

中国特色农民工发展研究

杨志明

摘要：中国农民工规模之大、贡献之大、潜力之大，在世界范围前所未有的。研究中国特色农民工发展问题，既要借鉴世界其他国家劳动力转移的经验教训，更要从实际出发探索中国特色农业劳动力转移道路。在经济新常态下，中国农民工不仅在劳动就业、工资收入、技能提升等方面有新变化，整体上还出现了新业态、新工匠、新“城归”的发展趋势。农民工融入城市还存在着诸多难题，需要加快推进农民工市民化，重点解决好进城有工作、上岗有培训、劳动有合同、报酬有保障、参保有办法、子女有教育、住宿有改善、维权有渠道、生活有文化、发展有目标等问题。农民工将成为实现中国梦的最大奋斗群体和受益群体。

关键词：农民工 农业劳动力转移 农民工市民化

中图分类号：F241 **文献标识码：**A

农民工是中国改革开放的产物，国际上通常称为“外来工”。目前，中国农民工正从工业化、城镇化快速发展中的劳动大军成长为产业工人的主体，乃至发展成现代产业工人的主体。2016年，全国农民工总量达到2.82亿人，其中，外出农民工1.69亿人，相当于欧盟各国劳动力之和。中国农民工规模之大、贡献之大、潜力之大，在世界范围前所未有的。中国农民工的发展既是新型城镇化、工业化中需要深入研究的重大理论问题，也是坚持新发展理念、适应经济新常态必须重视的重大社会实践问题。

一、积极探索中国特色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

实践表明，发达国家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转移和向城镇快速转移的过程。

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。工业革命的先发地英国从17世纪开始，经过近两个世纪，在工业化进程中实现了典型的以圈地运动为特征的农村劳动力强制转移；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村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，在近一个世纪内较快实现了工业化进程中的农村劳动力转移；韩国在二战以后，通过利用

外资集中发展工业的策略完成了工业化和农村劳动力的转移。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劳动力转移，农业劳动力在社会总劳动力中的比重都由 50% 以上下降到 10% 以下，英国、美国还不到 3%。

世界各国农业劳动力转移的成功模式虽有不同，但有共同特点：一是工业化与城市化进程基本同步。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。在美国，较为典型的是西进运动带动了旧金山、洛杉矶的发展，东部地区发展带动了纽约、费城的崛起，中部开发则带动了芝加哥的繁荣，“娱乐城”洛杉矶、“汽车城”底特律、“石油城”休斯顿、“航空城”波士顿都是与城镇化同步诞生的。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。亚洲日本、韩国等国的实践表明，政府利用经济发展的契机，大规模进行职业教育培训，使转移的农民变成掌握技能的工人，能够有效促进农业劳动力向非农产业转移并融入城市。

相反，有些国家没能解决好两个“基本同步”问题，农业劳动力转移缺乏政府的有效管理和服 务，遭遇经济危机，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。例如，亚洲印度孟买 60 万人的塔拉维贫民窟、南美洲巴西里约热内卢的罗西尼亚贫民窟等。这些问题给社会带来不稳定，不仅影响工业化进程，而且往往导致城市畸形发展。有些国家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能享受到经济社会发展成果，进而通过贫困传导机制影响到下一代人的发展。

（二）从实际出发，探索中国特色农业劳动力转移道路

改革开放催生了中国农业劳动力的大规模转移。20 世纪 80 年代改革开放初期，农村普遍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以增加收入，而城市工业并未做好吸纳大量农民工进城的准备。这时，乡镇企业异军突起，开创了农业剩余劳动力“离土不离乡、就地进工厂”就近转移就业的局面。90 年代，随着社会主义市场经济的发展，率先开始工业化的东部沿海地区和大城市对劳动力需求旺盛，一大批农村劳动力进城务工经商，开创了农村劳动力“离土又离乡、进城进工厂”异地转移就业的新局面。进入 21 世纪，中国加入了 WTO，在经济全球化过程中，工业化、城镇化加速发展，农民工数量和素质都有了前所未有的提高，开创了农村劳动力“越过大江南北、到沿海和大城市”大规模跨省转移的新局面。习近平总书记在 2015 年经济工作会议上明确提出，要加快农民工市民化。李克强总理在 2017 年《政府工作报告》中也提出，要鼓励农民工在房地产去库存中买房，积极推进农民工进城落户，享受城镇基本公共服务。到 2016 年，中国已有 50% 以上的农村劳动力实现了转移就业，其中，近 2/3（1.69 亿）的农民工进城务工经商，1/3（1.13 亿）就地就近转移就业，在世界农业劳动力转移史上探索出了一条具有中国特色的农民工发展道路。

从国际比较看，中国农村劳动力转移道路具有三个鲜明特征：一是“就业带动”。坚持统筹城乡就业，主要是引导农民工有序外出务工就业、鼓励农民工就近就地转移和扶持农民工返乡创业，立足于在农民工获得相对稳定就业机会的基础上积极推进城镇化进程。

二是“保障地权”。由于长期的农耕生活，中国农民对土地有特别的眷恋情结，除非有好的利益交换机会，不到不得已的时候不会出让土地。保留农民工的土地承包权和宅基地继承权，在一定意义上讲，也是国家保留给农民的财产权益，更是对农民在城乡之间自由流动发挥着稳定作用。2016年《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》中明确指出，要维护进城落户农民的土地承包权、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^①。这给进城务工农民吃了“定心丸”。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，不会既失业又失地。即使农民工已经在城市里稳定就业，保留地权也是保护他们的财产权益，同时也避免了大规模的“城市病”出现，如“贫民窟”现象。相对于世界上大多数国家工业化时期农民卖掉土地或农场进城务工经商来说，中国保障农民工地权是一个大的制度创新。

三是“渐进转移”。农民工市民化是个渐进过程。城市新增人口享受公共服务和基础设施需要投入巨大资金。坚持分阶段促进农村劳动力转移就业和融入城市，使农民工从就地就业（“离土不离乡”）到就近就业（“进城又进厂”），再到跨省转移，从东部集聚到中西部就地聚集逐步形成东中西部之间合理流动的格局，从城乡之间大规模流动到大规模地吸附在城镇稳定就业、逐步融入城市。“十三五”规划提出，户籍人口城镇化率要加快提高，要加快落实中央确定的使1亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标^②。同时，鼓励1亿农民工在中西部地区就地就近就业并融入城市。

（三）新生代农民工正在成为中国经济转型中的宝贵人力资源

新生代农民工，通常指20世纪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，多数是生长在农村、初高中毕业后直接进入城镇就业的青年，也有随打工父母在城镇长大的农民工子女。2016年，新生代农民工有1.3亿人，其中，1亿人选择外出从业，占新生代农民工总数的80.3%，占外出农民工总数的60.6%。新生代农民工已逐渐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为文化素质相对较高、视野开阔、接受新生事物快、易于融入城市。他们能迅速从报刊、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，而老一代农民工的这一比例仅为26%。从消费看，大多数新生代农民工更倾向于就地消费。据人力资源和社会保障部劳动科学研究所抽样调查，新生代农民工消费支出约占工资收入的40%，超过老一代农民工21%的这一比例。

当前，新生代农民工正在成为中国经济转型中的活跃力量。新生代农民工二三十岁，年轻而富有活力，又有文化，加大对他们的人力资本投入，提升他们的技能素质，从根本上说，可以使其不

^①参见《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-01/27/c_1117916568.htm。

^②参见《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》，http://www.sh.xinhuanet.com/2016-03/18/c_135200400_3.htm。

再走老一代农民工以体力型劳动为主的路，走上以技能型劳动为主的发展新路，以适应经济转型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中国经济规模的迅速扩大，那么，新生代农民工的贡献主要是支撑着中国经济转型发展。从一定意义上讲，新生代农民工不仅适应着中国产业结构升级，而且支持着“中国制造”向“中国精造”，进而向“中国创造”转变。亿万经过技能提升的新生代农民工将是中国从制造业大国走向制造业强国最宝贵的人力资源。但是，与老一代农民工相比，新生代农民工经历的困难较少，需要有个长期磨炼的过程。

与老一代农民工背着蛇皮袋进城务工有很大的不同，新生代农民工更多的是拖着拉杆箱进城，融入城市生活的动机强烈。他们的权益诉求与其父辈相比正发生着明显的变化：由以往进城挣钱回乡向进城谋取城市生活转变；由要求工资保障向要求提供社会保险转变；由要求改善住宿条件向要求提供公共服务，分享企业、城市改革发展成果转变。同时，新生代农民工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”比其父辈更为执着。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，更是落实共享发展新理念的重大任务。

二、经济新常态下农民工发展的新变化

（一）农民工在劳动就业、工资收入、技能提升等方面面临着新挑战

首先，经济增速放缓给农民工就业总量增长带来压力，就业与招工“两难”的结构性矛盾将成为常态。从近年来的情况看，农民工总量增长，增速下降，分布有所变化。农民工正从无限供给向有限供给转变，不再是取之不尽的“蓄水池”。农民工新增人数在2010年达到1245万人的峰值后逐年下降，2016年比上年度增加424万人，增长1.5%。从区域分布看，中部、西部地区增长快于东部地区。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，处于劳动一线的普工招工难反映的是农民工供给的有限性，技工招工难反映的则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。农民工招工难正从东部向中西部蔓延，从季节性向常年性转变。从根本上看，中国农业转移劳动力这种从无限供给向有限供给的转变，与“刘易斯拐点”理论所描述的农业劳动力转移规律，既有相同之处，也有不同的地方。相同之处在于，都是城市工业扩张吸引农业剩余劳动力不断涌入城市。不同的地方在于，虽然中国农民工有从城返乡的流动，但这并不是由于农业劳动生产率超过城市工业而产生的“倒吸”的结果，而主要是由于中国东中西部发展差异性大，农民工在中西部就业兼有就近生活的便利而形成。据劳动科学研究所调查，农民工在中西部就业，其工资收入比东部低10%，但由于离家较近，农忙时能够帮上一把，也便于兼顾家庭生活，有效解决留守儿童等问题。这种综合效益也对冲了地区之间工资收入的差异。近年来农民工就地就近就业比例快速上升，在一定程度上也倒逼着用工企业给予农民工更多的人文关怀。

其次，农民工工资收入增长放缓，由以往的大幅增长向随着劳动生产率的提高进入稳步增长阶段。“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数，

2013年，农民工月均收入比上年增长13.9%，2014年增长9.8%，2015年增长7.2%。到“十三五”时期的2016年，外出农民工月均收入的年增长率仅为6.6%。20世纪后半叶，亚洲“四小龙”崛起，其工人工资与经济的关系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。

第三，产业结构升级呼唤农民工技能提升。新常态是产业结构从低端转向中高端的加速期。中国经济结构升级、发展服务业需要大量农民工到第三产业就业。农民工正面临着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的压力。2002年，中国经济快速发展时，城市需要大批劳动力与农民工源源不断的进城高峰期交错在一起，这种供给和需求的契合使一大批农民工来不及有效提升技能就进入了中低端产业。而现在的经济转型期，产业升级对劳动力技能要求的提升与新增农民工增幅的下降也交错在一起，倒逼着农民工提升技能和从事新业态。这种转变不能被简单地看作产业转换间的就业供需平衡，不是简单的农民工从事的行业由第二产业为主转向第三产业为主，也不是原有第三产业的规模扩张，而是伴随着互联网快速发展不断催生出的现代服务业新业态，吸引着大量农民工从制造业、建筑业为主的第二产业，转向从事快递、家庭服务、农村电商等第三产业。

（二）农民工发展出现“三新”的趋势

从发展历程看，面对新变化，农民工从来不乏迎难而上、开拓市场的精神。从近年来发展的新变化看，农民工与生俱来的市场经济特质与国家经济转型的导向契合，出现了“三新”的发展趋势。

首先，大量新生代农民工投身家庭服务业、快递业等新业态。近年来，家庭服务业和快递业持续上行，年均吸纳农民工百万人。家庭服务业是传统产业和现代产业相融合的朝阳产业，也是国际化产业。由于中国人口老龄化、家庭小型化、家务劳动社会化和实施二胎政策，对家庭服务业的需求将进入旺盛期。家庭服务业目前主要集中在家政服务、老年服务、病患陪护服务、小区配送服务4个基本业务上，由于服务需求大、就业容量大、市场细分潜力大，目前家庭服务业工资收入较高，行业门槛较低，吸引农民工大批进入。家庭服务业的骨干企业是“千户百强”，引领行业发展的大都是“女将”。无论是杭州“三替”、北京“爱依”这样员工上万、年营业收入过亿的企业，还是济南“阳光大姐”、福建“树人家政”这些富有特色的家政公司，都是由一批勇于开拓市场的女企业家担当。她们和美国“家政女皇”玛莎一样，都是从熟悉家庭、精通家务，易于和从业人员沟通开始，进而发展到在家庭服务市场中拥有独特优势、占有发展先机，成为家政领域的巾帼英雄。

当前，中国电子商务迅速发展，带动了快递业的崛起。虽然农民工以往很难涉足大中城市的商业经营，但随着快递业和乡村网店的迅速发展，农民工在物流和电子商务行业中占据了重要地位。农民工快递员日均送货近百件，创出世界的“超级快递”。快递业的发展带动了大量新生代农民工就业创业，拓展了农民工就业空间，也可以说，是农民工支撑着快递业的崛起。

其次，大批优秀农民工技工正在成长为新工匠。目前尽管接受过政府技能培训补贴的农民工仅占1/3，但在弘扬工匠精神的召唤下，新生代农民工通过企业技能培训和职业院校培养，出现新增技能人才快速增长的趋势。从增量发展看，除每年职业院校培养的技工人才外，新增技能

人才主要是技能提升了的农民工。新增就业农民工主要来自中西部地区，尤其是贫困地区。他们的优势是吃苦肯干，踏实耐劳，不足是文化水平偏低。集中资金对他们进行“技能武装”和“技能速成”培训，可以使他们越过早期当体力型普工的阶段，直接成为技能型产业工人，走上依靠技能脱贫的新路。从存量提升看，除应用型大学、职业技术学院、中专技校这些渠道培养高技能人才外，当前还可探索突破传统的职业技能鉴定路径，对三四十岁、技术水平尚好但因故误过了文化考试的中年农民工，可采取技能竞赛的方式，先依实评定技能水平，再补文化课，以挖掘工匠潜力，建设中国工匠大军。目前挑起中国工匠大梁的600多个各类技术精湛、工艺领先的国家级技能大师创作室中，不少是由农民工高技能人才领衔的。

第三，“五有”农民工^①返乡创业催生新“城归”。当年海外留学人员回国就业创业被称为“海归”，如今农民工返乡创业可称为“城归”。近年来，“城归”创业正在异军突起，一批批曾在沿海发达地区和大中城市务工经商的农民工，经过城市打工的历练和积累，带着技术、项目、资金和营销渠道，怀着乡村情感返乡创业，为县域经济注入生机和活力，尤其是在扶贫攻坚中发挥着吸纳劳动力就地就近就业、推进精准脱贫的作用。“城归”创业正以独特的方式，解决着以往难以解决的经济难题，丰富着新型城镇化的新实践，在中国经济转型中呈现新亮点。

“城归”创业带动农村劳动力就地就近转移就业，破解着中国中西部地区农村劳动力转移就业中难以留住本地劳动力的难题。虽然“城归”创办的多是小微企业、劳动密集型企业，但聚少成多，产生的能量超乎预期。“城归”创业使“就业一人，脱贫一户”的加法效应向“创业一人，脱贫一批”的乘法效应转变，实现创业带动就业的良性发展。

“城归”创业成为活跃县域经济发展的新生力量，改变着主要靠吸引大企业、大项目招商引资促进经济发展的单一路径。农民工返乡创业的萌动与乡村发展的需求主动有效对接，所办项目有贴近市场的优势，本身就是因地制宜、“接地气”的招商引资，与“引得多、落地少”的传统招商引资形成鲜明对照。“城归”创业使农村特别是欠发达地区获得了较快发展所需的外源力量，推动着不发达地区县域经济逐步发展壮大，实现“一乡一品”，也逐步解决着大批劳动力进城务工形成的农村“三留守”（老人、妇女、儿童）等社会问题。

“城归”创业多是在经济欠发达和不发达地区，解决着中西部地区承接产业梯度转移向“末梢”发展的问题。不少农民工在大城市、大企业磨炼过，在东中西部产业转移的大潮中，看到了乡村发展的商机，尤其是劳动密集型企业向外转移的契机，从而开启返乡创业的历程。带动不发达地区中小企业跨越式发展，逐渐产生企业小集群效应，快速开发本地资源，使多年来推进城市带动农村发展、发达地区帮助落后地区发展、培育不发达地区经济增长点的目标看到了实现的希望。尤其是将央企、国企在资金、物资、管理方面的优势和“城归”的本土优势有机结合，使以往给钱给物的“输血”扶贫，真正变成因地制宜的“造血”脱贫。

^①“五有”农民工指经过城市打工的历练，有技术、有项目、有资金、有营销渠道，并有怀乡情感的农民工。

（三）农民工发展面临的三大突出问题

首先，缺少技能，稳定就业难。缺乏技能是农民工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，加强农民工的职业技能培训是经济结构战略性调整的需要。不少大城市尤其是特大城市实施积分制落户政策，“高技能者先落户，低技能者后落户、少技能者难落户”，缺乏技能的农民工往往成为城市过客。当前，农民工发展总体上已进入以技能促就业、以公共服务促进融入城市的阶段。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，也是解决农民工问题的关键所在。一旦农民工掌握了技能，解决他们在城市面临的诸多问题就全盘皆活。

提升农民工技能，事关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，明代就对匠人有统计，那时就把匠人作为社会劳动中的一种宝贵资源放到了突出位置。中国工匠精神，狭义地讲，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，中国工匠在传承中不断吸收现代营养成分，而又推陈出新，也可称为创新精神。中国工匠不仅有制造，也有创造。中华民族的基因里，有工匠精神代际相传的潜质，现在要做的就是挖掘并发扬光大。中国工匠精神需要有“工匠制度”的支撑，有了工匠文化才能使弘扬工匠精神更有底气。现在尤其需要唤醒的是社会激励工匠精神的文化，要激励一批批专心致志的技能人才成为工匠，其中的优秀者成为技师乃至大师。

其次，改善住宿条件、大城市落户难。农民工不仅希望增加收入，还强烈需要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城市地下室、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、安全等事故，也存在夫妻两地分居带来的家庭和婚姻问题。多渠道解决农民工住房问题已成为新生代农民工融入城市的基础性工程。农民工住房需要加快纳入政府住房保障体系，建立政府、企业、个人成本分担机制，包括借鉴国际上一些成功的做法。例如，新加坡组屋制度在初期也是建造低标准、小户型住房以解决低收入群体的住房问题，使他们从“地下”走到“地上”，给他们提供稳定的、消费得起的住房条件。中国现行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、低保等制度与福利。由于没有在城市落户，农民工无法在城市安居乐业，他们更多的是往返于城乡之间，加大了社会成本。2014年，国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出实施差别化落户政策，全面放开建制镇和中小城市落户限制，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。但是，农民工多在大城市尤其是特大城市务工经商，其落户城市问题只能渐进地加以解决，从共享改革发展成果的角度去探索和实践。

第三，维护农民工合法权益，解决“三低两多”问题难。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，但由于社会主义初级阶段的长期性、市场经济的趋利性和法律法规的渐进性，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”，即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，农民工参加城镇职工社会保险的比例较低，在高危行业、污染企业农民工工伤事故和职业病较多，农民工劳动争议案件较多。

三、农民工市民化的发展目标和主要措施

农民工发展是一个历史过程，解决农民工市民化问题胆子要大、步子要稳，鼓励探索、分步推进、成熟先行。有序推进农民工市民化，要敢于冲破思想观念的障碍，突破利益固化的藩篱。

（一）坚持目标导向和问题导向相统一

为进一步做好新时期农民工工作，国务院农民工工作领导小组对农民工发展进行了专题调研和顶层设计。2014年，国务院发出《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》，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”。一个目标是：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长、参加社会保险全覆盖，促进农民工社会融合，为实现农民工市民化打下坚实基础。四个着力点包括：一是着力稳定和扩大农民工就业创业，实施农民工职业技能提升计划；二是着力维护农民工的劳动保障权益，努力实现农民工工资基本无拖欠；三是着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户；四是着力促进农民工社会融合。

现阶段，落实这个目标，努力让农民工实现体面劳动，促进农民工市民化，要努力做到“十有”，即进城有工作、上岗有培训、劳动有合同、报酬有保障、参保有办法、子女有教育、住宿有改善、维权有渠道、生活有文化、发展有目标。

1.进城有工作。就业是农民工进城立足之本。要加强农民工输入地企业与乡村直接对接。要大力发展农民工就业容量大的服务业。要加强对灵活就业、新就业形态的支持，实现农民工就业适应经济转型的需要。家庭服务业是现阶段能够大容量吸纳农民工就业的领域。中国家庭服务业出现了政府推动、市场拉动、企业带动的联动发展局面。中小企业是农民工就业的主渠道，发展有小则活，收入有小则多，就业有小则稳。适应网络时代的发展，发挥全国公共就业信息服务平台的作用，使农民工就业岗位需求信息实现全国互联互通，努力使农民工从网上就能找到就业信息，助推农民工排除就业信息不对称的烦恼。

促进精准扶贫，要努力实现精准就业，让农民工能打工一人，脱贫一户。从笔者参加全国政协扶贫调研的情况看，越是贫困人口集中的片区，由于长期以传统农业为主，收入低，富余劳动力外出打工的比例越高，一般占到70%以上；越是贫困户，子女受教育程度越低，外出打工劳动力在苦脏险累行业就业的比例越高，占到90%。越是精准扶贫，越需加大农民工技能培训和技能提升的力度，大幅增加培训补贴，采取乡企对接等办法，将输出普工为主转向输出技工为主。

2.上岗有培训。国际经验表明，培训是学习新知识和增加新技能中投入产出效果最好的方式。德国、日本等世界制造业强国的“秘密武器”就是有一大批熟练技工和成熟的职业培训制度。中国实践也证明，职业技能培训是以较少投资较快提升农民工职业技能素质的有效途径。要使中国农民工尤其是新生代农民工成长为现代产业工人，尤其需要将农民工技能提升作为国家工程，成为促进经济转型、开发人力资源的战略措施。要改变中国目前农民工大多是普工的现实，尤其需要在培训

制度上借鉴国际经验，推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行企业新型学徒制，提高技术工人待遇。需要进一步加大农民工培训统筹和资金投入的力度，各级政府都要将农民工培训资金纳入财政预算，加快形成政府、企业、个人共同承担的农民工技能提升资金投入机制。当前首要的是实施农民工职业技能提升计划。一是依托职业技能院校和实训基地等培训机构，对农民工开展初次技能培训；二是鼓励企业结合行业特点和岗位技能需求，对在岗农民工进行纵向提升培训，对其中符合条件的具备中高级技能的农民工实施高技能人才培训。鼓励县一级先行先试统筹整合政府多部门的培训资金，可将中央、省、市补助资金在县级捆绑使用，发挥农民工培训经费集中投入效益，提高培训精准度。到2020年，使农民工都能够得到1次以上由政府提供补贴的实用技能培训，基本消除新成长劳动力无技能上岗现象，通过各类技能培训，使农民工学到技能、领到证书、找到工作、增加收入，从总体上缓解农民工就业和招工“两难”的结构性矛盾。

3.劳动有合同。劳动合同在维护农民工合法权益、促进劳动关系和谐中发挥着基础性作用，是农民工获得体面劳动的基本保障。要对建筑业、餐饮业、家庭服务业等就业人员流动性大的行业使用简易合同，将家庭服务业等行业中大量通过亲朋好友介绍而达成的口头协议转变为适用于农民工的劳务协议。探索出一套适合农民工特点的劳动管理办法。

4.报酬有保障。在工资支付保障机制上，农民工工资拖欠问题是一个“顽症”。治理“顽症”要重拳出击，解决问题须精准发力，采取“两金三制加治罪”。综合运用经济、行政、法律等手段攻克该“顽症”，实现“三个基本”，即基本无拖欠、劳动争议案件基本办结、群体性事件基本可控。在工资正常增长机制上，要保障农民工收入随劳动生产率提高合理增加，支撑起到2020年实现城乡居民收入比2010年翻一番的目标。

5.参保有办法。社会保险是农民工实现稳定就业的安全网。要努力扩大农民工社会保险参保率，研究完善灵活就业农民工参加基本养老保险政策。切实落实城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法、城乡养老保险制度衔接暂行办法，保障农民工“不管到哪儿干，养老保险接着算”。允许灵活就业农民工参加当地城镇居民基本医疗保险，落实好流动就业农民工基本医疗保障关系转移接续暂行办法。妥善处理老农民工历史欠保问题。

6.子女有教育。保障农民工随迁子女平等接受教育寄托着广大农民工家庭融入城市的新期待。笔者调研中发现，不少农民工认为，自己受苦受累，是由于文化水平低，进城打工除了多挣钱，就是为了子女能到城镇接受好的教育。这也是阻断贫困代际相传的办法。各级政府要将农民工随迁子女义务教育纳入教育发展规划和财政保障范畴，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育，80%实现“两为主”（以公办学校为主、以政府支持为主）。要充分考虑农民工随迁子女接受学前教育的需求，大力发展普惠性学前教育。要逐步完善农民工随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费政策，推动各地建立健全并落实好农民工随迁子女接受义务教育后在流入地参加升学考试的实施办法。“十三五”规划提出，普及高中阶段教育，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费。这对农民工随迁子女就地上高中、免费上中专将是个有力的促进。实践证明，对于贫困农户，短期脱贫靠打工，中期脱贫靠产业，长期脱贫靠教育。

7.住宿有改善。各级政府要统筹规划城镇常住人口规模和建设用地面积，推进以满足农民工为主的新市民需求为出发点的住房制度改革，把农民工纳入城镇公租房等住房保障范围。完善住房保障制度，采取廉租住房、公共租赁住房、租赁补贴等多种方式改善农民工居住条件。完善商品房配建保障性住房政策，鼓励社会资本参与建设。农民工集中的开发区和产业园区可以建设单元型或宿舍型公共租赁住房，农民工数量较多的企业可以在符合规定标准的用地范围内建设农民工集体宿舍。审慎探索由集体经济组织利用农村集体建设用地建设公共租赁住房。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系。“十一五”时期重点解决的是“通铺变床铺”，“十二五”时期重点解决的是“工棚变工房”，“十三五”时期将要重点筹划的是“工房变公寓”，使农民工住宿从地下转入地上。重庆、沈阳进行了“小户型、低门槛、政府补、滚动租”的有益探索，取得了政府、农民工、企业都认可的效果。

8.维权有渠道。当前尤其要畅通农民工维护劳动权益和基本权益的渠道。要针对农民工劳动争议多数为简易案件的特点，制定简易劳动争议仲裁程序，建立农民工劳动争议申诉“绿色通道”，提高农民工集体劳动争议的处理效率。按照“鼓励和解、强化调解、加快仲裁、衔接诉讼”的要求，及时公正处理农民工劳动争议。现实中对一般小额案件要采取简易仲裁，往往是“两头摆平，就是水平”。既要加大对农民工司法救济力度，又要引导农民工合法理性维权。

9.生活有文化。文化是农民工融入城市的精神家园。尤其是新生代农民工，在紧张、快节奏的生产之余，已经将从学校生活中养成的文化娱乐习惯带入工厂生活，只要有条件就上网，工余时间与好友结伴进行城市文化消费，城市生活既吸引又感染着他们。农民工融入城市不仅指其生活环境得到改善，更重要的是其精神文化生活也得到同步提升。各级政府要把农民工纳入城市公共文化服务体系，落实好对农民工集中居住点实施的“两看一上”工程，使农民工方便地看报纸、看电视，有条件的能上网。积极开展符合农民工特点的精神文化活动，加强对农民工的人文关怀，努力营造理解、尊重和关爱农民工的良好社会氛围。

10.发展有目标。农民工市民化要实现两个基本转变：一是从普工到技工的转变，有条件的还可以向技师、高级技师发展，成为稳定就业的新型产业工人；二是向享受城镇基本公共服务或在城镇落户的新市民的转变。顺应农民工的新期待，促进有能力的农民工举家进城落户，暂不具备落户条件的，实施居住证制度，努力实现基本公共服务全覆盖。

（二）发挥政治优势，保障农民工的政治权益

面对亿万农民工的发展，解决错综复杂的问题，发挥中国的政治优势，加强和创新农民工中党团和工会组织建设尤为重要。从根本上说，这也涉及巩固和夯实我们党执政的群众基础。解决农民工面临的突出问题，需要落实党和国家的政策措施，通过在农民工集中点建立党组织，在农民工中起到推动发展、服务群众、凝聚人心、解决问题、构建和谐劳动关系的作用，尤其是把有可能发生的集体停工等不稳定因素化解在萌芽状态。重点从五个方面探索：一是在农民工相对集中点建立党组织，从输出地为主向输入地为主转变，解决农民工优秀分子在城乡流动中“入党难”和党员“管理难”（村里难见面、城里难找到）的问题。二是加快吸收新生代农民工中的优秀分子入党，增加农

民工中党员队伍的生机和活力，改变新生代农民工中党员较少的状况。三是运用信息化方法加强对外出务工经商农民工党员的管理，改变目前农民工党员参加党组织生活少的状况。四是发挥外出务工经商农民工党组织的作用，将党和国家解决农民工问题的各项政策措施落到实处。五是大力培养外出务工经商农民工中有较高素质的带头人成为基层组织的负责人，有效解决农民工党员管理松弛的问题，提高党组织的凝聚力和战斗力。

要保障农民工依法享有民主政治权益，积极推荐优秀农民工成为各级党代会、人大、政协的代表、委员，在评选劳动模范、先进工作者和报考公务员等方面与城镇职工同等对待。要支持农民工在职工代表大会、居民委员会、村民委员会等组织中依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。

中国梦是中华民族的梦，也是每个农民工的梦。到 2020 年，农民工预计将达到近 3 亿人。只有激发农民工这支举世无双新型劳动大军的力量，实现中国梦的力量才能更加强大。农民工绝大多数从事中低端劳动，他们改变现状、融入城市的愿望更加强烈，实现梦想的空间更大。梦想承载希望，成就未来，有梦想，有机会，才能激励农民工克服困难去奋斗。将 3 亿农民工的勤劳与智慧汇入到实现中华民族伟大复兴的磅礴力量中，使农民工成为实现中国梦的最大奋斗群体和受益群体。

（作者单位：中华人民共和国人力资源和社会保障部）

（责任编辑：陈静怡）

An Analysis of the Development of China's Rural Migrant Workers with Chinese Characteristics

Yang Zhiming

Abstract: Rural-urban labor migration on an unprecedented scale has played a vital role in China's economic growth and social development. To have a better understanding on the development of rural migrant workers, China needs exploring the path of rural labor transfer with Chinese characteristics and learning from others' experience. Under the new normal state of China's economy, changes have been seen in rural migrant workers' employment status, income level and skill improvement, and in the appearance of new industry formats, craftsmen and return migrations. This article puts forward a number of challenges for rural migrant workers in the process of social integration in cities. To solve these problems, the study emphasizes several issues related to their employment and daily lives, including job security, training at work, labor contract, income stability, social insurance, education for children, accommodation status, legal rights, cultural activities and development goals. It concludes by envisaging the future for rural labor migrants who will become the largest group to contribute to and benefit from the realization of the Chinese dream.

Key Words: Rural Migrant Worker; Rural Labor Transfer; Citizenization of Rural Migrant Worker