

治理理论视野下的返乡农民工培训

许源源, 陈静

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要:从治理理论的角度来分析返乡农民工培训,其内容主要集中于培训主体、培训主体间关系以及返乡农民工的积极性和主动性三个方面。当前返乡农民工培训存在着主体残缺(主要是非政府组织没有发挥应有的作用),农民工积极性和主动性不足等弊端。应该通过吸收非政府组织参与,强调主体间互动协商等方式来完善返乡农民工培训的治理结构,从而提升培训绩效。

关键词:培训;返乡农民工;治理理论;农村扶贫;农村发展

中图分类号: C936

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)02-0037-04

一、返乡农民工培训问题的产生及目前的应对措施

世界性金融危机的暴发使得我国一大批缺少技术和能力的农民被迫返乡。2008年,全国农民工失业返乡的数量较以前有明显增长。国家统计局调查表明,截至2009年春节前,返乡农民工为7000万人左右,约占外出农民工总量(14041万人)的50%。春节后,在返乡的7000万农民工中,大约80%以上已经进城务工,其中,有4500万已经找到工作,1100万人仍处于寻找工作状态;近20%就地就业或创业或寻找工作^[1]。

国务院和中央有关机关非常重视返乡农民工问题,及时作出政策部署,一些相对落后的中部和西部地区省份也纷纷出台各种政策以应对农民工返乡潮。对农民工进行培训是当前较为普遍的做法。2008年12月20日,国务院办公厅颁布的《关于切实做好当前农民工工作的通知》要求“加强农民工技能培训和职业教育”,^[2]教育部也于2009年2月20日颁布了《关于切实做好返乡农民工职业教育和培训等工作的通知》,要求“各地教育局积极主动开展返乡农民工的技能培训”,“切实落实开展返乡农民工职业教育和技能培训的学校”,“精心组织实施教育培训工作”,并“多渠道解决经费投入”^[3]。

由此可见,对返乡农民工的教育培训是近期农民工工作的重要内容之一。但是,返乡农民工培训的效果如何,政府、培训机构、企业和农民工之间是何种关系,农民工的积极性和主动性在培训中能否表现出来等问题,还缺少较为系统的回答。

返乡农民工的培训离不开各级政府的推动,而政府推动作用最关键的着力点就在于调动返乡农民工和职业培训机构参与职业培训的积极性^[4]。之所以要求政府推动,主要原因就在于返乡农民工无力承担培训所需的费用,需要政府通过公共财政予以解决。

有学者质疑政府推动培训的效果。他们指出,现实中的培训比较多的是“为了拿中央的培训费,真正帮农民培训的,还是很少见到”。^[5]更有一些行政机关在自己主导的培训中弄虚作假,贪污、挪用培训农民款。^[6]有学者担心,“如果仍然由行政机关为首来搞农民培训,会变成新一轮行政机关更新办公大楼和高级宾馆的运动,而真正需要培训的农民仍然难于接受培训,甚至于连这样的‘培训中心’也‘进不去’”^[6]。但是,这些质疑并不反对政府在其中发挥作用,而是要求“政府将培训纳入到一个体系里面来,政府要出钱,真正让他们(农民工)培训,一年、半年,经济形势好了再说”^[5]。这一培训体系是基于政府单一主导之下的低效而提出的。有学者指出,“政府毕竟只是一级公共职能服务机构,在扶持农民工就业的同时,也正面临着来自社会其他各层面的公共服务难题,公共财政支付能力和靠

收稿日期:2009-09-07

基金项目:国家社科基金项目“中国农村扶贫瞄准问题研究”(项目编号:07CZZ002);湖南省软科学重点项目“湖南省农村扶贫资金投入模式研究”(项目编号:2007ZK2011)

作者简介:许源源(1974-),男,湖北黄梅人,中南大学公共管理学院副教授,主要研究方向:地方政府与区域公共管理。

政府投资创造出来的就业岗位始终是有限的。仅靠政府去解决农民工就业难题,确实不是一个万全之策。^[7]

对于返乡农民工培训效率低下问题,有学者指出,“劳动和社会保障部门扮演了三合一这样的角色,由他们来决定社会培训机构能不能办。由他们来检查教育水平,他们决定最后这个钱怎么分。这样的三位一体机制,指望他们去监管那些学校是根本不可能的”。^[8]在这样的体制之下,农民工的选择权被极大地限制。培训中最大的问题在于没有针对性,而没有针对性的原因之一就是政府的唯利性。

针对政府单方面推动的培训效率低下,如何提高培训效率,学界从培训内容和培训主体两个角度进行了分析。首先,从培训内容而言,“要解决结构性失业问题,政府要及时发布相关的就业信息,同时要针对一些新岗位对农民工进行培训”,要“加快落实以第二代农民工为主体的农民工培训规划,输出地、输入地政府和企业都要加大投入,大规模开展针对性、实用性强的农民工技能培训。目前许多农民工渴望培训但对于培训内容有些迷茫,既不知道学什么好,也不知道到哪里去学。技术培训、技能培训以及综合培训等各类培训供给明显不足”。^[9]其次,从培训主体而言,要发挥培训机构、企业和政府三方面的作用。政府在其中的作用主要体现为支付经费,而不具体组织培训,可以通过政府购买培训的方式来把培训经费直接划拨到企业或培训机构,然后让农民工接受他们的培训。^[6]也可以用“培训券”的形式来安排培训,即政府把培训经费兑换成“培训券”,农民工拿着这些培训券去参加所有有资格办农民工培训的机构和企业举办的培训,培训机构或企业拿着这些培训券从政府那里兑换现金。^[5]这种方式能够使农民工的选择权体现出来,从而提高培训的针对性和实效性。而对于企业来说,培训农民工既是发展自身的需要,也是其应该担当的社会责任。^[7]

二、治理理论视野下的返乡农民工培训

笔者认为,用治理理论来分析当前的返乡农民工培训问题,也许能取得较好的效果。治理理论是产生于20世纪70年代末期的一种新型管理理论,主要应用于政府公共管理领域。治理理论强调治理中的多元主体和主体间的互动协商。返乡农民工培训在当前是我国各级政府供给的公共产品之一。在供给这种产品的过程中,必然会涉及到谁供给,怎么供给,供给谁

等问题。通过治理理论可以更详细地分析培训主体以及主体之间的关系,从而为改善返乡农民工培训提供理论支持,推进培训目标的实现。目前,返乡农民工培训主要存在以下问题。

(一) 培训供给主体的缺失

从政策层面而言,农民工培训的主体应该是多元的。2003年9月9日由农业部、劳动部、教育部、科技部、建设部和财政部联合颁布的《2003~2010年全国农民工培训规划》就指出,农民工培训要“进一步调动农民工个人、用人单位、教育培训机构、行业的积极性,多渠道、多层次、多形式地开展农民工培训工作,逐步形成政府统筹、行业组织、重点依托各类教育培训机构和用人单位开展培训的工作格局”。^[10]2006年3月27日国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》也要求“劳动保障、农业、教育、科技、建设、财政、扶贫等部门要按照各自职能,切实做好农民工培训工作”,“强化用人单位对农民工的岗位培训责任”,“充分发挥各类教育、培训机构和工青妇组织的作用”,“建立由政府、用人单位和个人共同负担的农民工培训投入机制”。^[11]《关于切实做好当前农民工工作的通知》则要求“各有关部门和教育培训机构”,要继续做好农民工教育培训工作。^[2]教育部也要求“各级教育行政部门要在当地政府统一领导下切实发挥好培训的主力军和工作平台作用,积极组织职业学校、成人学校帮助返乡农民工获得必要的职业技能,提高就业和再就业能力,尽快重返就业岗位”。^[3]

治理理论所涉及的主体通常包括政府、市场组织、社会组织和公民四个方面。而以上政策文本所涵盖的主体有政府部门(主要是人保、教育、农业、科技、建设、财政和扶贫等部门)、教育培训机构(主要是职业技术学院)和企业。显然,农民工作为主体的地位被忽略了。这与治理理论是不相适应的。从根本上说,培训返乡农民工的目的是通过提升农民工技能使之再就业,从而一定程度上满足农民工的生存需要和企业的发展需要。如果不能获取农民工的实际需求信息,不能针对企业的现实要求来开展培训活动,那么无论投入多少资金都属于一种浪费。社会组织,特别是一些非政府组织作为治理的主体之一在政策文本当中也没有明确提出。虽然政府无法直接明确地要求非政府组织去承担培训返乡农民工的责任,但有责任的社会组织是不应该缺席的。

换一种视角来看政府的培训计划,还可以发现返乡农民工培训主体实际上是非常单一的。农民工所在地的地方政府(部门)垄断了培训组织权和财政投入。政府部门不可能亲自承担具体的培训工作,只能交由

培训机构和企业来实施培训,因而选择哪些培训机构或企业参与培训是由政府说了算。培训机构和企业必须依赖于政府才能分享到农民工培训的益处。此时的政府正如治理理论所反对的“统治”模式一样,具有权威的唯一性和单方面的发号施令权。

(二) 培训主体间关系处理欠合理

规范的治理理论所要求的治理主体之间的关系体现在职能安排和运行机制两个方面。政府不再是唯一的公共服务供给者,它将一些市场组织或社会组织能够承担的职能转移出去,而保留评估这些组织最终供给绩效的职能,通过目标设定和经费支持来规范市场组织和社会组织的供给行为。如果某些公共物品供给职能不能完全由市场组织或社会组织来承担,而政府本身又不能独自承担的话,政府会寻找到一种合理的方式来要求多种主体共同承担此职能。无论是某一主体的单独承担,还是多个主体的共同承担,它们之间的运行机制都是协商性的和互动性的。此外,在多元互动过程中,公共服务的最终享用者也会被要求参与进去发表自己的意见,展示自己的需求,从而提高供给绩效。

从目前返乡农民工培训活动的产生发展过程来看,各个主体之间的关系存在以下问题。

1. 政府指定培训实施主体

政府部门在国家的政策要求之下选择某些职业教育机构和企业作为培训实施主体。在被选择的过程中,这些培训实施主体会通过一定的方式来展现其培训能力,以获取培训经费或劳动力。在这一环节上,政府是具有绝对权威的选择者,而培训实施机构必须满足政府的要求才能获得培训资格。因此,协商和互动虽然有存在的可能,但在政府绝对权威面前,单向性的权力运行更加普遍。在实际运作过程中也存在着某些培训机构被迫参与培训的情况。比如,政府选择某一企业参加定点培训,往往会要求企业承诺与参加培训的农民工签订所谓工作合同,在培训结束后必须安排他们在该企业就业一段时间。而该企业本身可能绩效不高,存在着发展的困难,参与培训可能迫于政府的压力,这样的培训绩效可想而知。

2. 返乡农民工培训选择有限

政府根据本地农民工的情况,在一定范围内公开发布公告,吸引农民工参加培训。农民工则会根据需要来选择是否参加培训。在这个过程中,农民工应该是有一些自主权的。但是,由于市场组织的培训费用太高,社会组织的培训太少,农民工想要通过培训提高自身的技能,只有选择政府举办的培训。因而其选择面不广。

3. 培训实施主体决定培训内容,农民工培训意愿缺位

培训机构与农民工之间的关系为学校 and 学员的关系。学校已经先行决定了农民工要接受什么样的培训,将提供哪些知识技能培训,开设哪些课程,由什么样的人进行授课等有关内容。这个计划可能是政府与培训机构共同拟定的结果,农民工培训意愿无法体现出来。一旦农民工不能从培训中获取所需的知识技能,他可能不参加或退出这种培训。对于政府和培训机构来说,这是农民工自身的原因和责任,不会影响到培训过程的完成。因而,这两个主体之间的关系也是单向的,农民工只是被动的信息接受者,没有太多的发言机会。

4. 政府的培训绩效评估失实

无论是企业还是职业教育机构承担的培训,只要是政府出资,都必须接受政府的评估。这是出资者的权力,也是政府的责任。要有正确的评估,就需要有农民工的配合,如何让农民工表达出其真实的感受就成了政府在评估时的最重要任务。培训实施机构和政府与农民工之间的关系变成调查者与被调查者的关系,从而具有一定程度的双向性。但是,当某些政府部门与培训实施主体勾结在一起,把获取利益作为唯一目标时,调查就会成为一种形式,农民工的真实感受就会被他们的虚假数据所取代。近年来所发生的多例农民工培训腐败案件即是如此。

5. 缺少政府与非政府组织间的稳定合作模式

非政府组织不以营利为目的,其成员的志愿性和组织与公众的近距离使得其能够获取相对于其它培训机构和政府部门来说更多的真实的农民工培训需求,更能激发农民工参加培训的欲望。综合当前的返乡农民工培训现状来看,尚缺少政府与非政府组织之间的稳定合作模式。作为一种优质培训者的非政府组织在返乡农民工培训领域有较多的缺席。但非政府组织主持的培训没有政府的支持,可能会因为资金缺乏而不愿意或不能够组织开展培训工作。

(三) 农民工要求培训的积极性、主动性不够

农民工的积极性和主动性主要表现为农民工展示自己的需求、主动寻找培训机会、自主选择培训实施主体和培训内容。从当前的培训实际来讲,农民工的积极性和主动性并不高,主要有以下原因。

1. 被动选择培训实施主体和培训内容

这是农民工要求培训的积极性、主动性不够的主要原因。有很多农民工根本不知道为什么要培训、培训什么、培训之后有什么用。同时,即使一些有过打工经历的返乡农民工,他们知道自己需要什么样的技能,

但因没有他们所需的培训内容,因而他们参加培训的积极性主动性仍不高。

2. 培训内容过分注重自主创业

从已有调查情况来看,培训内容过分注重自主创业。其实,返乡农民工中的大多数最终还是会走出家乡打工而非在当地创业。因此,培训内容就应该有针对性,不能把创业培训作为主要内容,而应该坚持技能培训为主。更不能盲目地简单地给予他们创业经费,而不考虑他们是否能够充分利用。既然他们多数还会走出家乡打工,那么政府和培训实施主体就应该明确他们将要到达的地区,可能从事的工作,从事该项工作需要的技能,农民工自身的欠缺等信息,然后再有针对性地开展培训。

3. 培训地选择欠妥

培训地点应选择在打工地而非家乡较为妥当。因为打工地能够提供他们更真实的工作需求信息。因此,需要家乡政府与打工地政府之间有一个良好的沟通机制以及利益分配机制。比如说“培训券”通用制度就是一个可行的做法。

三、简短的结论

由上述分析可见,要搞好返乡农民工培训,其一,返乡农民工培训必须发挥农民工的积极性和主动性,特别是要尽量根据农民工对未来工作所需技能的理解来提供培训内容和培训方式。其二,政府要推动非政府组织参加返乡农民工培训工作,并提供它们足够的政策和资金支持。其三,政府要改变其单一主导的角色,使各培训主体以及农民工认识到主体之间的平等

性,尽量多地采用协商的方式来安排培训事务。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 截至 2008 年末全国农民工总量为 22542 万 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_4025474-06.htm, 2009-03-25.
- [2] 国务院办公厅. 关于切实做好当前农民工工作的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwggk/2008-12/20/content_1183721.htm, 2008-12-20.
- [3] 教育部. 关于切实做好返乡农民工职业教育和培训等工作的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwggk/2009-03/12/content_1257911.htm, 2009-02-20.
- [4] 皮江红. 教育券: 政府推动返乡农民工职业培训的阿基米德支点[J]. 经济论坛, 2008, 24: 123-124.
- [5] 秦晖, 于建嵘, 曹景行. 经济危机下的农民工问题[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20090315/000551.htm>, 2009-03-15.
- [6] 赵俊臣. 农民工失业返乡怎样再就业? [EB/OL]. <http://nc.mofcom.gov.cn/news/8631901.html>, 2009-04-30.
- [7] 王成应. 农民工就业不能全靠政府[EB/OL]. <http://il.peoplex.com/25151/20090331185457.htm>, 2009-03-31.
- [8] 刘戈. 谁来根治“农民工培训”制度缺陷? [EB/OL]. <http://space.tv.cctv.com/article/ART11240380261950691>, 2009-04-22.
- [9] 赵慧. 农民工, 改变身份的路还有多远[EB/OL]. http://www.cfen.com.cn/web/meyw/2009-03/19/content_502915.htm, 2009-03-19.
- [10] 农业部. 2003-2010 年全国农民工培训规划[EB/OL]. <http://www.cin.gov.cn/indus/file/2003101301.htm>, 2009-09-09.
- [11] 国务院. 关于解决农民工问题的若干意见[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-03/27/content_4351076.htm, 2006-03-27.

Training of migrant workers returned: a framework of governance theory

XU Yuanyuan, CHEN Jing

(Public Administration College, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: This paper analyzes the training of migrant workers returned from the perspective of governance theory, whose content is mainly concentrated in three areas: the main training, relationship between the main training as well as enthusiasm and initiative of the return of migrant workers. At present, there are some shortcomings in the training of the migrant workers returned, such as the main defect (mostly non-governmental organizations did not play its due role), shortage of migrant workers initiative and so on. To perfect the governance structure of training of migrant workers returned should involve non-governmental organizations; emphasize the interaction between the main consultation and any other manner in order to upgrade the performance of training.

Key Words: training; the return of migrant workers; governance theory

[编辑: 颜关明]