

# 返乡农民工创业扶贫模式的理念、困境和实现思路

◇ 李贵成

## 一、返乡农民工创业扶贫模式的理念

### (一)对贫困问题的认识

贫困是一种复杂和多维度的现象,自人类进入文明社会以来,一直是各种社会和经济形态面临的共同难题,也是全球普遍关注和亟待解决的问题。我们可以把贫困定义为:缺乏抵御风险的能力及没有把握好获得更好生活的机会。

### (二)创业扶贫的内涵

当今,扶贫面对的是复杂的、动态的、多元的贫困群体,而不再仅仅是简单的、静态的、单一的贫困群体。因此,扶贫过程中的风险维度已成为扶贫话题不得不考虑的因素。在当前全球经济下行压力增大、经济增长率下降,很难实现经济增长的减贫效应的情势下,传统扶贫理论和实践面临巨大困境,如果继续沿袭以往的扶贫思路与模式,将无法应对社会转型期的各种复杂挑战,也将无法应对党的十九大报告提出的“坚决打赢脱贫攻坚战”的庄严承诺,扶贫的整体局面也必将陷入主客体矛盾加剧的两难境地。这就迫使扶贫思路要突破已有的思维框架,按照党的十九大报告对于“精准扶贫、精准脱贫”的总体安排,寻找新的途径和手段补充或替代传统模式,全面打赢脱贫攻坚战。

创业扶贫是对传统扶贫理论和实践的突破。就本质而言,创业扶贫是以贫困地区及贫困人口自身脱贫致富能力提升为中心,以高质量脱贫、可持续增收、有效防止返贫和彻底解决好贫困问题为目标导向。具体而言,可从创业扶贫理念、创业扶贫思路、创业扶贫措施与创业扶贫治理等四个方面来理解。在创业扶贫理念上,创业扶贫要契合“供给侧结构性改革”战略,顺应“互联网+”联合打造“众创空间”的

趋势与“大众创业、万众创新”新引擎,支持贫困人口的创业活动,聚集贫困人口创业意愿能量,促进贫困人口创业企业的发展,满足贫困地区和贫困人口脱贫致富的内在需求。在创业扶贫思路上,创业扶贫重心在创业,目标是扶贫。这就要求创业扶贫要以贫困地区和贫困人口迅速脱贫致富的需求为问题导向,注重把创业扶贫同扶志、扶智相结合,瞄准贫困人口精准帮扶,聚焦深度贫困地区集中发力,激发贫困人口内生动力,凝聚各方扶贫力量精准扶贫。在创业扶贫措施上,要建立创业扶贫资源整合中心和创业扶贫统筹平台,优化创业扶贫环境,整合创业扶贫资源,统筹制定创业扶贫政策。在创业扶贫治理上,为适应我国扶贫开发目标多元化、复杂化的特征,政府不再充当创业扶贫治理的主角,而是成为为创业扶贫挂幕搭台的服务员。

### (三)返乡农民工创业扶贫模式的提出

理论不仅具有解释功能,而且具有规范、批判和引导功能。创业扶贫理论为创业扶贫模式提供了重要的理论指导。扶贫攻坚阶段,传统扶贫思维范式已不能设计一种有效脱贫的内在机制,必须跳出传统扶贫思维的预设,致力于理论视角的新颖性创新,引发人们对生发贫困群体内生能力的重视。

理论视角创新孕育着实践前进的新机遇,是扶贫取得成功的关键理论维度,也为返乡农民工创业扶贫采用独特的运行模式提供科学性选择、可行性设计与理论性支持。返乡农民工创业扶贫模式则是对传统扶贫理论和实践的创造性突破,很好地回应了新时代扶贫开发工作所面临的新困境。

在当前中国农村居民的生存和温饱问题已经基本解决之际,扶贫开发战略需更多地考虑脱贫的质

量和可持续性,以满足当前精准扶贫工作的新要求,回应人们对贫困内涵的新注解,完成党的十九大报告提出的“坚决打赢脱贫攻坚战”的新任务。而返乡农民工创业扶贫模式作为创业和扶贫开发的共生发展模式,能有效培育创业扶贫的内生发展力量,充分发挥返乡农民工创业的减贫效应,推动贫困地区和贫困人口从外生性脱贫向内生性脱贫转变。在扶贫攻坚阶段,返乡农民工创业扶贫模式的产生合乎逻辑,成为切实推进精准扶贫战略的新模式,对于国家的反贫困战略和扶贫模式创新都具有现实意义。

## 二、返乡农民工创业扶贫模式面临的困境

返乡农民工创业扶贫模式是帮助贫困地区和贫困人口脱贫致富的一种扶贫开发新模式。然而,返乡农民工创业扶贫模式在具体实践过程中,还面临着创业扶贫政策有待健全、创业扶贫金融支持缺失、创业扶贫能力有待提升以及创业扶贫文化尚未形成等诸多困境。

### (一)返乡农民工创业扶贫政策有待健全

习近平总书记指出:消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。新中国成立以来,党中央对扶贫开发工作高度重视,先后制定并颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见(2013年)》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定(2015年)》等减贫扶贫文件,带领人民持续向贫困宣战,走出了一条科技扶贫、小额信贷、光伏扶贫、教育扶贫、技能培训等富有中国特色的扶贫开发道路和模式,为全面建成小康社会打下了坚实基础。与此同时,党中央、国务院又相继印发了《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》以及《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》等文件,要求进一步做好农民工等人员返乡创业工作,营造良好的创新创业生态环境,激发返乡农民工的创新活力和创业潜力。

但政策给力并不代表政策到位。返乡农民工创

业并未被写入国家扶贫开发战略政策,导致当地政府的扶贫体系中并没有把返乡农民工创业扶贫计划在内,致使当地返乡农民工创业扶贫体系难以建立,返乡农民工创业扶贫的行为没有得到积极有效的政策保护,从而在一定程度上降低了返乡农民工创业扶贫的积极性,难以发挥返乡农民工创业的减贫效应,也在很大程度上制约了返乡农民工创业扶贫模式的生成与发展。因此,在政策给力却未到位的情形下,须顶层设计补位,把返乡农民工创业扶贫纳入国家扶贫开发的政策设计中,并通过国家扶贫开发政策来增加对返乡农民工创业扶贫者的扶持力度。

### (二)返乡农民工创业扶贫金融支持缺失

资金是企业维持生产和再生产的“血液”。虽然农民工返乡时积累了一定的资金,但是,相对于搞生产性经营所需的创业资金来说,攒下的“辛苦钱”是远远不够的。因此,对返乡农民工而言,创业扶贫要想成功,非常重要的一条就是能不能融到资金。但是,目前返乡农民工创业扶贫金融支持非常困难。一是农村贷款抵押物缺乏。房产和土地是农民最主要的自有资产,但《中华人民共和国物权法》和《中华人民共和国担保法》明确规定:耕地、宅基地、自留地、自留山等集体土地使用权不得抵押。因此,农村不是没有抵押物,而是缺乏金融机构需要的抵押物。根据营利性、流动性、风险控制等方面的考虑,在面对返乡农民工创业扶贫的贷款需求时,银行存在着惜贷、惧贷的现象,往往会将其拒之门外。二是返乡农民工创业扶贫潜在风险大。返乡农民工创业扶贫主要集中于食品、农产品加工、餐饮、运输等行业,投资规模小,结构单一,产品市场竞争力较弱。其生产结构以劳动密集型和手工操作为主,科技含量偏低,潜在风险大。由于返乡农民工创办的企业存在较大的潜在风险,银行部门经过评估,往往不愿意为返乡农民工创办的企业提供贷款支持。三是当地政府财政扶持政策与金融支持衔接不到位。尽管中央非常重视返乡农民工的创业问题,但一些地方政府认为返乡农民工创业扶贫小打小闹,只能解决他们自己的就业增收问题,发展慢,交税少,对县域经济发展、财政增收作用不大。这种认识上的偏差,导致当地政府对返乡农民工创业扶贫的支持只是停

留在讲话中、邀请上,并没有把服务返乡农民工创业扶贫视同招商引资一样重要,也没有专门制定支持返乡农民工创业扶贫的一系列财政金融优惠政策。总的来看,融资困难成为阻碍返乡农民工创业扶贫面临的最大问题,在很大程度上限制了返乡农民工的创业扶贫行动。返乡农民工创业扶贫者也可能因资金链断裂而面临创业失败的风险,影响了返乡农民工创业的减贫实践。

### (三)返乡农民工创业扶贫能力有待提升

当前,不管是政界,还是学术界都深刻认识到:最终解决困扰人类的贫困问题,关键在于提高贫困人口的自我脱贫致富发展能力。创业扶贫作为复杂的劳动,要求创业扶贫者具有较高的智商和情商,既要有较高的创业扶贫知识,又要有较高的创业扶贫能力。前者是基础,后者是核心。创业扶贫能力是企业识别新机会并获取资源以开发机会的能力,拥有一定的创业扶贫能力是创业扶贫成功的必要条件。在动态环境下,创业扶贫能力是创业扶贫企业生成的关键决定因素,对创业扶贫企业的资源获取和绩效有着重要的影响。

20世纪80年代以来,我国贫困地区的基础设施条件经过多年的扶贫开发得以大大改善,这也使得农村贫困人口发展能力和发展机会等致贫因素逐步取代了过去基础设施、自然条件、资源禀赋等制约农村社会扶贫开发的传统型致贫因素。返乡农民工创业扶贫过程既是其走向脱贫致富的艰辛过程,也是其不断增长见识和才能解决创业扶贫问题的过程。返乡农民工创业扶贫的主体也许就是农村的扶贫开发对象。返乡农民工创业扶贫的主体性和扶贫对象的相似性为返乡农民工创业扶贫和农村贫困人口自我发展能力提升体系建构奠定了基础。可以说,创业扶贫能力是实现返乡农民工创业扶贫行为常态化的关键因素。而现实中大部分返乡农民工创业扶贫的积极性不高,减贫实践效果不好,即与返乡农民工创业扶贫能力缺乏密切相关。如一些返乡农民工创业扶贫者的受教育程度较低,在市场开拓过程中,营销观念落后,市场开拓能力差,短期行为较多,缺乏长远眼光。又如一些返乡农民工对国家相应的创业政策不积极响应,不是主动地寻求资金、技术、知识

等方面的创业政策支持,而是消极被动地等待发展机会。再如,还有一些返乡农民工除了对银行传统的存款、贷款和结算等有所了解外,对其他如手机银行、电话银行、网上银行等金融知识几乎一无所知。金融知识的匮乏,也给返乡农民工的创业扶贫造成了一定的困难。返乡农民工创业扶贫能力不足,将很难发挥出创业扶贫模式的实际效益,严重挫伤了其创业扶贫的积极性和有效性。

### (四)返乡农民工创业扶贫文化尚未形成

如果说,体制机制是创业的基石,那么,文化就是创业的灵魂。创业扶贫文化是指人们在创业扶贫实践活动中表现出来的价值体系、思想观念和心理意识。创业扶贫文化是一种客观存在的描述,它弥漫于某个地理空间,能在有意无意间给人以强烈的感染,成为影响人们创业扶贫意愿和行为的力量;同时,创业扶贫文化又是一种主观精神状态的反映,是人们在创业扶贫活动上的行为方式与互动关系的一种抽象。

创业扶贫文化对返乡农民工创业扶贫具有重要的推动作用。当前返乡农民工创业扶贫文化尚未形成,具体表现在两个方面。一是返乡农民工本身的守旧思想根深蒂固。尽管返乡农民工在城市中生活、工作了很长一段时间,但是他们的生活方式和思维习惯还是相对保守和守旧,创业热情不高,原始动力不足,恰好与创业扶贫文化所倡导的积极进取、敢于挑战、不怕失败的精神背道而驰。二是贫困地区返乡农民工创业扶贫氛围不浓。创业扶贫氛围指的是人们在创业扶贫活动中形成的一种社会“气候”。创业扶贫氛围本质上属于文化现象,但相对于创业扶贫文化的历史性和稳定性,创业扶贫氛围是内生和演化的微观文化。在贫困地区形成返乡农民工创业扶贫的热潮,营造浓厚的创业扶贫氛围,需要通过政府重视、社会媒介宣传等来鼓励带动更多的返乡农民工参与到创业扶贫当中。然而,当前政府与返乡农民工创业扶贫者的良性沟通机制还未建立起来,新闻媒介对返乡农民工创业扶贫的宣传推介力度不够,返乡农民工创业扶贫文化的浓厚氛围尚未形成。

### 三、返乡农民工创业扶贫模式的实现思路

久困于穷,冀以小康。让贫困人口和贫困地区

同全国一道进入全面小康社会,是党的十九大做出的庄严承诺。如今,扶贫攻坚战最后千日冲刺的新起点已经来到。站在新时代的历史起点上,构建返乡农民工创业扶贫模式是有效突破传统扶贫开发模式、加快实现全面建成小康社会目标的题中应有之义,是主动适应当前脱贫攻坚形势、着力提高贫困地区和贫困人口内生发展能力的有效途径。面对当前返乡农民工创业扶贫模式所面临的困境,需要采取积极措施探索农民工创业扶贫模式的实现路径。

(一)完善返乡农民工创业扶贫政策扶持体系,建立健全激励机制

在精准扶贫视野下,鼓励返乡农民工创业扶贫是一项重要举措;而建立和完善返乡农民工创业扶贫政策扶持体系是引导、支持、保障返乡农民工创业扶贫活动正常开展的关键因素。鉴于返乡农民工创业扶贫面临的重重困难,政府在政策上应为其提供必要的支持和援助,积极构建返乡农民工“想创业、敢创业、会创业、能创业”的激励机制。一是要把返乡农民工创业扶贫与国家扶贫政策有机衔接起来。在贫困地区推进扶贫开发政策的执行进程中,要把返乡农民工创业扶贫纳入国家扶贫政策设计体系之中,在国家扶贫政策中明确规定返乡农民工参与农村扶贫开发事业的激励和保障措施,从而提高和增强返乡农民工创业者参与农村扶贫开发事业的自觉性、组织性、指导性和连续性,实现创业与国家扶贫事业的互动、共赢和发展。二是要完善返乡农民工创业扶贫的扶持和优惠政策。当前的核心和重点是,针对返乡农民工创业扶贫存在的制约因素及其政策诉求,必须出台一些更有针对性、扶持性、鼓励性和激励性的政策,进一步降低门槛,全方位、多层次综合施策加以破解。如完善信贷融资政策,破解创业扶贫资金不足、不能创业问题;完善培训支持政策,破解创业扶贫技能欠缺、不善创业问题;健全财政直补政策,破解创业扶贫报酬低下、不愿创业问题;完善税费减免政策,破解创业扶贫投资回收较慢、不利创业问题;制定创业扶贫管理政策,破解创业政策配套不足、不便创业问题;等等。三是建立返乡农民工创业扶贫的权益保障制度。按照分

类指导、稳步推进的原则,将返乡创业扶贫的农民工全面纳入城镇社会保障体系,逐步解决返乡创业扶贫农民工的社会保障问题。同时,还要健全依法维权和化解纠纷机制,严厉查处侵犯返乡创业扶贫的农民工合法权益行为,对返乡农民工在创业扶贫过程中出现的纠纷问题,选择最便捷、最适当的方式及时有效化解,使返乡农民工能够安心开展创业扶贫活动。

(二)构建返乡农民工创业扶贫能力提升体系,生发可持续的减贫力量

劳动力素质不高,创业扶贫竞争力就弱,导致创业扶贫范围小或者层次低。对返乡农民工而言,创业扶贫要真正取得实效,关键在于提高其自我发展能力。而构建返乡农民工创业扶贫能力提升体系,既可生发可持续的减贫力量,也是一项长远的计划和策略。一方面,要积极开展返乡农民工创业扶贫培训。一是充分利用各类职业学校、培训机构和社会力量办学等职业技术培训阵地,构建多方参与的返乡农民工创业扶贫培训服务网络。返乡农民工可按有关规定享受免费的职业技能培训、创业培训和职业技能鉴定等政策。二是结合返乡农民工创业扶贫的特点和需求,开发具有地域经济特色的培训项目,并提供创业贷款、创业指导、创业政策咨询等服务。另一方面,要把返乡农民工通过学习提升创业扶贫能力贯穿创业扶贫过程始终。现在的返乡农民工创业扶贫者大部分是初、高中毕业生,学历较低。所以,要鼓励返乡农民工创业扶贫者通过函授、自考等学习方式提高自己的学历,并加强包括创业、财务、管理、市场经营、交际礼仪等在内的与创业扶贫相关的理论学习,使返乡农民工创业扶贫者真正了解创业的内涵,懂得创业者应具备的基本素质、条件、能力和品质,帮助返乡农民工创业扶贫者提高就业创业和创新能力,发挥创业带动就业的倍增效应。在当今高度信息化的社会发展趋势下,返乡农民工还要学会使用网上银行等互联网的有关知识。需要指出的是,构建返乡农民工创业扶贫能力提升体系要重视贫困群体需求的一致性与差异性,应兼顾内生和外生能力的培养,赋予贫困群体话语权。

### (三) 建立返乡农民工创业扶贫金融支撑体系, 破解资金困境

当前大学生在创业上普遍存在一种“意愿强烈、行动不足”的悖论,而返乡农民工创业扶贫同样面临着创业资金的瓶颈问题。因此,应当建立创业扶贫金融支撑体系,破解返乡农民工创业扶贫融资困境。一是要拓宽创业扶贫融资渠道。推进民营担保机构参与创业扶贫贷款担保,扩大担保基金规模,提高担保能力。扩大直接融资规模,开展股权众筹试点,探索发行公司债券、专项小微企业集合债券。积极探索知识产权质押、农民房屋和宅基地担保等方式,进一步拓宽担保渠道,切实帮助返乡创业扶贫人员解决担保难问题。二是加快农村金融建设。大力发展农村普惠金融,积极鼓励支持银行、证券、保险等金融机构在县域设立分支机构,并向乡(镇、街道和社区服务中心)延伸服务网点,实现小额贷款公司、融资性担保机构和村镇银行县域全覆盖。鼓励银行业金融机构开发符合农民工返乡创业扶贫需求特点的金融产品和金融服务,支持农家餐饮、民族特色商品、乡村旅游客栈和小微企业等企业的发展。三是落实金融扶持贷款政策。财政部门应该制定相关政策,对有创业扶贫愿望、创业扶贫能力和创业扶贫项目的返乡创业扶贫农民工,经审核认定符合条件的,落实创业扶贫担保贷款扶持政策,符合贴息政策的由财政予以贴息。对已经享受创业扶贫担保贷款且诚信经营、信用记录好、贷款按期偿还、贷款使用效果较好的返乡创业扶贫人员,可进一步加大创业扶贫担保贷款支持力度。对农村金融机构的贷款规模控制实行区别对待,对涉及返乡农民工创业扶贫等“三农”贷款单独制定投放计划,缓解创业扶贫融资难问题。

### (四) 培育返乡农民工创业扶贫文化体系, 营造社会支持环境

创业扶贫文化体系是在创业扶贫过程中形成的创业扶贫软环境的总和。良好的创业扶贫文化体系

有助于返乡农民工提高自主创业扶贫的意愿和兴趣。具体而言,培育返乡农民工创业扶贫文化体系,一是要注重培养返乡农民工的企业家精神。党的十九大报告指出:要积极培育企业家精神。随着返乡创业的农民工队伍越来越庞大,迫切需要一大批优秀的返乡创业扶贫的农民工企业家顺应时代潮流,充分开发乡村、乡土、乡韵的比较优势和潜在价值,把适合的产业转移到家乡再创业、再发展,大力发展休闲农业、林下经济和乡村旅游等产业,开创新农村建设和农业现代化、新型工业化、城镇化协同发展的新局面。二是要全面提升政府的公共服务能力。地方政府要结合实际建立返乡农民工创业扶贫项目库,制定发展产业指导目录,建立创业扶贫项目信息发布平台,及时传送法律、法规、政策和各类市场信息,引导返乡农民工在特色农业产业和生产性、生活性服务业等领域,选择创业成功率高、带动就业明显、发展前景好、科技含量高的创业扶贫项目。积极探索政府购买服务,支持中介机构和创业促进组织等社会团体采取市场运作方式,聘请创业扶贫指导专家为返乡创业扶贫农民工组织开展创业扶贫方案设计、开业指导等服务,为返乡农民工创业扶贫者提供一个良好的行政环境。三是要优化返乡农民工创业扶贫的舆论环境。坚持正确的舆论导向,充分利用广播、电视、报刊以及网站、微博、微信、移动客户端等媒体,大力宣传支持返乡农民工创业扶贫的政策措施、典型事迹、诚信模范,分享创业经验,展示创业项目,交流创业信息。充分调动社会各方面支持,促进返乡农民工创业扶贫的积极性、主动性,大力营造创业、兴业、乐业的良好环境,点燃更多心中有梦的返乡农民工创业者的激情,鼓励更多的返乡农民工参与创业扶贫实践。

作者简介:李贵成,法学博士,郑州轻工业学院教授。

(摘自《学习论坛》2018年第11期)