



科思论丛

国家社科基金项目

中国农民工政策研究

A STUDY OF CHINA'S POLICIES
ON RURAL MIGRANT WORKERS

主 编◎金维刚 石秀印



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



科思论丛

国家社科基金项目

中国农民工政策研究

A STUDY OF CHINA'S POLICIES
ON RURAL MIGRANT WORKERS

主 编◎金维刚 石秀印



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工政策研究/金维刚, 石秀印主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7153 - 2

I. ①中… II. ①金… ②石… III. ①民工 - 社会政策 - 研究报告 - 中国 IV. ①F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 038000 号

中国农民工政策研究

主 编 / 金维刚 石秀印

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘 荣

责任编辑 / 陈 荣 刘 荣

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 39.75 字 数: 572 千字

版 次 / 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7153 - 2

定 价 / 178.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

本书作者

第一章 石秀印

第二章 陈彦勋

第三章 赵巍巍

第四章 金维刚 武玉宁 胡宗万 阎明

第五章 纪韶 胡宗万 韩秀记

第六章 石秀印

第七章 石秀印 胡宗万 张一名

第八章 华迎放 武玉宁 韩秀记

第九章 王春光

第十章 华迎放

问卷统计 纪韶 饶旻 武玉宁 胡宗万

统稿 金维刚 石秀印



中国农民工的发展

(代 序)

中国农民工举世瞩目，他们默默无闻地劳动奋斗，为经济社会发展做出了突出贡献。社会进步需要精英，社会发展需要普通劳动者。虽然农民工从事的是普通劳动，但他们在中国经济崛起中创造了奇迹，越来越被国内外关注。国际金融危机后，2010年美国《时代周刊》将4名东莞农民工作为封面人物，充分认可了农民工对中国经济企稳向好所发挥的重大作用。2014年，“阿里巴巴”在美国上市，选择了农民工快递员敲钟。当前，在应对经济下行、保持经济持续增长中，农民工在与企业迎难而上中仍然发挥着不可替代的作用。尤其是新生代农民工，蕴藏着中国人力资源开发的巨大潜力。

从1984年费孝通提出“小城镇、大战略”到现在，农民工已经成为工业化、城镇化快速发展进程中的新型劳动大军。近年来，农民工转移就业规模持续扩大。2014年，全国农民工总量为2.74亿人，其中外出农民工1.68亿人，相当于欧盟劳动力之和（欧盟劳动力约为2.8亿人）。我国农民工规模之大、涉及面之广、情况之复杂，在世界范围前所未有。从中国实际出发，积极推进农民工市民化，既是新型城镇化、工业化中需要深入研究的重大理论问题，也是经济新常态以及创新、协调、绿色、开放、共享发展理念下的重大社会实践问题。

一 积极探索具有中国特色的农业劳动力转移道路

（一）农业劳动力向非农产业转移是世界各国工业化、城镇化的普遍规律

发达国家的实践表明，在经济起飞的快速增长过程中，都经历了农业劳动力向非农产业和城镇快速转移的过程。一方面，工业化、城镇化对劳动力的需求大幅增加，带动了农业劳动力向非农产业和城镇的转移；另一方面，大量农业劳动力转移就业，在为工业化提供丰富人力资源的同时，促进了人口的聚集和城镇化的发展。

由于社会制度、经济发展、文化传统的差异，不同国家工业化、城镇化过程中的农业劳动力转移有不同的特点。英国从 17 世纪开始，经过长达近两个世纪的时间，在工业化进程中实现了典型的以圈地运动为特征的农业劳动力的强制转移；美国从 19 世纪 20 年代开始，大约用了一个半世纪的时间，完成了工业化进程中农业劳动力自由迁移式的转移；日本从 20 世纪初开始，政府进行有效干预，在近一个世纪内快速实现了工业化进程中的农业劳动力转移；韩国在二战以后，技术官僚和大企业、大财团通过利用外资集中发展工业的策略完成了工业化和农业劳动力的转移。虽然转移模式不同，但这些国家都先后完成了二元经济的转换，在工业化进程中实现了大规模的农业剩余劳动力的转移，农业劳动力在社会总劳动力中的比重由 50% 以上下降到 10% 以下，英国、美国甚至还不到 3%。

世界各国农业劳动力转移的成功模式虽有所不同，但有共同特点。一是工业化与城镇化进程基本同步。城镇化是伴随工业化进程而勃兴起来的大规模的城乡人口迁移运动，工业化进程的加快推动城镇化速度的提高，使城镇人口规模迅速扩大。二是转移农业劳动力“进厂就业”与“进城生活”基本同步，是工业化与城镇化相互推动的关键。亚洲日、韩等国的实践表明，政府利用经济发展的契机，因势利导，通过制定政策法规，大规模进行职业教育培训，促进农业劳动力向非农产业和城镇

转移并融入城市，对加快工业化、城镇化进程，促进城乡发展起着重要作用。相反，有些国家没能解决好两个“基本同步”问题，缺乏政府有效的管理和服 务，产生了严重的失业和贫困现象，诱发了诸如“城市病”、“贫民窟”等一系列社会问题，不仅影响了工业化进程，而且造成城市畸形发展和社会不稳定。印度孟买的达拉维、巴西里约热内卢的荷西尼亚、委内瑞拉的加拉卡斯等地区在农业劳动力转移过程中曾发生过这样的现象，涌入城镇的大量农业劳动力没有享受到经济社会发展的成果，进而通过贫困传导机制影响到下一代人的发展，这不利于经济社会的长远发展，构成了中等收入陷阱的一个侧面。

（二）从我国实际出发，探索具有中国特色的农业劳动力转移道路

我国农业劳动力大规模转移是改革开放的产物。20 世纪 80 年代改革开放初期，农村实行家庭联产承包责任制，农业劳动生产率得到提高，大量农业剩余劳动力从土地中解放出来，急需转移到非农产业就业增加收入，这时，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力离开土地进入乡镇企业，开创了以从事第二、三产业为主的“就近转移、就地进工厂”（放下锄头、拿起榔头）的就业局面。90 年代，随着对外开放和市场化进程的加快，东部沿海地区对劳动力需求旺盛，一大批农村劳动力进城务工经商，开创了农村劳动力“异地转移、离乡进工厂”（放下农具、开动机器，放下镰刀、拿起瓦刀）的新局面。进入新世纪，我国加入了 WTO，随着经济全球化中工业化、城镇化的快速发展，农民工的数量、素质都有了前所未有的提高，开创了农业劳动力“跨省转移、进厂又进城”的新的发展时期。特别是党的十八大明确提出，加快改革城镇户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，进一步促进了农业劳动力向非农产业和城镇转移。到 2014 年，我国已有 50% 以上的农业劳动力实现了转移就业，其中近 2/3（1.68 亿）的农民进城务工经商，1/3 强（1.06 亿）就地就近转移就业，在世界农业劳动力转移史上探索出具有中国特色的发展道路。

从国际比较看，我国农业劳动力转移道路具有三个鲜明的特征。一是“就业带动”。坚持统筹城乡就业，引导农民有序外出务工就业与鼓励农民就地就近转移并重（“十一五”期间农民工新增就业4500万人，“十二五”期间农民工新增就业4000万人），在确保农民工获得相对稳定就业机会的基础上稳步推进城镇化进程。二是“保障地权”。坚持依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权，让农民既进得了城，又回得了乡，能够在城乡间双向流动、进退有据。即使农民工在城市里有了稳定就业，也会保留他们的地权，这既保护了他们的财产权益，同时也避免了大规模的“城市病”或“贫民窟”现象。中央“十三五”规划中也提出，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。三是“渐进转移”。坚持分阶段促进农业劳动力转移就业和融入城市，使农民工从就地就近就业（离土不离乡）到跨省转移就业，从东部集聚到东中西部合理流动，从城乡之间双向流动到在城镇稳定就业、逐步融入城市，到2020年，户籍人口城镇化率加快提高，实现1亿左右的农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标。这1亿人主要指农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业和居住5年以上以及举家迁徙的农业转移人口。

农民工在我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化建设进程中的主要贡献集中在：为农村增加了收入，为城镇创造了财富，为改革发展增添了活力。

农民工的务工收入成为农村家庭收入的主要来源，也大大改变了农民传统的收入结构，提升了农民工及其家庭的消费水平，拉动了内需。2014年农民工工资占农村居民新增收入的50%，占全部可支配收入的40%。返乡农民工为农村经济注入了活力。近年来，返乡创业的农民工发展很快，据部分省市调查推算，全国返乡创业农民工有160多万人，约占外出农民工的1%。我们习惯于将海外留学归国人员称为“海归”。同样，我们也可以将经过进城务工经商积累和历练的“五有”（有点资

金、技术、营销渠道、办厂能力、乡土情感）的返乡创业农民工称为“城归”。面对经济下行，“城归”逆势上行。“城归”有像热带雨林那样（因地制宜）的聚集生长趋势，安徽、贵州等不少地方顺势而为，集成政策含金量，扶持一批农民工返乡创业园区，出现当年农民工坐着火车进城打工，现在开着汽车回乡创业的景象。农民工返乡创业既是当前解决农村实用人才短缺的现实选择，更是农业现代化进程中构建新型农业经营体系的人才支撑。

农民工已成为我国产业工人的主体，是我国制造业、建筑业和第三产业的主力军，约占制造业就业的70%、建筑业就业的80%、第三产业就业的50%以上。农民工是我国人口红利的主要承载者，低成本的劳动力使我国制造业在国际竞争中保持了比较优势，促进了建筑业在国内外发展壮大，带动了第三产业尤其是一般服务业的快速发展，农民工在中国工业化进程中功不可没。目前，许多农民工从事着城市不可或缺的中低端劳动，随着新生代农民工技能素质的提升，他们为新型城镇化建设发挥着难以替代的作用。可以说，农民工建设了纵横交错的道路桥梁、星罗棋布的高楼大厦，制造了国内外优质产品，支撑了城市的基本生活服务。我国高铁跃升世界之最（营业里程达1.6万公里），公路通到乡村（总里程446.4万公里），高速公路基本通到县城（总里程11.2万公里），全国每年开工建筑的桥梁约为1万余座，高150米以上的摩天大楼近500座。这些铁路、公路、桥梁、高楼等现代化建设的非凡业绩，都洒满了农民工的辛勤汗水。

农民工为创新发展增添了活力。创新发展注重解决发展动力问题，优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力，加快实现发展动力转换。农民外出务工经商成为工业反哺农业、城市带动农村、发达地区帮扶落后地区的有效途径。农民工具有“劳动力、资金、技能双向流动”的特点，他们在城市务工经商中开阔了视野，掌握了一定技能，积攒了一些资金，返乡创业为农村经济发展注入了创新的活力。坚持协调发展，着力形成平衡发展结构；坚持工业反哺

农业、城市带动农村，健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。农民工流动就业蕴含着深刻的体制变革因素，在体制改革和机制创新中发挥了促进作用。农业劳动力向非农产业和城镇的大规模、快速转移，冲破了城乡二元体制的束缚，不仅促进了传统劳动用工制度的变革，由计划经济下的“一厂定终生”向市场经济下的“一技养一生”转变，而且推动了消除对农民工流动就业的歧视性障碍，促进了城乡一体化发展的体制变革，实现了市场配置劳动力资源，有力推动了跨地区、跨城乡的统一劳动力市场的逐步形成。农民工与生俱来的市场经济特质，使得他们跑遍千山万水、吃尽千辛万苦、劳动千店万厂、服务千家万户，在激烈的市场竞争中迎难而上、艰苦奋斗、坚韧不拔，丰富了新一代产业工人奉献、坚忍、勇于承担的优秀品格，他们对市场配置资源的改革抱有积极态度，与新型城镇化的市场需求和政策导向高度契合。2008年10月，在国际金融危机的冲击下，有1140万农民工离开城市返回乡村；到2009年上半年，随着经济企稳向好，大部分返乡农民工回到了城市，到2009年11月，基本回到了金融危机前的水平。这相当于一个中等国家的劳动力大规模往来于城乡，避免了蜗居在“贫民窟”，这是世界上其他国家难以做到的，堪称奇迹，也是中国的一大特点。

（三）新生代农民工正在成为我国经济转型中的宝贵人力资源

新生代农民工通常指80年代、90年代出生的登记为农村户籍而在城镇就业的人群。其中，多数生长在农村，初高中毕业后进入城镇就业，也有随农民工父母在城镇长大的。2014年，全国80年代以后出生的新生代农民工1.25亿人，其中，1亿人选择外出就业，占新生代农民工的80.3%，占外出农民工的60.6%。新生代农民工已经成为外出农民工的主体。

与老一代农民工相比，新生代农民工的优势主要体现在文化素质高、视野开阔、接受新鲜事物快、易于融入城市。新生代农民工中，初

中以下文化程度的仅占 6.1%，初中文化程度的占 60.6%，高中文化程度的占 20.5%，大专及以上学历文化程度的占 12.8%。他们能迅速从报纸、杂志、书籍、电视、网络等多种渠道获取信息，具有市场竞争意识，职业期望值较高，更加偏好并适应城市现代生活。从就业地点来看，54.9% 的新生代农民工在地级以上大中城市务工，而老一代农民工这一比例仅为 26%。大多数新生代农民工没有专门从事过农业生产劳动，在外务工更倾向就地消费。新生代农民工在外务工的月生活消费支出为人均 939 元，比老一代农民工高 19.3%；新生代农民工 2013 年人均寄回或带回老家的现金为 12802 元，比老一代农民工少 29.6%。

当前，新生代农民工已成为转变经济发展方式的活跃力量。年轻而富有活力的新生代农民工是我国宝贵的人力资源。应加大对新生代农民工的人力资本投入，提高他们的技能素质，使其更能适应新型城镇化发展对人力资源的新要求。如果说老一代农民工转移就业促进了经济规模的迅速扩大，那么新生代农民工的贡献则不仅有量的扩大，更有质的提高。从一定意义上讲，不仅适应产业结构的升级，而且支持“中国制造”转向“中国精造”，进而向“中国创造”的转变。但是，与老一代农民工相比，新生代农民工经历的困难较少，需要有个磨炼的过程。

与老一代农民工背着蛇皮袋进城务工有很大的不同，新生代农民工更多是拖着拉杆箱进城，融入城市生活的动机强烈。他们的权益诉求与其上一辈相比正发生明显的变化：由以往进城挣钱回乡向进城融入城市生活转变；由要求工资支付保障向要求提供社会保险转变；由改善住宿条件向要求提供公共服务转变。同时，他们的追求也开始向精神层面拓展：由单纯谋生向追求归宿感延伸；由忍耐坚持向追求权益平等延伸；由承担家庭经济责任向实现自我价值延伸。他们的“市民梦”比其上一辈更为执着。分析新生代农民工的特点，研究他们的合理诉求，满足他们的殷切期待，是新型城镇化的重要内容。

二 经济新常态下农民工发展的新变化和面临的突出问题

(一) 经济新常态下农民工在劳动就业、工资收入、产业分布等方面面临新变化、新挑战

首先,经济增速放缓给农民工就业总量增长带来压力,就业招工“两难”的结构性矛盾突出将成为常态。从近年的情况来看,农民工总量增长,但增速下降,分布有所变化,农民工从无限供给向有限供给转变加快,不再是取之不尽的蓄水池。农民工新增人数在2010年达到1245万人后逐年下降,2014年比上年增长501万人,增长1.9%,增速比上年回落0.5个百分点。从区域分布看,中、西部地区增长快于东部地区。从行业分布看,农民工所占比重建筑业为81.8%、制造业为73.6%、餐饮服务业为67.4%,在一般服务业中所占比重也逐年上升,电子商务快速发展带动快递业等新业态,吸纳大量新生代农民工就业创业。农民工就业正从总量压力为主向“两难”结构性矛盾突出转变。这种“两难”是市场选择的结果,劳动一线的普工招工难反映的是农民工供给的有限性,技工招工难反映的是企业转型升级过程中技能人才的短缺性,也是技能人才短板的反映。农民工的招工难正从东部向中西部拓展,从季节性向常年性转变。从根本上看,我国农业转移劳动力正从无限供给向有限供给转变,“刘易斯拐点”理论把这种转变描述为第一转折点。

其次,农民工工资收入增长放缓,并将随着劳动生产率提高,转入稳步增长阶段。“十二五”前期,外出农民工月均收入年增长率达20%左右,进入中后期逐渐下降到个位,2013年农民工月均收入增长13.9%,2014年增长9.8%。随着劳动生产率的提高,农民工工资收入由以往的大幅增长进入稳步增长阶段。20世纪后半叶,亚洲“四小龙”经济崛起,也曾经经历了三个阶段:低工资拉动经济起飞、工人要求加薪和企业要求转型、产业升级和工资增长良性互动。

再次,产业结构升级要求农民工技能提升。新常态是经济转型升级

和产业结构从低端转向中高端的加速期。目前大多数农民工从事以制造业、建筑业为主的第二产业，而我国经济结构转型、发展服务业需要大量农民工到第三产业特别是服务业就业。尤其是我国发展正处于重要战略机遇期，正在由原来加快发展速度转变为加快经济发展方式转变，正在由原来规模快速扩张转变为提高发展质量和效益，农民工正面临由原来总量不断扩大的人力资源优势向技能素质不断提升的人力资本优势转变。从产业结构看，我国三大产业的就业比重从2010年的36.7：28.7：34.6转变为2014年的29.5：29.9：40.6。其中，第一产业年均下降1.8个百分点，第二产业年均增长0.3个百分点，第三产业年均增长1.5个百分点。第三产业就业人数在2011年首次超过了第一产业，并且呈现比较快的增长势头。目前，中国电子商务市场交易规模达10.2万亿元，网络零售市场交易规模达18851亿元，电子商务服务企业直接从业人员超过235万人，由电子商务间接带动的就业人数已超过1680万人。电子商务的迅速发展，带动了快递业的快速发展。据统计，2014年，我国快递业务量首次突破100亿件，超越美国成为世界第一快递大国。在经济增速放缓的情况下，我国快递业务量连续4年同比增速超过50%，业务收入连续4年同比增速超过30%。这表明，快递产业俨然已经成为推动社会经济发展的一支重要力量。快递业的发展吸纳大量新生代农民工就业创业。可以说，快递业拓展了农民工的就业空间，农民工支撑着快递业发展。

（二）农民工市民化面临的三大突出问题

一是缺少技能，稳定就业难。农民工缺乏技能已成为现代产业工人的主要障碍。当前，农民工的技能水平总体偏低，多数从事中低端劳动，就业稳定性差、合同期短、流动性大，难以融入城镇。受过政府补贴的技能培训的人数约占1/3，加强农民工的职业技能培训是经济结构战略调整的需要。产业结构的战略性调整，不仅是技术、设备、管理的提升，更是劳动者素质的提升。不少大城市尤其是特大城市实施积分制

落户政策，“高技能先落户、低技能后落户、少技能难落户”，缺乏技能的农民工往往成为城市过客。当前，农民工总体上已进入以技能促就业、以公共服务促进融入城市阶段，解决农民工特别是新生代农民工的技能缺乏问题是当务之急，是解决农民工问题的关键所在。一旦农民工掌握了技能，他们在城市面临的诸多问题就迎刃而解了。

提升农民工技能，关系着弘扬工匠精神和复兴工匠文化。中国工匠制作闻名于世，据记载，明代就对从军、宗教、匠人有所统计，那时就把匠人作为社会劳动中的一种宝贵资源放到突出位置。千百年来中国匠人制作精美的各式各样的物品，不仅满足实用需要，而且多被收藏，至今世界上像大英博物馆、美国国家博物馆等著名博物馆的藏品中都有中国工匠的上乘之作，应该说，中国工匠制作在世界文化艺术宝库中占有一席之地。狭义地讲，中国工匠精神是指工匠们对自己的产品精雕细琢、精益求精、忘我劳动而追求极致的精神；广义地讲，是指工匠们在传承中不断吸收现代营养成分，推陈出新，具有创新精神。20 世纪美籍奥地利经济学家熊彼特在其“创新论”中第一次将发明和创新区别开来。他认为，新材料、新工艺、新产品等属于发明的范畴，如果运用于商业化后，将分散的生产要素重新组合产生新效益的活动都可以称为创新。中华民族的精耕细作和勤劳智慧孕育着中国深厚的工匠传统文化，历史上工匠们的创新发明，就如一粒粒明珠贯穿于历史长河之间。在我国数千年历史中，出现过鲁班这样的大师级工匠，也有建造出故宫这样的世界级建筑杰作的普通工匠。在中华民族的基因里，有“工匠精神”代际相传的潜质，今天我们要做的就是挖掘并将其发扬光大。

在世界工业革命兴起中，人们曾经反思，机器能代替劳动，但不能代替优秀的手工制作。20 世纪初，欧洲工业革命中机器制造的猛烈冲击，使欧洲家具制造的传统手工艺体系不复存在，以机器和流水作业生产出来的家具充斥着市场。但有一些优秀的设计师很快意识到，农业文明时代千锤百炼的手工艺中包含杰出的设计思想和精湛的手工制作技艺，是现代工艺生产所不能取代的。当时在法国和比利时等国

出现的“新艺术运动”，就主张在家具与室内装饰设计方面，艺术应与技术结合才能更富有生命力。创立于1919年德国魏玛的包豪斯设计学院就是世界现代工艺设计的发源地，对世界艺术与设计结合的推动有着独特而卓越的贡献。包豪斯设计学院家具细木专业的实践基地培养出学生精准的实际操作能力，包豪斯设计思想在欧洲乃至世界产生了久远的影响。鉴于此，欧洲博物馆开始收藏手工制作精品作为艺术品。遍布的机器制造和快速消失的精致手工艺唤醒了人们对经典传统手工艺的保护和传承，从而促进了非物质文化遗产的保护和创建。“科学家产生创新想法，工程师设计图纸，工匠制造出产品”，三者缺一不可。作为将设计转化为实物产品的执行者，工匠至关重要。一些复杂的结构可能用先进的机器也难以制作，而人是最具柔性的，可以发挥创造力来解决复杂问题。无论技术发展到什么阶段，高技能的工匠都不可或缺。如果机器取代了旧工种，那必然产生操作机器的新工种，能够驾驭机器的高级技工将更加珍贵。事实上，拥有“工匠精神”的劳动者，能够在制造中不断改进工艺、在改造中努力突破极限，既承担“制造”的功能，更具备“创造”的可能。从中央电视台播出的《大国工匠》中大家可以看到，火箭发动机是一种高精尖产品，它的焊接精度需要高技能来保证。

二是住宿条件差，大城市落户难。农民工缺乏住房保障是融入城镇的突出问题。农民工不仅希望增加收入，还强烈希望在制度上被城市所接纳。大量农民工包括相当数量的新生代农民工居住在地下室、工棚、集体宿舍或者城郊小产权房，居住条件差，生活质量低，极易引发卫生、安全等问题，也存在夫妻两地分居带来的家庭和婚姻问题。多渠道解决住房问题已成为新生代农民工融入城市的基础工程。要将农民工住房问题纳入政府住房保障体系，建立政府、企业、个人成本分担机制，借鉴国际上一些成功的做法，如新加坡组屋制度（初期也是建造低标准、小户型住房以解决低收入群体住房问题，曾把这类房子称为“陋屋”），使农民工从“地下”走到“地上”，获得稳定的住房条件，从而

促进城镇化发展。我国现有的户籍制度带有深深的身份烙印，与之捆绑在一起的还有养老、教育、医疗、住房、低保等制度的城乡差异。农民工没有在城镇落户，严重影响其在城镇安居乐业，他们常常往返于城镇与农村之间，加大了社会成本。2014年7月，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》印发，实施差别化落户政策，全面放开了建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。但农民工多在大城市尤其是特大城市务工经商，受规模约束难以落户。这些都需要积极推进农民工市民化，加快提升户籍人口城镇化率。从供给看，在劳动年龄人口总量减少的情况下，对稳定劳动力供给和工资成本、培育现代产业工人队伍具有重要作用；从需求看，对扩大消费需求、稳定房地产市场、扩大城镇基础设施和公共服务设施投资具有重要作用；从根本上看，也是全面建设小康社会、缩小城乡差距、惠及更多人口的内在要求。

三是农民工合法权益受到侵害，“三低两多”问题难解决。近几年，虽然侵害农民工合法权益的突出问题得到了有效遏制，但由于初级阶段的长期性、市场经济的趋利性和法制建设的渐进性，目前侵害农民工合法权益的突出问题仍未根本解决，集中表现为“三低两多”：小微企业农民工劳动合同签订率低，一线农民工工资收入总体偏低，参加城镇职工社会保险的比例较低；在高危行业、污染企业工伤事故和职业病较多，劳动争议案件较多。农民工合法权益还受到三大“顽症”的侵害。其一，工资拖欠时有发生。近几年政府大力清理农民工工资拖欠情况，农民工工资支付基本得到保障，恶意欠薪事件基本得到遏制，但在经济增速放缓的情况下，拖欠农民工工资现象有所反弹，而且出现了一些讨薪的极端事件。其二，小微企业劳动合同签订率低。主要表现在建筑、餐饮等领域和边境地区贸易、加工等企业以及劳务派遣中用工不规范，一些小企业往往采取口头约定或者单方面合同形式来规避法律责任，减轻自己的义务。尤其是有些建筑项目发包承包不规范导致用工不规范，规避法律责任的现象比较普遍。其三，有些企业劳动条件差。城市中

“苦、脏、累、险”的岗位主要由农民工承担，如在煤矿、非煤矿山、易爆易燃、危险化学品、建筑施工、道路交通、建筑爆破等高危行业中，农民工常常受到伤亡事故的侵害。在高危行业中发生工伤死亡事故的，在粉尘、高毒物品的污染企业发生职业病的，多数是农民工。

还有一些影响力大的农民工事件需要关注。国际金融危机后，比较突出的事件有2010年5月的富士康事件和2010年8月的“加薪潮”事件。这类事件具有“五集中”特点：一是群体集中，主要是以新生代农民工为主的青年群体；二是诉求集中，基本聚焦于加薪要求；三是企业集中，都是外资、港澳台资企业；四是地域集中，都是沿海发达地区；五是时间集中，前后集中在一段时间里，互相影响。解决这类事件时应当把握“四不”原则：第一，定性不升级，定性为集体争议，而不是维稳问题；第二，处置不激化，防止炒作，经济问题通过协商对话解决；第三，事态不扩大，调解组织在厂内就地调解，不出厂门，化解矛盾；第四，协调不过头，综合考虑企业的承受能力和职工要求加薪的幅度，通过协商引导双方合理确定工资增长幅度。

三 今后一个时期农民工发展目标和主要对策

中央要求坚持目标导向和问题导向相统一，从实现目标上要倒推，从解决问题上要顺推，既从实现全面建成小康社会目标倒推，厘清到时间节点必须完成的任务，又从迫切需要解决的问题顺推，明确破解难题的途径和办法。为进一步做好新时期的农民工工作，2011年，国务院农民工联席会议办公室组织对农民工发展进行了专题调研和顶层设计研究。2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》、《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》、《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》发布，明确了进一步解决农民工突出问题的路线图和时间表，概括起来说，就是“一个目标、四个着力”。到2020年，转移农业劳动力总量继续增加，每年开展农民工职业技能培训2000万人次，农民工综合素质显著提高、劳动条件明显改善、工资基本无拖欠并稳定增