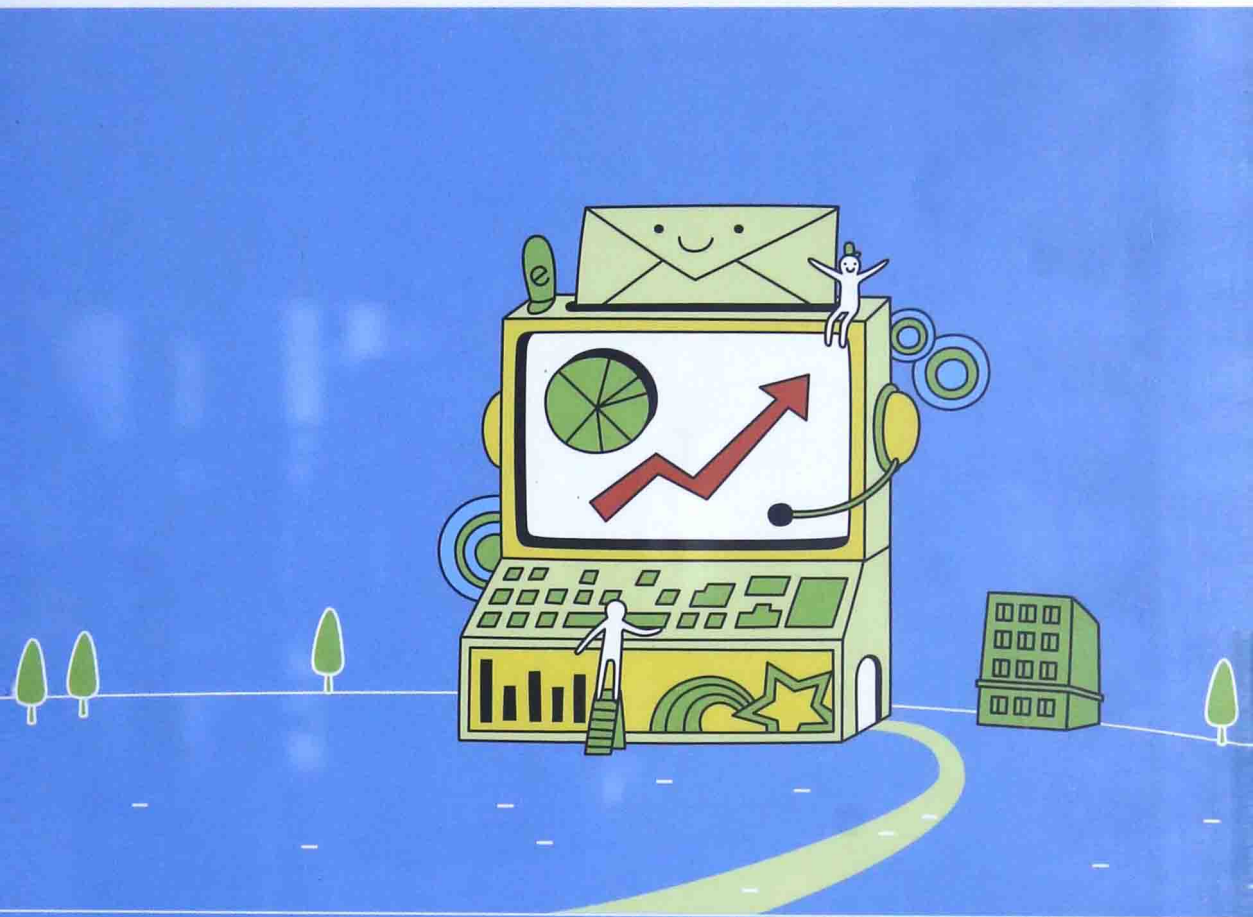
新时期农村干部培训教材丛书　韩　俊◎作序推荐　陈文胜◎主编

政策解读·理论阐释·案例分析·方法参考

农村人才开发之道

马贵舫◎编著

加强农村人力资源开发工作，就是要统筹城乡资源，通过学校教育、职业培训等方式，努力提高广大农村人口的综合素质和能力，不断促进农村人力资源的合理配置和使用。

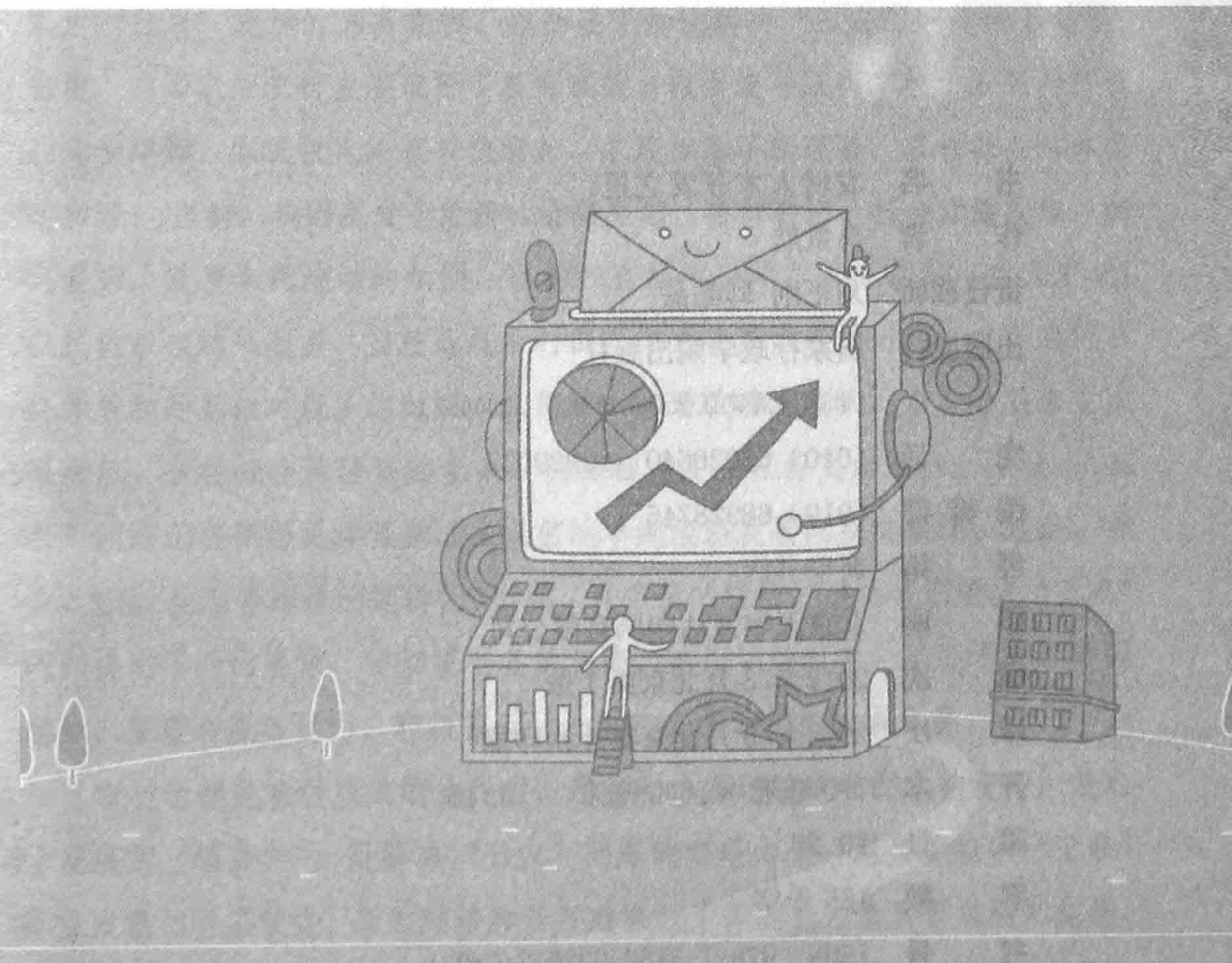


国家行政学院出版社

新时期农村干部培训教材丛书　主编◎陈文胜　执行主编◎陆福兴

农村人才开发之道

马贵舫◎编著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村人才开发之道／马贵舫编著．—北京：国家行政学院出版社，2012.1

ISBN 978-7-5150-0226-2

Ⅰ．①农… Ⅱ．①马…Ⅲ．①农村—人才资源开发—中国Ⅳ．① C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 007734 号

书　　名　农村人才开发之道
作　　者　马贵舫
责任编辑　刘正刚　邱晶晶
出版发行　国家行政学院出版社
（北京市海淀区长春桥路 6 号　100089）
电　　话　（010）68920640　68929037
编 辑 部　（010）68928745
经　　销　新华书店
印　　刷　北京天宇万达印刷有限公司
版　　次　2012 年 3 月北京第 1 版
印　　次　2012 年 3 月北京第 1 次印刷
开　　本　710 毫米 ×1000 毫米　1/16
印　　张　10.5
字　　数　185 千字
书　　号　ISBN 978-7-5150-0226-2/C•021
定　　价　20.00 元

总 序

韩 俊（国务院发展研究中心副主任）

农业、农村、农民问题始终关系党和国家事业发展的全局。新世纪以来，党中央国务院连续出台了多个关于“三农”工作的一号文件，彰显了党和国家对“三农”发展的高度重视，也凸显了加快解决“三农”问题的紧迫性。当前，我国农业农村发展取得了显著成效：粮食连年获得丰收，农民转移就业稳步增加，农民收入持续较快增长，农民生活不断改善，农村社会总体安定和谐。当前，我国正处于经济社会转型期，各种经济、社会矛盾交织，情况复杂，随着农民流动的加快，农村社会结构和城乡结构也发生重大变化，农民诉求也越来越多，当前既是农村群众得到实惠最多的时期，也是农村社会矛盾和问题相对较多的时期，农民进一步增收难度较大、农村公共事业发展滞后、乡村社会治理日趋复杂、统筹城乡发展任务更加艰巨。并且，“三农”问题正在变得更加复杂，由以前的单纯经济发展问题向政治、经济、社会、文化、生态等综合问题转化，出现了许多新的特征。这对我们解决“三农”问题提出了新的要求，迫切需要各级党委、政府认清形势，转变思路，增强组织、管理和服务能力，积极推动“三农”工作的持续健康发展。

农村干部是农村政策的执行者，是党和政府连接农民群众的纽带，是农村发展的“领头羊”，是解决“三农”问题的中坚力量，肩负着推动“三农”事业发展的神圣使命。新的形势和任务对农村干部的能力素质要求越来越高，面对复杂多变、千头万绪的农村经济社会矛盾，稍纵即逝的农村发展机遇和

千变万化的市场经济形势，迫切需要培养一支知识水平高、学习能力强，懂得现代领导方法，具有现代管理能力和创新思维，敢作敢为的农村干部队伍；迫切需要锻炼一支真正关心农业、关注农村、关爱农民，对“三农”工作有激情、有感情、有热情的干部队伍。这不仅是维护基层党委政府形象的需要，更是促进农民增收致富、加快推进新农村建设的迫切需要。

《新时期农村干部培训教材》丛书，是一套适应农村干部需求、质量较高的“三农”读物。丛书分别从农村干部如何提高领导艺术、如何组织农民发展、如何推动农村的文化发展、如何加强农村人才开发、如何促进农村低碳发展等方面，选取作为现代农村领导干部必须掌握的知识点构建内容框架，进行详细介绍。丛书内容丰富，选材讲究，既具有前瞻性，又贴近农村经济社会发展实际，是一套真正的适应新时期农村干部转型发展、提高能力素质的书籍，对于广大农村干部转变观念、创新思维具有较好的促进作用。特别是丛书以生动的案例说明问题，以活泼的语言阐释问题，注重把复杂的问题简单化、把深奥的理论通俗化、把枯燥的说教趣味化的编写风格，很适合作为农村干部的培训教程，在当前同类教材中具有鲜明的特色。

加强农村干部的培训事关“三农”事业发展大局。而做好农村干部培训工作，重要的一环是有一套适应农村经济社会发展特点和农村干部需求的好教材。《新时期农村干部培训教材》丛书站在促进“三农”事业持续健康发展的高度，坚持理论联系实际，以通俗化的前沿理论和实践知识为农村干部提供精神食粮，致力于提高农村发展“带头人”的能力来促进“三农”问题的解决，无论是出发点还是落脚点都是令人欣慰的。我希望它能够使广大农村干部从中受到启发，得到收获；更希望它能在推进农村经济社会全面发展中发挥积极作用。

是为序。

2012 年 1 月

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目录
CONTENTS

总　序…… 001

引　言…… 001

第一章 强农富村：巧妇只能为有米之炊 …… 003

【案例导读】…… 003

【问题聚焦】…… 004

第一节 人才资源是强农富村第一资源 …… 005

第二节 农村人才的界定及分类 …… 009

第三节 农村发展不能被人才“误”了终身 …… 014

第四节 新农村建设首选农村人才战略 …… 019

第五节 农村剩余劳动力转移要打“人才”战 …… 023

第二章 广阔农村：不能沦为人才贫瘠之所 …… 028

【案例导读】…… 028

【问题聚焦】…… 029

第一节 386199 部队：农村人才的非正常生存 …… 030

第二节 长期被漠视：农村人才开发陷困境 …… 033

第三节 人才流失，农村人才资源短缺之痛 …… 041

第四节 环境困扰，农村人才需要用武之地 …… 044

第三章 战略思路：筑巢引凤与引凤筑巢并行 …… 050
【案例导读】…… 050
【问题聚焦】…… 052
第一节 强化农村基础教育体系培育新型人才 …… 053
第二节 创新农村职业教育机制培训农村实用人才 …… 058
第三节 构建外出务工回流机制稳定优秀人才 …… 064
第四节 加大城市人才反哺力度吸引外来人才 …… 069
第五节 创造良好生存环境开发农业高新人才 …… 074

第四章 开发有术：农村人才开发要有良策 …… 077
【案例导读】…… 078
【问题聚焦】…… 079
第一节 农村人才开发的原则及主要特点 …… 080
第二节 当前农村人才开发的基本态势及模式 …… 083
第三节 农村人才开发面临的问题及原因 …… 086
第四节 农村人才开发路径选择 …… 090

第五章 保障有方：农村人才开发保障机制 …… 095
【案例导读】…… 095
【问题聚焦】…… 097
第一节 树立科学的人才观，营造农村人才生存的良好环境 …… 097
第二节 坚持党管人才原则，创新农村人才开发管理 …… 101
第三节 建立农村人才资本运营机制 …… 107
第四节 完善农村人才公共服务机制 …… 111

第六章 大学生村官：农村人才储备与深度开发 …… 118
【案例导读】…… 118
【问题聚焦】…… 121
第一节 新时代促进农村经济社会发展的宝贵财富 …… 121
第二节 大学生村官制度的缘起及发展 …… 124
第三节 以大学生村官制度为契机完善农村人才储备机制 …… 128
第四节 现行大学生村官制度的缺陷及作用发挥不畅的原因 …… 131
第五节 创新大学生村官发挥作用的长效机制 …… 134

第七章 他山之石：国外农村人才开发的经验 …… 139
【案例导读】…… 139
【问题聚焦】…… 140
第一节 国外农村人才开发的主要做法及经验 …… 141
第二节 国外农村人才开发的基本经验 …… 151
第三节 国外农业人才开发对我国的启示 …… 154

后 记…… 156

引 言

农村要发展，人才要先行。农村人才开发，既是我国加快建设人才强国的客观要求，又是适应我国新农村建设和城乡统筹发展的现实需要，还是尽快改变农民整体科技文化素质低下、提高农民增收能力的必然选择。2007 年 11 月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于加强农村实用人才队伍建设和农村人力资源开发的意见》，深刻阐述了农村人才开发的意义，提出统筹城乡经济社会发展，建设社会主义新农村，关键是要提高广大农民群众的整体素质，培养造就数以亿计有文化、懂技术、会经营的新型农民，充分发挥他们的主体作用。2010 年，《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》发布，对农村人才队伍建设提出了很高的要求。本书围绕贯彻落实中央精神，以农村人才开发为主题，理论联系实际，系统地论述了农村人才开发的紧迫性和必要性，详细地梳理了农村人才开发的现状、存在的问题及其原因，并有针对性地提出了解决问题的对策措施，对农村基层干部来说，具有相当大的启迪借鉴作用。

第一章
➤➤➤ 强农富村：巧妇只能为有米之炊

农村发展对于我国有着特殊的意义和地位。纵览我国几千年的历史进程，关注农民、治理农村、发展农业是历朝历代统治阶级的首要问题。无论是朝代更替，还是时代兴衰，农村是社会稳定发展、推动社会进程的关键因素。改革开放以来，我国工农差距、城乡差距依然存在，“三农”问题已成为突出问题。在这个背景下，党和国家以科学发展观为指导，提出了“工业反哺农业，城市反哺农村”的方针，城乡一体化发展成为趋势。然而，在人才资源已经成长为经济社会发展第一资源的今天，农村振兴首先需要人才，人才成为强村富村的关键。如何建立一支数量充足、结构合理、素质较高的农村人才队伍，为新农村建设提供充足的人才支撑，已成为社会主义新农村建设的重要战略任务。

莲花村为何日渐凋零

土地还是一如当年的肥沃，可耕种的人已日渐稀疏；原先十里八村鸡犬相闻知根知底的邻居们，竟不知不觉变成了陌路。稍稍有钱的农村人开始到镇上买房，镇上的有钱人则往更远的地级市买房安居，地级市的有钱人再接力般往更大更繁华的省会城市迁徙……这是一股无形的逃离土地的浪潮。在近些年一拨拨农村打

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

工迁徙者的背后，留下的是日渐凋零的村庄和愈来愈孤单的老人孩子。

从湖北省黄冈市莲花村，就可以看到当前许多典型的农业、农村、农民现状。该村在丘陵地区，以梯田和山地居多，主要的经济作物是水稻和棉花，农业生产机械化程度极低，耕作几乎全靠人力完成。在青壮年一批批流出以后，该村留守家中的主要以老人和小孩为主，从事农业生产的平均年龄达到53岁。据调查，各家靠农业获得的收入，少的仅在2000元左右。

全村几乎没有农副业，87.2%的农户主要以外出务工作为经济来源。对于农业生产，全村很少有人响应“科技兴农”的号召，大多数以传统的农业种植经验为主，对于当地的耕地结构和土质一无所知，对于适合本地的高效经济作物也知之甚少。

在政治、文化生活中，村民表现很不积极。由于农业税的取消和村委的改制，村务工作大量减少，主要以计划生育及财务工作为主，形成了一种事不关己、高高挂起的氛围。他们对于村委的选举重视程度不高，也很少有人能明确知道村委会的义务、功能和村民自身的权利与义务。文化生活主要以麻将等娱乐性质的赌博为主，少有其他积极向上的文娱形式。

在这些的背后，是全村村民的文化水平集中在小学程度，他们主要的信息渠道是电视新闻和村干部宣传告知，除此之外几乎没有其他的形式获取信息。

（来源：《在黄冈市莲花村的社会实践——湖南农村发展状况调查报告》）

问题聚焦

1. 为什么说人才是农村发展的关键？
2. 什么样的人才能成为农村人才？
3. 要做到强农富村，新农村建设中怎样做到人才先行？

第一节 人才资源是强农富村第一资源

毛泽东同志曾指出："世间一切事物中，人是第一个可宝贵的。"人才资源在经济社会发展中居于首要的战略地位，是强农富村目标的第一资源。从莲花村的发展现状中，可以分析出很多当前我国农业、农村、农民的普遍特点。第一，在广大农村地区，农业现代化的实现面临着很大困难。第二，科技兴农的含量极低，农民依靠土地增收的渠道尚未打开。第三，农村发展、农业生产尚未形成体系，"单打独斗"已经不适应农业现代化发展的需要。第四，农业生产"老龄化"问题突出，农业生产劳动力出现严重的断层现象。第五，农民从事农业生产的思想认识失之偏颇，大量外出务工，造成农业荒废。第六，信息渠道闭塞，村民的民主意识、科学意识有待提高。第七，村民的文娱生活单一，需要加以改善和丰富。从人才学的角度来看，这七个问题所指向的核心其实只有一个，那便是农村人力资源的人才化滞后与农村、农业发展的需求之间的矛盾，也正是这一矛盾，导致了农村的日益凋零。

莲花村的案例表明：建设社会主义新农村，解决"三农"问题，资金、信息固然重要，但最难的还是缺乏人才，尤其是既懂技术、又懂管理的人才。中国13亿人口有9亿农民，农村人才开发的潜力是十分巨大的。所以，必须将农民这支数量庞大的队伍利用起来，加强组织领导，加大投入力度，改进培训方法，调整培训结构，更新培训内容，不断教育农民、提高农民、开发农民，使广大农民成为高素质的社会主义新农村的建设者。只有这样，当前农村的凋零现状，才有可能真正改变。

一、农村人才开发：农村跨越发展之基

国以才立、业以才兴，农村要实现跨越式发展，没人才就是纸上谈兵了。被誉为"天下第一村"的华西村，每平方公里的土地上就有近100位大学毕业生，这样的人才密度，在全国农村无出其右者。而华西村"才一代"——老书记吴仁宝说，华西村上世纪五六十年代连个初中生都没有，村民绝大部分是文盲，人才就更别提了。从没人才到人才密度全国之最，华西村实现了发展的跨越。

小到一个华西村的跨越发展如此，大到一个国家谋求跨越式发展，也要

由人才奠基。世界经济发展史上三次成功的跨越，都伴随着人才资本积累的超越。第一次是19世纪与20世纪之交美国对英国的超越。1870年，美国人均GDP水平只相当于英国的73%，但到1913年时，美国的人均GDP已达到英国的105.5%。第二次是二战后日本对美国的超越。1950年时，日本人均GDP只相当于美国的19.6%，而到1992年时，日本人均GDP已达到美国的90.1%。第三次是20世纪60年代以来以韩国为代表的“亚洲四小龙”对西欧的超越。1973年，韩国和我国台湾地区人均GDP分别相当于西欧的24.3%和31.4%，到1992年，分别上升到57.5%和66.6%。这三次成功的经济跨越最根本的经验就在于，他们通过加速开发人才资源，提高劳动者素质，为经济发展积累了大量的人才资本，推动了经济的快速发展。研究发现，这些成功实现跨越发展的国家或地区，在人才资本积累上呈现出这样的特点：人才资本的积累速度要快于经济跨越的速度。有数据表明，在追赶国家或地区人均GDP相当于先进国家或地区20%水平的时候，追赶国家或地区人均受教育年限已达到先进国家或地区40%以上水平；在追赶国家或地区人均GDP相当于先进国家或地区40%水平的时候，其人均受教育年限已相当于先进国家或地区70%的水平；当追赶国家和地区人均GDP相当于先进国家或地区80%水平时，其人均受教育年限已经很接近先进国家或地区的水平。可见，在经济跨越之前，必先是人才的跨越。

二、农村人才开发：农业现代化发展之力

农业现代化的基本特征，就是广泛应用现代科学技术、工业化生产资料和设施以及科学管理方法，采用新的生产要素替代传统的生产要素，由低素质的体力型农业向高素质的智力型农业转变。实现这一转变，要求农业生产者具备一定的科技知识和专业素质。在目前绝大多数农民无法满足这一要求的情况下，农村人才开发将是必然的选择。

近几十年来农业发展的实践也证明了这一点。改革开放以来，我国农业科技人才为农村经济发展作出了突出的贡献，如粮食作物育种研究，农业科技人员培育并推广的新品种，使粮食、棉花、油料等农作物在全国范围内实现大面积丰收，每更新一次技术都使单产增长10%～20%。事实表明，凡是加强农业科研人才队伍的建设，采取有效措施吸引和留住农业人才的省份，农业经济发展都取得了较大成就。

科学改变世界，人才创造奇迹。“世界杂交水稻之父”袁隆平的杂交育种理论突破了水稻单产的限制，不仅有效地解决了我国的温饱问题，在世界范围内的推广，每年可多养活4亿人。我国自20世纪80年代开始实施“丰收计划”，每年推广农业先进技术，极大地促进了农、牧、渔、副业的增产增效，充分显示了人才在“科技兴农”中的威力，推动了现代农业的快速健康发展。

当前我国农村经济与世界经济的关联度日益增强，农业正处在一个由粗放式经营向集约化经营转变、由传统农业向现代农业转变的关键时期。农业现代化的基本内涵，就是要用现代工业装备农业，用现代经营管理方式指导农业，实现农业的专业化、商品化、社会化生产，实现资源的科学开发、合理利用，而在现代农业建设进程中，能否发挥好农业技术的作用，是农业实现现代化的关键和突破口。传统农业主要通过增加耕地和加大物质资源投入来提高产出，这种方式一是投入产出低、效益不高，二是受耕地资源制约，发展空间十分有限，农业发展必须超越这种传统模式，向现代集约型农业转变。我国人均可耕种面积少，面临僧多粥少的局面，靠开发耕地等物质资源来拓展农业发展空间的余地很小，而靠提高人的素质、开发人才资源来促进农村经济社会的发展，具有比较明显的优势。现代化、集约型农业所要求的主要是农业科技开发和高素质劳动力，而这一切都依赖于人才资源的开发，依赖于农业科技教育和农村人口素质的提高。

三、农村人才开发：农民持续增收之源

农村文化素质状况影响到农业生产的效益，也直接影响到农民的经济收入。劳动力素质偏低，就业竞争力就弱，只能从事最简单的体力劳动，收入自然难以提高。开发农村人才资源，表面上是为提高农民科学文化素质，深层次作用在于鼓起农民致富勇气，提高农民创业增收能力。所以，开发农村人才，可谓撬动了农民增收的支点，抓住了农民增收的“牛鼻子”。

有研究表明，农民素质与收入呈正比关系。比如，从2004年开始，湖南省制定《贫困地区劳务技能培训项目管理暂行办法》，在全省20个国家级和18个省级贫困县的农村开展劳务技能转移培训工作，效果非常明显。该省平江县扶贫办加大农民技能培训等新颖的扶贫方式，使贫困村通过提高农民素质、扩大劳务输出增加了收入。

农村人才开发还能帮助农民树立创业意识，有助于转变农民固有的宿命观和僵化的小农意识，引导农民积极参与市场竞争，由小户、小本经营向产业、产业化生产发展，由落后的传统生产生活方式向现代文明的生产生活方式转变。

四、农村人才开发：新农村建设之要

或许有人认为农民文化水平低、接受能力差，不能将新农村建设的重点放在农民身上。其实，农村在很大程度上是农民的农村，新农村建设，既是为了农民，更应该依靠农民，这是新农村建设的辩证法。邓小平同志曾指出："我们的人才是有的，关键是要解放思想，打破框框。"在农村人才开发问题上，我们更应该解放思想，打破框框，将且只能将农村人才队伍建设的重点放在广大农民身上，使乡村对城市而言，不再是人才的荒漠；对农民本身而言，不再是凋零的家园。

不论在什么时候，农业都是维系人类基本生存条件的第一产业，没饭吃，没衣穿，还谈什么现代文明的发展？所以，农业、农村、农民问题始终是中国发展和建设的根本问题。没有农村的稳定和全面发展，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。加快农村人才开发，将农村人力资源的巨大潜力转化为人才优势并合理配置，就可以推动农村经济乃至整个国民经济的迅速发展。

建设社会主义新农村，实现"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"目标，关键靠智力支持和人才推动。一方面要求人才优势转化为资本优势，"人才"变成"人财"，为农村经济社会发展提供动力；另一方面，在农村人力资源成为人才资源的同时，会受到大量的法律法规、道德规范培训，受到生活常识、文明礼仪教育，而这些又是社会文明进步的特征。所以，开发农村人才有助于农村社会的进步，是推进农村社会快速发展的重要环节。

农村人才开发有利于农村社会和谐、稳定大局、协调发展。正是由于农民文化素质普遍偏低，科学技术才难以被接受，封建迷信活动才有抬头蔓延之机。也正是因为农民文化素质普遍偏低，才有部分农民沿袭"日出而作，日落而息"的生活方式，习惯于清贫，或小富即安，不敢出头创业。不重视农村人才开发，任由劳动力盲目流动或闲散在农村，不仅会消耗农村经济发展的成果，给农村经济建设带来压力，也使农村社会矛盾和问题难以解决。大力开发和依靠农村

人才，促使农民素质提高，有助于解决这些社会问题。从各地农村社会发展进程看，加大农村人才开发力度，营造良好的人才创业环境，能够有效地推动农业产业化、城镇化、市场化，并产生良好的共振效应。

五、农村人才开发：农村劳动力转移之路

世界各国的经济表明，农业劳动者阶层的缩小是一个国家现代化的必然结果。无论是农村的现代化、产业化，还是新型工业化、新型城市化；无论是农民的增收，还是城市的发展，都要求农村剩余劳动力的大批转移。当前我国第一产业从业人数比例仍没有达到20%以下的国际通行标准，与发达国家相比差距就更大，美国现在农村劳动力占总劳动力只有2%；日本20世纪50年代农村劳动人口占45%，现在只有总劳动力的4%；韩国在20世纪50年代的时候农村劳动力占60%，但目前农村劳动力只有8%，我国台湾省1950年农村劳动力占总劳动力50.6%，现在只有30%。

我国农村蕴藏着大批剩余劳动力，这就意味着这些农村劳动力需要转移到非农产业中，而这种转移本身就是开发利用农村人才资源的一种方式。但是，要有效地实现这种转移，就必须大力提高农村劳动力的素质，只有大力提高农村劳动力素质，才能使他们适应转移后的工作和生活环境，也才能真正有效地实现农村剩余劳动力的转移。

据统计，我国文盲半文盲、小学、初中、高中以上四类文化程度的农民中，流向非农产业的占同等文化程度类型劳动力总数的比重，近年来增长较快，这表明具有较高文化程度和有一技之长的农民，向乡镇企业和城乡二、三产业的转移更容易得到市场的承认和城市的接纳。因此，必须通过多种方式和途径开发农村人才资源，提高农村劳动力的综合素质和社会适应能力。

第二节 农村人才的界定及分类

什么是人才？什么是农村人才？养猪大户、种粮大户甚至农村唱戏的草台班子中的人，是不是人才？在农村，对这几个问题能够给出正确答案的人，估计不多。而做好农村人才开发，这又是需要搞清楚的最基本的问题。很难想象

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com