# 农业大省扩大就业的路径选择及政策建议

来源：网络 作者：眉眼如画 更新时间：2025-04-10

*内容 摘要：本文从 分析 农业大省严峻的就业形势及导致就业不足的原因出发，阐述了农业大省扩大就业的大体思路、基本路径和这一路径选择的逻辑起点及其可行性。然后，提出了循着这一路径积极扩大就业，作者认为必须采取的五条对策措施。 关键词：农业大省...*

内容 摘要：本文从 分析 农业大省严峻的就业形势及导致就业不足的原因出发，阐述了农业大省扩大就业的大体思路、基本路径和这一路径选择的逻辑起点及其可行性。然后，提出了循着这一路径积极扩大就业，作者认为必须采取的五条对策措施。

关键词：农业大省；就业不足；扩大就业；路径选择；城镇化战略；就业优先

中图分类号：F240

“积极扩大就业”以降低 社会 失业率，是近年来我国政府宏观调控的主要目标之一。“十五”及今后一个时间农业大省扩大就业的路该怎样走？应如何落实党中央国务院的指示精神，把积极扩大就业作为改善人民生活的重要途径？在此，笔者试图对这一 问题 作一些也许肤浅的思考和探究。编辑。

一、就业不足的原因分析

农业大省由于建国初至改革开放前人口的过快增长，使当前男16~59岁、女16~54岁的劳动年龄人口，特别是 农村 劳动年龄人口大量膨胀，给当前和今后一个时期带来了巨大的失业源。加之“入世”导致新一轮 经济 结构调整所产生的下岗职工与失业人员，同农业剩余劳动力转移的高峰不期而遇，造成了当前严重的就业不足，并呈现出如下四个明显特点：一是不仅劳动力供求总量严重失衡，且结构性矛盾相当突出；二是由于城镇化程度偏低，加之“入世”对近期农业的负面 影响 ，使引导农业剩余劳动力转移、化解农村就业压力的任务变得十分艰巨复杂；三是 科技 进步使就业增长的弹性系数下降，导致单位投资提供的就业机会锐减；四是择业观念滞后，社会劳动参与率过高，导致就业竞争日益加剧。可见，今后一个时期农业大省的劳动力供需已严重失衡，致使就业不足的问题变得越来越严峻。据调查分析，导致就业不足问题突出的原因主要是如下几点：

原因之三，第三产业 发展 滞后，导致劳动力需求的增长缺乏产业依托。解决就业不足最有效的路径，是要依托一个就业含量高的产业发展来扩大劳动力的有效需求。据湖南省职业介绍中心的调查表明，第三产业不仅是劳动密集型产业，有极强的就业吸纳能力，而且就业“门槛”相对较低，通常是增加劳动力需求，扩大城乡就业的主要载体。然而 目前 我国第三产业的发展仍然偏慢，到“九五”末全国第三产业占国民经济的比重仅为42.3%，远低于经济发达国家75%的水平。第三产业是投资少、见效快、吸纳劳动力多、就业门槛低的最佳就业产业，且发展的空间很大。因此，大力发展第三产业尤其是社区服务业，将成为“十五”及今后一个时期我国尤其是农业大省缓解就业矛盾，扩大就业需求的主攻方向。 编辑。

原因之四，农业产业化进程缓慢，乡镇 企业 吸纳就业的能力减弱，导致农业剩余劳动力转移的难度加大。农业剩余劳动力就近转移渠道不畅，其直接原因是农业产业化的进程缓慢，乡镇企业吸纳就业的能力不强。据资料介绍，因农业产业化的规模偏小，农业大省农产品加 工业 的产值与农业产值之比一般仅有0.69:1，比全国平均比重低出近10个百分点。“八五”以来，全国不少 经济 发达省市农业产业化进程加快，促进了乡镇企业 发展 ，成为 农村 就业增长的主要动力。因此农业大省加快乡村工业化进程，尤其要注重发挥农业优势，大力发展以农产品加工业为主体的乡镇企业。须知，农产品加工业是农业产业化与乡村工业化的连结点，同时更是扩大就业特别是农村就业的大容量载体。可见，以推进农业产业化为契机，大力发展以农产品加工为主的乡镇企业，并着力提高乡镇企业吸纳就业的能力，对于促进农业大省就业不足这一矛盾的有效化解具有举足轻重的作用。

原因之五，城镇化程度偏低，制约了劳动密集型产业尤其是服务业的发展。当前，由于农业大省城镇化程度偏低（一般为30%），制约了第三产业包括社区服务业的发展。事实上，推进多元城镇化是加快发展第三产业的基础，发展第三产业则是推进城镇化的过程，同时发展第三产业又能为实现城镇化提供条件和保障。因此发展第三产业与推进城镇化必须同步进行、相互促进。今后一个时期，随着农业产业化、工业化进程的加快，大力实施多元城镇化战略的时期与条件已经成熟。我们必须把握契机，将推进城镇化与发展劳动密集型产业有机地结合起来，把促进第三产业发展纳入多元城镇化的整体推进战略，在大力提高农业大省城镇化水平的基础上，调整服务业布局，促进农村服务业向小城镇聚集，从而增强小城镇吸纳就业的能力。

此外，城乡隔离的户籍制度与农用土地制度改革的迟缓，阻碍了农业大省城镇化进程，进而制约了农业剩余劳动力的就近转移。农业大省城镇化进程不快，农民实现非农就业的难度大，其根本原因在于户籍管理和农用土地等项制度改革的步伐太慢、力度不够。须知，由于这种“城乡户籍隔离管制”长期没有根本性改变，导致了城乡二元经济 社会 结构的固化，抑制了农村劳动力的流动与转移；现行制度下农用土地的非流动性，又制约了乡镇企业的连片集中发展，使乡镇企业发展长期与城镇化进程相脱节，进而导致乡镇企业对增进本地就业最大化的目标根本无法实现。

二、扩大就业的路径选择

上述表明，“十五”及今后一个时期农业大省就业不足的 问题 相当突出，且大量农业剩余劳动力的有效转移，将成为解决其就业不足矛盾的主要方面。那么，农业大省积极扩大城乡就业的路在何方？笔者的大体思路是：以推进农业产业化、工业化和城镇化为契机，以加快配套改革、化解突出矛盾、改善就业环境为突破口，以积极发展多种所有制的劳动密集型产业，尤其是第三产业作为拓宽就业渠道的主攻方向，为“提质、扩容、减压”搭建新的劳动转移“平台”，打造大容量的就业“载体”。所谓“提质、扩容、减压”，其基本政策涵义是提高劳动者素质，扩大就业载体的吸纳容量，减轻社会失业压力。

循着这一思路，笔者主张农业大省积极扩大就业应选择如下基本路径：深化户籍管理、农用土地和社会保障等项相关制度改革——健全市场导向就业机制——积极引导农村劳动力有序流动——推进多元城镇化——大力发展劳动密集型产业——扩大劳动力需求……当然，有人也许会提出质疑：若将户籍制度完全放开，让大量农民涌入城镇，岂不给本已就业矛盾比较突出的城镇雪上加霜？况且城市还有如此多的企业下岗职工和失业人员，让农民进城与他们“争夺”有限的就业机会，不怕给城市带来更大的失业风险么？一言以蔽之：对于农业大省来说，这一“引狼入室”的路径不可取！然而，依笔者之见，这恰恰又不是一个值得有识之士担忧的问题！

须知，导致农业大省就业不足 问题 的主要根源，也许并不来自于城镇下岗职工有没有竞争就业的对手和压力，而在于数量惊人的农业剩余劳动力能不能尽快实现有效转移。近年来，由于农业已进入资本、技术替代劳动的加速时期， 农村 劳动力供大于求，已成为我国 经济 发展 中最突出的问题。事实上，自“九五”以来农业内部的就业压力已在不断积蓄，农业劳动力向非农产业转移的内在冲动愈来愈强烈，加之城乡比较利益差距导致了强大的转移拉力，早已形成不可阻挡之势。基于此，今天我们试图仍然依靠“城乡户籍隔离管制”将农民挡在“城门”之外，只会使问题变得更为复杂，甚至使各种利益矛盾趋于激发而构成对 社会 稳定的威胁。可见，或许真正明智的选择是：一方面通过相关制度的配套改革，引导和促进农业剩余劳动力合理流动与有序转移；另一方面又通过加快城镇化进程，为进城农民实现从非永久性的“城市漂流”，向永久性迁移（到城镇定居）转变开辟大容量的就业载体。

其实，自上个世纪80年代以来，我国农民进城经商办 企业 的人数早已形成千万之众。这一具有鲜明 时代 特征和地域特色的“劳务经济”，在有的市县甚至已成为地方经济发展的支柱和农民增收的主要来源。可见，只要加大相关制度特别是户籍和土地制度改革的力度，仅让已进城务工经商的农民变成“不再漂流”的城镇人口，并得到与原有城镇人口同等的待遇，那么 理论 上就 自然 达到了加快全国城镇化之目的。相反，若实现了非农就业的农民不能成为永久性的正式城镇人口，势必导致我国农民的“城市漂流”现象日趋突出。 研究 表明，农民长期的“城市漂流”，不仅将 影响 内需的启动和农民收入的稳定增长，而且会妨碍城镇建设资金的筹集与规模的扩张，进而制约整个城乡就业机会的增长。

可见，解决农业大省严重就业不足问题，上述路径选择是可行的。只要我们把握契机，切实加快城镇化进程，并在深化相关制度改革的同时，制定出支持性的第三产业发展政策，又引导 方法 得当，就有可能产生出令人期盼的预想效果。

三、扩大就业的政策建议

为确保上述路径行得通，我们必须趋利避害，切实采取如下有效措施与对策：

第一，实施多元城镇化战略，培育新的劳动力大容量就业载体。据史料 分析 测算，我国城镇化水平每提高一个百分点，能相应带动500万个就业机会的增加。假定“十五”全国城镇化程度平均每年提高2个百分点，五年共提高10个百分点，则“十五”可增加5000万个就业机会。基于这一考虑，我们一是要抓好现有城市的扩容增量。我们必须适应第三产业尤其是社区服务业发展需要，采取有效的政策措施，促进全国大中城市规模扩大和人口容量的增加；二是要加紧编制出“十五”全国小城镇发展规划，为促进全国大中小城镇多层次协调发展提供良好政策环境；三是要加快农村小城镇建设，在努力扩充县城和现有建制镇规模的同时，选择人口和乡镇企业较集中的农村集镇，通过投入一定的小城镇建设引导资金，扶持兴建一批新的建制镇，使之成为就近转移农业剩余劳动力的大容量就业载体。

第二，强化就业领域的宏观调控，均衡各地区之间的就业压力。加强宏观调控，不仅要加大对就业增量和存量调控的力度，而且尤其要重视对地区发展差别引起失业压力差别的调控。为此，我们必须针对不同地区、不同行业的具体情况，实行不同的产业扶持政策。对于就业矛盾相对突出的地区尤其是农业大省，应结合培育新的经济增长点，大力发展劳动密集型产业特别是第三产业；要统筹兼顾公有制经济与非公有制经济的发展，重点支持就业容量大的多种所有制企业优先发展；要正确处理长期稳定就业与近期灵活就业的关系，鼓励短期性、临时性的非正规就业；要采取多种经济手段，尽量提高对困难地区的固定资产投资比重，扩大其公共投资规模，在扶持这些地区发展经济的同时，尽可能扩大其就业机会。

第三，确立就业优先原则，扶持劳动密集的第三产业 发展 。为此，一是国务院要适时制定并出台有利“就业促进”的法规或政策，使扩大就业的各种措施步入规范化、法制化轨道；二是在 经济 结构调整过程中，必须注意兼顾提高经济增长的就业含量，扶持就业密度高、容纳能力强的产业特别是社区服务业优先发展；三是要鼓励非公有制经济在更广泛的领域，参与第三产业尤其是劳动密集型服务业发展，并逐步扩大服务市场的对外开放度。为推进 农村 城镇化和农业产业化，我们必须多途径增加投入，支持困难地区发展以农产品加工为主的乡镇 企业 ，并支持和鼓励个体、私营企业到农村兴办服务业。

第四，积极调整反失业政策，促进各项相关制度配套改革的不断深化。过来一些地区采取的所谓反失业举措，大多带有“歧视”农民的色彩。其特征是通过“城乡户籍隔离管制”、限制农用土地流转、实行城乡有别的 社会 保障等经济的和行政的手段，阻止农业劳动力进城务工经商。为扭转这种既不公正又不合理的状况，促进劳动力合理流动和市场导向就业机制的形成，一是要深化社会保障制度改革，对国企下岗职工给予一次性经济补偿，减少其因流动或自谋职业带来的制度性机会成本。并健全扶持长期失业者和残疾人等“弱势群体”就业的社区支持 网络 ，帮助城镇就业困难群体摆脱生活困境，提高其适应职业变化的能力。

二是要彻底革除城乡隔离的户籍制度，逐步推行就业地入户登记办法，从而全面放开对农村劳动力转移、以至进城“安家落户”的行政性控制。

三是要努力推进农用土地的制度创新，健全农用土地流转机制，降低其流转交易的成本，推动小城镇合理布局和乡镇企业的连片集中发展，从而促进全国城镇化进程的加快和连带就业效应的有效发挥。

第五，依法规范劳动力市场秩序，推动全国城乡统一市场的发育。要通过有效的政策调整与制度创新，严厉打击职业介绍中的欺诈行为，为我国城乡统一劳动力市场在规范中发育、在发育中规范创造优良的制度环境。“十五”期间，我们必须着力培育市场主体，健全市场体系，尽快形成“单位自主用人，个人竞争就业，市场基础配置，政府引导促进”的市场导向就业机制。并建立起一支规范化、专业化、 现代 化的就业服务队伍，切实为劳动力供求双方提供职业介绍、就业指导、信息咨询等多种促进就业的优良服务。

此外，要把发展 教育 与培训作为提高劳动者整体素质，降低社会劳动参与率，缓解结构性就业矛盾的优先措施，努力推动“市场引导培训、培训促进就业”机制的迅速形成。我们还应尽早采取积极的应对措施，运用现代信息手段，把我国劳动力市场的触角与覆盖半径，迅速向国外拓展和延伸，以利我国劳动者在更大时空的就业竞争中，获得更多的就业机会，从而确保全国就业局势的长期稳定。

参考 文献 ：

2、蒋学毛、李依仁：《世纪之交：试解就业难题》，《 中国 劳动》，2000年第1期。

4、赵正安、吴雪芹：《湖南就业巡礼：过去与未来》，《湖南劳动保障》，2001年第11期。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn