

云南省社会科学“八五”规划课题成果

主编 杨绍红

副主编 韦永光 赵健生

云南省劳动力资源 的开发与利用



.277.4

云南人民出版社

(滇)新登字 01 号

责任编辑: 李绍辉

封面设计: 孔 宁

云南省劳动力资源的开发与利用

*

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街 100 号)

滇黔桂石油勘探局昆明印刷厂印装

开本: 787×1092 1/32 印张: 7.25 字数: 156000

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7-222-01607 4/D·203 定价: 6.00 元

序

李 嘉 廷

劳动是人类社会存在和发展的基本条件。劳动者作为生产劳动的主体，在生产要素中起着决定性的作用，任何生产过程只有劳动者与生产资料相结合才能进行，劳动力资源开发利用的程度不仅从根本上制约着一个国家自然资源的开发利用程度，而且对经济和社会发展、经济效益的提高起着决定性的作用。劳动力资源的开发就是培植人的知识、技能、经营管理水平和价值观念的过程，并使其在经济、社会、政治方面获得最充分的发挥。也就是说，它是一个提高人的素质，挖掘人的潜力的过程。因此，劳动力资源开发的问题，既是一个经济问题，又是一个社会问题。中共中央关于制定“八五”计划的建议中指出：“合理开发利用我国丰富的人力资源是发展国民经济和保障社会稳定的必要条件。”可见，合理开发利用劳动力资源是十分重要的。当代世界经济的竞争已从重视物质资本转向人力资本开发利用为主，人力要素越来越多地受到人们普遍的重视。人力资源的竞争已成为国际经济竞争的一个新的特点。可以预见，围绕着人力资源的开发利用问题的竞争，将最终决定各国的未来，而胜利将属于人力资源开发利用的成功者。

我国自然资源总量的主要指标处于世界前列，但人均资

源远低于世界平均水平，而人力资源却十分丰富。在这种特定的国情下，既不能走亚洲“四小龙”通过强化经济资源求得发展的道路，也不能走大多数石油输出国通过强化自然资源获得发展的道路。从我国的实际情况出发，主要的出路在于，把规模庞大的丰富的人力资源，作为一种积极因素来对待，确立人力资源的开发战略，走出一条具有中国特色的道路。那种把丰富的人力资源视为包袱的看法是错误的。

如何开发利用我国的人力资源？制定中国的人力资源开发战略，其核心在于如何把已经大大超过现阶段社会经济负荷能力的人口数量转化为可以利用的资源财富。党的十四届三中全会指出：“我国劳动力充裕是经济发展的优势，同时也存在着就业压力，要把开发利用和合理配置人力资源作为发展劳动力市场的出发点。广开就业门路，更多的吸纳城镇劳动力就业。鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间的有序流动。”为此，首先要转变思想观念，增强人力资源开发利用的战略意识，认清人力资源开发利用所具有的重要性和迫切性；其次是要严格控制人口，大力提高人力素质；三是要进一步改革劳动制度，以开发利用、合理配置劳动力资源为出发点，形成用人单位和劳动者双向选择、合理流动的就业制度。

云南省劳动厅根据邓小平同志南巡讲话精神和中共中央关于制定“八五”计划的要求，经省社会科学规划办公室同意，组织了一些专家学者和具有实际经验的劳动工作者，对我省劳动力资源的开发利用进行了专题研究。自1992年6月开题以来，经过一年多的调查，对其现状、成就、经验和问题进行了较为广泛、多层次、多类型的分析，并对如何开

发利用劳动力资源进行了初步研究，且提出了一些对策。全书15万多字，内容丰富，资料翔实。尽管有些问题探讨得还不够深入，但为各地区和有关部门进一步研究探讨劳动力资源的开发利用，适应建立社会主义市场经济体制的需要，建立新型的劳动体制，提供了一份很有价值的参考资料。

应省劳动厅之约，写了这些话，以为序。

目 录

前 言	(1)
第一部分 城乡劳动力资源的开发利用	(5)
第二部分 城镇劳动力资源的开发利用	(29)
第三部分 农村劳动力资源的开发利用	(101)
第四部分 劳务输出	(154)
附 录	(164)
发达地区农村劳动力转移问题.....	(164)
昆明市官渡区农村劳动力资源开发与利用.....	(175)
边疆民族地区农村劳动力资源开发利用问题...	(188)
关于省外劳动力流入云南的思考.....	(214)
《云南省劳动力资源的开发与利用》鉴定 意见.....	(221)
专家鉴定组成员名单.....	(222)
后 记	(223)

前 言

张 怀 渝

人口多，劳动力资源丰富是我国的特色之一，建设具有中国特色的社会主义的重要任务之一就是要开发利用和合理配置这一丰富的劳动力资源，使其在社会主义经济建设中充分发挥作用，成为经济发展的动力和主力。建国几十年来，这方面我们是做了很多工作的，无论在工业、农业、交通运输业及城乡建设的各个方面，调动广大群众的积极性，组成千千万万的劳动大军，为国家作出了卓越的贡献，创造出史无前例的辉煌成就，这是任何人也否定不了的。但是也应该看到，我国丰富的劳动力资源并没有得到充分地、合理地开发利用，由于历史和现实的各方面的原因，某些方面反而成为经济发展的制约因素：失业人数增加，就业压力增大；城乡劳动力分割，农村剩余劳动力无法转移；地区之间劳动力不允许流动，不能进行合理地调剂利用；劳动力素质低下，与经济、科技飞速发展越来越不相适应，需要的高素质劳动者得不到满足，不需要的普通劳动力又多得难以安置……随着劳动生产率的提高和城乡现代化建设的深化，这种劳动力资源利用上的相背而行的趋势还将日益严重。究其原因，人口出生率高，人口基数大，劳动力逐年增长过大，是一个困难的问题，但这已是客观存在的现实，控制人口的重要性已

为更多的人所认识，党和政府已采取多种措施，正在逐步得到解决。如何对现有和即将形成的众多劳动力进行充分开发、合理利用、优化配置，提高其效用，使其在社会主义现代化建设中更好地发挥作用，则是应该深入研究的问题。不能用人口问题的研究来代替劳动力资源开发利用的研究，控制人口只能解决劳动力过多过快增长，而解决不了劳动力资源的有效利用。因此，云南省劳动厅立题研究云南省劳动力资源的开发与利用是很有必要、很有意义的。这是我想说的第一点。

其次，为什么我们对劳动力资源没有做到充分地、合理地开发利用，如何做到充分地、合理地开发利用呢？是这个课题需要研究的重要内容。虽然可以分析出很多原因，提出若干对策措施，但我认为最主要的还是应该归结到体制和机制问题上。实行高度集中型的计划经济体制，用行政的办法对劳动力实行大包大揽、统分统配，扼杀劳动者本身的积极性和主动性，排斥利益机制、竞争机制、流动机制、供求机制等激励和制衡劳动力资源利用的机制，必然的结果是：“大锅饭养懒汉”，劳动力素质越来越低，攀比落后，人不能尽其用，资源得不到优化配置；丰富的劳动力成为“不动产”。这一生产力中最活跃的因素变得不活跃了，当然就很难发挥它的作用，创造出更高的价值，作出它应该作出的贡献了。改革十多年以来，对计划经济体制对劳动力资源开发利用的制约作用的认识是逐步加深的，劳动制度的改革和劳动力管理的政策也是逐步推进、逐步放宽的。但劳动力不是商品、劳动力资源不适用市场调节这一理论禁区一直阻碍着劳动制度的深层次改革，致使劳动力市场发展缓慢，市场配置资源

的作用不明显，市场机制在劳动力组织和管理的相关多的领域内还未建立起来，更谈不上完善了。整个劳动制度改革滞后于其他方面的改革。直到中共中央十四大肯定了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，市场在配置社会资源（当然也应该包括劳动力资源）起着基础性的作用，才真正冲破了这一理论禁区，这就为深化我国劳动制度改革，充分开发、合理利用、优化配置我国丰富的劳动力资源开辟了广阔无垠的前景，提供了有效的、可靠的途径。课题组抓住了这一核心问题，提出以市场机制为动力，走劳动力开发利用良性循环的道路是正确的。

第三，云南是一个经济落后的省份，同时也是劳动力平均素质较发达省区低得很多的省份，这是由边疆、山区、民族等自然特点和经济社会发展水平所影响的。开发云南劳动力资源难度相对说来就更大一些，除了在体制、机制上进行改革之外，需要做很多细致的工作，特别是在提高劳动者素质上，这是开发利用劳动力资源的首要前提，任务是艰巨的。课题组从城市、农村、劳务出口等几个方面，联系云南自然资源和经济产业的开发，提出若干劳动力开发、利用、配置和结构优化的路子，是有参考价值的，也具有可操作性，是一项好的研究成果。课题组的同志大多是从事劳动力管理实际工作多年的负责同志，他们有丰富的实践经验，经历了我国经济发展和劳动管理的几个大变迁时期，对其间的问题了解很深、很细，现在从理论上加以总结、反思、提高、出新、形成这本书，既回顾了历史，也提出了预见，是很值得推荐一读的。

我是云南省劳动学会的老会员之一，是从事经济研究工

作的，曾经对云南省劳动经济的问题也涉猎过一下，但所学甚浅，未作更深入的研究。读了这个课题成果，颇有收获，想到一些问题，写出来，作为本书的一个引子。

1994年1月24日

第一部分 城乡劳动力资源的开发利用

劳动力资源开发的基本内容是提高劳动力素质，挖掘劳动者的潜力，合理配置和使用劳动力资源。它是社会经济与文化发展及人民生活水平提高的基本措施。通过劳动力资源开发使人具备有效地参与经济建设和社会发展所必须的体力、智力、技能及正确的价值观和劳动态度。劳动力资源的质量不仅以教育和技能来度量，还应按健康、营养标准、生命期望及分配管理资源和进行合理经济决策的能力来度量。

面临本世纪末的两大目标，即实现现代化建设的第二步战略目标和建立社会主义市场经济体制，劳动力素质至关重要。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：“社会主义市场经济体制的建立和现代化的实现，最终取决于国民素质的提高和人才的培养。”在生产要素中，劳动者作为生产劳动的主体起着决定性的作用。劳动者潜力的充分发挥是发展经济的核心。社会发展过程正是发挥人类潜力的过程。任何生产过程只有劳动者与生产资料相结合才能进行，离开劳动者潜力的充分发挥，自然资源和资金资源不可能为经济建设的发展作出应有的贡献。而劳动者潜力的充分发挥，则可以弥补自然资源和资金资源之不足。这是因为，劳动者是生产力中最

积极最活跃的因素，是生产过程的主体。劳动力资源的开发利用程度，不仅直接影响自然资源和资金资源的开发利用，而且对经济建设和社会发展起着决定性的作用。

从国外的经济建设发展情况看，一些资源小国成为经济大国，其主要原因是依靠劳动力资源的开发。到本世纪的70年代，越来越多的人开始认为：最终决定一个国家或地区经济和社会发展速度的不是自然资源或资金资源，而是劳动力资源。当劳动力数量能满足社会需求时，劳动力素质的高低对经济效益的好坏起着决定性的作用。我国劳动力资源的开发利用与世界先进水平相比还有相当一段距离。据美国经济学家舒尔茨测算，1919~1957年的38年间，美国国民生产总值的增长额有49%是人力投资的结果。苏联经济学家斯特鲁米林测算，苏联1940~1960年国民收入的增加部份中，有30%是由于人力投资取得的。我国有位经济学家推算，1952~1978年，我国因人力投资而增加的国民收入仅占增加额的9%。党的十一届三中全会以后，我国劳动力资源投资效益有了较大改善。在一些省外的农村地区，已对劳动力投资效益进行科学的测算。据北京市采用电子计算机对2000多个动态数据进行测算得出结论，80年代，劳动力投资的强化和农业科学技术进步对京郊农业经济增长所起的作用达30%。由此可见，随着历史的推移和科学技术的发展，人们对劳动力投资在国民经济增长中的重要作用的认识将更加充分。

劳动力资源开发利用在经济发展中的重要作用，对于云南这样一个边疆、山区、民族三位一体的省份来说，更有其特殊意义。云南自然资源在国内堪称优势，人均资源拥有量

综合指数在全国各省、市、自治区中名列第六，但生产力水平低，科技文化落后、农业基础脆弱、经济发展不平衡、贫困面大。尤为突出的问题，一是交通不便，山高坡陡的地理环境在现有的经济基础上将使运输和流通成为自然资源开发的“瓶颈”，二是资金匮乏，县级财政中，80%的县吃财政补贴，全省基本处于“吃饭财政”的现状。且不说是否有门借贷，即使是借贷有门，也难以承受所应偿还的本息。因此，不宜走强化资金开发的道路。走强化劳动力资源开发之路是云南经济建设的明智选择。90年代，云南经济进入了一个由传统技术向先进科学技术转移；由粗放经营向集约经营、科学管理转移；由原料生产型的浅层开发向综合利用、深层开发转移的新阶段，劳动力素质的高低对经济发展至关重要。难以想象，技能生疏和知识匮乏的劳动者能够掌握先进的科学技术知识；也难以想象，靠毫无经营管理知识的经营管理者去组织生产却能使资金和物资发挥其应有的作用。云南丰富的自然资源开发利用程度较低，从某种意义上说，与云南的劳动者素质低下有直接的关系，从这一意义上说，云南省城乡劳动力资源的开发和利用，不仅具有明显的重要性和必要性，而且具有刻不容缓的迫切性。

一、劳动力资源的现状和评估

从劳动力资源与经济建设的关系和劳动力资源开发利用的社会环境这两个方面，可以大体看出劳动力资源的基本概况。我省劳动力资源的状况，从劳动力资源与经济建设的关系方面看，是劳动力数量供大于求，劳动力素质不适应经济

发展要求。从劳动力资源开发利用的社会环境方面看，是劳动力资源开发利用的巨大障碍——旧的劳动力管理体制虽正在被逐步打破，劳动领域已在一定范围内部分地引入劳动力市场机制，但是，作为劳动力资源开发利用强大动力的劳动力市场机制尚未建立，正面临着艰巨任务。

（一）劳动力资源与经济建设的关系

从劳动力资源与经济建设的关系上看，基本态势是数量供大于求和素质不适应要求并存。据截止 1992 年底的统计，全省总人口为 3831.6 万人。按照 1990 年人口普查资料的比例推算，劳动力资源（男 16~59 岁、女 16~54 岁）总数为 2171.7 万人，占人口总数的 56.68%。其中乡村劳动力资源为 1829 万人，占劳动力资源总数的 84.22%；城镇劳动力资源为 342 万人，占劳动力资源的 15.78%。在劳动力资源总数中，社会劳动者 2032.54 万人，占 94%；城镇失业人员 7.53 万人，占城镇劳动力资源的 2.2%。

在社会劳动者中，职工队伍 308.11 万人，占社会劳动者的 15.1%；乡村劳动者 1709.4 万人，占社会劳动者的 84.1%，城镇个体劳动者 15.03 万人，占社会劳动者的 0.7%。

在各产业中的社会劳动者，第一产业 1612.9 万人，占社会劳动者的 79.35%；第二产业 201.6 万人，占社会劳动者的 9.92%；第三产业 281.1 万人，占社会劳动者的 10.73%。

由于 50~70 年代高出生造成的结果，进入劳动年龄人口的数量超过退出劳动年龄人口的数量。因此，建国以来，

劳动者数量迅速增长。1952年，社会劳动者仅为760.94万人，而1992年增至2032.54万人，40年间增长了1.67倍，高于人口增长的1.26倍。社会劳动者占人口总数的比例由1952年的44.8%上升为1992年的53%。使劳动力资源相对于经济建设的需要，显得供大于求。具体表现在：企业职工富余，城镇就业困难，农村劳动力剩余量逐年增大。按有关权威人士推测的富余职工占全部职工人数的15%~20%的比例推算，全省城镇全民单位的富余职工为39~52万人，城镇年末失业人员每年7~8万人。农村劳动力的剩余量，以劳动力人均五亩耕地计算，全省4268.05万亩耕地仅需要853.61万名劳动力，截止1992年底，全省乡镇企业从业人员170.7万人（1993《云南统计年鉴》），两项合计，共1024.31万人。而同期乡村劳动力为1703.4万人，以此计算，1992年底乡村剩余劳动力达685.1万人，占乡村劳动力供给量的40%。

值得一提的是，在总体数量供大于求的情况下，高素质劳动者不仅严重短缺，而且在行业和地区之间的疏密分布悬殊过大。据1990年云南省人口普查资料显示，全省在业人口的文化程度，大学专科以上占1%。在农、林、牧、渔、水利业中却只占0.035%，而卫生、体育和社会福利事业占11.2%，教育、文化艺术和广播电视事业占10.3%，科研和综合技术服务事业占38%。行业之间疏密悬殊最高达1085倍。从地区分布看，全省大专以上占人口的0.8%。而昆明地区大专以上占人口的4.56%，文山州则仅为0.21%，地区之间疏密悬殊最高达21.7倍。由于高素质劳动力分布不合理，有的在人才集中的地方难以发挥应有的作用，有的专

业不对口，更是用非所长。据抽样调查测评，发挥作用好的和比较好的占 23.5%，基本能发挥作用的占 62.4%，不能发挥作用的占 14%。

从劳动者的文化素质看，解放以来，党和政府非常重视发展教育。经过 40 多年的努力，社会劳动者的文化程度得到很大的提高。据 1990 年云南省人口普查资料的统计，在业人口 2104.7971 万人中，大学本科 8.5462 万人，占 0.4%；大学专科 13.4256 万人，占 0.63%；中专 36.0255 万人，占 1.71%；高中 74.2759 万人，占 3.5%；初中 384.3672 万人，占 18.2%；小学 844.5811 万人，占 40%；文盲半文盲 743.5765 万人，占 35.3%。但是，由于原有基础薄弱，与经济发展的需要相比，文化素质仍然明显低下。

从专业技术业务素质上看，全省共有各类专业技术人员 84.5132 万人，占在业人口总数的 4%。工人当中技术等级偏低，从名义等级看，高级工仅占 4.9%，中级工占 35.1%，初级工却高达 60%，而其中相当部分人的实际技能还大大低于现有等级。农村劳动者更缺乏专业技术知识，据对 11.73 万农村人口的抽样调查，在 6.55 万整半劳力中，受过各种专业培训的 0.45 万人，仅占 6.87%（1992《云南统计年鉴》）低于全国 10% 的比例。

从劳动者的思想素质看，鉴于解放以前云南生产力水平低下，各种少数民族在旧社会长期停滞在不同的社会经济形态，解放后分别从原始社会末期、奴隶制社会、封建领主制社会、封建地主制社会的母体脱胎而来，跨越几个社会发展阶段直接进入社会主义社会。再加上受偏僻的地理位置和交通不便的影响，受传统观念影响较深，接受新事物较慢，思

想难以摆脱计划经济的框架。城镇青年择业意识超前，追求收入高，工作轻、离家近的单位 and 工种。农村劳动者商品经济意识淡薄，乡土观念浓厚，宁愿窝在家里受穷也不愿离家另谋出路。从总体上看，劳动者积极寻找岗位的主动性差，开拓岗位的创业性差，开发新产品的创造性差，转换职业后的适应能力差。

从体力素质上看，我国人民的营养构成和健康水平虽然比过去有所提高，但由于生活水平比较低，食品质量也不太高。我国劳动者的身体素质也不如发达国家，人口中遗传病和残疾人占相当比例，全省残疾人的数量也比较多。据对我省 18 个县市区抽样调查，全省残疾人占总人口数的 6%（全国 4.9%）。

到 2000 年，劳动力数量供大于求的基本态势仍然不能得到根本改观。据 1990 年云南省人口普查资料测算，今后十年新成长的劳动力资源为 783 万人，退出劳动年龄人数为 285.6 万人，不包括死亡因素及法定年龄的变动，十年内增加 497.3 万人，扣除 6% 的残疾人数，平均每年净增 46.7 万人。到 2000 年，全省劳动力资源数约为 2437.7 万人。据预测，直至本世纪末，城镇和农村的劳动者仍然存在相对明显的界限。因此，从劳动力需求量上看，到 2000 年，城镇社会劳动者将达 410 万人，十年累计增加 150 万个就业岗位。由于市场机制作用逐步扩大，农村劳动者竞争上岗者日益增多，尤其是繁重体力行业及苦、脏、累工种将被农村劳动者所替代，加之择业意识超前与社会需求的差距所在，城镇失业问题在所难免。据预测，到本世纪末，城镇失业人数为 10~17 万人，失业率在 2.4~4% 之间。与此同时，农村劳