

云南省少数民族地区农村剩余劳动力转移的障碍分析

张赞

(云南大学西南边疆少数民族研究中心, 云南 昆明 650091)

摘要: 党的十六大报告指出, 农村富余劳动力向非农产业和城镇转移, 是工业化和现代化的必然趋势。与汉族地区相比, 目前云南民族地区农村剩余劳动力转移的规模、速度、效果都不甚理想, 年均转移率不足 10%。本文从边疆、民族地区的特殊背景出发, 对阻碍云南民族地区农村剩余劳动力转移的各因素深入细致地进行了分析。

关键词: 云南省少数民族地区 农村剩余劳动力转移 障碍

中图分类号: F3 **文献标识码:** A

云南省少数民族地区多分布在山区和半山区, 劳动生产率低, 经济发展水平较低, 农业经济占整个国民经济的比重较高, 农业从业人员比重也比较高, 农业劳动力从事非农劳动的机会较少, 农村剩余劳动力较多。据云南省统计局有关专家测算, 2004 年云南民族地区农村剩余劳动力大约为 725 万, 占农村劳动力的 67%; 比同期全省平均水平 44.36% 和全国平均水平 37.32% 都高许多。而且, 在西部大开发和我国加入 WTO 及东盟自由贸易区的条件下, 云南民族地区以传统方式生产和非市场化经营的农业将面临着巨大的冲击, 进而引发更严重的农业劳动就业不足。假定农业生产技术条件不变, 未来 20 年间云南民族地区平均每年新增的需要转移的农村剩余劳动力不会低于 20 万。然而, 与汉族地区相比, 目前云南民族地区农村剩余劳动力转移的规模、速度、效果都不甚理想, 年均转移率不足 10%。民族地区严峻而巨大的农村就业问题对农业增效和农民增收都造成了压力, 这将对我省全面建设小康社会和实现城乡统筹协调发展的战略目标产生极为不利的影响。鉴于此, 本课题组认为, 有必要从边疆、民族地区的特殊背景, 对云南省民族地区农村剩余劳动力转移的障碍作深入细致的分析。

一、云南省民族地区农村劳动力剩余劳动力转移的内在障碍

(一) 云南省民族地区农村劳动力素质偏低。据第五次人口普查资料显示, 2000 年云南人均受教育年限为 6.39 年, 明显低于全国平均水平 (7.85), 就云南少数民族而言, 除纳西族, 白族, 满族等几个少数民族外, 人均受教育年限均低于全省平均水平, 最低的拉祜族仅为 4.07 年。云南 15 岁及以上人口净文盲率为 15.44%, 同期云南少数民族人口净文盲率为 19.45%, 比全省高 4 个百分点。尤其是独龙族, 怒族、傈僳族、普米族等人口的净文盲率都在 30% 以上。根据“五普”资料计算, 云南少数民族的低素质劳动力人口 (指年龄在 15 岁及以上的文盲人口和仅受过小学教育的人口两项合计) 占到了同龄人口的 62%, 同期云南省和全国分别为 56% 和 42%。这表明云南民族地区劳动力人口整体素质明显偏低。

从 2004 年年初开始, 广东、福建、浙江等地劳动力市场的用工纷纷告急, 出现了“民工荒”现象, 引起了全社会的关注。国家劳动和社会保障部组织专家对这一热点问题进行了调查。专家分析认为, 除农业比较利益提高, 打工工资缺乏吸引力、劳动条件差、劳工权益受到侵犯这些重要原因外, 经济增长模式转变才是沿海地区企业用工短缺的深层原因。所谓

的民工荒，其实紧缺的是熟练工，企业急需的，并不是那些“有气力、愿意干活”的普遍民工，而是立即能上岗的熟练工。由于经济结构调整、产业和技术升级，劳动力市场正由单纯的体力型向专业型、技术技能型转变，就业市场竞争程度更为激烈，低素质劳动力的就业难度增加，转移领域越来越窄。东部“民工荒”，本来对于云南民族地区的农村剩余劳动力来说是个难得机遇，可事实却是东部成千上万的空缺技术岗位与云南省民族地区 700 多万的农村剩余劳动力之间形成了断裂：2004 年末，我省一些民族地区不断传来福建、广东、浙江等地企业满怀希望来滇招工，而又因劳动力素质低、熟练技工少而败兴而归的消息，即使具有初、高中文化程度的一些人进入了某些企业，但由于缺乏技术特长，往往不能胜任所干工作而迅速被淘汰。

除文化水平和专业技能低外，我省少数民族农村剩余劳动力素质偏低还表现在存在语言障碍、人际沟通能力弱、公共意识差、社会道德意识不足、缺乏政策法规常识，资金筹措及计划组织能力低，外界见识和生活阅历少等方面。这使得他们在转入非农领域，特别是城市就业中，往往与城里人难以融合，同时，也就很难获得开拓的空间。相反，会因此而遭到厌恶的排斥。成为城市中的弱势群体。

（二）传统思想观念、文化价值取向、生产生活方式及一些特殊的风俗习惯、民族禁忌制约着少数民族农村劳动力转移

云南少数民族地区农民的思想普遍较为保守。具体表现为：其一，自我满足的惰性。与内地发达地区的民族相比，云南绝大部分少数民族对物质和精神文明生活的需要心理程度都呈现出较低层次的状态，满足于粮食够吃、钱够花、觉够睡、酒够喝的水平上，缺乏进取心和创业精神；其二、安土重迁心理突出。对他们而言，家园不仅是世代祖先的栖居地，也是灵魂的避难所，因而对背井离乡心存恐惧，甚至对改变生态环境都不适应，形成对特定生态环境、生产生活方式的依赖性；其三、视野狭小，唯农是重，一切生产、生活活动，均围绕农业而展开，重视经验，不重视信息和科学技术，缺乏商品经济观念。云南少数民族除回族、白族、纳西族外，大都不愿意出远门做生意或者务工。

少数民族的传统文化是在复杂的地理环境和社会历史条件下逐步形成的，其中包含着许多适应自然和社会的优良文化因素，同时也存在着一些与现代化进程要求不相适应的文化因素。例如一些特殊的民族禁忌、宗教信仰、节日文化、饮食服饰、婚俗丧葬、刀耕火种及休耕轮作的粗放生产方式、喜欢饮酒作乐的生活方式等，这些因素对于那些固守传统的少数民族来说备感亲切且为自身的日常生活所需要，然而它们却使少数民族农村剩余劳动力在向外转移时难与迁入地社会融合，这种文化冲突日益成为其劳动力转移的最大障碍。

（三）云南少数民族地区农业、农村内部对剩余劳动力的吸纳能力有限

农业、农村内部对于剩余劳动力的吸纳主要是通过两个途径：一是农村产业结构调整，即伴随着农业产业化发展，增加农业产业链，吸纳农村剩余劳动力；二是乡镇企业的发展，即通过“进场不进城，离土不离乡”的方式实现农村剩余劳动力就地、就近转移。在一定程度上，这两种方式是吸纳云南省民族地区农村剩余劳动力的现实出路。但与汉族地区相比，云南少数民族地区农村产业化及乡镇企业的发展明显滞后，尚未具备大量吸纳农村剩余劳动力的潜力。

随着市场经济的发展，云南不少民族自治地区都不约而同地将发展特色经济作为推进农业产业化的重要举措，不少地区都较为重视特色产品的开发及生产，在生产规模和生产技术上都下了功夫，但由于缺乏精深加工和相关产业链的支持，特色产品市场扩张困难，缺乏市场竞争力，尚不能将农业资源优势变为经济优势，因此对减少民族地区农村大量存在的隐性剩余劳动力的推动力有限。

改革开放 20 多年来,云南民族地区的乡镇企业从无到有,成为农村经济的重要组成部分,对吸纳农村剩余劳动力和增加农民收入做出了一定贡献,但由于起步晚,基础差,加之产权制度改革的相对滞后,产业结构不合理,种植业、养殖业比重较大,竞争能力弱,投资渠道单一、贷款难,管理水平和技术力量薄弱等原因,云南民族地区的乡镇企业规模偏小,而且发展日趋落后,与东部沿海地区乡镇企业间的差距日趋扩大,就业弹性不断下降,对农村劳动力的容纳能力日趋萎缩。据统计资料显示,2002 年云南省民族自治地区乡镇企业从业人员只有 117.6 万人,只占当年农村从业人员总数的 12.8%,这一比重远远低于全国和全省平均指标。^[1]

二、云南民族地区农村剩余劳动力转移的制度障碍

农村剩余劳动力转移的进程和规模实际上可以说是一个多方利益主体相互博弈的结果,各个参与谈判的利益主体的组成结构和大小、社会地位的高低、话语权的表达途径及强弱等因素决定了利益分割的结果,而现实中这种结果则以有形的政策方式体现出来,并固化为制度,而这种结果往往总是农村剩余劳动力在转移过程中处于弱势地位。从广义的制度上讲,城市在与农村的利益对比中是处于绝对的优势地位,并能有效保护自己的利益。这种人为地使社会利益向城市倾斜严重影响了我国经济的平衡发展,进一步加重城乡二元经济结构的矛盾,从而使农村剩余劳动力的转移陷入恶性循环之中。

(一) 我国现行的城乡分割的二元户籍制度,虽然有所改革,但并未从根本上改变。

近年来,国家对农民就业和流动的不少束缚在逐步解除。目前不少地方正在大力推进小城镇户籍制度改革,个别大城市的户籍制度改革也有了较大的动作,城乡二元结构对农村人口流动的制约有所弱化。但是,在改革城乡分割制度方面仍然没有迈开实质性步伐,农村劳动力的自由流动仍存在诸多障碍,如农村劳动力进入城镇就业受到很多不合理的限制,一些大中城市为了保证城市居民就业规定了限制农民进入的行业和工种,农民外出就业要办理名目繁多的证件,等等。农民与市民在地位、身份、就业、住房、补贴、劳保、福利等方面仍存在着明显的不平等。农村劳动力流入城镇,在现行户籍制度的约束下,他们无法取得与当地市民平等竞争的权力和平等待遇,同时给他们在吃、住、就业、加薪、小孩上学等方面造成许多困难。这一方面使农村劳动力在城镇就业的成本加大;另一方面农村劳动力在城镇不能长期稳定地就业,致使相当部分的劳动者在城镇干几年后又回流到农村。^[2]

二元户籍制度和社会保障制度,是全国性的问题,云南省民族地区在户籍和社会保障制度方面同样存在上述诸多特征和消极影响,已成为农村剩余劳动力作用向城镇转移的制度障碍之一。

(二) 现行土地制度加深了农民对土地的依赖性,并限制着土地使用权的合理流转,极大地影响了农村剩余劳动力转移的彻底性和稳定性。

农村土地制度是实行集体所有、家庭联产承包,在联产承包的实施中,土地基本是按人头平均分配的。在当前社会保障体制不健全,尤其是在农民缺乏社会保障的情况下,土地已成为农村劳动力的唯一失业保障和养老保险金。这种以土地为载体的实物保障式社会福利,造成农村劳动力对土地的紧密依赖^[3]即使已在城镇有固定工作和居住场所的农民,也不主动交出土地的使用权,以便为其在经济大环境欠佳时退缩到农业留下回旋余地,这极大地影响了我省民族地区农村剩余劳动力转移的彻底性和稳定性。另一方面,农民对其承包的土地只有使用权却没所有权,土地不得随意转租和转包,更不能转让。土地流转制度的严重滞后,使耕地难以向规模经营的农业大户集中,阻碍了分散小农业向现代化大农业转化。可是如果没有这种农业生产方式的彻底变革,农村剩余劳动力尤其是隐性剩余劳动力的转移是很难的。

三、自然地理区位的封闭性与获取外界信息的局限性

劳动力转移流动的必要条件是在活动空间及获取信息上的开放性，而云南民族地区多分布在边疆、山区、半山区。崇山峻岭及湍急河流的自然阻隔，形成了交通和信息传递的天然屏障，农民的活动空间自然不会太大，与外界的交往则更少。有的民族村寨目前尚不通电、通路，邮件靠徒步传递，周期严重滞后。如遇到大雪封山和雨季泥石流，则外界信息全断。在山高箐深的乡村，广播电视覆盖率十分有限，而且视听效果不佳。这种情况在怒江州及迪庆尤为突出。

民族地区农村劳动力一方面受自然地理区位限制很难走出农村，另一方面又难以获取外界的新鲜信息，多数农民尚不知道天外有天，这大大削弱了农村贫困对他们的推力与外界城乡对他们的吸引力。成为民族地区劳动力转移的客观不利。由于向外转移困难，大多数农村剩余劳动力只能在本地区内异地转移或在本村内从事兼业性的部分转移，而本地区由于经济发展落后，吸纳剩余劳动力的规模有限，从而导致大量少数民族剩余劳动力沉淀在农村。

四、工业化缺位、工业基础薄弱限制了工业对农村剩余劳动力的吸纳能力

计划经济时期，国家的工业布局战略主要分布在汉族地区，许多重大项目都投资于中原、东北和东南地区。这种制度安排客观上使地处边疆的云南民族地区的经济发展与现代产业几乎无缘，导致工业化过程“缺位”。虽然国家出于国防建设的需要，也在楚雄、红河、大理等民族自治地区发展了一小批大中型工业，但这种以“单株移植”方式安插于云南民族地区的工业，实际上是自我封闭的小社会，与当地农村社会高度隔绝，并没能与当地的社会经济发展相协调。其方式主要是走“高投入、低产出、低效益”的粗放型发展道路：对自然资源进行直接的一次开发。工业发展处于低水平阶段，科技含量低，投入市场的大多是初级产品，改革开放后，沿海和东部发达地区工业化步伐迅速加大，进一步拉大了与云南民族地区工业发展的差距。为了缩小东西部差距，促进少数民族地区发展，中央实施了西部开发战略，制定了诸多优惠政策，并有意识地增加资金、技术、人才等方面的投入，对民族地区的资源进行二次开发、多次开发和深度开发，延长深加工链条来促进云南民族地区工业的大发展。然而，由于发展起点过低，而且缺乏工业体系的支撑，产业链单薄，技术水平低，人才不足，产品竞争力弱，在经济增长方式转变与三次产业结构调整的宏观背景下，工业并没有发展成为云南民族地区吸纳农村剩余劳动力的主导产业。据统计资料显示，^[4~6] 2002 年云南民族自治地区乡村劳动力总计 1047.19 万，在第二产业就业的仅有 42.62 万，工业对农村劳动力的吸纳能力很低，工业就业人口比重仅为只有 4.07%；而同期云南省的比重为 8.95%，全国的比重为 22.3%。

五、劳动力市场发育滞缓，中介组织发育程度低，职业培训尚待规范和完善，

目前，云南尚未形成一个全省统一的劳动力市场，存在劳动力市场的城乡分割，即半开半闭的二元市场——城镇居民的劳动力市场和农村劳动力市场。由于前者占据天时、地利、人和等优势，使二元劳动力市场存在着事实上的不平等，包括就业信息系统的建立、就业资源的储备、就业岗位的质量及硬件设施的完善。这种不平等不仅限制了农村剩余劳动力的自由流动，使得多数劳动力只能获得脏、乱、险的工作岗位，而且农村劳动力就业的合法权益也得不到有效保障。

云南省民族地区劳动力流动的服务体系及中介组织建设严重滞后，因缺乏有关信息，或信息不准导致农村劳动力盲目流动，使大批劳动力徒劳往返，蒙受损失。农村劳动力跨地区流动大都是自发的，而由政府或职业介绍部门组织安排外出的却很少。劳动力流动基本处于无组织和无序状态。另外，由于对中介组织的规范和管理不健全，不正当竞争、空头介绍、多头介绍、哄骗拐卖现象时有发生。

我省民族地区农村劳动力培训的专业化与市场化程度较低,据调查,目前在这些地区已转移劳动力中,绝大部分人都没受过专门的职业技能培训,大约只有 10%的劳动力受过专门的职业培训,而且所学习的专业范围狭窄,培训时间也较短。在民族地区建立的一些职业培训机构,办学机制不灵活,对劳动力市场的需求反应严重滞后,技术设备和教学手段较落后,地方政府对少数民族地区农村剩余劳动力就业培训缺乏统筹规划,导致各培训单位各自为政,多头管理,盲目性、无序性非常突出。

六、滞后的城市化水平以及城镇自身的严峻就业形势

农业人口的非农转移,最直接、最有效的途径是将一部分农业人口和农村劳动力向城市转移,这种转移的速度和前提则主要取决于城市化水平的高低和城市化进程的快慢。^[7]近年来,由于全省各级主管部门的努力,云南城镇化的建设取得了很大的成就。但是由于种种原因,我省的城镇化建设步伐与全国相比显得滞后。截至 2002 年底,全国城镇化水平每年平均大约增长 2 个多百分点,而我省只有 1 个百分点左右;全国城镇化率已经达到 38%左右,而我省只有 26%左右,比全国低 12 个百分点,差距进一步拉大。从全省的角度看,城镇体系的宏观布局和规模结构不尽合理。城镇发展的统筹规划不够,功能定位和产业分工不十分明确,没有充分考虑因地制宜原则,城镇化进程中没有充分体现云南的民族特色,对民族地区的广大农村聚集辐射能力不强。而且,现行的《民族区域自治法》不能为民族地区的城镇化提供法制支持。在现行的自治框架内,民族自治州不能“撤州改市”,民族自治县也无法“撤县改市”,否则其“民族自治”权益即告丧失。这种制度约束已经严重阻碍了云南民族自治地区城市化的步伐。

我省小城镇建设缺乏有力的政策和财源支持,城镇基础设施落后,人口超常流动,电力及其他能源紧张,企业开工不足,城镇自身的失业率不断上升。2003 年年我省城镇失业率高达 3.5%。而且随着企业深化改革、减员增效措施的推行,失业率肯定还会较大幅度地提高,加之大量省外劳动力的流入,加重了我省城镇再就业的负担。与云南民族地区的农村剩余劳动力相比,这些主要来自四川、重庆、湖北、贵州、浙江等地的外省民工在劳动技能、文化素质、吃苦耐劳精神、工资要求等方面更具有竞争优势,在这样的背景下,民族地区农村剩余劳动力向省内城镇转移亦是困难重重了。

七、民族自治地方各级政府对农村劳动力转移缺乏有序管理的和正确引导,其管理职能尚未从传统行政性管理向服务型管理转化,尤其是乡村基层政府对这一问题的重视程度不够

农村剩余劳动力转移是一项系统工程,不仅需要市场引导,更需要政府在财政支出及制度安排等层面给予有力支持,以实现一种良性转移。在地方保护主义原则的影响下,民族自治地方各级政府对农村劳动力转移缺乏有序的管理和正确的引导。外出就业的农民脱离了原有社会组织关系,分散到外地不同的行业和工种中,对这些向外转移的农村剩余劳动力,输出地政府不积极过问,输入地政府又疏于管理,出现了既没有社会约束也没有社会保护的“真空”地带,使部分外出人员发生违法犯罪行为的问题日益凸现,同时又使农民工的合法权益在受到损害时得不到有效的保护。这在很大程度上使得作为弱势群体的少数民族农民外出打工就业的积极性和热情受到了伤害。^[8]

各级地方政府,尤其乡村基层政府对劳务输出的重要性没有引起足够的重视。由于劳务输出“只是富了被输出者个人”,对地方财政并没有带来显著的收入,加上政府组织输出要承担一定的风险,因此,不少乡村基层政府对劳务输出缺乏积极性,宁愿“多一事不如少一事”。而且,劳务输出工作涉及农业、劳动、教育、财政、妇联、共青团等多部门和乡镇政府,日常事务繁杂,精力、财力有限等客观因素也极大影响了这些部门和乡村基层政府对劳务输出的热情。据红河彝族哈尼族自治州某乡党委书记介绍,目前乡政府的精力主要是放在抓经济增收、计划生育、治安综合治理等主要工作上了,没有更多力量和财力去管不是主要

考核指标的劳务输出。虽然红河州政府对劳务输出高度重视,要求每个乡镇配备一名劳务输出专职人员,但目前大多数乡镇的劳务输出专职人员只是一种“摆设”,被抽调去搞其它工作了,没有发挥应有的作用,没有转变传统的行政性管理职能,没有做好输出民工的前期教育培训、职业介绍服务,民工输出后的跟踪服务及后续保障工作也没有得到有力的开展,使得云南民族自治地方的乡村基层在劳务输出中没有很好地承担起教育培训、职业介绍、正当权益保护、民工临时生活救济等服务职能。

综上所述,云南省民族地区农村剩余劳动力的阻碍因素很多,并且这些因素之间相互影响,相互制约,如果对各阻碍因素解决不好,不但不利于民族地区小康社会的建设,[9]而且不利于云南省城乡统筹协调发展的和谐社会的构建。当然,应当指出,在当前我国大力进行西大开发、加入 WTO 及东盟自由贸易区的新形势下,云南省民族地区农村剩余劳动力的转移也有其它地区所不具备的一些有利条件和特殊机遇,但由于篇幅所限,本文在此不作讨论。

参考文献

- [1] 云南统计年鉴 2003 年. [M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [2] 崔传义. 中国农民流动观察 [M]. 太原: 山西经济出版社, 2004.
- [3] 张继焦. 城市的适应 - 迁移者的就业与创业 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [4] 云南统计年鉴 2002 年. [M]. 北京: 中国统计出版社, 2003.
- [5] 中国统计出版社 2003 年. [M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [6] 中国统计出版社 2003 年. [M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [7] 付祥胜, 刘拂翔. 剩余劳动力在城乡间转移的障碍及出路 [J]. 农业经济问题, 2003, (4).
- [8] 朱巧玲. 我国农村剩余劳动力转移的思路与对策 [J]. 农业经济问题, 2003 年 (1).
- [9] 纳麒. 2002-2003 云南民族地区发展报告 [M]. 昆明: 云南大学出版社, 2003.

An Analysis on Hindering Factors for Surplus Labor Shift in Ethnic Minorities Countryside of Yunnan Province

ZHANG Yun

(Center for Studies of Chinese Southwest Borderland's Ethnic Minorities of Yunnan University Yunnan,
Kunming, 650091)

Abstract: It is an inevitable trend for industrialization and modernization to shift countryside surplus labor to non-agricultural industry and cities. Compares with areas of the Han, it is not too well in scale, speed or effect for surplus labor shift in ethnic minorities countryside of Yunnan Province at present. This article makes a thorough analysis on various hindering factors on the background of borderland and ethnic minorities areas.

Key words: ethnic minorities countryside of Yunnan Province, surplus labor shift in countryside, hindering factors

收稿日期: 2005-06-28

基金项目: 2002 年云南省省院省校教育合作人文社会科学研究项目“云南少数民族地区剩余劳动力转移问题研究”的阶段性成果之一。

作者简介: 张赞(1973-), 女, 云南建水人, 云南大学西南边疆少数民族研究中心讲师。

(责任编辑: 冰贝)