

我省农村职业教育与农村剩余劳动力 转移的适应性研究

项目批准号 2001FSH010

项目负责人 王 清 连

所在单位 河南科技学院

内 容 提 要

一、我省农村剩余劳动力转移存在的问题及原因分析

河南省现有耕地 1.1 亿亩,仅需要 367 万劳动力。而我省农村实际劳动力数量是 1800 万人,二者相比悬殊 1400 多万。农村剩余劳动力转移任务十分艰巨。同时劳动力素质偏低,不利于农村剩余劳动力的高质量转移。

由我省的省情所决定,我省农村剩余劳动力转移具有四大特点;制约我省农村剩余劳动力转移有六大因素。要提高农村剩余劳动力转移的质量和规模,必须以提高农村劳动者的素质为突破口。农村职业教育作为影响农村剩余劳动力转移的重要因素和我省人力资源开发的重要途径,必须引起高度重视。

二、我省农村职业教育发展的现状

从我省农村职业教育的现状来看,基本形成了结构完善、布局合理、与普通教育协调发展的职业教育体系,规模、质量和效益得到了一定程度的提高。专业布局上,农林、加工制造、信息技术、医药卫生、财经等依然是我省职业教育发展的重点,传统专业呈现出稳中有退的发展趋势,新兴专业呈现出迅猛的发展势头。结构体系上,基本形成了以高、中、初职业学校为主体,县、乡、村三级文化技术学校和培训中心为补充的教育和培训网络。

但从我省农村劳动力转移的需要来看,农村职业教育存在诸多不适应:认识上与农村职业教育的功能不协调;规模上不能满足提高农村劳动力整体素质的需要;结构上与农村城市化、工业化的需求不适应;办学条件难以体现职业教育特色;政策上与农村对职业教育的需求不配套;质量上与农村剩余劳动力转移的要求有差距等问题。

三、我省农村职业教育与农村剩余劳动力转移的适应性对策

一是观念性适应:树立普职平等观,提升职业教育的地位的影响。二是制度性适应:建立配套政策、深化体制改革、实施“三教统筹”和“农科教结合”。三是体系性适应:健全农村职业教育体系,完善培训网络。四是规模性适应:按照全国职业教育工作会议精神和我省省情,确定合理的普职比,扩大职业教育规模。五是教学性适应:在职业学校专业设置、布局、内容、方法、形式等方面进行改革与调整。六是保障性适应:建立特殊的经费投入机制、制定适合农村特点的教师管理办法、确定适合农村职业学校特点的评估体系等。

我省农村职业教育与农村剩余劳动力 转移的适应性研究

我省是农业大省,农业、农村、农民问题始终是我省经济和社会发展的一个根本性问题。随着我省工业化、城市化的推进和农村产业结构的调整升级,农村剩余劳动力转移问题已经成为我省实现 2010 年远景目标与建设和谐社会的制约因素。发展农村职业教育,加快农村剩余劳动力转移,是把我省沉重的人口负担转化为人力资源优势的最有效途径之一。因此,研究与寻求我省农村剩余劳动力转移与农村职业教育发展之间的适应与互动关系,不仅是我省职业教育发展的内在需要,而且是我省农村剩余劳动力转移的迫切呼唤,是我省经济和社会发展中的一项重要课题。

一、我省农村剩余劳动力转移存在的问题及原因分析

(一) 我省农村剩余劳动力转移的现状

河南省总人口 9613 万人,其中男性 4946 万人,女性为 4667 万人。总人口中,按接受教育程度分类,文盲人口(15 岁及 15 岁以上不识字或识字很少的人)为 543 万人,接受小学教育的 3073 万人,接受初中教育的 3646 万人,接受高中(含中专)教育的 928 万人,接受大学(大专以上)教育的 248 万人。全省常住人口中,0~14 岁的人口为 2401 万人,占 25.94%;15~64 岁的人口为 6211 万人,占 67.10%;65 岁以上的人口为 644 万人,占 6.96%。城镇人口为 2147 万人,占 23.2%;农村人口为 7109 万人,占 76.8%。人口总量过大,人均资源占有量相对不足。全省常住人口大致相当于甘肃、西藏、陕西、青海、宁夏、新疆六个省区的总人口之和,占全国总人口的 7.14%。每年出生 130 万人,净增 70 万人以上,相当于一个中等县。全省总面积占全国总面积的 1.74%,全省人口密度为每平方公里 554.3 人,每平方公里比全国多出 419 人。1999 年,全省人均耕地 1.16 亩,低于全国平均水平 0.01 亩。全省水资源 413 亿立方米,人均 536 立方米,相当

于全国平均水平的 1/5。煤炭、石油、天然气等资源的人均指标也大大低于全国平均水平，人口、资源、环境的矛盾依然十分突出，背负着沉重的人口包袱。

从河南省就业状况来看，城镇就业方面，根据统计，全省 18 个地级市（含省会郑州），都存在失业下岗情况。按河南省目前的城市规模水平和经济发展状况，可以说，城镇就业基本处于饱和状态。农村就业方面，根据我国农业专家和经济专家测算，按我国农业劳动者目前生产力状况和农资、农产品等价格水平，每人经营 20 亩土地可保本，经营 30 亩土地才有钱可赚。据此计算，河南省现有耕地 1.1 亿亩，仅需要 367 万劳动力。而我省农村实际劳动力数量是 1800 万人，二者相比悬殊 1400 多万。每个农业劳动力耕作面积约 0.4 公顷，是美国（52.56 公顷/人）的 0.7%。隐性失业严重，大量农业劳动力处于闲置状态，导致劳动效率、效益十分低下。城镇每年新增劳动力 50 多万人，每年还有 100 多万名初、高中毕业生和一批中专毕业生走向社会，每年有 155 万城镇人口需要就业和再就业，而全省城镇每年新增就业岗位只有 80 万个。劳动力过剩现象突出。

改革开放以来，伴随着经济发展与社会进步，我省农村劳动力的开发取得了很大成就，广大农村劳动者的科学文化素质不断提高，对全省的经济建设与社会发展产生了重大影响。然而，另一方面也不能不看到，由于历史的、经济的特别是体制上的原因，我省农村劳动力资源有三个显著的特点：一是总体上处于落后状况，二是存在大量的剩余。三是结构不平衡，“人口数量多、质量差”这一人口资源的基本特点并未完全改观。特别是后者，近年来显得尤为突出，已经对我省经济发展与体制改革产生了严重的掣肘作用，这不仅仅是一个经济问题，已经成为一个严峻的社会问题。

（二）我省农村剩余劳动力的类型分析

农村剩余劳动力的产生是复杂的，它受到人口、自然、经济、社会和文化等多种因素的影响。根据我省农村剩余劳动力的特点，借鉴国际上关于人力资源闲置的分类方法，可以将剩余劳动力按照其形成原因大体上分为以下几种类型。

1. 积累性剩余。积累性剩余是指由于农村人口和农村劳动力增长过快，超过农村农业和非农产业对劳动力的吸纳量而逐渐累积的剩余劳动力。一方面，农村劳动力自然增长量大于转移量，从而使沉淀在农村的剩余劳动力逐渐增多，其原因主要是农村人口增长过快以及经济发展特别是非农产业发展不能全部吸纳新增加的劳动力；另一方面，农村劳动力迅速增加，农业资源不断减少，农业劳动力不断地被农业资源排挤出来，从而累积在农业部门。农业资源是农业劳动者

的劳动对象，农业资源量大，吸纳的农业劳动力数量就多，反之则少。在人均农业资源量极少的情况下，增加资金等其它生产要素的投入，对农业资源作广度开发和深度利用，仍然可以扩大吸纳农村劳动力的数量，但我国农业投资逐年下降，农户也因农业比较利益下降而将资金投向非农产业，从而造成农业资金等生产要素严重短缺而无力容纳较多的农村劳动力，使农村劳动力的增长超过农业和其它产业的容纳量，从而形成积累型剩余。

2. 求职性剩余。它是指由于具体的生产结构或生产形式发生变化而导致的剩余状态。所谓的求职性剩余，即社会上一方面存在着职位空缺，另一方面存在着与此数量相对应的剩余者。但是因为劳动力市场的信息具有不完备性，用人单位找到相应的人需要一定的时间，于是出现摩擦性剩余。农业中的摩擦性剩余是指由于生产中的各种变化导致农民不得不暂时终止长期以来从事的生产活动，但因为找到新的谋生路径需要花费一定的时间，所以，一定时期内处于无事可做的状态里。比如从事渔业生产的农民，在鱼塘干涸时便不得不另谋生路，但是，由于信息和技术的問題，需要一定的时间，这就是摩擦性剩余。这种现象在有自然灾害的时候表现得更为突出。

3. 结构型剩余。结构型剩余是指宏观经济结构不合理所造成的农村劳动力剩余，如产业结构、所有制结构、劳动力结构不合理都可以形成结构型剩余。首先，国民经济产业结构不合理。我国长期注重发展第二产业，而忽视了第一和第三产业的发展，而第三产业是吸收劳动力最强的产业，大约是第二产业的 3~6 倍，农村第三产业的发展极其缓慢，从而形成农村剩余劳动力。同时，在农村内部只注重发展农业，在农业内部只重视发展种植业，在种植业内部只重视发展粮食作物，忽视吸附劳动力强的经济作物和园艺作物的生产、加工和销售，从而形成农村剩余劳动力。其次，我国城市化速度异常缓慢，城市产业结构突出发展重工业，单一发展全民所有制，使城市劳动力就业机会相对不足。城市为了自身利益，垄断就业岗位，严格限制农民进城就业，政府还通过户籍等制度强化城乡分割局面，使农村劳动力向城镇转移受阻。就目前而言，我国农村剩余劳动力转移的主要途径是非农产业，而非农产业的发展需要高素质的劳动者，但目前农村所供给的却是低素质的劳动者，这样，非农产业对劳动力素质需求结构与农村劳动力供给结构产生很大矛盾。尽管有数量巨大的农村剩余劳动力存在，但真正符合非农产业所要求的高素质劳动力却较少。这必然使相当大一部分农村剩余劳动力不能转移到非农产业中去而继续滞留在农村，从而形成结构型剩余。

4. 替代型剩余。替代型剩余是指生产要素和生产方法的引入而置换出的农村剩余劳动力。主要有两种情况：一是投入大量的机械、技术和能源而置换出的劳动力。由于农业机械的使用，能完成过去很多人才能完成的劳动量，从而节省大量的劳动力。根据国际标准计算，每增加1马力的农业机械，可以替代4个农业劳动力。新的科学技术的推广和应用如化学除草剂、喷灌技术、飞机播种和防治虫害等，均能替代大量的农业劳动力。二是用新的方法生产农产品，用效率较高的方法替代效率较低的方法，从而形成替代性剩余。如工业部门用工业合成方法生产农产品的代用品，可以减少农业劳动力使用量。合成橡胶和化学纤维的大量使用，必然替代用传统栽培方法生产的橡胶和纤维。这样，工业劳动力将替代部分农业劳动力。替代下来的农业劳动力不能及时转出农业部门，便形成替代型剩余。

这种现象在改革开放以来表现的更为突出，因为随着生产的发展，农业机械化程度日益提高，生产率提高带来的是对人力的需求减少。当然，这种剩余是经济进步和社会发展必须付出的代价，从某种意义上说是一种历史的进步，但是，它引发的农村剩余劳动力问题却是无法回避的。

5. 季节型剩余。季节型剩余是由季节性劳动力需求差异而导致的农村劳动力剩余。农业劳动具有强烈的季节性，在农忙季节，即使将劳动力最充分地利用起来也感到劳动力不足；到农闲季节，又有大量的劳动力闲置起来得不到充分利用，从而形成季节性剩余。季节型剩余与其它几种类型的剩余劳动力存在很大的区别。其它几种类型的剩余劳动力从农业部门转移出去并不会引起农业总产出下降，而农业生产的季节性制约着农业需求的劳动力不能游离出农业生产本身，也就是说不能离开土地而常年另谋他业。

6. 自愿剩余和非自愿剩余。按照剩余是否自愿可以将剩余劳动力分为自愿剩余和非自愿剩余。自愿剩余是指由于懒惰或者胆怯而不愿另谋职业而滞留到农村的剩余劳动力。其中的相当一部分是他们由于没有技术，没有资金而不敢、不愿到城市里去“冒险”和从事农村中的其他生产而宁愿在农村闲着。形成这种剩余还有一个重要的原因，即农民的小农意识——故土难离，安于现状，随遇而安。非自愿剩余是指愿意另谋职业但是由于有效需求不足而得不到工作造成的剩余。每年都有大批的人到城市找工作，但是，并不是每人都如愿以偿。2001年全省登记要求流动人口59.11万人，其中实现流动的人数8.1万人；求职登记人数120万人，其中录用56万人。80%以上的要求流动人口都不得回流到农村去，

成为“非自愿剩余者”。

劳动力的非自愿剩余与人力资源配置呈刚性状态直接相关联。人力资源配置的刚性状态将会加重剩余劳动力问题。人力资本理论认为,通过劳动力流动实现人力资源的动态最优配置是人力资本形成和发展的重要形式。然而在实际生产中,这一人力资本发展的渠道却基本上被堵死了。在传统体制下,农村人口与劳动力在城乡之间及农村各地区、各产业、各部门之间的配置完全呈刚性状态,无任何流动性可言。改革开放以来,虽然这种刚性状态开始松动,但由于受到社会的、体制的、技术的各方面因素的制约,农村人口及劳动力流动无论在规模上还是质量上仍处于较低水平。导致我省农村劳动力缺乏流动性的原因,从技术层面来说主要有两个原因:一是过度的人口增长严重影响了资本积累的规模和速度,使就业条件的增长大大落后于农村剩余劳动力的增长;二是技术的选择日益向资本密集型形态倾斜,进一步降低了资本积累的就业弹性。这两者从根本上阻碍了农业剩余劳动力向非农产业的流动。从制度层面来说,则主要是由于传统计划体制下形成的关于就业的行政管理体制,诸如户籍制度、招工提干制度、工业企业统包统配的就业制度等等。这种体制既阻止了农村劳动力向城市的流动,也限制了农村各地区、各产业、各部门之间劳动力重组,使农村劳动力在相当长的一段时期里出现了“一次分配定终身”的局面。这一制度通过设置国民择业的行政壁垒维持了农村劳动力供求严重失衡情况下的经济稳定运行,但它同时又使经济蒙受了资源配置低效率的沉重代价。近几年来,开放劳动力市场的呼声日益强烈,但是,由于种种因素的制约,其具体实施仍步履迟缓,这就不能不在相当程度上影响着农村人力资本开发与利用的效率。

(三) 我省农村剩余劳动力转移的特点分析

1、剩余劳动力的年龄向两极化发展

所谓的两极化发展是指剩余劳动力既有年轻化的特点也伴随着老龄化的特征。2003年河南省农村外流人口中,男性为1143.20万人,占84.8%;女性为149.47万人,占15.2%。男女性别之比为5.6:1。在1300万农村外流人员中,16~35岁青年组的人数为998.60万人,占69.3%;36~59岁中年组的人数为380.21万人,占28.0%;60岁以上老年组人数为17.55万人,占2.6%。以老年组为1,老、中、青三者之比为1:10.6:26.2。此外,还有3100名年龄在14~15岁之间的外流人员,其中的多数是外出做工或经商的童工。

剩余劳动力同时有逐渐老龄化的趋势,因为现在大部分的农业生产领域已经

出现了饱和的现象,随着农业机械化的逐步推进,农村生产用人的趋势是逐年下降的,青壮年劳动力转移居多,而没有掌握相应技能的劳动者,由于知识结构和能力结构的不适应,他们不能很快地稳定地进入到其他的生产领域或城市中去,因而我省的剩余劳动力逐渐出现了老龄化趋势。

2、剩余劳动力省内转移人数减少,转移到外省的人数增加

从转移地域看,流向省内多于省外,城镇多放于乡村。2003年河南省1300万农村外出人员在2687.99万人次的流动中,在省内流动的1838.01万人次,占73.8%;流向省外的779.98万人次,占26.2%。省内外流动人次之比为2.8:1。流向省外的人员,以去山西省的最多,达228.18万人次,占流向省外总人次的15.7%;其次是陕西省123.42万人次,占13.0%;再次为北京市和河北省均为109.51万人次,各占10.8%;第五位是湖北省107.35万人次,占9.6%;第六位是广东省103.23万人次,占7.4%;第七位是新疆18.89万人次,占4.9%;第八位山东省17.80万人次,占4.3%;第九位是安徽省17.16万人次,占4.0%。流向以上9省(区、市)的总人次为2145.05万,占流向省外总人次的80.6%。流向除台湾外的其余20个省(区、市)的只有634.93万人次,仅19.4%。出省的农村流动人员以流入邻省者居多。这可能与离家较近,农忙时节易于返回有关。流向北京、广东的,是因为那里经济繁荣,交通便利,且劳力相对不足,容易谋职。新疆地广人稀,交通便利,且历史上移入家乡人口较多,对河南省农村流动人员有较大的吸引力。

我省乡镇企业吸纳农村劳动力能力减弱,在本省内转移的农村劳动力人数减少。2000年我省连续外出转移半年以上的劳动力中,在本省内转移的人数为715.12万人,比1999年减少15.7万人。从省内转移劳动力的地域分布看,转向省会城市的劳动力人数为43.51万人,比1999年增长8.9%;转移到地级市的劳动力74.25万人,减少11.9%;转移到县级市的减少26.8%;转移到建制镇的减少33.3%;在本乡村转移到乡镇企业及其他行业的减少2%。省内农村劳动力转移人数的减少原因是受到了城镇企业下岗人员增加、就业机会减少的影响,同时表明我省乡镇企业发展不景气,小城镇扩张能力低,吸纳农村劳动力的能力在萎缩,直接影响着我省农村劳动力的转移。

3、剩余劳动力转移到第三产业的数量大于第二产业,剩余劳动力素质偏低

从转移行业看,2000年我省外出转移半年以上的农村劳动力中,转移到第三产业的劳动力566.54万人,比1999年增长1.9%,占外出转移劳动力总数

的 52.4%; 转移到第三产业的劳动力比转移到第二产业的劳动力多 55.74 万人。从转移的行业分布看, 以转移到工业部门的劳动力最多, 占总数的 29.7%; 其次为建筑业, 占 16.7%; 贸易、餐饮业占 13.7%; 文教卫生事业占 11.4%; 服务业占 11.4%。

从转移劳动力的文化素质看, 按其文化程度分组情况是: 中专及以上文化程度的 0.93 万人, 占 0.3%; 高中程度的 130.51 万人, 占 10.6%; 初中程度的 645.89 万人, 占 50.9%; 小学程度的 281.68 万人, 占 28.5%; 文盲及半文盲为 127.69 万人, 占 9.7%。按人数的多少排队依次为初中、小学、高中、文盲及半文盲、中专及以上。小学以下文化程度者占近 40%, 可见, 河南省农村外出流动人口的文化素质是偏低的。再从各文化程度组的外出人员占对应各组总人口的比重来看, 文化程度的高低直接影响着外出人数的多少。其中: 中专及以上文化程度的外出人口占其总人口的比重为 7.3%; 高中为 7.4%; 初中为 10.5%; 小学为 4.9%; 文盲及半文盲为 2.5%。由此看出初中组外出人员比重最高, 高中、中专及以上组次之, 小学、文盲及半文盲两组的外出人员比重最低。分析其原因, 主要是因为高中以上文化程度的人员, 一般多为农村教师, 村干部、农民技术员等, 由于职业比较固定, 外出人员相对初中较少。而小学、文盲及半文盲程度的农民, 由于文化素质较低, 外出谋职面狭窄, 很难适应外界环境, 转移相对困难。

4、剩余劳动力转移者的劳务收入与教育水平成正相关

我省外出转移农村劳动力寄带回现金收入情况具有以下四个明显的特点; 一是转移在外省的劳务收入高于省内转移者。转移到省外的劳动力年寄带回现金人均 3302 元, 比省内转移的人均多 575 元; 二是转移到地级市及省会以上城市的高于转向县级市及城镇者。转移到地级市及省会以上城市的劳动力年寄带回现金人均 3120 元, 比转移到县级市及城镇者人均多 356 元; 三是外出转移劳动力文化素质的高低, 是否受过专业技术培训与寄带回现金成正比。外出转移劳动力中专以上文化程度者年人均寄带回现金 3571 元、高中为 3057 元、初中为 2882 元、小学为 2220 元、文盲半文盲为 1931 元, 高中以上文化程度的劳动力比文盲半文盲者年人均寄带回现金多 1126 元。外出转移劳动力中受过专业技术培训的, 年人均寄带回现金 3290 元, 未受过专业技术培训的, 年人均寄带回现金只有 2742 元; 四是外出从事行业不同其劳务收入有差异。外出转移劳动力中以从事交通运输邮电通讯业者寄带回现金最多, 年人均达 4533 元, 其次为从事建筑业者, 年人均 3303 元, 从事文教卫生事业者为 3245 元, 从事农业者为 1425 元, 从事交通运输邮电通讯业者寄带回现金是从事农业者的 3.2 倍。

（四）我省农村劳动力转移的制约因素分析

劳动力的需求从根本上来说取决于当时的社会生产力发展水平和生产关系状况。我国劳动力的总体情况是供过于求，数量上的供给可以说是充裕的，不存在数量的制约。但是，劳动力的需求取决于城乡生产力的发展、城乡社会经济关系、农村产业结构状况，以及农村劳动力素质结构等诸多因素。从当前的情况看，制约农村劳动力就业的因素都不是短期的因素，而是长期的、根本的因素制约。

1. 工业化和城镇化水平较低

我省农村产业化程度低，农村第三产业发展缓慢，无法消化更多的农村剩余劳动力。纵观资本主义国家，农村产业化促进了第三产业的发展，也促进了农村剩余劳动力的转移。如美国农业产业化以后，农场需要的农业机器和农用汽车的制造和修理，种子、饲料、化肥、农药和油料的供应，农产品加工、运输、贮藏及销售，以及农场建筑、兽医服务、农业信贷、保险业务等，全部成为社会化服务，因此当美国农场劳动力由1947年的1000万减少至400多万时，社会支农就业人数却从500万人增加到600~800万人，从事农产品加工销售业务的人数增加到800—1000万人。而我省农业产业化目前还处在初始阶段，我省农业商品化和社会化程度还比较低，农村第三产业也很难发展，因而很难吸纳大量的农村剩余劳动力。

2. 人口基数庞大和人口增长率较高

从建国以来到70年代初，在传统计划体制的单纯数量扩张型增长模式的指导下，我国对于人口增长的转型缺乏必要的调节和引导，完全放任自流，结果导致中国出现了历史上空前的人口增长高潮。我省也不例外。此后，尽管宏观上实行政策调整，强有力地推行计划生育政策，但由于人口发展的历史累积效应，其增长势头难以在短期内迅速得以遏制。农村人口的过度增长对于农村劳动力资本的发展带来了严重恶果，形成了数量对质量的劣性替代。一方面，农村人口数量的超比例增长加重了农村经济资源耗用的负担，从而导致社会日益缺乏进行农村人力资本投资，难以改善和提高人口素质所必需的物质条件。另一方面，在农村人口素质不高的条件下，社会为了实现既定的经济增长目标不得不依靠农村人力数量投放的增加，从而无形中又引发了农村人口数量扩张的冲动，由此便形成一种人口数量替代人口质量的恶性循环，也为现在农村剩余劳动力的大量存在埋下了隐患。另外，据测算，按河南省城市和城市经济规模计算，在正常情况下维持10%左右的经济增长率所需要的劳动人口和人口自然增长率，仅目前的城市人口

已经足够，在部分城市可能还绰绰有余，因此，失业率高在很多城市也是一个重大问题，吸纳农村剩余劳动力的能力十分低下。

据统计预测，从2000年起，河南省劳动力资源进入增长高峰期，由于第三次生育高峰时期出生的人口开始逐步进入劳动年龄，劳动力资源呈持续上升趋势。农村剩余劳动力1300万人需要转移，每年新增劳动力100多万人，而从就业形势来看，岗位严重不足，失业人数明显增加，劳动力供求矛盾十分突出。经验表明，国内生产总值每增加一个百分点，就业岗位增加500万个。按照这一标准计算，河南省未来几年的新增就业岗位远远低于人口的增长，满足不了就业的需求。从2000与2001年的人均国内生产总值和从业人员数量来看，反而存在着一个反差，即人均国内生产总值增加了8.5%，但从业人数减少了1%。全省近期的就业形势不会有太大的改观。

3. 制度的缺失与偏离

由于历史原因和新中国成立后实行城乡分离的政策等原因所形成的城乡二元经济结构和社会结构，使农村劳动力难以在城市和农村之间自由流动，形成了城乡二元的缺乏竞争的劳动就业体制，农村劳动力难以在全社会范围内进行优化配置。农村劳动力不能及时填补城市产业结构调整过程中产生的岗位空缺，城市劳动力也难以到农村就业，以弥补农村在人才、技术等方面的不足。改革开放以后，国民经济得到了迅速发展，但是城乡分割的二元经济社会结构仍然没有得到彻底的改变，制约了城乡劳动力资源的优化配置和组合，影响了国民经济整体效益水平的提高。如目前的户籍制度、生育制度、就业制度、升学制度，以及农村土地分配制度、集体股份分红制度等都广泛地制约着城乡劳动力的流动和就业，不利于形成统一开放的城乡劳动力大市场。

改革开放前，我国实行的是计划经济体制，以优先发展重工业为主的战略方针，轻纺工业和第三产业相对滞后，提供的就业岗位少，难以满足城乡就业的需求。资金的原始积累采取“以农养工”的方针，用“剪刀差”等办法，从农村抽走资金，用于城镇化、工业化建设，而对占总人口80%的农民，采用行政手段，实行严格的城乡隔离政策，形成封闭的城乡二元结构，把农民关在城门之外，在狭窄的土地上进行低效劳动，致使大量的劳动力长期封闭在农村不能流动。同时，又不适当地强调“以粮为纲”，限制发展多种经营和乡村工业，生产结构单一，因而农村长期处于普遍贫困状态。因为农村的劳动供给量大于城市的劳动供给量，而且农村的劳动与资本的比例明显高于城市的劳动与资本的比例，所以农民

必定是劳动的净输出者。长期以来实行的城乡封闭的二元经济社会制度，严重阻碍城镇化发展水平，也严重阻碍着农村剩余劳动力的转移。改革开放以来，中国的城镇化水平从1978年的18%提高到目前的37.7%，但与工业化水平相比，仍然落后了10多个百分点。随着社会主义市场经济体制的逐步确立，对农民就业和流动的不少制度束缚在逐步解除。目前不少地方正在大力推进小城镇户籍制度改革，个别大城市的户籍制度改革也有了较大的动作，城乡二元结构对农村人口流动的制约有所弱化。但是，在改革城乡分割制度方面仍然没有迈开实质性步伐，农村劳动力的自由流动仍存在诸多障碍和歧视，如农村劳动力进入城镇就业受到很多不合理的限制，一些大中城市为了保证城市居民就业规定了限制农民进入的行业和工种，农民外出就业要办理名目繁多的证件，等等。

虽然目前放宽了农民进城条件，但大中城市的户口准入门槛依然很高，农民在大中城市安家仍很困难。而农民在大中城市落不了户，就业就无法跟城市人口公平竞争。大中城市是农村剩余劳动力转移的主要选择，但流入到大中城市的人口在城里却安不了家，仍然改变不了农民的身份，并且这些流入到城市的农村人口仍然要在农村占有耕地、住房，而农民土地不退出，农村土地的细碎分割的问题不能解决，也就意味着农民的转移问题没有从根本上解决。

4. 劳动力市场发育迟缓

目前，农村劳动力跨地区流动大都是自发的，而由政府职业介绍部门组织安排外出的却很少。大量劳动力流动的同时，必然形成初级劳动力市场，对于劳动力市场，政府同样需要宏观调控，但目前还缺少这一环节，即缺乏对农村劳动力的总需求、总供给的调节，缺乏对农村劳动力就业的组织与指导。近年来，农村劳动力流动问题在不同程度上引起了全国各地各级政府的重视，并采取了一定的措施解决这一问题。但至今农村劳动力流动问题并未真正得以解决，有不少地方甚至都未纳入规划，政府部门对当地区域的农村劳动力资源和就业状况及劳动力流动有关的具体问题并未进行详细调查，对何地需要劳动力、需要多少、需要什么专业工种的劳动力等问题也无法掌握，难以对农村劳动力进行系统的规划，难以制定劳动力流动问题的有关措施和决定，因而农村劳动力流动只好是“八仙过海，各显神通”。此外，劳动力流动的服务体系及中介组织建设也严重滞后，因缺乏有关信息，或信息不准导致农村劳动力盲目流动，使大批劳动力徒劳往返，蒙受损失。可以说，我国农村剩余劳动力流动几乎完全处于无组织和无序状态。

因此，推进农村劳动力转移的关键是建立城乡一体化的就业体系，构建多层

次、多形式的劳动力市场体系，建立统一、开放、竞争、有序的劳动力市场，把市场机制作为调节城乡劳动力就业的主要手段。在搞好公共就业服务组织的同时，还要积极培育多种形式的劳动就业中介组织、劳务协会、劳务经纪人，走先发展、后规范的路子。政府培育市场而不干预市场，引导推动输出而不主导和包办输出，逐步形成以公共就业服务为主体，市场中介就业服务为补充，集择业信息咨询、职业介绍、培训教育为一体的社会化就业服务体系，促进农村劳动力有序流动。大力发展民营劳务中介组织，对合法举办、以劳务输出为主要业务的劳动就业服务企业，按国家和省有关规定给予税费减免政策，在资金信贷等方面与劳动服务业和社区服务业享受同样的优惠政策。

5. 经济增长方式转变和经济结构调整缓慢

改革开放 20 多年以来，城乡生产力水平得到了极大的发展和提高。但是，这主要是依靠固定资产的投资增长带来的，技术对经济增长的贡献率仍较低，全国平均不到 40%。在工业生产上，资金投入的增长对工业产出的贡献最大。工业固定资产投资的规模、增长速度及工业部门有机构成决定了工业部门劳动力的增长速度和规模。但是，包括乡镇工业在内的工业部门面临技术结构的升级，对劳动力的需求量相对减少，但对劳动力的文化素质和工作技能的要求提高了。

固定资产投入的高速增长拉动了劳动力的需求，为劳动力就业提供了大量就业机会。但是，从工业品市场的供求状况看，严重的商品短缺问题基本不存在了，一般商品基本上不存在供给不足的问题了，商品市场基本上是供过于求的状况，需要解决的主要矛盾是如何来提高市场需求和提高产品质量。在此背景下，城乡经济，一、二、三产业都面临着经济增长方式的转变问题，在经济增长方式转变的过程中，对农村劳动力的吸纳力会下降。事实上，自 1981 年以来，我国宏观经济增长的就业弹性是下降的，其中主要的原因是工业就业弹性下降最大，1996 年以后，工业部门就业人数年均下降 5.34%，而第一产业的就业弹性一直是负数。农村工业对劳动力的吸收也是呈现出停滞的趋势。毫无疑问，城市工业和农村工业将随着增长方式的转变，资金密集和技术密集程度的提高，整个工业部门吸收劳动力的能力将下降，这将不利于农村剩余劳动力的转移和就业。

从农业部门的资源状况和农业要素构成看，目前农业劳动力人均占有的耕地面积日益减少，农业资源的数量和规模已经难以吸收更多的农村劳动力。在农业生产要素构成上，资金投入的扩张在农业增长中始终占主导地位，1989 年至 1997 年，农业资金增长对农业产出的贡献达到了 62.8%。因此，随着农业集约化程

度的提高,农业劳动生产率逐渐提高,农业部门不仅不能吸收更多的劳动力,相反还要考虑如何转移出日益增加的农业中的剩余劳动力。

从大中城市的产业结构情况看,随着城市生产力布局的合理化,第三产业在大中城市产业结构中所占的比重越来越大。城市居民的收入水平较高,消费水平也较高,因此城市中第三产业的发展有一定的物质基础,所需要的劳动力也会有所增加。但是,大中型国有企业改革产生的下岗人员、机构改革的分流人员,以及城市新增劳动力,这些劳动力的就业部门将主要是城市第三产业。在农村地区,农村消费结构决定了农村第三产业对劳动力的需求,而消费结构基本上是由农村人均收入水平决定,但农村人均收入水平不高,在很大程度上制约了农村第三产业的发展,从而使得农村第三产业吸纳农村劳动力就业受到了很大的制约。所以,在经济增长方式转变过程中,不仅城市工业部门和第三产业部门,而且农村工业和农村第三产业对农村劳动力就业要做出进一步贡献也越来越困难。

6. 农村劳动力素质低

从全国而言,农民的文化素质正在逐步提高,但提高幅度不大。从我省情况来看也是如此,农村劳动力科技文化素质整体水平依然偏低。据统计,全省每万名农民中仅有 3.4 个农业技术员,每万亩耕地还不足 2.4 个农业科技人员,全省农村劳动力中,文盲半文盲占 15%,小学文化程度的占 49%,初中以上文化程度的占 32.8%,农业科技成果转化率为 18%。同时,由于贫困边穷地区辍学、失学现象仍较严重,进一步影响了农民素质的提高。受农民文化素质低下的影响,以及普通中小学教育中很少或根本没有涉及农业技术的相关知识,再加上农村职业教育乏力,绝大多数农民对农业科技的接收能力不高,很难看懂农业科技书籍,不能有效地掌握和利用科学种田的知识和技能。市场意识淡薄,不了解农业经营管理的基本知识,不懂市场经济运行的规律,信息接收与反馈能力差,很难准确把握农村市场动态,适应社会化大生产的经营、管理、组织、协调能力不强,缺乏经营观念、科学管理方法、勇于承担风险的创业精神、敢于竞争和善于竞争的意识等。人力资源数量大,科技文化素质低就成为我国、我省农村经济发展的主要障碍。

农村劳动力的素质提高是其向劳动生产率较高部门转移的前提条件。因此,农村劳动力向劳动生产率高的第二、三产业转移的速度和规模,从根本上取决于农村劳动力素质。因为,劳动生产率高的部门,相应地要求较高素质和工作技能的劳动力与之相配。除此之外,较低素质的劳动力,还严重地影响着农村劳动力

向城市转移的规模和速度。根据盖尔·约翰逊的研究,农村中大量低素质的劳动力增加了向城市转移和管理的成本,农村人口素质的提高,则可以大大减少城市居民对于迁居城市居住的农村人口的抵触,而且更能使农村人口尽快地适应城市生活,以及减少城市管理的成本。从这一点上看,我国城市化发展战略的实施,必须要有与之适应的较高素质的劳动力,这亦是实现我国城市化战略的重要条件。

随着社会的发展和科技的进步,企业、政府机构等用人单位对劳动力的素质要求越来越高,要满足这种需求,必须增加对教育和培训的投入,否则结构性的供求矛盾就解决不了。

二、我省农村职业教育发展的现状

(一) 基本情况

1. 发展规模

截至 2003 年,全省中等职业教育学校共有 988 所,招生 419075 人,在校生 1004894 人。中等职业教育的招生数和在校生数分别占整个高中阶段教育招生数和在校生数的 43.8% 和 40.7%。从 1999 到 2002 年,全省各类中等职业学校每年的招生数分别为: 30.5 万人、34.6 万人、35.1 万人、36.1 万人,呈逐年稳步攀升趋势。高等职业教育初具规模,全省现有高职高专 42 所,在校生 26 万人,成为最近几年职业教育改革与发展的新亮点。全省还有 34700 所成人技术培训学校,年培训结业 620 多万人次。一个以中等职业教育为主体,初、中、高相衔接的职业教育体系已初步形成。

1996 年以来,我省各级各类职业学校共向社会输送 200 多万名毕业生;职业学校和培训机构累计培训城乡劳动者 3000 多万人次,造就了大批生产、服务第一线的应用型技术人才和高素质劳动者,提高了我省生产和服务第一线的骨干力量,为省的现代化建设做出了贡献。

2. 科类结构

从专业布局看,农林、加工制造、信息技术、医药卫生、财经、师范等依然是我省职业教育发展的重点,但传统专业呈现出稳中有退的发展趋势,如农林、医药卫生、师范,而新兴专业则呈现出迅猛的发展势头,信息技术专业毕业生数已与农林、医药卫生的总和持平。

在长期的办学实践中,农村职业学校基本能够做到面向市场设置和调整专业,从而为职业教育的良性发展奠定了基础。河南省教育统计提要(2003年)“中等职业教育学生分科类基本情况”显示:2003年全省毕业生数为253814人,其中农林类27134人,资源与环境类1947人,能源类3067人,加工制造类18248人,交通运输类3006人,信息技术类58265人,医药卫生类33222人,商贸与旅游类11038人,财经类21971人,文化艺术与体育类25775人,师范类22982人,社会公共事业类9189人。由以上数据可以看出,从专业布局看,农林、加工制造、信息技术、医药卫生、财经等依然是我省职业教育发展的重点,但传统专业呈现出稳中有退的发展趋势,如农林、医药卫生、师范,而新兴专业则呈现出迅猛的发展势头,信息技术专业毕业生数已与农林、医药卫生的总和持平。

3. 办学条件

改革开放以来,我省职业教育办学条件也得到了相当大的提高,一批职业学校正在做大做强,在校生在2000人以上的中等职业学校有80多所,3000人以上的共有40多所,最好的学校达到了7000人规模。从师资和管理干部队伍的基本情况看,我省已经建立了一支专兼结合、基本满足职业教育教学需要的教师队伍。目前,我省职业教育专任教师队伍已达4.25万人,学历达标率由1996年的42.6%提高到67.7%。“双师型”教师的比例逐年提高,教师队伍的结构日趋合理。建立了河南科技学院等10个中等职业教育师资培养培训基地。已选送321人接受研究生教育,培训骨干教师1068人。教师的平均年龄集中在20-40岁之间,拥有硕士学位的教师也从无到有,巩义一职专甚至突破两位数,达到11人。具有高级职称的教师也有较大幅度的增加,西峡职专、叶县职专和汝州卫生职专分别达到了40人、19人和13人。职业学校管理干部队伍的学历、年龄、职称结构正在逐步改善。从调查的几个地市的农村职业学校来看,学校领导的平均年龄均在40岁左右,个别学校的领导平均年龄为35岁,充分体现出领导年轻化的特点;从学历层次来看,绝大多数学校领导都有本科学历,拥有硕士学位也开始成为农村职业学校领导一个特点和趋势。

(二) 我省农村职业教育存在的问题

为了深入了解目前我省农村职业教育的实际问题,我们除了分析统计外,又专门组织了一次专项调查,对农村职业教育存在的问题有了更为清晰的认识。

1. 认识上与农村职业教育的功能不协调

农村职业教育肩负着为农村培养大量实用人才,为农村发展提供智力支持的

重要使命，但人们对职业教育的认识却还很不到位。

从民众层面看，人们的学而优则仕心理仍然非常严重，在高中阶段教育选择上，往往是在最无可奈何时才考虑职业学校。

从政府层面看，长期以来，许多地方政府没有充分认识到农村教育的巨大经济功能，没有把教育投资看作是生产性投资，而是把教育放在经济建设这个中心的外围，或把农村教育仅仅看成是升学、就业的手段，不重视农村职业技术教育和成人教育，教育与农业生产、农村经济发展相脱离。用人单位也普遍存在重使用、轻培养的意识。

政府认识不到位的最直接反映是对职业教育督导不力。地方政府对“教育督导”的内容普遍存在狭隘化的倾向，即只注重对普通教育的督导而忽视对职业教育的督导，致使各级财政预算中对职业教育经费投入无法得到真正落实，职业学校危房改造工作迟迟得不到解决等。再者，教育部门自身也存在严重的“重普轻职”意识。比如师资培训专款的安排、危房改造款的使用均将职业学校排除在外。职业教育专款又少得可怜，无法顾及职业教育发展的方方面面。职业学校办学自主权不够也是一个十分突出的现实问题。职业学校缺乏与办学需要相一致的人权和财权，不少职业学校紧缺教师进不来，赘余教师出不去。聘请企事业单位的专业技术人员作兼职教师也因为钱的问题而无法进行。这是职业学校教师短缺的原因之一。

2. 数量上不能满足提高农村劳动力整体素质的需要

(1) 目前，按照我省经济发展要求及“十五”规划目标，我省经济和社会要得到较快有发展，必须培养大量的各级各类人才，各级各类职业教育和培训机构每年需要培训农村劳动力 600 万人次、城镇职工 260 万人次、下岗失业人员 35 万人次。但我省现有的职业教育和培训资源尚无法完全满足适龄青少年的求知、求技需要，因此，要转移农村的大量剩余劳动力，我省职业教育和培训资源还有较大的缺口。

(2) 农村教育的职普比失衡是调查中发现的一个共性且十分突出的问题之一。调查县市中无一达到普职大体相当的目标，最严重的是禹州市，2000 年职普比达到 1: 30，而且这一比例还存在数字上的水分。在调查中不少职业学校校长对职业教育深表忧虑。他们反映目前农村的职业教育基本上是“数字教育”。

上述统计数据反映出了我省农村教育普职失衡的残酷现实。如果不及时采取果断措施，任其发展，其后果将不仅会造成农村教育结构的失衡和混乱，更严重