

“三农”问题与农村人力资源开发

孔春梅

(内蒙古财经学院 公共事业管理系, 内蒙古 呼和浩特市 010070)

摘 要: “三农”问题是我国经济社会发展的重大问题, 是实现全面建设小康社会目标的重点和难点。必须优先开发农村人力资源, 把提高农民的文化水平和专业技能作为解决“三农”问题的根本之计和持久发展战略。

关键词: 三农; 人力资源; 开发

中图分类号: F240 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2004) 05-0050-04

The Problem about “Agriculture, Countryside, Peasant” and Rural Human Resource Development

KONG Chun_mei

(Department of Public Management, Inner Mongolia Finance and Economic Colledge,
Hohhot, Inner Mongolia, 010070)

Abstract: The problem about “agriculture, countryside, peasant” is a big issue in social economic development in China, and is quite important for attaining the goal of ensuring our people a relatively comfortable life. It is necessary to develop rural human resources first, because promotion of education and professional skills is the key to solve the problem about “agriculture, countryside, peasant” and a long-term development strategy.

Keywords: “agriculture, countryside, peasant”; human resource; development

农业、农村、农民问题即“三农”问题是一个居住地域、从事行业和主体身份三位一体的问题, 必须一体化地考虑。中国 13 亿人口, 9 亿在农村, 要全面建设小康, 首先必须实现农村的小康。城市和农村是发展问题的两个层面, 从经济中心和经济总量看, 城市是大头; 从人口分布和地域空间看, 农村是大头。相对于城市发展来说, 农业的劳动生产率低, 农村的生产力落后, 农民的生活水平明显低于城镇居民, 农村教育、科技、文化和卫生等事业的发展水平也明显落后于城市。特别是农业富余劳动力多、整体质量低, 表现最为突出^[1]。20 世纪以来, 发达国家的社会经济活动出现一个明显的新趋势, 即物质资本的经济收益率日益下降, 而人力资本的经济收益率日益提高, 且明显地超过了前者。经济发展对人力资源的要求越来越高。据此, 许多经济学家、社会学家, 以至政治家都开始强调, 社会进步和经济发展的真正动力和源泉是人力资源^[2]。事实上, 不发达国家过剩的是质量较低、知识和技能水平较低的人力资源, 他们严重缺乏的是较高知识和技能水平的人力资源^[3]。科教兴农, 人才为本。如果没有高质量的农村人力资源为依

收稿日期: 2003-09-29; 修订日期: 2004-06-07

作者简介: 孔春梅 (1963-), 女 (朝鲜族), 内蒙古包头人, 内蒙古财经学院公共事业管理系副教授, 系主任。

托，就不可能有农业的现代化。农村奔小康，农村教育应先奔小康，否则，农村人才资源匮乏将是制约“三农”发展最大的瓶颈。

一、我国农村人力资源现状及问题

中国是一个农业大国，农村人口占全国总人口的 $\frac{2}{3}$ ，占世界农村人口的 $\frac{1}{4}$ 。总体上看，我国农业和农村人才队伍总量不足，质量不够高，现有人员不够稳定。据全国第五次人口普查数据分析，2000 年我国第一产业农林牧渔业从业人员的平均受教育年限仅为 6.79 年，初中及以下教育水平的人超过 95%。而日本同期同行业人员平均受教育年限为 10.67 年，1997~1999 年间，我国的农业劳动生产率仅是日本的 1.03%。2003 年 2 月我国教育部首次公布的教育与人力资源问题报告显示，2000 年我国 15 岁以上人口中仍有文盲 8699.2 万人，其中 $\frac{3}{4}$ 分布在农村。2003 年，我国乡村从业人员 48793 万人，受过各种职业技能培训的农村劳动力仅占农村劳动力的 9.1%。作为农业大国，我国的农林科技人员明显短缺。有关统计数字显示，2002 年全国有各类专业技术人员共 3060.5 万人，其中农林专业技术人员仅 80.4 万人，占 2.6%；全国每万亩土地仅有 0.8 个农业专业技术人员，每万亩森林仅有 0.53 个林业专业技术人员。我国农业科技人员在人口中的比例为万分之一，而发达国家是万分之三十到四十。在科技——经济系统中，农民处在终端。农民是技术的最终接受者和使用者，其对技术的接受和使用状况，对农业技术进步和生产率的提高具有非常关键的影响。即使农业科技供给系统和推广系统都是有效的，但农民缺乏对技术的接受力，不能有效使用技术，需求终端出现故障，农业技术和生产率水平也不可能得到有效提高。农民对技术的接受力和使用力，构成了农产品科技含量和竞争能力提高的重要基础。而文化素质是科技素质的基础和生长点，文化素质低科技素质一定不可能高。因此，农民的低文化素质和农业科技人员的缺乏，是推动农业科技进步和提高农业生产率的最直接制约因素。

与此同时，根据联合国的统计，我国用占世界 0.78% 的资源教育了占世界 20% 的中小學生，教育投入占 GDP 的比例在发展中国家中属于低水平。而其中城乡之间教育投入不均衡的问题表现的最为突出。城镇学校与农村学校在师资、经费、教学条件等方面表现出很大差异。1998 年，全国初中生每年人均预算内经费城镇为 813 元，农村只有 486 元；小学城镇为 520 元，农村为 311 元。据最新的统计资料表明，2001 年全国 30% 左右的县，小学生人均公用费不足 125 元，财政预算拨款不足 8 元；26 个省农村中学有 4000 万平方米左右的危房。教育投入不均衡，导致教育质量的巨大差异，教育水平差异又引发受教育机会不公平现象的加剧，而最直接原因是国家投入不足。事实表明，城乡劳动力人口整体素质差异过大，不适应城市化进程的需求；乡村文盲率居高不下对于提高我国农业劳动生产率、推进农业产业化以及城镇化建设都是不利因素。可见，“三农”首要的任务就是教育。教育问题不解决，“三农”问题就不可能解决，全面实现小康社会就是一句空话。

二、素质低是影响农民充分就业和推进城镇化的关键问题

世界各国的经验表明，农业劳动者阶层的缩小是一个国家现代化的必然结果，农业劳动者阶层所占比例下降，对于中国社会从传统社会结构向现代社会结构转型是极为重要的。2003 年，我国农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过 9800 万人，是 1990 年 1500 万人的 6 倍以上。其中跨省就业 4800 万人。20 世纪 90 年代以后，农民离乡外出就业平均每年以 500 万人左右的规模迅速增加，成为农村劳动力转移的主要渠道。2003 年，我国城乡从业人员达到 74432 万人，其中城镇人 25639 万人，占 34.4%，乡村 48793 万人，占 65.6%。从三次产业就业结构看，1990~2003 年，第一产业从业人员所占比重有所下降，由 60.1% 下降到 49.1%，从业人员为 36546 万人。从城乡就业结构看，1990~2003 年，乡村从业人员所占比例由 73.7% 下降到 65.6%。但是目前这种比例仍然与现代社会结构有差距。2003 年，我国第一产业就业人数为 3.65

亿人，占全部就业人数的比重仍然高达 49.1%，没有达到 20% 以下这一国际标准；与此同时，我国城镇人口所占比重为 37.66%，也没有达到 60% 以上的国际标准。

要富裕农民，就必须减少农民。农业人口转移到第二、三产业就业，其出路不外乎有两条：进厂、进城。而进厂、进城能否进得去、留得住，真正由农民变为市民，这要取决于其自身的知识和技能水平。目前我国有近 1 亿农民工，但大部分农民工难以适应城镇经济发展和二、三产业对劳动者素质的要求，他们中的大多数既没有一技之长，也缺少保护自己的法律知识和城市生活常识。而且这种农村富余劳动力的转移只是就业空间的简单转移，劳动力性质本身没有变化，仍然保留着农民身份，是一种兼业式转移，是劳动力的初级转移。这种转移的主要局限性之一就是就业层次低，即由于农村劳动力文化和技术素质偏低，集中流向劳动密集型行业，从事体力劳动，难以进入较高级产业和岗位。而农村劳动力“真正的转移”，是指通过对农村劳动力进行人力资本投资，提高劳动力就业技能和创业能力，依托市场调节和政策引导，实现农村劳动力由向劳动密集型产业转移变为向资金、技术密集型产业和新兴产业、第三产业转移，职业流动、身份转换和居所迁移同步进行，生活方式发生质的变化，成为自谋职业的城镇居民。与此同时，更为严重的是，我国加入 WTO 后，对于继续从事农业生产的劳动者，在国外优质产品竞争的压力下，对其技术和技能也提出了新的挑战和要求。因此农民的就业将面临需求数量减少和素质要求提高的双重压力。“三农”问题核心在农民增收，农民增收的背后实质上是农民问题，归根结底是农民素质问题。农业和农村经济结构调整，农业产业化以至农民进厂、进城和城镇化战略，都必须建立在具有一定的文化水平和专业技能的劳动者的基础上。贫困虽然是一种多维现象，但它主要体现在收入和教育上。收入、教育和消费结构既可以看成是贫困的结果，又可以看成是贫困的原因。而中国的贫困现象更多的是一种农村现象。可以说，受教育年限偏低和专业技能缺乏是造成农民贫困和收入增加缓慢的原因。因此，解决“三农”问题特别是增加农民收入以及摆脱贫困最根本的就是优先开发农村人力资源，提高农民的文化水平和专业技能，这也是实现农民增加收入的长期的内在因素。

三、我国农村人力资源开发的对策与建议

当今世界，几乎所有国家都把教育发展和人力资源开发作为国家社会经济可持续发展的关键支持系统和重要组成部分，作为增强综合国力、国际竞争力的核心问题和重大战略决策。解决“三农”问题，实现全面建设小康社会的目标，必须认识到农村人力资源开发和人力资本投资是农业发展的重点和关键，是解决“三农”问题的根本。可以说，人力资源开发是农业发展战略中的战略。不认识到这一点，即使对农业进行大量的财力、物力投入，其发展将难以为继。发展农业最重要的是人才，管理农业最根本的也是人才，不解决农村的人才资源问题，不提高农民素质，解决“三农”问题和实现全面建设小康社会是会有很大障碍的。中国的农村教育与人力资源开发是中国教育现代化的难中之难、重中之重，需要从多方面采取措施加以解决。

1. 扩大教育投入，积累教育资金，实施农村教育优先发展战略。解决“三农”问题，关键在于农业人口受教育程度。1996 年《中国统计年鉴》的资料表明，农民纯收入在 2000 元以上的地区，其家庭劳动力中文盲、半文盲约占 9.6%，高中及以上文化程度约占 11.5%；人均纯收入在 1000~2000 元的地区，其家庭劳动力中文盲、半文盲约占 10.5%，高中及以上文化程度约占 10.8%；而纯收入在 800 元以下的地区，文盲、半文盲约占 29.9%，高中及以上文化程度约占 8.7%。农村地区要实现经济腾飞，农民要增加收入，必须全面提高文化素质。而提高文化素质的先决条件就是加大教育投入。为此，要提高农村教育经费占地方财政支出的比例，提高农村教育经费的人均占有水平，缩减不必要的人员和行政开支，支持农村教育事业的发展。特别是对农村义务教育，中央财政要加大转移支付，先行启动农村特别是贫困地区九年义务教育全免费制度，解决“义务教育不义务”的问题。要通过立法，确保教育经费特别是义务教育经费的到位。

要优先落实对家庭经济困难的学生特别是农村地区学生的“奖、贷、助、补、减”为主要内容的资助政策与制度。

2. 加强职业教育与技术培训，提高农业劳动者特别是农村转移进城人员的知识和技能。职业教育与技术培训是提高农民就业能力、增强我国产业竞争力的一项重要基础性工作。我国城镇下岗失业人员的再就业培训和创业培训搞得非常活跃，而农村富余劳动力的职业教育和培训却不尽如人意，特别是农村进城务工人员即所谓农民工的职业教育和培训非常滞后，有些地区还是空白。据四川省一项调查显示，通过技能培训后输出转移的农村劳动力，年人均工资性收入达到4800元，比未经培训者高出近一半。为此，在我国人力资源开发的总体战略中，一定要把提高农民特别是农村转移进城人员的文化水平和就业能力作为增强城市竞争力，加快城镇化进程，减少农民的一项重大措施。各级政府要尽快实施“农村转移人员教育就业能力培训工程”，把这些人员的教育培训纳入城市教育发展规划，并与教育普及规划、就业规划等统筹安排。有进城务工人员的企业，也要积极创造条件开展对他们的各类教育和培训。相关部门要为农村进城人员建立教育培训“护照”制度，记录农村转移进城人员接受教育培训的情况、获得职业资格的情况和工作经历等。与此同时，也要加大对农村新增劳动力就业前的培训，积极推进劳动预备制度，坚持先培训后就业，保证农村新增劳动力的基本素质。农村的产业化调整、农村劳动力的转移关键是提高农民文化科技素质和对农民进行职业培训，农民需要终身教育、职业培训。

3. 重视农村乡土人才资源的开发，积极为农村经济服务。农村经济的发展不仅需要一支高素质的专业化技术人员队伍和管理人员队伍，而且更需要一大批活跃在农业生产第一线的乡土人才。乡土人才是农村开发应用和推广普及先进科学技术，把科技成果转化为现实生产力的带头人，是活跃在农业生产第一线的具有一定专业技术特长的新型农民。但是，当前各地在乡土人才的开发利用上，还存在许多问题。一是对开发利用乡土人才的重要性认识不够，一谈到人才，往往把眼睛盯在大城市的高精尖人才上，却忽视了有一技之长的乡土人才。二是乡土人才的管理机制不健全，使一大批农村人才游离于人才开发对象之外，处于自生、自为、自发的无序状态。三是政策扶持不够，投入太少，措施不力。种种原因导致乡土人才总量太少，素质不高。乡土人才生在农村，长在农村，劳动在农村，与当地群众结合最紧密，他们的思想和行为更具有示范作用，更具有感染力和辐射力。为此，我们一定要广泛宣传，提高认识，把开发农村乡土人才作为一项战略任务来抓。特别要着眼当前，按需施教，培养急需乡土人才；要本着“缺什么，补什么；干什么，学什么”的原则，采取“送出去，请进来”的培养方式，为农村培养“用得上、留得住”的人才。与此同时，还应建立和完善一整套的农村人才开发体系，完善信息系统，建立地区人才库，解决农村严重的智力回流障碍，通过对农村人力资源的系统化管理来开发农村人才。

在当代经济发展中，具有高人力资本的劳动力已经成为生产力的核心，成为国际间竞争的最重要因素，直接决定了国民经济以何种方式增长以及速度的高低。农民是农业生产和农村经济建设的主体，只有农民的科技文化素质提高了，农村生产力的发展水平才能有效提高；缩小城乡发展差距、加速农村富余劳动力转移、全面建设小康社会的要求才能落到实处。因此，要想解决“三农”问题，实现全面建设小康社会的目标，就不应过分依赖自然资源开发、物质资本和有形资本的开发。要把农村人力资源开发当作解决“三农”问题的根本之计，当作实现全面建设小康社会目标的持久战略。

参考文献：

[1] 北京国际城市发展研究院编著. 战略中国. 光明日报出版社, 2002.
[2] 陈全明, 侯丽. 西部的人力资源开发. 中国人力资源开发, 2000, (7).
[3] 张海山. 农村乡土人才资源开发的问题及对策. 中国人才, 1998, (10).

[责任编辑 崔凤垣]