

农民工返乡创业政策助力农村劳动力回流的逻辑机理与 路径构建——基于制度分析与发展（IAD）框架

王俊龙

西南交通大学，四川成都，610031；

摘要：为农村吸引劳动力回流，各地方政府一系列返乡创业政策相继出台。然而，不同地区的政策效果却表现出明显的异质性，政策异质性何以产生，政策激励如何影响农村劳动力回流的行为选择，是本文重点探讨的问题。研究基于制度分析与发展（IAD）框架，从资源禀赋、共同体属性、应用规则等因素的情景化拓展出发，通过对Z县J镇农民工返乡创业的案例分析，总结出返乡创业政策影响农村劳动力回流的作用机制。

关键词：返乡创业政策；农村劳动力回流；IAD框架

DOI：10.69979/3029-2700.24.5.028

引言

改革开放后，作为经济社会转型和快速城市化双重作用下的产物，农民工群体已经成为中国社会人口流动的主力军。农村劳动力的大量外流不仅带来了农村老龄化加剧，乡村空心化等诸多问题，还引发了农民工群体的身份认同危机，如何化解农村劳动力大规模流动带来的社会风险，如何吸引优质农村劳动力回流，是公共政策制定者亟需思考的问题。然而，农民工群体普遍受制于创业能力不足，创业意愿不高等因素的限制，加之新冠疫情对创业环境的冲击，创业优待政策的出台对劳动力回流的促进效应并不明显。

制度与发展（IAD）框架^[1]致力于解释和分析制度规则等外生变量如何影响公共行动者自主治理的政策结果，是具有普适性的政策过程分析的操作指南。农村劳动力回流是在公共政策影响下，农村外出务工人员基于多重利益关系的理性决策结果，为该框架提供了一个基于中国农村社会现实的实践情境。基于此，本文借助IAD框架，进一步厘清农村劳动力回流的政策传导路径，在此基础上，结合Z县农村劳动力回流的典型案例进行案例分析，进一步同理论对话，分析促进农村劳动力回流的可行路径和改革策略，为相关政策的完善和制度的发展提供有益的借鉴和参考。

1 文献回顾与分析框架

1.1 推力与拉力：农村劳动力的流动转向

21世纪以来的大规模人口迁移极大地加速了中国

从“乡土社会”向“城市社会”的转型，农村劳动力作为人口流动的主力军，其流动动机与流动转向成为研究人口流动与社会转型的关键问题。改革开放以来，农村劳动力流动主要是从农村向城市、从欠发达地区向经济发达地区的流动。^[2]相关研究成果层出不穷，如：城镇化和工业化催生了产业结构转型，产生了巨大的劳动力需求^[3]，就业政策和制度变革极大地减小了农村劳动力的流动风险^[4]，农业现代化的发展进一步降低了劳动强度，促使农村剩余劳动力群体不断扩大^[5]。城市的“拉力”和农村的“推力”在动态中不断平衡，农村剩余劳动力外流的趋势逐渐显现。

1.2 IAD分析框架

制度分析与发展（IAD）框架提供了一套普适性的语言，用于解释规则属性、共同体属性等外生变量对行动舞台结构、行动者决策行为等内生变量的影响，建构起公共政策研究的制度逻辑^[1]。IAD框架主要由外部变量，行动舞台以及评估准则三部分构成。其中行动舞台是IAD框架中行动者行为分析的核心，能够清晰地展现出不同行动者在不同行动情景下的行为模式以及与结果的互动作用。外部变量主要包括资源禀赋，共同体属性和应用规则。资源禀赋是指行动者所处物质世界的属性。共同体属性是行动者在特定场域中的社群属性。应用规则是指约束行动者行为的制度安排或建构行动情境的指令。Ostrom将其进一步细化为7类规则：身份规则、边界规则、选择规则、聚合规则、范围规则、信息规则、偿付规则。

外部规则对于行动舞台中行动者和行动情景有着复杂的影响机制。农村劳动力回流作为外出就业农民工的自主行为决策，表面上受到政府返乡创业政策的激励，实质上蕴含着各种规则、结果与利益的相互冲突与博弈。第一，身份规则划分了能够享受返乡创业政策优惠的行动者范围，边界规则明确了政策措施惠及的领域范围，二者在很大程度上决定了能够享受该政策红利的行动者类别和主体性质。第二，选择规则和聚合规则分别对农民工行为选择和基层政策制定者能够使用的政策工具进行控制，影响着两大参与主体的权利，责任和自主程度。第三，返乡回流农民工获取相关政策信息，与政策制定者双向沟通，提出政策建议与需求反馈是通过信息规则实现的。第四，偿付规则与范围规则影响着可能的潜在结果，政策实施后的利益分配和成本分担是对行动者决策的直接激励。

2 案例分析

2.1 研究设计与案例选取

为进一步阐释Z县返乡创业政策实施与农民工回流趋势之间的相关关系和逻辑机理，结合Ostrom的制度分析与发展(IAD)框架，本文拟采用单案例分析法，选取Z县返乡创业政策先行试点区J镇作为研究对象，对相关返乡创业农民工，村委会工作人员等进行实地访谈调查，收集相关资料，以提高本文研究结论的客观性和真实性。

2.2 个案分析

2.2.1 吸引农村劳动力回流的政治社会环境

M工业产业园是Z县“十二五”时期“一心、两极、促统筹”发展战略的重要组成部分，凭借丰富的经济资源和发展机遇，为当地农民工返乡创业提供了得天独厚的“资源禀赋”。而共同体属性则是通过建立良好的社群关系以及制定社群成员普遍接受的行为规范来影响主体行为。为打造J镇特色产业，激发返乡农民的创业创新活力，深入了解农民创业实际困难，县乡两级政府在创业激励政策制定前进行了广泛的走访调研。有领导干部反映：

很多农民的需求其实大同小异，他们的顾虑基本上是前期创业投资的资金问题以及对行业了解不透带来的投资失败风险。目前我们有这么多成功的例子，大家为什么还畏首畏尾？因为这是大多数农民打工大半辈

子的钱，创业失败就得身家全无。（访谈记录：ZST, 20230212）

与其他创业群体不同的是，农民工群体的创业偏好具有较高的同质性，他们对创业和创业结果的评价存在一定的共识，这为政策扶持标准的确定极为有利。

2.2.2 激励农民工返乡创业的规则构成

规则是本文讨论的影响主体行为的核心变量，它构成了约束和激励行动者行为的基础。鉴于不同层级制度规则的复杂性，本文仅考虑Ostrom定义的操作层次规则(Operational rules in use)，即直接对行动者行为结果产生影响的规则。

2022年6月，Z县、J镇两级政府经广泛调研，在D市政府《促进返乡创业二十四条》的基础上，结合当地的产业发展实际，针对性制定了关于农民工返乡创业的政策措施。在政策中，身份规则是最先阐明的部分，它直接规定了政策受益群体的边界，界定了返乡农民工的认定标准。由于城镇化进程的加速，农民生活水平不断提升，城乡差距不断减小，这使得简单以人均收入划分农民身份的方式有失偏颇。目前相关政策主要是通过户籍认定和社保关系对返乡农民工身份进行界定。

边界规则确立了返乡创业政策惠及的领域范围，只有农民工达到进入政策惠及领域的某种程序或标准，才是进入了行动情景，从而受到各项规则的约束。边界规则往往与各项权利、福利与公共服务联系在一起，在很大程度上抑制了政策外部性，提高了资源配置效率，但也存在着限制条件过多，认定标准过死等问题，在调研中发现：

政府说要给我们这些科技型小微企业一定的补贴，出发点是好的，但是我们后来去打听才知道，产业领域、注册时间、租用场地、租金标准都必须达到要求才能拿钱，政策门槛还是有点高。（访谈记录：WYH, 20230213）

返乡农民工选择就业还是创业以及各自带来的行为结果则分别由选择规则和范围规则确定。与边界规则相同，选择规则是从属于身份规则的行为集合。返乡创业政策惠及的是返乡农民工选择自主创业的这一类行为选择，针对的是创业行为的价值或利益分配，任何不属于自主创业的行为都应该排除在政策范围之外。范围规则在逻辑上与选择规则类似，但它不直接作用于行为，它关注返乡创业的最终结果。

在行动者获得的信息上，信息规则发挥着重要作用。

J镇劳动力回流效果明显，与返乡农民工之间频繁的信息沟通息息相关。为进一步扩大产业集聚对外流劳动力的吸引力度，当地县乡两级政府在政策中也明确对积极联络他人返乡投资创业的行为予以奖励。

最后，返乡创业的收益与成本关系则取决于偿付规则。在外务工还是返乡创业，决定农民工行为选择的在很大程度上还是收益与成本的考量。选择回乡创业则必须承担创业失败的风险和试错的机会成本，因此，尽可能地提高投资回报和降低机会成本成为政府制定返乡创业政策的初衷。

2.2.3 返乡创业政策下的主体行为选择

行动者在资源禀赋和共同体属性的影响下做出自己的行为选择，且受到政府政策中不同应用规则的激励和约束。在阐明主体行为选择的影响因素基础上，必须进一步构建主体行为选择的实现路径，以形成环境、政策等因素如何影响主体行为的逻辑闭环，如图1。

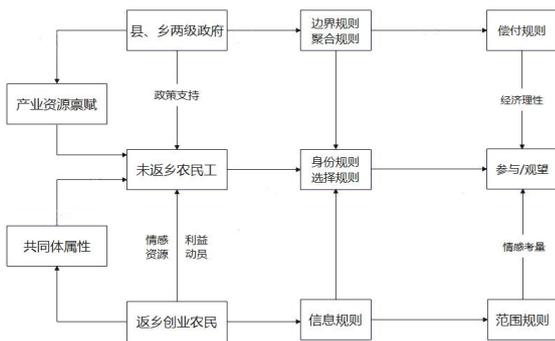


图1 农民工返乡创业的行动情景与行为选择

首先，县、乡两级政府通过打造工业产业孵化园，创造良好的营商环境和公共服务配套吸引未返乡农民工回乡创业。在返乡创业政策制定过程中，县、乡两级政府通过边界规则划定政策惠及的领域范围，同时在聚合规则影响下，将县级政府将决策与控制权不断下放，基层政府在财税补贴等政策待遇的确定上有着更的自主权和灵活性，便于与未返乡农民工营造更广阔的协商空间。最后，县、乡两级政府利用偿付规则，尽可能降低未返乡农民工创业的机会成本，提高其投资回报，进一步增强政策对未返乡农民的吸引力。

由于具有同质化的创业偏好等共同体属性，返乡创业农民则更多地通过情感资源和利益动员来影响未返乡农民工，在政府的政策激励下，他们运用信息规则，积极构建与未返乡农民工的沟通渠道，传递当地创业政

策信息。

未返乡农民工作为最终的决策主体，最直接地受到身份规则 and 选择规则的影响。如果他们不满足政策条款中界定的农民工身份，或是在回乡后选择就业，就不会受到返乡创业政策的任何激励，如果满足两项前提，他们则会综合考虑县、乡两级政府制定的偿付规则以及返乡创业农民提供的创业经验和创业信息，在利益的权衡和情感的考量下做出返乡创业的最终行为选择。

3 结语

IAD 框架作为研究制度分析的一般性框架，已经在公共政策研究中得到广泛运用，本文借助 IAD 框架对于农民工返乡创业政策的研究也仅是在该领域的初步尝试，仍存在许多不足，如：缺乏量化的数据支撑，关于政策对行为的影响没有进行严格的相关分析和因果推断，结论的科学性还有待进一步验证。未来的研究可以尝试更多的定量方法，进一步揭示返乡创业政策对创业者行为的作用机制。

参考文献

[1] Ostrom, Vincent, and Elinor Ostrom. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration [J]. Public Administration Review, 1971, 31: 203-16.

[2] 郑真真, 杨舸. 中国人口流动现状及未来趋势 [EB/OL]. (2013-5-14) [2023-4-1]. <http://theory.people.com.cn/n/2013/0514/c112851-21473033.html>

[3] 申鹏, 陈藻. 产业转型视角的农村劳动力区域流动研究 [J]. 农村经济, 2015 (5): 108-112.

[4] 纪韶, 李小亮. 改革开放以来农村劳动力流动就业制度、政策演进和创新 [J]. 经济与管理研究, 2019, 40 (1): 64-74.

[5] 谭林, 崔静. 农村劳动力流动与三次产业结构调整的内生性研究 [J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (3): 14-19.

[6] 李文钊. 制度分析与发展框架: 传统、演进与展望 [J]. 甘肃行政学院学报, 2016, 0 (6): 4-18+125.

作者简介: 王俊龙 (2000-), 男, 汉族, 四川德阳人, 硕士研究生, 西南交通大学, 研究方向: 社会保险政策。