

郊区被动型城市化农民就业问题研究

——厦门市禾山镇农民非农化问题实证分析

林民书¹, 李文溥², 林 枫²

(1. 厦门大学 经济系, 福建 厦门 361005; 2. 厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

摘 要:在城市扩张过程中郊区农村属于被动加入城市化行列。由于郊区农业边际收益高, 农民非农化水平相对滞后于城市的发展。城郊农民违章搭盖带来的收益, 增加部分农民自愿待业的倾向。推进郊区农村城市化, 需广辟农民非农化途径, 鼓励农民发展第三产业, 把处理农民违章建筑与允许农民集资建设“外来人员公寓”和农民的劳动就业联系起来, 促进郊区农民特别是青年农民的就业。

关键词:郊区农民; 城市化; 违章建筑; 非农化; 就业

中图分类号:F3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)09-0075-06

随着我国经济的快速发展, 城市规模不断扩大, 越来越多的城郊农村走上了城市化的道路, 农民就业逐渐向非农方向转变。郊区农村城市化进程的加快, 将有更多土地被征用, 农民将失去原先赖以生存的土地, 农民未来的生活出路成为郊区城市化进程必须解决的首要问题。虽然城市规模的扩大, 将增加对劳动力的需求总量, 但它所提供就业的机会对不同的人存在较大的差别。人们对城市国有企业职工下岗问题十分重视, 而对城郊农村在城市化过程中的就业问题却不够重视, 本文主要探讨城市化过程中城郊农民的非农化就业问题。

一、农村城市化过程中的农民就业问题

农村劳动力向非农产业部门转移是各国工业化和现代化过程中出现的普遍现象。关于农业剩余劳动力向非农业产业部门转移, 刘易斯认为, 发展中国家存在着二元经济结构, 在经济发展开始时, 工人的主要来源是农业部门的劳动者。随着工业部门的发展, 农村剩余劳动力大批转移至工业部门。我国大体也是这样。1980年代的乡镇企业确实在解决农村就业问题上发挥了很大的作用, 1990年代这个作用仍然存在。1978—2001年, 中国乡镇企业平均每年吸纳600万人, 成为转移农村富余劳动力的主渠道。但这有一个下降的趋势, 特别是到了1990年代末期。在1997年、1998年, 随着国民经济的紧缩, 特别是通货紧缩局面的出现, 乡镇企业首当其冲受到影响, 有相当多的乡镇企业不景气, 因此它不仅不能进一步吸纳就业, 反而在向外排斥就业。仅1997、1998两年的统计, 乡镇企业排斥的就业就是970万左右, 即将近1000万劳动力流出了乡镇企业。如果说1980年代、1990年代, 乡镇企业曾经成为解决农民就业的一个主渠道, 到21世纪虽然它还是一个很重要的渠道, 但更多的将主要依靠于我们城市化加速, 通过城市化的发展来解决农民就业问题。

有专家称, 21世纪中国的问题是农民的问题, 农民的问题是就业问题。中国农村大量的剩余劳动力的就业与转移一直是政府密切关注和需要做好的工作。中国的就业问题说到底根本

收稿日期: 2002-05-17

作者简介: 林民书(1960—), 男, 福建福清人, 厦门大学经济系副教授, 博士; 李文溥(1953—), 男, 福建福州人, 厦门大学经济研究所教授, 博士生导师; 林 枫(1972—), 女, 厦门大学经济研究所副教授, 博士。

上还是农村劳动力的就业问题,因为目前农村劳动力大概占全社会劳动力的60%—70%,这个就业问题如果解决了,全社会就业基本上就稳住了。

由于中国是世界上人口最多的国家,也是农村人口比重最大的国家之一,至今仍有约7成居民住在农村。过于庞大的农村人口反映中国农业生产相当落后,全国需要投入7、8亿人力为“吃饭”而忙碌。农村经济的发展,越来越多的农村劳动力转移到城市,城市化成为吸引和消化农村剩余劳动力的重要途径。根据现在的统计,我们国家的农村劳动力应该是在5亿左右,农业所需要的劳动力大约是在1.5亿到1.6亿,乡镇企业就业大体上是1.3亿左右,因此潜在的农村过剩就业人口应该是2亿左右。我们看到,最终解决富余劳动力,需要推动城市化进程才能得以解决。因为,城市的扩张,能够创造巨大的就业机会。这十几年我国经济的发展和城市规模的扩张充分证明了这一点。大量农民在城市中找到了就业机会。从1978—2000年,城市为农民提供了1亿个工作机会,大量农民在城市中找到了自己的生活位置。

建国到1978年“三中全会”以前,中国的城市化进程相当缓慢,在1950—1980年的30年中,全世界城市人口的比重由28.4%上升到41.3%,其中发展中国家由16.2%上升到30.5%,但是中国仅由11.2%上升到19.4%。改革开放以后,随着以市场为导向的经济发展方针的确立,中国城市建设和乡镇城市化进入了一个新的发展时期。在各级政府的领导和推动下,城市化步伐明显加快。城市化进程与经济增长形成了相互推动、良性发展的两股巨大力量。中国东南沿海的深圳、珠海、汕头、厦门、海南5个经济特区的实践,具体地反映这一状况。由于打破城乡壁垒,为工业化高速发展提供了条件。在工业化的过程中,一大批发达的城市群和城市带应运而生,城郊农村在城市的扩张中,成为城市的组成部分。另外,乡镇企业的发展,也使原来的农村地区实现了工业化和城市化。世界银行的分析资料认为,1980年代以来,中国经济增长的10%来自城市化过程。在中国农村大地上,20年来崛起了近20000个小城镇,居住了1.7亿城镇人口,占中国城镇总人口的近一半。可以说,小城镇的发展是中国农民在经历了家庭联产承包责任制和发展乡镇企业之后,迈向城市化道路的又一次重要的选择。

然而,农村城市化是历史的过程,它是社会经济特别是工业经济发展的产物,越是经济发展程度较高的地方,城市化水平相对也越高,因此,城市化需要有一定的物质基础,而这种物质基础的建立不是一夜之间就能够完成,它需要艰苦的发展过程。为了建立相应的物质基础,我国的农村城市化存在两种基本的途径:一是农村通过乡镇企业的发展,走向城市化;另一种是城市经济的发展,城市逐步向农村扩展。前者是农村自主型的城市化,是农民通过发展乡镇企业,把农村变为城市。而后者则是被动型的,是由于城市的发展,农村被动地融入城市经济。虽然两种不同形式的城市化都能增加大量的就业机会,但它们对当地农民就业却具有不同的结果。被动型城市化,由于城市扩张,郊区农业土地不断被征用,但在土地征用过程,农民并没有同时实现转化。虽然对被征用的土地国家给予适当的补偿,但是,土地补偿不可能给予所有农民终身生活保障。由于郊区农民特殊的经济、地理和社会背景,他们特别是青年农民不见得都能在城市的扩张中找到适合或者满意的工作,或者即使有工作,也由于各种原因而不愿就业。因此,农民就业就成为郊区农村城市化过程必须解决的问题。

二、城郊地区农民非农化困难的原因分析

近几年我国面临越来越大的就业压力。据估算,在未来5年内,全国新增劳动力将达到5000万,而新增的劳动就业岗位不可能全部吸纳这些劳动力。为了减轻就业压力,政府要求从2001年到2005年,乡镇企业从业人员年均增加200万人。这一目标如果能够实现,将有助于“消化”中国大批农村富余劳动力的就业。

但是,解决农民的就业需要政府长期而艰巨的努力,农村劳动力非农化转移并非容易。我们

对厦门市禾山镇农村城市化进程中农村劳动力非农化问题进行专门的调研。禾山镇地处厦门城郊,随着厦门市经济快速发展,禾山镇土地被大量征用,农民基本离开了土地,农村被动地加入到城市化行列。由于该地区属于城郊结合部,农民靠种植蔬菜、经营养殖业就能够获得较高的收入,禾山镇农民务农收入甚至超过到厦门打工所得。较高的农业边际收益,增加了厦门劳动力非农化的边际成本。因此工人身份对当地农民缺乏吸引力,虽然厦门外资企业众多,需要大量劳动力,但当地的农民并不十分热心到此类企业工作。也正因为农民收入水平较高,反而使当地的村民没有融入现代工业社会,仍然依靠传统的农业维持生计。然而,农业生产用地随着厦门城市的扩张而不断缩小。一旦农民失去土地,就失去了维持生计的来源,因此,禾山镇在城市化进程中,首先需要解决的是农民的生活出路问题。

解决农民失去土地后的生活出路,通常采取两种办法,一种是通过征地,给农民一定的货币补偿;如上海就对被征地农民发放最低生活保证金。另一种是对失去土地的农民提供工作的机会。对被征土地的农民提供货币赔偿,只是解决农民的部分经济损失,土地赔偿款,不能解决农民长期生活来源,因此,货币补偿并没有解决农民未来的生活出路。要让农民不依赖土地生存,就必须解决农民离开土地后的就业问题。计划经济时代,国家可以通过国营企业安排农民就业,目前国有企业的职工正面临大量的下岗,根本没有能力大量招收城郊农民。理论上可以推论,随着城市的扩展,特别是工商业的发展,会相应增加社会的就业岗位,但问题是就业岗位增加了,郊区农民是否能够因此就有就业的机会,或者即使有就业的机会,郊区农民是否就愿意就业。

禾山镇城市化进程中就遇到如何解决农民就业出路问题。随着土地不断征用,解决农民就业特别是农村青年人就业问题就显得特别突出。根据对禾山镇蔡塘、枋湖、五通等3个村庄的抽样调查,3个村总人口11096,其中青年3840,占34.6%。青年中,在校生600人,占15.7%;中专以上200余人,占5.24%;无固定职业者1420人,占37.2%。由于种种原因禾山镇全镇青年平均待业率达37.2%。如此高的待业率,并非当地没有就业的机会,粗略计算,厦门市仅禾山镇就接纳了近8万人的外来劳动力,是本地常住人口的两倍多,如果本地居民能够像外来打工者那样吃苦,找份工作是不会太大的困难。但是,由于农民受教育程度低,缺少生产技能,郊区农民既不愿接受像外来打工者那样的工作条件,又要求报酬水平要高于外来打工人员。因此,用人单位更愿招聘外来打工人员。在劳动力市场的竞争中,郊区农民反而不具竞争优势。之所以郊区农民对自己能够从事的简单劳动要求较高的工资,是因为原来郊区农业收入水平较高。农民要能够接受城市化,总收入必定要有所提高。如果到工厂打工,其收入没有增加,那么在比较收益的驱使下,他们就会通过其他的途径解决自己的收入问题。但如果这个途径不是通过农民参加各种形式的劳动,而是依靠各种租金,那么城郊农民就无法真正融入现代社会,这种形式的城市化并不是真正的城市化。城市化的标志就是人们生产生活方式的转变,即农民必须适应城市的扩张,其生产方式要有相应的改变,因此,解决农民的就业并使其融入现代社会,是城市化过程必须解决的重要问题。

城市化进程中,禾山镇农民的就业问题难以解决,一个重要的原因是他们在城市化进程中找到了更好的谋生手段。城郊农民在城市化进程获得的最大的好处是建房,国家政策允许农民可以申请一定面积的宅基地自建住宅。城郊农村在城市向外扩张中,已经基本上与城市连成一体,而且交通便利。城市经济的快速发展,吸引了大量外来打工人员,这些外来打工者主要居住在房租低廉的城郊农民家里。在村民看来,其生活的依靠之一,就是房屋出租收取租金。在巨大的需求和利益的驱动下,推动了农民违章搭盖。目前厦门市禾山镇90%以上的村民或多或少存在违章建筑,有的村甚至高达100%。保守估计厦门本岛内农村违章建设面积超过500万平方米。据介绍,有个别农户房屋租金月收入甚至超过万元。违章建筑成为农民收入的重要来源,也是农民最简单的增收渠道。它投资少,风险低,对于农民是挡不住的诱惑,因此,违章建房,出租房屋,

在我国郊区农村城市化进程中十分普遍。

社会主义国家,应该为所有公民提供生活保障,但长期以来形成的二元经济结构的社会状况,使得农业人口基本不在国家社会保障体制所覆盖的范围内。事实上,农民基本社会保障主要依存于土地。农村土地分配客观上存在福利化趋势,土地承担农民社会保障功能的作用十分明显。因此土地的征用,失去土地的农民其生活必须有相应的保障。征地赔偿金只是解决农民直接的经济损失,而农民的非农化问题的解决,才是解决问题的根本。

农民非农化,就是要求农民能够在非农业部门找到工作的机会,实现农民与农业分离。虽然放任不管,经过一定的时间,城市也能够逐渐消化城郊农民,实现农民的非农化。但问题是为了加快城市化进程,及时而恰当地解决郊区农民的非农化就业,对减少社会矛盾,维持社会的长治久安十分关键。

三、解决城郊农民非农化的途径

在计划经济时代,征用农民的土地,政府都要根据一定的比例安排农民在国有企业就业。但是,随着改革的深入,国有企业被赋予独立自主的人事权,可以根据生产经营的需要,招聘各种工作人员,政府各部门不能用行政手段强迫企业接收它们不愿意接受的人员。既然政府无法用行政手段直接安排农民就业,就必须通过其他途径解决征地后的农民出路问题。

目前征用农民土地时,政府基本不直接安排农民就业,而是采取货币化补偿的方式,解决城郊农民城市化进程因丧失耕地而出现的生活问题。但政府对土地征用给予农民适当的经济补偿,并不是要通过经济补偿把所有特别是有工作能力的农民全部包养起来。政府并不是通过补偿,在城市中培养一个食利阶层。农民特别是有工作能力的农民的生活问题,最终要通过他们的就业解决。上海对郊区征地农民推行“铁保障,活就业”办法,在赔偿农民损失的同时,鼓励农民通过各种形式实现就业。在市场经济条件下,郊区农村劳动力转移必须采取市场配置的形式。上海市郊区农民主要就是通过这种形式解决非农化就业的。

完成城郊农民非农化,其途径可以多种多样,农民选择就业也可以采取不同的方式。主动型农村城市化是通过发展乡镇企业,农民自动由农业转向工业。这些农民在务农与乡镇企业工作的选择中,由于农业边际收益低,脱离农业对农民具有较大的吸引力。他们都积极主动谋求转变自己的农民身份,只要有机会,这些农民就会自动脱离农业,而从事非农工作。所以,在非农业边际收益高于农业的时候,不会出现农民因工资水平低下而不愿就业。但城郊被动型城市化的农民,保持现状能够得到更多的实惠,因此,在某种程度上他们对城市化显得不那么主动和热心。

郊区农民缺乏工业劳动技能,在工厂通常只能从事简单的体力劳动,就业面狭窄,因此政府直接安排他们就业十分困难。但是,农民非农化进程还可以采取其他途径。通过赔偿,鼓励农民自谋出路,是各级政府通常采取的对策。郊区与经济落后的边远农村地区不同,城郊农民生活较富裕,商品经济意识较为浓厚,在城市的扩张中,他们实际上都在不同程度上利用地理优势,从事非农经营活动,其收入来源的大部分已经与农业无关。

城郊农民原来主要向城市居民提供农副产品,而且通常自产自销。改革开放以来,政府为了方便和丰富城市居民生活,建立了许多农贸市场,并允许农民进城销售农副产品,所以,城郊农民具有较为丰富的经商经验。在耕地逐渐减少过程中,他们也逐渐脱离农业生产,部分农民转变为在农贸市场销售农副产品的个体商贩。城郊农民在城市农贸市场从事农副产品经营,比外来打工人员具有更多优势,正因为郊区农民存在多种渠道实现非农化,因此,他们中的许多人对到工商部门打工就业并不十分积极。所以,解决郊区农民非农化问题,更主要的是向他们提供自谋生路的机会。

一般而言,由于城市化失去耕地的农民在离开土地以后,他们通常选择发展第三产业。除了

到农贸市场从事个体农副产品批发、零售,郊区农民往往利用自己较充裕的住房开展饮食服务或经营零售日用品,这种情况在郊区农民中普遍存在。

发展第三产业,城郊农民甚至比城市居民更有优势。因为,郊区农民可以利用宅基地建房,大部分都建有较为宽敞的住房,随着城市的扩张,原来的村庄现在都成为城市新兴开发地带,农民可以利用闲置住房开展各种商业活动。而征用土地的赔偿金就成为他们个体经商的最初资金,有些人则利用这笔资金扩建住宅,出租房子。开店、租房,是郊区农民一大特色。在城市向外扩大过程中,郊区农民也在原有村庄中违章搭盖,终于在我国城市形成大量“都市里的村庄。”

城市发展需要各种劳动人员。但是,郊区农民缺乏技术、文化,难以从事高收入工作。厦门政府对农民进行就业职业培训,学习各种劳动技能,但农民反应并不积极,通过大力宣传动员,才有部分农民参加,即使这样,有些人还不愿意就业。所以,通过培训,提高农民工作技能,只是解决农民就业的一个途径。政府的努力,需要农民自愿配合,否则,即使政府十分重视,也不会产生很好的成效。

虽然城郊农民在工商企业中寻找工作机会不具竞争优势,但他们却可以利用城市规模的扩大,从大量外来打工人员对住房需求中得到好处。农民通过违章搭盖,向外来打工人员提供住处,解决部分生活来源。我国现有城郊农村之所以存在如此众多的违章建筑,是因为在城市扩张过程中,大量外来打工人员产生了对简易出租房的巨大需求,而城市房地产对此类住宅的需求开发滞后,或者根本熟视无睹。既然存在如此巨大的社会需求,就为农民利用房前屋后的空地违章建筑提供了市场基础。

但城市发展,郊区农民各种违章搭盖需要拆除。违章建筑的早日解决,不仅可以减少政府城市化进程的财政负担,而且也会促进农民非农化进程。推进郊区农民非农化的进程,需要给农民一定的外部压力,必须拆除他们的违章建筑,但是,由于违章建筑涉及面广,需要采取较为现实的办法,对被拆除的违章建筑根据情况,给予一定补偿。较可行的办法是对农民住宅区重新进行统一规划,采取疏导方式,将部分赔偿金,以及吸收的农民资金,投资建设“外来人口公寓”,这样既可以解决违章建筑,而且通过农民集资建设“外来人口公寓”,又可以保持农民的既有利益。

允许农民集资建立“外来人口公寓”需要政府提供建设用地,政府可以在城市化进程中,留给农民一定面积用于发展第三产业的建设用地。当然允许农民建立“外来人口公寓”,只是解决化解农民违章搭盖,承认农民既有利益的一种方法,而农民这部分既得利益,又是农民不愿非农化就业的重要原因。要解决这一问题,政府可以把建设“外来人口公寓”与郊区农民非农化直接联系起来。在建立“外来人口公寓”中,预留部分场所用于郊区农民发展第三产业,并把参与“外来人口公寓”建设与农民就业挂钩,对有工作能力又不愿意自谋职业,通过技术培训又不愿就业的农民,取消其参与投资建设“外来人口公寓”的资格,防止城郊农民在城市化过程中,利用房子出租,成为城市的寄生阶层——现代“寓公”。

农村城市化,最根本的是农民身份的改变,农民只有实现非农化,才能真正成为城市的一员。因此,政府既要广辟城郊农民非农化渠道,鼓励农民自谋出路,又要积极创造条件鼓励城郊农民在工商部门就业。为保证城郊农民非农化顺利进行,特别是鼓励城郊农民就业,地方政府还必须采取部分行政措施,以增加郊区农民的就业机会。例如,政府可以通过行政手段对部分工作要求用人单位在同等条件下,优先招收本地农民。特别是对于自愿待业的青年农民,必须采取经济和行政手段,促使其就业。总之,必须根据城郊农民的特点,在农村城市化进程中,采取各种措施,在政府积极的推动中,城郊农民非农化问题是能够获得较为圆满的解决。

参考文献:

[1]郭庆. 现代化中的农村剩余劳动力转移[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1993.

- [2]厦门大学课题组. 促进城市化物质表现与经济内涵的协调发展[J]. 东南学术, 2000, (5).
 [3]汪水波, 马力宏. 浙江农村城镇化道路探索[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
 [4]朱宝树. 上海农村人口城市化再推进与非农化再转移[J]. 上海行政学院学报, 2000, (2).
 [5]杨宜勇. 城市化创造就业机会与城市就业空间分析[J]. 管理世界, 2000, (2).

**A Research on the Employment Problem of Suburban
 Farmers in the Course of Passive Urbanization**

— An Empirical Study on the Problem of Non-Agricultural Trend of Farmers in Heshan Town, Xiamen

LIN Min-shu¹, LI Wen-fu², LIN Feng²

(1. Department of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

2. Institution of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: In the course of city expansion, the countryside is passively urbanized. Because of high margin profit from agriculture, the development of transforming farmers into non-farmers is slower than the development of the city. The profit getting from the unruly building encourages some farmers to stay voluntarily unemployed. In order to urbanized the suburban countryside, we need to increase the ways of transforming farmers into non-farmers, to encourage the farmers to develop the third industry, to connect the employment of farmers with the prohibition of unruly building and the permission of building “apartments for people from other provinces”, in order to promote employment for suburban farmers, specially for young farmers.

Key words: suburban farmer; urbanization; unruly building; non-agriculture; employment

.....

(上接第 23 页)

- [7]路易斯·普特曼, 兰德尔·克罗茨. 企业的经济性质[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000.
 [8]E·R·菲吕博顿, R·瑞切特. 新制度经济学[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1998.
 [9]易宪容. 契约不完全性的经济分析[J]. 湖南师大社会学报, 1994, (1).

An Analysis on Incomplete Contract of the Hold-up of Human Asset

HUA Wu, FANG Shi-jian, MIAO Bai-qi

(Business School, University of Science and Technology of China, Hefei 230026, China)

Abstract: When a firm signs the contract with the manager in the human resource market, the contract bears incompleteness. Align to the two other explanations of the hold-up, we argue that, the hold-up of human asset is the result of manager pursuing quasi-rent under the fixed contract structure, and it brings to the increase of enterprise cost and the loss of efficiency. The self-implement implicit contract can, to some extent, avoid this problem by designing a good contract administration structure.

Key words: human asset; hold-up; incomplete contract; specialized quasi-rent