浙江舟山群岛新区研究内参

2021年2月6日
(第21005期) (总第224期)
内部材料 仅供参考

浙江舟山群岛
新区研究中心

领导批示：

(批示与采纳情况请反馈)

宁波“再发展”：以乡村文化融合凝聚外来人员

浙江舟山群岛新区研究中心 王微

“再发”是中国“已发”地区面临的普遍性问题。这个问题经过疫情之后越发重要。“再发”问题的关键在，人员集聚。人员无论是“已发”还是“再发”都是第一要素。位于中国东南沿海的宁波“已发”在城市，但它的“再发”在乡村。国家的“乡村振兴战略”意义也在“再发”。宁波“十四五”规划指出，要大力推进更为均衡的城乡一体化发展，特别是乡村要加强外来人员的融合建设。但目前随着外来人员基数的不断迅速扩大，文化融合问题十分严峻，面临“发展性挑战”。不是在“融合”中得到发展，就是在“不融合”中衰退。

一、宁波“再发”需要乡村振兴的支持

宁波城市的发展促进了宁波“已发”。将宁波“已发”转变为“再发”首先需要解决乡村现代化建设问题。宁波“再发”将促进宁波发展生态化，广泛利用好农村资源，打造生态化宜居环境，需要乡村振兴支持。乡村振兴使得宁波利用“已发”优势推动促进“再发”前景，需要着力发展乡村经济，一定程度上需要遏制城镇对乡村的虹吸效应，使人员慢慢开始涌入乡村。宁波乡村由于就业机会多和生存消费相对较低使其成为外来人员的首要选择。数据显示，从2017年开始，宁波乡村外来人员数量开始快速增加。同时，宁波乡村地区生产总值也从2017年开始高速增加，两者呈明显正比关系。

二、宁波乡村“再发”需要外来人员

宁波乡村地区生产总值的增加需要其充分地吸纳外来人员。以宁波A村为例，共有常住人员6756人，其中户籍人员2323人，外来人员4433人，分别占人员总数的34.4%和65.6%。外来人员在宁波乡村企业人力资源中占据绝对主导地位。外来人员的大量进入提供了充足的劳动力供给，弥补了劳动力短缺，有助于劳动力市场的有序建立，同时更利于降低成本，提高劳动生产率，对宁波“再发”起到很大推进作用。同时，外来人员通过劳动也获得了丰厚收入。在宁波乡村的发展中，外来人员的贡献不可否认。一方面弥补了宁波乡村第二、三产业的岗位空缺，另一方面由于人员的骤增促进了宁波乡村商品的生产与消费。但乡村振兴的核心是文化融合。发展力是发展的核心动力。现在正在探索的发展力形态是文化的融合力。外来人员的文化融合成为了制约乡村发展的重要因素及其关键问题。

三、外来人员要安心为宁波“再发”贡献需要文化融合

现在，以户籍制度为依托的外来人员管理以及一系列相关政策对外来人员的排斥限制了外来人员从“体制外”进入“体制内”。宁波“已发”的核心在发展，“再发”的核心在文化融合。

1、宁波乡村缺乏对外来人员的文化关心

语言文化不同造成的沟通不畅使得外来人员很难在短期内建立一定程度的身份认同。宁波乡村本地人员之间的交流多采取方言的形式，本地老年人员文化水平偏低，交流障碍阻隔了他们与外来人员之

间的日常交往。外来人员没有参与村民大会等乡村中重大会议的权利。村委会的管理部门中也没有设置外来人员岗位。村委会等组织在管理中对于本地人员与外来人员的区别对待较为显著，村里的文化礼堂也只为本地人员的婚嫁丧葬提供服务。

2、宁波乡村外来人员管理方式间接单一

目前，在宁波，乡村镇政府都设有专门的外来人员登记部门，主要负责该镇外来人员的信息登记与管理。但是，在宁波的乡村村委会并没有设置相应的外来人员管理部门。村委会缺少对外来人员的管理。由此形成的信息滞后又会使村委会在外来人员管理上出现漏洞。

3、外来人员医疗、就业、福利、信用问题普遍存在

目前，外来人员异地就医及报销难。宁波当前因生病住院产生的医疗费用还没有实现完全的异地报销。即使在后期可以报销部分医疗费也需自己先垫付全部医疗费用。宁波对于人才的补贴力度较低，虽然有针对应届毕业生的生活安居补助及购房补贴，但与杭州等城市相比还缺乏针对性的租房、社保、培训以及创业补贴。外来员工进入企业后缺乏培训，企业用工存在不公平现象，熟人效应明显。外来人员信用考核难，既没有良好的信用依据，也没有合理的乡村外来人员信用考核机制。外来人员贷款的依据主要是信用度。信用度的主要标准是其之前贷款准时归还的记录。如有一次不还，信用度就会降低。但这样的信用体系还不够完善、这使得外来人员的借贷存在一定困难。

4、乡村的教育制度阻碍乡村人员集聚

宁波乡村外来人员子女的教育问题仍然存在较大挑战。外来人员家庭普遍希望子女能够与本地居民子女一样，进入公立学校就读。但由于各种政策影响，其子女如果选择在当地上学，只能选择民工子弟学校就读。这使得外来人员的子女与本地居民的子女相比在“起跑线”上就不平衡了，甚至还形成了“被歧视”的心理感受。

四、宁波乡村文化融合需要政策支持

“再发”需要文化融合力。深层次文化融合需要根本性政策支持。

（一）宁波乡村文化融合需要文化关心

1、乡村文化融合首先要做的是文化发展

文化的基本形态是语言。语言不通是外来人员较难适应当地生活的最先原因。促进外来人员快速适应及融合，镇政府或村委会应安排相关部门组织本地人员（尤其是中老年人）进行普通话、外语培训。

2、宁波乡村应当成立文化融合委员会。

合理公平的外来人员管理机制是乡村发展的基础条件。宁波乡村应当成立文化融合委员会。村党支部要挑选一名委员专门负责专项管理。先进村民等荣誉的评比标准不应区分外来人员和本地人员。村规民约的制定应对所有村民公平施行。特别是外来人员代表的参与不可或缺。外来人员代表应有资格参与村民议事会等大型会议。

（二）宁波乡村文化融合应有具体举措

1、宁波乡村应确立信用考核机制。政府应设立合理的信用考核机制，给外来人员的信用考核提供数据支撑。信用度按照信用考核标准可分若干等级。信用等级的核定由当地政府信用管理部门按期进行。这制度既可作为银行给予外来人员借贷、医疗保险以及异地就医的支付与报销的主要依据，又可作为企业选拔任用员工的参考依据。

2、宁波乡村文化融合需推进教育公平。外来人员对当地的社会认同不足与其在当地文化教育方面的不平等有很大关联。政府应取消“民工子弟学校”，用“临时班”代替，并过渡——当其达到宁波市落户标准后，子女就能转入普通班就读。

3、合理安排对外来人员的培训。宁波乡村的人力资源目前呈倒金字塔状。企业多以第二产业的制造业为主。但人力资源以中低挡为多。政府应适当增加经费为外来人员提供职业技能和就业创业培训。

4、制定乡村高层次人才福利政策。建立《乡村绿卡制度》。绿卡持有人享受与当地居民同等的待遇和社会地位。特别要给予优秀人才一定的自由度，促进外来人员城乡的自由迁移。

总编：黄建钢

顾问：耿相魁

责任编辑：吕新玲

地址：浙江省舟山市定海区临城街道海大南路1号文理楼224-2室

邮编：316022

电话：0580—2267345；13957222728

电子邮箱:czzc2011@126.com

网址:<http://czzc.zjou.edu.cn>