

失地农民再就业问题研究——以荆州市华中农高区为例

赵宇¹, 夏庆利^{2*}

(1. 长江大学湖北农村发展研究中心, 湖北荆州 434023; 2. 黄冈师范学院, 湖北黄冈 438000)

摘要 随着我国经济的高速发展, 城镇化的进程正在不断加快, 农村土地征收的规模不断扩张, 失地农民数量不断增加, 而失地农民再就业问题作为城镇化发展中的热点问题, 关系着城镇化发展的质量和全面建成小康社会的进程。鉴于此, 以荆州市华中农高区为例, 首先分析了失地农民的就业状况, 进而系统分析了华中农高区失地农民就业的影响因素, 并从政府、社会和失地农民三方面出发有针对性地提出了解决失地农民就业难题的治理策略, 以期对解决失地农民就业问题提供启示。

关键词 失地农民; 就业; 华中农高区

中图分类号 F323.6 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)19-0239-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.19.062

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Research on the Reemployment of Land-lost Farmers—Taking Huazhong Agricultural High District in Jingzhou City as an Example
ZHAO Yu¹, XIA Qing-li² (1. Hubei Rural Development Research Center, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023; 2. Huanggang Normal University, Huanggang, Hubei 438000)

Abstract With the rapid development of China economy, the process of urbanization is accelerating, the scale of rural land acquisition continues to expand, and the number of land-lost farmers continues to increase. The reemployment of land-lost farmers is a hot issue in the development of urbanization, which concerns the quality of urbanization development and the process of building a moderately prosperous society in all aspects. In view of this, this article takes the Huazhong Agricultural High District of Jingzhou City as an example. First, it analyzes the employment status of land-lost farmers, and then systematically analyzes the factors affecting the employment of land-lost farmers in the Central China Agricultural High Area. Targeted management strategies to solve the employment problems of land-lost farmers are put forward in order to provide enlightenment for solving the employment problems of land-losing farmers.

Key words Land-lost farmers; Reemployment; Huazhong Agricultural High Zone

党的十九大报告明确指出“就业就是最大的民生。提高国民的就业质量和人民收入水平、拓宽居民增收渠道、促进农民工多渠道就业创业等”^[1]。2019年的政府工作报告指出要实行就业先行, 这也是首次将就业先行作为国家的宏观政策, 在建设以人为本的新型城镇化的大背景下, 突出强调一定要保障农村转移劳动力就业。现如今我国经济的飞速发展, 城镇化率大幅提升, 失地农民数量随之增加, 失去土地的农民也就失去了基本生活保障^[2]。加之失地农民科技文化素质不高, 政府的补偿安置制度不完善、执行力度不强, 导致农民不能及时就业或无法就业, 严重阻碍了城镇化的发展和全面建成小康社会的进程。鉴于此, 笔者以华中农高区为例, 结合我国现有的政策体系, 分析了影响失地农民再就业的因素, 并提出了相应的治理对策, 希望缓解失地农民就业难的现象, 有利于当地城乡一体化的发展, 同时对其他具有类似现象的地区提供参考具有重要的现实意义。

1 华中农高区失地农民就业状况

1.1 失地农民呈现出老龄化趋势, 且以男性居多 从华中农高区失地农民的年龄结构来看, 呈现出老龄化趋势, 具体情况如下: 大于60岁的农民占样本总量的33%, 50~59岁的农民占38%, 20~29岁农民占4%, 30~39岁农民占8%, 40~49岁农民占18%。越来越多的农村青壮年劳动力不愿留在农村, 大多数选择在沿海城市和经济发达的地区就业, 留下来的都是中老年人从事农业生产。

从性别结构来看, 男性占样本总量的62.9%。女性占样

本总量的37.1%。从结果来看, 华中农高区失地农民中男性占绝大多数, 这也与中国传统农业发展的特征相一致, 男性在农业生产中占主导地位, 土地被征收之后, 失地农民以男性居多。由于经济的发展, 以男性为主的农村劳动力开始向经济发达的地区转移, 越来越多的农村女性成为了农业生产的主体, 因此失地农民中女性所占的比例也有所提高。

1.2 失地农民受教育程度低且收入来源方式单一 根据调查结果(图1), 从受教育程度来看, 70%的失地农民都是小学文化, 20%是初中文化, 8%是高中文化, 仅有2%是大专及以上学历。可看出华中农高区失地农民文化素质普遍偏低, 初中以下文化水平占样本总量的90%。城乡二元结构的分化, 导致农村的经济发展落后, 不重视对农村的教育投资。

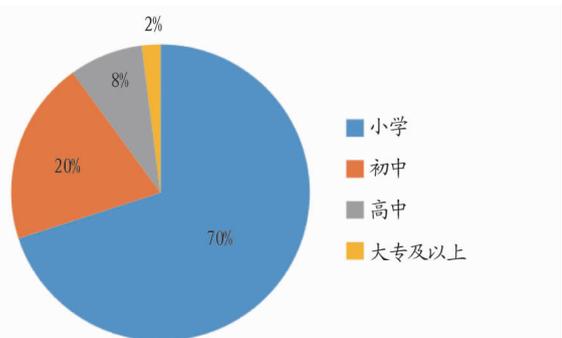


图1 华中农高区失地农民受教育程度

Fig. 1 Educational level of land-lost farmers in Huazhong Agricultural High District

华中农高区失地农民目前的收入来源情况见图2。务工是失地农民的主要收入来源, 所占比例高达60%, 仍然靠从事农业生产来获取收入来源的农民仅占9%。农民失地后多

作者简介 赵宇(1997—), 女, 湖北枝江人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济理论与政策。* 通信作者, 教授, 博士, 硕士生导师, 从事农村发展研究。

收稿日期 2021-01-25

数从事非农生产。在务工中仅有1%的失地农民在农高区工作,大多数失地农民的收入来源主要靠从事服务行业和建筑行业等体力劳动来获得。受当地经济发展和农民自身素质的限制,农高区大多数农民失地后都只能进入一些以体力劳动为主的行业,收入来源方式比较单一。

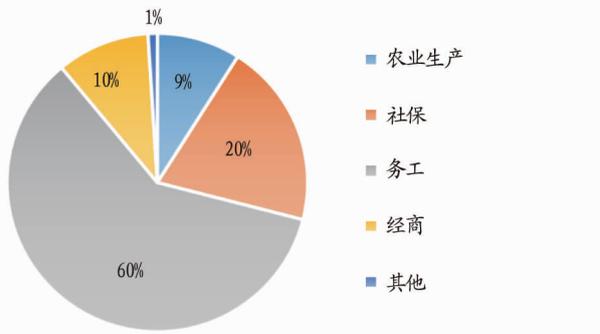


图2 华中农高区失地农民家庭收入来源

Fig.2 Income sources of land-lost farmers in Huazhong Agricultural High District

1.3 就业信息获取面窄,就业满意度低 失地农民获得有效的就业信息是其顺利就业的前提,多数失地农民没有找到合适的工作都是因为他们没有获得有效的就业信息。图3是失地农民获取工作的途径。

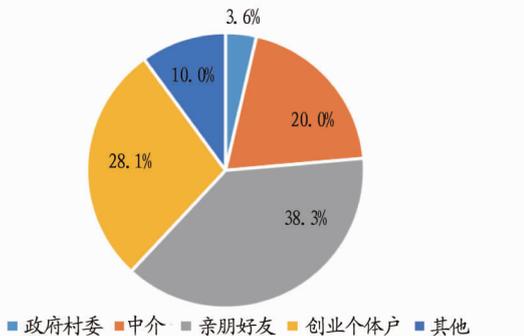


图3 华中农高区失地农民获取工作的途径

Fig.3 Ways for land-lost farmers to obtain jobs in Huazhong Agricultural High District

如图3所示,华中农高区失地农民靠政府村委安排就业占调查群体的3.6%,选择中介机构介绍再次就业的占20.0%,靠亲朋好友介绍的占比最高为38.3%,其次是创业个体户,为29.1%,通过其他途径再就业的占10.0%。据调查,只有少部分失地农民会利用网络发布求职简历,获取招聘信息,导致他们的就业获取面窄,就业难度偏大。在就业满意度方面,多数失地农民对现阶段的工作不满意,问其原因主要是工资收入低。

1.4 就业观念落后,创新创业意识不强 自古以来我国农民就有着乡土情结,受乡村封闭习俗的影响,失地农民的传统观念根深蒂固,就业观念落后且缺乏创新意识,严重阻碍着失地农民的再就业。农民失地后面对的是与自给自足的农业生产生活截然不同的生活,是失去土地后激烈的社会竞争,大多数人无法适应他们身份的转变,对外部环境还不很了解,存在着“等、靠、要”的思想。在多数情况下他们都是靠

经验来办事的,再加之失地农民的受教育程度有限,在就业或创业方面缺乏主动性和创造性,过度依赖政府帮扶,且存在眼高手低的现象。落后的思想观念和意识最终导致其就业存在困难。

1.5 隐形失业率高,就业稳定性差 隐形失业是指劳动者虽然在短时间内实现了就业,但从长远来看其实处于一种不稳定的就业状态。当前,失地农民大多从事的是建筑、搬运等体力劳动行业,工作辛苦工资低且不稳定。对于企业而言更愿意招聘有土地保障,对工资要求不高也无须为他们购买社保的农民,相比之下失地农民的隐形失业率较高。据调查,华中农高区有37.1%的失地农民处于不稳定就业状态。从调查数据中发现通过亲戚朋友或者中介机构介绍工作的占样本总量的58.3%。从对失地农民的访谈来看,多数靠亲朋好友和中介介绍再就业的失地农民从事的工作时间不到一年,且经常更换工作。还有部分失地农民就近找了一份零时散工,一个月可能就工作几天,失地农民的就业稳定性差。

2 失地农民就业的影响因素分析

2.1 就业服务体系不完善 到目前为止并未出台关于失地农民这一特殊群体就业方面的政策,现在所执行的相关就业政策也并未将失地农民纳入其中^[4]。主要体现在以下几个方面,一是关于失地农民就业信息服务平台建设不完善,失地农民在无法获取有效就业信息的情况下主要靠亲朋好友介绍安排就业,这种获取工作的方式高达38.3%,但这种方式在信息的传播过程中不具有时效性和准确性,而且缺乏一定的真实性,不能适应当今社会的变化,失地农民由于文化素质低不会查询网上公布的就业信息,导致他们的就业信息获取面窄。二是针对失地农民的就业创业培训体系未发挥作用,失地农民的培训内容一般由培训机构来制定,未考虑失地农民的真实需求,使得培训缺乏针对性和实用性。

2.2 安置补偿方式单一且标准低 一次性货币安置方式易操作且安置成本低,在解决华中农高区失地农民补偿方面成为主要的安置方式,但这种补偿方式也存在一系列的问题。一是目前针对失地农民的补偿标准不完善。目前的征地补偿款由土地补偿费、安置补偿费、土地附着物和青苗补偿费构成,其中土地补偿费规定按土地被征占前3年平均年产值的6~10倍给予补偿。荆州市耕地年产值最高仅3万元/hm²,安置补偿费按4~6倍给予农民补偿。荆州市政府结合荆州实际,规定可以适当增加安置补偿费,但限制条件为土地补偿费加安置补偿费不能超过年产值的20倍,即补偿费最高只有60万元/hm²,即使有些省市的高额度补偿费也难以维持农民原有的生活状况,且征地补偿款也是有限的,这种安置补偿方式无法为失地农民提供持续的生活保障。二是一次性货币安置补偿方式无法激发失地农民的内生发展动力,这种补偿方式会使得农民“一夜暴富”,产生超前消费心理,影响了失地农民稳定就业。

2.3 政府的就业扶持力度弱 调查结果表明,近5年内农民参加短期培训的有效比例只有34%,没有参加培训的有效比例为66%,主要是农高区失地农民受教育程度低导致参加

就业培训的主动性不高,政府的宣传力度不够,所以参加培训的农民占少数。当地政府也出台了一些政策鼓励失地农民创业就业,但其帮助有限且效果不理想。调查中发现,虽有部分失地农民愿意积极参加自主创业,但缺少启动资金是阻碍他们创业的一大难题。自身条件受限和创业的重重阻碍导致失地农民就业稳定性差。在对失地农民的职业技能培训中,存在培训时间较短的现象,农民未掌握基础知识就结业。培训目的未从失地农民的内在需求和市场需求出发,提供培训的岗位有限,导致培训的效果不佳、培训流于形式、培训内容和方式单一。

2.4 失地农民的就业市场环境不理想 失地农民的就业市场环境不理想导致失地农民就业难,表现为以下几点:一是城镇化的发展压缩了失地农民的生存空间。据荆州市 2018 年国民经济和社会发展统计公报数据显示,荆州市年末常住人口为 559.02 万,其中城镇人口 311.99 万,乡村人口 247.03 万,荆州市城镇化率为 55.81%,每年有将近 7.87 万城镇新增人口。由于城镇化的发展征收了农民的土地使得农民无法从事农业种养殖业,且不具备就业竞争优势,从而导致失地农民就业率低。二是就业形势较严峻竞争加剧造成失地农民就业难。劳动力市场竞争加剧,失地农民的知识技能比不上大学生,在体力方面比不过进城务工的青年人,在政策优惠方面优先的是职工家属。因此失地农民只能从事一些稳定性差的工作。而由于工作的不稳定性,失地农民时常处于失业状态,时间久了就滋生一些恶习,负面情绪也就显现出来。

3 城镇化过程中失地农民就业的治理策略

3.1 发挥政府职能作用,为失地农民就业提供服务

3.1.1 完善就业服务体系,保障失地农民稳定就业。在失地农民日益增加的同时,政府方面应该不断完善就业服务平台,为失地农民提供多样化的就业服务,促进失地农民稳定就业。一是建立失地农民就业服务中心,配备相关工作人员,为失地农民进行统一的失业登记和求职意向登记,并利用网络资源及时收集发布各种就业信息,为失地农民就业保驾护航。二是为失地农民就业提供中介服务,由于农高区失地农民大多都是通过亲朋好友介绍工作,就业稳定性较差。所以政府还应为农高区失地农民就业提供中介服务,根据他们的就业意愿、理想的工作岗位、期望的薪酬待遇等要求为他们提供帮助。利用一切可以利用的资源,为他们提供合适的可供选择的工作岗位,解决失地农民的就业难题。

3.1.2 创新征地补偿方式,实施多种安置途径。在征地安置补偿方面可以借鉴安置失地农民的成功经验,结合本地实际情况制定适合当地征地补偿安置方式。例如借鉴湖南安置失地农民的成功模式,采用集中安置加综合开发建设的方法。将征地补偿款分为发放给失地农民、老年安置基金、投资管理 3 部分,对于失地农民住房安置采用统一规划、建设安置住房,引进的住房建设单位和配套的基础设施可帮助失地农民解决就业难题。还可采用村民出资入股和以土地参与土地收益分红。农民可根据土地经营权入股在企业中所

持有的份额来分得企业经营红利,农民还可从获得企业缴纳的
的土地租金这一笔补偿款。这样的模式不仅使农民获得了一笔土地补偿款而且解决了农民可持续生计的问题,同时也为失地农民就业创业提供了经济基础。

3.2 聚集社会力量,完善失地农民就业环境

3.2.1 提高经济发展质量,创造创业就业机会。就业创业机会的增多离不开经济的高质量发展。第一,要发展特色产业产业,特色产业要具有鲜明的地域性、独特性,要满足市场。发展特色产业要以农村特色产品为主导,同时带动包装、销售、运输等相关产业的发展,为失地农民提供更多就业岗位。第二,大力发展第三产业,首先要扶持农产品加工业、食品加工业等对从业者劳动素质要求不高的劳动密集型行业,这类产业劳动需求量大,可以为失地农民提供更多岗位;其次还可以结合当地农村的特色,选择性地发展建设特色旅游村、休闲农庄、特色农家院,根据“一村一品”的特点,打造不同类型的旅游模式。通过发展旅游业这类造血功能强、乘数效应大的产业带动乡村其他产业的发展,为失地农民就业创造条件和机会。

3.2.2 兴办乡镇龙头企业,缓解就业难题。乡镇企业为劳动密集型产业,虽然其产值在我国工业产值中占比不是很大,但其就业者多数是因城镇化发展而失去土地的农民,所以兴办乡镇龙头企业,促进劳动密集型产业的发展,创建良好的发展环境,能够在一定程度上缓解失地农民就业难题。要充分发挥龙头企业的带动作用,开拓就业市场,依据乡村资源禀赋打造特色乡村企业,做大做强具有当地特色的品牌,进而发挥企业带动就业优势。乡村的企业大多数是单家独户的小作坊,吸附就业的能力弱,规模小且不具有品牌化效应,因此要把乡村小而散的小作坊组织起来建设成为强大的经济实体,扩大生产规模,做大做强品牌,提高吸纳劳动力的能力。乡镇企业发展能带动当地的经济,同时能大大提高就业容量,有利于解决华中农高区失地农民就业问题。

3.3 注重提升综合素质,提高失地农民就业能力

3.3.1 转变失地农民就业观念和意识。使失地农民转换其落后的思想观念是解决他们就业问题的关键所在。首先要充分发挥组织的宣传作用。通过宣传失地农民就业、自主创业的成功案例,起到带头示范作用,激发失地农民就业创业的信心,引导失地农民树立积极的就业观念和正确的择业观。其次,还可以通过加强农村文化建设,建设农村健身活动广场、文化书屋、农村文化站等来丰富农高区失地农民的生活,以转变失地农民落后的思想观点为目的,通过宣传教育,丰富失地农民的文化生活,帮助他们树立正确的就业观念和意识。

3.3.2 努力提升失地农民文化素质和职业技能。舒尔茨的人力资本理论认为,在人力资本投资渠道中教育和技能培训是最重要的。一是可以根据失地农民不同的年龄层次、文化素质、就业需求制定不同种类的就业培训。在培训前对他们进行就业意愿调查,对他们的就业意愿整理归类,开展量身

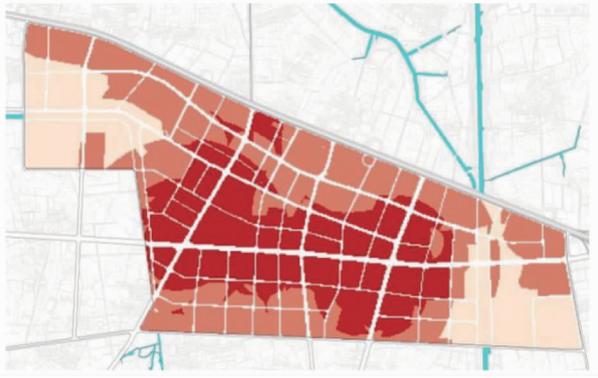


图3 横梁街道用地开发强度分区初步结果

Fig. 3 Preliminary results of development intensity zoning of Hengliang Street

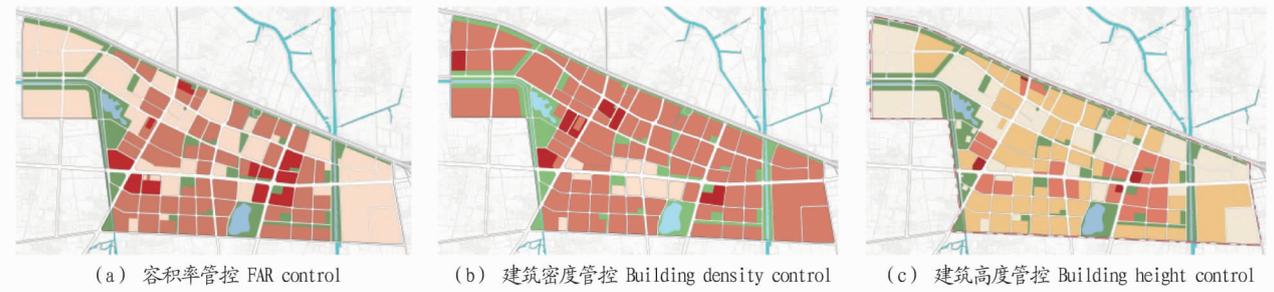


图4 横梁街道开发强度管控示意

Fig. 4 Schematic diagram of development intensity control of Hengliang Street

5 结论

“以人民为中心”发展背景下,小城镇在实现新型城镇化发展目标中具有举足轻重的作用,其“城尾乡头”地位的特殊性,决定了其开发强度控制既需要学习大中城市发展的先进经验,又不能照搬照抄,需因地制宜构建符合自身特色的管控体系。基于多元目标的协同引导理念,可将单一、分散、零碎的发展目标在同一框架内有效整合,更科学地制定小城镇开发强度管控的指标体系,并提供更合理的管控方法。

参考文献

- [1] 薄力之. 城市建设强度分区管控的国际经验及启示[J]. 国际城市规划, 2019, 34(1): 89-98.
- [2] 黄明华, 郑晓伟. 效率和公平视角下的小城镇开发强度分区研究: 以陕西洛川城区控制性详细规划为例[J]. 城市规划, 2009, 33(3): 71-74, 82.
- [3] 李亚洲. 精细化、指引化、体系化: 国内开发强度分区管控趋势研究

发展核心的形成。

(3) 依据绿地景观系统结构,对初步结构进行微调。规划沿灵岩河、新禹河形成2条景观视廊,严格控制两侧用地建设高度,降低两侧地块开发强度指标,形成开敞视线空间。

4.4.2 管控结果。鉴于小城镇用地规模小,用地情况相对简单,建议对其用地开发强度的分级层次不宜过多。此次横梁街道用地开发强度按3级控制,并实行差异化强度管控(图4)。高强度开发地区主要包括横梁街道公共服务中心的核心区、城镇重要节点;中强度开发地区要包括城镇公共服务中心的外围地区和新建居住区等地区;低强度开发地区主要包括镇区内的中小学、传统风貌街区,以多层建筑为主,有部分低层建筑。

- [C]//中国城市规划学会,重庆市人民政府. 活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(14 规划实施与管理). 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [4] 薄力之, 宋小冬. 建设强度的精细化管控——“整体分区”与“地块赋值”方法的融合[J]. 城市发展研究, 2018, 25(9): 82-90.
- [5] 黄明华, 杜倩, 易鑫, 等. 强制性、开放性、引导性: 以公共利益为核心的居住地块(街坊)开发强度指标体系构建[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 24-34.
- [6] 叶浩军. 保障公平与注重效率——社会主义市场经济体制下控制性详细规划的价值观念和路径[J]. 城市规划, 2013, 37(12): 78-86.
- [7] 费孝通. 论中国小城镇的发展[J]. 中国农村经济, 1996(3): 3-5, 10.
- [8] 陆希刚. 舒适与集约: 小城镇建设用地指标反思[J]. 小城镇建设, 2017(11): 51-56, 64.
- [9] 孙伟, 葛幼松, 陶冶. 浅议控制性详细规划[J]. 江西师范大学学报(自然科学版), 2005, 29(2): 181-184.
- [10] 诸子诚, 姚晓洁, 李久林. 基于GIS的小城镇土地开发强度研究[J]. 安徽建筑大学学报, 2018, 26(1): 80-86.

(上接第241页)

定制式培训。二是失地农民自身应充分地利用社会和政府为他们创造的这些就业条件,积极主动参加职业技能培训,同时主动学习文化知识,提高文化素质。三是失地农民要注重提高自身法律意识,在提升自身文化素质的同时要保证自己的合法权益不受侵害。失地农民也应该积极参加职业技能资格考试,获取职业技能资格证书,这样才能在竞争激烈的就业市场中获得就业机会,从而解决就业难题。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 新疆水利, 2017(6): 1-26.
- [2] 赵青. 城镇化进程中失地农民就业培训问题探析: 以黄石市为例[J].

- 湖北理工学院学报(人文社会科学版), 2014, 31(5): 45-48.
- [3] 林晶晶, 林宗平. 失地农民就业培训服务供给机制的多方演化博弈分析[J]. 成人教育, 2020, 40(10): 49-58.
- [4] 杨琨, 刘鹏飞. 欠发达地区失地农民生计方式对生计资本变化的响应: 以兰州市安宁区为例[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(1): 269-277.
- [5] 汪险生, 郭忠兴, 李宁, 等. 土地征收对农户就业及福利的影响: 基于CHIP数据的实证分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(1): 153-168, 176.
- [6] 邓文, 乔梦茹. 社会支持体系对失地农民再就业的影响分析: 基于湖北四市的调查数据[J]. 江汉论坛, 2017(9): 44-49.
- [7] 刘昊凯. 失地农户劳动供给决策与就业发展研究[J]. 农业经济, 2019(7): 64-66.
- [8] 郭艳. 特色小镇建设中失地农民问题的应对之道: 乡村振兴战略背景[J]. 社会科学家, 2020(8): 89-95.
- [9] 李雷, 张文斌. 失地农民养老保障困境及对策研究[J]. 农业经济, 2020(8): 76-78.
- [10] 杨琨, 刘鹏飞. 欠发达地区失地农民可持续生计影响因素分析: 以兰州安宁区为例[J]. 水土保持研究, 2020, 27(4): 342-348.