

农村劳动力有序转移若干政策问题的建议(2005-12-07)

作者：张根生 陆子修 吴镭 发布时间：2005-12-8 9:31:42

形势与趋势

上个世纪八十年代以来，几乎与东部地区乡镇企业“异军突起”、农村劳动力就地转移的同时，我国中西部地区逐步形成了一个农村劳动力跨区域转移的浪潮。现在两类转移方式正相互交织、方兴未艾，已经形成了一支两亿多人的劳动大军。

根据国家统计局农调队的资料分析，农村跨乡外出务工的劳动力人数占农村劳动力总数的比例已经达到23.2%，接近四分之一。外出务工的劳动力主要来自四川、安徽、湖南、江西、河南和湖北等六个中西部产粮大省，这六个省的农村外出劳动力大约占到全国的65.8%。

农村外出劳动力的流向，反映出三个“集中”的特点：一是向东部经济发达省份集中，根据公安部的资料，2004年在广东、江苏、浙江三省务工的外省农村劳动力就有4582万人，几乎占当年全国农村省外劳动力的60%；如加上上海、北京、福建6省、市则可占到73%；二是向大中城市集中，根据国家统计局的抽样调查推算，2004年全国农村外出劳动力中有62.4%的人选择了去地级以上的城市打工；三是向劳动密集型行业集中，劳动部门的资料显示，2004年全国大约有64.5%的农村外出劳动力集中在制造业、建筑业和餐饮服务业等劳动密集型行业就业。

伴随着这场史无前例的农村劳动力大规模向城镇的转移，我国在经济、社会和文化等方面都发生了并将继续发生着巨大而深刻的变化。在勇敢冲破城乡二元结构的伟大实践中，走出了一条具有中国特色的城镇化道路。在建设城市、繁荣城市经济的同时，推动了经济结构的大调整、城乡经济的大发展。拓宽了农民增收的渠道，为农村全面建设小康社会奠定了基础。开阔了视野、提高了素质，大批社会主义新农村的建设者正在茁壮成长。

农村劳动力转移的规模和方式受到多方面因素的影响：这些因素相互依存又相互制约。通过对今后一个时期国家经济社会发展状况的估计、劳动力的供给、城市对劳动力的需求、城市就业容量以及城市的劳动就业政策等因素的综合分析，我们认为：

未来十年，跨区域的农村劳动力转移数量可能将继续有所增加，但增幅趋缓。沿海经济发达地区由于劳动力的短缺，势必推动产业升级，从劳动密集型转向资本和技术密集型为主。与此同时，沿海向中西部、大中城市向周边地区、同一省区内部发达地区向欠发达地区的产业转移将加快，农村劳动力的转移也将随着产业结构的进一步调整和产业的梯度转移发生变化，转移的方向和方式也将更加多元化。东部各主要输入地的输入数量将继续增加，但增幅会趋于平稳。近一两年珠三角和长三角均出现过“民工荒”的现象便是例证。开始出现农村外出劳动力更趋理性的选择，并有向中西部地区、经济起步市县回流的苗头。

再过十年，全国劳动力供求基本平衡，农村劳动力流向发生更加理性的变化。落实科学发展观、转变经济增长方式，我国经济发展的质量将有很大的提高，对劳动力的需求也相应地提出更高的要求，城市人口老龄化的步伐加快，亟需得到年轻人口的补充，此时若农村职业教育得到普及，全国劳动力市场供求将大体平衡。

当第三个十年到来的时候，城乡二元结构可能基本解决。如果政策得当，体制理顺，加上各方面的共同努力，我国的社会主义市场经济体制逐步确立和完善，社会主义“三个文明”的建设取得巨大成功，经济社会发展将达到一个新的更高水平。

问题与根源

农村富余劳动力向二、三产业及城镇转移，是我国工业化、城镇化和现代化的必由之路，必将对经济、社会、文化乃至政治发展产生深远的影响。二十多年来，我国农村劳动力向非农产业转移就业已形成一定的规模和“气候”，但从一开始就伴生着一系列的问题。

基本权益得不到保障，劳资纠纷明显增多。在城市和工厂里，企业主随意让农民工加班加点，劳动强度过大，用工管理不规范，生产生活无保障。

转移方式无序，存在较大盲目性。目前劳动力市场很不规范，中介组织很不健全，农民外出就业仍主要依托血缘、地缘、人缘等传统关系网络。农村劳动力有组织转移的只占10%—30%左右，大部分处于自发状态。

培训机制不健全，外出务工人员文化技术素质普遍偏低。目前，农村外出就业民工初中和初中以下文化程度者所占比例为80%，未接受过任何技能培训的占70%左右。农村进城劳动力所从事的工作岗位工作环境差、职业声望低、工资收入低。

职业性转移为主，定居式转移存在严重障碍。时至今日，许多农民进了城却依然改变不了自己的身份。目前城市只容许投资移民、技术(人才)移民，不允许在城镇就业多年的农民工迁移定居成为市民，更无享受城市居民所有待遇的权利，户籍问题一直未有重大的突破。

上面列举的问题是在我国向市场经济转轨、社会结构转型过程中出现的不正常现象，其根源主要有：

歧视农民的思想意识。我国由于长期实行城乡隔离的政策，在人们的意识中，城市和农村壁垒森严，城里人、街上人和乡下人泾渭分明。由于城乡发展的巨大落差，从领导到群众，思想深处或多或少存在着轻视农民的想法。

对农村劳动力转移的重要性认识不到位。多年来，政府对流动人口的政策导向，定位并固化于提高农民收入的基点上，政策措施主要放在清除流动就业障碍等方面，没有认识到农村人口城市化和农民市民化是城市化、现代化的必然要求，是整个国家经济、社会结构转换的中心环节，其重要意义不亚于农村联产承包责任制的推行。

城乡分割的二元户籍制度。一些地方讲的城市化，是市场开放、社会封闭的城市化，只让农民进城打工，把所创造财富大部分贡献给企业、城市，又不许他们在城里定居，社会成本转嫁给农村，这只能导致城乡差距的扩大；计算人均GDP时农民工人数不列入分母，造成

GDP信息的虚假和浮夸，并加深城乡二元结构的矛盾，与以人为本的科学发展观是背道而驰的。大量的农民工流动就业，使城市和发达地区无法建立稳定的产业工人队伍，最终也不利于整个社会的稳定与和谐。

不完善的公众利益诉求机制。作为社会的弱势群体，农民们具有提高工资待遇、改善工作环境、维护基本尊严、获取基本社会保障等方面的利益诉求渴望。但在现实生活中，由于没有一个真正能为自己说话、争取自身权益的“代言人”，在公共政策决策中没有话语权和谈判权，他们缺乏较为畅通的利益诉求渠道。

政府管理的缺位与法律制度的缺失。我国至今没有建立对农民工统计的指标和体系，缺乏对农民工完整和科学的统计信息。可以说这一群体绝大部分仍处于“两不管”的“漂泊”状态，成为城市和农村的“边缘人”。在当前的劳资关系中，损害农民工权益的情况非常普遍。

对策与建议

继续稳步、有序地推进农村富余劳动力转移。认真贯彻执行胡锦涛同志提出的以人为本的科学发展观和城市支持农村、工业反哺农业，构建和谐社会的指示精神，在今后的5-20年内，逐步将现在的城乡人口比例由4 6转变为6 4。并且力争在2020年到2030年基本实现城镇化，为进一步实现农业现代化奠定基础。

善待农民工，提高他们的政治、经济和社会地位。

“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是农民工的问题，农民工在二、三产业的从业人员中已占相当比重，应明确农民工产业工人的主体地位，取消“农民工”的称谓，代之以从事职业的称谓，与城市职工同等身份，同等待遇，同等地位。参与城市所在地的政治社会生活，拥有选举权和被选举权。

农民工应公平地享受基本的社会保障和最低工资制度，改善生产、生活条件。严禁恶意拖欠、克扣农民工工资和随意无度加班。加强监察工作，发现问题严肃处理，问题严重的应严加惩处。

从长远看，农民工工资待遇不能只是维持简单再生产，而应满足扩大再生产的需要，并不断随着经济发展水平的提高，建立工资不断增长的长效机制。

实行制度创新，维护农民工的合法权益。

主要是两个方面的制度创新：首

先是户籍制度。从长远讲，要彻底改变城乡二元结构体制，消除附着在户口上的城乡居民的权利不平等制度，保障公民的迁徙自由、居住自由和择业自由。近期，要降低城市户籍门槛，分层次放宽入户条件。

其次是社会保障制度。从长远来看，城乡劳动者应建立统一的社会保障体制。近期，应根据农民工工资偏低和流动人口的不同情况，建立多层次、低水平、广覆盖的社会保障网络。建立和健全培训服务体系，切实提高劳动者素质。首要的是抓好基础教育，确保农村九年义务教育的实施。农村劳动力的培训，要在提高认识的基础上，调动输出地、输入地、用人单位和劳动者本人的积极性。

加强领导，促进农村劳动力健康有序地转移。

首先，要把农民工的问题摆上各级领导的议事日程。现在农民工的第二代已经成长起来，第三代的成长环境也令人担忧。建议从中央到省、市、县都建立“农村劳动力转移就业领导小组”或“城乡统筹就业协调委员会”，下设办公室，吸收发改委、财政、劳动和社保、民政、公安、农业、教育、卫生、计生等职能部门参加，全面负责农村富余劳动力转移就业工作。包括规划、安置、培训、户籍、维权和劳动保护工作。使农村富余劳动力出得来，留得住，有保障。劳动力输入地要实行属地管理，避免管理和服务的缺失。

其次，建立健全法制。鉴于农村富余劳动力转移已成为全国大规模的人口流动现象，并且将在相当长的时间内存在。建议全国人大和国务院以及各省、市、区人大、政府，及早制定涵盖农民工的有关政策、法规，例如：“就业法”、“劳动力市场管理法”、“培训法”、“劳动保护法”、“最低工资法”、“安全法”、“社会保障法”、“新户籍法”等等，做到有法可依，推动和保障农村富余劳动力转移的顺利进行。

第三，增加公共财政支持。中央和各级财政要在预算安排执行中，将支持农村富余劳动力转移作为一项重要支出。在建立劳动力市场、农民工培训、社会保障等方面增加投入，提供公共产品。加强对财政支出的监督和审计，确保资金的安全及使用的效益和效率。

第四，农民工的计划生育工作，应以输入地的属地管理为主、输出地为辅，并建立规范的协调工作机制以节约运行成本，提高工作效率。

第五，建立农民工组织。有些地方已纳入工会组织。根据目前农民工流动性大，职业不稳定的特点，各地也可在农民工比较集中的地方和企业成立农民工协会或建立农民工工会，代表广大农民工参与有关经济、社会、政治活动。特别是有关就业、工资和土地、财产的管理、流转、分配的谈判、签证工作，以及维护农民工的合法权益并在条件成熟时并入城乡统一的工会组织。

文章来源：农民日报

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护