

[文章编号] 1672-7320(2010)01-0135-05

改革开放 30 年来农村劳动力流转 与政府政策调适研究

张 志 新

[摘 要] 改革开放 30 年来,农村劳动力流转受到社会各界广泛的关注。此间出现了流转动机、流转规模、流转地域等变化。尽管政府政策因应了农村劳动力转移的每一变化,但农村劳动力流转的“候鸟式”迁徙方式并未根本改变。在城乡统筹发展目标下,实现农村劳动力转移战略,政府政策应该由干预型向引导型、由扶贫型向济身型等政策转变。

[关键词] 农村劳动力;政策配套;农村劳动力转移;代际差异

[中图分类号] F207 [文献标识码] A

改革开放前,农村劳动力由于经济体制的影响而被限制在土地上,加之政府实行严格控制农村劳动力进城的政策,农村劳动力流转也就不成其为大的经济社会问题。改革开放后,农村改革稳步推进以及工业化、城市化进程加速,农村劳动力流转不但日趋活跃,而且深刻改变着我国经济和社会面貌。本文基于改革开放 30 年来我国农村劳动力流转变化的,重点分析这一时期政府政策存在的问题,探讨我国政府因应这一变化的政策调适。

一、农村劳动力流转现象变化分析

农村劳动力流转不仅是改革开放的直接成果,也深刻体现这一进程的基本特征。30 年来,农村劳动力流转无论是规模还是速度都发生了巨大的变化,它已经深刻地改变着我国经济和社会面貌。

(一)流转现象经常化

农村劳动力流转是世界各国实现从农业社会向工业社会转型过程中不可避免的现象,我国也不例外,我国乡村人口比重由 1978 年的 82.08% 迅速下降为 2005 年的 42.99%^①就是最好的说明。改革开放后,从 1978 年 12 月深圳宝安区上屋电业厂走进了第一批农民工开始^①(第 4 页),拉开了我国农村劳动力转移的序幕,但此时还只是少数人的偶发行为,表现为“忙时务农、闲时务工”、“离土不离乡”型流转。20 世纪 80 年代中期,随着改革开放不断深入和东部沿海地区经济快速发展,越来越多的农民参与流动,从不发达地区流入发达地区,从中西部地区进入东南沿海地区,从乡村进入城市。从 20 世纪 90 年代中后期开始,农村劳动力流转已演化为数以亿计人的经常行为,且这一现象方兴未艾。从流动数量上看,由于外出的时间以及范围定义未统一,不同来源的估计不尽一致^②(第 95 页),但农村劳动力转移的总体规模已达 1.5 亿人,每年新增流动的农村劳动力也在 600 万^②却是基本的实事。随着农村改革稳步推进,城市化进程不断发展,我国农村劳动力流转日益普遍已是社会发展的必然规律。

(二)流转区域分散化

我国农村劳动力流转基本呈现由集中流向东部发达地区演变为遍及全国每一个角落的趋势。1987

作者简介:张志新,山东理工大学经济学院副教授;山东 淄博 255049。

基金项目:国家哲学社会科学基金(09BJY068);山东省社科规划项目(06CJJ013)

年农村劳动力主要在区域内部流转,中西部地区流往东部地区总人数占全年流动人口的比例略强于 1/5;随着政府对农村劳动力流转从约束限制转变为积极引导,以及国家西部大开发、振兴东北老工业基地以及中部崛起等政策措施的推行,农村劳动力流转在全国范围内扩散。到 2005 年,中部流往东部地区的占流动人口的 65.2%;中部地区内部流动由 2000 年的 65.5%下降为 32.8%。西部流往东部和中部的比例均有所增加,西部地区内部流动的人口比例呈现不断下降趋势,由 1987 年的 85.6%下降为 55.8%。

(三) 流转行业多元化

20 世纪 80 年代外出务工的农村劳动力,由于受教育程度较低,缺乏技能,流转的目的就是获取比农村更高的收入,所以他们只能在建筑业、废品回收、搬运等行业中谋生。20 世纪 90 年代末以来,随着流转的农村劳动力分层现象的显现,农村劳动力流转就业的领域不再局限于依靠纯粹出卖体力、城里人不愿从事的“脏、重、累”为特征的行业。他们当中从事制造业的已占 46.6%,建筑业的占 14.5%(如表 1 所示),已成为各行各业中的重要组成部分。即越来越多的同城里人一样进入工厂、车间等相对较好的环境里工作;甚至有些优秀分子开始了诸如个体经营、开办企业、自创公司等创业活动。

表 1 2000 年农村劳动力转移就业的行业分布(%)^[3](第 20 页)

| 行业 | 就业比例 | 行业 | 就业比例 |
|----------------|------|--------------|------|
| 采掘业 | 1.0 | 房地产业 | 0.4 |
| 制造业 | 46.6 | 社会服务业 | 7.4 |
| 电力、煤气、水务的生产和供应 | 0.1 | 卫生、体育和社会福利业 | 0.4 |
| 建筑业 | 14.5 | 教育、文化艺术及广电业 | 0.9 |
| 地质勘查业、水利管理业 | 0.1 | 科学研究和综合技术服务业 | 0.1 |
| 交通运输、存储及邮电通信 | 3.1 | 国家、党政机关和社会团体 | 0.3 |
| 批发和零售贸易、餐饮业 | 21.9 | 其他行业 | 0.3 |
| 金融、保险业 | 0.1 | 合计 | 100 |

(四) 流转主体代际化

代际转换现象已在我国农村劳动力流转中悄然进行。随着经济发展和时代进步,农民工不再是一个具有高度同质性的抽象群体,而是如表 2 所示,在这一群体内部已经出现了代际间的变化,代际间无论是从年龄结构、受教育程度、流动动机等方面都存在着较大的不同。譬如,第一代农民工进城务工主要是出于经济上的考虑,“挣钱养家”是主要目的。但第二代农民工在选择工作时对工作岗位、工作环境和性质有了一定的要求,工作的舒适度如何在整个效用中所占的权重逐步升高。而第三代农民工不论是在进城打工的动机上还是在工作。选择上都有很大的不同,他们打工的目的不仅仅是为了收入的增加,而是希望能够更多地分享城市的文明和繁荣,在择业时,他们不但注重收入待遇,更加注重劳动安全条件、人格尊重、人际关系等自我实现目标的追求。除此之外,第二、三代农民工中大多数是从学校毕业后直接到城市寻求发展机会,在面对城市就业困境时的抉择将与第一代农民工有着很大的不同。正视并研究这一变化是新时期政府政策应对和调整的出发点。

表 2 转移的农村劳动力代际间差异比较

| 代际 | 年龄结构 | 文化程度 | 流动动机 | 流动地域 | 从业领域 | 组织程度 |
|-----|------|-------|------|------|-------|------|
| 第一代 | 年龄偏大 | 小学教育 | 挣钱养家 | 就近转移 | 体力劳动 | 自发流动 |
| 第二代 | 正值青年 | 初中教育 | 寻求发展 | 东部沿海 | 劳动密集型 | 指导流动 |
| 第三代 | 青春年少 | 高中/中职 | 自我实现 | 大中城市 | 制造业为主 | 引导流动 |

资料来源:根据对湖北省黄冈市、山东省淄博市等地市农民工调查整理所得。

二、农村劳动力流转政策存在的问题

虽然农村劳动力流转现象从未间断过,但政府的应对之策主要是在缓解交通、城市病防范以及就业

问题消极措施等方面。总体来看,国家有关农村劳动力流转政策还存在以下几方面问题:

(一) 工资待遇问题

工资待遇是转移的农村劳动力最关心的问题,工资待遇低决定着农村劳动力流转的快慢。工资决定机制原则上要由企业、政府和工会三方共同商定,但由于转移的农村劳动力组织化程度低,决定了他们在工资决策机制中无法参与,而且政府未能对企业拖欠工资问题予以有效监管。据国务院研究室(2006)的调查显示,60.37%的农民工的工资为按月领取,但实际能按时领取工资的仅有47.78%,有时延期和经常延期的比例分别为35.86%和15.68%^[4](第63页)。针对转移的农村劳动力工资被拖欠的问题严重,尽管政府制定“确保农民工工资按时足额发放”规定^③,要求“完善工资保证金制度,加强工资保证金账户管理,强化工资支付监控,确保农民工工资发放。制定应急预案,避免和及时处理因欠薪问题导致的各种突发事件”等规定;也有总理为农民工讨薪的实例新闻,但是,对于克扣或拖欠工资、待遇普遍偏低以及不能平等享有国民待遇等问题,政府政策理应作出相应的制度安排。

(二) 户籍制度问题

户籍制度为载体的制度安排制约着农村劳动力转移。城乡二元的户籍制度,虽方便了政府进行城乡居民不同格局的宏观管理,但附着在户籍上的不同经济、社会等方面的利益,更是制约农村劳动力转移的关键因素。随着改革开放不断深入,政府在户籍政策上不断调整。譬如,《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度的意见》(1997);《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》(1998);《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》(2001);以及上海市人民政府近期规定:持有上海居住证满7年且按规定参加本市城镇社会保险满7年、持证期间依法在本市缴纳所得税等条件的国内人员可以申报上海常住户口^④。长久以来我们一直认为,城乡隔离的“户籍制度”限制了农村劳动力转移,我们暂且不考虑以上农民实现市民化所需条件的苛刻,单就对以上看似热闹的户籍新政来说,转移的农村劳动力当中的大多数并不领情。用他们的话说是:“挣不到钱,城市户口又有什么用,又不顶吃又不顶喝”。所以,农村劳动力转移战略目标的实现并不仅仅是让他们有城市户口,更重要的是进行以“户籍改革”为中心的综合配套改革。

(三) 身份界定问题

转移的农村劳动力身份问题不但影响其转移的归属感,而且还与其利益密切相关。譬如,南昌市曾在2005年出台《进城务工就业农民子女义务教育工作暂行办法》,规定了接纳进城务工的农民工子女入学。这则消息无疑让进城务工的农民工似乎看到了“曙光”,但在可望而不可及的希望之中划定了一条不可逾越的鸿沟。因为,按该规定,符合文件中所有条件者才可认定为“进城务工人员”。单凭养老保险这一点就让很多进城务工人员被排除在“农民工”范畴之外。农村劳动力转移就业后究竟是怎样的一个群体?流转的农村劳动力身份如何界定?正如党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,指出“农村劳动力大规模转移就业,亿万农民工成为产业工人的重要组成部分。”因此,既然农民工已是产业工人了,那么政府今后一方面要通过政策措施剥离转移的农村劳动力的农民身份;另一方面要加大力度研究并制订与其产业工人身份相适应的政策。

(四) 公民权利问题

尽管最近几年国家从体制和政策上开始关照到农村流动人口,但是,政府有关农村劳动力转移的相关政策在保障和维护其作为一个公民应享有的权利上严重缺失。在城市里,他们仍然是社会的边缘人和弱势群体,甚至不被城市社会认可为有机的组成部分,一直被当作“外来务工人员”和“匆匆过客”。转移的农村劳动力的公民权利缺失主要表现在:(1)侵害转移的农村劳动力就业权益。譬如,扣押农民工的有效证件作凭据,以限制农民工的行动自由;以苛刻的条件,随意克扣工资;假借多种名义,进行人身羞辱;违反劳动规程和劳动安全,工伤事故不断,伤残者的权益得不到有效保护。(2)受教育权和发展权保障与维护问题。尽管政府实施“阳光工程”、“农村劳动力转移培训计划”、“星火科技培训”、“雨露计划”等多个项目来保护其受教育权和发展权,但是由于信息不对称、项目监管不力等诸多因素,项目实施

效果不甚理想。

三、农村劳动力流转中的政府政策调适

农村劳动力流转时代的特征,亟待政府政策予以调适。在统筹城乡发展目标下,把握农村劳动力流转的时代特征,及时调整政策,保证政策选择和制度安排符合新形势下农村劳动力流转新的要求。

(一)切实提高进城务工人员工资和相关待遇

同工同酬是当前提高进城务工人员工资和待遇的前提。提高进城务工人员工资和待遇,首先,针对进城务工人员组织化程度低的现实,政府可以组织进城务工人员在工资待遇上与企业协商,力争进城务工人员在工资待遇上合理化,逐步实现进城务工人员在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇职工享有同等待遇;其次,增强进城务工人员主体意识,注重自身利益的维权问题。要积极引导农民工从法律角度和组织层面去保护自身的利益,避免进城务工人员采取非制度化手段来维护自身的利益。再则,重视解决进城务工人员生活困难,对进城务工人员的生活救济开展试点,推行最低工资制度。

(二)完善进城务工人员利益维护和自我价值实现

通过有效的制度安排,维护进城务工人员的利益。首先,通过制度安排,逐步解决农民工现有的工资偏低,拖欠工资较为严重的现象;劳动时间较长,事故易发,社会保障程度偏低;培训就业、子女上学、生活居住条件还存在较大困难等问题。其次,要改革现有的户籍制度,降低农业人口转为非农业人口的政策门槛,变严格的城镇准入控制为可以衡量的多元准入指标。尤其注意将依附在户籍制度上的教育、就业、社会福利和保障等各项权利与户籍制度脱钩或者适度分开。通过改变社会福利和社会补偿机制来克服户籍制度的弊端,把城乡社会保障与福利问题纳入输入地管理。因此,政府要创造一个有利于农民工通过平等竞争实现自身财富增长和能力外化的平台,改变农民工与城市主流社会缺少联系渠道的现状,使得有较高素质、较强能力的农民工有机会通过诚实劳动和艰苦奋斗实现自身的价值。

(三)发挥教育培训在进城务工人员中的应有作用

就业是农村劳动力转移核心目标,但转移的农村劳动力 80%以上是初中及以下文化程度,受过专业培训比重不到 10%,这样技能和素质阻碍农村劳动力转移目标的实现。为此,政府针对农村劳动力转移的政策应该从“济贫”政策转移到“济身”政策上来。譬如,英国政府以各种方式培养游民的劳动习惯,培训农村富余劳动力,使他们拥有某种技能。甚至在 1629 年 5 月 17 日,英国枢密法院发布诰令,要求强迫健康流民做学徒,给他们提供生产原料,安排他们工作^[5](第 148 页)。首先,夯实农村基础教育,把农村基础教育的发展作为农村劳动力技能增强和素质拓展的中心工作,彻底改革农村地区的教育结构,大力发展职业技术教育。其次,要完善农民工的职业技能培训机制,通过教育培训提升进城务工人员的基本素质,使其更好地符合城镇化和社会主义新农村建设的需要。为此,政府通过政策引导,以农村劳动力转移就业为导向,针对每年数以千万计的农村劳动力转移的现实,加快制定有利于农村劳动力转移技能增强和素质拓展的政策。

(四)创新对进城务工人员的社会保障和社会救助

农村劳动力流转 to 非农产业后,由于城市中现有社会保障体系基本不包括流转的农村劳动力,他们的社会保障仍然还只能依靠其在农村承包的土地和家庭保障功能的支撑,这将直接决定农村劳动力流转不能深入和彻底。因此,为消除农村劳动力转移后将处于毫无保障的真空地带的担忧,首先,要实行全国统一的农村劳动力转移的社会保障政策,建立全国统一的以商业保险为中心的社会保险制度;其次,按照属人原则而设立个人账户进行管理,创新实践社会保障异地接续制度;再者,全面推行统一管理和社会保障制度,充分运用网络资源,建立全国统一的社会保障关系。还有,探索进城务工困难人群的社会救助模式,建设特殊困难救助新机制。从长远发展来看,需要考虑制定解决转移的农村劳动力融入城市的一体化政策体系,包括提供转移的农村劳动力的医疗、教育和住房保障。

总之,农村劳动力流转的发展与变化,由“民工荒”、代际转移、层级化到返乡创业等变化方兴未艾。

在城乡统筹发展目标下, 政府因应这一变化, 适时调控政策予以支撑, 使其合理、有序地转移; 在当前情况下, 只有运用政府政策协调作用才能使农村劳动力有序地转移到非农产业。

注 释:

- ① 参见《中国统计年鉴(2006)》, 北京: 北京统计出版社 2006 年版。
- ② 参见农业部《2003—2010 年全国农民工培训规划》, 国办发[2003] (79 号)。
- ③ 参见国务院办公厅《关于切实做好当前农民工工作的通知》, 国办发[2008] (130 号)。
- ④ 参见上海市政府《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》, 沪府发[2009] (7 号)。

[参 考 文 献]

- [1] 陈德辉:《农民工三十年风雨辉煌路》, 载《江淮文史》2008 年第 3 期。
- [2] Liu, Ta & Kam Wing Chan. 2001. "National Statistics on Internal Migration in China: Comparability Problem," *China Information* 15(2).
- [3] 蔡 昉、都 阳、王美艳:《劳动力流动的政治经济学》, 上海: 上海人民出版社 2003 年版。
- [4] 张建武、明 娟:《农村外出劳动力工资决定机制研究》, 载《经济问题探索》2008 年第 9 期。
- [5] Leonard, E. M. 1965. *The Early History of English Poor Relief*. London: Frank Cass & Co.

(责任编辑 于华东)

Study on Rural Labor Transfer and Government Policy Adjustment Over 30 Years since Reform and Opening Up

Zhang Zhixin

(School of Economics, Shandong University of Technology, Zibo 255049, Shandong, China)

Abstract: Since reform and opening-up, the rural labor transfer not only get general public close attention, but also appear some changes such as motivation, scale, region and so on. The government has taken some measures to do with every change, but the way of rural labor transfer like "migrant bird" has not changed. Therefore, under the aim of making an overall development between city and countryside, government should work out some policy that should be changed from interfering to guiding and from helping the poor to getting technical ability in order to realize the strategy of rural labor transfer.

Key words: rural Labor; the supporting policy; the transfer of rural labor; the difference of generation