

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★中国农林核心期刊
- ★国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★中国知网(CNKI)数据库全文收录

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
农业农村部农业贸易促进中心
(中国国际贸易促进会农业行业分会)
农业农村部国际交流服务中心
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人

1979 年创刊

月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总 字 第 531 期
2023 年第 07 期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 刘天金 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵 隋鹏飞

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖
陈盛伟 苑 荣 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟
胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 程国强
蓝红星 樊胜根 潘伟光

主 编 刘天金

副 主 编 苑 荣 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璠 程 燕

SHIJIE NONGYE

出 版 单 位 中国农业出版社有限公司

印 刷 单 位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司

(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqq>

定 价 28.00 元

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被我刊发表的文章,视为作者同意我刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护,未经许可,不得转载、摘编。

职业教育提升农民就业创业能力：国际经验与政策启示	胡 原 李 婕 高 鸣 (5)
新生代农民工高质量就业：政策演化、理论逻辑与国际经验	姚 志 刘 健 种 聪 (14)
新时代中国农村劳动力转移的历史方位和路径选择	王记文 郑玉荣 (28)
数字经济如何驱动乡村产业高质量发展 ——基于劳动力与资本要素错配的分析	覃朝晖 田杰鑫 何 宇 (40)
日本农业机械化支持政策：演变历程与经验借鉴	薛 洲 高 强 (52)
全球农产品出口管制政策的跟踪及中国粮食安全的重新审视	杨钟健 徐小俊 (64)
菲律宾渔业治理背景下的中菲合作策略研究	高道明 王 丹 (75)
电子商务发展有助于缓解县域经济不平等吗？ ——来自电子商务进农村综合示范县政策的准自然实验	杨仁发 陈 存 (86)
农村产业融合与县域经济增长 ——基于农村产业融合发展试点政策的经验证据	许 伟 (98)
耕地宜机化与农机购置补贴效能改善	李 飞 张宗毅 张 萌 (112)
其他	
国际农产品市场价格与贸易形势月报（第 20 期）	农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (125)
国际粮农动态：常驻联合国粮农机构大使出席全球重要农业文化遗产授牌仪式及展览活动等 5 则	(130)
2023 年 6 月世界农产品供需形势预测简报	王 丹 (133)
农业贸易百问：美国如何促进农产品出口？	冷淦潇 张明霞 柳苏芸 (139)

Vocational Education Improves the Employment and Entrepreneurship Ability of Farmers:

International Experience and Policy Enlightenment

..... *HU Yuan, LI Jie, GAO Ming* (5)

High-quality Employment for the New Generation of Migrant Workers in China:

Policy Evolution, Theoretical Logic and International Experience

..... *YAO Zhi, LIU Jian, CHONG Cong* (14)

The Rural Labor Transfer in New Era: Orientation and Prioritization

..... *WANG Jiwen, ZHENG Yurong* (28)

How Does Digital Economy Drive High-quality Development of Rural Industries

—Analysis Based on the Misallocation of Labor and Capital Factors

..... *QIN Zhaohui, TIAN Jiexin, HE Yu* (40)

Japan's Agricultural Mechanization Support Policy: Evolution and Lessons Learned

..... *XUE Zhou, GAO Qiang* (52)

Tracking of International Agricultural Product Export Control Policies and Re-examination of Food Security in China

..... *YANG Zhongjian, XU Xiaojun* (64)

Study on the Sino-Philippines Fishery Cooperative Strategy from A Governance Perspective

..... *GAO Daoming, WANG Dan* (75)

Will E-commerce Development Help Alleviate County Economic Inequality?

—Comes from a Quasi-natural Experiment of the Policy of Introducing E-commerce into Rural Comprehensive Demonstration Counties

..... *YANG Renfa, CHEN Cun* (86)

Rural Industrial Integration and County Economic Growth

—Empirical Evidence Based on the Pilot Policy of Rural Industrial Integration Development

..... *XU Wei* (98)

The Suitability of Arable Land for Mechanization and the Improved Effectiveness of the Policy Tool of

Agricultural Machinery Purchase Subsidy

..... *LI Fei, ZHANG Zongyi, ZHANG Meng* (112)

职业教育提升农民就业创业能力：国际经验与政策启示

◆ 胡 原^{1,2} 李 婕² 高 鸣²

(1. 四川农业大学管理学院 成都 611130;

2. 农业农村部农村经济研究中心 北京 100810)

摘要：职业教育提升农民就业创业能力，对全面推进乡村振兴、扎实推进共同富裕具有重要意义。本文剖析了农民职业教育的起源和发展，梳理了北美洲、欧洲、亚洲等地区的发达国家在职业教育发展过程中的主要经验，并结合中国实践提出相应政策启示。研究表明，农民职业教育主要经历了技术推广、技能培育、素质教育三个阶段，国际先进的共性经验主要包括立体化的职业教育体系、双元制的职业教育模式，并辅以健全的法律基础和充足的经费来源为根本保障。结合中国历史实践与基本国情，提出以提升学历教育为基础，培养高素质农民；以健全法律体系为保障，培养法治化农民；以创新科技手段为动力，培养现代化农民；以壮大师资队伍为根本，培养职业化农民。

关键词：职业教育；就业创业能力；国际经验；政策启示

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.07.001

1 引言

职业教育提升农民就业创业能力是提高农民生活品质、推动中国式农业现代化不可逾越的关键问题。自20世纪50年代的扫盲教育工作开展以来，中国已经进行了70年的农村职业教育，农民就业创业规模和质量均取得一定的拓展和提升。相关数据显示，截至2022年3月底，中国返乡入乡创业人员超过1120万人^①，2021年中国农民工总量为29251万人，占乡村人口的58.7%。然而，《2021年农民工监测调查报告》显示，初中及以下文化程度的农民工占比达到70.5%，整体文化程度仍然较低。再加上城乡二元结构约束、综合能

收稿日期：2022-12-08。

基金项目：“研究阐释习近平总书记来川视察重要指示精神和省第十二次党代会精神”四川省哲学社会科学规划重大项目“新时代打造更高水平‘天府粮仓’研究”（SC22ZDYC09），四川省自然科学基金项目“森林碳汇推动共同富裕的机制、效应及路径研究”（2023NSFSC1060）。

作者简介：胡原（1994—），男，四川广安人，博士，副教授，研究方向：居民福利，E-mail: huyuan@sicau.edu.cn；高鸣（1989—），男，湖南汉寿人，博士，副研究员，研究方向：农业经济理论与政策，E-mail: gaoming@agri.gov.vn。

通信作者：李婕（1982—），女，内蒙古呼和浩特人，硕士，副研究员，研究方向：农户经济，E-mail: lijie0828@126.com。

① 央视网：截至今年3月底 全国返乡入乡创业人数累计1120多万，<http://sannong.cctv.com/2022/04/27/ARTIqPT30YujkZQmcu0YjVTg220427.shtml>。

力弱化、资源缺乏等内外因素,导致农民虽然就业创业积极性较高,但就业质量和创业成功率不高^[1],直接影响农业组织化发展和农民可持续增收。在全面推进乡村振兴、扎实推进共同富裕背景下,强化职业教育,进一步提升农民就业创业能力,已成为实现中国式农业现代化的关键。

中国政府先后出台多项政策支持农民职业教育,以提升其就业创业能力。1963年10月,国务院明确提出,重点面向农村发展职业教育。1982年11月,国务院办公厅转发《农牧渔业部关于迅速加强农业技术培训工作的报告》并明确规定了农村职业教育的对象和目标定位。1999年6月,《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》由中共中央、国务院下发,开始兼顾技术培训和和管理培训。2011年10月,教育部等九部门印发《关于加快发展面向农村的职业教育的意见》,进一步明确了农民职业教育要以推动县域经济社会发展为目标任务,计划每年开展各类农民和农民工培训8 000万人次。2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,鼓励农民、返乡农民工接受职业教育。2022年4月《中华人民共和国职业教育法》的修订,进一步肯定了职业教育与普通教育的同等地位,从法律层面提升了职业教育认可度。然而,中国目前农民职业教育发展仍然面临多重困境:一是生源萎缩,导致职业教育异化为农民技能培训;二是资源配置不均,导致职业教育发展动力消退;三是城乡二元结构割裂,导致职业教育功能弱化^[2]。

纵观世界,北美洲、欧洲、亚洲等地区的发达国家在职业教育提升农民就业创业能力方面取得很大突破和长足进步,形成国际领先的职业教育体系^[3-4]。如何借鉴国际先进经验,指导中国职业教育提升农民就业技能和创业能力,进而帮助其增收致富,就显得尤为重要。已有研究大多从美国、日本、德国等单一发达国家的个性经验出发,总结其农民职业教育的先进做法,并由此得出对中国的启示^[5-9]。此类研究普遍存在两点不足之处:一是由单一国家得到的典型经验具有明显的个性特征,国家禀赋、教育体制及所处阶段均差异明显,导致共性经验分析不足;二是并未结合中国农民职业教育实践与实情展开讨论,建议启示的针对性和适用性相对薄弱。有少数研究从政府政策演变角度探讨美国、法国、日本三个国家培育职业农民的经验启示^[10],这是职业农民培育共性经验研究的有益尝试,但农民职业教育并非仅依赖政府单一主体,而是需要全社会多元主体的共同推动,导致此类研究结论的全面性略显不足。本文的边际贡献为:一是立足多元主体,基于国际农民职业教育提升就业创业能力的共性经验构建以创新职业教育“体系”和“模式”为核心,以“法律”与“经费”双重保障为重点的统一分析框架;二是系统剖析中国近30年的历史实践,统筹考虑中国职业教育提升农民就业创业能力的现实困境及国际经验启示,针对性提出培养高素质、法制化、现代化、职业化农民的政策启示,为提升中国农民就业创业能力提供实践参考。

2 农民职业教育的起源和发展

农民职业教育可以追溯至马克思关于人的全面发展学说和舒尔茨的人力资本理论,其核心观点认为提高社会生产力、推动社会经济发展的核心是人力资本投资。以农民为对象的职业教育,能够通过提高农民人力资本增强其就业创业能力,优化传统生产要素配置,进而推动农业农村发展^[11]。随着世界各国在理论思想和实践应用上的逐渐演变,农民职业教育的内涵不断丰富。一般而言,农民职业教育是以农民为教育对象,以就业创业能力提升、德智体全面发展为教育目标,以生产教育为核心、生活教育为基础、生态教育为保障的知识、技能和道德教育^[12]。农民职业教育自诞生以来,根据针对农民开展职业教育的内容、目标与方法进行划分,主要经历了技术推广、技能培育、素质教育三大发展阶段(图1)。

2.1 技术推广阶段

在工业化城镇化起步时期,农村劳动力逐渐转移,土地集中使得规模经营数量不断增加,再加上农业机械化驱动,改变传统生产方式、增加粮食产量、保障粮食安全供应作为该时期的主要目标任务,农业技术推

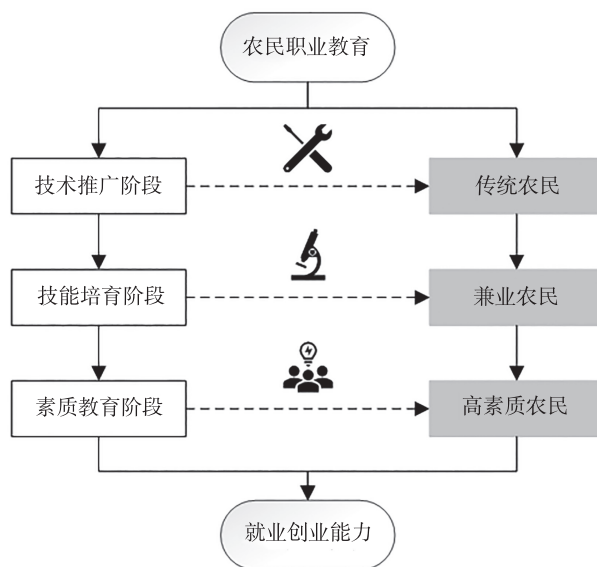


图1 农民职业教育的发展阶段

广需求应运而生，成为该时期农民职业教育的主要特征。该时期注重将新品种、新技术、新机械通过职业教育传授给农民，逐渐融入农民的生产活动中，转化为新生产力，从根本上改造传统的低效农业。该阶段较具代表性的有美国借助农村学校和非政府组织的农业项目，培训农民种植养殖技术、农机作业等，逐步建立起农业培训和技术推广体系。

2.2 技能培育阶段

伴随工业革命的扩散发展，工业化与城镇化快速推进，国内外市场竞争形势加剧，农业经营风险不断增大，简单的技术推广已难以适应农民就业创业发展需求。农民职业培训内容和方法逐渐多元化，由农业生产技术向经营管理技能、非农就业创业技能倾斜^[13]，技能培育成为该阶段的主要特征。通过第一产业向二三产业拓展引导传统农民向兼业农民发展，旨在打造提升农民就业创业能力的培育支持体系。该阶段较具代表性的有：日本培育和扶持农业经营主体，鼓励其带头创办专业化农业合作经济组织，为农民提供农业生产全链条服务；法国实行农民职业化资格认证，注重提高农民的市场经营管理能力。

2.3 素质教育阶段

进入农业现代化发展时期后，农民整体规模保持平稳下降，农业发展面临农民老龄化、非农化等新瓶颈和新约束，职业农民成为现代农业建设的主体和核心需求^[10]。在此阶段，“新型职业农民”作为农民职业教育的重点培育目标，主张职业教育与基础教育、高等教育统筹推进，其特点在于全方位提升职业农民的综合素质和产业竞争力，使其稳定适应不断创新的农业技术、生产方式和市场环境^[14]。该阶段较具代表性的有：美国的新农民发展计划，通过大学素质教育培养新农民、新人才；法国的职业农民终身学习制度，进一步提升经营规模化和职业农民年轻化，全面提升农民综合经营能力。

3 职业教育提升农民就业创业能力的国际经验

总结归纳国际共性经验是保证农民职业教育政策启示科学性和有效性的前提和基础。纵观世界，北美洲、欧洲、亚洲等地区的发达国家历史实践的共性经验主要体现在创新的职业教育体系与模式、完备的法律保障和充足的经费来源。经过数十年的不断探索，发达国家逐渐建立起以创新农民职业教育“体系”和“模式”

为核心，以“法律”与“经费”双重保障为重点，以提升农民就业创业能力为目标的职业教育系统（图 2）。

3.1 北美洲发达国家农民职业教育经验

3.1.1 “农业教育+农民教育”健全性法律基础

美国是通过健全性法律基础全面支持和保障农民职业教育的代表性国家。早在 19 世纪 60 年代，《莫雷尔法案》就强调通过土地资源换取大学对农民的职业教育，首次围绕农民职业教育立法确立和保障农民教育地位和各项权利。随后先后制定出台包括《史密斯·休斯教育法案》《职业教育法》在内的数十部关于职业教育的法律法规（表 1）。这一系列法律法规的颁布，使得农民职业教育的法规体系不断完善，较好地保障了农民职业教育的顺利开展与持续发展。

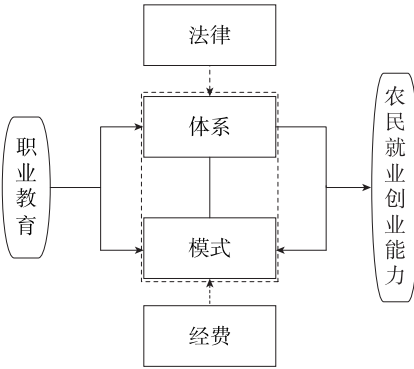


图 2 发达国家职业教育提升农民就业创业能力的总体框架

表 1 美国农民职业教育相关法律法规

名称	时间	主要观点	主要作用
《莫雷尔法案》	1862	赠与土地开设大学，并开展高等农业教育	陆续开办以发展农业为主的州立大学，为美国农业现代化提供人才储备
《史密斯·利费农业推广法案》	1914	建设农业推广站，用于推广新研发的农业技术	以“科研、教育、生产”为主的农业发展体系逐渐建立完善
《史密斯·休斯教育法案》	1917	资金支持中等职业教育建设发展	首次从法律角度稳定了中等职业教育的资金来源
《职业教育法》	1963	给予不同年龄段人民以平等接受高等教育的机会	打破以往职业教育的局限，进一步扩大职业教育的对象范畴
《哈奇法》	1997	资金支持农业实验站和农业科研活动	加快农业科技成果研发和转化，加速美国农业现代化进程

数据来源：美国农业部。

3.1.2 “教育-科研-推广”一体化培育体系

农业教育、科研和推广一直是美国农业现代化发展的关键环节。一是美国的农业大学或学院是农业教育、农业科研和技术推广的有机统一体，大学教授在从事教学科研的同时，广泛从事农业科技推广、示范、咨询等工作；二是设立集培训、科研和推广于一体的农业实验站，核心任务是将农场运营和管理相关经验知识教授给农民并对其生产技能提供指导，通过农民职业教育及时将最新科研成果转化为农业生产力，较好地实现了“教育-科研-推广”一体化培育。

3.1.3 “政府-机构-农民”多渠道经费来源

稳定多元的经费来源是美国农民职业教育的有力支撑。通过国家财政拨款为农民职业教育提供资金支持，保障经费稳定性，同时利用农业贷款、利息补贴等方式，激励企业、协会等非政府机构参与农民职业教育，再加上私人捐助，形成多渠道、多体量的经费支持体系。此外，为保证农民职业教育发展适应市场需求，美国在经费方面多次进行改革。例如，成立中高职联盟，开展一体化资助；设立竞争性拨款机制；设立高效能职业教育项目奖励机制等。

3.2 欧洲发达国家农民职业教育经验

欧洲普遍重视对农民的职业教育，且以德国、法国、英国、瑞士为首^[15]。其中，德国的农民职业教育高

度发达且极具代表性,被称为“强国的秘密武器”,其先进经验主要表现为多层次立法保障、二元制教育模式、系统化管理机制。

3.2.1 多层次立法保障

自 20 世纪 50 年代开始,德国围绕职业教育陆续颁布了包括《联邦职业教育法》《企业法》在内的十余部法律法规,全方位保障了农民职业教育的制度化、规范化和常态化。其中,1969 年通过的《联邦职业教育法》明确规定了各级政府开展农民职业教育的义务,将职业教育作为国家教育制度确立下来,成为德国农民职业教育最基础的法律。再加上 1976 年通过的《职业训练促进法》,二者对职业教育的范围、技术标准、考核制度以及受教育者权利义务均做出明确规定。

3.2.2 二元制教育模式

二元制教育模式属于互通式教育方法,是德国农民职业教育的典型^[5]。所谓二元制,一元是农民在学校学习理论知识,另一元是在农业企业或培训农场生产实践,将就业体制和教育体制有机结合(图 3)。德国《职业教育法》明确规定,就业者必须先接受正规的职业教育。因此,一名合格的职业农民需接受 3 年中等农业职业教育和更长的农场实习,每周开展 3~4 天农场实践,1~2 天理论学习,以生产实践为主,理论学习为辅。最终通过专业考试,取得“农业专业工人”资格,获得“农业师傅证书”,使得理论教学和实践应用紧密结合,学用一体。其

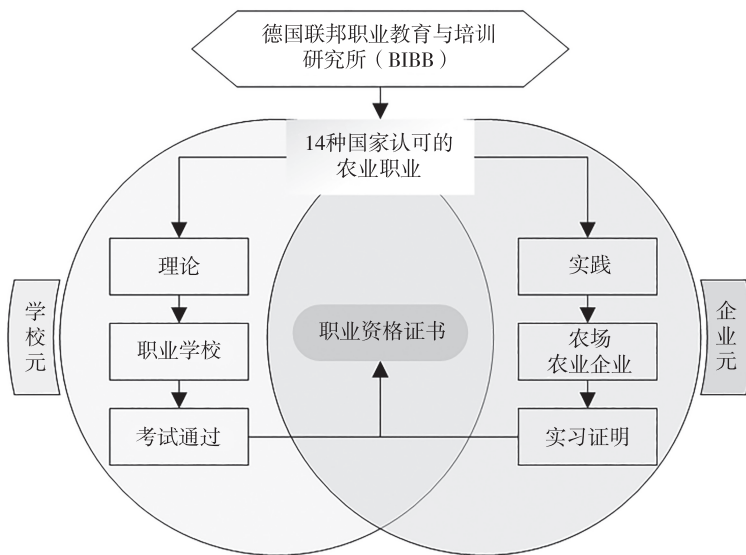


图 3 德国农民职业教育二元制模式

中,二元制职业教育经费由企业和政府共同承担,农民免费接受教育,奠定了德国农业发展的坚实基础^[16]。

3.2.3 系统化管理机制

德国农民职业教育由学校、专业协会、合作社、教会等多个机构共同承担,主要涵盖基础教育、职业培训、成人教育等多种形式。18 世纪初建立的泰尔农业学校(1806 年由泰尔·阿尔伯特创办)和霍恩海姆农业学院(1818 年由舒尔茨创办),成为德国农民职业教育向专业化发展的重要标志,逐渐形成以科研机构联邦职业教育与培训研究所(BIBB)为主,政府机构为辅,基金会和社会文化机构共同参与的“一主多元”非学历职业教育体系^[5]。同时,负责农民职业教育的组织机构涵盖科教部、州政府、农业企业或农场等多个层级,逐渐形成系统化、全覆盖的农民职业教育体系。

3.3 亚洲发达国家农民职业教育经验

亚洲发达国家中,日本是通过农民职业教育实现农业现代化的典型代表^[17],其先进经验主要围绕自主性农民、农民能力开发等主题展开^[11],包括立体化教育体系、科技化教育模式、市场化教育实践。

3.3.1 立体化教育体系

日本农民职业教育突出表现为以“人”为本的学历教育,注重农民素质教育和人格教育,将其视为兴国之本。日本政府鼓励部门、行业、企业、社会组织和个人多层次、多形式开展职业教育,自上而下逐步形成文部科学省(学历教育)主导、农林水产省(非学历教育)补充、农协落实、其他民间机构参与的立体化农民职业教育体系^[18](图 4)。此外,日本还注重引进社会组织 and 民间团体,其中最具代表性的是农协、农业改良普及中心等社会组织,不仅教授农民先进农业技术和生产经营专业知识,还在农民保健、生产生活设施

改善等方面发挥积极作用，实现农民综合素质的全方位提高^[19]。

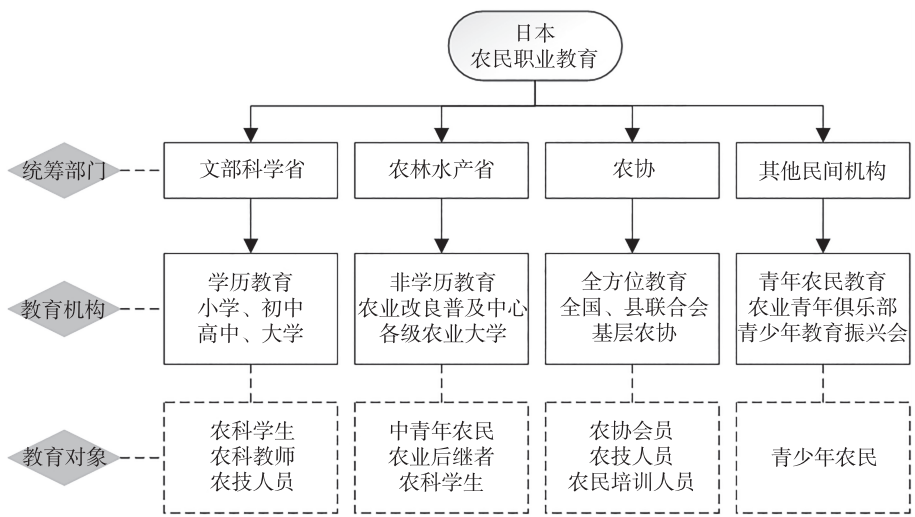


图 4 日本农民职业教育体系

3.3.2 科技化教育模式

日本十分重视发达的网络咨询和便利的信息服务，为农民提供了充分的科技支持。在教育教学和农技推广上，广泛使用计算机、卫星等现代化系统设备^[20]。尤其注重农民的终身教育和开放教育，通过设立广播大学，有效应用现代网络技术来建立终身教育的开放式模式，既能够保证不同背景农民的共同实时学习，还可以通过复播模式满足非实时学习。各级政府注重对信息网络建设的资源投入，并建立系统性网站，用以推广新技术、介绍新产品、传达新需求，引导农民及时、准确、全面地掌握市场信息，为其提供广泛的就业创业机会。

3.3.3 市场化教育实践

日本农民职业教育倡导以农技推广为重点，以市场需求为导向，面向实践设置课程，培养适应社会需求的多层次农民人才。其中，农林水产省重点培养农民骨干管理人才；农业职业学校兼顾农民的种植养殖基本技能和生产经营专业知识，努力打造职业化农民队伍；农民短期培训班主要面向学习能力较强的青年农民，推广实用性强、见效快的农业技术，提高职业教育的效率和效益；农业讲习所则是覆盖所有农民。面向市场，分层次、有重点地开展农民职业教育，既是立足于日本人口多、资源稀缺且老龄化严重的基本国情，也是提高农民职业教育精准性和有效性的典型借鉴。

4 职业教育提升农民就业创业能力的中国实践及政策启示

上文针对国际先进经验做了系统性梳理和总结，但此类经验并非可以直接借鉴以指导中国实践，而是要结合中国在实践中所体现的特殊性以及这类特殊性对农业职业教育提出的新要求，针对性提出政策启示，以适应中国职业教育发展。

4.1 职业教育提升农民就业创业能力的中国实践

中国农民职业教育包括农民从事农业生产的技术培训和从事非农生产的教育培训^[21]，在农村政治、经济、社会的发展中发挥着重要作用。一是促进农民政治社会化，推动农村精神文明建设；二是改变农村经济增长方式，推动农村生产力发展；三是为农业现代化提供人才和技术支撑，为城市化有效转移农村劳动力^[22]。改革开放以来，中国农民职业教育的实践历程大致分为三个阶段：农业技术培训阶段、新型农民培育阶段、高素质农民培育阶段^[23-24]。

4.1.1 1990—2003 年：以“绿色证书”为代表的农业技术培训阶段

20 世纪 90 年代，中国为突破农民科学技术素质较低、接受和运用农技能力较差、农业科技成果推广应用率低等困境，借鉴发达国家经验，尝试实施“绿色证书”制度。绿色证书，即农民技术资格证书，是中国农民技术教育事业关于职业资格认证制度的典型实践。该制度从 1990 年开始在全国范围开展试点，覆盖 27 个省，300 余个县，20 余万名农民。1994 年 3 月，《关于实施“绿色证书工程”意见的通知》的发布，标志着中国开始全面实施“绿色证书”工程。2001 年后，逐步实现规范化、制度化^①。但相较于发达国家完备的立法“硬约束”而言，总体上该制度属于一种“软认证”，并非农民从事农业工作的关键门槛，且持证农民并未享有实际意义上的政策倾斜，导致该项目逐渐衰落。

4.1.2 2004—2011 年：以“阳光工程”为代表的新型农民培育阶段

阳光工程本质上是农村劳动力转移培训项目。该项目于 2004 年由农业部、财政部等多个部门共同启动实施，初衷是为准备进入二三产业的农民工提供短期职业技能培训。截至 2006 年 8 月底，该项目共计培育农村劳动力 720 万人，转移就业率达到 87.5%。2014 年《农业部新型职业农民培育和农业职业教育工作思路及要点》发布后，该项目培训内容逐渐向农业技术和公共基础知识拓展，开始注重培育新型职业农民。然而，由于阳光工程对培训对象要求严格，相较于发达国家“普及率广”和“经费来源充足”而言，生源严重不足，招生较为困难，再加上培训目标定位不清，经费来源不稳定，项目成效有限。

4.1.3 2012 年至今：以“新型职业农民”为代表的高素质农民培育阶段

新型职业农民概念由 2012 年中央一号文件正式提出，连续六年中央一号文件重视新型职业农民培育，均将其视为现代农业的经营主体。2017 年 1 月，农业部在《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》中提出，加快构建一支有文化、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民队伍，并在总体要求、主要任务和重点工程等方面做出详细规划。截至 2020 年，全国登记农村“实用型”人才数量达到 2 254 万人，较 2015 年增长 77.2%。但就目前来看，中国高素质农民培育仍然存在“重培训、轻培育”“重技术、轻经营”等问题，相较于发达国家，并未形成系统性、全面性教育体系，难以达成高素质农民培育目标。

4.2 中国职业教育提升农民就业创业能力的政策启示

根据职业教育提升农民就业创业能力的中国实践历程可见，在中国农业农村现代化和乡村人才振兴战略背景下，农业农村现代化对职业教育提出新要求，即发展以高素质农民为核心目标，以法制化和现代化农民为基本内容，以职业化农民为重要主体的现代化职业教育。

4.2.1 以提升学历教育为基础，培养高素质农民

职业教育是建立在学历教育基础上的素质教育和终身教育。提升农民就业创业能力不能仅依靠职业教育，还要基于农民自身的学习能力和主观能动性，这主要得益于以基础教育和高等教育为首的学历教育成果。学历教育规模的扩大、质量的提高，直接关系到职业教育的效率。因此，应进一步重视学历教育的基础性作用，以农民综合素质全面提升为前提，推动职业教育与基础教育、高等教育有机衔接^[25]，拓宽技术技能型人才多元化培育路径和渠道。结合学历教育，围绕“学校+合作社+农民”合作育农模式、“项目+就业+创业”协同助农载体，积极探索中国特色职业教育体系。

4.2.2 以健全法律体系为保障，培养法制化农民

健全完善的立法保障是众多发达国家高水平职业教育的典型特征。不仅需要供给端细化巩固提升农民职业教育的相关法律法规及具体方案，涵盖农民职业基础教育全阶段和全类别，明确职业教育涉及主体的权利和义务，确保资金来源和监管机制的制度化 and 多元化，保证其供给稳定性和规范性；还要从需求端同步提高社会公众和农民的职业教育法制意识，普及推广农民职业教育的基础法律知识 with 平等地位，推动不同层次农

^① 国务院办公厅：组织实施“绿色证书”工程，http://www.gov.cn/ztl/2006-08/27/content_370783.htm。

民职业教育有效贯通,保障农民职业教育法律体系的有效性。

4.2.3 以创新科技手段为动力,培养现代化农民

科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力。科技创新和人才的现代化是农业农村现代化的重要标志。农民职业教育要体现创新性和前瞻性,以共建共治共享理念为根本遵循,以数字化变革为主要驱动力,结合农民对新知识、新技术、新品种的需求。一是创新农民职业教育模式,充分挖掘数字技术优势,积极探索大数据、人工智能等数字技术在农民职业教育领域的应用和推广,提高教育效率和效益,探索不同类别、不同地区、不同禀赋的职业教育模式,增强农民职业教育的适用性和精准性。二是通过高校、研究院、科技平台等多渠道推动科技成果有效转化,降低农民享用科技成果的门槛,提高科技创新的普惠性。

4.2.4 以壮大师资队伍为根本,培养职业化农民

增强农民职业教育协调性、均衡性,优化师资合理布局是必然要求。一是优化配置农民职业教育师资内部要素,增加农业农村急需技术、技能领域的职业教育师资供给,优化不同职业、不同类别师资在农民职业教育体系中的均衡布局,加强涉农职业院校的师资建设,支持优质涉农高职院校开设本科层次职业教育,培养职业化高水平农民。二是农民职业教育师资在区域之间的协调发展,针对职业教育欠发达地区,加大政策支持和资源投入,通过校地、城乡、地区之间的协同联动,实现农民职业教育师资共建共治共享,推动地区农民职业教育提质增效、协调均衡发展。

5 结论

农民职业教育是提升其就业创业能力的有效举措,是全面推进乡村振兴、扎实推进共同富裕的重要抓手。科学制定和实施激励相容的农民职业教育政策有助于深入贯彻以人民为中心的发展思想,提升人民群众获得感、幸福感和安全感。本文系统回顾了农民职业教育的起源和发展阶段特征,以及国际上农民职业教育提升就业创业能力探索过程中的先进经验和典型做法,并结合中国历史实践提出政策启示。

本文认为,农民职业教育主要经历了传统农民导向的技术推广、兼业农民导向的技能培育、高素质农民导向的素质教育三个阶段,为实现高水平职业教育以提升农民就业创业能力,国际先进的共性经验主要包括立体化的职业教育体系、二元制的职业教育模式,并辅以健全的法律基础和充足的经费来源为根本保障。结合中国历史实践与基本国情,农民职业教育应当以提升学历教育为基础,以健全法律体系为保障,以创新科技手段为动力,以壮大师资队伍为根本,着重培养高素质、法制化、现代化、职业化农民。

本文的相关结论对于发展职业教育提升农民就业创业能力,实现农民农村共同富裕具有重要的政策启示。第一,坚持以人为本原则,以提升农民就业创业能力为根本目标,建立健全现代化农民职业教育体系,推动农民农村共同富裕。第二,为提高农民职业教育成效,应瞄准新生代农民群体,着力提升农村基础教育质量,增强农民学习能力,并将职业教育贯穿农民全生命周期。

参考文献

- [1] 庄晋财. 自主创业视角的中国农民工转移就业研究 [J]. 农业经济问题, 2011, 32 (8): 75-80, 111-112.
- [2] 梁宁森. 乡村振兴战略背景下农村职业教育的困境、机遇与优化路径 [J]. 高等工程教育研究, 2020 (4): 157-162.
- [3] FIELKE S J, BARDSLEY D K. The importance of farmer education in South Australia [J]. Land Use Policy, 2014, 39: 301-312.
- [4] OSWALD-EGG M E, RENOLD U. No experience, no employment: the effect of vocational education and training work experience on labour market outcomes after higher education [J]. Economics of Education Review, 2021, 80: 102065.
- [5] 马健生, 刘云华. 德国职业教育二元制的国际传播: 经验与启示 [J]. 外国教育研究, 2021, 48 (12): 70-85.
- [6] 陈瑶, 邓春景. 基于发达国家经验的新型职业农民培育启示 [J]. 现代农业研究, 2021, 27 (11): 79-81, 86.

- [7] 杨柳, 杨帆, 蒙生儒. 美国新型职业农民培育经验与启示 [J]. 农业经济问题, 2019 (6): 137-144.
- [8] 李红, 王静. 日本农民职业教育: 现状、特点及启示 [J]. 中国农业教育, 2012 (2): 38-41.
- [9] 唐智彬, 石伟平. 增强职业教育吸引力的国际经验及对我国的启示 [J]. 比较教育研究, 2011, 33 (1): 41-44.
- [10] 周洁红, 魏珂. 发达国家职业农民培育政策的演变及启示 [J]. 农业经济问题, 2019 (8): 138-144.
- [11] 李红, 何红中. 发达地区农民职业教育路径建构: 基于江苏省与日本的实证比照 [J]. 江西社会科学, 2013, 33 (4): 226-230.
- [12] 陈遇春. 21 世纪初中国农民职业教育研究 [D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2003.
- [13] 王扬, 乐晶. “技能资本”: 乡村内生发展视域下农村职业教育的价值意蕴与实践路径 [J]. 世界农业, 2021 (7): 79-87.
- [14] 王秀华. 新型职业农民教育管理探索 [J]. 管理世界, 2012 (4): 179-180.
- [15] ERTL H. Modularisation of vocational education in Europe: NVQs and GNVQs as a model for the reform of initial training provisions in Germany? Monographs in international education. [J]. International Journal of Educational Development, 2003, 23 (2): 239-240.
- [16] 苗晓丹, 刘立新, 刘杰. 德国农业职业教育体系及其主要特点 [J]. 中国农村经济, 2015 (6): 85-95.
- [17] AKIRA R. Vocational education in the industrialization of Japan [J]. Journal of Japanese Studies, 1991, 16 (2): 459-462.
- [18] 李逸波, 张亮, 赵邦宏, 等. 中日比较视角下的日本职业农民培育体系研究与借鉴 [J]. 世界农业, 2016 (5): 186-193.
- [19] 郭燕, 李家家, 杜志雄. 城乡居民收入差距的演变趋势: 国际经验及其对中国的启示 [J]. 世界农业, 2022 (6): 5-17.
- [20] 李祯然, 雷泽, 高鸣. 优化农机补贴政策的国际经验与启示 [J]. 世界农业, 2022 (11): 5-13.
- [21] 马立伟, 王礼力. 农民职业教育对农民收入影响的实证分析 [J]. 农村经济, 2009 (7): 61-63.
- [22] 程伟, 王征兵. 新时期农民职业教育的价值研究 [J]. 内蒙古社会科学 (汉文版), 2011, 32 (2): 140-143.
- [23] 何可, 王安邦, 张俊飏. 新时代中国农业教育发展的对策 [J]. 世界农业, 2021 (8): 87-96.
- [24] 罗明忠, 邱伟荣, 雷显凯. 培训经历、行为能力与高素质农民生产效率提升 [J]. 世界农业, 2022 (5): 60-69.
- [25] AGUIRRE J. Long-term effects of grants and loans for vocational education [J]. Journal of Public Economics, 2021, 204: 104539.

Vocational Education Improves the Employment and Entrepreneurship Ability of Farmers: International Experience and Policy Enlightenment

HU Yuan LI Jie GAO Ming

Abstract: Vocational education promotes the employment and entrepreneurship ability of farmers, which is of great significance to comprehensively promote rural revitalization and solidly promote common prosperity. This paper analyzes the origin and development of farmers' vocational education, combs the main experience of developed countries in North America, Europe, Asia and other developed countries in the process of vocational education development, and puts forward corresponding policy enlightenment in combination with China's practice. The research results show that the farmer vocational education has mainly gone through three stages: technology promotion, skill cultivation, and quality education. The international advanced common experience mainly includes three-dimensional vocational education system, dual system vocational education model, sound legal basis and adequate funding sources. Based on China's historical practice and basic national conditions, the following suggestions are put forward: cultivate high-quality farmers on the basis of improving academic education; cultivate legalized farmers with a sound legal system as the guarantee; cultivate modern farmers with innovative scientific and technological means as the driving force; cultivate professional farmers based on the team of great masters.

Keywords: Vocational Education; Employment and Entrepreneurship Ability; International Experience; Policy Enlightenment

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)

新生代农民工高质量就业： 政策演化、理论逻辑与国际经验

姚志¹ 刘健¹ 种聪²

(1. 长江大学经济与管理学院 荆州 434023;
2. 农业农村部农村经济研究中心 北京 100810)

摘要：保障新生代农民工群体的高质量就业是推进农民市民化和共同富裕的重要内容之一。新冠疫情发生以来，新生代农民的就业质量出现了诸多问题，备受关注。本文在梳理中国新生代农民工城市就业历史政策演化的基础上，给出保障新生代农民工高质量就业的内在理论逻辑，利用CMDS2018数据分析新生代农民工的就业现况与特征，选择美国、巴西、日本、印度等典型代表性国家进行国际经验总结。研究表明：①新生代农民工进城务工就业政策演化经历了“完善就业保障→推进职业培训→强化乐业融入”的过程。②保障新生代农民工高质量就业的内在理论逻辑是实现职业技能、收入水平提升和农民市民化的本质要求。③职业技能和受教育水平反映的人力资本质量偏低是影响新生代农民工高质量就业的主要内因，就业稳定性差、就业行业面窄和区域性跨度大是新生代农民就业的重要特征。④总结出美国措施、巴西方案、日本模式、印度经验等国际经验，各国都注重农民工的教育培训、社会保障和公共服务均等。基于此，本文提出保障中国新生代农民工高质量就业的几点措施：加强新生代农民工新职业新技术培训，提高就业质量；完善新生代农民工的社会保障体系，稳定就业时限；逐步提升新生代农民工理论素养，增加就业潜力。

关键词：共同富裕；高质量就业；新生代农民工；政策演化；理论逻辑；国际经验

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.07.002

1 引言

疫情后时代，新生代农民工群体的就业质量提升问题一直是社会各界重点关注的热点话题，也是实现居民共同富裕目标、跨越中等收入陷阱、推进中国式城市化的重要内容之一。党的二十大报告强调，“健全就业促进机制，促进高质量充分就业……完善重点群众就业支持体系，加强困难群众就业兜底帮扶。”在未来

收稿日期：2022-12-08。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“收入性补贴对粮食生产率的影响：作用机理、实证分析与政策优化”（71803094），中央农办农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“发展新型农村集体经济问题研究”（202117），湖北省教育厅科学研究计划资助项目“新阶段湖北省中国农村土地延包问题的战略解构及路径研究”（Q20221316）。

作者简介：姚志（1991—），男，湖北利川人，博士，讲师，硕士生导师，研究方向：农业经济理论与政策，E-mail: yaozhi@yangtzeu.edu.cn；种聪（1990—），男，山东枣庄人，博士，助理研究员，研究方向：农业经济理论与政策，E-mail: chongcong@agri.gov.cn。

通信作者：刘健（1999—），女，湖北建始人，硕士研究生，研究方向：农村发展，E-mail: 2062579475@qq.com。

一段时期内,推进新生代农民工等“重点群众”的高质量就业是城市稳岗就业的核心内容,对于稳定就业大局、推进农民市民化进程至关重要。一方面,共同富裕的本质要求就是缩小高、低收入群体之间的报酬差异,提高人民群众的获得感、幸福感;数量庞大的新生代农民工属于中国城乡社会转型中低收入群体的典型代表,保障其高质量就业、实现收入水平提升已经迫在眉睫。依据国家统计局2021年发布的《农民工监测调查报告》(以下简称监测报告)数据可知,2021年中国新生代农民工(16~40岁)人数达到了1.41亿人,占农民工群体总数的48.2%,群体数量庞大。国家卫健委最新微观调查数据2018年中国流动人口动态监测调查数据(CMDS2018)的统计结果显示,6850个新生代农民工群体的月均收入为4358.11元,虽然高于2018年全体农民工的平均月收入3721元,但与城市居民的收入水平相比仍然有较大的差距。据CMDS数据库的统计,虽然2011—2017年的农民工小时工资的绝对数在不断提高,但仍然比就业稳定的城镇职工低30%。总之,数量庞大的新生代农民工群体必然属于稳岗就业政策中的“重点群众”,其绝对工资水平仍然偏低,提高就业质量有助于稳定收入来源与推进居民共同富裕。另一方面,新生代农民工已经成为城市建设的主力军^[1],但却在中国式城镇化征程中面临着“回不去村也留不下城”的现实尴尬困境^[2]。“留不下城”的内在原因在于新生代农民工就业质量不高^[3]、稳定性差、风险较大,无法正常承担城市高房价与生活成本,无法短期内实现“安家落户、安营扎寨”。2021年监测报告显示,新生代农民工群体就业行业主要集中于“流通和生产生活及社会公共服务两个部门”,占比高达77.04%;职业类型集中于“一线劳动者”,占66.81%^[1];行业与职业类型影响了就业稳定性和收入水平。“回不了村”的根本原因是,新生代农民工多数多年远离农业农村,对于土地与农业产业相对“陌生”,主观上不愿意回到村庄居住与生活,客观上回到乡村也无法从事农业生产,属于“离乡离农又离土”的进城务工群体,落户城市的意愿比老一代农民工更高^[4]。中国式城市现代化的首要目标就是将这部分“农民”变为“市民”,而首当其冲的目标是解决与实现新生代农民工的高质量就业问题^[5]。

新生代农民工的就业质量问题也引起了学术界的广泛关注。已有研究主要集中于讨论影响就业质量提升的因素、提升的策略与就业质量指标测量三个方面。一些研究探讨了新生代农民工就业质量提升的影响因素,总结起来可以归结为心理资本^[6]、人力资本与社会资本等^[7]。社会资本存量匮乏与人际网络单一被认为是新生代农民工就业质量不高的重要原因^[8]。丰富多样的社会资本能够帮助新生代农民工获取就业信息、降低就业成本、维护合法权益^[9],还对新生代农民工的工作收入、工作强度、工作稳定性和社会保险均有正向影响^[10]。此外,新生代农民工的职业类型、收入的稳定性、加班时长等因素也被认为是就业质量偏低的重要因素^[11]。而社会认同^[12]、社会融入程度的提高能够显著推进新生代农民工就业质量提高^[13]。郭庆将社会融入分为职业待遇整合、职业行为适应、职业文化接纳和职业身份认同四个维度^[14]。与上述影响因素相对应的提升策略包括扩展社会资本存量^[15],参加教育培训和提高受教育水平^[16],完善劳动法律政策、加强技能培训、优化就业服务与健全民主管理机制等^[17]。除了强化职业技能这种“显性”的方式以外,放宽户籍政策、提高社保水平^[18]、提升人力资本投资、创新信息渠道等方式均可以提高新生代农民工的“可雇用性”能力^[19]。就业质量的测量指标与区域差异也逐渐被关注到。林竹的研究较早采用心理感受、月薪、家庭与工作的和谐度、就业中是否被歧视、是否参与管理以及身体健康、生命安全等多个因素对新生代农民工的就业质量进行测量^[20]。李泽媛等从职业与工作安全、身体健康与工作福利、职业技能的发展上升空间、对就业行业的满意度等方面进行评价,得出中国东、中、西三个地区的新生代农民工就业质量存在较大的区域差异,东部质量最高,西部次之,而中部最低^[21]。

综上所述,现有文献多从社会资本、社会融入、技能培训、教育水平等角度分析新生代农民工高质量就业问题,并据此提出了相对应的策略,也有少量研究尝试构建指标体系用以测度新生代农民工就业质量问题。已有文献仍然忽视了一些重要的问题:一是全国新生代农民工群体数量到底有多少?有何就业特征?二是历史上,中国政府针对新生代农民工的就业质量提升出台了哪些重要的政策?效果如何?内在的

学理逻辑也仍未十分清晰。三是新冠疫情以来,农民工群体、个体工商户等由于人力资本水平低、就业行业技术水平低,受到影响也最为严重^[22]。后疫情时代,新生代农民工的就业又会发生哪些新的变化,对新生代农民工从事的何种职业影响最为严重?四是更为重要的是,国外典型的移民工人政策和模式是否能给予中国新生代农民工高质量就业一些重要的经验与启示?这一系列问题亟待回答,一些基本的事实亟待澄清。

与已有文献不同的是,本文梳理了中国新生代农民工务工就业的政策历史,阐释了保障新生代农民工高质量就业的内在理论逻辑,统计了新生代农民工群体数量,总结了其就业特征,并在借鉴美国、巴西、日本、印度等典型的就业提增模式和系列民工政策的基础之上,分析了中国新生代农民工高质量就业的困境和特征,最终提出了保障新生代农民工高质量就业的解决思路。

2 新生代农民工高质量就业的政策演变

2.1 内涵界定

厘清新生代农民工的内涵是探讨该群体高质量就业的重要前提。“农民工”一词最早于1984年提出,指离开农业从事其他非农产业的农民群体^[23],属于“产业工人”;直到2001年“新生代农民工”一词才被明确提出^[24]。如何区别新生代农民工和农民工群体呢?学者们主要在出生时间上进行划定以区别,将农民工分为“新生代”与“老一代”两类,多数学者以1980年为时间节点。如苏伟琳与林新奇认为,在1980年之后出生的农村居民进城从事非农工作的劳动力群体,属于新生代农民工^[25]。但王春光依据不同代际外出务工的动机不同,将20世纪80年代初次外出的农村流动人口算作第一代,外出动机仅是寻求就业机会,而20世纪90年代初次外出的被认为是新生代农民工,其外出动机是融入城市^[24]。为统一认识,出于对年龄、户籍、职业、生活地域等的考量,本文将1980年以后出生在农村、现拥有农村户籍,从事6个月以上的非农职业并生活在城镇的成年劳动力定义为新生代农民工。通过出生年限、户籍、职业、生活地域以及工作时间等方面的限制,可以剔除进城落户的农民工,为准确统计农民工群体数量的基础。回顾历史,党和政府对新生代农民工群体给予特别关注,出台了一系列政策措施,具有典型的阶段性特征。

2.2 政策演变

在参考刘洪银与田翠杰^[26]研究的基础之上,从新生代农民工被提出的时间节点出发将历史上相关政策划分为三个阶段(表1)。

2.2.1 第一阶段:完善新生代农民工群体的就业保障制度(2001—2009年)

这一阶段,中国经济快速腾飞,加速了农村劳动力要素的城乡流动,农民工数量从7 000多万人快速增加到2.2亿人,其中新生代农民工从3 800多万人增加到1.1亿人,占农民工群体的一半。数量庞大的新生代农民工大量涌入城市就业,新增就业岗位严重不足,给当时的城市交通、卫生、医疗、治安、环境等多方面造成了巨大的困难。户籍分离让包括新生代农民工在内的农民工群体就地就医、购房、子女落户上学等不能享受城市居民同等待遇,引发了众多社会性问题。为限制农村剩余劳动力的盲目流动和维持社会秩序,党和政府的政策开始偏向于引导农民工有序进城、合理就业,开始出台临时身份证、许可证等进行限制,并在此基础之上发展为就业登记制度,并推动户籍改革与完善就业保障制度。2004—2008年的中央一号文件连续提出要推进大中城市户籍制度改革,要全方位保障农民工群体的合法权益与奋力实现农民工的安家落户,取消了歧视性政策规定。能快速提高农民工技能和收入的新生代农民工职业技能培训应运而生。2000年《关于促进小城镇健康发展的若干意见》首次提出要确保进入城镇的农民在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇。随后国家出台了落户政策、增收政策、保障公共服务政策。2008年的《中华人民共和国劳动合同法》从法律上对包括新生代农民工在内的进城农民工的各项合法权利进行了保护。2009年开始明确支持包括新生代农民工在内的农民工群体返乡就业、创业,多渠道创造就业条件。此阶段相关政策虽然没有直接提

及新生代农民工，但从就业、制度、环境、财政、公共服务与创新创业等多方面、全方位保障全体农民工群体的就业质量。

表 1 2001—2022 年新生代农民工政策演变

阶段划分	文件政策	重点内容	时间	主要特征
第一阶段： 完善新生 代农民工 群体的就 业保障 制度	《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》	遵循不同代际农民工的意愿，自愿办理城镇户口……切实保障其合法权利……在入学、参军、就业等方面与城镇居民享有同等权利……不得实行歧视性政策	2001	统一城乡劳动力市场与全方位保障农民工就业
	《关于做好 2002 年农业和农村工作的意见》	第一次出台专门针对农民工就业的政府文件……对待两代农民工要公平、合理引导、搞好服务	2002	
	《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》	第一次专门就促进农民进城务工下发的国家层面文件；取消进城就业限制，打通新生代农民工进城通道	2003	
	《2003—2010 年全国农民工培训规划》	安排专项财政经费扶持农民工培训工作	2003	
	《关于促进农民增收若干政策的意见》	改善农民工就业环境，增加农民工群体收入	2004	
	《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	建立惠及全体农民工群体的公共服务制度	2006	
	《中华人民共和国劳动合同法》	从法律上规定了保护全体农民工群体的合法权益	2008	
	2009 年中央一号文件	支持农民工群体的创业就业；返乡或就地就业	2009	
第二阶段： 解决新生 代农民工 就业问题 及推进市 民化	2010 年中央一号文件	首次使用“新生代农民工”提法，要求着力解决新生代农民工群体的就业等多项问题	2010	首次提及新生代农民工群体及群体就业培训
	《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》	改善外来务工人员的居住条件，在城市住有所居	2010	
	《全国主体功能区规划》	放宽户口迁移限制，鼓励外来人口迁入和定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化……流动人口享有均等的公共服务和同等权益	2011	
	党的十八大报告	推进新生代农民工在内群体的市民化，加快户籍制度改革	2012	
	《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》	推进基本公共服务均等，健全新生代农民工在内群体的市民化机制	2014	
	《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》	加快发展农村新成长劳动力（新生代农民工）的职业教育，完善和落实促进农民工就业创业的政策	2014	
	《关于进一步推进户籍制度改革的意见》	努力实现 1 亿人左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户……促进新生代等全体农民工梯度转移	2014	
	2016 年中央一号文件	实施新生代农民工职业技能提升计划	2016	
	2017 年中央一号文件	着力解决新生代农民工群体面临的突出问题	2017	
	2018 年中央一号文件	将进城落户的新生代农民在内的农业转移人口全部纳入城镇住房保障体系	2018	
	2019 年中央一号文件	落实更加积极的就业政策……促进新生代农民在内的农村劳动力多渠道转移就业和增收……稳定农民工就业	2019	
	《关于督促落实 1 亿非户籍人口在城市落户重点工作任务的通知》	提升新生代农民工在内的农业转移人口的就业能力	2019	
	2020 年中央一号文件	稳定全体农民工的就业……享受均等化公共就业服务……执行拖欠农民工工资“黑名单”制度	2020	
	2021 年中央一号文件	继续实施全体农民工职业技能培训，推动在县域就业的农民工就地市民化	2021	

阶段划分	文件政策	重点内容	时间	主要特征
第三阶段： 新生代农 民工群体 的乐业安 居与融入 城市	2022 年中央一号文件	落实各类（新老两代）农民工稳岗就业政策……实施县域农民工市民化质量提升行动……大力开展适合农民工就业的技能培训和新职业新业态培训	2022	高质量就业保障 新生代农民工市 民化
	党的二十大报告	推进新型城镇化，加快群体农民工市民化	2022	
	《扩大内需战略规划纲要（2022—2035 年）》	促进农业转移人口全面融入城市，提高市民化质量	2022	
	中央经济工作会议	加强新就业形态劳动者权益保障……稳增长、稳就业、稳物价	2022	

注：作者自制。

2.2.2 第二阶段：解决新生代农民工就业问题与推进市民化（2010—2021 年）

此阶段，国家关于新生代农民工就业相关政策发生了重心偏移，由“全方位保障”过渡到“全面解决问题与推进市民化”阶段。2010 年中央一号文件第一次使用“新生代农民工”一词，并要求富有针对性地解决该群体的系列问题。此后，系列文件围绕稳岗就业、就业收入提增、就业职业培训开展、创业就业、就业服务均等化以及放宽户籍限制等方面具体展开。2017 年中央一号文件再次重申要着力解决新生代农民工群体面临的突出问题。一方面，为化解前一阶段末期金融危机带来的新生代农民工失业问题，政府开始引导鼓励一批懂技术、有资金的失业青年农民工返乡创业。另一方面，对于那些“回不去农村”的新生代农民工和有条件落户城镇的农民工群体而言，创造条件让其在城市稳就业乐安居。2013 年中央一号文件首次提出推进农民工市民化，并指出通过强化职业教育以提升就业质量。户籍制度的完善与政府政策利好使得新生代农民工在就业地能享受同等的社会权益，可以提高新生代农民工在城市落户安居的意愿，工资拖欠“黑名单”制度等可以保障新生代农民工市民化的能力。2021 年中央一号文件还提出了采用“实施职业技能提升计划”的解决思路。此阶段针对落户意愿较强的新生代农民工群体给出了系列解决就业质量提升等重要政策，帮助群体技能提升，保障了该群体收入的稳步提增，为后一阶段的市民化融入打下坚实的基础。

2.2.3 第三阶段：新生代农民工群体的乐业安居与融入城市（2022 年至今）

新冠疫情给新生代农民工群体的工作带来了巨大的“不稳定性”。随着时间的推移，疫情对社会群体的就业冲击日渐突显，而外出务工的新生代农民工群体是受到疫情冲击最为严重的社会群体之一^[27-28]。此阶段，实施“稳岗就业”政策以全面提升新生代农民工就业质量，有助于加快新生代农民工市民化与融入城市生活的进程。为此，2022 年中央一号文件明确要求，实施与强化就业优先战略，健全就业公共服务体系，消除一切影响平等就业的不合理限制和就业歧视。新生代农民工群体在城市乐业安居与完全融入的前提是收入提增与稳定，这必然要依靠高质量就业。中国式城市化与农民市民化的真谛是不仅要让大多数长期在城市生活的新生代农民工群体能够安居乐业，而且享受同等市民待遇，更要“完全融入”城市，彻底市民化。党的二十大报告也指出，要推进新型城镇化、加快农民工市民化，为未来一段时期新生代农民工融入城市提供了政策支撑。

总之，新生代农民工进城务工就业政策演化经历了“完善就业保障→推进职业培训→强化乐业融入”的过程。党和政府密集出台了系列有利政策，积极推进户籍、就业、医疗、社保、住房、教育等多方面全方位的配套改革措施，政策目标实现了从单一目标向终极目标（鼓励农民工融入城市）的转变。新生代农民工群体的就业状况逐渐被政府和学术界重视，新生代农民工也被寄予融入城市、彻底市民化的厚望^[29]。那么，缘何要保障新生代农民工高质量就业呢？内在的经济学和社会学理论逻辑必须予以清晰。

3 保障新生代农民工高质量就业的理论逻辑

与计划经济不同的是，自由的市场经济鼓励乡城劳动力的跨区域配置，为实现最优要素配置，那些人

资本技能丰裕的个体会获得更为稳定的岗位和更多的劳动力报酬，这是转移劳动力市民化的基础。为此，有必要从人力资本、就业收入、城市融入三个方面阐释保障新生代农民工高质量就业的理论依据。

3.1 从“稀缺到富余”：提升人力资本

由人力资本理论可知，人力资本是一切资源中最主要的资源，最大限度地开发人力资源，发挥最大潜能以实现个体人力资本最大化。新生代农民工高质量就业离不开人力资本的投资，当前提升人力资本最直接有效的投资就是职业劳动技能和知识水平的投资（图 1）。实现高质量就业的重要前提是新生代农民工本身需要提升人力资本。“打

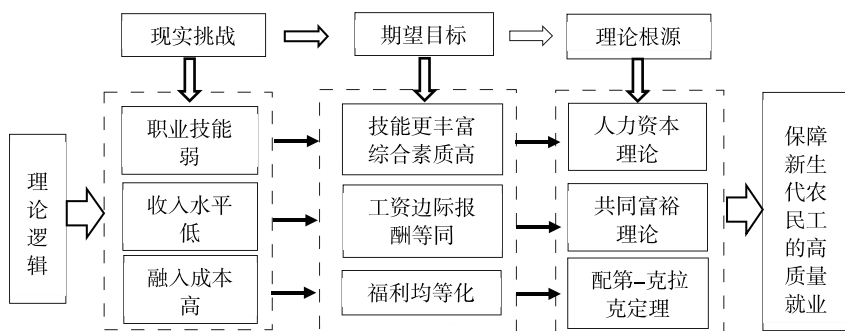


图 1 理论逻辑

铁还需本身硬。”新生代农民工在劳动力市场上要实现从职业技能“稀缺到富余”的突破。新生代农民工群体在 2021 年已经占据农民工总量的 48.20%，但其中 56% 以上的仅为初中学历，这说明新生代农民工的知识程度和人力资本水平还远不足以适应知识经济时代的发展大潮。已有文献也发现，新生代农民工总体人力资本处于低水平，技能、经验也处于低水平^[30]。因此，保障新生代农民工高质量就业的首要目标就是提升该群体的人力资本。

3.2 从“生存到富裕”：减少低收入群体

共同富裕理论的本质要求是千方百计提高低收入群体的收入，扩大中高等收入群体数量。尽管 2021 年农民工平均月收入达 4 432 元，新生代农民工群体仍然属于城市中生活的低收入群体。CMDIS 的统计数据显示，2011—2017 年，农民小时工资仍然比就业稳定的城镇职工低 30%。提高新生代农民工的工资边际回报率显得尤为重要（图 1）。在实现共同富裕的发展阶段内，必须通过保障新生代农民工高质量就业，提高工作的稳定性和收入的水平，才能逐步实现新生代农民工的城市生活从满足“生存”到达“富裕”。刘世锦等通过测算得出，现阶段进城农民工是国家在实现共同富裕进程中应该重点关注的人群，必然成为扩大中等收入群体的主要对象，而提高群体收入的关键在于提升进城的新生代农民工群体的人力资本，以推进收入结构转型^[31]。为此，通过高质量就业提升新生代农民工的人力资本回报效率，增加群体收入，是未来实现共同富裕伟大目标的必由征路。

3.3 从“农民到市民”：助推市民化进程

由配第-克拉克定理可知，随着经济和人均国民收入的持续提高，农业产值占比逐渐下降，农业产业中所需的劳动力也必然大幅下降，剩余劳动力要素必须要转移到城市的其他行业。人力资本强弱对于农民工选择返乡、留城务工影响显著，受教育程度低、劳动年限长、具有农业技能的农民工更偏向返乡^[32]。显然，就新老两代农民工而言，新生代农民工的留城、融城意愿更强^[4]；如果继续让新生代农民工保持现有人力资本状态，获得的工资水平往往难以应对大城市的高房价、高消费等城市融入成本，那未来的中国式城市化之路将困难重重。市民化进程反映了农民工社会融入的现状，人力资本因素在新生代农民工市民化进程中具有直接的显著影响^[33]。农村经济发展水平、就业岗位、劳动力大量剩余等的推力和城市高劳动报酬、多就业岗位、劳动力稀缺等的拉力是导致新生代农民工流向城市的重要因素，但同时城市高水平的生活条件、公共福利不均等、基本权益得不到保障、知识技能等条件也成为阻碍新生代农民工实现市民化的主要因素。推进新

生代农民工高质量就业是实现“农民变市民”、最终融入城市的核心路径。

本文认为保障新生代农民工高质量就业的内在理论逻辑在于：从人力来讲，要实现新生代农民工的职业技能从“稀缺到富余”；从收入来看，要实现新生代农民工的收入水平从“保障生存”到“逼近富裕”；从融入来讲，实现新生代农民工的福利均等，“变农民为市民”。然而，一个很重要的问题是，新生代农民工群体数量与就业特征到底如何？

4 新生代农民工群体数量与就业现况

4.1 新生代农民工群体的数量统计推断

目前，针对新生代农民工群体数量的统计文献较少。为此，本文进行了统计推断，表 2 显示了 2001 年以来新生代农民工群体的数量。统计结果显示，新生代农民工人数从 2001 年的 4 124.68 万人迅猛增长到 2018 年的 14 850.54 万人，年均增加外出劳动力 595.88 万人。随着国家“返乡创业”政策与新冠疫情的暴发，不少新生代农民工选择返乡就业，2019—2021 年新生代农民工群体的数量有所下滑，2021 年减少至 14 098.98 万人。已有文献也进行了论证，包括新生代农民工在内的农民工群体、个体工商户、应届毕业生等由于人力资本水平低、就业行业技术水平低，受疫情影响严重；疫情之初，对新生代农民工最大的影响是不能返岗就业，聚集在劳动密集型产业的新生代农民工不能按期返岗，普遍滞留在村，收入水平降低^[34]。疫情中，大批城市服务业、流通业受到较大影响，新生代农民工群体工作岗位随之大幅减少，外出务工困难，该群体家庭返贫的风险大幅增加^[35]。显然，如何保障新生代农民群体的就业质量，稳步提高其收入水平，已经成为后疫情时代重大的社会性问题，亟待解决。那么，现阶段新生代农民工的就业现况与特征如何呢？

表 2 2001—2021 年新生代农民工群体数量统计

年份	农民工数量/ 万人	新生代农民工数量/ 万人	占比/ %	月收入/ (元/人)
2001	8 399	4 124.68	49.11	—
2002	10 470	5 141.73	49.11	—
2003	11 390	5 593.54	49.11	—
2004	11 823	5 806.18	49.11	—
2005	11 527	5 660.82	49.11	—
2006	13 181	6 473.08	49.11	—
2007	17 861.5	8 771.64	49.11	—
2008	22 542	11 070.20	49.11	1 340
2009	22 978	11 284.31	49.11	1 417
2010	24 223	11 895.72	49.11	1 690
2011	25 278	12 413.83	49.11	2 049
2012	26 261	12 896.57	49.11	2 290
2013	26 894	12 528.00	46.58	2 609
2014	27 395	12 875.65	47.00	2 864
2015	27 747	13 457.30	48.50	3 072
2016	28 171	14 000.99	49.70	3 275
2017	28 652	14 469.26	50.50	3 485
2018	28 836	14 850.54	51.50	3 721
2019	29 077	14 712.96	50.60	3 962
2020	28 560	14 108.64	49.40	4 072
2021	29 251	14 098.98	48.20	4 432

注：农民工数据：2001—2002 年的数据来自江立华^[36]的研究，2003—2005 年的数据来自纪月清等^[37]的研究，2006—2009 年的数据来自中国国家统计局，2010—2021 年的数据来自历年监测报告。新生代农民工数据：2013—2021 年的数据来自历年监测报告；其余年份数据无法查到新生代农民工的比例，大致依据 2013—2021 年占比的均值与农民工总数的乘积推断。月工资数据来自历年监测报告。“—”表示数据缺失。

4.2 新生代农民工的就业现况与特征

历年监测报告显示,2017—2021 年新生代农民工就业人数总体减少、呈现下降趋势,仅 2019—2020 年新生代农民工人数下降 604 万人(表 2),这表明受疫情影响新生代农民工的就业受到巨大冲击。与此同时,新生代农民工的工资增长率也大幅下降。表 2 显示,2020 年以新生代农民工为代表的全体农民工群体平均月工资涨幅仅为 2.78%,显著低于 2019 年及以前年份的平均增长率将近 8 个百分点。未来推进新生代农民工的高质量就业十分必要。新生代农民工约占农民工总量的 1/2,逐渐成为城市经济社会发展的重要力量之一。由于监测报告并未区分新老两代农民的就业差异,目前没有宏观数据统计新生代农民工就业概况,本文采取 CMDS2018 进行说明。该数据是针对流动人口的专项调查,覆盖全国 31 个省份,内容也颇为丰富,包含流动人口的基本信息、流动范围和趋势、流动原因和意愿、流动行业与保障以及详细的收支与居住信息等。按照 1980 年出生年限剔除老一代流动人口,再按照户籍、工作等进行筛选,最终获得 8 074 个新生代农民工样本,并重点分析了 2018 年中国新生代农民的受教育程度、性别、月收入水平、流动区域、就业行业等特征(表 3)。

表 3 新生代农民工群体就业基本情况

变量	变量含义	均值	最小值	最大值	文化水平	文化水平 占比/ %	收入 水平	收入水平 占比/ %	区域	区域 占比/ %
受教育程度	未上学=0;小学=1;初中=2;高中及 中专=3;大学专科与本科=4;研究生=5	2.46	0	5	0	2.01	1	50.89	1	16.51
性别	男=0;女=1	0.54	0	1	1	12.56	2	38.85	2	34.16
出生年份	年	1988.10	1980	2002	2	49.54	3	5.17	3	49.33
家庭成员 平均月收入	元/(月·人)	4 358.11	1 000	20 000	3	11.72	4	3.23		
流动时常	年限	5.05	0	36	4	21.45	5	1.87		
流动区域	市内跨县=1;省内跨市=2;跨省=3	2.33	1	3	5	2.72				

数据来源:CMDS2018。

注:新生代农民家庭人口月收入水平 Y 分类为 1 000 元 $\leq$ Y $\leq$ 4 000 元=1,4 000 元 $<$ Y $\leq$ 8 000 元=2,8 000 元 $<$ Y $\leq$ 12 000 元=3,12 000 元 $<$ Y $\leq$ 16 000 元=4,16 000 元 $<$ Y $\leq$ 20 000 元=5。

总体上来看,2018 年新生代农民工主要构成群体是 1980—2002 年出生的这部分人(16~38 岁),平均学历介于初中和高中之间,女性占 54%,平均在城市就业年限长达 5.05 年。新生代农民工家庭成员平均月收入为 4 358.11 元,略高于全体农民工群体的平均工资水平(表 3),与毛晶晶等^[38]的研究结果一致。知识经济时代,高学历已经成为进入许多城市就业行业的门槛,而高技能是长期扎根于该行业的必备条件。

第一,从新生代农民工的受教育水平来讲,低于初中学历(含)的新生代农民工占比高达 64.20%,其中初中学历占主导,为 49.54%,小学文化层次的占到 12.56%,到 2018 年仍然有 2.01%的新生代农民工没有上学经历。显然提升新生代农民工群体的受教育水平迫在眉睫。

第二,就城市就业收入而言,高达 50.89%的新生代农民工集中于第一档,月均收入为 1 000~4 000 元,属于城市中的低收入群体,38.85%的样本集中于第 2 档。从图 2 的回归拟合来可知,新生代农民工群体受教育水平越高,月均就业工资收入水平则越高。新生代农民工教育和就业收入分布特征表明,未来通过提升群体就业质量、带动群体就业收入水平提增是推进市民化的首要任务。

第三,从就业流入区域来讲,新生代农民选择的区域呈现“由远到近”的特征,表现为到更远距离的地方追逐工作机会和较高的边际回报率。49.33%的新生代农民工选择了跨省工作,而仅有 16.51%的比例选择市内跨县务工就业。这与近些年鼓励农民工群体“就地就业、返乡创业”的政策目标相异。

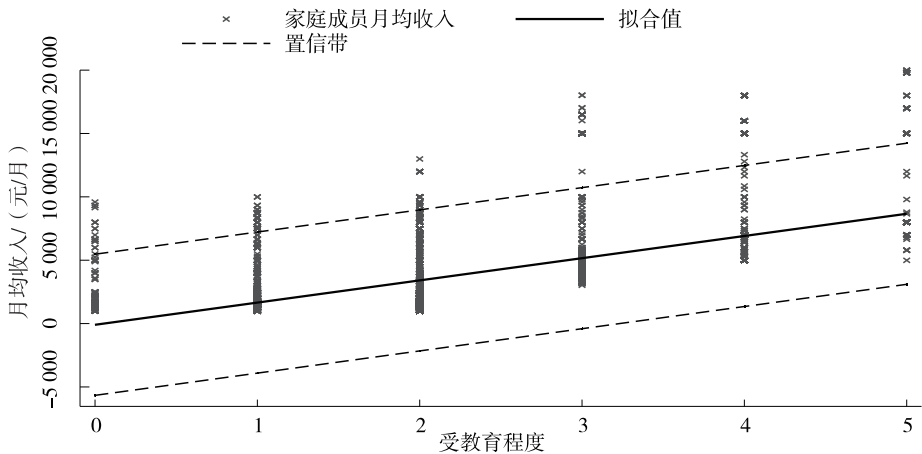


图2 新生代农民工受教育程度与月平均收入之间的散点拟合图
数据来源：CMDS2018。

第四，从就业行业来讲，生产生活性服务部门是新生代农民工就业的首选行业，占 37.47%，流通部门次之，占 29.34%，工业产业占比 20.95%，建筑行业仅占 12.24%（老一代农民工主要从事的行业）；受到受教育水平、个人技能等因素的约束，制造业、建筑业、批发和零售业是新生代农民工就业占比最高的三个行业。不仅如此，新生代农民工就业的稳定性并不高，这不仅影响了其就业收入，还不利于就业质量的提升^[39]。

总之，职业技能和受教育水平反映的人力资本质量偏低是制约新生代农民工高质量就业的主要内因，就业稳定性差、就业行业面窄、就业区域跨度大是重要外因。同样，全球农民工也面临类似的就业问题，那么有哪些典型的国际经验可供借鉴呢？

5 国际经验

依据人口基数、国民经济体量、亚洲邻国等原因依次选择美国、巴西、日本、印度等典型的民工就业提增模式和系列民工针对性政策进行剖析，并将其总结为美国措施、巴西方案、日本模式、印度经验等宝贵的国际经验。

5.1 美国措施：主动式推进农民进城转移到非农产业

美国是经济高度发达的现代化国家，具有世界规模最大和最发达的市场经济体系，其在城市化快速发展阶段关于农村劳动力的就业处置的“主动性”措施值得中国学习与借鉴。美国从 20 世纪初就开始了大规模的农业剩余劳动力转移运动，到 20 世纪 90 年代已经基本完成，不仅为推进农业现代化提供了坚实的基础，更是使得美国成为世界上高度发达的城市化国家。回顾美国这一历史进程，农民市民化诸多成功政策实施经验值得中国学习与借鉴（图 3）。

第一，颁布法律以开展西进运动。美国政府制定多项法律法规，如《优先权法》《宅地法》等分别鼓励农民进行西部大开发，并对西进农民的土地进行处置。

第二，推动交通革命，建成高速路网。美国全国路网的完善有利于农民进城就业和市民化，还为乡村的农业现代化提供产品外销通道，奠定基础。

第三，系列专项政策扶持农民进城就业，提高就业质量。一方面，通过立法强制性休耕，主动推进农民到城市择业；另一方面，制定法律大力支持对城乡转移工人的职业教育培训，全面提升农民劳动力素质，如《就业机会法》涉及成人教育、就业帮扶服务、医疗服务等方面。

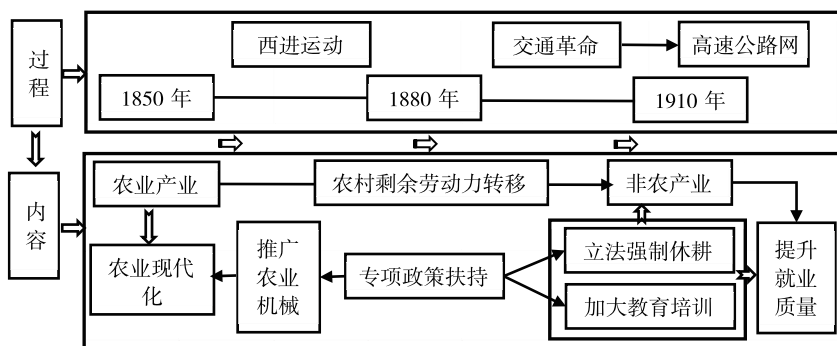


图3 农民市民化和提升就业质量的美国措施

5.2 巴西方案：全方位政策改革提升农民工就业质量

巴西是拉美地区面积、人口和经济量最大的发展中国家，2021年城市化率高达87.6%。巴西在摆脱“中等收入陷阱”过程中制定的一系列政策与经验总结有助于中国应对农民工就业和转移问题。巴西政府的政策涉及面广、范围大、内容丰富，可以说“全方位”保障了移民工人的就业质量，利于人口城市化进程（图4）。

第一，土地制度改革运动。从1964年巴西《土地法》的颁布和1998年的新宪法到2002年，巴西政府在不到半个世纪的过程中进行了多达2 653项土地改革，让大部分农民获得了土地资源。2003年开始，巴西开展了“全国土地改革计划”。

第二，农民就业培训和减贫系列政策。为缓解严重失业与贫困问题，巴西政府推行了“零饥饿”计划和多次就业计划，为大批青年流动民工提供粮食援助、收入补贴、低息贷款、岗位培训等援助。2 800多万人实现了脱贫，1 200多万人找到满意的工作岗位，成功实现了高质量就业。

第三，推进转移工人和城市居民的公共服务均等化。在教育、卫生医疗、住房、社会保障、农民保险等多个方面为农民工提供政策支持。通过20~30年延续性的减贫、教育、就业政策，巴西的经济社会结构已经由“金字塔形”转为“橄榄形”，大体上跨越了“中等收入陷阱”，进入中等发达新兴国家行列^[40]。

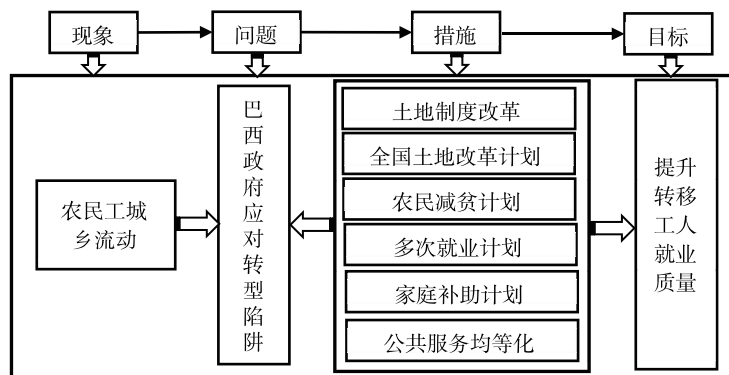


图4 跨越“转型陷阱”的巴西方案

5.3 日本模式：社会保障与教育培训以保障就业质量

日本与中国相邻，都具有人多地少的基本国情，日本关于农村劳动力以及农业发展的系列政策与经验可为中国现代化征程中提高新生代农民工群体的就业质量提供借鉴。第二次世界大战后，日本经济快速发展，成为发达国家，2021年日本的人口城市化率已经高达91.9%，这与日本政府对城乡劳动力的政策紧密相关（图5）。

第一，日本政府制定土地调整与农业政策，旨在鼓励小农户“脱农”，转移到城市非农产业，提升就业质量。日本农协促使日本农户兼业程度不断加深，为更多农业劳动力寻求城市非农部门就业岗位创造了前提条件。

第二，日本政府出台了一系列关于劳动流动与城乡协调发展政策，强制推动建立覆盖城乡全体居民的社会保障体系，提高了转移农民面对就业风险的能力，也助推了日本的市民化进程，为日本实现城乡统筹发展奠定了坚实的基础。

第三，农民的教育及培训政策。1949 年，日本出台的《社会教育法》对农村成年劳动力进行教育；1953 年出台《青年振兴法》，由日本政府采取财政补贴、税收优惠等措施鼓励社会力量对全国的流动青年农民进行职业技能培训，大幅提高了转移人口适应城市就业岗位的能力。

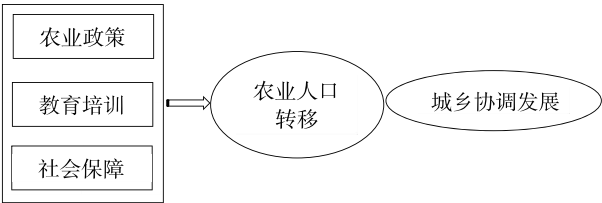


图 5 城乡协调发展中促进移民就业的日本模式

5.4 印度经验：多样化的农民就业职业技能培训计划

同为亚洲发展中大国的印度，与中国在人口、人均耕地资源、经济等各方面存在相似之处，两国都有规模庞大的农民工（乡城流动人口）群体。印度农村剩余劳动力转移速度虽然缓慢，但印度政府的相关政策颇有成效（图 6）。

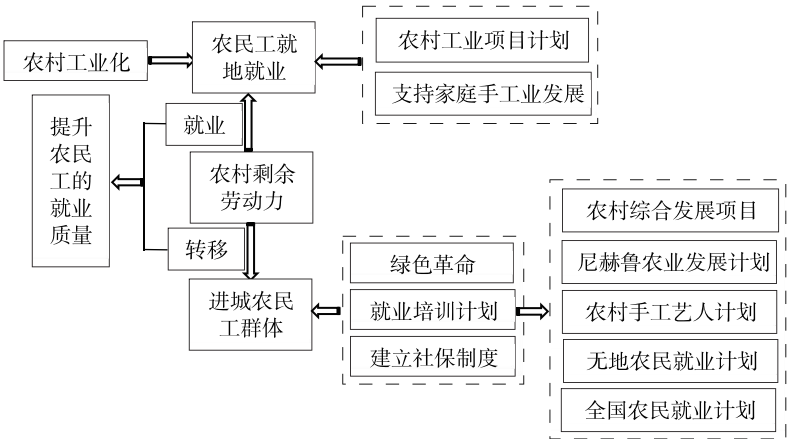


图 6 农民工转移和就业的印度经验

第一，印度农村工业化发展政策。印度政府并不急于将大量的农村剩余劳动力群体转移到城镇，而是鼓励其继续“留守”农村，从事农村的家庭手工业和乡村服务业，以实现农村工业化，促进农民劳动力就地就业、跨乡转移。

第二，鼓励农民工在农村地区流动。印度“绿色革命”强化了农村生产条件和现代农业技术推广，农业发达的区域对劳动力的需求也逐渐增加。

第三，解决贫困和失业的专项计划。制定关于农民工就业培训计划，包括尼赫鲁农业发展计划、无地农民就业计划、农村手工艺人计划、全国农民就业计划等，促进了印度剩余农业劳动力的再就业，增加了农民收入。

第四，完善社会保障制度。从培训、教育、医疗、社会救助等方面为非正规部门就业的农民工提供了较

为完善的社会保障体系,通过规范立法(如《邦之间流动农民工(就业规定和服务条件)法案》《最低工资法案》)保障城乡流转中农民工的合法权益。总之,针对农民工就业问题,印度政府出台了多方面的政策措施,具有多样性。

总结起来,本文针对一些代表性国家在各自农民市民化征程中的一些典型政策,归结为美国措施、巴西方案、日本模式、印度经验等。不难发现,各国对于在城乡之间流动的人口都非常注重其教育培训,提升就业职业技能和就业质量,增加收入,注重农民工人的社会保障和公共服务均等化问题。我们要结合各国典型模式和政策经验制定出中国化的政策措施,以化解中国新生代农民工在市民化过程中出现的“回不了村,留不下城”的尴尬困境。

6 结论与建议

保障新生代农民工高质量就业,有利于促进农民市民化进程,有助于实现社会主义的共同富裕目标。本文梳理了中国新生代农民工务工就业的政策历史,阐释了保障新生代农民工高质量就业的内在理论逻辑,统计了新生代农民工群体数量,总结了就业特征,分析了新冠疫情对就业质量提升可能带来的重要影响,并总结出了美国措施、巴西方案、日本模式、印度经验等,得到以下几点研究结论。

第一,新生代农民工进城务工就业政策演化经历了“完善就业保障→推进职业培训→强化乐业融入”的过程。

第二,保障新生代农民工高质量就业的内在逻辑是实现职业技能、收入水平提升和农民市民化的本质要求。

第三,职业技能和受教育水平反映的人力资本质量偏低是影响新生代农民工高质量就业的主要内因,就业稳定性差、就业行业面窄和区域性跨度大是新生代农民就业的重要特征。

第四,将代表性国家对剩余劳动力就业相关政策归结为美国措施、巴西方案、日本模式、印度经验等。各国都非常注重流动人口的教育培训、社会保障和公共服务均等,以提升转移人口的就业职业技能,提高就业质量,促进农民市民化。

基于以上结论,本文给出以下几点建议。

第一,加强新生代农民工新职业新技术培训,培养技术型人才,提高就业质量。一是培训技术内容不断更新,增强实用性。数字经济时代,培训内容应该围绕劳动力市场上紧缺的一些数字技术进行培训,如计算机、电子信息技术等。培训内容方面应重点更新培训内容、扩大应用范围、强化实操效果,为高质量就业奠定基础。二是强化培训时效与扩大培训范围。相关培训部门要及时有效组织新生代农民工参加培训,争取扩大培训覆盖面与普及培训对象,确保每位新生代农民工都能及时有效接受职业技能培训,带动高质量就业。三是强化培训效果,确保真实有效。提倡新生代农民工参与培训,通过一些合格性指标测试,获取专业资格证书,并提升证书的认可度^[41]。

第二,完善新生代农民工的社会保障体系,实现公共服务均等,稳定就业时间。一是完善新生代农民的社会保障体系。可以通过增加新生代农民社保内容、扩大范围、增多项目名目等方式,逐年缩小新生代农民工在社保额度、保险范围、获取条件等方面的差距,进一步提升新生代农民工融入城市的意愿。二是完善与城市居民对等的基本公共服务,确保新生代农民工的就业与区域长期稳定。主要可以围绕以下几个方面的内容展开:①实现基本民生性服务全覆盖,包含社会救助、养老保障、就业帮扶与咨询服务等;②努力实现包含享受均等化机会和结果的教育、医疗、文化等方面的公共事业性服务全覆盖;③进一步保障新生代农民工公益基础性服务的均等化,诸如公共设施占有与享受、城市环境保护与义务等。

第三,逐步提升新生代农民工知识水平,提高理论素养,增加就业潜力。一是专项分类无偿开展理论知识培训计划。如针对家装行业的水电工,政府补贴鼓励新生代农民工参与水电基础知识培训与学习,给予参

与者大额度补贴款,培训合格者颁发市场上认可的电工从业资格证,进一步强化电工理论知识,了解电学原理。二是强化创新创业理论知识的培训^[39]。增加正在参与或拟将创新创业的新生代农民工的创业知识培训项目,如经济法律(合法权益)、市场营销(营销技能)、人力资源(组织管理)等相关知识;搭建好城市、乡镇创业就业平台,优化创业知识培训环境,梳理培训重点内容,为已创业或即将创业的新生代农民工群体提供金融贷款咨询知识服务、创业环境优化介绍、创业方向咨询等业务。“打铁还需本身硬。”就新生代农民工市民化过程的长期性而言,需要逐步提升新生代农民工的理论知识水平,提高就业能力,为高质量就业保驾护航。

参考文献

- [1] 李泽媛,郑军,张务伟.新生代农民工就业质量的区域差异[J].当代青年研究,2021(6):100-107.
- [2] 潘华.“回流式”市民化:新生代农民工市民化的新趋势:结构化理论视角[J].理论月刊,2013(3):171-174.
- [3] 李爱民,年猛,戴明锋.中国农业转移人口深度市民化研究[J].中国软科学,2022(8):67-78.
- [4] 胡雯.新生代农民工市民化问题、现状及对策[J].“三农”决策要参,2022(5):1-9.
- [5] 高鸣,姚志.保障种粮农民收益:理论逻辑、关键问题与机制设计[J].管理世界,2022,38(11):86-102.
- [6] 沈诗杰.心理资本调节下新生代农民工就业质量影响因素研究:基于吉林省调查数据的分析[J].学习与探索,2018(6):42-51.
- [7] 沈诗杰.东北地区新生代农民工“就业质量”影响因素探析:以“人力资本”和“社会资本”为中心[J].江海学刊,2018(2):229-237.
- [8] 张昱,杨彩云.社会资本对新生代农民工就业质量的影响分析:基于上海市的调查数据[J].华东理工大学学报(社会科学版),2011,26(5):9-20.
- [9] 赵蒙成.社会资本视角下的新生代农民工就业质量研究[J].中州学刊,2016(2):74-78.
- [10] 杨政怡,杨进.社会资本与新生代农民工就业质量研究:基于人情资源和信息资源的视角[J].青年研究,2021(2):17-31,94-95.
- [11] 石丹渐,赖德胜,李宏兵.新生代农民工就业质量及其影响因素研究[J].经济经纬,2014,31(3):31-36.
- [12] 张敏,祝华凤.新生代农民工就业质量与社会认同问题研究[J].中国青年研究,2017(1):108-112.
- [13] 郭庆.社会融入对新生代农民工就业质量的影响及其地区差异[J].经济地理,2021,41(3):161-169.
- [14] 郭庆.社会融入与新生代农民工就业质量差异[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(4):56-66.
- [15] 赵蒙成.社会资本对新生代农民工就业质量影响的调查研究:SZ市新生代农民工的案例研究[J].人口与发展,2016,22(2):48-55.
- [16] 樊茜,金晓彤,徐尉.教育培训对新生代农民工就业质量的影响研究:基于全国11个省(直辖市)4030个样本的实证分析[J].经济纵横,2018(3):39-45.
- [17] 张卫枚.新生代农民工就业质量分析与提升对策:基于长沙市的调查数据[J].城市问题,2013(3):60-64.
- [18] 曹科岩.新生代农民工就业质量分析及对策[J].当代青年研究,2017(3):59-64.
- [19] 顾永红.可雇佣性视角的“新生代”农民工就业质量提升路径[J].湖北社会科学,2014(6):85-89.
- [20] 林竹.新生代农民工就业质量测量与分析[J].贵州社会科学,2013(1):85-89.
- [21] 李泽媛,郑军,张务伟.新生代农民工就业质量的区域差异[J].当代青年研究,2021(6):100-107.
- [22] 杨胜利,邵盼盼.疫情冲击下农民工失业状况及影响因素研究[J].西北人口,2021,42(5):42-54.
- [23] 张雨林.县属镇的“农民工”:吴江县的调查[J].社会学通讯,1984(1):1-3.
- [24] 王春光.新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J].社会学研究,2001(3):63-76.
- [25] 苏伟琳,林新奇.新生代农民工工作价值观对其绩效的影响机制研究[J].兰州学刊,2019(1):183-194.
- [26] 刘洪银,田翠杰.稳步城镇化与新生代农民就业转型协同机制研究[M].北京:经济科学出版社,2017.
- [27] 张敏,胡慧,陈波.公共卫生事件冲击下的就业政策效应:二元劳动力市场搜寻匹配视角[J].经济研究,2022,57(7):64-83.
- [28] 朱武祥,张平,李鹏飞,等.疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升:基于两次全国问卷调查的分析[J].管理世界,2020,36(4):13-26.
- [29] 刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018,34(10):128-146,232.

- [30] 张笑秋. 新生代农民工人力资本与市民化研究: 以新人力资本理论为视角 [J]. 学海, 2022 (4): 13-19.
- [31] 刘世锦, 王子豪, 姜淑佳, 等. 实现中等收入群体倍增的潜力、时间与路径研究 [J]. 管理世界, 2022, 38 (8): 54-67.
- [32] 李敏, 阎晓博, 黄晓慧. 人力资本对农民工返乡行为的影响: 基于代际差异视角的分析 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2021 (1): 90-98, 178.
- [33] 王孝莹, 王目文. 新生代农民工市民化的微观影响因素及其结构: 基于人力资本因素的中介效应分析 [J]. 人口与经济, 2020 (1): 113-126.
- [34] 侯艺. 保就业背景下青年就业现状研究 [J]. 中国青年研究, 2020 (9): 107-112.
- [35] 邓晰隆. 新冠肺炎疫情下“农民工务工结构重塑”的对策研究 [J]. 宁夏社会科学, 2020 (3): 96-103.
- [36] 江立华. 农民工的转型与政策选择 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.
- [37] 纪月清, 刘迎霞, 钟甫宁. 中国农村劳动力迁移: 一个分析框架: 从迁移成本角度解释 2003—2007 年农民工市场的变化 [J]. 农业技术经济, 2009 (5): 4-11.
- [38] 毛晶晶, 路琳, 史清华. 上海农民工就业质量影响因素研究: 基于代际差异视角 [J]. 中国软科学, 2020 (12): 65-74.
- [39] 欧阳力胜. 新型城镇化进程中农民工市民化研究 [D]. 北京: 财政部财政科学研究所, 2013.
- [40] 侯晓娜, 魏红梅. 美国人力发展培训计划对中国新生代农民工教育培训的启示 [J]. 世界农业, 2013 (8): 162-164.
- [41] 王爱玲, 郑怀国, 赵静娟, 等. 韩国归农归村与中国返乡入乡政策措施的比较及启示 [J]. 世界农业, 2021 (2): 74-82, 132.

High-quality Employment for the New Generation of Migrant Workers in China: Policy Evolution, Theoretical Logic and International Experience

YAO Zhi LIU Jian CHONG Cong

Abstract: Ensuring high-quality employment of the new generation of migrant workers (NGMW) is an important part of promoting the citizenization of farmers and common prosperity. Since the outbreak of COVID-19, the employment quality of migrant workers has been a hot topic. On the basis of combing the evolution of Chinese migrant workers' employment policies, this paper gives the specific connotation of the NGMW and the internal theoretical logic to ensure their high-quality employment, and uses the data of CMDS2018 to analyze the employment status of the NGMW. The results show that: ①The policy evolution of migrant workers' employment in cities has gone through a process of “improve employment security→promote vocational training→strengthen the integration of happiness and industry”. ②The internal logic of ensuring the high-quality employment of the NGMW is the essential requirement of realizing the improvement of vocational skills, income level and citizenization of farmers. ③The low quality of human capital reflected by vocational skills and education level is the main internal cause, while the poor employment stability, narrow employment industry and restricted employment area are the important external causes. ④According to the relevant policies of representative countries, it summarizes the United States measures, the Brazilian program, the Japanese model, and the Indian experience, etc. All countries attach great importance to the equality of education and training, social security and public services. Based on this, this paper puts forward the following suggestions to ensure the high-quality employment of the NGMW in China: strengthening the training of the NGMW in new occupations and new technologies to improve the quality of employment; improving the social security system for the NGMW and stabilize the time limit for employment; gradually improve the theoretical literacy of the NGMW and increase their employment potential.

Keywords: Common Prosperity; High-quality Employment; The New Generation of Migrant Workers; Policy Evolution; Theoretical Logic; International Experience

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)

新时代中国农村劳动力转移的历史方位和路径选择

◆ 王记文¹ 郑玉荣²

(1. 农业农村部农村经济研究中心 北京 100810;

2. 中国人民大学社会与人口学院 北京 100872)

摘要：党的十八大以来，中国农村劳动力转移政策日益完善，农业转移人口规模不断增加，市民化水平显著提高，逐步实现更高质量和更充分的就业。本文从自由流动、人力资本提升和市民化三个方面梳理了中国农村劳动力转移的政策实践。研究认为，取得成就的根本在于党和政府立足国情，始终坚持以人民为中心，充分发挥农民主体作用和创造性，坚持农业农村优先发展总方针，将转移就业作为促进农民增收的主要手段，一体推进农业现代化和农村现代化。针对农业转移人口就业质量有待提高、返乡农民工进退两难和农村人口老龄化问题突出等挑战，本文建议坚持贯彻实施就业优先战略和积极就业政策，采取有效措施促进城乡融合发展，毫不松懈地推进农村劳动力市民化，确保农业转移人口共享经济社会发展成果。

关键词：就业质量；农民工；基本公共服务均等化；县域经济

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.07.003

1 引言

1949年以来，中国农村劳动力经历了由静态封闭到动态迁徙的发展过程。为打破城乡二元结构，1984年中央一号文件和国务院同年发布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》，肯定了农村劳动力转移的历史必然性，随即带来户籍制度的松动。此后，农村劳动力转移的规模急剧增加。党的十八大以来，农村土地经营权有序流转和适度规模经营大力发展，县域城乡融合加快，进一步解放和发展了农村生产力。此外，在国内区域间产业提速转移的同时，一系列国际重大突发事件加速了全球价值链重构和国际产业转移。在此背景下，党和政府适时调整优化农村劳动力转移政策。2021年，全国农民工规模达到2.9亿人，相比2017年和2012年分别增长了2.1%和11.4%，十年间净增约3000万农民工。其中，2021年外出农民工和本地农民工分别为1.7亿人和1.2亿人。实现农村劳动力有序转移，一方面是促进农民增收、实现共同富裕目标的重要

收稿日期：2022-12-29。

基金项目：四川省社会科学重点研究基地四川省老龄事业与产业发展研究中心项目“老年人口生理健康的测量与感知：城乡差异、产生机制及其对精神健康的影响——以四川省为例”（XJLL2021016），2022年共青团中央课题“县域青年发展指数构建论证研究”（22JH070），现代农业产业技术体系建设专项（CARS-14-1）。

作者简介：王记文（1991—），男，山东济宁人，博士，助理研究员，研究方向：农村人口发展，E-mail: wang_jiwen@ruc.edu.cn。

通信作者：郑玉荣（1994—），女，内蒙古呼和浩特人，博士研究生，研究方向：社会政策与人口发展，E-mail: 1229208389@qq.com。

途径，另一方面是实现市场要素合理配置、促进区域经济协调发展的必要手段。农业转移人口在新发展格局下为推动经济社会高质量发展做出了巨大贡献，在建设社会主义现代化强国中发挥着主力军作用。

回顾以往有关农村劳动力转移的研究，多数文献主要关注其成因和后果，特别是将外出农民工作为一个独立群体，进行了较为深入的分析。在农村劳动力转移的成因方面，现有研究认为城市规模^[1]、基础设施^[2]、优化生育政策^[3]有助于促进农村劳动力外流，而村庄的组织化程度有助于农民本地创业^[4]。近年来，外出务工的农村劳动力出现回流的新趋势。其中，家乡旅游业的发展^[5]、行业内机器人的使用^[6]和家庭生命周期的演进^[7]是促进农村劳动力回流的重要力量。在农村劳动力转移的后果方面，现有研究认为农村劳动力转移对农村社区产生了多方面全方位的影响。农村劳动力转移有利于促进农民增收、缩小收入差距^[8]，并对人情消费产生影响^[9]，同时也有助于抑制碳排放^[10]、提高粮食产量^[11]。尽管如此，农村劳动力转移过程中仍然面临一些突出的问题和挑战。例如，劳动力转移不利于村庄集体行动的开展^[12]；农民工的抗风险能力与其不断提高的人力资本不匹配，农民工的定居需求遭遇制度和家庭的双重障碍，流动儿童和留守儿童分别面临城市适应与亲情缺失的困境，农村老龄人口需要做出随迁与留守的两难抉择^[13]。

农村劳动力转移是一个牵涉不同环节领域、不同周期阶段的完整性过程。然而，关于中国农村劳动力转移的现状、政策实施效果，以及农业转移人口还面临哪些系统性的问题和挑战，现有研究尚缺少一个整体的分析框架和基于宏观视野的全面性回答。探究农村劳动力转移的成绩与不足及其政策背景和经验，对于化解当前农村劳动力转移中尚存的问题具有重要的现实意义。基于此，本文坚持一分为二的方法论，在详细梳理农村劳动力转移成效的政策生成逻辑基础上，着力回答农村转移劳动力在不同阶段面临的主要问题及应对之策。

2 研究思路

本文根据驱动力-状态-响应（DF-S-R）模型，分别从农村劳动力的自由流动、人力资本和市民化三个视角出发，提出了中国农村劳动力转移的分析框架（图 1）。基于该框架，本文在梳理党的十八大以来党和政府完善农村劳动力转移政策系列举措的基础上，系统总结促进农村劳动力转移的成就和初步实现农业转移人口高质量发展的经验，并针对农村劳动力转移过程中的突出问题与挑战，提出新时代推进农村劳动力转移的思路与政策建议。

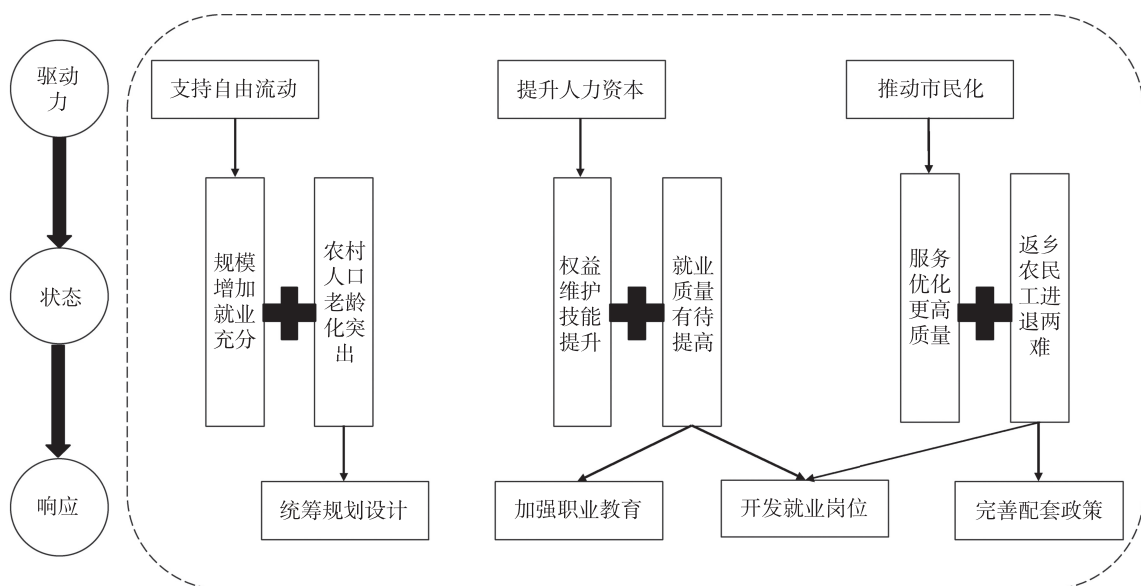


图 1 农村劳动力转移的分析框架

第一，驱动力。支持自由流动、提升人力资本和推动市民化的系列举措是中国农村劳动力转移的政策驱动力。党和政府一直高度重视农村劳动力转移工作，一方面，国务院农民工工作领导小组、国务院根治拖欠农民工工资工作领导小组统筹协调农民工相关的制度和政策安排；另一方面，着力推动农民工市民化，促进农民工社会融合。其中，历年中央一号文件中均有关于促进农村劳动力转移的表述，充分体现了党和政府积极实施就业优先政策、促进农村转移劳动力市民化的决心和努力。此外，党和政府还出台了其他一系列完善农村劳动力转移政策的重大举措，旨在促进农业转移人口的自由流动、人力资本提升和市民化的实现。总的来说，党的十八大以来中央关于农业转移人口的政策导向正在由促进就业、保障权益逐步向提升职业技能和推动农业转移人口市民化、社会交融方向深化。对于不同时期农村劳动力转移的政策研究，不仅有助于回顾梳理农村劳动力转移的变迁，更能帮助深入了解其背后的社会背景和政治内涵。

第二，状态。在上述三类政策的驱动之下，中国农村劳动力转移呈现整体向好态势，同时也面临一些尚未解决的问题和新出现的问题。一方面，在党中央坚强领导下，各级党委和政府坚持把农业转移人口市民化作为推进新型城镇化的首要目标任务，本着在存量优先基础上带动增量的原则，循序渐进推进户籍制度改革，不断完善农业转移人口市民化配套政策，推动农业转移人口在城镇享受均等化的基本公共服务，实现农业转移人口市民化质量的大幅度提高。另一方面，尽管过去一段时间中国在鼓励农村劳动力转移方面取得了举世瞩目的成就，但当前农村劳动力转移过程依然面临一些尚未解决的突出问题。例如，农业转移人口公共服务均等化尚未实现、中等收入群体提质扩容面临挑战、农村青少年人力资本投资不足、劳动力转移的空间布局不平衡、人口外流导致农村人口老龄化等。

第三，响应。在此情形下，清晰准确认识农村劳动力转移过程中的突出问题与挑战，对于稳定和扩大农村劳动力就业、积极开发二次人口红利以及实现人口高质量均衡发展目标至关重要。针对中国农村劳动力转移存在的系统性风险问题和改革诉求，需要在总结以往成功经验的基础上，做出一系列有针对性的政策响应和路径优化，超越阻碍农村劳动力自由流动和发展的藩篱，在新的历史起点上继续推进农业转移人口的高质量发展。

3 农村劳动力自由流动的政策实践

3.1 支持农业转移人口自由流动的系列举措

长久以来，劳动力市场的城乡二元分割是农业转移人口自由流动的最大障碍。畅通农村劳动力水平流动和垂直流动的渠道，是实现农村劳动力转移和自身与社会同步发展的重要前提。鉴于此，2022年，中共中央、国务院印发的《关于加快建设全国统一大市场的意见》指出，要健全城乡统一的劳动力市场，促进劳动力跨地区顺畅流动。健全城乡融合的劳动力市场，并未脱离农业转移人口的人力资本提升。2022年，国家发展改革委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，旨在进一步提高农业转移人口市民化质量、加强农民工就业服务和技能培训等一系列有助于农村人力资本提升的重要工作，以便更好地帮助农业转移人口投入城乡融合的劳动力市场。支持农业转移人口自由流动的相关政策，在做好跨省、跨市农民工就业的同时，还兼顾了就近就地就业农民工的生活需求。2022年《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，提出要更好满足农民到县城就业安家需求，健全农业转移人口市民化机制。更好满足就近就地就业农民工的生活需求，最根本的是实现乡村振兴目标。2019年出台的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，要求坚决破除妨碍要素在城乡间自由流动和平等交换的壁垒，让各类要素更多向乡村流动，并在乡村形成多要素汇聚的良性循环，为乡村振兴注入新动能。上述专项政策性文件的出台和实施，有助于切实解决劳动力转移过程中的各项阻碍，提高劳动力转移的频率、速度和程度。

3.2 农业转移人口规模增加，劳动力就业日益充分

第一，促进贫困地区转移就业，实现易地搬迁扶贫壮举。近年来，中央支持各地扎实做好易地搬迁及后

续帮扶工作,持续加大就业和产业扶持力度。截至 2019 年底,全国共对“一方水土养不起一方人”地区的约 960 万建档立卡贫困人口实施了易地扶贫搬迁。易地扶贫搬迁不仅解决了近千万贫困群众“两不愁三保障”问题,还通过转移就业从根本上阻断了贫困的代际传递,取得了良好的经济效益和社会效益。2020 年,全国人社部门充分发挥自身职能优势,高质量完成扶贫目标任务。根据《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,全国贫困劳动力务工规模达 3 243 万人,93.8%的建档立卡贫困户享受过就业帮扶政策,且 2/3 以上建档立卡贫困人口通过就业实现了脱贫^①。2021 年 7 月 1 日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上宣告全面建成小康社会,历史性地解决绝对贫困问题。随着“三农”工作重心历史性转向全面推进乡村振兴之后,中央及时提出巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,有关部门以国家乡村振兴重点帮扶县为工作重点,扎实有力优化完善就业扶持政策措施,农民工就业帮扶工作取得积极进展。《2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,全国 25 个有脱贫人口转移就业任务的省份已全部完成年度目标任务,脱贫劳动力务工总量达 3 145 万人^②。

第二,第一产业就业人口占比下降,“乡土中国”向“迁徙中国”转变。改革开放以来,中国乡村人口就业人数呈现先上升、再平稳、后下降的总体趋势。根据历年《中国统计年鉴》,中国第一产业就业人数从 1978 年的 2.83 亿人增加至 1991 年的 3.91 亿人,至 2002 年波动降至 3.66 亿人,此后持续减少。党的十八大以来,中国第一产业就业人数持续减少。2012—2020 年,乡村就业人数从 3.96 亿人下降至 2.88 亿人,减少 27.2%;第一产业就业人数从 2.58 亿人下降至 1.77 亿人,减少 31.4%。与乡村就业人数和第一产业就业人数减少趋势相反,农民工规模总量持续增加。根据历年《农民工监测调查报告》,2021 年,全国农民工规模达到 2.9 亿人,比 2012 年增长 11.4%,10 年间净增约 3 000 万农民工(表 1)。

表 1 2012—2021 年本地与外出农民工的规模及占比

年份	农民工 规模/万人	本地农民工 规模/万人	外出农民工 规模/万人	本地农民工 占比/%	外出农民工 占比/%
2012	26 261	9 925	16 336	37.8	62.2
2013	26 894	10 284	16 610	38.2	61.8
2014	27 395	10 574	16 821	38.6	61.4
2015	27 747	10 863	16 884	39.2	60.8
2016	28 171	11 237	16 934	39.9	60.1
2017	28 652	11 467	17 185	40.0	60.0
2018	28 836	11 570	17 266	40.1	59.9
2019	29 077	11 652	17 425	40.1	59.9
2020	28 560	11 601	16 959	40.6	59.4
2021	29 251	12 079	17 172	41.3	58.7

数据来源:历年《农民工监测调查报告》。

第三,县域吸纳就业贡献突出,实现劳动力就地就近就业。党的十八大以来,中央鼓励各地发展县域经济,促进农村劳动力就地就近转移就业创业,支持农民工返乡创业。得益于乡村公路和县域公交系统的发展,农民工“离土不离乡”的范围明显扩大,农村转移劳动力就地就近就业趋势日益明显。2012—2021 年,全国本地农民工规模从 9 925 万人增加至 1.2 亿人,占比从 37.8%增长至 41.3%(表 1)。2012—2021 年,本地农民工数量年均增长 239 万人,是外出农民工年均增量的 2.58 倍,对全部农民工数量增长的贡献率为 72%。县域城镇的集聚发展形成了对农民工就业的强劲吸引力。对于本地农民工,就业半径从“乡镇”扩大

① http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/04/content_5615424.htm。

② http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/07/content_5694419.htm。

到“县域”的态势持续加快。县域已成为吸纳农民工就业主战场，且地位日益强化。对于外出农民工，近年来进入代际更替转换阶段后，从省外回归到县域的趋势也日益明显。近年来，县城人口规模总体呈持续增长态势。无论县域人口是净流出还是净流入，县城人口均在增长，且增长的人口主要是农民工。

3.3 农村劳动力外出引致人口空心化现象突出

农村劳动力外出的一个副作用是加剧了农村人口老龄化和“空心村”的形成。当前，中国农村人口老龄化表现出一些基本态势：第一，农村老年人口占比上升快于城镇。2001—2020 年，农村 65 岁及以上人口占比从 7.8% 增长至 17.7%，上升了约 10 个百分点（图 2）。城乡之间的收入差距推动年轻劳动力的大量外流，农村已经由劳动力剩余变得劳动力不足，不利于粮食安全，这迫使年龄不断上升、体力不断衰弱的农村老年人越来越多地作出农地流转的决策，从事本地低质量的就业。然而，土地流转的过程也是资源重构的过程，在个别地区，新旧势力促进了谋地型乡村精英的形成。农村老年人作为弱势的失地农民^[14]在土地流转中的收益和成本值得高度关注。第二，农村老年人高龄化趋势比城镇更为明显。2001—2020 年，农村 80 岁及以上人口占比从 1.1% 增长至 3.3%，上升了约 2.2 个百分点（图 2）。农村高龄人口的增加会加重农村家庭的照料压力。第三，农村人口平均预期寿命增幅大于城镇。与平均预期寿命大幅度上升有所不同，随着年龄的增加，老年人口健康预期寿命占比却不断降低，而不健康预期寿命占比则不断提高。根据 2020 年第七次全国人口普查数据，乡村 60 岁及以上人口中健康的比例仅为 48.5%，而城镇的对应比例为 59.9%；乡村 85 岁及以上人口中健康的比例仅为 19.6%，而城镇的对应比例为 27.2%。据此可以测算，2020 年乡村 60 岁人口的健康预期寿命占比约为 43%，而城市和城镇的对应比例分别约为 54% 和 48%。农村失能、半失能老年人的不断增加对长期护理服务需求提出了更高要求。受人口流动和城镇化的影响，社会化医养服务供给无法满足农村老年人的需求，农村养老面临着难以为继的风险，且农村老年人的生存和发展问题值得警惕。

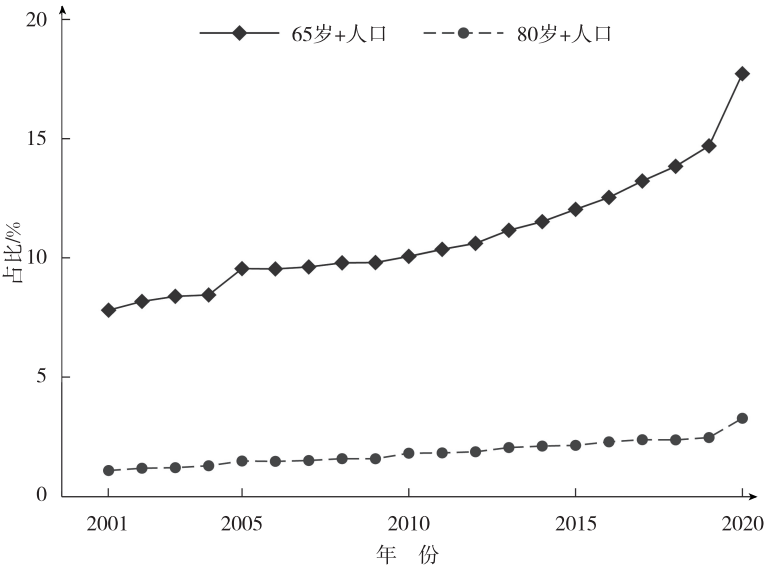


图 2 2001—2020 年农村老年人口和高龄老人占比
资料来源：根据国家统计局历年《中国人口和就业统计年鉴》数据计算整理。

4 农村劳动力人力资本提升的政策实践

4.1 提升农业转移人口人力资本的系列举措

完善农村劳动力转移的第二个方面是提升其就业本领。提升农业转移人口的就业充分性和就业质量不仅仅依靠外部政策支持，还取决于自身的就业能力。为此，相关政策提出一系列针对性措施，如搞好职业技能

培训、完善就业服务体系等,着力增强农业转移人口的职业技能水平,以缓解结构性失业问题。2017年,国务院印发《“十三五”促进就业规划》,提出开展针对农民工等重点人群的免费职业培训行动和重大专项培训计划。2019年,国务院办公厅印发《职业技能提升行动方案(2019—2021年)》,面向包括建档立卡贫困劳动力在内的城乡各类劳动者,大规模开展职业技能培训。由于职业制度隔离,农业转移人口更多从事抗风险能力较差的行业,在高风险时期尤其要注重保护该群体。在此前提下,为应对疫情冲击,人力资源和社会保障部、财政部印发《关于实施职业技能提升行动“互联网+职业技能培训计划”的通知》,在2020年和2021年大力推进职业技能提升行动。返乡农民工是新型农业经营主体的重要来源,相关政策也考虑到了提升返乡群体在乡村的就业能力。2014年,教育部办公厅和农业部办公厅印发《中等职业学校新型职业农民培养方案试行》,主要面向专业大户、家庭农场经营者、农民合作社负责人、农村经纪人、农业企业经营管理人员、农业社会化服务人员和农村基层干部,开展新型职业农民教育。针对农村地区学生升学率偏低,如何提升新生代农民工的就业能力也是相关政策的关切点之一。《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》针对农村未升学的初高中毕业生开展劳动预备制培训,并加快发展针对农村新成长劳动力的职业教育,努力使未升入普通高中和普通高校的农村应届初高中毕业生都能接受职业教育。上述政策文件的精准出台,有力提升了农村劳动力的就业能力,促进了灵活就业人员、高龄农民工和返乡创业人员的就业增收,对于维护其就业权益也起到重要的推动作用。

4.2 就业权益得以维护,劳动力技能素质显著提高

第一,农业转移人口劳动权益保障不断强化。中国逐步建立了城乡劳动者平等参与市场竞争的就业机制,逐步消除性别、年龄、身份、户籍登记性质等各类影响农村劳动力平等就业的不合理限制或制度性歧视,增强劳动力市场对农民工的包容性。具体来说,各地在城市管理和综合执法过程中努力对户籍人口和流动人口一视同仁,引导农民工参加本地群团组织,开展工、青、妇关爱帮扶农民工及其随迁亲属活动。进城农民工由此更加积极参加所在社区、工会组织的活动。国家统计局《农民工监测调查报告》数据显示,2021年,进城农民工中30.4%的人参加过所在社区组织的活动;加入工会组织的进城农民工占已就业进城农民工的14.5%;在已加入工会的农民工中,参加过工会活动的占84.5%^①。各级政府鼓励支持引导法律援助组织为弱势农民工提供劳动报酬、社保待遇和工伤赔偿等方面的法律援助。各地持续推进根治拖欠农民工工资工作,农民工欠薪高发多发的现象得到明显遏制,全国查处的欠薪案件数、拖欠农民工工资总额及涉及人数均逐年下降。2020年各地人社部门劳动保障监察机构共办结工资类案件5.5万件,为64.8万名劳动者追发薪酬65.2亿元,涉及人数及金额同比分别下降22%、18%^②。欠薪治理长效机制得以完善,欠薪的情况逐渐减少,因欠薪造成的诉讼、群体性事件不断下降。此外,各地强化对劳务派遣的用工监管监察,加强了对中小微企业和劳动密集型企业的用工指导,且针对新业态劳动者的就业保障机制正在逐步完善。

第二,农业转移人口的人力资本水平不断提升,大专及以上学历农民工占比逐步提高,质量红利逐步显现。根据国家统计局《农民工监测调查报告》数据,2021年,在全部农民工中,受教育程度为未上过学的占0.8%,小学程度的占13.7%,初中程度的占56.0%,高中程度的占17.0%,大专及以上学历程度的占12.6%。其中,受教育程度为大专及以上学历的农民工所占比重比2017年提高2.3个百分点,比2012年提高6.9个百分点。外出农民工的人力资本水平提升幅度尤其明显。在外出农民工中,大专及以上学历程度的占17.1%,比2017年提高3.6个百分点,比2012年提高9.3个百分点;在本地农民工中,大专及以上学历程度的仅占8.5%,比2017年提高1.1个百分点,比2012年提高4.9个百分点^③。

第三,聚焦用工矛盾突出的行业和新业态,开展免费技能培训。各地相继推动公共实训基地共建共享,

① http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

② http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585531.htm?gov。

③ http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

支持职业技能培训线上平台建设。“一村一名大学生计划”持续推进,职业院校面向农业转移人口的招生规模不断扩大。职业院校课程设置与市场需求的契合度继续提高,聚焦家政服务、医护、养老托育等用工缺口突出的行业和快递配送、直播带货等新业态,适合农民工就业的技能培训和新职业新业态培训提高了农业转移劳动力的就业技能素质。2019年,各地共面向农民工群体开展补贴性职业技能培训741.4万人次,整体提升了农民工群体的就业创业能力。新冠疫情期间,人力资源和社会保障部实施“互联网+职业技能培训”行动,开展“百日免费线上技能培训行动”,持续扩大培训供给,为包括农民工群体在内的广大劳动者提供更加便捷的学习方式。截至2020年6月底,实名注册学员超过1300万人次,开展线上培训超过1200万人次^①。

4.3 农业转移人口就业质量有待提高

党的十八大以来,农村转移人口规模大幅增加,对于带动农村人口增收和推进共同富裕起到重要作用,其劳动权益保障也日益改善。然而,外出的农业转移人口作为流动人口的重要组成部分,面临流动人口的一些普遍性问题。

第一,人力资本水平低。农村户籍劳动者的受教育水平通常低于城市户籍劳动者,二者在本科及以上学历上相差21个百分点(图3)。农村户籍劳动者所从事的就业岗位多为劳动密集型,工作时间长、劳动强度大、安全保障程度低、工作环境恶劣等用工不规范问题在短时间内仍难以得到彻底解决。

第二,基本公共服务均等化仍未解决。例如,虽然农民工子女可以在流入地享受部分阶段的基础教育,但该公共服务并非完全无条件的。在个别地区,农民工通常需要通过“非自愿地”从事各类志愿服务活动以换取子女入学积分。农业转移人口就业质量不高不仅对劳动生产率造成消极影响,还会对劳动者自身的身心健康造成难以逆转的不良影响,不利于“健康中国”国家战略的顺利实现。公共服务均等化的困境继而造成农村转移人口家庭化无法完全实现,产生留守儿童、留守妇女和留守老人等社会问题,严重制约家庭和谐发展。因此,需从个人-家庭-社会的系统视角,对农村转移人口的就业质量和基本公共服务均等化问题进行全面审视和政策优化。

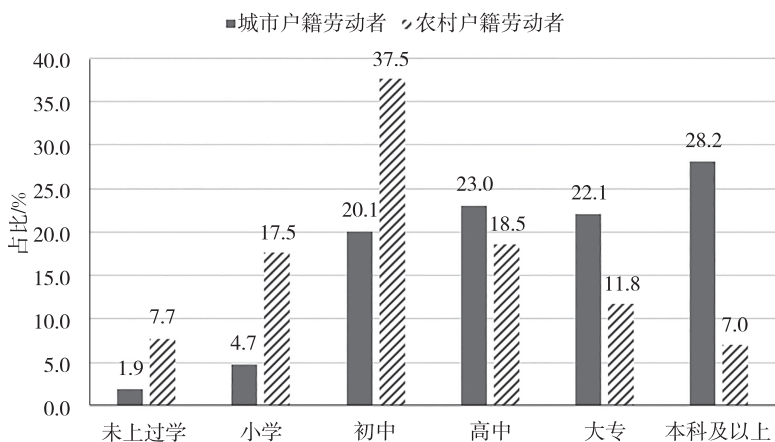


图3 分户籍受雇在业劳动者的受教育程度分布

资料来源:根据中国家庭追踪调查数据(2018)计算整理。

5 农村劳动力市民化的政策实践

5.1 推动农业转移人口市民化的系列举措

实现农业转移人口市民化是促进农村劳动力转移的更高目标。农业转移人口的市民化不仅关系到自身的切身利益,对后代的起点公平更为关键。为此,相关政策措施以加快推进户籍制度改革为抓手,完善城乡劳动者平等就业制度,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,将维护好农民

^① “踏‘云’培训,让技能提升加速”(http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/202009/t20200922_386864.html)。

工合法权益、保障城乡劳动者平等就业权利作为政策的出发点和落脚点。2014 年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》要求逐步解决在城镇就业居住但未落户的农业转移人口享有就业、医疗、社保、住房保障、子女教育等城镇基本公共服务问题,并要完善农业转移人口社会参与机制。与破除阻碍农村劳动力自由流动的体制机制弊端一致,推动农业转移人口市民化要求放开城市的落户限制。2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》和 2022 年《“十四五”新型城镇化实施方案》均提出,深化户籍制度改革,健全农业转移人口市民化机制,放开、放宽除超大城市外的落户限制措施,试行以常住地登记户口制度。大量农民落户城市势必产生更多住房、教育、医疗等需求,城市建设规划要与农业转移人口市民化相适应。为此,“十四五”规划还提出,将财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩,将吸纳农业转移人口落户数量和提供保障性住房规模挂钩。2022 年,中共中央、国务院联合印发的《关于加快建设全国统一大市场的意见》也将完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策涵盖在内。农民工自身抗风险能力相对较弱,应为其遭遇风险时留有后路,这就需要政策不但让进城农民工出得去,还要让其回得来。《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》要求切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益,不得将农民退出土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权作为其进城落户的条件。上述政策措施在不断优化公共服务环境的同时,有力地帮助农村转移劳动力实现充分就业和更高质量就业,进而在市民化发展方面取得更大的进步。

5.2 公共服务环境优化,劳动力实现更高质量就业

第一,社会保险统筹层次和参保覆盖率不断巩固和提高。党的十八大以来,中央和各地不断加强社会保险关系转移接续,全国统一的社会保险信息服务平台不断完善,为农业劳动力转移提供了便利。党和政府推进全民参保计划,针对快递、外卖等新业态就业人员的职业伤害保障正逐步推进,城乡居民在常住地参加社保的户籍限制已逐步放开放宽,努力实现社会保险法定人群全覆盖。根据人社部门资料,截至 2020 年底,各省份已基本实现城镇职工基本养老保险的省级统筹,这为进一步实行全国统筹奠定坚实基础。目前,实现城镇职工基本养老保险的全国统筹已经列为“十四五”时期中国养老保险制度改革的重任之一,届时农业转移劳动力市民化将更加便利。此外,城镇职工失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险目前仍以市级统筹为主,部分地区正在试点推进省级统筹。社会保险统筹层次的提高和覆盖面的推广对于促进外出农民工返乡留乡就业创业、提高农业转移人口的就业质量和生活质量具有不可或缺的作用。

第二,随迁子女基本公共教育保障不断强化。各地努力将流动儿童纳入以公立学校为主的本地义务教育保障范围,流动儿童在流入地依法享有的受教育权得到更好保障。各地根据本地人口的流入流出实际,调整教师编制定额,加大人口集中流入城市义务教育阶段的学位供给,在将农业转移人口逐步纳入流入地学前教育、中职和普通高中教育保障范围方面取得了一些实效。一是 3~5 岁儿童入园率提高明显。根据国家统计局《农民工监测调查报告》数据,2021 年,3~5 岁流动儿童入园率(含学前班)为 88.2%,比 2017 年提高了 4.9 个百分点。2021 年,3~5 岁流动儿童中,61.6%在公立幼儿园或普惠性民办幼儿园。二是义务教育阶段儿童在校率也继续提高。2021 年,义务教育年龄段流动儿童的在校率为 99.6%,比 2017 年提高了 0.9 个百分点。2021 年,从就读的学校类型看,小学年龄段流动儿童中 84.4%在公立学校就读,比 2017 年提高了 2.2 个百分点。2021 年,初中年龄段流动儿童中 88.2%在公立学校就读,比 2017 年提高了 2.3 个百分点^①。需要注意的是,一部分农业转移人口在大城市难以为未成年子女负担本地教育费用,导致留守儿童现象存在。

第三,城镇基本公共服务提供机制逐步健全。基本公共服务与常住人口规模挂钩、由常住地负责供给的机制正逐步建立,外地农民工在流入地享有的基本公共服务的范围和质量稳步提高,城镇基本公共服务均等

① http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

化持续推动。一方面,人均居住面积有所提高。根据国家统计局《农民工监测调查报告》数据,2021年,进城农民工人均居住面积为 21.7米^2 ,比2017年增加了 1.9米^2 。其中,在500万人以上城市的人均居住面积为 17.0米^2 ,比2017年增加了 1.3米^2 。另一方面,生活条件继续改善。2021年,进城农民工户中,有电冰箱、洗衣机、洗澡设施的分别占68.9%、70.8%、86.5%,分别比2017年提高了8.8个百分点、12.4个百分点、6.3个百分点;有独用厕所的占71.7%,比2017年提高了0.3个百分点;能上网的占95.6%,比2017年提高了6.0个百分点;拥有汽车(包括经营用车)的占34.1%,比2017年提高了12.8个百分点^①。

5.3 返乡农民工进退两难

受家庭生命周期和经济形势的影响,近年来农民工返乡在一些地区形成潮流,这对于促进家庭发展起到了重要作用。与此同时,一些短板逐渐暴露出来。根据笔者2021年12月在江西省和湖南省的调研,返乡农民工在县域发展中面临的突出问题主要表现为:返乡农民工就业的承载基础薄弱,农民工技能难以匹配实际的岗位需求,公共服务设施和社会保障质量不高。一是县域就业机会有限,供求关系不匹配与结构性矛盾突出。具体表现为:县域企业的技能型人才偏好与返乡农民工就业能力不足之间的矛盾;返乡农民工的抗风险能力差,就业创业支持政策不足导致返乡农民工就业障碍持续增加。二是县域生活品质不高,优质公共服务供给与返乡农民工的美好生活向往不协调。具体表现为:县域基础设施和公共服务不健全,县域的便利性和生活品质与中小城市存在较大差距。这些问题限制了外出农民工返乡留乡愿望的实现,不利于县域城镇化的推进,也制约了返乡农民工幸福感和获得感,导致一些返乡农民工再次选择外出务工。面对农业转移劳动力流动形势的快速变化,政策举措如不能及时调整跟进,现实问题会不断出现。

6 农业转移人口高质量发展的重要经验

对于14亿人口大国,农村劳动力成功转移不仅关系劳动者的家庭幸福,更影响中国社会主义现代化国家建设目标的实现。总结中国农业转移人口已经取得的高质量发展经验,能够为后续的政策调整优化提供指导,有助于破解当前和未来一段时间农业转移人口面临的难题。党的十八大以来,中共中央、国务院在保障农业转移人口劳动权益、强化农业转移人口教育和培训、不断深化户籍制度改革、持续推动农业转移人口市民化、努力支持农业转移人口返乡就业创业、促进农业转移人口社会融合等方面出台了系统政策举措,为深入推进新时代农业转移人口高质量发展提供了政策驱动力。本文认为,党的十八大以来,中国取得农村劳动力转移历史性成绩的根本,在于立足国情,加强顶层设计,始终坚持以人民为中心,贯彻落实新发展理念,扎实推进共同富裕,一体推进农业现代化和农村现代化。

6.1 启示一:始终坚持以人民为中心,坚持就业就是最大民生

农业转移劳动力就业是就业工作的重点。在以人民为中心的发展思想指引下,中国践行“共享”的新发展理念,积极推动破除妨碍农村转移劳动力实现职业发展和社会性流动的体制机制弊端;针对农村劳动力就业存在的痛点和难点,优化就业制度保障,帮助其实现充分就业。只有找到农村劳动力就业存在的痛点和难点,坚持完善制度、守住底线,精心做好各项民生工作,农村劳动力转移过程中所面临的各项民生问题才能得到根本解决。针对农民工的抗风险能力与其不断提高的人力资本不匹配、农民工的定居需求面临着制度和家庭的双重障碍,各地人社和农业农村部门大规模开展针对性的职业技能培训,着重解决结构性就业矛盾,鼓励农业转移劳动力通过返乡创业带动家乡就业。针对流动儿童和留守儿童分别面临城市适应与亲情缺失的困境、农村老龄人口面临随迁与留守的两难抉择,一方面,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人

^① http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

口举家进城安家落户，保障进城农民工及其随迁亲属与本地户籍人口平等享受各项基本公共服务；另一方面，为农民就地就近转移就业创造条件，引导有技能、资金和管理经验的农民工返乡创业，切实保障农村留守儿童、留守妇女、留守老人的基本权益和人身安全。未来还需继续针对农村转移劳动力在不同阶段存在的痛点和难点，精准施策。

6.2 启示二：始终坚持就业优先战略，推动实施积极就业政策

新冠疫情发生后，农业转移人口面临比其他群体更严重的冲击。近两年，各级政府高效统筹疫情防控和经济社会发展，发挥中央和地方两个积极性，坚持发展是解决一切问题的基础和关键，上下联动抓落实，加大政策实施力度，多措并举，为稳定农业转移人口就业出台一揽子政策，形成保就业稳就业的合力。包括：坚决贯彻实施好就业优先政策，根据经济形势和就业形势变化调整政策实施力度，实行企业减负、稳岗、扩大就业多措并举，社保费用阶段性减免、失业保险稳岗返还、农民工就业补贴等多项政策落地；针对部分劳动密集型企业缺工严重、稳岗压力大和农业转移人口就业难等突出矛盾，因地、因企、因人分类精准帮扶，提高政策的精准性和可及性；一些地方采取“点对点、一站式”直达运输服务，鼓励农民工尽快返岗复工；加快推动失业人口线上登记和申领保险金，确保失业的农业转移人口应发尽发、应保尽保。上述举措贯彻了就业优先战略和积极就业政策，在疫情冲击的巨大压力下维护了大局稳定。

6.3 启示三：始终坚持市场主导，激发资源要素内生动能

实现农村劳动力大规模转移的关键在于有效发挥市场在促进就业中的作用。本着“有效市场，有为政府”的原则，通过健全城乡统一的土地和劳动力市场，健全统一规范的人力资源市场体系，促进农村劳动力、人才跨地区顺畅流动，建立健全财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩等措施，有序推进农业转移人口市民化。通过维护进城落户农民依法享有的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，支持引导农村转移人口依法自愿有偿转让以上权益，解决农业转移人口的后顾之忧。在实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的背景下，中共中央、国务院紧跟农业转移劳动力的返乡留乡和就地就近就业创业的迫切需求，着力建立健全促进城乡融合的体制机制和一体化发展的政策体系，坚决破除妨碍要素在城乡间自由流动和平等交换的体制机制壁垒，促进各类资源和要素更多向乡村流动，在乡村形成良性循环，在人财物等各个方面为乡村振兴注入新动能和发展活力，为外出务工农民工返乡就业创业提供必备条件。对于农村劳动力转移过程依然面临的一些尚未解决的突出问题，要将政策与市场有效结合起来，注重发挥“政策+市场”组合拳的作用。

7 新发展阶段推进农村劳动力转移的思路与政策建议

在新发展阶段，实现中国式现代化的一个必要条件就是通过推动农村劳动力更加充分、更高质量的就业，进一步缩小城乡收入差距，实现全体人民共同富裕。在就业岗位不足的情况下，农村转移劳动力可能会被迫接受低质量的就业；在就业质量不高的情况下，农村转移劳动力也可能会放弃就业。当前，中国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，对农村劳动力转移的历史方位和战略定位提出了更高要求。遵循农村劳动力转移的历史规律，面对当前中国农业转移人口的就业、生活和服务需求，本文认为要借鉴已有成绩中的经验，坚持贯彻实施就业优先战略和积极就业政策，采取有效措施促进城乡融合发展，毫不松懈地推进农村转移劳动力及其家庭成员市民化，精准发力，确保农业转移人口安居乐业，共享经济社会发展成果。

7.1 发展县域经济，扩大农村转移劳动力就业

前文提到，当前农村劳动力转移面临就业质量不高和返乡难的问题，其在很大程度上是就业岗位不充分

造成的。本文建议：支持引导产业在地区间、城乡间有序转移与合作，强化落后地区和乡村承接产业转移能力建设，特别要注重增强县域经济自主发展能力。通过发展县域经济，鼓励农村劳动力就地就近城镇化。一是依托县域城镇合理适度建设产业园区、产业基础和帮扶车间等平台，提升对本地农民工的就业承载力。二是结合乡村治理、乡村建设、农村人居环境整治提升等重点工作，合理开发一批公益性岗位，确保有就业意愿的低收入户劳动力在家门口充分就业。三是依托高标准农田建设、造林护林、农村基础设施建设等项目，开展以工代赈，实现劳动力就业和乡村振兴的有机结合。

7.2 加强职业教育，提升农村转移劳动力综合能力

提高当前农村劳动力以及未来农村劳动力高质量发展的根本在于劳动力自身，而不仅仅是外部市场和政策环境。从短期来看，要加强对农村中老年劳动力的职业教育，结合手工业、服务业等用工需求，在公办职业培训机构中为农民工人群有针对性地提供免费再就业职业技能培训，为其再就业或创业提供技能支撑。从长远来看，要将农村劳动力职业教育放在更加突出、更加重要的位置，制定就业安排、待遇保障等政策，吸引初高中毕业生选择职业教育学习，增强其社会流动性^[15]。此外，要以新生代农民工、低技能农民工为重点，创新灵活教育培训渠道，增强技术技能培训针对性，以行业、岗位、职业和企业需求为导向，立足当地产业发展实际和特色产业，提高劳动力供需匹配质量。

7.3 完善配套政策，扶持农村转移劳动力返乡创业

创业是就业的源泉和引擎，外出农民工是返乡创业的主要力量。地方政府要出台更加积极有效的人才引进政策，发挥返乡人才在产业转移中的牵头作用。要深化“放管服”改革，通过落实好减税降费、稳岗返还、就业补助、社保补贴等政策，加大对中小微企业、个体工商户、劳动密集型制造业等主体的支持力度。此外，为解决劳动密集型企业面临的劳动力供给问题，吸引本地大龄劳动力就业，还可改革完善社保参与政策体系，扩大工伤保险覆盖范围，适度上调参加社会保险的年龄限制。

7.4 统筹规划设计，构建社会化农村养老服务体系

目前，劳动力就业政策和应对人口老龄化尚未形成有效结合。针对农村劳动力短缺所造成的“空心村”和农村家庭养老功能削弱问题，应尽快在农村地区搭建起社会化养老服务体系。鉴于农村居民对养老机构的接受度低和支付能力不足，应着重发展针对失能和半失能老人的社区养老服务和居家养老服务。针对社会化服务难以在碎片化的农村社区落地的难题，可鼓励支持引导本土的志愿者队伍和商业组织利用自身优势就近为农村老人开展养老服务业。还应加强已有的农村养老服务机构和养老设施建设，鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院和敬老院为依托发展互助式养老服务，补齐农村养老服务短板。

参考文献

- [1] 胡亦扬，张文武．城市规模、政策筛选与农村劳动力流动 [J]．南京农业大学学报（社会科学版），2022，22（5）：159-169.
- [2] 刘晓光，张勋，方文全．基础设施的城乡收入分配效应：基于劳动力转移的视角 [J]．世界经济，2015，38（3）：145-170.
- [3] 王安邦，何可，张俊飏．放开生育政策促进了农村劳动力外出务工吗？[J]．中国农村经济，2022（9）：82-99.
- [4] 许恒周，南方．村庄组织化程度、土地流转与农民创业：基于中国劳动力动态调查数据的实证研究 [J]．中南大学学报（社会科学版），2022，28（6）：78-91.
- [5] 郭玫彤，张含宇．旅游业发展对中西部地区劳动力回流意愿的影响 [J]．南方经济，2022（10）：73-92.
- [6] 甄浩，贾男．机器人使用加剧了农村劳动力回流吗 [J]．当代财经，2022（12）：3-15.
- [7] 张红丽，王芳芳．家庭生命周期视角下河南农村回流劳动力非农转移影响因素分析 [J]．世界农业，2020（1）：64-71.

- [8] 吕沛璐, 冯淑怡, 曲福田. 农地流转、劳动力转移对农户收入及收入差距的影响: 基于全国 4 省农户调查数据 [J]. 农业技术经济, 2022 (8): 37-49.
- [9] 朱月季, 杨琦, 刘玲. 抑制或促进? 劳动力外流对农村人情消费的影响研究 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2022 (5): 136-147.
- [10] 陈宇斌, 王森. 农村劳动力外流、农业规模经营与农业碳排放 [J]. 经济与管理, 2022, 36 (6): 43-49.
- [11] 王欢, 王灿, 毕文泰, 等. 农村劳动力外流、农地流转对粮食生产的影响 [J/OL]. 河南农业大学学报: 1-13 (2022-12-21) [2023-05-08]. <https://doi.org/10.16445/j.cnki.1000-2340.20221215.001>.
- [12] 李雪峰, 戚军凯. 劳动力转移对村庄集体行动的影响 [J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2022, 21 (6): 45-55.
- [13] 段成荣, 谢东虹, 吕利丹. 中国人口的迁移转变 [J]. 人口研究, 2019, 43 (2): 12-20.
- [14] 吕文静. 发达国家农村富余劳动力转移经验及对中国失地农民就业的启示 [J]. 世界农业, 2015 (5): 162-166.
- [15] 张运红. 现代化进程中日本农民社会融合中的教育实践研究 [J]. 世界农业, 2018 (9): 214-217.

The Rural Labor Transfer in New Era: Orientation and Prioritization

WANG Jiwen ZHENG Yurong

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the rural labor transfer policy has been improving, the scale of the agricultural transfer population has increased, the citizenization level has been improving, and the higher quality and more full employment aim have been realized gradually. This article thus combs the development history of rural labor transfer from three aspects: free flowing, human capital enhancement and citizenization. The fundamental reason for these brilliant achievements lies in the fact that the CPC and the government, based on the national conditions, have always been committed to giving full play to the principal role and creativity of farmers, adhering to the general policy of giving priority to agricultural and rural development, taking employment as the main means to increase their incomes, and promoting agricultural and rural modernization with a people-centered approach. In face of the problems such as the employment quality of the rural migrant population to be improved, the dilemma of returning migrant workers and the imbalance of the age structure of the rural population, this paper suggests persisting in implementing the employment priority strategy and active employment policy, taking effective measures to promote the integrated development of urban and rural areas, unswervingly promoting the citizenization of the rural labor force and their families, ensuring that the rural migrant population shares the fruits of economic and social development.

Keywords: Employment Quality; Rural Migrant Workers; Equal Access to Basic Public Services; County-level Economy

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)

数字经济如何驱动乡村产业高质量发展

——基于劳动力与资本要素错配的分析

◆ 覃朝晖 田杰鑫 何 宇

(三峡大学经济与管理学院 宜昌 443002)

摘要：数字经济加速了现代产业要素与乡村传统产业的融合，如何利用数字经济驱动乡村产业高质量发展，是中国全面推进乡村振兴和巩固脱贫攻坚成果的重要内容。本文基于 2011—2019 年中国 30 个省份的面板数据，利用熵值法测算各省份数字经济和乡村产业高质量发展的综合指数，使用固定效应模型、中介效应模型和门槛回归模型探索数字经济对乡村产业高质量发展的影响和作用机制。研究表明：数字经济对乡村产业高质量发展具有显著的驱动效应；数字经济对乡村产业高质量发展的影响具有非线性特性；数字经济主要通过改善劳动力要素错配促进乡村产业高质量发展，资本要素错配的中介作用不显著；异质性分析发现，在中西部省份数字经济对乡村产业高质量发展的促进作用更大。因此，应进一步完善数字乡村基础设施建设，缩小城乡“数字鸿沟”，提升要素配置水平，助力乡村产业转型和高质量发展。

关键词：数字经济；乡村产业高质量发展；要素错配；乡村振兴

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2023.07.004

1 引言

近年来，以大数据、人工智能、云计算、区块链等为代表的数字化技术正在引发新一轮科技革命和产业变革^[1]，数字经济正逐渐成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量^[2]。与此同时，中国乡村产业仍面临资源要素配置效率低、产业链条短、融合层次低和技术水平不高等问题，制约着中国产业高质量发展。习近平总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习中指出：“充分发挥海量数据和丰富应用场景优势，促进数字技术与实体经济深度融合，赋能传统产业转型升级，催生新产业新业态新模式”。这为中国抢抓新一轮科技革命和产业变革的历史机遇，以数字技术为乡村产业发展注入数智动能，助力乡村产业高质量发展指明了方向。基于此，本文探索数字经济对乡村产业高质量发展的驱动效应和作用机

收稿日期：2022-12-15。

基金项目：国家社会科学基金项目“脱贫民族地区要素配置与乡村产业振兴耦合机制研究”（21BMZ138），湖北省自然科学基金项目“产业链韧性视角下基于增加值核算的碳定价实现机制研究”（2022CFB751）。

作者简介：覃朝晖（1981—），男，湖北恩施人，博士，副教授，博士生导师，研究方向：区域经济发展，E-mail: zhaohuirr@163.com；田杰鑫（1998—），女，湖北宜昌人，硕士研究生，研究方向：区域可持续发展，E-mail: tianjiexin0708@163.com。

通信作者：何宇（1992—），男，湖北宜昌人，博士，讲师，硕士生导师，研究方向：产业结构升级，E-mail: heyu@ctgu.edu.cn。

制,对于实现乡村振兴和共同富裕具有重要的理论和现实意义。

产业兴旺是实现乡村振兴的关键所在,如何促进乡村产业发展已成为学术界关注的重要问题。现阶段乡村产业发展已经取得了显著成效,但仍然存在过度依赖政府、内生动力不足、效益低下和资源使用率低等问题^[3-4]。乡村产业发展初期以农业为主,随着乡村地区的发展,第二产业和第三产业的比例正逐渐增加^[5],从而形成比较完整的乡村产业体系。现有文献对乡村产业的研究主要集中在单一产业或产业融合方面:黄卓和王萍萍以农业龙头企业的产业链模式和大型金融科技平台的综合模式为例,发现数字普惠金融能够解决数字农业中融资难的问题^[6];钟真等探讨了农业经营主体从事社会化服务对其粮食生产参与、生产规模、生产方式的影响^[7]。部分文献也对乡村旅游业进行了一定研究^[8-9]。有关产业融合层面的研究,学术界主要从两个方面进行了探讨:一是通过构建指标体系对乡村产业融合进行测算^[10],二是三产融合的经济效益^[11]。乡村产业融合通过挖掘新功能和价值、培育新业态、打造新载体促进乡村产业发展^[12],也能兼顾效率与公平,缩小城乡居民收入差距^[13]。此外,王瑞峰和李爽以乡村产业高质量发展“十大典型”案例为研究对象,发现乡村产业高质量发展主要受政府、基础、品牌和目标四类因素的影响,揭示了乡村产业高质量发展的内涵特征和影响因素^[14]。覃朝晖和潘昱辰发现数字普惠金融对乡村产业高质量发展具有“正向边际效益溢出”趋势^[15]。综合来看,有待进一步深化对乡村产业发展影响因素与内在机制研究,特别是以数字经济为代表的新经济形态对乡村产业发展的影响。

关于数字经济与乡村产业关系的研究,学术界主要从机制与路径方面进行了理论探讨^[16]。数字经济作为一种新型经济形态,通过构建“物理世界”和“数字世界”孪生的虚拟空间^[17],能够吸引资本、技术、人才等传统要素进入农村,形成新型生产要素与传统要素协同发展,推动乡村产业兴旺和农业农村现代化发展^[18]。例如,以数字经济为基础的电子商务进村能够降低第一产业比值,优化乡村产业结构^[19]。Song等使用聚类分析发现数字经济对于乡村人力资本水平、农民市场对接能力、创业就业机会和农业产业转型升级具有促进作用^[20]。但有学者指出数字经济与乡村产业尚未有效协调发展,存在数字成果孤岛化、数字研发空心化、创新资源碎片化和政策落实悬空化等问题^[21]。

通过对相关文献的梳理,本文认为现有文献对数字经济和乡村产业发展的相关研究较为丰富,但仍存在以下不足:一是现有研究对乡村产业发展主要集中在三产融合或者单一产业发展层面,仅体现了乡村产业发展的一个方面,未系统性全面性考虑乡村产业发展的内涵与外延;二是现有研究大多从理论层面探讨数字经济对乡村产业发展的作用机制和实现路径,较少从定量层面考虑,从要素配置角度探索其影响机制的研究更少。由此,在现有文献的基础上,本文的边际贡献可能体现在以下两个方面:一是通过从效率提升、结构优化、绿色发展和公平共享四个维度构建乡村产业高质量发展的评价指标体系,丰富新时代经济高质量发展理论和实践;二是使用面板数据运用计量分析方法,从定量角度探索数字经济对乡村产业高质量发展的驱动效应和作用机制,为实现乡村产业高质量发展精准施策提供指导和借鉴。

2 理论分析与研究假设

新经济增长理论认为,技术进步是推动经济增长的核心动力,数字经济依托互联网、云计算和大数据进行数字化赋能,能够为乡村产业高质量发展提供强有力的技术支撑^[22]。第一,数字经济的发展有利于乡村产业效率提升。产业数字化使乡村产业的生产、销售、售后等环节实现数字化和网络化。随着数字技术和数据要素逐渐融入乡村产业,传统的生产方式和流通方式也会向自动化和智能化转变,其生产和流通等运行效率会得到大幅提升^[23]。第二,数字经济的发展有利于乡村产业结构优化升级。数字经济与农业的融合催生智慧农业,同时能对接独特资源供需市场,将农村特有的农业景观通过线上快速传播到城市需求市场,给乡村带来旅游收入^[24]。技术的提升使得乡村农产品加工成为可能,通过对农产品加工延长产业链,增加农产品附加值,促进产业的融合发展和转型升级。第三,数字经济的发展有利于乡村产业绿色可持续发展。数字经济能够为乡村产业提供信息技术,转换乡村产业高排放、高污染的生产模式,完善数字化乡村发展体系,促进乡

村产业生产方式向绿色方向转变。通过数字技术整合乡村产业线上线下、前端后端等环节，构建“生产—运输—消费—回收”全产业链条，提高资源利用、污染减排等效率^[21]。第四，数字经济的发展有利于实现公平共享（图 1）。数字经济的发展使乡村地区享受到了“数字红利”。一是随着互联网的发展和农村网络基础设施的完善，农民可以通过线上线下、虚拟实体相结合的方式直接出售产品，各种互联网平台使农产品减少中间交易环节，增加了农民收入^[25]。二是数字经济的发展为农民提供了更多的就业机会，同时吸引了大批务工人员返乡创业，也为农村带来了更多就业岗位。农村居民不再局限于务农的低收入方式，增加了收入来源，缩小了城乡居民收入差距。据此，本文提出假说 H₁：数字经济对乡村产业高质量发展具有较强的驱动效应。

数字经济发展初期，尚未形成规模化发展、数字基础设施不完善、互联网普及率低、网络效应发挥有限，很难辐射到乡村地区，对乡村产业的作用效果还未得到有效释放。随着数字经济的发展和政策导向的影响，数字经济逐渐渗透到农村地区，乡村产业数字化规模扩大，对乡村产业的促进作用逐渐增强。另外，数字经济受到“梅特卡夫法则”的影响，即网络的价值为网络节点数的平方，呈现边际效应递增的特征^[26]。据此，本文提出假说 H₂：数字经济对乡村产业高质量发展的影响具有非线性效应。

以互联网为载体的数字经济能够降低信息不对称性。数字经济兴起之前，信息传输主要依靠语音和文字等方式，难以实现信息实时传输。数字技术渗透到经济活动中，将要素信息具体化、动态化，并通过互联网和大数据实时共享，突破了时空限制，实现供求双方的双向反馈、供求信息精准匹配，改善要素错配^[27]。同时，数字经济的发展打破了要素流动壁垒。随着数字经济向农村渗透，乡村数字基础设施逐渐得到改善，城乡二元制结构逐渐被打破，改变了传统要素从农村到城市的单向流通问题，促进了要素在农村和城市间的合理配置，要素配置效率得到提升。要素错配的改善通过激发农村发展潜力、激活农村要素市场，促进乡村产业高质量发展。数字经济理论上通过完善农村数字基础设施建设，能够改善要素错配，但由于“数字鸿沟”问题的存在，数字经济可能也会扩大城市和农村之间的差距，导致“数字鸿沟”问题越发严重。城市有更大的经济体量，能够吸引更多的高技术人才，资金也会有更多的投资方向，这使得传统生产要素从农村流向城市，导致“城市更快发展，农村缓慢发展”，从而加剧要素错配，阻碍乡村产业高质量发展。据此，本文提出两个具有竞争性的假说——假说 H_{3a}：数字经济通过改善要素错配促进乡村产业高质量发展，假说 H_{3b}：数字经济会加剧要素错配从而抑制乡村产业高质量发展。

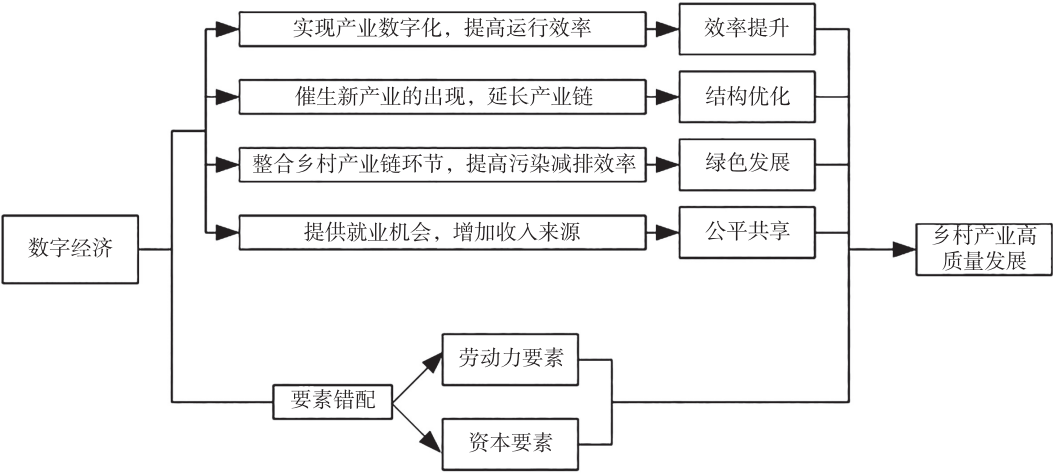


图 1 数字经济对乡村产业高质量发展的影响框架

3 研究设计

3.1 样本选择与数据来源

本文的数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》《中国第三产业统计年鉴》《中国科技统

— 42 —

计年鉴》、各省统计年鉴、中国农业农村部、中国绿色食品发展中心、EPS 数据库和北京大学数字普惠金融指数^[28]。鉴于数据可得性，在省份上剔除西藏、香港、澳门和台湾的数据；由于无法获得 2020 年各省份固定资产投资额，本文最终选择 2011—2019 年中国 30 个省份的面板数据。为减少异常值的影响，本文对所有连续变量进行 1% 的缩尾处理。

3.2 变量定义

3.2.1 被解释变量：乡村产业高质量发展

乡村产业高质量发展是乡村振兴的基础。2022 年中央一号文件指出要持续推进农村一二三产业融合发展。乡村产业应挖掘农业发展潜力，发挥三次产业融合发展的乘数效应。乡村产业高质量发展不仅要求效率的提升，同时应该考虑绿色发展和乡村居民日益增长的美好生活需求^[29]。本文从效率提升、结构优化、绿色发展和公平共享四个维度构建指标体系测算乡村产业高质量发展指数。具体地，效率提升包括人均粮食产量、农业全要素生产率、农林牧渔业总产值与农林牧渔业职工人数的比值^①。其中，农业全要素生产率使用随机前沿方法计算得到，投入指标包括劳动投入、土地投入和资本投入，分别使用农业从业人员、农作物播种面积和农业机械总动力衡量，产出指标使用农业总产值衡量。结构优化包括第一产业增加值占地区生产总值比重、中国美丽休闲乡村个数和农林牧渔服务业产值。绿色发展包括有效灌溉面积与农作物总播种面积比值、当年新增绿色食品获证单位数、农业化肥施用量和农用地膜使用量。公平共享包括城乡居民收入比（农村=1）和农村居民家庭人均可支配收入。具体指标构成如表 1 所示。使用熵权法，将以上指标进行标准化降维处理，得到各指标的权重，从而计算出乡村产业高质量发展指数，记作 *hqdri*。

表 1 乡村产业高质量发展指标体系

一级指标	二级指标	方向	权重
效率提升	人均粮食产量	+	0.093 6
	农业全要素生产率	+	0.045 0
	农林牧渔业总产值/农林牧渔业职工人数	+	0.217 8
结构优化	第一产业增加值/地区生产总值	—	0.018 1
	中国美丽休闲乡村个数	+	0.173 5
	农林牧渔服务业产值	+	0.132 2
绿色发展	有效灌溉面积/农作物总播种面积	+	0.066 9
	当年新增绿色食品获证单位数	+	0.133 9
	农业化肥施用量	—	0.017 2
	农用地膜使用量	—	0.017 8
公平共享	城乡居民收入比（农村=1）	—	0.021 8
	农村居民家庭人均可支配收入	+	0.062 2

3.2.2 核心解释变量：数字经济

关于数字经济的测度，现有文献没有统一的测度指标。根据以前文献研究，本文参照赵涛等^[26]的方法，从互联网发展和数字普惠金融两方面构建指标体系对数字经济进行测度。其中，互联网发展从普及率、从业人员、产出情况和移动互联网普及率四个方面进行衡量，具体使用互联网上网人数、信息传输、软件和信息技术服务业城镇单位就业人员数、电信业务量和每百人移动电话用户数进行衡量；数字普惠金融使用的是北京大学数字普惠金融指数衡量。具体指标构成见表 2。使用熵权法，将以上指标进行标准化降维处理，得到

① 因为农林牧渔业目前仍主要集中于农村，因此农林牧渔业总产值除以农林牧渔业职工人数可以衡量农村效率的提升。

各指标的权重，从而计算出数字经济发展指数，记作 $digit$ 。

表 2 数字经济指标体系

一级指标	二级指标	方向	权重
互联网普及率	互联网上网人数	+	0.153 5
互联网相关从业人员数	信息传输、软件和信息技术服务业城镇单位就业人员	+	0.330 2
互联网相关产出情况	电信业务量	+	0.341 6
移动互联网普及率	每百人移动电话用户数	+	0.086 9
数字普惠金融	数字普惠金融指数	+	0.087 8

3.2.3 中介变量：劳动力与资本要素错配

本文借鉴 Hsieh 和 Klenow^[30] 的计算方式，使用与有效配置的偏离程度衡量要素错配：

$$\gamma_{Ki} = \left(\frac{K_i}{K}\right) / \left(\frac{S_i \beta_{Ki}}{\beta_K}\right), \gamma_{Li} = \left(\frac{L_i}{L}\right) / \left(\frac{S_i \beta_{Li}}{\beta_L}\right)$$

(1)

式 (1) 中， $S_i = \frac{p_i y_i}{Y}$ 表示省份 i 的产出 y_i 占整个经济体总产出 Y 的份额， $\beta_K = \sum_i^N S_i \beta_{Ki}$ 表示产出加权的资本贡献值， $\frac{K_i}{K}$ 表示省份 i 使用的资本占资本总量的比值。而 $\frac{S_i \beta_{Ki}}{\beta_K}$ 是资本有效配置时省份 i 使用资本的理论水平，二者的比值反映的是实际使用的资本量和有效配置时的理论比值的偏离程度，即省份 i 的资本要素错配程度。如果该比值大于 1，说明对于整个经济体来说，省份 i 的资本价格较低，导致该省份的资本配置过度，反之则说明该省份实际配置的资本要素小于该省份有效配置时的理论水平，资本配置不足。

由式 (1) 可知，要计算资本和劳动力的相对扭曲系数，必须先计算出各省份的资本和劳动力的要素产出弹性 β_K 和 β_L 。

对于资本和劳动力产出弹性，本文借鉴白俊红和刘宇英^[31] 的做法，采用索洛余值法进行计算。设定如下规模报酬不变的 C-D 生产函数：

$$Y_{it} = AK_{it}^{\beta_{Ki}} L_{it}^{1-\beta_{Ki}}$$

(2)

两边同时取自然对数，并在模型中加入省份效应和时间效应，整理可得：

$$\ln(Y_{it}/L_{it}) = \ln A + \beta_{Ki} \ln(K_{it}/L_{it}) + \omega_i + \lambda_t + \delta_{it}$$

(3)

式 (3) 中，产出变量 Y_{it} 用各省份的 GDP 表示，并以 2011 年为基期，将其他年份的 GDP 按照 GDP 平减指数平减为 2011 年不变价格的实际 GDP。劳动力投入 L_{it} 使用各省份一二三产业人数之和。资本投入量 K_{it} 用各省份的固定资本存量表示，使用永续盘存法计算，公式如下：

$$K_t = I_t/P_t + (1 + \rho_t)K_{t-1}$$

(4)

式 (4) 中， K_t 为当期的固定资本存量， I_t 为当期的名义固定资本形成总额， P_t 为资产投资价格指数， ρ_t 为折旧率（使用 9.6% 衡量^[32]）， K_{t-1} 为上一期的固定资本存量。

3.2.4 控制变量

除了核心解释变量以外，本文还需控制其他可能影响乡村产业高质量发展的变量，本文选取以下变量作为控制变量：① 惠农政策（*policy*），使用国家级农业高新技术开发区生成虚拟变量衡量；② 城镇化（*urban*），使用城镇人口数与总人口数的比值衡量；③ 文化设施（*culture*），使用对数形式的图书馆总藏量衡量；④ 交通通达度（*transport*），使用对数形式的汽车油路长度衡量；⑤ 产业结构（*structure*），使用第二产业增加值占 GDP 比值衡量。

3.3 实证模型

3.3.1 基准模型

为检验数字经济对乡村产业高质量发展的影响，本文构建如下固定效应模型：

$$hqdri_{it} = \partial_0 + \partial_1 digit_{it} + \partial_2 control_{it} + \theta_i + \chi_t + \eta_{it} \tag{5}$$

式（5）中，下标*i*和*t*分别表示省份和年份，被解释变量*hqdri_{it}*表示省份*i*在*t*年的乡村产业高质量发展水平，核心解释变量*digit_{it}*为数字经济发展水平。*control_{it}*表示可能影响乡村产业高质量发展的控制变量集，具体包括以下变量：惠农政策、城镇化、文化设施、交通通达度和产业结构。 ∂_0 为不随个体变化的截距项， θ_i 为省份固定效应， χ_t 为时间固定效应， η_{it} 为随机误差项。*digit_{it}*的系数 ∂_1 表示的是数字经济对乡村产业高质量发展的影响，若数字经济对乡村产业高质量发展具有促进作用， ∂_1 应显著为正。

3.3.2 机制模型

为探索数字经济对乡村产业高质量发展的驱动机制，本文设定如下中介效应模型：

$$hqdri_{it} = \partial_0 + \partial_1 digit_{it} + \partial_2 control_{it} + \theta_i + \chi_t + \eta_{it} \tag{6}$$

$$M_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 digit_{it} + \alpha_2 control_{it} + \theta_i + \chi_t + \eta_{it} \tag{7}$$

$$hqdri_{it} = \kappa_0 + \kappa_1 digit_{it} + \kappa_2 M_{it} + \kappa_3 control_{it} + \theta_i + \chi_t + \eta_{it} \tag{8}$$

其中，*M*为中介变量，指要素配置，本文中具体指资本要素错配（*cm*）和劳动力要素错配（*lm*），其他变量的含义与式（5）一致。

3.3.3 门槛模型

为验证数字经济与乡村产业高质量发展是否存在单一线性关系，本文构建如下面板门槛回归模型进行检验：

$$hqdri_{it} = \xi_0 + \xi_1 digit_{it} \times d(q \leq \tau_i) + \xi_2 digit_{it} \times (q > \tau_i) + \xi_3 control_{it} + \eta_{it} \tag{9}$$

式（9）中，相应变量的含义与式（5）一致。*d*（·）为示性函数，当括号内条件为真则取值为1，反之则为0。*q*为门槛变量， τ_i 为特定的门槛值。如果门槛值的选择是合理的，并且门槛值通过显著性检验，则 ξ_1 和 ξ_2 的估计值应显著不同。以上仅分析了单门槛的情况，也可能存在多门槛的情况，多门槛的设定与单门槛类似，本文不再赘述，仅在后文对多门槛进行检验。

3.4 描述性统计

主要变量的描述性统计结果如表3所示。乡村产业高质量发展的均值为0.239 8，最大值为0.577 9，说明各省份乡村产业改善空间较大。数字经济发展指数最小值为0.023 5，最大值为0.604 7，说明各省份数字经济发展水平差距较大。另外，在惠农政策、城镇化、文化设施、交通通达度和产业结构方面，各省份的差距也较明显。

表 3 主要变量描述性统计

变量	N	均值	标准差	最小值	最大值
<i>hqdri</i>	270	0.239 8	0.097 8	0.101 7	0.577 9
<i>digit</i>	270	0.176 9	0.117 1	0.023 5	0.604 7
<i>policy</i>	270	0.059 3	0.236 5	0	1
<i>urban</i>	270	0.576 4	0.121 6	0.368 0	0.893 0
<i>culture</i>	270	16.897 9	0.718 8	15.147 9	18.374 4
<i>transport</i>	270	11.115 8	0.734 7	9.040 6	12.634 0
<i>structure</i>	270	0.438 8	0.085 7	0.190 1	0.576 9

4 实证结果与讨论

4.1 基准回归

表4为式（5）的基准回归结果，列（1）为不考虑控制变量、年份与省份效应下的回归结果，列（2）为考虑年份与省份效应的估计结果，列（3）为加入所有控制变量、年份和省份效应的回归结果。结果显示，

digit 的系数都为正且均在 1%水平上显著,说明数字经济对乡村产业高质量发展具有显著的驱动效应,其促进作用为 0.453 8,假说 H₁得到证实。此外,惠农政策、城镇化、文化设施、交通通达度和产业结构对乡村产业高质量发展均有促进作用。

表 4 数字经济对乡村产业高质量发展的基准回归结果

变量	(1) <i>hqdri</i>	(2) <i>hqdri</i>	(3) <i>hqdri</i>
<i>digit</i>	0.545 2*** (0.168 0)	0.516 0*** (0.152 1)	0.453 8*** (0.114 0)
<i>policy</i>			0.039 0*** (0.008 2)
<i>urban</i>			0.484 8*** (0.144 8)
<i>culture</i>			0.034 0* (0.017 6)
<i>transport</i>			0.019 6* (0.011 5)
<i>structure</i>			0.016 9 (0.084 3)
_cons	0.143 4*** (0.021 9)	0.148 6*** (0.026 9)	-0.921 5** (0.367 3)
年份效应	未控制	已控制	已控制
省份效应	未控制	已控制	已控制
N	270	270	270
R ²	0.426 3	0.961 0	0.971 9

注：*、**、***分别表示显著性水平为 10%、5%、1%，括号内标准误差类于省份层面。表 5 至表 10 同。

4.2 稳健性检验

4.2.1 内生性检验

乡村产业发展较好的省份,其生产效率和经济发展会得到提升,也会促进数字经济的发展,因此,本文可能存在双向因果的内生性问题。通过选取合适的工具变量降低模型的内生性问题,借鉴黄群慧等^[33]的方法,选取 1984 年各省份电话数作为工具变量。由于海南数据没有公布,因此内生性检验没有纳入海南样本。一方面,数字经济是历史通信的延续发展,历史上通信技术为现代数字经济发展提供了发展基础和技术支撑,满足相关性。另一方面,历史上的电话数对现在的乡村产业几乎没有任何影响,满足外生性。需要说明的是,该数据是横截面数据,不能直接应用于面板数据分析,参照赵涛等^[26]的处理方式,选取一个时间序列数据与其相乘。具体而言,以全国上一年互联网宽带接入用户数分别与 1984 年各省份电话数相乘作为本文的工具变量 (*digit1*)。Hausman 检验结果显示数字经济存在内生性 [$\chi^2(1) = 60.060\ 0$, $\text{prob} > \chi^2 = 0.000\ 0$],工具变量法的回归结果如表 5 所示。其中,识别不足检验(LM statistic)拒绝工具变量识别不足的假设,弱工具变量检验的 *F* 统计量的值大于 10%的临界值,拒绝弱工具变量的假设,说明选取的工具变量与数字经济是高度相关的。结果显示,数字经济的系数在 1%水平上显著为正,说明前文得出的数字经济对乡村产业高质量发展具有较强的驱动效应是稳健的。

表 5 数字经济对乡村产业高质量发展的内生性检验结果

变量	(1) <i>hqdri</i>	(2) <i>digit</i>
<i>digit</i>	0.791 5*** (0.115 8)	
<i>digit1</i>		11.035 7***

(续)

变量	(1) <i>hqdri</i>	(2) <i>digit</i>
		(1.998 0)
Kleibergen-Paap rk LM statistic	61.223	
(<i>P</i> -value)	(0.000 0)	
Kleibergen-Paap rk Wald F statistic	66.808	
10% maximal IV size	16.38	
15% maximal IV size	8.96	
20% maximal IV size	6.66	
25% maximal IV size	5.53	
_cons	−0.817 7***	−0.313 9
	(0.225 6)	(0.250 5)
控制变量	已控制	已控制
时间效应	已控制	已控制
省份效应	已控制	已控制
<i>N</i>	261	261
<i>R</i> ²	0.964 0	0.970 7

4.2.2 其他检验

为验证上述结论的稳健性，本文继续从以下两个方面进行稳健性检验。①变换方法重新测度数字经济发展指数。使用主成分分析方法重新测度数字经济发展指数，结果见表 6 列（1）。②剔除四个直辖市，以检验非直辖市样本中数字经济对乡村产业高质量发展的影响，结果见表 6 列（2）。研究发现 *digit* 的系数仍然显著为正，说明前文得出数字经济对乡村产业高质量发展具有较强的驱动效应的结论是比较稳健的。

表 6 数字经济对乡村产业高质量发展的其他稳健性检验结果

变量	(1) <i>hqdri</i>	(2) <i>hqdri</i>
<i>digit</i>	0.024 1**	0.462 7***
	(0.009 3)	(0.150 2)
控制变量	已控制	已控制
时间效应	已控制	已控制
省份效应	已控制	已控制
<i>N</i>	270	234
<i>R</i> ²	0.967 9	0.973 2

4.3 非线性检验

在估计模型之前对面板门槛模型进行检验。为确定门槛数和门槛值，本文使用 Bootstrap 抽样法模拟似然比统计量 1 000 次，估计出门槛值及个数的相关统计量如表 7 所示。结果显示，存在双重门槛，三门槛不存在。面板门槛回归结果见表 8。门槛回归结果表明，当小于第一门槛值 0.217 2 时，数字经济的系数为正但不显著；当大于第一门槛 0.217 2 小于第二门槛 0.300 5 时，数字经济的系数为 0.190 3，且在 1%水平上显著；当大于第二门槛 0.300 5 时，数字经济的系数为 0.375 0，且在 1%水平上显著。可以看出随着门槛值的提升，数字经济的系数逐渐显著变大，说明随着数字经济发展水平的提升，其对乡村产业高质量发展的促进作用逐渐增强，假说 H₂得证。数字经济发展水平较低时对乡村产业高质量发展不具有显著的驱动作用，可能原因在于数字经济还未形成网络效应的发展初期，农村地区基础设施需要大量资金投入、水平较低，导致农业数据信息资源传输和利用水平不足，数字化治理水平较低，从而使数字经济对乡村产业高质量发展的促进作用有限。当数字经济发展到一定水平时，农村数字基础设施建设逐渐完善，农民数字技术能力得到提升，能够充分发挥数字经济的乘数效应和溢出效应^[34]，从而使得数字经济能够最大限度地促进乡村产业高质量发展。

表 7 门槛效应检验

门槛变量	门槛	门槛值	BS	F 值	P 值	1%临界值	5%临界值	10%临界值
数字经济	单门槛	0.300 0	1 000	109.43	0.000 0	76.562 2	64.545 3	58.850 9
	双门槛	0.300 5	1 000	52.35	0.024 0	55.942 9	46.074 6	40.750 2
		0.217 2						
	三门槛	0.359 6	1 000	70.81	0.836 0	189.386 6	170.923 6	159.602 8

表 8 数字经济对乡村产业高质量发展的门槛回归结果

变量	(1) <i>hqdri</i>
$digit < 0.217\ 2$	0.048 4 (0.052 0)
$0.217\ 2 \leq digit < 0.300\ 5$	0.190 3*** (0.044 4)
$digit \geq 0.300\ 5$	0.375 0*** (0.038 2)
时间效应	已控制
省份效应	已控制
<i>N</i>	270
<i>R</i> ²	0.935 1

4.4 机制检验

数字经济通过缓解要素错配驱动乡村产业高质量发展的机制检验结果如表 9 所示。表 9 列（1）、列（2）为劳动力要素错配中介效应检验结果。列（1）显示数字经济对劳动力要素错配具有显著的改善作用，列（2）中数字经济和劳动力要素错配系数分别在 1%和 5%水平上显著，说明数字经济通过改善劳动力要素错配水平驱动乡村产业高质量发展路径存在。进一步抽样 650 次进行 Bootstrap 检验，结果显示间接效应在 5%水平上显著，进一步证实了该机制存在。表 9 列（3）、列（4）为资本要素错配中介效应检验结果。结果显示，数字经济加剧了资本要素错配程度，经过检验发现数字经济通过资本要素错配驱动乡村产业高质量发展的中介效应不存在。可能的原因是，虽然近年来乡村数字基础设施已经明显改善，但相较于城市，宽带和网络终端等基础设施建设有限、底子薄等问题仍然突出，由此引起的“马太效应”和城乡数字鸿沟现象越发严重，数字经济的发展促进了城市经济的发展，资本要素会向城市集聚，导致更多的资本流向城市，形成“数字经济—城市发展—资本投入—资本收益—吸引资本投入”的循环，最终加剧资本要素错配^[35]。

表 9 数字经济对乡村产业高质量发展的机制检验结果

变量	(1) <i>lm</i>	(2) <i>hqdri</i>	(3) <i>cm</i>	(4) <i>hqdri</i>
<i>digit</i>	−0.258 4** (0.119 6)	0.438 9*** (0.046 9)	0.571 1*** (0.180 7)	0.456 3*** (0.047 9)
<i>lm</i>		−0.057 7** (0.025 8)		
<i>cm</i>				−0.004 3 (0.017 3)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
时间效应	已控制	已控制	已控制	已控制
省份效应	已控制	已控制	已控制	已控制
Bootstrap 检验		0.014 9** (0.006 1)		−0.002 5 (0.016 6)
<i>N</i>	270	270	270	270
<i>R</i> ²	0.990 9	0.972 5	0.966 4	0.971 9

4.5 异质性检验

中国幅员辽阔,不同地区在地理文化、经济发展、基础设施等方面存在较大的差异,同时,数字经济省际发展差距较大,可能导致数字经济对乡村产业高质量发展的促进作用存在异质性,因此有必要从区域上分析数字经济对乡村产业高质量发展的差异性。根据国家统计局的区域划分方法,将样本分为东部和中西部两组进行区域异质性检验,结果见表 10。结果显示,东部地区[列(1)]的数字经济的系数为正但不显著,中西部地区[列(2)]的数字经济系数显著为正,说明数字经济在中西部省份能显著促进乡村产业高质量发展。可能的原因是,近年来国家对中西部地区的政策倾斜和战略布局使得中西部地区数字经济发展空间更大,中西部地区处在边际效应递增阶段。而东部地区数字经济发展早,受到“虹吸效应”的影响,处在边际效应递减阶段,因此东部地区数字经济对乡村产业高质量发展的促进作用不显著。这也说明了持续推进中西部地区发展和数字乡村建设的必要性和正确性。

表 10 数字经济对乡村产业高质量发展的异质性检验结果

变量	(1) <i>hqdri</i>	(2) <i>hqdri</i>
<i>digit</i>	0.237 1 (0.173 4)	0.811 1*** (0.077 9)
时间效应	已控制	已控制
省份效应	已控制	已控制
<i>N</i>	99	171
<i>R</i> ²	0.971 5	0.978 5

5 研究结论与政策启示

乡村产业高质量发展是实现乡村振兴的基础。数字经济作为一种新的发展形态,能否有效促进乡村产业高质量发展?对这一问题的回答能为实现乡村振兴和共同富裕提供重要参考。本文利用 2011—2019 年中国 30 个省份的面板数据,使用固定效应模型探索数字经济对乡村产业高质量发展的驱动效应。本文的研究结论体现在以下四个方面:第一,数字经济对乡村产业高质量发展具有显著的促进作用,这一结论经过内生性、变换方法和剔除直辖市的方法检验依然成立。第二,数字经济对乡村产业高质量发展的影响具有非线性特性,即数字经济发展水平越高,对乡村产业高质量发展的促进作用更强。第三,数字经济主要通过改善劳动力要素错配促进乡村产业高质量发展;另外,数字经济会加剧资本要素错配程度,资本要素错配的中介机制不存在。第四,数字经济对乡村产业高质量发展的促进作用因区域而异。具体地说,数字经济在中西部省份对乡村产业高质量发展的促进作用更显著。

根据以上研究结论,本文提出以下政策建议:第一,大力发展数字经济,弥合城乡“数字鸿沟”。当前中国各地区均存在不同程度的资本和劳动力要素错配现象,应充分利用当下数字经济发展浪潮,打破城乡要素流动壁垒,以促进资源要素自由流动,将城市资本和劳动力等要素吸引到农村,同时各地区应结合自身发展优势和资源禀赋,因地制宜发展差异化数字经济,为乡村产业发展注入新动能,促进乡村产业高质量发展。第二,落实数字乡村建设,培育壮大农业农村数字经济。推动宽带、电脑、智能手机等移动终端进入乡村,提高农村地区互联网普及率。开展乡村地区 4G 基站补盲建设,逐步推动 5G 和千兆光纤网络向有条件、有需求的乡村延伸,补齐乡村网络基础设施短板。同时,鼓励开发适合“三农”领域的信息终端、技术产品和移动互联网应用软件,不断丰富“三农”信息终端和服务供给,推动农业农村向现代化过渡,助力实现乡村产业高质量发展。

参考文献

[1] 何宇,陈珍珍,张建华.人工智能技术应用与全球价值链竞争[J].中国工业经济,2021(10):117-135.

- [2] 韩君, 高瀛璐. 中国省域数字经济发展的产业关联效应测算 [J]. 数量经济技术经济研究, 2022, 39 (4): 45-66.
- [3] 刘明月, 冯晓龙, 冷淦潇, 等. 从产业扶贫到产业兴旺: 制约因素与模式选择 [J]. 农业经济问题, 2021 (10): 51-63.
- [4] TAN M J. Research on driving mechanism of transaction cost, convergence income and integrated development of three industries in rural areas promoting rural vitalisation [J]. Journal of Environmental Protection and Ecology, 2019, 20 (2): 1043-1052.
- [5] ZHANG S, SONG X, WAN J, et al. The features of rural labor transfer and cultural differences: evidence from China's Southwest mountainous areas [J]. Sustainability, 2019, 11 (6): 1522.
- [6] 黄卓, 王萍萍. 数字普惠金融在数字农业发展中的作用 [J]. 农业经济问题, 2022 (5): 27-36.
- [7] 钟真, 蒋维扬, 李丁. 社会化服务能推动农业高质量发展吗? 来自第三次全国农业普查中粮食生产的证据 [J]. 中国农村经济, 2021 (12): 109-130.
- [8] 张京京, 刘同山, 钟真. 网络营销提升了乡村旅游经营效益吗? 来自第三次全国农业普查北京市调查的证据 [J]. 中国农村经济, 2022 (3): 67-83.
- [9] 张春燕, 资明贵, 周梦, 等. 乡村旅游融合性测度及其影响因素研究: 以大别山区潜山市为例 [J]. 地理科学进展, 2022, 41 (4): 595-608.
- [10] 黎新伍, 徐书彬. 农村产业融合: 水平测度与空间分布格局 [J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42 (12): 60-74.
- [11] 林宣佐, 史修艺, 王光滨, 等. 农村三产融合与宅基地退出的协同作用机理及协调度研究 [J]. 世界农业, 2020 (3): 28-35.
- [12] 孔德议, 陈佑成. 乡村振兴战略下农村产业融合、人力资本与农民增收: 以浙江省为例 [J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40 (10): 155-162.
- [13] 葛继红, 王猛, 汤颖梅. 农村三产融合、城乡居民消费与收入差距: 效率与公平能否兼得? [J]. 中国农村经济, 2022 (3): 50-66.
- [14] 王瑞峰, 李爽. 乡村产业高质量发展的影响因素及形成机理: 基于全国乡村产业高质量发展“十大典型”案例研究 [J]. 农业经济与管理, 2022 (2): 24-36.
- [15] 覃朝晖, 潘昱辰. 数字普惠金融促进乡村产业高质量发展的效应分析 [J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2022, 21 (5): 23-33.
- [16] 唐红涛, 谢婷. 数字经济视角下产业扶贫与产业振兴有效衔接的机理与效应研究 [J]. 广东财经大学学报, 2022, 37 (4): 30-43.
- [17] YOUNG J C. Rural digital geographies and new landscapes of social resilience [J]. Journal of Rural Studies, 2019, 70: 66-74.
- [18] 陈一明. 数字经济与乡村产业融合发展的机制创新 [J]. 农业经济问题, 2021 (12): 81-91.
- [19] 陶涛, 樊凯欣, 朱子阳. 数字乡村建设与县域产业结构升级: 基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验 [J]. 中国流通经济, 2022, 36 (5): 3-13.
- [20] SONG Z, WANG C, BERGMANN L. China's prefectural digital divide: spatial analysis and multivariate determinants of ICT diffusion [J]. International Journal of Information Management, 2020, 52 (6): 992-1010.
- [21] 完世伟, 汤凯. 数字经济促进乡村产业振兴的机制与路径研究 [J]. 中州学刊, 2022 (3): 29-36.
- [22] 朱秋博, 白军飞, 彭超, 等. 信息化提升了农业生产率吗? [J]. 中国农村经济, 2019 (4): 22-40.
- [23] 周泽红, 郭劲廷. 数字经济发展促进共同富裕的理路探析 [J]. 上海经济研究, 2022 (6): 5-16.
- [24] 杨梦洁. 数字经济驱动城乡产业链深度融合的现状、机制与策略研究 [J]. 中州学刊, 2021 (9): 28-34.
- [25] 曾亿武, 郭红东, 金松青. 电子商务有益于农民增收吗? 来自江苏沭阳的证据 [J]. 中国农村经济, 2018 (2): 49-64.
- [26] 赵涛, 张智, 梁上坤. 数字经济、创业活跃度与高质量发展: 来自中国城市的经验证据 [J]. 管理世界, 2020, 36 (10): 65-76.
- [27] 张永恒, 王家庭. 数字经济发展是否降低了中国要素错配水平? [J]. 统计与信息论坛, 2020, 35 (9): 62-71.
- [28] 郭峰, 王靖一, 王芳, 等. 测度中国数字普惠金融发展: 指数编制与空间特征 [J]. 经济学 (季刊), 2020, 19 (4): 1401-1418.
- [29] 王瑞峰. 乡村产业高质量发展的内涵特征、影响因素及实现路径: 基于全国乡村产业高质量发展“十大典型”案例研究 [J]. 经济体制改革, 2022 (1): 73-81.
- [30] HSIEH C T, KLENOW P J. Misallocation and manufacturing TFP in China and India [J]. Quarterly Journal of Economics, 2009 (4): 1403-1448.
- [31] 白俊红, 刘宇英. 对外直接投资能否改善中国的资源错配 [J]. 中国工业经济, 2018 (1): 60-78.

- [32] 张军, 吴桂英, 张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算: 1952—2000 [J]. 经济研究, 2004 (10): 35-44.
- [33] 黄群慧, 余泳泽, 张松林. 互联网发展与制造业生产率提升: 内在机制与中国经验 [J]. 中国工业经济, 2019 (8): 5-23.
- [34] 李本庆, 岳宏志. 数字经济赋能农业高质量发展: 理论逻辑与实证检验 [J]. 江西财经大学学报, 2022 (6): 95-107.
- [35] 王玉, 张占斌. 数字经济、要素配置与区域一体化水平 [J]. 东南学术, 2021 (5): 129-138.

How Does Digital Economy Drive High-quality Development of Rural Industries

—Analysis Based on the Misallocation of Labor and Capital Factors

QIN Zhaohui TIAN Jiexin HE Yu

Abstract: The digital economy has accelerated the integration of modern industrial elements and traditional rural industries. How to use the digital economy to drive the high-quality development of rural industries is an important part of China's efforts to comprehensively promote rural revitalization and consolidate poverty alleviation. Based on the panel data of 30 provinces in China from 2011 to 2019, the entropy method is used to measure the comprehensive index of high-quality development of digital economy and rural industry in each province, and the fixed effect model, intermediary effect model and threshold regression model are used to explore the impact and mechanism of digital economy on high-quality development of rural industry. The research shows that digital economy has a significant driving effect on the high-quality development of rural industries; the impact of digital economy on the high-quality development of rural industries has a nonlinear characteristic. Further, digital economy promotes the high-quality development of rural industries mainly by improving the misallocation of labor factor, and the intermediary role of capital factor misallocation is not significant. The heterogeneity analysis shows that digital economy plays a more important role in promoting the high-quality development of rural industries in the central and western provinces. Therefore, we should further improve the construction of digital rural infrastructure, narrow the "digital divide" between urban and rural areas, improve the level of factor allocation, and help rural industrial transformation and high-quality development.

Keywords: Digital Economy; High-quality Development of Rural Industry; Factor Misallocation; Rural Revitalization

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)