

城市因素與大陸農村 剩餘勞力的轉移

洪 朝 輝

(美國沙凡那州立大學經濟史副教授)

梁 紅

(國際貨幣基金組織研究員)

摘 要

文章運用歷史學、經濟學和社會學的綜合方法，分析了大陸農村剩餘勞力由少積多、由隱至顯、由靜變動的城市因素，討論了大陸農村剩餘勞力的計算方法，並以此為基礎，提出了促進城鄉互動、工農雙贏的城鄉一體化設想。

關鍵詞：剩餘勞力、隱性失業、城市因素、二元經濟、城鄉一體化

* * *

一、前 言

中國大陸農村的剩餘勞力問題由來已久，但在一九七八年以前大多以隱性、靜態的形式出現，並沒有直接衝擊社會的總體就業和勞力市場。隨着中國大陸市場經濟的逐漸成熟，農村剩餘勞力的危機日益顯性化和表面化，並與城市企業的失業人員和下崗工人產生不自覺的合流，對大陸社會的穩定產生了明顯的負面效應。

導致中國大陸農村剩餘勞力龐大的因素很多，包括人口因素、資源因素、政策因素、土地因素、農民因素、歷史因素等，但更重要的是城市因素。城市因素既是導致一九七八年前大陸農村長期累積剩餘勞力、阻礙城鄉經濟發展的負面動因之一，也是促使一九七八年以後突顯農村隱性失業危機、衝擊城鄉二元經濟、推動城鄉一體化的正面因素，可謂「成也城市、敗也城市」。

對此，本文首先討論中國大陸農村剩餘勞力的數量計算和大致總額，並以此為基



礎，分析農村剩餘勞力由少積多、由隱至顯、由靜變動的城市因素，最後提出城鄉一體化的政策設想，旨在提供系統解決中國大陸勞動力市場危機的一個視角。

二、大陸農村剩餘勞力概估

目前，大陸的失業率往往排除了龐大的農村失業人口，習慣上只重視城市的顯性失業，而忽視了農村的隱性失業。隱性失業（Disguised Unemployment）是指發展中國家，尤其是農業部門的失業現象。它與城市公開性失業的不同之處在於，農村某些勞動力似乎有工可做，但對於生產總量的增加卻沒有貢獻，也就是說，當可用的資本投入固定在很低的水平狀態下，勞動力投入增加，反而引起報酬遞減，直到勞動力邊際實物產出值等於零或接近零。但這些不必要的勞動力仍然是就業者，因為受限於一定的社會文化和風俗制度，以及計劃經濟體制下的集體經濟，這些「多餘的勞動力」不允許在可見和公開的狀態下失業，由此成為不可見的隱性失業。在一定的條件下，隱性失業者可以自農村流動到城市，並在更有效率和收益的地區和行業就業。於是，這些就業者也可被認定為剩餘勞動力（Suplus Labor）^①。如何計算中國大陸農村的剩餘勞力和隱性失業，我們以為需要將流行的幾種方法進行綜合考慮。其一是人地比例計算法，即假設人地比率固定不變時，耕種土地面積所能正常容納的勞動力數，減去實際投入勞動力人數，即為農業勞動力的剩餘人數。例如，如果以一九五二年的農村勞力和可耕地面積的人地比例為基準的話，那麼合適的人地比例是 12.236:1，即大約每人平均耕種十二公畝土地（當時的農業勞動力投入量為 173,160,000 人，而可耕地面積為 2,118,840,000 公畝）^②。但到了一九九二年，大陸的耕地面積達到 2,235,100,000 公畝，如果按照 12.236:1 的人地比例計算，那麼大陸只需要 186,258,330 的農村勞力，但實際上當年的農村勞力達到 348,550,000，其剩餘勞力達到 162,291,670。也就是說，一九五二～一九九二年期間，農村播種面積增加 5.5%，而農業勞力則增加 100% 以上，按照一九五二年的人地基數，一九五二～一九九二年大陸農村新增的 116,260,000 公畝只能吸納 9,506,000 人，但實際上，這些新增土地超額吸收了 165,790,000 勞力，這一億六千餘萬人的農村勞力就可視為農村隱性失業大軍，它佔一九九二年農業勞力總投入量的 47.56%^③。不過這種估算法的一大缺陷是，只考慮耕地面積的變化，而把農業技術改良和非農產業的勞動力等變數排除在外。另一種算法是勞動量計算法。它是在農業勞動力的總數中去除從事非農產業的勞動力人數，並在農業耕地中去除經營非農生產的部分，然後算出人均勞動量。到一九九四年底，中國大陸每個從事農業生產的農村勞動力，平均擁有一點二畝耕地從事農業生產，在正常狀態下，這三點二畝

註① 參見 J. Robinson 有關隱性失業的論述和 Lewis 有關剩餘勞力的模型，W. A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supply of Labor," *The Manchester School* (May, 1954), pp. 21~40.

註② 國家統計局，*中國統計年鑑 1993 年*（北京：中國統計出版社，一九九四年），頁九八、三五八；鄭叔平等編，*中共年報 1996 年*（台北：中共研究雜誌社，民國八十六年），頁一三～二五二。

註③ 國家統計局，前引書；鄭叔平，前引書。



耕地只需要八十個勞動日，而實際上平均投入了勞動日高達 350 個左右，其中 77% 左右的人力遭到浪費，也就是說目前中國大陸農村是 100 個人幹 23 個人的活，其中 77% 的勞動量可以投入非農產業之中。

而且，一九九四年底大陸共有農村勞動力四點四億人，其中轉移到非農產業的勞動力約為一點九五億，佔勞動力的 44% 左右，若折合勞動量，約佔農村總勞動量的 44% 左右，這與從事農業勞動的 23% 相加，約為 67%，那麼剩下的 33% 的農村勞動人口就意味着是隱性失業人數，約為一億四千五百萬左右^④，與上述的人地比例計算法的結果（一億六千五百萬人）基本接近。

另外，根據一九九五年大陸國家農業部的報告，「約三分之一屬剩餘勞動力，絕對量為一點二億人」^⑤，這與上述兩種計算法大致相同。也有學者提出狹義和廣義的農業剩餘勞力的概念，其結論是以廣義而言，中國大陸農村的剩餘勞力佔農村總勞力的三分之二左右，而以狹義而言，則在三分之一或四分之一左右^⑥。總之，中國大陸農村存在固有的就業特點，難以與城市企業的一個崗位一個工人的崗位制相比擬，具有相當大的彈性，而且在觀念上，農民沒活幹畢竟不能與工人無工做相提並論，所以無法像城市企業一樣，精確計算農民的失業率和失業人口。但根據上述方法的綜合估算，中國大陸農村的隱性失業人口或剩餘勞力大致在一億五千萬左右，農村失業率約在 40% 左右。

三、大陸農村剩餘勞力轉移的城市因素

面對龐大的農村剩餘勞力現象，一個值得深思的問題是，大陸農村的剩餘勞力和隱性失業問題早已存在，在一九七五年時，中國大陸農村的剩餘勞力就高達一億一千萬以上^⑦，但在一九四九年至一九七八年的三十年中，為什麼這一勞力過剩危機並未成為社會經濟的熱點和難點？農民們為什麼能夠默默地承受各種不公的待遇？而且，從剩餘勞力絕對量的釋放和減少而言，一九七八年以後，鄉鎮企業、新建城鎮、城市化、工業化、甚至勞務輸出等，消化了大量的農村剩餘勞力，據估計自一九七八年以來，鄉鎮企業已吸納約八千萬農村剩餘勞力，城市化吸收二千萬^⑧，差不多將一九七〇年代的一億一千萬農村剩餘勞力都成功地予以城市化和工業化了，而且自一九七九年展開的計劃生育，也大量限制了農村人口的絕對增長，但為什麼卻導致農村的剩餘勞力危機不斷加深？為什麼「民工潮」、「流民潮」越演越烈，逐漸成為社會政治危機

註④ 中共年報 1996 年，頁六～七三。

註⑤ 大陸國家農業部，中國農業發展報告（未發表之文獻）（北京，一九九五年），引自韓俊、陳勁松、張慶忠編，產業化：中國農業新趨勢（北京：中國農業出版社，一九九七年），頁四～五。

註⑥ 中國科學院國情分析研究小組，城市與鄉村—中國城鄉矛盾與協調發展研究（北京：科學出版社，一九九六年），頁二〇八～二一六。

註⑦ 中共年報 1996 年，頁一三～二五九。

註⑧ 城市與鄉村—中國城鄉矛盾與協調發展研究，頁八〇～八一。



的源頭？

很顯然，造成這一矛盾現象的原因很多，也很複雜。但如果以城市因素為聚焦，我們不難發現，過去五十年，大陸農村剩餘勞力問題由隱至顯、由小變大和由靜變動的城市因素主要有三。

第一，城市長期對農村和農民實施剝奪政策。自一九五〇年代初以來的蘇式重工業優先發展戰略，無法成功地吸納農村勞動力；一九五〇年代末的統購統銷和剪刀差政策，也導致農業資本大量流入城市非農產業；加上一九五八年以來的強制性戶籍制度，迫使大量剩餘勞力滯留在農村，導致人力資源無法與生產要素有效結合^⑨。而且通過城市工人下放和知識青年下鄉等方式，將大批市民逆向遣往農村，轉嫁城市的人口和資源壓力給農村，如一九六〇年到一九六三年全大陸共精簡 1887 萬人，壓縮城鎮人口 2600 萬人^⑩，「文革」期間也有 1700 多萬城市青年被送往農村，為農村平添一批新的過剩勞力^⑪。在一九四九～一九七九年期間，農業為全大陸提供了約八千億元的積累，而且，一九五二～一九七八年期間，農民對傳統工業化的資金貢獻總量達到 4452 億元以上^⑫。不過，這種經濟資源的剝奪和社會等級的建立並未導致社會危機的一大原因，是它得到了強大的超經濟力量的政治強制和政策配合，尤其是一九五八年以來的人民公社制度徹底扼殺了農村勞動力市場，農民個人失去了獨立支配自己勞動力的權利，勞動力的社會性完全替代了個人的獨立支配性，以致於自一九四九年到一九五七年形成的初級勞力市場也完全消失，農村勞力的供求開始由無償的非商品性的行政支配所主導^⑬。當然，這種巨大的生產效率和勞力市場的犧牲，也換來了上億過剩農村勞力的相安無事和農村社會的相對穩定。但是，這種經濟和超經濟的剝奪、擠壓和歧視，到了一九七〇年代末達到了一個臨界點，促使更多的農民在改革開放之後，權利意識和平等意識空前覺醒，推動原先長期而又客觀存在的剩餘勞力問題集中在一九八〇年代爆發，並嚴重威脅了城市社會的穩定^⑭，在某種意義上說，今日大陸農村剩餘勞力的危機，是對長期以來大陸城市社會「重工輕農、厚城薄鄉」的報復和反彈。

第二，城市無法有效吸納農村剩餘勞力，既導致農村勞力流動受阻，又造成城市就業市場雪上加霜。在一九七八年以前，計劃經濟下的城市功能是將大批農村剩餘勞

註⑨ 陳文輝、馮海發、石通清，*農民與工業化*（貴陽：貴州人民出版社，一九九四年），頁五八～一〇三、三八～三九；林毅夫、蔡昉、李周，*中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革*（上海：上海人民出版社，一九九五年），頁一八～四六；*城市與鄉村—中國城鄉矛盾與協調發展研究*，頁四一～五〇。

註⑩ 王春光，*中國農村社會變遷*（昆明：雲南人民出版社，一九九六年），頁一一七。

註⑪ 陳吉元、韓俊主編，*中國農村工業化道路*（北京：中國社會科學出版社，一九九三年），頁二四二。

註⑫ 陳文輝等，前引書，頁一八七、一〇九。

註⑬ 張琦、王秀清、馮夢曉，*中國農民就業新探索*（貴陽：貴州人民出版社，一九九四年），頁一七六～一七七；Edward Friedman, Paul G. Pickowicz and Mark Selden, *Chinese Village, Socialist State* (New Haven & London: Yale University Press, 1991), pp. 216~252.

註⑭ Dennis Tao Yang, "China's Land Arrangements and rural Labor Mobility," *China Economic Review* 2 (1997), pp. 101~116.



力，成功地關在「潘多拉」的瓶子裡，但它為一九七八年後「潘多拉」蓋子的打開、衝擊城鄉經濟的穩定發展，製造了潛在的危機和壓力^⑮，也就是說，城市是以損農的目的開始，卻以害己的結果告終。

很顯然，當農民恢復了自主的生產權利和相對自由的就業選擇以後，就出現多年潛伏的農村剩餘勞力為全國勞動力市場增加了巨額的供給數量，一九八一～一九八七年期間，農業勞力在農村勞力所佔的比重由 90.7% 下降到 79.2%，非農業勞力比重由 9.3% 提高到 20.8%，由此表明 11.5% 的勞力已從農業中獲得釋放，加入了勞動力市場^⑯。儘管一九八〇年代的鄉鎮企業為轉移這批剩餘勞力起了重大作用，但是自一九八〇年代末起，鄉鎮企業出現疲軟，因為鄉鎮企業開始重視集約化經營，勞動生產率大大提高，而且鄉鎮企業職工的就業成本大增，難以大量提供新的工作機會，加上財稅改革導致鄉鎮企業稅負增加，自我積累程度降低，尤其是鄉鎮企業的環境污染日益嚴重，環境治理的成本和社會各界的壓力大增^⑰。

這樣，作為農村剩餘勞力的始作俑者——城市，就必須承擔未來吸納農村勞力的主要場所。但是，今日的中國大陸城市受當初的重工業優先發展戰略所累，連消化城市自身人口的失業都難以為繼，更無法吸納龐大的農村剩餘勞力，出現雪上加霜的負面壓力。必須指出，由於城市對農村的長期剝奪，促使城鄉差別急劇擴大，並嚴重阻礙了農村自身城市化的能力，只能逼使大批農民湧向城市，這樣反過來，進一步阻礙了傳統計劃經濟下的城市體制改革，導致有關決策部門害怕一旦將城市向農民平等開放，改革現行的歧視農民和農村的政策（包括就業、戶籍、福利和就學等），那麼大中城市將更難承受人口壓力，尤其是城市下崗工人的增加，促使政府不得不將工人再就業當作第一優先，重複當初犧牲農民保工人的傳統戰略，對農村流民的規範和限制也日益明顯，例如，一九八五年一月頒布的中華人民共和國戶口登記條例規定，「農民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明、學校的錄取證明、或是城市戶口登記機關的准予遷入的證明」，這就阻隔了農民進城經商的合法途徑^⑱。

所以，自一九七八年以來所釋放的農村剩餘勞力，只有 15% 轉向城鎮和鄉鎮企業，75% 仍然滯留農村，10% 則處於流動狀態^⑲。另外，中國大陸的城市工業化已開始從外延發展向內涵發展轉變，從勞動密集型向技術密集型轉變，由此也限制了城市工業提供新的就業機會^⑳。這樣就產生了一種惡性循環，即越維持對農民的歧視制度和政策，越導致農民貧困的加深和城鄉收入差距的加大；而農民越貧困，就越難阻止

註⑮ 根據希臘神話，潘多拉（Pandora）的盒子裡裝滿了疾病、瘋狂、罪惡、嫉妒等禍患，一旦打開，就無法收回，人間因此充滿各種災禍。「潘多拉的盒子」後來用來比喻災禍的來源。見辭海（文學分冊）（上海：上海辭書出版社，一九七九年），頁三四七～三四八。

註⑯ 張琦等，前引書，頁一七八。

註⑰ 中共年報 1996 年，前引書，頁一三～二五七。

註⑱ 城市與鄉村—中國城鄉矛盾與協調發展研究，頁一四一。

註⑲ 李含琳，「中國農業勞動資源的內向流失」，經濟理論與經濟管理（北京），一九九三年，第四期。

註⑳ 王春光，前引書，頁一四一～一四二。



他們離開農村，進入城市的勢頭，而農民進城越多，城市更對農民充滿敵意，更無法推動城市體制改革的深化，所以，無論從宏觀方面、還是在微觀角度，形形色色的社會危機就越難避免^①。

第三，城市勞力市場對農民的部分開放，促使進城的農民期望值上昇，強化了農民改變現狀的意願，由此嚴重衝擊了傳統的城鄉隔離的二元經濟。農民進城謀職、定居以後，農民對未來生活的期望值大大提昇，「富則思變」是改革後農民行為變化的主要特徵，所謂的「拿起筷子吃肉，放下筷子罵娘」的諺語表明，「吃肉」與「罵娘」是存在邏輯關係的，正因為有了肉吃，農民才罵娘，在沒有肉吃的「困難時期」反而少有大的社會動盪。

根據社會心理學的「參照集團理論」(Reference Group Theory)，個人對自己的地位評估和個人的心理滿足程度，直接取決於他們與其它社會集團的比較。也就是說，如果人們沒有機會比較不同集團的生活水平之前，就缺乏追求更好生活的期望和動力，因而也就少有改變現狀的衝動和行為，並因此對現狀感到滿意。相反，如果他們一旦有機會經歷更好的生活和親身比較不同集團的生活狀況，並有機會與可能爭取和得到更好的生活狀況時，那麼即使他們的生活狀況比過去已經改善很多，仍然會對現狀表示不滿^②。

例如，美國黑奴在一六一九年到一八六五年的近二個半世紀的歷史磨難中，只有四次較大規模的集體暴動，其中一個原因就是當時的多數黑奴生來就是奴隸，沒有嘗試自由的機會，對自由的期望值和動力源相對弱小。但自一八六五年奴隸解放以後到今天的130多年之間，美國則出現過無數次黑人暴動，其中一個原因是，一旦黑人得到了人身自由，他們就有機會比較和評估不同種族的社會地位，並由此提高了他們的心理預期，而且一發不可阻止，因為當他們獲得人身自由以後，他們就需要工作機會和教育機會；當獲得工作和接受教育以後，他們就要爭取種族平等、反對種族隔離；當消除了種族隔離以後，他們又要求平等的選舉權利和參政權利。與此同時，當平等意識空前復甦以後，他們就無法容忍在過去是習以為常的不公平現象和待遇^③。

這也是大陸城市社會目前所面臨的農民自我社會地位比較和自我期望值提高的挑戰。儘管從絕對量而言，不僅從事農業的人口逐年減少，而且農民的收入不斷提高，

註① Elisabeth J. Croll and Huang Ping, "Migration For and Against Agriculture in Eight Chinese Villages," *The China Quarterly* 149 (March 1997), pp. 128~146.

註② 首先使用「參照集團理論」的學者是Herbert H. Hyman, 他在一九四二年發表了著名的「地位心理學」一文，見Herbert H. Hyman, "The Psychology of Status," *Archives of Psychology*, 269 (1942), pp. 5~38. 並參見Herbert H. Hyman and E. Singer, eds., *Readings in Reference Group Theory and Research* (New York: Free Press, 1968), pp. 3~21.

註③ 著名的美國奴隸集體暴動只有Denmark Vessey, Gabriel Prosser, Nat Turner, and Cato領導的四次，參見Malik Russell, "Slave System of the Past Takes on a New Face," *Philadelphia Tribune*, vol. 113, no. 42, (May 27), 1997, p. 7-A. 另外參見George Federickson, *Black Liberation: A Comparative History of Black Ideologies in the United States and South Africa* (New York: Oxford University Press, 1995); Eugene Genovese, *From Resistance to Revolution: African American Slave Revolts in the Making of the Modern World* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1979).



但一旦他們有機會衝出「潘多拉」的瓶蓋，嘗試了農民的流動權利、生產權利、流通權利、消費權利和分配權利之後，從深層心理感受了城鄉的巨大差別，覺醒了的平等意識就成爲難以遏制的回歸潮流，並導致城鄉、工農的緊張關係日益加劇，促使歷史遺留的工農不平等現象日益表面化和顯性化^⑥。而且，一九七八年前，農民對「農轉非」的期望值並不很高，政府和社會往往沒有必要將這些農村剩餘勞力視爲具有危機意義的隱性失業，這些「多餘的勞力」只是農民、政府和計劃經濟體制下歷來所默認的「自然狀態」，但一旦心理預期改變，這些傳統的「軟剩餘」勞力逐漸演變爲「硬剩餘」，將勞力的「心理剩餘」演變成「實際剩餘」，促使農民逐漸培育了像城市工人那樣的對就業的預期，即他們也需要一個平等、穩定的工作崗位，而把純粹的種田不再當作一種工作，甚至將正常的務農工作也視爲一種「隱性失業」，由此導致城市社會的失業壓力空前加大。社會心理學的「期望值理論」(Expectation-Value Theory)和社會學中的「自我實現的預言理論」(The Self-fulfilling Prophecy)也部分證實了這種普遍的心理現象^⑦。

四、城鄉一體化與大陸農村剩餘勞力的解決

針對如何因應大陸農村剩餘勞力的政策選擇，目前大陸學術界已有五種具有代表性的設計。一是「三元模式」，即在城鄉二元結構之間，建立大批的小城鎮作爲第三元，以此吸納農村剩餘勞力^⑧；二是「異地開發模式」，或稱「離土又離鄉模式」，即將剩餘農村勞力直接遷移到大中城市或邊疆荒地^⑨；三是「以工代賑」模式，即通過興辦公共工程的途徑，解決就業^⑩；四是「離土不離鄉」，或稱「進廠不進城」，即通過鄉鎮企業吸收過剩勞力^⑪；五是「不離土不離鄉模式」，即通過農村自身的技術進步和制度創新，增加開闢農村就業門路^⑫。

註⑥ 例如，甘肅省六鋒鄉新莊村的中共黨支部書記鞏萬福曾對記者說：「那城又不光是城裡人的，是國家的，也有農村人的一份」，見孫凱，「中國農村剩餘勞動力調查報導—流出地探源之六」，中國青年報（北京），一九九四年二月二十五日，第三版。

註⑦ Julian Rotter, *Applications of a Social Learning Theory of Personality* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1972), pp. 1~43; Robert Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, ILL.: Free Press, 1957), p. 423; Ronald Freedman, "Theories of Fertility Decline: A Reappraisal," *Social Forces* 58 (1979), pp. 1~17。

註⑧ 李寶庫，「中國農村剩餘勞力轉移與小城鎮發展」，城市問題（北京），第三期，一九九七年，頁二二~二五。

註⑨ 郭盛昌，「異地開發是農村剩餘勞力轉移的重要模式」，資源開發與市場（成都），第二期，一九九七年，頁二六~二八；劉能凱，「城市化、剩餘勞動力轉移與西部發展」，貴州財經學院學報（貴陽），第二期，一九九六年，頁三一~三五。

註⑩ 高會宗，「略論我國「過剩」勞動力資源充分利用的可能性」，生產力研究（太原），第二期，一九九七年，頁二四。

註⑪ 陳吉元、韓俊，人口大國的農業增長（上海：遠東出版社，一九九六年）；韓俊，「本世紀末農村剩餘勞力轉移研究」，浙江社會科學（杭州），一九九六年，第一期，頁二一~二七。

註⑫ 陸銘，「制度變遷與農村隱性失業」，世界經濟文匯（北京），第一期，一九九八年，頁二八~三二。



這些模式的共同特點是將城鄉作為對立面來思考政策導向，而且基本的價值取向是將農村剩餘勞力視為經濟發展的負面因素來考慮，忽略了城鄉之間的雙向互動和對流，忽略了農村剩餘勞力的積極轉化。

對此，筆者以為，解鈴還需繫鈴人。既然城市是造成農村剩餘勞力的重要原因，那麼就應由城市來承擔緩解過剩農村勞力的主要責任。不過，農村剩餘勞力緩解的過程不是城鄉之間你死我活的「零和遊戲」，而應該是城鄉、工農雙贏的過程，既不能繼續以犧牲農民為代價來消化農村剩餘勞力，也不能重複當初犧牲農民的方式來犧牲工人。

衆所周知，目前中國大陸的勞動力市場是一種半封閉的二元隔離市場。二元的城鄉經濟結構決定了二元的勞力市場結構。一元是城鎮勞力，以城鎮居民為勞力的主要來源，另一元是農村勞力，主要來源是農民，兩者互相隔離和對立，難以互動，一方面城鎮勞力需求排斥農村勞力供給，另一方面農村勞力需求缺乏吸引城鎮勞力供給的動力^①。在此僵硬的勞力市場結構下，產生了一大傳統的認識誤區，即農村剩餘勞力只能對城市化、工業化增加消極負擔，沒有積極因素。

所以，在具體設計城鄉一體化的政策之前，人們需要反思農村剩餘勞力是城市發展的負擔這一假說。首先，許多農村剩餘勞力不是農業中的邊際失業者，而是具有高機會成本的勞動者。他們是農業部門培養、訓練的勞力，農業部門用自身的費用不斷培養這些剩餘勞動者，直到他們被非農業部門吸收。就像大學生的質量依賴於中學生質量的提高一樣，城鄉勞力之間是一種唇齒相依的依存關係，也就是說，農業勞力外流等同於農業資本的外流，是對城市工業的貢獻，而不是「人力垃圾」的處理^②。

其次，農民工的勞動貢獻是典型的「效益型」勞動，為政府節省了大量投入。如北京市的賣菜工作都是因為城裡人不願幹，而由農民工來承擔的，他們解決了北京幾百萬人的吃菜問題，如果這一工作交給政府有關部門去做，必然出現供應短缺、菜價飛揚、品質下降，逼使財政進行大量補貼^③。而且，農村剩餘勞力目前在城市中所從事的職業，80%以上不與城市市民相衝突。所以，農民工的就業是對城市市民就業的有效補充，而不是競爭傷害。再次，農村剩餘勞力進城，形成了一個龐大的消費群體，擴大了目前城市所急需的內需市場。儘管一九七八年前城市化的發展，是在農村收入低下和農村經濟過密化的狀況下進行，「大城市的產生伴隨着農村的人均低收入，都市的發展伴隨着農村的過密化」^④，但進入新階段的城鄉社會已經表明，對農民的竭澤而漁和限制流動，只能加劇城市社會的消費萎縮，因為沒有農村的進步和農民的富裕，城市化也難以發展，目前的農村市場已成為城市擴大內需的重要支點。一九九六～

註① 張琦等，前引書，頁一八九；Yang Yunyan, "Informal Migration' in China since the Reform: An Analysis of Census Data," *Social Sciences in China* (Summer 1998), pp. 49~59.

註② 陳文輝、馮海發、石通清，*農民與工業化*（貴陽：貴州人民出版社，一九九四年），頁三八～三九。

註③ 記軍，「就業問題與中國改革大局—亞洲問題專家江儒山訪談錄」，*中國經濟時報*（北京），一九九八年七月一日，第一版。

註④ 黃崇智，*長江三角洲小農家庭與鄉村發展*（北京：中華書局，一九九二年），頁三三二。



一九九七年農民遷往小城鎮所帶動的住房投資高達 600 億元人民幣，佔當年國民生產總值的 0.6%，而且，小鎮農民的消費要比農村農民的消費量超出 60%^⑤。

另外，目前城市需要求得自身最大限度的發展，必須推動城鄉平等交換的新體制。工農業和城鄉之間在現代化演進過程中的關係大致經歷三大階段，一是「以農養工」或「以鄉養城」階段，即農業為工業提供資本原始積累，在西方這是以農民破產和失去土地為標幟，在中國大陸則以掠奪農民、犧牲農業為代價，如一九八〇年代中期前的大陸；二是工農或城鄉平等發展階段，即工業和農業的積累、城市和鄉村的積累都各用於自我的發展，工農產品則是等價交換，此應成為目前大陸城鄉發展的主題；三是「以工補農」或「以城補鄉」階段，即工業支援農業，城市反哺鄉村，國家實施對農業的傾斜和優惠，實行農業保護政策^⑥。對此，大陸的農業政策就要反映這種結構變動，如果繼續對農業實行擠壓和索取，那就是開歷史倒車，顯然過於滯後；如果提出工業全面反哺農業、國家大力保護農業，則似乎過於超前。適當的政策應該是工農平等和城鄉對等的政策，尤其是工農就業的平等政策。

一旦確立了工農平等、城鄉互補的觀念，就有助於設計城鄉一體化的政策；旨在變農村剩餘勞力的危機為契機，變城市因素的負面作用為正面推動，達到既緩解農村剩餘勞力問題，又推動城市化、工業化邁上新台階的雙重目的。其一，城鄉勞力市場一體化。儘管在歷史上，戶籍制度曾經為穩定農村社會、保護城市發展起過一定作用，但隨着農民平等意識的覺醒，這種強制的城鄉隔離制度所得到的經濟效益，正被高昂的社會成本和政治成本所抵銷，由此所孕育和激化的社會危機和動盪也時刻威脅着現存的城市社會。其實，隱性失業也是一種失業，而且是一種更具潛在破壞性的失業。例如，目前中國大陸的 19,216 個小城鎮擁有人口達二億五千萬，其中只有一億二千萬是真正的非農人口和擁有長期定居的權力，而另外超過總數一半（一億三千萬）的城鎮居民則仍然屬於農民^⑦。這種在同一時空條件下的不平等，顯然是威脅社會穩定的極大變數。

對此，一方面需要將農村失業納入全社會失業的系統，將農村職業也納入國家職業政策和管理範圍，對失業率的統計需要突破戶籍制度的限制，就業工程需要逐漸針對所有的城鄉失業者；另一方面，應提倡競爭就業，而不是分配就業，在有些城市，地方政府利用行政強制，剝奪農村勞力在城市中的工作，將工作崗位奉送給城市下崗職工，但這些職工卻拒絕接受，導致這些工作崗位嚴重浪費^⑧，這是典型的計劃經濟的行為模式，所以只有打破變相壟斷的分配就業，才能發揮市場經濟規律對人力資源的公正和合理的配置。

註⑤ 引自一九九九年六月二十日中央電視台四台「中國報導」節目，對國務院體制改革辦公室中國小城鎮改革發展研究中心主任李鐵的採訪。

註⑥ 李微，農業剩餘與工業化的資本積累博士論文，一九九一年；中國科學院國情分析研究小組，前引書，頁六五～六六。

註⑦ 李鐵，前引採訪資料。

註⑧ 記軍，前引文。



鑒於大城市相對飽和，但中小城市，尤其是縣級小城市（包括縣城、建制鎮和鄉集鎮）存在相對容量，所以有關方面應以縣城為變更戶籍制度的試點和突破口，一步到位，將縣級小城徹底向農民開放^③。而且，如果將上述的一億三千萬城鎮農民轉為永久城鎮居民，中國大陸的城市化水平將從目前的30.4%增加到45%，這樣就與世界上國民生產總值達到800美元時的城市化平均水平相似^④。

而對於大中城市則需要實行一城兩證的激勵制度，即對進城的農民工先頒發「暫住證」，根據工作年限、工作表現、守法記錄和夫妻分居狀況等，分類積分，達到一定積分就可以改「暫住證」為「長住證」，並享有與城市居民一樣的權利^⑤。同時，通過新建和發展小型城鎮，將農村剩餘勞力的流動截留在城鄉之間的小城鎮，成為城鄉兩元結構的過渡和中介，同時藉此擴大內需，開發農村市場，通過動用國家的財政力量推動城鎮的基本建設，誘導農民投資城鎮的第二和第三產業，加快城鄉勞力市場的一體化建設。

其二，建立城鄉產業結構一體化。基本上，目前大陸的農村工業和城市工業是兩張皮，在吸納農村剩餘勞力的功能方面是各自為政，難以協調。隨着鄉鎮企業吸納勞力的容量減少，城市工業的就業壓力就上升。對此，鄉鎮企業的復甦需要大中城市經濟的支撐和輻射，城鄉產業需要建立命運共同體的意識，不僅兩者在產業結構、原材料、市場銷售方面需要互補，更需要在產業空間上互補，促使一批城市企業與鄉鎮企業合併，或將鄉鎮企業作為城市工業的一個車間和分廠存在，甚至將城市企業或新建企業直接遷往市郊和農村，就地吸收農村剩餘勞力，加速城鄉產業的融合，發揮雜交優勢，通過產業專業化的積聚推動農村剩餘勞力在城鎮的積聚^⑥。對此，需要借鑒日本一九六〇年代的經驗，實施工業分散化政策，運用立法手段和稅收激勵，鼓勵城市工業遷往農村地區，並將相當部分的公共投資用於地處農村的工業開發區的交通、通訊、公共福利等領域^⑦。

其三，建立城鄉保障體系一體化。推動城鄉一體的關鍵是引導城鄉勞力的雙向流動，尤其是促使城市市民流向農村，但阻礙市民流向農村的一大原因是農村社會沒有社會保障體系。從短期看，似乎只能將有限的財力投入城市市民的社會保障，但從長遠而言，隨着大批鄉鎮企業的倒閉和危機，那些沒有社會保障的工人只能流入城市，因為他們的土地幾乎全被用於建設和發展鄉鎮企業^⑧，這樣他們的失業不僅增加了農村社會的貧困，也增加了城市的就業壓力，更阻礙了城市市民到鄉鎮企業就業的信心。

其四，建立城鄉區域一體化。大陸不僅城鄉經濟形成了兩元，而且東西之間也出

註③ 陳吉元、韓俊，前引書，頁二五六。

註④ 李鐵，前引採訪資料。

註⑤ 中國科學院國情分析研究小組，前引書，頁一〇八；韓俊，「本世紀末農村富餘勞動力轉移研究」，浙江社會科學（杭州），一九九六年一月，頁二一～二七。

註⑥ 王春光，前引書，頁二二一～二二三。

註⑦ 陳吉元、韓俊，前引書，頁二九七。

註⑧ 王春光，前引書，頁二二〇。



現更明顯的兩元對立與隔離^⑤。所以，城鄉勞力對流必須與區域勞力對流相結合，才能事半功倍。區域對流的最大障礙是西部城鄉缺乏吸引東部民衆移居和資本流動的優勢。但是如果在土地政策上，西部能夠超前東部，建立「西部民有土地試驗特區」，吸引國外和東部投資，那麼西部就有足夠潛力和魅力吸納城鄉剩餘勞力，推動區域之間的一體化。

具體而言，西部需要借鑒美國十九世紀開發西部的經驗，「以土地換鐵路、以投機換城市」的方略^⑥，通過將一些特定區域的土地民有化，吸引私人資本在西部進行合法的土地投機，規劃投資建立新城，投資興建鐵路，提昇西部土地的價值，最終就地吸納西部農村的剩餘勞力，又吸引東部城市的失業人口西移，推動城鄉區域一體化的建立^⑦。土地民有化已經成爲西部經濟的新增長點。

其五，建立城鄉土地市場一體化。長期以來，大陸城市對農村的土地實施無償低價的掠奪性政策，對土地開而不發、圈而不用、多徵少用，出現了中國大陸式的「圈地運動」，不僅導致土地使用率極低，更加劇了農村人多地少的危機，促使農村剩餘勞力急劇增長^⑧。

對此，需要對城鄉土地的使用與開發進行統一協調。徵用農村土地必須按照市場經濟的原則，等價交換，採取高額補償，而且需要立法規定土地轉讓和補償費用只能投入農業，提高集約化水平，對失去土地的農民進行職業培訓，另外，還需完善土地批租有償轉讓、協議轉讓、土地拍賣等土地發展權的法規^⑨。推動土地制度創新和就業制度創新的結合。總之，大陸農村剩餘勞力的解決需要建立城鄉一體的「米」字型體系，不僅在「縱向」的工農業產業結構上需要一體化構思和建設，而且在「橫向」的城鄉之間、區域之間需要推動良性互動，另外也要兼顧介於工業與城市、城市與農業、農業與農村和農村與工業之間的「斜向」關係和「結合部」聯繫，促使四維的城、鄉、工、農結構過渡到四位一體的大同社會，真正消滅城鄉和工農的差別，最終將目前的產業三元（城市工業、鄉鎮企業和農業）、區域三元（城市、城鎮和鄉村）、勞力三元（城市工人、鄉鎮企業工人和農民）和產權三元（個人、集體和國家）推向一元。

五、結 語

大陸農村長期累積剩餘勞力，阻礙了城鄉經濟的發展，也隱藏著嚴重的社會問題。

註⑤ 具體的區域勞力流動差異，參見張琦等，前引書，頁一九三～二二二；劉能凱，前引文，頁三四～三五。

註⑥ 洪朝輝，「土地投機與十九世紀美國西部城市化—兼論二十世紀下半期中國的城市化」，見王旭、黃柯可主編，*城市社會的變遷*（北京：中國社會科學院出版社，一九九八年），頁四五～六九。

註⑦ 沈嵐，「鄉鎮企業與大陸西部經濟的新增長點」，*中共研究*（台北），民國八十六年七月，頁八〇～八六。

註⑧ 何清濶，*中國的陷阱*（香港：明鏡出版社，一九九七年），頁七四～九六。

註⑨ 中國科學院國情分析研究小組，前引書，頁一一〇～一一一。



造成農村勞力過剩的主要因素包括城市長期對農村和農民實施剝奪政策，城市無法有效吸納農村剩餘勞力，以及城市勞力市場開放的結果，造成進城農民的期望升高。因此要解決農村剩餘勞力的問題，就必需由城市來承擔紓解過剩農村勞力的主要工作，積極推動城鄉一體化的政策。城市必需體認許多農村剩餘勞力並非農業中的邊際失業者，而是農業部門培養訓練出來的勞力；因此他們的貢獻是典型的「效益型」勞工，可以為政府節省了大量的勞力，又是一個龐大的消費群體，擴大了城市的內需市場。因此建立城鄉一體的米字型體系，將是促成城市及農村雙贏的唯一途徑。

* * *



The Urban Factors Behind and Transition of Rural Surplus Labor in Mainland China

Zhaohui Hong

Hong Liang

Abstract

Using a comprehensive approach of history, economics, and sociology, this paper analyzes how urban factors have affected the evolution of the problem of rural surplus labor in mainland China. Various ways of calculating the magnitude of rural surplus labor and policy implications are discussed. A tentative plan on rural-urban integration is also proposed.

Keywords : the urban factor, rural surplus labor, group reference theory, disguised unemployment, rural-urban integration.

