

人力资源开发与就业

# 中国农村经济发展与剩余劳动力<sup>\*</sup>

李仲生

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

**摘要:** 本文论述了农村和农业经济的发展、农村体制改革与就业结构的变化, 并探讨农村剩余劳动力的问题, 同时指出农业剩余劳动力转移是促进农村经济发展的必然规律。

**关键词:** 农村经济; 就业结构; 剩余劳动力

**中图分类号:** F323      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2004)06-0041-06

## China's Rural Economic Development and Surplus Labor Power

Li Zhong-sheng

(Collage of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026)

**Abstract:** This Paper analyzes the rural and agricultural economic development and the change of rural structure reform and employment structure. It approaches the problem of rural surplus labor power. At the same time it point out the moving of agricultural surplus labor power which is the inevitable discipline of promoting the rural economic development.

**Keywords:** rural economy; employment structure; surplus labor power

中国农村经济在改革开放初期,基本上以耕作农业为主,结构单一,属于比较典型的传统农业模式。其后,随着家庭联产承包责任制的推行、农产品统购体制的变革、人民公社的解体以及农村地区非农业部门的建立等方面的一系列改革,改变了传统的农业经济结构,促进了农村和农业经济的发展。农村乡镇企业发展促进了农村产业结构的变革,使大量的工业、商业、建筑业、运输业和服务业从传统农业部门分离出来,对农村经济增长和就业结构的变化,特别是对农业剩余劳动力的吸纳发挥了重要的作用。

### 一、农村的经济发展

随着家庭联产承包责任制的推行和农产品统购体制的改革,改变了传统农业经济格局,实现了农村经济多种经营全面发展。从农业和农村经济发展的波动周期来看,大体上可划分为以下三个阶段,即1979~1984年农业生产高速增长期、1985~1989年农业生产下降和徘徊期以及1990

收稿日期: 2004-03-10

作者简介: 李仲生(1951-),男,北京人,经济学博士,首都经济贸易大学劳动经济学院日本经济研究中心主任、副教授,日本早稻田大学特约研究员。研究方向为人口经济学,日本经济。

\* 本文是留学回国人员科研启动基金(2001345)资助项目的一部分。

年至现在农业生产稳定增长期。

1979~1984年期间，政府对农村政策和制度作了重大调整，在农村推行了家庭联产承包责任制，实行政社分离、统分结合、双层经营的新型农村经营方式，并对农村实行“休养生息”的扶持政策，大幅度提高了农产品收购价格，从而调动了农民的生产积极性<sup>[1]</sup>。这一时期是中国农业增长自建国以来的第二个高峰期，农业总产值年均增长7.8%，粮食产量年均增长6.2%，棉花、油料作物、肉类以及水产品等增长速度也很快，长期以来农产品不足的问题得到缓解。农业高速增长的根本原因在于农村体制改革。1978年对家庭联产承包责任制的投资，发展多种经营，放开农产品市场，大规模推广应用农业新技术等，为家庭联产承包制在全国范围内展开，使农民具备了经营自主权，为农村提供了一种促进生产的激励机制。由于家庭联产承包责任制是由农民发明和

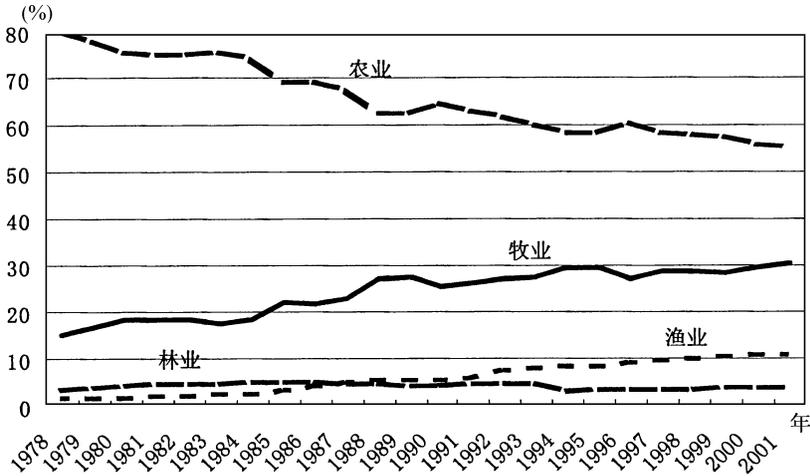


图1 中国农业产业结构变动

资料来源：根据国家统计局编《中国统计年鉴》2001年版的资料作图。

实施的，属于诱发性制度变革，提高了农民从事生产的积极性，成为农业高速增长的主要内在动因。与此同时，政府对于农村体制改革的推行为农业的高速发展提供了有利条件。

农村经济体制改革初期，政府加大了农业内部结构的调整力度，打破了原来以种植业为主的格局，逐步形成了各农业产业并重、协调发展的新型农业结构。自80年代初起，通过颁布有关农村林业、牧业和渔业等非种植业的一系列政策，使农业内部结构发生了变化<sup>[2]</sup>。种植业产值占农林牧渔业总产值的比重基本上保持在75%~80%，而牧业比重的提高较为明显（见图1）。农村的另一个显著变化是非农产业的发展，这一时期农村非农产值以年平均16.9%的速度递增，使农村经济结构由单一的农耕经济逐步向全面发展。

农业的高速增长和连年丰收以及1985年出现农产品结构性过剩，使政府放松了对农业的保护，推行了一系列不利于农业增长的政策，主要是：大幅度减少农业基本建设投资；农业生产资料大幅度涨价，生产成本普遍回升；对粮食、油料作物等大宗农产品实行合同订购与市场收购的“双轨制”，合同订购价格远低于市场价格。1985~1989年间农业增长减速的制度因素主要是旧的农产品流通制度仍制约着基本农产品的生产，虽然改革了农产品派购制度，对大部分农产品完全放开，实行市场调节，但这项制度改革处于初始阶段，市场体制改革对于农业增长的能动作用需要一定的周期性。由于上述因素的影响，农民的投入减少，生产欲望降低，抑制了农业的快速发展。与前一阶段相比，1985~1989年间农业增长明显减速，农业总产值的年均增长率为4.8%，仅相当于农业生产高速增长阶段的1/2强。农业生产又出现了新的徘徊。1985年粮食大幅度减少，1986年和1987年有所改善，1988年又出现粮食、棉花、油料作物三大基本农产品全面减产，

基本上徘徊在 1984 年的水平。这一时期，农业经济结构的变化以种植业产值占农林牧渔业总产值的比重持续下降，牧业比重迅速上升，渔业比重增长较快为特征。

1990~2001 年，中国的农业和农村经济进入稳定增长阶段。这一时期农村经济体制改革在建立基本经营制度、粮棉和主要农产品流通体制改革及价格调整、乡镇企业改革等方面出台了许多重要措施，使农业和农村经济向市场经济转变。农业作为最早进入市场经济的部门，已初步适应社会主义市场经济的发展。1993 年，政府编制的《中国 21 世纪议程》在农业与农村发展方面提出了 2000 年前后的可持续发展战略目标，主要是：推行农业可持续发展的综合管理；调整农业结构，优化资源和生产要素组合；提高农业投入和农业综合生产力；农业自然资源的可持续利用和生态环境保护；可持续性农业科学技术；发展乡镇企业和建设农村乡镇中心等，使可持续发展战略在农业和农村发展中得到了广泛的落实。这一时期在发展方面，主要是抑制通货膨胀，保证农产品有效供给；从财政和信贷等方面增加农业投入，制止农业资金和土地等要素的流失；提高部分农产品收购价格；加大扶贫力度，努力减轻农民负担等。由于实行了一系列农村保护政策措施，农业和农村经济发展趋向平稳态势，农业总产值年平均递增率为 4.0% 左右，粮食、棉花、油料作物等主要农产品产量保持持续增长。农业经济结构发生了转变，到 2000 年，种植业的比重已降至 55.7%，牧业比重升至近 30.0%，渔业比重增至 10.9%，表明中国农业已经由“口粮型农业”转向“食物型农业”，农业经济结构更趋向合理化。

总的来看，1979 年以后以家庭联产承包责任制为标志的农村体制改革，调动了农民的生产积极性，农业生产经营效率的提高，成为农业增长的内在动力，使农业和农村经济在 80 年代前期高速发展。90 年代以后农村经济发展的变化，主要得益于农产品购销体制的改革调整过程中取得良好效益。90 年代后期一些农村地区实行农业产业化经营，也在一定程度上促进了农村经济的发展。这些变化有利于农业可持续稳定地发展和加速农村产业一体化的进程。

## 二、农村体制改革与就业结构的变化

1978 年以后，中国农村推行了经济体制改革，不仅改变了农村生产结构，农村经济活动的调节体系也发生了显著变化。农村经济体制改革的初期，各地出现的家庭联产承包责任制有“包工到组”、“包产到户”和“包干到户”等主要形式。“包工到组”是集体经济内部的一种承包责任制。它的基本方法是：生产队将规定的时间、质量和报酬的工作量包给作业组，并根据承包者完成的工作量进行奖惩。作业组可以自愿组合，较好地调动劳动者集体的生产积极性。“包产到户”则改变了劳动的考核模式，由直接计算工作量改为通过产出计量劳动的数量和质量。它的基本方法是把规定产出的土地发包给农户经营，包产部分全部交给生产队，超产部分全部留给承包户或由承包户与生产队分成。“包干到户”则从根本上改变了农业经营方式，由集体经营改为家庭经营。它的基本做法是按人口或按人口和劳动力将土地发包给农户经营，农户按承包合同完成国家税收、统派购任务，并向生产队上缴一定数量的提成，用作公积金和公益金，余下的产品则全部归农民所有和支配。

1980 年 9 月，政府提出了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，强调推广责任制要因地制宜，分类指导，“允许有多种经营形式，多种劳动组织，多种计酬办法的存在”<sup>[3]</sup>。其后，各种形式的承包经营责任制迅速发展，并在全国范围内推广。其中发展最快的是“双包”，即“包产到户”和包括在内的“包干到户”。到 1981 年，全国实行“包产到户”和“包干到户”的生产队已经发展到 50% 左右。到 1983 年，全国实行“双包”的生产队比重扩大到 93%，其中绝大多数为“包干到户”。

家庭联产承包责任制在全国的推行，使农村经济发生了根本的变化。旧有的“政社合一”人民公社管理体制与新的生产关系逐渐发生冲突，特别是家庭联产承包责任制的推广，使农民已成为生产经营和效益核算的基本单位，这与“三级所有，队为基础”旧体制的矛盾日趋激化，人民

公社管理体制成为农村经济发展的障碍。1979年8月，四川省广汉县进行改革人民公社体制的试点工作。按照党、政、企分工的要求，将基本核算单位生产队改为独立核算、自负盈亏的农业生产合作社；取消人民公社委员会，成立乡政府；取消生产大队，改设行政村。随后，吉林、浙江、广东以及辽宁等省也进行了试点。1983年1月，中共中央在《当前农村经济政策的若干问题》中明确规定：人民公社的体制，要实行生产责任制，政社分设。使人民公社体制改革进入全面展开阶段。根据政社分设的原则，改变了人民公社“政社合一”的体制，实现机构和合作组织的分离，国家管理经济的职能同合作经济的经营职能的明确分工。把人民公社中属于政权的那部分职权分出去，建立乡政府。乡政府对各级经济组织进行领导。至于公社原经济机能，经过体制改革，各地形式不一。比较多的是建立乡村工商联合公司。农村基层组织的改革主要是建立村民委员会行使原来大队的行政职能，取消大队的经济机能，生产队则改建为村民委员会下属的基层合作组织村民小组。

经过两年的改革实践，到1984年底，全国农村已建立乡政府91171个，保留作为经济组织的人民公社28218个，1985年5月政企分开，建立乡政府工作完成，这样人民公社体制基本解体。

随着一系列农村体制的改革，农村的产业结构和就业结构也发生了变化。从就业结构变化的趋势来看，如表1所示，农村体制改革初期，农民被禁锢在土地上不能流动，基本上分布在第一产业，主要从事种植业劳动<sup>[4]</sup>。1978年，农村从事第一产业的劳动力占90%左右。农村改革后，随着农村工业化和乡镇企业的发展，农村第一产业劳动力比重逐渐降低，进入1990年以后第二产业和第三产业劳动力比重呈现上升趋势，特别是第三产业劳动力比重增势明显，1995年以后超过第二产业，并表现出较快的势头。这种就业结构变化是由于农村劳动力向非农业部门转移引起的，即从劳动生产率相对较低的第一产业转向劳动生产率相对较高的第二、三产业部门，为第二、三产业部门增加了劳动力补给，优化了农村产业结构，推动了第二、三产业部门的发展，提高了农村工业化水平。农村就业结构变动的趋势表明，从农业部门中退出的劳动力大部分转入第三产业，而农村第一产业劳动力绝对规模仍然很大，约占农村劳动力总量的69.0%。尽管如此，农业部门劳动力的减少为农业生产实现适度集中的规模经营创造了条件，为农业产业化发展奠定了基础，优化了农村的就业结构。

表1 中国农村按三次产业分劳动力产业结构的变化

万人、%

年份	农村 劳动力	第一产业		第二产业		第三产业	
		从业人员	构成比重	从业人员	构成比重	从业人员	构成比重
1978	30638	27488	89.7	1964	6.4	1186	3.9
1980	31836	28334	89.0	2225	7.0	1277	4.0
1985	37065	30351	81.9	3871	10.4	2843	7.7
1990	42010	33336	79.4	4752	11.3	3922	9.3
1995	45043	32335	71.8	6175	13.7	6533	14.5
2000	47964	32798	68.4	6801	14.2	8365	17.4

资料来源：根据国家统计局编《中国统计年鉴》1994年、1996年及2001年版。

从农村就业人口的产业结构来看也发生了巨大变化。特别是农村体制改革后，采用了“离土不离乡”的政策，从事农业的劳动人口上升幅度较为明显（见表2）。90年代以后，随着农业部门向非农业部门的人口转移，从事农业的劳动人口呈现减退趋势，2000年达到3.2798亿人，但仍没有摆脱处于农业国的状态。从事工业、建筑业和其他非农行业的劳动人口由1978年的5.7%、0.8%和3.4%上升到2000年的8.6%、5.6%、11.3%。而交通运输、邮电通讯业、批发

零售贸易和餐饮业的劳动人口增长速度较快，但其构成比重偏低，不能适应农村现代化和产业化发展的发

表 2 中国农村按行业分劳动力产业结构的变化

万人

年份	合计	农 林 牧 渔 业	工 业	建 筑 业	交 通 运 输 邮 电 通 讯	零 售 贸 易 和 餐 饮 业	其 他 非 农 行 业
1978	30638	27488	1734	230	80	62	1044
1980	31836	28334	1942	283	90	112	1075
1985	37065	30351	2741	1130	434	463	1946
1990	42010	33336	3229	1523	635	693	2593
1995	45043	32335	3971	2204	983	1170	4380
2000	47964	32798	4109	2692	1171	1752	5442

资料来源：根据国家统计局编《中国统计年鉴》1994年、2001年版。

农村就业结构的变化，使农村劳动者成为从事农业、工业、建筑业和商业等多种行业的综合性劳动群体。随着以公有制为主体、多种所有制经济形式并存的基本经济制度形成，农村就业人员在不同所有制经济中的分布发生了极其明显的变化，表现为非公有制经济劳动力比重不断上升，而公有制经济劳动力比重则呈现不断下降的趋势。这种变化是伴随着家庭联产承包责任制的推广和人民公社体制的解体等一系列农村经济体制的改革发生的，但农村总体就业结构尚未摆脱以农业为主的状况。

### 三、农业剩余劳动力的转移

从 50 年代末到 70 年代末，政府为了确保重工业优先发展的战略，实行以城市部门为中心、以重工业为发展重点的城市部门和农村部门分割的二元经济体制，禁止农村人口向城市流动。农村劳动力向非农产业部门转移受到了限制，导致农村劳动力长期过剩。大量的农业剩余劳动力长期滞留在传统的低生产效率农业部门，阻碍了农业生产效率的提高。

自 70 年代末以来，以农村家庭联产承包责任制为先导的农村经济体制改革，使农民具有生产经营权和就业自主权；1979 年农产品收购价格的大幅度调整及农业相对收益的提高，刺激了农业劳动生产率的增长，同时，农村大量积存的剩余劳动力从农业部门分离出来，向非农产业部门转移<sup>9</sup>。1978~1989 年，共有 6659 万人农业劳动力转向非农产业，其中在农村内部“离土不离乡”就地转移为 5348 万人，进入城镇的有 1311 万人，年平均转移规模 605 万人，年均增长率为 10.9%。这种转移速度，在各国工业化过程中绝无仅有。农业剩余劳动力的高速非农化，使农业就业人口占就业人口总量的比重迅速降低，由 1978 年的 70.7% 下降到 1989 年的 59.5%，这意味着农业劳动力剩余程度已经明显降低，农村“劳动力的无限供给”开始向劳动力有限供给转化。

进入 90 年代以后，农村的工业、建筑业和商业等非农产业发展较为迅速，特别是农村工业的发展，技术进步显著，逐步由劳动密集型向资本密集型转化，其资本密集度呈现不断提高的趋势，因而新生就业能力明显减弱。这样农业剩余劳动力的转移方式发展成为以大城市为目标的“民工潮”，形成了农业剩余劳动力转移的高潮。这种“离土又离乡”的转移模式最初出现在经济较发达的珠江三角洲，此后，迅速扩大到全国各大城市。农业剩余劳动力转向城市务工经商，促进了城市经济的发展。另一方面，农业剩余劳动力的农村非农化转移，促进了农村内非农业生产的

增长。图 2 是 2000 年 31 个省、直辖市、自治区农民人均纯收入和农村内非农业就业人员比重的结合值，两者呈密切的正相关关系。换句话说，农村内非农业就业人员比重越高的地区，农民纯收入也越高，农业剩余劳动力转移对农村经济发展的贡献是巨大的。据统计，1990~2000 年，

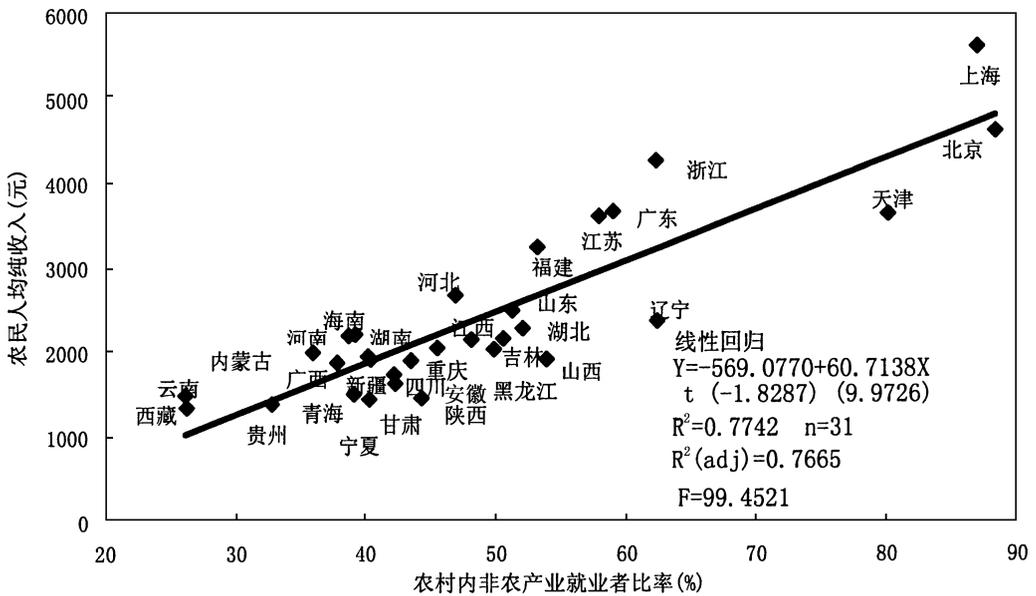


图2 农村内非农业就业者比率与农民人均收入

资料来源：根据《中国统计年鉴》2001年的资料算出作图。

共有 6000 万个农业劳动力转向非农产业，年平均转移规模 600 万人。

在传统的工业化优先发展战略和二元经济体制下，中国农业剩余劳动力转移是很有限的，真正大规模离农向非农产业部门转移是在改革开放以后，主要是向劳动生产率相对较高的第二、三产业部门转移就业，异地转移主要是经济不发达地区向经济较发达地区流动，由此优化了农村产业结构和就业结构，提高了农村的工业化水平；而农业部门劳动力的减少，为农业生产实现适度集中的规模经营和农业产业化发展创造了条件；大规模农业剩余劳动力脱离农业生产部门，使农村经济结构由单一化经济形式向多元化经济形式转化，从而促进了农村和农业经济的发展。

参考文献：

- [ 1 ] 刘仲黎. 奠基——新中国经济五十年. 北京：中国财政经济出版社，1999.
- [ 2 ] 农林部软科学委员会办公室. 农民收入与劳动力转移. 北京：中国农业出版社，2001.
- [ 3 ] 吴方卫, 孟令杰, 熊诗平. 中国农业的增长与效率. 上海：上海财经大学出版社，2000.
- [ 4 ] 李仲生. 中国的乡镇企业和农村剩余劳动力（日文本）. 亚洲文化研究，1996（3）.
- [ 5 ] （日）阪本楠彦, 川村嘉夫. 中国农村的改革（日文本）. 亚洲经济研究所，1989.

[ 责任编辑 王树新 ]

（上接第 26 页）

参考文献：

- [ 1 ] 劳动和社会保障部、国家统计局. 2001 年度劳动和社会保障事业发展统计公报，2002 年 6 月 10 日公布.
- [ 2 ] 孔维军. 论农村流动人口对城乡二元经济结构的影响. 广西社会科学，2001，（1）.
- [ 3 ] 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. 人口与计划生育，2000（2）.
- [ 4 ] 国家计生委、民政部、中国计划生育协会. 关于加快城市社区人口与计划生育工作改革的意见. 人口与计划生育，2001，（6）.
- [ 5 ] 张维庆. 认真实践“三个代表”的重要思想，全面推进城市社区人口与计划生育工作的改革. 人口与计划生育，2001，（6）.
- [ 6 ] 张维庆. 认真实践“三个代表”的重要思想，全面推进城市社区人口与计划生育工作的改革. 人口与计划生育，2001，（6）.

[ 责任编辑 王树新 ]