

省社科应用研究优秀成果选编(二十)

编者按：为贯彻落实省十三次党代会关于“聚焦富民”的战略部署，省社科联从去年年底起组织省内专家学者，针对“富民”领域重点问题开展研究，形成系列专题研究报告。现将对策建议部分摘编如下：

以益贫式增长提高居民收入的对策建议

南京大学 范从来

益贫式增长是经济学家关注贫困、增长与分配问题所提出的概念，强调经济增长给穷人带来的增长比例大于平均增长率，要求增长机会平等、对贫困群体给予更多关注、实现充分就业并使劳动收入增长率高于资本报酬增长速度。江苏补齐全面小康短板，可将益贫式增长作为贯穿“聚焦富民”战略的基本思路。

1. 确立就业优先原则，提高就业质量。益贫式增长强调充分就业，从某种角度上讲，增长是充分就业的增长。各级政府应转变观念，形成就业优先以人为本的发展理念，形成经济发展和扩大就业的良性互动。利用新经济形态，发挥新型服务业吸纳劳动力作用，大力推进创业富民。加强创新创业公共服务网络建设，构建多层次的就业创业财税政策支撑体系，形成对增加就业创业的资金引导，除了直接减免税，综合运用亏损结转、税收抵免、增加费用扣除、加速折旧、延期纳税等间接优惠方式，还要拓展政策选择空

间，提高政策覆盖面。设立创业奖励基金，完善创业融资担保机制。顺应制造业升级方向，强化职业技能培训，建立劳动者终身职业培训体系。

2. 以制造业效率提升为抓手，提高相关从业人员收入。根据相关研究，二次分配解决益贫性的比率仅占到20%。由此，坚持二次分配和一次分配的统一，由政府和市场的作用，将“做大的蛋糕”更多惠及低收入群体，是解决益贫问题的关键。江苏应继续发挥好工业基础好、基础设施完善优势，以全球新一代制造的发展新趋势及国内经济结构调整新方向提升本土制造业效率和竞争力。以生产制造的数字化网络化智能化为方向，促进企业制造装备升级。以“一带一路”、长江经济带、沿海开发、“走出去”等国家战略为契机，积极扩大国内外产业资源整合。进一步增加服务要素在制造业投入产出中的比重，大力推动发展生产性服务业，鼓励发展个性化定制服务、全生命周期管理、网络精准营销和在线

支持服务等制造业服务化的新业态新模式。逐渐形成工资集体协商机制，坚持劳动、资本、知识、技术、管理等多种要素参与分配，保证工资正常增长机制。

3. 发挥传统优势，创新村级集体经济发展路径，增加农民收入。一是对村集体土地、房产等经营性实物资产进行排查，坚持集体所有权和转让使用权，盘活已有资产。因村制宜，分类指导，在科学规划的基础上，大力培育新的经济增长点，提高发展的可持续性和收益的稳定性。二是健全村集体财务管理和民主监督制度，增强财务透明度。建立村级人才培养机制，加强村级组织建设，培养一批懂经济、会管理、愿服务的复合型农村干部，使村级领导班子真正成为带领农村发展、实现共同富裕的坚强集体。三是因地制宜，进行金融创新、制度创新，将土地承包权、经营权、收益权分

离，保护土地供给者个体农民的利益。土地股份合作社中坚持一人一票的决策机制，完善合作社治理结构，将土地流转中介机构引导回归至公益轨道上来。

4. 分地区调整财政支出结构，加大对医疗、科技等领域的财政支出比重。全面建成小康社会需要借助财政金融支持，在实施财政政策或货币政策时应该注重益贫性。在经济较为发达的苏南地区，政府应削减经济建设支出，对于能够产生现金流的基础设施和准公共产品，可以通过股权融资或公私合营（PPP）等多种方式，积极引导民间资本参与盈利性基础设施建设；而在苏北地区，应发挥主导作用，增加经济建设方面的投入比例，确保交通运输等基础设施项目建设，为经济发展打好基础。增加医疗和科技领域的投入，以提高人力资本和科技对经济增长和人民增收的作用。

供给视角下富民惠民路径探讨

省政府办公厅 邱志强

推动省第十三次党代会“聚焦富民”战略实施，落实“小康路上一个不少、一个不落”的要求，需要在扩大政府供给、创新社会供给、注重能力供给下功夫。

1. 扩大政府供给，切实优化富民惠民的政策环境。政府要依法提升公共管理和服务水平，完善规划、产业、制度、服务、环境等要素供给，尽可能降低经济下行压力对居民收入增长的传导效应。一是强化规划引领。依托长江经济带

建设中跨江发展、沿海发展的江海联动，带动扬子江城市群等区域联动协同发展，加快苏北地区转型发展、绿色发展。在产业规划中同步做好富民惠民专项规划，实施产业富民工程，加快构建现代产业体系，通过产业扩量提质、转型升级，吸引更多创业、高端创业，承载更多就业、优质就业，不断提升百姓富裕度。二是完善制度供给。统筹、调节和平衡居民、企业、政府“三个口袋”，把居民“口袋”作为发展的底线目标。

加快收入分配制度等改革，释放增收红利，在财政税收、优化放管服、金融保险等方面加快制度改革和体制机制创新，为居民增收、惠民服务提供新的政策支撑。针对大学生、城镇失业人员、农民、留学回国人员和科技人员提供专门的就业和创新创业扶持计划。同时，加大创业富民政策落实力度，组织对“富民33条”等富民惠民政策的第三方评估和工作督查落实，努力实现人均可支配收入与经济增长同步。三是优化公共产品和服务。下大力气解决好群众关心的教育、医疗、生态、养老等热点难点和焦点问题，不断提高群众收入的含金量。完善政府公共服务清单，推进基本公共服务标准化体系建设，建立健全基本公共服务标准动态调整机制。以“互联网+富民惠民”体系建设拓展民生“最后一公里”，利用大数据、云计算等现代信息技术，不断提高富民惠民工作信息化、体验化、共享化发展水平。

2. 创新社会供给，不断激发富民惠民的市场活力。充分发挥市场配置资源的决定性作用，加快构建多样化、多层次的富民惠民平台载体，不断盘活和放大市场资源的增收能力。一是积极打造市场化公共创业服务平台。依托我省高校科研院所、园区、特色小镇，引入市场化机制，构建多主体、多途径、全覆盖的创业服务与支持机制。按照政府支持、社会参与、市场运作原则，建立健全培育对象遴选制度、创业风险评估制度等，为创业对象提供后续跟踪服务。二是培育壮大社会组织。充分发挥社会力量在富民惠民中的作用，培育孵化就业容量大的社会机构，鼓励“草根型”社会组织通过合作运营、连锁经营等形式打造区域性

品牌组织；扩大养老、教育、医疗、住房等公共服务面向社会资本开放的领域，积极推进社区公益服务、公共服务和专业服务综合打包，通过政府购买服务的方式委托社会组织承接运作。通过“社会组织+社区”模式，打造基层创业就业服务平台，引导城镇失业、农民工等群体在家政服务、社区养老、商品零售等传统服务业创业增收。三是营造公平公正、更具活力的市场环境。建立健全公平竞争审查制度，切实保障各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争，不断提高市场资源的配置效率。在公益慈善、养老、教育等领域，探索实行“政府+企业法人+社会自然人”的模式，采取“政府监管、业主运营、平等竞争、优胜劣汰”的运作方式，推动形成市场化、可持续、公平公正、良性竞争的投入和运营机制，充分调动广大群众创业致富积极性，努力构建更具活力的创业生态和富民环境。

3. 注重能力供给，全面激活居民增收致富的内在动能。充分激发个体致富潜力潜能，促进各类群体依靠自身努力和智慧创造财富。一是注重提升就业创业技能。以市场需求为驱动力，创新“政策支撑、社会参与，精准扶持，产教融合”的创业就业培训路径，努力提高城乡居民在先进制造业、现代服务业、电子商务等领域就业创业的竞争力。鼓励结合地方和群体实际，探索个性化、精准化培训培养模式，切实解决好群众“不敢创业、不会创业、创不成业”等问题。二是注重富民“带头人”示范引领能力。弘扬苏商精神，创建苏商品牌，培育新一代企业家群体，发挥江苏各类企业家在创造就业岗位、带动增收致富方面的带动引领

作用。鼓励以社会化市场化方式开展富民增收技能大赛、优秀创业案例征集等，选树创新创业的致富典型。组织全省村（社区）党支部书记、主任创业就业能力培训班，着力提升“带头富、带领富、强村（社区）富民”的能力水平，引领和带动村（社区）更多群体增收。三是注重提升贫困地区和群体自我发展能力。根据市场需求和贫困地区的资源禀赋和产业发展实际，积极打造贫困群体参与度高的特色产业基地，大力发展“互

联网+农业”，进一步拓展产业功能和市场空间，拓宽贫困群体就业创业渠道。优化完善扶贫开发工作机制，适时提高我省扶贫标准，坚持把贫困集中连片区域和革命老区作为扶贫开发主战场，在政策、产业、技术、信息、培训等富民要素上精准扶贫，以区域发展、特色产业发展带动扶贫攻坚，不断增强贫困群体“自我造血”能力。

着力增加我省居民经营性和财产性收入的若干建议

省社科院 丁宏

与全国其他省市相比，江苏居民收入水平并不低，但是长期以来，江苏城乡居民收入占GDP的比重偏低，收入增幅与其经济发展水平不相称，尤其是经营性和财产性收入占比较低，提升空间较大。建议：

1. 把增加居民经营性、财产性收入作为聚焦富民战略的重点方向。经营性收入和财产性收入是我省富民的“短板”，也是潜力所在。建议把着力增加居民经营性和财产性收入放在我省聚焦富民战略中更加突出的位置，明确“十三五”期间城乡居民经营性和财产性收入增长的比例目标和实现路径，以促进共同富裕为鲜明导向，坚持富民增收与经济发展同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高相协调、总量增长与结构优化并重、市场调节与政府调控相结合，加大有针对性的政策扶持力度，使更多低收入者和中低收入者

成为中等收入群体，确保到2020年收入翻番。

2. 加快以富民增收为导向的产业结构调整。把富民增收与加快经济转型升级和产业结构调整更好地结合起来，在保持江苏经济较快稳定增长的基础上，积极培育战略性新兴产业和先进制造业，把发展信息产业、新材料、新能源、生物医药等战略性新兴产业作为吸引高素质人员就业和增收的重要渠道。加快传统产业改造，提高劳动生产率，减少低端用工，大力支持民营经济和中小企业发展，振兴实体经济信心。大力发展现代服务业，积极培育信息服务、电子商务、现代物流、融资租赁等新型服务业，加快发展幸福产业，努力实现更高质量的就业。

3. 优化创新创业环境，拓展经营性收入增长空间。发挥市场配置资源的决定性作用，加强各类要素的协同联动，进一步降低创新创业成

本，清除创新创业壁垒，在更大范围、更高层次、更深程度上推进大众创业、万众创新，吸引更多的海内外人才到江苏创业。建立更加有力的激励机制，提升创新创业参与率，加强创新创业支撑体系建设，推进简政放权改革，为市场主体释放更大空间，推动“草根经济”发展。利用互联网技术改造提升传统产业，大力发展新经济新业态新模式。支持大学生、科技人员、留学归国人员、返乡创业人员等重点群体“双创”致富。

4. 进一步改善居民投资环境，保护公民财产权。要加强税收扶持，鼓励投资创业，着力提高居民股权红利收入，支持居民财产向资本转变。推动金融创新，积极发展地方资本市场，鼓励创造更多支持实体经济发展、收益稳定、风险适度、使民众分享增值收益的金融理财产品。鼓励支持企业发行短期融资券、中期票据、企业债券、中小企业集合票据等直接融

资工具，规范民间金融运行，满足居民日益增长的财富管理需求。发展更加健康有序的房地产市场，持续优化土地和商品住房供应结构，确保房价保持在合理区间，大力发展房屋租赁市场，为居民创造更多的财产性收入。

5. 深入推进农村改革创新，提高农民经营性和财产性收入。加快提高农村家庭经营水平，积极发展新型农村家庭工业，推动更多农民自主创业。深化农村土地制度改革，切实保障农民对承包地行使占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保、入股等权利。积极创新村集体经营性资产增长机制，完善普惠当地居民的分配机制。采取公开拍卖、租赁、承包经营、股份合作等多种方式，盘活村集体闲置或低效使用的集体资产。加强村民公开监督，完善乡镇企业内部审计制度，切实保障村民股份性财产收入的合法权益。

促进苏北六大片区 相对贫困“脱帽”的路径探索

江苏师范大学 朱舜

苏北六大片区坚决打赢相对贫困“脱帽”攻坚战，要在原有“4个坚持”即坚持区域发展和扶贫开发相结合、坚持开发式扶贫和救助式扶贫相结合、坚持市场机制和政府主导相结合、坚持外部支持和内生发展相结合的基础上，做到坚持政府投入和金融机构贷款相结合、坚持发展村集体现代农业项目与帮扶农户承包经营相结合，着

力做好相对贫困片区“脱帽”江苏特色路径的8个方面工作，确保片区农民年收入达到6000元以上。具体做到：

1. 着力推动扶贫开发片区协同。片区扶贫有不同于分散农户扶贫的特点，应着力构建行政区域经济边缘区扶贫开发协同机制。强化规划引导作用，依据行政区域经济边缘区特点制定扶贫

开发片区协同规划,尤其是制定依赖自然资源的片区农业开发协同规划。整合政府扶贫开发合力,提高临湖(库、渠)经济边缘区扶贫开发项目效益,着力扶贫扶志,提高建档立卡低收入农民致富能力。

2.着力推动能带动农户增收的现代农业和集镇经济发展。推广成子湖片区泗阳县的成功经验,即实施“片区与镇合一”的管理体制,通过特色种养殖,建设生态农业示范区和现代生态循环农业基地,构建现代农业发展长效机制,充分利用本地资源优势发展特色产业;引导第二、第三产业项目空间集聚,通过促进集镇经济发展,增加“家门口”非农就业岗位,着力解决剩余劳动力增收难题。

3.着力发挥政府资金和金融资本的推动力作用。构建政府资金和金融机构资本的片区投入机制,发挥其扶贫攻坚生力军作用。一是构建政府扶贫开发投入机制,增强政府投入引导和撬动作用。已有的财政扶贫项目投入只增不减,争取将省、市、县政府土地出让收益的8%列入政府投入新增资金来源。二是构建金融扶贫开发“造血”机制。组织商业银行构建加强“三农”金融扶持服务,大幅增加扶贫开发产业发展贷款机制。建议将“十三五”省级财政苏北六大片区扶贫资金60亿元的50%用于建立引导商业银行扶贫开发产业贷款风险基金,起到杠杆作用,引导商业银行向片区产业项目年均贷款1000亿元(约占2015年苏北住户存款12%),增强产业发展资本推力。

4.着力提升扶贫开发产业项目效益。优先支持科技扶贫产业项目落地,引导村集体和家庭农场增加农业产业项目的科技投入,提升扶贫开

发产业项目效益;引导农地使用权向农业大户、家庭农场和专业合作社流转,扶持特色农业项目规模发展;支持村集体提高现代农业项目效益,以集体经济实力提升实现省定经济薄弱村新“八有”目标。

5.着力构建“好产品、大品牌”农产品流通体制。借鉴山东寿光农产品流通和浙江丽水农村电子商务的“量大价高”农产品销售模式及经验,促进农产品大流通,引导乡村电子商务与物流快递协同发展;省政策性银行和开发性金融机构加大对品牌村电商平台发展扶持力度;财政扶持构建应对“农产品价格大起大落”“谷贱伤农”的农产品流通新体制;整合区域生产、流通资源,政府协同培育苏北农产品流通大品牌。

6.着力解决低收入农户因病、残、学、灾致贫问题。多方合力建立低收入农户救助和扶贫社会保障:构建财政资金扶持、金融机构保险、社会捐助的救助机制,筹措低收入农户救助经费;建立统筹多方力量的贫困“兜底”体制,对低收入农户“兜底”扶贫。

7.着力深化五方挂钩帮扶机制。完善挂钩结对帮扶干部管理机制,建设好村级领导班子,把有经济头脑、善于为百姓办事的乡村能人选拔进村两委班子;每村配备驻村扶贫干部(村第一书记、大学生村官)。完善五方挂钩帮扶单位“出资派人”绩效考核机制和协同机制。

8.着力推动丰县湖西片区相对贫困“脱帽”。湖西片区是“十三五”新增相对贫困片区,在缺少“十二五”扶贫投入和人均1.28亩(2015年亩均产粮510公斤、人均产粮650公斤)耕地上进行传统农业生产是不可能脱贫的。对于位列全省县域经济末位的丰县应坚持问题导向

向精准施策：加大政府对基础设施建设项目的投入力度，省财政出资建立湖西片区贷款风险基金，引导商业银行向扶贫开发产业项目增发贷款；扶持村集体发展现代农业，拓宽集体经济增收来源；着力推进低收入农户设施大棚、

畜禽养殖等特色农业标准化生产，提升其科技含量、规模效益和品牌效应；规划发展1—2个中心镇（经济开发区），引导第二、第三产业项目向中心镇经济开发区集聚，通过增加非农就业岗位增加农民收入。

推进宿迁精准扶贫的路径选择

宿迁市社科联 陈法玉

从当前宿迁市扶贫开发的实践来看，已经从消除绝对贫困转向缓解相对贫困、高水平推进全面小康建设的新阶段，面临十分艰巨而繁重的任务。除了继续完善识别建档、分类帮扶机制，强化扶贫工作队伍建设外，特别要重视抓好以下几点：

1. 充分认识小规模农业的现实意义，降低农户直接参与现代农业发展的门槛，着力提升贫困农民获取收入的能力。地方政府在扶贫帮扶中，应充分认识以农户为基本单位的小规模农业所具有的先天优势，以此为基础调整和构建现代农业发展的新思路，将贫困农户纳入现代农业产业链中，降低农户参与现代农业发展的门槛。一方面，将具有发展现代农业需求的农户组织起来，以成立专业合作社或土地股份合作社，或者以村集体经济组织的名义建设现代农业设施，然后以此为载体，分包给农户经营，充分发挥合作组织在统一经营层次上的组织、协调等职能。另一方面，调整现代农业奖补政策，根据不同类型农业对劳动力需求的不同，以及农户自身资本实力现状，确定进行奖补的适度规模，从而降低农户参与现代农业的规模要求。特别是那些劳动密

集型农业产业，更应该鼓励和引导农户作为设施农业的投资主体参与其中，从而增加有保障的收入。

2. 加强扶贫资金风险防控，提高扶贫资金使用效率。一是突出“一户一策”，用好到户奖补资金。对农户自主经营项目，要在现有经验的基础上，继续鼓励用扶贫资金购买山羊、树苗等“造血式”扶贫物资，发展适合家庭经营的小规模种养结合项目。对农户入股或合作经营项目，要将资金投向能够促进农户直接生产与创收相关的领域。二是优先发展物业经济，用好村集体发展引导资金。物业经济因有助于集体资产的快速形成和集体资产保值增值，经济风险相对较低，便于运营和管理，有助于形成稳定的收入来源，应成为经济薄弱村集体经济发展的优先选项。三是对扶贫资金进行全过程监管，提高扶贫资金使用效率。统一扶贫项目申报、审批，避免重复立项、立项不实、选项不当等情况的发生。对投向个人或大户领办的专业生产合作社项目进行严格审查，最大限度降低资金风险。

3. 发展村级集体经济，提高基层组织公共服务能力。一是加强村集体经济经营管理人才的

发掘和培养力度。在项目扶持集体经济薄弱村发展集体经济的过程中,优先从村干部中进行发掘,使相关人员全程参与项目申报、立项、落地等各个环节的工作,在干中学中逐渐培养和锻炼经营管理能力。二是建立集体经济帮扶项目的长效监管和扶持机制。在加大集体经济帮扶力度的同时,建立一套集体经济帮扶项目的长效监管和扶持机制,尤其是项目完成之后的监管和扶持工作,更需要制度化和长期化。三是增强村组织在村庄公共事务管理力和公共服务供给方面的能力,提供生产生活性公共服务,如修路、发放补贴、开展关爱留守儿童和留守老人等活动。村级组织在探索集体经济多

元发展道路时,要尽量避免直接涉足生产领域。要认识到,土地股份合作、农业生产经营合作等形式所展现的愿景虽然美好,但大多数经济薄弱村目前尚不具备实施条件。

4.凝聚社会扶贫合力,健全社会组织参与机制。一方面,民政部门出台具体实施方案,明确社会组织参与扶贫的具体方式和渠道,进一步动员、支持和鼓励社会组织参与精准扶贫,探索建立社会组织参与扶贫开发共赢机制,实现可持续扶贫。政府有关部门要加强对社会组织在参与扶贫开发的指导,引导、支持其更多地针对造成贫困的根源采取行动。

促进“三权分置”下土地经营权流转 发挥增收作用的对策建议

南京农业大学 冯淑怡

通过对江苏省11个市128个村1156个农户调查数据的分析表明,当前农村土地“三权分置”下土地经营权流转对农户的增收作用只得到部分发挥。表现为:一是土地经营权流转有效促进了转入户农业收入和总收入的增长,但并未起到提高转出户非农收入和总收入的作用;二是土地经营权流转对总收入低且仍以农业收入为主的转入户的增收效果更为显著。基于此,要充分发挥农村土地“三权分置”对农民的增收作用,需要重点抓好以下方面:

1.健全农村土地流转中介服务体系,降低土地流转交易费用。土地经营权流转对(尤其是

低收入)转入户的增收效果显著,因此应该建立健全农村土地流转中介服务体系,降低农户参与土地流转可能面临的交易费用,提高农户转入土地的收益预期,进而扩大从转入土地获益和增收的农户群体。结合江苏实际,建议建立以村集体经济组织为主的农地流转中介服务体系,充分发挥村集体经济组织在农地供给方和需求方之间的媒介和桥梁作用。通过村集体经济组织提供土地流转信息发布、项目推介、协调关系等服务工作,节约农地流转的交易成本,提高农户的流转收益,进而扩大和增强土地经营权流转的增收效果。

2. 尊重农户土地流转自主权, 警惕“资本下乡”与民争利。地方政府基于各种利益考虑(如加快发展现代农业), 可能主导和推动农地集中流转, 并且引入工商资本下乡经营农业。一方面, 不具有非农就业优势的农户被动员转出土地, 损失农业种植收入的同时又难以实现非农就业, 最终增收困难; 另一方面, 农业生产能力高的农户不具有下乡工商企业的资本优势, 能够承受的土地租金更低, 进而可能被排挤在农地流转市场之外而难以扩大规模和增加收入, 甚至被动员转出土地而遭受更大的损失。因此, 需充分尊重农户在流转中的意愿和主体地位, 应由农户自主决定承包地是否流转、流转给谁、价格如何确定、形式如何选择; 同时, 建立严格的工商企业租赁农户承包土地的准入制度, 并且加强对进入农业生产领域的涉农企业和工商资本的跟踪监管, 防止工商资本和基层权力联合起来与民争利, 使得处

于弱势地位的农户遭受权益损失。

3. 完善农村劳动力市场, 提高农户非农职业技能。目前土地经营权流转未能充分发挥促进农村劳动力释放和农户非农收入增长的作用, 考虑到非农收入仍是农户增收的关键, 因此如何提高农户的非农收入将是江苏政府制定富民政策时亟待破解的问题。结合调查实际(农村劳动力非农就业已经较为普遍), 政府继续完善农村劳动力市场, 不仅要考虑农村剩余劳动力的非农转移数量, 更要关注农村劳动力的非农就业质量, 如非农就业是否稳定和非农收入高低。在引导农村剩余劳动力非农转移的过程中, 政府应根据非农就业岗位的实际要求, 定期向农业转移人口提供各种非农职业教育和技能培训, 提高农户的非农职业技术素质和非农工作能力, 增加农户的非农就业机会和收入来源, 提高农户的非农工资水平, 进而为农地流转和农户增收创造条件。

江苏省新型职业农民培育的政策建议

南京农业大学 宋华明

针对当前江苏省新型职业农民培育工作中存在的不足, 结合江苏省农村农业发展所处的新阶段, 为使更多有志青年农民留在农村创业就业, 让农民从身份称谓回归职业称谓, 建议:

1. “内生外引”催生新型职业农民持续涌现。一是内生主导。注重对现有农业从业者的培育, 包括种养大户、家庭农场主、农业企业经营管理者等农村能人, 通过职业理想指引、创业培

育支持、助农资金帮扶等措施, 促使其向新型职业农民转化, 形成示范带动效应。二是外引推动。营造适宜的培育环境, 吸引、鼓励农科类大学生、青年农民返乡创业。推动城乡公共服务均等化, 为城乡要素的双向自由流动创造条件, 形成劳动力转移与“新农民”到农村务农创业耦合互动。创新培育方式, 通过与农业院校、涉农企业合作, 采用青年农场主培育模式、创新创业推

动型培育模式等，提高各类返乡创业人员的经营管理能力、适度规模经营能力、电子商务营销能力，培育更多生产经营型新型职业农民。

2. 优化整合培育资源，充分发挥农业院校的引领作用。政府部门作为培育主体和主要管理服务者，充分发挥协调服务作用，与其他培育主体（如农民专业合作社、农业院校、涉农企业等）建立完善的沟通协调机制。各级农广校、农民教育培训中心作为新型职业农民的专门培育机构，承担公益性、基础性、制度性工作，在新型职业农民培育中理应发挥主体作用。农民合作社、农业企业、社会化服务组织在新型职业农民培育工作中具有平台、资源优势，在新型职业农民培育中应发挥辅助作用。农业院校应强化其社会服务职能，创新农业人才培养模式，采用“校企共建”等模式创新培育内容和方法。

3. 建立和完善新型职业农民培育的政府扶持政策清单。一要完善新型职业农民培育的公共财政投入机制。政府要拓宽融资渠道，在资

金筹措中引入竞争机制，一主多元，以政府为主导，鼓励高等学校、社会培训机构等参与培育工作，在竞争中降低培育成本。政府也要严格规范资金的使用，加大监管力度，确保把有限的资金用在刀刃上。二是完善基建配套。大力推进农副产品物流基础设施改建，尤其要加快对涵盖农产品采购、储运、加工、销售等全过程的冷链物流体系的构建，深化落实农村信息化建设，推动农副产品进城及消费品、农业生产资料下乡，提升职业农民的“触网”能力，实现农民在键盘上增收，农业在网络上增效。三是优化农业补贴激励机制。实施差异化农业补贴政策，并明确农业补贴金额、条件、途径，以涉农示范工程为抓手，大力支持新型职业农民的发展。四是健全产业支持。因地制宜做好农业产业布局规划，增强企业与新型职业农民之间的利益联结，开展品牌创建、产品认证，打造农业产业联盟或农资联合采购平台，使新型职业农民在更为广阔的空间范围内组合农业生产要素。

加强对返乡下乡人员 创业引导扶持的对策建议

南京农业大学 刘爱军

当前江苏的富民政策以及为促进返乡、下乡人员创业而制定的一系列意见，贴近民心，符合现实需要。然而，在推进政策落地、实现创业富民的过程中，各地仍存在难以规避的现实障碍，如创业想法简单、模式粗糙，财税金

融制度不匹配，创业孵化制度不完善，缺乏农民工创业风险保护机制，创业扶持、引导政策落实不到位等问题。为此建议：

1. 打造创新创业公共服务平台。在基层建立下乡、返乡创业工作服务站，将村镇设立的

返乡创业政策一并纳入对外服务平台，县乡推行“一站式”服务制度，实现公开化、透明化和规范化的管理。允许村镇制定有助于地方产业发展的返乡创业政策，可根据返乡、下乡创业所处的不同阶段、规模和行业，给予不同的资金和政策扶持，支持返乡、下乡人员“做多、做大、做强”。依托国家现代农业示范区、省级现代农业产业园区、农产品加工集中区等各类园区，搭建休闲观光农业、农村电子商务、农业产业化等发展平台，整合一批具有区域特色和产业特色创业创新基地，为返乡、下乡人员创业提供有针对性的创业辅导、政策咨询等服务，引导返乡、下乡人员优先到这些平台集聚发展。引导创业人员在生产生活服务、农产品加工、品牌创建、网络营销、创意休闲等方面创业，按照全产业链、全价值链现代产业组织方式开展创业。

2. 加强返乡创业制度建设。一是完善返乡创业政策，面向广大创客，开放农村创业的共享资源，加大对返乡创业者的扶持力度，建立不同创业类型帮扶机制，实现以工补农、以城补乡，多角度扶持农村创业就业。二是扩大地方的制度创新权限，实行给予特定群体特定领域特定项目优惠的农村创业政策，如针对大学生进农村办电商等，构建一套切合地方实际的返乡创业制度体系。三是建立返乡创业转移支付制度。建议由省级层面统筹，根据小城镇的人口规模与经济基础，提高上缴的地方税收返还比例，用于支持一些经济强镇发展。四是加大就业培训和政策宣传力度。定期举办政策解读和辅导培训班、讲座、论坛等，向返乡创业者提供汇编扶持指南、创业创新指引、申报指

南等手册。充分利用微信、短信、微博、创业微电影、公益广告等开展政策宣传。

3. 改进金融扶持政策。一是金融机构要拓展产品品种，加强营销力度。主动调查走访返乡、下乡创业者，了解其需求，并根据实际情况推出适合农民工返乡创业的金融产品。二是建立健全返乡创业农民工的授信评级制度。评级制度不能“一刀切”，应适当降低贷款门槛，延长贷款年限，并考虑建立扶持创业的定向金融制度。农村创业可以享有城市小微企业创业的同等待遇，建立地方小额贷款与返乡创业者定向贷款制度。三是探索试点农村宅基地进入市场，向银行抵押贷款。推广小企业联保小额贷款，有条件的地方由财政提供担保贴息。同时，贷款流程“去繁就简”，简化审批程序和贷款手续。

4. 建立风险防范机制。一是大力发展创业风险投资。鼓励市县设立返乡创业投资引导基金，省级引导资金可按一定比例参股。鼓励返乡、下乡创业创新人员在创业地按有关规定参保，对初始创业失败后生活困难的可按规规定享受救助；同时可以考虑政府对创业项目进行保险补贴，鼓励返乡、下乡创业企业投保，从而减少风险。二是建立项目审查报备制度，对于申请创业者进行逐一报备，对创业者和创业项目进行详细审核，实行跟踪管理服务，了解创业进展情况，出现问题及时帮助解决，提高创业成功率。