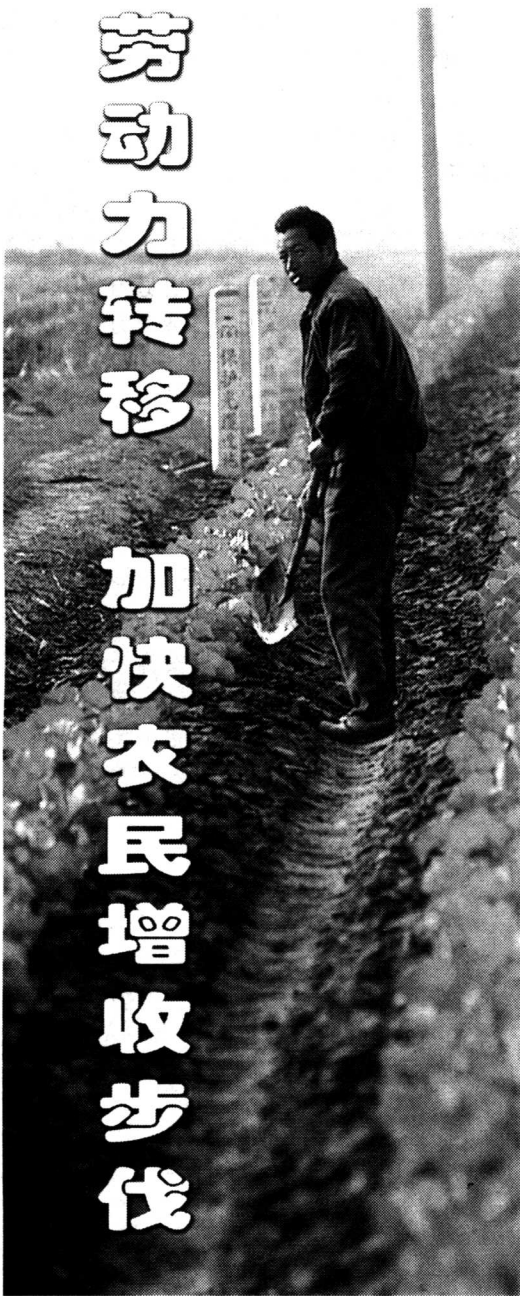


支持农村劳动力转移 加快农民增收步伐

○ 卢贵敏



推进农村劳动力转移是党中央、国务院为解决“三农”问题而采取的重大决策。2003年国务院专门召开了全国农村教育工作会议，把农村教育、农民培训提上了重要议事日程。之后，国务院办公厅又转发了农业部、财政部等六部门联合制定的《2003-2010年全国农民工培训规划》，对农村劳动力转移培训的指导思想、基本原则、培训目标和任务都提出了明确的要求，要求各级政府、各部门认真按照国务院的要求，认真做好农村劳动力转移工作。

农村劳动力转移意义重大

1. 农村劳动力转移是解决农村庞大剩余劳动力就业问题的现实需要。目前，我国有4.8亿农村劳动力，除在当地从事种植业、林牧渔业、乡镇企业和其他非农产业的劳动力外，尚有1.5亿的剩余劳动力。同时，按照目前我国人口基数测算，今后每年还要新增600多万农村劳动力。这些庞大的农村劳动力资源闲置，得不到合理的开发利用，不仅会造成人力资源的巨大浪费，而且可能制约农业及整个国民经济的发展，影响社会稳定，对我国社会经济发展形成巨大压力。因此，必须高度关注农村劳动力就业问题，加快农村剩余劳动力由农业领域向非农领域的平稳转移。

2. 农村劳动力转移是增加农民收入的主要途径。近年来，农村劳动力外出打工已成为潮流，非农产业已经成为农民增收特别是现金收入增加的主要来源。到2002年底，全国农村剩余劳动力到乡镇外就业的人数超过9400万人，约占农村剩余劳动力的2/3。农民外出务工收入达5278亿元，人均打工纯收入438.2元，占农民人均纯收入的17%。像重庆市这样外出打工人员比较多的省份，农民人均劳务收入已经占农民人均纯收入的1/3以上。

3. 农村劳动力转移是提供国民经济发展所需产业后备大军和保持我国经济国际竞争优势的需要。有关测算表明，农业剩余劳动力可以产生巨大的国内生产总值增长效应，一般可以推动国内生产总值增长5.2%—12.8%。改革开放以来，我国经济迅速发展，工业化进程不断加快，这与我国农村劳动力转移到非农领域，为二、三产业提供了庞大且报酬低廉的产业后备大军是分不开的。我国丰富的农村劳动力资源已经成为我国工业品具有国际竞争优势的根本原因，也是保持我国经济今后20—50年稳定快速增长的源泉。

4. 农村劳动力转移是加快我国城市化，实现城乡统筹协调发展的需要。当前，我国农业生产率低下，9亿多农民供养3亿多城市人口。不但农产品商品率很低，还存在卖难问题。造成这种状况的一个重要原因，就是没有实现城乡统筹发展，农村劳动力转移速度慢，人口城市化水平低。实施城乡统筹发展战略，带动农村劳动力向城市转移，必然带动其家庭人口向城市转移。而农村劳动力及农村人口向城市转移后，一方面可以增加对农产品商品消费需求，另一方面可以提高农业的商品生产水平，为实现农业的商品化、现代化提供条件。

农村劳动力转移困难重重

1. 总体就业岗位不足与劳动力资源增长过快的矛盾十分突出。我国农村劳动力一直供大于求, 只不过在计划经济时期处于隐性状态。改革开放后, 农业生产体制发生变革, 农民获得了土地的使用权和经营权, 农业劳动生产率迅速提高, 农村劳动力相对过剩。加上我国农村人口基数庞大、每年新增劳动力多, 耕地资源不断减少以及农业结构调整等因素, 进一步加大了农业劳动力相对过剩的程度。而同时, 虽然改革开放后我国经济保持了较快增长, 但由于资本有机构成提高和农业科技贡献能力增强, 经济发展对劳动力的需求相对减少了。特别是20世纪90年代后, 作为吸纳农村劳动力主体的乡镇企业, 其发展遇到了结构性困难, 吸纳农村劳动力就业的能力明显减弱, 进一步加剧了我国农村劳动力就业岗位不足的矛盾。

2. 农村劳动力科技文化素质低下与经济发展对劳动力的技能要求不相适应。据农业部测算, 目前农村劳动力中, 小学及以下文化程度的占38.5%, 初中文化程度的占49.3%, 高中及中专文化程度的占11.7%, 大专以上文化程度的仅占0.52%。而且, 农村劳动力的劳动技能非常低, 有一技之长的劳动力不多, 农村中受过专业技能培训的只占9.1%。显然, 这种低下的文化素质和劳动技能, 难以适应日益提高的产业发展水平对劳动力的素质要求, 影响了农村劳动力转移的规模和速度, 也制约了农村劳动力到非农领域就业层次的提高。

3. 农村教育经费投入不足及传统教育与产业发展实际需求脱节, 影响了农村劳动力资源的开发利用。为提高劳动者文化素质和职业技能, 我国政府已经通过多种途

径, 积极发展各类教育事业, 实行学历证书和职业资格证书并重的制度, 努力形成全方位、多层次的职业技术教育和培训体系。但从整体上看, 这些教育和培训更多关注城市职工和下岗失业人员, 而较少顾及农民。目前, 我国还没有建立起对农民从教育、培训到就业的稳定的投入机制。如目前我国城镇80%以上的新就业人员达到高中水平以上或者经过职业技能培训, 已有3500万人取得了相应的职业资格证书。但农村每年新增劳动力获得政府资助的教育和培训机会很少, 获取职业技能的更是寥寥无几。同时, 现有的农村职业教育体系与劳动力市场需求、产业发展的要求不衔接, 没有建立起与市场对接的培训机制, 在一定程度上出现了培训就业率低和投入浪费的现象。

4. 国际贸易保护主义抬头影响我国经济的发展, 对农村劳动力转移将产生一定的不利影响。我国农村劳动力转移的特点非常明显, 主要是向沿海经济发达地区、大城市以及外向型企业转移。这些地方和企业经济效益好, 吸纳就业能力强, 农民可以得到较高的报酬。但是, 入世后, 不少国家特别是部分经济比较发达的国家, 为了保护本国产品的市场占有率, 对我国因廉价劳动力而形成的低

成本工业品出口, 设置了种种技术壁垒, 并进行反倾销调查, 导致部分出口型企业受到冲击而倒闭、破产或减少雇员, 进一步加大了农村劳动力转移的压力。

5. 一些法规制度建设滞后, 不利于农村劳动力转移。一是严格的城乡隔离户籍管理制度, 违背了市场经济要素自由流动的基本要求, 阻碍了人口的流动与迁移, 限制了农村劳动力向城市、非农部门的转移; 二是城市用工制度不完善, 对农村劳动力进入城镇就业设置了许多不合理的限制条件; 三是不完善的社会保障制度, 使农民工在城市打工时遇到医疗、教育及住房等方面的实际困难; 四是按人头平均分配耕地、土地使用权无法流动的土地制度, 既阻碍了土地适当集中和规模经营, 又使农村劳动力普遍不愿放弃土地, “离土难离乡”或“离乡难离土”。这些制度和政策, 给农村劳动力的转移带来了消极影响。

农村劳动力转移需政策支持

1. 制定全国城乡劳动力就业统筹规划及农村劳动力转移方案, 做到城乡劳动力统筹安排, 农村劳动力平稳转移。长期以来, 我国就业政策偏向城市居民, 很少关注农村劳



动力,形成了城乡劳动力资源分割,就业政策偏向城市劳动力的格局。建议由国务院制定全国城乡劳动力资源分配管理的统一规划,统筹解决城乡适龄人员就业问题。同时,相关部门要按照国务院的要求,抓紧制定农村劳动力非农技能培训和转移的整体方案,尽快明确农村劳动力教育、培训和就业的目的、保障措施等,为实现农村劳动力平稳地向非农领域转移创造条件。

2. 比照城市劳动力就业的优惠政策,支持农村劳动力转移。一是建立农村劳动力转移服务中心,为农村劳动力提供技术培训、就业信息等服务;二是降低农民进城就业门槛,取消不合理收费,让农民工享受与城镇职工平等的就业竞争权利;三是对农村劳动力创业给予简化工商登记、优先安排场地、减免税费和提供小额信贷支持等优惠政策。

3. 加大投入力度,支持农民非农技能培训和回乡创业。近几年来,我国财政政策改革的一个主要任务,就是要建立起公共财政支出框架。属于公益性的支出范围,各级财政要保证经费供给;属于非公益性的生产经营性领域,则主要依靠市场竞争解决资金问题。农村劳动力培训和转移作为让农民直接受益的公益性支出内容,符合公共财政支持的范围。同时,WTO《农业协议》将农民培训与就业列入其“绿箱政策”中政府一般服务的内容,其投入不受WTO农业规则约束。WTO主要成员国也都将农民培训就业作为政府为农业发展提供的主要服务之一,从资金、政策上给予支持。各级政府应按照国务院确定的精神,借鉴国外经验,积极安排资金支持农村劳动力的培训和转移。首先要加强农民非农技能培训,提高其就业能力。经国务院批准,农业部、财政部等有关部门从2004年起将共同实施农民非农技能培训课程,对进入

非农领域就业的农民进行基本技能培训,提高他们的就业能力。中央财政将安排一定规模的专项资金对农村劳动力培训和转移任务大、财力比较困难的中西部省份给予适当补助。目前,有关部门正抓紧编制具体的培训方案。总的要求是依托现有培训资源,利用竞争机制选择培训机构;将资金分配与培训效果挂钩、培训与就业挂钩;完善资金补助办法,使受训农民直接受益。一句话,就是要探索建立“市场引导培训,培训促进就业”的农村劳动力培训与就业机制。同时,地方各级财政部门也要积极安排资金,支持农民非农技能培训,加快农村劳动力转移步伐,提高农民非农收入,促进城乡统筹发展。其次要逐步建立农村劳动力返乡创业投入机制。目前,不少地方都积极制定优惠政策,鼓励、吸引外出打工人员返乡创办二、三产业,促进劳动力就地就业,带动家乡人民致富,收到了很好的效果。要很好总结这些地方的经验,并逐步推广。有条件的地方,应安排资金对返乡创业人员进行鼓励和支持,以形成进城打工人员利用劳务收入回乡发展农业和农村经济的新局面。

4. 改革不利于农村劳动力转移的制度,消除农村劳动力转移的障碍。一是要针对现行农地产权缺陷,重构农地产权关系。即要进一步强化所有权,活化使用权,积极探索土地股份合作制等既能明晰强化农民对土地的产权,又能实现土地的连片规模经营的土地分配管理制度,推进农业的规模化、专业化发展。二是要改变目前的二元户籍制度,由城乡分割的户籍管理制度向与市场经济体制相适应的户籍管理制度转变,逐步实现生产要素的自由配置。三是要进一步完善城市用工制度,取消对农村劳动力进入城镇就业设置的不合理限制条件,做

到同工同酬,一视同仁。四是要逐步建立起完善的农村劳动力社会保障制度,切实解决他们进城务工所面临的医疗、教育及住房等方面的困难。

5. 加快小城镇建设,发挥小城镇对农村劳动力的吸纳作用。目前,我国的经济发展水平已达到了工业化中期阶段,但城市化进程却明显滞后。这是造成我国庞大农村劳动力没有通过发展现代产业而有序转移,以及广大农村人口不能通过城镇化发展转化为城市居民的重要原因。因此,应借鉴国外经验,通过发展和建设与经济发展水平相适应的小城镇,加快我国城市化步伐,变被动接收农民进城为主动吸引农民进城,实现农村劳动力及农村人口的平稳转移。

6. 继续搞好青年农民农业科技培训,大力发展劳动密集型农业,扩大农业吸纳农民就业的能力。从根本上说,农业中出现剩余劳动力并向非农产业转移,是社会经济的产业结构的变化在劳动力就业领域中作用的结果。因此,农村劳动力能否实现转移,直接决定于我国社会经济的发展水平。我国是发展中国家,经济发展水平总体上比较低,很难一下子就吸纳如此庞大的农村劳动力。因此,各级政府在制定政策支持农村劳动力向非农领域转移的同时,还要继续搞好青年农民的农业科技培训,巩固农业科技培训成果,为农业科技推广应用和农业与农村经济发展提供科技支撑力量和人才保证。同时,要大力发展劳动密集型农业,如油料、糖料、花卉、畜产品和水产品业,并注重发展农产品加工业和产前产后服务业,延长农业产业链条,扩大农业产业吸纳农村劳动力就业的能力,减缓农村劳动力转移的压力。

(作者为财政部农业司副司长)