

改造人力资本促进农民收入 超常规增长的政策建议

温 涛, 杨 涛, 王 汉 杰

(西南大学 经济管理学院, 重庆市 400715)

摘 要:在中国经济转型升级和社会管理完善进程中,解决好农民收入可持续增长问题是全面建成小康社会、实现城乡一体化发展的现实要求。“新常态”下,中国要规避“中等收入陷阱”,斩断困扰经济可持续发展的死结,促进经济发展方式转变并实现城乡一体化发展,迫切需要着力布局和推进体现时代发展内涵的农民收入超常规增长战略。本文立足新时期农民收入超常规增长的理论内涵和现实意义,从人力资本积累的现实格局揭示了农民收入超常规增长面临的主要障碍,并据此提出了改造农村人力资本实现农民收入超常规增长的政策措施。

关键词:人力资本;农民收入;超常规增长;剩余劳动力;职业教育;农业劳动力

中图分类号:F24 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)03-0037-06

一、引 言

改革开放释放的强大动力,使中国从一个低收入国家跻身中等偏上收入国家行列,起点极低的农民收入水平及结构也得到明显改善,但“不平衡、不协调、不可持续”的痼疾尚未破解。目前,中国的城乡、区域的贫富差距已多方位显现。实践经验表明,在既定的城市化、工业化发展战略下,以现行农民收入增长模式和速度,距离城乡经济社会一体化和全体人民共同富裕的目标依然遥远。中国特色社会主义的本质特征集中体现为共同富裕,同时这也是中国共产党“为人民服务”根本宗旨的重要表现形式。而推进农民收入超常规增长,则是“缩差共富”的关键性举措,对于推动中国经济社会均衡发展具有重要战略意义。

“新常态”下,中国要规避“中等收入陷阱”,斩断困扰经济可持续发展的死结,促进经济发展方式转变并实现城乡一体化发展,迫切需要着力布局和推进体现时代发展内涵的农民收入超常规增长战略。二十一世纪“中等收入陷阱”已然成为了众多发展中国家难以跨越的鸿沟,其经验教训表明,要使经济保持可持续增长并创造出不竭的发展动力,在一定程度上依赖于能够突破既有体制障碍的政策方针。在经济发展的新时期下,要顺利实现中国农民收入的超常规增长,应该具备全新的内容:其一,在国民经济实现稳步增长的同时,要确保农民收入能够快速的增长;其二,使国民收入分配的格局向农民倾斜,实现农民收入的增长速度持续超过 GDP 和城镇居民收入;其三,要使

收稿日期:2017-03-06

作者简介:温涛,管理学博士,西南大学经济管理学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“农民收入超常规增长的要害集聚与战略协同研究”(11&·ZD047),项目负责人:温涛;国家社会科学基金重点项目“农村金融制度创新研究”(14AZD034),项目负责人:王煜宇;教育部高等学校博士学科点专项科研基金资助课题“农户科技创业与农村金融服务创新协同机理研究”(博导类:20130182110025),项目负责人:温涛。

农民的收入增长态势保持稳定,其关键在于能够有效缩小城乡之间的收入差距,从而建成能够惠及广大农民的全面小康社会;其四,要确保农民收入增长的可持续性,这有利于我国突破“中等收入陷阱”,进而有效促进农村居民的消费增长与扩大内需战略的顺利实现;其五,在既定时期实现城乡居民收入无差别发展目标,最终实现农业现代化、城乡一体化和国民经济均衡发展^[1]。

然而,无论是农业现代化,抑或是农民收入超常规增长,最终可持续的源泉还是来自于人力资本^①的积累和创新^[2]。在改革开放后的30多年间,逐步拆除阻碍劳动力流动和人口迁移的制度屏障,打通社会劳动力资源配置与机关事业单位人事安置之间的分割,已成为政府的一项重要任务,其结果表明,人口红利充分运用及人力资本充分涌动的巨大推动力造就了经济快速增长的奇迹。毋庸置疑,人力资本的投入能够改善农民的就业情况,为农民收入超常规增长提供长期动力。首先,从农民自身条件的角度来看,人力资本投入能够增强农民的理解能力、认知能力,使得农民能够适应包括新的机器设备、新的养殖技术与种植技术的高效率现代农业生产。同时,人力资本投入能够促进农民调整产业结构,顺应流通环节,适应市场需求。通过人力资本投入,农民能够响应市场变化,高效率地配置土地、资金等生产要素,取得更高的收益,也能够在一定程度上破除农民重生产轻流通的思想,通过在流通领域确定适当的供求关系,签订契约,转嫁生产风险,进而有效改善农民所处的弱势地位,有效促进农村产业融合发展。然而,长期以来,农村教育投入不足,限制了人力资本对农民增收的功效。现在,传统人口红利不再,已经到了必须将之置于国家整体发展战略高度并加大投入的关键时刻^[3]。

二、中国农民收入超常规增长面临的人力资本障碍

按照舒尔茨“改造传统农业”理论,如果要使传统农业向现代农业进行转变,必须使农业的增长方式发生根本性变化,而科学技术和劳动力素质发挥的作用至关重要^[4]。在农业发展的新阶段,中国农业和农村经济增长方式也在进行着由传统农业向现代农业的转变,科技进步与人力资本积累的提高以及两者的有机结合才能创造更多的财富,才能持久推动农民收入超常规增长^[5-6]。然而,目前中国的农业现代化和农民收入常规增长均受到人力资本的严格制约^[7-8],具体表现为以下四个方面。

(一)农村教育投入不足与发展失衡

长期以来,阻碍我国农村教育发展的核心障碍就是经费投入不足,农村教育资金的费用短缺严重制约了人力资本对农民收入增长的作用。从具体情况来看,财政性教育经费比重长期偏低。为保障农村教育的投入,2005年12月24日,国务院出台了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,进一步明确了各级政府在农村义务教育经费投入上应承担的责任,建立了中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。在这新机制下,农村教育投入得到了切实的提升,但仍然面临着投入不足和资源配置不均衡的问题。一方面,政府在农村教育中承担的责任越来越大,尤其是中西部农村教育对财政预算内拨款的依赖性更大,而经费投入不足和短缺仍然是目前农村教育普遍存在的问题,同时,农村教育筹资渠道呈现逐渐萎缩现象^[9]。另一方面,农村教育资源配置的失衡与低效是两大长期并存且难以破解的问题。导致农村教育资源短缺的根本诱因在于教育资源的非均衡配置,而农村教育资源的短缺必然又会引致教育资源配置效率的低下,即教育资源的配置不均与配置效率低下这两个问题往往并存。此外,城市化、现代化进程中日益复杂的农业农村教育需求与现行农村教育供给也存在明显矛盾。农村教育投入的不足与失衡,呼唤新常态下有利于农村人力资本结构提升的农村教育供给侧改革和发展。

(二)农业科技体制不合理

农村落后的科技体制与市场环境已经严重影响了现代要素进入农业农村。现代中国的农业科技体制主要是以政府提供资金,农业科研院所为研究主体的模式,企业并没有起到重要作用。过度

① 人力资本是指劳动者受到教育、培训、实践经验、迁移、保健等方面的投资而获得的知识和技能的积累,亦称“非物力资本”。

依赖农业科研院所的科研体制严重制约了农业科技产出对农业生产的贡献率,在新中国成立的初期,农业科技进步贡献率仅为 20%,2014 年上升到了 56%,同时,农作物综合机械化水平超过 61%,品种对提高单产的贡献率达到 43%。但与发达国家相比,中国农业科技进步贡献率仍然要低 20 多个百分点。与发达国家相比,中国农业科研体制亦不合理:(1)农业科研经费投入不足,2013 年,农业产值占 GDP 的比重为 9.48%,而农业科研经费投入却只占全国研发机构投入的 6.57%,农业科研投资强度与国际平均水平 1%相比仍有较大差距。(2)农业科研经费资金来源结构不合理,经费基本上都来源于政府,企业尚未在农业科研方面起到作用,2013 年农业科研资金的 89.05%来源于政府,而企业仅占了 2.22%。(3)竞争性资金比例过大,不利于农业科研的长期战略性规划,从而降低了农业科研效率。此外,在农业科研推广方面,由于对农业科研项目评审的考核集中在论文以及科研项目数量上,导致了农业科研与农业生产的脱节,很难为农业生产所需的科学技术提供服务,科研成果转化率低。最终,农业科技体制不合理造成了农业科技发展方面的人力资本积累不足。

(三)新型职业农民培育滞后

职业教育和职业培训是提高劳动力素质的重要渠道^[10-11],然而,我国现有的农业劳动力中接受过系统农业职业教育的比例极低。这主要是由于在意识形态方面,人们对职业教育的认可度不高,此外,相比普通教育而言,职业教育所需投入更大。据《中国农村统计年鉴》的数据显示,截至 2012 年,农村劳动力中具有中专及以上学历的比例仅为 5.6%,其中,中专学历占 2.7%,大专及以上学历占 2.9%。而具有中专学历的农村劳动力主要是青壮年劳动力,他们绝大部分在非农业产业就业,如 2014 年的农民工群体中,具有中专及以上学历的比例达到了 23.8%。因此,在留存的农业劳动力中,基本上都为中专以下学历。除了缺乏系统的农业职业教育之外,我国的农业劳动力在各种短期农业职业培训方面也极为缺乏。尽管我国曾实施了许多关于农民培训的项目,但其重点在于提高非农就业的能力,真正服务于农业生产经营的培训项目较为少见。目前,阳光工程培训是从全国层面开展的针对提高农业生产经营技能的培训,但截至 2014 年也只培训了 9 500 多万农民,与我国庞大的农业劳动力规模相比显得微乎其微。在许多欧洲国家,农民要从事农业生产经营活动,就必须参加农业职业培训,并取得合格证书。由此可见,从职业教育和职业培训的角度来看,目前我国农业劳动力的素质水平偏低。

(四)农村劳动力综合发展能力偏低

二十一世纪中叶以后,现代农业伴随着新兴科技革命逐步发展壮大起来,它主要是以现代科学技术为基础,运用现代组织管理方法,实现农业生产专业化、社会化、区域化和企业化。由于现代农业需要运用现代的科学技术,使用先进的生产工具,因此也对农民的综合发展能力提出了更高的要求^[12]。作为一名符合新世纪发展要求的农民,他不仅需要拥有熟练使用现代化生产工具的能力,而且也需要充分识别并利用信息的本领。如果需要达到以上要求,就必须加大对农村人力资本改造的力度。同时,加强现代科学知识的学习也成为了发展现代农业的重要环节。一般情况下,劳动者的人力资本水平与识别和信息获取能力成正比;人力资本水平的提高能够拓展劳动者获取信息的渠道,人力资本水平越高,劳动者获取信息的渠道越多,从而获取信息量越大,直接降低了信息获取的成本^[13]。另一方面,获取信息能力的增强也有助于人力资本的提升,在一定程度上有助于农民收入的提高。但是,与城市居民相比,其在经济发展的不均衡中获取对自己有利的信息,从而确定自己的行为并取得最大收益的个人资源综合配置能力存在明显差异^[14]。此外,农民外出打工成了农村劳动力流动的一种主要形式,但由于农民自身综合能力不足,在流动过程中存在以下现象:一是所从事就业的层次低,农村剩余劳动力转移的主要行业仍是异地农业、工业、商业饮食业和服务业,所从事的工作性质多为脏、累、重、苦、险等;二是部分劳动力在转移之后,由于自身素质水平偏低,缺乏一定的专业技能,难以适应非农产业,最终又返回农业部门,造成转移成本增加;三是农民外出就业的医疗卫生条件和法制环境差,难以保障农民的健康人力资本水平,也难以杜绝农民工合法权益受到侵害的事件发生。因此,加强农村人力资本投资,既是促进农民综合能力提升的必要

措施,更是促进农村剩余劳动力顺利有序转移的关键。

(五)农村地区生育条件落后

从人力资本的数量维度来看,其有效供给来源于优生优育。根据我国第六次人口普查的数据显示,农村人口的总和生育率为 1.44,比城市人口高出 0.46,即农村地区的人力资本数量供给大于城市地区。然而,其生育质量却明显落后于城镇地区,根据 2016 年发布的《中国卫生和计划生育统计年鉴》显示,2015 年,我国农村地区的新生儿死亡率为 6.4‰,约为城市人口(3.3‰)的两倍;农村地区婴儿的死亡率为 9.6‰,而城市地区仅为 4.7‰;从 5 岁以下的儿童死亡率来看,农村地区的比率为 12.9‰,为城市地区(5.8‰)的两倍有余。同时,农村地区孕妇的死亡率也略高于城市地区。由此可见,农村地区的生育现状与城市地区存在着巨大的差距,形势不容乐观,这极不利于农村人力资本的总量积累和长效培育。

三、改造人力资本促进农民收入超常规增长的政策措施

农民收入超常规增长不是一项能够为经济当事人带来短期收益的政策激励,而是一项系统工程,关系到国民经济发展全局,致力于农业与农村可持续发展和城乡经济社会长治久安的整体战略规划^[15]。所以具体采用的路径及对策建议可以归纳为以下五个方面:

(一)充分保障农村人力资本改造的战略性投入

(1)高度重视教育对人力资本积累的促进作用,切实加大农村教育资源的投入。保证农村和贫困地区学子能够纵向流动,让每个希望通过受教育实现向上流动的农村学子都有机会改变自身命运。要增加农村教育经费筹措来源,充分发挥出财政资金的撬动功能,积极引导社会资本参与到农村教育投入、科研投入以及各类人才培养等。

(2)全方位推动城乡义务教育均衡发展,用制度保障城乡教育资源优化配置,形成有利于人力资本公平发展的土壤,促进城乡人力资本有效积累。

(3)推进新型职业农民培养和新型农业经营主体培育融合发展。探索制定新型农民培养规划和职业农民认定管理办法,构建农村建设和农业生产的实用人才培养、认定和扶持政策体系,打造具有高素质现代农业生产经营队伍,持续为农村建设和农业发展培养适用的专业型人才,为农业现代化积累合理的人力资本。

(4)通过针对性的教育政策,做好农村剩余劳动力、农民工的教育培训改造,落实农民工随迁子女在流入地接受义务教育政策,完善其后续升学政策,为新型城镇化、新型工业化以及可持续增长提供充足的人力资本。

(5)加大对农村公共卫生、医疗等公共事业投资,建立健全的农村社会保障体系,积极推动农村低保、医疗、养老保险和农村社会福利事业的发展,不仅能够为资本要素的健康和优化配置提供良好的基础保障,也能在一定程度上优化农村地区的生育环境,促进优生优育。

(6)完善农村地区的生育保险政策。通过生育保险政策的完善,能够为农村地区生育提供可靠的经济保障与医疗服务。政府应贯彻落实生育保险费率下调以及农村地区生育保险费补贴等相关政策,减轻农民的经济负担;同时,应加强政策宣传,尤其是对于较为贫困落后的农村地区,要切实改变其落后的思想观念,提高农村地区妇女参与的积极性。

(二)实施激励现代要素进入农业农村的科技政策

(1)加强农业农村的科技基础实力。要增加农业科技创新投入,加强农业科技人才培养,促进农业科技成果转化和示范推广;要重点突破特色效益农业发展需要的生物技术创新和小机械装备发展;要集中力量培养一批真正掌握先进技术、能熟悉市场、懂管理、信息吸收能力强、能创新的农业科技人员;要把提高农民的科技文化水平放在整个经济发展的突出位置,大力发展和不断创新新型职业农民教育培训,切实加强农村企业和农业生产的实用人才培养。

(2)建立农村科技公共服务平台。通过平台建设,提供包括科技创新基本信息、科技应用推广

数据库、技术应用典型示范平台等,帮助解决科技工作者与农业经营主体之间信息不对称问题,提升农民成功应用现代科技发展生产经营的可能性。

(3)实施农村新技术应用的辅导计划。农村先进科技应用困难,除了科技创新条件不足外,还与农民素质有关。一些农民在技术应用、管理营运、市场拓展、风险评估规避、财务健全等方面缺乏经验和能力,有必要进行针对性辅导,以增强其应用能力。政府应指定专门机构,为农民提供技术咨询服务,帮助引进技术应用投资资金,并设计未来发展策略、代办各类材料申请事宜、提供各类政策咨询服务,促成技术等服务机构与有意愿采纳技术的农民开展有效合作。

(三)大力推进农业职业教育改革与创新

(1)既要加大投入,更要科学设计农业职业教育的准入门槛。要成功培育新型职业农民,教育机构不仅应具有基本的理论教学基础,还应当具备能够切实解决农业生产经营过程中具体问题的能力,真正做到进村、入社、到场,把农业职业教育办到乡村、农业企业、农民合作社、农村社区和家庭农场。新型职业农民的教育不仅要强调系统正规,更要强调灵活实用;同时,也要方便农民的学习与交流。

(2)始终要把提升农民的综合能力作为考核和教育的主要指标,把实现农业结构转型和农业现代化的人力资本要求作为不断奋斗的目标。依托《中等职业学校新型职业农民培养方案试行》,最终形成完善的新型职业农民教育体系,能够科学地考核教育质量。

(3)新型职业农民培育是教育部门当前乃至以后长期的重要责任,也是农业部门的重要基础。但是,面临庞大的农业就业团体和转变农业发展方向、实现农业现代化的艰巨重任,不能仅依靠农业部门和教育部门,还需要各级政府的职能部门相互协作,也需要社会各界力量的广泛支持,同时也需要相关教育机构大胆地创新,更需要农民充分认识到进一步接受教育的重要性以及主动接受教育的积极性^[16]。只有动员全社会的力量关心农民、关注农业,形成支持农业和尊重农民的社会氛围与合力,才能创造出培育新型职业农民不断成长的环境。

(四)针对性地加快剩余劳动力的人力资本改造

(1)要继续推进农村剩余劳动力的引导和务工培训工作,加大对农村剩余劳动力的再就业技能培训和教育投入,提高农村剩余劳动力素质。一方面,根据城市就业岗位需求,采取针对性的就业培训指导,保障农民工就业创业机会、基本公共服务均等,推进适应城镇就业创业的人力资本改造与创新供给。另一方面,根据农村一、二、三产业融合创造的市场新需求,通过要素匹配和接二连三的产业链整合,推动适宜高附加值二、三产业的职业技能培训及人力资本积累。

(2)要健全农民工工资有效增长的体制机制。应建设好面向重点地区和全国联网的农民工用工市场,用人单位招工信息通过联网发布,解决农村剩余劳动力寻找工作机会的时间成本,降低劳动力市场的摩擦成本。应进一步完善农民工最低工资制度和工资稳定增长制度,解决好农民工的住房社保、医疗健康等问题。应建立健全农民工进城务工的法律维权制度和社会保障制度,规范用工单位的招工和薪酬体系,通过农民工协会、工会、法律机构等为农民工提供被拖欠薪酬的追讨机制,切实保护其城镇就业的各种权益。

(3)要积极引导、有序推进农民工市民化进程。这不仅要实现部分农民户口的城镇化,也要实现产业、居住、生活、收入来源、医疗健康和社会保障的城镇化;还需要大力发展有产业集聚的中小型城镇,注重县城、乡镇的产业布局,使农民工市民化后能安居乐业,有稳定和收入较高的工作。

(4)积极引导部分剩余农业劳动力就近就业。农业要现代化,优质劳动力是关键要素。一方面,需要壮大新型农业经营主体的实力,提高其用工的工资支付能力。另一方面,需要加快农村产业融合,发展加工业、生产性服务业,使部分新生代农民分工分业、在农村二、三产业就业。

(五)依托合作社文化建设促进人力资本改造

(1)充分利用新型农业经营主体发展的良好形势,着力合作社文化建设,提升合作社等新型主体的凝聚力和合作效率,为合作社促进农民人力资本积累提供文化土壤。合作社文化反映了合作

社的本质规定性,是合作社成员普遍认可的一整套思维模式、认知系统、行为规范,对乡土社会具有重要影响力。

(2)鼓励和指导合作社创建自己的文化。充分调动合作社日常活动与全体社员的积极性,增强合作社成员的凝聚力和主人翁意识;培育合作社品牌,建立品牌文化;建立培训体系培养专门的管理人才,形成合作社企业家精神;教育和引导合作社成员树立诚信意识,遵守社会公德和商业道德等。

(3)宣传和表彰那些既有生命力又有合作社文化意蕴的合作社,通过榜样的示范作用推动当前农民专业合作社组织文化建设。

(4)鼓励合作社带动当地文化建设和发展。包括组织文化团体到农村或合作社中演出和服务,以资金和人力支持合作社发展自己的文化事业,以喜闻乐见的形式将分散的农户在文化生活方面凝聚起来,增强农户的合作意识和文化素质。

(5)增强合作社对科技文化传播的综合服务功能。形成以合作社为载体的文化传播、科技普及和农业技术推广方式,提高农业技术的推广效率以及农户对农业技术的采纳效率,逐步形成人力资本改造的文化土壤。

(六)彻底改造就业创业环境促进农民增收发展

(1)彻底改造就业创业环境促进农民增收发展。要加快形成政策组合拳,支持农民就业创业发展。加快建立健全城乡统一的就业制度和政策,推动城乡融合发展;加快户籍制度改革,推进农民工的市民化,促进其获得公平的发展机会;以新型城镇化的发展培育出更多的就业机会,创造良好的非农就业环境;同时,应注重新型农业经营主体的培育,从而释放出新的人力资本红利。

(2)要依托国家战略引导非农就业创业。依托大众创业、万众创新的新形势,创造农民发展增收机会;依托新型城镇化建设,创造农民非农就业增收机会;依托区域发展规划和产业布局,创造农户非农创业增收机会。

(3)要加大政府政策引导和直接支持,激励农民自主实现非农创业。重点加强农村的创业培训与创业指导,把有能力、懂科技、了解市场规律的农民培育成发展农村二三产业的主力军和符合现代市场经济要求的企业家,不仅实现自身成长价值,而且成为反哺农业农村的桥头堡,带动全体农民共同实现收入超常规增长、共享发展成果。

参考文献:

- [1] 王小华,温涛. 农民收入“超常规增长”的理论依据、积累效果与政策启示[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(1):41-49.
- [2] LUCAS R E. On the mechanics of economic development[J]. Journal of monetary economics, 1988, 22(1): 3-42.
- [3] 邹薇,张芬. 农村地区收入差异与人力资本积累[J]. 中国社会科学,2006(2):67-79.
- [4] SCHULTZ T W. Investment in human capital[J]. The American economic review, 1961: 1-17.
- [5] 高梦滔,姚洋. 农户收入差距的微观基础:物质资本还是人力资本? [J]. 经济研究,2006(12):3-12.
- [6] 姚旭兵,罗光强,黄毅. 区域异质性:农村人力资本与农民收入增长[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(3):79-91.
- [7] 陈锡文. 中国农村经济:从超常规增长转向常规增长[J]. 经济研究,1987(12):23-32.
- [8] 张车伟. 人力资本回报率变化与收入差距:“马太效应”及其政策含义[J]. 经济研究,2006(12):59-70.
- [9] 张恩碧,王容梅. 农村居民教育支出比重与财政教育支出比重的相关性分析[J]. 消费经济,2015(2):73-78.
- [10] MINCER J. Schooling, Experience, and Earnings. Human Behavior & Social Institutions[J]. 1974: 41-63
- [11] BARRO R J, LEE J W. International data on educational attainment: updates and implications[J]. oxford Economic papers, 2001, 53(3): 541-563.
- [12] SCHOELLMAN T. Education quality and development accounting[J]. The Review of Economic Studies, 2012, 79(1): 388-417.
- [13] 谭崇台. 开发人力资本构建社会资本——解决农民贫困、农村落后问题的必由之路[J]. 宏观经济研究,2004(11):26-30.
- [14] 赵小峰,陈宗兴,霍学喜. 新型城镇化战略下我国农民收入增长问题研究[J]. 统计与决策,2015(17):132-135.
- [15] 蔡防. 中国人口与劳动力问题报告[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002—2004.
- [16] 辛岭,王艳华. 农民受教育水平与农民收入关系的实证研究[J]. 中国农村经济,2007(S1):95-102.