

》党中央治疆方略专题研究

# 新疆南疆四地州就业扶贫问题及对策建议<sup>\*</sup>

潘 浩

**摘 要** 就业扶贫是精准扶贫措施中最有效、最直接的方式;就业扶贫有助于激发贫困劳动力的内生发展动力;就业扶贫有助于实现新疆社会稳定和长治久安总目标。目前,南疆依托“访惠聚”驻村工作队和深度贫困村扶贫“第一书记”精准确定就业扶贫对象;利用“卫星工厂”、“扶贫车间”等模式实现就地就近就业;通过大企业带动吸纳贫困劳动力就业;疆内跨区域就业和疆外跨省区就业同步进行,取得重大成效。为进一步做好南疆四地州就业扶贫工作,需加强对南疆四地州教育事业的支持力度,为就业奠定基础;发展劳动密集型产业和特色产业带动就业;继续加大宣传力度,转变贫困劳动力就业观念;加强就业服务指导,开展定制职业技能培训;多措并举创新就业方式,拓宽就业岗位;提供创业扶贫补贴,营造良好创业环境;紧抓乡村振兴战略机遇,巩固精准脱贫成效。

**关键词** 南疆 脱贫攻坚 就业扶贫 成效 问题 对策

中国图书分类号 F323.8;F249.2 文献标识码 A 文章编号 1671-4741(2019)02-0030-06

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫工作,提出了精准扶贫、精准脱贫的思想,采取了一系列行之有效的精准扶贫措施,实现了全国6000多万贫困人口稳定脱贫,贫困发生率不断降低,脱贫攻坚战取得了决定性进展。习近平总书记在党的十九大报告中提出,“确保二〇二〇年实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫。”<sup>①</sup>充分彰显了党中央对脱贫攻坚的信心和决心,举全党全国全社会之力帮扶,使贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会。随着脱贫攻坚工作的进一步推进,新疆脱贫工作难度随之加大,面临的形势依然严峻、任务依然艰巨,特别是像新疆南疆四地州(和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、阿克苏地区)这样的深度贫困地区,贫困人口规模大,致贫因素复杂交织,脱贫成本高,农户贫困与区域贫困共生,要如期实现脱贫攻坚战的目标,仍需要持续加大各方面投入力度,并不断探索出适合深度贫困地区特点的扶贫方式。

一、就业扶贫对新疆打赢脱贫攻坚战发挥着重要作用

(一)发展就业扶贫是精准扶贫措施中最有效方式

针对精准扶贫,习近平主席在2015年减贫与发展高层论坛上的主旨演讲中,提出扶贫措施扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批,就业扶贫是“五个一批”脱贫措施中最快速最有效的方式。无论产业扶贫、异地搬迁还是教育扶贫,最终都要落实到就业上。贫困户有了长期、稳定的就业收入,才能最终摆脱贫困,进而实现脱贫目标。因此,就业扶贫作用明显,意义重大,值得推广。

(二)就业扶贫有助于激发贫困劳动力的内生发展动力

“授人以鱼,不如授人以渔。”就业扶贫不是单纯的输血式扶贫,而是造血式扶贫,有助于拔掉穷

\* [作者简介]潘浩,新疆社会科学院农村发展研究所助理研究员。

根 激发贫困劳动力的内生发展动力。通过就业扶贫开展的一系列科学知识、技能培训,能够帮助贫困人口提高生存技能,为贫困劳动力就业创造条件,为其今后能创业奠定发展基础。随着就业扶贫的不断推进,贫困劳动力的思想政治素质、劳动技能、文化水平等素质会逐步提升,就业观念也会随之转变,最终实现贫困劳动力向非农就业领域转移,有助于巩固精准脱贫成效,是可持续的扶贫方式。

(三) 就业扶贫有助于实现新疆社会稳定和长治久安总目标

社会稳定和长治久安是新疆工作的总目标。当前,新疆仍处于“三期叠加”的特殊时期,稳定是一切工作的前提和基础,有了稳定,才可持续发展。就业扶贫不仅解决了南疆贫困地区各族群众的生计来源问题,使其能够平等地享有就业机会和发展机会,共享新疆经济发展的成果,而且能增强贫困地区各族群众的安全感和归属感,有助于消除基层社会的不稳定因素,实现新疆社会稳定和长治久安总目标。

## 二、南疆四地州就业扶贫的主要做法及成效

(一) 依托“访惠聚”驻村工作队和深度贫困村“第一书记”精准确定就业扶贫对象

精准确定就业扶贫对象是就业扶贫的前提和基础,是实现精准脱贫目标最重要的环节。为确保南疆四地州深度贫困地区建档立卡贫困家庭劳动力实现就业,“访惠聚”驻村工作队和深度贫困村“第一书记”组织村干部深入贫困家庭,一家一户摸清就业底数,包括贫困户家庭情况、劳动力数量、就业能力、就业意愿等。通过摸底,精准确定转移就业对象,对不适宜异地转移就业的,鼓励其就地就近就业。对具备劳动能力又有转移意愿的,帮助其积极与相关部门对接,落实就业岗位,确保建档立卡贫困户家庭劳动力能够实现转移就业,最终实现“一人就业,全家脱贫”的目标。

(二) 利用“卫星工厂”、“扶贫车间”等模式实现就地就近就业

为解决建档立卡贫困家庭劳动力就业问题,南疆四地州积极探索“卫星工厂”“扶贫车间”“乡镇工厂”等扶贫模式。通过一系列优惠政策吸引疆内外

一批服装企业在南疆四地州贫困村投资办厂,逐步形成政府引导、企业运作、贫困家庭劳动力参与的“企业+卫星工厂+贫困户”的经营模式。2018年以来,喀什地区持续加大卫星工厂建设,目前已建成和完成改造卫星工厂1218座,吸纳就业逾3万人。<sup>③</sup>开办“卫星工厂”的企业主要以服装服饰、电子产品组装、农副产品加工、特色手工业等劳动密集型产业为主。

通过开办“卫星工厂”“扶贫车间”,南疆四地州贫困劳动力实现了就地就近就业,不仅部分解决了企业用工难题,而且稳定的工资收入帮助贫困劳动力实现脱贫,同时发展壮大村级集体经济,增强了贫困地区就业创业的活力。更为重要的是,这种模式使现代企业制度和企业文化进入南疆深度贫困村,潜移默化地改变了贫困劳动力落后的就业观念,其懒散拖沓的习惯有所改观,遵纪守法的人越来越多。这种就地就近就业的方式实现了贫困劳动力在“家门口”就业,满足了贫困劳动力“离土不离乡”的心愿。

(三) 通过大企业带动吸纳贫困劳动力就业

国有企业、中央企业等大型企业是南疆四地州脱贫攻坚的重要力量。这些企业在“访惠聚”驻村工作期间,对开发农村劳动力有了新的探索和尝试。例如:国投罗钾、中泰化学等大型企业“访惠聚”驻村工作队发挥自身优势,挑选出建档立卡贫困对象中有发展潜力的劳动力进行长期培训,包括国家通用语言文字、职业技能等,经培训考核合格后,可成为正式职工进入企业工作。这种方式,使贫困劳动力脱离了土地的束缚,由农民转变为产业工人,这种身份的变化不仅仅是收入的提高,更大程度上是生产和生活方式的改变,使南疆贫困地区各族群众走向现代化,分享工业化发展带来的收益。2017年,16家新疆国有企业和26家中央驻疆企业累计吸纳接收10680名喀什、和田地区城乡富余劳动力转移就业。2018年,在疆国有企业计划接纳贫困劳动力3000人。<sup>④</sup>

(四) 疆内跨区域就业和疆外跨省区就业同步进行

为与精准脱贫深度挂钩,新疆进一步扩大了转

移就业对象及范围。2017年,转移就业主要针对喀什、和田地区18~45岁、具备劳动能力、有就业意愿的城乡富余劳动力;2018年起转移就业的范围扩展到南疆四地州22个深度贫困县建档立卡贫困人口中具备劳动能力、有就业意愿的劳动力。

一是通过提供公益性岗位实现贫困劳动力在疆内跨区域就业。农村公益性岗位是解决农村建档立卡贫困户人员就业和精准脱贫的有效途径。近年来,新疆将公益性岗位与脱贫攻坚结合起来,在北疆、东疆、巴州等地区大力开发公共环境绿化卫生保洁、公共设施维护等公益性岗位,为南疆四地州建档立卡贫困户提供“政策福利”,逐步实现“一人就业,全家脱贫”。公益性岗位的开发作为一种特殊帮扶手段,使南疆四地州贫困户变为有稳定收入的“工薪族”,为贫困家庭脱贫带来希望和信心。

二是通过与对口援疆省市合作,实现贫困劳动力跨省区转移就业。自治区和南疆四地州各深度贫困县积极与对口援疆省市对接,通过与对口援疆省市签订劳动协议,严格按照规定有序向内地输送南疆四地州农村富余劳动力。对口援疆省市在助力南疆贫困人口就业扶贫方面发挥了积极作用。

2017年,新疆实施喀什地区、和田地区城乡富余劳动力有组织转移就业计划,共有4.7万人实现疆内跨区域转移就业,稳定就业率达到90%以上。根据自治区人社厅数据显示,截至2018年6月30日,南疆四地州22个深度贫困县通过“六个一批”转移建档立卡贫困家庭劳动力62033人,完成全年目标任务的155.1%。其中,男性32438人,女性29595人;疆内跨地区转移就业7205人,转移对口援疆省市企业就业5644人,转移兵团就业3173人,转移县域内城镇、企业、园区就业32012人,转移乡(镇)、村、社区“卫星工厂”“乡镇工厂”就业5718人,小微企业带动就业8281人。

### 三、南疆四地州就业扶贫存在的问题

(一) 贫困劳动力供给与就业市场需求之间存在着结构性失衡

南疆四地州农村人口占南疆总人口的比重较大,特别是喀什地区、和田地区、克州等三地州,农村

人口所占比重均超过70%以上,因此大量富余劳动力沉淀在农村。与内地省区纵向比较,在工业化城市化进程中,城镇人口在不断增加,农村人口在不断减少,但在南疆四地州情况则截然相反,农村人口增长明显快于城镇人口增长,农村富余劳动力供给充足,但劳动力总体素质低。

随着南疆四地州经济的发展、产业结构的调整和供给侧结构性改革的深入,一些高污染、高耗能落后产能企业被关闭,发展能力不足的小企业逐渐被淘汰,随之兴起的是现代服务业和新兴产业,市场需求对劳动力的技能、经验、知识、年龄等有更高的要求,换言之,市场需要的是高素质的人力资本。而南疆四地州贫困劳动力大多从事种植业、养殖业等第一产业,其文化水平和就业技能达不到就业市场的要求,甚至相差甚远,这直接导致农村富余劳动力供给与市场需求之间存在着结构性失衡。因此,南疆地区贫困劳动力就业难和企业招工难的问题并存。

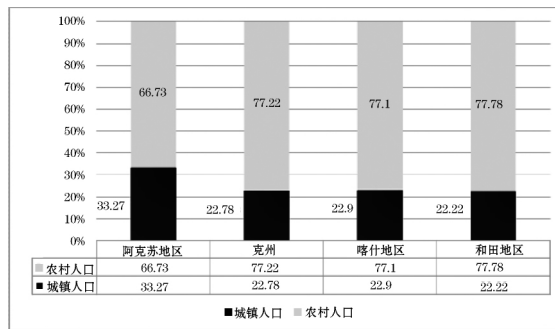


图1 2017年南疆四地州城镇人口与农村人口占该地区总人口比重<sup>⑤</sup> (单位:%)

(二) 产业基础薄弱,第二、第三产业就业吸纳力有限

2017年,南疆四地州地区生产总值2149.69亿元,仅占全疆地区生产总值的19.69%,经济总量偏小,发展质量不高。南疆四地州人均地区生产总值20800元,占全疆人均地区生产总值的46.12%。南疆第一、第二、第三产业比重由2000年的54.1:13.3:32.6调整到2017年的28.2:30.4:42.3,三次产业结构合理化程度有所提高,但与全疆三次产业结构15.5:39.3:45.2相比,第一产业所占比重仍然较高且特色优势农业规模小。第二产业发展滞后,

工业化基础薄弱,工业发展仍处于初级阶段,主要是依赖资源发展的产业,产品主要为初级产品,加工转化率低。装备制造和高新技术产业发展明显滞后,缺乏有效支撑产业发展的大型工业项目。第三产业虽然有所提升,但存在虚高现象,不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。<sup>⑥</sup>农村人口增长过快,产业发展滞后导致区域就业岗位严重不足,不能满足农村富余劳动力的就业需求。

### (三) 贫困劳动力就业能力不足,就业观念落后

南疆四地州少数民族人口比例高,特别是克州、喀什地区、和田地区少数民族人口所占比重均超过90%以上,其中和田地区更是高达96.41%(见图2)。换言之,南疆四地州贫困劳动力主要为少数民族贫困人口。由于深度贫困村地理位置相对偏远,交通不便,信息闭塞。长期以来,这些少数民族贫困劳动力主要使用本民族语言,不能熟练运用国家通用语言文字,受教育程度低,语言障碍是影响少数民族贫困劳动力走出去就业的首要因素。其次,受传统思想的影响和文化水平低的限制,这些地区的少数民族贫困劳动力就业观念落后,自我发展意识薄弱,缺乏基本就业技能,内生发展动力严重不足。虽然各级政府每年都采取各种措施帮扶,但思想观念的转变不可能一蹴而就。目前,仍有贫困户不同程度存在“倚着墙根晒太阳,等着别人送小康”的等靠要思想,还有部分贫困户怕脱贫后不能享受相关优惠政策,仍有不愿脱贫的想法。

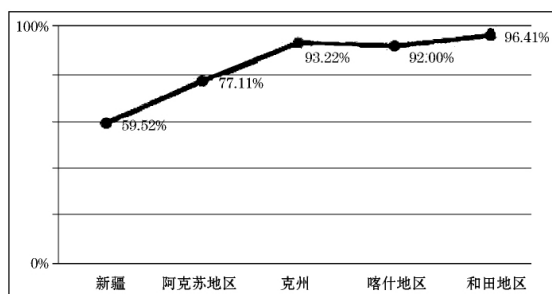


图2 新疆及南疆四地州少数民族人口占该  
地区总人口比重<sup>⑦</sup>

### (四) 贫困劳动力就业层次低,质量不高

受语言不通、文化素质不高和就业技能的匮乏限制,南疆四地州贫困劳动力除长期从事传统种植业、养殖业以外,其他主要以从事体力劳动为主,如,

参与乡村道路、农田水利、富民安居等项目工程建设、在就近建筑工地打工,在周边棉花主产区摘棉花等劳务工作。整体来看,就业层次低、质量不高,短期临时性就业岗位多,长期稳定的就业岗位少。这种短期打零工的方式,没有持续、稳定的收入来源,不利于巩固脱贫成效,返贫的可能性较大。

### (五) 贫困劳动力异地转移就业难度大

由于信息闭塞,生活空间相对封闭,南疆四地州贫困地区贫困劳动力传统保守思想根深蒂固,生产生活方式落后,对新生事物接受程度慢;与此同时,受民族风俗习惯的影响,不愿离开故土,特别是很多妇女还承担着照顾老人和孩子的重担,异地转移就业难度大。

## 四、南疆四地州就业扶贫对策建议

(一) 加大对南疆四地州教育事业的支持力度,为就业扶贫奠定基础

教育是阻断贫困代际传递的最有效途径。针对南疆四地州贫困劳动力素质不高的问题,要优先发展教育,坚持政府主导,不断加大对南疆四地州深度贫困地区的教育投入。一是夯实基础教育。继续落实好南疆四地州15年义务教育,确保所有适龄儿童不辍学,完成基础教育,夯实基础。二是稳步推进“双语”教育。继续做好南疆学前“双语”支教工作。通过南北疆各幼儿园、中小学教师双向交流挂职的方式,提高双语教师教学水平,不断改善师资结构,提升南疆“双语”教学质量和效果,惠及更多贫困地区的学。强化国家通用语言文字的学习和使用,培养更多民汉兼通的少数民族人才。三是重视发展职业教育。以南疆四地州产业发展和市场需求为导向设置职业教育的培养方向。针对南疆四地州初高中未就业毕业生,通过当地职业技术学院或与疆内部分高校合作,开展职业技术教育,培养技能型人才,提高贫困劳动力就业技能。

(二) 发展劳动密集型产业和特色产业带动就业

要真正实现就业脱贫目标,就区域经济而言,必须要有适应市场需求、可持续发展的产业做支撑。有了产业的可持续发展才能为贫困劳动力提供更多

的就业岗位,因此,产业发展是就业的前提。南疆四地州应加快调整产业结构,在巩固发展第一产业的同时,大力发展第二、第三产业,促进农村贫困劳动力转移就业。一是通过产业援疆等方式,承接中东部地区产业转移,布局一批劳动密集型企业,如,纺织服装、电器组装等企业。二是结合南疆四地州得天独厚的民族区域特色和历史文化资源,大力发展文化旅游业和民族特色餐饮业、民族手工业等特色产业,促进贫困劳动力向第二、第三产业转移。

(三) 继续加大宣传力度,转变贫困劳动力就业观念

一是继续依靠“访惠聚”驻村工作队,加大力度宣传国家法律法规和党的各项富农惠农政策,宣传脱贫攻坚成效和勤劳致富典型,宣传现代文明理念和生产生活方式,教育引导贫困群众强化感恩意识,摒弃等靠要思想,激发内生动力。二是依托企业就业平台,以企业管理制度规范贫困劳动力生产方式,现代企业文化塑造贫困劳动力,使其崇尚现代生活方式,并逐步引导贫困劳动力转变就业观念。

(四) 加强就业服务指导,开展定制职业技能培训

分类定制有针对性的培训。一是开展国家通用语言文字免费培训,充分利用乡村夜校和网络教育平台开展国家通用语言文字教育培训,实现贫困劳动力国家通用语言文字教育免费培训全覆盖。二是针对企业用工,开展岗前培训,包括法律常识、劳动纪律、安全生产和基础入门知识的技能培训。三是在贫困重点乡镇或贫困村相对集中的中心村建立就业培训基地,配备必要的培训设施,解决贫困群众就近培训所需技能,如林果加工、手工制品、旅游工艺品、烹饪、织袜、织布、制衣、家具制作、电器维修等技能培训。

(五) 多措并举创新就业方式,拓宽就业岗位

一是鼓励支持有能力的贫困劳动力就业创业。针对南疆四地州深度贫困村妇女要照顾老人和孩子不能异地就业的现状,鼓励其抱团居家就近创业就业。如,居家刺绣,开办托儿所、托老所等。笔者在和田县贫困村的实地调研获知,有妇女组织开办托儿所,不仅解决了自己和周边亲友的就业问题,还能

帮助其他贫困家庭照顾幼儿,使其他劳动力能够外出打工就业。二是继续扩大“卫星工厂”“扶贫车间”“乡镇工场”“农民专业合作社”等生产规模,吸纳更多的建档立卡贫困户就地就近就业。三是继续加大跨省区转移就业力度。与对口援疆省市劳动密集型企业加强联络,积极协调,邀请企业管理人员到南疆贫困地区培训贫困劳动力,为其提供所需工种,解决对口援疆省市用工不足问题。

(六) 提供创业扶贫补贴,营造良好创业环境

坚持以民生改善、脱贫致富需求为导向,有针对性地开展创业扶贫补助政策研究。创业不仅能实现贫困劳动力的自我就业,而且能产生倍增效应,一人创业帮助多人就业。因此,针对南疆四地州建档立卡贫困户中有能力创业但缺乏资金的,给予其一定的就业扶贫补贴,鼓励支持贫困户小额贷款创业,消除阻碍贫困户创业的各种壁垒,创造良好宽松的创业环境。

(七) 抢抓乡村振兴战略机遇,巩固精准脱贫成效

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,“促进一、二、三产业融合发展,支持和鼓励农民创业就业,拓宽增收渠道”<sup>①</sup>。2018年的中央一号文件全面谋划乡村振兴,提出“加强扶持引导服务,实施乡村就业创业行动”。这给南疆四地州深度贫困地区带了新的发展机遇。乡村振兴战略的实施必然会带动资金、技术、人才等各方面资源向农村倾斜,为贫困户就业创业创造良好的环境和条件,不断巩固精准脱贫的成效。

注释:

①⑧习近平《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第48页,第32页。

②习近平《携手消除贫困,促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c\_1116851045.htm.

③《卫星工厂助力新疆深度贫困地区脱贫增收》,中新网,2019年3月29日。

④《南疆四地州贫困家庭劳动力转移就业实现“开门红”》,《新疆日报》2018年3月27日。

⑤图1中的数据根据南疆四地州2017年统计公报中的数据计算整理获得。

⑥单信凯、王健《新疆南疆四地州片区贫困现状分析及对策建议》，《实事求是》2017年第1期。第87-91页。

⑦图2中的数据数据来源于新疆维吾尔自治区第六次人口普查数据。

参考文献:

[1]苗军. 习近平精准扶贫思想与南疆四地州扶贫研究[D]. 喀什大学 2017.

[2]热比古丽·热洁普. 南疆三地州人口压力及贫困问题研究[D]. 新疆大学 2017.

[3]黎慧. 新疆南疆集中连片特困地区扶贫开发问题与对策研究[D]. 新疆大学 2017.

[4]周逢波. 改革开放以来南疆少数民族地区扶贫研究[D]. 江西师范大学 2017.

[5]李学军. 新疆南疆三地州精准扶贫与精准脱贫问题研究[J]. 新疆社科论坛 2016(6).

[6]阴玮琳,布娟鹑·阿布拉. 新疆精准扶贫问题探析——以南疆三地州为例[J]. 农业展望 2017(1).

[7]居来提·热合买提,崔洁. 共享发展理念下新疆南疆三地州脱贫路径探究[J]. 山西农业大学学报(社会科学版) 2017(3).

[8]单信凯,王健. 新疆南疆四地州片区贫困现状分析及对策建议[J]. 实事求是 2017(1).

[9]刘林,李光浩. 连片特困区少数民族农户多维贫困的动态变化与影响因素——以新疆南疆三地州为例[J]. 西部论坛 2017(1).

[10]周建鹏. 少数民族地区精准扶贫、精准脱贫问题研究——以新疆南疆地区为例[J]. 经贸实践 2016(17).

[11]吴炯丽. 南疆三地州农村致贫因素分析及对策研究[D]. 新疆农业大学 2016.

[12]孔令英,郑涛. 乡村治理视角下民族特困地区精准扶贫实践的困境——基于新疆南疆地区两个村庄的调查[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版) 2017(4).

[13]王忠山,陈虹,孙淑萍. 新疆南疆地区就业问题研究[J]. 新疆财经 2015(1).

(责任编辑:石梦华)

(上接第24页)

⑫《习近平:坚持依法治疆团结稳疆长期建疆,团结各族人民建设社会主义新疆》,http://cpc.people.com.cn/n/2014/0530/c64094-25083518.html.

⑬《全国城市民族工作会议召开,俞正声作出批示》[N],《人民日报》(海外版)2016年1月7日,第4版。

⑭《中央民族工作会议举行,习近平作重要讲话》,http://www.china.com.cn/military/2014-09/30/content\_33657111\_2.htm.

⑯《马克思恩格斯选集》(第1卷)[M],北京:人民出版社,1995年,第68页。

⑰习近平《习近平谈治国理政》(第2卷)[M],北京:

外文出版社2017年,第286页。

⑱参见国家民族事务委员会发布的《2017年民族地区农村贫困监测情况》,http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/15/content\_5313944.htm.

⑲表1数据来源于国家民族事务委员会发布的《2017年民族地区农村贫困监测情况》,数据由国家统计局住户收支与生活状况调查计算所得,http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/15/content\_5313944.htm.其中,我国民族八个省区包括内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆等五个民族自治区,以及贵州、云南、青海等三个少数民族人口较集中的省份。

(责任编辑:李爱民)