

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字83期

2001年12月11日

中国农村劳动力、人口、土地使用权流动调查报告之五

寻找农村剩余劳动力转移新途径 ——江苏淮安市楚州区调查

清华大学经济管理学院经85班 徐长俄

今年7月30日到8月27日，我来到江苏省淮安市楚州区，调查当地的农村劳动力转移情况。通过走访、座谈和实地调查，向当地的区、乡、村各级政府和农户了解情况，形成了以下的调查报告。

一、基本情况

楚州区劳动力方面的基本情况：现阶段由于农村劳动力比较多，而机械化程度逐步提高，农业科技发展的也比较快，“耕种收”需要的劳动力减少，因而使得剩余。从86年开始向苏南地区输送劳动力。区有共约50多万的劳动力，剩余劳动力约28万。97年和98年，有大力推广，使得人数增多。一般的都有10万左右，多的达到15.6万/年，集中在上海、深圳和苏南地区，从事的工作主要有建筑、纺织、餐饮、服务、装卸工等，尤以建筑为多。在工作方面，外出打工有一技之长的比较好找工作。另外剩余劳动力也有“离土不离乡”，在家经商，搞特种养殖的，也有一万多人。文化程度方面以前多是粗壮工，现在一般至少具有初中文化。市里有专门的工作班子领导劳务输出情况，各个乡镇也有领导小组，也都有劳动所。每年都对各乡镇的组织进行考核。搞两手抓，一方面是做好输出工作，另一方面努力自己就地解决，鼓励人回来办厂（有相关的优惠政策）。

本次调查详细的调查了淮安市楚州区四个乡镇十个村1个居委会，其中劳动力总数103247人，剩余劳动力26349人。

劳动力输出方面的情况：已输出劳动力19270人，其中有组织的输出10942人，占已输出数的57%，当中集中在工业和建筑行业计6938人。个人自发外出8328人，占已输出数的43%，主要集中在建筑业和服务业计5248人。按工种主要为瓦工6620人，木工998人，服装缝纫1280人，服务员1748人，营销2000人，普工4782人。按照输出地分：市外省内12070人，其中苏锡常7340人，南京市1770人；省外6045人，其中上海3450人，广东深圳810人，其它地区1439人，境外输出10人；跨年度长期务工人员达11558人，占已输出数的60%，收入较为稳定。还有可供输出7079人。

各个年龄段人口的文化情况如下：16-25周岁初中文化1650人，高中及以上人员1008人；26-35周岁初中1785人，高中及以上288人；36-50周岁初中以下468人，初中650人，高中及以上170人。可供输出人员按工种分如下：瓦工1566人，木工1049人，服装缝纫423人，服务员628人，普工2999人，期望人均年收入8850元，收入占家庭总收入的1/3左右。

输出人员接受培训情况：可供输出人员中正在准备培训的600人，只占可供输出数的8%。各类培训学校11个，其中大中专学校一个，技校一个，职校一个，专门培训机构一个，在校学生1646人，主要专业为服装、缝纫、财会、营销及计算机类。往年毕业生主要是电子类、烹饪宾馆服务类、保安类、计算机应用类和其它专业，往届毕业生输出地主要是苏、锡、常、上海等地，输出地和收入相对稳定。

从调查情况来看，区乡镇劳务输出人员返乡创业的贡献逐步凸现，许多劳务输出人员十分注重输出引进资金、人才、项目和信息，并在积累资金后自己返乡创业，吸纳当地剩余劳动力就业，逐步拉动就地就近开发就业工作。城区下岗、失业职业从调查的情况来看，部分有技术特长的下岗、失业人员都能通过朋友介绍或集中外出实现对外输出，年龄大、无技术的下岗职工多数实现临时就业，基本上是低收入，保生活。

二、劳务输出特点

通过以上基本情况可以看出，随着市场经济的发展和农村产业结构的调整，楚州区劳务输出的市场化运作正逐步形成，并呈现以下特点：

劳务输出的组织化程度越来越高。随着流动就业管理制度的日趋规范化，有组织建制输出已成为区农村富余劳动力外出流动就业的主渠道。近年来，区乡两级劳务输出机构始终将农村劳动力的有组织输出作为工作重点，

先后多次组织人员到经济发达地区进行考察，了解外地劳动力市场用工需求信息，坚持按照用工单位的实际需要，组织好人员输出，区有组织输出率一直保持在外出务工总人次数的85%以上。

农村劳动力的输出人员结构越来越优。近年来，区外出流动就业人员在年龄结构、文化结构、性别结构及技术特长比例等方面，较初期有明显改变。流动就业人员在年龄结构上趋于年轻化，上限已下降到35周岁左右，平均下降6-7岁；文化层次逐步提高，基本上达到初中以上文化程度；男女比例差不多缩小，已由95年的4：1发展到目前的2：1；有一定技术特长的流动就业人员比例明显提高，这其中仅区各类职业学校毕业的新成长劳动力，在每年的新增有组织输出中，就以15%的比例上升。同时党员和村组干部的输出也逐年增加，这即是经济结构调整对就业结构提出的必须要求，也反映了区输出人员整体素质有上了一个新台阶。

外出返乡人员的贡献越来越大。为了把劳务输出同发展地方经济进一步联系起来，区十分注重通过劳务输出人员引进项目、资金、人才、信息（即一出四进），兴办乡村企业，发展农村经济，就地吸纳农村富余劳动力。许多劳务输出人员都能为家乡经济建设牵线搭桥，提供信息，介绍引进项目、资金、人才。今年以来，区已引进项目75个、引进资金1450万元、引进人才61名。真正做到了一人走出去，一家富起来，一批走出去，一方富起来。有力的推动了区地方经济的发展，有效的缓解了农村富余劳动力的就业压力。并涌现出一批返乡创业的先进典型，及带动了当地农村经济的发展。

境外输出人数越来越多。至去年底，区已累计向国外输出建筑、缝纫、厨师、渔业等劳务人员1067人，人均年劳务收入近7万元。输出国家遍及日本、新加坡、毛里求斯、科威特、约旦等地。境外人员的成功输出不仅促进了人们思想观念的转变，也为今后更多的富余劳动力大胆跨出国门，实现境外就业，起到了有效的示范引导作用。

就地就近开发就业空间越来越广。近年来，随着农业产业结构调整步伐的加快，农村富余劳动力开发就业的空间得到了进一步的拓展。有近40%的富余劳动力向农业开发的深度和广度进军。通过村办、户办、联户办企业以及个体、私营、民营和合作经济形成了较为稳定的吸纳农村富余劳动力的载体。实现了农村富余劳动力的就地就近转移，加快了全区农村经济的发展速度。

有专业技术特长的职、技校毕业生外出势头强劲。区高级职业中学与昆山签订对口输出协议。目前，职中电子专业应往届毕业生近92%在昆山一带就业，一是学校有组织对口输出，较为稳定；二是同学、朋友相互介绍，带动输出，还逐步带动其他职技校毕业生外出就业。

劳务输出网络健全。目前在全区28个乡镇，都建立了乡镇劳动所，在人员少、经费十分困难的情况下，都能较好的完成上级下达的劳务输出等工作，并在劳务输出较好的地区建立劳务输出基地，从而加强对输出人员的管理。

有技术的下岗职工对外输出活跃。下岗职工中年纪轻、有技术特长的都在向苏南等发达地区输出，常年性的劳务输出约有850人，并出现了较好的发展势头：一是输出规模扩大，区原船厂与南京某单位合作，一次组织30余人外出务工；二是以点带面，一人出去，带动全家。

三、存在问题

全区劳务输出工作虽然保持着一定的优势，但是也面临着许多新的问题：

市场就业机制与有组织输出矛盾。随着市场就业机制逐步形成，人们的就业观念不断改变，调查发现：一是过去由部门建成制组织的劳务输出队伍，逐年减少，有能力的部分群众可以自由组织人员对外输出。二是现在部门组织的有组织输出，难以一次性成功，部分外出人员在亲、朋、邻的带动下，很快的输出。

经济结构战略性调整与农村劳动力素质不高的矛盾。经济结构调整的主要任务是推动产业结构优化升级，对劳动者的素质和技能要求较高，技术和资本对低素质的农村劳动力排斥较大。据调查，目前全区农村劳动力中初中以下文化的达75%，加之现在文化高，有特长的人员对外输出已形成了稳定的局势，新增长的职技校专业人员每年都大比例对外输出，很不适应经济结构调整对高素质劳动力的要求。

乡镇劳动所工作难度大。目前全区28个乡镇都成立了乡镇劳动所，建所率100%。原乡镇劳动所长都经过了省级的劳动所长任免资格考试，多数是有近十年工作经验的老同志，是乡镇劳动所得骨干，但编制和经费问题一直未得到妥善的解决，工作难度大。

城市政策限制与城乡统筹就业的矛盾。一是随着经济结构的调整，企业改革的力度不断加大，城镇下岗、失业人员增多，对新产生的劳动用工问题，城镇首先考虑的是城镇下岗、失业人员，很大程度上排斥了外来劳动力。二是城镇下岗、失业人员对真正的苦脏、累工种无人问津，给外来劳动力提供了方便，同时一些中小城市对外来劳动力的管理有所放松，但这离城乡统筹就业仍有很大的差距。

社会治安的问题。外出人员在家闲着，带来当地的治安问题。劳务输出，输出地的治安更是个问题。因此，政府要积极的引导、组织的作用。要努力发展小城镇建设，吸收更多的人经商办企业。而且由此带来了“春运”的问题等。

在外人员的管理较为困难。外出人员很多都是经常换工作地点的，流动性大，随意性大，没有固定的住所，因而这方面给登记管理带来了困难。在外出人员中，以“直介”的方式较多，因而由此带来的劳动者合法权益问题得不到保障。

四、几点建议

通过以上的调查，我提出我的一些观点和看法，希望能够对劳动力转移工作有所帮助。

提高对劳务输出重要性的认识。全区劳动力资源丰富，开发利用的潜力很大。2000年，全区农村人口1008000人，其中劳动力人口54万，剩余劳动力23万，如何通过劳动力的转移，合理开发利用好农村剩余劳动力问题，是一项十分紧迫的任务。农村剩余劳动力的转移即或以调整优化农村劳动力结构，又具有十分重要的意义：一是可以提高农民经济实力。现阶段农民收入的增加主要依赖于非农产业，2000年，全区农民收入中来自非农产业的收入达到60%，特别是劳务输出工作，是增加农民收入，提高农村经济实力和购买力的重要途径。二是可以促进农村稳定。搞好农村劳务输出工作，使农民有事干、有钱用，让农民安居乐业，有利于保持农村的长治久安。

通过政府，加强劳务输出工作的引导。同过几年的实践，是我们认识到，市场经济体制下的劳务输出工作，劳动部门主要应利用政策引导劳务输出，促进农民乡农业的广度和深度发展，组织农村剩余劳动力实行就地就近吸纳安置。在促进劳务输出工作上，曾出台了《关于积极推进土地流转机制的意见》，并对土地按人平均分包，零散经营为“两田制”解决了劳务输出人员回家种田的后顾之忧；在鼓励返乡创业上面，返乡人员在外面学到了技术，增长了知识，积累了资金，是一笔巨大的资源，开发利用好，可以成为农村新的经济增长点，可以带动更多的人就业，加大了对于出台的《关于鼓励返乡创业优惠政策的实施意见》的落实上，为劳务输出后返乡创业人员提供了良好的创业环境。

抓基础工作，提高输出质量。劳务输出基础工作的好坏，直接关系到输出的质量。一要抓好可供输出资源库的建立，通过调查，形成年龄、文化、技术特长等详实的数据，建立基础台帐。二是利用职技校和普中的就业指导课，形成后备职业技能人员库。做好各类学校的职业指导，对出口输出做好准备工作。三是积极利用乡镇的成人校、技术指导站、乡镇党校培训农村剩余劳动力，是他们掌握一技之长，为本地储蓄人才。四是有意识的输出党员村组干部，加强对输出队伍的管理，保证输出人员的稳定性，并在输出人员比较集中的单位建立了党团组织，是党团员在各项工作中充分发挥先锋模范作用，受到了用人单位的好评，从而进一步提高了劳务输出的声誉。

强化对有组织输出工作的引导。随着人们就业观念的逐步改变，过去有个部门组织的有组织输出工作逐步退化。在以后又组织成建制输出上，要注重对各中专、技校、职校等有专业技术特长人员有组织输出的引导工作，对乡镇文化程度较高，35周岁以下人员，要注重能人带队，形成有组织成建制输出。

提高就地消化能力，争取就地解决。在农村剩余劳动力开发就业工作中，我们一直注重对外输出与就地消化吸收并举，为农民就业致富拓展了广阔的空间。一是坚持向农业的深度和广度进军，就地开发劳动力资源。小城镇建设的发展也增加了集镇经济的吸引力、带动力和辐射力，促进了农村二、三产业的发展，为农村富余劳动力的就地安置创造了良好的环境。

改善政府在劳务输出方面的工作，提高服务水平。乡镇劳动所工作直接担负农村剩余劳动力向非农产业转移的具体业务工作，劳务输出工作是其中的一项重要工作，解决好乡镇劳动所得人员和经费问题，是乡镇劳动所开展好工作的基础，要高度重视，并落实专人抓管劳务输出工作，真正建起工作机制，落实工作人员。只有真正解决乡镇劳动所人员的后顾之忧，他们才能大胆、安心的工作，劳务输出的目标任务才能有人去落实，劳务输出的跟踪服务才能实施，从而真正保证劳务输出工作有序开展。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)