

□辛仁周

农业剩余劳动力“离土不离乡” 转移方式存在的问题及政策取向

农业、农村和农民问题，是我国经济发展和现代化建设的根本问题。而促进和实现农业剩余劳动力向非农产业的彻底转移，是解决我国农业、农村和农民问题的关键。因此，全面地分析我国农业剩余劳动力转移中存在的问题，并采取相应的政策，加快农业剩余劳力力转移步伐，对于促进我国经济发展和社会主义现代化建设具有重要的意义。

一、农业剩余劳动力“离土不离乡”转移方式存在的问题

改革开放以来，我国农业剩余劳动力转移总量超过1.5亿，其中以“离土不离乡”方式转移的人数为0.82亿，占农业剩余劳动力转移总量的54.6%。与农业剩余劳动力转移的其他方式相比，“离土不离乡”方式转移的农业剩余劳动力不仅数量多，而且明显地体现了市场机制的特征。实践证明，“离土不离乡”的农业剩余劳动力的转移方式，不仅对于推进我国农村工业化、促进农村经济大发展、解决农业劳动就业问题和调整国民经济结构等都做出了历史性的贡献，而且对于解决我国农业、农村和农民问题起到了举足轻重的作用。但是从发展农业、加快农业剩余劳动力转移速度和积极推进城镇化等方面，农业剩余劳动力“离土不离乡”转移方式存在的以下几个问题，必须引起我们的高度重视。

第一，对巩固和发展农业的负效应日趋增大。巩固和发展农业，是经济工作和现代化建设的首要任务。在市场经济条件下，劳动生产率低、基础薄弱、组织形式落后和不能大规模推广现代科学技术的产业，是不能保持稳定和持续发展的。因此在当前和未来新的发展阶段，巩固和发展我国农业的根本途径，是扩大经营规模、完善和强化设施建设、推广和应用现代农业科学技术，以及增加资金和劳动投入。而现阶段我国农业剩余劳动力“离土不离乡”转移实质，是农民在商品率极低和生产组织极为落后的小块土地上从事半自给性生产经营的同时兼营非农产业，这就固化了农业改革初期农业生产的分散化和规模经济细碎化。在这种情况下，农业劳动生产率难以进一步提高，也不可能建立起现代农业的组织形式和体系，不可能有效地推广和应用现代农业科学技术。由于农业劳动生产率和比较收益低下，农民把从事农业仅仅当做维持生活的手段，而把增加收入的希望寄托在搞非农产业上，不愿也难以把更多的劳动和资金投入农业。稳定和进一步发展农业所必需的基础设施也因此而日渐薄弱。由于在改革初期发展农业的主要任务是改革和废除传统体制对农民和农业生产力的束缚，农业剩余劳动力“离土不离乡”转移方式所存在的这些矛盾和问题还没有充分显现出来，对稳定和进一步发展农业的负效应也还没有引起人们的广泛重视。但经过十多年实践的检验，特别是在未来新的发展阶段，这些负效应和问题将成为稳定和发展农业的重大障碍。

第二、不仅不符合工业化过程中农业剩余劳动力转移的基本特点，而且增加了现阶段扩大农村就业规模的难度。农业劳动力的相对减少和绝对减少，是世界各国工业化和现代化过程中的普遍规律，农业剩余劳动力脱离农业向非农业直接转移是农业劳动力转移的基本特点。农业剩余劳动力多、就业压力大，是今后数十年我国社会经济发展面临的突出难点。解决这一难题的根本出路应是：一方面要随着农村经济和农民收入的提高，引导农业剩余劳动力发展农村第三产业；另一方面要依靠工业化的力量，发挥乡镇企业的聚集效应和规模效应带动小城镇的全面发展，实现农业剩余劳动向二、三产业的直接转移。而目前我国的现实情况是，农村第三产业因受制于农业剩余劳动“离土不离乡”转移方式中的半自给性生产经营而难以有大的发展。乡镇企业因受到农业剩余劳动“离土不离乡”转移方式的牵制，而难以实现由分散发展和粗放经营向集约型的转变，它聚集效应、规模效应和对就业的连锁效应也难以充分发挥。现阶段乡镇企业发展是我国农村就业规模扩大的主渠道，而乡镇企业就业结构一直以乡镇工业为主。在 80 年代中期以前，我国第一产业劳动力就业比重不断下降和农村二、三产业从业人员比重逐渐上升，农村就业结构的这种变化应当说是合理的，乡镇企业在扩大农村就业规模和调整就业结构中的作用是显而易见的。但是近年来我国乡镇企业每新增万元固定资产吸引的新增劳动力，已由 1988 年的 3.1 人下降到 1993 年 0.36 人，下降了 88%；农村第三产业就业比重提高的速度也呈下降趋势。由此可以看出乡镇企业的就业系数是逐步下降的。其中很重要的原因就是，农业剩余劳动“离土不离乡”转移和乡镇企业分散发展，对乡镇企业和第三产业发展不能形成规模需求，由此而影响了农村就业规模的扩大和就业结构的调整。因此，农村劳动力“离土不离乡”的转移方式，不仅与工业化过程中农业剩余劳动力转移的基本要求存在着较大程度的背离，还影响着当前我国农村就业规模的扩大和就业结构的调整。

第三，这种转移方式是导致我国工业化和城市发展脱节的重要原因之一。工业化和城市化程度的提高是社会经济发展的重要标志。在现代社会中工业化和城市化之间存在着有机的联系，二者协调发展是推动现代化的基本力量和现代社会的基本特征。在世界范围内，在由传统农业经济和二元经济向现代经济转化的过程中，人均 GNP 的提高主要来自工业化的发展，因此也可以说人均 GNP 的提高基本上代表了一国工业化的发展程度。有关资料表明，当人均 GNP 从 300 美元增至 645 美元（按 1980 年时的汇率计算，下同）的中等收入国家水平下限时，相应的城市化水平从 20% 上升到 33%，提高 13 个百分点；而我国人均 GNP 从 1980 的 300 美元增至 1989 年的 625 美元（已接近中等收入国家水平的下限），相应的城市化水平从 19% 上升至 26%，只提高了 7 个百分点，增加额仅为一般趋势的 50%。横向来分析，1990 年我国的城市化水平与同等收入国家水平相比，要低 7 个百分点，而在 1980 年时只低 6 个百分点。80 年代我国工业化的大发展主要来自农村工业化的发展，这表明我国乡镇企业发展和农村工业化发展与城市工业化发展是滞后和脱节的。其中一个很重要的原因就是以“离土不离乡”方式转移的农业剩余劳动力，分散和粗放地发展乡镇企业和推进农村工业化，使以城镇为依托的第三产业难以有大的发展，同时也抵消了农村工业化发展对农业剩余劳动力的吸纳能力和对城市化的推动力量。

农业剩余劳动力转移是世界各国工业化和经济发展过程中的必然现象，但在我国以“离土不离乡”的方式出现和发展是由我国的特殊国情所决定的。首先，长期实施城乡隔离的一整套制度和由此而形成的城市分割的社会经济体制，基本上堵塞了农业剩余劳动力向城镇转移的道路，隔断了农民向城镇转移的可能性，农业剩余劳动力才不得不“就地消化”。其次，农村实行家庭联产承包责任制后，统分结合的经营体制和土地使用权合理流动机制不健全，农业适度规模经营进展迟缓，而农民若无稳定可靠的非农产业收入是不会主动放弃土地去专职从事非农产业的，“离土不离乡”的转移方式适应了这种土地产权关系。再其次，由于我国农民文化素质和市场经济意识普遍偏低，这在

很大程度上限制了转移的地域范围和对转移方式的选择，同时在自给半自给的自然经济条件下，农业剩余劳动力向非农产业转移就不可避免地带有自然经济中分散和保守的色彩。“离土不离乡”的转移方式容易被农民所接受。最后乡镇企业分散化发展，而这样分散化发展在我国需求短缺的条件下仍能在一定时期内以超常规速度发展，为农业剩余劳动力“离土不离乡”转移提供了载体。

上述分析表明，农业剩余劳动力“离土不离乡”转移方式在取得巨大历史功绩的同时，存在着不容忽视的弊端和问题，这些弊端和问题在我国现阶段又是不可避免的。因此从某种意义上说，“离土不离乡”的方式是我国农业剩余劳动力转移不可逾越的阶段，它存在的弊端和问题在相当长的时期内还难以完全消除，在改革和发展比较落后，乡镇企业发展起步较晚的广大中西部地区更是如此，在未来一个时期还不能完全否定这种转移方式。但是在未来我国新的发展阶段，如果完全沿用“离土不离乡”的农业剩余劳动力转移方式，不仅这些弊端和问题将会继续存在和蔓延，而且还将会给我国社会经济发展带来一些新的矛盾和问题。因此，在未来我国新的发展阶段，必须采取有力的措施对这一转移方式进行有效的改造，克服和解决其中的弊端与问题，更有效在促使农业剩余劳动力向非农产业彻底转移。

二、促进农业剩余劳动力转移的政策取向

农业剩余劳动力转移是工业化和经济发展过程中的伴生现象，而农业剩余劳动力转移的具体方式及其政府的有关政策措施，则决定于国家工业化进程和经济发展阶段的具体特点。在当前和未来一个时期，我国仍处于由低收入国家走向中等收入国家阶段和由初步工业化之后的工业化加速发展时期。从我国的具体情况看，重视和发展农业仍是我国工业化和经济发展的根本问题之一；培育和发展市场体系以及建立健全宏观调控体系是我们面临的主要任务。要在这些背景下有效地促进我国农业剩余劳动力转移，其政策取向应当是：

第一，结合发展农业，稳定和扩大农业内部的就业容量。重视和发展农业不仅可以弥补我国工业化发展的先天不足，更是我们这样一个人口大国的立国之本。由于我国农业剩余劳动力数量过大，单纯依靠城市又不可能完全吸收这样多的农业剩余劳动力，因此重视和发展农业必须充分利用我国丰富的劳动力资源。近年来，我国农业发展中出现了诸多新的矛盾和问题，如果从充分利用农业劳动力资源和促进农业剩余劳动力转移方面看主要的问题有：农业生产比较利益下降减弱农业内部对农业剩余劳动力的吸纳能力，导致了农业劳动力务农队伍不稳和农业剩余劳动力过多无序跨区域流动的问题；由于忽视农业基础设施建设和农业综合开发，不仅降低了农业生产抵御自然灾害的能力，而且缩小了农业劳动力的就业空间。国民经济的快速发展以及农业剩余劳动力大规模向非农产业彻底转移，在很大程度上都取决于农业发展。因此我国存在的这些矛盾和问题，从当前看缩小了农业内部的就业容量，从长远看难以有力地支撑工业化的快速发展和有效地促进农业剩余劳动力的大规模转移。因此正确的选择应当是，发展农业要立足于发挥我国农业劳动力资源丰富的优势，即在保证和促进粮、棉以及林、牧、渔等各业发展，稳定和扩大农业劳动力务农队伍的前提下，利用农业剩余劳动力开垦宜农荒地和开发利用荒山荒坡、滩涂，挖掘农业资源和增加农业发展与农村就业空间；引导农业剩余劳动力加强农田水利和农村公路等农业基础设施建设，完善对主要农产品的价格保护制度和国家储备制度，提高农民务农收益，并加强对农业生产的指导帮助农民减少市场风险，调动农业劳动力务农的积极性；继续实施扶贫计划并充实扶贫基金，通过以工代赈等方式开展农业基础设施建设和综合开发潜在农业资源，以增加对农业的劳动投入和拓宽农业剩余劳动力的就业空间。

第二，结合解决二元经济的矛盾，引导农业剩余劳动力向城镇转移。二元经济是发展中国家工

业化过程中的必然伴生现象,如何从二元经济走向现代经济是工业化的核心内容,而解决二元经济矛盾的根本出路在于大量转移农业剩余劳动力。但由于我国二元经济结构强度过大和农业剩余劳动力过多,单纯依靠现有城市不可能全部吸收这些农业剩余劳动力,同时又不应继续简单地沿用“离土不离乡”的农业剩余劳动力转移方式。这就需要立足于我国现有的6万多个县以下小集镇,随着农村经济的发展再建设一批新的集镇,并逐步使这些小集镇发展成为具有相当规模和功能比较齐全的城镇,使这些城镇成为我国农业剩余劳动力离土不离乡转移的主要场所。为此国家要继续积极支持乡镇企业发展,并调整乡镇企业发展模式,引导乡镇企业特别是资产增量部分向城镇转移和聚集,改变乡镇企业布局分散、外部不经济和规模效益低下的状况,充分发挥乡镇企业和城镇第三产业得到更大的发展,提高乡镇企业和城镇对农业剩余劳动力的吸纳能力,统筹规划和积极建设乡镇工业开发小区,并把工业小区开发、乡镇企业发展、农业剩余劳动力转移、城镇第三产业发展和城镇建设结合起来通盘考虑;进一步提高城镇以及乡镇工业小区的基础设施、交通通讯、商业、金融业、科技信息咨询业和生活水平,增加对乡镇企业和农业剩余劳动力的吸引;改革城镇户籍管理制度,允许进入城镇务工经商和搞第三产业等自谋职业的农业剩余劳动力及其家属在城镇落户,使农业剩余劳动力离土离乡就近向城镇转移。

第三,结合产业结构的大幅度调整和升级,促进农业剩余劳动力向非农产业转移。大幅度地调整产业结构和有效地促进产业结构升级,是未来一个时期我国经济发展的显著特点。从一般意义上说,产业结构的大幅度调整和升级会给扩大就业规模带来许多困难。但由于我国第三产业 发展先天不足,在不同产业的诸多领域仍存在着许多短缺和空白之处,而且我国具有一个超级规模的、层次丰富的和开发潜力巨大的国内市场,因此,产业结构的大幅度调整和升级也是扩大就业规模和促进农业剩余劳动力向非农产业转移的一个良好机遇。我们要抓住这一机遇,增加就业岗位,促使农业剩余劳动力向非农产业转移。要完成这一任务,应结合产业结构的大幅度调整和升级,着重做好以下几个方面的工作,一是随着农业生产商品率的提高和农民收入的增加,大力发展战略和农业社会化服务体系和多样化的服务组织,拓宽农业剩余劳动力向非农产业转移的空间;二是适应城乡消费结构的变化,引导农业剩余劳动力大力发展品种多样化和品质高的高附加值农副产品加工业与出口创汇农业,要允许农民在城市办企业,生产经营适合市场需求的商品;三是把主导产业的成长与国内相关产业的改造结合起来,通过城市工业走向高级化,将传统产业和那些劳动密集型加工工业转移给乡镇企业,促进农业剩余劳动力的转移;四是通过开发和加快中西部经济发展,使中西部地区发挥各自的优势,在其优势产业及相关产业的不同层次上根据市场需求加快发展,以带动中西部地区农业剩余劳动力的转移。

第四,结合培育和发展市场体系,发展城乡统一的劳动力市场。建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标。为此必须培育和发展市场体系,而培育和发展劳动力市场则是重点之一,而且应当是城乡统一劳动市场。经过十多年的改革,我国农民从事非农产业的能力和自由度已大大提高。农业剩余劳动力进入市场和向非农产业转移的动机明显增强,原有的城乡隔绝制度在改革中已有较大的松动。我们在抓住和利用这些有利条件,结合培育和发展市场体系,发展区域间和城乡统一的劳动力市场,促进农业剩余劳动力大规模转移。为此要继续深化城市用工制度和社会保障制度改革,在有条件的地区要对进城农民实行社会保障,打破城乡隔离的旧体制;要深化农村经济体制和土地使用制度改革,建立土地使用权合理流动机制,为培育劳动力市场和促使农业剩余劳动力离土不离乡转移创造条件;建立健全城乡之间和区域的劳动力供求信息网络,加强农业剩余劳动力职业介绍工作。从培育和发展区域劳动力市场开始,着眼于建立城乡统一的劳动力市场,发挥市场机制有利于开发利用和合理配置劳动力资源的长处,鼓励和引导农业剩余

(下转第55页)

的社会经济发展计划的技术，那么在未来社会里，由于科技高度发达使信息的收集和处理工具不断进步，同时也减少了经济计算的难度，因而将逐步产生这种技术，也不是不可设想的。目前人类有计划地直接控制生产力的标志，就是巨型企业，如美国的通用汽车公司等。这类企业惊人的发展，也许预示着全社会会组成一个大工厂的设想，最终有可能变为现实。

二、改革

今天的中国，正处于管制经济到市场经济的转形期。15年改革虽然取得巨大成就，但尚无实质性突破。而且改革本身出现了障碍，在严重的通货膨胀面前不得不延缓下来。如果总结经验教训，有三个问题值得重视。一是经济体制改革同国家工业化交织在一起，这或许是中国的改革区别于其他社会主义国家的一个重要方面。经济生活在同一时间内要实现双重转变，即管制经济转变为市场经济，农业经济转变为工业经济，从而大大增加了这个阶段的复杂性。二是人口膨胀的压力，使工业化的要求强过了市场化的期望。在行政管制比较薄弱的农村，出现了原始的工业积累和市场发育。这一过程之所以能够持续并扩展，一方面由于采取了各种行政保护的办法，使它免于同大工业竞争；另一方面，由于家庭农业的收益过于低下，使它得以大量吸收农村资源（劳动力、土地、资金）。但是行政保护也在相当程度上抑制规模经营和技术进步，造成农村经济成本上升。三是城市改革的决策发生摇摆，主要表现在推行市场化的目标不够明确，措施不够坚定。市场经济必需的基本前提，即应当由政府提供的公正、安全和外部经济始终没有具备。中央权力下放变成了行政性分权，条块分割的局面愈演愈烈。从上到下，攀比和谈判成为实现经济利益的主要手段。这种状况导致资源浪费和效率损失，并诱发了强烈的成本推进。经济扩张很快达到临界点，于是通货膨胀前来敲门了。

综上所述，我们也许可以得出两个结论：第一，中国的改革由于受制于工业化进程，所以从总体看，必定是缓慢的，而且地域发展是不平衡的。第二，改革的目标必须明确，就是逐步建立符合国际规范的现代市场经济的新体制，要使现行的经济技术标准、企业制度、市场制度以及经济法规和司法制度都向国际规范靠拢。这样，才能有步骤地、坚定不移地推进市场化。

（上接第26页） 劳动力在城乡间和区域间的有序流动，为农业剩余劳动力转移开辟道路。

第五，发挥宏观调控的作用，推进农业剩余劳动力转移。社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系，引导和促进农业剩余劳动力转移也必须发挥宏观调控的作用。尤其是对于我们这样一个就业压力大和农业剩余劳动力过多的发展中国家来说，要完成大规模转移农业剩余劳动力的艰巨任务，必须依靠和发挥国家宏观调控的作用。建立健全宏观经济调控体系是当前和今后一个时期我们面临的一项极为重要的任务，我们要克服以往宏观只重视资金与物资而忽视就业的弱点，把扩大就业规模和有效地促使农业剩余劳动力转移，作为建立健全宏观调控体系的重要内容之一。因此，除了保持国民经济快速增长、调节收入与财富分配、进行公共投资和扩大就业规模等常规任务外，当前和今后建立健全调控体系的任务还应包括：国家的基本建设和固定资产投资规模要参考农业剩余劳动力总量供给的变化，产业政策以及与之相适应的财政金融政策要考虑农业剩余劳动力的流向和结构变换；银行要增加发展农业和城镇建设的专项投资，国家财政也要有一定的农村城镇专项投资，用于发展农业，扩大农业内部的就业容量，以及用于促进乡镇企业发展和小城镇的发展改造上，充分发挥财政资金的投资导向作用，使更多的农业剩余劳动力就近就地向非农产业转移，保持区域间的均衡发展，减少农业剩余劳动力跨地区流动的规模和数量；加快劳动计划体制改革和进一步转变政府职能，综合协调宏观经济政策和经济杠杆，培育劳动力市场和监督劳动力市场的运行，促进农业剩余劳动力转移。