

新农村建设与区域人口发展战略抉择

穆光宗¹，张敏才²，姜 军³，潘宪君⁴，刘 文⁴，洪 毅⁴
(1. 北京大学 人口研究所，北京 100871；2. 中国人口学会，北京 100081；
3. 辽宁省辽阳市人民政府，辽宁 辽阳 111000；
4. 辽宁省辽阳市人口计生委，辽宁 辽阳 111000)

摘 要：本文以辽宁省辽阳市为例讨论了在新农村建设的框架中区域人口发展战略的抉择问题。本文的分析表明，辽阳市需要将公共资源更多地投向人口的开放和人力的开发上，这是新农村建设的立足点和动力源泉。简单说，就是要采取相辅相成的“人口开放战略”和“人力开发战略”。“人口开放战略”的要义不是单纯的增减人口而是调节人口。为此，政府职能要适时转型，创建服务型政府，为农民、农民工和农民子弟积极提供公共服务和公共产品。

关键词：新农村建设；人口发展战略；人力开发；人口开放

中图分类号：F061.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1000- 4149 (2008) 04- 0010- 06

The New Rural Construction and Choice of Regional Population Development Strategy

MU Guang-zong¹，ZHANG Min cai²，JIANG Jun³，PAN Xian jun⁴，LIU Wen⁴，HONG Yi⁴
(1. Population Research Institute, Peking University, Beijing 100871, China;
2. China Population Association, Beijing 100081, China;
3. The Government of Liaoyang City, Liaoyang 111000, China;
4. Population and Family Planning Commission of Liaoyang, Liaoyang 111000, China)

Abstract: This paper discusses the regional choice of population development strategy based on Liaoyang’s experience of Liaoning province. The authors point out that much more public resources should be invested into population opening and human resource development, which are the point of departure of and also the driving force of the new rural area construction, and suggest Liaoyang adopts the integration strategy of population opening and human resources development. Population opening strategy aims to adjust comprehensively not control solely the population scale and structure. The government should transfer its role and function, becoming the serving agency and providing more public service and goods for the rural population.

Keywords: The new rural area construction; population development strategy; human resources development; population opening

收稿日期：2007- 11- 14

作者简介：穆光宗（1964- ），男，浙江象山人，北京大学人口研究所教授，法学博士，《人口与发展》杂志副主编，主要研究方向：人口经济学，人口社会学，老年社会保障与福利。

一、引言

辽阳市是辽宁省 14 个省辖市之一，位于辽东半岛腹地，既是辽宁老工业基地的重要组成部分，也是一座新兴的石化轻纺工业城市。“十一五”时期，辽阳市提出了打造“实力辽阳、平安辽阳、诚信辽阳”的目标。对辽阳市来说，“十一五”时期既是“黄金发展期”，也是“矛盾凸显期”。机遇至少有三：一是老工业基地振兴机遇，二是面临融入以沈阳为中心的辽宁中部城市群经济区的机遇，三是新农村建设机遇。《辽阳市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》中提出：“坚持把人的全面发展作为经济社会发展的最终目标，做到发展为了人民，发展依靠人民，发展成果惠及人民。”^① 2006 年 2 月 27 日，辽阳市召开了农村工作暨社会主义新农村建设工作会议。“十五”时期，全市农业增加值平均增速仅达到 8%，农业的发展还比较缓慢。全市农村人口占大多数，现有 109 万农村人口，占全市总人口的 60% 以上。2006 年全市农村有 33 个贫困村实现脱贫目标，有 1.2 万贫困人口解决了温饱问题。但东部山区还有 95 个贫困村 2.3 万户贫困户 5.8 万人没有脱贫^②。通过推进农村富余劳动力向二、三产业转移增加农民收入成为辽阳共识。

在理论和战略上，人口数量问题主要包括：一是增量的控制问题，二是存量的开发问题，三是流量的引导问题。流量的引导实际上是说通过人口的流动迁移实现人口、资金、资源、环境等生产要素资源的优化配置，但只有有序、有效的流动，才能达到效益最大化的预期目的。

在人口学意义上，新农村建设可以理解为人力资源开发和人力资本投资相辅相成的过程。从“全国一盘棋”来定位，辽阳作为中国的辽阳，除了稳定低生育水平的共通性需求之外，还需要为开发本土的和外来的人力资源建构起良好的政策体系和环境支持。

二、传统人口战略的效果分析

2000 年，中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，提出了新时期人口与计划生育工作的主要任务是稳定低生育水平，提高出生人口素质。从 20 世纪 90 年代我国人口转变的历程可见，2000 年是一个标志性的年份（见图 1），粗出生率下降到 15‰ 以下，进入低出生率国家行列。辽阳历年人口统计数据表明，第一次出生率转变（低于 20‰）辽阳至少早于全国 10 年，第二次出生率转变（低于 15‰）辽阳比较稳定地开始于 1987 年，比全国至少早 13 年。由此可见，辽阳的人口转变速度远远超过全国，辽阳人口控制的成绩非常突出。在某种意义上，减少人口增量的重要性已逐渐下降，不再居于第一位。

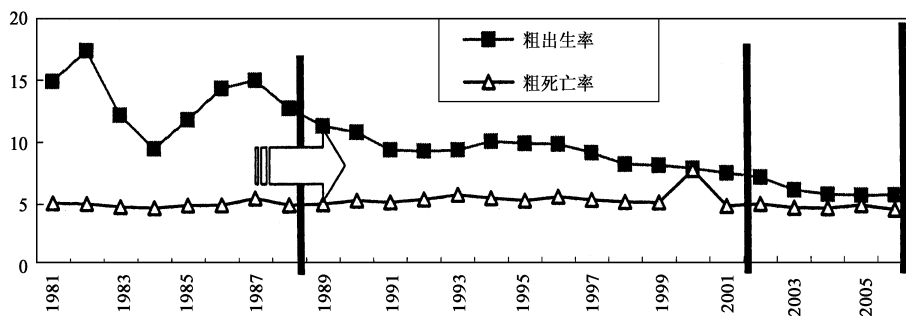


图 1 辽阳市人口转变（1981~2006 年）

资料来源：辽阳市人口计生委。

辽阳市传统的人口战略可以概括为“人口遏止战略”。这一战略在宏观上是为了实现中华民族“稳定低生育水平”的战略目标服务；在微观上是为了避免非意愿的生育现象，所以避孕节育

^① 辽阳市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要（草案），辽阳市十三届人大四次会议文件，2006 年 1 月 10 日。

^② 郝春荣，发扬成绩 再鼓干劲 扎实工作 努力开创我市社会主义新农村建设的新局面，全市农村工作暨社会主义新农村建设工作会议上的报告，2006 年 2 月 27 日。

在宏观和微观上获得了一定的支持。拓展来看，实现的则是控制出生数量、提高出生素质、改善生殖健康、保障家庭权益和平衡人口结构的五大目标。

三、从“人口遏止战略”逐步转向“人口开放战略”

人口流即财富流。在人口流动、迁移主导人口发展的新历史时期，人口流动不仅仅是一些富余劳动力脱贫致富的重要机制，而且是解决三农问题、打破二元结构的重要路径。在市场经济条件下，人口的流动是人口活力的表征^①。农村劳动力虽然户籍在农村，但从事的产业和职业却可能在非农业领域。这反映了农村劳动力人口的非农化过程，是农村经济社会发展和农民脱贫致富非常重要的一个社会机制。辽阳农村人口非农化的程度如何？绩效如何？这些都是值得深入探讨的基础性问题。

（一）劳动力资源分析

根据已有的数据和信息，对辽阳农村人力资源分析概要如下：

第一，无论是总劳动力还是富余劳动力，均为男性劳动力多于女性。据2006年初辽阳有关统计数据表明，目前，辽阳农村劳动力人口有466619人，其中男性劳动力占56.04%，女性占43.96%；富余劳动力为45184人，其中男性占了66.19%，女性占了33.81%，男性劳动力富余问题比较突出^②。

第二，每年辽阳农村富余劳动力总量在5万人左右，但地区分布不均。根据2006年年初辽阳市劳动就业局统计，辽阳农村富余劳动力主要分布在辽阳县和灯塔市，分别占54%和32%，两地合计占了86%。其余分布在白塔区、太子河、宏伟区、弓长岭区、文圣区。

第三，从事农业的劳动力多于从事非农业的劳动力。根据辽阳每年普查，除从事农业劳动以外，大部分农村劳动力在乡内、县内、市内和省内、外企务工。从事农业生产活动的占67.25%，从事非农业生产活动的32.75%。从事非农业生产活动的劳动力大约占1/3左右。在5万多富余劳动力中，完全从事非农生产活动的大约占22%，完全从事农业生产劳动的占78%左右，说明农村富余劳动力主要还是通过大农业体系内部消化，再次说明辽阳农村人口非农化程度不高但潜力很大。根据预测和规划，“十一五”期间将转移辽阳农村富余劳动力10万人，2006年转移农村富余劳动力2万人左右。同时，加强贫困地区的劳动力转移培训，实现20%的富余劳动力转移到非农产业上的目标^③。

第四，辽阳从事非农业经济活动劳动力人口的年龄主体集中在31~45岁。根据辽阳市劳动就业局2005年统计，辽阳市从事非农业经济活动劳动力人口的年龄构成如下，16~30岁的占32%，31~45岁的占44%，46~60岁的占24%。值得注意的是，从社会人口学角度看，16~30岁的年龄段中还包含了一定比例的青少年人口，他们可能失学或者辍学，值得政府关注。

第五，辽阳市富余劳动力平均受教育程度不高，有技术特长的劳力不多。根据2006年年初统计，初中以下文化程度的富余劳动力占了94.6%，高中的占5%，大专以上的占0.4%。在45184名富余劳动力中，只有不到一半（42.6%）的劳动力有技术特长，分为三类：建筑、服务和机械^④。

第六，辽阳市外出劳动力人口绝大多数属于近距离流动和转移，流动半径不大。从2005年初所反映的情况来看，从事非农业生产活动的88562人在流向上有75.59%在市内，市外省内有17.61%，省外的有5.7%，境外的有1.1%。根据2006年年初的统计，辽阳富余劳动力拟在市内打工的有65.68%，省内打工的有28.64%，省外打工的有5.3%，其他很小比例的才到国外^⑤。

① 辽阳市劳动就业局劳务输出服务中心，辽阳市农村劳动力情况调查表数据，2005年4月5日。

② 辽阳市劳动就业局，辽阳市2006年农村富余劳动力汇总表，2006年1月26日。

③ 辽阳市劳动就业局，辽阳市农民工输出输入工作情况，2006年2月27日。

④ 辽阳市人民政府，辽阳市就业再就业工作情况汇报，2005年12月。

根据对本土富余劳动力异地就业愿望的调查, 5 万富余劳动力大部分是本地就业、离土不离乡, 缺乏异地就业的积极性, 有异地就业愿望的只有 15505 人, 占 31%。

在经济学层面上, 短期流动可以降低人口流动的经济成本和心理成本, 是一个理性的选择。但这个调查也在一定程度上说明了辽阳的劳动力有序流动的信息交换系统还没有建立起来, 劳动力流动还存在着显而易见的信息不对称现象; 同时辽阳的富余劳动力还缺乏开拓精神。

第七, 近年辽阳劳务输出取得初步成效, 积累了宝贵经验。应该看到, 有组织的劳务输出因为减少了信息的不对称现象, 所以可以大大减少人口流动的成本。2005 年辽阳全市劳务输出 1.8 万人。2006 年劳务输出 4 万人, 其中农民工达到 2 万人以上^①。几年来, 辽阳市把劳务输出作为一项产业来抓, 制定了全市劳务输出工作方案和目标考核体系。采取了中介机构促动, 施工企业外揽带动, 企业及个人外地投资拉动, 政府及大中型企业驻外机构联动等形式广开输出渠道, 效果明显。

(二) 从单一的“人口控制”转向弹性的“人口调控”

“人口开放战略”的要义不是单纯的增减人口而是调节人口。在一个开放的人口格局中, 人口的多少、增减是随时可变可调的。在这个过程中, 需要特别强调市场经济对人口发展的调节作用, 需要充分尊重市场机制作用的空间、充分肯定市场经济优化配置资源的功能。在市场经济条件下, 区域开放人口的最大特点是人口内外的交流伴随着信息、财富的流动和交换。市场经济的力量是强大的, 市场这只“看不见的手”会决定人口最后的适度量。当然, 也要注意防范“市场失灵”, 辅之以恰当的“政府调节”。

总之, 为了更好地适应新农村建设的需要, 辽阳应当在人口发展方面采取“开放战略”。一方面要将农村劳动力特别是富余劳动力“送”出去, 实现有序流动、有效流动, 在一个更大的格局中重新调节和配置人力资源, 使之作为经济发展最活跃的要害发挥好作用; 另一方面则要将有利于辽阳经济社会发展的人力因素“请”进来。譬如, 旅游人口、经商人口等, 他们来到辽阳, 扮演着消费者、生产者、传播者等角色。自由有序的人口流动和迁移潮将盘活生产要素, 推动优化配置。拓展传统的“遏止增长战略”, 采纳“开放调节战略”, 通过人口开放和经济开放的结合, 辽阳必将走向新的辉煌。

四、从“人口遏止战略”逐步转向“人力开发战略”

如今, 农民是新农村建设主体的观点已经成为共识。辽阳深刻地认识到了“农民现代化”的重要意义, 提出了一系列好的理念并落实在行动中。辽阳市政府的领导意识到: “培养和造就新型农民是一个长期的过程, 除了依托产业发展、广泛开展各种形式的农村实用技术培训外, 还要加强职业培训和劳动力转移、劳务输出方面的培训, 努力造就一批有文化、懂技术、会经营、讲文明、守法制的新型农民”^②。

“十五”期间, 辽阳人均受教育年限达到 10.5 年, 5 年提高了 1.7 年。然而, 目前在辽阳 5 万名左右富余劳动力中, 大多数农村劳动力受教育程度在初中以下 (含文盲半文盲), 比例大约占 95%, 说明了农村潜在的可转移的劳动力资源人力资本存量不高^③。根据迁移的文化选择性理论, 这意味着多数的农村富余劳动力只能实现“低水平的产业转移”, 而且存在着很大的转移风险和回流可能, 也阻滞了农村人口非农化和城镇化汇合的步伐。根据辽阳《政府工作报告》: “‘十一五’期末, 城镇体系不断完善, 建成一批农民新村, 建制镇人口占全市人口总量达到 31%。”

(一) 辽阳人力开发战略已具雏形

① 辽阳市劳动就业局, 辽阳市农民工输出输入工作情况, 2006 年 2 月 27 日。

② 唐志国, 在全市农村工作暨社会主义新农村建设工作会议上的讲话, 2006 年 2 月 27 日。

③ 辽阳县人民政府, 做好三农工作 振兴县域经济 扎实推进社会主义新农村建设步伐, 2006 年 2 月 27 日。

其一，辽阳提出了培训农民的一整套方案。造就新型农民，培养务工农民，培养产业农民成为建设辽阳新农村的必然要求。辽阳按照“市场引导培训，培训促进输出”的思路，积极开展“订单”培训、定向培训和“校企”联合培训，通过培训提高辽阳市外出务工人员的水平和层次，增强劳务输出人员的职业技能和就业能力，打造一批具有辽阳特色的劳务输出品牌。从2006年开始实行劳务输出统计实名制，并把劳务输出作为考核各级政府的一项重要指标。

科技下乡效果良好，“科技之春”、“科技之冬”活动深受百姓欢迎。通过办培训班、赶科普大集、发放科技资料等多种形式，大力推广畜牧生产新技术，努力培养一批有知识、懂技术的新型农民。辽阳每年要举办各级各类培训班1000次，培训人数20万人次以上。

其二，积极发挥乡土人才的作用。事实证明，各类乡土人才可以通过林果类、蔬菜类、养殖业、种植类等农村经济专业协会这个平台发挥纽带作用和领头羊作用，带动农民群众共同致富。通过科技示范推广良种快速繁育等先进实用技术，大幅度提高了当地农作物亩产量。在实践中，辽阳总结了“引导不参与、支持不干预、服务不包办”的原则，积极引导农民组建经济合作组织，通过成立专业协会组织农民学技术，交流经验，共同开拓市场。

第三，加强农村青少年人口的基础教育和义务教育，尤其重在加强农村职业技术教育。《辽阳市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中提出“十一五”期末将“创办一所突出高等职业教育特色的综合性本科大学，基本普及高中阶段教育，人均受教育年限达到12年。”2006年，“80%的农村初中和小学、70%的农村普通高中达到省级标准”。

（二）人力开发重在“技能培训、文化激励和信息共享”三结合

人力开发战略是“人文辽阳”理念的具体实践，积极推动“脑矿开发战略”。我们的建议是：

第一，首先要树立“人力资源是创富资源和高端资源”的理念。将人力资源作为最重要的资源来开发，但首先要确立政府、社会和家庭共同投资人力资本的社会氛围。

第二，建立起有针对性的基础性培训和专业性培训相结合的职业流动培训制度。同时，要培训培训者，保证培训的有效性。

第三，开展“新辽阳新家乡共建”主题活动。动员本地人口和外出人口的力量，共建新农村。使新农村建设从政府主导逐渐转变为政府引导，共同参与的过程。

第四，开展“辽阳新农民十杰”、“能工巧匠乡土人才奖”评选活动。打造人力创富机制，激发新时代农民的自豪感、积极性和创造力，推动“新农民创业创富”活动。

第五，创办“辽阳乡土人才网”，为农村劳动力就业供求开辟通道。体制内的学历人才和体制外的乡土人才要同等重视。在打造“数字辽阳”的过程中，要重视“两种人才、内外辽阳”的开拓，不要忽视占人口多数的乡土人才的培育和推销。

五、结论和建议

第一，新农村建设的主体是农民，农民问题的关键是农民的现代化。首先，富裕农民就要减少农民。通过非农化和城镇化使农民变成非农民。其次，富裕农民就要培训农民。即便是务农的劳动力，也有一个如何提高农民从事生产的能力。再次，富裕农民还要尊重农民。重视农民的呼声和主观能动性。让农民在政治上参与到新农村的决策和建设中来。

第二，在新的历史时期，建议辽阳实施“人口开放战略”和“人力开发战略”。为此，政府职能要适时转型，创建服务型政府，为农民、农民工和农民子弟积极提供公共服务和公共产品。政府要帮助他们开拓就业渠道，提供就业信息，尽最大可能实现农村劳动力的有序转移和有效转移。首先，要了解辽阳农村劳动力的流出、流入、回流和待流的四种状况及其流变的可能性。其次，要将辽阳劳动力的情况与本土产业和外乡产业的需求进行“对接分析”，尽量促成劳动力的转移需求与产业链的用工需求的对接。

第三，将人口流动文化和劳务输出产业紧密结合，开展“辽阳创业先锋贡献奖”评选活动，

加强外出口与故土辽阳的良性互动。

一个发展中的“大辽阳”需要“四海为家”的人口流动文化的依托，需要在更大的范围里扩大辽阳的影响和辐射力，通过软实力的增强来提高辽阳的综合竞争力。辽阳可以将劳务输出产业作为一种积极进取的人口文化战略来经营，扩大人口流动的半径和范围，鼓励辽阳本土人口外出创业，总结提炼其勇于突破和探索、以天下为家的文化精神，乐于奉献故土的家乡情结等等。让外出人口在经济上有收益，在政治上有地位，在故土中有声望，他们将成为建设新辽阳不可忽视的重要力量。

第四，人力资源的信息管理是为农村劳动力提供公共服务的第一前提。辽阳已在全市初步建立了农村富余劳动力数据库，信息包括文化程度、男女数量、技术特长等。建议在现有工作网络和统计网络的基础上建立“市—乡—村三级分层统合的辽阳人力资源信息库”。这是数字辽阳高效、便捷实现人口公共管理和服务平台，这一信息库和平台将人力资源分成四大类别：流出劳动力，流入劳动力，回流劳动力以及富余劳动力；并逐步完备信息项目，包括：（1）性别，（2）年龄，（3）受教育程度，（4）婚姻状况，（5）在业状况，（6）本人特长，（7）打工需求，（8）困难情况。同时，政府应根据本市人力资源的数量、素质和结构，向需求方提供信息，架起沟通农村劳动力转移需求和供给的桥梁。

第五，外出人口子女的教育问题必须提上政府的议事日程，可以启动“关爱留守儿童教育工程”，试点推行“代理家长制度”，有效解决农村留守儿童的教育管理。譬如，全国妇联将在各地建立1000所流动人口子女、农村留守儿童示范家长学校。辽阳可借鉴这一做法，更好地促进和稳定人口流动，使之走上可持续发展的道路。

第六，建立青少年失学—辍学的社会预警机制来检测未来农村人力资源人力资本投资的情况，建立预防青少年人力资本流失的社会保护机制。政府可以通过16~20岁农村青少年就业比例的变化来预警青少年人力资本流失情况。能力贫困是深度贫困，要避免持续贫困，首先要从增进知识和能力开始。青少年的受教育程度和质量是关系到个人、家庭、区域和国家可持续发展的共通性终极因素。在战略的层面上，重视青少年人口特别是农村青少年人口的全面发展问题。“十五”期间，辽阳市曾投入380万元资助义务教育和高中阶段8000名贫困学生上学^①。深入探究16~20岁青少年就业的原因，特别关注农村劳动力非农化过程中16岁以下青少年就业的情况，避免雇佣童工现象，维护农村青少年的合法权益。

第七，政府主导、部门联动、社会参与，共筑新农村建设助老体系。当前，农村人口大量外流，与之相伴随的农村人口老龄化以及养老保障问题日益突出，国内很多调查也提出了近年来农村养老主体缺失的问题。虽然农村青壮年劳动力的外流是一种家庭人力优化配置的理性选择，但新农村建设主体的缺失，在微观的家庭层面一定程度上也是家庭养老主体的缺失问题。所以，建议辽阳在今后的人口发展战略中加强对农村养老资源和养老需求的调查研究，未雨绸缪地解决好新农村建设中的养老问题。对需要照顾和帮助的计划生育家庭的老年父母可以考虑建立“计划生育助老档案”，对为辽阳人口控制做出过贡献的计划生育留守家庭的老人优先给予政府主导、部门联动、社会参与的新农村助老支持，促成“农村建设—人口流迁—共同养老”的良性循环和多赢格局。

参考文献：

[1] 穆光宗. 人口流动效应与新农村建设——“文化家乡”的理论构建. 中国图书评论, 2006, (10).

[责任编辑 崔凤垣]

^① 姜军在全市社会事业工作会议上的讲话，2006年3月。