

自治区社科联 2019 年治疆方略理论与实践研究课题

## 最终研究报告

项 目 编 号	19ZJFLQ05
项 目 名 称	脱贫攻坚视角下南疆深度贫困地区农村 富余劳动力就近就地转移实证调查 与研究
项 目 负 责 人	岳瑞
所 在 单 位	新疆农业大学

# 目 录

一、绪论.....	1
(一) 研究背景及价值.....	1
1. 选题背景.....	1
2. 研究价值.....	2
(二) 研究内容与框架.....	3
1. 研究内容.....	3
2. 研究框架.....	4
(三) 课题总体目标.....	7
1. 总目标.....	7
2. 具体目标.....	7
(四) 研究中所要突破的难题.....	7
1. 重点.....	7
2. 难点.....	8
(五) 研究方法.....	8
1. 调查研究法.....	8
2. 文献法.....	9
3. 归纳分析法.....	9
4. 多学科研究法.....	9
二、脱贫攻坚视角下南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移问题研究基础.....	10
(一) 理论基础.....	10
1. 国内外相关研究的学术史梳理及研究动态.....	10
2. 相关概念的界定.....	13
(二) 现实基础—南疆深度贫困地区脱贫攻坚战面临的挑战.....	14
1. 南疆深贫地区—脱贫攻坚主战场现实需要的迫切性.....	14
2. 农村富余劳动力转移模式多样化的利与弊.....	14
三、脱贫攻坚背景下南疆深度贫困地区农村富余劳动力转移.....	18
(一) 南疆深度贫困地区农业富余劳动力转移的现状分析.....	18
1. 农村富余劳动力数量的统计.....	18
2. 农村富余劳动力的就业地域分布.....	19
3. 农村剩余劳动力转移就业行业分布.....	19
(二) 目前城镇化进程中农业富余劳动力转移的两种基本模式.....	20
1. 就地转移模式.....	20
2. 异地转移模式.....	21
(三) 南疆深度贫困地区农业富余劳动力异地转移的必然性.....	21
1. 深度贫困地区劳动力转移规模需求的关系.....	22
2. 农村富余劳动力综合素质与城镇吸纳劳动力需求相互关系.....	22
3. 农村富余劳动力异地转移与人文环境的关系的需要.....	22
4. 农村富余劳动力异地转移与当前社会环境的关系.....	23

5. 农村富余劳动力异地转移与经济体制的关系.....	23
(四) 精准脱贫、精准施策前提下就近就地转移是一种创新.....	23
1. 农村富余劳动力就近就地转移的优越性.....	23
2. 就近就地转移与脱贫攻坚的相互关系.....	25
3. 城镇化进程中实施就近就地转移的现实可能性.....	27
4. “以工哺农，以城带乡”在就近就地转移中的作用.....	28
5. 就业扶贫政策下就近就地转移所面临的机遇.....	28
四、新疆深度贫困地区就近就地转移现状、存在问题、成因分析.....	29
(一) 就近就地转移几个重要的逻辑关系.....	30
1. 就近就地转移与脱贫攻坚的关系.....	30
2. 就近就地转移与激发劳动力内生动力的关系.....	31
3. 就近就地转移与现行就业机制调整的关系.....	31
4. 就近就地转移与拉动经济内需的关系.....	32
5. 就近就地转移与优化就业机制的关系.....	33
6. 就近就地转移与城镇工业化的关系.....	34
7. 就近就地转移与社会稳定的关系.....	35
(二) 农村富余劳动力就近就地转移现状.....	35
1. 农村富余劳动力内生动力的现状.....	35
2. 政府宏观调控的现状.....	36
3. 劳动力就业技能培训的现状.....	37
4. 劳动力输出渠道的现状.....	38
5. 区域经济发展水平现状.....	39
6. 农业产业化进程的现状.....	39
7. 企业用工需求的现状.....	40
(三) 农村富余劳动力就近就地转移存在的问题.....	41
1. 劳动力内生动力的不足.....	41
2. 政府宏观调控的可操作性存在的缺陷.....	41
3. 劳动力就业技能培训存在的问题.....	42
4. 区域经济发展水平不均衡的问题.....	43
5. 农业产业化进程存在的问题.....	44
6. 劳动力输出渠道存在的问题.....	45
7. 企业招工存在的问题.....	45
(四) 农村富余劳动力就近就地转移原因分析.....	46
1. 劳动力内生动力不足的影响因素.....	46
2. 政府宏观调控的可操作性存在的缺陷的影响因素.....	47
3. 劳动力就业技能培训存在问题.....	47
4. 区域经济发展水平不均衡问题的影响因素.....	48
5. 农业产业化进程存在问题的影响因素.....	49
6. 劳动力输出渠道存在问题的影响因素.....	49
五、推进农村剩余劳动力就近就地转移科学方法助力脱贫攻坚.....	50
(一) 巩固脱贫成果为导向，持续推进劳动力就近就业.....	50
(二) 激发劳动力内生动力.....	51
(三) 立足产业发展拓展就业岗位.....	52
(四) 加强组织协调，全力服务转移就业.....	52

（五）强化技术培训，提高劳动力就业技能和文化素质.....	53
（六）各部门提高政治站位，增强责任感和使命感.....	53
参考文献.....	55

# 一、绪论

## （一）研究背景及价值

### 1. 选题背景

2014年第二次中央新疆工作座谈会明确了新疆社会稳定和长治久安的总目标，十八大报告中提出解决“三农问题”的关键是城乡统筹发展，农村富余劳动力转移是城乡一体化过程中重要的因素，要顺利推进城乡协调发展，需要引导和优化农村富余劳动力转移。

2015年和2016年印发的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《“十三五”脱贫攻坚规划》，将转移就业列为重要的“就业扶贫”专项行动。

党的十九大报告提出了乡村振兴战略，是以农业农村全面现代化为目标，对“三农”事业发展的战略谋划。同时提出了三大攻坚战，将脱贫攻坚战作为一项政治任务，是党中央、国务院作出的重大决策部署。

2018年就业扶贫工作会议作出部署：多渠道开发就地就近就业岗位。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》指出要全面推进就业扶贫。作为脱贫攻坚战主战场的深度贫困地区：南疆四地州，加强就业扶贫、精准就业促脱贫必须始终以实现社会稳定和长治久安为新疆发展的时代命题。

习近平总书记指出“要加大培训力度，促进转移就业，让贫困群众有稳定的工作岗位”。当前，是打赢脱贫攻坚战的决战决胜阶段，更是全面夺取小康社会胜利的决战决胜阶段，通过近两年动态摸排等相关工作数据分析，作为脱贫攻坚主战场的南疆深度贫困地区，缺土

地是主要致贫原因，以小农经济为主，产业集约化程度低，产业基础薄弱，产业效益不明显，且不能扛起完成“一超过”的重任，长期形成了农业富余劳动力资源闲置的局面，就近就地转移恰好解决了劳动力闲置的问题，且保证了农牧民群众的收入来源；在抓“产业、就业”两业促增收的同时，就业是保持稳定增收的重要渠道之一，作为少数民族群众人口占比较大的深度贫困地区，国语水平是富余劳动力走出去的重要制约因素之一，就近就地转移的人数和收入占劳动力转移和收入比重较大，通过就近就地转移劳动力很大程度上缓解了劳动力就业问题，故，面对产业基础薄弱、少数民族居多、国语水平较低的现实情况，脱贫攻坚过程中建构南疆深度贫困地区剩余劳动力就近就地转移有效机制，显得尤为紧迫和必要。

## 2.研究价值

### （1）学术价值

以脱贫攻坚为背景，结合南疆深度贫困地区特殊区情，借助多学科的理论和方法开展创新研究，不断将丰富人力资源管理、政治学、社会学、管理学、民族学等学科理论在南疆深度贫困地区富余劳动力就近就地转移机制中运用，促进农村剩余劳动力就近就地转移理论创新，在维护社会稳定与长治久安前提下，丰富农村富余劳动力就近就地转移理论在脱贫攻坚战中的应用。

### （2）实践价值

本课题的研究通过在南疆深度贫困地区脱贫攻坚大背景下，探寻南疆四地州农村富余劳动力快速增收的有效途径。

通过现场考察、访谈、调研，找准农村富余劳动力就近就地转移在南疆深贫地区的定位，准确把握并分析南疆深度贫困地区富余劳动力在转移的过程中存在的问题，深入研究南疆深度贫困地区农村富余劳动力脱贫与就近就地转移之间的存在的困境，为党和政府决策提供参考。

从理念树立、运行机制、组织体系、完善措施等方面建构科学化、规范化、常态化的南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移长效机制，使未脱贫困人口达到“一超过、两不愁、三保障”脱贫标准，促进已脱贫人口脱贫成效得到巩固，同时确保非贫困农业户籍人口不致贫，助力打赢脱贫攻坚战，实现新疆社会稳定与长治久安具有实践价值。

通过深度贫困地区农业富余劳动力就近就地转移，对加快深度贫困地区乡村振兴步伐、城乡一体化建设、美丽乡村建设有着积极地推动作用，尤其是对深度贫困地区工业园区规模化发展、工厂、扶贫车间、合作社、片区工厂的稳步壮大、农产品深加工农产品提质增效、经济领域格局优化有着稳步的促进作用，进而拉动本地区内需，促进区域经济社会稳定。

## （二）研究内容与框架

### 1. 研究内容

本研究以脱贫攻坚背景下南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移问题为研究内容，立足深度贫困地区客观实情和脱贫攻坚战的现实需要，归纳南疆四地州农村剩余劳动力就近就地转移的现状

与问题，厘清新形势下脱贫攻坚与南疆深度贫困地区农村剩余劳动力就近就地转移的关系，深入分析南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移过程中影响因素的互动关系，研判新形势新格局下的新情况、新特点、新问题，立足新疆社会稳定与长治久安的战略高度建构科学化、规范化、法治化的新型农村富余劳动力就近就地转移长效机制，服务于脱贫攻坚，推进乡村振兴战略，进而发挥其在实现总目标中的良性互动。

## 2.研究框架

### **一、脱贫攻坚视角下南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移问题研究基础**

#### （一）理论基础

- 1.农村富余劳动力转移的基本理论
- 2.就近就地转移与异地转移概念界定

#### （二）现实基础—南疆深度贫困地区脱贫攻坚战面临的挑战

- 1.南疆深贫地区—脱贫攻坚主战场现实需要的迫切性
- 2.深贫地区农村富余劳动力转移模式多样化的利与弊
- 3.脱贫攻坚背景下农村富余劳动力转移模式探索的必要性

### **二、脱贫攻坚背景下南疆深度贫困地区农村富余劳动力转移**

#### （一）南疆深度贫困地区农村富余劳动力转移的现状分析

- 1.农村剩余劳动力数量的统计
- 2.农村剩余劳动力的就业地域分布
- 3.农村富余劳动力转移就业的行业分布

#### （二）农村富余劳动力转移就业的两种主要模式

- 1.就近就地转移就业模式



## 2.异地转移就业模式

### （三）南疆深度贫困地区农业富余劳动力异地转移的必然性

- 1.深度贫困地区劳动力转移规模需求的关系
- 2.农村富余劳动力素质与城镇二、三产业吸纳劳动力需求关系
- 3.农村富余劳动力异地转移与当地人文环境的关系
- 4.农村富余劳动力异地转移与社会环境的关系
- 5.农村富余劳动力异地转移与经济体制的关系

### （四）精准脱贫、精准施策前提下就近就地转移是一种创新

- 1.农村富余劳动力就近就地转移的优越性
- 2.就近就地转移与脱贫攻坚的相互关系
- 3.实施就近就地转移就业的现实可行性
- 4.“以工哺农，以城带乡”在就近就地转移就业工作中的作用
- 5.就业扶贫政策下就近就地转移所面临的机遇

## 三、南疆深度贫困地区就近就地转移现状、存在问题、成因分析

### （一）就近就地转移几个重要的逻辑关系

- 1.就近就地转移与脱贫攻坚的关系
- 2.就近就地转移与激发劳动力内生动力的关系
- 3.就近就地转移与现行就业机制调整的关系
- 4.就近就地转移与拉动经济内需的关系
- 5.就近就地转移与优化就业机制的关系
- 6.就近就地转移与城镇工业化的关系
- 7.就近就地转移与社会稳定的关系

### （二）农村富余劳动力就近就地转移现状

- 1.农村富余劳动力内生动力的现状
- 2.政府宏观调控的现状

3.劳动力就业技能培训的现状

4.劳动力输出渠道的现状

5.区域经济发展水平现状

6.农业产业化进程的现状

7.企业用工需求的现状

(三) 农村富余劳动力就近就地转移存在的问题

1.劳动力内生动力不足

2.政府宏观调控的可操作性存在的缺陷

3.劳动力就业技能培训存在的问题

4.区域经济发展水平不均衡的问题

5.农业产业化进程存在的问题

6.劳动力输出渠道存在的问题

7.企业吸纳劳动力存在的问题

(四) 农村富余劳动力就近就地转移过程中存在问题的原因分析

1.农村富余劳动力内生动力不足的主要原因

2.政府宏观调控的可操作性存在的缺陷的影响因素

3.劳动力就业技能培训存在问题的原因分析

4.区域发展水平不平衡问题的影响因素

5.农业产业化进程存在问题的影响因素

6.劳动力输出渠道存在问题的影响因素

7.企业招工存在问题的影响因素

四、推进农村剩余劳动力就近就地转移科学方法助力脱贫攻坚

(一) 从脱贫攻坚战略角度出发

(二) 从激发劳动力就业内生动力的角度出发

(三) 从拉动当地经济发展需求角度出发

(四) 从发挥政府职能角度出发

(五) 从强化技能培训角度出发

(六) 从维护社会稳定角度出发

### (三) 课题总体目标

#### 1.总目标

从理念树立、运行机制、组织体系、完善措施等方面建构科学化、规范化、常态化的农村富余劳动力就近就地转移长效机制，助力南疆深贫地区打赢脱贫攻坚战，服务于总目标。

#### 2.具体目标

在脱贫攻坚大背景下，从就业扶贫的角度出发，立足新疆特殊的区情，深入研究南疆四地州脱贫攻坚与农村富余劳动力就近就地转移就业与之间的互动关系及困境。通过调研访谈、现状考察、典型舆情事件分析，找准农村富余劳动力就近就地转移在南疆深贫地区的定位，归纳农村富余劳动力就近转移机制存在的问题，研究制定符合南疆深贫地区区情的农村富余劳动力就近就地转移机制，服务于南疆深度贫困地区快速发展。

### (四) 研究中所要突破的难题

#### 1.重点

厘清新形势下脱贫攻坚与南疆四地州农村富余劳动力就近就地转移之间的关系；归纳南疆四地州农村剩余劳动力就近就地转移的现状与问题；建构科学合理的就近就地转移机制，服务于脱贫攻坚，进而发挥其在实现总目标中的良性互动。

## 2.难点

对南疆四地州农村剩余劳动力就近就地转移机制的调查、调研存在一定困难，如南疆四地州作为脱贫攻坚主战场，调研范围广、调研规模大，涉及调研对象多，如政府职能部门、各类就业单位。

在对劳动力调研的过程中也会不可避免的出现一些问题：如在南疆四地州调研对象以少数民族农牧民群众为主，群众的国语水平和受教育程度会影响到调研的质量。因此要科学组建调研团队、做好与地方政府的对接工作、规划好调研对象地域、数量、范围，尽可能小的降低调研误差，提高数据质量。

本课题围绕南疆深贫地区脱贫攻坚背景下农村富余劳动力就近就地转移机制建构展开探讨，首先对基本理论进行梳理；分析农村富余劳动力就近就地转移与南疆深贫地区脱贫攻坚的关系，通过现状考察、典型事件分析，归纳深贫地区农村富余劳动力就近就地转移机制存在的问题；提出深贫地区农村富余劳动力就近就地转移机制的构建对策。

### （五）研究方法

#### 1.调查研究法

通过实证调查、重点访谈、问卷调查、专家咨询等形式，客观、准确掌握基本情况，为课题的分析判断、观点提出与问题阐述提供现实依据。调研地域以“集中在某地区某县市，分散于多乡（镇）村”，拟定以和田地区、阿克苏地区为抽样调研区域，调研时间区域为2020年度，拟发放劳动力转移调研问卷1000份，其中，未脱贫农业人口

占 45%，已脱贫农业人口占 35%、非贫困农业人口占 25%，调研以面对面问答形式开展，使调研对象既具普遍性又具多样性特点，确保调研结果具有代表性，问卷调研主要依托扶贫一线扶贫专干、就业专干、返乡实习大学生开展。对调研县市人社部门主要领导、具体负责就业同志、乡（镇）和村劳保所负责劳动力转移专干就劳动力转移中就业政策、劳动力转移就业总体情况、具体途径、方式方法、存在困难、取得成效进行访谈。对调研县市人社部门主要领导、具体负责就业技能同志、乡（镇）劳保所、村级负责劳动力就业技能培训工作的相关人员、县级专门就业技能培训机构，针对劳动力就业培训整体情况、培训内容、方式方法、存在困难、取得成效进行访谈。对就近就地用工企业、园区企业、扶贫车间、片区工厂、合作社用工情况、薪资待遇、招工渠道、存在困难、取得成效进行访谈。

## 2.文献法

通过图书馆、网络等平台重点查阅新疆民族、农业经济发展、城镇化、区情、劳动力转移等方面的文献资料，认真梳理消化。

## 3.归纳分析法

归纳提炼出归纳南疆深贫地区农村富余劳动力就近就地转移机制现状及存在的问题。

## 4.多学科研究法

借鉴政治学、管理学、社会学、民族学、系统论、网络信息技术等多学科理论和研究方法，深入系统进行建构网络舆情引导机制的研究。

## 二、脱贫攻坚视角下南疆深度贫困地区农村富余劳动力就近就地转移问题研究基础

### （一）理论基础

#### 1.国内外相关研究的学术史梳理及研究动态

##### （1）国外相关研究的学术史梳理及研究动态

劳动力转移理论。关于劳动力转移的研究在国外已取得了较丰富的成果，其中刘易斯的“二元结构论”是最经典的理论。刘易斯的“二元结构论”从农村富余劳动力转移目的角度出发，而工资水平保持不变，这不符合我国劳动力规模逐渐增加的现实情况。费景汉、拉尼斯在刘易斯的基础上，提出了“费景汉—拉尼斯的农业劳转移模型并强调劳动生产率的重要性，但仍然没有解决刘易斯理论中城市失业和粘滞性工资制度变动等弱点，也不符合发展中国家的实际情况。乔根森就刘易斯模型做出了另一个修正：主张劳动力转移的充要条件是农业剩余，不同于刘易斯的是工资水平是随着科技的进步和资本的积累而不断提高的。托达罗又修正了“费景汉—拉尼斯”模型，提出托达罗关于农村劳动力向城镇迁移的理论：发展中国家劳动力转移使城乡收入差距扩大，从而使预期收入不断提高。适当的城乡关系，可以减少城乡不均等发展的经济现象。美国学者 E.S.Lee 提出“推—拉”理论，引如人力资本理论，以及 20 世纪斯塔克等人提出的“新劳动迁移理论”，从不同角度分析了劳动力转移就业问题。

农村富余劳动力转移途径。Di Jiaping 等指出，每个国家从农业社会向工业社会转型过程中都面临农村剩余劳动力大规模转移。胡俊

超（2010）指出英国 15 到 19 世纪的“圈地运动”促进了农村富余劳动力的转移，直到 20 世纪初期，英国农村剩余劳动力才向城镇地区转移。美国农业人口大量转移的主要因素也是美国工业革命。日本劳动力转移主要采取兼业的方式，在城郊区域打造工业区，实现 70% 的日本农村剩余劳动力就近就业。韩国在主要城市发展劳动密集型产业，并通过农村就地工业化引导劳动力的流向。世界上还有许多国家采取了发展农村工业等方式，实现农村剩余劳动力就地吸收，这为中国当前劳动力转移就业工作提供了一定的参考借鉴。

## （2）国内农村富余劳动力相关研究动态

国内农村剩余劳动力转移理论研究。国内农村剩余劳动力转移研究较少、起步较晚。我国农村剩余劳动力数量的测算、农村劳动力转移就业的影响及其效应、农村剩余劳动力转移原因、障碍和途径的探讨成为我国研究农村富余劳动力的主要研究体系（李盼盼 2008）。20 世纪 70 年代末以来，我国乡镇经济的发展为农村富余劳动力就近就业提供就业岗位，这就催生了就地转移理论，该理论主张，我国应大力鼓励“离土不离乡、进厂不进城”的就地就近转移模式（张以强, 2012）。就地转移和异地转移成为当前最主要的两种转移模式。就地转移的涵义是近距离转移，农业剩余劳动力在农村或附近城郊区域内部吸收。我国农村经济发展是吸收农业剩余劳动力，是实现就地转移就业的基础（赵燕, 2011）。

劳动力转移影响因素的研究。制度因素：主要是户籍制度和土地制度。李晓春（2004）指出：户籍制度是影响劳动力转移的重要因素。

肖蔡防（2002）指出，农户耕地面积与转移就业之间存在明显的负相关关系。盛来运（2007）、张世伟（2009）等指出，农户耕地与转移就业之间不存在必然的关系。经济因素：一个方面是经济水平因素，另一个方面是经济结构因素（高国力，1995）。教育因素：张林秀（1998）研究发现，劳动力素质的提升对于动力本身是很重要的。张树林（2010）通过实证分析：农村劳动力素质的提升从长远来看对于经济增长是大有益处。

劳动力转移对经济、社会影响。李实（1999）指出，农村劳动力转移对农村产业结构调整和优化，农民增收具有十分显著的作用。都阳（2003）认为劳动力转移就业是快速脱贫的有效方式，并成为很多贫困地区就业脱贫采用的主要手段。

### （3）研究评析

综合研究现状，学界已取得一定的研究成果，对进一步深入研究打下良好基础。存在的问题：一是宏观性研究较多，结合地域特色的微观研究略显单薄；二是对深度贫困地区农村富余劳动力转移与脱贫攻坚关系的研究文献较少；三是对就近就地劳动力转移有一定的研究，主要研究地域集中于非贫困地区，转移目标服务于城镇化进程，南疆深贫特殊区情下农村剩余劳动力就近就地转移的典型研究相关成果较少。故而，紧紧以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从南疆深度贫困地区脱贫攻坚实际出发，对劳动力转移相关机制典型研究刻不容缓。



## 2.相关概念的界定

### (1) 农村富余劳动力

学术界对农村富余劳动力定义为:全部农业劳动力与市场需求量的差额,实际上是农村无就业岗位的失业人员。康翠玉(2020)指出农村富余劳动力是零边际生产率家庭,减少一个劳动投入并不减少产出。李天华(2020)指出农业剩余劳动力是指在一定的生产力条件下,农业劳动力的供给大于农业生产经营合理需求的劳动力,这部分劳动力投入农业生产经营的劳动边际生产率为零或负值。综上所述,本文根据实际情况将农村富余劳动力界定为:农村剩余劳动力是长期居住在农村且具有劳动能力的农民,因在一定时期内个人需要和农村发展需求不匹配,需从农村转向城镇转移就业的劳动力。

### (2) 就近就地转移

学术界关于就近就地的定义上有一定的差别。梁彩兴,刘冬蕾等人(2016)将就地转移界定为在本县范围内从事非农业生产经营或外出务工活动,并且持续时间达3个月以上的就业行为。张以强(2012)就地就近转移归结为农村富余劳动力在居住地附近工作,但能回家居住,且主要收入以务工收入为主。赵燕(2011)指出农村劳动力从传统的农业生产领域就近就地,也就是在原来的农村向非农业生产领域转移,即“离土不离乡”,农村内部实现非农转移,农业剩余劳动力农村内部消化。徐东,张棉好等人(2014)下定义为就近就地转移指留乡青年在县域范围内,由从事传统的农业生产劳动转向现代农业、第二、三产业并获得劳动报酬的行为和过程。通过农村富余劳动力就

近就地转移方式，探究在南疆贫困地区近就地转移方式在脱贫攻坚过程中的显示可能性。在本文中就近就地转移可定义为：以地级市和县级城镇为核心的城镇化范围内就业，从传统农业向现代化农业或者非农业转移就业并获得劳务收入为主要收入来源的转移就业方式。

## （二）现实基础—南疆深度贫困地区脱贫攻坚战面临的挑战

### 1.南疆深贫地区—脱贫攻坚主战场现实需要的迫切性

南疆四地州绿洲面积少，人口占全疆总人口中的比重为 42.7%，人口城镇化率在 30%左右，低于全区平均水平，人口城镇化水平较低。1000 多万南疆人口中，有将近 750 万人口生活在农村，人均耕地面积仅为 2 亩左右，农村产业接触薄弱，加上南疆四地州自然环境恶劣、耕地资源少、水资源短缺、工业基础薄弱、农村人口素质较低，增收比较困难。近几年南疆脱贫攻坚取得了历史性的成就，在各项扶贫政策的推动下，南疆深度贫困地区逐步解决了贫困问题，贫困人口的生活条件和水平得到了很大程度的改善、南疆群众两不愁三保障问题得以彻底解决，贫困人口在医疗、养老、教育方面需求得到充分的保障，政府通过转移就业，解决了南疆农村富余劳动力就业问题，南疆地区贫困人口收入有了较大的改善。由于南疆四地州农村居民文化水平较低，受传统思想的影响，实际转移就业工作中贫困人口存在回流、内生动力不足等问题。对此分南疆深贫地区农村富余劳动力转移就业，特别是就近就地转移是迫在眉睫，时不我待。

### 2.农村富余劳动力转移模式多样化的利与弊

当前农村富余劳动力转移模式主要有就近就地转移模式和异地

转移模式。就近就地转移模式以路途短、成本低、风险小等优势成为农户实现就地转移就业的有效途径。就此内容总结就近就地转移模式的利与弊：

### （1）就近就地转移就业是建设和谐社会的需要

农村劳动力转移是解决南疆深度贫困地区农户快速增收的主要关键举措。目前异地的转移模式转移成本较高，而且农村劳动力长期“离土离乡”转移，造成了“留守儿童”、“空心村”、“空巢老人”等诸多社会问题。

### （2）就近就地转移就业是乡村人才振兴的需要

乡村振兴的主体是农村劳动力，农村劳动力在农业发展、农村建设中发挥越来越重要的作用。然而，目前大部分青壮年劳动力特别是有文化技术水平的青壮年劳动力转移出去，导致农村地区人才空缺，在一定程度上影响了农村建设、农业发展、农民增收。

### （3）就近就地转移就业是农村产业发展的需要

目前农村社区老、妇、幼、弱群体留守在家，而大量青壮年劳动力转移到城区就业，而留守在农村地区的劳动力无法胜任建设乡村的任务。农业生产缺乏劳动力，不能满足市场和社会需要，同时也是农业经济增长速度缓慢的一个因素，单靠留守在家的老、妇、幼、弱群体，根本不可能完成。培育农村农业产业为农村富余劳动力就近就业提供有效途径，是目前解决就近就地就业最有效的手段。

异地转移模式是农村富余劳动力向“非农”产业远距离转移的一种就业方式。通过外出务工，解决了城市劳动力缺乏问题，而且加快

了城市的经济发展，还使务工者开阔了眼界，掌握了信息，学到了一定的技术。回乡后帮助发展乡镇企业，开起了工厂，既解决了剩余劳动力就业问题，又活跃了农村市场经济。但同时异地转移模式的种种问题也接踵而来：一是农村发展后劲不足，大量人员外出导致农村耕地无人耕种，土地粗放经营，目前农村种地大多是固守传统观念的中老年人，缺少渠道接受新科技，促进效益。包括村干部的选举，也缺少有能力的年轻人。二是老人养老、孩子上学、农村富余劳动力异地报销等系列社会保障问题。

#### （4）乡村振兴环境下农村富余劳动力转移模式探索的必要性

农村富余劳动力就近就地转移受到普遍关注的主要原因是因为会牵涉到社会方方面面的维度。一是合理安置农民是保证我国高速发展的当务之急。南疆四地州农村当前的现状是“人多地少”。对此，鼓励农业人员向第二、三产业转移可以提高资源有效配置效率。二是农村富余劳动力大量异地转移引发了一些社会问题。农民工进城之后会发生昂贵消费支出、医疗保障、户籍问题的困扰、医疗、教育住房问题等。另外农村“留守儿童”，“空巢老人”、等系列社会问题，在某种程度上也是因为农村富余劳动力长期在外打工带来的一些负面影响；三是每到春节前后 40 多天，农民工返乡成为社会的关注点，四是春运期间农民工回家与大量工作岗位被闲置矛盾较突出，用工单位工作进度受较大的影响；五是农民工大多数文化素质低，技术单一，在大城市他们往往从事工作时间长低工资的工作，而且工作不稳定；六是农村富余劳动力因为文化的水平低很难融入城市的生活环境。农

村富余劳动力进入城市后社交的机会少，融入当地社会方面存在一定的困难。

相比之下，就近就地转移因其灵活性和成本低等优势，受国内一些学者的青睐。相当一部分劳动力因需要照顾老人和孩子，不能长期离开居住地，希望在家门口灵活就业。当然就近就地转移也存在一定的限制。南疆二、三产业基础薄弱、工业化起步晚、经济发展速度相对缓慢，解决庞大人口的就业问题存在一定的挑战性，就近就地转移就业对南疆深度贫困地区农村富余劳动力开拓视野，学习沿海发达地区先进技术和经验方面存在一定的限制。

### 三、脱贫攻坚背景下南疆深度贫困地区农村富余劳动力转移

#### （一）南疆深度贫困地区农业富余劳动力转移的现状分析

##### 1.农村富余劳动力数量的统计

近几年南疆深度贫困地区在就业脱贫中取得了极为显著的成绩，使农村富余劳动力生活水平得到了有效提升，近几年各地有力组织了富余劳动力的转移，使农村富余劳动力收入水平有所提升，进而实现快速脱贫。各地相关部门有效利用重点产业、公益岗位、国有企业以及民企吸纳富余劳动力，促进就业。同时，相关部门加大力度开发了就业岗位，保证每户贫困家庭至少一人就业使南疆四地州农村富余劳动力转移人数有了显著提高。据统计 2016-2018 年全区农村富余劳动力转移就业数量分别为 275 万人次、275 万人次和 280.5 万人次，2019 年转移就业 287.35 万人次。2017 年至 2019 年，喀什、和田地区农村富余劳动力 13.5 万人转移就业。2018 年至 2020 年，南疆深度贫困地区累计有 21 万名建档立卡贫困家庭劳动力实现转移就业。2014 年以来，国家大力支持新疆纺织业发展，2017 年至 2019 年新疆纺织服装产业新增就业 35 万人。

为实现农村富余劳动力有效就业，新疆拓展就业渠道，通过建立“扶贫车间”、产业园区、发展旅游业等途径促进就业。同时，南疆四地州还通过疆内跨地区转移就业、联系内地援疆省市就业等多种渠道，拓宽就业空间、为农村富余劳动力就近就业提供平台。

为了保证高质量就业，政府不断加强职业技能培训，提高农民就业水平，争取让每一个有劳动能力的人都能掌握一技之长；制定产业

就业优惠政策，产业带动就业发展；大力培育区域劳务品牌，使有组织劳务输出力度加大；确保群众就业与社会稳定双促进。

## 2.农村富余劳动力的就业地域分布

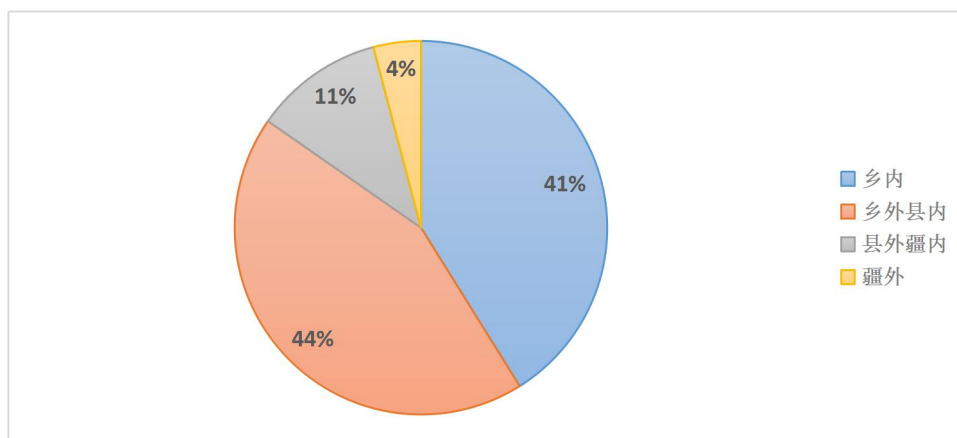


图 3-1 就业地域分布图

如图 3-1，乡内和乡外县内就近就业人口占就业总人口 85%，县外疆内和疆外就业人口占就业总人口 15%。可以看出，南疆地区富余劳动力就业转移主要以疆内转移为主，主要是受国语水平（26.5%）、家中劳动者不足（37.8%）和自主就业（44.3%）等因素的影响，鼓励富余劳动力跨地区实现就业、改变富余劳动力就业观念是今后转移农村富余劳动力就业的重点工作。

## 3.农村剩余劳动力转移就业行业分布

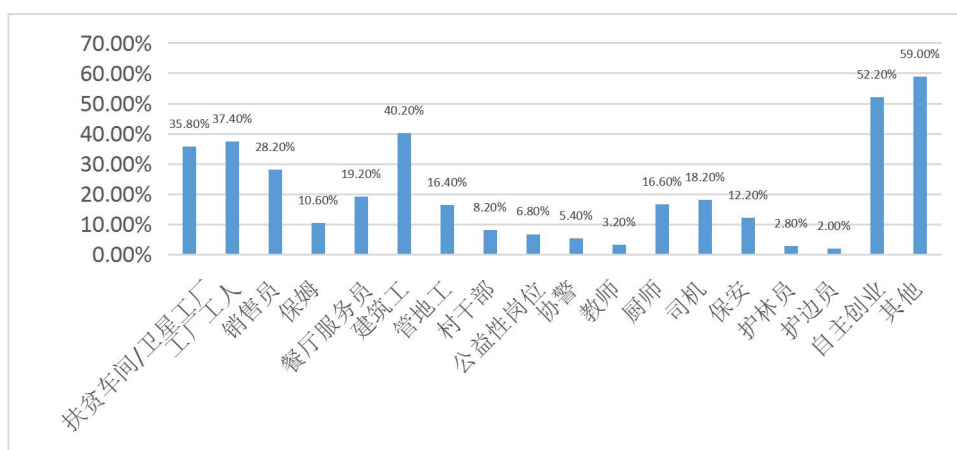


图 3-2 职业类型分布图

从图 3-2 可以看出,村民外出就业主要集中在建筑工地、扶贫车间(卫星车间)、工人、自主创业、销售员、餐厅服务员等。发现大部分劳动力通过从事出卖体力和餐饮服务等技术含量较低的就业岗位来提高收入。从受访者从事的几个行业所占比例来看,自主就业选择人数最多,占比达到 52.2%,其次是建筑工,达到 40.2%,占比最低的是护边员。女性大多数选择去扶贫车间、卫星工厂、或者从事服务业,男性大多数选择自主创业、建筑工或者从事第一产业的生产。

## (二) 目前城镇化进程中农业富余劳动力转移的两种基本模式

就业情况对于人民的生活来说至关重要,是促进国家稳定、发展的重要要素之一。在南疆脱贫攻坚战中,就业扶贫是一项重要的工作。近几年南疆地区在就业扶贫上持续发力形成了常态化机制,积极利用对口援疆优势,通过合理对接工作,有效保证信息对接、服务管理对接,以此来推进农村富余劳动力去内地援疆企业就业。当地相关部门加大岗位开发力度,输送合格人员,推动疆内跨地区转移就业常态化;发展劳动密集型企业促进就业,发展“扶贫车间”“卫星工厂”吸纳就业,通过发展小微企业来促进就业,使就地就近转移工作常态化,使旅游发展和创造就业岗位协调发展。

当前我国农村富余劳动力转移模式主要有就地转移和异地转移模式。就地转移模式是居住地附近就业的模式,异地转移模式是到较远的距离在城市二、三产业就业的模式。

### 1. 就地转移模式

就地转移模式是指农村劳动力离开农业,在本乡镇就地从事非农



生产,是一种离土不离乡、进厂不进城转移模式。国内有学者将不离土不离乡模式,即通过深化和调整农业产业结构,在广义农业内部实现由种植业向林、牧、渔业的转移也视为就地转移。鉴于本文对农村富余劳动力转移的定义转移是指从事的职业的转换,是由农业向工业、服务业的转移。

就地转移模式主要通过扶贫车间、乡镇企业等途径实现。通过农村产业实现创造新的就业岗位,为农民创造新的就业岗位。从调查的结果来看,大部分调查对象希望在本乡或本县范围内就业,选择到本县外和疆外就业的样本数量仅占总样本 16.78%和 8.89%。

## 2.异地转移模式

异地转移模式主要强调农村富余劳动力在远距离就业,离开居住地,离开农业劳动,转入城市二、三产业。异地转移比就近就业更彻底脱离农业和农村。

城市产业基础较好,拥有聚集效应,人才、资金和技术高度聚集,市场需求量大,有利于分工和形成新的产业和就业岗位,有利于农村富余劳动力的转移,农村人口长期形成的不怕苦、累、险、脏的优秀品质,促使他们在城市扎根,在城市找到自己“栖身之所”。南疆深度贫困地区当前采取就地和异地转移并存,异地转移相对来说较稳定,工资水平一般比就近就地就业转移劳动力高。从农村富余劳动力的就业意愿来看,大部分农村富余劳动力的就业意愿不强烈,将近 71.56%的农村富余劳动力不太愿意或不愿意在异地就业。

### (三) 南疆深度贫困地区农业富余劳动力异地转移的必然性

### 1.深度贫困地区劳动力转移规模需求的关系

南疆四地州自然环境脆弱、基础设施交叉、经济社会发展水平较低、人民生活水平与其他地区相比还有一定的差距。南疆四地州人均耕地面积较少。2019年克州、阿克苏、喀什、和田耕地面积分别为85.6万亩、989.1万亩、1064.9万亩、339.7万亩，人均耕地面积分别为1.38亩、4.17亩、4.49亩、1.69亩。人均耕地面积小，存在严重的人多地少的问题，农民如果单一的依靠农业来提高收入、摆脱贫困与落后是很难实现的，必须寻找其他出路。农村富余劳动力向二、三产业转移，有利于农民稳定增收。受调查的农村富余劳动力中大部分农村富余劳动力转移意愿较强烈，超过95%的调查对象认为转移就业对他们生活带来的变化较大。

### 2.农村富余劳动力综合素质与城镇吸纳劳动力需求相互关系

农村富余劳动力是促进城镇化的人力保障，是提高劳动者素质的主要途径。就业为导向的各类培训，使他们开阔了眼界，转变了观念，而且学到了新知识，增强了市场适应能力，针对农村富余劳动力文化素质培训不仅提高了农户收入，还对城镇有序吸纳劳动力、乡村人才振兴，为乡镇吸收农村富余劳动力产生了一定的人力资本保障，为二、三产业发展提供有力的保障。调查结果显示，86.17%的调查样本表示，就业培训对他们工资收入的帮助很大。

### 3.农村富余劳动力异地转移与人文环境的关系的需要

农民异地转移不仅可以增加收入，改善生活水平，还可以提高劳动力素质，改变这些劳动力长期根深蒂固的旧观念、旧传统，开阔了

他们的眼界。他们回到家乡后，将自己所见所闻告诉自己的亲朋好友，改变他们的择业观，可以吸引更多的人异地就业。

#### 4.农村富余劳动力异地转移与当前社会环境的关系

农村富余劳动力异地转移就业帮助贫困农户开阔眼、转变就业观念、学习新的技能。而且已转移的农村富余劳动力，凭借丰富的经验成为领导者，带动其他农户进行集体转移；另外、还有未来示范效应。有些先行者通过经商办厂的经验，返乡后进行创业，激活本地经济和社会发展活力，带动乡村其他相关产业发展。除此之外，举家迁移，减少农村地区负担，促进了农村现代化和小康社会目标的实现。

#### 5.农村富余劳动力异地转移与经济体制的关系

随着城市经济体制改革的步伐，农村劳动力的需求也正在逐步扩大。首先，城市就业市场上竞争较激烈，劳动力市场允许农村劳动力参与竞争。其次，在招工用工方面自主权逐渐扩大，可以自主决定在生产中雇佣成本较低的农村劳动力来节省开支。农村劳动力“性价比比较高”的特点，扩大了城市对农村富余劳动力的需求。再次，城市产业结构的调整，吸引了新一批农村富余劳动力进入新行业，使得传统产业出现了“用工荒”现象。城市中许多技术含量较低的就业岗位由农业剩余劳动力来完成，从而为农村劳动力的进城提供了就业空间。

### （四）精准脱贫、精准施策前提下就近就地转移是一种创新

#### 1.农村富余劳动力就近就地转移的优越性

##### （1）就近就地转移的成本低，而且能够分散风险

农村富余劳动力转移的过程中会产生一系列经济和社会成本。就

近就地转移可以省去相关费用，有些劳动力去乡外县内就业也需要交通费用，但是这个交通费用比去县外疆内甚至疆外的交通费用要低很多。房屋租赁费用是大部分劳动力转移就业支出成本的主要组成部分，劳动力就近就地转移可能没有房屋租赁费用或者是比较低的费用，如：和田一个村的农民如果在周围的乡里或者县里就业就会住在家里，如果去乌鲁木齐或者去内地各大城市，就需要支付高昂的住宿费用，这就是这个农民的主要费用支出。劳动力转移者外出找工作，获得薪水需要一段时间，而在这段时间里所有的花费需要他们自己来承担，就近就地就业范围小，容易找到工作，节约了时间，减少了生活支出成本。

就近就地转移有利于分散转移风险，农村富余劳动力通过参加一些非农产业实现就近就地转移，他们是农业产业化发展的主要人力保障，他们大多数家里耕地、牲畜需要照顾。就近就地转移的农业富余劳动力具有较强的不稳定性，他们在县域范围内的一些非农产业和农业产业之间不断实现角色交换，当县域内非农产业岗位需求萎缩时，他们可以从事农业生产，同时为下一步转移打下基础。这种就地转移方式，降低了农村富余劳动力转移成本，也降低了相关风险。

## （2）就近就地转移有利于低投资、高效率地吸收农业富余劳动力

农村剩余劳动力就近就地转移就业，既可以降低劳动者转移产生的成本，又可以节约政府为安置异地转移就业进行的投资。在村镇附近转移就业，节约了交通费用、房屋租赁费用和找到工作之前的生活费等成本。就近就地转移主要依靠发展农村二、三产业，创建工业园

区，发展农村经济，通过卫星工厂、扶贫车间等来吸纳农业富余劳动力。据有关部门统计，乡镇企业吸纳安置一个劳动力需要资金大约2000元至3000元之间，而城市吸纳安置一个劳动力需要资金大约40000至50000之间。乡镇企业是吸纳剩余劳动力的主体，农村产业节约了大量财政支出。因此，整体上而言，就近就地转移降低了农村富余劳动力的财政支出和风险。

### （3）就近就地转移可以极大地缓解城市压力

就地转移能够避免农村富余劳动力大规模转移到大中城市，减缓大中城市就业压力。随着技术进步以及农业现代化经营，农业劳动生产率不断提高，农业剩余劳动力逐步向城镇转移。另外，近些年来，我国城市建设速度向高质量发展，导致城市就业岗位有限，这增加了城市人员就业的困难。农村富余劳动力就地转移，有利于避免大中城市过分膨胀，缓减大中城市就业和生存压力。农村富余劳动力就地转移是解决异地就业住房问题、交通拥堵问题、空巢老人、空心村、留守儿童等问题的有效途径。农村劳动力文化水平不高，具有很强的流动性，这很容易导致许多社会治安问题。就地转移可以避免大量农村人口涌入城市，缓减城市人口压力，缓减大中城市出现的“城市病”。

## 2.就近就地转移与脱贫攻坚的相互关系

就近就地转移就业给农户家庭带来一系列的变化，其中最明显的就是使农户家庭生活水平得到了改善，其次是生活向小康迈进，使贫困户完成了脱贫，同时巩固了脱贫攻坚成果，农户幸福指数提高。

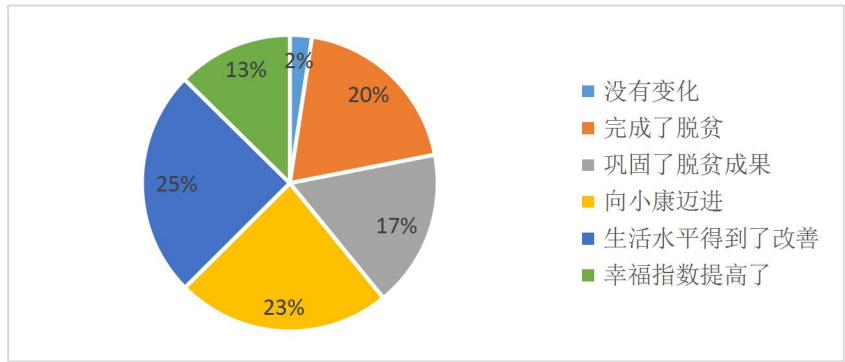


图 3-3 就业给家庭带来的变化

只有 2%的人认为就近就地转移就业没有给他的家庭带来变化。数据表明就近就地转移就业可以提高农民的家庭收入，如下图 3-4 所示：62%的农户家庭收入来源都是外出务工所得，其次是农业的经营性收入。

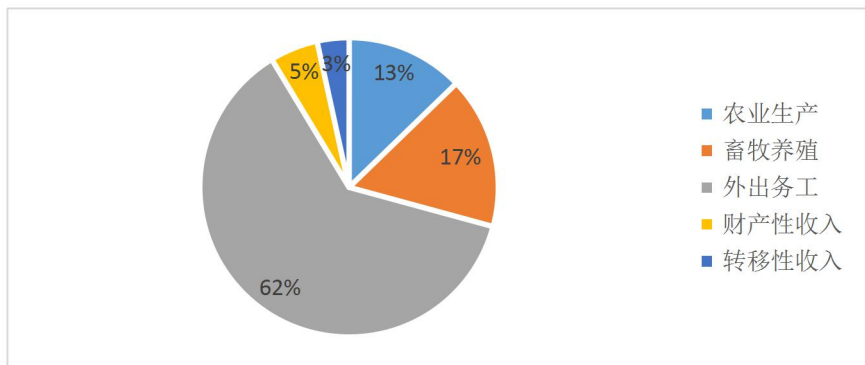


图 3-4 家庭主要收入来源

脱贫攻坚是涉及民生领域的一项重要工作，为了巩固脱贫攻坚成效，防止返贫，南疆各部门大力促进就业扶持制度，实施就业优先战略，聚焦居民就业，强化责任担当，通过组织各种活动，搭建就业平台。紧抓培训促进就业工作目标，采取企业自主和县市培训机构为主体相结合的方式，大力开展企业在岗职工培训、纺织服装岗前培训、职业技能培训、基本劳动素质培训、“以工代训”等培训，不断提升劳动者综合素质。鼓励创新创业，聚力改革创业，深化“放管服”举措，采取鼓励创新、众创孵化、创业扶持等方式，进一步降低贷款门

槛，激发灵活就业人员创业热情，发放一次性创业补贴。这些都为就近就地就业提供了便利，就近就地转移与脱贫攻坚是相互促进的关系。





### 3.城镇化进程中实施就近就地转移的现实可能性

我国一些学者认为“城镇化指的是在经济发展过程农村人口不断向城镇集中的一个过程”。还有一些学者认为“大力发展农村经济，创造大量的就业机会，通过农村自身来吸收当地富余的劳动力，不断推进农村富余劳动力和非农产业向农村城镇地区集中。”

在南疆深度贫困地区推进农业富余劳动力就近就地转移具有一定的可行性，农业富余劳动力转移到附近城镇二、三产业是脱贫攻坚和乡村振兴的必然要求。农村富余劳动力健康有序的就地转移，对实现劳动力充分就业、提高农户收入，缩小城乡差距，推进城镇化建设具有非常重要的现实意义。

就地转移的内涵是指农村劳动力从原来的农村向非农业生产领域转移即“离土不离乡”，农村内部实现非农转移，农业就地转移方式”是城镇化进程重要的组成部分。

表 3-1 农村富余劳动力转移意愿

选项	小计	比例
县内	656	 72.89%
县外疆内	151	 16.78%
疆外	80	 8.89%
本乡	515	 57.22%
本题有效填写人次	900	

目前新疆农村富余劳动力转移的流向主要以就近就业转移为主。受传统观念及现实因素影响，大多数富余劳动力多以就地转移为主

(本县、乡)，这有利于当地经济的发展，有利于新疆城镇化发展，形成以发展中小城市群为城镇化发展的主要模式。

#### 4. “以工哺农，以城带乡”在就近就地转移中的作用

“以工哺农”、以城带乡是农村富余劳动力快速实现转移在全面实施乡村振兴战略时期的新要求，形成城乡互补、工农互促、共同繁荣协调发展的新型工农城乡关系，有利于当前施行的乡村振兴战略。

“以工哺农”，就是要加大农村基础设施投入，改善农村基础设施，为农村提供广阔的就业岗位。工业企业通过吸纳农村富余劳动力，提高农村地区生产效率，通过加大农村社区的基础设施投入，来改善农村经济的结构，使农业快速发展。农村基础设施的改善不仅改善了农村的经济面貌，还对农村地区开发大量就业岗位，推动农村富余劳动力顺利就业意义重大，从而实现“以工哺农”的目的。

“以城带乡”，城乡统筹发展是十九大报告中的很重要的内容。当前，我国城乡不均等发展问题凸显，城乡基础设施、教育、居民收入、医疗、养老方面存在一定的差距，“以城带乡”有利于推动农村经济快速发展，“以城带乡”是提高农民工资性收入水平的主要途径，为做好农村富余劳动力就业提供坚实保障。

#### 5. 就业扶贫政策下就近就地转移所面临的机遇

为了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，提出搭建用工信息平台，培育区域劳务品牌，加大脱贫人口有组织劳务输出力度。支持脱贫地区在农村人居环境、小型水利、乡村道路、农田整治、水土保持、产业园区、林业草原基础设施等涉农项目建设和管护时广泛



采取以工代赈方式。这为就近就地转移提供了政策支持，使得农村富余劳动力就地转移发展空间增大。

近几年国家大力提倡小城镇建设，随着脱贫攻坚工作的有序推进，南疆深度贫困地区卫星工厂、扶贫车间、合作社等市场主体纷纷拔地而起，在脱贫攻坚工作的推动下，大量青壮年劳动力享受就业方面的优惠政策。另外，乡村整形战略中的人才振兴，也有利于引导外出务工青年回乡创业就业，在大中城市吸纳农村富余劳动力的能力有限的情况下，在南疆深度贫困地区发展农村二、三产业，将拉动农村地区对劳动力的需求，为农业富余劳动力就地转移提供了很好的机遇。

#### **四、南疆深度贫困地区就近就地转移现状、存在问题、成因分析**

## （一）就近就地转移几个重要的逻辑关系

### 1. 就近就地转移与脱贫攻坚的关系

就近就地转移对脱贫攻坚具有重要的现实意义。消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。在推进脱贫攻坚工作中，就近就地转移成为了促进群众增收，决战决胜脱贫攻坚的重要途径。因此，促进农村劳动力就近就地转移，对实现脱贫攻坚战略具有积极的意义。

当前，是打赢脱贫攻坚战的决战决胜阶段，更是步入小康社会的关键一年，通过实地调研，作为脱贫攻坚主战场的南疆深度贫困地区，缺土地是主要致贫原因，以小农经济为主，产业集约化程度低，产业基础薄弱，产业效益不明显，长期形成了农业富余劳动力资源闲置的局面，就近就地转移恰好解决了劳动力闲置的问题，且保证了农牧民群众的收入来源。农牧民人均收入来源可分为四大类，分别是家庭经营收入、工资性收入以及转移性和财产性收入。近年来，虽然南疆地区家庭经营收入占据主导地位，但随着农业化、工业化的发展，工资性收入逐渐突出。据调查，南疆深度贫困地区农业富余劳动力转移就业意愿显著，达到 97%。73.5%的劳动力主动寻找就业岗，他们希望在离地不离乡、县的情况下，通过创业带动就业的方式提高自我发展能力，或欲从事工厂工人、建筑工、扶贫车间、卫星工厂、片区工厂员工等职业多渠道增加收入，提高生活水平。实现转移一人，脱贫一户，从而推动脱贫攻坚步伐。

## 2.就近就地转移与激发劳动力内生动力的关系

就业是最大的民生，近年来，就近就地转移激发了农村劳动力转移的内生动力，劳动力转移人数呈不断上升趋势。为了实现农村剩余劳动力更充分高质量就业，各地实施了积极的就业政策，并始终坚持就业优先战略。随着这一系列农村剩余劳动力就地就近转移政策的提出，许多地方政府实施支持并帮助农民工再就业的积极举措，如南疆深度贫困地区采取“送政策、送技术、送岗位”等多种方式帮扶返乡农民工创业就业，此举非常有利于农村剩余劳动力就近就地就业。其中，乌什县作为阿克苏地区具有代表性的县市，以“转移一人致富一家、转移一片致富一方”为目标，实现选人、培训、转移的精准性。在农民工培训方面，采取企业自主和公办院校培训为主体，大力开展企业在岗职工培训、纺织服装岗前培训、职业技能培训、基本劳动素质培训、“以工代训”等培训，不断提升劳动者综合素质；在精准施策方面，坚持“政府扶持、部门指导、培育特色、社会参与、市场运作”原则，加强创新创业孵化基地建设，打造新华创业就业示范街1条，挂牌18家村级就业创业基地，鼓励入住创业实体183户，带动就业360人。农村剩余劳动力转移就业取得显著成效，很大程度上激发了群众脱贫致富的“内生动力”。

## 3.就近就地转移与现行就业机制调整的关系

现行就业机制调整为农村剩余劳动力就近就地转移就业提供充分保障。随着各项改革的推进，政府促进就业、劳动力自主就业、市场调节就业的市场导向就业机制进行了进一步调整。南疆地区政府

部门通过建立公共投资和重大项目建设带动就业的考核评估机制，将解决就业作为招商引资、项目立项和实施的必要条件，同时优先审批就业惠民项目。其次，乌什县提质升级创新创业基地、持续扩大创业主体规模，推动贫困劳动力实现自主就业，打造了乌什“样板”；人力资源和社会保障部门与农业农村部门密切合作、形成合力，做好农村富余劳动力就地就近就业，建立农村富余劳动力就地就近就业工作台账，定期研判就业形势，努力做好南疆深度贫困地区农村富余劳动力就地就近就业工作，助力落实保居民就业任务。

#### 4.就地转移与拉动经济内需的关系

就地转移促进经济内需增长。经济内需包含投资需求和消费需求两个方面，目前南疆农村居民消费存在较大的提升空间，扩大南疆消费需求，拉动南疆经济内需，最具有潜力的地区就在农村。而农村居民消费水平和消费规模的决定性因素就是农民收入，增加农民收入是“三农”问题的核心。随着“脱贫攻坚”取得重大胜利，农民收入水平得到进一步提升，但是当下南疆地区农村居民普遍收入水平低且增长缓慢，陷入消费需求瓶颈，急需新动力带动农村居民收入。就地就近转移作为我国经济社会发展过程中的重要现象，可以减少农业劳动力基数，从而提高农业生产效率，有效激发南疆农村剩余劳动力新活力，拓宽农民收入新渠道，是增加南疆农民收入，拉动农村消费的关键一步。

表 4-1 就业对受访人员消费的影响

选项	小计	比例
转变了消费观念	723	80.33%
开始网购	371	41.22%
赶巴扎的频率增加	635	70.56%
家电不断增多	588	65.33%
手机不断更新	540	60%
本题有效填写人次	900	

从表 4-1 可以看出,80.33%的农户表示就业改变了他们的消费习惯, 41.22%的农户表示开始网购, 有 70.56%的农户表示赶巴扎的频率增加; 有 65.33%的农户表示家里家电不断增多, 有 60%的农户表示手机不断更新。

无论是消费需求还是投资需求, 其关键就是通过增加需求来刺激生产。南疆特色产业丰富, 能源优势明显, 但经济发展缓慢, 落后于北疆地区, 其重要原因就是缺乏重点龙头企业, 而就地就近转移可以为南疆企业带来源动力, 扩大企业生产规模, 有利于当地固定资产投资和存货增加。

### 5. 就近就地转移与优化就业机制的关系

就近就地转移成为促进南疆农村富余劳动力转移就业的重要途径, 优化就业机制能够进一步推进农村富余劳动力转移就业的顺利实施。因此, 优化就业机制能有效助推农村剩余劳动力就近就地转移。聚焦南疆贫困家庭劳动力实施的一系列惠民就业机制, 如乌什县大力推行“卫星工厂”为代表的新型就业模式; 深化“放管服”举措, 采取鼓励创新、众创孵化、创业扶持等方式、打造了新华创业就业示范街, 村级就业创业基地; 优化就业平台机制, 建立政府、企业、劳动者、基层组织共同形成的联动机制, 输出地提供供给名单, 输入地负责劳工需求清单, 通过网上数据匹配, 提升了劳动力供需关系有效对

接。以上举措，使劳动力转移就业意愿大幅增加，就近就地转移人数也有明显增长。对促进南疆四地州就业特别是农村剩余劳动力就近就地转移就业和维护社会稳定起到了良好的推动作用。

## 6.就近就地转移与城镇工业化的关系

就近就地转移加快城镇工业化进程。在现阶段，南疆城镇化以小城镇建设为主，农村劳动力转移模式主要以附近小城镇转移就业为主，逐步形成实行脱贫攻坚、乡村振兴、农业剩余劳动力就近就地转移相结合的局面。解决“三农”问题的关键之举是统筹城乡经济发展和吸纳农业剩余劳动力，促进农业剩余劳动力就地转移将成为脱贫攻坚工作中最重要的工作。以就地转移为主，多种转移方式并存的农村富余劳动力转移模式是未来南疆深度贫困地区要坚持走的一条道路。

近几年，皮山县发展的鹅产业，采取“企业+基地+农户（贫困户）”的模式，在培育鹅苗培育、养殖、销售及绒产品加工为一体的产业化中带动了诸多贫困户就地就近就业、贫困户实现增收脱贫。贫困户既能照顾家里的老人和小孩，又能增加收入。村里的鹅产业示范养殖基地建成后，政府以脱贫攻坚任务为抓手对全县各行业、各部门用工需求进行摸排，与当地缺资金、缺技术、缺就业门路的建档立卡户对接，引进疆内外企业落户皮山，实现村民就近就地就业。

近年来，皮山县贫困户多缺资金、技术和就业渠道。皮山县把就业扶贫工作摆在脱贫攻坚工作的最重要位置，对全县用工需求进行调查摸底，梳理用工岗位，实现精准落实到村到人。政府还通过账上引资，引进 35 家企业，让当地村民实现在家门口就业。

## 7.就近就地转移与社会稳定的关系

就近就地转移是实现人民生活幸福、社会稳定的重要保障。首先，农村的很多社会问题迎刃而解。就地就近转移农村富余劳动力可以更好地照料家庭成员，农村富余劳动力在家门口打工，不用离开家人，在增加收入的同时能够兼顾家庭，由此空巢老人、留守儿童等问题也能够得到妥善解决。不仅有利于家庭关系的和谐，更有利于农村社会稳定。根据实地调研，我们发现大部分转移就业人员认为就业使他们的生活水平得到改善，逐渐向小康数社会迈进，幸福指数大幅提升。其次，就近就地转移就业在内部消化农村富余劳动力的同时，又缓解了城市就业压力。

### （二）农村富余劳动力就近就地转移现状

#### 1.农村富余劳动力内生动力的现状

根据调查，群众还存在一定的“等”“靠”“要”思想。大多数农牧民群众从祖辈一直贫困至今，把现状当成了习惯。即使有心改变，但受自身或自然因素的制约，很快就会放弃念头，最终形成懒惰成性的不良循环。部分农牧民群众过度依赖政府扶贫政策的相关扶持。缺乏一定的自我发展、自我提升的动力。

新疆农村剩余劳动力的文化素质普遍较低。农村剩余劳动力大都仅处于小学和初中水平，且存在一定数量的文盲。此外，国语水平相对较弱，就业技能不足，部分劳动者不能自主择业，只能从事工资较低的工作。他们在就业过程中缺乏竞争力，难以适应现代化工厂的用工需求，难以找到满意的工作，劳动报酬与其他行业相比普遍较低。

就业机制优化不完善。村级就业专干不能完全吃透就业政策；有的培训不能满足劳动力就业需求；扶贫车间、卫星工厂处于起步阶段，工资存在不稳定情况，一定程度上挫伤了群众就业的积极性。

## 2.政府宏观调控的现状

政府部门大力开发农村劳动力。主要表现在开发就业岗位和开发劳动者技能两个方面。乌什县依托扶贫车间、重点项目、园区建设、旅游服务、基础设施建设等项目，积极开发扶贫公益性岗位 8573 个，对就业困难重点群体进行就业兜底安置，带动贫困劳动力就业 5946 人；大力实施以核桃、葡萄、牛羊、鸭鹅为主的农业、畜牧业产业工程，支持“金勺果业”“汇源果汁”“振兴牧业”和“3000 万只鸭鹅项目”以“龙头企业+合作社+农户”的模式做大做强，培育“卫星工厂”，建设村级创业就业基地、夜市，开发就业岗位 4600 余个。同时，抢抓全域旅游示范县黄金发展时期，着力开发旅游度假区、乡村旅游示范点、星级农家乐等旅游促就业岗位 1000 余个，为农村剩余劳动力提供了丰富的就业岗位。

从表 4-2 可以看出，村民夜校、村委会通知、政府安排的就业培训等途径是农户获得就业信息的重要途径。着眼于农业发展，提高农民种植水平，培养农民科学种养业技能。政府在资金扶持、技术指导方面做好服务，大力发展温室大棚的设施农业。乌什县共建设温室大棚 490 座，主要发展蔬菜、水果、花卉、食用菌类四大种植，并成立专业合作社，由合作社专家面对面、手把手指导，农民已基本掌握了设施农业的种植要领和管理。



表 4-2 农村富余劳动力获得就业信息途径

选项	小计	比例
广播电视	157	17.44%
手机网络	470	52.22%
报纸	84	9.33%
村民夜校	320	35.56%
技术培训	532	59.11%
帮扶干部	474	52.67%
村委会	332	36.89%
本题有效填写人次	900	

### 3. 劳动力就业技能培训的现状

掌握一技之长是就业的重要保障。为了让农村富余劳动力能够掌握一技之长,在南疆四地州大规模开展职业技能培训,多措并举帮助农村剩余劳动力稳岗就业。

表 4-3 农户接受就业培训的情况

选项	小计	比例
是	823	91.44%
否	77	8.56%
本题有效填写人次	900	

从调查结果来看,接受调查的总样本中有 91.11% 的农村富余劳动力均接受过相关技术和文化素质提升培训。主要围绕华盛纺织、金勺果业、大唐鸿运等劳动密集型企业用工导向和贫困户、边缘户居家就业需求,以企业自主和公办院校培训为主,大力开展企业在岗职工培训、纺织服装岗前培训、基本劳动素质培训,不断提升劳动者综合素质。以就业为导向,按照“培训一人、就业一人、脱贫一户”目标,大力开各类培训,帮助农村富余劳动力提升就业技能,实现附近“扶贫车间”、“卫星工厂”稳定就业,2020年,全县共培训 4093 人,其中建档立卡贫困劳动力 1022 人。可以看出,政策咨询、职业指导、

岗位信息推荐等就业服务体系逐步完善，越来越多的农民加入职业技能培训，向往能掌握一技之长。

#### 4.劳动力输出渠道的现状

建立了南疆四地州富余劳动力转移就业平台，让南疆四地州富余劳动力转得出、稳得住、留得下。近年来，自治区政府高度重视农村富余劳动力转移就近就地就业的管理与引导，设立了南疆四地州深度贫困地区转移就业工作领导小组。进一步落实了农村剩余劳动力转移就业去处，着力加强跨区域劳动力资源调控力度，建立详细的劳动力输出对口就业信息服务平台，设立不同就业岗位，引导不同类型农户因地制宜分类就业，同时，对于具有充分就业条件的农户，积极组织加强就业培训指导，促进农户技能的提升，充分发挥农村富余劳动力的潜能。

鼓励农村富余劳动力通过季节性短期务工获得工资性收入。民办职业介绍机构、劳务经纪人充分发挥和调动了农村剩余劳动力就业方面的积极性。组织贫困家庭劳动力参加短期的引导培训，并根据职业培训实际及培训成本给予相应的培训补助。

此外，利用“卫星工厂”、“扶贫车间”等模式实现就地就近就业。为解决南疆四地州建档立卡贫困户就业难问题，通过一系列优惠政策吸引疆内外服装企业在贫困村投资办厂，逐步形成了政府、企业及贫困户三者联合参与形成的“企业+卫星工厂+贫困户”的经营模式。典型代表地区喀什市，2018年以来不断扩大卫星工厂建设规模，已建成1218座工厂，吸纳就业人员超过3万人，既满足了贫困户“离土

不离乡”的心愿，又为促进农户就地就近就业提供了良好的就业条件。

## 5. 区域经济发展水平现状

自实施西部大开发战略以来，南疆四地州经济发展速度逐步加快，但区域内经济发展不均衡，经济发展水平相对滞后；产业结构不断优化调整，区域内部产业结构却相差较大，制约了南疆区域社会发展；在社会发展水平方面：基础公共服务设施进一步完善，社会发展各领域均取得积极进展。但生态环境脆弱、人才严重匮乏、不安全生产严重、社会不稳定等因素突出。在经济结构方面：由于二、三产业不发达，城镇建设滞后，导致农村劳动力转移空间狭窄。产业整体层次偏低，产业结构不合理等问题凸显明显。根据调查发现，南疆农村剩余劳动力就近就地转移第一和第三产业就业人数比第二产业多，第三产业就业转移人数占比最高，达到 63%。说明产业竞争力有一定的提升，但相对于其他地区存在较大差异。在人民生活水平方面：社会保障体系有了明显的变化。基本养老保险、失业保险制度很大程度得以保障，且基本医疗保险全面覆盖；农村剩余劳动力就近就地就业渠道宽泛，农民工工资性收入呈上升趋势，人民幸福指数直线上升。如收入增加、从过去靠烧煤取暖，逐步转变为电采暖。

## 6. 农业产业化进程的现状

现阶段，基于我国经济发展对农业发展起到促进作用的宏观背景下，南疆四地州的农业产业化也得到了迅速的发展，但相对于较发达的农业区域，作为农业重点区域的南疆四地州与之差距还较大。其生产经营还处在初级阶段。以南疆四地州特色农产品为例，其产量较少、

产品的加工、储运相对滞后、市场导向不明确，农产品仅仅停留在原料产品以及初级加工生产阶段。进而不利于农业产业化的横向和纵向发展。以大中型企业为例，其数量少，规模有限，科技创兴以及市场带动能力相对差，资金的周转难，进而抵御风险能力差。以经营规模为例，由于农产品加工工艺落后，农产品以原产品呈现导致了与市场不匹配。所以，在农业产业化中呈现标准化和组织化程度低。以社会化服务体系为例，南疆四地州没有建立相对完善的农业产业化的社会化服务体系。

## 7.企业用工需求的现状

依据当地特色资源优势产业，各产业在寻求利益最大化的同时，以合作的形式，与其相关企业形成利益连接机制。以龙头企业为依托，带动中小及弱势企业的发展。回顾南疆四地州脱贫攻坚历程，最后摘帽的10个贫困地区，均位于南疆和田、喀什地区和克州三地州。这些地区依据特色优势产业，为拉动当地劳动力就业，形成了一条极具特色的产业链，各企业联合发展，解决了贫困人口就业难问题的同时，促进了当地区位经济的发展。

其次，通过“千企帮千村”的活动，形成“造血式”产业扶贫格局，解决农村劳动力就业问题。“千企帮千村”活动共帮扶1308个贫困村，带动了27万贫困人口就业，组织各民营企业实施贫困户“一对一帮扶”，为后续精准扶贫工作指明了方向。随着企业用工人数的不断激增，加之农民就业难问题的不断显现，不同主体间在此种合作中逐渐形成了“公司+基地+专业+农户”的模式，保障各主体利益不

受损害的同时，形成了互利共赢局面。

### （三）农村富余劳动力就近就地转移存在的问题

#### 1.劳动力内生动力的不足

##### （1）主动脱贫意识淡薄

部分贫困农户内生动力不足主要体现在：主动脱贫、就业等意愿不足，对政府帮扶的依赖心理较重。随着国家财政帮扶力度加大，部分贫困户出现，等政策、靠政府、要资金等现象，混淆了谁是脱贫主体，谁是扶贫主体，认为脱贫是政府的事，缺少自主脱贫意识，不愿自食其力主动提高生活水平。且在实际调研数据中显示，对于希望获得的就业途径中，34.89%的劳动力表示希望通过政府组织就业；另外还有34.78%的劳动力表示，村委要求具有劳动力能力的贫困户进行就业脱贫，是他们选择就业的主要原因。

##### （2）文化素质低，学习能力薄弱

由于南疆四地州贫困地区受地处偏远、产业基础薄弱、受教育程度低等因素制约，导致劳动力素质低。根据微观调研数据得知，劳动力整体受教育水平偏低，平均受教育程度以小学和初中为主。因受教育水平低，学习能力缓慢等因素，会影响劳动技能不足、对接市场能力不足、特色农产品的营销能力不足等，在一定程度上会制约脱贫致富的进程。

#### 2.政府宏观调控的可操作性存在的缺陷

##### （1）对农村劳动力权益的保障有待加强

由于我国属于典型的二元经济结构国家，使农村富余劳动力从第

一产业向二、三产业转移过程中面临众多障碍。农村劳动力与城镇劳动力相比,就业机会方面会受到更多的限制,且就业机会相对不稳定,据调研数据所示,有 26.56%的劳动力表示务工过程中,主要以打零工为主,工资不稳定,32.22%的劳动力表示工资低,务工单位发展不稳定;在社会保障及劳保福利等方面,有 17.78%的劳动力表示就医存在困难,18.56%的劳动力表示有拖欠工资的现象。

### (2) 对劳动力家庭困难诉求注重有待加强

因南疆四地州人均耕地面积较少,农民无法仅靠耕地维持生存需要。另外,因近几年,政府出台各类帮助农村劳动力转移就业的相关政策,劳动力转移就业成为就业脱贫的重要途径,农村富余劳动力为改善生活条件选择外出务工,导致越来越多地家庭出现家中老人、孩子呈留守状态。还有部分有劳动能力却没有选择外出务工的农村富余劳动力表示,家中老人、孩子无人照看是他们没有选择就业的主要原因。因此,有 52.33%的劳动力表示希望政府能协调帮助解决家庭留守人员的困难诉求。

## 3.劳动力就业技能培训存在的问题

### (1) 劳动力就业技能培训意识不足

据调研数据所知,32.47%的劳动力表示,参加二、三产业技能培训意愿较弱,致使没有就业技能,从而影响就业意愿,尽管就业了,也只能打临时工,工作不稳定。还有 25.97%的劳动力表示对相关技能培训政策缺乏了解,不知从何获取培训信息。知识技能的欠缺,使南疆四地州贫困地区的农村富余劳动力很难有突破性的创造。

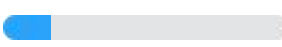
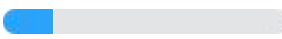
## （2）劳动力就业技能培训与转移就业等衔接不足

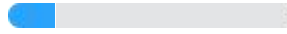
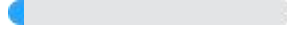
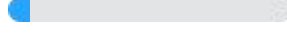
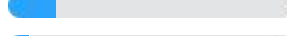
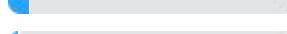
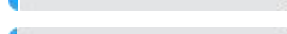
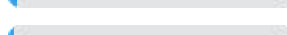
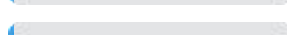
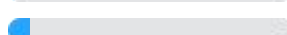
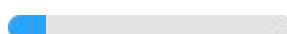
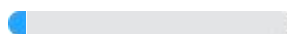
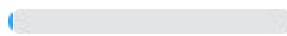

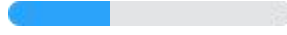
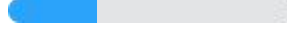

当地培训机构多数还是以自身出发，根据现有的条件安排培训内容，培训内容与实践脱节，据调研数据所知，25.97%的劳动力表示培训内容不符合自己的需求。且培训期限较短，学员关于就业政策和专业技能的认知停留在表面上，无法顺利就业。另外，培训机构职业技能等级资格鉴定考核的配套安排和激励机制不完善，对提高就业竞争意识和能力效果不明显。

## 4.区域经济发展水平不均衡的问题

区域内部出现较大的差异。因南疆地区地域广阔，区域发展差异较大，南疆地区内部产业和区域发展水平上也有差异。经济发展水平较好的阿克苏地区相对来说工资水平普遍比和田和克州等地区高，这就导致了劳动力就近就业过程中收入呈现出一定差异。另外，南疆四地州深度贫困地区二、三产业发展水平较低，特别是金融、保险、科技服务等方面的产业发展较滞后，大部分劳动力主要在低技术含量的制造部门就业，这可能会进一步加强劳动力收入在空间上的不平衡问题，从而导致南北疆地区差异不断扩大。

表 4-4 农村富余劳动力就业岗位分布

选项	小计	比列
扶贫车间、卫星工厂、合作社、片区工厂员工	154	 17.11%
工厂工人	161	 17.89%

销售员	147		16.33%
保姆	52		5.78%
餐厅服务员	76		8.44%
建筑工	158		17.56%
管地工	67		7.44%
村干部	35		3.89%
公益性岗位	29		3.22%
协警	23		2.56%
教师	25		2.78%
厨师	71		7.89%
司机	121		13.44%
保安	63		7%
护林员	18		2%
护路员	19		2.11%
自主创业	326		36.22%
其他	281		31.22%
本题有效填写人次	900		

从上表中就业分布情况来看，大部分农村富余劳动力集中在扶贫车间、卫星工厂、合作社、片区工厂员工、工厂工人、建筑工、司机、销售员等岗位，从事的行业技术含量普遍较低。

### 5.农业产业化进程存在的问题

劳动力对产业化意识不强。因南疆四地州农村居民整体文化水平偏低，受教育水平不高，对农业产业化没有很好的认知，只有片面的理解，认为农业产业化只是对传统农业换种说法，没有从本质上理解，对产业结构调整，部分农牧民群众不愿做大幅度的调整，在操作上缺乏规划和协调，从而影响了农业产业化的发展和推广。农村合作社作为农业产业化的主要载体之一，提高了农业生产经营的组织化程度，降低了生产成本，节约了交易费用。但由于相关政策机制不够完善，导致部分合作社存在制度缺失、没有发挥应有作用、合作社运行机制不健全等问题。人才缺乏。大多合作社规模较小，利润低，相关管理人员无法承担聘请外来专业管理人员所需支付的费用。且因南疆四地



州自然环境恶劣、地处偏远多数高校毕业生等人才不愿到农村工作。人才缺乏，没有经营管理人员将在一定程度上制约合作社的发展。

## 6.劳动力输出渠道存在的问题

### (1) 劳动力输出组织化程度低。

根据对南疆四地州实地调研及问卷收集，了解到大部分劳动力就业渠道是靠政府自主就业，通过劳务中介等输出的相对较少。从而可知，南疆四地州劳动力输出组织化程度还有所欠缺，且相关部门没有及时与招工单位实现就业信息资源共享，没有充分发挥好引导和服务作用。

### (2) 劳务信息获取难

因用工信息发布不及时，劳动力信息网络建立不够完善，市场机制作用没有充分发挥出来。用工信息收集、筛选、发布、招聘不及时，招工单位和劳动力组织不到位，导致劳动力输出成效不显著。

### (3) 自身素质低，劳动力法律意识薄弱

部分劳动力有愿意外出务工的劳动力对工资待遇期望较高，但自身素质却达不到相应务工需求，成为导致劳动力输出成效不显著的原因之一。另外，农村富余劳动力通过务工提高收入的愿望迫切，但因劳动力法律意识薄弱，缺乏法律常识，外出就业时，不难避免受骗、花冤枉钱等，并造成劳动纠纷，从而挫伤部分外出就业劳动力的积极性，给劳动力输出带来了一定的负向影响。

## 7.企业招工存在的问题

### (1) 劳动力就业稳定性有待提高

调查中发现 43.33%的劳动力更换过工作，而且劳动力更换工作的次数达到 2-3 次的劳动力数量达到 80%以上。

表 4-5 劳动力更换工作的频率

选项	小计	比例
0 次	45	11.51%
2 次	241	61.64%
3 次	75	19.18%
4 次以上	30	7.67%
本题有效填写人次	391	

而且，部分农村劳动力就业以短暂为主，存在“务工”、“务农”兼业性就业，从事就业岗位时间超过一年以上的劳动力只占总样本 16.33%，大部分劳动力在一个就业岗位上就业的时间一般在 6-12 月。

表 4-6 劳动力稳定就业时间

选项	小计	比例
1 年以上	147	16.33%
10-12 个月	303	33.67%
8-10 个月	253	28.11%
6-8 个月	112	12.44%
4-6 个月	42	4.67%
4 个月以下	147	4.78%
本题有效填写人次	900	

另外在劳动力权益保障方面有待加强。据调研数据得知，还有 20.56%的受访户表示没有签订正式的劳动合同，59.22%的农户表示自己权益保障没有充分得以保障，还有 18.56%农村劳动力表示有拖欠工资的现象。

#### （四）农村富余劳动力就近就地转移原因分析

南疆四地州是属于全国“三区三洲”深度贫困地区之一，是我国重点脱贫扶持区。为做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，本研究更深一步去分析农村富余劳动力就近就地转移存在问题的更深层次的原因及影响因素。

##### 1. 劳动力内生动力不足的影响因素

影响农村富余劳动力内生动力不足的原因如下：一是劳动力文化

素质水平较低。南疆深度贫困地区大部分劳动力文化水平普遍较低，在就业市场上缺乏主动性和竞争力，工资水平也较低，大部分农村富余劳动力对当地驻村工作队和驻村干部的依赖性较强，安于现状、改变生活品质的主动性不强，找工作的途径主要靠政府宣传。二是政府宣传相关工作有待提高。尽管近几年，当地政府在脱贫攻坚方面做了大量的工作，但培养贫困户的主观能动性以及改变“等”“靠”“要”思想的改变，改变安于现状的思想等方面所做的工作还有很大的提升空间。三是劳动力权益保障水平方面也存在签订合同不规范，权益得不到充分的保障等问题。

## 2. 政府宏观调控的可操作性存在的缺陷的影响因素

在劳动力就近就业方面存在一些问题主要原因如下：一是估计改革制度建设缓慢，南疆四地州深度贫困地区转移就业基层相关工作人员思维和能力水平上与沿海发达地区相关人员相比还存在一定的差距。二是因为南疆深度贫困地区的信息化水平、就业信息平台打造等方面相对滞后，这对于政府相关就业信息服务工作带来一定的影响。三是因南疆四地州基层政府财力有限，政府购买公益性岗位等方面还存在一定的提升空间。

## 3. 劳动力就业技能培训存在问题的

为进一步了解劳动力就业技能培训存在问题，本研究根据劳动力在就业技能培训中存在问题的实际情况，提取无意愿参加就业技能培训、不了解相关政策、不知道培训信息、培训技能名额有限、培训技能不符合自己需求等相关指标进行分析，如表 4-7 所示：

表 4-7 劳动力就业技能培训存在问题的影响因素

	相关指标	百分比
劳动力就业技能培训存在的 问题的原因	无意愿参加就业技能培训	32.47%
	不了解相关政策	25.97%
	不知道培训信息	36.36%
	培训技能不符合自己需求	25.87%

根据问卷涉及的“未参加就业培训的主要原因”问题中，32.47%的劳动力表示，无参加就业技能培训的意愿，致使这类劳动力没有就业技能，从而导致选择务工行业时受限，多数只能从事于体力劳动；还有 25.97%的劳动力表示对相关技能培训政策缺乏了解，以为要交培训费，36.36%的受访者表示不知从何获取培训信息。表明了农村劳动力对相关政策的了解程度、就业技能重要性还有所欠缺，主要由于农村富余劳动力整体文化水平偏低，思想观念落后，认识不到就业技能的重要性。且对于政府在培训政策的宣传上还有所不足；另外，25.87%的受访者表示培训技能不符合自己要求，当地培训机构多数还是以自身出发，根据现有的条件安排培训内容，培训内容与实践脱节，致使学员不能更深入的了解相关专业，从而导致无法顺利就业。

#### 4.区域经济发展水平不均衡问题的影响因素

区域经济发展水平不均衡问题主要体现在产业发展不平衡，农民收入不平衡方面，因为劳动力从事的产业发展程度和工资水平存在较大的差异。从劳动力就业行业来看，47.57%的劳动力表示从事农业，其次是工业、服务业分别占总样本的 41.43%、40.66%。深度贫困地区就近就地打工的劳动力中相当一部分人员仍从事农业体力劳动，农业部门工资水平普遍比二、三产业低，需要的劳动力及时间也较多，

这使得农民收入增收难；从二、三产业的发展水平来看，南疆四地州多数还是以传统的服务业、低端制造业为主，以金融、保险等新型现代化行业较少，从而导致区域经济发展水平不均衡。

### 5. 农业产业化进程存在问题的影响因素

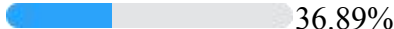
为更深一步了解农业产业化进程存在的问题，本研究根据农业产业化进程的实际情况，从产业发展情况查找原因。调研中发现南疆深度贫困地区龙头企业、种养殖合作社、等新型农业经营主体培育不足，农业产业化、组织化程度较低，土地规模化、机械化水平较低，导致南疆四地州深度贫困地区整体产业化水平较低。农民合作意识淡薄，缺乏懂技术、懂经营的一批能人，种植养殖合作社发展程度较低，土地碎片化现象严重，农民无法摆脱繁重的种植和养殖活动。通过调查数据得知，有 41.69% 的劳动力表示，因家中农地、牲畜等需要搭理使农户无法选择稳定工作的主要原因。

### 6. 劳动力输出渠道存在问题的影响因素

调查中发现南疆四地州劳动力输出渠道单一，劳务输出主要靠政府提供的信息，农户运用互联网等现代媒体渠道就业的比重相对较低。包括就业培训企业等中介机构参与的较少，技术培训会、村委会宣传和村民夜校成为农户了解就业信息的最主要的渠道。

表 4-8 农户了解就业信息的最主要的渠道

选项	小计	比列
广播电视	157	17.44%
手机网络	162	17.52%
报纸	84	9.33%
村民夜校	320	35.56%
技术培训	532	59.11%
帮扶干部	474	52.67%

村委会	332		36.89%
本题有效填写人次	900		

除此之外，农村富余劳动力文化水平较低，技术培训的吸收能力较弱，缺少企业等中介组织机构现代化的培训力度，培训内容过于理论化、培训内容与培训需求有所脱节等问题共同造成农村富余劳动就业培训方面整体水平还比较低。

### 7.企业招工存在问题的影响因素

在农村富余劳动力转移过程中企业招工方面的问题也会使得部分群众选择不外出。主要包括部分企业不签署正式劳动合同，对其造成损失。其次是由于某些原因，企业可能会出现工资发放不准时等现象。产生这些现象的原因主要是由于进入深度贫困地区生产企业少，企业引进难度较大，以及部分企业家社会责任意识有待加强，对此需要相关部门进一步加强对企业用工规范的监管。

## 五、推进农村剩余劳动力就近就地转移科学方法助力 脱贫攻坚

### (一) 巩固脱贫成果为导向，持续推进劳动力就近就业

一是建立常态化就业扶贫制度，重点服务于有劳动能力和转移就

业意向的已脱贫人口，坚持结合劳务输出与脱贫攻坚，以巩固就业扶贫工作作为劳动力转移就业的重要任务和目标，以劳务输出为抓手，提高劳动力转移组织化程度，引导劳动力就近、就地转移就业。二是持续稳定就业岗位，精准摸排，跟踪调查，防止已转移就业的农村富余劳动力回流。三是强化服务意识，做好就业信息服务，不断提高劳务输出的精准性，按照“清底数、强培训、增动力、抓转移、稳就业”的工作要求，按照逐户逐人的要求，摸清转移底数。四是与当地用工企业保持良好的关系，拓宽就业渠道，推进贫困人口稳定就业，保障已脱贫人口就近、就地稳定就业。五是出台就近就地转移奖补政策，对就近就地转移就业工作积极的县市、乡镇村予以奖励，实现就业脱贫增收工作迈上新的台阶。

## （二）激发劳动力内生动力

内生动力是脱贫人口稳定增收过程中不可或缺的重要因素，是巩固脱贫效果可持续的力量源泉。一是要坚持“扶贫先扶智、治贫先治愚”的理念，把脱贫户的积极性、创造性、主动性调动起来，扎实开展系列树立就业致富典型、用身边的新风正气感染人，倡导苦干实干，使脱贫户“要我就业”转变为“我要就业”，向村民展示就业模范先进事迹，大力激发富余劳动力的内生动力。二是弘扬中华优秀传统文化中的“孝、爱、勤、俭、信、礼”等核心价值观，管理农村富余劳动力靠勤劳致富。三是组织村民公开评选“就业明星”、设立村级“就业榜”，每户制作就业家庭记星牌，每年动态调整每户星级。四是减少当前部分劳动力存在的某些思想被动、消极现象，增强农村富余劳动

力稳定增收的信心，让艰苦奋斗、自力更生、勤劳致富在农村蔚然成风。

### （三）立足产业发展拓展就业岗位

一是南疆深度贫困地区大力发展南疆特色种植业和畜牧业，大力支持农产品加工产业发展和就业扶贫项目，奖励龙头企业、卫星工厂、合作社等经济组织，出台吸纳劳动力补贴、运输补贴、税收优惠等激励措施。二是依托南疆深度贫困地区特色产业、资源禀赋、南疆人文资源等基础条件，引进的疆内外龙头企业、保障农村富余劳动力家门口就业。三是大力培育产业园区、卫星工厂、扶贫车间、合作社、乡村旅游景点等新的产业模式，坚持分类指导，创新思路，完善机制，发展“作坊式”“合作社式”扶贫车间，搭建就近、就地就业平台。四是鼓励当地企业优先雇佣当地农村富余劳动力，吸纳当地农村富余劳动力在家门口就业，推动农村富余劳动力就近就地就业。五是积极畅通创业渠道，鼓励在外创业人员和大学毕业生回乡创业，带动当地贫困人口就业。

### （四）加强组织协调，全力服务转移就业

一是相关部门要高度重视农村富余劳动力转移就业工作。促进农村劳动力转移就业工作纳入重要议事议程，定期召开专门会议研究部署农村劳动力转移就业工作，解决工作中遇到的新问题、新困难，形成就业部门协调配合、齐抓共管的工作格局。二是强化乡（镇）劳保站职能，完善基层劳保部门办公设施，提升专职劳动保障协理员业务能力，充分发挥劳动保障平台作用，对农村劳动力进行摸底，培育农



村劳务经纪人，准确掌握辖区劳动力技能特长、就业情况及就业意愿，对劳动力相关数据采取动态管理。三是结合农村富余劳动力摸底情况，多渠道促进城乡富余劳动力转移。组织开展就业援助月、春风行动、企业招聘周、就业扶贫等各类招聘会。四是组织乡镇与园区重点用工企业、合作社、卫星工厂达成点对点劳动力转移合作协议。五是加强多方联动，为劳动力转移开辟“绿色通道”，简化工作流程，针对达到一定规模的务工团队，派出领队，做好劳动力的就业服务工作，保障就业人员的权益，确保就业人员稳定增收。

#### （五）强化技术培训，提高劳动力就业技能和文化素质

一是全面建立农村富余劳动力就业、技能培训台账，制定行之有效的培训计划。二是针对劳动力素质现状和市场需求，深入基层和企业进行多方调研，并结合当地经济发展规划和劳动力市场需求，采取订单式培养模式，确定培训内容，通过招标方式引进多家培训机构。三是充分利用职业院校和民办培训中介机构、基层劳保所、农牧民夜校等组织，加强市场需求量大的职业技能培训的同时，加强法律法规、现代化工厂制度、社交礼仪、国家通用语言等方面的培训。

#### （六）各部门提高政治站位，增强责任感和使命感

当前和今后一个时期，南疆地区农村富余劳动力转移工作将面临新情况、新挑战，这对今后一个时期南疆农村富余劳动力转移工作提出了新标准、新要求，对此，我们应从统观全局的角度应对新机遇、新挑战。一是各级部门要从政治和全局的高度，充分认识当前南疆四地州维护社会稳定工作的重要性，增强使命感和责任感，认真学习习

近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会、第三次中央新疆工作座谈会精神，把党中央和自治区党委脱贫攻坚相关的决策部署落实落细，认真履行职责，深入开展对零就业家庭和就业困难人员的就业帮扶，实现有劳动力家庭一户就业一人。二是确保党中央就业惠民政策落到实处，促进农村富余劳动力稳定就业。相关部门定期督查，严肃查处用工单位欠薪、侵害农村富余劳动力合法权益行为。三是强化劳动争议调解工作，及时解决劳动纠纷，及时排查和化解矛盾，倾听农村富余劳动力的合理诉求，避免影响经济发展和社会稳定的事件发生。

## 参考文献

- [1] 刘易斯.二元经济论[M].北京经济学院出版社,1989.
- [2] 费景汉,拉尼斯.劳力剩余经济的发展[M].华夏出版社,1989.
- [3] 托达罗.第三世界的经济发展[M].中国人民大学出版社,1988.
- [4] 梁彩兴,刘冬蕾,赵卫红.河北省农村劳动力就地转移影响因素研究——基于 Logistic 模型的分析[J].中国劳动,2016(08):23-27.
- [5] 张以强.制度变迁视角下农村剩余劳动力就地就近转移促进政策研究[D].华中师范大学,2012.
- [6] 赵燕.城镇化过程中农业剩余劳动力就地转移方式研究[D].南京财经大学,2011.
- [7] 段进才.山西省农村剩余劳动力转移研究[D].山西财经大学,2016.
- [8] 康翠玉.二元经济结构转型中农村剩余劳动力转移问题研究 [J].长春金融高等专科学校学报,2020(04):59-67.
- [9] 杨阳.农村剩余劳动力有序转移的现实困境与路径探析[J].中共乐山市委党校学报(新论),2020,22(03):32-35.
- [10] 李天华.乡村振兴战略背景下青海省农村富余劳动力转移就业研究[D].青海大学,2020.
- [11] 徐东,张棉好,陈丽萍.新中国 60 年农村剩余劳动力就地转移政策的历史分析[J].职教通讯,2014(13):60-64.
- [12] 李延敏,李盼盼,齐剑初.外出务工农户借贷行为的实证分析——以青岛市郊区为例[J].农村经济,2008(03):62-64.
- [13] 李晓春,马轶群.我国户籍制度下的劳动力转移[J].管理世界,2004(11):47-52+155.
- [14] 盛来运.中国农村劳动力外出的影响因素分析[J].中国农村观察,2007(03):2-15+80.
- [15] 张世伟,郭凤鸣.东北地区城市劳动力市场中户籍歧视问题分析[J].中国农村经济,2009(02):34-45.
- [16] 高国力,季任钧.区域经济发展过程中的人口迁移研究——以广东省珠江三角洲地区为例[J].经济地理,1995(02):76-82.
- [17] 张林秀,罗泽尔,霍艾米.农村经济发展与劳动力市场发育关系研究[J].中国农村经济,1998(07):52-58.
- [18] 张树林.农村劳动力转移:改革开放以来的实证分析[J].商业研究,2010(04):149-151.
- [19] 李实.中国农村劳动力流动与收入增长和分配[J].中国社会科学,1999(02):16-33.
- [20] 都阳,朴之水.劳动力迁移收入转移与贫困变化 [J].中国农村观察,2003(05):2-9+17-80.
- [21] 管明.乡城迁移式农民市民化界定与实现路径探析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2010,10(05):21-27.
- [22] 王艳飞.我国农村劳动力就近转移的实现路径[J].农业与技术,2015,35(22):210-211.
- [23] 孙俊芳,鲍玥,颜文廷.人力资本、家庭禀赋、制度环境与农村女性劳动力就近转移——基于江苏省 597 份调查问卷的分析[J].西部论坛,2019,29(04):88-96.
- [24] 金三林.“十三五”时期推进农业转移人口省内就近市民化的路径和建议[J].经济纵横,2015(08):12-15.
- [25] 谢玲红.“十四五”时期农村劳动力就业:形势展望、结构预测和对策思路[J].农业经济问题,2021(03):28-39.
- [26] 曾翔.基于空间视角的中国省际人口迁移与区域经济发展关系研究[D].上海社会科学院,2018.
- [27] 单良,仲声.京津冀地区劳动力迁移的限制因素及优化策略[J].人口与社会,2015,31(01):15-24+52.
- [28] 胡期.劳动力流动、产业转移对区域收入差距的影响研究[D].西北师范大学,2018.
- [29] 胡枫,王其文.农村劳动力跨省流动行为的影响因素分析[J].山西财经大学学报,2008(01):20-26.

[30] 王岩,杨俊孝.西部地区农村劳动力转移对农用地流转意愿的影响——以新疆玛纳斯为例[J].干旱区地理,2015,38(02):411-419.

[31] 曾晶.新时期农村剩余劳动力转移问题及对策——以重庆市綦江区为例[J].贵州大学学报(自然科学版),2018,35(06):116-120.

[32] 蒋占峰,张晓勇.论新生代农民工就近就地城市化——以中原经济区为研究范本[J].长白学刊,2012(03):126-129.

[33] 孔艳芳.农村剩余劳动力转移途径的比较研究——基于2011年浙江省流动人口动态监测数据的实证分析[J].山东财经大学学报,2017,29(04):60-71.