

湖南省劳动力的转化与人口流动

“湖南劳动力转化与人口流动”课题组^①

大量的农村剩余劳动力需要转化,事实上,大量的农村劳动力已经涌入城市,而目前大多数城市因种种原因同样存在失业半失业人口。这一严峻局面在湖南省具体表现为3个数据。即:目前城镇有40余万人待业,60余万职工所在企业处于停产半停产状态,同时在农村里存在着1000万剩余劳动力。本文通过对湖南省劳动力转化与人口流动的历史回顾及其对社会经济发展的影响的研究,结合对劳动力转化与人口流动近期发展趋势的展望,提出扩大劳动力转化与加强流动人口管理的若干措施。

劳动力转化与人口流动是紧密相联系的复杂的社会经济现象。它既是社会经济发展的结果,又是推动和制约社会经济进一步发展的条件。建立健全合理可行的劳动力转化与人口流动机制,是完善社会主义市场经济体制的重大任务之一。在这个问题上,湖南所面临的压力是巨大的,作为排名全国前六、七位的劳动力与人口资源大省,目前城镇有40余万人待业,60万以上的职工所在企业处于停产或半停产状态,农村有近1000万劳动力剩余。1993年末,全省城镇待业率已升至3.5%,农业劳动力占社会劳动力总数的比重仍多达64%,均高于全国平均水平。因此,省委领导同志批示:“劳动力转化与人口流动是当前亟待研究解决的现实课题之一”,我们力求从宏观的角度,通过对新中国成立以来,特别是改革开放以来湖南劳动力转化与人口流动的动态考察,描述其进程特点,评估其对社会经济发展的影响,剖析制约其进程的社会经济发展因素,在此基础上,就今后如何合理组织劳动力转化引导与管理好人口流动,提出几点预测与建议。

一、新中国成立以来全省劳动力转化与人口流动进程的回顾

50年代初期,湖南有92%以上的人口居住在农

村,近90%以上的劳动力被固定在土地上,流动性、转化性极低。45年来,以劳动力非农化、人口城镇化等量化指标历年的起伏波折为标志,湖南劳动力转化与人口流动的进程可划分为四个阶段:

第一阶段,为50年代,属“爆炸式”的转化与流动阶段。50年代初期,在安置旧社会遗留下来的27万城市失业人员的同时,农村劳动力与人口未作任何限制地大量涌入城镇,城镇人口过猛增长。1955年全省城镇人口净增50余万,年增长率高达18.3%,乡村人口净减约7万人;1956年农业人口减少10余万人而非农业人口净增50余万人。形成湖南历史上首次乡村人口减少而城镇人口猛增的城镇化高潮。直至1957年12月18日中共中央、国务院发布《关于制止农村人口盲目外流的指示》,此势头方得到一定遏制。但紧接着又是1958年开始“大跃进”,招工失去控制,当年全省职工总数由上年的130.24万人猛增至226.98万人,增长74.3%,其中国有单位增长近1倍,创历史最高增长记录。出现了一轮更猛烈的非农化、城镇化浪潮。1958、1959年,非农业人口、城镇人口的增加量、增长率和农业人口、乡村人口的减少量和减少率均创湖南历史最高记录。1950年至1959年累计,全

^① “湖南劳动力转化与人口流动”课题组,由中共湖南省委副书记储波任课题领导小组组长,领导小组成员有公安厅厅长李贻衡、劳动厅长谷新珊、省委农林部长陈彩嘉、统计局局长余柏青、社科联执行主席罗子凡,课题组长为社科联执行主席罗子凡,副组长石柏林、卢汉桥,课题组成员有:方向新、黄百炼、刘笃庆、胡协治、方锡通、张世平、周发源、谭小宣、韩未名等。

省非农业劳动力年均递增 18.9%，大大高于农业劳动力年均递增 2.2% 的速度，社会劳动力在一、二、三产业中的分布由 50 年代初期的 88.5 : 5.0 : 6.5 转化为 50 年代末期的 58.8 : 17.6 : 23.6，城乡的分布结构由 7.2 : 92.8 转化为 14.9 : 85.1，劳动力的非农化，结构转换率达 10.2%，全省非农业人口和城镇人口年均递增 8.2% 和 7.7%，分别快于农业人口和乡村人口递增 1.4% 和 1.5% 的速度，人口的非农化和城镇化水平分别由 8.5% 和 7.9% 上升至 15.2% 和 13.4%。

第二阶段，为 60 年代初、中期，属“复归式”逆向转化与流动阶段。由于国民经济遭受困难，根据“调整，巩固，充实，提高”的方针，精减了 84.22 万名国有单位职工，其中来自农村的 73 万人采取有计划、有步骤地动员回乡参加农业生产，不能回乡的 10 来万职工和新成长起来的城镇待业青年，则通过组织各种集体所有制生产或服务性行业，或进行职业培训等途径，作了安置。这种劳动力和人口的逆向转化与流动是对前一阶段“爆炸式”的超速非农化、城镇化的纠正，纠正的力度在 1963 年前后达到最大，此后两年方稍有减弱。1959 年至 1965 年累计，全省第二、三产业劳动力分别为 258.27 和 346.24 万人减至 124.66 和 121.44 万人，而第一产业劳动力则由 861.58 万人增至 1305.83 万人，社会劳动力的就业结构倒退至 84.2 : 8 : 7.8，城乡分布结构倒退至 13.6 : 86.4。同期，全省非农业人口、城镇人口分别由 560.4 万人、494.52 万人减至 418.86 万人和 405.64 万人，人口非农化、城镇化水平回落至 10.7% 和 10.4%。

第三阶段，为 60 年代中期至 70 年代中期，属“瞎指挥式”的逆向转化与流动阶段。由于“文化大革命”中的决策失误，打破了正常的转化与流动秩序，新成长起来而又不能继续升学的 60 多万城镇初、高中毕业生，几乎全被动员“上山下乡”，干部下放农村，大专院校停止招生，因搞“三线建设”，不少工业由城镇迁至“山、散、洞”中，劳动力转化与人口流动出现了第二次逆向运动，1968、1969 年非农业人口绝对数连续减少，大大延缓了社会经济发展进程，给后来的就业安置和人口迁移留下了沉重的包袱。70 年代初中期，非农业人口、城镇人口数量虽有平缓的回升，但这主要是由自然增长造成的。1966 年至 1976 年 10 年间，农业人口的非农化、城镇化结构转换几乎处于停滞状态。至 1976 年人口的城镇化、非农化仍维持在 10.3% 和 10.8% 的低水平上。

第四阶段，为 70 年代后期至现在，是稳妥而积极的转化与流动阶段。自 1978 年以来的 16 年里，湖南作了许多促进劳动力转化与规范人口流动的工作：安排了数十万留城、回城青年在城市劳动就业；配合农村联产承包责任制的推进和乡镇企业的发展，打开城门与“离土不离乡”并举，加速农村劳动力的非农化与城镇化；顺应地区间横向联系的加强，积极疏导“民工潮”，有计划地向省外、国外组织大规模的劳务输出；紧跟生产要素的市场化，迅速发展了一批劳动力市场。同时，加强职业教育和就业培训，有力地改善了我省人口和劳动力的素质。1979 至 1993 年的 15 年里，全省城镇劳动力数量年均递增 4.1%，高于同期全省乡村劳动力年均递增 2.3% 的步伐，非农业人口和城镇人口年均递增 4.3% 和 4.8%，超过了农业人口和乡村人口年均递增 0.8% 和 0.7% 的速度。至 1993 年末，劳动力的非农化率，城镇化率升至 36% 和 20.0%，人口的非农化率和城镇化率升至 16.7% 和 19.3%。

二、劳动力转化与人口流动

现状特点的分析

纵观 40 余年来我省劳动力转化和人口流动的进程，其间历经波折，从总趋势上看，有以下几大突出特点：

(一) 一个多层次、多渠道、多方位的劳动力转化与人口流动格局已经形成，但城镇就业矛盾、乡村劳动力剩余问题却显得日益突出

新中国成立初期，湖南的就业格局大致是：城镇以个体、私营劳动者为主，农村则以个体农民为主。自 1956 年社会主义改造完成之后，城镇国有和集体职工数量有了迅猛增加，农村劳动力由公社、大队、生产队三级管理，基本上由国家、集体包揽；统一调配。1978 年以来，吸收了以往的经验教训，劳动力转化与人口流动进一步搞活，虽然乡村劳动力数量仍占全部从业人员总数的 80% 以上，但其比重还是下降了 4 个百分点，而国有经济和集体经济单位职工所占的比重则由 16.0% 和 12.4% 上升到 1993 年的 17.6% 和 13.6%，同时，曾在 1956 年前后被一度改造消失的城镇个体劳动者和私营企业劳动者得到迅速发展，至 1993 年，分别达到 7.91 万人和 60.42 万人，所占比重达 2%。

在城镇，1978 至 1993 年，累计安置新就业人员 448.6 万人，且从城镇和农村招工招干这两大传统渠道所占比重逐年略有下降，而从大、中专、技校接收毕

业生所占比重上升最快,1978年仅为4.4%,1980年以后,上升到10%以上,近5年保持在20%以上。在农村,1985至1994年全省乡村从业人员中第一产业所占比重由84.7%降至79.9%,而第二、三产业所占比重则由不足15%升至20%以上。1994年统计,全省农村劳动力中已有144.25万进入各级乡、镇、村办企业,85.05万人进入了建筑业,32.09万人进入了运输邮电业,44.21万人进入了批发、零售贸易业、餐饮业,2.41万人进入了金融保险业,还有239.34万人进入了其它非农行业(其中包括161.52万外出合同工、临时工)。

由于60、70年代人口出生高峰的影响,近10余年来湖南适龄劳动人口自然增长过快,在1953年第一次人口普查时,全省适龄劳动人口为1720.75万人,占总人口数的51.79%,到1990年第四次人口普查时已增至3606.74万人,占总人口数的59.52%。37年里年均增加51万人,其中1982年第三次人口普查至第四次人口普查的8年间,年均增加83.73万人。今后10余年适龄劳动人口仍将呈增加之势。1993年,在农村还有11.82万不足劳动年龄而参加劳动的人口,城镇也有不少退休离休人员继续参加劳动。这给劳动就业带来巨大压力。近几年,湖南城镇待业率呈逐年回升之势,1993年已达3.5%,1994年底预计将达4.0%左右,在全国属偏高水平。待业人员总数不下40万,另有约10%以上的职工处于停产半停产状态,数目可达60万以上,二者合计形成了一支上百万人的失业、半失业大军。农村若按现阶段每个农业劳动力可耕5亩地推算,全省剩余农业劳动力达1185.66万人,相当农村劳动力资源总数、实有劳动力总数的40.0%和43.7%,与全国其他省份比较,湖南农村从业人员中,第一产业所占比重偏高,而第二、三产业所占比重偏低,进入乡村办企业的人数比重也明显低于全国平均水平。

(二)劳动力非农化转换有了明显进展,但总体就业结构仍未摆脱传统的“金字塔”型框架

1950至1993年,全省从业人员总数由1107.8万人增至3345.6万人,增长了2.02倍,其中第二、三产业从业人员数分别增长11.37倍和6.29倍,均大大快于第一产业增长1.18倍的速度。使劳动力在三次产业中的就业结构由1950年的88.5:5.0:6.5演进为64.0:20.3:15.7。但仍属于传统的以第一、二、三产业为大小序的“金字塔”型结构,尚未进入工业化基本完成后所呈现的第一、三产业较小而第二产业较

大的“鼓型”结构,离以第三、二、一产业为大小顺序的“倒金字塔”型结构更相差甚远。与全国比较,湖南也处于落后水平,第一产业从业人员所占比重之大,竟高出全国平均水平10个百分点,更高出邻省广东22.5个百分点,第二、三产业从业人员所占比重之低,分别低于全国平均水平7个和3.4个百分点。在1950至1993年的44年中,全省新增从业人员2237.8万人,只有1077.8万人进入了比较效益高的第二、三产业,半数以上还是滞留在农业之中。

大量劳动力偏集于农业,使得有限的土地资源更为紧张,劳动生产率的提高远远滞后于劳力和资本投入的增长,从整体上影响经济运行效率,滞缓经济发展进程。

(三)城镇化已成为劳动力转化与人口流动的主流,但巨额劳动力和人口仍靠离土不离乡转化

据第四次人口普查显示,1985年至1990年的5年中,全省迁移人口约196万人,其中由外省迁入25万,迁往外省50万,省内迁移121万。按人口迁移的4种流向(即,农村向城市迁移,农村之间迁移,城镇向农村迁移,城镇之间迁移)来看,流向以农村流向城镇为主。就省内迁移流向来说,从农村迁出的人口中,仅有19.5%在农村流动,其余80.5%的人迁入了城镇。城镇迁入的人口中,有64.9%的人来自农村,约66万人。从城镇迁出的人口中90.1%的人仍在城镇之间流动,只有9.9%的人迁往了农村,这其中大多数是在城镇工作的“半边户”退休退休后迁居农村。少数是从城镇调往农村工作的,据省劳动、人事厅调查,仅1987年,通过组织安排,采取调动、借调、兼职、技术承包等形式到贫困地区和村办企业扶贫致富的中青年干部和科技人员有1.5万人。就省际迁移流向来看,由外省农村迁入我省的人口中进入城镇者占68.1%,仍旧进入农村者占31.9%;由外省城镇迁入我省的人口中仍旧进入城镇者占88.7%,转入农村者不过11.3%。按1978年至1993年累计,全省城镇新就业人员中有20.5%来自农村,其总数多达91.8万人。这16年间,全省城镇居民人数增长速度明显高于农村。其主要原因是人口城镇化所带来的人口机械增长。而城镇人口的自然增长率普遍低于农村。

由于湖南工业化、城镇化的起点过低,发展又相对滞后,城镇对劳动力和人口的吸纳能力弱于全国多数省份。1994年统计,湖南总人口中城镇人口所占比重仅达19.3%,大大低于全国27.6%的水平。加之城镇近年来也面临着越来越大的就业压力,1978至

1993年新就业机会的近80%要用于安置城镇劳动力、大、中专和技校毕业生、转业退伍军人等等,因此,乡村仍有巨量剩余劳动力只能走就地转化之路。

农村乡镇企业的发展具有“小、土、散”的特点,技术水平较差,资金集约度低,经营管理水平低,因而产品适销率较低,资源浪费较多,环境污染较重。但不靠劳动密集型的乡镇企业,更难为农村剩余劳力找到出路。显然,这也是一种实现乡村劳动力转化,优化农村经济结构所必需付出的代价。

(四)劳动力和人口外流已成为减缓本省就业压力的一条重要渠道,但更多的剩余劳动力还需靠省内吸纳

在过去很长时间里,湖南曾是人口净流入省份,但自80年代中期开始,特别是进入90年代后,湖南的劳动力与人口出现大规模的外流。1985至1990年5年间,净迁出人口25万,迁往外省的人口多迁入临近的省区,迁往广东、湖北、江西、广西、贵州、云南、四川的人口多达37万,占迁出量的74%,尤以迁往广东者为最多,约21万,出现了人才、劳动力南下大潮。按人口统计年报计算,近年来全省各地、市、州均呈现出人口净流出趋势。1992年以来,我省每年约有400至500万以上乡村劳动力外出“打工”,但这仍只占乡村剩余劳动力的40%左右。

(五)人口与劳动力文化素质提高取得显著成绩,但仍不适应社会经济发展需要

45年来,特别是改革开放以来,全省在基础教育、职业技术教育、成人教育、高等教育、扫盲教育等各方面都取得了较大成绩,使劳动力与人口的文化素质得到了较快提高。1949年,全省每10万人口中,仅有大学生9人、中学生383人、小学生6437人,15岁及以上人口文盲率高达80%。在国民经济恢复时期,全省初级教育发展很快,农村普遍办起了扫盲班,到1964年第二次人口普查时,全省6周岁以上的人口,具有大学文化程度人口达9.77万人,高中文化程度人口40.99万人,初中文化程度人口160.27万人,小学文化程度人口1256.03万人,文盲率下降到50%左右。但此后的“文革”大内乱,一度使人口文化素质的提高陷入停滞。直到1978年以后,随着各类教育事业的蓬勃发展,全省通过多形式、多渠道、多层次办学,培养了大批适用人才。1978至1993年的16年累计,全省城镇共接收了大中专及技校毕业生82.3万人。自1985年以来,在职工中开展了文化技术、业务“双补”活动,基本普及了初中教育。许多职工通过自

学考试,技术培训等形式学习,取得了中专以上学历。据第四次人口普查显示,1990年全省每10万人口中,具有大学文化程度的人口增加到1137人,具有高中文化程度的人口达8022人,具有初中文化程度的人口22593人,具有小学文化程度的人口42074人,15周岁及以上人口文盲率降至16.99%。但是,全省适龄劳动人口中的文盲、半文盲总数仍多达34.04万人,占适龄劳动人口的9.44%,其中尤以农村适龄劳动人口的文化教育水平最低,其文盲、半文盲人口达31.52万人,占全省适龄劳动人口文盲、半文盲人数的92.6%。按第四次人口普查资料计算,我省在业人口中不识字或很少识字者占11.35%,低于全国的16.92%;小学文化程度者占44.55%,高于全国的37.83%;但大学本科、专科、中专文化程度者分别只占0.41%、1.07%、1.74%,分别低于全国的0.66%、1.21%、2.07%。这说明我省劳动力与人口的整体文化素质还是相当低下的。

(六)促进劳动力转化与人口流动的劳动力市场已初具雏形,但阻碍因素依然存在

随着国民经济迅速向社会主义市场经济转轨,我省劳务市场经过几年的培育与发展,已形成包括就业、培训、交流、经营、保险等初具雏形的服务体系。截至1992年底,全省各级劳动服务公司已发展到6174家。各地已建立各种有形劳务市场20多个、职业介绍机构323个、乡镇和城镇街道劳动服务站900多个。在就业培训方面,到1992年底,全省已建立就业培训中心275个、培训网点492个,一次训练规模可达10万人。以安置待业人员为主,进行生产自救的就业服务企业已达6035家。全省14个地、市、州125个县(市、区)均已建立了人才流动服务机构,长沙、湘潭、岳阳和零陵四个地区已正式建立人才交易市场,挂牌营业,为人才交流提供了经常性场所。目前,各类电视、广播报刊等大众媒体上的人才招聘广告比比皆是。一些地、市级政府机关,甚至一些省级机关也开始公开向社会招聘干部。只是由于目前劳动、人事制度改革相对滞后,尤其是造成城乡隔离,地区隔离的户籍管理制度基本未变,人们对劳动力的转化与人口流动的看法不尽一致,劳动力、人才市场的发展还存在某些障碍,劳动力、人才自发流动的现象还比较突出。

三、劳动力转化与人口流动

对社会经济发展的影响

湖南1993年末拥有人口6245.58万人,劳动力资源4113.28万人,平均每平方公里即有人口294.9

人,劳动力资源 194.2 人。其总量和密度均超过当今英、法、意等西欧大国。众多的人口、充裕的劳动力资源,为社会经济的发展提供了广阔的市场条件和劳动力生产要素。但也给劳动就业、城乡建设、社会福利等工作造成巨大压力。

(一)劳动力转化与人口流动对社会经济发展所产生的效益

1. 劳动力转化与人口流动,优化了重要的生产要素——劳动力的配置,调节了劳动力在地区间、行业间的余缺

由于自然环境和历史的原因,各地经济社会发展水平相差悬殊,劳动力的供给与需求关系很不相同,只有在劳动力供给与需求大致均衡时,才能实现充分就业和经济持续增长的双重目标。而劳动力转化和人口流动,正是调节劳动力供求余缺的最有效途径。就湖南的实际看,其突出表现有三:

一是乡村劳动力和人口向城镇的转化与流动,一方面减少了乡村劳动力的剩余,另一方面使得城镇不少劳动力相对缺乏的行业有了充裕的劳动力来源,从而解决了城镇经济发展中的许多难题。比如,目前在全省建筑业中的流动人口多达数十万人,他们基本上是农民;还有大量的农民进城从事贩运农产品、收购废品、搬运、掏粪等许多城镇人口所不愿承担的苦活、累活、脏活;有不少农民进入城镇居民家庭,担负保姆、木匠、漆匠、裁缝等活计,为城镇居民的生产、生活解除了后顾之忧,推动了城镇社会经济的发展。

二是大量乡村劳动力和人口离土不离乡的转化,改变了农村的社会经济结构,壮大了农村的经济实力。1994 年全省在省内外从事二、三产业的农村劳动力达 1000 万人,占农村劳动力总数的 35%,比 1993 年增长了 12.5 个百分点。农村劳动力就业结构的变化,带来农村产业结构的变化和农民收入结构的变化。1993 年全省非农产值占农村社会总产值的比重由 1978 年的 23.2% 上升到 55.8%,首次超过农业产值的比重。农民人均纯收入达 852 元,按货币量计算比 1978 年增长 710 元,剔除货币贬值因素,按可比价计算增长 2.45 倍。其中非农生产性纯收入增长 11 倍多,在总收入中所占比重由 1978 年的 6% 上升到 27%,而农业性生产纯收入只增加 1.9 倍,其比重由 1978 年的 94% 下降到 73%。

三是大批乡村劳动力和人口跨地区的转化与流动,使得大量在本地短期内无法吸纳的剩余劳动力找到了出路,为那些有条件先发展起来的地区,尤其是

沿海地区提供了数量充裕而价格低廉的劳动力要素。1994 年,通过劳力输出转移了农村劳力 400 多万人,占农村劳动力的 15%,占农村剩余劳动力的 28%,其中跨省转移的占 84%,向广东转移的占 57%,据广东省不完全统计,这批人大多分布在劳动密集型企业中,一年创造的产值达 260 亿元。

2. 劳动力转化与人口流动,带动了资金、技术、信息的交流,加强了地区间的横向联系

在现实的经济活动中,各类生产要素的交流都是相互融合的。大量的资金、技术、信息的流动需要以劳动力为载体,因而劳动力转化与人口流动,必然推动这些要素的交流。农民外出,不仅挣钱富了自己,更重要的是开拓了视野,转变了观念,学得了技术,增长了本领,拓宽了致富之路。许多农民在都市文明的熏陶、市场经济的冲击下,变得精明起来,在学得技术,积累了资金以后,纷纷回乡办厂发展第二、三产业,有力地促进了乡镇企业的发展,进一步为乡村创造出更多的就业机会。这使得在经济发展不平衡的条件下,经济发展水平相对落后的湖南农村经济在系统外部找到了自身发展的启动动力。而乡镇企业和第二、三产业的发展,又使得农村经济结构不靠领导的意志调整而自动地向着合理化方向演进。临澧县外出人员目前已有 300 多人成了外地企业厂级、车间生产骨干。他们许多人已不满足于打工赚小钱,而要当老板赚大钱,有的回乡到乡镇集体企业工作,贡献自己的才干,有的积极跑市场,为内地与沿海穿针引线。宁远县在外务工人员,运用积聚的资金、掌握的技术、引进的项目,回家乡搞建设,办成企业 126 家,300 余人成了发展县域经济的带头人。安化县有 2000 多名“打工仔”、“打工妹”返乡建功立业,其中 87 人担任了乡村企业的领导,34 人领衔创办了 21 家乡镇集体企业,有 151 人创办个体私营、股份合作企业 12 家,有 850 多名回到乡镇企业从事经营管理、技术指导工作,有 1000 多名回到家乡投入山林开发、兴办林、果、药场 110 多个,面积 2.7 万亩,为山区经济建设增添了勃勃生机。

3. 劳动力转化与人口流动有利于农业资源的集中与农业生产率的提高

剩余劳动力的转移,使土地资源逐渐集中,为发展农业规模经营创造了条件。根据遍布全省的各类地区的 11 个长期定点观察村(以下简称定点村)的抽样统计,有外出劳力的 525 户中,225 户已将承包土地部分或全部转让给他人承包,转让承包的耕地占总土地的 28.75%。农业经营规模的扩大,一是提高了专业

化生产的深度和广度。祁阳县 1993 年新建成 800 多个家庭小农场。怀化地区发挥山地优势,实行集中综合开发,山上建基地,山下建工厂,山外找市场,依靠集约化经营,“八亩”山地奔小康,1993 年各种规模的林场及林业加工企业开发产值达 5 亿多元。二是农民的科学技术水平逐年提高,农业增长中的科技含量由改革前的 15% 左右提高到了 40%。三是传统农业逐步向现代农业转化。1993 年,全省农业机械总动力 1300 万千瓦,比 1978 年增加 2 倍。土地资源的适度集中利用一定程度上改善了农业劳动力配置极不合理的状况。从事农林牧副渔业的劳动力逐年减少,而劳动生产率逐年提高。1994 年统计,全省实际从事农林牧副渔业的农村劳动力比 1978 年减少 100 多万人,但平均劳动生产总量提高了 1.9 倍,水果、肉类分别提高了 4 倍和 5 倍。

4. 劳动力转化与人口流动,有利于经济困难地区、困难行业人口经济收入的增长,走共同富裕之路,也活跃了城乡市场

据 11 个定点村统计,1994 年外出劳动力人均年纯收入为 2024 元,加上个人衣、食、住、行开支,年毛收入为 4500 元,而在家务农劳力年均毛收入为 1731 元。据省统计局资料,1993 年外出劳动力人均年纯收入为 2000 元,全省劳力输出收入超过 80 亿元,相当省财政收入的 2/3。全省农村居民平均每人纯收入中,非农业生产收入已达到 244 元,占生产性收入的 29.69%。农民收入的增长,促进了农业商品率的提高,活跃了消费品零售市场。

5. 劳动力转化与人口流动,有利于缓解因就业压力引发的社会矛盾,稳定社会经济秩序

1994 年城市劳动力流动 17 万,占失业劳动力总数的 17%,占因重新就业或劳力输出人口的 13%,为企业优化劳动组合,解决多余职工就业开辟了一条道路。农村劳动力转化与人口流动的社会效益更为明显。大批剩余劳动力困于农村,闲着无事,躁动不安,赌博滋事成了他们发泄情绪的普遍且经常的方式,引发了一系列社会的、政治的、经济的问题。劳力输出为相当一部分青壮年提供了施展才力的机会,提高了他们的自尊心与自信心,不少人由漠视、损害社会转向关心、造福社会,对缓解社会矛盾起了很好的作用。

(二)劳动力转化与人口流动对社会经济发展所带来的问题

1. 巨量的劳动力转化与人口流动,对国民经济的“瓶颈”——交通运输业和城市人口就业冲击较大

自 1991 年以来,每年在春节、农忙前、农闲后均出现为期 10 至 20 天的人口流动大潮,汽车、火车、轮船、飞机等交通工具一律人满为患,特别是春节前后,流动量更大,持续时间更长,每年加开火车 140 多趟,汽车 400 多辆,仍疏散不了潮涌般的客流,正常交通秩序被打乱,由于严重超员,交通事故成倍增加,交通线路的治安秩序也很难维持,抢扒斗殴事件成倍增加,挤死挤伤人的事件也时有发生。1991 年以来,全省流向长沙等大中城市的农村劳力超过 52 万人(其中本省农村流入 45.96 万人,外省流入 6.04 万人,成建制的民工队 27.8 万人,零散劳力 24.2 万),大大冲击了城市就业市场,使大城市失业和半失业人员就业更难。

2. 劳动力转化与人口流动对城市的生态环境、公共设施与社会福利均造成了沉重的负担

目前,湖南的城市化水平仅为 15.9%,比全国平均水平低 6 个百分点以上。在城乡隔离的二元化体制下,滞后的城市化水平造成的社会经济问题还感受不太深,随着维系城乡二元体制的城市户口与城市口粮制度这两大支柱的松动,大量农村人口涌入城市,水、电、房、车等基础设施不足的困难日益尖锐,不仅新涌入城的农民的社会福利没有保证,原有居民的社会福利也不得不降低。由于污染环境,人口密度增加,城市卫生难以维持,在一定程度上加剧了城市生态环境的恶化。

3. 劳动力转化与人口流动,增加了社会治安管理的难度

由于住房、粮油供应、户籍控制等方面的困难,不少转化中的劳动力和流动中的人口,既无固定住所,又不去公安部门办理暂住手续,有的人无正当职业,靠从事非法经营,甚至偷、骗、抢、赌、迷信、卖淫谋生,使公安、工商等行政管理部门极为棘手。1989 年至 1991 年 3 年内,全省在流动人口中发现违法犯罪线索 29783 条,破获刑事案件 14802 件。1989 年至 1993 年 5 年内共打击处理流动人口中的违法犯罪人员 67998 人。凡是外来流动人口多的地域、地段,社会治安就比较混乱,案件增加,群众安全感下降。据长沙市郊区公安分局统计,全区有一半的案件是外来流动人口所为,依法打击处理的违法犯罪人员中,外来流动人口占 56%。外来流动人口比较集中的近郊,上述两项比例均在 70% 以上,有的辖区内高达 80%。大量的外来流动人口的违法犯罪具有团伙性、季节性和掠夺性。郴州市 1993 年破获外来流动人口犯罪团伙 30

个。外来流动人口违法犯罪以元旦后春节前和农忙季节前后发生率最高。一些来自农村的流动人口,因经济条件差,文化素质低,对城乡差别大而产生较强的逆反心理,一方面想捞一把过一下他们羡慕的高消费生活;另一方面也想借此报复社会出口气。受这种心理驱使,他们作案时十分贪婪且手段残忍,往往把所盗对象洗劫一空,带不走的财物则恣意破坏,且常伤人、杀人。

4. 劳动力转化与人口流动,增加了计划生育、人口控制的难度

面对大量的流动人口,特别是那些未办理暂住证和无固定职业、无固定就业单位的人,计划生育工作往往难以顾及,以致出现“死角”,仅据郴州市郴江乡的统计,其流动人口计划生育率仅为29%,计划外生育的人口,流动人口占了83%。

四、湖南近期劳动力转化与人口流动的趋势及展望

1. 农村劳动力流向城市速度日益加快,城市劳动力流向单一,就业形势愈益严重。

目前湖南城镇劳动力的安置就业工作做得较好,1993年省政府安排净安置就业人员16.5万,实际安排了19.05万人,超额完成了任务。城镇劳动力就业形势比较稳定,但就业难度与日俱增。表现在:

①从业人员继续增加,分布结构发生变化

1994年统计,全省城镇就业人口为669.86万人,比上年增加50.19万人,增长7.5%。其中国有经济单位454.26万人,比上年增长6.39万人,增长1.4%;城镇集体经济单位126.70万人,比上年减少3.73万人,下降2.9%;其他各种类型经济单位7.91万人,比上年增长6.48万人,增长4.5倍,城镇私营企业从业人员6.89万人,比上年增长3.72万人,增长54.0%;城镇个体劳动者53.53万人,比上年增长16.77万人,增长31.3%;其他社会劳动者20.57万人,净增20.57万人。

城镇就业人员的产业分布情况是:第一产业从业人员为38.88万人,比上年减少6.8万人,占从业人员总数的5.8%;第二产业304.67万人,比上年增加117.54万人,占从业人员总数的44.4%;第三产业326.31万人,比上年增加39.66万人,占从业人员总数的48.7%。

②城镇劳动力就业渠道增多,而城市劳动者的就业心态未能及时改变,城镇人口流动和劳动力转化难度越来越大

1993年全省共有待业人员46.17万人,比上年增加3.41万人,除去参军、升学等人员外,全年需要安置的待业人员达44.31万人,比上年多3.55万人。年末待业率达3.5%,高于全国平均水平一个百分点。而在城镇待业的人员多数仍想安排全民固定工,安排在行政事业单位。1994年统计新安排就业的城镇劳动力中,安置在全民所有制单位的仍占总人数的51.06%,比1993年有所增加,仍为安置就业的主渠道。集体所有制单位安置占23.88%;个体安置占8.2%;其他所有制单位安置占2.54%;临时性工作安置占14.32%。尽管做了非常大的努力,城镇人口就业问题仍是政府和群众感到压力沉重的问题,一人待业往往造成全家经济困难,情绪不安,甚至对社会、政府产生抵触情绪。目前,全省仍有城镇待业人员23.08万人,如果加上农民购买城镇户口的近30万人中有大部分人员需要安置这一因素,城镇待业人员已达40万以上。部分经济发展缓慢的老、少、边、穷地区和军工、矿山、林场所在待业率已达10%左右,1995年劳动力自然增长仍处于高峰期,将增加18万人,企业用人制度改革深化使精简下来的多余人员将增至60万人,加上1994年留下来的待业人员,待业人员总数将突破100万人,待业率仍可能上升。为了保持稳定,保护改革,务需努力将待业率压在4%以下。

③企业富余人员增多,隐性失业显性化

1994年以来全省企业富余人员共有65.64万人,占职工总数的11.2%。其中:国有企业富余人员共有24.28万人,占国有企业职工人数的12%左右;另外国有企业停产半停产的1016户,职工人数达30.7万人;国有企业工资发放不正常的职工约27.15万人,其中减发工资的7.48万人,完全停发工资的6.8万人,放假回家的12.87万人。集体企业富余人员共有11.4万人,占集体企业职工总数的12%左右,另外集体企业停产半停产的1100户,职工人数达14.38万人;集体企业工资发放不正常的职工约12.9万人,其中减发工资的4.2万人,完全停发工资的3.5万人,放假回家的5.2万人。1994年来企业亏损面高达50%以上,加上企业用工制度改革力度加大,破产企业增多,企业富余人员进一步增加。特别突出的是能容纳大量劳动力的第三产业发展严重滞后,我省第三产业就业人数仅占社会劳动力总数的13.8%,低于全国平均水平4个多百分点,这大大限制了城市待业人员和农村劳动力向城市转移的数量。由于近年来各大中城市对迁入户口普遍增收高额增容费,对多数城

市人口来说,迁往大中城市负担不起,迁往小城镇或农村一般不乐意。所以作为常住人口的城市人口流动速度急剧减缓,大多数城市富余人员需在本市范围内安置,而目前各城市所能提供的就业岗位极其有限,除少数有技术、有资金、有支持者的人可以重找工作或另辟致富门路外,多数人仍然是向原有企业或其行业主管部门“等、靠、要”,因而安置任务重,思想疏导,再就业培训,生活安排,组织管理任务更重,稍有不慎,即可引发社会问题,妨碍稳定大局。

④“民工潮”对城市劳动就业的冲击造成的城市中城乡人口间的隔阂,可能逐渐发展到情绪对立甚至引发社会冲突

过去几年农村劳动力进城主要从事城市劳力不愿干的粗、重、杂、险活,城里人因就业比较充分,对他们一般持欢迎态度,乡里人进城找到了工作感到收入比农村高也比较满意,因而相处比较融洽。随着进城农民劳动技术的提高,就业领域拓宽,特别在建筑行业,许多农民建筑队已能承包高标准工程,城里人已感到农村劳力在就业市场上成了有力的竞争对手,而农村劳力因经济、技术力量的增强,对于相对于城市劳动力来说“干活重,挣钱少,住得差,工作没保障”的状况也有所不满。于是一部分城里人鄙视乡里人,认为他们威胁了自己的优越地位;一部分乡里人敌视城里人,认为他们是靠“出身好”享清福,再加上入城民工往往按乡域亲友关系适当集中居住,形成各种集团,各集团间又有千丝万缕的联系,在城市里实际上形成了一个有共同利益、共同要求、共同心态的社会阶层,在经济比较发达的城市,这一阶层人已相当于常住人口的30—80%,如果再不对双方加强教育、疏导,特别是在宣传上、政策上扶、抑、褒、贬不当,损害任何一方的合法利益或其自尊心,就可能严重损害城乡关系和工农关系。

2. 农村人口流动和劳动力转化速度虽有曲折,总的态势仍在加快,但农村增加的劳动力仍然大于从农村转移出来的劳动力。

①本省农村二、三产业的发展及小城镇的新建、扩建仍然是农村人口和劳动力城镇化与非农业化的主渠道,但因就业成本和迁居成本上升,大大制约了对农村人口和劳动力转化的承受力

我省现有农村人口仍占总人口的84%,高于全国6个百分点,现有农村劳动力2712万,传统农业最多只能容纳1100万。1994年在县域内小城镇流动或在本乡、村向二、三产业转移610万,跨县、跨省流动

约400万,全省共计转化劳动力1000万,农村尚有富余劳动力600万。考虑农业生产力提高的因素,在本世纪内至少将增加200万富余劳动力,本世纪内新增劳动力为1978至1984年出生的人口,按当时的出生率计算,7年自然增加的劳动力为400万。三者合计,7年内农村剩余劳动力达1200万,平均每年要安排170万劳动力,而90年代前几年每年递增开发安排的农村劳动力才37万,农村人口的非农化与城市化的速度与社会主义现代化建设的客观要求矛盾相当尖锐。

同时,劳动力转移的成本逐年增加,随着价格和建设费用上升,技术设备更新改造加快等,乡镇企业特别是农村工业就业成本大幅度提高。1985年,乡镇企业人均资金占用额为1700元,1987年上升为2200元,到1992年上升为4500元,1995年将达8000元以上。并且,随着农村工业有机构成和劳动生产率的提高,乡村工业企业逐步由现在的劳动密集型向资金、技术密集型转化,现有乡镇企业中还将产生一部分剩余劳动力,农村二、三产业所能接纳的剩余劳动力的绝对数虽然还有可能增加,但所占比重必然下降。

农村劳动力农业内部转移的物质基础也比较脆弱,农业向深度、广度开发转移劳动力的成本也逐步增加。1984年,开垦一亩荒地只需投入700多元,1993年上升到1000元,1995年将需投入1500—1800元。这些都抑制了农业内部就业的扩张。

②农村劳动力跨地区流动、转移迅速发展,已成为农村劳动力转移的重要渠道,亟待抓住机遇,扩大输出区域和数量。

劳动力的流动就业,客观上受不同地区经济水平的“梯度差”所驱动,由经济不发达地区流向经济发达地区。在省内大中城市难以容纳下的情况下,势必发生跨乡、跨县、跨省的流动。1994年向外转移的劳力中按地域分,跨乡不跨县的占18.52%,跨县不跨省的占38.06%,跨省流动的占43.42%;按城市化程度分,流向大城市的占23.23%,流向中小城市的占49.55%,流向外地乡镇的占22.25%,去向不清的占4.97%;按外出时间分成为常住人口的(连续10月以上)占46.83%,经常季节性外出(连续外出3—10个月)占49.56%,偶尔外出的占3.61%;按雇主的地位分,受雇于国营经济部门的仅占12.5%,受雇于非国有经济部门的占55.77%,受雇于个体小业主的占13.06%,找不到固定工作的占18.67%。80年代跨省流动的劳动力90%流向广东,目前流向广东的劳动

力仍占全部劳动力的57%，随着浦东开发、三峡开发，1995年向外劳务输出渠道大大扩宽，考虑到外省接纳能力及湖南经济建设和劳动力转移的客观要求，1995年应力争将对外输出扩大到500万人，争取“九五”计划期间扩大到年输出劳动力650万人，这样才能适当缓和湖南城乡就业压力和城乡矛盾。

③对外输出劳动力就业行业分布由少数简单产业向多种产业扩展，劳动力的素质有明显提高，但农村劳动力整体素质仍不适应现代化建设的要求，不仅阻滞劳务输出的扩大，也阻碍本地经济的发展。

早期，外出劳动力多数男工从事搬运、建筑、采掘、保安等工作，多数女工从事针织、服装、玩具制造等工作。发展到现在，他们中部分人已向机械制造、电子、交通运输、商业服务业等十多个行业扩散，有的还从事比较复杂的技术性工作，少数人挤进了管理层。从总体素质比较，外出劳动力远远高于留在农村的劳动力，1993年外出劳动力中男性占75%，35岁以下的青壮年占68.83%，且文化素质越来越高；1993年有高中文化程度的占9.19%，初中以上文化程度的占38.8%；1994年高中文化程度的又增加了10.3%，初中文化程度的增加7.57%。技术素质也越来越高，1993年外出劳动力中有各种技术特长者占27.45%，有专业技术职称者占0.76%；1994年有专业技术特长者增加12.3%，受过职业教育和培训的占5.7%。目前劳务输入地区对那些文化、技术素质太低的劳动力已不太愿意接纳，找不到固定工作岗位，而靠偷、抢、骗、赌、卖淫为生，搅乱社会秩序者也大多是这一部分人，因此要扩大劳务输出，必须在提高劳动力素质上下功夫。在大批素质较高的劳动力转移出去以后，留下来从事农业生产的劳动力已出现高龄化、女性化、技术差、文化低的趋势，科学种田水平有所降低。11个定点村调查，有外出劳动力的户，1994年平均亩产量低于一般水平的占68.7%。因此，全面提高农村人口的文化、技术、道德素质，不仅是扩大劳务输出的要务，也是全面振兴农村经济，维护安定大局的长远的具有战略意义的措施。毛泽东说“严重的问题在于教育农民”，此时此刻更见其英明的预见性，不抓紧解决这一问题，不仅农村、城市经济都难振兴，而且整个社会都会被搅得不安。

④劳务市场从小到大，劳动部门组织的输出已逐步形成一条龙的服务体系，但劳动力转移的组织化程度仍然较低，既影响转移速度又带来了较多的社会问题。

1992年9月，湖南、广东两省劳动部门牵头，组织了9省区劳力协作会议，进一步完善了劳力协作的有关办法，成为我国影响最大的南方劳力市场。湖南省劳动厅分别在广州市、深圳市、珠海市、海口市建立了劳力输出办事处，全省14个地市、60%的县市已分别在广东20个地级市建立了办事机构；安化县与广州劳动部门建立了长期合作关系，1993年输入广州务工人员就达10万人次。株洲市职业介绍所有长期合作的厂家达200多家，每年直接输送出省务工人员就达1.5万人，每年来株洲招工的外省“三资”企业超过100家。在省内，各级劳动部门共建立职业介绍所323所，配备管理人员600多人，建立乡镇劳动服务站900多个，配备工作人员2500多人，为40.09万人进行求职登记，劳务交流成功37.09万人次。省劳动厅职业介绍服务中心也已开业，并将逐步实现与各地州市劳动力市场的微机联网，向信息收集、招收、职业培训、输送安置、跟踪管理、社会保险等一条龙服务方向发展。但从整体上看，劳务输出、转移基本上仍处于一种有市无场的状态，盲目、无序、组织化程度低，很难保证劳动力需求信息传递的及时准确，农民主要靠社会上的传言定去向，结果一些急需劳动力的地区和行业因为缺乏知名度而满足不了要求，知名度大的地区和行业则很快人满为患，大批农民徒劳往返，蒙受很大损失，输入地也因人多而无法安置，不堪其扰。由于劳动力流动组织不健全，大多数职业介绍所只管推荐职位，不管被推荐者权益，管理的法法规不健全，外出劳动者权益得不到保障，各种事故不断发生。据11个定点村统计，1993年外出劳力中共发生工伤和其他意外伤害27人，其中非正常死亡3人。

3. 人口流动呈持续、大幅度增长趋势，加强流动人口管理成为异常复杂、难度大而又亟待解决的问题

流动人口通常指离开常住所在地，在异地居住三日以上的人员，流动原因以公务、旅游、探亲友、外出求职（包括城乡劳动力转移）几种居多，其中管理由农村流向城市的非常住人口是流动人口管理的最大难点，且这一问题解决不当又势必影响农村人口城市化、农业劳动力非农化的进程。当前我省人口流动的趋势和问题是：

①近年来呈持续、大幅度增长趋势。大批剩余劳动力和自谋职业的在职人员有组织或盲目流动。基本流向是从农村向城镇流动，从经济落后地区向经济发达地区流动，从内地向沿海开放地区流动。流动的规模越来越大，地域越来越广，频率越来越高。1989年

流动人口 859181 人,1990 年增加到 945054 人,比上年增长 10%;1991 年 1140377 人,比上年增长 21%;1992 年达到 2541072 人,比上年增长 123%;1993 年 2770560 人,比上年增长 10%,比 1989 年增长了 2 倍多。其中暂住一月以下的 1691944 人,占总数的 60%;1—12 个月的 52922 人,占 27%;一年以上的 325044 人。有的城镇近郊的流动人口数与常住人口数基本相等,有的超过了常住人口数。

②省内流动的比省外流入的多,农村流出的比城市流出的多。1993 年,我省市内流动的 1488808 人,占总数的 54%;省外流入的 1279081 人,占总数的 46%;而 1992 年只占 20%,可见跨省流动所占比重越来越大,并且变化极其迅速。1993 年来自农村的 1686437 人,占总数的 60%;来自城镇的 1084123 人,占 39%;来自台、港、澳及国外的 2671 人,占 1%。

③非经济性流动大于经济性流动。1993 年,全省旅游观光的 1508113 人,占流动人口总数的 54%;借读培训、治病疗养 195177 人,占 7%;投靠亲友和探亲访友等 135298 人,占 5%,三项合计占 66%;务工经商和从事服务业的 931972 人,只占总数的 34%。旅游观光者中省外流动的占 70%,省内流动的只占 30%。流动人口中务工经商的主要是本省人,占 82.6%,省外的仅占 17.4%;农村人口占 81%,城市人口占 19%。由于非经济性流动量大,因而寄住旅店的人员为大多数,占总数的 58%,租房居住的占 11.5%,居住单位及工地的占 21.5%,寄住居民家的占 9%。

④1992 年是流动人口迅猛增加的一年,且城市人口流动增长率远大于农村人口流动增长率。1992 年全省流动人口总数比 1991 年增加了 123%,其中城市人口流动数增加了 418%,农村只增加 70%。1993 年增长速度降低,比 1992 年只增长 9%,其中城市增长 36%,农村出现负增长 3%,也就是说,城市人口流动增长幅度仍然较大,农村人口流动则呈平稳、下降的趋势。

⑤由于流动人口迅猛增长,管理工作相对滞后,一些流动人口居住地已成为犯案在逃者的避风港和违法犯罪者的根据地,而一大批守法的外来流动人口的政治、经济及人身等方面的基本权益得不到保证,极大地挫伤了他们的积极性。管理方面的主要问题:一是管理法规不完备。1985 年制定的管理办法未加修改,已经不适应变化了的形势,各地制定的地方性法规又缺乏权威性,且大多从维护本地区利益出发,不能形成统一有效的协调管理,漏洞甚多。二是管理

体系不健全。流动人口管理涉及公安、劳动、民政、工商、税务、计划生育、城建、卫生等许多部门。各职能部门之间缺乏协调统一,工作脱节,有的部门从自身利益出发,把管理变成生财之道,对外来流动人口只顾收取各种名目的费用,而忽视了全局利益和社会效益。三是管理手段滞后。现阶段公安机关对外来流动人口的管理仍然是沿袭常住人口的管理办法,习惯于来时登记、走时注销,因而在流动人口、暂住人口中的信息传递渠道不畅,违法活动发现打击均不及时。四是管理力量不足。目前外来流动人口主要由公安机关的治安户籍部门管,而户籍部门抓的工作又很多,很难抽出专门力量从事这项工作。以致造成外来流动人口管理工作的部分失控。

五、扩大劳动力转化与加速流动人口管理亟待采取的对策

1. 加强城乡劳动力统筹,把劳动力开发与有计划有步骤地提高农业劳动力的非农化、农村人口的城市化水平作为一项长期的战略任务来抓,逐步打破我国目前城乡分隔的二元化体制。

各级政府要把开发城乡劳动力资源同时纳入经济社会发展规划,在劳动就业计划中要妥善处理好城市与农村富余劳动力所占比重,逐步适当缩小在城市就业的城乡劳动者之间在就业保证、安全保障、工资待遇、社会福利等方面存在的差距,努力在思想上、生活上扩大两者之间的交流,增加双方的理解,通过加强与在城镇工作的城乡居民的联系,以进一步密切城乡关系,巩固工农联盟。

2. 农村剩余劳动力的转移还必须采取在产业上“内部吸纳”与“外部转移”相结合,在地域上“就地转移”与“外部流动”相结合的多元复合转移模式

首先是大力调整农村经济结构,开拓生产领域,增加就业机会,促进更多的剩余劳动力在农村内部转移,主要途径:一是调整农业内部结构,着眼点从几分耕地转向山、水等资源综合利用,向资源的广度和深度进军。既发展优质高产高效农业,又开发后备资源,吸纳更多的劳动力。基于这一个出发点,我省决定狠抓丘岗地开发和西线开发,这是两个就地转移农村劳动力的巨大综合开发工程。二是要大力发展乡镇企业,引导农村工业走劳动密集与技术密集相结合的路子。三是要加速发展第三产业,使之成为农村劳动力就业的主要渠道。随着经济现代化程度的提高,每增加一个第一、第二产业人员,就要相应增加 2—3 个第三产业人员,所以第三产业就业容量很大。1995 年

至少可以提供 50 万个就业岗位,到本世纪末可力争全省有 50% 以上的农村劳力转移到非农产业。四是要加快小城镇建设,鼓励农民进城建城。一个小城镇的建设,必然要带动农村二、三产业的发展和其他事业的繁荣,可以吸纳大量的农村劳动力。这是一条具有中国特色的农村人口城市化道路。要以县市为单位作好规划,把市场建设、工业小区建设和集镇建设紧密结合起来,逐步形成县城、县以下建制镇、小集镇多层次的区域经济中心,逐步打破城乡界限,加强城镇基础设施建设,用优惠政策鼓励农民进城建城。争取本世纪末全省有 25% 的乡镇所在地建设成为建制镇,25% 的人口和劳动力转移到小城镇。

要制定和完善促进农村剩余劳动力转移的政策,特别是改革土地使用制度和集体资产管理分配制度,建立农业剩余劳动力离土机制和社会保障体系。诸如本着明确所有权、稳定承包权、搞活经营权的原则,允许和鼓励农户依法有偿转让土地承包权;在集体资产管理中引进股份合作制,使农民在集体资产中享有一定份额的股权,既提高农民对发展集体经济的关切度,又有利于农村劳动力放弃土地经营而向非农领域转移;在自愿互利的前提下,设立非农业人员社会保障基金等,这些都是促进农业劳动力向非农产业转移的有效措施。

3. 在劳动力供大于求矛盾突出的情况下,要积极调整就业政策,扩大就业机遇,引导就业心理,努力把失业率控制在社会能承受的范围

一是要坚持多途径、多层次、多形式的扩大劳务输出。1995 年要力争输出 500 万人,争取达到 600 万。在继续抓好对广东省输出的同时,扩大对上海、海南、广西、三峡等一些经济热点地方的输出。同时要研究境外输出的具体对策,尽快起步。湖南对外劳务输出总的来说规模偏小,1983—1990 年间,每年输出人数均在 500 人以下。近几年有所增加,1991 年为 764 人,1992 年为 1261 人,1993 年为 1148 人,规模仍然很小,向一个国家或地区一次性派出劳务人员大多在 50 人以下,同时输出层次偏低,技术型劳务出口尚未开展起来,务必在提高输出人员的竞争力上下功夫,着力搞好上岗前和出境前的培训。二是采取有效措施,推进“再就业工程”的发展,把市场就业中的困难群体和难以分流安置的企业富余职工作为城镇就业工作的重点。帮助他们尽快再就业,以保证深化企业改革的各项措施的顺利实施,保持就业局势和社会的稳定。对企业富余职工和放假职工的安置,坚持企业

内部消化和社会调剂相结合的原则。企业和主管单位应积极开辟新的就业门路,在分流富余职工时,应分流一部分生产和技术骨干,组织他们兴办独立核算的经济实体,并在资金、技术力量、场地、设施等方面给予必要的扶持,使他们集体再就业,确实无法安置的,则进入劳动力市场调剂。对有求职要求的失业职工,劳动就业机构应介绍职业信息、求职方法,进行就业形势政策和观念教育,组织其开展专业训练,也可以帮助他们组织起来就业或指导他们自谋职业或到生产自救基地就业。要鼓励用人单位招用失业职工和富余职工。凡招用失业职工并签订一年以上劳动合同的,可将其应享受的失业救济金额一次付给用人单位;凡招用富余职工并签订一年以上劳动合同的,可由富余职工的原单位按规定支付给用人单位安置费。对安置富余职工兴办的独立核算的第三产业、新办的劳动就业服务企业,应在一定期限内(3 年以内)减征或免征所得税;对企业兴办第三产业、拓展经营项目、安置富余职工和失业职工确需扶持的经劳动部门核准可提供一定数量的失业保险金作为启动资金或流动资金。

4. 提高劳动者素质,实现数量型就业向效益型就业转变

搞好职业技能开发,是促进劳动者就业和流动,发展经济,推动社会主义现代化建设事业的战略性措施。要使教育培训和市场需求有效挂钩,提高劳动者的市场就业竞争力。逐步建立和完善包括职业分类、技术等级标准、职业培训、技能鉴定的职业技能开发体系。按照国家技术等级标准和劳动力市场的供求状况,综合指导各类职业技术学校确定培训目标和训练科目,并按照技术等级标准,在今后 3 年内,要求各类职业技术学校、培训中心的毕(结)业生实行“双证”制度,使“双证”成为竞争就业和实行岗位技术工资的重要依据。二是加强对企业在职职工技术等级考核和技师、高级技师考核的社会化管理,扩大职业技能鉴定站(所)的试点,统筹搞好职业技能鉴定站(所)的布点和设施、制度建设,在 1995 年内争取 1/3 的工种实行社会化的职业技能鉴定。三是进一步发展技工学校教育和就业前培训,扩大职业技能培训容量,逐步做到所有从事技术工种的就业人员,上岗前都要接受一年以上的职业技能培训。四是加快职业技能培训实体的改革步伐。落实职业技能培训实体办学自主权,激发其办学活力;以劳动力市场需求为导向,进一步改革技校招生、分配制度、调整办学方向,把职业技能开发

的对象从城镇扩展到农村,服务范围由国有企业扩展到集体、私营和个体企业,并加速学徒培训改革,真正把技校推向市场。要十分重视农村教育事业,重点是普及义务教育,扫除青壮年文盲,大力发展职业教育和成人教育,把学文化与学农村各种所需的实用技术结合起来。积极实施“燎原”计划和有步骤地搞好“绿色证书”工程。争取到本世纪末有80%以上的农村劳动者掌握1—2项实用技术,提高就业本领。

5. 建立开放竞争有序的劳务市场,充分发挥劳动部门在劳务管理中的作用,逐步朝输出有组织,输入有管理,流动有服务,调控有手段的有序方向发展。

省劳动部门应继续搞好劳务输出过程中的一条龙服务,对各地,县派驻外省的劳务办事机构,要进行归口管理;省内劳务中介组织要由劳动部门批准和管理,坚决打击非法劳务中介活动。考虑到湖南是劳务输出大省,建议省政府成立领导小组,各级劳动部门应成立农村劳动力管理机构,以保证劳务输出工作活而有序。尽快制定和完善劳动力市场管理法规,建立健全劳动监察制度,依法实施劳动监察,规范劳动力供求双方的行为,维护劳动力市场秩序。运用经济、法律和行政手段调节劳动力的流动,保持劳动力市场上的总量平衡和结构合理,建立完善的劳动力市场服务和保障体系,在社会保险、就业、职业技能开发、统计信息、劳动法律咨询、劳动安全监察、宏观调控等方面,为劳动力供求双方提供高效优质服务,保证劳动力市场的良性循环。培育和发展劳动力市场是保证劳动力合理流动的客观需要,是配制劳动力资源的一种新机制。要严格执行《劳动法》和国家劳动人事部颁布的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》,规范用人单位用人、农村劳动者就业和各类服务组织从事有关服务活动的行为,引导农村劳动力跨地区的有序流动。要加快《劳务市场管理条例》、《劳动合同法》、《社会保险法》等法规,以确立正常的劳动力市场运行机制;尽快实现全省劳动力市场自动化管理,电脑联网,以便组成全省统一的劳动力市场。

6. 改革户籍制度,加快人口管理手段现代化建设

首先是要实行小城镇常住户口制度。在实行社会主义市场经济的条件下,仍继续维护城乡分隔的二元

体制,用原定的户口制度把人口限制在一个固定的地方是不利于经济发展的。现在人口流动已成事实,有的人已经脱离了原居住地,在流入地生产、生活,已成了没有常住户口的常住人口。为了便于管理和为流动人口创造必要的工作、生活环境,应当采取适当的方式让户口“跟人走”。凡在小城镇有固定住所,有稳定的生活来源,并已居住一定年限的人员可以申请落常住户口,实行小城镇常住户口制度。其次,要尽快实现人口信息管理手段现代化,对城乡人口信息全面实行微机管理,逐级联网,做到使用查询快捷方便。并逐步过渡到实行身份证和出生证管理,取消户口管理制度。其三,要制定一个省或全国统一有效的流动人口管理法规。法规应重点明确以下几方面的问题:①流动人口的权利和义务,并针对不同的对象提出不同的管理要求;②用人单位和出租房主应尽的责任和义务;③《暂住证》、《暂住户口簿》的作用和法律地位;④流动人口管理机构的设置和管理人员的职责;⑤流动人口管理经费的来源和使用;⑥违反法规的处罚,要具体,操作性要强;⑦在各级政府领导下,有关部门对流动人口管理工作实行综合治理的责任和义务。其四,要建立严密的管理组织体系。流动人口管理涉及到公安、劳动、工商、税务、计划生育、城建、房产、卫生等部门,必须在政府统一领导下实行综合治理。总的原则是“谁主管谁负责、谁用工谁负责、谁留住谁负责”。为了加强协调能力,加大动作力度,省、地(市)、县、乡(街)四级政府要成立由党政领导牵头,各有关部门负责人参加的管理领导小组,从有关部门抽调人员组成办公室,对流动人口管理进行协调、指导、监督、检查。各村(居)委会要建立流动人口管理站,聘用专管员,负责辖区内流动人口的登记、管理。其五,要完善各项管理制度,落实管理措施。要认真总结经验,不断充实完善,形成一整套行之有效的、符合流动人口管理特点的制度。目前主要应健全申报登记发证制度、档案资料制度、分层分类管理制度、整体协查制度等四项制度。

责任编辑:王 颀