

# 农业大省扩大就业的路径选择及政策建议<sup>\*</sup>

蒋学毛, 徐 鹰, 李依仁, 彭新春

(湖南省益阳市社会科学联合会, 湖南 益阳 413000)

**摘要:** 本文以湖南为例, 从分析农业大省严峻的就业形势及导致就业不足的原因出发, 阐述了农业大省扩大就业的大体思路、基本路径和这一路径选择的逻辑起点及其可行性。并提出了循着这一路径积极扩大就业必须采取的五条对策措施。

**关键词:** 农业大省; 扩大就业; 路径选择; 城镇化战略; 就业优先原则

**中图分类号:** F241.4    **文献标识码:** B    **文章编号:** 1000-4149(2002)06-0058-05

## The Path to Expand Employment in the Big Agriculture-dominated Province and Policy-related Suggestions

JIANG Xue-mao, XU Ying, LI Yi-ren, PENG Xin-chun

(Social Science League, Yiyang City, Hunan Province, 413000)

**Abstract:** Taking example for Hunan province, this paper analyzes the serious employment situation and the reasons leading to employment deficiency, and illustrates the general thought and basic path to expand employment in a big agriculture-dominated province, then discusses the path's logical start point and its feasibility. The authors propose five necessary countermeasures to expand employment via the path.

**Keywords:** big agriculture-dominated province; expand employment; choose the path; urbanization strategy; principle of employment priority

湖南作为一个承东接西的中部农业大省, 不仅城镇就业矛盾比较严峻, 而且农业剩余劳动力有效转移的压力和难度十分突出。那么, “十五”及今后一段时间农业大省扩大就业的路该怎样走? 在此, 笔者以中部农业大省湖南为例, 对这一问题作一些思考和探究。

### 一、就业不足的原因分析

据调查分析, 导致就业不足问题突出的原因主要是如下几点:

1. 由于“文革”时期我国人口政策的失误, 导致当前及今后一个时期城乡劳动年龄人口不断膨胀。湖南由于人口基数过大, 尽管近 20 年来实行计划生育, 从严控制人口增

收稿日期: 2002-05-27

<sup>\*</sup> 此文是湖南省社会科学成果评审委员会 2001~2002 年立项的“‘十五’湖南城乡就业问题研究”课题的阶段性成果之一(批准号 201076B)

作者简介: 蒋学毛(1958-), 男, 湖南省益阳市社科联副主席。

长,但据现有人口的年龄结构推算,2001~2005年每年新增劳动力分别为48.28、55.23、62.69、64.09、62.92万人,5年累计新增293.21万人。按照25:75的城乡比例分解,全省城镇5年累计新增劳动力73.3万人,农村5年累计新增219.91万人。到2005年全省劳动年龄人口将达4405万人(2000年约为4112万人)<sup>[1]</sup>。这一情况表明,仅就城镇来看,如果不增加就业机会,新增的城镇劳动力就将使2005年全省登记失业率在2001年接近4%的基础上再提高5.5个百分点,达到9%以上。

2. 新一轮经济结构的战略性调整与升级,导致大量企业职工分流下岗,甚至失业。劳动力需求是一种“派生”需求,主要依赖于经济发展及其增长方式。随着经济结构的战略性调整与升级,使部分现有企业不仅不能提供新的就业机会,增加劳动力需求,而且因企业对自身效率的追求,部分原已就业的劳动力将转变为亟待重新就业的劳动力派生性供给。据资料介绍,“九五”期间我省累计出现下岗职工190多万人次,已基本实现再就业的仅140万人次。到2000年底止,下岗后未实现再就业的仍有43万多人,占全省国企在职职工总数的14%左右。据有关专家估计,目前全省企事业单位富余人员的比例仍不会少于25%。这样,“十五”期间全省下岗职工的总规模可能要突破150万人(“九五”全省共有城镇职工约590多万人),扣除下岗后可能重新就业的约60万人,预计有90万下岗职工将面临再就业困难<sup>[2]</sup>。

3. 全省第三产业发展滞后,导致劳动力需求的增长缺乏产业依托。解决就业不足最有效的路径,是要依托一个就业含量最高产业的发展来扩大劳动力的有效需求。据湖南省职业介绍中心的调查表明,目前,第三产业已成为大量吸纳城乡劳动力的主渠道。第三产业不仅是劳动密集型产业,有极强的就业吸纳能力,而且就业“门槛”相对较低,通常是

增加劳动力需求,扩大城乡就业的主要载体。然而目前我省第三产业的发展仍然偏慢,到“九五”末全省第三产业占国民经济的比重仅为39.1%,不仅远低于经济发达国家75%的水平,而且比全国42.3%的平均水平还低3.2个百分点。虽然目前我省第三产业从业人员占全社会从业人员的比重,已由“八五”末期的18.4%上升到21.6%以上,但比全国平均水平仍低5个百分点<sup>[3]</sup>。

4. 农业产业化进程缓慢,乡镇企业吸纳就业的能力减弱,导致农业剩余劳动力转移的难度加大。我省农业剩余劳动力就近转移渠道不畅,其直接原因是农业产业化的进程缓慢,乡镇企业吸纳就业的能力不强。据资料介绍,因农业产业化的规模偏小,我省农产品加工业的产值与农业产值之比只有0.69:1,比全国平均比重也低近10个百分点。农产品加工业是农业产业化与乡村工业化的连结点,是乡镇经济乃至一个地区国民经济新的增长点,同时更是扩大就业特别是农村就业的大容量载体。

5. 全省城镇化程度偏低,制约了劳动密集型产业尤其是服务业的发展。当前湖南的劳动密集型产业,包括第三产业特别是社区服务业发展滞后,无法满足扩大城乡就业,改善人民生活的需要,其中一个重要原因是全省城镇化程度偏低,制约了第三产业包括社区服务业的发展。目前,我省的城镇化水平仅为29.75%,比全国平均水平也低出近7个百分点。此外,由于“城乡户籍隔离管制”长期没有根本性改变,导致了城乡二元经济社会结构的固化;现行制度下农用土地的非流动性,又制约了乡镇企业的连片集中发展,妨碍了土地经营规模的扩展和小城镇的合理布局,使乡镇企业发展长期与城镇化进程相脱节,进而导致乡镇企业就业弹性下降。

## 二、扩大就业的路径选择

上述表明,“十五”及今后一个时期湖南就业不足的问题相当突出。那么,切实缓解

就业矛盾,积极扩大城乡就业的路在何方?笔者的大体思路是:以推进全省农业产业化、工业化和城镇化为契机,以加快配套改革、化解突出矛盾、改善就业环境为突破口,以积极发展多种所有制的劳动密集型产业,尤其是第三产业作为拓宽就业渠道的主攻方向,为“提高劳动者素质,扩大就业载体的吸纳容量,减轻社会失业压力”搭建新的劳动转移“平台”,打造大容量的就业“载体”。

循着这一思路,农业大省积极扩大就业应选择如下基本路径:深化户籍管理、农用地和社会保障等相关制度改革——健全市场导向就业机制——积极引导全省劳动力有序流动——推进多元城镇化——大力发展劳动密集型产业——扩大劳动力需求……。

有人也许会质疑:若将户籍制度完全放开,让大量农民涌入城镇,岂不给本已就业矛盾比较突出的城镇雪上加霜?

其实,导致湖南这一农业大省就业不足问题的主要根源,并不来自于城镇下岗职工有没有竞争就业的对手和压力,而在于数量惊人的农业剩余劳动力能不能尽快实现有效转移。近年来,由于我省农业已进入资本、技术替代劳动的加速时期,农村劳动力供大于求,已成为全省经济发展中最突出的问题。事实上,我省自“九五”以来农业内部的就业压力已在不断积蓄,农业劳动力向非农产业转移的内在冲动愈来愈强烈,加之城乡比较利益差距导致了强大的转移拉力,早已形成不可阻挡之势。基于此,今天我们试图仍然依靠“城乡户籍隔离管制”将农民挡在“城门”之外,只会使问题变得更为复杂,甚至使各种利益矛盾趋于激发而构成对社会稳定的威胁。

而且,自上个世纪80年代以来,湖南省的农民进城经商办企业的人数早已形成百万之众。据资料介绍,到“九五”末,全省农村外出务工经商的人数已突破800万大关,占全省农村劳动年龄人口总数的22%,其中在省

内就近务工经商者(含乡镇企业从业人员)达430多万人,占全部外出劳务人数的52.2%,到省外“打工”或经商的有403万人,占47.8%。这一具有鲜明时代特征和地域特色的“劳务经济”,在有的市县甚至已成为地方经济发展的支柱和农民增收的主要来源<sup>[4]</sup>。这种实际在城镇二、三产业就业的“农民”,若能让其顺利转换“身份”而变成城镇居民,且每个劳动力平均携带1.5人(配偶、子弟、父母)进入城镇定居,则2000年全省有户籍的城镇人口即可增加约1075万人,使全省的城镇人口达到2991万人。城镇化水平达到46%以上。可见,只要加大相关制度特别是户籍和土地制度改革的力度,仅让已在本省进城务工经商的农民变成“不再漂流”的城镇人口,并得到与原有城镇人口同等的待遇,那么理论上就自然达到了加快全省城镇化之目的。况且那400多万在省外从事劳务的人员,事实上还将起到提高全国整体城镇化程度的作用。相反,若实现了非农就业的农民不能成为永久性的正式城镇人口,势必导致我省农民的“城市漂流”现象日趋突出。据中国社科院经济文化研究中心的研究表明,农民长期的“城市漂流”,不仅将影响内需的启动和农民收入的稳定增长,而且会妨碍城镇建设资金的筹集与规模的扩张,进而制约整个城乡就业机会的增长<sup>[5]</sup>。

可见,只要我们能把握全省推进农业产业化、工业化和城镇化的契机,切实加快城镇化进程,并在深化相关制度改革的同时,制定出宽松和支持性的第三产业发展政策,就有可能产生出令人期盼的预想效果。

### 三、扩大就业的政策建议

为确保上述扩大就业的路径行得通,并在具体运作中尽量避免“制度刚性”的不利影响,趋利避害,我们必须切实采取如下措施与对策:

第一,实施多元城镇化战略,培育新的劳动力大容量就业载体。据测算,湖南的城镇

化水平每提高一个百分点,能相应带动 18 万个就业机会的增加。假定“十五”全省城镇化程度平均每年提高 3.5 个百分点,五年共提高 17.5 个百分点,则“十五”可增加 315 万个就业机会。基于这一考虑,一是我们要抓好现有城市的扩容增量。今后一个时期,我们必须采取有效的政策措施,促进全省地级市中心城区规模扩大和人口容量的增加;二是要加紧编制出“十五”全省小城镇发展规划,为促进全省大中小城镇多层次协调发展提供良好政策环境;三是在努力扩充县城和现有建制镇规模的同时,选择人口和乡镇企业较集中的农村集镇,通过投入一定的小城镇建设引导资金,扶持兴建一批新的建制镇,使之成为就近转移农业剩余劳动力的大容量就业载体。通过上述步骤,力争 2005 年全省城镇人口达 2500 万以上,城镇化水平接近 40%<sup>[6]</sup>。

第二,强化就业领域的宏观调控,均衡各地区之间的就业压力。加强宏观调控,尤其要重视对地区发展差别引起失业压力差别的调控。为此,我们必须针对不同地区、不同行业的具体情况,实行不同的产业扶持政策。对于就业矛盾相对突出的地区和行业,应结合培育新的经济增长点,大力发展劳动密集型产业特别是第三产业;要统筹兼顾公有制经济与非公有制经济的发展,重点支持就业容量大的多种所有制企业优先发展;要正确处理长期稳定就业与近期灵活就业的关系,鼓励短期性、临时性的非正规就业;要采取多种经济手段,尽量提高对困难市州的固定资产投资比重,扩大其公共投资规模,在扶持这些地区发展经济的同时,尽可能扩大其就业机会。

第三,确立就业优先原则,扶持劳动密集的第三产业发展。为此,一是省人大或省政府要适时制定并出台地方性的有利“就业促进”的法规或政策,使全省扩大就业的各种措施步入规范化、法制化轨道;二是在经济结构

调整过程中,必须注意兼顾提高经济增长的就业含量,扶持就业密度高、容纳能力强的产业特别是社区服务业优先发展;三是要鼓励非公有制经济在更广泛的领域,参与第三产业尤其是劳动密集型服务业发展,并逐步扩大服务市场的对外开放度。为推进农村城镇化和农业产业化,我们必须安排一定的预算内建设投资,支持困难地区发展以农产品加工为主的乡镇企业,并通过一定的资金和政策投入,支持和鼓励个体、私营企业到农村兴办服务业。

第四,积极调整反失业政策,促进各项相关制度配套改革的不断深化。过去一些地区采取的所谓反失业举措,大多带有“歧视”农民的色彩。其特征是通过“城乡户籍隔离管制”、限制农用地流转、实行城乡有别的社会保障等经济的和行政的手段,阻止农业劳动力进城务工经商。为扭转这种既不公正又不合理的状况,促进劳动力合理流动和市场导向就业机制的形成,一是要深化社会保障制度改革。主要是采取货币化形式和转移支付手段,对国企下岗职工给予一次性经济补偿。同时,通过以工代赈,建立生产自救基地,健全扶持长期失业者和残疾人等“弱势群体”就业的社区支持网络,帮助城镇就业困难群体摆脱生活困境,并提高其适应职业变化的能力。

二是要彻底革除城乡隔离的户籍制度。这些年来,我省数以百万计的农民主动“背井离乡”进城务工。这一具有鲜明时代特征的现象,本应成为我省加快城镇化的一种自然延续。然而这种劳动转移却没有带来推进全省城镇化的必然结果。究其原因,无非因了“城乡户籍隔离管制”的制度刚性,阻碍着进城农民顺利成为永久性迁移的“市民”。为加快全省城镇化步伐,今后一个时期必须以引导全省数以百万计农业剩余劳动力有效转移,并最终成为永久性城镇居民为目标,逐步推行就业地入户登记办法,全面放开对农村

劳动力转移、以至进城“安家落户”的行政性控制。

三是要努力推进农用土地的制度创新。

农用土地制度对乡镇企业集中连片发展的制约,使全省80%的乡镇企业高度分散在广大乡村,既妨碍了小城镇的合理布局与规模扩张,导致农村第三产业尤其是服务业发展缓慢,又使乡镇企业的发展长期与城镇化进程相脱节,造成农业剩余劳动力“进厂不进城”这一原始转移模式被凝固下来。因此,我们只有迅速健全农用土地流转机制,才能推动小城镇合理布局和乡镇企业的连片集中发展,从而促进全省城镇化进程的加快和连带就业效应的有效发挥。

第五,依法规范劳动力市场秩序,推动全省城乡统一市场的发育。为此,不仅要通过深化相关制度改革,废除妨碍全省统一市场机制形成的各种制度性壁垒,而且要通过有效的政策调整与制度创新,严厉打击职业介绍中的欺诈行为,尽快改变个别市场秩序混乱的状况,为我省城乡统一劳动力市场在规范中发育、在发育中规范创造优良的制度环境。“十五”期间,我们必须在改善就业环境、建造就业载体的同时,着力培育市场主体,健

全市场体系,尽快形成“单位自主用人,个人竞争就业,市场基础配置,政府引导促进”的市场导向就业机制。

此外,要把发展教育与培训作为提高劳动者整体素质,降低社会劳动参与率,缓解结构性就业矛盾的优先措施,努力推动“市场引导培训、培训促进就业”机制的迅速形成。从湖南的切身利益出发,我们还应尽早采取积极的应对措施,把我省劳动力市场的触角与覆盖半径,迅速向省外乃至国外拓展和延伸,以利我省劳动者在更大时空的就业竞争中,获得更多的就业机会。

#### 参考文献:

- [1] 王大山,贺友斌.走出去海阔天空——湖南农民外出劳务的现状与对策[J].学习导报,2001,(5):14-15.
- [2] 蒋学毛,李依仁.世纪之交:试解就业难题[J].中国劳动,2000,(1):16-17.
- [3][4] 唐文玉.湖南省就业问题近况及“十五”时期的发展思路[J].长沙社科,2000,(1):23-25.
- [5] 董辅礪.中国农业劳动力转移:宏观经济结构变动(序)[J].经济学动态,2001,(2):79-80.
- [6] 赵正安,吴雪芹.湖南就业巡礼:过去与未来[J].湖南劳动保障,2001,(11):24-25.

[责任编辑 崔凤垣]