

# 论农村人力资源开发中政府管理职能的优化\*

李文政

(菏泽学院 社会科学系,山东 菏泽 274015)

**摘要** 开发农村人力资源是建设社会主义新农村的必然要求。当前,在农村人力资源开发中存在着政府管理职能发挥不足等问题,因此,应当进一步优化政府的管理职能,以促进社会主义新农村建设和农村社会经济的发展。

**关键词** 农村人力资源开发;政府管理职能;优化

**中图分类号**:F323.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2009)02-0005-04

## How to Optimize Function of Government Administration in Developing Rural Human Resources

LI Wen-zheng

(Department of Social Sciences, Heze University, Heze, Shandong, 274015)

**Abstract** Developing rural human resources is the prerequisite in the construction of new socialist countryside. At present, the function of government administration is inadequate in the process of developing rural human resources. Therefore, it is critical to further optimize the functions of government administration in developing rural human resources with the purpose of promoting the construction of new socialist countryside and rural economic and social development.

**Key words** development of rural human resources; function of government administration; optimization

加强对农村人力资源的开发与管理是建设社会主义新农村的重要保证。在农村人力资源开发与管理的过程中,必须遵照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》精神,大力推进改革创新,加强农村制度建设,优化政府对农村人力资源开发的组织与管理职能。

### 一、当前农村人力资源开发中政府管理职能存在不足

#### 1. 政府在农村人力资源开发中的制度建设职能缺陷

影响农村人力资源开发的制度主要包括户籍制度、社会保障制度和土地制度等。首先,我国现行的

城乡分割的二元户籍制度虽然放宽了农民进城条件,但并未从根本上改变现状,大中城市的户口准入门槛依然很高。其次,农民与城市居民在就业、劳保、福利等社会保障方面仍然存在着明显的不平等,无法跟城市居民进行公平竞争,同时进城农民在就业、子女上学等方面还存在许多困难。这一方面使农村劳动力在城镇就业的成本加大,另一方面也使农村劳动力因在城镇不能长期稳定地就业而部分回流到农村。再次,农村土地制度是实行集体所有、家庭联产承包。在联产承包中,土地基本按人口平均分配,那些已经转移到城市的农村人口仍然在农村拥有承包地,而只要其土地不能流转出去,农村剩余劳动力的转移问题就不能从根本上得到解决<sup>[1]</sup>。

收稿日期:2009-01-12

\* 山东省教育厅基金项目:鲁西南新农村建设的前景与对策研究(J06W55)。

作者简介:李文政(1967-),副教授,硕士;研究方向:农村人力资源管理。

## 2. 政府在消除农村贫困、促进农村剩余劳动力转移方面的职能缺陷

当前,农村贫困严重地阻碍了农村剩余劳动力的顺利转移。原因在于贫困农民没有足够的资金来支付外出求职的费用,同时贫困农民文化素质低,因此很难获得相关的信息和机会。正因如此,外出劳务农民大多来自低收入地区但并非这些地区最贫困的农户。另外,贫困农民难以获得农业与非农业发展所创造的新的工作机会,原因在于他们被迫花费大量的时间来完成那些日常必需的低收入的工作。因此即使有非农产业就业的机会,对贫困农民来说因种种限制也难以获得。

## 3. 政府在农村人力资源开发中的组织职能缺陷

现阶段农村人力资源开发中存在着劳动力市场发育滞缓,中介组织发育程度低的现象。目前,农村劳动力的跨地区流动大都是自发的,由政府职业介绍部门组织外出的很少,这种农村劳动力的无序流动带来的主要弊端是不能进行有效的宏观控制。大量劳动力流动的同时,必然形成初级劳动力市场,对于这一劳动力市场,同样需要政府的宏观调控,但目前还缺少对农村劳动力的总需求、总供给的调节以及对农村劳动力的就业组织与指导<sup>[2]</sup>。

## 4. 政府在农村人力资源开发中的服务职能缺陷

政府在农村劳动力转移就业服务方面存在着缺陷。农村劳动力转移就业是一个系统工程,从管理劳动力资源、提供就业信息和就业培训,到维护劳动者的合法权益,都需要政府部门提供完善的管理和服务。但目前,政府还不能完全掌握农村劳动力资源及转移就业的基本情况,在公共培训和技能培训上,还没有特别行之有效的措施,同时由于经费短缺、部门分割,培训的效率非常低,接受培训的农民工比较少。由于没有把农民工纳入全国的就业体系,导致农民工有组织外出的比例比较低。政府在维护农民工合法权益方面,对用人单位没有形成一套完整的约束机制,导致农民工合法权益不能得到有效的保护。

# 二、优化农村人力资源开发中的政府管理职能

## 1. 优化政府的规划管理职能

政府应根据农村全面小康社会建设和社会主义新农村建设的需要。并结合农村实际制定切实可行的农村人力资源开发规划。应当将《国务院关于进

一步加强农村教育工作的决定》作为制定该项规划的重要指导原则,统筹安排,有序高效地开发农村人力资源。农业部制定的《2003—2010年全国农民培训规划》提出的培训目标为:到2010年要对拟向非农产业和城镇转移的6000万农村劳动力开展就业的引导性培训,并将对其中3500万人开展职业技能培训,对已进入非农业产业就业的2.5亿农民工开展岗位培训。要制定好科学的规划,认真调查研究、充分发扬民主,做到集思广益。各级政府应进一步强化组织领导,统筹规划,分步实施,营造良好的社会氛围和政策环境,鼓励社会各方力量进行农村人力资源开发。同时,要进一步将成熟的规划上升为法律、法规,将实施规划的过程转变为行政执法的过程<sup>[3]</sup>。政府部门要充分结合现有农村实际情况,因地制宜,分类指导。要充分考虑当地财力和群众的承受能力,不通过加重农民负担和增加乡村负债的方式搞建设。农民群众是社会主义新农村建设的主体,要充分尊重其意愿,调动其积极性和创造性,引导其通过辛勤劳动改善生产生活条件。

## 2. 优化政府的劳动力市场培育与监管职能

政府应建立全国城乡统一的劳动力市场,构建公共就业服务体系。当前,为城镇居民服务的国家级区域性人才市场较为发达,而为农村劳动力服务的人才市场却比较缺乏,更没有城乡统一的人才市场。因此,政府应打破城乡户籍壁垒,建立起城乡统一的人才市场,清除以城乡不同的就业政策为主的各类就业歧视。

在创建全国城乡统一的劳动力市场过程中,应优化政府的以下职能:首先,针对目前劳动力市场存在的组织规模小、功能单一、信誉度低、专业人才匮乏等问题,国务院和劳动力市场主管部门应制定关于我国劳动力市场建设和发展的长期规划和目标,充分开发利用和合理配置我国充沛的劳动力资源,最大限度地发挥劳动者的积极性和创造性。其次,通过改革户籍制度和完善现代企业制度,打破劳动力市场城乡之间、不同所有制企业之间的“双重二元结构”格局,这样既有利于人力资源的优化组合,又有利于增强劳动力市场的充分竞争。再次,积极培育劳动力市场中介组织并使现存的各级人事主管部门所属的人才服务机构与政府彻底脱钩,积极提供信息服务,增强市场透明度,降低供需双方的交易成本。在需求市场上应建立劳动力中介组织,用人单位可以直接联系这类中介组织。在供给市场上应建

立劳动力输出服务组织,提高输出的组织化程度,并可进行适当的培训,通过区域合作等方式沟通需求市场与供给市场。劳动市场行政管理部门要根据市场的发展变化,完善立法;加强市场监管,提高对市场的调控能力。要建设一支廉洁、高效的执法人员队伍,维护正常的市场秩序。同时积极促进人才合理流动,使其成为社会人才而非单位人才,加强对行业协会的指导和监督,积极探索劳动力市场管理的新途径和国家重要人才安全制度。第四,明确政府在城乡统一劳动力市场建设中的职能定位与角色转换。城乡统一劳动力市场中的中介服务组织的企业性质、人员配备以及企业经营与管理机制应全方位市场化,政府服务的对象是社会而非客户,管理的对象是市场而非企业。当市场失灵时,政府协调机制才能介入。政府负责全国城乡统一劳动力市场的缔造、市场规则的制定、市场体系的宏观调控和市场发展运行的监督管理。

### 3. 优化政府的资金投入职能

农村人力资源开发的关键是经费,因此政府应加大投资力度,同时,要广开渠道,促进人力资源开发投资主体的多元化。首先应更新观念,废除二元经济结构下不利于农村教育发展和人力资源开发的有关政策,加大对农村人力资源开发的投资力度。长期以来,我国财政对教育的投入一直徘徊不前,一般只占GDP的2.5%左右,用于农村的则更少,这不仅远远低于联合国有关机构推荐的6%的水平,也远远低于其他发展中国家的水平。研究表明,在人力资源方面的投资收益是投资成本的3~5倍。因此,各级政府应当从战略高度重视农村人力资源的开发问题,建立起规范化的农村教育经费转移支付制度,进一步充实县级财力,实现人权、财权和事权的统一。其次要国内、国外并重,吸引多方投资,促成农村人力资源开发投资主体多元化的形成。国内要鼓励城市支持农村,工业反哺农业,鼓励各类企业、投资者到农村尤其是西部农村以各种方式和途径投资办学。国外则要通过优惠政策,吸引外国政府、国际组织、企业家、华人华侨参与农村人力资源开发,同时积极争取无偿援助、捐赠、低息贷款等支持形式。通过投资主体的多元化,筹集充裕的资金来全面启动农村人力资源开发工程<sup>[4]</sup>。

### 4. 优化政府的就业培训职能

当前,各级政府必须以市场需求为导向,积极创造就业机会和实现充分就业,保障农村劳动力资源

得到充分合理的利用。当务之急是依据劳动力走向建立健全各类就业培训制度和培训工程,改革培训方法,依不同岗位、不同地区、不同阶段的需求调整培训内容,依据劳动力走向制定教育培训制度。首先,各级政府和相关部门应全面创新星火科技培训,全力提升农民的科技素质。其次,继续通过“绿色证书工程”培养千百万农民技术骨干,全面提高农民的科学文化素质,广泛地推广应用农业科技成果,依靠科技进步和提高劳动者素质,全面振兴农村经济。目前,我国“绿色证书工程”正处在进一步完善和提高阶段,应争取将我国的农民技术教育逐步进入规范化、制度化的轨道,并建立农村职前教育与职后教育相衔接的机制。第三,继续实施“农村转移人口教育培训工程”战略,实施这一战略是实现劳动力充分就业的前提和保障。在接收农村转移人口较多的城镇,应设立专门面向农村转移进城人员的灵活多样的、针对性较强的普及高中阶段教育和实用性的教育培训项目,为农村转移进城人员提供学习和培训机会,有效提高他们的就业能力和创业能力,为他们在城镇的生存和发展创造条件,使农村转移进城的初中文化程度以上的人员拥有与城镇人口相对平等的发展机会和受教育的机会。第四,高等院校尤其是高等农业院校必须实施毕业生职业资格培训工程,为大学生自主就业、自主创业创造条件。要根据就业的需要,确定强化培训的专业课程和实习项目。高等农业院校包括农业类高职院校要充分发挥自身优势,鼓励学生取得双证或多证,为将来就业、创业打下基础<sup>[5]</sup>。

### 5. 优化政府的教育职能

各级政府应坚持教育为“三农”服务的方向,增强农村办学的针对性和实用性,满足农民群众多样化的学习需求。必须全面推进素质教育,注重受教育者实践能力和就业能力的培养。必须实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”,有效整合教育资源,充分发挥农村学校的综合功能,提高办学效益。首先,积极推进农村中小学教育改革。农村中小学教育内容的选择、教科书的编写和教学活动的开展,既要立足于完成国家规定的基础教育基本要求,又要紧密联系农村实际,突出农村特色。其次,大力发展职业教育和成人教育,实行灵活、多样、开放的办学模式,把教育教学与生产实践、社会服务、技术推广结合起来,加强实践教学和就业能力的培养。在开展学历教育的同时,大力开展多种形式的

职业培训,推动农村劳动力向二、三产业转移。再次,以农民培训为重点开展农村成人教育,促进农业增效、农民增收。普遍开展农村实用技术培训,坚持培训与市场挂钩,逐步形成政府扶持、用人单位出资、培训机构减免经费、农民适当分担的投入机制。第四,加大政府对农村教育的支持和服务,促进城市和农村教育协调发展,保障进城务工农民子女能够接受义务教育。要积极推进城市与农村、东部与西部职业学校多种形式的合作办学,不断扩大对口招生规模。同时,加快开发农村现代远程教育资源,切实加强领导,动员全社会力量关心和支持农村人力资源开发工作<sup>[6]</sup>。

### 6. 优化政府的服务职能

首先要优化政府的信息服务职能。政府要积极向农民提供城镇二、三产业岗位需求方面的信息以及这些信息的理性变化趋势,有针对性地引导农民学习就业技能。同时,政府还要提供农村剩余劳动力转移的有效信息,确保其有序转移,减少盲目性。另外,政府应及时提供失业信息,并与统计部门合作,研究建立就业预警体系,对就业状况定期进行深层次调查、跟踪分析,及时掌握全国各地、各城市劳动力市场的变动情况。通过对劳动力市场的监测分析,揭示就业中存在的问题及成因,以便科学决策,更好地为劳动力就业服务。其次,构建农村人力资源开发的硬件服务设施,推行社会化、公开化、网络化服务。政府应投入必要的资金,并协调组织各方力量进行开发。第三,政府应积极培育农村人才市场,有步骤、有选择地培育“功能完善、机制健全、法规配套、指导及时、服务周到”的农村区域性人才市场服务体系,使其起到为农村吸引人才、振兴地方经济的作用。第四,政府应保障进城农民工的合法权益。一方面政府应对农民工普及劳动法规知识,强化其自我保护意识;另一方面应积极完善相关的管理法规,促使用人单位规范用人。

### 7. 优化政府的法规与制度规范职能

政府应健全农村人力资源开发支持与保障制度,积极完善农村教育经费转移支付制度,同时提供农村剩余劳动力转移的政策支持,实现全国统一的户籍制度,以利于农村人力资源的开发;积极制定农村人才引进的优惠政策,以优惠的政策吸引优秀人才投身于新农村的发展和建设;应尽快建立和完善农村医疗保障体制,全面推进农村医疗保障制度建

设,实现农村医疗保障制度基本覆盖农村居民<sup>[7]</sup>。

政府应优化传统体制下建立起来的就业制度、户籍制度等,建立起便于农村现有人力资源自由流动的行政制度。改革现行户籍管理制度,放宽农民迁入城镇居住的限制。大力推进劳动制度和就业管理制度改革,逐步构建与培育城镇劳动力市场,推进城乡就业市场一体化,实现农村人力资源就业均等。健全严格规范的农村土地管理制度,建立有效的土地流转机制,实行适度规模经营,合理配置劳动力和土地,逐步推动农村剩余劳动力的合理分工和转移,提高土地利用率。

应对从事农业生产的劳动者实行评聘制度,确定不同技术等级,持证上岗,进行企业式管理,逐步实现农民的合理流动。建立人力资源开发与管理体系,完善用人机制,将农村人才的使用制度纳入系统化、规范化的管理轨道。要坚持以市场配置人才的原则,建立奖励制度,激励农村优秀人才脱颖而出。实行“行为测评”机制,将人力资源管理的重点由行为过程的管理转向行为主体能力的管理,改变传统的人才管理体系中只注重职位分类和岗位责任,不太注重任职者的素质能力和行为表现的弊端,由中央政府和各级地方政府依据地区经济发展状况和趋势制定农村人力资源的行为标准,因才施用,以提高农村人力资源的整体素质,加快农村人力资源开发的进程。

## 参 考 文 献

- [1] 西奥多·W·舒尔茨.论人力资本投资:教育与研究的作用[M].北京:商务印书馆,1990:79-86.
- [2] 李超显,陈忠文.新农村建设中农村人力资源开发方法探析[J].行政与法,2007(3):66-68.
- [3] 萧鸣政.中国政府人力资源开发概论[M].北京:北京大学出版社,2004:26-30.
- [4] 李莹.浅析社会主义新农村建设中的人力资源开发[J].安徽农业科学,2007(1):5624-5625.
- [5] 娄伟.我国农村人才的培养模式分析[J].继续教育研究,2004(5):57-58.
- [6] 陈万明,张哗林.政府在农村人力资源开发中的作用[J].中国人力资源开发,2004(3):86-88.
- [7] 郭伟强,霍秀红.农村人力资源开发中的基层政府作用[J].理论导刊,2007(4):79-80.