

【三农问题聚焦】

构建人才返乡下乡的有效机制论析*

刘洪银

摘要:乡村振兴,人才是关键。城乡融合发展需要引导推动城市人才返乡下乡,实现乡村人才振兴。但人才返乡下乡存在新乡贤与乡村社会需求不匹配、下乡企业辐射带动作用未充分发挥、返乡大学生职业成长通道不畅、教育医疗人才下乡平台建设不足等问题。推动人才返乡下乡,应加快营造文化环境、服务环境和用人环境,构建返乡下乡动力机制;加大政府资源支持,构建乡村创业援助机制和下乡大学生退出机制;创新人事管理制度,设置组织机构和岗位平台,畅通新乡贤返乡通道,完善科技教育医疗人才下乡组织机制。

关键词:人才下乡;新乡贤返乡;能人回乡;企业兴乡;入乡创业

中图分类号:F323.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)04-0034-07

乡村振兴,人才是关键。党的十九大报告提出乡村振兴战略以后,连续三个中央一号文件聚焦人才返乡下乡和社会资本入乡。如2019年中央一号文件提出:“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。”如何鼓励人才投身乡村建设是新时代的新命题,学者对此进行了有益的探索。实施乡村振兴战略,首要的因素是人才。壮大乡村人才队伍,既要在“育”上下功夫,培育新型职业农民、培养一大批乡村本土人才,也要在“引”上做文章,鼓励社会人才投身乡村建设。^①农村劳动力离土进城转移就业过程中,乡村精英具有最高流出意愿,精英人才流出导致乡村人才空心化。^②大学生返乡的动机来源于城市推力和农村拉力形成的推拉驱动、政策红利的政策驱动、热爱家乡建设家乡的情感驱动。^③技术技能、家乡距离、家庭收入以及家乡城镇化水平、政策环境等促使农民工返乡回流。^④引导推动人才返乡入乡还要为返乡人才成长创造宜业宜居的生存条件和产业发展环境,进一步优化入乡人才政策扶持机制、孵化育成机制和人才使用机制。^⑤前述文献沿着人才“育得成—引

得来—留得住—用得上”的技术路线研究各类人才返乡下乡动力机制、保持机制和使用机制等,这些研究成果为本研究奠定了基础。但前述研究尚在如下方面留有空间:第一,阻碍新乡贤、企业家、高校毕业生、农业科技人才、教育医疗专业人才等各类人才返乡下乡的障碍有哪些?第二,如何构建人才返乡下乡的有效机制,揭示人才返乡下乡的本质规律?第三,如何通过政策设计,完善各类人才返乡下乡的体制机制,推动人才引得来、留得住、干得好、退得出?本研究将围绕这些问题,从城乡融合视阈剖析各类人才返乡下乡问题,揭示人才入乡规律,提出推动人才下乡入农的对策措施。

一、人才返乡下乡的状况

在国家政策引导和推动下,我国推动人才返乡下乡取得了明显成效,返乡下乡人才日益增多,并呈现结构性特征。

1.返乡下乡人才以高校毕业生和乡村能人为主
农业农村部数据显示,目前返乡下乡创业创新人员达到780万人,其中农民工与其他人员比例为

收稿日期:2021-02-20

*基金项目:天津市教委社会科学重大项目“资本下乡推进天津市农村一二三产业深度融合路径研究”(2019JWZD49);天津市教育科学“十三五”规划重点课题“天津市技术技能人才培养体系构建研究”(CE1124)。

作者简介:刘洪银,男,天津农学院人文学院教授(天津 300392)。

7:3。^⑥返乡下乡人才以大学生和农民工为主。目前,“大学生村官”“三支一扶”计划、“特岗计划”“农技特岗计划”“西部计划”等,累计选派高校毕业生170万人。^⑦企业下乡主要源于地方政府开展的企业结对帮扶困难村活动,工商资本入农入乡尚未形成燎原之势;本土社会精英具有反哺乡村的浓厚情结和能力,但尚未成为乡村振兴的主流力量;体制内的科技人才、教育人才、医疗人才在政策引导推动下开始乡村帮扶行动,这种行动主要源于体制内的激励约束力量,没有形成稳定的帮扶机制,投身乡村建设的主观能动性尚未被激发出来,引导鼓励体制内人员投身乡村建设的机制设计和体制安排尚不完善,政策还有较大的调整空间。

2. 人才返乡下乡存在地区差异

各地充分认识到人才的经济社会价值,无论城市还是乡村,人才竞争抢夺日趋激烈,尤其是东部发达地区。从农村发展看,京津冀地区、长三角经济带、粤港澳大湾区农村地区主要发展都市农业,各类人才资源相对丰富,人才投身乡村建设的水平较高,人才返乡下乡支农力度较大。东北地区正在进行产业结构升级,人才流失严重。中西部地区受惠于政策倾斜,农村劳动力转移就业较多,尚未形成能人留村、人才驻村、资金聚村的格局,尚未出现农村劳动力转移的分水岭,农业农村对本乡能人和外来人才的吸引力不足,吸纳人才返乡下乡的政策仍不完善。

3. 入乡人才从业领域多元化

乡村不但需要创新创业的产业带头人,也需要科技、教育、医疗、管理等社会服务人才。在人才入乡政策引导下,返乡下乡人才从业领域具有多元化特征,如现代农业、休闲农业、乡村旅游、电商、农产品加工业、农业科技服务、农产品销售以及教育、医疗、卫生、托幼、养老等社会服务业。2018年,全国农村实用人才总量突破2000万人,其中新型职业农民超过1500万人。全国农业科研人才总量达到62.7万人,农技推广机构人员近55万人。^⑧从返乡下乡人才从业结构看,其大部分从事农业生产经营活动,而行政管理、公共服务、社会服务领域的返乡人才较少。

4. 体制内人才返乡下乡创业具有不确定性

与体制外人员自主创业、自主选择职业不同,体制内人才如科技人才、教育人才、医疗卫生人才、行政管理人才等返乡下乡创业存在诸多顾虑,受现有

工作岗位的稳定性、体面性、依赖性影响,体制内人员返乡下乡需要更精准、更积极、更有效的激励政策,这些政策设计需要根据体制内人员的特点,设立支农岗位,设定服务年限,完善退出机制,让体制内人员不被动丢弃原有的岗位,入得乡、出得村、能驻留、能返岗。为此,2015年,人力资源和社会保障部办公厅、原农业部办公厅联合制定了《关于鼓励事业单位种业骨干人员到种子企业开展技术服务的指导意见》,规定种业领域人员到农村合作社、农业企业任职兼职或创新创业,可领取合理工资待遇。

5. 各地引才入乡体制机制大同小异

国家为支持城市各类人才返乡下乡,在信贷、保险、补贴、社保、用地、用电等方面出台了倾斜性政策,各地在政策框架内结合实际进行了有益探索。在吸纳本土精英人才方面,各地引才纳贤主要打乡情牌、乡愁牌,如安徽省阜阳市的“接您回家”项目,江西省抚州市的“双返双创”,以及四川省达州市的“达商回引”;在科技人才引进方面,四川省达州市宣汉县积极开展增值服务试点,激发农技人员的积极性;在推进教育人才入乡方面,江西省抚州市推广实施义务教育学校校长教师轮换岗制度,通过城乡间的轮换,推进教育人才下乡支农。^⑨从地方实践看,引才方式大同小异,缺乏创新性招数,没有从制度建设、项目安排、环境营造、搭建平台等方面采取措施,抑制引才入乡效果。

二、阻碍人才返乡下乡的因素

我国推动人才返乡下乡取得了显著成效,但是仍然存在诸多障碍,譬如,人才返乡下乡的政策创新不足,缺乏具体的可操作性办法措施,引才引智平台搭建不足,体制机制不完善,尚未形成城市人才返乡入乡、参与乡村建设的良好局面。

1. 乡村公共服务不完善、需求不对接,新乡贤返乡易留乡难

第一,城乡基础设施和公共服务差距大,精英人才返乡易留乡难。尤其中西部地区,道路交通、通信网络、快递物流、商超集市等公共服务建设滞后,不同程度地影响正常生产经营活动和正常居住生活,习惯了城市生活的本土精英人才如果无法适应简陋的乡村环境,即使返乡也难以长期驻乡。第二,精英专长与乡村需求不对接,精英人才的贡献与家乡人的期望不对等。精英人才优势特长与乡村需求难以

实现有机对接,难以明确回答“乡贤回来干什么”这个问题。目前,乡贤返乡只是一些地方的尝试,从全国范围看,许多地区没有充分认识新乡贤的价值,没有根据新乡贤特征搭建回归平台和渠道,或者已有平台条件有限,无法充分发挥乡贤的作用,全国范围内尚未形成乡贤返乡热潮。第三,社会保险转移接续和乡贤补偿机制尚未建立。退休乡贤难以便捷地享受城市医疗保险和养老保险服务,这给长期返乡带来不便。在职乡贤返乡或以其他方式反哺乡村总要产生一定成本,这个成本支出需要获得一定补偿。但乡村社会关系复杂,新乡贤返乡奉献和公益行为有时得不到村民的认可与信任,甚至会被质疑,这极大地打击了新乡贤返乡入乡的积极性。

2. 企业家下乡入农动力不足,辐射带动作用尚未充分发挥

目前,企业结对帮扶行动主要源于行政推动,企业下乡入农动力不足。地方政府对工商资本进入持谨慎态度。第一,农业融资困难,下乡企业势单力薄。农业抵押物较少,经营风险高,融资困难。目前多地成立了农业贷款担保公司,但担保贷款仅降低了贷款门槛,没有大幅度降低贷款成本,反而增加了担保费用。担保贷款审批周期较长(通常3个月以上),难以即时解决企业资金短缺问题,迫使企业寻求高利贷借款,加重企业融资成本。这种现象在同业中普遍存在,不利于外来资本下乡入农。第二,土地产权关系不够稳定,下乡企业土地投资收益难以保障。2026—2028年,第二轮承包有三分之二的契约到期,下乡企业流转的土地因承包到期面临农户重新选择流转对象的风险。一旦变更土地流转,此前企业土地整理的投资将难以追回,企业难以实现土地投资收益。调研发现,江浙等东部发达地区农业劳动力转移较充分,而丰富的土地资源吸引外来资本下乡入农,企业一般在追加土地投资,进行整理改造后再承包给代管经营户,从事设施农业。若短期内企业难以收回土地投资收益,一旦承包期限到期,土地产权变更将带来较大不确定性,从而降低企业土地投资的积极性。

3. 创业帮扶和援助机制不完善,返乡大学生成功创业难

一方面,农业吸引力不高,大学生不爱农不务农现象明显。据麦可思(MyCOS)调查,某农业高校2017届毕业生选择农业就业的比率仅为7.5%。^⑩另

一方面,返乡大学生成功创业难。受资金、技术、市场、经验约束,返乡大学生满怀创业激情,但创业高风险使得创业受挫和失败成为常态。如果创业失败,缺乏创业援助机制的支持,大学生再次创业时资金筹措更加困难、创业风险仍然较高。从调查情况看,市场销路是大多数创业者遇到的最难克服的问题,创业成功是屡败屡战、摸爬滚打的结果。从创业者遇挫经历看,单靠创业者自身力量往往难以化解创业风险、摆脱创业困境,目前我国尚未建立完善的创业失败救助机制。地方政府实行的创业扶持政策在一定程度上可以降低创业风险,促进创业实现,但尚不能有效规避创业风险,创业失败仍是常态化现象。2016年11月,国务院办公厅印发的《关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》指出,“对初始创业失败后生活困难的,可按规定享受社会救助”,但这种救助属于民生领域扶持,不是生产性救助。当前亟须建立社会救助、商业保险、风险投融资相结合的返乡人才创业失败救助和再创业帮扶机制,促进返乡人才走上创业—再创业—成功创业的循环,以创业政策吸引人才,以成功创业留住人才。

4. 农技推广体制和离岗创业机制不完善,科技支农力度不足

乡村产业兴旺需要科技推动。从基层农业科技人员看,农技推广队伍经历了从财政供养到自谋生路,又到公益性与经营性相结合的历程,但农技推广队伍存在人员不足、年龄老化、经费不足、待遇偏低、激励不足、队伍不稳定等问题。如安徽省阜阳市每个乡镇平均只有三个农技人员,农技推广队伍本科以上学历人员只占10%;四川省达州市农技推广人员还有10%的空编率,农技推广队伍35岁以下人员仅占8.9%。^⑪从农业科技人才下乡创业情况看,一方面,农业科技创业政策支持力度有限,不能有效分散创业风险,农业科技人才下乡创业动力不足,创业成功率不够高。另一方面,科技人员离岗创业机制不完善,所在单位从离岗创业政策中获益不多,对科技人才离岗创业支持不够。在离岗创业政策支持下,2017年,天津市高校离岗创业申请60人,但实际创业仅有3人。^⑫

5. 乡村岗位吸引力不足、平台缺乏,教育、医疗人才下乡羁绊多

第一,乡村教师、医生岗位吸引力不足。每千人

应该配备1名乡村医生,但乡村医生无论从数量还是从质量看,均不能满足需求。根据国家卫健委消息,全国尚有1022个行政村没有卫生室,6903个卫生室没有合格村医。^⑬乡村医生没有编制,收入来源主要是政府补贴,从业没有吸引力。乡村教师也是如此。乡村教师生活条件艰苦,待遇低、职业成长慢,人员流动性大,乡村教师弃乡进城现象突出,即使在浙江等发达地区,乡村教师的缺口依然很大。很多学校无法按照教学计划开齐开足课程,特别是音、体、美等素质课程。第二,教文卫专业人才下乡平台搭建不足。从农村考学出来的大学生一大部分进入教育、医疗、文化行业,这些人才长期在城市体制内单位工作,大部分没有参与到乡村建设中来。相对于城市,乡村更需要这些人才,但乡村没有正式工作岗位,个人领办创办科教文卫等社会事业服务机构受到限制,需要城市教育医疗文化机构在乡村设立分支机构,设立工作岗位,建立科教文卫人才下乡通道。然而,目前城市科教文卫机构向农村延伸不足,城乡科教人才合作不足,城市科教人才服务乡村社会事业发展不足。城市科教文卫人才大都在体制内单位,岗位稳定,已在城市安家落户,下乡入乡的家庭羁绊较多。从政策设计看,国家尚未建立向基层倾斜(即越到基层、到艰苦地方待遇越高)的分配机制,没有逆人才流动方向设计政策安排,对城市科教文卫人才返乡下乡的激励不足。

三、推动人才返乡下乡的机制分析

引导鼓励各类人才投身乡村建设,就要为想干事者提供舞台、为入乡干事者提供支撑、为干成事者提供回报。返乡下乡是政策激励下人才自觉自愿行为,是市场机制与政策干预共同作用的结果。机制设计既要遵循人才收益决策机理、制定激励相容政策,又要解除各种羁绊,提供支持和保障条件,构建内在期望与外在干预耦合作用路线图。应针对城市人才需求特征和乡村组织机构发展状况,构建人才返乡入乡的动力机制、组织机制、援助机制和退出机制。如图1所示,动力机制是核心,组织机制是桥梁,援助机制是支撑,退出机制是保障。在动力机制、组织机制、援助机制、退出机制作用下,城市人才可以分别实现想下乡、下得去、留得住、退得出。动力机制让人产生入乡干事创业意愿,组织机制使人才下得去、有岗位,援助机制使人才干成事、留得

住,退出机制给予返乡人才试错机会。

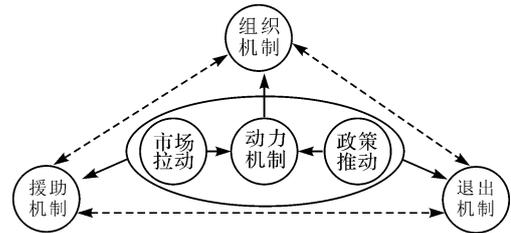


图1 推动人才返乡下乡的机制框架图

1. 动力机制

从动力机制看,包括内生动力(如市场拉动)和外生动力(如政策推动)。外生动力来源于行政命令和政策激励,激励相容政策能够激发内生动力。针对乡贤而言,乡情乡愁是返乡的主要内生动力,而对其他高层次人才而言,荣誉感、成就感和职业成长更能产生内生激励。基层政府要创造有助于成长成才的用人环境,促进入乡人才干成事、创成业,快速成长。如给予更多的职业成长机会,让处于职业高原时期的人才有望获得职务职称晋升而自愿返乡下乡;重用在农村基层实践锻炼中取得成绩的人才,形成到农村基层去、到艰苦地方去的用人导向,激发青年人才积极参与乡村建设的内生动力。对低收入者而言,高薪酬的激励效果更大,而我国分配体制重视人力资本,忽视外在环境,认为人才层次越高,对社会贡献大,薪酬水平自然应该越高;而乡村基层人员知识水平相对低,薪酬水平也较低。但乡村工作条件艰苦,要引导鼓励城市高层次人才向乡村和偏远地区流动,就要实行补偿性薪酬,越贫困的地区人才待遇应该越高,这样乡村才能产生一定的人才吸引力。否则,人才到东部地区和大城市工作,薪酬企高、工作舒适、环境优越,有什么动力愿意返乡下乡或到贫困偏远地区工作?

2. 组织机制

从组织机制看,人才产生返乡入乡的意愿后,是否能够下得去还需要搭建载体和组织平台,设立工作岗位,畅通入乡通道。社队解体之后,乡村几乎没有正式组织和正式工作岗位,教育医疗文化等体制内人才返乡下乡需要城市所在单位在乡村设立分支机构和工作岗位,筑巢落凤。根据基层人才县级统筹管理使用要求,县级政府应成立党委人才办公室,专门负责本辖区各类人才的管理使用工作。

3. 社会援助机制

从社会援助机制看,返乡入乡人才不一定熟悉

乡村文化,不善于与农民打交道,需要基层政府帮助协调土地流转,需要财政给予资金和融资支持,需要地方政府的创业孵化服务和营商服务,尤其需要地方政府的创业失败援助。大学生满怀创业激情,但创业遇挫和失败是常态化现象,需要再次筹集资金、提高创业技能、研判市场机会、控制创业风险等,这些援助对创业失败者而言是雪中送炭,也是实现再创业和成功创业的必要条件。

4. 退出机制

从返乡人才退出机制看,返乡入乡人才不一定能够在乡村扎下根,必要时需要退出乡村、退出农业,再次返回城市工作。尤其是高校毕业生应享有应届毕业生的各项权利,不能因为返乡创业失败而丧失应届毕业生的权益而影响再次就业。从城市吸纳的人才如果不能适应农村工作,镇村政府还应帮助安排其他更合适的工作岗位,帮助乡村留住入乡人才。

四、推进各类人才返乡下乡的对策建议

推动人才返乡下乡需要立足人才差异化需求,营造宜人宜居的生活环境,完善激励相容政策,创造条件,让城市人才下得去、干成事、留得住、有退路。

1. 加快营造文化环境、服务环境和用人环境,培育各类人才返乡下乡的内生动力

第一,大力培育乡贤文化,以乡愁乡誉为纽带吸引乡贤返乡。应以镇村两级为主导建立新乡贤数据库,培育新乡绅文化。借鉴江苏省连云港市赣榆区和安徽省宿松县的做法,开展“乡贤文化进四堂”主题教育活动。区县政府建立乡贤馆、乡贤榜、乡贤会,利用新媒体推介新乡贤文化,开展新乡贤文化进课堂、进讲堂、进礼堂、进祠堂等活动,营造全社会崇尚新乡贤的文化氛围。建立新乡贤信息库和政府智库,利用网络新媒体搭建新乡贤与家乡之间情感联络的通道,吸纳新乡贤参与基层政府决策、举办教育、担任司法调解员、联系对接城乡社会资源等。

第二,加快乡村基础设施和公共服务体系建设,营造便利快捷的服务环境。完善乡村道路交通、电信网络、快递物流等公共设施,支持流通、销售企业服务网点向农村延伸,建立农村现代化流通体系,构建宜人宜居的社会生活环境。

第三,完善城乡社会服务政策,保障下乡人才进得来、出得去。允许城市人才带着原有福利返乡下

乡,如保留城市户籍、城市福利、工作职位等。返乡下乡人才子女若留在城市,可就近优先选择入读学校;如跟随父母下乡,可进入县城重点学校住校就读,或由县级教育行政主管部门安排就近入读重点学校或优质学校。

第四,营造公平竞争的用人环境,促进下乡人才健康成长。制定体制内人才服务乡村振兴的支持政策,明确在农村、基层、一线和艰苦边远地区检验人才、发现人才、使用人才的用人导向,营造德才兼备、甘愿奉献的人才评价机制和公平竞争的人才环境。

2. 完善乡村创业支持援助机制,以成功创业留住返乡人才

第一,完善返乡创业融资机制。一是引导建立乡村创业风险投资基金。引导社会资本和县级政府设立乡村创业风险投资基金,地市政府根据实际情况给予风险补偿。国家各类农业产业发展基金优先用于支持返乡下乡人才创业。二是探索开展农业融资租赁业务。拓宽涉农融资租赁标的物范围,鼓励试点开展涉农生产加工机械、农业设施、生物资产、农业物资、猪场圈舍、农产品等融资租赁业务。三是完善返乡创业融资担保体系。建立银行与担保机构之间、国家农业信贷担保联盟和各省级农业信贷担保机构及其市县分支机构之间的多层次风险分担机制和业务联动机制,简化担保办理手续,促进创业人员便捷融资。

第二,完善返乡创业帮扶和失败救助机制。建议实行农村龙头企业与返乡创业人员结对帮扶和救助机制,龙头企业为返乡人员创业提供各种支持,并将新创企业纳入供应链管理,实现创业企业产销对接、供求衔接,推动形成优势互补、彼此衔接的农村产业链、供应链。由人社部门选聘创业指导专家组建的创业导师团针对返乡创业人员创业中遇到的难题,帮助其分析创业失败原因,寻找解决办法措施。政府向创业失败者提供再创业资金支持,帮助其尽快恢复元气,走上再创业之路。2019年,浙江杭州余杭区实行人才创业保险制度,规定创业不成功可领取一次性生活补助3万元,研发团队最高可获赔1000万元。^⑭

3. 畅通新乡贤返乡通道,为乡贤兴乡开辟多元化路径

第一,充分挖掘乡贤优势,采取多样化方式促进乡贤兴乡。一是明确乡贤优势在哪里,乡贤回乡适

合干什么,确定乡贤返乡路径和岗位,为乡贤报效桑梓找到一条可行路子。二是区分退休乡贤和在职乡贤。对于退休乡贤,要明确是否愿意回乡定居,如果不愿意回乡定居,可以定期返乡或以其他方式报效家乡;对于在职乡贤,可以采取软引进方式,即将乡贤作为乡村链接城市资源的媒介,通过乡贤推介,吸纳城市要素返乡,充分利用城市资源要素为乡村服务。

第二,加快推进农村土地管理制度改革,进一步放活宅基地使用权。允许还乡乡贤租用农村闲置农房或村两委建设标准化公共住房租赁给入乡人才居住;农村宅基地整理节约出的耕地和建设用地,重点用于支持返乡下乡人才创业。

第三,完善社会保险异地转移接续机制,补齐乡村公共服务短板。运用信息技术加快完善社会保险异地转移接续机制,补齐乡村公共服务短板,让回流乡村的各类人才和能人贤达不降低原有的生活质量,在乡村有位有为,成就事业。

4.加大政府资源支持,激发企业联农兴乡的动能

第一,引导支持企业家返乡经营产业或经营村庄。借鉴天津市做法,整合本乡镇内困难村帮扶资金,加上政府贴息贷款资金,支持下乡企业创办农业龙头企业,带动当地农户就业和增收,区县根据下乡企业联农带农作用确定补贴水平。县乡政府在土地流转、行业准入和信贷担保等方面给予企业特殊支持,政府与下乡企业之间结成相互依赖、共生共赢的合作关系。地方政府不但可以吸纳下乡企业经营产业,还可以鼓励企业家下乡经营村庄,竞选村两委负责人。企业家具有村内外资源整合能力和市场洞察力,有助于发展壮大村庄新型集体经济,带动村庄产业兴旺。

第二,稳定下乡资本与农户土地流转关系。支持下乡资本与农户签订土地流转补充协议,约定承包到期后土地流转关系不变更。作为条件,下乡资本将土地连片整治后优先转包给流转土地的农户,优先雇佣流转出土地承包权的农户。流转出土地的农户有权监督土地的合理使用,防止土地非农化、土地闲置或不合理开发利用。

5.构建激励约束和退出机制,促进大学生下乡历练

第一,建立返乡大学生退出机制。如果返乡大

学生创业不成功,无法在乡村扎根生存,应该支持其再次离开乡村。借鉴广东省做法,本科、硕士毕业2年(博士毕业5年)内认定为应届毕业生。高校毕业生自愿回农村工作的,保留城市户籍,如果扎不下根,2年内仍按应届毕业生认定。这样即使创业不成功,大学生仍可以以应届毕业生身份找工作。

第二,实施大学生返乡创业支持政策。针对大学生创业存在资金短缺、技能欠缺和市场把握不准等短板,一要开展返乡大学生创业培训。地方政府根据创业需求,组织专业技术人员和企业管理人员为大学生开展免费的创业培训,包括种养殖技术、小微企业管理、电商销售、市场分析评估等。二要采取保留城市户籍、政府缴纳社保、给予住房和生活补助、进入创业孵化园等组合措施降低返乡成本,吸纳大学生入乡归田。三要借鉴山东省做法,“三支一扶”期满考核合格的大学生,可以根据本人意愿直接进入乡镇事业单位工作,或优先招录为县乡公务员或入县级事业编制。

6.创新体制内人事管理制度,推进科技人才入乡创业

第一,深化农技推广体制改革,壮大基层农业技术推广人员队伍。深入探索公益性业务与经营性业务融合发展机制,激发基层农技队伍的从业积极性和工作潜能。增加公益性业务财政补助,拓宽经营性业务的从业领域,拓展收入来源。通过公开招录、定向培养、特聘计划等方式补充新生力量,提高人员待遇,稳定基层农技推广队伍。

第二,完善农业科技人才离岗下乡创业配套政策,促进科技成果转化和产业化。如高校科研院所为离岗创业人员支付基本工资、社会保险和职业年金等,政府人社部门制定技术转移人才职称评定序列等。

第三,实行乡村人才职称改革。县级以上单位专业人员下乡从事专业技术工作达到一定年限,可直接晋升一级职称;借鉴浙江省和山东省的探索经验,推进职业农民职称评定改革。打破传统常规,建立新型的农民职称评定标准。如用专利成果、工艺技术、试验报告等替代论文。

7.设置组织机构和岗位平台,完善教育、医疗专业人才下乡驻点的组织机制

第一,制定体制内人员回乡从业的激励政策。建议国家出台公职人员返乡下乡从业的激励政策。

体制内工作人员自愿调动到县乡同类同级别的工作岗位或一定时期内(保留原工作岗位)到县乡政府工作,财政给予相应的岗位补贴。如广东省政策规定,凡是具有正高级、副高级、中级职称的专业技术人员自愿到乡(镇)工作的,省财政分别给予每人每年 10 万元、8 万元、5 万元岗位补贴。^⑮实行乡村工作荣誉制度,凡是在县级以上部门工作一定年限的人员,国家颁发乡村工作荣誉证书,鼓励城市人才返乡下乡并扎根农村。

第二,建议城市教育、医疗单位在区县设立分支机构,组织专业人才轮流下乡驻点,所在单位为下乡人员保留岗位,发放薪酬,并帮助解决子女上学、老人照护等问题。下乡人员既从事教育、医疗等专业技术服务,又承担县乡教育、医疗机构人员业务指导和专业技术培训等责任。

第三,开展城乡教育机构结对帮扶行动。制定实施城市中小学校与乡村对应学校结对帮扶行动计划,包括城乡专任教师交流制度、城乡教师结对帮扶制度、学生互访参观体验制度等。以城市人才软下乡帮助乡村教师快速成长,通过以城带乡促进乡村教育事业健康发展。

注释

①王美云:《“大学生村官”三步曲——引得来,留得住,干得好》,《经济研究导刊》2009 年第 19 期。②李斌雄、孔希宇:《新乡贤传承和引领乡村核心价值观的机制研究》,《社会主义核心价值观研究》2018

年第 5 期。③赵艳莉:《城乡一体化进程中福建省大学生返乡创业支持路径探析——基于大学生创业个案的分析》,《中国大学生就业》2018 年第 17 期。④刘俊威、刘纯彬:《农民工创业性回流影响因素的实证分析——基于安徽省庐江县调研数据》,《经济体制改革》2009 年第 6 期。⑤钱再见、汪家焰:《“人才下乡”:新乡贤助力乡村振兴的人才流入机制研究——基于江苏省 L 市 G 区的调研分析》,《中国行政管理》2019 年第 2 期。⑥《农业农村部:我国返乡下乡创新创业创新人员达 780 万人 带动农户经营收入平均增加 67%》,央视新闻客户端, <http://m.news.cctv.com/2019/01/10/ARTIESnzd-0MGSDYtd0Lesxy190110.shtml>, 2019 年 1 月 10 日。⑦《人力资源社会保障部对十三届全国人大一次会议第 2717 号建议的答复》,人力资源和社会保障部网站, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zhgl/jytabl/jydf/201811/t20181129_305941.html, 2018 年 8 月 21 日。⑧《全国新型职业农民超过 1500 万》,《人民日报》2019 年 3 月 5 日。⑨⑩《杜鹰:从三个农业大市看乡村人才振兴——安徽阜阳、江西抚州、四川达州调研报告》,清华大学中国农村研究院网站, <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn/zluntan/20190305/2818.html>, 2019 年 3 月 5 日。⑪该数据来源于 2017 年麦克斯数据有限公司作的《天津农学院应届毕业生培养质量评价报告》第 28 页。⑫该数据来源于天津市人力资源和社会保障局 2018 年统计数据。⑬《全国 1022 个行政村没有卫生室,6903 个卫生室没有合格村医! 国家卫健委:年底前全面消除这类“空白点”》,每日经济新闻网, <http://www.nbd.com.cn/rss/toutiao/articles/1352314.html>, 2019 年 7 月 9 日。⑭《浙江试点人才创业保险制度,创业失败最高可获赔一千万》,新京报网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1649901583147188681&wfr=spider&for=pc>, 2019 年 11 月 11 日。⑮《广东省人力资源和社会保障厅关于省十三届人大二次会议第 1173 号代表建议答复的函》,广东省人力资源和社会保障厅网站, <https://www.gdhrss.gov.cn/jybl/15800.jhtml>, 2019 年 6 月 10 日。

责任编辑:澍 文

On the Construction of Effective Mechanism for Talents Returning to the Countryside

Liu Hongyin

Abstract: Talents are the key to rural revitalization, and the integration of urban and rural development needs to guide and promote urban talents to return to the countryside to realize the revitalization of rural talents. However, there exists a mismatch between the outside local elite talents and the rural social needs when talents return to the countryside, and the radiation-driven role of rural enterprises has not been fully played, and the career growth channels of returning college students are not smooth, and the construction of rural platform for educational and medical talents is insufficient. In order to promote the return of talents to the countryside, we should speed up the construction of cultural environment, service environment and employment environment to build a dynamic mechanism, and increase government resources support to build a rural entrepreneurship assistance mechanism and a withdrawal mechanism for rural college students, and innovate personnel management system, and set up organizations and post platforms to improve the organizational mechanism of education and medical professionals returning home.

Key Words: talents going to the countryside; talents returning to their hometown; capable people returning to their hometown; enterprises prospering the countryside; starting a business in the countryside