

# 中国农村人力资本投资： 政策回顾与展望

——基于中央“一号文件”的内容分析

李丽莉 俞剑 张忠根

(浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058)

**[摘要]** 乡村振兴的关键在于人才振兴。对2004—2020年中央“一号文件”的内容分析表明, 中央政府对农村人力资本投资的部署力度总体上不断加大, 政策内容框架逐渐系统化, 形成自上而下推进城乡均衡发展、农村内部培育与外部人才引进相结合的基本脉络, 关键政策调整包括加强乡村医疗人才队伍建设、推进社会医疗保险城乡统筹、全面提升农村义务教育水平、深入开展农民职业技能培训、积极支持外出人员返乡创业、加快建立乡村人才引进机制等方面。未来政策要重点着力于全面推进城乡居民医保制度整合、加快实现城乡教育事业融合发展、利用信息技术提升农村人力资本、完善乡村创业创新支持服务体系、建立健全乡村人才引进长效机制、优化农村人力资本投资保障工作等方面。

**[关键词]** 中国农村; 农村人力资本; 中央“一号文件”; 政策演进; 内容分析法

## 一、引言

党的十九大提出实施乡村振兴战略, 加快推进农业农村现代化。这不仅是继新农村建设战略后党中央着力解决“三农”问题的又一重大战略, 而且也是着眼于解决新时代城乡发展不平衡和农村发展不充分问题的重大举措。乡村振兴的关键在于人才振兴, 必须把农村人力资本开发放在首要位置, 加大农村人力资本投资力度, 不断提升农村居民的身体素质、知识水平和技术能力, 使农村居民能够高效接受新政策、新技术、新思路和新商机。

对农村人力资本进行投资是政府的重要职责。政府应在农村人力资本投资上承担更多责任, 发挥导向作用。政府提供基础教育、医疗卫生等公共产品, 能够刺激和带动私人进行人力资本投资, 形成良性循环。政府对农村人力资本的投资始于顶层设计。中央“一号文件”作为中共中央、国务院年度下发的第一份文件, 自2004年以来, 连续10多年以“三农”为主题, 其指导意见具有极强的

[收稿日期] 2020-06-08

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2021-01-03

[网络连续型出版物号] CN 33-6000/C

[基金项目] 浙江省哲学社会科学规划课题项目(20NDQN313YB); 教育部基地“十三五”重大项目(16JJD790053)

[作者简介] 1. 李丽莉(<https://orcid.org/0000-0001-5518-9830>), 女, 浙江大学中国农村发展研究院博士研究生, 主要从事农村人力资本与数字经济研究; 2. 俞剑(<https://orcid.org/0000-0002-6929-5623>), 女, 浙江大学中国农村发展研究院博士研究生, 主要从事农村发展研究; 3. 张忠根(<https://orcid.org/0000-0002-1485-0765>), 男, 浙江大学中国农村发展研究院教授, 博士生导师, 管理学博士, 主要从事乡村振兴研究。

纲领性和导向性<sup>①</sup>。2004年到2020年,中国农村人力资本发展所处的经济背景和社会环境发生了显著变化,“三农”工作的指导战略也由新农村建设升级为乡村振兴。那么,这10多年来中央“一号文件”中有关农村人力资本投资的政策呈现出怎样的演进趋势,主要做出了哪些关键调整?对此问题进行分析,有助于深化对农村人力资本投资政策的认识;在此基础上,结合对现实形势的研判,可以探求完善农村人力资本投资政策的方向,助推乡村振兴战略。

目前国内外关于农村人力资本投资的研究主要集中在以下三个方面:一是关于农村人力资本投资渠道和影响因素。在农村人力资本投资的各种渠道中,教育无疑是最重要的。例如,有学者系统分析了义务教育政策对农村人力资本积累的重要作用<sup>[1]</sup>,另有学者关注政府加大农民职业教育投入对农村人力资本形成的促进作用<sup>[2]</sup>。而影响农村人力资本投资的因素有很多,例如宗族因素,宗族能够促进农村人力资本投资,但宗族文化强调延续家族香火的重要性,宗族对人力资本投资的影响效应表现出“重男轻女”的差异<sup>[3]</sup>;此外,物质资本、城乡收入差距、农村产业结构、农村金融、劳动力流动等因素也会对农村人力资本投资产生影响<sup>[4-6]</sup>。二是关于农村人力资本投资的增收效应。农村人力资本的增收效应是学界的研究热点,在这一领域积累了大量的研究文献。其中,部分文献重点考察了发展中国家的农村人力资本投入对农村居民农业收入和非农收入的整体增长促进效应<sup>[7-10]</sup>;另有部分文献关注农村人力资本增收效应的异质性,造成异质性的原因可归结为两方面,一方面是从微观层面考虑种族、城乡户籍以及性别等因素的影响<sup>[11-12]</sup>,另一方面是从宏观层面考虑地区间经济环境差异的影响<sup>[13-14]</sup>;还有少数文献探讨了农村人力资本增收效应的空间溢出特征<sup>[15]</sup>。三是关于农村人力资本投资的其他经济社会效应。农村人力资本投资不仅会促进农民增收,还会产生其他方面的经济社会效应,例如对土地流转的影响<sup>[16]</sup>,对区域农业增长的影响<sup>[17]</sup>,对城乡融合发展的影响<sup>[18]</sup>,等等。已有文献通过采用统计分析、案例研究、计量模型等方法探讨了农村人力资本投资的前因后效,有助于从不同角度加深对农村人力资本投资规律的认识,为政府推进农村人力资本投资提供了重要依据。但是,已有文献对政府推进农村人力资本投资的指导建议缺乏系统性,也缺乏与阶段性背景和最新形势的结合。鲜有学者开展专门的政策分析,尚未有对中国农村人力资本投资政策进行系统梳理的文献。本文基于中央“一号文件”探索中国农村人力资本投资政策的演进趋势和关键调整,并展望未来的政策走向,有助于从政策分析的视角丰富和拓展该领域的研究,并为政府完善政策提供参考。本文的一个重要创新在于提出了一个同时体现政策广度、政策力度和政策调整的政策文本内容分析新思路,从条目数量、关键词数量、关键词内容、政策实施力度定位、财政配套投入情况等角度进行综合观察与研判,可为后续相关研究提供重要借鉴以推动农村公共政策分析的相关研究发展。

## 二、分析框架与研究方法

### (一) 分析框架

首次较为系统地论述人力资本思想的学者当属亚当·斯密。他将资本分为固定资本和流动资本,前者包含“社会上一切人们学到的有用才能”,并提出应该对获得技巧所需耗费的劳动与时间给予合理的报酬<sup>[19]</sup>。但在古典和新古典的经济增长理论中,人力资本和土地等自然资源一样,被视为一种由种族、遗传和生理等先天性条件所决定的外生变量,因而一个社会人力能量的大小仅从劳动

<sup>①</sup> 改革开放以来,中共中央、国务院先后在1982—1986年、2004—2020年发布了以“三农”为主题的“一号文件”。由于本文重点关注的是从新农村建设升级到乡村振兴这段连续时期的政策演进,而改革开放早期阶段的“一号文件”涉及背景存在较大差异,关于人力资本的内容也不多,故本文以2004—2020年中央“一号文件”为研究对象。

力数量的角度进行核算。现代人力资本理论则重新认识人力能量的大小,重视人力的异质性层面,正式提出“人力资本”概念,并形成系统的现代人力资本理论。舒尔茨认为,人力资本是凝聚在劳动者身上具有经济价值的体力、知识、技术、能力等成分的总和,反映劳动力要素的质量属性<sup>[20]</sup>。与物质资本不同的是,人力资本具有可再生的特点和规模报酬递增的性质。人力资本的使用不是一个消耗过程而是一个增值过程,国家、企业和个人可以向人力资本投资,使人力资本不断积累和增值<sup>[21]</sup>。内生增长理论吸收了现代人力资本理论的思想,将知识和专业化的人力资本引入经济增长模型,强调知识和专业化的人力资本积累可以产生递增收益并使其他投入要素的收益递增,而且会形成投资(即资本的积累)刺激知识的积累,知识的积累反过来又促进投资的良性循环,这种良性循环构成了经济长期持续增长的源泉与动力<sup>[22]</sup>。在舒尔茨看来,人力资本的投资途径可划分为五类:一是健康设施和医疗保健服务;二是在职人员培训;三是初级、中级和高级正规学历教育;四是非企业组织的成年人学习项目,如农业技术推广项目;五是个人和家庭适应就业机会的变化而进行的迁移活动<sup>[20]</sup>。卢卡斯提出,人力资本的形成有两个主要来源,即教育和干中学,不仅学校教育能形成人力资本,参加经济活动同样能产生人力资本。他分别建立了基于学校教育的人力资本积累模型和基于边做边学的专业人力资本积累模型<sup>[23]</sup>。

基于现代人力资本理论,结合农村地区的特点,本文构建了一个农村人力资本投资政策的分析框架(图1),包含内容维度和时间维度两部分,用以引导对中央“一号文件”中有关农村人力资本投资的政策研究。农村人力资本及其投资是一般人力资本及其投资在农村地区的表现。财政投入是农村人力资本的重要投资方式,政府通过公共投资提升农村地区人力资本存量的基本途径可归纳为农村医疗卫生保健、农村正规学历教育、农村职业技能培训、农村进城人口回流、农村专业人才引进五个方面。其中,农村医疗卫生保健、农村正规学历教育、农村职业技能培训属于常规途径,城市地区同样如此;而农村进城人口回流、农村专业人才引进是针对农村人力资本过度流失和人才空心化问题而采取的特别途径,但其没有脱离人力资本的理论框架,其中,鼓励农村进城人口回流是让部分人口迁移投资所得的人力资本反哺农村,引进专业人才是使在外部先进环境中通过边干边学而积累的人力资本直接服务于农村。所有这些投资的实施都需要政府的顶层设计和政策支持。从时间维度上看,10余年来中国“三农”政策顶层设计的坐标指向经历了由社会主义新农村建设到乡村振兴战略的阶段转变,其间伴随着经济社会环境的不断变化,政策重心逐步调整,各年的政策目标和侧重点也有所不同。依据上述时间和内容两个维度,本文将系统分析中国农村人力资本投资政策的演进趋势与关键调整。

## (二) 研究方法

本文以2004—2020年17个中央“一号文件”为研究对象,按上述分析框架,采用内容分析法探析中国农村人力资本投资政策的演进趋势和关键调整。内容分析法是通过识别目标文本的关键特征,将用语言表示的文献转换为用数量表示的资料,从而找出能反映文献内容的一些本质的易于计数的特征,明晰其规律并进行检验和解释<sup>[24]</sup>。内容分析法有助于克服定性研究的主观性和不确定性。在通读历年中央“一号文件”全文的基础上,我们将与农村人力资本投资相关的政策内容遴选出来,分别归类到分析框架的内容维度之中并按照年份顺序排列,接着对文本内容进行条目化和提取关键词的编码。条目化即把具有相对独立完整信息的语句作为分析单元,提取关键词,即把每个政策条目涉及的政策客体(包括政策拟解决的主要问题和拟服务的目标群体)加以概括和提炼<sup>[25-26]</sup>。然而,仅仅通过分析条目和关键词的频次变化及内容变化,只能在一定程度上把握农村人力资本投资政策的演变,缺乏对政策实施力度和相应财政配套的涉及。本文有别于已有政策分析文献的普遍做法,通过新增政策实施力度定位和财政配套投入情况两个观察角度,形成一种较为完

整的政策文本内容分析新思路。具体而言,本文将政策实施力度定位分为A、B、C三个档次,分别统计相应的条目数量:A档的政策实施力度最大,主要通过“全面”“深入”“大力”“高度重视”“全覆盖”等表述方式体现;B档的政策实施力度中等,主要采用“加强”“扩大”“提升”“完善”“健全”“鼓励”“支持”“继续”“不断”等表述方式;C档的政策实施力度较小,仅涉及局部地区或部分目标群体,例如“开展试点”“有条件的地方先行”“优先覆盖”等。本文还统计财政配套投入方面的条目数量,其通常采用“经费预算”“补贴资助”“税收优惠”“贷款扶持”“政府购买”“设立基金”等表述方式。

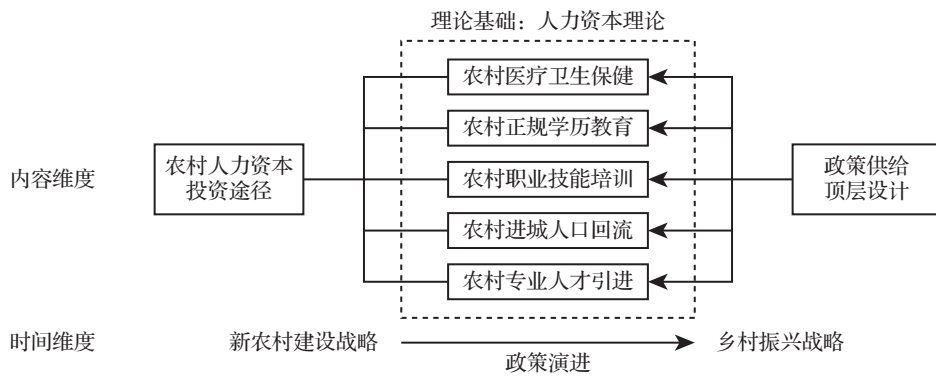


图1 农村人力资本投资政策的分析框架

为避免编码过程中的个体主观偏差,我们借鉴李飞等<sup>[27]</sup>、柳俊等<sup>[28]</sup>、彭新敏等<sup>[29]</sup>的做法,采用两人编码方案,在统一编码规则的基础上,由两名人员各自进行独立编码,然后将编码结果放到一起对照。此外,本文采用常用的计算编码者编码一致性水平的方法来度量内容分析的信度<sup>①</sup>。表1的结果显示,编码一致性系数达到了可接受水平0.80以上,表明绝大部分编码结果是一致的,显示了良好的信度。对于少数不一致的编码,我们通过集体讨论达成一致。最终,我们从中央“一号文件”中整理出233个条目,并进一步提炼和归纳出309个关键词。

表1 政策文本编码的一致性水平

内容维度	条目编码	关键词编码	政策实施力度定位	财政配套投入情况
农村医疗卫生保健	0.91	0.87	0.94	0.98
农村正规学历教育	0.85	0.83	0.95	0.98
农村职业技能培训	0.92	0.89	0.96	0.96
农村进城人口回流	0.95	0.93	0.96	0.98
农村专业人才引进	0.97	0.94	0.98	0.97

### 三、政策演进趋势与关键调整

#### (一) 农村人力资本投资政策的演进趋势

本文以党的十八大召开为标志,将2004—2020年划分为2004—2012年和2013—2020年两个时期,对比观察农村人力资本投资政策的阶段性变化。

1. 政策条目数量与关键词数量变化情况。从表2可以看到,农村人力资本投资政策的条目数

① 编码一致性水平 =  $2M / (N_1 + N_2)$ , 其中M为完全一致的编码数,  $N_1$ 为第一位编码员的编码数,  $N_2$ 为第二位编码员的编码数。

量与关键词数量变化趋势一致,并且2013—2020年比2004—2012年要多。农村人力资本是驱动农业现代化发展的核心动能,人才振兴在实施乡村振兴战略的“五个振兴”中居于关键位置。回望农村改革发展史,乡村的每一次跃升都离不开与产业发展相匹配的人气集聚和人力资本提升。乡村振兴战略是过去农村发展战略的延续和提升,人力资本作为影响农村发展的核心要素,同样需要延续并不断增强其作用。为集聚农村人气,促进农村人力资本高质量发展,中央政府及时加强对农村人力投资政策的顶层设计力度,不断拓宽政策覆盖面,丰富指导意见,这一趋势在十八大以后尤为明显。从表2还可以看到,农村正规学历教育的政策条目与关键词数量最多,尤其是2013年以来,其部署力度最大,农村正规学历教育成为最受国家关注的人力资本投资途径,体现教育优先发展的战略地位,凸显教育在乡村振兴中的基础性、动力性和长期性作用,同时也反映出农村正规学历教育属于系统性工程,涉及面广<sup>[30]</sup>。农村医疗卫生保健的政策条目与关键词数量稳中有升,既体现国家对改善农村医疗卫生保健条件的日益重视,也间接反映了农村医疗卫生保健工作的复杂性和艰巨性。农村职业技能培训的政策条目与关键词数量在两个时期的差异较小,总体相对稳定。农村进城人口回流的政策始于2007年的中央“一号文件”,相关政策部署不多,但党的十八大以后,中央对其重视程度有所提高。农村专业人才引进是农村人力资本投资政策的新兴领域,虽然启动不早(2012年),但党的十八大以后,尤其是近5年步调提速很快,显示中央政府解决农村高端人才缺失问题的巨大决心。乡村振兴要求强化人才支撑,不能局限于农村内部培育。虽然中国仍处在人口由乡村向城市集中的发展阶段,农村人口外流趋势短期不可能逆转,但如果农村人口过度流失,高素质劳动力持续转移,城乡教育投资与收益持续不对称,就难以避免乡村衰败的局面,这也是一系列“乡村病”的根源所在。实施乡村振兴战略,就是要防止农村人口过度流失,同时还要把有志于农业农村现代化发展的各类人才“引进来”,实现城乡人力资本的良性互动。

表2 两个时期政策条目与关键词数量比较

内容维度	2004—2012年		2013—2020年		2004—2020年	
	条目数量	关键词数量	条目数量	关键词数量	条目数量	关键词数量
农村医疗卫生保健	24	30	28	33	52	63
农村正规学历教育	33	44	50	63	83	107
农村职业技能培训	30	49	28	39	58	88
农村进城人口回流	5	8	10	14	15	22
农村专业人才引进	3	3	22	26	25	29
总计	95	134	138	175	233	309

2. 政策关键词内容变化情况。关键词内容反映了政策的覆盖面。从表3可以看到,在农村医疗卫生保健方面,“医生队伍建设”贯穿始终,对医疗保险制度的相关部署从巩固发展“新农合”转向注重“城乡医疗整合”,并关注了“中医药服务”“规范家庭医生服务”和“县域医疗共同体建设”。在农村正规学历教育方面,“助学政策”“义务教育”“教师队伍建设”“职业教育”“办学硬件”等基础性内容被反复强调,伴随农村教育综合发展和深度发展的迫切需求,“学前教育”“特殊教育”“城乡教育均等化”等问题逐步受到中央政府重视。在农村职业技能培训方面,中央政府分别从培训的经费、资源、机制、目标、质量、规范、对象等角度进行部署,尤其是在培训对象上,呈现主体多元化、覆盖面扩大化和针对性加强的趋势,形成涵盖“农民工职业培训”“实用人才培训”“合作社人员培训”“专业大户培训”“家庭农场主培训”“农村妇女培训”和“贫困地区培训”的综合培训体系。在农村进城人口回流方面,“支持返乡创业”始终是主线,并围绕该主线安排配套政策,如“返乡人员土地

权益”“返乡人员生活保障”“贷款支持”“减税降费”“返乡创业园建设”等。在农村专业人才引进方面,2012年“一号文件”首次出现“鼓励高校毕业生下乡”“大学生村官计划”“农技推广特岗计划”等鼓励人才服务农村的有关内容,2018年新增“人才制度建设”“鼓励人才下乡创业”“高校毕业生基层成长计划”“鼓励人才下乡服务”“公职人员回乡任职”“人才政策制定”等多项助力乡村振兴的人才引进措施,力求解决农村高端专业人才缺乏的发展困境。

表3 两个时期政策关键词内容比较

内容维度	2004—2012年	2013—2020年
农村医疗卫生保健	经费投入、新农合、卫生设施、医生队伍建设、医疗救助制度、食品药品监管、疾病防治、远程医疗	新农合、卫生设施、医生队伍建设、疾病防治、医疗卫生宣传、中医药服务、城乡医疗整合、规范家庭医生服务、县域医疗共同体建设
农村正规学历教育	经费投入、助学政策、义务教育、远程教育、教师队伍建设、规范收费、职业教育、成人教育、经费管理、办学硬件、高校专业设置、扫除文盲、高校招生倾斜、城乡教育均等化	经费投入、助学政策、义务教育、学前教育、职业教育、特殊教育、教师队伍建设、办学硬件、高校专业设置、高校招生倾斜、农村教育扶持、城乡教育均等化
农村职业技能培训	财政扶持、培训质量、培训机制、培训规范、培训补贴、培训力度、培训目标、新型职业农民培训、实用人才培养、农民工职业培训、合作社人员培训	财政扶持、培训资源、培训质量、培训机制、培训力度、培训目标、新型职业农民培训、专业大户培训、家庭农场主培训、农村妇女培训、农民工职业培训、贫困地区培训
农村进城人口回流	支持返乡创业、返乡人员土地权益、返乡人员生活保障、贷款支持	支持返乡创业、返乡创业园建设、返乡创业服务、减税降费、贷款支持
农村专业人才引进	鼓励高校毕业生下乡、大学生村官计划、农技推广特岗计划	人才制度建设、鼓励人才下乡创业、高校毕业生基层成长计划、鼓励人才下乡服务、农技推广特岗计划、公职人员回乡任职、人才政策制定

3. 政策实施力度定位与财政配套投入变化情况。从表4可以看到,党的十八大以后,中央对农村人力资本投资的政策实施力度总体上不断加大。在政策实施力度定位方面,除了农村职业技能培训保持稳定态势以外,农村医疗卫生保健、农村正规学历教育、农村进城人口回流和农村专业人才引进在A档和B档上的政策条目数量均有不同程度的增长。尤其是农村正规学历教育,A档政策条目由2004—2012年的3个增加到2013—2020年的12个,B档政策条目由2004—2012年的29个增加到2013—2020年的38个。此外,农村医疗卫生保健、农村正规学历教育和农村专业人才引进原来所有的C档政策全部陆续调整到B档级别。从新农村建设升级到乡村振兴,意味着对农村人力资本水平提出更高的匹配要求。政策实施力度定位的提档,既体现了农村人力资本投资顶层设计上的政策连续性和递进性,又契合了客观现实的形势变化和发展需要。虽然“一号文件”关于财政配套投入的政策条目减少,但这并不一定意味着中央和地方政府对农村人力资本投资的实际财政投入趋于减少。鉴于“一号文件”的纲领性地位和引导性作用以及财政配套投入对推动农村政策实施的重要性,本文认为,加大对财政配套投入的部署力度依然有其必要性。当然,增加财政投入只是基础,钱怎么用到刀刃上,还需要推行一系列的改革和创新,形成一套有效的激励和约束机制<sup>[31]</sup>。

表4 两个时期政策实施力度和财政配套投入比较

内容维度	2004—2012年				2013—2020年			
	政策实施力度定位			财政配套投入	政策实施力度定位			财政配套投入
	A档	B档	C档		A档	B档	C档	
农村医疗卫生保健	0	20	3	10	3	26	0	5
农村正规学历教育	3	29	1	14	12	38	0	4
农村职业技能培训	4	26	0	8	3	24	0	4
农村进城人口回流	1	4	0	3	2	8	0	5
农村专业人才引进	1	1	1	1	3	18	0	0

注：表中统计的是政策条目数量。

## (二) 农村人力资本投资政策的关键调整

在把握农村人力资本投资政策的整体演进趋势的基础上,有必要对做出关键调整的具体政策要点进行识别以及深入分析其调整的逻辑和依据。本文从条目数量、新增关键词、政策实施力度定位、财政配套投入情况等角度进行综合观察与研判,分析发现,2004—2020年农村人力资本投资政策部署上主要有以下六方面的关键调整(表5)。

1. 加强乡村医疗人才队伍建设。乡村医生承担农村居民健康的“守门人”角色,可现实中医疗人才短缺成为制约中国农村医疗卫生事业发展的重要瓶颈。与城市相比,农村医疗人力资源基础薄弱,乡村医生紧缺且普遍老龄化,其诊断水平、服务质量和管理能力明显落后。根据《中国统计年鉴2018》数据计算,2017年城市每千人卫生技术人员、职业(助理)医师、注册护士分别为10.87人、3.97人和5.01人,而农村只有4.28人、1.68人和1.62人,与城市存在较大差距。推动健康领域的城乡基本公共服务均等化,应以人才这个关键因素为抓手,对此,多个“一号文件”提及加强乡村医生队伍建设、加快农村基层卫生人才培养,相应的政策条目数量增加,政策实施力度定位提档,并强调财政配套投入。2006年“一号文件”提出“有条件的地方,可对乡村医生实行补助制度”以及“增加农村卫生人才培养的经费预算,组织城镇医疗机构和人员对口支持农村”;2010年“一号文件”提出“落实乡镇卫生院人员绩效工资和乡村医生公共卫生服务补助政策,逐步实施免费为农村定向培养全科医生和招聘执业医师计划”;2014年和2019年的“一号文件”提出“实施全科医生特岗计划”。实施这些政策的背后逻辑在于,经济回报和职业回报的双重不足是导致乡村医疗人才短缺的关键症结。在经济回报方面,与工作繁重不对称的是,乡村医生的薪酬和奖励水平低且缺乏有效的养老保障计划<sup>[32]</sup>。在实施基本公共卫生服务均等化项目中,也只是一小部分专项资金用于补偿乡村医生<sup>[33]</sup>。在职业回报方面,乡村医生的继续教育和深造机会少,其子女的受教育条件和社会经济条件普遍不高<sup>[34]</sup>。总而言之,财政补助和非财政激励对于吸引更多的乡村医生同等重要。

2. 推进社会医疗保险城乡统筹。受城乡二元经济结构及分治格局、自上而下的渐进性改革思路以及属地化管理原则的深刻影响,城乡社会医疗保险制度改革之初就呈现体制性、试验性、层级性的“碎片化”特征<sup>[35]</sup>。伴随“碎片化”医保制度的形成,不同群体先后被纳入医保制度体系,中国虽然实现了“全民医保”,然而制度“碎片化”引发运行效率低、公平性不足、转移接续难、不可持续性问题。对此,一些地方于21世纪初便自发探索整合,但囿于地方民意、部门利益、财力、决策者认识等方面的差异性,城乡医保制度整合具有封闭性、随意性和盲目性,不但未能破解“碎片化”僵局,反而导致参保、筹资、待遇支付、管理、经办等环节制度进一步分化,陷入“再碎片化”的困境。为有效解决城乡医疗保险的衔接问题、缩小城乡医疗保障差距、提高医疗保险体系运行效率,中央政府从2015年开始部署推进社会医疗保险制度的城乡统筹工作。2015年“一号文件”提出“全面开展城乡

居民大病保险”；2016年“一号文件”提出“整合城乡居民基本医疗保险制度”“全面实施城乡居民大病保险制度”和“健全城乡医疗救助制度”；2017年“一号文件”强调“继续提高城乡居民基本医疗保险筹资水平，加快推进城乡居民医保制度整合”；2019年“一号文件”再次明确“建立健全统一的城乡居民基本医疗保险制度，同步整合城乡居民大病保险”。事实证明，自下而上进行的城乡医保制度整合试验步入“再碎片化”困境具有必然性，要打破这一僵局，治本之策是从顶层设计着手，自上而下实施制度整合。一方面，主管部门决策的“再分制”决定了制度整合只有中央才能整合“分割”的管理权和决策权；另一方面，“碎片化”制度的形成路径决定了制度整合只能自上而下进行才能避免整合路径的扭曲<sup>[36]</sup>。中央政府通过“一号文件”的指导意见表达了加快推进城乡医保制度一体化、建立全民“公平医保”的坚决态度，以顶层设计的高度和全局视野进行了相应的部署。

3.全面提升农村义务教育水平。实现乡村振兴，要靠城镇化，但也不能只靠城镇化，农村发展除了借助外力之外，还必须拥有自身的内在活力<sup>[37]</sup>。教育是保证农村内生发展活力的根本手段，而农村义务教育在整个国民义务教育体系中比例最大，涉及面最广，位置最基础。为了加快发展农村义务教育，中央政府围绕城乡教育均衡发展的改革与发展理念，分别从经费投入、办学条件、助学制度、师资建设、规范收费等方面进行部署。早在2007年的“一号文件”中便提出“继续改善农村办学条件，促进城乡义务教育均衡发展”；2016年提出“建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”；2017年进一步强调“全面落实城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，加强乡村教师队伍建设”；2018年要求“高度重视发展农村义务教育，推动建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制”；2019年再次强调“推动城乡义务教育一体化发展”。自20世纪80年代到世纪之交，国家各项教育政策一直遵循城乡二元的政策框架和发展思路。在此框架下，农村教育是“农村的教育”，教育政策整体上存在“就农村教育论农村教育”和“在农村发展农村教育”的倾向。在宏观教育资源配置方面，依然存在“重城市轻农村”的惯性以及效率优先偏好，教育资源投入的重点和教育政策关注的焦点偏向城市学校。农村教育的资源配置停留在“农村教育农民办，办好教育为农民”的水平上。如此种种，使农村教育与城市教育的差距不断扩大，这种不公平贯穿于教育起点、教育过程和教育结果，对个体和社会造成危害，也对教育本身形成深刻的负面影响。扭转这种格局需要顶层设计，引导政策背后相应的财政资源和组织资源进行优化调整，进而引导城乡教育资源的优化调整。通过“一号文件”的部署，国家关于义务教育均衡发展的改革理念和执行框架不断系统化，引导着地方的探索与实践。截止到2018年，全国共有2717个县实现义务教育基本均衡发展，占全国总县数的92.7%<sup>①</sup>。这表明以农村为主体的县域义务教育实现了基本均衡发展，为接下来迈向优质均衡发展打下了基础。

表5 两个时期关键调整点的政策比较

关键调整点	调整示例和主要体现			
	条目数量	新增关键词	政策实施力度定位	财政配套投入
医疗队伍建设	由2004—2012年的4个增加到2013—2020年的9个		由“有条件的地方，可对乡村医生实行补助制度”(C档)向“落实乡村医生公共卫生服务补助政策”和“实施全科医生特岗计划”(B档)转变	主要体现在增加农村卫生人才培养的经费预算，实施补助和贷款代偿

① 参见田杰雄《2717个县实现义务教育基本均衡发展》，2019年3月26日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629055422114037080&wfr=spider&for=pc>，2020年6月8日。



续表5

关键调整点	调整示例和主要体现			
	条目数量	新增关键词	政策实施力度定位	财政配套投入
城乡医保整合	由2004—2012年的0个增加到2013—2020年的9个		由原来的“新农合”建设向“全面实施城乡居民大病保险制度”(A档)和“提高城乡居民基本医保、大病保险、医疗救助经办服务水平”(B档)转变	主要体现在适当提高城乡居民基本医疗保险的财政补助标准
城乡教育均等化	由2004—2012年的1个增加到2013—2020年的5个		由“继续改善农村办学条件,促进城乡义务教育均衡发展”(B档)向“全面落实城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”和“高度重视发展农村义务教育,推动建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制”(A档)转变	主要体现在免除学杂费、补助贫困生、教育经费保障
农民职业培训		专业大户培训、家庭农场主培训、农村妇女培训、农民工职业培训、贫困地区培训	2017年提出“深入推进现代青年农场主、林场主培养计划和新型农业经营主体带头人轮训计划,探索培育农业职业经理人”(A档)	主要体现在补贴资助、政府购买服务、纳入经费预算
外出人员返乡创业	由2004—2012年的3个增加到2013—2020年的10个	返乡创业园建设、返乡创业服务、减税降费	2020年提出“深入实施农村创新创业带头人培育行动”(A档)	主要体现在减税降费、设立创业引导基金、贷款支持
专业人才引进	由2004—2012年的3个增加到2013—2020年的22个	人才制度建设、鼓励人才下乡创业、高校毕业生基层成长计划、鼓励人才下乡服务、公职人员回乡任职、人才政策制定	由“开展农业技术推广服务特岗计划试点,选拔一批大学生到乡镇担任特岗人员”(C档)向“全面实施农技推广服务特聘计划”和“全面建立城市医生教师、科技文化人员等定期服务乡村机制”(A档)转变	

4. 深入开展农民职业技能培训。中央政府对农民职业技能培训给予较多的指导意见,其中一部分政策是针对农民工的,旨在通过开展职业技能培训,加快农村劳动力转移就业,推动农业转移人口市民化进程。例如,2008年“一号文件”提出“继续加大外出务工农民职业技能培训力度”,2015年提出“实施农民工职业技能提升计划”,2016年要求“实施新生代农民工职业技能提升计划”。中国农民工群体具有两个基本特点:一是数量庞大,二是技能素质低。这两个特点结合的直接后果是,输出地大量剩余劳动力无法实现充分转移或转移后无法充分就业,而输入地有许多职位缺少就业人员,出现“民工荒”。农村劳动力的素质问题成为农村剩余劳动力有效转移的重要制约因素,加强农民工职业技能培训是必然之举、当务之急。但是,农民工职业培训政策的具体实施过程中面临一些制约因素,主要包括城乡体制障碍、思想认识偏差、宣传力度不到位、培训经费投入不足、组织化程度较低、监督保障滞后等。中央政府在“一号文件”中的相关部署也在逐年强化,力图在农民工职业培训提供更加完善的政策保障。另一部分政策是针对新型农业经营主体的,目的在

于通过实施农村实用人才培训工程和新型职业农民培育工程,把职业农民培养成建设现代农业的主导力量。例如,2008年提出“组织实施新农村实用人才培训工程,重点培训种养业能手、科技带头人、农村经纪人和专业合作组织领办人等”;2013年提出“加大专业大户、家庭农场经营者培训力度,提高他们的生产技能和经营管理水平”;2017年提出“深入推进现代青年农场主、林场主培养计划和新型农业经营主体带头人轮训计划,探索培育农业职业经理人”。中国目前处于农业现代化建设的关键时期,迫切需要大批适应现代农业发展要求的职业农民。但由于面临农业劳动力短缺与农村劳动力过剩并存的现实困境,政府既要处理好职业农民培育初期农村剩余劳动力转移的问题,又要解决现阶段农村劳动力特别是青壮年劳动力留农务农内生动力不足的问题,应坚持“从上至下”引导与“从下至上”参与相结合、新型职业农民培育与产业发展深度融合的农民职业化发展模式<sup>[39]</sup>。此外,无论是针对农民工的职业技能培训,还是针对新型农业经营主体的实用人才培训和新型职业农民培育,都应注重切实解决农民培训多头管理、各自为政、资金分散等造成的资源浪费问题,力促农民教育培训工作规范化和监管常态化。

5. 积极支持外出人员返乡创业。进入21世纪以后,随着宏观经济环境的变化,原先生产要素由乡村到城市的单向流动模式难以为继:一是大量青壮劳动力离乡进城,加剧了农业的弱势和农村的凋敝,城乡差距进一步扩大;二是城市生活成本不断增加,导致农民工进城意愿降低;三是后金融危机时代和经济新常态阶段的城市产业结构升级,使得农民工在城市就业的难度增大<sup>[37]</sup>。为应对农民工返乡潮带来的就业压力,同时解决农业农村发展的劳动力问题,2007年“一号文件”提出“采取各类支持政策,鼓励外出务工农民带技术、带资金回乡创业”;2009年进一步明确支持政策所涉及的主要内容,提出“落实农民工返乡创业扶持政策,在贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面提供支持”;2013年进一步扩大鼓励返乡创业的对象,提出“对符合条件的中等职业学校毕业生、退役军人、返乡农民工务农创业给予补助和贷款支持”;2019年再次明确“鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业”,并强调要“加强创新创业孵化平台建设,支持创建一批返乡创业园,支持发展小微企业”;2020年提出要“深入实施农村创新创业带头人培育行动”。鼓励进城求学、就业和创业的各类人员返乡创业,能够将他们所习得的知识、技术和企业家才能带到农村,为乡村产业发展注入新的人力资本。支持农民工等外出人员返乡创业,同样需要构建长效机制,覆盖基础设施、金融、土地、培训、行政服务、税收、产业、技术、市场环境等方面的支持政策。伴随着返乡人员创业的持续开展,返乡创业的形式不断丰富,越来越多的新生代返乡人员从事电子商务、家庭农场、农产品加工、旅游观光、民宿餐饮、智慧农业等领域的创业。丰富的返乡创业形式对政策匹配提出了更高要求,需要中央政府的顶层设计做出及时回应,引导地方进一步优化政策环境。其中,要特别注意做好财政资金的配套安排。随着返乡创业趋势的普遍化,适度放宽资金政策,提升政策的普惠性,将是必然的调整方向。要整合各类资金建立创业基金,用于创业奖励补贴,小额贷款风险和贴息,各类创业园、创客空间的建设、运行和购买服务,同时鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务,支持商业银行开辟返乡创业专柜,为回乡创业者提供信贷服务。

6. 加快建立乡村人才引进机制。实现乡村振兴,应实行更加积极的人才政策,除了培育本土人才和鼓励在外人才返乡,还要推动城市人才下乡。2018年和2020年,中央政府围绕农村人才引进机制做了大量部署,主要包括“建立县域专业人才统筹使用制度,提高农村专业人才服务保障能力”,“全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度”,“有组织地动员城市科研人员、工程师、规划师、建筑师、教师、医生下乡服务”,“研究制定管理办法,允许符合要求的公职人员回乡任职”,“全面建立城市医生教师、科技文化人员等定期服务乡村机制”等。发达国家的城乡一体化都是双向的,即农村居民可以到城市投资、居住、工作或经营企业,城市居民也可以到农村投资、居住、工作或经营企业;而在中国,长期以来所推进的城乡

一体化则是单向的,只有农村居民由农村迁往城市投资、居住、工作或经营企业。双向的城乡一体化体现两个方向:一个方向是从乡村到城市的一体化,该方向的重心是在城镇发展上;另一个方向是从城市到乡村的一体化,该方向的重心是在农村发展上。应把两个方向联系和协调起来,良性互动,均衡发展<sup>[40]</sup>。从整体上看,目前中国推进的城乡一体化主要重心在于从乡村到城市的一体化,而从城市到农村这个方向上的一体化相对薄弱。2018年和2020年“一号文件”关于农村人才引进的大量部署,释放了启动双向城乡一体化探索的积极信号。有条件的地方应以推动农村人才引进为抓手,积极强化从城市到农村这个方向上的一体化。推动农村人才引进,关键在于优化人才引进条件,畅通人才下乡通道,这就要求政府做好人才管理、人才服务、人才激励等工作,采用多样化的人才引进形式,包括吸引人才下乡投资创业、担任基层干部、农村企业挂职、定期服务乡村等。应切实加大对农村下乡人才的保障和激励,确保人才“引得进、留得住”,“派得去、情愿干”<sup>[41]</sup>。财政配套资金和工作人员队伍是推动农村人才引进的重要保障,只有财政配套资金充足,才能对人才形成较大吸引力,若能安排专业化工作人员专职负责,则更能确保相应工作到位。

#### 四、未来政策展望

综上,中央政府对农村人力资本投资的部署力度总体上呈不断加大的趋势,政策内容框架逐渐系统化,形成自上而下推进城乡均衡发展、农村内部培育与外部人才引进相结合的基本脉络,准确反映了中国农村人力资本投资的发展动态,为农村人力资本投资实践的开展提供了正确的思想指引和执行路径。关键的政策调整在于加强乡村医疗人才队伍建设、推进社会医疗保险城乡统筹、全面提升农村义务教育水平、深入开展农民职业技能培训、积极支持外出人员返乡创业、加快建立乡村人才引进机制等方面。基于当前中国农村人力资本发展的现实形势以及对今后演化方向的研判,我们认为中国未来的农村人力资本投资政策应重点着力于以下六个方面,以使得政策的顶层设计能够适应当前和未来实施乡村振兴战略的需要。

1. 全面推进城乡居民医保制度整合。在新的发展阶段上,为满足人民日益增长的健康保障和全面发展需要,必须全面推进城乡居民医保制度整合,加快推进城乡医保治理现代化,争取早日实现全民“公平医保”。未来的顶层设计可以进一步对城乡医保制度整合提出更为具体的部署意见,尤其是要提出国家层面的统一概念、标准和规范,围绕居民医保的参保、筹资、待遇支付、行政管理、经办服务等关键要素构建统一的实施机制,全面统一城乡居民医保制度。一是要整合医保决策权、管理职能和经办资源,建立城乡统一的医保“大部门”管理体制和医保经办机构,确立经办机构的独立法人地位,构建法人治理机制。二是在医保行政管理、经办服务、参保权利、医疗救助、信息管理、医保目录等规则统一的前提下,按照社会保险缴费量能负担和激励原则,以收入为基准设立“一制多档”的筹资制度,并配套分层的财政保费补助政策。三是在渐进提高筹资水平和升级统筹层次中,逐步由参保身份平等过渡到医保待遇平等,推进城乡医疗卫生资源和服务的均等化,实现从形式普惠走向实质公平。

2. 加快实现城乡教育事业融合发展。城乡教育事业融合发展是乡村振兴的必然要求,也是实现乡村教育高质量发展的根本途径。经过十余年的努力,目前中国大多数地区已经实现城乡义务教育的基本均衡发展,但要全面实现城乡教育事业融合发展仍有很多工作要做。一是要加大对欠发达地区,尤其是集中连片特困地区的政策扶持力度,持续推动各地向贫困地区和薄弱学校倾斜,建立动态监测长效机制,争取早日实现县域城乡义务教育基本均衡发展的全覆盖。二是要制定契合乡村教师独特成长规律的乡村教师政策,提升待遇与综合配套并重,外部支持与内生发展同举,职前培养与职后培训结合,切实改善乡村教师生活和职业发展条件,全面提升乡村教育师资力量。

三是已实现城乡义务教育基本均衡发展的地区还要继续积极创造条件,进一步往城乡义务教育优质均衡发展的方向深化。四是城乡教育均衡发展政策不能仅局限于义务教育,今后还要拓展到学前教育、高中教育、职业教育、特殊教育等领域。

3. 利用信息技术提升农村人力资本。随着农村信息基础设施的不断普及,以互联网为代表的信息技术成果正加快与乡村融合,深刻影响着农村居民的生产和生活。然而,与城市居民相比,农村居民的信息技术应用水平还明显落后。未来要积极创造条件,让农村居民善于利用信息技术手段提升自身的人力资本,切实分享到更多的数字红利。一是要逐步推进乡镇卫生院和村卫生站安装远程会诊终端,扩大远程医疗会诊网络覆盖面,提高会诊网络的信号质量和接入速度。二是要建立信息化的医保经办服务平台,提高医保经办机构的服务水平和工作效率,进一步推广全国异地就医联网直接结算。三是要实施农村“互联网+教育”工程,完善农村中小学的信息技术硬件设施,推进农村中小学远程教育网络建设,提高农村教师和学生的信息素养。四是要积极鼓励农民参与在线职业教育,推广新型职业农民在线培训,支持农技专家远程指导平台的开发与推广应用。

4. 完善乡村创业创新支持服务体系。目前中国返乡劳动力创业的整体水平并不高,返乡创业主要是生存型创业,并非机会型创业,普遍缺乏可持续增长与成长能力<sup>[42]</sup>。改变这一状况的关键在于构建完善的乡村创业创新支持服务体系,降低乡村创业创新门槛,改善乡村创业创新环境。一是要坚持农业农村优先发展的原则,确保农村基础设施优先投资、农村公共服务优先保障,进一步改善包括交通网络、物流网络、资源网络、信息网络等在内的基础设施,以及工商登记、税收优惠、土地使用、信贷融资、技术培训等方面的公共服务。二是要进一步推进乡村返乡创业的空间集聚,引导农村三产融合发展,创建一批高水平、有实力的返乡创业创新示范园区,搭建返乡创业创新孵化平台。三是要加强农村环境卫生整治力度,推进美丽乡村建设,为返乡人员提供舒适宜居的创业创新工作环境。

5. 建立健全乡村人才引进长效机制。推进人才下乡,归根结底,乡村地区要增强对人才的吸引力、认同度和包容性,让城市人才喜欢农村,看好农村,才能将人才从城市“抢”到农村,而做到这一点,需要建立健全乡村人才引进长效机制。一是要细化和完善引导人才下乡的法规和政策,构建乡村人才需求类别清单,制定乡村人才引进计划和激励措施,针对不同类型的人才制定相应的引进方案。二是要营造尊重和欢迎下乡人才的良好氛围,为下乡人才创造发挥才能的自主空间,鼓励和引导下乡人才投资乡村产业,融入乡村生活,参与乡村治理。三是要“软硬兼施”,不仅要发挥土地和劳动力以及优惠政策的优势将人才“引进来”,还要用温馨的公共服务、文明的乡风和丰富的民俗文化让人才“留下来”。

6. 优化农村人力资本投资保障工作。农村人力资本投资是一个系统性工程,其有效运作需要政府在财政配套、组织领导、人力保障等方面采取相应的保障措施,未来的政策制定应考虑对此进行一些直接的部署。一是要按照“政府投入为主,社会参与为辅”的原则,在加大中央财政资金投入力度,各级政府足额安排配套资金的同时,积极拓宽筹资渠道,撬动社会资本投资,调动社会组织捐助力量。二是要加强组织领导,建立农村人力资本投资统筹协调机制,督促各地做好整体规划设计,研究重大政策、重点工程和重要举措,加强人员队伍建设,落实各项任务,形成工作合力。三是各有关部门大力整合现有资源资金,发挥各自职能优势,理顺牵头与配合关系,统筹安排资金,做好优先保障,加强资金监管,杜绝资金浪费。

(衷心感谢《浙江大学学报(人文社会科学版)》匿名评审专家的宝贵意见!)

## [参 考 文 献]

- [1] 贾婧、柯睿:《免费义务教育政策与农村人力资本积累——基于CFPS的实证研究》,《教育与经济》2020年第1期,第19-30页。
- [2] 王星飞:《区域差异分析:基于农民职业教育投资水平的研究》,《中国职业技术教育》2017年第27期,第87-90页。
- [3] 丁从明、邵敏敏、梁甄桥:《宗族对农村人力资本投资的影响分析》,《中国农村经济》2018年第2期,第95-108页。
- [4] 梁杰、高强、李宪宝:《农村产业结构、农村金融与农村人力资本——来自山东的经验证据》,《农林经济管理学报》2019年第6期,第725-732页。
- [5] 黄祖辉、刘桢:《资本积累、城乡收入差距与农村居民教育投资》,《中国人口科学》2019年第6期,第71-83、127-128页。
- [6] 张安驰、樊士德:《劳动力流动、家庭收入与农村人力资本投入——基于CFPS微观数据的实证研究》,《现代经济探讨》2018年第3期,第19-26页。
- [7] 邓力源、唐代盛、余驰晨:《我国农村居民健康人力资本对其非农就业收入影响的实证研究》,《人口学刊》2018年第1期,第102-112页。
- [8] Yamauchi F., Muto M. & Chowdhury S. et al., "Are schooling and roads complementary? evidence from income dynamics in rural Indonesia," *World Development*, Vol. 39, No. 12 (2011), pp. 2232-2244.
- [9] Díaz B. Z., "Different impact channels of education on poverty," *Estudios Gerenciales*, Vol. 26, No. 114 (2010), pp. 13-37.
- [10] Parman J., "Good schools make good neighbors: human capital spillovers in early 20th century agriculture," *Explorations in Economic History*, Vol. 49, No. 3 (2012), pp. 316-334.
- [11] Hawley J. D., "Changing returns to education in times of prosperity and crisis, Thailand 1985-1998," *Economics of Education Review*, Vol. 23, No. 3 (2004), pp. 273-286.
- [12] Warunsiri S. & McNown R., "The returns to education in Thailand: a pseudo-panel approach," *World Development*, Vol. 38, No. 11 (2010), pp. 1616-1625.
- [13] 邢春冰、贾淑艳、李实:《教育回报率的地区差异及其对劳动力流动的影响》,《经济研究》2013年第11期,第114-126页。
- [14] 刘中文、李录堂:《浙江省农村人力资本投资效率实证分析》,《农业经济问题》2010年第3期,第61-64、111页。
- [15] 骆永民、樊丽明:《中国农村人力资本增收效应的空间特征》,《管理世界》2014年第9期,第58-76页。
- [16] 郑沃林、徐云飞、郑荣宝:《人力资本对农地流转的影响:基于农地就业保障的中介效应》,《经济体制改革》2019年第4期,第78-84页。
- [17] 刘宁:《农村人力资本流失的区域农业增长效应研究——基于13个粮食主产省区的面板数据》,《人口与经济》2014年第4期,第23-32页。
- [18] 黄小明:《收入差距、农村人力资本深化与城乡融合》,《经济学家》2014年第1期,第84-91页。
- [19] [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,北京:商务印书馆,1981年。
- [20] Schultz T. W., "Investment in human capital," *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 1 (1961), pp. 1-17.
- [21] Becker G. S., *Human Capital*, New York: Columbia University Press, 1964.
- [22] Romer P. M., "Increasing returns and long-run growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5 (1986), pp. 1002-1037.
- [23] Lucas R. E., "On the mechanics of economic development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1 (1988), pp. 3-42.
- [24] 吕晓、牛善栋、黄贤金等:《基于内容分析法的中国节约集约用地政策演进分析》,《中国土地科学》2015年第9期,第11-18页。
- [25] 曾亿武、邱东茂、郭红东:《集群社会资本影响农户网店经营绩效的机理分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2017年第4期,第67-73页。
- [26] 周鑫、陈媛媛:《关键词词频变化视角下学科研究发展趋势分析——以国内情报学研究为例》,《情报杂志》2016年第5期,第133-140、112页。

- [27] 李飞、陈浩、曹鸿星等:《中国百货商店如何进行服务创新——基于北京当代商城的案例研究》,《管理世界》2010年第2期,第114-126、187-188页。
- [28] 柳俊、王求真、陈琿:《基于内容分析法的电子商务模式定义研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010年第5期,第82-91页。
- [29] 彭新敏、吴晓波、吴东:《基于二次创新动态过程的企业网络与组织学习平衡模式演化——海天1971—2010年纵向案例研究》,《管理世界》2011年第4期,第138-149、166-188页。
- [30] 卫龙宝、施晟、刘志斌:《中国农村教育的收益率与外溢性分析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2012年第6期,第27-35页。
- [31] 陈锡文、唐仁健:《解读2012年中央一号文件实录》,《农村工作通讯》2012年第3期,第19-22页。
- [32] 赵黎:《新医改与中国农村医疗卫生事业的发展——十年经验、现实困境及善治推动》,《中国农村经济》2019年第9期,第1-22页。
- [33] Ding Y., Smith H. J. & Fei Y. et al., “Factors influencing the provision of public health services by village doctors in Hubei and Jiangxi provinces, China,” *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 91, No. 1 (2013), pp. 64-69.
- [34] Li X., Cochran C. & Lu J. et al., “Understanding the shortage of village doctors in China and solutions under the policy of basic public health service equalization: evidence from Changzhou,” *The International Journal of Health Planning and Management*, Vol. 30, No. 1 (2015), pp. 42-55.
- [35] 田闻笛:《从“碎片化”走向“一体化”:中国城乡医疗保险制度改革进路》,《河南社会科学》2019年第5期,第103-107页。
- [36] 孙淑云:《顶层设计城乡医保制度:自上而下有效实施整合》,《中国农村观察》2015年第3期,第16-23页。
- [37] 陈锡文:《从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出》,《农村工作通讯》2018年第9期,第19-23页。
- [38] 周洁红、魏珂:《发达国家职业农民培育政策的演变及启示》,《农业经济问题》2019年第8期,第138-144页。
- [39] 庄晋财、尹金承、庄子悦:《改革开放以来乡村创业的演变轨迹及未来展望》,《农业经济问题》2019年第7期,第83-92页。
- [40] 罗来军、罗雨泽、罗涛:《中国双向城乡一体化验证性研究——基于北京市怀柔区的调查数据》,《管理世界》2014年第11期,第60-69页。
- [41] 叶兴庆、程郁、赵俊超等:《把坚持农业农村优先发展的政策导向机制化》,《农村工作通讯》2019年第5期,第24-26页。
- [42] 王轶、熊文:《返乡创业:实施乡村振兴战略的重要抓手》,《中国高校社会科学》2018年第6期,第37-45页。

## Human Capital Investment in Rural China: Policy Review and Outlook — Based on Content Analysis of Central Document No. 1

Li Lili Yu Jian Zhang Zhonggen

(China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** The key to realizing rural revitalization is to revitalize talents, which shows that investing in rural human capital is an important responsibility of the government. However, there is no domestic literature that systematically reviews the rural human capital investment policies. In addition, the existing studies on the guidance and recommendations for the government to promote rural human capital investment are not systematic, and they also lack comprehensive consideration of the staged background and the latest situation. In order to bridge these gaps in the literature, this study explores the evolution trends and major adjustments of China's rural human capital investment policies, based on the “Central Document No.1” from 2004 to 2020, and proposes possible future policy trends, which will help enrich and expand research in this field from the perspective of policy analysis, and provide a

reference for the government to make policy formulations. Specifically, our study innovatively uses the policy content analysis method that can simultaneously reflect policy breadth, policy intensity, and policy adjustments, conducting the analysis in terms of the number of policy items, the number of keywords, the content of keywords, the intensity of policy implementation, and financial support.

Given the characteristics of rural China, the study constructs an analytical framework based on the modern human capital theory to carry out policy researches on rural human capital investment in the Central Document No.1. The basic way for the government to improve human capital in rural areas can be summarized in five aspects: medical and health care, formal education, vocational skills training, the return of migrants, and the introduction of professionals. In terms of time, the policy of “Agriculture, Rural areas, and Farmers” has undergone a phased transition from the construction of a new socialist countryside to a rural revitalization strategy over the past ten years. In view of this, the study divides the period of 2004–2020 into two periods, 2004–2012 and 2013–2020, as marked out by the 18th National Congress of the Communist Party of China, and compares the phased changes in the rural human capital investment policies.

The study finds that the central government investment in rural human capital is generally increasing, and the policy content is gradually systematized, forming a development trend that promotes a balanced urban and rural development from top to bottom, and combines rural cultivation of internal talents with the introduction of external talents. In addition, this policy evolution can accurately reflect the development trends of human capital investment in rural China, and provide a correct ideological guidance and path reference for the development of rural human capital investment practices. However, the corresponding financial support investment has shown a downward trend. We also found that the key policy adjustments include strengthening the construction of rural medical talents, promoting urban and rural coordination of social medical insurance, comprehensively improving rural compulsory education, in-depth development of farmers’ vocational skills training, supporting migrant workers returning to their hometowns to start businesses, and accelerating the establishment of a rural talents introduction mechanism. In view of the above, we believe that China’s future rural human capital investment policies should focus on these aspects, including comprehensively promoting the integration of urban and rural residents’ medical insurance systems, accelerating the integration of urban and rural education, using information technology to enhance rural human capital, improving rural entrepreneurship and innovation support service systems, establishing a long-term mechanism for the introduction of rural talents, and strengthening the protection of rural human capital investment. Thus, the top-level design of rural human capital investment policies can meet the needs of current and future rural revitalization strategies.

**Key words:** rural China; rural human capital; Central Document No.1; policy evolution; content analysis method

