

刘尚希： 新农村建设基点——改善农民就业状态

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月15日 刘尚希

——改善农民就业状态，不仅关系到解决农村、农业、农民问题，还关系到社会公正以及整个经济和社会健康发展，是新农村建设的基点。问题与出路都在于农民“就业状态”

户籍概念下的“农民”就业的范围不断扩大，进入的领域和行业越来越多，但种种不平等的障碍，包括条件的、制度的和观念的，在阻碍农民就业和创业，在宏观层面上制约了农民作为生产要素潜能的进一步释放。

一是经济社会发展成果的共享。从城乡关系来看，农民是低收入群体，经济社会发展成果更多地倾向了城市居民。客观分析，这主要是农民的就业状态未能得到同步改善所致，在就业能力低且不能平等就业的条件下，农民如何去共享发展成果呢？这是导致社会分配差距不断扩大的直接原因。政府的再分配是保证社会成员共享发展成果的重要环节，但坚实的基础则还是要通过就业来铺就。

二是贫困群体的脱贫。目前全国农村仍有2365万人没有解决温饱问题，处于年收入683元至944元的低收入群体还有4067万人，两者合计达到6432万人。若按照联合国每人每天1美元的标准来衡量，我国的贫困人口将达到一亿人。贫困人口的最主要特征是就业能力极其低下。可以说，贫困是“就业的贫困”。在存在大量过剩劳动力的买方市场情形下，有一部分人必然找不到雇主，但这并不意味着找不到就业岗位(包括自我就业)。农村的贫困人口大多数是小学文化水平，甚至是文盲，加上长期处于封闭的环境中，即使外出打工都很困难，更不要说通过生产经营来实现自我就业。中国减贫能取得举世瞩目的成绩，主要得益于农民的微观就业状态大大改善，农民有了更多的就业自由和自主选择权。要进一步减贫，并巩固减贫的效果，取决于农民就业状态能否得到进一步的改善，使农民有更好的就业环境、更强的就业能力和更多的就业机会。

三是农民增收。农民增收难，是农民的微观就业状态难以进一步改善而产生的硬约束导致的。就业环境差，影响了农民工资性收入增长，微薄的一点工资时常被老板克扣；就业能力低下，影响了农民的收入来源，靠传统耕作方式的种粮卖钱自然难以增收；相对于大量剩余劳动力来说，就业岗位的不足也使农民增收遇到了宏观层面的约束。农民增收难的直接障碍在于农民的就业状态，而粮食价格、农业成本、农民负担等影响农民增收的因素在目前既定的农民就业状态下已经没有可进一步操作的空间。

四是减少农民。从工业化、城镇化的最终结果来看，减少农民是必然的结果。工业化国家的发展历程已经充分证明了这一点，在中国也不会例外。但这个结果不会自动实现，需要农民就业状态的相应改变。减少农民和农民的就业状态有直接的关联。尽管现在进城的“农民工”队伍在不断扩大，但由于农民在城市不能享受平等的市民待遇，因而使农民难以在城市定居下来变成市民。“侯

鸟式”的就业使农民永远只能是农民。“三农”也好，新农村建设也好，其实质都是为了解决“人”的问题，即农民问题。而农民问题的核心是就业问题。只要使农民有平等就业的环境、更强的就业能力和更多的就业机会，农民收入增长及其消费水平的提高自然就会实现，城乡经济社会自然也就进入协调发展的轨道。

### 新农村建设应聚焦于农民就业状态

当前与“农”相关的各项政府财政投入、各项改革有必要进行整合，使之形成合力，都落实到有助于改善农民就业状态上来，并以此来衡量各项政府投入、各项改革的轻重缓急。

全面提升农民的就业能力至少需要两个条件：一是社会经济资源用于基础教育和公共医疗的份额要进一步提高；二是教育资源和医疗资源的分配要进一步向农村和农民倾斜。这除了加大政府财政投入之外，还要通过相应的改革和政策措施来引导社会经济资源向这方面流动。各级政府的资金投入以及公共服务，都应当指向农民的就业能力，要防止这方面的“形象工程”和“政绩工程”，避免把“做事”本身当成目标。

从远期来分析，农民向市民的转化是关键。在目前全国已转移的农村劳动力中，县域经济吸纳了65%，浙江、江苏和广东等经济发达省份，农村的工业化不仅吸纳了当地的大部分农村劳动力，而且也欠发达地区农村劳动力异地转移就业提供了大量机会。城乡发展长期来形成的“各自为政”局面，虽然使我国的非农产业快速发展，其就业率达到53%，但农民难以向市民转化，城镇率仅达到41%，相差了12个百分点。如果把城乡协调发展理解为城乡在原有格局下的各自发展，或在原有格局下的农村更快发展，并以此来缩小二者之间的差距，那农民永远还是农民，即使不再种地了。如此一来，城乡分割的局面将会依旧存在。因此，要逐步消除城乡经济、社会的二元结构，农民必须向市民转化。这就需要打开城门，为农民就业提供平等的市民待遇。也许，农村的非农产业发展会造就一批规模不等的城镇，但不能要求非农产业就业的农民全部就地转化为市民。事实上，这也是不可能的。中国人地关系日趋紧张，资源与环境的压力日渐增大，农村分散化的工业化已经没有什么空间，向城镇转移是必然趋势。除了农业部门内部的分工分业可以创造一些就业岗位供农民就业以外，长期来看，更多的就业岗位将主要由城镇来提供，并以此为基础来促进农民向市民转化。这是工业反哺农业、城市支持农村的基本路径，也是城镇协调发展的必由之路。

城镇的就业岗位从何而来？静态地看是没有出路的，城镇的就业压力也相当大。这需要动态地理解，其背后的意蕴是，我国的工业化战略要从城乡两条战线同时展开，逐步向一条战线融合，并使工业化和城镇化逐渐融合，并通过这种融合来转换发展模式，过去村村点火，处处冒烟的方式不可继续复制。新兴工业化的路子其实也就在此。这样，通过新型工业化战略，为农民创造更多的就业机会就有了可能。

### 相关解析

#### 农民“就业状态”的涵义

农民“就业状态”包括三层意思：一是指就业的平等性(或者说就业环境)，也就是不因出身、地域而受到歧视；二是指就业的能力，即胜任某种工作应具备的身体素质和文化素质；三是指就业的岗位(机会)，即有充足的工作岗位来满足就业需求。

农民就业状态的变化，就是指农民就业的环境是否好转，就业能力是否提高以及就业岗位是否增加。就业环境好转了、就业能力提高了和就业岗位增加了，就可以说，中国农民的就业状态改善了；否则，就表明农民就业状态没有得到改善。由于农民就业环境与就业能力决定于制度安排，而就业岗位既与制度相联，也与经济增长相关，很自然，农民就业状态的改善既要靠改革，也要靠发展，还离不开政府的资金投入。但在城乡分治体制下，单有经济增长、单靠财政投入，都必须无法解决中国的农民就业问题，还要靠通过各项改革推动的制度创新。如果中国农民就业问题解决不好，那其他问题也失去了化解的基础。

农民就业既指雇佣就业，即所谓的打工，也包括没有雇佣关系的自己创业，即“自我就业”，如从事种植、养殖、加工、运输、经商，甚至开工厂、办公司等等。打工也好，自我就业也罢，都离不开就业环境、就业能力和就业机会这三个方面。

(刘尚希：财政部科研所副所长、教授、博士生导师)

文章来源：《中国财经报》 2006-10-17 (责任编辑： )