引才、育才助力贫困地区脱贫与乡村振兴
——以国家级贫困县 P 县为例

杨欣萌[1,2]，刘冬梅[1]

（1. 中国科学技术发展战略研究院，北京 100038；
2. 南开大学经济与社会发展研究院，天津 300071）

摘 要：人才短缺与流失是限制乡村脱贫与振兴的主要原因。目前，我国农村地区处在脱贫攻坚与实现振兴的关键时期，人才是“关键中的关键”。本研究以国家级贫困县 P 县为例，归纳总结其在人才引进、新型农民培育方面的经验，即政府调控和市场行为相结合。依托“第一书记”政策引才到村，提升“抢人大战”的市场竞争力，发挥基层乡村社会能动性，培育新型农民。引才和育才措施有效地助力了脱贫攻坚和乡村振兴。进一步分析了实施过程中存在的问题，并在此基础上对人才促进贫困地区脱贫与发展提出政策建议。

关键词：乡村振兴；脱贫攻坚；人才引进；人才培育
中图分类号：C963 **文献标识码**：A DOI：10.3772/j.issn.1009-8623.2021.01.005

改革开放以来，我国大量的农村剩余劳动力向非农业和城镇转移，乡村人口规模和构成不断发生新变化。根据国家统计局数据，我国城镇人口数量在 2010 年已经赶超乡村人口，2018 年城镇人口超出乡村人口 2.67 亿，城市化率达 59.8%[1]。“农民的终结”在很大程度上导致了“村落的终结”[2]。乡村人口外流导致村庄空心化严重[3]，乡村劳动力短缺带来经济衰退和社会退化，农村精英的过度流失推动乡村衰落呈现螺旋式加剧的趋势[4]。

实施乡村振兴战略是消灭乡村贫困和解决中国城乡发展不平衡的重要途径。党的十八大以来，党中央把脱贫攻坚工作纳入全面建成小康社会的总体布局，作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的战略要求为推进乡村现代化提供了行动指导[5]。国内学术界对实现乡村可持续发展的内在逻辑[6]和实现路径[7]进行了总结和探索，集中讨论了如何降低乡村发展的脆弱性，如何通过引进人才实现乡村的可持续发展能力。

因此，我国农村地区实现脱贫攻坚和振兴，人才是“关键中的关键”，要“把优秀的人才引入农村才是乡村振兴的根基”[8]。本研究拟通过对我国西部地区国家级贫困县人才引进、新型农民培育经验的总结，探索乡村通过引进、培育人才实现从根本上扭转乡村凋敝的局势、调整城乡关系的可能性。

1 研究综述

已有的人才和农村发展的实证研究集中解析了我国乡村人才短缺的原因、乡村人才流动特征及社会结果和乡村人才回流的路径选择。有研究从经济学研究视角出发，认为我国农村人力资本存量水平过低，一是我国农村劳动力数量过低，二是我国农村劳动力受教育程度低[9]。李剑飞[10]进一步判断出是乡村教育落后限制了劳动力转移。我国农村

第一作者简介：杨欣萌（1986—），女，博士，主要研究方向为发展社会学。
收稿日期：2020-11-12

地区经济发展滞后与农村收入低下可归结于此[9]。我国自20世纪90年代起兴起民工潮，农村青壮年劳动力从农村流向城市，新生代农民工趋向于城镇化定居。2000年以来，国家政策开始从消极控制、管理农民工的流动，转变为积极为他们提供保护和服务[11]。特别是在2009—2011年，国家的大政方针屡次提及要“把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业落户作为推进城镇化的重要任务”，政策引导使中国实现了从以农村社会为主的国家向以城市社会为主的国家的转变，政府的社会整合促进了农民工的“主动市民化”[12]。农民工大量流入城市、实现“市民化”的负面社会结果逐渐显露。在城市地区，农民工的身份区隔并没有被消除，城乡二元结构继续转变为城市内部的新二元结构[13]。而在乡村地区，农村经历了“去组织化”改革，农民的大量流出，政府与市场失灵叠加，乡村陷入发展的困境中[14]。

也有学者结合当时全国性的农民工调查统计，发现多数农民工不愿意转变为非农业户口，“为了孩子的教育与升学”是少数农民工愿意转城市户口的主要原因[14]。这揭示了“农民工”进城的流动规律，高昂的进城成本反而为乡村人才返乡奠定了基础。乡村发展经济学家们结合我国依靠新农村建设吸引人才回乡的实证经验，比如通过完善乡村金融、推动村产业发展等，总结乡村振兴下人才队伍建设的最优机制[15]。由于国家政策引导的乡村人才引进、培育在各地收效不一，一些学者开始转向探讨社区文化建设，以文化认同为基础吸引乡村人才回流的可能性[16]。已有研究多数对基于乡村人才引进、培育的某一种手段进行总结与剖析，缺少对乡村人才引进与培育多元方式使用的全面概括。因此，本研究的重点关切点是，除了国家、政府外，市场与基层乡村社会层面在乡村人才引进与培育、乡村脱贫与振兴中发挥的功能。

本研究选取我国西部地区一个国家级贫困县P县，以县域乡村为调查对象，通过田野调查和访谈归纳总结P县引进外来人才、培育新型农民的经验，探索通过国家、市场和社会多种渠道为乡村引进和培育人才，并以此来实现乡村脱贫和振兴的可能性。

2 案例介绍

P县隶属四川省宜宾市，下辖9个镇、6个乡，16个社区，259个村民委员会。P县贫困沉疴历时已久，集中了中国乡村贫困的全部特征。“青壮走他乡，孩童念爹娘。翁妪哺幼孙，卧榻抱病身。”真实地反映了P县青壮劳动力流失、留守老弱病残风险重重的状况。

回顾历史，发现P县农村劳动力变迁存在的问题：（1）从人口数量看，2014年起P县农村人口自然增长率持续负增长，跌破新中国成立以来的最低点，如图1所示。这意味着P县低生育趋势开始凸显，未来将面临劳动力数量储备不足。（2）P县农村劳动力普遍受教育程度不高，劳动力素质偏低。以P县的一个贫困村为例，全村的劳动力平均受教育年限仅为7年。低学历、低受教育程度直接限制了当地村民创业就业，同时也限制了劳动力资源的优化发展。（3）“孔雀东南飞”人口流失严重。2000—2004年，P县常住人口明显高于户籍人口，这说明当时流入人口高于流出人口。而2005—2012年，户籍人口开始高于常住人口且之间的差距越来越大，越来越多的年轻人外出寻找生计。如图2所示。

大量劳动力外出打工和普遍受教育年限不足导致当地长期贫困与发展凋敝。过去5年间，P县引才、育才的一系列举措提升了本土劳动力素质、吸引了人才回流，2014年后P县常住人口开始稳步回升。人才引进与回流有效地助力当地脱贫攻坚，县域内贫困发生率由15.7%下降到6.2%。

3 经验与效果

3.1 依靠国家政策引才进村

选派“第一书记”驻村帮扶抓党建促脱贫，是贯彻落实中央政府扶贫开发决策部署的一个重要举措，是解决“三农”问题和培育优秀干部的制度创新[17]。2018年机构改革后，P县被确定为某部级单位的定点扶贫县。该单位选派两名青年干部到P县贫困村任驻村“第一书记”，搭建起了中央政府与贫困村之间的桥梁。

“第一书记”既要助力完成脱贫攻坚任务，也要夯实农村基层组织建设。“第一书记”进驻贫

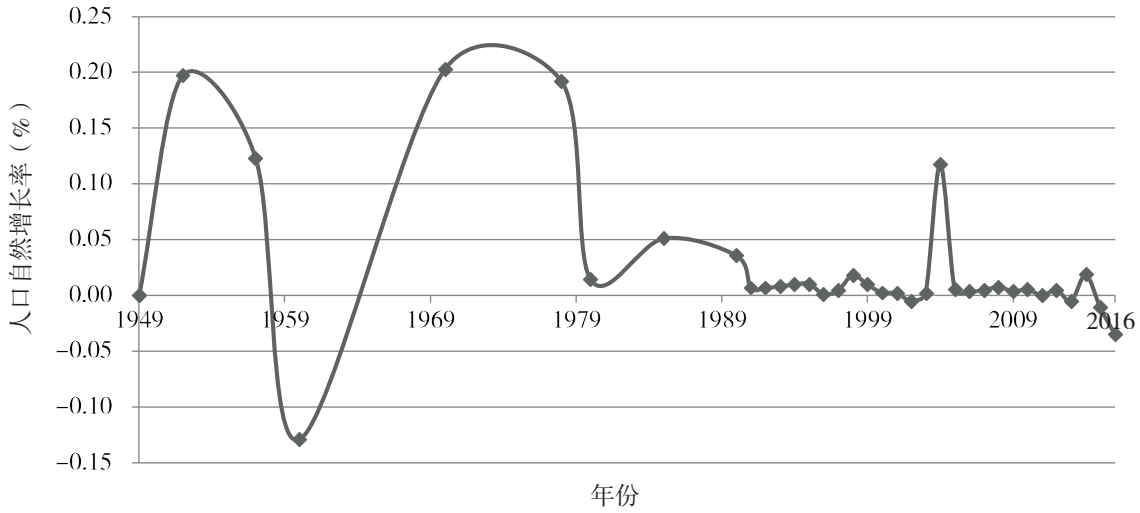

图 1　P 县农村人口自然增长率图（1949—2016 年）

数据来源：《宜宾市统计年鉴（2017）》。

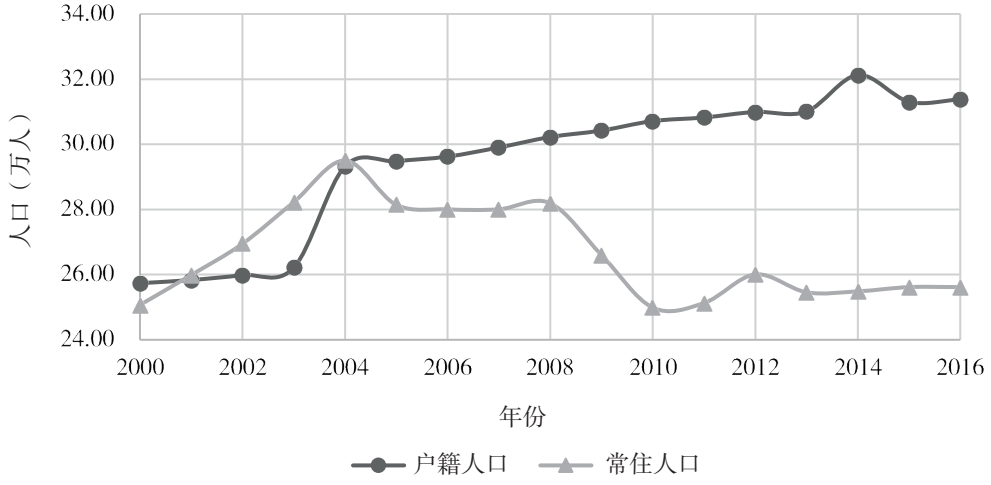

图 2　P 县户籍人口与常住人口数量比较示意图（2000—2016 年）

数据来源：《宜宾市统计年鉴（2017）》。

困村后成为提升农村基层治理水平的领路人，与贫困村共同组建“国家支持 + 村委主导 + 村民参与”的新型农村基层治理模式。这种模式培育了当地的优秀党员干部，激活了农村“村两委”、合作社等的活力，提高村民治理参与的素质。

两位“第一书记”借助所属单位优势引进更多的人才及项目支持。“第一书记”为 P 县邀请到国外顶级的农业专家对当地的农产品茶和芦柑种植支招献策。链接人才资源充实“四川科技扶贫在线”信息员和在线专家队伍。截至 2018 年底，P 县已有信息员 511 人，在线专家 213 人，覆盖 P 县 15 个乡镇，为贫困户有效解决技术难题 1 070 次，培训人员 1 200 人次。

“第一书记”为 P 县链接人才培育机会，为当地公务员和贫困农户赋能。比如，牵头举办《赴香港中高级公务员经济管理研讨班》，P 县党政

干部 15 人到场学习了发达地区的先进管理模式；200 余乡镇村干部定期到高校参加关于新农村发展的培训；36 名管理干部和重点纺织企业负责人赴上海东华大学学习、交流。外国专家及省内科研院所到 P 县贫困村进行水果种植培训 8 次，培训农户 410 余人次。省内另一个科研院所到贫困村开展肉兔养殖培训，培训养殖技术人员 50 多人。

国家自上而下选派人才到贫困地区能够很好地把中央或部委的扶贫资源与地方脱贫要求对接在一起。“第一书记”能便捷高效地为贫困地区引进培育人才的项目与资源，促进本土人才管理能力提升、贫困农民技能提升。

3.2 调控人才政策，增强县域在人才市场上的竞争力

P 县自 2015 年实施“人才兴县”战略，吸引更多的优秀人才扎根 P 县，为该县脱贫攻坚提供强有力的人才支撑。服务于脱贫攻坚工作的“P 县英才”引进工程为紧缺的高技术人才提供高薪、安家补贴和创新创业补贴。县政府及相关部门引才队伍先后到省内高校引进人才。

对有过在外学习、打工经历的大学生和农民精英，县政府给予回乡创业政策支持。已经在 P 县就业的农民精英，县政府与相关单位定期组织他们到四川省各大高校培训。农村建档立卡贫困户的大学毕业生或毕业 5 年内在 P 县创业的高校毕业生，都可享受 1 万元的创业补贴和相应的创业担保贷款。

县政府、县人社局积极推进企业吸纳当地有能力的建档立卡贫困户的劳动力就业，签订 1 年以上劳动合同并参加社会保险的，给予企业 1 000 元 / 人的奖励，按规定落实社保补贴、岗位补贴。新吸纳 10 个以上贫困劳动力的，可作为就业扶贫基地，给予不低于 5 万元的奖励。

3.3 依靠贫困村基层组织建设，培育新型农民

贫困村除基层行政组织“村两委”外，还有经济组织合作社、文化组织农民夜校等。在新型基层治理模式引导下，贫困村通过农民合作社、农民协会和农民夜校等组织来培育新型农民。

以 P 县一个农民专业养殖合作社为例，此合作社是专业从事肉牛养殖、种植、技术推广服务及购销，并经工商、税务登记核准的专业组织。2017 年该合作社获得债权资金股权量化项目，带动两个贫困村 104 户建卡贫困户进行种草养畜。在种养殖过程中，县农牧局定期对农户进行培训，帮助农户科学饲养。2018 年，两个贫困村 104 户建档立卡贫困户脱贫。据统计，P 县依托合作社脱贫的贫困户达 500 户。

以 P 县稻田、鱼、鳖综合种养协会为例，该农民协会积极采用现代科学技术与传统生态养殖有机结合的农鱼自然生态食物链种养方式，协会中部分农户分批接受了新型农民培训，完成了学业并获得结业证书。目前，此协会接受培训的农户种养面积共计 50 余亩，年销售额 200 余万元。针对贫困村农民受教育程度普遍偏低的现象，一些贫困村还积极组织“农民夜校”、创办“农家书屋”等，提升农民教育水平与科学文化素养。

通过一系列的人才引进和培育政策，P 县的脱贫攻坚取得了一定的效果。

首先，国家扶贫资源进入 P 县，为 P 县脱贫攻坚打下人才、物质基础。其次，年轻劳动力回流，逐步显现乡村活力。由“第一书记”领导组建的基层组织不断年轻化，80 后、90 后成为基层组织的主力军。P 县为本土人才留下来建设家乡营造了很好的市场环境，年轻劳动力外出打工不再是唯一出路。最后，P 县劳动力素质提升，就业率提升，居民可支配收入得到提升。P 县城镇人均可支配收入由 2010 年的 14 839 元提升到了 2016 年底的 28 390 元。农村人均可支配收入也得到了相应的增长，由 2010 年的 11 677 元提升到了 2016 年底的 18 963 元。

4 问题与原因

尽管 P 县引才、育才做法有效地推进了脱贫攻坚进程，激活了乡村活力，但实际上，P 县引才、育才政策实施过程也存在一些问题或产生了不良的后果。

4.1 “第一书记”水平不一，驻村时间短，引进人才、资源较单一

虽然“第一书记”驻村帮扶在国家与贫困村之间搭建了桥梁，有利于中央扶贫资源往贫困村输送，

但是，中央政府或部委在本单位选派的驻村帮扶“第一书记”并不是专职的或经过专业训练的扶贫干部。而且，派驻干部水平不一，对待工作态度不同。派驻工作难度大，要求“第一书记”边学边干，既要熟悉当地贫困情况，又要跟进国家扶贫政策，做好资源链接。“第一书记”任期为1~2年。据调查，外来的“第一书记”往往需要半年甚至更长的时间熟悉风土人情与贫困人口生活状况。因此，“第一书记”面临着工作还未完全展开任期就要结束的问题。“第一书记”主要依靠所在的派遣单位链接扶贫人才和资源，这种人才和资源输送往往同质性很强，形式与内容都很单一。来自同一部门的单一帮扶很难实现精准化帮扶，精准扶贫更要求对不同致贫原因的贫困人口给予不同类型的帮助。

4.2 县域在市场竞争中处于劣势，吸引外来高层次人才的柔性政策尚未形成

P 县现有的人才引进政策主要对本地大学毕业生和接受技术、技能培训后的相对低端的劳动力有较强的吸引力。从人才引进与储备的长远发展来看，现有的人才引进政策远远不够，主要原因包括：（1）本地低端劳动力、贫困农民等在接受技术、技能培训后“人往高处走”，可能会选择去外地寻找更好的生活，造成培育人才流失。（2）相较于东、中部地区或发达城市地区更优厚的发展机遇、待遇和更舒适的生活环境，P 县在“抢人”市场上并不占优势。已有的人才政策远远不能调控人才市场，只能做到引微流入注。已培育的相对低端技术人才可能会外流、在人才市场上没有优势，是 P 县人才缺乏的主要原因。（3）除此之外，针对外来高端人才的“兼用”“柔性使用”“暂时聘用”机制没有建立起来，相应的政策举措几乎空白。

4.3 基层组织管理人才短缺，错派问题突出，新型农民培育任重道远

“第一书记”驻村主抓基层组织建设问题，在一定程度上缓解了贫困村一盘散沙的现象，但是贫困基层组织问题仍然很多。（1）基层组织管理人才短缺。虽然 2014 年来返乡年轻人增多，但有基层管理经验的人才并不多，能够胜任“村两委”工作的人很少。而且，“村两委”干部待遇极低，基层管理人才对这一职位积极性不高。（2）“上面千条线，底下一根针”，基层管理干部任务繁重，基层管理人才常常会被“错派”。比如，曾有酒店管理经验的返乡青年被推举做党务工作，而他自己却希望能带领村民创办农家乐。（3）P 县新型职业农民培训存在的问题是，现有的培育规模小，对培育对象要求极高。目前，接受培育的新型农民都是贫困村的合作社、协会推荐来的，符合条件的农民一般有相对高的学历、是合作社或专业协会的负责人、目前正在经营产业。较高的推荐门槛将贫困农户排斥在培训大门之外。此外，新型农民培育体系不健全，缺乏专职的培育教师，培训课程与农民想学的内容有偏差，存在“学非所用、用非所学”的问题。

5 总结与政策建议

总结 P 县人才引进、培训经验发现，运用政府调控和市场行为相结合的方法能够较好地引进人才和培育当地农民。但是，政府政策及市场运营吸引人才过程也存在一些问题，针对问题提出如下可能的政策建议。

（1）完善“第一书记”驻村帮扶机制，倡导省级以上政府不同部门间的人才协作。

针对我国现有通过“第一书记”驻村帮扶制度引进人才的不足，未来推进时需要改进的是：定点帮扶单位派驻的“第一书记”应是经过正式扶贫工作培训的或从事多年脱贫工作经验的工作人员。提高“第一书记”驻村期间的待遇，另外可以通过高寒补贴等，给予“第一书记”适当的工作补贴。尽可能就近选派“第一书记”。定点帮扶单位最好能够选用回原籍的“第一书记”驻村帮扶。这样，“第一书记”对当地的人文风情及致贫因素有天然的了解优势。同时，定点帮扶单位对贫困地区要实施更加精准的帮扶，要求其必须与同级甚至更高级政府的不同部门之间有人才协作。比如，以“发展顾问”的方式引进或聘用刚退休但仍有精力继续工作的干部支持贫困地区建设。在培育人才方面，“第一书记”要与当地基层政府一起，发现和善于使用合适的本土人

才，做到“选、育、用、派”相结合。

（2）充分激发乡村现有人才活力，建立健全县域高端人才柔性引进机制。

真正实现人才工作机制创新，主要包括两个方面。一方面要充分激发乡村现有人才活力。结合现有乡村人才结构，发展合适的乡村产业，以产业留人。激励当地贫困群众创业，扩大当地创业奖励、补给政策的受益人群。受益人群可由原来的农村建档立卡贫困家庭高校毕业生扩向所有的有劳动能力的贫困人口，只要他们有好的创业想法与计划，县工商局、信用社等部门可提供相应的政策优惠。另一方面，应适当收紧过去贫困劳动力“劳务输出”的做法。根据就业扶贫相关政策，贫困地区大多数劳动力在接受过职业、技能培训后会接受“劳务派遣”到外省或相对发达城市务工。持续的劳务输出在短时期内能够拉动贫困地区经济增长，但从长远看，劳务输出会使村庄“空心化”、生产萎靡，不利于贫困地区经济振兴。因此，贫困地区应该收紧“劳动派遣”“劳务输出”政策，把接受过技术培训的人留在本地发展产业，促进本地经济发展。

把更多城市人才或高层次人才引向乡村。与发达城市相比，P 县人才吸引力确实不足。建议贫困地区政府及相关部门建立健全人才引进柔性机制，用更加灵活的工作机制和劳务报销制度接受城市人才、外来人才为贫困地区服务。“好钢用在刀刃上”，贫困地区要把仅有的资金用在吸引城市人才或高层次人才上，用城市待遇甚至更高的水平吸引高层次人才，并给予他们相对宽松的工作环境。县政府要长期组织能够促进城市人才、乡村人才与贫困地区互动关系的活动，为人才留下来建立深厚的感情基础。

（3）进一步加强基层组织建设，因材施用基层管理人才，建立健全新型农民培育机制。

贫困村的基层组织主要分为三类：一类是“村两委”，是行政组织；一类是合作社、专业协会等，是经济组织；还有一类是村民自组织的农民夜校等，属于文化组织。加强基层组织建设意味着人才要进一步融入到基层组织中去，到“村两委”或合作社中去。没有人才支撑的合作社很快就能沦为“空壳合作社”，基于此，建议在基层组织建设中赋予人才更大的空间，使他们更好地与当地村民、合作社社员建立联系，带动贫困村脱贫、发展。

基层管理人才是贫困地区的稀缺人才，因此更要做到因材施用。县乡政府、“第一书记”要知人善用，确保做到“选、育、用、派”，建立良性的人才循环制度。除此之外，要提高基层管理人员待遇，由原来的鼓励奉献的“补贴制”改为正式职业的“工资制”。推行贫困地区网格化管理，选派出更多的网格管理人才，以降低村级干部工作的复杂程度。鼓励村民依地缘、血缘关系自由举荐网格管理人才，这样既能减少管理人才“错派”问题，又能利用乡村熟人社会降低问题解决难度。

建立健全新型农民培育机制，通过为贫困地区农民赋能实现脱贫致富。国家应该加大对新型农民培育的投入，组建新型农民培训师资队伍。要规范新型农民的培育制度，适当降低贫困地区群众参与新型农民培育的门槛。允许不同地区在新型农民培育中融入地方性农业知识，确保 “学以致用，用有所学”。■

参考文献：

[1] 国家统计局 . 国家统计局官方网站 [EB/OL]. [2020-01-29]. http://www.stats.gov.cn/.

[2] 秦中春 . 乡村振兴背景下乡村治理的目标与实现途径 [J]. 管理世界，2020，36（2）：1-6，16.

[3] 张海鹏，郜亮亮，闫坤 . 乡村振兴战略思想的理论渊源、主要创新和实现路径 [J]. 中国农村经济，2018（11）：2-16.

[4] Liu Y, Li Y. Revitalize the world's countryside[J]. Nature, 2017, 548(7667): 275–277.

[5] 张晓山 . 实施乡村振兴战略的几个抓手 [J]. 人民论坛，2017（33）：72-74.

[6] 贺雪峰 . 谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提 [J]. 探索与争鸣，2017（12）：71-76.

[7] 党国英 . 乡村振兴战略的现实依据与实现路径 [J]. 社会发展研究，2018，5（1）：9-21.

[8] 国务院 . 乡村振兴战略规划（2018—2022 年）[EB/

OL]. [2020-09-29]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c_1123487123.htm.

[9] 杨国勇 . 城乡二元格局下的农村人力资本投资分析 [J]. 农业经济问题，2007（1）：16-18.

[10] 李剑飞 . 要重视新农村建设中实用人才队伍的建设 [J]. 探索与争鸣，2006（10）：34-36.

[11] 白南生，何宇鹏 . 回乡，还是进城 ?——中国农民外出劳动力回流研究 [J]. Social Sciences in China，2003（4）：149-159.

[12] 文军 . 论农民市民化的动因及其支持系统——以上海市郊区为例 [J]. 华东师范大学学报（哲学社会科学版），2006（4）：21-27，42.

[13] 李培林 . 农民工：中国进城农民工的社会经济分析 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2003：111-154.

[14] 温铁军，杨帅 . 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展 [J]. 理论探讨，2012（6）：76-80.

[15] 杨婷茜，李亚丽，聂亚珍，等 . 乡村振兴下人才队伍建设的最优机制研究 [J]. 中国市场，2019（6）：95-96.

[16] 黄平，杜铭那克 . 农民工反贫困——城市问题与政策导向 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2006：111-154.

[17] 李春华 . 驻村 “第一书记” 在农村发展中的独特作用 [J]. 人民论坛，2018（7）：94-95.

Attracting and Cultivating Talents to Realize Poverty Reduction and Rural Revitalization: Taking P County as a Case Study

YANG Xin-meng[1,2], LIU Dong-mei[1]

(1. Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038;
2. College of Economic and Social Development, Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: Talent shortage is one of the main reasons that limit rural revitalization. At present, China’s rural areas are in a critical period of poverty alleviation and revitalization, and talent is the key. Taking P county, a national-level poverty-stricken county, as an example, this paper summarizes its experience: the combination of government regulation and market behavior. The actions are relying on the policy of “the first secretary”, enhancing the market competitiveness in the “war for talent”, initializing the rural communities, and cultivating new types of farmers. These measures are proved effective in poverty alleviation and rural revitalization. This paper then analyzes the problems existing in the process of policies implementation, and puts forward policy suggestions.

Keywords: rural revitalization; poverty alleviation; talent introduction; talent cultivation