曾志庆，杨晗，张建伟. 投资于人战略下农村人力资本积累的内在逻辑、政策演进与实践路径［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（3）：33-47.
ZENG Zhiqing，YANG Han，ZHANG Jianwei. The intrinsic logic， policy evolution， and practical pathways of rural human capital accumulation under the strategy of "Investing in People"［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（3）：33-47.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.03.004

投资于人战略下农村人力资本积累的内在逻辑、政策演进与实践路径

曾志庆[1]，杨晗[2]，张建伟[3]
（1.西南民族大学 经济学院，四川 成都 610041；2.西南民族大学 民族与社会学院，四川 成都 610041；3.西藏大学 经济与管理学院，西藏 拉萨 850000）

摘 要：人口高质量发展是支撑中国式现代化的重要举措，重点在于投资于人。尤其是中国式现代化过程中全面推进乡村振兴，促进城乡融合发展要求下，为坚持共同富裕这个战略基点，要通过投资于人进一步加强农村人力资本积累。为此，本文通过对2006年至2025年二十年的中央“一号文件”中的农村人力资本积累的具体政策性文件内容进行梳理，探索农村人力资本政策的发展历程和目标定位，并以政策内容和环境、供给及需求三大维度的政策工具对政策文本展开质性研究，分析政策演进规律。研究发现，政策内容上对农村人力资本的投资演进呈现关注基础、多点倾斜的动态特征，供给型政策工具居政策主导地位，环境型政策工具为政策支撑地位，需求型政策工具在政策应用层上略显不足。因此，未来政策需要调整投资于人的政策结构，激活投资于人的周期活力，搭建投资于人的工具箱，以应对农村人口负增长与经济转型的挑战，驱动乡村全面振兴，促进农业农村现代化发展。

关键词：投资于人；农村人力资本；人的全面发展；以人民为中心；中央“一号文件”
中图分类号：F124；F249 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2026）03-0033-15

习近平总书记指出：“做好新时代人口工作，要顺应人民群众对美好生活的期待，坚持人民主体地位，把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来，把‘投资于物’同‘投资于人’紧密结合起来。”[1] 党的二十届四中全会提出“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”[2]，这是对习近平总书记所提出的做好新时代人口工作的基本思路和重大原则的具体体现。与此同时，在2025年的中央政府工作报告中，“投资于人”也被着重强调，与支持扩大就业、促进居民增收减负和消费激励一道成为“形成经济发展和民生改善的良性循环”[3] 的重要组成部分。“投资于人”战略既体现出我国宏观战略制定能够顺应时代、及时调整的能力，更能体现出党和国家以人为本的理念。

在“投资于人”战略下，农村人力资本的积累在全面推进乡村振兴、促进城乡融合发展和全体人民共同富裕等方面发挥着重要作用。在当今时代，传统农村生产无法满足农村绿色发展需求，同时面临劳动力老龄化、土地荒置、投入产出失衡等问题[4]。这些问题无法通过一味地增加农村资产的投资来解决，因为传统“物”的投资边际收益递减，“人”的投资乘数效应日益凸显[5]，这就需要将农村生产过程中的投资重心从

收稿日期：2025-11-10 **修回日期：**2025-12-18
基金项目：西南民族大学研究生创新型项目（博士生项目）“打造高水平天府粮仓目标下民族地区现代农业产业园融合发展研究”（YCBS2024014）；四川省民族宗教事务研究智库委托课题“全球安全倡议与中国特色安全道路建构路径研究”（MZZ202503）
作者简介：曾志庆，研究方向：农村经济，乡村振兴。
通讯作者：张建伟，研究方向：农村经济。

传统的“物质积累”向“人的全面发展”转变，以此来为农村和农村发展注入更大的力量，同时全面提升人口素质、推动人口高质量发展。十几年来，国家关于农村人力资本的相关政策多见诸中央“一号文件”，通过对这些政策中相关内容进行分析和梳理，有助于深化对农村人力资本的相关认识，同时更好地探索在“投资于人”战略背景下，强化农村人力资本投资，推进人口高质量发展，支撑中国式现代化。

现有关于农村人力资本的相关研究主要集中在三个方面。其一，是农村人力资本的投资及其增收效应的研究。有研究关注了国内农村人力资本投资增收效应及其空间溢出的特征[6]；有研究考察了国内农村人力资本投入对当地农民在农村收入和非农村收入两个领域增长的促进效应[7]；也有研究提出，农村人力资本的增收会带来异质性，导致这种异质性产生的原因体现在不同方面，有研究认为，户籍、社会身份、性别等相对微观的因素影响更大[8]；也有研究认为区域性发展差异等宏观因素是导致这种异质性出现的主要原因[9-10]。其二，是农村人力资本积累引起的其他社会经济效应。农村人力资本的积累除了直接为农村居民带来经济收益上的增长外，也会带来其他社会经济效应。比如有学者认为，农村人力资本积累的深化会使得农民工、农民、制造业和农林牧副渔的收入差距存在逐渐缩小的收敛性特征，这种现象促进了城乡融合[11]；也有学者认为，农户及其家庭的人力资本价值高低，均会影响农地就业保障和农户生计保障，从而促使农户做出流入/流出农地的决策[12]；还有研究基于相关数据，对国内十余个粮食主产区省份农村人力资本状况进行了测算和分析，表明农村人力资本对区域农村增长的影响，关注到了区域层面的经济效益。其三，是关于农村人力资本投资路径和影响因素的研究。在投资路径上，教育是最为显著的一个。这种教育既包括免费的义务教育[13]，也包括职业教育[14]；影响农村人力资本投资的因素则涉及多个领域，比如传统观念、收入水平、家庭结构等[15-17]。综上所述，当今学界对于农村人力资本积累的相关研究已经取得了一定的成果，但仍存在一定的不足：一是研究缺乏广阔的视角和结合时代发展的理论逻辑分析；二是研究与政策指导结合有限；三是较少研究能够依照问题提出合理对策和实践路径。因此，本文首先对投资于人和农村人力资本进行概念界定，然后从中国古典民本思想、马克思主义关于人的自由全面发展论述和舒尔茨和赫克曼人力资本理论出发，在中国国情的基础之上，梳理近二十年来中央“一号文件”关于农村人力资本积累内容的政策文本，并利用在线质性研究平台DivoMiner对2006年至2025年的中央“一号文件”中的农村人力资本积累的具体政策性文件内容进行初级文本内容筛选与编码分类，然后利用Rost Content Mining软件对已经筛选后的初级文本做进一步的文本分析。在此基础之上，结合政策的内容和政策的工具导向进行投资于人战略下农村人力资本积累的政策演进分析，将其放在“投资于人”战略下，研究其演进规律，总结人本特征以期对未来的政策走向进行展望，并尽可能为政策的完善做出边际贡献。

一、投资于人战略下农村人力资本积累的内在逻辑

（一）投资于人与农村人力资本基本内涵

投资于人并不只是一个具象概念，狭义概念相别于投资于物而产生，并在生产关系中与投资于物共同作用于社会经济之中。故而讨论投资于人的基本内涵之前，应当了解区别面的投资于物，西方经济学视界下物的投资才是资本形成的起点，一般描述为“投资的意义总是实际的资本形成，增加存货的生产，或新工厂、房产和工具的生产，只有当物质资本形成产生时才有投资”[18]，那么狭义的投资于物，则可以简单理解为通过生产资料的投入来实现物质资本的新增，从而成为生产力提高的物质基础，并作用于下一周期的物质资料的生产，也就是说投资于物是物的再生产过程。需要正视的是投资于人与投资于物狭义概念的相别，并不意味着投资于人与投资于物的对立或竞争，二者相互协调于生产关系之中，为生产力提高创造物质基础和动能源泉，在此基础上就可以进一步从对象、要素、内容范围以及目标等维度去解构投资于人。区别于投资于物，投资于人可以从人的全面可持续发展角度去理解。投资于人的对象是抽象概念的人，即社会

关系的总和；投资于人的关键要素是包含资金、资源为内容的物质条件之外，还有时间、环境等要素。时间要素是人的生命历程之中客观的尺度，环境是生存与发展空间与社会条件支持的集合，二者共同构成人的发展过程；为此，投资于人的范围有了界定条件，表现为围绕人的发展开展投资的时空条件是全周期、全方位；投资于人的内容是对人以知识、技能、健康、综合素质以及发展良性预期为重点的投资，其中知识、技能、健康以及综合素质是人作为生产力中胜任劳动角色的基础性条件，决定了人的发展下限，而发展良性预期的投资则是围绕人的潜力和非认知体系展开的投资，影响人的发展上限。投资于人的核心目标是以人口高质量发展支撑中国式现代化，其中包含人的全面发展和全体人民共同富裕[19]。这里可以看出尽管投资于人的目的是追求高质量发展，但高质量发展红利最终回归到劳动者主体[20]。具体表现为三个层面，一是微观个体的现代化，即现实的人在覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系支持下的自由全面发展；二是社会动能的稳定更新，包含社会经济动能、社会组织活力以及生命延续，体现在以人为中心的扩内需、惠民生和促消费间的良性循环，为社会经济提供稳定动能。结构合理的高素质人才队伍梯队的更迭，为社会组织运行提供持续活力。人口服务体系支持下的人口生育、抚育和赡养，为社会成员生命延续和人口结构优化提供基本保障；三是为基本实现社会主义现代化提供可持续的国家人力资源。故而，本文概括投资于人的基本内涵是以资金、资源、时间、环境等为投资要素来促进人在知识、技能、健康、综合素质和发展良性预期等全方位、全周期发展，以实现微观个体发展、社会良序运行以及中国式现代化的人力资本积累的过程。

农村人力资本基本内涵的讨论，可以从农村和人力资本两个概念出发，是自然属性和社会属性的集合体[21]。农村是农村人力资本的自然范畴，讨论农村人力资本都在这一条件下进行，故应当考虑中国农村的现实条件，不能简单套用一般性理论，而需要将农村、农情这一特殊条件前置。这种条件下，农村人力资本的对象是在农村生存与发展并主要从事或服务于“三农”的劳动者。同时，农村人力资本的形成离不开知识教育、技能培训、健康投资和成长环境的塑造。参考舒尔茨关于人力资本的定义，即劳动者身上的资本，表现为人的知识程度、技术水平、工作能力和健康状况的总和[22]，以及赫克曼新人力资本理论所补充的非认知能力要素的重要性[23]。农村人力资本的基本内涵可以概括为，在广大农村地区通过知识教育、技能培训、健康投资和成长环境塑造等要素支持且具备经济与社会价值的知识、技能、健康状况、综合素质、意志品质等劳动者及其社会关系的总和。为此，农村人力资本积累可以简单理解为通过对农村人力资本针对性、持续性的投资和开发，持续提升农村地区劳动者的综合能力，并使这些能力转化为促进个人的全面发展和乡村进步的关键资本的过程。

（二）投资于人战略下农村人力资本积累的理论基础

中国古典民本思想是投资于人战略下农村人力资本积累的历史与文化起点。《管子》明确提出“以人为本”的政治哲学思想，并倡导将民本观念落到爱民、生民、养民、利民等全面且具体的政治实践之中[24]。高度重视人民的主体性，《管子·小匡》将士、农、工、商概括为四民，其言“国之石也”，即四民是国之根本；同时也强调，民心所向是政令兴之所在，即“政之所兴，在顺民心”；更注重古典人力资本积累的政策导向作用，即“故欲来民者，先起其利，虽不召而名民自至”，满足人民群众的生存发展需求是政策的出发点和落脚点，亦是民生思想的原点；推崇“爱之则亲，利之则至”，要求“设利以致之，明爱以亲之”；《管子》高度重视富民与养民等人力资本投资的方法论指导，富民方面主张“凡治国之道，必先富民，民富则易治也，民贫则难治也”，养民方面提出“行九惠之教”，从“老老”“慈幼”“恤孤”“养疾”“合独”“问病”“通穷”“振困”“接绝”等九个方面养民，是中国最早的人口服务支持体系思想之一。这方面，孟子思想与之相通，源于《尚书》保民的核心要旨，以性善论为前提，把道德仁义之实由人性推广到社会、国家的治理之中。从经济基础和政治伦理方面推行仁政之说，提出“制民之产”，保障人民“五亩之宅，百亩之田”，以实现“黎民

不饥不寒”，主张“民为贵，社稷次之，君为轻”的政治伦理。中国古典民本思想虽非现当代的经济学理论，但以其深厚的文化伦理基础和政治哲学依据，为投资于人战略下农村人力资本的积累建构了中国特有的思想和文化索引，亦从历史的角度回答了投资于人的战略规划之下为何要重视农村人力资本积累。

马克思世界历史理论关于人的解放和自由全面发展论述为投资于人战略下农村人力资本积累确定了最高价值归宿与终极价值目标[25]。马克思将人的自由全面发展归纳为三个阶段，分别是“人的依赖关系”“以物的依赖性为基础的人的独立性”以及“人的自由个性”[26]。其中，“人的依赖关系”常存于原始、奴隶和封建社会之中，强调个体以血缘或等级为羁绊，依附于群体，难以有独立性的舒张，是特定历史条件下，人面对自然与社会严酷环境的生存选择。“以物的依赖性为基础的人的独立性”则是资本社会语境中，随着生产力的发展和进步，个体从依附关系之中解脱出来，获得制度或法律意义上的独立个体地位。但又受制于资本的异化，而难以脱身于物质交换的商品经济关系中。“人的自由个性”是生产力高度发达、物质财富极大丰富之时劳动不再困于生计，而成为自身发展和意愿的自主选择，成为一种自由自觉的活动。不会困于物的生产之中，能够自由地发展多方面的能力和个性。马克思的人的全面发展论述指出了投资于人来促进人的全面发展的最终目的，要求发展不仅要坚持物的发展基础，更要回到人的发展本身上来。启示投资于人战略下农村人力资本积累中对农村劳动者的投资不能停留在劳动的生产效率上，更要着眼于人类本身的全面发展。在此思想之下，坚持投资于人与投资于物相统筹，就是确保在良好的物质基础条件下推动人的发展。在农村人力资本视域中，就是劳动力资源的良性发展与农业和其他产业融合协调共进的过程中，农村劳动者的个人收益与综合素质得到提升，兼顾了产业和人的现代化[27]。马克思关于人的全面发展的重要论述为投资于人战略下农村人力资本积累划定了前进方向，亦回答了投资于人的战略规划下农村人力资本去往何处和培养什么样的人的问题。

舒尔茨的经典人力资本理论和赫克曼的新人力资本理论为投资于人战略下农村人力资本积累提供了经济学学理支撑和战略推进的科学路线规划。舒尔茨的经典人力资本理论回答了过往经济学界一直回避对人的投资问题，并肯定了人力资本对经济增长的贡献，指出人的知识、技能健康是比物质资本回报率更高的资本投资。人的教育、健康是经济健康持续增长的源泉，尤其建议发展中国家重视工业化过程中物力资本投资的同时，必须重视人力资本投资，才能实现农业与工业的现代化[28]。舒尔茨的经典人力资本理论从经济理性的角度论证了资源投向农村人口领域并非财政负担，而是回报率更高的耐心资本生产性投资。亦支撑了乡村振兴中关于“乡村振兴，关键在人”的论断。而赫克曼的新人力资本理论是在前人的基础上，建立了从人的生命周期动态分析人力资本的理论框架，强调非认知能力和人的早期投资的收益更佳，这为投资于人战略下的农村人力资本积累提供了细节性的科学指南。基于赫克曼的观点，农村人力资本积累要将投资前置，更关注青少年人口的重点投资，以打破贫困代际传递，这一点和我国的现行乡村教育政策出发点高度一致。此外，亦要重视农村人力资本积累中关于非认知能力方面的投资，以更好地激活农村劳动者的主观能动性。舒尔茨的经典人力资本理论和赫克曼的新人力资本理论为投资于人战略下农村人力资本积累确立了较为科学的方法路径，既回答了向农村投资于人的重要性和必要性也回答了如何投资于人。

（三）投资于人战略下农村人力资本积累的现实意义

在中国国情下，加强农村人力资本投资既是应对当下人口与转型挑战的经济必需，也是驱动乡村振兴、实现农业农村现代化的核心动力；既是促进社会公平、迈向共同富裕的正义之举，更是践行人本理念、塑造中国式现代化新道路的文明基石。是国之大计，社会福计，民之生计。

投资于人战略下的农村人力资本积累是对发展模式转型与人口结构变化的时代挑战的主动回应。当前中国经济向高质量发展转型，新质生产力成为推动农业高质量发展的动力内核，迫切需要培育符合发展需要的新质劳动力。农村劳动力开发对当今之中国来说仍是一片蓝海，加大农村

劳动人口投资，转化为高素质的人力资本，激活内需市场、确保需求侧升级与供给侧响应，提升全要素生产率，更新旧动能并发展新动能[29]。根据国家统计局发布的历年数据来看，2022年以来，国内人口进入负增长状态，从2021年到2024年末累计减少人口432万人，人口负增长是当前我国人口高质量发展必须应对的核心问题。同时，人口数量红利减弱以及人口老龄化与少子化带来的人口结构失衡风险也在敦促发展转型，逐步投向人才红利和质量红利的开发。目前，国家现行的人口生育激励政策以及农村教育投资政策就是投资于人的具体实践，投资于农村儿童早期发展、青少年教育和中青年劳动力技能提升，是在人口数量红利窗口关闭前，主动积极把握人口质量红利新窗口的机会。

投资于人战略下的农村人力资本积累是推动乡村振兴与农业农村现代化的核心引擎。乡村振兴，关键在人，投资于人为乡村全面振兴提供内在动力，为乡村治理与文化传承培育主体力量。投资于农民，提升其知识水平、法治观念、组织能力和文化自信，培育出有见识、有担当、有情怀的乡村治理参与者和优秀文化传承者，实现治理层的被动到主动治理、文化层的输血到造血的转变。例如，乡村文化振兴中，培养好文化振兴的主体与受众，在优秀的传统文化沃土中实现创新发展离不开乡村文化人才的长期投资[30]。亦为农业农村现代化的实现培养高素质劳动者。尤其是数字经济深入农业农村而形成的新业态、新模式、新场景对掌握新技术、新理念、新营销的新农人迫切需要[31]，要求加快农村人力资本投资培养本土的新型职业农民、农业经理人、乡村工匠，吸引返乡入乡的创新创业人才，促进本土他乡有技能、有见识的人力资本相结合，为乡村振兴与农业农村现代化注入活力。

投资于人战略下的农村人力资本积累是推进社会公平与实现共同富裕的关键路径。赫克曼新人力资本理论强调早期干预的关键作用，投资于农村儿童，特别是弱势家庭儿童的早期养育、营养和学前教育，能够较早地从人生起点上创造机会公平，阻断贫困代际传递，是行之有效的扶贫和防返贫措施，真正触及共同富裕的深层内核。而系统性投资于农村教育、健康、职业培训，推动基本公共服务均等化、赋予农民平等发展机会能够缩小城乡差距，促进社会纵向流动，缓解社会结构固化，夯实社会稳定的基础，真正实现养民以富民，民富以国强。

投资于人战略下的农村人力资本积累是坚持走中国式现代化道路与新塑人类文明形态的中国实践。投资于人是对“以人民为中心”的践行，习近平总书记强调，“中国式现代化，民生为大”[32]，中国式现代化是全体人民全面发展和共同富裕的现代化。资源向发展不充分的农村和农民倾斜，是马克思主义所追求的人的自由全面发展最具体、生动的中国实践，也是中国主动探索一条城乡融合、协调发展、人与自然和谐共生、物质与精神共同富裕的现代化道路。

二、投资于人战略下农村人力资本积累的政策演进

本文利用在线质性研究平台DivoMiner对2006年至2025年中央“一号文件”中农村人力资本积累的具体政策性文件内容进行初级文本内容筛选与编码分类，此外利用Rost Content Mining软件对筛选后的初级文本做进一步的文本分析。在此基础之上，结合政策的内容和政策的工具导向进行投资于人战略下农村人力资本积累的政策演进分析。具体的工作流程是：首先将2006年到2025年发布的中央“一号文件”进行初级文本处理，形成2006年至2011年、2012年至2020年以及2021年至2025年的农村人力资本积累的政策文本集，选择与“人力资本”积累相关的文段和标题按年份汇总形成初级文本，然后利用编码工具DivoMiner进行编码，形成基本的政策文本分析材料进行主题词提取、词频、频数等的分析并形成词云图。最后利用Rost Content Mining软件对三个阶段的政策文本集进行分词、过滤无效词汇、提取高频词、制作高频词共词矩阵表、形成行特征词、绘制语义网络图等的处理，并由此展开2006年至2025年基于中央“一号文件”的农村人力资本积累的政策内容和工具演进分析。

（一）农村人力资本积累的政策内容演进分析

1. 历年农村人力资本政策主题词分析

从二十年的政策文本来看，农村人力资本积

累一直是“三农”工作中重要的落脚点，从2006年到2025年的中央“一号文件”中“农村人力资本积累”相关主题词（表1）中发现几乎每年都涵盖农村人力资本的培育、发展和壮大等的政策内容。尤其是“新型职业农民”作为核心主线贯穿始终，二十年的政策文本中有一半以上的年份直接提及新型职业农民的培养，体现了国家政策对农村人力资本提质的重点长期关注和持续培育。此外从主题词的历年变化来看，可以发现几点政策变化规律，一是从早期侧重于义务教育和基本医疗的普及，到后期则强调高质量教育提升、农村医疗资源提质和职业化培训，反映在教育和医疗板块一直是农村人力资本积累的基本盘和发展盘，同时也是农村民生福祉的稳定盘和保障盘；二是从单纯的技能培训，发展到培育新型经营主体、建设职业农民制度、打造多元化人才队伍的系统工程，反映国家政策方面对于农村人力资本积累的要求逐步体系化和标准化，不再拘泥于特定农业产业领域的人才培养，更注重总体的系统性农村人力资本积累；三是从早期的人力资本投资主要服务于农业生产和农民增收，逐步扩展到涵盖乡村全面振兴的各个方面，反映农村人力资本积累始终服务于“三农”发展、乡村振兴和农业强国的国家大局。总体来看，政策演进中的农村人力资本积累的导向是逐渐由外源式“输血”转向内生式“造血”模式[33]，意味着投资于人战略下农村人力资本积累在政策域中是乡村新产业新业态的快速发展的中心支柱，是破解农村和农业生产要素结构性矛盾的重要突破点。

表1 中央“一号文件”中“农村人力资本积累”相关主题词

年份	主题词	年份	主题词
2006	培育新型农民、劳动力转移培训、义务教育普及、农村医疗建设	2016	新型职业农民、现代职业教育、农民工职业技能、农村专业人才
2007	现代农业人才、科技入户、劳动力转业转岗、乡村文化人才	2017	职业农民培育、农民工创新创业、农科教协同、农村人力资源开发
2008	农民培训投入、实用人才培训、农科教合作、农村教育医疗	2018	乡村振兴人才、职业农民制度、专业人才队伍、科技人才支撑、社会各界投身乡村
2009	新型农民培育、科技服务下乡、劳动力就业创业、农科教结合	2019	“三农”工作队伍、新型职业农民、农村基层组织、乡村人才培养
2010	新农村建设人才、技能培训、农村教育医疗、大学生村官	2020	农村教育质量、农村医疗队伍、农民工职业技能、乡村人才培养
2011	农村教育基础、农民技能培训、农技推广体系、农村实用人才	2021	乡村振兴人才、职业农民培育、乡村教师队伍、农村医疗人才
2012	新型职业农民、农科教合作、农业科研人才、农村实用人才	2022	脱贫攻坚与乡村振兴衔接、职业农民培育、乡村产业发展人才、科技人才下乡
2013	农业科技创新、农村教育发展、职业培训、农村劳动力转移	2023	脱贫群众内生动力、农民工职业技能、乡村人才培养、农村基本公共服务
2014	新型职业农民、农村劳动力转移、农村教育医疗、农业科技人才	2024	农民技能培训、乡村人才计划、农村公共服务、县域城乡融合
2015	职业农民培育、农村教育提升、农技推广体系、农村劳动力培训	2025	县域富民产业、乡村公共服务、基层治理人才、乡村人才机制、农业转移人口市民化

2. 多阶段农村人力资本政策特征词分析

通过Rost Content Mining软件对不同阶段的中央“一号文件”政策文本集生成对应阶段（即2006—2013年阶段、2014—2020年阶段和2021—2023年阶段）的行特征词，再选取不同阶段的典型政策特征词以政策推进程度、核心培养对象、核心培育方式以及服务保障重点等多个政策维度进行对比分析（表2）。从行特征词词汇密度来看在核心培育对象维度，第一阶段词汇多而泛，第二三阶段词汇少而精的一般性特征，反映

政策从普惠转向精准。从行特征词词汇性质变化来看，一则动词变化是从建设、建立到创新、培育再到振兴、融合，反映政策深度从打基础到促升级再到谋全局的演进；二则从名词变化是从工程、项目到体系、机制再到共同体、县域，反映政策广度从具体类目到体系建设再到系统整合的演进。从行特征词标志性新增词汇来看阶段性的标签，每个阶段的新词汇标志着政策焦点的转变，基于第一阶段从第二阶段示例的“培育、返乡、下乡、科技特派员、乡村振兴”到第三阶段示例的“县域、融合、共同体、驻村、第一书记、实效、深化”反映政策的思维从管理走向治理，从投入走向赋能。而在不同的政策维度中亦能看出政策演进情况，从政策推进程度维度来看，从建设、加快到创新、培育再到振兴、融合，反映政策从追求速度和规模，逐步转向注重模式和质量，而后聚焦于整体效能和可持续发展；从核心培育对象维度来看，对象反而由面到点，培育对象精准化成为了政策趋势，从普通农民群体转向具有示范和引领作用的专业化人才队伍，农村人力资源积累的精度越来越高，也可以侧证随着早期农村人力资本素质的整体性提高这一门槛性条件的完成，未来对于专业性的要求会越来越聚焦，农村人力资本在“三农”细分领域的培育指向性将会更加明确；这一点同核心培育方式维度几近一致，如从第一阶段短期的项目和培训转向第二阶段长效的体系和机制，再到更精准、更贴近需求的定向培养都在呈现农村人力资源积累在细分领域越来越趋于精准的特点；从服务保障重点维度来看，保障重点是从有到好再到不断完善的政策路线，即从建立服务保障基本制度，实现政策的保基本和广覆盖，到转向提升服务质量，实现政策的标准提升，服务优化和政策落地，再到强调在城乡间实现均衡、普惠和精细化服务，实现政策对象的服务均等化。精准化的政策导向，使得农村人力资源有了实事求是的属地化人才引进、培育、成长和发展的沃土，这种沃土是投资于人战略下的农村人力资本积累实践，是政策层的要素驱动向人才驱动、从物本导向向人本导向的结构性转型，更注重长期性、质量性和精准性。

表2　各阶段中央“一号文件”农村人力资本政策特征词对比分析表

政策维度	概念	第一阶段（2006—2013年）	第二阶段（2014—2020年）	第三阶段（2021—2023年）
政策推进程度	典型政策特征词示例	建设、发展、加快、推进、加强	创新、培育、提升、振兴、支撑	振兴、融合、提升、扎实、着力
	政策体现	规模扩张，基础建设	模式转型，质量提升	系统整合，全面深化
核心培育对象	典型政策特征词示例	农民、农民工、学生、教师、家庭	新型职业农民、农村实用人才、带头人、返乡农民工、高校毕业生	高素质农民、治理人才、乡村工匠、科技特派员、规划师
	政策体现	广泛覆盖基础人群	聚焦关键带动群体	队伍专业化、多元化
核心培育方式	典型政策特征词示例	培训、工程、免费、补助、建立、健全	培育、体系、机制、评价、激励、创业	定向、订单、融合、共同体、实效、深化
	政策体现	项目式、输血式扶持	体系化、制度化、市场化引导	精准化、产教融合、注重实效
服务保障重点	典型政策特征词示例	义务教育、经费、标准、合作医疗、社会保障、加大投入	水平、质量、服务、资源、落实、一批	县域、统筹、供给、均衡、普惠、关爱、保护
	政策体现	保基本、广覆盖	提标准、优服务、重落实	县域（城乡）统筹、服务均等、弱势关怀
标志性新增词汇（示例）		（基准阶段）	培育、返乡、下乡、科技特派员、乡村振兴	县域、融合、驻村、第一书记、实效、深化

此外，中央“一号文件”中“农村人力资本积累”相关词云图亦能反映政策的关注点和落脚点，以此体现农村人力资本积累的政策重点领域，其中较为明显的高频特征词主要为：农村、农民、进城务工人员、加强、建设、乡村、制度、服务、人才、发展、教育、就业、培养、培

训、教育等（见图 1）。从词云图可以简单理解为，投资于人战略下农村人力资本积累是以农村或乡村为政策实施场域，以人的发展为中心，以教育、培训等为路径，以服务、制度等为支撑，以就业、发展等为着力点的系统性大国工程。



图 1　中央“一号文件”中“农村人力资本积累”相关词云图

3. 多阶段农村人力资本政策语义网络分析

不同阶段的中央“一号文件”中“农村人力资本积累”相关内容中心性及关联特征如图 2 所示，2006 年到 2011 年，文件中农村、农民、建设、制度等词汇是直接关联中心（见图 2A），该阶段政策以农村和农民为双重焦点，以建设和制度为核心行动，网络结构较为分散，侧面反映早期政策奠基、探索的特征；2012 年到 2020 年，文件中农村、农民、建设、发展、制度、提高等词汇是直接关联中心（见图 2B），相对于上一阶段发展和提高是新出现的关联中心词汇，意味着在农村和农民为双重焦点、建设和制度为核心行动等方面的较强政策延续性的同时注重政策质量和政策效果的提升；2021 年到 2025 年，文件中农村、乡村、建设、服务、推进、提高、计划等词汇是直接关联中心（见图 2C），特别聚焦于服务、推进、建设和乡村这几个关联中心词汇，同时较上一阶段凸显了乡村、计划等关联中心词汇，侧面反映这一阶段的农村人力资本政策导向更倾向服务于乡村振兴大局，投资于人战略下农村人力资本开发是乡村振兴战略的关键驱动力。

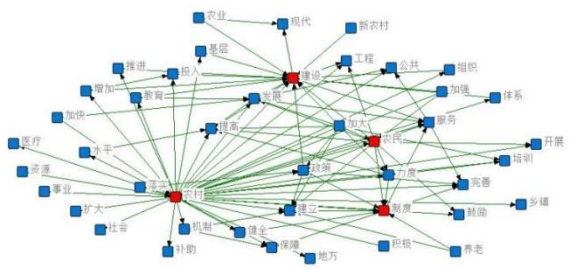


图 2A　2006—2011 年

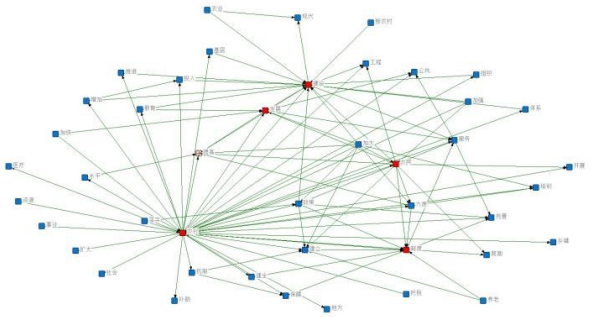


图 2B　2012—2020 年

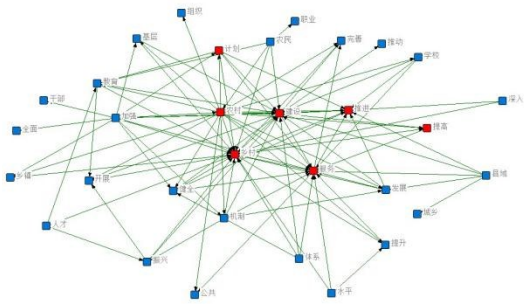


图 2C　2021—2025 年

（二）农村人力资本积累的政策工具演进分析

1. 农村人力资本积累的政策工具维度分析

通过对农村人力资本积累的政策内容进行解构，回答了近二十年中央“一号文件”关于农村人力资本积累的内容性问题，即是什么的问题。而要回答如何做的问题还需要回到农村人力资本积累的政策工具的视角上来。本文参考借鉴 Rothwell 等（1985）“三分法”思想[34]，以及朱华东等人的实际运用[35]，将农村人力资本积累的政策工具分为供给性政策工具、环境型政策工具

以及需求型政策工具。其中供给性政策工具包含教育体系夯实、医疗卫生强化、技能培训供给和人才定向培养等四个二级工具，环境型政策工具包含战略目标规划、制度法规保障、财政金融激励、评价激励引导等四个二级工具，需求型政策工具包含创业创新扶持、公共服务拉动、标杆示范引领等三个二级工具，对应的工具含义详见表3。

表3 农村人力资本积累政策工具分类表

工具类型	二级工具	工具含义
供给型政策工具	教育体系夯实	政府通过加大财政投入，直接发展农村基础教育、职业教育、高等教育等各级各类教育，改善办学条件，加强师资队伍建设，为农村人力资本积累提供基本的教育服务和人才供给保障
	医疗卫生强化	政府通过健全农村医疗卫生服务网络，加强乡村医生队伍建设，完善医疗保障制度，提升公共卫生服务能力，为农村居民和从业人员提供健康保障，夯实人力资本的生理基础
	技能培训供给	政府主导或支持开展针对农民、进城务工人员、农村实用人才等的各类职业技能培训、农业技术培训、创业培训等，直接提升劳动者的就业、务农和创业能力
	人才定向培养	政府通过定向招生、免费培养、学科专业建设等方式，为农业农村领域培养和输送急需紧缺的专业技术人才、经营管理人才和高素质农民
环境型政策工具	战略目标规划	政府通过文件明确农村人力资本开发的战略地位、总体目标和重点任务，如培养新型农民、推进乡村振兴人才支撑等，为各项工作提供方向和指引
	制度法规保障	政府通过完善法律法规、建立健全体制机制（如“县管校聘”、职业农民制度、职称评定、薪酬待遇、社会保障等），规范并保障农村各类人才的权益和发展环境
	财政金融激励	政府通过学费减免/补偿、助学金/奖学金、创业补贴、贷款贴息、税收优惠等财政和金融手段，激励个人参与教育培训、创业创新，引导社会资源投入人力开发
	评价激励引导	政府建立以业绩、贡献为导向的人才评价、晋升、表彰奖励机制，以及在职称评定、职务晋升等方面向基层和乡村倾斜的政策，引导人才流向农村、服务农村
需求型政策工具	创业创新扶持	政府通过建设创业平台、提供创业服务、优化创业环境、落实扶持政策等措施，鼓励进城务工人员、高校毕业生、科技人员等各类人才返乡入乡创业创新，以创业带动就业和人才集聚
	公共服务拉动	政府通过推动教育、医疗、科技、文化等公共服务资源下沉农村，实施“特岗计划”“三支一扶”、科技特派员等项目，直接创造服务需求，吸引和稳定人才服务乡村
	标杆示范引领	政府通过评选表彰优秀人才、建设人才培养基地、打造示范项目（如科技小院）、推广成功模式等，发挥典型示范作用，带动更多人才成长和参与

通过分析中央“一号文件”中农村人力资本积累政策工具使用占比情况（表4），政策工具的应用总体呈现供给主导、环境支撑、需求拉动不足的结构性特征。其中供给型政策的运用远多于环境型政策和需求型政策，而需求型政策的应用整体不足，占比过低。

供给型政策工具居政策主导地位。供给型政策的工具数量为196，占比46.78%，表明政策的着力点主要放在直接保障和改善农村人力资源的供给上。政府通过对教育、医疗、技能提升和人才培养等方面的直接投入，夯实人力资本形成的基础。尤其是教育体系夯实单项为73，占所有工具比例达17.42%，其次是医疗卫生强化供给单项为56和技能培训供给单项为47，各占所有工具比例达13.37%和11.22%，二者是供给型政策工具中的主要类项占比超50%，表明近二十年来农村人力资本积累政策工具使用中基础性教育、医疗与功能性技能培训仍然是农村人力资本开发的重中之重，通过提升农村人口教育、健康水平和职业技能水平来扩大高素质农业劳动力规模、调整农村人力资源结构，亦是投资于人战略的重点关注领域。

环境型政策工具为政策支撑地位。环境型政策的工具数量为159，占比37.95%，其中制度法规保障和财政金融激励两项子工具占比分别为37.1%和29.56%，是应用环境型政策的主要工具，表明在农村人力资本培育和开发过程中，直接依靠供给型政策不足以解决生态问题，需要营造有利于人力资本积累、发展和留存的制度环境和较好的财政金融手段给予正向激励和引导。尽管这类工具不直接提供人才，但为农村人力资本的形成、培育和发展创造了较好的生态环境，是

表4 中央“一号文件”中农村人力资本积累政策工具占比

政策工具大类	政策工具小类	占所在类型比例（%）	占所有工具比例（%）	典型例句示例
供给型政策（196）	教育体系夯实（73）	37.24	17.42	“加强乡村教师队伍建设”
	技能培训供给（47）	23.57	11.22	“实施新型职业农民培育工程”
	医疗卫生强化（56）	28.57	13.37	“加强乡村医生队伍建设”
	人才定向培养（20）	10.20	4.77	“继续实施农村订单定向医学生免费培养”
	小计	100.00	46.78	
环境型政策（159）	制度法规保障（59）	37.10	14.08	“完善农民工工资支付保障机制”
	财政金融激励（47）	29.56	11.22	“落实定向减税和普遍性降费政策”
	战略目标规划（32）	20.13	7.64	“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”
	评价激励引导（21）	13.21	5.01	“城市中小学教师晋升高级职称前须有农村服务经历”
	小计	100.00	37.95	
需求型政策（64）	公共服务拉动（27）	42.19	6.44	“扎实推进‘三支一扶’计划”
	创业创新扶持（21）	32.81	5.01	“鼓励外出农民工返乡创业”
	标杆示范引领（16）	25.00	3.82	“开展乡村振兴示范创建”
	小计	100.00	15.27	
	合计		100.00	

注：括号内的数字是与该主题相关的政策条文出现的频次，即政策工具数量

农村人力资源开发过程中对人才引得来、培得好、用得上的重要保障。

需求型政策工具在政策应用层上略显不足。需求型政策的工具数量仅为64，占比15.27%，其中公共服务拉动和创业创新扶持两项子工具占比分别为6.44%和5.01%，是需求型政策的主要工具，这主要体现为公益性人才岗位需求以及农村专业人才创业创新服务等项目上，本质上是政府直接创造公共服务岗位来吸纳人才，这种工具的应用能够起到农村人力资源开发过程中关键人员发挥模范带头作用以及政策服务和兜底效果。近年来中央一号文件反复强调发展乡村产业、促进农民就业创业，预示着政策正在努力从需求侧发力，实现供需的良性循环。

2. 农村人力资本积累的政策工具阶段分析

根据2006年至2025年中央“一号文件”中“农村人力资本积累”政策工具年度变化趋势（图3）及其政策工具小类年度使用数（表5），可以发现不同阶段的政策强度略有差异，政策着力点也略有不同，具体表现在2006年至2011年，应用政策工具总量121个，年均20.17个，呈现供给型政策占主导，需求型政策相对薄弱的结构特征，教育体系夯实和制度法规保障是这个阶段的核心政策工具，2008年之后供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具的应用强度均有所下降；2012年至2020年，应用政策工具总量198个，年均22个，年均政策使用强度最大，在延续上一阶段结构特征之外，供给型政策占比略有下降环境型和需求型政策占比提升；2021年至2025年，应用政策工具总量100个，年均20个，在结构特征上三大政策工具占比趋于稳定，但这一阶段环境型政策占比较前两期达到峰值。除了差异性，三个阶段也有共性，教育体系夯实、制度法规保障、公共服务拉动一直是各个阶段供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具中最为重要的政策工具，也就意味着这三个政策工具是我国近二十年来农村人力资本积累的政策主线。同时，供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具三条折线的叠加高度在2012年、2018年和2020年形成明显峰值，这些关键年份分别对应新型职业农民概念提出、乡村振兴战略开局、脱贫攻坚收官等重要节点，政策对农村人力资本的关注度和投入强度达到阶段性高点，总体呈现出关键年份集中发力、持续滚动推进的特征。在2014年至2015年、2023年至2024年又存在政策使用低谷，可能意味着政策进入效果评估、模式调整和精准化转型的间歇期，强度有所下降并为下一次发力积蓄方向。

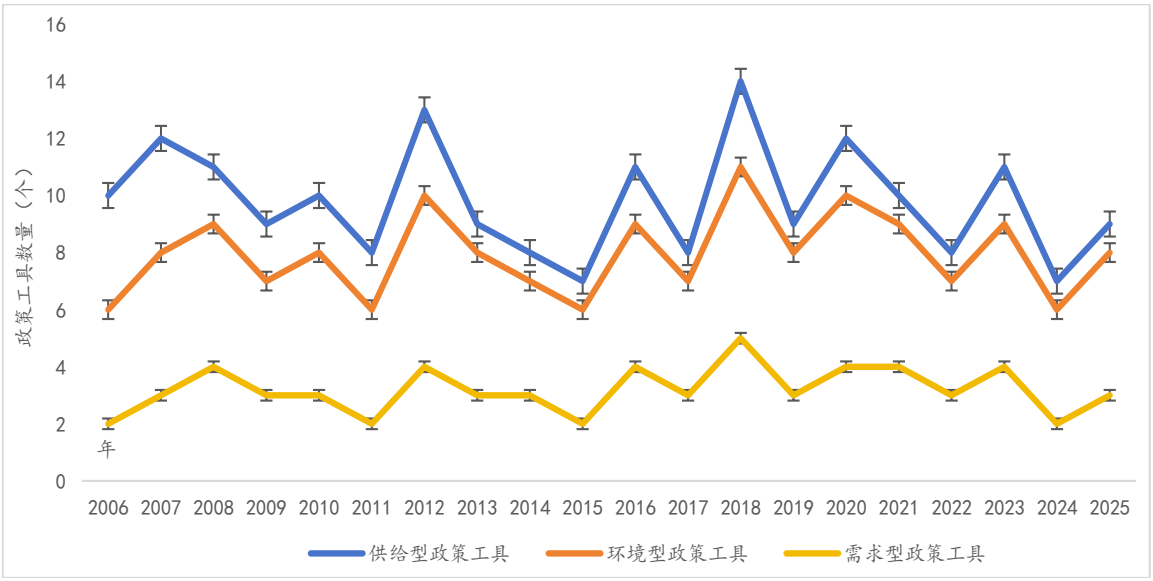


图3 中央“一号文件”中“农村人力资本积累”政策工具年度变化趋势

表5 中央“一号文件”中农村人力资本积累政策工具小类年度使用数

年份	教育体系夯实	医疗卫生强化	技能培训供给	人才定向培养	战略目标规划	制度法规保障	财政金融激励	评价激励引导	创业创新扶持	公共服务拉动	标杆示范引领	年度合计
2006	4	3	2	1	1	2	2	1	1	1	0	18
2007	5	3	3	1	2	3	2	1	1	1	1	23
2008	4	3	3	1	2	3	3	1	1	2	1	24
2009	3	3	2	1	1	3	2	1	1	1	1	19
2010	4	3	2	1	2	3	2	1	1	1	1	21
2011	3	2	2	1	1	2	2	1	1	1	0	16
2012	5	3	4	1	2	4	3	1	1	2	1	27
2013	3	3	2	1	2	3	2	1	1	1	1	20
2014	3	2	2	1	1	3	2	1	1	1	1	18
2015	3	2	1	1	1	2	2	1	1	1	0	15
2016	4	3	3	1	2	3	3	1	1	2	1	24
2017	3	2	2	1	1	3	2	1	1	1	1	18
2018	5	4	4	1	2	4	3	2	2	2	1	30
2019	3	3	2	1	2	3	2	1	1	1	1	20
2020	4	4	3	1	2	4	3	1	1	2	1	26
2021	4	3	2	1	2	3	3	1	1	2	1	23
2022	3	2	2	1	1	3	2	1	1	1	1	18
2023	4	3	3	1	2	3	3	1	1	2	1	24
2024	3	2	1	1	1	2	2	1	1	1	0	15
2025	3	3	2	1	2	3	2	1	1	1	1	20
总计	73	56	47	20	32	59	47	21	21	27	16	419

（三）农村人力资本积累政策演进的人本特征

近二十年中央“一号文件”中的农村人力资本积累政策的演进轨迹，较为清晰地展现了一条以人为本、逐步深化的发展路径。虽然在政策演进中仍有不足之处，即政策内容前期存在针对性、时效性不强，效果可持续性不足，政策工具应用存在结构性不平衡，对需求型政策工具的运用相对不足，部分政策工具的协同性和可持续性有待加强。但政策焦点从满足生存型需求转向支

持发展型需求，从注重外部资源输入转向激发内生发展能力，从关注经济收益转向促进人的全面发展，其人本特征始终贯穿其中，即更加尊重农民主体地位，更加注重保障和改善民生，更加强调促进社会公平正义和人的综合素质提升。

政策演进始终坚持以人民为中心，从个体与群体的差异性的政策实施到覆盖与精准的政策统筹，尊重农民主体地位，将农民的基本保障和发展需求放在首位。具体来看2006—2013年期间，政策重点在于建立基本制度，实现“保基本”“广覆盖”，如建立“新型农村合作医疗制度”，优先解决有无的问题，强调对农村基础人群的普惠性覆盖，类似于“劳动力转移培训”“义务教育普及”“农村医疗建设”政策行之有效，旨在提升农村人口基本素质和保障水平。2012年以后政策对象日益精准化、多元化。核心培育对象从泛指的农民转向更具代表性的“新型职业农民”“农村实用人才”等关键群体。并致力于推动城乡基本公共服务均等化，并特别关注弱势群体的权益保障，高度重视农民生活品质和公平发展权益，如农民工同工同酬、随迁子女教育、乡村医生待遇、弱势群体关爱服务等。同时，政策更加关注特定群体的需求，类如“返乡农民工”“农村留守儿童、妇女、老年人”，是对不同群体差异化需求的精准回应。

政策演进始终坚持推动农村人口高质量发展，政策方式从输血式扶持到造血式发展，更加注重激发内生动力。表现为，早期阶段政策工具侧重于“建设、发展、加快、推进”，多采用“培训、工程、免费、补助”等项目式、输血式扶持，旨在快速补齐农村人力资本短板。中后期阶段政策重心转向“创新、培育、提升、振兴”，更加注重体系和机制的构建，比如“建立职业农民制度”。政策方式以“定向、订单、融合”推动产教融合，并通过评价激励引导、创业创新扶持等方式，努力将外部支持转化为农民和乡村自我发展的能力，实现从输血到造血的转变。

政策演进始终坚持围绕人的全面发展而展开，注重综合素质与精神层面。政策初期人力资本投资主要服务于农业生产和农民增收，以及与经济发展直接相关的技能培训、劳动力转移。随着政策进一步深化，逐步涵盖乡村治理、文化建设、生态保护、精神文明等乡村全面振兴的各个方面。不仅关注农民的职业技能和基本素养，也重视其法治观念、思想道德、健康水平、文化素养等综合素质的提升，关怀农民物质生活和精神世界全面发展。

三、投资于人战略下农村人力资本积累的实践路径

（一）调整农村人力资本场域投资于人的政策结构

通过对农村人力资本积累的政策内容与政策工具分析，发现主要政策对农村人力资本的投资演进呈现关注基础、多点倾斜的动态特征，同时也发现政策工具的应用上仍存在一定的供需结构不平衡，不同阶段之间的工具强度也略有差异。事实上，政策工具层的供需不均衡仍是当前我国发展不平衡不充分在政策领域的映射。因此，既要尊重客观现实条件，也要在发展中解决问题。为此，要进一步调整和优化农村人力资本场域投资于人的政策结构，利于发挥政策的指挥棒作用，以更好地落实投资于人战略，建立起系统性、动态性和精准性的农村人力资本投资体系。

根据实际情况搭配好供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政策工具的应用组合，坚持供给性政策工具的主导地位，适度提高需求型政策工具的应用比例，发挥好环境型政策工具的系统保障作用，促进结构优化。要求供给性政策工具逐步实现从规模供给向精准赋能的转变，提高供给型政策的精准度，利用好大数据工具，精准识别农村人力资本投资需求，在对农村劳动者普惠性培训和能力提高的基础上，逐步试点专项或定向式人才培养政策，利用好数字教育资源和平台的跨时空优势，不断提升优质教育资源的广度和深度；要求环境型政策工具逐步实现从基础保障转向系统赋能的转变，在强化政策输血的兜底功能的同时，不断强化政策造血的赋能机制，从政策面引导战略目标规划、制度法规保障、财政金融激励和评价激励引导落地增效，创造好农村人力资本投资的制度和发展环境；要求需求型政策工具积极实现从辅助工具向核心引擎的工具角色转变，深入农村人力资本市场常态化调研，从调查中找到有效需求，并针对性地建立具备产业

需求创造、创业生态培育、公益性岗位优化和需求导向反馈机制为一体的需求型政策工具箱。并以有效需求为导向，主动响应，精准服务，发挥好需求型政策工具在支持创新创业、提供公共服务和树立标杆等方面的积极作用。

进一步强化以人民为中心的政策内容体系，保障农村人力资本的可持续积累，增强转向高质量发展的内生动力。不断完善农村公共健康体系，重点关注农村医疗和健康维持的网点建设，建设好农村人口健康与生育支持服务系统，组织好知识教育、技能培训以及非认知能力培养系统的良序运行。推动学龄儿童和青少年的基本生活保障、优质教育资源供给和健康成长环境塑造工作落到实处。发挥好新兴科技和先进文化在农村人力资本生态中的构造作用，推动科技下乡，让农村农民享受到科学技术发展成果和技术福利，发挥文化惠民到价值创造的先进文化功能，重塑乡村价值，提升农村劳动者的文化获得感。

（二）激活农村人力资本场域投资于人的周期活力

通过激活投资于人在农村人力资本积累中的周期活力，由此打破特定年龄或单一事件为节点的传统人力资本投资模式，从而构建面向农村，覆盖全民，响应及时，富有韧性的新型农村人口服务支持系统，以支撑人的全面发展，实现农村人口高质量发展[36]。

需要围绕农村人力资本积累建立投资于人的生命周期管理长效机制，审慎应对农村老龄化和少子化的趋势，把农村老人和儿童的赡养和抚育投资作为农村人力资本投资中的基础性工作，一方面重点解决养老社会保险、农村互助养老以及家庭养老护理的配套问题，另一方面重点关注生育保险支持、育儿津贴以及儿童抚养与教育等的支持问题。把老人和儿童的人口基础性福利问题管理妥当才能确保农村青壮年劳动力资源的开发不再困于家庭的基本保障的成本之中。农村青壮年劳动者得以从家庭负担之中解放出来，从而转向知识技能掌握、就业获取等领域，由此获得更多的人口发展机会，亦能向更高生产率岗位上转移，进而实现人力资本价值。重点支持中间人群的发展性投资，把农村青壮年的再教育、再培训和健康保健作为农村人力资本投资中的主导性工作。围绕这些群体构建人人学习、全面学习、处处能学和时时可学的农村人力资本培养体系，激发农村活力，助力乡村全面振兴[37]。

加快构建螺旋式循环更新的农村人力资本开发与评估机制。根据农村人力资源的培养、使用、反馈、再提升的开发阶段来发挥投资于人的资本桥接作用，使农村人力资源的开发能够稳定接续，实现农村人力资本积累逐渐从初始的“一次性”模式向持续的终身学习模式转变[38]。同时评估投资于人的实际效果，及时地根据阶段性效果，调整投资力度，调控农村人力资源开发环节，确保其自身得到提升和发展的同时不偏离现行的政策期望路线，从而减少投资于人过程中生产性投资存在的非必要资源浪费，提升投资于人的效果和效率。

（三）搭建农村人力资本场域投资于人的工具箱

在当前和今后一个时期，要坚持做强国内大循环，加快形成强大国内经济循环体系，以国内循环的稳定性对冲国际循环的不确定性的要求下[39]，以投资于人战略加强农村人力资本投资，激活内需成为重要战略选择。为此要积极搭建一系列的投资于人的政策工具箱，让政策落地有声，行之有效。

要坚持目标科学，立足大局供给政策工具。着眼于中央与地方政策的有机统一性[40]，以人口高质量发展为导向，以推动经济内循环为目标，把顶层设计做到前面，强化中央与地方的政策协同与响应，系统加强人口变化对经济社会发展复杂影响的战略研究，衔接好投资规划与人口发展规划[41]，将投资于人外化为农村人口高质量发展的具体路径，积极推动新旧动能转化，引导物质投资与激活消费潜力并重，系统性激活农村服务型、品质型消费需求。

要坚持方式灵活，立足现实配置政策工具。面向农村人力资本积累，投资于人需要国家与地方财政、金融的系统性工具支持，亦离不开来自社会资本系统的支撑。通过财政、金融和社会资本系统有机构成的工具组合，能够确保农村人力资本投资的长期稳定。因而，一方面需要推动财政与金融的协同创新，应用财政贴息、税收优惠等手段，引导货币资金流向农村人力资本领域之

中[42]；另一方面需要社会多元主体参与其中，引导社会资本系统参与到农村人力资本开发之中，共建共赢，增强投资韧性和投资活力。

要坚持反馈及时、立足变化调整政策工具。当前中国的人口发展正处于由人口数量红利向人口质量红利转变的阵痛期，人口结构出现一定的失衡。尤其在农村中表现为老龄化和少子化以及大量空心村的出现。又随着社会经济转型变动，农村人力资本开发本身也在不断变化，对投资于人政策工具的及时性、准确性要求更高。因而要求及时结合数字技术的敏感性，在农村人力资本投资过程中，主动推进人力资本开发政策工具数字化转型，以及时形成农村人力资本评价、反馈、激励和保障互动机制，减少投资于人政策落地与现实契合的不确定性。

参 考 文 献

[1] 习近平. 以人口高质量发展支撑中国式现代化[J]. 求知，2024（12）：4-6.

[2] 中共二十届四中全会在京举行 中央政治局主持全会 中央委员会总书记习近平作重要讲话[N]. 人民日报，2025-10-24(1).

[3] 李强. 政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上[M]. 北京：人民出版社，2025.

[4] 刘超，熊建，张文轩，等. 乡村振兴背景下农业人力资本投资效率研究——以陕西省为例[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版)，2019，21（2）：1-9.

[5] 代家玮. 中国式现代化视域下“投资于人”：生成逻辑、科学内涵与实践路径——学习党的二十届四中全会精神[J]. 理论建设，2015，41（6）：14-22.

[6] 骆永民，樊丽明. 中国农村人力资本增收效应的空间特征[J]. 管理世界，2014（9）：58-76.

[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[J]. 人口学刊，2018，40（1）：102-112.

[8] Warunsiri S，McNown R. The returns to education in Thailand：a pseudo-panel approach[J]. World Development，2010，38（11）：1616-1625.

[9] 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[J]. 经济研究，2013，48（11）：114-126.

[10] 刘中文，李录堂. 浙江省农村人力资本投资效率实证分析[J]. 农业经济问题，2010，31（3）：61-64，111.

[11] 黄小明. 收入差距、农村人力资本深化与城乡融合[J]. 经济学家，2014（1）：84-91.

[12] 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[J]. 经济体制改革，2019（4）：78-84.

[13] 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[J]. 教育与经济，2020（1）：19-30.

[14] 王星飞. 区域差异分析：基于农民职业教育投资水平的研究[J]. 中国职业技术教育，2017（27）：87-90.

[15] 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[J]. 中国农村经济，2018（2）：95-108.

[16] 黄祖辉，刘桢. 资本积累、城乡收入差距与农村居民教育投资[J]. 中国人口科学，2019（6）：71-83，127-128.

[17] 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[J]. 农林经济管理学报，2019，18（6）：725-732.

[18] 蔡昉. 人口红利：认识中国经济增长的有益框架[J]. 经济研究，2022，57（10）：4-9.

[19] 习近平. 以人口高质量发展支撑中国式现代化[J]. 求知，2024（12）：4-6.

[20] 曾志庆，张煜林，陈灿平. 民族地区发展数字经济形成新质生产力的理论阐释与实践路径[J]. 民族学刊，2025，16（6）：112-122，158.

[21] 刘晓红，高娟，刘涛. 铸牢中华民族共同体意识视域下西部民族地区乡村人力资本开发研究[J]. 民族学刊，2025，16（5）：1-16，152.

[22] Schultz，T W. Investment in human capital[J]. The American Economic Review，1961，51（1）：1-17.

[23] Heckman J，Carneiro P. Human Capital Policy[J/OL]. Social Science Electronic Publishing[2025-12-17]. DOI:10.2753/PKE0160-3477300103.

[24] 荆雨，苏杭.《管子》政治哲学民本观念的内涵及其思想性质[J/OL]. 东北师大学报(哲学社会科学版)，1-11[2025-12-17]. https://link.cnki.net/urlid/22.1062.C.20251204.1137.002.

[25] 周建超. 中国共产党对人的全面发展理论的探索与实践创新——基于马克思世界历史理论[J]. 马克思主义理论学科研究，2025，11（7）：87-97.

[26] 马克思恩格斯文集(第8卷)[M]. 北京：人民出版社，2009.

[27] 曾志庆，陈灿平. 中国式农业现代化道路的理论逻辑、核心要义与实践路径[J]. 农业经济，2025（1）：7-9.

[28] 杜育红. 人力资本理论：演变过程与未来发展[J]. 北京大学教育评论，2020，18（1）：90-100，191.

[29] 刘志彪，孙文婷．投资于人：发展动能转换的逻辑与产业政策取向[J]. 南京社会科学，2025（9）：30-40.
[30] 曾志庆，张建伟．乡村文化振兴中戏曲的文化价值、挑战与使命[J]. 四川戏剧，2023（12）：134-137.
[31] 张建伟，李德勋，孟婷洁．数字经济发展的民生福祉效应研究：基于西部地区12省区的例证[J]. 西藏大学学报(社会科学版)，2025，40（1）：222-231.
[32] 习近平在重庆考察时强调进一步全面深化改革开放不断谱写中国式现代化重庆篇章[N]. 人民日报，2024-04-25(1).
[33] 卓越，刘春秀．“输血”变“造血”：乡村全面振兴背景下农村人力资本新内生性发展路径研究[J]. 学习论坛，2025（5）：67-76.
[34] Rothwell R，Zegveld W. *Reindustrialization and technology*[M]. London：Logman Group Limited，1985.
[35] 朱华东，张蚌蚌．中国农田建设政策的演进脉络与深化改革方向——基于以“三农”为主题的中央“一号文件”文本分析[J]. 农业经济问题，2025（9）：38-57.
[36] 陆杰华，谷俞辰．投资于人：全人群全周期人口服务体系的转型与发展[J]. 行政管理改革，2025（11）：14-21.
[37] 陈思玮，刘承芳．农村增活力：适应乡村新产业新业态发展的农村人力资本培育[J]. 世界农业，2025（6）：37-50.
[38] 李晓曼，董金宇，牟俊燕．数字经济时代的人力资本——特征、内涵与形成机制[J]. 人口与经济，2025（1）：20-33.
[39] 习近平．关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》的说明[N]. 人民日报，2025-10-29(1).
[40] 刘源，方嘉嘉．我国创新人才培养政策工具分析及优化研究[J]. 中国高校科技，2022（7）：48-54.
[41] 盛磊，应晓妮，刘立峰．统筹“投资于物”与“投资于人”的理论、经验和路径[J]. 宏观经济研究，2025（7）：31-38，72.
[42] 王艺明．财政理念转型与“投资于人”战略的协同效应研究——基于中国经济高质量发展的视角[J]. 财政科学，2025（3）：17-33.

The intrinsic logic， policy evolution， and practical pathways of rural human capital accumulation under the strategy of "Investing in People"

ZENG Zhiqing[1]，YANG Han[2]，ZHANG Jianwei[3]

（1. *School of Economics*， *Southwest Minzu University*， *Chengdu* 610041， *China*；2. *School of Ethnology and Sociology*， *Southwest Minzu University*， *Chengdu* 610041， *China*；3. *School of Economics and Management*， *Xizang University*， *Lhasa* 850000， *China*）

Abstract：High-quality population development is a crucial measure to support the Chinese path to modernization，with a focus on investing in human resources. Especially in the process of comprehensively promoting rural revitalization and promoting integrated urban-rural development under the strategic foundation of common prosperity，it is necessary to further strengthen the accumulation of rural human capital through investing in human resources. To this end，this paper reviews the specific policy documents related to rural human capital accumulation in the "No. 1 central document" from 2006 to 2025，explores the development process and goal orientation of rural human capital policies，and conducts qualitative research on the policy evolution laws based on policy content，environment，supply，and demand as the three major dimensions of policy tools. The study finds that the evolution of investment in rural human capital in terms of policy content exhibits dynamic characteristics of focusing on the foundation and favoring multiple points. Supply-oriented policy tools dominate the policy，environmental-oriented policy tools support the policy，and demand-oriented policy tools are slightly insufficient at the policy application level. Therefore，future policies need to adjust the policy structure of investing in people，activate the cyclical vitality of such investments，and build a toolkit for investing in people，to address the challenges of rural population decline and economic transformation，drive comprehensive rural revitalization，and promote the modernization of agriculture and rural areas.

Keywords：Investing in people；Rural human capital；Comprehensive development of individuals；People-Centered Philosophy；China's No. 1 Central Document