

推进农民工返乡创业的重要路径

姜世甫

农民工返乡创业是我国大众创业、万众创新的重要组成部分,也是我国实现就近城镇化的重要途径。当前,农民工返乡创业创新再出发,出现了一股新潮流。如何顺应这股农民工返乡创业热潮,推动农业供给侧结构性改革、激活农村经济,值得我们深入思考。

返乡下乡人员创业创新,是促进以人为本的城镇化进程,实现就近城镇化的重要途径,既有利于将现代科技、生产方式和经营理念引入农业,提高农业质量效益和竞争力;还有利于发展新兴产业新业态新模式,推动农村一二三产业融合发展;更有利于激活各类城乡生产资源要素,促进农民就业增收。近年来,国家高度重视农民工返乡创业,无论是出台《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,还是印发《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》等,都为返乡下乡人员到农村开展创业创新营造了良好环境。随着大众创业、万众创新的深入推进,越来越多的农民工、科技人员等返乡下乡人员到农村创业创新。据相关调查显示,近几年农民工和大学生等人员返乡创业、就业人数年均增幅保持在两位数。一些地方在推动农民工返乡创业上也做了不少探索,积累了不少经验。以贵州省遵义市汇川区为例,其积极探索、多方鼓励、积极支持外出农民工返乡创业就业,走出了一条具有当地特色的以创业带动就业、创新促进发展,统筹推进精准扶贫、美丽乡村建设和县域经济协调发展之路,其中有不少做法值得我们研究。

激发农村经济发展新活力。当前,随着经济社会转型发展,返乡农民工带着技术、资金踏上返乡创业之路,他们在城市发展中获取的先进经营理念 and 成果与当前农村发展在资金、技术、人才方面的短板形成互补效应,这些都成为带动区域经济社会发展、推动地区“二次创业”的中坚力量。比如,遵义市汇川区自2005年开始探索“输出引进回、创业带就业、创新发展”的农村经济发展新路子,开辟助推农民工返乡创业创新新通道,切实解决农民工返乡创业创新的政策、资金、技术等困难和问题。相继制定了《汇川区关于做好农民工工作的实施意见》等18个相关优惠政策,引导和鼓励返乡农民工通过租赁、承包等方式利用闲置土地、厂房等进行创业,提供创业奖励及经营场所租金等资金补贴,大大激发了农村经济发展活力。

树立农业结构调整新导向。农民工返乡创业是当前劳动密集型产业区域转移的载体,延伸和承接发达地区的产业链,强化就近城镇化建设的产业支撑能力。这种产业转移将改变当地的产业绩效,推动产业结构的变迁升级。从这个意义上说,农民工返乡创业创新,对于农业产业结构优化调整,加快农村一二三产业融合发展将起到示范引领的作用。比如,贵州省遵义市汇川区大力引导返乡农民工参与开发旅游资源,发展现代种植养殖,培育新技术、新业态、新模式,丰富农业经营主体。返乡农民工创办的梦润鹤鸭、大坡葡萄、杨老大米企业等一批特色种植养殖基地和农产品加工企业迅猛发展;农民工返乡创业创新一条街、现代农业体验馆等30余个农民工返乡创业创新项目得到实施,有力带动了特色种植养殖、农产品精深加工、餐饮服务、乡村旅游等产业蓬勃发展,初步形成了以山地高效特色农业、农旅一体化、农产品精深加工等为主导的现代农业产业集群。

增强农民脱贫增收新动能。农民工返乡创业创新,加速吸引工业和城市资源要素向农业和农村聚集,带动大批农民就近就业,为农民脱贫增收增添新动能。比如,贵州省遵义市汇川区建成农民工返乡创业园,40余名返乡农民工在园内成功创业,吸纳当地群众就业1000余人,拉动了21570名农村劳动力就业,实现了农民持续增收,产生了良好社会效益和经济效益。

缓解农村社会治理问题。农民工返乡创业创新,还能有效改善农村空心化及留守儿童、留守老人、留守妇女等社会问题,提升农村生活幸福指数,促进农村社会和谐。还是以贵州省遵义市汇川区为例,当地大量农村青壮年劳动力外出务工创收,同时也衍生出农村人才流失、劳动力老龄化、农村发展内生动力不足、“空心化”等问题,影响了农村经济可持续发展与社会和谐稳定。针对这些问题,当地积极探索,走出一条城乡统筹、精准扶贫、全面小康的新路子,如今正从过去的“农村劳务输出大县”到“农民工返乡创业试点县”逆转,返乡农民工人数从2013年的6000余人上升至2016年的15000余人,并由此触发了新一轮创业创新的热潮。(作者系贵州省遵义国家经济技术开发区党工委副书记、汇川区委书记)

本版编辑 欧阳优

邮箱 jrbllb@sina.com

编者的话: 近段时间,优化营商环境、促进外资稳定增长成为各界关注的热点。无论是中央财经领导小组第十六次会议,还是7月28日召开的国务院常务会议,抑或是国务院印发的《关于促进外资增长若干措施的通知》,都对这一问题做了重要部署。打造国际化、法治化营商环境,进一步扩大引进外资,对贯彻新发展理念,促进经济中高速增长、迈向中高端水平,具有重要意义。未来,如何利用好外资实现经济向更高形态发展?如何切实打造国际化、法治化营商环境?我们邀请相关专家学者对此进行深入解答。

赢得全球营商环境竞争新优势

中国宏观经济研究院对外经济研究所课题组

当前,国际国内经济形势发生深刻变化,我国优化营商环境的成绩显著,但在服务业开放、投资便利化、成本竞争力、知识产权保护等方面,与企业诉求和国际高标准仍有差距,加快营造良好营商环境任务十分紧迫。应当进一步厘清利用外资的战略思路,着力打造充满活力的需求环境、不断开放的市场准入环境、有竞争力的成本环境和规范安全的监管环境,在新一轮全球营商环境竞争中赢得主动、赢得优势、赢得未来。

营造良好营商环境已迫在眉睫

继续用好外资特别是高质量外商投资,对于我国推进供给侧结构性改革,实现经济向更高形态发展,跟上全球科技进步步伐,都发挥着重要作用。但是,全球直接投资供不应求,各国招商引资竞争日趋激烈,我国利用外资面临“上压下挤”态势。同时,我国传统比较优势加速弱化,外资对我国营商环境提出新的更高期望。这就要求我国加快构建开放型经济新体制,营造稳定公平透明的营商环境。

全球直接投资供不应求,各国招商引资竞争激烈。国际金融危机爆发后,全球直接投资流量大幅下降,近年来虽在波动中呈现恢复性增长,但一直未达到危机前高点。在此形势下,各国纷纷出台促进投资自由化和便利化的政策,加快签订各类投资协定,以增强对外商投资的吸引力。联合国贸发会议统计显示,近3年来各国出台的投资自由化和便利化政策措施占全部投资措施的比重大大高于危机后初期水平。

国际产业布局深刻变化,我国利用外资面临“上压下挤”态势。一方面,主要发达经济体一改过去鼓励资本输出的态度,力促再工业化、力推资本回流、力争抢占新一轮科技革命和产业变革制高点,我国在先进制造业和现代服务业的招商引资中面临发达经济体的压力。另一方面,东南亚、南亚等不少发展中国家利用低要素成本优势大力承接国际产业转移,成为全球重要的加工组装基地,在吸引劳动密集型产业投资方面对我国形成挤压。

外资企业诉求明显变化,改善营商环境任重道远。过去我国主要依靠低要素成本吸引外资,外企也主要看重我国的成本优势,以及土地低价供给、税收优惠等政策红利。现在,随着我国传统比较优势加速弱化,外资企业更看重我国营商环境的法治化、便利化,期望在市场准入、行业竞争、法律实施等方面与内资企业享受平等待遇,要求降低制度性交易成本以更好开拓内需市场。在这样的形势下,良好的营商环境应该

取代要素成本和政策红利,成为我国招商引资新优势。然而,我国营商环境的改善依然任重道远,政府与市场关系需要进一步理顺,市场在资源配置中的决定性作用需要进一步发挥,营商环境法治化、国际化、便利化水平需要进一步提高。世界银行发布的《2017全球营商环境报告》显示,在全球190个经济体中,我国营商环境综合排名78位,在新兴经济体和发展中国家中居于前列,但与发达经济体差距仍然明显。

我国优化营商环境的成绩显著

近年来,我国在营商环境、扩大对外开放上做了不少工作,取得了显著成绩,但与企业发展诉求和国际高标准仍有差距。

一方面,我国营商环境明显改善。从市场准入看,党的十八届五中全会提出,形成对外开放新体制,完善法治化、国际化、便利化的营商环境,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。这为改善营商环境指明了方向。最新公布的《外商产业投资指导目录(2017年修订)》将外资限制措施由上一版的93条减少到63条,开放水平大幅提高。从简政放权看,2015年我国提前完成减少三分之一行政审批事项的目标,2016年又减少165项国务院部门及其指定地方实施的审批事项,企业生产经营活动便利度明显提高。从生产成本看,全面推进“营改增”、清理整顿涉企收费、完善价格形成机制、提高物流运输集约化水平等一系列“降成本”措施初见成效,2016年降低企业成本1万亿元左右。从知识产权保护看,政府采取了知识产权保护专项行动,加强重点领域知识产权执法等系列措施,我国知识产权保护状况明显改善。美国商会2016年发布《国际知识产权指数报告》显示,2015年我国知识产权保护指数为12.64,连续几年呈显著上升趋势,远高于印度、印尼等其他发展中国家。

另一方面,企业对营商环境优化的诉求明显增加。随着我国经济发展进入新常态,教育、医疗、文化、金融、信息等服务领域成为新热点,企业迫切希望服务业准入和管

理能够对各类经营主体一视同仁、平等对待;随着越来越多企业加强研发创新,企业对加强知识产权保护的诉求日益强烈,随着国内市场潜力不断扩大,企业迫切希望尽快形成与国际通行规则相接轨的法律环境、市场环境和商事管理环境;随着劳动力、土地等传统要素成本大幅上升,企业迫切要求降低物流成本、税费成本、融资成本和制度性交易成本等。

当然,我国营商环境与企业诉求和国际高标准仍有差距。一是整体开放水平仍有提升空间,特别是金融、教育、文化、医疗等部分服务业领域有待继续扩大开放。二是不少服务业领域大门已经开放,但从事各项具体业务仍需行业主管部门核准。三是项目前置审批时间偏长、环节偏多。四是税负仍有下降空间。

进一步厘清利用外资的战略思路

当前和今后一个时期,利用好外资实现经济向更高形态发展,需要做好三个转变:

从世界工厂向世界市场转变。世界经济复苏乏力形势下,市场需求是最稀缺的资源。谁掌握了市场需求,谁就在吸引投资方面掌握了最大主动权。要系统设计政策框架,通过提高中低收入群体收入水平、推进新型城镇化等措施,将内需潜力真正释放出来,让广阔市场空间成为吸引外资的核心竞争力。

从引资为主向引资、引技、引智有机结合转变。充分利用国内良好人力资本和产业配套优势,加大对跨国公司地区总部、研发中心、财务管理中心等高端环节的吸引,更加注重吸收搭载在国际投资中的技术创新能力、先进管理经验和高素质人才,推动产业转型升级和制造业强国战略实施。要从产业开放、税收政策等入手,打造承接研发等服务外包的优良营商环境,从世界工厂转变为世界办公室。

从优惠政策为主向制度规范为主转变。主要是以自由贸易试验区和开放型经济新体制综合试点建设为抓手,与国际高标准贸易投资规则接轨,形成市场配置资源新机制、经济运行管理新模式,通过向全国复

制推广相关经验,完善法治化、国际化、便利化营商环境,极大降低市场主体面临的制度性交易成本,释放制度红利。

改善营商环境的政策建议

一是以扩大中等收入群体为重点,打造充满活力的需求环境。健全居民收入增长和经济增长同步机制。提高社会保障水平,建立养老、医疗等基本保障随经济发展动态调整的机制。探索国有企业上缴利润和增值收益直接惠及中低收入群体的体制机制。加快行政事业单位工资制度改革,贯彻实施以增加知识价值为导向的分配政策,引导社会和用人单位在分配中向研发人员、技能工人等倾斜。

二是以减少和规范部门许可为重点,打造不断开放的市场准入环境。加快放开婴幼儿养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务,以及一般制造业和服务业等竞争性领域对外资准入限制和股比限制。尽快在全国推行自由贸易试验区试行过的外商投资负面清单。在上海自贸试验区扩大“证照分离”政策涉及的准入许可范围,条件成熟时在全国复制推广,更好解决企业“办照难”问题。提高各部门许可审核程序和判断标准的透明度,逐步建立以环保标准、技术标准、安全标准等标准体系为主的行业准入机制,推进事中事后核查。

三是以降低用工成本和税费负担为重点,打造有竞争力的成本环境。包括适时考虑进一步降低企业养老保险缴费比例,进一步优化研发费用税收加计扣除的核算管理和申请程序,适当提高税收加计扣除比例,等等。

四是以公平执法和完善事中事后监管为重点,打造规范安全的监管环境。在执法过程中坚持内外资企业一视同仁,加强企业遵纪守法激励机制建设,对遵纪守法的企业予以表彰或奖励。鼓励企业实名举报侵犯知识产权、垄断等不公平竞争和违法行为,依法及时处理。明确外资企业违反法律法规的惩罚标准,时机成熟时,加强外资、税务、环保、质检等部门合作,建立全领域、全方位的事中事后监管机制。(执笔:杨长湧 李大伟)

理论在线

如何提升制造业利用外资水平

郝红梅

制造业是国家竞争力的重要体现,也是当前稳增长、调结构的战略支点。重视制造业是后国际金融危机时代经济大国争夺全球新的经济战略制高点的关键。我国是全球第一制造业大国,但目前我国制造业面临发达国家“高端回流”和发展中国家“中低端分流”的两端挤压,传统竞争优势逐步削弱,新的竞争优势尚未形成。

当前,我国制造业走出困境并维持国际竞争力的唯一出路在于转型升级。在开放环境下,实现《中国制造2025》提出的“三步走”战略,需要在全面参与国际竞争与合作中实现。切实提升利用外资水平,有效利用外资,与国外的企业在研发、技术、资本和人才等领域开展深度合作,将大大缩短转型升级的过程,真正打造制造业新优势。

外国投资推动中国成为世界工厂

改革开放后,我国制造业发展迅猛,其中外资发挥了极其重要的推动作用,不仅弥补了国内资金短缺,还带来了先进技术和境外市场需求,使我国在国际市场的比较优势得以充分发挥。

在我国制造业发展进程中,外资产生的外溢效应很显著。外商投资企业对我国制造业结构变革的积极作用体现在三个方面:一是释放了我国的生产要素优势,建立了出口导向型劳动密集产业的格局,成为我国出口贸易增长的主导因素;二是培育了我国原本不具备大规模出口能力的制造业部门,如电子、通讯、家电等行业,使这些行业在较短时间内融入国际供应链,使我国形成了符合国际市场要求的制造业平台;三是外商投资

企业面向国内市场生产,替代了部分进口需求,加快了我国工业化现代化进程。

吸收外资在一定程度上促进了我国制造业的技术进步和产业升级,但总体也需要看到,外资把一些劳动密集型工序和环节配置在中国,引领性的关键技术不多,产品处于价值链的中低端,外资企业技术外溢与国内自主创新之间的联动性不强,对我国制造企业的技术提升效果低于预期。

制造业利用外资总体规模下降

近年来,我国制造业利用外资呈现总量下降、增速放缓甚至负增长、占比持续下降的趋势。商务部的统计数据显示,2017年1至4月,制造业实际利用外资717.2亿元,同比下降14%,占全国外资总量比重25%,同比下降4个百分点。

美国、德国和日本是公认的世界一流制造强国,在关键行业技术、先进材料和高端配备硬实力及品牌影响力、人力资源、法律法规体系等软实力方面都比较强,但有些国家在我国制造业的投资比例并不高。外商投资增长相对较慢的行业多属于传统制造业、资源型制造业以及内资垄断性制造业,这些行业创新能力不强、竞争力较差,产品或服务质量不高,而增速较快的通信电子制造业、交通运输设备制造业、通用设备制造业等资金技术密集型新兴行业中,外商投资成为推动行业快速发展的关键力量。

我国制造业对国际投资吸引力下降可以归纳为以下几个原因,包括外资增长空间受到国际投资格局变化的不利影响;国内市

场饱和、投资政策、要素成本的变化,中西部地区产业链配套不完善,物流成本偏高等都加剧了制造业领域外资的下行压力;外商投资环境仍然存在很多问题,等等。

提升制造业利用外资水平的建议

制造业外资减少将导致我国外贸出口减少,下降趋势长期化或幅度过大势必会对我国经济增长的速度和质量产生一定的影响。同时还需要正视的是,我国工业基础与能力尚待强化,制造业本身的发展还远谈不上充分,必须牢固树立制造立国的理念和政策导向。在这一过程中,加快我国高端制造业的发展,推进制造业供给侧结构性改革,实现经济向更高形态发展,跟上全球科技进步步伐,都要继续利用好外资。建议从以下几个方面采取措施。

第一,大力改善投资环境。为了更好地吸引国外先进高端制造业企业来华投资,我们需要继续“筑巢引凤”。政府已经在这方面做了一些工作,一是取消或减少对内资企业的行业保护,扩大外商投资产业范围;二是简化行政审批,促进投资便利化;三是鼓励制定出台多样化招商引资政策。下一步要继续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,切实降低制度性交易成本,强化知识产权保护,尽快完成新外资法的修订,提升事中事后监管能力和水平,建立集中统一的外资管理体制。

第二,扩大开放和国际合作。近年来,各发达国家都在纷纷制定重振制造业计划,比如,美国的《先进制造业伙伴计划》、德国的《工业4.0》等,我国制造业发展中也可

以找到合作的空间。当前,同其他发展中国家相比,我国对外商投资领域的限制仍然较严。我国应从顶层设计开始,制定开放目标和规划,可考虑选择部分产业基础好、配套能力强、发展潜力大的地区,建设各有侧重、各具特色的“中国制造2025”国际合作示范区,在市场准入、公平竞争、财税金融、科技创新等方面予以积极支持。

第三,加大人才储备和培养。目前,我国制造业技术工人无论是数量还是技能都无法完全满足转型升级的需要,中高级技工比例明显偏低。国内工资水平的上升导致劳动力成本优势削弱,从低端制造业转移出来的大量劳动力难以胜任高端制造业技术岗位需求,政府需要加大制造业职业教育的投入,完善技能培训补贴管理办法,在高素质技术人才培养和培训方面加大支持力度,制定企业对职业教育的投入税前抵扣政策,优化制造业人才供给结构。

第四,加大政策支持力度。仅凭低廉的劳动力成本,并不足以支撑我国制造业发展,在吸引外资方面也不具备明显优势。在新的发展阶段,制造业利用外资,一方面需要营造良好的市场环境,另一方面,也需要产业政策发挥引导和支持作用,应尽快研究制定支持制造业利用外资的专项文件,建立项目优先的政府服务通道,体现激励性倾斜政策,使国家有关制造业开放政策落地见效;应加强对已有各类支持性政策的梳理和评估,加强中央支持政策和地方支持政策的衔接和配套,提高政策支持的效益和效率;应加大对新兴产业的减税力度,清理各种不合理的收费。(作者单位:商务部研究院外国投资研究所)