

---

# 乡村振兴战略背景下江苏乡村人力 资源差异化开发研究<sup>1</sup>

齐义山

（徐州工程学院商学院，江苏 徐州 221008）

**【摘要】**目前，在推进乡村振兴战略中亟需人才支撑，高质量开发乡村人力资源。江苏苏南等相对发达地区与苏中、苏北等相对欠发达地区的乡村人力资源开发中面临的不同现实问题，提出采取差异化的乡村人力资源开发策略。苏南等相对发达地区采取政府指导下的市场化乡村人力资源开发路径。引导企业深度参与乡村人力资源开发、加强校企联合推进职业教育、鼓励院校联合办学，提升青年农民素质等；苏北、苏中等相对欠发达地区采取政府主导式乡村人力资源开发路径。强化基础性乡村人力资源开发作用、鼓励中等职业教育与农推机构技术性乡村人力资源开发、加强民间组织公益性乡村人力资源开发。

**【关键词】**乡村振兴战略；乡村人力资源；差异化开发路径；循环累积因果理论

**【中图分类号】**F323.6**【文献标识码】**A doi: 10.3969/j.issn.1672-2272.202010035

## 引言

党的十九大报告提出，实施以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总要求的乡村振兴战略，这是我国决胜全面建成小康社会重大战略之一，也是解决乡村社会矛盾和乡村发展阶段性特征的抓手。这一战略蓝图的实现，关键是发挥人的作用。2018年中央“一号文件”指出“全面实施乡村振兴战略，必须破解人才瓶颈制约”，“要把人力资本开发放在首要位置”<sup>[1]</sup>。因此，要完成乡村振兴这一宏伟战略，不仅需要政策、资金等全方位的支持，关键最急需的还是人才要素，通过乡村人力资源开发，强化人才支撑。乡村人力资源的基础是大量的农村人口（农民），他们是实现乡村振兴战略的主要力量。然而，目前我国农村人口众多，并且大量农民外出打工，乡村“空心化”现象越来越严重，制约了我国农村经济的快速发展，也使得“谁来种地”“如何种地”成为推进农业现代化亟待解决的难题。

党的十八大以来，江苏农业农村发展继续保持良好势头，现代农业建设也逐渐迈出坚实的步伐。全省有效灌溉面积比重91%，高标准农田占比达到59%，农业综合机械化水平83%，农业科技进步贡献率67%，这4项指标均列全国各省区首位<sup>[2]</sup>。但是，从总体上看，江苏整体发展仍存在不平衡不充分问题，在苏北乡村更为突出，其农业农村基础薄弱，发展仍较滞后，成为农业现代化和全面建成小康社会的绊脚石。实施乡村振兴战略，可以有效解决江苏经济社会发展的主要矛盾，而乡村振兴需要大量高素质的人力资源来支撑，但是江苏多数农村尤其是苏北、苏中的农村，留守农村、务农的农民大多是老年人和妇女，整体老龄化较为严重，整体素质也偏低，劳动力总量相对不足。这往往导致在关键的农忙时节缺之人手，发展现代农业缺乏人才，建设新农村缺乏人力等严峻问题。因此，要实现江苏乡村振兴走在全国前列，建成“强富美高”新江苏的目标，就必须加强全省乡村人力资源开发，提升乡村人力资源整体质量，使其成为乡村振兴发展的中坚力量，这已成为实现江苏乡村振兴战略的必然要求。

---

**基金项目：**江苏高校哲学社会科学研究“‘四维资本’协同视域下江苏农村贫困人口稳定脱贫长效机制研究”（2018SJA0985）

**作者简介：**齐义山（1974-），男，博士，徐州工程学院商学院副教授，研究方向：组织与人力资源管理。

# 1 乡村人力资源开发对乡村振兴战略的

## 重要意义

乡村人力资源开发是一个区域人力资源开发的重要组成部分<sup>[3]</sup>，它以乡村(相对城镇而言，乡村是指人们主要从事农业生产活动，人口分布较为分散的地方<sup>[4]</sup>，其本质特征与农村基本相似，因此，本文不对“乡村”与“农村”做严格的区分)劳动人口为对象，综合运用医疗保健、教育培训等手段对乡村劳动人口进行投资，充分发掘培养其体能与智能，并促进乡村劳动力整体素质不断提升与全面发展，以实现乡村全面振兴，农村经济与社会可持续发展。因此，要实现乡村振兴战略，其根本在于人，本质上就是要依靠乡村人力资源高质量开发，尤其是乡村人力资源质量的提升。

(1)乡村人力资源开发是发展现代农业与农民脱贫致富的必然要求。发展现代农业是实现“产业兴旺”和“生活富裕”的重要途径之一，而机械化、智能化、生物化、绿色化是现代农业的主要生产方式，智慧农业、精准农业和高效农业已成为现代农业的主流业态，专业化、企业化、社会化和区域化则成为现代农业组织管理的重要形式<sup>[5]</sup>。这些对乡村人力资源提出了更高更新的要求，只有基于乡村资源禀赋与地域特色，全面提升乡村人力资源素质，使其具备了发展现代农业所需相应的知识与能力，才可能实现小农户和现代农业的有机衔接，农民原子化的生产方式和分散的经营模式得以有效整合，不断增强农业产业的科技创新能力、市场竞争能力和抗风险能力，从而实现农民可持续性脱贫致富。

(2)乡村人力资源开发将为美丽乡村建设奠定坚实基础。“生态宜居”与“乡风文明”是建设美丽乡村的应有之义和内涵要求，是美丽乡村的外在美和内在美的结合。“生态宜居”就是要求加强乡村生态环境保护，使乡村不仅有青山绿水和蓝天白云，同时还要有完善的基础设施和便利的生活条件。这就需要用生态文明理念来指导农村农业的未来发展，结合当地生态环境，大力发展绿色生态农业产业和生态建筑，走出一条绿色可持续发展的高质量发展道路。“乡风文明”则是乡村振兴的灵魂和软件基础，广大农民不仅要传承优秀家风、民风，发扬尊老爱幼、邻里互助等优秀传统文化，而且要全面融入社会主义核心价值观等重要内容，通过各种方式和各种载体，赋予乡村传统文化新的内涵<sup>[6]</sup>。总而言之，需要加大力度开发乡村人力资源质量，不断提高乡村人力资源的生态素质、思想道德素质和科技文化素质，倡导绿色环保的生活发展理念，落实生态保护意识和乡风文明建设。

(3)乡村人力资源开发为乡村有效治理提供重要的智力支撑与动力。乡村治理的效果不仅决定着乡村振兴的质量与水平，决定着乡村社会的发展繁荣与稳定，而且折射出国家治理的整体水平<sup>[7]</sup>。要实现乡村“治理有效”，就需要建立健全自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理体系，而这一治理体系的最主要变化是治理主体的变化即人的变化，强化村民在乡村治理中的主体地位，动员以村民为主的多元主体参与民主协商与决策，切实提高村民自治的能力、动力和水平。这就需要坚持以乡村人力资源开发为抓手，大力提升乡村居民的民主素质，着力打造“有思路、有想法、有能力、有情怀”的基层领导队伍，并推动乡贤反哺，使“造血”与“输血”并重，从而为乡村有效治理提供重要的智力支撑与动力。

## 2 江苏乡村人力资源开发现状及

### 存在问题

江苏是我国东部沿海经济发达地区之一，全省拥有13个地级市、22个县级市，总面积约为10.26万平方千米，位居全国第24位。近年来，江苏农村经济发展迅速，农民生活水平快速提升，这使得乡村人力资源的素质也有了较大幅度的提高。江苏要实现乡村全面振兴，就需要大批“有文化、懂技术、会经营”的新型农民，然而目前江苏乡村人力资源现状还远远不能满足这一要求，尤其是苏北、苏中落后农村地区的人力资源与上述需求尚存在一定的差距。

(1)乡村人力资源数量庞大，剩余劳动力多。江苏是人口大省，农村劳动力资源极为丰富，在全国9个总人口5000万以上的特大省份中位居第五。此外，它也是一个农业大省，农业在全国占有极其重要的地位。虽然，近年来江苏省大力推动城镇化建

设,乡村人口数不断下降,从农业普查口径统计数据来看,到2017年末江苏省总人口为8029.30万人,其中乡村人口4775.1万人,占全省总人口的59.5%,比2013年下降了1.4个百分点<sup>[8]</sup>。尽管江苏乡村人口不断减少,但农村每年仍有一定规模的新生人口,人口数量依然庞大。江苏省的水域、土地等自然资源较少,根本无法承载起如此庞大的农村人口和劳动力,出现大量剩余劳动力。据2016年江苏省统计局数据显示,江苏人均耕地面积已经下降到0.86亩,已接近联合国提出的0.8亩粮食安全警戒线,远低于全国平均水平,仅为发达国家的几十分之一,甚至几百分之一。因此,如何加快乡村剩余劳动力的转移与合理配置,解决他们的就业问题,成为推进江苏乡村振兴战略的极为重要的问题。

(2)乡村人力资源整体文化程度仍较低、人才资源严重匮乏。随着江苏省义务教育的普及,乡村劳动力文化程度也不断提高,但整体上仍以初中文化水平为主,取得了一定成效,但在制度措施、组织程序和市场为主,2012年其比重仍高达64.52%<sup>[9]</sup>。由于乡村劳动人口文化程度整体偏低,导致乡村劳动力的技术素质和思想素质较低,缺乏必要的现代农业生产技能和非农产业就业技能,难以农村经济现代化发展的需求,导致大量乡村劳动人口陷入就业难、收入低、持续脱贫致富困难等困境,进一步加剧了青壮年务农意愿低,农业生产老龄化现象,这些与实现乡村振兴战略的要求极不适应。

在我国大力开展稳定脱贫,全面建设小康社会的时代背景下,江苏省要实现农业现代化和乡村振兴更亟需大量的农业人才。现实情况却是,虽然我省有丰富的乡村劳动力资源,但并不代表就有雄厚的人才资源,乡村人才资源依然严重匮乏。全省各乡村地区的农业技术人才稀缺,并且在现有的乡村技术人员中,受过高等教育的比例很小,全省生产能手中具有大专及以上学历的占2.1%,中专和中占42.5%,初中以下占55.4%<sup>[10]</sup>,参加过专门职业技能培训的不足10%。另外,大多数高校毕业生很少选择到农村就业,大多数选择去大中城市的大型央企或民企、外资企业、政府机关等,优秀人才不愿回乡;尤其是近年来高校农业技术专业毕业生的不断减少,农业技术推广服务人员后继乏人,这都使得乡村发展缺少活力和后劲。

(3)大多数农民参与市场经济的能力偏弱。由于大多数农民自身文化素质偏低,几乎未参与过农业经营管理方面的培训学习,不了解农业经营管理的基本知识,且受到计划经济与小农经济的影响较深,未能形成较强的市场意识,接受与反馈市场信息的能力较差,对市场经济的适应能力和参与能力都很较弱。据调研,绝大多数乡村劳动力,尤其是苏北等贫困乡村地区的农民对市场的变化及走势不能及时捕捉与预测,无法把握市场经济运行规律,往往盲目跟风,看别人种植什么赚钱了就跟随种植什么,不管市场是否饱和,缺乏根据市场变化调整和组织生产的能力;有些农民虽然自己筹办了农业企业,但由于缺乏企业经营管理知识和现代企业管理理念,企业规模较小且效益不佳。由此可见,我省乡村劳动力人口适应市场经济并驾驭市场能力偏弱的现状,将会极大地阻碍乡村劳动力人口发展现代农业,参与市场竞争的需要,不利于我省实现全面乡村振兴与农村经济社会高质量发展。

(4)乡村人力资源开发制度体系有待完善。目前,江苏在乡村人力资源开发方面开展了很多改革措施方面只是被动完成上级安排的任务,工作内容条块分割严重,各自为政,没有形成乡村人力资源开发的整体合力。在实际工作中,多数地方政府部门对乡村人力资源开发缺乏系统的认识,不能对乡村人力资源现状与存在的问题进行全面调查与研究,乡村人力资源的培训与开发缺少针对性,存在一定的盲目性,经常存在乡村人力资源培训无计划,人才使用脱节等问题,使得乡村人力资源开发的投入和乡村人力资源的利用形成严重的浪费。造成这些问题的原因除了城乡二元结构的影响外,我国现阶段的养老、医疗、保险制度等还需进一步完善,大多数农村家庭依靠土地保障和自己子女养老,这也会对乡村人力资源开发造成负面影响(曲延春,2012)。

### 3 江苏乡村人力资源差异化开发的

#### 实施路径

(1)差异化开发模式的理论基础与现实依据。根据循环累积因果理论<sup>[11]</sup>(G. Myrdal, 1957),从空间上看,经济发展的过程并非同步的,总是从一些基础条件较好的地区先发展起来,这些地区因先得优势比其他地区率先发展起来,又因这些既得优势,这些地区会不断积累有利因素继续超前发展,这一累积因果过程,进一步强化了地区间发展的不平衡,这将导致快速发展地区与发展滞后地区之间发生空间相互作用,由此产生回流效应(backwash effects)和扩散效应(spread effects)。前者是指各种生产

要素从经济欠发达地区不断流向经济发达地区,致使区域经济发展不均衡进一步扩大;后者则指各种生产要素从经济发达地区不断流向经济欠发达地区,使区域经济发展不均衡进一步缩小。在市场机制作用下,回流效应远大于扩散效应,导致区域经济发展不均衡进一步扩大,出现“富者越富,穷者越穷”的局面。因此,当经济发展到一定水平时,政府需要制定相应的政策措施,防止累积因果循环造成贫富差距的无限扩大,既要发挥经济发达地区的带头作用,又要刺激经济欠发达地区的发展,缩小地区经济发展差距。

江苏整体发展水平虽然位于全国前列,但是由于历史及区域位置等各方面因素,江苏各区域(苏北、苏南、苏中)间存在着显著的发展差距。一般而言,苏南包括苏州、无锡、常州、南京等长江以南地区,这些地区经济较为发达,人均收入水平较高;而苏中、苏北包括扬州、泰州以及徐州、宿迁、连云港等长江与淮河之间以及淮河以北地区,经济发展相对欠发达,人均收入水平也较低。因此在苏南经济发达地区,企业发展迅速,教育条件较为完善,农民有较多机会接受教育和培训,而苏中及苏北相对欠发达地区,农民接受教育及培训等活动的机会较少,造成了这两类地区乡村人力资源开发水平存在较大差异。乡村人力资源开发水平的高低往往显著影响农民增收水平。发达地区乡村人力资源开发机会多,开发水平高,则农民个人及家庭收入就高,而相对欠发达地区则相反,这就进一步加大地区间的贫富差距。相对欠发达地区由于经济水平低,农民增收困难,进一步导致该地区人力资本投资不足。这样会形成欠发达地区乡村人力资源开发的恶性循环,农民易陷入“增收陷阱”。因此,为防止累积因果循环造成的“马太效应”,政府应统筹协调区域间的发展政策,拉动欠发达地区经济发展,尽量缩小地区间的发展差距。在乡村人力资源开发方面,应继续加强苏南等发达地区乡村人力资源开发的同时,还需因地施政,加大苏北、苏中等欠发达地区乡村人力资源开发力度,使地区间乡村人力资源协调开发。

(2)江苏乡村人力资源差异化开发路径。根据循环累积因果理论和江苏省内部区域发展不均衡现状,以及苏南等相对发达地区与苏中、苏北等相对欠发达地区的乡村人力资源开发中面临的不同现实问题,江苏不宜采取“一刀切”式的乡村人力资源开发模式,应采取差异化的乡村人力资源开发路径。

### 3.1 苏南等相对发达地区——政府指导下的市场化

#### 乡村人力资源开发路径

由于苏南等相对发达地区,私营企业较为活跃,乡镇企业数量且发展迅猛,大量乡村剩余劳动力转移到乡镇企业务工,这也带动了城镇经济快速发展。因此,相对发达地区的乡村人力资源开发,宜采取政府指导下的市场化乡村人力资源开发策略,即应重视市场的作用,依托当地企业和相关教育资源,政府以相关政策鼓励当地企业和教育机构深度参与乡村人力资源开发。

(1)引导企业深度参与乡村人力资源开发。近年来,苏南等相对发达地区的农业企业及其非农企业呈现规模化、产业化、集群化的发展态势,在吸纳农村剩余劳动力和促进农民增收方面发挥重要的作用。同时,这些企业的发展也离不开广大农民的参与,农民科技文化素质的高低对企业的生存与发展有极大的影响。因此,企业也比较重视对农民职工的培训。提高广大农民素质,推进乡村振兴战略,这也是政府部门关注的重心。所以,政府部门对积极参与乡村人力资源开发的企业,出台税收及贷款优惠政策、农民工培训券补贴等政策措施,激励企业深度参与乡村人力资源开发工作,从而实现企业、社会、农民多赢的局面。

培训的方式与内容可以是灵活、多元化的。培训的方式一般来说,可以是企业自身组织培训,也可以是委托设专业培训机构进行培训,还可以是企业与培训机构共同组织的培训。培训的内容除了与企业生产相关的基础知识与技能外,还应包含法律法规、国家的相关政策、职业人际关系和任职心理与适应性的培训指导。培训时间应考虑农时季节、生产周期等因素。

(2)加强校企联合推进乡村学生职业教育。目前,苏南等相对较发达地区在推进乡村学生职业教育中,仍存在重视不足,职业教育资金短缺,教育设施和师资力量跟不上的情况;职业教育实用性不强,所学知识与市场需求脱节,学生毕业后找工作困难,导致学生与家长参与职业教育的积极性不高等问题。为突破乡村职业教育发展的瓶颈,应充分利用苏南当地企业的优势,政府出

---

台政策鼓励企业与当地职业院校合作,推行“校企联合”式职业教育发展模式,企业为职业院校提供实习实训的设施与场所,职业院校根据企业的需求,有针对性地对地培养企业所需要的人才,实现学校人才培养与企业人才使用有效衔接。

(3)鼓励院校联合办学,提升青年农民素质。苏南等相对发达地区,民营企业蓬勃发展,急需大量懂技术、懂管理的人才。因此,应鼓励当地初中或高中毕业的青年农民,通过院校联合办学的方式,继续深造,提升自身的科技、文化素质和管理水平与能力。具体而言,主办学校与各地具有办学条件的学校、科研院所和其他办学机构等,根据教育部门的相关办学政策与指导意见以及机构间的协议,联合开展函授教育、夜大学和脱产学习等形式的学历教育,可分为专科和本科两个学历层次。通过此院校联合办学的形式,以大幅度提升乡村青年农民科学文化素质,实现青年农民自身发展与企业发展双赢的局面。

## 3.2 苏北、苏中等相对欠发达地区——政府主导式

### 乡村人力资源开发路径

苏北、苏中等相对欠发达地区,经济发展水平相对落后,人均收入水平也较低,当地企业数量和规模等都落后于苏南等发达地区。长期以来,这些地区农村教育经费匮乏,教育设施陈旧,师资力量不足,严重制约了乡村教育的发展。因此,苏北、苏中等相对欠发达地区的乡村人力资源开发应以政府为主导而非依托企业为主,强化开发资金保障,重视人力资源投资,扶持社会多元办学力量加大对农民、农村学生的开发力度。

(1)强化九年制义务教育的基础性乡村人力资源开发作用。九年制义务教育,包含普通小学与普通初中教育,是基础性教育,对于培养农村人才,阻断农村贫穷的代际传递,发展农村经济具有非常重要的作用。一些地方乡村教育投入上相对欠缺,造成乡村教育设施落后,乡村教师不足。因此,政府应重视乡村教育对促进乡村基础性人力资源开发及其促进农村经济发展的重要作用,加大乡村教育的投入力度,普及九年制义务教育,提升基础教育质量,同时提高农村学生进入高中、高职就读的机会,进而提高乡村劳动力的整体文化素质。

(2)鼓励中等职业教育与农推机构的技术性乡村人力资源开发。苏北、苏中等相对欠发达地区的农民大多缺乏先进的农业生产技术,以及农业经营管理知识,致使农民增收致富与促进乡村经济发展方面遭遇较大瓶颈。而当地的中等职业学校和农业推广机构在培养农村基层生产技术人才,普及农业生产实用技术和知识方面能够发挥非常重的作用。因此,政府应鼓励、支持中等职业学校和农业推广机构,面向农村经济发展需要,对广大农民根据农业生产的特点和农时季节的变化,采取灵活多样的培训形式,既有正规学历教育,又有业余培训、网络教育,还可以采取科技下乡、巡回指导等形式,实现教育、科研、推广一体化,大力推动乡村技术性人力资源开发。

(3)加强民间组织的公益性乡村人力资源开发作用。我国的一些社会团体、民办非企业单位和基金会等民间组织,一般具有民间性、非营利性等特点。苏北、苏中等相对欠发达地区应鼓励与支持当地民间组织的发展,充分发挥民间组织在乡村人力资源开发中的作用,使其通过专业人才,加强对乡村劳动力的培训。民间组织的公益性乡村人力资源开发内容与形式可以多样化,不仅包含农业生产技术,也包含农业生产经营知识、国家的政策方针和法律法规等,以形成乡村人力资源开发的有益补充。

### 参考文献:

[1]赵送琴,冯怡,彭迪云.乡村振兴背景下中部地区乡村人力资本的问题与对策研究[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2019,50(6):4575.

[2]孙茂强.江苏乡村振兴“一号文件”带来“大红包”[EB/OL].荔枝网,<http://news.jstv.com/a/20180501/5ae85f07f3ca6264ac2930ad.shtml>

---

[3] HARBISON F H, MYERS C A. Education, manpower, and economic growth: strategies of human resource development[J]. Science, 1964, 145(3635):917.

[4]陈锦华, 张丽玲. 乡村振兴背景下福建产业兴旺的发展策略[J]. 福建农业科技, 2019(7):43-47.

[5]齐亚菲. 新型农民素质提升读本[M]. 北京: 中国建材工业出版社, 2017. 01

[6]夏锦文. 以乡风文明引领乡村振兴[N]. 经济日报, 2018. 12. 28

[7]夏锦文. 夏锦文谈乡村振兴: 在有效治理中实现乡村振兴[N]. 经济日报, 2019. 01. 02

[8]江苏省统计局. 我省乡村振兴与城乡融合发展研究[EB/OL]. [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/10/31/art\\_64356\\_7880235.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/10/31/art_64356_7880235.html)

[9]杜华章, 赵桂平. 江苏农民文化程度与农民收入对应分析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2015, 14(7):679-685.

[10]蒋平. 新型职业农民培育的几点思考[J]. 农民科技培训, 2012(4):6-8.

[11]MYRDAL G. Economic Theory and Underdeveloped Regions [M], London:Gerald Duckworth and Co., 1957.