

关于加强青岛市职业技能帮扶培训工作的建议

徐倩 郑昆仑

近年来，青岛市不断加大政策扶持力度，加强职业培训体系建设，完善工作机制，统筹推进各类职业技能培训和高技能人才培养工作，取得了一定成效。随着新型城镇化推进步伐不断加快，特别是随着经济发展方式转变、产业结构调整、技术革新步伐加快，青岛市劳动力供大于求的总量矛盾没有根本转变，结构性矛盾仍然十分突出，城乡就业形势依然严峻，提升劳动者职业技能素质和再就业能力的任务将更加艰巨。因此推进人力资源供给侧改革，应该以服务产业发展和实现更高质量就业为目的，以建立劳动者终身职业培训制度为重点，将技能培训等纳入政府购买服务范围，为全面推行“企业订单、劳动者选单、培训机构列单、政府买单”的职业培训服务模式提供保障，形成劳动者积极参加职业技能培训、社会职业培训资源提供优质培训服务、政府购买合格培训成果的工作机制，以全面提升劳动者的职业技能素质。由于城镇失业人员、农村转移劳动力等群体在劳动力市场竞争中处于劣势地位，为解决他们的就业问题，需要发挥政府的组织作用和公共服务能力，通过提高就业技能、创业能力、职业技能和适应职业变化能力的各种技能培训显得尤为重要。因此推进人力资源供给侧改革，帮助更多的城镇失业人员、农村转移劳动力等人员就业，为此青岛市连续两年将“技能帮扶万人工程”纳入市办实事，重点对有就业愿望和能力的待就业人员进行职业培训以期推动其实现素质就业。为进一步促进青岛市技能培训帮扶工作，现提出完善青岛市技能培训帮扶工作的对策建议。

一、青岛市技能培训帮扶工程的现状调查分析

（一）技能培训帮扶实施情况分析

青岛市连续两年将“技能培训帮扶万人工程”主要对象是有就业愿望和能力的就业困难人员、新生代农民工、新成长劳动力、贫困家庭子女、农村贫困人口以及化解产能过剩企业、搬迁企业、“僵尸”企业等裁减人员等，目的主要是通过开展与就业紧密联系的培训，推动其实现素质就业。截至2017年11月末，青岛市技能帮扶万人工程已培训约2.15万人，一定程度上促进青岛市就业工作。其中，青岛市2017年技能培训帮扶工程共计培训10534人，目标任务完成率为105.3%，超额完成市办实事目标任务。今年参训人员主要为本市城镇登记失业人员为7091人（占参训总数67.3%，失业人员参训率为7.2%）、本市农村转移劳动力人员为2908人（占27.6%）和其它人员535人（含各类毕业生、即将刑满释放人员和其它家庭服务人员，占5.1%）；共有6235人领取政府技能培训补贴，占参训人员的59.2%，发放培训补贴606万元，人均补贴972元；共有7761人培训达到合格，占参训人员73.6%，具体实施情况见表1。同时，2017年青岛市技能培训帮扶类型主要有就业技能培训（占94.4%）、家庭服务业职业培训（占2.6%）、即将刑满释放人员职业培训（占2.8%）三种类型；参加培训的职业资格专业等级主要以中级、初级为主，分别为59.5%和38.6%，高级及技师等级仅为1.9%；共有7762人申请参加职业资格证书考试，占参培人员73.6%，共有6964人获得职业资格证书，占参训人员66.1%，考试通过率为89.7%；共有35个培训机构承担了培训任务，57.3%的培训任务由人社局下属劳动训练中心等培训机构承担。从培训内容看主要以服务类培训为主，占总数88.2%，主要包括机械加工类的培训占11.1%、创意设计占0.4%、建设工程类占0.3%。从培训学员性别看主要以女性为主（74.0%）；从学员年龄看主要以40 - 49岁和30 - 39岁段为主，分别占46.1%和32.9%（下步建议政府应着手开展人群体中的“4050”人员精准帮扶工作），17 - 29岁和50 - 60岁年龄

段为辅，分别占 12.4% 和 8.7%。从学员学历看主要以初中、高中为主，分别占总数的 36.2% 和 32.9%；以专科和本科为辅，分别占总数 16.2% 和 8.7%；小学学历人员占 1.1%，研究生学历占 0.5%（从所学专业及年龄推断应多数不具有研究生学历）。从所学职业工种看，参加人数排名超过 500 人的工种是育婴师人 3651 人（占 39.3%）、面点师 2613 人（占 24.8%）、保健按摩师 1171 人（占 11.1%）、维修电工 711 人（占 6.7%）等。

（二）青岛市技能培训帮扶工程满意度调查

为全面了解参训人员对青岛市技能培训帮扶工程实施效果满意程度，课题组采用两种方法对参加培训人员进行调查，其中访谈调查法主要抽取参加培训人员的 1%，即参加培训的 105 位学员进行满意度调查；问卷调查法主要抽取参加培训人员的 5% 通过问卷星微信平台对 559 参训学员发放调查问卷进行满意度调查，从调查结果可以看出，大家对青岛市技能培训帮扶工作整体是满意的，满意度为 84.8%；对各人社主管部门承担管理职责的满意度评价，对人社局政策制度制定满意度最高（88.0%），其次是职业鉴定中心严格教务管理满意度为 71.7%，对各就业中心培训资金及时审核与支出满意度为 70.8%，对按规定加强对培训工作监督管理为 66.4%。认为影响培训效果因素排前三的主要是培训资金先垫后补影响培训人数（45.2%）、培训资金补助不足（39.0%）和愿意参加培训人不多（32.5%）。对技能培训工作比较满意度在 80% 以上的因素主要有培训计划符合要求（83.1%）、培训内容比较实用（81.2%）、培训时间安排合理（82.4%）和培训课程安排合理（81.0%），对技能培训工作满意度低于 70% 的因素主要是培训机构管理（61.1%）、培训方式有效（62.3%）、培训硬件配置（62.5%）、培训需要满足（64.2%）和培训效果明显（65.1%）五个方面。

二、青岛市职业技能培训帮扶工程的主要做法

（一）加强政策引导扶持。为进一步完善政府主导、社会广泛参与

的职业技能培训体系，不断提高职业培训促进就业效果，在总结近年来职业技能培训工作经验，深入分析职业技能培训工作所面临形势和任务的基础上，近年来市政府相关部门先后出台了 13 个相关配套文件，基本形成了青岛市职业技能培训工作的政策体系，为切实做好职业培训促进就业工作、加强技能人才队伍建设提供了有力的政策支持和制度保障。

（二）强化培训机构认定。目前，在职业培训承接机构认定方面，青岛市购买内容、承接培训机构范围和条件、购买程序明确，将就业技能培训、创业培训、岗位技能提升培训、家庭服务业培训等内容全部纳入政府购买服务范围，为全面推行“企业订单、劳动者选单、培训机构列单、政府买单”的职业培训服务模式提供了保障，形成了劳动者积极参加职业技能培训，社会各类职业培训资源提供优质培训服务，政府购买合格培训成果的工作机制，为全面提升城乡劳动者的职业技能素质创造了条件。

（三）重视培训过程管理。将培训过程纳入区市就业责任目标考核，并通过建立开班审核备案、培训抽查和回访等制度，开发运用青岛市职业培训移动智能监管系统，全面加强对承接培训机构的培训过程和教学质量的监控管理，避免随意减少培训课时、合并培训班次、转包培训任务、骗取套取培训补贴资金的情况的发生，达到规范培训过程、提升培训质量、防范审计风险的目的。

（四）严格培训资金监控。人力资源社会保障部门通过采取多项措施，规范职业培训补贴资金管理，加大市级对各区市培训补贴资金发放的监管力度，确保了培训补贴资金的使用安全有效。一是减少审批层级，实现将职业培训资金审批管理下放，明确市、区市在培训资金管理的责任，将各区市职业培训补贴资金执行情况和资金管理使用情况，纳入市政府对区（市）政府年度就业目标责任考核内容，对区市资金使用情况监管。二是做好风险防控。依托青岛市公共就业一体化信息平台，建立

和完善城乡统一的职业培训网络，将失业人员培训、劳动预备制培训、农村劳动力转移培训等政府补贴培训，全部纳入公共就业一体化信息系统管理，实现了对承接培训机构、培训人员实名制管理。

三、青岛市职业技能培训帮扶工程存在问题

（一）政策帮扶力度不足

1. 政策帮扶作用需进一步强化。文件主要是围绕着参加培训的劳动者以失业人员为主，其次为农村劳动力转移，这两个群体多是收入低、经济状况较差的困难人员，现有的政策中缺乏针对贫困人员的帮扶政策，尤其是先垫后补政策实施后，需要参训人员先支付一定的培训费用，最后根据劳动者取得职业资格证书状况给予培训及鉴定补贴，前期垫付的培训费用给他们带来较大的经济压力，没有对经济困难的劳动者提供明显的帮扶作用。在对参训者的满意度调查中，接近 30% 的参训人员认为影响青岛市技能培训帮扶工作的因素是培训资金的先垫后付。

2. 培训补贴申领流程有待简化。职业培训政策的贯彻实施，需要配套财政资金的支持，而职业培训鉴定发证时间慢，财政资金的拨付需要时间长，且有些资金的拨付还需要人社局、财政局共同出台政策配套文件，出于国家和省对财政资金使用的严格要求，导致很多的职业培训资金发放有诸多的限制，环节多、要求高、手续繁杂，使得职业培训政策落实起来受到很多限制。

（二）补贴工种需求缺口大

1. 职业资格清理造成政府补贴工种不足。在职业资格改革背景下，2013 年以来，人力资源和社会保障按照国务院要求，连续 7 批次集中取消了 434 项职业资格许可和认定事项，削减比例达 70% 以上，在“七连清”的基础上，人力资源社会保障部公布了国家职业资格目录，初步形成了我国职业资格目录框架，基本涵盖了经济、教育、卫生、司法、环保、建设、交通等行业领域，共计 140 项，其中专业技术人员职业资格 59 项，

含准入类 36 项、水平评价类 23 项，技能人员职业资格 81 项，含准入类 5 项、水平评价类 76 项。职业资格目录明确了国家职业资格范围、实施机构和设定依据，目录之外一律不得许可和认定职业资格，今后职业资格设置、取消及纳入、退出目录，须由人社部同国务院有关部门组织专家进行评估论证，目录之内除准入类职业资格外一律不得与就业创业挂钩，各地区、各部门未经批准不得在目录之外自行设置国家职业资格。然而部分社会紧缺急需的职业（工种）如养老护理员、保健按摩师、心理咨询师无法纳入政府补贴目录，按照补贴政策规定，未纳入目录的将无法发放培训补贴，导致政府补贴职业（工种）不足，限制了培训机构和劳动者的选择。

2. 培训工种供给不能完全满足社会实际需求。很多职业培训工种的供给与市场需求不符，劳动者选择培训项目充满了盲目性，现有部分培训项目存在明显过度供给现象，且存在“供给决定培训”的局面，从供给情况看，现有师资力量中讲授家政、育婴课程的占接近 20%，中式面点、烹调课程的占 16%；从取证结果看，取证最多的为育婴师，占比高达 33%，其次为中式面点师（17%）、保健按摩师（12%）。培训机构通常选择投入少、收益高的产服务业职业培训工种开展培训，二产机械加工类工种投入设备要求高、备料多、收益少，很少职业培训机构愿意开展这类工种的培训，培训电焊工（3.5%）、机修钳工（0.6%）、汽车维修工（0.3%）等二产业工种的取证人数占总体比例较低，培训明显供给不足。然而，人力资源市场上需求量大的往往就是焊工、钳工、维修工等这些二产专业工种，因此，就不难看到三产服务业培训学员的过剩和二产紧缺工种工人的供不应求，职业培训也就起不到有效缓解结构性矛盾的作用。

（三）承接培训机构发展不充分

1. 从地域分布看，全市民办学校具有明显的经济发展特色，地域的分布不均衡造成参训人员的不满意，不愿意参加技能培训原因有培训地

点不适宜。

2. 从学校基础设施建设上看，规模较大的学校其基础实施建设完备，教学实施、教学器材配套，达到国家法律规定的办学条件。但是一些规模较小的学校，教学实施不全，教学器材严重不足，培训工种单一、培训规模偏小、培训层次低，教学条件难以满足教学的需要。

3. 从师资力量来看，当前培训师资队伍兼职教师占比高达 36.8%，专任教师仅占到 63.2%，培训机构在获得政府部门授权的培训项目以后，最关心的是最大限度地降低成本来完成招生与培训的任务，因此在聘请兼职教师时自然也就不舍得花费较多成本，也就很难保证聘请到既懂专业理论又懂实践操作和教育教学的高素质教师。

4. 从教师类型看，存在“理论强，实操弱”和“实操强，教学弱”特点，前者是教师具有扎实的专业理论知识并熟悉教育教学规律，能够在课堂上言简意赅、深入浅出地为学生讲授知识或技能，但缺乏工作岗位中所需的操作技能和实践经验，无法有效地将理论学习与工作实践结合起来，导致参训人员在课堂上会因为培训枯燥乏味而“昏昏欲睡”；后者是教师具有相关专业或行业的工作经历和较强的动手操作能力，但在培训的理论讲解和实践训练中缺乏相应的教育教学策略，无法有效地将自己的实践思考和工作经验传递给学员，导致学员所学知识与技能缺乏逻辑性和系统性，对专业实践能力的提升也非常有限。

（四）培训促进就业效果不明显

1. 职业培训难以化解就业市场结构性矛盾。在加快新旧动能转化，推进供给侧改革的背景下，职业培训化解就业结构性矛盾的力度有待进一步加大。结构性失业和就业问题凸显，2017 年期末城镇登记失业人员 78499 人，而参加职业技能培训的仅为 7091 人，估算参训率仅为 9.0%。（年末，应该用失业人员结存的数量，因为有些新增失业人员很快就就业了，就没法参加政府补贴性培训了）此外，就业市场结构性矛盾依然突出，“人

岗不匹配”的结构性矛盾仍然突出尤其是新产业、新技术、新组织方式对劳动者的技能要求越来越高，可以预计在未来对低素质劳动力的排斥和对高素质劳动力的需求愈加显现，但参加职业技能培训的劳动者初中及以下学历占比仍然超过 37.3%。对于缺乏一技之长的就业困难人员、新生代农民工、贫困家庭子女、农村贫困人口以及转岗职工来说，就业形势尤为严峻。

2. 职业培训预期收益不能得到保障。一是由于掌握信息能力有限，参训人员对市场需求的就业岗位不甚了解而无从选择培训专业，容易受培训机构影响而随意选择就业率不高的专业进行培训，无法保证培训的实效性。二是职业培训机构大都是通用工种，而且专业设置大致雷同，新技术、新专业较少，尤其是培训成本高、耗材大、设施设备要求高的专业开设不足。这就导致参加培训的下岗职工和失业人员选择余地较小，培训后也难以对口就业，培训预期收益难以保障。

四、加强青岛市职业技能培训帮扶工作的对策建议

（一）政府层面：加强顶层设计，优化培训机制

1. 建立政策引导机制，做好就业指导帮扶。进一步完善职业技能培训帮扶的政策机制，引导劳动者接受技能培训，提高培训证书的使用有效性，发挥政府购买服务的“杠杆”作用，根据职业培训的工种、人数、通过率、就业率情况，确定培训补贴和鉴定费标准；参照先进城市的补贴额度，适当调整技能培训补贴和鉴定补贴额度。加大对民办职业培训机构的扶持力度，增加设施设备和师资培训，提高培训能力。针对劳动者的就业需求，一方面指导、组织各类职业培训机构实施产业特色培训，坚持以就业为导向，强化实际操作技能训练和职业素质培养，使有培训需求的农村转移就业劳动者达到上岗要求或掌握初级以上职业技能。另一方面，加大就业帮扶力度，搜集适合当地劳动力的就业岗位，通过举办专场招聘会、送岗位进村（社区）等活动，组织有就业需求的劳动力

现场招聘，满足当地企业用工需求和劳动力就近就地就业。针对就业困难人员，开展“一对一”帮扶，进行就业指导，直至帮助其完成就业，要分类组织贫困劳动力接受正规培训，并加强与精准扶贫帮扶企业合作，委托专业机构组织贫困劳动力到工作能持久、收入有保障的企业转移就业。

2. 建立合作协调机制，搭建职业培训平台。第一，积极推动部门之间建立合作协同关系，培训管理部门和经济规划发展部门要定期沟通有关经济发展、产业结构调整升级信息，以便及时调整培训规划；第二，积极推动政府管理部门和企业、第三部门、公民之间的建立网络合作关系，及时推动政府规划、企业职业变化和岗位空缺、公民培训需求和机构培训信息等信息在各主体之间的互通共享，体现服务政府真正内涵；第三，积极推动公民、培训机构、企业、行业协会、社会组织等非政府部门各主体之间自我形成有关互动网络组织，为实现真正的公民社会充分奠定民主合作的基础。

3. 建立多元投入机制，保障培训经费充足。改变以往由政府财政资金支持的唯一投资方式，积极探索以政府专项投资为主和政府扶持、企业赞助、学校投入和个人承担部分的多位一体的多元投资建设模式，充分调动各方积极性，广泛利用和整合各种社会资源，加大对职业培训的投入。对于一些重要项目，采取国家贷款、金融融资等渠道来筹集资金。对于一些难度很大、成本很高和风险很大的“市场失灵”现象比较严重的行业性职业培训，充分利用本市现有的一些公共实训基地，通过支付实训使用费的方法解决资金的困难，避免重复建设和有限资金的浪费。

4. 建立有效激励机制，激发培训参与动力。通过建立各种激励机制鼓励参与主体积极贡献其资源、资金、学识、服务能力等各种优势。通过各种宣传报道渠道和形式，充分利用职业培训公共服务治理网络，引导各参与主体对职业培训的理性思考，建立全社会重视职业培训、尊重

技能人才的良好氛围。对于参与职业培训动力不足的中小微企业，采取地方教育附加资金直接补贴企业的做法，而不是目前仅补给培训机构的做法，或对于参加职业培训的中小微企业采取减免其第二年部分税收的做法来引导其加强职业培训。

5. 建立监督制约机制，规范培训过程管理。建立相关的监督和制约机制，对于办学质量不高和存在违规办学的机构必须引入退出机制；对于就业针对性和有效性不大的培训专业必须予以及时调整；对开展职业培训申报培训经费返还的企业，要加强监督检查，防止财政资金的滥用；对于一些漫无目的“考证专业户”，也需加强引导，引导公民有针对性的参加对其职业生涯有益的合理的培训，避免财政资金的浪费。

（二）机构层面：丰富培训内容，加强师资建设

1. 服务为先，优化培训方式。主动适应新旧动能转换工程引起的劳动力市场用工需求变化，是开展再就业培训取得实效的根本保证。为此，要根据就业市场的需求，确定培训项目；根据培训项目和培训对象的培训意愿，确定培训层次，开展与劳动力市场需求相适应的定单和定向培训；结合培训对象的实际，采取全日制、半日制、夜校制，实行集中培训、分散培训、再就业培训基地与企业联合办学等形式，灵活多样地组织培训。

2. 确保质量，优化培训内容。结合参训人员不同的家庭条件、文化素质以及行业特点，提供更为全面、丰富的教育培训内容，提供职业技能、创业知识以及管理知识等多元化的培训。首先，在培训课程的职业选择上，应脱离低层次教育的局限，从政治、经济、法律法规、精神文明素养等方面，实行全方位、多元化的职业教育培训，在提升职业技能水平的同时，提高法制、文化水平以及人文素养。其次，通过创业知识培训吸引有创业意愿的参训人员，重点培养创业的思路和方法、法律知识以及如何准确把握市场方向和应对创业风险等。对拟到非农产业务工的人员开展初级技能培训；结合企业工作岗位的实际要求，对新录用人员进行上岗前培

训针；对在岗的人员进行技能提升的培训，使技能培训能够真正得以细化。最后，针对业务骨干等对象，根据其实际需要，开展涵盖经济、法律、心理学等多领域的管理知识培训，提高基层管理者的管理水平。

（3）共同参与，强化师资队伍。建设一支素质较高的农村劳动力职业培训师资队伍，对于促进劳动力职业培训事业的开展和新型城镇化的全面发展具有重大的影响。第一，将农村劳动力职业培训师资的培训纳入职业教育师资队伍培养建设计划之中，在有条件的职业院校和高等院校设置农村劳动力职业培训师资培训中心，充分利用高校的专业优势和优质教师资源。第二，鼓励农村劳动力培训专职教师参加进修和技能培训，加强理论知识的学校和修养，不断提高实践水平，以适应学员的求学需求、市场的需求和产业结构调整的需要。第三，通过从企业聘请具有丰富实践经验并能胜任教学工作的技术人员作为学校等培训机构兼职教师的方式，建设兼职培训教师队伍，以加强与企业的分工协作，建立和完善“校企互动”的师资培养模式和兼职培训教师的管理体制。

（三）社会层面：加大宣传力度，鼓励培训参与

1. 弘扬“技能成才”思想，营造有利于职业培训发展的氛围。组织各类媒体，通过网络、报纸、杂志、电视等多种渠道，开展多形式、多层次的专题宣传报道，结合近年来涌现的高技能人才优秀典型，以及新出台的各项职业培训新政策，大力宣传政策措施，弘扬技能成才风气，推动营造尊重劳动、崇尚技能、鼓励创造的良好社会氛围。同时，选择技术含量高、通用性广、从业人员多、社会影响大的职业，广泛开展职业技能竞赛，并鼓励各行业、企业、协会结合实际需求，开展多种多样的岗位练兵和竞赛活动，激励企业职工学技术、练技能、钻业务。

2. 树立“培训投资”观念，调动企业和个人培训参与积极性。一是就企业而言，政府相关职能部门应严格按照《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》中“一般企业按照职工工资总额的1.5%足额提

取教育培训经费，从业人员技术要求高、培训任务重、经济效益较好的企业，可按 2.5% 提取，列入成本开支”的规定，督促企业足额提取职工教育培训经费，并保证经费专项用于职工特别是一线职工的教育和培训。对于职工职业培训成效突出、为社会职业培训贡献突出的企业，可从地方教育费附加专项经费中列支予以支持。增强企业一线岗位就业的吸引力，进一步完善、规范企业工资福利制度，技术工种岗位职工工资要以技能等级工资为主，体现技术等级价值，调动工人学习技能、提高技能的积极性。二是就个人而言，建议采用分类垫付一定比例学费，培训、考核合格后及时补贴返还的方法，鼓励困难群体参与培训的同时也能减少培训中半途而废情况的发生。同时，对于积极提升职业技能水平、在技能技术革新方面有突出业绩的劳动者给予适当奖励或荣誉。