

# 着力提升就业水平

# 持续增加群众收入

## ——关于易地搬迁后续扶持发展工作的调研报告

安康市政协文史学习委员会

2020年4月21日，习近平总书记在安康市平利县老县镇锦屏社区考察时强调，“易地搬迁是解决一方水土养不好一方人、实现贫困群众跨越式发展的根本途径，也是打赢脱贫攻坚战的重要途径。搬得出的问题基本解决后，后续扶持最关键的还是就业。乐业才能安居。解决好就业问题，才能确保搬迁群众稳得住、逐步能致富，防止返贫。”中、省分别印发了易地搬迁后续扶持工作“1+7”文件，市委在今年1月6日就出台了《关于做好易地搬迁后续扶持发展工作的指导意见》。贯彻好落实好习近平总书记的重要指示和中省市有关文件精神，扎实推进易地搬迁后续扶持发展工作，是当前和今后一个时期全市各级各部门的重大任务。从5月初开始，市政协党组副书记、副主席马晓旬和副主席吴大康，带领部分市政协委员及相关部门负责同志，按照新设、融合、挂靠三种类型，分别选择高坪、浅丘、川道等搬迁安置点，采取民主监督式调研与小分队随机式调研相结合，对紫阳、岚皋、石泉、汉阴、白河、旬阳、平利共7个县16个安置社区进行了现场解剖，走访了60余户搬迁户，查看了20个新社区工厂、16个农业园区，重点就产业发展、就业转移、基础配套和管理服务等情况，认真倾听基层干部群众、企业负责人等对易地搬迁后续扶持发展的所思所盼和意见建议，并与市、县、镇相关部门进行了座谈讨论。现将情况报告如下：

### 一、总体情况

从调研情况看，全市易地搬迁后续扶持发展工作总体起步良好，正在朝着实质性阶段迈进，呈现以下主要特点：

一是组织架构基本到位。截至5月底，在全市1364个搬迁安置点中，计划单设党组织64个，实际完成65个；融合挂靠209个党组织已全部完成；计划单设村级自治组织53个，已全部批复设立；融合挂靠1311个自治组织已全部组建完成。落实综治人员1787人（新增183名）、网格管理人员2566人（新增1085名）；调解委员会763个（新增29个），标准化调解室42个（新增30个）；警务站223个（新增42个），警务联系点441个（新增290个）。同时，已组建群团组织45个、社会组织224个，建成党群服务中心444个、物业公司147个。以党组织为核心、居委会为主体、群团自治组织为辅助、物业公司为保障的组织、管理、服务架构基本形成，“有人管”的问题基本解决。

二是融入难题趋于好转。由“散居”到“集聚”，由“农民”到“市民”，年轻人融入并不难，难就在如何让那些“进城买根葱都嫌贵”的老年人住得惯、能适应。调研发现，同去年五六月份集中搬迁时相比，现在的搬迁群众，城镇生活的一些基本常识已初步掌握，卫生习惯在逐渐养成，人际交往也日趋和谐，如此等等，这一转变过程总体较快。我们调研走访的紫阳毛坝镇安置点的黄义凤老人，去年刚搬进来时不会用电磁炉、煤气灶等工具，通过干部上门培训，老人家如今感觉“用的很顺手”。

三是配套项目陆续启动。围绕易地搬迁安置社区公共服务和基础设施补短板，市县联动开展了调研摸底，对需要配套的建设项目逐一梳理，汇总形成的《2020年后续扶持发展重点工作建设目标任务》已下达各县区，计划实施项目192个（其中新建改建学校45所、卫生服务机构19个），目前已争取中省到位资金2.3亿元，35个大型安置点59个补短板项目已投入使用29个、主体完工13个，在建17个。汉滨区将三年项目规划一体编报，十三类项目分年度轮候实施，做出攻坚图、列出时间表，全区564个后续扶持补短板项目正在按既定节点稳步推进。

四是就业帮扶成效初显。面对新冠肺炎疫情影响，各级各相关部门采取了非常举措，尽力帮助群众解决就业难题。通过网上招聘方式，提供就业岗位信息18万个，解决了14.5万人就业；通过“点对点”返岗复工输送共438批次2.5万人。同时，今年新发展新社区工厂51家，目前全市正常经营554家，共吸纳就业16662人。岚皋县妇联邀请陕西省手工艺品协会两名女技师，在民主镇搬迁社区手把手培训搬迁妇女“针线活”，手工制作公交包、围裙、香包等产品，初步走出了一条“妇女在企业就业，产品统一销售”的新路子。

五是创新做法不断涌现。由于受区位条件、搬迁规模、安置方式、产业基础等多种因素的综合影响，各地情况千差万别，推进方式也呈现出了百花齐放的特征。除全市去年就已探索尝试的产业、就业、物业“三业”统筹以及白河县“六大融入提升行动”、平利县聚焦“五业”强保障、汉阴县“138”模式外，今年以来，旬阳县创新“五新建家·五彩乐居”工作载体，并在有条件的安置社区建设小菜园、小库房、小公墓、小饭桌“四小工程”；平利县正在试点探索“十小工程”，方便群众生产生活；岚皋县聚力打造“睦邻之家”，集党建教育、就业培训、便民服务、矛盾调处、创业孵化、群众活动等功能为一体；还有石泉县实施“三个三”战略、宁陕县构建“五项机制”、镇坪县“133”模式等，这些探索实践，为

提升后续扶持工作整体质量水平提供了有益经验。

### 二、存在问题

通过实地走访和对比分析，目前来看，无论是避灾搬迁、生态搬迁，还是扶贫搬迁，凡是在村内小集中的，几乎没有多少新困难新问题；凡是跨村入镇搬迁的，新困难新问题有所显现；凡是跨镇入城、规模较大的，需要解决的新困难新问题相对较多。归纳起来，主要有以下几个方面：

一是建设资金捉襟见肘。今年在全市移民搬迁社区中，共布局党群服务、创业就业、社会治理、公共服务和基础设施等后续扶持重点建设项目452个，计划投资14.7亿元，其中明确有中省计划投资的仅4.7亿元，其他10亿元要靠县区级扶贫专项资金、部门自筹资金和社会资金投入，完成当年任务资金缺口较大。如紫阳县全县易地搬迁后续扶持需建设总资金3.235亿元，即使统筹各行业、各领域资金，仍然还有1.2亿元的资金缺口，特别是短板项目中垃圾处理项目从安置点扩大到集镇或多个集镇，资金缺口更大。毛坝镇负责人反映，易地搬迁集镇人数增加后，原有幼儿园已经严重不足，急需新建，但由于资金无着落，幼儿园迟迟没有动工。

二是管理服务有待完善。主要表现在“两头跑”的现象依然存在。由于“户户分离”，搬迁群众若要办理临时救助、低保评审、缴纳养老和医疗保险等事项，仍要回到原住地，虽然政策已明确鼓励搬迁群众将户籍迁入新安置区，但他们还是担心原承包地收回、各项惠农补贴取消。石泉县池河镇西苑社区从2011年启动搬迁以来，累计搬迁1215户3813人，截至目前没有一户将原籍户口迁入。有的地方底子不清，迁入地的基础信息数据库与迁出地的衔接不够及时，存在信息空白、数据滞后等问题。在基础设施配套方面，普遍缺乏办理红白喜事的场所和生产功能用房。物业费收缴困难，普遍没有建立房屋大修基金，水电维修、环境卫生等也要依靠镇财政补贴支出。

三是落实力度急需加大。客观上，由于今年各级都在集中精力弥补脱贫攻坚短板缺项，迎接中省检查抽查和普查上，工作重心还没有转到后续扶持上来，加之资金投入严重短缺，部门之间、县区之间、安置点之间，从思想认识、重视程度到推进力度均存在差距。相关部门出台推进措施还不够及时，对基层指导有待加强。有的县区如汉滨区、紫阳县，基础差、任务重，搬迁安置点的配套基础设施和补短板项目进度较慢；有些安置点工作不实，管理和服务还有缺位，牌子一大堆，作用不明显，在激发搬迁群众内生动力、适应新环境创造新生活等方面，还需做大量细致的工作。

四是就业渠道依然偏窄。当前，易地搬迁群众就业主要还是局限于三种方式：第一种是精壮劳力在外务工或在县城周边务工，占比60%左右。如石泉县池河镇西苑社区，目前已有多151人在省外、139人在省内，151人在本县务工，占社区总劳力1548人的52%；第二种是就近在农业园区务工，在全市已建成的1107个各级各类农业园区中，务工农民总数24.9万人，其中易地搬迁群众务工28602人，占易地搬迁劳动力16.8万人的17%；第三种是在新社区工厂就业，据市人社局统计，截至2019年12月底，在全市已建成的587家新社区工厂中，共吸纳贫困人口6879人，占易地搬迁劳动力16.8万人的4%。其中毛绒玩具厂264家，吸纳贫困人口2818人，仅占1.68%。而且大多数新社区工厂“散小弱”，综合实力不强，工资待遇较低，平均月工资大体在2000元左右，在此就业的绝大多数是留家的中老年妇女和残疾人，无法满足青壮劳力对高收入的需求。如何开辟新的就业渠道，让搬迁群众依靠技能稳定就业增收，还没有真正破题。

五是持续增收压力加大。近年来，我市农民收入稳步攀升，2019年农村居民人均可支配收入达到10475元，同比增长10.2%，增速分别高于全国、全省0.6和0.3个百分点。但市场主体不旺、经济总量偏小的基本市情仍未根本改变，农民持续增收的长效机制仍未真正建立。据市统计局统计公报，分析农民收入构成，财产性收入仅占0.4%，靠租金、红利等增加财产性收入潜力不大；转移性收入占38.9%，靠惠农政策增加转移性收入。我市与全国、全省水平都一样且落后的已经比较到位；工资性收入占40%，成为农民收入的主要渠道，但随着全国产业结构的调整和劳务质量的提高，一些年龄偏大且无技能的外出务工农民必然出现“回流”现象，输出规模不会有太大增长。经营性收入占20.7%，对目前我们安康来说，着力推进“三相融、接二连三”的复合业态，既是难点所在，更是方向所在。今年以来，疫情致使农民春耕、农民工返程务工和企业复工复产都受到了较大冲击，对农民收入的影响已经显现。对任何一个搬迁户来说，住进楼房后“抬脚动腿”都要钱，日常各项开销是上升的，即使今年的收入与去年持平，实际生活水平是下降的。如何确保易地搬迁群众持续稳定增收，既是后续扶持工作乃至今后整个“三农”工作的永恒课题，更是摆在我

们面前的一项紧迫任务。

### 三、几点建议

易地搬迁后续扶持工作，是一项长期庞杂的系统工程。根据调研的情况，我们认为：实现市委提出的“全省走前列、全国争一流”目标，必须在统筹做好既定的各项工作的基础上，顺应新形势新要求，区分缓急，突出重点，带动全局。只有抓住抓实就业增收这个“牛鼻子”，其它问题就会迎刃而解，也才能确保群众不因搬迁而失业，不因转移而减收，真正让搬迁群众住上好房子、过上好日子。围绕搬迁群众就业增收这一核心，着重提出以下四条建议：

#### 第一、把加快推动新社区工厂转型升级作为就业增收的当务之急

新社区工厂与易地搬迁社区相伴而生，是扩大就地就近就业的必然要求，尤其是解决由于各种原因不能外出务工人员有事干、有挣钱、不心慌的现实途径。由于疫情影响，目前全市新社区工厂总体处于勉强维持状态。实践表明：“两头在外、来料加工”的企业和产品，风险大、应对难；当地特色资源产品，只是价格有高有低，但不存在产品卖不出去。近年来，平利县之所以农民收入持续稳定，脱贫攻坚走在全省前列，其中一个重要原因是该县对“一县一业”的认识早有质的飞跃，茶叶立县之业格局已经形成。有鉴于此，要坚持“本地有资源、市场有前景”的原则，按照优先发展本地特色资源深加工、优先生产适合国内市场的产品“两优先”思路，调整完善加工产品的主攻方向，加快推动社区工厂转型升级。

一方面，对现有社区工厂，力促复工复产达效，突出抓好三条：一是联合重组，积极引导规模较小、产品出口订单取消或不足的企业，与目前产品出口订单依然稳定且规模较大的企业，采取加盟、兼并等灵活方式，共享销售渠道，实现抱团发展。这种办法全市共涉及87家，其中复工复产后又停产的57家、关停30家。二是厂一策，线上线下渠道并举，着力开拓国内市场，稳妥推动企业产品出口转内销。汉阴平梁佳苑社区工厂，加工足球玩具，主要出口巴西，由于订单锐减，他们主动与县教体局联系，有望足球进入中、小学校和幼儿园，这不失为一种务实的思路。三是优化毛绒玩具加工布局，借鉴飞地园区机制，把恒口镇作为打造毛绒玩具文创产业新都的主阵地，侧重争取自主知识产权，赢得市场话语权，确保长久生命力。

另一方面，采取招引与内培并举，大力发展一批产品附加值高、市场竞争力强、工资福利待遇优的各类新社区工厂，更加注重发展当地特色资源加工业，优先做足山林经济这篇大文章，加快培育一批林下种植、林间养殖、生态旅游融合发展的示范典型，尽快使特色资源转变成经济效益。紫阳毛坝镇一家艾灸系列产品加工企业，既利用了山上大量的艾草资源，也开拓了搬迁群众就业增收的新渠道。岚皋县蔺沟镇棋盘村，建设瓜蒌基地1.2万亩，加工生产的瓜蒌籽、瓜蒌淀粉、瓜蒌面条等系列产品供不应求，带动贫困户800户，仅此一项人均增收5000元。

#### 第二、把有效提升农业园区水平作为就业增收的基本途径

易地搬迁后，农村土地、劳力等生产要素必然出现重新布局。现代农业园区，既是配套新社区工厂的原料基地，也是搬迁群众就地就近就业的基本阵地。目前全市县级以上农业园区1107个，入驻企业703家，建成面积135.8万亩，实现产值126.4亿元。由于农业产业投资大、周期长、见效慢，又面临市场和自然双重风险，从总体上看，全市农业园区经营主体不强、经营水平不高、带动作用不足。加快农业园区扩规模、提质量，出效益，最终要靠经营主体。

建议市政府切实加大对新型农业经营主体扶持力度。应明确规定：凡是能够持续解决群众就业、稳定增加群众收入的各级各类经营主体，无论是引进的还是本土的，无论是加工型的还是生产型的，一视同仁、公平待遇，享受毛绒玩具企业在房租减免、水电优惠、培训补贴、贷款贴息、资金奖补等方面同等的优惠政策。这利于激发现有经营主体滚动发展，撬动城市优质资源涌流农业领域，拉动外出务工能人、大中专毕业生返乡创办生产型、加工型、商贸型、物流型等经营主体，进而带动全市农业园区和富硒产业跨上一个新台阶。

同时，倡导易地搬迁出地的股份经济合作社，采取“三变”改革的办法，按照“保底收储——发展产业——效益分红”的程序，把搬迁群众原有的耕地、林地、宅基地等“三块地”盘活，统一收储，集中开发。对立地条件差、交通不方便、无人愿伸的土地，建议各级政府逐级向上争取更多的退耕还林指标，尽力做到既不让土地有空闲，也实现农民多元增收。

### 第三、把倾力打造劳务品牌作为就业增收的战略工程

近年来，我市已先后涌现出“紫阳修脚”、“旬阳建工”、“汉阴厨师”、“凤县家政”等劳务品牌，显示出了靠技能搞创业、以创业带就业、以就业促增收的巨大潜力和广阔前景。如“郑远元”专业修脚房，截止2019年底，在全国开店6241家，就业56169人，其中安康籍14382人、紫阳籍9135人，人均月收入达6064元，年薪50—100万元达千余人，创产值76.1亿元。郑远元修脚服务集团成为国内修脚行业的领军企业，“紫阳修脚师”成为全国知名劳务品牌；“旬阳建工”从业人员4.6万人以上，其中搬迁群众1.14万人以上，年总收入超9亿元；“汉阴厨师”已有技师25人、高级工45人、中级工104人，在本县从业1300人以上，县外从业500人以上。自主创业300人，带动就业300余人；“凤县家政”注册企业17家，从业人员1200余人，其中搬迁群众187人，月平均工资3500元余。

习近平总书记指出：“家有良田万顷，不如薄技在身。要加强对贫困地区的职业技能培训，授之以渔，使他们掌握一项就业本领，但这事要有一定的深度，要有针对性，要提供量身打造的就业培训，这就是精准扶贫。”目前，一方面现代城市服务业急需大量的各类有技能的从业人员，一方面我市搬迁群众又急需找到有较高收入且持续稳定的就业岗位。建议政府提早介入、主动作为，把打造劳务品牌工作摆上重要议事日程，适时出台一个《关于打造劳务品牌促进搬迁群众持续稳定就业增收的实施意见》，按照“政府主导+企业运作+基地培训+定向就业”的模式，明确一名政府领导主管、一个部门主抓。整合“雨露计划”、“阳光工程”、“技能培训”等培训资源，落实专项配套资金，纳入目标责任考核。组织相关部门和业内人士，分别制定每一劳务品牌的技术规范标准，利用安康职业技术学院和各县区职业技术学校等平台，开设劳务品牌专班，实行“三包两免一补”政策（包吃包住包就业，免学杂费、免教材费、补交通费），采取课堂教学与实践操作相结合的方式，分期分批组织搬迁群众进行劳务品牌培训。每年组织一次劳务品牌技能竞赛，评选表彰一批各类劳务品牌技能人才。每一品金牌，培育一个领军人物、壮大一个龙头企业；同时，采取灵活多样的形式搞好劳务品牌的宣传推介。在巩固提升现有四个劳务品牌的基础上，鼓励其他县区结合实际，分别选择主抓一个劳务品牌，如月嫂、陪护、水电、装修等等，逐步形成一县一品金牌。

尽管打造劳务品牌非一日之功，但只要从现在着手，经过3—5年的持续不断努力，一旦劳务品牌走出安康、叫响全省、遍布全国，也就筑牢了搬迁群众就业增收的根基。

### 第四、把切实搞好管理服务作为就业增收的有力保障

实施易地搬迁工程，使原本分散居住的搬迁群众在短期内集中搬迁到新安置社区，人员构成复杂，面临的实际困难很多。把新的安置区管理好、为搬迁群众服务好，创造一个和谐稳定的居住环境，让搬迁群众少操心、少跑路、少负担，实际上是间接促进了他们的就业增收。针对目前的短板缺项，应突出抓好以下三个方面：

一是千方百计争取资金投入。加大中省预算内资金、苏陕扶贫协作资金的争取力度，紧盯中省政策导向，结合“十四五”规划编制，抓紧谋划一批能纳入中省重大建设项目的易地搬迁后续扶持项目，力促搬迁安置点的公共服务和基础设施配套有专门的资金渠道。同时，建议市上从脱贫攻坚专项基金中切出一块，专门用于易地搬迁后续扶持发展。

二是因地制宜解决搬迁群众的后顾之忧。鼓励搬迁安置点利用公益岗位，开办“四点半课堂”，让孩子安全成长、家长安心做事。有条件的地方，推广白河“微菜园”“云菜店”、旬阳“小小工程”、“平利”“小小工程”。尤其是通过土地流转的办法，在搬迁安置点附近为每户解决1至2分小菜园，既方便了搬迁户的吃菜，又节省了生活开支，还满足了搬迁老年人的恋土情节，在有条件的安置点具有普遍推广意义。同时，学习借鉴白河“居住簿”、石泉“绿色居住卡”等创新做法，打通“人户分离”堵点，消除“两头跑”难题。

三是不断把新民风建设引向深入。在搬迁安置点显要处设立红黑榜，每年组织开展一次务实的“文明楼栋”、“文明家庭”、“文明村民”评选表彰活动，并予以张榜公布。特别是对一些跨区域安置、规模较大的社区，从一开始就把歪风邪气刹下去，让文明新风树起来，激发搬迁群众变“苦熬”为“苦干”，营造“诚孝勤俭”的浓厚氛围。

我市历经十年不懈努力，先后将93.78万农民搬出大山，对我们这样一个经济尚欠发达的内陆山区来说，真是一场千古德政，不仅带来城乡社会结构的巨大变革，而且带来各级党委政府执政理念的巨大变革。建议市委市政府组建一个精干的工作专班，将我市移民搬迁的辉煌历程追寻记载，图文并茂编辑出来，传承下去，启发当代，教育后人。

源、工信、住建等成员单位的联动机制，按照“在建项目抓进度、待建项目抓落地、拟建项目抓前期”要求，全力推进建设和投资。

加快高井一路南段、瀛湖路、南平路一期、安铁南路和东二路、香溪路、大剧院周边道路、一江两岸亮化二期等续建项目建设，确保年底建成投用。尽快开工建设木竹桥、钱家湾、三局片区市场路、关庙再生水厂、南环干道路侧带及照明提升、江北商业步行街东出入口广场工程、黄洋河公园一期、枣园路、西坝片区市政道路、喇叭洞排涝泵站扩容工程等重点基础设施建设。抓紧江北大道东段和两桥一路等项目前期工作，力争早日开工建设。

对存量市政项目倒排工期、挂图作战，加快施工进度，力争年底前建成投用。推进北环线、长春路、董家沟二期、长岭南路二期、高井一路南段、瀛湖路等在建项目施工进度，确保形成有效投资。同时加快储备项目前期准备，推进西坝市政道路、木竹桥路、钱家湾西路、枣园路改造工程、关庙再生水厂、市人防指挥所等项目的前期设计、土地征迁、行政审批等工作，确保下半年开工建设。

截至目前，建筑业企业441家，新增43家，其中入库企业187家。房产开发企业259家，新增5家。积极响应复工复产的建筑施工企业补助防疫资金128万元。下一步，住建部门将强化专班牵头作用，加强与成员单位联系，形成工作合力，围绕重点项目前期工作，落实部门责任和办理时限，从优从速完善前期手续，全力做好“六稳”工作，落实“六保”任务。

**（上接五版）沉陷、边坡等影响公路行车的病害进行集中处置，对里程碑、百米桩、示警桩等沿线设施统一规范，共整治病害5100处，修复水沟路缘石6800立方、新建里程碑、百米桩、示警桩8810根，始终保持公路路基稳定、道路防线顺畅、附属设施完好。**

同时，加强施工现场和日常养护的安全管理，设置安防设施、配备劳保用品，确保安全作业。全面排查危桥、急弯、险坡及视距不良、路侧险要、地质灾害、平交道口等安全隐患，对遮挡公路标志、影响行车间距的行道树及时修剪清理，对发现的安全隐患，实行台账管理、挂牌督办，做到整改措施、责任、资金、时限和预案“五到位”。

安康属秦巴山区，自然灾害易发多发，安康公路管理局信守行业承诺，强化行业担当，拓展现公路应急、救助和服务功能，落实保畅责任，提高抢险能力，完善抢险应急预案、合理分配物资设备，组建抢险保畅队伍，坚持贯彻“先抢通、后修复”原则，确保在发生灾情后，第一时间启动预案、组织人员、集结设备，确保全面投入抢险作业，做到即毁即抢、即抢即通，全力抓好汛期、冰雪天气保畅和施工路段保畅。

“十三五”期间，累计清除公路路障方2500余处、120万立方米、泥石流1300余处、30万立方米，抢修路段累计820公里，投入抢险资金2600万元、水毁修复工程14800万元。特别是打赢了2017年国道211线“9.11”湘子坝2万方、国道211线“10.1”6万余方和2019年国道541线崖崩余家梁5.3万方特大山体滑塌自然灾害攻坚战，最短时间恢复正常通车，受到省市行业主管部门和市委、市政府充分肯定。

### 善成 精神文明实现新目标

细雨无声、滋润人心。

“十三五”初期，安康公路管理局敲定公路行业党建规划“路线图”，制定“时间表”，搭建“四梁八柱”，认真落实新时代党的建设总要求，坚持党建引领、人才支撑、廉政护航、作风