

外来务工人员教育培训需求与对策

杨剑龙

(上海师范大学 200234)

在我国现代化和城市化进程中,外来务工人员已成为不可或缺的建设者,是城市产业发展和市政建设的主力军。同时,城市外来务工人员对职业教育培训的需求也随之非常迫切,并成为十分重要的社会问题。

一、我国外来务工人员群体现状

2010年,我国流动人口数量为2.21亿人,占全国人口总量的16.5%;2011年,接近2.3亿,占全国总人口的17%;①2012年,达2.36亿人,相当于每6个人中有一个是流动人口。②

近年来,流动人口每年递增近1000万,大多从乡镇流入城市,成为城市建设中的外来务工人员。据估计,未来30年,还将有3亿农村人口进入城镇。近年来流动人口呈现出如下变动趋势:1980年以后出生的新生代流动人口已占主体;流动人口继续向沿海、沿江城市聚集;流动人口举家迁移和长期居留趋势明显。③而国家统计局发布的《全国农民工监测调查报告》对其人数的统计,超出了国家卫生和计划生育委员会流动人口司的《中国流动人口发展报告》的统计(表1)。

表1 国家统计局《全国农民工检测调查报告》对农民工的统计①

外来务工人员数量(单位:万人)					
年 份	2008	2009	2010	2011	2012
农民工总量	22542	22978	24223	25278	26261
1. 外出农民工	14041	14533	15335	15863	16336
(1) 离家外出农民工	11182	11567	12264	12584	12961
(2) 举家外出农民工	2859	2966	3071	3279	3375
2. 本地农民工	8501	8445	8888	9415	9925

城市外来务工人员文化水平总体不高,这给他们带来了找工作的难度。2012年国家统计局发布的《全国农民工监测调查报告》抽样调查显示,2012年全国农民工总量达到26261万人,比上年增加983万人,增长3.9%。从性别上看,男性农

基金项目:上海市教科规划项目,项目编号B07073。

作者简介:杨剑龙,文学博士、教授、博士生导师,教育部人文社会科学重点研究基地上海师范大学都市文化研究中心主任,上海市人民政府决策咨询特聘专家。

①③ 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司编《中国流动人口发展报告》,中国人口出版社2011年和2012年版。

② 甘贝贝、金仲夏、王潇雨《〈中国流动人口发展报告2013〉发布》,《健康报》2013年9月11日。

民工占 66.4%，女性占 33.6%；从年龄段看，农民工以青壮年为主，16—20 岁占 4.9%，21—30 岁占 31.9%，31—40 岁占 22.5%，41—50 岁占 25.6%，50 岁以上的农民工占 15.1%；在学历上，文盲占 1.5%，小学文化程度占 14.3%，初中文化程度占 60.5%，高中文化程度占 13.3%，中专及以上文化程度占 10.4%。根据该统计数据，城市外来务工人员中绝大部分文化程度为初中生，少量为小学生、高中生。在接受教育培训方面，农民工接受过农业技术培训的占 10.7%，接受过非农职业技能培训的占 25.6%，既没有参加农业技术培训也没有参加非农职业技能培训的农民工占 69.2%。农民工从事制造业的比重最大，占

35.7%，其次是建筑业占 18.4%，服务业占 12.2%，批发零售业占 9.8%，交通运输仓储和邮政业占 6.6%，住宿餐饮业占 5.2%。变化较明显的是农民工从事建筑业的比重在逐年递增，从 2005 年的 13.5% 上升到 2012 年的 15.4%，从事制造业的比重则趋于下降。

一般说来，青年农民工接受非农职业技能培训的比例要高于年长的农民工，年长的农民工接受农业技术培训的比例要高于青年农民工，年龄层次越低，接受农业技术培训的比例也越低。有人对深圳外来务工人员的培训情况做了调查，发现培训的意愿和需求与文化程度成正比：小学学历的外来务工人员参加教育培训的比率是 8.33%，初中学历人员参加培训的比率是 28.57%，高中学历的人员参加培训的比率最高，为 41.73%，大专或以上人员参加培训的比率下降至 30.58%。^② 这显示出外来务工人员教育培训的基本特点。

表 2 外来务工人员从事的主要行业分布^③(单位%)

行 业 \ 年 份	2008	2009	2010	2011	2012
制造业	37.2	36.1	36.7	36.0	35.7
建筑业	13.8	15.2	16.1	17.7	18.4
交通运输、仓储和邮政业	6.4	6.8	6.9	6.6	6.6
批发零售业	9.0	10.0	10.0	10.1	9.8
住宿餐饮业	5.5	6.0	6.0	5.3	5.2
居民服务和其他服务业	12.2	12.7	12.7	12.2	12.2

在外来务工人员队伍中，新生代农民工的比例不断增加。《中国流动人口发展报告 2013》指出：“全国流动人口动态监测数据显示，2012 年流动人口的平均年龄约为 28 岁，超过一半的劳动年龄流动人口出生于 1980 年以后。与上一代相比，新生代流动人口的外出年龄更小，流动距离更长，流动原因更趋多元，也更青睐大城市。新生代流动人口在 20 岁以内就已经外出的比例达到 75%，在有意愿落户城市的新生代流动人口中超过七成希望落户大城市。”缺乏农业生产的经验和对大城市生活的青睐，注定了新生代农民工不可能返回农村，也注定了对他们进行教育培训的迫切性和重要性。

可见，长期以来，城市外来务工人员在城市的择业和从业过程中，存在着文化水平的低下和职业技能缺乏带来的某些求职困境。在金融、保险、房地产、卫生、教育、文化、政府等部门，农民工难以获得就业机会。在城市外来务工人员数量日益增长的背景下，随着城市现代化程度的不断提高，城市对外来务工人员的职业技能、文化水准的要求也不断增强，如何加强外来务工人员的教育培训，就成为城市社会发展的一个重要问题。二、对外来务工人员教育培训的现有政策和措施

①③《国家统计局发布 2012 年全国农民工监测调查报告》，来源：国家统计局网站。

②罗杰平、廖耀权等《深圳外来务工人员培训现状调研》，<http://www.doc88.com/p-812905914304.html>。

在对外来务工人员的培训方面，我国目前基本形成如下几种模式：技能证书培训模式，学历教育培训模式，非学历教育培训模式，政企合作技能培训模式，公益性教育培训模式。

长期以来，我国政府对外来务工人员的教育培训问题非常重视。2003 年，《国务院办公厅转发农业部等部门 2003 — 2010 年全国农民工培训规划的通知》从组织领导、资金投入、激励政策、劳动预备制度、教育培训资源整合、培训服务工作等 6 个方面提出推进农民工培训的政策措施。2006 年，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》涉及农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服务、户籍管

理制度改革、土地承包权益等方面的政策措施。2010 年，《国务院办公厅关于进一步做好农民工培训工作的指导意见》指出农民工培训工作仍然存在着培训项目缺乏统筹规划、资金使用效益和培训质量不高、监督制约机制不够完善等问题，提出农民工培训工作基本原则和主要目标、搞好培训工作统筹规划、建立规范的培训资金管理制度、充分发挥企业培训促进就业的作用、努力提高培训质量、强化培训能力建设、加强组织领导等指导性意见。

其基本原则是：统筹规划、分工负责；整合资源、提高效益；政府支持、市场运作；突出重点、讲求实效；其主要目标是：到 2015 年，力争使有培训需求的农民工都得到一次以上的技能培训，掌握一项适应就业需要的实用技能。2010 年 2 月，人力资源社会保障部、国家发改委和财政部联合针对性地下发了《关于进一步实施特别职业培训计划的通知》，要求在 2010 年以企业吸纳农民工培训、劳动预备制培训和创业培训为工作重点，进一步加大资金投入力度，适当扩大培训规模，提高职业培训的针对性、有效性，充分发挥职业培训促进就业的作用。

在中央有关文件和政策的主导下，各地采取了各种政策和策略加强外来务工人员的教育培训工作，收到了一定的成效。浙江省委省政府 2004 年提出实施“千万农村劳动力培训工程”，杭州市 2009 年实施了教育培训缴费券的政策，规定在杭居住半年以上、学历在高中以下的外来务工人员，每人能领取 1700 元的教育培训消费券（包括 1200 元的学历教育培训和 500 元的技能培训补助）。2012 年，深圳也采取外来务工人员申请教育培训券的政策，加强外来务工人员的教育培训，规定经济困难、年龄在 30 岁以下、高中以下文化程度的深圳常住居民和来深圳的建设者，凭户口或居住证申请教育培训券，培训券由政府按一定金额予以补助。

① 江苏省无锡市采取职业培训享受补贴的策略，规定该市就业培训定点机构组织跨省份农村劳动者参加免费技能培训，取得国家职业资格证书或专项职业能力证书的，可享受技能培训补贴。① 2012 年，天津市实施“百万外来务工人员免费培训”计划，计划规定凡天津新区的外来务工人员可以免费享受百余项劳动培训课程。

② 作为国际化大都市的上海，外来务工人员已成为都市劳动力的重要组成部分。根据 2010 年 11 月 1 日的第六次全国人口普查，上海市全市常住人口为 2301 . 9 万人，其中外省市来沪常住人口为 897 . 7 万人，占 39 . 00 %，同第五次全国人口普查结果相比，10 年共增加 551 . 2 万人，增长 159 . 08 %，平均每年增加 55 . 1 万人，年平均增长率为 9 . 99 %。

③ 2012 年末，上海外来常住人口为 960 . 24 万，占全部常住人口的 40 . 3 %。外来常住人口中，逾 7 成为农民工（即 16 周岁以上具有农业户籍的农村劳动力）。农民工不仅成为产业工人的重要组成部分，而且成为城市建设和服务的重要力量。

④

表 3

上海市人口统计表^⑤

	1990	2000	2010	2011	2012
年末常住人口(万人)	1334.00	1 608.60	2 302.66	2 347.46	2 380.43
年末户籍人口(万人)	1283.35	1321.63	1412.32	1419.36	1426.93
外来常住人口(万人)	50.65	286.97	890.34	928.1	953.5
占全市人口之比	3.8%	17.8%	38.7%	39.5%	40%

近年来,上海一直重视对外来务工人员的教育培训。据统计,2007—2011年,上海累计培训农民工2 67万人次。^⑥

上海市人力资源和社会保障局在2010年推出相关培训补贴政策,当年就有1.86万来沪劳务人员参加了家政、养老、护工劳务职业培训。2011年,上海市人力资源和社会保障局扩展了培训补贴范围,规定补贴对象不再仅限于在岗农民工,对培训时不在岗但近一年内累计缴纳本地社会保险满6个月的外地户籍劳动者,给予培训费补贴;对培训时未上岗但培训期间或培训合格后4个月内上岗并缴纳本地社会保险的外地户籍劳动者,同样给予培训费补贴;此外,上海本地农村户籍在岗职工和征地人员也纳入补贴对象范围。^⑦

2004年,普陀区桃浦镇成立了“新上海人服务中心”,为镇域内6万多名外来务工人员服务,设立了就业指导、教育培训、计生服务、法律咨询、互助基金、物业管理6个工作室,其中的教育培训为镇域内外来务工人员提高技能和文化水平,起到了重要作用。^⑧徐汇区人力资源和社会保障局与上海凯达职业技能培训学校签署了“承担外来农民工补贴培训协议”,凡是上海外来务工人员正常缴纳社会综合保险的,到该校学习中式烹调师、西式面点师、维修电工和制冷设备维修工专业,均能享受50%的政府补贴。

在社会力量方面,由上海市成人教育协会牵头、上海第二工业大学筹办成立的上海市外来务工人员培训中心,通过举办人城教育(帮助学员尽早融入城市文明和文化体系)、上海话培训、法律知识教育、各种职业技能培训等,并根据企业和学员需求设计课程,为企业输送成熟合格的劳务人员。

2006年6月,由上海第二工业大学和新希望进修学校合办的“外来务工者(嘉定)培训中心”在嘉定马陆镇揭牌。同时,上海市慈善教育培训中心还开展慈善培训,其中“万名外来媳妇就业技能培训”、“万名农民工绿色网上行”、百时美施贵宝农民工护理培训、温暖工程李兆基基金农民工培训、上海新生代农民工初级工商管理培训、“理财让未来更美好——农民工子弟金融教育”、“共享阳光——来沪务工人员子女教育就业援助行动”等项目,都成为外来务工人员培训的品牌项目。在坚持以市场为导向、紧紧依靠社会办学力量中,慈善教育培训中心充分发挥了社会公益组织在构建和谐社会中拾遗补缺的作用。另外,华东理工大学设立大型社会公益项目“融入城市”,该项目为外来务工者免费提供管理课程培训,目的是通过免费的系列企业

①《无锡市跨省份外来农村劳动者就业服务资金补助暂行办法》,见《江苏无锡:外来务工人员可享免费就业服务》,《无锡日报》2006年11月22日。

②袁晓峰、邹雪、高创业《外来务工人员培训全免费 近千实训单位接受报名》,《渤海早报》2012年07月28日。

③《上海市2010年第六次全国人口普查主要数据公报》,《解放日报》2011年5月3日。

④《本市外来农民工参加社会保障情况》,国家统计局上海调查总队2013年7月2日。<http://www.stats-sh.gov.cn/fxbg/201307/258596.html>。

⑤根据上海市统计局2013上海统计年鉴制表。

⑥王珏《本市今年培训农民工30万人》,《新闻晚报》2012年2月24日。

⑦栾吟之《上海市推出新政将农民工岗前培训纳入补贴范围》,《解放日报》2011年3月14日。

⑧徐维欣《“新上海人”在这里融入上海》,《文汇报》2012年11月21日。

课程，提升来自农村的新产业员工的业务素质、劳动技能和文化知识，改变他们的生活方式和思想观念，让他们更好地融入城市，为城市新移民创造更多的上升空间。

2012 年，上海市总工会、上海市慈善基金会、上海电视大学联合推出了新生代农民工初级工商管理（EBA）培训工程，旨在培养一批复合型、创新型基层一线农民工骨干，涉及造船、电子、机械、服装、城建、餐饮等多个产业，课程有“管理学概论”“经济学概论”“法学概论”等工商管理课程的培训，帮助农民工系统学习管理、经济、法律基本知识，以提高他们的现代工商管理能力。^①

三、外来务工人员教育培训存在的问题

在城市流动人口逐年递增的境况下，外来务工人员在城市生存竞争中对教育培训的需求不断增强，对外来务工人员的教育培训仍然存在着一些困境和问题。中国人事科学研究院主办的人力

资源蓝皮书《中国人力资源发展报告（2011—2012）》指出了目前我国农民工就业工作存在的一些问题：农民工劳动权益保护制度不健全；就业公共服务无法满足农民工转移就业需求；受户籍制度制约，以随迁子女教育和社会保障为主的基本公共需求难以满足；劳动合同签订率低、欠薪时有发生；用工环境恶劣，侵犯农民工合法权益；农民工的教育程度和职业技能水平滞后于城市劳动力市场的需求；农民工职业选择迷茫、职业规划欠缺、学习培训的需求难以有效实现；农民工对情感、精神的强烈需求不能很好地满足等。^② 城市外来务工人员存在的问题，逐渐成为一种共性。具体说来，以下几点尤为值得关注：

一是外来务工人员的教育培训缺乏制度化。以上海为例，虽然上海有人力资源和社会保障局、民政局等部门以及慈善机构等社会组织开展了各类外来务工人员的教育培训项目，但是在总体上仍然缺乏对于外来务工人员教育培训的制度化 and 规范化，企业各自为政、各行其是，社区随遇而安、得过且过，个人临阵磨枪、脚忙手乱。外来务工人员的教育培训往往与单位主管领导相关，有眼光的领导注重对外来务工人员的教育培训，该单位的外来务工人员教育培训就有声有色，短视的领导就忽视外来务工人员的教育培训，该单位外来务工人员的教育培训就偃旗息鼓。这种缺乏制度化规范化的情况，导致诸多单位和领导对于外来务工人员教育培训不重视，有的仅仅是为了应付上级检查，做做样子、走走形式，缺乏实质性的作为。单位领导缺乏对外来务工人员教育培训的意识和责任，外来务工人员也往往缺少教育培训的思路和眼光，使得外来务工人员的教育培训长期处于自生自灭的状态。

二是外来务工人员教育培训信息不畅达。现代社会是一个信息社会，信息的通畅对于社会的发展、人员的流动、事业的发展都有着极为重要的意义。外来务工人员在整体上是属于文化层次偏低的阶层，他们对于教育培训意识的淡薄、对于教育培训信息接收渠道的不畅通，极大地影响了自身的教育培训。他们往往通过老乡朋友介绍获得教育培训的信息，或从其打工单位了解某些教育培训的渠道，或是道听途说获得某些教育培训的信息，信息获得渠道有限且偶然性强，尤其缺乏那些由慈善机构或政府机构提供资助的教育培训项目的信息。在按图索骥去接受教育培训过程中，他们又往往遇到工作与培训缺乏关联的缺憾。更为严重的是，某些不正规的教育培训机构以盈利为目的，缺乏对外来务工人员教育培训的责任感，使一些迫切希望获得教育培训的外来务工人员受骗上当，缴纳了教育培训的学费，却既没有获得应有的知识与技能，又浪费了宝贵的时间。

三是外来务工人员的教育培训课程不合理。外来务工人员的教育培训有各种不同的类型，有的为完成学历教育，有的是非学历教育，有的是技能性培训，有的是人文素养教育，对于外来务工人员的教育培训应该根据不同的需求设计不同的培训项目和课程。在一些培训机构教育目的模糊、课程设置不合理、师资力量薄弱，尤其有的教育培训缺乏科学的教学大纲和合理的课程安排，且不能根据外来务工人员不同的文化层次和需求安排课程，形成了课程开设与外来务工人员需求错位的情况，极大地

①《上海启动新生代农民工初级工商管理培训工程》，中国新闻网，2011 年 12 月 21 日。

②吴江、田小宝主编《中国人力资源发展报告（2011—2012）》，社会科学文献出版社 2012 年 6 月版。

影响了外来务工人员参与教育培训的积极性。四是外来务工人员的教育培训资金不到位。教育培训需要大量资金的支撑，由于外来务工人员普遍收入较低，他们不可能将大量资金花销在教育培训上，因此政府的扶持、企业的投入、社会的赞助等，成为外来务工人员教育培训资金的主要来源。虽然上海市有关部门和慈善机构都设立了对外来务工人员教育培训的资助项目，成立了诸如“外来务工者培训中心”等机构，但这些还难以满足外来务工人员的实际需求。在政府部门对外来务工人员教育培训尚缺乏制度性资金投入、企业单位对外来务工人员教育培训尚缺乏规范性资金投入的条件下，若主要依靠外来务工人员自身的经济收入，就不可能改善目前外来务工人员教育培训的现状。缺乏制度性和规范性的资金资助，影响了外来务工人员教育培训的稳定性和持久性。

四、进一步完善外来务工人员教育培训的对策

外来务工人员的教育培训，已经成为企业发展、城市建设的重要问题。在对于外来务工者教育培训的过程中，世界发达国家各有其不同的方式和渠道。美国的企业大多采取职工教育培训外包的方式，将职工的教育培训外包给有资质的培训公司；德国实行企业培训和职业学校教育的双元制，企业和学校共同承担职工的教育培训工作；日本企业注重职工教育培训的全员性、全面性，强调个人发展与企业发展的目标任务相结合。综合考察国外的经验和方法，并结合我国的国情和各地实际情况，我们有如下几点建议：

一是健全外来务工人员教育培训制度和规范。中央对外来务工人员的教育培训十分重视，多次下达文件要求加强对外来务工人员的教育培训。在地方政府和各类企业中，大多缺乏对外来务工人员教育培训的制度性规定，许多企业也缺乏对外来务工人员教育培训的规范性要求，这就形成了对外来务工人员教育培训的随意性，领导重视的企业往往外来务工人员教育培训做得好，领导忽视的企业往往外来务工人员教育培训做得差。应将外来务工人员教育培训制度化，将外来务工人员教育培训的规划、效益、评估等，写入企业建设与发展的规划和方案中，将对企业与领导的考核与外来务工人员的教育培训挂钩，领导职务的升降与该企业外来务工人员教育培训的成效相联系，做到规范有序的制度设定、组织落实、规划拟定、目标设定、责任分工、效益评估等，使外来务工人员教育培训真正制度化、规范化。

二是畅通外来务工人员教育培训信息的渠道。在外来务工人员的教育培训过程中，有关教育培训的信息畅通是极为重要的，让外来务工人员根据各自不同的情况，选择不同的教育培训项目或课程，尤其让他们了解更多有关慈善性质的培训项目和资助类的培训课程，才能使外来务工人员真正得到实惠，才能使教育培训工作落到实处。政府相关部门可以设立外来务工人员教育培训

训信息员，让有关教育培训的信息可以传达到每一位外来务工人员。相关部门还可以创建外来务工人员教育培训网站，将各种有关的信息发布在网站上，使外来务工人员可以方便、快捷、及时获得教育培训的信息。在政府相关部门注重有关教育培训信息发布的同时，更要注重企业和社区有关教育培训信息的传达，真正做到外来务工人员教育培训信息透明、公开、公正。通过多方努力，让外来务工人员真正能够根据自身情况择取合适的教育培训类型、项目、方式、课程等，使教育培训富有实效。

三是合理安排外来务工人员教育培训的课程。外来务工人员的教育培训是一个系统工程，要将课程的设置安排科学化、系统化、合理化和实用化。要培养、遴选有资质的教师，研究真实的培训需求、制定切实可行的学习目标、编制合理的培训 11 课程、提供系统的教学资源、设计合理的教

学策略、拟定科学的教学考评等，不断提高外来务工者培训课程的质量。在外来务工者教育培训课程的开设过程中，奖掖教学培训认真负责、受到学生欢迎的教师，逐渐剔除工作不认真负责、知识结构不适合外来务工人员教育培训的教师，以促进外来务工者教育培训质量的不断提高。四是落实外来务工人员教育培训资金和项目。外来务工人员的教育培训需要大量资金的投入，各级政府应有计划地拨经费支持教育培训。社会资金和慈善资金，可以拓展外来务工者的教育培训，应予以大力提倡和支持。在开展外来务工人员的教育培训中，应区别不同层次的项目和经费，落实经费使用责任，严格执行专款专用的原则。在

对外来务工者不同的教育培训中，既要注重学历教育和培训，更要关注非学历教育和培训，以提高外来务工人员的综合文化素质和工作技能。

www.yangtze.org.cn