

# 新型城镇化背景下农业转移人口的职业教育培训

刘志兵, 李洪辰

(江西农业大学,江西南昌 330045)

**摘要:**新型城镇化是我国经济发展的必经阶段,我国的城镇化建设需要提高质量,农业转移人口也要进行深层次的培训,阐述了城镇化背景下农业转移人口职业教育培训中存在的问题,提出了今后一个阶段,在坚持以人为本培训过程中,提高农业转移人口职业教育水平的在政策支持、资金保障、培训模式等方面的思考。

**关键词:**新型城镇化;农业转移人口;职业教育;培训模式;问题

**中图分类号:**G725 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2015)12-0530-03

新型城镇化是未来我国经济发展的重要增长点,在将来我国发展战略中肩负着重要历史使命。城镇化伴随的是农业人口向城镇转移,由农民转为市民;农业人口如何更好地向市民转变,关键在于搞好农业人口的职业教育培训,使他们掌握适应城市生活的一技之长。因此,对农业转移人口如何培训,其支撑服务体系如何构建,将直接关系到新型城镇化的可持续发展。

## 1 新型城镇化的内涵

工业革命进程中的英国是城镇化的发端。城镇化别称城市化,即农业人口不断由农村向城镇转移,把农业人口转变为市民、把农村转变为城镇逐步扩大城镇化规模的过程,第二产业和第三产业不断密集发展的过程。城镇化发展水平是衡量一个国家现代化发展水平的标准。新型城镇化发展的内涵主要体现在以下两个方面。

### 1.1 坚持以人为本

以人为本的理念越来越被人们提及和重视,政府在制定重大发展决策时以人为本的理念也经常引用。发展新型城镇化坚持以人为本就是要从以前粗放的使用土地和滥用能源中转变为走资源节约和环境协调发展的道路;发展新型城镇化坚持以人为本就是要强调城乡一体化协调发展,促进地域城市群之间的协调配合;另外,发展新型城镇化坚持以人为本要注意在城镇化发展过程中积累的矛盾,侧重于关心“人”,应该以提高人们生活水平为宗旨,实现群众利益最大化,正确面对和处理城乡二元矛盾、交通拥堵、房价高、社区服务差等问题。

### 1.2 城镇化发展以市场为导向

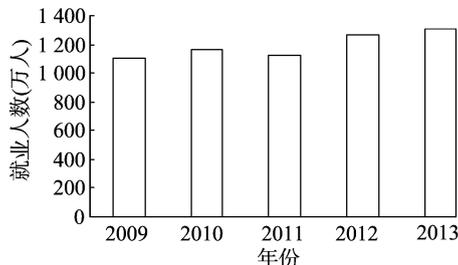
发展新型城市化不能光靠政府的政策指导,要明晰政府和市场的边界。发展城镇化要依靠市场规律,在当地经济发展基础上因地制宜地协调好政府之外的资源。政府要正确定位,做好制定政策和宏观监督的作用,让更多的社会力量参与

进来。这样才能尽可能地减少政府和人们的矛盾,从而充分发挥人们的参与性和积极性。另外,城镇化的资金来源也可以不仅仅只依靠政府贷款,可以适当扩大资金来源,增加一些直接融资的手段,例如债券和股票交易,形成政府、民间和个人等多渠道融资。

## 2 当前城镇化发展的特点

### 2.1 城镇就业人数稳定增长

近几年来,我国的城镇化发展规模快速增进,由农村转移到城镇的人口呈明显上升的趋势。在农村转移人口中,一类是户口在农村但长期在城镇工作和生活的人群,他们大多是渴望城镇更好的就业发展机会、生活、教育和医疗等,这类人群主要有进城务工的“农民工”组成;另一类是户籍在城镇,原来土地被征用的人群,这一类人所占的比重较小。根据《中华人民共和国2013年国民经济和社会发展统计公报》显示,我国2013年末全国就业人员76977万人,其中城镇就业人员38240万人,全年城镇新增就业1310万人,年末城镇登记失业率为4.05%,略低于2012年末的4.09%;全国农民工总量为26894万人,比2012年增长2.4%。其中,外出农民工16610万人,增长1.7%,本地农民工10284万人,增长3.6%(图1)。



数据来源:国家统计局网站  
图1 2009—2013年城镇新增就业人数

### 2.2 土地城镇化先于人口城镇化

一直以来政府主导下的城镇化发展往往是粗放式的土地扩张,在“土地生财”、以发展城镇化提高工作业绩观念的指导下,我国现阶段的城镇化发展相对侧重发展水平,忽视发展质量。国家统计局统计了从1990年到2011年城镇化发展状

收稿日期:2014-12-29

基金项目:江西省社会科学研究规划项目(编号:13JY06)。

作者简介:刘志兵(1969—),男,江西永新人,硕士,副教授,主要研究方向职业教育管理。E-mail:308306847@qq.com。

况和人口城镇化发展情况,1990年我国的城镇建成区面积12 856 km<sup>2</sup>,城镇人口数30 195万人,在20世纪末,全国的城镇化建成区面积扩张了64.5%,土地的城镇化速度是人口城镇化速度的1.8倍。截至2011年,我国的城镇建成区面积已经达到43 603 km<sup>2</sup>,城镇人口数增加到69 079万人,城镇化率由1990年的26%增长到2012年的53%,伴随着城建区和城镇人口的快速增长,但城镇化的建设明显忽视当地经济发展水平规律以及环境协调发展、城市功能区布局,盲目强征强盖,许多政府强征农民土地的新闻见诸报端,好多居民房建造了没人居住或者建筑配套设施简陋,使得花费高昂的居民区成为名副其实的“空城”(表2)。

表2 1990—2011年城镇化发展状况和人口城镇化发展情况

| 年份       | 城镇建成区面积<br>(km <sup>2</sup> ) | 城镇人口数<br>(万人) |
|----------|-------------------------------|---------------|
| 1990     | 12 856                        | 30 195        |
| 2011     | 43 603                        | 69 079        |
| 年均增长率(%) | 3.39                          | 2.29          |

注:数据来源于国家统计局网站。

### 2.3 城镇化发展水平低,发展质量落后

近几十年来,在国家的大力号召下,我国的城镇化发展水平明显提高,城镇化率已经达到了54%,但是我国的城镇化率低于发达国家的城市化率近30%,同期低于世界平均发展水平,甚至低于一些发展中国家。与此同时,在我国城镇化发展规模激增的条件下,相应的配套设施发展不完善。不能提供基本的社会服务,如医疗、教育、卫生、社会保险,外来务工人员由于户籍、资金等条件限制,与城镇居民平等的享受上述服务更是遥不可及的梦想。

## 3 加强农业转移人口职业教育培训是提高城镇化水平和质量的必要条件

### 3.1 接受职业教育培训是每个农业转移人口的权利

20世纪70年代,法国学者保罗·朗格朗在《终身教育引论》中系统阐述了终身教育思想,指出教育应当贯穿人的一生各个阶段,接受各种教育直到生命的尽头。第2届国际TVE大会也提出了“全民职业技术教育”的口号,号召职业教育要面向所有人,接受教育是每个人的基本权利,这种思想对促进教育公平的实现和农业转移人口接受职业教育都具有重大的意义。如今,随着我国对教育的巨大投入和支持,人们接受的教育水平普遍偏高,一般的知识不能满足广大群众的需求,技能的学习也显得更加重要。职业技能的培训能够满足广大的农业转移人口的需要,能够让他们在城镇“进得去”。

### 3.2 职业教育培训能够使农业转移人口立足城镇

职业教育培训目标更明确,侧重于提高培训对象的技能和文化素质,可以说是最见成效的教育投资方式。农业转移人口往往在农村所受的文化教育水平低,技能缺乏,在转移城镇的过程中更多的人带有盲目性,缺乏长久的职业技能规划。新型城镇化以人为本,势必要组织合理有效的针对农村转移人口的技能培训项目,职业教育培训可以开展多种形式和多层次的、明确的职业技能培训,全面提高劳动者素质,只要能让更多农村转移人口看到广阔的就前景和可观的收入,农村转移人口就能更好地在城镇立足。

## 4 新型城镇化背景下农业转移人口职业教育培训中存在的不足

### 4.1 法律不健全,政府关注度不够

至今农业转移人口的职业技能培训工作没有统一独立的部门组织和监管,现阶段实行的是由人力资源与社会保障部、教育部等多部门联合监管的措施,每个部门都设有各自的管理体系和规划纲要,在组织和监管上缺乏明确的法律规范条文。目前,我国政府针对农业转移人口的再培训问题出台了各种规划纲要和通知,例如早在2003年出台了《2003—2010年全国农民工培训规划》《农村劳动力转移培训计划》,2009年和2010年教育部分别发出了《关于切实做好返乡农民工职业教育和培训等工作的通知》和《关于进一步做好农民工培训工作的指导意见》,这些规划和通知都明确提出了我国现阶段做好农民工培训的基本原则和目标,尽快加强农业转移人口的职业技能和技能培训,但是在涉及到具体的实施步骤和方法方面却没有提及。另外,在已出台的一些关于职业技能的法规如《农业法》《宪法》《教育法》《职业教育法》《就业促进法》中也提及了受教育者主体的责任和义务,也提及了增强农民职业技术和技能培训方面的内容,但是均缺乏具体可操作实施的条款。

### 4.2 教育机构单一,形同虚设

现在我国的农业转移人口的职业技能培训工作通常由教育部、农业部等部门共同管理,各种监管部门各自为政,都设有各自的培训规划,但是部门之间缺乏协同合作,培训机构形同虚设。另外,职业教育培训没有充分引入市场培训体制,缺少民间培训力量的准入制度,没有发挥很多涉及农业的企业、农村合作社、科研机构、新闻媒体等的培训和宣传力量。有学者对江苏省13个省直辖市的37个行政村进行了问卷调查,结果显示,64.9%的农民没有接受政府机构的职业教育培训,他们认为政府的就业培训工作做得还不够;有51.9%的农民获得就业的主要渠道是通过收看电视;有近48%的人不知道农业技术推广站在哪里<sup>[1]</sup>。

### 4.3 培训经费少,缺乏资金保障

首先,现阶段我国《规划》里规定,农业转移人口的再培训经费由三方即国家、用人单位和个人共同支付。虽然从2012年开始我国财政性教育经费已经占GDP的4%,但是更多的教育经费投入在高等教育和九年义务教育方面,职业技术教育和培训投入少之又少,界定模糊。我国的农业转移人口数量庞大,多是欠发达地区,所以人均培训经费欠缺。其次,我国政府虽然规定了用人单位有对农业转移人口培训的义务,但是因为各种情况和原因,用人单位不愿意把收入所得的一部分用于农业转移人口的职业教育培训投资。我国的农业转移人口流动性大,且很多所从事的工作为简单劳动技术工作,用人单位考虑到成本或缺乏长远规划不愿拿出资金对农业转移人口进行技能培训。最后,我国农业转移人口没有足够的资金担负再培训费用。我国的农业转移人平均工资低,再加上农民工工资缺乏合理的监管制度,很多农民工存在工资被推迟发放和克扣的情况;外出转移的农业转移人口多为男性劳动力,由于中国传统观念的影响,他们通常肩负整个家庭的教育和生活开支费用,所以大部分农业转移人口不愿意

把收入所得投入到职业技能再培训上。

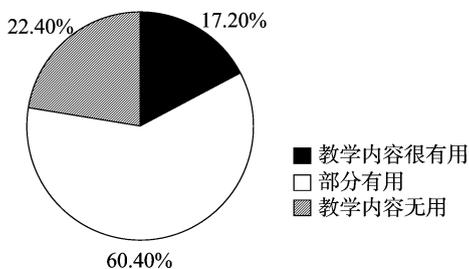
#### 4.4 教育内容单一,实用技能少

在现有的实行的职业教育培训中,职业教育培训工作通常与职业技术学院合作进行,教育内容陈旧,跟上时代的发展要求,培训的项目多与农业转移人口所急需的岗位不吻合,农业转移人口通常是从事简单的手工业者,但是陈春霞等对江苏职位急需岗位的问卷调查结果可知,高级技师和高级技工、技师是社会急需人才(表3)<sup>[2]</sup>,但是对农业转移人口进行相关培训的内容却很少。培训项目缺乏针对性,马建富指出,只有17.2%的农民认为对“教学内容很有用”,“部分有用”的农民有60.4%，“教育内容没用”的农民有22.4%<sup>[1]</sup>。

表3 社会工作岗位要求情况

| 等级   | 人数(人) | 所占比重(%) | 有效比重(%) | 累积比重(%) |
|------|-------|---------|---------|---------|
| 无等级  | 67    | 32.5    | 32.5    | 32.5    |
| 初级工  | 33    | 16.0    | 16.0    | 48.5    |
| 中级工  | 65    | 31.6    | 31.6    | 80.1    |
| 高级工  | 19    | 9.2     | 9.2     | 89.3    |
| 技师   | 21    | 10.2    | 10.2    | 99.5    |
| 高级技师 | 1     | 0.5     | 0.5     | 100.0   |
| 合计   | 206   | 100.0   | 100.0   |         |

注:数据来源于文献[2]。



数据来源于文献[1]

图2 农民对职业培训内容效果的反馈情况

#### 4.5 农业转移人口自身认识不高,观念陈旧

我国农业转移人口普遍受教育程度不高,受小农意识的影响,思想观念陈旧落后,不能很快适应社会经济发展的步伐。缺乏主动性,甚至存在一批人坚持认为职业教育培训无用论,或者缺乏长久发展的眼光,舍不得把资金投资在教育培训方面。根据2012年国家统计局公布信息可知,我国的农民工文化水平多集中在初中,随着学历的提高,所受教育的人群相对较小,但是30岁以下的新生代农民工所受教育水平明显提高(表4)。

### 5 提高农业转移人口职业教育水平的思考

新型城镇化是城市发展的末端,是由农村人口汇集建设新城镇的起点。农业转移人口职业教育水平的提高有利于促进城镇化水平,如何让农业转移人口进入新型城镇、在城镇“留得住”并且“有尊严”地活下去,如何提高农业转移人口职业教育水平,需要在农业转移人口职业培训时做好如下工作。

#### 5.1 国家要提供充分的政策支持和法律保障

城镇化发展的好坏需要国家政府的实时控制和引导。伴随着改革开放城镇化快速发展的时机,我国出台了相关法律

表4 2012年农民工的文化程度构成

| 文化程度     | 所占比重(%) |       |       |       |             |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------------|
|          | 非农民工    | 全部农民工 | 本地农民工 | 外出农民工 | 30岁以下的青年农民工 |
| 不识字或识字很少 | 8.3     | 1.5   | 2.0   | 1.0   | 0.3         |
| 小学       | 33.8    | 14.3  | 18.4  | 10.5  | 5.5         |
| 初中       | 47.0    | 60.5  | 58.9  | 62.0  | 57.8        |
| 高中       | 8.0     | 13.3  | 13.8  | 12.8  | 14.7        |
| 中专       | 1.5     | 4.7   | 3.3   | 5.9   | 9.1         |
| 大专及以上学历  | 1.4     | 5.7   | 3.6   | 7.8   | 12.6        |

注:数据来源于国家统计局网站。

和文件保证城镇化又好又快地发展,但西方发达国家在社会发展过程中早就经历了农村人口向城镇化过渡,发达国家有一系列的立法经验值得大家借鉴。

英国是最早经历城镇化发展的国家之一。在20世纪50年代,英国政府分别制定的相关法律条文有《失业工人法》《技术教育法》《产业培训法》《就业与训练法》《农业培训局法》等<sup>[3]</sup>,这些法律都规定了对失业人员提供教育和培训的机会,为失业人员安排就业计划和提供社会保障,规定了职业教育培训机构的设置、评估、财政等涉及的相关问题。日本政府颁布了涉及到具体实施办法的法规,包括《社会教育法》《青年振兴法》等,其中1961年颁布的《农业基本法》中明确规定,为“使农业从业者及其家庭生活得到适当的职业,以利于家庭农业经营相关者生活稳定,必须采取措施充实教育、职业训练和职业介绍事业,振兴农村地方工业,扩充社会保障”。此外,职业教育大国德国很早以前就制定了相关法律,这些法律规定了“二元制”的教育模式。我国应该在促进农业转移人口职业教育的法律基础上制定具体的实施办法,例如,在国家监管层面、企业培训方面、教师准入方面、资金来源方面都应做好具体详细的法律法规。

#### 5.2 资金支持是实现农业转移人口职业教育的关键点

众所周知,我国现阶段在解决农业转移人口的职业教育资金问题上采取政府、企业和个人三方共同承担的政策。但是面临各种现实资金不足问题,在农业转移人口职业教育上各方面的组织者都是“巧妇难为无米之炊”。国家要制定财政政策,对农业转移人口实施资助和保障,实施农民工职业培训配套的资助政策。这种财政政策能够体现教育公平并在一定程度上解决农业转移人口的“后顾之忧”,对全国的职业教育培训具有导向作用。国家在农业转移人口培训上要因地制宜,经济发达的地区可以试点进行免费培训制度,公共基础课程和高技能培训课程收费标准可以进行相应调整。此外,国家还须要调动企业和民间的力量、中介机构、农业转移人口积极性,充分运用市场竞争规律,提倡资金来源多元化。政府应该规定企业必须拿出一部分收入所得进行农业转移人口的职业技能培训工作。对消极完成任务的企业进行罚款,对表现优异的企业进行资金奖励。

#### 5.3 建立多方面的监督考核制度

首先,政府应该建立独立的监管部门,在职业教育培训机构的准入方面做好监管工作。合格的职业教育机构应该具有合乎国家资格的条件和设施,具有组织性、规模性、信誉性。

徐清,万志慧. 新型城镇化背景下文化休闲型新农村价值再造[J]. 江苏农业科学,2015,43(12):533-537.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.12.162

# 新型城镇化背景下文化休闲型新农村价值再造

徐清,万志慧

(浙江工商大学旅游与城市管理学院,浙江杭州 310018)

**摘要:**文化休闲型新农村是乡村旅游和新农村建设的重要类型之一,随着我国新型城镇化的快速发展,文化休闲型新农村的原有乡村价值面临着新的优化和再造问题。基于波特价值链理论,从游客价值、居民价值2个方面对文化休闲型新农村价值体系进行了再造;并以游客价值、居民价值的实现程度为2个变量构建了文化休闲型新农村价值矩阵,提炼出4种文化休闲型新农村发展模式;依据帕累托最优理论选出文化休闲型新农村的帕累托最优模式——融合型文化休闲新农村发展模式,并探讨了该模式的价值实现条件与途径。

**关键词:**城镇化;文化休闲型新农村;价值链;价值矩阵;价值再造;帕累托优化

**中图分类号:** F323.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)12-0533-05

基于新型城镇化背景,我国目前都把“以旅促农、以农助旅”的乡村旅游和新农村建设共同发展作为政府重要的工作任务和项目安排,文化休闲型新农村便是在此背景下,作为二者发展的重要类型之一而呈蒸蒸日上趋势,并在理论和实践研究中得到了不少学者的关注。

文化休闲型新农村融合了新农村建设、乡村文化休闲旅游的优势,依托新农村建设对农民税负的减免及补贴、农村基

收稿日期:2015-06-15

基金项目:浙江省社科联基金(编号:2014N102);浙江省新苗人才计划(编号:3070KZN0215067);浙江工商大学研究生科技创新项目(编号:3100XJ1514024)。

作者简介:徐清(1974—),女,浙江安吉人,硕士,副教授,研究方向为区域经济与旅游地开发管理。E-mail:30439690@qq.com。

高质量、有特色、高技能、符合社会需求的职业教育机构是提高农业转移人口职业教育水平的保证。其次,要建立职业教育机构教师的准入制度。职业教育培训的教师所面对的对象与在校学生不同,所教课程和课程计划也具有特殊性,所以在对职业教育培训机构的老师进行招聘和资格考试中要与传统的教师选拔不同,评判奖励标准和教师编制也要相应地改变。最后,要对接受培训的农业转移人口进行系统的监管和考核。我国现阶段在农业转移人口的考核上面临的人口流动性大、培训不系统,对农业转移人口可以尝试建立学籍制度,对每一个培训人员进行学籍编号,建立档案,禁止中途无故辍学。另外,在农业转移人口的考试制度上应该严格管理,对顺利考取证书的学员实行奖励。

## 5.4 开展多元化的培训模式,培训内容前沿化

要倡导培训模式多元化,培训方式要因地制宜。例如,在中国北部和南部地区气候有很大的差别,东部、西部和中部地区在经济发展水平上也有很大的差别。接受职业教育培训的对象也常常因为工种、工作时间、个人情况等原因要求实行有计划的长期培训和短期培训。此外,除了传统的“师徒制”培训模式外,还应该提倡适应现阶段职业教育发展的现代培训,我国现在正在尝试发展“企业培训与开发模式”“公共职业培

础设施建设资金投入的增加、农村生态环境建设力度的增强及农民素质的提高,缓解了乡村旅游发展资金短缺、环卫条件差、可持续发展能力弱的困境<sup>[1]</sup>。在乡村旅游的发展过程中,它能够促进农业产业化发展、农村产业结构优化、农村经济发展、农民增收等<sup>[2]</sup>,这能够缓解新农村建设中乡村经济发展模式单一、不能形成有效产业链的弊端<sup>[3]</sup>。由于文化休闲型新农村是新型城镇化背景下产生的新的乡村发展模式,原有乡村价值也因此面临着新的优化和再造问题。

帕累托最优理论是经济学的重要概念,如果对于某种既定的资源配置状态,任意改变都不可能使至少有一个人的状况变好而不使任何人的状况变坏,这种资源配置状态被称为帕累托最优状态<sup>[4]</sup>,该经济学经典理论适用于文化休闲型新农村发展模式的优化。价值再造是基于价值链分析理论基

训模式”,我国农业转移人口众多,只有动员更多的社会力量、建立多元化的培训模式才能满足他们再教育的需要。

在面临我国职业教育培训内容滞后、空泛,教育内容与市场需求不对称、不实用的特点时,要依据市场需求从课程模式、课程实施和评价方面进行改进。在改革职业教育培训的过程中,还要借鉴国外发达国家的改进经验,把科技技术运用到农业转移人口的职业教育培训中。大量的农业转移人口从土地脱离转移到城镇,他们通常技术性水平、素质水平低,意大利和韩国在历史的发展长河中都经历了类似的阶段:农业转移人口重新选择就业时往往优先选择技术要求相对较低的第三产业和建筑业。他们依靠先进的科学技术手段为依托对产业结构进行调整和改造。

## 参考文献:

- [1] 马建富. 新型城镇化进程中的农村职业教育发展[J]. 教育发展研究,2013(11):32-36.
- [2] 陈春霞,马建富. 我国成人职业教育培训存在问题及改革发展的思考[J]. 中国职业技术教育,2013(15):44-49.
- [3] 范安平. 发达国家城镇化进程中“农民工”职业教育的经验及借鉴[J]. 职教论坛,2013(28):61.