

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.05.02

基于就业培训券的农民工培训多元合作模式探讨*

王 飞

(四川警察学院 警察管理系,四川 泸州 646000)

摘 要:我国一些地方政府为解决农民工就业问题,采取了就业培训券模式,但在其运行中存在一些问题,培训的针对性与实用性仍显不足,难以有效解决农民工的就业问题。应以就业培训券为政府工具,引入用人单位和第三部门,构建就业培训多元合作模式。通过多元合作机制,实现培训市场与就业市场的衔接,拓展农民工就业与培训信息的获取渠道,增强农民工就业培训的针对性与实用性,促进农民工就业。

关键词:农民工就业培训;教育券;凭单制;就业培训券;政府工具;就业培训多元合作模式;就业培训多元合作机制;培训竞争市场

中图分类号:F404;F323.6

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)05-0009-08

Migrant Workers' Employment Training Mode Exploration Based on Employment Training Vouchers

WANG Fei

(Department of Police Management, Sichuan Police College, Sichuan Luzhou 646000, China)

Abstract: In order to solve the problem in the employment of migrant workers, some local governments of China use employment training vouchers mode but there are some inadequacies such as insufficient pertinence and practicability, so it is difficult to solve the problem in the employment of migrant workers. The employment of migrant workers can be reinforced by taking the employment training vouchers as government tool, by introducing employers and the third parties to construct employment training multiple cooperation mode, by suiting the training market to employing market through multiple cooperation mechanism, by broadening information acquisition channel for the employment of migrant workers and by consolidating the pertinence and practicability of employment training of migrant workers.

Key words: migrant worker employment training; training vouchers; employment training vouchers; employment training vouchers; governmental tool; multiple cooperation mode in employment training; multiple cooperation mechanism in employment training; competition in training market

* 收稿日期:2012-06-28;修回日期:2012-07-30

基金项目:教育部人文社科规划项目(CLS-D1033)“新生代农民工就业培训研究——以多元主体参与机制为视角”

作者简介:王飞(1985—),男,四川内江人;助教,管理学硕士,在四川警察学院警察管理系任教,主要从事公共管理、农民工问题研究;E-mail:592860695@qq.com。

一、引言

就业培训券已经在农民工就业培训实践中推广近十年,特别是自2008年金融危机导致大量农民工返乡后,很多地方政府实施了农民工就业培训工程,并大规模采用了培训券模式。但学界对“就业培训券”进行专门细致的研究并不多。本文在探究就业培训券理论渊源的基础上,探讨就业培训券模式的运行方式,并分析当前此模式在运行中存在的主要问题,即培训的针对性与实用性仍显不足,其主要表现就是仍难以有效解决农民工就业问题。针对此问题,本文尝试建立就业培训多元合作机制,以弥补就业培训券模式所存在的缺陷。在此机制中,尤其是培训券使用机制突破了以往培训券模式的局限性,把用人单位引入培训市场中,这样可更好地实现就业市场与培训市场的衔接,增强培训的针对性与实用性,最终实现农民工就业,进而解决“三农”问题中的关键问题——农民问题,为促进农民工城市化夯实经济基础。

二、就业培训券的渊源

其实,就业培训券源自于教育券。教育券即“学券制”,最早由弗里德曼于1955年在《政府在教育中的作用》一书中提出:“我们意识到:这些关于政府资助教育和义务教育法的观点对于大部分读者来说也许过于偏激了;这就是为什么目前我们只是提出这种观点,而不要求读者给予全面支持的原因;我们主张实行教育券计划,这是摆脱目前这种局面最稳妥的办法。”(弗里德曼,1986)可见,教育券原本是弗里德曼为克服美国公立学校制度缺陷,实现教育公平而提出的重要举措。

教育券制度的运行方式通常为:首先,政府将用于教育的公共经费制作成教育券并发给符合条件的学生(或家长),而不是发给学校;然后,学生(或家长)根据相关情况选择自己满意的学校并用教育券支付学费及相关费用;最后,学校向政府兑现与教育券面额相等的教育经费。弗里德曼认为,通过实施教育券制度,可以把竞争机制引入教育领域,这样不仅可以促进公立学校间竞争,而且还会促使公立学校同私立学校间竞争,公共教育中的一些教育不公平问题也便迎刃而解。

归根到底,教育券实质是凭单制,Hatry给凭单制下的定义是“政府部门给予有资格消费某种物品

或服务的个体发放的优惠券”,有资格接受凭单的个体在特定的公共服务供给组织中“消费”他们手中的凭单,然后政府用现金兑换各组织接受的凭单(宋世明,1999)。

实际上,就业培训券制度是由教育券制度演变而来,它与教育券的区别在于所涉及的主体与服务内容发生了变化,由教育券制度中的政府、学校和学生(家长)三大主体转变成了就业培训券制度中的政府、培训机构和培训者三个主体,其运行机制是类似的,服务内容则由教育转变为就业培训服务。教育券与就业培训券本质均为凭单制,就业培训券就是政府部门给予有资格消费就业培训服务的人所发放的优惠券,从根本上来讲是政府工具之一。

三、我国就业培训券模式运行中存在的问题

1. 农民工就业培训券模式在我国的兴起

2001年,长兴县在借鉴美国教育券的基础上开我国教育券先河;浙江在2003年又开我国就业培训券先河,开始探索通过培训券模式开展农民工就业培训。2008年金融危机席卷全球之后,大量农民工返乡就业,各地政府为促进返乡农民工就业,提高农民工就业能力,陆续采取就业培训券这个政府工具来培训农民工,逐渐形成了农民工就业培训券模式。

目前我国的就业培训券模式运行方式一般为:第一步,各地方政府根据本辖区具体情况,通过调查访谈等方法确定辖区内需要培训的对象及数量,制定就业培训的具体方案,结合政府财力制作实名制就业培训券,并确定就业培训券的发放对象范围及领取培训券的条件,然后选定符合标准的培训机构,把培训机构名单等相关信息向社会公布。第二步,政府向就业培训券发放对象发放就业培训券,符合条件者凭相关证件到政府部门登记领取就业培训券。第三步,领到就业培训券的人根据自身情况和市场供需状况选择培训机构与专业。第四步,培训机构对持券报名者按要求进行就业能力提升培训,培训结束经考核达标后收取就业培训券。第五步,培训机构到政府部门兑现就业培训券,政府部门按照兑付标准与培训效果考核情况向培训机构支付培训经费,并记录培训机构的相关培训情况,以便监督。

2. 目前农民工就业培训券模式存在的问题

就业培训券模式较之于传统培训模式有其优势:农民工获得自主选择权,能在一定区域内选择培训机构与专业,他们的积极性有所提高;同时,培训机构间竞争更加激烈,他们要得到更多的培训经费,就需获得更多的就业培训券,因而不得不提供“物美价廉”的就业培训,以此来吸引农民工;而政府不仅可以实现“低成本高质量”的绩效,还能在一定程度上成为精明的买主。但是,从全国大部分实行就业培训券的地区的实际运行情况来看,这种模式也存在其固有的局限:

其一,各地的就业培训券制度实施范围几乎都局限于县、市区域内。据笔者统计,实施就业培训券模式的地方有 24 个,其中仅有 5 个在省级区域内实施,其余都在县、市区域实施(王飞,2011)。由于在县、地级区域内,既有的培训机构和培训专业通常是很有局限的,可供农民工选择的培训机构和培训专业更是极其有限的,很多地方难免会出现“供给方缺陷”(即就业培训的竞争市场不一定存在或者就业培训市场的竞争水平比较低)的情况(孙迎春,2009)。

其二,就业培训的针对性、实用性仍需加强。采用就业培训券模式,可以在一定程度上提高培训机构的培训质量,使培训效果更佳。然而,政府实施就业培训项目的根本目标并非仅仅是让农民工掌握好就业技能,而是解决他们的就业问题。从一些地方的实施情况来看,就业培训券模式也未能较好地实现农民工就业培训与就业的有效衔接。因此,这种就业培训券模式同样存在培训针对性、实用性不足的问题。

其三,就业培训资金短缺。《2003—2010 年全国农民工培训规划》中指出,需要培训的农民工有 2 亿多人。而到 2008 年年底,中央补助资金 32.5 亿元,同时带动地方投入培训资金 30 多亿元,仍远远不能满足培训需求(何筠,2010)。若培训人数达到 5 000 万人,可以粗略地算出平均每人获得的培训资金仅 120 多元。另外,从当前大部分实行就业培训券模式的地区的实际情况看,就业培训券面额几乎都是仅有几百元。与此相对的现实情况却是,稍好些的培训专业的培训价格几乎都是上千元。这样便有一个差额需要弥补,而农民工的支付力较弱,

如果这个差额完全由农民工自己填补,将极大影响他们参加就业培训的积极性。另外,在培训过程中还会相应的产生一些其他费用,这将进一步加重农民工的就业培训负担。可见,就业培训券模式还存在着资金短缺的问题。

四、就业培训券模式之改进:多元合作模式

我国当前的就业培训券模式存在自身固有的缺陷,尚不能很好地解决农民工的就业问题,需要进一步改进。针对当前就业培训券模式所存在的问题,本文认为应引入相关主体,构建农民工就业培训多元合作模式,并形成就业培训多元合作机制,进而克服目前就业培训券模式存在的弊端,使之成为一种真正有效的农民工就业培训模式。

1. 基于就业培训券的就业培训多元合作模式

笔者就目前就业培训券模式的运行情况,结合政府开展农民工培训工程的情况与需要,设计出了基于就业培训券的农民工就业培训多元合作模式(参见图 1)。

2. 用人单位与第三部门的角色与职能定位

从图 1 可看出,此模式涉及政府、农民工、用人单位、培训机构和第三部门 5 类主体,在目前的培训券模式基础上引入了用人单位和第三部门两类主体。这里,分别对两类主体的角色和职能进行界定。

(1) 用人单位

用人单位的主要职能是为农民工提供岗位、培训和对培训订单的结果进行评分,另外,需承担部分培训成本。虽然能提供就业岗位的组织较多,但笔者认为现实中的用人单位主要是中小企业,究其原因,主要有两个:其一,中小企业所提供的就业岗位在我国所有组织提供的就业岗位中占绝大多数,且绝大多数农民工的就业单位也主要是中小企业。截至 2008 年年底,中小企业创造的 GDP 占全国的 60%,提供了 75% 以上的城镇就业(李亚,2009)。其二,大部分中小企业存在资金短缺问题,即便想培训员工,但囿于财力而无法实现。如果农民工持就业培训券去求职,更易受中小企业青睐,这有利于促使农民工求职成功。

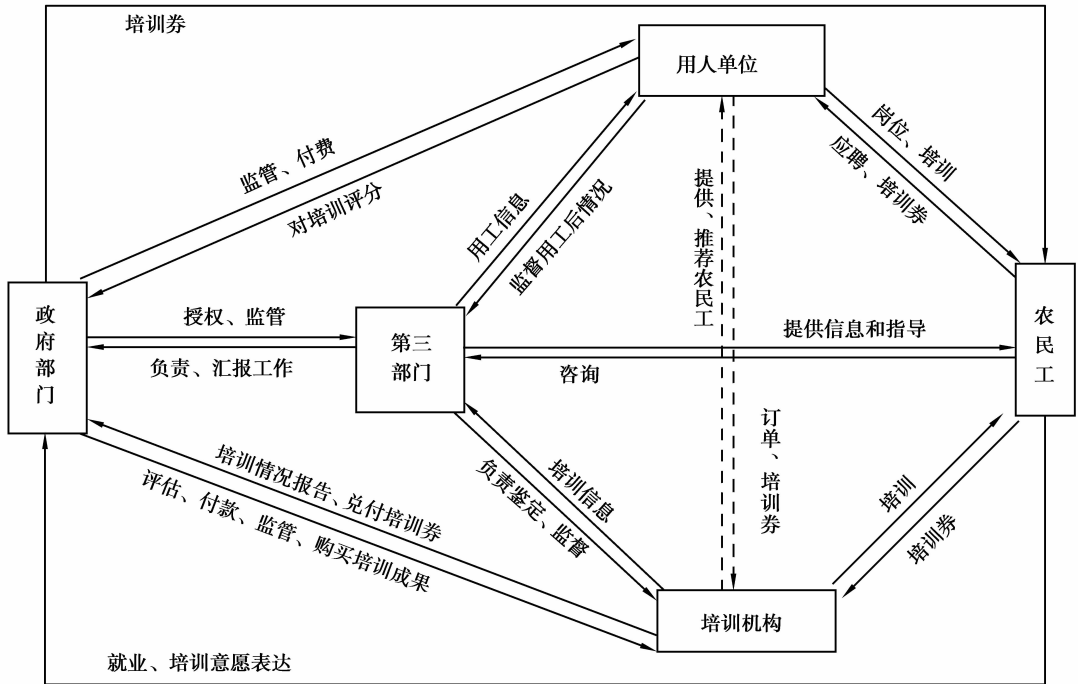


图1 基于就业培训券的农民工就业培训多元合作模式

(2) 第三部门

学界对于第三部门尚未形成较为统一的概念,笔者出于对本文研究的考虑,比较赞同王名等(2004)的观点,即“不以营利为目的、主要开展公益性或互益性活动,独立于党政体系之外的正式的社会组织,这些组织具有不同程度的自治性与志愿公益性,不是宗教、政党组织。”笔者所设计的就业培训多元合作模式中就是需要这种第三部门,他们以农民工实现就业为宗旨,相对独立于政府之外,受政府委托办理一些就业培训市场中的事务。此处的第三部门包括行业协会、商会、职业团体、工会等,其职责主要为:一是接受政府委托;二是受政府委托,接受培训机构的申请,审核其资质,向合格者发放许可证(涉及行政许可法的,应严格按照依法执行);三是监督用人单位聘用农民工后的情况,监督培训机构的培训情况,监督农民工领取就业培训券之后参加培训的情况;四是资金充足的,可提供部分培训资金;五是定期向政府主管部门汇报工作,接受政府主管部门检查;六是收集就业、培训市场中的就业、培训信息,制作、管理就业培训信息网,及时更新信息;为农民工和用人单位提供就业培训方面的咨询,缩短二者间的搜寻时间,降低搜寻成本。农民工就业难的主要原因

之一便是就业信息获取渠道狭窄,多数农民工依靠工厂招工、亲戚朋友介绍和自己随便找工作的途径来获取就业信息(见表1)。就业信息获取渠道狭窄直接导致农民工在就业市场处于被动地位,不利于其就业。可见,就业信息对于农民工就业的重要性,第三部门在农民工就业信息获取方面将大有作为。

表1 农民工获取就业信息的渠道

获取途径	频数	百分比/%
工厂招工	38	34.2
亲戚、熟人介绍	36	32.4
自己随便找找	29	26.1
职业中介	1	0.9
政府部门组织外向输出	4	3.6
广告、电视、书报等媒体	3	2.7

数据来源:教育部人文社科规划项目《农民工就业培训研究》课题组的调研报告:《重庆地区农民工就业培训情况调查》

五、就业培训多元合作模式的运行机制

基于就业培训券的农民工就业培训多元合作

模式的有效运行需要合理的资金筹措机制、就业培训券制作与发放机制、就业培训券使用机制、就业培训券兑付机制、监督与评估机制来加以保障。

1. 资金筹措机制

前文已提及农民工就业培训工程存在资金短缺问题,笔者试图建立一种就业培训资金的成本分担机制,以此解决培训资金的长效供给问题。通过此机制可源源不断地为农民工就业培训工程注入资金,其主要由政府、用人单位、农民工和第三部门四类主体来提供。

政府作为公共管理部门,为实现社会公平正义,具有为农民工弱势群体提供就业培训这项公共服务的职责,理应承担大部分培训成本。虽然《2003—2010年全国农民工培训规划》已到期,但其中指出的“中央和地方各级财政在财政支出中安排专项经费扶持农民工培训工作,用于补贴农民工培训的经费要专款专用,提高使用效益”仍是值得推广执行的。因此,在政府筹资方面,应该由中央至县级四级财政负担,输出地、输入地政府共同承担。各级政府应高度重视农民工培训工作,在财政允许的条件下,制定年度预算时应尽量多安排农民工培训经费,年度决算时应严格审计专项资金的运用情况。另外,在政府绩效考核中,可尝试把各级政府部门安排的农民工就业培训的资金及其所占本年度财政支出比例作为绩效考核的标准之一,以激励各级政府部门逐步提高农民工就业培训资金支出。

用人单位、农民工作为农民工就业培训工程最大受益者,基于“谁受益谁负担”的原则,他们都应分担相应的培训成本。《2003—2010年全国农民工培训规划》中也提到:农民工培训经费实行由政府、用人单位和农民工个人共同分担的投入机制;用人单位开展农民工培训所需经费从职工培训经费中列支,职工培训经费按职工工资总额1.5%比例提取,计入成本在税前列支。当用人单位有岗位需求时,聘用农民工之后应按规定安排相应的培训经费。当前“民工荒”、招工难问题凸显,其原因之一便是农民工待遇过低,用人单位可在录用农民工后安排相应的培训经费,以此作为招工时吸引农民工的福利之一。农民工是高质量的就业培训的最大受益者,最优质的培训最有利

于农民工就业,而高质量的培训需要更高的培训成本。出于理性“经济人”的考虑,农民工在培训结束之后也应向政府部门或者培训机构支付一定的培训费用。

第三部门基于追求公共利益的目标和社会责任,应该通过自身的努力促进农民工就业培训工程顺利开展,以解决农民工的就业问题。政府可鼓励、引导部分条件较好的第三部门为农民工就业培训工程提供部分资金。当然第三部门是否提供资金,应完全出于自愿。

因此,政府应该带头建立以政府、用人单位、农民工和第三部门为投入主体的农民工就业培训成本分担机制,其中政府应承担大部分资金,用人单位和农民工承担相应部分资金,同时尽量倡导社会主体投资和捐赠,以此解决就业培训资金的长效供给问题。受制于目前笔者研究的局限,这4类主体具体应分担的比例尚不能明确,这需要进一步研究和完善。

2. 就业培训券制作与发放机制

就业培训多元合作机制中以就业培训券作为政府工具连接着政府、用人单位、培训机构和农民工这四大主体,也是以就业培训券衔接着就业与培训市场。如果培训资金是此机制的血液,那么就业培训券就是此机制的灵魂,因而设计好就业培训券制作和发放机制便显得尤为重要。在就业培训券制作和发放机制中,政府应做好以下两步工作:

第一步,制作就业培训券。首先,县级政府根据相关法律法规和政策,做好本辖区内的农民工就业培训的调研工作,获得农民工的相关数据(主要包括农民工总量、本地和外来农民工数量、老一代和新生代农民工数量等)、本年度内目标农民工(有意愿参加就业培训的农民工)的相关数据、培训市场上主要培训专业的价格等数据。其次,统计好农民工、主要培训专业的均价和本年度内的培训资金等数据。最后,根据以上数据决定本年度内将要制作、发放的就业培训券数量和就业培训券的面额种类。就业培训券的数量应与本年度内将要培训的农民工数量持平。制作就业培训券面额种类时必须综合考虑目标农民工数量、培训专业的价格和培训资金等情况,并且,其面额还应

兼顾农民工的特点^①。

第二步,发放就业培训券。首先,县级政府应该严格依据培训的标准对申请领取就业培训券的农民工进行资格审核,并做好农民工的分类统计(即申请者是老一代还是新生代农民工,是本地还是外来农民工);农民工必须携带身份证等相关材料进行申请。其次,对条件合格者,据其所属类别发放就业培训券。最后,对领取就业培训券的农民工的身份等信息进行登记备案。

3. 就业培训券使用机制

此机制主要是由政府所制定的关于就业培训券的使用规则组成,主要规则有以下几条:

第一条,允许农民工领取就业培训券之后可以在全省(省级辖区)范围内选择培训机构与专业。受制于各地财政有限和培训券在我国的兴起主要源自于县、地市级政府的尝试,目前培训券模式运行尚不成熟,所以各地方政府推行的就业培训券制度实施范围几乎都局限于县、地市区域内。在县、地市区域内,培训机构与专业非常有限,很多地方难免会出现“供给方缺陷”。基于增强培训效果的考虑,当培训券的适用范围扩展到省级区域内,原来局限于县市范围内的培训机构之间的竞争无疑会扩大至全省范围内所有培训机构之间的竞争。通过此举,既可在一定程度上解决“供给方缺陷”问题,也可赋予农民工更多选择范围。当然,将就业培训券的使用范围扩展至省级区域仅是笔者的设

想,至于具体的实施,可采取试点的方式进行,以便为将来推广积累经验。

第二条,允许领取就业培训券的农民工直接到用人单位求职,而非必须先到培训机构接受培训。当用人单位聘用持有就业培训券农民工之后,可收取农民工的就业培训券。之所以如此设计,主要是为了在原来的培训市场基础上,引入用人单位这一竞争主体,使培训市场竞争更加激烈,以此进一步解决培训市场中的“供给方缺陷”问题。

第三条,允许用人单位录用持有就业培训券的农民工之后,向自己认可的培训机构下培训订单,让培训机构按其要求培训新聘农民工,培训结束用收取的就业培训券支付培训费用;有条件的用人单位也可自己组织对新聘农民工进行培训,培训结束后,直接到政府部门兑现就业培训券。由于目前的就业培训券模式中培训市场与就业市场未能有效衔接,培训与就业脱节,使得培训券模式仍存在培训针对性、实用性不强的问题,不能较有效地实现就业。笔者设计这条规则是为了把就业市场中的用人单位引入到培训市场中,使培训市场与就业市场有效衔接,用人单位向培训机构下订单或自己组织培训,都能增强培训的针对性与实用性,有利于实现开展农民工就业培训工程的最终目标——解决农民工的就业问题。

在对农民工的调查中发现(见表2),如果让他们选择培训方式,有42%的人更乐于接受更符合用

^① 比如老一代与新生代农民工、本地与外来农民工的区别。新生代农民工的文化程度普遍比老一代农民工更高,掌握新技能的能力更强,他们将选择的培训专业较老一代农民工应该会复杂、价格会更高。针对新生代农民工的就业培训券的面额应该要高于老一代农民工的就业培训券。当前很多地方政府制定的针对本地农民工和外来农民工的就业培训券面额有差异,几乎都是前者高于后者,甚至禁止外来农民工领取输入地的就业培训券。应该鼓励各地政府允许外来农民工领取输入地的就业培训券,应尽可能、尽快地实现外来农民工与当地居民享有均等的就业服务,关于本地农民工和外来农民工的差别“待遇”,需要各输出地与输入地政府(主要是省级政府)间进行协调。

输出地与输入地政府间可尝试建立利益分享、补偿机制或行政契约机制,以此解决外来农民工的就业培训问题。可从两个角度加以分析:其一,从地方政府间协作的角度看。培训农民工具有极强的正外部性,正因为如此,各地政府担心自己“掏腰包”培训外来农民工之后,他们又离开本地去外地求职,这样会“浪费”本地培训资源,因此多数政府不愿为外来农民工培训付费。其实,可由输出地政府代表外来农民工与输入地政府签订行政契约,如果输入地政府为外来农民工培训付费,外来农民工需在输入地工作一定期限方能离开本地否则承担相应责任,或由输出地政府向输入地政府转移支付适当的培训经费。其二,从地方政府竞争与公共产品供给角度看。2003年以来,我国劳动力市场一反常态,即由以往的劳动力供给明显大于劳动力需求向结构性劳动力供给短缺转变,并开始出现局部性的“民工荒”(许经勇,2012)。以前仅是沿海城市出现“民工荒”,但2011年春节后内地也逐渐出现“民工荒”问题,如四川省便有很多用人单位因难以招到民工而普遍把待遇提高以期招揽农民工。“民工荒”的原因之一是待遇较差,很多地方政府对外来农民工也采取不公平的政策,而农民工出于理性“经济人”考虑,他们自然会“用脚投票”选择更有利于他们的地方,此时各地方政府间便存在着对农民工的竞争关系。如果各输入地政府对外来农民工实施政策倾斜,提供有竞争力的公共产品——就业培训服务,那么便能在一定程度上解决“民工荒”问题。

人单位需要、有针对性的就业培训;有 37% 的农民工更希望企业先招工,再到培训机构接受订单培训;而对于政府直接组织培训机构办培训,仅 12% 的人乐于接受。我们据此可推断,农民工更期待更具有针对性与实用性的就业培训,政府应选择针对性与实用性更强的就业培训模式,以提高就业培训的效用。

表 2 农民工对政府出资进行就业培训方式的选择

题干	选项	频次	频率/%
由政府出资,您会选择哪种培训方式	1. 政府直接组织培训机构办培训	20	12.1
	2. 发就业培训券,自己选择培训机构与专业	15	9.1
	3. 企业先招工,再到培训机构接受订单培训	61	37.0
	4. 根据用人单位需求,有针对性的组织培训	69	41.8

数据来源:教育部人文社科规划项目《农民工就业培训研究》课题组的调研报告:《重庆地区农民工就业培训情况调查》

4. 就业培训券兑付机制

当农民工领取、使用就业培训券之后,就业培训券的兑付事关培训机构和用人单位切身利益,这将影响两者参加农民工就业培训工程的积极性,进而影响就业培训效果,可见,就业培训券兑付机制也不容忽视。针对培训机构和用人单位两大主体,此机制主要包括以下要点:

第一,培训机构到政府财政部门兑付费时,财政部门须严格根据培训效果评分等级兑现就业培训券。此举主要是为借助培训机构的“绩效”付费来激励他们为获得就业培训券全额兑现而努力提高培训质量与效果。政府核定培训机构的培训效果的评分等级需参考农民工的培训满意度、技能掌握情况、就业率和就业稳定性以及向培训机构下过培训订单的用人单位对培训“产品”的满意度或者评分。政府应该综合这些情况对培训效果给定评分等级。对效果不够好的应该“打折”兑现就业培训券以示惩罚,对培训效果较好的便足额兑现,

而对培训效果非常好的可以按照一定比例超额兑现以资奖励。在就业培训券的兑付环节引入激励机制,可以促进培训机构为争取高额“报酬”而竞争。

第二,对于聘用农民工后自己组织培训的用人单位,当他们去兑现经费时,原则上政府应该全额兑现。为防止不法用人单位假借聘用农民工收取就业培训券,兑现后便辞去农民工,以此骗取培训经费,政府应在兑付就业培训券之后对用人单位和其新聘用农民工进行备案,以便核查,一旦发现骗取就业培训券者,一律给予严厉处罚。

5. 评估与监督机制

(1) 评估机制

由于过程评价指标可测性不高,而就业培训的根本目的是帮助农民工就业,因此,建立以政府为主导,农民工、培训机构、用人单位和第三部门参与其中的结果导向型评估机制,便成为构建评估机制的重点。政府主导,主要是指政府在兑付培训资金时严格把关,根据既定的兑付标准、培训机构的培训效果评分等级兑现培训券。农民工、培训机构、用人单位和第三部门在评估中均扮演重要角色,尤其是农民工和用人单位,他们是培训成果的直接检验者,培训效果需要通过其“满意度”方可真实反映出来。结果导向型就是指评估重点是其客体,即主要是农民工培训后的合格率、就业率与就业稳定性。这三者是政府付费的主要标准,这三个评价指标兼顾激励性与约束性,指标高的培训机构所获培训资金较多,相反,则获得培训资金较少,甚至没有。

(2) 监督机制

之所以出现“贵州培训窝案”这类骗取培训经费的案件,缺乏有效的监督机制是其主要原因之一。制定切实有效的监督机制是就业培训多元合作机制发挥效用的有力保障。监督主体应以政府、第三部门为主,用人单位、培训机构和农民工为辅,并辅之以责任追究制度。

政府的监督职责:在农民工领取、使用就业培训券以及培训机构和用人单位兑付就业培训券之后,政府要做好实名登记备案工作,一旦出现农民工领取就业培训券但不参加培训或者不认真接受培训,浪费培训资源,政府应加以惩处;用人单位和培训机构出现骗取培训经费的行为,则依法处理甚

至取缔其相应的资质。

第三部门的监督职责:主要是受政府委托对农民工、用人单位和培训机构的相关情况进行监督,一旦出现问题应该向政府汇报,再由政府处理。由于第三部门独立于政府部门,受政府约束较少,也能在一定程度上对政府进行监督。

农民工、用人单位和培训机构这三者在培训利益上存在一定“冲突”,可互相制约,相互监督,他们也可对政府和第三部门进行监督,发挥社会监督的作用。

对于出现违法乱纪行为的个人和单位将严格追究其责任,责任追究对象当然包括以上五类主体。此外,应该通过政府或第三部门建立统一的信息管理系统,将相关信息予以公示,以加强对培训过程的监督。

笔者认为,在基于就业培训券的农民工就业培训多元合作机制中,以就业培训券为政府工具,充分发挥政府机制、市场机制和第三部门机制相互作用,能在较大程度上克服当前农民工在就业培训中存在的监管难题。

六、结语

由于农民工就业培训是一项系统工程,仅靠就业培训多元合作机制难以取得理想效果,还需要辅之以其他相关配套措施才能实现目标。比如:强化农村基础教育,鼓励农村未升学的中学毕业生参加职业教育,扶持成人教育等;建立健全城乡一体化的就业服务体系,疏通农民工进城务工渠道,让城乡劳动者享有均等的就业服务;逐步改革、完善户籍制度,加大对农民工的权益保护力度。此外,在就业促进体系中职业介绍是核心,培训则是基础和支撑(于法鸣,2001),因而相关主体应积极为农民工提供职业介绍服务。由于农民工与用人单位间存在一定的搜寻时间,当农民工获得有效的职业介绍服务后能在一定程度上缩短搜寻时间,降低搜寻成本。

总而言之,农民工就业难与“民工荒”问题是两个社会问题,二者存在一定的联系。政府为解决这

两个问题,实施了农民工就业培训工程,各地也在探索有效的农民工就业培训模式。笔者对就业培训券模式进行分析,发现一些问题,并在此基础上提出了相应的改进措施:以就业培训券为政府工具,建立农民工就业培训多元合作模式及机制。当然,这个模式和机制仅是笔者的初步设想,尚存缺陷,仍需继续完善。

农民工就业培训工程乃一项系统工程,涉及我国经济、政治、法律和社会等多方面。因此,要使农民工就业培训工程发挥应有的效能,仅靠各种培训模式是远不能实现目标的,尚需各相关方面的有效配合。更为重要的是,单独通过短期就业培训难以大幅提升农民工的就业技能,从长远看,需要从教育入手才能从根本上提高其素质,避免将来新一代农民工重蹈覆辙。政府应把重点放在教育上,此乃储备人力资本的主要途径,否则将来再花多大力气搞培训,都将是本末倒置。

参考文献:

- 弗里德曼. 1986. 资本主义和自由[M]. 北京:商务印书馆: 82-83.
- 何筠. 2010. 公共就业培训管理[M]. 北京:科技出版社:71.
- 李亚. 2009. 论中小企业国际贸易融资的问题和对策[J]. 网络财富(6):193.
- 宋世明. 1999. 美国行政改革研究[M]. 北京:国家行政学院出版社:148.
- 唐纳德·F·凯特尔. 2009. 权利共享——公共治理与私人市场[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社:4.
- 王飞. 2011. 政府购买农民工就业培训服务研究[D]. 重庆:西南政法大学:31-32.
- 王名,刘培锋. 2004. 民间组织通论[M]. 北京:时事出版社:13.
- 许经勇. 2012. 刘易斯二元经济结构理论与我国现实[J]. 吉首大学学报(社会科学版)(1):105-108.
- 于法鸣. 2001. 建立市场导向就业机制[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社:106.

(编辑:夏 冬,段文娟)