

# 政府在农村人力资源开发中的职能探讨 ——以邯郸市为例

冯伟彬

(河北工程大学,河北 邯郸 056038)

**[摘要]**在农村人力资源开发过程中,政府尤其是地方政府负有重大的责任,发挥政府的职能对于推动农村人力资源开发的深入发展具有极大的现实意义。文章通过对邯郸市在农村人力资源开发中的职能定位分析,揭示了政府在农村人力资源开发中要发挥规划管理职能、服务职能、部门协调功能、就业培训职能、教育职能。

**[关键词]**政府;农村;人力资源

**[中图分类号]** F240 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)02-0031-02

邯郸市作为正在快速发展的区域中心城市,地处晋冀鲁豫四省交界中心,区位优势突出。要将邯郸市建设成为新型工业化、城市化、农业产业化的中心城市,全市896.4万人口,农业人口近700万人,解决邯郸市“三农”问题的关键是对农村人力资源进行有效的开发和应用。在农村人力资源开发过程中,政府尤其是地方政府负有重大的责任,发挥政府的职能对于推动农村人力资源开发的深入发展具有极大的现实意义。

## 一、邯郸市农村人力资源开发现状及不足

当前,邯郸市农村人力资源开发主要措施就是对农村劳动力转移培训,在培训方向上以非农产业对劳动力的需要为导向,培训组织者上以政府为主体。这种方式对农村人力资源开发效果非常明显,比如,根据邯郸市就业局数据,2004年,邯郸市外出打工的农民工有109万人,打工收入76.3亿元。2005年劳务输出总规模达133.7万人,创劳务收入超百亿元,2006年邯郸市农村劳动力向非农转移63万人以上,输出劳动49.9万人,占河北省输出总数的28.3%。但是在这种转移培训本身也存在一些问题:一是培训覆盖面窄。以全市农村劳动力转移培训“阳光工程”为例,全市农村富余劳动力180万人,接受培训的30万人,受培训人数仅占总人数的六分之一。在农村还有人数众多农民没有得到有效培训。二是培训资源分散。各级各类培训机构在管理体制和运行机制上还没有理顺,存在着政出多门、多头管理的情况。全市912所培训机构中,劳动部门占130所,教育部门占476所,农业部门占220余所,人事部门占50所,其他部门占36所。教育、劳动、农业、人事、等部门对各类培训机构交叉管理,都管又都不全管,造成培训资源难以整合,信息和资源不能共享。

农村人力资源开发是一个庞大且复杂的系统工程,邯郸市政府十分重视农村人力资源的开发。但是在这个过程中,存在一个误区。这个误区就是把帮助农村富余劳动力向非农产业的转移看做为开发人力资源唯一的途径。在具体实施中,仅仅把对农民的非农的职业技术培训当做农村人力资源开发的主要形式。这种做法是对农村人力资源开发的一种片面的认识,农村发展不仅需要农村富余劳动力转移,还需要农业生产的持续健康发展。因此,农村人力资源开发中应该包括培养高素质、适应现代化农业生产的农民,对农民进行农业知识、农业生产技术等方面的培训也应是重要措施。把农村劳动力转移培训和进行现代化农业技术培训结合起来的农村人力资源开发才是全面的,才会在真正将农村人口优势变为真正的人力资源优势。

## 二、邯郸市农村人力资源开发过程中政府职能定位

在农村人力资源开发的过程中,由于社会主义市场经济发展还不完善,市场机制难以有效发挥资源配置作用,因此,政府的作用就显得特别突出。对政府职能进行定位分析有利于发挥其在农村人力资源开发中的作用。

### (一)强化政府的规划管理职能

邯郸市政府应根据农村全面小康社会建设和社会主义新农

村建设的需要,并结合农村实际制定切实可行的农村人力资源开发规划。政府部门要充分结合现有农村实际情况,因地制宜,分类指导。将农村劳动力转移培训和务农农民的素质提高结合起来,统筹考虑,在进行人力资源开发中,既要提供非农业职业技术培训,也要结合农业生产发展实际,搞好农业实用技术培训。

### (二)优化政府的服务职能

各个县级政府应进一步强化组织领导,统筹规划,分步实施,营造良好的社会氛围和政策环境,鼓励社会各方力量进行农村人力资源开发。政府充分利用自身优势为农民提供好信息服务。一是城镇所需的蓝领工人岗位信息。不能将农村人力资源开发仅仅限制在为当地农村建设服务上,还应考虑其他行业,尤其是城镇二、三产业发展所需的蓝领工人岗位等。政府不仅要积极向农民提供这方面的信息,还要提供这些信息的理性变化趋势,有限引导农民,防止一哄而上学某一技能。二是政府对农村剩余劳动力的转移提供有效信息,确保其有序转移,减少盲目性,防止过多农民工涌向某一城市。

当前,从邯郸市的发展现状来看,农村剩余劳动力就地安置潜力较小。农民进城务工主要是在邯郸以外的地域,现在社会上侵害农民工权益的事件屡见报端。因此,政府要做这些外出务工人员的坚强后盾,保障进城农民工的合法权益。为此,政府一方面要向农民工普及劳动法规的知识,加强自我保护意识;另一方面积极协调与农民输入地政府关系,敦促其帮助、保护农民工合法权益。

### (三)规范政府部门协调功能

当前,邯郸市政府的教育、科技、民政、财政、劳动和社会保障、农林等部门都积极开展了农村人力资源开发工作,取得了不错的效果,但各自为政缺乏统一规划与部署,整体推进的计划性、针对性、时效性不强,在内容重复、效率不高等现象。为有效避免“多头管理”,市政府应整合各方面的行政资源,建立农村人力资源开发领导小组,统一组织、协调、指导农村人力资源开发。在此基础上,规范有关部门、涉农单位和农民自身的责任与义务,确保相关部门在职责范围内参与农村人力资源开发,从而提高工作成效。

### (四)开发政府的就业培训职能

对农民的培训一方面要着眼于农村剩余劳动力向非农产业转移,建立健全各类就业培训制度和培训工程,改革培训方法,依不同岗位、不同地区、不同阶段的需求调整培训内容,依据劳动力走向制定教育培训制度。另一方面要着眼于为社会主义新农村培养新型农民,通过邯郸市现有的农业职业教育资源整合,依靠现有河北工程大学农学院、邯郸职业技术学院等高等院校农业教育资源,对农业现有状况进行调查,掌握农业发展的难题,了解农民培训需求,制定详细培训计划,培养千百万农业科技骨干,全面提高农民的科学文化素质,广泛地推广应用农业科技成果,依靠科技进步和提高劳动者素质,全面振兴农村经济。

### (五)加强政府的教育职能

政府应坚持教育为“三农”服务的方向,增强农村办学的针

[收稿日期] 2010-01-12

[基金项目] 2009年邯郸市科学技术研究与发展计划项目(编号:0934201079-6)

[作者简介] 冯伟彬(1980-),男,河北邢台人,会计师,硕士,研究方向:财务管理,人力资源管理。

对性和实用性,满足农民群众多样化的学习需求。努力实行基础教育、职业教育和成人教育的“三教统筹”,有效整合教育资源,充分发挥农村学校的综合功能,提高办学效益。尤其是在各县区域内,大力发展职业教育和成人教育,实行灵活、多样、开放的办学模式,把教育教学与生产实践、社会服务、技术推广结合起来,加强实践教学和就业能力的培养,为进一步提高农民的综合素质提供有力支撑。

### 三、邯郸市农村人力资源开发的对策建议

#### (一)成立农村人力资源开发领导小组

改革农村人力资源开发领导方式,按照政府协调、部门合作的运行机制,由市政府牵头,教育、科技、民政、财政、劳动和社会保障、农林等部门成立邯郸市农村人力资源开发领导小组,研究部署邯郸市农村人力资源开发政策法规事宜,并协调各部门一致行动,促进各部门协调沟通,争取农村人力资源开发的最大收益。

#### (二)政府利用自身优势,盘点农村人力资源总量<sup>[3]</sup>

对农村人力资源状况的了解是激活农村人力资源的前提。盘点总量,指的是政府在实地调研和大量收集信息资料的基础上,对管理辖区内的整个农村人力资源的总量和开发现状作系统的分析和汇总。盘点农村人力资源总量是一个周期长、投入多、工作量大的一项工作,这就需要市政府要积极调动各县级政府、基层政府的积极性,统筹规划,紧密配合,明确责任,合理分工,具体的工作由各职能部门进行,各职能部门必须进行实地考察和调研,在调查的基础上,对农村人力资源的总量、从业分布情况、使用情况进行相应的汇总,形成精确科学的数据资料,并最终形成当地农村人力资源报告,为农村人力资源开发提供基础。

#### (三)完善服务,实现农村人力资源开发的多样化

首先要做好农村人力资源的转移工作。政府采取职业培训、就业指导、咨询服务、牵线搭桥等方式,构建以职业培训指导中心为龙头,各个镇(街道)成教中心、党校和职业学校为基础,社会办学机构为补充的城乡统一的职业培训网络。根据谁受益谁出资的原则,明确农民培训开发资金分摊机制,制订“市财政-县(市)财政-招收培训后农民的企业-参加培训的农民”的合理分摊负担的机制,确保农村人力资源开发的持续开展。在此基础上,加快培育“功能完善、机制健全、法规配套、指导及时、服务周到”县级区域的农村人才市场服务体系,形成人才有序流动机制。

其次要积极鼓励农村人力资源充分利用农闲时间。农村劳动力有其自身的特点:农忙季节“过度就业”,表现为超时间、超劳动强度的劳动生产,并且乡镇企业从业人员和个体工商户会在农忙时节回流到农村从事农业工作。但是,到了农闲时间,大部分农村劳动力处在闲置状态,劳动能力并不能得到合理利用。要改变这种现状,一方面做好宣传工作,鼓励农村人力资源进行多种经营,充分利用自身资源。当农村劳动力在农闲时,可以组织他们进行农村公共设施建设,让农民参与农村公共服务产品

的提供,比如组织农民进行农田水利建设。同时,政府可以在农闲时间组织对农民进行农业实用技术技能的培训,组织开展各种文化活动,繁荣农村的文化生活。

#### (四)积极进行产业结构调整,促进农村人力资源开发

邯郸目前已有比较雄厚的产业基础和相对齐全的产业门类。但仍存在发展方式粗放、产业结构不合理、质量效益不优等问题。尤其是我市的第三产业还不发达,这样的产业结构不利于吸纳农村剩余劳动力。从整体上看,当前农村劳动力的流向呈现“多元化”的特点,即部分劳动力在农业内部的流动,也有部分劳动力向二、三产业流动。为了适应这种动态调整过程,政府应积极促进县域经济发展,增强各县对农村劳动力吸纳能力,促进农村经济结构由注重外延增长向注重内涵发展转变。加大公共财政对涉农产业的倾斜力度,积极应对农村生产方式、经营方式向集约化、产业化和市场化方向发展。在各县产业发展符合邯郸市整体发展战略基础上,赋予各县政府最大的灵活性,帮助它们结合本地产业类别,制定出台适合本区域内的农村人力资源开发的相关措施,发挥产业政策对现有劳动力的内在调控机制,为农村人力资源结构优化提供新的增长点。

#### (五)加强农村基层党建工作,为农村人力资源开发提供组织保证

党的基层组织是党全部工作和战斗力的基础,是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒。基层党组织的带头人素质直接影响了农村人力资源开发的效果,而农村基层干部大多脱胎于农民,文化水平与综合素质有待提高,这对于我们建设社会主义新农村,对农村人力资源进行充分开发非常不利。为此,邯郸市委、市政府要以贯彻中国共产党十七届四中全会精神为契机,以《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》为指导,进一步加强农村基层党建工作,为农村人力资源开发提供坚强的组织保证。对农村党员、干部进行培训,帮助他们树立正确的荣辱观、价值观,教育他们利用自身表率作用带领农民共同致富。同时,积极拓宽农村基层干部来源,选拔优秀党员担任村党组织书记,推进选聘高校毕业生到村任职工作,鼓励转业退伍军人到乡、村工作,及时调整软弱涣散农村基层党组织班子,使农村的基层党组织充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。

### 【参考文献】

- [1]施杨,童举希.地方政府在农村人力资源开发中的作用探析[J].乡镇经济,2008(11):71-73.
- [2]陈万明,张晔林.政府在农村人力资源开发中的作用[J].中国人力资源开发,2004(3):86-88.
- [3]郭伟强,霍秀红.农村人力资源开发中的基层政府作用[J].理论导刊,2007(4):79-80.

[责任编辑:陶爱新]

## The functions of the government in Human resources development in rural areas ——Handan City as an example

FENG Wei - bin

(Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** In the process of human resource development in rural areas, the Government, especially local governments bear a heavy responsibility to play the functions of government in promoting human resources in - depth development in rural areas and make great practical significance. By analyzing the functions of the position in Handan City human resources development in rural areas, article reveals that the Government should play a planning and management functions, service functions, departmental co - ordination, employment and training functions, and educational functions on human resources development in rural areas.

**Key words:** government; rural areas; human resources