

巴中籍农民工返乡创业的现实困境与破解思考

刘应兵

内容摘要：农民工返乡创业在“回引工程”实施和“归燕经济”发展中，通常被冠以一个美丽的名称“凤还巢”。巴中籍农民工返创呈现出良好发展态势，但是，返创还面临创业项目规划难、基础设施配套难、发展资金筹集难、风险灾害防御难等“四难”困境。因此，促进农民工返创，需要从强化返创分类引导、加大财政投入力度、完善融资保险政策、提高政府履职能力等方面给力。

本课题于2020年6至7月完成调研，主要从八个方面收集资料和获取信息。一是查阅巴中市及其所辖区县近5年出台的促进农民工返创的规范性文件，查阅市和区县人力资源和社会保障局（农民工服务中心）有关农民工返创的文件资料。二是在巴中市史志馆查阅《中国共产党巴中执政实录》中的“巴中市人力资源和社会保障局工作综述”。三是在巴州区梁永镇、恩阳区明阳镇、平昌县同州街道办事处、通江县农民工服务中心等地，召开由区县农民工服务中心和镇（街道）农民工服务站工作人员，以及部分返创和意向返创农民工参加的座谈会4次。参加座谈会共27人，其中，区县农民工服务中心和镇（街道）农民工服务站工作人员8人，返创农民工13人，意向返创农民工6人。四是对座谈中反映出的制约农民工返创的部分具体问题，如水资源缺乏、村

道狭窄、创业园区安全隐患等，进行实地调研。五是走访南江县下两镇“智诚水果专业合作社”、长赤镇“南江泰通农业有限责任公司”、兴马镇“四川民森农业有限责任公司”的创办者3人，以及元潭镇返创失败的牛肉火锅店主1人。六是与巴州区化成镇2名返创失败者，原“巴中市巴州区嘉禾种养专业合作社”和“梁大湾农业合作社”的创办人电话交流。七是到“巴中市恩阳区民生职业技能培训学校”了解返创培训情况。八是听取发改、农业、扶贫、金融等部门关于促进农民工返创的意见。分析认为，巴中籍农民工返创呈现出良好发展态势，但是，返创还面临创业项目规划难、基础设施配套难、发展资金筹集难、风险灾害防御难等“四难”困境。因此，需要从强化返创分类引导、加大财政投入力度、完善融资保险政策、提高政府履职能力等方面给力。

一、巴中籍农民工返创的现状

（一）农民工及农民工返创。理解农民工及农民工返创的内涵外延，要明确三个“有别于”。一是“回引创业”有别于“招商引资”。招商引资指地方政府吸纳非本地投资者投资的活动，把市外、省外、境外的企业引进到本地进行投资。招商引资开启于改革开放。回引创业指地方政府吸引从本地流出的在外人力资源或企业家回到本地创办经济实体，实现人才回归、资金回归和企业回归的活动。巴中的回引创业工程始于2012年。回引的创业人员从创业主体角度看称

为返创人员，包括农民工、大学生、巴中籍企业家和退役军人四类群体。二是新时代的农民工有别于改革开放之初的农民工。农民工指户籍在农村的乡镇或城镇务工者。改革开放之初的农民工通常没有接受过系统的高等教育，文化程度较低，缺乏专业技术，主要从事搬运、建筑、采矿等体力劳动，经济收入较低。新时代的农民工虽然有别于企业家，仍以务工收入为主要经济来源，但他们在接受现代工业和城市文明熏陶的过程中，自身综合素质极大提高，部分农民工拥有先进理念、信息知识和发展能力，成为一些经济实体的重要管理者，积累了数额可观资金资本。三是返乡创业有别于家庭副业生产。农民家庭副业生产通常无须工商注册，不构成家庭主要经济来源。返乡创业指创业者在工商部门注册种植养殖专业合作社、家庭农场、餐馆、超市、服务中心、公司等经济实体，以其经营收入为主要经济来源。

（二）农民工返创的相关政策。促进巴中籍农民工返创的相关政策包括三个层面。一是省级层面。比如，四川省政府办公厅 2015 年和 2018 年，分别出台的《关于支持农民工和农民企业家返乡创业的实施意见》（川办发〔2015〕73 号）和《促进返乡下乡创业二十二条措施》（川办发〔2018〕85 号）。二是市级层面。2015 年至 2019 年，市政府或市政府办相继出台系列促进农民工返创的规范性文件。主要有：《加快推进回乡创业建设飞地园区实施方案》（巴委办〔2015〕

65 号)《关于加快推进大众创业万众创新工作的实施意见》(巴府发〔2015〕16 号)《关于进一步做好新形势下就业创业工作的实施意见》(巴府发〔2015〕18 号)《巴中市支持农民工和巴中籍企业家返乡创业工作方案》(巴府办发〔2015〕52 号)《巴中市促进返乡下乡创业二十二条措施》(巴府办发〔2019〕10 号), 等等。这些规范性文件主要从降低创业门槛、搭建创业平台、实施减税降费、提供财政扶持、支持土地流转、强化金融服务、开展技能培训、加强创业指导、奖励吸纳就业、强化公共服务等多个方面, 为促进农民工返创提供政策支持。三是区县级层面。区县的规范性文件总体上重在对应落实市级层面的政策要求, 个别文件结合区县实际对市级层面的政策在促进力度方面有所增抑。市和区县两个层面的绝大部分规范性文件, 通过互联网“巴中市人民政府”网站“政策文件”栏目和区县政府网站的相应栏目发布, 促进农民工返创的政策基本上做到了公开透明。

(三) 农民工返创的发展态势。“巴中市人力资源和社会保障局工作综述”反映出, 2015 年后由于促进返创的相关政策相继出台, 促进返创的力度明显加大, 巴中的“回引创业工程”及农民工返创迎来可喜变化。一是返创人员的总数逐年增加。年度返创人员 2015 年为 3470 人, 2016 年为 3589 人, 2017 年为 4159 人, 2018 年为 3444 人, 2019 年为 2148 人, 每年的返创人员都在 2000 人以上, 最高的年度达到 4000

人以上，五年的返创人员共 16851 人。二是返创实现的经济社会效益逐步扩大。返创经济实体 2015 年为 2216 个，吸纳就业 1.5 万人。2016 年为 1082 个，投资总额达 42 亿元，实现产值 15.2 亿元。2017 年为 808 个。2018 年返创经济实体吸纳就业 1.85 万人，投资规模 100 万元以上的返创经济实体 652 个。2019 年投资规模 100 万元以上的返创经济实体 618 个。在全市的返创人员中，农民工是人数最多的一个群体，也是对返创带来的经济社会效益贡献较大的一个群体。

《巴中市农民工返乡创业专题调研报告》¹（以下简称《调研报告》）反映出，截至 2017 年 4 月，全市返创人员共 9725 人，其中农民工 8494 人，占返创人员总数 87.4%。三是返创服务中心及创业基地加快建设。截至 2019 年底，全市共建立 6 个创业服务中心，1 个企业服务中心，266 个基层创业服务窗口，建成创业孵化园区 10 个，其中省级 3 个，市级 7 个。此外，各区县还建有数十个小微创业园。被调查者普遍认为，基层政府的“一站式”服务很“便民”。从良好发展态势可见，巴中 2015 年后的相关政策，对农民工返创起到了明显的促进作用。

（四）农民工返创的明显特征。巴中籍农民工返创存在四个明显特征。一是从事种植养殖行业的返创农民工占比较高。《调研报告》反映出，截至 2017 年 4 月的 9725 名全市

¹ 2017 年 4 月，巴中市人力资源和社会保障局按照川人社函〔2017〕414 号文件要求，成立课题组，组织开展农民工返乡创业专题调研，形成《巴中市农民工返乡创业专题调研报告》。

返创人员中，从事种植养殖行业的 3598 人，从事批发零售行业的 2431 人，从事餐饮行业的 2236 人，从事旅游行业的 681 人，从事加工制造行业的 293 人，从事其他行业的 486 人，分别占返创人员总数的 37.0%，25.0%，23.0%，7.0%，3.0%，5.0%。“巴中市恩阳区民生职业技能培训学校”召开的巴中市 2019 年返乡创业后续服务座谈会，参加会议的返创农民工共 30 人，从事种植养殖行业的 21 人，从事服务行业的 9 人，分别占 70.0%和 30.0%。二是返创的经济实体分布在农村的较多。从事批发零售、餐饮、旅游、加工制造及其他行业的，基本上分布在城镇，其占比大约 40.0%。从事种植养殖行业的基本分布在农村，通常离城镇数公里，其占比大约 60.0%。²三是返创经济实体的投资规模总体上较小。在农民工、大学生、巴中籍企业家和退役军人等四类返创群体中，巴中籍企业家和退役军人的返创经济实体投资规模较大，农民工和大学生的返创经济实体投资规模较小。四是农民工返创的成功率不高。工商注册登记后正常经营 1 年以上，且具有持续发展能力，视为成功返创。以通江县为例，2015 年至 2019 年返创的农民工共 3721 人，返创成功的农民工 493 人，占返创农民工总数的 13.2%，返创失败的农民工 3228 人，占返创农民工总数的 86.8%。“开着宝马车返乡创业，开着长安车离乡打工”的现象时而发生。

² 巴中市农民工服务中心的估算比例。

2015 年—2019 年通江县农民工返乡创业人数³

年度	返创人数	成功人数（占比）		失败人数（占比）	
2015	1196	149	12.5%	1047	87.5%
2016	793	113	14.2%	680	85.8%
2017	751	103	13.7%	648	86.3%
2018	587	78	13.3%	509	86.7%
2019	394	50	12.7%	344	87.3%
合计	3721	493	13.2%	3228	86.8%

二、制约农民工返创的现实困境

（一）创业项目规划难。一是难在项目选准。梁永镇的刘仕海和程兰英夫妇返乡创业既有成功也有失败，失败的主要原因在于项目没选好，成功的主要原因在于选好了项目。2000 年，他们到海口打工，在建筑工地煮饭，练成厨艺。2008 年回到梁永镇街上开小吃店，但因场镇人口少市场小，没有生意，创业失败，不得不又外出打工。2012 年，发现地方建设项目增多，外来人口增加，他们再次回到场镇街上经营小旅馆“莲花居茶旅社”，至目前经营状况良好。刘仕海认为，返创成功的根本在于找到一个好项目。“梁大湾农业合作社”的创办人汪茂森认为，其返创失败有多个方面的原因，其中缺乏项目规划而盲目投资，土地流转后不知道种植什么才赚钱，是一个重要的原因。二是难在技术掌握。梁永镇种植红心猕猴桃的“富源种植专业合作社”负责人罗炳章讲到，种植技术主要靠自己慢慢摸索。2010 年合作社成立时，请苍溪猕猴桃研究所的技术员来指导，间隔 1 米种 1 株，后来发现

³ 根据通江县农民工服务中心提供资料整理。

错了，要间隔 2 米种 1 株才行，“技术员指导错了也是技术”。

“南江泰通农业有限公司”的创办人王鹏讲到，由于自己缺乏农业技术，公司 2019 年支出技术指导费 12 万元。三是难在污染治理。“巴中市巴州区嘉禾种养专业合作社”的创办人吴上权讲到，合作社采取围山放养的方式养殖野猪，创办之初建过一些环保设施，想了很多处理办法。野猪在山上拉的粪便，随着雨水往下流，下面修的沟渠可以截留处理。但是，随着雨水渗透到土层的粪便，穿透土层污染到山脚下的水源，确实很难处理。吴上权返创失败正是因为无法解决粪便污染问题，所创办的合作社被迫关停。明阳镇“李家湾养殖场”的户主吕艳芬，有扩大生猪养殖规模的愿望，但是担心规模扩大后，环保压力加大，自身无法解决。四是难在销路拓展。梁永镇有 2 位返创农民工表示，市场拓展较难，产品严重滞销。养殖中华蜂的“口服蜜健家庭农场”最多时养蜂 100 余桶，但销路存在困难，2019 年的蜂蜜尚未售完。养殖土鸡的“苟文华家庭农场”2019 年产量 6000 余只，仅售出 3000 余只。巴州区、通江县、南江县农民工服务中心的同志都认为，“不少农民工有余钱后，听信亲朋鼓吹，缺乏相应技术，不作市场调查，自身没有相应的人脉关系网，仅凭一时冲动开始返创。创业中请别人技术指导，让别人把钱挣跑了，自己亏了本。产品销不出去，资金链一断，就难以为继，创业自然失败”。

（二）基础设施配套难。农业公司、种植养殖合作社或家庭农场的创办者，普遍反映基础设施配套跟不上。基础设施配套难几乎是这类经济实体返创者面临的共性问题。一是村社道路狭窄。梁永镇的“巴中市巴州区程辉青龙种养专业合作社”承包土地 1400 余亩，种植柑柚 1200 余亩。2018 年从成都金堂区运送 150 吨有机肥到果园。装载 30 吨的大车从金堂区至梁永镇约 400 公里，运费 10500 元，梁永镇至果树基地约 2 公里，因村社道路狭窄且承压能力较差，大车无法通行，装卸加运费 13000 多元。“四川民森农业有限责任公司”的创办人李朝军讲到，公司承包土地近 2000 亩，集种养加旅游于一体，近几年里，尽管产品品质好，有市场，但因村社道路路况差、路面窄，无法用大货车外运销售，只能靠小货车外运，成本自然增加，利润和效益都大大降低。二是部分通往基地的道路靠返创者自建。“智诚水果专业合作社”的创办人陈平 2017 年在南江县下两镇创办了“尚诚水果种植专业合作社”。陈平讲到，“尚诚水果种植专业合作社”最初通往种植基地仅有一条小路，没有公路。由于需要运送化肥等，不得不花费几万元修建到基地的公路，大约 600 米。事前有三位合伙人协议创办，但其他两位合伙人在实际出资前，见仅修公路就要花几万元，于是不予投资了，只有靠自己苦撑。“巴中市巴州区嘉禾种养专业合作社”的创办人吴上权同样讲到，从村道通往野猪养殖基地大约 500 米的

道路，全靠自己修建。三是种植养殖基地内部设施建设滞后。包括土地改造和大棚、水池、管网、道路等建设需要较大投入。建设滞后，难以适应创业要求。“智诚水果专业合作社”自己没有蓄水池，依靠村里的蓄水池，2020 年天旱，果树的浇灌无法保障。基地内部的采摘及运输道没有硬化，使采摘和化肥及产品的运输成本大大增加，影响了合作社的经济效益。“李家湾养殖场”2020 年养猪仅 30 余头，连续天旱数月，生产用水也得不到保障。“南江泰通农业有限责任公司”自建蓄水池 1 口，但严重不够用，天旱时仅可供应两三天水。四是部分小微创业园区存在安全隐患。明阳镇的小微创业园大门紧挨公路，部分园区业主反映，路上车辆较多，从园区出门必须小心翼翼，希望能够解决创业园的安全隐患问题。

（三）发展资金筹集难。农民工返创发展资金主要来自自身积累、民间借贷、商业贷款和创业贷款四个渠道。自身积累资金不足，民间借贷利息高，商业贷款难度大，创业贷款额度低，使发展资金严重不足成为制约农民工返创的瓶颈。参加座谈和接受走访的多位返创者，认为资金瓶颈是制约返创及经济实体发展的一大硬伤。陈平讲到，“尚诚水果种植专业合作社”创办时投资 118 万元，自有资金 50 万元，民间借贷 10 万元，每年利息 1 万元，在下两镇信用社商业贷款 58 万元，年利息率 9 厘 6，每个月仅支付利息就需要 3000 多元，目前还有 20 万元贷款没有偿还。王鹏讲到，“南江泰通农业有限责任

公司”总投资 1000 余万元，花光了父辈多年的积蓄，还向亲朋借款。吕艳芬讲到，“李家湾养殖场”扩大规模打算贷款，但 2016 年的扶贫贴息贷款 3 万元没有还，信用社就拒绝再贷款。多数农民工返创时虽然积累了一定资金，但是与投资项目的资金需求相比，差距较大。发展资金严重不足，筹集困难，是农民工返创中面临的共性问题。民间借贷虽然手续简单，但利息最高，一般为同期银行贷款利息的 4 倍。商业贷款要么需担保，要么需抵押，自行申请贷款困难。创业贷款额度不高，最高 15 万元。创业贷款难表现在多个方面：一是受担保基金、分险基金等条件的限制，贷款总额严重不足。比如平昌县 2017 年筹措的 1000 万元担保基金或分险基金，放款额度仅 5000 万元，农民工返创贷款仅占其中的小部分，难以满足创业需求。二是创业担保贷款政策门槛较高。主要体现在限制条款太多，比如，2016 年四川省财政厅和财政部驻四川省财政监察专员办事处出台的《关于贯彻落实创业担保贷款贴息及奖补政策有关事项的通知》（川财金〔2016〕124 号）规定，“个人创业担保贷款申请人及其家庭成员（以户为单位）自提交创业担保贷款申请之日起向前追溯 5 年内，应没有商业银行其他贷款记录”，这条规定致使一部分返乡创业农民工不能享受到创业贷款扶持政策。三是附加担保条件。很多返乡农民工由于找不到合适的担保人，只能望“款”兴叹。四是贷款政策与金融机构的规定不协调。农民工创业启动阶段更急需资金，但金融机构一般要求贷款者已成功创业，并具

备一定的规模和效益，具备还款能力方能放款。诸如此类的贷款对于急需资金的创业者而言只是镜中月水中花。创业贷款难使许多返创者望而却步，转而求诉民间借贷或商业贷款，致使返创成本雪上加霜。

（四）风险灾害抗御难。农民工返创面临着多重风险。一是自然灾害风险。明阳镇“巴中市恩阳区林家庙芦笋种植专业合作社”芦笋种植面积150余亩，其创办人柯成君讲到，2019年没有建大棚，因雨水较多芦笋烂根，没有收成。年底花费30余万元建成大棚。2020年天旱，由于没有蓄水池，无法浇灌下种，又没有收成。“种植业投入多大，损失就多大。”2019年一场暴雨使“南江泰通农业有限责任公司”成熟的西瓜全部裂开，只得用来喂鱼，60余万元的价值一夜之间化为泡影。二是意外事故风险。梁永镇“志成生猪养殖专业合作社”的创办人罗志文讲到，2019年外运的一车生猪因道路狭窄，不慎侧翻，损失15万余元。“口服蜜健家庭农场”的创办人苏义讲到，有一次外出放蜂，不知道别人的柑橘林打了药，20多桶蜂一下子死光了。三是市场变化风险。“巴中市恩阳区林家庙芦笋种植专业合作社”2016年创办时，芦笋价格大约每斤20元，到大投产的2018年，价格降到了每斤6元左右，远远低于预期收益。四是瘟疫风险。最近主要是非洲猪瘟和新冠肺炎两大疫情对返创造成较大影响。“志成生猪养殖专业合作社”和“李家湾养殖场”的创办人，都

“谈瘟色变”。在同州街道开办“两江国际迎马超市”的黄先姜讲到，由于新冠疫情影响，顾客的消费意识大大减退，超市的销售额极大下降。疫情肆虐期间，几乎没有顾客，每天都在亏本，疫情过后销量才有些回升。五是人为损害风险。通江县“筋斗崖养殖专业合作社”创办于2017年，目前养殖种兔1000余只，商品兔6000余只。其创办人徐海平讲到，2020年初合作社与“大巴山景象兔业”签订肉兔供销养殖合同，但目前景象兔业老板不知去向，合同无法履行，又无法追究景象兔业相应的经济责任。肉兔价格已从2019年每斤7.5元下降到现在的每斤5元，而且严重滞销。按照景象兔业的订单养殖，养多了亏本大。六是政府履职瑕疵风险。市财政局与市人力资源和社会保障局联合印发的《巴中市就业创业补助资金申领使用管理实施细则》规定，“对首次创业且正常经营1年以上的返乡农民工，给予一次性不超过1万元的创业补贴。其中，首次创办小微企业或从事个体经营、自工商登记注册之日起正常运营6个月以上的，给予一次性不超过1万元的创业补贴。”然而，部分接受调查的返创者表明，没有领到过创业补贴。

三、破解返创困境的几点建议

（一）强化返创分类引导。影响农民工返创成贩的因素非常多，返创者的自身条件、选择的返创项目、采取的创业模式和创业所处的环境等四个因素至关重要。例如，平昌县

驷马镇整体开发前，交通信息闭塞，创业环境较差，农民工返创成功的例子屈指可数。作为水乡整体开发后，创业环境极大改善，返创成功的案例不胜枚举。其革新村的王晓成夫妇 2017 年前长年在外务工，2018 年因四川闰诚文化旅游发展有限公司打造的玻璃桥综合体开始营运，夫妻俩回乡开办“王老五”农家乐，2019 年春节当月纯收入 20 余万元，成为农民工返创成功的典范。基层返创服务机构可将影响返创成败的四个至关重要因素及其综合作为农民工返创的分析量，依据综合评价情况，对农民工返创进行分类引导。一是对综合评价较差，或者某些因素存在致命缺陷的返创，比如在高山缺水之地搞水产养殖等，建议意向返创者认真进行项目调研后再实施，杜绝“明知不可而为之”的盲目返创，有效减少“开宝马车回乡创业，开长安车离乡打工”的现象缕缕发生。二是对综合评价较优，返创条件基本成熟的返创者，帮助其进行创业调研和创业规划。特别是在政策支持、技能提升、土地流转、资金链衔接、发展步骤、市场拓展等多个方面帮助其进行利弊分析，帮助返创者因势利导，趋利避害，未雨绸缪，防患未然，为返创成功带来更加有利的条件。

（二）加大财政投入力度。财政投入主要用于解决四个方面的问题，使返创者直接受益。一是用于改善公共基础设施。基础设施和配套设施不适应创业需求，既会增大返创成本和风险，也会减损返创热情和信心，是影响巴中籍农民工

返创的一个不可轻视的因素。在“回引工程”实施和“归燕经济”发展中，包括农民工群体在内的返创通常被称作“凤还巢”。只有栽下梧桐树才能引得凤凰来，巢筑好了凤才可能栖息成长。公共基础设施就是为返创之“凤”栽的“梧桐树”和筑的“巢”。改善公共基础设施主要针对分布在农村，离城镇较远，返创者所创办的农业公司、种植养殖合作社或家庭农场。返创是脱贫攻坚和乡村振兴的“不竭活水”。要在乡村振兴中，着力解决村社道路狭窄和承压能力不够的问题，对从镇街主道通往种植养殖基地的村社道路，应当优先加宽加厚，特别是要解决好拐弯处大车无法通行的问题。对在村社道路之外，属于基地发展必需的道路，不宜再依靠返创者自建，应当纳入乡村振兴的基础设施建设范围，而且从推进乡村振兴出发，应当优先规划建设。二是用于提升改造种植养殖基地的内部设施。可以设立一定的条件，比如返创成功，并具有持续发展能力，同时需要进一步优化提升等，对符合条件的基地，经申请核查批准后，给予适当的内部设施改造建设补助。三是用于小微创业园的环境改造，优先解决安全隐患问题。四是用于提高返创补贴和奖励标准。包括提高首次创业补贴标准，延长和提高返创经济实体租赁经营场地租金的补贴时限和标准，提高返创经济实体吸纳就业的奖励标准等。

（三）完善融资保险政策。在完善融资政策方面，已经

进行了一些有益的探索和尝试。《巴中市促进返乡下乡创业二十二条措施》指出，“积极开展信用乡镇、信用村、信用园区创建和信用农户评定，建立健全信用乡镇、信用村、信用园区推荐和信用农户免担保机制。返乡下乡创业者（包括信用农户）或其创办的企业经担保机构审核评估或信用乡镇、信用村、信用园区推荐后，可以降低反担保门槛或取消反担保。”“鼓励各区县充实壮大创业担保贷款担保基金规模，根据本地实际，将农民工返乡创业贷款分险基金并入同级创业担保贷款担保基金，对返乡下乡创业者创业担保贷款损失，将省级财政按照各地担保基金实际分险金额 50% 给予财政补助，全额用于补充担保基金。”但是，这些探索目前还没有真正地解决农民工返创融资难问题，还需要进一步优化操作机制。在完善种植养殖业保险政策方面，还需要下大的功夫。“南江泰通农业有限责任公司”创办人王鹏讲到，如果公司的大棚蔬菜投保，保险公司按每亩 30 元收取保险费，40 亩共需 1200 元。发生保险损失，保险公司最多赔偿保险金 2700 元，根本起不到弥补损失的作用。罗炳章讲到，“富源种植专业合作社”2018 年投保费 6000 多元，发生保险损失后，保险公司仅赔偿了 7000 元保险金，只抵得过投保费，农业保险没有多大意义。因此，需要加快完善农业保险政策，使保险真正地起到促进种植养殖业发展的作用。

（四）提高政府履职能力。一是提高规范性政策文件的

质量。个别政策文件长而空。部分区县农民工服务中心的同志认为，“政策项目多，门槛条件也多，导致政策不能兑现”。必须大力提高相关规范性文件的质量，让政策的执行者和政策对象都一目了然，而非盲人摸象。二是提高对规范性政策文件的宣传力度。被调查者对《巴中市促进返乡下乡创业二十二条措施》的知晓度并不高。没有领取过创业补贴的返创者，根本就不知道该项政策。相关政策文件务必及时宣传到位。三是提高规范性政策的执行效力。部分区县农民工服务中心的同志认为，“上面出政策，但县级财力有限，配套资金不足，政策就悬而落空”。四是加强村级电商平台建设。“智诚水果专业合作社”和“尚诚水果种植专业合作社”接近一半的产品，通过电商平台销售。但调查中，梁永镇的部分返创者讲到，其所在村的电商平台不能使用，在网上销售需要到邻近村借用电商平台。五是提高返创培训的针对性和实效性。目前，无论是委托“巴中市恩阳区民生职业技能培训学校”所组织的“SYB”培训，还是区县自行组织的培训，个性化和实效性都不强。部分区县农民工服务中心的同志讲到，城市的培训集中在“家政”，农村的培训集中在“驾驶”，起不到多大效果。必须创新培训模式，突出个性化服务，使参训者切实掌握返创所需的实用技术。六是牵头建立相关产业微信群。一方面“苟文华家庭农场”的土鸡滞销，另一方面“巴中市恩阳区林家庙芦笋种植专业合作社”的几千只土鸡

“不愁销路”。微信群可以促进相关产业的返创者互通信息，互帮互带，共同发展。

作者：刘应兵

单位及职务：中共巴中市委党校副校长