

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2019年第5期(总第41期)

2019年7月8日

刊号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主办 中国(河南)创新发展研究院

河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

●本期导读

- 国家中心城市建设背景下数据战略的国际借鉴 张冰 1
- 关于河南职业教育发展的调查与建议 李怀玉 10
- 深度贫困地区金融扶贫创新绩效评估的实证分析
——以小额信贷“卢氏模式”为例 豆晓利 16
- 河南省农村劳动力转移问题研究 董艳蕊 25

国家中心城市建设背景下数据战略的国际借鉴

英国赫瑞·瓦特大学博士、中国(河南)创新发展研究院研究员 张冰

2010年2月,建设部在《全国城镇体系规划(2010—2020年)》中首次提出建设国家中心城市,到2019年全国共明确定位9个城市,分别是北京、上海、重庆、广州、成都、武汉、郑州和西安。国家中心城市体现着全国城市发展的水平和品质,是当前和未来都将成为实施新发展理念标杆。十九大报告提出建设“智慧社会”和数字中国,政府从互联网、信息化、大数据、人工智能等维度为城市持续赋能。在新时代背景下,城市数据是城市的重要资源、资本和资产,充分利用城市数据来用于政策决策,发展数据管理、用数据创新,提升政府管理和公共服务的质量,创造新的商业机会和提高城市人民的生活质量。特别是在国家中心城市的建设过程中,创新发展理念,有效利用城市数据引领数据创新,实现城市数据价值的社会、经济和环境方面重要意义,对于全国其他城市具有引领、示范和辐射效应。

一、城市数据的经济和社会价值

1.城市数据的定义和种类

城市数据是指利用新一代信息技术,由城市政府、事业单位、企业和个人收集整理各种城市设施、组织和个人等主体和对象产生的大量动态和静态数据(Pan et al., 2016)。城市数据有多种形式,包括政府公共服务部门的数据和私营部门组织,例如公用事业、基础设施供应商、零售商、土地开发商的数据。城市数据按照不同的来源和用途,可分为开放数据、私人数据、商业数据、传感器采集的数据和公民来源数据。开放数据即无隐私限制和非机密数据,来自于公共和私营部门,可不受任何限制的情况下提供,例如开放地图数据。私人数据是受限制和/或许可数据,以及目前私人持有的数据。商业数据指的是有许可证的数据,包括数据许可、收费数据等,例如城市居民的消费数据。传感器采集的数据是由公共、私营部门和公民拥有的传感器、执行器和设备收集的数据,例如城市夜光数据。公民来源数据包括公民应用数字技术产生的数据及社交媒体数据,例如手机数据。

2.城市数据创造经济和社会价值的机制

充分利用城市数据可以提高城市治理水平,整合城市资源,提高资源配置效率,提升城市科技水平,促进城市产业转型升级,提升人民生活品质。城市数据的发布促进了一个创新生态系统来创造创新的产品和服务,这个系统包括政府、公司和一些非营利组织。数据驱动创新是基于发布的数据,以数据为驱动的创新,包括创新产品和服务,这种创新创造了社会和经济价值,产生积极的经济和社会影响(Jetzek et al., 2014)。图1描述了数据创新生态系统的三个阶段,从数据采集到数据处理,开发产品和服务,以及其经济和社会的价值流程。第一阶段关注数据的质量和可利用程度。如果数据有利用价值,在第二阶段将可以利用的城市数据开发的产品和服务。第二阶段关注这些数据源如何转化为创新服务,以及产生数据驱动创新的产品与服务(Schaffers et al., 2011)。第三阶段将第二阶段的产品、服务推广以及商业化,评估这些产品和服务的经济和社会影响。在这个数据生态系统中,城市作为数据的来源,公民作为最终创新产品和服务的最终用户(Alberto et al., 2017)。

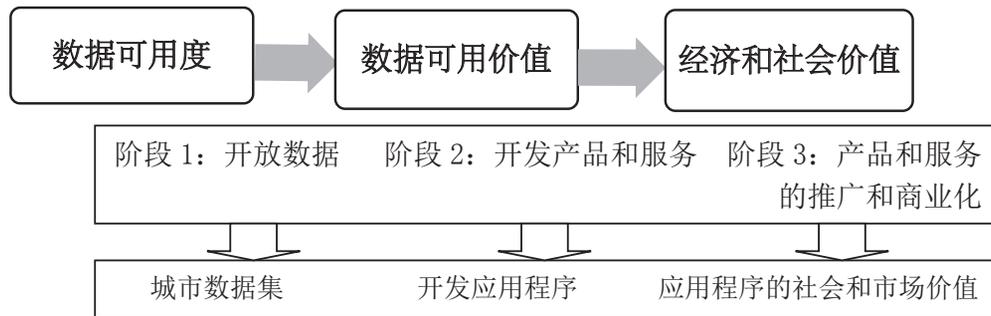


图1 城市数据价值模型

资料来源：A model of the analysis of data-driven innovation and value generation in smart cities' ecosystems (Alberto et al.,2017) 作者根据翻译更新。

3.城市数据应用过程中的关键因素

城市数据的应用过程中应注意以下六个关键因素。1) 数据质量管理。利用城市数据的首要条件是高质量的城市数据。有些城市数据自不同设备的数据采集设备，在收集的数据的过程中会产生巨大差异，另外一个原因是有些不规范数据库或不准确的数据 (Ben Sta, 2017)。因此，为确保城市发展项目的成功，应考虑到现有数据的质量和找到提高数据质量的方法。2) 是指整合来自不同来源的数据。不同类型的城市数据从各种城市的资源收集而来，关键是将不同类型的数据集聚整合以提供高水平高质量的信息 (Ruijer et al., 2017)。不同的组织使用不同的数据结构，因此，不同领域内的数据集成和标准化是使用城市数据最紧迫的问题之一。3) 是指了解公民、城市游客和员工的需求。用于提升公共服务为目的数据应该是公民驱动的，而不是信息驱动的。确定对于公民、游客和员工最重要和有价值的信息，在基于数据的城市发展项目中是至关重要的，识别公民传递的信息直接关系到公共服务的价值及其吸引力 (Afzalan et al., 2017)。4) 保护数据隐私。根据调查，公民有意愿接受以数据分析为基础创造的新的产品和服务，同时也明确指出使用他们数据的先决条件应该是他们隐私的保证。研究并解决数据隐私问题对于以城市数据为基础的城市发展项目非常关键。5) 地理信息的可视化。使用城市数据的另外一个关键因素是利用地理信息系统 (GIS) 实现信息可视化和传递的有效性，比如城市建筑、不同的公交线路的可视化信息等，信息可视化内容应清晰和充实 (Aina, 2017)。6) 设计城市数据服务项目。充分利用城市数据创造价值，通过提供产品和服务的形式提供给公民和游客，提高城市运行的效率。这需要建立政府、研究机构和公民的协同合作的有效机制 (Cicirelli et al., 2017)。以上这六种

关键因素密切相关，相辅相成。

二、城市数据战略的国际经验——以伦敦为例

伦敦是英国城市数据应用的典范，致力于通过开放数据等战略的实施，促进公众参与，助力解决城市难题，同时有利于数据的创新应用，充分发掘城市数据的附加经济价值。2013年的《智慧伦敦计划》注重开放数据的开放和利用数据规划和运营伦敦，明确指出数据是城市规划和运营的支柱。使用伦敦的数据仪表板和其他数字工具，鼓励公众和开发人员参与伦敦的数据研发和应用。2018 智慧城市路线图《齐心协力建设更智慧的伦敦》阐述了伦敦对更好的数字服务、开放数据、互联互通、数字包容性、网络安全性、数据创新的规划。为了充分发挥跨域城市数据的潜力，提升城市数据的价值，伦敦市政府专门制定了2016年《城市数据战略》，其愿景是希望伦敦拥有世界上最具活力和生产力的城市数据市场。城市数据将被视为伦敦基础设施的一部分，用来节约资金，培育创新，推动经济增长，以期伦敦将因其数据影响力而享誉全球。

1. 伦敦的2016《城市数据战略》

伦敦市政府利用2016数据战略支持市政厅的举措和多方面的城市政策。在城市资产管理方面，利用数据开发和管理伦敦的基础设施，更有效地管理资产。能源方面，《伦敦能源计划》阐述了对一系列来源的复杂数据进行建模，更好地了解伦敦的能源需求和供应方式，以达到更有效的利用能源的目的。将城市数据和伦敦数据库置于智慧城市发展的中心，建立一个协调一致的城市平台开发方法和城市数据架构，能够整合数据流，优化城市服务。协作城市层面的战略决策，利用跨越商业以及学术界的数据和计算科学专业知识，更好地协作城市政策和战略发展，以及解决复杂城市系统中的问题。提升公共服务质量，从健康和社会关怀等服务的整合，到废物管理中的路线优化，利用城市数据共享和分析，有效的管理城市技术基础设施，提高服务效率和节约成本的关键因素。该战略规划主要包括六个方面：发展伦敦数据市场、组织城市数据以扩大影响力、充分认识城市数据的价值、构建公众接受度、建立积极有效的治理体系和技术路线图(Larissa, 2015)，具体内容如下。

(1) 发展伦敦数据市场

建立和运营一个高效的的城市数据市场，并创建支持工具，充分利用城市数据的价值。这就要求城市提供数据以创造更好的城市服务、更好的城市基础设施和服务经济发展，它还意味着提供改变组织文化和提高分析能力，推进各方都参与

和发挥作用的开放式创新。更好的城市数据可以带来更好的城市服务，更好的城市政策，并可以促进创新。为了达到这一目标，伦敦市政府需要考虑构建以数据为基础的商业和金融模型、制定相关政策和数据许可协议，部署最先进的数据管理策略，以提供长期广泛使用数据的基础。伦敦市政府将建立一个强大的以价值为导向的合作伙伴网络，以降低与数据基础设施开发相关的复杂性及其成本，并确保伦敦的数据的质量，创建新的数据驱动服务和智能基础设施。

(2) 组织城市数据以扩大影响力

如果城市数据要在公共服务决策、基础设施投资决策和更广泛的创新中发挥强有力的支撑作用，就需要更好地组织城市数据，以便于更系统、更严格地用于管理城市服务和资产，还可以更有效地创建真正的“城市为平台”方法和新的商业模式。伦敦市政府已经建立了利用物联网和云计算为基础的伦敦数据库，使数据成为伦敦基础设施的核心部分。2010年开始筹建的伦敦数据库是世界上最早开放和访问公共数据的平台之一，目前拥有827个数据集，涵盖经济、交通、环境、安保、医疗等八个领域，帮助解决城市挑战和提高公共服务。2013年开始筹建第二代伦敦数据仓库，与巴塞罗那等城市的合作，作为耗资520万欧元的EU iCity项目的一部分，开发一个“城市平台”，测试从首都各地数以百万计的传感器设备中获取、捕获和存储不同类型的公共和私人数据。伦敦提供一个城市数据地图，并详细描述现有城市数据的架构特征，包括：来源、数量、种类、时间因素和敏感性，以确定管理城市数据供应链所需的流程和资源。为了确保伦敦在数据驱动的世界中保持领先地位，加大了对伦敦数据基础设施的投资。在这一过程中，城市环境中的数据集成和呈现城市数据的统一标准尤为重要，因此伦敦提供“核心参考数据”，以支持整合来自不同来源的数据，发布城市数据基础设施中设计和服务交付的集成方法，以便能够确保数据的统一标准。

(3) 充分认识城市数据的价值

衡量城市数据的价值必须考虑到社会、环境、经济以及金融领域。通过建立更好的以价值为基础的衡量方法和定价体系，促进所有合作伙伴正确理解数据价值以便在城市数据市场中进行交易。目前，人们对数据的用途知之甚少，包括私营部门和公共部门的情况都是如此，公共部门还没有把数据视为一种具有附加价值的资产，对于共享数据和开放数据以及随之而来的价值创造潜力的认识比较局限。因此就需要实行文化和组织机构变革，目前已经实施的变革方案包括伦敦基础设施地图应用程序，是为伦敦市长的基础设施交付委员会提供的，其

数据来自一系列公用事业公司和公共部门以外的组织。通过深度挖掘数据来提升伦敦公共服务和智慧城市建设,以及展开学术研究和开发新产品来改善城市、城市企业及其居民生活品质来实现数据价值。为开放和商业数据制定必要的授权许可协议,以确保伦敦最大限度地利用和再利用各个城市数据集的潜力。

(4) 提升城市数据信任

只有充分解决与个人数据有关的安全、隐私和信任问题,下一个数据利用时代及其创造服务的可能性才会成为现实。让公众充分理解如何利用他们的个人数据为经济、社会以及为他们自己创造价值,将导致数据供应增加,并最终推动公众对服务的接受程度。公众是城市数据市场的重要组成部分,伦敦的城市数据有很大一部分是由公众提供的。基本上,这些数据主要来自服务、社交媒体、移动设备、车辆和智能卡的日常活动。未来,智能家居、其他智能城市服务、新型自主技术和人工智能也会增加个人数据的生成量。与数据创新启动中心(Digital Catapult)的个人数据和信任网络合作,以促进负责任的个人数据创新。建立一个消费者数据委员会,使伦敦市民能够参与讨论如何在城市数据市场上发布和使用他们的数据。并与一系列个人数据保护和消费者团体合作,以确保伦敦人更好地理解有关个人隐私权的法规。探索个人数据的隐私方面需求,为伦敦的数据基础设施制定数据管理策略,确保数据完整性并符合国家、欧洲和国际数据保护法规。建立一个数据伦理委员会,以解决与平衡隐私、数据安全和公共利益相关的法律和伦理挑战(Larissa, 2015)。

(5) 建立积极有效的数据治理体系

积极治理伦敦城市数据市场,以便应对城市数据战略面临的挑战,预测并充分利用城市数据战略机遇。良好的治理将导致公众对监管和法律问题有更好的理解,促进数据共享和公众利益的最大化,同时限制负面的效应。自开放数据的策略实施以来,伦敦城市数据市场的复杂性显著增加,治理体系不但要注重数据的质量和发布,也要注重数据操作的互通性和协调性等问题。伦敦建立城市数据委员会,显著加强围绕城市数据的治理,为伦敦数据创新中心制定战略方向。在伦敦数据库中设置“城市数据交换”部门,以鼓励城市数据市场中的所有合作伙伴制定其数据要求,明确对数据的预期需求及其用途,解决围绕数据共享和协调、衡量数据的价值和数据货币化带来未决问题。要求伦敦金融城数据委员会制定一系列数据供应要求,涵盖公共部门供应合同和私营部门的商业模式,以防止有价值的的数据被忽略。通过城市数据委员会,推动伦敦各政府部门(如国家税务部、就业和退休保障部)广泛获取数据,以克服目前阻碍

部门内部和外部的进一步数据共享机会、阻碍数据的价值创造。组织城市数据委员会的一个小组，为与数据发布和数据共享相关的个人决策提供专业指导。

(6) 数据技术路线图

通过技术路线图来有效协调城市的数据基础设施，这是伦敦整合数据，实现数字创新，提供真正的21世纪公共服务机会，提高城市经济竞争力的关键战略。该战略的核心是需要为组织和个人共享和利用数据提供先进的方式方法。伦敦需要通过下面一系列关联性的举措，改善城市的数据基础设施。包括共享数据：通过各种工具向城市数据合作伙伴（公民、城市管理者和其他第三方）共享信息和功能。构建伦敦超级云（全市范围内基于云的数字基础设施），为公共服务和更广泛服务中的一系列数字创新应用打下基础。理解数据：有效地提高处理和分析能力，允许城市或公民对数据和信息进行优化和利用。存储数据：数据存储需要清晰分类以便进行搜索和可从单个点访问。高级分析：提供数据科学家需要的用于处理非结构化大数据的技术需要适当的软件、硬件和存储功能(Larissa, 2015)。2018年伦敦启动了数据分析和计划办公室，在市政厅和公共服务部门引入新的数据共享措施，旨在增加数据共享和协作。该计划重视与公共和技部门建立合作伙伴关系，创建新的城市数据创新中心，以开发数据应用范例。

2. 伦敦数据政策的经济和社会价值

伦敦交通局的数据运用是伦敦城市数据战略的成功范例之一。伦敦交通局发布开放数据创造了一个提高交通质量的良性循环系统，为乘客提供可以嵌入应用程序的实时信息。到目前为止，伦敦交通局有超过80个数据源，涵盖运营和企业信息并涵盖所有运输方式。大约75%的数据可通过应用程序接口获得，42%的伦敦人使用伦敦交通局数据驱动的应用程序，83%的人使用其网站。伦敦交通局与主要应用开发商和数字合作伙伴建立了重要的数据合作关系，有超过12,000名注册开发人员。

伦敦交通局数据带来的经济效益可分为直接经济效益和广义的经济效益。直接经济效益包括就业率增长，创造更多的就业机会和新的业务部门的增加。2016年伦敦数字部门的就业人数增长了13%，预计伦敦交通局开放数据将直接创造约500个新的的工作岗位。在供应链和更广泛的经济领域，还创造了230个间接就业机会。许多公司在商业上使用和重复使用伦敦交通局数据，已经建立了一些新业务，将一系列新的应用程序和服务推向市场。其中许多公司总部设在伦敦，根据保守估计，这些公司更广泛的供应链和消费支出总增加值估计为1400万英镑/年。伦敦因伦敦交通局开放数据带来广义的经济效益包

括新的发展机遇和鼓励和促进创新 (Deloitte, 2017)。伦敦交通局开放数据给乘客节省了时间,乘客可以通过应用程序更好地计划行程,这些应用程序帮助他们根据新信息调整路线,并在转乘不同的交通工具时提供更多的确定性,有助于避免交通阻塞和节省时间。在所有公共交通工具的应用上,节省时间的成本创造了7000万至9000万英镑之间经济效益。并在转乘不同的交通工具时提供更多的确定性,有助于避免交通阻塞和节省乘客时间 (Deloitte, 2017)。

使用伦敦交通局开放数据乘客的直接和间接社会和环境效益包括乘客对旅程的满意度增加和过上更健康的生活方式。开放数据有助于整合第一英里和最后一英里,提倡使用公共交通设施,鼓励更健康绿色出行方式,自2007年以来,作为主要交通方式的步行人数增加了13%。

三、国家中心城市建设借鉴国际大都市数据战略的思考和建议

伦敦在城市建设的过程中,致力于通过城市数据等战略的实施,促进数据的创新应用,破解城市发展难题,充分发掘政府公共数据的经济价值和社会价值,推进城市可持续发展。在促进经济增长方面包括创建开放数据库应用程序的生态系统,为开放数据行业奠定基础,促进数据的创新应用,充分发掘城市数据的附加经济价值,企业可以利用与城市运营相关的开放数据资源提供开放数据服务和产品。在城市治理方面包括通过数据标准更好地跨地方当局分享信息,提高透明度和更好的信息共享,通过提供分析工具,利用城市网络扩大城市数据创新,改善运输和公共安全等主要部门的服务,更好地满足公民和企业的需求。我国中心城市的建设过程中,应借鉴伦敦的一些做法,充分利用城市数据,提高城市的竞争力,实现城市的可持续发展。

1. 发挥中心城市政府主导地位

从国家层面来看,英国政府2009年发布的《数字英国》,2017又正式发布了《数字英国战略》。从城市层面来看,伦敦市政厅发布的2013年《智慧伦敦计划》,2016年《伦敦城市数据战略》和2018年《齐心协力建设更智慧的伦敦》,都致力于城市基础建设、推广全民数字应用,促进数据开放的共享和创新开发利用,形成了一系列政府为主导地位的城市数据政策,促进城市数据的收集、整合、储存、共享和开发。我国在国家层面也高度重视数据的开发和利用,2016年制定的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出要将大数据作为基础性战略资源,全面实施促进大数据发展行动。在国家中心城市的建设过程中,政府应该重视城市数据的价值,制定适合中心城市发展的数据政策,

把城市数据作为城市的重要资源、资本和资产和城市创新发展的要素，制定城市数据战略，成立数据分析部门，充分挖掘城市数据的附加值。

2. 建立共享的城市数据平台

伦敦数据库提供了827个数据集，涵盖八大经济社会领域，城市数据实时更新，有效促进了研究机构、公司和公民参与创新和新应用程序的开发。伦敦数据库吸引了伦敦的开发者，利用公共数据的获取创造了新的市场，并以数据为基础开发了许多应用程序，推动城市对现有资源的有效配置和合理化利用，帮助伦敦的城市运行、改善生态环保、促进数字经济、改善能源节能等。同时也把伦敦作为一个大的数据开发基地，为其他英国城市数据开发提供一个范例。国家中心城市应该打破现有的城市部门间、行业间的数据壁，部门间的数据按照权限有序共享。整合数据资源，把多个渠道的数据标准化和规范化，建立数据管理流程和标准，确保数据质量。积极发布实时数据，开发通用、可互操作和易于使用的城市数据平台，并与其它城市和机构合作，释放更多数据来支持开发者开发新的商业模式，为城市居民创造更好、更便捷和更具成本效益的服务。

3. 发展有活力的数据市场

一个高效的数据市场可以推动政府、研究机构、公司和公民都参与和发挥作用，促进开放式的数据创新。根据智研咨询（2018）发布的调查结果，中国大数据产业市场预计到2020年中国大数据产业规模将达到10100亿元，2015—2020年均复合增长率达到29.25%。上海市积极开发城市数据市场，在2016年经上海市人民政府批准成立了上海数据交易中心（2016），利用“交易机构+创新基地+产业基金+发展联盟+研究中心”的机制，促进数据流通、跨区域的机构合作和数据互联和融合应用。目前中国其他中心城市还没有城市数据市场，国家中心城市应该起到创新示范作用，把城市数据作为城市重要的资产，发展有活力的数据市场和数据估值定价系统，委托专门机构进行经济分析，为城市数据市场建立货币化框架。同时构建城市数据的以价值为基础的衡量方法和定价体系，以便所有的合作伙伴正确理解数据的价值并能够公开透明的在数据市场交易。

4. 构建有效的数据治理体系

在构建城市数据市场的同时，要考虑建立有效的数据治理体系，促进公众对数据监管和相关法律的理解，限制共享数据和数据应用的负面效应。国家中心城市可以建立与城市数据相关的监管机构，加强城市的数据治理，为城市数据创新中心指定战略方向。成立城市数据委员会或数据交换部门，理解对数据的预期需

求及其用途，围绕数据共享和协调、衡量数据的价值和数据货币化带来的未决问题。通过城市数据委员会，统一多个公共机构在不同的网站上发布数据标准，发布城市数据章程，设立城市数据的标准化格式，克服各部门数据共享的障碍，制定一套开放数据采用的标准和原则，提高数据的应用性。为开放城市数据制定必要的授权和许可证协议，以确保最大限度的利用和再利用城市数据的潜力。

5.保护公民的数据隐私

城市数据的一个重要来源是公众的社交媒体，移动设备和智能服务等，因此保护公民的数据的安全和隐私，是利用城市数据的重要前提。在基于城市数据为基础的建设项目中，国家中心城市需要重视城市数据安全和隐私问题。制定全市范围的网络安全战略，协调应对公民的网络威胁。数据安全防御应从当前的事后防御，转变为主动、高效的事前防御，并对安全防御技术与管理进行持续性监管。加强数据权利，数据问责制和数据使用的公民信任度。比如建立一个消费者数据委员会，组织城市公众参与讨论在城市数据市场发布和使用他们数据的方法。与相关个人数据保护和消费者团体合作，确保公众理解有关个人隐私的法规。探索个人数据隐私方面的需求，为城市的数据基础设施制定数据管理策略。

6.促进基于城市数据的协同创新

构建城市数字创新的生态体系，加强基于城市数据的政府、企业和学术界之间的协同创新和开放式创新，提升政府管理和公共服务的质量，给企业创造新的商业机会和提升城市人民的生活品质。国家中心城市可以利用开放式创新的模式，建立数据协同创新中心，政府通过城市数据，以协同创新中心为平台，鼓励学者、企业、开发人员和公众多方参与，群策群力激发城市创新应用。特别是在城市设计的过程中，城市的规划者不可能具备和理解当地市民的偏好和本地性知识，充分利用城市开源的数据分析内容，激发市民群体智慧，将本地信息、需求等传递给城市规划决策者，有助于他们做出最佳的城市规划决策。

关于河南职业教育发展的调查与建议

中国（河南）创新发展研究院研究员 李怀玉

职业教育是以培养生产一线各种实际工作需要的应用型人才为直接目的的教育，在经济和社会发展中承担着培养高素质劳动者和高技能人才的重任。改革开放40年来，河南的职业教育发展水平迈上了新台阶，职业教育改革取得

了新进展，职业教育服务发展能力有了大幅度提升。但是，河南职业教育发展仍然存在着许多突出的矛盾和问题，与党中央对教育的要求还有明显差距。在新的形势下，要进一步建立和完善机制，巩固职业教育优势，提升职业教育水平，促进职业院校全面发展。

一、河南职业教育发展主要做法和成效

截至 2018 年底，河南共有职业院校 497 所（高职 83 所、中职 414 所），在校生 236.63 万人（高职 100 万人、中职 136.63 万人），专任教师 10.48 万人（高职 4.32 万人、中职 6.16 万人）。河南在贯彻《职业教育法》、发展职业教育方面进行了积极探索，许多方面走在了全国前列，新华社、光明日报、中国教育报等中央媒体多次对河南职教改革发展进行报道。主要做法与取得成效如下：

1. 加强顶层设计。河南省委、省政府始终把职业教育放到促进中原崛起河南振兴的高度来谋划，形成了“三改一抓一构建”和“多路并进”的工作思路。实施职教攻坚计划以来，省政府多次召开常务会、办公会等会议，专题研究职业教育工作，并以“一年一个大会、一年一个文件、一年 100 亿投入”的力度，强力推动职教改革发展；省教育厅、省发改委、财政厅、人力资源社会保障厅等省直部门和各省辖市、县（市、区）政府也推出了一系列重大举措，全社会形成了“抓职教就是抓发展、抓经济、抓民生”的广泛共识和政府统筹、部门负责、协同联动的工作合力。

2. 促进内涵建设。十八大以来，河南省委、省政府着力打造一批骨干职业院校，以加强职业院校内涵建设为重点，持续实施了品牌示范专业和特色专业建设、“双师素质”教师队伍建设、示范性实训基地建设和信息化建设等计划，重点建设了 300 所省级职业教育示范院校和特色院校，打造了一批具有河南特色的职教知名品牌。

3. 聚焦优化布局。2015 年以来，着力提升中职学校办学效益，采取撤销、合并、划转等办法，整合“弱、小、散”的中职学校，“瘦身提质”，圆满完成了全省中职学校布局调整的历史性任务，中职学校由 2015 年的 875 所调减至 414 所，校均规模由 1502 人提升至 3300 人，跃居全国第一位，达到全国校均规模两倍以上。

4. 改革经费供给。省属职业院校建立了以绩效为导向的财政经费核拨新机制，全面实行了按学生人数、专业类别、就业率安排生均财政拨款预算的办法，有效引导和促进了职业院校扩大规模、提高质量。公办职业院校经费供给机制改革取得突破。

5. 激发改革创新。一是改革封闭式办学模式。在全国率先出台了《职业教育校企合作促进办法(试行)》和《关于深化产教融合的实施意见》，推动落地了京东电商实训基地等一大批产教融合项目。黄淮学院、许昌学院等高校转型发展的经验叫响全国。2014年以来,教育部两次在河南省召开转型发展现场会,连续举办五届“产教融合发展战略国际论坛”。二是改革单一的政府投资模式。支持行业、企业、社会组织和个人参与办学,积极开展股份制、混合所有制、“民办公助”等办学体制改革。民办中、高等职业学校达到113所(占全省中、高等职业学校总数的22.7%),在校生46.47万人(占全省中、高等职业学校在校生总数的19.7%),民办职业教育规模位居全国前列。三是改革职业院校管理体制和机制。在全国率先推行了省属公办职业院校以学生人数、办学质量安排生均财政拨款预算的办法。2018年,在全国“改善中职办学条件中央财政资金绩效评价”中,河南荣获全国第一名。

6. 提高人才质量。一是深化职业教育教学改革。主动对接产业发展,制订了32个专业教学标准,研发了中职18个专业103本校企合作精品教材,大力推行项目教学、理实一体化教学。二是推动技能大赛全员化。在全省职业院校组织开展技能大赛活动,着力提升学生的技能水平。河南在全国职业院校技能大赛中屡创佳绩,竞赛成绩稳居全国第一梯队。三是打造了一支以省级职教专家和教学名师为龙头、以“双师型”教师为骨干的职教师资队伍。河南采取的“学校+企业(行业)”的“双师型”教师培训模式,得到了教育部的充分肯定,新华社进行了专题报道。

7. 满足社会需求。一是广泛开展学历教育和职业培训。充分发挥职业院校主阵地作用,着力增强职业教育服务能力,积极协助人力资源社会保障、农业、扶贫等部门,广泛开展各类职业培训。十八大以来,全省职业院校累计培养毕业生513.70万人,累计开展职业技能培训2400多万人次。二是发挥职业教育“造血”功能,助力脱贫攻坚。三年来,累计支持贫困地区职业学校建设资金11亿多元;培训“建档立卡”贫困人员1.84万余名。

二、河南职业教育存在的一些矛盾和问题

1. 观念错位。整个社会普遍存在对职业教育的歧视,还有不少家长和学生热衷考试升学、轻视技能学习。个别地方政府只重视发展普通高中,“重普教、轻职教”。有些教育政策和制度导向还不利于职业教育发展,职业院校办学条件、办学质量、社会地位远远不如普通高中和普通高校。职业教育被边缘化。

2. 人才匮乏。整个社会技术型、技能型劳动者人才匮乏,技能劳动人才的

数量和结构跟不上经济社会发展的需要，特别是高技能人才短缺问题已经成为我省经济社会发展的瓶颈之一，职业教育发展与社会需要存在严重不适应。目前我省技能型劳动者和高技能人才的比例均低于全国平均水平。

3. 结构失衡。布局不合理，高职、中职、公立、民办职业教育协调发展的局面尚未形成，特别是农村职业教育发展滞后。一些中等职业教育办学资源分散、专业重复建设、学校无序竞争等问题还比较突出。全省 874 所中职学校连续 3 年未招生的学校有 110 多所，每年不招生的学校有四分之一，年招生在 500 人以上的学校不足三分之一，专业设置同质化现象严重，办学质量和效益不高，严重影响了职业教育的质量和声誉。

4. 职业教育投资不足。职业教育经费投入增长跟不上发展的需要，经费筹措渠道不宽，办学条件受限。尽管 2015 年河南对中职学校全日制在校生实行了免学费政策，但是由于中职学校的办学成本不断提高，各类中职学校的学费标准偏低，与公办本科和高职学校每年生均财政拨款水平不低于 1.2 万元的差距较大，致使中职学校投入不足，中职发展较为困难。

5. 职业学校基础建设不足。有些职业学校校园面积狭小，实训条件缺乏，基本建设滞后，特别是职教教师培养跟不上，缺少相应准入标准，师资队伍建设比较薄弱，“双师型”教师比例偏低；职业院校信息化基础薄弱，教师的技术应用水平较低，优质实用的教学资源不足；职业院校治理能力不强，管理人员专业化水平亟待提升。

6. 尚未形成健全的职业教育科研机制。科研为职业教育发展服务能力不足，全社会和职业教育系统对职业教育发展的理论研究重视不够，关于职业教育现代化的理论、理念和规律的认识亟待提高。

三、政府要建立完善机制，促进职业院校全面发展

职业技术教育是与市场关系最密切的教育，政府要建立完善机制，为职业院校自主发展提高质量培育内在动力。另外，对职业教育的评价和引导，必须坚持市场经济精神，必须坚持市场导向，必须坚持就业第一标准，遵循职业教育基本规律，对职业教育进行引导、管理和规范，努力在职业技术学院形成自我加压、自我发展、自我约束的内生动力。

1. 建立对职业技术学院以就业为导向的质量评价机制。以培养能力为主线，以就业为导向，树立面向市场的观念，这是职业院校的基本定位，也是办学质量的评价标准。职业教育的发展必须做到市场和社会需要什么人才就培养什么

人才。职业教育要努力从计划培养向市场驱动转变，从专业学科向职业岗位和就业本位转变，注意学科间的整合，彰显自身的质量、品牌和特色，提高就业率，增强学生适应岗位的能力。这就要求政府和教育主管部门对职业技术学院的管理、评价、评估等，充分尊重职业教育特点，赋予学校更多自主权，不能用培养精英和智能型人才学校的标准和模式评价职业技术学院，努力形成以有利于学生技能掌握、能力培养为重点、全面提高素质的评价机制。

2. 构建面向全社会、多层次、多年龄段劳动者的职业培训机制。在市场经济条件下，产业结构和市场变迁很快，企业运行状况千变万化，劳动者就业和技术技能要求也相应变化不断。职业技术教育不仅要面对初中毕业生、高中毕业生进行，还要适应市场对多层次、各年龄段劳动者进行职业技能教育培训。这就要求建立和完善立体化、全方位、灵活多样的就业技能培训机制。要根据全省经济发展目标、资源现状和职业教育现有基础，制定我省职业教育发展总框架。这个总框架，应涵盖全日制职业教育、成人教育、社会化短期职业技能培训等；要将职业院校在校学生、企业职工、待岗人员、下岗失业人员、进城农村劳动力等全部纳入职业教育的服务对象范围；要包含工业企业、服务业、农业等各项职业教育和技能培训项目内容；要根据河南区域经济特点和产业布局状况，合理布局职业院校和相应专业；要根据经济发展水平和人才需求情况，合理架构中职、专科高职、本科高职层次结构，确定各层次院校的数量、规模、招生的恰当比例，并相应明确政府对各类型、各层次职业教育和技能培训的鼓励支持政策。

3. 完善以校企合作和订单培养为主的职业教育办学及人才培养机制。在适应市场经济体制的职业教育体系过程中，办学模式、人才培养模式是至关重要的。职业学校要结合地域经济社会发展的实际和学校自身特点，积极推进教育教学改革，加强和完善校企合作、产教结合，通过多种形式的校企合作、产教结合，探索和建立根据市场、企业“订单”进行教育与培训的机制，为市场、企业“量身定做”培养人才。要改革传统的教学模式，让企业、行业直接参与学校招生、培养全过程，在培养目标、人才规格、专业设置、知识技能和教学评价等方面发挥更大的作用。要以就业为导向，促进职业教育与劳动就业的有机衔接。

4. 建立稳定和加强职业教育师资队伍机制。职业教育发展的关键，在于教师队伍的素质，学校教育教学水平的高低，取决于教师专业化发展的程度。职业教育学校的教师，应该既是基础理论课的讲授者，又是技能训练的组织者和指导者。特别是技能教师，除了具备一般教师的基本素质外，还应具备较扎实的专业理论知识和熟练的操作技能技巧，既能当教师又能当师傅。当前，河南地方

职业教育的师资水平总体较低,无法满足现代职业教育的要求。主要体现在“双师型”教师数量明显不足,新兴专业、高科技专业师资明显短缺,教师的科研开发能力和技术创新能力不足等。为满足现代职业教育需求,培训“双师型”教师,一方面要靠多方外引,各级地方政府要制定相关优惠政策,在工作调动、工资待遇、户口政策等方面采取灵活政策,吸引并留住外来“双师型”职业教育的师资人才。另一方面要切实加强“双师型”教师和中青年骨干教师的培养,教育部门每年从“名师工程”专项资金中安排一定比例用于职业教育师资培训和名教师的培养,打造一批适合于地方经济发展需要的职业教育教师群体。职业技术学院要注意提高教师待遇,留住高素质教师。要鼓励职业院校从企业退休技术人员和熟练技工中选聘技能教师。教育部门和人事部门对民办学校的教师要与公立学校教师一视同仁,在评定职称、保险办理、退休以后社会保障等方面解除后顾之忧。

5. 建立完善职业教育学校专业设置、教学大纲、教材使用相对稳定、自主调整的管理机制。职业技术学校要保证教学质量,要具有明确的专业设置,要具有详尽的教学大纲以及相对稳定的教材和教科书,这是保持学校教育秩序、保证人才培养质量的基础,政府和教育部门对职业院校进行规范的管理、检查和监督。但是这种管理、检查和监督,要从职业教育实际出发,要鼓励支持职业技术学院适应市场,鼓励开设新专业,鼓励创新丰富教学大纲,鼓励支持自编教材,鼓励增加实训内容。要形成鼓励支持学校适应市场、自主创新而又保证人才培养质量的机制,推进职业教育学校办学质量不断提高。

6. 加快建立实训基地和技能鉴定平台共享机制。职业教育实训基地需要巨大投入,而每一个职业技术学院都建立各专业技能实训基地,既不大可能又无法充分利用,所以政府应当引导学校与学校、学校与企业合作,建立公共实训基地。尤其是培养现代制造业高技能人才需要的数控机床、各种重型设备、精密设备、医疗设备、特种装备等,应当实行社会化、市场化、共用化。河南要大力培养高素质技能人才,就要在全省范围内建设专业门类齐全、装备水平较高、优质资源共享的职业教育公共实训基地,这成为大力发展职业教育的“当务之急”。同时,利用公共实训平台,建立职业技能鉴定机构,开展职业技能鉴定工作,使资源得到充分有效利用,同时也有利于保证鉴定质量,提高“技能证书”的信誉度。

深度贫困地区金融扶贫创新绩效评估的实证分析

——以小额信贷“卢氏模式”为例

中国（河南）创新发展研究院农村农业研究部副部长、副教授 豆晓利

打好脱贫攻坚战，金融扶贫是关键之举，小额信贷则是精准之措，是为贫困户量身定制的精准扶贫政策，该政策不仅为贫困户提供信贷支持，而且激发了贫困户脱贫致富的动力，可以说，是最为有效的精准扶贫举措之一。但是，金融扶贫小额信贷政策一直面临着落地难的世界性难题，各地区都在积极探索有效经验，其中，河南省三门峡市卢氏县就创新出了“卢氏模式”，为破解扶贫小额信贷政策如何落地的难题提供了宝贵经验。

一、金融扶贫小额信贷“卢氏模式”的内涵与背景

（一）金融扶贫小额信贷“卢氏模式”的内涵

卢氏县关于扶贫小额信贷的工作经验即“卢氏模式”的核心在于“544”，即破解“五大障碍”，建立“四大体系”，实行“四个结合”。其中，“五大障碍”指成功破解了金融扶贫工作服务怎么保障、信用怎么评定、风险怎么防控、项目怎么选、成本怎么降低的小额信贷扶贫政策的落地障碍；“四大体系”指金融服务体系、信用评价体系、风险防控体系、产业支撑体系；“四个结合”指与健全社会信用体系结合起来，与加强农村社会治理结合起来，与培育新型经营主体结合起来，与促进金融产品创新结合起来。所以，“卢氏模式”有效解决了贫困户和金融机构之间的供需对接难题，找到了金融扶贫供给侧改革的一条具体路径。

（二）金融扶贫小额信贷“卢氏模式”的背景

2017年末，卢氏县1.09万名贫困人口稳定脱贫，贫困发生率由15.23%下降为12.03%。同期，河南省农村贫困人口277万人，贫困发生率为3.4%；全国农村贫困人口3046万人，贫困发生率为3.1%。可以看出，河南省贫困发生率高于全国平均水平，而卢氏县又远远高于河南省平均水平，是河南省贫困发生率最高、贫困程度最深的县。

卢氏县脱贫任务是非常艰巨的。2017年2月份，省委、省政府启动金融助推卢氏县脱贫攻坚试验区建设，经过不断探索，形成了金融扶贫“卢氏模式”，

其主要内容是以贫困户和带贫农业龙头企业为扶持对象，以省农信联社和邮储银行为参与金融扶贫的贷款主体银行，以信用体系建设为抓手，以政府增信为手段，实施“政银联动、风险共担、多方参与、合作共赢”的金融助推扶贫机制。“卢氏模式”为全省金融支持脱贫攻坚探索了一条可复制可推广的路径，2017年7月，河南省委、省政府决定在全省复制推广“卢氏模式”。2017年11月16日，全国金融扶贫现场观摩会在河南省三门峡市召开，学习“卢氏模式”工作经验。

二、金融扶贫小额信贷“卢氏模式”跟踪评估体系设计

本文在明确评估目标的基础上，采用经验选取评估指标、数量模型筛选评估指标等步骤，通过向扶贫领域有关专家咨询以及与扶贫部门一线工作人员访谈等方式，讨论指标是否可获取、是否具有代表性等，最终确定了包括5个一级指标、9个二级指标、13个三级指标构成的“卢氏模式”跟踪评估指标体系，如表1所示。

表1 “卢氏模式”跟踪评估指标体系

目标层	准则层 (一级指标)	准则子层 (二级指标)	指标层 (三级指标)	指标内容与说明	指标 序号
“卢氏模式”跟踪 评估指标体系	小额信贷 需求满意度	扶贫对象瞄准	获得小额信贷 的农户占比	获得小额信贷的农户数 /建档立卡贫困户总数	1
		小额信贷政策 使用	小额信贷政策 使用满意度	贫困户对小额信贷政策 使用中的满意情况	2
	小额信贷 资金投入	投入规模	小额信贷资金 投入金额	小额信贷资金投入规模 增长情况	3
		资金结构	各项资金来源 比例	小额信贷资金结构是否 合理	4
	减贫成效	贫困状况	贫困发生率	贫困发生率降低情况	5
		收入状况	人均收入	贫困人口人均收入增长 情况	6
	产业支撑	特色产业发展 情况	中药材	中药材产业发展规模	7
			食用菌	食用菌产业发展规模	8
			林果种植	林果种植发展规模	9
			养殖业	养殖业发展规模	10
			乡村旅游	乡村旅游发展规模	11
	宣传与培训	宣传与培训 活动举办	宣传与培训 活动次数	宣传与培训活动次数	12
		贫困户参与度	贫困户参与人 数与收益情况	贫困户参与人数与收益 情况	13

三、金融扶贫小额信贷“卢氏模式”实践成效跟踪评估及存在问题

(一) 实践成效跟踪评估

1. 扶贫对象满意度评估

(1) 扶贫对象获贷率显著提升

卢氏县构建的四个体系，并不简单是一定数量的小额信贷资金的投入，而是实现了扶贫政策、金融政策、财政政策、产业政策深度融合。其中，金融服务体系和产业支撑体系的构建，让贫困户有了贷款平台和项目；信用评价体系与风险防控体系的构建，让银行敢于放贷。在四个体系的政策保障下，截至2017年末，卢氏县新增扶贫贷款10.1亿元，其中，贫困户获贷率有了显著上升，从2016年的4.55%提高到2017年末的47.60%。另外，申请贷款的贫困户贷款获得率达到91%，基本做到了“应贷尽贷”。可以看出，相比以前，“卢氏模式”的实施让更多满足信贷条件的贫困户获得了贷款，贷款意愿得到了较好满足。

(2) 对金融扶贫小额信贷政策的满意度有所提升

有关专家在对卢氏县的专题调研活动中，深入访谈了一些使用金融扶贫小额信贷相关政策的贫困户。如杜关镇南盘村的贫困户荆建峰，原来家境非常贫困，县领导在对口帮扶中了解到他的实际状况，鼓励他申请了小额信贷资金，尝试发展小规模养殖种植业。他养了5头牛，种植了2亩核桃，4亩连翘，同时还成为了一名生态护林员。扶贫小额信贷政策帮助他成功脱贫，有了良好基础，他也更有信心将来把现有养殖种植业做大做强。

“卢氏模式”的推广让更多贫困户了解并有机会利用小额信贷政策，三级金融服务网络的建设让贫困户在村里就能申办小额信贷业务，4天内就能拿到贷款，相比以前处处碰壁，贫困户的政策满意度大大增加，很多参与者利用该政策让自己和家庭受益甚至成功脱贫。

2. 小额信贷资金投入评估

(1) 小额信贷资金投入大幅增长

2017年，人民银行郑州中心支行为三门峡市中心支行新增扶贫、支农再贷款限额12亿元，三门峡市中心支行依托卢氏县“四位一体”扶贫贷款模式，向卢氏县法人机构发放扶贫再贷款、支小再贷款5.27亿元，向辖区内非贫困县法人机构发放支农再贷款、支小再贷款9.12亿元，用于复制推广“卢氏模式”。截至2017年末，三门峡市新增扶贫贷款58.19亿元，同比增长2.79倍。具体看卢氏县相关数据，截至2017年末，卢氏县金融机构新增扶贫贷款累计10.1亿元，是2016年全年的11.5倍。其中建档立卡贫困户7124户贷款3.57亿元，合作社110

家贷款 3.43 亿元，龙头企业 15 家贷款 3.09 亿元，呈现了金融机构敢贷的好现象。

(2) 全国首创金融扶贫大数据平台

为了让“卢氏模式”更加成熟完善具有可复制性，卢氏县于 2018 年 5 月推出了金融扶贫大数据平台，这在全国也属首创。该平台包括金融服务、信用评价、风险防控、产业支撑四大系统，通过该系统可以实现网上申请、信息统计和查询、无纸化办公等，显著提高了工作效率。该系统对农户进行全方位信息采集，建立了覆盖全县的信用信息大数据库，采集农户 8.87 万户，采集率 96.5%（其中贫困户 2.36 万户，采集率达 96.8%），系统评级为 A 级及以上农户 7.51 万户，有信率达 84.58%（其中贫困户授信 2.05 万户，有信率为 86.65%）。系统对信息实行及时更新、定期更新和全面更新，使其准确可信。该平台的建设让小额信贷资金投放对象更精准，投放效率更高，是借助现代科技手段助力深度贫困地区扶贫的尝试和创新。

3. 减贫效果评估

(1) 贫困发生率有所降低

表 2 统计了 2016—2017 年卢氏县贫困状况相关数据。依据全国每人每年 2300 元（2010 年不变价）的农村贫困标准计算，2016 年，卢氏县贫困发生率为 15.23%，建档立卡贫困户 6.31 万人，是全省贫困发生率最高的县。2017 年初，在省政府的推动下，卢氏县开始探索金融扶贫模式，经过短短一年的实践，至 2017 年底，贫困发生率下降为 12.03%，建档立卡贫困户减少为 5.11 万人，1.09 万人成功脱贫。卢氏县贫困发生率在短短的一年内有显著降低。

表 2 2016—2017 年卢氏县贫困情况统计表

指标	2016 年	2017 年
贫困发生率 (%)	15.23	12.03
建档立卡贫困户 (万人)	6.31	5.11
脱贫人口 (万人)	1.20	1.09

数据来源：卢氏县人民政府网站 <http://www.lushixian.gov.cn/>

(2) 居民收入有所提高

表 3 列出了 2016—2017 年卢氏县居民收入状况相关数据。2016 年，卢氏县城镇居民人均可支配收入为 22560 元，农村居民人均可支配收入为 8016 元。2017 年，卢氏县城镇居民人均可支配收入增长至 24613 元，农村居民人均可支配收入增长至 8817 元。通过与河南省以及全国城乡居民人均可支配收入相比，绝对数值上卢氏县低于全省和全国的平均水平，但是增长率却高于全省和全国，说明金融扶贫小额信贷政策改善了卢氏县城乡居民收入状况。

表3 2016—2017年卢氏县城乡居民人均可支配收入统计表

指标	2016年	2017年	增长率
城镇居民人均可支配收入(元)	22560	24613	9.1%
农村居民人均可支配收入(元)	8016	8817	10%
河南省城镇居民人均可支配收入(元)	27233	29558	7.4%
河南省农村居民人均可支配收入(元)	11697	12719	8.7%
全国城镇居民人均可支配收入(元)	33616	36396	8.3%
全国农村居民人均可支配收入(元)	12363	13432	8.6%

4. 特色产业初具规模优势

自“卢氏模式”实施以来，卢氏县中药材、食用菌、林果种植、养殖业、乡村旅游等特色产业快速发展，逐渐走向规模化，形成了一定的影响力，吸引了外部资金的投入，为小额信贷政策落地提供了更好的产业支撑（图1）。其中，中药材种植与加工是卢氏县的特色产业项目，也是重点扶贫产业，卢氏县已经在连翘、五味子、山茱萸等中药材种植与加工逐渐形成了一定规模。目前已建成万亩示范基地5个，横涧乡青山村等千亩示范基地34个。食用菌产业，卢氏县现建设有朱阳关镇、潘河乡食用菌产业园2个，范里镇后峪村等食用菌生产基地12个，实现产值9.16亿元，带动贫困群众4199户。林果种植产业，2017年，卢氏县林果业产值达6.04亿元。新发展核桃20万亩，新建基地56个，全县核桃总面积超过70万亩。新发展猕猴桃、大樱桃等特色水果1万亩，新建基地8个。建成无刺花椒基地4个，面积突破4000亩。养殖业，2017年，卢氏县先后引进科尔沁集团、三阳畜牧等养殖企业6家，建成基地12个，发展特色养殖合作社133个，畜禽总存栏量达到154.9万头(只)，同比增长28.2%，总产值6.5亿元，带动3350户就业，户均增收4000余元。乡村旅游业，卢氏县已经建设开发有双龙湾景区、豫西百草园、大颍湾景区、冠云山景区等生态旅游景点。2017年，全年接待游客198.1万人次，同比增长213%，旅游业总收入9.4亿元，同比增长230.5%。

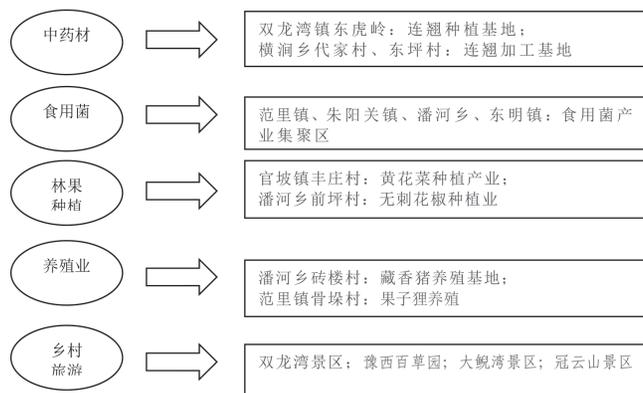


图1 卢氏县扶贫产业发展情况

（二）存在问题

1. 政府主导的“卢氏模式”的可持续性还有待时间的检验

“卢氏模式”的产生是卢氏县作为深度贫困县的现实与政府面临的脱贫任务下的政府推动产物，因此，具有如下几个显著特征：第一，政府主导。在中央政府精准扶贫政策方向的引领下，在河南省政府的主导作用下，才有了“卢氏模式”。第二，央行推动。金融扶贫小额信贷政策是央行作为牵头单位，通过“两免一贴”政策，促进贫困人口脱贫致富。第三，各政府部门间的积极配合。在打造“卢氏模式”的共同目标下，包括省、市、县、镇（乡）在内的各级政府部门积极配合，完成了原本无法完成的诸多任务。

“卢氏模式”无论是扶贫资源的投入还是其他投入都是比较巨大的，对于其他深度贫困地区来讲，是否都有足够的财政能力用以复制推广“卢氏模式”，或者创出适合本地区特点的“典型经验”？因此，“卢氏模式”是否具有可持续性还有待时间的检验。

2. “卢氏模式”复制推广的适用性有待持续的跟踪

据统计，自“卢氏模式”在卢氏县探索成功以来，已经有 70 余市（县）来卢氏县调研取经，“卢氏模式”也于 2017 年 7 月开始逐步在河南省 51 个地区复制推广，但是，每个深度贫困地区的致贫原因不同，贫困户的具体情况不同，特色产业不同，政府的财政能力不同，因此，典型经验复制推广的关键在于“因地制宜”。由于“卢氏模式”从开始试验探索至今仅仅一年多的时间，自身还需要不断完善，在其他地区复制推广的时间就更短了。根据调研，河南省除了卢氏县以外，其他地区四大体系建设情况普遍较为滞后，因此该模式在其他地区是否适用还有待时间的检验和持续的跟踪。

3. “卢氏模式”风险防控机制的投入成本有待降低

“卢氏模式”风险防控体系的建立有三种做法。一是建立风险补偿机制，由县财政设立 5000 万元的扶贫小额贷款风险补偿金；二是建立风险分担机制，由政府、银行、担保、再担保公司按照不同比例分别对建档立卡贫困户和带贫农业经营主体分担贷款风险损失；三是贷款熔断机制，对贷款不良率超过 3% 的行政村及贷款不良率 5% 以上的行政村数量超过 30% 的乡镇暂停贷款发放。这些机制有效防控了金融扶贫小额信贷风险问题，但是以上三种做法都意味着政府、金融机构来补偿、分担和监控信贷风险。随着小额信贷规模的增加，贴息等相关财政支出也相应增加，而卢氏县作为深度贫困县，其财政能力是非常有限的，数据显示，2017 年卢氏县公共财政预算支出为 30.0 亿元，财政收入只有 6.3 亿元。相对于卢氏县的财政能力，

这样的风险防控机制的投入成本是否过大？这是一个值得担忧的问题。

4.产业甄别选择与发展的可持续性有待市场的检验

金融扶贫小额信贷政策有效解决了贫困户想要谋发展但是缺乏资金支持的困境，但是，扶贫小额信贷政策不仅仅要解决融资问题，还要解决用好资金的问题。如何用好资金？这就要求必须选好产业。近年来，卢氏县逐渐明确了中药材、食用菌、林果等产业为扶贫重点产业，也是“卢氏模式”产业支撑体系的重点支撑产业。值得注意的是，这些产业发展更多是政府推动的结果。政府强有力的支持助推了卢氏县特色产业的快速规模化发展，但是产业的甄别选择是存在风险的，是否具有可持续性需要经过市场的检验，也关乎金融扶贫小额信贷政策资金能否用好的问题。

5.人才队伍的专业化水平有待提升

“卢氏模式”四大体系均需要专业人才支撑，其中金融服务体系所构建的“三级联动、政银融合”的服务体系，村服务部由村支书和信贷员组成，几乎所有的村支书都当上了金融服务部主任。实际上，大多数村支书是没有金融方面的知识储备的。信用评价体系中贫困户信息的采集、信用等级的评定、动态管理等工作环节均需要大量的专业人员来完成，产业支撑体系则要求把扶贫小额信贷资金投向具有专业技术人员支撑的产业项目中，风险防控体系更是需要金融专业人才做好风险防控的体系设计。因此，“卢氏模式”加大了对具有一定财政、金融、产业等专业人员的需求。近年来，卢氏县已经组织了多样化的专业技术培训，但是对于“卢氏模式”的人才需求来说仍然是不够的。

6.金融扶贫小额信贷资金流向和使用有待严格监督

“卢氏模式”设计的初衷是让想要摆脱贫困状态的、对美好生活有向往的、有一定的产业项目基础或规划的贫困户获得信贷资金，但是，据调研，存在个别的贫困户把发放的信贷资金用于购房购车等现象，存在个别贫困户多次申请贷款的现象，存在个别贫困户贷款逾期的现象，存在个别非贫困户获得贷款的现象，等等，这都违背了“卢氏模式”的初衷，需要更加严格的监督体系杜绝此类现象的发生，也需要更加准确、真实的数据统计。

四、金融扶贫小额信贷“卢氏模式”的完善提升对策建议

（一）政府决策层面

1.加大宣传，增强金融扶贫小额信贷政策的认知度

围绕金融扶贫小额信贷政策，卢氏县财政局、教育局等部门已经做了一系

列政策宣传工作，基本实现了全覆盖，但是一些贫困户对扶贫小额信贷政策的认知仍不够准确，有些贫困户误把扶贫贷款当成救济款，认为贷了不还也可以；有些贫困户虽然配合做了信息采集工作，但是为什么要做信息采集不是很了解；有些贫困户想要贷款但是不知道程序怎么办，等等。因此，金融扶贫小额信贷的宣传应该采取更接地气的方式，增强贫困户对政策的准确认知。

2.重在落实，增强金融扶贫小额信贷政策的利用度

卢氏县户贷率已经达到了 47.60%，超过了全国户贷率平均水平，可以说，在小额信贷政策的利用度方面已经走在了全国前面，今后应在此基础上进一步狠抓政策落实。第一，对信用良好、有贷款意愿、有创业项目但是仍然没有贷到款的贫困户，应坚持“应贷尽贷”；第二，对已脱贫的建档立卡贫困户，在脱贫攻坚期内保持扶贫小额信贷支持政策不变，力度不减；第三，进一步发挥驻村工作队作用，保证政策“最后一公里”畅通。

3.加大监管，加强金融扶贫小额信贷政策的执行度

《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》中明确提出，“各地应加强对扶贫小额信贷政策执行情况的监督检查，及时发现和整改出现的问题。对违反本指导意见，虚报、冒领、套取、挪用财政贴息资金的单位和个人，按照《财政违法行为处罚处分条例》有关规定处理、处罚、处分”。具体到“卢氏模式”的监管环节，第一，要做好金融扶贫小额信贷政策落实情况的监管。也就是那些信用良好的、有较好技能素质的、有一定还款能力、有贷款意愿的建档立卡贫困户是否成功获贷？是否符合“两免一贴”的政策要求？第二，要做好金融扶贫小额信贷资金使用情况的监管。对那些违规使用、冒名领取、贷款逾期的人按要求处理。

(二) 专业人才有效供给层面

1.金融人才的有效供给

缺乏专业金融人才的支撑是“卢氏模式”持续发展和进一步完善面临的一大难题，“卢氏模式”县、乡、村三级服务网络有效解决了金融服务主体缺乏的难题，并且任命村支书为金融服务部主任，此做法很好解决了金融人才缺乏的难题。但是，为保证 352 位金融服务部主任能够较好胜任岗位工作，今后应为他们做好系统的政策培训、业务培训工作。

2.产业发展的人才支撑

除了金融人才，扶贫产业的快速发展也需要大量技术、信息、管理等专业人才支撑。可以通过吸引农民工返乡壮大“卢氏模式”人才队伍。《国务院关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》中提出了多项措施，

鼓励农民工、高等院校毕业生、退役士兵和科技人员等到农村创新创业，可以利用该有利措施吸引优秀的人才返乡回乡，加入到“卢氏模式”的人才队伍中来。

（三）各方协同层面

1.加强政府部门、金融机构及社会组织之间的协同

《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》中明确提出了扶贫部门、人民银行各分支机构、银行业监管部门、保险监管部门等部门的职责分工，且各部门间要做好政策协调工作。需要注意的是，各部门之间的配合需要一个长效的联动机制，建议通过一月一对接或一月一研讨或一月一通报等方式，形成长效联动机制，以保证部门配合的可持续性。

2.加强各类金融机构之间的协同

金融机构是小额信贷政策的主要参与主体，因此金融机构之间应该协同创新，共同完善小额信贷政策。具体到“卢氏模式”，还有一些难题没有破解，例如，该模式所创新的金融服务体系按照最初协商设定的标准对贫困户进行信息采集，并不是所有金融机构都认可，金融机构发放贷款的时候还需要再做一次信息采集，这样就增加了工作量，降低了工作效率，迫切需要金融机构协同创新，破解类似难题。

（四）扶贫对象层面

1.对扶贫对象的扶贫需求进行“精准”识别

精准扶贫的前提是扶贫对象的精准识别，金融扶贫小额信贷是为建档立卡贫困户量身定制的金融精准扶贫产品。但是，仅仅是确定为建档立卡贫困户，也不意味着就能获得扶贫小额信贷资金，对于“卢氏模式”来讲，第一，要瞄准那些获得A级、AA级、AAA级和AAA+级等信用等级的贫困户，这就要求信用评级体系的逐步完善，信息采集工作要全面覆盖，同时对贫困户信用信息做好动态管理。第二，要瞄准那些有就业创业潜质和一定技能素质的贫困户。如何识别这些贫困户？这就要求产业支撑体系的逐步完善，通过组织农民工返乡创业活动、专业技能培训活动等，从参加这些活动的贫困户中进一步选拔，让他们参与融入到产业支撑体系中。第三，要瞄准那些有一定还款能力的贫困户。扶贫小额信贷资金并不是公益基金，一定的还款能力是资金发放的主要参考标准。

2.对扶贫对象的内生动力进行充分激发

金融扶贫小额信贷不是救助金，成效如何关键在于贫困户是否能将信贷资金转换为生产力，能够转换的前提是贫困户是否具有积极性，因此，应充分调动贫困群体的主动性、积极性和创造性，激发他们的内生动力，进而提高扶贫资金的使用效率，真正发挥小额信贷资金的功能。

3.对扶贫对象的脱贫状况进行持续跟踪

扶贫的最终目的是让贫困户脱贫致富，对于金融扶贫小额信贷政策来讲，识别需要信贷支持的贫困户，为他们提供信贷支持，不是扶贫工作的完成，只是扶贫工作的开始，因此，需要对这些贫困户进行持续的跟踪，了解他们经济收入、创业项目等改善情况，了解他们的后期帮扶需求，了解他们的还贷能力，对于完善扶贫信用信息系统、提高金融服务水平、风险的防控、顺利完成脱贫目标都是非常必要的。

(五) 扶贫产业发展层面

1.科学甄别与选择扶贫产业

金融扶贫小额信贷政策不是简单的使贫困户获贷率得到提升，关键看政策是否带动当地产业的发展。卢氏县的扶贫重点产业主要涉及种植和养殖业，也是大多数深度贫困地区确立的扶贫重点产业，那么，具体应该扶持什么样的种植和养殖业需要谨慎的、科学的、因地制宜的甄别与选择，需要为贫困户做好成本、风险、收益分析，产业发展不仅仅涉及扶贫，还涉及该地区今后的产业结构体系、经济发展水平等，因此，产业发展要做好宏观设计，要做好考察、分析与选择，不仅仅是简单数量任务的完成。

2.夯实与发展产业实力

根据调研，金融扶贫小额贷款贷给贫困户，贫困户自己经营某种种植或养殖业，一是很难产生规模效应，二是除去风险、成本因素之后，所剩其实非常有限。因此，需要发展新型经营主体，解决扶贫产业规模化发展的问题。应该通过营造良好发展空间，培育和引进农业产业化龙头企业，带动扶贫产业规模化发展，创新发展公司+合作社+农户等模式，进而更好地帮扶贫困户，为贫困户提供产前培育、产中指导、产后销售等服务。

河南省农村劳动力转移问题研究

中国（河南）创新发展研究院 董艳蕊

2012年，《中原经济区规划2012—2020年》指出，要把建立农村劳动力有序转移机制作为推动中原经济区“工业化、城镇化和现代化”协调发展的重要步骤。2014年9月，习近平总书记考察河南时指出，粮食安全、“三农”工作是一切工作的重要之基，积极稳妥推进土地流转，加快农业现代化进程。因此，加快河南省

农村劳动力有序向省内转移不仅可以增加农民收入、促进农村城镇化建设和乡村振兴,而且也是农业大省转型升级实现现代化的必然路径。尽管河南省在近年来的农村劳动力转移过程中取得了不小的成绩,但是河南面对全国经济进入新常态时期,河南的农村劳动力的顺利转移仍旧是河南城镇化进程中的一大难题。

一、河南省农村劳动力转移现状和特征

中国是农业大国、人口大国,河南省是第一人口大省,农业比重大,农村人口多,农民收入低。根据河南省统计公报,2017年末全省总人口10852.85万人,比上年末增加64.71万人,常住人口9559.13万人,比上年末增加26.71万人,其中城镇常住人口4794.86万人,常住人口城镇化率50.16%,比上年末提高1.66个百分点。新增农村劳动力转移就业63万人,年末农村劳动力转移就业总量2939万人,其中省内转移1762万人,省外转移1177万人。2016年末全省总人口10788.14万人,常住人口9532.42万人,其中城镇常住人口4623.22万人,城镇化率48.5%,比上年末提高1.65个百分点,农村人口是4909.2万人。新增农村劳动力转移就业62万人,年末全省农村劳动力转移就业2876万人。而2016年从事第一产业的劳动力为2583万人,需要转移出去的农村剩余劳动力为2326.2万人。从以上数据可以看出,随着农业的现代化,土地对于农村劳动力的束缚会逐渐弱化,农村劳动力的转移任务和压力任重而道远。

(一) 城乡二元结构严重限制和制约了农村人口转移

城乡二元结构从根本上把农村和城镇居民分成了两类不同的社会群体,农村得到的社会公共资源和农民享有的基本公共服务都明显滞后于城镇和城镇居民,农民不能平等享有社会主义现代化成果。例如,在户籍制度方面,农业户口不能自由转变为非农业户口。长期在外地打工的农民无法在就业、子女教育、社会保障、住房、医疗等等公共服务领域享受本地城镇居民的待遇,合法的权益也得不到保护。因此,城乡二元结构严重制约了城乡资源的合理流动和优化组合,导致城乡生产要素不均等交换,城乡公共资源配置不均衡,城乡公共服务不均等,是制约农村人口转移的最大制度障碍,阻碍了农村人口自由转移到城市的通道。目前,城乡分割的户籍制度虽然有了松动,但并未从根本上改变。制度的惯性和部门的利益严重地阻碍着户籍制度的改革。这就使相当部分的农村转移人口在城镇若干年后,由于年龄大、疾病或工伤等又回流到农村,老无所依。

(二) 河南省的工业化和城镇化水平较低,二、三产业和城镇的吸纳能力较低

河南城镇化水平偏低,城镇化严重滞后于工业化。根据河南省统计局发布

的信息，2016 年、2017 年，河南常住人口城镇化率为 48.5%、50.16%，而全国常住人口城镇化率分别为 57.35%、58.52%，均有较大差距。

表1 2001—2016年河南三产结构与全国三产结构

年份	河南省			全国		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2001	22.3	45.4	32.3	14	44.8	41.2
2002	21.3	45.9	32.8	13.3	44.5	42.2
2003	17.5	48.2	34.3	12.3	45.6	42
2004	19.3	48.9	31.8	12.9	45.9	41.2
2005	17.4	51.8	30.8	11.6	47	41.3
2006	15.1	53.8	31	10.6	47.6	41.8
2007	14.4	54.3	31.3	11.7	49.2	39.1
2008	14.5	55.9	29.7	11.3	48.6	40.1
2009	13.9	55.1	31	9.8	45.9	44.3
2010	13.8	55.5	30.6	9.5	46.4	44.1
2011	12.8	55.1	32.1	9.5	46.1	44.3
2012	12.5	53.7	33.8	9.4	45.3	45.3
2013	12.3	52	35.7	9.3	44	46.7
2014	11.9	51	37.1	9.1	43.1	47.8
2015	11.4	48.4	40.2	8.8	40.9	50.2
2016	10.6	47.6	41.8	8.6	39.8	51.6

数据来源：河南省2001—2016年统计年鉴、国家统计局及网上资料

与全国三产发展相比，河南省三产发展不均衡，第一产业比重偏大，第三产业所占比重偏低。根据钱纳里三次产业结构的判断标准，河南在 2003 年已进入工业化中期阶段。而进入工业化中后期阶段，经济发展越来越依赖于第三产业的发展。因此，河南省城镇化水平偏低和第二、三产业相对较小的状况，影响和制约了农村人口转移。

（三）农村转移劳动力文化素质偏低

据调查，河南省农村转移的劳动力从受教育的程度看，初中学历者为最多，农村转移劳动力的文化素质低于城市同龄劳动力。其中，高中文化程度及以上学历的仅占五分之一，初中和小学文化程度占到五分之四。河南省农村劳动力的文化素质偏低。而要促进河南省经济转移升级和农业的现代化进程，更是需要一批有文化有素质有技术有能力的劳动力建设。因此，河南省文化素质偏低的农村劳动力，不仅影响了农村的城镇化建设和农业的现代化升级，而且在一定程度上制约了农村剩余劳动力转移的规模和速度。

（四）农村劳动力市场发育缓慢，劳务输出组织化程度低

随着河南省现代化农业的推进，会解放大量的农村劳动力，因此需要转移的农村劳动力数量庞大，但是转移的组织化程度比较低，呈现出盲目性和自发性。主要是因为河南省农村劳动力市场建设落后，没有专门针对农村劳动力的市场和中介组织；农村信息化网络建设不完善，政府机构和社会企业组织等劳动力需求方和农村劳动力供给方信息严重不对称，不能及时、准确地采集、发布信息，造成农村劳动力输出缺乏相应信息，有很大盲目性；农民工进城后，由于缺乏政府统一部门的监督和监管，有可能出现无序或者其他犯罪行为，扰乱社会治安。

（五）农村人口以省内转移为主，省外的比例逐渐缩小

近年来省内转移就业人数及占比逐年递增的态势。从转移就业规模看，截至2016年底，全省累计转移就业总量达2876万人，比上年增长2.2%。省内转移就业每年以1%左右的速度增长，总量达1709万人，占59.42%。尤其是2016年当年新增转移就业的62万农村劳动力中，有90.3%在省内实现了转移就业，占比首次突破90%。2017年底，河南省年末全省总人口10852.85万人，新增农村劳动力转移就业63万人，年末农村劳动力转移就业总量2939万人，其中省内转移1762万人，省外转移1177万人。由此可见，河南省近几年省内转移劳动力超过省外劳动力，且呈逐年递增趋势。

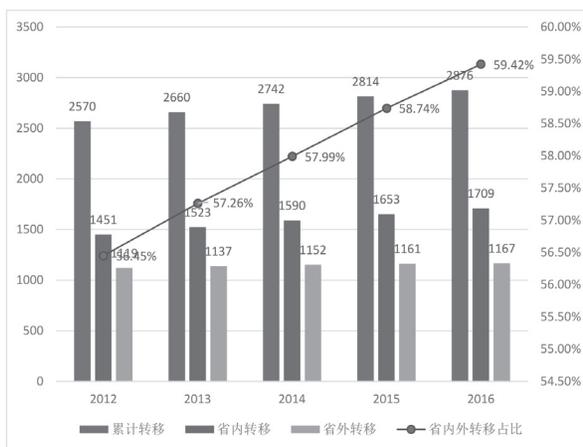


图1 2012—2016年河南省农村劳动力转移就业情况

数据来源：2016年河南省政府工作报告

（六）家庭化转移成为农村人口转移的主体模式，新生代流动人口表现更为突出

农村人口家庭化转移是具有姻缘或血缘关系的农村家庭成员一次性或分批次流入城市的过程。2000年以前，农村转移人口以个人为主体，少数家庭成员先行转移，主要是男性青壮年、或受过较好教育者先到城市打工，寻找就业机会

和经济来源，其他家庭成员则留守农村，家庭多处于分离的状态。随着时间的推移，这些先行转移到城市的农村人口逐步在城市站稳脚跟。为了维系家庭的稳定，或追求更高的经济收入，抑或为子女创造更好的教育条件，其他家庭成员开始追随先行者向城市转移。河南省 2012 年流动人口监测数据、河南省劳动和社会保障厅转移劳动力数据显示，河南省农村转移人口在转入地生活、就业更加趋于稳定，转移人口家庭化迁移趋势日益凸显，近 70% 的转移人口与家人一同转移，转移人口在转入地的平均家庭规模达到 2.5 人，青少年转移人口和老年转移人口数量不断增加。大多数家庭不能一次性完成核心家庭成员的整体迁移，近七成的家庭中，家庭成员为分次转入，夫妻首先转入，再把全部或部分子女、老人接来同住是最常见方式，子女在城市上学，老人在城市养老，一家人生活在一起。

新生代农村转移人口因大多数在城市成长，基本不懂农业生产，对农村、农业也没有兴趣，他们向往城市生活，因此多伴随家庭化迁移。家庭化迁移使得农村转移人口在转入地更容易产生归属感，有利于增强其幸福感。如果仅仅个人的转移，而没有老婆、孩子、父母的转移，他们仍然认为自己的家还在农村，自己还是农村人，季节性的农民工大潮永远也解决不了，实现大多数农村人口转移就是一句空话。

二、加快河南农村劳动力转移的对策

农村人口转移就业是一个系统工程。从掌握农村人口资源、提供就业信息，到维护劳动者的合法权益，都需要政府部门提供完善的管理和服务。建议从以下几个方面着手：

（一）改革户籍制度和土地流转制度，为农村人口转移提供制度保障

阻碍河南省农村人口转移的制度性障碍主要体现在两个方面：户籍制度和土地流转制。

首先，加快针对农村劳动力的户籍改革。虽然在户籍制度方面，全国大中小城市开放了针对高学历人才的户籍改革，但是在针对农民工落户问题方面的政策较少。城市的经济发展不仅仅需要依靠高学历人才的贡献，而且更需要农民工提供基础的配套城市服务，这样才能营造适合人才宜居宜业的生态环境。因此，政府应加快形成以特殊技能、合法稳定住所或者稳定职业为户口迁移基本条件的户籍管理制度，让“心灵无处安放”的农民工在城市落户生根。因为户籍制度改革牵涉到很多部门、很多方面，不仅仅是农民户籍和身份的转变，还有很多深层次的矛盾需要解决，所以要因地制宜，根据经济发展状况、社会

保障状况等来逐步推进户籍改革。

其次，加快农村土地制度改革。当前我国土地制度的改革应着眼于进一步完善农村土地家庭联产承包责任制，即稳定农户的经营自主权，保障他们对承包土地所应得的收益和自主利益，保障他们依法、自愿转让土地和继承土地；依法调节和仲裁各类土地纠纷，对违法者进行处理。但并不是将农户固定在小规模土地上，而是通过土地制度的创新和完善，实行集约化经营。按照社会主义市场经济体制的要求，建立健全土地流转机制。土地流转不仅涉及农村土地承包关系的稳定和广大农民的切身利益，还涉及土地资源的合理配置和现代农业的建设，需要从发展生产力和完善生产关系上统筹考虑，既要公平，又要兼顾效率。土地流转应在法律许可的范围内和农民自愿的原则下，发挥市场配置土地资源的决定性作用，要确保农民的合法权益，不能通过行政手段来强迫和阻碍农民依法流转承包地；要因地制宜，坚持多样化的土地流转形式，建立跨地区的甚至全国范围的土地使用流转市场，通过竞争形成土地流转价格。通过土地流转，让农民从土地上解放出来，为农村人口转移创造有利条件。

（二）维持农业劳动力数量，重视农业发展现代化，确保国家粮食安全

河南省是农业大省，农村人口所占比重大。农村人口转移使农业生产面临一定困境，农村中的青壮年都转移到城市，从事农业生产的都是老弱病残等无法转移的人，导致现代农业科学技术在农村得不到应用推广。在中原经济区建设过程中，要统筹安排城镇建设、产业聚集、农田保护、生态涵养等，实现“三化”协调发展，在加快工业化、城镇化进程中保证国家粮食安全，推进农业现代化，坚持走一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的科学发展道路，促进农村人口有序转移，确保河南省粮食大省地位，确保国家粮食安全。

（三）加快推进城镇化建设

城镇化的本质是通过劳动力的转移和劳动生产率的提高，调整升级产业结构进而带动经济增长向更高水平发展，河南省是人口大省和农业大省，中原经济区建设，实施中心城市带动战略，推动人口向中原城市群集聚，同时把小城镇作为城乡统筹发展的重要节点，支持已经形成一定产业和人口规模、基础条件好的中心镇发展成为小城市，实施产业升级，其他乡镇逐步发展成为服务周边农村生产生活的社区中心，积极稳妥推进新型农村社区建设，通过技术应用和集约化农业生产组织提高农业生产率进而促进城乡一体化发展。

（四）提高农村人口的综合素质，增强转移能力

劳动力素质的高低，关系着它们转移的规模、速度和层次。要让农村人口

更多地转移出来,优化就业结构,必须提高其素质。事实证明,文化层次越高、劳动技能越强,发展潜力越大,工资报酬也越高。针对河南省农村人口素质普遍偏低的情况,提出以下对策:

1. 落实农村九年制义务教育。教育是社会公平的起点。在农村落实九年制义务教育,要加大对农村基础教育的投资力度,改善办学条件,大幅度提高农村教师待遇,同时提高教学水平,确保农村儿童的受教育权力。有了文化基础,才能提高其他方面的素质。

2. 积极发展农村职业教育。当前河南省农村的职业教育极为薄弱,难以适应现代农业发展及农民外出务工的需求。每个县都应当办好一所职业学校,使之成为农村新技术集散和劳动力转移培训的基地,每一个乡镇至少要办好一所成人技校,让职业教育和培训延伸到乡村群众,提高农村劳动力的竞争能力,从而促进它们的转移。

3. 培训农民就业技能。在普及九年义务教育和职业教育的同时,还要开展农民就业技能培训。对农民进行就业培训,可以采取多种方式:一是可以在农闲期间举办短期培训班,对农民进行劳动技能、农业科技和经营管理培训。二是可以通过技术指导,使农民边干边学,掌握专业技术,培养一批技术能手,起到率先科技致富的示范效应。这样使农民可以在就业的过程中自身素质不断提高,并在此基础上寻求更好的创业机会。三是培训农民掌握一定的法律知识,特别是《劳动法》,提高他们的法律意识,依法维护自己的合法权利。

(五) 发挥政府的引导和服务功能,确保农村人口的有序转移

河南省各级政府要尽快建立城乡一体化的劳动力市场,各级人大要公开废止歧视性的就业政策、法规等,深化户籍制度改革,建立公开、公正、平等、透明的就业新秩序,让生活在同一片蓝天下的共和国公民享有同等的迁徙、就业自由与选择住所的权利。

建立人力资源信息平台,实现农村人口的有序转移。降低成本可以有效地促进农村人口的对外转移。因此,通过实行区域信息沟通,及时准确发布劳动力供需信息,降低农村人口转移的盲目性。由政府或与企业共同建立互联网劳动力市场,提供相关务工信息。这样既可以降低转移成本和就业风险,又可以避免农村人口的盲目流动。同时根据人力资源信息平台提供的信息,开展有针对性培训,从而增强农村人口资源开发的有效性,从而确保农村人口向外的有序转移。

制定和完善反农民工就业歧视的法规制度。法律法规是保护农村转移人口合法权益的最重要的手段。我国没有专门的反就业歧视、促进公平就业的法律,因

此，有必要制定专门的反就业歧视法规以保障基本人权，应尽快落实宪法人人平等原则，给农民以国民待遇。针对农村转移人口问题的复杂性、过渡性，国家在解决时应当有近、中、长期对应之策。在近期，各级政府要认真清理歧视农村转移人口的政策法规，变农村转移人口维权为政府维权；同时，政府部门要率先垂范，维护他们的合法正当权益。在中长期，国家要建立和完善反歧视立法，建立反歧视专业机构处理歧视问题。例如，在社会保障方面，政府要进一步健全和完善《农村养老保障法》和《农村合作医疗保险法》等，严格要求企业与农民工签订劳动合同，享受城镇职工养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险等基本社会保障，成立专门的农民工免费法律咨询部门，提供免费的咨询服务，切实保障农民的合法权益。另外，保障农民工子女入学能够享受和城里子女同样的待遇。

总之，随着社会发展和河南经济的转型升级，这必然会对农村转移劳动力的基础文化素质和专业技能提出更高的要求。但是针对目前农民的文化素质普遍较低的这种现象，当地政府除了要高度重视农村九年义务教育的同时，要加大资金扶持力度，根据当地经济发展定位和产业特点对劳动力的技能需求为基准提供相应的岗位职业技能培训，提高农村劳动力在城镇就业的竞争力和匹配度。



扫码关注微信公众号

主编：喻新安 本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导。

赠阅：各省辖市、直管县（市）、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业。

地址：郑州市紫荆山南路666号黄河科技学院图书馆三楼 邮编：450000

电话（传真）：0371-68787369

电子邮箱：zhcfyjy@126.com