

中部地区农村人力资源开发法律制度研究

王 虎,李长健

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

摘 要:中部崛起的关键在于实现中部地区农村和农业的可持续发展,而农村和农业发展根本在于农村人力资源的有效挖掘和利用。目前中部地区农村人力资源开发现状存在危机,以法律制度形成为基石,构造促进型农村人力资源开发体制具有重要的意义。农村人力资源开发法律制度的理论基础暗合了社会控制、路径依赖与社会正义等多种思潮,其法域归属于经济法范畴,其具体框架应以农村人力资源开发投资建设、农村人力资源教育、农村医疗保障、农村剩余劳动力转移为核心体系。

关键词:中部地区;农村人力资源开发;社会控制;路径依赖;社会正义

中图分类号:G323.6

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)10-0038-04

0 引言

中部崛起是党中央和国务院就中部地区发展所提出的伟大战略。破解中部崛起的难题应以农村的发展为突破点,而农村的发展则应以提高农民的素质为切入点。大力开发农村人力资源,使之从一种潜在的资源力量变成一种现实的资本要素,是实现中部可持续性崛起的战略关键。当今,法学界的一个重大课题就是研究如何为中部地区农村人力资源开发这样一个庞大系统工程提供法律保障和制度支撑,笔者的研究也正是围绕此课题展开。

1 中部地区农村人力资源开发的现状及必要性分析

一般认为,人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的,具有智力和体力劳动能力的人们的总和,它包括数量和质量两个指标^[1]。而农村人力资源是指那些达到劳动年龄,具有劳动能力,愿意从事劳动的农村人口^[2]。目前,从中部六省现有状况来看,其农村人力资源开发主要表现出以下态势:①农村潜在人力资源数量多,基数大。目前中部六省农村人口多达2.44亿,占整个区域人口的67%以上,占全国农村人口的31.2%^[3]。②农村劳动力整体素质较低。劳动力素质一般指劳动者的身体素质和思想文化素质。从身体素质来看,受全国医疗卫生制度影响,我国农村医疗卫生保健投入远远落后于实际需要,农村公共预防保健服务薄弱,卫生基础设施条件相对较差,农村人力资源的健康保障水平较低,身体素质不足;从文化素质来看,目前中

部地区农村劳动力文化素质相对于全国来说总体偏低。据中国农村统计年鉴2003年资料显示,以每百个农村劳动力中的中专以上人数计,中部六省上年度均低于全国平均数,部分省份甚至低于西部地区。③农村人才资源匮乏。目前大部分受过较高层次教育的农村人口已向城市迁移或长期在城市务工,在农村工作的寥寥无几,出现了“人才外流”的现象。④农村剩余劳动力转移困难。尽管目前随着城镇化的加快,大批农村剩余劳动力向城镇流动,在某种程度上转移了部分农村剩余劳动力,但是,由于我国农村人口基数庞大,因此,农村剩余劳动力的转移任务相当艰巨。此外,由于乡镇企业对农村剩余劳动力的吸纳能力减弱,以及各种不利于转移的制度壁垒、价值观念、劳动者自身素质等原因,农村剩余劳动力转移也极不稳定,近年来,已开始出现民工“回流”现象^[4]。

因此,要真正实现中部有内在源动力的可持续性崛起,必须夯实底部,着眼农村,加快农业产业结构调整,加大工业反哺农业力度,实现城乡经济社会一体化发展。而依照“以人为本”的现代管理理念以及20世纪以来人力资本的有关理论,人的知识、能力、健康等人力资本的提高对经济增长的贡献,要远比物质资本、劳动力数量的增加重要得多^[5]。因此,中部崛起在农村,农村发展靠农民,开发农村人力资源将对中部地区农业、农村、农民带来优势,具体表现在:①有利于实现中部地区农业的现代化。农业现代化要求改变传统农业主要依靠自然资源的外延式发展模式,走更加注重依赖科技进步和人口素质的内涵式发展道路。由于中部地区耕地资源相对不足,因此提高农业经济效益,实现农业现代化是唯一道路,而这必须依赖广

收稿日期:2008-01-17

作者简介:王虎(1978-),男,湖北襄樊人,华中农业大学文法学院法学系讲师,研究方向为经济法;李长健(1966-),男,湖南湘西人,华中农业大学文法学院法学系教授,研究方向为经济法。

大农村劳动力素质的提高。^②有利于加快中部地区农村城镇化进程。城镇化是减少农业人口的有效手段,是解决我国“三农”问题的根本出路。由于城镇化过程本身也是经济与社会结构优化的一个过程,因此,广大农村人口素质的提高,乃至生活理念、方式向现代化转变也是城镇化进程中的一个先决性条件。^③有利于转移农村剩余劳动力。决定农村剩余劳动力转移的主要因素就是素质,一般而言,农村劳动力文化素质越高,其获取信息和适应社会的能力就越强,受外部条件制约就越少,转移就业的成功率就越大。

2 中部地区农村人力资源开发法律制度构建的理论基础

由上述可见,一切贫困的解决,必须最终从制度本身来寻找答案。从某种意义上来说,中部地区目前农村人力资源开发的失衡状态,甚至包括整个“三农问题”的积重难返正是由于制度失灵所致。因此,要真正实现农村人力资源的可持续性开发,必须从制度入手,通过构建相关法律制度来寻找并固化正确的路径依赖。

2.1 社会控制——农村人力资源开发法律制度构建的社会学分析

社会控制理论最早由美国学者罗斯提出。他认为社会控制是一种有目的、有意识的社会统治;在内容上包括对于意志、情感和判断的控制,在具体方式上则包括了经济、法律、政治、道德、舆论、习俗、宗教等多种方式;社会控制就是由这多种社会控制方式而形成的控制体系,目的是促进社会整体协调发展^[6]。其后的法律社会学家庞德则认为社会控制就是对人类本性的控制,“对内在本性的支配,过去是、现在也是通过社会控制来保持的,即通过对每个人所施加的压力来保持的,目的在于迫使他们尽自己的本分,支持文明社会,并制止他们从事违反社会秩序的行为。”^[7]由此可见,社会控制理论的核心就是通过多样化的控制手段来和谐处理社会关系,从而促进社会整体的协调发展。

农村人力资源素质低下是一种社会非正常现象,由此引发了很多社会问题。它直接导致了农村人口自我生存和发展能力不足,经济上贫困,社会地位边缘化,并间接导致了城乡之间的对立和社会矛盾的激化。因此,农村人力资源素质如不及时通过社会控制方式加以解决,将严重影响21世纪中国和谐社会的建设。

因此,政府作为国家的管理者存在对社会控制路径的选择问题。庞德认为,社会控制的路径主要有法律、道德与宗教3种,但自从进入16世纪以来,法律已成为社会控制的首要工具。因为“在某种意义上,法律是发达政治组织化社会里高度专门化的社会控制形式——即通过有系统、有秩序地适用这种社会的暴力而达到的社会控制。在这一意义上,法律是一种制度,即称之为法律秩序的制度。”因此,在庞德看来,“法律是社会控制的最终有效工具”。^[7]就农村

人力资源开发而言,为了避免由于其素质不良而带来的贫困、矛盾、社会断裂等问题,我们必须通过构建农村人力资源开发法律制度来进行有效的社会控制。

2.2 路径依赖——农村人力资源开发法律制度构建的经济学分析

新制度经济学家诺斯曾经把技术变迁中的正反馈机制扩展到制度变迁中,并用“路径依赖”来描述过去的绩效对现在和未来的巨大影响力。路径依赖是指一个具有正反馈机制的体系,一旦在外部性偶然事件的影响下被系统所采纳,便会沿着一定路径发展演进,并很难为其它潜在的甚至更优的体系所替代。按照其运行机理,可以概括为给定条件、启动机制、形成状态、退出闭锁四大过程。“给定条件”指启动并决定路径选择的外部偶然事件发生。“启动机制”指系统中的正反馈机制随给定条件的成立启动。“形成状态”指正反馈机制的运行使系统出现某种结果。通常出现的结果有:一是多重均衡,即系统演进的结果不是单一的;二是闭锁,即一旦某一方案被系统采纳,收益递增机制便会阻止它受到外部因素的干扰;三是可能非效率,即陷入闭锁的方案并非最优;四是路径依赖,即系统演进的路径敏感地决定于系统初始状态。“退出闭锁”是指通过政府干预和一致行动,实现路径替代。

目前农村人力资源的开发不足,甚至我国整体“三农问题”的难以解决,从某种程度上来说,正是初始路径依赖选择不当,导致制度变迁沿非绩效方向发展,而且愈陷愈深,最终“闭锁”在某种无效率状态的体现。我国城乡二元化的户籍制度,农村社会保障体制的缺失,农村教育投入的不足无不是这种状态的具体反映。因此,目前要从根本上解决农村人力资源的素质问题,必须依靠政府力量“退出闭锁”,实现路径替代,实施新的启动机制,构造农村人力资源开发制度,形成法律规则,并最终通过制度的规模效益实现制度的良性变迁。

2.3 社会正义——农村人力资源开发法律制度的法哲学分析

“正义”自古希腊以来,一直是无数先哲们对法律核心价值的一种孜孜不倦的追求,但其似乎总有着一张“普罗透斯”似的面孔。自20世纪后,随着垄断资本主义社会贫富差距的不断拉大,人们对正义的关怀开始着眼于社会的整体利益之上。罗尔斯是其中的杰出代表。他从人类的原初状态下推断出正义的两条原则:①每个人都在最大程度上平等地享有和其他人相当的基本自由的权利;②社会和经济的不平等被调解,使得人们有理由指望它们对每个人都有利;并且它们所设置的所有职务和岗位对所有人都开放^[8]。其中第一条原则被称为自由原则,它保障了人们平等地享有自由的权利。第二条原则被称为差别原则,它规定了经济和社会福利不平等分配的适用范围和条件,并要求社会利益和经济利益的不平等分配应对处于社会最不利地位的人最有利。在罗尔斯看来,一个正义的社会应该让人们平等地享有自由的权利和机会(平等原则),又最大化地照顾最少收入者的利益(差别原则)。罗尔斯的这一正义理论对

我们构建农村人力资源开发法律制度具有重要的启示意义。

总之,农村人力资源开发法律制度的构建,目的正是通过制度化的体现和保障,帮助农村人口提高素质,改变命运,实现社会公正。目前我国农村人均收入普遍低于城镇人均收入,并还间歇性地呈现出惯性拉开的状态,究其原因,农村人力资源素质不足是根本。因此,从社会正义的理念出发,政府必须采取干预手段,最大化地保障弱势群体的生存和发展。但授人以鱼不如授人以渔,提高农村人力资源素质,改变其在教育、医疗等方面的待遇是根本保障农村人口生存和发展的关键。因此,社会正义原则,尤其是其中的对弱势群体进行最大倾斜的差别原则是我们构建农村人力资源开发法律制度,实施适度国家干预的法理依据之所在。

3 中部地区农村人力资源开发法律制度的法域归属——经济法

农村人力资源开发法律制度在本质上来说因为其价值追求、法益归属和调整方式都与经济法不谋而合,因此应当纳入经济法的范畴。

3.1 中部地区农村人力资源开发法律制度的价值追求——实质公平

法的价值是法对于人所具有的意义,是法对于人的需要的满足,是人关于法的绝对超越指向^[9]。笔者认为,农村人力资源开发法律制度所追求的核心价值是实质公平,这与经济法的价值追求是吻合的。

公平是人类社会的永恒追求。然而,由于个体的差异,社会所最终实现的是实质公平而非形式公平。在自由主义的旗帜下,秉承自由放任的观念,一方面使个人的能力得到充分释放,实现了形式上的平等和自由;但另一方面,另一部分人却因能力的不足而陷入困顿。为此,在实质的能力差别的基础上构建的法律的绝对平等,在实质上是平等的根源。而农村劳动力在“素质不足——贫困——素质不足”的恶性循环中的挣扎正是农村劳动力相对处于弱势地位的一种体现。因此,作为弱者,他们需要的是社会的扶助,是在利益平衡基础上的实质公平价值目标对他们的体现。农村人力资源开发法律制度是利用各种社会资源对农村劳动力素质进行扶持性开发的一种制度保障,其最深层的目标是从根本上解决农民贫困问题。因此,从最根本意义上说,这项法律制度的核心价值追求是社会实质公平,与经济法以社会为本位,强化主体的社会责任,追求社会正义,维护社会整体利益和效益的天然价值取向异曲同工。

3.2 中部地区农村人力资源开发法律制度的法益归属——社会利益

庞德将利益分为三大类:个人利益、公共利益、社会利益。从法的本质来看,经济法是社会整体利益本位法。经济法作为经济社会化、现代化和法律社会化的产物,站在维护社会整体利益的角度,通过平衡协调各种以经济利益为

中心的经济关系,实现经济自由与秩序、经济民主与集中、经济效率与公平、经济发展与可持续在社会整体利益上的协调统一。在处理个人利益、公共利益和社会整体利益之间的关系时,经济法优先考虑社会整体利益,通过消除自由放任和极端个人权利本位对社会整体经济发展造成的消极影响,解决个体利益与社会公益之间的矛盾,通过平衡协调个体与社会之间的利益关系,维护有效、公平及可持续发展的竞争秩序和分配秩序,以实现社会整体利益的最大化,促进社会和经济的良性运行和全面协调、可持续性发展^[10]。

农村人力资源开发法律制度首先关注的是广大农村人口素质提高的问题,使作为弱者的个人的生存权和发展权得到法律的保障,由此获得的利益正是一般安全的利益。其次,它关注的是农村和农业的可持续性发展问题,由此获得的利益正是一般进步的利益。因此,该项法律制度的法益归属正是社会整体利益。

3.3 中部地区农村人力资源开发法律制度的调整方式——国家干预

农村人力资源开发法律所调整的是在农村人力资源开发过程中所发生的各种社会关系,这种社会关系具有普遍性、综合性和复杂性的特点。这些特点决定了农村人力资源开发不可能单靠个人力量和市场导向就可以解决,必须依靠国家强制力,以国家干预的方式来进行调整。简言之,这种干预首先体现在立法上,必须通过国家立法方式进行宏观调控,而不能靠市场自发完成。其次,这种干预体现在执法上,农村人力资源开发过程中所需要的大量资金只能依靠国家税收来调节,这也体现了国家对国民收入的二次分配。而国家干预很显然正是经济法的一种独特调整方式,从这个意义上来说,农村人力资源开发法从属于经济法。

4 中部地区农村人力资源开发法律制度的具体构造

基于上述分析,中部六省应当结合自身情况,抓紧制订农村人力资源开发法。对于该项法律制度的设计,笔者建议如下:

4.1 立法方式

在立法方式上,笔者认为应注意两个统一:①粗放与精细的统一。农村人力资源开发是一个庞大系统的工程,其间涉及到多部门的配合,并在很大程度上受中央有关三农政策的影响,在立法时不宜过于细化,但是,从另一方面讲,过于粗放式的立法又容易导致法律的泛政策化,影响法律的效力实现,因此,在立法时应处理法律规范粗细之间的关系。②实体与程序的统一。该法在制订时应多注意以“权利、义务、责任”为核心的法律化语言来表述,切忌以政策化的语言来代替;另外,该法应在一定程度上强调可诉性,以程序化的方式督促政府相关部门切实履行职责。

4.2 立法框架

关于该法的立法框架,笔者有以下构想:

(1)第一章为总则,主要规定立法目的、适用范围、开

发目标、规划和原则、开发方针和体制、具体的开发扶持政策、政府主管及协调部门、政府职责等内容。其中,在开发方针中应坚持教育和医疗先行,并适当引导农村剩余劳动力的合理流动;在开发体制中应坚持政府主导、社会参与的原则;在部门主管方面,笔者建议由各省农业厅归口管理,并可下设农村人力资源开发处具体承担省级开发工作,必要时可由政府牵头设立协调小组,教育、医疗部门参与。

(2)第二章为农村人力资源开发投资建设,主要规定农村人力资源开发过程中的投资主体、投资渠道、投资方式、投资方的权利义务等内容。在投资主体方面,应坚持多元化的投资主体体系建设,首先应确立政府的主要投资者地位,另外,还应鼓励社会力量(例如社会机构、农村专业合作社、社会志愿者)、企业、家庭和个人进行补充投资。在投资渠道方面,应注意从教育、医疗卫生保健方面进行引导。在投资方式方面,应注意鼓励多元化投资方式,既可以物质资本投资,也可以人力资本投资。在投资方权利义务方面,应注意在保证被投资者对自身“人力资源”的绝对产权基础上,允许投资者获得各种方式的投资回报,并允许其享有国家的财政、税收等特殊优惠政策。

(3)第三章为农村人力资源教育,本章主要涉及到农村人力资源文化素质的提高,应涵盖农村人力资源教育理念、目标、体系、体制、内容、策略等问题。在理念方面,应坚持农村人力资源教育面向广大农村劳动力的方针,强调教育的务农性和务基层性,避免重蹈既往农村教育只是为城市培养人才以及只是培养农村干部的覆辙。在目标方面,应实现由过去单纯以升学为目的,教人学知识的一元化教育目标转向全面培养适合农村、热爱农村、建设现代化农村的高中初级人才的多元化教育目标。在教育体系方面,应着重调整农村教育结构,在坚持以农村基础教育为主体的同时,大力发展农村高等教育、职业教育、成人教育和远程教育,实现“成职普”、“初中高”、“农科教”、“远中近”相结合的完整的立体网状结构和良性的运行机制。在教育体制方面,一方面应打破城乡分割的二元教育体制,对农村教育实施财政倾斜;另一方面,应坚持扩大地方农村办学自主权,允许农村学校根据地域经济增长点对劳动技能的需求开办地方课程和校本课程,并允许因地制宜地灵活设置学制。在内容方面应改变目前的农业教育(除基础教育和高等教育外)单纯以农业生产实用技术推广为主的现象,综合进行农业技术、农村发展、家庭生活、医疗保健、市场营销等全方位教育。在教育策略方面,应倡导多样化的办学模式,既鼓励长期教育、终身教育,也鼓励订单教育、短期培训。

(4)第四章为农村医疗卫生保障,本章主要涉及到农村人力资源身体素质的提高,在内容上主要包括农村医疗经费管理、农村健康教育、农村公共卫生工作、农村卫生服务体系建设等事项。农村医疗经费管理主要包括农村公共卫生经费、农村卫生机构经费和建设资金的筹措与监

管。由于国家财政有限,因此在经费筹措方面,笔者建议在政府向农民征地的价格差额部分中提取一定比例充作农村公共卫生基金,专款专用。农村健康教育由于其成本低、预防性强,因此笔者建议将之作为提升中部地区农村人力资源健康水平的首选,政府部门可考虑组织实施宣传。农村公共卫生工作涉及到农村疾病的预防和控制,事关重大,针对目前很多省份农村基层医疗卫生防疫体系几近瘫痪,在立法中政府应从软硬件各方面考虑恢复建设。农村卫生服务体系是农村医疗卫生保障基本制度的立体化,包括医疗救助、合作医疗和医疗保险3个方面,在立法中亦应分别加以规范。

(5)第五章为农村剩余劳动力的转移,如果说本法中第三章和第四章的内容主要是涉及到人力资源的质量提高的话,那么本章则主要是从人力资源的数量上来进行开发,内容应主要涵盖促进就业、户籍管理、社会保障等方面。在促进就业方面,应注重政府的引导职责,并鼓励构建城乡统一的劳动力市场,拓宽农民就业渠道。在户籍管理方面,应通过立法逐步废除二元户籍制度,逐步给予农民自由迁移的权利并切实保障其迁移后的同等待遇。在社会保障方面,也应明确鼓励在财政允许的条件下对城市农民工给予相应待遇。

(6)第六章、七章、八章分别为争议处理、法律责任及其它附则。

总之,中部各省目前应顺应时势,抓紧进行农村人力资源开发相关法律制度研究和建设,通过制度性的力量推动农民素质的提高、农村社会的发展,早日实现中部崛起!

参考文献:

- [1] 胡君辰.人力资源开发与管理[M].上海:复旦大学出版社,1999:121.
- [2] 周银珍,贺林均.基于供求分析的农村人力资源开发[J].统计观察,2004(1).
- [3] 中国农村统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2003:51.
- [4] 曾平生,杨秀宁,蒋光明.农村人力资源现状及立体开发模式[J].经济论坛,2004(23).
- [5] 李勋来,李国平.我国农村人力资本形成体制的缺陷及其矫正[J].科技进步与对策,2005,22(11):148-150.
- [6] 爱德华·A·罗斯.社会控制[M].北京:华夏出版社,1987:267.
- [7] 罗·庞德.通过法律的社会控制—法律的任务[M].沈宗灵,董世忠,译.北京:商务印书馆,1984:7.
- [8] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等,译.北京:中国社会科学出版社,1988:298.
- [9] 卓泽渊.法理学[M].北京:法律出版社,2001:146.
- [10] 李长健.新编经济法通论[M].北京:中国民主法制出版社,2004:36-41.

(责任编辑:陈晓峰)