

基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策研究

——对2012年以来相关政策的分析

吕莉敏 石伟平

摘要 近年来,各级政府出台了許多促进新型职业农民培育和农民工返乡创业的政策文件,涉及创业环境、信贷力度、资金支持、创业培训等,正是得益于这些政策,农民工返乡创业规模不断扩大、环境不断改善、领域不断融合、带动效应不断凸显。但是,就目前的返乡农民工创业培训而言,也存在宣传不到位、靶向性弱、地区之间不平衡和体系不完善等问题,因此,各级政府需要进一步重视农民工返乡创业问题,加强政策的宣传和政策制定的针对性,不断完善政策扶持体系,吸引更多高素质农民工主动加入新型职业农民队伍。

关键词 新型职业农民;农民工返乡创业;政策研究;乡村振兴

中图分类号 G725 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2019)04-0062-07

作者简介

吕莉敏(1981-),女,江苏理工学院农村职业教育研究所副教授,华东师范大学博士研究生,研究方向:农村职业教育,教育领导与管理(常州,213001);石伟平(1957-),男,华东师范大学职业教育与成人教育研究所教授,博士生导师,研究方向:职业技术教育

基金项目

全国教育科学“十三五”规划2017年度教育部重点课题“新型职业农民视域下的返乡创业农民工职业教育培训模式与策略研究”(DJA170320);2018年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴背景下返乡创业农民工职业培训支持体系研究”:18YJC880063,主持人:吕莉敏

2008年金融危机以来,大量农民工失业被迫返乡,农民工返乡创业被空前关注,此时的农民工返乡创业是为了缓解金融危机冲击下就业压力的无奈之选。但随着新农村建设和农业现代化发展的不断推进,尤其是在2012年中央一号文件首次提出“大力培育新型职业农民”以来,农民工返乡创业就与新型职业农民培育联系在一起,鼓励和引导农民工返乡创业成为新型职业农民,壮大新型职业农民队伍,成为各级政府补齐农村人力资本短板和解决“三农”问题的重要举措。对相关文件进行梳理有助于发现现有政策在支持农民工返乡创业,为农村经济发展方式的转变和农村一二三产融合发展提供人才保障中所起的作用与存在的不足,以期提出针对性的建议。

一、基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策梳理

(一) 政策提出的背景

“三农”工作向来是党和国家的重点工作,随着人口红利的不断消减,能用更少资源种出更多、更好、更安全的农产品成为新时期迫切需要解决的问题。有效解决这一问题,关键是培育一支新型职业农民队伍。新型职业农民是城乡融合发展下的农村精英在农村运用现代化的理念、科学知识、经营管理方式和市场化手段从事一二三产业融合发展的现代化农业产业体系的现代职业群体。我国新型职业农民队伍建设单靠现有的留守农民很难实现,需要通过政策扶持农业农村的发展吸引一批返乡下乡人员加入新农村建设,其

中有资金、有技能、有经验、有农村情结的返乡创业农民工是新型职业农民培育的核心力量。随着部分产业由城市向农村的转移,农民工在城市就业压力增大,而且由于我国城乡二元经济结构的长期存在使得农民工难以享受城镇居民的平等待遇,市民化难度大,再加上城市高昂的生活成本使他们有了回乡的念想。同时,随着互联网+、创业创新、精准扶贫、乡村振兴等国家战略的实施,农村基础设施建设有了很大改善,城乡差距不断缩小,许多农民工在权衡城乡生活成本和收益后会选择返乡就业创业。因此,吸引一批有志投身现代农业农村建设的高素质农民工返乡创业,壮大新型职业农民队伍是各级政府有效解决“三农”问题,落实乡村振兴计划的重要举措。政府高度重视农民工返乡创业问题,历年一号文件都提到支持农民工返乡创业,见表1,尤其在2015年的政府工作报告提出“大众创业,万众创新”以来,国务院每年都出台政策支持和引导农民工返乡创业,其他部委也会发布相关配套政策,见表2。

(二) 政策的特点

通过对政策文件的整理与归纳发现,各级政府高度重视新型职业农民培育工作,尤其支持和注意引导返乡农民工回乡创业,农民工返乡创业可以为农村经济发展带来活力,为新农村建设和现代农业发展提供人才支撑,他们将现代科技、生产方式和经营模式引入农业,他们的加入可以优化农业从业者结构,加快建设乡村振兴人才建设,破解“三农”发展的人力资本瓶颈。就现有政策来看,主要有以下几方面特点:一是支持返乡创业农民工培育新型职业农民的政策频度高。由表1、表2可见,自2012年首次提出大力培育新型职业农民以来,各个层面出台的新型职业农民培育的相关文件几乎都提到支持农民工返乡创业的内容。二是支持返乡创业农民工培育新型职业农民的政策范围广。一方面,现有支持农民工返乡创业的政策在创业环境、信贷力度、资金支持、创业培训等多个方面都有涉及;另一方面,新型职业农民培育制度在遴选、培育、发展和保障方面进行了安排,政策覆盖面比较全面。三是各地有支持返乡创业农民工培育新型职业农民的差异化配套措施。在国家层面支持农民工返乡创业政策文件的颁布以后,各级政府也纷纷出台具体措施,在用地、资金、培训等多方面支持农民工返乡创业。例如,江苏省人民政府办公厅在国家颁布《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》之后出台了《关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见》,从创业门槛、减税降费、财政支持、金融服务和创业园建设等方面提出对农民工返乡创业的政策支持。

表1 2012—2018年中央一号文件中支持返乡创业农民工培育新型职业农民的相关内容

年份	文件名	相关内容
2012	关于加快推进农业科技创新 持续增强农产品供给保障能力的若干意见	大力培育新型职业农民,对符合条件的农民工返乡创业项目给予补助和贷款支持。
2013	关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见	对符合条件的返乡农民工务农创业给予补助和贷款支持。
2014	关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见	加大对新型职业农民和新型农业经营主体领办人的教育培训力度。
2015	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。
2016	关于落实发展新理念 加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见	引导有志投身现代农业建设的返乡农民工加入职业农民队伍;支持农民工返乡创业。
2017	关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村新动能的若干意见	支持进城农民工返乡创业,带动现代农业和农村新产业新业态发展。
2018	关于实施乡村振兴战略的意见	实施农村带头人队伍整体优化提升行动,注重吸引农民工到村任职。
2019	关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	鼓励外出农民工返乡下乡创新创业,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。

表2 2015年以来国务院及部委下发的支持农民工返乡创业的相关政策

年份	文件名	来源	主要措施
2015	关于支持农民工等人员返乡创业的意见	国务院办公厅	降低返乡创业门槛;落实定向减税和普遍性降费政策;加大财政支持力度;强化返乡创业金融服务;完善返乡创业园支持政策。
2015	关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见	国务院办公厅	实施鼓励农民工等人员返乡创业三年行动计划和现代青年农场主计划。
2015	关于实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划(2016—2020年)的通知	人社部	做好培训对象信息统计分析;开展有针对性的创业培训;积极开展互联网创业培训;依托优质资源开展创业培训;加强创业培训基础能力建设;建立创业培训与创业孵化对接机制;做好创业培训对象后续跟踪扶持。
2016	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	国务院办公厅	简化市场准入;改善金融服务;加大财政支持力度;落实用地用电支持措施;开展创业培训;完善社会保障政策;强化信息技术支撑;创建创业园区(基地)。
2017	关于建设第二批大众创业万众创新示范基地的实施意见	国务院办公厅	鼓励和引导返乡农民工创办家庭农场林场、农民合作社、农业企业、农业社会化服务组织等新型农业经营主体。
2017	关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见	国务院	相关财政政策向返乡人员拓展;将符合条件的返乡人员创业项目纳入强农惠农富农政策范围;允许返乡人员使用集体建设用地创业。
2018	多措并举支持农民工等人员返乡下乡创业	人社部	返乡创业培训专项行动、返乡创业带头人培养计划、返乡创业服务能力提升行动、育才强企计划和引才回乡工程;完善返乡创业风险补偿机制。
2018	乡村振兴战略规划(2018—2022年)	国务院	鼓励有条件的县级政府设立“绿色通道”,为返乡人员创新创业提供便利服务。
2019	国家质量兴农战略规划(2018—2022年)	农业农村部等	全面建立职业农民制度,强化政策激励,鼓励返乡农民工头身质量兴农建设。

二、基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策评析

(一) 基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策的成效

各级政府关于乡村振兴、精准扶贫和新型职业农民培育等相关政策的出台,促使农村环境不断优化,为农民工返乡创业营造了良好的氛围,使得农民逐步由传统的身份标志向职业转换,城乡双向流动格局逐步形成,职业农民分类标准和认定办法也逐渐明确,这些工作的落实都为壮大新型

职业农民队伍奠定了良好的基础。

1. 农民工返乡创业规模不断扩大,可以弥补农村有效劳动力不足,壮大新型职业农民队伍

随着农民工返乡创业扶持政策的实施和各地具体措施的出台,越来越多的农民工开始关注返乡创业,希望能够借着政策利好的东风回到家乡干一番事业。据统计,2017年,我国返乡下乡创业人员已超过700万,其中返乡农民工占72.5%。单敏等对江苏400多位返乡农民工的调查显示,从2010年的3人选择创业到2016年147人选择创业,返乡创业的农民工比例从0.75%增长到36.75%^[1]。大批农民工返乡创业,有效缓解了我国目前农村农业有效劳动力不足的现状,充实了新型职业农民队伍。全国新型职业农民发展报告数据显示,2016年,我国新型职业农民总量1401万人,比2015年增长10.15%。2017年,全国新型职业农民总量已突破1500万,生产经营型占60.9%,专业技能型占22.1%,专业服务型占17%。其中,40.6%是来自返乡农民工、退伍军人、大中专毕业生等。

2. 农民工返乡创业环境不断改善,可以吸引更多高素质农民工返乡创业,提升新型职业农民质量

进入21世纪,特别是2012年以来,返乡创业的农民工增长速度加快,这一现象的出现,很大一部分原因是农村创业环境的不断改善。一方面,自2012年以来每年的一号文件都关注新型职业农民建设,2018年还提出“乡村振兴计划”。除此之外,各地政府也纷纷制定新型职业农民培育规划,出台美丽乡村建设的具体可操作措施,农村基础环境得到了很大改善。目前,全国基本实现所有乡镇通公路和无电人口用电问题^[2],行政村通光纤比例提升至96%,行政村4G网络覆盖率已达到95%^[3],农村基础设施的不断完善为农民工返乡创业奠定了基础。另一方面,各级政府支农惠农政策的实施使城乡统筹发展速度加快,农村经济发展呈现出更快更好的发展态势,为劳动力回流提供了吸纳空间,提高了农民工返乡创业的积极性。我国外出农民工整体素质高于留守在农村的农业经营者,见图1,返乡农民工的主动加入使得新型职业农民队伍质量显著提升。全国新型职业农民发展报告和全国新型职业农民发展指数的数据显示,年龄在45岁以下的占54.35%,文化程度在高中及以上的占30.34%。

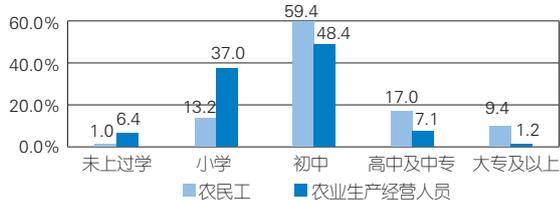


图1 农民工和农业生产经营人员学历对比

3. 农民工返乡创业带动就业效应日益凸显,可以主动对接农户,提高新型职业农民组织化程度

随着各级政府支农惠农优惠政策的实施与完善,农村环境不断改善,吸引了一大批有知识、有技术、有经验的青壮年农民工返乡创办家庭农场、农业企业和合作社等新型农业经营主体,不仅为乡村振兴计划的实施提供了人才保障,而且还带动一大批农民就业,提升了农民的整体人力资本水平,实现了脱贫致富,还解决了因农村大量青壮年劳动力外流而产生的“三留守”问题,打破了城乡分割,实现了城乡有效互动。农民工带着多年打工积累的资金、技术和人脉回乡创业,创造了大量就业岗位,带动乡亲就业增收,脱贫致富,促进家乡经济发展和产业结构升级。据统计,平均每名返乡创业者能带动4名新就业人员^[4];据报道,河南省2018年上半年农民工返乡创业新增11.89万人,带动就业102.5万人^[5];2015年,遵义汇川农民工返乡创业5261家,带动就业2.1万人^[6]。随着返乡创业农民工数量的增多,新型职业农民结构得到优化,而且越来越多的返乡创业农民工意识到抱团合作的重要性。他们通过信息共享,积极运用新理念、新技术和新装备创办新型农业经营主体,主动对接小农户,带动农民脱贫致富。2017年新型职业农民发展报告显示,新型职业农民组织化程度逐步提升,全国16个省份中,各类新型职业农民协会或联盟数量已经达到324个,占各类新型职业农民组织总数的24.6%,有49.69%的新型职业农民加入农民专业合作社或与相关农业企业建立联系,有68.79%的新型职业农民对周边农户起到辐射带动作用,平均每个新型职业农民带动30户农民^[7]。

4. 农民工返乡创业领域不断融合,可以细化职业分类,提高新型职业农民收入

职业分类是指将同一性质的工作归为一类,随着社会分工在广度和深度上的不断发展,职业分类也越来越细,农民这一职业亦是如此。随着农村电商的不断完善和农业一二三产融合发展,新型职业农民不仅包括生产经营型、专业技能型和社会服务型三类,每一类有低中高三个层次,即便是同一类也有许多不同的职业。例如,生产经营型包括种养殖大户、家庭农场主、农业企业带头人、农业合作社理事长等。因此,支农惠农政策的不断落实使得农村基础设施不断优化、农民规模化经营程度不和农业经营纯收入不断提高,农业领域必将成为农民工返乡创业最有潜力的领域。据报道,返乡农民工所创办的企业中80%以上都是新产业新业态新模式和产业融合项目,这些企业的出现,让农村能够更好地融入整个国家的发展,城乡之间畅通的信息、物流

网络,使得农村优质资源和城市消费市场的有效连接成为可能^[8]。返乡创业农民工可以利用乡村有利条件进行规模化养殖或者创办农业龙头企业,家庭农场、农业合作社等集生产、加工、经营、销售为一体的农业一二三产融合发展的中小微企业和乡村旅游度假酒店、农家乐、民宿等。2017年新型职业农民发展相关数据显示,土地经营规模超过100亩的新型职业农民有31.2%,通过手机经营销售农产品的新型职业农民占70%,人均农业经营纯收入达到2.78万元,已有27.7%的新型职业农民人均农业经营纯收入超过城镇居民人均可支配收入^[9]。

(二) 基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策存在的不足

1. 政府宣传不到位,政策知晓度和覆盖面偏低

近年来,国家先后在金融、管理、产业、培训和服务等方面出台了关于支持农民工返乡创业的相关政策,并将农民工返乡创业工作与精准扶贫工作相结合,各级地方政府也出台了配套政策,希望通过政策扶持,以创业带动就业,实现脱贫致富,体现了国家对农民工返乡创业工作的重视。但由于宣传力度不够,范围不广,一些好的政策未能及时有效落实。调查显示,农民工对政府制定的返乡创业扶持政策了解情况一般,见表3,仅有4.2%的返乡农民工对政策内容非常了解,而农民工对政府宣传返乡创业扶持政策的形式和力度总体上不太满意,“很满意”的农民工只占7.4%^[10]。究其原因,一方面,由于农民工长期在外打工,对家乡的就业创业政策缺乏全面客观地了解,影响了他们返乡创业的动机;另一方面,乡村振兴、精准扶贫和农民工返乡创业等政策都具有一定的相通性,但相关政策分散在财政、税务、农林、教育等不同部门,政策在宣传和落实过程中难免出现各个部门之间不能有效沟通的问题。比如,各级政府出台的很多政策都提到金融政策和规模经营补贴政策,但2017年新型职业农民发展指数显示,享受到规模经营补贴的新型职业农民仅占11.1%;金融贷款需求得到充分满足的新型职业农民仅占12.3%。虽然大规模的农民工返乡创业有效补充

表3 农民工对政府制定的返乡创业扶持政策了解情况(单位:%)

项目	是	否	不清楚
创业技能培训	40.7	15.1	44.2
创业项目支持	37.7	19.5	42.8
创业信息咨询	46.3	12.5	41.2
创业园区设立	24.5	25.9	49.6
创业税费减免	51.2	10.5	38.3
创业用地优惠	36.4	20.4	43.2
创业信贷扶持	51.2	13.2	35.6
创业工商手续简化	49.6	9.9	40.5

数据来源:朱红根.农民工返乡创业行为意愿、绩效评价与政策优化[M].北京:经济科学出版社,2013:175.

了新型职业农民队伍,但由于一些政策的宣传不到位,导致政策的知晓度低,新型职业农民培育工作任务重道远。

2. 政策的靶向性偏弱,无法满足多样化需求

目前较为权威的创业政策分析框架是德国学者伦德斯特罗姆和史蒂文森创建的“动机-技能-机会”三维度分析框架,该框架认为创业政策包括激发创业动机的政策、提供创业机会的政策和培育创业技能的政策等三方面^[11]。目前我国出台了一系列政策支持农民工返乡创业,希望通过创业带动就业,从而有效解决贫困问题,但就目前出台的扶持政策而言,有些并未发挥应有的效力,政策效果不理想最重要的原因是缺乏对返乡农民工创业需求的真实全面了解,政策靶向性不强,驱动效应不足。首先,有些地方政策比较笼统,内容缺乏调查研究和具体分析,未与本地区经济发展相结合,忽略了本地区返乡农民工的群体特点和实际需求,缺乏针对不同对象、不同行业 and 不同投资规模企业的具体实施细则和分类指导标准,扶持政策缺乏可操作性,不能满足返乡农民工创业需求的差异性,无法激发返乡农民工的创业动机。其次,在政策落实过程中,一些地方重结果轻过程,缺少对返乡创业农民工创业技能培训的监督和跟踪问效机制,导致返乡创业农民工创业技能缺失,创业成功率不高。第三,某些地方政府注重落实省市一级粗线条政策文件,缺乏县乡一级专门针对农民工返乡创业的配套文件,政策落实缺少抓手,地方政府未能根据上一级政策制定出符合本地区产业特色和返乡农民工需求的具体实施计划,提供相关的创业项目,无形中削减了他们的创业机会。正是由于政策的针对性不强,导致返乡农民工回乡创业成为新型职业农民之后的发展不足。2017年农业部颁发的《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》规定,“到2020年,我国新型职业农民总量要达到2000万人,其中高中及以上文化程度占比超过35%,现代青年农场主超过6.3万人”。虽然农民工整体素质要高于留守农民,但目前我国新型职业农民整体素质还有待提升,在2017年新型职业农民发展指数中,我国获得国家职业资格证书的新型职业农民仅占7.5%;获得农民技术人员职称认定的新型职业农民占15.5%;正在接受学历教育的新型职业农民占21.1%;农学类在本科生的招生比例从20年前的6%下降到现在的1.7%。新型职业农民较低的人力资本得不到及时有效的提高,无疑限制了他们的职业发展。

3. 地区之间的政策不平衡,政府的重视程度不一

地区之间的政策不平衡主要体现在政策制定和政策落实两个方面。在政策制定方面,不同地区对返乡农民工创业

问题重视程度存在差异。通过对全国各省市出台的支持返乡农民工创业政策进行梳理发现,目前中西部劳务输出地出台的相关政策数量要明显多于输入地。例如,在省级层面,像河南、安徽、江西、四川等劳务输出大省均有出台针对返乡农民工创业的相关扶持政策,而且相对比较系统完善,而像北京、上海、天津和东部沿海地区等劳务输入地则较少出台相关政策;在市县级层面,一些劳务输出大市或者大县出台的政策措施比较多,而外出打工农民较少的市县则相对较少^[12]。在政策落实方面,存在“重大轻小、重城轻乡”现象。调查显示,在政策具体实施过程中偏向股份有限公司等员工人数多的大规模企业,而对于家庭农场、农民专业合作社等员工人数少的中小规模企业关注度不够,对在村镇创业的返乡农民工关注度低于在县城创业的返乡农民工^[13]。然而,在实际中,返乡农民工创办的多为小微企业,而且考虑到成本多会选择将企业办在城郊结合处、乡镇或者村上,他们比大企业更需要相关资助政策,数额不大的资助对于大企业来说可能仅为“杯水车薪”,解决不了实际问题,然而对于中小企业来说,可能就是“救命的稻草”。因此,地区之间政策的不平衡,尤其是一些地方政府因政策缺失不重视新型职业农民培育工作,在一定程度上限制了本地区新型职业农民的职业生涯发展,影响新型职业农民收入。2017年新型职业农民发展指数显示,东、中、西部和东北地区在规模化经营程度和农业经营收入等方面都存在一定差距,见图2、表4,这与各地土地、教育培训、金融等相关政策的制定和执行程度密不可分。

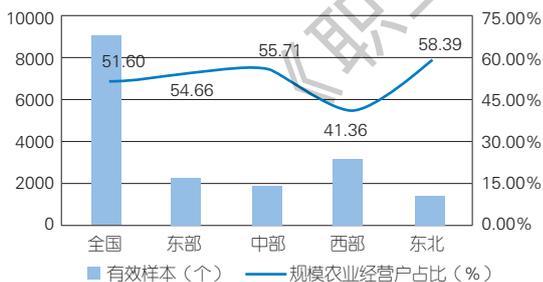


图2 新型职业农民规模化经营程度

表4 新型职业农民农业经营纯收入

地区	东部	中部	西部	东北
全国	3.91	2.83	1.62	3.69
	32.70%	29.30%	20.90%	34.10%
	57.80%	53.50%	43.90%	69.30%

4. 扶持体系不完善, 政策落实难度大

农民工返乡创业与新型职业农民培育、精准扶贫、乡村振兴等国家战略密切相关,因而各级政府纷纷出台扶持政策促进农民工返乡创业,但就目前的政策而言还存在不完善、不配套、落实难度大等问题,难以做到精准扶持,对新

型职业农民吸引力不够。对于有返乡创业意愿的农民工,由于他们自身的差异性导致其所选择创业企业性质、类型、规模等不同,政府提供的扶持政策需要根据他们所创企业的规模、性质、类型等在融资、用地、教育培训等方面给予不同形式、不同内容的帮扶。然而,现有针对返乡农民工创业的政策只是在宏观层面比较笼统地强调“各级政府要在用地、收费、信息、工商登记、纳税服务等方面,降低创业门槛,给予农民工返乡创业更大的支持”,精准度不够,缺乏可操作性,落实情况主要依靠各级政府的重视程度、经济水平和执行力,执行效果具有不确定性。

三、基于新型职业农民培育的农民工返乡创业扶持政策优化策略

(一) 加强政策宣传, 提高返乡创业农民工对政策的知晓度, 加快培育新型职业农民

农民工返乡创业不仅能够解决城市就业难问题,而且能为农村经济发展注入强大动力,解决农村闲置劳动力的就业,有助于国家精准扶贫工作的有效推进。因此,加强农民工返乡创业和新型职业农民培育工作的政策宣传,引导农民工树立创业意识,积极引导返乡创业,壮大新型职业农民队伍是实施乡村振兴计划的重要举措。应借助各种媒体多渠道、多途径、多层次地对农民工返乡创业援助政策进行宣传,营造良好氛围的同时提高他们对政策的知晓度,改变就业观念,认识创业,从而提高他们的创业信心和创业积极性。一是向全社会宣传农民工返乡创业对新农村建设、农业现代化发展、农民增收、乡村振兴、缩小城乡和区域差距的重要作用,改变社会对农民工返乡创业的传统歧视,引导全社会尊重、重视和支持农民工返乡创业。二是通过广泛舆论宣传、树立创业典型并予以表彰和奖励,改变农村“小富即安”的传统观念,形成返乡创业示范效应,唤起农民工的创业激情和创业动机,培育农民工返乡创业文化,营造“想创业、敢创业、会创业”的良好社会氛围。三是大力宣传和解读农民工返乡创业扶持政策以及地区产业政策、产业发展方向、可能的商机和各种创业信息的力度,使广大有创业意愿和动机的返乡农民工充分了解、理解和善于利用各项优惠政策,明确创业方向、降低创业成本。通过政府和社会观念的转变,营造积极的创业氛围,强化返乡农民工创业动机,释放创业能力,放大政策效应,形成良好的互动局面,有效加快返乡创业农民工培育新型职业农民的进程^[14]。

(二) 加强政策的靶向性, 满足返乡创业农民工多样化

需求, 继续提升新型职业农民质量

返乡创业农民工相对于留守农民, 具有自身的优势, 结合返乡创业农民工的兴趣和擅长领域, 加强教育培训的针对性、实用性和有效性, 将其培育成新型职业农民乃至成为当地现代农业的带头人, 是乡村振兴计划顺利实施的重要举措。因此, 政府需要考虑返乡创业农民工的主体需求, 在用地、资金、培训等方面体现差异化帮扶。首先, 返乡创业的农民工年龄集中在20~45岁, 占比为96.5%^[15], 青壮年农民工作为返乡创业农民工主体, 其创业意愿强, 这就需要政府在制定创业政策时充分考虑这部分群体的特征。其次, 调查显示, 返乡创业农民工因自身禀赋、社会资本、风险态度、所创企业类型和经营状况不同, 对创业扶持政策的需求也体现出多元性, 其中对创业技能培训、创业项目支持和创业用地优惠等需求最为迫切, 见表4, 这就需要各级政府根据返乡创业农民工的实际需求, 因地制宜、因时制宜地为他们提供最急需的、操作性强的配套扶持政策, 通过政策扶持和项目支持农业现代化建设, 吸引更多的返乡创业农民工加入新型职业农民队伍, 真正实现农民职业化, 成为名副其实的农业金领阶层。

表5 返乡创业农民工所需的扶持政策(单位: %)

扶持政策	百分比
创业技能培训	67.8
创业项目支持	45.4
创业信息咨询	15.1
创业园区设立	32.4
创业税费减免	23.1
创业用地优惠	75.9
创业信贷扶持	34.4
创业工商手续简化	42.4

数据来源: 朱红根, 农民工返乡创业行为意愿、绩效评价与政策优化[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013: 179.

(三) 高度重视农民工返乡创业, 确保扶持政策有效落实, 促进新型职业农民发展

目前, 我国的农业供给侧改革正处于转型提质阶段, 各级政府要高度重视各个政策的衔接、落实。乡村振兴、农业现代化的发展、新农村建设关键靠农民, 规范农村土地流转、加大农业金融支持、加强涉农创业培训等政策的执行力度, 各级相关部门要统筹兼顾、协调配合、保障政策有效落实, 构建政策叠加的最大红利是保障农民工返乡创业的有效途径。调查数据显示, 各类扶持政策落实力度不一, 有些政策容易落实, 有些政策落实难度大, 比如, 金融政策、用地政策和创业培训政策, 落实力度很小, 见表5。因此, 各级政府要强化政策执行, 加强监督、追踪与审查, 确保各项优惠政策落实到位。首先, 针对返乡创业农民工融资难的问题, 各级政府可以通过大力发展适合农村和中小企业信贷

需求的金融组织机构和融资平台, 简化贷款手续, 开发小额信贷产品、创新企业融资模式和担保服务模式, 为返乡创业农民工提供资金支持。其次, 针对返乡创业农民工用地难问题, 各级政府可以通过鼓励创业落户、取消户籍限制和扩大城镇医保覆盖范围等方式吸引农民工到小城镇创业, 积极探索农村建设用地合法流转机制, 鼓励土地向有资金、有技术、会管理的返乡创业农民工流转。第三, 加大财政资金支持, 尤其是返乡农民工创业培训经费支持, 设立专项经费, 对符合条件的返乡创业农民工提供免费培训和跟踪服务, 帮助他们提高创业素质, 增强创业信心和能力, 从而提高创业成功率和所创企业的可持续发展能力。第四, 针对地区政策不平衡的现象, 可以鼓励各地制定差异化政策, 比如, 劳务输出大省返乡创业农民工是新型职业农民的最主要来源, 应该制定针对返乡农民工涉农创业的具体可操作政策, 而东部沿海地区经济发达, 很少有农民工, 可以制定更具操作性的新型职业农民扶持资助和教育培训的相关政策, 促进新型职业农民发展。

表6 各类扶持政策落实难易度(单位: %)

	容易	比较容易	一般	比较难	很难
财税政策	30.30	16.97	29.70	12.12	10.91
金融政策	9.20	13.50	28.83	26.38	22.09
用工政策	12.99	17.53	42.86	19.48	7.14
技术政策	12.50	15.13	30.92	29.61	11.84
用地政策	12.57	20.96	30.54	14.97	20.96
基础设施政策	12.27	23.31	41.10	14.11	9.20
产业政策	11.18	16.15	42.86	16.15	13.66
绿色通道政策	17.18	23.31	34.36	15.34	9.82
创业培训政策	16.46	13.41	31.71	22.56	15.85
信息咨询服务政策	19.57	19.57	28.26	18.84	13.77

数据来源: 胡俊波, 等. 劳务输出大省扶持农民工返乡创业研究[M]. 北京: 科学出版社, 2015: 220-224.

(四) 完善和健全政策体系, 保障新型职业农民队伍建设, 增强新型职业农民的吸引力

首先, 逐步提高新型职业农民准入门槛和资格认证。新型职业农民作为一种职业, 并非人人均可从事, 需要制定一定的准入门槛, 对照职业资格认证标准, 取得不同层次的从业资格证书可享受不同的扶持政策, 有效提高新型职业农民证书的含金量, 从而增强这一职业的吸引力。其次, 通过调研筛选有意愿、有需求的返乡农民工作为新型职业农民的重点培育对象进行培训, 在其获得职业资格证书以后, 政策设计需考虑降低返乡农民工的创业门槛、运行成本和增加创业资源的可获得性。政府可以通过允许以土地承包经营权的收益权、实物等作价, 作为创业企业注册资本登记来降低返乡农民工创业门槛; 通过政府提供适合返乡创业农民工需求的创业项目拓宽创业进入渠道; 通过建设农民工返乡创业园、农民工返乡创业孵化基地等创业平台降低

初创小微企业运行成本;通过小额担保贷款、农民工评级授信制度等制度创新拓宽融资渠道,增强返乡创业农民工创业资金的可获得性;通过政府购买培训服务成果,帮助其提升专业知识和技能进行有效的产品开发、知识产权保护与市场推广。第三,对符合条件的返乡创业农民工加大财政支持,各地方政府与主管部门要加强合作,为返乡农民工创业提供资金支持。一方面,继续加大“筑巢引凤”力度,在加强

农村基础设施和公共服务建设等硬件环境建设的同时,缩小城乡在教育、医疗和社保等方面的差距,解决农民工返乡创业的后顾之忧;另一方面,对符合条件的返乡创业农民工积极提供资金、技术和政策倾斜,享受农业政策性补贴、创业项目补助、社会保险补贴和税费减免优惠政策,不仅可以简化贷款手续,还可根据所创企业规模、性质、类型等申请不同额度贷款支持。

参考文献

- [1]国家发改委:2017年全国返乡创业人员超过740万[EB/OL].(2018-04-20)[2019-01-09].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1598265878271858521&wfr=spider&for=pc>.
- [2][16]单敏,马顺彬.江苏省返乡农民工创业调查[J].合作经济与科技,2017(20):108-109.
- [3]邹蕴涵.我国农村基础设施建设现状及存在的主要问题[EB/OL].(2017-10-20)[2018-12-20].<http://www.sic.gov.cn/News/455/8535.htm>.
- [4]人民日报:我国96%行政村通光纤4G网络覆盖率达95%[EB/OL].(2018-10-14)[2019-01-10].http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-10/14/content_5330460.htm.
- [5]人社部:多措并举支持农民工等人员返乡下乡创业[EB/OL].(2018-01-20)[2019-01-11].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1590067689431460044&wfr=spider&for=pc>.
- [6]河南:112万农民工返乡创业带动就业明显[EB/OL].(2018-07-30)[2019-01-11].<http://www.chinajob.gov.cn/c/2018-08-24/47468.shtml>.
- [7]贵州农民工返乡创业调查:激活农村双创的“钥匙”是什么?[EB/OL].(2017-08-22)[2019-01-11].http://www.sohu.com/a/166343710_115443.
- [8]全国新型职业农民发展报告[EB/OL].(2018-10-27)[2019-01-13].http://country.cnr.cn/gundong/20181028/t20181028_524397674.shtml.
- [9]人民日报:让返乡成为农民工更好的选择(附20个最新农村创业项目)[EB/OL].(2017-09-15)[2019-01-13].https://www.sohu.com/a/192292019_672147.
- [10]新型职业农民发展指数[EB/OL].(2018-10-16)[2019-01-16].http://www.ngx.net.cn/ztl/2018xxnmlt/qwfb/xxzynmfzsyj/201810/t20181016_204483.html.
- [11]朱红根.农民工返乡创业行为意愿、绩效评价与政策优化[M].北京:经济科学出版社,2013:175-176.
- [12][13]傅晋华.农民工创业政策:回顾、评价与展望[J].中国科技论坛,2015(9):133-137.
- [14][15]胡俊波,等.劳务输出大省扶持农民工返乡创业研究[M].北京:科学出版社,2015:256.

Research on Supporting Policies of Migrant Workers Returning Home to Start Businesses Based on New Professional Farmers

——Analysis on Relevant Policies since 2012

Lv Limin, Shi Weiping

Abstract In recent years, governments at all levels have issued many policy documents to promote the migrant workers returning home to start businesses and to be new professional farmers, which involves entrepreneurial environment, credit intensity, financial support, entrepreneurship training and so on. Because of these policy documents, the scale of migrant workers returning home to start businesses has expanded, the environment has improved, the field has integrated and the driving effect has highlighted. However, there are also problems such as inadequate publicity, weak targeting, imbalance between regions and imperfect system. Therefore, governments at all levels need to strengthen policy publicity and the pertinence of policy formulation, and continue to improve the policy support system.

Key words new professional farmers; migrant workers returning home to start business; policy; rural revitalization

Author Lv Limin, associate professor of Jiangsu University of Technology(Changzhou 213001); Shi Weiping, professor of East China Normal University