

推拉理论视角下乡村人才回流的政策动因与优化路径

田 雨

(中南民族大学, 湖北 武汉 430000)

摘 要: 人才振兴是乡村全面振兴的重要支撑, 当前乡村人才外流、队伍结构失衡问题突出, 制约农业农村现代化发展。本文以人口迁移推拉理论为分析框架, 界定乡村人才与人才回流的核心内涵, 从城市生活成本攀升、就业竞争加剧梳理人才回流的现实推力, 从财政、土地、引才举措等方面剖析政策拉力。研究发现, 现阶段乡村人才回流相关政策存在顶层设计统筹不足、落地执行效能偏低、要素保障薄弱、人才培育机制滞后、财政扶持体系不完善等问题。对此, 本文从健全全周期资金保障体系、优化政策执行与监管机制两大维度提出优化路径, 以期完善乡村人才回流政策体系, 引导人才扎根乡村, 助力乡村振兴战略落地。

关键词: 推拉理论; 乡村人才; 人才回流; 返乡创业; 政策优化

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i7.595

一、问题的提出

党的二十大报告明确指出要“加快建设农业强国, 扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。作为“五大振兴”的核心动能, 人才振兴是实现农业农村现代化的关键支撑, 具有多维度的战略价值。其重要意义不仅在于破解当前乡村发展困境, 更关涉城乡融合发展与共同富裕目标的实现。然而, 我国乡村地区的人才支撑体系短板依然突出, 集中表现为人才总量不足与结构失衡并存的困境。一方面, 由于城乡之间在经济发展水平、收入待遇等方面存在显著差距, 大量优秀人才持续向城市集中, 导致乡村地区人才存量不断减少, 供需矛盾日益尖锐。另一方面, 乡村现有人才队伍主要由传统农业生产者、基层干部和农村中小学教师构成, 他们虽在维持基本农业生产和乡村社会运转中发挥着重要作用, 但在引领现代农业发展、推动产业转型升级方面明显力不从心。乡村地区尤其缺乏具备现代经营管理理念的管理型人才, 以及掌握新技术、新模式的复合型人才, 这类人才正是推动农旅融合、智慧农业等新兴产业发展所急需的核心力量。

二、推拉理论与乡村人才回流

推拉理论的起源最早可追溯至 19 世纪。1885 年, 拉文斯坦 (Ravenstein) 通过深入研究人口迁移现象, 最先提出了人口迁移的七大规律, 对迁移特征及其趋势进行概括。他认为, 人口迁移的方向是从农村转移至城市, 且流动人口首先迁移至城镇附近的周边地带, 之后逐渐转移至城镇内。20 世纪 50 年代末, 博格 (Bogue) 首次提出了推拉理论, 他认为人口流动的目的是改善生活条件, 迁出地不利于改善生活条件的因素是推力, 迁入地有利于改善生活条件的因素是拉力, 迁移行为是推力和拉力相互作用的结果。在此基础上, 1966 年埃弗雷特·李 (Everett S. Lee) 进一步完善了理论框架, 补充了中间障碍因素, 提出迁出地和迁入地分别既存在推力也存在拉力, 人口流动是所有推力拉力综合作用的结果。

乡村人才是动态化复合型概念, 从词义与政策内涵来看, “乡村”突破传统地域定义, 兼具空间与社会属性, “人才”以综合素质、实际贡献为评判标准; 结合学界已有界定, 该群体囊括三类主体: 一是在乡本土人才, 长期扎根乡村, 细分为生产、经营、技能服务、基层治理等实用型从业者; 二是返乡人才, 原为乡村户籍、外出求学务工后携资本技术回乡就业创业; 三是下乡人才, 身在城市, 依托智力、资金、项目定向赋能乡村 (不含无固定落地服务的科研人员)。判定维度包含空间关联、社会身份、能力素养、价值贡献四项, 既包含高学历专业人才, 也涵盖技艺传承人、乡土能人等低学历实干群体, 人才回流不仅是人员物理返乡, 也涵盖技术、资本等智力资源下沉, 评判以是否服务乡村产业、民生、治理并产生实际价值为核心标准, 内涵随乡村发展持续调整。“乡村人才回流”主要指的是原从乡村流向城市、在城市积累一定知识、技能、经验和资本后返乡从事乡村工作或创业的

作者简介: 田 雨(2000-), 女, 硕士学位在读, 研究方向为农业经济与政策。

人才，来自农业技术、经济管理、信息技术、教育文化等不同行业部门。其带着在城市掌握的知识、技能和经验资源返回乡村，通过推进乡村经济社会发展，在推动农业数字化进程中发挥着重要作用。

虽然早期的“推拉理论”虽发端于人口流动研究，但其对迁移影响因素的分析框架，与人才流动的动因研究具有异本同源的内在一致性——人口迁移本身就内含着人才的流动。因此，该理论能够为探讨农村人才迁移的影响因素提供坚实的理论依据。受我国特殊国情影响，长期以来，大量农村劳动力持续向经济发达地区迁移，导致农村实用人才严重流失，进而加剧了乡村空心化现象，使乡村振兴所依赖的“智力库”日益匮乏。一个地区优越的生活条件、充足的就业机会、优质的教育与社会服务、完善的职业培训体系、安全的社会环境以及健全的社会福利等，均可能构成正向的“拉力”因素，吸引更多人才流入。相比之下，农村地区发展相对滞后，对人才的吸附力远不及城市。唯有系统厘清促进人才回流的有利因素，以及在这一推拉过程中存在的各种阻碍因素，才能有效引导更多人才投身乡村振兴事业。

三、乡村人才回流动因分析

（一）现实推力与乡村人才回流

1、城市生活成本持续攀升

当前，城市生活成本的上涨对青年群体形成强烈的现实推力，城市住房、子女教育、医疗卫生等刚性消费成本逐年攀升，青年务工群体薪资增速普遍滞后于生活开支涨幅，收支缺口持续拉大。大城市职场内卷加剧、就业不确定性上升，生存与发展双重压力叠加，形成明显迁出推力，不少在外农村青年逐步放缓留城发展规划，开始权衡返乡就业、创业的可行性，由此催生返乡择业的主观意愿。

2、就业市场竞争日趋激烈

青年群体的就业问题一直受到社会各界高度关注。党的二十届四中全会强调，“稳定和扩大高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》围绕重点群体就业进一步作出部署，提出“实施高校毕业生等青年就业支持计划”。2026年政府工作报告明确提出，“制定高校毕业生等青年就业支持政策”。这些重要部署为持续促进青年群体高质量充分就业，从而更好服务大局、服务民生、服务发展，提供了根本遵循和行动指南。然而，当前就业市场竞争日趋激烈，一方面高校毕业生人数持续增长，另一方面随着产业数字化转型的加速，传统岗位不断被技术替代，新兴岗位对技能要求越来越高，就业门槛显著提升。面对激烈的就业竞争和技能更新的双重压力，一批在城市就业受挫或面临职业瓶颈的青年开始向乡村场域转移，通过返乡创业寻求职业突围路径。

（二）政策拉力与乡村人才回流

1、财政扶持政策提供创业红利

为加大对返乡创业的支持力度，各级政府建立了财政资金直接投入的支持体系。《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》明确提出，返乡入乡创业人员同等享受当地创业扶持政策。对符合条件的返乡入乡创业人员，要落实税费减免、场地安排政策，给予一次性创业补贴。对符合条件的返乡入乡创业企业，按规定给予社会保险补贴，并可参照新型农业经营主体支持政策给予支持。二是创业担保贷款政策。探索建立信用乡村、信用园区、创业孵化示范基地、创业孵化实训基地推荐免担保机制，缓解返乡入乡创业反担保难题。

2、土地支持政策拓展发展空间

土地作为乡村产业发展与返乡创业不可或缺的基础资源，其供给与利用效率直接影响创业成效。国家不断深化农村土地政策创新，通过优化用地保障、盘活闲置农地等一系列举措，破除用地制约，为返乡创业者营造了更为宽松的发展环境。《中共中央 国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027年）〉》强调深化农村土地制度改革，优先保障乡村全面振兴用地需求。2026年中央一号文件持续深化农村土地领域改革，从耕地、承包地、集体经营性建设用地、宅基地四大维度出台支持政策。文件明确严守耕地红线，整治乱占耕地、“大棚房”等问题，推进撂荒地复耕，优化设施农用地管理，同步实施高标准农田、耕地质量提升等工程；全面推开第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点，坚持“大稳定、小调整”原则，保障外出人员土地权益，鼓励承包地流转盘活。在集体经营性建设用地方面，明确入市土地优先保障乡村产业发展，禁止违规开发商品住房；规范农村宅基地管理的同时，支持各地依法盘活闲置农房与闲置土地，并强化租赁合同监管。此外，文件要求各地规范用地审批与土地流转流程，健全监管机制，为各类乡村经营、返乡创业活动提供稳定的土地要素支撑。

3、人才引进政策激发发展潜力

乡村人才是乡村发展的核心要素，要完善乡村人才培育和发展机制。2026年中央一号文件中明确提出要，发展壮大乡村人才队伍，激励各类人才下乡服务和创业就业。加强乡村产业带头人和乡村治理人才培育，因地制宜

宜培育农创客。当前我国乡村人才引进形成了多层次、全覆盖的政策体系。在本土人才培养上,依托高素质农民培育、“头雁”项目、涉农教育计划等,重点挖掘和提升乡土人才能力;在外部人才引进方面,区分返乡人才与下乡人才两类群体,前者配套创业补贴、贴息贷款、就业帮扶等政策,后者推行柔性服务、组团帮扶、科技特派员等引才模式。同时,国家持续优化土地、住房、社保、户籍等要素保障,落实农村用地改革政策,完善乡村生活配套;叠加三支一扶、特岗教师等基层专项计划与荣誉激励举措,各地还搭建一站式政务服务平台优化营商环境,全方位吸引、留住、用好各类乡村人才,助力乡村人才振兴。

四、政策拉力与优化空间

(一) 政策顶层设计缺乏统筹与精准性

现有政策多由各部门分别出台,整体较为碎片化,跨部门协同机制不完善,审批、扶持、监管等环节衔接不畅。同时政策偏向普惠模式,未针对返乡大学生、务工人员、乡土能人、柔性技术人才等群体分类施策,人才认定标准也存在“重学历、轻技能”问题。部分地区照搬上级文件,未能结合本地产业特色定制政策,出现政策供给与区域发展、人才需求错位的问题。

(二) 政策落地执行效能不足

在政策信息传播层面,现有解读未能兼顾专业性与通俗性,返乡创业者难以精准把握政策要义与申报要求,政策宣传解读机制仍需健全。在基层执行环节,部分工作人员履职主动性不足,存在被动落实现象,制约政策落地成效。同时,少数人员对新政理解不透彻,致使解读口径、实操标准出现偏差,造成政策执行偏离初衷。

(三) 基础要素保障存在明显短板

土地、金融、民生三大核心支撑仍有欠缺。农村闲置资源盘活、设施农用地使用等配套细则不完善,返乡创业用地难题未彻底解决;创业贷款仍存在担保门槛,涉农专项金融产品、风险分担机制不足,创业风险偏高。此外,城乡教育、医疗、住房等公共服务差距显著,社保转接、生活配套不完善,难以支撑人才长期扎根。

(四) 人才培养与使用机制滞后

各地技能培训内容老旧,多侧重传统农业,跟不上农村电商、数字农业等新业态发展需求,且重理论、轻实操,学用脱节。当前政策普遍“重引才、轻育才”,缺少创业指导、市场对接等全周期服务,柔性引才的配套激励机制也不健全。同时人才评价与晋升通道狭窄,难以充分调动人才积极性。

(五) 激励支持规模有待扩大

尽管各级政府在财政扶持方面已出台了一系列政策措施,但从返乡创业的实际情况来看,财政支持规模仍存在进一步扩大的空间。其一,财政扶持力度整体偏弱。现阶段财政激励手段以创业补贴、税费减免为主,补贴额度偏低,难以覆盖青年返乡创业多元化的资金诉求。其二,财政支持存在区域与产业不均衡问题。受地方财力制约,各地扶持标准差距明显,经济薄弱地区的返乡创业财政保障能力不足。其三,扶持链条存在断层。现有政策多聚焦项目初创阶段,针对经营过程中的技术改造、市场开拓等后续发展环节支持不足。伴随创业项目逐步成长,市场风险与发展投入持续增加,构建覆盖全生命周期的财政扶持体系已成为现实所需。

五、结论及政策建议

(一) 深化政策供给改革,健全资金保障体系

应搭建多层次资金支撑体系,强化财政投入,围绕项目孵化、运营、扩张、转型全周期设置梯度化扶持政策。结合种植养殖、农产品加工、乡村文旅、农村电商等业态差异实施分类扶持,提升财政资金使用效能。同时创新涉农金融服务,推行基于信用、产业前景的综合授信模式,降低融资门槛。整合财政、金融、社会资本,构建梯次融资体系,全面缓解返乡创业资金压力。

(二) 强化政策执行建设,优化落地运行机制

加强基层人员思想引导与业务培训,提升政策理解与服务能力。建立多部门联席会议与信息共享机制,统筹解决用地、融资、办证等跨领域问题。构建全流程监督体系,引入第三方开展成效评估,畅通诉求反馈渠道,落实问责与正向激励制度,以常态化监管与奖惩机制保障各项政策落地见效。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 人力资源社会保障部 财政部 农业农村部关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见[EB/OL]. (2020-01-08)[2026-06-08]. https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/202001/t20200108_353035.html.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2022-10-16)[2026-06-08].https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm.
- [3] RAVENSTEIN E G. The laws of migration[J]. Journal of the royal statistical society, 1889(2): 241-305.
- [4] DONALD J B. Components of population change[J].American journal of sociology, 1959(4).
- [5] LEE E S . A theory of migration[J]. Demography, 1966, 3(1): 47-57.
- [6] 侯冠宇,胡宁宁. “十五五”时期智能经济赋能乡村全面振兴研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2026,43 (1):80-89.
- [7] 高立军. 共同富裕背景下乡村振兴的现实困境与创新路径研究[J].农业经济,2025, (6):54-56.
- [8] 高永辉,韩晓月. 交叉分析视角下乡村人才类型划分研究[J].智慧农业导刊,2023,3 (3):23-26.
- [9] 唐丽桂. “城归”、“新村民”与乡村人才回流机制构建[J].现代经济探讨,2020, (3):117-122.
- [10] 刘晓峰. 乡村人才:从概念建构到建设路径[J].人口与社会,2019,35 (3):76-85.
- [11] 毛一敬. 乡村振兴背景下青年返乡创业的基础、类型与功能[J]. 农林经济管理学报, 2021, 20(1): 122-130.
- [12] 姜姝. 返乡创业群体的乡情文化嬗变[J]. 南京农业大学学报(社科版), 2025, 25(2): 52-61.

Policy Drivers and Optimization Pathways for Rural Talent Return from the Perspective of Push-Pull Theory

Tianyu

(South-Central Minzu University, Wuhan, China)

Abstract:The revitalization of talents is an important support for the comprehensive revitalization of rural areas. Currently, the problem of rural talents' outflow and the imbalance of the talent team structure is particularly prominent, which hinders the development of agricultural and rural modernization. This article uses the push-pull theory of population migration as the analytical framework, defines the core connotations of rural talents and talent return, and analyzes the real driving forces of talent return from the perspectives of rising urban living costs and intensified employment competition. It also examines the policy pull forces from aspects such as finance, land, and measures for attracting talents. The research reveals that the current policies for rural talent return have issues such as insufficient overall planning in top-level design, low effectiveness in implementation and execution, weak factor guarantee, lagging talent cultivation mechanism, and incomplete fiscal support system. In response to these problems, this article proposes optimization paths from two dimensions: improving the full-cycle funding guarantee system and optimizing the policy implementation and supervision mechanism, with the aim of improving the policy system for rural talent return, guiding talents to settle in rural areas, and facilitating the implementation of the rural revitalization strategy.

Keywords:Pull-push theory; rural talents; talent return; returning to start a business; policy optimization