

中国农村人口流动的合理化及其对策

简新华

中国是世界上人口最多的国家,又是典型的具有城乡二元经济结构的国家,现存的和潜在的农村剩余劳动力数量巨大。中国要由二元经济转变为现代化经济,要由落后的农业国发展成新兴的工业国,关键在于实现农村人口的合理流动、农村剩余劳动力的有效转移。

一、农村人口流动的合理化

我们这里所说的农村人口流动是广义的,包含农村人口居住地的短期或长期迁移和农业劳动力的职业转换。农村人口流动的合理化是指人口有组织、有序、有效地流动,不是盲目、无序、无效地流动。所谓有组织、有序地流动,是指有计划、有指导、有步骤、有秩序地流动;所谓有效地流动,则是指人口流动既要促进工业化、非农化、城镇化的进程,又要有助于农村经济的发展,不妨碍社会稳定的保持,还要能够提高流动人口的经济收入和生活水平。

农村人口流动的合理化要求:

第一,人口流动的流量合理、流速合理、流向合理、流时合理。流量合理就是人口流量必须真正是劳动力的剩余量,不能因人口流出过盛影响农村经济的发展;流速合理就是人口流动速度即单位时间内人口流动的数量,必须与城乡经济发展的程度相适应,不能过急、过快、过猛,不能超过工业化、非农化和城镇化发展的速度;流向合理就是农村人口应该流向劳动力短缺而又有吸纳能力的地区,流入量与流入地的吸纳能力必须相适应。为了避免“城市病”发生,促进整个国民经济的平衡发展,人口流入地区必须适当分散,不能过于集中在少数地区,特别是大城市。流时合理就是人口应该比较均衡地流动,流动的时间不能过于集中在较短的时期之内,比如集中在中国的春节前后,必须考虑交通运输和流入地的承受能力。必须变人口流动的“涛涛洪水”为“涓涓流水”,变“急流”向“缓流”,变“盲目自流”为有组织地流动。如果流量过大、流速过猛、流向不当、流时过于集中,结果必然造成交通拥挤、流出地生产受损、流入地不堪重负、流动人口无事可干、无法安置,产生许多不良后果。

第二,人口流动的合理化必须特别注意避免人口盲目地流动。因为,在“一无信息、二无技能、三无目标”的情况下,必然出现无序无效的“盲流”,不仅使有些流动人口东跑西颠、盲目进城,结果两手空空而归,甚至落难而回;并且还会引发一些社会问题,产生各种负作用。这里有一个问题需要澄清,即人口自发的流动是否必然是盲目的流动,是否必然不合理?我们认为,不能一概而论。自发的流动是指人口不是由政府出面组织的有计划的流动,而是由流动人口自行决定的流动;盲目的流动则是缺乏信息和技能、漫无目标的流动。由流动人口自行决定的流动并不必然是无信息、无目标、无技能的流动,因此“自发”并不必然等于“盲目”。在掌握就业信息、有明确的目标和具备适合流入地需要的能力的条件下的自发流动,没有盲目性,是合理的流动;在缺乏就业信息、没有明确目标和不具备流入地所需能力的条件下的自发流动,则带来

盲目性,是不合理的流动。值得指出的是,虽然自发的人口流动并不必然是盲目的人口流动,存在合理与不合理两种情况,但最好还是有组织有计划地流动,因为这样可以避免那种不合理情况的发生。

二、农村人口流动合理化的必要性

农村人口流动是社会化大生产和经济现代化的客观要求,是工业化、非农化、城镇化、经济市场化和城乡经济发展的必然趋势;合理的农村人口流动又是社会经济健康发展和保持社会稳定的必要条件,能够极大地促进经济发展和社会稳定。

社会化大生产以发达的社会分工为前提,随着社会分工的发展和产业结构的高级化,传统产业部门劳动力过剩,新兴产业部门劳动力不足,因此必须调剂余缺、合理流动;社会化大生产要求按比例分配社会总劳动量,只有劳动力的合理流动,才能真正做到按比例分配劳动力,否则必然比例失调,各部门的劳动力分配不是过多,就是太少。市场经济由市场调节资源配置,实现资源的合理有效配置,首先必须做到人力这个最重要的资源的合理配置,而人力资源合理有效配置必须通过人口合理有效地流动来实现。如果人口不能流动或者流动不合理,市场也就不可能合理配置人力资源。农村人口流动对经济的发展具有双重作用,合理的农村人口流动是经济发展的强大动力,有助于市场经济的运行,有利于城镇化和城乡经济的发展,能够加快二元经济向现代化经济的转变,增加农民的收入,改善农民的生活;不合理的农村人口流动则会给经济发展带来各种消极影响,产生土地抛荒现象,引起农村劳动力素质下降,损害农业生产,带来各种“城市病”,打乱社会经济生活的正常秩序。因此,农村人口只有合理流动,才能发挥其对经济发展的积极作用,克服其负作用。

农村人口流动又是影响社会稳定的重要因素,对社会稳定也有双重作用:合理的农村人口流动,能够促进经济的发展,为社会稳定提供坚实的物质基础,有效地解决农村剩余劳动力这个具有爆炸性的社会问题,为社会稳定消除隐患;不合理的农村人口流动会使社会治安状况恶化,造成交通拥挤,有害于城镇的社会生活。所以,只有合理化才能发挥农村人口流动对社会稳定的积极作用,避免消极影响。

总而言之,农村人口的合理流动是经济、社会发展的必然要求。人口流动对经济发展和社会稳定是有利还是有害,关键在于人口流动是否合理。合理的即有组织的、有序的、有效的人口流动,极有益于经济发展和社会稳定;只有不合理的即盲目的、无序的、无效的人口流动,才不利于经济发展和社会稳定。因此,对农村人口流动,不能指责、禁止、堵截;只能恰当鼓励、疏导、分流、调控、管理,使之合理化。

三、农村人口合理流动的对策

发挥农村人口流动的积极作用,消除或减少其消极作用,关键在于人口流动的合理化。为了中国农村人口的合理流动,我们认为应采取以下对策:

(一) 走以农村城镇化为主的农村人口多向分流的道路

必须处理好多元化安置和主渠道安置的关系。在强调多向分流的前提下,以农村城镇化、工业化、非农化作为安置农村剩余劳动力的主渠道。如果说80年代的劳动力转移主要是进厂(发展乡镇企业);那么,90年代的农村劳动力转移则主要是造城。

对庞大的农村剩余劳动力必须采取多元化安置,实行多向分流。这里可以设想以下6条渠道:(1)通过增加土地复种指数,发展生态农业、立体农业、精细农业,增加劳动和资金的投入,提高土地生产率,向种植业的深度进军,广开就业门路。(2)通过改造低产田,加

强农田水利建设,开展以治山、治水、治土为中心的国土整治,将一部分农业劳动力转移到农业基础设施和整治国土的建设中去。(3)通过进一步推进农村非农化,特别是加强以农业产前、产中、产后服务为特征的农村等三产业的发展,将一部分劳动力就地转移到非农产业中去。(4)通过农村城镇化,推进农村劳动力大规模向小城市、县城和中心镇转移,使农村工业化与城镇化同步发展。(5)建立大城市劳动力市场调节体系,引导农村剩余劳动力向大城市少量有序流动,以补充大城市某些类型的就业岗位的空缺。(6)通过政府和民间多种渠道,扩大劳务输出市场,积极开拓国际劳务输出的门路。我国劳动力资源占世界劳动力资源的1/5,而劳务输出仅占世界劳务输出的2%—3%,份额很小。90年代,随着扩大对外开放,应大力发展劳务输出,放宽政策,官民结合,多渠道开拓国际劳务市场。

在这6条渠道中,前景最广阔、现实性最强的是引导农民走农村城镇化的道路。

要推进农村城镇化、必须充分利用城镇化的民间发动机制。中国城镇化滞后的主要原因是单一的城镇化发动机制,未来我国城镇化要大力发展民间发动机制,实现城镇化投资主体的多元化。国内经济学家和人口学家一致认为:相对于中国的经济发展水平来说,中国城镇化严重滞后。造成这种滞后的原因是:中国城镇化在改革以前是完全的政府发动型:政府一手揽城镇人口的就业、住房、商品粮、城市基础设施建设等等,城镇化所需要的资金完全靠政府投入。这种发动机制延缓了中国城镇化的进程。要加快未来城镇化的进程,必须充分利用民间发动机制,实现投资主体的多元化;要鼓励农民建立农民城,要利用外资建城,要大力发展私营经济以加快城镇化的进程,要引导乡镇企业集中以推进农村城镇化的发展。

(二) 采取“离土又离乡、进厂又进城”的工业化和城镇化同步发展的方式

我国80年代转移农村剩余劳动力的主要方式是“离土不离乡、进厂不进城”式的分散的工业化道路。这种道路对于提高农民收入、改变农村社会经济结构、解决就业问题具有重要意义;但它也浪费了大量的资源,特别是耕地资源,造成环境污染、经济效益低下。分散的乡村工业化道路只能是城镇化的前奏。分散的乡镇工业化在90年代必须向适度集中的方向发展,使工业化同城镇化同步发展。

在农村城镇化与非农化这一问题上有两种意见:一是主张城镇化必须与非农化协调一致。这种观点认为城镇是现代非农产业的地域载体、城镇化必须以非农化为基础。非农化在一定时间内必须走向城镇化,离开了城镇化的非农化在一定条件下对社会经济发展是不利的。另一种观点认为:中国农村的非农化不一定要与城镇化结合,可以走无城镇化的工业化、非农化道路。这种观点的理论依据是:(1)西方发达国家已出现了城市人口向非都市地区扩散的郊外化和逆城市化运动,已经由人口集中走向人口分散,中国可以直接将农村剩余劳动力就地安置,不必再走发达国家所走过的弯路。(2)国际经验表明:人口的城镇化会带来交通拥挤、住宅短缺、犯罪率上升、环境污染等“城市病”,中国应力图避免这些“城市病”,走无城市化的工业化道路。(3)拉丁美洲一些国家虽然有较高的城市化水平,但经济发展水平并不高。农村人口大量地流入城市,不仅使其农业的发展受到影响,而且在城市形成了大量的贫民窟和非正规部门。城镇化的高速发展,并没有带来经济的现代化。(4)中国中心城市对人口的吸纳能力非常有限,一些城市对现有人口都不堪重负,因此,中国必须通过“离土不离乡”的乡镇企业,要截止农村剩余劳动力向城市的迁移。

我们主张中国农村非农化向一定的地理区位适当集中,扭转目前城镇化严重滞后的局面,以保证非农化同城镇化的相对同步协调发展。其理由是:(1)西方发达国家走过了一条人口分

散——集中——再分散的城市化道路。但这种人口的再分散并不意味着经济的再分散,且第三阶段的分散并不等于第一阶段的分散。发达国家的再分散是建立在通讯和交通高度发达基础上的,而且非农产业的现代化水平很高。虽然一部分工业在向非都市地区扩散,但从整体上看,其非农产业仍处于集中态势。不走弯路的理论主张实际上是一种超阶段论,而这种超阶段实践将会付出巨大代价。(2)发展中国家的过度城市化在中国是要力图避免的,但在现实条件下用过度城市化理论来指导中国实践是不妥的,中国是一种严重滞后的城市化。不可否认,发达国家在城市化初期确实出现过许多的“城市病”,但随着社会经济的发展,这些“城市病”有缓和的趋势。中国大城市处于饱和状况也是事实,但我们可以通过城市化据点发展式(即新建城市据点)来推进农村人口向城镇的转移。(3)70年代和80年代的分散的农村工业化只是一种合理的过渡模式,不应作为目标模式。中国农村工业化、非农化的目标模式是要逐步向城镇化发展。应该看到,“离土不离乡、进厂不进城”的分散的工业化道路在苏南这些交通发达、小城镇密集地区是合理的,这种道路在经济发展的初期也有其历史必然性。但我们也应看到,就全国而言,分散的工业化道路已使我们在生态环境、耕地资源和经济效益上付出了巨大代价。有关研究表明:由于乡镇企业过于分散,用地规模增加了1/3,能源利用率降低40%,基础设施投资增加20%—30%,行政管理费用增加80%,人力资源增加1%—2%,最终表现为资金利润率比相对集中降低20%左右,并对农业规模经济和集镇建设造成空间上的困难。(4)非农产业不同于农业的根本性特点是:农业可以分散;非农产业、特别是现代非农产业需要集中。空间上的集中会产生规模经济和集聚效益,而非农产业和人口向一定的空间范围的集中就形成了城镇化。

(三) 设置“门槛”以调节流量和流速,实行渐进式转移

对于中国的大城市,既不能关死城门,堵住农民进城;也不能使城门大开,让农民完全自由地流入;而应设置一些“门槛”条件,防止迅猛的人口流动洪峰对大城市的冲击,避免“城市病”。

由于城乡之间的巨大落差和人口流动的传带加速效应,本世纪最后几年,将会出现大规模的农民异地流动浪潮,大批农民将涌进城市,为了对农民进城的流量和流速进行调节,应采取以下对策:

第一,设置进城的门槛条件,调节农民进城的流量和流速。我认为这可以采用辜胜阻教授提出的经济导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的社会综合方案,以保证人口向大城市的有序流动。(1)经济导向。农村人口城镇化面临的最大约束是资金。实行经济导向就是要鼓励进城的农民到城市投资。例如一位农民能在城市投资20万元,应允许其迁入城市。(2)人口素质导向。应优先让有高文化程度的农民和具有从事非农产业经验的农民进城。这样,能保证城镇非农产业对劳动者素质上的要求。(3)社会规范导向。例如:限制违背计划生育政策的人进城,可以有效地鼓励农村居民节制生育,把人口城镇化同人口控制结合起来;限制有犯罪前科者进城,有利于城乡社会秩序的好转。实施上述综合方案,既可以解决目前城镇化所面临的困难,也可以推进农村人口的现代化乃至整个社会的现代化,可谓一举多得。

第二,要逐步淡化城市偏向,防止城门打开后农村劳动力的超高速转移。城市偏向是指政府所制定的投资、税收、价格、社会福利等政策在城市和农村之间不合理地偏向城市的一种倾向。要逐步消除现存的城乡壁垒,必须淡化城市偏向。

第三,通过上岗前的职业教育,提高转移劳动力的素质,以满足农民城市化的需要。

第四,通过一系列过渡环节,实行分阶段的渐进式转移。农村剩余劳动力的转移过程需

要相当长的时间,需要经过几个步骤。在地域范围内,可以设想农民先在村办企业兼业,然后到镇,再到小城市,后到中等城市乃至大城市就业。在产业范围内,可设想农民先在传统手工业就业,然后到现代工业,再到高度现代化的非农产业就业。这种渐进性的转移过程,意味着农村劳动力有一个由兼业化到专业化的过程,农村非农产业有一个由分散到集中、由小到大的过程,农民生活方式有一个由农村文明向城市文明过渡的过程。作为农村劳动力转移的目标模式,农村剩余劳动力必须实行彻底的转化:居住地由农村到城镇,身份由农民到城镇居民,职业上由兼业式的两栖人口到专门从事非农产业、且离土又离乡的非农产业劳动者。但这一过程需要一系列过渡模式。

(四) 加强政府宏观调控,减少人口流动的盲目性

在利用市场机制配置现存的丰富的农村劳动力资源的过程中,政府必须加强宏观调控,提高农村剩余劳动力转移与流动的组织化程度,把分散的农户同统一有序的劳动力市场有机地联成一体,减少人口流动的盲目性,保证劳动力转移的有序性。

根据我国农村至城镇的流动人口现状,迫切需要从以下几个方面入手加强劳动力市场体系和宏观调控体系建设:

第一,大力发展多种形式的职业介绍机构。要让官办和民办的各类中介组织充分发挥作用,开展信息、培训、咨询、职业介绍等系列化服务,使分散的小农户同大市场联结起来。

第二,加快劳动法制建设。严禁采用不人道的盘剥“打工仔”、“打工妹”,规范合同管理,依法保护民工权益。

第三,逐步推进市场信息网络建设。在着力抓好地区性、区域性农村剩余劳动力市场建设的同时,要促进全国统一市场的形成,建立全国性的农村剩余劳动力供求信息中心。

第四,加快市场规制建设。要防止市场垄断、歧视、非公正交易、侵犯自主交易权力和人身权利、契约权利等不正当行为。

第五,加快农村剩余劳动力宏观调控体系的建设。加强政府对市场的预测、规划、调控、立法、监督,使劳动力转移走向制度化、规范化。

第六,积极引导农村剩余劳动力在本地区、本县范围内流动,打开小城市和城镇的城门,节制农民跨区域和向大城市的超常流动。

第七,改革城市人口管理制度,强化身份证的管理功能,以证件管理方式替代目前户籍管理制度,使流动人口的管理规范化。

第八,对跨区域农村剩余劳动力的流量、流速、流时、流向开展预测工作,运用宏观调控手段进行预告和疏导,提高农村剩余劳动力转移的组织化程度。

第九,在输出地建立外出劳动力档案,既为劳务输入地提供信息,也为输出地管理决策提供依据。

第十,将“候鸟”型民工变成永久型民工,减少流动量,缓解“民工潮”对交通的冲击。

第十一,建立农村剩余劳动力的培训体系,对进城青年农民进行生产技术、法律知识、城市社会规范和各种生活技能的培训。

第十二,发展城市的民间房地产业,提供大量价格低廉、适于农村民住的房屋,为农村剩余劳动力转移创造良好的环境。

(责任编辑 杨宗传)