

# 失地农民就业培训支持系统

高 艳<sup>1</sup>, 陆 宁<sup>2</sup>, 刘吟月<sup>1</sup>

(1 西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069;

2 长安大学 建筑工程学院, 陕西 西安 710061)

**摘 要:**以西 安城郊失地农民 316 人为调查样本, 对失地农民就业培训现状进行了分析。分析认为, 失地农民就业培训状况不容乐观; 在此基础上, 提出了失地农民就业培训支持系统构建的思路, 并从就业培训准备支持、就业培训实施支持、就业培训服务支持 3 个方面构建了失地农民就业培训支持系统。

**关键词:** 西安; 失地农民; 就业培训; 支持系统

**中图分类号:** F241.4

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2010)04-0107-06

改革开放以来, 伴随中国城市化、工业化的快速发展, 失地农民的数量不断增加。所谓失地农民, 是指在城市化、工业化进程中, 由于城市扩张和小城镇建设而逐步失去耕地、林地等农用土地的农民。失地农民面临着生活、就业、子女抚养、养老等一系列难题, 成为中国社会中一个隐形的弱势群体, 由此也引发了许多社会问题。如何有效地保护失地农民的权益, 妥善安置失地农民, 帮助他们获得可持续生存与发展的机会, 成为全社会共同关心的焦点。

从国内的相关研究和实践来看, 目前解决失地农民问题的思路主要集中在补偿和保障方面。但是, 补偿和保障只能解决失地农民最基本的生存问题, 使他们不致因失地而陷入贫困之中, 而农民一旦失去土地所面临的贫困风险和损失是多方面的。失地农民的生存权、经济权、就业权、财产权、发展权、政治文化和教育权等诸多权利均因失地而受到不同程度的损害和影响<sup>[1]</sup>。因此, 简单的补偿和保障并不能保护失地农民多方面的权益; 实践也证明补偿和保障方式存在多种隐患。从征地补偿来看, 由于农民本身的理财能力和投资能力偏弱, 失地农民将

相当一部分的土地补偿费用于生活消费。从社会保障来看, 无论是“以土地换保障”还是将失地农民纳入城镇社保体系都只能满足其基本的生活需求。要从根本上解决失地农民面临的问题, 就必须转变思路, 必须从保障生存转向促进发展。只有给失地农民提供一种发展机会, 维护失地农民的发展权, 才能从根本上解决问题。当前的焦点应放在对失地农民的培训和就业上, 以培训促进就业, 由以往的一条腿走路(生存—补偿和保障)变为两条腿走路(生存和发展—培训和就业)<sup>[2]</sup>。

从国外相关的研究与发展实践来看, 采取各种措施鼓励和支持某一弱势群体就业, 从而使他们摆脱弱势地位进而走上发展之路, 是许多国家通行的做法。国际上的相关研究都是把就业培训看作是个人摆脱劳动力市场上受歧视地位的一种发展战略<sup>[3]</sup>。在国家和地区经济中, 就业培训不仅是政策制定者在解决高失业率问题上较为推崇的一种方式, 也是世界各国为促进就业和扶持小企业发展而普遍采用的一种做法<sup>[4]</sup>。20 世纪 60 年代以来, 以美国经济学家舒尔茨、贝克尔等为代表提出的人力

收稿日期: 2010-07-06

基金项目: 陕西省教育厅人文社科专项科研项目(07JK116)

作者简介: 高 艳(1962-), 女, 陕西西安人, 副教授, 经济学博士。

资本理论认为:人力资本是资本中的高增值性部分,其投资收益率远远高于物质资本的投资收益率。培训是人力资本投资的一种重要方式,是人力资源开发的主要手段。培训是更新知识、开发技能、改变态度和行为以及提升被培训者的能力,从而使其更高效率地和有效地完成任务的过程<sup>[5]</sup>。

因此,要解决失地农民就业问题,关键就是要对失地农民进行就业培训,提高他们的就业竞争能力和创业能力,这是确保失地农民长远利益的可持续发展战略。近年来,虽然学术界对失地农民的就业培训问题给予了广泛的关注,许多专家学者从不同角度和层面对如何更好地开展失地农民的就业培训进行了广泛的研究,取得了不少研究成果。但是,失地农民就业培训是一项复杂的系统工程,涉及多种因素,如何从培训支持系统的视角研究失地农民的就业培训问题较少涉及。为此,笔者针对西安城郊失地农民的现状进行了问卷调查与实地访谈,根据问卷调查反映的状况分析了失地农民就业培训的现状;在此基础上,提出了失地农民就业培训支持系统构建的思路,并构建了失地农民就业培训支持系统,希望为更好地开展失地农民的就业培训提供理论与实践依据。

## 一、失地农民就业培训 的现状分析

### (一)调查样本基本情况

本次调查采用随机调查方式,调查对象为西安城郊失地农民,被调查者样本人数共计 316人。其中:男性人数占 54.4%,女性人数占 45.6%(表 1);年龄 35 岁以下人数占 24.4%,35~55 岁人数占 49.4%,55 岁以上人数占 26.2%(表 2);文化程度小学及以下人数占 12%,初中人数占 52%,高中人数占 28%,中专人数占 3%,大专及以上学历人数占 5%(表 3)。从调查的基本情况可以看出:被调查者性别及年龄分布合理,其受教育程度的分布情况也和整体失地农民受教育程度的分布情况基本一致。因此,所调查的样本数据能够较好地代表失地农民的态度与意愿,在一定程度上反映了当前失地农民的实际情况。

### (二)失地农民就业培训的状况

#### 1 失地农民就业形势严峻

失去土地后,失地农民的生产、生活方式被迫城镇化。他们被推向劳动力市场,与城市下岗职工、外

表 1 调查样本性别构成

性别	人数	所占比例 /%
男	172	54.4
女	144	45.6

表 2 调查样本年龄分布

年龄	人数	所占比例 /%
35岁以下	77	24.4
35~55岁	156	49.4
55岁以上	83	26.2

表 3 调查样本文化程度构成

文化程度	人数	所占比例 /%
小学及以下	38	12
初中	164	52
高中	88	28
中专	10	3
大专及以上	16	5

来务工人员以及大中专院校的毕业生一同竞争就业岗位。然而,失地农民在年龄结构、文化程度和技能等方面都不占据优势,加之缺乏针对失地农民保护性的就业措施,甚至某些招聘单位还有明显的歧视失地农民的现象,这些因素都不同程度地增加了失地农民就业难的困境。调查显示,35 岁以下年龄组被调查者的目前工作、现在失业和一直没有工作的比例分别为 30%、34% 和 36%;35~55 岁年龄组被调查者的上述 3 项比例分别为 25%、30% 和 45%;55 岁以上年龄组被调查者的上述 3 项比例分别为 13%、44% 和 43%。值得注意的是超过 1/3 的年轻人一直没有工作,而中年组中也有近一半的人一直没有工作。而这些人中分别有 76% 和 59% 的被调查者愿意找一份有固定收入的工作。由此可见,失地农民就业形势的严峻程度。

#### 2 失地农民的素质与就业观念阻碍了再就业

失地农民在其身份转换之前主要是以传统的种植业为主,对文化教育和劳动技能培训的观念淡薄。同时,由于农村文化教育和职业技能培训的基础设施较差,失地农民接受的教育有限,导致科技文化素养偏低,缺少从事非农产业所需要的一般或特殊劳动技能。因此,失地农民就业适应能力低,不能满足许多就业岗位的需求,尤其是不能满足工业化程度及其科技含量较高的行业和部门的用工需求。问卷调查显示:一方面,失地农民教育程度相对偏低,就业面窄,45 岁以下的被调查者中,以接受过初中及其以下教育的群体为主,约占 64%;另一方面,由于职业技能教育缺乏,使得 61% 的被调查者没有

接受过任何职业技能培训, 就业竞争力相对较弱。此外, 失地农民落后陈旧的就业观念, 也在一定程度上影响了他们实现再就业。根据问卷调查的状况, 城郊农民借助其区位优势, 生活水平提升得比较快, 因此对劳动报酬的期望值高于自身的工作能力, 从而造成了再就业困难。调查结果显示: 在 45 岁以下的被调查者中, 60% 的男性要求月收入在 1 000 元到 2 000 元之间, 并且不愿从事苦、脏、累的工种, 这就与“能吃苦、报酬要求不高”的外来务工人员形成了鲜明对比。强烈的地域和生活优越感, 使城乡结合部的失地农民不愿屈身于一般性就业, 从而错失了大量的就业机会。

3 失地农民的培训意愿

调查显示, 失地农民开始注重自身素质的提高, 其中大多数人有强烈的培训意愿 (表 4 和表 5)。究其原因, 一方面是失地农民在失去赖以生存的土地后受转岗就业压力的驱动; 另一方面, 收入水平也是驱动失地农民参与职业技能培训的基本原因。调查数据还显示, 失地农民由于年龄因素的影响, 对技能培训的认识和渴求存在着较大差异。从年龄层次看, 年龄越小, 接受职业技能培训的意愿率越高; 而年龄越大, 则培训意愿率越低。由此可以看出, 55 岁以上的失业农民由于年龄、文化程度等因素的制约, 对他们进行职业技能培训的难度较大。调查还显示, 在谋划找一份固定收入工作的被调查者中, 有 84% 的人愿意参加就业培训; 有 42% 无意愿谋求岗位的被调查者也愿意参加就业培训, 这体现了“技不压身”的传统观念。

表 4 技能培训与年龄结构 %

项目	35 岁以下	35~ 55 岁	55 岁及以上
愿意培训	78	74	30
不愿意培训	9	17	49
说不清	13	9	21

表 5 技能培训与就业意愿比例 %

项目	计划找工作	不计划找工作
愿意培训	84	42
不愿意培训	8	41
说不清	8	17

4 失地农民接受培训的比例较低

虽然失地农民大多都有强烈的培训意愿, 然而现实中失地农民就业培训资源的供给远远不能满足实际需要。调查数据显示, 受调查者中有 50% 以上的人未曾参加过就业培训, 而且随着年龄的增加未经过培训的人员比例具有明显增加的趋势 (表 6)。

从整体上看, 其主要原因是失地农民的培训在中国还处于起步阶段, 培训资源的供给远远滞后于实际需求。一方面, 政府相关部门尚未出台配套的政策, 影响了培训机构的运作和发展; 另一方面从培训机构本身来看, 城市培训机构的师资、场地和设施等培训资源相对比较丰富, 但学费、培训费和食宿费等费用高昂。县级培训机构普遍面临着资金短缺的问题, 培训设施落后、培训规模小、培训质量低, 影响了失地农民的就业培训需求。此外, 根据调查, 政府有关部门组织开展的培训活动在广大失地农民中的宣传力度不够, 绝大多数人对有关培训的信息不甚了解或掌握的信息不完整, 这在一定程度上降低了他们参与培训活动的可能性和积极性。

表 6 不同年龄组曾经参加不同培训的比例 %

项目	35 岁以下	35~ 55 岁	55 岁以上
未参加过培训	52.7	62.5	69.0
建筑施工、室内装潢	2.7	7.9	0
车工、钳工等	2.7	2.6	1.4
汽车驾驶与维修	9.4	11.8	7.0
医护、财会	0	0.7	1.4
计算机操作	9.5	0	0
养殖、果蔬栽培	1.4	0.7	0
餐饮服务、家政服务	5.4	4.6	1.5
其他	16.2	9.2	19.7

5 失地农民的培训效果有待提高

由于失地农民的就业培训工作还处于探索阶段, 失地农民就业培训的内容和方式还存在诸多问题。根据受调查者的观点, 政府组织的培训模式与其兴趣、经验和今后的职业联系并不紧密, 理论知识传授较多, 实践能力方面的培训较少, 甚至许多培训流于形式, 忽视了最为重要的课堂教学以外的后续服务和实践指导。而且目前的就业培训主要是采用传统的课堂教学方法, 这对文化水平较低的失地农民带来了一定的困难, 影响了培训效果以及失地农民参与培训的积极性。部分受调查者认为, 政府普遍关注于组织就业培训的场次, 往往不太注重就业培训内容本身是否具有针对性和实用性。因此, 受调查者既希望政府提供免费的就业培训服务, 又担心就业培训没有实际用途。

二、构建失地农民就业培训支持系统的思路

上述分析说明失地农民就业培训状况不容乐

观。失地农民就业培训是一项艰巨而紧迫的系统工程,失地农民就业培训能否顺利进行,涉及到政府、培训机构、劳动力市场以及失地农民等影响因素,需要构建一套有效的就业培训支持系统,从而全方位地促进和支持失地农民培训与就业需求。为此,失地农民就业培训支持系统构建的基本思路为:

### (一)政府主导

农村的城市化和工业化是在政府引导和规划下进行的,对于城市化过程中产生的失地农民的就业培训,也应由政府主导。实施政府主导型的就业培训,才能确保每一个失地农民在接受就业培训上都拥有平等的机会,保证每个失地农民都有平等参加再就业的机会,从而有利于和谐社会的建构。

### (二)面向市场

失地农民的培训要以市场的需求为导向,防止培训的盲目性,避免培训资源的浪费,使得培训在成本收益分析上达到最优。这种以市场需求为导向的培训方式既能为失地农民提供更多的就业机会,又能满足当地企业用工需求。

### (三)因人而异

现阶段失地农民文化层次参差不齐,年龄结构老少不一,培训需求各不相同,以致对职业选择的取向不同。因此,对失地农民培训不仅要考虑市场的需求,还要做好失地农民培训的意愿分析,使失地农民学有所长、学以致用。

### (四)培训就业一体化

失地农民的就业培训工作不应仅仅局限于培训方面,还应该包括就业方面。要以培训促就业,实行培训就业一体化服务,疏通就业渠道,搭建就业信息平台,营造良好的就业服务环境,努力提高失地农民培训就业转移率。

### (五)失地农民受益

通过开展就业培训工作,要使失地农民积极参加就业培训,每人至少掌握一项非农业岗位技能,增强就业和创业能力,适应企业的用工和自主创业的要求,从而保障失地农民达到就业、增收和可持续发展的目的。

## 三、失地农民就业培训支持系统的构建

根据失地农民就业培训支持系统构建的基本思路,借鉴现代培训理论,结合中国的实际情况和失地农民的培训现状,本文认为失地农民就业培训支持

系统包括以下内容:就业培训准备支持、就业培训实施支持和就业培训服务支持(图1)。该系统不仅概括了失地农民就业培训支持系统的组成内容及其相互关系,而且在一定程度上反映了失地农民就业培训的工作流程。

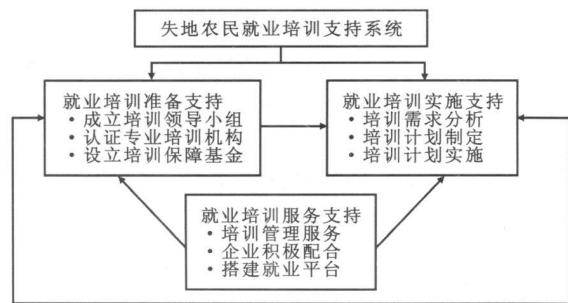


图1 失地农民就业培训支持系统构成

### (一)就业培训准备支持

失地农民就业培训是一项系统工程,为了确保其顺利实施,首先要做好失地农民就业培训准备工作,从政策、制度、资金和人力等方面为失地农民就业培训提供强有力的支持。

#### 1 成立失地农民就业培训领导小组

为使失地农民就业培训有计划、有组织地进行,各地政府有关部门应成立失地农民就业培训领导小组,并下设失地农民就业培训管理服务机构,具体负责失地农民就业培训工作的组织实施。该领导小组的主要职责是统筹领导失地农民就业培训工作,制定和宣传有关失地农民就业培训工作的政策与规定,加强失地农民就业培训的制度建设,营造开展培训活动的良好氛围,协调和解决失地农民培训工作中存在的问题,把培训工作的开展纳入到城市经济社会发展规划之中<sup>[6]</sup>。

#### 2 认证失地农民专门培训机构

培训机构是失地农民就业培训的实施主体,也是保证失地农民就业培训质量的关键。各地方政府要本着就近、方便学员的原则,打破部门界限和职业培训机构类型界限,通过行政手段和市场机制作用,整合和利用本地区现有的职业培训资源,建立符合各地区实际需要并经过严格考核与认证的各类培训机构,制定出相应的管理制度和职责服务规范,形成各地区统一规划、分布有序、保障有力的失地农民职业技能培训网络体系,为失地农民职业技能培训的顺利开展打下坚实基础。

#### 3 设立失地农民培训保障基金

失地农民培训保障基金是保证培训机构正常运转和培训质量的重要前提。失地农民在未实现充分

就业前,各地方政府要发挥财政资金转移支付的功能,设立失地农民就业培训保障基金。培训保障基金来源可从土地出让转让金中提留主要部分,财政预算安排一部分,社会募集一部分,失地农民在培训时缴纳少量费用<sup>[7]</sup>。

## (二)就业培训实施支持

培训实施是失地农民培训工作的第二个重要环节,它决定着整个培训工作的方向和质量,对培训的效果起着至关重要的作用。

### 1 失地农民培训需求的分析

培训需求分析是培训实施的首要环节,旨在为科学制定失地农民培训计划提供依据,可由失地农民就业培训管理服务机构或当地劳动保障部门具体负责实施。培训需求分析可以从以下3个方面着手:第一,失地农民培训意愿分析。确定失地农民中哪些人员希望接受培训以及需要什么专业的培训。第二,本区域内企业用工需求分析。确定本区域内企业用工的培训重点、培训方向与培训数量。第三,市场经济发展需求分析。主要包括对国民经济产业结构调整、当地的主导产业以及劳动力市场的需求情况进行分析,确定未来的培训重点与培训方向。

### 2 失地农民培训计划的制定

在做好失地农民培训需求分析的基础上,失地农民培训机构具体承担人员培训计划(包括培训内容、培训方式、培训师资等)的制定。培训内容要以市场需求和失地农民意愿为导向,以学习文化知识为基础,以学习和掌握专门的生产实用技术为重点。培训方式要根据不同类型的需求,采用科学实用、灵活多样的培训方式,如长短班结合、教师与学员之间双向互动以及“订单式”培训,“定向型”培训和“委托”培训等方式<sup>[8]</sup>。师资队伍要面向社会公开招聘,建立失地农民就业培训中心讲师团资源库,吸收有关企业的生产技术人员、能工巧匠、普通学校和职业学校教师、符合条件的大学毕业生以及其他社会成员作为培训师资。

### 3 失地农民培训计划的实施

失地农民培训机构按照培训计划组织失地农民参加培训,保证培训计划的切实执行,及时发现各种培训计划实施中暴露的问题,并及时加以解决。同时,要认真做好培训学员的学籍管理,在每期学员培训班结业后,培训机构都必须建立学员学籍,凡参加培训的失地农民经培训考试合格后颁发《培训结业证书》,作为上岗凭证。对经过考试达到国家职业资格证书标准的,由相关职业技能鉴定机构颁发

《职业资格证书》。

## (三)就业培训服务支持

失地农民的就业培训工作要顺利实施还需要培训服务的支持,培训服务的目的是充当政府、培训机构、劳动力市场以及失地农民多方沟通的桥梁,为失地农民就业培训工作提供信息的收集、传送、接受与反馈。

### 1 做好失地农民就业培训的管理与服务

各地方失地农民就业培训管理服务机构应充分发挥其职能作用,做好对失地农民情况的登记、造册,实施统计调查和监测;定期进行劳动力市场需求调查,了解企业的用人需求,做好培训服务和就业指导;建立失地农民档案式管理服务机构,形成包括信息发布、就业咨询、职业介绍、跟踪服务在内的社会化就业信息服务网络,建立体系完备、功能齐全的服务系统;在选择和考核培训机构时,要突出培训教材的开发和修订、培训师资、培训学员、提供后续扶持、培训质量的监控和评估等内容,对认证合格的培训机构实施激励政策,对不符合要求、弄虚作假的培训机构取消其培训资格。

### 2 企业积极配合

企业是失地农民就业转移的主要吸纳者,应充分发挥企业特别是发挥征地单位对失地农民就业的促进作用。在土地出让时,本着互惠互利的原则,与征地单位签订提供一定数量或一定比例就业岗位协议以及对这些岗位就业者的技能要求;鼓励各类企业都要积极创造条件,为就业培训的学员提供实习的场地,或直接参与就业培训指导;鼓励企业在同等条件下优先聘用失地农民,对于吸纳失地农民较多的企业可给予一定的奖励<sup>[9]</sup>。

### 3 搭建就业平台

失地农民可以从事就业的领域十分广阔,只要失地农民有就业的意识,政府就应该为他们搭建就业平台,创造就业机会,改善就业环境。目前,中国有些地方在实践中已经探索出一些好的经验,如陕西省宝鸡市渭滨区搭建起区、乡(镇、街道)、村(社区)三级劳动保障工作机构网络,区上在招商引资过程中,把优先安置失地农民就业作为招商引资的一项重要内容,以劳动密集型企业为重点加以引进,先后引进了印刷包装、建筑陶瓷、服装加工等项目,协调进区企业在同等条件下优先录用被征地农村的大中专毕业生及失地农民进厂务工。同时,加强与进区企业的联系,建立企事业单位用工信息发布网络,为失地农民提供就业安置平台。此外,区政府采

取个体经营、合资经营等方式, 投资创办企业, 发展非公有制经济。目前, 宝鸡市渭滨区通过投资兴办非公企业安置失地农民上千人<sup>[10]</sup>。由此可见, 各地政府可以借鉴已有的成功经验并结合当地的实际情况为失地农民搭建各种适宜的就业平台。

## 四、结 语

随着城市化、工业化进程的加快, 失地农民这一弱势群体已经形成并有迅速扩大的趋势。解决失地农民问题的关键在于既要保障他们的生存权又要保障其发展权, 而后者更为重要, 就业培训给失地农民提供了一条保障发展权的可持续发展之路。本文通过对西安城郊失地农民就业培训的调研发现, 失地农民的就业培训现状不容乐观, 因此构建了一套行之有效的就业培训支持系统, 全方位地支持和提高失地农民就业能力和创业能力并尽快实现就业。这一系统由就业培训准备支持、就业培训实施支持、就业培训服务支持等 3 个环节构成。其中, 就业培训准备支持是基础环节, 它是为失地农民就业培训工作提供资金、人力、政策、制度等方面的保障; 就业培训实施支持是关键环节, 它决定着整个失地农民就业培训工作的方向和质量; 就业培训服务支持是桥梁环节, 它为失地农民就业培训工作提供信息服务和就业指导, 促进失地农民尽快实现就业。这 3 个环节是紧密联系、相互促进、相辅相成的, 任何一个

环节的障碍或弱化都会导致失地农民就业培训工作无法按照既定的目标有效开展。

### 参考文献:

- [1] 刘金荣. 失地农民的贫困、补偿与可发展分析 [J]. 经济师, 2004, 19(8): 170-171.
- [2] 郑风田, 孙 谨. 从生存到发展: 论我国失地农民创业支持体系的构建 [J]. 经济学家, 2006, 18(1): 54-61.
- [3] 周好娟, 牟守国. 浅议我国农村社会保障制度改革 [J]. 职业圈, 2007, 6(22): 8-9.
- [4] Maria K. Selfemployment policies and migrants' entrepreneurship in Germany [J]. Entrepreneurship and Regional Development 2003, 18(15): 119-135.
- [5] Pab S. Padhi N. Measuring effectiveness of TQM training an Indian study [J]. International Journal of Training & Development 2003, 7(3): 203-216.
- [6] 王玉霞. 论政府在失地农民再就业教育培训中的职能定位 [J]. 乡镇经济, 2008, 24(9): 47-50.
- [7] 石晓华. 城市化进程中失地农民问题研究 [J]. 生产力研究, 2009, 24(9): 28-31.
- [8] 蒋海平. 简述对失地农民培训的几点看法 [J]. 文教资料, 2006, 49(1): 161-162.
- [9] 张爱婷. 论被动型城市化中失地农民就业转移机制 [J]. 商业时代, 2007, 26(19): 8-69.
- [10] 李秋虎, 何阿宁. 宝鸡高新区确保 1.9 万失地农民安居乐业 [N]. 陕西日报, 2005-07-08(2).

## Employment training support system of landless peasants

GAO Yan<sup>1</sup>, LU Ning<sup>2</sup>, LU Yin-yue<sup>1</sup>

(1. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, Shaanxi, China)

2. School of Civil Engineering, Chang'an University, Xi'an 710061, Shaanxi, China)

**Abstract** This paper takes the 316 landless peasants in Xi'an suburbs as the sample for survey and analysis of the employment training situation. The authors find that employment training conditions of landless peasants are not optimistic. Based on the above analysis, this paper proposes the ideas of employment and training support system for landless peasants and establishes the employment training support system of landless peasants from the aspects of training preparation, training implementation and training services.

**Key words** Xi'an; landless peasant; employment training support system