

# 公共资助农民培训供需及均衡机制选择\*

——基于四川省成都市的调研

□ 杨锦秀 吴春汶 朱玉蓉

**内容提要:** 针对当前公共资助农民培训“供需非均衡”问题,本文运用公共产品理论,从政府和农民两个层面剖析其产生原因。在此基础上,结合四川省成都市的调研分析,探究培训均衡机制的选择。

**关键词:** 公共资助; 农民培训; 供需非均衡; 均衡机制

## 一、引言

舒尔茨(1990)认为教育投资是人力资本投资的主要部分,人力资本投资不仅包括学校的正式教育,还包括使人获得知识及技能的职业培训。我国培训投资是农村人力资本投资的一个重要形式、是提高农业劳动生产率的重要途径(张建民、杨子敬,2008;王迅,2008)。公共资助农民培训是公共就业服务体系的重要组成部分,是由政府制定、出

资并监管的,向农民免费提供的、旨在提高其农业和非农就业技能的培训项目(下文简称培训)。培训可以提高农民整体素质及就业能力,达到增加收入的目的,进而促进农村经济的可持续发展。

农民培训对于“三农”问题的解决至关重要,国内学者进行了广泛研究,但现有研究主要是从培训供给或需求加以分析的。姜长云(2005)从宏观

为基层的自治性组织,对失地农民的现实状况和需求最为了解,而且还拥有其他社会组织难以匹敌的政府资源,因此,社区居委会有责任也有能力为刚进入城市社区的失地农民人际网络的发展搭建良好的平台。社区居委会应该想方设法积极组织社区居民在社区内部或与其他社区合作开展丰富多

彩、健康向上的社区文化活动,如开展文化和技能培训、友谊比赛、“邻居文化节”、“手拉手”帮扶结对活动等,增进社区居民之间的感情沟通,帮助失地农民尽快建立起新的社会支持网络,促进他们尽快融入城市生活。

## 参考文献

1. Granovetter, Mark, The Strength of Weak Tie, American Journal of Sociology 78 (1973): 1360~1380
2. 杨傲多. 民进中央: 失地农民数量迅速扩大 2020 年将超 1 亿. 中国青年报, 2009-03-14
3. 埃弗里特·M·罗吉斯, 拉伯尔·J·伯德格. 乡村社会变迁. 王晓毅等译. 浙江人民出版社, 1988: 309~310
4. 吕维平. 失地农民住房安置模式探讨. 城市问题, 2007(5): 57~64
5. 英格尔斯等. 从传统人到现代人——六个发展中国家的个人变化. 中国人民大学出版社, 1992: 315

(作者单位: 金华职业技术学院社科部, 金华, 321017) 责任编辑: 方 静

\* 项目来源: 国家社会科学基金项目“公共资助就业培训项目在少数民族农村地区的实施效果研究”(编号: 11BGL064), 四川省人民政府办公厅“农民就业培训项目实施效果调研课题”(编号: 川办函[2011]84号)

层面阐述了农民培训需求,并提出了完善培训模式的对策;许小青、柳建华(2005)分析了农民工教育培训需求现状并提出对策;何筠(2007)比较了公共就业培训不同供给方式及其运行模式的效率,提出了创新运行机制的基本思路;李静(2007)分析了我国农民培训有效供给不足的原因,探讨了政府在其中的角色定位和作用;王彩芳(2012)从政府失灵角度分析了农村劳动力培训供给无效问题,提出了加强农民的组织化培养等矫正方法。

公共资助农民培训需求是农民为实现个人效用最大化、付出时间精力等成本、能够满足其“提升就业能力、增加收入”需要的培训数量。公共资助农民培训供需均衡是指以满足培训需求为目的的有效培训供给。只有充分考虑需求的供给才是有效的供给,只有培训供给与农民需求匹配即“供其所需”才能形成培训供需均衡(闵琪,2011)。

## 二、公共资助农民培训供需非均衡的描述性分析

### (一) 数据来源

本文数据来自2012年课题组对四川省成都市参加过培训农民的问卷调查。依据培训的开展情况和培训地点离中心城市成都的辐射距离,调研组确定调查范围为三县两市一区,平均每县(市、区)抽取两个镇,每个镇随机选取30名参加过培训的农民进行问卷调查和一对一访谈。本次调研发放问卷360份,有效问卷327份,有效率90.83%。样本农民中,男女分别占41.72%和58.28%,平均年龄约42岁(见表1);初中及以下文化程度的农民占68.8%,大专以上占9.79%(见表2);93.27%的农民都是家里的劳动力;38.53%的农民在家务农,21.71%边打工边务农;14.98%农民收入来源于务农,18.96%来源于务工,另有37.61%既有务农收入也有务工收入。

表1 农民年龄分布情况 (人,%)

项目	20岁以下	20~30岁	30~40岁	40~50岁	50岁及以上
人数	3	36	81	145	61
比例	0.92	11.01	24.77	44.34	18.65

2011年四川省农村劳动力3829万人,年新增农村劳动力约50万;全省参加过就业技能培训的农民仅49.63万人,拥有专业技术职称、受过职业培训的人仅占8.1%;缺乏务农及务工技能的农民达83%,而在农民就业增收中遇到的最大困难也正是缺乏技术。在农村劳动力不断增加的背景下,以政府为主导的农民培训“供不应求”。随着第二、三产业的迅速崛起和职业分工的精细化发展,农民对于培训内容呈现出多样化的需求。访谈得知,当前政府提供的培训与农民的现实需求并不匹配,“供非所需”现象普遍存在。总体上看目前培训体系的供需规模和结构都存在一定程度的失衡。因此,本文针对公共资助农民培训,将政府供给与农民需求联合进行交互性研究,运用公共产品理论剖析“供需非均衡”产生的本质原因,以探究培训均衡机制的选择。

表2 农民受教育程度分布情况 (人,%)

项目	小学及以下	初中	高中及中专	大专及本科	本科以上
人数	71	154	70	31	1
比例	21.71	47.09	21.41	9.48	0.31

### (二) 培训供需非均衡的表现

培训供需均衡应同时体现出规模和结构上的匹配。除了规模上的供不应求,从问卷发现,培训要素的“供非所需”是培训供需结构非均衡的主要体现,表现在以下方面:

1. 培训期望对象与实际培训对象不一致。从20世纪80年代开始,我国政府就陆续制定和开展了全国范围内的公共资助农民培训项目,每个项目都有明确的培训对象。例如,旨在提高务农农民生产技能的“新型农民科技培训工程”,以主要从事农业生产和经营、农业生产经营收入为家庭主要收入的专业农民作为基本学员,开展系统培训<sup>①</sup>。“农村劳动力转移培训阳光工程”,以具有一定文化基

① 我国启动新型农民科技培训工程. 人民网: <http://politics.people.com.cn/GB/1026/4773369.html>

础、身体健康、有向非农产业和城镇转移的农村中青年劳动力或新增劳动力为培训对象<sup>①</sup>。然而,访谈中发现实际参加培训的多为常年留守农村的女性和老年农民,她们大都不是培训真正计划惠及的对象。培训对象错位将使得培训知识无法转化为真正需要培训者的实践技能,未满足他们对培训的需求,无法实现提升目标群体就业能力的目的。

2. 培训内容与农民期望不一致。农民需求并期望参加的与政府目前提供的培训在数量上存在较大程度的错位(见表3)。错位程度较大的主要集中在种养殖业、市场营销和法律知识、就业创业、工业建筑运输业、医疗卫生保健几方面;第三产业服务技术、产业相关政策方面也存在一定程度错位。29.66%的参训者认为培训内容不是其想要的或是

完全不需要的;36.56%认为培训内容对现在工作帮助较小或没有帮助;19.88%认为培训所学的知识或技能无法用到现在的工作或生活中。可见,政府提供的培训不能满足农民的现实需求,从而使农民不能学以致用,也就无法有效提高其就业能力。

3. 培训时间与农民知识转化时间不一致。农业科技培训时间较短,讲课时间大多为半天,农民当场接受并掌握培训内容有限,靠自己思考并转化为实践技能较难。非农培训也主要以一周至四周甚至一天的短期培训为主,要在短时间内真正学到系统的劳动技能较难,农民依旧难以实现较高层次就业,也不能获得较高收入,同时也加剧了低层次产业领域就业的竞争。

表3 农民期望与政府实际供给培训内容错位情况 (%)

项目	种养殖业技术	工业、建筑、运输业技术	第三产业服务技术	市场营销和法律知识	就业创业技能培训	产业相关政策培训	医疗卫生保健知识
第一期望	39.76	4.59	18.65	8.87	14.98	0.92	5.81
第二期望	16.82	3.98	22.02	18.96	20.49	2.75	10.09
期望累计	56.58	8.57	40.67	27.83	35.47	3.67	15.90
实际供给*	28.75	1.83	34.56	2.75	16.51	0.61	2.14

注: \* 以距离调研时间最近的一次培训为依据

4. 培训方式与农民期望知识获取方式不一致(见图1)。专家以一次性课堂讲解为主、田间指导为辅,“现场指导”或“集中上课”次数多于农民期望,“现场指导与集中上课结合”的次数又不满足农民期望,由于培训条件所限致使“录像或多媒体”这类生动的授课方式无法大量采用。农民整

体文化水平较低,空洞抽象的理论知识相对来说很难接受和理解,缺乏理论支撑的现场指导又无法培养农民“具体问题具体分析”的解决能力。只有两者结合,农民才能更好获取和理解新知识,才有益于培训知识向就业能力有效转化。

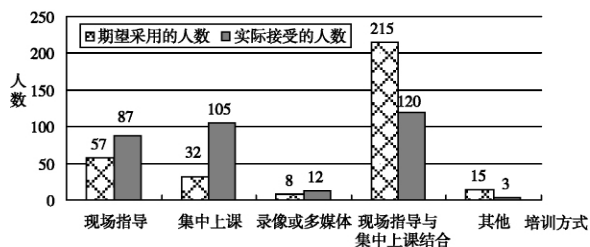


图1 农民期望与政府实际供给培训方式错位情况比较

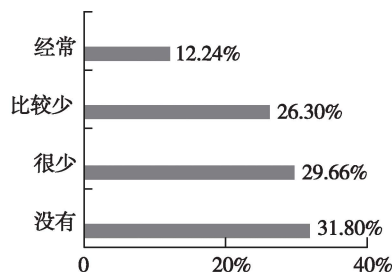


图2 培训后续指导情况

① 中国农村劳动力转移培训网: 阳光工程简介. <http://www.nmpx.gov.cn/yanguanggongcheng/gongchengjieshao/>

5. 培训后续指导与农民知识积累的连续性不一致。87.76%的参训者表示培训后培训单位没有或较少进行后续指导(见图2);加上培训时间较短、内容浅显,使得知识传递不连贯。对于部分需

要多次后续指导才能解决实践操作问题的培训或是需要后续更新知识、信息的培训,后续指导的缺乏很大程度上阻碍了农民知识系统化的过程,进而影响知识的连续性积累,不利于就业能力提高。

### 三、基于准公共产品属性的培训供需非均衡的解释

#### (一) 公共资助农民培训的准公共产品属性

公共资助农民培训是政府免费提供的,任何农民参训都不会排挤他人掌握知识,具有非排他性。培训后农民就业能力提升,可以为社会提供更好的产品或服务,培训效益外溢、产生正外部性。培训规模一般是有限的,在一定规模内随着培训人数的增加,不需要增加培训投入(如场地、师资等),但超过这一规模后,当某人享受培训时可能影响其他人享受,具有一定的竞争性。因此,公共资助农民培训具有准公共产品属性。

#### (二) 准公共产品属性致使政府供给失灵

基层政府追求的是经济和政治的双重利益目标,他们更偏好供给成本最小化的培训。培训排他成本很高,具体实施时基层政府人员(包括村干部)不愿花费精力甄别合适的培训对象,最终可能出现凑人数以完成上级指派任务的行为,使参训对象与培训目标群体不一致。培训的外部性还使得培训投资存在成本收益不对等、私人缺乏供给的经济激励,因此大多数公共产品都由政府提供以实现公共利益和宏观管理目标。然而,政府主导提供的产品又存在一定程度的垄断。问卷数据显示,72.48%的培训由政府提供,降低成本竞争的外在压力和责任机制刺激的双缺失,使政府缺乏动力改变培训供给不合理造成的资源配置不当,出现政府失灵<sup>\*</sup>。政府无法满足真正需要的农民适时适地获取培训,而参训的农民不需要或者无法实践培训

所学知识技能。

#### (三) 准公共产品属性致使资源配置低效率

由于培训零付费且存在正外部性,农民总想尽可能多地享用这一免费资源,直到边际效用为零,使得实际消费量超过均衡消费量,产生供给效率损失。访谈中还发现,培训方案的制定和实施均采用“自上而下”的决策机制,整个培训体系中农民参与权缺失。86.54%的农民即使参加完培训发现问题,也没有反馈问题以利于政府改善培训的主动意识,使得政府与农民之间关于培训各要素难以达成相互满意的一致意见。培训相关信息上的不对称也使得政府对于农民偏好反应滞后,这都不可避免地造成了培训供需结构的失衡和公共资源配置低效。

#### (四) 准公共产品属性致使农民参训非理性

培训零付费,农民不需要承担任何物质成本,收入预算也不受影响;同时,农民认为增加消费一定会带来边际效用,因此农民的培训偏好会被无限夸大,这也说明了为什么大部分受访农民普遍认为公共资助就业培训能带来实惠,但其高涨的培训意愿与消极的参训行为并不一致。从“有限理性经济人”假设出发,行为人是受自我利益驱使的,具有显示虚假偏好信息的动机,零付费驱使农民有可能假装因培训获得比实际更少的知识或外溢效用而表现出参训消极,这种“需求不旺”的表象将使得培训供给者增加供给,结果便会造成公共资源配置的非效率。

### 四、公共资助农民培训供需均衡机制选择

在市场经济背景下,要使农民培训逐渐步入供需均衡的轨道,政府就不能完全以行政手段替代市场“那只看不见的手”,而应尽力扮演市场失灵的纠正者。政府应转变观念,以农民需求为中心,依

据经济规律制定供需机制以有效配置培训要素,实现农民稳定就业、增加收入的政策目标。

#### (一) 培训供给机制

首先,培训方案的制定和实施要因地制宜,兼

\* 在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中把“政府失灵”定义为“由政府组织的内在缺陷及政府供给与需要的特点所决定的政府活动的高成本、低效率和分配不公平”。“政府失灵”的主要现象就是行政效率低下

顾农民现实需求和市场要求,分层分类提供农民培训。适时(如春节前夕大量农民工返乡的时间段)适量加强培训有潜力的中青年农民,以此扩大“一人培训多人受益”的培训外溢效应。培训要按照农业生产规律与产业需求进行科技技术供给,同时广泛传授现代经营管理知识,结合多种教学方式,加强后续指导以及及时更新培训内容、提高知识技能的实用性。建立健全农民就业保障机制,形成参训农民输出与就业输入的良性衔接。其次,多元化供给主体。为改善政府的垄断效率损失和培训动力缺失现状,政府应当拓宽培训供给渠道,适当引入非政府组织,兼顾与其他培训主体分工协作和优势互补。例如,政府可以联合农业院校、民间培训机构等实施培训主体的招投标;与本地农业产业化经营示范区联合进行培训的定向基地化运作;为企业订单式培训专业技术人才。同时,为非政府组织提供合理培训补贴,缓解培训投入成本收益不对等,激励其提供多样化的、适合市场需要的知识技能,激发农民参与的主动性,提高培训效果。

## (二) 需求表达机制

一方面,政府应建立快捷的信息传递网络,拓宽农民获取各类信息的渠道,为培训政策和就业信息的传递提供便捷。同时,发挥农村基层民主的能动性,尝试建设农民培训需求表达和收集渠道。提高劳动者的综合素质,积极引导农民认识到接受培训、提高技能对于找工作和提高收入的重要性,让其学会权衡眼前利益与培训投资带来的长期收益、明白接受培训才能更好适应社会和市场发展的新要求。另一方面,农民应积极提升自身文化素质,

强化人力资本投资意识和需求表达意识,积极主动配合并多环节参与培训的制定、实施、评估,反馈培训需求和问题,参与监督机制的完善。建立和完善双向信息传递的需求表达机制,从而有利于培训内容、方式的及时调整,缓解信息不对称带来的效率损失,逐步实现培训供需的合理化。

## (三) 监督机制

建立健全监督机制,使政府组织人员提高责任意识、合理配置培训资源。提高培训实施者对国家培训政策的理解,建立培训任务完成质量与负责培训主体绩效考核挂钩机制,强化各主体责任意识,发挥互相监督和民众监督作用,激励其合理配置培训资源。

## (四) 融资激励机制

为使培训供需保持合理水平,政府在把培训纳入公共财政支持范围并承担培训主要投入的同时,尝试部分培训引入激励机制,让农民适当分担部分培训费用。以价格调动农民参训的主动性,激发其内生需求,促使其更加关注培训内容与自身需求的匹配程度,鼓励农民理性消费培训。大多数农民受限于自身经济状况,仅靠政府提供的培训补贴又无法缓解巨大的潜在需求,因此,引入社会力量(如用人单位等其他利益相关者)和政府、农民共同分担培训投入、建立资金投入多元机制,将有利于培训工作的持续开展和扩大。如借鉴国外政府做法,对参与培训组织且实施效果良好的供给者提供培训经费冲抵和一定比例的税收减免,调动社会力量的积极性。

## 参考文献

1. 舒尔茨(美) 吴珠华等译. 论人力资本投资. 北京经济学院出版社, 1990
2. 张建民 杨子敬. 我国农村人力资本投资问题——一个研究综述. 经济问题探索 2008(10): 37~40
3. 王 迅. 从人力资本理论视角看我国农村人力资本投资. 农业经济问题 2008(4): 35~39
4. 姜长云. 农民的培训需求及培训模式研究. 经济研究参考 2005(35): 2~27
5. 许小青 柳建华. 关于农民工教育培训问题的研究. 求实 2005(5): 93~95
6. 李 静. 政府在农民培训供给中的角色研究. 贵州大学硕士学位论文 2007: 4
7. 王彩芳. 农村劳动力培训中的政府失灵与矫正. 浙江学刊 2012(2): 211~214
8. 何 筠. 我国公共就业培训问题研究. 南昌大学博士学位论文 2007: 2
9. 闵 琪. 从公共品需求到公共品供需均衡: 理论与现实. 山东大学博士学位论文 2011: 3

(作者单位: 四川农业大学经济管理学院, 成都, 611130)

责任编辑: 方 静