

新型城镇化进程中河南省农村劳动力转移的制约因素及对策研究

刘战伟

(许昌学院 商学院, 河南 许昌 461000)

摘要:农村劳动力转移与新型城镇化建设二者之间是相辅相成、相互促进的,推动农村劳动力合理有序转移是促进新型城镇化发展的一个重要条件。文章以推动新型城镇化建设为视角,系统分析了河南省农村劳动力转移的现状及其问题,并从政策制度、经济保障、思想文化三个方面探讨了制约农村劳动力转移的因素,最后提出了相应的对策,以期加快河南省新型城镇化建设的步伐,实现河南省工业化、城镇化、农业现代化的“三化”协调发展提供建议参考。

关键词:河南省;新型城镇化;农村劳动力转移

中图分类号:F323.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2018)02-0065-06

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.02.010

Restrictive Factors in Henan Rural Labor Force Transfer in the Process of New Urbanization and Countermeasures Against Them

LIU Zhan-wei

(School of Business, Xuchang University, Xuchang 461000, China)

Abstract: The transfer of rural labor force and the construction of new urbanization are complementary. Promoting the rational and orderly transfer of rural labor force is an important condition to promote the development of new urbanization. The author of this paper analyzes the current situation and problems of the rural labor force transfer in Henan Province so to promote the construction of new urbanization, and discusses the factors that restrict the transfer of rural labor force from three aspects of policy system, economic security, ideological and culture factors, and finally puts forward some strategies for speeding up the pace of new urbanization and for the coordinated development of three modernizations of industrialization, urbanization and agricultural modernization in Henan Province.

Key Words: Henan Province; new urbanization; rural labor transfer

城镇化是现代化的必由之路,是我国最大的内需潜力和发展动能所在,对于全面建设社会主义现代化国家意义重大。党的十九大报告

指出:“要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化。”剩余劳动力转向城镇是农村经济发展

基金项目:河南省哲学社会科学规划项目(2015BZH009);河南省教育厅人文社会科学研究项目(2018-ZZJH-504);许昌学院优秀青年骨干教师资助项目

作者简介:刘战伟(1979—),男,河南许昌人,副教授,硕士,主要从事区域经济与技术创新研究。

和农业机械化水平提高的必然结果,也是社会主义新农村建设的一项重大举措,有着深远的意义。河南省作为我国的农业和人口大省,当前在新型城镇化建设中已取得了一定成绩。2016 年国务院批复同意中原城市群规划后,国家又下发了《关于印发中原城市群发展规划的通知》,该通知的问世标志着《中原城市群发展规划》正式发布。随着新型城镇化的发展,农村劳动力转移的问题也变得愈发突出。如何实现农村剩余劳动力的有序合理转移,现成为河南省解决好“三农”问题的关键。因此,河南省必须在推进城镇化建设的过程中,实现农村劳动力的合理流动,从而促进河南省经济的快速发展,实现建设美丽河南的目标。

一、新型城镇化与农村劳动力转移的关系

(一)城镇化对农村劳动力转移的影响

1. 促进农村劳动力的转移

城乡居民的收入差距是我国农村劳动力不断转向城镇的首要原因。城镇化的过程就是人口由农村向城镇集聚的过程。农村人口尤其是大量农村剩余劳动力的流入,不仅扩大了城镇建设的规模,而且增加了城镇人口的数量。同时,城镇化的发展也会带动其他相关产业的发展,由此,农村劳动力恰好可以对二三产业的发展进行人力资源的补充。实现农村劳动力转移是城镇化发展的必然结果,这是历史规律也是必然趋势。只要城乡二元经济依然存在差距,农村劳动力就必然要向城镇转移。

2. 吸纳农村剩余劳动力

我国综合发展的主要推力是以区域中心城市为核心的大都市,它们也是我国走向世界、参与全球贸易交流的有力支撑^[1]。这些城市不仅是三大产业的集中地,而且也是吸纳我国广大农村劳动力的重要基地。农村的小城镇由于建设规模一般较小,其产业多属于低技术水平的劳动密集型产业,与农村劳动力素质更匹配,因此,使农村工业化和城镇化的发展形成了一个拥有足够就业容量的产业发展空间,这也为城镇吸纳大量的农村剩余劳动力提供了就业

空间。

3. 有利于打破城乡二元结构,促进劳动者素质的提高

随着城镇化的发展,农村剩余劳动力从农村解放出来,进入城市就业、购房,城乡二元经济结构逐步被打破,加上城市户籍制度、劳动用工制度的改革以及劳动力市场的开放,使得农民拥有更多的就业自由。为了获得更好的就业机会,劳动者越来越重视自身素质的提高,从而加快了他们从农民身份过渡到城镇“新市民”身份的过程。

(二)农村劳动力转移对城镇化的影响

1. 提高城镇化水平

农村劳动力的转移对于提升我国的城镇化水平有很大影响。我国城镇化开始稳定发展是在第一个五年计划期间,当时大规模的工业建设使城镇吸引来了丰富的农村劳动力,城镇化率也因此提高了将近 6 个百分点。到了 1958—1978 这一阶段,受“非城市化的工业道路”和户籍制度的双重影响,农村劳动力进城就业的机会受到很大的限制,城市居民人口的增长因此停滞不前^[2],20 年间,城镇化率仅仅提高了 1.6%。紧接着,改革开放带来了以东部沿海地区为标志的我国经济的复苏,工业崛起和经济增长极大地增加了示范区对劳动力的需求,于是中西部地区的农村劳动力开始大批地转向沿海地区,促使城镇化水平在我国东部得以迅速提高。一句话,我国农村劳动力向城市的转移是城镇化下人口增长的主要渠道,并且,我国城镇化水平的高低和提升幅度的大小一定程度上取决于农村劳动力向城镇转移的规模与速度。

2. 加快城镇化建设

农村劳动力的转移有助于加快城镇化建设。转移者的出现要求城市各种基础设施不断进行完善,这在一定程度上刺激了相关产业必须做出扩大再生产的改变;而且转移者的迁入又为城市二三产业发展带来了大量的资金,增加了储蓄和投资需求^[3]。我国东部省份的发展,无论是规模还是速度都优于内陆地区的重要原因就在于此。

3. 增加城市竞争力

农村劳动力的转移在无形之中也给城镇发展带来了巨大压力。在就业上,城镇居民不再像以前那样拥有绝对的优势,更多的劳动力竞争有限的就业岗位,引进了竞争机制^[4]。因此,工作寻求者必须不断提高个人素质和职业技能,久而久之,不仅城镇居民得到了素质提升,而且连同整个城市的竞争力也得到了明显提高。

二、新型城镇化进程中河南农村劳动力转移的现状和问题

(一)河南省农村劳动力转移的现状

1. 转移人口总量不断扩大

从转移人口的数量来看,每年都有大量新增的农村劳动力转移者,如表1所示。新增转移人数从2011年的102万到2016年的62万,实现的转移就业总量在此期间从2465万增加到2876万。转移人口总量之所以不断扩大,一方面是因为农业生产的收入不高,农民更希望通过职业的转变来增加收入,提高生活水平;另一方面,非农产业随着经济发展也有一定的改善,很大程度上给农村劳动力带来了机遇,就业岗位更好,从而使农民意识到向城镇转移是一种更明智的选择。

表1 河南省历年新增农村劳动力转移情况 万人

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016
新增转移人数	102	105	90	82	74	62
实现的转移就业总量	2 465	2 570	2 660	2 742	2 814	2 876

数据来源:由2012—2017年河南省政府工作报告、河南省统计公报整理而得。

2. 转移人口文化素质偏低

从转移人口的素质来看,河南省大部分劳动力转移者文化素质偏低,更多的是从事以体力为主的基础性工作^[5]。根据《河南调查年鉴2016》的统计分析结果,河南省每百个农村劳动力中,有六成以上从事第一产业,而二三产业占比均为20%左右。农村劳动力由于缺少技术和特长,即便是进了城也很难找到高技术含量的工作,再加上来往的路费等必要开支限制了更远距离的就业,使得这些转移者的就业空间

狭小,从而加剧了岗位的激烈竞争。

3. 转移人口的构成以青壮年为主

从转移人口的构成层面看,河南省劳动力转移以男性青壮年为主力军。性别上,男性劳动力更多的是异地转移,女性则更多的选择在本地就业;年龄上,青壮年更多的选择外出打工,高龄者大多留在本地就业。以2016年为例,据统计,河南省在平均每户3.87个常住人口的农村家庭中,平均每个劳动力负担1.72个人口,且这一数据在近三年呈递增趋势,而同期我国平均每个劳动力负担1.4个人口。不难发现,河南省劳动力的负担压力较大。

4. 转移人口多流向省内

从转移人口的流向上看,省内就业者的数量增长较快,而省外就业者有所下降。新型城镇化建设的发展,给河南省更多的农村劳动力提供了就近转移择业的机会。2016年河南省省内转移就业总量达1709万人,占总转移就业总量的59.42%,尤其是2016年当年新增转移就业的62万农村劳动力中,有90.3%在省内实现了转移就业,占比首次突破90%,且从整体趋势上看来,劳动力向省内转移的趋势不断上升,城镇化建设为河南省的农村劳动力实现省内就近转移择业带来了很大的帮助。

(二)河南省农村劳动力转移中存在的问题

1. 就业结构不合理

河南省农村劳动力转移以第二产业为主,占65%左右,主要从事技术含量低、劳动技能要求不高的工作。数据显示,有三分之一以上的劳动力从事对体力要求高的建筑行业,12%在电力行业,还有一成左右在劳动密集型的制造业。而第三产业从业者的低比重,更显示出就业结构的不尽合理^[6]。在河南省新型城镇化建设的进程中,服务业将得到更快的发展,这意味着第三产业将创造出更多的就业岗位。虽然第三产业吸纳劳动力的就业水平呈上升趋势,尤其在批发零售和餐饮业中表现明显,但是在现阶段,第二产业仍是吸收大部分农村劳动力的主要领域。

2. 城乡政策差异大

据河南省社科院最近发布的《河南社会发展蓝皮书(2017)》可以看出,2016 年河南省常住人口城市化率达到 48.5%,而户籍人口城镇化率却只有 31%,两者相差 17%左右,这意味着有将近 1 432 万农民身份的市民处于半城市化的“两栖人”状态。城镇化进程中,农民市民化费用高昂,农村转移人口和城市居民在教育、工资待遇、社会福利等方面获得的对待是区别开来的。就业方面,同样的工作,质量和数量上没有区别,但是市民工资往往是农民工的数倍,城市保障房和廉租房对农民工来说更是难以获得,或者即便有机会,也是处于无法使用的状况。2012 年在对全省 6 个省辖市安居工程的建设和使用情况调查中发现,被调查的廉租房空置率竟然高达 51.3%,共有 4 390 户违规享受保障性住房政策相关待遇,究其原因,保障房项目建设影响到地方政府财政来源,因而实际工作中搪塞、敷衍以及权力寻租现象严重。

3. 资源配置不合理

根据《河南社会治理发展报告 2015》统计,大部分农民工年收入只在 1~3 万之间,而且仅占 7.2%的进城务工人员在当地城市自有住房。在教育资源分配方面,城市中小学对于非管区户籍人员依然收取高昂的借读费或者赞助费,这在客观上将绝大部分农民后代拒之门外。在医疗卫生方面,也没有真正实现城镇居民医保所拥有的服务,在报销比例、大病救助范围等项目仍然存在差异。由于这些资源配置的不合理以及社会保障制度还有待完善,在一定程度上影响了河南省农村劳动力转移的积极性。

4. 就业服务体系不完善

在河南省进城务工的劳动力中,大部分转移者获得就业信息的来源十分有限,主要依靠血缘和地缘关系。这意味着农村劳动力市场发展还相对迟缓,导致一些有意愿进城打工的农民在获取务工信息方面的途径非常少,就业服务还跟不上。对于农民工来说,没有组织的外出是具有很大风险性的。由于缺乏系统的相关就业指导,农村劳动力在无法全面了解用人单位的情况下盲目进行转移就业,易存在权益遭

遇损害的风险,再加上自身法律意识淡薄,维权渠道不畅,更容易滋生社会恶性事件,从而降低农村劳动力转移的积极性。

三、新型城镇化进程中河南省农村劳动力转移的制约因素

(一)政策制度因素

1. 农村土地制度改革不彻底

河南省城镇化建设当前正处于特殊的“过渡时期”,农村集体土地产权制度改革还处于起步阶段,导致农村的转移人口彻底“离农”还有很多问题需要解决。农村的土地承包经营权流转水平滞后于农业生产力发展的一个重要原因就是流转服务体系不健全;同时,农村建设用地的使用权无法得到有效的流转,其根本原因在于现有制度的安排^[7];此外,由于农村集体资产收益分配权的不明确,对劳动力的转移意愿也产生了一定的影响。因此,河南省农村转移人口形成了“两头挂”的独特现象,仍有大部分农村转移人口没有彻底退出农村。

2. 户籍城乡二元体制的分割

户籍制度是制约河南省农村劳动力真正转移的瓶颈。一方面,在城镇落户门槛高,绝大多数外聘和自助创业者等长期生活在城镇的转移人口,在统计时只是视为城镇常住人口;另一方面,由于户籍身份的原因,很多转移者难以享受和城镇居民相同的公共服务,从而失去定居城镇的信心,由此,更多的转移人口只是在城镇就业生活,而户籍、家属和根基仍在农村。

3. 城镇住房政策未落实到位

城镇住房政策的非农性是农业转移人口市民化的一道难关。河南省城镇化虽然取得了一系列的成绩,但在建设过程中农业人口尚未完全纳入廉租房、经济适用房等保障性住房的计划范畴,转移者难以承受过高的城市商品房价。同时,由于多数转移人口在工作和居住上存在很大的不稳定性,相关部门和企业 in 落实住房公积金制度时也面临各种问题。

(二)经济保障因素

城市的基本公共服务包括建设城市基础设

施、完善社会保障、创造就业岗位以及发布信息、加强政府管理等。通过相关调研发现,河南省城镇(包括郑州)已经降低了农民工在转移户口进城生活方面的政策门槛。总体看来,城乡两种户籍在享受社保、住房、教育等城市基本公共服务的差别待遇正在弱化,医疗保险方面农村户籍享受的待遇甚至更优越,这些城镇基本公共服务对转移者的吸引力正在逐渐消失,更多的农村劳动力也因此不愿意放弃农村户籍。然而真正制约农工转移者市民化的是这些公共服务落实的不到位,使他们无法感受到身居城市的归属感。

(三)文化思想因素

1. 传统思想根深蒂固

在河南省农村一直保留着落叶归根的传统思想,更多的农村劳动力只是将城市视为谋生之所。根据对郑州市“城中村”——陈砦、刘庄的调研发现,城镇中一半以上的农民工每年与亲朋聚会不超过三次,尤其是一些已经落户城镇的农民群体,他们固守传统,社会交往依旧以血缘、地缘关系为纽带,交往人群多为家人、老乡或熟人,意味着这些农民群体依旧对城市缺乏认同感,其归属感不强。

2. 文化水平低

劳动力自身的综合素质也是阻碍其成功转移的重要因素^[8]。2010—2014年,河南省农村转移的劳动力文化水平以初中为主,占比超过四分之三,2014年文化水平在初中及以下的农村转移劳动力占八成以上,高中及专科程度的不足两成,而本科以上学历程度的劳动力则不到1%,因此农村劳动力文化素质偏低仍是困扰河南省劳动力转移的一大问题。尤其在当前阶段,城镇化的快速发展对日渐增多的劳动力提出了更高的要求。因此,农村劳动力转移者必须要通过学习来不断提高自身素质,才能找到合适的工作并尽快稳定下来。

3. 小农意识浓厚,

河南省悠久的文化背景使“祖宅不能卖”的思想深入人心,一些农村劳动力不愿意放弃农民身份就在于此,而且部分农民受传统观念和

体制的影响,对自身“农民”身份的认识更是根深蒂固。也正是因为存在这种自身认识的偏差,大多数农民工始终抱着临时工作的心态在城市工作,从而在融入城市的过程中处于被动地位。

四、新型城镇化进程中河南农村劳动力转移的对策

河南省要进一步推进新型城镇化的建设,更本质的层面是尽快解决当前和今后一段时期内经济社会发展所面临的各种问题,其重点在于打破制度壁垒、深化改革,并以此为市场经济在资源配置中发挥基础性作用奠定牢固的体制基础。

(一)完善社会保障制度

河南省要科学推进城镇化,必须进一步完善统筹城乡的社会保障体系。第一,强化责任,提高政府的管理水平,为后续工作提供制度基础;第二,着力改善农村经济社会环境,以完善农村养老保险为工作重点,建立起城乡一体化的社会救助体系,并全力推进城乡一体化养老保险制度的落实,真正实现城乡居民全覆盖^[9];第三,完善社会保障制度的配套措施,提高其社会化程度,并逐步统一和贯彻落实城镇居民医保和新型农村医保制度。

(二)推进户籍制度改革

河南省必须继续推进户籍制度改革,打破城乡户籍二元体制。确保迁出者的土地纳入流转范围,并在一定年限内保留转移劳动力对其的收益权和使用权;对于申请户籍迁入城镇的转移劳动力,应优先考虑紧缺人才和较强就业技能者;同时要设立和完善基本社会保险制度。在资金来源方面,充分考虑河南省当前发展状况和居民收入水平,以适当比例进行征收或征用土地,并按照被征地的原用途给予补偿。对于将土地转包或依法转让出去的农民,政府应给予他们同城镇居民一样的地位和待遇。

(三)加快农村土地流转

2003年中央1号文件指出:“结合农田基本建设,鼓励农民采取互利互换方式,解决承包地块细碎化问题。”其实,实现农地互换并块,并对承包地确权颁证,是广大农民群众的迫切愿

望。针对这一问题,近年来河南省商丘市民权县已经有了成功经验。在农村基层组织的引导和帮助下,该县从转变农业发展方式入手,坚持家庭承包制不动摇,并保持农户原有土地承包总面积不变,将原有的零星土地整合为相对集中的一整块大面积的耕地,并在此基础上进行确权颁证。学习并推广商丘市民权县农村承包地互换并块的做法和经验,是河南省贯彻落实中央 1 号文件精神,促进农业增效、农民增收和农村发展的重要举措。

(四)提高农民自身素质

在河南省新型城镇化建设过程中务必要加强对农民工的职业技能培训工作。要解决培训过程中资金短缺的困扰,首先,要建立有效的资金投入与使用机制,多元化经费投入,从制度层面解决经费缺口问题;其次,要大力加强宣传和引导力度,通过各种媒介,以更高效的培训体系和多样化的办学形式,让更多的农民工认识到进行职业技能学习的重要性;再次,由政府牵头,部门分工合作,以市场为导向,按需开展培训,如针对农民工法律知识薄弱的问题而加强此方面的培训,以提高其法律维权意识^[10]。

(五)优化公共服务体系

在教育方面,首先,要保证农业转移人口子女平等享有受教育的权利,建立城乡学校教师相互补充机制,保证学生的教育需求;其次,政府要加大对乡镇学校的资金投入,扩建校舍,缓解乡镇学龄儿童“上学难”问题。对于劳动力转移者的随迁子女,政府应适当给予减免学费待遇。

在就业方面,河南省已经开展过农村青年创业致富“领头雁”等活动,有了推进农民工返乡创业与万众创新有序对接的成功经验,接下来要重点开展农村青年电商培育工程,鼓励农民工进行互联网创业。此外,务必落实土地流转后农民再就业,开拓外派劳务市场,增加农民工对外劳务的合作机会。

在医疗卫生方面,河南省要进一步推进农村转移人口纳入社区基础卫生服务体系的工作,免费提供各类基本医疗卫生服务,同时政府

要更加合理地配置城乡基本医疗卫生服务资源。要加大对县以上医院建设的经济扶持力度,在巩固乡村医疗机构建设成果的基础上,扩大规模并提升水平。除此之外,还要按照国务院的要求加快整合城乡居民基本医疗保险制度,实行统一的报销方式和标准,真正实现“三保合一”。

参考文献:

- [1] 李天祥,朱晶. 中国的“刘易斯转折点”到了吗——一个综述研究[J]. 经济问题探索, 2012(6):21-22.
- [2] 孙久文,周玉龙. 什么影响了县域城镇化? ——基于城乡差距视角的研究[J]. 甘肃社会科学, 2014(6):169-173.
- [3] 叶兴庆. 持续释放农业劳动力的思考和建议[J]. 中国发展观察, 2011(5):32-35.
- [4] 张安良. 我国农村劳动力转移的变化趋势与思考[J]. 中国农业信息, 2013(20):9-11.
- [5] 张敬燕. 新型城镇化进程中农民工职业技能培训存在的问题及对策[J]. 中共郑州市委党校学报, 2015(2):74-76.
- [6] 陈燕,程湛恒. 刘易斯转折阶段的中国农业转移人口就业结构问题研究[J]. 成都行政学院学报, 2014(2):64-68.
- [7] 刘振杰. 河南省实现产业集聚和人口集中的现状、问题及对策——基于商丘、周口、平顶山市的调研[J]. 农业现代化研究, 2013(1):34-35.
- [8] 樊明. 影响农村劳动力转移的个人因素——基于河南省农民工及农民问卷数据[J]. 经济经纬, 2012(6):35-37.
- [9] 李朝晖. “刘易斯第一转折点”尚未来临——兼论中国农业剩余劳动力的供给变动与发展趋势[J]. 中国农村观察, 2011(5):21-22.
- [10] 白南生,李靖. 城市化与中国农村劳动力流动问题研究[J]. 中国人口科学, 2008(4):15-17.

(责任编辑:李秀荣)