

# 当前农民工返乡的现状、问题与政策建议

文/陈方, 张海鹏, 朱钢

( 中国社会科学院农村发展研究所 )

## 作者简介:

陈方, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 研究方向: 农村金融、城乡关系。

张海鹏, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 研究方向: 城乡关系、资源与环境经济、林业经济理论与政策。

朱钢, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 农村财政、城乡统筹、城乡关系。

为及时了解和掌握农民工返乡及返乡后就业、创业的新形势与新情况, 对河南省汝阳县王坪村进行了整村全户调查。调查结果显示, 近几年农民工返乡规模有所扩大, 以已婚、高龄人群为主, 家庭和个人方面的社会因素是目前农民工返乡的主要原因, 因失业或就业问题而返乡的比例有所扩大, 但尚未成为返乡的主流, 经济下行对农民工返乡的直接影响并不显著; 农民工返乡更多是一种被动选择, 政策激励引致的主动返乡创业比重很小, 返乡农民工就业和创业形势不容乐观, 近三分之一的返乡农民工处于没有工作的赋闲状态, 农业依然是返乡农民工的主要就业渠道; 虽然返乡农民工创业意愿强烈, 但资金是阻碍返乡农民工创业的主要因素, 需要进一步采取有效措施解决这些问题。

农民工是我国城乡二元分割经济体制造成的一类特殊群体。2008年下半年以来, 受金融危机的影响, 沿海部分外向型企业面临倒闭、破产, 部分农民工被迫返乡, 同时随着各级政府持续加大对农村的支持力度, 农业农村迸发出新的生机和活力, 农民工返乡规模日益增大。为及时了解和掌握农民工返乡和返乡后就业与创业的新形势和新情况, 对河南省汝阳县王坪村进行了整村全户调查。虽然仅调查了1个村, 但因河南省为农村劳动力外出务工(特指本县地域外务工)输出大省, 该村劳动力外出务工比例较大, 因此, 调查中所反映的问题具有一定的代表性。

## 一、调查方法与样本村情况

### (一) 调查方法

为了对有流动经历的农民工的流动行为进行全面考察, 研究采用了整村全户调查的方

式。2016年9月, 课题组到河南省洛阳市汝阳县王坪乡王坪村开展入户面对面问卷访谈, 重点了解劳动力外出务工及返乡情况、返乡农民工的就业和创业情况、劳动力外出意愿情况。其中, 对于农村劳动力外出务工的定义为: 跨区县外出工作超过3个月, 满足这一条件即为一次外出经历; 返乡农民工, 指在调查时点已经结束外出务工, 最后一次返回户籍所在区县, 并不再外出务工的人员, 其中不包括春节或短期回家后继续外出人员。

### (二) 样本村基本情况

河南省洛阳市汝阳县王坪乡王坪村, 地处乡政府所在地, 距离县城33公里。人均耕地不足0.5亩, 人均林地15亩。2015年, 调查村农民人均纯收入3700元, 其中外出务工收入占样本户家庭总收入的51.7%, 是最重要的收入来源。

调查共获得家庭样本213个，劳动力样本315个（16~65周岁），其中男性劳动力占66%，女性占34%。之所以调查到的女性劳动力数量较少，与该村大量女性外出从事足浴工作的特征有关。劳动力样本的平均年龄约为40周岁，平均受教育年限为7.39年，有过外出务工经历的占70.9%。在有过外出务工经历的劳动力中，大多数外出经历在2次以内，占72.6%，其中只有1次外出务工经历劳动力最多，占45.3%；劳动力外出务工累计时间集中在10年以下，其中累计外出6~9年的所占比例最高，为21.3%，累计外出1~2年和3~4年的所占比例均为20.8%，累计外出1年以内的占16.7%。

## 二、农民工返乡现状及原因

近年来，农民工返乡规模不断扩大，以已婚、高龄人群为主，其返乡原因既有经济因素也有社会因素，但社会因素的作用更大。相反，农民工外出则更多是由于经济原因，因此决定农民工外出和返乡的因素是不同的。

### （一）农民工返乡规模及特征

近年来，农民工返乡规模不断扩大。2012年之前，调查村农民工返乡规模很小，但自2012年我国进入经济新常态以来，农民工返乡人数逐年增加。2012年和2013年外出务工劳动力中仅有7人返乡，而截至2016年9月，当年返乡人数已达54人（表1）。2016年年初在外务工308人，劳动力外出务工返乡率达到17.5%。

#### 1 返乡农民工文化水平偏低

2012年以后返乡的105名农民工中，初中以下文化程度占82.7%，其中小学以下文化程度的占27.9%。

#### 2 40岁以上人员是返乡人员的主要年龄构成

2012年以后返乡的105名返乡农民工中，40岁以上人员占51.43%。这种现象出现的原因包括：一是40岁以上的人承担了更多的赡养父母子女的工作；二是随着年龄增加，农民工到40岁以后体力开始下降，健康问题逐渐出现，而在城市打工加班多、工资低，且社保福利基本没有，因此不得已而回流；三是外出务工的心理成本随着年龄的增加而增加。

### 3 返乡行为与婚姻情况密切相关

在返乡农民工中，已婚者比例高达92.4%，已婚并育有子女的达到78.1%。

## （二）农民工返乡的原因

### 1 返乡人数虽大幅增加，但并未形成返乡的主流

2012年以来，调查村累计共有105名外出农民工返乡，返乡原因可以归纳为以下几个方面：一是失业或就业困难。2012年以来，出口受阻、人工成本上升等因素都在一定程度上导致了农民工就业困难。调查结果显示，调查村因失业或就业困难而返乡的人数占返乡人数的比重逐年提高，由2012年的14.3%提高到2016年的25.9%。二是家庭原因。在105名返乡农民工中，有29.38%是由于家庭原因而返乡，具体包括照顾小孩（13.96%）、老人（7.84%）、家中病人（2.94%），照顾老人和小孩（1.96%）等等。三是个人原因。有23.52%是由于个人原因而返乡，具体包括年龄较大（3.92%）、本人生病（7.84%）、不满意或不习惯外面的工作（9.92%）、不习惯外面的生活（0.98%）、结婚（6.84%）等等。

家庭和个人因素是农民工返乡的最主要原因。2012-2016年，由于家庭和个人原因返乡的超过53%，因失业或就业困难返乡的比重只有25.9%。另外，使用因失业或就业困难返乡人数占外出务工人数的比重这一指标更能反映经济下行对农民工返乡直接影响现实，2016年调查村因失业或就业困难返乡的人数占年初在外务工人数的比重仅为4.5%，而2009年国家统计局对63个县281个村的专项调查结果显示，金融危机导致的农民工返乡率约为6.5%。

### 2 服务业是因失业或就业困难而返乡的主要行业

服务业、制造业和建筑业资金投入需求不高，技术要求较低，风险相对较小，是农民工外出打工的主要行业。2012年以后返乡的105名农民工中，从事服务业的人数最多，占34.8%；其次为生产制造业，占32.2%，其中制造业占17.7%、采矿业占11.06%；第三位是建筑业，占13.5%。可以看出，服务业的比重是最高的，而2009年国家统计局的专项调查显示，因

表1 样本村农民工返乡的时间分布

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
人数(人)	2	3	3	3	3	7	7	15	21	54

金融危机返乡的农民工主要集中在制造业和建筑业。服务业是调查村因失业或就业困难返乡的主要行业，与该村外出务工从事足浴工作较多的特点有关。

### 3 经济下行对在中西部地区务工的农民工返乡的影响较大

调查结果显示，2012年以后返乡的105名农民工中，从东部地区返乡的人数为47人，其中，从浙江和山东返乡的人数分别为17人和13人，从北京、河北、江苏、福建和广东其他东部地区省份返乡的人数为17人。但是，从就业的地区分布来看，调查村从东部沿海地区返乡的农民工比重不到三分之一，这表明经济下行对在中西部地区务工的农民工返乡的影响更大。

### 4 现阶段农民工返乡是被动选择，政策激励引致的主动返乡创业比重很小

调查结果显示，返乡农民工中因希望利用国家不断加强的强农惠农政策而返乡从事农业生产，以及利用国家对农民工返乡创业支持政策而返乡的比重分别只有2.9%和2.0%，因政策激励而引致的农民工主动返乡创业规模很小。

## （三）农民工返乡后的外出意愿

总体来看，目前滞留在农村的劳动力继续外出的意愿不是很强烈。221个劳动力调查样本中，愿意跨省外出和跨县外出的劳动力合计占27.2%。而且明确表示在半年内打算外出的劳动力比重不到15%。但是，2012年后返乡的农民工的外出意愿相对较高，希望继续外出务工的比重为45.7%，表明外出务工经历会提高农民工继续外出的意愿。

从性别来看，男性的外出意愿较高，并且他们更倾向于选择跨省远距离流动；女性的外出意愿相对降低，她们的外出地域趋于跨县的近距离流动。就年龄来看，打算外出的平均年龄为40岁，而不打算外出的平均年龄为46岁；在地域范围选择方面，随着年龄的增加，越倾向于就近流动。婚姻状况也影响劳动力是否打算外出以及外出地点的选择，没有配偶（包括未婚与离婚）的人群打算外出的比例较高。从教育水平来看，受教育程度越高，打算外出的比例越高。

## 三、返乡农民工就业与创业的现状

虽然部分返乡农民工找到了新的工作，也有部分

人实现了创业，但总体上，返乡农民工实现本地就业或自主创业的形势不容乐观。

### （一）返乡就业的现状和问题

#### 1 近三分之一的返乡农民工处于赋闲状态

特别需要引起注意的是，调查村有27.6%的返乡农民工处于没有工作的赋闲状态。其中一部分处于刚刚返乡的工作搜寻期，但是如果这一现象长期存在，则会对这部分人的心理和行为产生不利影响，乃至对当地的社会稳定产生负面影响。有学者指出，2008年，国际金融危机导致大量的农民工失业返乡，返乡农民工有的不适应农村生活、经济困难、悲观失望、对政策误解产生抱怨不满，农村地区出现刑事案件上升、民事纠纷增多、侵财犯罪突出、赌博之风盛行等新问题。此外，其中相当一部分人面临着土地已被流转而无地耕作的窘境。由于人地矛盾突出、土地流转行为不规范、产权制度不清晰、土地流转机制不健全以及政府部门的侵权行为等原因还激化了土地流转纠纷<sup>[1, 2]</sup>。因此，农民工返乡就业问题的有效处理是政府部门需要妥善研究和着力解决的一个问题。

#### 2 返乡农民工非农就业以县内乡镇政府所在地为主

返乡农民工非农就业的主要区域位于乡镇政府所在地。调查结果显示，约70%返乡农民工非农就业地点为汝阳县内乡镇政府所在地，其中12.1%在王坪乡以外乡镇政府所在地就业。返乡农民工非农就业地点以乡镇政府所在地为主与王坪村地处王坪乡政府所在地关联较大。此外，还有13.8%的返乡农民工在县城实现非农就业，在王坪村以外的农村区域非农就业的比重为10.3%。

#### 3 返乡农民工非农就业职业较为分散

返乡农民工所从事的非农职业比较分散，相比较而言生产类占有较大比例，占27.4%，商业服务类占22.6%，从事经商、运输和建筑业的分别占9.7%、8.1%和4.8%，还有16.1%的返乡农民工从事的非农职业并不固定。

#### 4 农业依然是返乡农民工的重要就业渠道，本地非农就业形势严峻

从2012年以来农民工返乡后的就业情况看，农业依然是重要的就业渠道，有34.5%的农民工返乡后从事纯农业或以农业为主兼有非农，其中从事纯农业的

比重为25.9%。从调研中发现,许多返乡农民工从事农业并非主动选择,而是因为本地非农就业和创业困难而不得已做出的选择。

调查结果显示,虽然有37.9%的农民工返乡后实现了非农就业和创业,但仅有16.4%实现纯非农就业,21.5%的还兼有农业。返乡农民工纯农业就业比重(25.9%)显著高于纯非农就业比重(16.4%),非农就业并不稳定,本地非农就业形势比较严峻。

### 5 从事非农业的返乡农民工中半数以上选择受雇就业

从调查结果来看,在非农就业的返乡农民工中,51.9%的人选择受雇就业。进一步考察返乡农民工受雇就业和外出务工的关系,可以发现,只有10%的受雇就业和外出务工的职业完全一致,与外出务工职业相关的也仅为13.3%;受雇就业的返乡农民工中一半以上(56.7%)从事全新的职业。此外,还有大约20%的返乡农民工重操旧业。返乡农民工选择受雇就业的原因,主要包括工资高、亲戚或朋友邀请、风险小以及工作轻省,等等。

## (二) 返乡创业的现状和问题

### 1 返乡农民工自营创业的意愿强烈

总体上看,调查村返乡农民工自营创业的意愿非常高。首先,在没有自营创业的非农受雇就业的返乡农民工中,有48.3%的人事实上“也想自营创业,但是条件不具备”。其次,已经实现自营创业的返乡农民工未来继续创业的意愿也很高,达82.8%,其中有72.41%的创业者未来还愿意“继续干,而且想长期从事目前的创业活动”;只有17.2%的选择未来打算放弃创业,主要理由是身体或年龄的原因干不了。

### 2 近半数返乡农民工在非农就业中选择创业,创业形式以自雇创业为主

调查结果显示,返乡农民工在非农就业中实现自营创业的比重为48.1%,在创业形式上以个体工商户等自雇创业为主,这一比例高达83.3%,雇人的比重只有16.7%,创办企业的比例相当低。由于当前农村年轻的劳动力多数外出务工,在家务农留守的多是老弱病残或妇女儿童,导致很多劳动力流出地劳动力短缺,这会造成雇人困难从而导致自雇比例较高。但是,调查村不存在这样的情形,68%的自主创业者认为比较容易在本村雇到合适的劳动力。因此,调查村

自雇创业比例高,在很大程度上反映出返乡农民工创业能力上的缺陷以及创业资源的不足。

### 3 返乡农民工自营创业集中于传统的第三产业

很多学者认为,外出务工经历对农村劳动力职业转变有着重要的影响,相当大比例的返乡农民工已不再退回从事原来的农业生产<sup>[3]</sup>。他们利用外出务工获得的人力资本和资金、信息乃至社会关系等发展非农产业,以追求更高的经济回报<sup>[4-6]</sup>。调查发现,返乡农民工自营创业行业大多数是传统的第三产业,其中以开饭店和开商店为主,二者合计占自营创业人数的43.3%,这在一定程度上反映出农民工返乡创业活动受到自身技能素质的制约,只能选择技术含量较低、对教育程度要求相对不高的行业。调查中发现,有高达41.4%的自主创业返乡农民工没有任何技术。

返乡农民工选择自营创业最主要的原因是以前从事过,或者是回来之前家里就有人干,这样的经历显然降低了进入的门槛,对于返乡农民工自营创业有正向作用。看到别人经营的收益好也是促使很多返乡农民工自营创业的重要原因,较强的风险规避意识使返乡农民工只有看到某项经营活动确实能赚到钱才会进入,但是这也同时造成返乡农民工的自营创业活动容易扎堆。实地调查中的一个案例很能说明这个情况。近年来,随着农民收入的提高,小轿车开始进入农民家庭,返乡农民工王某看到这一商机,在村内开办了简单的练车场,由于价格便宜而且方便,练车场在短期内取得了很好的经济效益。看到王某的成功,仅仅在半年内其他返乡农民工就又开办了4家,竞争相当激烈。

### 4 外出务工经历对于农民工返乡创业直接作用有限

农民工在外出务工、经商过程中开阔了眼界,增长了胆识和才干,并且积累了一定的资金和人脉,这无疑成为他们返乡创业的重要基础。国家也是期望外出务工农民能够带技术和资金返乡创业,并且出台了相关优惠政策。但是从实际情况来看,只有10%的自主创业者从事的职业和外出务工期间完全一致;相反,73.3%返乡农民工从事的都是全新的职业,另有16.7%的返乡农民工继续从事外出前的自营,外出务工经历没有对返乡创业产生重要的影响。从返乡农民工自主创业的资金来源来看,依靠自己打工积累的只有不到10%,外出务工从资金支持方面也没有对返乡创业产生积极影响。事实上,近几年农民工工资遭到

拖欠的现象日益抬头，调查中，很多返乡农民工都遇到过工资被拖欠的情形。

### 5 资金短缺是阻碍返乡农民工创业的主要因素

2015年6月，国务院总理李克强在主持召开的国务院常务会议中明确指出，支持农民工等人员返乡创业，增添大众创业万众创新的新动能，同时，国家层面不断出台相关的政策措施，这都给农民工返乡创业带来了良好的机遇。但是，目前返乡创业还在起步阶段，和大部分企业一样，还是面临着不少问题。资金短缺是阻碍返乡农民工创业的主要因素。调查结果表明，返乡农民工自营创业的资金来源主要依靠借贷，只有28.1%的返乡农民工选择从亲戚朋友处借贷，10%依靠自己打工积累。现阶段，返乡农民工创业普遍面临资金严重缺乏的困境。调查结果发现，有创业意愿而未能实现创业的返乡农民工中，87.5%的人认为缺乏资金是首要制约因素。而对于已经实现自营创业的返乡农民工中，大约有45%的人认为现阶段面临的首要问题依然是资金不足。

造成返乡农民工资金困境的主要原因有两方面：一方面，返乡农民工创业资金自我积累不足。有学者指出，回流者带回的务工收入也没有被有效地应用于能够带动其家庭长期发展的投资中。农民工回流之前，他们的汇款主要用于家庭消费，回流之后，有一半的积蓄用来盖房子和家庭日常开支，而用于生产投资的部分仅占22%<sup>[7]</sup>。另一方面，返乡农民工难以从正规渠道获得贷款，创业资金可得性非常有限。汝阳县为国定贫困县，部分返乡农民工在实现自营创业过程中享受到了财政贴息的扶贫贷款，但大多数人反映，这种贷款存在诸多问题，一是期限太短（仅有一年），不符和返乡农民工的创业和生产周期；二是额度较小，根本不能满足创业需要；三是抵押担保条件苛刻，返乡农民工很难找到“吃财政饭”的担保人；四是审批手续繁琐，有的创业贷款审批下来后已经错过了生产投入的最佳时期。此外值得注意的是，返乡农民工自营创业出现融资困难时不愿意与别人合伙，这也是造成返乡农民工创业资金缺乏的重要因素。

## 四、应对农民工返乡和促进返乡农民工创业的对策建议

虽然调查结果显示，经济下行对农民工返乡的

直接影响并不显著，但仍旧具有一定规模，这部分人群面临着就业和创业的现实问题，如果不能很好地解决这一问题，将会对农民收入增长、农村社会稳定、城乡发展一体化和全面建成小康社会进程产生不利影响，需要采取有效措施。

### （一）继续加大农民工市民化，实现农民工举家迁移

由于家庭和个人因素返乡的农民工不断增加，出现这一情况的主要原因还是在于无法实现举家迁移，农民工常年在外出务工，子女、配偶、父母等仍然留在农村，往复循环迁移也就不可避免。而解决这个问题的最根本途径就是农民工市民化，让有能力在城市生存的农民工，特别是常年在外出务工的农民工实现举家迁移。从返乡农民工对外出期间公共服务满意度的评价来看，随迁子女在城市中的受教育问题并不是很尖锐，相反得到了较高的认可；相比较而言外出期间的居住和医疗满意度较低，因此，未来农民工市民化的重点应该更多集中于这两个方面。

### （二）大力发展中小企业，扩大就近转移劳动力的就业容量

确立以民营经济、中小企业为主体振兴县域经济的思路，利用当地优势资源，发展吸纳就业能力强的劳动密集型产业和服务业。改善创业环境，保护中小企业的合法权益，给中小企业创造一个平等的发展环境。同时，要把农民工返乡创业纳入城镇建设规划，突出抓好水、电、交通、通信、能源等基础设施及其配套设施建设，使之承载创业项目的能力不断增强，降低中小企业的经营成本。

### （三）开展“量身定做”式的培训，提高农民工的创业技能和创业水平

返乡农民工的文化水平偏低，表明目前的农民工返乡创业在人力资本的形成与积累方面仍需补充。由于受过职业培训的农民创业成功概率远高于没受过培训的农民<sup>[8]</sup>，因此，相关政府部门需要针对有创业意愿的返乡农民工进行“量身定做”式的培训。

在培训内容上，可根据市场需求、返乡农民工的资源特征等开展培训，重点培养其创业机会和风险识别能力以及初创企业经营能力，为返乡创业的青年农民工开展电子商务基础知识培训、信息搜索能力培

训、“互联网+”营销模式培训。在培训方式上，可以设置创业援助站，组织由经贸、商业、金融等方面的专家及有关行业权威人士对返乡农民工创业过程中常见问题进行分析讲解，并为创业过程中遇到技术难题的提供实际的技术支持和指导。

#### （四）拓宽融资渠道，为农民工返乡创业提供金融支持

解决返乡农民工创业的资金问题，就是解决了农民工创业的最主要也是最实际的困难。农村金融服务机构要拓宽农户小额信贷和联保贷款覆盖面，放宽小额担保贷款条件，积极给返乡农民工发放“返乡创业联保贷款”，适当提高贷款额度，依据创业和生产周期设置灵活、合理的贷款期限，简化审批流程，扶持期内由财政按规定予以贴息。地方政府还可以根据各地的实际情况，尝试成立返乡农民工创业公共财政基金，对不同行业中的创业者和不同发展阶段的企业给予不同程度的财政与信贷支持。

#### （五）加大政策宣传力度，鼓励返乡农民工创业

针对农民工返乡问题，2015年中央一号文件明确提出：“引导有技能、资金和管理经验

的农民工返乡创业，落实定向减税和普遍性降费政策，降低创业成本和企业负担”。国务院相关部门也相继出台了《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》（国发〔2015〕32号）、《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》（国办发〔2015〕47号）、《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》（国办发〔2016〕84号）以及《关于实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划（2016—2020年）的通知》（人社厅发〔2016〕90号）等文件，积极鼓励和大力支持农民工返乡创业。但根据我们的调查，绝大多数返乡农民工仅知道扶贫贷款方面的优惠政策，不了解国家对农民工返乡创业的相关政策措施，这在一定程度上影响了返乡农民工创业的主动性和积极性。因此，各级地方政府有关部门要充分利用各种渠道广泛宣传引导、鼓励、支持农民工返乡创业的政策规定。加大农民工返乡创业先进典型、先进经验的宣传力度，大力弘扬农民工返乡创业精神，发挥典型示范作用，营造良好的舆论氛围。[完](#)

#### 参考文献

- [1]贺红梅.国际金融危机下返乡农民工对农村社会治安的影响——以湖南省道县为例[J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2009(3): 56-59.
- [2]王茜.当前农村的问题及对策——基于农民工返乡潮激化土地流转纠纷的视角[J].中国房地产, 2009(8): 60-62.
- [3]Ma ZD.Social-capital Mobilization and Income Returns to Entrepreneurship: the Case of Return Migration in Rural China[J].Environment and Planning A, 2002, 34(10).
- [4]Murphy R.Return Migrant Entrepreneurs and Economic Diversification in Two Counties in South Jiangxi China[J].Journal of International Development, 1999(11).
- [5]Bai NS, He Y P. Returning to the Countryside versus Continuing to Work in the Cities: A Study on Rural Urban Migrants and Their Return to the Countryside of China[J].Social Science in China, 2003(4).
- [6]King R, Mortimer J, et al.Return Migration and Tertiary Development: A Calabria Case Study[J].Anthropological Quarterly, 1984, 57(3).
- [7]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.
- [8]韦吉飞, 王建华, 李录堂.农民创业行为影响因素研究——基于西北五省区调查的实证分析[J].财贸研究, 2008(5): 16-22.