

我国农村劳动力就业现状及发展情景

PRESENT SITUATION AND DEVELOPMENT PROSPECT OF CHINA'S RURAL EMPLOYMENT

郭永利

一、背景：改革与解放劳动力

30多年来,我国经济走出了一条靠农村积累发展城市工业化的道路,重工业的规模依托农业资金积累程度而扩张,但在生产循环方面又是脱离农业自我发展的。这种发展方式虽使重工业资本有机构成显著提高,但它的扶摇直上并没有有力地装备和促进农业发展,尤其没有相应地带动农业劳动力不断向非农产业转移,更没有象发达国家那样,工业化进程加速农村自然经济的解体和商品经济的兴盛。我国1952~1978年间非农产业产值每增长1个百分点,劳动力就业仅递增0.48个百分点,而英国在1801~1961年间此比例为1:1.01,美国在1839~1965年间为1:1.06,加拿大在1870~1960年间为1:1.04。在一些亚洲发展中国家此比例也达到1:0.8~1。1987年我国工业产值所占比重高达72.2%,却只容纳了劳动力的26.2%;农业产值虽只占27.8%,占用劳动力的比重却高达73.8%。这种强烈的反差,一方面源于产业比例配置不当,另一方面在于我国工业化是在一种闭塞的自然经济环境中成长的。

目前,我国经济仍带有浓重的自给色彩,大部分地区生产力水平低,生产方式落后,商品交换不发达,劳动力大量栖于耕地上,生产效率与收益水平低下与日益增长的劳动力对就业的饥饿需求构成恶性循环,亦即收入水平越低,要求参加工作的人

越多。一些老人、妇女、儿童相继卷入劳动力行列,使本来就高比率参加工作的劳动人口比重更高,从而增加了就业的异常压力和困难。低收入高比率参加工作,必然酿成对劳动力生产的拉动,从而导致人口的刚性增长。预计到本世纪末,我国人口总量将达12.94~13.2亿,劳动力总量可达6.83亿以上。如此巨量的人口和劳动力将大大增加提高效率的难度,因为就业与收入的对称分配和社会公平的政治要求使政府不可能撤下某一部分人,而这一切在与发达国家经济进行横向比较时,差距悬殊。面对现实,追赶发达国家最根本的一点,不仅在于提高某种生产资料的现代化水平,还在于建立一种不同于以往体制的社会经济秩序来开发人力资源,进行物质财富的生产。这种新秩序就是把越来越多的生产要素(包括劳动力)纳入商品经济系统,所以,我国改革的核心应该是不容怀疑地用商品经济革除自然经济及与之对应的上层建筑。

在农村,十年改革无论是第一步包产到户,还是第二步改革流通体制,其实质都是发育商品经济,逐步加大农村劳动就业选择的自由度。但是,由于30多年工业化的城市倾向,城乡二元分割单循环发展,使农村劳动力难以大量进入资本高密度的城市工业,因此农村大量剩余劳动力的非农化就业不得不另辟蹊径。十年来,我国乡镇二、三产业之所以异军突起,蓬勃发展,其根本就在于农村劳动力群体中蕴含着旺盛的就业冲动。在产业间比较收益差异的策动下,农村工业的发展集中涌向加工制造

业、建筑业和运输业,城乡商业饮食等劳动服务业的发展不足已由越来越多的农民增补。根据统计资料,从1978~1986年农村非农产业吸收农业剩余劳动力共达4400万人,由此使全社会农业劳动力的份额从73.8%降至61.1%,下降了12.7个百分点,相当于过去28年的总和。责任制的深入和劳动力的自然增长造成了越来越多的剩余劳动力,改革的发展使效率的提高足以将人浮于事的潜在剩余劳动力转变为现实表象。根据我们对8省10县(市)分区域定点调查,平均剩余率约40%,如果照此比率推算,全国劳动力总余量为2.2亿。据世界银行1984年对我国经济调查预计,1980~2000年间,我国劳动力每年增长1000万人,国内调查估计,约为1200万人。按农村剩余劳动力占总余量的70%计算,如此大量的剩余劳动力仅从农村寻求就业是难以满足的。特别值得注意的是由于近年来责任制的实行和农村教育落后,家庭经济对劳动力的需求,低收入、高学费、低质量教学,使一些家庭在眼前利益和长远利益之间的选择是,把不够就业年龄的儿童过早地推入劳动力的行列。一些地区少年失学率竟高达40%。这一方面加剧了劳动力总量的就业压力,另一方面将降低未来劳动力的素质。因此,到本世纪末,我国将面临劳动力急剧增长而被迫解决低层次就业和提高资本有机构成以加速赶超发达国家的两难选择。

今后几十年内,我国将会持续存在着一支由城市和乡村逐渐汇流而成的产业后备军。据有关部门预测,2000年总剩余劳动力可达2.4亿人。因此,在城乡普遍存在劳动力大量过剩的情况下,设计我国农村劳动力就业的未来情景,应当说有着特殊意义。

二、农村劳动力就业的发展情景

第一种情景:在城市、乡村普遍存在劳动力过剩的情况下,对劳动力的就业区域不能作强硬的行政划分,而应随市场机制采取交叉流动就业的方式。尽管至今有人尚不承认劳动力是商品,但实际上劳动力已作为商品进入了市场,并加入到直接生产过程。在珠江三角洲、长江三角洲、黄渤海沿岸等地区,明显的劳动力市场已初具规模,大量农村劳动力通过市场取得了就业机会。在四川、安徽有大量强壮劳动力和妇女流往全国各地。这种情况打破了以往城乡划地为牢的割据格局,从而证明,在商品经济中企图沿用行政管制人的办法,划出一个

人为的就业区域是不可能的,亦即不能因为城市也存在劳动力剩余就限制农民进城就业,同样也不能因农村劳动力余量大而限制城市劳动力下乡。但这里必须明确一个基本点:我国现有的城市规模既不可能把农村劳动力全部引入城市,也不可能完备地解决城市劳动力的就业问题。因此,必须从动态发展的角度,取消城乡劳动力的身份界限,将其平等地推入劳动力市场的运行系统,开展就业竞争,在城乡同时寻求就业机会。我们认为,主张劳动力大规模进城和单靠离土不离乡就地消化剩余劳动力都有片面性。战略选择不能以这种强硬的区域规定性为基础。

第二种情景:现在看,人口和劳动力的增长率不会很快降下来。本世纪末将我国人口控制在12亿已不可能。如此众多的劳动力,难免会处于大量剩余或失业、半失业状态。就业机会的产生,除具备良好的市场环境外,资产、技术及推动资产周转的经营管理能力会显得尤为重要。搞现代化建设,首先面临着资金短缺问题。据推算,乡镇企业每增加一个就业需投资8000~12000元人民币,国营企业更高,个别行业达十几万,以至几十万元。按10000元计算,如果每年能为新净增的1200万城乡劳动力提供就业,则需投资1200亿元。这种超量的资金需求,单靠自身国力显然不足,另外,借助国际市场也不可能借贷和引进如此巨量的资金;即使可以引进,为外资创造投资环境所耗资金我们也难以承受,再加上技术、市场和资本经营能力不足也会阻滞引进外资的数量。多年的封闭割据,既堵塞了国内的经济循环,也堵塞了与国外的经济循环;高度集权的体制严重地桎梏了大批企业家和商品经纪人的成长;盲目引进还会导致负债累累,通货膨胀。

所以,近期内我国劳动力的过剩,尤其是农村劳动力的过剩将是一个不可克服的问题。但随着国民经济各产业的发展,劳动力的过剩现象有望得到局部缓解。除此而外,按照外向型经济的导向,农村劳动力过剩问题的解决已经预示出另一条可供选择的途径,即把一部分劳动力转移的空间扩展到国际劳务市场,依托全球资源开发本国剩余劳动力。开放国门,允许一部分人到国外自谋职业、自求生路与有组织地输出劳动力相结合,在开拓国际劳动力市场与发展国内劳动力市场两个方位进行剩余劳动力的转移,这是一个与发达国家进行产业结构调整争机遇的可行办法。如果我们能抓住时机,每年以50~100万或者更多数量出口劳务,那么,部分

劳动力过剩的问题可望得到有效的解决。

我国农村大量剩余劳动力除文化素质低外还缺乏组织性,因此组织、开发、出口劳务首先要做的是对劳动力进行以市场需求为标准的素质训练和加强其组织程度;其次是政府和有关社会组织为他们与市场之间架设桥梁,开辟通道,提供职业介绍服务,从而增强他们在商品经济中的生存机能。

第三种情景:农村劳动力区域就业的战略选择。由于历史和自然的原因,我国东、中、西部地区间呈现出明显的经济发展梯次。东部沿海地区开放较早,虽然人口稠密,但产业发展与就业机会的增长幅度都大大高于内陆地区。尤其是改革开放以来,乡镇二三产业首先从这里发迹,随后外向型经济快速发展,当地农村劳动力也随非农产业的发展和农业自身的开发性经营不断得到就业,甚至在一些地区诸如珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角洲、黄渤海沿岸地区相继出现了当地劳动力供给不足,外来劳动力增加的情形。据调查,珠江三角洲约有来自 27 个省市的劳动力 220 多万人,长江三角洲约有外来劳动力 170 万人,黄渤海沿岸地区约有外来劳动力 180 多万人,1987 年北京市仅建筑业即有外来劳动力 27 万人,保姆 10 万人,近郊蔬菜种植业 7 万人。由此观之,东部沿海地区已经构成了剩余劳动力的吸收带。

东部地区虽然当地转移并吸收了大量的外来剩余劳动力,但劳动力过剩的现象依然存在。这种过剩,除就业机会限制外,劳动力市场的选择也是一个相当重要的因素,因为市场引入了劳动者之间的就业竞争。

中部次发达地区劳动力剩余量大,自然经济瓦解程度较西部高,因而显见的过剩劳动力对就业机会的需求压力大。从目前看,当地难以提供足够的资金装备和就业机会,因此,转移这部分劳动力不能单纯采取就地消化的发展方式。“离土不离乡”不能尽快解决这部分劳动力的就业问题,必须以劳动力的国内外市场发育为先导,以区域间流动就业为途径,离土又离乡,接近并参与东部发达地区的经济循环。只有在流动中就业,才能加速解除旧观念的束缚,增长其可塑性,为中部地区的后续发展进行较高层次的劳动力和资金积累。按照翻两番的进程,中部地区各产业的全面协调发展和充分就业起码要到 2000 年以后。

西部地区落后闭塞,开发难度大,劳动力剩余存量少于东部和中部。从近期看,这一地区除少量劳动力流入东、中部地区外,大部分尚不能迅速摆

脱自然经济的束缚。因此,虽然大量过剩,但社会压力远次于中部地区,这一地区劳动力的大幅度转移至少要等到 2040 年前后。近期应当把主要策略选择用于农副商业,进一步瓦解自然经济。

第四种情景:农村劳动力就业与产业结构的配置。几年来,乡镇企业的发展打破了农村单一农业的发展格局,而非农产业的启动首先是建筑业,在某种程度上建筑业承担了农村非农产业的一部分资本积累。但总的看,农村非农产业的发展,资本积累的主源仍来自于农业。

由于利益分配机制的调节作用,农村非农产业的发展图景可以描绘成从开始的游牧转为逐渐定居经营,而这种定居经营的目标则选定了加工制造业,这种农村的产业选择与过去 30 年形成的工业化偏向发展格局有相似之处,即在农村也不同程度地产生了加工制造业超前于基础产业的发展势头。工业企业的大量成长已经形成了对能源、交通、农业等基础产业的压力。在农村,大量投入转向加工制造业已具有明显的刚性,因此,调节基础产业的利益分配比重,创造吸引投资机制迫在眉睫。

目前,从我国经济发展的总格局和城市经济体制改革推进步伐看,加工制造业已经达到了中等收入国家的水平,这是世界公认的。但由于经营实体的发展缺乏微观动力机制而未能释放出其应有的能量。而随着改革的深化,这些能量的不断释放将形成较大的冲击波,很可能与新崛起的农村加工制造业相互撞击。因此,加强对农村加工制造业的提炼和引导将是一项有益于减轻撞击损伤和避免已就业的劳动力大量随机吞吐而导致阶段性失业的工作。

我国农村劳动力的转移在产业布局的设计方面,应尽力采取措施,减弱其在加工制造业中呈现出来的刚性,通过利益总分配机制调节国民经济的产业结构,把农村工业引导到重轻结合,相对集中,以轻为主,大小配套的轨道上来。

现实的情况提醒我们,加工制造业的发展已经受到能源、交通、服务业和农业的制约,一些乡镇工业在电力、燃料、公路、铁路、通讯等方面束缚下的开工不足,明显地证明发展基础产业的重要。另外,由于口粮和副食品供应的市场化程度低,转入非农产业的农村劳动力不得不继续实行兼业。因此,我国农村大量剩余劳动力的转移目标应向这方面引导,以充实基础产业的发展。另外,以往投资偏向加工制造业和重生产轻生活的发展战略,造成了我国城乡第三产业发展缓慢,因此,农村劳动力转移的另一个开发重点在于城乡第三产业。

强调发展农业，不等于维持把大量劳动力束缚于土地上的生产格局，农业发展不足与农村要求转移劳动力从事非农产业的现实矛盾更不能通过维系农业劳动力的总存量来解决。因此，对农业是国民经济基础的再认识，一个重要问题是如何把农业作为商品产业来对待。应当清醒地认识到，农业徘徊的主要原因不在于资源本身，而在于启动和配置资源的价格拉力和为农业配套的协作产业发展不够。

现在的问题是农业仍为非商品产业，产业分割、利益分离的格局没有完全打破。所以，强化农业，开发农业资源，不应当把劳动力的再度归田作为首要问题，更不应把一味地提高产品价格作为拯救农业的绝招，而应当通过建立推动农业自我运转的机制和协调系统工程，一方面改变以往的生产加工割据，农商利益分离，另一方面增加农业社会化服务力量，使为农业配置的相关服务产业重新完善。因此，就农业而言，农村劳动力的转移必须把服务于农业的配套产业作为一个重点，以增加农业的发展能力。

第五种情景：劳动力市场与区域流动就业。我们对8省10县（市）劳动力流动与转移的跟踪调查和对社会不同层次的农村干部、劳动者问卷调查表明，农村一部分劳动力在市场引导下正趋向于跨区域流动就业。东部农村劳动力与中西部地区劳动力集结于东部发达地区的势态已初见苗头。珠江三角洲“三来一补”、合资、合作、独资企业的蓬勃发展，首先为当地农村劳动力的非农化提供了不断增长的就业机会，而且随着企业规模的扩大向外围释放出吸收活劳动的能量，从而使浙、赣、桂、川、粤北等地区的大量农村劳动力云集于此。除此之外，创汇农业的崛起，形成了农业大发展的强大拉力，农业吸收劳动力的能量也显著增长。现阶段，珠江三角洲、闽南三角洲、长江三角洲、黄渤海沿岸已成为吸纳中西部农村劳动力的广阔区域，从而展示了我国劳动力流动就业的一个基本趋势——江春水向东流。

与此同时，东部地区资金集聚引出资本与较高层次劳动力的西移，构成了对中、西部地区资源开发的反辐射。我们对1519个流动劳动力的问卷调查表明，中西部地区流往东部地区的劳动力大多以体力型、服务型为主，约占流动劳动力总量的90%；而东部地区诸如广东、苏浙、京津地区流向中西部地区的劳动力虽然占劳动力总量的比例甚小，约4%，但技术型和带资型的约占西移劳动力总量的92%。这种现象表明，到目前为止，东部地

区已成为吸纳农村剩余劳动力并加以社会锤炼的主要场所，中西部地区部分剩余劳动力的东移，不仅赚取了一笔经济收入，摆脱了现实贫困并进行资金积累，而且接受了市场经济对其旧观念的冲洗，掌握了一定的生产经营技能，并为落后地区的发展获得了大量的信息源。与此同时，东部技术密集型劳动力西移目前虽为数甚少，但资源、市场与利润的三位一体，重组了贫困落后地区的生产要素，从而使东部地区的市场经济机制自然地同中西部渗透，形成反辐射梯次开发的大趋势。

三、关于我国剩余劳动力转移的几个相关性问题

1. 粮食问题。农村劳动力的流动性就业打破了以往区域性消费粮食的格局，从而使粮食供给与需求形成了区域错位。尤其是农村劳动力流向中小城镇和大城市，从不发达地区流向中等发达地区和东部发达地区，要求粮食及其他副食品的供给市场化、集中化。目前粮食的产供销制度仍然保留着旧的分配体制和流通格局，粮食的非市场化流通体系与农村劳动力流动就业的现实相矛盾，已经成为对农村劳动力跨区域转移的阻滞屏障。因此，改革粮食的供销和财政补贴制度，建立全国统一的粮食市场是消除劳动力区域转移障碍的一个基本前提。

2. 土地制度。由于粮食供销制度的不合理和流动性转移农村劳动力缺乏职业和收入的相对稳定性，从而使包产到户形成的土地分配格局难以在农民有了新的就业机会之后放弃土地的承包权，造成劳动力转移而土地不能实现商品化流动。

现行的土地制度造成土地的实际分配一方面成为转入非农产业农民的负担，另一方面又成为这些农民的保险。这使大部分农民不得不选择兼业的发展方式。这种关系不仅使农业难以步入社会化大生产的运行系统，为大规模转移劳动力，创造农副产品大量供给的物质前提，而且严重地桎梏着农村劳动力转入非农产业。因此我们认为，在改革粮食供销制度的同时，应加速土地制度的改革。建立有偿的土地使用制度及规范化的土地流转制度。

3. 转入非农产业农民的社会身份。尽管改革十年来，我国已有7900多万农民转至非农产业，但无论在称呼还是在各种社会待遇方面，社会都没有给这些非农化了的农民以正确的身份认定。农业户口给农村非农产业就业人员深深地打上了农民的烙印。与此同时，城镇居民的粮食、副食品、蔬菜

以及其他种种都有人管，只要是非农业户口就能享受一份政府补贴，农民做工、经商却没有这份利益。这在人民中划出了两个社会阶层：农业人口和非农业人口。一方面使农村人口拼命挤入城市居民户口圈。另一方面已经转至非农产业的农民自然地产生了一种寻求福利和社会保障的自我意识。土地就是这种保障的实际体现。因为兼营土地可以为之提供起码的粮食和副食品。所以，我们认为，给转至非农产业的农民以合乎情理的身份认定，使之享受与其他非农业人口同等的社会权利是实现农业劳动力的根本性转移的另一个关键问题。

与流动几乎同时出现的是劳动力市场，但由于以往对劳动力作为商品参与生产过程持否定态度，因而使这种实际发展的劳动力市场既缺乏部门管理和疏导，又没有相应的政策法规予以规范。因此，我们认为，要适应不断发展的劳动力市场，加快劳动力资源开发，必须从理论与实践两方面寻求出路。一是转变观念，明确劳动力的商品属性，政策上允许劳动力以商品形式参与直接生产过程，优化生产要素配置；二是着手对我国现已发展的劳动力市场进行深入研究，制定劳工法和劳动力市场运行管理规则；三是加快粮食制度、土地制度及户籍制度的改造，构成全面开放，综合治理的政策法规格局；四是用商品经济的办法，通过建立专门的劳动力开发实业公司对农村劳动力资源进行目标开发，疏通国内外劳务市场，把劳动力转移作为一项事关国家现代化发展的系统工程来抓。

本文作者郭永利 (Guo Yongli) 系国务院农村发展研究中心助理研究员。

5. 认真贯彻河流综合利用方针, 开发水电促进灌溉、航运的发展, 发挥防洪、供水的效益。

考察中看到，岷江上游和安宁河综合开发条件优越，金沙江下游和嘉陵江开发水电改善航运和提高防洪能力的前景。如岷江上游紫坪铺、鱼嘴两级开发后，可使都江堰年增加引水量 20 多亿立方米，进一步扩大灌溉面积，解决成都等城市供水的需要，并有显著的发电、防洪效益。又如攀西地区的安宁河流域，河谷开阔，资源丰富，土地肥沃，气候温和，日照充足，降水较丰，常年可生长农作物，被称为“天然塑料棚”，是四川仅次于成都平原的第二大平原。但安宁河洪枯变幅大，洪水灾害频繁，枯水季节工农业用水困难。若对安宁河进行综合治理开发（首先建设龙头水库——大桥水库），可扩大灌溉面积 60 万亩，年发电量 18 多亿千瓦小时（15 个梯级，总装机容量 30 多万千瓦），提高防洪能力，可防百年一遇的洪水，综合效益十分显著，安宁河流域盆地将成为川西又一个“天府之国”。建议尽快兴建以上工程。

云、贵、川三省可开发的水能资源为 17 575 万千瓦，年电量达 9 749.8 亿千瓦小时，分别为全国的 46.4% 和 50.7%。建议国家对水电建设采取倾斜政策，尽快开发以四川为基础的三省水能资源，建设我国西南水电能源基地，除保证西南诸省国民经济发展用电外，参加全国一次能源平衡，送电东部地区和华南，这对促进我国经济发展有重要的战略意义。