

# 农村人力资源开发目标构建的现实难题审视

李文政 ( 菏泽学院, 山东菏泽 274015)

**摘要** 介绍了我国农村人力资源开发目标构建的内容要点, 分析我国农村人力资源开发存在的现实难题并提出相应的对策。

**关键词** 农村人力资源开发; 构建; 现实难题

中图分类号 F323.3 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2009)12 - 05704 - 04

## The Goal Construction and Realistic Difficult Problem of Rural Human Resources Development Carefully Examining

LI Wenzheng ( Heze University, Heze, Shandong 274015)

**Abstract** The essentials of China's rural human resources development goal construction were introduced, China's rural human resources development realistic difficult problems were analyzed and then put forward the corresponding countermeasures.

**Key words** China's rural human resources development; Construction; Realistic difficult problem

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出, 农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局, 只有坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重, 坚持农业基础地位, 坚持社会主义市场经济改革方向, 坚持走中国特色农业现代化道路, 坚持保障农民物质利益和民主权利, 才能不断解放和发展农村社会生产力, 推动农村经济社会全面发展。可见, “三农”问题正越来越受到党和国家的高度重视。“三农”问题的核心是农民问题, 而农民问题的关键是农民素质教育问题, 从根本上说就是农民数量太多、农村剩余劳动力数量太大、农村人力资源处于未充分开发和有效利用的问题。因此, 构建科学的农村人力资源开发目标, 并积极解决影响这一目标实现的现实难题, 意义重大。

### 1 农村人力资源开发目标的构建

人力资源开发是指在一定社会条件下通过各种切实有效的手段进行人力资本投资, 调节劳动力资源的数量供给, 提高劳动力资源的质量, 改善劳动力资源的结构, 促进劳动力资源的合理流动, 完善劳动力资源的组织和管理, 充分挖掘劳动者的潜能, 以推动社会经济的高效优质发展的过程。人力资源开发的重点是提高人的能力, 核心是开发人的潜能。我国农村人力资源开发的目标就是要限制农业劳动力规模、培养职业农民、转移农村剩余劳动力和对农村人力资源进行合理配置。

**1.1 限制农业劳动力规模** 长期以来, 大量的农业劳动力滞留在有限的土地上, 给农村社会经济的发展带来了沉重的压力, 也使农村生态环境遭到极大的破坏。农业剩余劳动力的大量滞留是农村、农民、农业问题产生的根源, 因而尽快尽可能地转化和转移农业剩余劳动力是解决“三农”问题的根本措施。农业剩余劳动力是指超过农业生产需求量的劳动力, 它有两种类型: 一是绝对剩余, 即显性剩余劳动力, 是指超过农忙需要的劳动力, 也就是边际劳动生产率小于或等于零的劳动力; 二是相对剩余, 即隐性剩余劳动力, 是指只在农闲季节呈闲置状态的劳动力, 也就是边际劳动生产率大于零小于消费额的劳动力。我国农业劳动力产生剩余的原因在

于: 一方面, 农村劳动力迅速增加, 另一方面, 由于城乡二元社会经济结构的约束, 农村劳动力难以顺利地实现产业转化和地域转移, 只能大量滞留在农业、农村<sup>[1]</sup>。

农业剩余劳动力过多是我国人力资源结构的重要特点, 也正是我国整体人力资源的劣势所在。发展经济的最终目的是提高人民生活水平。生活水平的提高表现为人们用于食物消费的支出比例不断下降。在食物消费支出中, 制成品比重越来越高, 加工程度也越来越深, 初级农产品消费比重则越来越小。因此, 如果农业生产者数量不能相应地减少, 农民收入或者务农收入必然相对下降甚至绝对下降。只有控制农业劳动力的适当规模, 将农业劳动力向国民经济其他部门大规模转移, 才能在农业收入份额下降的同时, 维持农民和农业劳动者人均收入不变甚至有所提高, 从而逐步缩小城乡差距。

农业劳动力规模不当, 不仅影响我国农业生产率的提高和农民收入提高, 而且影响整个产业结构的调整。由于城市现代工业部门的边际生产率高于农村传统农业部门, 两个部门劳动者工资存在很大差距, 且城市工业部门由于不断扩展会创造更多就业机会, 在乡村与城市之间劳动力可以自由流动前提下, 便发生了传统农业剩余劳动力向城市工业部门转移, 然而又由于传统农业劳动力近乎无限供给的性质和城市工业部门存在失业、吸纳劳动力能力有限, 以及我国在制度上存在的障碍, 使得农业劳动力长期滞留在农业内部, 不能大规模地、有效地向国民经济其他部门转移。目前, 我国农民不愿也不敢放弃土地实现大规模彻底转移的原因在于, 农民进城后难以依靠自身拥有的人力资本寻找到一份收入较高且较稳定的职业。另一方面, 留守农民对于进城农民抛荒的土地也无能力耕种, 缘于劳动生产方式的落后和劳动效率的低下。这都必须依靠农村人力资源高度开发才能改变。

**1.2 培养职业化农民** 职业农民是后工业化时代出现的一种新型职业群体, 是农业内部分工和产业结构调整的结果。农民的职业化是现代农业发展的客观需求, 我国要从传统农业走向现代农业, 农民的职业化就成为当前急需解决的关键问题之一。职业农民是农业产业化和现代化的主力军, 由于职业农民掌握先进的耕作、经营、管理技术, 拥有较强的市场分析和判断能力, 擅于学习先进的科学文化知识, 因而更能适应和推动农业的产业化和现代化发展。职业农民是新农村建设中农民的典型代表和中坚力量, 充满着创业的激

基金项目 山东省教育厅科研立项课题《鲁西南新农村建设的前景与对策研究》(J06W55) 系列成果。

作者简介 李文政(1967 - ), 男, 山东单县人, 硕士, 副教授, 从事人力资源管理、“三农问题”研究工作。

收稿日期 2009-01-19

情与活力。职业农民可以利用富余资金改善农村生产和生活条件,他们绝大多数出生和生活在农村,对农村有深厚的情结。他们拥有雄厚的资金实力,也有意愿投资农村的基础设施建设和公益事业,改善农村的生产和生活条件,发展和壮大农村经济,同时为自己今后的产业做大、做强创造更为优越的环境条件<sup>[2]</sup>。

职业农民的特点主要表现在:职业农民主要根据自己的知识、资金、管理水平等从事农业生产经营;职业农民既可以是本地人,也可以是外地农民、城镇居民,具有流动性和开发性;职业农民必须具备较高的经营管理水平、科技知识和雄厚的资金实力;职业农民主要经营园艺、鲜活食品、经济作物、创汇作物等,劳动附加值高,农副产品的生产和销售完全市场化;职业农民以集约经营为主,生产规模较大,生产者之间关系较复杂,获取最大利润是生产者之间共同的目标。职业农民的每一个特征都体现了对农民自身较高综合素质的要求,而农民综合素质的提高必须依靠系统性的人力资源开发,人力资源开发是培养职业化农民的关键性条件<sup>[3]</sup>。

### 1.3 根据城市社会经济发展的需要转移农村剩余劳动力

无论是限制农业劳动力适当规模,还是培养职业农民,都需要转移出大量的农业劳动力。但是,转移出来的剩余劳动力必须能够适应城市经济社会发展的需要。民工潮似乎造成了城市劳动力的无限供给,但无限供给不等于有效供给,进城民工人力资本存量不足,在劳动力市场上缺乏就业竞争能力。近年来所爆发的“民工荒”,从表面上看是因为工资过低而导致的,但实际上是一种“质量荒”、“教育荒”。人力资本存量的大小及其收益的多少是决定劳动力流动形成的主要因素。由于流动人口的受教育水平仍然偏低,多数人只能从事一些重体力、低收入的工作。一些年轻的农民工,多是小学、初中毕业,基本上没有受过多少职业培训,技能和职业经历较弱,在就业市场中往往处于劣势,很难找到一份满意的工作。一旦市场发生变化,首先受到冲击的是外来民工,处于劣势的农民工又增加了新的风险,即就业不稳定。农村剩余劳动力能否适应城市生活,关键在于其本身素质是否得到有效提升<sup>[4]</sup>。

此外,推进农业剩余劳动力转移还要兼顾城市与农村两个方面。一要增加农业投入,提高农业劳动生产率,同时建立和完善土地流转制度,推进农业生产的规模化;二要在确保粮食生产的同时,大力发展多种经营,拓宽大农业内部对劳动力的吸纳能力;三要大力发展非农产业,这是农村剩余劳动力转化和转移的关键;四要加快农村城镇化和小城镇建设,这是农业剩余劳动力转化和转移的根本所在。

### 1.4 实现农村人力资源的合理配置

所谓农村人力资源配置,是指农村人力资源在其可能的配置空间上的有机组合,它除了包含农村劳动力在地区间、产业间、部门间以及季节间配置以外,还包括农村人力资源数量与质量之间的匹配;在生命周期内安排个体人力资源的培养和使用等。农村人力资源需要合理配置,是中国农村职业分化的必然需求。目前我国农民分化的职业大体可以分为农业劳动者、农民工、乡(村)集体企业管理者、个体或合伙工商劳动者、私营企

业经营者、受雇劳动者等几个层次。职业分化是我国农村社会进步的结果和表现,只有将每个人同与其相匹配的职业或岗位结合起来,才能发挥更大的效益,创造更多的价值。

农村人力资源需要合理配置,是由农业产业特点所决定的。从农业生产的对象来说,农业包括种植业、畜牧业、养殖业、副业和林业。在大农业内部,人力资源的配置必须得到优化,只有这样才能使相对落后的农业部门得到相应的发展。从农业的发展阶段来说,农业经历了原始农业、传统农业和现代农业三个发展阶段,在工业发达国家,农业普遍实现了现代化并成为发达的社会产业;而在发展中国家,传统农业与现代农业并存,但都加快了现代农业的发展进程。无论是在发达国家还是在发展中国家,农业已经转变或开始转变为现代高度发达的科学化产业和社会产业。农业的产业化和社会化程度越高,其内部分工则越发达,分工越发达则对其人力资源配置要求越高,因此,只有使人力资源得到最优化配置,才能最大限度地提高农业生产率。农村人力资源需要合理配置,是由当前农村现状所决定的。目前在我国农村,人力资源外流趋势有增无减,读过书的青年农民纷纷外出打工,农村大学毕业生不愿返回农村,学有所长且小有成就的早期“打工族”极少回乡投资创业。主要劳动力外出打工,妇女、儿童、老人留守务农。与此同时,日益发展的城镇经济对农村人力资源需求巨大,发展现代农业、建设社会主义新农村急需大量有志有才的青年,而农村目前的人力资源结构显然无法适应这一需求。因此,农村人力资源必须得到重新配置,培养并留住有文化、懂技术、会经营的新型农民,促进不同区域农业劳动力的流动,为发展现代农业提供人才智力基础<sup>[5]</sup>。

## 2 农村人力资源开发存在的现实难题

目前,由于我国农村人力资源数量巨大,人力资源开发任务十分艰巨。农村人力资源受教育和培训程度低,身体素质差,农村人力资源尚未系统开发,这些因素严重制约了农村人力资源开发的进程。

### 2.1 农村人口生育质量亟待提高

当前,农村人口的生育决策总体上仍然是重数量而轻质量。其原因在于:传统文化对中国农民生育决策的影响根深蒂固,如传统大家庭意识。虽然核心家庭越来越多,但核心家庭仍然是以“子代为中心”,而非以“夫妻为中心”,生育子女传宗接代仍然是小家庭存在的主要目的。另外,在农村歧视妇女、妇女地位低下的局面仍然没有改变,因而强化了崇尚偏男生育的心理意识。我国生育率下降是在严格的计划生育政策作用下突变的结果,这种变化并没有与社会经济发展的条件相协调,大多数农民的生育行为符合政策,但是人们的思想观念依然受传统生育文化影响,因此在计划生育政策没有严格执行的时间和地区,人们传统的生育意愿就会更加强烈。尤其是现在流动人口数量庞大,给计划生育政策的执行带来巨大困难。虽然经济的现代化必然带来文化的现代化,市场经济对农民传统生育文化的转变必然起到促进作用,但这并不意味着一开始它就会对农民的生育决策起良性影响。相反地,市场经济初期阶段和短期影响却有利于传统生育文化继续存在,甚至市场经济增强了对计划生育控制的反控能力,表

现在如下方面: 经济的发展增加了农民的收入, 经济实力的增强提高了人们经济独立性, 扩大了生育自由度。越来越多的财产增加了农民传宗接代的欲望, 以继承家业。效益观念的引入, 性别歧视在新条件下加强, 这增强了农民对男孩偏好的心理。市场经济促进了人口流动, 增加了逃避计划生育的可能性。市场经济使计划生育管理力量削弱。

农民文化素质偏低, 处于封闭状态中的农民更容易接受传统的生育观念, 而难以接受新的生育观念。反过来, 传统生育观念又会影响到下一代孩子素质的提高, 这样就陷入恶性循环之中, 使人力资源素质长期得不到有效提高<sup>[6]</sup>。

**2.2 农村人力资源开发成本和收益不成正比** 人力资源开发即是对人力资本进行投资。人力资本投资是以支付当前投资成本及各种费用的方式、以取得未来收益为目标而进行的对人自身知识、技能和更大生产能力的投资行为。一般来说, 只有当预期收益现值大于用于满足未来需要的支出现值时, 投资者才愿意做出这项支出, 因此需要进行成本收益的比较, 以做出投资决策。

**2.2.1 农村人力资源开发的直接成本。** 直接成本是最主要成本。鉴于我国农村人力资源开发落后的现状, 农民几乎没有机会接受在职培训, 所以人力资源开发的主要直接成本来自学校教育成本而非培训成本。中国目前教育成本之高是令农村居民难以接受的。初等教育是义务教育, 我国的免费义务教育才刚刚起步。中等教育尚未普及, 每年有一半以上的农村初中生不能继续升学, 不得不待业或者外出打工。接受高等教育是农村子弟脱离农村的最佳途径, 但高等教育不属于义务教育, 需要建立由国家、社会、学生个人共同分担培养成本的机制。按照国家教育部规定, 学费应为学生培养成本的25%。然而, 目前学生家庭实际所分摊的高校教育成本比例达到44%, 而国外这一比例通常在13%~15%。与此同时, 中国农民人均年收入增长缓慢, 2003~2006年分别为2 622元、2 936元、3 255元、3 587元。因而, 如此昂贵的费用, 使许多农民难以负担。

**2.2.2 农村人力资源开发的间接成本。** 农民人力资源开发的间接成本就是选择读书而放弃外出打工所减少的收入。现在农村初中学生厌学情绪普遍存在, “读书无用论”在广大农民心中也明显抬头。造成这一现象的主要原因有: 随着教育体制改革的深入, 大中专毕业生就业压力日益加重, 出身农村的大中专毕业生往往毕业即失业, 再加上学费年年递增, 加重了家长的负担; 原来读书是跳出农门的唯一途径, 但改革开放以后, 不上学读书同样能到城市打工, 这一非农化路径的拓展和改变使得学生读书没有了动力; 经济发展的区域性差异导致区域间工资性收入差距拉大, 一些好的教师流失严重, 优良师资的流失必然影响到教育质量, 这又影响到学生的学习兴趣。调查显示, 虽然相对于其他人群来说, 农民工工资较低, 但务工收入在农民总收入中占比例近60%, 已成为农民收入的主要来源。按照农民的经济理性和社会理性, 他们会选择外出务工, 追求更美好的生活。综上所述, 农民如果进行人力资源开发, 其机会成本也相当高<sup>[7]</sup>。

**2.3 农村教育体制不利于人力资源开发**

**2.3.1 教育目标错位。** 农村教育包括农村基础教育、职业

技术教育和成人教育等。农村教育对于农村经济社会的发展具有基础性、根本性意义, 然而, 现行农村教育最大的问题就是教育目标错位, 农村教育不为农村经济发展服务。建国以来, 我国始终把为高等教育培养生源作为中小学办学方向, 农村普通教育与城市普通教育实施相同模式, 只强调全国教育的统一性、计划性, 没有建立农村教育体系, 无视农村教育的特殊性、阶段性、差异性和不平衡性, 把升学率作为衡量学校和教师的唯一标准。但是由于农村学校在硬件、师资水平和资讯等方面的天然劣势, 这种以升学为目标的农村教育, 根本无法与城市相比。由于学制和教学大纲等因素限制, 农村教育对人才的培养模式、教育内容和教育方法都与农村人力资源开发的实际相脱离, 农村学生在校期间几乎没有学过生产知识和技术, 与农村经济发展严重不相适应, 造成农村学生升学无望、就业无路、致富无术。造成这种后果的原因在于教育管理体制的高度集权。这种政府有关部门“一统天下”的管理体制削弱了教职工的积极性和创造性, 使培养出来的学生缺乏实践能力和就业能力, 难以满足城乡劳动力市场的需要。

**2.3.2 教育结构不当。** 2003年, 中共中央提出要坚持为“三农”服务的方向, 深化农村教育改革, 出台了《国务院关于进一步推进农村教育工作的决定》。强调必须坚持为“三农”服务的方向, 增强办学的针对性和实用性, 满足农民群众多样化的学习需求, 注重受教育者思想品德、实践能力和就业能力的培养, 实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”, 有效整合教育资源, 提高办学效益。在农村教育事业发展规划中, 九年义务教育是整个农村教育的基础, 是规划的重点, 高中阶段的普通高中和职业高中形成恰当比例及成人教育的规划是难点。原则上, 应该既要注意重点, 又要解决难点, 但事实上, 在我国三类教育中, 强调了重点而轻视了难点。首先, 普通教育在农村教育中是基础要素, 得到了超常规的发展, 历史地成为农村教育中的主体和主角, 其他两种教育还远没有形成与之抗衡的实力。其次, 职业教育是农村教育结构中的主体要素。但由于我国农村经济社会发展的整体水平较低, 特别是产业化、城镇化水平低, 农业劳动力人才市场还处于发育之中, 所以农村职业教育成为农村教育结构中发展水平最低的要素。再次, 成人教育是农村教育结构中的关键要素。但由于我国农村基础教育与职业教育的整体水平不高, 缺乏一个建立在“立足农村人可持续发展、农民生活终身幸福”范围之上的规范有效的发展机制, 直接影响了农村成人教育的健康发展。

**2.4 政府对农村人力资源开发的职能严重弱化** 对于农村人口这样一个数量庞大的群体来说, 其开发的主体主要是各级政府。近年来, 全国农村全部免除了义务教育阶段的学杂费, 使农村1.5亿中小学生家庭普遍减轻了经济负担。但在过去几十年里, 政府对农村人力资源开发的职能严重弱化了, 农民自己填补了义务教育经费不足的缺口。1986年颁布实施的《义务教育法》规定, 基础教育管理权属于地方政府, 实行基础教育由地方政府负责、分级管理的原则, 同时又提出了义务教育经费必须实行多渠道筹集资金的方针。这样就形成了一种主要由地方政府负责管理和多渠道筹集资金

的分散型义务教育投资体制。原本这种投资体制意在调动地方政府办学的积极性,在保证政府教育投入为主的前提下,广开非财政性教育资源渠道,以增加办学经费。农村集资办学,充分调动广大群众办教育的积极性还被当作发展我国农村教育的一条成功经验而加以推广。但这一政策在长期的执行过程中,却造成了政府对义务教育投入不足、主渠道作用弱化的客观事实。

农村义务教育理应成为国家义务教育投资的主要对象,这是因为,我国是个农业大国,农村人口约占全国总人口的60%以上。根据《2005年全国教育经费执行情况统计公告》显示,2005年用于农村义务教育的经费为704亿元,占全国预算内农村义务教育经费的43.7%,这与当年农村享受义务教育的学生比例不相称。这说明政府财政对农村义务教育投入与其所承担的任务不相称。即使在农村教育投入严重不足的情况下,农村义务教育相比较以前,仍然取得了巨大的成就,这是因为农民自己直接负担了因政府投资不足留下的义务教育经费缺口。但这也大大加重了农民的负担。2001年至今,我国实行“在国务院领导下,由地方政府负责、

(上接第5700页)

后,为了保证市场活动规范有序的进行,各级政府和主管部门还要加强对市场的监管,然而,这种管理不是对市场活动进行直接干预,而是通过建立和完善市场法规,严格执法来保证市场正常运行。

**3.5 鼓励和支持农村粮食中介组织的发展** 我国粮食生产分散于千家万户,农民要进入现代化的市场体系并获得利益,以个人的身份几无可能,必须联合起来,组建粮食中介组织。粮食中介组织主要分为2类,一类是组织和引导农民以多种形式进入流通领域,特别是进入批发市场,这要发展多种多样的市场中介组织和农民合作的购销组织,如小麦协会、稻谷协会和水果协会,帮助农民解决农副产品流通问题;另一类是发展贸工农一体化,采取产业化经营等方式,提高农民进入市场的组织程度,把分散的小农经济与统一社会化粮食流通大市场连接起来。这两种类型互为补充,缺一不可。

当前我国的粮食中介组织刚刚起步,处于萌芽时期,需要政府的鼓励、支持和引导。

分级管理、以县为主”的农村义务教育投资体制,将义务教育的重心上移到县级政府。这样,县级财政成为农村义务教育最重要的投资主体,在一定程度上暂时缓解了义务教育经费紧张的局面。但是,在我国广大中、西部贫困地区,县一级政府的财政支付能力也是十分有限的,把县作为义务教育投资主体以后,县一级政府的压力加大。在县政府已经不能满足自身需要的情况下,还要保证农村义务教育经费,显然不现实。可见,政府对农村人力资源开发的职能严重弱化是造成农村人力资源开发滞后的重要原因<sup>[8]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 许文兴.农村人力资源开发管理[M].北京:中国农业出版社,2005:17-20.
- [2] 何伟.基于职业农民培养的对策研究[J].安徽农业科学,2006(7):1436.
- [3] 林元.当代中国农民的职业分化[J].华东经济管理,2001(2):20.
- [4] 夏海勇.透视“民工荒”[J].市场与人口分析,2005(4):1-7.
- [5] 梅志罡.论建设社会主义新农村背景下的农村人力资源配置问题[J].长江论坛,2006(3):36.
- [6] 陆杰华.人力资源开发与缓解贫困[M].北京:中国人口出版社,1999.
- [7] 蒋嵘涛,李琳.农村城市化建设与农村人力资源开发研究[J].云梦学刊,2005(7):62-63.
- [8] 李华.中国农村人力资源开发理论与实践[M].北京:中国农业出版社,2005:50-58.

#### 参考文献

- [1] 曾向荣.“粮食帝国”巨头赢家通吃 中国粮食前景难乐观[N].广州日报,2008-06-17.
- [2] 胡舒立.“粮食安全”与粮食价格[J].中国乡镇企业,2008(7):86.
- [3] 魏淑兰.我国城镇居民人均可支配收入持续稳步增长[EB/OL].(2008-12-05) www.cnr.cn/fortune/jdt/jz30/zxdt/200812/.
- [4] 卢锋,谢亚.我国粮食供求与价格走势(1980—2007)——粮价波动、宏观稳定及粮食安全问题探讨[EB/OL].(2007-12-29) www.cerit.org.cn/article.asp.
- [5] 王晓明.粮食流通的比较分析[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6] 威廉·诺德豪斯,保罗·萨缪尔森.经济学[M].18版.北京:人民邮电出版社,2008.
- [7] 姚今观,赵经华,李卫华.重新审视我国粮食产业的国际竞争力[J].河北经贸大学学报,2003(5):32-37.
- [8] 柳拯,郭洪泉,朱勋克.我国城乡贫困问题预测分析[J].中国社会保障,2005(9):21-23.
- [9] 刘桂荣.粮食价格市场化改革的六大风险分析[EB/OL].(2003-08-22) http://www.cngrain.com
- [10] 中国粮食产业网.粮价上涨是否会引发通货膨胀[EB/OL].(2006-12-27) www.foodqs.com/news.
- [11] 董全海.中国的粮食市场:波动与调控[M].北京:中国物价出版社,2000.
- [12] 赵胜玉.我国耕地面积七年减少一亿亩[N].海南日报,2004-05-18.
- [13] 宋凯.我国耕地还是不是问题?[N].中国财经报,2008-06-25.