

湖南省就业扶贫现状、困境及应对建议

王璋¹

(吉首大学 商学院, 湖南 吉首 416000)

【摘要】: 就业扶贫是促进贫困人口自我发展, 激发内生动力, 进而实现贫困人口可持续脱贫最有效途径之一。基于湖南省当前就业扶贫实施现状, 从湖南省省级就业扶贫政策入手, 对湖南省出台的省级就业扶贫政策进行统计与整理。同时, 针对当前湖南省就业扶贫存在的问题进行了讨论, 并提出对策建议。

【关键词】: 就业扶贫 劳动力转移 就业政策 对策建议

【中图分类号】 F249.27 **【文献标识码】** A

1 湖南省就业扶贫现状

湖南省自 2013 年精准扶贫方略提出以来, 按照中央的统一部署, 结合当地实际情况, 扎实有效地开展了扶贫相关工作。从中部六省对比来看, 在贫困发生率方面, 湖南省 2018 年贫困发生率为 1.49%, 在中部六省中排第 5 位, 但低于全国贫困发生率 1.7% 的水平, 贫困发生率最低的是安徽省 (0.93%), 最高的是湖北省 (2.4%)。贫困县个数方面, 湖南省有国家级贫困县 20 个, 排在中部六省第 4 位。现存贫困人口方面, 湖南省截至 2018 年有贫困人口 105 万, 在中部六省排名第 2。目前, 湖南省共计有建档立卡农村贫困劳动力 280.9 万人, 其中有就业意愿的贫困劳动力 150.1 万人中, 已转移就业 148.1 万人, 其中, 省外占 58%、省内县外占 18.8%、县内就近就业占 23.2%, 人均月工资达 2600 元。同时, 湖南省已建设就业扶贫基地 537 家, 其中省级 205 家, 市县级 332 家, 已吸纳 1.8 万名贫困劳动力就业, 已建立扶贫车间 1692 个, 吸纳贫困劳动力就业 2.78 万人, 针对特殊群体贫困劳动力设有就业扶持特岗 5.9 万个。

就业扶贫是实现贫困人口脱贫致富, 形成贫困人口发展内生动力的关键路径之一。就业扶贫的优势在于能够以较低的成本带动贫困户可持续脱贫, 且其带动能力较强。国内就业扶贫的专项研究开展较少, 多作为一个环节穿插在理论研究中, 如汪三贵、左停等学者将转移就业扶贫与社会保障扶贫作为中国扶贫开发的两条重要途径进行了论述。也有部分学者针对就业扶贫进行了专项研究, 通过调研考察, 对就业扶贫的益贫性、重要性进行了充分的讨论。还有学者针对具体问题, 如就业扶贫与乡村振兴的关系, 如何在乡村振兴的背景下发挥就业扶贫良好的益贫效果, 对残疾人群体开展就业扶贫的影响因素, 就业扶贫的成效与影响效应等进行了分析。

2 湖南省就业扶贫政策分析

2.1 湖南省就业扶贫政策文件描述性统计

湖南省为解决贫困人口就业中存在的人力资本剥夺与就业市场信息不对称等问题, 出台了一系列政策文件, 试图提升贫困

¹作者简介: 王璋 (1994-), 男, 江西南昌人, 硕士研究生。

基金项目: 吉首大学校级人文社科研究项目“旅游扶贫项目可持续减贫效应测度及影响因素识别”(19SKY88); 武陵山片区扶贫与发展 2011 协同创新中心开放基金项目“武陵山片区脱贫攻坚成效研究”(19JDZB069) 阶段性成果。

劳动力人力资本，打通贫困劳动力进入劳动力市场的渠道，形成贫困劳动力稳定就业长效机制，取得了良好的成效。通过整理与就业相关的政策文件（图 1），可以看出，政府对于就业扶贫的重视程度正在逐年递增，2018 年，湖南省出台的省级文件中，与就业扶贫相关的政策性文件共计 18 项，平均每月出台 1.5 项。

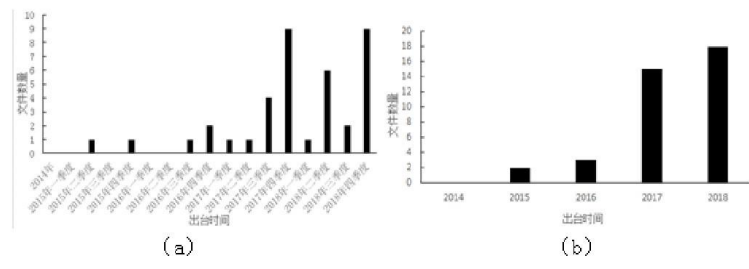


图 12014—2018 年湖南省省级就业扶贫相关文件

(a：以季度为单位统计，b：以年份为单位统计)

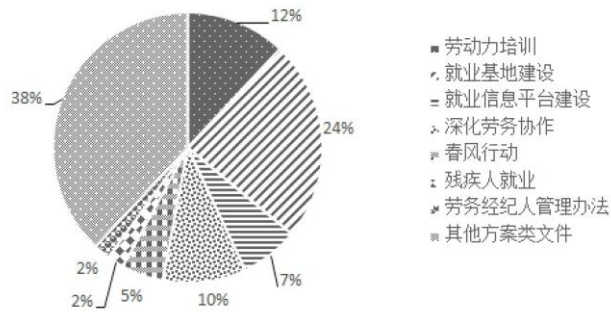


图 2 湖南省出台政策文件分类统计

其帮扶方式也从仅仅简单地劳动力培训转变为劳动力培训、就业信息平台建设、就业基地建设、完善转移就业渠道多角度、全方位的帮扶方式（图 2）。图中，其他方案类文件指的是政府管理，绩效考评类的政策文件（如：《关于贯彻落实就业扶贫实施意见的具体操作办法》，该类文件多是政府加强就业扶贫工作管理。而其他文件主要聚焦就业扶贫中的某一个重点帮扶措施进行精准设计，强化该类帮扶措施的扶持效果。其中，占比最高的是就业基地建设类文件，自 2014 年来共计出台 10 项，其次是劳动力培训类文件，共计出台 5 项，深化劳务协作与就业信息平台建设分别为 4 项、3 项。

2.2 湖南省就业扶贫政策分类

与上文中对分类政策得到数据统计相对应，当前湖南省主要实施的就业扶贫帮扶措施主要分为四类，分别为劳动力培训类、信息平台建设类、深化劳务协作类和就业基地建设类。

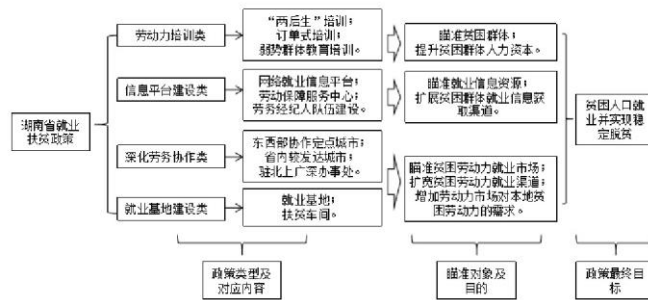


图3 湖南省就业扶贫政策作用机制

2.2.1 劳动力培训类。

劳动力培训类政策主要是从提升贫困劳动力人力资本的角度出发，通过培训劳动力知识、技能水平，使其能够达到招聘企业的技术要求，同时，通过对“两后生”的教育培训，阻断贫困代际传递。劳动力培训政策主要有以下几种方式。一是“两后生”培训。通过以就业为导向，对这部分义务教育完成后却未能继续升学，并有转移就业需求的低龄劳动力开展“定员、定点、定向、定岗”的免费技能培训，阻断贫困的代际传递。二是订单式培训。通过与企业的精准对接，根据企业用人的需求，对符合企业要求的贫困人口进行针对性技能培训。三是弱势群体教育培训。与当地企业合作，为弱势群体如残疾人、留守妇女提供编织技能培训，并提供简单的手工制品工作。

2.2.2 信息平台建设类。

就业信息平台建设主要从促进就业市场信息传递的角度出发，通过利用信息网络技术或实体平台的建设，消除就业市场的信息传递障碍，使贫困人口能够及时收集到最新的就业信息。现湖南省已形成三种就业信息平台。一是网络就业信息平台。通过就业网站建设，开设政策咨询、就业动态、在线培训、求职招聘、政务办理等栏目，将用工信息与就业扶贫政策及时发布，使村民能够通过网络关注就业信息动态。二是建立劳动保障服务中心。如新田县在乡镇设立劳动保障服务中心，在行政村建设劳务保障工作站，一方面对贫困劳动力进行逐一摸底核实登记，另一方面及时传递就业信息，构建全覆盖的就业信息传递机制。三是劳务经纪人队伍建设。绥宁县积极探索了专业化劳务经纪人模式，聘用专门人才从事贫困劳动力就业指导工作，每位劳务经纪人负责100~150名贫困劳动力的就业指导服务工作，通过定期联系收集劳动力培训意愿，求职情况等信息，实现信息传递与管理的动态化、职业介绍的常态化。

2.2.3 深化劳务协作类。

深化劳务协作主要是通过加强与对口帮扶城市，省内较发达城市，省政府驻一线城市办事处之间的联系，积极开展劳务协作的项目活动，传导较发达城市的劳动力需求。以湘西州为例，湘西州与济南市人社局在2017年就签订了《劳务协作扶贫战略框架协议（2017-2020）》、《2017年劳务合作协议》，除吉首市外7个县人社局均与济南市对口扶持区人社局签订了合作框架协议。同时也进一步加强了与长株潭地区、省政府驻北京、广州、深圳、海南及广东省四个市的人社部门建立长效合作机制。同时，湘西州积极举办对应的招聘活动，2017年在湘西州各地与对口城市联合举办招聘会58场。

2.2.4 就业基地建设类。

就业基地与扶贫车间建设主要是从推动贫困劳动力就近就业角度出发，在县内提供贫困劳动力就业岗位，实现在家门口就业。进而一方面，贫困劳动力的就近就业能够有效地减少“留守儿童”、“留守老人”的社会问题；另一方面，就业与产业能

够实现相互促进，最终实现良性循环发展。如沅陵县积极引导辰州磁电高科、向华电子等企业“把工业车间搬进村”，将劳动密集型生产环节转移到贫困村，建立扶贫车间，实现产业发展和贫困人口就业之间的良性循环。但根据实际情况，总体来看，就业基地普遍存在带贫能力较弱等问题。

3 湖南省就业扶贫存在的问题

3.1 湖南省就业扶贫存在“双重失衡”

“双重失衡”主要体现为两个方面。一是省内不同县域间就业扶贫开展不均衡，部分就业扶贫典型区域政策执行情况良好，带来了较好的扶贫带动作用。但仍有大部分地区政策执行力度不足，形式多于实质，没有真正发挥就业扶贫的实际效果。同时，就业扶贫政策的执行很大程度上依赖县级政府与较发达地区或与相对应的高校、培训机构的有效对接，部分县域对接不足，无法实现工作上的突破。二是体现为就近劳动力就业与非就近劳动力就业的失衡。湖南省贫困人口省外就业占比 58%，省内外地就业占比 18.8%，县内就近就业占比 23.2%。贫困劳动力非就近就业比例高达 76.8%，仅有 23.2%的贫困劳动力实现就近就业。本地就业比重严重过低，将加剧留守儿童、留守老人、留守妇女等“三留守”社会问题，同时，不利于本地产业发展和乡村振兴战略实施。

3.2 贫困人口的可持续就业问题

当前贫困人口良好的就业现状非常依赖政府的有效干预，而政府的大力度的政策性干预在当前精准扶贫的大环境下得以维持。但政府不可能长久持续地实施高强度的政策干预，否则会带来过多的成本投入与新的社会问题产生。故贫困人口就业存在不可持续的风险，主要体现在两个方面，一是非就近就业人口在较大城市从事低技术水平的简单工作，但在当前经济下行、市场波动的大环境下，极有可能面临着产业升级、过剩产能淘汰等外部冲击，存在较高的市场风险，容易导致失业。二是本地就业人口在县内的龙头企业或扶贫基地就业。其就业的稳定性依赖于当地龙头企业与扶贫基地的发展，发展较好的龙头企业与扶贫基地随着产业的进一步提质升级，可能会对劳动力有更高的人力资本要求，而发展较差的企业与基地可能带贫能力与自我发展能力相对较差，在市场风险的冲击下，也可能面临着被淘汰的风险，进而也可能导致这一部分低水平贫困劳动力的失业。

3.3 产业扶贫与就业扶贫部门间协同度不够

从扶贫工作整体性角度出发，产业扶贫与就业扶贫看似是两条脱贫路径，但在实际落实与政策执行过程中，二者也相互交织、相辅相成。产业扶贫可以促进当地产业发展从而提升当地产业可容纳的就业数量，而当地就业数量的提升反过来又促进了当地扶贫产业的进一步发展。但目前，就业扶贫的主要工作由人社部门与扶贫办负责，其他部门参与较少，协同度也尚有欠缺。各部门制定各自的发展规划与要求，并通过独立渠道划拨资金等资源，并加以资金使用的附加条件，再由县里统一整合。但由于资金使用的要求与条件，县级政府进行资源整合的能力非常弱，资金使用效率不高。同时，产业扶贫与就业扶贫项目可能存在重复。就近就业扶贫车间与村级产业发展基地可能实际上是一个项目，扶贫就业基地可能同时也是当地的扶贫产业龙头企业，由于不同部门的统计口径不同，同一个实际项目可能变为不同的政策执行结果，一方面不利于扶贫政策实施的评估考核，另一方面也不利于扶贫工作的监管。

4 湖南省就业扶贫问题应对建议

4.1 针对性聚焦薄弱区域，强化本地就业岗位开发

一是加大对于就业扶贫典型地区发展经验与模式的推广力度。对于具有普适性、有效性的发展模式，应从省级层面出台对应政策，推动各地就业扶贫逐步完善。二是进一步加大对于就业扶贫工作开展较为薄弱区域的投入力度，在省内进行较发达地

区与贫困地区的相互对接帮扶。三是借助湘南湘西承接产业转移示范区建设，加大承接产业转移的招商引资力度。结合“扶贫产业园”建设，做大发展型扶贫产业规模，增强本地就近就业的吸纳能力。四是在就业扶贫考核内容中加大对就近就业考核比重，以考核为指挥棒引导本地就业帮扶。同时缓解“留守儿童”、“留守老人”、“留守妇女”等社会问题，对接乡村振兴提供人力支撑。

4.2 健全贫困人口就业保障机制，确保贫困人口就业可持续

政府应逐步推进其就业政策“服务转向”，减弱政策干预强度，建立长效的贫困人口就业保障机制。一是进一步开展针对性培训，积极与企业、劳动力培训机构对接，确保劳动力人力资本能满足企业需求，为贫困劳动力提供培训保障。二是进一步完善就业信息平台建设。确保贫困劳动力在就业市场中能够及时接收最新就业信息与帮扶政策，在市场波动下导致暂时性失业时，能够及时通过该渠道了解招聘信息，为贫困劳动力提供信息保障。三是建立贫困劳动力失业专项补助。为脆弱性较高、失业风险较大的贫困劳动力提供短时间的专项失业补助，帮助其在实现再就业的过程中，提供基本的生活保障。

4.3 建立部门协同机制，统筹产业扶贫与就业扶贫相关举措

不同扶贫路径最终都要落实到“大扶贫”的格局中，扶贫的最终目的要落实到贫困人口和贫困区域的发展上。所以就业扶贫与其他扶贫方式本质上是协同统一的。一是通过省级统筹整合不同部门之间的协同投入。省级多部门间应建立长效协同投入机制，形成“省级多部门统筹—县合力聚焦—资源项目集中”的发展机制，减少基层政府产业扶贫运作负担。二是通过多部门协同促产业扶贫与就业扶贫有机结合。加强不同扶贫方式路径的有效对接，形成以产业带动就业，以就业促进产业的良好发展态势，构建“产业+就业”的良好发展循环。一方面以产业发展带动就业实现贫困人口的就近就业问题，有效解决“留守儿童”、“留守老人”、“留守妇女”等社会问题，另一方面以充足的劳动力供给促进产业的进一步扩张与发展。

参考文献：

- [1]汪三贵，殷浩栋，王瑜.中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望[J].华南师范大学学报（社会科学版），2017(04):18-25+189.
- [2]左停，金菁，于乐荣.内生动力、益贫市场与政策保障：打好脱贫攻坚战实现“真脱贫”的路径框架[J].苏州大学学报（哲学社会科学版），2018,39(05):47-54+191.
- [3]肖浩辉.扩大就业，扶贫帮困，不断改善人民生活党的第三代领导集体对关心群众生活优良传统的继承和创新[J].消费经济，2003(04):9-13.
- [4]杨友国.就业扶贫一刻不能放松[J].人民论坛，2019(11):60-61.
- [5]李长安.乡村振兴战略背景下就业扶贫的机制与措施[J].中国高校社会科学，2018(06):29-36+154.
- [6]汪鹏.“富脑袋”才能“富口袋”河北省新河县就业扶贫助力乡村振兴工作思考[J].前线，2019(02):60-62.
- [7]白先春，邓晓艳，宦颖洁.我国残疾人就业影响因素的实证研究[J].残疾人研究，2018(02):92-96.
- [8]谢玉梅，丁凤霞.基于贫困脆弱性视角下的就业扶贫影响效应研究[J].上海财经大学学报，2019,21(03):18-32.