促农增收的新思考：基于农民就业的视角

□贺珍瑞 [菏泽学院 菏泽 274015]

[摘要] 当前工资性收入已成为农民收入增长的重要推动因素。本文从农民收入结构和来源的变化出发,分析了农民就业的制约因素,提出了扩大农民就业的对策。

[关键词] 农民收入结构;农民就业;对策

[中图分类号] F304.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2010)01-0052-04

一、问题的提出

农民收入是农民生活的基础,是农民生产积极性的基础,也是开拓农村消费市场的基础。改革开放后,特别是2004年以来,我国农村经济社会发展取得了举世瞩目的成就,农业综合生产能力不断增强,农民收入增幅连续6年超过6%。然而,2008年下半年以来,受国际金融危机的影响,我国经济增长速度明显放缓,农业和农村经济也不可避免受到冲击。金融危机对我国农业和农村经济的影响首先是影响农业稳定发展和使农民就业增收非常困难,进而影响农民消费水平的提高,最终影响我国扩大内需方针的落实,这就要求我们在新的背景下重新审视和思考农民的增收问题。

(一) 农民收入结构和来源的变化

我国的农业是一种典型的资源约束型农业,由于农村劳动力众多,土地资源稀缺,故人地关系高度紧张。据有关部门统计,至2004年底,全国共有耕地面积1.3亿公顷,每个户籍中国农民平均仅有耕地2.07亩,每个中国人平均仅有耕地1.5亩,而这只有世界平均水平的40%，“耕地资源”已成为制约农业生产发展的瓶颈^[1]。同时,我国农村人口数量大,土地经营承包到户,由于缺少保障,大多数农户不愿意放弃土地,难以形成规模化经营,因而也难以通过扩大耕地规模来实现农民增收。这就严重制约了中国农业发展和农民的增收,也就决定了以农业生产为主的家庭经营性收入无法成为农民收入持续增长的源泉。

农民向非农产业和城镇转移,拓宽了农民就业的渠道,已成为目前农民增加收入的重要来源。近

年来,农民工资性收入增长速度明显快于其人均纯收入的增长速度,从1997年到2004年,工资性收入占农民人均纯收入的比重由25%提高到了34%。2007年,农民人均工资性收入已经达到1375元,比上年增长200元,增长速度是17%。非农就业的工资性收入成为农民收入增长的重要推动因素,而且其对农民收入增长的贡献率也越来越大。

随着新型城市化和工业化的推进,我国农民收入正在发生结构性变化。表现在:一是农业经营性收入的比重正在逐渐下降。1978年,农业经营性收入占农民人均收入的84.95%,至2007年下降到53%,下降近32个百分点。二是以农民务工为主的工资性收入正在逐渐上升。1978年,以农民外出务工为主的农民人均工资性收入仅为16元,占农民人均收入的7.92%,至2007年上升到38.6%。三是农业转移性收入也在增加。随着政府“四减免四补贴”政策的出台,农民人均转移性收入从2004年的116元增加到2007年的222元,年均增长24.4%,占农民人均纯收入的比重由2004年的3.9%上升到2007年的5.3%^[2]。

综合农民收入结构和来源的变化可以看出,农民收入构成中来自非农产业的比重已经接近1/2,工资性收入比重已超过1/3^[3],农民收入增长的源泉也由过去主要靠家庭经营性收入而转变为以工资性收入为主。因而,在当前形势下,促进农村劳动力非农就业是促进农民增收的最直接有效的现实选择。

(二) 当前经济形势对农民增收的影响

由于受国际金融危机的影响,支撑农民增收的两个主要来源都遇到了障碍:一方面,在突如其来的金融风暴冲击下,中国的大量企业经营困难甚至倒闭,由此而引发大量劳动力下岗失业,在这一过程中,农民工不可避免地成为承受直接冲击的群体。

[收稿日期] 2009-06-20

[作者简介] 贺珍瑞(1968-),女,山东省菏泽学院经济系副教授。

根据不久前农业部的一次抽样调查测算,在目前13000万外出就业的农民工中,有15.3%即2000万左右的农民工现在失去了工作或者没有找到工作,导致农民工资性收入减少;另一方面,国内粮食、棉花、生猪等主要农产品价格下行压力较大,而农业生产成本仍居高不下,致使农民依靠务农增收的形势也趋于严峻。

综上所述,在当前全球经济发展遇到严重困难和严峻挑战的形势下,要千方百计促进我国农民持续增收,除了要继续加大惠农政策支持力度,充分挖掘农业内部增收潜力外,关键的就是要解决农民就业这个问题。

二、农民就业的制约因素

(一) 经济周期性调整导致用工需求下降

去年以来,受全球经济放缓、人民币升值、出口退税取消、信贷紧缩以及生产和运输成本提高等因素的影响,部分外向型企业出口锐减,而近期爆发的全球金融风暴,又严重打击了外向型企业生存和发展的信心。而限产或停产的企业多属劳动密集型的建筑、纺织、服装等行业,这恰是农民工最集中的岗位。与此同时,农村劳动力的供给却在逐年持续增长。据分析,未来20年间,每年新增劳动力在1100万以上,其中农村每年新增劳动力供给860万人。劳动力供求的变化,导致农民就业难度进一步加大。

(二) 产业结构调整带来结构性失业

结构性失业是指由于经济结构(包括产业结构、产品结构、地区结构等)发生了变化,现有劳动力的知识、技能、观念、区域分布等不适应这种变化,与市场需求不匹配而引发的失业。

中国在工业化初期是粗放型发展模式,近年来在资源瓶颈约束之下,沿海地区进行产业结构调整,促使低附加值的劳动密集型产业转型,要求企业节能减排,发展高新技术产业、资本密集型企业。在宏观政策的调控下,对民营的劳动密集型的中小企业、轻纺工业考虑不多,忽视了它对当前阶段巨量人口的就业、农村劳动力转移的重要作用,本次农民工回流在一定程度上就是结构性失业的结果。产业结构的调整,无疑也是增加农民就业难度的一个重要因素。

(三) 就业歧视限制了农民城市就业的发展空间

中国劳动力市场是在传统二元分割的城乡体制下发展起来的,尽管当前劳动力市场发育程度大大提高,户籍制度改革有所深化,政府也主动清除阻碍劳动力流动的制度性障碍,然而,多数城市的劳

动力市场仍是严重分隔的二元劳动力市场,农民工由于缺乏城市户口,只能进入收入低、待遇差、就业不稳定的次属劳动力市场。而且,随着经济体制改革的深化,城市下岗和失业人员大量增加,许多城市为了迎合城市居民的利益取向,保护城市下岗职工就业的优先权,纷纷出台限制农民工进城就业的地方性法规和政策,对农民工进行总量控制、职业和工种限制等,这就进一步加剧了农民就业的困难,限制了他们在城市中进一步发展的空间。

(四) 二元户籍制度导致农民工城市化滞后

多年来,我们一直看到这样一种现象:当宏观经济发展良好的时候,大量的农民被吸引到城市里来,用他们的艰辛和汗水促进了中国工业化的进程和快速的经济增长;而当宏观经济一旦恶化,最先遭受打击的就是农民工,大批农民工被迫回到农村,成为受伤最深的一员。分析其最直接的原因,就是由于城乡隔离的户籍福利制度的阻隔,农民工很难随着工业化的推进而实现城市化。二元户籍制度的存在,使进城农民工不能获得与城镇市民平等的就业、居住权利,难以享受教育、医疗、社保、公共服务和福利的权利以及参与社会管理的权利。城市对农民工基本上还是“经济性吸纳,社会性排斥”,他们虽然获得了非农的职业身份,却并很难实现向市民的转变,农民工的农业户口使其成为游离于城市和农村之间的“边缘人”,在经济收入、职业选择、生活方式、社会声望等方面都处于弱势地位。因而,数量庞大的农民就业难,并不仅仅是因为农民工技能上的缺失,体制上的障碍是更为根本的因素。

(五) 农民文化技能素质低,工作稳定性差,再就业难度大

东部沿海中小企业因受国际金融危机影响减少了用工规模,固然是造成目前农民“就业难”的重要原因,但过去几年中一些地方对农民职业技能培训的忽视则是根本原因。在《中国农民工问题研究总报告》里提到,在2004年的农民工中,初中文化程度的人数占66%,接受过各种技能培训的占近24%,到如今情况并没有大的改变。当前,许多农民虽然有在其他企业工作的经历,但他们过去都被固定在同一条生产线的同一个位置上,重复简单劳动,劳动技能和相应的就业能力很弱。正是由于上述原因,农民就业难,即使就业,由于工作本身的技术含量过低,被人取带的可能性也很大,具有明显的不稳定性,而且一旦失业,因受制于文化技能素质的局限,再就业相对较难。

(六) 信息缺失,农民流动带有盲目性

农民在劳动力市场上存在着信息不对称,他们寻求工作有很大的不确定性、不稳定性。虽然在一

些城市中,各级政府组织也在建立相对规范的农民工劳务市场,但总的来看,比较规范的农民工劳动力的市场中介还没有建立起来,尚未形成全国统一的劳动力市场信息网络。据抽样调查发现,农民通过公共职业介绍机构求职的占20.57%;通过民办职业中介机构求职的占6.36%;通过父母、亲戚及朋友介绍求职的占47.89%;通过自发劳务市场就业的占13.04%;通过报纸电视广告等媒体信息求职的占12.12%^[4]。这样的信息源表明,农民就业信息的取得主要是以熟人团体为基础的,政府组织的作用发挥得不充分。由于政府行为的缺位,加之没有形成市场化的就业中介体系,这种以“投亲靠友”为主要特征的就业渠道使农民择业缺少确定性,而使其在不同工作之间、单位之间、行业之间、城市之间频繁流动。

三、新形势下扩大农民就业的对策

(一) 引导企业履行社会责任,稳定就业岗位

2009年中央1号文件明确指出,引导企业履行社会责任,支持企业多留用农民工。农民工是企业财富的创造者,善待自己的农民工,最大限度地安置好农民工,一方面体现了企业的社会责任感,另一方面,也可以避免将来经营形势好转后出现熟练技术工人短缺的问题。生产经营遇到暂时困难的企业,可以通过“工作分享制”的方法,即通过缩短工作时间、取消加班和降低工资水平等手段,保证现有人员都有活干不至于失业。同时,要对那些勇于承担社会责任,积极吸纳就业者的企业给予更多的政策扶持。

(二) 加大扶持力度,帮助中小企业应对危机

中小企业是就业容量最大的企业群体,占我国每年新增职位的75%以上。如果这些企业无法走出困境,自身难保,当然也就没有能力来容纳大量的农民工就业。因而,各级政府要把扶持中小企业发展纳入经济刺激的计划中,进一步出台配套措施,加大对中小企业的扶持力度,帮助那些受世界金融危机冲击而陷入困境的中小企业尽早走出困境。一方面,要综合利用财政和金融政策手段,缓解企业融资难题,进一步减轻企业负担,采取放水养鱼的方式,为中小企业创造更好的生存环境;另一方面,要采取激励措施,想方设法帮助扩大企业销售,实现企业发展、就业增加、税收总量不减的多赢局面。

(三) 进行创业扶持,鼓励返乡农民工就地创业

农民工不仅是打工者也是技术工人,他们在外摸爬滚打多年,手里也积攒了一些余钱,是一股潜在的创业力量。政府部门应当进一步积极搭建有利

于农民工返乡创业的平台,在土地、税收、信贷、培训等方面继续提供优质服务,引导和鼓励他们自主创业,带动就业。

面对返乡的农民工,各级部门应及时进行摸排统计,做到心中有数,要为他们当好“指路灯”。对于那些长年在外打工、有一定经验和资金积累的农民工,可以通过以政府贴息优惠贷款、专项补贴、发展奖励、税费减免等多种形式的政策帮扶,力求主动上门服务,协调解决他们租赁办公经营场地(厂房)等实际困难,为他们自主创业提供政策、提供方便,鼓励他们发展农产品加工业、农村二三产业、生态农业和县域中小企业等;对务工经历较长、拥有相对较高文化和技术水平的务工者,政府可考虑提供各种层次的高等教育补贴,并统筹安排后续的创业扶持方案,以提高他们的创业能力。通过鼓励、扶持农民工就地创业,把新农村变成返乡农民工劳动的新舞台,把本地企业变成返乡农民工发挥专长的新阵地。

(四) 加大对农村的投入,扩大农村、农业的就业容量

近几年来,随着城乡一体化和新农村建设的深入开展,农村也发展了各种工业、商业和种植、养殖等个体企业,他们对技术人才的需求也越来越大。政府应抓住农民大量返乡、农村劳动力富余的机会,适时调整财政支出结构,加大对新农村建设的投入力度,扩大农业产业链、农村基础设施建设以及农村二、三产业的就业容量。首先,各地应整合农业优势产业和资源,启动现代农业建设的大项目,大力发展特色产业,着力延伸农业加工链,增强农业对返乡农民的吸纳能力;其次,优化第三产业发展环境,做好转业转岗培训和岗位推介,充分发挥第三产业增长拉动就业的作用;第三,结合推进新农村建设,创新农村小型基础设施建设体制机制,尽量采取以工代赈、以奖代补等多种形式,组织引导返乡农民积极参与农村基础设施建设。

(五) 加强农民技能培训,提高农民择业的竞争能力和适应能力

加强农民技能培训,是解决农民就业的有效途径,也是最大限度安置好农民的基础。培训农民是一项惠及农民、企业、地区乃至全社会的事业,对农民的技能培训应以政府的主导型和补偿性为主,逐步加大公共财政支持农民培训的力度,并使其制度化。在培训形式上,各地可以充分整合现有的各类教育资源,合理布置培训网点。在培训内容上,应根据市场需求和农民就业意向选择培训内容。一是围绕着国家保增长、扩内需、调结构这样一个总体部署,结合国家出台的纺织、钢铁、汽车、装备制造这

些振兴规划,以及近期出台的食品、家电、五金、轻工业等振兴规划,有针对性地、分门别类地开展相应岗位专业技能培训;二是围绕国家已经出台的家电下乡、农机下乡、汽车下乡、通信设备下乡,以及“万村千乡市场工程项目”,开始实施家电、农机、汽车维修、农副产品加工、商业物流、农村加工服务业等实用性的技能培训;三是结合当地工业园区企业用工需求,组织回乡人员参加企业与培训机构之间开展的订单培训、定向培训,实现培训与企业用工的定向对接;四是围绕农业现代化、产业化开展农村实用技术培训,提高返乡农民的农业技能^[5]。

(六) 抓好就业援助,建立完善的就业服务体系

为了最大限度做好农民就业工作,需要做好就业援助和服务工作。各级政府部门要建立健全农民就业援助机制,完善就业信息对接。一是要加强失业调控和失业预警,对本地区可能出现的规模裁员和失业增加等情况,及时向政府报告^[6];二是要尽快建立面向农民就业的信息网络体系,加强区域和城乡合作,促进劳动力合理、有序流动。三是探索建立就业援助制度和农民转移就业援助基金,帮助他们实现就业和再就业;四是加大对农民的法律援助力度,进一步完善农民工利益诉求机制和权益保障机制,帮助农民工解决因为裁员、欠薪、断保等引发的劳动关系纠纷;五是加大对失去工作的农民工的救助,保障返乡农民工的合法土地承包权益,对生活无着的返乡农民工要提供临时救助或纳入农村低保。

(七) 调整产业结构与扩大就业并举

随着4万亿元经济刺激计划的落实和包括装备制造业、石油化工业等十大产业振兴规划的出台,我国经济下行趋势可能会有效得到遏制,但对就业的拉动可能并不明显。首先,财政开支方向主要用于资本密集型的各类基础设施建设,而受到冲击的行业大都是劳动密集型产业,因而对就业岗位创造有限。即使部分投资于劳动力密集型的铁路、保障性住房建设等基础设施项目,但创造的就业岗位都是短期的项目,项目结束后农民会再次失业。其次,十大产业的振兴规划主要是为了帮助大型国有企业发展,不可能直接关注或者投向中小企业,而后者正是吸纳就业的主力军。因而,作为中央投资的延伸,地方的配套投资和民间投资,应该明确地考虑扩大就业的迫切需要,向劳动密集型的产业或企业延伸。

中国是一个巨大的经济体,而且地区发展不平衡。在东部地区劳动力和土地成本提高的条件下,按照比较优势的变化进行产业结构的升级,与此同

时,广大中西部地区具有丰富的劳动力资源,土地成本也相对低廉,则相应承接从东部地区转移出来的劳动密集型产业。这样,虽然东部地区产业的劳动密集程度可能有所降低,但是,中西部则由于承接了转移的产业而创造出更多的就业机会,由此形成产业优化升级与就业扩大的统一。

(八) 打破城乡壁垒,构建城乡统一劳动力市场

此次金融危机凸显出因城乡户籍制度导致的劳动力市场被人为分割的不合理性。面临危机,流出地和流入地政府都负有稳定和解决农民工就业的责任,但分割的劳动力市场带来诸多障碍。例如,各种财政补贴是按户籍人口给予当地,技能培训等优惠政策也只针对当地人,农民工在打工所在地无法享受等。要从根本上解决这些问题,必须打破城乡壁垒、构建城乡统一劳动力市场。所谓城乡统一的劳动力市场,就是劳动者不分城乡、户籍,享受平等的就业机会、同工同酬、享受与劳动有关的平等的公共服务等。如何创造一个良好的劳动者自主择业、自由流动、自主创业的环境,形成稳定的促进就业政策和制度,健全城乡统一、内外开放、平等竞争、规范有序的劳动力市场,是一项艰巨而长期的任务。政府应尽快打破城乡体制和政策分割,调整社会结构,实现社会结构的一元化,同时,逐步建立统筹城乡就业的管理体制,尽快把农民就业纳入国民经济和社会发展规划。除此之外,政府应制定强有力的政策和法律,坚决取缔与市场经济格格不入的就业制度,以维护社会正义及市场经济的正常运行。

参考文献

- [1] 张秋锦,张强. 农本论:当代中国农民问题思考[M]. 北京:中国农业出版社,2008.
- [2] 陈熙. 新形势下农民 增设的思考[EB/OL]. [2009-2-5] http://news.Xinhuanet.com/theory/content_10769291.htm
- [3] 邓彬. 多渠道转移农民就业与农民增收的互动分析[J]. 先驱论坛,2008,(29):66-70.
- [4] 王艳,杨文选,陈娜娜. 构建就业信息平台,疏通农民工就业渠道[J]. 西安邮电学院学报,2006,(6):98-101.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于切实做当前农民工工作的通知[EB/OL]. [2008-12-22] <http://www.cin.gov.cn/zcfg/gwywj/200812/t20081222-183733.htm>.
- [6] 钟小春. 促进返乡农民工就业的几点建议[J]. 中国发展观察,2009,(1):40-41.

(下转第59页)