

公共管理前沿问题研究丛书

多元共治视阈下 新生代农民工就业培训研究

邹东升 著

中国社会科学出版社

公共管理前沿问题研究

多元共治视阈下 新生代农民工就业培训研究

邹东升 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

多元共治视阈下新生代农民工就业培训研究/邹东升著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 4

(公共管理前沿问题研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9093 - 7

I. ①多… II. ①邹… III. ①民工—劳动就业—技术培训—
研究—中国 IV. ①D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235196 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 李庆红

责任校对 闫 萃

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16. 25

插 页 2

字 数 227 千字

定 价 68. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
一 选题背景	1
二 研究意义	8
第二节 国内外研究现状	10
一 国外研究现状述评	10
(一) 技能培训与就业的相关性研究	10
(二) 培训投资与就业技能培训研究	11
(三) 培训投资决策研究	12
(四) 青年职业教育培训研究	13
(五) 国外公共就业培训机制研究	15
二 国内研究现状述评	16
(一) 农民工就业培训供需状况研究	16
(二) 农民工就业培训投资状况研究	18
(三) 农民工就业培训中的政府行为研究	20
(四) 农民工就业培训模式与机制研究	20
(五) 农民工就业培训政策工具研究	22
(六) 农民工就业培训其他问题与对策研究	23
第三节 核心概念界定	24
一 农民工	24
二 新生代农民工	26

三 就业培训	26
四 就业培训券	27
五 多元主体参与机制	28
第四节 研究思路和方法	29
一 研究思路	29
二 研究方法	30
(一) 规范分析	30
(二) 实证分析	30
第五节 理论基础	31
一 人力资本理论	31
二 公共产品理论	33
三 新公共管理理论	34
四 公平正义理论	36
五 协同治理理论	38
本章小结	39
第二章 国外职业技能培训概览与启示	40
第一节 西方国家职业技能培训状况	40
一 英国分层次的农民职业培训	40
(一) 完善的职业培训法律	41
(二) 灵活的职业培训形式	41
(三) 稳定的培训经费来源	42
(四) 丰富的职业培训内容	42
二 美国职校主导的职业教育	43
(一) 针对性	43
(二) 灵活性	44
(三) 专业性	45
三 德国“双轨制”的职业教育	45
(一) 法律基础	46

(二) 管理体制	46
(三) 实施情况	47
(四) 培训经费	47
四 法国 CEPAC 中心创业培训模式	47
(一) CEPAC 中心创业培训模式	48
(二) CEPAC 中心的功能与培训效果	49
(三) CEPAC 中心的工作特点	50
五 加拿大技巧导向的职业技术教育	50
(一) 社会力量共同参与	51
(二) 社区职业教育办学基础扎实	51
(三) 自主办学开展职业教育	52
(四) 注重社会实践和就业指导	52
(五) 实行培训机构的民主管理	53
第二节 国外职业技能培训的启示	53
一 培训制度法制化	53
二 管理结构多元化	53
三 培训方式市场化	54
四 筹资渠道多样化	54
本章小结	55
第三章 新生代农民工就业培训的政策与现状	56
第一节 农民工就业培训的政策基础及演变	56
一 中共中央关于农民工培训的政策规定	57
二 国务院及其相关部委关于农民工培训政策规定	61
(一) 国务院颁发的涉及农民工就业培训的文件	62
(二) 国务院部委颁发的涉及农民工培训的 相关文件	65
三 地方政府关于农民工培训的政策规定	68
四 农民工就业培训政策的总体特征	71

五	新生代农民工就业培训项目实践模式	74
(一)	政府主导型培训模式	74
(二)	公益主导模式	77
(三)	社区参与模式	84
(四)	企业模式	86
(五)	公私伙伴关系模式	88
(六)	网络治理模式	91
(七)	数字化培训模式	92
第二节	重庆市农民工就业培训的供需分析	96
一	调查基本情况	97
二	重庆市农民工就业培训的现状分析	97
(一)	农民工就业培训的影响因素分析	98
(二)	接受培训机会与信息获取分析	100
(三)	就业培训资金来源分析	100
(四)	就业培训后的农民工去向分析	102
(五)	就业培训政策的了解程度分析	102
三	重庆市农民工就业培训需求分析	103
(一)	就业培训的经济动力分析	103
(二)	就业培训意愿需求分析	104
(三)	就业培训方式需求分析	105
(四)	就业培训内容需求分析	105
(五)	就业培训时间需求分析	106
本章小结		107
第四章	新生代农民工就业培训的问题与风险	109
第一节	新生代农民工就业培训的问题分析	109
一	农民工就业培训的认知偏误与信任危机	109
(一)	政府对培训的重要意义认知不明	109
(二)	企业对农民工培训的认知错误	110

(三) 农民工对培训的认同度不高	112
二 农民工就业培训责任主体不明晰	113
(一) 政府与市场分工不明	114
(二) 政府内部权责不清	114
三 农民工培训的保障与监督制度不健全	115
(一) 农民工培训的财政投入制度不完善	115
(二) 农民工培训补助标准额度偏低	116
(三) 农民工培训项目的监督不力	118
四 农民工培训评估机制效力不彰显	119
五 案例分析	121
(一) 案情介绍	121
(二) 案情分析	121
(三) 解决之道	123
第二节 农民工就业培训的风险分析	124
一 农民工就业培训的运作风险	124
(一) 培训效益风险	124
(二) 员工流失风险	125
(三) 培训激励风险	126
二 农民工就业培训的技术风险	127
(一) 培训内容设置风险	127
(二) 培训计划实施风险	127
(三) 培训效果评估风险	128
三 农民工就业培训的寻租风险	128
(一) 寻租理论	128
(二) 寻租风险分析	129
四 农民工就业培训的委托—代理风险	130
(一) 委托理论	130
(二) 委托风险分析	131
五 案例分析	132

(一) 案例介绍	132
(二) 案情分析	133
(三) 对策措施	134
本章小结	135
第五章 多元主体参与的新生代农民工就业培训模式	137
第一节 多元主体参与模式的基本特点	137
一 多元化资金投入	137
二 规范化准入管理	138
三 市场化竞争	139
四 标准化评估	139
第二节 多元主体参与的农民工就业培训模式	140
一 政府的公共政策规划与项目实践	140
(一) 政府职能与角色定位	140
(二) 政府的角色与职责	145
(三) 公共政策项目规划	148
二 市场化培训模式与实际运作	150
(一) 企业主导型培训模式	150
(二) 培训机构主导型培训模式	154
三 第三部门培训模式与实际运作	157
(一) 非营利组织培训模式与实际运作	158
(二) 社区培训模式及其实际运作	167
本章小结	172
第六章 农民工就业培训中的政府工具	174
第一节 合同外包	175
第二节 就业培训券	178
第三节 志愿服务	183
第四节 价格补贴	185

第五节 信息服务	189
一 政府信息服务	190
二 第三部门信息服务	193
三 大数据时代下信息服务新趋势	194
本章小结	197
第七章 多元主体参与的农民工就业培训机制构建	199
第一节 农民工就业培训的供给购买机制	199
一 农民工就业培训的供给机制：社区创新	199
(一) 社区参与模式	199
(二) 存在的问题	201
(三) 政策建议	202
二 农民工就业培训的购买机制：政府购买	203
(一) 政府购买农民工就业培训模式	204
(二) 存在的问题	209
(三) 政策建议	211
第二节 农民工就业培训的投入保障机制	213
一 农民工就业培训的投入机制	213
(一) 培训投入现状	213
(二) 存在的问题	215
(三) 对策建议	216
二 农民工就业培训的保障机制	218
(一) 保障机制现状	218
(二) 存在的问题	218
(三) 对策建议	219
第三节 农民工就业培训的协调合作机制	220
一 相关政府部门间的协调合作	221
(一) 协调合作现状	221
(二) 存在的问题	222

(三) 对策建议	223
二 输出地政府与输入地政府间的协调合作	224
(一) 协调合作现状	224
(二) 存在的问题	225
(三) 对策建议	226
三 政府部门与社会组织间的协调合作	227
(一) 协调合作现状	227
(二) 存在的问题	228
(三) 对策建议	229
四 公共部门与私人部门的协调合作	230
(一) 农民工就业培训中的市场失灵与政府失灵	231
(二) 公共部门与私人部门伙伴关系	232
五 培训机构与用人单位的协调合作	233
(一) 协调合作现状	233
(二) 存在的问题	234
(三) 对策建议	235
第四节 农民工就业培训的监督评估机制	236
一 监管评估机制现状	237
(一) 监督权力分散	237
(二) 评估标准不客观	237
(三) 专业人才缺失	237
二 存在的问题	238
(一) 监督管理不规范	238
(二) 评估考核不科学	238
三 对策建议	239
(一) 完善农民工培训监督的政策机制	239
(二) 创新农民工培训监督的工作机制	240
本章小结	243
参考文献	244

第一章 导论

伴随着我国工业化、农业现代化的不断推进以及信息化和城镇化的持续发展,大量农村剩余劳动力向城镇转移,新生代农民工逐渐成为我国现代产业工人的重要组成部分,在中国经济增长与城市现代化建设过程中,庞大的农民工群体发挥了不可替代的作用。

农民工群体受教育程度普遍比较低,就业的机会不多,大多从事一些简单的劳动。在城市化进程当中,政府不仅要提供大量的就业机会,更重要的一点就是要加强对农民工的培训,使他们掌握就业技能,提高他们的技术水平。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出,开展农民工就业技能培训,每年培训1000万人次,基本上消除新成长劳动力无技能上岗现象,并对在岗农民工进行岗位技能提升培训,推动大部分人由普工转化为新型技工,致力于稳定并扩大农民工就业规模,促进其融入企业、融入城市。针对农民工技能水平相对较低的状况,各地政府,尤其是作为农业大省和农民工大省的地方政府,将农民工技能培训列入民生工程,目前已形成政府主导、部门联动、校企联合、社会培训机构参与的多元化培训格局。

第一节 选题背景与研究意义

一 选题背景

改革开放以来,随着我国城镇化的不断推进,大量农村剩余劳

动力向城镇转移,实现非农就业。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》显示,1978—2013年,我国城镇化率已从17.9%提升至53.7%。根据国家统计局2015年4月统计,我国农民工已达2.74亿人^①,在现代化过程中,农民工发挥了巨大的作用。为了给新型城镇化提供充足的人力资源,应致力于稳定并扩大农民工就业,加强农民工基本劳动权益保障,提升农民工职业技能素质。要让农民工在学到技术的同时拿到证书,在找到工作的同时增加收入,从关键问题上解决一直以来由于农民工技能缺失形成的就业、招工“两难”的困局。农民工在经济社会发展中对经济的贡献越发突出,2012年对GDP的贡献率达到了16%,农民工在城市第二产业和第三产业(商业与餐饮业)从业人数中占比分别达到了57.6%和52.6%。^②

农民工群体的身份变迁大致经历了三个阶段:第一阶段是在20世纪50年代至70年代的城镇化过程中,我国与西方发达国家人口身份变迁轨迹一致,即“农民→市民”,农村剩余劳动力直接转变成成为城镇市民;第二阶段是在1984年之前,农村劳动力主要是通过农村举办乡镇企业来向非农产业转移,进而形成了一条“离土不离乡,进厂不进城”的中国式城市化路线;1984年以后农民工群体的身份变迁进入了第三阶段,国家逐步放宽了对农民进城的限制,允许农民到城市落户,即形成了一个过渡阶段——“农民→农民工→市民”,即农村剩余劳动力先转变成成为农民工,再逐步向城镇市民过渡。

农民工作为我国特殊的一个社会群体,其形成源自我国所特有的城乡二元结构。随着我国经济社会发展,这个群体的规模也不断壮大,这个数量庞大的群体要在城镇中生存和发展便需要实现就业。近几年来,农民工的大量市场需求与农民工结构性失业问题接

① 国家统计局:《2014年全国农民工调查监测报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html, 2015年4月29日。

② 纪韶:《农民工融入城市度调查报告》,《经济与管理研究》2012年第4期。

连发生,“民工荒”和“民工潮”现象也交替出现,农民工结构性失业阻止农民工的城镇化转移,凸显了由于教育和培训不足引致的农民工总体素质无法适应社会经济快速发展要求的困局。在当前经济结构调整和产业升级的形势下,农民工群体数量攀升、自身人力资本存量不足等问题和农民工就业培训模式与机制不完善之间的矛盾日益加剧。

1. 农民工就业规模不断增大

我国作为传统农业大国,伴随着农业现代化的发展,农业从业人员需求量逐步降低,越来越多的农民从田地里走出来,进入城镇务工经商。2014年全国农民工总量达到27395万人,^①从表1-1中可以看出,近几年农民工的总量逐年上升,且增加的趋势仍然十分明显。2013年中国新生代农民工占农民工人数总量逾70%,即超过1.88亿人。从农村转移到城镇的农民工数量逐渐增加,对就业岗位的需求也相应增加,可见,我国农民工就业需求体现出与其数量呈正相关的规律。

表1-1 近年来农民工数量演变情况统计 单位:万人

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014
农民工总量	22978	24223	25278	26261	26900	27395

资料来源:此表由历年我国《农民工调查监测报告》及中新网数据资料整理而来。

2. 新生代农民工人力资本存量不足

人力资本是指人们在人力教育、培训和保健等诸方面花费开支所构成的资本,是活的人体所拥有的体能、技能、健康和知识等精神存量的总称。^②新生代农民工人力资本存量不足具体表现为文化

^① 国家统计局:《2014年全国农民工调查监测报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html, 2015年4月29日。

^② 刘沂、赵同文:《公共部门人力资源管理概论》,华东理工大学出版社2002年版,第8页。

素质不高和就业技能缺乏。从表 1-2 可以看出, 农民工在农村里其文化程度普遍高于农业从业人员平均水平; 然而当他们在城镇中求职就业时, 与当地市民相比, 他们的文化素质和就业技能明显处于劣势, 这将不利于其就业。同时, 从表 1-2 中可以看出, 农民工的整体文化程度并不高, 只有两成多的农民具有高中及其以上文化程度。针对农民工文化程度普遍较低的既有事实, 政府为了促进农民工就业, 自 2004 年开展“阳光工程”以来, 实施了一系列农民工就业培训工程。虽然政府策划实行农民工就业技能提升培训工程多年, 但是从表 1-3 可以看出, 占多数的仍然是从未参加过任何技能培训的农民工, 青年农民工参加非农职业技能培训的倾向更为明显。同时根据表 1-4 也可以发现这样一个事实, 在新生代农民工的教育和技能培养情况中, 他们受教育程度更高, 尤其是中专、职高, 大专及以上文化程度比例显著比上一代农民工高。

表 1-2

2013 年农民工的文化程度构成

单位:%

	不识字或 识字很少	小学	初中	高中	中专	大专及 以上
全部农民工	1.5	14.3	60.5	13.3	4.7	5.7
非农民工	8.3	33.8	47.0	8.0	1.5	1.4
本地农民工	2.0	18.4	58.9	13.8	3.3	7.8
外出农民工	1.0	10.5	62.0	12.8	5.9	7.8
30岁以下 青年农民工	0.3	5.5	57.8	14.7	9.1	12.6

资料来源：根据《2013 年我国农民工调查监测报告》整理而来。

另外,从课题组对重庆市新生代农民工进行抽样调查的情况看,重庆市新生代农民工的文化程度低于全国平均水平,超过半数新生代农民工无职业技能等级证书,有中高级职业技能证书的人仅占15.2%。

表 1-3 2013 年不同年龄组农民工参加培训情况 单位: %

	参加过农业 技术培训	参加过非农职业 技能培训	两项培训都 没有参加过
16—20 岁	4.0	22.3	76.0
21—30 岁	6.2	31.6	66.0
31—40 岁	11.0	26.7	68.0
41—50 岁	14.9	23.1	69.5
50 岁以上	14.5	16.9	74.5

资料来源: 根据《2013 年我国农民工调查监测报告》整理而来。

表 1-4 新生代农民工教育与技能情况

		频数	有效百分比 (不含缺失值) (%)
文化 程度	小学及以下	32	28.6
	初中	69	61.6
	高中	10	8.9
	中专、职高	1	0.9
	大专及以上	0	0
职业 技能 等级	无	63	56.3
	初级	21	18.8
	中级	16	14.3
	高级	1	0.9
	未填	11	9.8

新生代农民工的受教育程度和就业技能普遍不高, 由此决定了他们的人力资本存量不足, 进而使得其在城镇就业市场环境中处于不利地位。

3. 就业市场存在严重的供需矛盾

随着众多农民工最初涌入沿海从事劳动, “民工潮”的概念也随之出现, 大部分用工单位当时都认为农民工会持续不断地出现, 进而便可持续地获取廉价劳动力, 以为劳动密集型生产加工进行劳

动力的补充,故轻视对农民工培训及有关方面的建设。就在2004年春节后,沿海的用工单位遭遇了20年来第一次“用工荒”,劳动和社会保障部课题组经实地调查得出的《关于民工短缺的调查报告》指出,用人单位缺少劳动力的情况主要发生在珠三角、闽东南、浙东南等加工制造业密集的区域,重点地区估计缺口达10%左右,数量上接近200万人。之后的每年春节后,沿海的劳动密集型企业遭遇“民工荒”几乎成为一个“铁律”。近几年在内地同样发生了“民工荒”问题。从2013年第四季度104个城市公共就业服务机构市场供求状况分析来看,近57.6%的用人需求中明确要求有关的技术等级或职称,39%的对技术等级有要求,对职称有要求的占18.6%;在求职方面,具有一定技术等级或职称的求职者占58.4%,拥有职业资格证书的达40.6%,而具有职称的也有18.6%;在供求对比方面,各职称与技术等级的岗位空缺与求职人数的比率均大于1,劳动力供给小于需求。而在此之中,技师、高级工程师与高级技能人员的上述比率较大,分别达1.89、1.79、1.66。^①面对我国就业困难的大背景和普遍存在的劳动力总量供大于求的问题,频繁出现“民工荒”的原因可能是多方面的,其中可以肯定的是,我国的劳动力结构中必然存在着结构性矛盾,“民工荒”在本质上看来也就是“技工荒”,因为较多的农民工不具有用工单位所需求的技能,进而“供非所求”的情况不断出现,制约了农民工就业。

4. 现有农民工就业培训模式难以适应就业市场需求

自政府组织实施农民工就业培训工程以来,形成了多种就业培训模式,主要有政府主导型模式、非营利组织主导型模式、企业主导型模式、培训机构主导型模式、社区培训模式等。从表1-5,即课题组在2013年8月对重庆市新生代农民工参加培训的组织机构的

^① 中国人力资源市场信息监测中心:《2013年第四季度部分城市劳动力市场供求状况分析》,http://www.chrm.gov.cn/Content/845/2014/1/94618.html,2014年1月23日。