

农村劳动力转移

：形势与对策

李瑞芬 何美丽 郭爱云 著

NONGCUN
LAODONGLI
ZHUYANYI

中国农业出版社



农村劳动力转移：形势与对策

李瑞芬 何美丽 郭爱云 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村劳动力转移：形势与对策/李瑞芬，何美丽，郭爱云著．—北京：中国农业出版社，2006.6

ISBN 7-109-10895-3

I. 农... II. ①李...②何...③郭... III. 农村-劳动力转移-研究-中国 IV. F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 052829 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人：傅玉祥

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：6.5

字数：200 千字 印数：1~2 000 册

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前 言

农村剩余劳动力转移就业，是工业化和现代化的必然趋势，是全面建设小康社会的重要内容，是统筹城乡发展的重要途径，是我国经济和社会发展的重要标志。目前，农村剩余劳动力转移就业既是经济发展理论的一个核心问题，又是中国当前急需大力推进的一个重大课题。中国改革开放二十年来，党和政府十分重视农村劳动力就业问题，近10年来，在乡镇企业发展、小城镇建设、农村职业培训、引导农村劳动力合理有序流动等方面，制定并实行了一系列政策措施，取得了举世瞩目的成就。

但是，目前农村劳动力转移就业的形势仍然十分严峻，任务相当艰巨。据相关测算，我国目前有1.5亿农村剩余劳动力，未来几年还将以每年600多万人的速度增长，但是，经济发展容纳农村劳动力就业的空间有限，加之制约农村劳动力平等就业的诸多体制性、政策性障碍还没有消除。农村劳动力的转移与就业问题已成为影响我国政治、经济、社会发展的主要矛盾，成为我国实现现代化目标中具有紧迫性和重要性的问题。

本书是在笔者主持的农业部软科学课题“进城

农村劳动力转移：形势与对策

农民工的社会管理与服务问题研究”和北京市朝阳区科委软科学课题“朝阳区城市化进程中农村劳动力转移就业问题研究”两项课题研究的基础上撰写的。书中深刻分析了目前中国农村劳动力转移就业的有利和不利形势，通过现状分析，问题剖析及农村劳动力转移就业引发的社会问题分析，提出制约中国农村劳动力转移就业的三大主要因素：政府对农村劳动力转移就业的管理与服务、农村劳动力转移就业的社会保障及农民素质。然后就以上三大主要制约因素分别研究其现状、问题、国内外先进经验及对策，最后提出政策建议。

作 者

2006年6月

目 录

前言

第一章 绪论	1
一、农村剩余劳动力与农村剩余劳动力转移	1
二、国内外农村剩余劳动力转移的基本理论	4
三、我国农村劳动力转移的基本进程	12
第二章 我国农村劳动力转移面临的形势	16
一、我国农村劳动力转移的有利形势	16
二、我国农村剩余劳动力预测分析	23
三、我国农村劳动力转移的不利形势	46
第三章 我国农村劳动力转移的现状	52
一、我国农村劳动力转移的基本情况 & 特征	52
二、我国农村劳动力转移的制约因素	59
第四章 我国农村劳动力转移的积极意义及其引发的问题	76
一、我国农村劳动力转移的积极意义	76
二、我国农村劳动力转移引发的问题	85
第五章 国外农村劳动力转移的模式	89
一、发达国家农村劳动力转移模式	89

农村劳动力转移：形势与对策

二、中等发达国家农村劳动力转移模式	97
三、发展中国家农村劳动力转移模式	100
四、总体评价	104
第六章 我国农村劳动力转移就业的政府管理与服务体系 ..	108
一、我国部分地区农村劳动力转移就业的 政府组织管理和资金投入情况	108
二、完善农村劳动力转移就业的组织管理	114
三、加大农村劳动力转移就业的资金投入力度， 建立资金投入的长效机制	118
四、加强政府对农村劳动力的市场服务职能	122
五、实现制度创新，制定和执行城乡统一的劳动力 就业政策	134
六、加大岗位开发的力度，扩大劳动力市场容量	139
第七章 我国农村劳动力转移的农民权益保障问题	146
一、不断完善社会保障制度，将农村劳动力 全部纳入社会保障体系	149
二、规范用工制度	153
三、实施最低工资标准等工资保障制度	157
四、建立农村劳动力免费法律援助制度	158
五、加大劳动保障监察执法力度	162
第八章 我国农村劳动力转移的农民素质问题	166
一、加大农村劳动力教育培训的组织管理	169
二、加强政府对农村劳动力教育培训的财政支持力度	172
三、倡导农村劳动力技能培训和职业教育相结合 的模式	174
四、选择更贴近农村劳动力的教育培训方式	185

第九章 我国农村劳动力转移的政策建议	186
一、促进农村劳动力转移就业的基本思路	186
二、各级政府应重点做好的几项工作	187
三、促进农村劳动力转移就业的政策建议	191
参考文献	195

第一章 绪 论

农村剩余劳动力转移是经济发展和工业化的必然趋势。农村剩余劳动力转移就业，既是经济发展理论的一个核心问题，也是我国当前最现实、最棘手、最迫切的重大课题。加快我国农村劳动力向非农产业转移，是新时期按照科学发展观要求解决“三农”问题的关键举措，对于统筹城乡经济社会发展、增加农民收入具有十分重要的意义。

一、农村剩余劳动力与农村剩余劳动力转移

（一）农业劳动力与农村劳动力

农业劳动力是指从事第一产业（即广义农业）的劳动力，包括具体从事种植业、林业、畜牧业、渔业与副业的劳动者。农村劳动力是指在农村从事第一、二、三产业的劳动力。

由此看来，农村劳动力不完全等同于农业劳动力，农业劳动力是按劳动力从事的职业性质来划分的，相对应的是非农产业劳动力；农村劳动力是按劳动力就业地域划分的，与之相应的是城镇劳动力。因此，农村劳动力的数据范围比农业劳动力更广，它包括农村从事第二、三产业的劳动力。但根据我国城乡的实际情况来看，城镇劳动力中也包含有部分农业劳动力。

（二）农业剩余劳动力与农村剩余劳动力

农业剩余劳动力属于产业的范畴，与非农产业的剩余劳动力相对应，取决于农业劳动力增加量与农业其他生产要素量的结合状况，过量结合必然导致劳动力剩余。农业剩余劳动力是一个动

态和相对的概念，有绝对剩余和相对剩余之分。农业劳动力的绝对剩余，是指在确定的农业生产经营方式下，与有限的农村生产资源（主要是土地、水、林木等资源等农业基本生产资料）相匹配的农村劳动力资源已处于饱和状态，超过适度劳动力需求规模而导致劳动力绝对剩余。从总量上看，客观上我国存在农业劳动力的绝对剩余，农村不同程度地存在着劳动力闲置和隐性失业的现象。绝对剩余的劳动力长期滞留在农村，降低劳动力的边际效益和平均贡献率，导致农业生产的非效率性，也降低了整体农村劳动力的福利水平，最终不利于我国城乡居民收入差距的缩小及城乡二元经济结构的化解。因而，绝对剩余的劳动力应当从农业中转移出去，在非农产业就业。农业劳动力的相对剩余，则是由于农业生产经营方式的自身缺陷使其对劳动力的吸纳潜力未能充分释放出来，导致了农村劳动力的剩余。即，农业劳动力的劳动生产率达到了全国平均水平时，农业劳动力仍供过于求。通过改变农业生产经营方式，能调节适度农业劳动力的总量规模，主要通过农业产业链的伸缩、产业内部结构的调整、农业技术进步或资本有机构成提高来实现对农业劳动力需求规模的调节。

农村剩余劳动力，是指现有农村劳动力供给量超过了农村各产业实际对劳动力的需求量，从而导致了部分农村劳动力处于失业状态。“农村剩余劳动力”强调农村地区适度劳动力规模之外的劳动力剩余。它是属于地域范畴，与城市剩余劳动力相对应。用公式表示为：

$$\text{农村剩余劳动力} = \text{农业剩余劳动力} + \text{农村非农产业剩余劳动力}$$

从公式来看，农村剩余劳动力在量上大于农业剩余劳动力。但是，由于当前我国农村工业和第三产业尚处发展初期，对农村劳动力的吸纳能力还相当弱，论及其剩余劳动力问题还为时过早。再加上农村第二、三产业的剩余劳动力的兼业的机会较多，他们可以重新回到农业生产中，最终仍表现为农业剩余劳动力。

随着农村经济体制改革不断深入,农业现代化水平提高,耕地对劳动力的需求锐减,从而出现了大批农业剩余劳动力。由于林业、牧业、渔业劳动力所占农业劳动力的比重较小,其剩余现象并不突出,所以农业剩余劳动力以种植业的剩余劳动力为主。

由此看来,从数量上来讲,当前所谓的“农村剩余劳动力”主要表现为“农业剩余劳动力”。因此,农村剩余劳动力总量 $\cong$ 农业剩余劳动力总量=农业劳动力数量-农业劳动力需要量。可以认为,在一定时期内,我国农村剩余劳动力约等于农业剩余劳动力,本书中对这两个概念没有严格区分。但是,用“农业剩余劳动力”替代“农村剩余劳动力”在理论上更为确切,在实践中工作中也更具针对性。

根据我国国情,农村剩余劳动力主要有以下几种类型:

1. 积累型剩余。耕地面积逐年减少,在农村劳动力自然增长量的巨大压力下,农村劳动力数量超过了农业的吸纳能力,不得不暂时在农业生产中沉淀下来,表现为劳动力隐性失业或不充分就业现象日益增加。

2. 效益型剩余。随着农业机械化水平提高,新技术推广应用,使原有的部分劳动力呈现为剩余。同时,实施联产承包责任制调动了农民生产积极性,他们延长劳动时间,生产效率有了较大提高,使农业劳动力实际需要量迅速减少。

3. 结构型剩余。不合理的城乡二元结构,限制了农村劳动力向城镇工业转移;再加上农村产业结构相对单一,使农业劳动力不能自由地向非农产业转移而产生劳动力剩余。

4. 季节型剩余。农业生产具有季节性特点,农忙季节对劳动力需求较多,农闲季节对劳动力需求较少,从而产生劳动力的剩余。

(三) 农村剩余劳动力转移

农村剩余劳动力转移,是指农村劳动力从农村向城镇的空间转移过程,主要表现为农业领域的劳动力向二、三产业转移。农

村剩余劳动力的合理转移，可以优化人力资源配置，改善社会经济结构，推动全社会的可持续发展，是科技进步和经济发展的必然趋势。

而真正意义上的农业剩余劳动力转移，是指农业剩余劳动力向农业以外的产业转移，从事非农业生产和经营活动，超过半年以上。根据农业剩余劳动力转移地点与居住地距离的远近可分为异地转移和就地转移。异地转移，是农业剩余劳动力离土离乡、宿居在外的转移，一般是跨县、省市进入城市或出国从事非农业经营活动。就地转移，是农业剩余劳动力离土不离乡、进厂不进城的转移，在本县范围内从事非农业经营活动，夜晚仍回家居住。目前我国农业剩余劳动力转移是以这两种方式相结合的全方位转移，随着经济社会的发展，异地转移的农业剩余劳动力数量逐年增加，同时也通过积极促进小城镇建设，给本地的农业剩余劳动力创造更多的就业机会。

二、国内外农村剩余劳动力转移的基本理论

国内外学者从发展经济学、人口学、地理学等角度对农村剩余劳动力转移进行大量研究，提出了大量的理论成果，本文对这些作了简短的总结。

（一）刘易斯理论

刘易斯的农村剩余劳动力转移理论创立于 20 世纪 50 年代中期，源于他的“二元经济结构理论”。该理论指出，发展中国家普遍存在截然不同的两个部门，即“二元结构”：即传统的农业部门与现代工业部门。前者缺乏资本，以土著方法进行生产，劳动生产率极其低下，农民仅能维持最低的生活水平，但拥有大量剩余劳动力；后者主要集中于城市，集合了大量资本，以现代化方法进行生产，具有较高的劳动生产率。经济发展的过程就是剩余劳动力被不断增加的资本吸收的过程。随着资本家的资金积累

增加,利润转化为投资,现代工业部门的生产规模不断扩大,在其劳动力供给不足的情况下,就会吸收更多的农村剩余劳动力,这一发展态势持续到把农村剩余劳动力全部转移到现代工业部门为止,从而推动国民经济不断增长。此时,发展中国家的二元经济结构随着农业剩余劳动力完全被吸收而消失,二元经济演变为一元经济,不发达经济变为现代发达资本主义经济。因此,在刘易斯看来,农业剩余劳动力可以通过工业部门的扩张实现其转移就业,现代工业部门是吸收农业剩余劳动力的主要渠道。

刘易斯理论阐述的农村剩余劳动力转移过程较为接近发展中国家实际,为研究发展中国家农村剩余劳动力转移问题提供了新的思路和方法。然而,它依然存在一些缺陷,主要表现在以下几个方面:

1. 刘易斯理论暗含假定,城市不存在失业现象,农村有剩余劳动,其边际生产率等于零,可为工业部门提供无限的劳动力。然而,这在现实中是不存在的。对于发展中国家来看,普遍表现为大量农业剩余劳动力与大量城市失业劳动力并存,而农村剩余劳动力更多地表现为地区性和季节性的隐性失业。

2. 刘易斯理论暗含假定,在农村剩余劳动力被完全吸收以前,工业部门的实际工资水平不变。但是,发展中国家的实际情况是,尽管城市工业部门的公开失业不断上升,在工会组织的压力下,城市工资水平依然有上升趋势。

3. 刘易斯理论只认识到发展中国家工业部门发展对农村剩余劳动力的吸收,忽略了农业部门发展和科学技术进步的影响,农业劳动生产率提高,农民收入将上升,同时农业发展中引进外资同样也可以促进农业部门吸收农村剩余劳动力。

(二) 拉尼斯—费景汉理论

费景汉和拉尼斯认为,刘易斯没有足够重视农业在促进工业增长中的作用,也没有注意到农业生产率提高而出现剩余产品是劳动力持续流入工业部门的先决条件。从这一点出发,他们对刘

易斯理论进行了补充和修正，于 20 世纪 60 年代初创立了拉尼斯—费景汉理论，强调必须在工业部门扩张的同时，推动农业劳动生产率的提高，使农业发展与工业发展同步进行。该理论将农村剩余劳动力转移划分为三个阶段：

1. 农村劳动边际生产率等于零阶段。农业部门存在隐蔽性失业，相当一部分劳动的边际生产力为零或接近于零，因而农村剩余劳动力是无限供给的。当农村剩余劳动力向工业部门转移时，农业总产量不受任何影响，这样就会出现农业剩余，正好可以满足转移到工业部门的劳动力对粮食的需求。因此，农业部门的人均收入没有改变，工业部门的工资也保持不变。

2. 农业劳动边际生产率大于零小于农业平均固定收入阶段。工业部门所吸收的劳动力是一些劳动的边际生产力低于农业部门平均产量的剩余劳动力。他们转移出去后，农业总产量就会下降，所以提供给工业部门的农产品不足以按平均消费水平来供应工业部门的劳动力。因此出现了农产品尤其是粮食短缺，工农业之间的贸易条件变得有利于农业部门，工业部门的工资水平开始上升。

3. 农业劳动边际生产率等于和大于农业平均固定收入阶段。农业剩余劳动力完全被工业部门吸收就业后，经济发展已进入商业化，农业开始资本主义化了，农业和工业的工资水平都由其劳动力的边际生产率决定，传统的农业经济就进入了发达的资本主义经济阶段。

在这个过程中，关键问题是如何把农业剩余劳动力全部转移到工业部门，困难在于第二阶段，随着农业劳动力转移，农业总产量下降，粮食短缺，工资上涨，工业贸易条件恶化，劳动力转移受阻，工业部门扩张有可能在全部剩余劳动力被吸收完毕前就停止。要解决这一问题，必须在工业部门扩张的同时，努力提高农业劳动生产率，使农业发展与工业发展同步进行，这样才能在劳动力转移的同时，不减少农业中的剩余产品，从而使工资水平

保持不变，经济发展从第二阶段顺利地过渡到第三阶段。

费景汉—拉尼斯理论强调了农业对工业的贡献不仅在于它为工业部门提供其所需的劳动力，还为工业部门提供农业剩余。如果农业剩余不能满足工业部门扩张后新增工业劳动力对农产品的需求，劳动力转移就会受到阻碍。

然而，费景汉—拉尼斯理论仍有不足之处。首先，该理论未能对农业经济不发达和停滞的本质和原因做出说明。其次，费景汉—拉尼斯理论假定第一阶段农业部门劳动的边际生产力为零，这与实际情况不一致。此外，未能区分雇佣劳动和家庭劳动，忽略了贸易条件变化、货币和价格变化对农村剩余劳动力转移的影响。

（三）乔根森模型

乔根森理论假定不发达国家存在剩余劳动，但劳动的边际生产率不为零。该理论的分析框架仍然是二元的，包括工业和农业两个部门。但他认为，农村剩余劳动力转移的前提条件是农业剩余，当农业剩余等于零时，不存在农村剩余劳动力转移。只有当农业剩余大于零时，才有可能形成农村剩余劳动力转移。他还假定农业总产出与人口增长相一致，而且随着农业技术不断发展，农业剩余规模将不断扩大，更多的农村剩余劳动力将转移到工业部门。因此，农业剩余的规模决定着工业部门的发展和农村剩余劳动力转移的规模。对于工业部门，工业扩张总伴随着技术进步和资本积累率的上升，导致工业部门的工资水平也不断上升。乔根森还认为，农业工资也不是固定不变的，他假定工业工资与农业工资的差异是一常数，农业工资与工业工资按同一比例上升。因此，与刘易斯、费景汉—拉尼斯理论相比，乔根森理论更强调农业发展和技术进步对农村剩余劳动力转移的影响。实际上，在从刘易斯到费景汉—拉尼斯再到乔根森的理论演变过程中，对经济发展中农业部门的作用的认识不断加深。乔根森否定了工资既定的假设，使其理论更接近发展中国家的实际情况。

然而，乔根森理论也存在许多缺陷，包括：乔根森的农业生产函数没有考虑到资本，而资本正是农业发展的重要决定性因素；虽然他强调了供给因素在经济发展中的作用，但却没有具体研究需求因素的影响；忽视了服务业对经济增长的重要作用，如果没有运输、信贷、营销、金融、通讯、教育等服务设施的建设，传统部门和现代部门都不可能持续快速地增长。

（四）托达罗理论

托达罗从 20 世纪 60、70 年代发展中国家的现实出发，提出了不同的劳动力迁移理论。他认为，发展中国家农村剩余劳动力转移不仅存在，而且正在加速转移。农村剩余劳动力决定其是否转移到工业部门，主要取决于城乡实际收入差异以及城市就业率和失业率的大小。只要预期的城市实际工资大于农村的实际收入，劳动力就会不断从农村向城市迁移，从而促进一国城市化水平提高；当农村移民数量多到迫使城市失业规模增大，工资收入下降，足以使城市的预期工资收入与农村工资收入相等时农村劳动力停止向城市转移；当城市预期工资收入小于农村工资收入时，就会诱使劳动力从城市向农村转移，一国进入了逆城市化阶段。

在多数发展中国家，尽管城市失业率很高，农业边际生产率大于零，但是农村剩余劳动力向城市转移的趋势逐渐加强。为了减轻城市的压力，该理论提出的政策主张是：在发展战略上应减轻因过度偏向城市而引起城乡就业机会不均衡，强调农村和农业部门发展的重要性，大力发展农村各项事业，使农村剩余劳动力就地转移。因此，消除发展中国家的二元结构，主要不是依靠工业部门吸收农业劳动力，而是要同时重视工业和农业的发展，在农业劳动生产率提高和城市合理吸纳的基础上，提高农民的就业机会和收入水平，推动我国城市化水平的提高，逐步缩小城乡差距。

与前面的三个理论相比，托达罗理论具有重要的改革意义，

肯定了城市工业部门存在大量失业现象，认识到城市失业率对农村剩余劳动力转移决策的影响，这与发展中国家的现实更为接近。但也有其缺陷：托达罗假定农村不存在剩余劳动力，这与现实不符；同时，他还假定农村剩余劳动力迁移到城市就会永远居住在城市，即使处于失业状态也会滞留在城市而不返回农村，这与事实不符，实际上很多农村剩余劳动力进城就业，一旦没有达到预期的收入水平时就会重新返回到农村从事农业经营活动。

（五）国内有关农村剩余劳动力转移的理论

农村剩余劳动力转移问题一直是我国的一个重要课题，引起理论界的普遍关注，也取得了诸多科研成果，主要是对我国农村剩余劳动力转移的某些客观现象的理论总结。本文在参考大量文献的基础上，对理论界关于农村剩余劳动力转移问题讨论的主要学术观点进行综述，为以后的研究提供借鉴，并以此推动该问题讨论的进一步深化。

1. 关于农村剩余劳动力转移影响的观点。农村存在大量剩余劳动力，必然阻碍农业技术进步，制约农业劳动生产率提高，影响农民收入增长，降低农民的福利水平和农村市场对工业产品的吸纳能力。但是，理论界普遍认为，积极促进农村剩余劳动力转移会带来一系列积极的社会效应：促进生产要素的优化配置；提高农村劳动力的收入水平，缩小城乡收入差距，并将其收入返回农村，促进农村经济的发展；农村剩余劳动力进城就业，缓解了输入地部分行业劳动力紧缺的状况，加快了城市化进程；提高劳动者素质，利于农业资源的合理开发与利用，以实现农业资源的可持续利用。

2. 关于农村剩余劳动力转移特点的认识。理论学者研究认为，我国农村剩余劳动力转移主要是以文化水平较高的青壮年劳动力为主体从农业向非农业转移，由中西部向东部转移，由农村向城市转移；在组织方式上，以自发为主，但结伴与有组织地转移逐渐增加；乡镇企业是农村剩余劳动力转移的主渠道，辅以