

NONGMINDEFENONGJIUYE YU ZHIYEJIAOYUYANJIU

农民的非农就业 与职业教育研究

李君甫 著

陕西人民出版社



农民的非农就业与职业教育研究



李君甫 著

陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民的非农就业与职业教育研究/李君甫著. —西安: 陕西人民出版社, 2008

ISBN 978-7-224-08373-6

I. 农... II. 李... III. ①农民—劳动就业—研究—中国
②乡村教育: 职业教育—研究—中国 IV. D669.2 G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 035656 号

农民的非农就业与职业教育研究

作 者 李君甫

出版发行 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 陕西彩云印务

开 本 850mm×1168mm 大 32 开 9.75 印张 4 插页

字 数 251 千字

版 次 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1-1000

书 号 ISBN 978-7-224-08373-6

定 价 21.00 元

序

邹德秀

1989年春节过后，中国的民工潮来势汹汹，数以千万计的农民涌向火车站，而中国铁路的运载能力还远远不能运送这么多民工。各地火车站的广场上挤满了露宿的农民工。从此以后，岁岁年年，民工浪潮让本来就紧张的运力更加紧张，让管理部门头痛不已。

春运时节，一票难求。

欠薪、讨工资、矿难等词汇频频占据报纸的头版甚至整个版面。

2006年，胡戈的《春运帝国》在网络上广为流传。这个搞笑版网络短片，让人在笑过之后想流泪。

2007年山西黑砖窑事件震惊全国。

农民出路何在？

农民到哪里就业？

中国是人口大国，也是农民大国，中国公认的最大难题之一就是中国农民的就业问题。农民的就业问题如何解决，农民的出路在哪里？许多学者对这个问题进行了探索，多数主张农民就业的根本出路是进入非农产业领域就业。然而，农民进入非农领域就业谈何容易？频频爆发的矿难、屡屡发生的欠薪、令人发指的山西黑砖窑事件都告诉我们，农民的非农化是很艰难的，农民非

农就业的障碍是多方面的。问题尽管很大很多，甚至很难理出个头绪，但是还是需要一个一个地去解决。农民非农就业的主要障碍之一是农民缺乏适当的非农职业教育和培训，既缺少参加现代非农职业所需要的劳动知识和技能，也缺少参加现代非农职业所需要的文化知识、社会技能。因而，促进农民非农就业的一个有效手段就是对农民进行职业教育和技能培训，并通过劳动力市场以及城乡一体的公共就业服务使他们顺利就业。

这本书通过对陕西省等地区农民非农职业教育（包括培训）的相关问题的研究，为提高农民思想文化素质、知识技能素质，扫除农民自身非农就业障碍，促进农民的非农就业，帮助农民脱贫、致富以至转化为市民提供理论的支持。这是一个可贵的探索。研究农村剩余劳动力及农民工的文献已经是汗牛充栋了，但是研究非农职业教育的文献并不多见。我愿意把这本书推荐给关心三农问题和就业问题的读者。这本书详尽的分析了农民非农就业的大趋势以及农民非农就业的主要障碍，从经济学和社会学的角度探索了农民非农职业教育的经济学和社会学意义，通过典型案例讨论分析了各类农民职业教育供给主体的优劣，提出了职业教育的委托管理模式，还分析了农民的就业指导以及农民就业培训中的专业设置问题。颇有新意的探索和研究对于理论探讨、对农民就业、对于职业学校的实践以及相关部门的决策都有重要的参考价值。

去年，我在年界七旬时彻底退出了教坛，感到欣慰的是我自己没有做完的事情还有后辈的年轻学子们继续做下去。我曾经写过农业史方面的书，闲时也舞文弄墨。曾经给我的研究生每人写过一幅嵌名联，给君甫写的是“文质彬彬为君子，麻麦幪幪是甫田”，我相信君甫耕作的学术田园一定会麻麦幪幪。

前 言

从上个世纪 80 年代开始，中国农村涌起了兴办乡镇企业和外出务工经商的浪潮，非农化的程度日益加深。同时，农民的非农职业教育和培训也逐渐萌芽并发展起来，由自发的学徒到商业化的培训，由民间的实践转化为政府、非政府组织的自觉行动。这些行动遵从的逻辑是什么，有什么样的规律，却很少有学者关注和探讨。这本书是一个尝试，希望能对这些给出一个解释、总结和评价，希望能对各级政府、非政府组织、职业学校的农民就业教育和培训工作的有所助益。

中国农民就业的大趋势是由第一产业为主转向第二、三产业为主。东部发达地区的农民非农就业主要是在当地就业，而中西部地区的农民的非农就业主要是到东部发达地区和当地的城镇就业。

农民在非农就业中有很多的障碍。首先是农村非农产业发展的约束。农村地区除了人力资源以外，其他资源都有限，第二、三产业发展缓慢，乡镇企业和个体工商业数量少，规模小，吸收不了多少劳动力。第二是城市劳动力市场的约束。城市劳动力市场对初级劳动力的需求很有限，因而农民在城市就业的空间是有限的。另外，城市农民工劳动力市场机制还在逐步形成之中，而且具有自发性、原始性、灵活性、季节性、过渡性、边缘性，因而具有很大的局限性。第三，农民的社会资本的约束。农

民的社会资本主要是传统的亲缘地缘关系网络，这决定了他们获取非农就业信息渠道的单调性；进入城市的民工，由于制度分割、社会歧视、居住环境等因素的制约使他们难以融入城市社会，因而社会资本相对贫乏，被排除在非传统的社会关系网络之外。第四，农民的非农社会化约束。农民的非农社会化包括农民的城市社会化和非农劳动社会化两个方面，是农民为了在城市生活、工作，学习城市生活、工作所需要的文化、技能，接受城市社会观念和行为规范的过程。没有较为充分的非农社会化，农民要在城市生活并从事非农工作将会困难重重。第五，农民自身素质的约束。多数地区的农民观念保守，同时也缺少非农就业的知识和技能。因而，要促进农民的非农就业，就必须加强对他们的非农职业教育和培训，通过职业教育和培训，增加他们的社会资本，促进他们的非农社会化，提高他们的素质，增加他们的人力资本。

农民的非农职业教育和培训是针对农民进入第二、三产业就业和创业的需要，对农民进行的相应职业知识、职业技能、职业道德以及社会知识和社会能力的教育和培训，是以就业为导向的教育。农民的非农职业教育既不同于农民的农业职业教育，也不同于城市居民的职业教育。农民的职业教育和培训是农民的继续社会化过程，农民的非农职业教育是农民学习非农社会文化、知识和技能的非农社会化过程，是农民增加其个人社会资本的过程，同时也是社会建构公共社会资本的过程。从经济学的角度来看，农民的职业教育和培训是农民增加人力资本的过程。

农民对职业教育有相当大的需求，政府每年都对此不断增加投入，然而农民职业教育却一直处于徘徊不前甚至出现倒退的状态。根本的原因是多年来农民职业教育和培训的供给主体单一，

政府依赖福利最大化倾向和衙门作风严重的公办职业学校。职业教育和培训的供给主体主要有三类：公办职业学校、民营职业学校和非营利职业学校。公办学校有福利最大化倾向，民营学校有利润最大化倾向，非营利学校以服务农民为宗旨、以就业扶贫为目标，学校就业指导相对到位，学生就业率高，但是非营利职业学校数量少，规模小，力量有限。实践证明民营职业学校和非营利职业学校能适应劳动力市场的需要，也能适应农民的职业教育需求，因而政府对职业教育资源的分配不应忽视民营职业学校和非营利职业学校，应该通过适当的方式允许、鼓励民营和非营利职业学校竞争政府的职业教育资源。

农民的职业教育资金投入主要有两个渠道，农民个人投入和政府公共财政投入，这两个渠道都是有限的，而且政府和农民个人的资金投入往往都没有得到有效利用。要使农民职业教育事业有效地为农民就业和脱贫服务，在资金方面既要开拓投资渠道，也要加强资金的管理及利用效率。在资金投入方面应改变以县级财政投入为主的现状，改为以省市财政为主，中央和县级财政为辅的格局。采用职业教育券和小额贷款的方式，激励农民投资非农职业教育。在资金的管理方面，对农民的职业教育实施社会项目委托管理，公开招标，促进各类职业学校的竞争，从而降低费用，提高质量。加强对职业培训项目和学校的监测和评估，监测评估应采用参与式监测、评估方法，发挥农民和职业教育参与各方的作用，在评估中需要注重结果评估而不仅仅是职业教育过程评估。

仅有职业教育和培训还是不够的，农民的其他就业服务也需要改善和加强，多年以来城乡分割的二元就业体制，对农民的就业是极大的束缚和制约。破除二元就业体制，建立城乡一体的就

业服务体系势在必行。中华人民共和国成立以来，中国逐步形成了城乡分割二元经济社会体制，与此同时城乡分割的二元就业体制也建立起来。劳动就业部门只为城市居民提供就业服务，安置城市待业青年，农村居民在当地参加公社和生产队的农业劳动，而不能进入城市就业，不能自由流动。城市青年可以在毕业之后到就业管理部门登记，得到就业培训和安置，在参加工作之后得到工资福利以及社会保障，退休之后还可以领取退休金。而农村居民必须参加农业劳动，不得离开居住地，在年老体衰之后只能依靠子女养老。长期的计划经济导致经济发展比较缓慢，城市就业容量有限，部分城市青年被输送到农村去参加农业劳动，出现逆城市化的现象。二元就业政策导致了一系列社会问题，在农村积压了大量的剩余劳动力，导致农民就业困难重重，从而影响社会和谐和稳定。

可喜的是在我国很多地方，公共就业服务体系开始逐步覆盖到乡村。北京的怀柔区、浙江的邱隘镇和广东的容桂街道就不断完善就业服务体系，加大对农村居民和下岗失业的城市居民的就业培训力度，提高劳动力整体素质，使他们能够顺利地转业和再就业。为了提高就业率，增加城乡居民的收入，怀柔区、邱隘镇和容桂街道不断创新就业服务机制，落实各项就业奖励和补贴政策，加快农村劳动力就业、转岗就业和创业，使农村劳动力就业率保持在较高水平。这三个地方建设了覆盖城乡的三级就业服务网络，形成区、乡（镇）、村三级联动网络式工作机制；做好劳动者就业维权服务工作，加强劳动执法；建立和完善农村居民的社会保险制度；把外来农民工也纳入到劳动与社会保障服务的范围。

特别是在农民的就业培训和创业指导服务方面，怀柔区、邱

隘镇、容桂街道进行了制度创新，实行了新的政策。失地农民、乡村一般居民和城镇下岗失业人员的就业困难和他们的就业能力密切相关，他们多数人文化水平较低、缺乏市场需要的劳动就业技能，为了促进这些相对弱势的人群就业，怀柔区、邱隘镇和容桂街道办事处的劳动就业服务部门为城乡居民提供了免费的就业技能培训和创业指导，建立起了一套就业培训和指导机制。2006年怀柔区免费培训劳动力9000多人，培训费用区政府负担60%，乡镇政府负担40%。怀柔区根据社会需求信息、企业用工信息和农时季节、行业特点等，各乡镇制定全年详细的培训计划，以考证书、能上岗、干得长为目标开展培训工作。区里整合各种培训资源，成立了城乡劳动力培训领导小组，由区劳动局统一认定了9家培训学校，由各乡镇劳动与社会保障所了解农民需求，选择培训学校开展培训。各乡镇针对刚刚中学毕业不久的新生劳动力统一组织了面向市场需求的职业技能培训。在对新生劳动力进行就业技能培训的同时，注重加大对已就业劳动力的转岗技能培训，提高、丰富他们的技能技术知识，让劳动者实现一人多能，有更多的选择工作岗位的机会。通过劳动力转岗培训，使得劳动力就业逐步向劳动强度低、技术含量高、工资待遇高的岗位转岗。在开展劳动力就业、转岗就业服务的同时，乡镇和街道也成立创业指导服务机构，通过创业带动劳动力就业。创业指导服务机构负责向有创业愿望的农村转移劳动力、失业人员、复员（转业）军人等群体宣传、落实鼓励创业的政策。以及整合创业资源，展示创业项目，收集有关创业信息，提供公共创业信息服务。组织创业者到相关创业服务机构接受创业指导、参加创业培训、创业见习。在邱隘镇，对于失地人员，政府每年都组织职业技能培训，前些年主要培训的是电脑知识和操作技能，最近几年

主要培训缝纫、电工、钳工、车工等工种的技能。培训完全免费，一般情况镇里承担出培训费 900 元/人，女 40 岁以上，男 50 岁以上支付培训费 1000 元/人，教材免费，对于参加培训的人，培训期间每天补助生活费 10 元。2004 年共培训 300 多人，2005 年 250 多人，累计已经培训了 900 多人。除了对当地居民提供培训外，对外来工他们也提供了很多免费的培训。

怀柔区、邱隘镇、容桂街道在加强公共就业服务体系方面进行了积极的努力和探索，取得了明显的成效，提高了就业率，维护了社会稳定。尽管三个地方都在建设公共就业服务体系方面取得了很大的成绩，然而，公共就业服务体系还未完善，现存的最大问题是城市和乡村居民在劳动与社会保障权利方面还有比较大的区别，主要表现在：第一，城镇居民与农村居民区别对待。第二，本地居民与外地居民区别对待。从怀柔区、邱隘镇、容桂街道的情况来看，建立城乡一体的公共就业服务体系需要坚持不懈的努力和探索，也需要地方政府转变施政理念和地方保护主义观念，对于现行体制不断完善，建设一个对城市和乡村、本地和外地居民无差别待遇的公共就业服务体系。

尽管在全国范围内建设一个城乡一体的公共就业服务体系还需要一个漫长的过程，我们仍乐观地预期在未来的 20 年里，中国的广大农民有机会接受更多的职业教育和培训以及其他就业服务，也会有更多的农民离开土地进入非农领域就业，直到传统农民在中国消失。

我们期待农民们能早一天享有平等的教育机会和公平的就业服务，也热切的呼唤新时代的到来。

目 录

第一章 导论	(1)
1. 1 研究的目的和意义	(1)
1. 2 文献综述	(5)
1. 2. 1 农村人力资源开发理论综述	(5)
1. 2. 2 农民的职业教育和培训理论综述	(8)
1. 3 研究的困难和可能的创新之处	(23)
1. 3. 1 研究的难点	(23)
1. 3. 2 可能的创新之处	(24)
1. 4 研究的思路、材料和方法	(26)
1. 4. 1 研究的思路	(26)
1. 4. 2 研究的材料	(26)
1. 4. 3 研究的方法	(27)
第二章 农民非农就业的大趋势	(30)
2. 1 农民非农就业的相关概念	(30)
2. 1. 1 中国的农民	(30)
2. 1. 2 农民的就业、非农就业和失业	(35)
2. 2 农民就业的大趋势	(41)
2. 2. 1 东部沿海地区农民的非农就业	(43)
2. 2. 2 西部地区农民的非农就业	(49)
第三章 农民就业需要非农职业教育和培训	(55)

3. 1 农民非农就业面临的诸多障碍	(55)
3. 1. 1 农村非农产业对农民非农就业的约束	(55)
3. 1. 2 城市劳动力市场对农民非农就业的约束	(59)
3. 1. 3 农民自身素质对其非农就业的约束	(64)
3. 1. 4 农民的社会资本的约束	(70)
3. 1. 5 农民的非农社会化约束	(72)
3. 2 农民职业教育的需求主体	(76)
3. 2. 1 需要非农职业教育和培训的农村青年	(76)
3. 2. 2 需要非农职业教育和培训的农村妇女	(78)
第四章 农民非农职业教育的理论分析	(80)
4. 1 农民职业教育和培训概述	(80)
4. 1. 1 职业	(80)
4. 1. 2 职业教育和培训	(82)
4. 1. 3 农民的职业教育 and 培训	(84)
4. 1. 4 农民的非农职业技术教育	(88)
4. 2 社会学视野中的农民非农职业教育	(91)
4. 2. 1 农民的非农职业教育是农民的继续社会化过程	(92)
4. 2. 2 农民的非农职业教育是建构社会资本的 过程	(96)
4. 3 经济学视野中的农民非农职业教育	(105)

4. 3. 1 农民的非农职业教育是人力资本投资	(106)
4. 3. 2 农民的非农职业教育推动劳动力迁移	(110)
4. 3. 3 农民非农职业教育可观的投资回报率	(111)

第五章 农民非农职业教育的供给主体 (一)

——公办的职业技术学校和政府的培训

项目	(113)
5. 1 农民职业教育的供给主体及其功能	(113)
5. 1. 1 农民职业教育的供给主体——职业学校	(113)
5. 1. 2 职业技术学校的基本功能分析	(115)
5. 2 政府部门的公办职业技术学校 and 职业技术教育	
项目	(119)
5. 2. 1 陕西省政府的农民职业教育政策和学校建设	(119)
5. 2. 2 陕西省米脂县政府与米脂女子家政学校	(123)
5. 2. 3 政府部门支持的公办学校的优势和劣势	(125)
5. 2. 4 陕西省扶贫办的贫困人口劳务技能培训扶贫项目	(127)
5. 2. 5 重庆市万州区农业局对农民职业教育的新探索	(128)
5. 2. 6 政府实施培训项目 and 投资办学的比较	

.....	(135)
-------	-------

第六章 农民非农职业教育的供给主体 (二)

——私立职业技术学校	(137)
6. 1 私立职业技术学校的基本概况	(137)
6. 2 陕西长安职业技术学校	(140)
6. 3 陕西××职业技术学校	(142)
6. 4 湖南临湘智远电脑学校	(143)
6. 4. 1 智远电脑学校简介	(144)
6. 4. 2 智远电脑学校的教学和就业安置	(145)
6. 4. 3 智远电脑学校的成就	(146)
6. 4. 4 智远电脑学校的特色分析	(147)
6. 4. 5 智远电脑学校的专业和收费	(149)
6. 4. 6 智远电脑学校部分学员的就业单位	(157)
6. 5 私营性职业培训学校的特点	(162)
6. 5. 1 私营职业技术学校的优势	(163)
6. 5. 2 私营职业技术学校的劣势	(164)

第七章 农民非农职业教育的供给主体 (三)

——非营利组织及其农民非农职业教育	(167)
7. 1 非营利组织概述	(167)
7. 1. 1 第三部门——非政府非营利部门	(167)
7. 1. 2 非营利部门和贫困农民的职业教育与培训	(175)
7. 2 富平职业技术培训学校	(177)
7. 2. 1 茅于軾及富平职业技能学校的创办	(177)
7. 2. 2 富平职业技能培训学校的基本概况	(179)

7. 2. 3 富平职业技能学校的优势	(180)
7. 2. 4 富平职业技能学校的劣势	(184)
7. 3 国际计划的大龄女童培训项目	(185)
7. 3. 1 国际计划简介	(185)
7. 3. 2 国际计划的大龄女童培训项目	(187)
7. 3. 3 国际计划大龄女童培训项目的特点	(190)
7. 4 北京农家女实用技能培训学校	(193)
7. 4. 1 学校简介	(193)
7. 4. 2 农家女学校的资金来源	(194)
7. 4. 3 农家女学校的培训类型	(195)
7. 4. 4 在招生就业及教学方面的探索	(196)
7. 4. 5 各方对农家女学校的评价	(197)
7. 4. 6 农家女就业情况举例	(199)

第八章 农民非农职业教育和培训的资金问题

.....	(201)
8. 1 农民职业教育经费的相关法规和政策	(202)
8. 2 农民职业教育经费的实际来源	(203)
8. 3 解决资金问题的实践与探索	(206)
8. 3. 1 陕西××职业技术学校的探索	(206)
8. 3. 2 北京富平职业学校的实践	(209)
8. 3. 3 陕西省扶贫办的尝试	(211)
8. 3. 4 浙江长兴的职业教育券制度	(212)
8. 3. 5 一般私立职业学校的经费来源	(217)
8. 4 建立良好稳定的农民职业教育资金筹集和 管理机制	(218)
8. 4. 1 建立农民职业教育的投资机制	

.....	(218)
8. 4. 2 建立有效的农民职业教育资金的管理 机制	(223)
第九章 农民的非农就业指导	(232)
9. 1 农民就业指导的概述	(232)
9. 1. 1 就业指导和农民就业的关系	(233)
9. 1. 2 就业指导的概念	(235)
9. 1. 3 农民的就业指导	(235)
9. 1. 4 农民非农就业指导的分类	(236)
9. 2 农民就业指导的内容	(238)
9. 2. 1 就业思想指导	(238)
9. 2. 2 就业政策指导	(241)
9. 2. 3 就业心理指导	(242)
9. 2. 4 就业信息指导	(243)
9. 2. 5 择业技巧指导	(245)
9. 3 农民就业培训中就业指导的意义	(245)
9. 4 职业培训学校中就业指导工作的现状与不足	(247)
9. 4. 1 机构建设问题	(247)
9. 4. 2 队伍建设问题	(248)
9. 4. 3 课程建设问题	(248)
9. 5 加强农民就业培训中就业指导人员队伍建设	(250)
9. 5. 1 就业指导人员的配备	(250)
9. 5. 2 就业指导人员的培训	(250)
第十章 农民非农就业教育和培训的专业设置	(251)