

农村

就业促进政策

高级研讨会论文集

劳动和社会保障部培训就业司 编

中国劳动社会保障出版社

农村就业促进政策 高级研讨会论文集

劳动和社会保障部培训就业司

中国劳动社会保障出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

农村就业促进政策高级研讨会论文集/劳动和社会保障部培训
就业司组织编写. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2000.5
ISBN 7-5045-2802-1

I. 农…

II. 劳…

III. 农村-就业-研究-中国-文集

IV. F323.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 07382 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人 : 唐云岐

*

北京京安印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 10 印张 256 千字

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

印数: 3500 册

定价: 23.00 元

代 序

(农村就业促进政策高级研讨会会议纪要)

2000年1月14日至15日，劳动和社会保障部、国家发展计划委员会、农业部和国务院发展研究中心等有关部门，在北京联合召开农村就业促进政策高级研讨会，劳动保障部副部长林用三、国家计委副主任郝建秀、农业部副部长刘坚等出席了会议。教育部、科技部、建设部、水利部、中国社会科学院、国家统计局、国务院扶贫办等部门的专家和研究人員参加了研讨。会议回顾了我国农村就业领域取得的进展，分析了当前存在的问题，研究了今后一个时期面临的形势和任务，提出了进一步促进农村就业的指导思想、工作思路和措施的意见。

一、农村就业是关系经济发展和社会稳定的大问题

会议认为，促进农村就业，转移农村富余劳动力，是增加农民收入、解决农村发展中一系列深层次矛盾的重要途径，对于带动投资和消费需求的增长，拓宽城乡市场，优化国民经济整体结构具有重大意义。是进一步推动农业和农村经济持续、快速、健康发展和农村社会稳定的重要内容，对于促进城乡经济协调发展，做好城镇下岗职工再就业工作，也有重要作用。

长期以来，党和政府十分重视农村劳动力就业问题，在乡镇企业发展、小城镇建设、农村职业培训、引导农村劳动力合理有序流动等方面，制定并实行了一系列政策措施。改革开放20年

来，共有 2 亿多农村劳动力通过多种途径实现了非农就业，为农业和国民经济的迅速发展做出了重要贡献。目前，已有 1.25 亿农村劳动力在乡镇企业实现就业，6 000 万农村劳动力在小城镇就业，约 7 000 万农村劳动力流动到城市就业。实践证明，这些措施对于解决我国农村富余劳动力问题是行之有效的，在今后一个时期，要继续坚持并加以充实完善和发展。

会议指出，农民、农业、农村的核心问题之一是就业问题，特别是农业富余劳动力由第一产业向二、三产业的转移和农村劳动人口的城镇化问题，它不仅是一个经济问题，而且是一个社会问题；不仅是一项长期的战略任务，更是一项相当紧迫的现实任务。当前及今后一个时期，应把促进农村就业作为农业和农村工作的一项重要内容，根据新的形势和要求，采取切实有效的措施。

二、正确分析农村就业所面临的挑战和机遇，确定新时期促进农村就业的指导思想和目标

会议指出，当前及今后一个时期，我国农村就业形势十分严峻，促进农村就业任务艰巨繁重。“十五”期间是我国农村劳动力供给的又一高峰，平均每年新增劳动力约 850 万人，比“九五”期间多出近 200 万人。据初步匡算，现有农村富余劳动力 1.5 亿人，1/3 农村劳动力处于就业不充分状态。农村劳动力中文盲半文盲约占 16%，小学文化程度的约占 40%，受过职业教育和培训的仅占农村劳动力总数的 5%。由于农村耕地面积减少，劳动力数量持续增加，富余劳动力绝对量将继续增加。乡镇企业吸纳劳动力的能力有所下降。与此同时，城市再就业问题突出，劳动力市场竞争加剧。并且，随着科技进步和发展，高素质劳动力需求与农村富余劳动力低素质供给的矛盾将越来越突出。此外，加入世界贸易组织后对农村就业的影响也必须认真研究，早作筹谋。

会议认为，当前及今后一个时期，农村就业面临着新的机

遇。党中央、国务院采取的扩大国内需求的政策措施，特别是开拓农村市场，加大对农业生产和农村经济的投资力度，将有利于扩大农村就业岗位，增加农村劳动力就业机会。实施城市化战略，大力发展小城镇，有利于乡镇企业相对集中，更大规模地转移农村富余劳动力。实施西部大开发战略，对于推动东西部地区农村劳动力区域流动和西部地区农村劳动力转移提供了历史性机遇。实施国民经济可持续发展战略，加快以水利为重点的农业基础设施建设，改善农业生态环境，有利于调整农村就业结构，挖掘更多就业机会。实施科教兴国战略，开展科技兴农，发展农村职业培训和职业教育，有利于增强农村劳动者就业竞争能力。此外，在积极发展公有制经济的同时，采取灵活有效的政策措施，鼓励和引导农村个体、私营等非公有制经济发展，也为农村就业开辟了广阔的空间。

会议认为，党的十五届三中全会作出的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，提出了促进农村就业的措施和途径，为今后一个时期开展农村就业工作指明了方向。要按照《决定》的精神，抓紧做好农村就业的各项工作。会议同时指出，促进农村就业必须考虑到当前及今后一个时期我国农村富余劳动力数量多、总体素质相对较低的现状；必须考虑到我国农村经济是在以小农经营为主的基础上，全面参与国际竞争的现实；必须考虑到城乡之间、地区之间经济社会发展水平的巨大差异。正确处理好农业和农村经济结构调整、农业科技进步，以及加快城市化进程中的农村就业问题。要认真总结和继续运用以往的成功经验和行之有效的办法，坚持就地安置与有序流动相结合的指导思想，与农业和农村经济结构相适应，调整就业结构，鼓励劳动者不断增强就业和创业能力，多渠道、多形式扩大就业门路，实施城乡统筹和地区协调的农村就业促进战略，实现增加非农就业人数，减少农业不充分就业，提高农民就业质量，增加农民收入的目标。

三、开拓多种渠道，采取切实措施，促进农村劳动力开发就业

会议指出，要积极探索多渠道解决农村富余劳动力就业问题的路子。要通过抽样调查、设立固定观察点、开展重点监控等多种手段，摸清劳动力资源基本情况和掌握富余劳动力动态变化，根据城市化的要求，确定与经济发展水平相适应的农村富余劳动力转移的速度和规模，制定相应的规划和措施，并建立目标责任制和部门分工合作机制。会议强调，制定宏观经济政策和地区经济发展战略要充分考虑开发利用农业劳动力资源，积极发展劳动密集型经济和利用劳动力较多的技术，鼓励农村地区发展劳动密集型中小企业。在农村安排资金和项目时应有利于农村劳动力就业，特别是贫困地区农村劳动力就业。应积极投资农村道路、电网、自来水建设等以使用农村劳动力为主的劳动密集型工程。水利是农业和农村经济发展的基础设施，水利建设又是吸纳农村劳动力的重要渠道之一，要大力投资建设农业水利基础设施，多用农村劳动力，增加农民的现金收入。

要进一步挖掘农业内部的就业潜力。利用农业和农村经济结构战略性调整的契机，大力发展高产、优质、高效农业，加快发展林业、水产养殖业、畜牧业，特别是畜牧业、水产养殖业等劳动密集型产业。要发展多渠道贸易，增加劳动与技术密集的农产品出口。通过不断改善农业生产的基础条件，并凭借技术进步增加土地单产。大力发展农业产业化经营，延长农业产业链，最大限度地实现农业内部充分就业。要通过科技、资金、市场等方面的扶持和投入，加快农业生产的深度和广度开发，特别是荒山、荒沟、荒丘、荒滩等涉及生态环境建设的非耕地资源开发，注意挖掘其中的就业潜力。改善农村消费环境，推进贸工农一体化，增加农民收入。

今后一个时期，要逐步将城市化作为吸纳农村劳动力就业的主渠道，着力发展小城镇，特别是中心集镇。要吸引农村资金和

城市资金，加强小城镇基础设施配套建设，完善经济社会发展的基础条件；引导乡镇企业向小城镇相对集中，加强市场建设，大力发展服务业为主的第三产业，拓展就业领域，增大就业容量。同时，尽快制定吸引农民进镇的政策，建立新型、开放的户籍管理制度。完善社会保障制度，探讨有利于农民进镇的土地承包政策，降低农民进镇的门槛。

乡镇企业仍是吸纳农村劳动力的重要途径，要推动乡镇企业实现体制转换和结构调整，扩大乡镇企业的就业容量。必须通过理顺产权关系，建立乡镇企业持续发展的机制，通过租赁、承包、拍卖、兼并、联营等形式，实现乡镇企业资源优化配置。要调整乡镇企业产业结构，加速发展农村第三产业，提高乡镇企业吸纳农村劳动力就业的能力。要把发展乡镇企业与小城镇建设结合起来，引导乡镇企业布局适当集中，通过乡镇企业和小城镇的协调发展，为农村劳动力转移创造更多就业岗位。要把农产品加工业作为乡镇企业结构调整和进一步发展的重点来抓，以市场为导向，加快加工、保鲜、储运技术和设备的引进和开发。

外出进城务工是促进农村就业、增加农民收入的重要渠道。它一方面解决了中西部地区近 15% 的农村劳动力就业，增加了农民收入，另一方面也构成城镇近千亿元的消费市场。会议指出，要正确处理农村富余劳动力向城市流动的问题，根据城市和发达地区的客观需要，引导农村劳动力合理有序流动。按照城乡统筹的原则，在确保城市大中型国有企业下岗职工再就业的同时，保持劳动力市场的统一、开放、竞争、有序。要坚决避免简单清退或限制农村劳动力进城务工的做法和倾向。要加强劳动力市场管理，规范劳动力市场规则，健全流动就业管理和服务，建立流动就业重点监控体系，积极开展区域劳务协作。要加强流动就业农村劳动者权益保障工作，并将流动就业人员逐步纳入社会保障范围。

会议强调，要配合实施西部大开发战略，积极拓宽西部地区

农村就业空间，促进西部农村劳动力就地就近转移，并制定鼓励政策，创造就业环境，在引导农村劳动力合理有序流动的同时，促进外出进城务工的农村劳动者返乡创业。要积极培育和发展西部地区劳动力市场，充分发挥劳动力市场配置资源的作用，大力发展农村就业服务。要抓住国家实施西部大开发战略的有利时机，把西部开发与加快中西部地区乡镇企业发展结合起来，通过产业转移、技术转让、联合开发等方式加强东西合作，加快中西部地区乡镇企业的发展，加大中西部地区农村劳动力在非农产业领域就业的比重。

加强农村职业培训是解决农村富余劳动力问题的必要措施，也是参与并推动新的农业科技革命的战略举措。“十五”期间，要大力推进农村富余劳动力向非农产业转移过程中的职业培训，实施农村劳动预备制度，对农村未能继续升学，准备从事非农业和进城务工的初高中毕业生开展劳动预备制培训，适应以知识经济和技术进步为推动力的产业结构变化对高素质劳动力的需求，并减缓农村青年劳动力的就业时间和规模。要进一步发挥农业广播电视学校的教育优势，开展农村职业教育和成人教育，搞好农业绿色证书制度培训，提高农村劳动者就业能力。要根据新形势要求，加大实施星火培训计划，培训一大批掌握现代适用科技的农村科技带头人，提高农村劳动者就业素质。会议指出，农村职业培训工作要求多部门协调配合，发挥力量集成优势，开展多渠道、多层次、多形式的培训。要开展农村职业技能鉴定工作，逐步建立农村职业资格制度，提高农村职业培训的质量和效果。

会议指出，小额信贷是农村就业促进和农民脱贫的一种现实的并具有巨大潜力的有效工具，也是被广泛应用的国际经验，应当放在重要战略位置。应积极鼓励不同方式的小额信贷试点，借鉴和总结成功经验，使之制度化、规范化，并逐步将小额信贷纳入我国金融体制改革的总体设计中。会议强调，就业是脱贫的第

一步，要继续加大扶贫力度，坚持开发式扶贫的方针，开展就业扶贫，将贫困农村劳动力作为农村特殊就业群体，采取多种措施，通过促进就业实现脱贫目标。对少数生产、生活条件十分恶劣、一方水土养不活一方人的地方，要有计划地实行异地开发移民政策，鼓励自愿移民。

四、深入开展农村劳动力开发就业试点工作

会议认为，劳动和社会保障部、国家发展计划委员会、农业部、科技部、建设部、水利部和国务院发展研究中心等有关部门有必要进一步加强合作，建立协调配合、齐抓共管的经常化的工作机制，深入开展农村就业问题调研，并在前几年劳动部、农业部和国务院发展研究中心联合试点的基础上，继续实施中国农村劳动力开发就业试点，共同研究拟定农村就业促进的政策措施，并对全国农村就业工作进行指导。

会议认为，促进农村就业涉及到制度、政策和组织管理等多个方面，应从试点入手，边试点、边探索、边总结、边推进。同时，进一步加强指导，推动一部分条件成熟的地区有计划地开展农村就业工作。会议提出，“十五”期间，要重点开展以下几项试点工作：

一是实施农村职业培训试点，引导、规范和推动农村职业培训工作，提高农村劳动者职业技能，加速推动农村富余劳动力向非农产业转移。选择一些条件成熟、工作基础较好的省市，实施农村劳动预备制培训、农村富余劳动力向非农产业转移职业培训或流动就业职业培训。探索农村职业培训的途径、方式、组织管理形式，制定农村职业培训政策措施，探索建立农村职业技能鉴定和相关职业资格的基本制度。

二是实施城乡统筹就业试点。在一部分条件成熟的中小城市，探索城乡统筹就业、建立城乡一体化劳动力市场的具体途径和实现方式，推进城市化进程。

三是实施西部地区农村劳动力开发就业试点方案。培育和发

展西部地区劳动力市场，建立西部劳务协作区，开发西部地区劳动力市场信息网络。建立西部农村职业培训基地，加强西部地区农村劳动力职业技能开发。探索西部地区促进农村就业，综合开发利用农村劳动力资源的途径和措施。

四是实施返乡创业试点，引导和扶持外出务工农村劳动者返乡创业。在已具备一定条件的中西部省区，指导开发劳动力市场信息、职业指导、职业培训等服务，为外出务工农村劳动者提供就业和创业服务。研究拟定各项优惠政策，为返乡创业提供良好的环境。在政策、管理和服务等各方面进一步健全规范，逐步形成农村劳动力外出就业和返乡创业正规化的机制和环境。

会议强调，农村就业促进是一项复杂的系统工程，涉及到方方面面，需要各级政府的重视和支持，各有关部门的协调和配合，社会各方面的关心和帮助。要调动一切积极因素，发挥政府、社会和农民的积极性、主动性和创造性，制定有力的政策，创造有益的环境，探索有效的途径，为解决我国农村富余劳动力问题，促进社会经济发展做出应有的贡献。

**中国农村劳动力开发就业
试点项目指导小组
2000年3月29日**

目 录

在“农村就业促进政策高级研讨会”上的讲话	
..... 劳动和社会保障部副部长 林用三	(1)
努力开创农村劳动力就业新局面	
..... 农业部副部长 刘坚	(5)
在“农村就业促进政策高级研讨会”开幕式上的	
书面发言..... 国务院发展研究中心副主任 陆百甫	(10)
促进农村劳动力就业结构的战略性调整	
..... 中国农村劳动力资源开发研究会会长 邓鸿勋	(12)
Analysis on Rural Labour Migration	Liu Jianjin (17)
中国农村劳动力就业及流动状况	
..... 劳动保障部培训就业司 国家统计局农调队 课题组	(20)
An Analysis of Employment Demands in Rural China	
in the Early 21 Century	
..... Du Ying, Zhang Hongyu and Huang Yanxin	(41)
21 世纪初期中国农村劳动力就业需求分析	
..... 杜鹰 张红宇 黄延信	(44)
Rural Employment Promotion Policies after	
Entering WTO	Xu Xiaoqing (53)
加入世界贸易组织后的农村就业促进政策..... 徐小青	(57)
Practice of Micro-Finance and Policy Reconsideration	
in China	Du Xiaoshan and Sun Ruomei (62)
中国小额信贷的实践和政策思考..... 杜晓山 孙若梅	(67)

On Flexibility of Interest Rates of micro-Credit	
.....	Du Xiaoshan (82)
浅谈小额信贷的利率更应具灵活性.....	杜晓山 (87)
Poverty Alleviation and Rural Employment Promotion	
.....	Su Guoxia (97)
扶贫开发与农村就业促进	苏国霞 (100)
The Survey Report of China Urban Labour Market and	
Current Employment Situation	Zhou Qiren (109)
中国城市劳动力市场和就业现状调查报告	
.....	北京大学中国经济研究中心 课题组 (112)
城市劳动力市场	
Making Full Use of Township Enterprises as the Main	
Channel for Rural Employment	Zong Jinyao (146)
充分发挥乡镇企业在农村就业中的主渠道作用	
.....	宗锦耀 (148)
Develop Small Towns and Promote Rural Employment	
.....	Xie Yang (153)
发展小城镇 促进农村就业	谢扬 (159)
A Study on the Back Flow of China's Migrant Rural	
Labour Force in the 1990s	Zhang Wenbao (172)
九十年代我国农村劳动力回流状况研究	张文宝 (174)
The Evolution of Rural Labour Force Flow and its	
Strategic Choice	Zhang Zhongfa & Cui Chuanyi (183)
50 年来农村劳动力转移的发展道路和战略选择	
.....	张忠法 崔传义 (185)
Current Status, Problems and Policy Solutions	
on Rural Vocational Skill Training	Guo Yue (196)
农村职业技能培训的现状、问题和对策	
.....	劳动保障部培训就业司 课题组 (201)
劳动科学研究所	

ILO/Japan Inter-Country Project: Flexible Skills Training	Deng Baoshan (228)
ILO/PEP 中国农村就业促进项目的灵活技能开发培训方法	邓宝山 (231)
Spark Training Programme in China	Department of Rural and Social Development, Ministry of Science and Technology (241)
加强星火培训, 培养高素质的农村劳动者	科技部农村与社会发展司 (244)
Agricultural Broadcast and Television Education: An Effective Means of Scientific Education and Training for Farmers	The Central Agricultural Broadcast and Television Education School (255)
远程教育是实施农民科技教育培训的有效途径	中央农业广播电视学校 郭智奇 童濛濛 (257)
Voluntary Immigration in the Rural Areas in China	Bai Nansheng (265)
中国农村自愿移民: 方法和经验	农业部农村经济研究中心 白南生 国务院发展研究中心 卢 迈 (267)
附: 中国农村劳动力开发就业试点项目指导小组成员名单	(299)
后记	(301)

在“农村就业促进政策高级研讨会”上的讲话

劳动和社会保障部副部长 林用三

各位来宾，女士们、先生们：

早上好！

由劳动和社会保障部、国家发展计划委员会、农业部、国务院发展研究中心和国际劳工组织联合举办的农村就业促进政策高级研讨会，现在开幕。

参加这次研讨会的，有来自有关部委的领导和专家，科研单位和大专院校的学者，地方劳动保障部门的同志以及相关国际组织的专家。国务院有关部门和国际劳工局对这次研讨会十分重视，国家计委郝建秀副主任、农业部刘坚副部长以及国际劳工组织北京局庄古局长都亲临会议指导。国务院发展研究中心陆百甫副主任因出差未能参加，但也提供了书面发言。中国扶贫基金会副会长王郁昭同志、中国农村劳动力资源开发研究会会长邓鸿勋同志十分关心这方面的工作，也来参加我们的会议。在此，我代表本次研讨会表示热烈欢迎！

促进农村就业，是中国面临的一项长期的战略任务。长期以来，政府有关部门、社会各方专家在这方面做了大量工作，特别是在乡镇企业发展、小城镇建设、开发式扶贫、农村职业培训，以及引导农村劳动力合理有序流动就业方面，取得了成功经验。江泽民同志指出：“关于解决农村富余劳动力问题，我

国政府已经采取了一系列重要措施。实践证明这些措施是富有成效的，是当前和今后解决我国农村富余劳动力的正确路子。”但是，由于我国农村人口众多，劳动力基数大，随着耕地面积减少、农业劳动生产率提高，农业剩余劳动力数量会越来越多。当前，提高农民收入，扩大国内需求，对农村就业又提出了新的、更高的要求。为此，我们有关部委和国际劳工组织联合举办了这次高级研讨会，希望这次会议能够对中国农村就业这一世人广泛关注的问题产生积极的影响，形成有价值的思路和观点。

各位来宾，女士们、先生们，刚才几位领导代表不同部门讲了话，庄古局长也代表国际劳工组织北京局讲了话。下面，我从劳动保障部门的角度讲几点意见。

促进农村就业是劳动保障部门的一项重要工作。几年来，我们会同有关部门进行了积极的探索。1991年，我部与农业部、国务院发展研究中心、中国农村劳动力资源开发研究会等共同发起并实施了中国农村劳动力开发就业试点项目。通过试点，总结和归纳出了不同地区、不同条件下农村就业的多种经验和做法，促进了农村就业政策的形成和完善。1993年以来，根据国务院领导要求，我部提出并实施了“农村劳动力跨地区流动有序化工程”，通过建立流动就业管理服务制度，建立区域劳动力市场信息网络，推动开展区域劳务协作等措施，缓解了90年代初期曾经十分突出的“民工潮”现象。通过引导农村劳动力合理有序流动，也为解决贫困人口的温饱问题，增加农民收入起到了积极的作用。近几年，我们还与有关部门和专家合作，与福特基金会和牛津大学合作，对流动就业问题进行了大规模的抽样调查和专题研究，提出了行之有效的政策建议。1997年以来，我们还与国际劳工组织合作，在日本政府的资助下，在甘肃、江西和河北实施了运用小额信贷，促进低收入农户就业增收的试点项目，在促进农村就业，增加农民收入方面也取得了成功经

验。

1998年特大洪水灾害后，我们根据国务院领导同志的指示，会同国家计委、农业部、建设部和水利部等有关部门，及时提出了把农村劳动力使用和安排列入当地灾后重建和发展经济的总体规划，以就地安置为主，有组织地开展劳务输出，防止灾民盲目外流等对策措施，对确保灾区重建起到了积极作用。

今后一个时期，劳动保障部将继续高度重视农村就业问题，并和有关部门积极配合。在继续实施以往行之有效的政策措施的基础上，重点做好以下几个方面的工作：一是大力开展农村职业培训，按照国务院的要求，实施农村劳动预备制度，对农村未能继续升学并准备从事非农产业或进城务工的初高中毕业生，开展劳动预备制培训，提高农村劳动者就业能力。二是结合城市化的推进，加强就业的城乡统筹。比如，在一些条件成熟的中小城市，开展城乡统筹就业试点工作，积极探索建立统一、开放、竞争、有序的劳动力市场，统筹规划和开发利用城乡劳动力资源的有效途径和对策措施，加快推进城乡劳动力市场一体化进程。三是配合实施西部大开发战略，推动建立西部劳务协作区，培育和发展西部劳动力市场，充分开发利用西部地区丰富的农村劳动力资源，促进西部地区经济发展。四是围绕引导农村劳动力合理有序流动和就地安置，实施流动就业重点监控，建立农业剩余劳动力观察点，跟踪观察和分析农业剩余劳动力增减变动的情况，为促进农业剩余劳动力转移提供决策依据。

各位来宾，女士们，先生们，促进农村就业是一项伟大的事业，它直接关系到中国几亿农民的生存和发展。本次研讨会将涉及农村职业培训、农业剩余劳动力转移、城乡就业关系等多个主题。今后的两天中，各位专家将围绕这些问题进行广泛深入的研究。希望大家集思广益，畅所欲言，献计献策，使这次会议产生