



中国 “阳光工程”

世界最大规模的农村劳动力转移培训

北京师范大学科学发展观与经济可持续发展研究基地
教育促进农村可持续发展课题组
联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心
中国农村教育与农民培训课题组

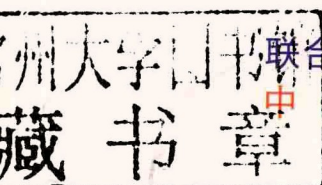


中国出版集团公司
中国对外翻译出版有限公司

中国“阳光工程”

——世界最大规模的农村劳动力转移培训

北京师范大学科学发展观与经济可持续发展研究基地
教育促进农村可持续发展课题组



联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心
中国农村教育与农民培训课题组

中国出版集团公司
中国对外翻译出版有限公司

图书在版编目(CIP)数据

中国阳光工程：世界最大规模的农村劳动力转移培训：英、汉/李晓西等著.
—北京：中国对外翻译出版有限公司，2012.4

ISBN 978-7-5001-3381-0

I. ①中… II. ①李… III. ①农业劳动力-劳动力转移-技术培训-中国-英、汉 IV. ①F323.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第058454号

出版发行 / 中国对外翻译出版有限公司

地 址 / 北京市西城区车公庄大街甲4号物华大厦6层

电 话 / (010) 68359376 68359303 68359719

邮 编 / 100044

传 真 / (010) 68357870

电子邮箱 / book@ctpc.com.cn

网 址 / <http://www.ctpc.com.cn>

总 经 理 / 林国夫

出版策划 / 张高里

项目负责 / 徐 静

责任编辑 / 徐 静

封面设计 / 奇文堂·潘峰

排 版 / 竹页图文

印 刷 / 北京画中画印刷有限公司

经 销 / 新华书店北京发行所

规 格 / 889×1194毫米 大16K

印 张 / 12.5

版 次 / 2012年4月第一版

印 次 / 2012年4月第一次

ISBN 978-7-5001-3381-0 定价：48.00元



版权所有 侵权必究

中国对外翻译出版有限公司

报告负责人

李晓西教授

(北京师范大学学术委员会副主任, 北京师范大学科学发展观与经济可持续发展研究基地主任, 北京师范大学经济与资源管理研究院名誉院长)

指导专家

尹成杰 董 奇 葛剑平 王 力 张红宇 宋洪远

石燕泉 黄延信 张景林 陈 丽 邹 萍

执行负责人

王 诺博士 (北京师范大学经济与资源管理研究院副教授)

刘一萌博士 (北京师范大学经济与资源管理研究院讲师)

报告各部分作者

第一部分 李晓西 姜 欣

第二部分 王 诺 张 亮

第三部分 刘一萌 徐利刚

第四部分 王 诺 徐利刚

第五部分 刘一萌 艾瑞清

第六部分 刘一萌 艾瑞清

第七部分 李晓西 靳荆荆

第八部分 李晓西 王 力 张红宇 石燕泉 黄延信 王 诺 刘一萌

序一

尹成杰^[1]

人多地少，是中国的基本国情和农情。改革开放初期，中国农村已有5亿多劳动力，多数农村劳动力困在农田里找饭吃。农业劳动生产率低下，农民收入增长缓慢。农村劳动力有大量常年性和季节性剩余。但由于那个时期中国工业化、城镇化发展缓慢，加之农业机械化水平很低，农村剩余劳动力既没有出路转移，又不可能大量转移出去。大量农村剩余劳动力已成为困扰中国农业和农村发展的重大问题。因此，转移农村剩余劳动力，始终是中国农村改革发展进程中的重大任务。

改革开放以来，特别是近些年来，随着中国经济持续快速发展和工业化、城镇化加快推进，农业现代化建设不断加强，农业机械化水平明显提高，为中国大量农村剩余劳动力转移就业创造了前所未有的机遇和条件。中国农村劳动力转移远远超出人们的预期，特别是广大青年农民踊跃进城务工就业，基本改变了农民“田里找饭吃、就业无出路”的局面。目前，中国农村已转移出2.42亿劳动力，在城市或乡镇企业就业。在这样的农村劳动力转移背景下，提高农村劳动力的素质和就业能力，使其尽快适应企业岗位和融入城市生活，不仅是提高农村剩余劳动力转移程度和水平的迫切需要，而且也是加快现代农业建设、促进城市经济发展和社会和谐稳定的重大问题。

面对中国农村劳动力转移的新形势、新任务，中国政府采取有效措施，将农村劳动力转移培训作为解决这一重大问题的突破口之一。于2003年9月，由中国农业部、劳动保障部、教育部、科技部、建设部以及财政部等六部委联合颁布实施了《2003-2010年全国农民工培训规划》，拉开了中国由政府向农民工提供教育培训的“阳光工程”。截至2010年年底，7年的培训计划基本完成，达到了预期目标，取得了积极成效，积累了宝贵经验。当然，还存在着一

[1] 全国人大常委会，全国人大农业与农村委员会副主任委员，中国农业经济学会会长。

些值得注意解决的问题。无论是政府部门，还是专家学者，对中国“阳光工程”进行审慎地思考和总结，是十分有益的。

北京师范大学经济与资源管理研究院李晓西教授，带领其研究团队，就“阳光工程”7年的实施情况进行了研究分析，完成了这份《中国“阳光工程”：世界最大规模的农村劳动力转移培训》报告。本报告从“阳光工程”出台的大背景谈起，系统解读了中国农村劳动力转移培训规划，从“阳光工程”的运行与实施、培训内容和形式、培训经费的投入与使用、培训的监督管理等四个方面，向读者展现了“阳光工程”的整体运行机制和内容。在总结“阳光工程”六大成效的基础上，专家们对中国的农村剩余劳动力转移培训提出了有价值的感想。

发展现代农业、建设社会主义新农村是今后一段时期内中国经济和社会发展的重要任务。在新的形势下，“阳光工程”也由对农村剩余劳动力的转移就业培训转向对职业农民的专业培训。从这个意义上说，“阳光工程”的探索和实践对新形势下农村劳动力素质的提高和转移仍具有重要价值，“阳光工程”适应新的社会需求仍在继续。

本报告不同于政府部门的工作总结，它是从独立的学术角度，分析和总结了中国政府主导的“阳光工程”，有说服力地介绍了这项工作，使得该书具有较强的学术性和独特性。我们期待着通过该书的中英文出版，能够向中国及全世界读者介绍“阳光工程”，为其他国家转移农村剩余劳动力、促进城乡一体化发展提供一个有意义的范例。

尹成杰

2012年1月

序二

董 奇^[1]

联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心（UNESCO International Research and Training Centre for Rural Education, INRULED）是由中国政府与联合国教科文组织（UNESCO）于1994年共同建立的，主要面向发展中国家在“教育促进农村发展”（Education for Rural Development, ERD）领域开展研究、培训、信息传播与网络联系（networking）。

实现有质量的全民教育的重点和难点在发展中国家、在农村，这是联合国教科文组织和广大发展中国家关注的重点，也是INRULED的基本使命，即通过教育研究与培训，促进农村人口思维和行为发生积极改变，实现农村地区和农民的可持续发展，包括通过高质量的职业技术教育培训项目促进国家社会与经济发展，消除贫穷，确保边缘群体融入到社会和经济体系中。INRULED不仅自己组织力量实施ERD方面国际项目，而且还积极建立和拓展国内外伙伴关系，开展国际交流与合作项目，包括收集、整理、分析、传播和提升ERD方面的成功实践。

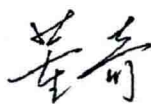
中国是一个农村人口占多数的人口大国，经过几十年的改革和实践，积累了许多成功的经验，探索了众多适合农村教育与农村发展的模式。李晓西教授主持的“教育促进农村可持续发展”研究是北京师范大学“985 科学发展观与可持续发展研究基地”设立的子课题，主要对中国“阳光工程”项目进行案例研究、总结分析实施进展情况、分享项目成果和经验。“阳光工程”是中国政府为农村劳动力大规模转移进行的国家性培训计划，是“高质量的教育促进农村包容性和可持续发展”（Quality Education for Inclusive and Sustainable Rural Development）方面的成功实践（Best Practice），非常有必要加以总结和推广。因此，INRULED积极支持并与该课题组合作开展研究，从经济学的视角研究农村教育和农村发展问题。

研究政府对农民和农民工群体有计划地提供教育培训服务，不仅有助于相关部门进一步完善“阳光工程”的运行，有助于社会了解中国“阳光工程”的来龙去脉、政策框架、实施内容、

[1] 北京师范大学常务副校长、教授、博士生导师，联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心（INRULED）主任。

运行方式、实施成效、经验和启示，也有助于为同样处于工业化和城市化进程中的众多发展中国家提供教育促进扶贫和农村发展的案例，相信会引起发展中国家的广泛兴趣，并为解决农村教育和农村发展中的问题提供有益借鉴。

李晓西教授领导的课题即将以中英文双语出版，很高兴看到这一研究成果。INRULED愿意利用其网络积极在联合国教科文组织会员国中传播和分享，以帮助会员国制定更科学、有效的农民和农民工培训政策。衷心希望“阳光工程”的温暖之光继续照耀中国广大的农民群体，更愿这种公共服务的理念能够传遍全世界，为实现教科文组织和国际社会所积极倡导的、各国政府大力实施的全民教育崇高目标做出积极贡献！



2012年1月

致 谢

本项目是北京师范大学科学发展观与可持续发展基地“985项目”子项目之一。该项目起因于联合国教科文组织设在北京师范大学的国际农村教育研究与培训中心（简称INRULED）的推动。董奇副校长全面负责该中心的工作，希望研究经济的学者们能关注农村教育促进农村经济发展这一重大课题。

2011年年初，作为本课题负责人，我和课题组同事与同学们，就“农村教育促进农村经济发展”这一大题目进行了国内外相关课题的多次比较研究，最后选定了从研究中国政府“阳光工程”入手，分析中国城市化过程中农民工的培训与教育问题，并定为《中国农村劳动力转移培训：来自“阳光工程”项目的报告》。现以《中国“阳光工程”——世界最大规模的农村劳动力转移培训》为书名正式出版。

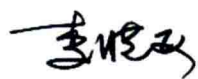
课题组执行负责人之一的王诺副教授，带领靳荆荆、艾瑞清、徐利刚和张亮4名研究生，去广东东莞进行了实地调研。当地有四川省金堂县5万农民工。课题组通过走访、座谈和问卷调查，完成了调研报告。课题组刘一萌博士在INRULED支持下，去甘肃和云南就农民教育进行了调研，增加了感性认识。姜欣博士在分析农民工转移培训的社会背景方面做了数据整理工作。

本研究得到相关部门的大力支持。全国人大常委、全国人大农村与农业委员会尹成杰副主任委员亲自参加了两次专家研讨会，对课题研究及其修改提出了重要指导意见，并欣然同意为本报告作“序”。农业部政策法规司张红宇司长和黄延信副司长对课题研究提出了有价值的建议，农业部农村经济研究中心宋洪远主任、农业部科技教育司石燕泉副司长、张景林处长、邹萍处长在研讨会上发表了富有启发性的观点。各位专家精彩点评形成了本报告的“启示篇”。各省（区、市）阳光办为本报告提供了工作照片，特此感谢。而本报告中的政府补助经费表，则是农业部科教司教育处帮助完成的。许翔宇秘书的热心联系，也为提高课题质量做出了贡献。

正是在专家们的指导下，在课题组前期成果的基础上，我曾在2011年8月在联合国教科文组织（UNESCO）成都会议上就“中国农村劳动力转移培训——中国政府‘阳光工程’七年运转机制与成效分析”做了演讲，引起与会国际专家的兴趣与关注。在此，深感各位领导和专家支持的重要性，并表示衷心的感谢。

在这里，还要感谢北京师范大学“985”项目的有力支持，感谢董奇副校长宝贵指导、参加研讨并为本报告作“序”；感谢葛剑平副校长支持课题研究并提出过极富价值的意见；感谢校学科处陈丽处长对这一“985项目”子项目的关心与支持；感谢 INRULED 副主任王力教授的大力支持与直接帮助。北京师范大学经济与资源管理研究院的胡必亮教授、张琦教授作为农村经济专家积极参加本课题研讨，INRULED 的曾海军博士作为联系人热心提供各项帮助，中国出版集团何奎博士富有成效的推介，在此一并表示感谢！

中国对外翻译出版有限公司，长期承担联合国及其有关机构的文件翻译，选择与他们合作是我们的荣幸。张高里副总经理对本出版项目非常重视和支持，责任编辑徐静老师认真负责、工作高效，闫梦等翻译组成员保质保时完成翻译工作。相信本报告将以高质量的中英文形式呈现在读者面前。



2012年1月

目 录

第 1 章 中国农村劳动力大转移	2
1.1 中国经济增长迅速，人口分布变化很大	2
1.2 中国农村出现大量的剩余劳动力	3
1.3 工业化催生对农村劳动力的需求	4
1.4 城市化为承载农村劳动力转移提供巨大的空间	5
1.5 农村劳动力流动政策逐步放宽，流动规模不断上升	7
1.6 大规模培训农村劳动力成为历史的必然选择	8
第 2 章 中国农村劳动力转移培训规划	9
2.1 培训目标	10
2.2 实施机制	11
第 3 章 “阳光工程” 的运行与实施	13
3.1 培训实施政策	13
3.2 转移就业服务	16
3.3 管培分离机制	18
3.4 培训基地的建设与管理	19
3.5 培训质量控制	22
第 4 章 培训的内容和形式	26
4.1 职业技能培训	26
4.2 引导性培训	30
4.3 新农村建设培训	30
4.4 培训教材	32
4.5 订单培训和定向培训	34
4.6 培训师资	37

第5章 培训经费的投入与使用	38
5.1 中央财政和地方财政共同承担培训补助资金	38
5.2 财政资金补助方式	41
5.3 补助资金的申报、拨付、使用与管理	42
第6章 培训的监管制度	45
6.1 监管责任分工	46
6.2 项目公示	46
6.3 “第一节课”到“三堂课”	48
6.4 台账登记	51
6.5 信息报送	51
6.6 项目检查验收	52
第7章 “阳光工程”的成效	55
7.1 提高了农民的职业技能水平和外出适应能力	55
7.2 促进了农民增收	57
7.3 形成了一批劳务品牌	59
7.4 发挥了农村劳动力转移培训的示范带动作用	60
7.5 打造了公平对待农民进城务工的社会环境	62
7.6 为新农村建设提供了有力支撑	63
第8章 “阳光工程”的启示	65
李晓西教授 历史高度看主流	65
王力教授 教育扶贫很必要	66
黄延信副司长 “阳光工程”要阳光	67
王诺副教授 转移时机把握好	67
张红宇司长 政府主导是关键	68
刘一萌博士 运行机制须有效	69
石燕泉副司长 联合各界共参与	70
王力教授 “阳光工程”不仅是中国的	70
参考文献	72

专 栏

专栏 3-1 加强就业服务——湖北省的“四季阳光行动”	16
专栏 3-2 “劳务输出服务卡”搭建“阳光桥梁”	17
专栏 3-3 四川省着力打造五大劳务品牌	24
专栏 4-1 “阳光大篷车”培训：少花钱多办事	29
专栏 4-2 河北省“四位一体”的“阳光工程”培训	32
专栏 4-3 “无缝”对接——郧西创新培训模式	36
专栏 5-1 黑龙江省的细化培训专业补贴标准	39
专栏 5-2 河南省的统一培训券补助方式	41
专栏 6-1 吉林省“四卡二证一账”制度加强监管	51
专栏 6-2 创新监管方式——重庆市引入“第三方”监管	54
专栏 7-1 “阳光工程”给农民带来了阳光	57
专栏 7-2 从加法到乘法——武汉市“阳光工程”农民创业培训带动农民走上致富之路	58
专栏 7-3 “徽匠”——唱响安徽建筑业之歌	60
专栏 7-4 四川省金堂县“产城互动”吸引农民工回乡创业	64

表 目

表 1-1 中国主要经济指标的世界排位	2
表 1-2 中国农业发展主要指标	3
表 1-3 中国非农产业增加值与就业数变化（1978—2003）	4
表 1-4 中国城市化提高的三个指标	6
表 1-5 部分学者和机构关于中国农村劳动力流动规模的估计	7
表 3-1 2004 年至 2010 年“阳光工程”实施要点	14
表 4-1 “阳光工程”培训专业分类	26
表 4-2 部分职业技能教材简介	33
表 4-3 “阳光工程”项目的培训形式	35

表 5-1	2005 年至 2010 年中央财政对“阳光工程”培训的平均补助标准	38
表 5-2	中央财政对各地区的“阳光工程”补助资金	40
表 5-3	地方财政投入“阳光工程”培训的补助资金	41
表 6-1	“阳光工程”“三堂课”制度登记表	49
表 6-2	“阳光工程”培训单位检查验收标准	53
表 7-1	2004 年至 2010 年“阳光工程”培训人数	55
表 7-2	部分“阳光工程”培训优秀劳务品牌	59
表 7-3	2005 年至 2008 年各省（区、市）阳光工程培训转移就业情况	61

图 目

图 1-1	中国六次人口普查中城镇和乡村人口	3
图 1-2	中国城市化率	5
图 1-3	劳动力大规模转移	6
图 1-4	农村劳动力培训现场	8
图 2-1	2003-2010 年全国农民工培训规划	9
图 3-1	全国各地开展“阳光工程”实施政策宣传	14
图 3-2	2006 年全国“阳光工程”座谈会在湖北召开	15
图 3-3	湖北省启动农村“春季阳光行动”	17
图 3-4	“阳光工程”中的政府管理职能	18
图 3-5	“阳光工程”培训基地	20
图 3-6	2005 年全国“阳光工程”培训基地构成	21
图 3-7	劳动技能竞赛提升“阳光工程”培训质量	23
图 3-8	四川省“阳光工程”打造的劳务品牌	24
图 4-1	“阳光工程”形式多样的职业技能培训在全国展开	28
图 4-2	“中国亚麻之乡”黑龙江省兰西县“阳光工程杯”手编亚麻汽车坐垫技能竞赛	29
图 4-3	“阳光工程”引导性培训	30
图 4-4	丰富多样的“阳光工程”新农村建设培训	31
图 4-5	全国阳光办历年组织编写并免费发放的“阳光工程”引导性培训教材	33
图 4-6	“阳光工程”校企签约仪式	35
图 4-7	订单培训定点转移	36

图 4-8 “阳光工程”项目培训师资来源示意图	37
图 4-9 “阳光工程”培训跟踪服务卡	37
图 5-1 “阳光工程”培训券和代金券	42
图 5-2 “阳光工程”资金流程示意图	43
图 5-3 “阳光工程”培训补助金兑付现场	44
图 6-1 “阳光工程”监管系统培训	45
图 6-2 农村劳动力转移培训阳光工程监管登记表	46
图 6-3 2008 年内蒙古自治区农村劳动力转移培训阳光工程培训基地汇总表	47
图 6-4 农村劳动力转移培训开班仪式	48
图 6-5 “阳光工程”培训学员认真上课	50
图 6-6 “阳光工程”培训结业典礼	50
图 7-1 “阳光工程”培训人员进城“淘金”	56
图 7-2 “徽匠”徽标及“徽工徽匠”结业证书	61
图 7-3 社会各方关心农民工，为农民工举办专场招聘会	63
图 7-4 金堂县城乡统筹“产城互动”项目东莞市推介座谈会	64
图 8-1 2011 年 12 月 16 日“阳光工程”课题研讨会后专家和课题组成员合影	65

中国“阳光工程”

——世界最大规模的农村劳动力转移培训

1978年改革开放以来，中国社会的方方面面发生了广泛而深刻的变化，尤其是2001年中国加入世界贸易组织（WTO），中国经济的对外开放进入了一个新的阶段，由此促进了经济、政治和社会的变革和发展。中国市场经济加快普及，经济规模急速扩大，工业化快步推进，农村及农业生产水平迅速提高，城市化呈现跨越式发展。凡此种种，使中国农村出现了大量的农村剩余劳动力，也使城市和工业对农村劳动力产生了巨大的需求。

为了提高农村劳动力的素质和就业能力，促进农村劳动力向非农产业和城镇转移，在国务院统一部署下，农业部、劳动保障部、教育部、科技部、建设部和财政部六部委于2003年9月联合发布了《2003-2010年全国农民工培训规划》。为落实这一规划，六部委于2003年年底开始组织实施“农村劳动力转移培训阳光工程”（简称为“阳光工程”），即由政府公共财政支持，以将农村剩余劳动力转移到非农领域就业为目标，开展转移就业前的职业技能培训示范项目。2004年到2010年的7年时间里，农村人口减少近亿人，城镇人口增加1.4亿人，与此同时，工业生产快速发展，农业持续7年实现大的增长，一场史无前例的中国人口大转移成功完成，“阳光工程”在其中起到了巨大的历史性作用。

本报告即从中国农村劳动力转移大背景、中国农民工培训规划、“阳光工程”的组织与实施及其具体培训内容和形式、培训经费的运行和培训监管实施等几个方面入手，对这7年中“阳光工程”的运转机制与成效等进行研究与分析，并对“阳光工程”的成功经验进行了反思与总结。

第 1 章 中国农村劳动力大转移

中国政府通过改革开放促进了生产力的迅速提高，同时，顺应工业化和城市化的历史潮流，正视和抓住了农村出现大量剩余劳动力的挑战和机遇，及时有力地掀开了大规模转移农村劳动力的序幕。中国农村劳动力的大转移是“阳光工程”项目出台并实施的社会背景。

1.1 中国经济增长迅速，人口分布变化很大

1978 年中国实施改革开放以来，取得了卓有成效的成果。2003 年，中国国内生产总值达 135,823 亿元，跃居世界第 6 位，进出口贸易总额为 8,510 亿美元，居全球第 4 位。下表显示了从 1978 年到 2003 年间中国主要经济指标在世界上所处的位次。

表1-1 中国主要经济指标的世界排位

指 标	1978年	1990年	1995年	2000年	2003年
国内生产总值	10	11	8	6	6
进出口贸易总额	27	16	12	8	4
外来直接投资	—	12	2	9	2
外汇储备	40	7	2	2	2

注：1. 表中所有指标均以现价美元计价。2. 若资本过境国卢森堡除外，中国 2003 年外来直接投资居首位。
资料来源：中华人民共和国国家统计局. 国际统计年鉴2004 [M]. 北京：中国统计出版社，2004。转自联合国粮农组织数据库；联合国统计司数据库；世界银行数据库；国际货币基金组织数据库。

中国经济地位的迅速上升，令世界惊叹，但同时也引发了社会经济结构和人口分布的重大变化。
1953年至2010年，中国进行过6次全国性的人口普查。各普查年份的城乡人口分布如下图所示：