

敏捷治理视角下易地搬迁 移民稳岗就业实现路径 研究

——基于怒江州经验分析

孔德帅

云南民族大学政治与公共管理学院, 云南 昆明

收稿日期: 2024年5月22日; 录用日期: 2024年6月5日; 发布日期: 2024年7月12日

摘要

虽然我国目前已经取得了脱贫攻坚的全面胜利, 彻底消除了全国性的绝对贫困。但是如何保障易地搬迁移民后续生计, 成为了党和政府关注的重点。想要保障易地搬迁移民后续的生活水平, 就必须保障他们的就业问题。为此本文通过借助敏捷治理理论来分析政府如何保障易地搬迁移民稳岗就业, 通过对选取的怒江州进行案例分析, 找出在解决易地搬迁移民就业问题的敏捷治理的做法, 并且对其经验进行总结, 从而实现易地搬迁移民稳岗就业。

关键词

敏捷治理, 易地搬迁移民, 稳岗就业, 怒江州

Research on the Implementation Path of Stable Employment for Relocation Migrants from the Perspective of Agile Governance

—Based on the Experience Analysis of Nujiang Prefecture

Deshuai Kong

School of Politics and Public Administration, Yunnan Minzu University, Kunming Yunnan

Received: May 22nd, 2024; accepted: Jun. 5th, 2024; published: Jul. 12th, 2024

Abstract

Although China has achieved a comprehensive victory in poverty alleviation and completely eliminated absolute poverty across the country. However, how to ensure the follow-up livelihood of resettlement immigrants has become the focus of the party and the government. If we want to protect the living standards of the displaced migrants, we must protect their employment. Therefore, this paper analyzes how the government guarantees the stable employment of resettlement immigrants with the help of agile governance theory. Through case analysis of selected Nujiang Prefecture, this paper finds out the agile governance practices to solve the employment problem of resettlement immigrants, and summarizes its experience, so as to realize the stable employment of resettlement immigrants.

Keywords

Agile Governance, Relocation of Migrants, Stable Employment, Nujiang Prefecture

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景与问题提出

2020年我们全面建成小康社会，开启了乡村振兴发展新篇章。2021年，脱贫攻坚取得决定性成就，现行标准下云南省农村贫困人口全面脱贫，88个贫困县脱贫摘帽，150万人通过易地扶贫搬迁实现“挪穷窝”、“斩穷根”[1]。然而目前，大多数易地搬迁只达成了“搬得出”的目标，“稳得住、逐步能致富”的目标能否实现，关键在于易地搬迁移民实现稳岗就业。实现就业是易地搬迁移民后续发展的基础，在《云南“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要》中，强调加大就业帮扶，实施就业优先政策，扶持企业在欠发达地区发展帮扶工厂、帮扶车间；强调强化易地搬迁后续扶持，搭建就业服务平台，有针对性地开展劳动技能培训，多渠道增加搬迁移民的就业机会等举措都充分体现了“就业”对易地搬迁移民后续发展的重要性[2]。

作为扶贫手段，易地扶贫搬迁的最终目标是实现搬迁与增收的双赢[3]。尽管搬迁后，移民自身的生活水平得到了明显的改善，但一些主观和客观的原因，导致了大部分的易地搬迁移民在就业市场上处于劣势地位，在就业的过程中面临着诸多困境和难题，保障易地搬迁移民稳岗就业已然成为了政府工作的重点。怒江作为多民族聚居的地区，少数民族人口占总人口的93.9%。同时怒江作为全国“三区三州”深度贫困地区之一，其贫困发生率曾高达56.24%。但是随着易地搬迁政策的实施，怒江州从深度贫困地区转变到了整体的脱贫致富。10.2万贫困群众从千山万壑中“下山进城入镇”，超过全州1/3贫困人口通过易地扶贫搬迁走向新居新业新生活，易地扶贫搬迁人口比例为全国最高[4]。作为全国易地搬迁脱贫的主战场，在多年的易地搬迁扶贫的工作中，积累了许多的宝贵的经验，尤其在保障民族地区易地搬迁移民的就业问题上。为此本文选取了怒江州易地搬迁移民作为案例进行分析，深入地研究怒江州在促进移民稳岗就业所采取的敏捷治理做法，以期能够为其他地区保障易地搬迁移民就业提供可供参考的经验。

2. 敏捷治理内涵及演化

“敏捷”概念源于 1991 年美国通用汽车公司与里海大学艾柯卡研究所的一篇报告：《21 世纪制造企业战略报告》，其中将敏捷制造定义为关注客户满意度，以高素质的内部员工为核心，能够实现快速的产品开发和升级，满足快速变化的市场需求的一种柔性生产模式。到了 21 世纪，“敏捷”开始从制造业领域向软件开发领域延伸，从敏捷制造、软件设计、组织研究、企业管理等领域逐渐延向公共管理领域延伸，敏捷方法将从总体上重塑政府、公共管理和治理[5]。在 2018 年世界经济论坛发布了《敏捷治理：第四次工业革命时代政策制定的重构》白皮书中正式将敏捷治理概念公开引入公共管理领域，报告中将敏捷治理定义为适应性、以人为本、具有包容性和可持续的政策制定过程，这一过程需要越来越多的多方利益相关者的努力[6]。敏捷治理所蕴含的回应性、适应性、灵活性等特点引起公共管理学者的注意，并将这一理念引入政府治理的过程之中。在我国，薛澜较早开始对敏捷治理进行了全面的研究，他将敏捷治理的理念引入到了新兴产业的发展和监管等方面，并且强调，新兴产业应在敏捷治理思想的引导下推动治理框架的灵活性和全面性上的持续建设[7]。此外，李晓方对敏捷治理理念在网约车监管的应用过程中进行了研究，得出了政府通过敏捷治理可在快速回应基础上实现新旧业态同步调整与规制[8]。针对城市的治理方面，赵静认为在城市治理中面临高度复杂和不确定性背景下，通过敏捷思维，在官僚制组织中嵌入敏捷文化，能够构建更加敏捷的城市治理体系[9]。谢小芹则通过研究成都智慧城市建设的经验，得出了在城市治理中去拓展敏捷治理的新范式能够构建出更具时代感召力和前瞻性的超大城市治理理论框架，从而丰富党政领导、多元协同下的“中国之治”的中国命题[10]。综上，自从敏捷治理概念被提出之后，得到了国内外学者的广泛关注，敏捷治理也凭借其灵活性、适应性、可持续性和以人为本等特征，被广泛应用与社会治理的研究之中，帮助解决社会治理领域遇到的难题。

在研究易地搬迁移民就业问题时结合敏捷治理的理念，能够帮助解决易地搬迁移民稳岗就业的一系列问题。例如在面对搬迁移民就业过程中信息不对称的问题，敏捷治理通过依托数字技术和大数据手段，来实现用人单位以及劳动力双方的信息对接，帮助双方能够找到合适的劳动力和匹配的岗位；此外，敏捷治理所强调的多元主体协作以及以人为本的理念都能够在很大程度上指导政府满足易地搬迁移民就业的需求，促使其能够稳定就业。因此，本文从敏捷治理的理念出发，针对目前易地搬迁移民就业面临的问题，探讨如何利用敏捷治理来破解这些问题，希冀为我国解决易地搬迁移民就业问题提供一种新的治理理念参考。

3. 易地搬迁移民面临的就业困境

3.1. 就业供需结构存在严重矛盾

土地被视为是农民最大的财产，农业就业和收入一直以来都是农民的基本保障，易地搬迁就是把“一方水土养不了一方人”的农村人口迁移出来[11]。随着搬入了城市社区，部分的移民失去了赖以生存的土地，迫使他们不得不放弃原来以务农为主的就业方式，转而外出打工以谋求生计。导致了大量的移民涌入就业市场，但就业市场的岗位资源是有限的，无法完全满足移民的就业需求，这就造成了这部分移民既不能继续从事农业生产，又找不到合适的工作，存在着失地又失业的情况。

3.2. 移民就业能力与岗位需求不匹配

易地搬迁移民属于就业特殊群体，就业受到了多方面因素的影响，自身就业能力与岗位招聘条件不匹配就是一个重要影响因素。一方面，由于移民搬迁之前，大多从事的是农业生产、畜牧业养殖等方面的工作。缺乏外出工作所需要的工作经验和职业技能，并且文化水平较低，整体的劳动素质不高，导致

了他们在就业市场处于劣势地位；另一方面，在如今的就业市场中，用人单位在发布招聘信息时，大都会对求职者的年龄，学历以及工作技能等提出明确的要求。大部分的企业都热衷于招聘综合素质技能较高的劳动者，而学历低、缺乏工作经验和工作技能的易地搬迁移民很难找到合适的工作。

3.3. 移民存在就业信息缺口

就业信息的传递有助于移民掌握各类就业政策和岗位信息，享受到就业信息咨询服务，进一步分析各行各业的对人才的需求方向和数量，帮助移民更好的实现就业。在易地搬迁移民寻找工作时，大部分还是依靠身边的亲朋好友介绍就业以及政府引导就业，少部分移民通过企业招聘和自己寻找工作实现就业。由此可见，移民的就业方式比较狭窄。主要原因还是易地搬迁移民因为由于地域阻隔形成的信息壁垒制约了就业渠道的获取[12]，加之部分移民对就业信息并不关注。因此他们主要通过亲朋好友来获取就业岗位信息，对政府就业政策和工作招聘信息了解较少。

3.4. 移民就业稳定性差

在保障易地搬迁移民能够实现充分就业的同时，更要提升移民就业的稳定性。然而，通过对实际情况的调查看来，易地搬迁移民再就业过程中会受到各种因素的影响，经常性的发生变化，就业状态出现了相对不稳定的状况。一方面，由于移民自身综合素质技能较低，导致只能做一些简单的工作，当用人单位要进行裁员时，没有工作经验和工作技能的这部分搬迁移民很容易面临着失业的风险；另一方面，由于移民搬迁就业还存在着季节性变动，部分移民会在农忙时节选择离职回家务农，在农闲时节又重新出门务工。在这些因素的影响之下，导致了易地搬迁移民总体的就业稳定性不高，动态变化大，成为实现易地搬迁移民稳岗就业难题。

4. 怒江州易地搬迁移民稳岗就业的实践路径

4.1. 建立就业岗位信息服务平台，体现稳就业治理的精准性

就业帮扶是易地扶贫搬迁后续扶持工作的重要内容，是帮助搬迁群众搬得出、稳得住、有就业、能致富的重要举措，关系脱贫攻坚成果巩固，关系搬迁地经济健康发展、社会和谐稳定。为了能更好的帮助搬迁移民实现稳岗就业，怒江州政府大力推动易地搬迁移民就业信息服务平台的建设。依托东西部协作在“智慧社区”系统基础上，创新打造的就业信息服务系统，利用信息化、数字化技术手段，开发了“东西部劳务协作——怒江州易地安置社区就业信息服务平台”。该就业信息服务平台通过就业岗位信息聚合和展示、多样化双向人职匹配功能、重点帮扶对象就业预警、点对点的智慧短信功能四大块核心功能，并且能够通过 PC 管理端、用户小程序端、智慧短信发送，为怒江州易地搬迁移民精准推送就业信息和就业政策，方便搬迁移民实现就业。

4.2. 多元主体协作保障移民就业，形成助推稳就业合力

多元协作是敏捷治理的一个显著特征，在解决易地搬迁移民就业问题过程中，协调多方进行合作，能够充分整合各方的资源，助推易地搬迁移民稳就业。怒江州在实现易地搬迁移民稳就业的过程积极与多方合作，例如：与上海援滇工作组怒江小组、怒江州人社局、怒江州发展改革委、中国移动怒江公司开展合作，共同建设和开发了怒江州易地安置社区就业信息服务平台，并且积极的邀请多家企业入驻，在平台上发布岗位招聘信息，搬迁移民可自身具体的情况，直接在平台上寻找与自己相匹配的岗位实现就业。此外，还积极与广东省珠海、上海市浦东新区、浙江省东阳等地的多家用工企业对接，向搬迁移民积极推荐企业及就业岗位，实地调查、精选企业作为重点推荐并组织移民集中输出。

4.3. 强化搬迁移民技能培训，增强移民就业内生动力

持续优化技能培训能够提升搬迁劳动力的人力资本水平和就业能力，提升其就业竞争优势，激发搬迁贫困劳动力的内生发展动力[13]。怒江州结合当地搬迁移民劳动力素质较低的实际情况和用人单位的实际需求，依托技工院校和民间的培训机构，通过“理论 + 实操 + 以干代训”的培训模式，组织了开展搬迁移民技能培训。2023年，怒江州共开展各类技能培训2131人次[14]。通过技能培训，极大提升了怒江州搬迁移民的劳动素质，增强了参与社会就业的竞争能力，助力移民能够实现精准就业。

4.4. “点对点、一站式”劳务输出，彰显稳就业治理灵活可适应

在实现搬迁移民稳岗就业的过程中，通过“点对点、一站式”劳务输出的方式，能够帮助移民实现规模化的精准就业。怒江州一直以来都将劳务输出作为保障易地搬迁移民后续就业，巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的关键举措。采取免费集中输送方式，通过党委政府、用工企业建立劳务合作长效机制，并结合本地移民面临的复杂就业情况，灵活的开展“点对点、一站式、门对门”直达服务，有序组织移民外出务工，让移民“出家门、上车门、进厂门”，安心务工，增收致富。到2023年，全州易地扶贫搬迁劳动力5.81万人，实现转移就业5.27万人，其中，省外就业1.34万人，就业率达90.70% [15]。在点对点的劳务输出的方式之下，保障了怒江州易地搬迁移民实现规模化精准就业。

5. 敏捷治理视角下移民搬迁移民稳岗就业的实践经验

通过对怒江州实现易地搬迁移民稳岗就业的做法进行分析研究，总结敏捷治理的经验。找出如何更好的解决搬迁移民的就业问题，为保障搬迁移民稳定就业、长久发展和致富，稳固全面脱贫攻坚的成果提供理论的建议。

5.1. 利用互联网数字技术，提供精准就业信息和政策

现如今随着信息时代的来临，互联网、大数据技术已经被运用到了各个领域之中。在保障搬迁移民就业方面，通过依托大数据、云计算、人工智能的数字技术助力能够更好提升移民精准就业，实现用人单位以及劳动力双方的信息对接。特别是加强对搬迁移民就业信息服务平台的建设，为易地搬迁移民实现高质量就业提供了技术支撑。通过就业信息服务平台的搭建，利用大数据收集移民信息，精准分析各年龄段、文化程度、就业层次的移民数据，企业能够就业信息服务平台寻找合适劳动力。以此同时，移民也可以通过该平台去搜索符合自身条件和意愿的岗位，最终实现人岗的精准匹配。

5.2. 开展针对性技能培训，助力移民高质量就业

移民就业技能缺乏是导致移民就业困难的重要原因，虽然各地政府也陆续开展了一系列的技能培训，但是由于解市场需求充分了解，使得大量的移民掌握的是同一种技能，最终只能实现部分移民就业，为此需要开展以移民需求和就业市场需求为导向的技能培训。一是进行移民需求为导向有针对性地开展厨师、电工、销售、经营等多样化专业技能培训活动。群众可根据自身意愿自主选择培训服务。二是针对有多种培训意愿的移民，可根据其上一个培训项目的培训情况给予一定的支持。例如对其在培训下一个项目时一定数额的“直补式”补贴。三是以市场为导向，根据市场的需求对搬迁移民进行专门的培训，加强移民拥有技能与市场需求的一致性，减少移民有技能却无就业市场的情况。通过对易地搬迁移民进行针对性的技能培训，实现和就业市场需求相匹配，提高了就业的质量和稳定性。

5.3. 推进政企合作，凝聚多元稳就业治理力量

多元主体协同治理是敏捷治理的关键特征。在实现移民就业的过程中，仅仅依靠政府一个主体，很难保障搬迁移民有良好的就业效果，为此需要积极调动社会组织，企业等主体积极参与到助推移民稳岗就业的过程中来。一方面政府部门要激发社会参与的积极性，积极与企业和社会组织沟通交流。通过给企业减免部分税务和给予政策支持的形式，吸引企业和社会组织积极参与帮助移民就业；另一方面政府要加强对企业、社会组织的引导，让他们积极主动的承担社会责任，主动为移民的培训、提供就业岗位等帮助。因此，在实现易地搬迁移民稳岗就业的工作中，充分凝聚各方力量，有助于形成稳就业攻坚合力，提升移民就业率。

5.4. 倡导以人为本的敏捷治理理念，提升移民就业满意度

易地搬迁移民作为特殊的就业群体，在劳动力市场中始终处于弱势地位。由于自身能力不足和信息的匮乏，导致了移民面临着一系列的就业问题。为此，在实现移民稳岗就业的过程中，要提倡以人为本服务理念，为移民提供人性化的就业服务。一是要了解移民的实际就业需求，不同的移民对于就业岗位的意愿是多样的，因此需要劳动部门根据不同移民的需求提出针对性就业帮扶措施，二是及时介入移民就业过程，根据移民不同的就业需求，开展针对性的技能培训，并积极对接用工企业，精准推荐就业岗位，三是有效保障移民，移民在工作中面临困难时，当地劳动部门要能够及时的介入，帮助移民面临的问题，提升移民就业满意度。

参考文献

- [1] 2021年云南省人民政府工作报告[EB/OL]. <http://www.swtzb.yn.gov.cn/>, 2024-05-22.
- [2] 云南“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要[EB/OL]. <https://www.askci.com/>, 2024-05-22.
- [3] 张涛, 张琦. 新中国70年易地扶贫搬迁的就业减贫历程回顾及展望[J]. 农村经济, 2020(1): 39-45.
- [4] 怒江傈僳族自治州人民政府网. 易地扶贫搬迁的“怒江样板”[EB/OL]. <https://www.nujiang.gov.cn/xxgk/015279104/info/2019-122388.html/>, 2024-05-22.
- [5] Manifesto, A. (2001) Manifesto for Agile Software Development. <http://agilemanifesto.org/>
- [6] World Economic Forum (2018) Agile Governance Reimagining Policy-Making in the Fourth Industrial Revolution.
- [7] 薛澜, 赵静. 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理, 2019(8): 28-34.
- [8] 李晓方. 理念、激励与共享经济的敏捷治理: 基于地方政府网约车监管实践的实证分析[J]. 中国行政管理, 2019(6): 42-48.
- [9] 赵静, 薛澜, 吴冠生. 敏捷思维引领城市治理转型: 对多城市治理实践的分析[J]. 中国行政管理, 2021(8): 49-54.
- [10] 谢小芹, 任世辉. 数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据[J]. 城市问题, 2022(2): 86-95.
- [11] 陈红平. 易地搬迁脱贫人口稳岗就业服务链构建探究[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2024, 23(2): 79-86.
- [12] 王宗强, 韩锐, 尹洁, 等. 如何做好易地扶贫搬迁后续就业帮扶?——基于我国秦巴山区4县1区3015个易地扶贫搬迁户的实证分析[J]. 科学决策, 2022(6): 34-53.
- [13] 张涛, 张琦. 易地扶贫搬迁后续就业减贫机制构建与路径优化[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2020, 57(4): 129-136.
- [14] 怒江傈僳族自治州人民政府网. 关于对州第十二届人大三次会议代表建议第2023091的答复[EB/OL]. <https://www.nujiang.gov.cn/xxgk/568806162/info/2023-221674.html/>, 2024-05-22.
- [15] 怒江傈僳族自治州人民政府网. 如何让10万搬迁群众兴百业、奔富路? 怒江有实招[EB/OL]. <https://www.nujiang.gov.cn/xxgk/K3957471X/info/2023-214493.html/>, 2024-05-22.