

湖湘社科文库

张黎 著

中央文献出版社

——以湖南为例

农村劳动力培训问题研究

教育资源整合中



教育资源整合中 农村劳动力培训问题研究

——以湖南为例

JIAOYUZIYUAN ZHENGHEZHONG
NONGCUNLAODONGLI PEIXUNWENTIYANJIU

张 黎 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育资源整合中农村劳动力培训问题研究 / 张黎著.

- 北京:中央文献出版社,2009.7

(湖湘社科文库·第一辑 / 贺培育主编)

ISBN 978-7-5073-2835-6

I.教… II.张… III. 农村 - 劳动力资源

- 培训 - 研究 - 中国 IV.G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 115874 号

湖湘社科文库(第一辑)·教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

文库主编 / 贺培育

本册著者 / 张 黎

责任编辑 / 孙 翊

封面设计 / 黄 俊

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编 / 100017

经 销 / 新华书店

排 版 / 企业家天地杂志社(0731-82252155)

印 刷 / 长沙市井岗印刷厂(0731-85411148)

880 × 1230mm 32 开 印张: 78.45 1960 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

印数 1-1000 册

ISBN 978-7-5073-2835-6 全套定价: 360.00 元

版权所有 违者必究

目 录

导 言	1
一、基本概念的限制	1
二、研究背景	3
三、研究现状和意义	5
四、研究思路和基本方法	6
五、主要观点和预期价值	7
第一章 农村劳动力培训的时代背景	9
一、农村劳动力培训是推动经济持续增长的需要	9
1、农村劳动力素质低制约经济增长	9
2、劳动力资源是经济增长的动力源泉	12
3、教育投资推动经济持续增长	15
二、农村劳动力培训是新农村建设的关键	19
1、发展生产力依靠农村劳动力	19
2、提升文明化依靠农村劳动力	22
3、增强民主性依靠农村劳动力	24
三、农村劳动力培训是适应城镇化快速发展的需要	26
1、城镇化是社会发展的必要阶段	26
2、湖南正处在城镇化的加速发展阶段	27
3、城镇扩张带来的失地农民急需培训	29
4、农村劳动力向城镇转移急需培训	30
5、开发农村人力资源是加快城镇化进程的根本	32

2 || 教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

第二章 教育发展 with 农村劳动力培训	35
一、教育发展对农村劳动力资源的影响	35
1、湖南农村劳动力资源现状	36
2、教育对农村劳动力素质的影响	42
二、湖南农村教育发展现状	46
1、农村教育目标定位	46
2、农村教育经费局限	49
3、农村师资富余与短缺	53
4、农村教育投资与收益	55
5、教育资源绝对不足与相对富余	58
三、农村劳动力培训需求增强	59
1、固有观念阻碍,农村劳动力培训能力不强	59
2、多方需求增强,农村劳动力培训利国利民	61
第三章 湖南农村劳动力培训现状	66
一、农村劳动力培训成效显著	66
1、农村劳动力培训规模不断扩大	66
2、农村劳动力接受培训机会大大增加	67
3、培训促成农村劳动力收入持续提高	69
4、劳务产业推动湖南经济社会快速发展	71
二、农村劳动力培训任务艰巨	72
1、农村劳动力文化素质偏低	72
2、多转移到技术含量低的工种	75
3、农村劳动力整体受训率不高	77
4、偏重农村劳动力转移培训	79
5、农村成人教育严重滞后	80
三、农村劳动力培训质量亟待提升	82
1、培训内容脱离现实	82

2、培训实效不理想	83
3、存在走过场行为	83
四、农村劳动力培训体系有待健全	84
1、培训制度不完善	85
2、培训管理体系不畅	85
3、长效培训机制缺乏	86
五、农村劳动力培训积极性尚待提高	87
1、观念上短视	88
2、经济上局限	88
3、时间上制约	89
4、能力上阻碍	89
第四章 湖南教育资源整合的现状	91
一、教育资源整合的背景	91
1、学校规模缩小	91
2、学校布局分散	95
3、师生比例不合理	97
二、农村教育资源整合的进展	98
1、教育资源整合的政策依据	98
2、农村教育资源整合的成效	100
3、教育资源整合中应注意的问题	104
三、闲置教育资源的处理	107
1、闲置教育资源的处置方式	107
2、闲置教育资源带来的纠纷	109
3、闲置教育资源的归属权	111
第五章 教育资源整合中农村劳动力培训的途径	117
一、提高教育资源利用效率,健全农村劳动力培训体系	117
1、充分利用闲置校产,成立村级培训机构	117

4 || 教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

2、挖掘人才资源潜力,增强培训施教力量	118
3、共享优质教育资源,拓宽农村学校功能	119
二、提高农村劳动力培训实效,创新农村劳动力培训机制	119
1、更新培训内容	119
2、创新培训方法	121
3、拓宽培训手段	121
4、扭转培训观念	123
三、结束教育资源部门分割,规范农村劳动力培训管理机制	124
1、遵循教育规律,确立教育部门培训主体地位	125
2、实施农科教结合,提高农村劳动力培训合力	125
3、整合现有培训体系,发挥整体培训力量	126
四、改变教育资源阶段分割,构建农村终身教育体系	126
1、三教统筹发挥整体教育功能	127
2、突出农村基础教育基础地位	128
3、强化职业教育职业培训责任	129
4、拓宽成人教育办学方向	131
五、打破教育资源区域分割,加强农村劳动力培训政策保障	132
1、组织保障体系	132
2、法律保障体系	135
3、资金保障体系	137
第六章 农村劳动力培训的国际比较	140
一、法国的农村劳动力培训	140
1、完善的农民教育体系	140
2、富有实效的教育内容	142
3、明确的农民培训目标	143

4、灵活多样的培训形式	144
二、美国的农村劳动力培训	145
1、与时俱进的教育立法推动	146
2、多元化的培训经费来源	147
3、因人制宜的职业指导	148
4、丰富多样的培训途径	149
5、高质量的师资培训	152
三、韩国的农村劳动力培训	153
1、“新村运动”的发起缘由	153
2、“新村教育”的具体实施	154
3、健全的农民教育培训体系	156
4、科学系统的农民选拔培养	158
四、日本的农村劳动力培训	159
1、发动“造村运动”，开展农村劳动力培训	160
2、完善农村教育体制，规划农民终身教育基地	163
3、扩大农协文化教育功能，引导农民树立现代农业价值观	164
4、提升农业教师执教能力，确保农民专业化教育顺利实施	165
5、推进网络式教育联系，形成立体互通式学校农业教育体系	166
6、注重青年农民培训，构建新的农村价值体系	167
参考文献	169
后记	174

导 言

一、基本概念的限制

1、农村劳动力

关于“劳动力”《辞海》(1999年版)中是这样界定的:“劳动力指人的劳动能力。即人具有的能运用于劳动过程的体力和脑力的总和。有时也指具有劳动能力的人。是社会生产力的能动要素,也是最重要的因素。”在本文中的“劳动力”特指具有劳动能力的人。从宽泛意义上来说,农村劳动力既可以包括农村劳动适龄人口中绝大部分可以参加劳动的人,也可以包括一小部分劳动适龄人口以外的可以参加劳动的未成年人和退休老人。本文中农村劳动力仅指农村劳动适龄人口,按照国际标准劳动适龄人口一般包括 15~64 岁的人口。

农村劳动力不是单纯由数量组成的单一整体,而是一个相当复杂的整体。也就是说,组成这个整体的许许多多的个人都是具有多种规定性和多种多样的。从性别规定性上看,有男性和女性;从教育程度的规定性上看,有文盲半文盲,有小学文化程度的,有初中文化程度等等;从婚姻关系上看,有已婚的,未婚的,离异的等;从经济关系上看,有从事各种劳动的区别(纯农业、林、牧、渔、养殖……)。因此,可以进一步的说,农村劳动力是许许多多的具有多种规定性和多种关系的个人组成的复杂的整体。

2、教育与培训

教育有狭义和广义之分。狭义教育指由专职人员和专门机构进行的学校教育,即全日制在校正规教育(formal education)。广义教育指以影响人的身心发展为直接目的的社会活动,广义教育不仅包括

2 || 教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

全日制在校“正规教育”,还包括非全日制在校教育,即在职教育和继续教育、短期培训等“非正规教育”(non-formal education),以及非在校形式的“不正规教育”(informal education)。教育随着社会的产生而产生,是作为个体的人与社会发展必不可少的手段,为一切社会所必需,又随着社会的进步而发展;受社会、政治、经济、文化等方面的制约,也对社会整体及其诸多方面产生影响。原始社会的教育局限于年轻一代,在生产与生活实践中进行,现代社会经济和科学技术的高度发展,提高了教育终身化的要求,教育在社会发展中的作用日益重要。^①本书中“教育”涵义突破了狭义的学校教育,而是指广义的教育,既包括正规的学校教育,也包括非正规的社会教育。

培训是个合成词,意指“培养与训练”。本书中的“农村劳动力培训”即是“对农村劳动力进行培养和训练”。从“培训”一词字面意义上来看,培训更倾向于“非正规教育”和“不正规教育”,也就是说“培训”属于“教育”范畴。本文中“培训”从对象看,为农村劳动力,从这一层面上看,农村劳动力培训是同农村成人教育、农民教育相重合的;从培训内容上看,既包括农村劳动力转移培训,也包括引导性培训、农业科技培训,从这一层面上看,农村劳动力培训同农业教育又有重合的部分;从培训发生地域上看,本书中的培训特指在农村进行的教育培训,从这一层面上看,农村劳动力培训隶属于农村教育。另外,在本书的最后一章“农村劳动力培训的国际比较”中,会提到农村成人教育、农业教育,这些概念都和农村教育有所关联,都和农村社会的发展息息相关,和农村劳动力培训具有不可分割的天然联系。

3、教育资源与农村教育

教育资源也有广义与狭义之分。广义的教育资源指为维持和完成教育活动而投入的所有有形资源 and 无形资源的总和。一般包括文化资源(如办学理念、校风等)、制度资源、物质资源、教师资源等。狭

^①《辞海》(缩印本),上海辞书出版社,1999年,第1778页。

义的教育资源指投入到教育过程中的有形的人、财、物力资源。一般包括教师、经费、校舍、教学设备等。本文中的教育资源特指狭义的教育资源。

农村教育是在农村地区对各个年龄段农村人口实施的包括农村学校教育(基础教育、职业教育等)与社会教育(社区教育等)在内的各级各类教育与各种形式教育的总称。^②农村教育既是农村发展的基础性条件,也是农村发展状况的重要表征。

二、研究背景

教育资源作为支撑教育发展的基础,它的数量和质量,以及在各级各类教育的分布状况、使用效益等,是教育事业发展的前提和约束条件,直接制约着不同类别教育的供给和教育的“生产能力”,是影响教育发展的重要因素。近年来,由于城镇化的推进及农村学龄人口的减少,农村中小学在校生人数大为减少,学校普遍缺乏规模效应。对农村中小学进行布局调整,有效整合教育资源成为当务之急。随着教育改革与发展步伐的推进,许多农村中小学得以调整和合并,教育资源得到进一步的调整和优化,教育资源相对集中,规模效应逐渐显现,农村学校办学整体实力得到了很大的提高。

调整农村中小学布局、整合农村教育资源是教育改革和发展的必然趋势,是在新的历史条件下满足人民群众对优质教育需求的客观现实要求。这种在调整农村教育布局方面的尝试,的确有比较明显的成效,为整合农村教育资源提供了可供借鉴的经验。但我们也应看到,目前我国农村普遍实行的这种教育资源整合模式虽然在节约教育资源、优化资源配置方面有其独特的优势,但是在整合效应初显的同时,也衍生出其他一些问题。如农村教育布局结构调整后,农村原有的大量校舍及其他教学设施不能充分利用或被完全废弃,甚至一些教师或由于布局调整或由于超编等也陷入了闲置状态。这使意在节约教育资源的农村中小学布局调整造成了另一种形式的

^②陈敬朴:《农村教育概念的探讨》,《教育理论与实践》,1999年第11期。

4 || 教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

浪费,农村出现了公共教育资源严重匮乏与部分教育资源又被闲置的矛盾现象。

同时,我们看到,我国农村教育还比较落后,直接导致我国农村劳动力素质还比较低。农村劳动力的素质状况对于中国经济社会健康发展产生着深刻的影响和作用。当前,无论是农村劳动力向非农产业转移,或是产业结构调整,都与农民的素质有密切关系。如果农民的教育水平比较高,当他进入非农产业以后就能比较容易地掌握所需要的新知识、新技能;同时,也更容易适应城市生活,转移所带来的摩擦会比较小。留在农村的劳动力在产业结构调整的过程中,掌握新技术、生产新的作物也需要知识,只有具备了相应的科技文化知识,才能够掌握新的耕种、施肥、灌溉等方面的技术。因此开展农村劳动力培训成为现实的迫切需求。

而在我国广大农村,成人教育却日渐衰退,农村劳动力培训工作的不容乐观,主要表现为培养教学场地缺乏、教学设施缺乏、师资力量缺乏、培训投入缺乏等等资源短缺和制约问题。农村教育资源整合后的闲置资源能否“起死回生”服务于农村劳动力培训,怎样服务于农村劳动力培训,怎样解决农村经济社会发展中面临的现实问题,成为本研究的主要关注点和重心所在。

而从当前农村劳动力培训开展情况看,当前农村劳动力培训大体可划分为引导性培训和职业技能培训。引导性培训是在政府支持下的一项公益性培训,其主要内容是开展基本权益保护、法律知识、城市生活常识、寻找就业岗位等方面知识的培训;职业技能培训将根据国家职业标准和不同行业、不同工种、不同岗位进行培训,当前培训重点是建筑、家政服务、餐饮、烹饪、物业管理、酒店、装饰、装潢、保健、制造、缝纫、护理、保安、驾驶、汽车修理等用工量大的行业的职业技能。像目前影响广泛的农村劳动力培训“阳光工程”,是以拟向非农产业和城镇转移的农村劳动力为对象,以转移就业前的职业技能培训为重点,以政府推动、学校主办、部门监管、农民受益为原则,以转移到非农领域就业为目标,以公共财政支持为手段,以农

民工输出地实施为主,由农业、财政、劳动和社会保障、教育、科技、建设等部门共同组织实施的专项农民工示范性培训项目。

从以往的研究成果以及政策关注点来看,对于农村劳动力职业技能培训一直是关注的重点,当然这是与我国城镇化、工业化发展进程相适应的,同时这也同转移培训可以立杆见影、效果明显不无关系。在这种情况下,对于农村劳动力引导性培训则相对忽视,尤其是对于“让农民当好农民”的农业科技培训则相对缺乏,其政策力度和实际效果都明显不如劳动力转移培训。在农村劳动力培训项目经费有限的情况下,农村劳动力转移培训投入资金远远高于留村农村劳动力的培训。而注重职业技能培训的特点决定了农村劳动力培训地点大多位于县市级城市,在农民家门口开展的培训鲜少。

而不管是从当前政策重要关注的新农村建设来看,还是从我国经济社会发展来看,提高农村劳动力素质、加强留村农村劳动力培训都尤为重要。特别是面对全球金融危机引发的农民工“返乡潮”,诚如一些学者所言农村如期起到了“蓄水池”的作用,但是农民增收减缓、农村社会问题增加等问题也逐一显现,解决返乡农民工就业问题就成为现实之需。如何加强留村劳动力、返乡劳动力培训,充分开发利用农村闲置教育资源,让农村劳动力能够在家门口享受到优质的教育培训,对于农村经济社会的科学、健康、持续发展有着不同寻常的重要意义。

三、研究现状和意义

1、研究的现状

当前我国学术界对于农村教育资源整合及农村劳动力培训的研究较为丰富,主要观点有:(1)农村人力资源现状是制约农业劳动力转移和农村经济落后的重要原因。应大力开展对农业劳动力的培训和教育,变农村人力资源为人力资本。(易钢)(2)农村教育应从粗放型走向集约化,从资源投入、配置、管理和教育质量等多方面综合考虑来寻求提高农村教育资源使用效率。(冯文全、夏茂林)(3)实现农村教育资源配置的合理与高效,必须在政府的扶持和指导下,走

6 || 教育资源整合中农村劳动力培训问题研究

多种整合模式相结合的道路。(叶宏、柳波)(4)从维护农民权益出发,调整收入再分配的体制,使农民能够得到获得和使用机会的能力培养上的公平。(焦守田)(5)应建立农业部门与教育部门紧密合作的工作模式,实现“三教”统筹,健全农业教育体系。(李水山)

上述文献都将成为本研究的重要参考。但是,上述文献对于社会发展的新形势下,农村教育资源闲置与劳动力培训短缺这一矛盾的关注程度明显不足。因此,对于这一问题展开研究显得尤为重要。本研究以湖南为截面,把农村劳动力培训纳入到教育资源整合的背景中进行研究,在吸收已有成果的基础上,力图在理论上和实践上都有所突破和创新。

2、研究的意义

从长远发展和治本措施看,解决“三农”问题必须依靠农民这一主体素质的提高和作用的发挥,任何外力解决“三农”问题的努力都要与此结合起来。开展农村劳动力培训,把农村丰富的人力资源转化为人力资本,是培养造就新型农民、建设社会主义新农村的客观要求,将有利于从根本上解决“三农”问题,实现城乡共同繁荣发展。具体来说,本研究意义如下:

(1)实践科学发展观,促进城乡、区域统筹发展,实现教育与社会、教育与经济、教育与人的发展成良性互动循环;

(2)充分利用农村教育资源,提高教育资源使用效益,优化教育结构,为农村教育健康发展探求道路;

(3)探索新形势下农村社会发展道路,为农民增收和劳动力就业转移创造条件,为解决“三农”问题提供思路;

(4)紧密联系现实问题,通过对矛盾的揭示及矛盾解决措施的探究,为解决经济社会发展中的其他问题提供参考。

四、研究思路和基本方法

1、研究思路

本研究从湖南农村教育及劳动力培训现状出发,以湖南农村劳动力的教育需求为出发点,把农村教育资源闲置与劳动力培训短缺

的矛盾作为重点,着重从以下方面进行研究:其一,资源闲置与培训短缺这一矛盾产生的背景;其二,解决资源闲置与培训短缺这一矛盾的意义;其三,解决资源闲置与培训短缺这一矛盾的措施。

总之,本书力求通过对湖南农村教育资源闲置和劳动力培训短缺这一矛盾的深入剖析,以提高农民综合素质、实现城乡社会和谐发展为切入点,在对以上问题进行深入研究与思考的基础上,探讨一条具有湖南特色的农村劳动力培训之路,以期为我国经济社会发展提供启示和借鉴。

2、基本方法

本项目是一项集理论研究和实证研究为一体的综合性研究。其研究方法既包括文献法、历史法、比较法等以思辩的、规范性陈述为主的方法的运用,也引入了实证研究和经验研究的方法和技术,如个案研究法、统计分析法以及访谈、问卷等方法,在对湖南农村教育资源整合现状进行深入调研的基础上,提出大量闲置教育资源为农村劳动力培训就地服务的可能性,通过分析论证,探讨湖南农村劳动力培训所应采取的科学机制,提出培训农村劳动力的具有可操作性的策略,以期为相关部门的决策提供理论支持和政策建议。

五、主要观点和预期价值

1、主要观点

(1)科学看待农村教育资源整合效应,在学校布局调整中出现的教育资源闲置问题不容忽视。在农村教育资源整合取得成效的同时,也随之产生了资源闲置的问题。而同时,农村劳动力培训现状不容乐观,培训资源不足问题制约和影响了农村劳动力素质的提升。认识和正视这一矛盾,才会找到解决这一问题的对策。

(2)合理利用闲置教育资源,实现资源流向农村劳动力培训。经济社会的快速发展,对农村劳动力提出了新的要求,无论是务农农民还是务工农民都需要提升自身素质,才能跟得上时代步伐。利用农村闲置教育资源,实现资源流向劳动力培训,不仅可以提高教育资源使用效率,而且可以解决培训短缺这一现实问题。

(3)发挥教育主导作用,完善农村劳动力培训机制。新农村建设的主体是农民,农民综合素质的培育有待于教育力量的发挥。因此,应加大对农村劳动力培训的统筹力度,在继续加强三教统筹的同时,发挥教育的主导作用,创新教育机制,完善劳动力培训体系,多渠道、多形式开展培训,

(4)确立大教育观,把劳动力培训纳入教育体系。教育资源闲置和劳动力培训短缺无论是对农村教育还是对农村社会发展都将产生极为不利的影响,当前应探讨解决矛盾的方法,确立大教育观,通过机制创新和完善政策,健全农村教育体系,把农村劳动力培训工作纳入农村教育体系。

2、预期价值

(1)本研究把农村劳动力培训置于湖南农村教育资源整合这一特定背景下研究,属于社会主义新农村建设中的前沿问题,具有前瞻性和独创性;

(2)本研究为新时期现有的教育资源的合理与充分利用提供有益探索,能进一步丰富和深化农村教育资源整合的理论和实践,推动农村教育健康发展;

(3)本研究从保护农民权益、创建和谐社会出发,以农村劳动力培训为重点研究对象,为新形势下“三农”问题的解决提供思路,具有很强的现实性。

第一章 农村劳动力培训的时代背景

在我国从农业化社会迈向工业化社会的进程中,产业结构不断升级,城镇化进程不断加快,社会发展对于人力资源的需求越来越为依赖,农村劳动力整体素质越来越显示出在我国经济社会全面发展的关键作用。

一、农村劳动力培训是推进经济持续增长的需要

随着人类社会高速发展,经济的可持续发展越来越依赖于知识和人力素质,而知识的获取和人力素质的持续提高,则有赖于提供充分的教育机会。阿马蒂亚·森曾指出,贫穷并不仅是收入的剥夺,更重要的是能力的剥夺,穷人无法行使某些基本的功能,这是一种绝对的剥夺^①。公平分配,首先是获取和使用机会的能力培养上的公平。而现行的体制恰恰在一些方面剥夺了农民及其子女的能力,使其处于一种极端不利的弱势地位,没有为他们提供与社会其他人士公平竞争的一个平等的起点,造成了农民的综合素质低下,农村劳动力的人力资本的质量难以提升,进而对我国经济社会全面发展产生极大的不利影响。

1、农村劳动力素质低制约经济增长

中国长期经济增长的根源是什么?从影响长期经济增长的6个主要因素来看,中国基础设施状况不理想;市场化程度不高,尤其是金融市场和企业管理不按市场规模动作;人力资本的低质量和科技

①阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年出版。