



新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华
通讯
社

政务智库报告

2019年2月18日

脱贫攻坚的毕节“十大员”样本

2018年以来，贵州省毕节市针对无法离乡、无业可扶、无力脱贫又有劳动能力和就业意愿的“三无两有”贫困劳动力情况，精准开发“十大员”就业扶贫公益专岗，积极探索组建就业扶贫劳务公司和就业扶贫劳务合作社，不断提高劳务组织化程度，全力推进贫困劳动力有业可就，帮助贫困群众彻底脱贫。



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目 录

一、“十大员”做法	2
二、“十大员”就业扶贫公益专岗效果显现	4
（一）找准贫困家庭收入“增长点”，加快了脱贫攻坚步伐..	4
（二）创新乡村治理“着力点”，改善了农村基层公共服务供给	5
（三）激活扶贫扶志“关键点”，改变了贫困人口精神风貌..	6
（四）立足城乡融合发展“结合点”，探索了优化资源配置..	7
三、对毕节“十大员”就业扶贫模式的评价	8
（一）是对国家扶贫战略实践形式的丰富和完善	8
（二）是积极的扶贫政策	9
（三）是对将脱贫攻坚与推进乡村振兴战略相衔接的探索..	10
四、毕节推进就业扶贫面临的困难	10
（一）就业扶贫公益专岗资金筹集的可持续性面临压力	10
（二）实现稳定就业较为困难	11
（三）贫困农户和普通农户的就业公平问题凸显	11
五、前瞻性布局“后 2020 时代”	12
（一）财政资金匹配早做谋划，确保项目可持续性	12
（二）完善公益性岗位管理，建立脱贫退出机制	13
（三）提升岗位职责标准和赋权，健全监督考核制度体系..	13
（四）放眼未来需求，探索扶贫治理方式转型	14
（五）强化产业支撑，完善带农致富利益联结机制	14
（六）加强对“后 2020 时代”的超前研究与实践	15

脱贫攻坚的毕节“十大员”样本

无法离乡、无业可扶、无力脱贫的“三无”农村贫困劳动力是最难就业的群体。随着脱贫攻坚战进入决战决胜期，各地坚决贯彻落实脱贫攻坚决策部署，正视问题和困难，千方百计“啃硬骨头”，推动就业扶贫工作向纵深发展。

贵州省毕节市坚持把就业扶贫作为按时打赢脱贫攻坚战的关键举措。2018年以来，毕节市针对无法离乡、无业可扶、无力脱贫又有劳动能力和就业意愿的“三无两有”贫困劳动力情况，精准开发“十大员”（护寨员、护林员、护路员、护河员、护校员、护医员、护厂员、治安巡逻员、养老护理员、其他员）就业扶贫公益专岗，积极探索组建就业扶贫劳务公司和就业扶贫劳务合作社，不断提高劳务组织化程度，全力推进贫困劳动力有业可就，帮助贫困群众彻底脱贫。

2018年11月22至25日，新华社中国经济信息社组织专家团队对毕节市“十大员”就业扶贫模式进行了深入调研。调研组采取入户访谈和与当地相关人员座谈的方式，在毕节多个县区全面了解就业扶贫模式的组织方式和实施效果，探讨进一步完善的思路 and 方向，以及其他地区推广复制的可行性。

专家组认为，毕节市“十大员”就业扶贫举措是对国家扶贫战略实践形式的丰富和完善。从目前已取得的效果看，将脱贫攻坚与乡村振兴战略相衔接，形成了农民收入“增长

点”、乡村治理“着力点”和城乡融合发展“结合点”等裂变效应，不仅对当下脱贫攻坚冲刺具有积极作用，对未来社会经济可持续发展也将产生深远影响。应对“后 2020 时代”，毕节应前瞻性布局，力争为国家脱贫政策短期与长期的衔接继续提供样本。

一、“十大员”做法

立足毕节实际，毕节市政府把就业扶贫专岗工作列为“一把手”工程，高位推动，统筹管理全市公益性岗位，将腾退和新增的“十大员”岗位用于吸纳“三无两有”贫困劳动力就业。

高位推动。政府出台《关于实施就业扶贫工作的指导意见》，将其列为“一把手”工程，进行常态化调度。由市人社部门牵头，市直有关部门、各县（区）政府协力推进。市政府组建了 5 个专项督查组，对就业扶贫工作推进情况实行“月督查、月通报”，按月打分排名，年终平均得分作为市政府对各县（区）实绩考核的重要内容。

量身定制。结合全市“三无两有”贫困劳动力的特点和基层公共服务发展的需要，开发“十大员”扶贫公益性岗位。分别是：教育系统的食堂工人、宿管员、校园保安、保洁等“护校”岗位；交通部门的“护路”岗位；林业部门的“护林”岗位；卫计部门的“护医”岗位；各工业园区的“护厂”

岗位；河道管护及保洁的“护河”岗位；乡村寨保洁绿化管护等的“护寨”岗位；村级警务助理等“治安巡防”岗位；民政部门的“养老护理”岗位；村级文化志愿者、乡风文明倡导员等岗位。2018-2020年，全市计划通过有序腾退和新开发“十大员”岗位解决10万名“三无两有”贫困劳动力就业。2018年全市已开发扶贫专岗6.8万个。

建立健全体系。毕节市以“政府主导、市场运作”为原则，建立县级国有公益性就业扶贫劳务公司，在乡镇设立劳务分公司或工作站，村级组建就业扶贫劳务合作社。截至目前，已组建县级劳务公司10个、劳务分公司或工作站257个、劳务合作社3596个。建立的覆盖县、乡、村的就业服务体系，主要开展就业扶贫公益专岗人员的招募和管理、贫困劳动力信息采集、职业技能培训、就地就近转移就业、劳务输出和派遣等业务。一方面，依托劳务公司和劳务合作社搭建精准数据平台（“毕节就业云”和就业扶贫“一卡一库一台账”），降低搜寻成本，实现招工就业无缝对接，有效破解企业“招工难”和劳动力“求职难”问题；另一方面，通过构建“劳务公司+劳务合作社+贫困劳动力”的组织化体系，提高劳务组织化程度，增强劳动力和企业进行薪资水平、劳务纠纷等谈判能力。

精准培训。毕节市明确劳务公司统一整合人社、扶贫、农委、妇联等部门培训资源和资金，统筹组织贫困劳动力全

员培训，着力提高培训的针对性和实效性。因地制宜，开展各类职业培训，提升劳动者就业创业能力。所有拟招募上岗的贫困劳动力均需组织岗前培训后才能签约上岗。岗前培训内容为思想观念转变、工作必备的基本技能、安全教育、工作纪律等。培训在县（区）劳务公司的统一指导下由乡镇分公司负责组织实施。

规范管理。出台《毕节市就业扶贫劳务公司组建运行方案》《关于就业扶贫劳务合作社组建运行的指导意见》等配套政策，对劳务公司、合作社的组建方式、业务范围、资金监管、人员配备、利益联结机制等先行规范。招募上岗人员全部参照企业化管理模式，由县区就业扶贫劳务公司统一管理。就业扶贫专岗人员日常管理由具体用人单位负责，劳务公司根据用人单位考核结果发放岗位补助，决定在岗人员的续聘、清退等工作。

二、“十大员”就业扶贫公益专岗效果显现

（一）找准贫困家庭收入“增长点”，加快了脱贫攻坚步伐

“三无两有”贫困劳动力依靠市场化手段无法实现就业，是就业扶贫中的特殊群体。通过就业扶贫公益专岗，能快速、稳定地安排他们就地就近就业，增加这部分贫困家庭收入，加快了脱贫攻坚步伐。“十大员”上岗人员根据工作

量和工作性质不同分为全日制岗位和非全日制岗位，报酬从500元到1200元不等。2018年以来，毕节市已开发就业扶贫公益专岗6.8万个，已解决5.7万名贫困劳动力就业，预计可带动14万贫困人口脱贫，占全市81.82万贫困人口的17%。

（二）创新乡村治理“着力点”，改善了农村基层公共服务供给

农村基层公共服务和自我治理能力不足是阻碍脱贫攻坚战略进一步深入的重要因素。通过开发护路、保洁、治安巡防、生态护林员等就业扶贫公益专岗，把贫困群体就业同改善农村人居环境结合起来、同参与乡村、社区公共服务供给结合起来，同倡导乡风文明结合起来，引导、激励村民逐渐增强自我管理和自我服务意识，实现扶贫对象变管理者。

目前，全市新开发乡村保洁员岗位3.09万个，实现村村全覆盖。在我们访谈的村寨、社区和家庭，环境都很整洁干净，改变了过去农村地区环境脏乱差的局面。通过护林员、护河员和护路员等工作，生态环境也有了好转，掠夺资源和破坏环境的行为及时得到举报和制止。上岗的工作人员自身有一种使命感，劳动积极性提高，生活幸福感增强。

成立村级劳务合作社，由村党支部书记或村委会主任兼任理事长，负责开展本村就业扶贫专岗的组织管理、参与劳务派遣、收入分配等，让贫困群体获得稳定收入的同时，劳

务合作社通过提成增加了村集体经济收入，提高了基层组织治理能力，为推动“乡风文明、治理有序、生活富裕”奠定了坚实基础。

（三）激活扶贫扶志“关键点”，改变了贫困人口精神风貌

在金海湖新区，21岁的残疾小伙子袁谱在外打工时致残，回村后曾一度沉迷于游戏，但成为信息采集员带来了他身心的变化和生活的回转；在纳雍县化作乡枪杆岩村，患病回乡且要照顾三个孩子上学的41岁的护寨员姜艳，跟我们讲了护寨员灵活的工作机制和每月固定800元收入带给她家庭和她自己精神面貌的变化。在百里杜鹃管理区，护林员和旅游生态保护的岗位占绝大多数，几个护林员也跟我们分享了护林岗位对他们的激励作用和种养兰花以及做根雕等创业项目的梦想。

在几天的访谈和座谈中，听到最多的就是公益性劳动就业岗位的设立，不仅增加了贫困人口的家庭收入，而且改变了过去“等靠要”的落后观念，极大调动了贫困劳动力的内生动力，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，提升了尊严感和获得感。另外，对于上岗人员的培训和工作职责的要求，也极大提高了这些劳动力的素质和工作积极性。

通过让贫困群众以劳动力入股劳务合作社的方式，以及开发“十大员”就业扶贫公益专岗，组织贫困劳动力实现就

地就业，激发了贫困群众脱贫致富的内生动力，有效破解了扶贫与扶志、扶智结合的难题。

（四）立足城乡融合发展“结合点”，探索了优化资源配置

毕节市出台《关于实施就业扶贫工作的指导意见》，在全市城乡范围内统筹推进就业扶贫公益专岗工作，如教育部门牵头开发全市教育系统的食堂工人、宿管员、校园保安、保洁等“护校”岗位，卫生、民政部门分别开发护理、养老护理等岗位，形成了齐抓共管、城乡统筹的工作格局。各县（区）探索农村实施的政府性工程用工向就业扶贫劳务公司和劳务合作社倾斜。以工带农，鼓励企业创新扶贫车间等，解决无力离家推动农村青年就业、40岁以上不能进厂务工人员再就业等等。

2012年我国劳动年龄人口（16-59岁）第一次出现绝对下降，人口红利趋于消失。未来一段时间，劳动力转移仍将继续，加强劳动力职业技能培训、解决好高水平开发问题对区域经济发展至关重要。专家组认为，在此背景下，毕节市通过提供公益性岗位予以托底安置，并给予岗位补贴，将闲置的“三无两有”贫困劳动力转变为人力资产，这是一种有益尝试。

三、对毕节“十大员”就业扶贫模式的评价

（一）是对国家扶贫战略实践形式的丰富和完善

中国社科院农发所党委书记、研究员杜志雄认为，从国家扶贫战略角度看，“十大员”就业扶贫模式是对现有实践形式的丰富和完善，意义重大。毕节市这项举措也充分体现了当地政府的最大担当。“小康路上一个都不能少，谈何容易！应该说，毕节市政府是在做着 2020 年以后要面对的事，是在啃硬骨头，对深度贫困地区有一定的示范作用。”

毕节市政府多措并举，根据贫困人口的实际情况，提供不同的扶贫政策和就业机会。如，就业扶贫劳务公司和就业扶贫劳务合作社，加强对口合作，组织和引导有外出就业意愿的贫困劳动力转移就业，不断提升劳务输出组织能力。从农村实际出发，根据自身实际精准定位产业和项目，结合特色产业和招商引资，发展就业扶贫车间，就近就地解决不愿外出就业的贫困劳动力的就业。对没有劳动力的贫困人口实施政府财政兜底政策。就业扶贫公益岗针对“三无两有”贫困劳动力的需求量身定制。

杜志雄用“方向对头、措施稳健、形成裂变”来评价毕节市“多措并举”扶贫模式。

中国农业银行三农政策与业务创新部副总经理王兆阳认为，“十大员”就业扶贫举措是精准扶贫的再聚焦再定位，

是提高农村劳动力素质促进就业的有效探索，是符合当地实际的很好的切入点。重视贫困人口的异质性，充分开发和利用贫困劳动力资源，有利于从根源上解决贫困问题。

（二）是积极的扶贫政策

中国人民大学劳动人事学院副教授赵丽秋认为，相比较于传统的直接转移支付（如最低生活保障政策），就业扶贫公益专岗通过“政府购买服务”的方式刺激建档立卡贫困户参与经济活动，增加劳动收入，属于积极的扶贫政策。就业扶贫公益专岗用劳动换取报酬，解决了贫困治理中的福利依赖和负向激励问题，实现了从福利到工作、从被动接受到主动参与的转换，是消除贫困的可持续方法。

“公共服务是乡村建设的短板，‘十大员’的培养和上岗，有效缓解了这一局面，不仅对于当下的脱贫攻坚，而且对于未来的乡村振兴和全面发展，都具有深远的意义。”中国人民大学社会与人口学院副教授孟向京说，通过“十大员”实现灵活就业的女性，不仅她们在家庭和社区中的地位得以提高，而且对于孩子的教育和影响也是积极而有益的。

此外，“让妈妈回家”等公益性扶贫项目还吸引了返乡就业，有效降低了留守儿童、留守妇女、空巢老人等群体数量，促进了社会和谐稳定。

（三）是对将脱贫攻坚与推进乡村振兴战略相衔接的探索

专家认为，毕节的脱贫实践是将加快脱贫致富与推进乡村振兴相衔接的有益探索。

毕节市“十大员”就业扶贫公益专岗，既能帮扶贫困劳动力就业，又让村容村貌发生新变化，并且带动大家自觉维护环境卫生，实现乡村整洁；增加村庄的公共服务供给，进一步完善乡村治理体系；激发贫困人口脱贫致富的内生动力，改变贫困群众的精神面貌；邻里鸡毛蒜皮的小事儿，巡防员总能第一时间给大家疏导，将矛盾化解在萌芽状态，促进了乡风文明。

赵丽秋认为，将反贫困纳入乡村公共事务治理的范畴，将贫困户个体脱贫与农村综合治理相结合，有利于实现由贫困户铸就“小我”向推进乡村“大我”的良性内驱式循环发展。

四、毕节推进就业扶贫面临的困难

目前，毕节市“十大员”就业扶贫公益专岗尚处在积极探索阶段，虽然取得了一定成效，但也面临着一些困难。

（一）就业扶贫公益专岗资金筹集的可持续性面临压力

在资金筹集方面，毕节市政府明确了由各级财政“出大头儿”，采取“向上级争取一点、财政补贴一点、公务经费

挤一点、用人单位解决一点、社会筹资一点”的方式。金海湖新区招募就业扶贫专岗 4263 个，为确保按时发放岗位补贴，五个“一点”筹集后的不足部分由新区财政解决，新区每年需投入财政资金 2524 万元。财政困难的地方政府比较担心“十大员”补贴的后续发放问题。

据了解，2018-2020 年，毕节市计划通过“十大员”岗位累积解决 10 万名“三无两有”贫困劳动力就业。按照一个岗位一年发放岗位补贴 9600 元的标准（800 元/月），共需约 10 亿元/年的资金。巨大的资金需求量可能会影响就业扶贫专岗政策的可持续性。

（二）实现稳定就业较为困难

黔西县反映，由于全县基础薄弱、财政压力大等原因，开发的公益专岗劳务补贴较低，对贫困劳动力的吸引力有限，导致公益岗位安置人员变动频繁。织金县反映，易地扶贫搬迁群众就业创业意愿不足，组织就业培训、引导和推荐就业工作困难重重。也有基层干部反映，毕节在强化就业服务方面，对不同劳动力的需求推荐 3 次就业岗位，对 3 次推荐岗位后仍未就业的，纳入重点跟踪服务管理对象，确保最终实现就业脱贫，由此，有的贫困户挑肥减瘦，甚至三五里地也嫌路远，基层干部很无奈。

（三）贫困农户和普通农户的就业公平问题凸显

只因多了一只鸡，就超出贫困户认定标准，于是两个家

庭就有了政府帮扶和自谋生路之分别。这并非玩笑之言。国家对贫困群众的帮扶政策严格按照有关规定，这从一定程度上保证了公平公正。不过，有基层干部反映，虽然还不到贫困标准，但生活水平也没比贫困户高出多少的普通农户产生心理不平衡。这部分“边缘群体”也需要得到关注和重视。

五、前瞻性布局“后 2020 时代”

当前脱贫政策在攻坚中占据重要作用，那么实现全面脱贫目标的 2020 年之后，如果扶贫政策逐渐退出历史舞台，已经脱贫的群众是不是可以靠自己的双手持续稳定脱贫？那时的扶贫任务又会是什么？专家组认为，毕节市政府应未雨绸缪，统一思想认识，综合施策应对“后 2020 年时代”，继续为国家处理脱贫政策短期与长期的衔接问题做出探索。

（一）财政资金匹配早做谋划，确保项目可持续性

首先，通过制度和政策安排，建立政府主导、多元社会力量参与的资金筹集机制，充分鼓励和引导企业等社会力量捐赠公益岗位，再由人社局在各村统筹设置。其次，制定《基层社会管理和公共服务类岗位目录》，以精准扶贫和提升贫困村公共服务水平为目标，根据村庄发展的现实需要和“三无两有”贫困劳动力的基本情况，以“因事设岗、按需定员、总量控制”为原则核定岗位数量，设置就业扶贫专岗。第三，避免由于干部任期过短导致的短期行为，提高扶贫政策的可

持续性。最后，防止政策原因引发的返贫问题。

（二）完善公益性岗位管理，建立脱贫退出机制

建档立卡贫困户致贫原因无外乎因病、因学、因残障、因生产资料缺乏和劳动力不足等。“十大员”致力于解决的是在当前条件下自己无力解决就业的人群，随着家庭条件的转化和家庭周期的变迁，这些人群的条件也在不断变化。如因学贫困的“十大员”，随着孩子的成长和就业，家庭条件就会逐渐好转，他们就有条件离乡或去从事收入更高的工作，可以把岗位让给更加需要的贫困人口。“三无两有”条件也可能随时间而变化。因此，实施就业扶贫公益专岗政策宜对岗位人员实行动态管理，制定退出标准和程序，按需上岗，及时转岗。

（三）提升岗位职责标准和赋权，健全监督考核制度体系

目前，毕节市各地市已经对“十大员”开展了全方位的上岗培训，全面提升上岗人员的劳动技能。专家认为，对“十大员”岗位应该有更明确的职责要求和专业赋权，尤其是护林员、护河员、护校、护医、护老员等，必须有更专业的技术指导 and 职责规范目标；变重视培训投入导向为效果导向，而不是简单地关注培训办了多少期、培训多少人次；制定完善的公益性岗位监督考核制度体系；应在目前通过就业扶贫劳务公司和就业扶贫劳务合作社公司化管理的基础上，细化

岗位职责，统一岗位考核标准，严格岗位考核制度，建立定期核查机制，保证岗位运行的高效化。

（四）放眼未来需求，探索扶贫治理方式转型

“十大员”的构成根据各地的实际情况各有不同，如百里杜鹃管理区护林员和护洁员比例相对较高，金海新区护寨员占了绝大比重。在考虑当前岗位结构的前提下，可从长远规划未来的岗位需求，比如满足百里杜鹃管理区未来旅游业发展、农业产业现代化所需，以及未来人口老龄化形势下的康养所需等等，将脱贫和培养脱贫能力相结合，将技能提升和人才储备相结合，实现扶贫治理方式从救济式扶贫向开发式扶贫再到参与式扶贫的转型。

“十大员”就业是深入挖掘劳动力资源和提升劳动力素质的有益举措，可以继续按照“因业施培、按需施培、因人施培”的方式，前瞻性地培训未来所需的生产、经营和管理理念和技能，继续探索提高劳务组织化程度新途径。

（五）强化产业支撑，完善带农致富利益联结机制

2020年之后，随着部分扶贫政策的逐步退出，产业更需要及时顶上去。我们在调研中发现，产业支撑恰恰是毕节当前扶贫攻坚的最薄弱环节，亟需因地制宜选择适合的产业发展路子。综观国内能脱贫致富的地方，都是好的政策、好的模式、好的带头人和好的机制形成合力的结果。贵州省提出要来一场振兴农村经济的深刻的产业革命，毕节以农业产业

发展助力脱贫攻坚恰逢其时。毕节可结合当地产业特点，大力调整农业产业结构，培育壮大优势特色产业，加强农业多功能拓展延伸，探索一二三产业深度融合发展模式，推进乡村振兴和农业现代化。

百里杜鹃鹏程管理区桥头社区在这方面已经有了不错的开端。桥头社区距离杜鹃花海文化城 5 公里的百里杜鹃鹏程管理区，立足区位优势，在产业链上兴办“村社一体”合作社和“村企联营”就业扶贫劳务公司，鼓励贫困户和非贫困户用土地入股、用扶贫资金入股、用劳动力入股，探索“党支部+合作社+产业+农户”利益联结机制，实施规模养殖和规模种植，向附近企业及合作社批量输出劳务，实现了合作社发展壮大、社区群众增收、村集体经济滚动发展三方共赢的局面。

（六）加强对“后 2020 时代”的超前研究与实践

现有精准扶贫的主要任务是解决数量庞大的贫困人口，2020 年后精准扶贫的主要矛盾和任务将发生转化。因此短期贫困的攻坚和长期贫困的啃硬骨头应该提早纳入到可持续发展框架中。杜志雄表示，相对贫困标准更能反映真实的贫困状况。对相对贫困群体应该有超前思考和实践。

王兆阳建议毕节下一步的脱贫攻坚部署可围绕五个判断展开：一是一家一户小生产作业模式正成为农民家庭收入的副业；二是超级县城和富裕乡镇将涌现；三是县域经济还

将有进一步提升发展空间；四是城乡融合程度不断深入，产业布局将向县域和乡村延伸；五是农业生产生活方式正在发生深刻变化。

赵丽秋认为，传统理论一般从经济收入角度界定贫困，关注的是如何增加贫困人口的收入。而诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森则以可行能力视角来定义贫困，认为贫困是人们缺少获取和享有正常生活的可行能力。单纯通过增加收入并不一定能改变贫困人口的贫困状况。消除贫困需要针对贫困人口所欠缺的可行能力对其进行帮扶，使贫困户能够自己走出贫困陷阱。

孟向京则从社会和人口学的角度建议充分利用好“人口红利时期长结束晚”的优势。她认为，毕节有三大人口优势，即人口多、人口红利时期长结束晚，年龄结构年轻，流出人口多，应进一步总结“十大员”相关经验，梳理适岗人员（性别、年龄、文化程度、技能等具体要求）、地区筹资、产业培育等方面的特点和难点，将就业扶贫与教育扶贫、产业扶贫紧密结合，实实在在地做好贫困人口人力资源深度开发这篇大文章。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师 孟庆丽

参与调研：

中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员 杜志雄

中国农业银行三农政策与业务创新部副总经理 王兆阳

中国人民大学社会与人口学院副教授 孟向京

中国人民大学劳动人事学院副教授 赵丽秋

新华社中国经济信息社贵州经济研究中心 周芙蓉

新华社中国经济信息社贵州经济研究中心 苏俊辉

新华社中国经济信息社经济分析师 王晓蕊

编辑：

新华社中国经济信息社 曲 翔

编审：

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民 申 郑

主 编：申 郑 联系电话：（010）88052733