

易地搬迁在于“搬”更在于“融”

□ 夏柱智

党的二十大报告指出，要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。2023年中央一号文件再次强调，深入开展巩固易地搬迁脱贫成果专项行动。近期，国家发展和改革委员会联合财政部、中国人民银行、住房和城乡建设部、国家乡村振兴局等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》（以下简称《指导意见》）。此次《指导意见》的发布，旨在通过综合施策，输入多方面资源，解决易迁群众融入城镇的问题，即以新型城镇化实现易地搬迁持续发展。

制约易地搬迁群众难以融入新型城镇化的主要因素

易迁群众在融入新型城镇化进程中，因自身多种因素的制约，存在问题与面临矛盾具有特殊性、复杂性。搬迁后，群众社会融入面临各种新问题挑战，距离“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的目标还存在一定的差距。

易迁群众存在就业难问题。就业是民生之本。对于易迁群众而言，只有落实好就业，才能让群众“搬得放心”“住得安心”。但是，易地搬迁规模比较大的地区一般是县域经济发展落后的地区，尤其集中在“三区三州”等深度贫困地区。因此，此类地区的劳动力市场并不发达，加之易迁群众受自身文化素质、职业技能、家庭情况等多方面因素影响，就业面仍旧很窄，增收渠道较少。同时，易迁群众原有的生活习惯和思想观念祖辈相传，改变他们的就业方式需要一个漫长的过程。此外，易迁群众的生产资料全在户籍地，新社区工厂又处在发展壮大阶段，就业岗位紧缺，能否让搬迁群众真正搬得出、稳得住、能致富是新的课题。

社会保障体系及其养老问题。易迁群众中老年人占比较多，农民进入城镇居住，获得了政府提供的安置房，解决了住房问题，但是社会保障体系及其养老问题很难短期内得以根本性化解。跨县（区）搬迁群众绝大部分是低保对象，搬迁后从迁出地的农村低保转为迁入地城镇低保，随着迁入地的人口基数爆发式增长，导致迁入地社会保障压力不断增大。以养老为例，在农村生活，农民的养老主要依靠小规模的家庭经营，只要不生病加之农村养老保险与农村医疗保险这个重要补充，他们的基本养老质量还是有所保障。此外，伴随

着家庭结构改变，老龄化和空巢化现象并存，这一系列问题都对易地扶贫安置区养老提出了挑战。

公共服务供给不足尤其是教育面临的现实问题。基础设施和公共服务是城镇人口承载力与吸引力的重要支撑。相对于大中城市，县城基础设施建设水平不高，历史欠账较多。“十三五”期间，随着人口城镇化，县城基础设施已出现过度承载的问题。需要说明的是，由于部分大型特大型安置区承担了很多同步搬迁户，按照原有的筹资标准，基础设施和基本公共服务设施的建设明显存在一些短板。目前，大型易迁安置区的公共服务提供主体都是政府主导的，服务具有普惠性，在服务多元供给方面存在不足。其中，最明显的是教育及其学校设施问题。随着大量人口涌入县城，县城托幼及中小学的学位资源严重不足，教育质量下滑，无疑加重了县城承载力。显然，要适应人口流动的新环境，就必须建立与之配套的公共服务体系。

以新型城镇化实现易地搬迁群众持续发展

易地搬迁是脱贫攻坚的头号工程和标志性工程，是我国消除贫困、改善民生、实现共同富裕的重要举措。从以上分析出发，提升易迁群众融入城镇社会的能力，需要从县城城乡融合的角度推动县域经济社会发展、构建新型城乡关系。

合理推动县城内特色产业发展。2022年发布的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出，到2025年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展、特色优势产业发展

壮大等目标。《指导意见》又着重提出了“推动县域产业特色化发展”的政策建议。推动县域特色产业高质量发展，有助于扩大县域中小企业分工的广度和深度，还能为县域经济高质量发展提供有力支撑。改革开放40多年来，县域产业特色化在全国已经是一种普遍趋势，是构成区域经济竞争力的基础，具有城乡融合发展的特征。同时，县域特色产业发展是地方政府、企业和本地居民共同参与的，不仅包括非农产业，也包括农业产业；不仅包括招商引资形成的大型劳动密集型产业，也包括本地返乡农民工创业形成的中小规模企业或者农业个体户。在发展县域内特色产业的政策实践中，需要遵循产业发展规律，避免堆积产业项目资源，人为制造“示范点”，造成资源的大量浪费。

正确处理好县城内的城乡关系。城乡发展不是此消彼长，而是融合发展、共享成果的共生过程。在易迁家庭生计模式中，县城内的城乡互动关系依然密切。要实现易迁群众在迁入地城镇的融入，不但要保障易迁群众在迁出地的利益不受损失，还要能够为易迁群众的城镇融入提供支持。依据城镇的现代化标准，部分生存环境恶劣的乡村，农民收入较低，这是国家推动易地搬迁安置的重要缘由。值得注意的是，相对于一部分健康活力老人而言，尤其在中西部地区的农村，老人农业在一定时期内会持续存在，这是小农户农业经营的基本形态。因此，正视老人进了“城”就成了家庭的消费者这个现实，需要全面转变搬迁群众生产生活方式。比如，昔日黄河中上游的甘肃、宁夏一些农村是不毛之地，但随着旅游资源的开发，那里成了游览黄河风景的佳处，不仅改善了当地农村的生活条件，也使一些老人的乡土知识以及一技之长得到发挥，形成区

域特色，增强易迁安置区融入新型城镇化的向心力，确保搬迁群众稳得住、逐步能致富，为推动脱贫地区高质量发展、如期实现中国式现代化打下坚实基础。

以县城为载体推动新型城镇化建设。深入开展巩固易地搬迁脱贫成果，推动大型搬迁安置区融入新型城镇化实现高质量发展，以推动中小型农村安置点成为乡村振兴的示范样板，最为重要的是坚决守住不发生规模性返贫的底线，为推动脱贫地区高质量发展打下坚实基础。《指导意见》着重强调，结合推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动大型安置区与县城基础设施一体规划、建设和管护。目前的现实情况是，县级政府的承载力在过去多年的大规模城市建设中已经难以以为继，这就需要自上而下的项目与政策支持。同时，在县城建设时，要避免两个误区：一是要防止城乡割裂对立，把本应用于补足乡村的建设资源挪到县城，造成城乡差距扩大。二是要防止把县城建设和房地产的发展绑定，不断提高城镇生活的成本，增加农民融入城镇的难度。此外，特别是大型易迁安置区须通过融入新型城镇化实现城乡融合，在政策制定和实施中考虑到搬迁家庭不同成员的多元需求，并尽可能为他们提供低成本的多样化服务，促进城镇居民与搬迁群众交流交往交融，提高搬迁群众适应城镇能力，增强搬迁群众对所在城镇的认同感和归属感。



（上接1版）大力发展软件产业，做强电子元器件及装备制造业，发展下一代通信网络、物联网、区块链等数字产业，建设软件开发千亿级和人工智能、工业互联网百亿级产业集群，创建中国软件名城、名园。

大力提升现代服务业水平。加快生产性服务业向专业化、制造端延伸，发展信息技术、研发设计、检验检测等高技术服务业，培育壮大总部经济、会展经济。高质量发展金融业，发展多层次资本市场，用好辽宁产业投资引导基金，提升服务实体经济的能力。全面提升现代物流服务质量，推动物流全产业链降本增效，加快建设沈阳生产服务型、大连和营口港口型国家物流枢纽，培育一批骨干物流企业和知名物流服务品牌。推动文化和旅游深度融合，壮大红色研学、文化体验、冰雪温泉、生态旅游等旅游新业态，打造东北亚旅游目的地。

坚持深改革、扩开放，统筹守正与创新，全力激发创新创业创造活力

东北地区遇到的困难和问题，归根到底仍然是体制机制问题。我们必须以思想解放为先导，以自我革命精神全面深化改革、持续扩大开放，以思想的大解放、体制机制的大变革，引领和保障全面振兴取得新突破。

以制度创新打造最优营商环境。对照市场化、法治化、国际化标准，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系，深度推进“办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居”的营商环境建设工作，着力形成企业自主经营公平竞争、消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的现代市场体

系。坚决落实行政执法事项清单管理和行政裁量权基准制度，实现“互联网+监管”100%全覆盖，打击侵犯经营主体合法权益行为。大力营造公平公正法治环境，加大知识产权保护力度；建设诚信政府，健全社会信用体系。检视清理不符合振兴发展要求的规定和做法，依申请政务服务事项100%实现“网上办”，开展“省县直通车”制度改革，最大限度提高经营主体办事创业的便利度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，切实让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发。

促进国企民企外企竞相发展。坚持“两个毫不动摇”，选派万名领导干部进园区进企业，帮助各类经营主体解决发展中的实际问题，切实增强经营主体的信心和获得感。加快发展民营经济，着力破除市场壁垒，清理行业准入、资质标准、产业补贴等领域的“隐形门”“弹簧门”，深化“政企直通车”企业服务机制，坚决依法平等保护民营企业产权和企业合法权益，建立有效服务民营企业的金融、科技、资本对接机制，形成推动民营企业加快发展的良好环境和浓厚氛围。全面落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，搞好外商投资服务，提升国际人才综合服务水平，营造更有吸引力的外商投资环境。开展新一轮国企改革深化提升行动，推进省属国有企业与央企重组整合，实施企业管理提升工程、国资监管效能提升工程、国企党建提升工程，持续用力做强做优做大国有企业。

用改革的办法防范化解重点经济领域风险。更好统筹发展和安全，落实党对中小银行的全面领导，健全完善监管机制，完成中小银行改革化险任

务，促进健康可持续发展。稳步推进政府法定债务和隐性债务合并监管，坚决遏制新增隐性债务，稳妥化解存量债务。推动房地产业向新发展模式平稳过渡，坚持租购并举，发展长租房市场。稳妥推进职工医保门诊共济保障机制改革，确保达到预期效果。

以高水平开放推动全面振兴。辽宁地处欧亚大陆东部、东北亚经济圈的核心地带，是我国面向东北亚唯一的陆海双重门户、东北地区唯一的出海口，有基础、有责任建成我国“一带一路”向北开放的窗口，更好参与东北亚经济走廊建设。我们全力深耕日韩、拓展蒙俄、放眼欧美和东南亚，加快建设东北海陆大通道，积极深化与“一带一路”沿线国家及RCEP国家合作，建设东北亚经贸合作先行区，全力打造对外开放新前沿。

坚持高品质、高质量，统筹效率与公平，推进共同富裕取得更为明显的实质性进展

实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求，是经济社会发展的最高价值追求。我们自觉践行以人民为中心的发展思想，让振兴发展成果更公平、更普惠地造福人民群众。

促进高质量充分就业、提高居民收入。实施更为务实的稳岗扩就业政策，支持和规范发展新就业形态，促进创业带动就业。健全终身职业技能培训制度，实施技能辽宁行动，推进就业服务质量提升工程，特别加强对高校毕业生、农民工、退役军人、失业人员等重点群体的就业创业指导服务。健全工资合理增长机制，完善按要素分配政策制

度，多措并举增加低收入群众要素收入，增加城乡居民财产性收入，持续扩大中等收入群体。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。

全面提升社会公共服务质量和水平。扎实推进健康辽宁建设，加快国家肿瘤、儿童区域医疗中心建设，建成国家、省、市、县四级重点专科集群。实施卫生强基行动，加快紧密型县域医共体建设，提高乡镇卫生院、村卫生室医疗服务和保障能力。积极应对人口老龄化，加快老龄事业和产业发展，打造一批特色生态康养基地。加快建设文化强省，创新实施文化惠民工程和智慧广电工程，推进“书香辽宁”建设，加强辽宁“六地”文化资源、文物古迹资源开发与保护利用。建设体育强省，重点支持“三大球”发展，推动“一市一品”体育名城建设。

全力推动乡村振兴。有农民的高品质生活，才会有全省人民的高品质生活；实现农业农村现代化，才会有全省现代化。加快建设农业强省，为保障国家粮食安全作贡献，不断壮大县域经济实力，稳步提高农村居民收入，着力建设宜居宜业和美乡村。完善现代农业产业体系，大力实施新一轮粮食产能提升行动，实施种业振兴行动。培育壮大农业产业化龙头企业，做到一二三产业融合发展，建设白羽肉鸡、小粒花生、奶牛、大连樱桃、丹东草莓、盘锦大米、盘锦河蟹等特色产业集群，培育发展16个农产品区域公用品牌。培育壮大乡村产业新业态，大力发展新型农村集体经济组织、新型农业经营主体和社会化服务。推进乡村建设行动，加强和创新乡村治理，实现乡村由表及里、形神兼备的全面提升，全力营造安全稳定的社会环境，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。乡镇（街道）和城乡社区作为贯彻党中央决策部署的基层“最后一公里”，治理效果实不实，基层老百姓最有发言权。当前一些基层的治理工作付出了很多努力，到头来老百姓却不买账，原因就在于没有抓到基层治理的关键处、点子上，没有把治理工作做到老百姓的心坎上、需求处。因此，加强和创新基层治理，一定要避免搞表面热闹、实则无效的形式主义，必须立足基层实际，以需求为导向，推进基层治理效能提升。

抓住基层治理的核心，以人民群众的满意度作为工作导向。当前，基层治理工作时常出现与群众需求不一致、治理路径与重点把握不明确、各种社会关系协调不到位等问题。究其原因，没有把握好基层治理，要以人民群众的满意度作为工作导向。从基层治理的根本取向来看，创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标。听民声、察民情、解民忧，围绕群众最关心、最直接、最需要的利益问题开展工作是基层治理的主要内容。但是，基层治理中的形式主义所表现的，是追求形式与表象、忽视内容与实质，脱离了基层治理的本质要求。从基层治理的着力重点来看，随着治理重心下移和强化基层治理，基层治理需要调整和完善相应的管理体制机制，把经常性具体服务和管理职责落到群众中间。但是，当前基层治理存在系统性、规划性不足、体制机制运行不畅等情况，时常出现“事发应变”的低效被动局面，严重影响了基层治理效能。从基层治理的手段方法来看，基层治理要善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能。但是，一些基层严重的管控思维模式，单一、落后的治理方式制约着基层治理创新的进度，跟不上新时代高质量发展要求，老百姓不满意、不认可。

转变基层治理思维，把满足群众多元利益诉求作为治理的基点。以城乡区域为重点的基层一线作为社会治理的“前哨”，不仅需要立足基层社会“地方性”特征，还要探索因地制宜的治理方式，把满足群众多元利益诉求作为治理的基点，才能持续提升治理效能。但是，由于受到传统治理理念的影响，一些地方忙于完成自上而下的考核和自下而上的问题解决和利益诉求，基层治理存在重管制轻协调、重堵轻疏的现象，治理变成了任务和工具。党的二十大提出，以党建引领基层治理，旨在把党的政治优势、组织优势转化为治理优势，解决基层人、治、财、物、效等实际问题。因此，一要推进党建工作与基层治理全方位融合。及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求，坚持需求导向，提升基层治理理念、治理目标、治理路径与群众多元利益诉求的契合度。二要推进治理关口前移。走出基层政权“小马拉大车”的治理困境，推动人财物和权责利对称下沉到基层，增强基层治理和服务能力。三要坚持大抓基层的鲜明导向。把握基层群众的认知层次和需求差异，健全多元主体共治创新平台，构建多元主体治理体系，完善社会力量参与基层治理激励政策，使治理成效更多更公平地惠及基层群众。

健全基层治理体制机制，体现服务基层群众和基层发展的需要。健全共建共治共享的社会治理制度，需要明确“谁来治理”的需求导向。因此，在社会治理制度框架下，构建“一核多元”基层治理体系，可以发挥党总揽全局、协调各方的政治优势，畅通和规范各治理主体和社会力量参与基层治理的方式和路径，解决传统治理方式无法解决的新情况、新问题。如在社

以需求为导向提升基层治理效能

□ 赵兴银

区，通过完善社区治理体制，推进社区治理体系和治理能力现代化；在农村，通过健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，满足农民日益增长的美好生活需要。基于此，基层机构改革应坚持需求导向，体现服务基层群众和基层发展的需要。当前，处在新时代背景下的社会转型期，人民内部矛盾呈现复杂性特点，健全城乡基层治理体系，及时把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态，必须坚持和发展新时代“枫桥经验”，正确处理新形势下人民内部矛盾机制，从根本上解决社会治理的源头问题，维护人民群众利益。

提升基层治理水平，满足基层群众多层次、差异化、个性化的新需求。进入新时代，社会面貌发生深刻变化，利益格局也在进行深刻调整，满足基层群众多层次、差异化、个性化的新需求，必须与时俱进，不断提升基层治理水平。其一，提升党的路线方针政策落实能力。“治国常有，而利民为本”，党和国家的大政方针能否真正落实落地，关键在基层。贯彻好、落实好中央大政方针，必须坚持以人民为中心，提高基层服务能力，着力解决人民群众急难愁盼问题，不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。其二，要健全充满活力的基层群众自治制度。当前，基层群众的民主意识、民主能力显著增强，健全基层群众自治制度，构建基层群众自治机制，在推进群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实践中，需要进一步拓宽群众反映情况和提出建议的渠道，不仅能保障基层群众享有更多更切实的民主权利，又能保障中央各项决策部署落至基层“最后一公里”。其三，加快推进市域社会治理现代化。市域社会治理处于国家治理和县域社会治理、基层社会治理之间，是弥合宏观治理结构与微观治理行为的联结式枢纽。推进市域社会治理现代化，既是统筹基层发展和安全的需要，也是适应新时代复杂社会治理环境、破解基层治理难题的需要，事关人民安居乐业、社会安定有序和国家长治久安。

