把握劳动力转移新变化 开创农村发展新局面

——“扶持农民工返乡创业”对话录

互动天地

主持人：本报记者 马宏伟 张怡恬 于春晖

嘉 宾：农业部原常务副部长 万宝瑞
国务院发展研究中心农村经济研究部部长 韩 俊
中国农村劳动力资源开发研究会副秘书长 崔传义





从左至右依次为：万宝瑞、韩俊、崔传义

农村劳动力转移，是我国从城乡二元经济结构向现代社会经济结构转变过程中的一个重大战略问题。解决好这个问题，不仅直接关系从根本上解决农业、农村、农民问题，而且关系工业化、城镇化乃至整个现代化的健康发展。党的十七届三中全会《决定》在继续强调“引导农民有序外出就业”的同时，特别提出“鼓励农民就近转移就业，扶持农民工返乡创业”。这是针对新阶段我国农村劳动力转移实际作出的重要部署。如何认识当前农村劳动力转移的新变化？如何贯彻落实中央精神，卓有成效地扶持农民工返乡创业，进而开创农村改革发展新局面？日前，记者围绕这些问题与几位专家进行了对话。

促进农村劳动力平稳有序转移，需要及时把握农村劳动力转移的新动向、新变化、新趋势——农民工返乡创业是一个重要转变

主持人：随着经济社会发展和新农村建设的推进，我国农村劳动力转移发生了一些新变化。请万部长概括一下我国农村劳动力转移有哪些新的变化。

万宝瑞：近几年，农村劳动力转移发生的新变化突出表现为四个转变：一是由异地输出向就近就地务工转变。随着新农村建设的推进和县域经济的发展，转移就业的农村劳动力中选择就近就地就业的越来越多，而去外省务工者所占的比例已从2005年的51%下降到2007年的45%。二是由体力型向技能型转变。随着九年制义务教育的普及和“阳光工程”的实施，农民务工培训不断取得进展，外出务工农民的综合素质和转移就业能力大大提高。三是由无序流动向有组织转移转变。目前，各地通过政府部门、企业和中介机构组织输出的劳动力占外出劳动力的16%左右，而且比例还在增加。四是由“民工潮”向“创业潮”转变。一部分进城农民工经过一段时间外出就业，又返回家乡，利用打工增长的见识和本领、获得的资金和信息，在乡村、小城镇创办企业，发展工商服务业，投资商品性农业，形成农民工返乡创业热潮。目前，全国有1.2亿农村劳动力外出务工，有近500万农民工又回到农村发展现代农业、创办工商企业。

主持人：在这四个转变中，前三个转变还是属于由农村向城市转移的范畴，解决的是怎样更好地向城市转移的问题；而第四个转变即由外出务工向返乡创业转变，则在转移方向上发生了逆转——由城市流回农村。您对此怎么评价？

万宝瑞：改革开放以来，亿万农村劳动力离土离乡，进城务工就业，对改变农村面貌、加快工业化和城镇化进程作出了特殊的重要贡献。进入新世纪以来，越来越多的农民工返乡创业，这打破了农村劳动力长期向城市和发达地区单向转移的旧格局，形成了农村劳动力双向流动的新局面。在一些劳动力流出较多的地区，返乡创业者已经形成较大规模的经济实体，对发展当地经济发挥了重要作用。据有关部门测算，农民工返乡创办的企业总数约占全国乡镇企业总数的20%。尽管目前返乡创业的人数还不算多，但这些人能量大、创新精神强，代表着农村先进生产力的发展方向，对农村经济社会发展的影响越来越大。针对农村劳动力转移的新变化，应及时调整工作重点，推动农村发展跃上新台阶。

主持人：为什么会形成农民工返乡创业的热潮呢？

万宝瑞：首先，农民工有着强烈的返乡创业愿望。农民工在外积累了一定的技术、经验和创业资本，对家乡的资源、市场、商机又比较熟悉，认为返乡创业成功的机会较多。据调查，农民工有5万元的积累就可以做生意，有10万元就可以办企业。从务工到创业，这是农民工通过自身努力实现的新跨越。其次，沿海发达地区劳动密集型产业向中西部地区转移步伐的加快，中西部发展条件和环境的逐步改善，特别是新农村建设的推进，对农民工返乡创业提出了需求、创造了条件。第三，农民工在城市就业面临困难较多，收入偏低，难以融入城市生活，以及外出务工带来的留守问题等，也推动一部分农民工返乡创业。

农民工与农业、农村有着天然联系，农民工返乡创业正以其特有的方式，在带动农民就近转移、促进现代农业发展、推动城镇化等方面发挥积极作用——农民工返乡创业具有重要意义

主持人：农民工返乡创业，一个明显的作用就是拓宽了农村劳动力转移就业和农民增收的途径。

韩俊：是的。农民工返乡创业对促进农村劳动力转移和农民增收的作用主要表现在：一是创业者自身收入大幅提高。我们做的百县调查显示，创业农民工2006年个人年平均收入为71987元。二是拓展了返乡农民工的就业增收途径。农民工返乡创办企业所雇用的工人，有相当一部分甚至半数以上是从沿海地区打工回来的农民工。这就延续了返乡农民工作为产业工人的“生命”，满足了他们随着年龄增长所产生的家庭团聚、照顾老小的实际需要。三是扩大了社会就业。调查显示，平均每名返乡创业者带动就业3.8人，其中很大一部分是当地不能外出打工的中年以上农民。

主持人：农民工返乡创业，对发展现代农业有什么作用？

韩俊：农民工返乡创业，推动了农业的商品化、规模化、特色化和结构调整。调查显示，有16.5%的农民工返乡后从事农业综合开发，成为农业生产的带头人，他们创办的企业平均每个可带动54户农户参与生产。农民工返乡创业，也推动了农业产业化龙头企业和专业合作经济实体的发展。调查表明，农业产业化经营龙头是企业的，带头人曾外出务工的占75.7%；是协会和专业合作社的，带头人曾外出务工的占80%；是批发市场的，带头人曾外出务工的占72.2%。在所调查村的高效农业开发中，一半以上的项目是由外出返乡的人先搞起来的。

主持人：优势资源向城市和发达地区集聚，是造成城乡和区域差距扩大的一个重要原因。农民工返乡创业，对于优势资源回流从而促进农村和欠发达地区发展，应该有所助益。

韩俊：是的。农民工返乡创业，把资金和发达地区的市场观念、技术、管理带回家乡，这就把城乡、发达地区与不发达地区的发展联系起来，有利于促进形成沿海发达地区带动不发达地区、城市带动乡村的发展格局。目前，虽然多数地方农民工返乡创业对县域经济发展的作用还不算大，但小企业在贫困农区像雨后春笋般地生长起来，成为推动民营经济发展、发展工商服务业的有生力量，强化着工业化的基础。

主持人：有人认为鼓励农民工返乡创业与推进城镇化和工业化有矛盾，是城镇化的倒退。您同意这种观点吗？

韩俊：这种观点是不正确的。农民工返乡创业，不仅不是城镇化的倒退，而且促进着小城镇发展。第一，农民工创办的企业近半数在小城镇和县城，这些企业带动资本、劳动力等要素向小城镇集聚，为小城镇发展提供了产业支撑。第二，部分返乡农民工在城镇创办医疗、文化、住宿、餐饮等服务业企业，提供多方面的生产生活服务，直接投资于城镇基础设施建设，促进了小城镇基础设施和配套产业发展。第三，农民工返乡创业扩大了小城镇人口规模和经济规模。根据对3026个返乡创业农民工的调查，有将近一半人选择在镇或集镇居住，有52.5%的人在集镇有投资。返乡农民工向小城镇集聚的意愿明显，必将为城镇化提供长期动力。

新生事物往往面临新的问题和困难，最需要给予扶持和培育——有针对性地扶持农民工返乡创业

主持人：农民工返乡创业作为一种新生事物，在发展中肯定会面临一些困难和问题。请崔秘书长谈谈您了解到的情况。

崔传义：目前，农民工返乡创业确实面临不少难题，其中比较突出的有：缺少明确有力的扶持政策，得不到金融机构的信贷支持，用地指标少、出让价格高，创业者自身素质有待进一步提高等。此外，农民工创办的企业有的属于沿海地区淘汰的落后企业，容易污染环境和浪费资源，亟须积极有效的产业指导。

主持人：解决好这些实际问题，对于扶持农民工返乡创业具有重要作用。您认为应采取哪些有针对性的措施呢？

崔传义：首先，明确扶持政策。应提高认识，尊重农民工自主创业的权利，改善创业环境。凡是外出务工经商后返回家乡创办各类企业或者从事个体经营、兴办各类农民专业合作组织的，无论规模大小，只要符合法律和国家产业政策，并吸纳一定数量的当地劳动力就业，就应予以鼓励支持，实行优惠政策。

其次，优先解决用地问题。小城镇和乡村的存量非农建设用地，在符合规划和用途管制的前提下，可直接用于农民工返乡创业用地。允许地方通过农村集体土地整理复垦开发，先补后占，并从中拿出一定比例作为农民工返乡创业用地。适当减免集体非农建设用地规费。在不破坏生态环境、不损害农民权益的前提下，适当扩大荒山、荒坡、荒滩等非耕地的利用。

第三，加大财税扶持力度。在财政方面，可设立专项基金，用于农民工返乡创业的贷款贴息、创业培训和资金担保等。在税收方面，农民工返乡创业应享受与外地客商同样的优惠政策。对为城乡低收入群体就业再就业作出贡献的企业，可比照城市相关政策给予优惠政策。农民工返乡创业应按规定享受国家和地方扶持发展中小企业、非公有制经济服务业、现代农业、农产品加工业等方面的优惠政策。

第四，改善金融信贷服务。加大政策性金融的扶持力度，缓解农民工返乡创业融资难、资金供给短缺、贷款利息高等问题；进一步发展重点服务中小企业和农村社区的金融组织；国有商业银行应对农民工返乡创业活跃的市县分支机构授权，按照规范提供贷款；适应创业者的多样化需求，开办固定资产抵押贷款、动产质押贷款以及信用贷款与抵押贷款组合等信贷方式，放宽贷款额度和还贷时间；放宽农村地区抵押物的范围；建立信贷扶持担保机制。

第五，加强引导和指导。引导农民工根据国家产业政策要求选准创业项目，防止高污染企业向中西部地区转移。农民工返乡创办企业的生产经营场地应纳入城乡发展规划，因地制宜发展园区，力求共享基础设施、集中治理污染、集约利用土地，培育发展产业集群。

第六，加强创业辅导和培训服务。有条件的地区可依托现有机构为返乡创业者提供创业培训、市场信息等服务，并组织交流活动、科技讲座和政策咨询。指导和配合返乡创业者开展职工培训，将相关企业员工纳入当地农村劳动力技能培训计划。

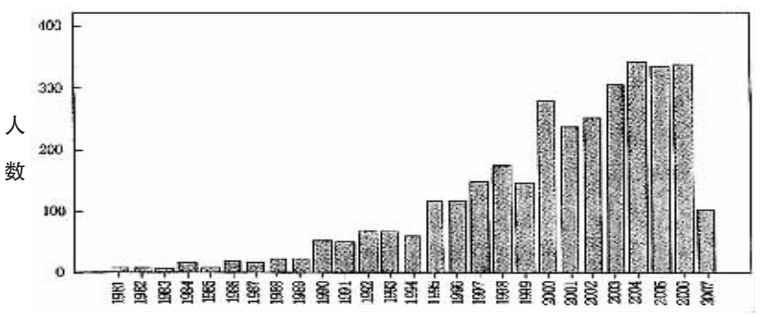
表1 农民工返乡创业遇到的困难（人为因素）

选项（可选多项）	选择人数	比例（%）
审批企业或立项难	1070	59.6
部门乱收费	734	40.9
企业负担太重	920	51.3
吃大户的太多	265	14.8
其他	318	17.7
调查人数	1794	

表2 农民工返乡创业遇到的困难（客观因素）

选项（第一选项）	选择人数	比例(%)
资金筹集困难	2170	71.7
交通不便	270	8.9
当地购买力低	221	7.3
人才不足	127	4.2
其他	238	7.9
调查人数	3026	

300个调查村农民工返乡创业时间分布图



（2007年数据截止到4月底）

资料来源：国务院发展研究中心调查研究报告

喜看农村劳动力转移新气象

张建伟 马志英

时论精粹

近年来，农民工返乡创业成为农村劳动力转移的新气象。调查显示，全国约有500万农民工回到农村发展现代农业、创办工商企业。这些返乡农民工视野开阔、创新精神强，兴办的企业约占全国乡镇企业总数的1/5，正在成为农村经济社会发展的重要力量。

农村劳动力转移是世界各国现代化进程中的一个基本特征。对我国来说，农村劳动力转移有着更为重要的意义，不仅直接关系从根本上解决农业、农村、农民问题，而且关系工业化、城镇化乃至整个现代化进程，关系城乡二元经济结构向现代社会经济结构转变。目前，我国已有2亿多农村劳动力转入非农业部门和城镇就业，其中约有1.2亿农村劳动力外出务工。这对于改变农村面貌、加快工业化和城镇化进程作出了重要贡献。

但是，农村劳动力短时间内大量异地流动，也会带来一定的社会问题：留守农村的主要是老人、妇女和儿童，他们既面临种种生活困难，也难以担负起发展现代农业和建设新农村的重任；农村劳动力结构性供求矛盾日益突出，一方面劳动力总体上仍然供大于求，另一方面有一技之长的劳动力供给严重不足；城镇公共服务和基础设施建设滞后，大量农民工进了城却留不下，难以实现从农民到市民的转变；等等。

农民工返乡创业对于解决这些问题具有积极作用。首先，农民工返乡创业有利于吸纳农村劳动力就近就地转移就业。农民工返乡创业，不仅带回了资金、技术以及管理方法，而且可以吸纳当地的富余劳动力，实现当地“输出富余劳动力——打工积累资金技术——返乡创业——安置富余劳动力”的良性发展。其次，农民工返乡创业有利于促进小城镇建设。农民工返乡创业一般集中在集镇和县城，是一条低成本的小城镇扩张之路。第三，农民工返乡创业有利于开发农村人力资源，促进当地农民素质的提高。农民工返乡后，有的创办农业产业化龙头企业，有的兴办二、三产业，有的担任经纪人、农民合作经济组织带头人，还有的担任村干部，成为农村经济社会发展的领头人。由此可见，进城务工与返乡创业双向流动格局的形成，打开了发达地区和欠发达地区之间的观念、资金、技术、管理和人才通道，对于促进城乡和区域协调发展具有重要而深远的影响。

从总体上看，目前农民工返乡创业尚处于自发和起步阶段，亟须加以扶持和引导。一是加强资金支持。大多数返乡创业的农民工有一定的技术、项目和信息，但缺乏必要的资金。各地应认真落实小额担保贷款、个体经营税费减免等相关政策，同时积极推进农村金融体制改革和创新，引导金融机构加强对中小企业的金融服务。二是加强创业培训。把农民工纳入职业培训范围，在加强对农民工技能培训的同时，广泛开展创业培训。三是营造创业氛围。通过评选、表彰和宣传返乡创业典型，使更多劳动者树立自强自立、敢于创新的理念，在社会上形成尊重创业、支持创业、宽容失败的氛围，吸引更多的农民工返乡创业。

加强反腐倡廉建设 为经济社会科学发展提供保障

朱明国

当前，全党正在认真开展深入学习实践科学发展观活动。深入学习实践科学发展观，是全党的重大政治任务，也是纪检监察机关的重大政治责任。各级纪检监察机关应通过开展学习实践活动，继续加强反腐倡廉建设，坚决惩治和有效预防腐败，为经济社会科学发展提供坚强的政治和纪律保障。

经济越发展，越要重视惩治和预防腐败

推动经济社会科学发展与加强反腐倡廉建设之间是正相关的，加强反腐倡廉建设是促进和保障经济社会科学发展的重要环节。经济越发展，越要重视惩治和预防腐败。

惩治和预防腐败有助于营造经济社会发展的良好环境。惩治和预防腐败，对经济社会发展具有清污排障、提高效率和增强信心的作用。一个地方越清廉，经济社会就越有活力；反之，就会损形象、失人气、误发展。2005年，在中央纪委的直接指导下，广东省认真查处了“709”中山市信联集体巨额贷款损失案，挽回直接经济损失达16亿元。当年，中山市经济增长率高达15%。这充分显示了惩治和预防腐败对经济社会发展的推动作用。

惩治和预防腐败有助于完善经济社会发展的体制机制。反腐败面临的深层次问题，许多也是完善社会主义市场经济体制要解决的突出问题。在加强反腐倡廉建设的过程中，广东省注重与完善社会主义市场经济体制进程相适应，通过剖析案件发现体制机制漏洞，把查办重大案件的“遭遇战”变成制度建设的“阵地战”。党的十六大以来，全省共建立完善反腐倡廉制度2300多项，既提高了惩治和预防腐败的成效，也为完善社会主义市场经济体制奠定了重要基础。

惩治和预防腐败有助于实现经济社会发展成果由人民共享。经济发展和反腐败的根本目的，都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。惩治和预防腐败，有利于调动广大人民群众投身改革发展的积极性，为人民群众营造更加适宜于干事创业的良好环境；有利于促进分配公平，缩小贫富差距，减少社会矛盾，实现发展成果由人民共享。

以改革创新精神推进反腐倡廉建设

当前，我国改革发展正处于关键阶段，反腐倡廉建设也面临许多新情况、新问题。面对新的形势和任务，我们必须以科学发展观为指导，继续解放思想，坚持改革创新，坚定不移地推进反腐倡廉建设。

强化大局意识，在服务科学发展上有新作为。紧紧抓住转变经济发展方式和完善社会主义市场经济体制的关键环节，切实纠正搞形象工程、政绩工程和以牺牲环境、浪费资源、损害群众利益为代价换取一时发展等违背科学发展观要求的行为。旗帜鲜明地支持改革者、鼓励创业者、宽容失误者、开导保守者、追究诬告者。严格区分一般错误和违纪违法的界限，对敢闯敢试、敢于杀出一条血路的干部，要理直气壮地支持；对勇于解放思想、坚持改革创新而出现失误的同志，只要个人没有以权谋私，就应根据实际情况予以保护，以形成有利于广大干部群众干事创业的良好环境。

强化法纪意识，在依纪依法反腐败上有新提高。在办案的指导思想上，坚持政治性和法纪性相统一，既坚持党委对办案工作的统一领导、确保办案正确方向，又把严格依纪依法贯穿于查办案件的全过程，使查办的案件经得起法律、历史和实践的检验。在查办案件过程中，坚持规范性和效率性相统一，既在国家法律和党内法规的约束下规范办案，又发挥主观能动性，做到主动办案、有效办案。在办案的机制上，坚持独立性和合作性相统一，既充分发挥纪委组织协调反腐败的职能，又充分调动其他执法执纪机关的积极性。在办案成效的把握上，树立正确政绩观，坚持查清问题、惩治腐败是政绩，澄清是非、保护干部也是政绩，努力实现政治、经济、法纪和社会效果的有机统一。

强化创新意识，在解决滋生腐败的深层次问题上有新突破。坚持从实际出发、重在建设，以改革精神推进制度建设，以创新思维寻求治本办法，把惩治和预防腐败寓于各项重要政策和措施之中。一是善于运用市场规则规范权力运行。在更大程度上发挥市场配置资源的基础性作用，继续推进行政审批制度改革，凡是能够通过市场机制解决的就尽量交给市场去解决。二是善于运用经济手段预防和治理腐败。进一步完善建设工程招投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购等制度，健全相关要素市场。研究探索财产申报制度、收入公示制度。三是善于运用利益调节机制引导干部廉洁从政。运用经济杠杆调整干部的行为取向，尽可能使干部的廉政行为与利益需求相统一。积极探索运用货币化办法解决公务消费中的铺张浪费和不廉洁问题，探索建立廉政公积金等制度。

（作者为中共广东省委常委、省纪委书记）

开展廉政教育 改进村务管理 强化干部监督

扎实推进农村基层党风廉政建设

刘中会

优良的党风是凝聚党心民心的巨大力量，是推进事业发展的重要保证。近年来，山东省寿光市坚持廉政教育经常化、村务管理民主化、干部监督规范化，深入推进农村基层党风廉政建设，为建设社会主义新农村提供了有力保障。

以廉政文化进农村为抓手，实现廉政教育经常化。加强廉政文化建设，是新形势下加强党风廉政建设的有效抓手。一是规范教育培训。把廉政教育培训纳入全市农村党员干部教育培训统一规划，建立农村党员干部党校学习培训制度，编印《勤廉带头人》、《农村基层党风廉政建设警示录》等教育培训教材。以市委党校为廉政教育主阵地，以廉政文化教育基地为依托，整合利用寿光党政信息网、廉政网和远程教育网等资源，采取市镇村三级联动、分期轮训的方式，对农村党员干部进行廉政教育培训。二是丰富教育形式。坚持开展主题教育，去年组织开展了“转变干部作风、促进率先发展”集中教育活动，今年又组织开展了“讲党性、重品行、作表率、促发展”集中教育活动。同时，在报纸和电视台分别开设了“农村基层党风廉政建设”和“党旗飘扬展风采”等栏目。

以实施“阳光村务”为平台，实现村务管理民主化。阳光可以消毒防腐，公开可以遏制“暗箱操作”。一是推行农村民主公开日制度，保证村民的知情权。确定每月15日为农村民主公开日，以村务公开和民主议事为主题，集体讨论本村政务，决策本村重大事项。二是推行村级集中办公日制度，保证村民的参与权。每周确定1天时间实行集中办公，研究村级经济发展，处理村内事务，接受群众询问。三是推行重大事务民主决策听证制度，保障村民对村级事务的决策权。把土地调整、计划生育、宅基规划、公益事业等关系群众切身利益的重大事项，列入听证范围。四是实行“村民代表质询制度”，保障村民对村级事务的监督权。村民代表认为村“两委”及“两委”干部工作中存在问题需要质询时，可由1/4以上村民代表联合向村党支部提出质询议案。

以制衡农村干部权力为重点，实现干部监督规范化。抓好党风廉政建设，必须加强对权力运行的监督，做到关口前移、防范在先。一是健全监督制约机制。在农村干部中重点推行承诺示廉、述职述廉、民主评廉三项制度，强化对村干部的监督制约。二是严格规范权力运行。规范村级事务决策权，实行村“两委”联席会、党员大会、村民代表会议“三会”决策；规范农村“三资”处置使用权，实行农村财务委托代管制度，所有村级财务和资金由镇经管站代管。三是严查违纪违法案件。把经济问题、工作作风问题和群众反映强烈的问题作为重点，认真查处农村党员干部在规划审批宅基地、发放计生指标、发放征地补偿款和农民种粮直补资金、集体资产承包等方面损害群众利益的违纪违法案件。

干部说干事

（作者为中共山东省寿光市委书记）