

内蒙古包头市就业服务体系建设与农牧业转移人口 就业质量提升研究

山丹

摘要：要实现农业转移人口的更高质量就业，关键是完善就业服务体系建设。包头市是内蒙古自治区大城市之一，吸纳人口和劳动力的能力明显，中心城区不仅是当地农村牧区劳动力迁入地，也是其他盟市，尤其是周边城市的农村牧区劳动力的主要迁入地。本文以包头市为例，分析包头市农牧业转移就业现状问题，提出适用于当地的就业服务体系建设措施。

关键词：就业服务体系 农牧业转移人口 就业质量

就业乃民生之本。2018年7月召开的中共中央政治局会议要求，做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，其中稳就业居于首位。2019年李克强总理在《政府工作报告》中首次把稳就业置于宏观政策层面，把就业放在更突出的位置。2019年布小林主席在《内蒙古政府工作报告》中提出“实施就业优先政策，扎实做好高校毕业生、退役军人、农村牧区富余劳动力、就业困难人员等重点群体就业工作”。

一、包头市农牧业转移人口就业现状及就业服务体系建设情况

内蒙古包头市是拥有常住人口290万人的大城市，吸纳人口和劳动力的能力明显，中心城区不仅是当地农村牧区劳动力迁入

地，也是其他盟市，尤其是周边城市的农村牧区劳动力的主要迁入地。

（一）农牧业转移人口就业现状

包头市农牧业转移人口就业数自2015年来每年保持在23万人左右，其中转移6个月以上的人数将近19万人，占转移就业人数的82%。2019年包头市农牧业转移就业人数23.3万人，其中，转移6个月以上人数19.2万人。目前，包头市农牧业转移人口就业有三种类型，第一类是在所在乡村范围内从事服务性工作；第二类是去往城市或外省务工；第三类是外市来包头市务工。据课题组调研了解到，仅昆河镇北部社区外来人口11.8万人，其中将近80%为乌兰察布市到包头市从事非农业的转移农牧民。

（二）开展农牧业转移人口职业技能培训情况

2016年以来，包头市开展农牧业转移人口技能培训每年达到7.23万人次，2019年农牧业转移技能培训人数达到了1.8万人。

目前，全市动态认定技能定点培训机构共66家，以民办培训机构为主。推行“分类培训”“先垫后补”“直补个人”的方式进行技能培训。2019年开始，对目录内的职业（工种）开展职业培训，培训补贴标准比上一年上浮20%，职业技能鉴定补贴标准上浮10%。自治区《重点产业需求目录》每两年公布一次。开展自治区级就业技能知名品牌培训和特色品牌培训，培训补贴标准分别上浮30%和25%。

包头市2018年出台了《包头市就业创业培训工作管理办法（试行）》，该办法从组织上注重市场需求和培训效果，对鉴定考核机构有一套严格的措施，做到全程监督和管理，培训质量和就

基金项目：该项目为2018年内蒙古社会科学院重点项目《内蒙古就业服务管理体系建设与农牧业转移人口就业质量提升研究》的阶段成果。

业能力有了很大的提升。2019年以来，包头市制定了《包头市推动企业新型学徒制实施方案》，促进新生代农牧民工就业，带动劳动者稳定就业和高质量就业。

（三）培育建设农民工返乡创业园情况

2017年10月包头市人力资源和社会保障局出台《包头市创业园和创业孵化基地管理办法》，对基地的认定标准和条件进行了详细分类，并按程序审核，给予扶持。对经认定的新建和扩建创业园孵化基地，通过以奖代补的方式，从创业发展资金中列支予以奖励和支持。

目前，包头市市级以上农牧民工返乡创业园19家，入驻企业864户，其中农牧民工返乡创业626户，带动就业7000余人，其中农牧民工就业3300人。2014—2018年间，农牧民工返乡创业园共享各类补贴资金1265万元。2014—2018年间，农牧业转移人口参加培训16970人，培训后成功就业13435人。

（四）就业服务载体及机构建设情况

2016年底，包头市“互联网+就业创业培训”管理信息平台上线试运行，就业创业培训实现了网上申请、网上审批和网上备案。针对公共服务信息化建设，包头市制定出台了《包头市推进公共服务就业信息化建设和应用工作实施意见》，建立了城乡一体的就业服务信息平台，实现了

实名制动态管理。目前，包头市10个旗县区和86个乡镇街道办事处全部覆盖。建设了创业担保贷款云平台、包头市就业培训信息管理平台、96200家庭服务信息平台等网上服务平台，共有14项业务已上线运行。

包头市就业服务的前身为1979年成立的包头市劳动服务公司，1991年更名，1998年升格为相当处级事业单位。目前机关内设11个科室，下属3个中心。基层劳动就业保障事务所与基层民生机构组合更名为党群综合服务中心，中心有兼职人员2名，进行失业登记；2019年全市录用大学生公益岗位1000个，进行岗前培训，主要做养老、医保、民生、就业等工作。村嘎查依靠协理员进行就业登记工作。

（五）家庭服务业发展情况

家庭服务业作为包头市的就业服务品牌，2015年后先后出台8项措施，政策涵盖了规范化建设、职业培训示范基地建设、入户服务补贴标准、家庭服务券发放及今后发展计划等。这些政策的出台对家庭服务业的发展提供了政策空间，提升了就业质量。

截至2019年，包头市共认定家庭服务机构482家，9个旗县区设立了家庭综合服务中心，累计设立的社区家庭服务站达到260家，从业人员达到4.08万人。

（六）资金保障情况

为了加强公共就业服务，包头市在2016-2019年分别筹集就

业专项资金2.54亿元、3.45亿元、3.28亿元、3.51亿元。2019年就业支出达到了3.87亿元。

二、包头市就业服务体系建设及农牧业转移就业存在的问题

（一）就业结构性矛盾突出

随着经济结构战略性调整，传统产业转型升级步伐加快，就业岗位所需的科技型和专业型人才、企业管理人员、高技能人才短缺与普通劳动力富裕的结构性矛盾日益突出。根据2018年包头市职业介绍服务中心人力资源供求分析看，2016—2018年，全年求人倍率分别为0.98、0.95、0.95；从职业供求上，2018年需求大于求职人数的职业中保险推销人员、餐厅服务员、营业员等职业的求人倍率都在1.5以上；而需求小于求职人数的职业如广告设计人员、焊工、保安等职业求人倍率只有0.55、0.47、0.5。除此之外，季节性的供求矛盾也比较突出。从2016—2018年求职人员类别分组数据看，本市农村人员第一季度和第四季度求职人数比重较高。包头市家政服务公司的人员流失率在8%左右，一些农村牧区转移劳动力农忙时期回到农村，尤其门槛较低的保洁员流失率很大；一些工种季节性的需求增加，如绿化服务，夏季需求最大时用工短缺现象严重；节假日家庭服务员的需求量

也会上升，就业结构性矛盾突出。

（二）信息网络和机构建设不平衡

基层信息平台建设投入不足。自2003年以来，包头市统一建设服务平台，每年投入将近200万—300万元的资金用于基层信息平台建设，基本达到了“六统一、六到位”。2017年以来，由于经济结构的调整，市财政在基层信息平台建设投入逐渐减少。

信息化建设相对滞后。由于没有自上而下的统一的信息平台和经办系统，就业信息服务效率不高，公开透明度不够；在偏远苏木乡镇、嘎查村的公共就业服务半径大，加上投入少，基层设施配备和信息化建设相对滞后。

机构建设发展不平衡。自撤乡并镇后，部分劳动保障事务所与社区民政事务部门整合，成立党群综合服务中心，工作人员多头管理，身兼数职。到社区、村、嘎查一级需依靠劳动保障协理员，而协理员不仅从事本职工作，还要从事社区、村、嘎查的工作，工作经费标准每人每年1800元，且身兼数职，降低了就业服务积极性。目前，一些社区就业工作由民生志愿者来做，而民生志愿者的服务期大部分2—3年，存在人员经常变动的问题，同时还承担着大量社区居委会的工作。劳动保障工作人员更换频繁，导致工作队伍不稳定，难以保证劳动保障工作有效开展。工资待遇不高，没有后期政策支持

导致工作衔接不够，人员流失严重。

（三）农牧业转移人口职业技能培训服务供给不足

各相关部门的政策衔接不到位。《财政部、人力资源和社会保障部关于印发〈就业补助资金管理办法〉的通知》（财社[2017]64号）中第二十二条：职业培训补贴实行“先垫后补”和“信用支付”等办法。“先垫后补”的办法是出于资金使用安全的重要考量，但是对于一些学员培训补贴的先垫付有一定的困难，也有一些民办培训学校尝试着为学员先垫付，然而培训补贴直补个人，很难收回培训费用。从职业培训机构的积极性看，尽管公办教育机构的教育资源、设备等方面比公办机构要完善，但是上述政策的出台极大降低了公办教育机构的积极性。

技能培训内容与市场脱节。虽然培训目录每两年进行一次调整，但是有些工种没有根据社会上的分工需求再细化。培训内容与岗位需求联系不够紧密、培训与就业脱节。

职业技能培训鉴定效果有待提升。职业技能鉴定分为理论知识和操作技能两个科目。鉴定考试理论内容较多，而由于农牧民转移就业学员的文化层次参差不齐，一些学员理论知识掌握不深，虽然实操性比较强，但通过鉴定却有一定难度。

（四）资金来源单一，金融

支持力度不够

由于地方经济转型的需要，地方财政收入在就业领域的投入有限，并且呈逐年下降态势。2016年财政投入为2000万元、2017年为1200万元、2018年600万元，2019年的投入仅为200万元。由此造成基层建设资金投入不足，基层平台建设滞后。自2016年，资金拨付渠道从市一级到旗县财政再到旗县就业部门，旗县就业部门拨付到企业手里，环节增多，资金使用效率降低。

从金融支持方面，一些农业创业园需要产品延伸加工和创新，需要引进先进的加工设备，由于创业贷款项目小，加上商业贷款需要相应的抵押物，很难贷到款，制约了创业园的可持续发展。创业贷款担保人要求国家公职人员、财政全额拨款在职在编人员，虽然降低了贷款的风险和确保了贷款的回收率，但是要求贷款户全家人5年内没有商业贷款，因此，一些创业者很难得到贷款，降低了政策的惠及面。

三、对策建议

（一）大力化解就业岗位结构性矛盾

随着经济转型升级步伐的加快，在工业、服务业领域，涌现了很多与新产业新动能新增长极相匹配的新岗位、新业态、新工种，这些对劳动者的技能提出了更高的要求。因此，应进一步

加强新岗位技能人才的培养培训机制的顶层设计,进一步健全和完善相应的工作机制,及时跟进和更新就业培训目录,并将其纳入补贴范围,引导和鼓励职业院校、职业技能培训机构紧跟市场需求和产业发展方向,加快培养知识型、技能型、创新型劳动者,以使更多劳动者快速适应新兴业态、经济结构调整,这是化解就业结构性矛盾的基础性措施。

(二)全面加强基层公共就业服务平台规范化、标准化、法制化建设

街道、社区人力资源和社会保障所、工作站等基层公共就业服务平台是落实就业政策的第一线。应进一步加大投入,采取“以奖代补”的形式大力推进乡镇、街道基层服务平台建设。实现机构设置、人员配备、工作职能、建设标准、设备配置、标牌标识“六统一”的要求,实现标准化、规范化、法治化建设。在人员机构设置上结合公益性岗位开发计划等政策措施,确保社区社保服务站配备2名以上专职人员,行政村社保服务站配备1名以上专(兼)职社会保障员。提高专职人员的工资待遇,并制定后续政策,确保人员的稳定性。构建自治区、市、旗县三级分工负责的培训长效机制,确保所有基层平台工作人员每两年轮训一次,切实提高服务人员素质。

(三)加大财政和金融对就业领域支持力度

地方各级财政切实调整支出结构,多渠道筹措资金,加大就业和社会保障资金投入。积极的财政政策有利于促进经济发展,筑牢稳定和扩大就业的根基;中小微企业是吸纳就业的主力军,但由于实力较弱,面临较大的市场竞争压力。建议加大对中小微企业支持力度,进一步减轻中小微企业负担,使其更好地发挥吸纳就业、激发市场活力的作用。要通过实施更大规模减税降费、加大社会保障和就业投入、加大对重点领域和薄弱环节的投入力度、支持民营经济发展等政策措施,更好地维护就业大局稳定、促进经济持续健康发展。

加大金融对就业领域的支持力度。按照已经出台的《包头市创业担保贷款实施办法》《关于开展大学生创业前创业担保贷款工作的通知》要求,通过进一步优化创业担保贷款政策体系、扩大贷款扶持范围、降低申请门槛、提高贷款额度、延长贷款期限、放宽担保范围取消反担保、加强资金保障风险防控;拓宽小微企业创业担保贷款申请发放渠道,为创业融通助航。

(四)进一步完善职业技能培训体系建设

完善职业技能培训体系。政府应进一步统一规范各项教育资源,开放教育市场,规范职业教育市场秩序。改革公办培训机构开具收费票据制度,充分发挥各类职业院校、技工学校、职业高中等

公办职业类培训机构在场地、师资、教学能力等方面的优势,提升技能培训质量,促进就业。

完善健全农民工就业培训补贴办法,把培训后取得职业资格证书情况和就业状况作为享受培训补贴的主要依据。只要培训学员符合条件的,经培训后取得职业资格证书就应给予参训学员培训补贴,积极探索信用支付或承诺制,缓解参训学员的交费压力,充分发挥补贴资金的效益。各项调控政策之间的衔接配套要进一步加强。从机构设置、机构功能和职责上明确,同时各相关部门之间的政策进行有效衔接,为农牧业转移人口职业教育培训提供有力的保障措施。■

参考文献:

- [1] 张小建. 中国就业改革发展40年[M]. 中国劳动保障出版社, 2019.
- [2] 仲丹. 打造包头特色职业技能培训品牌[J]. 中国就业, 2018,(3).
- [3] 孟铎. 云南省农民工转移就业状况研究[J]. 农村经济与科技, 2010,(10).
- [4] 高瑞丽. 包头市土右旗:多措并举促进返乡农民工就业创业[J]. 中国就业, 2017,(8).

(作者单位:内蒙古社会科学院城市发展研究所)

责任编辑:康伟