

我国农业劳动力转移的困境与战略抉择

Difficulty and Solutions in the Transfer of China's Rural Labour Force

曾福生

(湖南农业大学经贸学院, 副教授 长沙 410128)

我国是典型的二元经济结构国家, 加快农业劳动力转移是消除二元经济结构, 实现国家工业化和国民经济现代化的必然选择。因此, 探讨农业劳动力转移问题, 具有十分重要的理论和实践意义。

一、农业劳动力转移的困境

农村经济改革以来, 随着农村非农产业的发展, 尤其是乡镇企业的异军突起, 农业劳动力转移速度明显加快, 农村劳动力的就业结构发生了深刻的变化。1993 年与 1978 年相比, 农业劳动力占全社会劳动力的份额由 70.5% 下降到 59.8%。据估计, 目前约有 1 亿农村劳动力在非农业部门工作。当前, 农业劳动力转移速度不仅高于建国后最初 30 年的任何时期, 也高于发达国家和其它发展中国家在相同经济发展阶段农业劳动力的转移速度。农业劳动力的大量转移, 不仅调整了农村产业结构, 提高了农民收入, 更深刻的意义在于加快了国家经济结构变革与工业化进程。但是, 稍加分析便会发现, 农村经济改革 14 年来, 我国农业劳动力转移可明显分为两个不同阶段, 1978~1985 年为第一阶段, 是我国农业劳动力转移速度最快的时期, 农业劳动力转移量远大于自然增长量; 1986 年以后为第二阶段, 农业劳动力转移速度明显减慢, 农业劳动力转移量小于自然增长量。更进一步分析可见, 我国农业劳动力转移前景并不乐观, 面临着诸多困境。

1. 庞大的农村劳动力数量

我国是世界上人口最多的国家, 虽然从 70 年代中期开始实行了严格控制人口增长的政策, 但由于基数过于庞大, 农村劳动力规模仍日益扩大。据中国科学院国情分析研究小组的分析预测, 到 2000 年, 我国人口将突破 13 亿大关, 其中农村人口约 10 亿, 15~59 岁的农村劳动年龄人口将达到 6.6 亿, 实际劳动供给人口约为 5.9 亿。从劳动力需求看, 种植业劳动力需求量约为 1.6 亿, 林、牧、副、渔约需 0.8 亿, 共计 2.4 亿。也就是说到 2000 年农村将

有 3.5 亿人的劳动力需要到非农业部门就业。即使最乐观地按 1978~1988 年农业劳动力转移量每年 800 万人估计, 2000 年时农村中仍将有近 2 亿农业剩余劳动力。如此庞大的农业劳动力就业大军决定了我国农业劳动力转移的形势非常严峻。

2. 低下的农业劳动力质量

与庞大的农业劳动力数量同时并存的是我国农业劳动力的低质量。目前我国农村人口中文盲和半文盲高达 3 亿人。在农村就业人口中, 文盲和半文盲占 20.7%, 小学文化程度占 38.8%。由于农村劳动力素质低下, 使农村劳动力只能进入较低层次的产业就业, 而难以进入较高层次的产业。这既会形成有限的低层次非农业就业机会与过量的农业劳动力就业需求的矛盾, 还会加剧产业结构的失衡。更值得注意的是, 受多年来“脑体倒挂”、“知识越多越穷酸”的影响, 在短期经济利益的刺激下, 大量不到就业年龄的农村人口过早地加入了就业大军, 这不仅激化了本来就已存在的矛盾, 更进一步降低了农业劳动力的素质, 使就业矛盾更加恶化。农业劳动力转移的难易是与其素质相关的。素质高、转移面广、层次高, 转移容易; 素质低, 转移面狭, 层次低, 转移难。近几年我国农业劳动力转移速度缓慢就与农业劳动力素质低直接有关。我国农业劳动力素质很难在短期内有大的改观, 这将长期制约我国农业劳动力转移的流向、流量和流速。

3. 严重的城市就业压力

从产业看, 农业劳动力向非农业产业转移是一种必然趋势。从空间上看, 农业劳动力则必须向城市转移, 农村城市化同样是我国经济发展与结构变革的核心问题。从现实看, 目前我国农业与工业产值之比已经由原来的 7:3 变成了 3:7, 但我国城市人口仍只占全国人口的约 30%, 城市化水平严重滞后于工业化水平, 使按正常经济发展规律本应转移的农业劳动力仍沉淀于农业内部, 加大了农业剩余劳动力累积量, 加大了农业劳动力转移的难度。我国城市人口中, 也存在着一定量的剩余劳动力。据

估计,由于城市人口自然增长,城市失业人数已由300万人增加到400万人,若再考虑到政府机构改革,精减人员,企业经营机制转换及劳动制度的改革等将释放一大批冗员,那么城市剩余劳动力的数额就更大了,这就更加重了农业劳动力转移的难度。

4. 畸形的产业结构

建国以来,我国一直执行一条向工业倾斜的发展战略,优先发展重工业,通过农业积累工业发展资金,国家对农业投资比重趋于下降,工业投资比重(尤其是重工业投资比重)不断上升,形成了一种畸形的产业结构。这种畸形的产业结构反过来又要求投资刚性扩张,由于重工业资本密集度高,创造的就业机会非常有限,无法吸收大量剩余农业劳动力,因此伴随着我国工业化的迅速推进,就业结构并未发生相应变化。1978年以后,乡镇企业的发展有力地促进了农业劳动力大量转移。但是,由于乡镇企业的发展一开始就未能同整个国民经济与产业结构形成有机的联系,带有极大的盲目性,对劳动力的吸收带有明显的资金扩张外延方式特点。同时,从总体上看,各地区乡镇企业产业结构同构化,乡镇企业与国家工业部门产业结构同构化,即乡镇企业的发展仅仅加大了工业的总体规模,并未改变原有的工业的畸形产业结构。这些都将在总量上制约我国农业劳动力转移的水平。

5. 固化的二元社会结构

为了保证向工业倾斜的发展战略顺利实施,我国还建立了一整套与之相适应的户籍制度、就业制度、食品供给制度、教育制度、医疗卫生制度,形成了一整套城市社会福利保障体系,严格限制农村人口流入城市。这就是我国特殊的二元社会结构。其结果是,尽管工业取得了长足发展但占人口80%的农民一直与狭小的土地联结在一起,与逐渐递减的国民收入分配份额联结在一起,工业进步与农业停滞和落后并存。改革以来,尽管城乡关系有所松动,城乡人口流动在一定范围内出现,但严格的户籍制度使得农民即使进入城市也很难获得与城市居民平等的就业机会和社会地位,更不能得到与城里人相同的待遇,户籍制度下的“农民”痕迹仍难以消除。而且,一旦经济发生波动,宏观经济紧缩,首当其冲的就是这部分进城的农民。因此,二元社会结构与农业劳动力转移是相悖的,而消除二元社会结构又绝非短期内所能办到的。

二、农业劳动力转移的战略选择

从根本上说,加快农业劳动力转移的规模和速度依赖于对非农劳动力需求的形成和增加,而实现这一目标的根本措施又在于发展经济,创造更多的

就业机会。鉴于此,我国农业劳动力转移的战略选择是,大力发展经济,实现多元化劳动力需求战略。具体说来,包括以下几个方面。

1. 大力发展乡镇企业,提高农村非农化水平,增加非农就业机会

为此,应采取户办、村办、乡办、联户办等多种形式,围绕市场需求,以当地名特资源和产品为龙头,兴办各类乡镇企业。国家和各级地方政府应从原材料、资金、技术、人才、税收等各个方面给予优惠与扶持,促进乡镇企业健康发展。在乡镇企业发展过程中,一要合理安排乡镇企业的产业结构,使其与城市工业产业结构形成有机的衔接配套关系,从而使乡镇企业的发展在宏观上有助于国家工业化进程,在微观上有利于形成规模效益;二要搞好乡镇企业的区域布局,采取创办乡镇企业工业小区的方法,促进小城镇发展和转移的农业劳动力的相对集中;三要理顺乡镇企业产权关系,使乡镇企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立的商品生产者与经营者,提高乡镇企业自我积累能力,增强乡镇企业发展后劲。

2. 重新构建城市化发展战略,提高农村城市化水平,为农业劳动力转移提供充分的空间和载体

随着经济的发展,农业人口向城市大规模转移是一种世界性的趋势,是谁也阻挡不住的历史潮流。从我国现实看,城市化水平明显偏低,不仅低于发达国家,也低于同等水平的不发达国家;同时,城市化水平也滞后于工业化的发展水平,因此提高城市化水平已势在必行。应以适当控制大城市,积极发展中等城市和小城镇作为城市化发展的方针。具体包括,一是将条件成熟的中等城市发展成大城市,二是将条件成熟的小城市发展成中等城市,三是将条件成熟的农村小集镇发展成小城市,四是建设好现有的中等城市和小城镇,五是在农村有条件的地方兴建一批农村集镇,建设一代农民城。此外,还应采取新思路、新办法建立城市,逐步取消户籍制度,根本拆除城乡隔绝樊篱,培养健全的劳动力市场,打开城门,让成千上万乃至上亿的农民进城就业,成为城市人口,消除“恐城症”。只有大幅度地提高农村城市化水平,才能使农业劳动力彻底地稳定转移,也才能使农村人口绝对数减少。

3. 积极发展劳务输出,扩展农业劳动力需求

这包括国际输出和国内流动两个方面。目前世界上部分国家还存在着劳动力相对短缺现象,应充分利用这些机会将我国丰富的农业劳动力资源打入国际劳务市场。同时,更应该选择能增加就业机会的贸易战略,用以制造品为主的出口导向战略替换以资源品出口为主的进口替代战略,并采取以提供就业机会多的小工业品、农产品加工品及服务成果为主的出口结构,减少过份节约劳动力的制造品

出口。另一方面,应积极鼓励农业劳动力的跨区域流动和转移。经过近几年的发展,已经有以千万计的不发达地区的农村青年流向城市,流向东南沿海经济发达地区,寻求谋生致富的道路,形成了势不可挡的“民工潮”。对于这一趋势,不应采取一味堵的政策,而应积极引导和诱导,通过建立职业介绍网络,建立劳务输出基地,建立劳务流动组织,引导农业劳动力向城市、向东南沿海经济发达地区转移,以带动和促进本地区经济的发展。

4. 通过农业产业化开发,形成农业劳动力就业的吸纳机制

农业产业化开发是以市场为导向,以经济效益为中心,以主导产业为支柱,而形成的种养加、产供销、农工商、内外贸、农科教一体化的生产经营体系。农业产业化开发不仅可以促进农业的发展,而且由于农业的产前、产中、产后各环节有机的、不可分割的联系,扩张了农业的产业链,形成了农业劳动力就业的吸纳机制。我国人多地少,农业资源开发潜力较大,农业产业链延伸缓慢,加强农业产业化开发的功能是显而易见的。要搞好农业产业化开发,培育和选择主导产业是关键,应以能充分利用当地资源优势和资源潜力,科技含量和组织化程度较高,总体经济效益好,能前向推动和后向拉动相关产业的发展,产品市场需求旺盛为原则确定主导产业。在此基础上,培育和完善的体系,组建多类型的农产品营销组织,健全农业社会化服务体系,实施农科教有效结合,建立农产品价格保护机制,促进农业产业化开发。

三、农业劳动力转移的宏观政策取向

上述战略选择能在多大程度上化为现实,有赖于对农业劳动力转移的宏观调控,国家的宏观调控构成了我国农业劳动力转移的宏观政策取向。

1. 国家应把农业剩余劳动力转移纳入社会经济发展规划指导范围

目前,我国农业剩余劳动力转移,既没有列入国家社会经济发展规划,也没有列入国家统一的劳动就业计划,也不具备自由劳动力市场供求自发调节的条件,因此普遍具有很大的自发性和盲目性。农业剩余劳动力的转移主要靠农村社区集体力量和农民自身努力,人情关系在转移就业过程中起着很大的媒介作用,尤其是离乡进城的转移具有更大的趋向性。这种状态既增加了农民离农转移就业的风险性,又增加了由于劳动力转移的摩擦所引起的社会发展成本。为了从根本上克服这种盲目性,国家应加强对农业剩余劳动力转移的调控,将其纳入社会发展规划系统和劳动就业计划指导范围。一方面,国家在制定全国劳动就业和流动计划时应包括

农村;另一方面,应把乡镇企业的发展纳入国家计划范围,因为乡镇企业是农业剩余劳动力转移的最大吸纳阵地。今后对乡镇企业的宏观管理和指导应按照产业政策而不应按照所有制原则,做到凡是符合国家产业政策的、有利于劳动力资源利用的乡镇企业就享有与国营企业同等的待遇。国家在制定城镇就业计划时,应考虑农业剩余劳动力流入城镇的规模、速度、劳力素质和就业结构,将其纳入计划范围,并安排城市交通、住房和食品供应计划。

2. 改革现行的城乡隔离制度,城乡完全通开,实现农民和市民身份上的平等,实现城乡劳动力的双向流动

我国是目前世界上少有的用户籍制度来限制人口流动的几个国家之一。自从50年代以来,建立了与户籍制度相配套的一系列相关制度,如就业制度、住房制度、口粮供给制度、社会福利制度、医疗制度和教育制度等。这些制度形成后,在城乡之间出现一条难以逾越的“鸿沟”,城乡完全隔离,农民被排除在城市就业之外,国家对城镇人口的生活、就业以及养老等实行统包政策,而对农民则另眼相待,严格限制农民进城形成了农民与市民事实上的身份不平等。虽然近几年在城乡这条“鸿沟”之间已临时架起一座“小桥”,但由于没有对造成这种鸿沟的种种制度进行变革,农民在进入城市后,仍然处于与市民截然不同的地位,在就业和生活方面仍面临很多难以克服的困难。当国家经济紧缩调整时,这些进城的民工和乡镇企业首先成为清退对象。这种城乡隔离制度,从根本讲,不利于农业剩余劳动力的顺利转移,不利于人力资源的充分利用,说到底不利于我国经济的发展。既然如此,就应该适时加以改革:废除城乡隔离制度,实现城乡完全通开。考虑到这一改革的社会背景和难度,可以分阶段进行。近期内可以从改革城市户籍管理制度、城市居民粮食及副食品补贴制度、城市就业制度等方面入手。可以考虑,全国县(市)及以下的城镇户口可以先行完全放开,只要农民具备进入城镇的条件就允许其落户,大中城市允许农民申报临时户口,从事各种经营活动;对城市居民的各种补贴,改暗补为明补,纳入工资范围,逐步缩小补贴范围;城市就业采用聘任制,市民和进城农民通过劳动力市场在平等条件下公平竞争,择优录取。

3. 建立和完善劳动力市场

要实现农业剩余劳动力转移的有序化,除了把农业剩余劳动力转移纳入国家规划和计划外,还应有步骤地建立和完善劳动力市场。目前,我国的劳动力市场还处于自发状态,只是一种雏形,完全不能适应农业剩余劳动力转移的需要。因此,应加强这方面的工作。可以从以下几个方面入手:建立和

(下转第9页)

济学和医学最大,三者均处于很强一档,而灾害科学、城市科学、力学、政治学、文艺学、天文学、能源科学及资源科学等八门学科为最弱,带动性均处较

低状态。在这两个学科整体中,无一学科的带动性很弱,表明整个科学体系具有较高的学科间的相互影响。

表 4. 带动性学科分类

学科带动性	自然科学与社会科学	自然科学、社会科学与综合性科学
很高	生物学 数学 社会学	生物学 经济学 医学
较高	生态学 经济学 物理学 人类学 心理学 教育学	生态学 社会学 工程科学 数学 地理科学 环境科学 物理学 心理学 化学
中等	化学 地理科学 语言学 法学 历史学 政治学 地质科学 大气科学 伦理学 美学	人类学 体育科学 地质科学 大气科学 法学 教育学 管理科学 美学 语言学 历史学 海洋科学 伦理学 文 化科学 空间科学
较低	天文学 文艺学 力学	灾害科学 城市科学 力学 政治学 文艺学 天文学 能源科学 资源科学

科学尤如大海,学科就象波涛,在科学发展进程中此起彼伏,一浪高过一浪。今天物理学、化学和力学等古老学科的带动性相对降低,医学与数学虽然也十分古老,但依旧是科学发展最活跃的地带。它们和生物学、经济学、生态学、社会学、工程科学、地理科学和环境科学构成当今科学领域中最具影响力的九大领域。今天的生物学不仅涉及自然界、社会,也涉及产业以及人类对整个生物界的重新认识,这是生物学影响越来越大的直接原因。同医学、生态学和环境科学的繁荣一样,这里蕴含着人类今天对自身处境和命运的深刻忧虑。对经济学的关注,揭示了人类社会对利益与效率机制的崇尚,今天的自然界和人类的各种活动已经统统纳入了经济学的视野;地理科学的兴旺,一方面体现了人类全球和区域意识与活动的加强,另一方面表明它处于自然科学与社会科学交叉地带,展示了这两大科学阵营走向汇流的强烈态势;生态学、社会学的不断壮大,表明人类对组织、系统、整体乃至过程的重视;对工程科学的重视表明人类向可操作性、实物化方向的努力仍在不断加强;数学依然倍受重视,完全得利于人类对自身思维最高境界的不懈求索。今天,物理、化学等基础性学科对科学发展的带动作用的相对弱化,一方面与这些学科比较成熟有关,另一方面表明人类更加重视对已有学科知识的运用。与其说今天人类重视某些学科,不如说他们更加重视受自身深刻影响而变化了的世界——

个组织化了、人工化了、问题重重、前途未卜,但可能会更加美好的世界。

以上分析表明,社会科学对科学总体发展具有相当的带动作用,综合性科学通过对自然科学、社会科学知识的重组,也深刻地影响着科学的发展进程。由于学科间的相互作用,自然科学、社会科学和综合性科学三大领域均衡发展的趋势日益增强。加之大量交叉学科的兴起,科学的传统边界变得比较模糊,科学的结构在调整变化,科学的整体化格局愈加明显。我们今天做学科规划,评价某一学科的作用,必须重视学科间的相互影响,尤其是三大科学领域的相互带动性,如果仍旧停留在狭义的自然科学的范围去理解、去发展科学,那是十分片面的。科学只有在整体发展中才会更有价值与力量。

学科带动性的确是一个十分重要而又非常复杂的问题,至少对不同学科、不同领域,学科的带动性往往有较大的差异。本文仅从学科交叉水平角度给予初步的定量分析。这种分析基本局限在一级学科之间的交叉关系,对二、三级学科的交叉关系未做分析。这里也没有考虑学科间已出现交叉但还没有形成交叉学科的情况,对学科交叉的主动性与被动性未做分类,而这些对学科带动性分析都会有一定的影响。希望学科带动性问题能够引起各个科学领域的科学家与科技管理者的注意。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 59 页)

健全劳动力社会的调节机制;实行合同工制;加强劳动力市场的组织功能。还可成立专门的劳动力资源开发和服务机构,提供职业介绍服务,置劳务介绍、劳动管理、职业培训于一体。

4. 控制人口的过度增长,提高人口素质

农村的计划生育工作仍必须抓紧。人口的控制应逐步减少行政控制的份量,加大经济手段和法律

手段的控制份量。虽然从总体上我国劳动力大量剩余,但许多现代化水平较高,要求具备较高技术水平才能进入的行业却缺乏人才,劳动力数量型过剩与质量型短缺同时并存,结构性供求矛盾十分突出。解决这一矛盾的根本途径在于增加教育投资,提高人口素质,它不仅要求加强正规教育,更要注重非正规教育。

(责任编辑 冷远献)