

推动农业转移人口就业创业

中国劳动和社会保障科学研究院课题组

今年3月份,国家发展改革委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务;5月份,国务院印发《扎实稳住经济的一揽子政策措施》明确,加强对吸纳农业转移人口较多区域、行业的财政和金融支持,中央财政农业转移人口市民化奖励资金安排400亿元;7月12日,国家发展改革委发布《“十四五”新型城镇化实施方案》,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。

党中央、国务院高度重视农民工工作,出台了一系列政策文件积极推动农业转移人口市民化,完善其就业创业支持政策,不仅有助于农民持续增收,而且有利于促进经济高质量发展,为产业转型升级提供优质人力资源支撑。

农业转移人口形成原因

改革开放以来,我国农村劳动力向城市渐进转移,目前已从工业化、城镇化快速发展中的劳动大军成长为现代产业工人主体。分析农业转移人口的成因,主要有以下几个方面。

第一,农村劳动生产率提升是转移的推力。1978年农村改革率先起步,家庭联产承包责任制将大量农村劳动力从土地上解放出来,而当时农村产业发展几乎处于空白状况,不足以创造足够的非农就业岗位吸纳富余劳动力,因此过剩的农村劳动力迫切需要向城市、向非农产业转移。

第二,城市工业化加速推进是转移的拉力。改革开放以来,特别是随着社会主义市场经济体制确立,我国经济逐步进入高速增长阶段,工业化加速推进,对劳动力需求日益旺盛,拉动农业人口进城务工出现新高潮。

第三,国家陆续出台政策文件破除转移的阻力。为促进农业人口有序转移就业、保障合法权益,各级政府破除限制流动的障碍因素,改善进城就业环境,提供均等化公共服务。特别是党的十八大以来,党中央进一步做好新形势下为农民工服务工作,为农民工融入产业、融入城市提供了良好机遇和发展路径。

农业转移人口就业呈现新特点

在党和政府大力支持下,农业转移人口就业规模持续增加,就业质量显著提高,收入水平日益提升,劳动权益保障更加有力,基本公共服务覆盖面逐步扩大。

第一,总量持续增长,增速有所放缓。从近年农民工发展变化趋势看,除了2020年受疫情影响数量有所下降外,农民工规模总体保持逐年增长态势,2021年达到2.93亿人。但增长速度表现为下降趋势,一方面由于上世纪90年代和本世纪初大规模加速转移,农民工基数不断扩大;另一方面新增农民工数量减少。

第二,外出半径缩小,回流趋势明显。近年来,农民工在省外就业比重不断下降,2021年外出农民工跨省流动的占41.5%,较2017年下降3.2个百分点。分地区来看,除东北地区省外就业占比有所上升外,东部、中部和西部地区省外就业占比总体均呈下降趋势。中部和西部作为农业转移人口输出的主要地区,有越来越多的农民工选择在本省务工。农民工之所以选择回流,一方面是产业梯度转移的结果,伴随着中西部、县域地区产业快速发展,吸纳的劳动力越来越多,为农民工就地就近就业提供了更多机会;另一方面反映出农民工外出意愿的变化,举家外出成本上升、外出融入困难等因素导致农业人口外出意愿降低。也有不少有一定资金积累和管理经验的农民工选择返乡创业,成为活跃县域经济发展的新生力量,带动当地农村劳动力就业增收。

第三,大龄化趋势加剧,新生代劳动力供给下降。从农民工年龄结构分布看,31岁至40岁农民工占比最高,达27%;50岁以上农民工占比从2017年的21.3%上升到2021年的27.3%。同时,年轻一代农民工比重有所下降,30岁及以下年龄段占比从2017年的29.9%下降到2021年的21.2%。从就业地区看,本地农民工平均年龄明显高于外出农民工,说明留在乡村的农民工大龄比例更高。但无论是本地农民工还是外出农民工,近年来都表现出大龄化趋势,本地农民工平均年龄从2017年的44.8岁上升至2021年的46岁,外出农民工从2017年的34.3岁上升至2021年的36.8岁。

第四,服务业成为吸纳农民工就业的主要产业,大量新生代投身新业态。与产业结构变化趋势一致,第三产业农民工就业占比总体呈增长态势,2018年超过第二产业,成为吸纳农民工就业最主要产业。2020年以来受疫情影响,第三产业就业受到一定冲击。同时,随着数字经济快速发展,新业态新模式大量涌现,已成为农民工就业重要渠道,特别是吸纳了越来越多新生代农民工。如外卖骑手近四分之三是农民工,其中“80后”占八成。但新业态提供灵活就业工作机会的同时,也存在流动性过高、劳动权益保障不足、参加城镇职工社会保险比例偏低等问题。

第五,工资收入从快速增长转为稳步增长。2001年至2015年,农民工工资水平年均增速达到11.8%,呈现出总体增长较快的态势。2012年以来,农民工工资增速开始放缓,2020年受疫情影响仅增长2.8%,2021年恢复增长8.8%。总体来看,农民工收入在经济转型中从快速增长转向稳步增长。

人口流向与产业布局高度契合

与国外相比,我国农业人口向城市转移既有相似之处,也有自身特色。

第一,就业驱动。农业人口转移是以就业机会为主要驱动力,其流向与产业布局和调整高度契合。农民工最早从农村转移到乡镇,再逐步转移到城市,特别是伴随着东南沿海城市工业化快速推进,推动农民工从中西部地

乡间大规模流动,逐步打破了传统城乡“二元”体制禁锢,促进了市场中劳动力要素有序流动,冲击了传统僵化的劳动用工体制,使劳动力市场更加灵活,企业发展更有活力,并推动建立统一、规范的人力资源市场,不断提升劳动力资源效率,为改革和发展注入更多活力。

第四,促进了农民个人和家庭增收。随着越来越多农村劳动力外出务工,农民收入不断增长。通过转移就业,农业人口目前工资性收入占农村居民可支配收入40%以上,改变了农民传统的收入结构,提升了农民工及其家庭消费水平,尤其是“就业一人,脱贫一户”,对脱贫攻坚全面胜利发挥了重要作用;“创业一人,致富一方”,为乡村振兴提供了新生力量。

农民工就业结构性矛盾突出

随着农业转移人口就业形势出现新变化,其就业领域的新情况也需引起重视。

技能不足导致结构性矛盾突出。传统产业转型升级,战略性新兴产业、先进制造业、现代服



务业和新业态快速发展,对劳动者知识技能提出更高要求。目前我国农民工技能人才无论数量还是质量,都与实际需要存在较大差距。课题组调研了解到,农民工参加过职业技能培训的约占40%,高技能人才占比仅20%。随着产业发展对从业者技能要求进一步提升,招工难问题日益突出,低技能农民工转岗再就业压力加大。

工资收入标准和保障机制不完善。调研发现,目前仍有部分用人单位习惯于依照本地区最低工资标准确定农民工基本工资。另外,很多农民工就业以临时性、短期性为主,新业态尚无劳动合同和劳务协议的现象较为普遍,工资收入缺少基本保障,不少劳动者为冲单、增收,连续高强度工作,严重损害身体健康。而一旦工作中断,就会出现收入无法持续的问题。

县域就业创业质量不高。当前县域经济发展面临良好机遇,为农民工就地就近就业提供了更多机会,但由于县域产业发展基础薄弱,新业态新模式发展较为滞后,当地劳动力多是在相对灵活的建筑业、服务业岗位工作,以“农收业+季节性劳务就业”为主,属于“半工半农”状态,工作不稳定。返乡创业人数和市场主体数量虽然在增长,但普遍存在领域集中、竞争力弱、规模较小和发展后劲不足等问题。

大龄农民工就业和保障需加强。老一代农民工文化教育水平相对偏低、劳动技能相对单一,就业集中在建筑等传统行业,多从事体力劳动,加之部分行业对大龄农民工进行清退,使其找工作面临较大困难。另外,由于一些农民工社保观念淡薄及部分用人单位逃避责任,未按规定参保的情况比较普遍,导致农民工在年老返乡后无法享受退休待遇,回乡后给当地政府提供就业帮扶和社会保障带来较大压力。

为经济发展作出重要贡献

大量农民工进城务工,为我国推进工业化、城镇化和农业现代化建设作出重要贡献。

第一,为经济高速发展提供了宝贵的人力资源支撑。适应产业转型升级,农民工群体技能不断提升,逐渐成为产业工人主体,在迈向高质量发展进程中贡献了越来越多的力量。

第二,在城乡发展中发挥了重要作用。规模庞大的农业人口转移到城市,从进入工厂到融入城市,逐渐变为新市民,不仅奉献在企业,也在社会治理中发挥积极作用。当前各地“抢人”大战不仅面向高层次人才,农民工群体也成为争抢的对象。疫情期间,很多地方通过包车、包机、包专列的方式将农民工接回城市,农民工为加紧生产防疫物资、迅速建设方舱医院、配送保障生活物资供应等作出重要贡献。与此同时,也有越来越多积累了资金和技术的农民工回乡就业创业。

第三,为改革发展注入活力。农民工在城

乡间大规模流动,逐步打破了传统城乡“二元”体制禁锢,促进了市场中劳动力要素有序流动,冲击了传统僵化的劳动用工体制,使劳动力市场更加灵活,企业发展更有活力,并推动建立统一、规范的人力资源市场,不断提升劳动力资源效率,为改革和发展注入更多活力。

第四,促进了农民个人和家庭增收。随着越来越多农村劳动力外出务工,农民收入不断增长。通过转移就业,农业人口目前工资性收入占农村居民可支配收入40%以上,改变了农民传统的收入结构,提升了农民工及其家庭消费水平,尤其是“就业一人,脱贫一户”,对脱贫攻坚全面胜利发挥了重要作用;“创业一人,致富一方”,为乡村振兴提供了新生力量。

随着农业转移人口就业形势出现新变化,其就业领域的新情况也需引起重视。技能不足导致结构性矛盾突出。传统产业转型升级,战略性新兴产业、先进制造业、现代服

务业和新业态快速发展,对劳动者知识技能提出更高要求。目前我国农民工技能人才无论数量还是质量,都与实际需要存在较大差距。课题组调研了解到,农民工参加过职业技能培训的约占40%,高技能人才占比仅20%。随着产业发展对从业者技能要求进一步提升,招工难问题日益突出,低技能农民工转岗再就业压力加大。

工资收入标准和保障机制不完善。调研发现,目前仍有部分用人单位习惯于依照本地区最低工资标准确定农民工基本工资。另外,很多农民工就业以临时性、短期性为主,新业态尚无劳动合同和劳务协议的现象较为普遍,工资收入缺少基本保障,不少劳动者为冲单、增收,连续高强度工作,严重损害身体健康。而一旦工作中断,就会出现收入无法持续的问题。

县域就业创业质量不高。当前县域经济发展面临良好机遇,为农民工就地就近就业提供了更多机会,但由于县域产业发展基础薄弱,新业态新模式发展较为滞后,当地劳动力多是在相对灵活的建筑业、服务业岗位工作,以“农收业+季节性劳务就业”为主,属于“半工半农”状态,工作不稳定。返乡创业人数和市场主体数量虽然在增长,但普遍存在领域集中、竞争力弱、规模较小和发展后劲不足等问题。

大龄农民工就业和保障需加强。老一代农民工文化教育水平相对偏低、劳动技能相对单一,就业集中在建筑等传统行业,多从事体力劳动,加之部分行业对大龄农民工进行清退,使其找工作面临较大困难。另外,由于一些农民工社保观念淡薄及部分用人单位逃避责任,未按规定参保的情况比较普遍,导致农民工在年老返乡后无法享受退休待遇,回乡后给当地政府提供就业帮扶和社会保障带来较大压力。

城镇化水平和质量大幅提升

截至2021年末

全国常住人口城镇化率
64.72%

户籍人口城镇化率
46.7%

城乡居民收入比
▼ 降至 2.5

数据来源:
《“十四五”新型城镇化实施方案》

观点速递

放大县城重要载体功能

张锐在《中关村》2022年第6期《放大县城农业转移人口市民化的重要载体功能》一文中指出,与大中型城市相比,县城在实现农业转移人口市民化方面具有诸多优势。从十年前开始,农民工跨省流动已出现拐点,省内流动现象日益加剧,农业转移人口正在从原有的异地流动为主切换为就地流动为主。如能充分利用人口流动的近域化趋势在政策上予以有效引导,很大程度上可将县城打造成农业转移人口市民化的更厚实载体。首先,要让农业转移人口在县城有自家房屋可住。其次,让农业转移人口在县城有适合的工作可干,对此必须增强县城的产业就业承载与容纳能力。此外,有效扩大与增进县城民生福祉,让农业转移人口有优质服务可享。建议建立财政性建设资金与吸纳落户较多县城的基础设施投资补助挂钩机制,更有力、更有效地推动县城产业配套设施提质增效,市政公用设施提档升级,公共服务设施提标扩面以及环境基础设施提级扩能。

积极引导“主动市民化”

朱健、李子芳在《财经理论与实践》2022年第3期《市民化方式对农业转移人口消费需求的影响研究》一文中指出,关注不同市民化方式可能带来的差异,对当下我国优化新型城镇化路径、推动经济社会发展具有重大现实意义。农业转移人口市民化不仅指户籍身份的转变,还包括社会身份转变、政治权利平等、经济生活条件改善以及广泛的社会认同等一系列标志在内的对于城镇生活的全方位融入。当下农业转移人口市民化的意愿并不明显,乡土情结让越来越多的农业转移人口返乡创业而非追求市民化。基于全国流动人口动态监测调查数据,评估不同市民化方式对农业转移人口消费需求的影响表明,被动市民化群体的总体消费需求低于主动市民化群体。建议:一是积极推进教育、医疗、社保、住房制度等公共服务质量双升,引导农业转移人口主动市民化;二是完善农业转移人口利益表达渠道和城市参与平台,提高其社会融入度,促进消费需求正常释放;三是完善中小城镇产业基础,提供就业培训和再就业服务,加大对低收入、低消费人群的就业保障,减少其就业不确定性,提升消费活力。

市民化推动实现共同富裕

许岩在《人口与经济》2022年第3期《市民化与农业转移人口的共同富裕——对“农转非”居民工资同化过程的分析》一文中指出,农业转移人口市民化在保障工资收入公平方面具有较大的社会福利效应,市民化应成为实现共同富裕目标的一个重要战略支点。首先,市民化使数以亿计的农业转移人口能够更加公平地参与城市化进程,更加平等地分享城市化红利,具有较大的社会福利效应。因此,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,应成为实现共同富裕、破除劳动力市场上“城乡二元结构”的政策着力点。其次,考虑到“农转非”居民实现工资同化的过程并不是一蹴而就的,而是需要较长周期,因此,城市部门的劳动就业政策需维持市民化前后政策的延续性,不仅要继续保持对农民工群体的利益关切,还要对近获得城市户籍的“农转非”群体给予足够关注,以加快其完全融入城市社会的进程。此外,在相关政策制定过程中,应充分考量不同“农转非”群体的异质性特征,重点关注那些就业市场表现较弱、劳动力技能较低的“农转非”群体,有针对性地进行技能指导和就业培训,防止人力资本不足引起新的职业固化和工资固化。

本版编辑 张静美 编倪婷婷
来稿邮箱 jrbjzk@163.com

风险,为农业转移人口就业开拓新空间。因地制宜发展规范化零工市场或劳务市场,支持农业转移人口通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等实现灵活就业,与城镇户籍居民享受平等灵活就业支持政策。

深入实施农民工职业技能提升行动。充分发挥政府引导作用,调动社会、企业以及劳动者等各方面积极性,健全以企业为主体、职业院校为基础、学校教育与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相互结合的农民工技能人才培养体系。大规模开展适合农民工特点的多种形式职业技能培训,重点对新生代农民工开展岗前培训、企业新型学徒制培训、岗位技能提升培训、高技能人才培训等,给予职业培训补贴,不断提高就业能力。根据制造业、建筑业重点领域以及现代服务业等对技能人才的需求,积极开展相关职业(工种)技能培训。组织制定急需紧缺职业技能标准,扩大新产业新职业新技能培训规模,让数字技能成为新时代农民工必修课。

支持就地就近就业和返乡创业

促进农业转移人口稳定就业、持续增收。以非公有制中小企业和农民工群体为重点,加强对企业实行劳动合同制度监督和指导,进一步提高劳动合同签订率和履行质量。在农民工就业集中、务工流动性大的行业加强劳动用工管理,依法加强对劳务派遣用工方式监管。完善适应新业态形态和灵活就业的劳动用工政策和标准,加强新业态劳动用工及平台从业人员权益维护。切实落实《保障农民工工资支付条例》,加强工资支付日常执法。扩大农民工工资集体协商覆盖范围,提升集体协商质量,增强集体合同实效,促进农民工工资合理增长。健全最低工资评估机制,合理调整最低工资标准,发挥最低工资托底作用。

支持就地就近就业和返乡创业。加强县域产业发展规划,培育特色优势产业,扶持龙头企业,发展优势特色产业项目,推进农村一二三产业融合发展,构建现代农业和林业产业体系,积极发展农业生产性服务业、农产品深加工和储运,发展农产品电子商务、休闲农业、创意农业和乡村旅游等新业态,加快培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,提升县乡就业承载力。发掘和培育一批能工巧匠型创业领军人才,为懂技术、懂市场的农民工提供创业培训、创业服务和资金支持,打造功能完善、环境优良的返乡入乡创业园,加大对农民工群体创业担保贷款和贴息政策落实力度。实施县域农民工市民化质量提升行动,建设城乡统一的劳动力市场和公共就业服务体系,扩大就业创业政策覆盖范围,让当地就业农民享受均等公共服务。

拓展大龄农民工就业空间,加强劳动权益保护。完善相关政策法规,消除就业年龄歧视,除特殊工种外,明确禁止以年龄为由解雇农民工,禁止招聘中出现基于年龄的歧视行为。加强大龄农民工就业服务,搭建供需对接服务平台,努力为大龄农民工开拓就业渠道,提供岗位信息。完善达到法定退休年龄农民工再就业劳动权益保护政策体系,创新工伤保险参保办法,保障农民工共享经济社会发展成果。

(执笔:鲍春雷)