

## 人力资源开发与就业

# 关于农村剩余劳动力解决途径的探索

张运生, 曾志远, 李 硕

(南京师范大学 地理科学学院, 江苏 南京 210097)

**摘要:** 根据中国农村的现状, 结合农村剩余劳动力转移的几种主要方式, 作者基于农村和小城镇的特点提出解决农村剩余劳动力问题的“小城镇城市化, 城市化农村”的发展模式及其实现的三个阶段; 阐述了在中国发展该模式的必要性, 并叙述了要实现该模式应采取的措施, 对解决中国农村剩余劳动力问题具有一定的指导意义。

**关键词:** 剩余劳动力; 小城镇城市化; 城市化农村

中图分类号: F241.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)02-0033-05

### Solutions to Rural Surplus Labor Force

ZHANG Yun-sheng, ZENG Zhi-yuan, LI Shuo

(Geographical Science College, Nanjing Normal University, Nanjing City, Jiangsu Province, 210097)

**Abstract:** Under current situation of rural areas in China, considering the characteristics of counties and small towns, the authors propose the three-stages solution to rural surplus labor force that is called “making county urbanization and urbanizing county”. In addition, the necessity and the corresponding measures of implementing this three-phase pattern in China are expatiated. In sum, to some extents, this pattern is significant for China to settle the problems about the rural surplus labor force.

**Keywords:** surplus labor force; making county urbanization; urbanizing county

#### 一、中国农村剩余劳动力现状及其产生原因

我国是个农业大国, 农村人口还占绝大多数, 据统计, 1999年我国乡村人口数为87017万人, 其中乡村劳动力46896.5万人, 农村剩余劳动力存量已接近2亿<sup>[1]</sup>。农村劳动力的就业形势十分严峻。要实现全社会的可持续发展, 首先要实现农业和农村的可持续发展<sup>[2]</sup>。

中国农村剩余劳动力的产生原因是多方面的。由于建国后我国在人口政策上的失误, 我国人口一直以较快的速度增长, 尽管后来实行了计划生育政策, 但巨大的人口基数和增长的惯性, 加上人们思想观念等, 特别是农村人口仍以较快的速度增长。随着经济和社会的不断发展, 住宅和建设占用大量的耕地, 再加上日益严重的土地沙漠化等原因, 耕地面积急剧减少。这些失去耕地的农民, 首当其冲地成了农村剩余劳动力。科学技术的发展及其在农业上的应用也使得部分农民成为潜在的剩余劳动力。据统计, 1998年全国机耕、机播、机收面积分别达到6005.3万公顷、

收稿日期: 2002-08-28

作者简介: 张运生(1977-), 男, 河北人, 现为南京师范大学地科院2000级硕士研究生, 主要从事GIS和RS的应用及地理过程的定量化研究。

3835.8万公顷、2342.5万公顷，分别比1978年增长48%、188%、650%；耕地、播种、收获机械化水平分别达到63%、25%、15%，比1978年分别提高22、16和13个百分点<sup>[3]</sup>。农业机械的广泛应用，在提高劳动生产率、土地产出率和减轻农民负担的同时，也相对地产生了剩余劳动力。

另外，农业的季节性特点也使得农民在农闲时成为“剩余劳动力”，如北方秋季播种完冬小麦到第二年春天这一段时间，农民是最清闲的时候，可以称之为季节性“剩余劳动力”<sup>[4]</sup>。

## 二、当前农村剩余劳动力转移的几种主要形式

农村过多的剩余劳动力问题已经非常严重，就目前而言，农村剩余劳动力的转移形式主要有以下几种：

### 1. 就地转移、就地消化

指实现了产业转移，但居住地点和工作地点都在农村者，如图1所示：



图1 “劳动力就地转移、就地消费”示意图

这种途径从短期看会使农业剩余劳动力压力大的矛盾在一定程度上得到缓解，但这种战略发展的结果必然会造成布局的分散，“处处点火，村村冒烟”。过于分散的布局不可避免地使乡镇企业基础设施投资过大，建设成本升高，规模效益下降，从而制约着企业对劳动力的进一步吸纳。同时，由于我国农村数量太多，“村村冒烟”不利于我国城市化的发展。也就是说，这种转移战略并不能从根本上解决农村剩余劳动力的问题。

### 2. 永久性空间转移

指通过各种途径转变为城镇固定职工者，其居住地和 workplace 均在城内，如图2所示：



图2 “劳动力永久性空间转移”示意图

这种转移途径就目前情况来说，主要是针对大、中城市而言的，小城镇目前还不具备吸纳大量剩余劳动力的能力。曾尊固等在南通县的研究表明，“永久性空间转移”在实现产业转移劳动力总数中占的比例非常有限（不到1%）<sup>[5]</sup>。但是，我们也应看到大、中城市吸纳农村剩余劳动力的潜力是非常小的，在西方城市中出现的“城市病”，在中国的城市中也有不同程度的体现，交通的拥挤、犯罪率的居高不下、失业率的提高、住房的紧张等等都限制了农村剩余劳动力转移的数量。

### 3. 非永久性空间转移

指一年当中大部分时间在城市工作，而在节假日或因各种原因回农村作较短期停留，其户口和家庭在农村者，如图3所示：

剩余劳动力的“非永久性空间转移”绝大部分发生在大、中城市和农村之间，这种方式与第二种有点儿类似。不同的是，由于其家庭和户口都在农村，这就使得这些人有一定的摆动性，一旦城里效益不好或其他的原因，他们就可能又回到农村，重新成为农村的剩余劳动力。这种方式也不能从根本上解决问题。

### 4. 摆动式空间转移

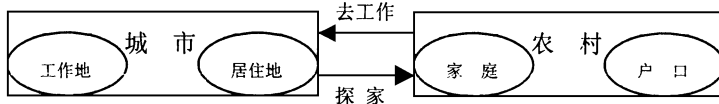


图3 “劳动力非永久性空间转移”示意图

指实现产业转移的劳动力居住在农村，工作地点在附近城镇，从而每天往返摆动于城镇和农村之间者，如图4所示：

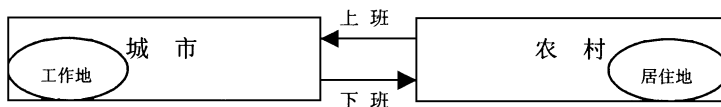


图4 “劳动力摆动式空间转移”示意图

从示意图可以看出，这部分人每天都往返于城市和农村之间，也同时说明这种方式只适合于距离城市较近的农村。

### 三、走“小城镇城市化，城市化农村”的发展道路

#### 1. 实行该策略的必要性

##### (1) 大中城市已不可能成为解决农村剩余劳动力的根本途径

其原因如下：其一，城市本身存在着很大的就业压力。特别是近几年政策的调整要求精简机构，大量人员被裁员，更加重了城市就业的严峻。其二，国有企业自身拥有较多冗员，对劳动力的吸纳能力大为减弱。据统计，“九五”时期国有经济单位下岗员工达2000万人，这些人现在要到城市劳动力市场去寻找再就业的岗位。其三，城市容纳的有限性。在现阶段，城市的公共交通等基础设施薄弱，且短期不会有太大的改观。其四，“城市病”<sup>[6]</sup>的存在客观上也使得农村剩余劳动力成为城市的不受欢迎对象。中等城市与大城市相比，虽然有自己独特的特点和优势，如在提高经济效益、消化农村人口、推动区域经济发展等方面，具有较大潜力，但从可持续发展角度来看，中等城市在距离上远离农村，与农村交流方面存在着明显的“代沟”，不可能从根本上带动农村发展。

##### (2) 使大量的剩余劳动力仍留在农村，走“农村城市化”道路也是行不通的<sup>[7]</sup>

由于中国的国情，农村分布的广泛性和分散性必然导致工业的过于分散，而且由于这种广泛性和分散性，国家无论在物力还是在财力上都要有相当大的投入，这也是不可行的。

##### (3) 小城镇以其特殊的位置及与农村特殊的关系，在吸纳农村剩余劳动力方面具有很多优势

小城镇与农村联系紧密，农村剩余劳动力可以尽快适应。由于小城镇介于城乡之间，既有城市的特点，又和乡村有着密切的关系，历来是本县域内的政治经济文化中心。因此，农民进入小城镇不像进入大城市那样感到陌生和盲目，而且进入小城镇的农民从业稳定性一般比较强。而且，小城镇目前多为劳动密集型企业，这些企业对就业者的要求相对较低，也就使得农村剩余劳动力容易找到工作。

农民进入小城镇的代价小。由于小城镇与农村之间距离较小，小城镇消费水平较低，使得农民进入小城镇的路费和小城镇内的住宿、培训、饮食等费用较低。另外，农民进入小城镇压力小，没有很大的思想包袱，这些都吸引农村剩余劳动力进入小城镇。

发展小城镇吸纳农村剩余劳动力具有成本小、效用大的优势。小城镇技术含量和有机构成远低于大城市，其吸纳劳动力所需就业费用和城市基础设施费用要比大城市低得多。发展小城镇可

以充分利用乡镇企业资源优势，让技术含量高的企业集中到小城镇，以扩大小城镇的规模，吸纳更多的农村剩余劳动力。

发展小城镇有利于促进农村第二、第三产业发展。由于小城镇与农村之间在经济、政治、文化、金融上都存在着紧密的关系，这就为城乡之间的交流提供了大城市所不具备的条件，小城镇是乡镇企业发展的重要载体和依托，大力发展小城镇，有利于改变乡镇企业过于分散的局面，走集约化经营道路，有利于形成人口聚集效应，而第三产业的发展是以一定的人口聚集为基础的，随着小城镇人口的不断增加，自然促进第三产业的发展。

这里所谓的“小城镇城市化”是指把小城镇发展成真正的城市，这里的“城市化”与平常我们谈到的城市化意义是完全一样的。所谓的“城市化农村”是与“小城镇城市化”同步的，它是指随着小城镇城市化水平的不断提高，城乡之间密切地交流，城乡差别逐步缩小，逐渐形成城乡统一体。农村除了没有工业外，在交通设施、供水供气以及生活水平等形式上与城市没有什么差别，但农村中的居民绝大部分还是以从事农业为主。

## 2. 实现该发展模式的三个阶段

### (1) 初级阶段

是小城镇城市化阶段，以在小城镇投资为主，剩余劳动力的转移形式以摆动式空间转移为主。由于农村与小城镇的距离很近（平均在 10 公里左右），加上小城镇发展还不够成熟，还不足以吸引劳动力到城内居住，这时的大部分农村剩余劳动力经济还不够富裕，对农业还有一定的依赖性，这也使得他们大部分没有能力迁入小城镇。此时的“工人”身上有着工人和农民两种身份，就是所谓的“亦工亦农”<sup>[8]</sup>。农忙的时候，他们还是主要的农村劳动力，他们的交通工具多是自己的摩托车和自行车。

在这个阶段，政府应根据不同小城镇各自具体的特点进行投资，各个小城镇也应发展自己的特色来吸引投资商投资，投资的重点主要是劳动密集型产业，以尽可能多地吸引农村剩余劳动力。

### (2) 中级阶段

在这个阶段，可以认为是人口城市化<sup>[9]</sup>过程。随着投资的不断增多，小城镇逐步发展，优越的城市环境和工作的需要，以及农民一步步走向富裕，许多剩余劳动力都迁入了城市。劳动力转移形式由以非永久性转移和摆动式转移为主逐渐转变为以永久性空间转移为主，彻底摆脱了农业的劳动力此时才成为真正的工人。生产结构逐渐由第二产业向第三产业转化，第二产业也逐渐由劳动密集型向资金密集型转化。

为了便于与农村之间的交流，交通设施特别是城乡之间的交通设施需要逐步改善。近几年随着土地承包责任制的改革，农村内部以及城乡之间的交通设施有所改善，随着经济的发展，农村与城市之间有必要开设公交车来促进城乡之间的进一步交流。

### (3) 高级阶段

是依托城市，进行“城市化农村”的阶段，最终整个城乡在形式上类似于美国第三大城市“众城之城”洛杉矶，是城乡发展的理想状态。随着小城镇的逐渐发展、居民生活水平的不断提高，人们开始追求更好的居住环境。距离城镇很近的农村以其优美的自然环境、浓厚的乡土气息与城市的糟杂生活形成鲜明的对比，加上交通条件的改善和心理距离的缩短，城市的居民逐渐开始向农村回移，农村居民的数量逐渐有回移初级阶段的趋势，劳动力转移形式也同时回到初级阶段的摆动式转移为主。但现在的摆动式转移是更为高级的形式，不管是从居民的思想意识还是从他们的交通工具都与初级阶段发生了根本的变化。而农村实际上成为小城镇的“卫星村”，从功能上讲可以说是小城镇居民的居民区。

相应地，农村在剩余劳动力转移的整个过程中也在不断发展。农民随着城乡交流的不断深

入,思想也在不断地发生变化,他们必将适应每一阶段的发展,农村种植业必将向多样化方向发展,适应市场的需要,蔬菜和水果市场必将逐渐扩大。而高级阶段的到来为农民提供了更多的就业机会,餐饮业在高级阶段会蓬勃发展,而农民作为第一产业的主要劳动者,将与第三产业结合起来共同发展,这又可以进一步解决农村剩余劳动力问题。

#### 四、实现该模式应采取的措施

在农村剩余劳动力转移过程中,我们应吸取欧美国家农村劳动力转移与城市化的经验和教训<sup>[10]</sup>,尽量采取措施避免欧美出现的一系列问题。

在这里特别要提到的是,正确的城乡规划对“小城镇城市化、城市化农村”模式的实现起着积极的促进作用。在初级阶段和初级阶段向中级阶段过渡的过程中,规划的重点应该放在小城镇,加快小城镇建设步伐,应充分考虑这段时期劳动力转移的特点并据其进行规划。这时的小城镇应以发展对劳动力素质要求不高的劳动密集型产业为主,发展自己的优势,内引外联,招商引资,加快乡镇企业和二、三产业的发展,进而吸引农村剩余劳动力进城。

在中级阶段以及中级阶段向高级阶段转变过程中,规划的重点应由城市逐渐向农村过渡,并考虑小城镇与农村之间交通设施的规划,农村的规划主要是公共设施的规划,如供电、供水、供气、交通道路等,建筑用地(主要是居住地)也应在规划的范围之内,而保留农村地区具有的与自然环境紧密联系的优点,在整个发展过程中都应严格得到执行。

其次,农村剩余劳动力素质偏低,在小城镇城市化过程中不能满足市场的需求。这就使得一方面,大量落后地区素质不高的农村剩余劳动力亟待解决;另一方面,经济发达地区和小城镇急需素质较高的劳动者。不管在哪个地区,首先转移的都是素质较高的劳动者。这就需要政府或有关部门要有意识、有组织地对农村劳动力进行培训,使其在技能和文化水平上能够适应新的工作岗位。

再次,就思想意识方面而言,政府应加强宣传力度,鼓励农村剩余劳动力走出农村并在一些政策上采取有力的措施给予引导。

总之,影响该模式实现的因素是多方面的,应综合考虑,统一规划。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局编. 中国统计年鉴 2000 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2000 (总第 19 期), 6, 95.
- [2] 中国 21 世纪议程 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1994, 35.
- [3] 中国农业机械年鉴编辑委员会. 中国农业机械年鉴 1999 [M]. 北京: 机械工业出版社, 1999, 20.
- [4] 吴天然. 中国农村工业化论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1997, 204-212
- [5] 曾尊固, 愈彩萍. 南通县农村产业结构变化、劳动力转移和城镇化发展 (J). 地理学报, 1989 (1): 68-76
- [6] 段小梅. 城市规模与“城市病”——对我国城市发展方针的反思 (J). 中国人口、资源与环境, 2001 (4): 133-135.
- [7] 何慧丽. 是农村城市化, 还是城乡一体化? (J). 中国农业大学学报 (社会科学版), 2000 (2): 38-41.
- [8] 孙峰华. 农村剩余劳动力转移的理论研究与实践探索 (J). 地理科学进展, 1999, VOL. 18 (2): 111-117.
- [9] 方齐云, 刘勃. 我国农业剩余劳动力转移与农村人口城市化 (J). 华中理工大学学报 (社会科学版). 1997 (2): 47-50.
- [10] 王章辉, 黄柯可主编. 王章辉, 黄柯可, 周以光, 萧辉英著. 欧美农村剩余劳动力的转移和城市化 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 1999, 313-332

[责任编辑 崔凤垣]