编者按

党的二十届四中全会明确提出推动发展模式由“投资于物”向“投资于物”与“投资于人”紧密结合转变。乡村振兴归根结底是人的振兴，农村与农民群体理应成为“投资于人”战略的核心聚焦对象。本专栏聚焦“投资于人”助推乡村全面振兴这一重大主题，三篇文章分别从西部农村痛点破解、农村人力资本积累政策演进、能力赋能乡村“五大振兴”路径展开系统研究，既剖析现实困境与政策逻辑，又探索实践路径与长效机制，兼具理论深度与现实针对性。期望专栏文章能为深化“投资于人”战略研究、完善农村人力资本培育体系、推动城乡融合与乡村全面振兴提供学理参考与实践启示。

马光选，王乐. 城乡融合视域下西部农村“投资于人”的痛点分析及其应对策略[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2026，25(3)：11-23.
MA Guangxuan，WANG Le. Analysis of pain points and coping strategies for "investing in people" in western rural areas from the perspective of urban-rural integration[J]. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（3）：11-23.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.03.002

城乡融合视域下西部农村“投资于人”的痛点分析及其应对策略

马光选，王乐
（云南大学 马克思主义学院，云南 昆明 650500）

摘　要：党的二十届四中全会明确提出新阶段由“投资于物”向“投资于物”与“投资于人”紧密结合的发展逻辑的转换，在城乡二元体制下，西部地区农民是全国层面“人”这一要素中的“最脆弱群体”，应该成为城乡融合发展阶段中最被重点关注的对象。从“需求—供给”的分析框架出发来看，新农村建设、西部大开发和脱贫攻坚等行动中，以“投资于物”为发展导向所进行的物质基础设施方面的建设已经取得重大进展，却存在西部地区农民发展失能、农事收入难增，进城务工人员融入难、城乡扎根失据，留守保障薄弱、群体福祉难继三大痛点。然而，乡村振兴归根结底是人的振兴，没有人的充分发展，就没有真正的乡村振兴。基于此，本文认为有必要在继续完善“物”的建设的基础上，加大投资力度完善“人”的建设，由此提出投资于“西部地区农民群体”的“新倾斜化”和“新非均衡”战略，以“耐心资本”投资于“城乡一体化”“福利均等化”和“服务均衡化”，化解西部地区农民群体发展痛点，以解决乡村振兴中“人的振兴”、区域协同发展中“人的发展”和中国式现代化进程中“人的现代化”等难题。

关键词：农村农民群体；发展痛点；城乡融合发展；投资于物；投资于人
中图分类号：D601　　**文献标识码：**A　　文章编号：1671-816X（2026）03-0011-13

党的二十届四中全会明确提出新阶段的发展要“坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”[1]，这为推进我国现代化建设高质量发展指明了方向。于是，未来有必要结合党的二十届四中全会精神，将发展模式由“投资于物”转向“投资于物”与“投资于人”并重，具体而言，要持续完善“工业反哺农业、城市反哺农村、市民反哺农民”的“新倾斜化”和“新非均衡”战略和“以农民为中心”的发展原则，继续发挥“全面动员体制”“举国体制”和“对口帮扶体制”的强大作用，将过去一段时间积累的现代化发展资源集

收稿日期：2025-12-23　　**修回日期：**2025-12-27
基金项目：国家社科基金年度项目“中越老缅边境农村社会风险治理研究”（24XSH026）
作者简介：马光选，研究方向：农村政策，乡村振兴。

中投向“最落后”的西部农村的从事“最薄弱”的农业生产活动的“最脆弱”的农民，从而通过实现农村“人的振兴”和“人的全面发展”，真正推动乡村全面振兴。基于此，本文试图在“需求—供给”分析框架下，以“西部地区农民群体”为研究对象，深入剖析制约其发展的“痛点”问题，并积极探索以“耐心资本”赋能西部农村弱势群体痛点化解的实践路径。

一、“投资于人”的“痛点”区域与主体限定

受到新中国建立初期现代化建设“非均衡”发展的历史惯性与政策制定的影响，长期以来在城乡二元体制下，我国形成了汲取中西部地区“三农资源”以集中供给东部工业、城市和市民的非均衡现代化模式。这就使得中西部农村地区农业产业发展长期薄弱，农民的发展性需求越来越得不到满足。在此背景下，通过场域界定、对象界定以及痛点界定，本文认为发展“最落后”的西部农村的从事“最薄弱”的农业生产活动的“最脆弱”的农民，是新的历史阶段上“投资于人”所涉群体中最值得被重点关注对象。而农民发展失能、农事收入难增，进城务工人员融入难、城市扎根失据，留守保障薄弱、群体福祉难继等痛点问题则是当前西部农村“投资于人”所面临的“最痛”“最难”的问题。

从目前来看，“投资于人”的最大痛点群体是西部地区的农民群体，实现对这一研究对象的精准聚焦，就可以确定本文研究的难点和重点。

（一）“投资于人”的场域界定

应该明确将西部地区作为优先关注和资源倾斜的重点区域。总的来看，我国区域发展不平衡的矛盾突出，东部地区凭借经济先发优势，在人力资本的积累上已经形成较强的自我发展能力。尽管近年来在国家政策的大力扶持下，我国西部地区经济增长速度较快，但经济总量与东部地区仍存在较大差距。根据《中国统计年鉴（2025）》和国家统计局的相关数据显示，2023年我国西部地区生产总值不足东部地区的50%，东部地区的产业结构、发展质量与效益优于西部地区[2]。因此，西部地区是我国发展最薄弱的板块，西部地区的人是“投资于人”的最薄弱群体。

（二）“投资于人”的对象界定

应明确将西部农村地区作为重点投资区域、西部农村地区的农民作为重点投资的对象。从区域内部发展来看，西部地区的城乡二元结构突出，农村地区的滞后性尤为明显。2018—2020年西部地区十二省（直辖市、自治区）城乡平均富裕指数倍差为2.81，明显高于全国平均水平（2.49）[3]。且西部地区产业发展存在第一产业生产效率低下、第二产业中低端产业比重高等问题，产业发展缺乏创新驱动力，内生动力不足[4]。西部农村地区所面临的产业结构较为单一、产业链条偏短、对人才的吸附能力和对人力资源发展的支撑作用不足等发展问题最为突出[5]。因此，西部农村地区是我国发展最薄弱的板块，相应地，依赖西部农村地区进行生产活动的农民是最脆弱的发展群体。

（三）“投资于人”的痛点界定

应明确将西部地区农民群体发展面临的农民发展失能、农事收益难增，进城务工人员融入难、城市扎根失据，留守保障薄弱、群体福祉难继这三大痛点作为当前最应该大力解决的痛点。经过上一阶段脱贫攻坚战略的实施，西部农村地区在解决绝对贫困、保障基本温饱、完善道路水电通讯等基础设施，以及扩大基本公共服务覆盖面等“硬件”层面取得了显著的成就。但对西部农村地区的教育、医疗、公共卫生、社会保障等“软件”服务仍供给不足，直接制约西部农村地区的产业结构优化与经济发展、西部地区农民群体的全面发展。其中，对西部农村地区投资不足，使农民失去留在农村发展的动力，倒逼农民外出进城务工；对西部农村农业投资不足，使农民赖以从事的行业失去增值空间，农民收入难增；对西部地区农民投资不足，使农民难以享受国家保障福利，素质能力发展不充分，生活成本和生计风险居高不下。因此，在投资于“西部地区农民群体”所面临的问题中，上述三大痛点问题最为突出、影响最大，直接制约西部地区农民个体与家庭的发展，及其幸福感与满足感的获得。

总的来说，有必要将“投资于人”的重点对象瞄准西部农村地区的农民群体，因为他们是“人”中“最弱者”；是制约西部农村地区发展

“最重要的”主体性要素；所面临的三大痛点问题是全国所有群体的痛点中“最痛的”。因此，有必要在“需求—供给”框架下，深入剖析“西部地区农民群体”生存与发展的三大难题，提出“新倾斜化”和“新非均衡”投资战略，充分激活西部农村地区发展活力与内生动力。

二、西部农村“投资于人”的痛点分析

在“需求—供给”的分析框架下来看，目前西部农村“投资于人”的痛点主要表现为农民发展失能、进城务工人员城市扎根失据、留守群体福祉难继等三个方面。

（一）农民发展失能，农事收益难增

在城乡二元体制下，西部地区农民群体面临内外发展困境。从外部环境来看，人民公社解体之后，西部地区农村建设主要依靠“村民自治”，农村各项事业出现严重倒退；税费改革之后，基层政权悬浮于农村社会之上，针对农村的政策性资源投入更加匮乏；资本下乡阻力重重，导致农村发展面临资金和项目的空心化难题。从内部看，土地作为西部地区农民最重要的资产，其财产功能未能充分激活，西部地区农民难以通过市场化的土地经营权流转或抵押获得足额的发展资本；产业空心化导致青壮年劳动力大量外流到城市和工业，使农村长期面临劳动力匮乏的难题。

1. 西部地区农业产业投入长期滞后

在城乡二元体制下，国家政策资源长期向城市倾斜，而农村被定位为国家发展的蓄水池与稳定器。一方面，政策的差异化保障，导致西部农村发展动力不足。以生态保护为例，国家政策要求农村发展要以保护生态利益为先，但其生态补偿制度却未能使农民获得等价的发展权益补偿。据统计，最近50年来，内蒙古自治区治理2300万hm^2的荒漠化土地，平均每公顷土地国家和地方政府投资不足150元，而实际需要的每公顷的投资至少为2250元，相差15倍[6]，其间的“差价”只能由西部当地农民承受，让其“人力”“财力”俱损。另一方面，基础设施历史欠账过多，制约西部农业生产。以甘肃省陇西县为例，旱地占耕地总面积的95%，当地田间渠系、产业道路配套覆盖面的标准偏低，土地集约化率仅为25%。农业产业受水资源约束比较突出，农田灌溉水有效利用系数仅为0.56[7]，限制了当地农业的转型升级，拉低了农业产业生产效益。

2. 西部地区农业产业要素长期匮乏

西部农业难兴的核心症结在于“资本不下乡”使得农村发展缺乏充足的资金流支持。一方面，商业资本“不敢下”“不愿下”。农产品投资周期长但回报率低，而粮食等大宗农产品利润受政策调控，在政策支持偏向下，西部地区“三农”发展空间小，利润空间微薄。如四川省宜宾市叙州区2024年新签约招商引资项目71个、协议投资额342亿元，没有较大的涉农项目[8]。在资本投入如此低迷的情势下，西部地区农民生存之地的农村产业发展后劲明显不足。另一方面，商业资本“下不去”“留不住”。农业产业链的高附加值环节，如良种、农资、品牌营销和冷链物流，多被城市资本控制，而西部农村因交通等基础设施不完善、资金支持不足等原因被锁定在利润最薄的种养环节。例如，陕西省洋县菜花在菜农处收购的价格约为每公斤0.2元，经城市资本包装品牌后市场售价超过每公斤5元[9]，在此案例中农民利益受损，而收购商也因当地交通运输限制，运输成本上升，收购积极性下降。

3. 西部地区农民土地权益长期受损

城乡二元结构的土地管理制度下，农民对土地只有使用权与经营权，其权能缺陷直接导致土地价格低廉，农民合法权益易受损。一方面，西部地区农民缺乏话语权，难以维护土地权益。在城市、工业建设等征收土地过程中，农民失地补偿金额远低于土地的实际市场价值[10]。现行的征地补偿虽会根据土地原有用途和法定标准进行计算，但未考虑到失地农民在未来的承包期内土地产生的潜在经济效益和未来收益，未考虑到物价上涨的因素及时调整补偿标准[11]。同时有研究数据显示，在土地用途转变产生的增值收益中，失地农民仅能获得5%至10%的份额，村级集体获得25%至30%，而地方政府则获得了60%至70%的收益[12]，这就将农民排除在土地增值收益的分享之外。另一方面，土地产权不完整导致西部地区农民收益增长难。相关数据显示，2024年农村居民财产性收入仅从2013年的2.1%微升至2024年的2.5%，增长缓慢[13]，反映了农民因

缺乏完整的土地所有权，土地收益长期疲软。

（二）进城务工人员融入难，城市扎根失据

由于西部地区农民发展失能，农村产业结构单一，经济相对滞后，无法为村中富有余力的群体提供更多的就业岗位，增加其收入。这就导致西部农村劳动力大量涌入城市，“农村回不去”和“城市留不下”成为他们发展的最大痛点。

1. 进城务工人员城市就业市场壁垒过高

一方面，产业升级不断加速，挤压进城务工人员传统就业空间。当前我国的产业发展重点由“劳动力密集型”逐步转向“技术密集型”产业，技能型人才占全部就业人员的比重提升至26%以上[14]，使得无法跟上这一趋势的进城务工人员面临失业风险。另一方面，在推进城市化进程中长期将进城务工人员锁定在“次级劳动力市场”。据《2024年农民工监测调查报告》显示，2024年全国进城务工人员总量29 973万人，平均年龄43.2岁，初中文化程度占比52.1%，从事制造业与建筑业的进城务工人员最多，分别占比27.9%、14.3%，月均收入仅为4961元[15]。而出身于西部农村地区的进城务工人员，其文化程度相较于全国进城务工人员而言更低，从事行业相较于全国进城务工人员而言可替代性更强，更难实现职业层级和收入水平的提升。

2. 进城务工人员城市公共服务供给不足

一方面，户籍壁垒难破，服务适配性不足。在户籍制度的限制下，出身于西部农村地区的进城务工人员，难以平等地享受教育、医疗、住房等城镇公共服务，缺乏匹配其知识水平、职业特性、居住场所的公共服务。同时，他们为降低生活成本，往往会选择住在工地或是城市郊区，导致其生活的沟通成本、享受优质服务的时间成本、交通成本、停工成本更高。另一方面，专项支持匮乏，服务承接力不够。城市的公共服务承接是按户籍人口规划建设，大量西部地区的进城务工人员涌入城市，导致其产生的实际需求远超地方财政原有的承载力。有研究估算，一个进城务工人员市民化，仅城市基础设施成本、居住保障成本、医疗卫生成本三项，广州、中山、江门分别需投入约14万元、7万元、10万元一人[16]。面对如此高昂的公共服务资金需求，地方政府财政投入一直供给不足，让保障这类进城务工人员的公共服务供给问题一直被悬置。

3. 城市进城务工人员社会保障覆盖不全

一方面，进城务工人员参保率低，且劳动关系不稳定。部分企业为节省开支，往往会选择为进城务工人员购买便宜的险种，甚至是不与进城务工人员签订劳动合同，或者与进城务工人员私下约定不缴纳社保，或是以现金补贴代替社保缴纳，这就将进城务工人员排除在社会保障之外。另一方面，社保项目不全，且保障水平有限。即使“参保”，他们享有的保障项目相对当地的城镇职工而言不全、待遇水平偏低。为减少开支，部分进城务工人员选择在城市沿用户籍地的城乡居民基本养老保险与医疗保险，其中，城市和农村的医疗保险的报销比例差距大。以云南省为例，职工医保报销比例通常在70%～90%之间，参保人在一级、二级、三级定点医疗机构每次住院起付标准为200元、550元、880元，报销比例分别为91%、88%、85%[17]；而新农村合作医疗保险报销比例相对较低，一般在50%～70%之间，参保人在镇卫生院，二级、三级定点医疗机构每次住院起付标准为200元、500元、800元，报销比例分别为90%、80%、60%，年度最高支付限额20万元～25万元[18]。这种“不划算”就导致从2025年开始，全国范围内大量出现农村合作医疗保险欠缴的情况。

（三）留守保障薄弱，群体福祉难继

西部农村的留守群体面临设施基础薄弱、服务网络残缺以及心灵关怀疏失等痛点，制约生活发展，使其成为“人的振兴”中的突出短板。

1. 西部留守群体设施基础薄弱，生活发展受限

一方面，西部农村基础硬件设施“通而不畅”，农村留守群体日常生活受阻。在前一阶段的脱贫攻坚中，为快速解决农村“物”的建设问题，其建设必然注重“效率”，但有些地方对质量与后期维护的保障等问题的处理却未能及时跟进。由于这一历史遗留问题的存在，使得当前西部农村内生财力不足，政府建设资金投入短缺，许多农村基础设施破旧，无法适应现代化发展的需要。据研究数据显示，西部农村地区的交通设施质量较低，全国进村公路水泥、柏油路面共占61.5%，东部地区占84.6%，中部地区占

63.8%，而西部地区仅占30.5%，沙石路面及以下路面占69.5%[19]。这对于地形地势更复杂、公路建设成本更高、投入资金更少、公路覆盖率更低的西部农村地区而言，这类基础设施的优化升级问题更为棘手。另一方面，西部农村发展设施资源错配，留守群体设施需求真空。长期以来，我国对“人”的投资重心大多在城市居民群体，进入新农村建设后，虽然在城乡融合发展的大背景下，已经开始逐渐重视对西部地区农民的享受性设施的建设，但是往往仍按照城市居民的需求标准进行对标建设，导致“所建非所需”，资源供给不足、错配与浪费现象并存[20]。如在西南某一山区乡村，所修的一座占地约4000平方米、徽派建筑风格的广场，只是为了应付政府活动，大部分时间都空着，在西南农村显得格格不入[21]，而可以满足西部农村老年群体疾病需求的康复器材、适老化设施等的覆盖率却非常之低，既未能满足西部农村留守群体的发展需求，又造成了资源浪费。

2. 西部农村留守群体服务网络残缺，专业支持缺失

一方面，服务覆盖不足，西部农村留守群体福利难以落实。“举国体制”下形成的集中投入、重点突破的路径惯性，使得医疗、教育等公共服务资源的投入往往“抓大放小”。这种思维延伸至西部农村建设领域，就习惯优先将较好的资源投放于乡镇中心区域，而忽视西部农村居住点分散、需求细碎的特点。例如某村快递点建设为降低运营成本与提高投递效率，将其转移至另一个大村的快递站集中投递，未能考虑到大部分留守农民居住地离这个大村远、无交通工具等因素[22]，最终没能“盘活”。另一方面，服务质量不足，西部农村留守群体需求难以满足。目前的医疗卫生、教育等公共服务仅仅满足最基本的需求，与城市公共服务质量差距较大。以西部农村医疗服务为例，若是留守群体生病在家、卧病在床不便出门，那么以目前的医疗体系无法支撑起类似对待城市居民那样，实现网上“看病”“买药”“送上门”一步到位的可及性医疗。同时，西部农村地区在先进医疗设备、数字化技术以及高层次医疗人才等现代化医疗资源方面存在严重缺失。据相关数据显示，西部农村地区占全国总人口近60%的农民仅享用了20%左右的医疗卫生资源，全国每千人拥有卫生技术人员3.6人，而农村只有1.02人[23]。这些都让西部地区农民群体的生活境遇难以向东部、城市居民看齐。

3. 西部农村留守群体心灵关怀疏失，精神归属无着

一方面，家庭关爱与社会服务供给不足，西部农村留守群体易受心灵创伤。儿童渴望双亲关怀，父母却不能及时沟通与分享生活；老人希望享受天伦之乐，却又不得不承担养育孙辈、家务以及农活的压力。据《2024年青少年心理健康与学业状况调查》显示留守青少年的抑郁与焦虑风险高出非留守青少年十余个百分点[24]。而本应对留守群体心灵问题起到缓冲作用的社区与社会组织的支持，当前其措施却呈现出短期化、碎片化以及形式化倾向。例如将东部地区、城市地区常实行的寒暑假“冬令营”“夏令营”或零星节日探访等活动直接移植到西部农村，却忽视了西部农村地区居住分散、交通不便、文化独特的现实，既无法持续覆盖，也难以有效填补西部农村留守群体的日常情感空缺。另一方面，政府与专业人员干预不足，西部农村留守群体易催生行为风险。西部农村留守群体长期面临的情感缺失与心理压力，容易外化为行为问题。留守老人为排解孤独，过度依赖甚至沉迷网络，出现“网瘾老人”，留守儿童因性格孤僻、敏感与冲动而易遭受校园霸凌，或因家庭监管与系统性教育的缺失，其自杀、抑郁以及性安全危机等问题，也随着西部农村青壮年劳动力流失加剧而越发严重。而当前的干预机制，难以精准应对因西部农村地区地域封闭、民族多样、宗教文化等因素而变得更为复杂的留守者的心理健康问题，使这些问题难以被真正识别，也无专业力量有效应对。

三、西部农村“投资于人”的“新倾斜化”和“新非均衡”应对策略

“耐心资本”被认为是一种专注于长期投资的资本形式，不以追求短期收益为首要目标，对资本回报有长期展望且对风险具有较高承受力的资本。鉴于因国家层面投资失衡，西部地区农民群体发展出现的上述痛点问题，本文认为在新的

历史条件下，有必要以“耐心资本”为投资方向，针对西部地区农民设定新的、更精准的“倾斜性”政策，达致实质性的统一待遇；以新的、更有力的“非均衡”的策略将资源向最薄弱环节、最脆弱的西部农村地区的农民群体倾斜。具体而言，可以在“需求—供给”框架下，以投资于“城乡一体化”，满足西部地区农民的增收需求；投资于“福利均等化”，满足出身于西部农村地区的进城务工人员扎根城市的需求；投资于“服务均衡化”，满足西部留守群体的生活发展保障的需求。最终促成“人的振兴”，促进区域均衡发展与共同富裕。

（一）以投资于“城乡一体化”，化解西部地区农民发展失能的痛点

在“需求—供给”框架下分析，为满足在城乡二元体制下，西部地区农民群体对于发展农村，增加收入的需求。投资应以“城乡一体化”为目标，推动户籍制度完善、政策支持优化以及土地制度改革，以城市、工业、城市居民攒积的“存量”反哺“三农”发展所需的“增量”，促使西部地区农民群体获得与城市居民一样的身份、创富机会以及可持续利益，这是破解西部地区发展问题的关键路径。

1. 继续完善户籍制度改革，推进城乡居民身份一体化

当前我国正深化户籍制度改革，但特大城市的落户政策仍向高学历、高收入、高技术群体倾斜。鉴于户籍在特大城市仍然紧密捆绑着优质的教育、医疗、住房和社会保障等公共服务资源，简单地“取消名额限制”或“降低积分门槛”可能会引发城市公共资源难以承受的冲击。因此未来改革应一方面渐进式放宽落户条件，提升对农民群体的包容性。如杭州已进一步放开学历落户与技能人才落户，在年龄限制内获得相应等级的职业技能证书、在本市工作且缴纳社保6个月、有稳定居所即可申请落户[25]。这一政策对劳动群体的倾斜也就要求特大城市的落户政策在未来有必要进一步降低学历、职称等指标，提升稳定居住年限与社保缴纳年限的权重，或是探索设立对城市运行保障贡献突出的环卫、建筑、家政等专项落户通道，最终实现“国民身份一元化”，提高西部地区农民群体的身份认同感。另一方面，需健全跨区域户籍衔接制度，降低农民群体办理成本。截至2024年4月底，全国共办理户口迁移“跨省通办”业务355万余笔，办理户籍类证明“跨省通办”业务186万余笔[26]。因此全程网办与跨省通办已成为必然趋势，之后也有必要对此进行全国范围内的落实，并拓展业务办理，如针对西部农村地区进城务工人员群体务工所在地离户籍地远、不便来回“跑”办理业务的情况，组建帮办代办服务团队，构建“帮办代办＋远程协办”双轨机制，推出微信办、电话办等多元化办理模式，进一步降低其办理成本。有研究显示，推动户籍制度改革的收益远大于成本，每年多增加市民化1000万人口，可使经济增长速度提高约1个百分点[27]。因此，总的来说，推动户籍制度进一步向农民群体倾斜，重点向西部农村投资是有必要且值得的。

2. 持续优化发展资本支持政策，推进实现城乡经济一体化

为解决社会性资本因西部农村产业基础薄弱、投资风险高而“不敢下”“不愿下”，因西部农村产业价值链残缺而“下不去”“留不住”，导致西部地区农民缺少发展机会的痛点问题，一方面，强化资金保障，财政与金融针对性、重点投入。从财政投入来看，要“优先保障农业农村领域一般公共预算投入”，并加大中央预算内投资、超长期特别国债等对西部农村道路、水利、冷链物流等关键短板的支持[28]。如中央和四川省财政衔接推进乡村振兴补助资金205.7亿元，在测算基础上，单独补助25个国家乡村振兴重点帮扶县26.8亿元、25个省级乡村振兴重点帮扶县10亿元，优先扶持重点产业[29]。对此，西部各省也应具体测算重点帮扶地区所需资金，做好资金分配，有重点、有针对性地保障农村地区产业发展。从金融服务来看，要针对西部农村地区农业自然与市场风险，政府主导发展政策性担保、期货等对冲工具。如在云南省墨江县政府部门与上海期货交易所的支持下，墨江县天然橡胶“保险＋期货”项目，为当地天然橡胶提供价格风险保障，覆盖胶农300余户，保障橡胶种植地1万余亩，项目金额约1600万元，助力当地胶农稳产增收[30]。另一方面，设立引导项目，优化资本投向与利益联结机制。政府应精准引导资本投向产

业链的关键环节，将产业链高价值环节留存于乡村。在陕西洛川苹果的成功案例中，当地政府设立果业发展专项资金，大力支持实用技术研发；引导社会资本打造冷库仓储链、加工制造链、物流运输链、社会化服务链等，实现对全产业链的“吃干榨净”[31]。未来西部地区政府也应学习这种以全产业链思维谋划产业，以利益共同体理念链接农民的模式。

3. 继续优化土地制度改革，推进实现城乡土地市场一体化

当前，我国农村土地制度改革已进入深化“三权分置”的关键阶段，但是仍面临集体所有权虚置与土地经营权性质不明等重重困难，严重阻碍土地要素的充分激活、西部地区农民创富积极性的充分调动。《民法典》规定“用益物权”是指用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。为了进一步解决当前“三权分置”所面临的种种困难，保障西部地区农民土地财产权益，有必要进一步完善“三权分置”，通过强化和扩大农民对土地的“用益物权”，使得农民个体拥有近乎完整、有保障、可交易、可致富的土地财产权利，将农民土地所有权从“模糊权益”跃升为“准所有权”。为此，首先，要深化土地全域确权登记。要继续推进农村不动产确权登记工作，在基本完成承包地确权的基础上，向宅基地、集体经营性建设用地等产权延伸，依托不动产统一登记平台颁发具有法律效力的权属证书，实现“一权一证、地证合一”[32]，尤其要着力解决二半山区、牧区等特殊区域的产权历史遗留问题，为西部农村地区农民颁发真正的“地证合一”的法律凭证。其次，需构建公开透明的产权交易服务体系。借鉴武汉等地经验，建立县级农村产权综合交易平台，确保西部地区农民基于充分信息平等议价[33]。同时，也要契合西部农村土地的实际情况，成立新型集体经济组织，如重庆渝北区建立“股份合作社”，将细碎的土地经营权整合为可量化入股、可市场交易的资产，使农民成为产业链的股东和持续受益者[34]。最后，要审慎建立城乡统一的建设用地市场。一方面，政府要对其进行合理管制，同等对待城乡土地要素，实现同权同价，明确土地经营性建设用地的入市范围与规则。另一方面，探索建立农民自愿有偿退出的办法，明确退出程序、补偿标准及后续保障措施，配套刚性监管体系。其中，尤其是要针对西部农村地区自然灾害多、农业发展脆弱的特点，落实设立土地流转风险保障金，将风险防范放于首位，通过最长租期限制、优先续租权等条款，避免农民权益受损。

（二）以投资于“福利均等化”，化解进城务工人员群体城市融入难的痛点

化解了上述西部地区农民群体发展的问题，也就为西部农村地区发展制造了劳动力的需求缺口，为部分进城务工人员群体提供了留在农村就业的可能。在“需求—供给”框架下分析，对仍在城务工的进城务工人员来说，城市就业难、公共服务获取受限以及社会保障不足等仍是阻碍其彻底融入城市、实现“市民化”身份转换的重大难题。因此，有必要投资于城乡“福利均等化”。

1. 继续推进进城务工人员就业支持体系优化，拓展职业空间以助稳定发展

为弥补前一个阶段我国对西部农村地区农民群体基础教育与技能教育投资的不足，有必要在当前的乡村振兴阶段，在实现基础教育资源城乡一体化配置的基础上，重点将大量人力物力财力投资于西部地区农民群体的知识技能学习，助力其就业增收。一方面，政府应加大资金投入，用于技能培训补贴、开展具有针对性的专项培训，并尝试通过奖励机制，激励培训机构提升培训质量，鼓励学员提升学习劲头。可借鉴2024年威海市财政拨付青年群体职业技能培训的经验[35]，将财政资金用于技能培训补贴与奖励，以此撬动培训机构提升质量，激励学员增强学习动力，使技能投资真正转化为西部地区农民看得见、摸得着的就业竞争力和收入增长点。另一方面，技能培训应紧密对接产业用工需求，重点补贴市场紧缺的高级家政、康养护理等紧缺工种的培训，实现培训与就业的有效对接。如淮南市潘集区通过摸排全区产业发展需求与就业者意愿，对农村转移就业劳动者提供了全区主导产业与新兴产业所需的工种培训，为企业直接输送培训合格人才[36]。而西部各地省市技能培养也应重点对接本地与劳务输出地的产业需求，如陕西正在发展低空经济、氢能等未来产业，培训资源就应倾斜于设备维修、电气安装工程师等紧缺工种，助力西部地

区农民实现“培训即就业”。

2. 推进城乡公共服务享受均等化，促进城乡社会融合发展

一方面，要优化现有服务，推动服务下沉，使其符合进城务工人员认知水平，降低其享受服务的时间、金钱、人力等成本。首先，医院、政务办公处等公共服务机构在保留数字化渠道、专业讲解的同时，也要设立针对西部地区进城务工人员群体的绿色通道与人工辅助窗口，对工作人员做好服务培训，使其能包容、接纳西部农村的语言方式，减少西部地区农民因语言和理解障碍产生的“隐形门槛”。其次，由政府牵头组织街道医院每周定期在大型社区设立“流动诊室”或“健康服务点”，为进城务工人员及其家人提供常见病诊疗、健康档案建立、疫苗预约等上门或就近服务，并配置能应对西部地区高原常见病、地方性疾病的药品与诊疗方案。最后，转化现有城市地区公益组织开设的“技能培训夜校”，将目标群体由城市老年人转为出身于西部农村地区的进城务工人员，教授智能手机使用、社保办理、防诈骗等城市生活知识。另一方面，要继续强化财政保障，实现服务跟着人走。针对进城务工人员居住边缘化、获取服务成本高的问题，应推动城市公共服务规划与常住人口挂钩，借鉴浙江“钱随人走”的财政投入机制[37]，于全国范围内持续推进，并额外设置针对跨省务工人员的公共服务补偿专项基金，根据不同城市进城务工人员的薪资水平、生活成本等来制定具体的补贴标准。如佛山市在禅城区就业的外省脱贫劳动力，岗位补贴与交通补贴为500元/月/人[38]，生活成本更高或更低的城市则可动态调整补贴标准，以切实减轻西部地区外出务工群体的生活压力。通过上述机制推动基础公共服务向郊区、厂区等聚居地延伸，提升城市公共服务对实际居住人口的覆盖能力，使得西部地区进城务工人员对城市公共服务的获取从“需要主动寻找”变为“就在身边可得”。

3. 继续推进社会保障均等化，强化城乡衔接兜住民生底线

2025年9月1日，最高人民法院《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（二）》将正式实施，明确规定企业必须为所有员工缴纳社保，包括短期工、临时工，无论用工形式如何[39]。这一法规为实践中常见的各类灵活用工形式下的社保缴纳争议提供了明确的裁判依据，进一步明确了用人单位应为其缴纳社保的义务，为进城务工人员在城市就业中的社会保障提供了更强有力的法律支撑。但探究进城务工人员社保问题的根源，实则是城乡户籍制度的产物，它将公民身份与“本地”的社保、医疗、住房等福利紧密捆绑。针对出身西部农村的进城务工人员收入不稳定、流动性高的特点，社会保障体系需要展现出更强的灵活性和包容性。因此需在深化户籍制度改革的同时，推动西部农村与城市社会保障均等化。一方面，持续推动制度整合与待遇均衡，缩小城乡保障差距。加快城乡居民基本医疗保险制度整合，逐步缩小与职工医保在报销比例和最高支付限额上的差距。例如，武汉市近年来通过持续提高城乡居民养老保险基础养老金标准，已将其由制度建立时的每人每月55元提升至347元[40]，西部农村地区则要在此基础上进一步提高，对其“优待”以缩短与东部地区、城市地区的差距 。同时，鼓励有条件的进城务工人员参加城镇职工基本养老保险，或将在农村参加的养老保险规范接入城镇体系，实现“多缴多得、长缴多得”的良性循环。另一方面，持续优化社保转移接续与经办服务，适应进城务工人员高流动性特点。应全面落实人社部提出的“无论你在哪里干，社会保险接着算”[41]的政策目标，大幅压缩西部地区进城务工人员社保关系转移接续的时间与金钱成本。如四川省苍溪县云峰镇通过劳务专合社模式，积极组织社员参加工伤保险，并利用数字平台进行用工对接，有效解决了就近就业进城务工人员的工伤保障问题，提升了其应对职业风险的能力。西部农村地区就要吸纳此模式的经验，做好乡镇（街道）、村（社区）层级的社保服务平台建设与管理服务水平，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，为西部农村居民提供更加便捷可及的社保服务。同时，针对西部地区进城务工人员收入不稳定、流动性高的特点，探索更加灵活的社保缴纳方式，可借鉴无锡市允许灵活就业人员根据收入情况选择按年、季或月缴费，并设置多档缴费基数供选择的经验[42]，在此基础上，加大政府的资金支持力度，使其低价

缴费能获得较高保障待遇，参保方式更能适应西部地区进城务工人员的实际收入情况。由此逐渐实现城乡社会保障体系一致，无论户籍、无论就业形态、无论工作地点如何变化，社保权益都能持续累积，使西部地区农民能够享有更加稳定、公平的社会保障网络。

（三）以投资于“服务均衡化”，化解西部农村留守群体社会保障薄弱的痛点

化解上述西部地区农民发展失能与进城务工人员城市就业难生活难的问题，就为西部农村劳动力回流、进城务工人员儿女城市上学等提供了可能，可以大大减少西部农村留守群体的人数。在“需求—供给”框架下分析，对于只能留在西部农村、抚养人与赡养人长期缺席的西部农村留守群体而言，生活与发展所需的设施保障缺失、服务保障缺位、心灵关怀疏失，仍是阻碍其享受国家发展成果的“拦门虎”。因此有必要投资于“服务均衡化”，完善西部农村地区的服务建设，让西部农村留守群体也能享受城市居民所享有的公共服务。

1. 继续推进基建服务均衡化，破解基础短板以提升服务效能

一方面，健全“建管养”长效机制，推动基础硬件设施全面升级。其一，政府要像投入城市一样，加大对西部农村的资金投入力度，并优先投向连接西部地区农民的分散聚居点与乡镇中心的“生命线”道路、稳定的通信设施建设与清洁饮水工程，要确保西部农村基础设施从“有”到“优”、从“通”到“畅”，使其高质量达标。据研究测算显示，我国公共服务均等化缺口最大的公共服务项目是交通与基础设施，人均缺口为121.43元，在基础设施建设上财政投入明显不足，在未来有必要持续对此进行更精准的测算[43]，以实现政府资金投入精准化，推动城乡基建服务均衡化。其二，设立财政专项养护资金，并推广“路长制”与村级公益管护岗位，实现责任到人。如借鉴泰州市大量吸收各类社会资金探索“管护收费制度”[44]的做法，使资金来源稳定，减轻当地财政支出负担。同时为适应西部农村地区人口密度低、居住分散的特点，探索设立“片区长”“牧区长”，将管护责任与村级公益岗位、生态护林员等就地就业渠道结合。从而保障道路、水电、网络等设施的完好率与使用效率，切实解决路面破损、电压不稳等“通而不畅”问题。另一方面，响应西部农村留守群体需求，实现发展性设施精准适配。改变自上而下的供给逻辑，使设施供给与西部农村留守群体的真实需求相匹配。其一，将西部农村老人与儿童的使用率、满意度作为核心考核指标，随时动态调整供给保障。其二，推动闲置设施功能转化并贴近当地文化习俗，如将文化书屋改造为集儿童看护、老年康养以及西部文化传承于一体的“老少融合中心”[45]，其设施建设风格充分尊重西部地区的藏文化、彝文化、窑洞文化等民风民俗。其三，大力发展“互联网＋”远程服务，建设村级数字化终端，联通远程医疗与在线教育，以弥补地理距离与专业资源短板，让优质医疗与教育资源能突破山川阻碍，从东部地区横穿至西部地区。通过上述结合西部地域特性的基建措施，使西部农村的基础设施与服务从“覆盖”迈向“有效”，从“标准配置”转为“暖心服务”，切实保障留守群体的基础生活质量。

2. 继续推进公共服务均衡化，破解供给失衡以实现精准覆盖

一方面，推动服务网络下沉延伸，破解“最后一公里”覆盖难题。这就要求必须直面西部地广人稀的现实，破解物理上的“最后一公里”与信息上的“最后一道坎”。其一，优化政策落地流程。简化补贴、救助等相关政策的申请流程与审核机制，并采用当地方言、民族语言制作“图解指南”或音频视频，通过村广播、微信群、熟人网络反复传达。而在极度分散的西部牧区或山区，应推广“流动政务车”“马背诊所”“帐篷学校”等主动上门服务模式，变“等人来”为“上门去”。其二，加大对农村公共服务资源的资金投放力度。改变资源按行政层级简单下拨的惯性，根据西部农村居住分散特点精准投放。同时构建“一人一档”的动态管理体系，实现对西部留守群体的全方位兜底，让长期缺乏家人陪伴的西部农村失能老人与无人照管的儿童“生病有药、遇事有人管”，最终实现“人人可享有”，解决服务资源“最后一公里”的难题。另一方面，继续优化服务供给模式，提升“最后一公里”服务品质。其一，政府应加大财政对西部农村地区

医疗、教育直接投入。投入方式应继续优化，既用于改善升级基础硬件设施，也用于通过定向培养、学费代偿、特殊岗位津贴等方式，为西部艰苦地区稳定输送全科医生、老师等人才，让西部留守群体能享有高质量的医疗设施、高素质的教育。其二，政府应加大对市场的补贴力度，西部农村地区可以借鉴北京市政府采用的“补贴＋购买”的方式[46]，利用财政杠杆，激发市场主体活力，如政府购买名校的线上课堂资源，为西部留守儿童开启“同步课堂”；激励企业将“同城速递”“线上问诊”等便捷服务延伸至乡村，满足西部留守群体的紧急所需，让西部农村留守群体也能享受到可及、可负担的现代化服务品质。

3. 继续推进关怀服务均衡化，聚焦精神需求以构建社会支持体系

要解决当前西部农村留守群体心理关怀疏失的问题，就需扭转当前社会支持“短期化、碎片化、形式化”的倾向，通过政府主导、社会参与以及家庭联动，实现“长期化、系统化、专业化”的关怀。一方面，要建构日常化、专业化的社会支持网络。其一，推动专业力量下沉与本土化人才培育。改变当前短期支教、探望活动等“飞鸽式”关怀模式，转向通过政府购买心理疏导服务、高校结对帮扶等方式，提供专业性支持。如甘肃省秦安县联合北京科技大学，策划开展心理健康教育专项活动，根据当地儿童心理特点开展主题同伴教育活动[47]，以此缓解农村留守群体的厌学情绪、同伴关系。也有必要在此基础上，通过培训西部农村当地驻村干部、医生、老师等掌握心理专业知识，成立本地志愿组织，培养“不走”的本地力量。定期关爱当地的留守群体，协助留守老人、儿童与外出家人进行定期、有主题的线上团聚，缓解时空阻隔带来的情感剥离。其二，充分激活与培育西部农村地区内在的、强大的社会资本力量。摒弃东部地区、城市地区的陌生人社区管理服务模式，优先依托西部农村地区原有的血缘、地缘与民族文化纽带。借鉴云南省昭通市通过搭建活动“桥”和连心“桥”的方式，为农村留守群体举办火把节、花山节等传统节庆活动[48]，引导西部农村留守群体在传统节庆与聚会等活动中，自然进行情感交流与获取精神支持，重塑富有韧性的“熟人社会”互助文化。另一方面，建立精准化、预防性的心理健康干预机制。其一，开发并推广“在地化”的心理健康筛查工具与流程。由县级卫健、教育部门牵头，联合心理学专家，针对西部农村留守群体特有的极端环境孤独、家人长期缺位等压力源，研发符合当地语言与认知习惯的心理健康筛查工具。利用乡镇卫生院巡诊、学校家访、村级活动等进行初步评估，并建立动态更新的心理健康档案。制定简易筛查工具，指导乡镇卫生院、学校对西部农村留守群体开展定期心理健康筛查，建立动态档案，实现风险早识别。其二，继续完善“阶梯式”分层分类干预响应体系。对于通过筛查发现的不同风险等级个体，采取差异化的干预策略：对普遍性心理困扰，由社区组织在日常接触中提供情感支持与陪伴；对中风险情况，由乡镇卫生院或社工站的专业人员，在充分尊重本地化解方式如与宗教人士沟通、参与特定仪式的基础上进行介入；对识别出的高危或需临床治疗的情况，则立即启动与市（州）级以上精神卫生机构建立的、具备双语服务与文化敏感性的绿色转诊通道，并配套提供必要的交通与医疗费用补助，确保其能获得及时、有效的专业干预。

四、结语

历史性形成的“投资于物”的非均衡发展路径，在特定历史阶段上支撑了国家工业化、城镇化与全球化进程的高速发展，却长期忽视农民的发展诉求。本文立足“投资于物”与“投资于人”紧密结合的战略转向，以“投资于人”为破题关键，通过优先保障和满足人的全面发展需求，带动物质资本的提质增量；积极响应中央“城乡融合发展”和“城乡一体化”战略转向，直面城乡二元体制下，处于最脆弱地位的“西部地区农民”所面临发展失能、农事收入难增，进城务工人员融入难、城乡扎根失据，留守保障薄弱、群体福祉难继等三大发展需求痛点。认为有必要在“投资于人”的战略指引下，以“耐心资本”支持实施“新倾斜化”与“新非均衡”策略，以实现“城乡一体化”“福利均等化”与“服务均衡化”，将西部农村人力资源转化为可持续的人力资本，夯实乡村振兴与中国式现代化的人本基石。同时，我们也必须认识到，在新的历

史阶段上，继续将农村视为稳定器和蓄水池、农业限定为“小农经济”、农民约束为“廉价劳动力”的做法，在本质上是一种罔顾国家“三农”政策战略调整的滞后思维。这种认知倾向意味着要延续城乡对立的制度惯性，与中央着力破除城乡二元结构、促进要素平等交换与公共资源均衡配置的决心背道而驰。

当然，在当前经济下行条件下，不得不考虑西部农村“投资于人”所需面临的实际困难：本文主张通过“耐心资本”对最脆弱的西部地区农民进行战略性倾斜投资，但西部地方财政薄弱，自身“造血”能力有限；期望东部地区加大“输血”力度，但其自身也面临经济下行压力与财政紧缩约束；加之当前全国范围内地方债务高企，宏观杠杆空间承压。这就意味着我们的构想会陷入“理想丰满，现实骨感”的落地困境。

要想打破这一僵局，就需要重新定义“投资”的范畴与“资本”的形态，增强战略定力和耐心。首先，“投资于人”本身就是破解债务困局、培育内生财源的治本之策。将稀缺的财政资源与政策关怀，精准投向西部地区农民的人力资本积累、社会保障网络与公共服务基础，短期内看是支出，长期看则是为未来涵养可持续税源与增长动能的“耐心资本”。所以目前的财政困难只是暂时的，目前确定方向之后，等到经济形势向好，就可以加大投入力度。其次，中央财政在推动区域均衡发展中承担着不可替代的责任。推动基本公共服务均等化，特别是养老、医疗等社保体系的全国统筹与跨区域衔接，要求财政转移支付体系更坚定地“跟人走”，解决好最重要的“钱的问题”。在2006年，有研究就曾经测算过北京、天津、上海、浙江及广东5个省级地区收入大于支出，其收支差额总和达928.53亿元，其它地区则存在缺口，支出大于收入的缺口总额达4525.78亿元。但是，2006年均衡性转移支付为1529.85亿元，税收返还收入为3930.2亿元，这两部分资金完全可以弥补4525.78亿元的收支缺口[49]。也就是说，在税费改革之后中央财政明显优于地方的情况下，中央财政如果能给予更多的支持，完全有能力解决当前城乡公共服务均等化的资金缺口。最后，“新倾斜化”“新非均衡”的实现，不只需要直接的财政拨款和转移支付，也要多条腿走路，在资金面临困难的时候，可以大力度开放政策空间，释放农民本身的自主性和激发其创造性，将当前的政策和制度资本转化为未来农民发展所需的“耐心资本”。

参 考 文 献

[1] 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(01).

[2] 赵辰昕. 国务院关于区域协调发展情况的报告[EB/OL]. (2023-06-28)[2025-12-19]. http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230628_430333.html.

[3] 席恒. 西部地区乡村振兴促进共同富裕的重点[J]. 新型城镇化，2023（增1）：24.

[4] 李海绒. 西部地区产业结构调整存在的问题及对策[J]. 经济纵横，2016（4）：45-48.

[5] 张绘. 实现西部乡村产业高质量发展的机遇与挑战[J]. 人民论坛，2022（23）：50-53.

[6] 李宁，丁四保，赵伟. 关于我国区域生态补偿财政政策局限性的探讨[J]. 中国人口·资源与环境，2010，20（6）：74-79.

[7] 中机院产业规划网. 陇西县现代农业特色产业发展问题及对策建议[EB/OL]. (2024-03-27)[2025-12-17]. https://www.sohu.com/a/767271131_477039.

[8] 黄修国. 着力破解工商资本下乡现实困境[J]. 当代县域经济，2025（7）：9-11.

[9] 新华社. “菜贱伤农”又现：菜花地头每斤0.1元市场售2.5元[EB/OL]. (2017-04-12)[2025-12-19]. https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnK1UJH.

[10] 左静. 我国农村土地征收补偿问题研究[J]. 中国集体经济，2016（22）：3-4.

[11] 阜新蒙古族自治县人民法院. 浅议失地农民合法权益保护过程中存在问题及完善建议[EB/OL]. (2025-03-13)[2025-12-08]. https://fmx.lncourt.gov.cn/article/detail/2025/03/id/8742730.shtml.

[12] 上海证券报. 让土地成为农民财产性收入来源[EB/OL]. (2008-03-05)[2025-12-19]. https://www.moa.gov.cn/ztzl/lhnyjj_1/2008/200803/t20080305_985511.htm.

[13] 三农瞭望台. 2013—2024年我国农村居民收入特征与问题分析报告[EB/OL]. (2025-09-28)[2025-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/u2W-hvqeakwSghcrIe77EQ.

[14] 新华社. 制造业数字化转型之问二：传统产业工人路在何方？[EB/OL]. (2025-07-09)[2025-12-17]. https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6962

162.htm? ddtab=true.
[15]国家统计局.2024年农民工监测调查报告[EB/OL].(2025-04-30)[2025-12-17].https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202504/t20250430_1959523.html.
[16]章平，莫雪艳.粤港澳大湾区九市农民工市民化成本测算及对策[J].特区实践与理论，2022（3）：87-93.
[17]昆明本地宝.2025年昆明医保住院待遇及报销比例![EB/OL].(2025-12-08)[2025-12-23].https://mp.weixin.qq.com/s/yw4xX49nbJhagojWlLx_Tg.
[18]社保网.云南丽江农村合作医疗报销比例怎么算？合作医疗保险报销比例2025一览[EB/OL].(2025-06-08)[2025-12-23].https://m.shebao.southmoney.com/yiliao/baoxiao/202506/1627825.html.
[19]叶文辉，张琰.西部农村基础设施建设水平与地区差距——基于2000—2007年数据的解析[J].云南财经大学学报，2010，26（4）：127-134.
[20]中华人民共和国审计署.国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL].(2024-06-25)[2025-12-19].https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10423410/part/10423799.pdfl.
[21]半月谈.村子重“化妆”，村民不买账[EB/OL].(2023-07-20)[2025-12-19].https://nyncw.cq.gov.cn/zwxx_161/ywxx/202307/t20230720_12167342_wap.html.
[22]湖北日报.破解皇陵寄递物流“最后一公里”[EB/OL].(2025-11-28)[2025-12-19].https://news.hubeidaily.net/pc/c_4829556.html.
[23]张艳.西部农村公共服务供给问题研究[J].特区经济，2010（7）：202-203.
[24]郭菲，方圆，刘少然，等.2024年青少年心理健康与学业状况调查报告[M]//.孙向红，陈雪峰，陈祉妍.中国国民心理健康发展报告(2023—2024).北京：社会科学文献出版社，2025.
[25]杭州市人民政府门户网站.杭州市人民政府办公厅关于进一步深化户籍制度改革的实施意见[EB/OL].(2023-04-13)[2025-12-19].https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/4/13/art_1229063382_1830952.html.
[26]新华社.我国2019年以来5000万农业转移人口进城落户[EB/OL].(2024-05-27)[2025-12-19].https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6953810.htm.
[27]城市和小城镇改革发展中心.赵军洁：中国户籍制度改革历程回顾、改革估价和趋势判断[EB/OL].(2022-06-28)[2025-12-19].https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202206/t20220628_1328962.html.
[28]中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见[EB/OL].(2025-02-23)[2025-12-19].https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005158.htm.
[29]四川省财政厅.四川财政下达2025年衔接资金[EB/OL].(2025-01-08)[2025-12-19].https://czt.sc.gov.cn/scczt/c102358/2025/1/8/f5e2425834794df88e0ffe7ae13d421b.shtml.
[30]中国证券报·中证网.海证期货承担的云南墨江天然橡胶“保险＋期货”项目全面铺开[EB/OL].(2025-08-27)[2025-12-19].https://www.cs.com.cn/zzqh2020/202508/t20250827_6509361.html.
[31]西西新闻.建设现代化产业体系 当好苹果产业发展排头兵——访洛川县委书记张继东[EB/OL].(2025-05-30)[2025-12-19].https://xixinews.com/shenghuo/20240530/45401.html.
[32]自然资源部.自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知[EB/OL].(2025-06-28)[2025-12-19].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6890734.htm.
[33]湖北省人民政府办公厅.湖北省人民政府办公厅关于印发《重构武汉农村综合产权交易所工作方案》的通知[EB/OL].(2025-09-17)[2025-12-19].https://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezbf/202509/t20250917_5773416.shtml.
[34]经济参考报.改土改制并行 山区长出“大农业”——重庆渝北新集体经营近8万亩农地观察[EB/OL].(2021-07-21)[2025-12-19].https://www.moa.gov.cn/xw/qg/202107/t20210721_6372389.htm.
[35]中工网.山东：财政“投资于人”助力稳就业[EB/OL].(2023-08-12)[2025-12-19].https://chinajob.mohrss.gov.cn/c/2025-08-12/444989.shtml.
[36]淮南市人力资源和社会保障局.夯实培育平台 技能照亮前程[EB/OL].(2023-08-27)[2025-12-19].https://rsj.huainan.gov.cn/gzqk/xqgz/551837129.html.
[37]浙江省财务厅.省财政厅召开务虚会谋划明年工作[EB/OL].(2024-12-19)[2025-12-19].https://czt.zj.gov.cn/art/2024/12/19/art_1164173_58930259.html.
[38]禅城区农业农村局.关于申报2025年中央财政衔接推进乡村振兴补助资金的公告[EB/OL].(2025-04-27)[2025-12-19].https://www.chancheng.gov.cn/zwgk/zdly/xczx/content/post_6564519.html.
[39]中华人民共和国最高人民法院.关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(二)[EB/OL].(2025-09-01)[2025-12-19].https://www.ssf.gov.cn/portal/

rootfiles/2025/09/01/1758444945387751-1758444945395746.pdf.

[40] 武汉市人力资源和社会保障局. 对市政协十四届四次会议第20250537号提案会办工作的意见[EB/OL]. (2023-05-12)[2025-12-11]. https://rsj.wuhan.gov.cn/zwgk_17/fdzdgknr/qtzdgknr_71165/jytabl_71167/202509/t20250902_2642294.html.

[41] 光明网. 人社部部长：无论你在哪里干社会保险接着算[EB/OL]. (2025-03-09)[2025-12-19]. https://m.gmw.cn/toutiao/2025-03/09/content_1303987202.htm.

[42] 无锡市人民政府. 一文读懂灵活就业人员如何参保缴费?[EB/OL]. (2025-11-04)[2025-12-19]. https://www.wuxi.gov.cn/doc/2025/11/04/4680777.shtml.

[43] 刘欢. 基本公共服务均等化视角下的地方政府财力测算与分析[D]. 长春：东北师范大学，2016.

[44] 泰州市发展改革委. 全市农村公共基础设施管护典型推介之二：泰兴市强化“四力”推进农村公共基础设施管护城乡一体化[EB/OL]. (2025-03-04)[2025-12-19]. https://fgw.taizhou.gov.cn/xwzx/tzgg/art/2025/art_e5f639ea0d65467c861bb885151a9635.html.

[45] 央视网. 民生一件事|探索社区“老少共托”服务便民“小”细节尽显为民“大”情怀[EB/OL]. (2024-10-21)[2025-12-19]. https://news.cctv.com/2024/10/21/ARTI3LMnhCSsGqHrd66wnYni241021.shtml.

[46] 中华人民共和国财政部. 以政府购买服务激活深化改革“大棋局”[EB/OL]. (2022-05-27)[2025-12-19]. https://sd.mof.gov.cn/zt/dcyj/202205/t20220527_3813773.htm.

[47] 北京科技大学. 北京科技大学甘肃研究生支教团“四线四度”关爱留守儿童心理健康教育[EB/OL]. (2020-07-20)[2025-12-19]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2020n/2020_zt11/gaoxiaodt/202007/t20200720_473874.html.

[48] 昭通市民族宗教局. 昭通市以“三个桥”深化各民族心理互嵌[EB/OL]. (2025-11-25)[2025-12-19]. https://mzzj.yn.gov.cn/html/2025/difangdongtai_1125/4061521.html.

[49] 贾晓俊. 促进公共服务均等化的均衡性转移支付改革方案设计[J]. 财政研究，2011 (6)：6-10.

Analysis of pain points and coping strategies for "investing in people" in western rural areas from the perspective of urban-rural integration

MA Guangxuan，WANG Le

(*School of Marxism*， *Yunnan University*， *Kunming* 650500， *China*)

Abstract：The Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China clearly proposed the shift in development logic from "investing in material capital" to "investing in people" in the new stage. Under the urban-rural dual system, farmers in the western region represent "the most vulnerable group" within the national element of "people" and should become the primary focus during the stage of promoting integrated urban-rural development. From the "demand-supply" analytical framework, while significant progress has been made in physical infrastructure construction guided by the "investing in material capital" approach through actions like the New Rural Construction, the Western Development Strategy, and Poverty Alleviation, three major pain points persist: the impaired development capacity and stagnant agricultural income of farmers in the western region, the difficulties migrant workers face in integrating into cities and establishing roots across urban and rural areas, and the weak social support systems for left-behind groups, threatening their sustained well-being. However, rural revitalization is ultimately about human revitalization; but without the full development of people, there can be no genuine rural revitalization. Based on this, this paper proposes a "new tilting" and "new unbalanced" strategy focused on investing in the "farmer groups in the western region". It advocates employing "patient capital" to invest in "urban-rural integration", "welfare equalization", and "service balance", thereby addressing the development pain points of these farmers. This approach aims to tackle the challenges of "human revitalization" in rural revitalization, "human development" in regional coordinated development, and "human modernization" in the process of Chinese modernization.

Keywords：Rural farmer groups；Development pain points；Integrated urban-rural development；Investing in agriculture；Investing in people