

资源战略

# 工农用地协同调控与农村富余 劳动力转移问题研究

王树金, 陈文宽\*

(四川农业大学 经济管理学院, 四川 雅安 625014)

**摘要:** 根据我国工业化、城市化快速发展的大趋势, 针对农村工业化和农村城镇化发展中存在的用地矛盾问题与现代农业发展的要求所带来的农村富余劳动力转移问题, 本文构建了工业用地与农用地协同调控机制, 希望通过土地的协同调控, 在保障耕地安全的前提下, 以节约农用地来供给工业用地, 通过工业发展吸纳农村富余劳动力, 促进农村工业化与城镇化发展, 同时在农业劳动力转移的前提下, 通过农用地的流转, 推动农业规模化和集约化经营, 提高农业生产水平。通过四川省成都市郫县战旗村的实证分析, 提供工业用地和农用地协同调控, 促进农村工业发展, 农业生产经营升级, 农民生产生活条件进一步提高的例证。并根据当前实践中存在的问题, 提出了对策建议。

**关键词:** 土地协同调控; 富余劳动力; 农村工业化

**中图分类号:** F301

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1673-2464(2010)06-0013-06

## SYNACTIC CONTROL OF INDUSTRIAL-AGRICULTURAL LANDS AND RURAL SURPLUS LABOR TRANSFER

WANG Shu-jin, CHEN Wen-kuan

(School of Economics and Management, Sichuan Agricultural University, Ya'an 625014, China)

**Abstract:** A fast industrialization and urbanization triggers a conflict in land demand and supply, and a modern agricultural development leads to a rural surplus labor transfer. This paper establishes a synactic control of industrial-agricultural lands which, based on a guarantee of farmland safety, can supply lands to industries from saving agricultural lands, and employ the rural surplus labor by developing industries, largely improving rural industrialization and urbanization, rural land transfer, and agricultural intensive production. This paper, based on a case study on Zhanqi village, Pixian county, Chengdu city, concludes that a synactic control of industrial-agricultural lands can promote rural industrial development, upgrade agricultural production, improve farmer's living levels, and presents approaches to the issues in practice.

**Key words:** synactic control of lands; surplus labor; rural industrialization

改革开放以来虽然大量农民进城务工, 但是并 我国现代化进程, 农业现代化发展迫在眉睫, 农业  
没有从根本上解决农村富余劳动力转移问题。随着 生产的规模化、机械化、集约化都会进一步减少对

**收稿日期:** 2010-04-16; **修订日期:** 2010-10-20; **责任编辑:** 段丽萍。

**基金项目:** “十一五”国家科技支撑计划项目(2006BAJ05A13); 科技部计划支撑项目(2008BAK51B02)。

**第一作者简介:** 王树金(1985—), 男, 硕士生, 主要从事土地利用规划研究。E-mail: wsj66@163.com

\* **通讯作者:** 陈文宽, 教授, 主要从事土地利用规划和房地产经济研究。E-mail: cwk9889@yahoo.com.cn

农业劳动力的需求，农村富余劳动力转移问题会更加严重。城市对农村富余劳动力的吸纳能力有限，农村工业对农业劳动力的转移则具有更为便捷的拉力，实现农业劳动力转移仍然需要大力发展农村工业<sup>[1]</sup>，小城镇建设与农村工业发展结合起来，能提供有利于农村工业发展的良好的交通、信息、市场环境，极大发挥乡镇企业在原材料、劳动力等方面的优势，创造更多的就业机会，促进农村劳动力的有序流动和合理转移，充分发挥两者在吸纳农村劳动力方面的优势<sup>[2]</sup>，以小城镇为主要载体的农村工业化将是未来我国农村富余劳动力转移的重要途径，必须采取一定的政策措施促进农村工业化与城镇化发展<sup>[3]</sup>。随着我国工业化和城镇化进程的推进，建设用地需求越来越大，用地矛盾也越来越突出，特别是农用地与非农用地的矛盾，将会进一步激化农村劳动力过剩问题，如果农地非农利用不能妥善解决农业劳动力转移问题，将会带来更严重的后果。

土地协同调控以实现土地资源利用的经济效益、社会效益和环境效益的和谐发展为目标，旨在妥善解决土地利用过程中各种不协同状态。土地协同调控在土地用途上涉及城乡用地调控、农用地与非农用地调控、不同产业用地以及产业内部不同部门之间的用地等；调控方式有经济手段、行政手段、法律手段和技术手段等；其意义和作用有统筹建设用地需求与耕地保护、为工业化和城镇化提供土地保障、促进农村工业化和城镇化发展和转移农村富余劳动力等。工农用地协同调控属于城乡用地协同调控和产业用地协同调控，但是由于我国工业化和城市化发展的不均衡性，农村的实际发展水平，工业化和城市化初期工业在劳动力就业中的主体地位，本文只探讨工农用地调控如何与农村富余劳动力转移相协同发展。

### 1 工农用地协同调控机制构建

工农用地协同调控机制是以科学的村镇空间发展规划和工业区布局规划为前提，以农地整理为基础，工业企业加入为动力，通过人力、政策和资金的保障与支持，促进农村工业化和城镇化发展(图1)。以往劳动力转移都是随着可耕农地的减少或消失而被动发生，本文工农用地协同调控机制是一种主动的，以农村工业化为主体，带动农村城镇

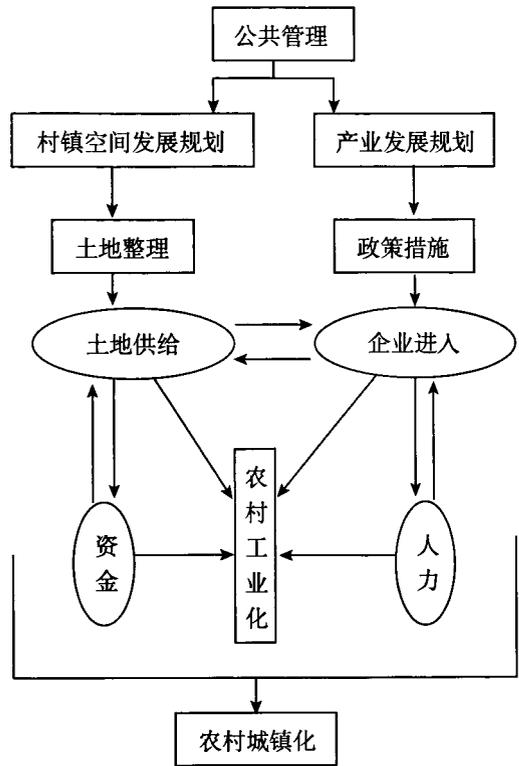


图1 工农用地协同调控机制图

化和非农产业的全面发展而解决农村富余劳动力的一种主动策略。

#### 1.1 科学规划作为前导

通过区域规划和政策制定，科学确定区域城镇空间发展体系与工业空间布局体系，农地整理规划、新定居点布局与建设规划、基础设施建设规划等作为引导，并配合各种优惠政策、政府宣传推广和招商引资工作的推行，实现工农用地协同调控机制的正常运转，促进农村工业化和城镇化的发展。

#### 1.2 工业企业作为动力

要实现农村的工业化，必须要有工业企业的进入，当前农村工业企业的来源主要有发达地区与大城市的产业转移、乡镇企业、农民创业以及吸引外来投资和政府产业惠农政策等。

1) 发达地区与大城市的产业转移。我国当前工业布局还主要集中在发达地区和大城市，区域布局和城市布局之间不平衡，特别劳动密集型产业、资源密集型产业和农产品加工业等都布局在发达地区和大城市，随着产业结构转型升级，东西部之间

的产业转移<sup>[4]</sup>，大城市与中小城市以及小城镇之间的产业转移会逐渐加快，这将成为农村工业化的重要动力来源。由于我国农村劳动力资源数量庞大，区域经济发展不平衡，使得农村和城镇还可以继续利用劳动力成本优势承接国际劳动密集型产业和我国发达地区劳动密集型产业的梯度转移，不需要像其他发达国家那样向海外进行产业转移，所以未来农村工业化发展空间还很大。

2) 原有乡镇企业和农民创业。改革开放30年来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，随着供求关系的变化，竞争环境的变化，国家优惠政策的丧失加之乡镇企业自身发展中存在的缺陷，乡镇企业的体制和机制优势已经迅速退化，传统发展模式面临挑战<sup>[5]</sup>。基于农村工业化的工农用地协同调控并不单单是解决工业用地的的问题，更重要的是突破当前农村工业存在的布局分散、缺乏集聚效应、人才短缺、管理落后、地域相对闭塞、眼光不够开阔、信息缺乏、技术落后等制约乡镇企业发展的瓶颈，通过科学规划和合理布局，实现产业、人才、技术、管理、资金等要素的集聚，实现规模效应和品牌效应，创新乡镇企业发展模式，特别是为政府所支持倡导的农民创业提供一个平台和落脚点。

3) 吸引外来投资和政府的产业惠农支持。通过工业的集聚效应和品牌效应，政府的大力宣传和招商引资工作以及各种优惠措施，不断吸引外来资金的投入；国家也可以采取产业惠农政策，在严格论证、科学决策的基础上，直接投资兴建具有比较优势的工业企业来带动区域经济的发展。

### 1.3 土地供给作为基础

工农用地矛盾是当前我国土地利用中的主要矛盾之一，农村工业化建设用地需求不能以大量占用耕地来满足，应在确保耕地数量和质量前提下满足工业用地需求。根据当前理论研究和实践工作成果，当前农村用地的内部挖潜途径主要通过农地开发整理，特别是宅基地整理。

1) 农地开发整理。随着我国经济建设的发展以及工业化、城市化进程的加快，不可避免要占用部分耕地，而宜耕后备资源的开发又受到数量少、质量差、开垦难度大和生态环境恶化等诸多因素的限制，潜力十分有限。因此，要解决土地利用

中的突出问题，必须转变土地利用方式，走集约利用、内涵挖潜的道路。实践证明，这样不仅能有效增加耕地面积，缓解人地矛盾，实现耕地总量动态平衡，而且还可以提高耕地质量，改善生活、生产条件和生态环境，对促进土地的集约利用，贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，保证社会经济的可持续发展具有重要意义<sup>[6]</sup>。但是，在实践过程中也存在许多问题，如投资渠道单一，资金缺乏；缺乏合理规划，理念落后；用途不合理，积极性不强等。工农用地协同调控过程中必须以先进的理念为指导，科学规划，统筹实施，拓宽资金来源渠道，妥善解决当前农地整理中存在的问题，为农村工业化提供用地保障。

2) 宅基地整理。宅基地整理一般包括在农地整理之中，但是由于它的重要性，我们把其单列出来分析。农用地的整理、废弃地的恢复利用和后备土地的开垦等虽然也具有很大潜力，但是地域差异性较大，而宅基地整理则是当前大多数农村可以采用的方法，当前我国农村宅基地利用问题非常多，比如村镇建设没有规划，节约意识不强，土地浪费严重，宅基地超标与闲置，废弃房屋占地等，导致我国农村宅基地不但用地规模大，而且增长速度快，2004年我国农村人口比1996年减少了11%，而宅基地面积却增加了1.7%<sup>[7]</sup>。更重要的是，我国宅基地建设不但缺乏合理规划，还与我国城镇化发展战略不符，不但浪费耕地，长远来看会带来巨大的资金浪费。

### 1.4 资金支持作为保障

工农用地的协同调控对资金需求较大，涉及农地整理资金、基础设施建设资金、农民安置补助等，必须拓宽筹资渠道以解决资金困境。可用资金来源主要有财政支持、信贷资金、企业和个人自筹以及土地收益等。财政支持，由于农村土地整理具有社会公益性质，国家有责任给予相应的资金投入和政策支持，推动农村土地整理工作；信贷资金，通过金融信贷资金支持农村的土地整理、农民新建住宅和基础设施建设；企业和个人自筹，企业的建设资金可以利用自有资金和优惠贷款满足，对于由于宅基地整理而需要重新建造住宅的农户，则要通过土地补偿款、个人筹资、政府补助、户籍优惠和就业优惠等多种方式相结合，帮助农民度过经济难

关;土地收益,通过省内耕地占补平衡等将部分复垦置换的土地与城市国有土地使用权出让中占用耕地的补偿指标相挂钩,分享部分土地出让金,用于充实农村宅基地土地整理资金、基础设施建设资金和农民补偿资金。

### 1.5 人力配备作为优势

人才缺乏是农村发展中遇到的重大问题,只有通过农村工业化和城镇化,才能不断吸引高素质人才流入农村,吸引优秀外出农民工回流,提高农村人力资本储备。当前人才配备主要依靠企业内高素质人才、支农大学生、农村富余劳动力和乡镇政府工作人员等。

1) 企业管理技术人员。工业企业的进入必然会带来一定的管理人员和技术人员,对于提高乡镇企业的经营理念和管理水平具有重大意义。

2) 支农大学生。当前我国广泛推动的大学生支农、大学生村官等政策虽然可以增强农村的人力资本存量,但是由于农村经济文化的落后,很多大学生都没能最大化地发挥其作用,农村工业化和城镇化的发展正好可以为支农大学生提供发挥自己能力的空间。

3) 农村富余劳动力。数量巨大的滞留在农村的富余劳动力和进城务工人员是我国巨大的劳动力宝库,是工业化进程中必不可少的力量,我国30年改革开放的巨大成就得益于农民工的伟大奉献,但是当前农民工在城市的处境越来越困难,而城市中的劳动密集型产业发展也遇到了需要战略转移的处境,这一切都需要农村工业化的发展,随着农村工业化的发展,农业剩余劳动力还会在我国工业化进程中继续发挥巨大作用。

4) 乡镇工作人员。随着基层管理体制的改革,很多乡镇合并,乡镇工作人员出现冗余,基层工作人员不能施展自己的才能是农村人力资本的巨大浪费,农村工业化和城镇化的发展需要大量的规划、管理、宣传、推广和招商等工作,可以使他们更好地发挥自己的作用。

## 2 基于战旗村的实证研究

四川省郫县唐昌镇战旗村地处横山脚下,柏条

河畔,位于郫县、都江堰市、彭州市3市县交界处。该村辖区面积206.3 hm<sup>2</sup>,耕地144.2 hm<sup>2</sup>,人口为545户、1696人,其中劳动力982人。

### 2.1 战旗村土地协同调控与农村富余劳动力转移的实践机制分析

战旗村本身具有一定的乡镇企业基础,但是在发展过程中也面临着一系列诸如优质劳动力短缺、企业扩张用地困难、企业分散缺乏产业集聚等难题,同时本村的农业劳动力大多外出务工和进本村企业从事非农产业,农业生产出现萎缩。该村经济社会发展面临的突出难题是:非农产业发展缺乏土地等生产要素供给,分散的一家一户的农业生产需要进一步整合提升。

该村在国家“十一五”科技支撑计划项目《村镇空间规划与土地利用关键技术研究》指导下通过整合本村土地资源,在确保耕地资源不减少的情况下,在上级资金支持下,通过修建集中居住小区,进行宅基地和其他用地整理,增加建设用地数量,鼓励工业企业进驻和发展,通过工业企业吸纳农村富余劳动力,同时推动土地流转,鼓励土地规模经营和集约经营,吸纳农业投资者到该村承租土地从事农业生产。并在该村工业和农业进一步发展,农民收入进一步增长,农村经济社会进一步发展的基础上,积极推动第三产业发展。

### 2.2 战旗村土地协同调控与农村富余劳动力转移实践成果分析

截至2008年末,该村新增工业建设用地22.4 hm<sup>2</sup>,占用的耕地通过两种渠道实现占补平衡:1) 改变原来宅基地一家一户的分散利用模式,该村于2008年建成了集中居住小区,占地14.3 hm<sup>2</sup>,而原有的宅基地则占地30 hm<sup>2</sup>,通过整理可置换土地15.7 hm<sup>2</sup>;2) 下一步整理诸如田间道路、沟渠等其他用地。通过这两项措施可以实现耕地占补平衡(表1)。

通过增加土地供给共支撑了涉及食品、铸造和食用菌等十几家工业企业,实现产值1.1亿元,吸纳劳动力约792人,其中管理人员63人,技术人员80人,一般职工694人。在第二产业的带动下,大量农业劳动力实现了非农转移,该村引进外来农业投资者从事规模化农业经营,共流转土地面积达

66.7 hm<sup>2</sup>，其中蔬菜、苗木规模化经营面积达53.3 hm<sup>2</sup>，共需要劳动力近180人，附近的很多村民都到该村打工。同时第三产业也有一定的发展。该村不但可以解决自己的富余劳动力问题，还可以吸纳附近农村的富余劳动力（表2）。

表1 战旗村土地协同调控前后土地利用结构对比 hm<sup>2</sup>

	辖区面积	耕地面积	公益用地	宅基地	新增工业用地	其他用地
调控前	206.3	147.7	1.3	30	0	27.3
调控后	206.3	140.9	1.3	14.3	22.4	27.3

数据来源：《村镇空间规划与土地利用关键技术研究》课题组实际调查所得。

表2 战旗村土地协同调控前后劳动力安置状况对比

	总人口/人	劳动力/人	人均耕地/(hm <sup>2</sup> /人)	劳均耕地/hm <sup>2</sup>	规模农业吸纳劳动力/人	本村工业吸纳劳动力/人	第三产业吸纳劳动力/人
调控前	1696	982	0.087	0.15	0	0	不详
调控后	1696	982	0.087	0.74	180	792	100

数据来源：《村镇空间规划与土地利用关键技术研究》课题组实际调查所得。

通过对比分析我们发现，该村通过工农用地的协同调控，实现了农村富余劳动力本地第二产业转移，并由此带动了第一产业的规模化和集约化经营，在提高农业劳动生产率与农业经营效益的同时释放了农业劳动力，农业雇佣劳动也成为农村富余劳动力转移安置的方向之一。在相同福利待遇的情况下，在本地企业务工要比进城务工生活费用低，相对收入要高，同时农业发展可以让农民获得土地出租收入（该村农民土地出租收入为12 000元/hm<sup>2</sup>·a），远高于其他地区），有利于更好地提高农民收入。这种模式顺应我国城镇化发展趋势，是一种具有极大自身优势的农村富余劳动力转移模式。

### 3 结论和建议

工农用地协同调控理论上通过农村城镇化和工业化，促进农村劳动力向第二产业转移，带动农村第三产业的繁荣和第一产业的规模化、集约化生产，繁荣农村经济。但是，实际工作中还存在许多难题，诸如工业企业的引进、农村土地整理资金的

筹措、农村劳动力素质的提升、农民的权益保护与观念意识、发展的整体性等，都限制了该机制效果的正常发挥。因此制定科学的应对策略就非常迫切。

1) 明确城镇化发展战略，科学规划区域城镇布局体系和工业布局体系，集中发展城镇工业。当前农村工业多是自然发展的结果，缺乏科学的区域性的发展规划，发展水平较低，布局较为分散，集聚作用弱，不利于城镇化的发展。有学者认为，乡村的乡镇企业是否能够创造这么多的新的工作职位已经令人怀疑，一个替代性的发展战略是鼓励在小城市和城镇里发展工业企业，大力发展小城市和城镇<sup>[8]</sup>。因此，通过工农用地之间的协同调控来带动农村工业化和农村城镇化发展，必须加强规划，明确区域城镇布局体系和工业布局体系，引导企业向小城镇或规划发展为小城镇的地区集中，而不是随意分布。

2) 积极探索各种农地整理产业化运作模式，提高土地整理效益。农地整理是工农用地协同的基础性工作，如何实现农地整理的高效运作关系着工农用地协同的成败。从各地的实践来看，产业化是农地整理发展趋势和必由之路<sup>[9]</sup>，在实践中应该积极探索各种融资模式、交易模式、权属调整模式和组织模式，通过对土地资源的综合整治和优化配置，实现土地整理企业化、专业化、市场化、社会化以及综合效益最大化，促进土地整理从前期规划设计、中期项目实施到后期开发建设的监督管理全过程的一体化，形成投入产出的良性循环机制，提高土地资源的集约利用程度，充分挖掘土地资源的利用效益。

3) 加大农村基础设施建设和教育事业投入。农村生产生活条件差，不利于吸纳企业和劳动力的进驻，必须加大农村基础建设投资，搞好农村生产服务设施、生活服务设施和社会公共设施建设<sup>[10]</sup>，改善农村基础建设条件，促进农村现代化建设，提高农村的生产生活水平。另外农民文化素质低，缺乏技能，不能满足农村工业化和农业现代化发展对劳动力质量的需求，必须加大农村教育事业投入，提高农村劳动力素质，规范和拓宽农村劳动力培训和再培训渠道，创新农村劳动力的培训方式，积极发展定向培训、订单培训、上岗培训等与就业直接挂钩的方式，切实提高受训人员的就业能力<sup>[11]</sup>。

4) 改善基层管理工作, 提高基层工作人员为农民生产生活服务的工作水平, 加强社会治安整顿。当前的户籍制度、农民观念以及资金短缺等限制不利于农民居住用地的调整和农地整理的顺利实施, 农民不愿选择或很难迁入中心村、镇集中居住, 使宅基地整理难度变大, 必须给农民提供尽可能好的公共服务, 帮助他们解决面对的各种难题, 打消农民的各种顾虑, 为农民迁移后的生产生活提供最大便捷。同时当前某些地区存在基层管理混乱、贪污腐败现象、治安状况不佳等问题, 提高了企业在本地区生存的难度, 也加大了农民居住地调整的风险, 更会影响建设资金的到位与利用效益, 对工农用地协同调控工作的顺利进行增加了障碍。必须积极探索基层管理工作的改革, 加强基层党风廉政建设, 加强基层打黑除恶工作, 提高基层的公共服务水平, 净化基层投资营商环境。

## 参考文献

- [1] 王凤山, 阎国庆, 任国岩. 加快转移农村富余劳动力的探讨[J]. 农业经济问题, 2005(3): 60-62
- [2] 郭丹, 谷洪波, 尹宏文. 基于农村产业结构调整的中国农村劳动力就业分析[J]. 中国软科学, 2010(1): 18-24
- [3] 朱宜林. 我国地区产业转移问题研究综述[J]. 生产力研究, 2005(9): 228-230, 199
- [5] 周建群. 乡镇企业发展模式的新发展[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2009(6): 35-36
- [6] 龙万欢. 对当前我国农地整理有关问题的思考[J]. 经济与社会发展, 2008, 6(8): 52-54
- [7] 李昕. 农村宅基地整理工作中存在的问题及对策研究[J]. 今日科苑, 2009(7): 116
- [3] 王新, 曹玉玲. 农村劳动力转移的非城市化模式例证[J]. 商业时代, 2009(22): 4-5
- [8] 涂建军, 杨庆媛, 周宝同. 农村土地整理产业化模式体系研究[J]. 农村经济, 2005(1): 33-37
- [9] 吕健, 蒋伟. 对农村剩余劳动力转移问题的实证分析[J]. 农村经济与科技, 2008, 19(11): 73-74, 90
- [10] 罗倩文, 许秀川, 邓宗兵. 农村劳动力转移对城乡协调发展的效应及对策分析[J]. 商业时代, 2010(3): 12-14
- [1] 王凤山, 阎国庆, 任国岩. 加快转移农村富余劳动力的探讨