

“工作换福利”与内生发展动力提升

——基于乡村公益性岗位政策的案例研究

李 飞 杨雯渊 吴国宝

摘要：本文研究了乡村公益性岗位政策实施的内生发展动力效应及其蕴含的“工作换福利”理念。首先，基于自我决定理论，构建了“劳动参与—心理需求满足—动机转换—行为结果”的分析框架。其次，通过分析乡村公益性岗位典型案例，探讨了就业对象内生发展动力提升的过程和机制。最后，剖析了中国乡村公益性岗位政策相较于西方国家工作福利制度的差异和创新。研究发现：一方面，从政策实施来看，乡村公益性岗位较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的就业特征，参与社区服务工作满足了他们的自主性、能力感和归属感等基本心理需求，重塑了就业对象的劳动价值观念，激发了情感劳动，体现了政策的“扶志”效应。同时，由于工作内容简单以及就业对象的劳动能力有限，乡村公益性岗位政策的“扶智”效应主要体现在改善就业对象生活方面的认知和能力，并未促进他们形成可迁移的生产性就业技能。另一方面，从制度比较来看，乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度有一定相似之处，但在政策落实上存在差异，尤其在瞄准机制、责任机制、监督机制、激励机制等方面体现了将“工作换福利”理念与中国现实相结合的实践创新。因此，本文认为，将“工作换福利”理念嵌入农村低收入人口常态化帮扶中，可以有效破解福利依赖问题，提高帮扶效能。

关键词：“工作换福利” 乡村公益性岗位政策 内生发展动力 福利依赖 就业帮扶

中图分类号：F323.8; C913.7 **文献标识码：**A

一、引言

增强脱贫地区和脱贫群众内生动力和发展能力，是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的必然要求。党的二十大报告明确指出，要巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生

【资助项目】 国家自然科学基金青年项目“欠发达地区妇女就业的减贫效应：基于扶贫车间的准实验研究”（编号：72103063）；湖南省社会科学成果评审委员会重大项目“湖南完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制研究”（编号：XSP24NYTO2A）；国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（编号：22&ZD059）。

【作者信息】 李飞，湖南农业大学经济学院，电子邮箱：Tommy.Li@hunau.edu.cn；杨雯渊（通讯作者），浙江大学经济学院，电子邮箱：aithusa821@gmail.com；吴国宝，中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：wuguobao@cass.org.cn。作者感谢沅陵县委、县政府对本研究提供的大力支持，感谢参与调研访谈的湖南农业大学经济学院的师生。

发展动力。2023年中央“一号文件”就如何增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力进行了全面部署。可见，在当前和今后一个时期，如何提升农村低收入人口的内生发展动力是一个重大现实问题，解答这一问题对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴和建设“以人民为中心”的中国式现代化具有重要意义（林闽钢，2022；李培林，2023；黄承伟，2023）。

脱贫人口内生发展动力是指在核心价值信念的引领下，自发参与旨在实现可持续脱贫和发展目标的一切活动的心理倾向和行为能力（汪三贵等，2022）。在脱贫攻坚期间，习近平总书记强调坚持群众主体，激发内生动力^①；实行扶贫和扶志扶智相结合，既富口袋也富脑袋，引导贫困群众依靠勤劳双手和顽强意志摆脱贫困、改变命运^②。从学理上来看，将扶贫与“扶志”“扶智”相结合，是脱贫攻坚期间有效破解福利依赖、提升贫困群众内生发展动力的根本遵循，是中国特色反贫困理论的重要组成部分（杨灿明，2021；檀学文，2024）。

现有研究中，一部分文献主要以“扶志”为主题，从多个角度探讨了提升农村低收入人口内生发展动力的具体路径。主要包括：第一，完善基础设施和公共服务。公共基础设施投入不足，导致脱贫地区和脱贫群体的发展能力受到制约，这是造成内生发展动力不足的重要原因。汪三贵等（2019，2022）认为，在脱贫攻坚期要重点改善农村公路、农田水利设施、农网等基础设施，破除外部限制；在巩固衔接期，要建立健全帮扶体系和补强公共服务短板，进一步激发和培育内生动力。第二，加强乡风文明建设。脱贫攻坚解决了绝对贫困问题，有效缓解了物质匮乏的状况，但是脱贫人口的稀缺感、志向失灵等心理贫困问题难以迅速得到解决（张军，2019）。尤其是因为家庭关系不好造成的生活困境，单靠物质方面的政策难以解决，需通过加强文明乡风和家庭伦理建设，逐步激发其内生发展动力（周飞舟，2021）。通过感恩感化教育和移风易俗倡议等活动，可以改变脱贫人口的思想观念和精神状态（左停等，2019）。另外，设立道德“红黑榜”（池建华，2019）和积分制，可以激励农村低收入人口积极参与公益活动并获得相应的回报（汪三贵和周诗凯，2023）。第三，提升基层治理能力。派驻工作队是加强基层组织建设的重要制度安排，它填补了地方政府与村级组织、弱势农户之间的“结构洞”（李壮和李亚雄，2020），通过关系性嵌入，能够深度挖掘农村地区的优势资源，丰富村民的精神文化生活，激发脱贫群众的内生发展动力（王维和向德平，2020）。总体来看，上述研究侧重于改变脱贫群众落后的思想观念，增强其发展信心，实现“扶志”的目标。然而，“扶志”只是解决脱贫群众不想干、不敢干的问题，“扶志”之后还要在能力上补齐脱贫群众的短板，让他们变得能干会干，也就是要“扶智”（刘合光，2017）。因此，“志智双扶”才能从根本上拔除脱贫群众思想上和能力上的“穷根”。

另一部分文献从产业和就业帮扶的角度探讨了“志智双扶”的有效性。首先，促进产业发展是增强脱贫人口内生发展动力的重要支撑。在脱贫攻坚期间，“发展生产脱贫一批”是“五个一批”政策体系的重点内容，也是形成脱贫内生动力的主要举措（庄天慧等，2018；罗良清等，2022）。产业扶

^①中共中央党史和文献研究院，2018：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社，第129页。

^②《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

贫作为一种“造血式扶贫”，既是脱贫人口融入社会、实现自我价值的主要手段，也是激发个人创新创业活力、实现自身持续向上发展的重要途径。产业扶贫能够提升帮扶对象的收入、能力和市场竞争意识，激发他们的内生动力。通过新型农业经营主体的带动，农户的主体性得到增强，有助于脱贫群体突破资源瓶颈（刘红岩，2021）。同时，以产业发展为导向的农业科技服务也具有显著的“扶智”和“扶志”效应：一方面为脱贫家庭扩大农业生产规模和非农就业提供智力支撑，提升其发展能力；另一方面增强这些家庭摆脱贫困的信心（郎明亮等，2021）。其次，积极扩大就业是增强脱贫人口内生发展动力的现实途径（平卫英等，2020）。中国在就业扶贫实践中形成了公益托底安置、政府定向输送、产业车间吸纳、农业基地就业、返乡自主创业和劳务品牌输出六种典型模式（蔡小慎等，2021）。部分研究讨论了这些就业模式对农村低收入人口内生发展动力的影响。例如，李飞等（2024）认为，帮扶车间是一种靶向性治理工具，属于基于性别瞄准的就业帮扶，可以提升农村妇女个人和家庭的内生发展动力。汪三贵和周园翔（2022）认为，务工交通补贴既能降低外出就业的成本，又能改变务工和闲暇之间的替代关系，在一定程度上有助于刺激内生动力不足的低收入人口外出务工。

值得注意的是，乡村公益性岗位政策因其在提升农村低收入人口内生发展动力方面具有制度优势，而逐渐被学者关注。胡振通和王亚华（2019）认为，乡村公益性岗位既激发了部分困难群体依靠自身劳动脱贫的内生动力，又满足了老弱病残幼等特殊群体的需求，实现了“脱贫”和“解困”的政策目标。左停等（2018）认为，乡村公益性岗位作为一种“工作换福利”的社会保障政策，其价值不仅在于帮助困难群众就业增收，更在于通过引入社区公共服务实践，实现物质和精神的双向激励。这有助于消除依赖思维、培养劳动自救意识和廉耻道德意识，体现积极社会政策的价值（王燊成，2022）。乡村公益性岗位就业对象通过劳动参与，将个人生活融入社群和乡村发展的整体图景中，这使他们感觉到自身对社会的作用与贡献，逐步增强依靠自身努力实现脱贫致富的信心（吴国宝，2018），实现“扶志”和“扶贫”的有机结合，有效抑制“等靠要”思想的滋生（唐丽霞和张一珂，2019）。此外，张鹏龙等（2024）以劳动参与率、劳动时间和劳动生产率作为内生发展动力的代理变量，使用实证方法检验了乡村公益性岗位政策的内生发展动力效应。

党的二十届三中全会提出，“完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度”^①。在政策解读中进一步指出，“必须把激发农村低收入人口内生发展动力作为常态化帮扶的重要取向”“实行分层分类帮扶，精准施策，提高帮扶效能”^②。乡村公益性岗位作为一项针对农村弱劳动力和半劳动力的政策性就业帮扶措施，它既是一种就业兜底保障，也是一种开发式帮扶。然而，在现阶段政府部门主要将其作为解决脱贫户和防返贫监测户就业增收、确保不发生规模性返贫的就业兜底保障措施，尚未充分认识到乡村公益性岗位政策实施在激发农村低收入人口内生发展动力方面的治理价值。在学术讨论中，已有部分研究者认识到乡村公益性岗位政策

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm。

^② 资料来源：《学习〈决定〉每日问答 | 为什么要完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度》，https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6974566.htm。

在打破福利依赖、提升农村低收入人口内生发展动力方面的制度优势。但是，还存在一些有待进一步研究的问题：一是乡村公益性岗位政策如何提升农村弱劳动力和半劳动力的内生发展动力，其过程和作用机制如何，是否具有明显的“志智双扶”政策效果。二是乡村公益性岗位作为基于“工作换福利”理念的实践创新，与西方国家工作福利制度的异同主要体现在哪些方面，其制度优势和治理特色是什么。三是在农村低收入人口常态化帮扶政策背景下，如何嵌入“工作换福利”理念以进一步提高帮扶效能。为此，本文将通过典型案例分析和政策比较分析来尝试回应上述问题。

本文的研究意义在于：第一，以“扶志”和“扶智”为落脚点，探讨乡村公益性岗位政策实施对农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的影响。这有助于认识其在社会保障作用之外的治理价值，对完善农村低收入人口常态化帮扶具有参考意义。第二，打开乡村公益性岗位提升农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的“黑箱”。结合现实情境，以自我决定理论作为理论基础，构建“劳动参与—心理需求满足—动机转换—行为结果”的分析框架，利用湖南省沅陵县乡村公益性岗位的典型案例，具体阐释就业对象内生发展动力提升的机制和过程，增进对政策实施细节的认识。第三，促进中西方政策互学互鉴。本文将西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策置于反福利依赖治理的框架中进行比较，从瞄准机制、责任机制、监督机制和激励机制等角度，总结中国乡村公益性岗位这类政策性就业帮扶措施在提升农村低收入人口内生发展动力方面的治理经验，为完善和优化工作福利制度提供有益的探索。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础

内生发展动力是一个涉及心理学、行为发展经济学等多个领域的综合性概念，目前的案例研究主要侧重于从心理学角度寻找理论支撑。例如，傅安国等（2020）以家庭为研究对象，从价值观、自我观和脱贫行为倾向的角度，构建了解释家庭的整体内生动力资源枯竭的“三因素洋葱模型”，提供了一条可供借鉴的提升内生发展动力的路径，即通过家庭内部建设促进家长亲职能力的提高，进而激发子代脱贫的内生动力。李飞等（2024）基于心理资本理论和家庭发展理论，将“扶志”和“扶智”政策语境下的家庭内生发展动力界定为家庭发展信念和家庭发展能力，以农村妇女在帮扶车间工作为研究情景，研究了农村妇女本地就业对其个人内生发展动力的影响，以及对家庭内生发展动力的带动过程和作用。在借鉴已有研究的基础上，本文结合乡村公益性岗位就业对象的群体特征和现实状况，选取动机心理学中的自我决定理论作为案例分析的理论依据，并在此基础上构建了分析框架。

自我决定理论主要探讨自主性（autonomy）、能力感（competence）和归属感（relatedness）等心理需求如何影响个体的动机和行为（傅安国等，2022）。该理论认为，当这三种基本心理需求同时得到满足时，内在动机会得到强化，从而为讨论外部动机内部化提供了理论依据（德西和弗拉斯特，2020）。具体来看，自主性需求是指个体在从事活动时可以根据自己的意愿进行自主选择，对自我的行为和决策拥有选择的权利。能力感是指个体需要在活动中感受到自己具备完成任务的能力，并认为自己能够胜任和掌控工作。归属感是指个体希望在所处的环境中感受到他人的关怀和爱，体会到自己是群体或

组织的一员。三类基本心理需求是动机内化的前置条件，当组织环境满足员工的自主性、能力感和归属感时，员工就会体验到工作活动的意愿感、意志感和选择感，从而增强或维持自主性动机，最终产生更高质量和更有效的行为结果（张春虎，2019）。简而言之，自我决定理论将人的行为分为自我决定行为和非自我决定行为，当一个人主动选择参与某项活动，而非被动地完成某些外部任务时，这种活动更能激发个体的内在动机。该理论主要应用于组织管理中的工作动机研究，在教育心理学、体育运动心理学和健康心理学等领域也得到了广泛应用。

自我决定理论的理论内涵与乡村公益性岗位政策的现实情境在逻辑上是相契合的。第一，研究对象相契合。自我决定理论强调个体层面的自主性、内在动机和环境支持对个体行为的影响。而在乡村公益性岗位政策实践中，重点帮扶的是脱贫户和防返贫监测户家庭中的弱劳动力和半劳动力，个体适配性的考虑比“家庭身份”要多。第二，研究场景相契合。自我决定理论主要强调如何让个体在工作环境中满足基本的心理需求，从而实现动机和行为的转变。乡村公益性岗位政策也强调通过劳动或工作对农村弱劳动力和半劳动力进行有针对性的就业干预。第三，理论与现实相契合。自我决定理论强调在工作中满足自主性、能力感和归属感等心理需求，这一点与乡村公益性岗位政策高度契合。乡村公益性岗位对工作时间的要求较为宽松，能较好地满足就业对象的自主性需求。尽管工作内容较为简单，但需要得到群众和社区的认可，具有一定挑战性，因此能较好地满足就业对象的能力感需求。此外，参与工作有助于塑造就业对象的社会角色，增强他人的身份认同，从而满足就业对象的归属感需求。第四，作用过程相契合。自我决定理论通常假设人是积极的有机体，有追求心理成长和发展的倾向，但这种倾向并不会在自我顿悟中形成，需要相应的社会支持或者外部干预才能发挥作用。乡村公益性岗位政策为这些被排斥于市场化就业之外的农村弱劳动力和半劳动力提供了机会，让他们在工作中满足相应心理需求，获得精神力量，激发自身发展的内在动力。

（二）分析框架

在上述理论分析的基础上，本文构建了“劳动参与—心理需求满足—动机转换—行为结果”的分析框架（见图1）。

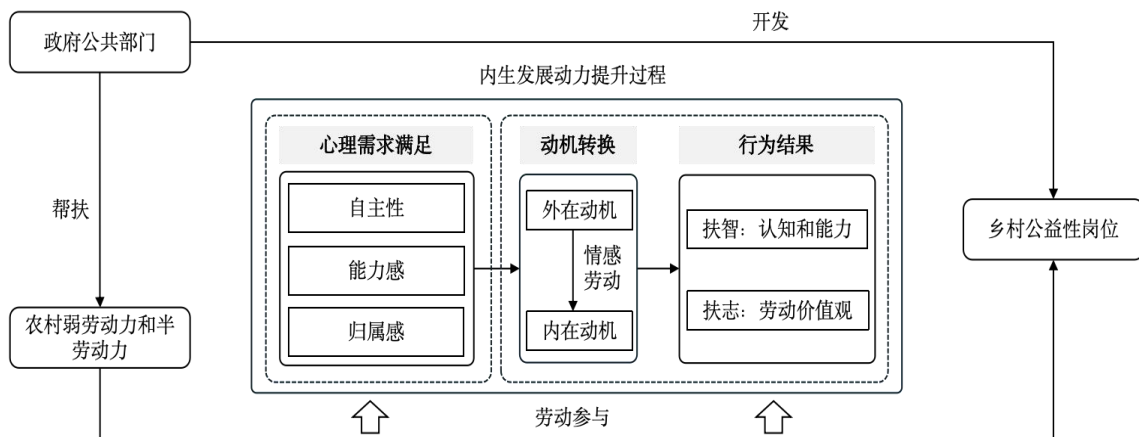


图1 基于自我决定理论的分析框架

具体而言：首先是劳动参与。这是就业帮扶政策的基本要求，也是“工作换福利”的核心理念，即必须通过工作或劳动付出来获得福利。乡村公益性岗位政策针对的是农村弱劳动力和半劳动力群体，他们无法有效参与市场化就业，政府通过在农村地区设置以社区公益服务为内容的就业岗位，来让这一群体参与劳动。与市场化就业不同，这种政策性就业帮扶岗位专为农村低收入人口设置，在工作内容、时间安排、工作强度和劳务补助等方面存在很大差异，体现了一种柔性工作模式。

其次是心理需求满足。激发内生发展动力，需要将外部激励转化为内在动机。根据自我决定理论，工作中满足就业对象的自主性、能力感和归属感这三种心理需求是外部激励转化为内在动机的基础。在现实中，乡村公益性岗位对技能和工作时间的要求较为宽松，较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的家庭特征和能力素质，使得这些几乎被市场化就业排除在外的群体可以参与社区公益劳动。这一过程满足了他们的自主性、能力感和归属感等心理需求，促使他们对工作产生了不同于物质激励的内在动机。

再次是动机转换。这是内生发展动力提升在认知倾向上的具体体现。乡村公益性岗位嵌入乡土社会，社会期望与角色义务对就业对象的行为倾向影响较大。由于他们的内在动机更偏向社会取向，所以动机转换并非只源于自我驱动，更取决于社区群众和干部等周围人的意见和看法。在满足基本心理需求的过程中，他们的劳动体验得到跃升，并愿意将“自我”嵌于社会角色之中，在工作互动中融入对服务社区和群众的情感因素，逐渐将普通劳动转化为情感劳动（affective labor）^①，进而助推外在动机向内在动机转换。

最后是行为结果。这是内生发展动力提升在实际行为中的具体体现，即“扶志”和“扶智”的效果。乡村公益性岗位促进了就业对象身份角色的转变，使他们将个人生活融入服务社区的工作中，在劳动参与中感受到自身的作用和价值，坚定了依靠勤劳致富的信心。因此，乡村公益性岗位政策实施具有“扶志”的作用。同时，就业对象在“干中学”的过程中能够产生新认知、习得新技能。因此，乡村公益性岗位政策实施也具有“扶智”的效果。

三、研究设计

乡村公益性岗位政策实施如何提升农村低收入人口内生发展动力属于机制类和过程类研究，案例分析方法更具有优势。同时，案例分析有助于考察乡村公益性岗位政策在落实过程中的细节以及可能存在的问题，以弥合实践部门与理论研究者之间的认知差距。因此，本文将在自我决定理论的指导下，以湖南省沅陵县的典型案例为研究对象，通过对细节线索的分析来解释乡村公益性岗位政策实施对就业对象内生发展动力的影响及其作用机制。

（一）样本选取

本文选取湖南省怀化市沅陵县作为研究区域。沅陵县常住人口 49.71 万人，户籍人口 67 万人，辖

^①情感劳动是指乡村公益性岗位就业人员在社会互动中为他人创造某种特定的“情感状态”的劳动过程，是一种非物质化的劳动形式。

21个乡镇、404个村(社区)。沅陵县曾是国家扶贫开发重点县和武陵山国家集中连片特困区重点县,目前为湖南省乡村振兴重点帮扶县。截至2024年5月,该县脱贫人口和防止返贫监测人口分别为110396人和9976人。沅陵县是中南五省份(河南省、湖北省、湖南省、广东省、广西壮族自治区)中县域面积最大的县,县域面积达到5832平方千米。全县以公路运输为主,内河航运为辅,除高速公路和国道外,全县其他公路总里程达到6163千米,境内有沅水、酉水两大水系、911条溪流,林地面积733.4万亩。截至2024年初,沅陵县共开发乡村公益性岗位4767个,乡村公益性岗位数量省内排第2位,仅次于平江县(6458个)。其中包括:生态护林员940人、乡村保洁员2729人、乡村道路维护员450人、农村户厕管护员384人、交通秩序协管员69人、河道水库汛管员125人、托老托幼助残员24人、村级公共设施维护员26人、劳动保障协管员12人、地质灾害监测员8人^①。2024年,该县乡村公益性岗位补贴标准为每年5600~10000元,按季度发放。

本文的样本选取程序如下:首先,综合考虑各乡镇的社会经济发展状况、巩固拓展脱贫攻坚成果情况以及乡村公益性岗位数量等因素,按照等距抽样的原则,以县城为中心,从东到西和从南到北两个方向,抽取了官庄镇、北溶乡、二酉苗族乡等6个乡镇。然后,由各个乡镇政府分管农村人居环境和社会保障的负责人与乡镇社保站、林业站等工作人员商讨,确定辖区内符合课题组典型性要求的不同类别的公益性岗位就业对象5~8人^②。最后,课题组实际共访谈了21名男性和12名女性乡村公益性岗位人员,其中乡村保洁员20人、生态护林员8人、农村户厕管护员2人、乡村道路维护员3人。选取的乡村公益性岗位人员具有以下特征:在个人特征方面,访谈样本的平均年龄为50.84岁,平均受教育年限为7.64年,28人缺乏劳动技能;在家庭特征方面,31人对应的家庭为脱贫户或防止返贫监测户,8人对应的家庭为单人户,15人对应的家庭中有残疾人员。总体来看,本文选取的研究样本具有年龄偏大、受教育年限低、劳动技能不强以及家庭总体状况差等特点。

(二) 资料收集

半结构式访谈是本文获取资料的主要方式。课题组成员还通过现场观察和二手资料收集等辅助手段交叉验证素材,以提升案例分析的效度。为保证半结构式访谈内容与研究目标一致,正式访谈前课题组成员在湖南省隆回县、保靖县和沅陵县等地进行了多次预访谈。在此基础上,根据研究主题拟定了有针对性的访谈提纲。访谈结束后及时整理访谈录音资料,并进行统一编码^③。

课题组成员于2024年5月前往沅陵县,围绕“乡村公益性岗位就业帮扶”开展专题调研。首先,召开座谈会,向县政府分管副县长、县直属部门分管干部了解全县乡村公益性岗位的整体情况,并进行乡镇抽样;其次,根据乡镇抽样结果,与乡镇政府分管负责人和站所负责人座谈,了解乡镇乡村公益性岗位的整体情况以及典型样本;最后,与乡村公益性岗位就业对象和村干部进行座谈访谈(见表1)。

^①资料来源:沅陵县人力资源与社会保障局的内部资料。

^②典型性要求主要是指乡村公益性岗位就业对象在参与工作前后是否在个人内生发展动力上有比较大的改善。

^③访谈编号标准:公益性岗位人员编号由访谈序号和访谈对象的姓名拼音首字母组成。例如,第20个访谈对象为李四,则编号为“20LS”。村干部编号由村名拼音首字母和职务构成。例如,落鹤坪村的村支书编号为“LHP村支书”。

课题组共访谈各类对象 74 人次，累计访谈时长 1981 分钟，整理访谈逐字稿约 43.66 万字。

表 1 访谈信息表

访谈对象	主要访谈内容	访谈人次	累计时长 (分钟)
县政府分管副县长，县人力资源和社会保障局、乡村振兴局、林业局等单位分管副局长	了解全县各类乡村公益性岗位开发数量、资金来源以及考核办法；了解全县乡村公益性岗位就业对象的识别程序，基本特征和帮扶成效；了解乡村公益性岗位就业帮扶存在的问题，以及过渡期后长效机制和常态化帮扶的工作建议	10	295
乡镇干部(包括乡镇分管领导、乡镇社保站或林业站站长)	了解乡镇乡村公益性岗位开发数量、申请程序以及考核方式；了解该乡镇乡村公益性岗位就业对象的基本特征；了解低保政策与乡村公益性岗位就业帮扶在促进内生发展动力方面的效果差异；收集该乡镇乡村公益性岗位就业的典型个案情况	12	125
村干部(包括村支“两委”干部和驻村干部)	了解该村在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的责任落实、工作落实、政策落实情况；了解低保政策与乡村公益性岗位政策的实施差异；了解该村乡村公益性岗位的开发、帮扶、考核、退出等情况；收集典型个案的信息，佐证访谈对象提供的相关信息	19	284
乡村公益性岗位就业对象	了解家庭基本情况；了解申请乡村公益性岗位的程序，工作内容、工作过程、考核方式等；了解安置就业前后个人和家庭的变化，以及未来的打算；了解已退出就业对象的生计状况，以及对公益性岗位就业的评价	33	1277

四、案例分析

案例分析重点关注以下内容：一是农村弱劳动力和半劳动力如何应聘乡村公益性岗位，以及岗位适配性；二是就业对象在劳动或工作中是否以及如何满足其自主性、能力感和归属感三种基本心理需求；三是就业对象如何实现动机转换，以及“扶志”和“扶智”的具体表现形式。

(一) 劳动参与：选聘程序和劳动内容

1. 选聘程序。由县人社部门确定各乡镇新增乡村公益性岗位的类型和数量，然后由乡镇根据辖区内各村的岗位情况进行分配。具体的选聘程序如下：

①由村（社区）发布乡村公益性岗位招聘公告，申请者需携带《乡村公益性岗位申请表》、身份证及户口本复印件，向辖区村（社区）提出申请。村民委员会和驻村工作队负责初审，审核内容包括申请人身份、劳动能力、身体状况等情况。审核通过后，经村民大会评议，评议通过后对外公示。公示 7 天无异议后，由村（社区）填写申请人岗位职责、岗位地点等相关内容，并报送所属乡镇。

②乡镇根据村（社区）报送的申请资料对申请人员进行身份审核，签署审批意见，并将材料报送县人力资源和社会保障局。随后，县人力资源和社会保障局会同县农业农村局（乡村振兴局）、县财政局等部门对申报材料进行审核，并在县人民政府官网进行公示公告。

③公示无异议后，村（社区）将与拟聘用人员签订就业协议，确定正式上岗时间，并将聘用人员信息报送乡镇。然后，由乡镇统一报送至县人力资源和社会保障局进行备案，并将信息录入湖南省劳务协作平台。

在乡村公益性岗位人员选聘过程中，村民委员会和驻村工作队会严格按照“以岗定人、人岗匹配”的要求，在符合身份要求的基础上，结合村（社区）小组长和群众的意见，着重考虑就业对象的工作能力。同样，在乡镇审核环节，乡镇社保站也会对村（社区）报送的人员进行了解和面试，杜绝村干部利用职权进行“优亲厚友”。

2.劳动内容。乡村保洁员、生态护林员和农村道路养护员是主要的乡村公益性岗位。乡村保洁员主要负责乡村道路周边和村庄内部的生活垃圾收集、转运，每周需要在责任片区进行清扫。生态护林员主要负责对管护区内的森林、湿地、沙化土地等开展日常巡护，不允许农户野外生火，禁止乱砍滥伐和捕杀野生动物，并及时发现林木病虫害。生态护林员每个月需要完成20天以上的巡护打卡记录。农村道路养护员主要负责乡村道路的日常养护，包括清除杂草、清理落石、协助处理突发事件等。各地还因地制宜开发了其他乡村公益性岗位，如乡村扶贫资产管护员、河道水库巡管员、农村户厕维护员等。由此可见，乡村公益性岗位的劳动内容较好地匹配了农村弱劳动力和半劳动力群体的就业特征。

（二）心理需求：如何满足就业对象的三种心理需求

1.自主性。乡村公益性岗位是一种柔性工作模式，工作自主性放宽了对就业对象工作之外生产生活的限制，减少了临时性安排与工作之间的冲突。这种相对宽松的工作环境提高了农村弱劳动力和半劳动力的工作适应性。自主性满足具体体现在以下三个方面：一是工作时间。农村弱劳动力和半劳动力的身体状况、技能水平、家庭情况都不允许他们进行固定时间的正规化工作。公益性岗位门槛较低，允许他们自主地安排工作时间。同时，工作时间的自主性还体现在就业对象能够根据工作时间主动调整其他生计的时间。二是工作建议。这一点在农村户厕管理员和生态护林员岗位上体现得比较明显。户厕管理员需要根据户厕损坏情况向村委会提供维修方案和报告所需的维修材料，然后由村委会根据建议购买材料。生态护林员则会将林木病虫害情况及时汇报给乡镇林业站，并向乡镇林业站或村委会建议增加防火标识等设施。三是工作方式。乡村公益性岗位通常根据不同区域或交通线路划分工作责任区。除规定不能“顶岗替岗”外，对就业对象如何工作没有具体要求。因此，公益性岗位人员在工作方式上具有较大的自主性。

2.能力感。能力感是指人们在工作中体验到自身能力而获得的一种积极的情感体验。这种体验既源自对基本工作的胜任感，又源自完成挑战性工作的成就感。一方面，农村弱劳动力和半劳动力由于自身能力的限制，往往被排斥在就业市场之外，这可能导致其对工作产生消极态度，并忽视自我价值。另一方面，工作中需要有一些挑战，让工作本身成为一种激励的工具。对于农村弱劳动力和半劳动力而言，能力感是稀缺品，一旦在工作中获得能力感，通常会产生积极的心理效应，表现为更积极的自我认知和生活态度。同时，工作中的挑战性有助于提升他们的心理素质和应对挫折的能力。例如，乡村保洁员的主要工作是在责任片区捡拾垃圾、维持区域清洁卫生，这些工作都没有难度。然而，对于一些卫生习惯不好、喜欢乱扔垃圾的人，他们需要进行劝导，这会给他们的工作带来了一些挑战。一

位保洁员告诉课题组成员：

“前些年，有时候刚把卫生打扫完，就有人不自觉地丢垃圾，我又不能跟在后面捡。我告诉他不要乱丢垃圾，他就会说，你就是做这个保洁工作的，给了你钱，你就应该干好这个。我就劝他们，为什么不能直接丢到垃圾桶里，别人看着也心情舒畅一些，我们一年到头也就5000多元钱，每天都要打扫很辛苦。碰到一次就讲一次，现在比原来好多了。”（访谈编号：03GXY）

有时，乡村保洁员还需要应对一些突发事件。例如，雨雪天气导致乡村道路通行受阻，他们需要协助清理。一位道路保洁员说道：

“这个工作也不轻松！我们这里是山区，下大雨要去看哪些路段车子不能通过，一些落石要及时清理。像去年年底的雨雪冰冻天气，好多树折断了挡在公路上，我们要及时把它砍了清理。”（访谈编号：20LS）

对于生态护林员而言，除了日常巡山外，他们还需防止村民乱砍滥伐、预防森林火灾等，这些工作责任大，充满挑战性。一位生态护林员说道：

“绝对是不容易的，必须提前去预防它，不可能等火烧起来，再叫人扑火，那是不可能的……平时，我们要去张贴防火标语，还上门挨家挨户去宣传。我买了一个小喇叭，自己录了一段关于禁止在山里生火的宣传语音，巡山的时候就把小喇叭挎在身上，走到哪里放到哪里，那个声音很大，很远的地方都听得到。”（访谈编号：16YKZ）

北溶乡生态护林中队长李某说道：

“每年森林防火期，生态护林员一天可能要去巡山好几次，春节或者清明节上坟人多的时候，全天都要在山里。”（访谈编号：04LZ）

在访谈中，课题组询问了“您觉得在工作中最难做（最棘手）的是什么？”许多保洁员和生态护林员表示，最困难的是劝阻别人不乱扔垃圾、不乱生火。笔者认为，这项工作之所以困难，主要是因为乡村公益性岗位人员不是简单的劳动者，他们往往需要以社区公共事务宣传员和管理者的角色与周围的村民打交道。然而，这种服务性质的工作并未赋予他们相应的权力。他们需要在复杂的乡土社会中兼顾情与理，面对两者对立时需要做出平衡和取舍，这对他们而言是有一定挑战的。

3.归属感。归属感是指个体希望所处的环境中感受到他人的认同，进而觉得自己是组织的一员。乡村公益性岗位拓展了农村弱劳动力和半劳动力的社会生活空间，帮助他们从家庭生活场域走向“工作和社区”空间。这不仅使他们与其他公益性岗位人员和周围群众产生了更多的社会联系，而且有助于提升他们的主人翁意识，培养团队归属感和社区归属感。

一是在团队归属感方面。乡村公益性岗位人员通过建立微信工作群，构建了一个便于交流和互动的平台。他们会在群里讨论工作内容、发布工作进程等，这种工作互动塑造了团队氛围。同时，一些岗位如生态护林员配有工作服。这种标识能让他们产生区别于普通群众的身份感，有助于形成内部团队意识。此外，定期的专项会议和集体行动也进一步强化了他们的团队归属感。在访谈中，得到如下反馈：

“有时候会拍个照发出来，我说今年这蝗虫是不是有点多啊？你们那里有没有？群里其他生态护

林员就会回应说，没有发现，或者发现很少，会在微信群里交流一下。”（访谈编号：16YKZ）

“衣服上有‘某某林业’的标识，别人一看见你，噢！就知道是生态护林员来了。穿上这个衣服我就感觉自己是林业部门的人，我感觉就融入那里面去了。”（访谈编号：19SGK）

“有些片区存在一些卫生死角，我们村每个月会组织所有保洁员搞一次集中大行动，搞完后到村委会一起吃个饭。”（访谈编号：DSP 村支书）

二是在社区归属感方面。在服务社区的过程中，乡村公益性岗位人员具有了社会角色，他们获得了公平参与社区治理的机会。同时，乡村公益性岗位赋予他们发言权和决策权，充分调动了其参与社区生活和治理的积极性（左停等，2018），从而增强了他们的社区归属感。一个保洁员说道：

“当了保洁员后那肯定不一样了，提高了一个档次。我现在在村里有种主人的感觉，不管是不是我的责任区，看到乱扔垃圾的我都会去制止，去说一下他。”（访谈编号：14TXH）

可见，团队归属感和社区归属感赋予了就业对象新的身份和角色，这是形成个体动机转换的前提。

总之，乡村公益性岗位不仅满足了农村弱劳动力和半劳动力的自主性、能力感和归属感，还充分发掘了他们自身内在的力量，让他们体会到了“劳动创造幸福”，产生了深层次的幸福感。同时，乡村公益性岗位对三种心理需求的满足程度存在差异。根据笔者的观察，绝大多数岗位能够满足工作自主性的需求，但不是所有岗位都能满足能力感和归属感的需求。这种差异并非由岗位劳务补助差异造成的，而可能与以下两个因素有关：一是与个体的能力或人力资本水平；二是岗位规则的约束或制度化的机制。

相比其他公益性岗位，生态护林员的自主性、能力感和归属感是最强的。究其原因：一是从工作能力要求来看，生态护林员岗位对身体素质、学习能力、技能技巧等方面都有一定的要求，使他们在劳动中体验到更多的价值感。二是从工作内容来看，作为森林和草原的“防火墙”，生态护林员的职责感更强。三是从监督管理机制来看，自全面推行林长制以来，按照“分级负责”原则，省市县乡村五级林长制体系得以建立，实行“林长+专管员+护林员”的网格化、精细化管理，制度化程度的提高有助于激发他们的能力感和归属感。

（三）动机转换：成就动机和情感劳动的生成

根据社会心理学的定义，外在动机是工作人员出于对保全工作的需要和对物质报酬的追求而产生的工作动力；而内在动机是工作人员出于对工作本身的兴趣和对实现自我价值目标的追求而产生的工作动力。两种不同来源的动机所对应的激励途径和手段各不相同，效果也各异。乡村公益性岗位就业对象的工作动机，通常由外在的物质报酬逐渐转向内在的自我实现。从“外驱”到“内驱”是一个渐进转变的过程。在工作初期，许多就业对象可能是“为了福利而工作”，因为公益性岗位的物质报酬对农村低收入家庭而言是一笔相对稳定的收入，这促使他们能够按照岗位要求完成相应的工作任务。随着就业对象的三种心理需求逐步得到满足，他们在劳动中汲取了精神力量。这个外部动机内部化的过程逐渐塑造了他们的主体性，产生了“利己利他”的行动自觉，促使其愿意持续投入时间和精力来完成工作任务。最终，就业对象产生了劳动体验的跃升，并将普通工作转化为情感劳动。一个护林员说道：

“最初来工作是为了能赚点钱，让我老公的负担小一点。但有一件事改变了我。几年前，旁边村

的一户家里不小心失火了，我和其他护林员赶去把火扑灭了，户主跪在地上磕头说真的感谢我们，那个时候我感觉做这个工作所有付出都是值得的。”（访谈编号：31DZY）

来自政府部门和乡土社会的认可是促使乡村公益性岗位人员产生工作动机转换的关键。据了解，一部分村在年底会评选2~3名优秀保洁员，并颁发奖励证书和200元奖金。虽然奖励金额不大，但这是对他们工作的认可和尊重，是一种莫大的精神鼓励。对于生态护林员，一般是以乡镇为单位评优，评选范围越大，越能产生激励效果。可见，来自周围群众和村干部的社会声誉唤醒了乡村公益性岗位就业对象的自我认可，助推他们工作动机的转换。访谈中两位获得奖励的人员说道：

“我还是喜欢那个红本本（荣誉证书），那是对我工作的肯定。我们不是看那个200元钱奖金来的。”（访谈编号：02ZYY）

“在乡政府的大厅里面，全乡86个生态护林员都在，领导上台为我颁奖，那还是觉得可以的。我自豪，这是一种荣誉啊！”（访谈编号：04LZ）

在笔者看来，“干一行，爱一行”这句话非常恰当地形容了乡村公益性岗位就业对象将普通工作内化为情感劳动的过程。虽然从事的工作缺乏技术含量，劳务补助也不高，但这并未影响他们的工作责任心和社会责任感。

（四）行为结果：“扶智”和“扶志”

1. “扶智”：认知提升和能力提升。解垚和宋颜群（2022）认为，提升教育（人力资本）水平和工作技能是“扶智”的具体体现。然而，乡村公益性岗位对劳动力能力要求偏低，具有非技术性特征，无法让就业对象在工作中获得面向市场的就业技能。因此，本文试图从认知提升和能力提升两个方面进行总结。一是认知提升。乡村公益性岗位人员是改善农村人居环境和提升农村公共服务水平的一线参与者和建设者。在服务社区的过程中，他们在生态环保、安全防火等方面的认知得到了提升。一位村支书提到，他们村的一个乡村保洁员，之前家里的卫生状况较差，但自从从事乡村保洁员工作后，不仅他负责的区域卫生做得非常好，家里的卫生也越来越好了。还有一位生态护林员在访谈中说道：

“像以前没做生态护林员的话，我就不会去关注别的地方的火灾，反正跟我也没关系。但是现在自己做了这一行吧，多多少少都会关注别人说哪里起火怎么样、什么原因起火等等。”（访谈编号：18LML）

二是能力提升。在访谈中，课题组主要询问了保洁员和生态护林员在工作中是否会有技能恐慌，如何去获取新的知识，或者如何提升某些技能，以此来了解他们在能力提升方面的情况。访谈中得到了如下回答：

“最初我担心做不好这个工作，慢慢地我通过各方面渠道去收集资料看怎么做得更好，我觉得要多看、多练、多学、多听、多问。例如，山里面的一些树不认识，我就在手机上搜索，有的时候会在抖音上搜出来，我看它到底是什么树，有什么用。”（访谈编号：13YTH）

“如果发生火情，不能盲目去救火，要先看风向，去修隔离带，不让火蔓延出去，再看火势是往哪里烧，找正确的扑救方法。不能火来了就站在火的前面去打，那是不行的，要站在火点的方向上行风向，去打它，去扑灭它。”（访谈编号：16YKZ）

值得注意的是，虽然就业对象在工作中改善了生活方面的认知和能力，但是无法将这些能力迁移到劳动力市场，进而转化为就业。这一方面是由工作性质决定的，保洁和护林等工作内容是生活劳动的简单延续，难以形成可迁移的就业能力；另一方面是由就业对象自身的劳动力特征决定的。

2. “扶志”：劳动价值观重塑。“人穷穷一时，志短短一生。”习近平总书记曾指出，摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困，而是摆脱意识和思路的贫困^①。“扶志”作为一种精神层面的帮扶，就是要大力弘扬自力更生、艰苦奋斗、劳动光荣、勤劳致富的正确价值观，引导群众摒弃“等靠要”思想和“慵懒散”陋习。由此可见，劳动价值观与“扶志”具有内在统一性，体现了劳动与个人和家庭发展之间的深层次关系。为此，本文结合现实情境，从劳动价值观念重塑的角度衡量政策的“扶志”效应，重点关注就业对象劳动价值观的变化，考察内生发展动力不足的群体通过劳动（工作）是否摒弃了“等靠要”的依赖思想，是否树立了“勤劳致富”“劳动光荣”的价值观。

一是对“等靠要”依赖思想的认识。课题组通过让就业对象谈谈对农村低保政策的理解，并引导其对农村低保政策与乡村公益性岗位政策进行比较。一位河道保洁员说道：

“低保是上面来的一个政策，说句不好听的，感觉就像讨饭一样，脸上没有光彩，不光荣。保洁员这个是通过自己的劳动，通过自己的双手来赚取工资，感觉心安理得。”（访谈编号：17XCL）

一位村干部反映的信息也从侧面说明了乡村公益性岗位人员和享受低保人员在劳动价值观方面的差异。他说：

“现在这些公益岗人员非常配合村里的工作，村里一些公共事务即便没有劳务费，他们也会出力，干一天两天都愿意，而村里那些低保户我们很难叫得动他们。”（访谈编号：ZHX 村支书）

关于劳动内容和工作性质的认识。课题组会询问：“捡垃圾要与脏乱差的东西打交道（保洁员），您是否觉得会损害自身健康？您是否觉得干这个工作要比别人低人一等？”有保洁员回复道：

“刚开始干的时候有些不好意思，担心被周围人看笑话（不出去找一份正式的工作）。干了一段时间后就没有这种想法了，一般戴着口罩别人也看不到我的脸。我家里困难周围人都知道，不偷不抢凭自己的劳动赚钱也没觉得有什么不好。”（访谈编号：27TF）

二是对劳动价值或劳动成果的认识。课题组成员会询问：“您是否对目前的工作感到满意，如果没有做这份工作会怎样？”有保洁员回答道：

“我对这个工作非常满意……以前没有保洁员，公路旁边和河道里到处都是垃圾，以前在晚饭后没人出来散步，现在村里卫生好了很多，很多人都愿意出来走走。我感觉有自己的一份功劳。”（访谈编号：15XRG）

三是对自身劳动能力的认识。课题组成员会通过问询就业对象如何理解“幸福生活需要靠自己（劳动）创造”这句话来获取相关信息。有就业对象回答道：

“劳动创造的东西更踏实，别人给的就是别人给的东西，自己挣来的始终是自己的。”（访谈编号：27TF）

^①中共中央党史和文献研究院，2018：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社，第141页。

“我觉得幸福要靠自己，因为自己不努力，自己不去创造，任何人都给不了我想要的生活。”（访谈编号：18LML）

在笔者看来，乡村公益性岗位蕴含的“劳动教育”思想，有助于引导农村低收入人口通过参与劳动来树立“有劳有得”的思想认识，培养劳动自救意识和廉耻道德意识，达到“扶志”的政策效果。乡村公益性岗位也为农村低收入家庭提供了通过自身努力改变现状的机会。这份工作不仅能缓解经济约束，还能帮助他们找到价值感和存在感，为原本“无望”的生活带来新的动力。

五、进一步分析：差异、创新与拓展

上述研究充分表明，乡村公益性岗位政策是一种提升农村弱劳动力和半劳动力内生发展动力的靶向性政策工具，同时也说明“工作换福利”政策机制的有效性。在此基础上，本文从制度比较的视角，进一步分析中西方“工作换福利”制度的差异、乡村公益性岗位政策的治理机制创新，以及如何在农村低收入人口常态化帮扶中嵌入“工作换福利”理念等问题。

（一）西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策

“工作换福利”是一种反福利依赖的社会保障制度，旨在通过劳动换取福利，促进受助者实现自我发展。20世纪80年代，美国和英国等发达国家为缓解财政危机并减轻社会救助群体的福利依赖（张敏杰，2006），开始实施积极的劳动力市场政策（Sianesi, 2004; Pavoni and Violante, 2007），将原来面向社会底层群体的无条件现金转移支付政策转变为以参与市场就业为条件的现金转移支付政策，推动社会福利领取者进入市场，并通过树立“为了福利而工作”的新福利价值观，减少福利依赖（张浩淼和仲超，2019）。中国的公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度在内涵上是契合的（唐丽霞和张一珂，2019）。中国的公益性岗位政策将以往单纯的生活救济转向帮助和支持低收入人口劳动就业的工作救助性福利（黄薇和曹杨，2022），在当前巩固拓展脱贫攻坚成果时期，岗位供给逐步向农村地区 and 农村低收入人口倾斜，形成了政策性就业性质的乡村公益性岗位，体现了“工作换福利”理念与中国现实相结合的创新。

表2具体比较了中国乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度的差异。第一，体现在政策目标上。西方国家从“高福利”政策向“从福利到工作”政策转变，政策目标主要是减少福利依赖。乡村公益性岗位政策主要是要解决农村低收入人口就地就近就业，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期，具有较强的防止返贫政策目的。第二，体现在救助对象上。西方国家的工作福利制度以“工作能力”为依据，主要救助有工作能力且存在福利依赖的群体。乡村公益性岗位政策以“劳动能力”为依据，侧重于救助农村地区的弱劳动力和半劳动力。第三，体现在福利条件上。在西方国家，工作福利制度的福利条件具有阶段性。第一阶段侧重于通过教育和培训提高劳动者的就业能力；第二阶段则强调积极的工作表现，如求职过程和在工作中的表现等。乡村公益性岗位是一种政策性的就业帮扶，获取福利的条件是提供社区公共服务。第四，体现在补贴方式上。西方国家工作奖励分为入职补贴和在职补贴，前者主要针对失业者，在他们重新工作后给予补贴；后者针对低收入的个人或家庭，补贴金额随着工作效益和工作时间的变化而变化，激励劳动者持续就业。乡村公益性岗位

则是根据服务岗位每月领取固定工资。第五，体现在治理思路。西方国家政策的干预对象是存在福利依赖的个体或家庭，属于事后救济。而乡村公益性岗位则侧重于消除惰性依赖思维、培养劳动自救意识和廉耻道德意识，是一种事前预防性干预（李志和杨笛，2013）。

表2 西方国家的工作福利制度与中国乡村公益性岗位政策的比较

政策框架	工作福利制度	乡村公益性岗位政策
政策目标	减少福利依赖	促进就业/防止返贫
救助对象	有工作能力的福利依赖者	农村弱劳动力和半劳动力
福利条件	参加教育和培训/积极就业	提供社区公共服务
工作奖励	入职补贴或在职补贴	固定劳务补助
治理思路	事后救济	事前预防

资料来源：笔者归纳整理。

（二）乡村公益性岗位政策的治理机制创新

习近平总书记指出，“加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶，落实就业援助措施，统筹用好公益性岗位”^①。乡村公益性岗位作为一项政策性就业帮扶措施，是在“以人民为中心”的特色就业扶贫思想指导下（平卫英等，2021），将西方“工作换福利”理念与中国现实相结合的一次实践创新。为此，本文将从乡村公益性岗位政策的瞄准机制、责任机制、监督机制和激励机制等方面，总结和提炼其在促进内生发展动力治理机制中的创新。

1. 瞄准机制。乡村公益性岗位政策通过限定身份和限额补助相结合的方式，瞄准农村内生发展动力不足的群体。乡村公益性岗位就业对象要求为脱贫户或防返贫监测户，优先安排有工作意愿但面临“无法离乡、无业可扶、无业可创”困境的就业困难人员。这些家庭劳动能力不强、发展信心不足，属于典型的信心不足型内生发展动力不足群体（杨永伟和陆汉文，2019）。同时，乡村公益性岗位的劳动报酬低于劳动力市场的正常工资，自动阻断了“精英俘获”，确保了真正需要救助的群体能够获得工作机会。此外，乡村公益性岗位采用“自愿申报、村级民主评议、乡镇审核、公示公告”等选聘程序，进一步保证了就业对象的精准性。

2. 责任机制。乡村公益性岗位政策强调享受权利和履行义务并重，构建多元责任共同体。乡村公益性岗位是一种类似于有条件的现金转移支付项目（林闽钢，2019），受益对象在接受政府提供的现金转移支付的同时需要履行相应的社区服务义务。这意味着，政府作为单一帮扶主体的帮扶模式，转变为政府、社区和受益家庭多主体共同担责的帮扶模式。在实践中，乡村公益性岗位通常采用“乡管村用”的方式，受益对象与乡镇签订劳动合同，村（社区）负责安排工作内容和监督。因此，政府、村（社区）和受益家庭之间形成了一种“社会契约”（李博和左停，2017）。尤其是社区组织的深度介入，全面调动了就业对象的自觉性和自律性，有助于破解治理主体“客体化”的惯性瓶颈，复原治理主体的能动性（左停等，2018）。

^①习近平，2024：《促进高质量充分就业》，《求是》第21期，第7页。

3. 监督机制。乡村公益性岗位政策将制度约束和群众监督相结合，强化履责担当。在制度约束方面，按照“谁用人、谁管理、谁负责”的原则，乡村公益性岗位政策建立了分工明确的监督考核机制。一是在科层管理机制上，县乡村振兴局、县人力资源和社会保障局通过数据共享，及时纠正乡村公益性岗位安置不符合条件人员等情况，避免出现一人多岗或顶岗替岗，并通过不定期电话、走访等方式进行监督。乡镇社保站负责对安置对象进行年度考核评估、日常工作抽查监督等。村（社区）则负责日常管理和季度考核，并根据季度考核结果实行动态管理。二是在管理方式上，采用垂直管理和属地管理相结合的方式。例如，生态护林员主要由县林业局通过乡镇林业站进行垂直管理；保洁员主要由村（社区）履行属地管理责任。总之，这种制度化和规范化的监督考核机制有助于培养安置人员的劳动意识和责任意识。在群众监督方面，群众既是服务的受益者，也是服务的监督者，乡村公益性岗位在地化服务的特点进一步促进了监督管理的常态化和长效化，强化了就业对象的责任意识。

4. 激励机制。乡村公益性岗位政策将物质激励和精神激励并重，增强获得感和成就感。在物质激励方面，虽然公益性岗位的劳务补助标准较低，但对于农村低收入群体来说，这是一笔不小的收入。在农村就业机会稀缺的背景下，工作本身就是一种很好的激励。乡村公益性岗位选聘时存在的竞争性，也从侧面体现了补助的经济影响。在精神激励方面，乡村公益性岗位满足了劳动个体的心理需求，其公共服务性质意味着组织与群众的认可，这成为激励就业对象“我要干好”的最大社会动力。同时，岗位工作使就业对象将劳动嵌入乡土社会情景，充分激发农民的社会角色意识，提高其社会身份的自明性（左停等，2018）。在与周围群众的互动和博弈中，“面子”起着重要的作用（周飞舟，2021）。“做得好有面子，做不好没面子”的群体认识，引导就业对象去遵循集体的价值与现实的规范，形成积极向上的工作精神。

（三）“工作换福利”理念与农村低收入人口常态化帮扶

农村低收入人口常态化帮扶是巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略、推动共同富裕的必然要求和重要举措（檀学文和谭清香，2021；高杨等，2023），增强内生发展动力是促进常态化帮扶的重要路径。因此，本文认为在农村低收入人口常态化帮扶中可以引入“工作换福利”理念，根据帮扶对象的劳动或工作能力构建连带机制，依据农村低收入人口的劳动或工作能力开展分类帮扶。在现有研究中，左停和赵永丽（2024）基于“劳动技能—劳动条件”组合，将农村低收入人口划分为“技能不足型”“条件不足型”“技能与条件不足型”三种类型。本文在借鉴这一分类的基础上，探讨异质性条件下农村低收入人口就业帮扶中如何引入“工作换福利”理念。

第一，对于劳动技能不足、劳动条件不具备的“技能与条件不足型”农村低收入人口，应该积极探索适合其特点的乡村公益性岗位或以工代赈等发展型社会救助政策。这类群体主要以老、弱、病、残、妇为主，符合农村弱劳动力和半劳动力的典型特征。因此，可以通过适度开发乡村公益性岗位，或参与以工代赈项目等开发式帮扶措施帮助他们实现就业。通过参与劳动获取补助，避免被帮扶人员产生福利依赖，这有助于调动农户自身的能动性，增强农户的发展意识。

第二，对于劳动技能较强、劳动条件不具备的“条件不足型”农村低收入人口，应建立与工作收入或工作时间挂钩的就业补贴（in-work benefits）机制，积极引导其外出就业或本地创业。美国、加拿

大等国的工作福利制度通过实行税收抵免、社保费减免、现金补贴等在职补贴措施，将补贴与工资或工作时间挂钩，旨在激励劳动者持续就业。笔者认为，在常态化就业帮扶中，一方面，有必要建立与工作收入或工作时间挂钩的补贴机制，细化补贴要求，提高补贴标准，强化物质激励；另一方面，应优化补贴发放方式，将大部分补贴存入个人社保账户，其余部分以现金形式发放。这样既缓解了现阶段的收入约束，又减少了退休后的后顾之忧，更能激励那些“条件不足型”低收入人口突破自我，避免其停留在低水平的舒适区，抑制“等靠要”思想（谭卫平等，2022）。

第三，对于具备劳动条件、劳动技能不足的“技能不足型”农村低收入人口，应建立入职补贴（into-work benefits）机制，通过教育或技能培训等方式提升其就业技能，帮助和鼓励他们进入劳动力市场就业。针对技能不足型低收入人口，应在他们入职前开展密集的就业能力培训，将教育和培训结果与其在劳动市场再就业的表现挂钩，并将此作为领取入职补贴的前提条件，鼓励他们积极参加就业培训，激发他们向上发展的信心。

六、结论与政策建议

本文研究了乡村公益性岗位政策实施的内生发展动力效应及其蕴含的“工作换福利”理念。首先，基于自我决定理论，构建了“劳动参与—心理需求满足—动机转换—行为结果”的分析框架。然后，通过分析乡村公益性岗位典型案例，探讨了就业对象内生发展动力提升的过程和机制。最后，剖析了中国乡村公益性岗位政策相较于西方国家工作福利制度的差异和创新。研究发现：一方面，从政策实施来看，乡村公益性岗位较好地适配了农村弱劳动力和半劳动力的就业特征，参与社区服务工作满足了他们的自主性、能力感和归属感等基本心理需求，重塑了就业对象的劳动价值观念，激发了情感劳动，体现了政策的“扶志”效应。同时，由于工作内容简单以及就业对象的劳动能力局限，乡村公益性岗位政策的“扶智”效应主要体现在改善就业对象生活方面的认知和能力，并未促进他们形成可迁移的生产性就业技能。另一方面，从制度比较来看，乡村公益性岗位政策与西方国家的工作福利制度有一定相似性，但在政策落实上存在差异，尤其在瞄准机制、责任机制、监督机制、激励机制等方面体现了将“工作换福利”理念与中国现实相结合的创新。

在农村低收入人口常态化帮扶和分层分类帮扶政策的背景下，乡村公益性岗位政策发挥了“守底线、增动力、促发展”的重要作用。然而，在政策落实过程中仍面临一些挑战：一是乡村公益性岗位开发与服务范围不匹配。例如，某些地方规定“每个生态护林员管护面积原则上不少于3000亩”，然而，实际操作中有些护林员需要巡护7000~10000亩，工作量远超负荷，导致巡护质量下降。二是身份限定导致一些地区难以找到合适的岗位人员。乡村公益性岗位优先安置农村弱劳动力和半劳动力群体，但一些脱贫户和防返贫监测户无法胜任工作要求，而一般农户又不能享受该政策，导致出现“人岗不匹配”的问题。三是劳务补助标准较低。一些地方参照当地最低工资标准设置乡村公益性岗位的补贴标准，标准过低，也缺乏相应的补贴增长机制。四是社会保险购买不到位。由于基层财政困难，部分地区对乡村公益性岗位就业人员的社会保障支持不足，甚至没有为其购买工伤保险。

为进一步完善乡村公益性岗位政策，本文提出以下政策建议：第一，在岗位开发方面。一方面，要控制规模防止泛福利化，避免滋生新的“等靠要”思想。当前，为促进农村低收入人口就业增收和防止规模性返贫，公益性岗位数量有逐步扩大的趋势，要警惕乡村公益性岗位变成解决农村低收入人口就业的权宜之计。要将公益性岗位开发真正与社区公共服务需要和激发内生发展动力结合起来，充分调动就业对象的积极性和主动性，发挥好反福利依赖的制度优势。另一方面，要逐步打破就业对象的“身份限制”，在坚持福利性和帮扶性政策取向的前提下，调整受益人范围，吸纳一定比例的一般农户参与，逐步将“悬崖效应”转变为“缓坡效应”（林万龙和刘竹君，2021）。第二，在劳务补助方面。一方面，实行绩效管理，将劳务补助与日常考核结果挂钩，建立“基本劳务补助+工作绩效”的补贴制度。通过评选“最美保洁员”“最美生态护林员”等方式，设立奖励性补助。另一方面，要加强岗位统筹管理，保持同一区域内类似岗位的聘任标准、待遇保障水平等基本统一。建议参照防止返贫收入监测线，定期调整劳务补助标准。第三，在劳动保护方面。应加大劳动权益保障统筹力度，按照“谁开发、谁使用、谁负责”的原则，要求县直部门强化资金保障，统筹为乡村公益性岗位就业人员缴纳基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、意外伤害保险等。

总的来说，基于“工作换福利”理念的乡村公益性岗位政策是一种针对农村弱劳动力和半劳动力的有条件现金转移支付，探索了一条将就业兜底保障与开发式帮扶相结合的“新路子”，为增强农村低收入人口内生发展动力提供了政策参考。本文认为，在农村低收入人口帮扶向常态化和长效化发展的背景下，除了注重体制机制等治理方式的转型外，还应将治理重心从资源供给转向观念转变和能力建设，创新增权赋能方式，以激发农村低收入人口的主体性和能动性，进一步推进农民现代化。

参考文献

- 1.蔡小慎、王雪岚、王淑君，2021：《可持续生计视角下我国就业扶贫模式及接续推进乡村振兴对策》，《学习与实践》第5期，第30-41页。
- 2.池建华，2019：《道德“红黑榜”与“三治结合”乡村治理体系的健全》，《农业经济问题》第9期，第46-53页。
- 3.德西、弗拉斯特，2020：《内在动机：自主掌控人生的力量》，王正林译，北京：机械工业出版社，第35-45页。
- 4.傅安国、岳童、侯光辉，2022：《从脱贫到振兴：民族地区人口内生动力的理论缺口与研究》，《民族学刊》第9期，第108-118页。
- 5.傅安国、张再生、郑剑虹、岳童、林肇宏、吴娜、黄希庭，2020：《脱贫内生动力机制的质性探究》，《心理学报》第1期，第66-81页。
- 6.高杨、徐加玉、柴恭静，2023：《面向共同富裕的农村低收入人口帮扶：治理转型与路径选择》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期，第63-72页。
- 7.胡振通、王亚华，2019：《公益岗位互助扶贫模式助力脱贫攻坚战：基于山东乐陵的实地调研》，《农业经济问题》第10期，第121-131页。
- 8.黄承伟，2023：《在共同富裕进程中防止返贫与全面推进乡村振兴：理论逻辑、实践挑战及理念创新》，《西北师大学报（社会科学版）》第1期，第5-12页。

- 9.黄薇、曹杨, 2022: 《常态化精准扶贫政策的完善: 反福利依赖的视角》, 《经济研究》第4期, 第172-190页。
- 10.郎亮明、张彤、陆迁, 2021: 《农业科技扶贫的多维效应: 增收、扶智与扶志——基于陕西省821份农户调研数据》, 《农业技术经济》第9期, 第129-144页。
- 11.李博、左停, 2017: 《集中连片贫困地区“购买服务式”综合性扶贫治理模式研究——以陕南秦巴山区“公益岗位”为例》, 《农业经济问题》第2期, 第85-91页。
- 12.李飞、李欣玥、肖志芳、杨雯渊, 2024: 《农村妇女本地就业如何提升家庭内生发展动力——基于帮扶车间的案例研究》, 《中国农村观察》第2期, 第146-167页。
- 13.李培林, 2023: 《乡村振兴与中国式现代化: 内生动力和路径选择》, 《社会学研究》第6期, 第1-17页。
- 14.李志、杨笛, 2013: 《国外“从福利到工作”福利政策的发展趋势及启示》, 《国家行政学院学报》第4期, 第118-122页。
- 15.李壮、李亚雄, 2020: 《论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西L镇的个案研究》, 《社会主义研究》第2期, 第90-97页。
- 16.林闽钢, 2019: 《激活贫困者内生动力: 理论视角和政策选择》, 《社会保障评论》第1期, 第119-130页。
- 17.林闽钢, 2022: 《促进低收入群体迈向共同富裕论纲》, 《治理研究》第5期, 第4-11页。
- 18.林万龙、刘竹君, 2021: 《变“悬崖效应”为“缓坡效应”? ——2020年后医疗保障扶贫政策的调整探讨》, 《中国农村经济》第4期, 第53-68页。
- 19.刘合光, 2017: 《精准扶贫与扶志、扶智的关联》, 《改革》第12期, 第36-38页。
- 20.刘红岩, 2021: 《中国产业扶贫的减贫逻辑和实践路径》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第156-167页。
- 21.罗良清、平卫英、单青松、王佳, 2022: 《中国贫困治理经验总结: 扶贫政策能够实现有效增收吗?》, 《管理世界》第2期, 第70-83页。
- 22.平卫英、罗良清、张波, 2020: 《就业扶贫、增收效应与异质性分析——基于四川秦巴山区与藏区调研数据》, 《数量经济技术经济研究》第7期, 第155-174页。
- 23.平卫英、罗良清、张波, 2021: 《我国就业扶贫的现实基础、理论逻辑与实践经验》, 《管理世界》第7期, 第32-43页。
- 24.谭卫平、甘犁、徐丽萍, 2022: 《培育贫困人口脱贫内生动力中国经验》, 北京: 社会科学文献出版社, 第125-141页。
- 25.檀学文, 2024: 《中国反贫困理论研究的进展与创新》, 《社会科学战线》第1期, 第71-80页。
- 26.檀学文、谭清香, 2021: 《面向2035年的中国反贫困战略研究》, 《农业经济问题》第12期, 第126-136页。
- 27.唐丽霞、张一珂, 2019: 《从以工代赈到公益性岗位——中国工作福利实践的演进》, 《贵州社会科学》第12期, 第147-153页。
- 28.汪三贵、胡骏、徐伍达, 2019: 《民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第6期, 第5-11页。

- 29.汪三贵、黄奕杰、马兰, 2022: 《西部地区脱贫人口内生动力的特征变化、治理实践与巩固拓展路径》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第3期, 第5-15页。
- 30.汪三贵、周诗凯, 2023: 《构建过渡期后农村低收入人口帮扶机制——脱贫攻坚的经验与对农村低收入人口帮扶的启示》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第3期, 第5-19页。
- 31.汪三贵、周园翔, 2022: 《构建有效的防规模性返贫的机制和政策》, 《农业经济问题》第6期, 第12-22页。
- 32.王燊成, 2022: 《“渔”与“鱼”何以兼得? ——工作福利的政策实践、理念内涵及其启示》, 《经济社会体制比较》第5期, 第49-58页。
- 33.王维、向德平, 2020: 《从“嵌入”到“融入”: 精准扶贫驻村帮扶工作机制研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第41-50页。
- 34.吴国宝, 2018: 《用好公益岗位扶贫这一政策工具》, 《人民论坛》第29期, 第52-53页。
- 35.解垚、宋颜群, 2022: 《扶志扶智政策的减贫效应》, 《当代经济科学》第4期, 第1-18页。
- 36.杨灿明, 2021: 《中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新》, 《管理世界》第11期, 第1-15页。
- 37.杨永伟、陆汉文, 2019: 《贫困人口内生动力缺乏的类型学考察》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第128-136页。
- 38.张春虎, 2019: 《基于自我决定理论的工作动机研究脉络及未来走向》, 《心理科学进展》第8期, 第1489-1506页。
- 39.张浩淼、仲超, 2019: 《工作福利在我国社会救助改革中的适用性分析——基于典型福利国家实践的比较与启示》, 《经济社会体制比较》第4期, 第118-127页。
- 40.张军, 2019: 《脱贫攻坚的“扶志”转向——兼论贫者心理困境及其改善》, 《社会建设》第1期, 第52-63页。
- 41.张敏杰, 2006: 《工作福利政策及对中国的启示》, 《浙江社会科学》第4期, 第91-97页。
- 42.张鹏龙、钟建乐、胡羽珊, 2024: 《防止返贫帮扶政策效果评估——基于劳动收入的视角》, 《管理世界》第3期, 第127-152页。
- 43.周飞舟, 2021: 《从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系》, 《社会学研究》第6期, 第1-22页。
- 44.庄天慧、孙锦杨、杨浩, 2018: 《精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究》, 《西南民族大学学报(人文社科版)》第12期, 第113-117页。
- 45.左停、李卓、赵梦媛, 2019: 《少数民族地区贫困人口减贫与发展的内生动力研究——基于文化视角的分析》, 《贵州财经大学学报》第6期, 第85-91页。
- 46.左停、王琳瑛、旷宗仁, 2018: 《工作换福利与贫困社区治理: 公益性岗位扶贫的双重效应——以秦巴山区一个行动研究项目为例》, 《贵州财经大学学报》第3期, 第85-92页。
- 47.左停、赵永丽, 2024: 《增强劳动技能与改善劳动条件: 农村低收入人口增收路径分析》, 《河海大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第1-11页。
- 48.Pavoni, N., and G. L. Violante, 2007, “Optimal Welfare-to-Work Programs”, *The Review of Economic Studies*, 74(1): 283-318.
- 49.Sianesi, B., 2004, “An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s”, *Review of Economics and Statistics*, 86(1): 133-155.

“Welfare-to-work” and the Enhancement of Internal Momentum for Development: A Case Study on the Rural Public-benefit Posts Policy

LI Fei¹ YANG Wenyuan² WU Guobao³

(1. School of Economics, Hunan Agricultural University;

2. School of Economics, Zhejiang University;

3. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Science)

Summary: The 20th National Congress of the Communist Party of China, along with the Second and Third Plenary Sessions of the 20th CPC Central Committee, has rolled out a series of multi-dimensional policy initiatives aimed at stimulating the internal momentum for development among poverty-alleviated populations. This policy orientation has also generated substantial attention and discussions in academia. Evidently, enhancing internal momentum for development of rural low-income populations constitutes a pressing practical challenge. Addressing this challenge is crucial for consolidating and expanding achievements in poverty alleviation, comprehensively promoting rural revitalization, and realizing a people-centered Chinese modernization paradigm.

This study investigates the internal momentum for development effects of rural public-benefit post policy and their underlying “work-to-welfare” philosophy. Building upon self-determination theory, we develop an analytical framework that systematically integrates four interconnected dimensions: labor participation, psychological need fulfillment, motivational transformation, and behavioral outcomes. Through case studies of rural public-benefit posts, we systematically examine the mechanisms through which these policies enhance the internal momentum for development of target employment groups. Furthermore, by conducting comparative analysis with Western workfare systems, this paper highlights institutional innovations in China’s rural public-benefit post policy and proposes integrating the “work-to-welfare” concept into the regular assistance mechanism for rural low-income populations.

Key findings reveal two distinct dimensions. (1) Implementation effectiveness: Rural public-benefit post demonstrate strong alignment with the employment profiles of vulnerable and semi-skilled laborers. Engagement in community services not only fulfills fundamental psychological needs (autonomy, competence, and relatedness), but also reshapes labor value perceptions, and triggers affective labor engagement, thereby manifesting the policy’s “aspiration-building” effect. (2) Institutional comparison: While sharing conceptual similarities with Western workfare models, China’s approach exhibits distinctive implementation features. The integration of “work-to-welfare” principles with Chinese realities is particularly evident in four institutional mechanisms: targeted beneficiary selection, multi-stakeholder responsibility allocation, dynamic supervision systems, and incentive-compatible design.

This research advances scholarly understanding through three substantive contributions: (1) It extends the discourse on rural public-benefit posts beyond social security functions by revealing their governance value in fostering internal development through regular assistance mechanisms. (2) The novel application of self-determination theory, combined with rich empirical evidence, provides granular insights into policy implementation dynamics. (3) The cross-system comparative analysis identifies China’s institutional innovations in anti-poverty governance, offering valuable lessons for global welfare dependency mitigation strategies while facilitating East-West policy dialogue.

Keywords: “Welfare-to-work”; Rural Public-benefit Posts Policy; Internal Momentum for Development; Welfare Dependency; Employment Assistance

JEL Classification: D03; I38; J58

(责任编辑：尚友芳)