

湖南农村剩余劳动力转移问题研究

黄嘉^{1, 2}

(1. 中南林业科技大学商学院, 湖南长沙, 410004;

2. 中南大学图书馆, 湖南长沙, 410004)

【摘要】 剩余劳动力转移是开发利用农村人力资源的一种重要方式。分析了湖南农村剩余劳动力转移的主要障碍, 提出了促进劳动力转移的对策和建议。

【关键词】 人力资源开发; 农村剩余劳动力; 劳动力转移; 湖南省

【中图分类号】 F323.6

【文献标识码】 A

湖南是一个人多地少的农业大省, 目前湖南农村人口占全省总人口的69.20%, 湖南农村数量丰富的人力资源与日益短缺的耕地资源, 使得湖南农村的就业形势十分严峻。同时, 湖南也是一个经济发展水平不高的农业省份, 城市化与工业化程度较低, “三农”问题比较突出, 目前存在着超过千万的农村剩余劳动力。因此研究湖南农村剩余劳动力转移问题, 对于建设社会主义新农村, 促进湖南经济可持续发展, 实现国民经济、社会和谐发展, 具有重要的现实意义和深远的历史意义。

1 湖南农村劳动力转移的主要障碍

1.1 乡村容纳障碍

湖南农民多以耕种为生, 是一个传统的农业大省, 而湖南全省耕地面积只有3 953 000 hm², 仅占全国总耕地面积的3.04%, 在全国排第19位。2007年底, 湖南省人均耕地仅为全国水平的61.5%, 不少地区的耕地人口承载能力已接近临界状态, 到2030年, 全省耕地后备资源将面临枯竭。

2005年湖南剩余劳动力规模为1 404.85万人。20年来湖南省大力发展劳务经济, 截至2007年, 转移农村劳动力1 093万人, 尚有300万剩余劳动力滞留在农村, 其中大部分剩余劳动力分布在湘西山区、湘东山区及湘南丘陵地区。根据人口发展的长期预测, 湖南人口增长大约要到2030年才可能出现由升而降的拐点, 今后每年至少有40多万名年轻人跨入劳动者适龄年龄, 因此, 农村劳动力剩余多, 就业压力大。

1.2 城镇就业障碍

(1) 省内城市吸纳农业剩余劳动力的能力有限。湖南省城镇及其第二、三产业吸纳劳动力的能力十分有限。湖南每年需要就业再就业的城镇劳动力在100万人以上, 2007年湖南国有企业改革改制又产生了60多万名富余职工, 使农村劳动力进城就业的空间更为狭窄。目前, 湖南省经济增长带动就业的弹性系数呈下降趋势, 无法完全解决城市自身劳动力和农村剩余劳动力的就业。为促进本地劳动力就业, 地方政府对农民进城就业作了种种限制, 客观上又阻碍了劳动力市场发育进程, 增大了农民

外出就业难度和成本。城乡劳动力总供给大于总需求的状况在一段相当长的时期内不会有根本性的改变。

（2）沿海地区吸收农村劳动力能力降低。在粤转移就业的湘籍民工超过400 万人，居全国各省在粤务工人员数之首。2008 年前三季度，中国的就业形势总体保持稳定。进入2008 年四季度，国际金融危机逐渐冲击到中国实体经济，东南沿海相当多的企业停产、倒闭，大量农民工失业返乡。

1.3 社会保障缺失

我国东部地区城乡基本建立起了以社会保障为核心、以最低生活保障体系为基础的社会保障体系，而湖南所处的中部地区的农村社会保障体系尚未健全。在住房福利方面，农民工无权享有任何住房优惠措施，多数农民工不得不租用城郊的民房或长期住在低矮潮湿的工棚里，形成都市里的“贫民窟”。即便是一些收入相对较高的农村务工人员，在购买商品住房时，也很难享有和市民一样的待遇，如按揭贷款，银行大多要求按揭的对象要有本市户口、固定工作、稳定收入，这无疑将农村务工人员排除在外；在医疗、工伤、养老方面，湖南目前只有15.2%的农民工购买了工伤保险，10.5%的农民工参加了医疗保险，18.3%的农民工参加了养老保险。农民工尽管是以青壮年为主的群体，但生病也是在所难免的。一项调查显示，有36.4%的农民工生过病，甚至多次生病。他们生病以后有59.3%的人没有花钱看病，而是仗着年轻，体质好，硬挺过来的。另有40.7%的人不得不花钱看病，但看病支出绝大部分是自费，用人单位为他们支付的费用不足实际花费的1/12。工伤事故赔偿在农民工社会保障体制中是一个严重的问题。

1.4 产业选择障碍

2005 年湖南农村从业人员及构成（见表 1）显示，绝大多数农村转移者从事制造业、建筑业和传统服务业中的简单工种，在工资相对较高，就业稳定的金融保险业、教育业、科研技术服务、水利、环境和公共设施管理业，农村转移劳动力比例为零。湖南农业剩余劳动力转移就业空间狭窄，所在的职业层次很低。

表 1 2005 年湖南农村从业人员及构成

行业	人数/万人	比例/%
农、林、牧、渔	1 833.77	66.04
制造业	315.09	11.35
建筑业	197.88	7.13
批发、零售业	130.71	4.17
居民服务、其他服务业	66.50	2.39
住宿、餐饮业	62.75	2.26
交通运输、仓储、邮政	61.60	2.22
采矿业	60.09	2.16
公共管理、社会组织	23.72	0.85
卫生、社保、社会福利	5.16	0.18
租赁、商务服务业	2.47	0.08

2 促进湖南农村剩余劳动力转移的对策

根据世界银行的研究，中国的剩余劳动力转移每提高1%，经济增长率就能提高0.7%，剩余劳动力转移提高5%，经济增长率则提高3.3%，因此，积极推进湖南农村剩余劳动力转移对湖南经济的发展具有重要意义。

2.1 改革城乡二元社会结构

迄今为止，所有阻碍劳动力流动的制度障碍中，户籍制度是最为根本的制度性约束。改革户籍制度的最终目标是要尽快彻底剥离附加在城镇非农业户口上的种种利益，使得不同类型的户口只有统计上的意义，而不代表身份、利益和社会阶层的不同。建议实行出生地不变、居住地按规定登记的制度，相应确定按居住地划分城乡人口、按职业确定身份的户籍登记制度，逐步推行用身份证制度代替现行的户籍管理制度。当下的主要任务是逐步放宽户籍限制，对于长期留在城市中的一部分农民工，尤其是那些收入已经相当稳定，完全适应城市生活的私营企业主和技能型农民工，可以让其率先在所在城市市民化，获得城市归属感。另一条途径是构建能人回流、要素集聚的体制和机制，在县级市区中，依托县城建设一批10 万人~30 万人的城市，让农民工在户籍所在地的县城实现市民化。抓住东部产业转移契机，提升县域经济发展水平，发展据点城镇化，促进农民工回流和就地市民化。

分类分层解决农民工社会保障问题，对于从事正规就业、建立劳动关系或事实关系5 年以上的农民工可直接纳入城镇社会保障体系，对于频繁流动以及从事各种灵活就业的农民工遵从循序渐进的原则，制定过渡性的参保办法。由于农民工缴费能力较弱，国家的财力有限，应将农民工最需要的社会保障项目优先建立起来。首先应优先解决农民工工伤保障问题，加快建立农民工的大病或住院保障，逐步解决农民工的养老保障问题。进一步完善制度建设，建立农民工工资支付保障制度，积极推进《劳

劳动保障监察条例》立法工作，依法加大对拖欠和克扣农民工工资行为的处罚力度，对各种工资支付行为加以规范，研究建立工资支付监控制度、欠薪保障制度等。完善立法是尽快建立维护农民工工资权益的长效机制，建立一个和有关部门单位的工作协调机制，营造一个对拖欠农民工工资行为齐抓共管的综合治理的氛围。建立面向全体农民工的、最低保障为核心的社会救助制度，包括最低生活救助、大病医疗救助、农民工子女的教育救助、事业救助以及法律救助等等，建立由国家、集体、农民三方负担的农村养老、医疗等社会保障制度，实现农村社会保障与城镇职工社保制度的接轨，并最终向城乡一体的社会保障体制过渡。

2.2 加快城镇化进程

据湖南近20年的史料分析测算，我省城镇化水平每提高1个百分点，能相应带动18万个就业机会的增加。湖南需要及时强化省域中心城市和城市集聚区的发展，实施多元化的城镇化发展战略，全面增强各类城市吸纳农村剩余劳动力的能力。湖南现有城市29个，其中特大城市1个（长沙），大城市3个（衡阳、株洲、湘潭），中等城市8个（岳阳、邵阳、益阳、常德、郴州、永州、怀化、娄底），小城市17个，全国668个城市的平均非农人口规模数量为30万人，而湖南29个城市平均仅为22万人，偏小的城市规模限制了城市的辐射能力与带动功能。据有关资料，西方高收入城市化国家20世纪90年代中期百万人口以上特大城市的人口占全国人口的比例为34%，而湖南只有5%。所以到湖南人口峰值时，百万人口以上的特大城市应增加4~5个，大中城市应增加到16~20个。必须加快全省农村小城镇建设，要把发展小城镇作为就近转移农业劳动力，并为大中城市分担就业压力的重要途径；要在努力扩充县城和建制镇规模的基础上，选择人口和乡镇企业较集中，条件已成熟而又远离现有城镇的农村，采取倾斜政策，投入一定的小城镇发展引导资金，扶持兴建一批农村集镇。总之，要通过实施多元城镇化发展方略，力争使湖南长株潭地区城镇化水平达45%以上，市镇人口增加到650万人，其他地区城镇化水平达40%，从而增强小城镇吸纳农业劳动力的能力，促进和带动城镇基础设施的投资兴建与产业升级，进而促进城乡就业矛盾的全面缓解。

2.3 加强农业产业化经营

劳动力转移的方式和步骤应与湖南资源状况、人口状况和文化背景相协调。各级人民政府要把农业产业化经营工作作为一项全局性、方向性的重要工作来抓，制定优惠政策，引导省内外工商资本和民间资金、港澳台资金和国外资金参与农业产业化经营。结合各地实际，建设专业化、规模化、优质化、标准化的原料生产基地，按照“扶优、扶大、扶强”的原则，培育壮大一批起点高、规模大、带动能力强的农业产业化龙头企业，引导龙头企业大力开拓国际市场，不断扩大湖南优势农产品出口，同时要着力打造湖南乡村旅游品牌。休闲农业是利用田园景观、自然生态及环境资源，结合农林牧渔生产经营、农村文化及农家生活，提供人们休闲娱乐、体验“三农”的新型农业经营形态。休闲农业属于劳动密集型产业，基本的服务工作对员工素质的要求并不高，可以为滞留在农村和回流的农村劳动力提供大量的就业机会。湖南休闲农业起步于20世纪90年代末，目前的规模已达4000余家，吸纳剩余劳动力近10万人，但各地的休闲农业还处在自发无序的状态，有明显的盲目性。我们要充分利用湖南省丰富的森林景观、发达的水系、多彩的农耕文化及毗邻珠江三角洲和港澳地区，临近华中城市群的地理和人文优势，进一步发展壮大休闲农业，致力于打造湖南乡村旅游品牌，更多地实现农村劳动力“离土不离乡”的就地转移。为此，要进一步规范管理，对休闲农业经营范围与活动内容的核定、服务质量的要求制定统一标准，为早日形成休闲农业服务的各专业要素市场奠定基础。在软环境方面，加强经营者组织能力及管理技能的培训，完善农庄内部的导引、休息、安全、卫生、消防、娱乐、餐饮等服务设施的开发与管理，努力提高从业人员的服务水平，要使休闲农庄的规模扩大，布局更为合理，找准市场定位。扩充休闲内容，增加特色和吸引力，打造名园、名品、名菜、名项目，提高休闲农业的市场号召力和提升休闲农业的知名度。

2.4 提升农民素质

劳动力的素质水平是影响劳动力转移的关键因素。随着科技进步和经济发展，这种内在制约因素对劳动力转移造成的影响和束缚作用将越来越突出。人力资源理论把人的健康状况当作一种资本的储备——健康资本。健康资本是一种将健康投入转化为健康结果的过程，表现为健康存量的增加。这种资本大多是后天获得的，即通过医疗、保健、休闲和锻炼等方式投资得

到的。提高农民身体素质的途径有以下几个方面：一要根据我省农村人口基数大的情况，继续控制人口增长；二要保证人口质量，在农民中普及优生科学知识，同时扩大农民的流动范围，鼓励远距离婚配；三要大力发展农村公共卫生事业。要建立健全农村医疗合作和医疗救助制度，坚持利民、便民原则，最大限度地发挥基金补偿效益，减轻农民医疗费用负担。湖南是劳动力资源输出大省，珠江三角洲地区有近1/4的外来务工人员来自湖南，每年还有大量的农村居民进入省内各个城镇从事劳动服务性工作。应尽快为这部分农村居民建立以家庭为单位的公共卫生服务跟踪体系，通过他们留在农村的家庭成员了解情况，宣传农村公共卫生政策，帮助他们解决实际困难，使他们享受到基本的公共卫生服务。为外出务工和进城务工的农村居民建立公共卫生服务跟踪体系。

为农民子弟提供高质量、高水平的教育，是确保农村劳动力转移的一个有效措施。政府要加大对农村教育的投资力度，为发展农村教育提供足够的资金，不断改善教学条件，防止和尽量杜绝农村青少年辍学和失学现象的发生，最大限度地遏制新文盲的产生，为提高农村劳动者科技文化素质奠定坚实的基础。通过转移支付、专项资金、政策倾斜，保障农村基础教育的资金来源，保证农村学龄儿童的入学率。在农村中小学适时适度地积极引进职教内容，把为农村学生掌握将来谋求生存和发展的知识和技能作为农村基础教育的重要目标。对劳动力进行岗前培训，充分利用现有农村中小学、中等农业学校、农业广播学校、农业技术推广中心和培训中心等各类学校、培训机构现有的培训场所、设备、师资等资源进行农村剩余劳动力转业培训。培训要以提高职业技能为重点，突出职业技能培训、政策、法律法规知识培训、安全常识和公民道德规范培训。要加强农村劳动力转移后的在职培训，政府除了要鼓励和支持职业学校对进城务工人员培训外，还应当制定法律或者采取相应的奖罚措施，要求使用进城务工人员达到一定数量的企业或单位，必须采取措施，对所用进城务工人员综合培训。同时，要充分利用城市各类教育资源，制定各种优惠政策对进城务工人员开展文化、技术培训。城市应建立和完善进城务工人员的教育培训系统，针对空缺岗位的特点，开设专业技能指导课程，把这些人员的教育培训纳入城市教育发展规划，并与就业规划统筹兼顾。对已接受培训而未谋取职业的农村劳动力，要对其职业培训、获取资格情况、工作经历进行记录，在就业时应给予适当的倾斜。有雇佣农村劳动力的企业，也应积极地为他们的继续教育创造条件。

转移到城镇的农村劳动力农民在追求自身利益最大化的过程中，要不断冲破因循守旧、安于现状观念的束缚，积极主动适应生活变革，增强商品意识和效率观念，努力学习对市场交易活动较强的适应性和应付能力，使自身更快地融入城市生活，使转移更容易、更彻底和更持久，转移的成功率和巩固率高也有利于降低转移的风险和成本，提高转移的效益。湖南已经成为全国的劳务输出大省，劳动者要在市场经济中加强行为培养和强化现代时效观念，改变平均主义公平观，逐步树立新的公平观，在改革开放和市场经济的洗礼中，学会平等竞争和以正确的心态对待收入间的差距；要摒弃传统的封闭保守观念，自觉实行优生优育，转变“重男轻女”的思想，使女童有平等受教育的机会；自觉提高修养水准，遵守社会公德，加强社会公德、职业道德、家庭美德的学习；遵守法律法规，树立牢固的守法意识，树立正确的荣辱观、人生观、世界观，懂得用法律武器维护自身合法权益；要树立学习文化科学知识的自觉性和主动性，有条件的还要结合自身实际，制定一个切实可行的职业发展规划，在分析自身条件的基础上确定发展目标，把目标的实现划分为若干阶段。一旦确立了自己的发展规划，不但有了发展方向，而且有了前进的动力。要树立“终身学习”和“干中学”的思想，在城市新行业中充分利用“干中学”提升自身素质，在集体或团队的工作实践中学会相关劳动技能和团队协作，不断提高就业竞争能力。

参考文献

[1] 左小川. 论湖南农村剩余劳动力的转移 [J]. 甘肃农业, 2006 (2): 64.

[2] Scottish Qualification Authority. Introduction to Managing the Human Resource [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2005.

[3] 彭剑锋. 人力资源管理概论 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.

[4] 刘晓艳. 浅谈湖南农村剩余劳动力转移问题 [J] . 中国市场, 2006 (39) :37—38.

[5] 叶明霞. 湖南西部地区农村剩余劳动力转移问题 [J] . 边疆经济与文化, 2006 (5) : 28—30.

第一作者简介: 黄嘉, 女, 1969 年11 月生, 现为中南林业科技大学商学院2005 级在职硕士研究生, 中南大学图书馆, 湖南省长沙市, 410004.