



小城镇建设 运筹 管理 实务全书

主编 高潮



新华出版社

TU984.2

1372627

16

小城镇建设运筹与管理 实务全书

(卷 三)

主 编 高 潮

徐州师大图书馆



22789910

2627

新 华 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇建设运筹与管理实务全书/高潮主编. —北京:
新华出版社, 2002. 4

ISBN 7-5011-5671-9

I. 小… II. 高… III. 城镇—城市建设—研究—
中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 021489 号

(一 卷)

高 潮 主 编

新华书店

小城镇建设运筹与管理实务全书

高 潮 主 编

*

新 华 出 版 社 出 版 发 行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编:100803)

新 华 书 店 经 销

北 京 顺 义 富 各 庄 福 利 印 刷 厂

787×1092 毫米 16 开本 164.125 印张 3995 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—1000 册

ISBN 7-5011-5671-9/F·819 定价:980.00 元(全四卷)

第九章 小城镇人口管理实务

小城镇人口管理实务 一

在科技进步的推动下，我国农业剩余劳动力逐年增加。这些剩余劳动力如何转移，关系着农村的稳定，关系着我国的城市化进程。小城镇是调节城乡人口的巨大“蓄水池”，农业剩余劳动力的非农化和城镇化，有利于农业劳动力的合理分流，有利于减轻农业剩余劳动力对大中城市的冲击和压力。而我国现存的二元户籍管理制度使大量劳动力束缚在土地上，致使我国城镇化滞后于工业化。因此，改革现行的户籍制度，加强对小城镇的人口管理，势在必行，刻不容缓。

第一节 农村剩余劳动力的转移

一、农村剩余劳动力辨析

巨大的人口压力是影响中国和各个地区经济发展和实现现代化的一个重要因素。就全国来说,1949年总人口只有5.42亿,到1997年已达到12.36亿,1995年人口密度为每平方公里126人。全国平均人口密度不是很高,但是由于中国有大批国土是不适宜居住的沙漠,人口集中在东南部。有学者(Heilig, 1997)曾做过仔细的分析,结果表明中国有30%的人口居住在人口密度高达每平方公里1028人的地区;50%的人口居住在人口密度每平方公里740人的地区,80%的人口居住在人口密度每平方公里445人的地区。由此可见,中国人口居住的大部分地区人口密度是很高的。

一个国家和地区如果人口众多、增长迅速,但经济发展没有赶上人口增长的速度,创造足够的就业机会,劳动力供应与劳动力需求就会失去平衡。在城市地区,劳动力供需失衡就会产生城市失业人口,引起失业问题。在现代就业制度、失业统计与保障制度还未建立的广大的传统农村地区,劳动力供需失衡就会产生农村剩余劳动力,引起农村剩余劳动力问题(陈吉元等,1996;戴园晨等,1996)。在以前大量的有关中国剩余劳动力的讨论中,习惯于使用“农业剩余劳动力”一词,这是根据剩余劳动力大部分存在于农业内部这个事实。如果从地区上看,因为农业剩余劳动力存在于农村地区,把他们称为农村剩余劳动力也是完全准确的。而且,严格地说,农业剩余劳动力并未包括全部的农村剩余劳动力。比如有一个农民已经转移到非农业部门,在乡镇企业工作,但后来因这家乡镇企业关闭而闲置在家,这位闲置的乡镇企业职工已脱离农业部门,已不能算作农业剩余劳动力,而只能算作农村剩余劳动力。

笔者认为,农村剩余劳动力有以下三个类别:

(1) 农村显性剩余劳动力。农村劳动力闲置在家,处于无业状态。又可分为全年闲置的劳动力和一年闲置数个月的季节性闲置的劳动力二种。这是农村劳动力绝对过剩的一种表现。

(2) 农村隐性剩余劳动力。农村劳动力并非闲置在家,而是从事于农业或非农业劳动力。但处在就业不足、不充分状态。这部分隐性剩余劳动力如果转移出去,不会影响原来部门的产出。隐性剩余劳动力的边际产出为零。也是农村劳动力绝对过剩的一种表现。

(3) 农村劳动力相对过剩。相对过剩的农业或农村的劳动力是由机会成本决定的。这些劳动力的边际产出不是零,不属于绝对过剩,但边际产出少于在非农业部门或城市的收入。如果这些劳动力从边际收入低的部门转移到边际收入高的部门,可以提高劳动力资源

的使用效率。如果农村中存在这种宜于转移的劳动力,就是相对过剩的农村劳动力。

应该指出,以往的大部分研究并没有区分这三种农村剩余劳动力。确定农村显性剩余劳动力的数量可以用调查的方法。农村隐性剩余劳动力的数量因为边际产出是很难估计的,因此难以计算。大部分学者用劳动力数量与耕地资源的对比关系或者是农业对劳动力的需求进行估计。关于相对过剩的农村劳动力研究比较少,当农业和农村劳动力因收入差别向外转移,但影响到原来部门的产出时,转移出去的农村劳动力即为相对过剩的劳动力。

应该指出,农村中可转移的劳动力数量是绝对过剩的劳动力和相对过剩的劳动力之和。前者是由人口过多引起,后者则是由收入过低引起。绝对过剩的劳动力转移之后,相对过剩的劳动力就会随后发生转移。因为相对是由于农业/非农业部门、农村/城市之间的收入差别所引起,而且对农业的产出有负面影响,因此其结果就比较复杂,需要采取综合的收入、就业与农业发展政策和措施加以解决。

表1表示上海郊区农村1985年剩余劳动力情况(王桂新,1996)。上海郊区农村农业劳动力转移较快。在117个生产队中,有常年性农业劳动力剩余的有32个,只有季节性剩余的有50个,没有农业劳动力剩余的有36个。在这些生产队中,务农劳动力比重在40%以下。在有常年性剩余的生产队中,只有34.38%队骨干劳力在务农,其它二类生产队骨干劳力在务农的队不到14%。由于农业与非农业收入的差异,许多农民都不愿务农,根据朱宝树(1996)的调查,务农劳动力中“愿意务农”的占41.25%，“不愿务农”的占33.58%，“无所谓”的占25.27%。不愿务农的首要原因是务农收入低,占65.4%,第二为农业劳动艰苦,占20.42%,因为家中务农劳动力有多余只占1.86%。由此可见农业劳动力因收入低引起的相对过剩的程度。由表1可见,在几乎没有农业劳动力剩余的二类生产队中,根据自我评估结果,仍然有12.70%和3.44%的农业劳动力可以转移。这部分可以转移的劳动力是属于相对过剩的劳动力。

表1 上海郊区农村1985年剩余劳动力情况

指标	有常年性剩余	只有季节性剩余	无剩余
生产队个数	32	50	36
务农劳力比重(%)	39.04	39.54	24.11
务农劳力可转移的队的比例(%)	78.13	48.00	11.43
骨干劳力在务农的队的比例(%)	34.38	14.00	11.43
务农劳力需充实的队的比例(%)	—	10.00	28.57
剩余劳力占农劳(%)	28.67	—	—
可转移劳力占农劳(%)	20.94	12.70	3.44

资料来源:王桂新(1996)

二、农村剩余劳动力的产生

中国是否存在大量的农村剩余劳动力,对这个问题的答案是肯定的,并且普遍为有关学者和政府部门所接受(沈建法,1998;胡伟略,1997)。胡伟略(1997)估计90年代农

村剩余劳动力比例为 31%。二位外国学者 (Taylor and Banister, 1991) 根据 1978~1987 年中国农村剩余劳动力分析结果, 指出农村剩余劳动力由 1978 年的 2555 万增加到 1987 年的 11126 万, 农村剩余劳动力比例由 1978 年的 9.0% 上升到 1982 年的 42.5%, 然后下降到 1987 年的 36%。根据这一观点, 中国的农村剩余劳动力是在 1978 年改革开放以后才大量出现的。笔者认为, 中国的农村剩余劳动力在 1978 年之前就已经大量积聚, 但并未表现出来, 因为当时实行的是人民公社以队为基础的集体农业制度。在农村这种集体经济和劳动制度下, 不会产生失业问题和剩余劳动力问题。从理论上来说, 社会劳动与就业的分配可以有二种情况, 一种是充分就业, 人人有工作, 但是每人可以一年、一周或一天内只工作部分时间, 在计划经济制度下实行的就是这种制度。另一种是不充分就业/失业的情况, 亦即根据个人在劳动力市场的竞争能力, 根据自己对工作时间和休闲时间的偏好, 决定工作时间和就业情况。结果是有一部分人可能每天超时工作, 但另一部分人则失业或成为剩余劳动力, 无合适的工作。在市场经济的体制下就会出现这种情况。当然如果经济发展迅速, 劳动力需求强劲, 在市场经济条件下也可以达到很低的失业率。

就中国的农村剩余劳动力的根源来说, 主要是 50 年代以来人口的大量增加。70 年代以前人口政策失误, 导致人口迅速增长。中国人口增长在 1950~1958 年、1962~1975 年出现二个持续时间很长的生育高峰。1950~1958 年期间, 平均每年出生 2080 万人, 9 年共出生 1.87 亿人。1962~1975 年期间, 平均每年出生 2500 万人, 共出生 3.55 亿人。1970 年以后全国普遍推行计划生育政策, 但生育率下降有一个过程, 前二个生育高峰时期的出生人口无可避免地使 70 年代、80 年代的劳动人口迅速增加, 并且由于人口惯性的作用, 在 80 年代后半期与 90 年代初又形成第三次生育高峰。1985~1991 期间平均每年出生人口 2374 万, 7 年共出生人口 1.66 亿人。

表 2、3 表示中国劳动力在 1952~1996 年期间的变化情况。全国劳动力由 1952 年的 2.07 亿增加到 1978 年的 4.02 亿, 1996 年的 6.89 亿。1952~1978 年期间全国劳动力增长 94%, 接近翻了一番。1978~1996 年全国劳动力又增长了 71%。1952~1996 整个时期全国劳动力增长了 233%。1952~1996 年期间, 城镇劳动力有较快的增长, 增长速度高于全国劳动力和农村劳动力的增长速度。说明城市化起到了吸纳部分农村劳动力的作用。1952~1978 年期间城镇劳动力增长 280%, 1978~1996 年期间城镇劳动力增长 108%, 1952~1996 年期间城镇劳动力增长了 692%, 城镇劳动人口翻了将近二番。在这一时期城镇劳动力由 1952 年的 0.25 亿人, 增加到 1978 年的 0.95 亿, 1996 年达到 1.98 亿人。

表 2 1952~1996 年中国农村劳动力 (亿人)

年份	农村劳动力	城镇劳动力	合计
1952	1.82	0.25	2.07
1957	2.06	0.32	2.38
1962	2.14	0.45	2.59
1965	2.36	0.51	2.87
1970	2.81	0.63	3.44
1975	3.00	0.82	3.82
1978	3.07	0.95	4.02
1980	3.19	1.05	4.24

年份	农村劳动力	城镇劳动力	合计
1985	3.71	1.28	4.99
1990	4.20	1.47	5.67
1995	4.50	1.74	6.24
1996	4.91	1.98	6.89

资料来源：中国统计年鉴 1996；中国统计摘要 1997

表 3 1952~1996 年中国农村劳动力在各个时期的增长 (%)

时期	农村劳动力	城镇劳动力	合计
1952~1978	69	280	94
1978~1996	60	108	71
1952~1996	170	692	233

资料来源：根据表 2 计算

由于中国城市化起步低，城镇劳动力在全国总劳动力中的比例很低，尽管城镇劳动力增长速度快于农村劳动力增长速度，农村劳动力在 1952~1996 年期间急速膨胀。1952 年农村劳动力为 1.82 亿人，略低于 1996 年的城镇劳动力。到 1978 年农村劳动力达到 3.07 亿，比 1952 年增加 69%。1996 年农村劳动力达到 4.91 亿，又比 1978 年增长 60%。1952~1996 年期间农村劳动力累计增长 170%。应该指出，直到 70 年代末，农村劳动力的大部分由于实行人民公社集体经济制度未表现为剩余劳动力的形式，但是却为日后在家庭联产承包责任制下大批剩余劳动力的释放积聚了大量潜在的剩余劳动力。如果没有 50 年代至 70 年代农村劳动力迅速膨胀这个积聚过程，八九十年代爆发出来的剩余劳动力规模就不会这么大。

由上所述，农村剩余劳动力产生的第二个原因是中国城市化水平低、基础差，尽管城市化有一定的进展，城市化吸纳的农村劳动力非常有限。

农村剩余劳动力产生的第三个重要原因是中国工业化步伐缓慢，产业结构落后，这在 1978 年改革开放以前表现得最为突出。表 4 为中国三次产业的就业人数与构成。1952~1978 年期间第一产业（主要是农业）的就业人数占总就业人数的 70% 以上，第二、第三产业合计不到 30%；从 1952 到 1978 年，第一产业就业人数比例只由 83.5% 下降到 70.5%，第二产业则由 7.4% 上升到 17.4%，第三产业由 9.1% 上升到 12.1%。第二产业上升速度不快，但始终只能吸纳部分增加的劳动力。1978 年之后，第二产业、第三产业发展速度加快，第一产业的就业人数在 1991 年达到 3.8685 亿高峰之后开始下降。第一产业就业人数的比例由 1978 年的 70.5% 下降到 1996 年的 50.5%，第二产业就业人数的比例则由 17.4% 上升到 23.5%，第三产业就业人数的比例由 12.1% 上升到 26.0%。1978 年以来就业结构的变化是中国经济发展的一项重大成就。但是，尽管如此，未来二、三次产业仍需进一步扩展。到 1996 年，中国仍有一半以上的劳动力从事于第一产业，第一产业的就业人数仍高达 3.4769 亿人，恰好为 1952 年的一倍。如果 1952~1996 耕地资源、人均负担耕地能力没有变化，那么农业仍有约 50% 的劳动力可以转移到其他部门。因此，中国的农村剩余劳动力问题还远未解决。

表 4 中国三次产业的就业人数与构成

年份	第一产业 (万人)	第二产业 (万人)	第三产业 (万人)	第一产业 (%)	第二产业 (%)	第三产业 (%)
1952	17316	1528	1885	83.5	7.4	9.1
1957	19300	2115	2356	81.2	8.9	9.9
1962	21259	2033	2618	82.0	7.8	10.0
1965	23372	2376	2922	81.5	8.3	10.0
1970	27786	3479	3167	80.7	10.1	9.0
1975	29415	5075	3678	77.1	13.3	9.0
1978	28313	6970	4869	70.5	17.4	12.1
1980	29117	7736	5508	68.7	18.3	13.0
1985	31105	10418	8350	62.4	20.9	16.7
1990	38428	13654	11828	60.1	21.4	18.5
1995	35468	15628	16851	52.2	23.0	20.4
1996	34769	16180	17901	50.5	23.5	26.0

资料来源：中国统计年鉴 1996；中国统计摘要 1997

中国农村剩余劳动力产生的第四个原因是城乡收入和生活水平差别巨大（余大兴等，1998）。即使中国有足够的农业资源使农村劳动力全部就业，但城乡收入的落差将产生巨大的农村相对剩余劳动力，这部分劳动力希望非农产业和城市地区寻找就业机会，提高收入与生活水平。1954 年中国城市职工的人均收入为 486 元，农村居民人均收入为 62 元，二者相差 7.84 倍，之后城乡差别虽有缩小，但城乡收入巨大的差别持续存在（余大兴等，1998）。表 5 表示 1978~1996 年中国农村居民和城镇居民收入的差别。1978 年农村居民人均纯收入为 133.6 元，城镇居民人均生活费收入为 716.0 元，二者相差 2.365 倍。1978 年以来的农村改革及国家 1979 年以来几次大幅度调整农产品价格，使农民收入有显著增长。例如，1979 年国家曾大幅度提高 18 类农副产品的收购价格。1979~1984 年期间，农村居民因农产品价格提高人均增加收入 51.2 元，占同期纯收入增加额的 23.1%。由表 5 可见，1982~1985 年城乡收入差别显著低于 2.0。但是 1984 年 10 月开始的城市改革引起城市工业品价格轮番上涨，农民从农副产品提价中得到的收入抵不上因工业品涨价而增加的支出，城乡收入差别又趋于扩大。到 1996 年，城乡收入差别仍达 2.27 倍。巨大的城乡差别必然导致农村巨大的相对剩余劳动力，使中国农村剩余劳动力问题更显严重。

中国农村剩余劳动力产生的第五个原因是耕地面积减少。这一原因总体上来说是次要的，因为影响乡村农业劳动力人均耕地面积变化的主要因素是劳动力人数的增加，而非耕地面积的大规模减少。表 6 表示耕地面积、乡村农业劳动力和每一乡村农业劳动力占有耕地的数据。其中的耕地面积数字未经最新数据调整。根据最近的一项土地资源调查（人民日报，1996），中国耕地的总数为 1.33 亿公顷，比常规统计的 1994 年的 9500 公顷多，但这并不表示中国现时拥有比 1994 年更多的耕地，只不过是得到一个较精确的土地资源数字。根据表 6 未经调整的耕地面积数据，中国的耕地面积在 1949~1978 年期间是比较稳定的，在 1 亿公顷左右。在 1978~1995 年期间下降较快，但总共只减少了 5% 左右，比起乡村农业劳动力的增加来说慢得多。1952 年以来，乡村从事农业的劳动力由 1.73 亿增加到 1978 年的 2.85 亿和 1995 年的 3.23 亿。乡村农业劳动力其实在 1991 年达到 3.42 亿人的高峰而后稍趋于下降。因此可以说乡村农业劳动力人均耕地面积由 1952 年的 0.62 公

顷下降到 1990 年的 0.29 公顷, 主要原因是乡村农业劳动力过快增长。1991 年之后耕地面积减少成为影响人均耕地的重要因素, 由于乡村农业劳动力也趋于减少, 1990~1995 年期间人均乡村农业劳动力的耕地面积维持在 0.29 公顷水平上。但是, 90 年代以来中国耕地不断减少的情况应引起高度重视, 因为耕地是有限的, 一旦破坏难以复原。如表 7 所示, 中国耕地在 90 年代不断减少, 主要原因有: 建设、自然灾害及其他因素。在 1995 年, 中国总共损失了 62 万公顷的耕地, 其中 39 万公顷损失的耕地是由于自然灾害及其他因素。都市化、房屋建设和其他建设正在占用越来越多的耕地。举例来说, 由于国家的建设计划每年造成的耕地损失在 1991 年至 1995 年间由 7 万公顷增加至 11 万公顷。当中, 部分损失的耕地可透过开发新的耕地来补偿。根据一项最近的估计, 中国每年净损失耕地为 33 万至 40 万公顷 (人民日报, 1996)。

表 5 1978~1996 年中国城乡居民收入差距

年份	农村居民人均纯收入(元)	城镇居民人均生活费收入(元)	城乡收入差别之比
1978	133.6	316.0	2.365
1980	191.3	439.4	2.297
1981	223.4	458.0	2.050
1982	270.1	494.5	1.831
1983	309.8	526.0	1.698
1984	355.3	607.6	1.710
1985	397.6	685.3	1.724
1986	423.8	827.9	1.954
1987	462.6	916.0	1.980
1988	544.9	1119.4	2.054
1989	601.5	1260.7	2.096
1990	686.3	1387.3	2.021
1991	708.6	1544.3	2.179
1992	784.0	1826.1	2.329
1993	926.1	2336.5	2.536
1994	1221.0	3179.2	2.604
1995	1577.7	3892.9	2.464
1996	1926.0	4839.0	2.270

资料来源: 历年中国统计年鉴

表 6 1949~1995 年中国乡村农业劳动力人均耕地面积

年份	耕地面积 (百万公顷)	乡村农业劳动力* (亿人)	人均耕地面积 (公顷/人)
1949	98	无	无
1952	108	1.73	0.62
1957	112	1.93	0.58
1965	103	2.34	0.44
1975	100	2.94	0.34
1978	99	2.85	0.35
1980	99	2.98	0.33
1985	97	3.04	0.32
1990	96	3.33	0.29
1995	95	3.23	0.29

* 1952~1975 为第一产业就业人数。资料来源: 中国统计年鉴 1996

表7 中国耕地减少 1991~1995年 (千公顷)

年份	1991	1992	1993	1994	1995
基本建设	71.9	131.7	161.0	132.6	111.9
农村集体建设	33.4	64.1	86.0	80.2	84.9
农村个体建设	20.5	23.9	24.0	33.0	31.6
自然灾害及其他原因	262.2	519.0	461.3	462.9	392.7
总计	488.0	738.7	732.3	708.7	621.1

数据来源:中国统计年鉴 1996

中国农村剩余劳动力的产生的最直接的原因则是中国农村的改革。1978年开始的农村经济体制改革是由农民发动起来而被政府接受并进而推广的。1978年以前的农村集体经济的主要特征是“一大二公”,“以粮为纲”和“吃大锅饭”,劳动积极性和生产效率低下,农民生活水平十分低下,到1978年全国仍有2.5亿的农村贫困人口。迫于贫困,安徽凤阳县小岗村农民率先向“一大二公”的人民公社制度挑战,将土地承包给农户,经过争论之后受到中央肯定,并在全国推广。到1983年,全国90%的农户已实行了家庭联产承包责任制,解决了土地所有权和经营权分离的问题。农民获得了生产经营的自主权,可以根据经济利益决定家庭劳动力的有效使用,使改革以前隐蔽的不充分就业现象显性化,出现大量农业生产无法全部消化的剩余劳动力。改革开放使农民意识到除了农业之外,还存在着许多收入更多更快的非农业机会。农民对预期收入和就业机会的提高,是形成农业剩余劳动力巨大压力的重要原因。

三、农村剩余劳动力的转移形式

中国农村存在的大量剩余劳动力如前所述,在农村改革开放过程中释放出来。如何合理利用这些剩余劳动力,充分利用劳动力资源,引起各方面的关注。在80年代,农村剩余劳动力就地转移是主要方式,农村乡镇企业 and 非农产业吸纳相当部分的农村剩余劳动力,这一模式称为“离土不离乡”。从80年代末开始,乡镇企业发展时快时慢,吸纳剩余劳动力的能力时大时小。在乡镇企业快速增长的1984~1988年期间,乡镇企业平均每年吸纳劳动力1084万人。在低速增长的时期,1989~1994年平均每年只能吸纳526万人。农村剩余劳动力出现了“离土又离乡”式的转移,农村劳动力与人口向大中小城市和小城镇集中、转移,接纳、消化农村大量的剩余劳动力成为中国城市化和工业化面临的一个重大挑战。由于大中城市普遍面临人口密度过高、基础设施不足的问题,许多学者建议应该大力发展小城镇,使小城镇担当吸纳大量农村人口,以免过多人口流入大中城市。笔者认为,在大中城市资金有限、就业机会不足的情况下,小城镇可以起到暂时缓和人口过分向大中城市集中的问题。但是从长远来说,中国城市化与劳动力的合理配置是大力发展以中、小城市为主的大、中、小城市、小城镇配套协调发展的城镇人口体系。关于这一点,在本书城市化一章中已有详细讨论。

具体来看,农村剩余劳动力的总量转移主要有三种方式:第一种是在农村发展非农产

业、乡镇企业，基本上是在农村就地转移；第二种是农村居民通过各种渠道流入城镇，务工经商，但未被接纳成为拥有城镇户口的城镇永久居民，大部分以“流动人口”、“暂住人口”方式寄居城镇；第三种是获得国家批准由农村进入城市的移民，在迁入城镇以后拥有城镇户口，成为城镇永久居民。国家在农村招工、提干以及大专院校在农村录取新生都属于这一方式。国家主要通过对非农业户口的管理对这种迁移进行控制。下面就这三种方式分析自改革开放以来中国农村剩余劳动力的总量转移。

表 8 1978~1995 年中国农村非农业就业人数 (百万)

行业	1978	1985	1990	1995
农业	274.88	303.52	333.36	323.34
非农业合计	31.50	67.13	86.74	127.08
工业	17.34	27.41	32.29	39.71
建筑业	2.30	11.30	15.23	22.04
交通运输邮电通讯业	0.80	4.34	6.35	9.83
批发零售贸易业/餐饮业及仓储业	见其他行业	4.63	6.93	11.70
其他行业	11.06	19.46	25.93	43.80
总计	306.38	370.65	420.10	450.42

资料来源：中国统计年鉴 1991，1996

表 8 表示 1978~1995 年期间农村劳动力在非农业产业中就业人数的增加情况。1978 年，共有 3100 多万的农村劳动力从事于非农业产业。这种农村非农劳动力到 1985 年达到 6700 万，1990 年达到 8700 万，至 1995 年更达到 1.27 亿。1978~1995 年期间农村非农业劳动力翻了二番。如此多的就业机会是不可能由于中国的城市在短短的 18 年之内提供的。农村非农产业的发展起到了剩余劳动力蓄水池的作用。在 1995 年，在农村非农劳动力中，约有 4000 万从事于工业，2200 万从事于建筑业、近 1000 万从事于交通运输业，1200 万从事于批发、零售贸易、餐饮、仓储业，在其他行业的也有 4300 多万。可见农村劳动力从事的行业也是多样化的，涉及工业及各种各样的服务行业。

由于农村非农就业人数的急速膨胀，他们在全国各行业中的地位迅速上升。表 9 表示在中国各行业的就业人数中，农村劳动力所占的比例。1978 年，农村非农劳动力占全国非农劳动力的 26.7%，占有四分之一以上的就业份额。到 1995 年，这一比例更是增加到 43.3%，差不多是占了二分之一的就业份额。如果说非农产业是代表一个产业结构发展的方向，代表较先进的产业，那么在这个产业中，农村非农产业在就业人数上已经同城市的非农产业平分秋色，尽管农村非农产业的档次仍比较低，需要进一步升级换代。1995 年的全国工业劳动力中，农村劳动力占了 40.5%。1995 年农村劳动力在建筑业和交通运输业的就业人数中占了一半以上，建筑业是 66.3%，交通运输业则是 50.6%。

农村非农业就业人数的扩张主要是乡镇企业发展的结果。表 10 表示乡镇企业单位数和就业人数。1978 年的数据没有包括个体从业人员。从 1978 年到 1995 年，乡镇企业单位数由 152 万个增加到 2203 万个，乡镇企业的就业人数则由 2827 万增加到 12862 万人。1978~1980 年，平均每个乡镇企业就业的人数由 18.6 人略为增加到 21 人，但 1980~1985 年期间平均每个乡镇企业的就业人数大幅度减少到 5.7 人，1990 年更是下降到 5 人，此后略为增加，1995 年平均每个乡镇企业的就业人数也只有 5.8 人。上述分析说明 80 年

代以来乡镇企业的发展是以数量众多的小型企业为主,每个企业的生产经营规模很小。除了集体的乡镇企业以外,农村也有大量的私营企业产生。在1995年全国共有私营企业雇主55.6万人,雇用工人415万人,每家私营企业雇用7.5人。

表9 中国各行业中农村劳动力的比例(%)

行业	1978	1985	1990	1995
农业	96.9	97.3	97.5	97.9
非农业合计	26.7	35.9	38.4	43.3
工业	28.5	32.8	33.3	40.5
建筑业	26.2	54.6	61.9	66.3
交通运输邮电通讯业	10.9	35.5	43.2	50.6
批发零售贸易业/餐饮业及仓储业	见其他行业	20.1	24.4	27.3
其他行业	22.6	34.1	36.2	43.8
总计	76.3	74.1	74.0	72.2

资料来源:作者计算结果

表10 1978~1995年中国乡镇企业单位数和就业人数

年份	单位数 (万个)	就业人数 (万人)	平均就业人数 (人/单位)
1978(只包括乡村二级企业)	152	2827	18.6
1980	143	3000	21.0
1985	1222	6979	5.7
1990	1850	9265	5.0
1995	2203	12862	5.8

资料来源:中国劳动统计年鉴1996

乡镇企业的发展在1978年以来并非一帆风顺,一旦遇到经济形势与国家宏观经济政策调整,就会受到冲击。在1981年、1989年和1994年,乡镇企业的就业人数分别较上一年有所减少,反映乡镇企业三次痛苦的调整过程。乡镇企业就业人数1981年较上年减少30万,1989年减少179万,1994年减少328万人。随着乡镇企业就业人数的扩大,每次调整受影响的人数也就越多。

表11表示乡镇企业在不同时期发展的情况。可以见到1981~1985年期间是乡镇企业发展最快的时期,平均每年增加215.8万个乡镇企业,795.8万就业人数。1986~1990年期间扩张速度下降,平均每年增加125.6万个乡镇企业,457.2万就业人数。1991~1995年期间平均每年新增乡镇企业个数进一步减少到70.6万个,但由于企业规模扩大,平均每年吸纳的新的就业人数有所恢复,为719.4万人。

表11 中国乡镇企业年增单位数和就业人数

时期	年增单位数(万个)	年增就业人数(万人)
1978~1980	-4.5	86.5
1981~1985	215.8	795.8
1986~1990	125.6	457.2
1991~1995	70.6	719.4

资料来源:根据表10计算

乡镇企业经过几十年的发展已经在中国经济中扮演重要的角色,成为国民经济的一个重要组成部分,部分企业已经成长为大型企业,并从事出口与跨国经营,说明乡镇企业只要不断提高技术与管理水平,吸纳专业人才,发展的前景是广阔的(徐逢贤等,1996)。表12表示国有工业、乡镇工业和三资企业在中国工业中的地位,乡镇工业的工业总产值和就业人数已大大超过国有工业和三资企业的规模。在中国工业总产值中,乡镇工业占44.2%。

表12 1995年中国乡镇工业在全国工业中的地位

指标	工业总产值 (亿元)	工业总产值百分比 (%)	就业人数 (万人)	就业人数百分比 (%)	劳动生产率 (万元/人)
全国工业	82297	100	14736	100	5.58
国有工业	26841	32.6	4652	31.6	5.77
乡镇工业	36384	44.2	7305	49.6	4.98
三资企业	11824	14.1	898	6.1	13.17

资料来源:中华人民共和国1995年第三次全国工业普查资料摘要

在中国工业就业人数中,乡镇工业占49.6%。如果用单位劳动力的工业产值来表示劳动生产率,则三资企业为最高,乡镇工业最低。乡镇工业的劳动生产率为每人4.98万元,同国有工业的劳动生产率每人5.77万元是相差不大的。

农村剩余劳动力转移的第二种形式是“离土又离乡”,农村居民通过各种渠道进入城镇,务工经商,但未取得城镇居民户口,可以称为是城乡非正规转移。关于这种非正规转移的规模可从不同角度去估计。从农民工总数来说,目前已达6000万人以上,其中3000万是跨省流动的。根据1990年人口普查,中国共有2006万人常住本县、市一年以上,但户口在外县、市;有1550万人常住本县、市不满一年,但已离开户口登记地一年以上;有854万人户口待定。另外,根据1990年人口普查结果,城镇人口中包括9938万具有“农业户口”的人口,但只有6540万在村民委员会登记,剩下的3400万具有“农业户口”的农民已进入城镇,在居民委员会登记。1995年1%的人口抽样调查资料则表明全国共有2908万人户口登记地在外县、市、区,其中1937万现住地为市,263万现住地为镇,708万现住地为县。公安部户政管理局(1997)的资料则表明1997年全国共有3727万暂住人口,其中务工的有2038万,经商的533万,从事服务的有292万。综合上述资料,跨县、市、区的非正规的城乡劳动力迁移规模为3000万左右。但人口普查、人口抽样调查和暂住人口统计均未包括县、市、区内部的劳动力流动,如果加上这部分未统计的非正规劳动力迁移,总规模可能在6000万左右。根据沈颖(1996)的研究(如表13所示),上海郊区自理口粮户的迁移以近距离为主,27%迁移距离在1公里以内,24%在1~2公里内,27%在3~5公里内,迁移距离10公里以上的只占11%。因此县、市、区内部的短距离人口迁移的数量也将是很大的。

表 13 各集镇迁移距离分布情况 (%)

迁移距离/地点	青浦	南桥	朱家角	奉城	颀桥	白鹤	洪庙	平均
1 公里以内	9	10	44	77	1	36	16	27
1~2 公里	20	21	26	7	33	30	36	24
3~5 公里	22	38	19	11	52	30	32	27
6~10 公里	22	10	1	4	10	4	13	11
10 公里以上	27	21	10	1	4	0	3	11
合计	100	100	100	100	100	100	100	100

资料来源：沈颖（1996）

农村剩余劳动力转移的第三种形式是由国家批准由农村迁入城镇地区并获得城镇户口的移民。这部分人口可以称为正规城乡转移人口。这部分人口的迁移规模由城镇新就业人员来源得到。如表 14 所示，中国城镇新就业人员中 1978~1996 年每年有 148~235 万的农村劳动力。如果各年平均以 200 万计算，则 1978~1996 年的 18 年中共有 3600 万农村劳动力在城镇就业，总规模是很大的。

表 14 中国城镇新就业人员来源（万人）

项目	1978 年	1985 年	1990 年	1995 年	1996 年
总计	544.4	813.6	785.0	720.0	705.0
城镇劳动力	274.9	502.3	475.0	270.0	258.0
农村劳动力	148.4	150.2	235.0	220.0	210.0
大学、中专、技校毕业生	37.7	88.5	35.0	210.0	207.0
其他	83.4	72.6	40.0	20.0	30.0

资料来源：中国统计摘要 1997

四、农村剩余劳动力的地区分布

各地区农村劳动力转移的规模与速度是不平衡的。本节首先探讨作为农村劳动力转移主渠道的乡镇企业在主要省市区的发展情况。然后探讨中国农村剩余劳动力的地区分布。

乡镇企业在全国各地区的发展并不平衡。表 15 列出 1995 年乡镇企业就业人数在 500 万人以上的十个省。1995 年，山东的乡镇企业就业人数最多，达到 1440 万人，四川其次为 1150 万人，广东第三为 1070 万人。这些省乡镇企业人数在总就业人数中的比重都在 15% 以上。在河北、浙江、山东和广东四分之一以上的劳动力在乡镇企业就业。乡镇工业是乡镇企业的主要组成部分。在上述十个省区中，47% 以上的乡镇企业职工从事于工业。江苏和浙江的乡镇企业主要从事于工业，工业在乡镇企业就业人数中的比重分别高达 79% 和 86%。

表 15 中国 1995 年乡镇企业就业人数 500 万以上的省

地区	就业人员总数 (百万人)	乡镇企业 就业人员 (百万人)	乡镇企业在就 业总数中的比重 (%)	乡镇工业 就业人员 (百万人)	工业在乡镇企业 就业人数中的比重 (%)
河北	33.7	8.5	25	4.8	56
江苏	37.7	9.2	24	7.3	79
浙江	27.0	8.0	30	6.9	86
安徽	32.1	6.0	19	3.4	57
山东	46.3	14.4	31	8.3	58
河南	47.0	7.2	15	4.3	60
湖北	27.1	6.6	24	3.3	50
湖南	35.1	7.2	21	3.5	49
广东	36.6	10.7	29	7.2	67
四川	63.4	11.5	18	5.4	47

资料来源：中国劳动统计年鉴 1996

江苏省特别是苏南的乡镇企业在江苏经济发展的过程中起了十分重要的作用，促进了江苏市场经济机制的形成（陈德明等，1996）。表 16 列出了江苏以乡镇企业为主体的乡村工业产值、全部工业产值和乡村工业参与度的变化。乡村工业参与度定义为乡村工业产值占全部工业产值的百分比。根据乡村工业参与度来分析，江苏乡村工业发展可以分为五个阶段：1969 年以前，1970~1975，1976~1982，1983~1991，1992 年以后。1969 年以前为第一阶段，乡村工业产值在 5 亿元以下，在全部工业中的比重不到 5%。1970~1975 为初步发展阶段，乡村工业产值增加到 23 亿元，在全部工业中的比重则在 5%~10% 左右。1976~1982 年为稳定发展阶段，乡村工业产值增加到 132 亿元，乡村工业参与度在 10%~25% 之间。1983~1991 年为成熟阶段，乡村工业产值达到 1467 亿元，乡村工业参与度接近 50%。1992 年以后乡村工业成为江苏工业经济的主体，乡村工业参与度在 50% 以上；1994 年江苏乡村工业产值达到 6099 亿元，乡村工业参与度 62%。从增长率来分析，乡村工业的增长率始终高于江苏全部工业的增长率。可以说，江苏工业乃至江苏经济的增长是由乡村工业的增长所带动的。表 17 进一步分析工业各行业乡村工业的参与度。由表可见，江苏乡村工业在轻工业和重工业中的制造业的参与度较高，在 70% 以上；乡村工业在煤炭采选业和自来水业中的参与度较低，在 25% 以下，这同国家对这些行业的控制和利润较低有关；电子及通信设备制造业的科技要求较高，乡村工业参与度也相对较低，为 44%；乡村工业在其他行业中的参与度则达到 64% 以上，在有些行业如皮革、毛皮及制品业更高达 96%。

表 16 江苏乡村工业与全部工业

年份	全部工业产值 (亿元,当年价格)	乡村工业产值 (亿元,当年价格)	乡村工业参与度 (%)
1965	88.08	3.16	3.59
1966	104.19	4.14	3.97
1967	84.80	3.57	4.21
1968	85.48	3.78	4.42
1969	102.80	4.77	4.64

年份	全部工业产值 (亿元,当年价格)	乡村工业产值 (亿元,当年价格)	乡村工业参与度 (%)
1970	135.47	7.19	5.31
1971	167.59	9.60	5.73
1972	183.28	11.75	6.41
1973	208.10	14.02	6.74
1974	206.39	17.09	8.32
1975	235.28	23.25	9.88
1976	247.59	33.31	13.45
1977	297.12	50.57	17.02
1978	337.65	62.43	18.50
1979	386.05	72.29	18.73
1980	467.82	109.33	23.37
1981	504.94	124.79	24.71
1982	534.87	132.16	24.71
1983	600.70	159.59	26.57
1984	745.36	231.02	30.99
1985	1036.67	385.54	37.19
1986	1235.38	497.28	40.25
1987	1590.31	688.52	43.29
1988	2152.93	980.79	45.56
1989	2507.42	1113.84	44.42
1990	2764.10	1251.95	45.29
1991	3161.60	1467.37	46.41
1992	4673.57	2463.26	52.71
1993	7096.46	4192.94	59.08
1994	9826.50	6099.06	62.07

资料来源:陈德明等(1996)

表 17 江苏省 1993 年乡村工业在全省工业中的参与度
(按 1990 年不变价格计算)

项目	全省工业(亿元)	乡村工业(亿元)	乡村工业参与度(%)
总计	4933.87	4097.24	83.04
按轻重工业分			
轻工业	2537.82	2134.82	84.12
以农产品为原料	1650.47	1201.63	72.81
以非农产品为原料	887.35	833.19	93.90
重工业	2396.05	1962.42	82.00
原料工业	667.79	350.17	52.44
制造工业	168.60	1486.93	88.11
按工业行业分			
煤炭采选业	17.96	4.33	24.11
自来水生产和供应	6.49	1.15	17.72
电子及通信设备制造业	263.73	144.78	54.93
纺织业	965.10	844.12	87.46
服装及纤维制品制造业	189.91	165.58	87.18