

农村人力资源开发的两个国内案例分析

孙建鸿

(农业部人力资源开发中心,北京 100125)

摘要:中国农村要实现跨越式的发展,关键在于农村人力资源开发。在中国各级政府、学术界对农村人力资源开发工作给予高度重视,相关研究不断深入的情况下,笔者试图通过典型案例分析来为农村经济发展、新农村建设提供一些有价值的观点和政策建议。笔者从公共行政管理的视角择取当前一些省市在农村人力资源开发工作方面的两个案例,采用案例法、比较法等,分别从农村人力资源开发的体制和机制两个层面对农村人力资源开发工作中出现的成功做法和存在的不足之处进行了剖析,以期能总结、完善和启迪中国农村人力资源开发工作。

关键词:农村;人力资源;开发

中文分类号:D035.2 **文献标识码:**A

The Two Case of China's Rural Areas Human Resource Development Studies

Sun Jianhong

(Human Resources Development Center of Ministry of Agriculture, Beijing 100125)

Abstract: Chinese rural areas want to realize great-leap-forward development, the key lies in rural area development of human resources. Governments at all levels and the academic community in China about rural human resources development work attached great importance to the deepening of research. The author attempts through two typical cases studies for China's rural economic development and the building of new countryside to offer some valuable ideas and Policy recommendations. In the view of public administration Management, the author selected two cases in rural human resources development work from some provinces and cities of China. In regards of the research methods, it is including of case analysis, Comparative analysis etc. From the perspective of the institutions and mechanisms of rural human resources development, the author show the success Practices and shortcomings to look forward to being able to sum up, improve and enlightening human resources development of China's rural areas.

Key words: rural areas, human resources, development

当前和今后一个时期,大力推动农村人力资源开发,是建设社会主义新农村、提高农村生产力水平、缩小城乡差距、推动城乡协调发展的重要途径,是构建社会主义和谐社会的客观要求,是巩固党的执政基础、提高党的执政能力的必然选择。因此,形成社会各方面力量培养农村人才、开发农村人力资源的工作格局,建立党委统一领导,组织部门牵头抓总,人事、农业部门具体负责,教育、科技、文化、卫生、劳动、财政、发改委等部门各司其职、协调配合,共青团、妇联、科协等社会各

方面广泛参与的管理体制及教育与培训、评价与鉴定、扶持与使用、保障与激励运转畅通、协调高效的运行机制是在新形势下推动农村人力资源开发工作的体制与机制改革要求。

1 农村人力资源开发工作中的两个案例

在农村人力资源开发工作进程中,各省市都形成了一些好的管理体制和运行机制,但也都存在一些不足。总结和完善这些好的做法,分析和解决工作中的不足,并向全国推广,对农村人力资源开发工作无疑是大

基金项目:农业部人事劳动司委托给农业部人力资源开发中心由向朝阳主持的“农村人力资源开发体制与机制研究”课题的部分研究成果。

第一作者简介:孙建鸿,男,1978,从事农业人力资源公共行政管理研究。通信地址:100125 北京市朝阳区麦子店街 22 号楼 708 室,农业部人力资源开发中心政策体系处, Tel: 010-59194484, E-mail: sunsh1n6@163.com。

收稿日期:2008-09-24, 修回日期 2008-10-12。

有裨益的。

1.1 江苏省农村人力资源开发的措施^[1]

1.1.1 拓宽人才范围,主动管理和服务 把在农村中从事种植、养殖、加工、营销、运输、农机、建筑等行业具有技术专长的人才,以及农村经纪人、农村致富带头人、民间技术服务业绩突出的人员纳入人才的范畴,并实施有针对性的管理与服务。扬州、南通等市把当地涌现出来的“土专家”、“土秀才”、农民企业家、能工巧匠等乡土人才建档立册。昆山市把外来人员当作“新昆山人”,并在其就业、保障、开发培养等各个方面纳入政府管理与服务职能范围。如东县兵房镇在1998年就由政府牵头组建了有400多名农民经纪人参加的经纪人营销协会。

1.1.2 创新评价方式,激发积极性 针对乡镇企业专业技术人员“能力强、学历差,业绩丰、资历深,有水平、没文凭,会干不会说、能干不能写”的特点,调整评定标准,开展职称评定工作。张家港市对取得技术职称在岗的乡土人才实行技术岗位津贴,对取得中级以上职称在岗的乡土人才参照国家专业技术人员实行综合管理,人事关系挂在人才中心,并按照国家规定确定档案工资并实行养老保险等。

1.1.3 以创业培训为主,加强培训保障措施 在培训内容上,开展指导性培训、职业技能培训和岗位培训。在培训渠道上,合理利用、充分挖掘现有教育培训资源,通过城乡各类职业学校、技工学校、就业训练中心、农民科技教育培训中心、乡镇成人文化技术学校、农业广播电视学校以及企业的培训机构和社会其他各种培训机构开展培训。在培训方式上,采取开放式教育、远程教育、自学考试、学分制等方式,还通过校际、校企间联合办学、苏南苏北培训机构挂钩联办、组织苏北劳动力转移到苏南培训和实习等。

在培训的保障措施上,一是加强培训资金投入和管理,省级和地方各级财政安排专项经费用于农村劳动力培训,扶贫资金也安排部分用于对贫困农户输出前职业技能的培训;农村劳动力培训的扶持资金实行“政府购买培训成果”和“以奖代补”的方式,对培训和组织输出者进行补助,凡符合条件的教育培训机构,可申请使用培训扶持资金。二是加强培训基地建设。引导和鼓励各类教育培训机构进行联合,增加培训项目,扩大培训规模,建设一批培训示范基地,形成一批优势专业和特色工种,创立一批劳务培训和输出品牌;鼓励教育培训机构与相关企业联合办学。三是“订单”和“定向”培训。鼓励各类教育培训机构与企业 and 用人单位签订合同,按需定向培训,实现培训与输出的良性互动。

1.1.4 拓展渠道,加大投资

一是专项投入体现出力度大、广覆盖的态势。江都市全市已建立人才开发资金150万元,每年用于农村人力资源开发的费用不低于20万元。江阴市设立总额300万的政府人才开发专项资金,其中有较大比例投入到农村实用人才开发工作中。同时,每年落实500万元专项经费,为现代农民教育培训“买单”。此外,凡市区域内有就业培训愿望的农村劳动力每人都可申领200元或300元的培训补贴券,持培训补贴券可参加市级任何一家农村劳动力就业培训定点机构组织的属政府培训补贴的工种(项目)培训。

二是确立用人单位投资主体地位。坚持“谁使用、谁投入、谁受益”和“谁受益、谁投入”的原则,鼓励用人单位设立人才开发资金,加大人才资本投入。用人单位开展农村劳动力培训所需经费从职工教育经费中列支,职工教育经费按职工工资总额1.5%比例提取,计入成本在税前列支。

三是鼓励社会力量开展人才资源开发投资。积极发挥社会投资的补充作用,鼓励境内外民间团体、社会组织和个人以各种形式投入,支持人才事业,共同参与农村实用人才的开发。2005年,江都市全市“三资”投入农业3.5亿元,工业反哺农业的力度不断加大,有力地推动了农业的发展和农村人才资源的开发建设。

1.1.5 加快农村人才市场建设 大力培育农村人才市场,全省逐步建立起以市、县农村人才市场为主干、苏北农村人才市场为重点、乡镇人才服务站或信息点为补充的农村人才市场网络体系。积极发挥农村人才市场的信息配置、培训、代理、开发等功能,及时为农业生产和农民致富提供各种人才、技术和信息服务。农村人才市场主动加强与高等院校、科研院所、商贸企业、农技部门的协作,初步实现了与城市人才市场信息共享、功能互补。努力贯通人才市场、劳动力市场和毕业生就业市场的体制性障碍。

1.1.6 政府主导,政策优惠 初步建立起以政府投入为导向,农业企事业单位为主体,社会各界积极参与的多渠道、多元化的管理体制和投入机制。加大政策扶持力度,对农村实用人才开发项目,给予土地征用、税收、租金、农业贴息贷款等方面的优惠。

1.2 内蒙古自治区农村人力资源开发的措施^[2]

1.2.1 建立健全农村人力资源开发工作的体制和机制 通辽市成立了由市委组织部牵头,人事、财政、农业、林业、水务、科技等部门共同参与的市人才工作协调小组,对农村牧区实用人才进行统筹管理。宁城县建立了以党政主要领导为组长、分管领导为副组长、相关部门

负责人为成员的农村人才资源开发联席会议制度,统一领导全县的农村实用人才开发工作。巴彦淖尔市杭锦后旗逐步建立了农村实用人才队伍建设组织领导和管理服务体系,做到了有职责、有人员、有目标、有制度,形成了“党委领导、政府统筹、社会参与、市场运作”的机制。

1.2.2 制定农村人力资源开发的管理和服务办法

一是出台管理办法。各盟市都相继出台了《农村牧区乡土人才选拔管理暂行办法》,如通辽市出台了《通辽市专业技术拔尖人才选拔管理办法》和《关于农村牧区实用人才选拔管理暂行办法》,从不同角度对农村牧区实用人才的选拔和管理提出了具体要求。

二是建立乡村实用人才库。搭建人才资源的市场化配置平台,将农村牧区的实用人才信息建档入库,统一管理,方便各地根据需求进行查询和聘用,同时又针对性地安排一些“土专家”有的放矢地帮助当地农民解决实际劳作中遇到的困难,实现了人才资源的区域共享。呼伦贝尔市建立了农村牧区乡土人才库,对“土专家”、“田秀才”和各种能工巧匠进行了调查摸底、精心筛选,确定了涉及种植、养殖、农产品加工、农经管理、农产品流通等20类专业领域的乡土人才,现已分级入库1000余人。

三是建立“乡村人才服务站”。将“农村劳动力服务市场”和“农村人才市场”两大功能集成到“乡村人才服务站”中,充分发挥其在促进人才供需双方对接方面的功能,挖掘农村实用人才的辐射带动作用,为农村实用人才服务农民搭建平台。赤峰市以旗县区人才交流中心为龙头,苏木乡镇人才服务站为基础,村嘎查人才服务点为补充,初步建立了三级人才开发服务网络,目前已在为农村牧区人才服务中发挥出重要作用。

1.2.3 拓宽农村人力资源开发的培训渠道

一是开展农民培训。大力实施新型农牧民科技培训、“阳光工程”,开展“百万农牧民科技培训”、青年星火带头人培养以及“科技特派员”和“农业科技专家大院”等工作。通过短期的适应性培训,使农牧民掌握一至两项实用技能,促进提升农牧民的从业能力。据统计,2006年全区共有57.3万人次的农民,通过新型农牧民科技培训提高了科技文化素质。“阳光工程”实施两年来,全区共培训农村牧区劳动力25.8万人,其中转移就业20.5万人,转移就业率达79.5%。

二是强化农村职业教育。适应农村牧区经济社会发展的要求,将基础教育、职业教育和成人教育有机结合起来,在继续认真抓好基础教育达标的同时,重点加强农村职业教育和成人教育,提高农村牧区年轻一代

劳动力的职业技能。临河市第一职业中专创造并实践了“熟练的专业技能+普通话与社交能力+基本写作与计算机应用”的三项基本技能和“学会学习、学会生存、学会创新、学会合作、学会关心、学会负责”六种能力的职业教育培养模式,现有初高中在校生5813人,培训农村富余劳动力2150人,下岗失业人员1000人,汽车驾驶员1600人,全年注册人数10463人,成为中国西北地区规模最大的职业教育学校。

三是着力发挥产业组织的育人作用。全区大力推进农业产业化进程,积极构筑使实用人才脱颖而出、健康成长和人尽其才、才尽其用的广阔平台。目前,全区各类农牧民专业经济合作组织已发展到3018个,成员总数达55.1万人,带动农牧户84万户。

1.2.4 完善实用人才评价体系 在农村实用人才认定和评价上,逐步打破了单纯看学历、比资历、审论文的条条框框,更加注重实际操作能力、业绩和实用性。宁城县在农村实用人才的认定上将人才的实用性和带动力放在突出位置。目前,该县已有2人被命名为区级优秀实用人才,有40人被命名为市级优秀实用人才,有60人被命名为县级优秀实用人才,有1406人拿到了农民实用技术职称。

1.2.5 完善农村实用人才的激励机制

一是加大宣传力度。充分利用电视、广播、网络、报刊等媒体宣传农村牧区实用人才开发的意义和成果,扩大农村牧区实用人才的辐射范围和影响力,提升人们对农村牧区实用人才的思想认识和农村牧区实用人才的社会地位。

二是树立典型。及时发现辐射面广、带动力强的农村实用人才,宣传其典型事例,激发农民扎根农村、带头创业、科技致富的积极性,发挥了树立一个典型、搞活一片经济、致富一方群众的作用。

三是开展评选农村优秀人才、致富标兵、农村优秀共产党员等活动,对优秀的农村牧区实用人才予以表彰。2005年,呼和浩特市经过层层筛选最后确定25名优秀乡土人才,获得市委、市政府隆重的命名表彰。

四是对带领群众共同致富的农村实用人才,由财政拨款专款给予奖励。如赤峰市2004年表彰了首批市级农村牧区优秀实用人才136名,其中20名市级拔尖实用人才每人奖励2000元,136名市级优秀实用人才被给予300元的信息资料费。和林格尔县为加快肉羊产业发展,对羔羊繁育大户、羔羊育肥大户、种羊大户和科技服务人员制定了县、乡、企联合奖励政策,如县里对千只羔羊育肥大户每户奖励3.6万元,乡镇配套奖励不低于1万元。在政府奖励的基础上,龙头企业对交

售优质农畜产品的专业户,也在提高收购价格、给予资金补贴、免费供种、奖励农机具等方面进行了奖励。

1.2.6 着力打造多层次的就业平台

一是将人才使用与建立示范基地结合起来。加大镇、村两级科技示范园区的建设力度,鼓励和支持农村实用人才以示范基地为依托,引进和开发新品种、新技术,同时依靠园区的成功示范,加速技术推广,带动成果转化。通辽市目前已建立科技示范园区 110 处,很好地带动了药材栽培、“四三型温室”等生产项目在本地及周边地区的推广。

二是将人才使用与基层组织建设结合起来。重点培养年纪轻、技术素质较高的实用人才,符合条件的及时吸收加入党组织,并充实到村后备干部队伍中,带领群众共同致富。和林格尔县 2003 年在率先推行村党支部书记竞争上岗,有 45 名“能人党员”、“田秀才”通过“一推双考”竞争,当选为村党支部书记。一部分能人、带头人,通过村委会换届当选为村主任或成为农村种养协会负责人。

三是将人才使用与提供创业机会结合起来。制定出台了一系列扶持使用人才发展创业的优惠政策和发挥实用人才带动作用的激励政策,积极营造鼓励和支持实用人才创业的良好环境,通过促进人才、项目、资本的结合,放大实用人才的作用,形成了培养一批能人、兴起一片产业、致富一方百姓的良好局面。通辽市科尔沁区通过积极协调信用社贷款,建立了 100 万元创业基金,以贴息贷款的形式,每年扶持 50 名农村实用人才创业。

四是将人才使用与做大产业化组织结合起来。通过做大做强农业龙头企业和各类专业合作组织、协会,促进农村人才更好地实现与资金、技术和现代生产方式的对接,推动其更广泛地参与产业化、规模化经营,拓宽农村人才的工作平台。如巴彦淖尔市杭锦旗后旗升华乳业头道桥奶牛专业协会以“公司+合作组织+农牧户”的形式与蒙牛、伊利、汇源等区内外龙头企业建立了紧密的联系,带动了当地奶牛养殖业的繁荣,造就了一大批奶牛养殖专业户。

2 上述案例做法的成功经验

2.1 农村人力资源开发管理体制的成功经验

一是在一定程度上建立了职能管理组织。虽然这些管理组织只建立在一定的层级之上,没有专业化的人员,有的甚至是其他组织兼职的,职责也很有限,但这些组织的存在和相应职能的行使为相关政策的推进和落实发挥了重要作用。

二是这些管理组织都结合本地的具体情况采取了

多项措施,进行了相应管理方式的变革,加强农村人力资源的开发与管理,这些管理办法和管理方式从他们取得的实际效果来看,都是很有有效的,值得借鉴和推广。

三是广开渠道,多层次融资,加大了财政投入力度。农村人力资源开发工作的方方面面都需要资金支持。充沛的资金的融入是农村人力资源开发的工作取得成效的重要保障。

四是都出台了相应的支持性政策。这些政策所提供的优惠条件一方面为农村人力资源开发工作提供了良好的体制环境,另一方面也为广大农村人才提供了就业和创业的平台。

2.2 农村人力资源开发运行机制的成功经验

一是中国农村人力资源开发工作的运行机制从总体上包括四个方面,即培训、评价、使用和激励。上述案例在这四个方面都采取了措施,取得了一定的成效。四者中尤其是培训机制这个环节上下的功夫最大,最为重视,作为运行机制的首要环节,培训为其他三个环节的运行奠定了基础。其他三个环节一定程度的开发和完善,为农村人力资源开发工作的顺利进行发挥了不可替代的作用。

二是站在较为宏观的角度开始考虑这四个环节的有效整合,尤其是在培训机制与使用机制的整合方面取得了一定的成效,内蒙古自治区在这方面较为成功。将四个运行环节进行有机整合有利于发挥人力资源开发的整体效应,在实践中也最容易取得的成效。

3 上述案例措施的不足与建议

3.1 农村人力资源开发的社会环境尚需改善

第一,原有的关于农村、农民的旧观念亟需改变。长期以来,农村贫穷与落后的印象深深留在人们的头脑中,农民成为低等、愚昧与无知的象征符号。在这种观念之下进行农村人力资源开发,首先需要的是转变这种观念。全社会要形成重视农村人才,尊重农村人才、培养农村人才、宣传农村人才和广开渠道使用农村人才的氛围,必须从根本上解决了观念问题。只有改变了旧观念,农村人力资源开发工作才有坚实的思想保障,开发工作的面貌才会焕然一新,才能在实践中不“走过场”、不刮“一阵风”。

第二,农村人才市场需完全纳入全社会市场体制之中。当前,中国人才市场体制还不完善,农村人才市场没有完全融入城乡人才市场。就农村人力资源开发而言,虽然很多地方开展了农村人才认证和鉴定制度,但由于农村人才市场机制不健全,没有相应的市场准入、监管、淘汰机制,很多人甚至农民自己都漠视这种

认证和鉴定制度,认为拿证和不拿没什么区别。

3.2 农村人力资源开发的管理体制亟需改革

第一,培育专职的管理组织。当前的农村人力资源开发工作在很多省市都没有专业的管理组织,功能体系也不健全,它们往往是现有其他组织兼职管理的,总体上还处于条块分割的状态,没有形成工作合力。因此,建立全国范围的、统筹规划的专业管理组织、专人负责制度将是农村人力资源开发工作的新要求。

第二,变革单一的管理方式。在全球公共行政改革的大背景下,政府管理方式面临极大的挑战。当前农村人力资源开发工作,也应改变政府原有的管理方式,借助市场、政策、非营利组织等多种方式进行管理。此外,在具体管理组织、管理措施等方面也可以借鉴国外的成功经验,如学习型组织、目标管理法等。

第三,拓展多方位的财政投入渠道。中国农村人力资源开发面临资金短缺问题,尽管有的地方已经有一些成功的做法,但总体上没有大的改观。形成多渠道、多层次的财政投入体制是农村人力资源开发解决资金问题的出路所在。此外,资金使用方面虽然许多部门都列有专项资金,但部门间的人才开发资金缺乏有效整合,资金利用率低下。

第四,制定规划明晰的发展战略。对于农村人力资源开发工作,很多地方都制定相应的政策和办法,但这些政策都是站在地方的高度来考虑问题,缺乏长远性、总体性、科学性。因此,从中央的角度制定农村人力资源开发十年乃至更长时间的发展规划,为各省市、自治区人力资源开发工作提供指导是形势所需。

3.3 农村人力资源开发的运行机制亟需整合

第一,单个运行机制不完善。将农村人力资源开发机制的四个方面分开来看,都不同程度的存在一些问题。相对来说,培训机制是目前运行最好的。许多地方

都建立各种培训机构和组织,培训范围也从未成年人扩展到了成年农民,但目前培训机制存在培训内容与市场、实践相脱节的倾向。评价与激励尽管在一定程度上和一定范围内已经展开,但仍然没有形成一种职业化的格局,而且在评价和激励的标准上需要进一步完善,需要大胆创新,突破看学历、比资历、审论文的条条框框,根据农村人才的现有特色制定符合实际的标准。使用机制在当前就业形势面临极大压力的情况下,成为较为棘手的环节,但也是农村人力资源开发中非常重要的一环。因此,必须结合中央出台的就业政策,积极主动、多方位谋求就业渠道。

第二,整体运行机制需整合。农村人力资源开发运行机制四个环节之间的衔接也存在一些问题。如部门间培训体系各异,地方间也不统一,使建立统一高效、全国性的评价和认证体系具有较大难度;培训内容脱离市场和实践,使接受培养的人员无法顺利就业或学无所用。此外,部分接受了评价和认证的人员由于往往享受不到相应的物质待遇和精神奖励,长久下去必将挫伤接受鉴定和评价的积极性。因此,从整体上整合农村人力资源开发运行机制,使之运转高效,协调畅通也是当前工作的重点内容。

参考文献

- [1] 本案例节选自农业部人事劳动司组织开展的“农村人力资源开发六省市调研报告”中的江苏省调查报告,并对其进行了整理。
- [2] 本案例节选自农业部人事劳动司组织开展的“农村人力资源开发六省市调研报告”中的内蒙古自治区调查报告,并对其进行了整理。
- [3] 梁田庚.人才·第一资源——社会主义新农村建设经验选编.北京:中国农业科学技术出版社,2006:12.
- [4] 许文兴.农村人力资源开发与管理.北京:中国农业出版社,2006:01.