

# 农村劳动力市场和就业制度研究

王开良, 朱巧英 (1. 重庆邮电大学经济管理学院, 重庆 400065; 2. 河南师范大学公共事务学院, 河南新乡 453007)

**摘要** 目前, 国内外学术界在建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度, 开发农村劳动力资源, 提高农民素质, 促使农村劳动力合理、有序、转移等方面提出了很多积极的对策。但对于农村劳动力市场体系、服务体系、保障体系和就业制度建设方面的研究还存在很多问题。分析了农村劳动力就业状况、知识结构状况、职业培训状况、生存权利、社会保障和公共服务状况等方面, 以便有针对性地建设农村劳动力市场, 并按照兼顾城乡经济协调、可持续发展和社会公平的原则作出就业制度安排。

**关键词** 农村; 劳动力市场; 就业制度

中图分类号 F323.6 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)25-07981-03

20 世纪中后叶, 一些发达和欠发达国家和地区先后实现了由农业国向工业国的转化。如, 中国台湾通过农地重划、农业机械化、购地贷款及实施委托经营计划, 西德通过土地整理、农户升级、农户迁移、资助大农场经营、鼓励农业劳动力改行和提前退休等措施, 日本、韩国则通过教育和职业培训, 都顺利完成了农村劳动力向城市高次产业的转移。目前, 在这些国家和地区, 农村劳动力只占全部劳动力的 10%~15%。劳动力市场发育较为成熟, 就业制度相对完善, 就业比较充分, 失业率相对较低。

目前, 国内学术界在建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度, 开发农村劳动力资源, 提高农民素质, 促使农村劳动力合理有序转移等方面提出了很多积极对策。但对于农村劳动力市场体系、服务体系、保障体系和就业制度建设方面的研究还存在很多欠缺, 尤其是忽视了农民工的合法权益保障问题。2005 年 12 月 29 日温家宝在《关于当前农业和农村工作的几个问题》中指出, 农民工已成为我国产业工人的重要组成部分, 是工业化、城镇化、现代化的重要推动力量。正确对待农民工, 不是一件小事, 而是关系全局和长远的大事。

## 1 农村劳动力就业状况

就业是民生之本, 是人民改善生活的基本前提和途径。长期以来, 党和政府十分重视农村劳动力就业问题, 在乡镇企业发展、小城镇建设、农村职业技术培训、建立农村劳动力市场、引导农村劳动力合理有序流动方面都制定并实行了一系列政策措施。经过 20 多年改革实践, 我国农村劳动力的就业结构发生了重大变化。农业劳动力占农村劳动力的比重已从 1980 年的 94% 下降到目前的 67%, 共有 2 亿多农村劳动力通过多种途径实现了非农就业。其中, 有 1.36 亿农村劳动力在乡镇企业就业, 占农村劳动力的 27.8%, 6 000 万农村劳动力在小城镇就业, 7 000 万农村劳动力在城市就业, 约 9 800 万农村劳动力在乡以外地方流动就业。在东部省份就业的农民工占农民工总量的 62%, 在中部省份就业的农民工占 20%, 在西部省份就业的农民工占 18%。流动就业的农民工主要来自安徽、江西、四川、湖南、湖北、河南、广西、重庆、贵州等省(区、市)。目前农民工平均年龄为 29 岁, 其中 16 至 25 岁的占 45%, 30 岁以内的占 61%。农民工总体文化程度偏低, 初中以下文化程度者所占比例高达 83%, 未接受过技能培训的占 72%。据劳动保障部门最新调查显示, 2006

年在企业新的用工需求中, 83% 的岗位要求具有初中以上文化程度, 53% 的岗位要求达到初级工以上的技能水平, 62% 的岗位要求年龄在 18~25 岁。这就形成了农民素质、技能与企业岗位要求的巨大反差, 致使目前我国农村仍有 1.5 亿富余劳动力, 并且每年还以 1 000 万人的规模递增, 供给大于需求的矛盾在短期内难以改变, 农民的就业压力逐年增大。因此, 解决这部分农村劳动力就业问题已成为促进农业和农村经济发展、增加农民收入、提高人民生活水平、保持社会稳定的重要而紧迫的任务。

## 2 农村劳动力市场建设研究

**2.1 存在的问题** 目前, 我国农村劳动力异地转移大体有 4 种形式: 一是劳务开发公司直接组织的; 二是通过劳动力市场获得信息, 持当地乡、村证明外出的; 三是靠亲友、老乡联系外出的; 四是纯粹自发转移的。从总体上看, 有组织外出打工的比重不大, 具有劳务输出产业化经营持证的比重就更小, 致使农村劳动力市场存在以下问题。城乡劳动力市场分割依然严重, 农村劳动力进城就业还存在一些制度性障碍, 进城务工农民的合法权益得不到保障, 致使城乡就业失去公平性; 劳动力需求的用人单位与需要谋求职业的农民脱节, 农民迫于就业压力, 盲目向外流动; 信息对沟通人与人之间的各种经济社会联系起着重要作用, 准确、有价值的信息可以给人带来经济效益, 然而信息不灵、不准也会给人带来损失; 目前不少用人单位在招聘民工时, 自发交易多, 行为不规范, 用人单位与民工权利义务关系不明确, 为劳动纠纷的产生和解决带来不少隐患; 随着外出打工人数的增加, 以搞劳务输出牟利的组织也相继涌现出来, 官办、民办的都有, 但多数劳务组织不懂劳动就业知识、政策和法规, 组织机构不健全, 人员不足, 有的实际上是一个“皮包公司”, 欺骗行为也随之潜入了劳动力市场, 影响了民工的合理、有序流动; 目前劳动力市场的状况是只注重劳务输出、供给, 不注重“售后”服务与管理, 加上劳动法规不完善, 不少企业主和劳动经营者利用管理和制度中的“漏洞”, 残酷剥削和压榨民工; 农民进城就业的职业培训薄弱, 主要表现在: 农民职业培训投入严重不足, 培训管理体制不顺, 培训内容针对性、实效性不强; 进城就业农民的社会保障制度建设滞后, 农民工参保积极性不高; 相关法律法规不健全, 影响了对进城就业农民合法权益的有效保护。

## 2.2 农村劳动市场的建设

**2.2.1 坚持以市场为导向的人力资源开发与就业体制改革。** 根据市场的需要, 制定不同层次的人才开发战略, 即把

立体开发与重点开发、知识型开发与技能型开发、本土化开发与城市化开发、政策性开发与持续性开发、国际开发与国内开发相结合。

**2.2.2** 确立以人力资源开发为中心的发展战略。一个国家的生产力水平是由物质资本和人力资源开发总体水平决定的。在物质资本达到一定规模和水平后,人力资源开发更显得重要。据统计,21世纪初在一些发达国家智力因素在经济增长中的作用仅为5%~20%,而现在已达60%~80%。我国长期以来在农村人力资源投资方面明显不足,人力资源开发的市场发育程度不高,市场运作秩序不规范。所以,应制定统一的劳动力市场政策、就业政策、收入分配政策等,逐步提高人力资源积累与投资的收入,走出一条以人力资源开发为中心的发展之路。

**2.2.3** 加强农村人力资源整体性人才开发。实施科教兴农战略客观要求整体性人才开发战略。这包括人才培养和教育、预测和规划、配置使用和管理的系统性、整体性、战略性、方针政策和措施性的综合决策,是全方位、全过程一体化的人才开发体系。在知识经济中,就业的基本前提是具有足够的知识。技术进步快的国家和地区往往是就业率增长快的国家和地区。从长远来看,解决我国农业剩余劳动力的根本出路在于大幅度提高我国劳动者知识水平和技能,使劳动者知识化。其关键就在于抓培训、抓教育。各级政府必须从全民族、全社会的利益出发,加大对教育投资的力度。首要的是加大对农村教育投资的力度,调动一切力量办学,实行国家办教育、民间办教育和合资办教育相结合的方针,建立一套从幼儿到终身的教育体系,提高农业劳动者的综合素质,使之适应知识农业和高层次产业对劳动力的需求。

**2.2.4** 构建功能齐全、设施先进的多层次劳动力市场体系。一是构建面向农业产业化、现代化、集约化、信息化的技术人才市场;二是构建面向城镇、二、三产业、具有初、中、高级职业资格证书的技能市场;三是构建面向国际的劳务输出市场。

**2.2.5** 建立统筹城乡就业的管理体制。一是建立健全统筹城乡就业的领导机构和工作机制,加强对就业工作的协调和宏观管理;二是将农民进城就业和城镇居民就业纳入国民经济和社会发展规划,并建立就业目标考核体系;三是研究制定就业促进法、统筹城乡就业的指导意见和促进农民进城就业的实施意见,促进城乡就业协调发展;四是研究建立统筹城乡就业的统计制度,采用科学的就业和失业统计指标体系。

**2.2.6** 建立健全农民进城就业的服务体系。一是建立为农民进城就业服务的信息网络;二是探索建立农民进城就业援助制度;三是整顿劳动力市场秩序,严厉打击职业介绍领域的各种违法犯罪活动,取缔非法职业中介机构,规范企业招用工行为;四是积极发展有组织的劳务输出,开放城市公共职业介绍机构,免费向农民工提供就业信息、职业指导和职业介绍服务。

**2.2.7** 加强进城就业农民的职业技能培训。一是增加财政投入,把农村劳动力培训纳入各级政府的财政预算,同时积极争取世界银行和其他国际组织及民间团体的资助;二是改善培训管理,由权威机构统一协调,有关部门分工合作,整合现有的各类职业教育和培训机构、农村教育机构、农业技术

推广中心等资源,建立农民进城就业培训基地,形成以乡镇为主体、县(市)为重点的农民就业培训体系;三是根据市场需求和农民就业意向,大力推广“订单式”培训,改进师资、教材,增强培训的针对性和实效性。

**2.2.8** 建立适合进城就业农民的社会保险体系。积极研究农民进城就业的社会保险制度基本框架、基本原则和指导性意见,并在农民工输出和输入较为集中的地区进行试点,解决农村劳动力在地区间转移社会保险的接续问题。

**2.2.9** 加强对进城就业农民合法权益的保护。建立和完善相关的法律、法规和政策,加强对进城就业农民合法权益的保护,尤其是输入地政府应加强对进城就业农民的管理和服务。应将进城就业农民的子女纳入当地的义务教育范围;从源头上治理拖欠农民工工资的行为,有条件的地方可建立进城就业农民工工资保证金制度;加大劳动监察执法力度,完善农民工劳动合同管理,落实最低工资制度,严厉查处拖欠克扣工资、随意延长工时、使用童工和劳动环境恶劣等问题;加强对进城就业农民的政策和法律知识教育,增强其自我保护的意识和能力,并建立相应的法律援助制度。

### 3 农村劳动力就业制度研究

温家宝在《关于当前农业和农村工作的几个问题》中指出,解决农民工问题要坚持五条原则:一是公平对待,一视同仁;二是强化管理,完善服务;三是统筹规划,合理引导;四是因地制宜,分类指导;五是立足当前,着眼长远。具体应采取以下措施。

**3.1** 建立和完善城乡统一的就业制度 实行城乡统一的就业证书,逐步清除影响农村劳动力就业的各种障碍。制定城乡统一劳动力市场总体规划,分步实施;逐步开放城乡劳动力市场,形成统一市场规则;逐步建立统一的就业制度,实行城乡劳动者自主择业,取消对农村劳动者流动就业的限制,对城乡劳动者实行统一的就业登记;建立覆盖城乡的就业统计制度,将农村劳动力统一纳入试点地区就业统计范围;建立劳动力一体化的管理制度,制定和实行适用于城乡用人单位和劳动者的统一的劳动管理办法,同时依照城镇劳动保障机构职能,规范乡镇劳动服务机构建设;探索建立农民进城就业援助制度。

**3.2** 建立健全农村劳动力的培训制度 要研究农村劳动力资源状况,做好劳动力市场需求预测,以市场为导向,以现有教育培训资源为主渠道,平等对待社会培训机构,形成市场竞争机制,优化配置培训资源,发挥多种教育培训资源和就业信息资源的作用,充分调动行业和用人单位的积极性,多渠道、多层次、多形式地开展农民工培训,实行培训—就业—维权一条龙服务,为农民工创造更多、更便利的培训就业机会,逐步形成可持续开展的、城乡劳动者平等就业的培训制度,逐步统一城乡劳动力市场。

**3.3** 推行农民工劳动预备制度 要建立劳动力信息资源库和信息平台,逐步形成“先培训,后就业”的农村劳动力转移就业制度;要组织农村未能继续升学并准备进入非农产业就业或进城务工的初、高中毕业生参加必要的转移就业技能培训,使其掌握一定的职业技能并取得相应的培训证书、职业资格证书;要组织农村劳动力参加职业技能培训和引导性培

训,重点对贫困地区的农户进行宣传。用人单位招收农民工从事属于国家规定实行就业准入控制的职业(工种),应从取得相应职业资格证书的人员中录取。对于用人单位因特殊需要招用技术性较强、但尚未参加培训的特种职业(工种)的人员,可在报经劳动保障部门批准之后,先招收,后培训,取得相应培训资格后再上岗。

**3.4 健全农民工权益保障制度** 权益保障缺失是农民工问题的症结所在。要在全社会树立权利面前人人平等、机会面前人人平等、城乡之间人人平等的理念,进一步清理和废止对农民工的各项歧视和限制政策,坚决制止向农民工的收费和变相收费;尽快出台保护农民工权益的政策,重点解决农民工工伤、医疗、失业、养老四大保险缺失的问题;与此同时,着手组织起草关于农民工权益的法规,依法保护农民工权益是治本之策;同时,大力推行“培训—就业—维权”三位一体工作模式,做好输出、输入双向对接工作;抓好劳务输出工作示范县建设,发挥职业培训补贴和职业介绍补贴的政策效应,扩大劳动力转移规模,推进有序转移。

加快农村劳动力转移就业的步伐,离不开各部门的强有力服务。各级政府一定要按照“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的方针,切实做好农村劳动力转移就业的指导和服务工作。要深入搞好宣传发动,增强农民“走出去”的意识;要突出抓好教育培训,提高农民“走出去”的本领;要强化系列服务,优化农民“走出去”的环境;要采取有效措施,打通

农民“走出去”的渠道;要简化办事程序,降低农民“走出去”的成本。各个部门要围绕让农民“出去有路、就业有岗、务工有为、回乡有成”,认真做好输出前、输出中和输出后的各项服务工作,消除农民的后顾之忧。

**3.5 建立外出务工和返乡创业双向流动机制** 制定优惠政策,营造创业环境。在税费减免、资金信贷、场地安排等方面,制定鼓励、扶持外出务工者返乡创业的优惠政策和办法;把鼓励返乡创业和发展小城镇结合起来,在小城镇通过举办“小型工业园区”、“商业服务业一条街”等,为返乡创业提供必要的条件;在人口管理、教育、住房等方面,制定吸引外出人员返乡创业的政策。

**3.6 促进农村劳动力就地、就近转移就业** 将农村劳动力异地转移与就地转移相结合,既积极引导农民进城务工,又大力发展乡镇企业和县域经济,扩大农村劳动力在当地转移就业。

#### 参考文献

- [1] 朗群秀,张社宇.新乡市职业教育和人力资源研究[J].职业技术教育:教育科学版,2003(13):30-33.
- [2] 张志增.论农村职业教育的需求[J].河北师范大学学报:教育科学版,2002(2):67-73.
- [3] 周逸先,崔玉平.农村劳动力受教育与就业及家庭收入的相关分析[J].中国农村经济,2001(4):61-68.
- [4] 谢玉坤.农村职业教育发展问题及对策研究[J].现代情报,2002(5):175-176.
- [5] 韩云鹏.农村富余劳动力转移与农村职业教育改革[J].职业技术教育:教育科学版,2003(22):46-48.