

# 基于新型城镇化约束的农民工职业教育与社会融入： 问题与对策

○辛宝英

**[摘要]** 本研究从农民工社会融入的角度出发,来研究新型城镇化建设约束条件下的农民工职业教育培训是否与农民工的社会融入诉求相匹配,是否能够满足他们的社会融入需求。通过对农民工职业教育与社会融入的问卷调查,对我国农民工职业教育培训现状和存在的问题进行分析和研究,并提出了构建提升农民工城市社会融入的职业教育培训体系对策建议。

**[关键词]** 社会融入;农民工;职业教育

**[作者简介]** 辛宝英(1978-),女,南京航空航天大学经济与管理学院博士研究生,山东管理学院工商学院讲师,研究方向:城镇化与城市管理、创业与创新管理、高教研究。(山东济南 250357)

**[课题来源]** 本文系山东省软科学项目“新型城镇化下职业教育与农民工社会融入关系研究”(项目编号:2014RKB01665,负责人:辛宝英)的阶段性成果之一。

随着新型城镇化建设的加速发展,农民工的社会融入问题成为中国面临的新问题。农民工能否融入城市社会直接关系到农民工个人的生存与发展,关系到我国经济产业结构的升级与发展,关系到新型城镇化的建设进程。但新型城镇化下,经济增长方式的改变、经济产业结构的调整与升级、科技成果的广泛应用都对农民工的城市社会融入提出了职业教育与培训的诉求,农民工融入城市社会面临职业教育的困境。为了了解农民工的工作和培训情况,课题组于2014年8月在问卷星网站推出“农民工职业教育与社会融入”网络调查,回收6150份有效问卷,对我国农民工职业教育培训现状和存在的问题进行分析和研究,并提出了构建农民工职业教育体系,从而提升农民工城市社会融入的对策建议。

## 一、农民工职业教育与社会融入网上调查

### (一)调查对象的基本情况

接受调查的对象中,男性农民工3720人,女性农民工2430人,其中有13.98%为60后农民,22.93%为70后农民,31.06%为80后农民,32.03%为90后农民。在行业分布上主要集中在制造业、建筑业、住宿餐饮业、批发和零售业以及家政行业。其中,制造行业人数最多,为1790人,占农民工总人数的29.11%,其次为建筑业1640人,占农民工总人数的26.67%。调查对象的受教育程度主要集中在普通初中、技校(中专、职业高中)和普通高中层次,收入多集中在1800元以上,但仅有14.5%的农民工表示收入能充分满足城市生活的需求,55.35%的农民工则认为工资只能基本保证自己的生活,30.15%的农民工

还需要父母的资助来维持生活。在工作时间状况上,24%的农民工每月没有休息时间,22%的农民工平均每月休息一天,14%的农民工平均每月休息两天,19%的农民工平均每月休息三天,只有23%~24%的农民工每月能保证四天的休息时间。而每天工作时间超过8个小时的人数竟然能占到总人数的84%,甚至有600人每天工作超过12小时,而每天工作在8小时以下的仅有980人,占总人数的16%。长时间的加班工作严重影响了农民工的生活质量,使农民工没有足够的时间去参加教育培训。

### (二)调查对象的教育培训状况

接受调查的6150名农民工中,59%的农民工被调查对象表示没有职业资格证书,27%的被调查对象表示有初级职业资格证书,14%的被调查对象表示有高级职业资格证书。而在来城市就业前,有83%的被调查对象表示没有参加过任何家乡地政府或社会组织举办的职业培训。在问及没有参加职业培训的原因时,50.49%的农民工表示根本不知道有这样的培训;10.33%的农民工表示尽管听说过有类似培训,但不知道怎么报名;15.99%的农民工则表示感觉培训效果差,培训内容不是他们所需要,所以就没参加。参加过培训的农民工在问及您认为培训中最大的问题时,23.43%的农民工认为是培训内容不实用;17.45%的农民工认为是实践操练不到位;16.18%的农民工认为是培训教师素质不高;10.39%的农民工认为是不推荐就业;7.94%的农民工认为培训时间地点安排不合理;7.65%的农民工认为是教学方式不合适。在培训内容上,有51.87%的农民工表示三年没有参加过

务工单位组织的任何培训课程 26.50%的农民工表示参加过为提高生产技术的技术培训 21.63%的农民工表示参加过上岗前的一般性岗前培训 25.20%的农民工表示参加过提高管理能力的管理类培训, 11.06%的农民工表示参加过宣讲企业文化的讲座。

### (三) 调查对象对教育培训的愿望

农民工进入城市社会, 期望能够找到合适的工作, 融入城市社会, 但因自身学历低, 又缺乏必要的专业技术或技能, 没有正式的职业资格证书, 这些都制约着他们在城市社会中的发展, 是他们在求职过程中的最大障碍。这种经历让农民工认识到了接受职业教育培训的重要性, 并对培训的方式及培训内容有了自己的期望。在接受调查的 6150 名农民工中有 48% 的农民工表示未来有参加技能或学历学习的计划, 对于学习方式, 63.25% 的农民工选择工作时边干边学, 28.46% 的农民工选择政府免费的技能培训, 而只有 180 名农民工选择社会上交钱的培训, 占总人数的 2.93%。

在对政府部门关于职业教育培训服务的作为上, 33.69% 的农民工选择了希望政府提供免费的技能培训, 21.36% 的农民工选择了希望政府能够帮助子女在务工地上学, 14.82% 的农民工选择希望当职业技能达到一定级别时, 政府要帮助其在务工地上学; 12.33% 的农民工选择期望政府能够做好就业信息服务, 6% 的农民工希望政府能够监督企业定期为其培训, 6% 的农民工希望政府能够开放城市的中等/ 高等职业教育。

## 二、农民工职业教育与社会融入现实问题

通过对农民工职业教育与社会融入的问卷调查以及对我国农民工职业教育培训现状的分析和研究, 发现阻碍农民工教育需求实现的因素主要来自农民工自身的问题、政府的问题以及培训机构存在的问题。

### (一) 农民工自身的问题

1. 参加职业教育的动力不足。农民工由于自身所受教育的有限性, 加之工作有不稳定性, 缺乏职业规划, 自身很难认识到职业教育培训对其在城市社会中的长远发展有着很重要的意义, 自身学习愿望不强烈。并且, 由于接受职业教育培训会存在一个机会成本的问题, 教育成本不能马上回收, 又因为他们自身缺乏市场意识、竞争意识以及人力资本意识, 更注重眼前利益的得失, 所以, 很大一部分农民工并不愿意花费时间和金钱去学习职业技能参加职业教育培训。其次, 由于政府职业教育培训能力不足, 导致职业教育培训内容不合理, 师资力量差, 教育投资高, 农民工本身又存在不懂政策, 缺乏信息渠道, 加班常态化,

这些因素都消减了农民工对教育培训的积极性。

2. 职业教育支付能力有限。尽管大部分农民工已经意识到了, 参加职业教育培训可以提高他们的职业技能、工作能力和自身素质, 能够加速其融入城市社会生活的进程, 但他们的收入水平低, 而且经常发生拖欠工资的事情, 能用于支付职业教育培训的资金非常有限。调查发现, 农民工的收入多集中在 1800 元以上, 并且从接受调查的 6150 名调查对象中, 我们发现仅有 14.5% 的农民工表示收入能充分满足城市生活的需求, 55.35% 的农民工则认为工资只能基本保证自己的生活, 30.15% 的调查对象还需要父母的资助来维持生活。尽管农民工进城务工后生活观念慢慢趋同城市人, 但因为他们的收入有限, 他们把资金主要投资在自身日常生活、人际交往和养家糊口上, 很少在学习培训上投入资金, 所以无力支付职业教育培训资金是阻碍农民工参加职业教育培训的重要因素之一。

3. 参加职业教育的时间和精力欠缺。在本次问卷调查中, 我们发现农民工加班存在常态化。在被调查的 6150 名农民工中, 经常加班没有休息时间的农民工占到了总人数的 76%, 而每天工作时间超过 8 个小时的人数竟然能占到总人数的 84%。在这种高强度的工作状态下, 农民工因长时间加班而透支身体, 精力不足, 生活质量差, 使大部分农民工没有足够的时间和精力去参加职业教育培训, 严重影响了农民工参与职业教育的积极性。超长的工作时间成为制约农民工参加职业教育培训的因素之一。

### (二) 政府的问题

1. 关于农民工职业教育培训的立法缺失, 农民工职业教育法律法规体系不健全。我国尚没有一部关于农民工教育培训的专门法律, 对农民工职业培训的相关活动尚未有明确具体的法律条文。1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》没有对农民工的教育培训做任何阐述, 虽然《中华人民共和国劳动法》对培训做了相应阐述, 但涉及到的对象主要为企业职工, 也不包含农民工, 在 1996 年的《中华人民共和国职业教育法》中, 对农民工的职业教育有所涉及但并不是非常清晰, 对农民工的职业培训没有详细的、有针对性的规定; 1993 年的《中华人民共和国农业法》, 对农民工的职业培训进行了一些相关的规定, 但是这些规定还不够具体, 并且在实际开展工作时发挥的作用也不大。由此可见, 尽管改革开放以来, 教育法、劳动法、职业教育法、农业法等法规皆对职业培训就某一方面进行了阐述, 但是并没有专门针对农民工职业培训而设立的法律条文。近几年政府对农民工职业培训的关注度逐年增加, 颁布了诸多法规条文, 各个地方政府也

相继实施了农民工职业培训方面的目标、决定或政策,但皆没有升华到法律层面。我国推行农民工职业教育的制度环境和法律环境还远不能满足实践的需求,这就必然导致农民工职业培训在具体的实践中无法可依,出现问题难以有效解决。我国农民工职业培训的法律缺失,政府对农民工职业培训重要性的认识不足,是当前农民工培训诸多问题的根源之一。

2.对农民工职业教育的资金投入不足,缺乏多元化的资金投入机制。长期以来,我国农民工职业教育的资金来源主要由中央财政拨付、地方财政配套、企事业单位出资及参加培训者自付等四个方面组成<sup>[1]</sup>。因为农民工职业培训带有公益性的特点,企事业单位及各种社会组织参与性不高,资金来源主要还是以各级财政支持为主。分析近年来统计局每年颁布的《农民工监测调查报告》可以看出,我国农民工的总量增速每年保持在1000万人左右,农民工的培训需求日益增大。尽管近年来政府不断提高农民工职业教育的财政投入,但财政支持的增加仍旧无法与日俱增的农民工培训需求相适应,政府投入经费依然不足。加之,政府缺乏对农民工教育培训机构的支持和激励,以赚钱为目的商业资本就难以涉足农民工职业培训这一带有公益性特征的活动上来。而农民工本人收入水平较低,能用于支付教育培训费用的储蓄不多,本身无法支付大额的培训费用。由于缺乏资金的支持,农民工培训质量就得不到保证,从而加重了农民工职业教育的难度。所以说资金投入不足和缺乏多元化的资金投入机制,是农民工职业教育的瓶颈之一。

3.农民工职业教育培训管理体制落后,职业教育培训管理体系不健全。目前,我国负责管理农民工职业培训的主体主要是各级政府部门,主要包括农业部、教育部、财政部、科技部、人力资源与社会保障部等部门,由于这些部门彼此间都是平行的级别等同部门,各级部门权利职责相互交叉,关于农民工职业培训的职责不明,在实际的工作中缺乏配合,相互推诿,甚至会各自为政分头行动,协作机制很不健全。全国来看,我国农民工职业培训资源包括各类大中专职业院校、各类农林技术推广院校、各类劳动机电院校、企业资源以及高等科研机构中的网络资源等等。但这些职业培训机构分别归属与不同的行业组织和机关部门所管辖,各培训机构自行其是,各自为政,培训资源非常分散,很难集中形成规模效应。这些情况导致每个部门所开展的职业培训规模都很小,培训资源浪费。各培训机构更是弄虚作假,培训设施落后,课程内容不是农民工想学内容,培训师资薄弱,培训方法

单一,教育培训缺乏系统性,规范化长效培训体系缺失。

4.农民工职业教育监督考核机制缺失,评估体系和监管体制不够完善。对农民工职业教育培训进行监督与评估考核,是农民工职业教育培训体系有效运行的重要保障。参照明确的监管体制标准对农民工职业教育培训进行管理监督与效果考评,这是农民工职业教育培训工作顺利开展的基础。对农民工职业教育培训机构的培训内容与培训效果进行评估与考核,了解培训结果和培训预期的差异,分析培训中的不足和问题产生的根源,能有效的改善农民工职业教育培训的效果。然而,当前我国农民工职业教育体系中的监督考核机制并不健全。虽然很多政策中都明确规定了要加强对农民工职业教育的监督与评估,但是国家并没有形成完整有效的监督考核管理办法,缺乏明确的标准和考评制度。这就导致国家对农民工职业教育的监管考核工作流于形式,农民工职业教育培训主体要么不作为,要么乱作为,农民工职业培训教育市场杂乱无章,真正公益性、社会性的教育机构太少,有些培训机构甚至伪造培训数据,套取国家财政资金,农民工职业培训只见数字不见人<sup>[2]</sup>,造成了及其恶劣的负面影响。

### (三)培训机构的问题

目前,我国农民工职业教育培训体系按照组织者分,可以分为政府组织的培训机构、民办民营的培训机构和大中型企业的培训部门三类。政府组织的培训机构为具有一定公益性质的公办培训机构,主要有就业培训中心、各类大中专职业院校和各类劳动机电院校。该类培训机构由于具有浓厚的行政色彩,人浮于事,在培训内容、方式上存在很大的局限性;民营民办的培训机构主要为各种社会团体或个人出资创办的以盈利为目的的培训机构,以自身利润为出发点,收取较高的培训费用。由于缺乏标准的运营规范,根本不能保证培训的质量,有时还会欺诈骗取农民工高额学费;大中型企业的培训部门所进行的培训,一般都从企业的长远利益出发,对农民工员工开展针对性很强、实用性较高的培训。但企业毕竟是以盈利为目的,任何决策都要与企业效益挂钩,很多企业会从降低成本的角度考虑,不愿意付出财力、物力和时间对农民工进行培训。另外,基于“孵”出的“凤凰”另栖别枝的顾虑,企业更喜欢“拿来就用”型人才,或者只培训一些初级的基本常识,来防止企业自身人力资本的外溢。由此可见,我国农民工职业教育培训机构的运营机制并不规范。

### 三、构建农民工职业教育体系的对策建议

#### (一)构建完善的农民工职业教育法治机制

从我国农民工职业教育发展的整体状况来看,法律法规的建设落后于农民工职业教育实践发展的需要。目前,我国尚没有一部关于农民工教育培训的专门法律,现有法律法规中,涉及到农民工职业教育的法律法规只有1993年的《中华人民共和国农业法》和《2003—2010年全国农民工培训规划》,但是这些规定还不够详实、全面、具体,并且在农民工职业教育的管理和投入等问题上发挥的作用也不大。由于法律法规的缺失,导致农民工职业教育过程中出现的许多问题得不到解决。而纵观国外那些能够在农村劳动力培训和就业方面取得较大成功,成功把农村劳动力转移到城市的典型国家,都建立了一整套完备的农民工职业教育法律法规体系。鉴于此,我国需要尽快建立健全农民工职业教育法规体系,构建完善的农民工职业教育法治机制,以法律法规的形式来推进农民工职业教育,明确各级政府、相关部门及培训机构的权利与责任。

(二) 构建农民工职业教育多元投入长效机制

农民工职业教育涉及到我国经济社会转型发展、新型城镇化建设、社会主义新农村建设和社会主义和谐社会的建设,经费保障是农民工职业教育的根本,国家应创立与实施以政府投入为主的多元化经费投入机制。第一,应建立稳定的公共财政投入机制。科学制定农民工职业教育财政性经费投入目标,不断增加农民工职业教育的投资比例,保证经费的投入能够满足农民工职业教育的发展需求。第二,应合理划分各级政府对农民工职业教育投入的责任和比例,将农民工职业教育经费纳入各级政府财政预算,按照投入的责任和比例,保持农民工职业教育财政拨款持续增长。第三,不断增加农民工职业教育民间投入经费的比例,制定鼓励和引导民间资本投入农民工职业教育的政策,充分调动企业、社会组织及个人参与农民工职业教育的积极性。第四,建立农民工职业教育发展专项基金,鼓励支持民间资本以多种形式建立农民工职业教育基金,并利用金融、税收、彩票、社会捐助等手段筹措农民工职业教育经费。

(三) 构建中央独立管理部门统筹下的农民工职业教育管理机制

目前我国农民工职业教育的管理主体主要为教育部、农业部等多个政府部门,由于各管理主体间的责任划分不够明确,各管理主体之间存在扯皮、缺乏配合、相互推诿、利益博弈等问题。课题组借鉴国外经验,结合国内农民工职业教育实践并借鉴肖前玲<sup>[3]</sup>对农民工教育体制政策设计的基本构想,认为中央应建立一个独立的行政机构来专门管理农民工职业教育事业,统筹处理农民工职业教育发展事务,建立完善

的农民工职业教育管理机制和合理的运行机制。具体如下图1所示。

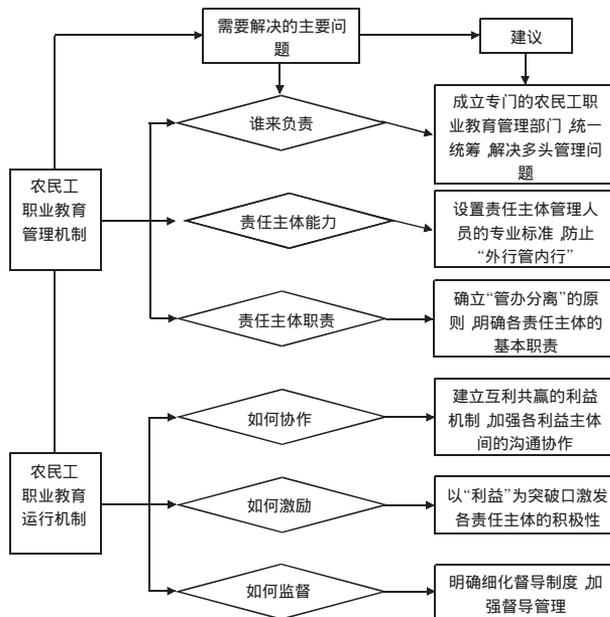


图1 农民工职业教育管理机制基本构想

(四) 构建合理有效的农民工职业教育培训效果考评机制

只有建立农民工职业教育考评机制,才能提高农民工职业教育培训质量,解决职业教育过程中出现的问题和提高管理绩效,保证农民工职业教育事业有序运行。考评机制的建立,需要综合考虑农民工就业市场的供给需求情况,不断探索培训效果考评的有效方式与方法,将考核评审的方式和流程规范化、程序化、制度化。在考评机制的构建过程中,政府部门、市场中介、培训机构和企业部门要通力合作,政府部门要设定相关制度,指定规范的行为流程,构建评价指标系统,以实现农民工职业教育事业的健康发展。培训机构等非政府行政部门,则要依照市场供求机制和自身发展的需要,来建立相关农民工职业教育培训效果的考评指标体系,对农民工职业教育培训效果进行考核和评价,作为政府考评的一个参照。在这个考评机制中,政府和市场相互协调、相互补充。

参考文献:

[1]徐建军.我国农民工就业培训模式研究[D].西南财经大学博士学位论文,2013.  
 [2]杨菊华.只见数字不见人:流动人口职业培训变动趋势研究[J].山东社会科学,2014,(10):48-57.  
 [3]肖前玲.我国农民工教育政策体系构建研究[D].西南大学博士学位论文,2013.

责任编辑 冯琳