

内蒙古少数民族牧区剩余劳动力转移问题研究

——以正蓝旗为例

■ 苏尼尔

摘要：随着社会经济的发展，城镇化程度越来越高，积极转移牧区剩余劳动力外出工作、做生意成为了当下比较重要的问题之一。牧区虽然地广人稀，畜牧业剩余劳动力问题不突出，但仍然存在着牧区转移劳动力文化素质低、城镇产业结构不合理、社会保障制度不完善等问题。因此，提高牧区转移劳动力的文化技术水平、改善就业环境、提高牧区转移劳动力的社会保障对解决牧区转移劳动力就业问题有着重要意义。

关键词：牧区 转移就业 剩余劳动力

牧区劳动力转移就业是牧区人力资源优化配置的主要内容，也是缩短当前城乡差距，缓解农村和牧民的发展问题、发展牧民经济能力和社会生活水平的重点问题所在。而就业问题是最大的民生，我国正处于城镇化的重要阶段，当下也在高度重视农村及牧区劳动力转移就业机会工作。正蓝旗作为内蒙古自治区的牧业旗县，地处内蒙古锡林郭勒盟草场东南边缘，是距离首都北京最近的草原牧区，是以蒙古族为重要主体的多民族聚居地区，其中35%为蒙古族。所以考虑牧区牧民的就业问题对于正蓝旗经济社会发展，以及对解决其他农牧区劳动人民的就业问题都很重要。

一、内蒙古少数民族牧区剩余劳动力转移的现状与特征

内蒙古少数民族牧区普遍存在剩余劳动力转移就业的问题，牧区牧民展开相关工作会有困

难，社会经济发展相对落后也导致牧区劳动力就业压力较大，转移到城镇时就业岗位也有各类困难，其中正蓝旗作为典型的少数民族地区，同时也是牧业旗县，结合正蓝旗现状解决牧区牧民就业问题也有一定必要。

根据全国第七次人口普查公报中的数据显示，2020年锡林郭勒盟城镇人口占总人口的73.88%，乡村人口占总人口数的26.12%，与2010年第六次全国人口普查相比乡村人口减少了110386人。其中正蓝旗总人口69908人，相比第六次全国人口普查时的81967人减少了12509人。其中居住在乡村的人口为31318人，与2010年第六次全国人口普查时乡村人口减少了9932人。通过数据对比可以看出越来越多的乡村人员正在向城镇转移。在2020年，正蓝旗实现农牧区转移就业人数7293人，牧区人口大量进入城镇，成为推动社会发展的重要力量。但随着城镇的发展，各个岗位对就业人员的要求也有

所提高，而牧区剩余劳动力的增加，使得牧区劳动力转移就业形势变得困难，正蓝旗社会经济发展相对滞后使牧区劳动力的转移也呈现出以下明显特征。

（一）牧区转移劳动力文化素质偏低

正蓝旗作为锡林郭勒盟的牧业为主的旗县，通过2008年全盟农村牧区劳动力转移就业状况的统计数据可以看出，锡林郭勒盟的劳动力文化程度中未上过学的人数占总数的2.2%，小学文化占总数的21.7%，初中文化占总数的65.1%，高中文化占总数的7.5%，大专及以上学历占总数的3.5%，可以看出，锡林郭勒盟的农牧区转移劳动力的学历层次明显偏低，初中文化程度占劳动力的大多数。这种低下的学历层次很大程度上决定了牧区就业人员的就业能力和职业所要求的技术水平。剩余劳动力缺乏系统的职业技能培训，导致所从事的工作只能是简单的体力劳动，少部分有学习意愿的人会参加培训到

修理工、厨师等工作岗位。随着新型城镇化的发展，产业结构的改变，各行各业对劳动者的职业技能和职业素质都有着更高的要求。然而低下的转移劳动力面临着就业难的问题，同时各个职位也面临着招工难的问题。

(二) 牧区转移劳动力转移就业的盲目性大

目前，大部分牧区剩余劳动力转移到城镇是因为受到身边人到外地打工的原因，盲目跟随他人转移，经常到一个地方工作不久便因为各种原因离开。劳动力盲目流动的主要原因是就业信息匮乏，劳动力获得就业信息的途径通常为熟人介绍，虽然现代网络信息已经非常发达，但是面对文化素质较低的劳动力来说还是很难充分利用这些途径来获得有效信息。劳动力的盲目流动不仅会使牧区劳动力不能稳定就业，同时也会对社会秩序带来负面影响，为就业带来压力。

(三) 异地转移和劳动力回流现象并存

由于区域差距和城乡收入差距，劳动力向异地外出打工是劳动力转移的主要方式。随着城乡差距加大，区域发展不平衡，导致许多劳动力更倾向到经济发展较快，工业密集的地区去寻求工作。相反内蒙古作为我国的西部地区，相比南方沿海地区缺少了许多劳动力密集型产业，牧区劳动力在本地就业机会也相比在外地较少。所以导致越来越多的

劳动力向沿海地区转移。在异地转移存在的同时，也存在着劳动力的回流现象，来自牧区的剩余劳动力向经济较发达的地区就业时，往往会遇到户籍歧视、就业歧视、社会保障不到位以及不能受到平等的教育等方面的问题。这些歧视降低了劳动力的收益，相比当地劳动力工资较低。与此同时，各地政策正在鼓励劳动力返乡就业，对于在外入不敷出的牧区剩余劳动力来说，返乡就业也成为他们更好的选择。

二、内蒙古少数民族牧区剩余劳动力转移面临的问题

(一) 牧区劳动力自身素质偏低

1. 文化素质偏低。根据上面的数据可以看到，目前不论农村还是牧区的劳动力文化程度普遍偏低，大多数人为小学、中学文化程度。而受传统观念影响，会有人选择中途退学或完成义务教育后过早进入劳动力的队伍中。这样的现象导致农牧区劳动力的文化素质偏低的恶性循环。但是随着社会的快速发展，各地区的工厂、企业的技术工作由高新技术所代替，对技术水平的要求更高，对各方面劳动力的文化素质要求也变得更高。

2. 职业技术培训不足。职业技术培训目前已经成为劳动力就业必要的过程，在锡林郭勒盟共有5家公办职业技术培训

机构。在牧区劳动力中大部分人也认为进行职业培训是必要的，但是职业技能培训的很大部分没有达到理想预期。牧区劳动力虽然认可培训的价值，但是真正接受培训的人员并不多，其中主要原因与培训的内容与培训费用有关。职业培训的不足也导致牧区劳动力的就业受到制约。

3. 思想观念保守。思想保守，观念落后，在一定程度上制约了牧区劳动力的转移。很多农牧民受到传统观念的影响不愿意参加有过多制度约束的工作，更向往自由，害怕创新，不敢冒风险，缺乏创业投资意识和开拓创新精神。

(二) 城镇产业结构不合理

1. 城镇企业吸纳牧区剩余劳动力的能力弱。相比经济发展较快的城市来说，乡镇的小企业或工厂都会有很多先天的不足之处，一旦面临激烈的市场竞争，往往会受到很大的冲击。那些规模小，技术和管理水平较低，相对落后的企业和工厂会受到更大的影响。因此其就业机会也会下降，导致越来越多的牧区剩余劳动力就业困难。除市场竞争导致的就业困境以外，近两年受到新冠肺炎疫情的影响，国内外很多企业都面临裁员甚至倒闭的风险。城镇的很多小型企业工厂无法进行运作，也使越来越多的剩余劳动力就业遇到困难。

2. 第三产业发展不充分。第三产业是吸纳劳动力就业最多的

产业。而正蓝旗是以牧业为主的旗县，牧民大部分会选择与畜牧相关的工作，选择第三产业、服务业相关产业的人相对较少。因为正蓝旗整体社会发展水平相比沿海地区的城镇相对落后，导致第三产业的整体水平较低，得不到发展。

（三）社会保障制度存在不足

劳动力在城镇的子女教育、养老保险等保障制度方面还有很多需要完善的地方。目前，大部分转移到城镇的牧区劳动人员属于青年或中年人，要在一个地区长期稳定就业以及落户生活，需要解决子女的教育问题，也要考虑自身的医疗、养老等各方面保障问题。社会保障制度发展的不平衡导致转移就业的牧区劳动力无法享受到与当地人民平等的就业、教育、养老、医疗等方面平等权利和经济待遇。牧区转移劳动力在转入的地区长期得不到稳定的发展，会导致牧区转移劳动力返乡，劳动力回流的现象发生。

三、内蒙古少数民族牧区剩余劳动力转移的对策建议

（一）提高劳动力的自身素质，加强就业培训

劳动力只有具备较高的科学文化素质、丰富的工作经验和熟练的劳动技能，才能在现代生产中发挥更大的作用。根据上文对劳动力文化程度和参与职业技术

培训的分析可以看出，牧区劳动力的文化程度普遍较低，职业技术培训的参与程度不高。在城镇化的大力推进和经济快速发展的时代，文化素质和职业技术培训已然成为劳动力不可或缺的部分。鼓励牧民积极参加职业技术培训可以通过创新农牧民工技能培训方式，实行累计培训课时，农牧民工利用闲暇时间参加职业技能培训，培训时长达到要求并合格，可按规定享受培训补贴。

（二）促进牧区劳动力向第二、三产业转移

第二第三产业的发展需要充足的劳动力的支持，这两个产业的发展能有效带动劳动力的就业。大力发展可以吸纳更多劳动力的工业产业，为牧区牧民劳动力转移提供更多就业机会。比如正蓝旗奶食品是内蒙古乃至全国都相对有名的传统奶制品，可以通过打造更为流行、新颖的奶食品制造业为牧区牧民提供就业的机会。正蓝旗拥有优美的自然条件和丰富的历史文化资源，具备了大力发展旅游业的条件。牧民作为“草原的主人”对草原文化的了解更是广泛。因此，可以通过发展旅游产业、服务业等第三产业为牧民量身订造的一份职业，例如打造更为现代化的旅游点、景区服务等。

（三）改善牧区劳动力就业保障制度，维护牧民合法权益

解决牧民社会保障问题，是促进社会和谐发展、维护牧区转

移劳动力的合法权益、构建和谐社会的必然要求。牧区转移劳动力到城镇务工大部分从事的是工资较低的体力劳动，因此为牧区民工做好住房保障、医疗保障、工伤保障是解决进城务工人员社会保障的重要部分。各个企业或工厂应为牧区民工提供基本住房条件，对住房、租房提供相应的补贴。同时各部门应该引导牧区民工积极参保，做好对工作岗位的安全保障，改善牧区民工的住宿条件等。■

参考文献：

[1] 锡林郭勒盟第七次人口普查公报（第六号）。

[2] 第七次全国人口普查公报汇编。

[3] 正蓝旗 2021 年政府工作报告。

[4] 全盟农村牧区剩余劳动力转移就业状况分析（2008）。

[5] 毛义拉. 改善牧区转移劳动力职业技能培训的对策研究[D]. 北京林业大学, 2020.

[6] 郝向勇. 我国农村剩余劳动力转移问题研究[D]. 山东财经大学, 2013.

[7] 正蓝旗人民政府办公室关于印发《正蓝旗做好当前和今后一段时期就业创业工作的实施意见》的通知. 蓝政办发〔2019〕154号。

（作者单位：内蒙古师范大学）

责任编辑：张莉莉