

中国农村人力资源开发 政府行为研究

ZHONGGUO NONGCUN RENLIZIYUAN KAIFA
ZHENGFU XINGWEI YANJIU

吴雨才 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国农村人力资源开发 政府行为研究

吴雨才 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村人力资源开发政府行为研究 / 吴雨才著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2145 - 2

I. ①中… II. ①吴… III. ①农村 - 劳动力资源 -
资源开发 - 政府行为 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 158073 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎
责任校对: 郑淑艳
版式设计: 代小卫
责任印制: 邱 天

中国农村人力资源开发政府行为研究

吴雨才 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11 印张 210000 字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2145 - 2 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

众所周知，人力资源是第一资源，是推动社会经济发展的最重要资源。我国农村存在的大量素质较低的人口已成为建设现代农业、统筹城乡区域经济社会协调发展、全面建设小康社会的重大障碍。因而，如何加快开发农村人力资源、不断提高农村人口素质就成为一个十分重要的研究课题。目前关于农村人力资源开发的研究不断深入，成果也不断涌现，对推进我国人力资源开发起到了重要的理论和实践的指导作用。梳理这些已有研究成果，主要集中在农村人力资源开发与经济发展、农民增收的关系，农村人力资源开发规划，投资与管理，农村劳动力转移及职业技能培训和国内外经验介绍等方面。因此，要深入这一领域的研究就必须开拓一个崭新的研究视角。吴雨才博士的这项研究则有创见地立足于政府行为的角度，通过对中央和部分地方政府在开发农村人力资源中行为现状的分析，运用相关理论，探讨了目前政府在开发农村人力资源中的行为缺失，在借鉴国外政府开发农村人力资源有效作为经验的基础上，提出完善政府行为，加快农村人力资源开发的对策建议。这不仅进一步丰富了农村人力资源开发相关理论，也为今后一段时期政府更加有效地开发农村人力资源、不断提高农村人口素质提供了理论和实践参考。

农村人力资源开发涉及农村教育、职业技能培训和医疗卫生等方面，属公共产品或准公共产品，政府应当在开发农村人力资源中发挥主导作用。新中国成立后，尤其是进入 21 世纪以来，党和政府高度重视农村人力资源开发工作，大力推进，但效果难如人意，特别是现阶段政府强有力的推动与农村劳动力参加职业教育和培训的意愿不强，农民严重缺乏发展现代农业的知识和技能以及大量进城农民工失业与企业技能性岗位人才短缺现象并存。那么，政府开发农村人力资源问题出在哪里，如何有效推进呢？基于此，作者根据政府行为理论、人力资本理论、二元经济理论等相关理论，构建了农村人力资源开发的政府经济行为、法律行为、行政行为和三大行为协调的分析框架。在理论阐释和借鉴国外开发农村人力资源经验的基础上，系统地分析了新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国政府在农村人力资源开发中三大行为及其协调的现状、存在的主要问题，并提出政府完善行为加快农村人力资源开发的有效对策建议。通过系统的规范研究和

实证分析,作者提出:

(1) 农村人力资源开发中的政府经济行为主要指政府财政投入、动员社会资金和运用信贷、税收优惠等手段支持农村人力资源开发。通过系统归纳、比较及实证分析,由于目前体制性因素和农村经济发展相对缓慢等原因,中国政府开发农村人力资源存在着政府投入不足、投资结构不合理、政府运用其他经济手段不够等问题,提出了改革农村人力资源开发的政府财政投资管理体制,加大农村人力资源开发的财政投入力度,完善投资结构,政府运用其他经济手段,构建多元化的农村人力资源开发的投入体系等对策。

(2) 政府在农村人力资源开发中的法律行为就是政府出台一系列保障农村人力资源开发的法律规范性文件,并加强执行与监督,为加快农村人力资源开发提供法律保障。通过归纳和推演,分析了新中国成立以来中国中央政府及有关部门等制定的有关农村人力资源开发的教育、卫生等法律法规及其特征,探讨了目前农村人力资源开发法律法规存在着体系不健全、具有一定的滞后性、权威性不高以及政府相关部门执法不力等问题,提出了对提高农村人力资源开发的立法层次、完善相关政策以及加强监管和综合协调等政策建议。

(3) 农村人力资源开发的政府行政行为主要指国家行政机关通过行政权力加强对发展农村教育、卫生事业的行政推动、管理和监督,以加快农村人口开发的政府行为。通过规范和实证分析,系统地总结了新世纪以来中央政府采取一系列发展农村基础教育、职业教育、成人教育和医疗卫生等行政措施,进而分析了农村人力资源开发中目前政府行政行为存在着行政管理制度不完善、公共服务和行政监管不到位等问题,并提出了政府应制定农村人力资源开发规划、加强农村教育、卫生管理体制的改革与制度建设、加强公共服务体系建设和行政监管等推进行政行为的改进措施。

(4) 通过比较分析等研究,得出了农村人力资源开发中政府三大行为的关系,即经济行为是基础、法律行为是核心、行政行为是保障,而目前基础薄弱、核心不突出、保障不力及其三大行为间协调性不强等乃是导致农村人力资源开发效果不佳的原因,进而提出了突出法律核心地位、夯实经济基础、提升行政保障力度和加强政府三大行为的协调等,以加快推进农村人力资源开发的构想。

纵观全书,立足政府行为视角,在深入探讨农村人力资源开发中政府三大行为概念的基础上,构建了政府行为及其之间关系的分析框架,通过科学掌握和运用大量翔实的第一手资料进行系统论证。从整个研究看,结构严谨,条理清楚,逻辑性强,论证较为充分,具有较强的系统性和创新性。同时,书中所提出的完善农村人力资源开发政府行为的实施对策可供政府及有关部门加快推进农村人力资源开发作决策参考,也可供学术界进一步探讨。

当然也应当看到,中国农村人力资源开发政府行为研究是一个十分复杂的系

统工程，涉及政府、非政府组织和农村劳动力本身等方方面面。该书所提出的一些观点也仍然需要进一步研究和深化。作为作者的博士生导师，我也真诚地希望他能够在现有研究成果的基础上进一步深入研究，为加快推进我国农村人力资源开发作出新的贡献。

叶像广

2012年8月于南京

摘 要

中国是一个农村人口占多数的国家，按照科学发展观的要求，统筹城乡区域经济社会协调发展，全面建设小康社会，加快和谐社会的构建是中国社会主义现代化建设面临的重大历史任务。建设现代农业、推动产业结构升级、加快城镇化进程和新农村建设步伐等是有效推进这一重大历史任务的重要举措，但这又必须以高素质的农村人口为重要条件。而中国大量的素质较低的农村人口已成为推进这一历史性任务的重大障碍。因此，大力发展农村教育、医疗卫生事业，加快开发农村人力资源，迅速提高农村人口素质显得尤为迫切。由于中国农村人均收入水平低，加之思想认识水平所限，以及企业的投资具有“天然性”特征和社会捐赠、彩票发行等其他开发农村人力资源方式在农村发展相当不成熟等原因，因此，在市场经济条件下，完全依靠市场机制和市场力量开发农村人力资源显然存在着诸多局限。有鉴于此，充分发挥政府在农村人力资源开发中的主导作用具有极其重要的理论与实践意义。

新中国成立后，尤其是进入 21 世纪以来，党和政府高度重视农村人力资源开发工作，大力推进农村教育、医疗卫生事业，农村人力资源素质有了很大提高，但与国民经济社会发展对农村人力资源素质的要求还有相当的距离，效果也难如人意，特别是现阶段政府强有力的推动与农村劳动力参加职业教育和培训的意愿及其效果不强，农民严重缺乏发展现代农业的知识和技能以及大量进城农民工失业与企业技能型岗位人才短缺现象并存的局面，促使人们深深地思考一个十分重要的课题——政府如何有效地推进农村人力资源开发。本书基于政府行为理论、人力资本理论、二元经济理论等相关理论，系统地分析了政府经济行为、法律行为、行政行为对农村人力资源开发的影响，并进而探讨了政府三大行为之间的协调问题，并在借鉴国外经验教训的

基础上提出政府有效开发农村人力资源的相关政策建议。本书研究的主要内容:

(1) 国外农村人力资源开发政府行为及其经验借鉴的分析。该内容为本书的第3章。国外政府开发农村人力资源取得了许多成功经验对加快中国农村人力资源开发具有一定的借鉴意义。本书探讨了美国、德国、日本、韩国和印度等世界上发达国家和发展中国家政府开发农村人力资源的成功经验,并在此基础上,结合中国实际,提出了建立科学有效的教育、科研、推广三位一体的农业科技教育体系以及良好的农村人力资源开发政府管理和运作机制等经验借鉴。

(2) 农村人力资源开发的政府经济行为分析。该内容为本书的第4章。农村人力资源开发中的政府经济行为主要指政府财政投入、动员社会资金和运用信贷、税收优惠等手段支持农村人力资源开发。本章分析了农村人力资源投资的渠道、投资的效益、政府投资农村人力资源开发特点与作用;进而分析了政府投资农村教育、卫生保健等现状;对城乡、区域间投资进行了比较分析,并以浙江省长兴县政府开发农村人力资源等为典型案例进行了剖析。在此基础上,分析了农村人力资源开发政府投入严重不足、投资结构不合理、投资体制存在弊端、政府运用其他经济手段不够等问题及其产生原因。进而提出了改革农村人力资源开发的政府财政投资管理体制,加大农村人力资源开发的财政投入力度,完善投资结构,特别是加大农村职业教育和技能培训以及公共卫生服务的财政投入,政府运用其他经济手段,构建多元化的农村人力资源开发的投入体系等路径选择。

(3) 农村人力资源开发的政府法律行为分析。该内容为本书的第5章。法律行为是一定社会中,与一定的意志或意识表示相一致,具有法律意义能够引起相应法律后果的行为。立法行为是其他法律行为的先导。本章仅从国家立法的视角,探讨了农村人力资源开发的政府法律行为。书中分析了新中国成立以来中央政府及有关部委等制定的有关农村人力资源开发的教育、卫生等法律法规及其特征,进而分析了目前农村人力资源开发法律法规存在着滞后性、权威性不高和法律体系不完善等问题,并对完善农村人力资源开发的政府法律行为的立法层次、相关政策以及综合协调和监管机制等进行了探讨。

(4) 农村人力资源开发的政府行政行为分析。该内容为本书的第

6章。农村人力资源开发的政府行政行为主要指国家行政机关通过行政权力加强对发展农村教育、卫生事业的行政推动、管理和监督,提高农村人口素质的政府行为。本章分析了21世纪以来中央政府采取一系列发展农村基础教育、职业教育、成人教育和医疗卫生等措施,进而分析了农村人力资源开发的政府行政行为存在着行政管理制度不完善,行政管理体制与农村发展的形势不相适应、公共服务和行政监管不到位等问题,并提出了制定农村人力资源开发规划,加强行政管理制度建设,加强农村教育、卫生管理体制改革、提高政府行政效率,加强公共服务体系建设和加强行政监管等政府行政行为的完善与创新。

(5) 农村人力资源开发政府三大行为协调关系分析。该内容为本书的第7章。本章阐释了协调关系的概念;构建了农村人力资源开发中政府经济行为是基础、政府法律行为是核心、政府行政行为是保障的协调关系的分析框架;进而从基础薄弱、核心不突出、保障不力及其三大行为间协调性不强等方面分析了协调政府三大行为,加快开发农村人力资源的必要性,并提出了突出法律核心地位、夯实经济基础、提升行政保障力度等协调政府三大行为,推进农村人力资源开发的构想。

基于上述研究,本书得出以下主要结论:基于涉及农村人力资源开发的教育、医疗卫生等事业的公共产品或半公共产品的属性,政府行为作为公共产品的供给者,应当成为现阶段农村人力资源开发的主导力量;政府财政投入不足,其他投资方式运用不多以及投资结构不合理乃是导致农村人力资源开发明显不足的重要原因;政府对农村人力资源开发的法律法规体系不健全与执法不力,制约了农村人力资源的开发进程;政府对农村人力资源开发的行政管理行为的不到位以及农村人力资源开发管理机制的不健全,影响了农村人力资源开发工作的有序进行;政府开发农村人力资源三大行为间的协调性不够,加剧了农村人力资源开发工作的滞后性。进而提出了在农村人力资源的开发过程中,加强政府的经济行为、法律行为、行政行为三者间的协调等相关政策建议。

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 选题的背景	1
1.1.2 研究的目的和意义	4
1.2 国内外研究进展	5
1.2.1 国外研究概况	5
1.2.2 国内研究进展	9
1.3 研究的范围和内容	10
1.3.1 研究范围	10
1.3.2 研究内容	10
1.4 研究的思路和方法	12
1.4.1 研究思路	12
1.4.2 研究方法	12
1.5 可能的创新和不足	13
1.5.1 可能的创新	13
1.5.2 不足之处	13
第2章 农村人力资源开发中政府行为的基础理论	14
2.1 农村人力资源开发的含义及基本特征	14
2.1.1 人力资源与人力资本	14
2.1.2 农村人力资源及其特征	15
2.1.3 农村人力资源开发	17
2.2 政府行为理论	18
2.2.1 政府行为的含义及特征	18
2.2.2 现代政府行为的基本原则及其缺陷	20
2.2.3 政府行为关系分析	23
2.2.4 农村人力资源开发中的政府行为	27

2.3 其他相关理论	27
2.3.1 政府公共品供给理论	28
2.3.2 公共政策理论	30
2.3.3 责任政府理论	32
2.3.4 人力资本理论	33
2.3.5 二元经济理论	34
第3章 国外农村人力资源开发政府行为及其经验借鉴	35
3.1 美国	35
3.2 德国	37
3.3 日本	39
3.4 韩国	41
3.5 印度	44
3.6 经验借鉴	46
第4章 中国农村人力资源开发的政府经济行为研究	49
4.1 农村人力资源开发政府经济行为的原理	49
4.1.1 农村人力资源开发形成人力资本的类型	49
4.1.2 农村人力资源开发的投资系统	50
4.1.3 农村人力资源开发投资收益计算法	52
4.1.4 政府投入的特点与作用	53
4.2 政府农村教育投资	56
4.2.1 基础教育投资	56
4.2.2 农村职业教育与农民转移就业培训的投资	62
4.3 医疗卫生保健投资	66
4.4 案例分析	69
4.5 农村人力资源开发政府经济行为主要问题分析	74
4.5.1 主要问题	74
4.5.2 原因分析	78
4.6 改善政府经济行为的路径选择	79
第5章 中国农村人力资源开发的政府法律行为研究	84
5.1 政府法律行为的立法演进	84
5.1.1 政府教育法律行为	85
5.1.2 政府医疗卫生法律行为	88

5.1.3 农村人力资源开发政府法律行为的主要特征	91
5.2 政府法律行为的立法缺陷	92
5.3 完善政府法律行为的设想	93
第6章 中国农村人力资源开发的政府行政行为研究	97
6.1 政府行政行为的进展	97
6.1.1 农村基础教育	97
6.1.2 农村职业教育和成人教育	100
6.1.3 农村医疗卫生	108
6.2 政府行政行为的缺失	112
6.3 政府行政行为的完善与创新	119
第7章 中国农村人力资源开发政府行为的协调分析	127
7.1 对协调内涵的简要剖析	127
7.2 政府三大行为协调关系的分析	128
7.3 政府三大行为协调的瓶颈	130
7.3.1 农村人力资源开发经济基础薄弱	130
7.3.2 农村人力资源开发过程中法律核心地位不突出	132
7.3.3 农村人力资源开发过程中的行政保障不力	133
7.3.4 政府三大行为间协调性不强	137
7.4 政府三大行为协调的构建	141
第8章 主要结论与政策建议	146
8.1 主要研究结论	146
8.2 政策建议	148
参考文献	152
后记	161

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 选题的背景

人力资源开发理论认为，随着知识经济和网络经济时代的到来，人力资源是第一资源，已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。联合国计划开发署 1996 年《人类发展报告》指出：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。凡是人力资源丰富、农村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。目前，中国农村经济社会发展水平与城市相比仍有一定的差距，农村人力资源素质差、开发利用率低，已成为困扰中国城乡统筹协调发展的一大难题。

据国家统计资料，到 2004 年年底，全国总人口 12.9988 亿人，其中乡村人口 7.5705 亿人，占 58.24%。从农村人口的教育文化素质看，15 岁以上人口的粗文盲率达 10.71%，小学文化程度占 34%，初中文化程度占 44.28%，高中文化程度占 9.15%，中专和大专以上文化程度的分别占 1.46% 和 0.37%，人均受教育年限 7 年，比城镇低 2.43 年，相当于 1960 年世界平均水平，比世界平均水平低 4 年。农村劳动力中，没有接受过职业教育或技术培训高达 76.4%，接受过初级以上职业技术教育或技术培训仅占 3.53%。拥有技术水平的仅占 10.6%，高达 85% 以上的农民是“科盲”。从农村人口的健康素质看，也不容乐观。中国农村居民收入水平低，消费需求以自产的粮食、肉类和蔬菜为主，粮食消费在农村居民食谱结构所占比重仍很高，脂肪等高营养物质摄入不足，农民的整体营养结构仍未达到国家标准，农村医疗卫生条件差，一些地方病和传染病未得到有效

控制,农村劳动力残疾人比例较高,农村婴儿死亡率比全国平均水平高 2.24%。从农村人口的思想道德素质看,受传统文化和计划经济条件下形成的惯性思维影响,一些边远地区的农村,仍没有摆脱小生产者的习惯和心理,思想保守、僵化,进取精神缺乏,胆小怕事,小农意识严重。一些地区,外来的宗教意识与内地迷信结合在一起广为传播,使西方腐朽文化和中国古代文化中的糟粕混在一起,毒害、腐蚀人的灵魂,成为农村不稳定的因素。农民的民主意识不强,法律意识淡薄,很多农民依法维权意识和能力较差,遇到矛盾时,有时甚至采取极端方式解决。从上述三个方面不难看出,中国农村人力资源开发严重不足,迫切需要加快农村人力资源开发,全面提高农村人口素质。

加快农村人力资源开发是建设社会主义新农村的战略需求。十六届五中全会提出了建设社会主义新农村这一重大历史任务。建设社会主义新农村是党中央的重大战略决策,是党中央针对中国国民经济和社会发展的实际、特别是农村发展的实际所作出的正确决策。农民是新农村建设的主体,其创造力和自我发展能力是新农村建设的核心驱动力。加快建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,必须着力解决中国庞大的低素质的农村人口问题。

加快农村人力资源开发是推进现代农业建设的现实需要。现代农业是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法,合理开发、配置、使用要素资源,形成有序的市场,持续发展的社会化农业。它涵盖产前领域,包括农业机械、化肥、水利、农药、地膜等领域;产中领域,包括种植业、林业、畜牧业和水产业;产后领域,包括农产品产后加工、储藏、运输、营销及进出口贸易技术等。发展现代农业不仅需要农业领域的专业技术人才,更需要思想观念新、生产技术好、既懂经营又善管理的复合型人才。必须加快农村人力资源开发,加快培养新型农民,造就一大批现代农业建设人才。

城镇化发展要求加快农村人力资源开发。城镇化是社会主义现代化建设的内在要求,是世界发达国家发展的普遍规律,是减少农业人口的有效手段,是解决中国“三农”问题的根本出路。中国正处于城镇化发展的加速期,城镇化水平在 1979~2000 年均递增 0.81%,而在 2001~2005 年,年均递增 1.1%,2005 年城镇化水平达 43%。城镇化进程的加快,经济结构的不断调整优化,生产生活方式的转变,都迫切需要加快农村人力资源开发,提高农村人口的科技文化素质和就业创业能力。

从社会产品属性角度看,农村基础教育、职业教育、技术培训、医疗卫生等农村人力资源开发范畴属于公共产品或准公共产品,市场机制难以发挥资源配置作用,中国目前还处在城乡差距较大、农民整体上还不富裕、农村体制机制还不够完善的阶段,完全依靠市场或农民开发农村人力资源不太可能。要有效开发农

村人力资源,政府必须发挥重要作用,进一步加大对农村人力资源开发的组织、投入、扶持、引导和服务的力度,提高开发效率,以适应现代农业、社会主义新农村建设和农村经济社会又好又快的需要。

近年来,在各级政府特别是中央政府的积极推动下,农村人力资源开发步伐有所加快。国家从完善法律法规、加大投入、加强行政管理等方面加强农村教育和卫生事业的发展,促进农村人口科学文化素质、就业创业能力和身体健康水平的提高。在农村教育方面,大力巩固和提高普及九年制义务教育,积极发展普通高中、中等职业教育和成人教育,努力推行绿色证书制度、农业技术推广、农村劳动力转移培训阳光工程、全国农村青年转移就业促进计划、进城务工青年发展计划、全国百县万名贫困青年培训就业工程等;在农村卫生事业方面,健全农村卫生事业发展的法律、法规,大力推行农村改水改厕和爱国卫生运动,积极推进农村新型医疗合作制度和农村卫生改革,加大城市支持农村卫生的力度,启动“城市万名医师支持农村卫生工程”,努力发展农村医疗卫生事业,提高农村居民的卫生健康水平。

从实践效果看,取得了一定的绩效,加快了农村人力资源开发,但还存在许多不尽如人意的地方:一方面,农村义务教育普及、巩固和提高的任务依然十分艰巨,“读书无用论”有所抬头,中小学辍学有所上升,农村义务教育管理体制改革的深层次问题仍未得到根本解决,农村教育为农服务的能力不强;各级政府大力支持发展的农村职业技术教育、成人教育、非农就业培训,农民不愿参加,导致了农民职业技能缺乏与企业招工难并存的尴尬局面。教育经费投入不足仍然是制约农村教育发展的突出问题,适应新体制的农村教育经费投入机制尚未真正建立起来。农村劳动力受教育程度偏低和职业教育、成人教育、技能培训对农村劳动力职业技能提高的状况从整体上讲并没有根本的改观。另一方面,农村医疗卫生事业体系薄弱,约8亿人生活的乡村两级没有建立重大疾病预防控制和卫生执法监督专门机构,传统流行病、地方病及恶性肿瘤等新发疾病未得到有效控制,严重威胁着农村人口的健康。农村医疗服务体系不健全,大多数农民缺乏基本的医疗保障,看病基本上自费,看病难、看病贵的问题突出,因病致贫、因病返贫占贫困人口的2/3。进城农民工的职业危害病和艾滋病、结核病、血吸虫病等传染病未能在农民工中得到有效控制,严重危害农民工和城市居民的健康。

在市场经济条件下,政府如何发挥主导作用,如何运用经济、法律、行政等手段,加快农村人力资源开发进程,提高农村人力资源开发效率和水平,非常值得深思和探究。基于以上背景和问题,本书选择农村人力资源开发的政府行为作为研究主题。

1.1.2 研究的目的是和意义

1.1.2.1 研究的目的

本书研究的主要目的在于分析在中国农村人力资源开发过程中政府经济行为、法律行为和行政行为的现状、特点,探讨三大行为存在问题及成因,并提出相应的对策,在此基础上构建农村人力资源开发中政府三大行为的系统协调关系,为中国政府有效推进农村人力资源开发、提高农村人力资源开发效率提供一定的参考。

1.1.2.2 研究的意义

1. 理论意义

农村人力资源开发政府行为的研究有助于丰富和深化农村人力资源开发理论。农村人力资源开发研究已成为社会理论研究的焦点,取得了丰硕的成果,为加快农村人力资源开发提供了重要的理论指导,为政府制定农村人力开发政策提供了重要参考。但与不断变化的问题相比,仍然有许多领域有待深入探索。本书采用新的视角,立足于农村人力资源开发政府行为的研究,试图分析农村人力资源开发中政府经济、法律和行政行为的现状、特点、存在问题及成因,并提出相应的可行性政策建议,在此基础上构建政府三大行为的协调,为政府进一步采取有效措施加快农村人力资源开发的效率提供参考,这不仅丰富和深化了农村人力资源开发理论,而且研究本身就具有新的理论体系的意义。

2. 实践意义

首先,为政府有效投资农村人力资源开发提供参考依据。改革开放以来,政府加大了农村人力资源开发投入的力度,关于教育、培训、医疗、卫生等农村人力资源开发主要因素的投入取向方面的研究,更多的是偏重于宏观、理论等层次上的研究。如何提高投入效率、如何有效操作层面上研究很少,国家决策及行政管理部门更需要一系列切合实际的执行面的研究。本书将结合几个案例,从现实出发,提出分析农村人力资源开发中政府有效投入及运行机制,为政府在实际工作中科学有效地投入农村人力资源开发提供一定的参考。

其次,对于健全和完善农村人力资源开发法律法规体系,加快农村人力资源开发具有一定的借鉴意义。中国现行关于农村教育、农民职业技能培训、农村医疗卫生服务等法律法规有的已不适应农村人力资源开发发展的形势,如以县为主农村基础教育的投入管理体制的法律规定与现行的财政分配体制不相称,一定程度上制约了农村基础教育的发展,有的还未制定,如进城农民工医疗卫生法律问

题。本书基于对中国现行农村人力资源开发相关法律法规分析的基础上,探讨农村人力资源开发法律法规存在的问题,提出制定和完善农村人力资源开发相关法律法规,为政府今后完善农村人力资源开发相关法律法规、加快农村人力资源开发提供一定的依据。

最后,有利于指导农村人力资源开发的政府行政管理工作。政府有效的行政管理是加快农村人力资源开发的重要保证。政府对农村人力资源开发的行政行为主要体现在规范农村人力资源开发政府服务行为,监督和管理农村人力资源开发各项制度的落实、提供公共服务和打击不法行为上。从当前农村人力资源开发的政府行政行为看,政府的行政行为中错位、缺位和越位行为时有发生。政府在发展农村教育和医疗卫生等方面宏观管理不到位,农村教育缺乏整体战略规划,教育体系不完善,农村教育目标与农村发展实际相脱离,教育资源配置不合理,农村学生流失率、复读率、留守儿童、贫困学生助学等方面管理与监督不到位。对农村劳动力培训市场及培训体系建设不够,城乡劳动力培训市场依然分割,对农村劳动力培训市场缺乏必要的监管,农村劳动力培训市场亟待规范发展。农村医疗卫生事业的发展也不容乐观。农民基本上没有医疗,农村缺医少药现象非常严重,农村90%以上的农民要自费看病。2003年以来,国家采取了大病补助为主的新型农村合作医疗试点,到2005年9月底,全国已有671个新型农村合作医疗试点县,因病致贫、因病返贫现象有所缓解,但就全国而言,覆盖面依然偏小。农村医疗卫生事业还需政府花很大力气去积极推动。农村人力资源开发中政府行政行为的研究有利于明确政府行政行为的取向以及如何提高行政行为的效率。

同时,在充分发挥政府在农村人力资源开发过程中的经济行为、法律行为、行政行为各自的功能与作用,探讨政府三大行为的协调关系,对于加强政府行为在农村人力资源开发中的作用无疑具有十分重要的实践意义。

1.2 国内外研究进展

1.2.1 国外研究概况

国外关于人力资源开发政府行为的研究渗透于人力资源开发的研究之中。一些发达国家对人力资源开发的研究已有多年的历史,在这个领域积累了较为丰富的经验和教训,形成了一套适合本国国情人力资源开发的方法。

早期的人力资本思想包含在具有现代意义的经济学创立之初。早期的古典经