

泰州实施新市民战略研究

蔡成浩

最近十年，泰州一直是户籍和常住人口净流出城市，加之周边城市纷纷开展“抢人”大战，人口竞争态势不断升级，面临周边城市的虹吸效应加剧，新市民集聚难度进一步加大，对地区经济社会发展产生了巨大影响，亟需引起各方的重视。对此，泰州市委五届十一次全会作出新市民战略的决定。本文根据相关研究，主要对泰州农业转移人口、城市间转移就业人员、高校毕业生等新市民重点对象进行研究。同时，结合第七次人口普查数据及相关文献资料，综合分析泰州人口发展、新市民状况及吸引力不足的原因，并在此基础上提出“外引内聚”做大基数、调优结构，吸引更多高净值人群来泰安居乐业的策略。

一、泰州人口基本状况

（一）总体发展状况

1. 户籍人口和常住人口持续下降

2020年，泰州户籍人口497.15万人，排名江苏省第10位，比2010年减少7.5万，减少量居全省第2，仅次于扬州市的8.41万人，年均下降率约为0.5%，为全省最高。从最近三年看，户籍人口连续3年负增长，且自然增长数量和自然增长率逐年下降。常住人口总量也在下降，2020年，泰州常住人口451.28万人，排名全省第12位，比2010年减少10.61万人，下降2.30%，为全省3个常住人口减少的设区市之一。户籍人口和常住人口“双下降”，形势较为严峻。

2. 人口净流出态势进一步加剧

2020年，泰州净流出人口45.87万人，较2010年第六次人口普查多流出3.11万人。从流出目的地看，省内远高于省外。流动人口中77.19%流出到苏州、无锡、南京、常州等地；流出到省外的占22.81%，以上海、浙江等地为主，说明外流人口受周边城市虹吸效应较为明显。外出人口中，以兴化、泰兴户籍人口为主，两地外出人员占全市外出人口总数70%以上。从区域内部情况看，海陵区、医药高新区、靖江市人口为净流入，其余皆为人口净流出。

3. 老龄人口保持快速增长，中青年人口减少

相关统计显示，从2000-2010年，泰州65岁以上人口比重增长了3.93%；2010-2020年，65岁以上人口比重增长了7.78%，后者65岁以上人口比重增幅几乎是前者的2倍，人口老龄化加快趋势非常明显。常住人口中15-59岁人口比重为59.39%，比全省均值低3.56%，与第六次全国人口普查相比，下降7.68%，中青年人口总量下滑突出。

（二）新市民基本状况

1. 新市民与潜在新市民人口双增加

2020年，泰州常住人口城镇化率为68.06%，比2010年增加50.11万人，城镇人口比重上升12.42%；常住人口中户分离人口为130.49万人，比2010年增加65.14万，增长99.66%，这是潜在的新市民群体。

2. 产业集聚人才成效初显，但高层次人才占比较低

截至 2020 年底，全市人才资源总量 95 万人，比“十二五”期末增加 10 万人，年均增长 2.8%，每万人口拥有人才数达 1870 名，相对增幅明显。但同期，常州人才总量达 135 万人，高层次人才占人才总量比例达 8%；无锡人才总量达 183 万人，高层次人才占人才总量比例为 7.7%，两市人才总量、高层次人才比例都远超泰州。

3. 高校毕业生中留泰返泰比例较少

市外户籍大学生留泰和泰州户籍大学生返泰都比较少。2011-2020 年，泰州高校毕业的 16.79 万市外户籍学生中，仅有 2.01 万人留在泰州，占比 12%；户籍外出就读的 24.89 万学生中，1.32 万人回泰，占比仅为 5.3%，“流出减量”是“流入增量”的 11.73 倍。而一江之隔的常州，2019-2020 年，全市生源毕业生 75%回常就业，在常高校毕业生 35%留常就业，两年就累计引进常州市生源人才数量达 3.84 万人，是泰州近 10 年总数的 2.9 倍。

4. 新市民中省外多于省内，中青年人群越来越少

据相关部门统计，近三年来，泰州新市民中 50%以上来自省外，主要是安徽、山东、河南、江西、四川、浙江等地，不到 50% 的新市民来自省内，主要是扬州、盐城、南通、徐州、淮安等地。从年龄结构看，新市民中 18-59 岁劳动力人口比例从 2016 年的约 93%下降至 2020 年的 85%左右，五年间下降了 8%。

二、泰州人口双降的原因分析

（一）经济发展程度及活跃度影响新市民集聚

作为城市经济基础重要构成要素的常住人口，长三角城市群核心区 27 城市 GDP 的排位和常住人口的排位基本类似，人口大城市也是经济大城市。泰州的 GDP 总量、常住人口数量分别排在长三角城市群核心区 27 城市的第 14、16 位，GDP 名义增速 3.50%，排全省第 10 位，通过本地经济发展来吸引外来人口尤其是高层次人才难度较大。而同为长三角城市群核心区城市的嘉兴，依托上海的溢出效应，产业发展迅速，吸引了大量外来人口，嘉兴成为长三角城市中常住人口排名上升最快的地域，由 2010 年的 24 位上升至 2020 年的第 15 位，人口增加近 90 万人。

（二）产业结构与就业结构不匹配，就业吸纳能力不强

调研显示，外地人才及泰州籍人才来泰，首选就业方向为党政机关及事业单位、国有企业、学校的总占比近 70%，仅有 8.11% 的人才首选民营企业，5.32%首选外资企业，6.73%选择自主创业。究其原因，主要是当前泰州产业层次偏低，机械加工、通用基础件装配、餐厅服务员、金属船体制造工等工种供过于求，而文化创意、研发设计、商务法务、技术外包、信息服务、金融保险、现代物流、互联网企业等岗位偏少，无法提供充足的多元化、含金量高的就业机会，从而难以吸引相关专业人才和高层次人才来泰就业，大量外地人才及在外地就读的泰州籍优秀毕业生难以在泰州本地企业找到理想职位，只能到苏南及上海、杭州等城市就业。

（三）相关人才政策力度不大或内容趋同，对新市民吸引力有限

以盐城“黄海明珠人才计划”、徐州“彭城英才计划”及泰州“凤城青年人才集聚计划”为例，盐城对顶尖人才创业项目给予最高 1 亿元的资助，远超泰州；从博士、硕士、本科生的购房补贴来看，盐城最高可达 40 万元，徐州最高可达 30 万，而泰州最高为 20 万元，差距比较明显。

落户政策相对宽松，但宣传还不到位，政策利好未能有效释放。如 2020 年 9 月出台的《泰州市户口迁移准入登记规定》，将先落户后就业的对象放宽为“大学专科以上学历”，提出“租房人员也可落户”等，但仍有不少大学生误以为买房才可落户。同时，在具体细则上还相对保守。如在“先落户后就业”适用对象上，泰州仍限于“具有大学专科以上学历、中级以上技术职称或国家职业资格证书，或者在国（境）外取得经教育部学历学位认证的高等教育留学回国人员”。诸如此类的“隐性”门槛仍然存在，离真正的“零门槛”落户尚有不小距离。

（四）城市功能短板明显，公共服务质量不高

一是中心城区商业集聚度不高。调查显示，40.89%的新市民认为泰州城市国际化程度不高。一线品牌店不如周边的城市南通、扬州、盐城等地丰富，仅有金鹰、万达、天虹等零散商场，难以成“圈”。从入驻品牌看，落户泰州的潮流品牌特别是首店品牌、网红品牌，在品牌数、门店数、增长速度上与周边城市差距较大。二是交通不够便利。泰州虽为长三角中心区城市之一，地处江苏地理中心，但并不是重要的枢纽节点，对外交通出行的瓶颈依然比较突出。目前，泰州能够直达的一线城市、省会城市等还较少，真正意义上的高铁、城际线路还是空白。三是公共服务质量不高。优质教育资源较为紧缺且分布不均衡，截至 2021 年 5 月，全省四星级高中 308 所，泰州仅有 19 所；高等教育发展缓慢，目前仅有 7 所普通高等学校且层次不高，居全省第 11；医疗卫生资源总量不足，截至 2019 年，全市共有各类医疗机构 2118 个、卫生工作人员 3.93 万人、卫生技术人员 3.17 万人，均居全省第 10。

三、泰州实施新市民战略路径的思考

（一）坚持“强产业”“强城市”双轮驱动，让新市民“进得来”“留得住”“过得好”

一方面，产业经济发展对人口净流入规模起着决定性作用，是人口集聚和迁徙的根本因素。要把“打造高水平特色产业集群、创新集群”落到实处，进一步丰富产业业态，聚力聚焦发展生物医药产业，全力培育形成一批龙头型企业、标杆型企业、创新型企业，建设特色鲜明的现代产业名城，擦亮中国医药城的“金字招牌”，为新市民提供就业载体。聚焦三大先进制造业集群和金融、商务服务、工业信息服务等现代服务业，编制产业急需的紧缺人才目录，积极营造“大众创业、万众创新”的良好氛围，吸引更多新市民流入。另一方面，根据城市空间结构的调整方向和功能定位，统筹考虑“一核三极三城”协调发展，强化“产城联动”，推动南部新城由“产业型”向“综合型”转变，合理布局各类各级公共服务设施，提高人口服务能力。同时，以筹办 2022 年省运会为重要引擎和抓手，更大力度实施一批基础性、先导性、标志性工程，补齐城市功能短板，加强生态保护，提升城市品质功能，建设人民满意的幸福之城，实现人口、产业、生态的良性循环。

（二）强化高技能人才、技术工人招引力度，打造技能型人才高地

一是突出重点群体，即高技能领军人才。扩大高技能领军人才范围，把获得江苏省技能大奖荣誉人员、省劳动模范荣誉的技师、高级技师等列入高技能领军人才范围，明确其与高层次人才同等享受相应待遇，对其合理需求，通过“一事一议”方式予以协调。二是完善技能人才、技术工人职业发展通道。凡在工程技术领域生产一线岗位，具有高级工以上职业资格或职业技能等级，近三年年度考核合格，均可参加工程系列专业技术职称评审；技工院校中级工班、高级工班、预备技师（技师）班毕业，可分别按相当于中专、大专、本科学历申报评审相应专业职称。三是注重系统提升。围绕当前提高技术工人待遇政策碎片化问题，从培养、评价、使用、激励和保障等各个环节着手，整合各方资源，形成整体效应。明确要求推行终身职业技能培训制度；健全技能评价通道，打通职称评定通道；鼓励企业对高技能人才实行技术创新成果入股、岗位分红，鼓励企业设立技能专家、首席技师、特级技师岗位，推行职工技术创新专项集体合同；设立高技能领军人才综合服务窗口，提供政策咨询、业务代办，协调落实工资福利、补贴、公共服务等相关政策。

（三）依托园区“筑巢引凤”，汇聚发展力量

近年来，开发园区对泰州人才的“磁场效应”不断显现，以中国医药城为例，已汇聚了 4000 多名海内外高层次人才落户创业，高端人才数量在全国同类园区名列前茅。为进一步凸显人才对经济发展的贡献，有必要依托园区构筑泰州人才集聚的新高地。一是坚持招商引资和招才引才双促双进。围绕园区产业发展需求和重点，聚焦重大工程项目，利用在北京、上海、深圳等地的招商推介会，同步宣传泰州招商政策和人才政策，改变过去单纯招商、单纯引才的模式，向“人、财、项目”打包引进的模式转变，实现引资与引智的“双赢”。二是加强园区与高校、科研院所的合作，扶持各园区建立博士后工作站、“千人计划”双创基地、企业研发中心等，以此加强产业园区的产学研体系建设，更好发挥园区吸引人才、招揽人才的作用。三是注重发挥社会中介机构的作用，鼓励各类人才机构入驻各园区、开发区，对在国内乃至国际上排名靠前的人力资源服务机构入驻，给予适当奖励，并比照创新企业标准，使人才机构享受相关优惠政策。

（四）加强政策系统整合，提高含金量

一是针对现有人才政策“碎片化”“找起来费事、用起来麻烦”等问题，将原分散的政策文件进行梳理，形成一个简洁的政策文件，既精准回应人才需求、方便人才查询兑现，更是对原有人才政策的集成和升华，使其开放度更高、吸引力更大、整体效应更强。二是进一步放大泰州基础教育资源的优势，在对高层次人才推出“学额奖励”制度的基础上，对符合条件的高技能人才、技术工人的子女，可自由选择泰州的优质教育资源；在高层次人才市级重点医疗保健待遇的基础上，对符合条件的人群扩大报销范围或试行免费医疗；对泰州发展做出重大贡献的创新创业群体、高收入群体减免个税。三是在原有创新创业人才项目资助的基础上，对泰州急需的人才及团队实行“一事一议”。对新引进的市级及以上领军人才、高级人才，根据个人对地方的贡献给予为期五年或以上的专家津贴；对投资额超过 50 亿元的重大招商项目，符合相应条件的主要技术负责人或中层技术骨干可参照享受市级领军人才、高级人才的政策待遇。

（五）提高公共服务质量，增强新市民认同感、归属感

一是着力解决新市民最关心的公共服务问题，进一步提升公共服务水平，扩大基本公共服务覆盖面，不断增进民生福祉，以增进不同群体之间的文化风俗认同、尊重彼此之间的文化差异、促进文化融合为主线，满足新市民不断增长美好生活的需求。二是从文化融入、社区融入、企业融入、平台融入等方面着手，促进新市民融入城市。以开放包容的心态尊重新市民原有的风俗习惯、价值观念，加大泰州经济社会发展、历史文化宣传力度，着力消除本地市民和新市民之间在语言、生活方式上的隔阂。通过培育社工机构，打造社区服务阵地，大力推进“新市民学堂”等形式多样的平台建设，让新市民尽快熟悉、适应泰州的文化、风俗习惯。三是大力发展社区及各类社会组织，帮助新市民积极参与社区活动，增加社会交往，使其尽快融入当地生活，增强其对于城市的认同感和归属感。