

## 广东与台湾农村后继人力资源开发模式比较及其启示

向佐春, 何亮 (五邑大学, 广东江门 529020)

**摘要** 当前, 广东省农村人口流失日益严重。虽然颁布并实行了一系列农村后继人力资源开发政策措施, 但主要注重农业人口的内部挖潜。而同样面对农村人口流失的台湾地区, 则是内部存量的挖潜与外部供给的开发相结合。通过两地相关政策措施比较, 可以从以下三方面入手: 一是把“农民”身份转变为一种职业, 以稳定职业农民队伍; 二是整合现有的农村人才资源, 建立乡村人才体系; 三是扩大职业农民来源, 打通公职人员流向乡村的通道。

**关键词** 广东; 台湾; 农村后继人力资源; 开发模式

**中图分类号** F249.21 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2019)07-0248-03

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.07.074



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### Comparison and Enlightenment of Rural Successor Human Resource Development Model between Guangdong and Taiwan

XIANG Zuo-chun, HE Liang (Wuyi University, Jiangmen, Guangdong 529020)

**Abstract** At present, the rural population in Guangdong Province is losing more and more seriously. Although a series of rural successor human resources development policy measures have been promulgated and implemented, the main focus is on the internal excavation of the agricultural population. Taiwan, which also faces the loss of rural population, is a combination of the potential of internal stocks and the development of external supplies. By comparing the relevant policies and measures between the two places, we can start from the following three aspects: first, transforming the status of “farmer” into a profession to stabilize the ranks of professional farmers; the second is to integrate the existing rural talents resources and establish a rural talents system; third, we will expand the sources of professional farmers and open the way for public officials to flow to the countryside.

**Key words** Guangdong; Taiwan; Rural successor human resources; Development mode

## 1 广东农业后继人力资源的数量与质量之虞

由于珠三角地区对周边的“虹吸效应”, 粤东西北地区农村人口流失日益严重。首先, 劳动力数量减少。2000—2016年, 广东第一产业劳动力流失率为 14.7%。其中, 2000—2010 的前 10 年流失率为 6.%, 而 2010—2016 的 6 年时间则达 8.7% 的流失率。其次, 劳动力老龄化现象出现。随着青壮年外出打工, 以及农村生育率降低等原因, 广东农村老龄化现象已露端倪。再次, 农业人口受教育程度低。21 世纪以来, 由于广东各级政府对农村教育的重视, 广东农村受教育条件已大为改善。但总体文化程度仍明显偏低, 只相当于初中二年级的水平<sup>[1]</sup>。而且, 其中较高素质的劳动力仍不断向城市转移。

近年来, 随着以休闲农业、绿色农业、农村电商等新业态蓬勃发展, 广东各地出现许多现代农业园区、农民合作社、合作联社、现代家庭农场等新型农业组织形式, 传统农业转型升级需要大量有文化、懂技术、会经营的新型职业农民。显然, 当今广东农业人口状态, 无论数量或质量都不能适应农业现代化要求。

## 2 广东农村后继人力资源的开发模式——着力挖掘内部存量

所谓内部存量, 泛指与“农口”有关的所有人力资源。如农业科技人员、农村现有人力资源、返乡农民工等等。

### 2.1 支持省内农民工返乡创业

从国家层面来讲, 国务院

**基金项目** 广东省哲学社会科学项目(GD13XGL37): 农村后继人力资源开发视角下的广东农民专业合作社发展研究的部分研究成果。

**作者简介** 向佐春(1962—), 男, 土家族, 湖南慈利人, 副教授, 博士, 从事农村经济、人力资源管理研究。

**收稿日期** 2018-10-27

办公厅 2015 年颁发了《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》(国办发[2015]47 号)。为贯彻落实国家相关政策(国办发[2015]47 号)精神, 更是从广东省农村人力资源实际情况出发, 广东省各级政府出台了一系列相关政策, 要求完善并加强服务体系, 对外出务工人员返乡创业提供大力支持。如广东省政府 2016 年出台《关于进一步支持异地务工人员等人员返乡创业的通知》(粤府办[2016]68 号), 明确要求将支持异地务工人员返乡创业作为主要任务, 要求各地政府完善相关服务体系、加大相关政策扶持力度。如在税费减免方面, 只要符合相关规定条件的, 可以享受减征企业所得税、免征教育费附加、免征增值税等政策<sup>[2]</sup>。

**2.2 稳定农业科技人才队伍** 2010 年, 广东省出台《广东省农业事业单位岗位设置管理指导意见》(粤人社发[2010]26 号), 对农业事业单位岗位设置及人员聘用做出规定。该《指导意见》要求, 全省各地要紧密结合当地农业生产实际, 制订具体的实施方案。要以为人本, 确保当地农业科技人才队伍的稳定。

**2.3 广东农村青年“领头雁”培养计划** 为充分发挥农村优秀青年在培育新型职业农民队伍、加快发展现代农业的标杆作用。自 2014 年起, 广东省农业厅、团省委、广东省农业银行等相关部门联合实施“广东农村青年‘领头雁’培养计划”。拟用 5 年时间, 通过政策倾斜、资金支持、技术培训等措施, 培养 5 万名“领头雁”, 实现“村村都有带头人、镇镇都有带头人示范基地、县县都有带头人协会; 充分发挥带头人在创办(或领办)农业经营主体的示范带动作用”。

**2.4 扶持广东城郊外来农民参加农业经营** 首先, 实施均等化技能培训制度。自 2014 年 5 月起, 广东率先打破省籍

以及城乡户籍限制,对所有在粤城乡劳动者,实施均等化技能培训补贴政策。同时,根据实际需要,将花生高产栽培等多个涉农职业纳入培训补贴范围,农民参加培训获取证书后,可以申请培训补贴,以调动农民提高职业技能的主动性与积极性。

其次,完善社会保险制度体系。城郊外来农民,可以在满足一定条件下,以灵活就业人员身份,自愿参加企业职工基本养老保险,享受养老保险待遇。不符合条件的,可以在原籍参加。也可以个人缴费的方式参加职工医疗保险,广东已经实现基本医疗保险跨省异地直接结算。为外来农民异地就医提供了便捷服务,减少了广东城郊外来农民的流动性。

再次,解决子女入学教育问题。广东出台了《广东省人民政府关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见》、《广东省人民政府办公厅关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》等一系列文件。截至2017年底,全省共有247.37万非户籍学生入读公办义务教育学校<sup>[3]</sup>,为外地务工人员子女在广东就学提供了有力的保障。

最后,把外来农民纳入基本公共卫生服务。外来农民与户籍人口一样,享受同等待遇。主要内容是为外来农民建立健康档案、其子女免费接种免疫规划疫苗服务、儿童保健服务等。

### 3 台湾地区农村后继人力资源的开发模式——兼顾内部存量的挖潜与外部供给的开发

所谓外部供给,指当前与“农口”毫无关系的人力资源。如毫无农业经验的城市居民、公务人员等。

**3.1 培育在校大学生(涉农及非农专业)的从农兴趣** 为培育未来的新时代农业从业人员,台湾的农业院校(如:嘉义大学等)开设“大学生农业职业生涯探索农业入门班”,组织学生到生态农场、实验农场进行暑假实习活动,集农业知识与自然生态于一体,让学生在趣味中掌握农业实际操作常识。

**3.2 培育农二代的农业生产技能和农业管理知识** 台湾的农业院校普遍设立“农场经营管理”等科系或专业,并设立农业公费班,农二代可以优先录用。学生经过3年正规专业学习和一年的农场实习,可以获得毕业证书。毕业后必须从事农场或农业企业工作4年。若以后继续从事农业工作,“政府”将优先给予购地、创业等贷款及其他优惠措施。以嘉义大学为例,该校开办的园艺学系农场管理组公费专班,2015年招收30名公费生,2016年45名<sup>[4]</sup>。

**3.3 吸引城市青年从农的“农业漂鸟计划”** 台湾现代农业发达,从事有机农业的农户,需要较高的文化水平和知识层次。因此,当今台湾农民中,其实有许多是厌倦城市节奏,向往田园生活的都市年轻人。

为进一步推动台湾“农委会”所倡导的“精致农业”,鼓励有文化的都市年轻人到农村创业。从2006年起,台湾农业部门开始推动“农业漂鸟计划”<sup>[5]</sup>,该计划实际上是由一系列培训课程组成。通过“漂鸟营”的方式进行培训。首先是培育从农兴趣的“农村体验营”,约3~5 d;然后是“农业入门”的简单训练课程;最后是农事技能及农业经营管理技能

提升课程。经过层层筛选,最后培育出既有“田园梦”,又有实际农业经营才能的人员。这些人员如果确定投入农业经营,台湾农业部门将提供包括创业低息贷款等扶持政策。

**3.4 面向无农业经验之中年人群的“园丁计划”** 为了吸引更多劳动力资源,台湾农业部门还推出了“园丁计划”,培育对象为年龄35岁以上、对农业有兴趣、但没有从农经验者,培训者对他们进行农业技术培训。与纯粹的农业技术培训不同的是,培训者同时还讲授现代农业的发展潜力与发展趋势,在传授农业技术的同时,提高学员从事农业的兴趣。

**3.5 面向缺乏经营管理经验之农民的“深耕计划”** 在现代农业时代,只具备农耕经验,没有现代经营管理思想,是不可能致富的,那么农村人力资源就会进一步流失。为达成“经营深耕,农业扎根”之目的,台湾农业部门对现有农民开展了系统化经营管理知识培训。培训重点内容包括农业技术推广、网络技能、农渔民第二专长、渔船人员安全、农渔业资源保育等方面<sup>[6]</sup>。从培育对象看,台湾的培育政策显然涵盖范围更广泛,且针对不同的对象都有专门的政策对应,所以其政策针对性更强。所吸引的人力资源既有从农兴趣,又有较高文化素养和从农专业知识。符合台湾农业从“精致农业”向“文创农业”发展所需要的农业人才要求。

**3.6 通过培根计划稳定专业农民队伍** 培根计划是台湾“农村再生计划”的一部分。由于面临农村人口老龄化、村庄空心化等情况,“农村再生计划”的首要问题就是农村后继人力资源问题。“再生计划”第三章第三十条规定,“各级主管机关应加强农村人力资源培育”,强调“农村再生、先做培根、培根做好、根留农村”。培根计划强调以农村当地居民为核心,通过一系列培训提升农村居民的素养和能力。如培根计划规定,农村社区要组织本地居民听取68 h培根计划课程,要培育出爱乡爱土、愿意为社区服务的本地人才,为本地社区人力资源增添新活力。完成培根课程后,引导本地社区以永续经营理念制订长远发展目标,并针对长远目标进行年度分解,循序渐进逐步实施,最终建成具有现代生活气息与本土乡村文化特色的新农村<sup>[7]</sup>。

广东与台湾的培育内容大致相同,都注重农村劳动力的农渔业基本技能、农业科技、农业经营管理能力的培育。所不同的是,台湾的培根计划考虑得更长远,更关注农村未来后继人力资源问题。该计划既有长远目标,又有具体措施,值得广东有关部门借鉴。

小结:广东对农村后继人力资源培育的各项政策措施固然很多,也比较全面。但就开发对象而言,大多局限于农业科技人员、农村现有人力资源、返乡农民工等等,开发对象基本上没有离开“农”字。换句话说,只对农村后继人力资源的内部供给给予重视和开发。而台湾不仅开发对象较为多元化,而且,通过“培根计划”等政策措施稳定专业农民队伍。总之,其开发政策与手段要更加深入一些。

## 4 启示

**4.1 稳定职业农民队伍,把“农民”身份转变为一种职业** 2018中央一号文件明确提出:鼓励各地开展职业农民职

称评定试点。

职业农民职称评定的意义在于:首先,体现职业农民与传统农民的区别,把“农民”从身份转变为一种职业,而且是体面、有尊严的职业。其次,是对个人职业技能的肯定。有利于新型农业经营主体对人才的评价与使用。再次,有利于打破长久以来职称评定中“唯学历、唯资历、唯论文”的桎梏,真正体现农业生产中“把论文写在大地上”的务实作风。最后,是从农者实现自我价值的新途径,有利于吸引有兴趣“上山下乡”的农业新人<sup>[8]</sup>。

广东既是经济大省,亦是农业大省,推动职业农民职称评定有其必要性与迫切性。要使这项工作得到顺利开展,目前主要有两方面的工作:一是建立新型职业农民申报职称评审的激励机制,二是建立合理的职业农民职称评价体系。

欲提高职业农民申报职称的积极性,可以参考其他行业的激励机制。如高校教师参与职称评审的热情很高,源于利益驱动与荣誉驱动。一般来说,职称等级可以表明一个人的职业能力高低。那么,利益方面,职业农民获得的职称越高,可以让其在贷款、培训等资源获得的选择越多;荣誉方面,职称评定使农民成为体面职业。获得职称需要一定门槛,只有职业农民中的“佼佼者”才有此殊荣。甚至可以作为农业行业的代言人,安排进入人大代表、政协委员行列。

评价体系的建立,要打破“唯学历、唯资历、唯论文”论,真正体现农业生产中“把论文写在大地上”的务实作风。重视种植(或养殖)技术方案、研究项目实施方案、田间试验报告、专题调研报告等技术成果,尤其重视对农户的带动效应、经济社会效益等方面的评价。

总之,建立职业农民职称评价体系,是一项系统工程,牵涉面较大。需要在调查研究的基础上,先进行试点,最后才能在总结经验的基础上,全面铺开。但“三农”工作的紧迫性,需要省里相关部门尽快开展职业农民职称评定试点,早日出台职业农民职称评定政策。

**4.2 整合现有人才资源,建立乡村人才体系** 党和政府历来重视人才下乡问题。从历史来看,有“七站八所”、驻村干部等。从当前来看,有新时期的乡村配备第一书记、鼓励农民工返乡创业、配备“大学生村官”、对口帮扶、工商资本下乡以带动先进技术、先进理念以及人力、物力、财力下乡等各项政策。这些政策各成体系、政出多门,如果把这些人资源进行有效整合,综合利用,可以发挥更好的作用。

#### 4.3 扩大职业农民来源,打通公职人员流向乡村的通道

2018中央一号文件提出:“汇聚全社会力量,强化乡村振兴人才支撑”。为此,可以借鉴台湾地区广泛培育各类、各层次人

才从事农业生产的相关政策,广东亦可根据本地实际,推出具有广东特色的,符合新时代“上山下乡”的激励政策,鼓励各界人才汇聚农村。

2018中央一号文件提出:“研究制定管理办法,允许符合要求的公职人员回乡任职”。对此,四川省率先做了尝试,四川省委2018年一号文件提出:“将统一研究制定管理办法,推行‘岗编适度分离’新机制,允许符合要求的公职人员回乡任职。”<sup>[9]</sup>所谓“岗编适度分离”,就是将人才的编制放在上级单位或原单位,而把工作岗位设到农村,让有志于农村基层的二线干部、事业单位人才到广阔天地发挥聪明才智,成为新时代的“新乡贤”<sup>[10]</sup>。

四川省委一号文件的出台,莫基于省内部分地市已实施数年的“岗编适度分离”试点。2014年开始的试点对象只限于县级事业单位在编人员。即编制在县里,人员沉到乡镇基层,简而言之,就是“编制县管,人员乡用”模式。几年来,“岗编适度分离”试点取得较好效果。如四川宜宾市乡镇卫生院空编率从2014年的54%,减至2017年的14%。鉴于试点的成功,自2018年起,“岗编适度分离”新机制已在四川全省正式推行。

广东省虽是经济大省,但地域、城乡发展不平衡尤甚于四川。如粤东西北乡镇人才缺乏现象长期存在,而编制比重较大的教育、医疗、农技等方面,编制不满、岗位虚置现象尤其严重。因此,吸取四川试点经验,早日推出适合广东实际的“岗编分离”政策,对调动事业单位人员积极性、充实农村后继人力资源,有其必要性与紧迫性。

#### 参考文献

- [1] 张国英,陈盼盼,杨晓燃. 城镇化与广东农村人口变迁[J]. 南方人口, 2015, 30(4): 35-42.
- [2] 广东省人民政府办公厅. 关于进一步支持异地务工人员等人员返乡创业的通知:粤府办[2016]68号[A]. 2016.
- [4] 穆向丽. 台湾如何培育与扶持青年职业农民[J]. 农村经营管理, 2017(8): 38-39.
- [3] 广东省农业厅政策法规处. 关于广东省十三届人大一次会议第1769号代表建议答复的函:粤农函[2018]772号[A]. 2018.
- [5] 佚名. 中国·台湾农业已由精致农业升级为全球第一的文创农业[J]. 现代营销(创富信息版), 2018(6): 20.
- [6] 单玉丽. 中国台湾的“新农业运动”[J]. 世界农业, 2007(8): 11-14.
- [7] 黄颖. 台湾农业技术推广体系的发展与特色[J]. 台湾农业探索, 2015(6): 13-16.
- [8] 朱海洋. 种养有技能 一样评职称:打破学历论文限制 浙江49名职业农民获评高级职称[N]. 农民日报, 2018-03-24(001).
- [9] 中共四川省委. 2018年四川省委一号文件:全面部署乡村振兴[A]. 2018.
- [10] 阮蓓. 四川省探索实施“岗编适度分离”管理新机制纪实[N/OL]. 农民日报, (2018-01-30) [2018-10-05]. [http://www.farmer.com.cn/sh/jczjs/201801/t20180130\\_1353656.html](http://www.farmer.com.cn/sh/jczjs/201801/t20180130_1353656.html).

(上接第247页)

- [7] 马守义,谢丽华,朱广石. 黑土地保护性耕作技术的思考[J]. 玉米科学, 2018, 26(1): 116-119.
- [8] 王静,林春野,陈瑜琦,等. 中国村镇耕地污染现状、原因及对策分析[J]. 中国土地科学, 2012, 26(2): 25-30, 43.
- [9] 顾瑞珍,刘晓莉. 约1.5亿亩耕地受污染 多集中在经济较发达地区

[EB/OL]. (2006-11-08). [2017-11-22]. <http://business.sohu.com/20061109/n246288513.shtml>.

- [10] 黄国勤,赵其国. 轮作休耕问题探讨[J]. 生态环境学报, 2017, 26(2): 357-362.
- [11] 陈展图,杨庆媛,董小容. 轮作休耕推进农业供给侧结构性改革路径研究[J]. 农村经济, 2017(7): 20-25.