



□ 冯帅章

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，而乡村振兴战略正是破解我国“三农”问题的金钥匙。针对当前在推进乡村振兴过程中遇到的一些现实问题，通过乡村振兴战略的具体实施，精准识别并满足不同年龄阶段农村人口最关键的需求，促进人的全面发展。其中，教育、就业和养老，是我们亟待破解的难题。

良好的教育是提升农村人口整体素质的重要因素之一

受教育程度是决定人口素质的重要因素，且受教育水平与居民收入水平密切相关。据2020年国家统计局数据显示，全国城镇居民和农村居民人均可支配收入分别为4.3万元和1.7万元。显然，城乡收入差距依然较大。此外，教育水平的差距还会导致不平等的代际传递，目前农村居民的代际收入流动性显著低于城市居民。提高农村人口的教育水平是从根本上缓解城乡间的不平等，也是促进城乡均等化发展的治本之策。

随着农村教育投入的逐年增加，虽然在“量”的层面上已经取得了非常明显的成效，许多农村地区的办学条件也得到了明显的提升，但是在“质”的方面上依然没有得到根本性转变。一是由于农村学校的特殊地理分布。国家关于农村学校布局调整，强调的是首先要关注学生受教育权利的实现在及受教育机会的获得。然而，政策传递到一些地方，却产生了不小的变形，许多地方政府把目标定位在“通过扩大校均规模实现资源最优化”。如此一来，相比家门口的“小而美”学校，过度集中带来学生上学时间和经济方面的成本增加，可能得不偿失。二是师资之类的“软件”建设急需跟上。不少乡村学校在教师招聘方面存在“招不到、留不住”的困局，缺乏优秀的师资。在这方面，政策应着力通过提高待遇、支教交流、轮岗培训、评优评奖以及远程教育等机制，确保农村学校的师资质量和教育水平。

留守少年儿童教育问题不仅仅是教育

方面的问题，而且是我国社会发展阶段中的一个特殊产物，是一个复杂的社会现象。一方面，父母外出务工可能导致留守少年儿童在心理健康等非认知能力上发生障碍，并带来长期的不利影响。另一方面，流动少年儿童在流入地仍然面临不能与户籍少年儿童同等机会接受义务教育的困境。鉴于此，流入地政府可以通过将流动人口教育需求纳入公共服务规划、兴建更多公办学校、政府出资购买民办学校学位的方式加大普惠教育供给，破除户籍制度造成的壁垒，营造一个关爱农村留守少年儿童的社会环境，加强并完善对农村留守少年儿童的教育和监护体系。

农村劳动力转移就业是个不可回避的现实问题

就业是最大的民生。对于青壮年人来说，无论是生活在城市还是乡村，关键的需求是高质量的就业机会。据第七次全国人口普查数据显示，与2010年相比，城镇人口增加23642万人，乡村人口减少16436万人，城镇人口比重上升14.21个百分点。农村人口进城在过去40年内成为中国经济增长，人民收入增加的重要推手。

农村劳动力转移就业是建设现代农业、解决“三农”问题的重要途径，也是社会进步的重要标志，更是增加农民收入的主要途径之一。目前，非户籍人口在城市就业市场中还处于相对不利的地位，就业质量较低，在工资水平、保障水平方面都有待提高。与此同时，流入地政府还应积极促进非户籍人口的“市民化”待遇，使得这些从农村转移过来的非户籍人口能够在各方面融入城市，最终实现完全的城镇化。同时，县域经济是城市经济与农村经济的结合部，是农村居民获得非农就业机会的主要地域。随着乡村振兴战略实施的加快特别是产业振兴的推进，也将为农村劳动力年龄人口提供越来越多的高质量就业机会。县域经济的发展，特别是第二、三产业的发展，可以为农村居民提供大量工资性收入和经营性收入的机会。

综上所述，农村劳动转移就业是一个社会发展转型过程中不可回避的问题。可

以说，随着农村人口“老龄化”速度的不断加快，农村人口结构中青壮年数量的不断减少，对农村的人口结构和就业选择产生极大的影响。因此，我国应该对农村人口结构变化的规律和特征进行有效的分析，在全面推进乡村振兴过程中，加大对农业生产的扶持力度，从而推动农村农业的稳定发展，它关系到农业和农村经济结构调整、农村深化改革以及产业化发展转变的大局。所以，对农村劳动力转移就业的问题，我们要从乡村振兴战略的高度给予重视，不断总结经验和做法，使农村劳动力能快速有效地实现更高质量的转移就业。

农村养老服务须纳入到乡村振兴战略的全局上来统筹

据第七次全国人口普查数据显示，老龄化水平城乡差异明显：从全国看，乡村60岁、65岁及以上老人的比重分别为23.81%、17.72%，比城镇分别高出7.99、6.61个百分点。和六普数据比较，农村60岁以上老年人口占比（14.98%）上升约8个百分点，比六普城乡60岁及以上老年人口差距（3.19%）高出4.8个百分点。可以看出，城乡老龄化差距正在不断拉大，乡村老龄化程度更高、更严重。因此，农村养老问题，需要纳入到乡村振兴战略的全局来统筹。

农村老龄人口大致可分为两个不同类别的群体。第一类是20世纪80年代开始入城务工的城乡流动人口，随着年龄增长与城市就业困难开始“落叶归根”。第二类是一直在农村务农的农村老龄居民。这两个群体都面临非常严峻的医疗健康方面的挑战。对于前者而言，他们在城市务工多年，部分人在安监、职业防护不达标的环境下从事劳动，面临诸如尘肺病、工伤等职业病的困扰，又未能充分享受到城市的社会福利制度保障。对于后者而言，他们常年从事繁重的农业生产劳动所致的慢性疾病，以及农村相对较差的公共卫生水平，都对他们的健康产生了非常不利的影响。

虽然当前农村已经建立起广覆盖、保基本的医疗保障体制，但保障水平与医疗服务的质量还比较低。而农村劳动力的大量外流导致农村的“空巢老人”“留守老人”逐年增加，对传统的养老格局形成巨大挑战。随着新型城镇化战略的推进以及农业转移人口市民化趋势的继续，留守农村的老龄人口容易陷入“老无所养”的窘境。

有鉴于此，在政府的支持下，结合农村“熟人社会”的特质，社区养老模式或许是农村养老可探索的有益思路。较城市社区而言，农村的社区互助养老除了具备天然优势，可以发挥邻里互助、熟人互助的作用外，还可以通过组建老人互助小组、老年协会、时间银行等形式，建设农村幸福院、养老大院等互助养老服务设施，打造农村社区的互助养老体系。这样一来，农村的老年人可以在引导下相互照顾，开展、参与各类常规体检、组织活动、节日慰问、治安联防、紧急救助甚至生丧埋葬方面的照料活动。

此外，在盘活农村集体资产、建设美丽乡村与“三清三拆”等政策的基础上，还可以充分利用村庄的集体资产以及有利的社区环境，例如村庄的旧学校、旧厂房等集体资产进行养老院的改建，并依托村集体经济收入对养老院开支进行补贴，包括聘请专业化的看护人员和医护人员，对老人健康做到及时监测精准对接。同时，与养老相关的社会服务下乡，也能依托这些养老平台开展服务，容易形成规模经济与平台效应。只有从“硬”的资金保障和“软”的服务到位两方面同时着手，才能从根本上全面解决农村老龄人口的养老问题。

总之，在实施乡村振兴战略的过程中，只有始终以人民为中心，让不同年龄农村人口最重要、最迫切的需求和问题都能得到妥善解决，乡村振兴战略的推进才能更有效，更见实效。

（作者系暨南大学乡村振兴研究院院长）



促进三大重点群体多渠道就业

□ 李志明

2021年世界经济形势仍然复杂严峻，复苏不稳定不平衡，疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视。当前和今后一个时期，我国就业领域面临着总量压力加大、结构矛盾上升的形势，高校毕业生、农民工、退役军人、农村脱贫人口、低收入群体等重点群体就业难度持续增加。在这种形势下，为促进重点群体就业，各地不断举行大规模引才活动，并拿出落户新规、住房补贴等一批颇具吸引力的举措。有关部门也在密切跟踪经济和就业形势变化，研究完善新的政策举措，推动实现更充分更高质量就业。尽管如此，继续做好“稳就业”“保就业”工作所面临的压力仍然不容小觑。为此，应在稳存量、扩增量、促匹配、兜底线的基础上，进一步突出保重点，不断强化精准帮扶，促进重点群体多渠道就业。

将高校毕业生和退役军人作为新增就业吸纳的主要对象群体。近年来，我国高校毕业生人数不断增加，2021年高校毕业生总规模达到909万，又创历史新高，加上往年离校未就业的毕业生将超过1000万人。这一群体与其他重点群体相比，受教育程度更高、对就业岗位期待更高，实现就业后对家庭经济境遇改善的提升程度也更高。高校毕业生就业是高校、社会、政府的共同大事。同时，退役军人是一个特殊群体，虽然总量较为有限，但是其凝聚力、组织力相对较强，在自身利益受损或相应安置和就业保障欠缺滞后而群起表达就业诉求时，对现役人员军心士气、社会和谐稳定的冲击影响更大。因此，做好高校毕业生和退役军人就业不仅事关民生保障，而且关系到社会稳定。在促进高校毕业生就业方面，一是要最大限度地扩大高校毕业生市场化社会化就业，高校和属地政

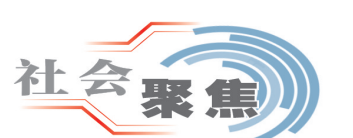
府应当为之提供全过程、不断线的就业服务，稳住高校毕业生就业的基本面。二是在特殊时期实行特殊的高校毕业生就业促进政策，具体措施包括：鼓励更多应届毕业生参军入伍、面向基层就业；开发更多的城乡社区服务、基层医疗、科研助理等领域的岗位吸纳高校毕业生就业；面向高校毕业生扩大中小学和学前教育教师等重点领域的招聘；加大对高校毕业生创业的支持和帮扶力度；对受疫情影响大的地区的高校毕业生给予特别的就业关照。三是畅通和拓展高校毕业生就业之外的其他出路，包括：围绕支撑国家战略所需学科、经济社会发展紧缺专业和紧缺一线技术人才等，扩大硕士研究生招生、普通高校专升本规模；扩大高校毕业生见习规模以及专项培训计划，丰富实践经验增强竞争能力、提升职业技能和未來就业能力。在做好退役军人就业方面，不仅要充分发挥机关事业单位、国有企业在退役军人就业安置中的主渠道作用，还要通过提升就业创业能力、加大就业支持力度以及积极优化创业环境等方式促进退役军人就业创业。

做好包括农村脱贫人口在内的农民工群体的转移就业。当前，我国农民工群体人数众多，2020年总量达到28560万人，外出农民工数量达到16959万人，在全国就业人员和城镇就业人员结构中占比均超过三分之一，已成为城市产业工人的主体，并足以构成转型期中中国社会城乡以外的第三元。2021年中国经济仍然面临各种风险挑战，不稳定性不确定性较大，农民工就业容易受经济波动影响。如果农民工群体不能实现转移就业，不仅会影响其个人收入以及家庭的生存和发展，还会影响城市正常生产和生活服务秩序。今年做好农民工群体的转移就业，应当继续坚

持促进“就地就近就业”和“外出转移就业”两手发力，并特别重视促进返乡留乡农民工就地就近就业。在促进返乡留乡农民工就业创业方面，除了摸清该群体底数、了解区域用工需求、强化用工信息对接、对接就业岗位外，还可以通过推进实施以县城为载体的新型城镇化、农村水利等基础设施建设、现代农业产业园建设、农村人居环境整治以及灾后恢复重建等项目扩大用工规模；通过加大以工代赈投入，吸纳更多农民工就业，让返乡农民工能打工、有收入；通过给予创业指导、创业补贴、担保贷款、税收优惠等支持政策鼓励农民工在乡创业，以创业带动就业。在促进农民工外出就业创业方面，保障农民工在就业创业地平等享受就业服务和创业扶持政策，加大农民工线上职业技能培训力度，依法根治拖欠农民工工资问题。与此同时，将脱贫人口就业帮扶摆在“稳就业”“保就业”工作中更加突出的位置，对农村脱贫人口转移就业实施“优中更优”的支持政策，提供精准就业服务。例如，在优先摸清农村脱贫劳动力供需双方需求的基础上，对农村脱贫劳动力优先发布用工信息、优先进行人岗匹配、优先安排就业培训、优先组织“点对点、一站式”返岗复工和劳务输出；对招录、服务农村脱贫劳动力的用工企业和中介服务机构优先落实财政、金融激励政策以及缓缴或退还部分社会保险费等政策；鼓励和引导重大项目工程、重点企业优先录用农村脱贫劳动力；优先安排因疫情不能外出务工的农村脱贫劳动力通过扶贫车间、扶贫车间、扶贫企业等渠道就地就近就业。

以更加积极的政策促进低收入群体实现多种形式的就业。低收入群体工作的稳定性较差、收入水平低、家庭储蓄不足，

抗风险能力较弱，一旦遭遇各种突发状况，极易陷入贫困状态。在任何一个国家和地区，低收入群体的边际消费倾向都是最高的。如果能够确保低收入群体的就业、保证其收入，将直接增加这个国家和地区平均的消费。因此，保证低收入群体的就业往往是就业优先政策的重中之重。2020年突如其来的新冠肺炎疫情对低收入群体影响最大，其正常就业和工资收入立即受到影响。根据国际劳工组织以及国内相关研究机构发布的研究报告显示，受疫情影响，低收入群体的工作稳定性下降，工资性收入也严重下滑，家庭面临可支配收入不足且家庭财富缩水的问题。对于低收入群体，除了通过价格补贴以及临时救助等措施予以生活保障外，还应当帮助他们实现多种形式的就业，确保其收入来源的稳定。具体来讲，应从劳动力供需两端入手来实施更加积极的就业政策，促进低收入群体实现多种形式的就业：一方面，从劳动力需方入手，对吸纳低收入群体就业的中小企业给予定额税收减免、担保贷款及贴息、阶段性减免、缓缴社会保险费，以及参保中小企业岗位技能提升补贴、稳岗返还等政策支持，稳住中小企业用工需求规模的基本盘；另一方面，从劳动力供方入手，通过鼓励低收入群体合理设定流动摊贩经营场所等灵活就业方式，以及加强面向市场的技能培训、鼓励以工代训和支持高职院校扩招等方式帮助低收入群体增加收入、提高技能。



柔性治理是遵循人的心理和行为规律，注重在平等信任基础上有效沟通，通过非强制和合作方式完成治理目标的新型治理方式。相较于传统治理方式，柔性治理更灵活有效、更能体现治理温度。城市社区是城市的最小单位，处于党同群众连接的“最后一公里”，做好城市社区治理工作意义重大。在推进社区治理创新，构建富有活力和效率的新型城市社区治理体系中，柔性治理大有可为。

树立柔性治理理念。理念是行动的先导，城市社区治理首先要树立正确治理理念，发挥人的主观能动性，协同完成治理目标。城市社区柔性治理要树立满足社区居民美好生活需要、发挥社区居民主体作用的理念。

首先，树立满足居民美好生活需要理念。“人人享有”是加强和创新社会治理的出发点和落脚点，体现在城市社区治理中就是为社区居民提供优质管理和服 务，满足社区居民日益增长的美好生活需要，提升居民的获得感、幸福感、安全感。坚持一切为了居民，是获得社区居民真心认可、支持配合的根本所在。树立满足居民美好生活需要理念，既要致力于满足社区成员公共安全、社会秩序、舒适环境、公共服务等共性需求，还要走好群众路线，深入了解居民实际情况，满足差异化、个性化需求，提供精准化、精细化服务。

其次，树立培育居民主体性理念。共建共治是共享的基础，城市社区治理涉及居民生活方方面面，矛盾问题多、工作任务繁重，城市社区治理要注重培育居民主体性，并将其融入社区治理目标。通过主体性培育，提高社区居民对社区的归属感、认同感，增强社区居民主体意识和责任意识，为构建人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体夯实基础。

健全民主协商机制。柔性治理的关键是在平等信任基础上的有效沟通。“有事好商量、众人的事情由众人商量”。民主协商已被纳入社会治理体系，城市社区治理既要增强社区治理参与性、回应性、协商性，还要健全社区基层党组织、居委会、社会组织、社区居民等多元主体参与的民主协商机制。

一方面，多元主体有序参与是民主协商基石。要完善多元主体有序参与城市社区治理的制度化渠道，就是要回答好“谁来参与、参与什么、如何参与”等问题。在参与主体上，依照“人人有责、人人尽责”要求，最大可能创新组织群众、发动群众机制；在参与内容上，不囿于居民物质文化利益，还要在社区行为规范、居民文明公约等社区规则制定方面动员多元主体共同参与、形成共识、凝聚力量；在参与方式上，不仅要坚持民情直通车、座谈会、听证会、群众评议等既有参与制度，还要拓展诸如网上参与、人大代表票决为民办实事项目、选民议政代表参与基层工作等新型参与机制。也就是说，要最大限度地完善多元主体参与社区治理的制度化渠道，为居民民主有序参与社区事务决策、民主监督社区治理运行提供制度支撑。

另一方面，制度化引导并保障协商结果有效落地。“涉及基层群众利益的事情，要在基层群众中广泛商量。”运用柔性治理思维进行民主协商，要建立多元主体间平等互动、信任合作的关系；协商要务实有效、灵活高效，主题不同、问题不同，协商机制和方式也应有所差异，做到小事简议、快事快议、难事众议；社区民主协商关键要搭建协商平台、创新协商机制。

善于用柔性治理方法。

以柔性治理方式提升社区治理水平

□ 于健慧

柔性治理最鲜明特征是使用非刚性手段。城市社区治理要将群众工作优良传统和新技术新手段结合起来，善于运用宣传教育、说服引导、心理疏导、树立榜样、邻里互助、人民调解等柔性方法，达到凝聚共识、提供服务、化解矛盾的治理目标。

一是用柔性方法凝聚共识。城市社区是宣传教育的重要阵地，用思想理论、道德文化滋养感召社区居民，提升社区居民文明素养；通过社区宣传栏、宣讲、网络等生动灵活方式宣传社区行为规范和文明准则，形成社区共同价值准则基础；“一花引来百花香”，通过树立榜样，尤其是身边榜样的方式，用身边人讲好身边故事，营造好人文化、培养志愿精神；引导社区居民参与社区公共事务，培养社区共同体意识。

二是用柔性方法提供服务。城市社区治理归根到底是要为社区居民提供优质公共服务。城市社区工作面广量大，只有充分发挥社会协同和公众参与作用，才能真正夯实治理基础。要注重发挥社区党员先锋模范作用，注重孵化培育社会组织、壮大志愿者团队，注重利用网上网下资源组织邻里互助。

三是用柔性方法化解矛盾。预防和化解矛盾纠纷是社区的重要功能。新时代城市社区治理要传承“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”，善于将柔性治理思维运用到社区自治、德治、法治相结合的治理体系中。用好心理疏导、思想教育方法，通过健全社会心理服务体系和疏导机制，塑造自尊自信、理性平和、亲善友爱的社会心态，积极预防矛盾纠纷发生。用好人民调解、说服教育方法，提供法律援助服务，充分发挥社区调解作用，妥善将矛盾纠纷化解在社区内部。

