

ZHENGDI BU CHANG JINENG PEI XUN YU
SHI DI NONG MIN JIUYE ZHI LIANG YAN JIU

征地补偿、技能培训与 失地农民就业质量研究

王晓刚 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

ZHENGDI BU CHANG JINENG PEI XUN YU
SHI DI NONG MIN JIUYE ZHI LIANG YAN JIU

征地补偿、技能培训与 失地农民就业质量研究

■ 王晓刚◎著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

征地补偿、技能培训与失地农民就业质量研究 / 王晓刚著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4508 - 9

I. ①征… II. ①王… III. ①农民—劳动就业—研究—中国 IV. ①F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 294770 号

责任编辑 邢国蕊
责任审读 贺 静
责任印制 巢新强
封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 20
字 数 296 千字
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次
定 价 58.00 元
广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)
国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

前 言

所谓“地者，政之本也”，其核心在于“地乃民生之本”。城市化是一个国家或地区实现人口、财富、技术和服务集聚的过程，同时，也是一个生活方式、生产方式、组织方式和传统方式转变的过程。城市化是人类文明进步的重要标志，也是我国实现现代化的重要途径。城市化是所有发展中国家通向发达国家的必由之路。要实现国家现代化，必然要求国民经济产业结构由以农业为主转向以工业和服务业为主，走工业化和城市化道路，而工业化和城市化必须占用大量耕地。随着城市化的快速发展，中国同世界上大多数国家一样，都面临着大量耕地转为非农建设用地，失去土地的农民越来越多，成为规模接近1亿人并正以加速度日益扩大的特殊群体——失地农民。这一群体的可持续生计成为考量中国城市化发展的一个严峻问题。本书主要是从失地农民个体角度出发，以失地农民的初次就业质量为主要研究对象，结合舒尔茨的人力资本理论和相关的就业理论，从提升失地农民人力资本存量的角度出发，着重分析失地农民的就业难、就业质量差问题。以加强技能培训为视角，提升失地农民的就业质量为主线，全面而系统地对保障失地农民好就业、就业好进行具有建设意义和实践意义的制度创新。全书针对环环相扣的几个问题逐一展开，并力图寻找到解决方案。

一是为什么要研究失地农民就业质量？

失地农民是伴随着城市化和工业化过程而出现的特殊群体。也

可以说,产生失地农民是工业化和城市化进程中的正常现象。据不完全统计,我国失地农民以每年200多万人的速度递增,目前总数约4000万人。“三无”和“六失”是对城市化后失地农民生存状态最具代表性的概括。“三无”一般表述为:种田无地、就业无岗、社保无份。“六失”具体表述为:失地、失业、失屋、失保、失教、失身(份)。显然,这一社会群体的问题如果处理不好,易演变为群体风险,成为阻碍我国社会稳定的巨大隐患和城市化发展的障碍。目前,此问题已引起党和政府、社会各界的高度重视。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和十八届五中全会通过的“十三五”规划建议,都对征地制度改革以及失地农民的权益保护提出了明确要求。

本书第一章导论,以城市化发展进程中失地农民的征地补偿安置为研究背景,首先提出为什么要研究失地农民的就业质量,以及技能培训对提升失地农民就业质量的重要性这一问题。其次指出该问题的研究背景和研究意义。然后对相关概念进行界定和说明;评述了国内外学者对失地农民征地补偿与就业安置、就业质量的内涵和衡量标准、影响失地农民就业质量的相关因素以及技能培训对提升失地农民就业质量的有效性等方面的相关研究文献。说明了本书的研究思路 and 主要研究方法,介绍了本书的结构框架和主要内容。

本书的第二章是研究的理论依据,主要涉及土地征收补偿与农村剩余劳动力转移理论、人力资本投资与技能培训理论以及就业质量的相关理论。为分析失地农民就业质量的影响因素和通过技能培训可以有效提高失地农民就业质量这一结论提供理论依据。

二是如何来评价失地农民的就业质量?目前失地农民的就业质量存在哪些问题?有哪些因素影响失地农民的就业质量?

本书第三章第一节主要从工作质量、就业稳定性、工资福利保障以及职业发展四个方面构建失地农民就业质量的衡量指标。以武汉市为例,对失地农民进行了问卷调查,采用定量研究方法,对失

地农民城市就业质量状况从工作质量、就业稳定性、福利和保障、职业发展等方面进行描述性统计分析。结论是失地农民就业质量普遍较低,如工作质量低、就业稳定性差、缺少福利和保障、职业发展机会少以及心理压力过大等问题。第二节分析了我国失地农民就业质量的整体现状,表现为:就业机会少、就业渠道不畅;失业率高、就业稳定性差;就业不充分,隐性失业严重;技能水平普遍偏低,就业适应性差;就业歧视现象严重;工资收入低、社会保障不健全等。第三节进而利用调查数据对失地农民的就业质量从职业声望、就业稳定性、工资水平、职业发展、工作满意度等方面选取相关变量,运用 Probit 以及 Ordered Probit 模型来实证分析影响失地农民就业质量的各种因素。经过计量分析得出结论:人力资本是影响失地农民就业质量高低的关键因素,特别是就业技能缺失是造成失地农民就业质量低的重要原因。因此,必须对失地农民进行有针对性的技能培训,从而提高其自身的就业能力,顺利完成农民就业的非农化,实现农民市民化。

三是如何提高失地农民的就业质量?技能培训是提升失地农民就业质量的有效途径。

第三章通过实证分析得出的结论是目前失地农民就业难和就业质量差并存的主要原因在于失地农民的职业技能差,需要通过技能培训来提高失地农民的就业技能,从而最终提升失地农民的就业质量。第四章的内容是重点指出技能培训是提升失地农民就业质量的有效途径。第一节首先对失地农民就业质量与技能培训的关系进行相关性分析,认为技能培训是提高失地农民就业质量的基础,通过技能培训提高失地农民的就业能力是提升失地农民就业质量的关键。失地农民参与技能培训对其实现非农就业、提高城市适应性具有显著影响,主要表现在就业机会、就业行业、就业稳定性和工资收入等方面。提高失地农民的就业能力和收入创造能力,不仅有助于增加失地农民的工资收入,而且有助于满足企业用工需求和产业结构

升级对技能人才的需求。因此,针对失地农民实行就业技能培训是提升失地农民就业质量的重要手段。技能培训作为一种重要的人力资本投资方式,直接影响失地农民的非农就业质量。失地农民是否拥有非农就业的技能及技能水平的高低直接影响其实现就业的概率、就业行业、职业选择和工资收入。第二节对目前失地农民技能培训的供求现状进行分析,发现失地农民有较强的技能培训需求,但有效供给不足、培训内容针对性不强、方式单一且缺乏相关的政策联动,因此导致培训效果不显著。第三节对失地农民技能培训的成本收益进行分析,层层论证技能培训对提升失地农民就业质量的可行性和重要性。第四节根据武汉市失地农民技能培训的调查数据,从失地农民自身特征出发,分析失地农民参加技能培训的需求意愿,特别是失地农民的年龄、性别、文化程度、征地补偿款的高低等微观因素如何影响失地农民参加技能培训的意愿?经过实证得出结论:一方面,失地农民的个体特征,如性别、年龄、失地年限和培训经历对失地农民技能培训意愿有直接影响。研究发现,女性失地农民较男性失地农民有更强烈的技能培训意愿;年纪较轻的失地农民比年纪较大的失地农民更愿意接受技能培训;失地年限与技能培训意愿之间呈现出一种倒“U”型变化趋势,失地年限半年至2年的失地农民更倾向于参加技能培训;较没有技能培训经历的失地农民而言,拥有技能培训经历的失地农民参加技能培训的意愿更强烈。另一方面,征地补偿款的高低、是否缴纳社会保险与失地农民参与技能培训意愿呈显著负相关,征地补偿数额多的失地农民更加不愿意参加技能培训。这表明对失地农民采取一次性货币补偿的安置方式,缺乏对其可持续生计的考虑。作为承担公共管理职能的政府不能只考虑经济性的补偿,还应该建立一套机制,激励失地农民提升自身人力资本,这样对于失地农民的城市融入和可持续生计具有重要促进作用。

四是加强技能培训,提升失地农民就业质量的对策建议。

在第四章的基础上,第五章分别对发达国家、新兴工业化国家和地区的损失农民的征地补偿制度和技能培训措施的主要做法进行描述和分析。归纳国外损失农民的征地补偿和就业保障对我国的启示:第一,完善征地补偿程序和就业安置政策;第二,加大对技能培训的立法保障;第三,增强技能培训内容的针对性;第四,注重培训考核与资格认证;第五,以市场为导向,多方主体积极参与。

第六章提出了加强技能培训提升损失农民就业质量的政策建议。在“土地换就业,培训促就业”这一基本思想指引下,根据损失农民技能培训与就业质量的相关性分析,构建政府主导的以政府部门、损失农民、集体经济组织和用人单位为实施主体,培训机构、培训市场和就业市场相协调的“技能培训促就业质量模式”,以保障损失农民能就业、好就业、就业好,实现从农民向市民的真正转变。具体措施表现为进一步完善征地补偿制度、完善损失农民就业促进政策、统一城乡劳动力就业市场、推动区域产业结构与就业岗位的协调发展,为损失农民就业提供法律援助。第七章对全书进行研究总结,指出本书的创新点和研究的不足,表明未来的研究方向。

人类社会发展史表明,农民不断从土地上剥离出来,让越来越多的农民成为城市市民,是一个国家城市化的必经之路。关键是农民出让土地不能造成大批农民失地又失业;农民出让土地要有利于缩小城乡差距,而不是扩大社会不公,更不能成为剥夺农民利益的借口。本书通过技能培训提高损失农民的就业能力,进而提升损失农民的就业质量,改变损失农民在城市就业和生活的弱势地位,为我国城市化顺利开展创造有利条件。通过实证的调查数据深入了解分析损失农民的就业质量现状及其影响因素,为政府有关职能部门解决损失农民的就业提供政策指导和决策参考,优化损失农民人力资源配置,促进经济与社会和谐发展。

目 录

第一章 导 论	1
一、问题的提出	1
二、核心概念界定	14
三、相关文献综述	23
四、研究方法 with 基本框架	49
第二章 失地农民就业质量与技能培训的理论分析	54
第一节 土地征收补偿与农村劳动力转移理论	54
一、土地征收补偿理论	54
二、土地增值收益分配理论	56
三、地租理论	58
四、农村劳动力转移理论	58
第二节 就业质量相关理论	65
一、体面劳动	65
二、工作质量	70
三、就业能力理论	72
四、劳动力市场分割理论	75
五、非正规就业理论	78
六、职业搜寻和匹配理论	80

第三节 人力资本投资与技能培训理论	83
一、人力资本投资理论	83
二、技能培训理论	87
第三章 我国失地农民就业质量现状测评与影响因素	93
第一节 失地农民就业质量评价体系构建	93
一、就业质量的特征	93
二、就业质量与就业数量的关系	94
三、就业质量的评价体系构建	96
四、失地农民就业质量状况分析——以武汉为例	105
第二节 我国失地农民就业质量存在的问题	120
一、就业渠道不畅，隐性失业显性化	120
二、就业稳定性差，权益缺乏有效保障	124
三、受教育程度低，技能水平差	127
四、劳动力市场歧视现象严重	129
五、工资收入低，城乡居民收入差距大	130
第三节 影响失地农民就业质量的因素分析	134
一、影响因素及其构成	135
二、失地农民就业质量影响因素的计量检验	138
三、技能水平低是约束就业质量提升的主要因素	150
第四章 提升失地农民就业质量的有效途径——技能培训	157
第一节 技能培训提升失地农民就业质量的传导机制	157
一、技能培训与就业机会分析	160
二、技能培训与就业行业分析	163
三、技能培训与就业能力分析	166
四、技能培训与工资收入分析	168
五、技能培训与就业稳定性分析	170

第二节 失地农民技能培训的供需分析	171
一、失地农民的培训需求	172
二、失地农民的培训供给	178
三、存在问题	181
第三节 失地农民技能培训的成本收益分析	184
一、技能培训的成本收益模型	185
二、培训费用的支付主体	189
三、失地农民技能培训的成本	190
四、失地农民技能培训收益的对比分析	191
第四节 失地农民参加技能培训的意愿分析	194
一、研究假设	194
二、实证分析	196
三、结论	205
第五章 国外失地农民征地补偿与技能培训的经验借鉴	207
第一节 主要做法	207
一、德国	207
二、英国	210
三、美国	213
四、加拿大	217
五、日本	218
六、韩国	221
七、其他国家和地区	223
第二节 经验与启示	225
一、完善征地补偿制度和就业安置政策	225
二、立法保障对失地农民的技能培训	227
三、技能培训形式多样化	228
四、注重考核与资格认证	228
五、以市场为导向，多方参与	228

第六章 加强技能培训，提升失地农民就业质量的对策建议	229
第一节 强化征地补偿，提升失地农民就业质量的总体思路	229
一、完善征地补偿制度	229
二、加大技能培训的力度	234
三、加强技能培训，提升失地农民就业质量的模式构建	235
第二节 加强技能培训，提升失地农民就业质量的政策选择	245
一、就业培训的市场化	246
二、培训内容的层次化	248
三、政府主导的制度化	249
四、培训管理的规范化	250
第三节 加强技能培训，提升失地农民就业质量的配套措施	252
一、完善失地农民就业促进政策	252
二、统一城乡劳动力就业市场	256
三、推动区域产业结构与就业岗位的协调发展	259
四、提供法律援助	263
第七章 研究总结与展望	265
一、研究总结与创新点	265
二、研究不足与展望	268
参考文献	271
附录 A 失地农民就业质量调查问卷 1	292
附录 B 失地农民技能培训调查问卷 2	297
索引	302
后 记	304

第一章 导 论

一、问题的提出

土地是农民最基本的生产资料，是农民的安身立命之本，是农民就业的主要岗位和收入的主要来源，土地一旦被征收或征用，就意味着农民失去了基本生存保障。土地是农民谋生的主要手段，也是农民进行投资、积累财富及代际转移财富的主要途径。土地制度是农村的基础制度，它不仅对土地资源配置及其效率有重大影响，而且对农村社会稳定和新农村建设也有着重大影响。

我国土地与人口关系高度紧张，这个基本国情决定了在我国农村土地除去生产功能，更扮演着就业和社会保障的作用。“人口越是增长，人地关系越紧张，土地的社会保障功能越是大于其生产功能”^①。土地对农民来说，具有生活保障、提供就业机会、获取直接收益、子孙对土地的继承权、以免重新获取时花费大笔钱、被征地后可得到补偿等六大功效（如表 1-1 所示）。

表 1-1 土地对农民的效用

效用市	生活保障	提供就业机会	直接收益	子孙可以继承	以免重新获取时花大笔钱	被征用后可得到补偿	Σ	$E(\Sigma)$
钟祥市	0.291	0.220	0.296	0.099	0.046	0.047	0.999	1.000
恩施市	0.334	0.200	0.261	0.090	0.054	0.062	1.001	1.000

① 温铁军. 征地与农村治理问题 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2009 (1) .

续表

效用市	生活保障	提供就业机会	直接收益	子孙可以继承	以免重新获取时花大笔钱	被征用后可得到补偿	Σ	E (Σ)
荆门市	0.238	0.160	0.317	0.093	0.057	0.091	1.001	1.000
海宁市	0.513	0.177	0.287	0.013	0.008	0.002	1.000	1.000

资料来源：王克强，刘红梅．中国农村地产市场研究 [M]．上海：上海财经大学出版社，2003：74.

目前，中国因城市化产生的失地农民有 5000 多万人，有研究显示，以目前的城市化发展速度，估计到 2030 年中国失地农民群体将达到 1.1 亿人，其中将有 5000 万以上的农民处于既失地又失业的状态，而从动态来看，这一数字有可能达到 8000 万人^①。但是，土地被征用后，由于政府的社会保障和就业制度等公共物品严重短缺，导致不少农民失地即失业，已经就业的失地农民就业稳定性差、失业率高、隐性失业严重，危及基本生计。因此，为失地农民建立一套保障长远生计的安置模式是当前征地工作中要解决的关键。就业是最好的保障，也是失地农民赖以生存和发展的基本需求，是其规避社会风险、维持个人尊严最重要的方式。在构建和谐社会、保持经济社会持续健康发展的进程中，要使绝大多数的失地农民有就业或创业的机会，提高其就业质量，改善失地农民的生活。

就业乃民生之本，就业规模的扩大与就业质量的提升是保障和改善民生的关键。从现实看，失地农民的就业质量直接影响着其生存境遇和对城市主流社会的心理认同，进而影响其社会公平感和生存道德；从长远看，更关系“三农”问题的解决以及中国城市化的质量。有专家称，21 世纪中国的问题是农民首选失地农民就业问题。这个就业问题如果解决得好，全社会就基本稳定。

本研究拟对城市化进程中失地农民就业质量问题进行系统的研究，通过采取实用的、有针对性的技能培训来保障失地农民好就业、就业好。我国十二五规划纲要明确指出要提高劳动者的就业质量，以市场调节就业、政府引导就业和劳动者自主择业、自主创业相结合，创造就业机会，提升

① 孙绪民．我国失地农民问题的多维透视 [J]．宏观经济管理，2006（12）．

就业质量,实现充分就业作为经济发展的首要目标。就业不仅包括数量的扩大,还包括质量的提高,而且后者往往更被劳动者所看重。增强就业的稳定性,改善工作环境,提高工资水平和有关福利待遇等,使劳动者有更多机会提升自己,使工作和生活有更好的平衡等,是高质量就业的重要内容,同时,也是劳动者分享经济增长果实的体现。

(一) 研究背景

1. 城市化进程加快导致失地农民数量增多

城市化是人类历史发展的一个不可逆的过程,是经济发展过程中的伴随现象(H. 钱纳里,1977),它同工业化一起推动经济发展重心从乡村转移到城市,促使城市在数量上急剧扩张,质量上不断提高,从而改变了经济发展的空间方向和基本方式,形成了以城市经济主导一国或一个国际区域,乃至全球经济的格局。纵观世界各国城市化的历史进程可以发现,城市化发展进程大都表现为S型,即由慢到快、再由快到慢,直至后期停滞不前的曲线发展过程(如图1-1所示)。按照美国经济地理学家R·诺瑟姆(Ray M. Northm)的观点,城市化发展S型曲线的形成与一国经济社会发展的水平密切相关。

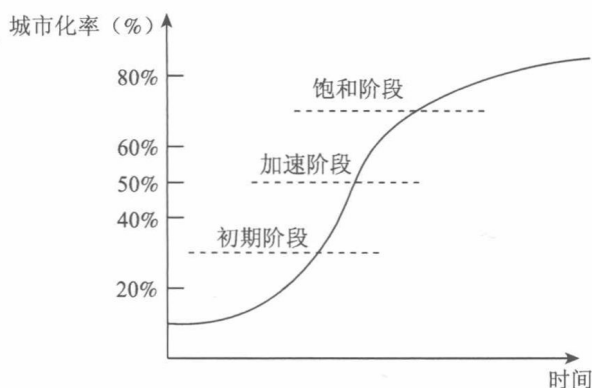


图 1-1 世界城市化进程阶段性规律图

随着我国经济快速发展和城市化进程的加速推进,基础设施建设和工业用地不断增加,土地供需矛盾日益突出,必然导致大量耕地向建设用地

的转变，产生大批失地农民。统计数据表明，全国失地农民的数量约 5000 多万，且每年以 200 万人的速度递增。如果按绝对数每年征耕地 300 万亩^①，全国农村人均耕地 2.5 亩测算^②，每年增加失地农民大约 120 万人左右。失地农民的征地补偿与就业安置已成为全社会关注的焦点，土地是农民的保障，失去了土地就丧失了经济来源，较低的征地补偿金只能维持失地农民的短期生计。农民失去了劳动对象，原有的农业生产技能无法施展。而且由于资金和技能的双重制约，无法顺利实现自主创业和非农就业^③。

表 1-2 2000—2011 年我国城市化水平与城市建设占用耕地规模

单位：万公顷

年 份	城市化水平（%）	城市建设占用耕地	年 份	城市化水平	城市建设占用耕地
2000	35.2	16.33	2006	43.9	25.90
2001	37.7	16.37	2007	44.9	18.83
2002	39.1	19.65	2008	45.7	19.16
2003	40.53	16.90	2009	46.6	20.16
2004	41.8	14.51	2010	49.68	21.19
2005	43.0	13.87	2011	51.30	25.30

数据来源：《中国城市统计年鉴》及历年的中国国土资源公报。

2. 失地农民实现非农就业是城市化发展的客观要求

人口城市化的主要指标是城镇人口占总人口的比重。这里的“城镇人口”不仅指其数量，更要强调其质量。就业是劳动者融入社会、提升素质、实现自我价值，促进社会进步和提高文明程度的重要途径，是社会物质积累和精神文明的来源。失地农民如在城市里不能顺利实现非农就业，不能达到城镇居民的生活水平，不能真正融入市民社会，就不是真正的“城镇人口”，人口城市化的目标就未真正实现。

① 数据来源：引自《2007 年中国国土资源报告》。

② 数据来源：引自中国人口信息网《2007 年中国主要人口数据》。

③ 林依标．被征地农民差异性受偿意愿研究：以福建省为例 [M]．厦门：福建人民出版社，2012：2．

推动失地农民就业，可以减轻国家财政负担、推动城市化进程，实现土地非农化、农村人口非农化和就业的非农化。因此，实施积极的就业保障，帮助失地农民实现非农就业，不仅有利于其获得在城市生存发展的基础，而且有利于其城市融入，进而享受和发展城市文明，推进和谐社会的建设与发展，这与城市化及工业化发展的内涵一致。

就业是失地农民最好的保障，关系着失地农民的生存和发展。研究失地农民的就业质量，不仅是自身经济发展的需要，对于完善“三化”的协调发展、指导实践具有重要意义。通过城市的集聚效应，将分布在农村小块土地上的农民吸引到城市就业和向非农转移，从而减少农民的规模，使农业向机械化、产业化、规模化方向发展，提高农业生产率，是解决失地农民问题的有效途径。

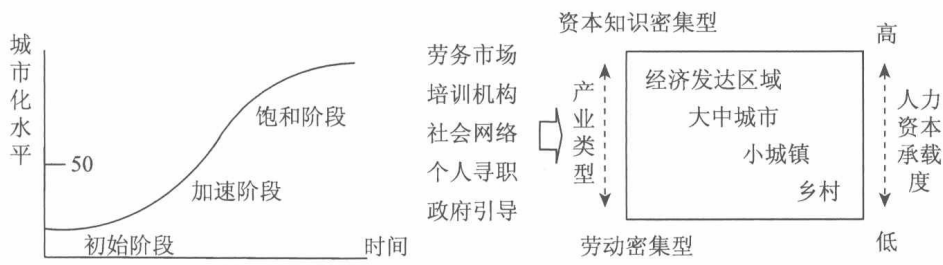


图 1-2 城市化阶段与人口迁移演变

在解决失地农民就业，提升就业质量的过程中，要以科学发展观为依据，本着既要顾及城市化发展需要大量征地的大局，也要切实考虑失地农民的可持续生计，尽量从保证失地农民的根本利益出发，完善征地补偿制度和就业安置政策，使失地农民失地不失业、失地不失利，尽快通过就业使失地农民真正成为城市新市民。

3. 因征地拆迁引发的土地纠纷成为社会焦点

能否妥善安置好失地农民，是实现城乡一体化发展的关键。农民因失地而失去基本的生活来源，如果又未能顺利实现非农就业，同时一些地方政府对处理公共危机事件的能力不足，轻易启用行政或司法手段强行征收农民的土地，导致各种土地征收纠纷、宅基地拆迁和地权矛盾的冲突日益