

主持人语 促进农民就业创业,是保持就业大局稳定的重要支撑,是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键举措。党的二十大报告明确提出,要强化就业优先政策,完善促进创业带动就业的保障制度。2023年中央一号文件强调,加快完善灵活就业人员权益保障制度,加强返乡入乡创业园、农村创业孵化实训基地等建设。近年来,我国农村劳动力就业整体稳定,返乡入乡创业呈现蓬勃发展态势,激发了全社会创新创业创造活力,但一些突出矛盾和问题仍然不同程度存在。面对农村经济发展内生动力不足、区域城乡发展不平衡不充分等现实问题,必须贯彻落实党中央、国务院有关重要决策部署,坚持市场导向,尊重农民主体地位,进一步支持农民就业创业。为推动农民就业创业高质量发展,《华中农业大学学报(社会科学版)》特推出“深入学习贯彻党的二十大精神·农民就业与创新创业”专栏,围绕促进农村劳动力高质量充分就业的方向目标、农业农村创新与创业的联动机制、促进农民工返乡创业的实现路径及返乡创业如何促进县域产业结构升级等关键问题开展专题讨论,旨在为进一步做好农民就业创业工作提供一定的参考借鉴。

(高鸣,农业农村部农村经济研究中心副研究员)

促进农村劳动力高质量充分就业: 目标、困境与政策构想

高 鸣

(农业农村部农村经济研究中心,北京100810)



摘 要 解决好农村劳动力就业问题始终是经济社会发展的重大课题。党的十八大以来,农村劳动力就业的总量增长有所放缓,就业半径逐渐缩短,在第三产业就业的比重不断提高,就业形式趋于灵活。进入新发展阶段,农村劳动力高质量充分就业意味着就业机会公平和就业歧视减少,工作更加稳定和关系更加和谐,增收动力增强和收入差距缩小,保障更加完善和社会融入增强。针对促进农村劳动力高质量充分就业中面临的问题和难点,当前和今后一段时期的主要思路应是在需求侧扩大对农村劳动力的需求,在供给侧提高农村劳动力人力资本水平,在制度保障上加强对农村劳动力就业的扶持,重点任务包括促进农村劳动力就地就近就业、引导农村劳动力有序外出务工、健全高质量充分就业的制度保障、稳定农村脱贫人口等低收入群体充分就业。

关键词 农村劳动力; 高质量充分就业; 人力资本; 乡村振兴

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2023)03-0001-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.03.001

就业是最基本的民生。党的二十大报告明确提出,强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业。2023年中央一号文件强调,拓宽农民增收致富渠道,促进农民就业增收。近

年来,我国农村劳动力就业形势总体稳定,但是面对艰巨繁重的国内改革发展任务、错综复杂的国际形势,农村劳动力在区域和城乡就业不平衡不充分的问题仍然突出,还有大量农村劳动力需要进行转移就业。有研究提出,预计到“十四五”末,我国农村劳动力将会达到2.59亿人,需要转移就业的约1.16亿~1.48亿人,剩余劳动力可能导致的规模性失业问题值得关注^[1]。此外,我国农村劳动力的职业技能水平偏低,人工智能等技术应用的替代效应凸显;户籍制度等导致就业机会不公平现象频发;从事灵活就业和新业态的劳动者权益保障不足;一些基本公共服务在城乡之间仍有“壁垒”,也使农村劳动力面临着融入城市难、认同感低等问题。

进入新发展阶段,促进农村劳动力高质量充分就业事关民生福祉,事关巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴,对促进经济社会高质量发展、扎实推动共同富裕具有重要意义。因此值得思考的是,党的十八大以来,我国农村劳动力就业的特征和趋势是什么?进入新阶段,如何理解促进农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标?当前和今后一段时期,促进农村劳动力高质量充分就业面临的问题和难点、主要思路 and 关键任务分别是什么?

围绕以上问题,已有文献进行了一定的分析讨论。改革开放四十多年来,农村劳动力就业从“离土不离乡”到“离土又离乡”,从农村“单栖”向城乡“两栖”转变,越来越多的农村劳动力选择到城镇居住,城镇化和市民化已经成为趋势。农村劳动力的职业技能和就业形式发生了明显变化:相较于第一代农村劳动力,新生代农村劳动力的受教育水平和职业技能都有了明显提升,就业形式也更加多样;在流动地点上,农村外出劳动力出现回流现象,且中部地区最为明显;在流动模式上,由“候鸟式”向“迁徙式”转变,举家外出的农村劳动力越来越多^[2]。但同时,农村劳动力转移就业也面临一些问题和挑战,“十四五”期间农村劳动力转移就业压力增加,结构性失业风险加剧^[3-4];服务业新业态新模式对劳动力的需求低于传统服务业,这也一定程度上减少了对农村劳动力的需求^[5]。农民工市民化的进程相对缓慢^[6]，“进城农民工”仍然无法完全同等享受城镇户口的相关社会保障和公共服务,医保和养老保险覆盖率和报销比例偏低。在提高农村劳动力的就业质量上,已有研究从产业发展、人力资本投入、制度保障等角度提出了具体建议。从产业发展的角度来看,政府应加大对农村的投资,推动产业园区建设,为更多的农村劳动力提供非农就业机会^[7];从城乡融合发展的角度来看,既要促进农村劳动力就地就近就业,又要坚持推进以人为核心的新型城镇化,提高户籍人口城镇化率^[1,8]。在产业智能化提高农村劳动力就业质量的路径上,应重点关注创业、创新和互联网三个维度^[9]。从人力资本水平来看,教育可以提高农村劳动力的工资水平,降低工作时间,提高工作稳定性和福利水平,特别是教育能够有效提高新生代农村劳动力的就业质量^[10]。也有研究发现教育对农村劳动力的就业半径产生影响,受教育程度低、劳动年限长、具有非农技能的农村劳动力返乡概率更大^[11]。从制度保障的角度来看,要促进劳动力、土地等资源的城乡融合,发挥农业规模经济和城市集聚效应^[12]。也有学者从综合角度进行研究,提出以提升“进城农民工”的人力资本为核心,制定和完善农村人口进城落户和住房等方面的政策,加快推进教育、医疗、社会保障等基本公共服务的均等化,加强职业教育培训,促进机会公平,对低收入劳动力提供更多兜底保障^[13]。

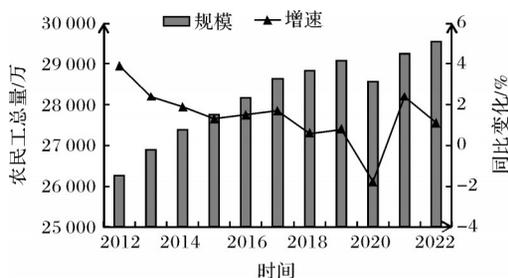
综上,已有文献为本文研究提供了扎实基础,但仍有改进空间如下:其一,已有研究更多对改革开放以来农村劳动力就业的历史沿革进行了分析讨论,但对新时代农村劳动力就业的特征和趋势回顾不足。其二,已有研究更多围绕影响农村劳动力就业选择和就业质量的因素进行了分析探讨,罕有研究比较明确地提出农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标,针对新阶段促进农村劳动力高质量充分就业的问题难点和战略构想的研究还不够深入。对此,本文将主要做出改进如下:其一,充分回顾党的十八大以来农村劳动力就业的特征和趋势变化,明确提出农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标;其二,明晰当前和今后一段时期促进农村劳动力高质量充分就业面临的问题和难点、主要思路 and 重点任务,为新阶段促进农民就业增收提供政策启示。

一、新时代农村劳动力就业的特征和趋势

把握新时代农村劳动力就业的主要特征和趋势,是新阶段促进农村劳动力高质量充分就业的前提条件。对此,本部分将主要围绕农村劳动力的就业总量和增速、就业地点和产业、就业形式等方面,分析党的十八大以来我国农村劳动力就业的主要特征和趋势。

1. 农村劳动力就业的总量增长有所放缓

近年来,我国农村劳动力就业整体稳定,但农村劳动力的总量增长趋于放缓。图1展示了2012—2022年我国农民工总量的变化情况。可以看出,2012—2022年农民工总量整体增加,从2012年的26261万人增长至2022年的29562万人。但近年来,农民工总量的增速呈现出放缓趋势。2018年、2019年,全国农民工总量的同比增长率分别为0.6%、0.8%,明显低于之前年份的增幅。受新冠疫情的影响,2020年农民工总量回落至28560万人,较2019年减少了1.8%。2021年以来,随着我国经济稳步回升以及就业



注:2012—2021年数据来自国家统计局历年《农民工监测调查报告》,2022年数据来自国家统计局公布数据,下同。

图1 2012—2022年全国农民工总量变化

优先政策的实施,农民工总量逐渐回升。整体来看,党的十八大以来,全国农民工的总量仍在增加,但增速趋于减缓。这一定程度上表明,农村劳动力转移就业的潜力正逐渐减小。

2. 农村劳动力的就业半径正在逐渐缩短

依据就业地点的不同,可以将农村劳动力就业分为本地就业(户籍所在的乡镇范围内)和外出就业(户籍所在的乡镇范围之外),外出就业又可以分省内就业、省内就业和跨省就业等。党的十八大以来,农村劳动力的就业半径正在逐渐缩短,外出农村劳动力趋于回流。首先,从本地就业和外出就业的划分来看,农村劳动力在本地就业的占比逐渐提高。国家统计局数据显示,2012年全部农民工中在本地就业的比重为37.8%,这一比重到2021年上升为41.3%。期间,在本地就业农民工的总量增速快于外出农民工,2012—2021年本地农民工规模的年均增速为2.22%,外出农民工规模的年均增速为0.56%。其次,在外出就业的农村劳动力中,省内就业的占比逐渐提高。图2给出了2012—2021年外出农民工中的省内流动、跨省流动的比重变化。可以看出,外出农民工中,省内就业的占比从2012年的53.2%增加到2021年的58.5%,增幅为5.3个百分点;而跨省就业的占比从2012年的46.8%下降到2021年的41.5%。



图2 2012—2021年外出农民工就业地点变化

再次,在对全国情况进行分析论证的基础上,本部分进一步分析了东部、中部、西部、东北地区外出农村劳动力的就业地点变化。从表1可以看出,东部地区的农村外出农民工以省内流动为主,且比例逐渐增加,从2012年的83.7%增加到2021年的84.9%,跨省流动比例逐渐缩小。中部地区跨省流动比例明显高于省内流动,但这一差距正逐渐缩小,外出农民工在省内就业的比重明显提高。西部地区省内流动和跨省流动的比例差距较小,其中跨省流动比例逐渐下降。东北地区以省内流动为主,但比例逐渐下降,跨省流动比例逐渐增加,从2016年的22.9%增加到2021年的28.9%。对2012—2021年不同地区外出农民工就业地点分布变化情况的分析结果也显示,农村外出劳动力趋于回流,就业半径正在缩短。

3. 农村劳动力在第三产业就业的比重不断提高

从产业选择来看,农村劳动力在第三产业就业的比重不断提高,在第二产业就业的比重有所下

表1 2012—2021年不同地区农民工的就业地点分布

年份	东部地区		中部地区		西部地区		东北地区		%
	省内流动	跨省流动	省内流动	跨省流动	省内流动	跨省流动	省内流动	跨省流动	
2012	83.7	16.3	33.8	66.2	43.4	56.6	—	—	
2013	82.1	17.9	37.5	62.5	45.9	54.1	—	—	
2014	81.7	18.3	37.2	62.8	46.1	53.9	—	—	
2015	82.7	17.3	38.9	61.1	46.5	53.5	—	—	
2016	82.2	17.8	38.0	62.0	47.8	52.2	77.1	22.9	
2017	82.5	17.5	38.7	61.3	49.0	51.0	76.4	23.6	
2018	82.8	17.2	39.4	60.6	50.4	49.6	73.6	26.4	
2019	82.9	17.1	40.8	59.2	51.6	48.4	70.2	29.8	
2020	84.5	15.5	42.1	57.9	53.4	46.6	71.2	28.8	
2021	84.9	15.1	43.4	56.6	52.2	47.8	71.1	28.9	

注:2016年及之后,农民工监测调查报告中将东、中、西部地区改成东、中、西、东北地区。

降。表2展示了2012—2021年全国农民工的就业行业分布情况。可以发现,在第三产业就业的农民工占比已从2013年的42.6%增长至2021年的50.9%,在第二产业就业的农民工占比从2013年的56.8%下降到2021年的48.6%。2018年,在第三产业就业的农民工占比首次超过在第二产业就业的农民工占比,第三产业已经成为吸纳农村劳动力就业的最大产业部门。

表2 2012—2021年全国农民工行业分布情况

行业	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	%
第一产业	—	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	
第二产业	54.1	56.8	56.6	55.1	52.9	51.5	49.1	48.6	48.1	48.6	
制造业	35.7	31.4	31.3	31.1	30.5	29.9	27.9	27.4	27.3	27.1	
建筑业	18.4	22.2	22.3	21.1	19.7	18.9	18.6	18.7	18.3	19.0	
第三产业	—	42.6	42.9	44.5	46.7	48.0	50.5	51.0	51.5	50.9	
批发和零售业	9.8	11.3	11.4	11.9	12.3	12.3	12.1	12.0	12.2	12.1	
交通运输仓储和邮政业	6.6	6.3	6.5	6.4	6.4	6.6	6.6	6.9	6.9	6.9	
住宿和餐饮业	5.2	5.9	6.0	5.8	5.9	6.2	6.7	6.9	6.5	6.4	
居民服务修理和其他服务业	12.2	10.6	10.2	10.6	11.1	11.3	12.2	12.3	12.4	11.8	

细分具体行业可以发现(见表2),在第二产业中,2012—2021年从事建筑业的农民工占比略有上升,从事制造业的农民工占比大幅下降。在第三产业中,从事批发和零售业、交通运输仓储和邮政业、住宿和餐饮业的农民工占比均有不同程度的提高。

4. 农村劳动力就业的具体形式趋于灵活

灵活就业已经成为劳动力就业的重要形式之一,打零工的农村劳动力规模也在不断扩大。国家统计局公布的2021年国民经济运行情况数据显示,我国就业人口为7.5亿,其中灵活就业人员数量约2亿人,占比约26%,而农村劳动力是灵活就业的主力军。全国农村固定观察点的调查数据显示,2021年农村外出劳动力中以打零工为主的约占27.0%。近5年来,始终有超过1/4外出农村劳动力的就业类型是“打零工”,灵活就业已经成为农村劳动力转移就业的重要路径。从农村劳动力灵活就业的主要行业来看,中国人民大学课题组发布的《中国灵活用工发展报告(2022)》显示,灵活就业主要集中在技能单一、协作性不强的“蓝领”岗位,大多是以一线生产工人、建筑工、外卖送餐员、快递人员、网约车司机为代表的农村体力劳动者群体,占比达到45.6%。

二、农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标

解决好就业问题始终是经济社会发展的一个重大课题,促进农村劳动力高质量充分就业更是增进民生福祉,提高生活品质的现实需要。立足于党的十八大以来农村劳动力就业的主要特征和趋势,本部分首先从内涵和目标上回答农村劳动力高质量充分就业“是什么”的关键问题。

1. 农村劳动力高质量充分就业的内涵

过去10年间,农村劳动力转移就业的进程加快,就业结构日趋合理。但同时,不少农村劳动力在转移就业的过程中面临着工作不稳定、就业歧视、保障不充分等方面的问题,特别是在新冠疫情冲击和经济增速放缓的压力下,不少农村劳动力的就业机会减少。新阶段促进农村劳动力高质量充分就业,是解决农村劳动力就业不充分、就业质量不高的现实需要。同时,面向2035年全体人民共同富裕取得更为明显实质性进展的远景目标,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。促进农村劳动力高质量充分就业,是促进农民增收致富的重要途径。在农村劳动力中,进城农民工是中等收入群体的重要组成部分,促进农村劳动力高质量充分就业,是扩大中等收入群体规模,扎实推动共同富裕的内在要求。

基于促进农村劳动力高质量充分就业的必要性和重要性,本文将农村劳动力高质量充分就业理解为两个方面。其一,从“高质量”就业的角度来看,促进农村劳动力高质量充分就业意味着稳定的收入增长、和谐的劳动关系、专业的职业技能、完善的保障体系,农村劳动力的获得感、幸福感和安全感不断提高。参考马斯洛的需求层次理论,高质量就业意味着让农村劳动力在满足基本生理需求和安全需求的基础上,可以得到充分社交和来自社会的尊重,逐步实现自身价值。

其二,从“充分”就业的角度来看,促进农村劳动力高质量充分就业意味着高水平的就业率。随着经济社会高质量发展的持续推动,产业结构的转型升级,农村劳动力就业的结构性矛盾有所凸显。对此,促进农村劳动力更充分就业意味着当前和今后一段时期要保障农村劳动力的就业率维持在相对较高的水平上,让有意愿、有能力的农村劳动力都有条件实现转移就业。这也意味农村劳动力要不断掌握更高水平的就业能力,要推动产业和就业结构更加合理,就业机会更加公平。

综合以上两点,促进农村劳动力高质量充分就业意味着要进一步扩展转移就业渠道和路径,促进乡村产业高质量发展,释放农业农村就近就业潜能;建立更加完善的公共服务体系,对重点群体加强支持,对困难群体实施兜底帮扶;破除影响农村劳动力流动的体制机制障碍,消除就业歧视和不公平现象。

2. 促进农村劳动力高质量充分就业的方向目标

第一,就业机会公平,就业歧视减少。促进农村劳动力高质量充分就业,前提是通过深化改革,消除就业过程中面临的各类歧视,确保就业机会公平。这要求从体制机制方面着手,破除阻碍资金、土地等要素流动的体制机制障碍,消除影响平等就业的限制和歧视,实现城乡、区域就业机会差距逐步缩小,劳动力市场供求基本平衡。

第二,工作更加稳定,关系更加和谐。促进农村劳动力高质量充分就业,要确保劳动报酬提高与劳动生产率提高基本同步,劳动关系和谐稳定,更多劳动者实现体面劳动。这要求完善重点群体就业支持体系,对农村困难群体实现兜底帮扶。防范化解规模性失业风险、积极应对结构性就业矛盾、努力减少摩擦性失业情况。农村劳动力的劳动合同签订率稳定提高。

第三,增收动力增强,收入差距缩小。促进农民持续增收是“十四五”时期重要的战略目标,促进农村劳动力高质量充分就业,关键是要实现收入稳定增长。促进农村劳动力高质量充分就业,意味着农村劳动力的人力资本水平和收入水平不断提高,城乡居民之间和农村居民内部的收入差距逐渐缩小^[4]。

第四,保障更加完善,社会融入增强。促进农村劳动力高质量充分就业,重点是要通过健全农村

劳动力的社会保障,提高其就业质量。这意味着城乡基本公共服务均等化程度应当实现显著提高,城乡差距明显改善,农村劳动力的幸福感、获得感和安全感显著提高。参加失业保险的农村劳动力数量逐渐增长,农村劳动力的人事争议多元处理格局更加健全,调解仲裁体制机制逐步完善,根治欠薪取得更大进展,劳动关系更加和谐。

三、促进农村劳动力高质量充分就业面临的问题和难点

立足党的十八大以来农村劳动力就业的主要特征和趋势,对标新阶段促进农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标,本部分旨在从农村劳动力就业的需求侧、供给侧等方面,明确提出促进农村劳动力高质量充分就业面临的问题和难点。

1. 产业结构转型对农村劳动力就业需求的影响

从需求角度来看,当前和今后一段时期的产业结构转型是影响农村劳动力需求总量和结构的重要因素。整体来看,第二产业对劳动力的需求减少;第三产业中餐饮、旅游等服务业部门一度受到新冠疫情的影响,对劳动力需求也有所减少;新型服务业发展对劳动需求增加,但对劳动力的职业技能要求更高,部分农村劳动力不能完全满足新型服务业的用工需求。

(1)第二产业对农村劳动力的需求减少。随着我国产业结构的优化升级,第二产业吸纳的农村劳动力数量减少,第三产业已成为推动经济增长、吸纳农村劳动力就业的重要部门。数据显示,2021年我国第一、二、三产业就业人员分别为17072万人、21712万人和35868万人,占比分别为22.9%、29.1%和48.0%;其中第一产业、第二产业占比较2012年分别下降10.6和1.3个百分点,第三产业占比上升11.9个百分点。

(2)传统服务业一度受到新冠疫情影响。相较于其他行业,传统服务业受到新冠疫情影响更为直接和明显,对交通运输、旅游、餐饮和酒店等传统服务业的冲击主要集中于需求侧。国家统计局数据显示,2020年受疫情冲击,我国的服务业增加值有所下降,尤其是新冠疫情发生的第一季度,服务业增长同比下降5.2%。其中,传统服务业下降较多,仅住宿和餐饮业就下降了35.3%。新冠疫情冲击对我国传统服务业总体影响较大,农村劳动力的市场需求也受到一定影响。农民工监测调查报告数据进一步验证了以上结论,2020年在住宿餐饮业、居民服务修理和其他服务业等行业就业的农村劳动力占比均低于上年。

(3)新型服务业的劳动需求增长。党的十八大以来,我国的新型服务业快速发展,产业规模不断扩大,对农村劳动力的需求也与日俱增,逐渐成为吸纳劳动力就业的“蓄水池”。新冠疫情期间,信息服务和公共卫生等新型服务业增长较快,部分冲抵了传统服务业大幅度下降的影响^[15]。但需要注意的是,新型服务业中农村劳动力主要参与新型服务业的衍生需求,主要职业为快递员、外卖骑手等,对于专业技术要求较高的行业,农村劳动力的参与率并不高,亟需通过职业技能培训等方式,提高农村劳动力的专业技术水平。

2. 农村劳动力的人力资本水平有待提升

从农村劳动力供给的角度来看,目前农村劳动力的人力资本水平普遍偏低,还存在农村劳动力的老龄化程度加深,受教育程度和职业技能提升动力不足等问题,这也是当前和今后一段时期促进农村劳动力高质量充分就业面临的难点之一。

(1)农村劳动力的老龄化趋势明显。农村劳动力平均年龄继续提高会影响劳动力的供给结构,可能导致劳动力短缺的问题。国家统计局数据显示,2021年农民工的平均年龄为41.7岁,比2012年提高了4.4岁,比2008年提高了近8岁^①。从年龄结构看,表3展示了2012—2021年全国农民工的年龄结构变化。2021年,40岁及以下农民工所占比重为48.2%,比2012年下降11.2个百分点;50岁以

① 国家统计局数据显示,2012年全国农民工的平均年龄为37.3岁,2008年全国农民工的平均年龄为34岁。

上农民工所占比重为27.3%,比2012年提高12.2个百分点。其中,21~30岁年龄组占比下降最高,从31.9%下降到19.6%,降低了12.3个百分点。

表3 2012—2021年农民工年龄构成变化

年龄组	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
16~20岁	4.9	4.7	3.5	3.7	3.3	2.6	2.4	2.0	1.6	1.6
21~30岁	31.9	30.8	30.2	29.2	28.6	27.3	25.2	23.1	21.1	19.6
31~40岁	22.5	22.9	22.8	22.3	22.0	22.5	24.5	25.5	26.7	27.0
41~50岁	25.6	26.4	26.4	26.9	27.0	26.3	25.5	24.8	24.2	24.5
50岁以上	15.1	15.2	17.1	17.9	19.2	21.3	22.4	24.6	26.4	27.3

从农民工的就业地看,2021年本地农民工平均年龄为46.0岁,外出农民工平均年龄为36.8岁,本地农民工平均年龄比外出农民工平均年龄高出近10岁。随着农村劳动力的老龄化速度加快,加之新型服务业对劳动力素质要求的提升,老龄农村劳动力职业技能往往达不到岗位要求,存在一定的失业风险。

(2)部分农村劳动力的技能水平、信息素养还有短板。2012—2021年间,我国农民工文化程度显著提高。具体来看,国家统计局数据显示,2021年全部农民工中,初中文化程度的占56.0%,比2012年降低4.5个百分点;高中文化程度占17.0%,比2012年提高3.7个百分点;大专及以上学历文化程度的占12.6%,比2012年提高6.9个百分点。其中,外出农民工的文化程度普遍高于本地农民工。例如,在外出农民工中,2021年大专及以上学历文化程度的占17.1%,比2012年提高9.3个百分点;在本地农民工中,2021年大专及以上学历文化程度的占8.5%,比2012年提高4.9个百分点^①。但同时,农村劳动力在接受各类技能培训上还有较大的提升空间。国家统计局的数据显示,2012—2017年农民工接受农业技能培训的比例呈下降趋势,从2012年的10.7%下降至2017年的9.5%;接受非农职业技能培训的比例从2012年的25.6%上升到2017年的30.6%(见图3),但年均增幅仅为1%。面对不断扩张的新型服务行业,如何让更多的农村劳动力参与其中,部分中老年农村劳动力的技能水平、信息素养偏低同样是一个现实问题。

3. 农村劳动力的公共服务保障仍需健全

基本公共服务对农村劳动力高质量充分就业的影响主要在于社会保障、住房等方面。在社会保障方面,一是农村劳动力在农村地区参与医疗保险,却承担着城市医疗支出,增加了其在城镇的生活成本。二是农村劳动力的社会保障参与率偏低。已有研究发现,农民工享受的基本公共服务正在提升,但与城镇居民相比仍然存在明显差距。主要体现在社会保险

覆盖程度上,有研究提出,2014年农民工养老保险覆盖率为16.7%,比2008年增加了6.9个百分点;2014年失业保险覆盖率为10.5%,比2008年增加了7.8个百分点,但农村劳动力在社会保障上的参与率明显低于城镇居民^[2]。

在住房方面,近年来进城农村劳动力的住房面积是逐渐增加的,但与城镇居民和农户相比仍有明显差距。国家统计局数据显示,2021年城乡居民人均住房面积分别达到41.0平方米、50.2平方米,而进城农民工人均居住面积仅为21.7平方米。由此可以看出,除农村劳动力的需求侧、供给侧之外,城乡基本公共服务之间的发展差距,同样是当前和今后一段时期促进农村劳动力高质量充分就业面临的主要难点。

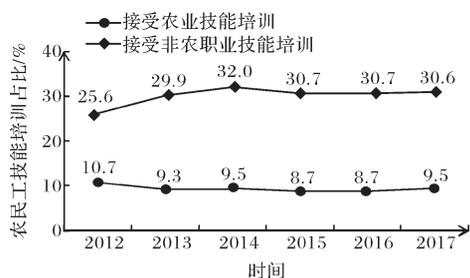


图3 2012—2017年农民工技能培训情况

① 数据来源:国家统计局历年《农民工调查监测报告》。

四、新时期促进农村劳动力高质量充分就业的政策构想

对标农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标,针对促进农村劳动力高质量充分就业面临的问题和难点,本部分重点从主要思路、重点任务等提出新时期促进农村劳动力高质量充分就业的政策构想,回答好“怎么做”的关键问题。

1. 促进农村劳动力高质量充分就业的主要思路

依据农村劳动力高质量充分就业的内涵和目标,以及面临的主要问题和挑战,本部分主要从农村劳动力的需求侧、供给侧和制度保障三个方面,提出当前和今后一段时期促进农村劳动力高质量充分就业的主要思路如下(见图4)。

(1)在需求侧,主要思路是扩大对农村劳动力的需求,实现充分就业。增强各类产业吸纳农村劳动力就业的能力。分产业来看,其一是扩展农业就业空间。

主要应当关注支持新型经营主体发展带动就业,推动小农户与现代农业发展有机衔接,引导农产品加工业向县域集聚、向产地下沉,促进乡村一二三产业融合发展等方面。其二是稳定制造业就业规模。当前,农村劳动力在制造业就业的比重仍然较高,促进农村劳动力高质量充分就业要继续稳定农村劳动力在第二产业的就业规模,防范化解规模性失业风险,积极应对结构性就业矛盾。其三是提高服务业就业质量。聚焦产业转型升级和消费升级需要,主要从支持交通运输、餐饮、旅游等传统服务业的恢复以及促进新型服务业快速发展等方面入手。

(2)在供给侧,主要思路是提高农村劳动力人力资本水平,促进农村劳动力高质量就业。其一,加大对农村地区的教育资源投入,提高农村劳动力文化程度,扩大高中及以上学历农村劳动力占比。其二,重视对新生代农村劳动力就业的支持和帮助。其三,加强培训工作,在农业领域要继续实施高素质农民培训,在第二、三产业要加强与岗位适应的职业技能培训;同时,加强对返乡农村劳动力的创业培训。

(3)在制度保障上,主要思路是加强对农村劳动力就业的扶持。其一是深化户籍制度改革,稳步推进农业转移人口市民化。其二是促进城乡之间的基本公共服务均等化,完善养老、教育、医疗和住房等社会保障体系,健全重点群体扶持体系,提高兜底保障能力。其三是提高就业服务水平,建立供求畅通的信息平台。其四是促进农村劳动力就业的机会公平,减少就业歧视。

2. 促进农村劳动力高质量充分就业的重点任务

(1)促进农村劳动力就地就近就业。顺应新时代农村劳动力就业半径逐渐缩短的趋势,为全面推进乡村振兴战略提供人力资本支撑,促进农村劳动力高质量充分就业的重点任务之一是促进农村劳动力就地就近就业。这在促进农村剩余劳动力就业增收的同时,能够为外出劳动力提供更多照料家庭的机会。

县城是我国城镇体系的重要组成部分,促进农村劳动力高质量充分就业,要充分发挥县城在促进农村劳动力就地就近就业中的作用。截至2021年底,县域经济总量达44.02万亿元,约占全国的38.3%;县域人口约74161.5万人,占全国人口总数的比重约为52.5%。促进农村劳动力就地就近就业,关键是要做大做强县域经济,扩大县城就业岗位。具体而言,要以新发展理念为引领,积极提升县城吸引力、吸纳力、承载力、辐射带动力。一方面,加大对县域经济的财政和金融扶持力度,增强县域经济发展活力和实力。制定出台返乡创业试点政策,通过促进集聚、带动就业和优化结构等渠道推动县域经济增长^[16-17]。另一方面,还应继续完善农村一二三产业融合发展体系,培育发展特色优势产业,丰富乡村经济业态,拓宽农村劳动力就地就近就业的渠道和路径。

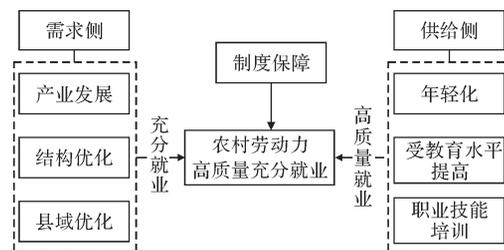


图4 促进农村劳动力高质量充分就业的主要思路

(2)引导农村劳动力有序外出务工。尽管农村劳动力的就业半径正在不断缩短,但当前和今后一段时期仍然会有大量农村劳动力外出就业,因此仍需要坚持引导农村劳动力有序外出务工。具体而言,一方面是政府要建立农村劳动力供给和需求双方协调机制,提供更优质的信息和服务,让有外出需求的农村劳动力实现有序及时外出,减少结构性规模性失业的风险。另一方面是通过开展各种形式的教育和培训,全面提高外出农村劳动力的素质和职业技能,以适应和满足新岗位的新要求。

(3)健全高质量充分就业的制度保障。在扩大劳动力市场需求,提高农村劳动力人力资本的同时,促进农村劳动力高质量充分就业的重点任务之一是健全相关制度保障。其一是有序推进农业转移人口市民化,重点是破解农业转移人口市民化进程中面临的体制机制障碍。目前很多城市已经取消了落户限制,但从户籍人口城镇化率这一指标来看,不少农业转移人口的市民化意愿并不高。当前和今后一段时期,促进农业转移人口市民化的重点任务应是建立健全保障进城落户农民“三权”(农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权)的体制机制。其二是加快推进养老、医疗等多层次社会保障体系建设。继续推进并扩展义务教育等基本公共服务随人员流动可携带的政策,建立健全以居住证为主要依据的农民工随迁子女入学政策,不断优化进城农民工的住房条件^[13,18]。其三是要保障灵活就业农村劳动力的权益保障,包括劳动报酬、合理休假、社会保险、劳动安全等,推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点。

(4)稳定农村脱贫人口等低收入群体充分就业。农村脱贫人口中有很多是老弱病残等低收入群体,存在一定的返贫风险。在促进这部分农村劳动力高质量充分就业上,当前和今后一段时期的重点任务应当包括:其一是在产业扶持上,大力发展特色产业,鼓励脱贫人口参与富民产业,巩固拓展脱贫攻坚成果;其二是积极提供多种类型的就业服务,完善就地就近就业配套设施,加强就业培训和引导,鼓励低收入群体就地就近就业;其三是在兜底帮扶上,开发更多的公益岗位,尤其是在农村基础设施建设中,加大以工代赈实施力度,有针对性地开发相关就业岗位,吸收农村低收入群体广泛参与。

五、结论与启示

解决好农村劳动力就业问题始终是经济社会发展的重大课题。党的十八大以来,农村劳动力就业的总量增长有所放缓,就业半径逐渐缩短,在第三产业就业的比重不断提高,就业形式趋于灵活。党的二十大报告明确提出,强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业。进入新发展阶段,农村劳动力高质量充分就业意味着就业机会公平和就业歧视减少,工作更加稳定和关系更加和谐,增收动力增强和收入差距缩小,保障更加完善和社会融入增强。实践中,促进农村劳动力高质量充分就业,还面临着产业结构转型的影响、人力资本水平有待提升、公共服务保障仍需健全等方面问题和难点。对此,当前和今后一段时期促进农村劳动力高质量充分就业的主要思路应是在需求侧扩大对农村劳动力的需求,在供给侧提高农村劳动力人力资本水平,在制度保障上加强对农村劳动力就业的扶持,重点任务包括促进农村劳动力就地就近就业,引导农村劳动力有序外出务工,健全高质量充分就业的制度保障,稳定农村脱贫人口等低收入群体充分就业。

面对艰巨繁重的国内改革发展任务、错综复杂的国际形势,农村劳动力是保就业稳就业的重点群体之一,强化政策扶持是实现更加充分更高质量就业的现实需要。但同时,促进农村劳动力高质量充分就业涉及的领域和部门众多,还需要在继续强化政策扶持的基础上,不断完善有关的工作组织协调机制、资金投入保障机制和就业形势监测机制等。

参 考 文 献

[1] 谢玲红.“十四五”时期农村劳动力就业:形势展望、结构预测和对策思路[J].农业经济问题,2021(3):28-39.

- [2] 张车伟,赵文,李冰冰.农民工现象及其经济学逻辑[J].经济研究,2022(3):9-20.
- [3] 谢玲红,吕开宇.“十四五”时期农村劳动力转移就业的五大问题[J].经济学家,2020(10):56-64.
- [4] 钱文荣,朱嘉晔.农民工的发展与转型:回顾、评述与前瞻[J].中国农村经济,2018(9):131-135.
- [5] 马晓河.“十四五”时期的农业农村发展环境分析与战略思考[J].农业经济问题,2020(6):4-10.
- [6] 邹一南.农民工落户悖论与市民化政策转型[J].中国农村经济,2021(6):15-27.
- [7] 向晶,钟甫宁.农村人口转移、工业化和城镇化[J].农业经济问题,2018(12):51-56.
- [8] 齐乐,陶建平.产业智能化与农民工就业质量的影响机理及提升路径[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(5):1-13.
- [9] 肖小勇,黄静,郭慧颖.教育能够提高农民工就业质量吗?——基于CHIP外来务工人员住户调查数据的实证分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):135-143,169.
- [10] 李敏,阎晓博,黄晓慧.人力资本对农民工返乡行为的影响——基于代际差异视角的分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):90-98,178.
- [11] 陆铭,高虹,佐藤宏.城市规模与包容性就业[J].中国社会科学,2012(10):47-66,206.
- [12] 高鸣,姚志.保障种粮农民收益:理论逻辑、关键问题与机制设计[J].管理世界,2022(11):86-102.
- [13] 刘世锦,王子豪,姜淑佳,等.实现中等收入群体倍增的潜力、时间与路径研究[J].管理世界,2022(8):54-66.
- [14] 于立,姜春海.中国乡镇企业吸纳劳动就业的实证分析[J].管理世界,2003(3):76-82.
- [15] 夏杰长.全球疫情冲击下的中国服务业:分化与创新发展的研究[J].财经问题研究,2020(6):3-12.
- [16] 黄祖辉,宋文豪,叶春辉,等.政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应——基于返乡创业试点政策的考察[J].中国农村经济,2022(1):24-43.
- [17] 杨春华.关于新生代农民工问题的思考[J].农业经济问题,2010(4):80-84,112.
- [18] 高鸣,魏佳朔.促进农民农村共同富裕:历史方位和实现路径[J].中国软科学,2022(8):45-57.

Promote High-Quality and Full Employment of Rural Labor Force: Objectives, Dilemma and Policy Conception

GAO Ming

Abstract Solving the employment problem of rural labor force has always been a major issue of economic and social development. Since the 18th CPC National Congress, the total growth of rural labor force employment has slowed down, the employment radius has gradually shortened, the proportion of employment in the tertiary industry has increased, and the employment forms have become flexible. In a new stage of development, high-quality and full employment of rural labor force indicates that employment opportunities are fair and employment discrimination is reduced, work is more stable and relations are more harmonious, the motivation for income growth is enhanced and the income gap is reduced, and the social security is improved and social integration is enhanced. To address the problems and challenges in promoting high-quality and full employment of rural labor force, the main approach in the current and future period should be to expand the demand for rural labor force on the demand side, improve the human capital level of rural labor force on the supply side, and strengthen the institutional support for rural labor force employment. Key tasks include promoting local employment for rural workers, guiding rural workers to migrate for work in an orderly manner, improving institutional guarantees for high-quality full employment, and ensuring full employment for low-income groups such as those lifted out of poverty in rural areas.

Key words rural labor force; high quality full employment; human capital; rural revitalization

(责任编辑:金会平)