

特 輯

中國大陸之農民就業問題探索

一、前言

農民、農村、農業所構成的「三農」問題至今仍是中國大陸揮之不去的陰影。中國大陸總理溫家寶上任後在面對國際媒體時也毫不諱言提到，三農問題仍是政府最重要的工作重點。三農問題的核心是農民問題，而農民問題的核心是農民收入問題，農民收入問題的核心是農民就業問題。所以唯有先解決農民就業問題，才能逐步解決三農問題。在傳統觀念認為，農村並不存在失業問題，因為有土地就有勞動。然而隨著中國大陸耕地面積日益減少，人地比例失調，使得農村隱藏性失業問題漸漸浮上檯面；另一方面，由於一部份農民進城市找工作，而產生農民工失業問題。中國大陸官方所公佈的失業率為「城鎮登記失業率」，並不包含廣大的農村地區，使得失業率有嚴重低估的情形。因此，本文首先探討農村隱藏性失業以及農村勞動力運用之問題，接著討論中國大陸有關的因應對策，最後結論。

二、農村隱藏性失業問題

中國大陸官方所公佈的失業統計只限於城市非農戶口，且在當地就業服務機構進行登記求職者才算，而不包括占總人口近六成的農民，失業率被嚴重低估。2003年底城鎮登記失業率為4.3%，登記失業人數達800萬人。

在中國大陸13億人口中有7.69億人口居住在農村地區，農村勞動力人口為4.9億人，耕地面積為14億市畝，若按照每個勞動力耕種10市畝（10市畝等於0.67公頃），農村地區僅需1.4億勞動人口即可滿足農業生產所需的勞動力。此外，2003年全年農村轉移勞動力達1.7億人（包括移轉至縣級市者0.137億人；建制鎮0.073億人，鄉鎮內非農企業0.895億人，移轉到直轄市0.1億人，移轉到省0.2億人以及移轉至地市級城市者0.29億人）。因此，在農村地區有3.1億勞動力是被充分利用，但仍有1.8億農村剩餘勞動力是處於隱藏性失業的狀態，即表面上有工作做，但實際上邊際生產力幾乎等於零，即使將他從生產過程中抽離也不會對生產有任何影響。光是農村地區隱藏性失業人口占農業勞動力人口的比率就高達38.5%。

此外，若將勞動力按產業劃分，從事一級產業的勞動力與產值皆有逐年減少的趨勢，然而農業勞動力占總勞動力的比例仍舊高達49.1%，其產值占國內生產總值的比重卻只有14.8%，表示近五成的勞動力從事農業生產，

然而所獲得的產值卻不到國內生產總值的二成。(見表一)

表一 1990年至2003年中國大陸勞動力狀況

單位：萬人；%

	總人口	總勞動力	城鎮勞動力	農村勞動力	勞動人口按三級產業劃分			占 GDP 的比重		
					一級產業	二級產業	三級產業	一級產業	二級產業	三級產業
1990	114,333	64,749	17,041	47,708	60.1	21.4	18.5	27.1	41.6	31.3
1991	115,823	65,491	17,465	48,026	59.7	21.4	18.9	24.5	42.1	33.4
1992	117,171	66,152	17,861	48,291	58.5	21.7	19.8	21.8	43.9	34.3
1993	118,517	66,808	18,262	48,546	56.4	22.4	21.2	19.9	47.4	32.7
1994	119,850	67,455	18,653	48,802	54.3	22.7	23.0	20.2	47.9	31.9
1995	121,121	68,065	19,040	49,025	52.2	23.0	24.8	20.5	48.8	30.7
1996	122,389	68,950	19,922	49,028	50.5	23.5	26.0	20.4	49.5	30.1
1997	123,626	69,820	20,781	49,039	49.9	23.7	26.4	19.1	50.0	30.9
1998	124,761	70,637	21,616	49,021	49.8	23.5	26.7	18.6	49.3	32.1
1999	125,786	71,394	22,412	48,982	50.1	23.0	26.9	17.6	49.4	33.0
2000	126,743	72,085	23,151	48,934	50.0	22.5	27.5	16.4	50.2	33.4
2001	127,627	73,025	23,940	49,085	50.0	22.3	27.7	15.8	50.1	34.1
2002	128,453	73,740	24,780	48,960	50.0	21.4	28.6	15.4	51.1	33.5
2003	129,227	74,432	25,639	48,793	49.1	21.6	29.3	14.8	52.9	32.3

資料來源：2003 中國統計年鑑、中國大陸國家統計局。

中國大陸於 2001 年 11 月獲准加入世界貿易組織(WTO)，中國大陸前國務院發言人袁木於 2002 年 4 月間表示，入會之後因為開放農產品進口，將使得國內農業生產減少，預估中國大陸農村將會增加二千萬以上的剩餘勞動人口。由此看來，這些都將使得目前中國大陸嚴重的隱藏性失業問題更為嚴重。

三、農村勞動力之運用問題

農村勞動力之運用問題大致上可分為耕地面積減少、流動受限以及勞動力素質低落等三項問題。分析敘述如下：

1. 在耕地面積減少方面

中國大陸有限的耕地每年以上百萬畝的速度急劇減少當中。不論是生態的破壞、過度放牧、洪澇災害、工業污染等對大自然的破壞而造成大量耕地

愈來愈貧瘠和荒漠化，或者是為了建工廠 修道路等為了發展城鎮而大量侵佔農用耕地。這都將使得中國大陸的耕地面積愈來愈少。

1978 年至 1995 年間耕地面積不斷減少，耕地面積由 14.9 億市畝減少至 14.2 億市畝，平均每年減少 390 萬市畝。然而在此同時，農村勞動力數量由 3.06 億人增加至 4.9 億人，成長了 60.13%，農村出現人多地少的矛盾。此外，1978 年至 1995 年間，人均耕地面積由 1.55(市畝/人)降至 1.18(市畝/人)，而且已有超過 600 個縣的人均耕地面積低於國際公認的 0.795 市畝的警戒線，嚴重限制了農業規模化生產以及農民收入的增長。(見表二)

表二 中國 1978 年-1995 年人均耕地面積

	1978	1980	1985	1990	1995
總人口(萬人)	96,259	98,705	105,851	114,333	121,121
農村勞動人口(萬人)	30,638	31,836	37,065	47,708	49,025
耕地面積(萬市畝)	149,084	148,958	145,269	143,509	142,456
人均耕地面積(市畝/人)	1.55	1.51	1.37	1.26	1.18

資料來源：2002 年中國統計年鑑。

2. 在勞動力流動受限方面

2003 年中國大陸農村勞動力外出就業的人數已超過 9,800 萬人，是 1990 年 1,500 萬人的六倍以上。進城務工經商已成為農村勞動力轉移的重要方法之一。然而自 1958 年人民公社制度建立，中國大陸農民從此被完全剝奪了遷徙、擇業及生產的自由，實行嚴格的戶籍管理制度，將人民分成農戶人口與非農戶人口，農民即使進城務工經商，並不會因此改變他的身分，他仍然是從事非農產業的農民。隨著經濟增長趨緩以及城市地區近年來失業問題嚴重，國有企業下崗職工增加，城市和發達地區政府為了解決下崗失業的問題，制定和實施了一系列限制農民工進城的政策規定，這些都使得勞動要素的流動受到阻礙，農業勞動力無法順利轉移到其他產業。

3. 在勞動力素質低落方面

由於城市與鄉村不平衡的發展，導致城鄉在接受義務教育上也有很大的不同。在城市，義務教育經費是由中央負責，然而在農村地區由於鄉鎮財政根本無力承擔農村義務教育所需的費用，因此中國大陸農村的義務教育基本

上是由農民自己來負擔的。由於龐大的教育費用對於農民來說是沈重的負擔，因此農村小孩輟學率相當高，有的根本沒有上過學，形成新一代的文盲。目前農村勞動力中，小學及以下教育程度占 38.2%，初中教育程度占 49.3%，高中及中專教育程度占 11.9%，大專及以上教育程度占 0.6%，受過專業技能培訓的僅占 9.1%，上億的文盲人口基本上集中在農村地區。此外，根據中國大陸國家統計局農調總隊 2003 年對離開農村的勞動力所作的調查，其結果顯示，2003 年農村外出務工勞動力中，80%左右的勞動力僅具備初中以下文化程度。而且曾接受過專業技能培訓的不到 15%。然而隨著經濟發展水準的提高和新興產業的興起，社會對勞動力素質的要求必然會越來越高，但農村大量的勞動力由於素質普遍不佳且缺乏轉崗就業技能，使得農村轉移勞動力的就業空間狹小，且越來越難向非農業及城鎮轉移，難以在城鎮實現穩定就業。

四、中國大陸的因應對策

中國大陸在面對農村隱藏性失業嚴重以及勞動力運用之問題上，應逐步廢除不利經濟發展的體制與障礙，並加快城市化進程，發展非農產業，改善農民素質、增加農業投入等相關措施，以創造更多就業機會，引導農村勞動力合理有秩序的轉移，以解決農村就業問題。

1. 加快城市化進程

由於農村地區出現大量剩餘勞動力，局限於農村已經不能解決農民就業問題，所以必須大力推動城市化。藉由城市化將農民轉變成城市居民，減少農民的數量。中國大陸社科院在 2000 年經濟藍皮書中，建議中國大陸中央應以協調發展為目標，加快城市化進程，促進二、三級產業發展，藉此提供更多的就業機會，以解決農村過剩勞動力的問題。

然而城市化的含義不應僅限於讓農民進城這一個層面上，它的應當包括讓進城的農民享有與城市居民相同的基本國民待遇，改變目前城鄉兩種不同政策體制的局面。包括：改革現有的城鄉二元戶籍制度，取消包括戶籍限制在內的農民進城的各種限制和收費，給進城的農民以平等的國民待遇以及保障他們應有的權。“農民工”已成為中國大陸經濟中一個不可或缺的角色，也大大帶動了農村經濟的發展。根據中國大陸社會科學院農村發展研究所所作的統計，在二級產業中，農民工占從業人數總數的 57.6%，其中在加工製造業中占到 68%，在建築業中占到近 80%；在三級產業的批發、零售、餐飲業中，農民工占從業人員人數的 52% 以上。這顯示中國大陸農民工已成為各個產業工人中的主體，應該對農民工的權益加以保障與維護。此外，在大力推動城市化的同時，也應當推動農村經濟的發展，改革現有的農村政策，給

留在農村的農民，公平的國民待遇。

2. 發展鄉鎮產業

在「中共中央關於農業和農村工作若干重要問題的決定」中，中國大陸當局強調要大力發展農村非農產業，壯大縣域經濟，藉以吸納農村剩餘勞動力，增加農民的就業機會。其中將發展「鄉鎮企業」做為解決農村剩餘勞動力就業的一條重要途徑。「鄉鎮企業」是由農民在農村地區所創辦的各類非農產業的總稱。2003年鄉鎮企業產值占國內生產總值的31%，已成為中國大陸國民經濟中重要的支柱；吸納農村勞動力達1.36億人，占農村總勞動力的27.8%。

3. 改善農民素質

失業往往與教育程度有關，尤其在農村地區勞動力中，高中程度以上的只有20.3%。因此必須改善農村地區農民受教育的狀況。一方面培育能夠掌握現代化農業技術的人才；另一方面培養出能夠走出農村，向非農產業及城鎮轉移的人才，提高勞動力素質，使他們能夠順利找到工作。此外，加強對農民的職業技能訓練，也將有利於推動中國大陸城市化進程。中國大陸目前在糧食主產區、勞動力主要輸出地區及貧困地區等實施「農村勞動力轉移培訓陽光工程」，藉由職業技能訓練，使農民能夠順利轉移就業。中國大陸總理溫家寶在今年三月份所作的政府工作報告中也提到，將改善農民進城就業環境，加強對農民工的職業培訓，多方面擴大農村勞動力轉移就業的管道，成為今年中共當局工作的重點。此外，在「2003-2010年全國農民工培訓規劃」中，預定在7年內對擬轉移的6,000萬農村勞動力展開引導性培訓以及職業技能訓練，藉以提高農民工整體素質和就業能力，以及減少農村地區剩餘勞動力過多的壓力。

4. 加強對農村、農業投入

中國大陸2004年5月的「中國大陸的就業狀況與政策」的就業白皮書中提到有關農民就業問題，強調政府當局相當重視農村就業問題，將以統籌城鄉經濟社會發展，調整農業和農村經濟結構，促進農業產業化經營並在貸款融資上採取優惠政策，加強對農村、農業的投資。此外在今年的中國人大第十屆第二次會議上，中國大陸國務院總理溫家寶承諾削減農村稅收，5年內逐步取消農業稅，增加農村投入，讓農民增收。藉此創造更多的就業機會，

從而帶動農村經濟持續增長。

四、結論

中國近日以來所提出對三農的改革措施，包括培訓就業、實行嚴格的耕地保護主義、改革稅制減輕農民負擔以及各級政府增加對三農的投入等，都展現出中國大陸當局改革的誠意與決心。然而政策制定後，是否能夠真正落實才是關鍵。因為農民就業、失業問題若不能解決，不僅影響農村經濟同時也會限制工業部門的發展，終將成為中國社會不穩定的來源與經濟成長絆腳石。

資料來源：

1. 張清溪，「根基腐蝕的中國經濟」，現代學術研究，2003年12月，161-202。
2. 中華人民共和國國家統計局，「2003 國民經濟和社會發展統計公報」，2004年2月26日。
3. 史清華、賈昇華，「農戶家庭農地流轉及形成根源」，中國經濟問題，2003年第五期，41-54。
4. 楊曉達，「消融城鄉二元結構的設想」，中國經濟問題，2003年第5期，55-58。
5. 中國大陸國務院，「中國的就業狀況和政策」白皮書，2004年4月。
6. Google 網站相關資料之蒐集，「2003 年中國農民發展的基本狀況」，「“三農”問題的歷史淵源、國際現狀和全球化對策」，「政協委員呼籲解決四千萬“三無農民”生活保障問題」，「中國三農問題的由來與發展前景」，「當前三農問題的癥結與解決途徑」，「緩解三農問題的五項政策」，「三農問題的影響與出路」，「已走到盡頭的小農經濟 - 關於中國農村、農民與農業的對話」，「中國：挑戰失業」，「經濟轉型過程中農民失業成因分析」，「中國三農問題的觀察與思考」，「三農問題仍是中共揮之不去的夢魘」，「失業問題將“逐漸危害社會的穩定”」，「破解三農問題的關鍵在於城鎮化」等。