

中国农民工问题 前瞻性研究

ZHONGGUO NONGMINGONG WENTI
QIANZHANXING YANJIU

国务院农民工办课题组

中国农民工问题 前瞻性研究

CHINA'S MIGRANT WORKERS
(PIONEERING STUDIES)

廖亦武农民工问题研究

中国农民工问题前瞻性研究

国务院农民工办课题组

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工问题前瞻性研究/国务院农民工办课题组编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 5045 - 7774 - 0

I. 中… II. 国… III. 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(2009)第 015816 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

廊坊市佳艺印务有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 41.75 印张 683 千字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

定价: 90.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

中国农民工问题前瞻性研究课题组

课题组负责人：杨志明

课题组组长：汪志洪

课题组成员：

韩俊	崔传义	蔡昉	李善同
章铮	张丽宾	盛来运	刘丹华
贾午光	肖东楼	闫宏	武冬立
张劲	崔郁	黄延信	李宏
郭稳才	于吉	张平远	张其光
刘玉根	吴厚德	李盅盅	刘正华
贾军芳	文国运	陈国强	宋令文
马清贵	贾辉	张勇	陈励阳
张瑞书	王国益	张玉祥	李伯平
陈翔	雷震		

努力开拓农民工工作新局面

（代序）

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军，是我国产业工人的重要组成部分。农民工问题是我国经济社会转型过程中的重大问题。做好农民工工作是统筹城乡发展、改善民生、建立和谐社会、推进工业化和城镇化的重要保证，对我国经济社会又好又快的发展乃至中国经济崛起具有重要的战略作用。农民工是中国发展社会主义市场经济的产物。值此改革开放三十周年之际，回顾我国农民工发展的历程，总结农民工工作的新鲜经验，展望未来农民工工作的新发展，具有特殊重要的意义。

一、改革开放，积极探索做好新时期农民工工作的有效途径

农业劳动力向非农产业和城市转移，是世界各国工业化和城市化过程中的普遍规律。农村劳动力的转移就业，一方面，为工业化提供了人力资源，另一方面，促进了人口的聚集和城市化的发展。在这一进程中，政府的作用非常重要。在新兴工业化国家和地区，由于较好地完成了产业结构和劳动力结构的调整，实现了经济起飞，而有些发展中国家，由于大量的农村劳动力迅速涌向城市，缺乏政府的有效管理和服务，产生了严重的失业和贫困现象，也诱发了许多社会问题，影响了工业化的进程，有的还导致了城市的畸形发展。因此，既要从世界各国城镇化的普遍发展规律着眼，借鉴国际经验，为中国的城镇化和现代化服务，又要从我国二元化管理体制下农民工这一特有现象出发，探索和把握具有中国特色的农村劳动力大规模转移和现代化建设的发展规律，对做好农民工工作具有十分重要的作用。

我国党和政府历来高度重视农民工工作，积极探索解决农民工问题的有效途径。改革开放以来，农民工在不同的阶段都有新的发展。20世纪80年代改革开放初期，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力离开种地进入乡镇企业，开创了以从事二、三产业为主的“就地进工厂”的就业局面。20世纪

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“离乡进工厂”的新局面。进入新世纪,我国加入了WTO,经济全球化和我国工业化、城镇化的快速发展,使农民工从数量、素质上都有了前所未有的发展,出现了农村劳动力“进厂又进城”的新的发展时期。据统计,2007年农民工总数达到2.32亿人,其中,外出农民工数量约为1.37亿人。近几年还累计向国外输出农村劳动力400多万人。农民工已经与我国的现代化建设紧密相连,并逐步融入经济的全球化当中。

农民工进城,打破了我国城乡“二元”结构。大规模的农村劳动力转移就业,改变了我国传统的产业结构和劳动力布局,与此同时,也产生了各种急需解决的突出问题。2005年,国务院在组织各地各有关部门开展深入调研的基础上,充分肯定了农民工的历史作用,高度评价“农民工是继农村家庭承包经营制度和乡镇企业崛起之后,中国农民的又一伟大创造,是解放农村生产力的又一伟大创举”,“农民工为工业增强了竞争力,为城市增加了活力,为改革开放增添了动力,为中国深化改革、扩大开放、加快工业化和城镇化进程做出了特殊的重要贡献”。2006年初,国务院印发了《关于解决农民工问题的若干意见》,进一步明确了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施,同时,建立了由32个中央、国务院有关部门和社会群团组织组成的国务院农民工工作联席会议制度,各地也都建立了相应的工作机制,开创了政府主导、全社会共同参与、逐步向城乡统筹迈进的农民工工作新格局。

三年来,在党中央、国务院的正确领导下,各地各部门做了大量艰苦细致的工作,着力解决农民工面临的突出问题,建立长效机制,取得了显著成绩。

(一)农民工工资拖欠现象得到明显遏制,工资水平逐步提高。近年来,通过联合执法、集中整治和日常督查等措施,共清理补发农民工工资约440多亿元。全国普遍以建筑行业为重点建立了工资保证金制度和工资支付监控制度,欠薪投诉大幅下降。最低工资标准的不断提高,促进了农民工工资水平的持续增长。2008年,农民工月人均工资性收入达到1156元。从输出地统计看,农民工工资性收入已占到农民人均纯收入的三分之一。

(二)农民工劳动合同签订率逐步提高,劳动管理不断加强。随着《劳

劳动合同法》的制定和实施,特别是以农民工签订劳动合同为重点的“春暖行动”的顺利开展,农民工劳动合同签订率有了明显的提高。上海、深圳等地农民工劳动合同签订率已达到90%以上,并带动了农民工参加社会保险比例的提高。劳动执法监察得到加强,连续两年在全国范围内以乡村小砖窑、小煤窑、小矿山、小作坊为重点,开展了“整治非法用工、打击违法犯罪”的专项行动,对拐骗民工、强迫劳动、使用童工等违法行为进行重点查处,取得了明显的成效。

(三) 农民外出务工就业环境明显改善,城乡平等的就业制度逐步实行。清理和取消了各种针对农民工进城就业的歧视性规定和不合理的限制。加强了对劳动力市场秩序的清理整顿,严厉打击“黑职介”。公共就业服务机构全部向农村劳动者开放,免费提供各种信息和就业服务。特别是《就业促进法》贯彻实施以来,城乡统一的人力资源市场进一步完善,以政府为主导,社会广泛参与、市场化经营的格局逐步显现。

(四) 广泛开展农民工职业技能培训,农民工素质不断提高。仅2006年和2007年,劳动保障、教育、农业、科技、扶贫等部门开展的农村劳动力转移培训计划、技能就业计划、阳光工程、星火计划、雨露计划等农民工培训项目,就培训了农民工6000多万人次,有力地促进了农民工职业技能水平的普遍提高和农村劳动力的转移就业。

(五) 农民工职业安全卫生条件逐步改善,劳动安全形势进一步好转。各地各有关部门制定和完善了上百项作业场所职业卫生和安全生产法规标准。煤矿、非煤矿山、建筑、危化以及烟花爆竹等高危行业农民工职业安全培训不断加强,安全培训与企业安全生产许可证年审制度相结合,纳入监管监察工作范围。三年来,各地各部门农民工安全培训6207万人次,全国安全事故发生率和死亡率呈逐年下降趋势。

(六) 农民工参加工伤和大病医疗保险人数快速增长,保障范围进一步扩大。截至2008年年底,农民工参加工伤保险人数达4976万人,比上年底增加996万人,增长25%;农民工参加医疗保险的人数达4249万人,比上年底增加1118万人,增长35.7%;农民工参加企业职工基本养老保险人数2416万人,比2007年底增加570万人,增长30.9%。适合农民工特点,低费率、广覆盖、可转移、并能与现行养老保险制度相衔接的农民工养老保险办法正在抓紧制定。

(七) 农民工子女平等接受义务教育有了新的进展。贯彻落实《义务教育法》，使农民工子女的教育状况得到改善。国家全部免除了 1.5 亿农村义务教育阶段中小学生学杂费，对家庭经济困难的农民工子女学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。目前，在城镇中小学就读的农民工子女，有 80% 在公办学校上学。与此同时，各地探索建立学校、家庭、社会“三结合”的教育监护网络，开展“共享蓝天大行动”等活动，农村留守儿童的生活环境和教育状况得到改善。

(八) 农民工居住环境逐步改善，农民工疾病防控等公共服务工作不断加强。近年来，各地不断加大“城中村”环境整治工作力度，多渠道提供农民工居住场所，不断完善农民工房屋租赁管理服务体系。北京、上海等地以及国资委所属的建筑企业农民工从工棚搬进了简易工房。一些地方还积极探索逐步将农民工纳入住房公积金制度覆盖范围。按照“属地化管理、市民化服务”的原则，各地各有关部门进一步落实流动人口、农民工计划生育便民维权措施，向农民工及其子女提供疾病预防和适龄儿童免疫接种服务。

(九) 县域经济和小城镇建设快速发展，农民就地就近转移就业和农民工返乡创业不断增加。各级政府不断加大对农业和农村建设的支持力度，用于农林水利气象、扶贫、农村社会事业、农村公路、电力等建设方面的投资逐年增加，农村生产生活条件明显改善。《关于促进以创业带动就业工作的指导意见》的贯彻实施，促进了有一技之长和一定资金积累的农民自主创业、农民工返乡创业，并带动更多的农村劳动力就地就近转移就业，促进了县域经济的发展和农民增收致富。

(十) 农民工权益保障机制逐步健全，农民工的合法权益得到保护。一是各级政府都建立了农民工工作协调机制，初步形成了政府统一领导，部门分工负责，上下联通，区域协作的工作网络。各有关部门出台了一系列保护农民工的政策法规。重庆、河南、山西、江苏、云南等地还制定了农民工权益保障办法或条例。二是农民工民主政治权利进一步得到保障。各地一批优秀农民工当选为省、市、县的人大代表，有 3 位农民工当选全国人大代表。目前，全国农民工参加工会的人数已突破 6 500 万人。三是农民工文化生活不断丰富。大多数社区文化站、图书馆、社区活动中心等公益场所、设施都向农民工免费开放。2007 年“五一”节期间，国务院农民工办与中央电视台联合举办了“党中央、国务院与农民工心连心”大型文艺专场演出，全国有

6 000 多万农民通过电视等形式观看了演出，广大农民工深受鼓舞。四是户籍制度改革稳步推进。全国已有 13 个省区市统一了城乡户口登记制度。一大批优秀农民工进城落户成为新市民。五是认真执行农村土地承包制度。不断完善纠纷调处机制，妥善解决了一批农民工土地承包纠纷，有效地维护了农民工的土地承包权益。六是农民工已成为法律服务和法律援助的重点对象。全国各级法律援助机构 5 万多个，农民工法律援助工作网络已经基本形成，使更多的农民工通过司法手段维护了自身的合法权益。七是各地工青妇组织，发挥各自优势，帮助农民工解决生产生活中的困难和问题，维护农民工的权益。八是农民工的作用和贡献得到党和国家的充分肯定。近年来，各地一大批优秀农民工受到各级政府和有关部门的表彰奖励。2008 年，全国有 1 000 名优秀农民工和 100 个农民工工作先进集体在人民大会堂受到国务院农民工工作联席会议的表彰奖励。

农民工的迅速发展壮大，对农民工工作提出了新的要求。从工作实践中我们深深感到，搞好农民工工作需要从总体上把握三个特点：一是协调性。农民工工作涉及经济社会的多个领域，需要多个部门协调一致，共同努力才能做好。协调就是沟通，协调就是形成合力，协调才能把重大事项落到实处。农民工工作涉及各个方面，重要政策的制定、重大事项的处理和重点工作的安排都需要通过协调形成共识，才能凝聚力量，取得好的效果。大协调能够解决大问题，小协调能够解决小问题，不协调就难以解决问题。2007 年，我们成功地举办了“党中央、国务院与农民工心连心”大型文艺演出活动，2008 年，又开展了全国优秀农民工的评选表彰活动，这些都是通过与各地各有关部门进行充分协调沟通，协同作战的结果。二是政策性。农民工规模巨大，相关问题复杂，政策性很强。政策通才能事情通，政策通才能上下通。有了政策工作才能突破，有了政策才能有效落实。最近，针对国际金融危机对我国实体经济、特别是对农民工就业等问题造成的冲击，党和政府及时采取了相应的对策措施，对促进农民工就业，加强农民工培训，确保农民工工资按时足额发放、鼓励农民工返乡创业和投身新农村建设、保障返乡农民工土地承包权益等方面发挥了应有的作用，维护了社会的和谐与稳定。三是前沿性。由于农民工在我国工业化、城市化的快速发展中不断壮大，农民工工作面临着许多新情况和新问题，许多新经验、新典型也需要总结推广。当前，初级阶段的长期性、法律法规的渐进性、农民进城务工的迫切性交织

在一起,使农民工面临的突出问题成为当前经济社会发展的焦点、热点问题,甚至是难点问题。要从工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的进程中认识农民工问题,走出思想“误区”,冲破体制“禁区”,开辟农民工工作“新区”。有关地区和部门积极探索和实行优秀农民工在城市落户的政策,在有条件的地区建立农民工公寓,鼓励农民工回乡带头创业等,都打破了传统观念的束缚,改革了不合时宜的体制,使农民工在统筹城乡发展中得到了实惠,共享了改革发展的成果。另外,各地各部门开展深入调研,完成了国务院农民工工作联席会议部署的前瞻性研究课题,为解决农民工的新问题进行了前期探索。

总结成绩,可以激励我们努力工作;看到问题,可以使我们保持工作的清醒。当前农民工面临的主要问题:一是“三低两多”的问题仍然存在。一些中小企业农民工劳动合同签订率低、工资水平偏低、参加社会保险的比例较低;在一些高危行业和污染企业,职业病和工伤事故较多;劳动争议案件增加较多。二是乡镇地区就地就近转移的农民工工作还比较薄弱,主要是鼓励政策不完善,扶持措施不到位,影响着乡镇农民工的合法权益的落实。三是农民工就业面临新的压力。当前,国际金融危机的影响不断加深,国内部分企业生产经营困难,就业压力明显增加,一些吸纳农民工较多的劳动密集型企业 and 中小企业,为应对经营困难,出现减员或减少新招人员,使相当数量的农民工失去工作,开始集中返乡,给城乡经济和社会发展带来了新情况和新问题。要引起我们的高度重视,及时处理。上述问题都需要在发展中加以解决,在改革中逐步化解。

二、继往开来,努力做好新时期的农民工工作

胡锦涛总书记在十七大报告中提出,要在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,完善和落实国家对农民工的政策,依法维护劳动者权益。党的十七届三中全会进一步指出,我国已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。明确提出建立促进城乡经济社会发展一体化制度,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,扶持农民返乡创业。加强农民工权益保护,逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,改善农民工劳动条件,保

障生产安全,扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面,尽快制定农民工养老保险办法和城镇职工养老保险关系转移接续办法。统筹城乡社会管理,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为居民。新的目标给农民工工作提出了新的要求。

当前,农民工工作面临的形势,突出反映在两个方面:一是以新生代为主的农民工正面临新的变化。随着工业化、城镇化的发展,1980年以后出生的新生代农民工逐渐成为主体力量,这些人主要是农村初高中毕业后进城就业的青年和在城市长大的农民工子女。新生代为主的农民工大部分没有务农经验,不愿意回农村,渴望继续学习,掌握一技之长,找到稳定工作,在城市里扎根。他们对未来的期望高,追求在社会发展中自身发展的愿望强烈。他们的要求与老一代农民工相比,正在发生新的变化:即由工资支付保障向参加社会保障转变;由以往进城挣钱回乡向融入城市生活转变;由改善住宿条件向要求提供城市公共服务转变。二是当前国际国内经济发展形势对进一步做好农民工工作提出了新的挑战。受国际金融危机对我国经济影响的不断加深、国内经济增长放缓等多种因素影响,2008年下半年以来,我国大部分地区都出现了农民工回流的现象,特别是进入四季度后,农民工回乡提前,回流速度加快,规模扩大。同时,由于企业经营困难等因素,还导致农民工工资拖欠和劳动争议等问题的反弹。对此,党和政府有针对性地采取了一系列措施,广开门路,千方百计扩大和促进农民工就业,预防和解决农民工欠薪问题,实施农民工权益保护行动计划等。随着我国扩大内需,加强财政、金融等经济刺激政策的见效,农民工将在迎难而上中开拓新路。

党和政府高度重视农民工这一重大变化趋势和当前面临的严峻形势。一方面,在注重老一代农民工的同时,着力研究解决好新生代农民工的发展问题,正确引导和充分发挥他们在各行各业中的重要作用;另一方面,要动员全社会的力量,认真贯彻落实《国务院办公厅关于切实做好当前农民工工作的通知》精神,把做好当前农民工工作作为一项紧迫而重要的任务抓紧抓好,切实维护社会的和谐与稳定。

今后一个时期,农民工工作总体要求是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻科学发展观,围绕全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标,在统筹城乡经济一体化新格局中,推动工资支付、劳动管理、培训就业、社会保险、公共服务、权益维护、文化生活和机制建设

等8个方面取得新的成效,努力开拓农民工工作的新局面。

(一)以预防新欠为重点,进一步解决农民工工资拖欠和偏低的问题。在解决拖欠农民工工资的问题上,要清理旧欠与预防新欠并重,重点是防止新欠。进一步拓展工资保证金范围,在农民工流动性大、季节性强、签约时间短的建筑、矿山、餐饮服务等行业都要建立工资保证金制度。加大拖欠工资案件的查处力度,对情节严重的恶意拖欠,要依法责令停业整顿、降低或取消资质、直至吊销营业执照,并向社会公开曝光。要充分利用人民银行征信系统和银行卡服务,对农民工工资发放情况进行监控。同时,在上调最低工资标准和指导企业工资合理增长的过程中,鼓励向使用农民工较多的一线岗位倾斜,推动农民工工资水平合理增长。

(二)以农民工签订劳动合同为重点,加强农民工劳动管理。认真贯彻《劳动合同法》,努力提高农民工劳动合同签订率。在每年3、4、5月三个月农民进城求职的重要时段,开展“春暖行动”,使就业相对稳定的农民工继续签订劳动合同;对零散和小规模就业的农民工要改变过去投亲靠友、口头协议和家族式管理的用工方式,向规范的契约化合同式管理转变;要在流动性大、季节性强、签约时间短、工作时间弹性大的行业,制定和推广适合农民工的简易劳动合同文本。通过这项行动,使广大农民工从心里感到进城就业的稳定性,使用人单位从心里感到合法用工有了稳定的劳动力来源。真正使这个行动像春天的一股暖流,温暖亿万农民工的心。要进一步加强劳动用工备案制度建设,健全劳动用工信息系统。对农民工与用人单位的劳动争议,本着“快立、快办、快结、办好”的原则,进行调解和裁决。

(三)以安全生产和职业病防治为重点,加大劳动保障执法监察力度。继续推进煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、建筑施工、交通运输等高危行业农民工安全培训。把农民工安全培训情况纳入安全生产日常监察。未经培训的,不得上岗;未达到培训标准的,不得颁证。落实用人单位职业病防治主体责任,从事建筑施工的农民工劳动防护用品和劳动防护服装配备要达到国家规定的标准。有毒有害岗位要定期体检,严厉查处严重危害劳动者健康的行为。要依法加大乡村劳动用工的监察力度,继续对农村地区小煤矿、小矿山、小砖窑、小作坊等“四小”企业用工情况进行重点检查,严厉打击拐骗农民工、使用童工、强迫劳动、限制人身自由、故意伤害等违法犯罪活动。

(四) 以提高农民工实用技能为重点, 搞好农民工的职业培训和就业服务。认真落实《就业促进法》, 针对当前暂时失去岗位的农民工和返乡农民工的闲暇时期, 抓住国家扩大农村劳动力转移培训投入的有利时机, 大规模开展农村劳动力技能就业计划、阳光工程、农村劳动力转移培训计划、星火计划、雨露计划等培训项目。要突出培训的针对性和实用性, 当前, 要围绕市场需求, 在开展订单培训和定向培训的同时, 开展特殊时期的实用技能培训, 提高农民工择业竞争能力; 围绕产业结构调整和企业技术改造新开工基础上开展职业技能培训, 提高农民工就业的适应能力; 围绕回乡创业组织开展创业培训, 提高农民工的自主创业能力; 围绕农业现代化、产业化开展农村实用技术培训, 提高返乡农民工的农业技能。按照公平就业原则, 加快建立统一规范的劳动力市场。要加强农民工就业服务和管理, 各级公共职业介绍机构要继续为农民工提供免费政策咨询、就业信息和职业介绍服务。对生产经营遇到暂时困难的企业, 要引导其与农民工开展集体协商, 采取灵活用工、弹性工时、组织培训等办法, 尽量不裁员或少裁员。要大力发展劳务经济, 逐步培育和促进政府主导、社会参与、产业化运作、市场化经营的劳务经济运行机制。

(五) 以扩大农民工参加工伤保险为重点, 积极稳妥地解决农民工社会保障问题。继续扩大农民工参加工伤保险的覆盖面。开展高危行业农民工“工伤保险全覆盖行动”。采取有力措施, 争取年内实现建筑施工、煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹等高危行业农民工全部参加工伤保险。全面实施农民工医疗保险扩面计划, 力争 2010 年与企业签订劳动合同并建立稳定劳动关系的农民工, 基本纳入城镇职工基本医疗保险制度; 其他灵活就业的农民工根据实际情况, 纳入城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗或城镇居民基本医疗保险。抓紧制定实施农民工养老保险办法和养老保险关系转移接续办法。扩大农民工参加养老保险覆盖面, 争取 2009 年农民工参加养老保险人数有新的增长。

(六) 以保障农民工子女上学、改善农民工居住条件为重点, 切实做好农民工相关公共服务工作。继续落实以流入地政府管理为主和以公办中小学为主接收农民工子女平等接受义务教育的政策。坚持以政府为主导, 广泛动员社会力量, 构建学校、家庭、社会“三位一体”教育监护网络, 继续开展“共享蓝天”等各类农村留守儿童关爱活动。贯彻落实《关于改善农民工居

住条件的指导意见》，引导用工单位采取无偿提供、廉价租赁、住房租金补贴等方式向农民工提供居住场所。要通过三年努力，在全国基本实现建筑企业农民工由简易工棚向适宜农民工居住的工房转变。要积极稳妥地推进户籍制度改革，逐步放宽中小城镇落户条件。继续按照“属地化管理，市民化服务”的原则，做好农民工的计划生育、疾病防控和适龄儿童免疫等各项公共服务工作。

（七）以加强农村基础设施建设和发展县域经济为重点，促进农村劳动力就地就近转移就业。继续加大农村社会事业方面的投入，支持农林水利气象公路电力等农村基础设施建设、农村中小学校舍改造和农村卫生服务体系建设。继续引导东部沿海发达地区相关产业向中西部地区转移，积极发展劳动密集型产业和服务业、农村二、三产业和特色经济，以及农业产业化经营和农产品加工业，鼓励集中连片兴办乡镇企业或以农民工为主体的创业园区，扩大当地转移就业市场容量。引导掌握了一定技能、积累了一定资金的农民工返乡创业，以创业带动就业。要进一步形成促进农民工就业创业的政策环境，研究制定促进农民工就业创业的税收优惠政策；加快建立促进农民工就业创业的管理体制和工作机制，建立健全农民工就业创业服务体系，提供优质高效的服务；努力营造更加广阔的农民工就业创业平台，加快县域经济发展，以提供更多的创业机会和创业空间。当前，要充分利用中央关于扩大内需、促进经济增长、农民工集中返乡、农村劳动力增加的有利时机，广开就业门路，稳定现有就业岗位。要发挥政府投资和重大项目建设带动农民工就业的作用；鼓励劳动密集型产业特别是中小企业和服务业更多地吸纳农民工就业；鼓励和支持遇到困难的企业与员工协商薪酬，采用灵活用工、弹性工时、技能培训等办法，尽量不裁员；加强有组织的劳务输出，引导农民工有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，对返乡农民工自主创业要进一步降低门槛，给予更大的支持；组织返乡农民工参与农村公共设施和农田水利建设；大力开展培训，加大对失业困难人员和农民工职业技能培训的政策扶持；发展劳务经济，建立劳务基地，培育劳务品牌；鼓励农民工进入国际市场，开展劳务合作。

（八）以依法维护农民工土地承包权益为重点，促进改革完善我国土地经营管理制度。规范引导农民工依法、自愿、有偿地流转承包土地，任何组织和个人不得强制、限制、截留、扣缴等侵占农民土地流转收益。违法流转

的农民工承包地，农民工要求退还的，要坚决退还；因长期占用不能退还的，要负责安排返乡农民工就业。要健全农村土地承包纠纷调处机制和多部门协调解决农村土地承包重大问题的联动机制，积极推进土地承包纠纷调解仲裁工作，加强土地承包经营权流转的管理和服务。要建立流转合同制和备案制，推行统一规范的农村土地流转合同文本。建立依法维护农民工土地承包权益的长效机制。

农民工工作是发展中的事业，需要在抓好当前工作的同时，组织力量做一些前瞻性研究。国务院农民工办组织联席会议各成员单位和各地农民工工作协调机构，对新时期农民工工作进行了广泛深入的研究，并委托国务院发展研究中心对农民工工作的发展战略进行了综合研究。这本《中国农民工问题前瞻性研究》论文集，从多个方面对农民工问题进行了回顾和总结，进一步分析了当前的形势和存在的问题，提出了今后深化改革和发展的思路。这对我们以科学发展观为指导，深刻认识和把握农民工工作的发展规律，从实际出发，创造性地解决农民工问题提供理论支撑。

伟大的事业需要伟大的精神，伟大的精神开创伟大的事业。农民工的发展为农民工工作提供了广阔的舞台，搞好农民工工作将有力地支持农民工的发展。实践告诉我们，带着强烈的感情工作，往往事半功倍，工作缺乏感情，常常事倍功半。我们要以积极进取和科学务实的态度，为农民工的新发展进行坚持不懈的努力奋斗！

人力资源和社会保障部副部长
国务院农民工工作联席会议办公室主任

杨志明

目 录

努力开拓农民工工作新局面（代序） 杨志明（ I ）

中国农民工问题前瞻性研究总报告 总报告课题组（ 1 ）

总报告分题研究

农民工概念和定义的理论分析 汪志洪 游钧 张丽宾 陈兰（ 61 ）
 基于 CGE 模型的中国农民工供求变动趋势分析 李善同 许召元（ 74 ）
 农业部门劳动力需求与农民工中长期供给的变动趋势 ... 蔡昉 王美艳（ 106 ）
 农民工城镇化现状与前景分析 章铮 乔晓春 李敬 杜峥鸣（ 120 ）
 农民外出务工的数量、结构及特点 盛来运 阳俊雄 彭丽荃（ 143 ）
 农民工回乡创业现状的调查与政策建议 韩俊 汪志洪 崔传义（ 152 ）
 农民工工资的变动趋势研究 蔡和平（ 184 ）
 新一代农民工发展状况研究报告 刘俊彦 胡献忠（ 205 ）

专 题 研 究

关于鼓励农民工返乡创业政策调研

报告 湖南农民工办、湖南大学课题组（ 233 ）
 农村劳动力转移就业趋势分析与预测报告 河南农民工办课题组（ 248 ）
 统筹解决农民工就业难与招工难研究 湖北农民工办课题组（ 255 ）
 关于完善农民工就业服务制度的研究 陕西农民工办课题组（ 261 ）
 关于农民工输出与输入的对口衔接 青海农民工办课题组（ 274 ）
 农民工劳务经纪人问题研究 宁夏农民工办课题组（ 280 ）