

建立城乡统筹的就业支持体系 促进城乡之间劳动力的合理流动

刘阳生

(北京大学环境科学与工程学院,北京 100871)

摘要:城乡统筹的实质是把农业发展放在整个国民经济发展中统筹考虑,把农村与城市统筹规划、整体协调,形成城乡互动、协调发展的体制和机制。该文提出了城乡统筹就业支持体系,在此基础上探讨了体系内部各子系统之间的协调关系,提出了提高农村劳动力素质和促进城乡之间劳动力双向流动的基本途径和措施。

关键词:城乡统筹;就业;劳动力;协调发展

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)29-0062-05

前言

所谓城乡统筹,是指在发展战略和政策选择中,既不能只注重城市、忽视乡村,也不能偏重乡村、忽视城市,而是要城乡统筹兼顾,发挥各自优势,协调发展,实现社会主义新农村与现代化城市建设的共同进步。其实质是把农业发展放在整个国民经济发展中统筹考虑,把农村与城市统筹规划、整体协调,形成城乡互动、协调发展的体制和机制。

发达国家的经验表明,当工业化达到相当程度后,工业自身积累和发展能力不断增强,具备了反哺农业的能力,就要适时调整政策,加大工业对农业、城市对农村的支持力度,促进工农、城乡协调发展。按照统筹城乡发展的要求,使城乡发展相互促进、相互协调,实现城乡发展的一体化。

城乡统筹的核心问题之一是:破除城乡壁垒,深化就业体制和相关制度改革,加快农村富余劳动力的转移,促进城乡之间技术、信息、人员之间的双向流动,建立适应社会主义市场经济体制要求,覆盖城乡的新型劳动保障制度和相关政策体系,促进城乡劳动者素质全面提高和就业稳定。解决农村富余劳动力以及城市下岗、失业人员的就业问题,其前提是统筹城乡的劳动力市场,使城乡劳动者之间具有均等、平等的就业机会,而城乡就业支持体系的建立则是重中之重。

1 城乡就业支持体系的初步框架及探讨

城乡统筹的城乡就业支持体系框架示意图(见图1)。首先,需要建立城乡就业的统筹规划和调控管理体制(以下简称“规划管理体制”),实现城乡劳动者的平等就业。该规划管理体制的实现需要通过两个子系统的协调:农村协调子系统和城市协调子系统。农村子系统的功能在于根据农村的经济发展现状及规划,产业结构及调整规划,农村劳动力的年龄、性别、知识等结构特征以及城市新增岗位信息制定农村富余劳动力的转移规划,使一部分劳动力“不离土不离乡”进入新农业经济建设,一部分劳动力“离土不离乡”进入新农村建设的农产业深加工产业经济体系,一部分劳动力“离土又离乡”满足城市发展对劳动力的需求,促进城乡一体化进程。农村子系统的高效运转既可以促进农村劳动力的合理转移和分配,又可避免农村劳动力的盲目进城。另外,农村子系统根据农村发展和经济建设需求,将农村对人才、技术和资金等的需求信息反馈给“城乡统筹就业信息系统”,吸引城市“资源”参与农村的经济建设,促进城乡之间劳动力市场的双向流动。

城市子系统的功能主要包括两个方面:(1)根据城市经济发展、产业结构调整以及就业结构变化等信息,统计分析城市新增岗位的种类、数量以及对各级劳动者的知识结构和其它素质方面的需求信息,并将此信息输入到“城乡统筹就业信息系统”中。(2)根据农村子系统反馈给“城乡统筹就业信息系统”的需求信息,组织相关的城市“资源”(人才、技术、资金等)进入农村,满足农村经济建设的

需要,同时促进了城市资源的高效利用,增加了城市劳动力的就业机会。

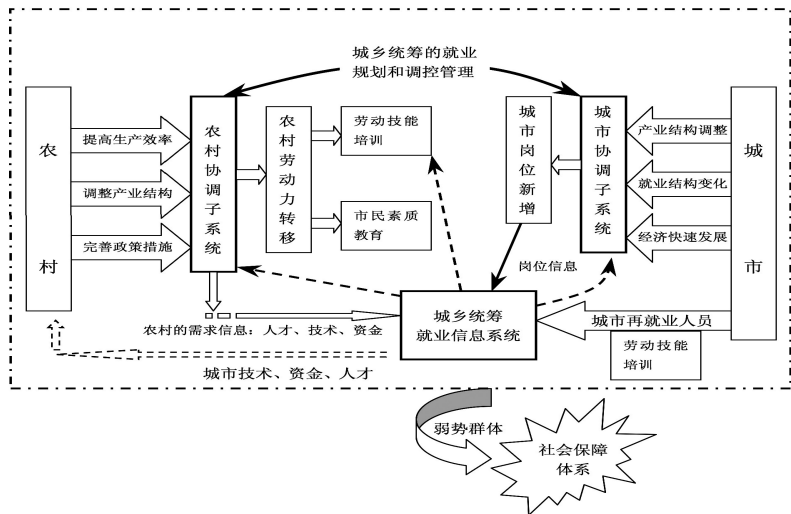


图1 城乡统筹的就业支持体系框架示意图

对于城乡统筹就业信息系统,应探索建立城乡统筹的劳动力就业和失业状况统计预测模型,全面掌握城乡劳动力资源和就业失业状况,最终实现建立符合城乡统筹就业要求,科学完善的就业和失业统计指标体系的目标。

从农村看,农业劳动生产率、城乡统筹的就业措施、耕地的减少等等一系列因素促使了农村转移劳动力的形成。对于由这些经济和非经济因素产生的劳动力转移——包括人员规模、劳动力年龄结构、知识结构等可以通过城乡统筹的农村协调子系统来调控。就业信息系统通过对农村劳动者文化程度和城市岗位要求进行对比匹配,匹配的劳动者直接进入城市新增劳动力部门进行就业,不合格部分将由就业培训系统对其进行针对性培训,培训合格后再安置到相应的岗位。城乡统筹的劳动力就业信息系统会对新增城市岗位与农村转移劳动力和城市再就业人员之间的数量和劳动技能素质之间进行对照和评估,以此来保证城乡之间合理的就业流动。

当然,在城市中和农村转移劳动力中还有一部分由于实在无劳动技能、无工作能力等其他因素造成的弱势群体(如老弱病残等),这部分人的生活将由社会保障部门来承担。

2 农村劳动力必要的劳动技能与素质培训

从劳动力市场的角度来看,农村劳动力的转移问题就是在需求与供给,总量和结构上的种种矛盾。这些矛盾造成了现在劳动力转移中的障碍。单就供

给方面来说,影响农村转移劳动力就业的变量有人口数量、劳动参与率和劳动者的素质。前两个变量不可能在短期内有较大的改观。而农村转移劳动力的素质却可以通过教育和培训在短时间内提高,从而优化劳动力供给的结构。

2.1 建立统筹城乡的教育体制

教育是一种资源,也是一种社会福利。目前,中国的教育结构呈现出城乡二元结构,教育资金的投入城市较多,农村较少,使得城市的教育资源明显强于农村,城市人口的受教育机会明显高于农村人口。经济情况好的城市又把一部分钱投入本地的教育体系,由此形成了区域经济与教育的良性循环。而拨款少或没拨款的农村地区教育就非常落后,区域经济发展十分缓慢,由此使得当地政府更无法增多对地方教育部门的投入,以至于恶性循环下去。这样,形成了城乡间在教育规模和质量上的差距。

解决此类问题,首先要从教育的宏观政策上对农村倾斜。在资金投入上,政府应该继续放宽对教育投资种类的限制。在经济发达地区,把非高等教育的投入转移给当地政府。当地政府可以通过引入多样化的资金来源,通过社会力量解决办学问题。把从城市节约下来的资金投入边远山区和经济欠发达地区,解决当地教育投入短缺的问题,提高中小学校教师的待遇,吸引更多的人才到欠发达的农村地区工作,同时改善农村中小学的基础设施。

农民收入的多寡在一定程度上决定了他们子女教育程度的高低。所以,改革现行的教育体系建立

统筹城乡的教育制度,不仅要加大对农村教育的投入,还要大力提高农民的收入,使农民上得起学。

2.2 大力发展职前培训

培训和教育是实施人力资源战略的两个支柱。在知识经济时代,职业分工越来越细,各种职业的专业性不断提高,对劳动者的素质和技能要求也随之增高。因此,职前培训对综合素质普遍不高的农村转移劳动力来说是相当必要的。它有助于消除劳动力供求在结构上的矛盾和结构性失业,可以说是降低失业率的一条捷径。国外许多国家在加强职业培训促进就业方面采取了有效的措施。美国实施了“失业工人培训计划”、“成人就业培训计划”等培训项目,并提供资金支持。瑞典、法国采用“政府购买培训成果”的办法,政府利用社会教育培训资源,提出培训标准,培训机构按照标准和就业岗位需求,有针对性地培训失业者,对培训达到标准和要求的,政府提供培训经费。德国职业培训实行“二元制”,在职业技术学校学习理论知识与在企业学习操作技能相结合使学员既有专业知识,又有动手能力。英国财政部每年用于职业培训的经费达亿元,并通过建立国家职业资格证书制度,促进工人提高技能水平和就业能力。

因此,中国应该借鉴西方国家在职业培训上的先进经验,结合中国的特殊国情来发展中国的职业培训体系,严抓职业培训学校的教育质量,针对农村转移劳动力的职前培训应该始终以就业为最终目标。进行培训的课程方案不仅要符合农村劳动力所具有的基础文化素质和地域特点,而且还应当紧盯劳动力市场,以劳动力市场作为职前培训的指南针。对于贫困的农民,政府可以采取灵活的“先就业,后埋单”的方式来操作。各级政府应当健全农村劳动力的职业培训体系,真正把加强农民科技素质,推动农民转移劳动力就业作为职业培训体系的核心思想。

3 大力发挥非国有经济在城乡劳动力就业中的作用

改革开放以来,中国劳动就业的所有制结构同经济结构一起发生了巨大的变化,其中最明显的变化就是非国有经济的迅速发展。国有企业由于减员减负政策的实施,容纳的就业量呈现出了持续下降的状况。私营企业、乡镇企业和个体户等非国有经

济已经成为下岗失业和农村劳动力转移的主要门路。

政府部门应该消除政策歧视,鼓励公平竞争,大力发展私营、个体、中外合资、股份合作等多种所有制经济,充分发挥各企业在吸纳就业人员方面的作用,促进农村劳动力和下岗职工的就业。在非国有经济的发展过程中必须保证公平竞争、一视同仁的方针政策,扫除政策性障碍。

推进社会保障制度,为非国有经济的发展创造良好的环境。要切实扩大职工的社会养老和其他各项社会保险的覆盖面,通过完善社会保险,解除职工的后顾之忧。加强产业政策对非国有经济的引导。目前,非国有经济已经占据了相当大的份额,而且发展势头凶猛,对产业结构的影响举足轻重。在此条件下,若无科学合理的产业政策的引导,任凭他们自由发展就会造成重复建设,资源浪费,使原本不合理的产业结构更加雪上加霜。因此,有关部门要按照区域经济总体的发展方针,针对产业结构、产品结构加强对非国有经济的产业政策导向,利用信贷、税收等经济杠杆使他们向鼓励发展的产业倾斜发展。切实保护非国有企业的合法利益。当前,在中国一些地方还存在着一些名目繁多的“乱摊派,乱收费,乱集资”的三乱现象,混乱的投资环境不仅扰乱私营经济正常的发展经营,而且也会对正准备创业的劳动者造成影响。

4 改革户籍制度,完善社会保障体系

户籍制度的改革对于实现劳动力的自由流动有着极为重要的意义。由于户籍制度的存在,绝大多数农村劳动力和他们的家属得不到在城市永久居住权的法律认可。他们可以在城市中生活,但是其工作、子女入学、社会福利、劳动保障等等都因为户籍制度而无法得到与城市人相同的待遇。他们的迁徙从名义上讲只是暂时的、流动的。中国的户籍制度从某种意义上是一种身份制度。计划经济下,户籍制度将农村和城镇人口人为地分割为性质不同的农业人口与非农业人口,国家又对这两种人的就业、教育、医疗、养老、住房等实行有差别的社会福利待遇,客观造成农村人口与城镇人口两个不同身份阶层。在户籍制度下,户口有着极高的价值,“农村人”为了追求“城市人”所能享受的种种公共福利,极力想冲破户口这层阻拦,实现从农村人到城市人的跨越。

因此,首先放开户籍制度对劳动力流动的限制是根本。采取符合劳动力市场发育客观要求的、循序渐进的改革推进方式。鉴于完全放开户籍制度对城市就业以及社会福利和保障部门产生的巨大压力,可以采取适当的门槛作为准入证,以此给予农村劳动力与城市居民相当的权利。

在推进城乡一体化进程中,除了关注农村劳动力的转移与城市下岗、失业人员再就业等问题外,还应当建立起较为完善的医疗、失业、养老等社会保障体系,以保证农村老人儿童以及城市中的低收入劳动者等弱势群体的基本生活要求。优先解决农民工工伤保险和大病医疗保障问题,完善农民工的养老保险和失业保险、生育保险制度。进一步完善被征地农民社会保障制度,探索建立面向农业劳动者的农村养老制度。

首先,应建立完善社会保障的法律体系。社会保障法律体系是指社会保障的基本法、实体法、和程序法等法律形式的总合。立法先行是世界各国社会保障制度建设普遍奉行的原则,社会保障制度的改革、运行、管理只有以法律为依据,才能公平、高效、健康的发展。在中国,可视为社会保障立法的只有《劳动保险条例》,虽然有不少这方面的规定和条例,但其中一些具有临时性和与市场经济发展的不适应性及其它方面的缺陷,决定了中国现行的社会保障方面的法律法规不利于中国社会保障制度的建立和发展。因此,中国应该尽快制定《社会保险法》、《社会求助法》、《社会福利法》等社会保障基本法律,明确社会保障的性质、政府的责任和国民的权益,同时明确规范社会保障的实施过程。

其次,应加强医疗保险对社会弱势群体的扶助。医疗保险是社会保障的重要组成部分,而现行的医疗保险制度却难以适用种类人员多层次的保障需要,也难以适用就业多样化的格局,尤其是无法灵活满足就业人员的需要。目前,城市大量贫困人群包括农民工以及农民等社会弱势群体的医疗保障基本还未建立起来。所以,必须对医疗保险进行相应的改革。首先,进一步拓宽医疗保险的范围,把灵活就

业群体、贫困群体、农民等弱势群体都纳入保障范围其次,简化个人参保手续,方便弱势群体参保登记、缴费、转移和接续社会保险关系等的程序。

第三,针对收入水平确定不同层次的保障需求,并在保证医疗保障水平的前提下适当降低弱势群体的医疗保险准入标准。

最后,建立政府、企业、个人三位一体的养老保险制度。按照国际通用标准,中国已经进入老龄化社会,人口老龄化的高峰期将发生在一年期间,这无疑会对以政府独当一面的养老保险制度带来沉重的压力。因此,为了减轻政府负担,可以考虑将养老保险负担主体多元化,把企业补充养老保险和个人储蓄养老保险与现行的基本养老保险相结合,建立三位一体的养老保险制度。企业补充养老保险在没有得到重视的前提下,政府可以通过立法对企业补充养老保险进行规范,同时通过税收优惠政策给予企业间接支持,以达到不断发展和完善企业补充养老保险的目的。

参考文献

- [1] 刘泽双. 基于和谐社会的城乡统筹就业的决策支持研究. 西北工业大学博士论文, 2006.
- [2] 冯煌. 浅析中国转型时期失业的主要影响因素[J]. 生产力研究, 2001, (2-3): 15~17.
- [3] 李若建. 地方外来人口管理法规初步探讨[J]. 人口与经济, 2001, (5): 17~22.
- [4] 帕特丽夏·威奈尔特. 就业能力——从理论到实践[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [5] Edgeworth, F. Y. Equal pay to men and women for equal work[J]. Economic Journal, 1992. 118~122.
- [6] 黄贇琳, 龚德恩. 基于产业结构的劳动力模型构建[J]. 华侨大学学报, 2001, (2): 63~68.
- [7] 王玉西, 崔传义, 赵阳, 马忠东. 中国二元结构下的农村劳动力流动及其政策选择[J]. 管理世界, 2000, 5: 61~69.
- [8] 张小建, 周其仁. 农村劳动力的流动与就业[M]. 北京: 劳动出版社, 1998.

Construct Urban–rural Balanced Employment–supporting System, Promote Sound Labor Force Flow between Urban and Rural Areas

Liu Yangsheng

(College of Environmental Science and Engineering, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Urban–rural balancing is essentially the comprehensive planning of agricultural development in accordance with national economic development, also the system and mechanism in a bid for balanced projecting, integral coordination, as well as interactive and sound development between rural and urban areas. With proposing the urban–rural balanced employment–supportive system, this paper has discussed upon the interconnections within this system and between its subsystems, concluded that promoting the capability of rural labor force and boosting two–way flow of labor force between urban and rural areas are the fundamental accesses and measures.

Key words: urban–rural balancing; employment; labor force; balanced development