

ILD: ARTEP: CHINA



HRD



CRCHRD

中国 人力资源开发研究

阿姆扎德 赵履宽 潘金云 主编

北京经济学院出版社

中国人力资源开发研究

Zhongguo Renli Ziyuan Kaifayanjiu

阿姆扎德 等 主编

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

北京永乐印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 32开本 12印张 320千字

1989年8月第1版 1989年8月第1版第1次印刷

印数: 0 001—2000

ISBN7-5638-0155-3/C·8

定价: 6.60元

前 言

1988年9月20日至25日在亚洲人力资源开发网支持下，关于中国人力资源综合开发方法研讨会在贵阳召开。这本论文集收集了在这次会议上首次发表的论文。亚洲人力资源开发网的活动资金来源于联合国开发署（UNDP）和国际劳工组织（ILO）的地区计划（RAS/86/071）。非常感谢联合国开发署对召开这次会议和出版该论文集的经费支持。

贵阳会议也宣告成立了中国人力资源开发网，54个单位参加了这次会议，并成为中国网的发起成员。现在这本书就是在中国网主持下编辑出版的。本书的一些论文也同时选入由亚洲人力资源开发网出版的英文集中。

在中国经济正处于深入的经济体制改革之际，本书中的论文将在了解和分析这些改革与就业和人力资源开发相互关系方面，作出重要贡献。也将在形成最佳的利用人力资源政策方面起到重要贡献。

亚洲就业促进小组（ARTEP）感谢积极参与组织这次研讨会和编辑、出版这本书的各位人士，我们还特别感谢陆恒均教授、赵履宽教授和潘金云教授在组织这次研讨会和编辑这本学术论文集方面给与的大力支持。

国际劳工组织亚洲就业促进小组

1989年5月于新德里

序 言

国际劳工组织亚洲人力资源开发网中国网、中国人力资源开发研究中心成立大会暨首届学术研讨会,于1988年9月21日至23日在贵阳召开。

出席大会的专家、教授、学者和实际工作者共70名,代表54个单位,其中大专院校32所,中专学校3所,科研机构6所,以及劳动、计划和工会等部门13家。联合国国际劳工组织亚洲地区就业促进小组主席格斯·艾德格林先生、顾问兼秘书长拉希德·阿姆扎德博士、助理专家依沃·吉林伯兹先生和玛丽安娜·劳瑞依女士参加了大会。与会代表对会议的成效深表满意。艾德格林和阿姆扎德两位先生也认为“会议开得很成功”。

在这次会议上,与会代表大都提交了论文或调查报告,不少代表还在大会作了发言。总的来说,这些论文、调查报告和发言,都具有较高的学术价值和实用价值。现在,我们从中优选出27篇,汇编成册,以飨读者。

当今世界,人力资源开发是一个举世关注的关键性问题。经济文化发达的国家,都是人力资源高效开发的受惠者;经济文化落后的国家,都是人力资源严重浪费的受害者。这可以说是一条客观规律。

这次会议对中国人力资源开发问题作了广泛而深入的探讨,并在以下几个方面取得了比较一致的认识:

(一)人力资源开发的主要内涵,是劳动力再生产、劳动力合理配置、劳动力素质提高和劳动力的科学管理等,其中,关键是劳动力素质的提高,因此,必须把教育与培训置于优先地位。

(二)中国人力资源开发所面临的主要挑战是：既要不断提高劳动效率，又不能造成过高的失业率，以体现劳动力人口既是生产要素、又是社会活动主体的双重特性。

(三)制约我国人力资源开发的因素是多种多样，而具有自然经济色彩的产品经济模式以及与其相适应的就业制度、工资制度和社会保障体制，则是限制我国人力资源开发的最大障碍。

(四)突破我国人力资源开发难关的关键，是顺应现代商品经济的客观规律，积极地有步骤地建立和完善社会主义劳动力市场体系，充分发挥市场机制对劳动力的流动、配置和均衡的调节作用。

(五)随着商品经济的不断发展和生产要素的日益商品化，政府劳动部门应当转变职能，在城镇积极探索“科研—职教—生产”的就业新路子，在农村要积极创办第二、第三产业，为农业生产力的提高所结余出来的大量劳动力创造新的就业岗位。

当然，与人力资源开发这一举世无双的宏伟工程相比，这次会议的成就是微不足道的。让我们不断为这一永无止境的工程添砖加瓦吧！

最后，我们应当感谢所有为本书的出版作出贡献的女士们和先生们。

编者

1989年2月

目 录

中国农村非农部门的就业和问题·····	袁 方 (1)
中国经济体制改革与人力资源开发·····	赵履宽等 (25)
我国人力资源开发利用的形势任务和对策 ·····	潘 烽等 (40)
在改革开放中对中国人力资源开发战略的 思考·····	陆恒钧等 (59)
中国：新型人力资源开发战略 ——关于未来二十二年的若干构想·····	潘金云等 (76)
厂办集体企业面临的新问题及其对策 ——关于望亭发电综合公司的调查报告·····	刘庆唐等 (101)
如何确定第三产业劳动力数量的理论探索 ·····	张王璞 (112)
人力资源开发和人的解放·····	陈 宇 (134)
从沙市调查看在中国建立有效的劳动力市场信息体 系的可行性·····	田承刚等 (140)
开发劳动力资源实现劳动力管理的社会化 ·····	张雪卿等 (150)
北京城镇地区私人雇工研究·····	李 豫等 (162)
河南省劳动就业的新形势及对策·····	张秀玉 (182)
再议妇女阶段就业·····	邢 华 (202)
试论经济不发达国家劳动力再生产及其规律 ·····	王永江 (211)
人力资源的开发和利用·····	张文贤 (224)
及早决策，迎接第四次就业高峰·····	段兴民 (235)

充分利用人力资源优势办好有特色的劳动服务

公司……………黄 桑 (243)

国营企业引进失业机制的必要性和可能性

……………李 辰等 (251)

“全民扶集体”

——浅谈一条带有中国特色的就业途径……陈济民等 (264)

中国的人口压力与人力资源开发……………王胜泉 (273)

中国就业结构的变化与发展……………杨宜勇 (284)

略论中等职业教育师资培养体系的改革

……………程啸飞等 (302)

“入市”考……………孙德亭 (312)

试论劳动力所有制……………段志华 (319)

充分发挥离退休职工“余热”，开发老龄劳动力资

源……………章 杉 (330)

中国就业制度改革的分析与构想……………陈东琪等 (337)

附：

国际劳工组织亚洲人力资源开发网中国网、中国人
力资源开发研究中心成立大会暨首届学术研讨会会议录。

中国农村非农部门的就业和问题

袁 方

中国10亿人口中有8亿农民，5亿劳动力中有3.7亿在农村。自1978年底党的十一届三中全会以来，这种情况有了很大的改变。由于农村经济体制改革激发了广大农民的积极性、主动性和创造性，使中国农村从自给、半自给的经济向商品经济转化，非农部门蓬勃兴起^①，为更多的农业剩余劳动人口广开了就业门路；同时，非农部门的发展也逐渐改变农村产业结构和就业结构。长期处于贫困、落后、封闭的中国农村正发生深刻的变化。农村劳动人口从农业生产中转移出来，这是各国社会经济发展的必然趋势。目前，中国农村非农部门的发展已引起国内外普遍的关注。本文试就非农部门的发展和目前农业劳动人口的转移和就业问题作一探讨。

一、1949—1987年中国就业增长及其原因的历史回顾

（一）1949—1979年中国农村劳动力转移发展缓慢。

1. 农村劳动力转移速度异常缓慢。

1949—1979年，长达30年的时间里，中国农村人口在总人口的比重从89.4%降到81.0%^②，年均下降1.65%；农村劳动力占社会总劳动力的比重从91.46%降为75.36%，年均仅下降2.07%。农村劳动人口向第二、第三产业转移的数量很小。在1952年至

1978年的26年中，全国农业劳动人口向非农业转移了3000多万人，年平均转移100多万人，为每年农村新增劳动力的10%左右。农业劳动人口的转移极其缓慢，基本上处于停滞状态。但同时农业劳动力的绝对数量又大幅度增长，由1949年16,549万人增加到30,582万人^③，占农村人口的比重由1949年的30.55%上升到31.55%。可见农村人口的增长速度低于劳动力的增长速度（参见图1）。在中国人均耕地日益缩小，而农业劳动力日益增加的情况下，农村劳动力过剩和就业问题日益突出。

2.农村非农部门就业人数和产值在整个农村部门结构的比重变动异常缓慢。

近30年来，中国农业和农村非农部门的就业人数比例几乎没有什么变动。副业在农业总产值的比重，1949年为4.3%，1965年上升到6.5%，70年代副业产值一直徘徊在10%左右，到1978年也只有14.6%，年均增长不足0.34%。这些数字说明，长达30年的时间，中国农村非农部门基本上没有什么发展。

阻碍中国农村非农部门发展的原因当然是多方面的。本文只就几个最主要的因素来讨论：

（1）由“互助组”、“合作社”发展起来的人民公社制度，对非农产业的限制最为严重也最为长久。它使所有权的关系变得模糊，权、责、利的界限不明，也使农民丧失了从事农业生产和非农产业的积极性。

新中国建立后不久，在农村开展的土地改革运动，使贫苦农民得到了土地。这极大地激发了农民生产和投资的主动性，从而促使农业生产迅速恢复和发展。同时农村商品经济也得到了发展，集市贸易兴旺起来。

从1953年起，中国农村开展农业合作化运动，这个运动是把分散的小农经济组织起来，其方向是正确的，由于“左”的思想和政策的影响，农业合作社发展太快，超越了农业生产力发展的水平和农民的心理承受能力。1958年又轻率地发动了“人民公社

化”运动，把农业合作社合并，改变成为规模较大的，工、农、商、学、兵合一的，乡社合一的、集体化程度更高的人民公社。这就损害了农民的利益、农民丧失了支配个人劳动力、劳动时间和生产资料的自主权；分配上的平均主义又严重地挫伤了农民从事农业生产的积极性。家庭副业和手工业都受到严格限制，农民从事非农产业的路子基本被堵绝了；1966年开始的“文化大革命”，一切发展农村工、商业的活动都被扣上了复辟资本主义的帽子，家庭工副业更被视为必须割掉的“资本主义尾巴”。多种经营几乎消失，占人口80%的农民，只能拥挤在狭小的土地上，三个人的活五个人干，生产效益低，三个人的饭五个人吃，生活水平低。

(2) 长期推行统购统销的政策，采用指令性计划，规定农民生产的品种和产品购销的比例，并通过“剪刀差”把农业创造的很大一部分净产值转化为发展工业的积累。1957年农产品价格低于其价值的31.3%，工业品价格高于其价值的29.7%；1978年农产品的价格低于其价值，增加到35.9%，工业品价格高于其价值的19.9%。农民为工业化作出了自己的贡献，却很少享受到工业化的利益。城市工业方面，长期推行优先发展重工业的战略，与人民生活休戚相关的轻工业和第三产业发展都很缓慢（参见表3）。重工业不仅占用资金多，吸纳就业人员少，而且对农村辐射能力微弱。这一方面使农村缺乏足够的资金积累；另一方面城市工业无法扩散到农村，也无力大规模吸收农业劳动力。这种长期来在城乡结构上，城市搞现代工业，农村搞传统农业，相互封闭的二元经济结构严重阻碍了农业劳动人口流入城市。尽管到1978年，中国工业产值占工农业产值的比重已由1952年的43.1%提高到72.2%^④，但非农人口占总人口的比重只有17.4%，农村非农劳动力在农村社会劳动力的比重也只有7.13%。

(3) 户籍管理制度严格限制了农民迁移和选择职业的自由，也影响了农村非农部门的发展。户籍制度虽在限制大量农村人口

涌向城市，防止“超城市化”发挥了一定作用。但是，它与城乡不平等的就业制度、福利制度和商品粮配给制度相结合，拉大了城乡差别。农民除了通过升学、参军、顶替和少量招工等途径可以进入城市外，很少有其它出路。在这种情况下，农村就业问题也日益严重起来。

(4)中国经济水平低，总产值绝对数字虽有较大增长，但人均产值增长不高，1982年，农民家庭平均每人生活费支出中60.5%用于食物，恩格尔系数很高。自给自足的生产使农民对非农产品和劳务的需求不高；恩格尔系数高又使社会集资的可能性小，非农就业增长有限。农村非农部门得不到发展，又阻碍了农民收入的增加和社会经济的发展，形成了一个恶性循环。（见图2）

同时，实践经验表明，农村非农部门的发展在一定程度上还受劳动力素质的影响。由于中国经济发展水平低，阻碍了农村教育水平的提高，使农村劳动力的素质低下，相当一部分农村劳动力继续被束缚在土地上。文化科学落后使许多农村地区的商品观念、竞争观念淡薄。农民知足常乐的心理得到强化，农业劳动力转移更为艰难。非农产业发展缓慢，农民收入水平得不到提高，社会经济发展受到阻碍，形成了又一恶性循环。

（二）1979—1987年中国农村经济体制改革与非农部门的发展。

农村经济体制改革使中国农村普遍实行了家庭联产承包责任制；同时纠正了以粮为纲的片面单一的农业生产方式，鼓励农民多种经营发展家庭副业、手工业，从而农村就业人数增长比1979年以前快得多。1949年到1987年底中国农村就业人数（包括集体农民和个体劳动者）从16,549万人增加到39,000万人^⑥，增长135.5%，年均增长2.28%；如果把1979年作为界限，1949—1979年30年间农村就业共增长83.3%，年均增长2.07%；而1979—1987年9年间农村就业共增长27.5%，年均增长2.74%（参见图1）。

为了促进农村非农产业的发展，自1979年起逐步调整农、轻、重的产业结构，提高农副产品的价格，缩小工农产品的“剪刀差”，制订了“星火计划”等措施，以扶持农村社队企业的发展，从而推动着农村商品生产的发展和农村产业结构的改革以及非农产业的兴起。1980年乡镇企业，由1976年的110万个增加到143万个，职工人数由1,790万人增加到3,050万人，总收入由272亿元增加到614亿元^⑥。1987年，中国农村全部非农产业总产值为4755.91亿元，占农村社会总产值50.40%；就业人数达8130.4万人^⑦，占农村劳动力总数20.8%。与1978年相比，结构百分比分别提高了41.1%和13.63%（参见表4）。这种增长速度，远远超过以往任何一个时期。这是中国农村非农产业就业发展历史上一个关键性的转折。

二、农村非农产业的发展是整个 经济体制改革的重要部分

（一）农村非农部门的发展对提高国民经济总效益具有重大意义。

从1987年农村不同产业部门的人均产值结构来看（参见表2），每个农业就业人员提供的总产值分别只及农村工业的15.21%，农村建筑业的29.57%，农村交通运输业的25.48%，农村商业、饮食业的22.25%。平均来说，农村向非农产业转移一名农业劳动力，可以增加5299元的产值。按此推算，1979—1987年中国农村仅工、建、交、商、饮就累计增加了3679.9万非农就业人员，也就相当于增加1950.0亿元的总产值，约占同期新增社会总产值的12.63%^⑧。

农村非农部门就业人数增加，还节约了资金。仅以乡镇企业来说，1979—1987年每新增固定资产一万元，则可增加5.2个就

业岗位和31,000元产值^⑨，同期国营企业新增固定资产一万元，只能新增0.4个就业岗位和12,080元产值^⑩。以上资料足以说明农村非农部门就业增长对于劳动力资源丰富而资金短缺的中国现代化经济建设具有重大意义。

（二）农村非农部门就业的增长改变着中国的产业结构。1978—1987年中国非农部门就业人数增长265.93%，年均增长10.27%，非农部门产值增长了742.48%，年均增长22.19%；农业部门就业人数增长109.76%，年均增长0.94%；产值增长75.33%，年均增长-2.80%（参见表1）。非农部门新增就业人数和产值都高于农业部门，这对改变长期来中国农民依靠土地和农业生存的历史有着深远的意义。

从农村非农部门的结构来看，1978—1987年第三产业就业人数增长速度高于第二产业。在此期间第二产业就业人数增长240.03%，年均增长9.15%；第三产业就业人数增长471.29%，年均增长16.76%。农村非农产业就业的增长不仅改变了中国农村的产业结构，而且也必然促进整个中国产业结构的变化，这对于中国现代化建设具有现实意义。

（三）农村非农产业的发展对增加就业和提高农民收入发挥着巨大作用。

中国人口多、耕地少的矛盾非常突出。人均耕地1.4亩，仅相当于世界平均水平的33%。近年来，无论发达国家还是发展中国家耕地面积都有所增加，而中国耕地面积却连年锐减。1957—1985年中国耕地面积由16.77亿亩减少到14.52亿亩，同期农业劳动人口却由20,566万增加到37,065万，每个农业劳动力平均占有耕地由8.7亩减少到3.9亩，减少了一半以上。

即使按最简单的手工劳动方式，一人一畜一犁，每个农业劳动力全年可负担8—10亩耕地，照此计算只需1.76亿个农业劳动力就够了。一半以上的农业劳动力就要过剩。如果剩余劳动力不能从种植业分离出来，那就会阻碍农业劳动生产率的提高和人均

收入的增加，就会继续成为中国农村贫困的最主要的原因。

由于城市目前还存在一定数量的待业者，城市企业中也存在多余的人员，约占职工总数20%左右。1978—1987年，城市吸收的农村劳动力只占同期城镇安排就业总数的15.3%（参见表5）。因此农村剩余劳动力向城市大规模转移是很困难的。近年来，农村非农产业的发展为农业剩余劳动力广开了就业的门路。1987年农村非农产业就业人数达到8130.4万人^⑩，比1978年增加5,303万人。这种转移的速度和规模是过去30年不可能出现的。

同时，农村非农产业的发展也发挥了增加农民收入的积极作用。1978年农民人均纯收入为133.57元，1987年近到463元，年均增长13.2%，农村非农产业的发展为解决农民的温饱问题作出了巨大贡献。1978年农民生产性纯收入为122.86元，其中来自非农产业的收入为9.93元，占生产性纯收入的8.0%；1987年农民人均收入中生产性纯收入418.35元，其中来自非农产业的收入117.56元，占28.10%。十年间农民人均收入增加329.43元，增加的收入中有141.31元来自非农产业，占42.8%（参见表6）。

另据对6.6万个农民抽样的统计，1985年农民出售农林产品得到的现金比上年增长2.8%，而非农产业收入则增加43.1%。这一年全部人均新增的现金收入61.44元中有58.6%来自非农产业^⑪。农民货币收入的增加，提高了农民的购买力，也提高了农民的消费水平。从1978年至1987年农民消费水平提高了1.94倍，年平均提高11.39%，快于1952至1978年间年平均增长速度（2.9%），也快于同期非农居民消费水平增长速度（10.7%）。农民与非农居民消费水平的比例由1978年的1:2.9降至1987年的1:2.5。这表明城乡居民消费水平的差距有所缩小（参见表7）。这就有助于繁荣国内市场，调和市场的结构性矛盾，并为经济持续稳定的增长创造了条件。

（四）农村非农产业的发展，还推进了中国农村城镇化的进程。

乡镇企业的繁荣促进了小城镇的发展。1985年全国的建制镇为7,511个，比1980年增加了4,627个。乡镇也比1980年增加约3万个，同时城镇人口数1986年达到2亿，比1982年增加约1.4亿，增长2倍多^③。城镇数量和城镇人口的增长在非农产业发展较快的浙江一带尤为明显。仅就浙江温州来说，建制镇1987年就比1980年增加89个，1987年建制镇的人口达到农村人口的30%左右。可见农村非农产业的发展，促进了城镇数量和城镇人口的迅速增长。

（五）农村非农产业的发展为转变农村旧观念和意识发挥了重大的作用。

非农部门的发展对于靠土地谋生的农民来说开辟了一个新的谋生领域，特别是当非农产业突破了原来农村副业的从属地位之后，要求转入非农产业的农民逐渐树立起商品经济观念、时间观念、竞争观念、信息观念等，这就促进了农村社区具有新思想、新价值观的新一代农民成长起来。

（六）农村非农产业的发展对城市经济体制改革提出了可供参考的经验。

中国有自己具体的国情，目前的改革是前人所没有经历过的，没有现成的模式可循。农村经济体制改革先于城市，非农部门的发展为城市经济体制改革提供了一个实践场所，乡镇企业和各种新的经济联合体实行了经理承包、股份制、合作经营、分成制、租赁以至转卖的各种尝试，许多成功的经验和失败的教训可为城市经济改革所借鉴，加速城市经济体制改革的进行。

三、非农部门增加就业机会和收入的途径

1979年以来，农村非农部门得到了迅速发展，不少农业劳动力转入非农部门。比如，根据有关部门预测，到本世纪末，农村将有1.7亿农业剩余劳动力流入乡镇企业。农业劳动力以如此规模和速度向非农产业转移，是一项非常浩大的工程。因此，采取什

么样的方式来促使农村非农产业增加就业机会和提高农民收入，已成为研究农村劳动力转移的重要课题。我们认为可以采取下列方式来促进农村非农部门的进一步发展：

（一）要积极抓好多种经营，调整农业结构，使农业全面发展，为进一步开辟非农部门打下坚实的基础。

中国传统农业的特征是（1）耕地面积远远低于世界人均4亩的水平；（2）机械化水平一直比较低；（3）分工简单，主要从事种植业。在发展农业问题上，人们往往把农业仅限于种植业这个狭义的农业概念上。尽管国家制定了“以粮为纲，全面发展”的政策，但在执行时，却常常忽视了林、牧、副、渔等多种经营，使农业内部生产结构片面化。现在，如果仅靠种植业收入，让农民富裕起来是很困难的。首先要发展多种经营，充分利用农业剩余劳动力和有限的土地，增加农民收入，积累财富，为进一步向农村非农产业转移打好物质和思想基础。

（二）在农业有了一定基础后，一个地区选择什么样的产业结构、发展什么类型的非农产业，则必须遵循因地制宜的原则。

首先，要注意影响选择非农产业的内外部因素，包括当地的地理位置、自然资源，人口状况，劳动力素质，商品经济发展的程度，以及周围城市的经济辐射力，该社区的政治、经济、文化各方面的条件等。根据不同的情况，引导、鼓励采取不同的就业方式，一般说来，有以下几种：

1.积极发展乡镇企业。乡镇企业投资少见效快，生产范围广，吸收劳动力较多，创收也较高，是农村非农部门的一种主要形式。几年来，中国乡镇企业蓬勃发展，总产值以每年30%左右的速度增长，1987年达到4500亿元，已超过全国农业总产值，成为决定国家经济实力的一大支柱。1987年底，乡镇企业从业人员共计8776.4万人，占农村总劳动力的22.5%、乡镇企业已成为农业剩余劳动力转移的主要载体。

2.发展各种家庭自营和联户合营的工商业。目前农村各地出

现了许多家庭经营的工、商、运输、服务等行业。随着生产和经营规模的增大，出现了联户经营和合股经营的趋势。它有利于提高生产效率，加快资金周转，同时也提供了向非农产业转移的机会。

家庭工商业极大地调动了农民的生产热情，也增加了他们的经济收入。例如温州地区1986年家庭经营的各种产业收入达20亿元，增加就业人员40多万，相当于1979~1986年七年间转移到工业和服务业的农村劳动力的40%^⑭。

由此可知，家庭经营和联户经营的发展对目前中国农村增加就业机会和提高收入是非常明显的。

3.发展农村建筑业。近年来农村建筑业的发展，在非农业产业中对增加就业和收入，发挥了重要的作用。1987年农村建筑业的从业人员达到1431.3万人，占农村非农部门就业人员的24.3%，产值达723.31亿元，占非农产业产值的15.2%（见表1）

4.发展第三产业。中国农村的第三产业还不发达，1983年第三产业产值仅占乡镇企业总产值的19.5%。虽然1987年农村第三产业的从业人员达到1899.8万人，但产值还不及建筑业。因此，发展农村第三产业还大有潜力。一旦农村第三产业发达起来，就业人数和农民的收入将会出现一个很大的飞跃。

其次，要注意发展的阶段性。根据中国社会经济发展的不平衡特性，在广大农村的中等、落后地区，目前应大力支持农村剩余劳动力就地转移方式，特别是亦工亦农，“离土不离乡”的方式来实现农业向非农业转变的最初过渡。而在比较发达的沿海地区，可以在原有亦工亦农的基础上，因地制宜，发展出“离土又离乡”或其它模式的农村工业化道路。

（三）所谓“离土不离乡”的模式是农业劳动力就地转入非农部门的一种途径，也是农业劳动力转入非农产业的初级阶段。因为中国人口多，农村剩余劳动力数量大，而大城市基础设施不