

乡村振兴战略下农村人力资本发展面临的问题与对策研究

沈扬扬 张 哲 张 琦*

【摘要】促进农村人力资本发展是实现乡村振兴的必然要求，农村人力资本的培育积累是促进乡村人才振兴的重点任务。本文基于乡村振兴战略的时代背景，通过逻辑推演和数据分析，梳理并阐释了当下我国农村人力资本发展的研究进展，分析了目前农村人力资本发展所面临的问题，并提出了相应对策。研究表明，目前我国农村人力资本发展面临着人力资本存量较少、质量较低、结构不优的现状，存在优质教育资源供给不足、教育质量不高、儿童能力发展滞后、人力资本流失严重、数字人力资本水平相对较低等问题。基于此，本文认为要加大投入力度、深化农村教育供给侧改革、增大学前教育投入力度、引导城镇生产要素向农村流动。

【关键词】农村人力资本；乡村振兴；对策研究

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2023.05.009

一、引言

全面推进乡村振兴战略是促进共同富裕、实现第二个百年奋斗目标的重点所在，而人才振兴正是乡村振兴的关键。2023年中央一号文件明确提出“实施乡村振兴人才支持计划”“实施高素质农民培育计划”“大力发展面向乡村振兴的职业教育”等新时代任务^①，而要实现乡村人才振兴，必然要把农村人力资本的培育积累放在重要位置，激活乡村发展内生活力，补齐乡村振兴的“人才短板”。

农村人力资本培育积累对于实现乡村振兴的意义不言而喻。然而，农村人力资本发展依然面临着“数量不足”与“质量不高”两大问题^②。农村人力资本的投资力度，特别是农村教育方面的投

* 沈扬扬，北京师范大学经济与资源管理研究院副教授；张哲，北京师范大学经济与资源管理研究院硕士研究生；张琦，北京师范大学经济与资源管理研究院教授。本文系国家社科基金重大项目“伟大脱贫攻坚精神研究”（编号：22ZDA091）、国家社科基金重大项目“基于多维视角的2020年以后我国相对贫困问题研究”（编号：19ZDA052）阶段性成果。

① 《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm?dzb=true，访问日期：2023年6月30日。

② 王迅：《从人力资本理论视角看我国农村人力资本投资》，《农业经济问题》2008年第4期。

入相对不足，影响了农村人力资本的积累以及人力资本的投资效果^①。另外，农村不仅在人才培养方面无法满足自身的高质量发展要求，更是缺乏培育人才的环境。尽管党的十八大以来，“教育扶贫工程”显著改善了农村人力资本培育积累的状况，特别是促进了贫困地区儿童的能力发展^②，但是目前人力资本依然是制约农村高质量发展的短板。李春根和陈文美关于农村家庭多维相对贫困的研究表明，目前教育是导致我国农村相对贫困家庭的最大因素^③，所以农村的人力资本水平不足在很大程度上是缓解相对贫困、促进共同富裕的障碍。

人才是战略的执行者和实施者，农村人力资本的培育积累是乡村振兴战略能够实施与落实的关键所在，同时也是实现乡村振兴的重要抓手。基于此，全面分析中国农村人力资本培育积累的发展现状，厘清农村人力资本发展存在的问题，提出补齐农村人力资本积累“短板”的对策，对于促进乡村人才振兴具有重要的现实意义。

二、农村人力资本的研究进展

（一）人力资本理论研究进展

人力资本是指凝聚在劳动者身上具有经济价值的体力、技术、知识等因素的总和。人力资本概念最早由亚当·斯密（Adam Smith）提出，他认为人力资本属于流动资本，即人们通过学习所获得的才能，并且这种才能所耗费的学习时间与劳动能够获得合理报酬^④。在传统的经济增长理论中，人力资本被视为一种由生理、种族等先天性因素所决定的外生变量，在进行社会层面的人力资本加总时也是假设不同个体的人力资本是同质的。系统的人力资本理论源于舒尔茨（Theodore W. Schultz）、贝克尔（Gary Becker）、明瑟（Jacob Mincer）等经济学家，即传统人力资本理论。传统人力资本理论强调教育、健康等因素对人力资本形成和发展的重要作用，其研究重点是教育、健康与收入之间的关系^⑤。比如舒尔茨认为人力资本的投资活动分为健康与医疗保健服务、在职人员培训、正规学历教育、非企业组织的成年人培训学习项目、个人和家庭寻找就业机会的迁移活动五大类^⑥，基本可以被大致概括为健康改善与教育培训两大类。卢卡斯（Robert E. Lucas）则认为人力资本的形成基本来源于教育培训与工作中的“干中学”^⑦。

能力是人力资本理论的核心。在传统人力资本理论的逻辑框架下，“能力”等同于“认知能力”^⑧，简单地以“教育年限”作为衡量标准，没有对“能力”本身作深入探讨^⑨。然而，“文凭贬值”“高分低能”“过度教育”等现实问题的出现使传统人力资本理论遇到了挑战，一些研究发现，

① 温涛、何茜：《新时代中国乡村振兴战略实施的农村人力资本改造研究》，《农村经济》2018年第12期。

② 宋弘、罗吉昱、黄炜：《教育扶贫与人力资本积累：事实、机制与政策含义》，《世界经济》2022年第10期。

③ 李春根、陈文美：《共同富裕目标下农村相对贫困家庭多维贫困测度及分解》，《当代财经》2022年第5期。

④ Smith A. *The Wealth of Nations*, Encyclopedia Britannica, 1937, pp.119-120.

⑤ 周金燕：《人力资本内涵的扩展：非认知能力的经济价值和投资》，《北京大学教育评论》2015年第1期。

⑥ Schultz T W. Investment in Human Capital, *The American Economic Review*, 1961, 51(1).

⑦ Lucas R E. On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, 1988, 22(1).

⑧ 周金燕：《人力资本内涵的扩展：非认知能力的经济价值和投资》，《北京大学教育评论》2015年第1期。

⑨ 李晓曼、曾湘泉：《新人力资本理论——基于能力的人力资本理论研究动态》，《经济学动态》2012年第11期。

教育水平提高不一定能提高个人收入^①,传统人力资本理论难以解释明瑟收入方程控制“认知能力”变量的情况下出现的残差^②。

新人力资本理论认为“非认知能力”与“认知能力”同等重要,是人力资本的重要组成部分。简单来说,非认知能力包含各种与认知能力相关但又有所不同的社会态度、行动和行为习惯,比如性格、偏好等。以诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·J.赫克曼(James J. Heckman)为首的学者将“能力”区分为“认知能力”与“非认知能力”,由此新人力资本理论形成了以“能力”为核心的研究框架,扩展了人力资本的内涵^③。新人力资本理论的一系列研究表明非认知能力相对于认知能力更重要。赫克曼等人对美国高中同等学力考试(General Educational Development,GED)项目的参与者展开了研究,GED项目是一项针对高中辍学者的认知能力培训项目,可以给参与完成者提供等同于高中学历的文凭证明。赫克曼以GED项目参与者为样本,研究证明了非认知能力有重要的经济价值,甚至在某些情况下,其对收入的提升效果要强于认知能力^④。总之,根据新人力资本理论的研究框架,农村人力资本投资开发不能仅注重认知能力的提升,也要重视非认知能力的发展,这样才能在真正意义上改善农村人力资本状况。

(二)农村人力资本投资的研究进展

农村人力资本投资是指通过教育、培训、医疗保健等形式促进农村群体的能力发展,提高农村劳动者的素质,增加农村的人才存量和增量,以达到促进农村高质量发展为目的的活动。现有文献针对农村人力资本投资进行了广泛而深入的研究,主要分为农村人力资本发展所面临的问题和促进农村人力资本投资的可行路径两个方面。

一些文献研究了目前农村人力资本积累所遇到的问题。李虎峰等基于文献CiteSpace法系统梳理了2000—2021年中国农村人力资本培育积累的研究趋势,认为当前阶段农村人力资本积累面临着人才流失严重、现存人力资本数量低、质量不高、医疗事业发展滞后等问题,难以为农村产业发展提供足够的人才支撑^⑤。长期强调农业劳动力向城镇转移以缓解农村压力、为城市产业发展提供充足的劳动力,导致农村在后续发展上存在较大的劳动力短缺问题^⑥。事实上,长期以来中国农村的教育水平都显著低于城市,这是城乡经济、福利存在差距的必然结果,同时也是城乡教育回报率存在巨大差距的结果^⑦。农村的教育质量和人才培育质量存在较大问题,比如周兢等人的研究表明,农村儿童在学习与发展方面存在显著劣势^⑧;罗仁福等基于团队多年的研究成果和调研数据指出农村的青少年儿童在学生生涯的各个阶段均存在着严重问题,比如在学龄前教育阶段面临早期教育资源短缺的问题、在义务教育阶段面临学习成绩较差的问题、在职业教育阶段面临就业受限的问

① Freeman RB. The Facts about the Declining Economic Value of Collage, *The Journal of Human Resources*, 1980, 15(1).

② Griliches Z, Mason W M. Education, Income and Ability, *The Journal of Political Economy*, 1972, 80(3, Part2).

③ Heckman J J. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, 2006, 312(5782).

④ Heckman J J, Rubinstein Y. The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program, *The American Economic Review*, 2001, 91(2).

⑤ 李虎峰、赖启福、苏慧娟等:《2000—2021年中国农村人力资本培育积累的演进及趋势研究——基于CiteSpace的文献计量可视化分析》,《中国农业资源与区划》2022年第10期。

⑥ 彭巨水:《农村劳动力转移对农村经济负面效应的分析》,《经济问题探索》2008年第8期。

⑦ 罗楚亮:《城镇居民教育收益率及其分布特征》,《经济研究》2007年第6期。

⑧ 周兢、张莉、Nirmala Rao:《我国早期儿童学习与发展的现状分析:一项来自EAP—ECDS的研究报告》,《全球教育展望》2018年第7期。

题^①。在健康方面，由于农村医疗卫生事业发展落后和人口老龄化的迅速发展，农村的健康人力资本情况也不容乐观^②。

另一些文献主要研究了促进农村人力资本积累的路径。罗明忠基于中国的人力资本投资实践认为，农村人力资本投资的途径主要有教育、培训和健康医疗三种，三种途径各有优势和特点，教育的投资回报率高但投资周期长，培训的投资周期短但主要以实用为主，健康医疗投资可以改善农村劳动者健康状况、提高其身体素质^③。梁超等利用20世纪80年代开始的“改水改厕”事件为准自然实验，发现农村公共卫生建设提高了农村青少年儿童接受高中和大学教育的概率，对儿童的日常健康也有所改善^④。方超和黄斌发现义务教育改革增加了农村劳动力的受教育年限，并显著提高了农村劳动力的教育回报率^⑤。除了农村本土人力资本积累外，积极引导人才回流也是增加农村人才的有效方法，蒋海曦和蒋玲针对农民工回流问题进行了研究，发现当前农民工回流农村的意愿较低，并且存在很多障碍^⑥。江帆和宋洪远认为促进农民工返乡创业、回流农村方面最重要的举措是完善相关制度体系，保障农民工返回农村后的相关配套服务设施和资源^⑦。比如，2014年开始实施的“电子商务进农村综合示范”政策对农村本地就业和创业均有促进作用^⑧，在农村本地就业和返乡创业会促进人才回流农村，从而促进农村人力资本的积累和发展。在研究农村人力资本投资有何作用方面，有大量研究发现，对于农村微观个体而言，农村人力资本投资不仅可以增加家庭收入、促进非农就业^{⑨⑩}，还可以为其增加创造收入的机会、缓解贫困、阻断贫困代际传递^⑪。对于农村整体而言，促进人力资本投资可以提高农业全要素生产率，是促进乡村振兴的重要抓手^⑫。

（三）述评

已有研究对中国农村人力资本相关问题进行了深入探讨。在理论方面，人力资本理论由以教育衡量的认知能力为核心的传统人力资本发展成了“认知能力”与“非认知能力”并重的新人力资本理论，研究视角也拓展到了全生命周期、多维能力；在研究中国农村的现实问题方面，现有文献对中国农村人力资本培育积累的现状、存在问题和有效路径进行了不同程度的研究。已有研究对于本文开展研究具有一定的参考价值，然而以往学者在农村人力资本研究上多从单个角度出发，仅局限于深入分析某个具体问题，对于农村人力资本问题缺乏全视域的系统梳理和分析。本文在已有研究的基础上，对中国农村人力资本发展所面临的问题和对策进行全面的分析，以期对农村人力资本发

① 罗仁福、刘承芳、唐雅琳等：《乡村振兴背景下农村教育和人力资本发展路径》，《农业经济问题》2022年第7期。

② 王翌秋、刘蕾：《新型农村合作医疗保险、健康人力资本对农村居民劳动参与的影响》，《中国农村经济》2016年第11期。

③ 罗明忠：《人力资本视角下中国农业强国建设的基本路径》，《求索》2023年第1期。

④ 梁超、王素素、孙涛：《公共卫生与长期人力资本——基于中国农村“改水改厕”事件的研究》，《财经研究》2022年第7期。

⑤ 方超、黄斌：《义务教育改革与农村劳动力的教育回报率——基于CHIP数据的准实验研究》，《北京大学教育评论》2021年第4期。

⑥ 蒋海曦、蒋玲：《乡村人力资本振兴：中国农民工回流意愿研究》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2019年第5期。

⑦ 江帆、宋洪远：《促进农民工返乡创业：历史方位与实现路径》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2023年第3期。

⑧ 涂勤、曹增栋：《电子商务进农村能促进农户创业吗？——基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验》，《中国农村观察》2022年第6期。

⑨ 程名望、盖庆恩、Jin Yanhong等：《人力资本积累与农户收入增长》，《经济研究》2016年第1期。

⑩ 王卫东、白云丽、罗仁福等：《人力资本、政治资本与农村劳动力非农就业》，《劳动经济研究》2020年第1期。

⑪ 刘欢、胡天天：《家庭人力资本投入、社会网络与农村代际贫困》，《教育与经济》2017年第5期。

⑫ 姚旭兵、邓晓霞、罗光强：《农村人力资本是否促进了乡村振兴？——基于双重异质性视角》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2022年第6期。

展和乡村人才振兴提供经验借鉴。

三、农村人力资本发展面临的挑战

(一) 农村人力资本存量较低、质量不高、结构不优

实现乡村人才振兴,最重要的是在人才供给上满足农村高质量发展的需求。人力资本主要表现为个体在成长和学习中所掌握的各种能力,包括学历、技能、健康等。当将这些能力抽象成人力资本存量、质量和结构时,农村人力资本发展就呈现出了人力资本存量较低、质量不高、结构不优等特征,而农村发展落后、公共服务设施不健全、人力资本投资回报率低等因素致使农村人才引入难、培育难、利用难、留下难的现象广泛存在^①。

在人力资本存量上,虽然近年来中国农村的人力资本水平不断提升,但是存量水平仍然较低。中央财经大学公布的《2023年中国人力资本报告》中使用Jorgenson-Fraumeni方法计算的人力资本总量数据显示,2021年农村人力资本总量为372.7万亿元,同年全国人力资本总量为3378.3万亿元,仅占总量的11%;而2021年城镇人力资本总量为3005.6万亿元,比农村人力资本总量高2632.9万亿元。这一方面是由于农村人力资本的培养水平较为低下,缺乏培育人力资本的“土壤”,另一方面由于城乡经济发展差距较大,导致城镇对农村产生了“人才虹吸效应”,乡村本土人才外流严重,甚至一些村庄只留下了老人、儿童和妇女,进而伴生了空巢老人、留守儿童、留守妇女等一系列社会问题。

在人力资本质量上,中国农村劳动人口受教育水平不高,整体人力资本质量水平较低。首先,受教育年限是度量人力资本常用的代理指标,能够很好地反映个体的认知能力。如图1,中国农村劳动人口平均受教育年限从2011年的8.57年提高到了2021年的9.24年,虽然这表明农村劳动人口的教育水平有所提高,但是这也意味着农村劳动人口的平均受教育水平仅仅达到了义务教育的年限要求,整体水平依然较低。其次,在学历结构上,接受过高中教育的农村劳动人口比例在2021年为22.44%,尽管相较于2011年的13.91%提高了8.53个百分点,但是比例依然很低;接受过大专以上教育和本科以上教育的农村劳动人口比例分别仅为5.84%和2.03%,即将近95%的农村劳动人口没有接受过高等教育。最后,在城乡横向比较上,农村劳动人口的受教育水平远远低于城镇劳动人口,2021年城镇劳动人口平均受教育年限为11.69年,比农村劳动人口平均受教育年限高2.45年;2021年城镇劳动人口中高中以上学历的比例为57.43%,大专以上学历的比例为34.07%,这表明城镇劳动人口中受过高等教育的比例远远高于农村劳动人口。这综合反映出农村的人力资本质量较低,难以满足乡村高质量发展的人才需求。另外,健康也是人力资本质量的衡量指标之一,农村人口所享有的医疗服务和保障医疗保险水平与城市存在较大差距,面临着健康的“双重弱势”的困境^②,这种健康弱势反映在统计数据上就是农村人口的预期寿命显著低于城镇人口,表明中国农村的健康人力资本水平相对较差。

在人力资本结构上,中国农村的人力资本结构不优的问题主要反映在年龄、学历和农业生产结构上。在年龄方面,目前中国农村劳动人口平均年龄达到了39.82岁,而城镇劳动人口的平均年龄

^① 周晓光:《实施乡村振兴战略的人才瓶颈及对策建议》,《世界农业》2019年第4期。

^② 何文、申曙光:《城乡居民医保一体化政策缓解了健康不平等吗?——来自中国地级市准自然实验的经验证据》,《中国农村观察》2021年第3期。

39.16岁，农村劳动人口的平均年龄显著高于城镇，这个数据的背后反映出了农村年轻人脱离农村、向城市流动的事实，也体现出目前农村难以留下年轻人，生活在农村的人员主要以老年人为主；在学历方面，目前绝大多数农村劳动人口没有接受过高等教育，并且将近八成的农村劳动人口没有受过高中教育；在农业生产结构方面，目前农村农业生产依然停留在小农经济阶段并保持着“自给自足”的生产方式，大部分农村人口从事小规模的生产经营，从事规模化、现代化的农业生产经营的人员数量和比例都很小^①。目前农村人力结构的现状主要是由于农村发展缓慢、与城镇差距巨大，使得农村人才大规模流向城市，致使农村成为了“人才荒漠”。



图1 2011-2021年中国农村劳动人口教育情况

数据来源：中央财经大学人力资本指数项目数据库，<http://humancapital.cufe.edu.cn/index.htm>。

（二）资源供求角度优质教育资源供给不足，教育质量相对低下

学校教育是人力资本积累的主要途径之一，农村高质量发展所依赖的人力资本积累需要充足、优质的教育资源供给。教育部《2022年全国教育事业统计公报》显示我国义务教育巩固率达到了95.5%，农村中小学生的入学机会得到了保障，入学率基本与城镇学生持平，可以认为“义务教育有保障的目标基本实现”。然而，尽管农村学生在教育机会方面得到了保障，但是农村优质教育资源依然存在着供给不足的问题。近年来，随着城镇化的不断推进，农村人口集中向城市流动，导致教育资源不断向城镇集中，农村学校办学数量和办学规模都大幅度下降。如图2显示，我国农村中学数量（普通高中和初中）从2010年的30098所下降到2021年的14324所，下降幅度高达52.4%，农村小学数量从2010年的21.1万所下降到2021年的8.2万所，下降幅度高达61.1%。学校数量的锐减导致了班级规模同步扩大，学校向城镇集中也间接导致了农村学生上学的通勤距离变远^②。一些研究表明，班级规模较大和上学通勤距离远在一定程度上会影响学生的学习质量和长期发展，比如郭炳序等评估了“撤点并校”政策对农村学生成年后收入的影响，结果显示撤点并校不仅会通过增加通勤距离降低学生的学习效率，甚至会显著降低农村学生成年后的收入^③。

优质教育资源供给不足的另一个体现是农村学校教师质量偏低，具体表现在年龄、学历和职称

^① 周晓光：《实施乡村振兴战略的人才瓶颈及对策建议》，《世界农业》2019年第4期。

^② 赖德胜：《人力资本与乡村振兴》，《中国高校社会科学》2018年第6期。

^③ 郭炳序、叶春晖、陈伟玮等：《中国撤点并校政策的长期效应——基于对农村学生成年后收入影响的分析》，《农业技术经济》2023年第5期。

三个方面。在年龄结构上，农村教师队伍老龄化问题相对严重，尤其是在小学阶段，2021年农村小学50岁以上的教师所占比例为20.5%，比城镇高5.9个百分点。在学历结构上，尽管农村学校规定学历以上的教师比例有所提高，但是教师的整体学历水平依然落后于城镇，尤其是农村小学教师的学历水平相对较差。数据显示，2021年农村初中本科学历以上的教师所占比例为85.2%，比城区低9.3个百分点，比镇区低2.5个百分点；农村小学本科学历以上的教师比例仅为58.1%，分别低于城区和镇区23.5个百分点、9.2个百分点。在职称上，农村师资力量在初中阶段显著落后于城镇，副高级以上职称的老师比例低于城镇0.2个百分点，而未定职级的教师比例则高于城镇1.2个百分点^①。

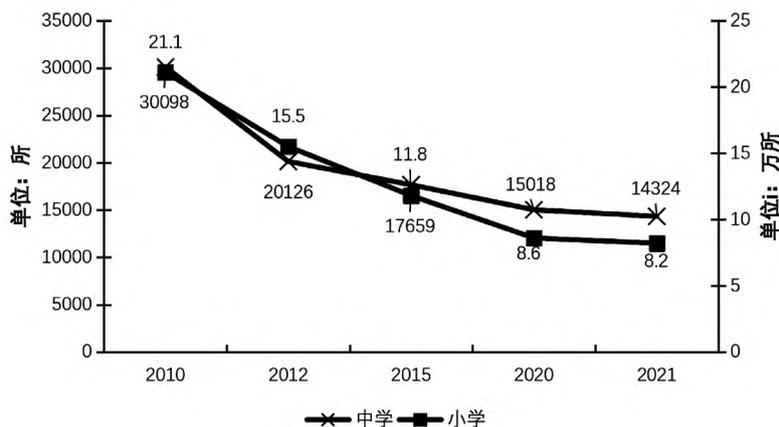


图2 2010-2021年农村中小学校数量

数据来源：《中国农村统计年鉴（2022）》。

农村优质教育资源的供给不足造成了农村学生与城镇学生的教育质量差异，直接体现在农村学生的认知能力和非认知能力显著落后于城镇学生。2020—2021年的一项基于我国中部省份的7647名小学生的调查结果显示，在城乡小学师资力量、生均建筑面积、生均教育经费等方面没有明显差距的情况下（城市小学大专以上学历教师的比例甚至低于农村），农村儿童在语文、数学、阅读等方面的学业表现差于城市儿童，这其中农村留守儿童的学业表现最差^②。同样，教育部基础教育质量监测中心的研究结果也显示农村学校学生的学业水平落后于城镇学校的学生^③。在非认知能力方面，农村学生在积极情绪、自信心、自律等多项非认知能力的发展水平上显著落后于城市学生^④，甚至农村儿童越早向城市迁移就越能改善其非认知能力并提高成年就业后的收入水平^⑤。另外，这种城乡教育质量差异也体现在农村学生较高的辍学率上，研究表明我国农村学生在中学阶段的综合辍学率高达63%，并且这与学习成绩低、心理健康状况欠佳等因素强相关^⑥。

（三）全生命周期视角下农村早期教育投入不足，儿童能力发展相对滞缓

新人力资本理论认为人的能力形成在其生命周期内有多个阶段，而生命周期的早期——少年

① 中华人民共和国教育部发展规划司：《2021中国教育统计年鉴》，中国统计出版社，2022年版，第130—131页。
 ② 罗仁福、刘承芳、唐雅琳等：《乡村振兴背景下农村教育和人力资本发展路径》，《农业经济问题》2022年第7期。
 ③ 郑磊、李虔、张绘：《中国城乡义务教育一体化的发展现状、动力机制及政策路径》，《教育学报》2023年第3期。
 ④ 郑磊、祁翔：《学前教育经历与城乡学生的多维非认知能力差距》，《学前教育研究》2020年第11期。
 ⑤ 魏东霞、陆铭：《早进城的回报：农村移民的城市经历和就业表现》，《经济研究》2021年第12期。
 ⑥ Yaojiang Shi, Chu Yang, et al. Dropping Out of Rural China's Secondary Schools: A Mixed-methods Analysis, *Stanford University Working Paper*, 2015.

儿童时期是能力形成的关键时期，其中外部环境（尤其是家庭环境）对这个时期儿童的能力形成具有重要影响^①。由于在长期经济发展过程中所形成的城乡发展差距，大部分农村青壮年劳动力向城市集聚，导致一部分农村儿童在成长的关键阶段缺少父母陪伴，形成了较为严重的留守儿童问题。2021年我国义务教育阶段共有农村留守儿童1199.2万人，总体规模较大^②。相关研究显示，农村留守儿童在能力发展上明显落后于同龄儿童^③。

学校教育是家庭教育的重要补充，在儿童发展早期，幼儿园教育充当了学校教育的角色，在儿童早期发展中起着重要作用。党的二十大报告指出要强化学前教育普惠发展，在幼有所育上取得新进展。近年来，随着“学前教育行动”的实施，农村学龄前儿童的入园问题基本得到解决，但是农村学前教育供给短缺的情况依然存在，并且还存在着幼儿园费用贵、优质幼儿园入学难等问题。北京大学中国农业政策研究中心在2022年我国八个省份的调查数据显示，仅有43%的样本村开设了幼儿园^④。Chen等的调研数据发现，每年农村单个孩子的幼儿园托幼费用要占当地农民人均收入的36%，对农村家庭有一定的经济压力^⑤。此外，农村幼儿园的师资也存在问题，首先，乡村幼儿园教师的学历相对较低，2021年乡村幼儿园教师中专科及以上学历的比例为79.1%，比城镇幼儿园低5.8个百分点；高中及以下学历的教师比例为22.7%，比城镇幼儿园高10.4个百分点；其次，农村幼儿园教师队伍专业程度较低，师生比例较低，2021年农村幼儿园的幼儿/专任教师比约为1:20，低于城镇幼儿园的1:15^⑥，这表明农村儿童享有的人均幼儿教育资源较少，还在一定程度上反映了农村幼儿园教师队伍稳定性较差。

由于早期成长环境的原因，农村儿童的能力发展滞后于城市儿童，面临着能力潜能难以发挥、营养不良等问题。Wang Lei等共收集了来自我国五个省份和三个地市的3353个0—3岁儿童调查样本，发现高达八成的样本儿童存在认知能力、运动能力、语言能力和情感能力当中至少一种能力滞后，甚至还有42%的样本儿童存在贫血等营养不良的问题^⑦。

（四）均衡发展视角下城乡差距明显，农村人力资本流失严重

人力资本回报是人才配置方向的风向标，目前农村产业仍以农业为主，由于农业部门人力资本回报较低，导致人力资本难以向农村流动。由于目前中国工业部门相对于农业部门的现代化程度较高，利润水平显著高于农业部门，支付给劳动力的报酬较为丰厚，因此大量的人力资本从回报较低的农业部门流向回报较高的工业部门。事实证明，由于城乡经济发展水平的巨大差距，农村的青壮年劳动力大规模流向城市，导致农村出现了严重的“人才空心化”问题^⑧。近年来，随着中国城镇

① 李晓曼、于佳欣、代俊廷等：《生命周期视角下新人力资本理论的最新进展：测量、形成及作用》，《劳动经济研究》2019年第6期。

② 《中国农村教育发展报告2020—2022》正式发布，全景素描农村教育现状，东北师范大学新闻网，<http://www.nenu.edu.cn/info11366115121.htm>，访问日期：2023年6月30日。

③ 雷万鹏、李贞义：《教师支持对农村留守儿童非认知能力的影响——基于CEPS数据的实证分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2020年第6期。

④ 罗仁福、刘承芳、唐雅琳等：《乡村振兴背景下农村教育和人力资本发展路径》，《农业经济问题》2022年第7期。

⑤ Kevin Chen, Chengfang Liu, et al. Nutrition, Cognition, and Social Emotion among Preschoolers in Poor, Rural Areas of South Central China: Status and Correlates, *Nutrients*, 2021, 13(04).

⑥ 中华人民共和国教育部发展规划司：《2021中国教育统计年鉴》，中国统计出版社，2022年版，第182—183页。

⑦ Wang Lei, Wilson Liang, et al. Are Infant/Toddler Developmental Delays a Problem Across Rural China? *Journal of Comparative Economics*, 2019, 47(2).

⑧ 张恂：《基于人力资本理论的我国农村劳动力迁移探讨》，《商业经济研究》2017年第12期。

化水平的进一步提高,农村人力资本外流的趋势并没有改变,2021年中国国家统计局公布的《第七次全国人口普查公报(第七号)》的数据显示,以常住人口计算的城镇化率相较于2010年增长了14.2%,已达到了63.9%,户籍人口城镇化率为45.4%。常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率之间存在18.5%的“缺口”,这背后可能是农村人口向城市流动趋势的进一步增强,事实上,2020年中国的流动人口数量比2010年增长了69.73%^①。另外,农村产业发展落后,缺乏吸引人才的土壤,留不住人才。例如,尽管高等教育为农村人口提供了“改变命运”的机会,但是农村学子在接受完高等教育后几乎都留在了城市,绝大多数的农村大学生不会选择回到农村。总之,人力资本回报的差距促使了人才的“乡—城”流动,导致农村人力资本短缺的情况进一步恶化。

城乡发展差距不仅体现在经济发展方面,还体现在公共服务水平方面。要吸引人才到农村,不光取决于经济回报方面的“硬设施”,还很大程度上取决于公共服务方面的“软设施”。事实上,中国的城乡差距很大程度上体现在农村的公共服务水平严重落后于城市^②。由于农村的教育、医疗、社会保障、养老等基本公共服务保障比较薄弱,人才在农村发展会存在缺乏幸福感和安全感的问题。比如,由于农村在医疗和教育方面的“短板”较为突出,人才的子女教育需求和看病需求难以在农村得到满足,只能去城市寻求满足。同时,农村人口要追求更好的公共服务水平,也只能选择通过工作、教育、婚姻等途径向城市流动。因此,农村相对薄弱的公共服务基础设施难以满足人才生活和发展的需求,是导致农村人力资本外流的重要原因之一。

(五) 数字化背景下人才缺乏与数字技能不足

数字技能与数字人才正成为人力资本的重要内容之一。近年来迅速发展的数字经济带来了新型职业,并且数据成为生产要素之一,在数字化驱使下,劳动者更多地就业于信息技术服务业,职业偏好更多地向高技能、高知识密集类职业转变^③。就业结构与偏好的转变要求劳动者掌握数字技术相关技能。比如近年来在农村蓬勃兴起的电子商务、直播带货、网红经济等,要求从业者掌握运用互联网、自媒体等数字技术的技巧。然而,中国农村普遍存在着数字人才缺乏和劳动者数字技能水平不足的问题,与城镇劳动者存在较大差距,形成了由于数字技能差距而产生的“二级数字鸿沟”^④。

首先,农村劳动者数字技能水平不高,人力资本数字化水平较低。根据2021年中国社会科学院发布的《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》,目前农民群体的数字素养得分仅为18.6分,低于其他群体的数字素养,并且农村居民数字素养也比城镇居民低37.5%,城乡居民数字素养存在较大差距。由于农村人力资本水平比较低,农民群体学历不高,学习数字技能存在较大难度,难以将这些数字技能运用到自身的工作当中去。

其次,农村缺乏数字化人才,数字人力资本水平较低。由于农村数字基础设施不完善、软硬件水平不高,形成了数字基础设施层次的“数字鸿沟”。数字基础设施水平低和农村本身人力资本水平低的双重作用导致了农村数字人力资本水平低,数字化人才较为缺乏。近几年部分农村建立起了“县—乡(镇)—村”的三级电子商务服务体系,但是由于农村数字人才的缺乏和难以吸引数字人才,

① 《第七次全国人口普查公报》,中国政府网,https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm,访问日期:2023年6月28日。

② 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组:《推进共同富裕的实践途径研究》,《宏观经济研究》2022年第10期。

③ 戚聿东、刘翠花、丁述磊:《数字经济发展、就业结构优化与就业质量提升》,《经济学动态》2020年第11期。

④ 孙俊娜、胡文涛、汪三贵:《数字技术赋能农民增收:作用机理、理论阐释与推进方略》,《改革》2023年第6期。

致使大量村级电商服务网点经营情况较差，甚至是闲置废弃，造成了严重的资源浪费^①。

最后，劳动者数字技能水平的差距导致劳动者内部收入水平的差距。擅长使用数字技术的劳动者可以从事高收入、高回报的现代信息产业，也可以与自身商业能力相结合投身电子商务，进行创业，而数字技能较差的劳动者就无法享受数字红利。另外，由于城乡劳动者数字技能水平之间的差距形成的“数字鸿沟”，致使城乡形成更大的城乡收入差距，甚至是造成数字时代下的新型两极分化，不利于农村发展。

四、促进农村人力资本发展的对策建议

本文经过研究发现，目前我国农村人力资本积累发展水平仍然较低、乡村教育资源匮乏、人才培养难度大，特别是农村儿童的早期能力发展相对滞后，留守儿童问题突出；此外农村人力资本回报低，人才外流严重。总之，乡村振兴面临着人才数量少、结构质量不优的困境，需要具体问题具体分析，进一步采取措施促进我国农村人力资本积累。

（一）找准农村人力资本积累困难的主要原因，定向加大投入力度

农村人力资本积累困难的根本症结在于乡村发展相对滞后，不仅缺乏培养人才的环境和资源，也缺乏对于人才的吸引力。所以，设计乡村人才振兴政策应当找准问题根本原因，精准定向发力。

在农村本土人才培养方面，乡村人才培养难的根本原因在于各种培养资源相对匮乏。因此，建立“省—市—县—乡（镇）—村”多级政府相配合的资源投入机制，明确各级政府的责任划分是解决资源相对匮乏的有效路径。一方面，乡镇政府、村两委应充分整合、盘活自身资源，结合自身需求，充分利用已有资源。比如针对农业现代化发展对专业性人才的需求问题，可以充分发挥农村“老农民”长期从事农业生产、农业生产经验丰富的优势，采用专项培训、专家讲座、“农民夜校”等形式，让这些经验丰富的农民接受正规化、专业化的农业科学知识的教育培训，邀请一些农业专家到田间地头开展实践指导，多种方式相结合培养农村本土的“高素质农民”。另一方面，省、市、县三级政府应增大对农村人力资本培育方面的资源投入，丰富乡村教育经费筹集渠道，建立上级政府对乡村资源投入的机制和制度体系，增加专项资金投入，引导城市的企业、高校、社会等各方力量积极参与农村人力资本培育与投资。比如，省、市级政府可以充分整合自身行政管辖区域内的教育资源，建立针对农村学校的联结帮扶机制，制定相关政策，鼓励引导城市里的优质教师定期帮扶农村学校，也可以设计激励政策体系，引导高校毕业生到农村学校就业。

在提高农村对人才的吸引力方面，一方面要留得住农村本土人才，另一方面就是要吸引外来人才。无论是留住人才还是吸引外来人才，都要提高人才在乡村工作的待遇，解决好人才服务的后顾之忧。因此，各级政府要充分利用财政工具，在工资收入、津贴补贴、安家费等方面提高服务乡村振兴的人才待遇，在公共服务方面要切实解决好人才教育、医疗、住房等切实需求，让各类人才既有动力、又有热情地投入到乡村振兴的实践中去。此外，要充分挖掘本土和外来的创业人才，完善相关配套政策和激励措施，吸引外来人才到乡村创业，鼓舞本土人才就地创业，通过激励创业来带动农村产业发展，大力破除本土和外来人才在乡村创业的生产要素限制，进一步夯实农村培养、吸引人才的产业“土壤”。

^① 孙俊娜、胡文涛、汪三贵：《数字技术赋能农民增收：作用机理、理论阐释与推进方略》，《改革》2023年第6期。

(二) 深化农村教育供给侧改革, 提高义务教育阶段人才培养质量

农村优质教育资源稀缺是导致人才培养质量低下的根本原因。义务教育阶段教育质量的高低关系着学生整个人生的成长与发展, 而优质教育资源的供给正是影响义务教育阶段培养质量的直接因素。在巩固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴的新发展阶段, 深化农村教育供给侧改革是满足乡村高质量发展的必然要求, 而增加农村教育资源(特别是优质教育资源)的供给正是深化农村教育供给侧改革的逻辑主线。

深化农村教育供给侧改革主要在于三个方面。第一是在学校的层面, 由于“撤点并校”政策导致了农村学校数量减少, 客观上减少了农村的教育资源, 使农村学生上学的通勤距离增加, 不仅影响了农村学生的教育质量, 还影响了农村学生接受优质教育的机会。因此学校层面的教育供给侧改革主要是增加优质农村学校数量, 相关部门可以通过合作办校、吸引社会力量办校等多种途径改善农村学校情况。第二是在教师的层面, 教师是学校教育中的核心支撑, 直接关系到一所学校教育教学质量的高低。没有充足的、优质的教师队伍, 增设再多的学校也没有意义。目前农村学校教师队伍存在平均年龄偏大、人均学历不高、职称普遍较低的问题, 因此可以通过建立区域内和跨区域联结帮扶机制, 引导、鼓励优秀教师定向支援农村学校, 动员优秀高校毕业生到农村学校任教; 同时应在评职称、待遇、发展空间方面给农村学校教师优惠和倾斜。第三是在教育教学设施层面, 近年来, 由于国家的大力扶持帮助, 很多农村学校和乡镇学校的教育教学设施有所改善, 但是与城市学校相比仍然存在差距。改善农村教育教学设施不仅可以从增加投入资金等物质层面出发, 还可以借助互联网远程教育技术, 通过互联网教育尽可能减小城乡学校教育教学设施的差距。

相关实践证明, 教育信息化可以有效提高农村教育教学质量。Di Mo等在陕西省的农村学校实施了向学生提供计算机辅助学习的随机干预实验, 研究结果表明, 相较于对照组学生, 实验组学生的学习成绩有了显著提升^①。然而农村学校对于信息化教育资源建设还存在着利用效率较低的问题^②。因此, 要继续推进农村学校信息化教育资源的建设与发展, 加大农村学校信息化教育资源建设的投入力度, 广泛开展技能培训, 提高教育信息资源的使用率, 发挥互联网远程教育、计算机辅助学习的优势, 提高农村学校教育教学质量。

(三) 重视农村儿童早期能力发展, 增大学前教育投入力度

农村儿童是我国未来人才队伍的重要组成部分, 0—6岁阶段是儿童能力发育和发展的关键时期, 因此促进农村儿童早期能力建设对于农村人力资本积累有着重要意义。第一, 农村儿童在0—3岁阶段普遍没有良好、科学的家庭养育环境, 而家庭养育在儿童的这个年龄阶段有着不可替代的作用^③。所以, 要向农村家庭普及科学的养育和照料知识, 促使家庭成员形成科学的养护理念。具体来说, 政府要重视农村儿童的早期教育, 通过财政投入、设立专业机构、动员社会各方参与来改善农村儿童的早期成长环境。第二, 农村儿童在3—6岁阶段接受优质学前教育的难度较大、费用较高, 主要原因在于农村的优质学前教育资源较少, 所以要注重改善农村幼儿园的教育质量, 提高农村幼儿园幼师队伍的学历、职称和待遇水平, 让农村儿童可以享受优质的幼儿园教育。另外, 学

^① Di Mo, Linxiu Zhang, et al. Integrating Computer-Assisted Learning Into a Regular Curriculum: Evidence from a Randomised Experiment in Rural Schools in Shaanxi, *Journal of Development Effectiveness*, 2014, 6(3).

^② 郑磊、李虔、张绘:《中国城乡义务教育一体化的发展现状、动力机制及政策路径》,《教育学报》2023年第3期。

^③ 李英、贾米琪、郑文廷等:《中国农村贫困地区儿童早期认知发展现状及影响因素研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2019年第3期。

前教育政策也要从注重“入园率”的普惠性目标向提高“质量”的发展性目标转变^①，重视学前教育阶段的城乡均衡发展，突出学前教育的城乡“公平性导向”，加大对弱势家庭儿童的关照力度。

不容忽视的是，缺少父母陪伴是农村儿童早期发展面临的关键性问题。由于农村父母大量进城务工，导致农村儿童在幼儿时期缺乏父母陪伴，相应的认知能力和非认知能力发展也受到了严重影响。儿童早期阶段父母陪伴的重要作用无法被学校所取代，隔代抚养也没有办法全部解决缺乏父母陪伴所带来的问题。因此，政府应在农村儿童早期发展阶段提供对农村家庭的直接支持，尤其要落实农村父母的劳动待遇和劳动保障问题，例如提供带薪假期、带薪产假等，落实农民工群体的劳动权利。在这些方面，政府可以发挥财政的支持作用，对农村家庭实施经济补贴，也可以动用社会资源参与，形成社会工作人员、志愿者与父母在照料儿童方面的互补关系。相关的实践经验也表明，乡镇和村里的卫生工作人员定期为农村儿童携带玩具、图书等可以有效改善农村儿童的认知能力发展^②。

（四）引导城镇生产要素向农村流动，以城带乡，缩小城乡差距

农村大量人才向城镇流动的根本原因主要还是城乡之间经济发展水平的巨大差距，要想遏制农村人才流失、城乡人力资本水平差距不断扩大的现象，必须从缩小城乡差距入手，提高农村对人才的吸引力。在当前社会经济发展条件下，引导人才向农村流动的可行路径主要是政策的支持和引导。

高校毕业生对于农村而言是很好的“新鲜血液”。因此，政府部门可以制定相关政策，支持高校毕业生到农村去就业、创业，并给予配套一定的经济支持、公共服务保障和税收优惠，鼓励高校毕业生广泛参与农村产业发展、基层治理等方面的工作。这样不但会促使一部分高素质劳动力流向农村，还会促使农村本土的人才留在农村，可以有效遏制人才流失的现象。

另外，要形成人力资本层面上的“以城带乡”，通过政策激励，配套相关的经济支持和发展保障，引导在城市工作的人才去农村工作，形成城市人才对农村的“志愿帮扶”。例如，可以鼓励城市三甲医院的医生到农村医疗机构从事一定时期的帮扶工作，不仅给予配套的经济支持，还可以根据帮扶时期的工作业绩给予一定的发展晋升保障。这样通过政策力量促使一部分城市现存人才向农村流动，有利于缩小城乡的人力资本水平差距。

（五）完善农村数字基础设施，培养和引进数字人才

尽管近年中国政府加强了农村地区数字基础设施的建设力度，但是农村的数字基础设施还不够完善，软硬件水平不高，形成了农民数字技能水平落后和发展数字人力资本环境缺失并存的局面。但是，在数字经济蓬勃发展的背景下，农村数字经济存在较大的发展空间，对掌握数字技能的人才需求较大，农村数字人力资本发展和建设大有可为。

首先，要加大农村数字基础设施的建设力度，当前在中国政府财政投入的大力支持下，农村的互联网普及率不断上升，网络已经基本普及。未来，要加大农村5G技术、工业互联网、物联网、大数据中心、云计算等新一代数字技术的基础设施建设，尤其是重点加强农业物联网的建设，为农村智慧农业发展提供基础保障。其次，可以通过技能培训、学历提升等方式培养农村数字人才，帮助农村现存劳动者掌握一定水平的数字技能，这一方面会增加农村本土的数字人才，另一方面也会提高农村劳动者的数字技能水平，缩小数字技能鸿沟。最后，通过大力支持农村数字相关产业发展，

^① 宋映泉、康乐、张晓等：《城乡儿童发展与幼儿园质量差距：以华北某县为例》，《北京大学教育评论》2020年第3期。

^② Sean Sylvia, Nele Warrinnier, et al. From Quantity to Quality: Delivering a Home-Based Parenting Intervention Through China's Family Planning Cadres, *The Economic Journal*, 2021, 131(635).

以产业发展吸引数字人才，引导各方面的数字人才向农村流动，提高农村的数字人力资本水平。

五、结语

人才是乡村的根本，人才振兴是乡村振兴的关键。在全面推进乡村振兴与共同富裕的新征程中，人力资本的关键性、核心性作用愈加凸显，是乡村发展的决定性力量。新时期，我国经济发展的内外部环境、人口结构都发生了巨大变化，乡村人才振兴既迎来了机遇，也面临着挑战。在实现乡村人才振兴的战略机遇期，必须要着力推动乡村人才振兴，促进乡村人力资本培育积累，补齐乡村人才缺口。本文对乡村人力资本发展进行了系统性地分析和梳理，对促进乡村人力资本发展具有应用价值。理论研究是实践行动的先导，未来的乡村人力资本研究应该更多地转向“如何促进乡村人才振兴”，采用实验的方法分析各类措施对于乡村人力资本发展的效果，为制定促进乡村人力资本发展的政策提供参考。

Research on the Problems and Countermeasures of Rural Human Capital Development under the Rural Revitalization Strategy

SHEN Yangyang ZHANG Zhe ZHANG Qi

[Abstract] Promoting the development of rural human capital is the inevitable requirement of realizing rural revitalization, and the cultivation and accumulation of rural human capital is the key task of promoting rural talent revitalization. Based on the historical background of rural revitalization strategy, this paper sorts out and explains the current research progress of rural human capital development in China by logic deduction and data analysis, and analyzes the problems faced by rural human capital development and the corresponding countermeasures. The research shows that at present, China's rural human capital development is faced with the current situation of less human capital stock, low quality and poor structure, and there are problems such as insufficient supply of high-quality educational resources, low quality of education, backward development of rural children's ability, serious loss of human capital and relatively low level of digital human capital. Based on this, this paper believes that it is necessary to identify the main reasons for the difficulties in the development of rural human capital, increase investment in a precise and targeted way, deepen the supply-side reform of rural education, pay attention to the early development of rural children, focus on increasing the supply of high-quality educational resources and improving the quality of education, narrow the gap between urban and rural development, guide the flow of factors to rural areas, and improve the level of rural digital infrastructure and digital talent stock.

[Key Words] Rural Human Capital; Rural Revitalization; Countermeasure Research

（责任编辑：朱瑞 责任校对：张青青）