

# 重庆乡村治理人才引育项目实行的阻碍因素和对策探究

柴梦秋

重庆师范大学，重庆沙坪坝，401331；

**摘要：**乡村治理人才是推动乡村振兴战略的核心力量，对于重庆建设城乡融合乡村振兴示范区具有至关重要的作用。然而，重庆在实施乡村治理人才引育项目过程中，面临着基础设施薄弱、政策激励不足、职业认同缺失、社会资源整合能力有限以及城乡融合深度不够等多重阻碍因素。本文基于重庆市农业农村委、市人社局等公开数据及典型案例，结合相关文献研究成果，从制度设计、资源分配、社会环境、城乡关系等维度对这些问题进行了深入剖析。研究发现，重庆市在乡村治理人才引育方面存在市级政策精准性不足、数字治理断层、区县政策转化能力衰减、协同机制失效以及基层治理悬浮、社会资本流失等结构性矛盾。市级政策未充分考虑区域差异，导致资源分配失衡；数字治理体系未与人才管理模块深度整合，影响了治理效能；区县在政策执行中面临转化能力衰减与协同机制失效的双重困境；基层街道则遭遇治理悬浮与社会资本流失的挑战。针对上述问题，本文提出了“政策-平台-生态-融合”四位一体的解决方案。具体包括：构建差异化政策体系，提升政策精准性，建立“山区库区专项指数”，推行“人才需求清单”制度；打造“一网通办”数字平台，破解治理断层，整合部门数据，简化审批流程；建立跨部门协同机制，强化政策合力，成立市级乡村人才引育联席会议；优化政策转化机制，增强本土适配性，建立“政策落地评估-动态调整”机制；构建“政企校”协同平台，激活产业带动效应，成立区县人才引育联盟；创新社会参与模式，弥补治理短板，推行“乡村人才合伙人”制度；推行“治理下沉+技术赋能”双轮驱动，激活社会资本，重建乡村信任机制；优化人才结构，提升基层治理能力，实施“青苗计划”，建立“基层人才培训学院”。

**关键词：**数字乡村治理人才；引育阻碍；重庆乡村振兴；政策激励；多层级分析

**DOI：**10.69979/3029-2700.26.02.048

## 引言

乡村治理人才作为乡村振兴战略的核心驱动力，其数量与质量直接关乎乡村治理现代化进程与可持续发展能力。重庆市，作为全国城乡融合发展试验区，肩负着探索山区库区乡村振兴路径的重大使命。近年来，重庆通过实施“乡村人才振兴行动”“英才潼行”工程等一系列政策举措，在引育本土人才、吸引返乡青年方面取得了显著成效，为乡村治理注入了新的活力。例如，涪陵区通过本土人才培训提升了乡村旅游转化能力，潼南区依托“六悦天农业”等企业带动返乡人才创业，忠县退役军人汪冠军回乡投资生猪养殖成为乡村产业带头人，这些实践均彰显了乡村治理人才的重要作用<sup>[1]</sup>。

然而，重庆在推进乡村治理人才引育项目过程中，仍面临诸多深层次结构性矛盾。地理与经济条件的制约导致偏远乡村基础设施薄弱，交通、通信、教育医疗资源匮乏，严重削弱了人才扎根乡村的意愿。政策激励不足，表现为薪酬待遇与城市差距大、晋升通道狭窄，加

之部分基层政策执行标准不一、落实不到位，进一步影响了人才的吸引力和留存率。职业认同缺失，社会对乡村岗位的价值认知偏低，乡村内部信任机制不完善，导致人才将乡村工作视为“跳板”，缺乏长期扎根的归属感。资源整合低效，政府跨部门协同不足、社会力量参与有限，难以形成引育合力。城乡融合深度不足，公共服务差距大，加剧了人才单向流失的趋势<sup>[3]</sup>。

当前研究多聚焦于宏观政策分析，缺乏对重庆特殊地情下治理人才引育瓶颈的系统解构。本文基于王正攀（2024）对乡村治理人才发展逻辑的“分化-平衡”理论框架，结合孙云舒等（2025）提出的数字人才赋能乡村治理路径，立足重庆市农业农村委、人社局等实证数据，从制度设计、资源分配、社会环境、城乡关系四维切入，深入剖析阻碍因素根源，旨在提出针对性的解决方案，为破解山区库区乡村治理人才困境提供重庆样本，助力乡村全面振兴与农业强国建设目标的实现。

## 1 乡村治理人才项目现状分析

### 1.1 政策实施情况

重庆实施乡村治理人才引育项目，适应“141”基层智治体系需求，持续加强乡村治理人才队伍建设。选优配强乡镇领导班子特别是乡镇党委书记，实施“头雁领航·强村富民”工程，优化驻村第一书记和工作队选派管理。每年集中选调600名左右优秀毕业生到基层一线培养锻炼，选派1000名左右大学生到村暑期实践，加大重庆籍大学生回引，动态保持至少1名本土人才在村挂职任职。实施乡村社会工作人才支持计划，每年选派、培养60名农村社会工作专业人才。这些政策为乡村治理人才引育提供了方向和框架，但在实际执行中，部分政策落实不到位，如一些基层单位在选派人才时存在标准不统一、管理不规范等问题，影响了人才引育效果<sup>[1]</sup>。

### 1.2 人才数量与结构

目前，重庆乡村治理人才数量有一定增长，但结构仍不合理。一方面，高层次、专业化人才短缺，如熟悉数字技术、现代管理理念的人才匮乏，难以满足乡村治理现代化对“法治+德治+智治”融合模式的需求<sup>[2]</sup>。另一方面，人才年龄结构、专业结构与乡村发展需求不匹配，部分地区存在人才老龄化、专业不对口等问题，影响了乡村治理效能的提升。

### 1.3 人才培养与使用

在人才培养方面，虽然开展了一些培训活动，但培训内容与乡村实际需求脱节，培训方式单一，缺乏针对性和实效性。例如，一些培训侧重于理论知识传授，忽视了实践操作能力培养，导致人才在实际工作中难以发挥作用。在人才使用方面，存在人才闲置、使用不当等问题，部分人才未能安排到合适的岗位，无法充分发挥其专业特长<sup>[4]</sup>。

## 2 乡村治理人才培养流程

乡村治理人才培养的逻辑起点是乡村振兴战略实施与基层社会治理现代化的现实需求，终点则是提升乡村治理效能、实现善治。国家乡村振兴战略的推进和乡村社会结构的深刻变化，决定了乡村治理面临的新形势、新任务和新挑战。这些新要求促使乡村治理体系与治理模式的转型升级（如从管理向服务转变、自治法治德治融合、数字化治理等）。治理模式的转型对治理人才的能力结构提出了全新的、更高的要求（如政策理解与执

行、矛盾调处、群众工作、资源整合、数字化应用、公共服务、规划引领等能力），这构成了乡村治理人才培养的核心驱动因素。

现有乡村治理人才（如村干部、党员骨干、乡贤、网格员等）的存量状况以及未来乡村治理发展对人才素质、能力、数量的目标设定，共同决定了人才培养规划的顶层设计，并指导具体培养活动的组织与实施。可获取的培养资源（如政策支持、经费投入、师资力量、实践基地、数字化平台）及其整合利用效率，深刻影响着培养模式的选择与创新路径（如“理论+实践”、“线上+线下”、“请进来+走出去”、“项目制培养”等）。

受乡村社会发展实际（如人口流动、利益诉求多元化、新型经营主体涌现、文化变迁等）的影响，人才培养计划在落地执行过程中需要保持动态调整，确保培养内容、方式与乡村治理的鲜活实践紧密契合。加强对培养过程（课程设置、教学管理、实践环节、考核评估）的质量监控与管理，是提升培养绩效的关键保障。

人才经过系统培养后进入乡村治理实践岗位。在此过程中，受城乡发展差距、职业发展空间、工作生活环境、待遇保障等多种因素影响，不可避免地会出现人才流失（流向城市或其他领域）和人才引进（如选调生、第一书记、返乡青年、专业社工等）并存的双向流动现象。为有效稳定人才队伍、增强乡村治理岗位的吸引力与竞争力，必须进行激励保障机制的持续创新（如拓宽晋升通道、完善薪酬待遇、强化精神激励、改善工作条件、提供发展平台等）。而人才使用评价（对培养后人才在治理实践中的实际表现、贡献度、能力提升、解决问题成效等进行科学评估）在整个流程中扮演着至关重要的角色。它既是检验本轮培养效果的核心环节，更是精准发现问题、诊断培养体系短板、优化后续培养方案（包括再培养）的决策基石，具有承前启后的枢纽作用<sup>[5]</sup>。

由此可见，乡村治理人才培养流程是一个环环相扣、动态演进的系统工程。从需求分析、目标设定、规划设计、资源整合、模式创新、过程管理，到人才使用、流动应对、激励保障、效果评价与反馈改进，每一个环节都紧密关联、相互影响。任何一个环节的薄弱或缺失，都可能削弱人才培养的整体效能，进而影响乡村治理现代化的进程和乡村振兴战略目标的实现。

## 3 乡村治理人才项目阻碍因素

### 3.1 市政府阻碍因素

重庆市作为全国城乡融合发展试验区，在推进乡村治理人才引育项目过程中，面临着来自市级政策设计层面的多重阻碍。首要问题在于政策精准性不足，市级政策在制定时，未能充分考量各区域间的经济、地理和社会发展差异，导致资源分配出现严重失衡。主城区与渝东南、渝东北等偏远山区在人才项目经费上差距悬殊，从全市研发投入的区域分布来看，主城区的研发经费投入强度和绝对值远高于其他地区。使得山区基础设施薄弱问题因资金缺口而长期得不到有效解决，进而削弱了这些地区对人才的吸引力。

数字治理断层是另一大障碍。市级“141”智治体系虽已建立，但在与人才管理模块的深度整合上仍显不足。人社、农业、教育等部门的数据系统互不联通，形成了信息孤岛，导致返乡人才在办理补贴申请、技能认证等业务时需重复提交材料，耗时费力，严重影响了治理效能的提升。

此外，协同机制虚化也是制约市级政策有效执行的关键因素。市级部门间权责交叉，导致在乡村人才引育过程中协调成本高昂，政策执行效率低下。同时，社会力量参与渠道不畅，企业、行业协会等主体在人才培育中的积极作用未得到充分发挥，难以形成政府、市场、社会三方协同的引育合力。

### 3.2 区县政府阻碍因素

区县政府在执行市级乡村治理人才引育政策时，面临着政策转化能力衰减与协同机制失效的双重困境。政策落地变形现象普遍存在，部分区县在执行过程中直接套用主城区的人才补贴标准，未充分考虑本地财政承受能力和实际需求，导致政策执行不久便因资金缺口而中断，严重影响了返乡人才的信任度和留存率。

产业平台带动效应弱是区县层面存在的另一大问题。尽管部分区县依托龙头企业建立了产业平台，但未能有效发挥其带动返乡人才创业和就业的作用。产业平台与人才培育之间缺乏有效衔接，返乡青年在平台上往往只能从事基础劳作，缺乏电商运营、现代农业管理等核心技能的培训，导致人才流失率居高不下。

同时，跨部门协同机制缺失导致治理碎片化现象严重。区县人社、农业、教委等部门在人才引育过程中权责不清，协调不畅，往往出现重复投入和资源浪费的情况。此外，社会力量参与不足也是制约区县人才引育工

作的重要因素。区县未能充分动员社会组织、企业等主体参与人才引育工作，导致引育合力不足，难以形成有效的引育机制。

### 3.3 基层街道政府阻碍因素

基层街道政府在乡村治理人才引育项目中面临着治理悬浮与社会资本流失的双重挑战。政策执行“最后一公里”梗阻现象显著，基层干部在执行政策时往往存在“重硬件轻软件”的倾向，过于关注基础设施建设而忽视了人才服务和治理效能的提升。同时，监督考核机制虚化，市级对区县的人才引育考核以“文件数量”“会议次数”为导向，忽视实际成效导致人才经费使用效率低下，难以达到预期的引育效果。

社会资本流失进一步削弱了基层治理效能。随着城市化进程的加速，乡村社会资本不断流失，宗族网络与现代治理规则之间的冲突日益突出。基层干部与村民之间的信任度降低，导致在土地流转、矛盾调解等关键决策中难以形成有效共识。此外，乡村文娱活动、公共服务事业的欠缺也使得青年才俊不愿返乡，加剧了乡村人才流失的趋势。

数字化治理能力不足亦是基层政府面临的突出问题。基层数字化平台普及率低，功能设计缺乏针对性，难以满足老年群体和返乡人才的实际需求。城市版平台简单切换至乡村场景，未充分考虑乡村社会的特殊性和复杂性，导致数字化治理工具在乡村地区难以发挥应有作用。数字化治理平台仅可在村委会登录使用，应用范围有限，使用频率较低。

基层人才队伍结构失衡进一步加剧治理困境。村“两委”新老更替慢，管理存在论资排辈倾向，大量优秀年轻人才未充实至治理队伍中，导致乡村发展缺乏动力。此外，基层管理人员专业素养不足，同时，基层人才培训机制僵化，培训内容与实际需求脱节，如某街道组织的电商培训仅涵盖理论课程，缺乏实操演练，返乡人才难以掌握直播带货等核心技能。

## 4 乡村治理人才项目对策

### 4.1 重庆市政府层面

#### 4.1.1 构建差异化政策体系，提升精准性

通过建立“山区库区专项指数”，将地理条件、产业特色纳入人才补贴标准，确保资源能够根据区域差异进行动态调配。同时，推行“人才需求清单”制度，由

区县定期上报产业紧缺人才类型，市级政府统筹调配资源，避免“一刀切”式的引才方式。例如，涪陵区柑橘产业急需电商运营人才，市级可定向组织培训并给予创业贷款贴息。

#### 4.1.2 打造“一网通办”数字平台，破解治理断层

在数字治理方面，市政府应主导打造“一网通办”数字平台，整合人社、农业、教育等部门数据，实现人才信息共享与业务协同。通过开发相应小程序等数字化工具，简化审批流程，压缩审批时间，提高治理效能。针对数字基础设施薄弱地区，设立专项基金推进5G全覆盖，确保政策红利能够直达基层。

#### 4.1.3 建立跨部门协同机制，强化政策合力

成立市级乡村人才引育联席会议，明确各部门职责，定期召开协调会解决权责交叉问题。同时，引入社会力量参与治理，设立“乡村人才发展基金”，鼓励企业、行业协会按比例配套资金，形成政府主导、市场参与、社会协同的多元引育格局。

### 4.2 区政府层面

#### 4.2.1 优化政策转化机制，增强本土适配性

区县政府应优化政策转化机制，增强本土适配性。建立“政策落地评估-动态调整”机制，定期分析人才补贴使用效率，对资金缺口超过一定比例的区县暂停新增项目，优先保障重点产业和涉农技能人才的需求。同时，推行“企业订单式培养”模式，由龙头企业提出人才需求，区政府委托职业院校开设定向班，降低人才流失率。

#### 4.2.2 构建“政企校”协同平台，激活产业带动效应

在产业平台建设方面，区县政府应构建“政企校”协同平台，激活产业带动效应。成立区县人才引育联盟，明确各部门职责，推动产学研深度融合。设立“人才技术转化奖”，对与企业合作攻克技术难题的返乡人才给予奖励和扶持，激发其创新活力和创业热情。

#### 4.2.3 创新社会参与模式，弥补治理短板

针对社会力量参与不足问题，区县可推行“乡村人才合伙人”制度，邀请企业家、技术专家担任“荣誉村主任”，参与村庄规划与产业指导。例如，万州S区可邀请电商企业负责人担任某村“荣誉村主任”，协助打造直播基地，并承诺将10%的直播收益用于村庄公共设施建设。同时，建立“乡村人才服务积分制”，返乡人才参与矛盾调解、环境整治等公共服务可累积积分，兑

换医疗、教育等资源，提升参与积极性。

### 4.3 基层街道政府层面

#### 4.3.1 推行“治理下沉+技术赋能”双轮驱动

针对政策执行梗阻，以“治理下沉+技术赋能”为双轮驱动，全面激发乡村治理的内生动力。首先，在治理下沉方面，基层街道政府应着力构建“人才服务专员”制度，为每一位返乡人才量身定制专属管家服务。这些服务专员不仅需具备扎实的政策知识和业务能力，更要深入了解返乡人才的实际需求与困难，提供从政策咨询、项目申报到生活融入的全方位、一站式服务。通过这种贴心的服务模式，可以有效消除返乡人才的顾虑，增强其扎根乡村的信心和决心。

同时，基层街道政府应积极开发“乡村治理APP”等数字化工具，将积分管理、矛盾调解、信息发布、活动报名等功能集成于一体，形成一套高效、便捷的乡村治理体系。这款APP不仅便于村民随时随地参与乡村治理，还能通过数据分析功能，精准掌握乡村治理的热点难点问题，为决策提供科学依据。通过数字化手段的运用，可以大幅提升乡村治理的透明度和效率，构建起共建共治共享的乡村治理新格局。

#### 4.3.2 激活社会资本，重建乡村信任机制

基层街道政府应创新推行“新乡贤评议会”制度，选拔一批有威望、有能力、有情怀的返乡创业人才、退役军人等担任评议员，参与乡村重大决策的讨论与制定。这一制度不仅能够有效削弱宗族势力对乡村治理的负面影响，还能通过新乡贤的示范引领作用，增强村民之间的信任与团结，形成良好的乡村治理氛围。同时，基层街道政府还应定期举办“乡村文化节”“技能大赛”等丰富多彩的活动，既能够丰富村民的精神文化生活，又能激发村民的参与热情和创新精神，进一步增强乡村的凝聚力和向心力<sup>[6]</sup>。

#### 4.3.3 优化人才结构，提升基层治理能力

基层街道政府还需高度重视人才结构的优化和基层治理能力的提升。通过实施“青苗计划”，选拔一批有潜力、有抱负的年轻返乡人才进入村“两委”后备库，并通过跟岗学习、跨村交流等方式进行系统培养。同时，建立“基层人才培训学院”，开发一系列实战课程，确保学员能够掌握核心技能，提升治理专业化水平。这些措施的实施，将为乡村治理注入新的活力，推动乡村治理体系和治理能力现代化。

#### 4.4 创新数字化治理工具，破解“数字鸿沟”

针对数字化治理能力不足的问题，基层街道政府应积极推广语音交互终端等适老化设计，降低数字化工具的使用门槛，满足老年群体的实际需求。同时，建立“数字治理积分银行”等激励机制，鼓励村民积极参与数字化平台的使用，通过累积积分兑换生活用品、学习资料等资源，提升其参与积极性和获得感。通过这些措施的实施，基层街道政府将能够有效破解乡村治理人才引育项目中的阻碍因素，推动乡村全面振兴与农业强国建设目标的顺利实现。

### 5 结论与展望

在城乡融合发展加速推进的背景下，重庆市乡村人才引育工作面临市级政策精准性不足、区县资源整合低效、基层治理悬浮等多重挑战。通过系统性分析各级政府层面的阻碍因素，本文提出针对性对策，旨在构建“市级统筹-区县协同-基层落地”的三级联动机制，为破解乡村人才引育困境提供实践路径。

市级层面需以差异化政策与数字治理为核心，破解结构性矛盾。政策精准性不足是制约人才引育的首要障碍，市级政府需摒弃“一刀切”模式，通过建立“山区库区专项指数”、推行“人才需求清单”等差异化工具，实现资源动态调配。同时，数字化治理断层问题亟待解决，市级政府应主导构建相应的一体化平台，整合部门数据、简化审批流程，并针对山区数字基础设施薄弱现状，设立专项基金推进5G全覆盖，确保政策红利直达基层。此外，跨部门协同机制的虚化需通过联席会议制度与“乡村人才发展基金”等市场化手段破解，形成政策合力。

区县层面需以产业协同与社会参与为抓手，激活内生动力。区县政府在政策转化中普遍存在“变形走样”问题，需建立“评估-调整”动态机制，优化补贴结构，优先保障涉农技能人才与重点产业需求。同时，通过“政企校”联盟推动产学研深度融合，以“订单式培养”“技术转化奖”等模式提升人才与产业适配度。社会力量参与不足的短板可通过“乡村人才合伙人”“服务积分制”等创新制度弥补，引导企业、行业协会以技术入股、资源置换等方式参与治理，形成“政府主导、市场参与、社会协同”的多元格局。

基层街道需以治理下沉与技术赋能为支撑，夯实人才根基。基层治理悬浮问题需通过“人才服务专员”“新乡贤评议会”等制度重构信任机制，将返乡人才纳入村级决策核心，削弱宗族势力影响。同时，针对数字化工具“水土不服”现状，推广语音交互终端、积分银行等适老化设计，降低使用门槛。基层人才队伍老化问题则需通过“青苗计划”“实战培训学院”等路径优化结构，提升治理专业化水平。

乡村治理人才引育是一项系统性工程，需三级政府协同发力、精准施策。未来，重庆市应持续完善政策体系、强化数字赋能、激活社会资本，推动乡村治理人才引育从“规模扩张”向“质量提升”转型，为城乡融合发展提供持久动力。

### 参考文献

- [1] 王正攀. 由分化到平衡: 面向共同富裕的乡村治理人才发展逻辑——基于扎根理论的探索性研究[J]. 探索, 2024, (03): 95-110. DOI: 10.16501/j.cnki.50-1019/d.2024.03.020.
- [2] 孙云舒, 燕连福, 赖禹文. 数字人才建设赋能乡村全面振兴: 优势、困境与路向[J/OL]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 1-13[2025-12-08]. <https://link.cnki.net/urlid/61.1376.C.20251120.1351.002>.
- [3] 宋庆森. 党建引领乡村治理的价值意蕴、现实梗阻与路径优化[J]. 理论探讨, 2025, (06): 34-42. DOI: 10.16354/j.cnki.23-1013/d.2025.06.013.
- [4] 张立衡. 职业院校助力乡村治理效能提升的创新路径研究[J]. 高等职业教育探索, 2025, 24(04): 73-80.
- [5] 刘翠莲. 返乡青年与乡村治理的互构关系、瓶颈制约及策略回应[J]. 农业经济, 2025, (07): 90-91.
- [6] 祝奉明. 乡村治理现代化中农村基层党组织组织功能调适与实现路径探析[J]. 东岳论丛, 2025, 46(06): 26-33. DOI: 10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2025.06.003.

作者简介：柴梦秋（2000），女，重庆，管理学学士，重庆师范大学农业管理研究生在读。主要研究方向：农业管理。