

东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合 发展研究

岳晓萍，陈勤午，蒋紫超

中共昆明市东川区委党校，云南 昆明 654100

DOI: 10.61369/ETR.2025410017

摘要：易地扶贫搬迁与新型城镇化密切相关。近年来，东川区不断推动易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化建设，做好易地扶贫搬迁安置后续帮扶。但仍面临吸纳就业空间有限、保障群众增收难度大、公共服务供给不完善、市民身份认同度不高等现实困境。仍需进一步从就业、增收、公共服务、身份认同等方面优化易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合发展的路径。

关键词：易地扶贫搬迁安置区；新型城镇化；融合发展

Research on the Integrated Development of Relocation Resettlement Areas for Poverty Alleviation and New Urbanization in Dongchuan District

Yue Xiaoping, Chen Qinwu, Jiang Zichao

Party School of the CPC Dongchuan District Committee of Kunming City, Kunming, Yunnan 654100

Abstract : Relocation for poverty alleviation is closely related to new urbanization. In recent years, Dongchuan District has continuously promoted the integration of relocation resettlement areas for poverty alleviation into new urbanization construction and strengthened follow-up support for the resettled population. However, it still faces practical difficulties such as limited employment absorption space, great challenges in ensuring residents' income growth, inadequate supply of public services, and low recognition of "citizen identity" among the resettled people. To address these issues, it is necessary to further optimize the path for the integrated development of relocation resettlement areas for poverty alleviation and new urbanization from aspects including employment expansion, income increase, public service improvement, and identity recognition enhancement.

Keywords : relocation resettlement areas for poverty alleviation; new urbanization; integrated development

关注新型城镇化与城乡融合是“十五五”重大战略任务和重大政策举措之一。新型城镇化是我国现代化建设的重要内容。党的二十大报告指出，深入实施新型城镇化战略，推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化。党的二十届三中全会提出：“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。”《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》明确指出推动安置区与所在城镇一体化发展。易地扶贫搬迁为新型城镇化注入人口活力，新型城镇化为扶贫搬迁提供发展动力。

一、东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合发展的内在逻辑

(一) 东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合发展的概况

东川区易地扶贫搬迁安置区概况。针对居住在“一方水土养不活一方人”的贫困山区群众，东川区在“十三五”期间实施易地扶贫搬迁，2018年底共计搬迁8518户31674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）。东川区易地扶贫搬迁安置点是云南省万人以上安置点之一。易地扶贫搬迁主要是进城集中安置，分别集中安置在铜都街道的铜源社区、铜晖社区和碧谷街道的铜润社区，3个社区共计安置6526户25352人，占搬迁安置人口的80%。

东川区易地扶贫搬迁安置区的主要做法及成效。一是县域经济发展健康。东川区地区生产总值由2018年的94.73亿元增加到2024年的130.28亿元。2024年，东川区脱贫人口人均纯收入超过17200元，比2021年增长69.4%。易地搬迁群众人均年纯收入超过16500元，比2021年增长74.9%。常住人口城镇化率从2018

的42.3%增加到2024年末的65.67%，城镇化率逐步提升。二是产业不断发展壮大。首先，做优特色农业。通过普陀区东西部协作招商平台和航天科工集团定点帮扶，打造小江干热河谷农业产业园，引进培育中毓蓝莓、春晓农业、金地农业等一批新型现代农业主体；推进“东川大集红土优采”土特产走进上海，做强品牌；培育认定省、市、区级“一村一品”专业村72个；新店房红土橙、大寨大蒜、糯谷田无花果、姑海渔谷等产业不断发展。农业品牌得到发展，拓宽了脱贫群众增收路。其次，做强园区工业。东川区持续实施“产业项目攻坚行动”，做强园区工业，增加群众收入。2024年支持实施项目102个，其中产业类项目61个，带动脱贫户12289户46899人实现增收。三是精准就业帮扶。通过网格摸底、敲门问需、政企联动、订单培训、岗位对接、服务稳岗“就业六步法”，精准锁定8426户脱贫户需求。2024年推送岗位4.3万个，上门送岗1.2万人次。同时，开展“订单式”培训，涵盖无人机驾驶、数控机床操作、短视频制作等工种，2024年培训4579人，促进就近就业3497人。同时，以“15分钟就业服务圈”为半径，配套幸福食堂、零工市场等设施，提升就业便利性。四是创新治理模式。东川区探索了“2345”治理新模式，即线上线下“两线”闭环精准服务、安心安身安业“三安”工程、“四项”监测防返贫机制、“五级”网格化管理体系。线上东川区建立了“党建引领智慧社区精准服务系统平台”，构建涵盖7大类、13小类、137项标签的搬迁居民大数据库，开展动态监测。线下组建监测微网格，常态化开展排查，实现“两线”闭环精准服务。“三安”工程上，“安心”工程通过党组织帮助群众解决烦心事、“安身”工程明确保障搬迁群众享有各项社会保障权益、“安业”工程主要是促进群众就近就地就业。“四项”监测防返贫机制主要是针对不同风险等级监测户开展入户走访。“五级”网格化管理体系则是构建“区级+街道+社区+片区+楼栋”管理格局解决群众难题。五是着力保障民生，提升基础设施与公共服务。东川区配套东川一幼、五小、新三中等教育设施，建设活动广场、卫生服务站、新时代文明实践中心、工会服务站、农贸市场，配备红白理事场所，为搬迁群众提供全方位服务。按照“一站式”服务标准，组建安置区为民服务中心、社区为民服务站、卫生服务站和就业服务站，打造“15分钟生活圈”，满足搬迁群众就业、就学、就医等需求。

（二）东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合发展的共性分析

易地扶贫搬迁与新型城镇化建设两者各为独立工程，又在发展过程中存在相通之处。融合前，两者关系步调并不完全一致。融合后，易地扶贫搬迁安置区发展路径及新型城镇化都将作为政府的考虑范畴，更加注重两者一体化发展，针对共性问题，构建融合发展体系。

一是对象相同。易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化建设的对象选择均在县城。东川区属于欠发达地区，易地扶贫搬迁以进城集中安置为主，安置区的建设发展是县城建设发展的一部分。东川区城镇化发展短板明显，在“十五五”期间，仍要聚焦于县城发展，持续推动以县城为重要载体的新型城镇化建设。所

以，易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化的对象选择皆是县城。

二是目标导向一致。东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化目标趋同，都是为了实现迁入地城镇化可持续发展及农业人口市民化。新型城镇化的“新”以人为本，不以物为本，要完成农村人口向市民的转变。易地扶贫搬迁安置区的主要任务是促进搬迁群众由农民向市民转变。新型城镇化与城乡融合是“十五五”重大战略任务和重大政策举措之一。当前最主要的任务便是将易地扶贫搬迁安置区的后续发展与新型城镇化相融合，解决搬迁人口的市民化融入问题又带动县城补齐弱项短板，实现一体化发展。

三是实现路径相似。东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化都需要在产业发展、基础设施及公共服务等领域提标扩面，两者在实现路径上具有相似性。易地扶贫搬迁安置区通过周边产业发展、配套基础设施及完善社区管理来强化后续帮扶。推动新型城镇化发展也需要通过培育发展特色优势产业、强化公共服务保障、提升人居环境等方面来补齐发展短板。

二、东川区易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化的主要困境

（一）吸纳就业空间有限

一是岗位开发空间有限。2024年东川区地区生产总值在昆明全市各县区排倒数第二位，占全市GDP比重为1.57%，经济规模相对较小。东川区属于西部内陆省份，经济发展程度不高。二三产业发展水平及带动能力有限，开发就业岗位的吸纳空间较小。同时，搬迁安置区是由乡到城转变的新型空间，经济基础薄弱，社会资本不足，增加了工作岗位开发及稳定就业难度。二是扶贫车间吸纳就业有限。东川区有搬迁劳动力1.6万多人，就业需求范围广，就业扶贫车间能够帮助搬迁群众就地就近就业。截止2024年，全区共有就业帮扶车间87家，带动5465人就业，其中脱贫劳动力及监测户1891人。总体来说，就业扶贫车间吸纳就业有限，带动就业不够。

（二）保障群众增收难度大

一是产业结构不优。一方面，企业规模较小。东川区规上工业企业数量有限，中小企业居多，抗风险能力较弱，难以形成规模经济和协同效应，产业集聚效应尚未充分发挥。另一方面，新兴企业对经济带动作用有限。长期以来以铜矿开采和冶炼为主，传统产业占比高，产业链短，附加值低。尽管近年来新能源、循环经济等产业有所发展，但整体规模较小，对经济增长的带动作用有限，新兴产业尚未形成足够支撑。如东川区再生资源产业作为循环经济的重要载体，主要布局有再生铝、再生橡胶、废旧电器、报废汽车、电动车拆解等企业，具有铜、铅、铋、铟等15种金属回收利用能力。目前，再生铝产能、再生纸产能、电子拆解规模位于全省前列。但是东川区再生资源产业发展链条短，企业技术创新投入少、研发能力弱、原料保障不足、供应不稳定。二是搬迁群众就业低质。搬迁前农户主要通过务农、在东川地区打工和做临时工来获得收入。搬迁后因为迁出地和迁入地距离远，增加了务农所需的时间成本、交通成本和运输成本。务农的

占比大幅度下降，务工明显增加。一方面，搬迁群体总体就业层次低。搬迁群体文化水平层次低，大部分属于初中、小学文化程度。搬迁群体也以从事公岗、保安、服务员、工人、临时工等高强度、环境差、不稳定的低层次体力劳动为主，总体就业层次低。另一方面，搬迁群体就业存在机会错位。政府部门在推荐就业方面，首先考虑的是有一定文化水平、身体健康、年轻的搬迁群体，保证每个搬迁家庭都能有一人就业。但实际上大部分年轻人因为对搬迁就业安置政策不了解或者不愿外出务工而不愿意从事政府部门推荐的工作，而年纪偏大的群体因为家庭压力大，“上有老下有小”，就业意愿强烈。但是因为年龄、身体疾病、文化程度等因素限制又不符合工作推荐的要求，导致就业机会错位。

（三）公共服务供给不完善

一是户籍迁移与社会保障衔接不畅。部分搬迁人口对于将户籍、党组织关系、集体经济组织身份等转移到迁入地有顾虑。例如部分搬迁人口担心户籍迁移后会失去原集体的承包地、山林地的相关补偿政策，虽然相关政策明确相关权益保持不变，但搬迁群众的疑虑需要化解，后续工作中迁入地、迁出地及相关职能部门仍需加强政策协同及信息互通。二是可持续就业支撑不足。东川区能够吸纳大量就业的第三产业发展相对滞后。对于技能单一或适应能力较弱的搬迁群众而言，就业不稳定容易引发返贫风险，也影响公共服务供给的持续产生和满足。三是缺少差异化公共服务。东川区易地扶贫搬迁安置区基本公共服务的供给主要依赖政府，市场、社会和群众等主体参与不足。自上而下的单项输出不利于精准把控搬迁群众的需求，造成供给与需求不对称，甚至错位，降低了基本公共服务的满意度。同时，搬迁安置区的基本公共服务以满足基本生活需求的常规服务为主，缺乏常态化的养老服务、心理疏导、健身康养及婴幼儿托育等差异化且专业化的服务。服务导向缺少针对评价结果、质量效果等方面的跟踪评估。

（四）市民身份认同度不高

一是社会资本积累不足影响对“新市民”身份的认同。因易地扶贫搬迁安置区在社会交往、社会保障、社会生产等方面资本积累时间相对短，基层干部职工动员社会资源的能力较弱，又因其体制机制尚未健全，搬迁群众享受新型城镇化带来的服务效果不充分。搬迁群体对“新市民”身份认同度不高，但对自我农村人身份表现出高度认同感。同时，搬迁群众以农村人口为主体，与城镇居民相比，其能力素质、思想观念和文明素养存在一定差距。再加上，大部分搬迁群众觉得和城市居民相比经济收入差距、就业差距、生活状态差距明显，影响其对“新市民”身份的认同。二是乡土信任弱化增加对“新市民”身份的不自信。易地扶贫搬迁改变了传统的以亲缘关系、地缘关系为主的社会交往模式。亲缘关系是由父母、子女、兄弟姐妹以及由此而衍生的其他亲属关系组成，具有长期性和稳定性。地缘关系对于搬迁群体来说是仅次于亲缘关系的一种重要社会关系，是人们在长期交往中互动形成的，由同乡关系、街坊关系和邻里关系构成。一方面，共同居住易造成代际关系紧张。农村多以主干家庭和联合家庭为主。居住形态多为父辈、子辈、孙辈等代际间临近而居。搬迁后，按户、按人口分房的形式改变了原代际关系和家庭结构，不

同代际关系集中居住在一个空间内，“抬头不见低头见”，再加上生活习惯及价值观念差异，易造成代际关系紧张。另一方面，社会关系网面临打乱或重建。易地扶贫搬迁群体从熟悉的农村场域进入城市生活，意味着原有地缘关系的改变，面临着社会关系网的打乱或者重建。特殊信任的弱化增加了社会交往的阻碍，增加了对“新市民”身份的不自信。

三、东川区易地扶贫搬迁安置区与新型城镇化融合发展的对策

（一）进一步推动生产融入，增强城镇就业支撑

东川区易地扶贫搬迁群众自身文化水平较低、竞争意识较薄弱、学习能力较差。搬迁后多从事公岗、保安、服务员、工人、临时工等低层次体力工作。扩展就业要充分整合易地扶贫搬迁安置区周边的帮扶车间、现有标准厂房及劳动力等资源优势，充分挖掘就业岗位。一是扩展就业空间。针对搬迁群众多从事低层次体力劳动工作的实际。下一步可充分发挥搬迁安置区就业服务站作用，依托东川区目前的“零工市场”，深化扩展调研有用工需求的企业范围，与其构建良好的信息对接机制，建立常态化每日用工信息发布制度。同时，要持续深化零工市场技能培训服务，精准对接企业需求，以“技能赋能+精准就业”为目标，搭建就业服务平台，助力更多搬迁劳动力实现高质量就业，实现零工市场组织化、规模化、专业化。二是深化扶贫车间的就业吸纳能力。充分利用政府出资及招商引资等方式，调动各类市场主体在安置区建成手工、编织等加工点充分吸纳就业。在实践中，要注重对扶贫车间的动态评估，注重巩固升级，规范扶持及有序退出，增强帮扶车间的吸纳能力。

（二）进一步推动生计融入，保障持续稳定增收

一是推动实现产业发展与新型城镇化融合发展。推动实现产业园区与易地扶贫搬迁安置区共建共享，在现有东川区循环经济、新能源产业等新兴产业发展基础上，进行重点发展和战略后扶，充分挖掘好新兴产业的强就业带动作用，提高产业的竞争力与附加值，帮助搬迁群众持续增收，实现产城融合。二是增强搬迁群众的内生动力。结合搬迁群众的消费升级需求，推动打造特色商业区域，形成就近消费集聚区。鼓励引导搬迁群众围绕餐饮、快递物流、社区托幼等开展创业，支持其发展“夜市经济”“地摊经济”，进一步提升搬迁群众自身的发展能力。同时，结合东川区主导产业发展、新兴产业规划及搬迁群众实际，加强与职业院校在基地建设、专业设置及学习培训方面的合作，培养搬迁群众形成与新型城镇化相匹配的职业素养和专业技能，激发内在动能，增强融入城镇的信心。三是持续壮大集体经济。搬迁后东川区积极探索发展易地扶贫搬迁安置区的集体经济，帮助搬迁群众融入城镇。在后续帮扶中，仍需统筹规划、深入推进。用好《东川区“十项行动”促进新型农村集体经济提质增效工作方案》《东川区扶持壮大村级集体经济强村工程项目管理办法（试行）》等政策契机。健全政府+市场+社会+群众的联动服务机制，深化落实企业+合作社+搬迁群众的合作模式，进一步发挥

好新型农村集体经济项目在联农带农、促进乡村振兴方面的积极作用。

(三) 进一步推动生活融入, 提升公共服务效能

一是有序推进户籍转移。讲清楚户籍转移政策要求, 不采取强制性行政措施。加大户籍转移宣传力度, 打造正面典型案例。同时, 充分保障未落户搬迁群众的民主权益以及就业、教育、医疗等公共服务, 保障搬迁户原有的土地承包地、林地、集体收益分配等权益不受影响, 提高其对“新市民”身份的认同。二是系统配置公共服务资源。促进易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化建设不仅要统筹规划城乡建设, 更要系统配置公共服务资源。实践中, 要进一步完善政府+市场+社会+群众的多元服务主体建设, 发挥好各类主体的资源优势。持续缩小安置区居民与原城区居民在公共服务质量上的差距, 深化公共服务均等化。同时, 要聚力对老人、妇女、儿童的关心关爱服务, 形成品牌传播, 以服务聚能集体合力。

(四) 进一步推动社会融入, 增进市民身份认同

一是整合社会资源, 提供专业社工服务。“助人自助”是社

会工作的核心服务理念, 近年来我国的社工人才队伍逐渐充实, 社工服务体系逐渐完善。但东川区易地扶贫搬迁安置区仍缺乏专业的社工机构和社工。易地扶贫搬迁安置区社会资本积累不足, 搬迁群体对“新市民”身份认同度不高。在实践中, 需要进一步整合吸纳专业社工、社会组织, 积极构建高校合作平台。在搬迁家庭成员之间, 搬迁群众之间、搬迁群众与原城镇居民之间开展专业的个案、小组、社区工作服务, 构建好亲缘和非亲缘并重的社会关系网, 强化城镇意识, 助其找准角色定位, 引导其广泛参与社区生活, 培养主人翁心态, 促进社区融入。二是充分利用虚拟社会空间, 扩大社会交往范围。在微信视频、抖音、快手等虚拟平台直播、拍摄短视频逐渐成为搬迁群众的重要娱乐和沟通方式。搬迁群众可在虚拟社会空间分享价值观念和情感态度, 实现与周边人和事的双向互动, 是一种主动进行再社会化的行为, 无形中扩大了社会交往范围。搬迁群众在虚拟社会空间的评论互动中, 能够逐渐形成对“新市民”身份的感知, 在互动中产生共鸣, 实现从基于亲缘、地缘关系的封闭性社会身份过渡到基于共同兴趣爱好的开放性社会身份的转变。

参考文献

- [1] 费迪南·滕尼斯. 共同体与社会 [M]. 林荣远译. 北京: 商务印书馆, 1999(02), 66.
- [2] 区小兰. 广西易地扶贫搬迁与新型城镇化协调发展路径优化研究 [D]. 硕士学位论文, 南宁师范大学, 2020年.
- [3] 文丰安. 基于共同富裕的新型城镇化之路: 重要性、障碍及实现路径 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022年第6期.
- [4] 姜安印, 曹颖, 梁文娟. 西部地区新型城镇化高质量发展与经济增长的耦合协调研究 [J]. 农业与技术, 2022年第42卷第24期.
- [5] 赵燕. 西藏极高海拔生态搬迁安置区融入新型城镇化的路径 [J]. 西藏民族大学学报(哲学社会科学版), 2023年第44卷第5期.