

有效破解乡村人才队伍建设“莫比乌斯循环”

杭州市 2019 年春季中青一班第一调研课题组

乡村人才建设不仅仅是一个扶持政策的问题，而是涉及产业、公共服务、配套环境等方方面面关系的复合性课题。要破解“莫比乌斯循环”，需要每一个环节都有效发力



解决人才问题是推进乡村振兴的首要课题。为深入了解杭州乡村振兴人才队伍建设的现状，摸清难点痛点，理清瓶颈制约，抓准抓牢杭州乡村人才队伍建设的“牛鼻子”，课题组对萧山区戴村镇和桐庐县富春江镇进行了走访调研。

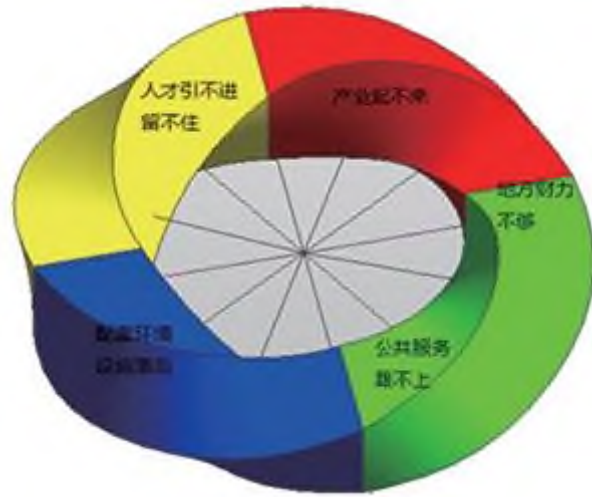
现状问题

调研后总体的感觉是“，乡村人才队伍建设任重而道远”。走访中给我们的启示是，乡村人才建设不仅仅是一个扶持政策的问题，而是涉及产业、公共服务、配套环境等方方面面关系的复合性课题。如果用具象的形式来形容，就是乡村振兴人才队伍建设要避免走入“莫比乌斯循环”。

莫比乌斯循环^①在本质上是一种死循环，一种无限循环，不管你从哪个点出发，绕了半圈似乎已经绕出去，但再继续绕半圈后，又会发现回到了原点。从实地调研来看，当前乡村人才队伍建设有可能陷入“人才引不进留不住—产业起不来—地方财力不够—公共服务跟不上—配套环境设施落后—人才引不进留不住”的互为因果关系的无限循环。

具体来看，乡村人才队伍建设主要存在“五个难”：

图 乡村人才队伍建设的“莫比乌斯循环”



增量缓慢“，招引难”。与杭州城市人才净流入率连续多年位居全国之首或前列的情况形成强烈反差对比的是，乡村人才流入缓慢，招才引才难度较大。比如，桐庐县近 5 年累计引进大学生 5126 人，其中走进乡村、社区的仅占约 2%。富春江镇的两家农业骨干企业——森强农业和胡庆余堂近年来一个合适的大学生都没有招到，企业职工大部分是当地的农民。萧山戴村镇近 5 年大专以上学历的毕业生到当地农村创业就业的屈指可数。不要说回农村，就是镇里的工业园区企业也难以招到大学生，对 30 家骨干企业进行调查统计，近 5 年 30 家企业总共才招录了 256 位大学生，平均每家企业每年 2 个都招不到，有 7 家企业 5 年内没有招到 1 个大学生。

存量流失，“留人难”。当前，乡村人才的流动还是停留于从农村到乡镇到城市的单向流动状态。在走访调研中，80%的企业和几乎所有的医院、学校、村社卫生服务中心一致反映“留不住人”。有的企业员工“宁愿回到城里去送快递、送快餐、开滴滴，也不愿留在农村和乡镇”。对乡村振兴发展至关重要、对人才服务保障也至关重要的教师医生队伍也出现“好的教师、医生都在考虑走，没有机会离开的，渐渐将积极性磨为惰性”现象，这在很大程度上加剧了乡村人才队伍建设的不稳定状态。

结构失衡，“匹配难”。无论从年龄、学历还是专业结构来看，农村人才队伍与现实需求都有较大差距。从年龄上看，据统计目前杭州市农业生产经营人员中，55 岁以上的占 55%。当前农业生产的从业者，主要是依赖于农业机械化基础上的“3860 部队”，主力是 50-70 岁之间的老年农民在田间劳作。在农业产业化领域，以杭州海尔希畜牧科技有限公司为例，公司职工中 45 岁以上的占 60%；从学历上看，农业生产经营人员中，高中或中专以上仅占 15%。不要说农业，就是乡镇工业园区的从业人员，戴村镇 30 家骨干企业 3750 名员工中，大学本科以上的仅占 9.17%。从专业上看，调研中普遍反映，“好不容易招来的人用不上”，水土不服、学用脱节，“对不上号”，无法满足乡村发展需要。

标尺缺乏，“认定难”。“院士是人才，但技工也是人才”“文创设计师是人才，但把民宿设计、经营得很好的也是人才”，这是调研中呼声较高的一个问题。当前对乡村人才的认定缺乏相应的“标尺”。一方面，在目前的政策体系中“三农”人才尚未纳入高层次人才分类认定目录；另一方面，对企业人才认定的标准科学与否、程序是否妥当也有一定的疑问，比如作为特斯拉二级供应商的鄂达精密机电有限公司

中居然没有高级技工人才，也没有 E 级以上高层次人才。这其实是乡村乃至乡镇人才评定的缩影，在戴村镇 30 家骨干企业中，近 5 年只有 1 名员工被认定为 E 类人才，其他各层次人才认定的数量均为零。

“头雁”难觅“，接班难”。在农村“能人”大量外流的现状下，村级基层组织缺好的“带头人”“接班人”是一个比较普遍的问题。比如，戴村镇 1 个社区和 22 个村，村级领导班子平均年龄 47 岁，在村书记岗位上连续任期在两届以上的 13 人；富春江镇 17 个村级党组织中“80 后”的村支部书记只有 1 名。即使近年来组织机关干部到村任“第一书记”、实施“大学生村官”制度等，但是时间较短，也难以从根本上改变农村基层组织后备人才不足的问题。如何找到合适的“领头雁”、培养合格的“接班人”，是乡村人才振兴和组织振兴的一道难题。

主要原因

乡村人才队伍建设的问题和困境，归根结底是因为各类人才的诸多需求和自我要求难以在乡村得到满足。通常意义上讲，不管是什么类型的人才，从需求的角度来讲，与乡村的农民、普通企业职工等相比，起点和定位更高。借用马斯洛需求理论来说，当今，人才在“下乡”过程中安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现的需求没有很好地得到满足。

产业层次不够高，难以“价值实现”。从实地调研来看，即便是城乡结合比较明显的戴村镇和富春江镇，第一产业与二三产业融合程度仍然比较低、层次比较浅，产业规模效应、品牌效应不明显，特色产业还不是非常“特”、优势产业还不是非常“优”，民宿、农村网店等产业雷同的现象比较明显。产业融合发展程度低使得农业产业链较短，农村产业范围较窄，产业附加值不高，带来的一个结果是，对人才来说既“提供不了高额的薪水”，又“没办法施展拳脚”，总感觉“到这里去档次不够”。其实，集镇上的工业发展也是类似的情况，在数字经济时代，转型升级不够快，新旧动能转换不够及时，不少还是停留于传统的、粗放式地劳动密集型加工模式，这对很多习惯于“拎着笔记本干活”的年轻人来说，很难有吸引力。

公共服务不完善，难以“安心扎根”。从走访交谈来看，各类人才最关注的是能够方便、有效地享受到高水平的医疗、教育、卫生等公共服务资源，如果要进一步在当地安家立业，更多地是考虑家人的户籍、子女的就学、就医等问题，这目前恰恰是乡村的一大“短板”。有的企业骨干说：“如果孩子的入学问题解决不了，唯一的选择就是走人”。可以说，落户难、就医难、入学难等公共服务问题是影响人才选择“目的地”和“扎根地”的决定性因素之一。但在城乡“二元结构”和现行户籍制度下，现有的乡村公共服务供给很难满足各类人才“安营扎寨”的需要。

环境配套跟不上，难以“高效社交”。当下，高效的社交是衡量生活品质的重要标准。社交的效率主要取决于两个方面，一是交通的便利程度，二是周边休闲娱乐设施的配套程度。从交通看，乡村往往与城市相距较远，很多乡镇和农村目前还够不上轨道交通、快速公交等辐射范围，有时“一来一回路上就要半天时间”，造成“进城难”。从休闲购物娱乐看，绝大多数农村相关场所几乎没有，即便是集镇，休闲购物娱乐的场所也严重缺乏，基本上是晚上七八点“街上就看不到人了”。对广大在乡村工作的人来说，更多的选择就是要么“晚上看星星”，要么“宅在宿舍里打游戏、追剧”，但总不能“每天晚上看星星”或者“天天打游戏”，久而久之，出现的结果就是“萌生去意，逃离乡村”。

政策机制不健全，难以“精准服务”。有时候“资格”比“资金”更重要，当前的人才政策尽管已经尽可能地做到了面面俱到，但从走访的反映看，还存在一些“模糊地带”。比如，有企业提出，目前的人才认定和扶持更多地是照顾“海归”“高精尖”等“阳春白雪”，但忽视了农村实用人才等“下里巴人”，到目前为止到底什么是“农村实用人才”在政府层面还没有一个明确的界定；再比如，人才培养政策提出

“资助千名优秀外来务工人员上大学”，但针对的是高中以上学历的人员，有企业反映“其实村镇里面有很多初中毕业的熟练工需求也很迫切”。类似情况容易造成“土专家”“实用人才”“乡村能人”得不到应有的认同和尊重。

对策建议

乡村振兴战略是一个系统性工程，乡村队伍建设也是一个系统性工程，要破解“莫比乌斯循环”，需要每一个环节都有效发力。从政府的角度来说，就是要全面树立广义的人才观，从满足人才需求出发，将其融入整个乡村的产业链、价值链、服务链、文化链通盘考虑，从供给侧发力，在推动产业能级提升、公共服务优化、外部环境营造等方面入手，从根本上实现乡村人才队伍的可持续发展。

（一）加快推动新旧动能转换，为“人才下乡”提供更有质量的创业就业空间

规模化园区化发展。“3亩地没人看得上，300亩地就有很多人愿意来了”。要以打造农业产业集聚区、特色农产品优势区、现代农业示范区、家庭农场等为载体，进一步加大农村土地整合流转力度，改变原有土地的低效无效供给，实现效率变革，以满足多种形式适度规模经营需求，为人才进入乡村“施展拳脚”腾好空间。

科技化数字化发展。“在乡下养鸡”和“在乡下用大数据及人工智能养鸡”是完全不同层次的产业发展和价值认同。要充分发挥杭州数字经济的先发优势，用现代化技术手段提高“绿水青山”转化为“金山银山”的能力，加快推动农业产业“数字化”，以智能化、精准化、定制化为方向，着力打造基于农业互联网、物联网和大数据的“杭州农业3.0”，充分体现人才在农业产业中的高附加值，吸引和推动人才为杭州农业发展赋能。

一体化融合化发展。一方面，要推动城乡一体化发展，通过工业化、数字化、城镇化，有效串联城镇村，尽量让各类人才感到创业就业“入乡不离城”；另一方面，要合理布局推进田园综合体建设，从有利于产业融合发展、规范用地管理出发，进一步完善规范农业设施用地政策，积极推动农旅、农文、农体、农会、农展相结合的一二三产融合发展，大幅提高农业产业的人才吸纳能力。

（二）加快推动优质资源下沉，为“人才下乡”提供更高品质的基本公共服务

着力打造乡村美好教育。加大跨层级跨区域集团化办学力度，创新中小学、幼儿园机构编制管理模式，鼓励跨层级、跨区域组建紧密型教育集团。深化城乡学校互助共同体建设，优化乡村教师支持计划，通过把乡村任教经历作为职称评审的必需条件等措施，增强乡村教师岗位吸引力。分地域、分学科实施“名校名师进乡村”行动，有效提升村镇教育质量和水平。加强在线优质教育资源共建共享，创建城乡共享智慧教育的杭州品牌。

着力深化健康乡村建设。全面推进县域医共体建设，积极探索县域医疗卫生人才“县管乡用、乡招村用、统筹使用”改革，增加基层医务人员的稳定性。深化“万名医师下基层”等活动，持续解决基层医疗人员总量不足、人才流失问题。积极构建“小病”不出乡镇的“半小时医疗卫生服务圈”。加快推动“智慧医疗”向农村延伸，建立全市统一的互联网诊疗平台，促进优质资源共建共享。

着力优化住房保障体系。在商品房、农居房保障的基础上，扩大利用集体建设用地建设租赁住房试点，鼓励城郊镇、中心镇、城郊村等在区位条件好、人口集中度高、市场需求旺盛的区域建设“乡村人才公寓”，

并在全镇或周边范围内统一供应、统筹使用，帮助破解乡村人才“住房不方便”问题。

着力推进户籍制度改革。在现有“人才积分落户”的政策中，对投身乡村振兴的各类人才给予积分优惠和落户倾斜，带动形成良好导向。同时，结合集体经济股份制改革等，鼓励探索尝试“人才积分落户农村”改革，为“高管高知”等走出一条城乡协同推动“人才下乡”的新路子。

（三）加快推动硬件环境改善，为“人才下乡”提供更加便捷的生活设施配套

完善交通物流基础设施。在加快推进“四好农村路”建设的同时，加强村与乡镇之间、乡镇与城市交通干线、重要综合交通枢纽节点的连接，尽可能提高公路技术等级、通行能力，尽可能地扩大轨道交通、公共交通的覆盖率，切实改善乡村交通条件，保障城乡之间人流物流的高效移动。

完善信息网络基础设施。在数字经济时代，要着力提高农村移动通信网络覆盖和宽带网络接入水平，力争逐步实现“村村通 4G”，加快行政村 100M 以上宽带网络接入全覆盖。同时，鼓励有条件的中心镇、城郊镇在 5G 应用上先行先试，让人才感到“在乡村也同样非常便捷地与世界联通”。

完善购物休闲娱乐设施。重点发挥中心镇、城郊镇作为企业员工日常“集散中心”的作用，促进镇域层面的产镇融合、职住平衡，因地制宜地布局建设一批商业综合体，延伸中心城区的购物、休闲、娱乐等服务功能，做到“不出乡镇也能逛商场”。

（四）加快推动工作机制创新，为“人才下乡”提供更加精准的政策服务支撑

创新引进机制。积极搭建各类乡村人才引进的平台，比如，在“能人回归”上，可以充分借鉴“浙商回归”模式，积极推动“乡贤回归”，“载誉还乡”带动项目、资金回馈乡村振兴；在专业人才引进上，可以参考山东省推出的“乡村振兴合伙人”招募活动、下姜村推出的高薪聘请乡村振兴职业经理人等，积极打造杭州乡村振兴“招兵买马”的主平台。同时，在人才“常年呆在乡下”有难度的情况下，通过智力借入、业余兼职、定期挂职、设立远程工作站等形式，积极探索多样化、实用性人才柔性引进机制，持续做大人才增量。

创新培育机制。大力实施乡村人才培育工程，实行“两手抓”。一手抓“就地取才”，推行乡村领军人才和农业职业经理人培养计划，培养一批家庭农场主、农村专业合作社带头人、农产品经纪人、农业企业骨干和农业社会化服务能手，土生土长出一批“土专家”“田秀才”；一手抓“定向育才”，与相关高等院校、职业院校合作，积极探索定向培养乡村振兴紧缺专业人才，做好农村实用人才供给保障。同时，要保护和培育好农民工匠、文化能人和非遗传承人等“稀缺人才”。

创新评价机制。坚持能力和业绩的评价导向，建立与产业发展需求、经济结构相适应的乡村人才评价机制。加快制定出台乡村振兴人才认定政策，科学划分乡村人才队伍，将更多符合条件、有特殊才能且对乡村振兴贡献较大的“三农”人才纳入高层次人才分类认定目录。建立职业农民职称制度和乡村人才技能等级评价制度。通过完善评价机制，改变“农技人员为了评职称，经常在实验室里做实验写论文”“土专家没论文、没科研又没法评职称、当人才”的局面，有效激发乡村人才的创业创新活力。

（五）加快推动乡村“头雁”建设，为“人才下乡”提供更为坚实的基层组织保障

加大储备力度。实行“一村一策”，建立村级后备干部库，优先从本村致富能手、外出务工经商人员、

返乡创业人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人、入党积极分子等群体物色挑选有特长、有能力、有意愿，善于做群众工作的人才，纳入组织培养，充实壮大村党组织带头人的后备力量。

加大培养力度。探索推行村级党组织书记、村委会主任、村集体经济合作社负责人“一肩挑”，进一步压实“头雁”担子。加大农村党员培养力度，选优训强基层带头人，通过村党组织书记全员轮训、村书记工作交流会、村级党组织“比学赶超”大比武、“村书记导师帮带制”等载体，大力提升基层党员的能力素质。

加大激励力度。打破晋升“天花板”，让优秀的“头雁”有“奔头”，加大从优秀村干部中考录乡镇公务员的比例和力度，建立特别优秀农村支部书记进入乡镇领导班子日常选拔、激励机制。探索推行“职业村官”制度试点，推动村两委干部聘用制、绩效化管理。同时，在选树“千名好支书”“万名好党员”等先进荣誉评选中向村级基层组织倾斜，形成“高看一眼，厚爱三分”的良好格局。

①1858年，德国数学家莫比乌斯和约翰·李斯丁发现：把一根纸条扭转 180° 后，两头再粘接起来做成的纸带圈，具有魔术般的性质。这种纸带被称为“莫比乌斯带”。