

“众筹创业”与“村企合一”： 新时期农民工返乡创业研究

——以湖北省荆门市 M 村为例

谷玉良

(华中师范大学社会学院, 湖北武汉 430079)

【摘要】促进农民工返乡创业是新时期国家做好以创业带动就业的重要举措。然而, 个体农民工返乡创业无法实现规模效应, 也不利于其抵御市场风险。而专业化、合作化、规模化对于提高农民收入、建设新型农村社区、实现农业转型发展和培育新型农民等都具有积极意义, 应成为未来农民工返乡创业的主要方向。

【关键词】农民工; 众筹创业; 村企合一

【中图分类号】F249.2;F323.6**【文献标识码】**A

【文章编号】1007-8487(2016)08-0078-09

一、研究背景与讨论议题

返乡是农民工进入城市务工、经商流动过程的其中一环。自 2000 年以来, 我国外出务工农民返乡问题开始显现, 至 2003 年城市“民工荒”和 2008 年金融危机, 形成大批农民工返乡潮, 返乡这一流动环节问题凸显。如今, 愿意定居城市的农民工依然不多, 只占外出农民工总数的 25.1%。即便在户籍制度改革放松城市落户限制的条件下, 不愿意落户城市的农民工也高达 40.4%。在此背景下, 返乡农民工再就业成为需要进一步讨论的话题。在再就业的众多路径中, 创业成为一部分农民工的首要选择。

调查显示, 有 3/4 的返乡农民工家庭倾向于创业。返乡创业既是农民工个人理性考量的结果, 也是政府政策支持和鼓励的结果。个人方面, 常年外出务工、经商的农民工, 积累了一定的人力资本、社会资本和资金, 初步具备了创业基础和能力; 而习惯了城市生活方式不愿重新务农, 则直接助推了返乡农民工的创业行动。政府方面, 鼓励、支持返乡农民工创业, 不仅是解决返乡农民再就业问题的重要举措, 也是培育新型农村主体、实现新农村建设和农业转型发展的重要契机。

目前, 返乡创业农民工人数已经初具规模。

人力资源和社会保障部统计数据显示, 截至 2014 年底, 全国“五有”(有点技术、有点资金、有点营销渠道、有点办厂能力、有点对农村的感情)农民工返乡创业人数达到 200 多万人。从创业特点来看, 返乡农民工创业多以小型的私营企业、个体经营、兼业经营为主。主要集中在创业门槛较低的特色种植养殖业、加工业、小型加工企业、餐饮服务业、运输业、农村旅游业、商业、建筑建材业、农产品加工业等行业领域; 经营地点较为分散, 创业和居住地主要集中在农村或离农村较近的(集)镇。而政府对返乡农民工创业的扶持也主要集中在基本服务的供给上, 如提供劳动力就业技能培训、创业培训、小额金融贷款支持、税费减免等政策优惠。

农民工返乡创业对其个人和社会都具有深远意义。

对于个体农民工来说, 返乡创业有利于其个人潜能的释放与自身素质的提高。同时, 返乡创业对农民工收入增长的作用十分明显, 创业者的收入大致两倍于非创业者的收入, 也高于其城市打工收入; 而且创业分散了风险, 增加了收入渠道, 提高了农民家庭的抗风险能力。

对于社会而言, 首先, 农民工返乡创业有助于农村经济结构的调整和各种分散要素资源的整合、优化。农民工返乡创业, 改变了农村单一的种植结构, 推进了农村产业的合理分工和农业产业的集群发展。从实践来看, 农民工返乡创业主要集中在农村服务业、商业、建筑建材业、工业、农产品加工业、运输业等农村第二、三产业, 使农村产业结构日趋优化通过创业, 农村各种分散的人力资本、物质资本、生产技术、自然资源得到有效的整合利用, 提高了要素配

置的效率和效益。其次，返乡农民工创业可以激发其他农村居民追求更高个人能力的积极性，加速现代新型农民的成长和成熟。而新型农民的培育则推动了新农村社区建设，加速了城乡一体化进程，有利于打破二元经济社会结构，改善农民生活与家乡面貌，推动农村基础设施、公共事业等社会事业的发展。

但是，目前返乡农民工创业还存在许多现实问题。首先，农民工创业集群度低，个体化分散创业难以形成规模效益，导致不少创业企业生命周期相对较短。其主要原因在于，个体小企业市场抗风险能力低，遭遇市场波动和竞争时，持续经营能力不足。其次，分散的个体创业模式给政府的公共服务和政策扶持带来了一定困难。良好的创业环境需要完善的基础设施与公共服务的配套，而农民工返乡个体创业较为分散，增加了政府基础设施建设和公共服务配套的成本，降低了基础设施和公共服务的使用效率。政府金融扶持与补贴也由于广泛的个体分利，导致扶持力度大打折扣，难以起到实际效果。最后，小规模创业实践所产生的辐射与带动效应较低，带动农业现代化转型、新农村建设与新型农民主体培育的动力明显不足。

为了进一步做好新时期农民工返乡创业的服务与支持工作，2015年6月21日，国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》（以下简称《意见》），同时发布了《鼓励农民工等人员返乡创业三年行动计划纲要（2015—2017年）》（以下简称《纲要》），提出“支持农民工、大学生和退役士兵等人员返乡创业，通过大众创业、万众创新使广袤乡镇百业兴旺，促就业、增收入，打开新型工业化和农业现代化、城镇化和新农村建设协同发展新局面”。在这两个文件中，提出了改善农民工返乡创业相关问题的未来设想与规划，主要有三大亮点。

第一，《意见》提出“鼓励返乡人员共创农民专业合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业、林场等新型农业经营主体，围绕规模种养、农产品加工、农村服务业以及农技推广、林下经济、贸易营销、农资配送、信息咨询等合作建立营销渠道，合作打造特色品牌，合作分散市场风险”。

鼓励农民工返乡合作创业，有利于规避以往个体分散经营的风险，提高创业农民工企业的市场应对能力，实现规模化效益；同时也能够扩大创业的辐射与带动作用。

第二，《意见》还指出：“鼓励农民工返乡创业，要坚持输入地与输出地发展联动。”“要推进创新创业资源跨地区整合，促进输入地与输出地在政策、服务、市场等方面的联动对接，扩大返乡创业市场空间，延长返乡创业产业链条。”农民工流出地与流入地之间的市场联动对接，降低了返乡初创企业的市场融入难度，开拓了企业市场渠道，有利于返乡农民工创业企业的生存与进一步发展。

第三，同时发布的《纲要》指出，未来国家将鼓励已经成功创业的农民工等人员，“顺应产业转移趋势和潮流，把适合的产业转移到家乡再创业、再发展”。该《纲要》强调返乡农民工创业要顺应国家产业转移的趋势，结合农民工自身能力与素质特长进行创业。鼓励劳动密集型产业、基础服务业等领域的创业。对于解决农村劳动力转移就业，培育经济社会发展新动力，催生民生改善、经济结构调整与社会和谐稳定具有积极功能。

根据《意见》与《纲要》的指导意见，未来农民工返乡创业将呈现出规模化、合作化、专业化、集群化等新的特征，这将极大地改善以往个体农民工返乡分散创业的问题，对于解决大规模农村劳动力外出务工导致的农村无主体、空心化、土地经营效率低下等问题都具有积极意义。然而，新形势下农民工返乡创业如何实现专业化、合作化和规模化，还要通过具体实践来探索。本文拟以农民工返乡创业与新型农村社区建设的具体案例来探讨返乡农民工创业新政的实践路径，并就相关问题提出进一步改善的建议。

二、从农民工返乡创业到“村企合一”经营

本文研究资料来源于对湖北省荆门市京山县M村的实地调研。M村地处京山县边缘地带，地理位置相对偏远，距县城约70分钟车程。全村有5个村民小组，共192户村民，736人。全村版图面积5000多亩，耕地面积M96亩，为丘陵地貌，改革前，世代以种植水稻为生。2012年4月，马岭村2组马秋生、马志强等9名外出经商、创业成功的农民工联合该组所有农户，以土地和现金入股等形式，成立了京山马嘉岭农业科贸有限公司、京山泰康原种养殖专业合作社、京山马佳联农机专业合作社等专业化经营公司，全面开始了在马岭村的创业与农村新社区建设。至2015年9月，已初步完成了前2期规划项目，基本实现了村民身份股东化、居住集中化、养老福利化、经营集约化、村务管理公司化，农民工返乡创业与新型农村社区建设实现了

有机统一。总结马岭村返乡农民工创业与新型农村社区建设的基本经验，有利于我们在新政策背景下展望、把握未来返乡农民工创业和新农村建设的基本方向。

（一）“众筹”创业与两栖经营

一般来说，外出农民工返乡创业多以个体创业为主，且主要表现为放弃城市打工、经商生活，回到农村创业。然而，这种个体创业模式由于势单力薄、资金有限，抗市场风险能力较差。不仅初创企业规模小，而且经营生命周期也相对较短。马岭村农民工返乡创业则呈现出完全不同的模式。

首先，马岭农民工返乡创业并非个体“单打独斗”，而是采取多人“众筹”创业的模式，通过合作创业，提高风险承受能力。2012年4月，马岭村2组9名外出务工、经商成功的农民带头联合出资510余万元作为基础资金，并联合2组村民50多户，以现金入股的形式，共筹集资金707万元；同时通过土地入股形式，折算每亩1万元，共入股土地364亩。在此基础上，以1万元资金注册成立了“京山马嘉岭农业科贸有限公司”。以基础设施建设和改善村民住房条件为开端，启动了返乡创业的第一期项目。通过外出务工成功人士的带头合资，以及众多村民以现金与土地等要素入股，实现了返乡创业的资金“众筹”。尤其是土地、资金等农村要素的人股，起到了一定的“融资”替代效用，弱化了企业融资困难的影响，增加了创业与企业前期发展的资本积累，有利于返乡农民工实现规模化创业。同时，也分散了个体出资的压力与承担的风险，调动了村民参与创业的积极性。

其次，返乡农民工创业并非完全放弃城市务工、经商，而是采取两栖经营的形式返乡创业。这9位外出务工、经商成功人士以投资形式返乡创业，联合村民成立公司，但在务工、经商城市仍然保留经营着各自的企业。作为大股东，9位联合创始人轮流值守农村创业企业，设定值守时间；时任值守人作为公司执行董事，全权负责公司相关经营和日常事务。通过轮流值守和两栖创业，不仅实现了农村创业企业的专业化经营，同时实现了村创企业与外出农民工经营之间的有效对接，保证了项目资金，进一步分散了创业风险。在9位联合创始人中，马秋生在成都有自己经营的装饰公司，马志强则在北京有自己经营的材料企业。通过把各自企业经营项目应用到返乡创业企业的初期建设，保证了创业的顺利实施，也节省了创业成本，实现了农村创业企业发展与外地经营公司的共站。不仅如此，农村本地创业企业还与农民工外地城市经营公司实现了产业对接。以往，农民工返乡创业普遍存在组织化制度不完善、缺乏创业指导、组织化程度低等难题，在运行机制方面也表现为一种非市场化的状态，制约了返乡创业企业的生存与发展。但农民工返乡创业、两栖经营，实现了农村创业企业产业链的延长与市场空间的用展，有效地解决了农村初创企业的产业定位、市场销售渠道等问题。

农民工返乡创业，为农村转型发展和新农村建设带来了新的契机，同时也满足了外出农

民工的个人需求。从农民工返乡创业驱动力与动机来看，一般包括乡土情结、城市压力大、返乡寻求发展机会和实现自我价值等。从相关调查数据来看，这种农民工返乡创业动机所占的比例分别为22.6%、58.2%和19.2%。而促使以马秋生、马志强等为代表的9名农民工返乡创业的，也主要以这三个方面的原因为主。他们之中多人仍有家人留守农村，成为他们心系农村的重要因素；而作为一种社会地位的补偿形式，返乡创业则满足了他们提升社会地位的价值需求。

（二）“利益驱动”下的村民组织与动员

农民工返乡创业很大程度上属于一种个体行为，然而，创业所需要的土地、资源和其他人力资本等要素，则与整个村集体有很大的关系。在农民工返乡创业的同时，如何调动广大村民支持创业的积极性，是创业顺利进行的重要条件这就需要村委会等村集体组织发挥组织、动员作用，为农民工返乡创业奠定基础。

调研得知，在马岭村9位外出农民工返乡创业的过程中，村委会干部起到了重要的组织、联络和动员作用。在9位外出务工农民决定在家乡创业时，村委会主动多次到北京、成都等地，与9位创始人进行协商，讨论创业规划，并就村集体能够提供的组织、动员、土地、人力等保障进行沟通。同时，村委会干部还积极与乡镇政府沟通，落实相关创业扶持政策、文件审批等事务在村民动员和组织方面，采取了利益驱动的策略：村委会主要承担着村民动员工作。而京山马嘉岭农业科贸有限公司以立足本组（村2组）、以建设核心区为原则，规划以安置村民为主的基础建设项目，投资人民币780万元建设统一规划的标准化住宅社区。遵循拆一还一的原则，无论拆除房屋面积大小，统一补偿每户130平方米标准住宅一套。村民采取抓阄形式，免

费分配入住。公司按照每户 5 万元的标准，补贴村民装修费用，村民自己规划室内装修；另外，不愿入住标准化住宅的村民，按照自愿原则建设独栋别墅房，由村民递交申请，预留基地，按照统一规划设计的建筑风格施工，村民只需支付房屋建筑框架成本。公司负责基础设施配套，由公司出资统一建设。从 2012 年 5 月至 2013 年底，共建成村民住宅楼 40 户，5200 平方米；村民独栋住宅楼 22 栋，6390 平方米。

为了进一步调动村民积极性，满足村民基本福利需求，公司还投资 285 万元建设了村民休养所 60 余间，共 1900 平方米；对男年满 60 周岁、女年满 55 周岁的村民，实行免费集中供养。聘请专业服务员，实行“三统一、三集中”免费服务，即食宿统一安排、基本医疗费用统一负担、一人一份商业保险统一购买，集中组织文化体育活动，开展健身舞操培训、开放棋牌娱乐场所；集中开展志愿者联谊活动，在端午、中秋、重阳等节日，联系志愿者为老人提供文艺表演、健康体检、节日祝福等服务，实现老有所养。

在初步创业成功后，公司先后成立了京山泰康原种养专业合作社、京山马佳联农机专业合作社，流转、承包村民旱地、荒坡地等 2000 余亩。根据地方特色 and 市场需求，规划投资建设黑山羊养殖基地 1_平方米，标准冬暖式大棚 35 个，钢架蔬菜大棚 120 个，花卉苗木基地 500 亩，自主实验 CEB 抗氧化有机营养米种植基地 150 亩，以及配套设施如青贮窖、沼气池、沼液池等，形成羊——气——菜的绿色循环经营模式。同时，配合“草畜配套”，种植牧草 1100 亩，并成立湖北志强秸秆饲料有限公司。随着合作社的发展，目前黑山羊存栏 3000 余头。2013 年建成第一年投入经营、生产，合作社利润 100 余万元。

在公司创业过程中，为解决流转土地农民的收入和再就业问题，公司就地吸纳本村农民进入公司就业，并组织就业培训。目前，公司员工约 90 人，本村村民在公司就业人数 60 余人，月工资 2400—3200 元不等。除了工资收入，公司还对以现金和土地入股的村民进行股权收益分红，但同时约定，公司创业前三年不分红，从第四年即 2015 年已经开始向村民分配股权收益。

通过改善住房条件、提供养老福利、股权分红和就地吸纳就业等多种利益驱动措施，调动了本村村民支持和参与农民工返乡创业的积极性，为农民工返乡创业提供了必要的条件，保证了创业公司的顺利组建与发展。

（三）新型“村企合一”经营模式

“村企合一”是村庄为实现自我发展，以股份合作制为基础建立起来的一种新型经济运行机制。该模式萌芽于上个世纪末，即村民把手中的土地在不改变土地所有制性质的前提下以土地经营权和使用权参股；土地流转到村集体，由村集体组建企业进行统一经营管理，发展第二、三产业，建立现代企业管理和运行机制；农民则变成股东，每年从企业中享受分红。

而马岭村的“村企合一”模式与以往建制村转变的独立企业法人模式不同。该村的“村企合一”模式是在农民工返乡创业和村委会参与组织动员相结合的情况下形成的。创业企业实行股份制经营模式，企业本身并不隶属于村集体，但企业的经营与进一步发展又离不开村集体的支撑。这是创业农民工与村集体利益绑定、共赢的结果。

以马岭村农民工返乡创业为例，在公司运行之初，依法选举 5 人组成董事会、3 人组成监事会，制定严格的章程和管理制度，9 名大股东轮流值守，负责日常事务。后根据发展需要，委托执行董事负责公司日常管理运作，并采取与村委会合作办企的形式。具体来说，采取的是“村企共建，两块牌子，一套班子”的体制。一方面，公司执行董事参选村党支部书记；另一方面，村委会主任兼任公司副总经理。公司办公地点与村委会办公地点集中在一处，村企工作同步协调，同步展开，相互促进。遇村级基础设施建设、产业发展、市场营销等重大事项，召开股东大会集体决策。年终则通过股东大会向全体股东公布财务收支报告，而股东大会的召开，则由村委会协助召集村民股东参加。公司目前共有股东 193 人，除 9 名创始人外皆为本村村民，村民合计占股 52.4%。

“村企合一”和合作办企的模式对于创业企业和农村本身都具有积极意义。

对于返乡创业企业来说，首先，在“村企合一”模式下，村委会帮助企业协调与乡镇政府、村民之间的关系，简化了创业程序，降低了创业难度。农民工返乡创业需要一定的基础设施作为支撑，然而，在林毅夫看来，对于单个企业来说，绝大多数硬性基础设施都是外生供给的，无法被企业自身决策所内化。但是，在村庄这个微环境中，许多的硬性基础设施可以在村集

体内部内化。在村企合一的经营模式下,村集体与企业合作,使企业在创建与发展过程中,对基础设施建设具有一定的自主性[7]。不仅如此,在土地使用权等需要县、乡、镇等政府部门审批的项目中,村委会还能起到联络、协调企业与政府间关系的作用;而其他一些企业所需要的人力、土地、初创资金等困难,也可以在村委会的指导推动下一定程度上在村集体内部得到解决。

其次,在“村企合一”经营模式中,村委会不仅发挥着组织动员的作用,还起着为创业提供政策扶持担保的作用。比如,在创业金融贷款方面,大多数农民工在本地缺乏金融信用,难以获得银行大数额的金融贷款,而村委会作为企业的合作者,以村集体经济为担保,有利于金融贷款的顺利实现。另外,国家为农民工返乡创业提供了各种类型的补贴与项目扶持,但是,在创业公司没有加目上马的情况下,惠农政策与扶持资金难以落实,而村委会在提供项目担保和证明方面发挥了积极作用,这有利于返乡农民工创业企业的长期稳定发展。

最后,农民工返乡创业在农村土地流转和各种要素的调动、使用过程中,与村民之间可能存在利益矛盾,而村委会居中调节,能够起到协调双方利益,避免矛盾、冲突激化的作用。在农民土地流转补偿标准、土地入股折算定价、土地流转协议制定等这些涉及农民切身利益的方面,村委会都起到了关键作用。如在马岭村,村委会一方面作为企业担保人,为土地流转和入股融资提供便利;另一方面也代表广大村民利益,协调土地股价认定,最大程度地保证村民利益,让农民吃下定心丸,提高了创业各个环节问题解决与协商的效率。

对于农村自身建设来说,“村企合一”实现了企业运营与农村发展的同步协调,改善了农村基础设施,提高了农民生活条件和福利水平,也促进了农业经营的规模化、专业化和集约化,有利于村集体经济的转型发展。《中华人民共和国村民委员会组织法》第五条规定了村民委员会的经济职能,即“村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展”。村委会参与、帮助农民工返乡创业,更好地实现了村委会的经济职能。一方面促进了本村的生产建设和村民收入的提高。2014年,京山马嘉岭农业科贸有限公司收入2000多万元,实现利润300多万元,三年累计利润600多万元,村民人均纯收入由2011年的5985元,增长至21082元。另一方面实现了以企兴村的目标。目前,村内建成硬化道路2000多米,太阳能路灯100多盏,建成1200平方米村企办公综合楼暨党员群众服务中心,完成8000平方米小区绿化,建成村民老年休养所和公共食堂,修建了村民文体设施300平方米,还为村里接通了自来水。总体上改变了马岭村的落后面貌,初步完成了新型农村社区的转型建设。

三、总结与讨论

众筹创业、新型村企合一与两栖经营式的农民工返乡创业,是在个体返乡农民工创业能力低、抗风险能力差、农村要素资源调动困难的情况下成长起来的新型农民工返乡创业模式。通过众筹,解决创业资金短缺和提高市场风险应对能力;通过企业与村集体的产业整合,实现返乡农民工资本、社会关系等在农村歌新的有效嵌入;通过在外务工经商成功人上两栖经营、返乡创业,实现农村创业企业产业链与城市对接和市场空间拓展。同时也实现城市现代化要素向农村地区的顺利转移,促进了农村的现代化转型与发展。

通过专业化、合作化、规模化的返乡创业,盘活了农村要素资源,解决了农村土地承包经营和流转后无法实现规模化、集约化和专业化经营的难题;化解了新农村建设政府资金投入不足、农村空巢和留守老人供养难、新农村建设和农民增收缺乏产业支撑、村级集体经济壮大无来源和农业粗放经营等问题;实现了农比工返乡创业、新型农村社区建设和农业转型发展三位一体、有机整合;调动了其他农民参与创业和转变农业经营方式的积极性,培育了新型农民。从我们调研的情况看,众筹创业、新型村企合一与两栖经营成为新时期返乡农民工创业的典范,取得了阶段性成果。不过,在现有情况下,马岭村农民工返乡创业与新型农村社区建设仍存在一定问题,制约了村企共建和进一步的协同发展。

第一,国家和地方政府各种类型的创业补贴项目和扶持资金缺乏针对性,难以落实到务实创业的返乡农民工手中,存在空项目、伪招标套取扶持、补贴款的问题。为了促进各类人员回归创业,国家和地方政府出台了多种鼓励性措施,如《国务院办公厅转发人力资源社会保障部等部门关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》等,湖北省也印发了《中共湖北省委办公厅湖北省人民政府办公厅印发关于进一步推进回归创业工作的意见》(鄂办文〔2011〕16号)。这些文件强调“鼓励商业银行、农村信用社加大对回归创业企业或个人的信贷支持力度,满足其合理资金需求”,同时规定“进一步清理和规范涉及1归创业的行政审批事项和收费项目,对不合理的坚决予以取消。

要推行联合审批，开展‘一站式’服务、限时办结和承诺服务，开通“回归创业绿色通道”，降低审批门槛要加强信息引导，强化公共服务，简化审批程序，规范收费行为，为回归创业创造良好的投资环境”。而各地区也根据国家文件精神，设立了创业投资引导基金，用于扶持回归创业项目和资金补贴。对于返乡农民工创业来说，合作社经营补贴、生态农业项目补贴、环保产业补贴、粮食补贴、新农村建设国土整治补贴等措施，提高了其创业的积极性。然而，在现实中却存在不少创业投资引导基金落实创业项目扶持与补贴时根据关系进行补贴的问题。马岭村新七马的湖北志强秸秆股份有限公司作为农村秸秆处理的生态企业，多次向市、县两级政府申请生态农业项目补贴，却迟迟没有批复。为此，马志强等人多次前往荆门市高新区考察生态农业发展补贴项目，吸取经验。然而，他却发现，享受补贴的不少项目只是临时搭建了厂棚，里面没有任何机械和配套设备，皆为一片荒地。据了解，回归创业者扶持补贴项目，存在关系补贴和伪招标的问题。即有人通过与基金管理部门建立良好关系，设立虚假创业项目自套取专项补贴资金。而真正务实创业的返乡农民工，却难以享受到政策补贴与扶持，存在着对创业引导基金和项目扶持监管不力的现象。

第二，农民工返乡创业补贴基金还存在“摊大饼”的问题。地方设立的创业引导基金，资金来源于国家、地方财政转移投入以及社会闲散资金的募集。基金有限，在有限的创业扶持金下，对符合补贴标准的各类大小项目分摊补贴，分散了项目扶持资金，落实到具体创业项目中的资金实际上很有限，对项目的扶持力度相对较小。现实中，创业补贴资金的广泛分利，导致一些发展前景较好、意义重大、可行性强的项目难以获得足够的补贴与扶持，使得国家和地方政府用于回归创业项目补贴的实际效果大打折扣。

第三，农村土地产权关系的未来还存在不确定性，农村土地第三方经营权等关系仍然有待进一步明晰。1997年国家出台了稳定和完善农村土地承包关系的政策，要求从1998年开始到2027年止，在第一轮承包的基础上新再延长承包期三十年不变。而2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出：“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”这标志着农村土地承包权的进一步稳固。然而，在当前鼓励农村经营权土地流转，实现规模化经营的大环境下，农村土地制度改革开始呈现出所有权、经营权、承包权三权分置的格局。农民依然拥有土地承包权，而流转使用土地的企业则拥有土地经营权。不过，这种基于租赁合同的土地经营权转让、租借建立的村民与创业公司之间的关系，实际上是一种债权关系，这种债权关系存在着不稳定的风险。一方面，村民流转和暂时让渡出去的土地经营权能否在合同规定的时间到期后有效回收，是广大土地流转农民担心的问题；另一方面，企业则担心在租借经营权使用到期后，还能否与村民就土地经营权的进一步租借使用达成一致，这关系到企业的长期、稳定发展问题。目前，由于企业创立、发展尚处于前期阶段，这两方面问题被暂时掩盖。但从长远来看，农村土地经营债权关系只有得到明确的保护与处理，才能真正理顺返乡农民工创业与村民之间的长期利益关系。相对于农村劳动力流动和土地流转，产权制度的变革、相关法律政策的配套一定程度上还处于滞后状态，不利于农地流转效益的进一步释放，也牵制了后续的专业化分工、规模化经营等农业现代化的发展步伐。

针对农民工返乡创业与新塑农村社区建设过程中出现的问题，笔者认为应从以下几方面着手解决。

首先，对农民工返乡创业要树立和坚持“精准补贴”的原则。严格审核农民工返乡创业规划，对项目实施的科学性、合理性、可实施性进行全面把关。对审核通过和正在建设的创业项目实施专项补贴和扶持，将国家和政府对农民的扶持政策以及地方创业引导基金的补贴真正落到实处，真正惠及务实创业的农民工，彻底消除政府扶持创业过程中的伪招标套取补贴资金的问题。对于已经上马、正在建设的创业企业要时刻关注。要根据创业的不同阶段，制定分阶段、分内容的阶段性具体帮扶措施：创业前期重点帮助创业者解决资金、土地审批、劳动力培训等相关问题；中期根据创业企业建设情况和具体需求，提供中期资助，保证其顺利完成创业，不致因创业中期困难导致半途而废，既挫伤农民工创业积极性，也浪费前期补贴资金；后期则引导、帮助创业企业开拓市场渠道，提供必要的税收减免和政策优惠，并通过定期的创业者市场培训，提高其企业经营素质和把握市场的水平，提高企业持续生存和发展的能力。

其次，在落实“精准补贴”的同时，避免“摊大饼”“平均化”等问题。平均化和摊大饼式的创业扶持虽然能最大程度地扩大创业补贴覆盖面，做到“最大化公平”，但广泛的“分利”会严重削弱单个项目的扶持力度，降低国家与政府创业扶持的实际效果。要真正凸显国家扶持和补贴的效果，就必须有重点、分批次地扶持，对于那些有一定资金、有经营能力、有前期

技术、创业环境好的企业和项目，优先扶持，适当提高补贴力度和水平，做到“扶持一批，建成一批，发展一批”。

最后，国家应加强顶层设计，出台专门的文件、规定，进一步明确、理顺农民工返乡创业过程中企业与农民就土地流转和经营权建立的“债权关系”。我国《物权法》明确界定，农村土地承包经营权是用益物权。在确定承包权“用益物权”性质不变的情况下，^[1]以适当加强第三方土地经营“债权”的物权化属性^[2]。通过明确双方权利关系，实现切实保障农民土地承包权和实际土地经营者权益的目的。除了加强国家层面的顶层设计外，村委会要真正起到协调创业主体和农民关系的作用。一方面要切实保护村民合法权利。在协商确定创业企业土地流转使用年限、使用目的等方面保障土地流转农民的知情权，不能为了引进创业、发展新农村而牺牲村民利益；另一方面，村委会还要在土地经营权流转、租赁合同执行时，确保创业企业的土地合法使用权，避免土地流通过程中因农民违约、强制收回土地经营权等给返乡创业带来困难

参考文献:

- [1] 石智雷, 谭宇, 吴海涛. 返乡农民工创业行为与创业意愿分析[J]. 中国农村观察, 2010, (5): 25-37.
- [2] 唐礼智, 罗婧, 曹路萍. 农民工返乡创业的融资行为及影响因素分析——基于福建省龙岩市的调查[J]. 宁夏社会科学, 2013, (6): 36-42.
- [3] 韩俊, 崔传义. 我国农民工回乡创业面临的困难及对策[J]. 经济纵横, 2008, (11): 3-8.
- [4] 王西玉, 崔传义, 赵阳. 打工与回乡: 就业转变和农村发展——关于部分进城民工回乡创业的研究[J]. 管理世界, 2003, (7): 99-109.
- [5] 辜胜阻, 武兢. 扶持农民工以创业带动就业的对策研究[J]. 中国人口科学, 2009, (3): 2-12.
- [6] 谢韶光. 农民工返乡创业对农村现代化的影响探析[J]. 经济纵横, 2011, (3): 83-86.
- [7] 熊桢. 新农村建设中农民工返乡创业问题研究[J]. 河北学刊, 2009, (5): 172-174.
- [8] 李铜山, 何鑫. 论农民工返乡创业促动农村经济发展方式转变——以河南省民权县为例[J]. 经济研究导刊, 2013, (4): 38-39.
- [9] 胡明文, 黄峰岩, 谢文峰. 外出农民工回乡创业现状分析——以江西省万年县为例[J]. 江西农业大学学报, 2006, (1): 56-59.
- [10] 张新芝, 欧阳仇孙, 王玉帅. 农民工返乡创业的影响因素及作用机理——基于系统基模的分析[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2014, (4): 66-72.
- [11] 杨旭, 李竣. “村企合一”: 农村集体经济组织形式能否存续[J]. 改革, 2013, (12): 103-112.
- [12] 张力, 郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究[J]. 农业经济问题, 2015, (1): 79-92.