

我国农村富余劳动力转移问题的深层思考

孙本良

(济宁市委党校, 山东 济宁 272103)

摘要: 农村富余劳动力的转移是历史的必然趋势。我国农村富余劳动力的转移具有规模大、行业集中和地区分布不平衡等特点。促进农村富余劳动力转移的出路在于积极发展小城镇、加强乡镇企业的发展、实现农业产业化和开放服务业市场等方面。

关键词: 农村富余劳动力; 现状; 意义; 对策

中图分类号: F304.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2006)04-0045-05

Deep Thought on the Transfer Issue of Chinese Remaining Village Labor Force

SUN Ben-liang

(Jining Municipal Party Committee Party School, Jining, Shandong 272103)

Abstract: The countryside extra labor force transfer is the historical inevitable trend. In China the countryside extra labor force transfer has some characteristics, such as the big scale, the profession centralism and the imbalanced distribution and so on. The outlet of promoting the countryside extra labor force transfer lies in positively developing small cities, strengthening the markets of service industry and so on.

Keywords: the countryside extra labor force; present situation; significance; countermeasure

党的十六届五中全会明确指出, 进一步加快农村富余劳动力向非农产业和城镇转移是工业化和现代化的必然趋势, 消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍, 引导农村劳动力合理有序流动^[1]。目前, 国务院针对进城农民工就业的现状, 又发出了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》, 要求各地充分认识做好农民进城务工就业的重大意义, 把农民进城务工就业列入重要工作日程, 强化政策引导, 切实搞好服务。笔者根据中央和国务院的上述精神, 就农村富余劳动力转移的战略意义做一些粗浅的探讨, 并在此基础上提出一些建议, 旨在统一人们对这一问题的认识, 从思想上和行动上寻求合理转移农村富余劳动力的有效对策。

一、我国农村富余劳动力流动的现状

农村劳动力实现向非农产业的大规模转移, 这是历史发展必然趋势。据权威部门测算, 1978~2000年, 全国农村累计向非农产业转移农业劳动力1.3亿人, 平均每年转移591万人, 约占农村富余劳动力存量的76.5%^[2]。近几年来, 我国农村非农劳动力就业比例逐年上升。2000年农

收稿日期: 2006-02-16

作者简介: 孙本良(1972—), 男, 山东济宁市人, 现任济宁市委党校校刊编审、副教授, 主要研究方向为经济学、“三农”问题等。

村非农劳动力就业比例为 23.9%。从农业转移劳动力的行业结构看,工业作为主导行业,比重为 37.8%,其他依次为建筑业、服务业、其他行业、运输邮电业、文教卫生业和农业。从农业转移劳动力的区域分布看,主要转向东部地区,比例为 68.4%;转向中部地区占 18.5%;转向西部地区仅为 13.1%。2000 年全国跨省的农业劳动力流量占全国农业劳动力流量的比例为 24.6%,比 1999 年的 20.9% 增加了 3.7 个百分点。在跨省农村富余劳动力的流量中,转向东部地区的农业转移劳动力占 84.0%,转向中、西部地区的农业劳动力分别为 6.4% 和 9.6%。在转向东部地区的农业劳动力中,来自中、西部地区的农业劳动力分别为 56.2%、24.9%。在转向中部地区的农业劳动力中,来自东、西部地区的农业劳动力分别为 32.5%、24.9%。在转向西部地区的农业劳动力中,来自东、中部地区的农业劳动力分别为 10.0%、11.3%^[3]。

二、我国农村富余劳动力转移的战略意义

(一) 农村富余劳动力转移是实施城镇化的需要。所谓城镇化主要是指农村人口向城镇人口转移的过程,基本指标是城镇人口占全国总人口的比重。长期以来,我国的城市化发展由于种种原因而严重滞后。2001 年,我国的城市化率为 37.7%,低于世界平均水平的 47%,更低于发达国家的 70%~80%。我国的工农业产值结构已由建国初期的 3.7 转为 7.5:2.5,而城乡人口结构仍为 3.7:6.3,这在世界上是绝无仅有的^[4]。这就是说,在依靠市场机制和农村工业化力量来推动经济高速增长及农业富余劳动力转移的同时,我国城镇化滞后的问题日益突出。城镇化水平低,致使乡镇企业无载体,农村富余劳动力没有蓄水池,城乡物资信息、交流没有枢纽,农村经济发展找不到新的增长点,城镇化严重滞后带来的社会问题有可能日益加重。如果我国城镇化长期游离于工业化和农业富余劳动力转移进程以外,那么农民增收难问题永远无法从根本上加以解决。我国实施城镇化战略的过程,是加快建设社会主义新农村的需要,是全面建设小康社会的需要,是农村人口不断向城镇转移的需要,是农村经济、政治和文化向城镇转变的需要。

(二) 农村富余劳动力转移是加快实现农村小康社会的前提。改革开放 20 多年来,农民收入大幅度提高,农民生活明显改善,农村贫困人口迅速大量减少。但是与全国总体上达到小康水平相比,农村的发展依然落后。全面建设小康社会,重点和难点都在农村。目前我国仍处于社会主义初级阶段,也就是不发达阶段,农村尤其不发达,全国人口的绝大多数在农村。在这种大环境下,需要采取更加有力的政策措施,重视农民增收问题。要富裕农民,必须减少农民。只有减少农民,增加农村人均资源占有量,才能提高农民收入,实现工农、城乡发展的良性互动。

(三) 农村富余劳动力转移是农业规模经营的基础。要增加农民收入,就要提高农业生产率。而提高农业生产率的一条有效途径就是实行土地的规模经营。目前,我国现有耕地总面积为 13.4 亿亩,人均仅 1 亩多,仅为世界平均水平的 1/4,人均占有耕地面积居世界第 67 位。我国农业生产率是美国的 1/40,法国的 1/20,日本的 1/3,远远低于世界平均水平。造成这一现状的主要原因:一是土地规模过小,规模经济效益不能充分发挥。农户经营的土地有细碎化、分散化的特点。20 世纪 80 年代中期,农户平均经营规模为 9.3 亩,每户承包地块分割为 9.7 块,1990 年户均规模下降到 8.47 亩,每户 8.2 块。二是农业生产技术含量低。1998 年我国耕地中只有 53.7% 采用机耕,17.7% 采用机械化播种,9.1% 采用机械化收割^[5]。实现农业土地规模经营的前提就是减少农业人口,也就是说将大量富余农村人口合理转移出去。随着农业人口的不断减少,土地经营规模将不断扩大。只有农业经营单位达到一定规模时,才能发挥农业机械化和现代化种植方式的作用,从而提高农业劳动生产率,增加农民收入,这也是全面建设小康社会的重大任务。

(四) 农村富余劳动力转移是控制人口和提高农民素质的途径。据有关材料表明:只要人口增加 1%;经济速度会被抵消 1%,而物质生活资料要增加 4%,才能使原有人口的生活水平不至

下降^[6]。如果城乡长期隔离，将难以有效地控制农村人口的增长。如果我国不能有效控制人口的增长，那么一旦经济增长进入低速期，就有可能陷入“马尔萨斯陷阱”，导致国民经济的低水平均衡，人均收入增长缓慢，国民经济的增长也因此受到限制。通过合理转移农村富余劳动力来改变农民的身份和生育的成本—收益结构，由于在城市生育与培养孩子所需成本高，投资大，城市妇女的生育欲望受到抑制，农民进城后，考虑到生育与培养孩子所需成本与投资，会主动推迟婚龄，接受计划生育政策，从而更好地抑制农村人口增长的势头。另外，农村人口进城后，其后代会接受城市良好的教育，有利于整体国民素质的提高，进而有利于经济持续稳定发展。因此，农村富余劳动力的合理转移对于抑制农村人口的增长，提高人口素质有着重要的影响。

三、我国农村富余劳动力合理转移的对策与建议

(一) 进一步提高认识，把农村富余劳动力转移作为一个重要产业来抓。我们应该从战略和全局的高度，认识转移农村富余劳动力的极端重要性，把转移农村富余劳动力作为全面建设小康社会的一项长期任务来抓，把其作为一个产业来抓，纳入国民经济和社会发展的整体目标。针对目前农村富余劳动力转移速度较慢的实际，应该制定中长期转移农村富余劳动力的规划，有计划、有组织、有步骤地开展这项工作。外出务工不仅是农民谋生的手段、积累资金的方式，更是他们走上市场，在市场上长见识、学技术、更新思想观念的重要途径。务工农民返乡创业是推动地方经济发展的一支重要力量。各级政府应充分认识农民从外出打工到回乡创业这一变化的战略意义，真正把农村富余劳动力作为关系农村改革发展稳定的大事来抓。在发展思路上，以劳务输出为切入点，以小城镇为区域重点，以农业产业化和乡镇企业为支撑，以城市社区三产服务、基础设施建设、个体私营经济等劳动密集型产业为吸纳农村就业的新增长点，多管齐下，多渠道，多层次拓展农村劳动力的转移空间，把这一产业做大做强。

(二) 加大教育和培训力度，提高农民自身素质，增强农村劳动力就业适应能力。农村劳动力科技文化素质偏低，缺乏对党和国家路线、方针、政策、法律、法规的了解，缺乏对社会主义市场经济规律的了解，缺乏先进的科学技术、生产技术等，缺少从事非农产业所需的劳动技能，不能够满足就业岗位的需求，导致其就业适应能力不强，这是制约劳动力流动和就业的重要原因。尽管解决这一问题需要较长的时间，但因其是基础性、根本性的问题，也是关乎国民素质整体提高的战略之策，所以必须从现在就着手加以解决。要解决这一问题，首先要提高农村科技素质、岗位职业能力和经营能力，使他们在脱离农村后，能依靠自己的实力实现就业。其次，要继续抓好农村的基础教育。这是提高未来的农村劳动力素质的基础，建议各级政府通过增加教育投资、建立农村教育发展基金、扩大筹资渠道、实施“希望工程”、转变办学思想、拓展办学形式等途径，使农村基础教育有一个大的发展。第三，要全面重视和大力开展职业技术教育和成人教育，这是迅速提高农村现实劳动力素质的捷径，贯彻“实际、实用、实效”的原则，紧密围绕当地农业支柱产业来开展，实用技术要培训一批、见效一批。在培训内容上，力求做到使农民的素质提高与农民收入的增长结合起来，使有限的农村教育投入能取得较高的经济效益。

(三) 大力发展小城镇经济，扩张区域内就业空间。经济发展规律表明，农村城镇化水平每提高1个百分点，即每转移一个百分点的农村富余劳动力，农民收入就会增长2个百分点。目前主要工作重点应该是把农村工业化同农村小城镇建设结合起来，以提高农村小城镇容纳富余劳动力的能力。(1) 调整乡镇企业布局，把发展乡镇企业与小城镇建设结合起来。农村工业化主要方式是发展乡镇企业。因为大量富余劳动力的存在，所以应大力发展劳动密集型产业。同时，优化乡镇企业布局，把乡镇企业的发展同小城镇的规划相结合。注重推进乡镇企业产权制度的改革，以此加快乡镇企业和民营企业的发展，发挥乡镇企业大容量转移农村富余劳动力的作用。(2) 合理布局，科学规划。各地要运用各种经济手段，促进农村工业小区建设，吸引乡镇企业向小城镇

相对集中，以此带动更多的劳动力就业。此外，小城镇建设要与大中城市发展相衔接，形成以中心城市为依托，以中小城镇为网络，小城镇星罗棋布的城市化体系，产生规模集聚效应，吸引农民进城。(3) 发展农村第三产业，加大第三产业对农村富余劳动力的容纳。目前我国农村第三产业主要集中于一些传统的、低水平的交通运输和商业饮食服务业上，一些农村亟需的第三产业如科技服务、技术信息咨询、金融保险等行业发展严重不足，潜力很大。现阶段应优先发展农产品等大中型批发市场，改善市场基础设施，扩大市场容量，发展以商业流通为主的专业批发市场。同时应注重培育和完善资本、技术、劳动以及企业产权交易等生产要素市场，逐步建立起体系完备、功能齐全、布局合理的市场体系。此外，把交通运输、邮电通讯、金融保险、信息服务、技术服务作为农村第三产业的发展重点。有条件的地区可以大力发展观光农业，以休闲、观光、度假为内容，大力发展旅游业，增加就业容量，推动农村富余劳动力的转移。

(四) 加快乡镇企业发展，增大就地转移农村劳动力的载体。改革开放以来，乡镇企业累计吸纳了约 1 亿左右的农村劳动力就业，年均吸纳近 600 万人，是转移农村富余劳动力的主渠道。但 1990 年代以来，乡镇企业吸纳就业的能力明显下降。究其原因，除了乡镇企业发展的外部市场条件变化及自身资本有机构成不断提高等直接因素外，导致乡镇企业就业弹性过度下降还有深层的体制原因。这种体制原因导致乡镇企业的空间布局高度分散，产业结构畸轻畸重。有研究表明，如乡镇企业改善布局，向小城镇集中，由此将产生积极的连带就业效应，将带动小城镇第三产业的发展，同样投资带动的就业将是分散办厂的 150%。

(五) 大力发展第三产业及民营企业，拓宽农村富余劳动力的主业渠道。人口众多、劳动力过剩是中国的一大劣势，而劳动力便宜也是中国加入 WTO 后的优势之一。只有通过创业和兴办大量的劳动密集型中小企业，将便宜的劳动力变成现实的竞争力，才能成为真正的优势。一个国家，大型企业主要承担工业体系、综合技术水平、技术研究、国际竞争力等任务，而中小型企业主要发挥解决就业、稳定社会、竞争活力的作用。因此，我们要大力发展第三产业和中小劳动密集型的民营企业，扩大吸纳城乡劳动力的就业容量。

(六) 努力提高农村劳动力的素质，增强转移劳动力的市场竞争能力。我国农村劳动力素质低是制约转移数量特别是转移层次提高的重要因素。大量分析表明，农村劳动力素质与转移的速度和层次成正比关系，一般劳动力素质高的地区，转移速度要快于劳动力素质低的地区，同时转移劳动力的就业层次也较高。随着市场经济的发展和经济增长方式的转变，社会各方面对劳动力素质的要求越来越高。近年来，沿海经济发达地区和一些大城市为了控制城市迁移人口和提高劳动者的整体素质，对素质较低的体力型民工进入做了一定的限制，对高素质民工需求相应增加。面对劳动力市场的新态势和农村经济发展的需要，必须采取措施提高农村劳动力素质，以增强劳务输出的竞争力。

(七) 优化政策，努力为劳务输出营造良好的外部环境。一要改善城市户籍管理制度。要形成城乡人口有序流动的机制，引导农村富余劳动力在城乡地区间的有序流动。对在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下城镇有合法固定住所，稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享有与城镇居民同等待遇。对在小城镇落户的农民，各单位、各部门不得收取城镇增容费或其他类似的费用。二要加快农地产权制度改革。在坚持土地集体所有制的前提下允许农户承包的土地通过转包、转让、入股、租赁等形式，在集体经济组织范围内实行流转；农民进城后原有的宅基地一律要复耕或还林还草；允许进行土地置换。更好地实现农村富余劳动力向非农产业的转移和农业的规模经营。三要建立城乡统一的劳动力市场。逐步降低农村劳动力进入城镇就业的门槛，取消针对农村进城就业的歧视性就业条件及不合理限制，逐步实现城乡统筹就业，形成一体化的城乡就业市场。为农民进城务工经商提供必要的支持和服务，鼓励农村富余劳动力向城镇非农产业转移。四要完善社会保障体系。要为进城

农民提供社会保险, 解决其住房、子女上学、养老等后顾之忧。对一次性出让承包地后进城的农民, 必须建立最低生活保障制度, 与其他城镇居民同等待遇。

(八) 积极推进农业产业化经营, 广泛吸纳农村富余劳动力。农业产业化经营是深化农业内部就业, 解决当前农村富余劳动力就业矛盾的重要突破口。它既使农村富余劳动力在家庭内形成可靠的职业转移, 延长了农业产业链, 形成新的经济增长点; 又可较好地解决农村长期存在的分散生产经营问题, 提高农业的组织化程度, 增强抵御市场风险和自然风险的能力。从现实来看, 农业产业化的核心是贸工农一体化经营, 其实质是通过工业与农业的产业综合, 建立现代大农业体系。通过加工、销售等龙头企业, 把农民与市场联系起来, 实行专业生产、规模化经营、社会化服务、企业化管理, 大大提高农业的经济效益和社会效益, 从而提高农业吸纳劳动力的能力。目前重点要搞好龙头企业建设, 同时, 继续搞好商品基地建设, 发展支柱产业, 发展少用地多用工的劳动密集型农副产品, 发挥我们在劳动密集型农产品的生产和加工方面的比较优势。最主要的还是要靠积极的政策和有利的组织引导, 实现农业产业化经营, 吸纳劳动力。

(九) 加快农业综合深度开发, 实现农业富余劳动力的内部转移。实现农业富余劳动力的内部转移主要通过以下几个方面来完成: (1) 对农业后备资源进行综合开发, 创造就业岗位。据统计我国现在成片农荒地约为 3300 万公顷; 有宜林荒山、荒地约 8000 万公顷; 宜牧草山 4500 万公顷; 有淡水、海水可养殖水面 270 万公顷; 有可养殖滩涂 100 万公顷。对这些农业后备资源进行深度开发可以吸纳数以千万计的农村富余劳动力^[7]。(2) 提高复种指数, 创造就业岗位。目前全国农业复种指数为 155%。按农业发展中长期规划, 到 2010 年可提高到 165%, 相当于增加 1.4 亿亩耕地, 考虑到生产集约水平提高的因素, 也可以安置 1000 万劳动力就业。(3) 调整种植业结构, 通过增加发展生态农业、立体农业、白色农业、观光农业、绿色农业和蓝色农业等创造就业岗位, 扩大农业劳动力转移范围; 发展林牧副渔需要大批劳动力。(4) 加强农业基本建设。中央和各级地方政府要通过以工代赈, 支持农田水利基本建设, 兴修旱涝保收基本农田、开展小流域治理, 加强农村交通和通讯设施建设, 把贫困地区的扶贫开发与改善生产条件和国土整治结合起来, 将一部分农业劳动力转移到农业基础建设和整治国土建设中去, 以大大缓解这些地区劳动力过剩的压力。(5) 在政府领导下, 农民自愿组织起各种协作组织或基金会, 既吸收了劳动力, 又可为农业发展提供资金、技术的支持和产前、产中、产后的服务。

(十) 努力搞好国际劳动力转移。随着国际经济一体化趋势, 对外输出劳务已成为许多发展中国家经济工作的重要内容。世界银行的有关报告显示: 世界各地走出国境以外的劳务每年约达 1 亿人, 而且逐年增加。巴基斯坦、泰国和菲律宾, 每年都从劳务输出中获得了巨额利润, 有力地支持了本国的经济建设。近几年来, 我国每年向海外输出 20 万至 30 万人已是一个很好的国际劳动力转移的有益尝试。根据对国际劳务市场总体情况的分析来看, 国际市场依旧有条件吸纳新的劳动力, 无论是老龄化趋势的增强, 还是区域一体化的发展, 为我国扩大劳动力输出提供了新的机遇。目前, 关键的问题在于如何将现有的就业压力和劳动力输出的潜力转化为国际竞争力。未来我国劳务输出的总原则应该是: 在遵守我国及输入国家或地区有关法律法规的前提下, 多形式、多渠道、多层次、多方位的输出富余的劳动力, 着眼于全球去解决中国的农村富余劳动力。在具体实践中, 要注意把重体力型的劳务输出与服务型、智力型结合起来; 把官方组织的劳务输出同民间的自由劳务输出结合起来。

参考文献:

[1] 中国共产党第十六届五中全会公报, 光明日报, 2005-10-12。

[2] 国家统计局. 中国农村劳动力就业及流动状况研究报告, 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2001~2003。

[3~7] 同 [2]。

[责任编辑 崔凤垣]