

返乡就业创业扶持体系创新对在外务工人员回流质量的提升路径

李立军

滨海县劳动就业管理处，江苏 盐城 224500

DOI: 10.61369/SE.2025020006

摘 要： 国家高度重视返乡就业创业，出台多项政策推动务工人员回流质量提升。2025年，人社部等七部门联合印发《关于健全创业支持体系提升创业质量的意见》，提出构建“创业培训、创业服务、创业孵化、创业活动”四创联动支持体系，为返乡创业者提供资金、技术、场地等全方位扶持。国务院就业促进和劳动保护工作领导小组发布《加力重点群体就业创业实施方案》，明确通过财税优惠、创业担保贷款、技能培训等措施，支持重点群体返乡就业创业，助力乡村振兴与县域经济高质量发展。在此背景下，文章首先对返乡就业创业扶持体系创新理论溯源，接着明确提升在外务工人员回流质量的必要性，最后将重点聚焦在创新扶持体系驱动回流质量跃升的实践范式上，谱写乡村发展新篇章。

关 键 词： 返乡就业创业扶持体系；在外务工人员；回流质量；就业创业路径

Innovation of the Support System for Returning Home Employment and Entrepreneurship: The Path to Improving the Quality of Returned Migrant Workers

Li Lijun

Binhai County Labor and Employment Management Office, Yancheng, Jiangsu 224500

Abstract： The country attaches great importance to returning home for employment and entrepreneurship, and has introduced multiple policies to promote the improvement of the quality of migrant workers' return. In 2025, the Ministry of Human Resources and Social Security and seven other departments jointly issued the "Opinions on Improving the Entrepreneurship Support System and Enhancing the Quality of Entrepreneurship", proposing to build a four innovation linkage support system of "entrepreneurship training, entrepreneurship services, entrepreneurship incubation, and entrepreneurship activities", providing comprehensive support for returning entrepreneurs in terms of funds, technology, venues, etc. The Leading Group for Employment Promotion and Labor Protection of the State Council has released the "Implementation Plan for Strengthening the Employment and Entrepreneurship of Key Groups", which clarifies the support for key groups to return to their hometowns for employment and entrepreneurship through financial and tax incentives, entrepreneurial guarantee loans, skills training and other measures, and assists in rural revitalization and high-quality development of county-level economy. In this context, the article first traces the innovation theory of the support system for returning home employment and entrepreneurship, then clarifies the necessity of improving the quality of migrant workers' return, and finally focuses on the practical paradigm of driving the quality of return through the innovation support system, writing a new chapter in rural development.

Keywords： support system for returning home employment and entrepreneurship; migrant workers; reflux quality; career and entrepreneurship path

引言

在城乡经济格局加速重构与人才流动机制深刻变革的当下，返乡就业创业已成为破解乡村空心化困境、激活内生发展动能的关键路径。传统以单一政策工具或简单经济激励为主导的扶持模式，因忽视回流群体的异质性需求与乡村产业生态的系统性特征，难以实现人

作者简介：李立军（1974.09-），男，汉族，江苏滨海人，本科，高级经济师，主要从事公共就业服务，城乡劳动力管理，劳务品牌建设，人力资源产业园、零工市场等服务载体建设，举办招聘活动服务企业用工，滨海籍离校未就业高校毕业生就业服务等。

才回流质量与乡村发展效能的协同提升。文章基于人口流动规律与社会经济转型的双向互动逻辑，融合推拉理论、人力资本理论与社会资本理论，构建全流程的创新框架，旨在通过多维政策工具的协同优化与制度环境的系统性重塑，探索提升务工人员回流质量、推动乡村全面振兴的实践路径，为城乡融合发展提供理论支撑与实证参考。

一、返乡就业创业扶持体系创新理论溯源

返乡就业创业扶持体系创新的理论根基，植根于人口流动规律与社会经济转型的双向互动逻辑^[1]。传统推拉理论为劳动力逆向流动提供了基础解释框架，其核心在于揭示城市“推力”因素与乡村“拉力”因素的动态平衡机制。然而，随着城乡二元结构向城乡融合发展转变，以及数字经济与绿色经济的兴起，单一理论视角已难以全面阐释扶持体系创新对回流质量的提升路径，需引入人力资本理论与社会资本理论形成互补分析框架。

人力资本理论强调，政策工具需通过技能重构与知识溢出效应，推动返乡劳动力从低附加值产业向高技术、高创新领域迁移。这要求政策设计不仅关注短期就业安置，更需构建终身学习体系，例如通过“技能银行”机制实现培训成果的累积与转化。社会资本理论则指出，政策支持需激活地方社会网络，通过搭建政府、企业、社区协同的孵化平台，为返乡者提供信息共享、资源整合等社会支持，降低创业风险并增强社会融入^[2]。

协同效应模型揭示了政策工具的组合优化机制。财政补贴类的单一政策可能产生边际效应递减，而“技能培训+金融信贷+产业配套”的“政策组合包”可通过要素互补形成乘数效应。这一理论框架为实证研究提供了方向：需构建包含政策投入、个体能力、社会环境等多维度的评估指标体系，量化分析扶持体系创新对收入增长、职业层级跃迁、社会关系重构等质量维度的贡献度，为政策优化提供科学依据。

二、提升在外务工人员回流质量的必要性

（一）赋能乡村经济振兴，回流质量是核心引擎

乡村经济长期面临产业单一、技术滞后、人才匮乏的困境，而高质量的务工人员回流正是破解这一难题的“金钥匙”。回流人员若具备资金积累、技术专长或管理经验，可直接参与乡村特色农业、乡村旅游、电商物流等新兴产业，推动产业链延伸与价值升级。例如，掌握电商技能的回流者能搭建农产品线上销售平台，解决“丰产不丰收”的难题；熟悉工业技术的返乡者能引入现代化生产设备，提升农产品加工效率。反之，若回流质量不足，缺乏技能与资金支持，乡村经济可能陷入“低水平循环”，难以实现可持续发展。因此，提升回流质量是激活乡村经济内生动力、实现共同富裕的核心引擎。

（二）填补乡村人才缺口，回流质量决定发展韧性

乡村教育、医疗、农业等领域的“人才荒”已成为制约发展的瓶颈。外出务工人员中不乏高学历、高技能人才，若能高质量回流，可迅速填补乡村人才断层。例如，教育领域的回流教师能

提升乡村教育质量，培养更多本土人才；医疗领域的返乡医生可改善乡村医疗条件，保障居民健康。此外，回流人才还能通过“传帮带”机制，带动本土人才成长，形成人才梯队。然而，若回流人员以低技能、低学历为主，难以承担专业岗位，反而可能加剧资源浪费。因此，提升回流质量是增强乡村人才储备、提升发展韧性的关键所在。

（三）促进城乡要素流动，回流质量影响融合深度

城乡融合发展需要实现人才、资本、技术等要素的双向流动，而务工人员回流正是这一过程的“催化剂”。高质量回流不仅能带动资金、技术回乡，还能促进城乡观念互通、资源共享。例如，回流人员可将城市的管理经验、市场渠道引入乡村，推动乡村治理现代化；同时，乡村的生态资源、文化特色也能通过他们的传播获得更广阔的市场。然而，若回流质量低，可能阻碍城乡要素流动：回流人员难以融入乡村发展，导致资源闲置；乡村也可能因缺乏人才支撑而无法承接城市产业转移。因此，提升回流质量是打破城乡二元结构、实现深度融合的核心要素。

三、创新扶持体系驱动回流质量跃升的实践范式

（一）政策精准化：靶向赋能回流群体发展需求

返乡就业创业扶持体系创新的核心在于政策精准化，需以“需求导向-动态适配-长效跟踪”为机制，构建科学高效的资源配置体系。政策制定需深度剖析回流人员的多元化特征，包括技能水平、创业意向、家庭状况及社会关系网络等，以此为依据建立分层分类的扶持标准。例如，针对掌握高端技术或具有丰富行业经验的高技能人才，可提供住房补贴、科研经费、项目启动资金等专项支持，助力其快速融入乡村产业并推动技术革新；对初创群体则侧重创业贷款贴息、场地租金减免、税收优惠等普惠性政策，降低其创业门槛与运营成本；对技能薄弱但具有发展潜力的群体，则需配套技能培训补贴、职业资格认证奖励等政策，帮助其提升就业竞争力。

政策精准化还须具备动态调整能力，需通过建立“政策评估-反馈优化”循环机制，定期对政策实施效果进行量化分析，结合乡村产业升级趋势与人才需求变化，动态调整扶持方向与力度。例如，针对乡村电商、绿色农业等新兴产业人才缺口，可定向出台专项政策，引导人才向重点领域集聚。

此外，政策执行需强化部门协同，整合人社、农业、金融、教育等多方资源，打破信息壁垒，形成“政策合力”。例如，人社部门负责技能培训与就业对接，农业部门提供产业指导与项目支持，金融机构推出定制化信贷产品，教育部门开展学历提升与继续教育服务。通过资源整合与流程再造，实现政策从“碎片化”

向“系统化”转变，从“单向供给”向“双向互动”升级，最终提升回流人员的获得感与归属感，为其扎根乡村奠定坚实的制度基础。

（二）服务全链条：构建覆盖回流全周期的支撑体系

全链条服务是返乡就业创业扶持体系创新的核心支撑，需贯穿回流人员“返乡准备—就业创业—持续发展”的全生命周期，通过分阶段、精准化的服务设计，构建起从决策引导到能力提升、从资源对接到成长护航的完整闭环。

在返乡准备阶段，需搭建“信息共享平台”，整合政府、企业、社会等多方资源，提供岗位需求动态更新、创业项目库筛选、政策解读与申请指南等一站式服务。例如，通过数字化手段建立岗位供需数据库，实时推送与回流人员技能匹配的岗位信息；开设创业项目案例库，提供从项目可行性分析到盈利模式设计的全流程指导；设立政策咨询专区，安排专员解答落户、补贴、贷款等具体问题，帮助回流人员降低信息获取成本，科学规划返乡路径。

就业创业阶段，需建立“培训—孵化—对接”闭环。一方面，通过“订单式”技能培训，结合乡村产业需求开设电商运营、现代农业技术、乡村旅游管理等课程，提升回流人员的职业竞争力；另一方面，依托创业孵化基地提供“拎包入住”的创业空间，配套技术指导、管理咨询、市场推广等增值服务，并定期举办产业对接会、人才招聘会，搭建企业与回流人才的双向选择平台，促进供需精准匹配。

（三）产业生态化：以产业升级激活回流人才动能

产业生态化是返乡就业创业扶持体系创新的物质载体，需通过“特色产业培育—新兴业态拓展—产业链延伸”的协同路径，构建多元化、高质量的产业体系，为回流人才提供广阔的发展空间。

一方面，需立足乡村资源禀赋，深度挖掘自然、文化、人力等优势，发展农产品精深加工、乡村旅游、康养服务等特色产业。例如，依托海洋资源发展海产品养殖与加工，结合非遗文化打造民俗体验旅游项目，或围绕生态优势开发老年康养、田园疗愈等新业态，形成“一村一品”“一镇一业”的差异化产业格局。特色产业不仅能提升乡村经济附加值，更能通过产业集群效应吸引人才回流，形成“产业聚人、人兴产业”的良性互动。

另一方面，需顺应数字经济发展趋势，培育农村电商、直播带货、智慧农业等新兴业态。例如，建设农村电商服务站，提供物流配送、品牌策划、直播培训等一站式服务，助力农产品上行；推广智慧农业技术，通过物联网、大数据实现精准种植、智能管理，降低生产成本并提升产品品质。新兴业态的拓展不仅为

回流人才提供数字化、现代化的就业创业场景，更能通过技术赋能推动传统产业转型升级。

同时，需强化产业链整合，通过“龙头企业+合作社+农户”模式，促进技术、资金、市场等要素在产业链上下游高效流动。龙头企业负责技术研发与品牌建设，合作社组织生产与标准化管理，农户参与种植与初加工，形成分工协作、利益共享的产业共同体。产业生态化不仅能提升乡村经济的抗风险能力，更能通过产业升级激发回流人才的创新活力，推动其从“打工者”向“创业者”“产业合伙人”转型，为乡村振兴注入持久动能。

（四）城乡融合化：重塑回流群体的社会融入生态

城乡融合化是返乡就业创业扶持体系创新的社会保障，需通过“公共服务均等化—社会关系重构—文化认同强化”的复合路径，系统性优化回流群体的生活环境，推动其从“物理回归”向“心理扎根”的深度转变。

公共服务均等化需聚焦医疗、教育、交通等民生领域，打破城乡二元壁垒。例如，在医疗层面，可推动县域医共体建设，实现优质医疗资源下沉，通过远程诊疗、专家巡诊等方式提升乡村医疗服务水平；在教育层面，需均衡城乡师资配置，通过教师轮岗、在线教育平台等手段，让回流人员子女享受优质教育资源；在交通层面，需完善乡村路网与公共交通网络，缩短城乡时空距离，降低通勤成本。公共服务水平的提升不仅能增强回流人员的获得感，更能为其扎根乡村提供基础保障。

社会关系重构需依托社区建设，搭建多元互动平台。通过组织文化节庆、技能培训、创业沙龙等活动，促进回流人员与本地居民的深度交流。例如，设立“新村民议事会”，鼓励回流人员参与社区治理，增强其主人翁意识；开展“邻里互助计划”，通过技能共享、生活帮扶等方式，打破地域隔阂，构建熟人社会网络。社会关系的融合不仅能提升回流人员的社会支持度，更能通过情感联结增强其归属感。

四、结语

返乡就业创业扶持体系创新是推动务工人员高质量回流的核心驱动力。通过政策精准化实现资源靶向配置，服务全链条构建全生命周期支持，产业生态化打造多元化发展载体，城乡融合化重塑社会融入生态，形成“政策—服务—产业—社会”四位一体的创新框架。这一框架不仅回应了乡村人才短缺、产业升级、社会治理的深层需求，更通过制度供给与需求适配的动态平衡，为返乡人员提供了从能力提升到价值实现的完整路径。

参考文献

- [1] 李丹，李书帆. 返乡劳动力流动因对就业质量的影响——基于 CHFS2019数据的实证分析 [J]. 中国劳动, 2023, (05): 26-48. DOI: 10.19390/j.cnki.chinalabor.2023.05.005.
- [2] 宋玉军，丁超. 近年来农民工返乡回流的国内研究进展与述评 [J]. 甘肃农业, 2022, (12): 68-72. DOI: 10.15979/j.cnki.cn62-1104/f.2022.12.023.