

原劳动部农村劳动力就业与流动研究课题组

课题组组长 张小建

首席专家 周其仁

中国农村劳动力就业与流动研究报告

中国劳动出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村劳动力就业与流动研究报告/张小建主编.—北京:
中国劳动出版社,1999.2

ISBN 7-5045-2258-9

I. 中…

II. 张…

III. ①农村—劳动就业—中国—研究报告 ②农村—劳动力流动—中国—研究报告

IV. F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 37013 号

中国劳动出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 唐云岐

新华书店经销

北京印刷二厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.375 印张 267 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 25.00 元

序

80年代以来，随着农村改革的不断深入，特别是家庭联产承包责任制的稳定和完善，调动了广大农民的积极性，社会生产力得到了进一步解放。同时，农村剩余劳动力的问题也逐渐显现出来。乡镇企业的发展，为农村劳动力的就业开辟了新的途径，但仅此还不足以吸纳农村剩余劳动力。90年代以来出现的“民工潮”，既显现了农村劳动力跨地区流动就业的客观必然性，也突出地反映出农村就业不充分的严重趋势。目前，我国

农村 5 亿多劳动者中，有 1 亿多剩余劳动力，跨地区流动就业的农村劳动者已达几千万人。农村劳动力的就业和流动是我国现代化进程中的一个重大问题，必须采取正确的对策措施加以解决。1991 年，原劳动部、农业部、国务院发展研究中心共同组织开展了农村劳动力开发就业试点工作，探索不同地区促进农村就业的有效途径，已取得初步经验；1994 年，原劳动部与有关部门协调配合，组织全国劳动力输出和输出地区实施了“农村劳动力跨地区流动有序化工程”，在国务院的直接领导下，连续 4 年在春运期间开展组织民工有序流动工作，取得明显成效。尽管如此，要解决亿万农村剩余劳动力的就业问题，还面临十分艰巨的任务。

正确的决策来源于对人的调查研究，为此，1994 年至 1996 年，原劳动部组织了几项大规模的调查，最引人注目的就是 对 8 个省 4 000 农户的抽样调查。这些调查，使我们进一步了解了中国农村劳动力就业和流动的现状、问题和特点，劳动者从事农业和非农产业劳动的状况，劳动者素质状况和接受教育培训程度与其就业的关系，从中分析经济发展和产业结构调整

对农村劳动者就业和收入的影响，研究城市、小城镇和乡村不同地域吸纳劳动力的途径，预测农村剩余劳动力转移的趋势等等。本书汇集了这些调查的全部基础资料和研究成果，不仅向读者展示了大量翔实的数据，并且以认真的分析和论证，探索了中国农村劳动力就业和流动的深层次动因，为制定我国农村劳动力资源开发和利用的规划以及相关政策提供了可供参考的依据，对指导我国农村劳动力的开发就业工作和农村劳动力的有序流动也具有重要作用。我们希望本书的出版，对从事这方面工作的理论研究者 and 实际工作者能有所帮助。

提 要

本课题研究报告的主题是，我国农村劳动力就业和流动的现状、前景和政府面临的政策选择。

本项研究以原劳动部课题组在1995年1月至1996年12月期间组织的四项社会经济调查为基础。这些调查分别建立了8省4 000农户样本、4个城市120家企业3 000农民工样本、1 650个县以上劳动就业服务机构问卷和67个农民工职业介绍和培训机构的访谈记录。在此基础上，原劳动部课题组聘请原劳动部内外的专家共同研究，形成了一批数据分析报告、专题报告和分报告。本主题报告综合利用了这些数据和研究成果，旨在扼要地描述现状、判断趋势、清理问题并提出可供选择的政策组合。

本报告的主要发现可以概括为两句话：第一，国家发展战略和体制选择决定农村就业的机会空间；第二，农村劳动者的素质决定他们抓住就业机会的能力。

本报告对我国农民就业和流动形势的基本判断是：

1. 我国农村就业将在相当长的时期内面临供大于求的

矛盾，增加农村就业是我国长期经济发展的一项基本任务。

2. 农业的集约化经营、发展农村非农业部门和加快城市化，是吸收我国农村劳动力的三个主要领域，其中，城市化是今后增加我国农村就业的主要通道。

3. 近期农村劳动力向城市流动和集中与城市企业改革引起的失业和再就业的交汇，可能使我国在一个时期内不得不面对一个严峻的城市就业形势，其结果将是，我国城市化的数量扩张可能在一个时期内被城乡劳动者在城市劳动力市场上的质量竞争所替代。

本报告建议的政策方向是，坚持方向明确的城乡改革政策，加大开发我国城乡人力资源的力度，在提高经济效益的基础上，缓解以致最后消除我国农村就业的巨大压力。

目 录

主题报告

机会与能力——中国农村劳动力的就业和流动

1. 就业机会:发展战略、体制和政策取向…… (2)
2. 教育、培训和农民获得新就业机会的能力… (25)
3. 就业形势判断和相关政策选择…………… (39)

分报告

中国农村劳动力就业状况动态分析

1. 农业内部就业状况…………… (46)
2. 乡镇企业就业状况分析…………… (50)
3. 农村劳动力流动与就业状况分析 …… (59)

分报告

民工技能开发: 90 年代中国发展的重大课题

1. 民工市场的发展与民工培训动机的形成… (67)
2. 民工技能开发的特殊性 & 城市培训机构面临的机遇与挑战…………… (69)

-
3. 民工技能开发的主要制约因素 (73)
 4. 发展民工技能开发事业的若干建议 (77)

分报告

中国民工培训市场的发展与管理

1. 民工潮与民工的培训需求 (82)
2. 民工培训的主要渠道与市场特点 (90)
3. 民工培训市场的主要问题 (101)
4. 民工培训市场的培育与管理 (110)

数据基础分报告

关于调查数据的说明

1. 农户调查 (117)
2. 进城民工调查 (120)

数据基础分报告

中国农村劳动力就业与流动状况调查分析

1. 基本情况 (134)
2. 农村劳动力的就业状况 (139)
3. 农村劳动力流动状况 (152)
4. 几点简要的结论 (159)

数据基础分报告

民工就业状况调查分析

1. 民工的基本情况 (161)
2. 民工的流动途径和流动成本 (165)
3. 民工接受培训状况 (171)
4. 民工的工作和收入状况 (174)
5. 民工的生活状况 (182)

数据基础分报告

劳动就业服务调查分析

1. 劳动就业服务机构基本情况 (187)
2. 职业介绍情况 (194)
3. 为农村劳动者提供的培训服务情况 (200)

专题报告

一个农户劳动力模型及有关农业剩余劳动力的实证研究

1. 农业剩余劳动力的模念 (207)
2. 一个农户的生产行为模型 (208)
3. 农户的农业剩余劳动力的判断 (210)
4. 实证研究 (214)
5. 结论 (220)

专题报告**中国农村劳动力的转移与流动**

-
1. 中国农村劳动力剩余状况 (222)
 2. 中国农村劳动力转移的特点 (226)
 3. 中国农村劳动力流动的特点 (238)
 4. 几点启示与建议 (243)

专题报告**机会与能力——中国农村劳动力就业形势分析**

-
1. 农村劳动力就业的基本特点 (252)
 2. 当前农村劳动力就业面临的主要问题 (259)
 3. 思考与建议 (267)

专题报告**民工就业信息与培训服务状况**

-
1. 民工就业信息渠道 (271)
 2. 民工就业培训服务 (298)

编后语 (316)

主题报告

机会与能力 ——中国农村劳动力的就业和流动

本文是原劳动部“农村劳动力就业与流动研究”课题组（以下简称原劳动部课题组）的主题报告。这项研究试图在系统调查我国农村劳动力就业与流动的现状、特点、趋势和问题的基础上，为制定农村劳动力流动和就业政策提供分析、判断和建议。

本报告组织如下：第一部分总结我国农村劳动力流动和就业状况变化的基本趋势和基本经验，表明农民就业与国家的经济发展策略和体制取向息息相关的中心论点，并分析当前和今后一个时期农村就业压力向城市集中的由来和发展。第二部分考察在城乡劳动力质量竞争替代数量扩张的新背景下，如何有效提高农村劳动力质量、增强就业竞争实力的途径。第三

部分提出对今后我国农村劳动力流动和就业形势的基本判断，提出整合城乡劳动力市场的政策方向和可供选择的配套政策组合。

1. 就业机会：发展战略、体制和政策取向

1.1 发展策略、体制选择和农村就业

农民的就业机会首先并不是由他们本人的就业意愿和劳动技能所能决定的。国家的经济发展策略和经济体制选择，外在地决定着农民就业空间的容量，从而深刻地影响着普通劳动者及其家庭的经济命运。这是本报告所要阐述的第一个中心论点。这个论点可以在中国以及国际经济发展的经验中得到正反两个方面的验证。

在 1978 年以前，我国农村劳动力无法随着国家工业化的进展，向具有较高生产率的产业部门自由流动。这就导致巨量的农业劳动力长期滞留在低生产率的农业部门，不但造成严重的农村就业不足，而且阻碍农业生产率的有效提高。据国家统计局公布的数据，1953～1978 年 26 年间，我国农地资源增加不到 3%，但农业劳动力的绝对量翻了一番多；同期，农业产出占总产出的比例从 57% 减少到 32%，下降了 25 个百分点，但农业劳动力占社会总劳动力的份额从 88% 降为 76%，仅减少 12 个百分点。此种变化的经济含义是，狭小的耕地承受了加倍增加的农业劳动力，而众多的农业劳动力只能创造更小部分的产出。更令人印象深刻的是，这一切发生在国家工业化急速发展的背景之中：我国工业的产出份额从 1952 年的不足 15% 发展到 1978 年的 44%，成为世界上工业比重最高的经济之一。工业产出的高份额与农业就业的“高份额”如此反常地长期并存，说明国家工业化的快速

推进远远没有同步增加农村人口的就业机会^①。

在工业内部，累积起日益严重的就业不足和“隐性失业”。50年代国家工业从农村大量招工的历史，随着60年代早期城市向农村遣返2 000万工人而结束^②。中国制造业的产出份额偏高而就业份额偏低，显示出资本密集技术倾向的就业含义。为了不致使失业表面化，国家一方面控制农村劳动力流向工业和城市，另一方面在国有部门超额招收员工，形成了据估计占全部职工人数20%~30%的“在职剩余劳动力”^③。但是即便是这样，到70年代末，国家工业也表明它已经没有能力吸纳单单从城市里产生出来的待就业人口^④。另外，由于中央计划指令调配经济资源，商业和服务业这些本来可以容纳较多就业的部门没有得到应有的发展。例如，根据1981年的数据，我国商业服务业的就业份额比同等收入水平的世界标准结构要低10个百分点，仅此一点就意味着中国的结构比通常的情形要少几千万个就业机会^⑤。

需要指出，上述工业部门无力吸纳更多的就业、商业和服务业的发展受到压制、农村剩余劳动力走投无路的困境，并不能简单地归因于中国的自然环境和经济人口的历史遗产。在传统的社会主义工业化模式里，我们可以找到其更为现实的根源。传统模式包括按照中央计划指令配置经济资源，优先发展资本密集的重工业，并因此实行由国家行政等级组织垄断工业和商业，管制农业和实行城乡隔绝的经济体制。这样一套发展策略和体制选择，

①② 参见周其仁编，论国民经济新成长阶段，1993

③ 世界银行，1995年世界发展报告：一体化世界中的劳动者，北京：中国财政经济出版社，1995

④ 冯兰瑞，中国第三次失业高峰的情况和对策，见：社会学研究，1996.2

⑤ 1981年我国商业服务业就业份额为15.2%，而“标准结构”在人均300美元时的商业服务业就业占总就业的25.1%。同年中国社会总劳动者43 000万，因此简单计算10%的偏差对中国意味着4 300万个就业岗位。参见周其仁编，论国民经济新成长阶段，1993

一方面将作为人口和劳动力绝大部分的农村人力资源隔离在国家工业化的积极过程之外，另一方面又不能有效利用高强度动员到工业部门里的各种生产要素。其长期的后果，就是付出了牺牲农业、抑制商业和城市经济的代价，却换不来工业部门高效率的持续增长。在这个模式下，城乡就业空间的狭窄，无可避免地成为一种“自然的”常态。

上述中国的负面经验并不是孤立的。战后世界上许多国家经济发展的经验都证明，内向型和中央计划的经济战略一般都不能最好地利用其适龄劳动人口，从而不能达到或不能维持它们所需要的经济增长。1995年世界发展报告曾经以加纳和波兰60~90年代的经济为例，说明错误的经济发展策略如何损害了劳动者的长期收益。加纳基本上与全球市场没有关系，严重依靠政府管制配置资源。自60年代以来，加纳的人均GNP每年平均下降1.5%。同期，劳动适龄人口从350万人增长到780万，但工资劳动者的比率在30年内维持在14%不变；约有1/4的劳动适龄人口在劳动大军之外；其余近60%在“自我就业”的小经济里为生。加纳的名义失业率很低，但实际的制造业工资和农业收入都下降了。波兰曾是典型的苏式中央计划国家，资本、劳动和其他要素不是由市场而是由中央计划官僚来配置；在制定产出目标和配置投入品时，并不可能考虑资源的实际机会成本。1950~1979年间波兰的资本投资每年增长近10%，净物质产品年递增4.1%，人口增长缓慢。由于政府保障劳动者的工作，所以长期没有失业，并由政府推动妇女参加劳动和农业劳动力转向工业和城市。但是这一切的基础是在经济中增加资本和劳动力投入的数量，而不是提高资本和劳动的生产率。从60年代后期波兰的生产率就呈下降趋势，仅仅因为大量外债才延迟了危机。在30年内，波兰的实际工资水平停滞不前，工资劳动者的比率虽然上升

了,但失业和贫困人口的数量也增加了^①。加纳和波兰经济失败的原因同改革前中国的情况是一致的:发展策略和体制选择不能持续提高整个经济范围内劳动力人均产出,因而不可能有持续的就业机会扩大和实际工资增长。

东亚国家和地区的经济增长提供了截然不同的案例。1970—1990年间,以实际价值计算的东亚制造业工资增长了170%,而制造业就业增长了400%^②。这里的基本经验恰恰是在持续的生产率提高的基础上扩大就业和提高工资。做到这一点,首先是选择正确的发展策略的结果。一方面是积极参与国际市场,扩大国内具有较高生产率就业的范围;另一方面是支持家庭农业,为更有效地利用家庭劳动力资源奠定基础。相应的经济体制条件是,放宽政府对经济资源配置的管制和不当干预,让家庭和企业依据国内国际市场的要求来作物质资本和人力资本投放的决策。由于各业工资水平大体由相对生产率决定,同时基本不存在对劳动力流动的制度障碍,劳动者会对在劳动力市场上表现出来的工资和就业差异作出积极的反应,包括提高生产率、转移以及相关的人力资本投资。国内国际的市场竞争还刺激企业对具有较高生产率的产品和部门的投资,从而进一步扩大高生产率部门的就业机会。

中国自70年代末实行改革开放的方针以来,经济发展的轨迹看来越来越靠近东亚的模式。事实上,中国新增长模式最主要的特征并不是高速度(改革前国民经济的平均增长速度,在世界范围看也是较高的),而是将经济增长的基础逐步转移到生产率提高的基础之上,特别是建立在普通劳动者可能获得更多的市场机会的基础之上。这个深刻变化,为所有曾经选择内向和中央计划模式的经济提供了一种范例,表明转型如何使中国这样一个农

① ② 世界银行,1995年世界发展报告:一体化世界中的劳动者。北京:中国财政经济出版社,1995

村就业压力极其巨大的经济，可以在不太长的时间里发生就业结构方面的显著变化。

1.2 近年农村就业增长的态势和主要途径

1979~1994年间，我国农村就业呈快速增长的态势。这种快速的农村就业扩张，主要是通过以下三条途径来实现的：第一，农业内有效利用劳动力资源的机会增加了；第二，农村的非农就业有了惊人的成长；第三，农村劳动力加快向城镇制造业、商业和服务业转移。据本项估计，16年间农业内部有效利用劳动力的机会共增加了约50%，农村非农就业提供了近1亿个新的岗位，另外约有3000万农民工转移到县城以上的城市就业。

农业就业深度。农业生产要素向市场效益好又能够在有限土地上密集利用劳动力和技术的农业品种流动，引起种养业产出结构的变化，从而增加了农业的就业深度。在1978~1994年间，我国粮食和麻类的播种面积减少，棉花和茶略有增加，油糖烟接近翻一番，养猪出栏头数增加1.6倍，菜果分别增长1.6和3.4倍（见表1—1和图1—1）。农业产出增幅较大的类别，一般符合两个特点，一是市场效益好，单位要素投入的净报酬高；二是能够在单位土地上容纳更多的劳动投入，从而达到农业劳动力的更充分利用。比如菜果猪三项，不但都是收入弹性较大的产品，即人均国民收入水平越高，市场需求量越大，因此经济效益好；而且单位土地的劳动投入量都比较多，分别等于粮食作物的131%~425%。农业中劳动密集产品的比例上升，土地密集产品的比例下降，是我国农业产出在劳动力富余、土地稀缺的现实约束下，作出的更为经济合理的选择。这同东亚一些人多地少国家和地区经历过的变化是一致的^①。结果，虽然农业劳动生产率在

^① 周其仁：台湾农业：大陆可以借鉴什么。见：战略与管理，1996.3