

征地农转非人员就业促进 及其管理研究



陈绍友 著



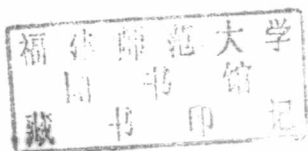
创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2010 年重庆师范大学学术专著出版基金资助
重庆市高校地理信息系统重点实验室资助

征地农转非人员就业促进 及其管理研究

陈绍友 著



1054742



T1054742

商 务 印 书 馆

2012 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

征地农转非人员就业促进及其管理研究/陈绍友著. —北京:商务印书馆, 2012

ISBN 978-7-100-09234-0

I. ①征… II. ①陈… III. ①农民-劳动就业-研究-中国 IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 132816 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

征地农转非人员就业促进及其管理研究

陈绍友 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市艺辉印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09234-0

2012年11月第1版

开本 880×1230 1/32

2012年11月北京第1次印刷

印张 11 1/4

定价: 35.00 元

序 言

城市化是经济社会发展的动力，是现代化的手段和标志。城市化建设必然使得城郊农民失去土地，走向城市，转而从事非农产业。我国当前正处于城市化快速推进的历史时期，已经产生了大量的城郊征地农转非人员，而且未来还会越来越多。离开土地走进城市后，征地农转非人员的生存发展状况如何，是城市化质量高低的一个重要标志，也是城市下一步征地建设能否顺利推进的一个重要影响因素。

2008年12月，笔者主持重庆市国土房管局委托课题“征地农转非人员居住小区管理现状及对策研究：以高新区为例”研究，在对重庆市高新区的调研中发现，征地农转非人员的生存与发展存在诸多的不如意。笔者进一步搜集全国各地的相关情况，发现各地城郊征地农转非人员的生存发展问题正在成为一个重大的社会问题。“那些被征地的人员……成为边缘群体中的边缘者”，“沦为种田无地、就业无岗、低保无份的‘三无游民’”，他们“处在工业文明与农业文明的中间，不能被城市文明所接纳，同城市格格不入”。如果对此视而不见，漠不关心，不千方百计、竭尽全力地妥善解决，

将可能形成社会稳定的巨大隐患和经济发展的重大难题。

应该说,近十年来,学者们和各地政府紧密围绕“城郊农民被征地进城”展开了积极的理论研究和实践探索,也取得了一定的成效。笔者在全面比较、分析已有的研究成果和实践运作后发现,这些年的努力主要集中在对征地农转非人员的利益补偿方面,而利益补偿总会存在着“够不够”的问题,一是当期的补偿范围是否“全面”而“够不够”,二是随着时间的推移和经济社会的发展而“够不够”。现实的情况是,由于就业和劳动岗位的缺失,由于没有新的收入来源,对征地农转非人员的利益补偿“总是不够”。就业不足才是征地农转非人员陷入困境的真正原因,就业促进与就业实现才是破解“征地农转非人员困境”的最核心、最根本、最关键的措施。古人云:“民以生为本,以业为基”,“有业为乐,无业为祸”。因此,就业才是民生之本,是人民改善生活的基本前提和基本途径。

因此,本书以在城市化建设中由于土地被征用而从农业生产活动转移到非农业生产活动的人员即“征地农转非人员”的“就业促进及其管理”为研究对象,期望寻求一个适合于中央政府和各级地方政府及征地农转非人员自身的就业促进的理论模型,探讨如何通过政府调动最广泛的资源与力量帮助征地农转非人员在城市二三产业及异地农村的现代农业从业或创业,使征地农转非人员“搬得出、安得稳、逐步能致富”,实现从农村到城市的顺利、平稳过渡,进而推动城市化建设和经济社会的进一步发展。

本书的研究思路是“从微观入手,从宏观着眼”。也就是说,从征地农转非人员安置的微观实践分析入手,提炼出“非农就业在征

地农转非人员安置中居于核心地位”的宏观结论；从征地农转非人员非农就业的微观着力点讨论入手，建构了“征地农转非人员就业促进系统框架”；从征地农转非人员非农就业的现实困境与发展取向的微观探索入手，展开就业促进系统框架的系列运行与宏观整合。

本书形成了三个部分的主要内容，第一部分为“研究背景和研究设计”篇，即“导言”，是关于对象界定、研究背景、研究思路的说明与阐述；第二部分为“机制构建与基础研究”篇，即第一、二章，在论述了征地农转非人员的安置现状与就业促进的核心地位基础上，建构了征地农转非人员就业促进系统框架，即“五星模型”，同时阐述了征地农转非人员就业的现状、原因及发展取向，为“五星模型”的展开和就业促进的运行提供基础依据；第三部分是“机制运行及管理研究”篇，即第三、四、五、六、七、八章，分别从社区管理与服务、就业培训、农转非集体经济发展、地方经济发展、农转非人员创业和政府的就业促进管理讨论征地农转非人员就业促进的运行机制及相应管理。

本书的主体理论创新是建构了“征地农转非人员就业促进的五星模型”，即形成以各级政府对征地农转非人员就业促进的推动与管理为中心，沿着农转非社区管理与服务、农转非人员就业培训、农转非集体经济发展、地区经济增长与经济发展、农转非人员创业发展五条路径各自展开又相互联系的“五星闪烁”的就业促进及其管理的局面。目前，国内学者对征地农转非人员就业问题的研究总体上还不深入、不系统，还没有从战略高度来认识。特别是尚缺乏基于“人和社会的全面发展”视角和构建和谐社会的高度而

进行内在逻辑的深入系统研究,对征地农转非人员的可持续发展能力关注的培育才刚刚开始。因此,本书构建的“五星模型”首次从总体上讨论征地农转非人员就业的系统运作,可以作为中央政府及各级地方政府的宏观管理框架,以此为依据出台相应的政策措施,有助于调动最广泛的社会资源与力量,形成就业促进的强大合力,更好地实现征地农转非人员就业。同时,不同地区的征地农转非人员安置有不同的背景、优势与不足,各地在相互借鉴学习基础上需要实施有针对性的措施。“五星模型”中的五条路径可以相互独立,独自成“星”,各级地方政府可以根据本地实际,或一条路径,或二三条路径结合,实施更有针对性的措施,创造性地开展工作,有效地缓解征地农转非人员就业的当前压力,实现城市化与就业的良性互动。因此,“五星模型”也可以成为各地结合实际创造性地实施征地农转非人员就业促进的微观运作蓝图。在此基础上本书还形成了如下五个新的观点。

一是基于征地农转非人员的非农就业现状与原因分析,认为从拾遗补缺的岗位做起,沿着自己的目标把事业做大,是征地农转非人员非农就业发展的理想路径方向。这既切合征地农转非人员目前的素质能力现状,又符合他们追求发展的需求,也与社会进步发展相吻合。

二是基于目前我国征地农转非人员住房安置模式的比较分析,认为“集中建设、集中安置”仍然是当前及今后一个相当长时期内住房安置的主要模式;农转非小区及社区作为征地农转非人员进入城市的第一站,其管理与服务对他们在城市生存与发展、寻求非农就业具有重要的基石性意义,它不仅是农转非人员的生存基

地,更是城市非农就业基地。因此,强化对农转非小区建设优化和社区管理与服务,是各地促进征地农转非人员非农就业发展的共同任务。

三是基于就业培训与就业的相关性和当前农转非人员就业培训分散运行的弊端,提出“就业培训市场化运行”的思路,这既切合市场经济的基本要求,又有利于充分调动培训机构的积极性,实现就业培训资源的优化配置,最大程度地提高就业培训的效果。在“就业培训市场化运行”中,政府在加强培训机构管理的同时,在初期要实施积极的就业培训需求管理与引导,然后逐渐转向就业培训机制建设与完善;就业培训机构则应着力于自身组织的建设与发展、培训内容的开发与培训市场的开拓,以针对性、有效性培育“培训产品品牌”与“培训机构品牌”,实现经济效益与社会效益的最大化。

四是基于“留地安置模式”的总结与反思,认为发展农转非集体经济是农转非人员增加收入、实现就业的有效途径。其中,城市二三产业、现代农业和劳务经济是农转非集体经济值得探索的发展领域,经济基础的建构、带头人的选育是农转非集体经济组织建设的两大关键,应当努力探索以“对口支援”的方式帮助农转非集体经济组织的建设与发展,引导农转非集体经济组织按现代企业制度运营。

五是基于经济发展与就业增长的相关性分析和近十多年来城市化的反思,认为实施经济与就业增长并重战略、创新城市化发展策略,是各级政府应当着力探索的新问题。笔者建议尝试城市旅游化经营。

就业问题是经济发展的重要问题,充分就业始终是各国政府的宏观政策目标之一。“征地农转非人员就业促进及其管理研究”,不仅是经济发展实践提出的迫切要求,也是经济理论发展的需要。本书的研究成果,不仅有利于正确认识和评价我国征地农转非人员就业问题的矛盾和困境,从而为正确调整和优化农转非人员就业政策及为农转非人员就业选择提供理论依据和指导,而且有助于为我国就业理论提供新鲜内容,拓展研究范围,丰富研究内容,特别是为农村剩余劳动力转移就业提供直接的理论支持,亦为市场经济体制的完善、劳动力资源的优化配置及建立公平的就业制度环境和社会环境、顺利实现城市化提供理论基础和政策建议。本书研究成果的应用,帮助各地实施积极有效的就业促进,直接促进征地农转非人员实现就业,短期内将有助于缓解征地农转非人员不满情绪、促进和谐社会建设,长期内将有助于征地农转非人员持续发展、促进城市文明进步。因此,本书具有较高的学术价值和应用价值,它可以成为城市化建设的各级政府部门、城市化理论研究者及区域经济、城市规划、劳动就业等专业的博士研究生、硕士研究生和本科学生的重要参考书目。

在本书的写作过程中,我的博士生导师段豫川教授及西南大学戴思锐教授、师兄张应良博士给予了许多帮助和指导,在此致以由衷的感谢!还要感谢我的硕士生何微微、朱盛华、毛红涛、汪庆等,他们对书稿的整理也进行了较多的工作!还要感谢我的妻子和女儿!妻子朱平编审的关心、理解和支持使我能安心学习、潜心研究,女儿的一路成绩给予我莫大的欣慰和鼓励!

在本书的编辑出版过程中,商务印书馆的颜廷真博士以及相

关老师,做了许多深入细致的工作,为本书的出版质量奠定了坚实的基础,在此一并致谢!

征地农转非人员就业问题的研究,在我国是 2003 年以后才逐渐受到学者渐多的关注。本书的研究尚属探索,其中必定存在不全面、不完善和错漏的地方,热忱欢迎专家同行和读者朋友批评指正。

陈绍友

2012 年 4 月 26 日

目 录

序言

导言	1
第一章 就业促进与征地农转非人员安置	40
第一节 征地农转非人员安置的系统转换与实践困惑 ...	40
第二节 就业促进在征地农转非人员安置中的核心地位 ...	51
第三节 征地农转非人员就业促进的理论框架	61
第二章 就业现状与征地农转非人员就业发展取向	71
第一节 征地农转非人员就业现状描述	71
第二节 征地农转非人员就业困难原因剖析	86
第三节 征地农转非人员就业发展取向	100
第三章 就业促进与征地农转非社区服务	108
第一节 农转非小区的出现与存在	108
第二节 农转非小区优化:构筑城市生存发展之基	115
第三节 农转非社区管理与服务优化:拉动非农就业 ...	123
第四章 就业促进与征地农转非人员培训	149
第一节 培训与农转非人员就业的内在关系	149

第二节	农转非人员培训的认识与突破·····	158
第三节	就业培训市场的政府管理与调控·····	166
第四节	就业培训机构的市场运作·····	174
第五章	就业促进与征地农转非集体经济·····	185
第一节	农转非人员集体经济组织存在与发展辨析·····	185
第二节	农转非人员集体经济发展领域·····	198
第三节	农转非人员集体经济组织建设·····	205
第六章	就业促进与地方经济发展·····	211
第一节	经济发展与农转非人员就业·····	211
第二节	中国城市化战略的反思·····	217
第三节	着力经济与就业增长并重,化解就业压力·····	223
第四节	创新城市化发展战略,帮助农转非人员就业·····	228
第七章	就业促进与征地农转非人员创业·····	238
第一节	征地农转非人员创业的现实性·····	238
第二节	征地农转非人员创业培训与指导·····	244
第三节	征地农转非人员创业支持·····	251
第八章	就业促进与政府推动·····	262
第一节	征地农转非人员就业促进的政府责任·····	262
第二节	征地农转非人员就业促进的政府直接推动·····	271
第三节	征地农转非人员就业促进的政府间接推动·····	279
附件 1	全国各地征地农转非人员“失业情况”文献数据汇总·····	283
附件 2	全国各地征地农转非人员被征地后“生活水平” 文献数据汇总·····	292
附件 3	近年来全国因征地而引起的“社会问题”文献汇总·····	299

附件 4 近几年关于“征地农转非人员就业困难障碍”的 文献观点汇总(附表 4—1).....	301
附件 5 全国各地征地农转非人员“初中及以下文化程度 人员占比”调研数据汇总	306
参考文献.....	311
后记.....	337

导 言

理论和研究理论的方法,是理论发展的两个轮子。在明确研究对象、实践背景和学术背景基础上进行研究设计,是研究“征地农转非人员就业促进及其管理”的起点。

一、研究对象和研究内容的界定

本书研究“征地农转非人员就业促进及其管理”,其研究对象的主体是“征地农转非人员”,研究界定首先要明确“征地农转非人员”是指哪些人——这是对象界定,其次要明确征地农转非人员的“就业促进及其管理”是指哪些范围——这是研究内容界定。

(一) 研究对象界定

关于研究对象界定,需要从研究对象的外延和内涵两个方面进行界定。

1. 研究对象的外延界定

本书所论“征地农转非人员”是指在城市化建设中由于土地被征用而从农业生产活动转移到非农业生产活动的人员。在外延上,它与失地农民、农转非人员、农民工、移民、新市民五个概念相

关(图 1),即征地农转非人员分别是失地农民、农转非人员、移民、新市民中的一部分,而与农民工具有诸多共性。对征地农转非人员的外延界定就是要明确其与这五者之间的异同,关于这五者的研究成果对征地农转非人员的研究亦有借鉴和启示价值。



图 1 征地农转非人员的外延界定

(1) 征地农转非人员与失地农民

学术界和实践界普遍采用“失地农民”概念来统称因国家城市化、工业化和重要工程建设而失去土地的人员,“征地农转非人员”属于“失地农民”的一部分,他们与所有失地农民一样都具有被动失地性,因而学术界和实践界的诸多探索对本书的研究具有积极的参考价值。本书所指的“征地农转非人员”是强调具有如下特征的“失地农民”,据此以区别于其他失地农民。

其一,征地农转非人员的失地具有完全性。由于完全失去土地,征地农转非人员也就失去了在居住地从事农业生产活动的机会,需要进入城市从事非农业生产活动,或者到其他地方租地从事农业生产活动,这使得征地农转非人员没有了退路。失地农民中

还有部分失去土地的,他们可以在余下的少量土地或者在农村集体经济组织的协调下获得另外的土地以继续从事农业生产。

其二,征地农转非人员空间位置的城市边缘性。即征地农转非人员位于城市边缘区或在城市中间(即“城中村”)(图2),这使他们与城市具有较多的经济社会联系。从全国范围看,征地农转非人员散布于各个城市;从城市范围看,征地农转非人员又集中分布于特定城市的近郊,而且离中心城区越近,征地农转非人员的规模越大,城市化进程越快,征地农转非人员越多。在非城市边缘区因国家重要工程(如高速公路、铁路、水利工程等)建设而失去土地的人员属失地农民,他们所失去的土地价值相对于征地农转非人员而言要低些。

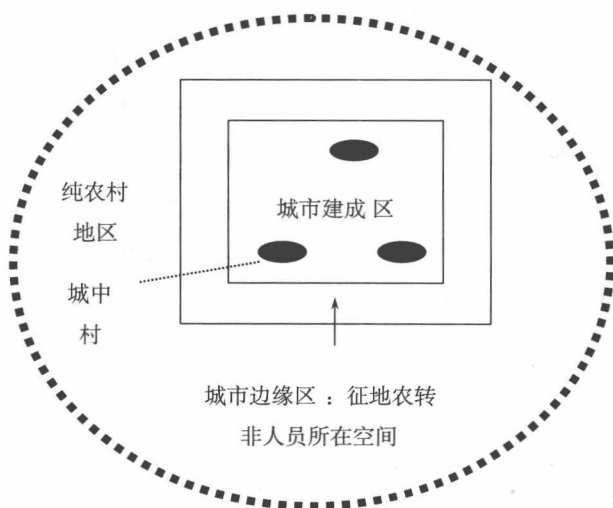


图2 征地农转非人员所在的空间位置

土地的城市边缘性使征地农转非人员有三个区别于其他失地农民的特征。一是征地农转非人员在被征地前依托土地进行的农业生产活动(如进行蔬菜种植与销售)与非农业生产活动(如从事房屋租赁、从事小商品买卖),具有较好的经济收益。二是在城市开发建设中,土地用途的转换将形成巨大增值。特别是当征地农转非人员没有稳定的工作和收入时,因为生活成本的增加和征地补偿的坐吃山空,他们便会感到被征土地的利益损失更大,从而产生强烈的相对剥夺感(杜今锋、王芸芸,2008)。三是征地农转非人员对国家法律、政策以及对社会的认识 and 思想更加活跃,易酿成大规模的群体上访和群众事件。

其三,征地农转非人员具有明显的群体性。即征地农转非人员大多是群体性被征地,整村整社的土地被征用,征地农转非人员群体不是几个、十几个人,而是上百人、上千人。征地农转非人员的群体性,一方面有利于地方政府集中解决他们的基本问题;另一方面也容易形成不稳定因素的集中地,他们常常很容易形成相应的“利益联盟”,且初期主要是成为不稳定因素。近十多年来“失地农民问题”引起学术界和各级政府的重视,最初的原因就是因为征地农转非人员群体性的社会事件。因此,无论是从“关注民生”的角度,还是从“社会稳定”、“城市发展”的角度,都应当充分关注征地农转非人员的生存与发展。

(2) 征地农转非人员与农转非人员

农转非是指在我国严格的城乡户籍管理制度中农村户籍转为城镇户籍。农转非人员包括通过高校招生、城市招工招干、随家属迁移进城(随军、投亲、特殊工种家属)、落实政策、人才引进(郭虹,