

我国农村人力资本投资现状对农业 剩余劳动力转移的影响分析 ——来自于2004~2005年我国农民工流动就业的调研

程 伟

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

摘要: 农业剩余劳动力转移成为我国经济发展过程中的严重制约因素, 而制约农业剩余劳动力转移的根本在于农村教育的滞后导致劳动力的素质低下。本文针对目前我国农村教育存在的问题, 从三个角度提出改进措施: 农村教育的投资力度和合理使用; 农村教育改革和当今社会发展的实际需要; 人力资本投资的配套措施。

关键词: 农村人力资本投资; 农村教育投资结构; 农村教育体系

中图分类号: F241 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)03-0044-06

Analysis About the Influence That the Present Situation of Rural Human Capital Investment on Agriculture Surplus Labor Force Transfer ——from investigation on the employment of rural migrant workers from 2004 to 2005

CHENG Wei

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

Abstract: The transfer of agriculture surplus labor force have become an very serious restrictive factor in the economic development of our country, but the fundamental reason is the low quality of agriculture surplus labor force resulting from the undeveloped rural education. Aimed at the existing problems of rural education, the paper came up with solving measures from three angles: the investment strength of rural education and reasonable use of it; rural education reform and actual need of modern society; subservient measures about human capital investment.

Keywords: rural human capital investment; the structure of rural education investment; the system of rural education

我国农业剩余劳动力转移在近年来上升为国家发展的战略问题。这是因为, 农业剩余劳动力的转移问题关系到工业化和城市化的推进质量, 关系到农业现代化和全面建设小康社会

收稿日期: 2005-11-17

基金项目: 国家发展改革委员会“十一五”规划项目《中国农民工现状的实证研究》课题成果之一(项目证书号: JCY2004D62), 并由北京市“高校学术创新团队计划”项目资助。

作者简介: 程伟(1980-), 女, 新疆伊犁人, 首都经济贸易大学劳动经济学院劳动经济专业04级硕士研究生。

目标的实现等方面，是中国经济发展中所有问题共同围绕的核心^①。为此，《中国农民工现状的实证研究》课题组对中部地区七个省、东部地区四个省（外加北京市）、西部地区三个省的农民工外出流动就业现状作了调研并深深感到：只有通过广范围、深层次的农村人力资本投资，从根本上改变我国农村剩余劳动力的人力资本状况，才能真正实现我国农业剩余劳动力的顺利转移。由于篇幅所限，本文所论述的人力资本投资主要指教育和在职培训两个方面。

一、目前我国农村教育存在的问题

据调研统计：目前，我国农村人口平均受教育年限只有 7.6 年，仅相当于初中二年级的水平，这无论与发达国家农业劳动力还是我国非农产业劳动力相比，差异都较大。改革开放以来，国家有关部门在促进农业剩余劳动力转移，提高农业转移人员的素质和就业能力等方面做出了很大的努力，也取得了一些成绩，但是这些努力和成绩对搭建一个完好的农村教育平台来说是远远不够的。我国农村教育体系目前还存在以下诸多问题。

1. 农村教育投入严重不足、投资结构不合理

我国的财政性教育经费占 GDP 的比例，长期低于发展中国家的平均数 4%，并且呈下降趋势^②。据教育部、国家统计局和财政部关于 2004 年全国教育经费执行情况统计显示，国家财政性教育经费占国内生产总值比例为 2.79%，而 2003 年这一比例为 3.28%^③。OECD 国家在 1998 年就达到了 5.8%，韩国、美国、加拿大等国则超过 6%，甚至达到 7%^④。在总量投入不足的情况下，我国教育经费还存在投资方向不合理的问题。近年来国家教育经费主要投向了城市，使教育成本与城市教育同处一个平台的农村教育，在资金来源方面处于绝对的不利。

除此之外，我国教育经费的责任负担不合理。据统计，目前我国农村义务教育投入中，县级财政负担教育经费的 87%，省负担 11%，中央负担 2%，这种负担结构与中央政府财政收入占财政全国总收入的 57.22%，省级截留的财力不断增加不相适应；县级财政在上级政府分享个人所得税、取消农业税后，财政收入下降的状况与增加教育经费的要求不相适应^⑤。因而，农村教育的支出最终还得由农民自己负担，这对年收入甚少的农民来说是最大的一笔消费。在调研中我们经常听到和看到：很多家庭都因支付不起孩子的学费而使孩子很小就辍学在家务农。

2. 农村基础教育依然很薄弱

我国虽已实行了九年义务教育，但在中部和西部及一些贫困落后地区的农村，普及义务教育的难度还很大。尤其是农村费改税后，教育附加费被取消，致使农村基础教育资金大大减少，县财政只能保证教师工资；乡财政困难，哪里还有资金投入教育。因此，“费改税后，教育投入不减”在农村只能是一句空话。目前，西部农村中小学仍然是一位教师一本书、一支粉笔一堂课；先进的教育手段、教学设施、教学器材、教学条件都无从谈起。师范学校的学生毕业后最差留在县城，使农村的教师素质和城市相比越来越悬殊；工资的差别、设备差别严重影响了农村的教学质量，农村的教学质量在滑坡。另据统计，2004 年，我国小学辍学率为 0.59%，初中阶段辍学率为 2.49%，主要集中在农村地区^⑤。《中国教育与人力资源报告》指出，2000 年我国 15 岁以上人口中仍有文盲 8 699.2 万人，其中 75% 分布在农村。农村劳动力人口人均受教育年限为 7.33 年，而城市是 10.20 年。城市、县镇和农村之间劳动力人口受教育水平的比重为：具有大专及以上学历受教育水平的人口比例是 20: 9: 1；受高中教育的人口比为 4: 3: 1；受初中教育人口比为 0.19: 1.10: 1；受小学教育的人口比为

① 吕伟. 中国教育经费投入问题解析. 中国财经报, 2005- 3- 8.
② 教育部财政司. 全国教育经费执行情况统计公告资料汇编. 中国人民大学出版社, 2004. 12.
③ 同①.
④ 吕汪实. 中央财政作为最后责任人为义务教育经费保障托底. <http://www.cnifs.org.cn>, 2005. 11.
⑤ 教育部发展规划司统计信息处, 2004 全国教育事业发展改革报告 [J], 教育发展研究, 2005. 7.

3. 农村职业教育和成人教育很薄弱

尽管我国农村职业教育和成人教育已经取得可观的成绩，但由于我国农村幅员辽阔，地区经济发展极不平衡，城乡差距还在继续扩大；相对于我国 20 多年来经济建设成就和未来发展需要，我国农村职业教育和成人教育的发展明显滞后，存在大量“四盲”，即文盲、科盲、法盲和生态盲，成为制约农业现代化的重大因素。据此次调研统计，农民工在外出前接受培训的仅占到 20%（主要在东部地区），高达 80% 的农民工是赤手空拳的来到城里的。这其中又有 48% 是为就业而接受上岗技术培训的，而职业道德和法律常识的培训仅占 10.2% 和 4.3%。应该说，农民工是农村中文化素质最好的群体。目前，我国农业科技推广人员只有 88 万，初中文化程度以下的就占了 60%，平均万亩土地仅有 0.80 个技术人员，万名劳动力仅有 0.16 个技术人员。在美国，农民受教育年限平均为 12 年，我国不足 7 年；在美国，一项先进技术在全国推广只需一年半时间，而在我国则平均需要 6 年时间^②。

二、落后的农村教育对农业剩余劳动力转移的影响分析

我国落后的农村教育决定了农村劳动力的素质极其低下。而劳动力的素质与其转移的方式、转移的成败、转移的社会影响等关系极大^[2]。农民素质高低与他们在转移就业中的产业选择范围、区域空间选择范围等方面呈正相关，起着十分重要的作用。

（一）对转移农业剩余劳动力整体而言，影响着其转移的规模、速度和层次

目前，我国有农村剩余劳动力约 1.5 亿，而且农业剩余劳动力的数量每年还在以 1000 万人左右的速度不断增长^[3]。根据工业化国家的发展经验，即使保持目前农业剩余劳动力人数不变，如果我国农村劳动力占社会劳动力总数的比例达到工业化国家重工业化前期平均 40% 的水平，将有 1.98 亿过剩劳动力；如果

达到目前工业化国家平均 20% 的水平，则将产生 3.44 亿剩余劳动力^[4]。如此庞大的农村劳动力转移，在世界上是史无前例的。从城乡平衡发展的要求来看，在未来 5 到 10 年内，我国每年必须实现 1500 万到 2000 万农业剩余劳动力的转移，才能保证农民收益水平与国民经济发展相协调。根据农业部产业政策与法规司 2003 年的统计数据，1982 年至 2002 年这 20 年的年均转移量仅为 371.4 万人，这与我们的转移任务相差甚远^[5]。假定我国农业剩余劳动力的数量保持在 1.5 亿不变，并且不考虑其他因素，以这样的速度进行转移至少需要 40 年。可见，我国农村剩余劳动力转移任务之重。此外，由于我国农业剩余劳动力的人力资本存量少，转移之后所在的职业层次很低，造成低层次劳动力市场竞争激烈，而较高层次的劳动力尤其是中高级技术人才却严重不足，总体呈现失业与职位空缺并存的状态，即结构性失业。

（二）对转移出去的农业劳动力个体而言，影响主要表现在以下几个方面

1. 择业范围极其有限

高素质的劳动力能农能商，能主能兼，择业范围广，就业路子宽，谋生渠道多；既能适应劳动密集型的工作，又适应技术密集型的工作，受外界条件的约束较少。但外出流动就业的农民工中素质高的极少。根据此次调研数据统计，农村外出劳动力中文化程度相对高的高中和中专生还不到 30%，初中及初中以下文化程度的约占 73.2%。因而，农民进城务工择业范围极其有限，大多从事城里人不愿干的苦、脏、累、险等工种，如建筑、修理、运输、搬运、装卸、桥梁公路养护、勤杂、清洁、门卫等行业。这些行业对知识技能的要求低，使我国农业剩余劳动力的转移呈现出“卖体力”的体力型转移特征。

2. 降低参与市场的程度

对于农村劳动力来说，土地是他们最基本的生活保障，是安身立命之本。为降低转移的风险，绝大多农村劳动力的转移以“兼业”为主。转移呈现明显的季节性和流动性特征。他

①② 吕纬. 中国教育经费投入问题解析. 中国财经报, 2005- 3- 8.

们农忙务农，农闲务工，随意性较大，自主性较强。同时，由于他们大多没与雇主签订雇佣合同，雇主可以根据市场需求随意辞退他们。也因此使他们不能享受应有的养老保险和医疗保险待遇。在我们所调查的人员中已参加农村社会养老保险的人数占总人数的4.5%，没有参加农村社会养老保险的人数占92.6%。也就是说，绝大部分的农民工都没有参加社会养老保险。同时，医疗费用全部个人负担的人数占总人数的75.3%；通过城镇医疗保险解决医疗费用的人数占总人数的4.2%；通过农村合作医疗解决医疗费用的人数占总人数的6.0%；通过商业医疗保险解决医疗费用的人数占总人数的3.6%；其他情况占8.3%；没有回答的占2.6%。

3. 降低转移的净收益

根据托达罗模型，决定农村剩余劳动力转移的主要因素是城乡间的预期收益差、城市的就业率和失业率^[9]。由于我国农村剩余劳动力的知识和技能水平低，转移之后能顺利就业的概率并不高；即使就业，通常从事的也是劳动强度大，收入低的职业；挣得的收入仅够维持最基本的生活需求，生活条件得不到改善，始终处于社会的最底层。这也是他们遭受城市居民歧视，不被认同的一方面原因。此外，由于农村劳动力的文化素质低，获取和分析信息的能力较弱，使他们获取信息主要靠人际关系网络，信息成本较高。

4. 影响迁移的地域选择

农业剩余劳动力的转移有就地转移和异地转移之分。在农业剩余劳动力转移初期主要是农村内部就近转移，“离土不离乡”的转移约占到80%^[7]。这一方面有土地制度的原因，另一个原因就是保持“双栖”身份，能够进退自如，降低转移的风险，当在城市失去生存空间时，回到农村还有土地作为基本生活的保障。最后，一个很重要的原因就是由于转移劳动力的素质低，使他们的迁移必须依靠由于血缘和地缘建立起来的关系网，来降低转移的风险，致使迁移距离较近，迁移地较集中。据调研统计，56.8%的农村劳动力是通过这种途径外出的。当然这种集中迁移还有利于节约迁移

成本，与农业剩余劳动力的资本积累有限紧密相关。

5. 维权意识和维权能力很低

在调研过程中，我们发现很多民工一天的工作时间都在12到14小时之间，这远远超过了我国《劳动法》规定的劳动时间，严重侵犯了劳动者的休息权。可他们自身却没有意识到自己是在为老板做额外的工作，应该得到额外的甚至更高的报酬，这种现象在从事建筑业的农民工中尤为典型。在农民工群集的珠江三角洲和长江三角洲，拖欠民工工资的现象屡见不鲜，问题的严重甚至引起了温总理的注意。他们更不懂得自己在依法和用人单位签订劳动合同后，可以享受劳动部门规定的保险业务，这些在上文中也已提到。这从一个侧面反映出由于农民工自身文化素质低，使他们不懂得利用合同法、劳动法等法律维护自身权益。

6. 不懂得遵规守法，不利于城市治安

人力资本存量的外部效应是提高人的文化修养，思想观念，行为规范、知识技能、适应能力等综合素质，推动社会的进步和文明^[8]。而我国农村劳动力恰不具备这些特点。这使他们既不懂得利用法规来保护自己，也不懂得遵规守法。这在我们的调研中和平时的媒体报道中经常看到。据广东省公安厅负责人介绍，全省收容劳教人员中，大多是外来农民工。他们从事偷盗、抢劫、凶杀、卖淫、赌博等活动，严重影响了城市治安。这使他们不受城市居民的欢迎，有些城市的相关部门甚至明文规定在某些领域限制农民工的进入。

三、研究结论和政策建议

通过对落后的农村教育对农业剩余劳动力转移影响的分析，使我们看到：种种对劳动者个人和社会的影响，都是由劳动力的素质低下所造成的。因而，我们必须着实采取一些措施，改变我国农村的人力资本现状，从而使我国农村剩余劳动力转移任务顺利完成。

(一) 从农村教育的投资力度和合理使用角度

1. 加大农村人力资本投资力度

要发展农村教育，离不开资金的投入，投

资水平在很大程度上决定着教育事业的成败和兴衰。因而，应坚持由中央和地方政府分地区、分类别、按比例合理负担农村义务教育投入的方针，构建“以地方政府负责为主，以中央和省级扶持为辅，实施分级管理、重点保障”的新体制。尽快制定《义务教育投入法》，用法律的形式把各级政府对义务教育投入的责任明确固定下来。同时，在我国财政资金有限的情况下，逐步增加向教育的投资力度，形成政府教育投资为主，家庭、社会、企业等多方筹资作为补充的投资结构。建立社会投资、出资和捐资教育的有效激励机制，利用有利的经济环境吸引国外投资，通过自办联办、捐款等方式筹集教育资金。提高教育经费的使用效益，将教育经费真正用在刀刃上。此外，还可通过试行长期和超长期的教育券筹集资金的方式，最终实现多元办学体制向全面的教育券筹资体制的转变。

2. 健全农村教育体系

我国农村教育一直奉行着比较传统的模式，基本是从小学到初中再到高中，甚至有些地方的高中教育就已经不正规。学前教育、职业教育及成人教育基本上就没有。然而，随着经济的发展，产业结构已经升级，大量新兴产业兴起，这些产业所需要的人才需具备的素质，传统教育是无法满足的。要改变这种状况，仅具备基础知识无法满足当今我国农村经济发展和实现农业剩余劳动力顺利转移的需要。为此需增添学前教育，职业教育，成人教育及各种形式的在职培训教育，提高农村劳动力的专业技能和非专业技能，从而增强他们在劳动力市场中的可雇用性。同时，还应在正确评估农民教育需求，正确地选择农民教育模式的基础上，大力推广技术推广模式，绿色证书模式，青年农民培训模式等。从而使农民素质得到普遍提高。

3. 实现农村教育经费的最优化配置

在筹集了教育所需资金和健全了农村教育体系之后，我们的教育经费应实现优化配置。由于国家财力有限，每年下拨的教育经费总量是极其有限的。在这种情况下，应首先解决教育经费的配置比例问题。农村义务教育应是重

中之重，教育经费必须要由国家教育部下拨，实现免费的农村义务教育。而对于高中教育，职业教育，成人教育等则可以采用社会办学的方式，广泛吸收各方投资。此外，应解决教师工资拖欠、校舍危房、教育债务、师资水平偏低、教育乱收费等问题。因而，应首先拿出一定量的资金组建一支精良的农村师资队伍，修缮校舍危房，改善农村教育环境。

(二) 从农村教育改革和当今社会发展的实际需要角度

1. 着力发展职业教育、成人教育和各种形式的在职培训教育

农村劳动力经过义务教育后所具备的知识只是再学习的一个基础，这些知识在生产过程中并不实用。真正能发挥作用的还是通过职业教育，培训等所获得的专业技能。但我国目前的职业教育相当薄弱，造成专业技术人才极其短缺；同时，职业教育还存在理论和实际相脱节的现象，很大程度上还遵循着义务教育的模式，过分注重理论而忽视了实践。在这方面德国职业教育“双元制”经验值得借鉴。所谓的“双元制”，即在企业学习实际操作和在职业学校学习理论同时进行。因而，职校应改革课程设计和教学模式，注重与企业实际和大农业对知识技能需求的衔接，使职业教育体系构建与就业体制紧密地联系在一起，实现所授知识向生产力的迅速转化，真正发挥职业教育的作用。此外，职业教育还应当增设培养通用技能的课程。如，计算机基本软件使用的硬技能、就业心理和人际交往的软技能等。使他们所学的知识满足企业和自身发展的需要。

2. 实现农村基础教育由应试教育向素质教育转变

传统的应试教育以学生的升学率作为唯一的培养目标，注重书本知识的教与学，为农村培育了一批批大学生，这些学生通过升学最终离开了农村，可以说升学是农村孩子走入城市，成为城市人的最主要方式。而留下来的绝大多数不能升学的中学毕业生，似乎无路可走，他们一没学历，二没技术，处于“升学无望，就业无门，致富无术”的尴尬境地。为了改变这种状况，农村教育必须实行素质教育，

把教育的着眼点放在全体学生的全面发展上,改变原有的课程设计,采用理论与实践相结合的教学方式,培养学生的实际操作能力,为社会培养高素质大学生的同时为农村培养高质量的劳动力。

(三) 从人力资本投资的配套措施看

1. 把提高农村劳动力素质作为农村工作的一项重要内容和根本任务抓紧抓好

我国农村劳动力的素质偏低,一个很重要的原因就是人们的素质意识不强。长期以来,我们没有把提高农民素质作为干部考核的指标之一,干部的升迁与农民素质的提高与否无关。这种政策导向上的错误,使得干部只注重经济建设,而忽视了农民素质的培养这个关系农村长远发展的重要因素。因此,我们必须首先树立正确的政绩观,将提高农民素质作为考核干部的一项根本性指标,把提高农村劳动力素质作为农村工作的一项重要内容和根本任务抓紧抓好。

2. 做好农村富余劳动力转移就业的信息服务工作

搞好信息服务,可以减少农村富余劳动力流动的盲目性,降低农民外出就业的成本。各地农业部门要结合农村市场信息体系建设,拓展服务领域,做好农村富余劳动力转移就业的信息服务工作,为其外出就业提供及时、准确的信息服务。要逐步建立农村富余劳动力外出就业管理档案,掌握当地农村富余劳动力资源分布与就业状况。要积极会同有关部门,引导农村劳务服务中介组织,多渠道开展劳务信息服务。

3. 开展农村劳动力转移培训工作

各级农业部门要抓紧制定规划,积极推进农村富余劳动力职业技能培训工作,提高其素

质和就业能力。农村富余劳动力转业培训要以提高职业技能为重点,突出三方面内容:一是职业技能培训。区分不同行业、不同工种、不同岗位,对外出就业的农村劳动力进行基本技能和技术操作规程的培训。二是政策、法律法规知识培训。帮助外出就业的农村富余劳动力了解有关务工经商、投资创业以及回乡创业等方面的政策和规定,熟悉《劳动法》、《安全生产法》、《职业病防治法》、《消费者权益保护法》、《农村土地承包法》、《治安管理处罚条例》等法律法规,增强遵纪守法意识,保护自身合法权益。三是安全常识和公民道德规范培训。主要是安全生产、公共交通规则等常识,增强他们预防和处理不测事件的能力。教育进城的农村劳动力养成良好的道德规范,树立建设城市、爱护城市、保护环境、遵纪守法、文明礼貌的社会公德。

参考文献:

- [1] Gavin W. Jones and Pravin Visaria, Urbanization in Large Development Countries: China, Indonesia, Brazil, and India, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- [2] 刘怀廉. 农村剩余劳动力转移新论 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2004.
- [3] 苏明, 张丽宾, 杨良初, 胡德期 (财科所). 中国失业问题与财政政策研究, 2005.
- [4] 魏毅, 许祥云. 论农村教育与农村剩余劳动力转移. 高等农业教育, 2004.
- [5] 同 [2].
- [6] [美] 费景汉. 拉尼斯. 劳动剩余经济的发展. 耶鲁大学经济研究中心出版, 1964
- [7] 同 [2].
- [8] [美] 西奥多. W. 舒尔茨. 论人力资本投资. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.

[责任编辑 崔凤垣]