

促进农民工返乡创业:历史方位与实现路径

江 帆¹, 宋洪远²

(1. 中国农业大学 国家农业农村发展研究院, 北京 100083;
2. 华中农业大学 乡村振兴研究院, 湖北 武汉 430070)



摘 要 促进农民工返乡创业,是加快发展农村经济、培育农村发展新动能的重要路径。在系统分析促进农民工返乡创业内在价值与理论逻辑的基础上,通过梳理农民工返乡创业的演变趋势,明确了其发展现状与主要特征;基于实际发展状况,分析了促进农民工返乡创业的现实基础与问题挑战,并提出了今后一个时期的实现路径和政策构想。研究发现,当前我国农民工返乡创业表现出创业人数增加、发展模式多元化、创业规模较小等特征。党的十八大以来,我国农村创业政策持续完善、创业载体日趋强化、创业环境不断改善,但是农民工返乡创业的发展潜力仍然不足且面临较大风险,创业支持政策仍有优化空间。返乡创业重点是进一步完善顶层设计、保障创业要素供给、完善相关配套服务、深化“放管服”改革,进而激发农民工返乡创业活力。对此,提出构建多元主体参与机制、制定差异化创业支持政策、充分发挥创业典型示范带动作用等方面的政策建议。

关键词 农民工; 返乡创业; 要素供给; 创业政策

中图分类号: F323.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2023)03-0023-11

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.03.003

创业是促进经济增长的关键要素,被视为打造我国发展新引擎的重要抓手^[1]。大量研究表明,创业能够通过推动科技创新和技术进步、创造就业岗位、转变社会结构等方式,提高居民整体福利水平,促进经济长期稳定增长^[2-3]。从现实情况看,长期存在的二元结构使得农村经济发展动力不足,城乡发展不平衡不充分问题成为现阶段我国社会主要矛盾的重要表现。立足新发展阶段,创业已成为加快发展农村经济、培育农村发展新动能的主要途径^[4]。

作为我国现代化进程中的特殊群体和农村先进生产力的典型代表,农民工在转移过程中通过“干中学”得以积累一定的创业技能,在特定的条件下,这一部分群体会从事返乡创业活动,形成“连带效应”和“乘法效应”,推动乡村产业振兴和经济发展^[5-6]。数据显示,截至2022年3月,我国返乡创业农民工数量超过780万人^①,为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化提供了有力支撑。值得思考的是,新时期促进农民工返乡创业的内在价值与理论逻辑是什么?当前农民工返乡创业的实际状况如何?对标乡村全面振兴的现实要求,促进农民工返乡创业的现实基础与问题挑战是什么?当前和今后一个时期如何进一步促进农民工返乡创业,其重点任务和实现路径是什么?回答好上述问题,对推进乡村经济社会发展和城乡融合发展具有重要价值。

围绕农民工返乡创业这一主题,已有研究从驱动因素、发展形势、经济效应等方面展开了较为深入的研究^[7-12],认为农民工返乡创业受个体特征、家庭资源禀赋、就业压力、宏观政策等因素影响,是在多重因素共同作用下的合理抉择^[13-14]。作为我国城乡劳动力流动的重要表现形式,农民工返乡创业在提高其自身收入的基础上,能够带动农民就近就业,促进农民持续增收并缩小城乡收入差距^[6]。从

收稿日期:2023-02-13

基金项目:中国工程院战略研究与咨询项目“加快农业强国建设战略研究”(2022-XBZD-29)。

① 央视网:截至今年3月底 全国返乡入乡创业人数累计1120多万, <http://sannong.cctv.com/2022/04/27/ARTIqPT30Yur-jkZQmcu0YjVTg220427.shtml>.

创业形式看,返乡农民工的创业活动不仅包括传统的农业生产,还涵盖农产品加工、乡村旅游、农村电商等多领域多产业,推动了乡村一二三产业的融合发展,促进了乡村产业结构的优化升级^[15]。与此同时,返乡农民工在外务工期间积累的物质和社会资本为加强农村基础设施建设提供了必要前提,能够提升农村公共服务供给水平,进而保障农村社会和谐稳定^[16]。除此之外,现有文献还提出了促进农民工返乡创业的主要思路和可行路径,包括加强农村宽带基础设施和数字乡村建设^[17-18]、拓展人力和社会资本^[19-20]、强化政府政策支持^[12,21]等。

上述研究从不同角度论证了农民工返乡创业的作用机制和实现路径,但仍有优化空间如下:第一,已有研究缺乏对农民工返乡创业内在价值的系统分析,对促进农民工返乡创业的现实基础和问题挑战的分析相对不足。第二,现有研究对促进农民工返乡创业的重点任务和具体路径提炼总结不足,亟需提出未来一个时期进一步促进农民工返乡创业的系统性战略安排。有鉴于此,本文将从以下两个方面做出改进:其一,系统分析促进农民工返乡创业的内在价值与理论逻辑,在梳理农民工返乡创业演变趋势的基础上,明确其发展现状与主要特征;其二,总结提炼促进农民工返乡创业的现实基础与问题挑战,对标全面推进乡村振兴的目标任务,明确提出今后一个时期促进农民工返乡创业的实现路径和政策构想。

一、促进农民工返乡创业的内在价值与理论逻辑

农民工是中国经济社会转型发展过程中形成的既具代表性又具特殊性的庞大群体,促进农民工返乡创业,是推进城乡融合和区域协调发展的具体实践和重要路径,对我国农业农村现代化的实现等意义重大。要将促进农民工返乡创业作为一项长期的政策举措,需要探究其内在价值与理论逻辑,回答“为什么要促进农民工返乡创业”的问题。

1. 农民工返乡创业的内在价值

第一,促进农民工返乡创业是调整优化农村产业结构的关键举措。产业振兴是推进乡村全面振兴的基础和重中之重,是壮大农村经济发展实力、满足人民美好生活需要的首要前提。受限于农村地区相对匮乏的资源禀赋,乡村产业发展主要以农业为依托,产业链条较短,二三产业相对滞后,推动乡村产业高质量发展面临较大堵点。与传统的“小农”相比,长期的外出务工经历使得返乡农民工在思想观念、社会资本、风险偏好等方面发生较大变化,这些变化使其创业意愿不断增强,并逐渐成为农村创业的关键主体。返乡创业的农民工能够将市场经济思维直接嵌入创业过程,推动资金、信息、技术等产业要素从城市流向农村,进而为农村产业发展提供强大动力。与其他创业主体不同的是,返乡农民工的相对优势在于对农村地区基础条件、发展潜力等方面具有更深的了解程度。其基于自身优势与当地特色资源创办企业,发展特色种养殖、农产品加工、乡村旅游、物流运输、社会化服务等,能够推动现代农业产业链的延长拓展和一二三产业的高效融合^[5,22]。相关研究表明,超过80%的返乡农民工从事新产业新业态的创业活动,农民工返乡创业业已成为优化乡村产业结构的新兴动力^[15]。

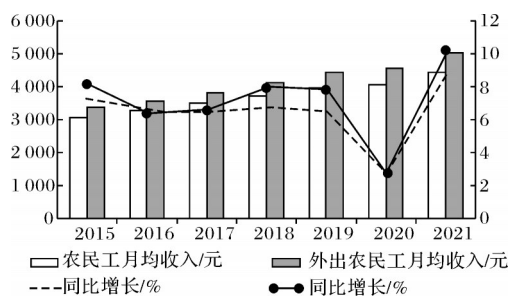
第二,促进农民工返乡创业是契合共同富裕目标的必然选择。共同富裕是社会主义的本质要求和中国式现代化的重要特征^[23]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央采取一系列政策措施不断提高人民收入、保障和改善民生,为推进全体人民共同富裕奠定了重要的物质基础。但2021年我国城乡居民人均可支配收入比为2.5:1,农业农村仍是扎实推动共同富裕的突出短板^[24]。作为落实国家创新创业战略的重要抓手,促进农民工返乡创业是增加农民收入、缩小收入差距的有力举措^[6]。对于农民工自身而言,返乡创业是提高其收入水平的重要途径。根据相关研究,2021年部分地区农民工返乡创业的月均收入超过8700元^[25],远高于同期农民工的工资水平。对于中西部地区的低收入群体和老龄人口而言,较高的劳动力流动成本对其获取外出务工机会产生了限制。农民工返乡创办企业能够提供一定的就业岗位,吸收农村部分剩余劳动力,增加农民的工资性收入。与此同时,企业与村集体达成入股协议,向村集体发放入股分红,能够增加集体成员的财产性收入,拓宽农民收

人来源渠道。例如,四川省绵阳市盐亭县巨龙镇天水村10多位外出务工青年返乡创业,发展壮大经果林产业,建成花果螺乡园区,通过“公司+联合体+农户”“公司+村集体+按股分红”等模式,2021年带动当地623户家庭户均年增收1700元,实现村集体年增收33万元。此外,在返乡创业农民工的引领带动下,一些不愿意外出务工的农村劳动力通过对创业榜样的学习模仿,创办新的企业,为活跃农村经济提供了现实路径,为促进农民农村共同富裕提供了持久动力。

第三,促进农民工返乡创业是加快农业农村现代化的重要路径。农业农村现代化是全面建设社会主义现代化国家的重要支撑。习近平总书记多次强调,没有农业现代化,没有农村繁荣富强,没有农民安居乐业,国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。从农业现代化的角度看,农民工返乡创业的一个重要领域是与农业生产经营相结合,包括规模种养、农产品加工、物流运输、农产品销售等^[26]。这种创业形式不仅延长了产业链、提升了价值链,而且有助于提升农业的产业化、规模化水平,进而推动现代农业的发展。从农村现代化的角度看,农民工返乡创业能够推动城市优势资源流向农村,带动农村相关配套设施的建设和发展;部分返乡创业成功的农民工会着力改善农业生产和农村生活条件,并热心参与农村公共事业,促进农村社会和谐稳定。从农民现代化的角度看,返乡创业的农民工通常具备相对较高的人力资本,创业过程中的不断学习和经验积累更是能全面提高其判断、决策、执行等能力。从治理现代化的角度看,政府鼓励村党组织书记从本村致富能手、外出务工经商返乡人员等群体中培养选拔,部分返乡创业农民工积极参与基层组织建设,成为乡村治理的后备力量;在成为基层干部后,返乡创业农民工通过借鉴城市的治理理念和模式,密切党群、干群关系,促进基层治理能力不断提升。

2. 农民工返乡创业的理论逻辑

第一,创业资源的积累是农民工返乡创业的基本前提。根据资源基础理论,个人拥有的资源决定了其创业行为和创业绩效。对于返乡农民工而言,其外出务工积累的人力、物质、社会资本等,为其开展创业活动奠定了重要基础。其中,人力资本是返乡农民工创业资源的关键所在。通常而言,与传统农民相比,外出农工具备较强的从业技能和市场意识,对市场需求更为了解,对创业机会的感知更为敏锐,在创业环境较为宽松的情况下,其极易实现从“外出务工者”到“返乡创业者”的转变。社会资本是返乡农民工创业资源的重要内容。基于地缘、血缘关系形成的“强联系”社会资本,能够使得返乡农民工较为容易地获取民间借贷,突破创业初期自有资金不足的约束;外出务工期间其在城市和业务上建立的社会关系网络,则能够为返乡创业的农民工提供一定的创业信息和机会,帮助其获得生意^[27]。物质资本是农民工返乡创业的重要保障。党的十八大以来,我国高度重视农民工的权益保障问题,推动农民工工资不断上涨。数据显示,我国外出农民工的收入水平明显高于总体农民工的平均水平(见图1)。2021年我国外出农民工月均收入达到5013元,较2015年增加1654元,增长49.24%,2015—2021年年均增长7.07%^①。外出农民工日益提高的收入水平为其返乡创业提供了资金支持。



注:资料来源《农民工监测调查报告》(2015—2021年)

图1 2015—2021年总体农民工及
外出农民工月均收入及变动情况

第二,劳动密集型产业转移是农民工返乡创业的现实背景。随着我国工业化进程和产业转型升级步伐的不断加快,以制造业为典型代表的劳动密集型产业逐渐由东部沿海地区向中西部地区转移。一方面,东部沿海发达地区企业面临劳动力和土地成本不断上涨、能源和资源短缺的困境,劳动密集型产业的环境和要素约束日益严重,迫切需要向更具比较优势的地区转移^[28];另一方面,中西部地区自然资源丰富,土地、劳动力等要素价格相对较低^[5]。区域间要素成本的差异,使得沿海地区的劳动密集型产业产生洼地效应,推动了生产要素的空间优化配置。此外,西部大开发、中部地区发展

① 由于2015年之前未统计外出农民工的月均收入水平,所以这里仅以2015年为基期。

等一系列具有全局性意义的区域重大战略的出台实施,更是为劳动密集型产业的转移提供了制度支撑。在产业转移过程中,中西部地区劳动密集型产业出现了集聚,为农民工返乡创业营造了良好的创业环境。

第三,与城镇化进程失调是农民工返乡创业的重要推力。城镇化是我国经济转型中农村剩余劳动力转移的重要载体,是现代化的必由之路。2021年,我国城镇常住人口达到9.14亿人,城镇化率为64.72%^①,近3亿农民工实现了非农化,城镇化进程迈出坚实步伐。但需要注意的是,农民工“市民化”程度和质量相对较低,相关配套政策体系仍不完善,很难享受与城市居民同等的公共服务。与此同时,城市住房、医疗、教育等费用上涨使得农民工生活成本增加,部分农民工难以获得稳定的就业机会,被迫从城市回流农村。数据显示,2020年我国进城农民工人均居住面积为21.5平方米,远低于同期城市家庭人均居住面积(36.52平方米)^②。2021年,没有电冰箱、洗衣机、洗澡设施、独用厕所的进城农民工户占比仍有31.1%、29.2%、13.5%、28.3%;58.5%的农民工认为自己不是所居住城市的“本地人”,多数进城农民工对所在城市的归属感较弱^③。上述因素阻碍了农民工的市民化进程,成为部分农民工返乡创业的重要推力。

第四,乡土文化下的情感需求是农民工返乡创业的内在拉力。农村是典型的乡土社会,乡土文化是农村居民基本的情感架构^[29]。对于土生土长的农民工而言,植根于内心深处的乡土情怀,是推动其返乡创业的重要动力。根据马斯洛需求层次理论,自我实现是最高层次的需要。农民工返乡创业,不仅是为了满足自身物质生活的需要,更是为了促进家乡经济发展,提升自身社会价值。在回归乡土社会的同时,农民工更希望能够回归家庭,更好进行家庭照料,以满足社会情感需求。在这一条件下,返乡创业成为农民工权衡经济利益和情感价值后的理性选择,乡土文化下的自我价值实现和家庭福祉增加成为拉动农民工返乡创业的重要力量。

二、从外出就业到返乡创业:农民工返乡创业的演变趋势与发生特征

改革开放以来,内外部环境的变化使得农民工的就业形式和流动状态发生“钟摆式”改变,促进农民工返乡创业成为推动农村剩余劳动力转移和社会经济发展的必由之路。要探究促进农民工返乡创业的实现路径,需要厘清其演变趋势,回答“农民工返乡创业发展如何”的问题。

1. 农民工返乡创业的演变趋势

改革开放后,农业生产率的提高使得农村劳动力出现剩余。此时,劳动力流动限制的放松和乡镇企业的异军突起,为剩余劳动力提供了就业路径。大批农村劳动力开始从事非农产业,主要形式为本地打工,表现为“离土不离乡,进厂不进城”的流动状态。与此同时,部分农民工开始从事创业活动,农民工创业现象萌芽,但由于创业人数和创业范围较小,未引起政府和社会的关注。

1992年,我国提出建立社会主义市场经济体制的改革目标,改革开放步伐进一步加快,推动东部沿海地区经济逐渐崛起。伴随着劳动力需求增加、户籍管理制度改革和农村劳动力跨地区流动的有序放开,农民工开始大规模流向城市和沿海发达地区,农村剩余劳动力呈现“异地流动”的特征,“民工潮”随之出现。20世纪90年代中后期,随着国有企业改革和经济转轨的深入推进,日益突出的结构性矛盾导致很多国有中小型企业效益低下,大量国企职工下岗,就业形势不容乐观。为安置城市下岗职工,解决城市就业问题,部分地区对在城市就业的农民工进行了不合理限制,导致农民工进城务工潮出现暂时性的回流。一部分从城市返回农村的农民工利用外出务工期间积累的资金、技术、市场信息等要素,在农村地区创办企业,推动农民工返乡“创业潮”的产生,农民工返乡创业现象开始受到社会各界的重视。

① 中国政府网:《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.gov.cn/shuju/2022-02/28/content_5676015.htm。

② 国家统计局:《中国人口普查年鉴》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm。

③ 中国政府网:《2021年农民工监测调查报告》,http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

2003年开始,我国经济进入新一轮上升周期,劳动力市场供不应求,城市大规模出现“用工荒”现象。为有效应对城市劳动力供给不足问题,政府出台一系列政策措施切实保障进城农民工的就业合法权益,鼓励引导农民工转移就业。2006年,国务院印发《关于解决农民工问题的若干意见》,对解决好农民工问题的重大意义进行了重点阐述,提出了引导农村劳动力合理有序转移的主要措施。受2008年全球金融危机影响,劳动密集型的外向型企业遭受严重冲击,大量农民工失业引发新一轮的“返乡潮”。为弱化金融危机对我国经济增长和社会稳定的负向影响,我国政府密集出台扶持农民工返乡创业的有关政策,加快农民工返乡创业势头。2008年12月,国务院办公厅印发《关于切实做好当前农民工工作的通知》,要求制定扶持农民工返乡创业的具体政策措施;同月,中央农村工作会议提出从贷款发放、税费减免等方面对农民工返乡创业予以支持;2010年中央一号文件强调,要将农民工返乡创业纳入政策扶持范围。可见,这一时期扶持农民工返乡创业成为农村工作的重点,返乡农民工成为农村创业活动的重要主体。

党的十八大以来,党中央高度重视农业农村农民问题,坚持农业农村优先发展,推动公共资源向农村倾斜,极大改善了中西部农村地区的发展条件和社会环境,为农民工返乡创业奠定了重要基础。农民工返乡创业可行性进一步增强,创业步伐进一步加快,为农村经济发展注入新活力,成为助力乡村振兴的新力量。

2. 农民工返乡创业的发生特征

农民工返乡创业作为我国独有的一种社会现象,在整合农村资源、带动就业、增加农民收入等方面具有重要作用。在厘清农民工返乡创业演变趋势的基础上,结合当前农民工返乡创业的实际情况,可以将其主要特征概括为以下几个方面:

第一,农民工返乡创业人数逐渐增加。在政府推动、市场引领、农业转型、农村发展等多重因素的共同作用下,大量农民工加入返乡创业队伍。根据国家统计局《农民工监测调查报告》,2021年全国农民工总量为29251万人,较2012年增长11.39%。农民工规模不断扩大的同时,返乡创业农民工的数量出现同步增长。数据显示,2018年我国返乡下乡创业人员达到780万人,创办乡村民营企业数量超过630万个^①;2020年,全国各类返乡入乡创业创新人员突破1000万人;截至2022年3月,返乡入乡创业人数达到1120多万,其中返乡农民工占比为70%^②。2021年,本地农民工数量达到12079万人,占比为41.29%,较2012年增长3.5%,越来越多的农民工选择在本地(本乡镇)范围内就业,成为农村创业的潜在主体和后备力量。

第二,农民工返乡创业发展模式日益多元化。具体来看,根据行业特点可以将创业活动分为以规模化种养殖、农产品加工为主要领域的农业产业化模式,以农家乐为主要领域的乡村旅游模式,以餐饮、批发零售为主要领域的居民消费模式,以制造业、建筑业为主要领域的现代工业企业模式^[26]。根据创业路径差异可以划分为复制型创业模式和跃迁型创业模式^[27];根据创业活动与打工经历的相关程度可以分为经验驱动和资源驱动两种^[30];根据创业动机可以分为生存型和机会型两种^[31]。

第三,返乡农民工的创业规模较小且不稳定。总体而言,返乡农民工在文化素质、社会资源、劳动技能等方面与城市劳动者还有一定差距,对资本的管理能力和政策的把握程度等相对不足,其创业的主要目的是提高自身收入和生活水平,并不存在强烈的创业动机。因而,多数返乡农民工的创业活动不具长期稳定性,当务工收入超过创业收益时,其可能终止创业活动,重新返回就业岗位。与此同时,返乡农民工的资金投入有限,风险承受能力相对较弱,创业活动比较保守,创业规模相对较小;创业活动主要以个人为主体展开,能人经济色彩明显。

第四,电子商务成为农民工返乡创业的重要载体。作为“互联网+农业”的重要表现形式,农村电子商务能够突破时空限制,缓解市场信息不对称问题,拓宽创业者的经营渠道。2019年,中共中央

① 国家互联网信息办公室:《中国数字乡村发展报告(2019)》,http://www.cac.gov.cn/2019-12/06/c_1577166445543765.htm。

② 央视网:《截至今年3月底 全国返乡入乡创业人数累计1120多万》,http://sannong.cctv.com/2022/04/27/ARTIqPT30Yur-jkZQmcu0YjVTg220427.shtml。

办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》,提出到2025年初步建成一批新农民新技术创业创新中心的战略目标,为返乡农民工从事电商创业活动提供了孵化平台和强大动力。数据显示,2021年各类涉农电商超过3万家,全国农村网商、网店数量为1632.5万家,淘宝村、淘宝镇电商从业人员达360万人;返乡入乡创业项目中,55%的创业人员从事与农村电商相关的创业活动^①。电商创业持续升温,成为农民工返乡创业的主要方式之一。

三、促进农民工返乡创业的现实基础与问题挑战

党的十八大以来,我国出台一系列相关政策,不断改善农村创业环境。但是从实际情况看,促进农民工返乡创业仍面临一定的问题和挑战。在厘清农民工返乡创业发展状态的基础上,还需要明确当前返乡农民工在创业过程中的优势和不足,才能有针对性地提出未来一个时期促进农民工返乡创业的重点任务与实现路径。

1. 促进农民工返乡创业的现实基础

(1)农村创业政策持续完善。当前我国“三农”工作的重心已转向全面推进乡村振兴,促进农民工返乡创业是重要路径。为此,党和政府大力发展培育农村创业创新,着力构建农民工返乡创业的支持政策体系(见表1)。通过政策梳理可以看出,返乡农民工已成为政府支持农村创业的重点关注群体,政策扶持范围涵盖税收优惠、信贷支持、创业培训、创业补贴、创业信息服务等多个方面。国家政策的扶持在很大程度上解决了返乡农民工创业资源的限制,为其开展创业活动提供了强有力的政策制度支撑;同时,不断完善的农村创业政策为农民工返乡创业指明了前进方向,大大提高了创业活动的可行性和可持续性。

表 1 促进农民工返乡创业的相关文件和主要内容

印发时间	文件名称	主要内容
2014年9月	《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》	将农民工纳入创业政策扶持范围,运用各种扶持政策,促进农民工创业。
2015年2月	《中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	引导有技能、资金和管理经验的农民工返乡创业,落实定向减税和普遍性降费政策,降低创业成本和企业负担。
2015年6月	《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》	完善农民工等人员返乡创业公共服务,帮助其解决创业难题,加大对返乡创业的信贷支持。
2016年11月	《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》	实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划,将返乡下乡人员创业创新培训经费纳入财政预算。
2019年1月	《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	支持建立多种形式的创业支撑服务平台,完善乡村创新创业支持服务体系。
2019年6月	《关于促进乡村产业振兴的指导意见》	实施乡村就业创业促进行动,创建农村创新创业和孵化实训基地,加强创新创业主体培训,提高创业技能。
2020年1月	《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》	深入实施农村创新创业带头人培育行动,将符合条件的返乡创业农民工纳入一次性创业补贴范围。
2020年2月	《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》	以改革推动返乡入乡创业,打破体制机制障碍,为返乡入乡创业营造良好的发展环境。
2021年2月	《关于加快推进乡村人才振兴的意见》	支持返乡创业农民工就地就近接受职业高等教育。
2021年4月	《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》	落实和完善财税、金融等支持政策,发挥双创示范基地带动作用,支持返乡农民工等重点群体创业就业。
2022年1月	《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	推进返乡入乡创业园建设。
2022年5月	《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》	依托农民工返乡创业园等平台,引导县域产业集中集聚发展。
2022年11月	《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》	实施重点群体创业推进行动,为返乡创业农民工提供政策咨询、开业指导等专业化服务。

① 中国农村电子商务大会:《中国农村电子商务发展报告(2021-2022)》,https://rec.ec.com.cn/2020rec/report_20212022.pdf。

(2)农村创业载体日趋强化。为增强乡村产业聚合、打造产业融合载体,2019年6月,国务院印发《关于促进乡村产业振兴的指导意见》,明确提出要建设一批现代农业产业园、农业产业强镇、农村一二三产业融合发展示范园等返乡入乡创业平台。通过积极搭建返乡入乡创业平台,2021年农业农村部在全国范围内认定了2210个全国农村创新创业园区(基地),累计推介300个农村创业创新典型县,为返乡创业农民工提供了实训演练的场所和机会,为提高返乡农民工创业技能构建了重要平台。

(3)农村创业环境不断改善。从基础设施建设方面看,根据相关统计数据,截至2021年底,我国农村公路总里程达到446.6万公里,较2012年增加244.3万公里;农村道路质量不断升级,99.1%的村进村主要道路路面为水泥或柏油,基本形成了遍布农村、连接城乡的农村公路网络。农网改造升级工程提前完成,通电的自然村基本实现全覆盖,农村平均供电可靠率达到99%。2021年,我国现有行政村全面实现“村村通宽带”,截至2022年6月,农村互联网普及率达到58.8%^①。日益完善的基础设施建设为农民工返乡创业提供了重要基础。从产业发展方面看,农产品加工业、乡村特色产业、乡村休闲旅游业、农村电商产业等快速发展,丰富了返乡农民工的创业选择。从创业氛围方面看,自“大众创业、万众创新”战略提出以来,我国持续加大简政放权、放管结合等改革力度,不断消除创业主体的制度障碍,推动创新创业成为时代潮流,为农民工返乡创业营造了良好的社会环境。

2. 促进农民工返乡创业的问题挑战

(1)促进农民工返乡创业的支持政策仍有优化空间。现有政策为返乡农民工在创业引导、孵化、加速等方面提供了较大支持,吸引了大批农民工返乡就业,但顶层设计在内容上还需要进一步完善。一方面,现有政策主要集中在对返乡农民工创业前期和创业过程中的扶持,缺乏相应的保障措施。例如,政府提出对符合条件的返乡创业农民工给予一次性创业补贴、提供政策咨询和开业指导等措施,鼓励农民工返乡创业;要求落实定向减税和普遍性降费政策,降低返乡农民工的创业成本和企业负担。但是,在制定政策时并没有考虑到返乡农民工可能面临创业失败的风险,缺乏后续的政策支持,且并未关注返乡农民工创业后的绩效问题。另一方面,现有支持政策的主要目的在于缓解返乡创业农民工物质资本、人力资本不足的问题,但是对政策作用效果的关注较少。在提升返乡创业农民工人力资本上,虽然现有政策要求加大对返乡农民工的创业创新培训力度,但是培训资金不足、形式单一、针对性不强等问题,决定了返乡创业农民工很难通过培训获得人力资本的较大提升。

(2)农民工返乡创业的发展潜力不足。当前我国的二元经济结构还未完全破除,城乡要素的自由流动还存在一定壁垒,受土地、资本、劳动等生产要素制约,农民工返乡创业的发展潜力受到一定限制。在土地要素方面,农民工返乡创业的土地利用存在较大限制,多数建设用地指标被用于城市发展,限制了返乡农民工创业活动的规模扩张^[32]。在资本要素方面,农村金融市场发展不完全、农村金融供需失衡等问题,使得返乡农民工面临较强的金融信贷约束。多数返乡农民工的创业资金来源以自身积蓄和非正规信贷为主,在企业的后续发展过程中面临较大的资金缺口。在劳动要素方面,随着年龄的增长,创业主体的动力、适应性等会出现明显下降^[29]。数据显示,2013年以来,40岁以上的农民工占比呈逐年上升趋势,2021年达到51.8%,年龄的日益增长将对农民工返乡创业产生直接影响。从受教育水平看,2013年以来大专以下学历的农民工占比逐年下降,但2021年仍为87.4%^②,多数农民工只有初中文化水平,农民工群体的人力资本还需要进一步提升。与此同时,由于城乡经济发展水平、基本公共服务等存在一定差距,加之农村地域的局限性较强,返乡农民工创办的企业很难吸引城市人才,农村地区人才短板问题较为突出。

(3)农民工返乡创业面临较大风险。作为一种投资活动,返乡创业本身就具有一定风险,农民工在资金、信息、格局思维、管理经验等方面的弱势地位,更是使得创业活动存在潜在缺陷。受限于农

① 中国互联网络信息中心:第50次《中国互联网络发展状况统计报告》, <http://www.cnnic.net.cn/NMediaFile/2022/0926/MAIN1664183425619U2MS433V3V.pdf>。

② 中国政府网:《2021年农民工监测调查报告》, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm。

农村地区有限的资源禀赋,返乡农民工的创业活动通常表现出投资小、门槛低、可复制性强的特征,创业手段和形式较为单一。由于缺乏必要的创新,农民工返乡创业的产品同质化问题突出,易造成无序过度的市场价格竞争,进而难以获得超额利润,甚至造成企业的严重亏损。在全面推进乡村振兴的时代背景下,政府吸引鼓励社会资本、工商资本投入农业农村,与大规模资本相比,返乡农民工处于绝对弱势地位,其创业空间和资源受到挤压,甚至可能被挤出市场。此外,农村要素价格上涨、公共产品供给成本上升,也会增加返乡农民工的创业风险。

四、促进农民工返乡创业的发展路径与重点任务

党的十九大报告将支持和鼓励农民就业创业作为实施乡村振兴战略的重要路径;2022年中央一号文件在部署全面推进乡村振兴重点工作时再次强调,要促进农民就地就近就业创业。为贯彻落实党中央有关决策部署,需要明确促进农民工返乡创业的发展路径和重点任务,回答“如何进一步促进农民工返乡创业”的关键问题。

1. 促进农民工返乡创业的发展路径

(1)丰富农民工返乡创业方式,加快构建农村创业新格局。从当前的实际情况看,我国农民工返乡创业的形式较为单一,表现为“跟随型创业”“模仿型创新”,不仅不利于创业活动的长期稳定发展,而且限制了农村市场的健康发育。为此,需要拓宽农民工返乡创业的范围和形式,构建多层次、多元化的农民工返乡创业格局。例如,在符合法律法规和政策规定的前提下,返乡农民工可以通过承包、入股、合作等形式,创办家庭农场、专业合作社、龙头企业等,从事农业创业活动;通过发展股份合作制、股份制等形式,与其他创业主体共同组建现代企业、产业联盟等,不断扩大企业经营规模。

(2)以推进城乡融合发展为重要抓手,优化农村创业环境。我国农村创业活动起步较晚,农民工返乡创业还处于初步发展阶段。长期以来政策的“城市偏向”使得我国城乡之间存在较大差距,限制了农村创业活动的有序健康发展。在全面推进乡村振兴的背景下,着力推进城乡融合发展成为优化农村创业环境、促进农民工返乡创业的重要动力。在推进城乡融合发展的过程中,基础设施、公共服务等不断向农村地区延伸,能够为农民工返乡创业提供与之相适宜相匹配的发展环境;城乡供需实现有效对接,能够为农民工返乡创业提供广阔的需求空间。

(3)推动一二三产业深度融合,为促进农民工返乡创业提供产业基础。作为农村经济结构转型升级的关键举措,农村产业融合发展能够拓展返乡农民工的创业空间,使其得以分享二三产业的增值收益。在产业融合发展过程中,农产品生产、加工、流通、销售等实现一体化运作,农业产业链得以延长;规模种养、特色农业等农业生产经营模式,脱水、冷冻、包装等农产品加工业,农机作业、农产品运输等生产性服务业,休闲农业、乡村康养等生活性服务业不断发展,农业价值链得以提升。新产业新业态新模式加快培育,在农业农村潜在价值得到充分挖掘的同时,为返乡农民工创造更多的创业选择。

(4)降低农村创业风险,保障农民工返乡创业长期稳定。返乡农民工作为“理性经济人”,提高自身收入水平是其开展创业活动的重要动力。在创业过程中,返乡农民工会不断权衡风险收益,当创业失败的风险超过预期收益时,其会立即终止创业行为。因而,降低农民工返乡创业的经营风险,是维持创业稳定性的重要保障。为此,需要统筹考虑农民工返乡创业的现实条件和长期稳定发展机制,重点关注农民工返乡创业风险防范能力的提升、风险评估体系和预警机制的构建等方面的内容。

2. 促进农民工返乡创业的重点任务

(1)进一步完善顶层设计,加大促进农民工返乡创业的政策扶持力度。推动建立农民工返乡创业帮扶政策体系,在落实吸引鼓励农民工返乡创业政策、给予初创期企业更多税费减免的同时,重点关注返乡农民工创业中后期的保障措施。设立农民工返乡创业专项资金和投资引导基金,推动经营较好的企业扩大规模;对返乡创业失败后生活困难的农民工,提供就业服务和就业援助并进行适当

的社会救助。建立健全农民工返乡创业工作机制,统筹制定促进农民工返乡创业的实施方案、年度计划等。将农民工返乡创业纳入全面推进乡村振兴考核体系,加强统计监测,对工作成效明显的地区予以表扬激励。

(2)保障生产要素供给,提升农民工返乡创业发展潜力。在土地要素上,加大对农民工返乡创业的用地支持,在符合规划和用途管制的条件下,盘活闲置土地、厂房等,将其用于农民工返乡创业用地。创新土地流转政策,拓展农村宅基地制度改革试点,鼓励引导农村居民将闲置土地、闲置宅基地流转给返乡创业农民工,切实满足其创业用地需求。在资本要素上,健全农村金融服务体系,鼓励引导商业银行创新金融产品和服务,县域吸收的存款优先用于支持农民工返乡创业。创新信贷模式,放宽农村小额信贷的限制条件,逐步提高小额信贷比例,拓宽农民工返乡创业融资渠道。在劳动要素上,强化对返乡农民工的创业培训,优化创业培训方式,针对农民工返乡创业过程中面临的实际问题,提出具体明确的解决方案和路径措施。大规模开展职业技能培训,在加大对本地人才培养力度的基础上,通过给予住房补贴、改善工作环境、提高福利待遇水平等方式,吸引并留住外来人才。

(3)完善相关配套服务,强化农民工返乡创业基础支撑。加大对农业农村的资金投入力度,加强农村地区道路、网络等基础设施建设。整合末端网点,积极推进电商物流渠道下沉,健全三级物流网络体系,不断提高农村物流服务水平 and 效率。在基本公共服务方面,通过统筹城乡师资配置、推进学校标准化建设、发展职业教育等方式,增加农村地区的优质教育供给,切实解决返乡创业农民工的子女上学问题。加快推进城乡一体的社保服务平台建设,通过建立“一卡通”服务管理模式,解决返乡创业农民工的社保关系转接问题。

(4)深化“放管服”改革,激发农民工返乡创业活力。进一步放宽农民工返乡创业的市场准入限制,简化审批手续、优化创业申报程序,破除制约农民工返乡创业的体制机制障碍。构建覆盖县、乡、村三级的创业服务网络,推动返乡创业“一站式”综合服务平台建设,建立公益性信息发布平台,帮助返乡创业农民工了解优惠政策、市场信息等。积极培育中介服务市场,发展市场化中介服务机构,为返乡创业农民工提供管理咨询、市场开拓等服务,在政策允许的条件下,让返乡农民工参与更多领域的市场创业投资。

五、结论与建议

作为我国工业化、城镇化进程中的一种独特现象,农民工返乡创业有助于调整优化农村产业结构、促进农民农村共同富裕、加快农业农村现代化,创业资源积累、劳动密集型产业转移、与城镇化进程失调、乡土文化下的情感需求等是影响其发展的主要因素。改革开放以来,我国农民工的流动状态呈现“钟摆式”变化;进入21世纪之后,农民工返乡创业逐渐成为时代趋势,并表现出创业人数增加、发展模式多元化、创业规模较小、电子商务成为重要载体等特征。党的十八大以来,我国农村创业政策持续完善、创业载体日趋强化、创业环境不断改善,为农民工返乡创业奠定了重要基础。但当前,农民工返乡创业的发展潜力不足且面临较大风险,促进农民工返乡创业的支持政策仍有优化空间。为贯彻落实党中央全面推进乡村振兴的有关决策部署,还应进一步完善顶层设计、保障农民工返乡创业要素供给、完善相关配套服务、深化“放管服”改革,进而激发农民工返乡创业活力。为加快促进农民工返乡创业,本文提出如下政策建议。

第一,整合社会资源,构建多元主体参与机制。农民工返乡创业是一个系统工程,涉及资金、技术、管理、市场等多个维度,依靠单个返乡农民工无法取得创业的成功。因此,必须强化社会资源的整合,推动政府、金融机构、企业等多元主体形成合力,加快促进农民工返乡创业。第二,坚持分类施策,制定差异化农民工返乡创业支持政策。由于返乡农民工在个人素质、社会资本、市场意识等方面存在较大差异,不同发展阶段企业的实际需求也有所区别,无差别的普惠性支持政策可能很难发挥实际效能。因此,必须立足返乡创业农民工的实际需求和地区发展条件,落实完善兼具针对性又符

合当地特点的创业支持政策。第三,加强宣传引导,充分发挥优秀返乡创业农民工的示范带动作用。树立返乡创业农民工先进典型,总结好的经验和做法,加大宣传力度,不断提高农民工返乡创业的积极性;充分利用移动社交媒体构建农民工返乡创业交流平台,邀请返乡创业典型分享创业经验,提高农民工返乡创业成功概率。

参 考 文 献

- [1] 张萃. 什么使城市更有利于创业?[J]. 经济研究, 2018, 53(4): 151-166.
- [2] 周冬梅, 陈雪琳, 杨俊, 等. 创业研究回顾与展望[J]. 管理世界, 2020, 36(1): 206-225, 243.
- [3] 张勋, 万广华, 张佳佳, 等. 数字经济、普惠金融与包容性增长[J]. 经济研究, 2019, 54(8): 71-86.
- [4] 杨子砚, 文峰. 从务工到创业——农地流转与农村劳动力转移形式升级[J]. 管理世界, 2020, 36(7): 171-185.
- [5] 武汉大学国家发展战略智库课题组. 乡村振兴背景下返乡入乡“创业潮”探究——基于湖北省的调查[J]. 中国人口科学, 2022(4): 115-125, 128.
- [6] 王轶, 刘蕾. 农民工返乡创业何以促进农民农村共同富裕[J]. 中国农村经济, 2022(9): 44-62.
- [7] 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[J]. 经济地理, 2022, 42(10): 186-192.
- [8] 王轶, 王香媚. 农民工的社会网络能提升返乡创业企业经营绩效吗? ——基于全国返乡创业企业的调查数据[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(1): 120-132.
- [9] 刘新民, 张衡, 于文成. 务工城市双创环境对农民工返乡创业的影响分析[J]. 农业技术经济, 2022(11): 4-19.
- [10] 王雨濛, 衣晓祺, 孔祥智. 自我效能感、资源拼凑与农民创业绩效分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(1): 83-93.
- [11] 谢玲红. “十四五”时期农村劳动力就业: 形势展望、结构预测和对策思路[J]. 农业经济问题, 2021(3): 28-39.
- [12] 黄祖辉, 宋文豪, 叶春辉, 等. 政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应——基于返乡创业试点政策的考察[J]. 中国农村经济, 2022(1): 24-43.
- [13] 罗明忠. 个体特征、资源获取与农民创业——基于广东部分地区问卷调查数据的实证分析[J]. 中国农村观察, 2012(2): 11-19.
- [14] 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[J]. 经济地理, 2022, 42(1): 176-181.
- [15] 李周. 农民流动: 70 年历史变迁与未来 30 年展望[J]. 中国农村观察, 2019(5): 2-16.
- [16] 甘宇, 李伟. 见贤思齐: 返乡农民工创业绩效提升的一个解释[J/OL]. 农业技术经济: 1-16[2023-01-02]. DOI: 10.13246/j.cnki.jae.20220902.001.
- [17] 曾湘泉, 郭晴. 数字金融发展能促进返乡农民工再就业吗——基于中国劳动力动态调查(CLDS)的经验分析[J]. 经济理论与经济管理, 2022, 42(4): 12-26.
- [18] 王剑程, 李丁, 马双. 宽带建设对农户创业的影响研究——基于“宽带乡村”建设的准自然实验[J]. 经济学(季刊), 2020, 19(1): 209-232.
- [19] 吴溪溪, 吴南南, 马红玉. 社会资本、创业自我效能感与农民工创业绩效研究——基于陕西省 722 份调研问卷[J]. 世界农业, 2020(1): 108-117.
- [20] 李敏, 阎晓博, 黄晓慧. 人力资本对农民工返乡行为的影响——基于代际差异视角的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(1): 90-98, 178.
- [21] 庄晋财, 尹金承, 庄子悦. 改革开放以来乡村创业的演变轨迹及未来展望[J]. 农业经济问题, 2019(7): 83-92.
- [22] 高鸣, 魏佳朔, 宋洪远. 新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J]. 改革, 2021(9): 121-133.
- [23] 李实. 共同富裕的目标和实现路径选择[J]. 经济研究, 2021, 56(11): 4-13.
- [24] 高鸣, 魏佳朔. 促进农民农村共同富裕: 历史方位和实现路径[J]. 中国软科学, 2022(8): 45-57.
- [25] 石丹浙, 王轶. 乡村振兴视域下农民工返乡创业质量影响因素及其政策促进[J]. 求是学刊, 2021, 48(1): 90-101.
- [26] 吕惠明. 返乡农民工创业模式选择研究——基于浙江省的实地调查[J]. 农业技术经济, 2016(10): 12-19.
- [27] 刘小童, 李灵堂, 薛继亮. 新生代农民工创业进入路径中的社会网络分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 12-21.
- [28] 孙晓华, 郭旭, 王昀. 产业转移、要素集聚与地区经济发展[J]. 管理世界, 2018, 34(5): 47-62, 179-180.
- [29] 曾瑜, 孙延杰. 进城务工人员返乡创业与乡村振兴联动: 理论逻辑、困境及路径优化[J]. 重庆社会科学, 2022(10): 83-96.
- [30] 刘志阳, 李斌. 乡村振兴视野下的农民工返乡创业模式研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2017(12): 17-23.
- [31] 刘美玉, 李哲. 新生代农民工创业模式的选择与路径优化[J]. 财经问题研究, 2013(6): 95-100.
- [32] 孙泽南, 庄晋财. 乡村创业驱动国内大循环: 理论逻辑、现实制约与对策措施[J]. 人文杂志, 2022(4): 58-68.

Promoting Migrant Workers to Return Home for Entrepreneurship: Historical Orientation and Realization Path

JIANG Fan, SONG Hongyuan

Abstract Promoting migrant workers to return home for entrepreneurship is an important way to accelerate the development of rural economy and cultivate new drivers of rural development. On the basis of systematic analysis of the intrinsic value and theoretical logic of promoting migrant workers to return home for entrepreneurship, the development status and main characteristics are clarified by sorting out the evolution trend of migrant workers' returning home for entrepreneurship. Based on the actual development situation, the paper analyzes the real foundation and challenges of promoting migrant workers to return home for entrepreneurship, and puts forward the realization path and policy ideas for the future. The results show that the number of migrant workers returning home for entrepreneurship in China is characterized by an increasing number of entrepreneurs, diversified development patterns, and small business scale. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the policy framework for rural entrepreneurship has been steadily improved, the entrepreneurial carrier has been increasingly strengthened, and the entrepreneurial environment has been continuously ameliorated. However, the development potential of migrant workers to return home for entrepreneurship remains insufficient and faces greater risks, and there is still room for improvement in entrepreneurial support policies. It is suggested to further improve the top-level design, ensure the supply of entrepreneurial elements, improve relevant supporting services, and deepen the reform of "streamline the government, delegate power, and improve government services", so as to stimulate the vitality of migrant workers to return home for entrepreneurship. In this regard, it proposes policy recommendations on building a multi-agent participation mechanism, formulating differentiated entrepreneurship support policies, and fully leveraging the exemplary role of entrepreneurship.

Key words migrant workers; return home for entrepreneurship; factor supply; entrepreneurship policy

(责任编辑:金会平)