

# 新生代农民工“技能荒”破解策略探究

郭云贵 陈俊

**摘要：**破解新生代农民工“技能荒”对推进新型城镇化建设、乡村振兴战略和“中国制造2025”战略有着重要意义。研究发现，政府补贴培训的实施效果欠佳，企业对技能培训的投入动机不足，新生代农民工参与技能培训的成本偏高是新生代农民工“技能荒”形成的主要原因。为破解新生代农民工“技能荒”，政府首先应采取有效措施，提高政府补贴培训的实施效果；其次要完善鼓励政策，激发企业对技能培训的投入动机；最后需转变补贴方式，降低新生代农民工的培训成本。

**关键词：**新生代农民工 技能荒 政府 补贴 培训

新生代农民工是指出生于20世纪80年代及以后、外出从业时间达半年及以上的农村劳动力。2018年4月，国家统计局披露的《2017年农民工监测调查报告》表明，全国共有农民工约2.9亿，其中新生代农民工约占50.5%，渐成主体。虽然与父辈相比，新生代农民工的受教育程度有了很大提高。但相对城镇劳动力市场需求而言，新生代农民工正遭遇“技能荒”。有调查结果表明，约80%的新生代农民工未接受过正规职业教育。新生代农民工技能水平总体偏低，直接导致其择业范围受限，职业发展空间受阻，这是妨碍其在城镇稳定就业的关键因素。为改变这一现状，中共中央在“十三五”规划建议中明确提出要“实施

新生代农民工职业技能提升计划”。为落实中央精神，各级政府也要采取有效措施，切实做好新生代农民工技能培训工作，以破解新生代农民工“技能荒”。

## 一、破解新生代农民工“技能荒”的重要意义

（一）有利于推进新型城镇化建设

党的十八大以来，中央强调新型城镇化建设要立足于以人为本为核心，注重提高户籍人口城镇化率，扎实推进农民工市民化进程。也就是说，新型城镇化建设的首要任务就是帮助那些有能力在城镇稳定就业和生活的农民工进城落户，进而市民化。与父辈相比，新生代农民工的恋乡情结

不浓，他们更愿意在城镇落户定居。因此，按照“尊重意愿、自主选择”原则，国务院办公厅于2016年9月印发的《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》将新生代农民工作为放宽落户政策的重点群体。而破解新生代农民工“技能荒”则能增强其在城镇稳定就业和生活的能力，有助于其市民化，进而推进新型城镇化建设。

（二）有利于推进乡村振兴战略

党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策之后，2018年的中央“一号文件”又对该战略的实施作了全面部署。该“一号文件”指出，生活富裕是乡村振兴之根本。而要达到生活富裕之目标，就必然要求促进农民

**基金项目：**本文系河南省教育厅人文社会科学研究项目“代际冲突视域下单位青年员工职业生涯管理研究”（2019-ZZJH-084）以及河南省高等学校重点科研项目“河南省大学生村官政策实施效果研究”（19A880050）阶段性成果。

增收。从过去十年农民收入的来源构成及其变化趋势来看，增加农民外出务工收入是未来实现农民增收的主要途径之一。破解新生代农民工“技能荒”不仅有助于提高其外出就业质量、增加其外出务工收入，还能产生示范效应，推动更多的农村劳动力外出务工。因此，破解新生代农民工“技能荒”有利于实现农民增收，进而推进乡村振兴战略。

（三）有利于推进“中国制造 2025”战略

2015 年 5 月，国务院印发《中国制造 2025》，提出要力争通过“三步走”实现制造强国的战略目标。而人才是建设制造强国的根本，《中国制造 2025》战略的推进需要培养一大批制造业发展所急需的高素质技能人才。

由于新生代农民工群体规模巨大，已成为我国制造业工人的主力军，因此，破解新生代农民工“技能荒”，将其培养成高素质技能人才，不仅有利于新生代农民工自身的稳定就业和职业发展，还关乎到“中国制造 2025”战略的实现。

## 二、新生代农民工“技能荒”的成因

（一）政府补贴培训的实施效果欠佳

为提高农民工的职业技能，农业部等六部委于 2004 年联合发起了“农村劳动力转移培训阳光工程”。但一项在河南的调查结果表明，68.8% 的农村劳动力不知道“阳光工程”。鉴于该项

目的实施效果欠佳，没能有效改变农民工职业技能偏低的现状，人社部又于 2014 年发起了农民工职业技能提升计划——“春潮行动”。但是，总体而言，这种由政府补贴的职业技能培训主要依托定点培训机构进行，通常表现为一般性理论培训多，满足企业特定需要的岗位培训少，无法真正做到“学用结合”，在内容与形式上均难以满足新生代农民工的个性化需求。而且，不少地方还存在不同程度的走形式的问题，甚至有些定点培训机构将举办各种培训班作为创收乃至套取国家补贴的手段，在开展政府补贴培训的过程中重招生轻培养，导致培训效果很不理想。在此背景下，新生代农民工参加这种政府补贴培训的意愿较低。



(二) 企业对技能培训的投入动机不足

近年来,随着经济转型升级的稳步推进和“中国制造 2025”战略的提出,企业对技能型人才的需求日益强劲。但是,新生代农民工的职业期望较高,也较为浮躁,当一份工作干了一年半载而感受不到发展空间时,新生代农民工往往就会产生跳槽的念头。清华大学社会学系与工众网共同开展的一项调查表明,农民工就业“短工化”现象明显并呈逐年递增态势,且“短工化”现象随年龄减小而增强。面对新生代农民工的这种“短工化”倾向,企业投入资金和时间对其进行技能培训的动力也大大减弱。同时,由于近年来国内外市场需求不景气,以及以制造业为代表的实体经济的成本不断攀升,使得企业的利润率不断下滑,这就进一步削弱了企业对新生代农民工进行技能培训的动力。

(三) 新生代农民工参与技能培训的成本偏高

当前,由于工作时间偏长,新生代农民工下班之后基本上再无精力参加职业技能培训。一项以在北京、广东、河南、福建等地 10 余个城市务工的 5193 名新生代农民工为样本的调查结果表明,新生代农民工每周工作时间在 6 天左右的约占 60%,日工作时间为 9-10 小时、11-12 小时、12 小时以上的分别占 43.13%、15.73% 和 5.34%。因此,由于与

工作时间冲突,在企业不愿为新生代农民工提供在职培训的前提下,新生代农民工若想学习技能,一般需要参加脱产培训。这意味着新生代农民工不仅要缴纳一笔不小的培训费,还须承担不菲的交通费、住宿费、误工费 etc。同时,一项以上千名新生代农民工为样本的调查表明,只参加有组织的免费培训的人占 44%,不计较培训成本的人仅占 22.8%。可见,高昂的培训成本是阻碍新生代农民工参加技能培训的重要原因。

### 三、政府破解新生代农民工“技能荒”的策略

(一) 采取有效措施,提高政府补贴培训的实施效果

一方面,各级政府要做好宣传工作,加强新生代农民工对政府补贴培训的了解。政府有关部门要抓住新生代农民工春节返乡的有利时机,在各级电视台、春运列车和长途大巴上播放宣传政府补贴培训的节目,并在火车站、汽车站的醒目位置张贴宣传政府补贴培训的海报。同时,基层政府还可以印发宣传单,介绍参加政府补贴培训的方式以及本地定点培训机构的基本情况,并让村干部将其派发到本村的新生代农民工手中。

另一方面,各地人社部门要强化对定点培训机构的监管,以提高政府补贴培训的实施效果。

首先,要组织教育专家对现有的定点培训机构进行全面评估,将办学的硬件设施、师资力量、学员满意度、学员就业情况等作为主要评估指标,对评估结果优良的培训机构加大扶持力度,对评估结果差的培训机构要坚决进行整顿乃至取消其作为定点培训机构的资格。其次,要组织乡村干部对新生代农民工开展培训需求调查,并将调查结果反馈给定点培训机构,进而帮助其合理确定开设的培训工种(专业)、培训内容和培训方式,以增强培训的针对性。再次,要组织行业专家对定点培训机构制定的各工种(专业)培训大纲和计划进行指导和把关,以确保培训内容能紧跟行业技术发展趋势,进而增强培训的实用性。最后,要建立参训新生代农民工实名制信息管理系统,对其技能等级证书获得情况与就业情况进行追踪调查,以了解培训的实用性,并将此信息作为评估定点培训机构的重要依据。

(二) 完善鼓励政策,激发企业对技能培训的投入动机

技能型人才的培养具有很强的实践性,许多关键环节必须要在实际工作岗位或接近实际工作岗位的环境中才能完成。但就国内职业培训机构的现状而言,大多数都不具备这样的条件。因此,要破解新生代农民工“技能荒”,政府还须进一步完善鼓励政策,以提高企业对新生代农民工进行技能培训的积极性,进而

充分发挥企业在新生代农民工技能培训中的作用。

为鼓励企业加大职工教育投入，财政部、税务总局于2018年5月下发《关于企业职工教育经费税前扣除政策的通知》，将准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除的职工教育经费支出从工资薪金总额的2.5%统一上调为8%。为进一步鼓励企业加大对新生代农民工技能培训的投入，政府财政税务部门可将企业的该项支出按实际发生额在计算应纳税所得额时扣除。同时，政府可设立企业新生代农民工技能培训专项补助基金，对于那些招收新生代农民工数量多且通过建立企业新型学徒制等方式扎实开展技能培训工作并取得良好效果的企业，以及积极开展技能培训但生产经营相对困难的企业，按技能培训实际支出额的一定比例给予资金补助。此外，各级工会可定期组织区域性、行业性新生代农民工职业技能大赛，要求招收新生代农民工达到一定数量的企业必须派出参赛队伍，并对获奖企业进行表彰奖励。政府则可将企业的获奖情况作为对其发放新生代农民工技能培训专项补助资金的重要依据，以此激励企业加大在该领域的投入。

(三) 转变补贴方式，降低新生代农民工的培训成本

目前，在实施农民工政府

补贴培训后，一般由培训机构向政府人社部门提交农民工培训经费补贴申请，人社部门审核通过后，再将补贴经费拨付给培训机构。这种补贴方式存在一定的漏洞，可能引发人社部门公务员与培训机构合谋骗取农民工培训补贴资金的违法行为。比如，武汉市检察院反渎职侵权局曾在一年半的时间内，查办骗取农民工培训补贴资金案件13起，追回农民工培训专项补贴资金近2000万元。如果这种违法行为没有被查处，就会导致农民工政府培训补贴资金的流失。因此，为了防止补贴资金流失，政府应转变补贴方式，实施新生代农民工培训补贴直补个人政策，以降低其培训成本。

具体而言，政府人社部门可遵循“需求引导培训，补贴对应等级”的原则，在对各工种(专业)的市场需求情况和培训成本进行统计调查的基础上，根据市场紧缺程度将各工种(专业)划分成不同的等级，再结合其培训成本制作出补贴标准目录并向社会公布，以引导培训机构根据市场需求开设培训工种(专业)，新生代农民工根据市场需求及政府补贴标准自主选择培训工种(专业)及培训机构。培训结束后，新生代农民工若能顺利获得相关技能岗位或通过相关职业资格证书并获得证书，可按规定向当地人社部门申请报销技能培训和考试鉴定费用，人

社部门审核通过后将技能培训与考试鉴定补贴直接发放给新生代农民工个人。■

#### 参考文献：

[1] 郭东. 新生代农民工“技能荒”亟待破解[N]. 河北日报, 2017-03-30.

[2] 薛二勇. 如何促进新生代农民工有效融入城市[J]. 新重庆, 2017, (7).

[3] 柯炳生. 如何才能让农民收入持续增长?[N]. 农民日报, 2017-11-22.

[4] 赵乐东, 李军峰. 农村劳动力转移培训“阳光工程”存在的问题及对策[J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2010, (3).

[5] 杨学义. 新生代农民工职业技能“低位徘徊”[N]. 工人日报, 2017-04-13.

[6] 梁启东. 提振实体经济要破解“三重困境”[N]. 中国城市报, 2017-11-27.

[7] 石丹浙, 赖柳华. 新生代农民工的工作时间及其影响因素[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2014, (7).

[8] 赵蒙成. 帮新生代农民工在城市立足现有培训还远远不够[N]. 中国教育报, 2015-11-05.

[9] 李锐, 花耀兰, 尹萍. 追回农民工就业培训补贴2000万[N]. 长江日报, 2011-06-15.

(作者单位: 周口师范学院)

责任编辑: 康伟