

失地农民的再就业困境及就业率提升的路径探索

吴婧^{*1}

【内容提要】：城市化进程中不少农民失去了赖以生存的土地，失地农民的再就业问题不但关系到农民的长远生活保障，同时也关系到国家和社会的和谐与稳定。本文通过对安徽天长市 79 户、近 300 名失地农民的调查，介绍了失地农民的生活状况，同时从失地农民的就业情况，分析影响其就业的主要因素，并提出通过加强技能培训、建立多层次就业服务体系、完善土地征用补偿机制等路径来提升失地农民的再就业率。

【关键词】：城市化 失地农民 再就业 安置方式 就业服务体系

截止 2015 年底，我国的城市化率已达 56.1%^[1]。随着城市化进程的加快，大量土地被征用，越来越多的农民成为失地农民，与此同时，因各种原因，不少失地农民未能再次就业，成为“失地又失业”一族。据统计，截止 2014 年底，我国有 1.12 亿失地农民，约有 5400 万人失地又失业^[2]。农民失地尽管有一定的经济补偿，但如果同时又失业，补偿款很快就会被坐吃山空。这么多失地又失业农民的出现，背离了工业化、城市化的发展初衷，这种“城市化”被斥之为“伪城市化”。农民失去了土地，也就失去了最基本的生活来源，要保障失地农民的生活质量不下降，最根本的是要给失地农民长远的生活保障。就业是民生之本，解决了失地农民的就业问题也就保证了他们的可持续生计。城市化早期，失地农民的数量不多，政府可以采取行政命令给企业下达就业指标，这在计划经济年代是可行的，因此就业问题并不突出。随着市场经济的发展、企业用工方式的自主化，政府无权再直接把农民安排进企业，失地农民的再就业问题才慢慢突显，并逐渐演变为一个令人关注的社会问题。因此失地农民再就业问题不但关系到农民的生活，同时也关系到国家和社会的稳定与和谐，积极妥善解决失地农民再就业问题是一个关乎民生和社会稳定的大问题。

一、失地农民的生活现状及就业状况

课题组对安徽省天长市五个村 79 家失地农户进行了调查（万寿镇湾塘村 14 户、万寿镇东记村 15 户、永丰镇泥尖村 15 户、永丰镇二墩村李庄 16 户、永丰镇二墩村杨庄 19 户），其中 18 岁以下、60 以上的非劳动力为 49 人，适龄劳动力为 251 人。251 名劳动力中，男性 131 人，占 52.2%；女性为 120 人，占 47.8%，男性略高于女性。从文化程度看，大专有 9 人，占 3.58%；高中及中专 14 人，占 5.58%；初中 103 人，占 41.03%；小学及以下（包括文盲）的有 125 人，占比 49.8%。根据调查，我们发现：

1. 农民失地又失业的情况比较普遍，生活满意度下降

251 名适龄劳动力中，失地之前除了务农外，有工作的人数为 55 人，占比 21.91%，大多数从事的是建筑或者制造业、保安保洁等技术要求不高的工作。失地后，有工作的人数是 126 人，比例为 50.2%；完全失业的 24 人，比例为 9.56%；半失业（打零工）的为 101 人，比例为 40.23%。也就是说有 49.79%、即近一半的失地农民处于失业或半失业状态。

对于农民来说，土地是主要的就业渠道和收入来源，征地之前农民住的是庭院楼房、圈里有牲畜家禽、田里有粮食蔬菜，农闲时还可以去做点临时工，挣点外快，虽说不富裕，但基本生活有保证，也不存在失业问题，只要干得动，七十岁八十岁照

¹ 吴婧，扬州大学商学院教授 225002

² [1]http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201602/29/t20160229_9163351.shtml 中国经济网 2016.2.29。

³ [2]http://finance.ifeng.com/a/20151121/14083092_0.shtml 凤凰财经 2015.11.21。

样还在田间劳作。然而一旦失去土地，柴米油盐、水电煤气、物业管理等等，每一样都得花钱，日常开支大大增加。根据调查，失地后家庭年总收入在 2 万元以下的 15 户，占 18.98%；2 万元到 4 万元的 37 户，占 46.83%；4 万元到 8 万元的 14 户，占 17.72%；8 万元以上的 13 户，占 16.45%。家庭年收入在 4 万以下的合计占比达 65.81%。农民坦言，虽然总收入比过去有所增加，但是开销却比过去大大增加，所以有 62% 的被调查者觉得，家庭经济负担反而比以前加重了。失去土地的农民身份尴尬，他们既不是农民也不是城市居民。说是农民，他们已无田可种；说是城市居民，他们却不能享有城市居民的就业、医疗、教育方面的保障，他们是一群“种地无田、就业无岗、保障无份”的“三无”人员。有 78% 的失地农民对当前的生活状况表示“不满意”，因为他们失去了作为生产资料和生活保障的土地后，却享受不到与市民一样的待遇，生活没保障、就业没着落，有一种“被政府抛弃”的不满情绪。

2. 失地后的农民再就业面较窄、就业质量不高

现在农民土地被征用后，在国家有关政策的约束下，一般都能及时拿到安置房和补偿款，但在就业方面，则没有原则性的规定，基本上是推向市场，以自谋职业为生。从已有的就业情况看，少部分人自己创业，开店经商从事个体经营，政府这方面也给予了一定的优惠政策，但创业需要资金、需要勇气，更需要经营头脑，而具备这些素质的农民只是极少数，根据对天长市的调查，只有不到 10% 的失地农民有创业的想法；在找到工作的人群中，86% 从事的是不需要多少文化和技能的粗活，如建筑业、制造业、保安保洁、住宿餐饮业等，这类工作几乎无门槛限制，能力要求较低，主要靠体力劳动，但劳动强度大、时间长，得到的报酬却不高，由于受季节和市场需求因素的影响，这类就业还很不稳定，有再次失业的风险；还有一些原从事种植业、养殖业等纯农业的农民、以及年龄在四五十岁以上的中老年和身体较弱、劳动能力较差的人，他们有的无业可就，只能赋闲在家，有的只能打短工，有 49.79% 的人处于失业或半失业状态，其中 9.56% 的失地农民完全失业，没有其他经济来源，只能依靠补偿款维持生活。并且居住地离城镇越偏远，就业岗位就越少，失业的现象就越严重。以上种种严重影响着失地农民的生存和发展，其结果是部分人将拆迁补偿款坐吃山空后生活没有着落。

3. 结构性失业严重、就业后再次失业的风险大

结构性失业是指由于经济结构、增长方式等方面的变动，劳动力在技能、经验、知识、年龄、主观意愿等方面与用人单位的需求不一致而导致的失业。一方面企业招不到想要的员工，而另一方面又存在大量的失业人口。从降低成本和便于管理角度出发，其实用人单位更愿意在当地招工，然而大多数失地农民由于职业技能有限，文化素质偏低，在劳动力市场几乎没有竞争力，而且当他们拿了一笔补偿款后，就业期望越来越高，要的是“钱多活少离家近”的工作，然而现实能提供给他们的就业岗位非常有限，“眼高手低”增加了失地农民就业的难度。就业无岗、有岗无人，失地农民的这种结构性失业越发突出。调查显示，有 66.93% 的农民失地后没有参加过任何再就业培训。有部分农民因为有补偿款，眼前的生活没有困难，所以找工作的愿望并不是很强。适龄劳动力中，40 岁-60 岁的比例为 70.9%，总体年龄偏大，这类人缺乏主动学习新知识、新技能的愿望和能力，没有足够的“自救”积极性，不具有较高的再就业能力，往往因为达不到用人单位的需求而找不到工作。

二、影响失地农民再就业的主要因素

失地农民一方面想要有长远的生活保障，而另一方面却找不到工作或根本不想找工作，原因何在？通过调查和分析，笔者认为影响失地农民再就业的主要因素有：

1. 失地农民的综合素质偏低，缺乏市场竞争力

根据调查，49.8% 的失地农民文化程度是小学及以下，文化素质偏低，40 岁-60 岁的比例为 70.9%，年龄偏大。这部分人除了种田养殖，没有其他技能，也缺乏学习的愿望，再就业时只能进入劳动密集型行业或自己做些小买卖。但由于长期过着悠然自足的农耕生活，即使失去土地不做农民，他们的生活习惯、思想观念还停留在原来的层次上，存在着“等靠要”的消极心理，

过多寄希望于政府和企业的安置，自主创业、自谋职业、尽快就业的意识较差，他们害怕面对就业市场的竞争，害怕企业严格的组织纪律，怕自己难以适应，缺乏就业信心。更有一部分人得过且过，缺乏长远规划，不想就业，靠拆迁补偿金和安置房的租金度日。

2. 适合农民就业的岗位不足，劳动力供过于求

劳动力的需求与所在区域关联较大，大城市和经济发达城市，劳动力的需求会比较大。近年房地产市场的火爆，使得建筑业成为吸纳男性农民最多的行业，调查显示有 26% 的失地农民从事建筑业的工作。然而房地产“去库存”的压力，使二三线以下的城市，房产开发的速度明显放缓，企业用工需要将会越来越少。随着产业结构的升级和技术创新的加快，技术和资本对劳动力的替代日趋强化，机械化流水线代替了手工操作，原吸纳女性就业较多的加工制造业，用工需求也在减少。而那些离家近、不需要文化和技能、门槛较低的岗位数量是有限的。因此用工供需呈现出结构性的矛盾，适合农民就业的岗位不足，就失地农民这个群体来说，劳动力供过于求。

3. 一次性安置方式不够合理，可持续生计难保障

现阶段，我国对失地农民以一次性安置为主，按照被征收土地的用途和数量给予农民直接的货币和住房补偿，这种方式意味着拆迁双方的一次性“清算”。货币加住房，因其透明度高、风险小、见效快而被失地农民广泛接受，又因其操作方便、周期短而受到各地政府和企业的欢迎，所以，大部分地方会采用这种安置方式。调查的这 79 户中，超过 60% 的家庭除了分得到两套的房子，还有十几万的补偿金。这种方式的弊端是：失地农民在得到用土地使用权换来的生活安置费后，就被永久地推向了劳动力市场。这突如其来的一笔钱，虽然让农民得到了暂时的喜悦和满足，不过很多农民却没有能力掌控、没有科学规划，不懂如何打理，也不知道下一步的生活如何安排，往往首先考虑的是改善目前的生活条件。

4. 就业培训体系不完善，针对性不强

一个完善的针对失地农民的再就业培训体系应该包括地方政府的宣传发动、资金和政策的扶持、培训机构的专业化、培训内容的实用性、培训效果的考核等等。从调查结果看，受访的 251 对象只有 83 人参加过政府组织的培训，另外 168 人（占比 66.93%）没有参加过任何政府组织的再就业培训。可以看出，农民对这类培训的参与度并不高。究其原因，有的农民认为政府部门统一组织的职业培训，常常与自己的兴趣以及今后的职业联系并不紧密，而且这种规模化、同质化的培训也忽略了用人单位对技能要求的多样性和差异性，势必使很多失地农民都应聘这类工作岗位，使就业竞争更加激烈。

5. 政府就业政策不健全，就业服务不到位

目前为止，专门针对失地农民再就业的政策好像并不多，网络搜索的仅有两条：《成都市人民政府关于失地无业农民再就业有关问题的通知》中规定，失地农民再就业可享受下岗职工待遇^[1]。安徽出台的《失地农民就业保障政策》中规定，安徽省的失地农民可以享受与城里人一样的就业服务和各种社会保险待遇^[2]。似乎国家层面并没有这方面统一的政策规定。而且目前各地方有关失地农民的就业政策多为过渡性、单一性的，没有从制度层面进行设计，形成制度框架。失地农民的就业问题尚未纳入现行的国家就业政策体系，他们面临来自城乡的双重压力、总量与结构的矛盾、新生劳动力的竞争等等，如果没有来自政府部门的就业指导和服务，仅凭劳动者一己之力，很难在短期内找到工作。

三、提升失地农民再就业率的途径探索

⁴ [1] <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/14562/2412592.html>。

⁵ [2] http://www.chinajob.gov.cn/SocialSecurity/content/2005-06/27/content_484076.htm。

失地农民要尽快找到一份满意、稳定的工作，需要政府部门、用人单位和农民本人的共同努力。政府应发挥主导作用，要通过构建失地农民就业保障体系，在用人单位和求职者之间搭起一座“桥梁”，建立服务中介和信息服务网络，让劳动力供需双方的信息交流更快捷、通畅。具体来说，提高失地农民的再就业率可从以下几方面入手：

1. 加强引导和培训，提高失地农民的就业意愿和就业技能

(1) 建立分类分层的就业培训体系。所谓“分类”就是以失地农民的就业意向、对工作岗位的要求和工作内容等分别归类，劳动部门以区域为单位进行组织，对参训人数多的工种可以自己组织培训，对参训人数少的可以委托社会机构进行培训。所谓“分层”就是按文化程度和年龄进行划分，文化程度以初中为界，年龄每5年为一档，按退休年龄为标准进行倒推，不同文化程度、不同年龄层次应设置不同深度的培训项目。一般来说，年龄较大、文化较低的农民，接受能力和参训意愿不是很强，从培训效果角度出发，不宜安排投入高、专业性强、周期长的培训，对这部分人要着眼于“短”、“平”、“快”的项目；对于年纪较轻、文化较高的，由于他们接受能力较强，可安排专业要求较高的职业培训，符合条件的也可纳入到中、高等职业教育体系中，这既有利于解决失地农民的再就业问题，也有利于中、高等职业教育事业的发展。

(2) 积极开拓就业岗位，实行订单式培训。劳动部门应积极主动地与当地的劳动密集型企业联系，挖掘就业岗位。对吸纳失地农民就业的企业，政府可以在税收和贷款方面给予适当的优惠政策，用行政手段和优惠政策促使用人单位优先安排和接收失地农民。对一些技能要求不高的岗位，比如绿化养护、物业管理、公安协警、河道保洁、道路保养、家政服务 etc，要优先考虑失地农民。同时岗位培训要注重实效，取消大规模的文化教育培训，培训内容要“接地气”，根据用人单位的需求，实行“定岗、定向、定要求”的订单式的培训。加强培训内容的针对性和实用性，将培训与就业直接挂钩，以就业考核培训，缩短失地农民培训后的择业周期，让失地农民真正掌握实用的职业技能，提高就业能力，实现让市场引导培训、培训促进就业。

2. 实行城乡劳动力市场一体化，建立不同层次的就业服务体系

城乡劳动力市场一体化就是消除限制农村劳动力流动的各种制度性障碍，劳动力没有城乡之别，可完全自由地流动，农村劳动力在就业选择和工资待遇方面与城市职工应没有差别。实现城乡劳动力市场一体化，首先要建立城乡一体的劳动力市场体系和公共服务机制，构建信息网络平台，在岗位开发、福利待遇、生产环境、权益保障、技能培训等方面，实现城乡之间、产业之间信息资源共享，只有实现用工信息、市场资源、社会公共服务的一体化，才能降低劳动力流转成本，让失地农民享受与城镇职工同等的社会福利，才能以相同的起点参与到劳动力市场的竞争中，让求职者获得平等的就业机会和就业服务。

要使劳动力在城乡之间合理有序的流动，必须注意两个方面：一要尊重市场机制，充分发挥市场配置劳动力资源的基础性作用，建立覆盖城乡的劳动力供需信息和职业培训体系，形成统一、开放、竞争、有序的城乡一体的劳动力市场，为失地农民提供免费就业政策咨询、就业指导、用工信息登记、职业介绍等“一站式”服务，并以此为依托，推进劳动力市场信息网络建设，完善劳动力供求信息收集、分析和发布；二要发挥政府的引导作用。为了加强失地农民和用工单位之间的联系和沟通，在城乡统筹前提下，各级政府要建立不同层次的就业服务体系，在失地农民和用工单位之间建立长效互动合作机制。比如市县劳动保障部门应设立公共就业服务机构，并向乡镇和村延伸，形成省、市、县(区)和乡、村五级就业服务的组织体系，并拨付专项经费、配备专职人员。

3. 完善土地征用补偿机制，将长久生计保障作为重要的考核指标

目前，土地征用补偿安置的方式主要有：货币安置、住房安置、社保安置、就业安置、入股安置、留地安置等，对于用哪种安置方式，政府只是原则性的建议，没有具体的规定。当前，用得较多的是前三种：货币安置、住房安置、社保安置，有时是单一的，有时是两种或三种的组合。货币安置因其形式透明、操作简便、简单易行、责任彻底，而受到各地政府的广泛采用。然而失地农民拿到补偿款以后，一部分人比奢斗富没有长远规划，很快挥霍一空；另外一部分人即使不敢挥霍但由于缺乏理财

渠道和理财能力，只能将资金放在银行，在存款利率低、通货膨胀高的双重压力下，货币其实也在不断“缩水”。对于住房安置的，从动迁到建房再到入住，周期相对较长，一般拿到安置房需要一到两年时间，这两年时间有的家庭就已花去不少拆迁款。拿到房子后，除了自住，多余房子可出售和出租，然而在三四线城市房地产“去库存”的压力下，出售和出租难度很大，并不能带来多少收益。社保安置虽然一定程度上解决了失地农民的后顾之忧，但社保费除了政府承担的部分外，农民本身每月也要缴纳一定的费用，如果没有新的收入来源，这笔钱完全由拆迁补偿款里开支，那么补偿款也会越用越少。

货币、住房、社保，这些安置方式对解决农民的生活是重要的也是必须的，但这些安置方式的特点是一次性了断，不能为失地农民提供长久的保障。相对于这些“一脚踢”式的安置，就业安置、入股安置、留地安置等方式则考虑了失地农民的长远生计。

就业安置就是通过政府引导、个人意愿、市场运作的方式为失地农民安排就业岗位，使他们有一份比较稳定的收入。入股安置就是将部分征地补偿费以股份的形式，集中统一投资为失地农民提供生活保障，或者以土地承包经营权进行入股参与利润分配，分享土地增值收益。留地安置就是在规划确定的建设用地范围内安排一定用地，支持被征地的农村集体经济组织和村民从事生产经营活动的一种安置方式。

为了使失地农民的生活质量不因失地而降低，有关部门在考虑安置模式时，应该将失地农民的眼前利益和长远利益相结合，将就业、入股、留地这几种有长久保障功能的安置方式，与货币、住房、社保安置方式相结合，安置方案中至少要有一项能保证失地农民的长久生计，并将此作为重要的工作考核指标。

随着城市化、城镇化进程的加快，失地农民的数量将会不断增加，农民失地又失业，已是一个不容回避的现实问题，如何解决好失地农民的就业问题将越来越突出。城市化的目标是缩小城乡差距、实现共同富裕，只有解决好失地农民的生存和发展，才能实现城市化的最终目的，实现社会的和谐稳定、长治久安。

参考文献:

1. 邵爱国、韦洪涛：《当前失地农民再就业工作中的问题与对策——基于苏州某经济开发区的实证调查研究》，《苏州科技学院学报》（社会科学版）2015年第9期。
2. 朱慧：《城市扩张中失地农民再就业问题调查与思考》，《南京航空航天大学学报》（社会科学版）2013年第12期。
3. http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/nx/201203/t20120305_2496799.htm 让失地农民不再“就业难”。