



基于统筹城乡发展的 农村剩余劳动力转移培训体系研究 ——以重庆为例

李高芬 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

014043317

F323.6
47

基于统筹城乡发展的 农村剩余劳动力转移培训体系研究 ——以重庆为例

李高芬 著



北航

C1731486



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

718240310

图书在版编目 (C I P) 数据

基于统筹城乡发展的农村剩余劳动力转移培训体系研究：以重庆为例 / 李高芬著. —成都：西南交通大学出版社，2014.4

ISBN 978-7-5643-2997-6

I. ①基… II. ①李… III. ①农村—剩余劳动力—劳动力转移—研究—重庆市 IV. ①F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 059792 号

基于统筹城乡发展的农村剩余劳动力转移培训体系研究

——以重庆为例

李高芬 著

责任编辑	吴明建
助理编辑	罗小红
特邀编辑	孟秀芝
封面设计	蝌蚪数媒
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区交大路 146 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都勤德印务有限公司
成品尺寸	148 mm × 210 mm
印 张	5.5
字 数	142 千字
版 次	2014 年 4 月第 1 版
印 次	2014 年 4 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2997-6
定 价	22.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前 言

2007年6月，重庆市被党中央正式批准为全国统筹城乡发展综合配套改革试验区。统筹城乡规划将大大加快重庆市城市与农村之间的双向流动，在这一过程中，如何使得农村剩余劳动力，特别是现代化职业技能水平较低的这一群体，在转移的过程中能够顺利地适应角色的转变，能够在新的环境中持续地生存、发展，不仅关乎国计民生问题，而且关乎社会发展的长治久安。

近年来，学术界在统筹城乡发展理论研究方面做了许多有益的探索，相关部门也做了大量的调查和研究工作，形成了一些建设性观点和针对性措施。其要点可归结为“一条主线，两个推进，三化联动”，即突出“减少农民、增加市民”一条主线；加快推进农村剩余劳动力转移和土地流转；实行农村工业化、农村城镇化、农业产业化联动。在这一过程中，随着统筹城乡进程的深入进行，数量庞大的由农村涌入城市的农村剩余劳动力群体的出现是城乡经济和谐发展的必然结果。针对这一特定经济发展阶段中所出现的群体，当今理论界与实践界对于其转移所带来的一系列问题，尤其是技能培训问题也提出了相应的思考，进行了实践探索。例如重庆市实行的“阳光工程”等，就是对农村剩余劳动力在由农村向城市转移过程中所提供的职能技能培训项目，在实践过程中也取得了较好的效果。

农村剩余劳动力的转移是新世纪中国经济社会发展中的重大战略问题，它不仅关系到农村经济乃至整体宏观经济的发展，也直接影响着整个社会的长治久安。如何实现农村剩余劳动力的有序转移，实现中共十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标，已成为我国目前理论界关注的热点问题。

重庆市农村剩余劳动力数量庞大，需要实现有效的转移。而在工业化和现代化的进程中，这些劳动者的技能不能完全适应经济发展的要求，需要重新进行有效的培训。目前，重庆市的农村剩余劳动力转移培训已在小范围、局部地区进行试点和实施，培训的人数、规模、影响逐渐加大。然而，在农村剩余劳动力的转移培训过程中呈现出低端化、分散化的趋势。所谓“低端化”，是指直接针对剩余劳动力进行相关实用技能的培训，对于培训者本身、劳动力转移过程中的组织者这两部分成员缺乏相应的培训和锻炼，以致培训的实用性、针对性不足，培训效果缺乏保障；所谓“分散化”，是指缺乏系统的培训组织结构，各自为政，无法整合各自培训系统的优势，更不利于沟通信息、交流经验。

农村剩余劳动力转移培训过程中的低端化、分散化的局面需要改进和完善，改进的方法可借鉴其他国家在实现农村剩余劳动力转移培训中的经验，从系统化的角度来构建培训体系，同时培训的目的有所侧重，使得整个培训体系规范化、组织化、体系化、规模化。

本研究在完成过程中，本着实事求是的原则，对重庆市农村剩余劳动力转移培训的现状及对策进行了分析、比较及研究，并提出了相应的解决思路。由于本书所涉及的行业范围极为广泛，因此完成过程中的分析思路及分析结果方面可能存在不足，敬请各位领导及专家谅解。同时，我也衷心希望通过该项研究，能推

动相关部门给予农村剩余劳动力转移培训充分的重视,并采取有效措施,使西部地区大量的农村剩余劳动力能够成功、有序地实现转移,促进国泰民安,为建立和谐社会做出自己的努力。最后,对于所有帮助、支持本研究的领导、专家及朋友,表示由衷的感谢。

1 统筹城乡发展的内涵和意义	1
1.1 何谓“统筹城乡发展”	1
1.2 统筹城乡发展的基本内涵	3
1.3 统筹城乡发展的主要内容	5
1.4 统筹城乡发展的基本路径	6
2 农村剩余劳动力转移	12
2.1 我国农村剩余劳动力转移的客观必然性	12
2.2 农村剩余劳动力转移的动机和障碍因素	16
2.3 农村剩余劳动力转移的特征	18
2.4 农村剩余劳动力转移的利弊分析	22
2.5 农村剩余劳动力转移的变化趋势	27
2.6 重庆市农村剩余劳动力转移情况	30
3 农村剩余劳动力转移培训的重要性及战略意义	36
3.1 农村剩余劳动力转移培训的重要性	46
3.2 重庆市农村剩余劳动力转移培训的战略意义	47
3.3 建立重庆市农村剩余劳动力转移技能培训系统的重要性 和必要性	48
3.4 重庆市农村剩余劳动力转移培训体系的建设	49

目 录	
1 统筹城乡发展的内涵和意义	1
1.1 何谓“统筹城乡发展”	1
1.2 统筹城乡发展的基本内涵	3
1.3 统筹城乡发展的主要内容	5
1.4 统筹城乡发展的基本路径	6
2 农村剩余劳动力转移	12
2.1 我国农村剩余劳动力转移的客观必然性	12
2.2 农村剩余劳动力转移的动机和障碍因素	16
2.3 农村剩余劳动力转移的特征	18
2.4 农村剩余劳动力转移的利弊分析	22
2.5 农村剩余劳动力转移的变化趋势	27
2.6 重庆市农村剩余劳动力转移情况	30
3 农村剩余劳动力转移培训的重要性及战略意义	46
3.1 农村剩余劳动力转移培训的重要性	46
3.2 重庆市农村剩余劳动力转移培训的战略意义	47
3.3 建立重庆市农村剩余劳动力转移技能培训系统的重要性 和必要性	48
3.4 重庆市农村剩余劳动力转移培训体系的建设	49

4	国内外劳动力转移模式比较及经验借鉴	52
4.1	发达国家农村剩余劳动力转移模式	52
4.2	新兴工业化国家和地区农村剩余劳动力转移模式	58
4.3	我国农村剩余劳动力转移培训模式	62
4.4	国内外农村剩余劳动力转移模式的经验借鉴	67
5	农村剩余劳动力转移过程中对师资、中介机构等的培训现状 分析及改进设想	71
5.1	农村剩余劳动力转移过程中师资、中介机构的作用	71
5.2	劳动力转移过程中师资与中介机构培训存在的问题	75
5.3	对于师资、中介机构等的培训改进设想	78
5.4	建立培训师、中介机构培训实施方案的评价体系	90
5.5	农村剩余劳动力转移培训教材建设	96
6	农村剩余劳动力转移培训体系的管理框架	103
6.1	政府与中介机构在农村剩余劳动力转移培训体系建设中的 作用	103
6.2	强化政府管理体制与中介服务机构组织作用的对策措施	108
6.3	“阳光工程”简介	113
6.4	农村剩余劳动力转移培训体系中的信息服务体系建设	115
7	农村剩余劳动力转移培训的资金管理模式及改进建议	123
7.1	农村剩余劳动力转移培训资金管理体制存在的问题 ...	123

7.2	劳动力转移培训的资金管理模式	126
7.3	完善培训资金管理体制的对策建议	129
8	农村剩余劳动力转移培训的国际交流与合作	137
8.1	战略意义	137
8.2	基于重庆市的可行性分析	138
8.3	国际交流与合作的方式	140
8.4	国际交流与合作的主要内容	142
8.5	“中德土地整理与农村发展合作试验区”项目简介	143
9	借鉴国外经验,发展具有中国特色的社区职业技能培训	146
9.1	国外社区教育经验	146
9.2	美国社区学院的合同培训	149
9.3	社区职业技能培训的优势	155
9.4	农村剩余劳动力社区培训机制的完善	157
	参考文献	160
	后 记	166

1 统筹城乡发展的内涵和意义

1.1 何谓“统筹城乡发展”

党的十六大报告提出,“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。这是党中央根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾,致力于突破城乡二元结构、破解“三农”难题、全面建设小康社会所做出的重大战略决策。

统筹城乡经济社会发展,是相对于城乡分割的“二元经济社会结构”而言的,它要求把农村经济与社会发展纳入整个国民经济与社会发展全局之中进行通盘筹划,综合考虑,以城乡经济社会一体化发展为最终目标,统筹城乡物质文明、政治文明、精神文明和生态环境建设,统筹解决城市和农村经济社会发展中出现的各种问题,打破城乡界限,优化资源配置,把解决好“三农”问题放在优先位置,更多地关注农村,关心农民,支持农业,实现城乡共同繁荣。统筹城乡经济社会发展的实质是给城乡居民平等的发展机会,通过城乡布局规划、政策调整、国民收入分配等手段,促进城乡各种资源要素的合理流动和优化配置,不断增强城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用,缩小城乡差距、工农差距和地区差距,使城乡经济社会实现均衡、持续、协调发展,促进城乡分割的传统“二元经济社会结构”向城乡一体化的现代“一元经济社会结构”

转变。统筹城乡发展，需要观念、机制和体制的诸多变革，是一个长期、艰巨而又复杂的系统工程。

统筹城乡发展的基本思路 and 战略目标，就是要通过积极促进城乡产业结构调整、人力资源配置和金融资源配置的优化、经济社会协调发展等，既充分发挥城市对农村的带动作用，又充分发挥农村对城市的促进作用，逐步形成以市场机制为基础、城乡之间全方位自主自由交流与平等互利合作、有利于改变城乡二元经济结构的体制和机制，实现工业与农业、城市与农村发展良性互动，通过文化、人员、信息交流，经济、教育与科技合作，把城市现代文明输入农村，从而加快城乡一体化发展，加快“三农”问题的解决，推动我国全面建设小康社会的历史进程。

新中国成立后，在特定的历史条件下，我们迅速建立起了比较完整的国民经济和工业化体系，这其中也离不开农业的积累、农民的贡献和农村的支持，但相应地，城乡二元结构也日益强化，农村发展越来越落后于城市。有关专家指出，近年来中国城乡居民家庭人均可支配收入差距呈现逐步拉大的趋势，反映社会公平的基尼系数也已经达到警戒线。城乡居民在教育、医疗等方面享有的公共服务差距更为突出。因此，城市发展得再好，如果农村跟不上来，那么和谐社会还是无从谈起。

重庆和成都都是典型的“大城市带大农村”，地区发展差异很大，城乡二元结构矛盾突出。重庆市 3 100 多万人口中农村居民占 80% 以上，城乡居民收入比为 4 : 1；成都市 1 100 多万人口中有农村人口 600 多万，城乡差距也较大。2007 年 6 月，中国西部重庆市和成都市经国家发展和改革委员会报请国务院同意，正式成为全国统筹城乡综合配套改革试验区，这是中国首次设立统筹城乡综合配套改革试验区。对于年轻的重庆直辖市来说，解决统筹城乡发展这一世界级难题，积极探索并走出一条城乡协调发展道路，任重而道远。

国家发展和改革委员会也已下发了有关通知，要求重庆和成都

根据统筹城乡综合配套改革实验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破、大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,促进城乡经济社会协调发展,也为推动全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥示范和带动作用。

根据重庆市发展和改革委员会规划,重庆将从公共财政体制、户籍制度、土地管理和使用制度、社会保障制度、农村市场体制、行政体制等六个方面推进统筹城乡综合配套改革。如果重庆在探索统筹城乡发展中闯出一条新路,将对全局产生推动意义和典型示范意义。

重庆市是中西部地区唯一的直辖市,是全国统筹城乡发展综合配套改革试验区,在促进区域协调发展和推进改革开放大局中具有重要的战略地位。设立直辖市以来,重庆市坚决贯彻党中央的决策部署,努力实施西部大开发战略,经济社会发展取得重要成就,已经站在新的历史起点上。重庆市集大城市、大农村、大库区、大山区和民族地区于一体,城乡二元结构矛盾突出,老工业基地改造振兴任务繁重,统筹城乡发展任重道远。在新形势下,党中央、国务院对重庆市改革发展提出更高要求,赋予重庆市新的使命。加快重庆市统筹城乡改革和发展,是深入实施西部大开发战略的需要,是为全国统筹城乡改革提供示范的需要,是形成沿海与内陆联动开发开放新格局的需要,是保障长江流域生态环境安全的需要。

1.2 统筹城乡发展的基本内涵

统筹城乡发展概念的内涵非常丰富:一是城乡平等;二是城乡互通,使城乡资源、生产要素在市场控制下合理流动,优化配置;三是城乡优势互补,城乡要立足各自的区位和资源优势,克服各自的不足,实行优势叠加,提高经济效率;四是城乡协调发展,即通

过协调城乡之间的产业关系、资源流动配置关系、农民和市民之间的关系，缩小城乡差距，加速城乡一体化进程。

由于我国的城市化水平较低且发展滞后，这一基本国情，客观上决定了统筹城乡发展，并不是要刻意追求城乡间的“简单的平均”，而是要充分发挥市场机制在配置城乡资源和生产要素方面的作用，实行城乡优势互补，以城促乡，以乡促城。因此，统筹城乡发展是新时期解决“三农”问题、加快全面小康社会建设、增强国民经济持续发展活力的重大创新。

近年来，学术界在统筹城乡发展理论研究方面做了许多有益的探索，相关部门也做了大量的调查和研究工作，形成了一些建设性观点和针对性措施。其要点可归结为“一条主线，两个推进，三化联动”，即突出“减少农民、增加市民”一条主线；加快推进农村剩余劳动力转移和土地流转；实行农村工业化、农村城镇化、农业产业化联动。

第一，“减少农民、增加市民”作为目标，其实现不是一蹴而就的，而是一个渐进的过程。人口向城市的集聚需要第二、三产业的支撑。盲目地规划城市人口规模和强制性地将农村人口划入城市于城市和农村都不利。我们在调研中发现，很多基层干部提出“土地经营城市”的口号，在实际工作中，随意征用农民土地用于工业园区建设，用来招商引资。其后果是，失地农民上访造成的社会稳定问题还在其次，更重要的是农业人口变成无业人口，城市和农村双方受损，最终阻滞了城市化进程。“减少农民、增加市民”也就成了空头支票。

第二，加快农村剩余劳动力转移和土地流转作为实现“减少农民、增加市民”的措施应该因地制宜，并且它主要是一种民间行为，一般由农村中介组织去操作，而不应该是一种政府主导的行为。政府所起的作用主要是法律监管。在现实中我们发现，有些县乡政府部门直接涉入操作层面，导致许多“政绩工程”的出现，强行规划，

硬性指导,片面强调规模效益,结果是规模上去了,却不见效益,甚至演变成坑农害农之举。

第三,三化联动是城市化的根本保障,但是在理解上存在三大误区:①将农村工业化等之于村村冒烟,或者理解成另一个极端——招商引资。这具体表现为“工业富县”“工业立县”“工业强县”“工业兴县”“无工不富”,但从这些口号的实践后果和统筹城乡发展的理念来看,所谓“富”“立”“强”“兴”等,只是针对县域财政,与“民富”无多大关联。②将重点建设小城镇理解为并村、并乡(镇),追求乡镇规模,用行政手段强行拆分经济地理区域。如此导致资源浪费且不说,靠行政手段集中资源建立起来的小城镇并没有形成能够接纳更多农村人口和工商业的集聚地,反倒是疏离了原被合并乡镇,导致其公共产品供给和公共服务质量的恶化。城乡非但不能统筹,反而加剧了城乡之间的裂痕。③一说到农业产业化,就是“公司+农户”,但“公司”的宗旨是最大限度地赚取利润,“公司+农户”虽然可以减小农户生产风险,但是在当前政府部门一切围绕招商引资指挥棒运转而对公司行为监管不力的情况下,这种农村产业化可能最终演变成公司和政府对农民的双重剥夺。

1.3 统筹城乡发展的主要内容

统筹城乡发展的内涵不仅仅涵盖经济范畴,还包括城乡经济与社会发展中的物质文明、政治文明和精神文明建设三个方面实现城乡统筹。在经济上,应把农民致富与转移农民、减少农民结合起来,长富于民,藏富于民,实现农民“有其利”;在政治上,应把善待农民与尊重农民、组织农民结合起来,给农民国民待遇,让农民当家做主,实现农民“有其权”;在思想文化上,应把教育农民与转变农民观念、提高农民素质结合起来,弘扬勤劳、善良、讲修养的传统

美德,增强民主、科学、讲公德的现代文明意识,实现农民“有科教”。具体说来,统筹城乡发展的内容主要包括以下几个方面:

一是统筹城乡产业发展。以工业化支撑城市化,以城市化提升工业化,加快工业化和城市化进程,促进农村剩余劳动力向第二、三产业转移,农村人口向城镇集聚。建立以城带乡、以工促农的发展机制,加快现代农业和现代农村建设,促进农村工业向城镇工业园区集中,促进农村人口向城镇集中,促进土地向规模农户集中,促进城市基础设施向农村延伸,促进城市社会服务事业向农村覆盖,促进城市文明向农村辐射,提升农村经济社会发展的水平。

二是统筹城乡管理制度。突破城乡二元经济社会结构,纠正体制上和政策上的城市偏向,消除计划经济体制的残留影响,保护农民利益,建立城乡一体的劳动力就业制度、户籍管理制度、教育制度、土地征用制度、社会保障制度等,给农村居民平等的发展机会、完整的财产权利和自由的发展空间,遵循市场经济规律和社会发展规划,促进城乡要素自由流动和资源配置优化。

三是统筹城乡收入分配。根据经济社会发展阶段的变化,调整国民收入分配结构,改变国民收入分配中的城市偏向,进一步降低农业税负,创造条件尽快取消农业税,加大对“三农”的财政支持力度,加快农村公益事业建设,建立城乡一体的财政支出体制,将农村交通、环保、生态等公益性基础设施建设都列入政府财政支出范围。

1.4 统筹城乡发展的基本路径

统筹城乡发展是科学发展观的核心和重点,因为没有统筹城乡发展,也就谈不上“统筹区域发展”“统筹人与自然和谐发展”“统筹国内发展和对外开放”,全面建成小康社会也就失去了应有的基

础。目前在树立科学发展观上,思想已基本统一,关键是抓好落实。科学发展观能否有效落实,在很大程度上取决于科学政绩观能否确立。树立正确政绩观的关键是建立科学合理的政绩考核机制。其考核内容应当遵循科学发展观的要求,作出新的调整和补充。其重要内容是把各级政府统筹城乡发展的做法和解决“三农”问题的业绩作为重要指标,加大这方面的权重,考核中要多倾听农民和农民工的建议和心声。

在如何通过统筹城乡发展,解决好“三农”问题上,目前从上到下已达成共识,设立了明确的战略思路:那就是必须跳出“三农”抓“三农”,把“三农”问题放在全面建设小康社会和实现工业化与城市化的战略布局中统筹考虑,通过工业化、城市化与“三农”的充分互动加以解决。“城里人”要关心“乡下人”,城市要帮扶农村,工业要反哺农业,应当是统筹城乡经济社会发展的题中应有之义。从我国的产业结构、城乡结构和就业结构来分析,我们都不难得出结论:新阶段农业的问题需要工业参与解决,农村的问题需要城市参与解决,农民问题在很大程度上要靠劳动力转移来解决。

1.4.1 加快制度创新,突破各种体制性障碍

一是打破城乡分割的二元户籍制度。要把依附于户籍制度上的各种不合理制度(诸如二元就业制度、二元收入分配制度、二元社会保障制度、二元公共品提供制度等)剥离出去,即取消由户籍产生的城乡居民在劳动、就业、医疗、教育、社会保障等方面的差别待遇,真正给农民“全民待遇”,以稳定住房、稳定职业和稳定收入为标准,实行居住地登记制和身份证管理制度,从而建立符合我国国情的、适应市场经济发展要求的现代城乡户籍管理制度,建立城乡统一的劳动力市场。

二是建立和完善农村中介组织,扭转“三农”在市场竞争中的

弱势地位。关键要使“三农”逐步走向开放，提高分散农户的实力，也就是说，要把分散农户有效组织起来，形成合力，使之有效进入市场。各类合作经济组织围绕农产品产、加、销开展合作活动，把市场与分散的农户联系在一起，将有效地缓解小生产与大市场之间的矛盾。

1.4.2 从宏观政策上为县域经济创造条件，实行“双层分离”的工业化战略

在城乡工业对资金、资源、市场的争夺中，乡镇企业明显处于劣势，缺乏竞争力。这在过去、现在及未来相当长的时间内都是我国经济发展中的一个主要矛盾。而第二、三产业将由于占人口主体的农民收入水平的提高，找到它们的市场需求和巨大的发展空间，同时农业内部将由于剩余劳动力大量流向农村工业及农村工业发展起来带动的第三产业而大大提高农业劳动生产率，保持与国家工业化过程相适应的稳定增长。

作为城乡不协调产物的农民工的存在，使城市的用工成本较低，从而影响了城市产业升级，这就必然影响城市劳动密集型产业向农村扩散转移，最终影响农村剩余劳动力的吸纳，也使农村的发展余地越来越小。试图完全靠市场机制激发出来的微观活力来解决我国宏观经济中的结构偏差是不现实的。这就必须推行“双层分离”的工业化战略：政府通过宏观调控手段和政策引导，形成传统工业的生产能力与市场向农村转移的势头，也即尽量将城乡工业发展剥离成两个层面。城市层面工业逐步走上高级化道路，农村层面工业发展劳动密集型为主的轻纺工业。这样，由于缓解了城市工业在轻纺领域对农村工业的积压，将会有效抑制农村工业资金增密的冲动，使农村工业能按照农村资金稀缺、劳动力供给充足的资源特点，多吸纳劳动力，发展劳动密集型的工业。这个战略的核心是实施对城