

---

# 城镇化背景下四川省失地农民的 就业与保障问题研究

谢义帅 廖声兰<sup>1</sup>

(西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637009)

**【摘要】:** 失地农民是我国城镇化进程中因农村农用地被征收而产生的特殊弱势群体。由于农民的文化素质普遍较低, 普遍缺乏工业化生产技能, 在就业市场的竞争中处于不利地位, 在失去土地的保障后站在进退两难的风险路口, 因而对就业与社会保障均有着强烈的需求。在充分考虑失地农民所面临的个体或群体风险的基础上, 正视农转非过程中这类群体存在的就业问题, 尝试构建了城镇化背景下失地农民的社会保障体系。

**【关键词】:** 失地农民 就业 社会保障

**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A

根据《国家土地占用规划要求》数据统计显示, 按照现阶段的发展速度, 预计到 2030 年我国失地农民总量将突破 1 亿, 我国的被占耕地数量将会达到并且超过 363 万  $\text{hm}^2$ , 这也会直接造成超过 7800 万的人失去耕地变成失地农民, 这其中将会有大约 5000 万的农民失去土地的同时也处于失业的状态。这部分农民虽然能够得到相应的补偿, 但是却失去了土地带来的持续性保障, 在涌入城镇劳动力市场过程中也面临着政府引导的缺失, 自身素质的匮乏, 企业招聘的门槛等难题, 从而引发了一系列的社会问题。文章通过描述四川省失地农民的就业现状, 分析影响失地农民的就业因素, 进而找到失地农民的就业实现路径, 具有重要的现实意义。

## 1 困境: 四川省失地农民的现状简述

### 1.1 失地农民就业与保障的命题和要求

四川省是我国人口大省, 共辖 18 地级市, 3 个自治州, 16 县级市, 目前全省常住人口总量达 8302 万人, 比上年末增加 40 万人, 其中城镇人口 4217 万人, 乡村人口 4085 万人。常住人口城镇化率 50.79%, 比上年末提高 1.58 个百分点。早在 2003 年, 失地农民的利益保障问题就受到关注, 17、18 年失地农民的就业再就业保障问题也愈发凸出。针对这些就业问题, 四川省陆续颁布了《四川省贯彻国务院〈“十三五”促进就业规划〉的实施意见》的通知、《人力资源社会保障部财政部国务院扶贫办关于切实做好社会保险扶贫工作的意见》的通知等相关文件, 但是在具体就业扶贫过程中遇到了不少问题, 特别是在对失地农民的就业帮扶和就业保障尚有很大的提升空间。

### 1.2 四川省失地农民就业与保障的真实情形

---

**基金项目:** 2018 年校级大学生创新创业训练计划项目: 走向精细化: 城乡社区微治理的思路窠臼和进路探究 (CXCY2018116)

**作者简介:** 谢义帅 (1995—), 男, 四川广汉人, 西华师范大学管理学院在读硕士, 研究方向: 社会保障; 廖声兰 (1997—), 女, 四川富顺人, 西华师范大学管理学院在读本科生。

---

由于现有征地制度的不完善，导致农民在失去土地的同时，还面临着“无业、无地、无保”的困境，尤其是失地农民就业出现了很多问题，主要表现为：

### 1.2.1 从就业人数来看，就业率较低。

根据四川省人力资源和社会保障厅和四川省统计局数据，2017年，全省年末城乡就业人员4872.0万人，比上年末增加12.0万人；其中，城镇就业人员1642.0万人，比上年末增加39.0万人；乡村就业人员3230.0万人，比上年末减少27.0万人。四川省城乡就业构成比由上年的33.0%：67.0%变为33.7%：66.3%，城镇就业比重比上年增长0.7个百分点。截止2019年，农村劳动力转移就业人数为2300万左右，虽然全省的就业规模正持续扩大，但是失地农民这部分农村转移人口的就业情况却不容乐观，就业率占比是比较低的。

### 1.2.2 从就业效果来看，就业质量较差。

由于自身素质和能力，已就业的失地农民多属于安置情况。与此同时，企业面临较大的市场压力，能提供给失地农民的工作岗位都比较基础，很多四川省失地农民也因某些因素未能参加社会保险。已就业失地农民中初中文化程度以上人数较少，未就业失地农民中初中及小学文化程度以下人数较多，除了文化程度，其年龄结构跨度也比较大。概言之，被征地的农村劳动力较难步入新的工作岗位，失地农民的就业质量较差。

### 1.2.3 从就业岗位类型来看，就业渠道比较狭窄。

农民失去土地后，只能从事一些简单的生产制造活动，稳定的就业岗位是比较少的。针对农村转移劳动力这类特殊群体，就业市场提供的岗位也是有限的，四川省多是依靠花草果木种植、农家乐等休闲旅游资源来消化这部分劳动力，但这一类渠道的就业承载力较弱。且失地农民获取就业市场的信息能力也是有限的，不能像城镇居民及时有效的得到招聘信息，在初始阶段就失去了先机，继而错失一部分合适岗位。

## 2 成因：影响四川省失地农民就业的要素

### 2.1 城镇化压缩了失地农民的生存空间

随着四川省城镇化进程的加快，失地农民的规模数量也随之扩大。在失地农民向非农就业转移过程中，存在着就业空间被挤压的现象，主要是因为土地和农民两者是息息相关的，城镇化使得农民失去了土地这一赖以生存的资源。对个体而言，传统的“土地换就业”的安置模式也逐渐失灵，政府以前提倡的货币补偿机制也不能解决当今失地农民的具体需求，从而使得失地农民的生存面临着极大的威胁。对家庭而言，这种风险的出现，农民没有了土地带来的持续性的经济来源，将会让本就动荡的失地农民家庭也遭遇生存危机。

城镇发展对土地的需求导致农民规避各种社会风险的安全网出现漏洞，虽然针对失地农民基本上建立起社会保障制度，但是这一保障基础是比较薄弱的。大部分社会保险费用都是依靠政府财政补贴，自己缴纳的部分是较少的，且四川省失地农民享受的保险项目主要是养老保险和医疗保险。在失地农民进入城镇生活，经济收入明显下降且不稳定，生活成本费用却在增加，特别是农村中老年人、残疾人等弱势群体，多是依靠安置园区或政府的保障性政策满足基本生活需要。

### 2.2 劳动力市场的信息流动不畅通

在中国经济50人论坛主办的“纪念中国经济改革开放四十年暨50人论坛成立二十周年学术研讨会”中，提到中国劳动力

---

市场里，在 4.2 亿城镇就业人员中，农民工占了 2.8 亿，农民工占到了整个城镇就业人口的 67.5%，将近 70%，这样一种就业市场或者劳动力市场无疑是非常扭曲的。失地农民在城镇化进程中，不得不步入城市就业市场，却也面临着就业人员的双轨制，这对失地农民公平公正得到就业岗位信息是不利的。以四川省为例，就业促进处就负责了劳动者平等就业和农村劳动力转移就业，在公共就业服务体系上存在内容上的差异，劳动力市场信息在其中的流动也非完全双向。

同时失地农民的能力和素质也参差不齐，与城镇居民相比，在信息获取方面，他们查找的速度慢，渠道窄，造成获取信息速度和广度的缺失。在信息使用方面，对已获取信息的筛选能力是有限的，这就使得他们在寻找工作的过程中，面临着信息的失真现象。在信息反馈方面，他们大多不能及时向有关部门反映就业过程中遇到的问题，导致失地农民再就业中出现很多具体难题，如企业是否给失地农民购买社会保险等。

### 2.3 社会环境带来的阻力和压力

从风俗习惯来看，就业意愿有差异。四川省的茶馆文化自古以来就存在，由于气候等因素，四川省的休闲娱乐比较丰富，生活节奏比较缓慢。劳动者对于工作的积极性也不如沿海地区那么强烈，加之拆迁带来的经济补偿，失地农民的工作热情也显得不那么高昂，多是选择一些零散的工作进行劳动，缺乏长远的就业规划。

四川省失地农民同样存在被边缘化的危机，原因不仅在于城镇化本身，也在于现行的农地征用和产权制度、社会保障制度等多种制度，还在于政府职能的缺位和错位，以及失地农民维权意识的缺失等多种因素。文章主要从失地农民城镇化过程中的身份认同方面进行探讨，四川省失地农民被征地后的就业岗位和经济地位普遍低于城镇原有居民，其总体家庭收入上也处于较低水平线，这些主观方面的感知会导致失地农民幸福感的缺失。客观上看，失地农民通常是毫无准备的情况下去适应城镇，在这一过程中遭遇很多困难和阻力，难以形成对新体制身份的认同。城镇的就业压力也大于被征地前的农村，甚至在工作岗位上受到异样眼光的关注，这些降低了失地农民的城镇生存能力。

## 3 路径：城镇化背景下四川省失地农民的就业保障体系构建

### 3.1 提升失地农民的职业技能水平，增强其生存能力

2017 年春风行动在全国范围内正式启动，活动主题是“促进转移就业、助力脱贫攻坚”。借助这一活动宣传就业创业优惠政策，引导失地农民进一步转变就业观念，积极融入到城镇化进程中，激发其就业积极性和工作热情。一是充分了解失地农民的培训意愿，同时结合四川省各地的发展状况，以政府为主导，积极鼓励企业、大专院校等社会力量参与进来，建立多元化失地农民职业技能培训课程。二是提升失地农民再就业能力，通过现场演示、实地操作等有针对性的职业培训，让失地农民熟练掌握培训内容，提高其在就业岗位中的工作能力。三是加强职业培训的后续服务，对有一定文化基础的失地农民应鼓励其参加相应的职业技能考试，获取就业市场需要的职业资格证书，对有创业意愿的失地农民进行引导，并宣讲创业政策和法律法规。

### 3.2 畅通失地农民的就业信息渠道，搭建就业服务平台

在四川省，政企社乡联动帮扶失地农民等贫困劳动力就业已经凸显其可行性与便民性，建立失地农民就业服务一体式平台、农转非就业联动机制将成为解决失地农民就业保障问题，提高失地农民就业率的有效方法。一是举办就业援助招聘会，充分利用各地市人流量大的地点，方便失地农民就近了解就业招聘信息，助推各类就业困难群体的就业援助工作，为失地农民就业与有用工需求的用人单位搭建了供需桥梁。二是搭建乡企互通平台，收集适合贫困劳动力就业的普工岗位，严厉打击招聘过程中的欺诈行为，及时纠正性别等各类就业歧视。三是开展失地农民就失业情况统计，将劳动者自身素质、家庭情况、就业意愿、培训要求等逐一登记造册，并实行动态管理。

---

### 3.3 建立健全失地农民社会保障体系，完善就业保障

近年来，四川省各地市大力落实被征地农民就业创业、社会保障政策，有效化解被征地农民对就业、社保等方面的后顾之忧。一是出台相应的失地农民社会保险办法，如春风行动、就业援助月、法律援助月等活动，广泛宣传就业、社保和土地拆迁补偿等政策，多措并举将政策落实到位。二是建立失地农民的社会保障基金，托底安置就业困难人员就业，切实发挥就业资金在开拓岗位、促进就业、预防失业中的重要作用。三是适当提高社会保险待遇，逐步完善被征地农民生活困难补助、最低生活保障、社会保险等保障体系建设，让失地农民的生活水平得到改善。

#### 参考文献:

- [1]四川省统计局.四川省人力资源和社会保障事业发展统计公报[R].四川:四川日报,2017.
- [2]王笛.中国城市的微观世界——从成都茶馆个案看都市大众文化研究的视角和方法[J].史学月刊,2008(5):10-13.
- [3]王芳.城镇化背景下失地农民社会保障问题研究[J].现代经济探讨,2016(11):60-63+73.
- [4]本刊编辑部.纪念中国经济改革开放四十年暨50人论坛成立二十周年学术研讨会实录[J].商业文化,2018(27):30-47.
- [5]易国锋.城市化进程中失地农民问题研究述评[J].改革与战略,2009,25(7):178-182.