

农村劳动力资源开发

谌新民
余欣荣 著

NONG CUN LAO DONG LI ZI YUAN KAI FA

江西高校出版社

书 名:农村劳动力资源开发
主 编:余欣荣 谌新民
出 版:江西高校出版社(南昌市洪都北大道 96 号)
发 行:
经 销:各地新华书店
印 刷:南昌市印刷五厂
开 本:787×1092 1/32
印 张:9.125
字 数:200 千字
印 数:1000 册
版 次:1996 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
定 价:12.80 元

ISBN7—81033—632—0
F·108

邮政编码:330046 电话:(0791)8513257 8512093 8519894

(江西高校版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

人力资源的开发利用程度是一个国家或地区现代化水平和综合竞争力高低的重要标志之一。在中国,农村劳动力资源的开发不仅对农业生产的发展和农村经济的振兴起决定性作用,而且是整个国家现代化的基础和前提条件。只有当我国农村劳动力资源得到充分开发和利用,只有农村人口素质得以稳步提高,那才可以说我国的工业化、城镇化和现代化有了坚实的基础。当前,我国农村劳动力资源开发利用虽取得了一定成绩,但仍存在一系列问题需要我们去思考和解决。正是基于这样的认识,我们在近年相关理论研究和实际工作的基础上,写作了《农村劳动力资源开发》一书。

市场经济比较发达的国家已完成了农村劳动力转移的过程,能用百分之几的劳动力提供足够的粮食满足全国的需要。进入 20 世纪 80 年代,发达国家更进一步将人作为第一资源予以开发,将人的素质提高作为衡量综合国力和竞争力的重要标志。在大中型企业中已大量地将原有的劳资科、人事部改为“人力资源开发部”,其主管直接参与企业的高层决策活动,这样发达国家的经济正步入依靠人力资源优势展开竞争的阶段。我国目前还属于发展中国家,在此背景下,人力资源尤其是农村劳动力资源开发就显得尤为迫切而任重道远。改革开放,特别是社会主义市场经济体制的逐步建立,为利用、开发我国农村劳动力资源提供了广阔的前景,也为深入研究,积极探索有中国特色的

农村劳动力开发新路子,从理论和实践上提供了丰富的养料。

正因为如此,虽然目前在我国全面系统地论述劳动力资源开发的著述还不多,但我们在成书过程中从理论和实践的结合上力求做到:1.体系要求完整,全书共分为现状篇、途径篇和对策篇等3篇11章。在重点论述开发的途径的同时,也谈到了我国农村劳动力开发的经验和教训,比较了国外人力资源开发的理论和国外人力资源开发对我国的启示,并花了较多篇幅论述如何从社会保障、加强和改善管理以及政策建议等角度保证农村劳动力资源开发的顺利进行。这样就从教育、培训、开发、转移、保障、管理等环节对农村劳动力资源开发进行了较完整、较系统的论述。2.内容力求有新意。书中一方面借鉴了发达国家成功的经验,紧跟我国改革的步伐,及时加入新政策和法规的内容,另一方面还努力为读者介绍作者经过系统思考而提出的一些思路、观点和方法。如通过农业综合开发创造出吸纳农村劳动力的新途径,在产业开发中如何处理好乡镇企业集约化程度提高所带来的吸纳劳动力功能弱化,提出了农村劳动力异地转移的原则和标准,并以农村劳动力转移就目前的治标措施提出建议和提出了治本措施的思考,对农村劳动力教育培训设计了较为可行的体系。还针对改革中新出现的问题,对健全农村社会保障体系提出了自己的观点和看法,并提出了加强和改善对农村劳动力资源管理要从法律、行政、社会管理等方面“三管齐下”,作者的这些观点和看法,希望能引起读者的进一步思考。3.文体讲求务实性。农村劳动力资源的开发是实践性很强的工作,本书在论述时力求从实际出发,精简史论,增加思路和对策,在思考该做什么的同时,更注重应如何去做。

在成书过程中,张春晖、黄崇春、桂荷发、罗道宏、郑茂林等

同志参与了本书资料收集和部分写作工作。龚秀萍承担了部分外文资料的编译。在著述过程中,参考了国内外的一些论著和资料,在此不一一列举,并致以谢意。

由于对劳动力资源进行系统开发在我国尚属新课题,可资借鉴的资料和经验有限,又由于我国体制改革的日趋深化,必将会出现一系列新情况、新问题需要去作深入探讨,加之限于写作时间较紧,水平有限,不妥之处,请读者指正。

作 者
1996年7月

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

现状篇

第一章 农村劳动力资源概述.....	(1)
第一节 农村劳动力资源	(2)
第二节 我国农村劳动力资源的利用状况	(11)
第二章 农村劳动力资源开发的现状分析	(19)
第一节 农村劳动力资源开发的历程	(19)
第二节 农村劳动力资源开发的成就和问题	(25)
第三节 农村劳动力资源开发的影响	(32)

途径篇

第三章 农业综合开发	(42)
第一节 农业综合开发的现状和作用	(42)
第二节 农业综合开发吸纳劳动力的方式	(49)
第三节 农业综合开发的发展趋势和对策	(56)
第四章 农村产业开发	(64)
第一节 农村产业开发的现状与作用	(64)
第二节 农村产业开发的主要途径	(72)
第三节 加大产业开发吸纳劳动力力度的思路与对策	(83)

第五章 跨区域流动开发	(91)
第一节 农村剩余劳动力转移的现状分析	(91)
第二节 农村剩余劳动力流动的影响	(96)
第三节 农村剩余劳动力合理流向的选择	(101)
第四节 改善对农村剩余劳动力流动管理的对策	(106)
第六章 对外输出开发	(112)
第一节 我国对外输出劳动力的形成和发展	(113)
第二节 我国对外输出劳动力的途径和方式	(122)
第三节 增加劳动力输出的对策思考	(126)
第七章 农民智力开发	(132)
第一节 农村劳动力素质概述	(132)
第二节 农村劳动力教育	(144)
第三节 农村劳动力培训	(152)

对策篇

第八章 农村劳动力资源开发的社会保障	(160)
第一节 农村社会保障的发展和现状	(161)
第二节 农村社会保障的特征和框架	(172)
第三节 农村社会保障制度改革的基本思路	(181)
第九章 农村劳动力资源开发的管理	(193)
第一节 管理的现状和作用	(193)
第二节 农村劳动力资源开发的行政管理	(197)
第三节 农村劳动力资源开发的法律管理	(206)
第四节 农村劳动力资源开发的社会管理	(212)
第十章 农村劳动力资源开发政策建议	(219)
第一节 建立全国统一的劳动力市场	(219)
第二节 改革城乡户籍制度	(224)

第三节	加快中小城镇建设	(232)
第四节	协调工农、城乡、东中西部间关系	(239)
第十一章	国外人力资源开发的启示	(248)
第一节	有关人力资源开发的理论	(248)
第二节	国外农村劳动力资源开发的情况	(260)
第三节	国外农村劳动力资源开发的启示	(276)

现状篇

第一章 农村劳动力资源概述

中国是世界上人口最多的国家,也是农村人口最多,农村劳动力资源最丰富的国家,在全国 12 亿多人口中有近八成生活在农村,农村劳动力是全国劳动力的主体,是我国现代化建设中极为重要的资源。但是,由于我国土地资源和资金相对短缺,急剧增长的农村人口给国民经济和社会发展带来了一系列问题,如若处理不当则可能会成为困扰农村经济改革和发展以及整个社会进步的一大难题。如果我们将农村劳动力作为经济发展的一大资源予以开发,充分发挥他们在经济和社会发展中的积极作用,变人口压力为寻求出路的动力,则能大大促进农村经济社会发展和整个国家的进步,成为社会发展的推动力。有鉴于此,从理论和实践的结合上,在控制人口规模的前提下,探讨农村劳动力资源的开发问题就显得十分必要。本章着重考察我国农村劳动力资源的基本状况、结构、素质和变动趋势,为以后各章探讨农村劳动力资源的开发与管理作准备。

第一节 农村劳动力资源

一、关于农村劳动力的几个基本概念

在展开正式论述之前,我们先介绍几个基本概念,这些概念都具有统计意义。有些概念是发展经济学中提出来的,有些概念则带有浓厚的“中国特色”,弄清这些概念的联系和区别,对以后的分析十分有益。

1. 农业人口与乡村人口

从本世纪 50 年代开始,中国的人口统计中,就有两对“互不干扰”的指标:农业人口与非农业人口,乡村人口与城镇人口。

农村人口,顾名思义应该是从事农业的劳动力及其经济不能独立的家属。但在中国的实际统计工作中,区分农业人口与非农业人口的标准并不完全是按职业来划分,而主要是依据口粮来源来区别,吃“商品粮”的为非农业人口,不吃“商品粮”的为农业人口。这里所谓的“商品粮”,并不是表面意义上的经过市场买卖的商品粮,而是由国家承担义务保证,以稳定价格供应的口粮。非农业人口享受这种口粮供应,而农业人口则自己解决口粮,包括自己种或到集市上去购买。随着市场经济的发展和体制改革的深化,这种区分的作用将日益减弱。

乡村人口和城镇人口是按居住地来划分的。从统计上,城镇只包括已设立市镇建制的居民聚居点。一般来说,居住在市镇的人口为城镇人口,居住在乡村的人口为乡村人口。但中国现实生活中往往仅把居住在市镇而又吃“商品粮”的人口称为城镇人口,而把居住在乡村而非吃“商品粮”的人口称为乡村人口。这样,居住在市镇的非“商品粮”人口和居住在乡村的“商品粮”

人口往往容易漏计。

农业人口和乡村人口是分属不同指标体系的不同概念,二者之间既不是包容关系,也不存在一个固定的比例关系,随着户籍制度改革的深化,这组概念的社会经济意义将进一步弱化。本书所用的农村人口概念指的是居住在农村,以从事农业为主的劳动力及其经济尚不能独立的家属。

2. 劳动适龄人口和劳动力

劳动适龄人口又称劳动年龄人口,指总人口中那些有劳动能力的年龄组的人口。各国对此定义不一致,世界银行规定为15岁到64岁。中国一般规定为男性16岁至60岁,女性16岁至55岁。

社会劳动力资源是指可以从事社会劳动的那部分人口。劳动适龄人口中的大部分构成社会劳动力,但有一小部分因多种情况丧失劳动能力的人口不构成社会劳动力资源,一部分没有实际参加社会劳动的人口如一部分青年学生,主要从事家务劳动的人(多为女性)也不算社会劳动力。实际生活中,有一部分虽未达到劳动年龄但已参加社会劳动和一部分虽已超出劳动年龄但仍参加社会劳动的人口也包括在社会劳动力范围之内。中国国家统计局在农村住户调查中对劳动力规定为,18—45周岁具有劳动能力的人为整劳动力,虽在上述年龄但没有劳动能力的不算劳动力。本书所分析的劳动力资源开发尤其是农村劳动力转移主要是以整劳动力为对象来进行考察的。

3. 潜在剩余和隐蔽失业

在土地实际使用权分散的情况下,农村劳动力的剩余很少明显表现为一部分人就业而另一部分人失业。所谓潜在剩余劳动力或隐蔽失业,是指一部分劳动力虽然参加生产劳动,但其所

创造的产量只相当于甚至低于维持劳动力自身及其家属生存必需的消费量。农业生产的技术特点和农产品在人的需要中的特殊地位,使得农村剩余劳动力往往以潜在剩余的形式表现出来。本书分析农村剩余劳动力包含了潜在剩余劳动力的范围。

4. 农业剩余劳动力和农村剩余劳动力

农业劳动力与农村劳动力是两个内涵有很大差别的概念,事实上,农业劳动力仅是指从事农业生产的劳动人口,而农村劳动力则是指居住在农村的全部劳动人口,它不仅包括从事农业生产的劳动人口,而且还包括从事农村其它产业的劳动人口。一般来说,分析农业剩余劳动力时,把它限制为从事粮、棉、油等一年生作物的种植业的劳动力。

农业剩余劳动力 = 农村劳动力 - 从事种植业的必要劳动力

农村剩余劳动力 = 农业剩余劳动力 - 从事农村其它各产业生产的劳动力

农业剩余劳动力一旦为农村其它产业所吸收,就不存在剩余问题了。因此,本书相关章节所研究的主要着眼点为农村剩余劳动力的问题。

5. 完全剩余和季节性剩余

农业生产带有很强的季节性,有时很忙,需要集中大量劳动力从事劳动才不至于误了农时,这时往往非劳动力如平时只做家务的妇女和上学的孩子也要参加劳动。有时很闲,往往整劳动力也不能全天参加劳动。

所谓完全剩余,是指即使最忙的时期也有可能完全脱离农业生产劳动的剩余劳动力。季节性剩余,则是指农忙时期必须下地劳动而平时可以脱离农业生产的劳动力。

区分完全剩余和季节性剩余的意义,在于后面我们分析解

决两种剩余的方法是有差别的。完全剩余的劳动力可以就业于工作时间长年稳定的正规单位(如工业企业、商店),季节性剩余劳动力需要的是季节性的工作岗位(如建筑施工队等)。完全剩余的劳动力可以离家远走高飞,而季节性剩余劳动力却要考虑每年有一段或几段时间能够回家种地,因而比较适应就近在乡镇企业就业等。

本书以后各章的分析均以农村劳动力这一范畴作为考察对象,尽管在分析农村劳动力资源开发过程中会涉及到其它相关概念,但本书的立足点和出发点却始终是一致的。只是在极少数论及国外人力资源问题时,为了照顾国外通行提法和统计口径,仅在少数地方用了“农业劳动力资源”的提法,这并不表明作者提法的前后矛盾,请鉴谅。

二、农村劳动力资源及其特征

农村劳动力资源是指从事农村各业生产活动的人的体力和智力的总和。正如马克思所说:“我们把劳动力或劳动能力理解为人的身体即活的人体中存在的,每当人们生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和”。(《马克思恩格斯全集》第23卷,第190页)劳动力资源和自然资源都作为物质资源有其共同的特点,但劳动力资源作为一种社会资源,和自然资源比较起来,又有其自身的特点。这些特点包括:

1. 劳动力资源是创造社会价值的源泉。根据马克思主义再生产理论,劳动者创造的价值包括两部分:一是劳动者为自己的生存所创造的价值,另一部分是为社会所创造的剩余价值。而自然资源只是在生产过程中逐步地被消耗,并将其相应的价值转移到新的产品中去。可以能动地创造新价值的这一特点为对其进行科学开发以使其为社会创造最大效益提供了可能。

2. 劳动力资源既是开发的对象, 又是开发的动力。自然资源作为人类进行生产劳动的资源只是开发的对象。劳动力作为一种资源, 本身也是被开发的客观对象, 但是劳动力资源本身的开发, 是通过劳动力自身的劳动来实现的, 尤其是劳动力资源的质量和不同的组合方式, 它所产生的社会价值是不同的。劳动力资源的这一特点, 要求我们增强农村劳动力资源开发的自觉性、主动性, 通过各种渠道, 使人力资源的潜能得以最大限度地挖掘出来。

3. 劳动力资源是以生产使用价值为其存在的前提。劳动力资源总是和生产活劳动相联系的, 离开了生产使用价值的经济活动, 就不存在劳动力资源, 更不存在劳动力资源的分类, 比如社会发展史中的远古时代, 当还没有产生农业的时候, 因而也就没有农业劳动力资源, 在没有产生工业的时候, 也就不存在工业劳动力资源。而自然资源, 早在社会产生前, 就一直存在于自然界, 是自然作用的产物。当然, 劳动力资源也有其自然属性的一面。但是, 本书探讨农村劳动力资源开发的时候, 主要是从社会经济学的角度加以分析, 例如探讨农村劳动力资源的产业开发、流动开发和智力开发的时候, 更多的是从社会经济发展的角度阐述。而关于优生优育, 人口政策等问题则不是本书分析的重点。

4. 劳动力资源利用的时限性。劳动力是一种活的人体作为生命现象存在的。但人并非在整个生命活动时期都有劳动能力, 它只是在某一个时期才具备劳动力的体力和智力。未成年的小孩和年老丧失劳动力的人, 都不属于劳动力资源。因而对劳动力资源的开发利用, 就存在一定的时限性。首先, 如果在有劳动能力时不加以开发利用, 那么不仅不能为社会创造财富, 而且要消费他人所创造的社会财富, 造成社会资源的多种浪费。

其次,对于不同年龄的劳动力而言,其开发的重点也不一样,应针对其不同特点加以开发才能收到较好的效果。

5. 劳动力资源素质的差异性。劳动力资源素质的差异原因与其它自然资源的质量差异原因不同,表现形式也不同,除了生理等先天因素外,劳动力资源素质的差异性主要是由社会经济条件、各个劳动者的主观能动性及对劳动力资源的开发程度所决定的。劳动力资源素质差异的表现形式是各个劳动者思想意识、健康状况、文化知识和技术熟练程度等因素。劳动力资源素质的好坏,不仅影响其从事工作完成的质量和效率,而且还影响对某些复杂工作是否有能力执行,影响到他们能否顺利地转移出去和影响转移以后的工作和生活。劳动力资源素质的高低,与社会经济条件密切相关,也与社会是否重视对劳动力资源的开发有关。社会经济越发展,人力资源开发越充分,劳动力的素质就越好。社会经济的发展,就有可能发展教育事业,提高人民文化知识水平,并对劳动者进行各种技术训练,提高其工作能力。另一方面,经济发达的社会,人们的营养水平较高,保健设施较完善,能保证人们有较健康的体魄。国家经济的发展与劳动力资源素质的提高是互为影响、互为促进的。因为经济发展要取决于生产力的提高,而生产力发展虽然包含的因素很多,但最主要的是要有一定数量和质量的、有一定文化知识和技术的劳动者。社会生产力的提高,反过来有可能改善人们生活 and 增加知识投资。这是劳动力资源素质得以提高的根本因素。

6. 劳动力资源利用效果的差异性,劳动力资源的利用效果,是劳动者在一定时间内生产能力和工作效率的表现,反映投入的劳动力或劳动时间所得到的结果。劳动力资源利用效果可以从两方面考察:一是劳动效率,即每个劳动者在单位时间所完成

的工作量；二是劳动生产率，即单位时间所生产的产品量，或者说生产每一产品所消耗的劳动时间。影响资源利用效果不同的因素包括资源的质量、资源利用方式和资源组合情况等。具体说来，影响劳动力资源利用效果的主要和直接的因素有：

①劳动者的文化知识、科学水平和技术熟练程度。

②劳动者的健康状况。

③劳动者的工作积极性。

④社会科技发展水平及其在生产中的运用程度。

⑤生产过程中社会因素的结合情况。如生产力组织合理程度，生产结构的合理程度等。

⑥生产设备和生产资料效能。

⑦自然条件情况等。

三、中国农村劳动力资源概况

中国劳动力资源的基本状况，可以概括为：劳动力资源丰富，结构不合理，素质较差，有大量劳动力过剩。

1. 农村劳动力资源丰富。人口和劳动力资源有着密切的关系，一般而言，人口多，劳动力也多，我国是世界上人口最多的国家，在 12 亿多人口中，农业人口占 74% 以上。同时，我国农村劳动力资源还表现为：一是人口基数庞大；二是增长速度快，以每年几乎净增一个澳大利亚的人口速度增长；三是分布不均衡，如果从黑龙江省的爱辉到云南省的腾冲划一直线，可将全部国土分成面积大体相等的东西两部分。总的情况是，东部与东南沿海人口稠密，占全国总人口的 94%，其中 84% 又集中在华北平原、长江中下游平原、珠江三角洲和成都平原等地，我国农村人口分布地区差异十分明显。劳动力密集程度又与经济发展水平呈正相关状态，且农村人口占全国人口的比例一直居高不下。

下。丰富的劳动力资源如果能够充分利用,本来是一种优势,但如果不能充分利用,则会造成巨大的浪费,形成巨大的就业压力。

2. 农村劳动力结构不合理。除上述劳动力的地区分布不平衡外,更突出表现为农村劳动力就业领域的不合理,农村绝大部分劳动力滞留在第一产业从事粮、棉、油等农业生产,在第二、三产业工作的人员很少。结构不合理还表现为年龄结构的不正常。一方面是我国几次生育高峰期出生的人口大多正处于和正进入劳动适龄年龄段,造成农村巨大的就业压力;另一方面,劳动适龄期的农村劳动力尤其是中青年农村劳动力一般多从事农村二、三产业或外出务工经商,真正在农业第一线的适龄劳动力所占比例并不如统计中的那么高。这样,使得少年、老人、妇女等属于半劳动力的人常年在农业生产第一线。农村劳动力结构的不合理,是影响农村劳动力资源开发的重要原因。

3. 农村劳动力素质不高。我国农村劳动力数量很多,但素质有待提高,具体表现为:

①身体素质较差。身体素质是人的健康水平、体力、精力及生命力的综合反映。从事劳动首先要有健康的身体,才能提高工作效率。身体的健康状况和经济发展水平密切相关,经济发展了,人们才有丰富的营养和医药卫生保健设施,才能改善和提高广大人民的健康水平。新中国成立后,我国农村人口生活水平有了明显的改善,卫生条件也发生了根本的变化,严重危害人们身体健康的疾病得到了控制,使农村人口死亡率大幅度下降,农村人口平均寿命大大提高。但是,由于农村长期经济、文化和生活方式落后,特别是山区、边远地区和少数民族地区,营养不良、饮食不卫生、近亲结婚加上卫生保健条件差,造成我国农村