

关于促进城市化进程中 失地农民就业的政策建议*

许庆

(上海财经大学财经研究所 上海 200433)

内容摘要: 在对我国城市化快速推进地区大样本抽样调查的基础上,通过分析失地农民的现状以及就业困难的原因,提出政府应该采取的措施:首先要提高对失地农民就业问题重要性的认识,采取相应的政策促进失地农民就业;其次要建立合理的征地补偿机制,使农民利益得到合理照顾;再次要加强培训,提高失地农民的素质,增强就业竞争力,拓宽就业渠道。同时,要完善就业保障制度,保障失地农民在就业收入、就业机会、社会保障、教育、户籍以及其他方面的权益。

关键词: 城市化 失地农民 就业

中图分类号: F241.2 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2013)02-0024-004

一、失地农民就业现状

城市化是中国发展的大趋势,近年来随着城市化的加快,城市周边的农村土地被大量征用以建设住宅楼和工业开发区,由此造成大量的失地农民,预计到2020年国内失地农民的总量将突破1亿人。面对生存和发展的巨大压力,一些失地农民价值观念和社会心态逐步发生变化,有的甚至与地方政府产生对立情绪,引发农村群体性事件,对经济社会的持续发展和安全稳定产生不良影响。因此解决失地农民的就业问题是重大的民生问题,有效引导失地农民就业成为经济社会持续稳定健康发展的重要保证。

政府对大部分失地农民一般采用一次性货币补偿,把这部分失地农民的就业推向市场,让其自谋生路。这些失地农民中一部分人做小生意,一部分人外出打工,主要从事文化素质要求不高的工作(如打零工、清洁卫生、保安等),这些工作缺乏稳定性,随时有失业的可能。根据我们2009年在长三角、珠三角、环渤海以及成渝地区等我国四大都市圈开展的征地问题大样本抽样调查,在所有获得的1209份有效样本中来看,失地农民失业率为25.92%,就业率为74.08%(失地农民中从事农业的比例只有8.49%,65.59%的失地农民转移到非农业部门),在已就业的失

收稿日期: 2012-12-12

* 本文系2011年国家社会科学基金重大项目《城乡统筹发展背景下户籍制度改革与城镇化问题研究》(项目批准号: 11&ZD037)的部分成果。

作者简介: 许庆: 上海财经大学财经研究所教授, 博士生导师。研究方向: 农业经济学、能源经济学。

地农民中,非农就业占 88.54%,显示了非农业部门在吸收失地农民时的巨大作用。在非农就业中,给中小企业或私人老板打工的比例达到 45.76%,其次是自营工商业达到 26.12%,其他类型为 28.12%。

失地农民非农就业渠道中通过亲友朋友(包括前雇主)介绍的比例最高,达到 50.22%,通过报纸、电视、广播、网络或招工广告以及职业介绍机构获取工作信息的比例为 6.92%,通过政府组织获取就业信息的比例为 8.04%,而通过自己寻找、学校分配等其它途径获取就业信息的比例达到 34.82%。由于失地农民大部分居住在城市附近,在本地就业可以充分利用各自的社会关系获取工作信息,所以通过亲戚朋友或者自己寻找的比例远远超过媒体广告和职业介绍机构,而通过政府组织获取就业信息的比例则比较低。

二、失地农民就业困难原因

(一) 自身原因

失地农民受教育程度普遍不高,在正规学历教育中获得专业技能的大中专生绝大多数已经迁移出农村地区,绝大部分生活在农村的农民只受过基础教育,平均受教育年龄只有 7.88 年,只相当于初中一年级学生。失地农民年龄偏大,调查显示失地农民平均年龄为 45.8 岁,不利于新知识新技能的学习掌握。由于长期从事农业耕作,劳动技能单一,缺少相应的工作经验。再加上失地农民普遍缺乏市场意识,缺乏获取就业信息的能力,再就业意识薄弱,缺乏积极的心态去自谋职业,而过多地寄希望于政府和企业的安置,最终导致在劳动力市场竞争中处于不利地位。

(二) 地方政府对失地农民就业重视不够

失地农民在非农业就业中,通过政府组织获取就业信息的比例非常低,只有 8.04%。失地农民参加过当地政府为被征地农民组织的职业培训班的比例更低,只有 6.15%。地方政府在失地农民就业与再就业问题上的职能缺失,未能充分发挥政府的公共服务功能。政府在征用农村集体土地时,往往就补偿安置制定相应的政策,只是在大的原则上对就业安置给予界定,而缺少具体的操作方法。各部门在具体执行过程中,只能根据自己的理解去操作执行。“谁占地,谁负责”的安置原则没有从根本上得到落实。调查显示,通过与用地单位签订优先就业协议而获得过工作的访谈者占被失地农民的比例极低,只有 0.59%。绝大多数地方政府和用地单位只是对失地农民进行一次性经济补偿。

(三) 大环境不利于失地农民就业

目前我国正处于经济转型期,劳动密集型企业数量在减少,减小了对普通劳动者的需求。中小企业和第三产业发展滞后制约着失地农民就业。中小企业作为我国国民经济的主要组成部分,是实现失地农民就业的主要载体。调查显示,非农就业的失地农民中有 45.76% 到中小企业工作,自营工商业的比例为 26.12%,主要为服务业,如小卖部、理发店、个体运输、粮食加工等。中小企业和第三产业发展滞后增加了失地农民的就业难度。

劳动力市场分割、就业制度不完善限制了失地农民转移就业。我国的城乡二元经济结构形成了二元劳动力市场,这种城乡就业制度的二元格局,人为地制造了各种差别和不公正,使失地农民不能享受与市民一样的待遇,甚至有些地方对农民进城规定了越来越高的门槛,许多失地农民在农转非后,可能面临既失去土地,又无缘分享城市化发展的成果,并被城市化抛弃的困境。

三、促进失地农民就业的政策建议

解决失地农民的就业问题,政府和农民要共同努力,根据其自身特点,结合当地社会发展情况,因地制宜,缓解失地农民就业困难的问题。

(一) 提高政府对失地农民就业的认识

很多地方政府领导对失地农民问题认识不足,往往把失地农民问题简单地看作是经济补偿问题,认为政府已经给予货币补偿,失地农民的就业问题不是他们的责任。因此地方政府没有把失地农民纳入当地的就业体系,没有出台相应完善的就业保障政策,没有提供更多有针对性的就业岗位。实际上,能否妥善安置失地农民就业,是关系到城市化进程能否获得一个稳定社会环境。所以地方政府必须提高对失地农民就业问题的认识,制定长远规划,出台相应政策,合理妥善地解决失地农民的就业问题。

(二) 建立合理土地征用制度

征地补偿可以使失地农民在城市化进程中获得最直接的经济效益,是他们最重要的经济来源,同时也是最容易引发征地矛盾的焦点。国家明文规定对失地农民的补偿安置是征地前必须做好的工作,目前最主要的补偿安置是一次性经济补偿。因此建立合理的征地补偿和利益分享机制,有利于失地农民参加社会保险和自主创业,是解决失地农民就业问题的关键。一是完善我国土地征收法律体系,规范政府的征地行为。二是提高征地补偿标准,增加失地农民的补偿收入。三是建立对被征地农民发放补偿费用的公示制度,增强补偿费用发放透明度。

(三) 加强培训,提高失地农民素质,增强就业竞争力

农民的劳动素质和技能问题,一直是困扰失地农民就业的瓶颈。尽管土地被征后有关部门做了一些安置,由于被征地农民文化素质和劳动技能不高,参与市场竞争能力弱,对市场的应变能力有限,很难找到生活依托。因此政府应加强对失地农民的培训,增强失地农民的就业竞争力。调查显示,经培训并获得相应的职业资格证书使失地农民非农就业的概率上升6.23%。要使培训在失地农民就业过程中发挥更大的作用,需要做到以下几点:

一是合理规划培训,充分了解本地区失地农民的具体情况,根据企业的实际需求以及失地农民自身实际情况,制定出符合市场和失地农民需求的培训计划,提高培训工作的有效性。

二是增强失地农民培训意识,充分利用广播、电视、媒体的传播作用,不断宣传就业培训政策、致富经验介绍以及各类用工信息,动员失地农民进行就业培训,提高其综合素质,增强就业能力。

三是增强培训工作的针对性,应根据失地农民的年龄、文化程度等特点,实行针对性和差异化的培训方式。对文化程度较低、年龄较大的失地农民可以开展周期短、容易掌握的实用技能培训,以便其能够在短期内实现就业;对于年龄轻、综合素质较高的年轻人可以开展技能和系统性技能等级培训,从根本上解决失地农民劳动就业技能不强的问题。对于有志于自己创业的农民,除开展相关的技能培训外,还要提供包括财务、管理等方面的培训。

四是进一步提高失地农民参与就业培训的积极性,在开展失地农民就业培训时,应发挥政府部门的优势,及时、广泛地和各类用工企业、职业中介机构协调沟通,收集各类用工信息,签订用工协议,全力做好就业安置推荐工作。

(四) 完善就业保障制度

失地农民为我国的工业化、城市化作出了重要的贡献,政府、用地单位应当重视失地农民的

就业保障问题。保障失地农民在就业收入、就业机会、社会保障、教育、户籍以及其他方面的权益。在就业收入方面,进一步加强失地农民用工以及劳动报酬方面的保护力度,参照城镇职工最低工资标准,结合失地农民实际情况,制定出台失地农民用工指导价格以及最低工资标准,保障失地农民的劳动收益。在就业机会上,对于城市化进程中产生的就业岗位,优先录用、优先安置因城市扩张而失去土地的农民。在就业环境上,采取法律、行政和经济相结合的方式,限时清理和整顿不利于城乡劳动力合理流动的歧视性规定,进一步简化失地农民进城务工的各项程序和手续,取消各项针对农村进城务工人员的不合理收费行为,努力为失地农民创造一个良好的就业环境。在社会管理服务上,有针对性地清理和取消不利于失地农民发展的各种制度、办法,使失地农民在就业、教育、户籍管理、社会保障等方面享受与城镇居民一样的权利。在就业扶持上,对于有创业能力的失地农民开办的经营实体,财政、工商、税务、城管等部门应出台相关优惠政策,简化各类办证手续,减免相关税费,提供小额贷款担保,大力支持和扶持失地农民创业。同时通过税收减免、社保补贴等措施鼓励企业吸纳失地农民就业。□

Policy suggestion on promoting employment of landless peasants in urbanization

Xu Qing

Abstract: Based on the sample survey of domestic urbanization rapid-promoting regional, the measures government should implement are put forward by analyzing the current situation and the reason of landless peasants' employment difficulties. First, raise the government's awareness of the importance of the landless peasants' employment problem and adopting appropriate policies to promote the employment of landless peasants. Secondly, establishing reasonable compensation for land acquisition mechanism to guarantee peasants' interests. Thirdly, strengthen training, improving the quality of landless peasants and enhance their competitiveness in the job market, broaden employment channels. Finally, it required to improve the employment security system to make landless peasants' income, employment opportunity, social insurance, education, household register and other rights and interests guaranteed.

Keywords: urbanization; landless peasants; employment