

# 农村人力资源开发与管理

NONGCUN RENLI ZIYUAN KAIFA YU GUANLI

许文兴 主编



 中国农业出版社

# 农村人力资源 开发与管 理

许 亨 兴 主 编  
江苏工业学院图书馆  
藏 书 章

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村人力资源开发与管理/许文兴主编. —北京: 中国农业出版社, 2005. 12

ISBN 7-109-10539-3

I. 农... II. 许... III. ①农村-劳动力资源-资源开发-研究-中国②农村-劳动力资源-资源管理-研究-中国  
IV. F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 148400 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 王琦璐 周鸿飞

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

---

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.5

字数: 205 千字

定价: 22.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 《乡村管理》专业系列教材编委会

主任委员 王豫生

副主任委员

叶顺煌 洪 伟 马国林 柯少愚 陈宜安

编委会委员(按姓氏笔画为序)

王 果 王寿昆 刘伟平 朱朝枝 许文兴

许惠霖 吴少华 吴声怡 吴旺民 张彩珍

李自荣 杨小川 杨金拔 杨瑞文 陈 安

陈 辉 陈卫锋 陈明庆 陈道清 陈锦权

周行久 林克显 林思祖 郑国华 姚建峰

胡方平 徐文富 郭建钢 高志强 阎建安

黄 建 黄一帆

# 前 言

随着我国社会经济的不断发展，城市化和工业化水平不断提高，农村“空壳化”和“空心化”也越来越明显，“三农”问题已严重制约了全面建设小康社会的进程，因此“三农”问题也成为各级政府一切工作中重中之重的问题。“三农”问题的关键是农民问题，农民问题的核心是农民的收入问题，而影响农民收入增加的实质是农民素质问题。只有通过农村人力资源的开发，不断提高农民素质，农民才能利用政策、科技和市场等因素增加收入，因此农村人力资源开发与管理是解决“三农”问题的重要方面和主要途径。我国农村劳动力资源丰富，人力资源开发潜力巨大，但是由于农民数量庞大、素质低下，农村人力资源开发任务十分艰巨。随着社会主义新农村建设的提出，农村人力资源的开发显得更为迫切，也必将迎来新的机遇。为了配合政府制订与实施农村人力资源开发的宏观政策和社会主义新农村建设，我们尝试在理论上进行初步探讨，为农村人力资源开发与管理寻求理论上的支持，以便更好地指导开发与管理农村人力资源的具体实践，为社会主义新农村建设培育更多的新型农民。本书由福建农林大学人文社会科学学院承担编写任务。全书由教授、博士生导师许文兴院长任主编。第一、六、七章由郑兴明老师编写；第二、三、四、五章由毛丽玉老师编写；第八章由江书陆老师编

写。全书由许文兴教授统稿、定稿。

在该书的编写过程中，我们参阅了大量学术研究著作，力求吸收学术界对农村人力资源开发与管理最新的研究成果。但是，由于编写《农村人力资源开发与管理》是一次全新的探索和尝试，没有成熟的经验可供借鉴，同时，由于编写时间紧促，加之编者学术水平所限，书中的缺点、不足在所难免。在此，我们诚恳地希望各位专家、同行和读者不吝指正。

编 者

2005 年 12 月 20 日

# 目 录

## 前言

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>第一章 绪论</b> .....                | 1  |
| 第一节 我国农村社会经济存在的问题 .....            | 1  |
| 第二节 开发与管理农村人力资源的现实意义 .....         | 8  |
| 第三节 本书的内容框架 .....                  | 13 |
| <b>第二章 人力资源开发与管理</b> .....         | 15 |
| 第一节 人力资源概述 .....                   | 15 |
| 第二节 人力资本概述 .....                   | 20 |
| 第三节 人力资源开发 .....                   | 42 |
| 第四节 人力资源管理 .....                   | 45 |
| 第五节 人力资源管理理论的形成和发展 .....           | 50 |
| <b>第三章 我国农村人力资源概况</b> .....        | 57 |
| 第一节 农村人力资源的现状 .....                | 57 |
| 第二节 农村人力资源的主要特征 .....              | 61 |
| 第三节 农村人力资源素质对我国社会<br>经济发展的影响 ..... | 73 |
| <b>第四章 农村人力资源开发</b> .....          | 86 |
| 第一节 农村人力资源开发的特殊意义 .....            | 86 |

|               |                                   |            |
|---------------|-----------------------------------|------------|
| 第二节           | 农村人力资源开发现状及其存在的问题 .....           | 95         |
| 第三节           | 我国农村人力资源开发的难度和主要障碍 .....          | 98         |
| 第四节           | 农村人力资源开发的目标 .....                 | 106        |
| 第五节           | 农村人力资源开发的主要途径 .....               | 109        |
| <b>第五章</b>    | <b>农村人力资源预测与开发规划 .....</b>        | <b>116</b> |
| 第一节           | 农村人力资源预测 .....                    | 116        |
| 第二节           | 农村人力资源开发规划 .....                  | 137        |
| <b>第六章</b>    | <b>农村人力资本的投资与管理 .....</b>         | <b>149</b> |
| 第一节           | 农村人力资本投资的原则 .....                 | 149        |
| 第二节           | 农村人力资本存量增长的途径及投资收益 .....          | 154        |
| 第三节           | 农村人力资本的管理与运营 .....                | 160        |
| <b>第七章</b>    | <b>农村人力资源的配置 .....</b>            | <b>164</b> |
| 第一节           | 农村人力资源配置的涵义、目的和方式 .....           | 165        |
| 第二节           | 农村人力资源配置必须遵循的原则 .....             | 169        |
| 第三节           | 建立农村人力资源配置的市场体系 .....             | 174        |
| <b>第八章</b>    | <b>农村人力资源开发与管理中的政府与企业行为 .....</b> | <b>179</b> |
| 第一节           | 政府参与农村人力资源的开发与管理 .....            | 179        |
| 第二节           | 企业参与农村人力资源的开发与管理 .....            | 187        |
| <b>主要参考文献</b> | <b>.....</b>                      | <b>198</b> |

# 第一章 绪 论

## 第一节 我国农村社会经济存在的问题

农业、农村、农民问题，简称中国的“三农”问题。

“三农”问题是中国社会经济发展历程中的永久主题。它不仅仅是当代中国社会经济改革和发展中的重大问题，事实上也是长期困扰我国各级领导和部门的基本问题。改革开放 20 多年来，中国经济、社会等各方面发生了深刻的变化，一方面，我国工农业生产和城镇建设取得了举世瞩目的成就；但另一方面，农村社会事业发展严重滞后，并已经阻碍了农村经济的发展。尤其是在 20 世纪 90 年代下半期以来，农业、农村和农民问题日益突出，以至成为困扰中国经济稳定健康发展的重要因素。目前，农村社会发展的诸多历史积累下来的问题已经到了非解决不可的时候了，否则建设全面小康社会将成为一句空话，构建和谐社会的目标也将难以实现。

### 一、农民增收难是“三农”问题的核心

在新的历史阶段，农业、农村、农民问题的核心是农民收入问题，它直接关系到全面建设小康社会宏伟目标的实现。如果没有 9 亿农民收入的稳定增长，那么实现全面小康社会只能是一种愿望；农民收入问题长期得不到解决，农村和农业问题就无从下手，因此，我们认为解决“三农”问题的核心是增加农民收入。然而，现实的情况是，广大农民收入低、增收难，与城镇居民收入差距正在不断扩大。

改革开放初期，城乡居民收入差距曾经一度得到改善，但随着城市经济体制改革的推进，从 1984 年起，城乡居民收入差距又开始拉大，尤其是进入 90 年代以来，城乡居民收入差距拉大的速率不断加快。虽然在 1994 年后有所缩小，但是近十年来，城乡居民的收入差距扩大化趋势越来越明显。从图 1-1 就可以看出来，城乡居民收入差异呈剪刀差扩大的趋势。

80 年代中期的城乡居民收入差距为 1.8 : 1，90 年代中后期为 2.5 : 1，而到 2003 年扩大为 3.2 : 1。如果考虑到城市居民在住房、社会保障、公共卫生和教育等方面享有国家的补贴，而农民家庭收入包括要缴纳的税费，以及用作生产资料的投入，由于这些隐性收入差距的存在，城乡之间的实际差距应该为 5 : 1 ~ 6 : 1。此外，还存在为数不少的农户实际收入在下降。据国家统计局抽样调查，2000—2002 年，增收农户占总农户的 56.4%，收入持平农户占 1.6%，减收农户占 42%。全国农村有近 3 000 万人尚未解决温饱问题，近 6 000 万人处于低水平、不稳定的温饱状态。从上个世纪 90 年代以来，农民收入就进入了缓慢增长的低谷期，据统计，从 1997 年到 2003 年这七年间，全国农民人均纯收入只增加 695.9 元，不到城镇居民收入增量的 1/5；年均增长速度不到城镇居民的一半。

农民增收难是造成农村长期贫困和落后的直接原因，同时也是“三农”问题中最关键、最核心的问题。农民增收难原因是多方面的，但归纳起来，主要有这几个原因：

1. 农业投入不足，农村基础设施落后。我国财政用于农业的支出总量在增加，但占财政总支出的比重却呈下降状态。党的十一届三中全会以来，国家在财政紧张的情况下，仍然较大幅度地增加农业和农用工业的基本建设投资，组织实施了一大批农村水利气象和支农工业的重点项目建设。据统计，国家财政用于农业的支出，由 1978 年的 150 亿元增加到 1997 年的 938 亿元，年均增长 10.1%。其中农业基本建设投资由 51 亿元增长到 242 亿

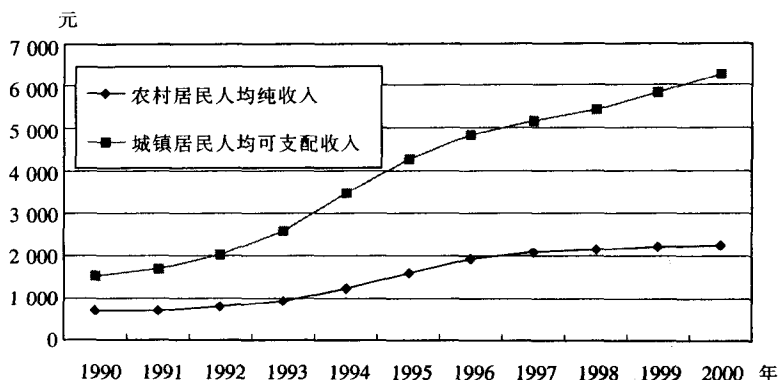


图 1-1 1990 年—2000 年城乡居民收入差距变化趋势图

数据来源：《中国统计摘要（2001）》，北京，中国统计出版社，2001 年。

元，年均增长 8.5%。农户对农业生产经营的资金投入也越来越多，1984—1991 年总投入约为 15 078.7 亿元；1995 年人均生产投入总额达 684 元，生产性投入和固定资产投入分别比 1994 年增长 35.6% 和 35.1%。这些投入使我国综合生产能力进一步加强，农村各产业在优化结构中产值大幅度提高。1990—2001 年，种植业产值由 4 954 亿元提高到 14 463 亿元，增长 192%；林牧渔业产值由 2 707 亿元增加到 11 717 亿元，增长 333%。

虽然国家财政对农业的支出从总量上是逐年增加的，但是比重波动较大且有下降趋势。从国家对农业的基本建设投资占基建总投资的比例来看，在改革开放以前，由“一五”时期的 7.1% 到“五五”时期的 10.5%，中间虽有波动，但基本上呈现上升趋势；在改革开放后，其比例份额一直比较低，“六五”时期只有 3.26%，如 1991—1997 年农业基本建设投资占全国基建投资的比重分别为 4%、3.7%、2.8%、2.6%、1%、1.3%、1.6%，1999 年后比重略有升高，1999 年也只有 2.4%，2000 年为 2.7%，2001 年为 2.9%。财政部门对农业投入的资金量逐年

下降,使得农业生产条件长期得不到应有的改善,农业抗灾能力降低,农业生产成本上升,综合能力难以提高。投资不足,也限制了农业生产技术的进步和劳动生产率的提高,使得农业生产长期徘徊不前。这些最终制约着农民收入的增加。

2. 农村教育发展滞后,农业劳动者素质低。当前,中国农村教育发展严重滞后,教育发展水平与城市相比有不小的差距。农村学生辍学率高、教师流失严重和教育经费短缺,是当前我国农村教育中普遍存在的问题。而教育投入不足、教育资源配置不当、农民经济收入低,是当前农村教育问题的症结所在。

农村教育投入问题。长期以来,农村实施县、乡、村三级办学体制。县乡村三级在筹措教育经费用于教育的过程中,由于缺乏必要的保障机制,往往出现经费不到位、被挪用、被占用、被滥用等情况。责权利不统一,财权、事权分离,拖欠教师工资,农村学校危房现象屡见不鲜就是例证。1999年以后,农村实行税费改革。这个减轻农民负担的大政策是十分正确的,但是实行税费改革以后,农村停止了集资和征收教育附加费,原来筹措教育经费的体制被打破。农村教育要靠政府投资,但是政府投资远远不能满足维持现有义务教育规模的需要,促使1999年以后中小学的人均公用教育经费呈下降趋势。许多地区农村教育难以维持正常运转。

农村学生辍学问题。最近几年,由于就业竞争日趋激烈,许多大学生面临着一毕业即失业的窘境,再加上农民无法负担孩子高额的就学经费,使得新的“读书无用论”又在农村出现了,多年来实施“普九”的成效有前功尽弃的危险。农村学生,特别是农村初中学生流失率居高不下,这一问题已经引起举国关注,是教育界研究的一个热点难点问题。农村学生辍学和新的“读书无用论”出现,使农村教育发展面临相当严峻的考验。

农村学校教师问题。由于城乡收入差距在不断扩大,导致大量优秀的农村教师涌向城市。我国城乡差别不是短期内能够解决的问题,因此,在城乡差别存在的前提下,国家如何出台强有力

有极大吸引力的政策措施，鼓励教师首选去农村从教，这个问题仍然没有解决。农村教育本来是我们国家的希望和未来，农村学校教师和城市学校教师相比也不逊色，并且，城乡教师经常轮岗，教育的人力资源城乡共享，这是解决农村教师问题的最后目标。

农村教育发展的滞后，造就了大量低素质农村劳动者。目前，我国农民平均受教育年限不足 7 年，与城市平均水平相差近三年。全国 92% 的文盲、半文盲在农村，农村劳动力中具有小学文化程度和文盲半文盲占到 40.31%，初中文化程度占 48.07%，高中以上文化程度占 11.62%，大专以上文化水平的仅占 0.105%。由于农民科技文化素质偏低，导致接受新技术的能力较差，有的农民甚至听不懂科技广播，看不懂农业科普书刊，弄不清农业生产常规技术。这种状况导致大量先进的农业科技成果不能转化，先进的农业技术也不能得到很好地普及应用，制约了农业生产效率的进一步提高。这种状况事实上已经成为实现农业增效、农民增收和农产品竞争力增加的掣肘因素。

3. 人多地少，难以形成规模经济，农业经营收入比重下降。农民收入增长缓慢的另一个主要原因，在于人多地少，不容易形成规模经营。靠小规模经营能够解决温饱，不容易致富。近年来农业技术虽然有所进步，土地产出率明显提高，农业劳动生产率与非农产业的差距却在拉大。农业与非农业人均创造的 GDP，由 1990 年的 1 : 3.9，扩大到 2001 年的 1 : 5.2。农民比重大，经营规模小，农业劳动生产率低，是农民增收难的另外一个主要原因。这一点，可以从农民增收来源的变化得到佐证：现在农民收入的构成，来自非农产业的比重接近 50%，工资性收入占 1/3，工资性收入对农民增收的贡献率达到 80% 左右，来自非农产业和进城务工的收入已经成为农民收入增长的主要来源。家庭农业经营收入的增长，在收入增长总额中所占份额很小，有些年甚至是负数。这反映了农村经济的深层次矛盾。

4. 农民外出务工遇到难题，工资性收入增加缓慢。近年来，珠江三角洲及东南沿海地区出现了“民工荒”现象，引起社会各界高度关注。产生“民工荒”主要有两种原因：一个是由于产业结构的升级，导致了低学历、低技能的农民工找工难，因而出现农民工结构性失业问题；另一个原因是，工作条件差，工资低，促使一部分农民工回流务农。从上世纪 80 年代末到 90 年代末的整整十年，农民工工资基本维持不变，但是整体的物价水平已上涨很多，因此农民工的实际收入是下降的，这是出现“民工荒”现象最主要的原因。

农民工工资被恶性拖欠，也是导致农民收入下降的重要因素。农民工被拖欠工资问题相当严重，据全国总工会不完全统计，到 2004 年 11 月中旬，全国进城务工的农民工被拖欠的工资约有 1 000 亿元。农民工要工钱难，反映了我们社会在维护农民工合法权益上，还存在许多亟待改善的地方。

5. 居民消费结构发生变化，对粮食需求增速减缓。随着城乡居民收入水平的提高，居民的消费结构也发生了变化。这可以从两个指标来说明问题：一是恩格尔系数<sup>①</sup>下降。1991 年中国城乡居民的恩格尔系数分别为 53.8% 和 57.6%，到 2001 年已分别下降为 37.9% 和 47.7%。恩格尔系数下降，意味着在城乡居民收入增加的同时，用于食品开支的比重却不断减少，农产品市场扩大难度增加。二是食品的收入弹性系数下降，即增加收入中用于增加食品开支的比例下降。2001 年和 1996 年相比，城镇居民

---

① 19 世纪德国统计学家恩格尔根据统计资料，对消费结构的变化得出一个规律：一个家庭收入越少，家庭收入中（或总支出中）用来购买食物的支出所占的比例就越大，随着家庭收入的增加，家庭收入中（或总支出中）用来购买食物的支出则会下降。恩格尔系数是根据恩格尔定律得出的比例数，是表示生活水平高低的一个指标。其计算公式如下：

$$\text{恩格尔系数} = \frac{\text{食物支出金额}}{\text{总支出金额}}$$

的人均可支配收入增加了2 020.7元,人均消费性支出增加了1 389.5元,而食品开支只增加109.3元。从以上两个指标可以看出,随着我国经济持续发展,人民生活水平不断提高,居民对粮食需求增速减缓,这也意味着农民从农业经营中所获得收入增长速度缓慢。

## 二、解决“三农”问题的主要途径

当前我国农业和农村经济发展存在着许多矛盾和问题,突出的是农民的增收困难。增加农民收入是解决“三农”问题的主要途径。增加广大农民的收入既是重大的经济问题,也是重大的政治问题。没有广大农民的小康,就没有全国人民的小康。因此,我们要把增加农民收入作为事关全局的头等大事来抓,从根本上解决长期困扰我国社会经济稳定发展的“三农”问题。

造成农民收入增加缓慢的原因是多方面的,增加农民收入的途径也应当是多渠道的。就当前来看,可采取的办法主要包括:

1. 打破农民增收的制度障碍。农民为了摆脱贫困自发地流向城市务工,但由于户籍的限制,他们受到许多歧视性政策的束缚。这一方面加大了他们在城市里生存的成本,另一方面也在一定程度上剥夺了他们谋取较高和稳定收入的权利。因此,为了解决农民增收问题,同时也为了城市化的需要,我们有必要逐步放开户籍管制。此外,要尽快通过立法,并加大执法力度,切实保护农民工的合法权益不受侵犯。解决打击恶意拖欠农民工工资的不法行为,保障农民有稳定和较高的工资性收入。

2. 增加对农业的财政支出。为了适应农村经济和社会发展的要求,切实提高农民的收入水平,国家应该加大对农业的投入。政府可以采取财政投入、补贴、贴息等形式,增加对农业、农村教育的投入。通过加大对农业科技开发与推广、农田基本建设、农业生态环境治理与保护、农业信息体系建设等方面的投入,构建起符合WTO规则的农业保护机制,进一步改善农业的

生产条件和农民的生活条件。通过增加教育投入，不断提高农民的科学文化水平和市场经济意识，掌握更多的实用型技术，并能够按照市场需求变化适时调整农业的生产结构。特别是通过增加农村基础教育的投入，使农村青少年能够接受良好的教育，提高农村人口的整体素质，保证农村经济的发展有高质量的人才。

3. 积极推进城市化进程。从长远来看，提高城市化率是个大趋势，也是解决“三农”问题的最终出路。当前我国的城市化水平已经长期滞后于工业化发展水平，这一方面制约了农业劳动生产率和农民收入水平的提高，另一方面也萎缩了第三产业吸纳农业剩余劳动力的能力。因此，我们应该把城市化看成是解决农民增收难和就业难的有效途径，按照市场经济规律和城市化发展规律，积极、有序地推进我国城市化的发展。

## 第二节 开发与管理农村人力资源的现实意义

### 一、社会经济发展与人力资源

长期以来，人们认为一个国家发展的基本动力是土地等自然资源和资本等社会资源，并以此作为衡量一国经济发展潜力的主要依据。随着社会和经济发展，人们逐渐发现自然资源和社会资源只有与人力资源相结合才能发挥出潜在的价值。随着网络经济和知识经济时代的来临，人力资源已逐步替代土地等自然资源、资本等社会资源，成为科技进步和社会经济发展最重要的资源和主要推动力，“人力资源是第一资源”得到了广泛的认同，人力资源的开发与管理成为企业、地区乃至国家发展战略的核心内容之一。

对于人力资源与经济发展的关系，在联合国计划开发署1996年《人类发展报告》中有较为深入的分析。研究结论也表明，“投资于人力资本等无形资产的收益大大高于投资于自然资

源开发、物质资本和有形资产的收益”。该报告还做了“从人类发展到经济增长，从经济增长到人类发展”的双向分析，得出结论：凡是人力资源丰富，人力资源开发利用较好的国家，其经济发展水平一般较高；而经济发展水平不高，落后的国家，一定与其人力资源质量不高，人力资源开发利用率低紧密相关。

这个结论也为各国发展的历史经验所证实。历史地来看，在生产力和科技和社会经济的发展过程中，人力资源起着决定性的关键的作用。据有关资料显示，在美国 1929—1959 年的生产力增长中，只有 13% 是依靠资金、设备的增加而取得的。也就是说，美国这段时期生产力的增长，主要是依靠人力资源的进步。当今世界，市场经济和经济全球化的发展，国与国之间、地区与地区之间、企业与企业之间的竞争日趋复杂和激烈。在这生存与发展的竞争中，人力资源的作用越来越突出，已经成为能否取得胜利的关键所在。

毛泽东同志曾指出：“世间一切事物中，人是第一个可宝贵的。”<sup>①</sup> 所以，人力资源在经济发展中居于首要的战略地位。任何地区、任何企业或者组织，没有高素质的人力资源，要想实现它的战略目标是根本不可能的。

## 二、开发与管理农村人力资源的现实意义

农民问题是“三农”问题的关键，而农民素质教育问题又是农民问题的关键。当前，我国农村劳动力资源丰富，人力资源开发潜力巨大，但是农民素质偏低，人力资源开发成本较大，这就直接影响了我国农业和涉农产业的劳动生产力的发展。因此，从宏观的层面来看，加大农村教育投入，加快农村人力资源开发与管理，是推进我国社会经济稳定发展的客观需要和必然选择。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第 4 卷，人民出版社 1991 年版，第 1512 页。