

推动返乡入乡创业高质量发展

——基于试点县的调研报告

张立冬 罗启东 杨群力

支持农民工等人员返乡入乡创业，是落实就业优先政策、实施乡村振兴战略的重要举措。2019 年底人力资源社会保障部、财政部、农业农村部出台了《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》；2020 年伊始，国家发改委等 19 个部门联合印发《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》；2020 年中央一号文件将“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”作为稳定农民工就业的重要措施。近年来，江苏省开展支持农民工等人员返乡创业试点工作，目前共计三批次 14 个县（区）成为试点。总结试点县成功经验，推动返乡入乡创业高质量发展，对稳定农民工和带动农民就业，具有重要意义。

政府积极引导发挥关键作用

推动返乡入乡创业，既要坚持市场主导，发挥和依托市场在资源配置中的力量，也要更好发挥政府的积极引导作用。从对南通、连云港、宿迁和徐州等地的实地调研来看，政府在优化创业环境、降低创业成本、强化服务保障等方面对促进返乡入乡创业高质量发展起到了重要的推动作用。

深化“放管服”改革，不断优化返乡入乡创业环境。以打造审批项目最少、办事环节最简、服务效率最高的创业就业发展环境为方向，各试点县进行了诸多有推广价值的探索。如新沂市在行政大厅扩建 1600m²，整合各部门职能，建立融资、融智、融商一体化的中小企业服务中心，在不断丰富“不见面审批”应用场景的基础上，积极培育中介服务市场为返乡入乡创业人员提供服务。宿迁市宿豫区在区、乡两级服务中心均设立全民创业服务窗口，按照“牵头受理、同步启动、限时办结”的联审工作机制，为创业者证照办理开辟“绿色通道”。

持续推进各类载体建设，强化服务保障。各试点县均将返乡入乡创业园、电商园、创业孵化基地等创业载体作为建设重点，并为返乡入乡创业人员提供低成本、全要素、便利化的创业服务。如连云港赣榆区建成并投入使用 18 个电商产业园（街）区和 47 个村级电商服务中心；宿迁市宿豫区建成 1000 平方米以上的网络创业孵化基地 13 个，总面积达 3.6 万平方米。同时，很多地区的创业载体从立项、环评到能评、水保，对返乡入乡创业实行全流程项目诊断、全流程代办，并围绕解决用工难、用水用电等基础设施建设进行全程督办。

突出政策扶持，降低创业成本。试点县在调查研究的基础上，制定了一系列旨在降低创业成本的扶持政策。一方面，不断优化财税扶持和金融支持环境。如沭阳县财政每年安排 3000 万元创业风险扶持资金，并从扩大贷款对象范围、提高贷款额度、放宽贷款条件、降低担保（反担保）要求、加大财政贴息力度等方面，加大对城乡创业者以及小微企业融资的支持力度。另一方面，各地在创业场地、用水用地、创业培训等方面实施政策倾斜。例如，如皋等地的返乡入乡创业者在创业基地内，除可享受各项创业扶持政策外，还可享受“两免费、三优先”的特殊优惠政策，即“免费提供创业场地、免费参加创业培训，优先给予创业指导、优先办理开业手续、优先提供援助补贴”。

“四化同步”不断拓展就业空间

推动返乡入乡创业可持续发展，必须将其放到新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化“四化同步”发展的大背景下，返乡入乡创业要与新型城镇化建设、乡村振兴和脱贫攻坚等紧密结合。从调研来看，各试点县既有成功的经验，也存在需要进一步提升的空间。

返乡入乡创业有效推进了新型工业化、城镇化。返乡入乡创业中，不少是工业项目，具体创业项目选址基本都是结合新型城镇化来推进的。试点县中比较好的做法是，充分依托现有的各类开发园区、农业产业园等，以盘活闲置厂房、零散空地等存量资源为主，挖掘现有物业设施利用潜力，并与城乡基础设施建设、发展电子商务和完善物流基础设施等相结合。这样能有效提升园区的集聚度和利用效率，对提升新型城镇化水平和乡镇经济社会发展程度作用明显。

返乡入乡创业要结合农村三产融合推进乡村振兴。返乡入乡创业中的项目主要集中在农业领域，要充分发挥返乡入乡创业者有见识、有能力、有技术、有抱负、有情怀的优势和特征，支持和鼓励他们立足资源优势打造各具特色的农业全产业链，积极带动小农户融入现代农业产业链并合理分享产业链增值收益，实现返乡入乡创业与繁荣农村经济同频共振。部分试点县按照三产融合的理念，鼓励支持返乡入乡创业人员深度开发农业农村资源，不断延伸产业链，发展优势特色产业。如新沂市围绕一镇一业、一主一辅，突出农业“三新技术”应用，鼓励返乡入乡人员牵头成立家庭农场或专业合作社，积极吸纳众多返乡农民工和小农户加入其中，从事水蜜桃、猕猴桃、葡萄、蓝莓、鲜切花、苗木等新产业，实现从单一种植到农产品加工业再到休闲、观光、旅游、餐饮、民宿等业态全面发展。

通过政策导向推进返乡入乡创业与助推精准扶贫有效结合。今年中央一号文件指出，2020年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。稳定和带动具有劳动能力的低收入人口就业，对于巩固脱贫成果防止返贫意义重大；而且对降低新冠肺炎疫情影响，努力实现省委省政府确定的年度目标任务具有积极作用。各试点县要对吸纳农村建档立卡低收入人口就业的返乡入乡创业企业或新型经营主体，给予社会保险补贴或相宜的政策支持。



新产业新业态正形成新优势

项目带动是推动返乡入乡创业创新的核心动力。返乡入乡创业者能否成功，项目选择至关重要。调研发现，基于本地产业特色基础上叠加新业态的创业，以及秉持技术导向的创业成功率会显著提高。因为这样更有利于充分发挥返乡入乡创业人员新理念、新技术和新渠道的优势，根据市场需求和当地资源禀赋进一步开发和提升产业质态。

从本地产业特色基础上叠加新业态的创业来看，首先具有本地特色的产业集聚，其规模经济和范围经济效应既有助于打造公共品牌，也有助于政府给予公共服务配套而降低创业成本。如连云港赣榆区海头海鲜电商产业园，一方面突出产业品牌，通过整体策划和设计形成“鲜美海头”宣传品牌，统一标识、统一包装、统一质量，全镇海鲜商户共同使用、共同维护，以打响海头海鲜品牌；另一方面，政府按照产业链条的思维，建设了集聚加工、冷链服务、仓储打包、物流配送、产品展示、网店运营于一体的公共配套设施，大大降低了创业者的成本。其次，返乡入乡创业者更容易在具有本地特色的产业上，通过叠加新业态推进产业转型升级。调研发现一个普遍现象，无论是沭阳的苗木、赣榆的海榆区建成全国首家海鲜直播基地，《快手大数据研究院》公布的数据显示，海头镇2018年度视频播放量达165亿次，石桥镇65亿次，分列全国第一名和第三名。

试点县返乡入乡创业的另一个典型特征表现在部分创业项目的技术导向较为突出，尤其体现在“下乡”创业人员身上。与“返乡”创业人员相比较，“下乡”创业人员通常是看好农村发展前景的城市科技人员、工程师、教师以及具备充分商业经验的人等，其创业从事的方向更加考虑将技术优势转化为创业优势。例如，邳州八路镇百卉园内某农业发展有限公司，其创业者原为一名农研所科技人员，“下乡”选择蝴蝶兰作为创业项目，通过自身努力攻克了蝴蝶兰、国兰组培繁殖难、周期长的难题，实现了蝴蝶兰、国兰的“本土化”繁殖培育；如皋某科技有限公司始创人为德国留学的海归博士，擅长无机非金属材料的研究，留学期间发掘到了蓝宝石智能长晶领域蕴含的巨大商机，2013年经同窗好友推荐回国创业，经过几年的技术沉淀，2015年全自动智能晶体材料生长装置（机器人）试验成功。

必须更加重视破解突出短板问题

虽然各试点县围绕返乡入乡创业出台了系列配套政策，且聚焦用地、办公场所、资金和服务等方面做了大量工作，但要进一步推进返乡入乡创业高质量发展，仍需要迫切解决融资、技术、用地、人才和服务等方面的突出问题。

一是融资问题。创业前期和后续经营中面临的首要问题是资金问题。调研发现，返乡入乡创业者主要依靠自有资金，除少部分曾在异地创业有一定积累的工商企业主之外，绝大部分返乡入乡创业者资金有限，部分存在筹集启动资金难度大的问题，部分在完成创业初级阶段后容易出现资金短缺的情况，资金成为制约创业的首要因素。与此同时，当前返乡入乡创业融资渠道较少，银行贷款难度大、额度小，而且许多正在创业的返乡入乡人员因找不到反担保人或者没有房产抵押，而放弃享受创业担保贷款政策。在创新担保方式和扩大抵押物范围上，亟需政策早日破题。

二是技术问题。除“下乡”的科技人员和有过创业经历的中高等院校毕业生之外，大部分返乡农民工、退役军人和刚出校园的毕业生在创业过程中，都或多或少会面临技术方面的难题。创业初期表现为创业的创新性不足，创业项目和模式易雷同，导致竞争压力过大而降低创业成功率；创业中期表现为面对项目发展出现的技术难题往往难以有效应对。这一问题，既需要更加注重以创新引领创业，更需要政府部门协助返乡入乡创业人员对接高校、科研院所以解决技术瓶颈。

三是用地问题。对立足于以农业为基础领域的返乡入乡创业而言，在创立专业合作社、打造农业产业

链、发展壮大企业时必然存在建设用地需求。然而，对于无法进入开发园区、农业产业园等载体的创业投资强度相对较低，创造财政收入、财税收入较少的项目，建设用地审批难度大，成为制约返乡入乡人员创业的主要问题。迫切需要抓紧出台支持农村一二三产业融合发展用地的系统性政策意见，如点状用地政策等。

四是人才问题。人才问题在返乡入乡创业上主要表现在两个方面。一方面是如何将大多数没有创业经验，或者年龄较大、文化水平较低的返乡创业人员，通过培训成为合格的创业者。据丰县的调研统计，返乡创业的农民工中超过 70%的人员为首次创业，相关行业创业发展经验不足。为此，既需要实施返乡入乡创业带头人培养计划，更需要为返乡入乡人员提供“量身定做”的创业培训，不断提高培训的针对性、操作性和实战性。另一方面是如何培养返乡入乡创业企业所需的人才。调研发现，部分地区返乡入乡创业企业的就业人员缺乏自主学习意识，先培训后就业的意识相对淡薄。要坚持需求导向，依托园区或职业院校以产教融合的方式开展技能培训，将返乡农民工和农村劳动力培养为适应返乡入乡创业企业需求的高素质就业者。

五是服务问题。为了大力推进返乡入乡创业，部分试点县将创业公共服务机构延伸到乡镇乃至村（社区）一级，如创建创业型村（社区）等。基于某试点县对乡镇一级创业服务机构（村一级创业服务机构）抽样调查，发现 48.2%的服务人员对如何促进创业缺乏业务认知，32.4%的人员对县级创业扶持政策了解不清，19.4%的人员根本找不到促进创业的发力点。为此，在建立机构和配备人员之外，更重要的是要进一步夯实促进返乡入乡创业的服务能力。