

对新农村建设中人力资源开发问题的探讨^{*}

王 静

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

摘 要: 建设新农村, 关键是吸引和调动农民的积极性、主动性和创造性, 开发与培养农村人力资源, 使之成为新农村建设和现代化建设的主体, 引导他们用自己的双手创造美好的家园, 这也是我国新农村建设的首要 and 根本问题。本文通过调查数据分析了当前新农村建设中人力资源的状况与特点, 提出在新农村建设中如何吸引人才, 留住人才和培养人才的相关对策与建议。

关键词: 人力资源开发; 新农村建设; 吸引人才; 培养人才

中图分类号: F240 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2006) 05-0052-05

On Human Resources Exploitation in the Construction of New Villages

WANG Jing

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026)

Abstract: The key to build new village is to improve farmers' enthusiasm, initiative and creativity, to exploit and cultivate rural human resources, to make them the main force of the new village construction and modernization, and to lead them to build their home with their own hands. It's also the chief and basic problem in the construction of new villages. The paper analyzes the situation and characteristics of human resources in the construction of new villages, and puts forward some measures and advice to attract, retain and cultivate talents.

Keywords: human resources exploitation; construction of new villages; attract talents; cultivate talents

建设社会主义新农村是我国社会和经济健康发展的必经之路。建设好新农村, 关键是吸引和调动农民的积极性、主动性和创造性, 开发与培养农村人力资源, 使之成为新农村建设和现代化建设的主体, 引导他们用自己的双手创造美好的家园, 这也是我国新农村建设的首要 and 根本问题。本文拟通过对 2005 年我国中部、东部和西部 14 个省农村外出务工人员抽

样调查^①的部分数据的分析, 反映当前新农村建设中人力资源的状况与特点, 发现问题, 提出在新农村建设中如何吸引人才, 留住人才和培养人才的相关对策与建议。

一、目前所调查地农村人力资源的基本状况与特点

1. 农村男性青壮年劳动力的大量流失,

收稿日期: 2006-06-02

^{*} 本文为北京市属市管高等学校“学术创新团队计划”项目资助课题形成的阶段论文。

作者简介: 王静 (1962-) 女, 北京人, 武汉理工大学博士研究生, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授。

① 纪韶. 国家发改委课题“中国农民工现状的实证研究”。

使农村人口结构明显改变，很多地区农村的主要劳动力为 386199 部队，即妇女、老人和孩子

2005 年我们对全国农村外出务工人员进行了抽样调查，数据显示，流出地的农村外出务工人员主要以男性为主，达到了被调查总数的 64.1%；被调查农村外出务工人员中从 18 岁到 40 岁年龄段的人数占了被调查总数 84.1%；男性出去务工的比例远远高于女性，造成农村男性青壮年劳动力的大量流失，农村人口结构的明显改变，导致流出地和流入地地区经济差异的进一步加大。农村外出务工人员的土地基本上是由家里人耕作，由于外出务工人员大部分为青壮年男性，这些土地的主要经营者是 386199 部队，即妇女、老人和孩子在耕作。

2. 农村外出务工人员是当地农村中的“骨干或精华”，“骨干”的流出使当地人口的文化程度更加低下

外出务工的农村劳动力受教育程度以初、高中为主，远高于农村劳动力平均受教育程度。初中外出务工的农村劳动力占总体比重的 60.6%，其次是拥有高中学历的占 17.8%，中专占 6.8%，大专占 2.3%。有小学学历的仅占 10.4%，小学以下占 1.6%。总之，87.5% 的农村外出务工人员具有初中及初中以上文化程度，明显高出全国农村人口平均受教育水平。

农村外出务工人员的文化程度以西部尤为突出。西部外出劳动力 69.8% 受到过初中以上的教育，虽然这一比重比东、中部的 74.5% 和 72.2% 略低，但比西部农村劳动力的平均受教育程度要高很多。西部农村劳动力中受过初中以上教育的比重是 48.1%，比外出务工劳动力的对应比重要低近 22 个百分点。西部农村劳动力中很少识字的比重达 14.1%，外出劳动力对应比重仅占 5.5%。

教育向来就是决定迁移的重要因素，受教育程度高会使迁移者更容易获得工作信息并降低迁移的心理成本。而受教育程度越高，农村外出务工人员获取工作机会和较高工资收入的可能性也就越大，因而迁移的可能性越大；反

之，受教育程度越低，迁移的可能性越小。因此，绝大多数农村外出务工人员都并非如我们曾想象的那样是当地农村的“多余者”，而是各地农村中的“骨干或精华”，其中包括少数“农民精英”。这对于本来总体水平就不高的农村劳动力素质来说，更是雪上加霜。现代农业主要依靠科学技术，目前农村人力资源的状况将会严重制约我国农业和农村的经济发展。

3. 农村各地区经济发展阶段不平衡，经济发展较好地区农村外出务工人员较少

农村外出务工人员来源地区以中部为主，为 53.8%；其次是西部，为 29.1%；东部最少，为 17.1%。这与地区间所处的不同经济发展阶段有关。东部地区是最早开放的地区，同时由于自身的地理优势等，其发展是较好的，当地人员在当地可以有较为满意的工作与环境等，所以流出的相对较少。和东部相比，中部地区就较为落后，所以其流出的人员较多。而西部地区由于其在经济、文化、交通各方面都相对落后，所以流出的人员较中部要少。

4. 乡镇企业是解决农村剩余劳动力就业的主渠道

近年农村外出务工人员打工地在外省的占 28.6%，本县乡镇企业占 44%。在本县乡镇企业打工人员所占的比例较高。乡镇企业的兴盛，为很多农民提供了“离土不离乡”的工作机会，既解决了农村剩余劳动力的就业机会，也提升了农民的收入。去外省市打工的人员主要是从收入方面考虑的。其实我国的农民天性并不喜欢流动，他们选择进城打工，是因为城乡之间，以及工农之间存在着的巨大落差。

5. 家乡的贫穷促使农民外出务工

农村外出务工人员从事的是城市一些技能要求较低的、城市人不愿干的苦累脏险的职业，他们的劳动条件简陋、艰苦，他们不但缺少最基本的保障，而且合法权益还屡屡被侵犯。然而他们为什么还是大批大批地进城务工？最主要的原因是收入问题。

农村外出务工人员打工的原因，排在第一位的是“家里穷”，比例为 42%。可以看出，贫穷仍是困扰中国农民的大问题，外出打工的

主要因素还是因为家里的经济问题。排第二位的是“想多学一点技术”，比例是 27.1%。说明农民对学习技术的渴求。列第三位的是“家里地少”为 17.7%。说明农民缺少和失去土地现象的严重。由于中国巨大的人口压力，造成大量的农村富余劳动力，加之城镇迅速发展带来的耕地被占用，又出现了大量的失地农民。农民缺少和失去土地，也就失去了生活来源。据调查，失地农民中，经济收入丰厚，生活水平较失地前提高的不足 10%；有稳定经济收入，没有因失地影响基本生活的占 30%；而占 60% 的失地农民因经济收入无来源，生活处于十分困难的境地。由此，大量缺少土地和失地农民外出打工以维持生计。列第四位的是“不想当一辈子农民”为 11.2%。这并不是一个客观原因，而是一项主观心理因素。农村外出务工人员当中有相当一部分人对于农村的生活并不满意，他们渴望和城镇居民一样有更高品质的生活。出外打工的多为青壮年农村劳动力，这也表明了当代中国青年农民的价值取向。

“家乡落后，家里穷”这一项成为农民出外打工的第一大原因，说明我国的农民贫困现状不容乐观。近几年来，城乡收入差距越拉越大，从 1984 年城市居民和农民的收入比是 1.84: 1，到 1994 年 2.6: 1，再到 2005 年的 3.2: 1。1998~ 2004 年农村居民人均纯收入年均增长 4.3%，仅为同期城镇居民家庭人均可支配收入年均增长 8.6% 的一半。农民不仅收入增长缓慢，而且被加上各种负担，而政府的公共财政支出又都大量涌入城市，使农村的建设滞后，于是城乡收入差距持续扩大^[1]。农民问题压倒农业问题，成为我国政府要面对的首要难题。

收入是一个重要的经济特征变量。依据托达罗模型，预期在城市能够获得更高的收入是农民向城市迁移的主要因素。在农村务农收入水平既定的条件下，农村外出务工人员在城市收入越高，意味着城市的吸引力越强，也标志着他们承担城市生活成本和抵御生活风险的能力越强。据本次调查，务工农民的平均月收入为 949.28 元，远远高于其在农村的收入。

从上个世纪 90 年代中期开始，以农民进城务工经商为主要特征的“民工经济”在中国的一些农业省份兴起，近年来不断发展壮大，成为中国农民增加收入的重要产业。例如地处中国中部的农业大省安徽，有 4000 多万农村人口。统计资料显示 2003 年全省农村劳动力输出人数达到 700 多万人，劳务总收入 280 多亿元。农民外出务工经商的工资性收入对农民收入增长的贡献率已达到 50% 以上。可见经济收入因素是农村外出务工人员流出务工的主要原因。

二、吸引人才，留住人才是新农村建设的之本

要实现农村的小康，没有高质量的农村人力资源就不可能实现农业现代化。对农村外出务工人员未来计划的调查显示，“打算赚钱后回乡发展”的占 43.7%，“哪里收入高去哪里”占 34.5%、“成为城里人”占 21.3%；这之中，“回乡发展”成为农村外出务工人员的首选计划；“成为城里人”的想法所占比例最小。可见，农村外出务工人员进城打工，大部分人都有着远景规划，回家乡继续发展，建设家乡。事实上，“民工经济”的发展不仅增加了农民收入，而且为农村经济注入了新的活力。近年来，一批在城市务工经商赚了钱的民工，开始带着资金、技术回乡创业，兴办各类企业，成为农村经济发展的一支新生力量。因此，吸引人才，留住人才，利用人才是新农村建设的之本。

如何才能吸引人才，留住人才？笔者认为具体措施应该包括以下几方面：

第一，建立保障农民增收的长效机制，发展和稳步提高农民收入。这是发展农业和农村经济的出发点和归宿。农民收入的增长，不仅关系到农业的发展和农村的稳定，而且关系到国民经济的全局，千方百计增加农民收入，是近期农业和农村经济工作的中心任务。

第二，改善农村的各种公共基础设施，缩小城乡生活差距。

第三，积极稳妥地推进农村综合改革。农村综合改革包括：农村社会保障制度、医疗卫

生保障制度、脱贫减贫制度、农村金融体制和土地征用制度、乡村民主管理制度和农民自主组织管理机制等方面的改革。

第四，制订和真正落实一系列扶持性倾斜政策。在财政支出上，贯彻“以工促农、以城带乡”的战略方针，按照城乡统筹发展的要求，调整国民收入分配格局和财政支出结构，制订和真正落实一系列扶持性倾斜政策。

例如，在农业经济建设上，要加大对农业经济发展的投入和农业科技进步的投入，充分利用农村当地的自然资源发展繁荣经济；在农村公共基础设施建设上，加大对农村基础设施建设的投入和农村公共领域的投入，让公共服务更多地深入农村、惠及农民。长期以来，我国城市的道路、供水、供电、学校、医院等都由政府财政投资建设，而在农民居住的自然村的基础设施和公共服务大都由农民自己投资。农村居民应该和城市居民享有同等的政府提供的公共基础设施和服务的权利，我国有必要对农村基础设施的建设进行补偿投资，在财政支出上加大对农村生产和生活的基础设施和教育、文化、卫生等事业的倾斜。保障对农村义务教育、农村职业技术教育、农民科技文化培训和农村公共卫生服务体系建设的投入，保障“减免两税、三项补贴、四项基本保障”这一惠农政策体系的真正落实，保障农村医疗、养老、低保等社会保障基金的基本投入。此外，动员工商资本、民间资本和发达地区资本向农业区和低收入农民密集地区增加投资。

第五，采取多元化的转移模式，使农村劳动力就业不断从农业向非农产业转移。主要应加快农村工业化和城镇化的步伐，支持和培育发展乡镇企业，通过产业、就业结构的调整，使农村劳动力就业不断从农业向非农产业转移。在统筹城乡经济社会发展中将农村人力资源开发与转移培训纳入各级公共财政的支持范围，对进城农民在城镇落户、子女就学、公共卫生、社会保障等方面创造良好的政策支持和制度环境。

三、开发和培养新型农民是新农村建设的核心内容

提高我国广大农民的素质，是我国农业可持续发展的主要内容，也是我国农业可持续发展的希望所在。要注重发挥教育对于人力资源开发和科技水平提高的基础作用，造就数以亿计的高素质农业劳动者，培养数以千万计的农业专门人才，教育出一大批拔尖创新人才。只有建设好这样一支多层次的农业劳动者大军，才能有效推进农业的持续发展。

目前来看，在农村中从事农业的劳动者，受教育程度普遍较低。全国4.9亿农村劳动力中，高中及以上文化程度的只占13%，初中的占49%，小学及小学以下的占38%，其中不识字或识字很少的还占7个百分点。从事农业的劳动者技术水平很低，平均每1000名农业劳动力中才有农业技术人员6.4人。2003年，我国乡村从业人员48793万人，接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%^[2]。而荷兰在工业化起飞阶段90%的农民接受过职业技术教育和培训，12%毕业于高等农业技术院校；前德国35岁以下的农民中，70%以上接受过农业职业教育，35岁以上的农民接受过农业职业教育的也高达50%。可见，培养新型农民是新农村建设最为迫切的要求，也是新农村建设的本质、最核心的内容。

农村教育，首先要加强农村基础教育，其次是农村基础教育与职业教育相结合、培养有技术的新型农民。具体来说应着重抓好以下两项工作。

（一）加快发展农村基础教育事业，合理配置公共教育资源

教育对提高人的素质有着基础性、根本性、全面性的重要意义。农村教育是农民学科学、学技术，实现职业转化的必要的文化基础。我们要认真贯彻《义务教育法》，在免除农村义务教育学杂费和书本费方面走得更快一些，保证农村适龄青少年上得起学、念得起书；保证家庭经济困难的学生不失学不辍学，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”为主要内容的自主政策与制度，杜绝产生新的文盲、半文盲现象。

同时,应当增加农村教育投入,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。我国城乡教育投入的不均衡,导致城乡教育质量的巨大差异,教育水平差异又引发教育机会不公平现象的加剧。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要,对我国农业劳动生产率的提高和农业产业化、城镇化的建设极其不利。因此,应当合理调整公共教育资源配置,解决农村孩子教育机会不均等问题,实现教育公平。

(二) 加强农村劳动力职业教育与技能培训,提高农村劳动力的知识和技能

职业教育与技能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的基础性工作。要把农村劳动力培训工作作为一件大事、一项“民心工程”来抓,加强组织领导,创新培训机制,提高培训效果。对农村劳动力职业教育与技能培训工作要分两方面进行。

1. 围绕现代农业建设,加强对从事农业生产农民的开发与培养

首先,应开发和培养一批活跃在农业生产第一线的具有一定专业技术特长的农业专门人才,把重视对农村有一技之长的农业专门人才的培养当作一项任务来抓,为农村培养“用得上,留得住”的人才。

其次,建立和完善一套农村人才开发体系,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。

第三,以现代适用技术和实用技术培训为主,结合发展现代农业和建设新农村的要求,加大现代信息技术、生物技术、清洁生产、环保技术等培训力度,提高农民的科技素质,促进科学种田、科学养殖,切实把农业发展转入依靠科技进步和劳动者素质提高的轨道上来。要紧密切合农时季节需求,开展灵活多样、不同形式的专业技术培训,使农民一看就懂,一学就会,学了能用,用能致富。

第四,建立健全农民的教育保障制度,根据农业结构的战略性调整和特色农业产业化经

营的需要大力实施绿色证书工程、青年农民科技培训工程、新型农民创业培植工程、农村实用人才培训工程和农业远程培训工程,有组织有计划地扩大投入渠道,制定落实政策,为广大农民提供最基本的教育培训保障。

2. 面向城乡劳动力市场需求,开展农村劳动力转移培训

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。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。而农村劳动力的职业教育与技能培训非常滞后,甚至有些地区还是空白。为此,开展农村劳动力转移培训,是加快农村劳动力转移、促进农民增收的重要环节,也是提高农民就业能力、增强我国产业竞争力的一项重要的基础性工作。要围绕农民转岗就业,扩大农村劳动力转移培训“阳光工程”的实施规模,加快建立政府扶助、面向市场、多元办学的培训机制,发展多种形式的农村职业教育和成人教育,增强农民转移就业的能力。农民就业能力强起来,就业途径就会多起来,收入水平就会高起来,农民的素质总体上发生根本改观,建设新农村的步伐就会大大加快。

总之,从新农村建设的需要出发,推进农业现代化,推进农村工业化、城镇化,实现农村经济结构的优化升级,实现农村经济增长方式从粗放型向集约型的转变,促进农民增收,改变农村落后面貌,必须大力开展对农民的农业实用技术培训和职业技能培训,把农民培养成为有文化、懂技术、懂市场、会经营的新型农民,使农民真正成为社会主义新农村建设的主人。

参考文献:

- [1] 林毅夫. 新农村建设的若干思考. 中国经济观察, 2006, (1).
- [2] 孔春梅. 三农问题与农村人力资源开发. 人口与经济, 2004, (5).

[责任编辑 崔凤垣]