

# 跨世纪的工程

——农村劳动力的转移和流动

中国民主建国会中央委员会研究室编

民主与建设出版社

# 跨世纪的工程

——农村劳动力的转移和流动

中国民主建国会中央委员会研究室编

民主与建设出版社

# (京)新登字 311 号

## 图书在版编目(CIP)数据

跨世纪的工程:农村劳动力的转移和流动/中国民主建国会  
中央委员会研究室编. —北京:民主与建设出版社,1994.9

ISBN 7-80112-005-1

I. 跨…

II. 中…

III. 劳动力安排-农业-中国-研究

IV. F323.6

---

民主与建设出版社出版

社址:北京市东城区交道口北三条 34 号(邮编 100007)

北京市印刷一厂印刷

---

850×1068mm	32 开本	5 印张	112000 字
1994 年 9 月第 1 版	1994 年 9 月第 1 次印刷	0001-2500 册	

---

定价:9.50 元

# 目 录

序 .....	孙起孟(1)
合理引导农村剩余劳动力的转移与流动 .....	万宝瑞(3)
加强小城镇建设是解决农村剩余劳动力转移 的一条重要出路 .....	毛如柏(9)
改革和加强人口管理 促进社会生产力发展 .....	牟新生(19)
加强流动人口管理 保障首都城乡社会健康 发展 .....	孟学农(25)
引导农村剩余劳动力有序转移 .....	项 南(30)
农村剩余劳动力的转移和中国的现代化建设 .....	吴敬琏(37)
农村劳动力的转移与实现农村现代化 .....	吴 象(45)
解决农村剩余劳动力问题的思路与对策 .....	辜胜阻(51)
筑巢引凤 开源截流 .....	包永江(71)
从“民工潮”到“创业潮”“开发潮”“建城潮” .....	郑启新(77)
探讨具有中国特色的农业剩余劳动力转移 道路 .....	陈吉元(84)
明确思路 制定政策 抓好实施 促进农村 劳动力合理转移和有序流动 .....	张小建(90)
我国农村剩余劳动力转移的任务与实现有序 转移的对策 .....	张 学(95)

农村剩余劳动力转移的情况和问题·····	骆友生(101)
积极发展小城镇 促进城乡一体化·····	巩志斋(114)
加快小城镇户籍制度改革 强化暂住人口管理	
为农村剩余劳动力转移创造条件·····	沈体瑞(119)
关于河南省农村剩余劳动力转移流动情况的	
调查与思考·····	崔爱忠(128)
提高劳动者素质是解决农村劳动力就业的战略	
性措施·····	张世光(137)
治理和疏导相结合 搞好农村劳动力管理·····	杨艳华(140)
劳务输出：欠发达地区农民走向市场的金色	
通道·····	陶培荣(142)
农村剩余劳动力转移工作的尝试与设想·····	焦仁方(149)

# 序

农业劳动力向非农产业转移及人口的城市化是现代国家经济发展的共同规律。我国有 9 亿农民,约占人口总数的 80%,其中劳动力 4.3 亿。而我国农民拥有的固定资产只有 8000 亿元,耕地 19 亿亩。农村生产资源相对于劳动力的严重不足,是制约农村经济发展和社会主义现代化建设的重要原因之一。据有关部门预测,今后十几年,农村劳动力增长速度将进一步加快。到本世纪末,我国将出现 2—3 亿的农村剩余劳动力。党的十三届八中全会决定指出,没有农民的小康,就没有全国人民的小康。可以认定,开发利用农村剩余劳动力资源,加速农业劳动力向非农产业的合理有序转移,将是实现我国现代化建设第二步战略目标、并向第三步宏伟目标迈进的关键环节,是一项跨世纪的艰巨工程。

令人兴奋的是,面对这一历史性任务,中国广大农民在中国共产党领导下,表现出可贵的创业精神。开始是农村家庭联产承包责任制的普遍实行,继而是乡镇企业的迅速发展,这两次以农民为主体的农村改革、建设的大浪潮,都带来农村生产力的大解放、大发展。进入 90 年代,第三次浪潮又勃然兴起。目前,全国有多达 6000 万的农村劳动力根据市场的需要,离土离乡、流动打工,形成“民工潮”。就其主流来说,对我国城市和农村的经济发展、对社会主义市场经济的建立正在并继续产生着重要影响。这是我国农民的又一伟大实践和创举。

对这一改革和建设中出现的新事物，党和政府以及社会各方面极为关注。中国民主建国会在组织会内同志调查研究的基础上，于1994年5月15日和16日与经济日报社联合举办了一次专题研讨会，邀请了32位国务院有关部委负责同志、经济学家、部分劳动力输出地区和输入地区政府的负责同志共同探讨。与会同志几乎异口同声地认为，我国出现的农村劳动力的大规模转移和流动，标志着我国改革和现代化建设进入了实现工业化和城市化的关键阶段，是改革和建设健康快速发展的又一次难得的契机。与会同志还就进一步合理有序地推进农村劳动力的转移和流动提出了许多颇有见地的对策建议。民建中央已将会议成果归纳成为参政议政的建议，递送中共中央、国务院，供决策参考。这里，我们将把研讨会的部分发言、资料结集出版，以期在宣传舆论上正确地认识和分析农村劳动力的转移做一点实际工作，并引起关心这一问题的人们作更深入的讨论研究。

孙起孟

# 合理引导农村剩余劳动力的 转移与流动

农业部副部长 万宝瑞

## 一、农村剩余劳动力转移与 农村工业化、城市化

农村剩余劳动力转移是涉及我国农村经济发展、社会安定和农村工业化、城市化的一个重大问题。过去,在我国实行城市工业化进程中广大农民被排斥在外,劳动力资源在城乡之间的流动和配置一直处于僵滞状态,导致劳动力就业结构并未随着产业结构的变化而相应变化,使我国长期以来工业化与城市化严重脱节,城乡之间的差距越拉越大。现在,随着农村经济体制改革的不断深入,我们已不能再继续走这种工业化和城市化的道路了。本世纪末,我国农村要达到小康水平,广大农民的收入水平和生活水平要有一个较大幅度的提高,继续把9亿农民束缚在农村、禁锢在土地上显然是不行的。一个现代化的发达的社会,必然具有高度的工业化和城市化水平。在西方发达国家,城市化水平已经达到80—90%,发展中国家的平均水平也有40%左右,而我国才有28%,农村人口至今仍然占全部人口的近80%。很显然,在如此之高的农村人口比例的基础上,是无法实



现工业化和城市化的。国外的发展经验已经表明,工业化和城市化的发展必然伴随着农村人口的非农化过程。因此,可以这样认为,80年代中期以来我国农村出现的剩余劳动力的转移,实际上启动了我国农村工业化、城市化的进程,而近两年“民工潮”的出现,则无疑加快了这一进程。

但是,我们也应该认识到,我国农村剩余劳动力的转移将是一个长期的艰难的过程,这不仅是因为我们在这方面的历史欠帐太多,需要从农村转移出去的劳动力数量庞大(90年代中后期,我国农村劳动力每年还将增加600—700万人,到2000年,农村剩余劳动力将达到2亿人),而且还因为我们有着更为艰巨的任务,即要加快农村经济的发展,在本世纪末达到小康水平。如果我们不能将大量农村剩余劳动力从农业中转移出去,即使我国农业增长的成果再大,也会由于农村人口的过分庞大,使得人均分享的成果微不足道,从而无法取得农业和农村经济的实质性增长,本世纪末达到小康水平也将成为一句空话。

因此,我们目前的当务之急,除了要认清农村剩余劳动力转移和流动的合理性及其必然性和必要性之外,还要认识到它的长期性、重要性和艰巨性,并努力做好引导农村剩余劳动力的有序转移和流动的工作。

## 二、农村剩余劳动力的有序流动 与劳动力市场的建立

党的十四大已经明确提出要建立社会主义市场经济体制,这是我国经济体制改革的根本目标。建立市场经济体制的关键之一在于发育和完善要素市场,劳动力市场又是其中的一个重要内容。过去几十年里,我们一方面不承认劳动力具有商品

属性,因而否认它具有实现其交换价值和价值的内在要求;另一方面又限制劳动力在城乡之间和地区之间的流动,使劳动力的配置具有高度的计划性和强制性。由于劳动力的商品属性不被承认,所以也就不存在劳动力市场这个问题。现在,我们要建立、健全劳动力市场,首先就要恢复劳动力的商品属性,承认劳动力交换关系的存在,承认并尊重劳动者对劳动力的个人所有权,即劳动者有权选择其职业和就业地点、就业场所等。其次,农村剩余劳动力的转移过程应当是市场配置资源的过程,也即应当根据劳动力在产业间和区域间的供求状况、劳动力就业的边际报酬等,通过市场的作用来引导劳动力的流动和配置。再次,市场配置劳动力资源的一个基本前提,就是劳动力应具有迁徙自由。目前我国农村劳动力跨区域转移和流动,给已经打开缺口的城乡壁垒和传统的户籍制度带来了新的冲击,使劳动力在城乡之间的流动和合理配置逐步由劳动力市场来决定成为可能。当然,市场配置劳动力资源并不是不要国家的宏观调控和管理,相反,这正是我们在建立劳动力市场过程中急需加强的方面。但是,这决不意味着要回到过去的老路上去,而是要通过建立健全法规体系和宏观调控体系,完善市场规则,加强规范化管理,为劳动力的流动提供全方位的服务,引导劳动力的有序流动。

### 三、农村剩余劳动力转移与流动的现状、作用与问题

一般认为,我国目前有常年流动的农村劳动力 5000—6000 万人,其中又有大约 2000 万人跨出了本省(区)的范围。农村劳动力的转移和流动有这样几个特点:一是后发性。农村剩余劳动力的存在是一个长期积压的老问题,但是出现大规模、大跨度的

集中流动则是近两年的事。二是集中性。一方面是流动时间上具有很强的季节性,另一方面是流动区域上比较集中,主要是由中、西部地区向东部和大城市流动。三是转移渠道多元化。农村剩余劳动力转移形成农业内部消化、农村二、三产业吸收转化以及向发达地区和大中城市流动三者并存的转移格局。四是转出劳动力的相对高素质化。1992年全国30个省10345个村的抽样调查表明,外出劳动力中初、高中文化程度的占64.7%,受过专业培训的占27%,比农村劳动力的整体水平要高得多,而且以青壮年男性劳动力为主。

农村剩余劳动力的转移,对促进城乡经济的协调发展和社会主义市场经济体制的形成有着不可忽视的作用。比如有利于缓解农村人地紧张状况和劳动力就业压力,促进土地适度规模经营的发展;增加农民收入,提高农民素质,促进农村二、三产业的发展 and 劳动力输入地区的经济发展;促进我国城乡通开的劳动力市场的形成;等等。但是,不可否认,在农村劳动力转移过程中也存在着不容忽视的问题,主要表现在这样几个方面:一是大多数农民转移不彻底,严重的兼业化导致工、农业的生产效率均不高;二是缺乏健全的劳动力转移机制,既没有全国统一的协调机构和健全的中介、信息网络,也没有相应的法律、法规规范劳动者、用工单位和劳动力中介组织的行为并保障他们的合法权益;三是城市的许多体制还不能适应劳动力流动需要,对流入大中城市的人口缺乏行之有效的管理措施和手段。

#### 四、合理引导农村剩余劳动力转移 和流动的几点设想

(一) 健全劳动力市场,提高劳动力流动的有序性和组织化

程度。一是要有全国性的劳动力转移和流动的宏观协调机构；二是要大力发展各种形式的劳动力中介服务组织；三是要完善劳动就业法规体系；四是制定农村劳动者就业培训计划，培养具有较高素质的新一代劳动者。

(二) 加快发展农村经济，提高农村内部吸纳剩余劳动力的能力。

1. 大力发展“三高”农业和开发性农业，向农业的深度和广度进军。开发性农业具有很大的吸收剩余劳动力的潜力。我国50—60年代每年平均开垦荒地的面积都在1500万亩以上，70年代以后逐年减少，到1992年全国新开垦荒地面积只有364万亩。如果今后几年我们能将开发速度恢复到70年代以前的水平，到2000年就能新开垦荒地9000万亩，根据我国现有的农业生产水平，按每个劳动力经营8亩计算，就可农业内部消化1125万人。另外，我国目前的耕地复种指数为152%，如能提高到159%，到本世纪末又可增加播种面积1.56亿亩，可多使用劳动力1955万人。仅此两项，农业内部就可吸收剩余劳动力3080万人。加上开荒、整治国土、大搞农田基本建设等本身就能吸收一定的剩余劳动力，农业内部消化吸收的可以达到3500万人以上。

2. 进一步加快乡镇企业的发展速度，保留原来给乡镇企业的优惠政策。乡镇企业目前每年可以吸收农村剩余劳动力600—700万人，如果每年可以再多吸收100万人，到本世纪末就能累计转移出4200—4800万人。

3. 加快农村非农产业的发展，重点是发展农村交通运输业、仓储业和农副产品深加工等。

(三) 进一步改革我国传统的户籍管理体制。在改革县及县以下城镇的户籍管理制度以后，积极创造条件，改革中等城市和

大城市的户籍管理制度,并最终实现由人口的户籍管理向身份证管理和迁移、就业登记管理的转化。

# 加强小城镇建设是解决农村 剩余劳动力转移的一条重要出路

建设部副部长 毛如柏

目前在全国范围内出现的农村剩余劳动力转移和就业问题,是大家所关心的热点,作为主管全国村镇规划建设、特别是小城镇规划建设工作的部门,我们也十分关注。本文就农村剩余劳动力流动和转移问题及与此相联系的小城镇建设问题,谈一些基本看法。

## 一、对农村剩余劳动力流动和转移 要认真对待,积极疏导

目前,农村剩余劳动力流动和转移出现这样几个特点:一是规模越来越大。据有关部门统计,80年代初,四川、安徽、湖南、湖北、江西等省外出打工的农村劳动力不足100万人。但到1993年,已经增加到2400万人。目前全国常年流动的民工大约有5000万至6000万人,其中绝大部分是近两年增加的,而且今后每年将以700万人的速度增长。二是范围越来越广。过去农民外出打工主要在本县或邻近的市县,最近几年农村劳动力不仅跨出了县界,而且跨出了省界,甚至还有跨出国门的,形成了

从西部向东部、从内地向沿海跨地区大范围流动的趋势。三是由短时间的季节性的流动转移发展为较长时间的常年性的流动转移。部分劳动力已在流入地区成为相对固定的人员，甚至有了居住户口，使劳动力配置发生了变化。

我国农村大批剩余劳动力需要流动和转移，反映了社会的进步，也反映了我们这样一个比较落后的农业国正在逐步向工业化、城市化和现代化迈进的一种客观趋势。如何解决？出路只能是用疏导的办法，要从建立社会主义市场经济体制和有利于我国经济、社会长期协调发展的需要出发，来考虑问题的出路与对策。要尽快改变农村剩余劳动力的迁移和流动的盲目性，使其从无序变为有序。作好吸纳农村剩余劳动力的各项疏导和服务工作，只靠计划调配去解决将十分困难。《人民日报》曾发表文章对解决“民工潮”问题，提出了疏导、分流、削峰、规划等十项对策建议，有值得借鉴的地方。看来这方面还需要做好以下几项工作：

建立和发展劳动力中介组织，加强信息服务，形成全国统一的竞争有序的劳动力市场。

进一步搞好省际间和区域间的劳务协作，不仅省与省之间，而且地区与地区之间，都应当逐步建立起劳动力区域协作关系，逐步形成多层次、多渠道的全国性的劳动力协作网。

加快土地使用制度和集体资产管理体制改革，形成剩余劳动力转移机制并建立就业和劳动社会保障体系，要有利于剩余劳动力放弃土地经营，顺利实现向非农产业转移，促进农村土地的规模经营。

要努力做好农村劳动力跨区域流动高峰时的疏导工作，对在城市就业的外地民工要搞好在衣、食、住、行各方面的服务和管理工作。

当然,促进农村剩余劳动力的顺利转移,问题的最终解决还是要靠发展经济,特别是发展农村经济,为农业剩余劳动力开辟更广阔的转移空间,更多的就业机会。农业剩余劳动力转移的方向,除了农业内部消化之外,无非是两个方向,要么是进入大中城市,要么是进入小城镇。毋庸置疑,大中城市是农村剩余劳动力转移和就业的场所之一,也可说是一条出路,但不是主要场所,也不是主要出路。从我国实际情况出发,大中城市只能是转移和安排一小部分农村剩余劳动力。现在跨省际在全国范围内流动的农民工大约有 1000—2000 万人,在一些城市已经造成“淤积”,给城市的市政设施、交通、治安等方面带来了很大的压力。而且随着社会主义市场经济的发展,大中城市本身潜在的劳动力待业矛盾也会逐步地暴露出来。有人提出可以建设更多的大中城市,我们认为是不现实的。如果按吸纳 2 亿农村剩余劳动力考虑,就需要再建设 200 多个大中城市,相当于我国现有大中城市总数的 2.6 倍。这显然是我国难以承受的。因此,我们认为,治本的办法,应当是扎扎实实地搞好小城镇规划建设好,改善投资环境,发展农村非农产业,就地就近解决剩余劳动力就业,走出一条具有中国特色的农村城市化道路。可以说这是解决我国农业剩余劳动力转移和就业的根本出路。

## 二、大力加强小城镇建设,为农村剩余劳动力提供广阔的转移空间

(一)小城镇在我国经济社会发展中具有重要的地位和作用。

80 年代以来,随着农村改革的深入和经济的发展,小城镇建设发展很快。目前,乡镇企业发展到 1900 万家,企业职工达到



1亿1千万人。这个成就的取得，同小城镇的建设与发展不能说没有关系。而恰恰相反，由于小城镇的建设与发展，在一定程度上改善了农村的生产、生活环境，改善了当地的投资环境，从而促进了农村经济的发展，吸引了更多的农业剩余劳动力在小城镇上就业。据我了解，湖南的小城镇已建成大小市场和商贸小区5000多个，提供了约占三分之一的工业产值，容纳了近300万农村剩余劳动力。

今后，随着我国社会主义市场经济体制的建立，农村的发展除了要实现农业本身的现代化以外，主要工作应当在两个方面。一方面就是要大力发展农村工业和其它非农产业，因为没有工业的发展，农民就不会有更多的钞票，就解决不了农民致富的问题；另一方面就是要大力推进农村的城市化进程，因为没有通讯、医疗、文化、教育、科技、服务等等城市文明的支持，农村的工业就很难发展。农村工业的发展离不开城市文明的支持，应当说农村的工业化和城市化这两者是相辅相成的。因此，小城镇作为农村中的经济、文化、信息、服务中心，在今后的历史发展进程中，必将发挥更加重要的作用。

小城镇将成为农村工业相对集中建设和进一步发展的载体。农村工业经过十几年发展已经有了相当的基础，要进一步发展，必然要求追求规模效益和聚集效益。乡镇企业“村村点火，处处冒烟”、产业结构单一、重复建设、环境污染的初期发展的老路不能再走下去。必须走相对集中建设的新路子，使乡镇企业在农村大区域分散、在小城镇小范围集中。只有这样才有可能引导农村工业尽快地跨上一个新的台阶。

小城镇将成为发展第三产业的最适宜的腹地。发展第三产业，是实现农村工业化和生产社会化的必然要求。第三产业对劳动力素质的要求弹性大，吸纳劳动力能力强，是今后解决农村剩