

人力资源开发与就业

农村城市化过程中促进转居农民就业的对策研究^{*}

张 琪

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

摘要: 转居农民是对城市化过程中的农民的一种称谓, 一纸户口变换并不能解决农民进城后的就业和保障问题, 因此, 如何从战略高度充分认识并力争促进转居农民就业问题的实现是本论文的研究重点。

关键词: 城市化; 转居农民; 就业对策

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)01-0050-05

The Urbanized Peasants' Employment Promotion in the Process of Urbanization

ZHANG Qi

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing, 100026)

Abstract: "Urbanized peasants" denotes the original peasants who are now registered as city residents with the urbanization. However, the problems resulted from the employment and social security of such people can't be resolved by the household registration change. This paper focuses on how to understand and promote the urbanized peasants' employment from the strategy perspective.

Keywords: urbanization; urbanized peasants; solution to employment problem

农村城市化是一个随着经济发展而产生的漫长过程, 是关系到城乡关系和国家现代化成败的重要转变。虽然早转比晚转更主动, 但由政府推动的城市化与经济发展自然带来的城市化过程有较大的区别, 我们将前者的对象称为转居农民, 而非一般意义上的农村劳动力转移。实际上, 农民是理性的, 一纸城市户口并不能解决农民进城后的就业和保障问题。因此, 我们必须把做好就业和保障工作作为推动农村城市化进程的关键, 从战略高度充分认识解决就业问题和维护社会稳定的重要意义。

一、促进转居农民就业的指导思想和原则

1. 正确认识转居农民的就业问题

第一, 转居农民是就业的弱势群体。相对于城市的下岗职工和失业人员而言, 被动转居的农民更是就业的弱势群体, 不仅是因为农民的就业意识和纪律行为与工业化、城市化的要求有一定的距离, 而且他们过去具有的劳动技能在城市化后也失去用途。朱镕基总理最近在《政府工作报告》中强调“对弱势群体给予特殊的就业援助”, 同样适用于在陌生的劳动力市场上处于弱势地位的转居农民。因此, 各级

收稿日期: 2002-07-16; 修订日期: 2002-10-15

^{*} 本论文的主要观点是在调查了解北京市朝阳区的部分乡领导以及与劳动部门座谈的基础上提出的, 在此表示感谢。

作者简介: 张 琪 (1962-), 女, 上海人, 首都经济贸易大学劳动经济学院副教授, 研究方向为就业、社会保障。

政府要站在维护改革、发展、稳定大局的政治高度，实行积极的“就业保障”政策，解决转居农民的就业问题。

第二，拓宽就业的范围和领域。转居农民的就业问题，如不开辟新的转移渠道，仅靠在原地区、依靠乡镇企业吸纳转居农民这种方式，就会使那些本来经济效益就在走下坡路的乡镇企业的状况更加恶化，对提高农民收入和保持农村稳定都极为不利。因此，我们要运用战略的眼光，扩大视野，寻求城乡、市区统筹，力争把城乡统筹就业纳入政府经济社会发展规划中，通盘考虑，解决转居农民的就业问题，避免因乡镇企业安置压力过大，拖垮集体经济，避免解决就业问题的短期行为出现。

第三，依靠市场就业是最终目标。在过去的农转工过程中，我们经常采用安置就业的方法，缺少转居农民的参与与选择，比较被动，同时还养成了“凡事依靠政府”的习惯，效果并不理想。采用市场化的方式扶持就业，要求转居农民自主选择和积极参与，通过市场操作形式，通过竞争作用，有助于转居农民市场意识的培养，激发自主就业能动性。这样的促进就业手段符合新时期就业方针的要求，实现自主择业与政府促进就业的结合。

2. 正确处理就业与社会保障的关系

在农村城市化进程中，第一要坚持把促进就业放在首位。在制定经济和社会发展战略和政策时，坚持就业优先的原则，通过实现劳动力同生产资料的合理配置来促进经济增长。还应当看到，目前城市也面临一定的就业压力，城市化进程中转居农民的就业问题将会使就业形势更加严峻。实际上，农民进入城市后，与城镇劳动力的就业既有互补性也有竞争性，而且一定程度上互补性还远大于竞争性，关键看政府如何协调和统筹城乡劳动力，如何做好就业服务工作。为此，政府需要在宏观经济层面确定有效的就业政策，实行以就业服务、培训为主要内容的积极的劳动力市场政策。

第二，运用社会保障政策以调节和缓解就业压力。在促进就业的前提下，辅之以必要的社会保障手段，遵循“以土地换保障”的原则，帮助一部分不适应城市市场竞争的转居农

民，尤其是转居农民中年龄较大、文化较低的就业特困群体，改变过去现金扶持就业的措施，通过提供适当的保障扶持就业，甚至将部分劳动力全保起来，使其合理退出劳动力市场，既缓解了就业压力，也解除了这部分人群的后顾之忧。

第三，严格界定过渡性社会保障政策的对象、水平和时间范围。为解决城市化进程中就业的特殊矛盾，可以建立过渡型的社会保障办法，但要严格控制保障对象的范围和实施时间的长短，合理确定保障水平，防止将过渡性政策长期化。总之，通过运用社会保障政策和对就业矛盾最薄弱的环节采取政策援助，以达到在短期内有效地提高社会对就业的承受能力的目的，保证城市化进程的平稳过渡。

二、促进转居农民就业的具体措施

1. 将就业岗位增加作为各级政府的考评指标之一

基于我国劳动力长期供大于求的局面，保持经济持续的快速增长，既是经济发展的需要，也是促进就业的需要。但在经济增长速度一定的前提下，保持较高的就业增长具有更加现实的意义。这是因为，就业增长的变化取决于经济结构和劳动力成本等因素。如果经济结构中中小企业、服务业等劳动密集型经济所占的比例较大，资本比例较低且劳动力成本较低的话，就业增长就高，而政府是可以运用相应的经济政策导向调节经济结构的。

因此，要在经济增长一定的前提下促进就业岗位增加，各级政府必须综合运用经济政策手段给予就业贡献较大的部门以优先发展的机会，使其在GDP中占有较大的份额。围绕这一目标，各级政府都要从宏观经济决策角度，制定就业增长的目标规划，把转居农民的就业率作为政策工作业绩的考核指标，进一步提高就业在政府工作中的地位，强化政府责任，在经济和城区发展战略上构建就业可持续发展的政策框架和运行机制。

2. 政府应采取积极主动的就业服务措施^①

^① 纪念劳动科学研究所建所20周年《扩大就业和再就业对策研讨会论文集》2002.4。

第一，政府应加强在原农村乡级地区的就业服务体系建设，分片、分地区建立相应的服务机构，将职业介绍信息网络连接到转居农民附近（类似城市的街道和居委会），为转居农民提供便捷、免费的就业服务，为城市化过程的农村劳动力提供职业介绍、就业指导 and 职业培训服务。

第二，建立一支责任心强、业务能力好的职业指导员队伍，加强对转居农民的职业指导，帮助他们正确认识和评价自己，提高他们适应城市就业和市场就业的能力，让他们感受到政府具体的关怀，增强城市就业的信心。

第三，规定原乡级政府公共就业服务机构的具体任务和考核目标，可探讨实行对转居农民提供“一二三”服务计划，即一次免费的职业培训机会、二次职业指导和三次就业信息等。在保持稳定的招聘信息来源的基础上，建议推行“就业服务承诺制”，对经过职业指导、技能培训合格、身体适合、不挑不拣的转居农民，保证一定时间内上岗。

第四，成立创业服务中心机构，负责对创业的管理与服务，提供有利于创业的大环境。创业服务中心的主要职能是协调政府各有关部门对自谋职业、个体经营和开办私营企业的法规、政策，简化各部门的办事程序，为创业者的注册、经营、管理和发展提供全方位、多方面、高质量、高效率的服务。同时，创业服务中心还可以与当地的培训与企业咨询机构、行业协会建立密切的联系，通过聘请的方式，提供咨询服务。上级管理机构可以根据创业服务中心的工作绩效和服务项目予以拨款。

第五，构造有效、畅通的信息服务网络。在目前城市劳动力供需矛盾加剧，农民城市化就业时间紧迫的情况下，建立劳动力市场和转居农民之间的双向沟通网络就显得尤为重要和珍贵。因此，各级政府和社会多方要采取措施，增加投入，加强城乡沟通的劳动力市场硬件、软件建设，特别要明确包括劳动部门在内的其他相关部门，在就业信息收集、传送、接收即反馈等环节中的职责和权力，规范管理，创造有利于转居农民就业的机制和环境。

3. 采取有效措施提高农村劳动力的素质

和技能

第一，以提高转居农民的自身技能为重点。政府必须认识到提高农民自身的技能是最终解决就业问题的出发点，所以一定要舍得花资金建立培训体系，沿用城市劳动力非常正规的培训方法培训农民，不一定会收到好的效果，可以考虑运用灵活的培训方法，不拘泥于地点、时间和形式，完全以转居农民的需要为出发点，使培训与就业活动紧密联系，做到有的放矢。培训种类包括：经营培训，主要针对愿意自创生意的农民；补充技术培训，这是针对那些要进入新的、不熟悉的劳动岗位的农民；提高技能培训，有时当受益人开办了一向经营之后发现自己原有的知识和技能不能满足所开张的生产经营活动，需要进一步提高技能。总之，通过各种培训，全面提高转居农民的素质，使之逐步树立竞争意识，以适应转居农民创业及其他形式就业的需要。如果在资金上政府有一定困难，也可以采取农民集资或原乡集体经济赞助等形式。

第二，大力发展中等职业技术教育。针对我国目前制造业、服务业存在的技术工人严重不足的现象，应该迅速把中等职业教育的发展重点转移到农村地区，特别是放到农村的青年农民身上，配合助学贷款与个人信用系统，大规模提高准备进城的农村青年的文化素质和技术操作能力，这是提高我国整体劳动力素质的有利措施。

第三，增强职业培训的针对性和选择性。为提高职业培训的效果，应在充分占有信息的情况下，对市场需求进行搜集、分析和传递，指导培训机构有针对性地并依据农村劳动力的特点开展职业培训，尽快在短时间内改变转居农民的落后观念，提高转居农民进城后就业的实用技能。同时，还可以动员社会培训力量，实行政府购买培训成果等措施，给接受培训者以一定的自主选择权，形成政府培训机构和社会培训机构竞争的局面，让职业培训有限的资金用在实处，避免职业培训走过场。

第四，重视“创业培训”。应加强对转居农民中有创业意识者的“创业培训”，尽管这部分劳动力的比重较小，但他们的创业不仅可

以解决自身的就业问题，还可以为其他劳动力创造就业机会。对有志于创业的转居农民进行“创业培训”后，可以帮助他们进行工商登记、获得小额贷款，而政府的创业服务中心机构还要通过开展政策咨询和跟踪服务，提高其创业的成功率。

4. 建立并落实促进就业的优惠政策

第一，建立促进就业的小额贷款制度。我国的改革实践证明，凡是个体私营经济相对发达的地区，劳动者的就业观念就转换得快，就业矛盾就相对缓和。因此，建立促进就业的小额贷款制度是促进就业工作的一个重要内容。小额贷款是对自主就业者的帮助，一般情况下，必须坚持小额度的原则，对最高贷款有限制。同时，小额贷款还必须与创业培训、创业指导以及咨询服务等方面相结合，以保证小额贷款制度的有效运作。

第二，综合运用税收和保障政策促进就业。如对从事个体经营的转居人员实行一定时期的减免税费政策；解决使用中年及以上转居农民的社会保险问题，降低用人单位的用工成本；对雇用劳动力增加的企业特别是小型企业，或雇佣转居农民达到一定比例的单位，实行社会保险费补贴、减免税费等优惠政策。

总之，可以借鉴城市促进下岗失业人员再就业中的一些有效优惠政策，通过一定时间内税收减免和自带保障的方式，通过简化工商登记、安排场地、减免税费、获得信贷等措施，提供就业扶持，促进转居农民就业。

5. 组织和帮助就业相对困难群体从事社区居民服务

第一，社区服务业就业空间大且所需技能低。农村城市化后新形成的社区，也是促进转居农民尤其是困难群体就业的重要方向。因此，以社区为平台，构建社区服务和非营利组织，努力拓展社区公共服务很有必要。社区就业除吸纳能力较大外，还具有就业门槛低，一般对技术技能和资金的要求不高，行业和门类庞杂，包容性大等特点，对不具备就业竞争优势的大多数转居农民来说，比较适合，尤其是就业相对困难群体。一般而言，就业相对困难群体具有弱体力、少技能、低文化、年龄大等

特点，这类人群很难胜任工业化、现代化的就业方式，而相对比较适合社区服务业。

第二，成立相应的社区就业服务组织。尽管社区就业具有空间大、投资少、对从业人员素质要求较低等特点，但由于社区服务直接面向广大居民，必须解决广大居民的信任问题，可以通过将转居农民组织起来，提供培训、正规管理等方式，规范从事社区服务人员的工作时间、报酬水平与报酬形式、安全措施等内容，提高居民对从业人员的信任程度。

第三，制定促进社区就业的各种优惠政策。针对绝大多数居民的有效支付能力低于市场的社会服务价格，导致大量的社区服务需求处于潜在状态的局面，应该制定促进社区服务业减低费用的优惠政策，可以考虑将转居农民促进就业的部分经费作为从事社区服务业人员的工资补贴、保险经费等，变被动补助为主动补助，加强对就业困难群体的就业扶持。

第四，政府建立托底机制完善社区公共服务。在整体缺少就业岗位，以及其他政策措施对解决就业特困群体和贫困家庭作用有限的情况下，由政府出面直接创造公益性就业岗位如保洁、保安、保绿等工作不失为一项十分有效的措施。由政府直接创造就业机会解决就业特困群体和贫困家庭的办法，操作性较强，但这些岗位必须是无明确受益人的社会公共服务，在这种情况下建立由政府付费，并实行劳务付费托底的机制，保证从事这类工作的人员获得基本的收入和社会保障。这种方法只适用于原乡村地区城市化后的社区建设。

6. 将转居农民组织起来成立劳务派遣组织

第一，劳务派遣组织的实质。劳务派遣是一种招聘和用人相分离如录用人员但不使用人员、不招聘人员但使用人员的用人模式，其实质就是短期就业的中介机构，与众多的企事业单位建立劳务代办合同，为其输送急需或所需的人才。被派遣劳动者与客户单位员工一道工作，在日常工作方面接受客户单位的生产指令、监督及管理。目前在城市劳务派遣组织已经成为下岗失业人员实现再就业的一个重要途径，在农村城市化过程中也可以借鉴这种方

式。

第二，灵活的劳务派遣组织形式。劳务派遣组织的形式可以是雇用型派遣就业，即转居农民与派遣组织签订就业合同，属派遣组织的正式员工，不断地被派往客户单位，为其提供相应的劳务服务。也可以是登记型派遣组织，转居农民不是派遣组织的正式员工，但登记在册，当有合适工作被派往客户单位时，按用人单位的使用时间与派遣组织签订劳动合同。建议初期成立登记型派遣组织，由劳动部门为转居农民免费提供相应的技能和职业培训，成熟后再设立相应的专业性质的雇佣型派遣组织。

第三，明确劳务派遣组织的权利义务。目前必须加强对劳务派遣组织的政策扶持，鼓励引导多种形式、多种渠道发展劳务派遣组织，并适时明确劳务派遣的法律地位，明确派遣组织、用工单位、转居农民三方面的权利义务，明确劳动关系、工资、社会保险等项政策，界定派遣工种和期限等。同时，引导劳务派遣组织尽快真正走向市场，实行企业化经营。

7. 推进农村乡镇企业的发展和平稳过渡

改革开放以来，农村乡镇企业发展十分迅速，吸纳了大量的劳动力。尽管城市化过程对这些乡镇企业也会产生一定的影响，尽管近些年来受企业技术进步、资本有机构成提高及布局分散等多种因素的影响，农村乡镇企业发展变缓，同时吸纳劳动力的能力也明显下降，但仍然有大量的本地农村劳动力在这类企业就业，因此，促进乡镇企业这类集体经济的持续发展非常重要。

第一，对于适应城市化规划项目要求的乡镇企业，应以推动乡镇企业改制为动力，将一些集体经济中政企不分、产权不明的企业，发展缓慢的企业，分类搞好企业改制，除宜于拍卖、租赁的外，切实以股份制或股份合作制等形式，明晰产权，为建立新的经营机制和管理制度奠定基础。通过企业改制建设，提高经营效率，推进发展和促进就业。

第二，通过政府介入，以建立高科技生态农业或环保产品为目的，促成乡镇企业和实力雄厚的大企业的合作，由大企业扶持，输出管理、技术及资金，原乡集体经济提供劳动力的方式，寻求乡镇企业的振兴与发展。政府还可以通过经济手段，调整贷款结构和贷款年限，全力支持科技型、环保型乡镇企业的发展。对那些规模效益好、科技含量高的乡镇企业，要真正做到“挖大坑、栽大树、连根移”，争取引进一批“拳头”项目和高新技术项目，推动全区的乡镇企业上规模、上水平，继续发挥它们吸收劳动力的余热。

第三，发挥区域特色与优势，努力倡导以增大就业弹性、增强环保意识、提高生活质量为目的招商引资，实现产业结构优化与农民就业的双目标，大力发展都市型农业和体育、休闲、旅游等服务类绿色产业，依靠当地的转居农民，充分调动他们的积极性和创造性，鼓励农民采取承包、股份合作、股份制等多种形式发展绿色产业，将绿化建设和转居农民的就业保障有机地结合起来。

[责任编辑 齐明珠]

(上接第 69 页)

参考文献:

- [1] 胡代光, 高鸿业. 西方经济学词典 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1996.
- [2] 西奥多·W. 舒尔茨. 论人力资本投资 [M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.
- [3] 加里·S. 贝克尔: 人力资本 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1987.
- [4] 江泽民. 在庆祝中国人民解放军建军 70 周年大会上的讲话. 解放军报, 1997-08-01.

- [5] 冯子标. 人力资本运营论. 北京: 经济科学出版社, 2000, 49.
- [6] 刘化绵. 军事经济学辞典 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1993.
- [7] 毛泽东: 毛泽东选集 (上册). 北京: 人民出版社, 1986, 219.

[责任编辑 崔凤垣]