

# 新时期我国农村劳动力 转移培训中的矛盾与对策分析

朱 竞

(湖州师范学院, 浙江 湖州 313000)

**【摘要】**新时期,农村劳动力转移培训存在的矛盾主要有:转移培训的低参与率与农民积极的培训意愿相矛盾;国家大力支持与各地培训资源匮乏的现状相矛盾;城市发展对农民工的大量需求与农民工的城市窘境相矛盾。解决矛盾的主要对策:夯实信息基础,合理开展转移培训;重新界定政府、培训机构和企业的关系,建立一体化的协作机制;强化目标管理,提升农民转移培训实效;理顺市场规则,构建规范合理的培训秩序。

**【关键词】**农村;劳动力;转移培训;矛盾;对策

**【中图分类号】**G72

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1001-8794(2016)02-0036-04

“三农”问题是关系我国经济社会发展的核心问题,而解决“三农”问题就必须要在提高农民素质、增加农民收入上下功夫。国家依据农村劳动力结构变化的实际和产业发展的需求,组织开展了多领域、多层次、多类型的农民教育培训。农村劳动力转移培训作为农民教育培训体系的重要分支,在提高农民综合素质和自我发展能力,促进农民转产转业,实现农村人口合理有序流动等方面发挥着不可替代的作用。

## 一、农村劳动力转移培训的认识和思考

农村劳动力向非农产业和城镇转移是工业化、城镇化的必然要求。我国农村产业结构调整深入推进,农民分化日趋明显,同时,城市经济的快速发展,进一步催生了农村劳动力转移培训的现实紧迫性。<sup>[1]</sup>各地区劳动力转移就业的规模和速度不尽相同,其主要原因在于各地劳动力自身素质的差异,这是决定劳动力能否转移及转移质量的关键。

对农村劳动力转移培训的认识,诸多学者都进

行了有意义的探索,笔者认为:农村劳动力转移培训是一项系统化的培训工程,是以促进农民从农业向非农产业、从农村向城镇转移为目的的学习培训。非农转移培训可以以就业为界点,分为引导性培训和岗位培训。引导性培训是指农民除从事农业之外,无其他职业,为改变现状,拓展职业内容,逐步向非农产业倾斜而参加的各类培训。参加引导性培训的农民对农业之外的职业认知比较模糊,职业发展目标变动性大。岗位培训即实际农民工培训,指已经完全或未完全摆脱农业,在非农产业就业的农民为更好地适应当前非农职业,而参加的培训,参加岗位培训的农民对岗位认知程度较高,参加培训以进一步提高工作效能和个人素质,适应岗位要求。

## 二、农村劳动力转移培训的发展趋势

农村劳动力向非农产业和城镇转移是工业化、城镇化的必然要求。为更好地推进农民培训,国家先后实施了绿色证书、星火科技、“阳光工程”、“雨露计划”等系列培训工程,保障措施日趋完备,培训体系日益系统化、正规化。

一是培训主体和项目多元化。由于劳动力转移培训的庞大需求,加之国家在政策和资金上的扶持,助推各类培训机构衍生,除原有职业技术学校外,行业协会、专业合作社、企业培训部门等也都广泛参与培训,据统计,浙江省开展农民培训的机构达1 341

**【收稿日期】**2015-10-19

**【基金项目】**国家社科基金项目“新农村建设视野下新型农民教育及培训现状调查与改革对策研究”,编号为13BGL077

**【作者简介】**朱竞(1984—),男,江苏泰兴人,硕士,助理研究员,研究方向为教育管理、职业教育。

个,平均每个地级市有 100 多个。经济社会的快速发展使非农产业日益精细,涉及的行业、工种、岗位也在增多,多样化的职业迫切需求劳动力转移培训项目增加。

二是就地转移培训成为重点。历年来,劳动力转移基本以异地转移为主,并呈现西部向东部转移的现象,而随着西部大开发、东北振兴、中部崛起等国家战略的实施,大部分中西部劳动力输出大省相继采取措施刺激农民就地转移就业。东部地区亦是如此,在江苏省的调查中,全省 1 799 万农村转移劳动力中,选择在本乡本镇就业者达 926 万,占 51.5%。<sup>[2]</sup>此外,异地转移成本的增长也成为农民就地转移的重要因素。

三是单一培训转移转向综合性培训开发。2006 年以后,国家将培训转移作为扶贫开发的重要手段,重点支持“农村贫困人口的自我发展能力”的培训与发展,以“转移培训”、“以工代赈”等方式,促进农村人口增收。此外,很多地区将农民转移就业与少数民族工作、下山移民工作等相结合,提升农民自我发展能力。

四是农民培训趋向“后培训转移”。“后培训转移”时代的主要特征是:农民的转移培训不再以单一就业为目的,而是要在转产转业的同时,真正融入城市,在生产生活方式、价值观、心理等方面适应城市的需求。有两类趋向:一是单一技能型培训转向综合素质型培训。大量农民涌入城市成为产业工人,为更好地适应新的工作和生活,转移培训的内容也逐步向综合素质倾斜,即技能和素质的双培训、双重视。二是培训效果由数量型向质量型转变。政府和企业为进一步提高转移培训的针对性和实效性,逐步改变片面追求数量、忽视质量的做法,在切实提高农民培训质量上下功夫,提升农民整体素质。

### 三、农村劳动力转移培训中的矛盾和问题

1. 转移培训的低参与率与农民积极的培训意愿相矛盾

此次调查农民 1 357 人,<sup>[3]</sup>以“外出打工”为主要工作,即非农兼业(即非农产业为主兼农业),<sup>[4]</sup>其中接受过教育培训的只有 9.4%,参加过“农村劳动力转移培训”的只占 1.3%。可见,绝大多数以“外出打工”为主要谋生手段的农民并未享受到政府、社会和企业提供的培训,即使在接受过培训的农民中,享受到与自己非农职业相关的专业培训者也是寥寥无几。然而,在非农兼业农民中,“希望参加培训”的占 48.9%,在受训农民中,“自愿参加培训”

的人占 88.6%,参加培训原因“觉得对自己有帮助”的占 64.7%,可见,绝大多数农民工愿意放弃工作和休息时间参加培训,而且,绝大部分农民有较高的培训热情,动机比较明确。二者存在矛盾的主要原因:一是农民对培训情况知之甚少。调查发现,在未参加过培训的农民中,有 36.2% 对培训“没听说过”,有 51.4% 的“听说了,但不了解”,这样的结果着实令人惊讶,我国农民培训已开展很长时间,至今依然有相当数量的农民不了解农民培训,甚至没听说过。

二是培训安排不合理。培训机构组织培训时,培训的时间、地点、内容等都受到农民的关注,影响农民参加培训的积极性。调查未参加过培训的农民中,有 25.2% 的农民“没有时间参加,要干农活”,5.9% 的农民“去培训地点交通不方便”。

2. 国家的大力支持与各地培训资源匮乏的现状相矛盾

近十年来,国家对农村劳动力转移培训的扶持力度逐年增大,同时,在国家资金扶持基础上,各个省、市、县、乡(镇)政府都有相应的配套资金。以浙江安吉县和江西万年县为例,2013 年,安吉县实施“阳光工程”完成农村劳动力转移培训 3 870 人,补贴金额 234.529 万元,人均 606 元;万年县 1 900 人,完成培训补贴性投资 113 万元,人均 594.7 元。就政府而言,以此标准,经费基本能够满足转移培训需求,同时也能兼顾培训单位适当的利润,然而,调查发现,几乎所有的培训机构都存在资金短缺、资源不足问题,甚至有 19.3% 的农民在参加转移培训中需要自己交费。存在的主要原因有三个方面:

一是资金使用监管模糊。按照资金使用惯例,培训机构上报培训预算,政府按照比例拨付一定培训启动资金,培训结束后依据考核结果政府拨付剩余资金。而在具体操作中,政府对培训机构的预算缺乏足够的调查评估,而且对资金使用的监管存在缺位和不力的情况,培训资金流向模糊。

二是资金使用效率不高。部分培训机构为吸引农民参加培训,广设培训项目,致使培训人员分散,所办班级小而精,培训成本较高。在某县组织的农村劳动力转移培训中,参与的 13 个培训机构举办了 162 期培训,培训人数 1 870 人,平均每期不到 12 人,绝大部分为初级技工人员,类似现象在其他县区同样存在。

三是资金分配不当。按照培训机构对政府补贴资金的使用“潜规则”,一般 1/3 用于培训支出,1/3 用于设备维护和更新,1/3 为培训单位利润,有些民

办培训单位利润甚至更高,这种分配比例严重压缩了农民的实际培训支出,培训资金短缺现象不可避免。

### 3. 城市发展对农民工的大量需求与农民工的城市窘境相矛盾

农村劳动力转移培训的主要任务是将有一技之长的农村劳动力输入城市,为非农产业提供所需的产业工人。在近几年的城市发展中,“用工荒”、“民工荒”不绝于耳,广州农民工短缺情况:2010年为15万,2012年为11.38万,2013年为11.29万,2014年为12.33万。<sup>[5]</sup>同时,“民工荒”正逐步由东部沿海地区向中西部地区蔓延,“四川、重庆、安徽、河南、湖北、湖南、江西等我国传统劳动力输出大省,也出现了用工荒,湖北省用工缺口达50万—60万”。<sup>[6]</sup>“民工荒”的扩大化日益成为广受关注的社会问题。然而,城市对农民工的大量需求并没有真正改变农民工作为城市“弱势群体”的地位,他们并没有完全享受到工作带来的附加值——社会保障。获得更多的免费培训、子女能真正就近入学、加大农民工的养老政策落实力度等已经成为绝大多数农民工的期待。<sup>[7]</sup>

这一矛盾的出现有多方面的原因,但就农民工自身而言,其知识和技能、心理和个人价值观的适应性等都是重要的影响因素,这从另一个方面倒逼农村劳动力转移培训的转型,单一纯粹的技能培训已经远远不能满足农民的教育需求。

## 四、农村劳动力转移培训的对策分析

### 1. 夯实信息基础,合理开展农村劳动力转移培训

一是开展实证分析。政府作为农村劳动力转移培训的主要推动者,各项政策的制定和落实中必须进行充分的实证调查和研究,仅依靠总结、报告等“纸上谈兵”式的分析不可取,要切实掌握社会需求、企业状况、培训机构能力以及农民的期待,有的放矢。必要时,可委托第三方,如高校、社会机构等开展可行性调查,提高报告的真实性和可信度。培训机构作为中间载体,要有相当高的社会敏感度,充分掌握市场行情,有针对性地开展培训。

二是构建信息网络。农民是转移培训的主要受益者,要充分保障其了解并掌握相应的培训信息。宣传发动时应充分利用传统媒介和新兴媒介,将政策宣讲和广告宣传落到实处,真正将好事做好、做实。鼓励企业积极参与农村劳动力转移培训,利用员工来源分散的特点,宣传国家政策和培训信息,动

员农民参与转移培训。

三是建立信息反馈机制。在企业、培训机构、农村建立信息员制度,及时掌握农民培训的动态数据,充分比较不同地域、不同时间、不同年龄群体的培训状况,为更好地制定培训政策提供参考。

### 2. 重新界定政府、培训机构和企业的关系,建立一体化的协作机制<sup>[8]</sup>

一是重新界定政府内部关系。在政府内部,农办、农业局、林业局、人力社保局、民政局、扶贫办、工会、妇联、团委等机关和团体都或多或少地参与农村劳动力转移培训,这无疑会造成培训力量和资源的分散。因此,有必要对农村劳动力转移培训进行“归口管理”,明确责任主体,尤其是转移培训需要有一定农村研究和实践经验的部门来承担,实现资源的统筹利用,并由专业人员管理,提高培训效率。

二是重新界定政府和培训机构的关系。在当前我国科层制的社会管理模式下,人们习惯性地政府视为管理者,政府和培训机构的关系也被广泛定位于“管理和被管理”,加之农民转移培训以政府推动为主,培训机构在这样体系中就更加处于被动地位。这样的定位势必造成培训机构自主性不能得到有效发挥,市场活力也难以激发。“有限的管理和合作”才是双方关系的合理定位。政府对培训机构有宏观调控和监督之责,即“有限的管理”,但在业务层面是“合作”,即相互依赖的互动关系,实现管培分离,政府依据培训机构转移培训的质量给予付酬,即购买培训机构的劳动成果。

三是重新界定培训机构和企业的关系。培训机构与企业都是社会实体,双方是最为直接的“合作”关系,这种关系因利益而存在,企业必须对转移培训的农民进行严格的“验审”,符合要求的农民才能上岗,而培训机构也必须以农民就业为导向,对企业合法性、用工条件等进行相应的查验,保证转移农民的合法权益。

### 3. 强化目标管理,提升农民转移培训实效

一是优化资源配置。政府以调控形式构建差异化的培训体系,每个培训机构依据自身优势和特色,确立重点服务对象,如农村劳动力转移培训、农村实用人才技能培训、农村领军人才培养等,政府进行宏观布局布点,有效整合公共资源和社会资源;培训机构承办相关项目时,项目预算应在有限范围内公开,尤其是对项目的主办方要进行详细的预算解释,确保专款专用;以公益形式引导社会广泛关注并参与农村劳动力转移培训,拓展资金来源渠道,进一步改善培训环境。

二是合理安排培训工作。培训项目除技术提升之外,应注重对转移农民的文化素质培训,如法律常识、文明知识、职业道德等,提升农民的城市适应能力;培训场所的选择应充分考虑农民实际,以人员集中、交通方便为重要考虑因素,如条件允许,可以送培训下乡;培训时间以农闲为宜,可选择下雨天或晚饭之后的休息时间。

三是健全培训体系。以地区行政级别为标准,建立不同层级的培训体系,兼顾不同类型、不同阶段的农民需要;<sup>[9]</sup>充分发挥地方特色优势,结合产业优势,开展相关转移培训,为农民就地转移创造条件。

#### 4. 理顺市场规则,构建规范合理的培训秩序

一是建立监督评估机制。改进监督方式,以实地听课、随机抽查等形式,考察学员对培训的满意度和接受程度;建立转移培训“宽进严出”机制,依据农民的转移就业率确定补助金额和奖励标准;要求用工企业严格落实“不培训、不上岗”的政策,引导企业开展农民培训或增加培训开支。

二是落实市场竞争机制。依据培训效果和自身办学力量,建立培训机构星级制度,以及晋位升级和末尾淘汰机制,对浑水摸鱼、以各种手段套取政府补助资金的行为予以抵制;制定激励政策,扶持企业低

职称农民培训,奖励高技术农村人才培养,对成绩突出的机构,政府给予赋税减免等政策奖励。

#### 【参考文献】

- [1]樊兴丽,布海东.城镇化进程中的农村剩余劳动力转移培训问题研究[J].经济研究导刊,2013,(18).
- [2]郑爱翔.农村劳动力转移就业培训现状及提升对策:基于江苏省的调查[J].职业技术教育,2013,(25).
- [3]剑虹,陈传锋,谢杭.农民教育培训现状的调查与思考:基于全国百村万民的实证分析[J].教育研究,2015,(2).
- [4]顾益康,袁海平.新农村新社区建设研究[M].北京:中国农业科学出版社,2010:114.
- [5]马振涛,钟慧澜.新一轮“民工荒”问题的阐释与对策:基于多重视阈的分析[J].中国人力资源开发,2014,(11).
- [6]长子中.当前“民工荒”现状及对策建议[N].农民日报,2012-02-27(6).
- [7]王景龙.一个农民工的七项期待[N].中国青年报,2011-04-01(7).
- [8]饶亮.新时期我国农村劳动力转移培训研究[J].中国成人教育,2014,(8).
- [9]刘维俭,杨燕.新型城镇化背景下农村劳动力转移培训[J].职教通讯,2015,(1).

## Contradictions and Countermeasures of Rural Labor Force Transfer Training in the New Period

ZHU Jing

(Huzhou Normal University, Huzhou 313000, China)

**【Abstract】**In the new period, China's rural labor force training is still existing the following contradictions: contradiction between low participation rates and farmers' willingness to train; contradiction between the strong support from the country and the scarce training resources in various regions; contradiction between large demands for migrant workers from the urban development and the dilemma of migrant workers in cities. The main measures to solve these conflicts include: consolidating information infrastructure and carrying out the transfer training reasonably; redefining the relationship among the government, training institutions and enterprises and establishing integrated and collaborative mechanisms; strengthening management by objectives and enhancing the effectiveness of farmers' transfer training; straightening out the market rules and constructing the regulated reasonable training environment.

**【Key words】**rural area; labor force; transfer training; contradictions; countermeasures

(编辑/樊霄鹏)