

# 优化乡村人力资源配置助力农业强国

■ 中国社会科学院农村发展研究所研究员 党国英

提高中国农业现代化水平，需要在农业农村领域大量储备高素质人才。但这一政策主张不能靠口号来实现。

## 现代农业的人力资源配置特征

经济总量较大的发达国家都有先进的农业体系，其所拥有人力资本水平在国家经济系统中也具有先进性。

一是农业从业者深度卷入社会分工体系。人力资源加入社会分工体系才有可能产生利用效率。一个领域的人力资源在其服务范围确定或增长的情形下，其所占社会人力总资源的比例越小，或者其增速小于服务增长的速度，意味着该领域的人力资源卷入社会分工体系的程度在加深。这种情形的发生意味着社会分工在扩展，人力资源的利用效率在提升。

考察农业发达经济体，在人口总量增加从而食物消费绝对量增加的情形下，食物生产从业者的相对数量减少，表现为农产品成本的相对下降，社会福利水平增长。多年来，发达国家的恩格尔系数缓慢下降，直至降到 15% 以下，说明前述过程在持续推进。进一步说，随着社会不断进步，农业领域的人力资源相对减少，已经是一般性经济规律。

二是农业地头生产环节以家庭农场为主配置人力资源。在农业全产业链中，我们把土地耕作经营环节看做地头生产环节，这个环节的人力资源配置

形式主要表现为家庭农场经营。在大部分农业发达国家，因农业技术的进步，一个家庭农场可以有很大的经营规模，例如美国的中型家庭农场的 2022 年平均农业纯收入达 11 万美元，农产品销售额则在 35 万美元以上，这意味着美国 3 个中等家庭农场的销售规模与我国一个行政村的平均农产品销售额差不多。家庭农场这种人力资源利用类型有很大的技术包容性。

某些农业发达国家也存在大量小农户，被误认为小农户经营也可以是现代农业的重要组成部分。美国有“退休者农场”和“副业农场”，数量占美国家庭农场总数的 60% 左右，但销售额很小，其中约半数没有任何盈利。这个庞大的农村住户群体虽然对农业贡献不大，但它带来了乡村地区经济多样化经济形态，有利于一般农场主更好地分享乡村公共服务。

美国农业部经济研究局的数据还表明，在农业地头生产环节上，一般不需要农场主结成合作社组织；多数情况下也没有必要采取公司化农业经营形式。美国与西欧主要国家一样，农民专业合作社的主要经营环节处于购销、运输、加工和农业技术开发服务领域。在这些领域，从业队伍的人力资本水平不低于其他产业部门。

三是兼业必要性决定了农业从业者必须拥有更高劳动素质。

农业有季节性和技术性决定的工休时间，即冬

季可能不需要农场作业；某些农作物生长期也不需要作业。在工商业不发达的经济体，农业从业者休工时间的机会成本是零，不会获得收入。工商业发达以后，小城市广泛出现，农业从业者有了兼业机会，在竞争的压力下，休工的机会成本会大于零，农户会借农业休工时间离家就近兼业，以收入补偿农产品市场中的价格竞争的损失。美国农业部的数据表明，美国中小型集体农场的兼业收入占总收入的比重达到22%-50%，其中年销售额不到15万美元的经营性农场的非农兼业收入最高。

这种情况要求农业从业者必须具有与城市居民同样，甚至更高的劳动素质。退休者农场与副业农场在自己的时代本就不落后。小型经营性农场从事非农工作需要城市劳动市场上有竞争力。在英国就看到农场家庭成员有兼业做大学后勤管理的，有做警察和教师的。至于大中型农场的业主，更有现代农业的专业知识，劳动素质之高自不待言。

四是农业从业者居住形态适应农业技术分工要求。

优越的居住形态与小市镇的高品质公共服务是乡村吸引高素质劳动资源的重要条件。农业发达国家的市镇布局均衡程度比较高，每个中心的平均覆盖范围大体在100平方公里—250平方公里之间，在农业现代化中发挥了十分重要的作用。大都市区外围地带的市镇密度可以大一些，例如像荷兰，约每100平方公里发展一座市镇；农业比重较大的地区，市镇布局可以适当稀疏一点，例如像美国，约每260平方公里发展一座市镇。

这种市镇的建成区人口规模一般2万人左右，辐射区域的人口也多在3万—5万（若规模再大被国际机构定义为城市）。这种规模居民点所提供的公共服务，如学校、医院及公共部门的服务，可以达到规模经济的要求，并能产生公共服务的竞争

性，例如可以设立两所具有规模经济的小学。拥有起码的公共服务效率，使公共服务保持不低于甚至高于城市的品质。这是发达国家广义乡村吸引人才的重要原因之一。农业产业链上的白领职员对公共服务的需求也需要在这种环境中得到满足。

家庭农场主，特别是大中型农场，其居住形态有其特殊性。农场主基本都住在自己的农场上，有的没有邻居，有的邻居则是农场一部分土地的原主人。城市退休人员定居乡村时通常会选择市镇，不会选择小型居民点与农场主为邻。小型居民点上的农场主也需要公共服务，但因为公共服务有规模经济要求，他们只能就近在市镇实现公共服务需求。只要距离市镇不远，例如不超过半小时车程，仍然会方便享有公共服务。

总体看，经济发达国家的农村是中产阶级构成的社会。发达农村“容不下”低收入穷人。穷人在城市才能得到更好的关照。这意味着经济成长也是人口结构与人口空间布局的综合变化；这种变化使乡村人力资本水平至少不低于城市地区。

## 中国农业农村的人力资源配置问题

中国农村农业相较20世纪70年代已经有很大进步。从农业要素利用格局看，中国在耕地面积略有减少、劳动力数量大幅度转移的情况下，依靠资本投入增长和农业人力资源水平提高，实现了农产品产量在大部分年份里的增长。中国农业全要素生产率长期保持增长，说明农业的管理水平与科技进步水平不断提高。但是，也要看到中国农业人力资本水平还不能适应农业农村现代化的要求。

第一，城镇化水平低，人地比例不合理，小规模农业经营不能吸引高水平人力资源进入农业领域。不需要与美国比，单从中国现阶段自身条件看，

我国家庭农场的年销售额应该达到 50 万元之上，在这个基础上还应该保持 5% 以上的年增长率。这意味着谷物生产单个农场的土地耕作面积应该在 150 亩至 300 亩之间。显然，户均不到 10 亩地现状与这一要求相去甚远。通过土地流转，我国家庭农业经营规模有所提高，但近年由于多种原因已进入增长平台期。

第二，城乡居民点布局失去均衡发展目标，乡村地区公共服务水平低，不利于高端人才进入农业领域。我国各大区及各省份的城市首位度过高，而市镇发展则是一个短板。全国建制镇建成区的人口规模不到 1 万人，除去长三角与珠三角及少数特大型城市郊区的建制镇，大部分建制镇建成区的常住人口规模只相当于一个大村庄。常住人口小于 1 万人的居民点通常不具有财政收支平衡约束下的高质量公共服务水平。我国现有行政村的常住人口规模平均为 1000 人左右，更难以形成有效率的公共服务，在公共服务效率与平等之间找不到平衡点，因此难以吸引高素质人才定居乡村。

第三，与行政等级相匹配的资源管理权限配置机制导致市镇发展缺乏动力。我国建设用地区总体看并不短缺，主要问题是浪费严重。大城市建设比市镇建设更容易获得建设用地指标。各类经济技术开发区主要集中在大中城市，其中不乏花园式开发区、花园式工厂。被地方看好的企业往往以零地价入住开发区。资本与劳动就这样跟着建设用地集中在大中城市，使有利于农业农村发展的市镇建设难以得到要素投入支持。市镇无活力，人才待不住。

## 以均衡城市化为路径实现乡村劳动资源替代

让优秀人才去农村，合理的办法是通过优化农

村投资环境与就业条件，改变劳动流动影响因素的相对价值，增强农业农村领域对高素质人才的吸引力。为此，要通过深化改革，统筹城乡要素，大幅度改善城乡关系。

第一，要调整观念，坚决摒弃把乡村看作低端就业人口“蓄水池”的观念。有人忌惮乡村人口减少，认为进城农民工在城里“混不下去”时必须有一条退路，而乡村便是他们的归宿。殊不知，现代农业及其产业链更需要受教育素质高的劳动力。与其说巩固乡村脱贫攻坚成绩要与乡村振兴相结合，还不如说它应该与均衡城市化相结合。

第二，要在均衡城市化目标约束下，加快城镇化步伐，优化城乡人口布局。要通过增加城市居住用地供应，减少其他部门用地的办法，降低城市房价，促进农村居民更快举家进入城市，为提高农业规模化经营水平创造条件。国家应大力支持建成区达 2 万人左右的建制镇的经济繁荣，使建制镇的经济辐射范围达到 100-300 平方公里之间，覆盖人口达到约 3 万-5 万的规模。

第三，引导农业产业链中心下沉到市镇，促进市镇繁荣，提升市镇公共服务水平。我国应该检讨现存各类开发区建设政策，支持农业产业链上的企业到市镇投资。要正确引导农业产业链的价值创造节点的分布。在农产品离开地头后的加工、流通与服务环节中，除了零售与末端批发环节外，其他环节尽可能下沉到农业产地，以市镇为中心形成农业综合服务价值增值的关键节点。农业产品环节的生产性服务活动也是如此。应对农业产业链企业实行选择性的税收优惠政策。应根据进驻市镇的农业产业链企业或合作社兴办企业拥有的吸收农户兼业的岗位数量实行税收优惠。当然，如果出台这样的政策，需要做细致的政策设计。E