

在乡村形成人才、土地、资金等汇聚的良性循环，为乡村振兴注入新动能——

# 打开大门，让城乡要素流动起来

经济日报·中国经济网记者 乔金亮



重塑城乡关系，走城乡融合发展之路，是乡村振兴战略的内在要求。推动城乡融合发展，重点在农村，难点在要素。因此，我们要想方设法破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，促进各类要素更多向乡村流动，借东风、引外力、注活水，为乡村振兴注入新动能。

中国虽大，却只有两个地方，一个叫城市，一个叫农村；人口虽多，却只有两类人，一是城市居民，一是农村居民。城市和乡村本是命运共同体，重塑城乡关系，走城乡融合发展之路，是乡村振兴战略的内在要求。日前公布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出，到2022年，城乡要素自由流动制度性通道基本打通，城乡统一建设市场基本建成，金融服务乡村振兴的能力明显提升。

推动城乡融合发展，重点在农村，难点在要素。业内人士表示，要坚决破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，促进各类要素更多向乡村流动，在乡村形成人才、土地、资金等汇聚的良性循环，为乡村振兴注入新动能。

## 激励城市人才入乡

戏好要靠唱戏人，推动城乡融合发展，离不开人才。随着数以亿计的农村人口转移进城，农村留不住人才的问题越发突出。从部分地区抽样统计看，务工农民50岁以上的普遍超过90%，农业从业者初中以下文化程度普遍占到90%至95%。中央农办副主任韩俊认为，解决人才供给问题，要有一套合理的制度安排，既要让农村想进城谋生的人，在城镇安居乐业，也要让城里想为振兴乡村出钱出力的人在农村有为有位，还要让那些想为家乡作贡献的返乡人士，找到参与乡村振兴的渠道。

总体看，我国仍处于人口由乡村向城镇集中的阶段，但也出现了农村人口外流放缓趋势，各种回乡入乡现象增多。目前，全国返乡入乡人员累计超过780万人，大中专以上学历的占40%以上，此现象有力推动了城乡融合发展。

同时，各地纷纷出台支持返乡入乡创业措施。例如，江西省分宜县出台促进人才发展“十六条”，吸引返乡创业经济主体96家。针对乡镇优秀年轻人才不足的问题，该县选派科教文卫等领域381名人才到基层一线，开展技术培训、岗位交流等。

《意见》提出，制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业。鼓励原籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业。农业农村部科技教育司司长廖西元表示，要瞄准高素质经营管理人员、农民创业导师、农民企业家、农业经理人、高素质服务人员等创新创业急需的紧缺人才，激发返乡入乡人员创新活力，为农业农村发展注入新动能。

农业农村部部长韩长赋表示，破解



**上图** 在江苏省泗洪县魏营镇先锋水库，珍珠养殖人员在投放珍珠蚌。近年来，该镇在先锋水库水面、滩涂引进装机容量15兆瓦的光伏发电项目，同时发展珍珠养殖2000余亩，使水库滩涂变成脱贫攻坚、乡村振兴的“金库”。张连华摄（新华社发）

**右图** 在四川省眉山市岷江现代农业示范园区东坡片区的“西南智慧农业项目”现场，工作人员在打理无土栽培蔬菜。

张忠革摄（中经视觉）



“谁来兴村”问题，关键是想方设法创造条件，让农村的机会吸引人、农村的环境留住人，改善农村人力资源结构。

推动建立城乡人才顺畅流动的体制机制和政策体系，要完善城乡融合贯通的社会保障体系，畅通智力、技术、管理下乡的通道，引导外出农民工、退伍军人、农村大中专毕业生等返乡创业创新，吸引社会各类人才支持服务乡村，借东风、引外力、注活水，做到“聚天下人才而用之”。

## 激活农村土地资源

当前，城乡二元土地制度是牵动城乡两个地理空间和工业农业现代化的关键性问题。四川省社科院副院长郭晓鸣认为，土地资源是农村最具潜力的自然资源。因此，在农村土地制度改革上实现突破，无疑是城乡融合发展的关键路径选择。从已有实践看，通过承包地“三权分置”改革、宅基地制度改革和集体经营性建设用地入市改革等一系列关联性改革行动，不仅能为城市资本打

开新的投资渠道，而且能够激活农村要素资源。

建立城乡统一的建设用地市场，是业内对城乡融合发展的期待。

《意见》提出，按照国家统一部署，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市。专家认为，建立城乡统一的建设用地市场，核心是要夯实土地的产权基础，建立农村集体经营性建设用地入市制度。

从浙江德清敲响全国“第一槌”，再到贵州湄潭率先在西部地区“破冰”，集体经营性建设用地入市改革试点逐步开花结果。在此前的试点中，试点地区积极开展就地入市、调整入市和整治入市，健全市场交易规则和服务监管制度。韩俊此前曾专门调研德清的探索。他介绍，德清县集体经营性建设用地超过1万亩，如果都上市交易，不仅可为农民和集体经济组织带来20亿元以上的收入，还能为农村新产业新业态发展提供土地支撑。

“解决地的问题，要破解农村建设

用地自己用不了、用不好的困局，盘活农村闲置土地资源。”韩俊说，在符合规划、用途管制和尊重农民意愿的前提下，允许县级政府优化村庄用地布局，有效利用乡村零星分散存量建设用地。同时，长期以来土地出让收益可以说是“取之于乡、用之于城”，真正用于农村建设的比重很少，这就需要创新政策机制，加大土地出让收益对农村建设的支持力度。

## 完善乡村金融服务

城乡融合要有真金白银的投入。国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆认为，从资金的角度来看，财政资金、信贷资金、社会资本，在下乡方面仍然面临一些体制机制障碍。财政资金应通过以奖代补、产业基金、抵押担保的方式，发挥杠杆效应；金融支农要适应农业农村的特点，创新金融机构的产品和服务。总体看，要健全投入保障制度，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加。

据估算，推进城乡融合、实施乡村振兴，需要投资7万亿元以上，这离不开金融的参与。农业农村部副部长余欣荣说，农村金融要紧盯广大农民、产业发展和乡村基础设施建设需求，逐步做到有专门机构、有专业人员、有定制产品、有机制保障。当前，农村金融的重点是加快解决农村抵押担保难题，结合互联网、大数据技术，把信用贷款作为发展的主攻方向；农业保险的重点是要发展价格保险、收入保险以及地方特色农产品保险。

长期以来，农村存款大量流向了城市，为城市建设输送了大量资源，城乡金融资源配置严重失衡。时至今日，县域金融机构存贷比不高，农村资金外流问题仍然突出。金融服务乡村振兴，要加快完善农村金融资源回流机制。今年2月份，人民银行、银保监会等5部门发文，要围绕农业农村抵质押物、金融机构内部信贷管理机制等，强化金融产品和服务方式创新，更好满足乡村振兴多样化融资需求。本次《意见》则进一步明确，推动农村信用社和农商行回归本源，改革村镇银行培育发展模式，创新中小银行和地方银行金融产品提供机制。

国家发展改革委规划司司长陈亚军说，完善乡村金融服务体系，还要加强乡村信用体系建设，扩大农村抵押物范围，通过市场化方式设立城乡融合发展基金。依法合规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资，以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资。

## “房住不炒”的政策定位没有变——

# 楼市仍以稳为主

本报记者 元 舒

## 新闻深一度

要警惕土地市场过热，避免高地价带来高房价。与此同时，也要注意到土地市场过于低迷，房地产开发企业对开发投资新项目缺少积极性也不一定是好事。

地方政府应严密监控，将调控措施细化，做到更有针对性，才能促进市场平稳健康发展。

标。其中，消化周期在36个月以上的，应停止供地；36至18个月的，要适当减少供地；18至12个月的，维持供地持平水平；12至6个月的，要增加供地；6个月以下的，要显著增加并加快供地。

业内专家表示，要警惕土地市场过热，避免高地价带来高房价。与此同时，也要注意到土地市场过于低迷，房地产开发企业对开发投资新项目缺少积极性也不一定是好事。要辩证看待房地产开发投资以及土地供给的冷热

程度。数据显示，今年1月份至3月份，全国房地产开发投资23803亿元，同比增长11.8%，增速比1月份至2月份提高0.2个百分点。对此，国家统计局新闻发言人毛盛勇近日表示，从今年一季度看，房地产投资增长略有加快。这主要是因为房价运行总体比较平稳，房屋施工面积和新开工面积回升较多。同时，房地产投资保持比较好的水平，房地产新开工面积有所加快，对于缓解部分地区房价上涨的压力有好处，增加房

地产的供给面积，更好地达到市场供求平衡。

对于当前房地产形势，毛盛勇认为，从整体来看，市场预期平稳，房价和地价也保持了平稳态势，房地产市场总体平稳。但值得注意的是，由于发展不平衡，地区间房价存在差异性，也呈现出一定程度的分化。

专家表示，“房住不炒”的定位没有改变。目前，改善性需求、刚性需求、新型城镇化推进带来的新增需求对整个房地产市场有一定支撑。但是，地方政府也在积极引导市场平稳发展，因城施策，有效遏制了投机性需求。

可以预见的是，在“因城施策”政策之下，地方政府有义务严密监控楼市变化，有过热趋势应及时调整降温，对于市场低迷、掉头向下的城市，也应该采取一定措施活跃市场。

不过，房地产市场调控难度大，很多时候“一管就死，一放就乱”。地方政府更应严密监控，将调控措施细化，做到更有针对性，才能促进市场平稳健康发展。

## 聚焦

给地方治污“上紧弦”——

# 水环境质量排名来了

本报记者 曹红艳

生态环境部近日通报的今年一季度水环境质量总体情况显示，全国水环境质量总体改善，水质优良（I~III类）水体比例同比增加8个百分点，丧失使用功能（劣于V类）水体比例同比减少3.6个百分点，但水污染防治工作不平衡，部分地区水环境达标形势依然严峻。

据介绍，生态环境部宣布从今年第一季度起，每季度开展地级及以上城市国家地表水考核断面水环境质量状况及变化情况排名。排名的城市范围为设置有国家地表水考核断面所有地级及以上城市，参加排名的断面为《“十三五”国家地表水环境质量监测网设置方案》设置的2050个国家地表水考核断面。

生态环境部有关负责人表示，开展地级及以上城市国家地表水考核断面水环境质量排名，旨在通过排名客观反映城市国家地表水考核断面水环境质量状况和变化情况，进一步推动我国水环境管理从过去主要抓污染物总量减排向主要以改善水环境质量为目标的转型。同时，通过排名信息公开，保障公众环境知情权、参与权、监督权，推动公众参与，强化舆论监督，倒逼地方政府加大水污染防治工作力度，落实地方水污染防治责任。

从一季度水环境质量上看，山西、吉林、广东、广西、陕西、甘肃6省（区）水质优良（I~III类）水体比例、丧失使用功能（劣于V类）水体比例两项目标时序进度均较年度目标存在明显差距。山西、辽宁两省各有20个劣V类国控断面，并列各省劣V类国控断面数量首位。

《长江保护修复攻坚战行动计划》涉及的12个消劣断面中，荆门的拖市镇、马良龚家湾，十堰的神定河口、泗河口，荆州的运粮湖同心队，楚雄的西观桥6个断面水质仍为劣V类。此外，宜昌的铁路大桥（小桂林）断面为长江流域新增的劣V类断面。

《渤海综合治理攻坚战行动计划》涉及的10个入海河流消劣断面中，天津的马棚口防潮闸、万家企业、北排河河口防潮闸及辽宁营口营盖公路4个断面水质仍为劣V类。新增了天津滨海新区沧浪渠出境、营口沙河入海口、锦州西树林、秦皇岛饮马河口、沧州李家堡一、山东潍坊柳疃桥6个劣V类断面。

《水污染防治目标责任书》规定的考核断面中，山西省长治市司徒桥、湖北省宜昌市铁路大桥（小桂林）、辽宁省辽阳市汤河桥、黑龙江省哈尔滨市倭肯河口内等断面由2018年一季度II类降为劣V类，水质恶化严重。

在重点湖库中，太湖、滇池水华程度高于2018年同期，抚仙湖总磷指标不达标。

## 直播间

# @同学们，学生资助资金有新变化

为规范和加强学生资助资金管理，提高资助精准度和效益，日前财政部等部门发布了《学生资助资金管理办法》。学生资助资金都包括哪些？最新的资助标准是多少？今天主持人就跟大家聊一聊。

问：学生资助资金都有哪些？

主持人：主要包括国家奖学金、国家励志奖学金、学业奖学金、国家助学金、免学费（杂）费补助资金、服兵役国家教育资助资金、基层就业学费补偿国家助学贷款代偿资金、国家助学贷款奖补资金等。

问：本专科生国家奖助学金补助多少？

主持人：本专科生国家奖学金奖励特别优秀的全日制本专科生，每年奖励5万名，每生每年8000元。本专科生国家励志奖学金奖励品学兼优家庭经济困难的全日制本专科生，资助面约为全国普通高校全日制本专科在校生总数的3%，每生每年5000元。

本专科生国家助学金资助家庭经济困难的全日制本专科生（含预科生），资助面约为全国普通高校全日制本专科（含预科）在校生总数的20%，平均资助标准为每生每年3000元，具体标准由高校在每生每年2000元至4000元范围内自主确定。

问：研究生资助多少？

主持人：研究生国家奖学金奖励特别优秀的全日制研究生，每年奖励4.5万名。其中，硕士生3.5万名，每生每年2万元。博士生1万名，每生每年3万元。

研究生学业奖学金奖励中央高校全日制研究生，中央财政按照硕士研究生每生每年8000元、博士研究生每生每年10000元的标准以及在校学生数的一半比例给予支持。

研究生国家助学金资助全日制研究生的基本生活支出。中央高校硕士研究生每生每年6000元，博士研究生每生每年15000元；地方所属高校研究生国家助学金资助标准由各省（自治区、直辖市、计划单列市）财政部门会同教育部门确定，硕士研究生每生每年不低于6000元，博士研究生每生每年不低于13000元。

问：中等职业学校资助范围和标准是什么？

主持人：主要包括免学费和国家助学金。对中等职业学校全日制学历教育正式学籍一、二、三年级在校生中所有农村（含县镇）学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生免除学费（艺术类相关表演专业学生除外）。

国家助学金资助中等职业学校全日制学历教育正式学籍一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生。平均资助标准每生每年2000元，具体标准由各地结合实际在1000元至3000元范围内确定。

（本期主持人 董碧娟）



本报记者 郭存举 李 瞳