

“三力模式”

农村剩余劳动力转移 的政府行为研究

SANLI MOSHI NONGCUN SHENGYU LAODONGLI ZHUANYI
DE ZHENGFU XINGWEI YANJIU

徐育才 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

感谢佛山科学技术学院科学研究著作出版基金的资助

“三力模式” 农村剩余劳动力转移 的政府行为研究

SANLI MOSHI NONGCUN SHENGYU LAODONGLI ZHUANYI
DE ZHENGFU XINGWEI YANJIU

徐育才 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

内 容 简 介

本书通过对我国农村剩余劳动力转移的背景、现状、问题及历史成因进行分析,指出了当前我国农村剩余劳动力转移的几种模式。介绍了国内外有关农村剩余劳动力转移的理论,对国内外农村剩余劳动力转移政府管理行为进行了比较分析,指出我国政府在农村剩余劳动力转移过程中发挥过重要作用,同时也存在较大的局限性。于此,作者创新性地提出了一个可供参考的模式,即“三力模式”(市场与社会的拉力,农村剩余劳动力的能力和政策的推力),详细分析了政府在“三力模式”中的政策缺位以及应该采纳的政策选择。

图书在版编目(CIP)数据

“三力模式”农村剩余劳动力转移的政府行为研究/徐育才著. —广州: 华南理工大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5623-3557-3

I. ①三… II. ①徐… III. ①国家干预 - 农村 - 剩余劳动力 - 劳动力转移 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235063 号

总发行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020 - 87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scute13@scut.edu.cn http: //www. scutpress. com. cn

责任编辑: 潘江曼 李良婷 乔 丽

印刷者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787mm×960mm 1/16 印张: 10 字数: 191 千

版 次: 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 500 册

定 价: 22.00 元

版权所有 盗版必究

摘 要

农村剩余劳动力大规模地向城市转移是人类社会进入近代以来一直存在着的现象。在我国，新中国成立后尤其是改革开放以后，随着农村人口的增加、农业机械化程度的提高，从农村中解放出来的剩余劳动力越来越多，伴随国家的城市化战略的推进，出现了农村剩余劳动力大规模转移的现象。

农村剩余劳动力转移并不是中国的特有现象，而是世界各国在现代化进程中通常都要经历的。许多学者对于这一规律性的问题都予以高度的关注，并提出了一些模式。刘易斯-托达罗模式就是其中的典型。这一模式认为，农村剩余劳动力转移是随着农业劳动力生产率的提高，把农村剩余劳动力从传统农业部门解放出来，在地区收入差异或城乡收入差异的吸引下，逐步转移到非农产业领域或城市中就业。

这一模式可以揭示农村剩余劳动力转移的共性的一面。在农村人口占整个人口大多数的发展中的社会主义中国，农村剩余劳动力转移除了具有上述共性外，还有自己的特殊性：在新中国成立后，国家因应完成工业化积累而获得最少的投资成本满足发展重工业的战略要求，制定了使城乡分割的制度安排。正是由于这种特殊的制度安排，中国社会形成了一个特殊的城乡二元结构。这种社会结构在改革开放后被逐渐打破。这是一个相当曲折和艰难的过程。各级政府面临着庞大的农村剩余劳动力急需转移的巨大压力，由于种种原因如为了抑制城市发展的成本需要、以维护城市居民的既得利益等，甚至还有意无意制定一系列制度，对农村剩余劳动力转移予以遏制，造成了预想不到的复杂、困难的局面。自然也必然，这些意在遏制的制度逐渐被解构着。

随着改革的深入和和谐社会的战略目标的提出，中央和地方政府要努力从过去的旧思维中解脱出来，通过制度创新推动我国的农村剩余劳动力有效转移。因此，可以说，在当代，中国农村剩余劳动力转移的状况与政府的行为密切相关，并且是科学发展战略的重要课题。

政府是受人民委托来处理社会公共事务的，农村剩余劳动力转移是一个国家发展过程中的重要阶段，顺利实现农村剩余劳动力转移也是社会公共事务不可分割的重要组成部分，是政府不可推卸的责任。本书重点研究政府在农村剩余劳动力转移中所担负的责任与所采取的应对措施。

改革开放以来，随着农村剩余劳动力转移的推进，研究农村剩余劳动力转移的学者逐渐多起来，他们为我国的农村剩余劳动力转移献计献策，为促进我国农村剩余劳动力转移作出了贡献。通观已有的研究，我认为学术界尚存在一些必须继续深入探讨的问题，比如，对政府在农村剩余劳动力转移中的责任缺少集中和深入的探讨，没有为政府提供系统可操作的方案（理论模式或框架）。本书正是想在以往研究的基础上，从政府这个角度，集中探讨和论述我国农村剩余劳动力的转移的理论模式和实际应对策略。我希望这是本书的显著的创新之处，也力求达到预期有价值的效果。

研究农村剩余劳动力转移，首先有必要对进行农村剩余劳动力转移的依据进行分析，本书对农村剩余劳动力转移的依据的分析，采取了现实的和理论的两个角度。把农村剩余劳动力转移的背景、转移的现状及转移的历史成因作为现实依据进行分析。本书结合我国的具体情况分析并论述了当前我国农村剩余劳动力转移的几种模式，即迁徙转移模式、内部转移模式、“二次转移”模式和结构转移模式四种。本书分析指出各个地方的农村剩余劳动力转移已从开始的市场主导，慢慢过渡到由政府主导。

本书在分析农村剩余劳动力转移的理论依据时从制度伦理学角度分析了当前我国农村剩余劳动力转移过程中政府在制度设计方面存在的伦理缺失。同时又介绍了国外有关农村剩余劳动力转移的理论和国内学者在农村剩余劳动力转移方面取得的理论成果。在介绍国外有关理论时主要围绕二元经济结构理论、劳动剩余发展理论、城乡劳动力转移决策理论、农村劳动力转移阶段理论和“推拉”理论等，在介绍国内理论时主要围绕农村劳动力转移制度制约理论、区域经济收入差距理论和农村劳动力素质影响理论等，希望能揭示出复杂的转移现象背后的共性和中国现实情况下转移的特性。本书指出，预期收入和劳动力素质对中国农村剩余劳动力的解释是不够的，制度改革才是重要的。

促进农村剩余劳动力转移是各国政府的重要任务。西方的农村剩余劳动力转移进行得较早，并且已经形成了很多成熟的理论及转移模式。尽管国情不同，但是研究这些理论仍然能为我们提供很好的启发，给我们提供研究的范例。本书在研究西方国家政府关于农村剩余劳动力转移理论的基础上，对几个有代表性的国家（英国、美国、日本和拉美国家）在农村剩余劳动力转移方面作具体分析，分析了这些国家的政府在农村剩余劳动力转移方面的成败得失。然后再对比我国政府在农村剩余劳动力转移过程中取得的成就与教训。通过横向对比指出，市场和政府是农村剩余劳动力转移的两股力量，在“赶超型国家”的转移中政府比市场的作用更重要。

尽管在改革开放后的三十多年中，我国政府在农村剩余劳动力转移方面做了许多工作并取得了一定的成绩，但是问题还不少。有的地方政府因为定位不对，管理不善，服务不到位使得某些地方的农村剩余劳动力转移出现了失控局面，严重地影响了国家战略目标的实现。例如，广东地区出现的“民工潮”和“民工荒”现象，很大程度上是因为政府责任的缺失。作者在第六章分析了农村剩余劳动力转移中政府的角色定位，农村剩余劳动力转移的政府困境和出现“民工潮”、“民工荒”的原因，通过对一系列现象的描述，揭示了隐藏在“民工潮”和“民工荒”背后的政府责任缺失——违反制度伦理的公平原则。

通过对在剩余劳动力转移过程中我国政府责任缺失的分析，指出国家的发展战略决定政府的制度设计，然而，在当我国的国家战略正转移到科学发展和和谐发展时，政府在制度设计方面存在滞后现象，因此影响了农村剩余劳动力的有效转移。

为了使政府在农村剩余劳动力转移的政府制度方面紧跟国家战略，笔者创新性地提出了一个可供参考的模式，即“三力模式”（市场与社会的拉力，农村剩余劳动力的能力和政策的推力）。笔者在第七章详细介绍了“三力模式”的具体内容和相互关系，以及政府在这“三力模式”中的政策缺位。最后在本书的第八章则具体论述了政府应该在“三力模式”下采纳的政策选择。

ABSTRACT

The process of migration of rural workforce into urban areas in large force has been in existence since modern times. China, the country with the largest population in the world is now writing its own history. Since the founding of the new People's Republic, especially after the opening policy, the population in the rural areas has been growing rapidly and agriculture has been more and more automatic, so there are more and more surplus workforce in the rural area. As the country is increasingly focusing on urbanization, the speed of migration of surplus rural workforce becomes greater.

Migration of rural surplus workforce is not unique in China but a historic phenomenon and it's the necessary outcome of mass movement of population in the process of a country's development. Many scholars have paid great attention to this study and proposed a lot of models. The typical Lewis-Todaro Model is one of them. That is: As the productivity in the agriculture sector improves, more and more rural surplus labour workforce is liberated, which is attracted by the difference in income among different geographical areas and between rural and urban areas and gradually migrates to non – agriculture sectors or finds employment in the urban areas.

This model reveals the commonness in the process of rural surplus labour migration. However, China as a developing country has its own story, with its own particularity. That is to say: After the founding of the People's Republic, national strategy requires us to focus on heavy industry development. To make it work, we need have the minimum investment cost, so we designed the special policy to separate the citizens from rural and urban. Due to this special policy arrangement, we have the current typical dual structure in China. After the opening door policy this social structure is gradually being replaced, but it is a painful and challenging process full of turn and twists. The Chinese Government is faced with great pressure from the massive migration demand and due to one reason or other, like to reduce the cost for the development of urbanization, to protect the current interests of the urban citizen, the government sometimes designed a series of ad hoc policies which blocked

the migration, which made the issue unexpectedly complicated and challenging. Of course we are seeing the policies of this kind are in the process of deconstruction naturally and mandatorily.

As we are becoming more market – oriented and more opening, and as we strive to build a harmonious society, both central and local government should get rid of the old mentality, designs creatively new policies or regulations to speed up the migration of surplus rural labour. Thus, in today's Chinese society the issue rural surplus labour is closed linked with government behavior and it's a important topic in our scientific development strategy.

Government is entrusted by the country to deal with social affairs and migration of rural workforce is a very important phase in the developing process. It's also an integral part of the public administration and the responsibility of the government to make the migration smooth and effective. The key points of this dissertation are focusing on the responsibility of the government in the process of rural surplus workforce migration.

Since the opening policy, there has been more and more rural surplus workforce moving around. More and more scholars are focusing on this issue, they have done a lot of meaningful studies and helped a lot in policy making, thus made great contribution in this area. However, there is a great need for more thorough, deeper and more systematic study. For example, there is few focused and deeper study on government's responsibility, no workable proposal (no theoretical models) submitted to the government for implementation. The uniqueness of this paper is to study *government behavior in the migration of rural surplus workforce* from both practical and theoretical point of views. The author hopes this new model or framework to be an innovation and to gain the expected valuable inputs.

To study the rural surplus labour migration in China, we must first face the realities which will be the basis for the argumentation of this paper, from both actual perspective and theoretical perspective. To obtain an objective view from actual perspective, the author studied the background, current status, and the historical reasons of the migration. The author summarized the models of rural surplus labor migration in China, namely: migration, interal transfer, second time migration and structural change, which can be understood as the four stages in the development of rural surplus labour migration process. The author points out that local trends indicate

that the migration has changed from driving by market to gradually driving by government.

From theoretical perspective, the author used policy ethics and political social studies as the basis to analyze the loss of fairness in policy design and through interpreting the different soils to bring up different subcultures, the author points out the necessity of bringing up the citizen subculture and suppressing the growth of Gangster subculture. At the same time, the author also studied both researches of international scholars and national scholars, for international scholars, focusing on theories like dualism of economic structures in developing countries, surplus labour development, expectation and decision making in migration, migration phases, and “pull vs drive” theory etc. For national scholars, we focused on theories like policy constraint, income difference in different areas and the quality factor of rural surplus labour in the hope to reveal the commonness behind this complex migration and the uniqueness for China. The author points out that it’s not enough just to limit the research to expected income and labour quality, policy change is a critical factor.

It’s a one of the main task for all governments to speed up the migration of surplus rural labour. In the western countries, they started this process much earlier, so a lot of experience, theories, model for us to learn. We understand that each country has its own uniqueness, however, the theories and models can provide us a guide and can be used as reference. The author has carefully selected several representative countries as examples for analysis: They are UK, US, Japan, Latin Americas. Through the careful horizontal analysis of the pros and cons, the historical factors and the government behavior of theses countries in the rural surplus labour migration, we find the commonness in this migration process and realize our uniqueness in Chinese situation. The author points out Market and government are two forces to influence the decision of migration, but in developing countries, the influence of the government is more critical than market.

During the past 30 years after China opening up, our government has done a lot of things and achieved a lot in managing the rural surplus labour migration, but there is still areas for improvement. In some areas, due to the misposition of the government or mal – management of the process or the right service was not provided, which makes people feel this migration being out of control, thus seriously impacted the realization of the national strategies. For example, In Guangdong area, there was

one time “ Rural labour flood”, then the “ Rural labour shortage”, whose real cause is the lack of accountability of government. So the author in chapter 6 analyses the right role that government should perform, the challenges of the government in this migration process and the reasons behind the “ Rural labour shortage” and the “Rural workforce flood” . Through a series of such description of the causes, we find that there is a miss in government responsibility. The author points out the injustice of policy design in the perspective of policy ethics.

Through the analysis of the misposition in the accountability of government in the rural surplus labour migration, the author point out that national strategy decides the policy making, however, when our national strategy is shifted to scientific development and building a harmonious society our government is left behind in designing the same policies, which impacted the effective migration of rural surplus labour.

In order to align our government management behavior to the national strategy, the author proposed a “ three force model ” (the pulling force from the market and society, The dynamics or the competence of the surplus labour and the pushing force from the government) . The author spends the whole chapter 7 to discuss the contents of the three forces, the structure of the model and their relationships. Finally in chapter 8, the author proposes a set of policy arrangement within the framework of the “ three force model ” .

目 录

第一章 导 论	1
一、本书研究的目的与意义	1
(一) 农村剩余劳动力的含义	1
(二) 农村剩余劳动力转移的含义	2
(三) 农村剩余劳动力转移中的政府管理行为	3
(四) 本书研究的目的与意义	3
二、文献综述	4
(一) 农村剩余劳动力转移的文献综述	4
(二) 我国农村剩余劳动力转移过程中政府管理行为的相关研究	7
三、研究方法	9
(一) 比较分析法	9
(二) 实证研究法	10
(三) 文献分析法	10
四、本书的分析架构	10
五、本书的创新点	12
第二章 政府管理行为的现实依据：农村剩余劳动力转移的背景、现状、 问题及其历史成因	15
一、农村剩余劳动力转移的发展历程	15
二、农村剩余劳动力转移的背景分析	19
(一) 历史背景	19
(二) 现实背景	21
(三) 特殊背景	23
三、农村剩余劳动力转移的现状透视	23
四、农村剩余劳动力转移存在的问题	29
五、农村剩余劳动力转移的成因	33
(一) 存在大量需要转移的剩余劳动力	33
(二) 农业自身的弱点	34
(三) 加快我国城镇化发展的需要	34
(四) 农村的第二次改革	35
(五) 农民家庭经营收入的相对下降	36

(六) 其他原因	36
第三章 农村剩余劳动力转移模式分析	37
一、迁徙转移模式	37
二、内部转移模式	40
三、“二次转移”模式	43
四、结构转移模式	45
第四章 政府管理行为的理论依据：农村剩余劳动力转移的多元阐释	47
一、制度伦理理论：农村剩余劳动力转移研究的切入途径	47
二、国外相关理论引鉴	49
(一) 二元结构发展模型	49
(二) 劳动剩余发展理论	50
(三) 城乡劳动力转移决策理论	51
(四) 农村剩余劳动力转移阶段理论	52
(五) “推拉”理论	53
三、国内相关学术观点分析	54
(一) 国内研究理论根据	54
(二) 农村剩余劳动力转移制度制约研究	55
(三) 区域经济收入差距研究	55
(四) 农村劳动力素质影响研究	56
(五) 本土化的推拉研究	56
第五章 比较分析：国外政府在农村剩余劳动力转移中的管理行为	58
一、英国的农村剩余劳动力转移	58
(一) 工业革命	59
(二) 圈地运动	60
(三) 制定法律	61
(四) 向国外移民	62
(五) 发展交通	63
二、美国促进农村剩余劳动力转移的经验	63
(一) 工业革命	63
(二) 交通革命	64
(三) 农业现代化	65
(四) 政府采取干预政策	65

(五) 第三产业的兴起	66
(六) 政府福利制度、劳工保障制度的建立和完善	66
三、日本为促进农村剩余劳动力转移所采取的措施	67
(一) 大力发展工业	67
(二) 加大对农民的教育培训	68
(三) 兼业性的转移方式	68
(四) 政府采取积极的劳动力诱导政策	69
四、拉美国家的农村剩余劳动力转移	70
五、国外政府管理经验对我国的启示	73
(一) 市场和政府是农村剩余劳动力转移的两股力量	73
(二) 政府力量在“赶超型国家”中的重要地位	73
(三) 国外经验对我国的启示	74
第六章 农村剩余劳动力转移中的政府作用及其局限性	76
一、目前农村剩余劳动力转移中政府的角色定位及其成就	76
(一) 政府在农村剩余劳动力转移中的角色定位	76
(二) 政府在转移农村剩余劳动力中取得的成就	78
二、从“民工荒”看目前政府角色定位的局限性	81
(一) 从“民工潮”到“民工荒”	81
(二) 政府责任缺失的表现	85
三、政府责任缺失的原因	91
(一) 制度设计的伦理缺失	91
(二) 城市政府实施歧视性就业政策的政治经济学分析	92
(三) 我国的发展战略决定政府的制度设计	94
第七章 农村剩余劳动力转移的“三力模式”分析	96
一、从“推拉理论”到“三力模式”	96
二、“三力模式”内容	99
(一) 拉力	99
(二) 能力	100
(三) 推力	101
三、政府在“三力模式”中的政策缺位	104
(一) 政府在“拉力”中的政策缺位	104
(二) 政府在“能力”中的政策缺位	106

(三) 政府在“推力”中的政策缺位	106
第八章 政府在“三力模式”中的政策选择	109
一、政府在“拉力”方面的政策选择	109
(一) 加快乡镇企业“二次创业”	109
(二) 促进农村城镇化建设	111
(三) 积极发展中介组织	113
(四) 大力发展第三产业	115
(五) 大力发展民营经济	117
二、政府在“能力”方面的政策选择	117
(一) 进一步发展农村教育	118
(二) 发展职业教育, 培养技术工人	118
(三) 支持农民工加入工会组织	125
(四) 引导企业善待农民工, 提升企业的“软实力”	126
三、政府在“推力”方面的政策选择	126
(一) 组织、引导农村剩余劳动力有序转移	128
(二) 建立农民工社会保障制度	129
(三) 推进农业信息化, 促进农村剩余劳动力转移	130
(四) 继续推进以户籍制度为形式的一系列制度的改革	134
结 语	137
参考文献	139
后 记	144

第一章

导 论

一、本书研究的目的与意义

新中国成立以来,尤其是改革开放以后,我国的综合国力显著提高,现在我国已成为世界上举足轻重的国家之一。我国人民的生活水平不断提高,我们已经实现了“三步走”的前两步,现在我们正在全面建设小康社会。

全面建设小康社会需要工业化的支撑,而我国尚未走完工业化过程。衡量一个国家工业化程度的高低有很多方面,其中一个很重要的方面就是城市与农村人口的比例,2006年我国农村人口占总人口的比重高达56%,农村剩余劳动力高达1.14亿人左右。^①

农村剩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,是关乎我国未来发展的一个具有长期性、全局性和战略性的大问题。随着各级政府的高度重视和劳务经济的迅猛发展,“十一五”期间农村剩余劳动力转移总体发展趋势是:农村剩余劳动力转移的作用与地位将越来越重要;农村剩余劳动力品牌化的特征越来越明显;转移要求的劳动者素质越来越高;转移的发展环境将不断优化;剩余劳动力转移的市场竞争日趋激烈。农村剩余劳动力转移,不仅是一个经济问题,还是一个社会问题。现阶段转移农村剩余劳动力的任务十分艰巨。我们必须站在全局和战略的高度,充分认识加快农村劳动力转移的重大意义。

(一) 农村剩余劳动力的含义

农村劳动力是指户籍所在地为农村社区的人口15~64周岁的男性和女

^① 国家统计局网站。

性个人，但不包括其中的在校学生、服兵役人员，以及因身体原因不能劳动的人等。而所谓农村剩余劳动力，专指中国农村中不充分就业的劳动力；所谓劳动力的不充分就业则是指每个单位农村劳动力每年有效工作时数低于公认的单位农村充分就业劳动力年度有效工作时数标准，即制度工时数的一种状态。其中，工作时数指农村劳动力从事农业（含种植业，林、牧、副、渔业）和非农业（如工业、手工业、商贸、建筑、运输、教育、文化事业等等）的一切经济活动所耗费的有效时数（以小时为单位），但是不包括经济活动以外的时间消耗，如煮饭、洗衣、就餐、娱乐、闲暇等活动的消耗时数。

从经济学的角度分析，是指在一定的约束条件下，农村劳动力的供给量超过农业生产所需要的劳动力数量而产生的剩余。用边际分析法可知，当劳动力供应处于剩余状态时，其边际生产力趋向于零。由于农业生产具有阶段性，可把农村剩余劳动力分为绝对剩余劳动力和相对剩余劳动力。在农忙时对劳动力的需求比较大，此时的剩余劳动力为绝对剩余劳动力，在农闲时对劳动力的需求相对较少，此时的剩余劳动力为相对剩余劳动力。农村剩余劳动力转移，不但要转移绝对剩余劳动力，还要转移相对剩余劳动力。

（二）农村剩余劳动力转移的含义

农村剩余劳动力的转移，是经济学、社会学和管理学研究的重要内容。由于那部分“多余人口”在农村“无事可做”，又可能会造成一定的社会问题，所以，比较好的办法就是把他们转移出去。

从经济学的角度看，农村剩余劳动力的转移其实是农村劳动力自身资源的一种优化配置，只是由于农村劳动力自身的特点以及宏观政策和经济环境的限制，农村劳动力资源的这种再配置不仅仅表现为农村劳动力在空间上和行业之间的移动，同时还需要转移的农村劳动力为这种转移支付巨额（相对于农民的收入水平来说）成本，而且这种成本的支付如果不能实现转移者的目的，则对转移者来说又是一种沉重的负担。

从公共管理的角度看，农村剩余劳动力转移是指这样一种现象：在转移的过程中，政府发挥主导作用，政府通过各种渠道和方式（制定政策和提供服务）把已经从农业中解放的劳动力引导到非农产业中去，对那些还没有解放出来的劳动力，通过帮助农民提高劳动效率和劳动者素质等方法来解放农业中的剩余劳动力。通过一批一批地转移，最后减少了农村人口，促进城市化建设，实现我国社会的和谐发展。

（三）农村剩余劳动力转移中的政府管理行为

从公共管理的角度看，在农村剩余劳动力转移的进程中，政府发挥着重要作用。因为政府既是制度、政策的制定者，也是实施者。

政府管理行为是指，政府为了维护社会主体的利益，依法对社会系统中的各种关系进行协调和处理的各种活动的总称。农村剩余劳动力转移中的政府管理行为是一种具体的政府管理行为，其内容包括了政府在农村剩余劳动力转移中的政府责任、政策选择和政策实施。具体来说，农村剩余劳动力转移中的政府管理行为主要有：第一，政府要清除一切阻碍农村剩余劳动力向城市转移的各种因素，为劳动力自由流动扫除障碍；第二，政府必须利用手中的政策工具，采取相关措施，鼓励农民向城市转移，并为这种转移创造必要的条件。

（四）本书研究的目的是与意义

“三农问题”的核心是农民问题，农民问题的实质是收入问题，因此，提高农民收入既是解决我国“三农问题”的重要环节，也是全面建设小康社会的重中之重。由于农业比较收益的低下和农村剩余劳动力存量巨大，第一产业就业空间极其有限，提高农民收入问题就自然而然地演变为如何合理解决农民就业问题，尤其是非农就业问题。这就不难理解，“十六大”报告因何把统筹城乡社会经济发展作为建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入的战略性指导方针。根据我国的资源禀赋和农村剩余劳动力存量巨大的现实，因势利导发展农村剩余劳动力转移既是提高我国农民收入的现实需要，也必将对加快全面小康的进程起到积极的推动作用。

农村剩余劳动力向城市转移或发展农村城镇化虽然是解决农村剩余劳动力的最终途径，也是解决“三农”问题的根本途径，但是，农村劳动力的转移是一个长期而又复杂的过程，自产生农村剩余劳动力以来，我们都或多或少地采取一些措施来促进农村剩余劳动力转移，尽管取得了一定的成绩，但还是存在不少问题。

农村剩余劳动力转移是各国在工业化进程中产生的必然阶段，从历史的角度看，必须走市场这条路。然而根据我国的实际情况特别是针对我国现在处于转型时期，政府应该对农村剩余劳动力转移起主导作用，运用自身的绝对权力和掌握资源的优势推动这种转移。从政府的角度来讲，在当前农村劳动力的转移已经进入一个新的阶段的情况下，如何能够促进农村劳动力的快速转移，成了一个在理论上和实践过程中亟待解决的问题。围绕农村劳动力转移这一课