



# 城市化进程中非农就业的现状与对策分析

□洪恩强 柳红星 李 硕

[摘要] 非农就业是现代化和经济发展的必然趋势,也是城市化的必然选择,更是解决“三农”问题的治本之策。当前,由于城市化与工业化发展不平衡,为城市化而城市化的现象突出,致使非农就业水平长期低下。因此,要扩大非农就业,就必须确立以人为本的城市发展观,加快第三产业的发展,建立健全非农就业的支持系统。

[关键词] 城市化; 非农就业; 对策与建议

[中图分类号] F299.23 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2009)12-0102-03

[作者简介] 洪恩强,南昌工程学院人文社科系教授,硕士生导师,研究方向为教育经济与管理(江西 南昌 330099)

柳红星,厦门大学经济学院博士生,研究方向为政治经济学、区域经济学(福建 厦门 361005)

李 硕,南昌大学教育学院硕士生,研究方向为教育经济与管理。(江西 南昌 330031)

## 一、我国城市化进程中非农就业的发展状况

建国以来我国城市化主要经历了三个阶段:第一个阶段,计划经济时代的城乡分割、低城市化率、低非农就业时期。城市化率从1950年的11.2%提高到1978年的17.9%,年平均增长率约0.23%。第二个阶段,20世纪80年代是乡镇企业异军突起和小城镇大发展时期。城市化率从1980年的19.4%提高到1999年30.9%,年平均增长率不到0.6%。第三个阶段,城市化加速发展和农村剩余劳动力主要向大中城市转移时期。城市化率从2000年的36.09%提高到2006年43.9%,年平均增长率约1.12%。

纵观我国的城市化进程,在传统的工业化优先发展战略和二元经济体制下,农民基本上被束缚在土地上。新中国成立后,国家为了迅速实现工业化选择了“重工业优先发展战略”,它主要体现在“一五”计划和其后的若干个五年计划中。这种赶超型重工业优先发展战略的主要特征是最大限度地动员国内资源,通过工农产品的不等价交换强制性地为工业化积累资金,忽视农业与轻工业的发展。赶超型的工业化战略直接造成了我国工业中的资本劳动比例过度、第三产业极不发达、城市化滞后,这些都阻碍了农业剩余劳动力向非农产业的转移。改革开放前的27年里,农业的产值份额从57.7%下降到32.8%,下降约25个百分点,而农业劳动力的份额由83.5%降至73.5%,只下降10.2个百分点,劳动力份额下降明显滞后于产值份额变动。<sup>①</sup>在计划经济体制下,优先发展重工业只能采取“低工资、低物价”的政策。为了防止农民进城增加政府低物价政策负担,政府通过城乡分割的户籍制度将广大农民束缚在农村的

土地上,防止农民分享城市居民所获得的压低价格的食物和住房供给。由于城市创造的就业机会不足,政府还把大量的知识青年下放到农村。这种赶超型的发展战略和户籍制度阻碍了城市化的正常发育。1980年,中国城市化率仅达到19.4%,较1952年的12.5%仅增长6.9个百分点。<sup>②</sup>

改革开放后,以大包干为主要内容的农村经济体制改革,不仅调动了农民农业生产的积极性,促进了农业增长和农民增收(1979-1984年是我国农产品和农民收入增加最快的几年),而且,更重要的是,解放了农民,使农民有了择业自由。1984年出现的卖粮难引发的农村经济结构调整,使得大量的农村剩余劳力要寻找出路,城乡分治的户籍制度限制了农民向城市的转移。1984-1988年,乡镇企业异军突起成为我国经济发展的一大亮点。乡镇企业增加值从633亿元增加到1742亿元,年均增幅约为38%;企业职工人数从5028万人增加到9545万人,增长89.1%。乡镇企业的发展不仅解决了很大一部分农村闲置劳动力的就业问题,而且带来了人口集聚效应,促进了农村城市化的发展,小城市和小城镇的增长速度大大超过了以往的30年。但是,我们要看到这种“离土不离乡,进厂不进城”的小城镇的城市化模式只是特定时期的产物,是由于城市改革滞后于农村改革,农村改革中释放出来的资源和从土地上解放出来的劳动力无法进入体制仍然僵硬的城市,就在农村积聚起来,形成了乡镇企业和小城镇发展的黄金时期。随着城市的企业制度改革的大体完成,民营和私营企业的大批成长以及市场机制的基本建立,乡镇企业体制上的比较优势也就消失了。到了20世纪90年代中后期,乡镇企业已失去了原来的发展势头,吸纳农村剩余劳动力也徘徊不前,甚至有所下降。而恰在此时,由于分税制改革,县、乡两级政府普遍遭遇财政紧张和赤字,而转向农民伸手,农民负担不断加重,同时,在1996年后主要农产品价格又普遍下降,农民为了寻找活路和致富纷纷涌向沿海大中城市打工,主要集中在珠三角和长三角及环渤海城市群。至此,非农就业逐渐成为经济发展中尤其是城市发展中不可忽视的重要问题。

## 二、城市化进程中非农就业低下的原因分析

### (一)工业化与城市化发展不协调

从普遍意义上讲,工业化是城市化的基础,城市化是工业化的必然结果。工业化是城市化的原动力,主导着城市化的发展方向,城市化为工业化提供载体和平台,城市化的发展反过来给经济增长注入强大的动力。工业化和城市化二者相互影响和制约,紧密关联,相互促进。世界经济发展史证实,工业革命以来,经济就是在两者的相互

促进、共同发展之中不断前进的。

在计划体制时代,我国对城市发展是控制的,所以城市化率提高得比较慢。城市化率从1949年的10.6%到1979年的19%,20年只提高8.4%,年均增长不足0.42%,而且有些年份是负增长。改革开放才极大地推动了我国城市化水平,城市化率从1979年的19.0%提高到2004年的41.8%,25年提升了22.8%。尤其是“十五”期间,我国城市化发展速度远远高于世界平均水平,城市化水平提高了5.75个百分点。这种现象多半是与许多城市过急过快追求大城市规模有关。为城市化而城市化的倾向,必然会与工业化和地方经济发展水平相脱节,这种工业化和城市化发展的不协调,就使许多农民虽然进了城却找不到工作,影响非农就业水平的提高。

### (二)城乡二元体制的阻碍

城乡二元结构是发展中国家普遍具有的基本特征之一。对于发展中国家而言,城市化就是二元结构一元化的过程。一般发展中国家的二元结构是在经济发展中因市场机制的作用而自然形成的,生产要素在城乡之间自由流动,城市经济的辐射带动了农村经济的发展,农村剩余劳动力也能够被城市多吸纳。然而,我国城乡结构则受到集中式计划经济体制和优先发展重工业的工业化战略偏差的制约。

计划经济时期,广大农村居民不能享有自由迁入城市的权利。为了控制农村人口流入城市,在1957年12月18日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,1958年《中华人民共和国户口登记条例》颁布,明确将城乡居民区分为农业户口与非农业户口两种不同户籍,形成了极为严格的控制农村人口流动的户籍管理制度。同时,国家又制定了与这种户籍制度相配套的商品粮制度、就业制度、住房制度和社会保障制度等一系列制度。除此之外,在农村实行人民公社制度,进行集体劳动,禁止农民外出。“禁止进入”和“禁止外出”两项基本制度和一系列配套制度,是超经济的城乡分离制度。这一制度在城乡之间挖掘出一条深深的“鸿沟”,几乎断绝了城乡人口之间的流动。至今难以填平的这一鸿沟,在很大程度上影响了非农就业和城市化的进程。

### (三)第三产业严重滞后

实践表明,一国城市化水平越高,第三产业所占比重就越高,城市规模越大,第三产业内部结构越优化,即第三产业的发展与城市化进程正相关。但我国城市化水平同世界城市化水平相比差距很大。2005年,世界城市化水平为49.2%。其中,发达国家为74.9%,欠发达国家为45.8%。而我国人均GDP接近1000美元,已达到中下等收入国家水平,城市化水平却仅为40.5%。与经济发展水

平相比,我国城市化水平明显偏低。近年来,由于经济高速增长,城市化步伐也加速推进,但服务业增长缓慢,仅为1.6%。而从世界平均水平来看:一般发展中国家服务业份额为35%~45%,而发达国家为60%~80%。而我国服务业的比重不仅远低于发达国家,也低于发展中国家。2007年,我国第三产业的比重也只占39.1%。

### 三、扩大城市化进程中非农就业的对策和建议

(一) 确立科学的真正以人为本的城市发展观,消除非农就业的制度性障碍

资本主义城市化给农民带来了莫大痛苦。马克思指出:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”<sup>①</sup>“社会主义城市化应给农民带来喜悦”。<sup>②</sup>城市化应以吸纳农民并使之向市民转变、扩大非农就业为首要目标。城市化离不开农民的市民化,农民的市民化也离不开城市化,两者互生互长,相辅相成。城市化必须通盘考虑农民进城的就业问题、居住问题、子女教育问题,直至落实农民的“国民待遇”。只有这样,才能确保农民成为城市化的最大受惠者和拥护者。让农民创造城市、让城市塑造农民。体现以人为本的城市发展观,要求我们顺应城市发展规律,改革政府管理体制和治理结构,把政府职能的重点转移到社会治安、社会保障、教育和公共卫生等服务上来,其中关键是消除一些制度上的障碍。这主要包括:改革城乡二元户籍管理制度,逐步实现城乡统一的户籍制度。同时,建立健全城乡一体的社会保障制度。面对农村剩余劳动力向城市的大规模迁移,城市经济难以吸纳众多就业人员的情况,政府应当建立健全失业救济、养老保险、劳动技能培训和医疗服务等一系列的社会保障体系,降低农村移民过多对城市经济造成的冲击,从而减少劳动力转移带来的负面效应,将城市化的社会成本降到最低限度。

### (二) 调整优化产业结构,大力促进第三产业发展

城市特别是大城市必须调整产业结构,大力发展服务业。第三产业能够拉动非农就业的增长从而带动城市化率的上升,而城市化的加快也能够促进第三产业的较快扩张。根据权威部门的统计数据,第三产业的就业系数是第二产业的5倍以上。在城镇第三产业中,1997年的批发零售贸易和餐饮就业对当年的城镇就业增长的贡献为0.97%,社会服务就业的贡献为0.39%,教育、文化、艺术广播电影电视业就业的贡献为0.26%,交通运输、仓储以及邮电通信业就业贡献率为0.11%,这些行业都对城镇的就业增长作了很重要的贡献。因此,要坚持市场化、产业化和社会化的方向,全面加快第三产业,改变第三产业

部分领域垄断严重的局面,按照市场的机制、服务标准建立起公开、透明的服务业制度。同时,要加大生产服务业的比重,特别是应该大力发展为生产服务的第三产业,第三产业发展的重点是商业连锁、物流配送、各类服务业、旅游业、科学教育文化体育产业等,这些产业将为我国吸纳劳动力就业起到极大的促进作用。<sup>④</sup>

(三) 切实保护农民工的权益,建立健全农民工进城就业的支持系统

从某种意义上说,一个国家现代化的过程,是乡村——城市、农民——市民的转变过程,这个过程不仅是一个空间的转移,更是心理和社会的调适过程。当前,我国农民工地位还不稳定,具有农民和工人的双重身份,因此“农民工”这个称谓还会持续一段时期。到他们地位稳定了,享有和城市工人同样的国民待遇时,这个特定的称谓就会自然消失。在这个过程中,国家必须给予必要的干预。一方面,要切实保护好农民工的利益,逐步提高其收入水平。另一方面,要建立和健全适应农民工进城就业、定居的支持系统。主要是提高他们的收入,使他们的工资除了能养活自己以外,还能培育孩子和尽赡养父母的义务。这是劳动力生产和再生产所必需的。同时,应改善农民工的居住条件。各级政府在设计规划和进行决策时必须把农民工的定居问题考虑进来。一些地方建设“民工公寓”的做法是很有意义的。

注:

① 中国现代化战略研究课题组. 中国现代化报告(2003)[M]. 北京:北京大学出版社,2003.

② 马崇明. 中国现代化进程[M]. 北京:经济科学出版社,2003.

③ 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1995.

④ 吉粉华. 发展非农就业,提高城市化水平[J]. 特区经济,2008(8).

参考文献:

[1] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1995.

[2] 马崇明. 中国现代化进程[M]. 北京:经济科学出版社,2003.

[3] 刘传江. 中国城市化的制度安排与创新[M]. 武汉:武汉大学出版社,1999.

[4] 邹小华. 城市化进程中的非农就业[J]. 内蒙古社会科学,2005(4).

[责任编辑 李小玉]