

国情调研

# 农村劳动力转移及转移培训

——以寻甸县农村劳动力转移培训为例

刘荣 刘光顺

**【提要】**中国农村劳动力向城市地区和非农部门的流动是人类历史上规模最大的迁移现象,农村劳动力流动是一个复杂的、不断变化的社会现象,农村劳动力转移培训是一个关键问题。迫切需要对农民开展技能培训和宣传教育,引导农村富余劳动力向非农产业和城镇转移。同时,发展规模经营能够有效弥补家庭联产承包责任制的缺陷与不足,是对家庭联产承包责任制的进一步发展和完善,是当前及今后相当长一段时期内调整农业和农村产业结构,提高土地产出率和农业生产率,促进农民增收和农村经济发展的重要途径。

**【关键词】**农村劳动力转移 就业培训 规模经营

〔中图分类号〕F304.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2009)03-0022-06

中国农村劳动力向城市地区和非农部门的流动是人类历史上规模最大的迁移现象,农村劳动力流动是一个复杂的、不断变化的社会现象。可以发现,正如在许多国家都观察到的那样,与未迁移的同类人相比,迁移者的受教育程度一般较高。这是因为,一般而言受教育程度高的人对改善当前处境的愿望比较强烈,对劳动力市场的信息更加敏感。同时,受教育程度高的人在劳动力市场的回报也更明显,从迁移中获得的收益也更大。所以,农村向城市的迁移者往往具有较高的受教育程度。

目前我国农村劳动力虽然富余存量巨大,但是整体素质不高,难以适应二、三产业和国民经济发展需要。一是文化水平偏低。根据农业部2004年的调查,我国4.9亿农村劳动力中,小学以下文化程度占37.33%,初中文化程度占50.24%,高中及以上文化程度仅占12.43%。二是整体技能水平不高,我国农村劳动力中,接受过短期培训的占20%左右,接受过初级职

业技术教育或者培训的仅占3.4%,接受过中等职业技术教育的更少,只有0.13%,大量农民没有接受适当的职业技术教育,缺乏一技之长。与此同时,城乡之间受教育水平差距巨大,农村劳动力人均受教育年限为7.33年,而城市是10.20年。城市、县镇和农村之间劳动人口受教育水平情况为:具有大专以上学历水平人口比例是20:9:1,受高中教育的人口比为4:3:1,受初中教育的人口比为0.91:1.01:1,受小学教育的人口比为0.37:0.55:1。三是进城务工农民的技能水平不能完全适应我国国民经济社会发展要求。对全国104个城市2005年一季度劳动力市场职业供求状况监测显示,对初级工、中级工和技术员、工程师的需求占劳动力总需求的比例分别比2004年同期分别上升了3.8和3.5个百分点。各技术等级劳动力的需求供给比率均大于1,其中技师、高级技师、高级工程师和高级工的需求供给比率分别为2.68、2.34、2.24和2.02。仅广东省2004年劳动力缺

口就达到 200 万，主要缺乏的是技术工人。此外，由于传统观念或其他因素影响，一些偏远山区和地域农村劳动力转移需求不旺，如贵州、青海等地政府开展的农村劳动力转移培训，都存在招生难的问题。迫切需要对农民开展技能培训和宣传教育，引导农村富余劳动力向非农产业和城镇转移。

可以看出，我国农村劳动力供求存在严重的错位。一方面我国存在着数量巨大的农村富余劳动力，迫切需要通过适当方式转移到二、三产业和城镇就业；另一方面我国农村劳动力又存在着素质偏低、技能水平不高等问题，难以适应转移就业的要求。从现阶段看，我国二、三产业特别是制造业存在一定的用工缺口，很多工作虚位以待，但农民的技能水平却无法胜任岗位要求。可以说，农村劳动力的素质和技能问题，成为制约当前农村劳动力转移的重要因素。考虑到当前我国农民较低的收入水平和费用负担能力，以及长期务农造成的城乡生活方式、观念的差异，当前我国迫切需要由国家财政出资，大规模对农村劳动力开展转移就业前的职业技能培训，帮助有转移就业意愿的农民掌握非农岗位的生产技能，同时对其开展以基本政策法规、城市生活常识、权益保护、劳动安全、卫生防疫等知识为主的引导性培训，帮助其更好地适应新的工作和生活环境。实践也证明，对农村劳动力开展转移就业培训，是促进农村劳动力快速转移的有效措施。国务院办公厅 2003 年转发了农业部、财政部、劳动部、教育部、科技部、建设部六部委制定的《2003~2010 年全国农民工培训规划》，在全国范围内启动了农村劳动力转移培训工作。

## 一、寻甸县农村剩余劳动力 基本情况及转移培训的 主要做法

### (一) 基本情况

寻甸县是一个集山区、少数民族、贫困为一体的国家级扶贫开发重点县，是较为典型的农业大县、工业小县、财政穷县。全县 51.2 万

人口中，农业人口 48.07 万人，占全县总人口的 93.9%，耕地面积 49.71 万亩，农民人均耕地 1.03 亩，人多地少、剩余劳动力多是全县农村普遍面临的一大问题。因此，如何做好农村剩余劳动力的转移工作，解决人多地少矛盾，减小农民对土地的依赖，减少农业和农村人口，增加农民收入，促进城乡协调一体发展，是一个具有重要现实意义并亟待研究解决的问题。

在寻甸县的农业农村人口中，16 至 60 岁的劳动年龄人口有 278200 人，其中，从事农林牧渔业的人口有 239400 人。2004 年末，全县有农村富余劳动力 12 万余人，经过几年的有序转移和流动，已有 4 万余人转移到城镇、非农产业就业。目前，全县可供转移输出的剩余劳动力还有 6~7 万人。2007 年，全县共组织劳动力转移培训 16375 人，转移输出农村劳动力 13087 人，其中组织输出省外 1616 人，省内县外输出 8610 人，县内转移 2861 人。通过县农村劳动力转移培训基地举办的 20 余个专业技能培训班，共培训 2178 人，经过培训，取得初级以上《中华人民共和国职业资格证书》的有 2063 人，培训取证率为 94.7%。

### (二) 转移培训的主要做法

1 健全机构，加强领导。2004 年 5 月正式成立了由县委副书记任组长的县劳务输出领导小组及办公室，又于 2005 年调整和充实了县劳务输出工作领导小组，由县长担任组长，县委、人大、政府、政协分管联系领导任副组长，成员单位由 10 个增加到 13 个，全面加强了对劳务输出工作的领导。县人民政府随后出台了《寻甸回族彝族自治县关于加快劳务输出的实施意见》，明确了成员单位和各乡（镇）职责和任务。各乡（镇）也相应成立了由党政主要领导为组长的劳务输出领导小组。坚持每年组织召开全县农村劳动力转移培训工作会议，并由县劳动保障部门适时召开乡（镇）劳动保障工作站长参加的工作会，对阶段性的劳动力转移培训工作安排部署。

2 强化目标，明确责任。完善层层抓落实的责任制，首先由县劳务输出领导小组与各乡（镇）签订目标责任书，制定考核奖励办法，把

劳务输出工作列为县政府对各乡(镇)的考核指标;其次各乡(镇)也对目标任务进行了分解下达,与各村委签订责任书。另外还实行领导小组成员单位挂钩联系乡(镇)责任制,严格考核奖惩,做到责任明确,措施有力,极大地推动了劳务输出工作的开展。

3 建立资源库,实行动态管理。从2004年开始该县就建立起农村青年劳动力信息资源库,每一个16~45周岁的农村劳动力都登记在册,清楚掌握全县农村劳动力状况,为该县农村劳动力转移输出就业提供了便捷服务。

4 加大宣传力度,营造良好氛围。一方面通过广播电视宣传栏和召开座谈会、动员会等形式,宣传“外出一人,致富一家,外出一批,致富一村”的观念;利用乡村赶集和举办各种培训班的机会发布用工信息,组织报名,举办各种宣传动员培训班,并对农村富余劳动力进行动员,广泛宣传外出务工的好处,鼓励广大农村青年外出务工;另一方面利用外出务工人员的典型人物和成功事例做宣传,增强农村青年外出务工的信心。同时,建立信息联络员制度,明确把全县174个村(居)委会主任确定为村级信息联络员,按输出数量给予一定奖励:村级信息联络员组织有序输出省外一人给30元宣传动员补助,有序输出省内县外一人给20元宣传动员补助。这就充分发挥了村级信息联络员人缘熟、情况明的优势,将劳务输出的工作深入到了每个村委,既节约了宣传成本,又很好地推动了劳务输出工作深入开展。

5 加强技能培训,提高输出层次。2007年,全县共举办了26个农民工技能提升培训班,通过农村劳动力转移培训基地,为农村劳动力举办计算机操作员、农艺工、家畜饲养员、花卉工、果树工、家政服务员、水电工、烟草分级工、茶艺师、餐厅服务员、汽车修理工、农机修理工等10余个专业的技能培训班,共培训2178人。通过培训,有2063名农村劳动力取得初级《中华人民共和国职业资格证书》。

## 二、寻甸县农村剩余劳动力转移培训初见成效

一是增加了农民收入。很多贫困地区已形成了“输出一人,脱贫一户,输出一批,脱贫一村”的良好势头。到2007年底,全县累计组织转移输出农村劳动力41500余人。从近年来外出打工的收入情况看,以每个外出务工人员年平均收入7000元计算,每年可获得收入2.9亿元,如果按每人每年带回3000元计算,每年可为该县带回经济收入1.24亿元,基本相当于全县一年的地方财政收入。外出务工农民收入的增加,不仅提高了农村的生活水平、消费水平,增加了农村的社会购买力,而且还可以把部分收入用于发展本地的其他产业,增强了发展的后劲。

二是使农民开阔了视野,更新了观念。劳务输出,输出的是劳动力,带回的是生产力。这是因为,返乡创业人员不但带回了管理、技术和资金,而且带回了新的理念;不但有利于自身事业的发展,而且为农村富余劳动力开辟了新的就业空间,为振兴地方经济、加快农村发展注入了新的活力。更为重要的是,衣锦还乡、风光无限的众多劳务输出人员,对农民传统思想观念和生活方式的巨大冲击和潜移默化的影响,比空洞的说教和生硬的灌输来得更真切、更深刻、更久远。可以说,劳务输出不仅增加了农民收入,而且更重要的是解放了思想,更新了观念,培育了大批的新型农民。

三是为推进社会主义新农村建设发挥了积极作用。农村劳动力外出务工增长了见识,提高了技能,为新农村建设培育了新型农民;优化了农村产业结构,改变了传统农业单一的经济结构,劳务输出收入成为农村收入的重要一环,成为贫困地区农民收入新的增长点;农民外出务工、跨区域流动,为土地依法流转,实现规模化经营提供了难得的机遇,提高了生产效率。

## 三、存在问题及进一步对策

1 一些乡镇干部认识上还有差距。个别乡

镇干部对农村劳动力转移输出就业的重要意义认识不够，怕出问题，怕承担风险，甚至有的认为劳务输出工作是“富民不强乡”，不如烤烟给乡财政带来的收入贡献大，在制定政策时重视不够、研究不多，导致工作相当被动。

2 宣传力度不够。寻甸县富余劳动力总量大，覆盖面广，有的地区过于偏远，由于车辆、人员方面的原因，再加上部分乡镇认识不到位，造成了宣传缺乏广度和深度。

3 经费投入不足。输出省外每人需要 700 元左右，有的甚至需要高达上千元。开展输出引导性培训每人平均需要 100 元，开展简单的技能培训需要 500 元。而目前的投入，每输出一人各项费用加起来只有 100 余元，远远不能满足工作需要。

4 市场作用发挥不够。寻甸县的劳务输出工作对市场机制作用研究不够，对中介机构的培育扶持不够，没有充分发挥中介机构的作用。整个输出工作政府包得太多，广大农村劳动力对政府的依靠思想严重。

5 转移培训需要进一步加强。一方面，寻甸县部分外出务工人员文化偏低，部分农村青年没有一技之长，输出以后只能从事简单的体力劳动，难以进入收入较高的产业和岗位。整个劳务输出呈现出体力性输出多、技能性输出少的态势，多数输往广东地区劳动密集型企业，输出层次低。另一方面，由于寻甸县现有的定点培训机构设施、设备投入的不足，加之资金投入有限，只能开展简单培训，难以开展更多、更高层次的技能培训，不能满足参加培训人员日益增长的培训需求。

加快农村剩余劳动力转移培训，必须牢固树立以工业化、城市化、市场化、农业产业化破解“三农”、带动“三农”的理念，牢固树立“富裕农民必先减少农民”的理念，牢固树立“以工业化、城市化、市场化、农业产业化促进农村剩余劳动力转移”的理念，做到跳出农业抓农业，跳出农村抓农村，跳出农民看农民。具体来说，要适应新形势发展的需要，进一步做好寻甸县农村剩余劳动力转移工作，就是要作好农村劳动力培训、劳动力转移和土地流转三件事。

(一) 进一步做好农村劳动力培训工程的建议

抓好农村劳动力培训，切实提高其谋生存、促发展能力，提高其自我保障能力，是重要的基础工作、前提工作。关于农村劳动力的培训，还有以下四方面的工作要做。

1 要落实政府责任。人是生产力中最活跃的因素，经济发展的过程，从劳动者的角度来说，其实就是一个把人口变成人手，人手变成人力，人力变成人才，人才变成资本，资本变成财富的过程；转变政府职能的基本要求，就是要突出政府在培育市场主体、构筑市场载体、加强公共管理和社会服务方面的职能。而加大投入保障力度，切实抓好农村劳动力培训，既是培育市场主体的工作，又是政府履行社会服务职能的具体要求，也是公共财政的具体体现。因此，要把农村劳动力培训这项长期性、艰巨性的重要工作抓好，首先就是要落实各级政府尤其是市、县两级政府在经费保障、培训机构落实、培训资源整合利用、就业创业支持帮助等方面的主导责任，防止政府工作“缺位”。

2 要突出重点，优先抓好“双后双百”工作。对于刚刚进入劳动力范畴的所有高中毕业、初中毕业不能继续升学的学生，做到全部进行职业技能培训，使其至少掌握一技之长，从事二、三产业，不再从事农业，从源头上切实减少农民，提高其自我发展的能力。

3 要做好 16 岁至 45 岁有劳动能力农民的普遍培训工作。要对所有 16 岁以上、45 岁以下有劳动能力的农民，进行一次普遍的调查统计，针对其学历、技能、就业现状、发展愿望等各方面情况，分门别类的进行一次普遍性与针对性相结合的、因材施教、以需定训式的大培训、大提高。

4 要创新培训模式，加大培训投入扶持力度。一是要加大技能培训力度，提高输出质量。进一步创新培训机制，以就业为导向，把技能培训、就业介绍、就业后服务管理融为一体，从以引导性培训为主，逐步转为有选择、有侧重地进行技能培训，鼓励农民参加职业技能培训，争取使每一个内转外输人员都获得《中华人民共和国职业资格证书》，提高就业能力，提高输出质量，真正实现由体能型输出向技能型

输出的转变。二是要整合培训资源,创新培训模式,提高培训针对性和实效性。根据企业用工需求、产业发展需求和农民工培训愿望,在劳动部门的统一协调指导下,采取与乡(镇)政府合作、与企业合作、依托中介机构、上门办班、进村办班等多种模式抓好劳动力培训,培训后由劳动部门组织参加统一的职业技能考试,鉴定合格者发给《中华人民共和国职业资格证书》,优先推荐就业。三是要创新扶持方式,加大对培训农民的扶持力度。实现由暗补转向明补,由补贴培训方转向补贴受训方,由多种补贴方式转为货币补贴方式。加大投入,提高补助标准。对参加引导性培训的农村劳动力,根据培训天数,给予50元以上的补助,参加技能培训的给予200元以上的培训补助;对外出省外务工的,每人给予200元以上的车费和体检费补助。通过明确和提高补助标准,解决农村劳动力的实际困难,调动农村劳动力参加培训 and 外出务工的积极性。

## (二) 层层分解农村劳动力转移工程的具体措施

通过劳动力的转移就业,对农民而言,能够带来观念更新、增加收入、提升素质和能力、推动由农业人口向产业工人的转变等良好的综合效果。抓好劳动力转移就业,要做好以下七方面的工作。

1 强化目标,落实责任。继续推行目标责任制,严格考核制度,做到年初有计划,年中有检查,年底有落实,干得好有奖励,干不好惩罚。

2 着力抓好外输工作。把劳动力转移的重点放在省外特别是东南、华南等市场经济发达、用工量大的地区。

3 着力抓好内转工作。通过大力发展工业经济、推进城镇化等措施,大力发展本地二、三产业,特别是要制定落实有关优惠政策,鼓励县内工业企业最大限度地使用本县农民工,实现劳动力就地、就近就业、转移。

4 推进制度创新,进一步完善转移的新机制。在着力发挥政府相关部门在劳动力转移中的主导和服务功能,充分发挥劳动等部门在提供劳务信息、就业培训指导、组织人员输出、

农民工维权、留守老人儿童照顾等方面的主导作用的同时,注重发挥市场机制对人力资源的配置作用,注重发挥中介组织的桥梁和纽带作用,支持中介机构为劳动力供需双方提供广泛的职介服务,并采取输出省外人员稳定就业三个月以上的给予一定补助等方式,充分调动其积极性,逐步让中介机构成为推动农村劳动力转移的生力军。要强化能人带动作用,通过农村能人的人缘、地缘关系直接吸纳或带领劳动力外出务工。同时加强与中介的协作,搞好后续管理服务,确保输出队伍的稳定。

5 加大宣传力度,形成输出共识。通过走乡进村座谈、现身说法等各种形式形成强大宣传攻势,将劳务输出的重要意义、党的方针政策深入到各家各户,做到家喻户晓,人人皆知。重点着力于促进农民观念的转变,狠抓典型示范,通过有目的、有重点地选择一批外出打工发家致富的典型,现身说法,用农民群众身边活生生的事实,帮助农民破除故土难离、因循观望的狭隘思想,树立起外出打工是致富创业、增长才干的新观念。

6 进一步完善维权保障体系。健全服务管理机构,加强后续跟踪管理,以委托职介机构的形式做好输出时和就业后的服务,实现全方位管理,形成点多面广、多方配合的劳务输出服务新格局,使广大务工人员放心工作。

7 加大外出务工人员的保障力度。将今后外出的务工人员纳入农民工工伤保险或购买意外伤害险,降低外出务工者的风险。

## (三) 大力抓好土地流转工程

发展规模经营能够有效弥补家庭联产承包责任制的缺陷与不足,是对家庭联产承包责任制的进一步发展和完善,是当前及今后相当长一段时期内调整农业和农村产业结构,提高土地产出率和农业生产率,促进农民增收和农村经济发展的重要途径,同时,也是实现传统意义上的农民向产业工人的转变,实现农村剩余劳动力内转就业、就地就业的有效途径和必然选择。关于土地流转,我们认为要做好以下三方面的工作。

1 积极探索多种形式的规模经营模式。各地经济发展水平、农民对土地的依赖程度、劳

动力素质以及土地条件和土地利用用途不同，土地适度规模经营的形式也不可能一致。在探索土地适度规模经营的过程中，要结合各自实际，坚持以市场为导向，以效益为中心，因地制宜选择土地规模经营形式，促进农村土地适度规模经营。要继续鼓励专业大户、农业龙头企业、农民专业合作社通过土地流转开展租赁经营。要积极探索农村土地股份合作制，鼓励农户以土地承包经营权入股的形式进行合作生产，引导农业龙头企业与流转土地的农户结成利益共同体。在土地流转基本条件不够具备、土地仍是农民收入主要来源的地区，要充分发挥种植大户、购销大户、农业龙头企业、农技推广机构等经营服务组织作用，围绕当地主导产业和特色产品，把农民组织起来，发展以服务为载体的规模经营，在家庭承包经营的基础上，通过统一作物布局、统一生产质量标准、统一投入品采购和供应、统一技术培训、统一品牌、统一销售，达到规模经营的目的。在集体经济实力较强，能够对土地适度规模经营进行必要的以工补农和以工建农，进行农田基本建设，增加农业机械装备的地区，要积极探索实施反租倒包形式，由乡村集体经济组织根据群众意愿和产业化发展要求，将已发包给农户

的土地进行租赁，经过投资开发，改善生产条件后再承包给种养殖大户或农业龙头企业。

2 加大对土地流转的财政扶持、信贷支持、税费减免等各项政策扶持力度。如政府在财政预算中每年都要安排一定额度的土地承包经营权流转和规模经营专项扶持资金，用于鼓励土地承包经营权流转、培育规模经营主体等。

3 加强领导，强化服务。建立县、乡镇两级土地流转服务中心和村土地流转服务站，明确土地流转服务组织的工作职能，充分发挥土地流转服务组织在流转供求信息提供、政策咨询、实施过程中的指导、协调和服务的作用；鼓励和提倡成立土地规模经营协会组织，提高规模经营者的素质和组织程度，保护其合法权益；组织有一定实践经验的农业企业经营者到发展较好的农业企业进行强化培训，促其尽快提高驾驭规模经营的能力，着力培育农村土地规模经营管理人才等。

本文作者：刘荣是中共云南省寻甸回族彝族自治县县委书记、博士后；刘光顺是昆明理工大学历史学副教授、大学外语部书记

责任编辑：马光

## Rural Labour Migration and Migration Training

—Taking Xundian County as an Example

Liu Rong Liu Guangshun

**Abstract:** The flow of rural labor to urban areas and non-agricultural sectors in china is the largest migration in human history. Rural labor migration is a complex and constantly changing social phenomena. Among them, the transfer training of rural labor force is a key issue. The urgent need is to carry out skills training and educational propaganda to the farmers, and guide rural surplus labor to non-agricultural industries and urban areas. Scale operation can effectively make up for deficiencies in the household contract responsibility system. It is also a further development and improvement to the household contract responsibility system, and an important way to adjust agricultural and rural industrial structure, improve the land productivity and agricultural productivity, increase farmer income and promote economic development of rural areas.

**Key words:** rural labor migration; employment training; scale operation