

为脱贫地区劳动者转移就业 开拓新路径

□ 张 放 孙 聪

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对完善就业优先政策作出一系列新部署。其中明确提出“健全高质量充分就业促进机制”的要求。促进高质量充分就业，是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。脱贫攻坚战取得决定性胜利后，我国正迈向巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村振兴的新征程。近年来，脱贫地区的人均收入水平不断增长。国家统计局数据显示，2023年脱贫县农村居民人均可支配收入达16396元，比上年增长8.5%，增速较全国居民平均水平高出2.3个百分点。但是，脱贫地区劳动者仍存在整体收入水平不高、工资性收入占比较低等问题，反映其就业增收能力仍存在不足。在脱贫地区劳动者转移就业的过程中，新就业形态成为承接他们就业的重要渠道，并帮助他们提高生活质量、积累职业技能，在客观上发挥了扶志扶智的重要作用。

脱贫地区劳动者面临的就业增收困境

受制于人力资本积累相对不足、本地产业基础薄弱等因素，脱贫地区的劳动者在就业增收过程中面临如下困境。

一是就业能力不足，缺少与现代产业相适应的技能。从受教育水平来看，重点帮扶县劳动者的受教育程度普遍不高，在主要劳动力市场的竞争力偏弱。国家统计局调研显示，原贫困地区劳动者平均受教育年限仅7.7年，学历大部分集中在初中和小学，高中及以上学历的劳动力仅占11%，远低于全国农民工整体水平。从工作经历来看，脱贫地区大量劳动者的工作呈现出“碎片化”的特征，长期打零工或频繁更换工作是他们的常态，还有不少劳动者长期务农，难以积累与现代产业相匹配的技能。

二是本地产业基础薄弱，就业吸

纳能力有限。近年来，脱贫地区产业发展效果显现。农业农村部数据显示，中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重超过55%，每个脱贫县都培育了2—3个特色主导产业。但由于经济社会发展基础相对薄弱，部分脱贫地区仍存在产业结构单一、产品结构同质化、产业融合不充分等问题。比如不少脱贫地区仍对农业存在较强依赖，据第三次农业普查数据显示，农村生产的农作物、农产品缺乏与消费市场对接的渠道和模式，有电子商务配送的村落只有25.1%。由于产业链较短，脱贫地区农业难以带动大规模就业。

三是家庭负担较重，外出就业受到限制。有研究显示，2020年在脱贫地区样本县中，总抚养比平均为59%，较2010年提高15个百分点，较全国平均水平高出约13个百分点。大量劳动者出于照顾家庭的需要，难以外出就业。此外，制度性因素也限制了脱贫地区劳动者外出就业。比如由于户籍制度的限制，外出务工者的子女在当地面临“入学难”的问题，因此当他们的子女达到入学年龄后，便会选择返乡就业。

帮助脱贫地区劳动者能就业、好就业

在数字技术发展的大趋势之下，依托数字经济的新就业形态成为吸纳脱贫地区劳动者就业的重要渠道。仅以乡村振兴重点帮扶县为例，2023年国家重点帮扶县从事过网约配送骑手工作的人数超过其户籍人口总数的6%。来自重点帮扶县的骑手中，超过四成在家乡所在省份接单，实现就近就地就业。骑手工作也帮助他们实现了资本与技能的积累，进而拓展长期发展的可能。

一是帮助劳动者坚定“劳动改善生活”的信心。新就业形态往往具有薪酬给付及时、多劳多得的特点，只要肯努力，就能实现收入的明显提

升。以网约配送骑手为例，一批来自农村地区的劳动者通过骑手工作融入城市生活，部分骑手还实现了在城市买房定居的意愿，子女也因此获得了更好的教育机会。这些成功范例为劳动者提供了“劳动改善生活”的现实路径，有助于他们抛弃“等靠要”思想，进而增强了靠奋斗改变命运的信心。

二是帮助劳动者提升就业能力。在数字技术广泛应用的背景下，对于脱贫地区的劳动者来说，数字技能的缺乏是阻碍他们提高就业质量的重要因素。新就业形态能够帮助劳动者适应数字经济时代的产业需求，在一定程度上弥补了脱贫地区劳动者人力资本积累较弱的短板。有研究表明，网约配送工作可使劳动者掌握包括数字工具操作、沟通与情绪管理等适应现代生产生活方式的通用技能，这些技能不仅有助于骑手提高自身的工作效率，也能够帮助部分劳动者拓展向其他职业发展的可能性。

三是帮助劳动者积累创业资金。新就业形态通常采用“按单计价”的计薪方式，具有自主性强、多劳多得特征，能够让劳动者充分利用时间，获得相对较高的收入。调研显示，来自脱贫地区骑手的平均月收入对比全国农工具有有一定优势，全职网约配送骑手的月收入比农民工高出12.5%，远高于脱贫地区居民人均可支配收入水平。调研发现，在脱贫地区从事骑手工作的劳动者中，不少人都有做点小生意等创业的想法。新就业形态在收入方面的优势，有利于他们积累创业启动资金。并且，由于新业态与本地生活服务等行业紧密互动，也有利于有创业意愿的劳动者观察产业并积累经验。

更好地为脱贫地区劳动者转移就业助力

帮助脱贫地区劳动者更好就业，既要创造出更多的就业机会，也要以

更优质的公共服务帮助劳动者提升就业能力。

一是鼓励平台经济健康发展，支持新就业形态在吸纳就业中发挥更大作用。建议加大脱贫地区的数字基础设施建设，为新业态在脱贫地区的发展夯实基础。同时，增强新业态相关企业的发展信心，鼓励相关企业向县域地区拓展业务。

二是加大人才培养力度，提升劳动者的数字化技能。建议打造数字技术应用的通用性课程及教材，同时结合各地产业发展特点，按需打造数字技能培训内容，鼓励技能人才返乡授课。比如有针对性加强电商、物流等领域的专门人才培训，遴选培育一批具有较高数字技能培育水平的技工院校或互联网职业培训平台，让更多劳动者在干中学。

三是进一步健全脱贫地区就业服务体系。一方面，要加大对市场招聘信息和就业政策的宣传力度。比如定期举办招聘活动，建立企业用工保障服务清单和劳动力需求清单，围绕重点行业、重点企业开展多层次对接活动。同时，支持脱贫人口自主创业、灵活就业，对脱贫人口创业给予补贴及创业担保贷款扶持，降低小微企业创业担保贷款申请门槛。另一方面，对于一些劳务输出较多的地区，制定专门计划提高劳务输出质量，并培育树立本地劳务品牌。

四是逐步推进外来务工人员就业地享受均等化的公共服务。在教育方面，逐步打破户籍限制，将外来务工人员子女纳入就业地的义务教育体系，并鼓励企业和社会等民间力量办学，降低为外来人口随迁子女提供教育的办学门槛。在医疗方面，在外来务工人员聚居地指定点医疗机构，并进一步健全异地医保结算流程，方便外来务工人员就近就医。

政策与治理

基层治理数字化转型要求“实”

□ 刘 召

基层是国家治理的“神经末梢”和“前沿阵地”，推进基层治理数字化转型，是创新基层治理理念和方式、提升基层治理效能的重要举措。伴随着网络技术的不断发展以及数字时代和智能时代的到来，数字技术在我国经济社会发展的每一个领域和每一个环节得到了越来越多的应用。将数字技术与基层社会治理相融合，持续提升基层治理能力，已经是社会治理发展的一个重要方向。由于基层治理的基本要素和实践样态的千差万别，因此，需要充分考虑地方实际，确保数字化赋能基层治理取得实效。

坚持因地制宜，紧贴“实际”。因地制宜是根据各地的实际情况制定相应的办法。数字化赋能基层治理是基层治理现代化实践的全新探索，不同地区在经济发展水平、资源禀赋、治理基础以及干部群众数字素养等诸多方面都存在较大差异，因此制定相关策略，应当坚持分类指导、分层推进，切实从地方实际出发，既要尽力而为，又要量力而行。一方面，不能搞“一刀切”“一哄而上”“大上快上”，否则可能会导致政策走样甚至结果适得其反。比如，有的地方快马加鞭建设了一大批数字化项目，但因其未能适应基层治理的现实需求，出现了“水土不服”的问题，还有的地方贪大求全、盲目推进数字基建，带来了技术和基础设施“功能闲置”和“无效供给”的问题。另一方面，具体到同一个地区，在推进基层治理数字化转型的过程中，也不可能固守一

种模式，而是要根据数字化转型的不同发展阶段，制定不同的目标任务和推进策略，做到因时制宜、分步实施。从根本上说，推进基层治理数字化转型就是在基层治理过程中引入数字化技术及其思维方式，通过拓展治理场域、丰富治理方式、优化治理流程、重塑治理环境等推动治理效能提升。当然，推进基层治理数字化转型，这并不意味着对传统治理方式尤其是线下治理的忽视和放弃，许多在基层长期沿用的具体实践被证明是管用、有效的治理手段。比如网格化管理、调研走访、谈心谈话、协商议事等不仅不能弱化，相反，应该在大数据和互联网思维的时代背景下焕发新的生机与活力。

坚持问题导向，确保“实用”。坚持问题导向，增强问题意识，是要聚焦具体实践中遇到的新问题、改革发展稳定中的深层次问题以及人民群众急难愁盼问题等方面，不断提出解决问题的思路和方法。一方面，基层是经济社会发展和民生矛盾问题最为突出的地方，推进基层治理数字化转型，要充分尊重基层治理的基本规律，要“身入”心至地开展调查研究，精准回应基层群众需求，真正聚焦基层治理的热点、难点、堵点和痛点，出台更多能够给基层群众带来实实在在的“数字红利”的政策举措。另一方面，不能“做盆景”搞形象工程，更不能叠床架屋、搞重复建设，增加基层干部群众的负担，使数字“赋能”变成数字“负能”，需要着眼数字赋能和数字赋权两个层面，推动

数字技术融入基层治理全过程。在赋能层面，不仅要切实推动数字思维的养成，通过加强基层工作者数字思维培训，树立以人为本的理念和正确的数字政绩观，坚持技术服务治理，切实满足基层群众需求，要像抓经济工作一样抓数字治理，将数字技术与基层群众生产生活相结合，提高群众数字素养，激发群众参与数字治理的积极性、主动性、创造性。还要有效拓展数字技术的应用场域，通过相关平台构建，推动数字技术在社情民意调研分析、矛盾纠纷调解、社会治安防控、公共安全保障以及基层社会治理创新等领域的广泛深度运用，切实提升基层治理和公共决策的科学化水平，不断增强基层群众的获得感、幸福感、安全感。在赋权层面，表现为个人和社会组织等基层治理主体依靠数字技术，通过获取信息、利益表达、政策参与和监督问责等方式，在完成自身社会地位转换的同时，实现自我增权，进而在多元互动的基层治理格局中发挥更为积极的作用。

坚持协同衔接，务求“实效”。作为一项综合性系统工程，推进基层治理数字化转型，须要强化系统观念，加强系统集成，统筹推进技术融合、数据融合、业务融合，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平。由于受到“条块分割”行政格局影响，加之数据协同相关机制尚未建立健全，一些地方出现了数字规划和推进机制不统一、数据职责不明确以及数据分散化、信息割裂化、应用条块化等碎片

化治理问题，一定程度上制约了数字技术在基层的拓展运用。为此，需要建立完善有效的跨层级、跨区域、跨部门实体化工作机制，通过加强基层治理数字化转型的整体性规划、完善数字共享的制度安排、建立健全数字化治理评价体系等，打通各种“数字壁垒”和“数字梗阻”，推动整体治理与数字治理的有机融合。同时，数字治理有其作用“边界”，不是所有的治理行为都可以进行数字化转型，作为基层治理的一种机制创新，数字治理应当做好与其他治理机制比如法治、自治、德治等的融合衔接，从而推动基层治理效能的有效叠加和整体提升。例如，数字治理与基层自治的机制衔接，一方面，数字技术的推广运用，可以延展基层民主的参与时间与空间，促进不同自治主体的有效信息沟通，提升基层群众的参与意愿和参与能力，进而推动基层自治效能提升和全过程人民民主在基层的落地落实。另一方面，村（居）民自治、业主自治等基层自治形式的良性发展，也有助于进一步释放基层群众的主体活力，助推基层群众数字素养和数字治理参与能力的提升，进而为推进基层治理数字化转型奠定良好的社会和群众基础。



2024年中央一号文件强调，要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手，并将提升乡村建设水平作为推进乡村全面振兴的重点之一。学习运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴的长效机制，这也是党的二十届三中全会提出的明确要求。因此，以“千万工程”为载体扎实推进乡村全面振兴，推动城乡融合发展，加快农业农村现代化建设，为中国式现代化奠定坚实的基础，正是这项伟大工程的时代意义。

以“千万工程”经验 深化乡村建设的认识

20多年来，“千万工程”顺应形势发展和实际需要持续深化，整治范围、内涵不断延伸，造就了万千美丽乡村，造福了万千农民群众，促进了美丽生态、美丽经济、美好生活有机融合，成功走出了提升乡村建设水平的中国式现代化之路。

注重建设理念的适配性，处理好乡村建设渐进性与飞跃性的关系。20多年来，“千万工程”从“千村示范、万村整治”引领起步，到“千村精品、万村美丽”深化提升，再到“千村未来、万村共富”迭代升级，充分反映了“千万工程”是与发展阶段、发展实际高度契合、持续演进的动态过程。因此，乡村建设要注重建设理念的适配性，处理好渐进性与飞跃性的关系。一方面，要重视普惠性、基础性和兜底性的乡村基础设施和公共服务的新进性发展，不能一味贪大求洋、超越发展阶段。另一方面，又要看到即便是欠发达地区的乡村，也可以利用数字技术的“超地理特征”打破常规，撬动未来乡村发展的支点。为此，要深刻洞察乡村建设的规律和趋势，抢抓新一轮科技变革和产业变革的重大历史性重塑机遇，瞄准大数据“蓝海”，积极创造条件，以数字乡村引领乡村建设跨越式发展。

注重建设路径的差异性，把握好规律导向与问题导向的关系。一方面，不同地区、不同类型的乡村生产生活方式、资源禀赋、发展现状、区位条件不同，要发挥优势、扬长补短、因村制宜、量力而行，避免乡村建设模式和路径一刀切。另一方面，结合村庄空心化、人口老龄化等现状进行超前预判和规划布局，避免资源过度开发和环境破坏，坚持问题导向，直面农业农村发展最迫切、农民反映最强烈的实际问题，以务实作风和科学思维开展调查研究，探索出一条保护与发展并行的村庄差异化发展路径。

注重建设形态的多样性，坚持“和而不同”与“美美与共”。“千万工程”强调“千村千面”“万村万象”，讲求“和而不同”。因此，乡村建设中要警惕衡量标准一刀切、规划制定整齐划一、集中整治一阵风，更加尊重基于“本土化”“多元化”“特色化”而形成的发展逻辑。同时，各村要根据乡村发展的阶段性、区域之间的差异性和城乡融合发展的协调性，采取分类施策、梯次推进、全域协同的发展方式，加强乡村文化传承和传统村落保护，挖掘乡村美学价值，推动万千乡村百花齐放、各美其美、美美与共，打造富有地域特色的农村现代化“图景”。

加快推进宜居宜业和美乡村建设

目前，宜居宜业和美乡村是深化“千万工程”经验的实践方向，也是乡村建设的“升级版”和“加强版”，需要从“宜居”“宜业”“和”“美”四个方面系统发力，实现乡村从点到面、由表及里、由外而内、形神兼备的全面提升。

宜居塑形，打造宜居生活空间。乡村是农民生活的重要载体，乡村的宜居性体现在基本具备现代生活条件，保留乡风乡韵，打造舒适和特色兼备的生活空间，满足农民的基本生活需要和归属感。同时，彰显这种内涵特征，需要秉持乡村建设为农民而建的原则，科学规划、布局乡村生产、生活、生态空间，统筹推进城乡水利、电力、道路、网络、物流等生产生活配套设施互联互通、共建共享、建管并重，全面推进厕所、垃圾、污水“三大革命”，提升农村人居环境质

以『千万工程』为载体 扎实推进乡村全面振兴

□ 张 瑶

量，持续探索构建城乡教育共同体、医疗卫生共同体、文化共同体，促进城乡基本公共服务均等化优质化。

宜业壮体，打造创新创富空间。乡村的宜业性体现在推进以县域为载体的城乡融合发展过程中，形成更多就近就近就业创业与多元增收的生产空间，始终让农村保有以产聚人、以人促产、产村人互利的良好生态。彰显这种内涵特征：一是做大做强乡村特色富民兴村产业，积极探索新型农村集体经济新模式、新路径，通过订单生产、入股分红等方式让农民合理分享产业增值收益。二是以科技创新赋能农业全产业链，加速催生涉农新业态新模式和乡村未来新产业，开拓乡村宜业、农民增收新路径。三是深耕厚植营商沃土，为返乡兴业人员“铺路、搭桥、搭台”，打造高质量的乡村创新创富空间，带动当地农民就业、年轻人返乡创业。

以和铸魂，打造和谐发展空间。“和”是和美乡村的内在规定性，强调和而不同、和谐共生、和睦相处，侧重于乡村文化内核及精神风貌，注重人与自然、人与人、城市与乡村的和谐。持续探索绿水青山转化为金山银山的路径，践行绿色低碳的生产方式、人与自然和谐的生活方式，实现人与自然和谐共生。充分调动内生型和外生型主体的积极性，以“和”为主题不断提升乡村治理和乡风文明“软实力”，实现人与人之间和睦相处。同时，统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，促进农耕文明与城市文明相辅相成，实现城市与乡村“和而不同”、融合发展。

以美增颜，打造乡愁乡韵空间。“美”既落实到具体的物和景观上，也体现在底蕴和文化上。因村施策、因地制宜保存乡村原本特有的生态格局、乡土风貌、民俗韵味，通过微设计、微改造、精提升，重塑乡村形态和文化记忆，推动乡村“各美其美”。打破村域界限，通过村庄分级分类、划分乡村发展单元、明确村庄建设梯次等释放跨村联动的规模效应、集群效应、互补效应，建设点上出彩、线上美丽、面上协调的全域美丽乡村。同时，推动城市更新与乡村建设“同频共振”，将各具特色的城镇与乡村之美汇聚成“美丽中国的底色”，形成现代新型城镇与秀美乡村交相辉映的城乡发展形态。

