

扶贫生态移民就业创业路径探讨

——以贵州省为例

魏 丹

(贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550025)

摘 要: 扶贫生态移民政策是城乡统筹的重要措施, 直接关乎国家全面建成小康社会战略目标的进程。贵州省自 2012 年实施以消除贫困和保护生态为目的的扶贫生态移民工程以来, 在经济、社会和生态方面取得了明显的成效, 受到移民的广泛好评。但是在实地调研中发现移民存在债务负担重、生活成本高和耕地资源不足等问题, 亟需后续的发展政策予以支持和解决。然而, 针对移民后续发展的就业和创业政策并未得到较好的实施。因此, 需要基于实际调查, 对移民就业创业的困境从移民自身、政策、社会和市场四方面进行原因分析, 进一步提出“对内推力、对外拉力”的具体路径思考。

关键词: 精准扶贫; 生态移民; 移民就业; 移民创业

中图分类号: C922

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0105-05

贵州省地处云贵高原和西南喀斯特地貌生态脆弱区的中心, 受到自然地理、经济、社会等因素的影响, 经济发展水平滞后, 根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》中划分的 11 个集中连片特困地区中, 就有 3 个与贵州关联, 属于目前全国贫困深度最深、贫困密度最大、贫困面最广的地区。偏远地区农村贫困状况严峻。作为根除贫困、修复生态的重大政策措施, 贵州省自 2001 年起实施以消除贫困和保护生态为目的的易地搬迁扶贫试点工程, 取得了明显的成效。为了确保 2020 年全面建成小康社会的目标, 在总结以往易地扶贫的经验, 于 2011 年开始实施了 150 万扶贫生态移民工程, 重大决策部署。为了将该项目工程更加有效地实施到位, 将“精准化扶贫”精细化, 2015 年 6 月我们共计走访了 145 户移民, 发放问卷 150 份, 收回有效问

卷 145 份。在对问卷进行分析中, 除了政策措施取得了积极的成效外, 也突出地存在一些突出的问题, 尤其是移民的就业创业问题需要解决, 以巩固取得的成效, 实现脱贫、生态保护的可持续发展政策目标。为此, 基于扶贫生态移民的生存现状进行分析, 对移民就业创业的发展困境从移民自身、政策、社会和市场四方面进行原因分析, 提出“对内推力、对外拉力”的路径选择。

一、贵州省扶贫生态移民的生存现状分析

贵州省自 2011 年启动实施扶贫生态移民工程, 生态移民地区工作取得了不小的成效, 相继开展了第二期(2013 年)、第三期(2014 年)移民工程的建设, 并受到移民对象的广泛好评, 据被调查移民反映搬迁前住的是木房子, 现在是小洋楼, 家电设备一

收稿日期: 2016-05-03

基金项目: 贵州省教育厅高校人文社会科学研究青年项目(大学生项目)“贵州省扶贫生态移民城镇就业保障研究”(项目编号: 2016dxs02)。

作者简介: 魏丹(1990-), 女, 山西平陆人, 贵州财经大学公共管理学院社会保障专业硕士研究生, 研究方向: 社会保障与就业。

应俱全。扶贫生态移民工程使广大贫困民众走出大山、融入城镇,除了改变生活条件,更多的是改变了世代农耕的命运和贫困的代际转移,对城镇化和生态修复起到了积极作用。本次调查我们共走访了贵州省3县、6村共计145户搬迁移民,调查显示移民对安置点的生活条件满意度较高,相比生态环境恶劣的原居住地有了极大的改善。但是,搬进安置点后的移民却存在着较大的生活压力,主要体现在债务负担重、生活成本高、无地可耕等方面,如果不及时解决诸如此类的问题,搬迁移民最终将面临“因迁返贫”的现象。

(一)债务负担加重

贵州省扶贫生态移民的住房标准为:进入县城、产业园区安置的扶贫生态移民住房,按人均15-20平方米、户均80-120平方米标准,实行统规统建,原则上不得超过六层。进入小城镇(集镇)安置的扶贫生态移民自建住房,执行户均建房占地面积不超过80平方米。每户移民配套建设一个门面或摊位、柜台。根据对145户生态移民农户进行调查,我们发现,移民搬迁至安置点住房建设的花费至少需要5万元,其安置点房屋建设除了政府人均补贴1.2万元以外,他们还需承担一万至数十万不等的建设和装修费用才可入住,搬迁前85%以上的移民均不存在债务和贷款压力问题,而搬迁至移民安置点后,70%的移民因此背上沉重的债务负担和贷款压力。如图1所示,债务负担数额在10万元以上的移民数量占调查总人数的一半,这其中一部分债务来自亲戚朋友的借款,另一部分来自银行和信用社贷款。由此可见,搬迁后,移民的住房质量上升的同时也面临着巨大的还债压力。

(二)生活成本提高

贵州省的扶贫生态移民项目主要依托小城镇和产业园区以及工矿园区安置移民,着力打造独具特色的小城镇。安置点除了统建和自建的住房外,政府根据当地特色建设各类配套设施,例如社区活动中心、养老院以及健身场所。这在一定程度上丰富了移民的休闲生活,提高移民的生活质量,调查显示70%

以上的搬迁移民均表示搬迁后的生活水平比起以往上升很多。但是生活水平上升的同时,移民面临的是生活成本增加的问题,90%的移民认为自家的消费支出与搬迁前相比上升很多,主要集中于日常生活用品、孩子读书以及赡养老人方面,其中日常生活用品是上升幅度最大的一项。根据课题组走访的搬迁移民户访谈情况,大部分人在原居住地有土地耕种,粮食自种自收基本能够满足家庭的生活需要,搬至安置点后,移民的食物原材料主要来自市场购买,从而导致生活成本的上升。

(三)耕地资源不足

移民搬迁至安置点居住,政府并未给移民分配土地,并且在课题组调查的145户移民家庭中只有18%的移民通过从他人手中流转土地来耕种,这18%的移民大多是通过付租金租入的方式实现土地的流转。因此,移民需要继续耕种原来居住地的土地,但由于路程较远成本较高而产量较低,多数移民放弃了回原居住地耕种。据调查显示,90%的移民家庭拥有的土地面积在2~8亩,人均耕地面积不足1亩,低于我国人均耕地面积1.4亩,所生产的农作物仅够自用,而不能通过粮食的盈余产生经济效益,更不能种植经济作物。所以移民搬至安置点,如果仅仅依靠原有的土地生产生活,无法满足其生活所需,更不用谈发展和致富。并且移民的耕种方式较为落后,还处于刀耕火种的劳作状态,很少使用机械耕种,基本靠天吃饭,收成很不稳定。

上述的现状反映出搬迁后移民的生产条件和生活方式发生巨大的改变,原有的生产技能、职业技术和经营能力基本无法发挥作用。而安置点的耕地资源不足,当地农业吸纳劳动力的空间有限,再加上移民自身农业生产落后,从而导致移民的后续发展存在较大现实问题,故而寻找新的发展路径成为移民当下迫切需要解决的问题。由于多数移民失去土地这一稳定的传统生产资源,所以面向社会就业和自主创业成为移民的被动选择,并且移民的收入来源也逐渐转变为主要由打工和创业所得。故而分析其移民就业和创业等后续发展的困境与原因对促进移民脱贫致富具有重要意义。

二、扶贫生态移民的就业创业的困境分析

扶贫生态移民的发展权是移民享有积极发挥主观能动性,充分利用自然资源和社会资源,提高自身的生产生活水平,促进身心和谐、追求社会价值实现,向全面发展目标迈进的权利。移民虽然迁至生态环境较好的安置点,但由于远离故土,社会发展机会难免受阻。政府虽然针对安置点移民制定了诸多就业和创业政策,包括确保搬迁农户获得“六个一”支持——“一套房子、一个门面(摊位)、一次培训、一个孩子免费就读职业学校、一个就业机

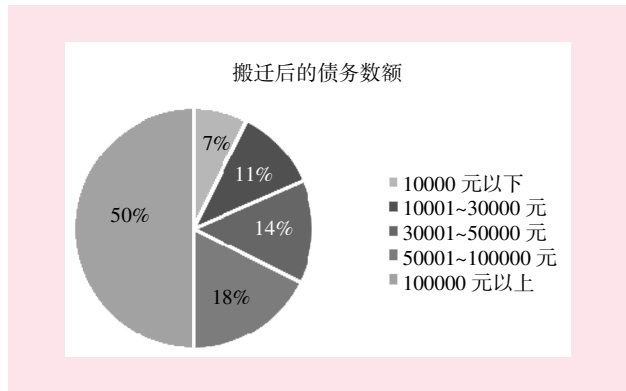


图1 搬迁后的债务数额

会、一份社会保障”。然而在课题组走访调查的过程中,这些政策并未得到较好的实施,移民的后续发展状况仍旧不容乐观,在就业和创业的过程中仍存在诸多问题。

(一)移民就业的现实困境

首先,移民存在就业机会较少的问题。在我们的调查中,移民多数选择外出就业,在调查的145户移民家庭中存在外出打工人员的户数占50%,由于找不到工作而回原居住地务农的占30%,然而原居住地生态环境恶劣,多为山区坡地,产出率低,多数农户反映每年的收成仅够自家吃用,根本无法为移民带来经济收益。此外,受访者中具有劳动能力的移民未从事任何工作的占15%。145户受访移民家庭中,其家人有在当地产业园工作的仅有6户,在当地公益性岗位就业则更少,仅占3户,反映出当地政府对搬迁移民安置就业的数量较少。

其次,移民就业质量较差。调查中显示,在选择外出打工的移民中,约有一半的移民在安置点打零工,这种非正式的用工方式存在很大的隐患。一是用工不规范,当地移民极少与用工方签订劳动合同,他们大多数依靠口头上的协议,劳动权利很难得到保障;二是打零工方式的职业门槛低,可替代性强,所以流动性较大,移民就业的稳定性差;三是劳动报酬低,在调查过程中移民反映打零工收入低,仅够维持家用,没有结余的资金。

最后,就业缺乏必要的劳动保障。劳动保障制度是保护移民合法的劳动权益,是其获得合理的工资待遇以及相应的社会福利的重要依据。调查中发现,移民只有基本的新型农村社会养老保险和新型农村合作医疗,保证了移民“老有所养”和“病有所医”的基本问题,而对于正处于发展阶段的移民来说,外出打零工方式的不稳定性和非确定性极易造成长期失业的现象,而这一阶段应如何保障移民的生存与发展,是当前亟待解决的问题。

(二)移民创业的现实困境

在调查过程中,某些地区扶贫生态移民因地制宜,根据安置点的实际状况给予移民各项优惠政策和补贴措施,积极鼓励移民通过各种渠道摆脱贫困。在Z县的G镇M村,政府将移民集中安置在该县城与外界相交的公路入口,并给予每户移民一个门面房,这在很大程度上鼓励移民自主创业从而脱贫致富。然而,在调查中课题组发现,当地门面房真正开始经营的少之又少,多数都留做自用。调查显示在安置点自主创业的人数只占30%,大多数年轻力壮的劳动者均在外打工。究其原因,政府虽然为他们配备了门面房,但是很多移民缺乏资金,搬进安置点已属不易,如果要开店做生意,对他们来说难上加难,一方面缺乏创业资金,调查发现当地80%的移民认为在创业中最大的制约因素是资金

不足,并且超过一半的移民认为农村信贷对创业的支持力度不够,尤其是对小额贷款审核较为严格,很多人反映贷款难的问题;另一方面则是缺乏相应的创业项目。移民反映当地政府针对创业方面的培训较少,虽然政府分配了门面房,但是很多移民缺乏发展眼光,根本不知道该做些什么生意,有些移民甚至将门面房当做住房来用,这在一定程度上造成了资源的浪费。

三、扶贫生态移民的就业创业困境的原因分析

(一)移民自身原因——人力资本贫乏

舒尔茨认为,人力资本是人的“技能、知识以及影响人类从事生产劳动的专门能力的类似属性”,它是由卫生保健、教育(包括正规教育、在职培训、社会成人教育计划等)、个人和家庭的迁移方面的投资形成。这里的“类似属性”是指人的智力、体力、健康状况、经验以及观念意识。人力资本的积累情况直接影响劳动者的就业可能性和就业层次,贫乏的人力资本状况会增大劳动者就业流动性和失业风险,并且降低其就业稳定性。通过调查也印证了这一观点,同时在调研时发现,人力资本的状况是导致移民就业和创业困境最显著的因素。主要表现在以下两个方面:

一方面,移民本身人力资本匮乏。具体体现在教育水平低和思想观念落后两方面。教育作为人们获取基本能力、增加人力资本积累的最主要手段,同时也是获得就业和创业机会的关键,它不仅反映了移民的自身发展能力,也是移民进入自由市场的选择条件之一。调查走访的145户移民中,文盲占10%,小学文化水平的移民占20%,初中文化水平占40%,高中文化水平占12%,其中,打零工的多数集中在初中以下文化水平的移民群体中,而在当地产业园区和工业园区、公益性岗位就业和自主创业的移民大多数具有在高中以上文化水平,故而具有较高教育和培训水平的移民,其就业和创业状况要优于文化水平较低的人群;此外,移民的思想观念保守,规避风险意识强烈,这在一定程度上决定了移民创业选择的比例较低。受生产方式以及经济水平的限制,移民具有浓厚的恋土情结以及求稳求安的观念,习惯于悠闲、自由的农耕生活,缺乏应对市场竞争的自信心。故而移民要实现职业的非农转变以及迎接创业转变,其竞争意识有待提高,思想观念也有待转变。

另一方面,移民搬迁过程中人力资本的损失。扶贫生态移民搬迁过程中,无论是近迁还是远迁,都有一个生存环境重新构建的过程,同时也是原有发展能力对新环境适应的缓冲。移民在搬迁前大多从事的是以农业为主的生产方式,并且农耕机械化水平低,调查中显示,移民在原居住地务农使用机

械化生产工具诸如农用车、犁耕机和收割机等的人数不足调查总人数的10%，大多仍是人力耕种。搬迁至安置点后，原有的耕地技术已不再适用，面对新的生存就业环境，移民原先积累的生产经验和生产技术已经变得不再适用，对新的生产资料和生产环境的熟悉也需要一个适应过程，从而很容易造成移民人力资本的损失。人力资本的损失使得体现在人自身的知识和技能在当期失去了效用发挥的前提基础。

（二）政策执行原因——后续政策执行力度不够

贵州省扶贫生态移民的总政策目标是“搬得出、留得住、能就业、有保障”，在整体规划下针对于各领域又划分出多项分类政策，包括住房政策、土地政策、就业政策、产业政策以及社保政策。在就业政策中，提到对扶贫生态移民中的青壮年劳动力开展职业培训以及鼓励建设项目和园区、企业用工优先聘用扶贫生态移民。在创业政策中则提到鼓励和支持扶贫生态移民自主创业，移民可享受各项优惠政策等等。然而在课题组调查中发现这些政策均未得到较好的执行，当地政府大多把重心放在移民“搬得出”这一政治目标的实现上，对于后续能否留得住、能否就业以及是否有保障，政府仍然缺乏更多的关注。这种对政策的选择性执行使得一项完整的政策只有部分被贯彻落实，其余则被束之高阁，反映出某些地方政府在政策执行过程中没有严格按照中央政策所规定的实施对象、范围、目标、力度进行，而是根据地方获利大小，人为地任意割舍上级下发的各项政策，“断章取义，为我所用”。除此以外，地方政府分管移民领导认识问题的层次也在很大程度上决定了政策执行的效果。S县移民股的负责人在访谈中提到“一个项目一个制度设计规定下来，实际分管该项目的县级领导如果真正意识到这是个民生问题，那么政策的执行就会很顺利很全面，若没有认识或不重视，那么仅仅只是村镇干部在具体管理移民工作，政策执行中必然面临各种漏洞和偏差”。因此，政策执行部门从上层统筹指导到基层具体经办的重视程度对政策的执行效果产生很大影响。

（三）社会原因——移民社会融入感不强

课题组在对145户移民的访谈中，存在这样一种现象，移民迁入集中安置点，虽然安置点依附于县城或者小城镇，地理位置上融为一体，但是在社会关系上，仍旧划分为两个区域，移民是一个圈子，本地人为一个圈子。在多数情况下，人们都会选择与自己经济社会地位比较相似的人交往。这种社会交往同质性的原则在很大程度上决定了移民的社会关系和地位处于一种弱势状态。与当地人相比，移民初始社会地位低，会被排斥在当地居民的交往对象之外，异质性关系网络难以形成，取而代之的是移民选择以

同迁的村民构成的同质性“同乡聚集”的关系网络。但是在中国这样一个关系本位的国家，由于文化习惯的特殊性，人们往往会更多使用强关系而不是弱关系来达到自己的目的，就业和创业过程中的重要影响因素往往是社会关系而非信息。故而在安置点出现这样一种情况，移民缺乏和当地就业和创业资源占有者的社会关系网络，从而被排斥在众多机会之外，导致搬迁后其发展情况的恶化。

（四）市场原因——当地劳动力市场空间不足

贵州省扶贫生态移民安置点主要依附于县城及县城规划区、产业园区、小城镇和重点旅游景区，理论上，移民搬迁后具有的较好发展机会和前景。但实际调查中，移民的就业创业形势不容乐观。因为只有城镇达到一定规模才可能对就业产生带动作用，而小城镇以及当地的产业园区具有成长性不强、服务功能弱、吸纳能力差的特点，移民进入这些地方的就业机会很少。并且乡镇企业的重复建设、粗放经营、技术落后、信息闭塞、布局分散等原因，导致整体的竞争实力不强，发展速度缓慢，难以有效带动第三产业的发展，吸纳移民就业的能力较弱，严重阻碍了移民非农就业的步伐。

四、扶贫生态移民促进移民就业创业的路径思考

根据上述具体分析，可以得出扶贫生态移民的就业创业困境是由多方面因素造成的，包括移民的主体自身的因素以及作为客体的整个政策社会环境的影响。显而易见，在促进移民积极就业创业的路径选择上，要有全局意识和系统观念，从移民自身和外界环境两大方面着手。因此，根据贵州省具体实际以及调研数据，构建了“对内推力、对外拉力”的政策模式，意味着外界环境要营造一个拉力的氛围，对移民自身要形成一种推力，从根本上解决移民的后续发展问题，实现脱贫致富。

（一）对内推力——技能帮扶、思想帮扶

对于移民自身，要从技能和思想方面进行积极帮扶，提升移民的人力资本。技能帮扶方面，加大移民的培训力度，培训应当具有实用性和针对性。我国学者徐君在研究失地农民培训教学内容时认为培训应该充分考虑失地农民的特点，从以学科、专业和学历教育培养为主转变到以适应需求的长短结合的技能培训为主的轨道上来。对于生态移民同样适应，针对对市场的就业形势和用工单位的实际需求，制定相应的培训计划和培训课程，培训的内容要具有针对性，要根据移民的意愿、年龄、性别、兴趣爱好等实际情况等有针对性的培训，因材施教，提高培训效率。

思想帮扶方面，政府要帮助移民形成正确的就业观念，帮助他们从心理素质、思想意识、价值取向、职业规划等方面主动适应搬迁后生活方式的变化，

使其摆脱传统思想束缚,消除认识障碍,走出认识误区。此外,引导失地农民破除自给自足、小富即安的思想,树立开拓创新、敢为人先的精神,同时引导失地农民摒弃固步自封、封闭保守的思想,树立积极进取、开放发展的观念。在这之中,需要充分发挥社会各界的力量,鼓励在安置点的当地群众和社会组织积极接纳移民,使搬迁移民融入当地的生活环境中。

此外,培训资金的来源上,应建立政府投入扶持、用人单位补贴、培训机构减免、农民个人适当出资的政府主导、分级负担、企业资助、多方筹集的多元投入机制。培训过程中应建立评估机制,及时调查和评估移民的培训需求和培训效果,通过反馈和调整,使就业和创业培训的效能达到最大化。

(二)对外拉力——政府引导、多元配合

对外拉力中政府一方面要积极引导。移民多数来自于生态环境脆弱的贫困山区,其思想保守,不愿意承担任何风险,政府要做到典型示范带头作用,使移民看到创业的过程有利可图,才会迈出第一步,所以政府应在安置点地区建立移民创业示范园区,引导移民模仿学习创业。另一方面,政府在安置点建立一个公平、和谐、包容性强的环境需要社会和市场的共同配合,政府在这中间要起到鼓励和倡导的作用。规范劳动力市场,制定与移民政策相配套的社会保障制度,举办多种活动鼓励移民融入当地社会环境。

除此之外,政府还应审视自身的不足,加强移民各项政策的执行力度,这就要求所制定的各项扶持政策必须为硬政策,所谓的硬政策就是该项政策必须执行,没有所谓的可执行不可执行之分,并辅之以量化标准,包括降低创业门槛、低息免息贷款、减免税、法律援助等。对移民创办的个体经济,尤其是同时吸纳其他实地农民参与创业的私营企业、合作企业更要加大扶持力度。同时建立公正有效的政策执行监督机制,保证各项移民政策的有效实施。从而,为安置点的移民创造一个公平、健康、有序的就就业与

创业环境。

五、结语

扶贫生态移民扶贫开发的重点项目,也是统筹城乡的重要举措,是一个关乎民生的重大工程。贵州省扶贫生态移民政策的实施产生了一定的效果,在对其效果进行综合评估的基础上,更新新一轮政策实施的方案,具有重要的现实意义。通过我们走访调研和详尽的数据分析发现仍然存在问题,尤其是移民到安置点以后的生存发展问题,还需要后续的构建一整套的政策体系予以解决,已是当务之急。因此,针对具体情况构建一个“对内推力、对外拉力”的政策模式,提出基本的路径,是重中之重。然而,这需要因地制宜的进行评估、试点、完善之后方能推行,这一过程仍然任重而道远。

参考文献:

- [1] 西奥多·W·舒尔茨.人力资本投资[M].北京:商务印书馆,1990:30.
- [2] 莫荣.国外就业:理论、实践和启示[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2014:244.
- [3] 罗仁福,张林秀.我国农村劳动力非农就业的变迁及面临的挑战[J].农业经济问题,2009,(9):18-22.
- [4] 陆汉文,覃志敏.我国扶贫政策的演变与发展趋势[J].贵州社会科学,2015,(5):164-166.
- [5] 邓大才.改造传统农业:经典理论与中国经验[J].学术月刊,2013,(3):14-15.
- [6] 王永平,陈勇.贵州生态移民实践:成效、问题与对策思考[J].贵州民族研究,2012,(5):77-82.
- [7] 孙晓娥,边燕杰.留美科学家的国内参与及其社会网络强弱关系假设的再探讨[J].社会,2011,(2):196-197.
- [8] 徐君.失地农民职业教育的对策研究[J].浙江社会科学,2005,(3):33.

[责任编辑:张磊]

(下转第114页)

Path Research on Employment and Entrepreneurship of the Ecological Migration—A Case Analysis of Guizhou Province

WEI Dan

(Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang, 550025, China)

114

Abstract: The Ecological Migration Policy is an important measure that promotes overall urban-rural development, which directly relates to the progress of achieving the target of building a comprehensively well-off society. Guizhou Province has implemented the Ecological Migration Project aimed at eliminating poverty and protecting ecology since 2012, and achieved remarkable results in the economy, society and ecological environment, which is widely welcomed by the immigrants. But through some field researches, it's discovered that some problems like heavy debt burden, high living cost and insufficient cultivated land resources exist among the immigrants, which urgently need the follow-up development policy to support and resolve. Obviously, follow-up employment policy and entrepreneurship policy for the immigrants have not been executed well. Therefore, it needs to analyze based on the field research the problems and their causes from the following 4 aspects: the immigrants themselves, policy, society and labor market, and then put forward the path of "Internal Thrust, External Tension" as a solution.

Key words: targeted poverty alleviation; Ecological migration; immigrant employment; entrepreneurship