



改革开放以来 中国三农人才政策 制定过程研究

孙大伟◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

改革开放以来 中国三农人才政策 制定过程研究

孙大伟◎著

图书在版编目(CIP)数据

改革开放以来中国三农人才政策制定过程研究 / 孙大伟著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5097-9386-2

I. ①改… II. ①孙… III. ①农业-人才政策-研究-中国 IV. ①C961

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 147346 号

改革开放以来中国三农人才政策制定过程研究

著 者 / 孙大伟

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 王 颀 孙胜元

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.25 字 数: 190 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9386-2

定 价 / 68.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

摘 要

自古至今，人才都是经济社会发展的第一资源。当前，中国正处在全面深化改革发展的关键阶段，引进、培养、使用、选拔、激励和配置好大量的人才资源是推动国家工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，加快形成人才国际竞争比较优势，逐步实现由人力资源大国向人才强国转变的必由之路。在此背景下，党和国家历来高度重视人才工作，新中国成立以来特别是改革开放以来，制定实施了一系列加强人才工作的政策措施，培养造就了各个领域的大批人才。

其中，三农人才队伍的建设和发展更是得到了党和国家高度关注：中共中央自1982年发出第一个关于三农问题的“一号文件”，^①到1986年的“一号文件”连续5年关注三农问题；从2004年至2016年，中共中央“一号文件”再次连续13年关注三农问题；几乎每个关于三农问题的“一号文件”都会关注三农人才队伍建设。

为梳理历年来党和国家颁布实施的三农人才政策，从中总结经验教训，更好地促进中国三农事业深入改革和发展，本书对改革开放以来的中国三农人才政策进行了分类整理，共分为培训开

^① 中共中央批转《全国农村工作会议纪要》（中发〔1982〕1号），1982年1月1日。这是中国第一个关于三农问题的“中央一号文件”。

发、评价发现、选拔使用、激励保障、流动配置和教育培养等6个方面。在对三农人才政策的内容进行梳理的基础上，本书创造性地关注改革开放以来中国三农人才政策制定过程本身，将政策分析的相关理论和模型引入三农人才政策研究，重点研究三农人才的概念、三农人才政策的本质，主要运用过程模型分析政府在制定三农人才政策时为什么要这样做，而不是那样做；同时归纳总结了我国三农人才政策制定过程中存在的问题，并提出了相应的建议。

通过分析，本书认为当前我国三农人才政策制定仍然存在一定的改进空间。长期以来，我国三农人才政策制定机制过于依赖文件思路；政策制定程序应进一步规范，尤其应进一步加大公众参与力度。我国三农人才政策制定过程的改进应继续贯彻法治思路，不断推进我国三农人才事业规范化、制度化、法治化发展，这也构成了本书提出的相关政策建议的基础。

Abstract

Since ancient times, the talent is the first resource in economic and social development. China is in a critical stage of comprehensively deepening the reform and development, the introduction, cultivation, use, selection, motivation and configuration of human resources is the only way to promote the deep development of national industrialization, informatization, urbanization, marketization and internationalization, to accelerate the formation of comparative advantage in international talent competition, and to realize the progressive transformation from the human resources powerful nation to the nation rich in talents. In this context, the CPC and government have always attached great importance to the issue of talent. Since the founding of new China, especially since the reform and opening up, the CPC and government has formulated a series of policies and measures to strengthen the development of talent, and has cultivated a large number of talents in various fields.

The construction and development of groups of talents working on issues of agriculture, farmers and rural areas have received important concerns from the party and the state: from 1982, the CPC Central Committee issued “file NO. 1” on issues of agriculture, farmers, and rural areas for the first time, to 1986, “file NO. 1” paid attention to issues of agriculture, farmers, and rural areas for 5 consecutive years; from 2004 to 2016, the Chinese central “file No. 1” again paid attention to issues of agriculture, farmers, and rural areas for 13

consecutive years, and almost Chinese central “file No. 1” of every year are concerned about the construction of groups of talents working on issues of agriculture, farmers and rural areas.

To sort out the policy of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas promulgated and implemented by the CPC and country, from which lessons can be learned to better promote the deepening of reform and development of issues of agriculture, farmers, and rural areas, this thesis classifies the policy of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas in China since reform and opening up, which can be divided into 6 aspects—training and development, evaluation, selection, motivation, configuration and training. Based on classifying the content of the policy of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas, this thesis creatively focus on the policy making process of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas itself since reform and opening up, introduces the relevant theory and model of policy analysis into the research of policy of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas, mainly discuss the concept of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas, and analyzes why the government do in one way rather than the other way in policy making process of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas in China through process and model analysis; the thesis also summarizes the existing problems in policy making process of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas in China, and comes up with suggestions accordingly.

Through analysis, there is still a largeroom for improvement in policy of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas in China at the present time. For a long time, policy making mechanism of talent working on issues of agriculture, farmers and rural areas in China relies heavily on the idea of file, rather than the idea of the rule of law; policy making processlacks scientific ideas andstandardized

procedures, the implementation of policy also lacks democratic path and public participation. In order to improve talent policy of Chinese agriculture, the idea of rule of law should be adapted, moreover, the advantages of rule of file and rule of law also should be relied, which forms the basis of the relevant policy and recommendations suggested by this thesis.



孙大伟

1982 年出生，山东烟台人，中国社会科学院助理研究员，中国社会科学院研究生院管理学博士。主要研究领域为人才政策、三农法治和生态问题等。目前已在《国外社会科学》《贵州社会科学》《学术论坛》《中国人才》《中国人口·资源与环境》等核心刊物以及《中国组织人事报》《中国绿色时报》等专业报纸上发表文章十余篇；出版著作两部；主持完成两项中国社会科学院青年科研项目，参与完成四项中国社会科学院博士后国情考察项目和一项中国社会科学院重大国情调研项目。

目 录

第一章 绪论	001
第一节 研究背景及意义	001
第二节 国内外研究情况	005
第三节 研究内容与方案	009
第四节 创新与展望	014
第二章 三农人才政策研究的相关理论	016
第一节 马克思关于人的发展理论	016
第二节 人力资本理论	021
第三节 二元经济理论	030
第四节 产业升级理论	037
第五节 政策过程理论	042
第三章 三农人才政策的本质研究	047
第一节 概念界定	047
第二节 本质属性	112
第四章 改革开放以来中国三农人才政策的主要内容	123
第一节 三农人才培养开发政策	123
第二节 三农人才评价发现政策	129
第三节 三农人才选拔使用政策	131
第四节 三农人才激励保障政策	133

第五节 三农人才流动配置政策	136
第六节 三农人才教育培养政策	142
第五章 改革开放以来中国三农人才政策的制定过程	146
第一节 政策制定主体与客体	146
第二节 政策的制定过程	154
第三节 中国三农人才政策制定的主体与客体	160
第四节 中国三农人才政策的制定过程 ——以高校毕业生到农村基层服务政策为例	171
第六章 中国三农人才政策制定过程中存在的问题 ——以高校毕业生到农村基层服务政策为例	189
第一节 问题确认与议程设定环节	190
第二节 政策形成与政策合法化环节	193
第三节 政策执行与政策评估环节	196
第七章 中国三农人才政策制定过程的改进措施	200
第一节 对问题确认与议程设定的建议	200
第二节 对政策形成与政策合法化的建议	203
第三节 对政策执行与政策评估的建议	206
结 论	209
参考文献	211
附录：主要参考法律法规和政策文件	224
后 记	232

第一章 绪论

第一节 研究背景及意义

一 问题的提出

时至今日，农业、农村、农民问题（简称三农问题）依然被视为关系到中国经济社会改革、发展、稳定大局的重大问题。李克强总理在2016年3月5日第十二届全国人民代表大会第四次会议上作的《政府工作报告》中强调：“加快发展现代农业，促进农民持续增收。继续毫不放松抓好‘三农’工作，完善强农惠农富农政策，深化农村改革，拓展农民就业增收渠道，着力提高农业质量、效益和竞争力。”^① 实践也充分证明，只有坚持把解决好三农问题作为经济社会发展的重中之重，坚持农业基础地位，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，提升农民人力资本，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。在革命、建设和改革的各个历史时期，党和政府始终高度重视、认真对待、着力解决三农问题。特

^① 李克强在第十二届全国人民代表大会第四次会议上作的《政府工作报告》（2016年3月5日）。

别是改革开放以来，中国不断推出促进三农改革发展的政策措施，包括废除人民公社，确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；全面放开农产品市场；取消农业税，对农民实行直接补贴；大力发展乡镇企业；促进农村劳动力大规模转移就业；加强农村社会主义民主政治建设和精神文明建设，提高广大农民素质；农村土地所有权、承包权、经营权分置改革等。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出要“健全城乡发展一体化体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”^①

尽管改革开放 30 多年来中国三农事业取得了长足的发展，但是受计划经济体制保存下来的“二元经济结构”影响，农村发展依然相对落后，在社会转型过程中，农业不再是国民经济支柱产业，从事农业的经济收入远低于进入第二、三产业获得的收入。具体而言，农业发展方式依然粗放，农业生产经营组织化程度低，农业社会化服务体系不健全；农村社会利益格局深刻变化，一些地方农村基层党组织软弱涣散，农村经济社会发展水平较低，区域发展和城乡居民收入差距扩大；农民文化水平和科技水平还有待大幅提高，三农人才空心化程度加剧，留守农民低能化明显。“总之，农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。”^② 归根到底还是农民文化科技素养依然较低，成才率亟须提高。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）。

② 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008 年 10 月 12 日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过）。

改革开放的不断深入为解决三农问题带来了前所未有的机遇，但是我们必须对三农问题的解决思路有新的认识：当前，全球已然处于知识经济时代，社会经济的发展已经不再主要依靠土地、劳动力和物质资本的积累，而更多地表现为对人的知识、能力和技术水平的依赖上。现阶段，要更好地解决三农问题关键在于加大对三农的人力资本投入。人才资源是第一资源，三农人才是强农的根本。只有加强三农人才队伍建设，才能加快农业科技进步，切实转变农业发展方式，确保现代农业发展有坚实基础；才能强化农村公共服务能力，促进农村社会全面进步；才能有效带动农村人力资源整体开发，促进农民全面发展，确保广大农民持续地、平等地参与现代化进程，共享更多改革发展红利。而要进一步加快三农人才队伍建设，培养和使用大量的三农人才，首先需要制定行之有效的三农人才政策。

三农人才政策的制定如果不尽合理、不切实际，不仅不能很好地解决三农问题，反而可能导致更多的问题出现。例如，当前三农人才政策跟其他三农政策一样，存在政策目标模糊、多重及相互不协调等问题，引起“本来重视经济和社会全面发展的政策在执行过程中常被扭曲，最终结果失于偏颇”。^① 因此，我们有必要加强三农人才政策分析研究，包括加强对政策的本质，政策的制定、执行、评估过程等基本环节或功能活动的研究；还包括对政策理论、现实政策和分析方法的研究。但需要指出的是，所有政策分析的首要环节是对政策制定的分析。

为此，本书对三农人才政策的制定过程进行了重点研究，除了分类整理改革开放以来中国已制定施行的三农人才政策之外，还选取典型的案例，运用政策过程模型及相关理论，分析三农人

① 谭秋成：《农村政策为什么在执行中走样》，《中国农村观察》2008年第4期。

才政策制定过程中各个具体阶段和环节的特点，进而指出存在的问题并给出相应的意见和建议。这样做的目的是为中国三农人才政策执行和效果评估打下坚实的基础，最终有助于解决中国三农人才问题以及三农问题。

二 研究的意义

加强三农人才政策制定过程研究是三农人才理论以及三农理论发展的需要。现有的涉及三农人才研究的理论包括人力资本理论、二元经济理论、农村剩余劳动力转移与就业理论、城镇化理论。这些理论一般是从经济学或社会学的视角关注三农人才及人力资源问题。本书试图把政策分析的一些理论和模型引入三农人才研究，重点研究三农人才的概念、三农人才政策的本质，主要运用过程模型分析中国三农人才政策制定中存在的问题，分析政府在制定三农人才政策时为什么要这样做，而不是那样做。这有助于丰富和深化三农人才理论研究。

加强三农人才政策制定过程研究也是解决三农人才问题甚至三农问题的现实需要。如今，人们普遍希望政府能为他们做更多的事情，特别是在中国，几乎所有人在遇到困难时，一般第一反应是求助于政府。越来越多的问题需要政府去解决，在三农问题领域也是如此，而政府的作用主要是通过政策制定和实施来实现的。可见，加强政策研究是现代社会发展的需要，具有重大的现实意义。目前，中国关于三农人才的各种政策已经非常丰富，这些政策包括三农人才的引进、培养、培训、激励、选拔、使用和流动配置等各个方面。但在实践中出现了很多问题，例如“政出多门”造成了政策的碎片化，以及对政策的评估重视不够，反馈机制不健全等问题。要解决这些问题，必须有新的改革思路 and 新的政策建议，但是新思路的提出需要建立在对已有政策、已有制度的

全面认识、深入分析的基础上,本书将研究视角聚焦在政策制定过程,对已有三农人才政策、制度的认识和分析有重要的现实意义。

第二节 国内外研究情况

一 中国三农人才政策综述

随着科教兴国、人才强国战略的深入实施,中国也越来越重视人才在三农事业发展中的支撑作用,2010年6月,《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》颁布,将农村实用人才列为国家统筹建设的六类人才队伍之一。中国国内相关专家学者对三农人才政策的研究侧重点不同,但三农人才政策研究整体呈繁荣趋势。有学者对中国三农人才政策进行了整体总结和分析。例如潘晨光、邹超、孙大伟梳理了改革开放以来的中国农村人才与人力资源政策实践,包括农村人才与人力资源培训政策、激励政策、评价使用政策、流动配置政策、教育培养政策,这些政策实践在中国农村经济社会发展过程中发挥了重要的作用。^①潘晨光、张凯对中国三农人才政策发展阶段进行了梳理,指出中国改革开放以来三农人才政策经历形成、完善和深化三个阶段;分析了科学人才观视角下的农村人才成长模式,指出传统农民成才主要通过参加培训成才、通过参加学历教育成才、通过自学加实践成才等三种方式的相互结合而实现的。^{②③}

① 潘晨光、邹超、孙大伟:《中国农村人才与人力资源政策实践》,《中国人才发展报告(2011)》,社会科学文献出版社,2011,第325页。

② 潘晨光、张凯:《中国农村人才成长模式及政策分析》,《中国人才前沿 No. 3》,社会科学文献出版社,2007,第200页。

③ 张凯、潘晨光:《中国农村人才制度创新与发展》,《中国人才前沿 No. 4》,社会科学文献出版社,2008,第61页。

有学者针对具体的三农人才政策进行了全面分析。例如潘晨光、侯祖戎对大学生村官制度产生的背景、发展的现状及未来趋势进行了初步的分析,认为选拔高校学生到农村任职,是加快推进社会主义新农村建设的务实举措,开辟了一条在基层培养人才的新道路,具有重大而深远的战略意义。^①

有学者从人才投入政策入手关注三农人才培养。例如王晓洁和马蔡琛立足于财政支持农村应用型人才发展的现状,全面系统地梳理促进农村应用型人才发展财政政策存在的问题,并从财政投入、财政补贴、税收政策等角度出发,提出促进农村应用型人才发展的政策建议。^②

有学者关注中国三农人才政策执行中存在的问题。例如谭秋成指出,“三农政策(包括三农人才政策)的政策目标难以度量、公共部门激励不足、政策不完备等给了政策执行者扭曲政策、谋取个人或集团利益的机会”。^③

还有国外学者积极关注中国农村人才流动政策。例如美国学者 Walder 围绕 20 世纪 80 年代、90 年代的农村经济社会发展,选取了精英主义的分析视角对中国农村的人才进行研究。他认为,对中国农村人才的研究,应该以公共部门和私营部门加以区分。其中,公共部门包括了党政机关以及集体企业。在这一区分下,形成了如下结论:首先,对于人才发展而言,教育和性别是非常重要的影响因素,而且,这两个因素在公共部门的影响尤其显著;其次,在公私两个部门之间,缺乏有效的人才流动机制,

① 潘晨光、侯祖戎:《大学生“村官”——用人制度的革命性创新》,《中国人才发展报告(2009)》,社会科学文献出版社,2009,第352页。

② 王晓洁、马蔡琛等:《促进农村应用型人才发展的财政支持政策》,《中国人才发展报告(2011)》,社会科学文献出版社,2011,第162页。

③ 谭秋成:《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》2008年第4期。