

变“输血”为“造血” 探索就业扶贫新路径

——河北灵寿县就业扶贫调研

□ 郭宇宸 王 吕 郑慧涛

就业扶贫是通过积极的政策措施和各类就业服务手段,帮助贫困家庭劳动力实现就业。作为脱贫攻坚的重要手段,就业扶贫既能以“造血”替代“输血”,帮助劳动力脱贫,也能有效改善留守妇女、儿童与老人的处境,缓解农村空心化问题。截至2019年6月底,我国已累计帮扶1081万名贫困劳动力实现就业,“就业一人,脱贫一户”成为脱贫攻坚的重要模式。

河北省灵寿县是国家级贫困县,截至2019年7月,全县常住人口34万人左右,其中贫困人口30,944人,普通贫困劳动力15,426人,弱劳动力2428人。灵寿县通过扶贫载体带动、公益性岗位吸纳、鼓励创新创业等手段积极开展就业扶贫,已实现贫困劳动力就业14,135人。灵寿县开展就业扶贫的经验探索,对其他地区有一定的参考意义。

打好就业扶贫四张牌

灵寿县开展就业扶贫的做法,主要分为两个方面。一方面,灵寿县多渠道拓展就业岗位,通过积极打造就业扶贫载体、设立公益性岗位、返乡创业带动就业等方式,帮助贫困户和贫困村实现就业增收;另一方面,灵寿县着力提升贫困劳动力和就业岗位的匹配度,包括强化劳务协作、开展就业培训等。

积极打造就业扶贫载体,增加就地就近工作岗位。灵寿县鼓励县域内企业设立“扶贫车间”,扶贫企业吸纳贫困劳动力10人以上的可被认定为“扶贫车间”,并根据吸纳情况获得补贴。全县目前已认定扶贫车间15家,吸纳贫困劳动力100人以上。灵寿县引导企业带动合作社发展,如龙头企业益生环保与全县近30个贫困村建设了合作加工基地,不仅壮大村集体的经济收入,也解决了300多户贫困群众就地就业问题。灵寿县还针对贫困户劳动能力偏低、养老抚幼的特点,积极引导贫困户在家开办手工作坊、扶贫超市,足不出户即可实现增收。马家庄村贫困户陈春霞,三级伤残,腿脚行动不便,家里还有3个孩子需要照顾。在驻村工作组的帮助下,在家中开办超市,实现了就业

顾家两不误。

鼓励返乡创业带动就业,发挥就业倍增效应。灵寿县积极鼓励贫困劳动力自主创业脱贫,对带动贫困劳动力就业的新开办实体给予税费减免、场地租金补贴等优惠政策支持,全县目前实现就业的贫困劳动力中,灵活就业或自主就业的劳动力有13,510人,占比接近90%,是实现就业扶贫最主要的方式。马家庄村民马正剑原先在外打工,2015年返乡创业,在驻村工作组帮助下,开展精品西瓜、甜瓜种植,引进并改良品种10余种,带动周边40余名村民就业,产业分红覆盖全乡197名贫困户。

设立公益性就业岗位,激发贫困户内生动力。灵寿县对大龄建档立卡贫困劳动力开发就业扶贫专岗,在本村从事保洁、保绿等工作,每月发放300元劳务费,已安置了123人。马家庄对村集体光伏扶贫分红模式进行调整,将发电收益的40%作为村级小型公益事业经费,30%用于支付公益性劳动岗位的报酬,以就业扶贫破解“分红式扶贫”引起的“养懒汉”问题。

完善劳务协作机制,加快贫困劳动力转移就业。灵寿县位于京津冀经济圈,距离劳动力用工市场近,通过劳务输出实现脱贫增收是一条有效路径。县领导班子多次到京、津、鲁等地考察企业,建立劳动力协作关系,2018年实现贫困劳动力转移就业1703人。砂子洞村利用家政培训相关补贴政策,对接家政公司为村民提供公益培训和就业服务,目前已输送23名村民到北京、石家庄等地从事家政工作,每人家庭月收入增加3000余元。

就业扶贫仍存五大难题

目前,脱贫攻坚战已经进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”冲刺期,我国未实现就业的贫困劳动力结构显现出“721”结构,即70%基本属于病残或智力障碍,20%属于等靠要、不愿主动就业人员,10%因家庭有老人或病人需要照护难以实现转移就业。这些人群不仅缺少劳动能力,劳动技能也相对较低,就业扶贫难度更大,对政策精准性、针对性的要求更高。

因此,调查发现,灵寿县目前就业扶贫仍然存在五个主要难点。

帮扶难度较大。目前,灵寿县贫困劳动力大多文化水平低、掌握实用技能少,以从事简单体力活为主,就业稳定性不高。劳动者受语言、文化、技能等因素影响,外出就业意愿不足,参与劳务输出热情不高。部分贫困劳动力存在“等靠要”思想,更愿意享受补贴而不愿从事劳动。

培训效果有待提升。技能培训要得到良好效果,一要覆盖面广,二要参与度高,三要精准性好。灵寿县近年组织开展了一些培训,但现有贫困劳动力中接受过技能培训的仅有1069人,占贫困劳动力总数6.9%,2018年仅有163人,培训覆盖率严重不足。同时,部分贫困劳动力依赖思想严重,缺少就业规划,主动参加技能培训的热情不高。此外,现有的培训方式大多讲求短平快,培训内容与受训者的匹配度和适用性不足,也影响了培训的实际效果。

适应岗位相对不足。灵寿县的主导产业以石材加工、矿产开发、农业种植等为主,服务业发展相对滞后,产业多样性偏低,就业吸纳能力相对薄弱。部分企业反映,企业有吸纳贫困劳动力就业的意愿,但一方面企业对劳动者身体素质、机器操控、种植技巧等有一定要求,而贫困劳动力技能相对缺乏,存在“不能招”现象;另一方面很多贫困劳动力年龄偏大或身体残疾,劳动风险较高,存在“不敢招”现象,因而适合贫困劳动力的岗位较少。

就业质量不高。就业质量包括工资水平、就业稳定性、劳动保障等。有关研究显示,我国贫困劳动力就业人员中,单位稳定就业不足10%,就业质量不高。受劳动者能力、机会所限,灵寿县已就业贫困劳动力中,正规就业比例偏低,收入水平和就业稳定性相对较差。贫困劳动力担忧工资被拖欠,更愿意找日结的零工,与企业招聘相对长期工人的需求不相匹配。在全县已实现就业的贫困人口中,短期就业的为9814人,占到69.4%。由于灵活就业、就业扶贫专岗等人员社保缴纳不完善,一旦发生意外,贫困户抗风险能力差,很可能再度返贫。

就业服务不佳。受贫困县人手、经费等条件限制,基层就业服务体系

仍不完善,乡镇劳动保障所工作人员不能专职专用,村级劳动保障信息员为义务劳动,业务水平、工作积极性不高,影响工作的开展。就业服务信息化水平不高、精准化程度不够,贫困劳动力仍主要从亲朋好友或者熟悉的包工头处获得就业信息,就业服务体系作用未能充分发挥。

多点发力提升就业扶贫质量

就业扶贫是治本之策,也是长远之计,不仅要有整体战略,还要有多样载体。提升贫困劳动力扶贫质量不可能一蹴而就,多点发力才能让贫困劳动力实现从没工作到有工作,从有工作到有好工作的路径跨越。因此,建议灵寿县将就业扶贫与产业升级、乡村振兴、创新创业有机结合,促进经济发展和贫困劳动力就业增收。

加强产业扶持,增加更多就业岗位。做好招商引资功课,结合本地资源特点,着力引进市场前景好、劳动力需求大的产业和企业,增强对贫困劳

动力的辐射带动作用。发挥村集体、合作社作用,大力发展农村特色养殖、种植业,在村级层面建设企业生产基地、农业就业基地等。拓宽扶贫思路,构建扶贫工程队、扶贫农庄、扶贫超市、家庭手工作坊等多样化就业载体。

优化创新创业环境,鼓励贫困户自主创业。积极培养新一代爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民,鼓励其结合地方资源优势开展创业,带动周边村民就业;结合农村集体产权制度改革推进,引导贫困户充分利用农村闲置土地特别是宅基地组建加工车间,开展返乡创业。发挥好人带头作用,积极引导创业能人带动周边就业、回馈乡里。

提升技能培训质量,提高劳动者就业能力。扩大贫困劳动力培训覆盖面,不断创新培训方式,对深入田间地头开展现场培训的人员和组织给予一定的交通、生活补贴支持。调动社会力量开展培训,加强与培训机构、科研机构、社会组织等机构的合作,不断拓展培训渠道。用好对口支援单位“援

智”资源,着力提高供需匹配度,使培训体系化、常态化,更接地气、更管用。推动就业由大众化向个性化转变,合理安排培训师资、对象、时间和内容,切实提高培训的针对性。

完善就业保障,提高贫困户就业质量。引导企业等用工主体与贫困劳动力签订劳务合同,制定合理工资,提高劳动者收入稳定性。完善公益性岗位设置和管理,加强信息公开和劳动监察,保障贫困劳动力能“劳有所获”。通过社会保险补贴等形式,引导企业和公益性岗位用工主体为贫困劳动力购买意外保险,保障其劳动权益。

优化就业服务,提高供需匹配度。加大对贫困地区就业扶贫相关资金的倾斜力度,缩小就业专项资金缺口,完善乡镇和村级就业服务网络,增加就业服务可得性。动态掌握贫困户的致贫原因、就业需求和居家需求,根据实际情况推荐就业岗位,提升就业服务精准性。调动人力资源服务机构、就业基地、就业协会等机构作用,宣传劳务输出政策,加强外出贫困劳动力在外生活支持,提高劳务输出服务质量。

(作者为国家发改委就业司、办公厅、农经司挂职干部)



苗山脱贫影像志——巧姐妙手“绣”脱贫

近年来,随着当地旅游扶贫产业的兴起,苗族刺绣逐渐成为受游客青睐的旅游商品。据了解,广西柳州市、融水苗族自治县两级妇联、人社等部门以及结对帮扶的广东廉江市结合乌英苗寨实际,采用“基地+绣娘+企业+市场”的模式,通过定期对绣娘进行培训、收购绣品再加工并投入市场等,帮助她们增加收入。图为妇女们在比赛中刺绣。

新华社记者 黄孝邦 摄

“政企共建”新模式 助力乡村振兴

——广西田东县乡镇政府与龙头企业合作共赢调研

□ 刘 烨

在城乡二元结构下,我国乡村地区发展面临多重困境。具体表现在:产业结构落后,特别是农业集约化、规模化、专业化生产水平长期滞后;环境问题突出,特别是生活生产设施水平和人居环境长期得不到根本改善;公共服务滞后,教育、医疗、养老等软硬件配套水平较低。未来,要克服上述困难,真正实现乡村振兴,当务之急是改善农村地区的生产生活条件,大规模引入资本、人才、技术、信息等关键要素,提升农村地区造血能力。

从广西田东县等各地的案例来看,发挥政府和市场两方面的作用,大力推进龙头企业和乡镇合作的“政企共建”模式,对快速全面提升乡村发展和治理水平很有帮助。

从小乡镇起步 实践探索

广西田东县是国家级贫困县,江城镇位于田东县最南端,距离县城40公里,共有8个行政村80个自然屯,人口2.4万人,耕地1.4万亩。2016年,江城镇引进天成集团建设有机农业综合体项目,规划总面积达到2.8万亩,总投资达到10亿元。项目内容包括有机果蔬量化设施生产基地、高智

能自动化育苗中心等,建设周期为2017年~2022年,共分三期。其中,果蔬基地为一期投入,生产当年实现利润1950万元;育苗中心利润达3000万元。

相对于田东县其他乡镇来说,江城镇复杂性和规模性都较低,对于此类乡镇,党委政府便于集中力量办大事,可在较短时间内最大程度上完成全域范围内的组织动员,具有天然的组织便利。对于田东县其他乡镇,如林逢镇、祥周镇,人口都在5万人以上,行政村在20个以上,长期积累下来的村屯间矛盾、土地产权纠纷等问题较多,基本不具备吸引单一龙头企业入驻且面向全镇进行投资的条件。

实践证明,规模较小的乡镇,能够更加集中有限的资源用于提供龙头企业入驻所需的基础设施和其他配套服务,并大大降低企业在投资、扶贫带动、土地流转和乡村治理方面的沟通成本。对于企业来说,选择规模较小的乡镇进行投资,也更便于和政府深化合作,最大程度上获得政府资源的扶持,显著降低管理运营风险。

由“引凤”向“筑巢”转变

在广西多地调研发现,一些地方

高喊招商引资口号,但实际并未创造有利于企业投入的良好影响环境,其突出表现为政策预期不稳定、基层组织水平低下、基础设施配套薄弱等,引商思维仍然是被动的、短视的。企业是市场主体,本质上是“趋利避害”的,在缺乏足够的盈利预期的情况下,企业主观上很难产生长期稳定投资的意思。

从江城镇的案例来看,政府为吸引天成集团投资,集中了各类资金1900多万元先期进行配套基础设施建设,完善产业道路、污水处理设施等。目前,江城镇已是全县唯一实现了全屯铺水泥路的乡镇,65%自然屯还实现了屯内硬化,89%屯实现路灯安装和农村生活垃圾“屯收村管镇运”。同时,江城镇大力推进基层建设,形成了“党组织+新型经营主体(农民专业合作社、经济能人)+农户”的经营模式,从组织上提升了基层经济组织的活力,为龙头企业入驻创造了良好条件。

“各行其是”导致目标偏差

在我国广西和贵州等地,一般乡镇都采取“点对点招商”模式,即乡镇面向整个市场招商,有企业表现出投资意愿,就与政府和农户进行谈判,最终往往是多家企业进驻,合作方式多

种多样。对于规模较大、土地资源相对丰富的乡镇来说,这种招商模式有利于吸引更多元的资本、技术,但同时也提高了沟通成本。由于不同企业诉求不同,也可能导致入驻企业“各行其是”,产业发展与乡镇治理长期目标之间出现偏差,在建立政府、企业、村屯、农户的利益联结机制过程中出现相互攀比、互相制约的情况。

在江城镇,由于全镇招商引资集中在天成集团一家企业,有利于统一规划、统一推进,政府资源能够更加集中在服务企业需要和保障农户利益两个关键点上。因此,在推进土地流转和产业转型升级方面进展更加迅速。

天成有机农业综合体项目覆盖全镇7个行政村近3万亩土地面积,江城镇在短时间内就完成了5个村、33个屯,约1600户农户的土地流转签约工作,流转出项目核心区土地3000多亩,征地100多亩,形成三大连片地区,落地了三个子项目,其中部分已经投产。通过集约化、规模化、专业化的土地流转和农业生产,江城镇传统意义上的小农经营模式有望得到彻底改变,水稻、玉米、豆类、甘蔗等收益较低的主要传承农业和种植作物将逐步替换为收益更高的秋冬菜、水果等。在大力引入以色列等先进喷滴灌和水肥一

体化设施的基础上,品质和产量也将显著提升。与此同时,政府与企业达成“联村帮扶”等协议,天成集团每年为田东县10个贫困村提供5万元保底分红,为200户贫困户发放土地租金,带动江城镇唯一的贫困村——架洛村的17个养殖示范点建设,已经为40户贫困户提供了1000多人次的就业机会,相关项目全部投产后将可为200名贫困户提供稳定就业。

深度融合全方位发展

在推进乡村振兴的大背景下,“政企共建”决不能局限在产业领域,而是要着力于“产业兴旺,生态宜居,乡风文明,治理有效,生活富裕”的全局。其中,产业兴旺是政企共建的“牛鼻子”,但在“生态宜居,乡风文明,治理有效”方面也要发挥关键的带动作用,这是推进乡村振兴的难点,也是小乡镇“政企共建”的一个突出优势。

在单一龙头企业参与的情况下,

企业经营与乡镇发展深度融合。对企业来说,在投入生产的同时,分配部分资源支持乡镇其他领域的发展,有利于改善地方长期的生产经营环境,间接提升企业长期效益。在单一企业与乡镇合作的情况下,企业进行这种投入的意愿更强。因此,天成集团在江城镇积极参与乡村治理,建设产学研战略合作和研发平台基地,通过项目实施连接国内外科研单位,吸引优质人才在田东进行农业研发,同时结合“联村帮扶”机制,延伸人才培养链条,和政府合作分类分批对地方农村党员干部、农民专业合作社的技术骨干、返乡创业群体和村级党组织人才进行培训;通过支持村集体经济的发展,提高村“两委”的组织动员凝聚力和影响力;依托乡村文化资源打造“牛魂节”等民间节庆活动,依托文化遗产“八仙山”打造旅游景区等。尽管目前来看,这些“间接投入”的效益还未充分显现,但从长期来看,小乡镇“政企共建”方式,具有重塑乡镇治理模式、提升治理水平、推动全面振兴的巨大潜力,值得进一步探索和推广。

(作者系国家发改委社会司挂职干部)

