

## 日本经验与我国农村劳动力的转移途径

2005-3-16 马克继 阅读958次

农村劳动力转移是当前和今后一段时间我国必须面对的一个严峻问题。上亿农村劳动力转移已成为中国维护社会稳定、实现现代化和进入小康社会的关键因素。分析与我国国情基本相似的日本农村劳动力转移的途径与成效,可以为我国农村劳动力的转移提供一些借鉴和启示。

### 一、我国转移农村富余劳动力面临的形势

#### 1. 从农业内部看,需要转移的农村富余劳动力人数过大

据国家劳动部有关资料显示,2000年,我国有4.6亿农村劳动力,而且此后平均每年还将新增1000万人。依据人口增长趋势预测,农村劳动力总供给规模到2010年才会停止扩大。据初步匡算,目前,我国有三分之一农村劳动力处于就业极不充分状态,现有农村富余劳动力总数已达到1.5亿左右。据预测,2001年~2010年,全国农村将新增劳动力6350万左右。可见,农村富余劳动力就业问题的压力之大。

#### 2. 从农业外部看,农村富余劳动力非农就业的外部形势同样不容乐观

(1)城市就业日益困难。由于我国工业进行产业结构调整,国有企业体制改革正在继续,减员增效等措施的实施,使国有企业存在的隐性失业显性化,大量下岗人员再就业十分困难。据有关资料显示,城市剩余劳动力过剩程度也在15%以上。除下岗工人和机关事业分流人员以外,高校毕业生也需要大量的就业岗位。此外,随着城市现代化水平的提高,城市各行业对劳动者的素质要求也随之提高。这些情况都充分说明农村劳动力向城市转移将越来越困难。

(2)乡镇企业的发展速度减缓,对农村劳动力的吸纳能力下降。上世纪80年代后期,乡镇企业成为吸纳农村富余劳动力的主渠道,但是,进入90年代以后,乡镇企业面临“二次创业”,增长速度明显减缓,吸纳农村劳动力的能力也相应减弱。同时,乡镇企业为提高竞争力,也不断进行结构调整和技术升级,出现了资本增密的趋势,这就直接降低了乡镇企业吸纳就业人员的能力。据有关资料显示,1990年~1998年,乡镇企业年平均吸纳400万人就业,仅相当于1980年~1988年期间每年新增就业707万人的57.9%。1997年,乡镇企业吸纳的农村富余劳动力净减少458万人,1998年净减少513万人。

(3)农村富余劳动力总体素质相对较低。随着科学技术日益进步,城市各行各业对务工人员的要求越来越高,没有具备一定的知识技术积累,很难适应城市工作岗位的要求。然而,从现实看,农村富余劳动力文化素质相对较低。据国家统计局统计,2001年,4.82亿农村劳动力的受教育程度分别是:文盲或半文盲占7.4%,小学文化程度占31.1%,初中文化程度占49.3%,高中文化程度占9.7%,中专占2.0%,大专及以上学历占0.5%。在农村受过专业技能培训的仅占农村劳动力总数的13.6%。可见农村劳动力的总体素质很难开拓就业门路和获得工作机会。

### 二、日本农村劳动力转移的经验

我国与日本国情基本相似,都是人多地少,劳动力资源丰富,工业化起步晚。直到1947年,日本农村就

业人口占总人口的比重还高达54.2%，属于典型的传统型农业结构国家。此后，随着日本经济的高速发展，日本农村就业人口的比重急剧下降，1955年为40.2%，1975年为13.9%，1998年为5.2%。目前，我国主要是被动吸纳农村富余劳动力，但通过对日本政府转移农村富余劳动力的措施分析，其经验对我国当前的农村劳动力的转移具有借鉴作用。

二战以后，日本政府加大了对农业的财政、金融援助以带动农业投资的迅速增长，为农业的全面技术改造提供了物质条件，从而推动了技术密集化的发展，在农业机械化方面尤为迅速。随着资金技术密集化的迅速发展，尤其是多功能、高效率农业机械的大量采用使每一农业劳动力可能负担的经营规模成倍扩大，迫使农业劳动力向农外产业大规模转移。为安置转移出来的农村劳动力，日本政府主要采取了以下措施：

### 1. 大力发展非农产业，以吸纳从农业中分离出来的富余劳动力

二战前，日本农业中转移的劳动力多流入以制造业为中心的第二产业。二战后，尤其是急剧高速增长时期，随着重化工业的迅速发展，以大城市为中心的城市产业地带出现了诸如交通拥挤、人口稠密等城市病，而在广大农村地区，尤其是内陆边远地区则是人口稀疏、产业衰退、社会公共设施奇缺，文化水平落后。日本把这两种现象统称为“过密——过疏”问题。为了解决这一问题，日本政府从20世纪60年代后期就开始采取措施促进非农产业向农村地区扩散，鼓励劳动力由农业向农村非农产业就地转移。1971年颁布的《农村地区企业导入促进法》就明确规定了这一政策目标：“积极而有计划地促进农村地区导入工业，从而促进农业从事者依据其希望和能力进入工业中就业。”为此，还在资金、税收、基础设施、农地利用等方面采取了一系列具体配套措施，并取得了明显成效。随着农村地区非农产业的迅速发展及其提供的就业机会迅速增加，其在吸收转出的农业劳动力方面发挥着越来越重要的作用。从70年代起，农村劳动力的流向发生了明显变化：转入农村地区非农产业的比重迅速提高，甚至还出现了劳动力和人口由大城市向农村地区倒流的“逆城市化”现象。农业劳动力向农村非农产业就地转移不仅避免了向城市过度集中所带来的种种问题，而且农村工业化的迅速发展还明显改变了农村就业结构。同时，农村的工业化也推动了农业劳动力的减少。1958年至1962年，到非农产业就业的农村劳动力每年为68.6万人，其中有41.1万人流入城市，占59.9%，而流入农村非农产业的仅有27.5万人。但在1973年至1975年，每年转入非农产业就业的农业劳动力约为66.4万人，其中转入城市的只有19.4万人，仅占29.2%，而到农村非农产业就业的则达47万人，占70.8%。从1960年到1968年，日本农业劳动力从1228万人下降到878万人。

### 2. 调整农业产业结构，发展农村合作事业，拉长产业链，就地转移农村劳动力

二战以后，日本大力压缩水田面积，种植牧草等饲料作物，发展奶、肉、蛋和水果蔬菜。20世纪50年代，日本又制定了《稳定饲料供应法》，政府对饲料的进口和销售进行直接干预，并实行价格补贴，控制饲料涨价。至80年代，日本每年进口饲料2500万吨左右，等于西欧共同市场国家进口饲料总量的一半以上。进口饲料用于发展本国畜牧业，等于解决了很多农民的就业问题。在饲料大量进口的情况下，日本肉、蛋、奶的增长速度远高于其他农业部门。日本政府还于1961年颁布了《农业进步法》，其核心就是有选择地扩大农业生产，调整和改善农业结构，加速农业现代化过程，促进农户收入提高。在这一政策实施10年之后，各项政策目标均收到了显著效果。以1961年至1970年为例，日本农业生产的年平均增长率近3%，农户的收入提高了2.4倍。

与此同时，日本的农业合作事业也获得了空前发展，其活动范围主要包括生产和流通两大领域。到目前为止，农村合作事业在农村生产、流通、消费乃至社会生活、科技文化、卫生保健等几乎所有领域均具有重要地位。在农村商品和资金流通方面，农户主要的农产品近100%、所需生产资料的80%和生活资料的60%都是由各级农协的购销组织来完成的，农户外来资金的70%以上也来自农协信用机构。农协为日本农村劳动力的外出转移和就地转移提供了较大的帮助，对农业产业结构的调整发挥了极大的促进作用。

### 3. 大力发展农村教育，培养非农产业人才

早在1947年,日本政府就颁布了《基本教育法和学校教育法》,规定所有适龄人口的义务教育从6年延长至9年。随后,日本政府不断加大对教育的投入,20世纪80年代就普及了高中教育,使40%的农村适龄青年跨进了大学校园,他们在各级各类学校毕业后不再返归农村就业而是直接流入非农产业。这样,学校便成了农业劳动力转移的跳板或中间环节。同时,日本政府还在农村推行了一套职业训练制度,对农民进行职业技能培训。与此相适应,国家也鼓励各企业、社会团体积极开展岗前培训,为农村谋职者提供各种学习机会,使其适应工作环境并获得劳动技能。

### 三、我国农村劳动力转移的途径

由于当前我国农村劳动力转移所面临的严峻形势,单一的途径难以解决问题,因而可以借鉴日本农村劳动力转移的成功经验,多渠道、多途地拓展农村劳动力的转移空间,充分挖掘农业内部和外部的潜力,让农村劳动力充分就业。

#### 1. 挖掘农业内部潜力

(1)调整农业产业结构,拉长产业链。目前,我国农业和农村经济正处在困难时期,农产品供给已由长期短缺转变为阶段性平衡有余,特别是近几年,粮棉等主要农产品出现全面过剩,农业和农村经济的突出问题已从农产品短缺转向农民收入过低和增长乏力。因此,应从人多地少、劳动力资源丰富的实际出发,切实改变农业的产业结构。农村非农产业的发展空间和潜力很大,农民可以发展畜牧业和农村第二、三产业等。特别是粮食主产区,饲草、饲料极其充足,畜产品价格与国际市场相差较大,应鼓励农民大力发展畜牧业,改良品种、品质,增强食品安全,努力壮大畜牧业,为农民就近就地转移创造条件。据测算,在各种农村农产品的用工需求上,谷物每亩用工13.61个,蔬菜每亩用工61.52个,水果每亩用工67.13个,生猪每头用工20.53个,牛每头用工57.54个,淡水鱼每亩用工30.9个。相对而言,粮食作物的就业容量最小,用地量却相对较多。我国属于耕地资源稀缺的国家,但劳动力资源却异常丰富,因此,大力发展畜牧业、林果业、高档蔬菜、水产品等并对其进行加工增值,不但是农业剩余劳动力转移的有效途径,而且也是根据经济资源替代原理进行农业生产结构调整的合理选择。

(2)加强农业基础设施,为农村富余劳动力提供大量的就业机会。目前,我国农业基础设施落后,抵御自然灾害的能力较差,还没有从根本上改变靠天吃饭的状况。因此,应大力加强农田基本建设、水利设施建设、生态环境建设等基础设施的建设,以吸纳农村劳动力就业。这样既可以改善农村的生产、生活环境,增加农民收入,又能为农村劳动力提供更多的就业机会。

#### 2. 拓宽农外就业渠道

(1)发展乡镇企业。20世纪80年代以来,我国农村剩余劳动力的转移渠道主要依靠迅速发展的乡镇企业,20多年来吸纳了1亿多劳动力,作出了较大贡献。但是,作为农村劳动力转移主渠道的乡镇企业的发展现已明显减缓。在当前情况下,借鉴日本的经验,由政府来加大对乡村非农产业的扶持,尤其是大力发展乡镇企业,这既是振兴农村经济的需要,也是农村劳动力转移的需要。当然,发展乡镇企业也必须根据当地资源的优势确定发展项目,选择那些技术要求不很高、工艺不太复杂、资金需求少、能容纳较多劳动力的生产项目,同时,又能突出地方特色,发挥当地资源优势的企业;还应大力扶持那些以生产农林牧副渔的产品及其深加工产品的企业去开发和发展非农产业,并要防止一窝蜂而上,造成产品积压,销售困难,自己与自己竞争,影响企业的发展。

(2)加快农村城镇化建设。发展小城镇是我国农村现代化的必由之路,也是今后农村剩余劳动力转移的最重要的载体。改革开放以来,小城镇在农村劳动力的转移过程中发挥了很大的作用。相对于大中城市来讲,小城镇吸纳劳动力的花费更小,更接近农村,不仅可降低劳动力转移的成本和风险,还可以就近利用农村的工业资源优势。此外,大城市吸纳农业人口的能力有限,且农民进城也需要一个过程,一下让大批农民进入大中城市,必然会给大中城市带来安置困难,也不利于社会的稳定。因此,农村剩余劳动力转移最现实、前景最广阔的载体就是正在蓬勃发展的小城镇。据有关部门测算,2001年~2015年,我国城镇化速度如果每年提高1个百分点,将使2.5亿左右的农村人口转为市民。“十五”期间每年可以至少安排

### 3. 大力发展农村教育

应切实提高农民素质。人是生产力中最根本的因素,没有高素质的农民,就没有高速度的工业化、城镇化和现代化。农民素质的高低,不仅决定农村经济的发展,也决定农业人口非农化的速度。因此,要把提高农民素质作为农业人口非农化的根本大计,强化措施,彻底改造农民。加强对农民的教育,促进他们解放思想,更新观念,增强非农化的内在动力。抓好农村基础教育,在保证新一代农民接受九年义务教育的基础上,深化教育体制改革,使教学内容更具实用性和针对性。还应加强对农村劳动力的技能培训,使他们拥有一技之长,以适应不同层次、不同行业就业的需要。同时,还应进行与转移有关的知识培训,如法律法规知识培训等,促使他们能依法保护自己的利益。通过提高农民素质,增强农业人口非农化的内在动力,增强农村劳动力市场就业的竞争能力,改变他们的生活方式、工作方式、思维方式、价值标准,使他们从思想上、身份上、就业上和行为上都真正实现非农化。

在今后的一段时期内,我国农村劳动力从总量上仍将持续增加。但从需求上看,由于产业结构的调整,高新技术含量的不断提高,各行各业对劳动力的素质要求也会越来越高,对劳动力文化结构、技能结构的要求将由过去的体力型转向技能型、知识型,因此,将会出现结构性的供不应求。在此情况下,应采取一些适应农村劳动力转移的职业技能培训措施:1在农村努力普及九年义务教育,积极发展职业技术教育。2大力推广适用技术,加强农村劳动力技能教育。3搞好岗前培训,培养一批有文化、有技术的合格劳动者。通过这些措施,提高农村劳动力素质,满足农业现代化的需求。

### 4. 维护劳动力的合法权益

目前,我国农产品供给已由长期短缺转变为阶段性平衡有余,特别是近几年,粮棉等主要农产品出现全面过剩,农业和农村经济的突出问题已从农产品短缺转向农民收入过低和增长乏力。因此,政府应为农民的农外就业提供一个宽松的社会环境,对进城务工农民要平等对待、合理引导、完善管理、搞好服务。尽快取消对农村劳动力进城就业的不合理限制,维护农民工的合法权益,组织和引导农民工有序流动,消除妨碍农民兼业的社会障碍因素。

应该说,农村富余劳动力转移是我国经济发展、社会进步的必然趋势,同时,农村富余劳动力转移也是一个艰难而复杂的系统工程,但只要社会各界共同重视,各司其职,措施合理,落实到位,农村富余劳动力转移问题就一定会得到圆满解决。

来源:《农村经济》2004年第11期

网站编辑:王楠