



中国贫困地区人口结构与 迁移问题研讨会综述

国家教委Po4项目“中国23个贫困县人口问题研究”课题组于今年6月4日——12日在河北省承德地区召开了“中国贫困地区人口结构与迁移问题”研讨会。来自全国19所高校的课题组成员,以及国家计生委、承德地区计生委和23个贫困县的代表参加了会议。会议由课题负责人、北京大学人口所所长张纯元教授主持。国家计生委办公厅李宏规主任到会并讲了话,承德地区计划生育先进县在会上介绍了他们的经验。研讨会共收到论文46篇,与会者围绕以下三个专题展开了热烈的讨论:(1)贫困地区人口产业结构存在的问题与建议;(2)贫困地区劳动力开发利用与脱贫致富;(3)贫困地区人口迁移流动与脱贫致富。

一、问题的提出

人口与贫困问题是当今世界关注的一大问题。中国作为一个发展中的人口大国,十分重视这一问题的解决,并取得了很大成绩。特别是改革开放以后,中国经济获得迅速发展,这就为缓解和摆脱穷困创造了更加有利的条件。中国的人口与贫困问题主要表现在农村,目前全国有699个穷困县,占全国总县数的30%左右;有贫困人口9000万,约占农村总人口的8%。虽然贫困主要是个经济问题,但也受到各种人口因素的影响和制约,如:人口数量、人口素质、人口结构、人口流动和迁移等,为此,国家教委Po4项目“中国23个贫困县人口问题研究”课题组成立后,曾专门于去年在山西省代县召开了“中国贫困地区人口数量与素质问题”研讨会,对前两个人口方面的影响因素进行了讨论,会后

并出版了论文集《脱贫致富的人口对策》,本次会议主要围绕后两个因素进行研讨。

二、贫困地区的人口产业结构

人口结构对贫困地区经济发展的影响主要表现在人口产业结构状况与脱贫致富之间的关系上,即人口产业结构合理则促进经济的发展,反之则起阻碍作用。从各子课题对23个贫困县的调查分析结果看,贫困地区的人口产业结构有许多共同的地方:

(1) 第一产业农业集中了绝大部分农村劳动力。根据各县第四次人口普查数据,农业在业人口比重基本上都超过85%,而种植业在农业中的比重一段都在90%以上;

(2) 第二、三产业比较薄弱,特别是第二产业基础很差,有的甚至不如第三产业;

(3) 三大产业的产值结构与就业结构的情况基本相同,农业产值要明显高于工业和其它部门的产值;

(4) 人口的在业率很高,超过全国的平均水平,但劳动效率比较低,存在大量剩余劳动力;

(5) 林牧副渔业和非农业的投入产出率要明显高于农业,除从事农业外还有其它兼业的家庭一段收入比较高;

(6) 第一产业文化构成低,而种植业则更低,在业人口中的绝大多数文盲半文盲集中在农业,工农业第一线缺乏技术人才。

从以上人口产业结构的共同特征中可以看到,目前贫困地区人口产业结构还属于传统型,在很大程度上制约着当地经济的发展。普遍存在的问题是:三大产业结构不合

理，第一产业比重过大，第二、三产业比重偏低；农业劳动力过剩，生产效率低，农业内部结构也不尽合理，种植业比重太高，林牧副渔业比重太低；工业基础差、规模小，产值低、利税少，不能吸收更多的劳动力；第三产业中的交通运输和科技事业的从业人员偏少；第一产业从业人员向第二、第三产业的转移速度缓慢，有些地区甚至出现第一产业从业人员比重增加的情况。

从世界各国产业结构发展的历史看，随着经济的发展和人均收入的提高，劳动力必然会由第一产业分离出来，并逐渐向第二产业，然后再向第三产业转移。当然，人口产业结构的变化没有固定的模式，产业结构的调整应视当地的社会经济发展水平、自然资源、交通、资金、人才技术等条件而定。与会代表认为，贫困地区产业结构调整的方向应该是：在保证农业发展的基础上，大力发展非农产业；在保证种植业发展的基础上，大力发展养殖业；在保证粮食作物发展的基础上，大力发展经济作物。其中农业内部产业结构的调整对贫困地区脱贫致富、发展经济的意义更大。然而，农业的发展离不开第二、三产业的配合，无农不稳，无工不富，无商不活。当然，各贫困县实际情况不同，产业结构调整的方向、重点和时间也会有所不同。

为实现贫困地区产业结构向好的方向转变，与会代表提出以下几条措施：

(1) 贫困地区首先要解放思想，大胆改革，抓住当前有利时机，发展商品经济。要将国家的大政方针与当地实际情况结合起来，并根据产业结构自身的变化规律，制定出贫困地区的产业发展政策。

(2) 贫困地区产业结构调整要符合各地区的基础条件、自然条件、人才技术条件、资金条件和各地区的长远社会经济发展规划，要尊重客观规律，特别是经济规律和价值规律。

(3) 农业要实现高产、优质、高效，就要争取农林牧副渔全面发展。要增加对农业的投入，提高生产技术水平，增加土地的开发深度和广度，改良品种，改造中低产田，积极发展农产品的深加工，提高产品的商品率。

(4) 要大力发展非农业。每个县都应有一些主导行业及拳头产品。乡镇企业要发展劳动密集型产业，选择就业率高、投资少、见效快的项目，并根据市场的需求确定产品种类。

(5) 第三产业在吸收一部分剩余劳动力的同时，要积极为第一、第二产业的发展提供良好的服务，为人民生活提供方便。交通运输业和科技事业在贫困地区普遍较为薄弱，需要大力发展。

(6) 科技的进步是促进产业结构转变的一个重要因素。贫困地区要制定相应的优惠政策，努力吸引人才。要加强对劳动力的基础教育和职业技术培训，尽可能地提高劳动力的素质。低素质的农业劳动力是很难被高层次的非农业吸收的。

(7) 集镇的发展对于促进农业劳动力向非农业转移起着重要的作用。集镇不仅只是交换生产或生活资料的地方，它应转变为生产、消费、交通、科技、文化、信息等综合性的地方中心。因此，进一步加快集镇建设，有利于贫困地区二、三产业的发展和调整。

三、贫困地区的劳动力开发利用

贫困地区劳动力的开发利用问题是与人口产业结构调整问题紧密关联的，劳动力的开发利用是调整人口产业结构的重要手段之一，而人口产业结构的调整又有利于更好地开发利用劳动力。但是，劳动力开发利用问题并不能等同于人口产业结构的调整，它有自己的范围和特征，而且，两者研究的角度也各不相同，因而有必要单独研究贫困地区劳动力开发利用与脱贫致富的关系。

与会代表普遍认为，在探讨贫困地区劳动力的开发利用专题时，首先应全面正确理解什么是“开发利用”。“开发”与“利用”两者有着不同的含义，其问题层次也不太一样。联系到贫困地区劳动力的现状，“开发”主要是指对劳动力的发掘、发展，即通过各种形式的文化教育、技术教育及思想教育提高劳动力整体素质，培养出当地所需的各种层次的人才；“利用”是在对劳动力开发的基础上，将这些劳动力要素同当地其它生产要素进行合理配置。对于贫困地区，就是怎样在贫困地区现有及开发后的劳动力数量及素质背景下最有效地利用其劳动力资源、自然资源和资金。劳动力开发与利用两个环节联系的好坏关系到贫困地区整个经济脱贫进程的快慢。

劳动力开发利用涉及到在业与非在业两个部分的劳动力人口，因而它不单单包括剩余劳动力转移问题。但是，从目前贫困县实际情况来看，各县剩余劳动力普遍存在，且问题尖锐突出，所以，剩余劳动力转移是目前贫困地区劳动力开发利用的主要问题。

与会者普遍认为当今贫困地区在劳动力开发利用过程中存在以下共同问题：

(1) 劳动力供求状况严重失衡，劳动力市场上供给远远大于需求。不论使用何种方法计算，各地都存在较多的剩余劳动力，其数量一般都在各贫困县总劳动力的三分之一左右，劳动力浪费现象较为严重。而且，这部分剩余劳动者没有能够和其它生产资源有效地结合起来，没能真正成为生产者，而只是以消费人口的形式而存在；

(2) 劳动力不但在总量上存在较为严重的供大于求，在质量方面也存在着素质低下的问题；一是劳动力文化水平低，平均受教育年限仅相当于小学水平；二是技术水平低，缺乏必要的职业技术培训；三是劳动力人口整体思想意识保守，缺乏进取精神；

(3) 与劳动力有关的各种经济结构，

如劳动就业结构、各产业的产值结构、产业内部的行业结构等都不同程度存在着不合理现象。这些不合理的结构影响了对劳动力资源的进一步开发利用，阻碍了贫困地区经济的发展；

(4) 贫困地区劳动力的开发利用往往需要大量资金，而各个贫困县经济由于长期处于落后状态，底子薄，财力不足，因而难以形成综合开发能力；

(5) 大量季节性剩余劳动力的存在使劳动力剩余这一问题更为突出。贫困地区的绝大部分劳动力都以从事农业生产为主，而农业，尤其是种植业生产具有季节性特点，又由于贫困地区非农业很不发达，生产门路比较狭窄，因而在农闲时“闲置”的劳动力就会迅猛增加；

(6) 贫困地区劳务输出尚处于以体力劳务输出为主的初级阶段。劳务输出是贫困地区劳动力开发利用的主要手段之一，其经济收益和非经济收益都值得肯定。但是，当前贫困地区劳务输出主要还是体力劳务输出，输出量不大，涉及的行业面也窄。

代表们认为，对以上问题，可采取的对策有：

(1) 县有关部门应把工作重点放在增加劳动力的需求上，即发展多种行业如养殖业、乡镇企业、第三产业，搞庭院经济、精细农业、兼业生产，以扩大劳动力就业机会，尽可能多地吸收闲置剩余劳动力，实现劳动力的就地转移。

(2) 从各县土地资源、财力及物力看，很难就地消化全部农业剩余劳动力，因此，继续组织劳务输出是必要的。各县应成立专门的劳务输出管理机构，广泛地同经济发达的农村和城市开展联系，有计划、有组织地提高劳务输出层次，在解决剩余劳动力出路的同时，也为贫困地区今后的发展打下坚实基础。

(3) 增加对劳动力的教育培训，包括基础教育、职业教育和技术培训，尽可能地

提高劳动力素质。要把智力开发、技术开发与经济开发有机地结合起来，并通过教育的发展，实现科技兴农的目标。

(4) 解决贫困地区资金缺乏问题不能单靠国家财政，应该采取金融、财政各司其职，国家、集体、个人多渠道集资的办法解决这一难题。吸引先进地区的外来投资也是一条重要途径。另外，贫困地区在劳动力开发利用过程中，应考虑到资金瓶颈问题，扬长避短，要以发展劳动力密集型行业为主。

(5) 加速环境改造工程，改善农业生产条件。要充分利用多余劳动力进行农田水利基本建设、修路架桥、开山造林、修田、治理水土流失等。为此，要采取一些措施，如以工代赈、土地转让、民间集资等，以尽快使这些发展的基础工作开展起来。

四、贫困地区的人口迁移与流动

就目前贫困地区人口迁移与流动现状而言，其总体水平仍然是很低的，为此，应在改革开放方针指导下，对人口的迁移与流动持积极支持和保护的态度，同时，也应给予必要的管理和引导。与会者认为，当前贫困地区人口迁移与流动的主要特征包括：

(1) 迁移、流动人口规模正在逐步扩大，其外出时间、次数正在逐步增加，外出地域也越来越广。

(2) 参与迁移、流动的人口性别构成是男多于女，年龄构成以青年人口为主。

(3) 迁移、流动的原因构成仍以社会型迁移流动原因为主，务工经商一类的流动正在缓慢增加。

(4) 从各贫困县比较来看，越是落后的地区其人口迁移、流动量越小，且经济型迁移、流动量也越小。

与会者认为，目前贫困地区人口迁移与流动过程中存在的一些问题也值得注意，主要有：

(1) 有些地区局部农田出现抛荒现象，如不迅速采取措施予以制止，势必会影响贫

困地区农业生产。

(2) 由于参与外出的人口大多是贫困地区素质较高的青壮劳动力及部分技术专业人才，发展下去，也会对贫困地区经济发展造成影响。

(3) 如上所述，贫困地区劳务输出多是以体力型为主，而其人口迁移、流动又是以社会型为主，所有这些难以起到带动经济发展的作用。

(4) 贫困地区人口迁移与流动过程中盲目性较大，缺乏必要的引导，易造成影响计划生育、非法买卖婚姻等社会问题。

针对上述问题，与会者提出的对策建议有：

(1) 各贫困县要从实际需要出发，制定出有利于人口迁移、流动的规章制度。条件好的县步子可以迈得更大一些，但绝不能搞一刀切。

(2) 要注意逐步改变传统的人口迁移、流动管理观念和做法，积极宣传迁移、流动对社会发展有益的方面，同时也要千方百计尽量减少这方面的弊端。

(3) 要想方设法地创造人口迁移与流动的正常条件，如大力发展交通事业，迅速主动地向广大农民提供与人口迁移、流动有关的各种信息，分期、分批地对农业劳动力进行技能培训，增强他们对各种工作的适应能力等。

(4) 对迁移、流动也要适当地加强管理，建立相应的管理机构，有计划有组织地开展管理工作，减少盲流。要建立必要的统计制度，对向外流出的劳动力及返回的劳动力都要做到心中有数。公安、民政、扶贫、工商、劳动就业、计划生育等部门要相互协作和配合。

(5) 要采取优惠政策，拓宽迁移、流动渠道，吸引人才到贫困地区工作或传授经验、技术，要鼓励地区间的干部交流，推动本地区经济的发展。（李伟 廖岷）