

农村剩余劳动力转移问题的再讨论

吴 迅¹, 曹亚娟²

(1. 复旦大学 经济学院; 2. 复旦大学 管理学院, 上海 200433)

摘要: 我国农村剩余劳动力是“三农”问题的核心, 能否解决好其再就业问题成为中国农村改革成败的关键。本文对我国农村剩余劳动力的数量、城市化对解决剩余劳动力的效果、承包制和户籍制度对农村剩余劳动力的转移、政府基层组织对解决剩余劳动力转移的作用以及国际劳务输出等方面做了分析。

关键词: “三农”; 城市化; 城市群; 户籍制度

中图分类号: F241.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2002)04-0049-04

A Review on the Shift of the Rural Surplus Labor Force

WU Xun, CAO Ya-juan

(1. Economics Institute, Fudan University, Shanghai 200433;

2. Management School, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: The problems brought by the rural surplus labor force in China are mainly involving peasants, agriculture, and countryside, and this issue is crucial for the success of the reform in rural areas. This paper analyzes the quantity of the rural surplus labor forces, the effects of urbanization on solving the problems brought by surplus labor forces, the effects of contracts with families and register system on shifting the surplus labor forces, and international work outflow.

Keywords: three agri; urbanization; city groups; register system

我国的经济增长方式正处于一个从粗放型增长向集约型增长方式的转变过程之中, 在此过程中, 农民、农业、农村即“三农”问题就摆在了我们的面前。而在这“三农”问题中, 如何解决好农村剩余劳动力的转移问题, 成为解决好“三农”问题的关键。为此, 结合对农村问题的研究, 对剩余劳动力的转移问题提出新的看法。

一、剩余劳动力有多少

我国农村存在着大量剩余劳动力的情况, 从建国初期就已经存在。但是, 农村中到底有多少剩余劳动力, 则是众说纷纭。有的学者认为有 2 亿多^[1], 有的学者认为有 1.5 亿左右^[2]。

收稿日期: 2001-11-26; 修订日期: 2002-03-12

作者简介: 吴 迅(1977-), 男, 江苏无锡人, 复旦大学经济学院 2000 级硕士研究生, 主要研究方向为区域经济学。

为了对农村剩余劳动力有一个直观的认识,我们把中国的农村人口与美国进行比较。美国目前的总人口为 2.3 亿左右,其中,农村人口为 5%,其 2000 年 GDP 为 10 万亿美元;中国目前总人口为 13 亿,农村人口为 64%^①,2000 年 GDP 为 1 万亿美元。假设中国的农村人口也要达到美国的水平 5%,则农村人口只有 6500 万,但考虑到中国与美国的经济差距为 10 倍,因而可以设定在短期内,中国的农村人口比重同样比美国高 10 倍,则中国的农村人口为 6.5 亿,而目前中国农村人口为 9.75 亿,故农村剩余人口为 3.25 亿。根据统计,1998 年农村劳动力就业总数为 4.64 亿,占农村人口的 45%左右,如果按同一个比例计算,目前中国农村剩余劳动力的总数应该为 1.5 亿左右,基本与上述分析吻合。但值得注意的是,如果考虑到农村城市化或是其他方面的原因,农村的剩余劳动力转移以及由此带来的相关人口的转移^②应该达到 4~5 亿人左右,这已经是比较保守的估计了。

同时,按照有关权威部门的预测,“十五”期间,我国农村每年新增的劳动力大约有 1000 万人^③。

二、城市化不是解决问题的根本方法

有些专家认为,要解决我国农村剩余劳动力转移的问题,必须进行城市化的改造;也有的专家认为,通过中小城市以及小城镇的建设,可以解决这个问题。但在我们看来,城市化或是中小城镇的建设,并不能真正解决劳动力的转移问题。

首先,目前我国的绝大多数城市,其基础设施建设与城市公共事业的建设并没有考虑到农村剩余劳动力转移以后的情况。无论是失业保障、医疗保障还是就业、子女入学,在城市中的农村人口都没有被考虑到,更何况是未来的劳动力迁徙。有人可能会认为,既然目前这些社会保障机制不完善,那就改进这些保障机制,农村剩余劳动力的转移就有保障了。但可以想像的是,在我国目前财力不是十分雄厚的基础上,要增加上亿人的社会保障成本,其可能性是多大。

其次,建设中小城市和小城镇也同样不能解决劳动力转移问题。根据城市经济发展理论,一个城市的出现和发展不是由人们的主观意识决定的,而是一个地区经济、社会发展的产物。而我们目前提到的中小城市与小城镇建设,主观意识大于实际情况,往往存在长官意识、拍脑袋规划。人为作用过大,区位优势不突出,忽视经济发展的内在要求;中小城市或小城镇建设规模小、起点低、布局分散问题严重。全国建制镇镇区平均只有 1221.1 户,4519 人,镇区平均面积只有 2.2 平方千米^③。由于缺乏必要的支柱产业的支持,往往经济增长缺乏动力。以至城镇建起来了,房子盖起来了,但人气却旺不起来。重硬件建设、轻经济运行机制建设,从而造成有城无市、有镇无市。在这种情况下,往往会造成中小城镇第三产业发展缓慢,吸收农村剩余劳动力能力较低的问题,因而建设中小城镇吸收剩余劳动力并没有想像的作用大。要实现小城镇战略目标,必须要满足两个条件:一是小城镇要有一定规模的第二、三产业作为支撑,二是乡镇企业能够向小城镇转移,而这两个条件目前都没有达到^④。

最后,即使城市对一部分农民有着无比的吸引力,但是,要农民尤其是沿海地区的富裕农民走向城市,也存在着非农化农民进入城市动力不足的问题。比如,农民进城,必须舍弃原来花大量财力、物力建造的住房;进城后,原有的在农村原住处维系了几十年的社会关系将会淡

① 根据第五次人口普查结果,中国 2000 年的城市化为 36.09%。

② 相关人口转移是指农村剩余劳动力向外转移时,由于家庭主要经济收入来源的变化而引起的家庭成员(包括配偶、子女、父母等)的一同转移。

③ 农业部课题,《21 世纪初期我国农业就业及剩余劳动力利用问题研究》

化,同时又要在城市里在短期内建立新的社会关系,适应城市的生活节奏,这也是一个成本不小的事情。最后,农民迁入城市,就将远离他们世代代依靠的土地,这无论是从经济保障的角度、还是从恋物心理的角度,也是很难舍弃的。

既然大城市、中小城市以及小城镇建设并不能全面解决我国农村剩余劳动力问题,那么是否有更好的办法呢?我们认为,可以依托目前我国经济比较发达的经济地理带,发展城市群,从而更有效率地安置农村剩余劳动力。

根据城市经济学原理,一个城市的发展不能小于一定的规模,因为规模较小将不能体现城市的规模效应以及产业优势和吸收劳动力的优势;但同时城市的规模也不能超过一定的规模,如果那样又会出现土地使用、交通、食品供给、水供给以及环境保护等种种问题。但是如果通过城市群的发展,即在局部几个大城市的周围发展卫星城市,一方面可以避免大城市规模过大的负面效应,另一方面又可以依托大城市,实现卫星城的产业结构优化,从而更多地解决剩余劳动力的就业问题。从目前来看,我国有些地区已经具备了发展城市群的条件。

首先是沪宁杭地区。在面积为5万平方千米的面积上,平均每0.83万平方千米就有一个大城市。既有像上海这样的国际性大都市,又有南京、杭州这样的区域性大城市,还有无锡、苏州、宁波、南通、镇江、常州、扬州这样产业特色鲜明的大中型城市。如果在这一区域进行城市化的发展,在各个城市周围发展卫星城,可以假设,像上海这样的大都市建设10个卫星城,南京、杭州5个,其他每个城市2到3个,每个卫星城人口为50万,这样,一个城市群的建设就可以再吸收江苏、安徽、浙江甚至河南、江西等省的剩余劳动力1500万^①。

除沪宁杭地区以外,具有城市群雏形的地区还有很多,如珠江三角洲、京津唐地区、辽东半岛、山东半岛、厦漳泉地区,这些地区发展成为城市群的可能性都很大。

三、承包制、户籍制度是农村剩余劳动力转移的两大障碍

现行农村土地制度实行承包经营权30年不变,这对稳定和发展农业有重要作用。但现实中耕地流转制度不完善,缺乏对转让土地使用权的成熟规定。因此,弃农务工经商者可能会因为土地承包权的转让或放弃造成一定的经济损失,进而阻碍农民的弃农决策,而选择“兼业”的经营方式^[5]。从现实来看,即使在沿海发达地区,完全放弃土地进行其他生产的农民也不多见。因而在这样一种土地产权条件下,要求农民从自家的土地中离开,而进入到一个毫无保障的城市中,存在着极大的困难。

户籍制度同样也是一个障碍。虽然国家从政策上允许并鼓励农民自由进入非农产业部门,但是,由于存在着户籍上的不平等,使得农村剩余劳动力在城市中寻找工作的成本大大增加。第一是进城的农民由于户籍的限制,所从事的工种往往是劳动强度大、工资待遇低的工作;第二是由于目前的劳动合同、保险制度不健全,使得农民在入城务工时往往处于相对弱者地位,存在着工资兑现、医疗及保障方面的风险;第三是由于城市中下岗人员的增加,许多城市出台了限制外来劳动力的地方性法规。如上海为了解决自身劳动力的就业与再就业问题,明确规定了若干岗位限制使用外来民工,北京也同样存在着在治安管理、务工管理等方面限制外来劳动力的问题;第四是外来劳动力子女的就学问题,由于这些外来人口的子女没有城市的户口,不能在城市享受受教育的权利,因而出现大批的外来人口子女辍学的问题,进一步加剧了农村劳动力低素质的趋势。第五是由于户籍限制,外来劳动力在城市务工的不稳定性,

^① 计算方法如下:卫星城以40个计,每个卫星城人口为50万,共计2000万,其中500万安置本地区原有人口,其余1500万即为安置农村剩余劳动力。

导致了这些劳动力缺乏必要的劳动技能；雇用外来劳动力的企业也会因为这种不稳定性而缺乏对员工培训的积极性。因此，在这种体制下，外来的农村劳动力很难成为有组织、有纪律、有技术的现代产业工人，这对我国产业结构的调整也是一个不利的因素。以上五条，从多角度论证了户籍制度对农村劳动力转移的负面影响。

有些学者提出取消户籍制度，但这一取消会对我国的经济、社会带来极大的负面影响，一大批农村剩余劳动力会盲目进入城市，带来一系列的城市病。因此，对于户籍制度这一计划经济时代的产物，应该逐步加以改革，逐步废弃。对于进城务工的农村劳动力，在满足一定条件下，如在城市连续工作满5年，有固定住所，无不良纪录等，就可以发放一种专门针对农村劳动力的居住证，持有此证者，在未来3年内继续达到标准，就可成为正式的城市居民，享受与城市居民相同的待遇。这种机制一方面限制了农村剩余劳动力的盲目进城；另一方面又提高了有能力实现“从农民到市民”转变的一部分农村剩余劳动力的积极性，也有利于解决诸如治安、医疗、子女入学等相关配套问题。

四、政府基层组织在农村剩余劳动力转移问题上作用减小

随着家庭联产承包责任制的推广，农村乡镇一级的政府基层组织的作用力日益减小，没有对农村剩余劳动力的转移起到疏导和组织的作用。

据统计，在改革开放以来，农业劳动力的大规模转移过程中，90%以上是靠自发转移实现的^[6]。由于在农业转移过程中基层政权组织的严重削弱，使得外出人员的规范、外出方式等各显神通。这种自发的民工潮给城市的管理带来了诸多问题：如治安、卫生、外来子女入学以及计划生育等，在某种程度上加大了城市吸纳农村剩余劳动力的成本；另一方面，由于缺乏农村基层组织的统一管理，农民外出务工又会由于势单力薄处在社会的弱者地位，其自身的合法权利难以保证，往往通过极端方式来解决务工过程中发生的纠纷。此外，一旦这些外出务工的农民没有找到合适的工作，由于缺乏当地组织的管理，经常会走向犯罪的道路，这又在另一个方面增加了农村剩余劳动力转移的成本。

五、国际劳务输出对农村剩余劳动力的转移存在运行障碍

国际劳务输出也不是解决农村剩余劳动力问题的好方法。

首先，我国的农村劳动力文化程度较低，不能够满足国际劳务输出的要求。据统计，1995年中国农民文化程度为：大专以上0.24%；中专0.96%；高中8.01%；初中40.11%；小学36.62%；文盲及半文盲13.47%^[7]。可见，我国农村劳动力文化程度主要以初中及初中以下为主，很难满足国际劳务输出要求的懂一门外语、有一定的工作技能的要求。

其次，由于我国农村剩余劳动力数量巨大，国际劳务输出只能是杯水车薪，解决剩余劳动力的问题只能依靠国内解决。

再次，在体制上我国对国际劳务输出也存在着误区，一是政府对国际劳务输出重视不够，重商品轻劳务；二是没有一套完善的劳务输出的法律法规，劳务输出缺乏规范性；三是劳务输出管理体制陈旧，劳务输出渠道单一，经营方式呆板；四是劳务输出人员缺乏必要的培训，技能单一，缺乏竞争力。

国际劳务输出比较现实的是沿海大中城市的剩余劳动力向国外输出，沿海地区的农村人口向沿海大中城市输出，而中西部地区的农村剩余人口向沿海农村或是中小城市输出，形成一个劳动力流动的梯队结构，这种流动才是符合我国目前农村剩余劳动力现实以及符合国内产业结构变迁对劳动力素质的要求。

(参考文献见第58页)

率的投资回报。然而,我国11%的个人账户不可能完全做实,养老保险“统账”结合的改革在很大程度上只是养老金计发办法的改革,个人账户空账运转、没有资金积累,当然就没有资金投资于市场,也就更提不上投资收益了。因此,现实个人账户利率不是实际投资回报率,而是人为设计的率值。从各地的实践来看,一般都把一年期银行储蓄利率作为个人账户记账利率,并可根据工资增长情况适当上调,但不得高于工资增长率。从市场实际看,1990年至1999年间,银行利率、国债收益率和货币工资增长率平均值分别为8.16%、10.16%和16.32%^[7],可见,职工工资增长率远高于银行利率。也就是说,个人账户积累的养老基金,经过按银行利率记账利率的增长后,在职工退休后,难以满足按退休时在职职工工资水平计发的养老金要求,也就难以达到制度设计的58.5%替代率^[8]。

而且,就算某些地区个人账户存在部分盈余,所谓部分实账运转,也难以达到58.5%替代率的要求。因为,从安全性角度考虑,养老金运作投向主要是银行存款和购买国债,银行利率、国债收益率在未来一段时间内,将会保持相对稳定;与此同时,我国工资增长率在未来十几年仍将继续提高,原因是目前我国职工工资平均水平与世界发达国家相比仍很落后,随着我国入世的到来,不断融入世界经济大潮,以及更多外资企业的加入所引起的高工资的示范作用,可以预见,工资增长趋势不减是必然现象。这就意味着,养老金的投资报酬率恒等于工资增长率的假定难以得到满足,替代率的实现也就面临着不容乐观的前景。

事实上,以上所提到的有关替代率的讨论,是我国养老制度中存在问题的综合体现。我们不能单就替代率高低来讨论问题,而要从制度本身出发,整理思路、系统调整,来对待替代率问题。

参考文献:

- [1] 左学金. 面临人口老龄化的中国养老保障: 挑战与政策选择. 中国人口科学, 2001, (3).
- [2] 世界银行. 老年保障. 北京: 中国财政经济出版社, 1995年.
- [3] 国务院. 关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定. 国务院[1997年]26号文件.
- [4] 人口研究编辑部, 翟振武, 刘金墉, 宋健, 刘爽, 段成荣, 姚远. 中国第五次人口普查公报透视. 人口研究, 2001, (3).
- [5] 世界银行. 2020年的中国: 老年保障. 北京: 中国财政经济出版社, 1998.
- [6] 瞿凡, 王燕, 徐滇庆, 王直. 中国养老金改革方式及其影响研究. 国研报行, 2001, (6).
- [7] 崔少敏. 中国社会保障基金的风险管理研究. “中国社会保险监管与精算实务国际学术研讨会”论文及发言材料, 2001.
- [8] 崔少敏, 布鲁斯·舒博, 史若华. 对养老保险测算的两点质疑. 中国社会保障, 2001, (4).

[责任编辑 王树新]

(上接第52页)

参考文献:

- [1] 徐桂华. 中国乡镇企业的发展和农村剩余劳动力转移. 经济评论, 1999.
- [2] 戴国晨, 陈东琪. 劳动过剩经济的就业与收入. 上海: 上海远东出版社, 1996.
- [3] 孔祥智. 当前农村小城镇发展中存在的主要问题和对策. 管理世界, 2000, (6).
- [4] 高文书. 中国农村劳动力转移问题的思考. 内蒙古农业科技, 1999, (8).
- [5] 周衍平. 论农民非农就业的“进入障碍”. 农业经济学, 2001, (4).
- [6] 阳俊雄. 农业劳动力转移的新阶段及对农民收入增长的影响. 统计研究, 2001, (5).
- [7] 国家统计局. 中国统计年鉴2000. 北京: 中国统计出版社, 2001.

[责任编辑 崔凤垣]