

### 程国栋：农民充分就业——解决“三农”问题的关键（2005-09-29）

作者： 发布时间： 2005-9-29 9:35:29

[摘要]“三农”问题是关系中国全局的不容忽视的问题。人多地少和城乡分割对立的二元社会经济结构，是造成“三农”主要问题的根本症结所在。引导农民非农化充分就业，是解决“三农”问题的关键。

越来越多的情况表明，进入21世纪的中国，“三农”中最突出的问题不再是农村土地问题，而是农民的充分就业问题。它不仅直接影响到农村的发展、农村社会的安定，而且影响到社会主义市场经济体制的形成及整个国民经济和社会的发展与稳定。

中外历史表明，一个国家向现代化迈进的过程，就是从传统农业国家演变为现代工业国家的过程，也同时是农民获得转换身份自由，不断从农业生产领域转移出去的过程：在这个过程中，始终贯穿着农业人口不断向非农业领域、从农村向城镇转移的现象，也就是农民的非农化过程，即离开土地的农民能够实现充分的非农化就业；与此同时，农业在国民经济中所占的比重不断缩小，工业所占的比重不断扩大。农民充分就业，是现代化社会变迁中最为壮观、最具历史意义的步伐。当今西方发达国家已经完成了从农业国到工业国的艰巨任务，农民的非农化充分就业比较成功；广大发展中国家正在这一艰难的征途上跋涉。

中国在由农业国转变为工业国的过程中，能回避农民的充分就业吗？显然不行。

当我们面对着近九亿农民和广袤的农村，都不能回避农村中严峻的事实——两个主要矛盾：一是基本国情矛盾，即人地关系高度紧张；二是体制矛盾，即城乡分割对立的二元社会经济结构。这也是造成“三农”主要问题的根本症结所在。

“地少人多”和“城乡分割”的两种矛盾相互交织在一起，剪不断，理还乱。地少人多的状况希望种地的人要少一点，而偏偏城乡分割体制却把所有农民牢牢地拴在一起，固定在微薄土地上。

值得引起高度注意的是，这种尴尬的状况还在进一步扩大。一方面，由于小农生产方式的人口规律，无论计划生育措施有多么严格，每年都有1500万低水平的人口再生产来增加农村劳动力的后备力量；而与此同时，由于各种自然和人为的原因，我国耕地面积在不断减少。因此，当前以人均1.2亩的耕地面积还是比较乐观的估算。“地少人多”的矛盾将进一步加剧！另一方面，随着农业生产技术的进步，资本有机构成的提高，农村必将越来越多地排挤农村劳动力；农民非农化就业的意愿更为迫切！

这就是中国农村的实情，这就是我国“三农”主要问题的症结所在！两类矛盾已经水火不相容！两类矛盾产生了恶性循环，造成和正在不断造成严重的恶果！主要有：

首先是农民收入下降。据有关资料显示，改革开放之后，1978年到1984年农民人均收入连续6年大幅度跃升，最高增幅达到15.6%，但自1985年之后，农民收入增幅开始下降，到1999年下降到3.8%，2000年只有2.1%，有些地方收入甚至出现负增长。农民收入增长缓慢，原因是多方面的，如农业结构不合理，效益低下；农民负担过重，收入成本开支过大；农业基础投入不足，生产条件和技术装备落后；农民整体素质不高，增收的能力不强；除此之外，农村信息不灵，市场流通不活，政府服务不到位等也影响了农民增收。但其最重要也是最根本的原因，在于农民非农化发展缓慢，农村剩余劳动力得不到转移。在许多贫困地区，本来就十分有限的收入，交纳了各种不合理的负担后几乎所剩无几。农民的收入下降，导致实际生活水平下降，有些地方已经威胁到人的最基本的生存需求。

其次，农村和城市生活水平差距过大。现在一个城市人的消费相当于一个农村人的3.8倍，而这种贫富差距正以更快的速度扩大：从1990年到现在，收入最低的20%人口所占财富份额已经由6.4%下降到3%；而收入最高的20%人口所占财富份额已经上升到55%。在一个发展中的社会，出现一定的收入差距是合理、正常的。但这种差距应当控制在人的心理可接受的范围内，而且这些差距应当是在一个相对公平和公正的社会环境下，因人的客观能力不同而产生的。但是中国现实的情况却不是这样。城乡之间各种政策规定的的不平等，地区之间各种条件的不平等，不同的个体因出身、生活在农村或城市而导致接触权力资源、享有的生存和发展空间等条件的不同等，导致市民和农民在现实生活中，经济地位和生活境遇的差距在不断扩大。

“三农”问题不能再熟视无睹，必须引起全社会的普遍关注。我们应当像当年抗日战争时期提出的“国家兴亡，匹夫有责”口号那样，提出“关心三农，匹夫有责”！而转移农民，让农民充分就业，是当前最为紧迫也是唯一的出路。这不仅是社会进步的自然要求，也是一种无奈的、迫不得已和迫在眉睫的战略选择。所有市民应当欢迎农民兄弟姐妹进城！

解决中国五亿农民的充分就业问题，这恐怕是世界上前所未有的最伟大与浩大也是最为复杂的工程。我认为，当前应当从以下几方面着手进行：

首先，应当尽快打破造成城乡分割对立的二元社会经济结构。打破市民和农民的界限，改革一切束缚农民流动的制度，还农民以变换身份的基本权利，是实现农民充分就业的一个重要条件，是实现我国农村与农民现代化的必要条件。农民非农化的身份解放，既是农村进一步发展的需要，也是农民在反思自己传统视角基础上对社会提出的必然要求。应根据社会发展水平、城镇设施的承受能力和农民的意愿，取消城市、农村的户口界限，允许农民自由迁移进入城市，享受与城市居民同等的就业、就医、上学等方面的社会服务，并为他们提供必要的社会保障。总之，要使进城落户的农民成为真正的城市居民，只有解除户籍对农民的限制，使他们在城镇中取得合法身份，并为他们彻底摆脱土地积极创造条件。这样才能避免农民“城市呆不下，继续种田去”的情况出现，从而彻底割断农民对土地千丝万缕的联系。

第二，把西部辟为农民充分就业的广阔战场。我国西部地广人稀。据专家测算，只要水利工程建设上得去，解决西部用水问题，至少有5亿亩耕地可以开发利用。所以西部也应当成为农民充分就业的“希望的田野”。内地农村劳动力走向地广人稀的西部，实现大规模的人口西移，一方面，可以为开发西部提供大量的廉价工程建设劳动力，降低投资成本；另一方面，缓解东部的人口压力，解决中国严重的人与资源的不平衡矛盾，还能开发西部，促进西部经济和建设的发展。但更重要的是很大程度上解决农民就业的难题。劳动力向西部转移，农民自身无力解决，应取决于国家的宏观调控。在党中央开发大西北的号召下，国家已经出台了加快西部发展的政策，西部地区大规模开发的全面启动，将为农村剩余劳动力提供新的就业空间。应制定具体政策，动员和鼓励农民迁移大西北，尤其是对自愿前往的，更要积极

予以支持。

第三，进一步解放思想，向国外输出劳动力的门开得再大些。中国农村剩余劳动力的就业，也应当立足国际劳动力市场。现在国际劳动力市场竞争激烈，造成向外就业困难，但这并不等于没有潜力可挖。中国国家计委的一份资料分析认为，印度、巴基斯坦等国的劳务输出收入占到本国进出口贸易的10%—15%，而中国仅占到1%。这表明中国在这方面的潜力还很大。应当进一步解放思想，纠正“左”的错误观念，破除人为的政策障碍，采取有效措施，进一步有组织有计划地引导中国农村剩余劳动力公平地参与国际劳动力市场的竞争。事实证明，对长期存在着“人口外迁”的情况，“堵塞”不如“疏导”。我国特别是沿海地区人口偷私渡现象尽管险象环生、后患无穷，但却屡禁不绝、屡打屡生的情况就是一个明证。除了继续对人口偷私渡的情况进行严厉打击外，对人多地少、劳动力极度富余的地方，应当转变观念，通过合法的途径，为大批劳动力输出国门创造条件，开“红灯”变为开“绿灯”，变被动“堵”人口偷私渡，为积极引导劳动力对外输出。甚至可以采取类似“三峡移民”政策措施，资助和鼓励到国外定居。现在农村中的一部分人，已走出国门，发挥自身的聪明才智，开创出天地，其中有不少还发家致富，反过来支援乡梓，这是改革开放后中国农民自己闯出的新路，值得总结推广。

第四，把城镇化作为农民就业的主渠道。城镇化是大容量吸纳劳动密集型就业的首要载体。尽管我国目前城镇化的水平较低，但多元化城镇是我国实现现代化必经的阶段，是农民就业的主渠道，也是解决目前以及今后经济社会发展诸多难题的关键。改革开放以来，我国城镇建设的速度不断加快。1979年，设有建制镇2581个，1991年为11882个，到1999年底，我国的城市达668个，建制镇达19216个。按国际标准统计，我国城镇的人口比重目前只有37.8%，比通常标准低7.2个百分点，就是说少吸纳了3235万人。如果到2015年中国的城市率达到45%，现在小城镇能够上档次、上规模，那么，未来城镇可吸纳2.89亿人口，吸纳未来农村剩余劳动力的40—50%。农村城镇化不仅仅是一个投资的问题，而是牵涉到方方面面的改革和一系列部门利益的问题，诸如土地权属问题，户籍制度问题，统一规划调整集中的问题，投资体制、金融体制、公共设施建设等多方面的相关政策问题，政府管理体制改进的问题等等，这都需要我们妥善解决。

第五，积极扶持乡镇企业。乡镇企业是农民非农就业的另一条出路，是大容量吸纳劳动密集型就业的重要载体。乡镇企业曾为农民非农就业立过汗马功劳，最多的时候吸纳了1.3—1.4亿农民就业。近年来出现了一些困难，未能进一步大量吸收农民就业，甚至还排斥就业，但这并不等于乡镇企业不能再吸纳农民就业。我国乡镇企业与世界一些国家的确认标准相比，它的实际人数规模相对偏高，资产、资本和经营额规模相对偏低，是劳动密集型企业。这类企业就业投资较低，就业制度灵活，对就业人员的文化水平要求不高，具有吸纳农村剩余劳动力的巨大优势，只要注意引导乡镇企业推进结构调整、技术进步和体制创新，鼓励多种形式、多种所有制的发展，就能努力扩大乡镇企业就业的容量。经测算，2000—2005年，乡镇企业增加值预计为14%，劳动力增长速度为1.5%，乡镇企业每年可容纳新的就业人数为200万人左右，到2005年达1.37亿人。随着国民经济的持续增长，城镇建设和第三产业的发展，乡镇企业劳动力的年均增长速度为4%左右，每年新增就业400万人，2005年将达1.49亿人，2010年预计达1.6亿人。因此，大力发展乡镇企业是推动农民就业的主要途径。国家政策、财政政策、金融货币政策都应该采取积极措施扶持乡镇企业的发展。

解决农民充分就业问题，是一项伟大而庞大的系统工程，它不可能一蹴而就，而只能是逐步的甚至可能需要一个较长的历史过程。为了实现平稳的过渡，除了采用上述措施外，我们还应当从农村内部入手，进一步深化改革，挖掘农村内部的就业潜力，这不仅能培育农民充分就业的后劲，也为农民的充分就业的严峻形势产生一定的减缓力，主要有：

第一，进行农村产业结构的创新。粮食产业在我国是一种劣势产业，劳动生产率低，成本高，在市场上没有竞争力。但是，长期以来，我国农民一直以生产粮食为主，粮食占播种面积的74%。这在加入WTO后更加处于劣势地位。我国农业的优势产业是劳动密集型及技术密集型产业，如蔬菜、水果、畜牧、水产品等，这些产品在国际市场上具有很强的竞争力。入世对于它们的生产者或潜在生产者意味着新的机遇。如果能大量出口这些产品就意味着大量出口了劳动力，挖掘了农业内部的就业潜力。我们应优化品种结构、质量，以增加效益为中心，大力调整农产品结构，积极发展高产、优质、高效农业，大力开发高附加值的特色品种，加快发展畜牧业、水产业。

第二，提高农民的组织化程度，建立多种符合农村实际的新型合作经济组织。由于我国农业的特殊性和家庭经营的局限性，农民的许多切身利益难以维护。因此，可以考虑建立多种相关组织。这种社会化服务组织有利于克服分散的小规模农户家庭经营的劣势，还可以吸纳部分农民就业。它应具有指导和服务作用，主要有：能为农民提供市场信息，指导农民科学地确定种养品种；提供生产的技术指导；组织农产品的运输与销售，降低千军万马盲目闯市场的风险；帮助采购生产资料和生活资料，避免假冒伪劣产品坑害农民；为农民提供资金调剂服务，如进行贷款，组织农户资金，提高资金利用率解决资金不足的困难；代表农民向行政部门反映意见，保护农民利益；向社会呼吁，增强农业保护意识等。国家应打破部门、行业垄断，制定合作经济法规，加快农村合作经济组织的发展。

第三，提高农村劳动力素质，培育农民竞争就业的后劲。由于缺乏教育和科技投资，目前，我国农民中文盲、半文盲比重很大，非文盲中85%以上只有小学或初中水平，约5%受过职业教育和培训，所掌握的科学文化知识、生产技术、市场经济知识远不能适应市场经济、社会进步的需要，这给农民充分就业带来一定难度。无论是立足当前还是着眼未来，提高农村劳动力素质是实现农民充分就业的良好条件。应通过以下途径实现提高农民素质：一是增加农村人力资本投资。包括增加对农村劳动力的教育、文化投资。政府、社会、企业等各方面要多方出资，构建完善的农村教育体系。二是采取一切有效措施和手段，通过利益机制和市场经济机制，把城市所有可发挥的科技能量和科学观念，注入到广大农村去。在农村广泛深入地普及科学技术教育，传播科学思想和科学精神，这不仅可以帮助农民加快对传统农业的改造，提高农产品的科技含量和市场竞争能力，增强经济发展、脱贫致富的能力，也有利于帮助农民划清科学与迷信、文明与愚昧的界限，树立科学的世界观，从根本上铲除愚昧迷信赖以存在和蔓延的社会土壤。三是实行计划生育，优生优育。从长远上看，提高农民素质最重要、最直接、最根本的办法，就是实行计划生育，优生优育。要继续认真执行农村计划生育政策，严格控制人口增长。在优生优育上，要逐步从单纯的优生咨询、优生宣传教育、普及优生知识，进入到依靠科学技术促进优生；从形态优生进入分子优生；从局部优生扩展到全社会优生以及重点高危地区和高危人群的优生。通过优生科技促进出生人口质量提高。

文章出处：农业部信息中心

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护