

## 建立城乡人才自由流动机制 推动城乡融合发展

山东管理学院山东新型城镇化研究所 辛宝英 庞嘉萍

城乡融合发展，人才是关键因素，要创新城乡融合要素发展思路，畅通城乡人才双向流动通道，全面盘活城乡两端人才资源，带动产业、资本等要素在城乡之间良性循环，为乡村振兴赋能，为构建双循环新格局提供重要支持。

党的十九届五中全会提出“推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化”。当前我国城乡发展不平衡、农村内部发展不充分的问题依然突出，现阶段推进城乡融合发展，既是破解新时期社会主要矛盾的关键抓手，又是实现我国现代化的重要标志，也是拓展城乡发展空间的强大动力。城乡融合发展，人才是关键因素，要创新城乡融合要素发展思路，畅通城乡人才双向流动通道，全面盘活城乡两端人才资源，带动产业、资本等要素在城乡之间良性循环，为乡村振兴赋能，为构建双循环新格局提供重要支持。

### 健全农业转移人口市民化推进机制

农业转移人口市民化是推进以人为核心的新型城镇化的核心议题，是解决“三个1亿人”问题的重要举措，也是破解城乡二元结构的有力抓手，更是支撑我国经济高质量发展的内生动力，对促进社会和谐稳定、推动城乡融合发展、畅通国内大循环具有重要意义和深远影响。

近年来，推进农村转移人口市民化工作已取得显著成效，但仍面临诸多瓶颈制约，主要表现在“进城务工容易，落户安家困难”“平等就业容易，公平维权困难”“基本生活容易，提升质量困难”“共同生存容易，和谐融入困难”等方面。要想突破农业转移人口市民化中的多维困境，必须健全农业转移人口市民化推进机制。

统筹推进户籍制度改革，打通农业转移人口市民化制度通道。进一步放宽落户限制，完善以城市规模为主的落户标准，探索以区域差异化为主的差别化落户政策；推进居住证制度配套改革，逐步弱化附着在户籍制度上的各项福利制度，强化居住证制度下的基本公共服务保障，提高居住证制度的含金量；建立“互联网+”户籍管理信息化平台，利用人口服务信息化服务优势，实现落户“一站式”服务，为农业转移人口进城落户提供便利。

加大“人地钱挂钩”配套政策的激励制度，为农业转移人口市民化托底。加大新增建设用地计划指标与吸纳落户数量挂钩力度，将“人地钱挂钩”政策与农村“三权”分置改革相结合，深化农村土地制度改革，打通农村农用地、宅基地和集体经营性建设用地“三块地”之间的转化渠道，最大限度盘活农村土地资源，提高农业转移人口落户积极性。

健全农业转移人口人力资本提升机制，提升其市民化能力。健全农民工职业教育和继续教育制度，建立高效统一的劳动力市场，充分发挥政府、企业、社会组织和个人在农业转移人口人力资本提升中的作用，从农业转移人口输入地、输出地两个视角出发，构建以政府为主导、企业管理为前提、社会组织为辅助和自我发展为核心的四位一体提升机制。

### 健全城市人才入乡激励机制

2020年中央1号文件提出“要推动人才下乡”，城市入乡人才是促进城乡其他要素流动的重要力量，对城乡融合发展有着关键作用。城市入乡人才拥有扎实的理论知识，对乡村问题有着独到的思考和观察，他们的智慧、经验和价值，将为乡村振兴和城乡融合发展带来独特的社会效益。但由于农村自然环境和科技水平的限制，以及城市化进程的加快，大量农村劳动力转移，在目前城乡融合发展过程中存在乡村基层农业技术人员严重短缺、乡村经济管理人才稀缺、农村劳动力出现断代风险的现象。因此，应建立健全城市人才入乡激励机制，吸引人才、留住人才、

用好人才，为乡村振兴和城乡融合发展提供动能。

制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才入乡创业。充分发挥入乡人才的主观能动性，最大限度优化资源配置，为入乡创业提供融资和资源使用优惠，建立风险补偿机制；设立小微企业专项对口的银行业金融机构，缓解创业融资难问题；关注入乡创业人才住房、子女家属就业等实际困难，给予一定程度上的政策倾斜。

建立城乡人才合作交流机制。推动城市人才适度编岗分离，积极推进城乡双向联体建设，推进城市教科文卫等工作人员定期服务乡村；探索农村集体经济组织人才引进模式，支持运用双向兼职、技术入股等形式柔性引才用才；创新农村专业技术人才评价机制，探索职称评定、工资待遇等方面的双向认定机制，最大限度激活城市人才入乡建设的积极性。

拓宽城市人才入乡渠道，形成入乡支持长效机制。合理利用农村的自然环境和现有资源，营造良好的营商环境，以新兴产业为依托吸引城市人才；建立农村人力资源补偿机制，鼓励城市离退休专业技术人才和农村籍离退休管理人才返乡支援；探索构建城市人才入乡分享红利渠道，建立农村集体经济有偿准入机制，吸引城市人才扎根乡村。

#### 健全城乡基本公共服务普惠共享机制

城乡基础设施一体化和城乡基本公共服务普惠共享，是劳动力等要素在城乡自由流动的重要纽带，也是促进城乡融合发展的重要基础。当前，城乡在道路、水电、信息等基础设施和公共教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务方面差距较为明显，制约了城乡人才双向流动。

建立城乡基础设施一体化建设机制。统筹建设城乡一体的新型基础设施，规划设计中注重城乡衔接，尽可能将城市的水电暖及燃气供应向周边乡村延伸；构建多元化筹资机制，加大公共财政的投入力度，除政府财政预算及时到位外，积极吸引企业、金融机构等社会力量参与城乡基础设施建设；统筹城乡基础设施管理，严格控制排污、垃圾处理等输送至乡村，实施城乡一体的无害化处理。

健全城乡基本公共服务普惠共享机制。建立城乡教育资源均衡配置机制，优先发展农村教育事业，保障农业转移人口随迁子女的平等受教育权，实现教育公平；健全乡村医疗卫生服务体系，改善乡村基本医疗卫生条件，提高乡村医疗人员的工资待遇，建立城市医疗机构对口帮扶机制；健全城乡公共文化服务体系，统筹城乡公共文化资源，鼓励文化资源向乡村倾斜；完善统一城乡的社保制度，扩大社保覆盖面，建立统一的城乡居民基本医疗保障体系。

城乡融合发展的核心在于“融”，通过建立城乡人才自由流动机制，实现“人、地、钱”的城乡要素融合流动，发挥新时代乡村的价值和功能，逐步缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，不断提升农民收入，扩大农村市场消费需求，进而畅通国内市场需求大循环。

（本文系国家社科基金项目“城乡融合发展的就业、土地与农民增收联动机制研究”（18BJY143）阶段性成果）