

# 南汇区失地农民就业状况和对策建议

沈志兰

随着“二港一城”建设不断加快，南汇城市化进程以前所未有的速度推进。截止 2005 年 8 月，南汇区共有失地农民 90732 人，占 2004 年底全区农村劳动力 397097 人的 23%，未来几年这种大量、快速的增长趋势还将存在。失地农民的就业状况直接关系到其生活质量和地区的繁荣稳定，关系到面对重大发展机遇、正在展翅起飞的南汇区经济社会的可持续发展已最近，我们就南汇失地农民的就业状况进行了专题调研。

## 一、失地农民的就业状况

在全区 90732 人失地农民中，适龄劳动力为 54784 人，占 60%。根据我们对失地农民较多的芦潮港、周浦、祝桥、泥城、航头 5 镇调研数据统计，1983 年 1 月 1 日-2005 年 6 月 30 日期间，上述 5 镇产生失地农民 47271 人，占全区总数的 529 亩，其中适龄劳动力为 36820 人，占 78%。这一人群目前的就业状况是：

- 1、在二、三产业就业 18817 人，占 51%；
- 2、由政府购买岗位援助就业 1423 人，占 4%；
- 3、自主创业带动就业 2175 人，占 6%；
- 4、异地种养农业工人 48 人，占 1%
- 5、其他闲散人员或季节性临时就业 13920，占 38%。

上述数据表明，被调查群体就业率为 62%，有 38% 的失地农民尚未真正就业。从上述数据可以发现，目前失地农民就业呈现多渠道、多途径的特点。由原来单一的在二、三产业非农就业向政府购买岗位援助就业、自主创业带动就业、异地种养当农业工人就业等多种形式就业转变。其中，政府购买岗位和自主创业带动就业两项已占 10% 的份额，异地种养也正在成为失地农民接受和探索的就业形式。在二、三产业非农就业的传统形式仍是失地农民的主要取向。

## 二、情况分析

目前失地农民的就业情况不容乐观，影响就业的深层次矛盾和因素较多，主要表现在以下几个方面：

1、失地农民就业观念有偏差。首先，相当数量的失地农民主动就业意识不强，失地之后等待政府解决就业，不愿主动到市场上寻找就业机会，目前靠二年过渡期的生活补贴费维持生计。其次，部分失地劳动力择业观念陈旧，认为在二、三产业就业才算找到工作，非正规用工和异地种养不算就业。不少人就业期望值高，对技术要求高的工种干不了，对收入低、苦累脏的岗位不愿干。

2、失地农民就业渠道不畅。一是就业信息不充分。大部分失地农民离开土地后，短期内游离于城市边缘，尚未纳入政府公共服务覆盖范围，获取的就业信息是稀缺和不充分的。据统计，目前全区失地农民动迁而在外过渡的已近 12000 户，过渡期最

长的已超过3年，有些已5、6次搬家。这一群体无法纳入正规组织，失去政府管理和服务，因而没有正常、正规的劳动力市场信息来源。有些虽已被安置进入城镇居住区的离土农民，往往集中于自成一体的动拆迁小区内，很多有限的政府公共服务和资源尚未延伸到此，也无法获取充分的用工信息，错失就业机会。二是尚未形成促进失地农民充分就业的机制和整体环境。最近几年，政府对城镇劳动力建立了一套积极的就业政策，并向城镇居民大力宣传。但在传统的“二元结构”背景下，有限的政府财力和政策资源无法向失地农民全面铺开，失地农民无法普遍享受政府促进就业的阳光政策，如免费培训、职业介绍、开业指导等优惠，在招工安排、就业服务、用工信息等方面都处于明显劣势。基层社区社会组织、社会活动、社会服务基本上不吸纳失地农民。三是许多失地农民在思想意识深处还把自己看作城市局外人，在目前政府就业服务平台和求职服务网络尚欠发达，功能尚未充分发挥的情况下，没有经常主动地到各级政府提供的公益性就业服务机构了解就业信息，寻找就业机会，充分利用政府提供的公共服务资源。

3、失地农民就业竞争力差。在市场经济体制下，就业与劳动者个人素质密切相关。当前在劳动力总量供大于求情况下，劳动力结构不合理矛盾突出。一些新兴产业、行业需要的高素质人员供不应求，如康桥工业区、临港产业园区等地的单位，其招工要求往往是文化水平在高中或三校毕业生以上。南汇区现有的1000多户外资企业中，部门经理以上的管理人员80%以上是区外人才。据统计，现有54784名失地劳动力中，初中以下占79%，高中及中专以上占18%，大专以上不到3%。这与目前企业技术含量普遍提高，企业员工文化技能不断提高的要求不相适应，导致失地农民这一群体在就业竞争中劣势明显。

4、紧调控、快开发与低就业“三碰头”。一是近年来经济宏观调控作用开始显现，部分企业原有的扩张预期无法或延迟实现，对劳动力的需求无法增加；二是当前南汇区正处于超常规开发阶段，失地农民超速增加，但经济总量尚未超常增长，特别是重点地区、重点产业园区正处于建设前期，主导产业吸纳劳动力的主渠道作用尚未形成，无法在短期内消化急速增长的就业需求。三是近年来产业吸劳能力相对下降，高增长与低就业矛盾凸现。南汇区经济在保持两位数增长速度的同时就业增长却以较低的个位数增长，经济增长对就业的拉动作用逐渐减弱。这与宏观形势相吻合，据专家估计，在改革初期，经济每增长一个百分点会带动约0.4%的就业增长，但到了2000年以后，这一拉动作用降到只有0.1%，并呈持续态势。

就业矛盾日渐突出，已经成为社会性问题。现阶段“务农无地、上班无岗、低保无份”的失地农民，已经成为一个需要特别关注的群体。

### 三、对策建议

（一）、更新观念，提高素质。失地农民要适应环境变化的情况，快速转变观念，特别是要正确衡量自身劳动素质和正确认识就业形势，多渠道、多形式主动寻找就业门路；要学习更多文化、技能、法律、城市社会知识，早日提升自身素质，增强就业竞争力；在外过渡的失地农民要通过成立流动党团组织等形式，主动与政府就业促进机构和社会劳务中介公司挂钩，开展自我服务和就业援助；积极提倡失地农民自主创业带动就业。

（二）发展经济，创造更多就业空间。发展是硬道理。农村劳动力转移的根本出路是发展经济，利用经济增量吸纳超常增长的失地劳动力，实现经济发展与扩大就业的良性互动。

1、扩大农业内部劳动力容量。一要利用农业和农村经济结构战略性调整契机，发展高附加值的劳动密集型农业；二要大力发展农业产业化经营，大力发展农产品的深度加工，鼓励工商企业从事农产品生产、加工、销售和出口，延长农业产业链；主要积极培育农产品经纪人队伍，依托两港建设和便利的交通优势，积极发展农产品物流产业；四要充分发挥南汇区观光农业、休闲农业、生态农业的优势，拓展农业吸劳领域；五是发挥南汇区农产品种源、技术优势，引导农民异地种养、跨国种养，延伸农业劳动力就业空间。

2、加大招商引资力度，为就业提供更多的空间。要通过改善投资环境，加大招商力度，快速发展先进制造业、园区经济和

民营经济。在一段时间内，我们还要把工业发展集中在制造业上，要处理好资本技术密集型与劳动密集型产业的关系，在发展高新技术产业的同时，要发展劳动密集型产业；在发展大企业、大集团的同时发展各种所有制、多元投资主体的中小企业，做好小企业大就业文章；加大对实体性企业的招商力度，在经济增长的同时，为农民就业提供新的空间。

3、加快城市化建设，发展以现代服务业为主导的第三产业。第三产业容纳劳动力的能力较强，在缓解劳动力就业压力上，第三产业有着不可替代的特殊作用。要利用两港开发和城市化建设快速推进的机遇，培育与港口建设相适应的物流、信息、商贸、旅游等服务产业及其延伸产业，挖掘与社区服务相配套的保洁、保绿、垃圾清运等非正规就业岗位，拓展吸纳劳动力的空间。

（三）进一步转变政府职能，加大就业促进力度。政府部门要切实转变职能，要认同失地农民就是城镇居民，按照公平对待的原则为其提供就业服务，着力打造“信息、创业、中介、培训、服务”五个平台。基层社区要发挥组织、沟通、服务功能，提供就业信息等优质服务，使失地农民迅速融入社区。

1、加强培训，提升劳动力就业素质。劳动力素质直接决定着就业率高低。当前，区域经济在高级化过程中对年轻化、高学历的知识型、科技型人才需求猛增。南汇区虽拥有丰富的劳动力资源，但劳动力整体质量不高。为此，我们认为当前迫切需要建立、健全多层次、全方位、多形式的培训体系。通过就业观念教育和职业技能、文化教育培训，提升失地劳动力的就业竞争能力和整体素质。特别是对35岁以下的年轻劳动力，要引导他们转变择业观念，树立勇于创业、自强不息的现代择业观。各类职业学校、成人学校、劳动部门和用工单位要举办各种职业培训和就业后的继续培训。要提高培训的针对性、实用性、有效性，推广订单式培训。有条件的，还要有目的、有针对性地培养一批适应出国劳务、高新技术产业的备用人才。

2、完善就业服务网络，实现政府促进就业。目前，南汇区已建成区级就业服务中心，镇级劳动与社会保障中心、社区服务中心、就业援助员等组成的二级机构三级网络。今后，要进一步完善和充分发挥这个网络的功能，各级机构要相互联网，资源共享（包括临港地区）。要与区内企业特别是“三资”企业、民营企业沟通联系，积极捕捉用工信息，挖掘就业岗位，促成市场导向就业机制的形成；建立扶持帮促、鼓励就业的机制。要鼓励失地农民自主创业、鼓励企业吸纳本地劳力、鼓励劳务输出和异地种养、鼓励农民积极参加技能培训。建议将吸纳本地劳力指标纳入项目审批评估体系，凡新建、扩建项目的企业应将吸劳数量纳入可行性论证范围。

（作者单位：中共南汇区委政研室）