

前 言

把经济落后的农业国转变为工业化、现代化的富强国家，是我国人民的长期夙愿，而现代化发展同农民的就业与转移息息相关。世界发达国家走向现代化的共同规律，是在产业结构变动中农业劳动力向非农业转移和人口的城市化。我国人口众多，70%的人口仍在农村，与9亿农村人口、4.9亿农村劳动力相匹配的耕地和其他资产相对不足，农业剩余劳动力数以亿计，农民收入水平较低而且提高滞缓，是制约农村及整个现代化发展的一个根本问题。同时，改革前的计划经济体制和城乡分割制度，严格限制工业化过程中农村人口向非农业与城镇转移，由此带来的就业结构转换滞后和体制性因素的影响，使农村劳动力的就业与转移，和体制改革相联系，任务复杂而又艰巨。党的十五大报告指出，社会主义初级阶段，是由农业人口占很大比重的农业国，逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段。可以肯定，发挥广大农民在建设现代化中的伟力，开发利用农村劳动力资源，促进农业劳动力向非农业和城镇流动转移，是实现我国现代化发展第二步战略目标、并向第三步宏伟目标迈进的关键环节，是一项艰巨的跨世纪工程。

可喜的是，在改革开放的新时期，我国广大农民在党的领导下，表现出极大的历史主动性、创造性和可贵的创业精神，农业、农村、农民的发展和就业都出现转机。起初是农业家庭承包经营的普遍实行，为农业注入勃勃生机，农民也获得创业、选择就业的主动权；继而乡镇企业崛起，农村二三产业和小城镇迅速发展；八十年代末九十年代初，以不发达地区为主的农村富余劳动力，又打破城乡分割，跨地区流动就业，形成“民工潮”，对城乡发展和构造开放统一的劳动力市场，产生深刻影响。这些以农民为主体的改革、创业实践，带来农村生产力的大解放、大发展，拓宽了农村人口就业的路子，也把农业剩余劳动力转移

就业，逐步提到社会变革的大舞台。

正是在这种背景下，中国农村劳动力资源开发研究会于 1989 年 5 月应运而生。开始是由原中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心的一批较早关心农民就业的政策研究人员，同十多个市、县的农村工作者一起进行调查研究的，在此基础上，提出倡议，得到国务院农村发展研究中心、劳动部、农业部等部门的支持而成立的。研究会人员从少到多，团结了一大批有志于研究解决现代化进程中农村人口就业转移问题的理论工作者和实际工作者。十年来，坚持脚踏实地到实际中调查研究，不断探索农村劳动力就业的新情况、新问题、新趋势，为国家献计献策。在研究会的建议下，经国务院批准，劳动部、农业部、国务院发展研究中心开展了农村劳动力开发就业试验项目。研究会较早发现打工者回乡创业、成为不发达地区新的经济增长点的现象，连续召开几次经验交流会，给予鼓励。中国农村劳动力资源开发研究会还与四川等一些省区的农村劳动力资源开发研究会进行交流和协作，促使农村剩余劳动力转化为现实的生产力。

本书是由中国农村劳动力资源开发研究会所集聚、联系的国内知名专家、学者、政策研究人员和对农业、农村工作、劳动工作有广泛影响的指导者自 1989 年以来，对这一专门问题进行连续探索的重要成果的总汇。内容涵盖现代化与就业结构转换的国际经验，建国以来计划经济体制及发展战略对经济发展与农民就业的影响，改革以来开辟有中国特色的农村人口就业道路的伟大实践，农村劳动力转移与流动中的机制转换、制度创新、政策突破，对重大热点和前沿问题的深入讨论，对农村劳动力就业转移现状、趋势的调查分析，对农村劳动力开发就业试点经验和有关改革创新经验的总结，对农村劳动力转移特点和规律的概括。其中不少论著和调查报告，对城乡改革和农民就业转移实践中提出的诸多方面的新问题，提出了重要意见，曾引起很大的社会反响，对领导决策起了有益的作用。

全书共分八个部分。卷首几篇，是中国农村劳动力资源开发研究会主要负责人在研究会成立十周年之际，对中国改革发展和农民就业与转移，对中国农村劳动力资源开发研究会的研究与活动，作概括性

的回顾与展望。中间六个部分分别是：探索中国农村人口就业转移道路、现代化与农村劳动力转移、市场化改革与农民流动、经济增长点与人力资源开发、流动就业与回乡创业、社会调查。每一部分基本是按时间顺序编排，以便读者从中把握实践和认识发展的历史脉络和趋势。卷尾附有关资料。所有文章均保持原貌，文字略有删节，但不改变原有观点。不少文章为首次发表。可以相信，这些论述和丰富资料，对制定我国农村劳动力资源开发、农业劳动力流动转移的规划、政策提供了可供参考的依据，对从事相关理论研究和实际工作的同志能够有所帮助。

本书的产生，饱含着中国农村劳动力资源开发研究会所有会员的辛勤劳动，同时与多方面的鼎力支持是分不开的。在中国农村劳动力资源开发研究会开展调查、研讨和社会工作中，国务院发展研究中心、农业部、劳动和社会保障部、全国政协经济委员会、中国扶贫基金会，许多省、市、自治区的有关部门与领导者，给予了有力的支持，学术界专家、新闻工作者及中央电视台，多年给予关心和帮助。借本书出版的机会，谨向他们表示衷心的感谢！本书的出版，得到四川人民出版社和国务院发展研究中心农村部刘守英同志的帮助，也一并表示感谢。

编者

祝贺与希望^①

(1999年10月)

杨汝岱

中国农村劳动力资源开发研究会成立于1989年，至今整整十年了。这十年，正是我国改革开放以来的第二个十年，是以江泽民同志为核心的第三代领导集体高举邓小平理论伟大旗帜，不断推进改革开放和社会主义现代化建设的新阶段。十年来，研究会始终致力于促进农村劳动力资源开发，探索有中国特色的农村就业道路，做了大量的工作，取得了很好的成绩。我向研究会的同志们表示敬意和祝贺。

我国基本国情的一个突出特点，就是人口众多人均自然资源不多，农村人口的比重大，农村劳动力资源丰富。这种情况对我国经济建设的发展带来的一个重要因素，就是绝大部分农村劳动力都被限制在生产效率和经济效益较低的农业生产上，大量的富余劳动力闲置，影响了农业生产力的提高和农民生活水平的改善，也制约着整个国民经济的发展和现代化建设的进程。共和国五十年发展和改革开放二十年的经验表明，中国现代化建设的基本问题仍然是农民、农村、农业问题，关键是农民的收入问题。而当前解决“三农”问题的一条重要途径，就是要在大力提高农村生产力和农业比较效益的同时，把数以亿计的农村剩余劳动力逐步有序地向比较效益高的非农产业转移。因此，发扬劳动力资源之长，强化劳动力开发利用之路，这是我国经济发展的一个重要战略选择。

八十年代中期以来，大批农村剩余劳动力向发达地区和非农产业转移，形成汹涌澎湃的“民工潮”、“创业潮”。高峰时每年有六、七千万

^①作者现任政协全国委员会副主席，中国农村劳动力资源开发研究会名誉会长。

农村劳动力在全国范围流动。他们来到城市，成为最廉价、最丰富的劳动力，对降低产品成本、增加产品竞争力起了关键作用，满足了城市建设和服务行业中脏累苦活的需求。他们把收入中的很大一部分带回家乡，加快了农村的脱贫致富和生活改善。如果按 7000 万流动劳动力、每人每年带回 2000 元计算，我国农村每年可增加收入达 1400 亿元，比全国农林牧渔业基本建设投资总额还多近 10 倍，进而大大提高了农村购买力，促进了工业生产。他们通过在外务工开阔了眼界，学会了技术，锻炼了才干，积累了资本，有的成为当地开发致富的能人，有的成为回乡创业之星，带动了家乡的发展。他们中也有的就近、就地转移，适应农业产业化发展，搞农副产品的加工贸易，开发新的产业，成为乡镇企业的主力军。他们在党和政府的引导下，参与了集镇建设，形成许多“工业开发区”“农民一条街”“农民城”走出了一条中国特色的工业化和城乡一体化的崭新路子。可以说中国亿万农村劳动力的有效大转移、大开发，形成了中国式现代化进程中一幅壮丽的时代画卷，是继我国农村家庭承包经营制和乡镇企业之后亿万农民的又一伟大创举，显示了党的改革开放政策指引下人民群众无穷的首创精神。

认真研究、总结、发扬中国农村劳动力资源开发的成功经验，尊重、引导、维护和发挥好农民群众的积极性和首创精神，为增进亿万农民的利益建言献策，是一项十分光荣、十分重要的使命。中国农村劳动力资源研究会的同志们以此为自己的任务，把自己的知识、才干、热情融入火热的农村改革实践，脚踏实地开展调查研究，积极组织各种形式的活动，主动配合有关部门进行探索和试验，提出了大量有价值的研究成果和建议，对有关决策起到了重要的咨询和参考作用。这是难能可贵的。

当前，新的世纪即将来临，改革进入攻坚阶段，发展处在关键时期，我国的农业和农村工作需要大的突破和创新。在结构转换与体制创新过程中，农村就业面临着农村劳动力过剩与城市下岗职工增加的双重矛盾。希望研究会认真贯彻中共十五届三中全会精神，在围绕我国现代化建设进程中农村就业的新情况、新问题、新途径深入调查认真研究，热情服务，建言献策，为跨世纪的农业和农村发展作出更大的成绩。

农村就业是一个跨世纪的重大课题^①

——纪念中国农村劳动力资源开发研究会成立十周年

(1999年5月)

王郁昭

中国农村劳动力资源开发研究会成立十年来，走过了一段从无到有不断发展的历程。

10年前，当时中共中央农村政策研究室、国务院农村发展研究中心的领导同志非常关心农村劳动力就业问题。这两个单位的一批年轻研究人员组成了课题组，满腔热情地进行调查研究，写出了一批很有份量的调查报告。课题总报告是《资源、包袱、财富——中国农村劳动力的就业现状及发展情景》，在社会上引起了很大的反响。由于这些同志的开拓性工作和积极建议，决定成立中国农村劳动力资源开发研究会。研究会的筹备工作得到了中央农村政策研究室、劳动部、农业部等部门的支持。1989年5月4日，在北京房山县召开了成立大会，中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心主任杜润生、农业部部长何康和劳动部负责同志都参加了会议并且在会上讲了话。第一届理事会推举我担任会长。

10年来，研究会的同志共同努力，不断开拓，取得了一系列成绩，在社会上塑造了很好的形象。

一、脚踏实地开展调查研究，密切关注农村劳动力就业领域的新问题新发展，撰写了一批有建设性政策意见、有良好社会影响的调研报告和论文。

研究会成立之初，领导机构就有一个明确的指导思想，即我们研究会的看家本领应该是调查研究，要以调查研究成果立会，而不是本末倒

^① 作者现任中国扶贫基金会常务副会长、中国劳动力资源开发研究会名誉会长。本文是作者在中国农村劳动力资源开发研究会会长工作会议上的讲话要点。

置去搞花架子，去花力气创收赚钱。虽然我们的经费比较困难，但十年来，我们始终把基点放在调查研究上，把探索农民就业领域的新现象新问题、不断推出新的调查研究成果作为研究会最有特色的一项工作。八十年代末，由课题组形成的那批研究成果，特别是《资源、包袱、财富》的报告，主要是由研究会早期的几位年轻研究人员撰写的，现已成为农村就业研究领域的重要文献，被劳动和社会保障部收进了的《中国农村劳动力开发就业研究启示录》一书。九十年代初，随着农村劳动力就业方面出现的新情况，研究会的研究人员，又写出了一系列调研报告和文章。特别是配合民工潮涌、创业潮兴的重要社会潮流出现，我们的研究成果在报纸、杂志等多种媒体发表，对于推动农村劳动力流动的健康发展起到了积极作用。

研究会还和全国政协经济委员会合作，在全国布置了 28 个县作为调查点，每隔三年进行一次有关农村劳动力变化状况的问卷调查，为比较准确地把握分析农村劳动力流动和就业的基本状态积累了具有权威性的资料。对于九十年代初开始迅速发展的农民流动来说，我们的第一次调查是最早的较大规模实地调查之一，在国际人口迁移学界也有重要影响。面对社会上对于民工潮的广泛关注，特别是针对一些指责和非议的出现，研究会的这些调查报告和论文，从理论和实践的结合上，针对农村改革后为什么会出大批农民跨区域流动、流动对改革开放和经济发展的巨大贡献、如何正确处理流动的负面影响等问题，进行了比较全面系统的阐述论证。这批调研报告和文章的发表对于推动研究界深入探索这个重要的社会现象，对于形成正确的舆论导向起到了积极作用。

随着改革开放的深入，研究会始终坚持从实际出发，不断探索农村劳动力就业的新特点、新趋势，每个时期都曾提出过有的放矢的对策意见。尤其是民工潮爆发以来，研究会最早阐明了民工潮随后伴生的创业潮现象，并全力以赴为这个创业潮大造舆论，鸣锣开道。研究会研究人员写的关于安徽阜阳地区农村 70 余名外出打工农民又回乡创办企业的调查报告，是关于这个回流创业现象的最早成果，不仅在研究方面具有开拓意义，而且对于提请社会有关方面关注这个现象、地方政府重

视并积极引导这种潮流发展，起到了重要作用。

为促进民工潮从无序向有序发展，研究会发现和介绍了许多地方的典型经验。研究会曾总结了苏州、无锡、厦门、广州等地的经验，介绍了各地创造的对进城民工加强管理、加强政治思想工作的做法。为缓解春运的紧张，曾提出增加车次，民工尽可能留在城里过春节等具体建议，得到有关部门的重视。针对农民流动引发的一些社会问题，研究会为了消解这些负面影响积极献计献策，提出了处理的方针和许多具体措施和建议，对中央和国务院为解决农村劳动力就业问题作出的决策，起到了一定的咨询和参考作用。

二、积极参与农村就业开发的实践探索，推动两部一中心（劳动部、农业部和国务院发展研究中心）实施农村劳动力开发就业试验项目

研究会成立之初，我们就认为，农村改革打破了人民公社分配吃大锅饭、劳动搞大呼隆的旧体制后，农村劳动力就业不充分的问题充分显现出来，再加上人口和劳动力的不断增加，耕地资源的不断减少，九十年代的农村就业矛盾会更加突出。在这样的情况下，农村就业应当纳入整个国家宏观经济发展战略的视野，国家主管就业的政府部门应该将工作延伸到农村，同时，有必要开展不同经济发展和资源环境条件下就业增长方式的试点探索。由此，1990年，研究会提出了开展农村开发就业试点项目的最初设想，得到田纪云、陈俊生等国务院领导人的赞同，劳动部和农业部都给予支持。由劳动部副部长李沛瑶（后为全国人大副委员长）、张左己（现为劳动和社会保障部部长）、农业部部长陈耀邦和国务院发展研究中心及研究会的领导同志共同组成试验项目领导小组，项目办公室设在劳动部。该项目先后分两个阶段，在全国选了9个省（市105个县作试点，到现在已坚持了9年，曾在北京通县、安徽合肥等地开过多次现场会，为中央和国务院制定农村劳动力就业的战略决策和有关政策提供了可靠依据。过去我国的政府部门只管城市的劳动力就业问题，这项试验项目实行的是城乡一起抓的方针，把政府劳动部门的视野扩大到了农村，由于农村劳动力的广泛流动，从而促进了劳动力市场的形成，这在我国劳动史上可以说是一项重大改革和新的转折。

三、开展系列社会活动，加强研究队伍建设。

从 1994 年以来，中国农村劳动力资源开发研究会连续主办三届“创业之星经验交流表彰活动”。我们提出了“从民工潮到创业潮，让创业潮汹涌澎湃”口号，先后表彰了近 600 名从打工者中脱颖而出的创业者。这些创业者都经历过打工生涯的磨练，从艰苦拼搏中学到了本领，增长了才干，敢于善于抓住机遇，又回乡带领群众创业兴业，为农村开辟了新的经济增长点，拓宽了就业的渠道和空间。我们鼓励创业之星在社会上发挥带头作用和骨干作用，得到了许多省（区）的响应，四川、湖北、云南、吉林、安徽、江西、甘肃、广西等都做了大量的工作。每次开创业之星会，都有党和国家领导人出席，对这些创业者给予鼓励支持。

积极推动地方的农村劳动力开发研究。我们重视与地方的研究机构和研究人員建立密切联系，合作开展有关调查研究项目，同时还运用研究会一定程度的全国性影响推动有关部门省市加强研究队伍建设。目前，四川、湖北、安徽、云南几省都成立农村劳动力研究会或类似组织，初步形成了全国性的合作研究网络。有些省研究会开展的研究工作和社会活动声势很大，效果很好，如四川省农村劳动力资源开发研究会编辑出版了自己的会刊《川军足迹》，连续开展全省的创业之星经验交流活动，湖北出版过经验汇编，安徽在几个输出民工较多的市县也成立了研究会。

四、继续努力，开拓研究，做好跨世纪的大课题

如果说，当八十年代末我们研究会初成立的时候，人们所认识到的主要是农村就业问题的严重性、艰巨性，那末，在九十年代即将结束的时候，人们越来越清晰地看到了农村就业的迫切性严峻性。扩大城乡就业，这是政府和全社会都高度关注并积极努力的事情，也是我们农村劳动力资源开发研究会的新的重大课题。

现在，研究会的工作面临着新的挑战，同时也面临着新的机遇。当前的情况是，由于受亚洲经济危机的影响，宏观经济增长乏力，农村劳动力过剩和城市下岗职工并存，农村劳动力转移就业遇到了新的困难。党中央国务院正在积极采取措施，扩大内需，刺激消费，启动市场，特别是启动农村市场，促进小城镇建设，发展乡镇企业，发展非国有经济，加

强农业基础设施和生态环境保护等，这就为进一步开发劳动力资源创造了新的机遇。在这个过程中，如何对城乡劳动力做好统筹安排，拓宽劳动力就业渠道，提高劳动力素质，开发人力资源等等，是一个更加重要而迫切的问题。我们应当进一步加强调查研究，特别是认认真真地到实际生活去观察发现总结，探索劳动力开发就业的多种途径和实现形式。我认为，尤其需要重视以下两个方面的调查研究：

首先，密切关注农村就业形势的新发展。一方面，农村的有效需求直接影响城市的经济增长，影响城市的就业；另一方面，由于农民有了比较充分的流动，农村就业问题已经不仅是农村内部的事情，更直接关系到城市，东部农村的就业形势也直接关系到中西部。因此，我们要从宏观角度观察把握农村劳动力就业出现的新动向。

其次，认真发现和总结农民创造就业增长的新经验。最接近实际的人往往就是最早找出解决问题办法的人。广大农民对于就业的艰难最有亲身体会，他们无时无刻都在为寻找到更好的就业机会而努力，他们是真正切实可行的就业经验的直接创造者。如同农民创造农村改革和发展的基本经验一样，农民会通过自己的不懈努力创造丰富多彩的就业途径。因此，我们的研究应当紧紧地观察农民，总结农民的创造。我们研究会要不断研究新情况，提出新的政策建议，更好地为决策部门和管理部门提供咨询服务。

中国农村劳动力资源开发研究会走过的道路和积累的经验，已经为我们做好新的历史条件下的工作打下了良好的基础，改革与发展的新形势为研究会事业提供了更加广阔的新天地，正在有越来越多关心农村就业的人士加入到我们的研究队伍中来。我相信，在探索有中国特色的农村就业道路的伟大实践中，中国农村劳动力资源开发研究会将会作出新的更大的贡献。

农村劳动力转移的发展道路和战略选择^①

(1999 年 9 月)

邓鸿勋

农村劳动力的就业问题，是改革过程中才被重视的问题。在计划经济时期，农村劳动力就业问题一直被排斥在政府的劳动就业政策之外，甚至经常以城市存在就业困难为理由，拒绝考虑农村就业问题。改革以来，中国农民在创造了新的农业经营体制、新的农村工业化方式的同时，也开辟了新的就业途径，创造了新的就业机制。农村劳动力转移的发展历程和辉煌成就，为我们思考中国农村就业道路的战略选择提供了丰富经验。

一、八十年代：二元结构松动与劳动力转移加速

新中国成立以后，为了迅速摆脱贫弱，建立工业化基础，我国选择了二元结构的发展模式，国民经济产业配置与就业转换主要是在工业“重型结构”方向上逐步演进的。在这个过程中，农业主要以短缺的资金与廉价的农村密集劳动力搞劳动积累，难以形成高层次的综合农业生产水平。再加上我国人口控制决策的重大失误，致使人口巨增，劳动力在农村特别是农业内部积累，转移速度极其缓慢。据统计，1952~1978 年期间，我国农业劳动力在社会总劳动力的份额只由 83.5% 下降到 73.8%，平均每年仅下降 0.47%。

党的十一届三中全会以后，改革迅速推进。在农村改革的头十年（1978~1988 年），农村经济发展很快，农村劳动力转移速度加快。农业劳动力份额由 73.8% 下降到 60.1%，平均每年下降 2.26%。值得指出的是，这期间农业劳动力份额的迅速下降，是在社会总劳动力年增长率

作者现任全国政协委员、中国农村劳动力资源开发研究会会长。

明显高于前阶段的情况下实现的。此间非农产业吸收劳动力的结构大体是，城、镇、乡年均吸收约 850 万个劳动力，其中城市转移的大约占 16%，农村非农产业劳动力转移占总量的 80% 以上。

整个八十年代农业劳动力转移，主要是以较高的速度向农村非农部门转移，即就地转移，有如下特点：

1. 高度倾斜性。农业劳动力主要转移到乡镇企业。1988 年在 1.2 亿左右非农产业的农村就业人员中，乡镇企业就业的非农劳动力 9295.5 万人，占 77.5%。改革以来，乡镇企业在推动农村经济增长与就业结构方面，所产生的功效是伟大的。

2. 兼业性。在大多数地区农业劳动力转移过程中，绝大部分转入非农产业部门的劳动力并没有完全脱离农业，他们或者利用自己的闲暇时间从事农业生产，或者利用家庭辅助劳动力来经营农业。此外，还有相当的部分劳动力属于季节性转移，他们农忙务农，农闲则务工或经商。因而，从总体上讲，农业转移劳动力有近 60% 还是一种“兼业型”转移。

3. 粗放性。其一是劳动力素质差。据统计，1986 年在 152 万个乡村两级企业中，专业技术人员有 63.5 万人，平均每个企业 0.4 人。现有的技术人员大都是高价聘请的。其二是技术粗放。乡村非农产业大都是传统的劳动密集型行业。以乡村工业为例，建筑、食品、纺织、服装、制鞋、皮革等劳动密集程度较高工业部门的从业人员占乡镇工业从业人员比重达半数以上。其三是设备落后。据估计，在乡镇企业设备总量中开始时大约有 40% 的设备是国营企业淘汰的陈旧设备。其四是综合要素生产力低下。近几年来，高速发展大都靠迅速扩大规模来维持的。但需要特别指出的是，这种粗放既是不可避免的，也是走向集约发展的基础。

4. 布局分散结构低层次重复。作为重要的就业转移载体，乡镇企业的突出问题是布局分散。据统计，乡镇企业 80% 分散在村落原野，12% 分布在集镇，8% 分散在建制镇。乡镇企业是在自然经济和城乡隔绝、地区封锁的条件下起步的，带有自我服务的性质，这使得不同地区乡镇工业结构相似，产品雷同。据统计，在轻工业结构中，无论是东部、

中部还是西部地区，以农产品为原料的轻工业所占比重分别为 52.4%、60.4%、57.3%，大体相同。在重工业结构中，东部和中部地区制造业的比重分别为 78.9%、79.4%。产业结构相似，产品结构雷同，难以形成规模效益。所以农村劳动力转移也只能随着产业、产品结构的重复而低层次的转移，从而束缚了农村劳动力素质的提高，影响了地区之间的竞争和交流，最主要的是造成一些资源浪费，整体效益低下。

5. 剩余劳动力由隐性变为显性。家庭承包经营制度，使广大农村的经营和分配方式发生了根本性变革，农业劳动生产率大幅度提高。长期隐伏于农村的劳动力过剩问题在表现形式上日益显性，在量上日益增大。各种形式的农业剩余劳动力要占到农村劳动力总数的 30%~50%，农村多种经营和乡镇企业的迅速发展和崛起，隐性的劳动力迅速转移已成为势不可挡的潮流。

二、九十年代：改革深化与三元就业的形成

80 年代末期，中国出现了农村劳动力转移过程中的特有现象“民工潮”——农村跨地区流动就业，标志着农村人口就业走出单纯农村的范围，走向创新之路。在这个过程中，农村就业和城市就业开始直接交汇，农村劳动力转移出现了新情况。八十年代劳动力转移的许多结构特征依然存在，但就地进入非农领域就业的速度明显下降，向农村外的转移明显加快。农村劳动力就业出现新特点是，开发农业、乡镇企业、跨区域流动三元的格局。

1994 年后，城市人口就业问题逐渐突出，下岗人员再就业关系改革和稳定，受到国家高度关切，1997 年农民收入又增幅下滑。同时乡镇企业吸纳就业增幅下降，外出就业受宏观经济影响而增长停滞。农民就业遇到很大难题和挑战，解决农村就业问题复杂，许多情况若明若暗。

根据中国农村劳动力资源开发研究会在 13 个县的调查，农村劳动力就业的三元结构基本构成是：(1)通过乡镇企业就地转入占农村劳动力占 31.5%（包括亦工亦农的半转移人员）。(2)外出（出县）就业 6 个月以上占农村劳力占 12%。两者合计非农就业已占农村劳力的 43.7%。(3)可称“留在农业的劳动力”，即乡镇企业就业和外出就业 6

个月以上之外的劳力，占总劳力的 56%。但据各县市测算，留在农业的劳力比实际需要的务农劳力——包括农田常年占用劳力（农忙有乡村亦工亦农职工和外出回乡劳力帮忙）和从事蔬菜、畜牧、林果、渔业等多种经营劳力——占农村劳力的 21%。这些劳力仍处于潜在失业状态。在转向买方市场的经济环境下，乡镇企业就业年均增速由 1990~1993 年 8.9% 降至 1993~1996 年的 1.8%；同期外出就业增速也由年均 21% 降至 4.5%，以至停滞。因此，虽然结构上出现三元特点，但整个劳动力转移速度来看，不论在开发农业、乡镇企业、还是城市领域，没有过去那样的突破性进展。

与改革前相比，中国农村就业的新特点是：农村就业经过体制变革，形成家庭经济就业、自我组织和合作创办企业就业、打工就业三种就业形式，适应多种经济成分发展，走向竞争性的市场就业形式。

(1) 农户家庭经济的自我积累和就业。改革前农户劳力使用是不自由的，除了少量自留地外，也不占有其他生产资料。土地承包到户和市场调节下的家庭经济，则是拥有一定资产，自主经营、自我积累，不但投资投劳发展农林牧副渔，而且兴办家庭工厂或其他非农产业，成为创造就业机会的一种基本载体。

(2) 农民利用家庭、乡村社会资源，自我组织和合作创办发展企业，实现向非农产业的转移就业。包括办个体、合伙企业，乡村集体或股份合作企业，是农民自己创业解决自己的就业，与过去的社队企业类似，但成分和机制都有变化。

(3) 凭借市场方式打工就业。这存在于外出就业和乡镇企业两个领域。农民外出就业分自营和为别人做工两类，后者才是靠价格机制组合劳动力供求的市场就业方式。乡镇企业的一部分也由社区或行政主体决策用工转向市场化就业。

发达县市与中西部低收入县市相比，不仅乡镇企业发达，而且“三高”农业和农业产业化经营亦较发达。一些多种经营商品基地有由沿海发达地区向中西部扩散或转移的态势。三大地区乡镇企业在产业发展和劳力转移上有着不同要求，蕴藏着发展和产业梯度转移的潜力。

不发达低收入地区外出就业正起着重要的作用。他们凭借外出就

业，锻炼培养了一些经市场经济风雨、见工业化现代化地区世面的经营技术人才和有一技之长的农民工。他们回乡成为创办企业、发展开发农业和小城镇的新生力量，给不发达的地区催生出多方面的经济增长点。

三、加快农村劳动力转移的战略选择

在八十年代乡镇企业迅速发展时期，人们曾经对于农村就地就业的潜力给予非常乐观的预期，甚至把“离上不离乡”作为农村就业基本战略。应当说，在东部部分发达地区，确实出现了这样令人振奋的势头，但从广大中西部地区来看，却出现了复杂的就业局面，显示出了农村就业和整个国民经济，农村劳动力和城市劳动力的复杂关系。因此，对于中国农村劳动力转移的战略选择，应当有进一步的思考。

（一）统筹协调发展、改革和就业。

经济持续发展是改善就业的基本条件。就业也关系发展中资源配置效率的提高，发挥劳动力资源比较优势，可以增强经济竞争力。在低收入的发展阶段，农民因增加就业而增收，其收入用于消费购买的比例是高的，有利于扩大市场需求，推动国民经济发展。妨碍就业就会损害发展。因此，在安排资源配置、产业、技术选择、企业规模及所有制确定上，首先要协调好与就业的关系。其次是城乡就业的协调。改革以来就业的趋势是打破城乡二元分割，在市场基础上相互开放。当前农村人口进城打工，关系城乡两方的利益和发展。一面解决了不同地区 10%~30% 的农民就业，近期每年寄带回农村的资金达 1200 亿元；一面也构成城镇 800~1000 亿元的消费市场，并对企业积累和上交税收作出大的贡献。除了在少数国有企业多、下岗职工比较大的城市 and 地区，为缓和就业压力，可暂时对农民进城就业进行适当限制外，不宜不分地区、纷纷出台限制农民在城镇就业的措施。这样做，农民工和城市的企业、市场和就业，会同受其害，并与市场配置劳动力的趋向相悖，为企业和就业改革设置障碍。

（二）分阶段循序发展。

一个地区搞清目前处在发展、就业的什么阶段上，按照循序发展的原则，寻找操作点，才能找到合适的增长点和发展策略。县市经验表

明，农业、非农产业和就业，都是分阶段发展、有规律可循的过程。农业开发、产业化经营然后到完善各种生产流程服务、生活体系，完善信息、科技、金融、中介等组织大力发展第三产业（包括旅游产业）。一般先是培育有市场前景和区域特色的优势农产品；继而围绕优势农产品发展相关的市场运销、服务，分工分业，形成产业群；进而走向纵向联合和一体化。没有前一阶段的基础，就不易搞好后面的工作。有的地方缺乏工业基础，却看不起商品农业、小企业，首先，不积极地培养种养植业的各种大户，不去把他们有效地组织起来，却热衷上大工业项目，结果上不去，贻误时间，或是勉强上去了，变成亏损包袱。为此，中、西部，包括的东部不发达地区，当前阶段尤其要注意三个领域的发展和就业：开发农业和农业产业化经营，由农而工而商；个体、私营小企业的成长，商业、服务、建筑业的发展，多路探索，逐步提高；通过农民跨区域流动就业，增加原始积累，锻炼培育人才，并为农民工回乡创业，推动各业建设发展提供有利环境。由一户到二户，然后三产并举，不断提高经济实力和水平。

（三）实行有利于劳动力开发就业的发展政策。

1. 鼓励挖掘农业农村就业空间，国家在实行扩大内需的财政、信贷政策中，应当给农业开发和产业化经营、农田水利、交通运输等基础设施建设、生态环境建设以支持。

2. 实行鼓励创业，发展中小企业、劳动密集企业，促进较充分就业的发展政策，并改进或创造面向城乡中小企业的金融体系和制度，增大对有效率和活力的城乡非国有经济信贷投入力度。这样，既可多就业，也可促进经济增长；还可以此作为逐村群众分享发展，缩小收入差异和保持社会稳定。

3. 以改善市场流通、发展第三产业为重点，搞好小城镇建设，加快小城镇建设步伐。小城镇是连接农村和某些中心城市的纽带，是工与农，城与乡的交汇点，加速小城镇有利于发展繁荣城乡生活，增加就业，尤其在当前市场比较低迷的情况下，有计划地加速小城镇建设，采取国家、集体、个体加大投资的做法，将大大促进开发农业、发展乡镇企业，改善交通条件，方便人民生活，加速城乡交流，改善投资效益，扩大农民