DOI:10.3969/j.issn.1003-9511.2013.01.017

水利水电工程农村移民的教育和培训研究

余庆年,张 冲

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:移民教育培训在移民经济收入水平恢复中发挥着不可低估的作用。通过对我国水利水电工程农村移民教育培训现状的分析,结合水利水电工程农村移民的特点,按照年龄、性别、民族差异对移民进行分类并设定其教育培训的目标,指出有必要建立完善的移民教育培训体系,从而增强移民的科学文化和职业技能水平,增加移民非农就业机会。

关键词:水利水电工程;农村移民;教育培训;体系构建

中图分类号:D632.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2013)01-0071-04

自1978年改革开放以来,我国水利水电事业迅猛发展,出现了大量的农村移民。这些农村移民面临着失去土地、失去家园、失业、边缘化、贫困、社会组织结构解体等一系列困难,他们的生存与发展已经成为社会问题的焦点。据统计,预计到2020年,除目前已经开工建设的水电工程外,新开工的水电建设将产生约100万的移民[1]。这表明在未来的几年内我国水电工程的移民安置形势十分严峻。如何确保水利水电工程农村移民的权益,帮助他们获得可持续生存与发展的机会,是移民安置工作的重点。但是,保障移民的权益是一项复杂而系统的工程,涉及征地补偿、社会保障、户籍、再就业安置等一系列制度因素。相对于完善征地补偿制度、建立社会保障体系等措施,积极鼓励和帮助移民再就业是确保移民尤其是中青年移民实现可持续生存和发展的有效途径。

在水利水电工程农村移民中,很大一部分移民文化素质相对较低,缺乏职业技能,要使其适应城市化和工业化进程中产生的就业岗位,必须对他们进行相应的文化教育和技能培训。事实上,政府在进行移民安置过程中已经采取了以促进移民再就业为目的的职业教育和技能培训。但不少教育培训项目开展得并不令人满意,有的是移民参与度不高,有的是经过培训的移民也难以实现后续非农就业。如何调动广大移民接受培训的积极性,增强移民教育培训的效果,建立有效的移民培训体系和制度已成为目前亟须研究的课题。

1 水利水电农村移民教育培训研究现状

学界对水利水电农村移民的教育培训问题给予了广泛的关注,不少专家学者从多个角度对如何更好地开展移民教育培训进行了广泛研究,取得了不少有益的研究成果。周银珍等[2]依据人力资源开发理论,研究水库移民职业教育和技能培训体系,并按照水库移民安置规划、实施和后期扶持三个不同阶段的特征要求,探讨水库移民职业教育和技能培训的运作机制。梁福庆[3]在分析三峡库区移民培训意义的基础上,阐述了移民培训工作的主要做法,指出部分移民参训主动性不够,对培训重要性认识不足,培训时间较短等问题,并提出了改进、深化移民培训工作的有关建议。邓高权等[4]围绕"三峡移民后期扶持培训"这一主题,探讨了移民培训效果的组织保障、宣传发动、经费保障、运行、考核、监督管理等系列机制。赵月娥等[5]以重庆库区为例总结当前库区移民培训经验,分析存在的问题,提出加大宣传力度,多种渠道筹措资金,注重教师的培训,加强培训后的跟踪管理等几个方面的可行性对策,对移民培训的现状进行了阐述和分析。巴秋莲等[6]通过对小浪底移民培训的内容、方法的讨论以及对小浪底施工区移民搬迁后经济收入水平变化的案例分析,说明培训在移民经济收入水平恢复中发挥着不可低估的作用。

水利水电工程农村移民教育培训的重心在于提

作者简介:余庆年(1976—),女,江苏海安人,副教授,博士,主要从事工程移民、土地资源管理与农村发展研究。

高移民的谋生能力,通过移民个体素质的提高最终达到移民整体生产生活水平的提高。根据水利水电工程农村移民安置的实践经验,从某种意义上说,对于一个移民家庭的主要劳动力进行教育培训,提高其文化素质和谋生能力,具有改变整个家庭生活状况的作用。在目前的市场经济体制下,水利水电农村移民工作仍然是以政府管理为主导,政府在移民安置管理中起着至关重要的作用。目前对水利水电移民教育培训问题的研究也主要集中于管理层面,即政府能够为移民提供哪些培训。虽然培训实践中也有针对青年标兵、妇女科技能手、特殊贫困户等不同群体的培训[7],但总体来说,教育培训的实践较少能全面综合地考虑移民的家庭和个体特征,如年龄、性别、文化程度等,也较少考虑移民的培训意愿,而且对教育培训工作具体操作层面的研究也比较少。究竟针对不同的群体应该采取怎样的培训方式,培训时间如何制定才能使培训效果更好等问题,都需要进一步的研究和分析。

2 水利水电工程农村移民的分类及其教育培训目标的设定

水利水电工程农村移民有其自身的特点[8]。水利水电工程施工占地和水库淹没涉及面较广,移民人数众多,而库区往往生产资源和环境容量有限,难以容纳库区现有的农业劳动力。搬迁后移民丧失了原有的生产生活资料,在短时间内难以恢复原有的生活水平,从恢复和提高移民家庭收入的角度也需要将移民劳动力向第二、第三产业拓展。但是水利水电项目多处于偏僻山区,经济落后,交通不发达,移民往往受教育水平比较低、文盲半文盲比重较大,大多数移民仍然从事着传统的农业耕种,因为文化素质和职业技能的缺乏,在第二、第三产业就业的人数相对较少或者大多从事的是简单的体力劳动。

尽管在水利水电工程中往往以移民家庭作为考虑的基本单位,但实际受影响的移民并不具有同质性,即使在一个家庭中,也包含着老中青、男女等诸多差异。众多的移民包含着不同的特性,尤其在针对移民开展的教育和培训活动中,需要考虑移民的文化程度、年龄、性别、民族等个体特征并注意到由此而导致的移民接受教育培训意愿的差异。因此,可以根据年龄、性别、民族等差异对水利水电工程农村移民进行分类,并针对不同类型的移民设定不同的教育培训目标。

2.1 年龄差异

不同年龄段的移民会有不同的就业愿望,对教育和培训的需求也因此不同。对青壮年移民而言,往往更倾向于脱离传统的农耕,他们向往外面的世界,更愿意进城打工,获得较高的工资收入;中老年移民虽然也希望找到工资待遇较好的非农工作,但因为学习能力相对较弱,体力有限等原因,更多的是留守务农或者在周边的工矿企业打工,并且需要政府在劳务输出上予以帮助。因此教育培训的内容也需要考虑到学习能力和体能的差异。

从移民年龄阶段划分的角度考虑,对于16~25岁的有条件的移民可以入校集中的方式进行中等职业学历教育,要以优质的中等职业教育资源,以适合市场需要的专业方向,按取得中等职业教育学历证书和职业资格证书的要求,开展移民中等职业教育,使他们成为有文化、有技能的新一代劳动者。对规划期内25~60岁的移民劳动力主要开展职业技能培训,引导移民从事二、三产业,进而增加非农收入。对于25~40岁的青壮年,可积极引导劳务输出;对于40~60岁的大龄移民应开辟服务性行业,以立足本地就业为主;对于达到退休年龄的移民也要有相应的生活保障,可以按照移民自身的需求状况进行简单的技能培训[9]。

2.2 性别差异

性别差异也会造成对教育和培训需求的不同。在水利水电工程农村地区,劳动性别分工的表现是年轻女孩出门打工的较多,而家庭妇女留守在社区内,主要从事家务和农业劳动,出于照料家庭的需要,她们可能并不热衷于以劳务输出为导向的教育和培训,而且教育和培训的时间和地点对她们参与培训的影响可能更大。另外,传统农业社会贫困落后的主要受害者往往是妇女。据对大西南某大型水电资源开发区的大面积实地调查表明,资源开发区少数民族妇女的弱势问题更多更严重。针对女性移民开展的教育培训不仅仅关系到移民家庭经济收入的提高以及寻找非农工作,还关系到提高女性移民的社会地位和全面发展。

从移民的性别角度考虑,应注意到女性移民的重要作用。对妇女移民进行搬迁常识、卫生常识及当地生活常识等方面的知识培训;加强对青壮年移民妇女的职业技术培训。可以在安置地发展富含女性特色的农业经济,制定利于女性务农的农业政策,使移民妇女尽快掌握一些简单易学、见效快的实用技术,提高妇女的技能水平;也可以针对女性特点开展第二、第三产业就业或创业的技能培训,如缝纫、针织、刺绣、家政、服务员等。考虑到妇女移民所获得的教育培训资源支持偏少、与市场联系也不及男性移民密切的现状,针对妇女移民的教育培训,应侧重培养她们进入相对高收益领域的创业、立业的能

力以及参与市场经营和竞争的能力,从妇女发展的意义上说其影响比单纯的经济上的补偿更为深远。

2.3 民族差异

在目前的水利水电工程农村移民中,少数民族移民是这个群体中更为特殊的一个组成部分,占有相当大的比重。由于制度政策、民族风俗、宗教信仰、职业类型和地域性等社会因素的影响,让他们离开祖祖辈辈生活的家园到一个新的陌生的环境去生活远比其他移民更加困难。不少少数民族移民因为在劳动技能、语言能力、文化程度以及他们对外界的了解等方面的缺乏,更影响了他们的判断能力、社交能力、决策能力、自我保护能力,制约了他们在第二、第三产业的就业[10]。

从移民的民族特性考虑,对传统以农耕为主的少数民族移民而言应以农业技能培训为主,原则上不宜以第二、第三产业生产技能培训为主,可以组织一些适应安置区条件的农业、林业、养殖业技术培训,从资金、项目上对移民群众进行援助。当然也可以根据少数民族移民的意愿组织一些外出打工的基本知识和技能的培训,增强移民的"造血"功能,以增加少数民族移民群体的非农业收入。同时在对少数民族移民进行相关培训时需要关注少数民族历史、语言、文化、习俗等方面的特殊性,可以设立专门的培训机构。

3 农村移民教育培训体系构建

3.1 移民教育培训的对象和内容

移民教育培训的内容和移民对象密不可分,主要应包含两个方面。一方面是结合传统的学校教育体系,通过初等和中等教育,发展水利水电工程移民的一般认识功能,加强其对自然界、社会生产和社会发展规律的认识,提高其文化素质。但这方面工作的开展主要是针对水利水电工程中适学年龄的移民群体。对于适学年龄的移民要坚持进行九年义务教育,基本扫除青壮年文盲,从根本上提高水利水电农村移民及其后代的文化素质。

另一方面,是结合成人职业教育和技能培训体系,通过初等、中等和高等职业技术培训直接训练和提升移民的职业能力,使移民获得从事某种职业所需要的知识和技能,这方面的工作主要是针对已经从事社会劳动的青壮年劳动力移民。培训内容包含为提高农业生产率的各类农业技能培训,和为增强非农就业机会及创业成功几率的职业教育和技能培训。

3.2 教育培训资源的整合

目前,水利水电工程农村移民的教育培训主要是由地方政府进行组织管理。各地方政府也都积极实施国家下达的有关培训计划,如阳光计划、雨露计划、创业培训、再就业工程以及移民培训计划等。水利水电工程农村移民的教育培训应充分利用已有的社会办学资源,融入当地的职业教育和成人教育体系中去。但是各部门对教育培训考核的角度和标准均有差别,同时对移民机构下达的培训任务又有交叉和重叠。有的移民劳动力同时收到来自不同部门的培训通知,有的移民却没有接到任何培训通知,还有许多移民不知道国家对移民的培训政策,想参加培训又苦无机会。

教育作为一项专门工作,可以说教育部门对教育规律更为了解,在组织教学管理、教材建设以及师资配备等方面更为专业,培训也更具实效性。因此,政府在下达移民培训指标时应适当向教育部门倾斜。要在进一步发挥各部门积极性的前提下全面整合各部门的职业教育与技能培训资源,为此应设立专门的培训机构,全面协调不同部门的培训工作,制定统一的培训计划,在培训人数、培训类别、资金使用和就业安排等方面进行统筹协调。同时,在培训机构的确定上应向以职业学校为龙头的优质培训机构倾斜,为移民劳动力提供优质的职业教育与技能培训服务。

3.3 教育培训的时间确定

根据目前的情况来看,部分地区培训开展的时间较短,移民很难学到实用的技术。比如有的地区平均每天举行 1 个培训项目,虽然参加的人数不少,但是时间太短,移民难以掌握知识。又如电脑培训项目,仅仅 1 ~2 个月的培训时间,甚至更短,远低于社会上各类相应的培训时间[11]。政府开展的培训项目一定要与当地的经济发展状况和移民家庭状况相适应,同时培训时间应适当延长,要让移民真正掌握技术。此外,培训的目标不仅仅是追求参加培训人数,还要保证参加培训的每一个移民能够学到真知识、真本领。也可根据培训对象的年龄来确定培训时间,对于青壮年移民,能够较快掌握知识和技能,培训时间可以相对短些。而对于一些大龄移民的培训要适当延长,灵活安排培训时间。在职业院校实行学分制、工学交替、半工半读、分阶段完成培训的弹性制度,采取中长期培训为主。对于农业技能培训,时间上采取业余分散培训为主,分期完成[12]。

3.4 移民培训的资金管理

移民培训经费是移民培训顺利开展的重要物质保障。现有的培训资金管理方式往往是移民或建设单位提出培训项目规划,政府根据资金量的大小,对紧急、重大项目直接批复投资,缺乏项目投资实施细则和相关论证。项目前期缺乏详细的基础调查和可行性论证,造成盲目投资[13]。投入了大量资源后,项目运行过程中缺乏监管机制,这样的资金管理方

式并没有取得很好的培训效果,相反,造成很大的资金浪费。政府部门费力开展举办了很多培训项目,但是移民参与性不高,移民自己没有花费任何费用,来去自由,缺乏管理,造成了部分培训中心的虚设。政府应针对培训人员制定专门的培训计划,并列出专门的培训经费和使用方法,同时要考虑建立专项扶持基金,根据接受教育培训的移民规模,规划移民教育培训开发经费,加强职业学校和培训机构基础设施建设,提高移民教育培训开发效率。

目前水利水电农村移民培训资金来源主要依靠国家专项拨款,但是由于移民工作的复杂性和长期性,不应由国家承担无限责任,需要积极拓宽培训资金筹集渠道。除积极争取国家专项拨款,还应向工程业主收缴一定费用,同时争取水利受益区的分担和金融支持。应该根据"谁受益,谁负担"的原则,根据各受益方的受益程度确定各自应承担的资金数额。建立移民安置区金融筹资体系,是解决移民的资金需求供给不足的有效途径。

3.5 教育培训的政策支持

从提高水利水电工程地区移民的整体素质而言,政府可出台教育优惠政策。比如加强当地中小学校的建设和改造,降低录取分数线,鼓励高校毕业生支边任教等等。由于少数民族移民社区经济结构、社会结构、文化、人文条件等方面的特殊性,政府还应对少数民族移民以特殊关注和照顾,移民可继续享受民族地区优惠政策。应尽量给少数民族移民子弟营造良好的学习环境,在实行"两免一补"(免除书本费、杂费,补助寄宿生生活费)的同时,可考虑再给予一定的生活补助[14]。对于移民中的学龄女童要进行初教育或继续教育,在迁入地为其提供入学的优惠政策,提高其文化知识水平,降低女性文盲率,从而提高妇女移民的整体素质。

教育培训的成功离不开后续的就业帮扶。实际上,在教育培训项目设计之初即需要以就业为导向,培养劳动力市场需要的人才。在扶持移民就业方面,政府也可以积极采取相应措施、出台优惠政策。比如构建平台为移民农产品开拓市场、加强和沿海发达地区政府及企业的合作、积极寻找适合移民的非农工作、增强对移民的就业信息宣传,通过多种媒体方式发布就业信息,在劳务输出中组织移民优先,尤其是年轻妇女。同时,安置区各级政府还要统筹移民、教育、劳动保障、农业和司法部门,加强职业指导和职业介绍,建立公共就业服务机构,设立为移民服务专门窗口。

4 结 语

在政府主导和移民积极参与的情况下,除对学龄人群进行文化教育外,可成立水利水电工程农村移民再就业培训服务中心,坚持按需培训、注重实效的原则,以市场需求为导向,积极开展培训。制定个性化培训计划,考虑为移民培训的个体制定从初次培训到继续培训、从当地培训到异地培训、从集中培训到分散培训组合的系统计划,而不是任由培训个体盲目跟风或被动参与。根据不同年龄、不同对象移民的需要,在学历培训、中长期培训与短期技能培训之间进行科学组合,移民根据自身的时间与条件,选择受训内容与受训方式。建立一个平台管理机构,将供需双方的信息进行匹配,纳入统一管理渠道,做到有的放矢,进行培训资源的有效配置,逐步形成包括培训基地、培训学校、师资队伍、培训教材和质量评估的培训主体和对象多元化的移民培训体系,提高移民就业技能,增强其谋生能力。

参考文献:

[1] 孔令强. 中国水电工程农村移民安置模式研究[D]. 南京:河海大学,2008.

[2] 周银珍,张岩冰,孙达林. 水库移民职业教育和技能培训研究[J]. 企业经济,2009(8):80-82.

[3] 梁福庆. 三峡库区移民培训工作研究[J]. 中国人力资源开发,2007(12):60-62.

[4] 邓高权,汪建文. 提高三峡移民后期扶持培训效果的机制研究[J]. 重庆三峡学院学报,2009,25(5):1-4.

[5] 赵月娥,夏海鹰. 三峡库区移民培训的经验、问题及对策:以重庆库区为例[J]. 继续教育研究,2008(9):46-47.

[6] 巴秋莲,林晖. 培训是恢复移民经济收入的重要手段[J]. 水利经济,2002,20(3):30-33.

[7] 马成战,陈世权,罗光. 论丹江口库区移民科技培训[J]. 农村经济与科技,2010,21(12):40-42.

[8] 张绍山. 水利水电工程农村移民政策法规[M]. 北京:中国水利水电出版社,2007:3-4.

[9] 佘贤德,田新民. 浅谈三峡库区移民职业教育与技能培训现状及对策[J]. 吉林农业,2011(5):30-31.

[10] 周松柏,胡晓登. 西南水电资源开发中少数民族移民问题与对策[J]. 贵州民族研究,2001,21(85):30-36.

[11] 李世荣. 三峡水库万州区移民技能培训工作调研报告[C]//第三届湖北科技论坛水利学会分会场论文集. 武汉:湖北省水利学会,2005:200-207.

[12] 孙达林. 关于三峡移民培训模式修正的探讨[J]. 企业经济,2010(11):93-96.

[13] 郭华,宋慧. 青海大中型水库移民后期扶持资金问题研究[J]. 青海民族研究,2011,22(4):134-138.

[14] 杨勇,杨润. 少数民族非自愿移民问题研究:以甘肃省甘南藏族自治州九甸峡水电工程移民为例[J]. 中南民族大学学报:人文社会科学版,2010,3(30):17-21.

(收稿日期:2012-10-05 编辑:张志琴)