

我国公益性岗位制度发展历程

从城镇到乡村

20世纪90年代,随着我国经济体制改革、技术革新和产业结构的大幅度调整,城镇中大批国企职工下岗失业,解决下岗失业人员再就业问题、保障社会稳定成为社会发展的主要目标。2002年国务院发布《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》,首次提出了公益性岗位的概念。政府投资开发的公益性岗位要优先安排就业困难对象,与其签订1年以上期限劳动合同,按实际招用的人数,在相应期限内给予社会保险补贴。2003年原劳动保障部在《关于开展下岗失业人员再就业统计的通知》中,对公益性岗位进行了明确定义:主要由政府出资扶持或社会筹集资金开发的,符合公共利益的管理和服务类岗位。

2008年受国际金融危机的影响,失业人群数量再次剧增,而2010年因持续治理产能问题出现的“职工安置”情况,进一步促进了覆盖人群的扩大。在城乡统筹的背景下,部分地区的人社部门把公益性岗位促进就业的做法辐射到农村,但公益性岗位的主要实施区域和人口仍集中在城市。2013年“精准扶贫”提出之后,采取多种措施帮扶贫困人口成为国家政策关注的焦点。“授之以鱼,不如授之以渔”,作为解决就业问题的公益性岗位制度开始与扶贫工作结合,从面向城镇,转至覆盖城镇和农村。2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出可以设立开发护林员公益岗位,利用生态补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。2017年财政部和人力资源社会保障部《关于印发就业补助资金管理暂行办法的通知》将享受公益性岗位补贴的人员范围扩大为就业困难人员,重点是大龄失业人员和零就业家庭人员,没有再区分城镇农村地域。

我国公益性岗位制度建设还处于起步阶段,制度诞生至今不到20年。但在较短时间内,公益性岗位的目标群体经历了由城市就业困难对象向农村就业困难人员和有劳动能力的贫困人口转变,具体是从“4050”大龄就业困难群体到“零就业”家庭、低保人员、残疾人员、退伍军人、高校毕业生群体,再到农村就业困难人员。导致两次转变的因素分别是2008年的国际金融危机和2013年“精准扶贫”政策的提出,由此可以将我国公益性岗位制度发展分为三个阶段。

1. 保障社会稳定,解决下岗失业人员再就业(2002—2007年)。2002年3月底,国有企业下

作为就业推动机制,公益性岗位在我国扶贫领域发挥了重要作用,其经过三个阶段的发展,覆盖范围从城市扩大到农村,是工作福利制度和我国扶贫状况有机结合的体现。

岗职工为489.9万人,9月底为439万人,达到1998年以来最低水平。大量城市登记失业人员的增加,使得领取失业保险金的人数达到了历史最高峰。如何解决下岗失业人员再就业问题成为焦点。除了鼓励劳动密集型企业吸纳、鼓励人员自谋职业外,各级政府开始投资开发公益性岗位,街道、社区对大龄就业困难人员进行重点帮助。这时的公益性岗位政策以安置就业困难人员为目的,让下岗职工认识到只要自己能克服“面子”问题,就能通过自己的双手解决吃饭问题,进而保障社会稳定。重点开发面向居民社区服务、机关事业单位后勤保障和社区公共管理的就业岗位及清洁、绿化、社区保安、公共设施养护等公益性岗位。上海和北京等城市还建立社区公益性劳动组织办法;“托底安置”就业困难人员,取得了良好的效果。

2. 应对经济危机,扩大政策覆盖群体(2008—2012年)。2008年金融危机使得我国登记失业率自2003年之后首次上升,导致大学生等新增劳动力就业困难。稳定就业岗位与新增就业岗位两方面的压力随之而来。此次金融危机对具有城镇本地户口的非正规就业者而言冲击较大,尽管能被低保等制度覆盖,但政策对其捕捉能力有限,遭受就业冲击时,享受不到社会保障待遇,就业扶助对其瞄准也比较困难。根据实际情况公益性岗位政策覆盖人群开始扩大,一些城镇本地户口的非正规就业者和高校毕业生被纳入进来。公益性岗位为就业竞争力弱的劳动力提供就业机会,减轻金融危机对其的影响。在前一阶段公益性岗位建设基础上,地方开始结合当地经济社会发展需要拓展岗位范围,扩大岗位规模,出现了针对残疾人劳动强度适宜的公益性岗位和残疾人管理员等岗位。

3. 助力精准扶贫,帮扶农村就业困难人群(2013年至今)。2013年伴随着“精准扶贫”的提出,帮扶农村就业困难人群实现就业增加收入成为关注焦点。一方面,农村就业困难人群大多为年龄偏大、劳动能力较弱的农村常住人口,其进入城市就业体系存在很大难度,需要就近开发岗位;另一方面,为实现帮扶的可持续性和避免“养懒汉”现象出现,激发其脱贫内生动力十分重



要。通过设置保洁员、安保员等公益性岗位帮助该群体在本村庄内或者临近村庄就业,通过劳动获得收入,避免福利依赖。

公益性岗位制度开始在农村大范围推广还与应对农村公共服务需求有关。随着经济发展,农村地区对基本公共服务的需求也在不断上升。但与城市不同,农村并没有相应制度体系存在,各职能部门合作模式也不成熟,需要采取相应措施来有效弥补制度建设和机制运行的空白。为满足此需求,公益性岗位制度在农村开发出多种与公共服务供给相关的岗位。加之生态保护需要,又开发护林防火员、生态林护林员等岗位。事实表明这些岗位项目有着较高的发展程度,能够促进劳动就业和社会融合。由于农村公益性岗位制度的产生与弥补农村相应制度建设空白有关,因此本身就具有过渡性和临时性,未来是否会发展成为制度性安排还有待探讨。针对贫困人口的公益性岗位安置项目最长时限不超过3年,加之2020年贫困退出的实现,政策的持续性还有待观察。

通过对三个阶段的梳理可以发现,政策环境对我国公益性岗位制度的发展起到了重要的作用,每一次环境的变化都促进了制度的发展。实施对象从城市就业困难人口转变为农村贫困人口,实施领域实现了从城市到农村的转变。而岗位设置和开发也更侧重于基本公共服务和环境保护领域,对于贫困户和残疾人等弱劳动力,专门设置保洁、护林等劳动强度低的岗位与之对应。

公益性岗位的成功

经过近20年的发展,我国

项目	以工代赈	公益性岗位
价值观	效率	公平
政策目标	经济恢复与发展	实现就业
群体特征	拥有技能,强劳动力	无须技能,弱劳动力
政策特性	临时性(依托项目)	临时性(政策周期)
实施区域	农村地区	城乡地区
政策效用	基础设施建设	生态保护 基本公共服务

我国以工代赈与公益性岗位制度的比较

公益性岗位制度已经开发创造出众多公益性岗位,形成了比较完善的岗位设置体系,也在目标群体选择、薪资及支付标准、岗位管理、岗位培训监督和退出等方面不断得到完善。从岗位技能要求和公共服务需求角度出发,城市劳动力较农村而言在公共管理岗位从业较多,而社区服务和绿色生态建设岗位在农村地区设置更多。

公益性岗位制度的实行,让一些很难靠自己找到工作的就业困难人员,在政府的帮助下实现就业并获得收入,政策影响也从促进就业转变为通过提高收入实现脱贫。就北京市而言,2018年北京市全年城镇新增就业42.3万人,其中安置生态涵养区等农村地区劳动力1.2万人到城市公共服务岗位就业;鼓励用人单位招聘、公益性安置,促进城乡困难人员就业15.2万人。除了增加收入的直观效用外,对农户来说通过劳动为村庄提供一定的公共服务,进而参与到村庄的建设中来,可以增强其内心获得感,保障社会稳定。在提高生活水平和实现自身价值的同时,贫困人口和残疾人通过劳动享受福利也能够避免形成福利依赖和“等、靠、要”的思想。通过公开公平公正地设置公益性岗位,保证了有劳动能力的低收入户和残疾人通过劳动获得补贴,没有劳动能力的人员通过政策兜底给予保障,有效地减少村民之间的矛盾和冲突。

另一方面,对社区而言公益性岗位工作人员所从事的工作多为公共服务岗和管理岗,公益性岗位就业和公共服务双重职能的结合,能够有效扩大公共服务供给,提升服务质量,满足公共部门对劳动力的巨大需求。如通过提供社区服务,保洁、安保等工作,能够有效改善环境卫生、社会治安;通过政府购买社会救助服务,让公益性岗位人员从事托老托幼及残疾人服务,有效缓解养老、

助残、托幼服务供给不足的压力,改善社区福利。除了提高农村公共服务供给水平,还可以帮助村民养成良好的生活方式,逐渐形成对相关公共服务的刚性需求,为今后市场运作提供条件。相对于城市公益性岗位,农村公益性岗位有效补充农村贫困地区基本公共服务不足效果更为突出,能进一步促进城乡基本公共服务均等化的实现。

与以工代赈制度的比较

以以工代赈和公益性岗位两项制度为代表的工作福利制度在当代中国扶贫领域主要发生了两个方面的变化:第一,覆盖群体劳动力水平变化,由强劳动力转向弱劳动力;第二,政策效用变化,从支持基础设施建设到补充基本公共服务。这些变化集中体现了我国工作福利制度受益群体聚焦化和政策效用功能化的特点,也反映了我国工作福利制度对脱贫攻坚现状的积极应对。

如今两项政策都与扶贫领域紧密结合,政策影响也不尽相同。首先,两项制度都与反贫困相结合,将实施区域重点放在农村地区。通过工程设置或岗位安排优先帮助贫困人口和贫困家庭实现就业,成为国家扶贫开发战略的重要组成部分。其次,整合劳动力资源,让劳动力实现自身价值和自我发展。不仅是全劳力人口,部分弱劳动力人口也被纳入到制度实施范围中来,参与到公益性岗位中一些工作量较小,实现“扶志”和“扶贫”的有机结合,有效地抑制“等、靠、要”思想的滋生。最后,通过发挥工程建设和岗位设置作用,改善当地经济发展和人居环境。以工代赈建设基础设施,公益性岗位辅助设施维护和公共服务提供,二者共同作用促进当地经济和人居环境发展。尤其在农村地区,能有效促进产业兴旺、生态宜居和生活富裕,为实现乡村振兴打下基础。

而以工代赈与公益性岗位制度作为两项独立的政策,因诞生环境不同,其政策目标、受众群体特征、政策特性、实施区域和项目内容也存在区别。以工代赈立足于经济目标,公益性岗位重视民生问题。因此为达到二者目标,所支持人群的特征差异较大,经济发展需要强劳动力的参与,以提升经济发展效率;民生问题则强调公平,针对就业困难人员等弱劳动力群体。二者的政策特点虽都有临时性这一点,但是内涵不同:“以工代赈”因依托工程的开展,项目制特点突出,临时性强;公益性岗位在实际落实中,合同也都以3年期限为主,且处于政策变动期,也呈现临时性特点。但“临时性”这一点却更能反映工作福利的本质,减少“福利依赖”出现。(据《贵州社会科学》)