

# 邯郸失地农民再就业问题的研究

周群立<sup>1</sup>, 刘会欣<sup>1</sup>, 梁三梅<sup>2</sup>

(1. 河北工程大学 水电学院, 河北 邯郸 056038; 2. 中国五矿集团邯邢冶金矿山管理局, 河北 邯郸 056001)

**[摘要]**失地农民再就业问题一直是民生问题中的重要课题, 现在的金融危机可谓是对失地农民再就业问题的解决雪上加霜。邯郸在解决此问题上可以把发挥文化资源优势融合进来, 以文化产业为依托, 为失地农民开创就业空间。

**[关键词]**失地农民; 再就业; 邯郸; 文化资源

**[中图分类号]** C931.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)01-0013-03

失地农民再就业问题在其他国家尤其是在发达国家也比较突出, 它已不是一个新课题, 在一个国家的城市化进程中, 农民失地寻求再就业是必然的, 不可避免的。国外有些学者对此问题也进行着研究和探讨, 但至今还没有一个定性、定量的科学解决方案。就我国的具体情况而言, 有关资料显示, 上个世纪90年代至今全国各地开发区遍地开花、大学城肆意圈地扩张, 全国每年流失耕地1000万亩以上, 认为征地占500万亩, 按人均2亩耕地计算, 在过去的13年间全国失地农民数量起码达6500万人次<sup>[1]</sup>。目前大多数失地农民都是属于没有文化、没有资金、没有技能的“弱势群体”, 在人才市场上的竞争力较差, 他们的生活和生存也许在短期内依赖于征地补偿金不会出现很大的问题, 但是, 从长远来看, 在我国社会保障体系尚未达到“福利国”的水准的背景下, 失地农民的生活尚处于低保甚至无保的情况下, 如果政府不能充分重视失地农民的“失业”问题, 不能及时解决数量庞大的失地农民的“再就业”问题, 那么我们的小康之路将流于空谈<sup>[2]</sup>。

## 一、基本情况

邯郸作为全国26所较大城市中的一员, 农民土地被征用的情况也十分突出。全市耕地980万亩, 播种780万亩。其余200万亩中土地流转转租15.7万亩, 占全市承包经营面积1.7%, 转包5.3万亩, 转让1.8万亩, 互换11万亩, 出租7.4万亩, 其他0.2万亩。开发区, 2008年共征农民用地1300亩, 到目前被征土地情况详见下表1<sup>[3]</sup>。

本组在调研上述数据时发现, 比如邯山区2008年农民人均纯收入同比增长13.6%, 仅6145元, 与城镇居民同比增长14.9%, 14457元相比差距还较大<sup>[4]</sup>, 可失去土地农民的情况更不容乐观, 张庄桥失地农民除少量外出“打临工”外, 大部分失业在家, 急需帮扶安置。

农民在失去土地后, 相当比例的人会寻求再就业, 而就业方向往往是城市。在当前的国际、国内形势下, 失地农民转移到城市中“再就业”更加困难。一方面, 由于年龄偏大、文化程度不高和缺乏非农劳动技能, 且接受能力和再学习能力都较差, 失地农民在激烈的就业市场中, 处于明显的劣势。另一方面, 由于外部就业环境发生了巨大变化, 失地农民非农就业更加艰难。一是现阶段我国经济发展需要的技能型、知识型人才紧缺与失地农民素质低下的矛盾, 增加了失地农民就业的难度。二是乡镇企业吸纳农村剩余劳动力就业的能力大大减弱。三是国企改革带来了大量的城市下岗分流人员。四是城市化滞后于工业化, 第三产业发展水平低, 城市非农部门难以提供更大的就业空间。五

是我国现行的保障农民工合法权益的问题上, 存在着以户籍制度为核心的不合理制度, 未能把城市农民工纳入社会保障体系之中。因此, 非正规就业构成了失地农民进入城市后的主要就业渠道。

表1 邯郸开发区某些村的土地征用情况

村名	户数	人口	土地数	被征地	征地使用情况
		(人)	(亩)	数(亩)	
兼庄	890	3597	3680	2600	用于建设新科苑小区, 高级宾馆, 部分绿化面积
楼台寺	864	3700	3900	2700	
二新	348	1538	1214	635	联华汽贸置业有限公司, 是出租形式, 每年收取租金, 租金定时发放给被征地农民。
五新	324	1413	1129	1073	将地卖给家和房地产公司和一些汽贸公司, 有些还租给一些汽贸公司, 每月给被征地村民一袋大米和一桶油。
东塘池	305	3058	2900	853	闲置
西塘池	879	3515	3651	700	
东尚壁	1375	5401	5080	870	其中卖掉200余亩用于解决村中债务

“非正规部门”(Informal Sector), 在国际上是个专门的概念。国际劳工组织曾将“非正规部门”定义为: “发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小生产规模的生产或服务单位”。非正规部门是指一个组织, 非正规就业则是指就业者个人的一种状态。与正规部门相比, 非正规部门具有进入容易、依赖个人资源与努力、家庭所有、小规模作业、劳动力密集、竞争充分等特点, 最重要的还在于其游离于政府福利与制度体系以外。非正规部门的收入在市场化中被严重压低, 而正规部门的收入较高。本组研究的失地农民, 则基本上处于一种非正规就业状态。这里面包括2种情况, 既包括在正规部门里的作为“临时工”的失地农民, 也包括那些非正规部门就业的失地农民。见表2。

表2 邯郸开发区就业现状与就业意愿的数据比较(%)

项目	临时工	非三产私营业	自己做生意	公共事业单位	政府机关	三产服务行业	务农	国有企业
就业现状	30.9	20.8	12.9	3.5	1.2	7.2	20.9	2.6
就业意愿	6.4	16.4	12.2	9.7	10.6	18.5	5.8	20.4

## 二、失地农民非正规就业的影响

1. 对自身的影响。失地农民生活在城市和农村的夹缝里, 成为“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的庞大困难群体。特别是实行一次性货币补偿后,

[收稿日期] 2010-01-19

[基金项目] 2008年邯郸市社会科学重点研究课题

[作者简介] 周群立(1978-), 女, 河北邯郸人, 讲师, 研究方向: 国际经济与贸易。

失地农民自行解决养老、医疗、失业等社会保险待遇,从总体上看,失地农民社会保障覆盖面窄,保障水平低。据调查在邯郸市自谋职业的失地农民中,自己缴费参加养老保险的不到三分之一,而医疗保险和失业保险的参保率更低。

2. 影响城镇化健康、有序的发展。大量的农民迁移到城市后,处于非正规就业状态,生活条件差,没保障,在城市中逐渐形成了“城中村”现象,严重阻碍城市的发展。“城中村”的突出问题表现在造成城市的二元化结构,滞后于城市发展速度,由此影响形成城市景观、功能等一系列问题。要统筹城乡协调发展,就业中必须把城镇就业人口与农村失地农民的劳动力人口统筹考虑、合理安排,让他们能够安居乐业,只有这样,城镇化才能有序推进,城乡才能健康地发展。

3. 某种程度影响了产业结构的优化和升级。非正规就业虽然创造了就业岗位,缓解了就业压力,增加了失地农民的收入,而且有利于企业降低劳动力成本。但是,大量的失地农民在城市中处于非正规就业状态,不利于产业结构的优化和升级,也不利于技术的革新。首先,从失地农民这个主体来看,绝大多数的非正规就业者受教育程度低,技能缺乏,又得不到很好的技能培训,整体素质得不到提高,影响了整个产业结构的优化和升级,技术革新也很难实现。其次,从用人单位角度看,非正规就业的规范化程度不高,经营的生产力水平低。即使是正规部门处于节约短期成本的考虑,大量的雇佣失地农民当“临时工”,使得越来越难以采用先进的技术,从而阻碍了产业结构的优化和升级,也不利于技术的革新。最后,从政府角度来看,由于各种原因,非正规就业劳动者和用人单位不签订劳动合同的现象极为普遍,不利于政府部门对非正规就业的管理和劳动者进行必要的保护。而且非正规就业岗位极其不稳定,基本上不计入国家的经济发展指标的统计中,不利于国家进行宏观调控。

### 三、对策建议

在落实解决失地农民再就业问题的措施上,不同地区、不同学者都有过不同的尝试。比如,尽量发挥征地单位就业促进的作用;村集体经济组织失地农民集体创业;大力开发社区就业岗位,把解决失地农民再就业问题同加强城市的绿化、环保、卫生、交通、便民服务等项事业结合起来;把失地农民纳入城镇社会保障制度;对失地农民实行养老金制度等等。这些措施办法对邯郸解决失地农民再就业问题有很大的借鉴意义,解决当务之急很有成效。不过长远来看这些岗位能够消化、吸纳失地农民的数量是十分有限的,即这些岗位不是新创造出来的。对此本课题组经过反复调研论证后大胆认为,邯郸还有新的思路可以考虑。

邯郸可以把解决失地农民(即便是部分的)再就业问题与发展文化产业问题融合到一起分析。

文化是产业因素,本身可以成为产业;文化也是环境因素、竞争因素,是招商引资、扩大开放的重要依托。文化是一个招牌,是参与竞争的重要支点;文化已经成为一种重要的资本形式、一种重要的地区资源、一种重要的经营对象。文化产业是现代第三产业的主力军,现代服务业发展的“引擎”。加快文化产业发展,对于落实科学发展观、转变发展方式、优化产业结构、增强城市竞争力、促进社会和谐发展具有战略枢纽作用,特别是对于邯郸这样一个产业结构偏重的资源型城市。因为仅从发展旅游业来看,与它直接有关的产业就有十多个,比如交通、餐饮、酒店、通讯;与它间接相关的产业多达一百多个。邯郸的旅游业如果发展壮大起来就会创造相当多数量的就业岗位。有一个权威的说法,旅游业一个人就业,可以带动5个人就业。旅游有六要素:吃、住、行、游、购、娱,这六个字的内涵很大,它

所包含的行业也非常广泛,所以如果有新的景区,有新的创意,有人要去旅游,就可以有各方面的需求,这样就会带动就业的需求。

从邯郸资源角度分析,邯郸上下近八千多年的人类活动和三千多年的建城史为我们留下了1500多处文物古迹,其中国家重点文物保护单位9处,全国革命纪念馆1处,省重点文物保护单位75处。主要的名胜古迹有赵王城、赵王陵、响堂寺、磁州窑、娲皇宫、邺城三台、黄粱梦吕仙祠等,许多都是在全国和世界称“最”的宝贝。邯郸不仅是文物大市,还形成了磁山文化、赵文化、魏晋建安文化、北朝佛教文化、广府太极文化、大名府文化、成语典故文化、磁州窑文化、梦文化、晋冀鲁豫边区革命文化等十大系列。一座城市能同时拥有如此众多的古迹和历史文化,实属罕见。但这些丰富的历史文化资源在我市还未被充分地发掘和利用。

另外,从经济学的角度分析,失地农民也是资源,而且是相对稀缺性资源。用人力资源管理的理论分析,该资源应该被合理利用,且能够被合理利用。比如就邯郸开发区的失地农民而言(可见上面表1所列各村情况),在电子、通信技术高速发展、快速普及的大环境下,信息传递十分及时,即便失地农民虽文化程度普遍不高,但头脑并不愚钝,有相当强的可塑性。另外,在大机器、标准化作用的工业时代,在掌握了工作要领的基础上,让他们但那些技术含量不高的工作是很可行的,比如文化产业方面的工作。文化产业包括的行业有文化产品批发零售业、文化娱乐业、旅游景区管理业、信息咨询服务业、印刷业等。

把部分失地农民再就业问题与发展邯郸文化产业结合起来对待,既可解决上述的非正规就业问题,又可提高文化资源的经济效益,提升邯郸区域经济的发展动力。从以上阐述可见,是有条件可行的。针对前面对策理论分析,以结合旅游景区管理业为例,具体建议如下:

1. 政府帮助失地农民做好自身定位的调整,以加强其对景区文化的认同感。邯郸六大文化产业基地之一(文化创意和人才培育基地)的邯郸职业技术学院可以帮助失地农民完成以下四项适应转变。

(1) 职业技能适应。技能不仅指单纯的技术,还包括该职业对从业人员所要求的基本素质和能力。例如,在某景区工作需要具有吃苦耐劳的精神,或需要从业者具有较高的团队合作和沟通能力,这些都属于技能范畴。

(2) 职业规范适应。农民在某种意义上是进行季节性劳动的个体经营者,比较自由,没有固定的规章制度。因此,当农民失去土地成为城市中的职业人时,不可避免的会面临职业规范的适应问题。在这里,失地农民要树立起时间观念、效率观念、效益观念等等。

(3) 职业人际适应。在高度分工的城市社会中,由于分工不同,人们在工作过程中必须进行沟通与合作,才能创造效益。这就要求失地农民必须学会处理工作中与同事、领导等相关人员的关系。就景区导游来说,对于服务对象关系之间的协调成为失地农民的重要任务。

(4) 职业心理适应。由传统农业转向现代职业,需要失地农民必须调节自己的情感与之相适应,要对新工作从心理上认同,乐于从事该工作,这样才能把工作做好。

2. 政府部门应尽快落实好相关开发、修建规划。邯郸有若干名胜古迹,时间不等人,建议尽快按部就班地安排相关项目的展开。一方面加大古迹的开发、修复建设;另一方面为建立相关产业链做好准备。比如前期虽已对学步桥、回车巷进行了重建,但文化氛围淡薄,建议把文化因素在实物周围体现出来,从建设景观的角度去修建。这为以后建立邯郸旅游热线奠定基础,也为相关品牌、商标的发展建立了实物依托。这

样,项目的修建需要人力、项目的建后维护需要人力、景观周边提供的服务也创造了人力需求。

3. 促进相关景点管理机制的完善。比较典型的就是邯郸丛台公园,它历史悠久,其中的典故很多,因而慕名而来的游客也很多,但遗憾的是到目前为止丛台公园还没有一位专业导游,即没有相关的管理机制的建立,这使不少游客对该公园有“名不副实”的看法,其实是他们不解“其中味”造成的。这样,在文化解读、文化传播方面创造了大量就业机会。

4. 政府部门针对古迹的不同的来历、意义,编制书面材料。为新闻出版业以文化资源为依托而发展提供条件。这样至少在对文化产品的经营中创造了就业机会。

5. 在政府优惠政策的扶持下,引导相对有经济基础的失地农民自主创业。比如承包文化景区周边的餐饮店、音像店等,或者发挥自身优势发展其他经营。

对于以上措施实施的资金问题,可以采用以下思路寻求解决:

1. 采用BOT(建设-运营-移交)的思路解决。这样既可缓解政府资金紧张的局面,又可极大地调动有实力企业的积极性,还可安置一部分失地农民就业,可谓一举多得。

2. 采用合作的思路解决。比如在文化产品的销售上,政府提供场所,场所使用费从失地农民的销售额中分摊。这样既不需要失地农民为筹措初始投资为难,又不需要政府在文化产品销售网点规划中再次投入人力、物力及财力。

其实,旅游业创造的就业机会是可见一斑,从发展文化产业的思路分析,如能把邯郸燕山文化、赵文化、魏晋建安文化、北朝佛教文化、广府太极文化、大名府文化、成语典故文化、磁州窑文化、梦文化、晋冀鲁豫边区革命文化等十大文化系列合理开发利用、经营运作

起来必将会带来更大的就业空间。当然,这依旧需要政府的大力帮扶。比如:

1. 对失地农民每新增一个岗位,相应减免企业一些税费。在安排就业这方面湖南已经实施了这个政策,不过它是针对大学生每新增一个岗位,减免相应企业4000元。

2. 吸纳一定比例的农民工,在所得税方面给予相应企业一个减免,一年或两年。以此鼓励企业在条件许可的情况下积极吸纳失地农民。总之,虽然在城市化进程中失地农民再就业问题是必然存在的,但依托于邯郸这样一个文化资源大市,通过对此资源的合理发掘和利用,通过对失地农民的教育培训,尽可能地缓解该群体的再就业压力,为其创造、提供一些就业机会空间还是很大的。

#### [参考文献]

- [1] 朱京燕,王尤贵.北京郊区失地农民就业问题研究[J]. 2005,19(1):35.
- [2] 何建木.关于解决被征地人员民生问题的几点思考.上海农村经济[J]. 2007(6):67.
- [3] 邯郸市土地利用总体规划国土资函[1999]636号(1997-2010年)[Z].
- [4] 吴海玲,侯洁,程亮.征地过程中农民权益受损的成因分析[J].河北工程大学学报(社会科学版)2009(4):56-57.
- [5] 彭克明,李彦玲,颜平建.健全农村科技服务体系促进“三农”问题解决[J].河北工程大学学报(社会科学版)2009(2):3-4.
- [6] 王云江,冯瑞林,孙淑云.论城市化进程中农民土地权益的缺失[J].河北工程大学学报(社会科学版)2007(1):30-31.

[责任编辑:陶爱新]

## Study of landless peasants' re-employment issues in Handan

ZHOU Qun-li<sup>1</sup>, LIU Hui-xin<sup>1</sup>, LIANG San-mei<sup>2</sup>

(1. School of Hydraulic and Hydropower, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China;  
2. Hanxing Metallurgical Mine Administration of China Minmetals Corporation, Handan 056001, China)

**Abstract:** Re-employment of landless peasants has been an important topic in the livelihood issues. This problem is becoming more and more serious because of financial crisis. Based on the cultural industries, Handan by exerting its advantages of cultural resources may create employment opportunities to solve this problem.

**Key words:** landless peasant; re-employment; Handan; cultural resources

(上接第12页)

## Preservation model: more care to rural migrant workers —Construing Zhang Quanshou's family bond management

WANG Yong-qin<sup>1</sup>, MIAO Ju-fang<sup>1</sup>, LIU Wu-fang<sup>2</sup>

(1. Handan College, Handan 056000, China; 2. Hebei Soft Ware Institute, Baoding 071000, China)

**Abstract:** In the process of economic and social development, there still exists many problems among the rural migrant workers in China. The rural migrant workers, as a special group, contribute a lot to the urban economic development, yet their subjective feelings and emotions are neglected by people. However, Mr. Zhang Quanshou who has also been a migrant worker, during the process of organizing and shifting mass migrant workers to find jobs in urban area, has set up the Preservation Model, which can give much affection to the migrant workers. The emotional preservation can act as a safe passage for the migrant workers when they seek employment in cities.

**Key words:** rural migrant workers; employment in cities; emotional preservation