

# 农民工返乡创业与精准扶贫共域性

## ——基于乡村振兴战略视域

◇刘溢海 来晓东

### 一、农民工返乡创业与精准扶贫的共域性

就本文而言,共域性指的是精准扶贫与农民工返乡创业二者之间的相通之处。农民工返乡创业与精准扶贫的联动发展是基于二者之间的共域性建立起来的。通过以返乡创业带动就业,以就业实现精准帮扶,从而转移农业剩余劳动力、实现城乡之间人力资源要素双向流动,为农民创造更大的增收空间,为农村发展创造人口红利。

#### (一)时间域

农民工返乡创业最早可追溯到20世纪90年代,2014年“双创”的提出促进了农民工返乡创业的发展。对于农村扶贫来讲,我国开展扶贫工作由来已久,而“精准扶贫”的思想则始于2013年11月习近平总书记在湘西考察时提出,且农民工返乡创业和精准扶贫在近几年中央一号文件中都屡见不鲜,二者在推广实施的进程中能够并入交集。

从农民工返乡创业和精准扶贫二者来看,一方面农民工从单向涌入城市到实现城乡双向流动,且大量农民工返乡创业为中西部地区县域经济发展和扶贫攻坚注入了全新的血液。此外,沿海东部地区产业向内地的梯度转移加速了农民工返乡创业的进程,农民工返乡创业的同时也带回了东部地区的资本、技术,成为促进农村产业结构调整、振兴农村实体经济、推动农民收入稳步增长的积极因素。另一方面,农民工返乡创业的时间节点适逢习近平总书记提出精准扶贫战略的推进期,加上目前乡村振兴战略的实施推广,二者在时间上的融合使得二者互促共进。在我国,农民工返乡创业主要集中在中西部地区,这是由于中西部地区承载了近年来劳务输出的主体部分。通过返乡创业,中西部贫困地区能

够吸纳一部分当地的贫困群体劳动力,避免农村劳动力单向流失。

#### (二)空间域

农民工返乡创业与精准扶贫的着力点主要都集中在中西部地区。由于中西部地区经济发展相对于东部地区较为落后,其农民工返乡创业的起步相对较晚,但是随着21世纪中国经济快速的发展,中西部地区农民工返乡创业呈现加快发展的态势,逐渐演化形成农民工返乡创业自东向中西部地区转移的递进趋势。

首先,农民工返乡创业率在中东西部地区呈现出较为明显的区域性差异,西部地区无论是农民工返乡创业率还是总体创业率都领先于中部和东部地区。其中东部地区的农民工返乡创业发展弱于中西部地区。

其次,中西部地区的“三农”问题较为突出,也是精准扶贫需要发力的重点区域。虽然随着国家精准扶贫和乡村振兴战略的逐步推进,农村贫困人口逐步减少,但中西部地区农村区域性整体贫困的面貌仍未改变,仍呈现一种农村贫困人口分布范围广、相对集中,且具有贫困户、贫困村、贫困县、贫困区(片)等多级并存的组织结构和空间集聚的分布格局,这种种现实概况表明仍需要继续落实好下一步扶贫攻坚工作。另外,农村的区域性整体贫困源于农村产业薄弱,缺乏符合地区资源特色的产业支撑,这就需要农民工返乡创业来带动产业发展,进而培育形成具有市场竞争力的特色产业,塑造农民工返乡创业与精准扶贫联动发展的空间格局。

#### (三)效应域

农民工返乡创业和精准扶贫在实施中具有共同

的效应链接。

一是在注重扶贫减贫的同时,发现中西部地区农民工返乡创业能够创造更多的非农就业岗位从而具有减贫作用。

二是返乡创业的农民工同外界接触更为广泛,对社会发展进步有更深层的认知和了解,他们的思想观念和生活方式受到了都市生活的影响从而发生了转变,对于农村转变传统观念意识起到了领航作用,这正顺应了乡村振兴中“乡风文明”的发展需要。

三是返乡创业的农民工为全面建设新农村贡献了大量的人力资本、社会资本和物质资本,有助于拓展乡镇劳动力密集型产业的发展,促进农村产业的结构性调整,使得农业剩余劳动力能够就近就地就业,从而增加扶贫减贫的效果。

四是农民工返乡创业具有扩散效应,能够激发更多外出农民工返乡创业、就业,为农村营造良好的就业、创业氛围。

但是农村经济水平发展的相对落后使得村民在分享经济红利的同时面临诸多困难,如农村产业单一、思想文化相对落后、技术技能薄弱等现实困境。如何促使农民工返乡创业的同时强化对贫困人口的造血功能,建立有效的村民就业受益机制则需要进一步推进、落实。

#### (四)人才域

作为现代化经济体系的重要引擎,乡村振兴和精准扶贫实施开展都离不开各类农业农村人才。农民工返乡创业本身作为一种人力资本的合理流动和人才资源的优化配置,对于农村经济的建设发展积累了有效的人力资本基础。2018年中央一号文件指出要“强化乡村振兴人才支撑”,将人力资本的重要性提到了“首要位置”。对于乡村振兴战略中的人才支撑计划,一号文件从培育新型职业农民、农村专业人才培养、科技人才支撑、社会各界投身乡村建设和乡村人才培养引进五个方面进行了部署。

除此之外,我国已出台不少关于支持农民工、大学生、退伍军人等返乡创业的政策文件,这有力地说明了农村发展离不开人才的有效支撑。通过农民工作为“农村精英”回流,形成精准扶贫与返乡创业之间的纽带链接,发挥创业主体的扩散效应,这有利于

促进返乡创业,带动农民就业、实施精准帮扶,同时也顺应了2020年全面脱贫、全面建成小康社会的发展趋势。

#### (五)机制域

确保农民工返乡创业和精准扶贫能够互为依托,形成一种互促共进的联动发展趋势,需要配合一系列机制性措施。

1.中西部地区农民工返乡创业与精准扶贫对接的空间联动机制

首先,要形成东中西部地区梯度联动扶贫,通过农民工返乡创业对区域产业梯度联动的媒介作用和对区域要素动态配置的渠道作用来吸引更多的农民工返乡创业,为中东西部地区扶贫贡献持续有效力量。其次,通过农民工返乡创业对城乡基础设施联通的拉动作用以及城乡公共服务均等化的推动作用,以此改善农村的村容村貌,为企业营造相应的社会环境氛围,从而实现城乡一体化协作发展扶贫。

2.中西部地区农民工返乡创业与精准扶贫对接的制度链接机制

农民工返乡创业与精准扶贫对接需要政府与市场的协同发力,农民工返乡创业作为传播媒介主体,对于政府和市场之间具有良好的沟通优势,同时返乡创业农民工有助于缓解政府与市场扶贫割裂的粘合作用,提高扶贫的效率和效果。但是,精准扶贫与返乡创业之间实现有效对接,推动贫困人口脱贫需要建立利益链接制度。通过贫困农民以农地入股、转租等形式建立返乡从事农业生产经营的农民工与农民之间的利益链接,进而实现精准扶贫与返乡创业二者之间的共建、共享、共赢。

3.中西部地区农民工返乡创业与精准扶贫的核心要素对接机制

一是项目对接,通过返乡创业农民承接相关脱贫项目,为农村谋发展,为农民谋福利。二是资金对接,政府应通过建立农民工返乡创业基金及农民脱贫基金等方式鼓励农民工返乡创业与精准扶贫之间的有机对接,实现资金的“取之于民,用之于民”。三是技术对接,返乡创业农民工虽然相对于其他农民的人力资本较为突出,但创办工厂企业仍需要政府部门在技术服务上予以支持,且受雇的农民仍需要

通过岗前培训和就业指导才能胜任工作岗位,这些都需要在技术上予以培训指导。所以,通过对农民工及贫困农民开展技术培训以增强农民工返乡创业能力及贫困农民就业能力显得尤其重要,这是保障农民工返乡创业与其对雇佣的贫困农民的技能要求之间形成有效对接的关键。

#### (六)保障域

农民工返乡创业对接精准扶贫需要体系上的保障,如此才能推进返乡创业进程、增强精准扶贫效果。

一是建立农民工返乡创业内在动力保障体系。通过激励农民工返乡创业,营造良好的创业就业氛围,为返乡创业注入源源不竭的动能。

二是建立农民工返乡创业资源整合体系。围绕贫困地区自然资源、人文资源、交通资源、特色资源进行规划,形成返乡农民工创业项目源。

三是建立农民工返乡创业与精准扶贫对接的工程推进体系。完善县乡政府创设服务返乡农民工创业工作制度,形成一站式工作模式。

四是建立农民工返乡创业与精准扶贫对接的投资决策体系。依托返乡企业法人资金、国家扶贫项目基金、贫困户土地入股等资本形成的股权投资体系,保障投资高效运营。同时,建立村派驻第一书记、村两委、返乡企业法人及贫困户代表形成的项目决策体系,保障决策完善。

五是形成农民工返乡创业与精准扶贫对接项目带动体系。根据返乡农民工创业意愿安排项目落地场所、对接区域和合作区域,促进农民工返乡创业与精准扶贫协作发展。

六是建立农民工返乡创业与精准扶贫对接的社会服务体系。通过建立创业服务平台,对农民工返乡创业落地项目经营过程中的困难和问题予以及时跟进解决。

#### (七)政策域

落实好精准扶贫与农民工返乡创业联动发展,务必形成系统配套的政策体系,这是确保二者联动发展的关键。

首先,应当制定宏观配套政策,如区域协作政策,以此来建立健全东中西部产业转移、结对支援及要素互动的协作。此外,城乡二元格局是城乡区域

发展不平衡的主要体现,应建立健全城乡公共基础设施和公共服务均等化及要素平等交换的发展政策,综合协调财税、金融、产业、用地及培训,助推返乡创业与精准扶贫相适应。

其次,对于创业的微观主体,因才施策,对返乡创业主体的创业项目在场地、税收指定初始期实行让利政策。同时,基层服务主体如县乡两级政府应设立农民工返乡创业办公室,为返乡创业农民工提供全方位服务,激励外出务工农民工返乡创业,激活农村实体经济。对于已经创办的农民企业,利用企业各自优势进行多元主体联姻,进一步吸纳贫困户劳动力就业。

最后,开展实施具体推进的配套政策,如资源资本化奖励政策(对利用当地资源并使其产业化的项目制定特殊奖励政策),重大贡献荣誉政策(对利用地方资源形成产业化发展做出特殊贡献的返乡农民工授予一定荣誉称号),绩效考核及监督政策(对行政部门不作为、乱作为、推诿扯皮现象形成有效约束)。

## 二、结论与展望

共域性是农民工返乡创业与精准扶贫之间的有效衔接。农民工返乡创业与精准扶贫在时间域、空间域、效应域、人才域、机制域、保障域和政策域七个方面的有效融合,使得二者联动发展的重要性得以凸显。解决好“三农”问题,农民是关键,农业是基础,农村是保障。所以,如何依托农民工返乡创业和精准扶贫二者之间的共域性,以农民工返乡创业驱动精准扶贫发展,从而激活农村经济增长内生动力,仍需要积极鼓励和引导农民工返乡创业,为农村扶贫、经济建设贡献力量。

### (一)精准扶贫与创业具有联动效应

农民工返乡创业与精准扶贫之间能够形成联动发展。

首先,城市就业竞争压力增大以及“大众创业,万众创新”、乡村振兴等一系列政策的号召,激励了更多的农民工选择返乡创业,这是农民工基于个人效用最大化、风险最小化的自发选择。

其次,精准扶贫关键需要大力发展农村实体经济,为贫困户提供相应的劳动岗位,促使其通过就业

强化内生脱贫动力,防止返贫现象发生。这需要通过农村创业以带动农民就业,农民工返乡创业契合了这种发展趋势。

第三,农民工返乡创业嫁接精准扶贫形成的联动耦合效应,能够加快农村实体经济建设,为农民就近就地就业创造更多机会平台,在一定程度上能够解决农村贫困问题。

#### (二)农民工返乡创业具有内生动力

返乡创业农民工作为农村精英,返乡创业具有内生动力。一方面是返乡创业的农民工在外打拼期间,积累了一定的物质资本、人力资本及社会资本,返乡创业是农民工自我实现的价值诉求。由于城乡户籍制度壁垒以及家庭环境整体约束,一些农民工在积累一定资本后,返乡创业自然成为他们自身发展的首选;另一方面,由于科技发展替代简单劳动力,使得城市劳动密集型产业紧缩加快,从而加快了农民工返乡创业进程。

另外,农村建设需要农民工返乡创业振兴实体经济,这种内需外紧的环境促使农民工返乡创业具有充足的内生动力,加之乡村振兴战略的一系列惠民政策,使得农民工返乡创业进程逐步加快。

#### (三)乡村振兴亟需人力资源撬动

一定范围的农村尤其是中西部地区的农村,自然资源、人文资源丰富,但缺乏人力资源的撬动,从而限制了当地的经济的发展。

首先,农民工返乡创业类似于出国留学人员的“海归潮”现象,能够在农村形成一种人力资本的双向自由流动,有利于农村统筹优化配置劳动力资源,这是未来农村劳动力配置发展的方向。

其次,农村需要精英型人才的回流,返乡创业农民工则需要农村的资源优势与发展平台,二者形成了一种互促共进的模式。通过依托当地资源环境优势,农民工返乡创业能够促进农村三产融合发展、加快农业农村现代化的实现。

第三,返乡创业“精英”源于他们的亲缘、婚缘、地缘及簇群文化而具有整合要素资源的天然优势,这些都使得返乡创业拉动农村经济发展更具潜力。

#### (四)农民工创业扶贫优势明显

农民工返乡创业对于农村扶贫、减贫工作具有巨大优势。

首先,“创业扶贫”增加了农村人力资本的积累,为盘活农村经济打下良好基础。

其次,以农民工返乡创业带动村民就业,是农村内部劳动力资源优化配置的具体表现。

第三,“创业扶贫”能够降低制度性交易成本,减轻财政压力,提高精准扶贫效果,这对于外来企业来说具有得天独厚的优势。

第四,“创业扶贫”是农村经济增长的内生动力源泉,其减贫效益明显,能够在土地、劳动力、时间等多维度减少相应的摩擦成本。

第五,乡村振兴战略对产业兴旺的总体要求,势必会鼓励和吸引更多农民工返乡创业,“创业扶贫”将会成为未来农村扶贫发展的新路径。

作者简介:刘溢海,河南科技大学经济学院院长、教授,经济学博士。

(摘自《技术经济与管理研究》2020年第1期)