
以职业培训提升无锡新生代农民就业能力

安娜青¹

(中共宜兴市委党校, 江苏 宜兴 214206)

【摘要】: 职业培训被认为是为新生代农民提供就业能力的基础途径, 是关乎中国社会经济高质量发展的必要的基础。政府在职业培训中必须扮演重要角色, 以在劳动力资源配置中更好地发挥政府作用。无锡市政府在这方面进行了成功的实践: 对接市场, 及时发现培训需要; 专项培训, 高度重视; 完善培训供给制度; 培训目标明确化, 责任化; 采取多元化新型培训方式; 突出招标式结果为标准的服务购买, 突出培训的就业实效性; 以评促进, 加强培训基地建设等。无锡市政府在新生代农民工提高培训资源利用效率, 从而提升其就业能力方面, 为地方实践提供了经验。

【关键词】: 职业培训 政府角色 新生代农民 就业能力

【中图分类号】 F323.6 **【文献标识码】** A

1 问题的提出

20 世纪 80 年代后出生的“新生代农民工”日益成为农民工研究领域的焦点群体。他们在劳动力中的占比越来越大, 已经超过了 60%, 新生代农民工已逐渐成为农民工的主体。这一群体因职业培训匮乏导致就业能力不足成为当前不可忽视的群体困境, 也越来越成为中国社会经济发展的瓶颈。通过职业培训提升新生代农民工的就业能力, 解决新生代农民工的群体困境、为中国社会经济的可持续发展进行必要的人力资本投资, 成为新时代农民工研究、农民工政策的核心关注点之一。

在经济进入新常态的新时代, 新生代农民工的就业技能和素质高低, 关系到“新人口红利”的最终形成, 直接关系到现代经济转型、产业结构升级, 直接关系到我国制造业 2025 计划是否可以顺利实现。从社会角度而言, 这一群体具有强烈的融入城市需求, 而且很难再回到乡村, 是中国城市化的主力军。然而, 职业能力欠缺普遍存在, 实践技能和经验不足又是目前现实中普遍存在的, 导致他们在劳动力市场中人力资本不足, 而市场对技能型人才紧缺、高级技术工人供不应求, 结构性劳动力需求荒和就业难同时存在, 高品质服务业、制造产业呈“负重爬坡”之势。因此, 通过职业培训教育, 对新生代农民工进行人口红利的“二次开发”, 提升人力资本, 有助于提高其就业能力从而更好地融入城市。

作为中国经济发展的最前沿, 无锡市正在发生特有的人口转型、经济转型和社会转型的多元混合转型, 这就导致“民工荒”和“就业难”所反映的技能型农民工结构性短缺在无锡市大范围内存在, 促使社会反思, 通过加强新生代农民工职业培训提高其就业能力已经成为当前社会经济发展一项既重要又紧迫的新任务(李贵成, 2014)。新生代农民工也必须通过职业培训来适应产业结构调整的需要, 应对产业结构调整带来的劳动力市场的冲击。同时, 职业培训被认为是促进社会融合的有效途径, 它可以提供个体工作的机会和能力。

从已有研究来看, 新生代农民工职业培训已经步入了快速发展期, 研究的深度和广度都在逐渐扩大。但是研究整体上还处于探索性阶段, 并以描述性分析和理论分析为主, 研究的实证性有所欠缺; 作为强调针对新生代农民工这一特定社会群体的职

作者简介: 安娜青(1984-), 女, 河北保定人, 讲师, 硕士, 研究方向: 农村社会学。

业培训，它的性质需要被进一步明确，从而进一步明确利益相关方的权利和责任界定。

新时代劳动力的结构性特征导致新生代农民工将成为未来城市争夺的发展资源——人才的一部分。无锡市快速经济发展和计划生育工作的优秀表现，使得无锡市对新生代农民工的依赖性更高，结构性劳动力需求荒和就业难也在无锡市内普遍同时发生。本研究回应这些主客观需要，将为考察无锡市新生代农民工就业能力的提升提供一个科学可操作的职业培训路径，模式归纳。

2 政府在新生代农民工职业培训中的角色

在特定群体特征和新的社会经济条件下，职业培训是提高新生代农民工就业能力的核心路径和迫切需要（Schultz, 1961）。与新生代农民工迫切需要形成鲜明对比的是新生代农民工难以承担职业培训成本的现实。

农民工的职业技能培训是基础教育的延续部分，其消费具有非排他性，收益也具有非排他性，是介于纯公共物品和私人物品之间的准公共产品。根据公共物品理论，在市场经济体制下，市场和竞争性企业可以有效地提供私人物品，而对效益外部化而成本内部化的公共物品却不愿提供。因此，政府在这方面应该更好发挥作用，以社会公共经济活动整体利益出发，兼顾公平和效率的基础上，作为公共政策的制定者和公共服务的提供者提供公共物品。很显然，新生代农民工的职业培训也应该是政府提供的一项基本公共服务，新生代农民工的职业培训属于准公共产品，存在着严重的市场失灵，政府作为责任主体的职能应该明确。中央政府的政策已经显示了这种角色定位。中央政府十分重视并将新生代农民工的职业培训作为提高其就业能力的主要着力点。2003年就出台了《2003-2010年全国农民工培训规划》，并陆续出台《就业促进法》、“春潮行动”等系列政策。但是新生代农民工流动性和公共服务的属地化使地方政府在对农民工职业培训的过程中就存在极大的选择性，一般选择本地农民工。

我国是社会主义市场经济，劳动力资源配置中市场是起决定作用的，但是同时应该更好的发挥政府的作用。面对市场的失灵风险，政府的宏观导向与协调，是培养大量有一技之长的新生代农民工的重要保障。对于农民工职业培训的市场，政府既要提供制度激励，又要进行制度约束。我国应形成政府与市场相结合的模式，政府制定政策，统筹规划，协调办学资源，形成以市场为导向、充满活力的职业培训机制（潘寄青，沈涛，2012）。

在新生代农民工提高就业能力、实现人力资本与经济发展现实要求相匹配为主要目标的职业培训中，政府应该发挥以下几个方面的角色：培训制度体系的供给者；培训资源的基础性提供者和支持者；培训资源的协调者；培训效果的监督者；培训社会效益的引导者和宣传者。

而在现实的实践中，政府在包括新生代农民工的培训普遍存在一系列的问题：缺乏顶层制度设计，培训制度体系的供给匮乏；经费投入不足，培训对象内部性，影响培训的实际效果；组织协调能力欠缺培训资源整合不力；监控不强，导致人才评价机制和培训质量考核体系不健全；认识和舆论宣传不够到位，重视培训的氛围不浓。这些普遍问题的存在，严重制约了新生代农民工利用职业培训提升就业能力的效果。

3 无锡市以职业培训提升新生代农民就业能力的实践

为了应对劳动力结构性问题，无锡市是中国最早考虑通过职业培训来实现新生代农民工劳动力就业能力的实践者。它通过实施培训角色行为，实现新生代农民工供给与市场快速匹配，从而成为实现经济社会高质量发展的地区，无锡市的实践在这一领域也领全国之先：十二五期间，为新成长劳动力免费提供基本职业技能培训和技能鉴定被定为基本公共服务的重点；实施新生代农民工职业技能提升计划，增强就业能力，又被明确为无锡市十三五的行动纲领。从无锡市政府的历史实践来看，它主要实现了如下系列努力。

3.1 对接市场，及时发现培训需要

新生代农民工有较强培训意愿，但培训满意度普遍不高，培训服务的短板因素主要在于培训课程设置和培训教师水平等导致培训质量不高和培训迁移效果有限（周小刚，2014）。有针对性地进行差别化的新生代农民工培训，提升新生代农民工的综合素养，是解决目前我国“民工荒”和“就业难”并存问题的必经之路。无锡市的劳动力结合本地产业经济发展和企业用工实际需求情况，分类开展农村转移劳动者的就业技能培训、新成长劳动力劳动预备制培训、岗位技能提升培训、高技能人才培养和创业培训。

建立技能培训与就业岗位对接机制，定期开展农村劳动力资源调查，掌握农村转移劳动者的就业意愿和技能水平，突出技能实训和职业素质培养，把提高培训人员的就业创业能力作为检验培训质量和效果的标准，切实改变当前粗放式的培训和为了培训而培训现状。市政府办公室在2015年成立无锡市农民工工作领导小组，协调新生代农民工相关工作，并通过《无锡市人力资源市场供求状况分析》季度分析，及时明确市场需要和新生代农民工的培训需要，为培训指明市场需要。

3.2 专项培训，高度重视

从最早的春风行动直至2018年，无锡市一直将培训作为完善农民工就业服务的重要举措。

由市职业培训指导中心牵头，组织各市（县）、区各类培训机构对初次进城务工的农村劳动者免费开展进城务工基本常识等引导性培训；开展培训活动，组织开展“技能福袋大放送”活动，积极引导劳动者参加各类技能培训，提升劳动者技能素质；开展创业活动，结合“梁溪创业大讲堂”做好创业培训和创业服务，落实各项扶持政策，提供政策咨询、项目推介、开业指导等服务，帮助各类劳动者创业；同时开展市场监管，加大劳动保障监察执法力度，维护外来务工人员的合法权益，将更多的农村新成长劳动力、在岗农民工和返乡农民工组织到特别职业培训计划中来。

3.3 完善培训供给制度

建立职业技能培训与市场需求对接调查制度，委托第三方专业机构开展需求对接调查制度，编制《无锡市职业技能培训指导目录》，制定补贴办法、评估办法等。在此基础上，不断完善培训供给制度，加强培训过程监管，严格执行开班申请、过程检查、培训质量考核评价等制度，确保培训质量提高和培训补贴政策落实。各市（县）、区要结合任务制定落实进度，明确专人负责具体工作。如2004年制定《关于完善职业介绍和职业培训补贴办法的补充意见》，依据新的情况，又制定了《无锡市区2007年度跨省份外来农村劳动者职业培训补贴资金补助暂行办法》。

3.4 培训目标明确化，责任化

无锡市有关农民工培训计划的制定中，清晰地界定每次培训的目标计划任务，并明确主体责任，以推动培训的有效开展。如根据《关于推进我市农村新五件实事中农民培训工程的通知》（锡劳社培[2007]37号）确定的各项工作目标，按照“标准高于全省、进度快于全省，力争五年任务三年完成，确保不折不扣地落实省委、省政府的重大部署，让广大农民早日得到实惠”的要求，大力推进统筹城乡协调发展，加快农村劳动力转移，鼓励农民自主创业，综合运用政府扶持政策和激励手段，调动农民、用人单位、教育培训机构、行业的积极性，多渠道、多层次、多形式地开展农民培训工作，全面提高农民综合素质。

省人力资源和社会保障厅关于印发《〈农民工职业技能提升计划—“春潮行动”2014年培训任务分解建议〉的通知》（苏人社函[2014]312号）精神，2014年无锡市“春潮行动”农民工培训目标任务为4.2万人，其中：就业技能培训0.6万人，岗位技能提升培训3万人，创业培训0.6万人，并将这些具体的培训任务分解到县区单位中。开展农村劳动力培训及资金使用情况专项检查等，促进了培训任务和目标的落实。

3.5 采取多元化新型培训方式，集中与分散结合，提高培训资源利用效率

无锡市政府充分消化地域内培训机构和企业等多元培训主体的培训能力，鼓励建立省级培训机构。使用这些多元主体，采用灵活多样的培训形式，创新办学模式、教学模式和管理模式，开展职场学习、情景化教学、基于工作过程的教学设计和方法，提供真实工作场景的途径和方法，如互联网免费培训和专项技巧培训等。同时，促进企业加入进来，以补贴的形式改进培训方式，在常规培训形式的基础上，重心下移，把教学场地设在生产岗位上，设立现场“小课堂”，将岗位技能培训延伸到生产过程之中，促进产学结合，提高培训资源利用效率。

3.6 突出结果购买式补贴，通过购买服务突出培训的就业实效性

外来劳动者在岗技能培训补贴，通过招标方式，将自己的培训计划、培训对象和培训效果、培训机构要求明确化，确保培训的成本和实效。如无锡市外来农村劳动者培训，政府购买培训成果招标公告(锡人社培[2010]16号)所显示的，由无锡市人力资源和社会保障局发布招标项目，给出“无锡市外来农村劳动者经费补贴培训1200人”招标项目，确定法定劳动年龄内在无锡市已就业或准备就业的本市非无锡籍农村劳动者为培训对象，明确经费来源为政府出资，并明确培训经费范围，支付方法：此培训项目由给予经费补贴。根据培训工种专业、培训时间和培训等级的不同（初级按每人每课时3元、中级按每人每课时4元标准）确定培训经费，经费控制在每人600-1500元范围内。按规定，学员在培训后经考核合格取得相应等级职业资格证书后，6个月内没有实现就业的按职业培训补贴标准的60%给予补贴；对6个月内实现就业的，按职业培训补贴标准的100%给予补贴。

3.7 以评促进，加强培训基地建设

无锡市通过年度评估的方式，促进劳动就业的单位的培训质量提升。各市（县）、区要认真落实面向农村转移劳动者的各项培训补贴政策，加强职业培训补贴实名制管理，强化资金使用绩效评价，提高资金使用效率。关于对市级创业培训基地及市区就业培训定点单位进行年度评估的通知(锡人社发[2011]75号)十三五规划中,2018年全市人力资源和社会保障事业发展规划中，依然强调加强市和市（县区）两级就业实训基地、就业见习基地、技能培训基地建设，全面提升培训能力。这为培训新生代农民工提供了物质基础。

4 结论

诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨指出，穷人福利改善的决定性要素不是空间、能源和耕地，而是人口质量的改善和知识的增进(Schultz, 1961)。人力资本投资是效益最大和回报率最高的投资，成为一种共识。开展新生代农民工培训是农村人力资源积累最有效的途径。近几年农民工培训的实践也表明，大力发展职业培训，是扶贫和农民增收的最佳手段。

无锡实践，较好的说明了地方政府在新生代农民工劳动力资源配置中如何更好地发挥政府职能，实现劳动力与市场的良性匹配，真正以人民为中心不断追求公共服务公平性的同时，以高效性职业培训提升无锡新生代农民就业能力：对接市场，及时发现培训需要；专项培训，高度重视；完善培训供给制度；培训目标明确化，责任化；采取多元化新型培训方式；突出招标式结果为标准的服务购买，突出培训的就业实效性；以评促进，加强培训基地建设等。无锡市政府在新生代农民工提高培训资源利用效率，从而提升其就业能力方面，为地方实践提供了经验，促进了无锡市社会经济的高质量发展和转型发展。这些路径可以为后来者提供參考。

参考文献:

[1]范仲文. 农民工培训中的难点问题[J]. 农村经济, 2006(10):103-105.

-
- [2]何腊柏. 构建农民工培训体系的几个重要环节[J]. 中国人力资源开发, 2006(3):65-66.
- [3]匡亚林, 马健. 新生代农民工职业培训的实证研究——以重庆市为例[J]. 云南行政学院学报, 2012(5):170-173.
- [4]柳军, 谭根梅. 两代农民工参与职业培训的影响因素分析[J]. 中国劳动, 2015(20):30-34.
- [5]Theodore W.Schultz. Investment in Human Capital[J]. American Economic Review, 1961(1): 1-17.
- [6]潘寄青, 沈涛. 新生代农民工职业培训的政府责任与协调机制[J]. 江西社会科学, 2012, 32(6):199-203.
- [7]周小刚. 新生代农民工职业培训质量及其提升路径[J]. 江西社会科学, 2014, 34(7):201-205.