华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

四化联动:中国农村劳动力转移的思路创新
——基于日本经验的思考

冯道杰

(山东经济学院 社会发展学院,山东 济南 250014)

摘 要:人多地少的日本与我国的国情有很多相似之处,在借鉴日本做法的基础上,提出了城镇化、工业化、知识化与农民组织化"四化联动"转移农村剩余劳动力的思路,并提出了调整有关制度、加强宏观协调组织、发展农村集体经济合作经济、推进农村工业化进程、发展农民合作组织、落实科教兴农战略、走中国特色的城镇化道路、开拓国内和国际劳务市场等相关对策。

关键词:农村剩余劳动力转移;日本;中国

中图分类号:F323.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)01-0145-06

十七大报告指出:以促进农民增收为核心,发展乡镇企业,壮大县域经济,多渠道转移农民就业。解决中国"三农"问题的关键是转移农村的剩余劳动力。日本是一个山地多、耕地少、土地贫瘠、资源缺乏,而劳动力资源十分丰富的国家。20世纪70年代,伴随着国民经济奇迹般的高速增长,日本农业成功地实现了现代化,跻身于世界农业发达国家的行列。这一成就是在落后的传统农业、零散的小农经济和人多地少的国情背景下取得的,而这些背景与人地关系十分紧张的中国所面临的现实有许多相似之处。

一、日本农村劳动力转移的做法

1947年,日本农村就业人口占总就业人口的比重为54.2%,属于典型的"传统型"产业结构国家。此后,随着日本经济的高速发展,日本农村就业人口占总就业人口的比重急剧下降,1955年为40.2%,1975年为13.9%,1980年为10.9%,1998年为5.2%[1]。日本农业劳动力转移的途径主要有哪些呢?

(一)大力提高农业劳动生产率,减少农业对劳动力的需求

第二次世界大战前,日本农业长期具有"多劳多肥农业"之称,即主要采取多投劳力和多施有机肥料的方法发展农业,日本农业人口一直比较稳定。第二次世界大战后,日本一反常态,大力推广农业机械化作业,推动农业劳动生产率的提高。据统计,1950年,日本仅有农用拖拉机700台,1976年猛增到80万台,26年增加了1000多倍。机械化使日本农业产生了质的变化。与此同时,大量的农民成了"余人"。1960—1975年日本的动力喷雾机从23.2万台增加到131.01万台,增长了5.6倍,农用汽车从10.3万辆增加到110.6万辆,增长了11倍。1967年日本水稻的机耕面积达96%,机械收割面积达80%,机械脱粒达98%[1]。农业的机械化和农业技术的进步,使日本农业劳动生产率得到提高的同时,也产生了大量农村剩余劳动力,为农业劳动力的转移创造了前提条件。

收稿日期:2009-10-10

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目(08JC810013);山东省哲学社会科学规划研究项目(08CJGJ02)

作者简介:冯道杰(1972—),男,山东莘县人,山东经济学院社会发展学院副教授,主要研究方向为农村经济与管理.

(二)迅速推进工业化,大量吸收从农业中分离出来的剩余劳动力

1960年至1969年的10年间,日本的机械工业增长了5倍,钢铁工业增长了3.2倍,化学工业增长了2.6倍,纤维工业和食品工业也都增长了1倍以上。日本工业的扩大,为农业剩余劳动力提供了大量的就业机会,致使一段时间内出现了劳动力供给不足的现象。例如1960年,工业需要94.9万初中毕业生和89.7万高中毕业生,而当年的求职者分别只有48.8万人和61.4万人。1968年,这种情况更为严重,当年工业需要吸纳的劳动力是初中毕业生117.9万人,高中毕业生441.8万人,而求职者分别只有24.6万人和77.5万人。从1960年到1968年,日本农业劳动力由1228万人下降为878万人[2]。

(三)发挥中小企业在吸收农业劳动力、创造就业机会、调整劳动力供求关系、改变劳动力就业结构等方面的作用

据统计,1955—1975年,300人以下的中小企业数一直占日本企业总数的99%以上;在中小企业中就业的人数在全社会总就业人数中所占的比例一直保持在70%左右。1981年日本的中小企业吸收劳动力4039万人,占全部雇用人数的88%。20世纪70年代初,日本政府还进一步鼓励中小企业入乡镇,这对有"离土不离乡"要求的农村劳动力吸引力更大[3]。

(四)允许农民"兼业",使转移具有"回旋余地"

"兼业"的农民往往是文化程度和专业能力较低者,他们的思想观念更新也要慢一些。日本的兼业分为以农业收入为主和以副业收入为主两种形式。二者划分的一个重要标志是每年是否从事农业劳动150天以上。在政策上,前者被称为第一兼业农户,后者被称为第二兼业农户。1960年至1980年,日本的农户总数由605万户降低至466万户,下降了23%。其中:纯粹从事农业生产的专业农户从207万户下降为62万户;第一兼业农户从203万户下降为100万户;第二兼业农户从194万户增加到303万户,增加了37%,达到了总户数的65%。兼业农户的大量出现,成为工业经济发展的"劳动力蓄水池",丰富了现代市场经济中的劳动力商品市场,同时对于缩小城乡差别和稳定社会也具有良好作用[4]26。

(五)政府制定规划,通过立法和政策引导,促使农村劳动力转移

1961年,日本政府制定了《农业基本法》和《农业现代化资金筹措法》,规定在10年内要将农村中农户总数的60%转移到非农方面,同时计划由国家补贴利息,向农户提供长期低息贷款,促使农业现代化,改变原有的农业结构。这一措施收到了明显的效果。日本全国上下配合,共同努力,使农业人口占全国总人口的比重,由1960年的37.1%下降到1970年的25.6%,农业人口净减少823万人。此后,日本政府又利用"农协"组织,引导农业生产形式向"龙头企业+基地"、"农协(市场)+基地"转变,使农业逐步融入工业循环的大体系之中。1999年,日本又出台了《食品·农业·农村基本法》,进一步引导农业生产向纵深发展[4]147。

(六)大力发展农村教育,培养非农产业能够接受的合格人才

1947年,日本政府颁布了《基本教育法和学校教育法》,规定所有适龄人口的义务教育从6年延长至9年。随后,日本政府不断加大对教育的投入,20世纪80年代普及了高中教育,使40%的农村适龄青年跨进了大学校园。同时,日本政府还在农村推行了一套职业训练制度,对农民进行职业技能培训。与此相适应,国家也鼓励各企业、社会团体积极开展岗前培训,为农村谋职者提供各种学习机会,使其适应工作环境并获得劳动技能。

(七)积极推进农村城市化建设,实现农村剩余劳动力就地转移

1950年,日本城市人口的比率为37.5%,大大低于农村人口所占比率。此后,日本政府在不断扩大原有城市规模的基础上,采取了"第二条腿走路"的方法,即合并村镇,建立新城市。1955年颁

布的《町村合并促进法》，促使日本的市町村数从 1950 年的 10411 个减少到 1975 年的 3257 个，城市从 214 个增加到 641 个，城市人口占全国人口的比重也逐年提高，1955 年为 56.3%，1965 年为 68.1%，1975 年为 75.9%，1997 年达到 90.8%[5]。

二、中国农村剩余劳动力转移的思路创新

日本农业的现代化，起点低、历时短、代价小，日本转移农村劳动力的做法对我国农业的发展和农村劳动力的转移有着极强的参考价值和借鉴意义。我国是一个人口大国，又是一个农业大国，生产力发展低水平、多层次、不平衡，转移农村剩余劳动力，既要借鉴国外先进经验，又要结合我国实际，有创新之举。

从经济发展的普遍规律看，城镇化与工业化本身就是紧密相连的一个整体。工业化是城镇化的产业依托，城镇化是工业化的发展结果。城镇化缺乏工业化的产业支撑和农村剩余劳力向城镇的转移，就无法实现城镇的集聚。工业化与城镇化的同步发展，必然要求分散布局的乡镇企业向城镇适度集中。而乡镇企业的集中，必然要求与之配套的如金融、财政、仓储、运输等第二、三产业的发展，一、二、三产业的联动发展，将为农村劳力提供较大的就业空间。城镇化与工业化缺乏农村人力资本的有力支援，将成为无本之木、无源之水。实施科教兴农战略，大力发展农村教育，加大对农民的科技文化培训，提高农民科技文化素质，培养知识化新型农民，增强农业和农村发展的科技知识文化支撑，既可以为乡镇企业的再次飞跃提供足够的人力资本，又能带动城镇化的进一步发展和城镇规模的进一步扩容，是变农村劳动力“包袱”为人力资源“优势”的根本途径和治本之策，为推进农村城镇化、工业化提供强有力的智力支撑和人才支持，借鉴日本经验，城镇化、工业化、知识化之间的良性互动将会推动整个国民经济的扩张和发展，有力促进农村剩余劳动力转移。

我国“三农”问题的中心问题是农民问题，农民问题的核心是农民弱势问题，我国农村经济发展滞缓的根源在于一家一户分散的弱势小农难以适应市场经济和社会化大生产的发展要求。当前，我国大多数村集体组织提供社会化服务的能力微乎其微，承包经营实际上成为“有分无统”的“农民小规模经营”。家庭经营制度下的个体农民由于组织化程度低，难以抗衡乡村社会中各利益集团的利益侵犯，在与基层政府、乡村干部以及市场组织等乡村社会各利益主体的博弈中处于不利地位，致使在市场经济、农业现代化、乡村公共事业的发展中陷入困境。农民组织化程度低，是乡村社会个体农民各种困境和问题的根源。分散经营的“原子化”的个体农户所形成的社会组织结构和社会组织基础很难与市场化、社会化、工业化、城镇化、现代化的发展要求相适应。

解决个体农民弱势困境最根本、最有效的途径就是把分散的农民组织起来，共同抵御各种风险，增强农民在乡村社会中的博弈能力。提高农民组织化程度与水平，是解决农民弱势难题的根本途径，是个体农民摆脱在乡村社会中博弈困境的治本之策，是着眼于农村内部制度创新、从根本上解决我国“三农”问题的突破口[6]。组织化的农民和组织化的乡村社会才能够形成与农村经济社会发展相适应、相对应、相衔接的良好的社会组织基础和社会合作机制；构筑与市场化、民主化、工业化、文明化、城镇化相适应的社会组织基础与社会治理结构，必须提高农民组织化程度和水平。农民组织化与城镇化、工业化、知识化“四化联动”、整体推进，将为农村剩余劳动力的转移创造无限的空间、提供全新的思路。

三、“四化联动”转移农村剩余劳动力的对策

1. 打破城乡分割体制，尽快调整有关制度政策，加强政府对农村劳动力转移的宏观协调和组织。政府在农村剩余劳动力转移中起着不可替代的作用，日本政府制定规划，通过立法和政策引

导促使农村劳动力转移。我国应该从战略和全局的高度,把转移农村剩余劳动力作为一项基本国策,纳入国民经济和社会发展的整体目标,制定中长期转移农村剩余劳动力的规划,有计划、有组织、有步骤地开展这项工作。当前要采取适度、合理、有序的政府行为,加强政府对农村劳动力转移的宏观协调和组织。要建立有关劳动力供求信息的预测预报体系,搞好农村劳动力流动就业的服务,减少盲目性,增加准确性,节约打工成本。健全劳动法规体系和市场规划,使劳动力的流转和管理走上规范化、法制化的轨道。统筹城乡劳动就业,加快建立城乡统一的人力资源市场,清除各种阻碍农村劳动力转移就业的体制和政策性壁垒,引导农民有序外出就业,鼓励农民就近转移就业,扶持农民工返乡创业。尤其是要深化户籍制度改革,完善农村社会保障制度,在总结和推广小城镇户籍制度改革试点经验的基础上,采用国际上通行的按居住地登记户口的原则,实行以固定住所和稳定收入为主要依据申报城镇户口的政策,以导向性的准入条件替代硬性的进城人口指标控制,相应改革就业、入学和社会保障制度,从根本上改变市民与农民的身份差别,在社会保障、住房、子女入学等方面,给予进城农民工平等待遇,彻底打破城乡分割的二元社会结构,逐步实现人口的自由迁徙,建立起城乡一体化的户籍管理制度,解决城乡居民两种身份、就业和待遇不平等的问题,统一城乡就业政策,为农村劳动力转移大开方便之门。

2. 统筹城乡经济社会发展,增强农村剩余劳动力转移的推力和拉力之源。实现农村剩余劳动力转移,从根本上讲,是发展中的问题,问题的解决根源于我国经济的持续、稳定、健康发展。首先,可以借鉴日本推进工业化,大量吸收农业剩余劳动力的经验,落实“以工促农,以城带乡”战略,增强对农村剩余劳动力吸纳的拉力。日本在迈向工业国的过程中比较成功地走出了一条大力推进工业化,大量吸收农业剩余劳动力的路子。我们只有深化国企改革,繁荣城市经济,大力发展非农产业,解决国民经济运行中政企不分、城市化滞后、生态环境恶化、基础设施薄弱等一系列制约发展的障碍,走新型工业化道路,才能保持国民经济的持续、快速、健康发展,才能吸纳更多的剩余劳动力。尤其是借鉴日本大力发挥中小企业在吸收农业劳动力、创造就业机会、调整劳动力供求关系、改变劳动力就业结构等方面发挥重要作用的经验,大力发展乡镇企业,推进农村新型工业化进程。在地域辽阔,区域发展极不平衡的中国,乡镇企业和第三产业都存在很大的发展潜力,尤其是与农副产品相联系的加工业与服务产业以及劳动密集型企业都存在非常广阔的发展空间。我国农村经济发展比较快的地区,大多是乡镇企业发展较好的地区。据中国宏观数据挖掘分析系统统计,2003 年浙江省乡镇企业增加值 3811.64 亿元,增长 16.64%,占全省生产总值比重 49.70%[①]。乡镇企业对促进国民经济增长,增加财政收入和支持农业发展,逐步实现农村地区的工业化和城镇化,增加农民收入和吸纳农村剩余劳动力,对出口创汇和支持农村各项社会事业的发展,对深化国有企业改革,“孵化”大型企业集团等都有不可替代的重要作用。其次,要借鉴日本提高农业劳动生产率,减少农业对劳动力需求的做法,调整农业产业结构,推进农村工业化和农业机械化、现代化进程,增强农村剩余劳动力转移的推力。我国农村剩余劳动力转移应充分利用结构调整带来的机遇,在保证粮食生产能力稳定提高的前提下,不断拓宽生产新领域,通过农业综合开发,加大农业科技推广力度,提高农业机械化、自动化、现代化程度,推动农业集约型增长,提高农业科技知识含量,向农业的深度和广度进军,通过合理垦殖、综合治理、技术改造等多种形式,提高农业综合生产能力,延长农业产业链。

3. 大力发展农民合作组织、服务组织和社会中介组织,提高农民组织化水平,推进农业产业化进程。在市场经济环境中,生产越来越社会化、现代化的背景下,单个农民的眼界、对市场的判断

① 数据来源于《中国中小企业发展年鉴》(2003 年)。

力、知识与技术能力、经济实力都是十分有限的，利用组织的力量扩展个体理性的有限性，利用互助合作的力量把单个农民的分散经营与社会化大市场连接起来，是一种合理的也是必然的选择。日本的农协作为农业最广泛的组织，对促进日本农业经济发展、保持政治稳定、减少政府的社会管理成本，对农业产业链延伸和农民社会主体地位的确立发挥了不可替代的作用。日本政府利用“农协”组织，提高农民的组织化程度，实现农民与社会化大市场、现代农业科技推广、农村工业化等有效对接，成为日本农村经济社会发展进步的社会组织基础。借鉴日本农协的成功经验，坚持自愿互利、循序渐进和民办、民营、民管的原则，按照服务农民、进退自由、权利平等、管理民主的要求，支持供销合作社、农民专业合作社、农民股份合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、龙头企业等提供多种形式的生产经营服务，通过多种形式把农民组织起来，增强村级集体合作组织的社会化服务功能，提高农民和村庄的组织化程度。

4. 大力发展集体经济和合作经济。集体经济是指“劳动者自愿联合、自筹资金、共同占有生产资料、自主经营、自负盈亏的社会主义公有制经济形式。”[7] 集体经济可以实行多种经营方式和组织方式，其中，合作制、股份制、承包经营等都是集体经济的有效实现形式。以合作制为主要组织形式的合作经济在本质上属于集体经济的范畴，同股份制经济一样，都是公有制的有效实现形式，是社会化大生产和市场经济发展的产物，是个体私有生产方式向社会化生产方式的过渡形态。合作经济的组织形式因其公有化程度不同，发展模式多种多样，既有生产资料集体所有的社区性集体劳动公社模式，如“南街村模式”，也有混合产权的各种类型的专业合作组织，如《农民专业合作社法》规定的农民专业合作社。改革开放以来，随着市场经济的发展，我国农村出现了多种形式的合作经济组织形式。农村集体经济和合作经济的发展具有规模效益和资源聚集效应，是公有制经济的重要组成部分，是建设社会主义新农村的经济基础，在生产方式和生产关系等方面为农村城镇化、工业化、农民组织化以及市场化、民主化奠定了制度基础和经济基础，同时，为多渠道转移农民就业提供了有利条件和有效途径。

5. 落实科教兴农战略，变劳动力大国为人力资源强国。我国农村劳动力素质低是制约转移数量特别是转移层次提高的重要因素。国务院第二次全国农业普查发布的数据显示，2006 年末，农村劳动力资源中，文盲 3593 万人，占 6. 8%；小学文化程度 17341 万人，占 32. 7%；初中文化程度 26303 万人，占 49. . 5%；高中文化程度 5215 万人，占 9. 8%；大专及以上文化程度 648 万人，占 1. 2%。外出从业劳动力中，文盲占 1. 2%；小学文化程度占 18. 7%；初中文化程度占 70. 1%；高中文化程度占 8. 7%；大专及以上文化程度占 1. 3%[8]。随着市场经济的发展和经济增长方式的转变，社会各方面对劳动力素质的要求越来越高。劳动力的人力资本投资是提高经济效益，增加农民就业机会和提高其收入水平的重要途径。开发农村人力资源，加快人力资本形成步伐，提高农民素质，使之能适应市场经济的优胜劣汰规则，是加速农村剩余劳动力转移的根本。农村劳动力的素质已成为向劳动生产率较高的非农部门转移的前提条件，而农村人力资源的总体质量状况决定了农村劳动力转移的长期趋势。因此，国家应通过各种途径，从全民族、全社会的利益出发，加大农村人力资本投资，大力发展农村教育事业，把科教兴农落到实处。

6. 推进城镇化进程，走中国特色的城镇化道路。农村的城镇化与农业现代化、农村全面实现小康是同一个历史过程，是现化文明向农村传播的重要传导机制，是实现农村剩余劳动力转移的重要途径。必须城乡统筹考虑，逐步提高城镇化水平，坚持小城镇建设与大中城市发展相衔接，大中小城市和小城镇协调发展，形成以中心城市为依据，以中小城市为网络，小城镇星罗棋布的城市化体系，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策

障碍,引导农村劳动力合理有序流动。

7. 进一步整合城乡劳动力市场,开拓国内和国际劳务市场,实现以市场为导向的城乡之间、国内与国际之间劳动力的合理流动。劳动力市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分,有效的劳动力市场能降低劳动力流动的成本,提高劳动力资源的配置效率。应建立全国统一、高效、有序的劳动力市场体系,完善其信息、服务、中介、再培训的功能,将处于分割状态的各地劳动力市场尽快统一起来,构筑政府和社会多方为农村劳动力提供就业信息、技术培训、咨询、中介和合法权益保护的服务网络,培育有利于农村劳动力转移的城乡就业协调的机制和环境,从根本上避免农村劳动力转移的盲目性。同时,积极拓展劳务输出渠道,引导中国的劳动力走入国际劳动力市场就业。我国劳动力资源是世界的五分之一,而劳务输出仅占世界劳务输出总量的3%左右,两者极不相称。各级政府和有关部门应放宽政策,开辟多种渠道,开拓国际劳务市场,发挥我国劳动力资源的比较优势。

参考文献:

[1] 小八重祥一郎. 日本农业劳动力结构及流向分析[J]. 农业科技管理,1998,(6):41-42.
[2] 焦必方,等. 战后日本农村经济发展研究[M]. 上海:上海财经大学出版社,1999:121.
[3] 万 峰. 日本资本主义研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,1984:216.
[4] 焦必方,等. 日本的农业、农民和农村[M]. 上海:上海财经大学出版社,1997:26.
[5] 速水佑次郎. 日本农业保护政策[M]. 北京:中国物价出版社,1993:122.
[6] 冯道杰. 农民专业合作经济组织的发展动力研究[J]. 山东经济,2007,(2):126.
[7] 唐宗焜. 中国合作社政策与立法导向问题[J]. 经济研究参考,2003,(43):58.
[8] 国务院第二次全国农业普查领导小组办公室. 第二次全国农业普查主要数据公报(第五号)[EB/OL]. [2009-10-08]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/.

New Ideas about Transferring the Chinese Surplus Rural Labor ——An Analysis Based on Japanese Experience

FENG Dao-jie
(*School of social Development, Shandong Economic University, Jinan* 250014, *China*)

Abstract: China is a densely-populated and agriculture-leading country, the relationship between population and farmland is very tense. The author sees parallels between Chian and Japan. China's experience is imitative of Japan's experience, this paper tries to expore how we can resolve the problem based the situation of China, that is to transfer the rural superabundance labor force.

Key Words: to transfer the surplus rural labor; Japan; China