

怒江易地搬迁后续产业对就业的带动问题研究

王旒 史枫林

昆明文理学院

DOI:10.32629/ej.v9i3.3490

[摘要] 易地扶贫搬迁是解决“一方水土养不好一方人”问题的根本性举措,后续产业发展与就业带动则是巩固搬迁成果、防止返贫的关键所在。怒江傈僳族自治州作为全国脱贫攻坚的主战场之一,易地搬迁规模大、涉及人口多、安置任务重,搬迁后续产业的培育与就业带动问题尤为突出。本文以怒江州易地搬迁安置区为研究对象,系统梳理搬迁基本情况与后续产业发展现状,深入分析劳动力技能结构失衡、产业就业吸纳能力不足、搬迁群众就业意愿与岗位供给错位以及就业保障机制不健全等核心问题,并从优化产业布局与完善就业服务体系两个维度提出针对性对策建议。研究认为,推动怒江搬迁后续产业高质量发展、构建多元稳定的就业带动机制,是实现搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”目标的根本路径。

[关键词] 易地搬迁; 后续产业; 就业带动; 怒江; 脱贫攻坚

中图分类号: F121.3 **文献标识码:** A

Research on the driving effect of Nujiang 's relocation of follow-up industries on employment

Ni Wang Fenglin Shi

College of Arts and Sciences Kunming

[Abstract] The relocation of poverty alleviation is a fundamental measure to solve the problem of "one party's water and soil conservation is not good," and the follow-up industrial development and employment drive are the key to consolidate the relocation results and prevent poverty. As one of the main battlefields for poverty alleviation in the country, the Nu River Lisu Autonomous Prefecture has a large scale of relocation, involving a large population and a heavy resettlement task. The problem of cultivation and employment promotion of the follow-up industries is particularly prominent. This paper takes the relocation and resettlement area of Nujiang Prefecture as the research object, systematically combs the basic situation of relocation and the current situation of subsequent industrial development, deeply analyzes the core problems such as the imbalance of labor skill structure, the lack of industrial employment absorption capacity, the dislocation of employment willingness and job supply of relocated people, and the imperfect employment guarantee mechanism, and puts forward targeted countermeasures and suggestions from the two dimensions of optimizing industrial layout and improving employment service system. According to the research, promoting the high-quality development of the follow-up industries of Nujiang relocation and building a diversified and stable employment-driven mechanism are the fundamental ways to achieve the goal of 'moving out, staying stable and getting rich' for the relocated people.

[Key words] relocation; follow-up industry; employment drive; nujiang; poverty alleviation

引言

“十三五”期间,我国累计完成易地扶贫搬迁近1000万人,创造了人类历史上规模最大的有组织移民搬迁壮举,怒江傈僳族自治州作为“三区三州”深度贫困地区的典型代表,全州搬迁人口规模庞大,大量群众从高山峡谷迁入集中安置区,生产生活

方式发生了根本性转变。然而,搬迁只是手段,脱贫才是目的,如何在完成物理空间转移之后,通过后续产业的培育与发展切实带动搬迁群众实现稳定就业、持续增收,成为当前巩固拓展脱贫攻坚成果、有效衔接乡村振兴战略的核心议题。当前,怒江安置区后续产业发展仍面临产业基础薄弱、劳动力素质偏低、就

业结构性矛盾突出等多重困境,部分搬迁群众存在“住进新房子、过着旧日子”的现象,返贫风险不容忽视。在此背景下,深入研究怒江易地搬迁后续产业对就业的带动问题,厘清问题症结,探索可行路径,对于推动当地搬迁群众真正实现“稳得住、能致富”具有重要的理论价值与现实意义。

1 怒江易地搬迁与后续产业发展现状

1.1 怒江易地搬迁的基本情况

怒江傈僳族自治州地处云南省西北部,山高谷深、地形破碎,是全国贫困程度最深、脱贫难度最大的地区之一。怒江州将易地扶贫搬迁作为脱贫攻坚核心举措全力推进,累计搬迁安置贫困群众数万户、十余万人,搬迁对象主要来自泸水、福贡、贡山、兰坪四县市的高山半山地带,这些地区土地资源匮乏、生态环境脆弱,群众自我发展能力严重不足。在安置方式上,以集中安置为主,在县城、乡镇及交通沿线建设集中安置区,配套完善基础设施和公共服务,搬迁群众居住条件得到显著改善。总体而言,怒江易地搬迁已基本完成“搬得出”的阶段性目标,但由于搬迁人口基数大、民族构成多元,后续融入与发展问题仍面临较大挑战。

1.2 搬迁安置区后续产业的发展概况

怒江州在推进易地搬迁的同时,积极探索安置区后续产业发展路径,初步形成了以劳动密集型加工业、特色农业、旅游业和扶贫车间为主体的产业格局。在工业方面,依托东西部协作机制引进了一批服装加工、电子元件组装、农产品初加工等劳动密集型企业入驻扶贫车间;在农业方面,大力发展草果、花椒、中药材等特色种植产业,通过“龙头企业+合作社+农户”模式将搬迁群众纳入产业链条;在旅游业方面,依托怒江大峡谷自然景观和少数民族文化资源,部分安置区开始发展文化旅游,带动餐饮、住宿等相关就业^[1]。总体而言,怒江安置区后续产业已初具雏形,但产业规模偏小、市场竞争力较弱、产业链条短浅,尚未形成稳定可持续的就业带动能力。

1.3 后续产业带动就业的总体态势

从就业带动的总体态势来看,怒江后续产业已在一定程度上缓解了搬迁群众的就业压力,部分县市基本实现了有劳动能力的搬迁家庭至少一人就业的目标,但整体带动效果仍较为有限。在就业结构上,搬迁群众就业主要集中在技术含量低、收入水平不高的初级岗位,就业层次整体偏低;在就业稳定性上,受产业季节性波动和企业经营不稳定等因素影响,部分群众存在频繁换岗、间歇性失业的情况;在收入水平上,依托后续产业就业的搬迁群众收入虽较搬迁前有所增加,但与当地平均工资水平相比仍存在明显差距,巩固脱贫攻坚成果的基础还不够牢固。

2 怒江易地搬迁后续产业带动就业的问题分析

2.1 劳动力技能结构与产业需求不匹配

怒江搬迁群众长期生活在高山峡谷地带,以传统农耕和采集为主要生计方式,受教育程度普遍偏低,劳动力整体素质不高,技能单一且与现代产业需求存在明显错位。从受教育程度来看,搬迁劳动力中初中及以下学历占绝大多数,具备职业技能证书

或接受过系统职业培训的比例极低,难以满足安置区引进企业对技术工人的基本要求。从技能结构来看,搬迁群众掌握的多为传统农业生产技能,对工厂流水线操作、机械设备使用、电商运营等现代产业所需技能普遍陌生,上岗适应周期长、岗位胜任能力弱^[2]。从语言能力来看,怒江少数民族群众比例高,部分搬迁群众普通话表达能力有限,在与外来企业沟通协作、参与职业培训等方面存在一定障碍,进一步制约了其融入现代产业体系的能力。此外,现有职业技能培训体系与搬迁群众的实际需求和产业发展方向之间衔接不够紧密,培训内容针对性不强、培训效果转化率较低的问题较为突出,导致劳动力供给侧与产业需求侧之间的结构性矛盾长期难以有效化解。

2.2 后续产业规模有限,就业吸纳能力不足

怒江安置区后续产业整体规模偏小,龙头企业数量少、带动能力弱,难以为数量庞大的搬迁劳动力提供充足的就业岗位,产业就业吸纳能力与实际需求之间存在较大缺口。从产业规模来看,安置区引进的企业多为中小型劳动密集型企业,固定资产投资有限,生产规模较小,单个企业能够提供的就业岗位数量十分有限,难以形成规模化的就业带动效应。从产业结构来看,安置区产业同质化现象较为严重,多集中于低附加值的初级加工环节,缺乏具有较强市场竞争力和较高技术含量的主导产业,产业链延伸不足导致就业岗位的多样性和层次性均较为欠缺。从市场竞争力来看,受地理位置偏远、物流成本高、营商环境有待改善等因素制约,怒江安置区对外来投资的吸引力相对有限,部分已入驻企业因经营困难而缩减规模甚至撤离,造成就业岗位不稳定。从产业持续性来看,部分后续产业对政策补贴和帮扶资金的依赖程度较高,自我造血能力不足,一旦政策支持力度减弱,产业维系和就业保障均面临较大风险,产业带动就业的可持续性存在隐忧。

2.3 搬迁群众就业意愿与产业岗位之间的结构性矛盾

搬迁群众的就业意愿与安置区现有产业岗位之间存在明显的结构性矛盾,主要体现在就业期望与岗位现实的落差、传统生计观念与现代就业方式的冲突两个层面。部分搬迁群众对工资待遇和工作环境期望较高,而安置区现有岗位普遍存在工资偏低、劳动强度较大等问题,导致岗位空置与就业难并存。与此同时,“靠山吃山”的传统生计观念根深蒂固,部分群众对进入工厂或从事服务业存在较强心理抵触,就业观念转变滞后于生产生活方式的转变,主动融入现代产业体系的内生动力不足^[3]。此外,部分有劳动能力的搬迁群众倾向于外出务工而非留在安置区就近就业,加之家庭照料负担较重,导致本地产业招工难、留工难问题突出,稳定就业率难以有效提升。

2.4 就业保障机制不健全,稳岗留工难度大

怒江安置区在就业保障机制建设方面仍存在明显短板,公共就业服务体系不完善、社会保障覆盖不足、劳动权益保护薄弱等问题相互叠加,导致搬迁群众稳岗留工难度持续偏大。从公共就业服务来看,安置区就业服务机构建设滞后,专业就业指导人员数量不足,岗位信息发布渠道不畅,搬迁群众获取就业信息

的途径有限,供需双方信息不对称问题较为突出,有效匹配率偏低。从社会保障来看,部分在扶贫车间和小微企业就业的搬迁群众未能依法享有完整的社会保险待遇,劳动合同签订率偏低,工伤、医疗等基本保障存在缺失,就业的安全感和稳定感不足,进一步削弱了搬迁群众的就业积极性。从稳岗机制来看,现有稳岗补贴、以工代训等政策工具的覆盖面和精准度有待提升,政策落实过程中存在信息传递不畅、申报程序繁琐等问题,部分符合条件的搬迁群众未能及时享受到相关政策红利。从动态监测来看,对搬迁群众就业状况的跟踪监测机制尚不健全,对失业风险的预警和干预能力较弱,难以对就业不稳定群体实施及时有效的帮扶,防止因失业导致返贫的制度保障仍需进一步强化。

3 提升怒江易地搬迁后续产业就业带动能力的对策建议

3.1 优化产业布局,增强就业承载能力

提升怒江安置区后续产业就业带动能力,根本在于优化产业布局、壮大产业规模,从供给侧增强安置区的就业承载能力。应立足怒江独特的自然资源和民族文化禀赋,重点发展苹果、花椒等高原特色农业,推动农产品精深加工,延伸产业链、提升价值链,将更多就业岗位留在本地;同时依托怒江大峡谷自然景观和多元民族文化资源,加快发展生态旅游和民族文化旅游,带动多元化就业。在招商引资方面,应进一步优化营商环境,完善安置区基础设施配套,有针对性地引进劳动密集型、技术适配型企业,提高产业对搬迁劳动力的吸纳能力;同时深化东西部协作机制,引导帮扶省市将更多产业项目和就业资源向怒江安置区倾斜,形成多元化产业支撑体系,从根本上改变后续产业规模小、带动能力弱的局面^[4]。

3.2 完善就业服务体系,促进搬迁群众稳定就业

在优化产业布局的同时,还需从技能培训、就业服务和权益保障三个维度系统完善就业服务体系,切实提升搬迁群众的就业能力和就业稳定性。在技能培训方面,应建立与安置区产业需求紧密对接的职业技能培训体系,针对搬迁群众文化程度偏低的实际情况,采用本地语言辅助教学、现场实操等灵活方式,切实提升培训实效。在就业服务方面,应加快安置区公共就业服务平台建设,畅通岗位信息渠道,健全供需对接机制;同时加强就业观念引导,通过典型示范和政策激励激发搬迁群众的就业内生动力^[5]。在权益保障方面,应加大劳动执法力度,督促用人单位依法签订劳动合同、足额缴纳社会保险;同时健全就业动态

监测预警机制,对失业风险较高的搬迁家庭实施精准帮扶,构建从就业到稳岗的全链条保障体系。

4 结论

怒江易地搬迁后续产业带动就业问题的实质,是搬迁群众能否实现可持续生计转型的核心命题。当前主要面临劳动力技能结构失衡、产业就业吸纳能力不足、就业意愿与岗位供给错位以及就业保障机制不健全四个层面的突出矛盾,这些问题相互交织,共同制约着后续产业带动就业效能的发挥。解决上述问题需要产业发展与就业服务两端同步发力,既要通过优化产业布局、延伸产业链条持续扩大就业容量,又要通过完善技能培训、强化权益保障切实提升就业质量与稳定性。怒江的实践表明,易地搬迁后续产业带动就业是一项系统性工程,需要政府、企业、社会和搬迁群众多方协同形成合力,才能真正实现从“搬得出”到“稳得住、能致富”的根本性跨越,为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴提供坚实支撑。

[项目来源]

云南省哲学社会科学规划项目;名称:乡村振兴背景下怒江州易地搬迁脱贫地区后续产业发展问题研究;项目编号:PY202305。

[参考文献]

- [1]陈绍军,马明,陶思吉.共同富裕视域下易地扶贫搬迁移民生计资本、生计策略与生计选择行为的影响研究[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2023,25(1):94-108.
- [2]孙斌,姚艳红,阿不都克优木·萨拉木.易地扶贫搬迁后续扶持产业发展问题思考以新疆莎车县为例[J].实事求是,2021,(4):108-112.
- [3]金蓉,杨娟娜.甘肃省易地扶贫搬迁后续发展问题研究[J].山西农经,2021,(014):25-28.
- [4]雷馨圆,张祎彤,仇焕广,等.“人地分离”与“资源重组”:易地扶贫搬迁后耕地撂荒与产业帮扶模式研究[J].自然资源学报,2024,39(2):336-351.
- [5]王丽丽,杨晓萍.易地搬迁安置区农户后续就业问题研究——基于兰州新区安置点的调查分析[J].科技和产业,2021,21(12):198-201.

作者简介:

王旒(1981—),女,汉族,云南宣威人,硕士研究生,教授,研究方向:产业经济、区域经济、农业经济,乡村振兴、三农等问题。