

基于 PMC 指数模型的农民工返乡创业政策量化评价

陈雨晴, 周毕芬

(福建农林大学公共管理与法学院, 福州 350002)

摘要: 农民工返乡创业对于推进乡村振兴, 实现共同富裕具有重要意义。结合农民工返乡创业政策文本特点以及文本高频词, 采用 PMC 指数模型, 构建包括 10 个一级指标、38 个二级指标的农民工返乡创业政策评价指标体系, 对农民工返乡创业政策进行量化评价, 并绘制 PMC 曲线图。研究发现, 农民工返乡创业政策样本总体得分优秀, 设计较为科学合理, 其中 2 份为完美政策, 7 份为优秀政策, 1 份为可接受政策, 但政策时效、激励措施还有待完善。

关键词: PMC 指数模型; 农民工; 返乡创业; 政策评价

中图分类号: F323.6; F279.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)02-0218-10

2015 年 6 月, 国务院办公厅出台了《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》, 这是国家层面首个关于促进返乡创业的政策性专门文件, 鼓励农民工等人员返乡创业。在全面推进乡村振兴战略的进程中, 农民工返乡创业的作用也日益凸显, 农民工返乡创业对乡村振兴具有显著促进效应^[1], 正好可以解决乡村振兴最关键的“缺人”问题。随着越来越多的农民工返乡入乡创业, 政府也逐渐重视返乡创业对农村经济发展与乡村振兴的积极作用, 国家和地方层面相继出台了许多返乡创业相关的政策, 如《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》《关于持续实施“雁归兴贵”行动计划助力乡村振兴的通知》等, 以政策支持促返乡创业, 以返乡创业促乡村振兴。有关数据显示, 截至 2022 年底, 全国返乡入乡创业人员数量累计达 1 220 万人^[2]。党的二十大报告指出, 高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务, 而农业农村的高质量发展离不开返乡创业者的支持。面对新的时代要求与任务, 亟须对已有的农民工返乡创业政策文件进行量化分析与评价。因此, 参照相关文献的普遍做法, 从 103 份农民工返乡创业政策文本中, 选取内容具有代表性的部分政策文本作为研究样本, 对农民工返乡创业政策进行量化评价。

1 文献综述

1.1 关于农民工返乡创业研究

现有文献大多集中在农民工返乡创业的影响因素、绩效方面。有关创业影响因素的研究, 主要集中于农民工个体特征、家庭特征、外部因素等。从个体特征来看, 年龄^[3]农民工返乡创业的意愿呈倒“U”形关系, 有外出务工经历^[4]、受教育程度较高^[5]的返乡农民工会更倾向于创业。从家庭特征来看, 是否有孩子、子女数量的多少对农民工返乡创业具有显著影响, 有孩子的农民工相对于没孩子的农民工来说其返乡创业的概率较高^[6]。除此之外, 家庭年收入越高的农民工越会选择返乡创业^[7]。从外部因素来看, 外部环境会对农民工返乡创业起着重要作用, 对于流出地来说, 良好的务工城市双创环境会促进农民工返乡创业^[8]。对于流入地来说, 农民工返乡创业也会受到家乡环境的影响, 家乡创业人数越多, 创业氛围越浓厚, 其创业意愿也会有所增强, 超过一定阈值后, 该影响将会由正转负^[9]。政策支持会显著影响曾经、当前和长期农民工返乡创业意愿^[10]。有关农民工返乡创业绩效研究, 主要集中于农民工的个体特征、创业资源、政策支持等方面。社会资本规模越大、密度越高、关系强度越紧密^[11]、高创业韧性^[12]的农民工, 其创业绩效较高。除此之外, 民间借贷能够减轻返乡创业企业的

收稿日期: 2023-11-01

基金项目: 福建省高校新世纪优秀人才支持计划项目(K4718L08A); 福建农林大学科技创新专项基金项目(KCX22F16A)

作者简介: 陈雨晴(1999—), 女, 福建福州人, 硕士研究生, 研究方向为劳动就业与社会保障; 通信作者周毕芬(1971—), 男, 福建龙岩人, 教授, 博士, 研究方向为劳动就业与社会保障。

的政策文件,共检索到103份相关文件,并从中筛选出10份具有代表性的农民工返乡创业政策进行实证分析,其中国家层面标志性政策4份、地方层面创新性政策6份。通过运用ROSTCM 6.0文本挖掘软件对103份农民工返乡创业政策进行文本挖掘,首先将政策文本进行分词处理,再导入进行词频分析得到其农民工返乡政策文本的高频词,基于高频词汇绘制农民工返乡创业政策文本社会网络图谱,可以更加直观地看出高频词汇间的内在联系,如图1所示。在社会网络图谱中,节点向外连接线条的数量代表该节点辐射的范围,线条越多,辐射范围

越广。线条越粗,表示两个节点间的联系越紧密^[31]。以农民工返乡创业政策为研究对象,因此“返乡”“创业”位于社会网络图谱的中心位置。同时,“服务”“发展”与“创新”等词语在农民工返乡创业政策文本中出现的频率较高,并与其他节点联系紧密。

基于张永安和鄢海拓^[32]、孙瑞英和陈宜泓^[33]的观点以及ROSTCM 6.0软件所提取的农民工返乡创业政策文本高频词汇,构建包含10个一级指标、38个二级指标的PMC指数模型评价指标体系(表1)。

表1 农民工返乡创业政策PMC指数模型量化指标体系与评价标准

一级变量	二级变量	评价标准	来源或依据
政策性质(X ₁)	预测(X _{1,1})	政策是否具有预测性,是赋值为1,否赋值为0	张永安和鄢海拓 ^[32]
	建议(X _{1,2})	政策是否具有建议性,是赋值为1,否赋值为0	
	监管(X _{1,3})	政策是否具有监管性,是赋值为1,否赋值为0	
	描述(X _{1,4})	政策是否具有描述性,是赋值为1,否赋值为0	
	引导(X _{1,5})	政策是否具有引导性,是赋值为1,否赋值为0	
发布机构(X ₂)	国家层面(X _{2,1})	政策是否由国务院(办公厅)、各部委或直属机构发布,是赋值为1,否赋值为0	孙瑞英和陈宜泓 ^[33]
	省级层面(X _{2,2})	政策是否由各省、直辖市、自治区政府部门发布,是赋值为1,否赋值为0	
	市县层面(X _{2,3})	政策是否由地级市、县级政府部门发布,是赋值为1,否赋值为0	
政策时效(X ₃)	长期(X _{3,1})	政策是否涉及长期(5年以上)内容,是赋值为1,否赋值为0	赵思琦等 ^[34]
	中期(X _{3,2})	政策是否涉及中期(3~5年)内容,是赋值为1,否赋值为0	
	短期(X _{3,3})	政策是否涉及短期(3年以下)内容,是赋值为1,否赋值为0	
政策视角(X ₄)	宏观(X _{4,1})	政策是否涉及宏观内容,是赋值为1,否赋值为0	史童等 ^[35]
	微观(X _{4,1})	政策是否涉及微观内容,是赋值为1,否赋值为0	
政策领域(X ₅)	经济(X _{5,1})	政策是否涉及经济领域,是赋值为1,否赋值为0	Estrada ^[36]
	政治(X _{5,2})	政策是否涉及政治领域,是赋值为1,否赋值为0	
	社会(X _{5,3})	政策是否涉及社会领域,是赋值为1,否赋值为0	
	科技(X _{5,4})	政策是否涉及科技领域,是赋值为1,否赋值为0	
	环境(X _{5,5})	政策是否涉及环境领域,是赋值为1,否赋值为0	
政策内容(X ₆)	基础设施(X _{6,1})	政策是否涉及基础设施内容,例如:建设创业园区、创业服务平台等,是赋值为1,否赋值为0	政策文本挖掘的高频词
	宣传引导(X _{6,2})	政策是否涉及宣传农民工返乡创业典型案例、政策推介等内容,是赋值为1,否赋值为0	
	创业服务(X _{6,3})	政策是否涉及创业服务内容,例如:创业培训、创业指导等,是赋值为1,否赋值为0	
	社会保障(X _{6,4})	政策是否涉及社会保障内容,是赋值为1,否赋值为0	
	产业融合(X _{6,5})	政策是否涉及产业融合内容,是赋值为1,否赋值为0	
激励措施(X ₇)	税收优惠(X _{7,1})	政策措施是否涉及税收优惠、减免内容,是赋值为1,否赋值为0	卜令通和张嘉伟 ^[37] ;政策文本挖掘的高频词
	信贷支持(X _{7,2})	政策措施是否涉及信贷支持内容,是赋值为1,否赋值为0	
	人才支持(X _{7,3})	政策措施是否涉及人才支持内容,是赋值为1,否赋值为0	
	政策法规(X _{7,4})	政策措施是否涉及政策法规内容,是赋值为1,否赋值为0	
	简化行政审批(X _{7,5})	政策措施是否涉及简化行政审批内容,是赋值为1,否赋值为0	
	用地保障(X _{7,6})	政策措施是否涉及用地保障内容,是赋值为1,否赋值为0	
	其他(X _{7,7})	政策措施是否涉及其他内容,是赋值为1,否赋值为0	
政策受体(X ₈)	国务院各部委和直属机构(X _{8,1})	政策受体是否包含国务院各部委和直属机构,是赋值为1,否赋值为0	张永安鄢海拓 ^[38] ;政策文本挖掘的高频词
	省、自治区、直辖市(X _{8,2})	政策受体是否包含省、自治区、直辖市,是赋值为1,否赋值为0	
	地市级及以下(X _{8,3})	政策受体是否包含地市级及以下,是赋值为1,否赋值为0	
政策评价(X ₉)	依据充分(X _{9,1})	政策制定是否依据充分,是赋值为1,否赋值为0	程美超和王舜 ^[39]
	目标明确(X _{9,2})	政策目标是否明确清晰,是赋值为1,否赋值为0	
	方案科学(X _{9,3})	政策方案是否科学可行,是赋值为1,否赋值为0	
	权责清晰(X _{9,4})	政策执行是否权责清晰,是赋值为1,否赋值为0	
政策公开(X ₁₀)	—	政策是否公开发布,是赋值为1,否赋值为0	Estrada ^[36]

2.2 构建多投入产出表

多投入产出表能够多维度且系统地对某一政策的单个变量进行量化评价[37]。构建的多投入产出表如表 2 所示,主要是由 10 个一级指标和 38 个二级指标构成,在同一个一级变量下的二级变量权重相同,二级变量采用二进制的方法,其赋值为 0 和 1。

表 2 多投入产出

一级变量	二级变量
X_1	$X_{1,1}, X_{1,2}, X_{1,3}, X_{1,4}, X_{1,5}$
X_2	$X_{2,1}, X_{2,2}, X_{2,3}$
X_3	$X_{3,1}, X_{3,2}, X_{3,3}$
X_4	$X_{4,1}, X_{4,2}$
X_5	$X_{5,1}, X_{5,2}, X_{5,3}, X_{5,4}, X_{5,5}$
X_6	$X_{6,1}, X_{6,2}, X_{6,3}, X_{6,4}, X_{6,5}$
X_7	$X_{7,1}, X_{7,2}, X_{7,3}, X_{7,4}, X_{7,5}, X_{7,6}, X_{7,7}$
X_8	$X_{8,1}, X_{8,2}, X_{8,3}$
X_9	$X_{9,1}, X_{9,2}, X_{9,3}, X_{9,4}$
X_{10}	—

2.3 计算 PMC 指数

根据 Estrada^[36]的观点,计算 PMC 指数分为四个部分:首先,将 10 个一级指标和 38 个二级指标放入多投入产出表;其次,对二级变量进行赋值,其区间为 $[0, 1]$,如公式(1)和式(2)所示;第三,计算一级变量的数值,如公式(3)所示。最后,将各个政策的一级指标加总得到该项政策的 PMC 指数,如公式(4)所示。

$$X: N[0 \sim 1] \quad (1)$$

$$X = \{XR: [0 \sim 1]\} \quad (2)$$

$$X_t = \sum_{j=1}^n \frac{X_{tj}}{T(X_{tj})} \quad (t = 1, 2, \dots, \infty) \quad (3)$$

式中: t 为一级变量; j 为二级变量。

$$\begin{aligned} \text{PMC} = & \left(X_1 \sum_{i=1}^5 \frac{X_{1i}}{5} + X_2 \sum_{i=1}^3 \frac{X_{2i}}{3} + X_3 \sum_{i=1}^3 \frac{X_{3i}}{3} + \right. \\ & X_4 \sum_{i=1}^2 \frac{X_{4i}}{2} + X_5 \sum_{i=1}^5 \frac{X_{5i}}{5} + X_6 \sum_{i=1}^5 \frac{X_{6i}}{5} + \\ & \left. X_7 \sum_{i=1}^7 \frac{X_{7i}}{7} + X_8 \sum_{i=1}^3 \frac{X_{8i}}{3} + X_9 \sum_{i=1}^4 \frac{X_{9i}}{4} + X_{10} \right) \quad (4) \end{aligned}$$

参考 Estrada^[36]的政策等级划分标准,利用 PMC 指数模型,将农民工返乡创业政策划分为不良、可接受、优秀、完美四个等级(表 4)。

表 4 农民工返乡创业政策等级划分

政策得分	0~4.99	5~6.99	7~8.99	9~10
评级	不良	可接受	优秀	完美

2.4 绘制 PMC 立体曲面图

根据各项政策的 PMC 指数,利用 PMC 指数矩阵绘制各项政策的 PMC 曲面图,将各项政策 PMC 指数结果可视化。通过比较不同政策 PMC 曲面图,可以更加直观地看出各项政策的凹陷程度,从而对政策所存在的优劣势进行评价。考虑到矩阵的平衡性,故去掉一级指标 X_{10} ,构建一个 3×3 的矩阵,如公式(5)所示。

$$\text{PMC} = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \quad (5)$$

3 农民工返乡创业政策的实证分析

3.1 政策样本选取

2015—2023 年国家、地方层面出台的 103 份有关农民工返乡创业的政策文件中,利用“北大法宝”将已被废止的政策剔除,选出 10 份具有代表性的政策样本进行量化评价,其中国家层面出台的政策 4 份(P_1, P_2, P_3, P_4)、地方层面出台的政策 6 份($P_5, P_6, P_7, P_8, P_9, P_{10}$),如表 5 所示。

政策样本要遵循权威性、代表性原则。因此,政策选取的依据:国家层面的政策《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》等均为国家出台的农民工返乡创业指导性文件,具有一定的权威性;地方层面的政策样本选取,其覆盖的地区包括中部地区(河南)、东部地区(福建)、西部地区(四川)、北部地区(吉林、宁夏)、南部地区(贵州),保证了政策样本的代表性。

3.2 PMC 指数计算

根据所构建农民工返乡创业政策 PMC 指数模型量化指标体系计算出各项政策样本的 PMC 指数,并按照表 4 的政策等级划分标准进行划分。农民工返乡创业政策样本的 PMC 指数、排名、等级,如表 6 所示。

3.3 PMC 曲面图绘制

PMC 立体曲面图能够直观立体的显示出各项政策 PMC 指数计算结果以及各项政策的优势与劣势。按照公式(5)构建三阶矩阵,绘制农民工返乡创业政策样本的 PMC 曲面图,如图 2 所示。

4 政策样本评价结果分析

4.1 政策样本整体评价

如表 6 所示,农民工返乡创业政策样本 PMC 指数平均分为 7.74,PMC 指数整体得分优秀,设计较为科学合理。根据政策等级划分标准,政策等级

表 5 农民工返乡创业政策样本

政策编号	政策名称	发文机关	发文字号	发文日期
P_1	《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》	国务院办公厅	国办发〔2015〕47 号	2015 年 6 月 17 日
P_2	《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》	人力资源社会保障部 财政部 农业农村部	人社部发〔2019〕129 号	2019 年 12 月 10 日
P_3	《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》	国家发展改革委 教育部科技部 工业和信息化部 公安部民政部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 住房城乡建设部 交通运输部 农业农村部 商务部 人民银行 税务总局 市场监管总局 银保监会 证监会 国家邮局	发改就业〔2020〕104 号	2020 年 2 月 10 日
P_4	《关于推广支持农民工等人员返乡创业试点经验的通知》	国家发展改革委办公厅	发改办就业〔2021〕721 号	2021 年 9 月 15 日
P_5	《关于支持农民工等人员返乡创业十二条措施的通知》	福建省人民政府办公厅	闽政办〔2015〕149 号	2015 年 12 月 4 日
P_6	关于印发《财政支持农民工返乡创业 20 条政策措施》的通知	河南省财政厅 河南省人力资源和社会保障厅	豫财社〔2017〕13 号	2017 年 3 月 14 日
P_7	《关于启动农民工等人员返乡创业工程促进农民增收的实施意见》	吉林省人民政府办公厅	吉政办发〔2017〕36 号	2017 年 5 月 12 日
P_8	《关于印发促进返乡下乡创业二十二条措施的通知》	四川省人民政府办公厅	川办发〔2018〕85 号	2018 年 11 月 15 日
P_9	关于印发《全区农民工返乡创业行动实施方案》的通知	宁夏回族自治区农业农村厅	宁农(产)发〔2020〕10 号	2020 年 3 月 30 日
P_{10}	《关于持续实施“雁归兴贵”行动计划助力乡村振兴的通知》	贵州省人力资源和社会保障厅	黔人社通〔2021〕202 号	2021 年 11 月 9 日

表 6 农民工返乡创业政策样本 PMC 指数计算汇总

变量	P_1	P_2	P_3	P_4	P_5	P_6	P_7	P_8	P_9	P_{10}	均值
X_1	1.00	0.80	1.00	0.60	1.00	0.60	1.00	0.80	1.00	1.00	0.88
X_2	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
X_3	0.67	0.67	0.67	0.33	1.00	0.67	0.67	0.33	0.67	0.67	0.64
X_4	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	0.85
X_5	1.00	0.80	0.60	0.80	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.80	0.90
X_6	1.00	1.00	1.00	0.80	1.00	1.00	0.80	0.80	0.80	0.80	0.90
X_7	1.00	0.57	0.86	0.86	1.00	0.57	0.86	0.71	0.57	0.57	0.76
X_8	1.00	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.33	0.33	0.64
X_9	1.00	0.75	1.00	0.75	1.00	0.75	1.00	0.75	0.75	0.75	0.85
X_{10}	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
PMC 指数	9.00	7.59	8.13	7.14	9.00	7.09	7.83	6.89	7.45	7.25	7.74
排名	1	4	2	7	1	8	3	9	5	6	—
等级	完美	优秀	优秀	优秀	完美	优秀	优秀	可接受	优秀	优秀	—

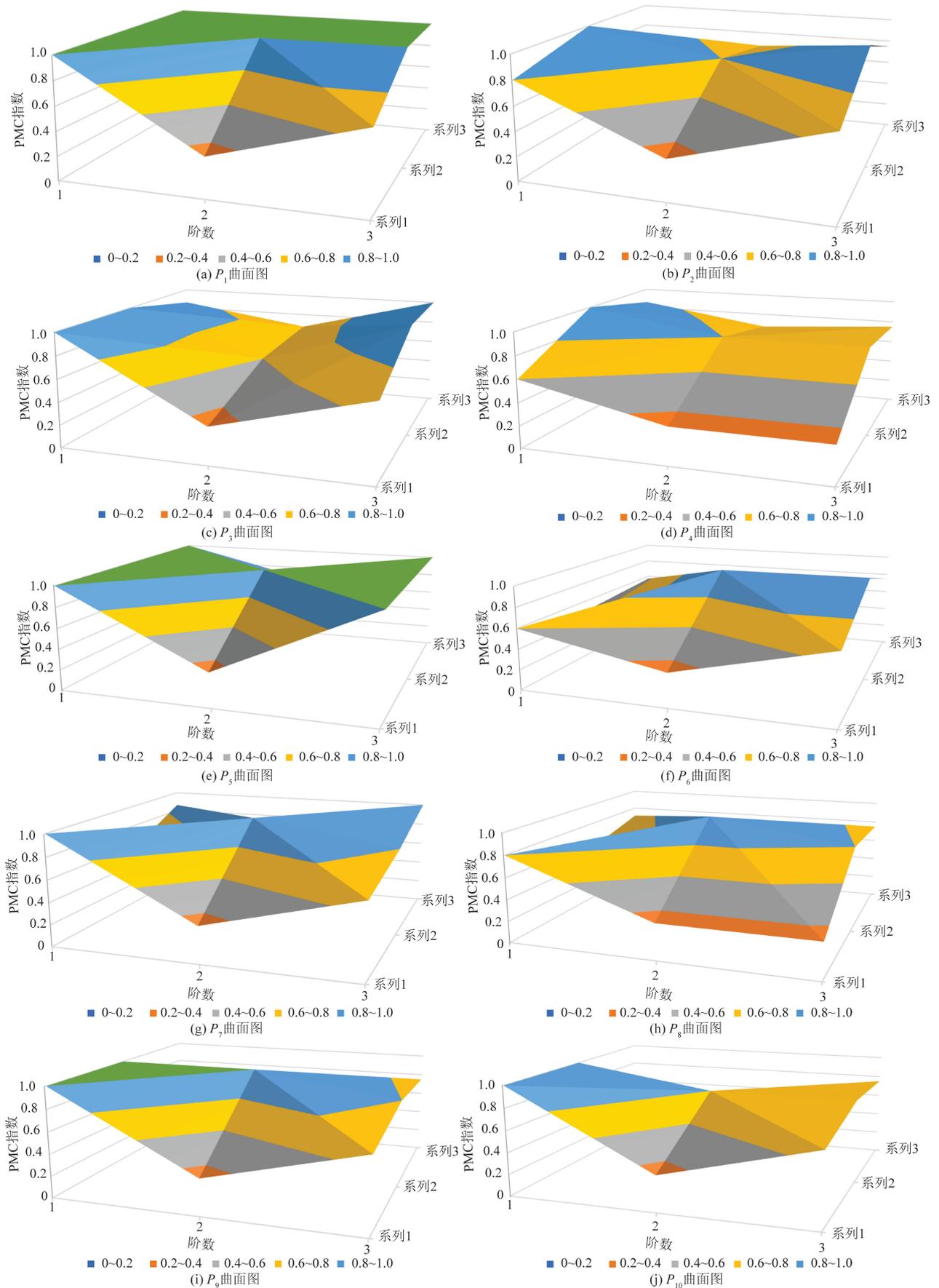


图 2 农民工返乡创业政策样本 PMC 曲面

为“完美”的共有2份政策分别为 P_1 与 P_5 ;政策等级为“优秀”的共有7份政策,分别为 P_2 、 P_3 、 P_4 、 P_6 、 P_7 、 P_9 、 P_{10} ;政策等级为“可接受”的共有1份政策为 P_8 ;无“不良”政策。除此之外,对10份农民工返乡创业政策进行比较,发现国家层面的4份政策(P_1 、 P_2 、 P_3 、 P_4)PMC指数平均得分为7.96,地方层面的6份政策(P_5 、 P_6 、 P_7 、 P_8 、 P_9 、 P_{10})PMC指数平均得分为7.59,国家层面的政策PMC指数平均得分高于地方层面的政策,主要是由于国家层面的政策内容涉及较为广泛、政策设计较为全面,指导性强,受体广泛。

具体来看,政策性质(X_1)均值为0.88,说明农民工返乡创业政策大部分具有建议、监管、描述等性质,但鲜有政策具有预测性的内容。发布机构(X_2)均值为0.33,主要是由于农民工返乡创业政策大部分是国家或地方单独发布。政策时效(X_3)均值为0.64,许多政策为长期政策,对农民工返乡创业提出了长期的规划,但忽视了短期目标的设计。政策视角(X_4)均值为0.85,可以看出农民工返乡创业政策大多从宏观与微观两个层面进行政策设计。政策领域(X_5)均值为0.90,反映出政策涉及了政治、经济、科技等大部分领域。政策内容(X_6)均值为0.90,可以看出政策涵盖了基础设施、创业服务等农民工返乡创业较为重要的内容,内容全面。激励措施(X_7)均值为0.76,主要是由于部分政策忽视了行政审批与政策法规在农民工返乡创业中的促进作用。政策受体(X_8)均值为0.64,可以看出政策的辐射范围还有待拓宽。政策评价(X_9)均值为0.85,表明农民工返乡创业政策的依据详实,规划合理。

4.2 各项政策样本评价

4.2.1 国家层面的政策评价

P_1 的PMC指数为9.00,排名第1,等级为“完美”。 P_1 是国务院办公厅印发的《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,该政策是国家层面出台的纲领性文件,也是各地促进返乡创业的指导性文件。 P_1 的10个一级指标的得分均高于或等于均值,但在政策时效(X_3)方面还有待提升。该政策明确提出了支持农民工等人员返乡创业的总体要求、三年行动纲要和相关政策措施,但 P_1 只涵盖了较为长期的内容,规划了三年行动纲要,未提出具体的短期发展目标。因此,该项政策可以对政策时效(X_3)进行改进从而优化政策。

P_2 的PMC指数为7.59,排名第4,等级为“优

秀”。 P_2 是人力资源社会保障部、财政部、农业农村部印发的《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》, P_2 的政策性质(X_1)、政策领域(X_5)、政策评价(X_9)的得分低于均值。该政策目标是进一步推动返乡入乡创业,以创新带动创业,以创业带动就业等,但该政策缺乏对返乡入乡创业未来预测的相关内容,并未将返乡入乡创业与农村生态相结合,激励措施主要从贷款担保、创业服务等方面入手,激励措施不够全面,相关政策措施的责任主体不明确。因此, P_2 的建议优化路径为 $X_7 - X_9 - X_1 - X_5$ 。

P_3 的PMC指数为8.13,排名第2,等级为“优秀”。 P_3 是国家发展改革委等19个部门和单位联合印发的《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》, P_3 的政策时效(X_3)、政策领域(X_5)的得分较低。该政策提出要深化改革优化营商环境,并指出3~5年要使得返乡入乡创业的政策体系更加完善,并对未来五年进行了规划并提出了总目标,但与 P_1 一样,该政策未设置短期目标或发展计划,并且政策仅涉及了经济、政治、社会领域,有关科技创新、生态旅游等相关内容还有待补充。因此, P_3 的建议优化路径为 $X_6 - X_3$ 。

P_4 的PMC指数为7.14,排名第7,等级为“优秀”。 P_4 是国家发展改革委办公厅印发的《关于推广支持农民工等人员返乡创业试点经验的通知》, P_4 的政策性质(X_1)、政策时效(X_3)、政策领域(X_5)、政策内容(X_6)、政策评价(X_9)的得分低于均值,该政策总结了贵州省正安县、江苏省沭阳县、山西省岚县等返乡创业试点的典型经验,指出了各试点地区的特色做法,但该政策缺乏预测与监管的相关内容,未考虑到中长期规划,政策在生态环境、社会保障的内容不足,相关主体不够明确。因此, P_4 的建议优化路径为 $X_3 - X_1 - X_6 - X_5 - X_9$ 。

4.2.2 地方层面的政策评价

P_5 的PMC指数为9.00,与 P_1 并列排名第1,等级为“完美”。 P_5 是福建省人民政府办公厅印发的《关于支持农民工等人员返乡创业十二条措施的通知》, P_5 的10个一级指标的得分均高于或等于均值。该政策是福建省立足实际,从宏观与微观的角度出发,立足于政治、经济、科技、环境等多个领域,并设立了短期目标与中长期规划,包含了强化基础设施建设、引导第一、二、三产业融合发展、加大财税支持力度等政策内容,每条措施后面都列出了具体责任单位,落实各部门职责,政策设计科学性高、

实践性强。

P_6 的 PMC 指数为 7.09,排名第 8,等级为“优秀”。 P_6 是河南省财政厅、河南省人力资源和社会保障厅关于印发《财政支持农民工返乡创业 20 条政策措施》的通知, P_6 的政策性质(X_1)、政策视角(X_4)、激励措施(X_7)、政策评价(X_9)的得分低于均值。该政策通过给予创业培训补贴、设立扶持基金、提供贷款担保等引导农民工返乡创业。但与 P_4 一样,该政策缺乏预测与监管方面的内容,更偏向于微观视角,激励措施不够全面,主要集中在财政方面,政策未配套相应的权责清单。因此, P_6 的建议优化路径为 $X_4 - X_1 - X_7 - X_9$ 。

P_7 的 PMC 指数为 7.83,排名第 3,等级为“优秀”。 P_7 是吉林省政府办公厅印发的《关于启动农民工等人员返乡创业工程促进农民增收的实施意见》, P_7 的政策视角(X_4)、政策内容(X_6)的得分低于均值。该政策明确指出了农民工等人员三年返乡创业工程的目标任务、政策措施和组织实施,并提出了年度目标,但政策视角主要立足于微观层面,导致政策视角得分较低(X_4),同时激励措施虽包括了税费减免政策、土地用电政策扶持等,但未涉及简化行政审批这一重要内容。因此, P_7 的建议优化路径为 $X_4 - X_6$ 。

P_8 的 PMC 指数为 6.89,排名第 9,等级为“可接受”。 P_8 是四川省人民政府办公厅《关于印发促进返乡下乡创业二十二条措施的通知》, P_8 的政策性质(X_1)、政策时效(X_3)、政策视角(X_4)、政策内容(X_6)、激励措施(X_7)、政策评价(X_9)的得分低于均值。该政策是四川省为了进一步加大对农民工等人员返乡下乡创业的扶持力度,优化返乡下乡创业环境的政策,但该政策没有返乡创业形势进行预测,缺少短期与中期规划部分,多为微观内容,并且政策缺乏产业融合的部分,激励措施未考虑到政策法规、简化行政审批,激励措施不够丰富,政策目标不够具体、明确。因此, P_8 的建议优化路径为 $X_4 - X_3 - X_9 - X_1 - X_6 - X_7$ 。

P_9 的 PMC 指数为 7.45,排名第 5,等级为“优秀”。 P_9 是宁夏回族自治区农业农村厅关于印发《全区农民工返乡创业行动实施方案》的通知, P_9 的政策内容(X_6)、激励措施(X_7)、政策受体(X_8)、政策评价(X_9)的得分低于均值。该政策的目的是进一步加强新形势下农民工返乡创业工作,并制定了《全区农民工返乡创业行动实施方案(2020—2025 年)》,但该政策包含了产业融合、基地建设等内容,

却忽略了返乡农民工社会保障这一重要议题,激励措施不足,尤其缺乏信贷支持、用地保障等方面的设计。除此之外,地方层面出台的政策,由于未将政策上升到国家层面,容易存在着政策受体较少的局限性^[40]。政策权责有待进一步明晰。因此, P_9 的建议优化路径为 $X_8 - X_7 - X_9 - X_6$ 。

P_{10} 的 PMC 指数为 7.25,排名第 6,等级为“优秀”。 P_{10} 是贵州省人力资源社会保障厅印发的《关于持续实施“雁归兴贵”行动计划助力乡村振兴的通知》, P_{10} 的政策领域(X_5)、政策内容(X_6)、激励措施(X_7)、政策受体(X_8)、政策评价(X_9)的得分低于均值。该政策是为持续做好贵州省“雁归兴贵”促进农民工返乡创业就业行动计划的政策,并指出“十四五”期间农民工返乡创业就业目标。但该政策缺乏与环境领域的措施,以产业融合带动返乡创业方面相关的内容还有待完善,与 P_9 一样,由于该政策的发布主体为省级人力资源和社会保障局,政策受体受限,激励措施较为单一,措施仅涉及税收优惠、人才与担保贷款贴息,权责不明。因此, P_{10} 的建议优化路径为 $X_8 - X_7 - X_5 - X_9 - X_6$ 。

5 结论与建议

5.1 结论

基于已有文献研究和政策文本高频词,构建农民工返乡创业政策评价指标体系,通过 PMC 指数模型对 10 份具有代表性、创新性的政策样本进行量化评价,其中国家层面 4 份、地方层面 6 份,并得到以下结论。

从 PMC 指数来看,农民工返乡创业政策样本 PMC 指数平均得分为 7.72,整体上设计较为合理,其中 2 份政策评价结果为完美,5 份政策评价为优秀,2 份政策评价为可接受,无不良政策,国家层面的政策 PMC 指数平均得分大于地方层面的政策。

从一级指标来看,10 份政策样本在政策性质、政策领域、政策内容等方面具有优势,但在政策时效、激励措施等还需进一步提高,存在着政策缺乏长期、中期与短期之间的相互衔接,政策阶段性目标不够明确、具体,激励措施所涉及政策法规、简化行政审批的内容较少等问题。

5.2 建议

第一,完善政策阶段性目标设计。农民工返乡创业政策所涉及的内容大多涉及中长期规划,缺乏阶段性目标的设计。阶段性目标的设置有助于政策执行者有效执行政策。将政策目标分解为小目标,将小目标进一步分解为可执行的行动计划。大

部分农民工返乡创业政策明确指出了政策的总体要求和政策措施,但未将要求和措施进行更为细致的目标分解。因此,在政策设计的过程中还需立足实际情况设置阶段性目标,将政策的阶段性目标、中长期规划相结合,做好政策阶段性监督检查工作,增强政策时效性,提高政策的可操作性与系统性,推动农民工返乡创业政策落实落地。

第二,打好返乡创业政策组合拳。随着乡村振兴战略的不断推进,近年来国家与地方也相继出台了许多政策鼓励更多的农民工返乡创业,越来越多人选择返乡创业成为新农人。但是层出不穷的政策容易导致政策交叉重叠、政策执行碎片化的问题。所以,要加强已有的农民工返乡创业政策梳理,做好政策梳理,形成清晰明了的政策清单。除此之外,还需注重政策之间的相互关系和配合,返乡创业政策设计中应与其他相关政策一起配套使用,从而更好地释放政策红利,助力返乡创业高质量发展。

第三,持续优化返乡创业审批服务。深入推进“放管服”改革,大力优化返乡创业营商环境。重视简化审批流程对农民工返乡创业的积极作用。鼓励各地返乡创业企业的审批手续的“再精简”,进一步降低返乡创业门槛,缩短审批时限,从而提高返乡创业服务水平。专门设立“返乡创业企业”服务窗口,为返乡创业的农民工提供一站式服务,打造农民工返乡创业审批的“精简”模式,让农民工返乡创业更便捷。

参考文献

- [1] 朱纪广. 农民工返乡创业行为对乡村振兴的影响效应分析[J]. 经济经纬, 2023, 40(1): 68-77.
- [2] 中华人民共和国农业农村部. 数字化赋能助力广东农业, 从“靠天吃饭”转为“看天管理”新技术上云, 新农人下地 [EB/OL]. (2023-04-14) [2023-07-16]. http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202304/t20230414_6425352.htm
- [3] 贾鹏, 庄晋财, 李娟. 农村公共品供给促进农民工返乡创业了吗? ——基于 CLDS 数据的实证研究[J]. 云南财经大学学报, 2021, 37(6): 12-25.
- [4] 张梁梁, 李世强. 外出务工经历、邻里关系与返乡农民工创业[J]. 人口与经济, 2022(2): 140-154.
- [5] 王辉, 朱健. 农民工返乡创业意愿影响因素及其作用机制研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2021, (6): 79-89.
- [6] 陈文超, 陈雯, 江立华. 农民工返乡创业的影响因素分析[J]. 中国人口科学, 2014(2): 96-105.
- [7] 陈国生, 肖瑜君, 李海波, 等. 返乡农民工创业选择的影响因素分析——基于 5 省 465 户返乡农民工家庭的调查数据[J]. 经济地理, 2022, 42(1): 176-181.
- [8] 刘新民, 张衡, 于文成. 务工城市双创环境对农民工返乡创业的影响分析[J]. 农业技术经济, 2022(11): 4-19.
- [9] 曹宗平. 农民工返乡创业风险的衍生机理与治理研究——基于从众效应与风险识别能力维度[J]. 广东社会科学, 2021(3): 16-25.
- [10] 张立新, 段慧昱, 戚晓妮. 创业环境对返乡农民工创业意愿的影响[J]. 农业经济与管理, 2019(1): 72-83.
- [11] 彭少峰, 赵奕钧, 汪禹同. 社会资本、资源获取与返乡农民工创业绩效——基于长三角地区的实证[J]. 统计与决策, 2021, 37(22): 81-84.
- [12] 吴克强, 赵鑫, 谢玉, 等. 创业韧性对农民工返乡创业绩效的作用机制: 一个有调节的中介模型[J]. 世界农业, 2021(5): 101-116.
- [13] 孙武军, 贾晓倩, 王轶. 民间借贷能提升返乡创业企业的绩效吗? ——基于 2019 年全国返乡创业企业的调查数据[J]. 财贸研究, 2021, 32(7): 56-68.
- [14] 甘宇, 魏祥. 农村“水土”如何影响返乡农民工创业绩效? ——基于中国西部脱贫县的调查[J]. 世界农业, 2023(8): 113-124.
- [15] 戚迪明, 刘玉侠. 人力资本、政策获取与返乡农民工创业绩效——基于浙江的调查[J]. 浙江学刊, 2018(2): 169-174.
- [16] 王轶, 陆晨云. 财税扶持政策何以提升返乡创业企业经营绩效? ——基于全国返乡创业企业的调查数据[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2021, 41(6): 56-72.
- [17] 胡俊波. 农民工返乡创业扶持政策绩效评估体系: 构建与应用[J]. 社会科学研究, 2014(5): 79-85.
- [18] 杜连峰, 李贵成. 新结构经济学理论视角下返乡农民工创业扶持政策研究[J]. 河南科技学院学报, 2021, 41(5): 30-37.
- [19] 黄恒涛, 黄建新. 政策工具视角下农民工返乡创业政策量化分析[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2022, 41(2): 99-110.
- [20] 赵显洲, 罗伯·金·马杰里森, 杨丽丽. 农民工返乡创业扶持政策的量化评价[J]. 学术交流, 2023(4): 147-160.
- [21] 王辉, 唐添美. 农民工返乡创业政策的文本分析与优化建议[J]. 荆楚学刊, 2023, 24(3): 88-96.
- [22] 邓婷婷, 王梦瑶. 阜阳市农民工返乡创业政策绩效评价及优化研究——基于 AHP 的模糊综合评价法[J]. 吉林农业科技学院学报, 2021, 30(4): 41-45.
- [23] 王霆, 刘玉. 农民工就业政策量化评价[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(1): 71-83.
- [24] 臧维, 张延法, 徐磊. 我国人工智能政策文本量化研究——政策现状与前沿趋势[J]. 科技进步与对策, 2021, 38(15): 125-134.
- [25] 于雪, 邓晶, 谭华伟, 等. 基于 PMC 指数模型的我国健康扶贫政策量化评价研究[J]. 现代预防医学, 2021, 48(22): 4131-4135.
- [26] 高昕, 孙远太. 基于 PMC 指数模型的乡村振兴政策文本量化评价[J]. 统计与决策, 2022, 38(19): 57-60.

- [27] 秦亮, 张华, 吴华珠等. 基于 PMC 指数模型的数字乡村政策量化评价研究[J]. 现代管理科学, 2023(1): 127-139.
- [28] 王定才, 叶小燕, 陈永成. 基于 PMC 指数模型的“互联网+医疗”相关政策量化评价研究[J]. 中国医院, 2023, 27(8): 34-37.
- [29] 何林莹, 马海群. 地方公共数据政策量化评价研究——基于 PMC 指数模型[J]. 现代情报, 2023, 43(8): 14-26.
- [30] 甘黎黎, 帅清华. 我国非物质文化遗产保护政策评价研究——基于 PMC 指数模型[J]. 科技和产业, 2023, 23(19): 122-127.
- [31] 张治国, 向晨. 基于 PMC 指数模型的我国医疗保障基金使用监管政策文本量化评价[J]. 社会保障研究, 2023(4): 57-70.
- [32] 张永安, 鄢海拓. 国务院创新政策量化评价——基于 PMC 指数模型[J]. 科技进步与对策, 2017, 34(17): 127-136.
- [33] 孙瑞英, 陈宜泓. 基于 PMC 指数模型的我国公共数据开放政策评价研究[J]. 情报理论与实践, 2023, 46(8): 33-42.
- [34] 赵思琦, 刘栋梁, 夏毓琦, 等. 基于 PMC 指数模型的我国慢病管理政策量化评价[J]. 中国药房, 2021, 32(13): 1627-1633.
- [35] 史童, 杨水利, 王春嬉, 等. 科技成果转化政策的量化评价——基于 PMC 指数模型[J]. 科学管理研究, 2020, 38(4): 29-33.
- [36] ESTRADA M A R. Policy modeling: definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011(4): 523-536.
- [37] 卜令通, 张嘉伟. 基于 PMC 指数模型的数字经济政策量化评价[J]. 统计与决策, 2023, 39(7): 22-27.
- [38] 张永安, 鄢海拓. “大众创业、万众创新”政策量化评价研究——以 2017 的 10 项双创政策情报为例[J]. 情报杂志, 2018, 37(3): 158-164.
- [39] 程美超, 王舜. 我国体育产业政策的量化评价——基于 PMC 指数模型[J]. 天津体育学院学报, 2021, 36(5): 590-593.
- [40] 周海炜, 陈青青. 大数据发展政策的量化评价及优化路径探究——基于 PMC 指数模型[J]. 管理现代化, 2020, 40(4): 74-78.

Quantitative Evaluation of Migrant Workers' Returning Home Entrepreneurship Policy Based on PMC Index Model

CHEN Yuqing, ZHOU Bifen

(College of Public Administration and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: Returning migrant workers to their hometowns to start businesses is of great significance to promoting rural revitalization and realizing common prosperity. Based on the text features and high-frequency words of the text, the pmc index model was used to construct an evaluation index system of the policy of returning migrant workers to start a business, including 10 first-level indicators and 38 second-level indicators. The quantitative evaluation of the policy of returning migrant workers to start a business was carried out, and the pmc curve was drawn. The study found that the overall score of the sample of migrant workers returning home to start a business is excellent, the design is relatively scientific and reasonable, of which 2 are perfect policies, 7 are excellent policies, and 1 is acceptable policies, but the policy timeliness and incentive measures need to be improved.

Keywords: PMC index model; migrant workers; return home to start a business; policy evaluation