

关于对恩施地区政府对返乡农民工就业安置措施的探讨 ——以大支坪村为例

(湖北民族学院民族学与社会学学院 张云 杨洋)

【摘要】从2008年下半年开始,全球性金融危机开始影响到我国,大批农民工从城市返回到农村,返乡农民工的就业问题成为我国解决民生问题的重点和难点。从中央到各基层组织都在努力探索返农民工的安置措施,但这些措施究竟是否切合农村和农民工的实际需要?措施的执行是否起到实效?政府应该采取哪些有效办法才能真正促进返乡农民工就业?本文以大支坪村为研究对象对恩施地区返乡农民工的安置措施进行了实地调查和研究。结果认为从短期来看,农民工失业的直接原因不是农民工素质和技能缺失而是金融危机引起的普遍性岗位提供不足;当前对返乡农民工安置措施的重点不是加强培训和促进自身创业而是挖掘农业转移安置潜力和统一开辟更多就业岗位;落后地区农民工的安置不应盲目效仿而应从实际出发,找准安置工作的重点,为农民朋友带来实际利益。

【关键词】恩施地区 返乡农民工 就业安置

一、相关政策梳理

为应对全球金融危机对我国国民经济的影响,保证返乡农民工充分就业,国务院、各省、直辖市、各县市、乡镇、村组织出台了相关政策,采取各种措施促进返乡农民工的就业。笔者参考相关资料,对近期国务院、湖北省政府、巴东县政府、在促进返乡农民工就业方面所采取的措施作如下梳理和总结:

(一)国务院2008年12月20日下发国务院办公厅2008年130号文件《国务院办公厅关于切实做好当前农民工工作的通知》,系统的提出六条促进返乡农民工就业的意见:采取多种措施促进农民工就业;加强农民工技能培训和职业教育;大力支持农民工返乡创业和投身新农村建设;确保农民工工资按时足额发放;做好农民工社会保障和公共服务;切实保障返乡农民工土地承包权益。

(二)湖北省为了贯彻落实国务院办公厅130号文件精神,近期出台了促进返乡农民工就业的四条政策。

1、落实优惠政策,鼓励返乡农民工创业。下发《关于大力实施回归创业工程的意见》,着力促进返乡农民工回乡创业。

2、开展“四送下乡”活动,为返乡农民工提供零距离就业服务。开展为返乡农民工“送岗位、送培训、送信息、送信心”的四送活动。

3、实施特别职业培训,提高返乡农民工的创业技能。省财政安排1.2亿元项目资金,整合党校、职高、农广校、劳动就业培训中心等教育资源,面向返乡农民工开展订单式培训,并统一发放了《培训合格证》和《职业资格证》。

4、发挥党组织作用,引导返乡农民工党员在家乡建功立业。省委组织部下发了《关于发挥农村基层党组织领导核心作用,做好返乡农民工党员有关工作的通知》,发挥党员先进模范作用,促进返乡农民工就业。

(三)巴东县政府也采取了一系列措施,指导返乡农民工就业。

1、组织力量对农民工返乡情况进行深入调查统计。

2、实施阳光工程、技能就业计划、雨露计划、星火科技富民工程、温暖工程、青春富康行动、万名巾帼家政服务员培训等培训工程,提高再就业能力。

3、开展“春风行动”、“四送下乡活动”、“就业服务进万家活动”,积极开展送培训、送岗位、送政策的活动。

4、要求各乡镇结合本地经济发展规划、集镇建设规划以及农业生态环境建设、乡村公路、农田水利、“双低”改造等项目建设,对返乡人员中生活困难人员予以关心、关怀。

5、严厉打击侵害返乡务工农民合法权益的行为,并整理落实各项优惠政策促进返乡务工农民进行创业。

二、大支坪村返乡农民工现状调查

为了得到翔实的材料,充分了解大支坪村返乡农民工的失业就业现状、政府和村委会所采取的措施、政策的执行度和有效度等相关问题,笔者三次深入大支坪村,对该村十二组、十三组、十四组展开了普查,得到了有效度的数据和资料。

(一) 基本情况

巴东县大支坪镇大支坪村十二组、十三组、十四组位于巴东县的西南部,距巴东县城 77 公里,距恩施州城 145 公里,交通较为闭塞,经济较为落后,长期以来当地农民主要以农业收入为家庭收入的主要来源。近几年来,该地大量农民外出务工,务工收入取代农业收入成为主要来源。据调查,这三个组共有 74 户居民,346 口人,有劳动力 237 人占总人口的 68.5%,其中剩余劳动力 128 人占劳动力的 54.0%,外出务工 78 人,占劳动力的 32.9%。2008 年 7 月以来,陆续返乡 45 人,占外出务工人员数的 57.6%,截至 2009 年 1 月 19 日(农历腊月 24)返乡 71 人,占外出务工人员数的 91.0%,有意向继续外出务工 65 人,占返乡人员的 91.5%。截至 2009 年 4 月 4 日(农历清明节),外出务工人员 56 人,返乡人员 22 人,其中二次返乡(开年外出务工后由于工作不景气再次返乡)人员 10 人,占返乡人员的 45.4%。在对返乡原因调查中,因企业减薪或企业裁员 17 人,占返乡人数 77.2%,因回乡探亲 2 人,占 9.0%,因其他原因返乡 3 人,占 13.6%。截至 2009 年 5 月 27 日,外出务工人员 62 人,返乡人员 17 人,占外出务工人员数的 27.4%,其中二次返乡 7 人,占外返乡人数的 41.1%,其中绝大多数人员认为目前城市工作难找,工资水平大幅下降,难以维持生计。

(表一): 大支坪村十二组、十三组、十四组返乡原因调查统计表

| 返乡原因 | 减薪或裁员 | 回乡探亲 | 其他 |
|---------|--------|-------|-------|
| 人数 | 17 | 2 | 3 |
| 占返乡人数比重 | 77.2%, | 9.1%, | 13.7% |

注: 该数据为 2009 年 4 月 4 日普查数据

从该表和调查材料可以看出,金融危机下,企业经营不景气所被迫采取的裁员减薪等措施,是导致当前农民工纷纷集中返乡的最直接、最重要的原因,正常返乡人数所占比重较小。把握这一实际情况对政府制定对返乡农民工有效安置措施具有重要意义。

(表二): 大支坪村十二组、十三组、十四组返乡、二次返乡人数统计表

| 调查时间 | 外出务工人数 | 返乡人数 | 占务工人数比重 | 其中二次返乡人数 | 占务返乡比重 |
|-----------|--------|------|---------|----------|--------|
| 2009.1.19 | 78 | 71 | 91.0% | — | — |
| 2009.4.4 | 56 | 22 | 39.2% | 10 | 45.4% |
| 2009.5.27 | 62 | 17 | 27.4% | 7 | 41.1% |

注: 该表数据为普查数据

(二) 当地政府促进返乡农民工就业的具体措施

在调查过程中笔者还走访了大支坪村委会,具体了解镇、村对返乡农民工的安置所采取的措施。截至 2009 年 4 月 4 日,巴东县政府、大支坪政府、大支坪村委会就促进返乡农民工就业采取了如下具体措施:

1、集中就业培训二次。其中主要涉及电脑知识培训、养殖业培训、回乡创业指导等内

容，培训时间分别为 1 天和 2 天，培训费全免，政府提供午餐。

2、进行就业政策宣传一次。主要包括下发中央、省、县、乡关于促进返乡农民工就业的政策、当地企业招聘岗位信息等。

3、进行岗位推介若干。岗位推介主要以张贴岗位信息为主，岗位主要涉及超市服务员、产品推销员、酒店服务员等。

4、采取农业生产改革措施一项，主要是建立集中烤烟生产基地，将全村闲置土地集中以每亩 300 元的价格承包给种烟大户，种烟户以每天 30-40 元的工价面向全村招临时工进行烟苗种植、田间管理、烟叶加工。

（三）返乡农民工再就业情况

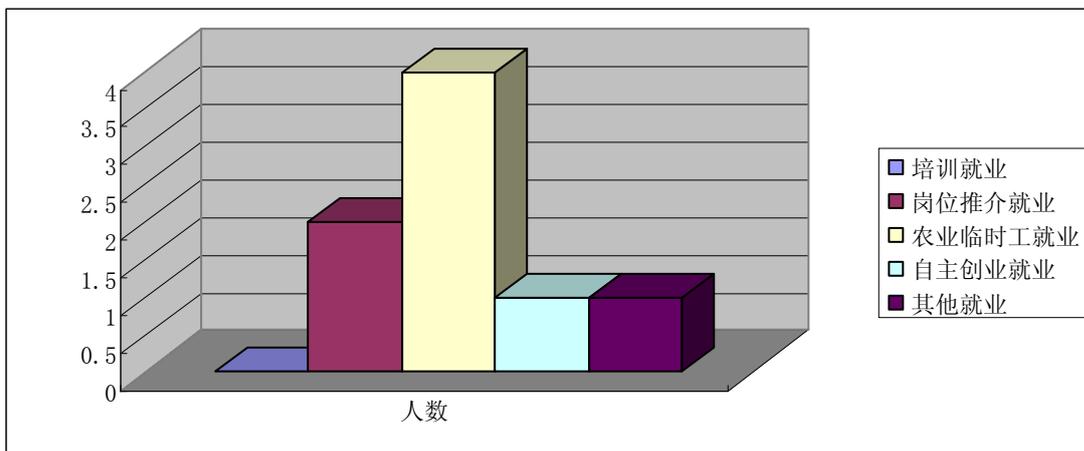
为了了解政府和村委会所采取的一系列措施的执行情况，笔者对大支坪村十二组、十三组、十四组返乡农民工再就业情况进行了普查，截至 2009 年 5 月 27 日，在返乡的 17 位农民工中，先后有 8 位农民工实现再就业，其中政府岗位推介就业 3 人，农业临时工就业 4 人，其他就业 1 人。为了比较政府和村委会所采取的 4 项措施的执行效度，笔者对三个组的再就业状况进行了比较：

（表三）：大支坪村十二组、十三组、十四组返乡农民工再就业情况统计表

| 就业类型 | 培训就业 | 岗位推介就业 | 农业临时工就业 | 自主创业就业 | 其他就业 |
|----------|------|--------|---------|--------|-------|
| 人数 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 |
| 占再就业人数比重 | 0 | 25.0% | 50.0% | 12.5% | 12.5% |

注：该表数据为普查数据

（图四）：大支坪村十二组、十三组、十四组返乡农民工再就业情况统图



在对政府所采取的措施进行评价时，84.5%的农民工表示不满意，其中 14.6%认为政府的安置措施存在敷衍和流于形式；50.4%认为政府所介绍的岗位不适合自己，且部分岗位存在虚假信息；几乎所有被调查者认为政府所采取的业务培训没有实效，大多流于形式，对自己就业没有任何帮助。

由统计表和调查资料可以看出，农业转移安置和政府推介就业是返乡农民工就业安置的有效途径；当前政府就业培训和鼓励自主创业措施执行效果并不明显，返乡农民工就业安置措施的重点在于开发农业安置潜力和加强有效岗位推介。

三、政府解决返乡农民工就业问题存在的不足

1、当地开辟的就业岗位有限且大多已经饱和，没有足够的就业空间。政府对农民工进行的培训即便是提高了他们的业务素质甚至能够满足岗位要求，但由于整体就业环境不乐观，岗位有限，仍难使他们就业，即便是就业也会导致另一批人失业，产生新的就业难题，如此恶性循环不能真正解决返乡农民工的安置工作。从表三、表四调查数据比较可知，当前短期就业培训不是解决返乡农民工再就业的有效途径，政府为农民工推介适合他们就业的岗位才是最直接最有效的途径。

2、政府对适合农民工就业的岗位开辟和推介不足。之前政府为农民工寻找的工作岗位主要是餐饮和超市服务员、产品推销员等，而当地的农民从未接触过这些行业，岗位适应能力较差，况且这些行业普遍工资较低、用工不稳定，很难适合他们去做。因此政府在寻找和推介岗位时，要充分考虑农民工从业心理和技能水平，不宜盲目和走形式。

3、政府对农民工的就业培训没有与当地农民的实际需要相结合，很多培训都是表面的、形式化的过场。政府的培训往往都是与当地网络公司、劳动就业局等联合开展，不分农民工年龄结构、知识层次的对农民工进行短短几天的培训，培训内容又主要是电脑基本常识、文档处理技能、面试应试技巧、产品销售方法等等，而当地农民外出务工主要是建筑、采矿、电子装配等低技术行业，因此，对农民工进行这些无关痛痒的培训几乎是起不到任何作用。从表一可以看出，当前返乡农民工就业难主要原因不在技术能力低、面试技巧缺乏，而是岗位的不足。全力开辟和推介更多适合农民工就业的岗位是当前妥善安置返乡农民工的关键和最佳途径。这些岗位包括农业本身，如何使返乡农民工扎根于农、致富于农是解决就业的重中之重。

4、农业本身开发不足，农业安置比例较低。土地是农民生存之本，农民工离得开农村却离不开土地，土地是返乡农民工唯一的依靠，如果当地政府不想尽一切办法去加快农业的发展、增加农民的收入就不能使返乡农民工留于农、安于农。

四、对当前返乡农民工安置的建议

1、深挖农业潜力，促进农业转移安置。“解铃还须系铃人”农民工生于农又回于农、安于农，妥善处理这一“归巢”现象就必须在农业本身找路径、在土地上找出路。政府应加大农业的投入，进一步落实一系列惠农政策，如农业补贴、退耕还林补助、林权补贴等，为农民朋友带来实实在在的收益，增强农民安守农业的信心。调查发现，其实许多农并不是不愿回乡从事农业生产，而是受困在农村收入太低，无法维持必要开支，他们即使被迫返乡也仍愿意再次外出务工。

2、要加快农业产业化进程，发挥当地优势，采用新的生产模式。以大支坪村委会联合县烟草公司在全村建设烤烟基地为例，村委会将全村闲置土地集中以每亩300元的价格承包给种烟大户，种烟户以每天30-40元的工价面向全村招临时工进行烟叶种植、田间管理、烟叶加工。这种农业产业化方式，即充分利用了该地的闲置土地、提高了烟叶产品的质量，又为返乡农民工提供了较多、较为便利的就业机会，农民一方面可以照顾家庭，一方面又获得了收入，这种农业产业化转移安置返乡农民工的方法值得推广。

3、加快当地基础设施建设，为农民工创造更多就业岗位。当地政府应抓住机遇，加快基础设施建设，这样不仅能改善投资环境和人民生活质量，而且可以为当地农民工提供更多就业岗位，保证他们就业。当前就业形势十分严峻，对农民工就业安置是一个严峻的挑战，但大量农民返乡为农村带来的大量劳动力和政府政策性资金投入又为农村改进基础设施、挖掘经济潜力提供了有利条件。政府能否抓住这一机会，加快基础设施建设也是今后经济复苏后地方经济能否抢占发展先机的关键。

4、政府要为返乡农民工推介更多适合农民从业的岗位。在岗位推介上，政府要发挥自身能动性和主动性，拓宽视野，积极寻找域外劳务缺口，组织农民工集体转移，比如大型建筑工地、加工厂等。在寻找到这些就业岗位后，政府可以有针对性的对农民工进行必要的培训，是他们能尽快适应岗位。同时，政府要为农民工做好维权措施，如用工合同、工资保障、医疗保障等关系到农民工切身利益的问题，防止出现劳动纠纷而损害了民工利益。

5、政府要进一步规范控制农村土地经营权的流转，防止农民既失去工作又失去土地。农民工失去了城市的工作，只要农村还有土地，回乡务农还能保证基本生活，但一旦失去土地他们就被迫徘徊于城市和农村之间，成为无人接纳的流浪人口。这些流浪人口的产生对民生保障和社会和谐带来巨大冲击。

五、结语

当前，返乡农民工的安置工作是一个经济性问题、社会性问题，更是一个政治性问题。能否促使返乡农民工充分就业，是当前我国各级政府所面临的重要难题。笔者作为一个返乡农民工的儿子，深知当前他们所面临的困境和所期望政府所给予他们的有效支持和引导。在实际深入调查的基础上，通过对资料的整理和分析，笔者认为从短期来看，农民工失业的直接原因不是农民工素质和技能缺失而是金融危机引起的普遍性岗位提供不足；当前对返乡农民工安置措施的重点不是加强培训和促进自身创业而是挖掘农业转移安置潜力和统一开辟更多就业岗位；落后地区农民工的安置不应盲目效仿而应从实际出发，找准安置工作的重点，为农民朋友带来实际利益。得出这些肤浅的结论，以期政府制定相关策略提供参考与借鉴。

【参考资料】

- [1]陈亚东：《西部农民工返乡创业调查》
- [2]田立：《农民工返乡后怎么办》
- [3]吴敬链：农村剩余劳动力转移与“三农”问题[J].宏观经济研究，2002（6）.
- [4]樊钢：农村问题思考应眼光辽阔[EB/OL].中国（海南）改革发展研究院网.
- [5]http://www.gov.cn/zwgk/2008-12/20/content_1183721.htm中国政府网
- [6]http://www.hubei.gov.cn/zwgk/zfxxgk/zfgw/zfgb2008/gg0812/200810/t20081009_80891.shtml湖北省人民政府网
- [7]<http://www.cnenshi.cn/ZH-CN/XianShiTouTiao/2008-12/23/151716GG216AG1092913FE55JJ.shtml>中国恩施网

文章来源：作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn