

# 创新“五微”机制助推集中安置点后续治理研究

杨卓 王仕力 杨洋 唐华林

巴州区位于秦巴山区腹地，属边远山区、革命老区、集中连片贫困区“三区叠加”地区。脱贫攻坚以来，巴州区共建成易地扶贫搬迁集中安置点 605 个，其中安置人数 200 人以上的安置点 88 个；集中安置 24296 户 86999 人，其中建档立卡贫困户 9254 户 32730 人，是巴中市建成安置点最多、安置群众最多的县区。2018 年 8 月，巴州区正式脱贫摘帽。脱贫后，巴州区深入践行以人民为中心的发展思想，把易地扶贫搬迁集中安置点后续治理工作作为巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接的重要载体和抓手，坚持一手抓治理、一手抓就业，纵深推进治理重心下移、工作力量下沉、服务保障下倾，着力为搬迁群众稳定脱贫、持续增收夯实基础。

## 一、政策背景

2020 年 12 月，中共中央、国务院印发《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，明确提出，要做好易地扶贫搬迁后续扶持工作，从就业需要、产业发展和后续配套设施建设提升完善等方面加大扶持力度，完善后续扶持政策体系，持续巩固易地搬迁脱贫成果，确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。提升安置区社区管理服务水平，建立关爱机制，促进社会融入。

2021 年 3 月，省委、省政府印发的 1 号文件《关于全面实施乡村振兴战略开启农业农村现代化建设新征程的意见》中明确提出，加强易地扶贫搬迁后续扶持。完善集中安置区配套基础设施、公共服务设施，提升安置区社区管理服务水平。

2021 年 3 月，省委城乡基层治理办印发的《关于加强易地扶贫搬迁集中安置点后续治理的意见》（川委基治委发〔2021〕3 号）中明确强调，要结合安置点后续治理的系统性、阶段性需要，坚持抓主要矛盾和矛盾主要方面，突出抓好稳定就业这个“关键一招”，跟进抓好规范治理这一重

要保障，做到两手抓两促进。

## 二、“五微”治理模式概述

巴州区探索党建引领下“五微”治理机制，推动了集中安置点治理落细落小落实。

**锻造“微引擎”。**根据安置点聚居形态和业态特征，构建“党支部+业主委员会+联户自治岗”三级治理体系，打造以党员为主体的治理队伍，确保集中安置点的事有人管、能管好。

**促进“微协商”。**由集中安置点党支部牵头，建立“民情收集—分类—处理—回访”机制，通过问题短板大家提、公共事务大家议、矛盾纠纷大家调，推动“民事民提、民事民议、民事民决”。

**改善“微环境”。**完善落实垃圾收集转运制度，制定居民公约规范公共区域管理，筹措集体资金添置公益设施设备，持续推进人居环境改善。

**优化“微服务”。**推动公共服务配套向安置点聚集，下沉镇村力量在安置点常态化开展民事代办服务，组建志愿者队伍服务老弱病残群体，健全便民利民惠民举措，让搬迁群众有认同感、归属感。

**盘活“微资源”。**对集中安置点的空置土地、闲置房屋等资源，依法依规采取自营、出租、入股等方式盘活利用，为集中安置点管理服务拓宽经费来源。

## 三、推行“五微”治理机制取得的成效

**锻造“微引擎”，进一步彰显了党的领导。**采取单独建、多点合一共同建、驻村帮扶力量帮带建等方式，全区共建立安置点党支部72个、党小组155个，选派党建指导员157名，2039名在集中安置点居住的党员纳入管理范围。通过镇村指导和安置点党支部（党小组）主导成立业主委员会（自管委），实行党支部成员和业委会（自管委）成员双向进入、交叉任职，全区成立业委会（自管委）418个，122个安置点实现党支部书记（党小组长）和业委会（自管委）主任“一肩挑”，业委会（自管委）成员中党员比例达63%。根据集中安置点形态和业态特征，设立联户长、院落长、点长、宣传员等自治岗位，做好政策宣传、思想引导、矛盾调解等工作，自治岗位优先从党员中产生，推动党组织影响力向聚居院落延伸，共推选联户长（院落长、点长）1710人，其中党员905名，占52.9%。

**促进“微协商”，进一步厚植了和谐基因。**由集中安置点党支部、业委会（自管委）牵头，通过联户长收集、坝坝会讨论、电话征求等方式，广泛征集搬迁群众对安置点治理的意见和建议。共收集涉及安置点基础设施、公共服务、移风易俗等方面意见建议 7000 余条。对物管费用收取、公共空间维护利用、红白事操办、文化活动举办、文明评比等安置点重大事务，由安置点党组织、业委会、联户长、群众代表等共同参加的联席会议议定，并充分运用公示公告、意见征求、群众评议等方式让搬迁群众参与到事前、事中、事后全过程。先后形成《公约》《办法》等自治制度 486 个。对聚居点的邻里关系、家庭事务、物业管理等矛盾，召集老党员、老干部、院落长和当事人等一起评论，邀请村法律顾问、人民调解员等参与，基本实现矛盾不出安置点。共促乡风文明。针对聚居后存在的大操大办宴席、沉迷赌博等不良习气，在搬迁安置点普遍建立道德评议会、禁毒禁赌会、红白理事会等协会。通过设立“红黑榜”表扬曝光、推行“道德银行”激励促进、开展“最美家庭”“孝星”“好媳妇”评选等方式，把易风移俗的事儿管起来。

**改善“微环境”，进一步营造了宜居环境。**完善落实垃圾收集转运制度，对集中安置点垃圾池每日“清零”。按照“中心村”集中安置点 2 名以上、“小组团”集中安置点 1 名以上配备清扫保洁员，对公共区域每天进行卫生清扫。与每户居民签订环境卫生三包责任书，确保庭前屋后常态清洁。将环境卫生标准纳入集中安置点居民公约内容，明确栽植作物、衣物晾晒、杂物堆码、畜禽养殖、生活污水排放等具体标准。对违反规定的，由管理人员及时劝阻、提醒纠正。根据群众需求和集中安置点实际，利用“物管费用收一点、运行经费保一点、集体经济奖一点”筹集的资金，为集中安置点逐步增添垃圾箱、路灯、休息桌椅、健身器材等设施设备。充分利用优势资源，在安置点建设村风民俗、传统文化等元素的文化活动室、文化墙、村史馆等。以端午、中秋、春节等节日为契机，发动搬迁群众举办广场舞、包粽子等各类活动，增进交流沟通。

**优化“微服务”，进一步提升了民生服务。**整体调整优化公共服务资源布局，让党群服务中心、卫生室、文化室、幼儿园等“1+N”公共服务配套向安置点聚集。新建、改扩建村党群服务中心 31 个、卫生室 48 个、

幼儿园 17 所、日间照料中心 15 处。鼓励乡镇、村在集中安置点常态化开展“民情家访”“民事代办”，就近组织乡镇和村组干部为群众提供代交水电气费、代缴医保社保、等便民服务，让“干部多跑腿，群众少跑路”。根据安置点搬迁群众老年人、未成年人多等具体情况，组建志愿者队伍，为群众提供体检、课后辅导、应急救援等志愿服务。截止 2021 年底，全区依托安置点组建志愿服务队伍 305 支，参与志愿者 1600 余名。

**盘活“微资源”，进一步拓宽了致富路子。**对搬迁群众房前屋后的零星土地，采取统规划片、自主认领等方式移交群众管理，收取一定租金用于建小菜园，解决群众日常生活所需。对安置点周边的集体土地，实行统分统管统收，由群众承包发展中药材、茶叶、果蔬、粮油等主导产业，解决人地分离问题。对闲置的大块土地和房屋，根据群众需求，建成停放棺木的百姓堂、操办宴席场所、集中养殖区等功能性场所，由集体经营管理。以劳务用工、定期分红等方式，促进搬迁群众增收致富。采取“线上+线下”“本地+外地”方式，发动本村在外务工经商能人收集就业信息、开展技能培训、提供岗位，鼓励支持能人返乡自主创业，带动搬迁安置群众就业增收。截止 2021 年底，组织外出务工 2.3 万人，带动搬迁群众就近就业 5200 余人。

#### **四、集中安置点后续治理面临的困难**

随着巴州区易地扶贫搬迁集中安置点后续扶持工作不断深入完善，集中安置点的群众逐步过上好日子，但易地扶贫搬迁集中安置点后续治理面临的一些普遍问题和困难仍然不容忽视。

**一是基层管理体系不全。**易地扶贫搬迁集中安置点属于是刚建不久的新“社区”，基层党组织、群众性自治组织、治安管理、等基层治理体系不健全，导致在服务好搬迁群体方面还有差距。

**二是共建共治意识不强。**易地扶贫搬迁集中安置点的部分失地农民小农意识较严重，一旦自身利益受到损害时不能客观公正地看待问题。此外“等靠要”思想依然很严重，缺乏环保意识、共建意识，也缺乏参政议政热情，导致不愿意参与或不配合集中安置点的共建共治工作。

**三是保障服务体系不齐。**安置点内的教育、医疗、文化、养老等保障服务体系跟不上，不便于部分搬迁家庭上学和群众就医，搬迁群众缺乏健

康文化娱乐性活动，内生发展动力不足，难以实现真正意义上的幼有所教、病有所医、老有所养。

**四是创业致富路子不多。**从集中安置点搬迁人口生产生活情况来看，搬迁群众以“三留守”群体为主，增收渠道以务农和外出务工为主。甚至个别搬迁家庭的生活来源主要依靠临时救济和惠农补贴，稳定增收支撑仍然乏力。

## **五、集中安置点后续治理的对策及建议**

### **（一）强化基层组织，发挥党委政府主导作用**

办好中国的事情，关键在党。因此，在易地扶贫搬迁集中安置点后续治理这项工作中，充分发挥党委政府主导作用，进行全程跟踪、指导和督促是必不可少的。探索创新“五微”基层治理机制的实践经验表明，在推进易地扶贫搬迁集中安置点后续治理中，党委政府的主导作用体现在基层党组织建设、发展农村集体经济、维护农村社会稳定和有序推进农村基层民主等方面。其核心就在于党委政府要从当地的实际和村民的需求出发，善于发现问题，并有探索解决问题的决心和能力。首先，要全面发挥党建统领作用，加强党的基层党组织建设，发挥党组织的领导核心作用，实现党建对基层治理的统领。其次，要积极探索集中安置点管理办法，创新户籍管理模式，尤其是在涉及承包地、林地、集体经济收益分配、社保、教育、卫计、补贴等权益上，及时进行规范管理，以便带给搬迁群众便捷的生活条件，促使搬迁群众安居乐业。最后，要加强集中安置点自治社会组织建设，大力培育和践行社会主义核心价值观，广泛开展“文化进村”丰富搬迁群众精神文化生活，充分调动搬迁群众参与社会治理的主动性和积极性，不断增强搬迁群众对集中安置点的认同感和归属感。

### **（二）培塑共建理念，坚持完善民主协商制度**

习近平总书记指出：“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商”。探索创新“五微”基层治理机制的实践经验表明，要做好易地扶贫搬迁集中安置点后续治理，就要培育和发展基层的微社会组织、群团组织，就要不断完善民主协商制度，就要及时打通群众的参与沟通机制，才能有效激发易地扶贫搬迁集中安置点后续治理活

力。因此，要积极统筹协调各行业志愿者队伍将部分志愿活动安排到集中安置点，这样既能提升集中安置点群众素质，也能通过志愿者自身实践引导集中安置点群众热心公益、乐于奉献，更加积极投身于集中安置点共建。要大力发掘热心公益的能人，他们来自群众、威望高、说服力强，让他们积极参与集中安置点治理，能起到事半功倍的效果，更能有效提升集中安置点共建水平。要通过设置党建工作岗、民主监督岗等普通岗位，充分发挥普通党员的作用，让每个党员都参与到集中安置点共建中，这不但可以发挥广大党员的先锋模范作用，更重要的是建立一支党员共建队伍，有效增强集中安置点共建能力。

### **（三）完善公共服务，不断提升群众幸福指数**

各地因地制宜创新社会治理模式的实践说明，在推进基层社会治理中，必须坚定不移坚持以人为中心理念，必须将改善人民生活、增进人民福祉作为一切工作的出发点和落脚点。因此，要全面保障集中安置点水、电、路等基本居住生活条件，合理规划配套建设学校、便民生活超市、医疗机构、文化广场等公共服务场所，不断满足搬迁群众的基本生活需求，确保教育、医疗、文化等资源能够满足搬迁群众的需求。要全面做好各类社会保障政策的转移接续工作，探索建立“代办点+代办岗”等便民服务代办制度，全面推行日常工作集中办、重要事项定点办、特殊群体上门办等工作方式，确保各项惠农政策和各类保障政策落地落实，实现集中安置点便民服务代办全覆盖。要全力提升集中安置点的容貌，全面推进集中安置点生活垃圾、污水治理等重点工作，规范集中安置点每户果木种植、柴垛堆放等，不断改善集中安置点的人居环境，让集中安置点更加漂亮、更加美丽、更加宜居。要以基层治理模式作为服务群众的载体，整合各方资源力量，在居住环境、志愿服务等方面着力，帮助搬迁群众解决实际问题，不断满足人民日益增长的美好生活需要，提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

### **（四）大力发展经济，努力实现共同富裕目标**

习近平总书记指出：“现在，已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段。促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”当前，在不少发展基础薄弱的地区，在发展上均面临着能力、资源等方面不足的问题，这也是

基层治理施政者颇为头疼的问题。探索创新的“五微”基层治理模式证明，在推进易地扶贫搬迁集中安置点后续治理中，盘活现有“资源”是十分必要的手段。因此，要盘活“资源”，就要在培植内力、化外力等方式上下硬功夫，创新产业发展模式，将产业发展与乡村振兴战略统筹考虑，鼓励通过农村土地经营权流转、抵押、贷款等释放农村土地活力，通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，盘活用好农村闲置资产，发展壮大村集体经济。要加大就业培训力度，鼓励支持能人返乡自主创业，积极推广“公司+专业合作社+基地+农户”产业发展模式，培育壮大一批龙头企业、合作组织、家庭农场等新型经营主体，推进本地优势特色产业发展。要大力发展休闲农业、乡村旅游、民宿等产业，积极推进农业观光、研学体验、乡村田园等融合发展，建立完善市场经营主体与搬迁户的利益联结机制，不断增加搬迁群众的家庭收入，努力实现共同富裕的目标。