

中国农村劳动力资源开发研究会/编  
《走出二元结构》系列之四

# 国际金融危机 与中国农民就业

主编◎邓鸿勋 陆百甫

执行主编◎崔传义

GUOJI JINRONG WEIJI YU  
ZHONGGUO NONGMIN JIUYE

- ▶ 以人为本创业就业，构建城乡经济社会一体化发展新格局
- ▶ 加快消除城乡二元结构，还农民应有权利与国民身份
  - ▶ 关于解决农民工失业问题的调查与建议
  - ▶ 面对挑战，坚持以创业带动就业
- ▶ 坚持科学发展观，逐步推进农村劳动力资源的开发与利用



中国发展出版社

中国农村劳动力资源开发研究会/编  
《走出二元结构》系列之四

# 国际金融危机 与中国农民就业

GUOJI JINRONG WEIJI YU  
ZHONGGUO NONGMIN JIUYE

主编◎邓鸿勋 陆百甫

执行主编◎崔传义



中国发展出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

国际金融危机与中国农民就业/邓鸿勋, 陆百甫主编.  
北京: 中国发展出版社, 2010. 5  
ISBN 978 - 7 - 80234 - 552 - 2

I. 国… II. ①邓… ②陆… III. ①金融危机—影响—  
农民—劳动就业—研究—中国 IV. D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 069330 号

书 名: 国际金融危机与中国农民就业  
主 编: 邓鸿勋 陆百甫  
出版发行: 中国发展出版社  
(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 552 - 2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京瑞哲印刷厂

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 29. 75

字 数: 656 千字

版 次: 2010 年 5 月第 1 版

印 次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 68. 00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhan@drc.gov.cn](mailto:fazhan@drc.gov.cn)

---

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

# 前言

## Prologue



2008年，国际金融危机使世界经济走势波谲云诡，陷入衰退，也使我国沿海发达地区许多外向型企业深受其害，导致大量农民工失去工作岗位、提前返乡。城乡二元体制造成的权益缺失，又加大了危机对农民工的伤害。国家采取紧急应对措施，遏制危机对我国实体经济的冲击，以农民工居多数的产业工人和政府、企业共克时艰，经济形势迅速好转。农民工集中失业返乡问题得到平稳解决，但危机中暴露出的问题仍有待解决。2009年10月，中国农村劳动力资源开发研究会召开金融危机背景下农村就业、创业论坛暨2009年年会，重点议题是国际金融危机与中国农民就业问题，着重分析当前农民就业的发展趋势、主要问题 and 对策，提出要加快破除城乡二元结构，把农村劳动力转移推向新的高度。

受危机影响的农民工就业，虽然与经济一样，实现了明显转变，但其提供的教训令人深思。它再一次表达了简明的道理：就业是民生之本，产业、企业是就业之基。它给深入认识中国农民转移就业以启示：首先，多数进城就业农民工的出路是融入城市。那种认为经济危机来了，农民工就可以回乡种田，把他们就业困难的包袱甩到农村，从城市单方面的需要出发，挥之即去，需要时招之即来，已是不切时宜的认识误区。我国的产业、就业、城乡结构转变到今天，亿万农民工已深深嵌入非农产业和城市，不仅危机中80%以上的进城农民工仍岿然不动，而且失业返乡的绝大多数也已不可能回到土地，农民工的问题已经主要是城市问题，应主要通过城镇化解解决。其次，在依托外需的发展中，对内需培植不够，很重要是在农民工上。他们的工资长期偏低，缺乏社会保障，在子女教育、医疗、住房等方面公共服务不均等，增加了负担和消费顾虑。稳定就业的农民工不能在城镇安居，更堵塞了住房、耐用消费品、服务等一系列消费。第三，认为农民工在城市就业与他们是否融入城市社会没有关系也是一个误区。农民工长期处于候鸟式的两栖流动状态，不

能融入城市社会，他们的转移就业缺乏社会支撑，不可能坚实、稳定。不让他们作为常住人口和平等公民融入城市社会，农村劳动力向非农产业的转移就只在中途，治本就要越过农民工进城制度这道坎。

当前，我国农村富余劳动力转移就业已站在一个新的历史起点上。

一方面，转移就业农民工已经成为推动市场化、工业化、城镇化发展和破除城乡二元结构体制的巨大动力，未来一个时期这种转移面临许多有利条件。2009年全国农村外出务工劳动力达到1.45亿人，比2005年增加1955万人；农民工月均收入达到1417元，比2005年增长65%，年均增长13%；加上就近转移，农民工总量达到2.3亿，超过全国非农就业人员的半数。初中以上文化程度、接受过职业培训的农民工比重稳步上升。新生代农民工成为农民工的主体，其思想观念、生活习惯、行为方式已日趋城市化，融入城市的意愿强烈。农民工转移的“家庭化”趋势明显，在流入地居住趋于长期化。同时，各级政府在探索有中国特色的农村劳动力转移道路上积累了一些宝贵经验，农民工的政策调整，在权益保护、就业服务、培训、社会保障、子女教育等方面，都取得了重大突破。未来一个时期，我国仍然处于工业化、城镇化快速发展的阶段，“十二五”期间GDP有望保持8%以上的增长速度，服务业比重会进一步提高，将为扩大农民就业提供持续支撑；劳动力市场供求格局的新变化，必然带来农民工工资上升和地位改善；中西部地区发展速度会进一步加快，为农民就地就近转移提供新的空间；中央确定了积极稳妥推进城镇化，深化户籍制度改革，放宽中小城市、小城镇落户条件，促进农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等权益的政策，农民工市民化步伐将大大加快。

另一方面，农村劳动力转移又面临着一些突出问题和严峻挑战。

一是农民转移就业形势依然严峻。预计“十二五”期间，每年需要转移的新增农村劳动力数量在600万~750万左右。虽然新增劳动力有所减少，但整体就业压力依然很大，农村富余劳动力存量依然庞大，剩余劳动力主要以中西部地区40岁以上、初中文化程度以下劳动力为主，转移难度着力加大。受世界经济影响，我国对外贸易很难保持以往的增长速度；劳动密集型产业、民营中小企业原本由于发展政策、金融服务薄弱，生存环境差，成长不足，随着要素成本持续上升，增长也将会放缓；制造业劳动生产率将较快提高，这都影响农民工需求增长。如何实现经济发展方式转变与扩大就业、推进农民转移就业兼顾，成为重要课题。

二是农民转移就业培训任务艰巨，而培训体制存在突出问题。目前培训覆盖农民转移就业的比重偏低。金融危机中暴露的问题之一，就是技能培训和职业教育短缺，很多农民工缺乏一技之长，导致转移就业具有相当大的脆弱性。农民工问题，

在一定意义上是教育和技能培训问题。随着国家加快传统产业技术改造，加快发展战略性新兴产业，促进经济增长向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变，对农民工素质、劳动力培训和职业教育提出了更高要求。许多农民工都有学技术的愿望和参加培训的要求，但现有的培训程序繁琐、课程种类呆板、偏离农民工需求、偏离劳动力市场需求、农民工参与机会不平等、绩效评估标准僵化、问题甚多，培训的造假现象也层出不穷，滋生了腐败，政府财政资源有巨大的浪费。农民工培训体制需要改革，思维需要创新。

三是农民工权益保障仍然薄弱，公共服务不均等。农民工工资水平普遍偏低，签订劳动合同的比例不高，超时间劳动比较普遍，劳动安全条件差，职业病和工伤事故较多。工会维权职能发挥不够。农民工无法平等享受城市公共服务，许多进城农民工子女尚未纳入流入地免费义务教育体系，看病难等问题还很突出。据国家统计局调查，2009年雇主和单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例仅分别为7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和2.3%。相当多的农民工居住条件恶劣，虽然低收入住房政策覆盖了农民工，但这一政策的进入门槛仍然很高。农民工不能在就业地参与所居住社区的选举，游离于城市政治生活之外，利益诉求难以在城市公共政策的制定中得到充分反映。

四是农民工市民化面临体制制约。城镇化率的提高主要来源于农民工进城。农民工进城就业，不仅希望增加收入改善生活，而且要求被城市社会所接纳。新生代农民工融入城市的意愿强烈。但进城落户定居还有很多体制和政策障碍，他们仍被视作为城市的“过客”，不能享受同城市居民同等的待遇，没有获得市民身份。他们不能在城市安居乐业，家分两地，也不能起到减少农民、使土地向务农劳动力稳定流转集中的作用。同时加剧了他们的流动性，使企业不能形成稳定的、不断积累经验和技术产业大军。农民工人口红利主要贡献于城市，养老、养小的成本主要留在农村，成为对农村特殊形式的剥夺，加剧城乡差距的扩大。大量农民工不能沉淀在城镇，工业化进程与农民工市民化进程相脱节，成为严重制约城镇化健康发展、严重制约农村发展的一个突出矛盾。

因此，在新形势下，要着眼未来二十多年将有二、三亿农村人口进入城镇的大趋势，进一步明确思路、任务、措施，着力破除城乡二元体制，把农村劳动力转移推向新的高度。要深入贯彻落实科学发展观，坚持统筹城乡就业，以创业促进就业，把以人为本、公平对待作为解决好农民转移就业问题的根本要求，以稳步推进农民工市民化为方向，以扩大农民转移就业、保障农民工合法权益、完善农民工公共服务和适应农民工进城定居为重点，促进农民就业和共享改革发展成果。要以扩

大就业为重点，多渠道促进农村劳动力转移；以健全职业技能培训和教育体系为重点，提高农民转移就业的能力；以健全体制机制为重点，强化农民工权益保障；以改善农民工子女入学、就医和参加社会保险等条件为重点，加快建立覆盖农民工的普惠的城镇公共服务制度；以加强中小城市和小城镇发展为重点，增强城镇对农民转移就业的吸纳能力；以农民工进城落户定居为重点，加快人口城镇化进程。

本书是中国劳动力资源开发研究会成员 2008 年以来的最新研究成果。全书分八个部分：卷首为国务院副总理回良玉同志在第八届全国“创业之星”经验交流表彰大会上的讲话《倡导创业精神，积极推动农民就业创业》。第二部分，“化危为机，加快消除二元体制，将农业人口转移推向新的高度”，收入中国劳动力资源开发研究会会长邓鸿勋在云南召开金融危机背景下农村就业、创业论坛暨 2009 年年会上所作的主题报告，王郁昭为研究会成立 20 周年所作《创业、就业是永恒的主题》等文章。其中，陆子修关于解决农民工失业问题、中部地区县域金融发展问题的两篇调查报告，受到中央领导的重视和批示。第三部分，“应对国际金融危机，协力渡难关，坚持推进农村劳动力转移”，收入云南、江苏、四川、甘肃、黑龙江、吉林、江西、山东等省总结应对危机促进农民就业转移的实践经验。第四部分，“危机与二元体制共振，呼唤农民工融入城市”，分析在国际金融危机和二元体制共同影响下的农民工就业状况、问题、启示与对策。第五部分，“建立身份统一、权益平等的制度体系，推进农民工市民化”，收入韩俊等同志进行的中国农民工战略问题研究综合报告，以及探讨农民工就业“两难”、养老保险、留守妇女和地方推进农民工融入城市社会的制度创新问题的研究报告。第六部分，“尊重农民、农民工在城乡改革发展中的首创精神和主体地位”，收入赵树凯等人关于农民群众主体地位在农村改革中的具体体现，以及在今后城乡经济社会管理体制中的应有作用、变革趋势的文章。第七部分为改革培训体制，提高就业创业能力。第八部分为鼓励创业带动就业，双向流动推动二元结构转变。

中国农村劳动力资源开发研究会在开展调查、研讨和社会工作中，国务院发展研究中心、农业部、人力资源和社会保障部、中国扶贫基金会，许多省、市、自治区有关部门与领导，给予了有力支持，学术界专家、新闻工作者给予关心和帮助。借本书出版的机会，谨向他们表示衷心感谢！本书出版得到中国发展出版社的大力支持和帮助，在此一并表示感谢。

编 者

2010 年 4 月 25 日

倡导创业精神，积极推动农民就业创业

——在第八届全国“创业之星”经验交流表彰大会上的讲话…………… 回良玉 / 1

## **1 化危为机，加快消除二元体制，将农业人口转移推向新的高度**

再接再厉，将中国农村劳动力资源开发就业转移工作推向新的高度 …… 邓鸿勋 / 6

以人为本创业就业，构建城乡经济社会一体化发展新格局…………… 邓鸿勋 / 12

创业就业是永恒的主题…………… 王郁昭 / 17

当前国际国内宏观经济形势、中国发展前景与农村劳动力资源开发…………… 陆百甫 / 22

加快消除城乡二元结构，还农民应有权利与国民身份…………… 陆百甫 / 24

弘扬创业精神，改善就业环境…………… 张小建 / 26

关于解决农民工失业问题的调查与建议…………… 陆子修 / 34

关于中部地区县域金融发展的政策建议…………… 陆子修 / 37

为农村劳动力就业创业鸣锣开道…………… 郑启新 / 43

## **2 应对国际金融危机，坚持推进农村劳动力转移**

加强农村劳动力资源开发，促进边疆民族和谐发展…………… 董恒秋 / 50

|                                    |                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 面对挑战,坚持以创业带动就业 .....               | 木崇仁 / 56                          |
| 对云南农村劳动力开发的思考 .....                | 云南省农村劳动力资源开发促进会 / 58              |
| 云南红河州返乡农民工情况调查 .....               | 红河州农村劳动力资源开发促进会 / 62              |
| 常抓不懈,临“危”不惧 .....                  | 江苏省农村劳动力资源开发研究会 / 66              |
| 金融危机背景下的四川农村劳动力就业问题研究<br>.....     | 四川省农村劳动力资源开发研究会 / 73              |
| 黑龙江省农村劳动力转移调查分析<br>.....           | 黑龙江省政府发展研究中心、农村劳动力资源开发研究会课题组 / 94 |
| 应对金融危机,提高劳务输转水平 .....              | 王百平 / 99                          |
| 坚持科学发展观,逐步推进农村劳动力资源的开发与利用<br>..... | 江西省农村劳动力资源开发促进会 / 103             |
| 深入开发农村劳动力资源,掀起创业促就业热潮<br>.....     | 邱毓铭 / 106                         |
| 山东省农民工现状、问题和发展思考 .....             | 李瑞明 / 109                         |
| 高度重视当前农民工就业问题 .....                | 崔传义 / 114                         |
| 帮助农民工渡难关,防止激化社会矛盾 .....            | 肖俊彦 / 120                         |

### **③ 危机与二元体制共振,呼唤农民工融入城市**

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| 国际金融危机对农民工就业的影响 .....             | 崔传义 等 / 126       |
| 国际金融危机对农民工就业、收入的影响较为严重 .....      | / 144             |
| 绝大多数返乡农民工将继续外出就业 .....            | / 150             |
| 农民工失业特点与化解就业困难的难点 .....           | / 156             |
| 应对危机,解决农民工问题的对策 .....             | / 160             |
| 国际金融危机下农民工返乡未引发大量土地纠纷的启示<br>..... | 韩 俊 崔传义 王 宾 / 165 |
| 面对金融危机,农民工子女在担忧什么 .....           | 韩 俊 崔传义 / 172     |

|                   |              |
|-------------------|--------------|
| 农民工就业形势的新变化 ..... | 韩俊 崔传义 / 176 |
|-------------------|--------------|

#### **4 建立身份统一、权益平等的制度体系，推进农民工市民化**

|                                         |                   |
|-----------------------------------------|-------------------|
| 中国农民工战略问题研究 .....                       | 韩俊等 / 182         |
| 农民工就业“两难”纠结 .....                       | 赵树凯 赵晨 / 219      |
| 构建我国农民工社会养老保障制度设计探索 .....               | 张忠法 / 229         |
| 关于建立城乡统筹社会养老保险制度问题的研究 .....             | 张忠法 / 253         |
| 接纳农民工融入城市社会的“宁波模式” .....                | 崔传义 肖俊彦 单航宇 / 287 |
| 推进农民向市民的身份转换 .....                      | 朱洪才 / 295         |
| 外出务工人员发展及权益状况调研报告                       |                   |
| ..... 中国农村劳动力资源开发研究会促进和保护农民工权益课题组 / 301 |                   |
| 农民工就业“两难现象”调研报告                         |                   |
| ..... 中国农村劳动力资源开发研究会促进和保护农民工权益课题组 / 312 |                   |
| 留守还是流动？妇女留守的决定因素分析 .....                | 吕绍清 / 319         |
| 农村留守妇女经济活动参与状况探析 .....                  | 吕绍清 / 334         |

#### **5 尊重农民、农民工在城乡改革发展中的首创精神和主体地位**

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| 万里与农村改革 .....             | 赵树凯 / 348    |
| 讲农民权责利的经济社会变革 .....       | 崔传义 / 366    |
| 中国农村劳动力资源开发研究会 20 年 ..... | 崔传义 / 373    |
| 基层民主 .....                | 赵树凯 / 381    |
| 探索变革社会的新治道 .....          | 赵树凯 赵晨 / 384 |
| 农民的政治 .....               | 赵树凯 / 390    |

## **6 改革培训体制，提高就业创业能力**

- 发挥农民工在培训管理中的主体作用 ..... 赵树凯 / 404
- 甘肃省白银市“三整合一跟踪”培训模式  
..... 甘肃省白银市劳动和社会保障局 / 406
- (SIYB) 创业培训是提高创业能力的有效途径 ..... 王俊英 / 411

## **7 鼓励创业带动就业，双向流动推动二元结构转变**

- 推进农村改革发展，支持农民就业创业 ..... 黄延信 / 416
- 依托“四大”经济优势，江苏农民奋力创业  
..... 江苏省农村劳动力资源开发研究会 / 426
- 支持农民、农民工创业的创新实践 ..... 崔传义 / 432
- 创业和就业的良性互动 ..... 江苏省农村劳动力资源开发研究会 / 436
- 发展农民小额贷款，助推农民创业致富 ..... 韩俊 崔传义 郑寰 / 441
- 泰州农民创业与返乡创业现状、问题及对策研究  
..... 泰州市劳动和社会保障局 / 446
- 抓住云南旅游二次创业机遇，在农村创造非农工作职位 ..... 侯明明 / 458
- 农民合作组织要因地制宜，扎实引导 ..... 赵亚夫 / 461

# 倡导创业精神，积极推动农民就业创业

——在第八届全国“创业之星”经验交流表彰大会上的讲话

回良玉

在全党开展深入学习实践科学发展观活动之时，在全国上下认真学习贯彻党的十七届三中全会精神之际，第八届全国“创业之星”经验交流表彰大会今天在京隆重举行。开展“创业之星”评选和表彰活动，在全社会倡导创业精神，积极推动农民就业创业，这是促进农民增收和农村发展的一件好事和实事。在此，我代表国务院对大会的召开表示热烈的祝贺，向受到表彰的“创业之星”致以亲切的问候！

今年是我国改革开放 30 周年，我国的改革首先从农村起步和发端。农村改革发展的伟大实践，极大调动了亿万农民积极性，极大解放和发展了农村社会生产力，极大改善了广大农民物质文化生活，同时也为全国改革发展稳定的大局、为党和国家事业的全局作出了重大的历史性贡献。今年以来，在中央强有力的惠农政策推动下，我国农业农村继续保持平稳较快发展的势头，初步统计，粮食实现连续 5 年增产，总产和单产均创造历史最好水平，农民收入继续较快增长，可以实现连续 5 年实际增幅超 6%，为稳定经济社会发展全局奠定了坚实的基础，提供了有力的支撑。大家都知道，今年我国的大事多、要事多、喜事多，同时也是难事多、自然灾害多、突发事件多；我们面临的重大任务非同寻常，面对的重大事件也非同寻常。在一系列的困难和挑战面前，在当前复杂多变的国际经济金融形势面前，我们能够从容应对、经受考验，一个很大的缘由和基础条件，就是因为我国粮食和农业形势好、农村形势好。

30 年农村改革发展的伟大进程，既是农村体制机制大变革、经济社会大发展的过程，也是农村劳动力大转移、农民收入大提高的过程。从初期的发展集体经济到各种所有制经济的共同发展，从创办乡镇企业到大批农村劳动力外出务工经商，从农民工向城镇转移就业到现在返乡创业潮的出现，亿万农民工成为产业工人重要的组成部分，他们为深化改革开放、统筹城乡发展和推进现代化建设作出了重大贡献。农民外出务工，为城市创造了财富，为农村增加了收入，为城乡发展注入了活力，同时促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成，为逐步改变城乡二元结构、解决三农问题进行了有益的探索。我们既要看到，农业劳动力向非农产业和城镇转移，是世界各国工业化、城镇化的普遍趋势，是农业现代化的必然要求；同时也应该看到，农业农村的人才和劳动力资源向城市和二三产业的流动，是农村为城市提供的宝贵的要素支持，农业农村的人才资源同样是稀缺的。可喜的是，返乡创业的农民工在不断增加，他们带回资金、技术和市场经济观念，直接促进了社会主义新农村建设。这些农民的创业

行动，拓展了农村产业发展空间，推动了农村经济发展，提升了农村治理水平，实现了从“输出一人、致富一家”的加法向“一人创业、带动一方致富”的乘法转变，形成了以创业带就业、以就业促创业的良好循环格局，为新农村建设注入了新活力。

前不久召开的党的十七届三中全会，立足全局，审时度势，就推进农村改革发展若干重大问题作出了决定，在全面回顾总结农村改革发展的成就、贡献、经验的基础上，系统地提出了新形势下推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则和战略举措，这是新形势下指导农村改革发展的纲领性文件。十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。这是对强化三农工作必要性和紧迫性的最新概括。《决定》强调，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。这“三个进入”的基本判断，是我们顺势而为制定三农政策的基点和依据，《决定》明确，要把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。这是我们党和国家确立的新形势下推进农村改革发展的总体思路和主要着力点。《决定》提出，到2020年农民人均纯收入比2008年翻一番，这是到2020年农村改革发展的基本目标中唯一一个量化指标。要实现这一目标，必须把促进农民持续较大幅度增收作为当前和今后一个时期的工作重点，既要挖掘农业内部增收潜力，又要拓展农村内部增收空间，还要广辟农村外部增收渠道，促进农民充分就业，鼓励农民积极创业。

因此，促进农民就业创业，是贯彻落实党的十七届三中全会精神的重要举措，是推动农民增收、推进社会主义新农村建设的重要工作，也事关我国经济和社会发 展全局。党中央、国务院对此高度重视，制定实施了一系列鼓励政策和措施，农民创业的热潮持续高涨。但是，促进农民就业创业的任务还十分艰巨，一些长期存在的制约因素尚未消除，如：阻碍农民就业创业的行业性、地区性、经营性壁垒仍然存在；农村二三产业和小城镇发展提供的就业岗位和创业空间有限；农村劳动力素质整体仍然偏低，职业技能培训有待继续加强；政府的相应管理体制和工作机制尚需逐步完善等。特别是近一个时期以来，全球金融市场急剧动荡，世界经济增长明显放缓，对我国的影响正在显现并不断加深，国内经济运行出现了诸多新问题，农民工就业压力明显加大，加上农产品价格有下行趋势，给农民增收带来了较大困难。对此，必须予以高度重视，积极应对，加大促进农民就业创业工作力度。

促进农民就业创业，既要加大政策支持力度，也要着力推进体制机制创新。各地区、各部门要按照全会《决定》提出的要求，统筹城乡劳动就业，加快建立城乡统一的人力资源市场，引导农民有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，扶持农民工返乡创业。特别是要进一步破除制约农民就业创业的体制机制障碍，努力营造鼓励农民干事业、帮助农民干成事业的良好环境。

一是进一步形成促进农民就业创业的政策环境。要研究制定促进农民就业创业的税收优惠政策，严格制止乱收费、乱摊派、乱罚款、乱检查，降低创业门槛；要推进

农村金融体制改革和创新，拓宽融资渠道，解决农民创业的资金短缺困难；要健全农民权益的保障机制，加强以培训、维权、社保、子女教育等为主要内容的农民就业创业制度环境建设。

二是加快建立促进农民就业创业的管理体制和工作机制。要加快建立城乡统筹的就业机制，建立城乡统一、规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度；要转变政府职能，建立健全农民就业创业服务体系，提供优质、高效的服务，在经营场地、工商手续等方面给创业者提供更多方便。

三是努力营造更加广阔的农民就业创业平台。要加快县域经济发展，提供更多的创业机会和创业空间；要加快小城镇建设步伐，引导广大农民群众进城入镇、经商创业；要结合地方产业特色和区位特点等要素，搞好市场开发，为农民就业创业提供载体支撑。

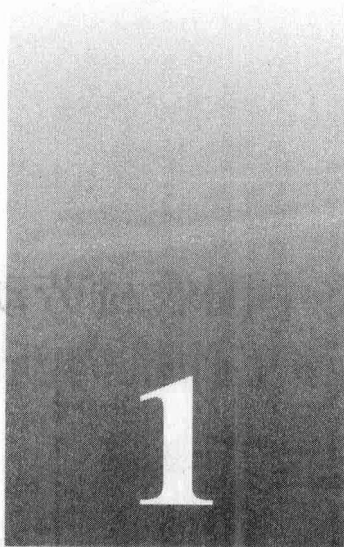
四是着力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。要适应农民就业创业新形势的要求，进一步加强农民教育培训工作，继续抓好“阳光工程”等一系列培训活动，全面提高农民素质。特别要加强返乡创业培训，创新培训方式，切实增强农民就业创业能力，逐步构建就业引导培训、培训促进就业、培训就业一体化运作的工作机制。

我们评选的“创业之星”，是农民致富的带头人；是农业发展的排头兵；是农村繁荣的引领者。新时期、新阶段，为农民致富提供了更加丰富的渠道，为农业发展提供了更加肥沃的土壤，为农村繁荣提供了更加广阔的平台，也为农民创业提供了更多的机会。希望大家胸怀大志，开拓创新，继续把事业做大做强；希望大家诚信守法，勤奋工作，自觉履行社会责任；希望大家甘于奉献，造福一方，带动更多的农民就业创业，为统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设贡献更大的力量。

促进农民就业创业，是一项长期而艰巨的任务，需要政府支持、社会关心和创业者的奋斗。多年来，中国农村劳动力资源开发研究会等单位为此做了大量工作，一批长期从事三农理论研究和实践工作的老同志、老领导，紧跟时代步伐，坚持老有所为，继续关心、支持、参与三农工作，难能可贵，值得敬佩。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，开拓进取，求真务实，为促进农民增收、繁荣农村经济、全面建设小康社会不断作出新的贡献！

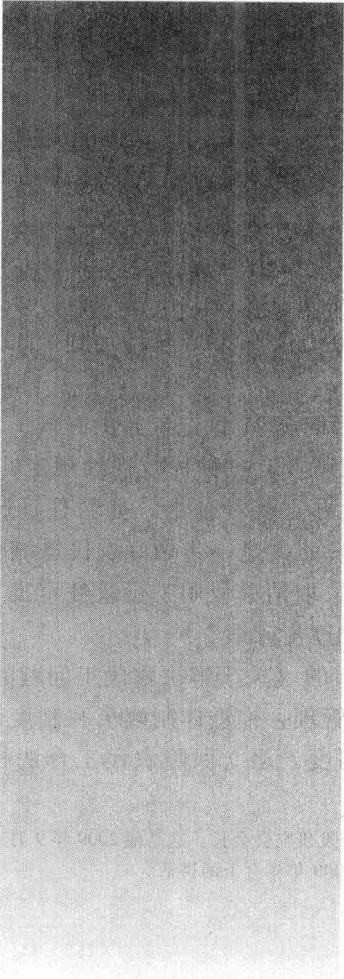
（2008年10月25日）





1

**化危为机，加快消除二元体制  
将农业人口转移推向新的高度**



# 再接再厉，将中国农村劳动力资源开发 就业转移工作推向新的高度

邓鸿勋

中国农村劳动力资源开发研究会（以下简称中国劳研会）成立以来，先后在北京房山、湖北京山、江苏南京、吉林长春、江西南昌举办了六次论坛，有五次是和省的劳研会或劳促会联合主办的。这一次，我们很高兴来到历史悠久、风景迷人的古城丽江。这次会议还具有双重主题，既是讨论金融危机背景下农村就业创业问题的论坛，也是中国劳研会的年会，要进行换届工作。今年正值中国劳研会成立 20 周年，相信这次会议将在中国劳研会的发展中产生重要意义。我们企盼和各省劳研会、劳促会共同办好这次论坛，一届届成熟起来，也能成为一项品牌活动，逐步扩大我们的社会影响力。

## 一、改革以来解决农村就业的历程和政策导向

30 年的农村改革，既是体制大变革、社会大发展的过程，也是农村劳动力大转移的过程。农民的最初流动就业主要以走街串巷的能工巧匠为主，在商业经营和工业领域相当少见。从 80 年代中期开始，随着对外开放和城市改革的深入，东部沿海地区经济快速发展，局部地区的劳动力需求趋于旺盛，拉动了农民流动规模的不断扩大。90 年代初期到 90 年代中期的几年间，农民工在规模上急剧扩张，达到了高峰。1993 年全国跨省流动的农民工约为 2200 万人，2006 年增加到 1.32 亿人，至 2008 年末增至 2.25 亿人，规模空前。

从政策导向看，90 年代后期至 21 世纪伊始的时候，对农村劳动力转移流动的限制还是相当多的，城市对农民工就业有过种种歧视性规定，如什么行业可以聘用农民工、什么行业不可以，农民工需要办很多种证卡，如暂住证、务工证等。政策的转变出现在 2003 年，由国务院办公厅发的《进一步做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，就规定要打破就业限制，取消单位用工行政审批，企业完全自主用工，农民工持有的各种证件也免收费用并逐步取消。

2006 年 1 月，国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》，更是提出了新的指导思想：“着力完善政策和管理，推进体制改革和制度创新，逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机

---

本文作者是中国农村劳动力资源开发研究会会长。这是他 2009 年 9 月 6 日在金融危机背景下农村就业创业论坛暨中国农村劳动力资源开发研究会 2009 年年会上的讲话。