

中国农村劳动力流动政策变迁研究

李飞孟 郭亚花 潘先秀

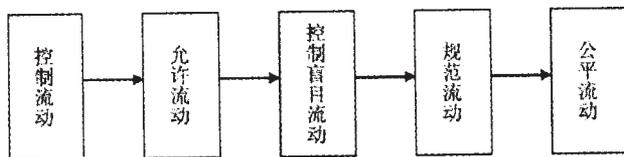
(扬州大学 扬州 225009)

摘要:政策和体制是影响农村劳动力流动的重要因素,政策的变迁对农村劳动力流动有着极大的引导和推动作用。本文通过对政策问题的研究,分析国家政策变迁的趋势。

关键词:农村劳动力 流动 政策变迁

一、国家政策的变迁过程:从控制流动到公平流动

国家对农村劳动力流动就业政策的放开是在改革开放之后,这种放开经历了一个从内到外、由紧到松、从无序到规范、由歧视到公平的过程。



国家政策变迁流程图

(一)1949~1983年:控制流动

建国初期,由于特殊的历史条件和国际背景,我国采取了先国计后民生、先生产后生活、先城市后农村的发展战略。出于这一战略需要,国家采取措施限制农民进城。改革开放前中国实行的是城乡分割的户籍制度和就业制度,农村劳动力的流动受到严格的限制,这种限制到改革开放初期并没有根本的改变。

(二)1984~1988年:允许流动

从1984年开始,国家准许农民自筹资金、自理口粮,进入城镇务工经商。这一小小的城门开放是农村劳动力流动政策变动的一个标志,它表明实行了30年的限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动。之后,政府又进一步出台了一些政策和措施,允许和鼓励农村劳动力的地区交流、城乡交流和贫困地区的劳务输出,使农村劳动力的转移和流动进入了一个较快增长的时期。

(三)1989~1991年:控制盲目流动

这一时期政府对农村劳动力流动政策进行了局部调整,加强了对盲目流动的管理。尽管如此,这一时期的政策调整并没有像计划经济时期那样一刀切地清理清退农村劳动力,而只是加强了对农村劳动力盲目流动的管理,开始组织实施农村劳动力开发就业试点,并保留了大部分允许农村劳动力流动的政策和措施。

(四)1992~2000年:规范流动

自1992年以来,农村劳动力流动的政策逐渐发生变化,从控制盲目流动到鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动,开始实施以就业证卡管理为中心的农村劳动力跨地区流动的就业制度,并对小城镇的户籍管理制度进行了改革。

(五)2000年以来:公平流动

从2000年下半年开始,国家关于农村劳动力流动就业的政策发生了一些积极的变化。有两个突出特点:一是赋予城乡统筹就业以新的具体的含义,即取消对农民进城就业的各种不合理限制,逐步实现城乡劳动力市场一体化;二是积极推进诸多方面的配套改革,农村劳动力流动涉及就业、保障、户籍、教育、住房、小

城镇建设等多个方面,仅靠单个方面的改革是难以奏效的。这些变化表明,中央政府在改革城乡分割体制,推动城乡劳动力市场一体化方面已迈出实质性步伐,也必将要求地方政府的政策和措施发生相应的变化和调整,农村劳动力的转移和流动正在进入一个新的发展时期。

二、政策变迁的背景及其影响因素

我国农村劳动力流动政策的变动有其特殊的制度背景,同时也受到许多其他因素的影响,国家政策变动都是要保持社会的稳定,促进经济的可持续发展。

(一)改革前政策变迁的制度背景 and 影响因素

1. 非城市化的工业化道路

建国初期,中国选择了特殊的工业化道路——优先发展重工业,并实行中央高度民主集权的资源计划配置制度,这种非常规的工业化道路带来了城市化严重滞后。中国城市化与工业化的发展相脱节,表现为工业化超前而城市化滞后。另一方面,严格的户籍管理政策,割断了城乡联系,城乡间的生产要素流动被阻断。城乡被分割成两个封闭的系统,除了统购统销形式的商品联系外,工业化基本是在城乡隔离条件下进行的。于是,形成了中国特有的二元经济结构背景。

2. 人民公社制度

人民公社制度本质上是一种强制性的制度安排,是为重工业优先发展的赶超战略而服务的,它最大限度地将在农村经济剩余转移到重工业部门,以解决在资源稀缺的条件下进行工业化的矛盾。于是采取由国家控制农业生产资源的政策,其中包括控制农村劳动力不能自由转移到非农产业中,在这种强制性制度安排下,农民被牢牢地束缚在土地上,极大地限制了农村劳动力的流动。

3. 户籍管理制度

新中国成立以后,中国实行的是迅速实现工业化和优先发展重工业的国民经济发展战略,而控制农村劳动力流动是推行优先发展重工业战略的关键。

把城乡人口和劳动力分割开的制度安排中,最重要的是户籍管理制度。为了保证农村中有足够的劳动力生产农产品,同时也为了把城市里享受低价格农产品的人数限制到最少,需要设立一些制度安排,以限制农村劳动力的流动。1958年的《中华人民共和国户口登记条例》确定在全国实行户籍管理制度,形成了阻碍农村人口迁移和劳动力流动的制度框架。

4. 城市偏向的劳动就业制度

在通过户籍制度限制劳动力在城乡之间流动的前提下,城镇实现了全面就业政策。在吸收就业的渠道中,国有部门是主要的渠道,辅之以城市集体经济部门。而一旦就业安置妥当,职工就不再有

机会改变就业单位,也不会被解雇和失业。因此,这种全面就业的政策是绝对排他性的,一个人只要没有城市户口,无论其人力资本与企业要求如何,就不在计划安排之内,不能得到就业。

5. 社保和福利制度

由于城乡劳动力配置的分割,计划经济时期的社会福利和社会保障也具有浓厚的城市偏向色彩。在农村,由集体经济即人民公社,对因疾病、伤残而丧失劳动能力的社员及没有子女的老年社员,给予基本生活保障;同时根据各地情况,分别形成了低水平、广覆盖的合作医疗体系,而标准统一的全国性社会保障仅限于城市职工。社保体系和福利制度是城市偏向的。

(二)改革后政策变迁的制度背景 and 影响因素

1. 农村家庭承包制改革

中国实行改革开放政策,率先起步的是农村的改革,即推行家庭联产承包责任制。家庭承包制的推行,从根本上动摇了人民公社制度存在的基础,加速了人民公社制度的解体和农产品统购统销制度的改革,部分消除了农民自主流动的体制性障碍。

2. 户籍制度的改革

1978年我国进入改革开放的新时期,在这样的大背景下,国家开始调整户籍管理政策并逐步改革户籍管理制度。从1984年10月开始,国务院发布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》以及此后的一系列政策举措等都对现有的户籍制度进行了相关的改革,不断放宽了对农村劳动力流动的限制,促进了农村劳动力的流动。

3. 中国经济的改革与发展

进入80年代中后期,中国经济的改革与发展取得了巨大的成绩,促进了农村劳动力的流动。一方面我国乡镇企业异军突起,吸纳了大量的农村剩余劳动力。另一方面,中国经济改革的中心逐渐由农村转向了城市,城市体制改革的步伐也进一步加快,尤其是第三产业的发展为农村劳动力的流动创造了新的空间。

4. 中国经济改革的深化和国际国内大背景

1992年邓小平的南巡讲话掀起了中国经济改革的又一高潮。非国有部门迅速发展,同时乡镇企业尤其是沿海地区乡镇企业大发展,各种开发区建设出现热潮,对廉价农村劳动力产生强烈需求,使得农村劳动力的流动进入了一个高潮期。

1997年东南亚金融危机严重影响了亚洲乃至世界很多国家的经济增长,对我国的出口贸易和乡镇企业发展也产生了负面影响。我国国民经济发展实现了“软着陆”,经济发展速度放慢;经济结构开始调整,出现大量下岗人员;各种农产品价格较大幅度下降,农民收入增长缓慢,农民负担不断加重。所有这些都对农村劳动力流动产生了影响。

三、政策变迁的趋势

中国对农民流动的政策是不断演变的。从1958年国家颁布第一个限制城乡人口自由流动的法令,到现在各种鼓励和支持农村劳动力流动的各项政策,总的趋势是逐步放开的。

(一)国家将会继续加快户籍制度改革,逐步形成城乡统一的劳动力市场

由于户籍制度的限制,我国长期存在城乡分割的劳动力市场,导致农村劳动力在就业、社保和教育培训等方面受到严重歧视。因而,加大户籍制度改革力度,形成城乡统一的劳动力市场,是破除制约农村劳动力流动藩篱的当务之急,而中小城镇户籍管理制度改革尤其要先行。要尽快把一部分在城镇工作多年的农民转为市民,并在子女入学、就业、社保等方面给与与城镇居民同等待遇。改革现行的户籍管理制度,通过制度创新,保证农村劳动力享有平等的经济和社会权利,实现劳动力资源在全社会范围内的

合理流动。

(二)相关方面的制度改革会配套进行

农村劳动力流动涉及到户籍制度、就业制度、社会保障制度、教育制度、小城镇建设等多个方面,单靠户籍制度改革本身并不能实现城乡居民无差别对待。为此,国家印发了《国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划》等一系列政策进行相关配套改革。

上述一系列政策措施的出台,表明中央政府在打破城乡分割的就业制度、社保制度、教育制度、小城镇建设等方面已采取一系列重大政策改革,但是要把这些政策真正落实到位,还有许多工作要做。因而,在今后较长一段时期内国家仍需出台一些相关政策,推进配套户籍制度的进行,以促进农村劳动力顺利、有序流动。

(三)国家将会以多层次的形式提升我国城市化水平

1. 从深度和广度上提升现有城市的城市化水平

在户籍制度改革的同时,应积极发展现有城市的第二、三产业。因而,加快以第二、三产业和扩大内需为特点的城市化建设,进一步提高现有城市的城市化水平是必然选择。就我国目前的情况看,城市化具体方针应该是合理发展与改造大城市,重点发展中心城市,适度发展中小城市,增加城市的就业岗位,增强城市对农村剩余劳动力的吸纳能力。

2. 加快农村城镇化、工业化步伐

近些年来,虽然我国农村建制镇的数量不断增加,但规模较小,结构分散,经济聚集规模低,产业结构层次低,功能单一,质量较差等依然是现实问题,这使现有的小城镇吸纳剩余劳动力的能力十分有限。因此,我国今后还应继续加快小城镇建设的步伐,推动农村城市化、工业化进程,主要的工作重点应该是把农村工业化同小城镇建设结合起来,提高农村小城镇容纳剩余劳动力的能力。

(四)越来越重视“三农”问题和对农民工的合法权益的保障

从2003年起中央多次颁布各种条例和政策关注农民增收和农民工的合法权益问题,特别是三个“中央一号文件”的出台。该文件以“农民增收”为重点,“三农”问题的解决为目标,要求各地对进城的农民给予“国民待遇”,保障其平等就业机会及其子女平等受教育的权利,从而降低农村居民向城市迁移的货币成本和心理成本。

综上所述,改革开放20多年来,虽然国内经济环境发生了一系列变化,但农村劳动力流动的政策在改革的过程中不断向前推进。从限制农村劳动力的转移和流动到允许农民流动,从控制盲目流动到规范流动,直到实行城乡统筹就业,完善农村劳动力外出就业管理与服务,推动城乡劳动力市场逐步一体化。反映出了国家有关农村劳动力流动政策的变动趋势和导向,这种趋势和导向既适应了改革实践的需要,又符合经济发展的方向,对推动我国经济发展将起重要作用。

[参考文献]

- [1]蔡昉,都阳,王美艳.劳动力流动的政治经济学[J].上海三联书店,上海人民出版社,2003.
- [2]宋宏运,黄华波,刘光明.关于农村劳动力流动的政策问题分析[J].管理世界,2002,5.
- [3]罗佐县.农村剩余劳动力转移思路与对策[J].农村经济,2002,11.
- [4]程名望,史清华,徐剑侠.中国农村劳动力转移与障碍的一种解释[J].经济研究,2006,4.
- [5]林理升,王晔倩.运输成本、劳动力流动与制造区域分布[J].经济研究,2006,3.