强调发挥搬迁群众的主体作用,使其真正成为居业协同治理的参与者和受益者,最终形成多元共治的治理格局。

三是培育维系协同治理的信任机制,筑牢情感纽带。东川区将信任构建作为多元协同的关键支撑,为居业协同治理提供了深层动力保障。具体而言,东川区强调明确各部门的权属责任,确保责任可识

别、可追踪,避免推诿扯皮,为纵向协同和横向联动奠定组织信任。与此同时,东川区通过信息公开、利益共享等举措,进一步夯实与搬迁群众、市场主体之间的信任基石。而企业主体则将提供可持续生计支持作为重要抓手,增强搬迁群众对市场体系的信心,深化其对政府治理的认同,推动搬迁群众从“被动安置”向“主动共建”转变。并且,在此过程中,搬迁群众又反作用于政府效能提升,进而实现自我价值,最终构建起信任形成与再生的良性循环机制。此外,社会力量依托新时代文明实践站、民族团结广场等载体开展文化活动,帮助搬迁群众建立情感联结,提高搬迁群众的主人翁意识,为居业协同治理提供社会情感支撑。

4.3 技术手段维度:数字赋能驱动治理精细化与智能化

整体性治理理论强调技术手段在治理中的核心作用^[74]。当前,在数字化转型的背景下,信息技术手段已成为东川区推动易地搬迁社区居业协同治理的重要手段,重塑着治理范式。

一是数据整合与信息共享构成结构性协同的基础。东川区发挥政府统筹主导作用,将分散在人社、民政、住建等不同部门的信息动态整合,创新开发“东川区党建引领智慧社区精准服务系统平台”,消解传统科层制“信息孤岛”,不仅为政府精准识别需求、动态监测成效提供了数据支撑基础,更为市场主体、社会力量、搬迁群众参与居业协同治理搭建了信息互通桥梁。二是算法驱动与智能响应实现治理精准化跃迁。东川区借助大数据、“互联网+”等技术手段,构建了涵盖7大类、13小类、137项标签的数据可视化搬迁居民大数据库,同时联动辖区企业、产业园区及公益性岗位资源,借助微信公众号、短信等渠道向不同群体定向推送,在实现就业服务从“人找岗”向“岗找人”转型的同时,也保障了搬迁群众安居民生需求。此外,信息技术手段也为构建闭环服务提供了坚实支撑。一方面,通过社区微信群、手机APP等数字化工具,疏通政策咨询、意见反馈等渠道,降低搬迁群众参与社区管理门槛,实现了参与渠道从单一线下向“线上+线下”融合模式的拓展,增强了搬迁群众对社区的归属感和认同感,激发了居民内驱力。另一方面,依托“数据驱动—智能分拨—线下响应”的闭环管理机制,确保搬迁群众的需求得到及时响应,打通服务搬迁群众“最后一公里”,切实保障居业协同的有效治理。

5 结论与讨论

5.1 结论

居业协同是实现易地搬迁社区可持续发展的关键路径,不仅有利于满足搬迁群众日益增长的生活需要和价值追求,还能增加搬迁群众收入,实现就业质量的提质升级,为易地搬迁社区融入城乡融合发展提供强劲的驱动力。本文系统梳理了易地搬迁社区的形成背景、易地搬迁社区治理发展脉络以及易地搬迁社区居业协同治理的内涵阐释,并基于东川区易地搬迁社区居业协同治理的典型案列,构建了“价值目标—运行机制—技术手段”三位一体的居业协同治理的实现机制。

首先,在价值目标维度,坚持以民需为本,锚定安居乐业核心价值。东川区从整体性治理的视角出发,在易地搬迁社区居业协同治理体系中,强调通过跨部门协作与系统性整合解决复杂公共问题,聚焦于实现“稳得住、可融入、能致富”这一融合生存保障与发展赋能的复合型战略目标。

其次,在运行机制维度,建立协同网络,驱动多元主体跨界联动。依托协调、整合、信任机制有效聚合政府政策、市场资本、社会力量与搬迁群众等多元要素,形成事务共商、社区共建、成果共享的常态化治理格局,共同推动特色产业发展与就业机会供给,增强了搬迁群众“能致富”的能力。

最后,在技术手段维度,通过数字赋能,实现治理的精细化与智能化。东川区依托智慧社区信息平台,打破人社、民政、住建等部门的数据壁垒,实现搬迁群众就业、户籍、住房等核心信息的动态聚合,为因地

制宜设计居业协同治理机制提供了实践参考。

5.2 讨论

确保巩固拓展脱贫成果与易地搬迁社区居业协同、易地搬迁群众可持续生计转型的协同推进,是易地搬迁社区可持续发展的重要途径。整体性治理理念强调“以功能为中心”的核心原则,即“以人民需求为中心”设计行动的价值目标、运行机制和技术手段,这也意味着在治理全链条中要始终将搬迁群众的诉求放在首位。科学有效的价值目标是激发易地搬迁群众追求居业协同的重要动力,为易地搬迁社区居业协同治理提供重要的基础条件;而立足于地方实际构建的运行机制则是实现目标的重要保障,需推进政府、企业、社会、群众等主体有机融合,助力搬迁社区的可持续发展。未来,应基于易地搬迁社区居业协同与城乡融合发展的客观需求,着力构建“以人民需求为中心”的大数据分析、智慧治理等前沿技术下的智力支持模式,探索易地搬迁社区治理效能提升路径、城乡融合背景下易地搬迁社区发展、县域居业协同发展等前沿科学问题,解析现代易地搬迁社区居业协同治理实现机制和“三生”(生态、生产、生活)结合途径。

参考文献:

- [1] 胡惠林. 没有贫困的治理与克服治理的贫困——再论乡村振兴中的治理文明变革 [J]. 探索与争鸣, 2022(1): 129-141, 148, 180.
- [2] 王兆林, 王洁仪. 易地扶贫搬迁户返贫风险因素识别及防范策略——基于武陵山区典型项目区的调查研究 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(3): 166-179.
- [3] 《中国战略新兴产业》杂志社. 一图读懂|《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》[EB/OL]. (2023-01-28) [2025-01-10]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/zctj/202301/t20230128_1347344.html.
- [4] 中共中央国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见 [N]. 人民日报, 2025-02-24(1).
- [5] 李怀, 宋帮福. 易地搬迁社区乡村振兴的社会基础优化与基层治理效能 [J]. 青海民族研究, 2024, 35(4): 72-81.
- [6] 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.
- [7] 袁明宝. 行政统合与治理激活: 易地搬迁安置社区治理秩序建构 [J]. 求实, 2025(3): 70-82, 111-112.
- [8] 袁明宝, 王日欣. 易地搬迁安置社区社会转型与生活秩序实现机制——基于凉山州的调研 [J]. 青海民族研究, 2025, 36(2): 155-162.
- [9] 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.
- [10] 宁德鹏, 何玲玲. 从脱贫攻坚到共同富裕: 易地扶贫搬迁后续治理模式创新研究 [J]. 中国行政管理, 2024(8): 109-117.
- [11] MEZEI L, GÜNERALP B, GÜNERALPI. Local Participation in Mitigation and Adaptation to Coastal Hazards in the U. S. : A Critical Review with a Focus on Resettlement [J]. International Journal of Disaster Risk Reduction, 2023, 95: 103796.
- [12] EGZE A, ZELEKE T, SEYOUM A. The Impact of Involuntary Resettlement on Households' Livelihood: A Case Study of Railway Infrastructure Induced Resettlement in South Wello Zone of Amhara Region, Ethiopia [J]. Journal of Cleaner Production, 2023, 420: 138402.
- [13] MILLER F, HA T T P, VAN DA H, et al. Double Displacement-Interactions between Resettlement, Environmental Change and Migration [J]. Geoforum, 2022, 129: 13-27.
- [14] 朱琳, 李文琢, 廖和平, 等. 乡村振兴背景下易地搬迁农户社会融入测度与提升路径 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2022, 44(5): 2-12.

- [15] YOKOYAMA A, MATSUYUKI M, ANTOKIDA Y, et al. Assessing the Impacts of Climate-Induced Resettlement on Livelihood Vulnerability: A Case Study in Jakarta Special Province, Indonesia [J]. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2023, 96: 103946.
- [16] 马静. 共生理论视域下民族地区易地扶贫搬迁区治理共同体的构建——基于广西 G 市 5 县 6 社区 1 083 名移民的调研分析 [J]. *青海民族大学学报(社会科学版)*, 2025, 51(3): 39-49.
- [17] 韦泽珺, 周真刚. 共生理论视域下易地扶贫搬迁互嵌式社区治理研究——以贵州省阿妹戚托社区为个案 [J]. *中南民族大学学报(人文社会科学版)*, 2025, 45(5): 122-132, 186-187.
- [18] 张磊, 伏绍宏. 移民再嵌入与后扶贫时代搬迁社区治理 [J]. *农村经济*, 2021(9): 17-25.
- [19] 石伟. 城市安置社区的吸附性治理及其治理成效——基于苏州市 GT 社区的田野经验 [J]. *天津行政学院学报*, 2020, 22(3): 70-78.
- [20] SANTIAGO J S S, MANUELA W S, TAN M L L, et al. Agency-Driven Post-Disaster Recovery: A Comparative Study of Three Typhoon Washi Resettlement Communities in the Philippines [J]. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2018, 27: 480-489.
- [21] 付钊. 空间理论视角下易地搬迁安置社区的结构困境与治理逻辑——以 G 省 S 社区为个案 [J]. *湖南农业大学学报(社会科学版)*, 2023, 24(2): 49-57.
- [22] 李斌, 钱焱杰, 潘捷, 等. 西南山区易地搬迁脱贫农户生计资本变动及影响因素研究——基于 1 012 份农户调研数据 [J]. *西南大学学报(自然科学版)*, 2025, 47(8): 151-164.
- [23] 汪德根, 杨易宁. 城乡融合视角下居业协同体破解传统村落空心化路径 [J]. *旅游学刊*, 2025, 40(2): 3-5.
- [24] 周孟亮, 肖露. 新型城镇化目标下易地搬迁社区治理困境破解——社会资本重构的视角 [J]. *农村经济*, 2024(9): 59-69.
- [25] 郑娜娜, 许佳君. 易地搬迁移民社区文化治理的实践逻辑——以陕南 G 社区为例 [J]. *云南大学学报(社会科学版)*, 2020, 19(1): 87-95.
- [26] 陈茜, 汪三贵. 规模性返贫的底线评判、潜在风险与防范机制 [J]. *湖南农业大学学报(社会科学版)*, 2023, 24(2): 39-48.
- [27] 赵文杰, 丁凡琳, 高明. 中国式现代化背景下易地扶贫搬迁集中安置区转型发展研究——基于产业、就业与社会融入“三位一体”的路径分析 [J]. *农村经济*, 2024(9): 70-81.
- [28] 吴振磊, 李钺霆. 易地扶贫搬迁: 历史演进、现实逻辑与风险防范 [J]. *学习与探索*, 2020(2): 131-137.
- [29] 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, 200.
- [30] 童星, 赵夕荣. “社区”及其相关概念辨析 [J]. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)*, 2006, 43(2): 67-74.
- [31] 董运来, 王艳华. 易地扶贫搬迁后续社区治理与社会融入 [J]. *宏观经济管理*, 2021(9): 81-86, 90.
- [32] 陈琳. 易地扶贫搬迁安置与民族交往交流交融——基于黔东移民型 F 社区的调查 [J]. *中南民族大学学报(人文社会科学版)*, 2025, 45(2): 74-81, 184.
- [33] 冯应斌, 吴爽, 辜磊. 易地扶贫搬迁农户市民化水平测度及其影响因素研究——基于贵州省 631 户搬迁安置农户的调查 [J]. *干旱区资源与环境*, 2024, 38(3): 46-55.
- [34] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 全国“十三五”易地扶贫搬迁规划 [EB/OL]. (2017-05-16) [2025-10-10]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzllgh/gjjzxgh/201705/t20170516_1196764.html.
- [35] 武小军, 李曼姝, 孙诗璇. 空间重构与语言调适: 易地扶贫搬迁新建民族乡村社区语言生活考察 [J]. *民族学刊*, 2024, 15(4): 60-70, 127.
- [36] 李书锋, 贺雨晴, 秦菊芳, 等. 青海易地扶贫搬迁: 成效、挑战及其后续帮扶措施——基于市(州)级数据的实证分析 [J]. *青海民族大学学报(社会科学版)*, 2024, 50(1): 160-170.

- [37] 央视网. 脱贫这五年 搬后稳得住 逐步能致富 [EB/OL]. (2025-03-24) [2025-10-10]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/spfg/mtjj/202503/t20250324_1396774.html.
- [38] 罗强强, 杨李婕. 情感重构搬迁社区治理共同体的三阶路径——基于 L 县易地扶贫搬迁社区的田野考察 [J]. 青海民族研究, 2025, 36(1): 164-171.
- [39] 尹广文. 易地扶贫搬迁民族互嵌社区的空间生产与社会结构优化路径研究 [J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2024(3): 78-90.
- [40] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 国家发展改革委联合有关部门印发《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》[EB/OL]. (2019-07-10) [2025-10-10]. https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/zxs/sjdt/201907/t20190710_1193820.html.
- [41] 刘升. 养老型返迁: 易地搬迁老人的社会融入困境及养老选择——基于某脱贫县集中安置社区的跟踪调查 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 119-129.
- [42] 杨红娟, 黄友弛. 农户易地扶贫搬迁后生计能力提升的内外动力作用研究 [J]. 经济问题探索, 2023(10): 98-114.
- [43] 邵秀军, 王艳鸿. 易地搬迁移民自我发展内生动力的影响因素与提升路径 [J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(5): 627-634.
- [44] DUNSIRE A. Holistic Governance [J]. Public Policy and Administration, 1990, 5(1): 4-19.
- [45] PERRI G. Holistic Government [M]. London: Demos, 1997.
- [46] DUNLEAVY P. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [47] 彭锦鹏. 全观型治理: 理论与制度化策略 [J]. 政治科学论丛, 2005(23): 61-99.
- [48] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58.
- [49] 唐健. 整体性治理视域下社区医养结合治理的碎片化困境与优化路径 [J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2025, 52(3): 61-69, 201.
- [50] 张翠梅, 张文欣. 整体性治理视域下在线政务服务“跨省通办”的优化 [J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2024, 32(7): 71-86.
- [51] 叶家臻, 王晓刚. 乡村振兴背景下民族地区安置社区“身心同安”整体性治理创新路径 [J]. 民族学刊, 2022, 13(11): 79-88.
- [52] 翟慧杰. 技术赋能市域社会治理现代化创新研究 [J]. 行政管理改革, 2023(8): 65-73.
- [53] MASLOW A H. A Theory of Human Motivation [J]. Psychological Review, 1943, 50(4): 370-396.
- [54] 刘亚娟. 易地搬迁脱贫农户需求层次跟踪研究: 缺失、聚拢与代际寄托——以西南边疆民族地区为例证 [J]. 西藏研究, 2023(1): 133-142, 160.
- [55] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴 [J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.
- [56] 洪惠坤, 蔡智聪, 廖和平, 等. 共轭视角下重庆市县域乡村“居住—就业”协同发展格局及振兴路径 [J]. 地理科学进展, 2023, 42(6): 1098-1111.
- [57] 蒋伟萱, 高金龙, 陈江龙, 等. 基于土地利用视角的乡村居业协同多尺度分析——以徐州市为例 [J]. 自然资源学报, 2020, 35(8): 2002-2013.
- [58] 苏建健, 李晓昀. 易地扶贫搬迁社区治理的空间情境-重塑过程——基于桂西南 L 县 Z 社区的调研分析 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2024, 44(1): 129-138, 186.
- [59] 贺芒, 赖翰文. 多元共治、制度驱动与价值融合: 易地扶贫搬迁社区治理有效的实现路径——基于复合治理的模糊集定性比较分析 [J]. 重庆社会科学, 2025(3): 119-135.
- [60] 田鹏. 可持续生计视角下易地搬迁的产业培育模式和治理机制 [J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2023, 45(10): 73-86.

- [61] 匡远配,纪玉昭. 城镇安置模式下易地搬迁农民社会适应性研究——基于湖南省 445 个微观农户数据 [J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2023, 24(1): 54-63.
- [62] 刘伟,于倩倩. 易地搬迁对陕南农户生计弹性的影响研究 [J]. 地理与地理信息科学, 2023, 39(1): 105-110.
- [63] 谢杰,陈燕,田璐敏,等. 少数民族地区易地扶贫搬迁农户生计策略选择研究——以云南省宁蒗彝族自治县为例 [J/OL]. 中国农业资源与区划, 2025: 1-16. (2025-03-11) [2025-10-10]. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3513.S.20250310.1543.009.html>.
- [64] 连宏萍,杨谨嶝. 三重空间再造与易地搬迁后续高质量发展 [J]. 新视野, 2023(1): 88-95, 104.
- [65] 王志章,刘芮伶,杨珂凡. 易地搬迁后续扶持政策效果评价与影响因素——基于西部 10 省 1297 户的实地调查数据 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(3): 149-165.
- [66] 辛丽平. 贵州民族地区扶贫移民社区后续发展对策研究 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2023(5): 66-73.
- [67] 熊升银,王学义. 易地扶贫搬迁政策实施效果测度及影响因素分析 [J]. 统计与决策, 2019, 35(13): 101-105.
- [68] 覃志敏. 易地搬迁城镇安置社区的物业服务模式及效益比较研究——以西部 3 个城镇化集中安置社区为例 [J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2024, 46(2): 109-118.
- [69] 王雅俊,王一峰. 公共服务质量对易地扶贫搬迁农户社会融入的影响 [J]. 管理现代化, 2025, 45(2): 168-177.
- [70] 汪三贵,钟宇,张艳姣. 住宅类型、居住空间与搬迁家庭社区融入——基于 8 省 16 县微观数据的分析 [J]. 农村经济, 2024(5): 99-109.
- [71] 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.
- [72] 王诗乐. 整体性治理视域下“村改居”社区治理的路径研究 [J]. 农村经济, 2022(11): 50-58.
- [73] 伍先斌,张安南,胡森辉. 整体性治理视域下数字赋能水域生态治理——基于河长制的实践路径 [J]. 行政管理改革, 2023(3): 33-40.
- [74] 刘崇瑞. 整体性治理视域下公共数据分类分级的治理框架与实现路径 [J]. 情报科学, 2025, 43(3): 40-46, 76.

责任编辑 张宥