

# 地方政府在农村人力资本投资中的作用分析

梁贤艳, 吴淑闲 (三峡大学政法学院, 湖北宜昌 443002)

**摘要** 在众多农村人力资本投资主体中, 地方政府占有重要作用。农村人力资本投资是地方政府的重要经济职责。地方政府应从观念引导、政策支持、投资机制构建、体制改革等方面切实履行自己的职责。

**关键词** 地方政府; 农村人力资本投资; 作用

中图分类号 F323.6 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)30-09759-02

## Analysis on Local Government's Function in Rural Human Capital Investment

LIANG Xian yan et al (Politics and Law College, China Three Gorges University, Yichang, Hubei 443002)

**Abstract** Local government plays an important role in many rural human capital investors. Rural human capital investment is an important duty of local government. So local government should perform its duty, from the aspects of notion directing, policy supporting, investment system establishing, system reforming, etc.

**Key words** Local government; Rural human capital investment; Function

著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者西奥多·W·舒尔茨在其《改造传统农业》一书中指出, 在改造传统农业、实现农业现代化过程中, 农民的技能、知识水平与其耕作生产力之间存在着有力的正相关关系。所以, 农民获得知识和技能在实现农业现代化中是头等重要的大事<sup>[1]</sup>。我国农业要从传统农业迈向现代农业, 也同样需要一大批具有较高综合素质的新型农民。新农民, 是我国农业能否成功转型的决定性因素, 也是社会主义新农村建设的重要内容和目标。

舒尔茨在该书中同时也指出, 农民的知识、技能是通过对农民进行人力资本投资获得的。也就是说, 要想造就一支较高素质的新型农民队伍, 就必须对农民进行知识、技能、保健等方面的投资。那么, 在众多的投资主体中, 地方政府应肩负起什么职责, 又该如何来履行这些职责, 笔者试图在这些方面作些有益的分析 and 探讨。

### 1 农村人力资本投资及其构成

美国经济学家加里·贝克尔曾对人力资本投资作了经典概括, “通过增加人的资源而影响未来的货币和物质收入的各种活动, 叫做人力资本投资。”<sup>[2]</sup> 人力资本形成于对人力的投资, 它通过投资形成凝结在人的知识、技能、健康等, 并以此获得收益。因此, 也可以将农村人力资本投资简单地理解为: 为了使作为人力资本载体的现实的和潜在的农村劳动力掌握必要的知识、技能, 从而提高其素质, 所进行的各种投资活动。它主要包括以下几方面的内容:

**1.1 农村劳动力基础教育投资** 著名科学家杨叔子院士曾说道: “认识和改造自然, 认识和改造社会, 需要人们掌握大量的知识。”<sup>[3]</sup> 知识水平是劳动力素质的重要体现和最基本的组成部分。目前, 我国农村有劳动力 4.85 亿人, 其中受教育达高中的 10.0%, 中专的 2.1%, 大专及以上学历的 0.8%, 农村劳动力人均受教育年限仅 7.33 年, 少数边远贫困地区更低。受教育年限低是导致我国农村劳动生产率低的一个重要原因。因此, 如何办好农村基础教育, 把广大农村人口转化为巨大的现实人力资源, 是我国农业现代化进程中的一个事关全局的重大问题。

**1.2 农村劳动力职业培训投资** 技能水平是劳动力素质不可或缺的组成部分。农村劳动力职业培训投资, 可以为农村培养大批能够长期扎根农村的适用型人才。但据有关调查资料显示, 我国农村劳动力中接受过短期培训的只占 20.0%, 接受过初级职业技术培训的只占 3.4%, 接受过中等职业技术教育的只占 0.1%, 而没有接受过技术培训的竟高达 76.4%。农业技术人才奇缺已成为我国农村经济发展缓慢的重要制约性因素。因此, 如何加快农村职业教育的发展, 使广大农村拥有适合需要的各类专业技术人才, 是改变我国农村经济发展滞后现状的重要问题。

**1.3 农村劳动力医疗保健投资** 现代人力资本理论认为, 人作为人力资本的载体, 其健康状况是各种人力资本发挥作用的必要条件, 人们平均寿命的高低对决定各种形式的人力资本投资, 以及这些人力资本价值的发挥, 起着极其重要的作用。因此, 农村劳动力医疗保健投资可以使农村劳动力健康状况得到改善、平均寿命得到提高, 这也就意味着广大农村劳动力将有更多的时间和更充沛的精力、体力从事各种劳动。但目前我国农村的医疗卫生状况并不容乐观, 投入水平较低、农民健康水平不高、“小病拖大病扛”、“致富三五年, 一病回从前”等现象在全国范围内(尤其是贫困地区)仍然存在。因此, 如何加快农村医疗卫生事业的发展, 持续改善农民健康状况, 使农民能以充沛的精力和体力投入农业生产, 是我国农业现代化进程中的一个重大问题。

### 2 农村人力资本投资: 地方政府的重要职责

农村人力资本投资的主体有: 农民, 政府, 用工单位等社会主体。在这些投资主体中, 地方政府占有举足轻重的地位。农村人力资本投资之所以是地方政府的重要经济职责, 有其理论和现实根据。

**2.1 地方政府是地方性公共产品的主要提供者** 萨缪尔森将公共产品定义为: “每个人对这种产品的消费, 都不会导致其他人对该产品消费的减少。”据此, 笔者可根据“非排他性”和“非竞争性”的标准判断得出: 农村基础教育、职业培训、医疗保健是介于纯公共产品与私人产品之间的一种准公共产品。因为它们在消费时具有“非排他性”和“非竞争性”, 但如果同时有很多人消费就会变得“拥挤”; 同时它们具有外溢性, 一个具有良好知识、技能、身体素质的农民, 会使用工单

位、社会得到很多益处。根据产品供应相关理论,准公共产品无法由市场解决其全部供应问题,政府应当介入<sup>[4]</sup>。

公共产品(包括准公共产品)按照受益范围可分为全国性和地方性公共产品两类。前者能使整个国境内居民受益(如国防),由中央政府统一提供。后者的受益对象主要是本地居民,按照受益面又可以分为开放性地方公共产品和封闭性地方公共产品。前者指受益面溢出辖区之外的产品,如农村基础教育、职业培训可以使本地农民素质得以提高,但如果这些农民到外地打工,就发生了收益的区域外溢。因此,这类准公共产品主要靠地方政府提供,但同时也需要中央财政补偿。后者指完全由辖区内居民受益,辖区外居民几乎完全不受益的产品,如农村合作医疗只是使本地农民受益,即使外地农民在本地进行了医疗消费,也只能回原地报销,不能在本地政府报销。显然,这类准公共产品应由地方政府来提供。地方政府是地方性公共产品的主要提供者。

**2.2 地方政府是农村人力资本投资的最大受益者** 表面来看,地方政府进行农村人力资本投资是在提供一种准公共产品,受益的是作为投资客体的个人、用工单位等,但从终端来看,农村人力资本投资的最大受益者应该是作为其投资者的各地政府。一方面,农村人力资本投资使得本地农民素质得以提高,获取收益的能力更强,人民安居乐业,社会稳定,这就为地方的发展创造出安定的社会环境;另一方面,农村人力资本存量的增加,可以使得本地农村乃至全社会的生产经营活动获得高素质的人力资源支持,为地方各方面的快速发展提供持久动力。与此同时,地方政府的效能、形象也明显提高,最终实现地方安定、政权稳固<sup>[5]</sup>。地方政府最终成为农村人力资本投资的最大受益者。根据“谁投资谁受益”原则,地方政府理应为其受益投资。

**2.3 地方政府进行农村人力资本投资是发展地方经济的需要** 传统经济增长理论认为,经济增长必须依赖于物质资本和劳动力数量的增加。而美国经济学家舒尔茨则认为,人力资本投资形成的收益不仅能抵消物质资本收益的规模递减,还能使该经济规模递增,即人力资本投资形成的收益远远大于物质资本投资形成的收益。

大力发展地方经济是我国各级地方政府的重要职责和根本出发点、落脚点。农业是我国国民经济的基础,农村经济是各地地方经济的重要组成部分。目前,我国各地农村都在不同程度上面临着增加农民收入、缩小城乡差距、调整农业结构、提高农业生产力等重要任务,这些任务的完成都离不开农民素质的提高。只有农民素质提高了,农业结构才能真正得以转型,农业生产力也才能因此而提高;只有农民素质提高了,农民收入才能真正得以提高,城乡差距也才能因此而缩小。农民素质问题是各地农村经济乃至整个社会经济持续、健康发展的重要影响因素。

**2.4 地方政府进行农村人力资本投资是由我国农村经济发展水平决定的** 在许多经济发达国家,市场力量比较强大,许多私人公司就可以进行农村人力资本投资,如建立私立学校、培训员工、提供医疗保障等。但我国农村经济发展水平普遍不高,农村市场经济欠发达,能够承担起农民工教育、培训、保健投入的大型农业企业还不多。而农民由于自身收入

不多,投资能力受到限制。还有些农民受当前大学生就业难等因素的影响,也缺乏投资的动力。在这种情况下,作为农村人力资本投资最大受益者的地方政府,就应该介入并发挥主导作用。另外,农村人力资本投资具有很强的外溢性,即各地农村花大力气培养的人才却大量流向城市,而城市人力资本却很少流向农村。在这种情况下,由各地方政府从再分配的角度对农村人力资本投资主体进行补偿,也是维护社会公平的需要。

### 3 地方政府履行农村人力资本投资职责的对策分析

#### 3.1 观念引导:地方政府农村人力资本投资的首要环节

观念是行动的先导。目前,我国各地都在不同程度上存在着认识不够、意识不强的问题,即对农民素质在当代农村中越来越显示出的特有作用认识不够,进行农村人力资本投资意识不强。因此,各级地方政府应一方面强化自身认识,通过集中学习或培训等形式,认识到农村人力资本投资的重要性,从而为积极发挥自身在农村人力资本投资中的作用做好思想上和心理上的准备;另一方面,还应通过各种方法和渠道,逐步引导广大农民、农村劳动力雇用单位和其他社会主体认识到,投资农村劳动力对农民自身、企业乃至整个社会发展的重要意义。只有认识水平提高了,农村人力资本投资意识不强的现状才能得以改变。

#### 3.2 政策支持:地方政府农村人力资本投资的有效动力

政策科学理论认为,政策具有导向性和管理性功能,它能够通过规定目标、确定方向、统一思想来引导社会朝着正确方向发展,它能够通过计划、组织、控制、调节等活动使整个社会协调一致发展<sup>[6]</sup>。地方政府作为地方政策的主要制定者,应充分发挥政策对农村人力资本投资发展的推动作用。

(1) 完善农村收入分配政策,千方百计增加农民收入,让农民收入真正体现自身素质,惟有如此,才能真正强化农民进行人力资本投资的能力和动力。

(2) 完善税收优惠政策,如规定企业用于农村职工的教育、福利等方面的费用可税前扣除,鼓励广大用工单位进行农村人力资本投资。

(3) 完善信贷优惠政策,积极消除农村人力资本投入资金多、周期长对各投资主体的制约,对农民和其他社会主体的农村人力资本投资行为予以支持。

(4) 完善土地使用优惠政策,对投资农村人力资本的机构,各地政府可优先审批其机构开设所需土地,并允许该土地支出在税前做一定形式的扣除,从而起到鼓励民间投资农村人力资本的作用。

**3.3 构建合理的资金来源机制:地方政府农村人力资本投资的根本保障** 地方政府,尤其是贫困地区政府,财力相对有限,如何解决资金这一瓶颈问题是地方政府农村人力资本投资的关键。

(1) 改善公共支出结构。大量研究表明,我国各地政府用于经济建设的费用很高,而用于教育等人力资本投资的费用明显偏低,用于农村人力资本投资的费用则更低。因此,各地政府应调整公共支出结构,逐步加大农村人力资本投资所占的比例。

(上接第9760页)

(2) 建立合理的投资分担机制。根据财权与事权相一致的原则,合理确定各级地方政府在农村人力资本投资中所占的比例,对于贫困地区,应加大中央政府的投入比例,从而建立有效的农村人力资本投资资金保障机制。

(3) 建立健全多元化的融资渠道。各地政府应积极探索集团化办学、校企联合办学、股份制办学等多元化办学体制,并通过教育储蓄贷款、社会捐赠和教育彩票等形式,为农村人力资本投资多方筹集资金。

**3.4 农村教育、培训、医疗体制改革:地方政府农村人力资本投资的核心内容** 体制的科学化是各地政府进行农村人力资本投资的核心内容。

(1) 实施基础教育与职业培训并重的投资战略。农村基础教育可以提高农民素质,职业培训更是培养农村实用型人才的直接、有效途径,各地政府在抓好农村基础教育的同时,应通过多种形式、途径、机制发展农村职业培训。

(2) 科学设置教育、培训内容。要积极引导农村中小学、职业学校多开设与当地经济发展密切相关的课程,注重现代农业技术知识的教育和培训,把课堂教学与农村经济发展需

求结合起来,培养知识、能力、素质协调发展的人才。

(3) 职业培训方式科学化。要积极引导培训机构为农民提供各种学习时间短、易于接受、对市场变化反应快、学制和学习方式灵活的培训,使广大农民真正学到实用知识。

(4) 重组农村卫生资源。通过优化组合,改善农村医疗卫生条件,提高从业人员素质,各地方政府要不断加强新型农村合作医疗制度的试点和推广工作,探索试点和推广中诸多问题的解决途径,切实为农民筑起一道“健康防护墙”。

(5) 逐步完善法律、法规。加强农村教育、培训、医疗市场监管,加强农村职业培训机构整合力度,逐步建立起健康有序的农村教育、培训、医疗市场秩序。

参考文献

- [1] 西奥多·W·舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,1987:101-139.
- [2] 加里·S·贝克尔.人力资本:特别是关于教育的理论与经验分析[M].梁小民,译.北京:北京大学出版社,1987:10-11.
- [3] 陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,2003:88-91.
- [4] 杨叔子,姚启和.对知识、能力、素质三者关系的探讨[J].煤炭高等教育,1998(3):1-4.
- [5] 王志荣.我国政府供应农村基础教育的理论分析和政策选择[J].特区经济,2005(11):144-146.
- [6] 王彦军,李丽静.人力资本投资中政府的作用[J].人口学刊,2007(1):60-64.