

农民工返乡创业的内在积极性 何以被激发：一个案例研究

夏杰长¹,王鹏飞²,贺俊³

(1.中国社会科学院 财经战略研究院 北京 100006; 2.洛阳师范学院 地理与旅游学院 河南 洛阳 471934;
3.中国社会科学院 工业经济研究所 北京 100006)

[摘要]农民工返乡创业已经成为实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键力量,其发展具有深刻的经济社会背景和现实发生条件。随着我国乡村振兴的不断推进、营商环境的持续优化和农村产业基础的日益夯实,我国农民工返乡创业呈现出一系列新的阶段性特征,其中一个重要的特征是在部分地区逐渐完成从“退回来”(被迫式返乡创业)到“跑回来”(主动式返乡创业)的转换。近年来,处于珠三角经济辐射带的江西省赣州市上犹县通过减少和消除农民工返乡创业的信息、成本和能力障碍,激发了农民工返乡创业的内在积极性,为提炼政府促进农民工返乡创业的政策逻辑提供了重要的案例研究素材。

[关键词]农民工返乡创业;乡村振兴;案例研究;内生动力;农村劳动力;农业强国

[中图分类号]F323.6 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-8353(2024)01-0049-08

一、引言

当前,农民工返乡创业已成为发展农村经济、培育农业农村新动能的重要途径。习近平总书记在2022年12月中央农村工作会议上强调,“要引进一批人才,有序引导大学毕业生到乡、能人回乡、农民工返乡、企业家入乡,帮助他们解决后顾之忧,让其留得下、能创业”。有关统计数据显示,截至2022年,全国返乡入乡创业人员数量累计达1220万人(常钦,2022)^①。在“归雁经济”带动下,农民工返乡创业不仅给家乡带来技术、资本和社会资源等优质生产要素,还能提高当地农民收入水平,促进农民就近就业(陈政等,2022^②;王成利,2022^③)。可见,在加快建设农业强国、推进农业农村现代化的过程中,农民工返乡创业已成为实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的有力支撑(夏杰长等,2023)^④。那么,

[基金项目]2023年河南省科技厅软科学研究计划项目“数字经济赋能河南省文旅文创融合的实现机制和高质量发展路径研究”(项目编号:232400410361)。

[作者简介]夏杰长(1964—),男,中国社会科学院财经战略研究院副院长,研究员,博士生导师,研究方向:服务经济与产业发展;王鹏飞(1986—),男,博士,洛阳师范学院地理与旅游学院副教授,研究方向:休闲经济与劳动经济,本文通信作者;贺俊(1976—),男,中国社会科学院工业经济研究所企业创新研究室主任,研究员,博士生导师,研究方向:技术创新与产业政策。

^①常钦《锚定建设农业强国目标,切实抓好农业农村工作》,《人民日报》2022年12月25日,第1版。

^②陈政,王燕荣,李海波等《农民工返乡创业驱动因素及其地区差异实证分析》,《经济地理》2022年第10期。

^③王成利《乡村振兴内生发展动力研究》,北京:人民出版社,2022年版,第148-156页。

^④夏杰长,孙晓《数字化赋能农业强国建设的作用机理与实施路径》,《山西大学学报》(哲学社会科学版)2023年第1期。

农民工返乡创业的影响因素有哪些?内在驱动机制发生了哪些改变?返乡创业面临的现实困境是什么?以及在具体实践中,哪些经验做法值得借鉴推广?怀着对农民工返乡创业现象的高度关切,我们以江西上犹县农民工返乡创业的具体实践为调研对象,试图对这一问题进行深度解析。

二、文献综述

(一) 农民工返乡创业的原因分析

二元经济理论认为,农民工进城务工主要受到经济利益的驱动。首先,随着农业技术进步和机械化农业的开展,农村释放了大量的青壮年劳动力,这为进城务工提供了先决发生条件。其次,与农业劳动生产率相比,进城务工人员可以在工业和服务业中提高劳动生产率,进而获得更加丰厚的经济回报(何宜庆等,2022)^①。然而,随着我国人口结构的转变,特别是农村劳动力供给结构的持续老化,进城务工人员的规模持续缩小。另一方面,在我国陆续出台返乡创业利好政策的刺激下,农民工返乡创业的群体规模持续扩大。在这两种作用“此消彼长”的综合影响下,农民工返乡创业现象在农村地区已悄然成风。

究其原因,已有研究认为农民工返乡创业主要受到两种因素的驱动:一种是政策利好因素说。自2015年国家发展改革委等十部门联合下发《关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知》以来,国家先后分三批开展了341个农民工返乡创业试点县工作,在扶持政策的助力下,新生代农民工成为农村地区返乡创业的主体力量(何宜庆等,2022)^②。特别是随着国家乡村振兴和“双创活动”等国家战略政策红利的逐步释放,返乡创业成为农民工综合考虑后的理想决策(汪昕宇等,2018)^③。另一种是个人因素说。该种观点认为,农民工的进城务工经验、技能积累、社会资本、经济资本和性别、婚姻和家庭因素等个人因素会显著影响返乡创业决策(朱红根等,2010)^④。然而,这两种观点都是在“生存—经济”分析范式框架下的客观分析,对新时期农民工返乡创业缺少更深层次决定性因素的分析研究。

有研究认为,内心深处的“乡愁心结”在解释农民工返乡创业的行为逻辑中扮演了重要角色。刘金发(2022)^⑤通过深度访谈和扎根理论对这一问题进行了深入研究,其研究发现,“乡拉城推”是农民工返乡创业的乡愁驱动机制。一方面,在城乡二元治理结构中,因为农民工背井离乡和远离故土的特殊性,决定了“情感乡愁”成为农民工返乡创业的主动拉力。另一方面,在进城务工的过程当中,城市融入过程的阵痛形成了促使农民工返乡创业的推动力量(陈映芳,2005)^⑥。具体来看,这主要源自于三个方面的影响:一是城乡二元结构的身份烙印带有某种制度刚性和粘性,二是差异化的社保政策和市民权的歧视构成了乡愁情节的核心要素,三是与城市的融入困难加剧了这种乡村情感(刘金发,2022)^⑦。进一步的研究表明,那些具有乡土情结的返乡农民工更容易识别创业机会和更愿意坚持下来,且乡土情结正向作用于返乡农民工的创业幸福感(黄美娇等,2023)^⑧。

①②何宜庆,熊子怡,张科等《政府推动型返乡创业能否促进农民收入增长?——基于双重差分的经验评估》,《湖南农业大学学报》(社会科学版)2022年第4期。

③汪昕宇,陈雄鹰,邹建刚等《我国农民工返乡创业影响因素研究的回顾与展望》,《北京联合大学学报》(人文社会科学版)2018年第3期。

④朱红根,康兰媛,翁贞林等《劳动力输出大省农民工返乡创业意愿影响因素的实证分析——基于江西省1145个返乡农民工的调查数据》,《中国农村观察》2010年第5期。

⑤⑦刘金发《“返”其道而行“乡愁”建构与农民工返乡创业——基于S省Y县的扎根理论研究》,《济南大学学报》(社会科学版)2022年第5期。

⑥陈映芳《“农民工”:制度安排与身份认同》,《社会学研究》2005年第3期。

⑧黄美娇,李中斌,苏小凤《创业能力、创业坚持与农民工返乡创业幸福感——乡土情结的调节作用》,《西南大学学报》(自然科学版)2023年第2期。

除此之外,政府推动也是影响农民工返乡创业不可忽视的影响因素。自从2008年金融危机以来,政府在推动农民工返乡创业方面的政策力度持续加码。首先,为了解决公共服务可及性不足、经济发展滞后等创业制约因素,国家为农民工返乡创业提供了完善的金融服务政策和基础公共物品(何宜庆等,2022)^①。特别是随着乡村振兴的持续推进,先进技术、商业模式和管理经验等知识型生产要素也流向农村地区。其次,政府通过定向产业扶持政策,推动农村地区产业结构升级,创造了大量的非农就业岗位和产业下游创业机会。

(二) 农民工返乡创业的内在逻辑转变

农民工返乡创业是近些年出现的新现象,它既是我国长期形成的二元经济结构下城乡发展不平衡不充分的产物,又是实施乡村振兴战略和承接产业转移的必然结果。改革开放以来,我国城镇化进程快速推进,城镇创造了大量就业岗位,使得大量农业劳动力从农村走向城市,成为农村先进生产力的典型代表。在特定条件下,部分具有一定就业技能和创业精神的农民工返乡从事创业活动。在不同的经济发展阶段,农民工返乡创业的社会背景和内在逻辑具有显著不同。

从内在价值和理论逻辑上来看,农民工返乡创业具有深刻的社会发展背景和现实发生条件。实际上,农民工返乡创业不是新发展阶段下的特有产物,而是随着大量农民工进城务工而同时出现的“孪生现象”。在我国城镇化的进程中,大规模的“返乡潮”可以被划分为从被迫“退回”到主动“返回”的两个阶段:

第一阶段,进城农民工被迫返乡创业。理论上讲,城市有更多的就业机会和更好的公共服务,农民工有留在城市甚至扎根城市的意愿。但他们在这个阶段,为什么被迫返乡创业呢?原因如下:第一,城市创业成本高企,迫使部分有企业家精神的农民工返乡创业。与城市相比,农村地区在土地租赁、厂房建设和用工成本等方面存在着天然优势。第二,由于城市就业环境的变化,农民工被迫返回农村。随着2008年全球金融危机的蔓延,我国大量劳动密集型外贸企业遭受较大冲击,订单锐减导致就业需求急剧下降,进而出现了失业农民工大规模返乡。第三,城市生活压力大,成为“新市民”难。医疗成本、居住成本和子女受教育费用支出较大等形成的社会融入困难,是农民工回流农村地区的外在压力。加之赡养老人和照顾妻小的现实需求,又进一步促使就业形势严峻的农民工群体返乡创业。

第二阶段,新时期农民工主动返乡创业。这阶段,生产生活的许多条件都改变了,甚至是巨变,具有如下时代特征:第一,乡村振兴战略的全面实施是触发农民工主动返乡创业的重要诱因。在推进乡村振兴的过程中,各级政府为农村地区的发展提供了优厚的政策组合和良好的发展机遇。特别是在返乡创业方面,无论是信用贷款、税收减免,还是执照办理和租金支付,政府都为农民工提供了充足的政策激励。第二,产业转移和创业资源积累是农民工返乡创业的前提条件。一方面,随着我国产业结构优化的持续提升,部分劳动密集型产业由东部沿海地区向中西部地区转移趋势明显,从而为农民工返乡创业提供了产业发展机会(江帆、宋洪远,2023)^②。另一方面,外出务工期间的技能学习、资本积累和人脉拓展,为农民工的返乡创业提供了重要的资源保障。第三,城乡市场一体化和公共服务均等化的持续改善是农民工返乡创业的的必要条件。一方面,随着我国市场一体化建设的持续推进,农村地区已经建立起与城市接轨的成熟市场经济体系;另一方面,随着新农村建设和乡村公共服务的不断完善,农村地区的社会环境和基础设施持续优化,与城市公共服务的差距逐步缩小(张玉凤、周毕芬,2022)^③。这为农民工返乡创业提供了现实发生条件。第四,乡土文化下的内在情感需要为农民工返乡创业提供了内在动力。社会网络的情感需求和照顾老幼的中华民族传统美德以及眷恋家乡的强烈情结,是促进农民工返乡创

^①何宜庆,熊子怡,张科等《政府推动型返乡创业能否促进农民收入增长?——基于双重差分的经验评估》,《湖南农业大学学报》(社会科学版)2022年第4期。

^②江帆,宋洪远《促进农民工返乡创业:历史方位与实现路径》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2023年第3期。

^③张玉凤,周毕芬《农村公共产品供给对农民工返乡创业的影响——基于CLDS 2018数据的实证分析》,《福建农林大学学报》(哲学社会科学版)2022年第6期。

业的内生动力,加之故土难舍的乡土情怀也为农民工的自我价值实现提供了强大的推动力量(江帆、宋洪远,2023)^①。

(三) 农民工返乡创业绩效影响因素研究

研究发现,30—40岁中青年男性是农民工返乡创业的主题,且他们在进城务工期间已经掌握了一定的专业技能和管理经验。从创业规模上来看,农民工返乡创业以企业规模较小的个人经营为主,且创业活动与他们的打工经历密切相关(刘苓玲、徐雷,2012)^②。从已有研究成果来看,经济实力、创业能力、社会网络资本、创业者阅历和信息搜集能力都是影响农民工返乡创业的重要因素(肖翔尹,2022)^③。一般来说,经济资本和社会资本是影响农民工返乡创业绩效的重要因素。经济资本是农民工选择创业行业的关键因素,而社会资本是影响创业绩效的决定性因素。一般来说,社会资本越多的返乡创业农民工,其掌握的信息渠道和行业资源也就越多,而这些资源可以显著提升创业成功的概率,因为关系网络和社会资本会加速各种人力、资金、技术和管理等生产要素向创业者集聚(郑蕊,2023)^④。从另一个方面来说,返乡创业者的个人声望和美誉度也会因为社会资本的加持而更好地助力创业绩效。因为政府和银行机构更愿意为社会网络资本较高的返乡创业者发放贷款。这一点在乡贤创业群体中已经得到了很好证明(王辉等,2022)^⑤。

进一步的研究表明,在农民工返乡创业的不同阶段,其所依赖的社会网络类型存在显著性差异。对于初创阶段的返乡创业者而言,先赋性社会网络可以为其提供必要的先决条件。随着创业类型有初创型向成长型转变时,自致性社会网络对创业绩效的影响更大(罗竖元、黄萍,2022)^⑥。赵显洲等(2023)^⑦对农民工返乡创业政策进行了量化评价,认为在九大类国家创业政策工具中,不同的政策工具使用强度较好满足了我国不同阶段创业者的需求。同时,我国对农民工返乡创业政策还存在着土地政策供给不足、基础设施和公共服务政策不完善以及财政政策刺激作用大于帮扶作用的问题。方鸣(2021)^⑧进一步就政府获取对农民工返乡创业的绩效进行了因果检验。从政策执行效果来看,东部地区的政策环境和执行力度要显著好于中西部区域。结果表明,返乡创业培训可以通过提高政策获取能力进而显著提升农民工的返乡创业绩效。

三、农民工返乡创业的现状与存在问题

从驱动因素上看,农民工返乡创业是在宏观经济形势、外部就业压力、返乡就业福利、家庭居住福利的社会驱动因素,以及个体特征、家庭资源禀赋、返乡创业环境、家庭责任的经济驱动因素等多重因素共同作用下的理性选择(陈国生等,2022)^⑨。从经济效应来看,农民工返乡创业对于活跃农村经济、带动农民就业具有积极的推动作用。数据测算表明,每名返乡创业农民工可以带动周边4—5个农民就业。随着市场观念、物质资本和人力资本等生产要素回流农村地区,农村基础设施建设和公共服务供给水平

①江帆,宋洪远《促进农民工返乡创业:历史方位与实现路径》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2023年第3期。

②刘苓玲,徐雷《中西部地区农民工返乡创业问题研究——基于河南、山西、重庆的调查问卷》,《人口与经济》2012年第6期。

③肖翔尹《农民工返乡创业的双重困境》,《江西社会科学》2022年第9期。

④郑蕊《关系网络和社会资源对农民工群体返乡创业的影响机制及调控》,《农业经济》2023年第5期。

⑤王辉,张龙,朱健《人力资本、社会资本对乡贤返乡创业意愿的影响》,《湖南工业大学学报》(社会科学版)2022年第6期。

⑥罗竖元,黄萍《社会网络对农民工返乡创业绩效的影响》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2022年第4期。

⑦赵显洲,罗伯·金·马杰里森,杨丽丽《农民工返乡创业扶持政策的量化评价》,《学术交流》2023年第4期。

⑧方鸣《创业培训、政策获取和农民工返乡创业绩效》,《北京工商大学学报》(社会科学版)2021年第6期。

⑨陈国生,肖瑜君,李海波等《返乡农民工创业选择的影响因素分析——基于5省465户返乡农民工家庭的调查数据》,《经济地理》2022年第1期。

得到大幅提升,从而在很大程度上推进了农业农村现代化进程(韦吉飞,2017)^①。从创业的基础条件来看,农民工在外出务工期间获得的技术能力、市场观念和资本积累是其实现创业的内在动力。个体经营、专业合作社和家庭农场成为主要创业选择,而特色养殖、乡村旅游、农产品加工、物流运输和农村电商则成为返乡农民工结合自身优势和当地特色资源的创业首选(江帆、宋洪远,2023)^②。从综合实践效果来看,农民工返乡创业不仅可以延长现代农业产业链,促进三产交叉融合,还对农村地区的产业升级起到内在推动作用(李周,2019)^③。

虽然我国农民工返乡创业已经取得了明显成效,但从实际情况来看,还存在一些问题尚未解决,具体表现为:第一,政府的返乡创业政策宣传不到位。一方面,政府在对农民工返乡创业政策宣传上存在不持续的问题,当政策热度消退以后,有关部门的宣传力度和深度有所下降;另一方面,对政策宣传的灵活性不足,有些地方对农民工返乡创业政策的宣传方式较为固定、死板,缺乏多样性和特色性亮点。第二,农民工返乡创业面临的风险系数较高。总体来看,农民工返乡创业的企业规模较小,且创业形式稳定性不高(肖翔尹,2022)^④。多数农民工返乡创业都呈现出投资规模小、家庭化经营、进入门槛低、风险承受能力弱且核心竞争力不强的特征。面对同质化的市场竞争,农民工的返乡创业具有较高的潜在风险。第三,地方扶持政策的持续性有待加强。大多数地方对于农民工返乡创业的扶持政策都集中于引导和孵化的创业初期,而在创业执行过程中的中后期则缺乏后续的政策支持与帮扶。第四,返乡农民工的数字化技能有待提高。随着数字经济与实体经济的全面融合,数字化经营对农民工返乡创业的影响日益显著。但返乡农民工的受教育程度普遍不高,在数字化技能方面还存在较大不足。由于以上制约农民工返乡创业的瓶颈卡点长期存在,农民工返乡创业的内在积极性并未被充分激发。

四、案例选择

(一) 江西上犹县情况介绍

上犹县是江西西南地区典型的国家级贫困县和农业大县。数据显示,2022年上犹县三次产业结构为14.7:40.2:45.1。与国家第一产业7.3%的平均水平相比,上犹县的农业产值比例比全国高出一倍左右。与之相对应,上犹县城镇人口7.31万人,乡村人口24.8万人,即75%的人口在农村地区。同时,上犹县也是一个对外输出务工人员的大县。在24.8万的乡村人口中,有11.33万的外出流动人员,占农村地区总人口的45.69%。因地理位置靠近珠三角经济区,广东的广州、深圳和佛山地区成为上犹外出务工的首选地区。随着国家农民工返乡创业政策和乡村振兴战略的深入实施,多重叠加利好政策的持续发力,上犹县在农民工返乡创业方面取得了较好成绩,也积累了一定的实践经验。据不完全统计,近3年来,上犹县已落实创业项目593个,为3659名农民工返乡创业提供了担保贷款,发放贷款金额超过8.7亿元。

(二) 案例选择依据

1.具有典型性。江西上犹是中部地区典型的外出务工大县。在20世纪90年代以后,大量的农村劳动人口流入城市。数据显示,上犹县有超过四成左右的农村劳动力有外出务工经历。随着农民工返乡创业政策的深入实施,大量的农民工从打工城市又“流回”上犹农村地区,从事与农业或与打工经历相关的创业活动。因此,上犹县具有农民工返乡创业的典型性。

2.具有代表性。江西上犹县的经济社会发展情况和地理位置是中部地区农业大县和贫困县的代表。从经济发展情况来看,农业增加值是全国平均水平的一倍,而人均GDP仅为全国平均水平的41%,

①韦吉飞《阶层分化、代际分工与新生代农民工创业参与意愿》,《宏观经济研究》2017年第6期。

②江帆、宋洪远《促进农民工返乡创业:历史方位与实现路径》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2023年第3期。

③李周《农民流动:70年历史变迁与未来30年展望》,《中国农村观察》2019年第5期。

④肖翔尹《农民工返乡创业的双重困境》,《江西社会科学》2022年第9期。

这表明上犹县是落后于全国平均水平的农业大县。从区位上来说,上犹县上不临海、下不靠西部边疆地区,是中部内陆县域的代表。从距离上来说,靠近珠三角经济发达地区,为外出务工提供了较大便利条件。近年来,经过全县的艰苦奋斗,上犹的经济社会面貌发生了较大改变。2019年4月28日,上犹县宣告脱贫摘帽,正式退出全国贫困县行列。因此,上犹县具有研究外出务工返乡创业人员助力乡村振兴的代表性。

3.具有研究价值。实际上,自2008年金融危机以来,针对在城市失业的返乡农民工,上犹县就在扶持农民工返乡创业方面进行了积极探索。2009年,上犹县“双管齐下”采取两套措施来帮助引导返乡创业,效果显著。一是将国家和省、市、县各级出台的一系列返乡农民工就业创业的优惠政策整合在一起,统一落实到困难企业和返乡农民工身上;二是将县乡村三级干部与返乡农民工创业项目捆绑在一起,实行“一对一”帮扶,为每个项目都挂上返乡农民工就业创业免费服务承诺牌,明确责任领导、服务人员和服务内容。因此,自2009年至今,经过十几年的探索,上犹县积累了成熟的实践经验,具有一定的研究价值。需要特别说明的是,本文所研究的农民工返乡创业人员,不包括大学生、军人和个体经营者返乡创业活动。

五、江西上犹县吸引农民工主动返乡创业的经验

作为泛珠三角经济区的一员,江西上犹按照“大湾区能做的,我们也要能做到”要求,加大力度推进“一号改革工程”,持续优化营商环境,不断突破“后发展”的瓶颈,彻底摆脱了国家级贫困县和江西十大贫困县的“帽子”,在真抓实干中走出了一条特色发展之路。特别是近年来,上犹县积极贯彻落实党中央、国务院关于支持农民工返乡创业政策的决策部署,出台了一系列的惠民返乡创业配套政策,不断促进“人回乡、钱回流、企回迁”,推动农民工返乡创业由过去的“退回来”(由于无法在打工城市获得更高的经济收入或获得满意的公共服务而被迫返乡创业)到“跑回来”(由于可以在家乡获得更好的创业资源而主动返乡创业)转变。通过对上犹县返乡创业人员和政府相关部门的访谈,我们将上犹吸引农民工主动返乡创业的经验要点概括为以下四个方面:

一是变被动需求为主动服务,成立农民工返乡创业工作专班,建立推动农民工主动返乡创业工作机制。为切实加强农民工返乡创业的组织领导,上犹县成立了以主管副书记、副县长为组长,以县委组织部、县农业农村局、县人社局、县乡村振兴局和县金融服务中心为成员单位的工作专班,定期举行促进农民工返乡创业的政策推进和措施落实协调会。在具体工作中,注重加强党建引领,发挥党员的模范带头作用,全力助力农民工返乡创业。县委组织部会同县商务局、县农业农村局和县乡村振兴局开展深度合作,加强对返乡创业乡村青年群体的重点帮扶,运用现代化手段,在小红书、快手等APP平台成立团队,培育主播带货、电商销售等新业态。截至2022年,上犹县共培养乡村返乡创业就业致富能手408名,其中党员319人。此外,上犹县在每个乡镇成立乡贤服务团,重点对接具有大学文凭或技术人才的返乡创业人员。

二是主动对接创业资金需求,搭建各类服务融资平台,强化农民工主动返乡创业的金融支持。返乡创业成功的关键在于为返乡人员提供施展才华、实现价值的机会和平台。一是设立专门的服务机构和返乡创业服务站,提供有力的组织和服务保障,使之成为返乡入乡人员和在外人员进行沟通合作、引进项目、服务对接的纽带,为返乡创业工作提供强大动力。二是搭建返乡创业示范平台和孵化园,各级返乡创业平台坚持资源共享、协同联动,根据返乡人员创业的项目特点,提供个性化服务,全面筑牢农民工等人员返乡入乡创业就业基础。三是提供贷款担保,给予资金扶持。上犹县注重优化办事流程,降低担保门槛,扩大创业担保贷款受益范围。县政府加强与经办银行的沟通协调,采取个体担保、财产担保、村集体担保、合作社担保和房产担保等方式,加大对农民工返乡创业群体的贷款支持额度。2022年,县人社部门共发放创业担保贷款2.14亿元。其中,面向307名农民工返乡创业人员发放贴息担保贷款额度5100万元。针对农民工返乡创业的重点人群,最高可申请20万元的无担保贷款。通过设立普惠小微

贷款和农业产业振兴信贷通,县金融服务中心积极为农民工返乡创业群体进行担保贷款。截至2022年,共为农民工返乡创业提供了5.76亿元的延期还本付息支持。县金融服务中心还与中国银联合作,在云闪付APP上开发了“上犹智慧金融平台”,推行乡村振兴信贷通业务。截至2022年,共为1340户农户及新型经营主体授信金额3.26亿元,其中为1069户农户及经营主体发放贷款2.78亿元。

三是持续优化营商环境,提供高质量技能培训,提升农民工主动返乡创业内在动力。本着“应想尽想,应帮尽帮”的工作原则,上犹县在网络、用气、供水供电、道路交通等基础设施方面,为返乡创业农民工提供了良好的创业环境。在宣传引导上,上犹县每年利用春耕生产季节,深入田间地头和百姓人家,面向返乡农民工进行创业优惠措施的政策宣传,最大范围、最大力度推广相关扶持政策。在审批流程上,全面推进负面清单制度,降低创业门槛,简化审批环节,推行创业政务服务一网通。通过实施马上办、网上通等特色服务,为返乡创业群体提供便捷服务。此外,上犹县还为入驻工业园区的返乡创业企业提供了三年租金奖补的优惠政策,根据企业纳税情况最高给予租金全免的优惠。在创业技能培训上,根据农民工在不同行业 and 不同类型的返乡创业需求,有针对性地开展创业技能培训。同时开展“智力帮扶下乡”活动,与高等院校和科研院所深度合作,组织专家学者以创业导师的身份开展专题培训和精准对接。

四是完善返乡创业公共服务体系,促进创业信息汇聚,消除抑制农民工主动返乡创业的外部风险。从长期发展业态来看,返乡创业需要具备一定规模性才能推动其可持续性。因此,公共服务体系的建设和完善刻不容缓。为此,上犹县建立了农民工返乡创业公共服务站,为返乡创业群体提供一站式服务。基于承接长三角、珠三角产业转移的战略机遇,上犹县根据自身资源特色,将优势发展产业和相关创业信息通过官方网站、微信公众号等平台及时推送至返乡创业群体。在此基础上,围绕乡村旅游、农家乐、商业物流、直播带货等热点及新兴创业领域进行指导,合理引导农民工的返乡创业活动。为防范创业风险,上犹县建立了农民工返乡创业风险防范机制。一方面,通过合理引导、技能培训、搭建信息共享平台和风险预警体系等方式,最大可能降低返乡创业面临的社会风险。另一方面,开展针对性的创业风险评估,提高返乡创业农民工的风险感知能力和预防能力,强化个体风险意识。

六、进一步提升农民工返乡创业动力和能力的政策启示

农民工返乡创业不仅是推进乡村产业振兴的重要途径,还是巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键力量。来自江西上犹县的经验做法,为其他省区市吸引农民工主动返乡创业提供了有益的政策启示。

一是完善农民工返乡创业“一站式”服务。(1) 搭建农民工返乡创业信息服务平台,提高创业水平。以信息化激发创业活力,促使地方政府产业发展的需求信息、农民工返乡创业的意愿信息和政策扶持的惠民信息进行精准对接。以县为单位建立返乡农民工创业“一网通办”平台,内容涉及农民工返乡创业的信息发布、政策解读、项目入库、业务办理、流程指导和典型案例等。(2) 打通“线上+线下”服务衔接,提升服务质量。在实际工作中,可通过建立农民工返乡创业交流平台提供线上服务。同时,多渠道、多角度向返乡农民工群体进行线下创业指导。在县级行政服务大厅或市民之家等业务单位,设立返乡创业的信息咨询和业务指导专项窗口。(3) 开辟农民工返乡创业绿色通道。结合农村生产生活实际,在乡镇一级政府设立专门的服务机构和返乡创业服务站,为返乡创业的农民工提供项目培训、创业资讯、工商注册、税务申报、开业指导和社保缴纳等“一站式”服务保障。

二是加大农民工返乡创业政策支持力度。(1) 适度提高农民工返乡创业贷款额度。根据返乡农民工的个体特征,制定差异化的创业贷款政策。对于有专业技能、有较高学历的青年返乡群体,可适当放宽担保贷款条件,提高贷款额度,支持商业银行对返乡创业群体开辟特色金融服务。(2) 建立农民工返乡创业项目数据库。将符合条件的返乡创业项目进行评估和筛选,按照项目可行性进行专家排序。对于评分较高、发展前景良好的创业项目,进行“一对一”重点帮扶,提供灵活性支持政策。(3) 完善政策

组合,加强落地效果。在金融、税收、财政和土地等方面制定协同扶持政策(王轶、刘蕾,2022)^①,尤其是在创业用地、用水和用电方面,进行特殊照顾,降低农民工返乡创业成本。(4)优化营商环境。创新行政管理体制机制,通过开辟返乡农民工创业服务窗口、建立创业孵化基地、打造返乡入乡创业平台、完善生产生活基础设施等措施,提高政务服务质量和水平。可在县乡两级政府建立“引凤回巢”工作专班,持续优化返乡农民工的创业环境。

三是全方位提升返乡农民工创业素养。(1)通过“扶智”行动不断提高返乡创业者素质能力,重点围绕金融、法律、财税、特色产品、市场开拓、品牌建设和行业前景等创业难点问题进行培训。县农业农村局或乡村振兴局可以邀请专家学者或者返乡创业企业家,定期开展线上专题讲座。(2)培育返乡创业者的企业家精神。发挥资源特色优势,加大宣传返乡创业扶持政策,通过乡贤返乡引导农民工勇于创业、敢于做为。挖掘区域内的成功案例,通过树立农民工返乡创业的典型示范来培植创业土壤、培育创业精神。(3)充分发挥当地高校和科研院所的社会服务职能。一方面,通过开展社会培训、学历教育、技能研修等多项活动,加强对返乡农民工创业能力的专项辅导;另一方面,推动返乡创业者与当地高校创新创业平台进行项目对接,发挥高校创新创业实践基地的孵化带动效应。(4)全面提升返乡创业者的数字素养。通过开展数字技能培训,提升返乡创业者的数字化经营能力和运营思维,弥合返乡农民工创业群体面临的“数字鸿沟”。可通过开展“互联网+出城进村工程”,帮助农民工返乡创业者在手机应用技能、农村电商发展和互联网营销等方面提升数字技能(夏杰长、孙晓,2023)^②。

四是有效防范农民工返乡创业外部风险。(1)理顺政府和市场关系。建立农民工返乡创业政府管理体制和监督机制,发挥市场在调节创业供求关系、优化要素配置上的关键作用。政府在返乡创业产业扶持、政策制定和营商环境优化方面起主导作用,市场应在创业行业选择、经营方式确定、产品种类生产、营销渠道铺设等方面发挥决定性作用。(2)创新“放管服”协同机制。围绕农民工返乡创业群体,精简创业项目的立项审批和办证流程,加大农村基层市场的监督整治力度,提升农村创新创业平台的服务效能。(3)健全农民工返乡创业政策落实机制。在县级层面成立农民工返乡创业工作专班,明确部门责任,加强部门间统筹协调,通过建立政策执行评估体系,督查和考核返乡创业政策的落实力度。(4)构建农民工返乡创业风险预警机制,降低农民工创业面临的个体风险和社会风险。同时完善城乡社保转移接续机制,对于创业失败的返乡农民工群体及时进行社会救助和就业帮扶(蔡炉明,2023)^③。可通过建立农民工返乡创业追踪体系,在完善预警机制的同时,定期开展回访和调查,对于创业风险较高或者已经失败的群体进行及时救助。

[责任编辑:王成利]

①王轶、刘蕾《农民工返乡创业何以促进农民农村共同富裕》,《中国农村经济》2022年第9期。

②夏杰长、孙晓《数字化赋能农业强国建设的作用机理与实施路径》,《山西大学学报》(哲学社会科学版)2023年第1期。

③蔡炉明《农民工返乡创业风险的生成逻辑》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2023年第1期。