

论我国农业剩余劳动力转移的制度供给

李明

农民贫困、农业停滞和农村落后的“三农”问题,是一个迫切需要加以解决的问题。“三农”问题的核心是农村大量剩余劳动力的转移和再就业问题,因此,只有加快推进农村剩余劳动力向非农产业转移,才能从根本上解决“三农”问题。本文对我国农业剩余劳动力转移的现状进行分析,并针对存在的难点问题提出解决的办法。

一、我国农业剩余劳动力转移的实证分析

1. 我国农业剩余劳动力转移的特点

从整体上看,我国农业剩余劳动力的转移符合世界各国工业化进程的一般规律,但也有自己的特点:

(1) 农业剩余劳动力的转移很不平稳。这与农村二三产业尤其是乡镇企业增长的快慢有直接关系。乡镇企业是吸收农业剩余劳动力的主渠道,但是90年代以来,乡镇企业吸纳就业的能力明显下降。1978年-1989年,乡镇企业年平均就业增长率为12.40%,90年代以来为3.86%。从数量上看,1980年-1989年期间,每年新增就业707万人,1990年-1998年乡镇企业年吸纳劳动力就业409万人,只是前者的1/2强。

(2) 农业剩余劳动力的转移是在封闭的条件下进行的。我国实行城乡分割的户籍管理制度,在这样的背景下,农业剩余劳动力的转移明显地具有农村内部转移的封闭特点。中国社会科学院农村发展研究所的一项调查表明,在转移的劳动力中,就地从事非农产业的占61.6%,异地转移的占38.4%,而转入异地农村的又占48.8%。而发达国家农业剩余劳动力的转移是在城乡开放的背景下进行的,农村居民可自由迁入城市,寻求职业。

(3) 农业剩余劳动力的转移具有浓厚的兼业色彩。转移的剩余劳动力并未完全脱离农业,他们农忙务农,农闲务工或经商,保持与农业的这种关系,可以解除其后顾之忧。一旦非农产业出现问题,就再度向农业回流。

(4) 农业剩余劳动力的区域分布和转移很不平衡。我国幅员辽阔,各地区农业劳动力的剩余程度极不相同。按剩余率排序,西南最高,剩余率为62.9%,中部次之,剩余率为48%,沿海地区剩余率为45.5%,西北较低为29.9%。此外,不同地区农业剩余劳动力的转移处于

不同的发展阶段。京津沪等经济发达地区较早进入农业劳动力数量减少或短缺阶段,其农业劳动边际生产率大于制度性工资,接近剩余劳动力“消失点”。广东等14个省区农业劳动边际生产率大于零,低于制度性固定工资,越过劳动力“短缺点”,处于剩余劳动力转移的饱和阶段。广西等13个省区为经济欠发达地区,农业劳动边际生产率为零,剩余劳动力的转移还处于成长阶段。

2. 影响农业剩余劳动力转移的制约因素分析

农业剩余劳动力的转移内涉及方方面面,不是简单意义上的农民跳槽。因此,农业剩余劳动力能否顺利实现转移,受到诸多因素的影响和制约,从微观上看主要有:

(1) 农业劳动力整体素质不高。我国农村劳动力数量多,但质量低。如果剩余劳动力不具有到非农产业就业的劳动技能和生活经验,即使非农产业部门有能力吸收剩余劳动力,这种职业转移也是无法实现的。

(2) 城乡分割的户籍制度。传统的户籍制度造成了城乡对立的格局,严重阻碍着农村人口向城市的非农化转移,把农民束缚在土地上。据相关资料介绍,中国人平均一生只迁移1.7次,全国每年平均迁移的人口不到2.4%,劳动力资源因此不能按照市场经济的要求进行合理流动,实现优化组合。

(3) 农村落后的市场环境。农村普遍信息闭塞,向非农产业转移缺乏引导,呈盲目和无序的状态,看邻居搞什么,自己也跟着搞什么,结果一哄而上,产品供应过量,没有销路,因而蒙受损失。农村的市场机制还很不健全,坑农害农的事件经常发生,挫折了农民向非农产业投资、经营致富的积极性。农民受资金、技术的制约,一家一户搞非农产业经营,难以取得规模效益,而且浪费资源。

从宏观层面上看,影响和制约剩余劳动力顺利实现转移的因素主要有:

(1) 农业领域吸纳劳动力就业的能力有限。我国农业一直是劳动密集型产业,但随着“科学种田,科技兴农”战略的实施,农业的劳动生产率大大提高,机械技术的采用减少了体力劳动的投入。据估计,1997年,我国

农业从业人口为 3.5 亿人,占全社会劳动力总数的 50.1%,1999 年,这一比重首次下降到 50% 以下。

(2) 乡镇企业增长乏力。乡镇企业是农业剩余劳动力转移的主阵地,累计创造了 1.5 亿个就业岗位。但 90 年代以来,乡镇企业的发展进入转型和调整阶段,增长的模式从粗放型转向集约型,经营的方向从就地取材转向技术含量高的行业,这对劳动者的素质提出更高的要求,因而减少了对农村劳动力的需求。受整体经济环境的影响,乡镇企业效益滑坡,增长乏力,吸收就业的能力随之下降。

(3) 中小城镇发展滞后,剩余劳动力向非农业产业转移缺乏便利的条件。城镇能提供便利的基础设施服务、丰富的市场信息服务和文明的文化生活服务。在中国广大农村建设一批中小城镇,将发挥服务农村、带动农村的辐射效应,成为农村居民投资兴业的乐园。而我国现在的实际情况是,大城市不大,中小城镇不活而且数量少。城市职工下岗分流对剩余劳动力进城务工构成竞争。

(4) 农村适龄劳动人口增长处于旺盛时期。据测算,“十五”期间,是我国农村劳动年龄人口增长的高峰期,年平均增长率达到 1.45%。至 2005 年,农村劳动力的实际供给将达到 51310 万人,届时,剩余劳动力的转移再就业会面临更大的压力。

二、农业剩余劳动力转移的制度供给

制度更带有根本性,因此要加强制度建设,增加制度供给,为农业剩余劳动力顺利转移提供制度保障和服务。笔者以为,可从四个方面着手:

1. 改革户籍制度。传统的户籍制度造成城乡劳动者在经济利益上的巨大差别和公民权利的事实上的不平等,在如今城乡经济互动,开放一体的发展趋势下,已不合时宜。因此,户籍制度改革的第一步就是要逐步取消附加在城市户口上的就业、医疗、教育、保险等种种福利补贴,在此基础上建设城乡通开的户籍管理制度给农村居民以平等的国民待遇。那些长期在城镇务工经商,早已离土离乡的农村劳动力应注销其农村户口,准许其在城镇落户,并在教育、就业、劳保、生育、子女入学等方面享有同城镇居民一样的权利。转移到城市的农业剩余劳动力,只要在城市有合法的收入,稳定的住处,且居住时间达到一定期限,就可以登记成为常住居民。

2. 确立农民职业

培训教育制度。我国农村劳动力资源丰富,但还称不上是人力资本。这种状况如不改变,势必阻碍农业剩余劳动转移的进程,因此,要积极开展农村职业技术教育,为农村非农业的发展和农村技术进步培养熟练劳

动者。具体做法是:由当地市(县)一级政府组织农业部门、科技部门、教育部门联合办学,成立农民技术学校,进行就业前的职业教育和农村成人的技术进修教育,主要是实用致富技术方面的培训。利用农闲时间,抽调具有一定文化程度的农民到学校集中学习,培养出技术骨干,发挥其带动和示范作用,将实用技术普及和推广开来,让农民在农村,甚至在城市都有用武之地。为此,应切实加强这方面的工作,保证农村教育经费的足额投放,将其纳入农村经济社会发展规划,使农村技术教育规范化、制度化。

3. 深化农村土地制度改革。农村经过改革以来二十多年的发展,经济结构、经济成份、生产力水平都发生了巨大的变化,现行的集体所有、家庭承包经营为主的土地制度已不适应土地适度规模经营、农民投资发展二三产业的新要求。深化土地制度改革要从四个方面着手:农地的所有权要明确,规范所有者和经营者的利益关系,给农民更为长久稳定的土地使用权,以鼓励农民对土地的长期投资并利于土地的资本积累。在稳定家庭承包经营的基础上,大力发展集体产业和集体经营,增强其统一经营的效益,推动农业产业化的进程。

根据公平、自愿的市场经济原则,允许土地使用权的转让和交易,通过市场形成土地使用权的价格体系。完善土地的宏观管理制度,包括土地产权登记要依法进行;规范土地征用行为;严格保护土地,提高土地利用的效率。

4. 建立农村社会保障制度。目前,农业剩余劳动力的转移具有浓厚的兼业色彩,其原因是农村没有完善的社会保障体系,土地是农民就业、生存保障和社会福利的最重要保证。农民脱离了与土地的关系,若是失业,生活就没有收入来源,转移是有风险的。因此要建立农村失业救济和养老保险制度,逐步将农村的社会保障由依靠家庭和土地转向依靠社会和制度。保护的对象是已经离土的就地从事二、三产业的农村居民以及离土离乡、进城务工但没有被纳入城镇社会保障体系的原农村居民。在农村,根据各地的经济发展水平,以农民自愿为原则,多方筹集资金,兴办养老、医疗、生育、救济、伤残等保障事业,并交由专门的机构进行专业管理。在城市,应扩大社会保障的覆盖范围,使已经离土离乡但还没有加入城市户口的原农村居民也能享有安全网的保障。

此外,还有一些制度措施比如:改革农村金融体制,方便农民获取资金;建立政府对劳动力转移的宏观调控和引导机制等等,在这里不再一一展开。

作者单位:厦门大学政治学与行政学系(研究生)