

江苏新型职业农民培育的经验探索与发展建议

齐乃敏 蒋平（江苏省农业广播电视学校）

江苏地处沿海发达地区,工业化程度高、城镇化进程快,农民老龄化、农业兼业化现象出现早,务农农民结构以老人、妇女为主,文化素质偏低,职业意识不强,相当一部分农户家庭收入不以农业为主要来源,“谁来种地”、“怎么种地”成为迫切需要解决的重要问题。省委省政府在《关于聚焦富民持续提高城乡居民收入水平的若干意见》中指出,鼓励家庭农场主、农民合作社带头人、农业社会化服务组织负责人及其从业人员,通过参加培训成为新型职业农民。大力开展新型职业农民培育,是提升农民群体致富能力,促进农民增收致富、加快建成全面小康社会的重要抓手。

江苏高度重视新型职业农民培育工作,经过多年来的实践探索,积累了经验,也取得明显成效

(一)新型职业农民正成为江苏现代农业建设的主导力量。随着现代农业加快发展和精准化农民教育培训工作有效开展,江苏一大批新型职业农民快速成长,一批高素质的青年农民正在成为专业大户、家庭农场主、农民合作社领办人和农业企业骨干,一批农民工、中高等院校毕业生、退役士兵、科技人员等返乡下乡人员加入到新型职业农民队伍,“互联网+”现代农业等新业态催生一批新农民,新型职业农民正逐步成为适度规模经营的主体,为现代农业发展注入新鲜血液。截至去年底,全省新型职业培育程度达到35.5%,与2011年相比,五年间培育程度增长了27.2%。

(二)符合江苏省情的新型职业农民培育机制基本确立。自2010年开始,江苏开始试点职业农民培育,2012年启动农业部新型职业农民培育试点,2013年部级试点县扩大到16个,同时建设省级试点县25个。2015年江苏被列入农业部新型职业农民培育整省推进示范省,8月省政府办公厅出台《关于加快培育新型职业农民的意见》。经过创新探索和试点示范,在省域范围内,建立教育培训、规范管理和政策扶持“三位一体”,生产经营型、专业技能型、专业服务型“三类协同”的新型职业农民培育制度框架。

(三)公共财政公益性投入为主的经费保障格局业已形成。近年来,江苏省财政投入新型职业农民培育的资金均纳入财政预算,每年资金量在1亿元以上。目前,农民职业教育培训的经费来源中,政府财政投入占据绝对的主导地位。据统计,在2016年新型职业农民培育工作中,省级财政投入达1亿元,带动各级地方政府投入达0.7亿元,其中主要是县级政府的大量投入,取得了良好的效果。

(四)“一主多元”的新型职业农民培育体系逐渐完善。各地加强工作协同,优化资源配置,形成了党委政府主导,农业部门牵头,相关部门密切配合,各类教育培训机构和社会力量广泛参与的新型职业农民培育工作格局。首先是成立专门机构。今年经省编办批准,成立省职业农民培育指导站,进一步强化、统筹全省新型职业农民培育工作。其次发挥农广校、涉农院校、科研院所、农技推广机构等其他公益性教育培训资源在培训中的作用。今年实施的《江苏省实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉办法》规定国家农业技术推广机构应当参与培育新型职业农民。第三,鼓励和引导农业企业、农业园区、农民合作社等市场主体建立实训基地和农民田间学校。目前全省各级农广校自办、联办的实训基地有298个。今年培育认定30个省级新型职业农民培育示范实训基地(田间学校),并予以补助。目前以各类公益性涉农培训机构为主体、多种资源和市场主体共同参与的“一主多元”新型职业农民教育培训体系逐渐完善。

(五)多元化、区域性的培育模式正在兴起。目前,省级层面在综合考虑各地农业劳动力实际、新型职业农民培育程度和城镇化发展进程等因素,科学细化确定总体规模和年度计划,分层次、分类别开展精准化培育。一是提升一批对农业有感情、有经验的“老农”。采取学用结合、送教下乡等模式,提升他们的能力和水平。二是吸引一批有乡愁、想创业盼“新农”。对有

志从事农业的返乡农民工、在乡农村青年等，重点依托全省农业职业院校，采取集中授课、生产实践和跟踪服务三段式培训。三是引进批有学历、能创新的“知农”。2015年开始，在全国首创对全省万名涉农专业大学生开展新型职业农民创新创业培训，鼓励引导大学生到农业领域就业创业。这些受过专业教育、愿意爱农务农盼“知农”是今后农业的新生力量。地方层面，苏州、扬州、盐城等地采取“定点招生、定向培养、协议就业”式，委托农业院校为农村基层培养爱农、懂农、务农的新型职业农民，财政全额补贴学费。农业后继者的培育模式全国创新，其中“太仓定向培养模式”入选农业部新型职业农民培育典型模式。滨海县大力推进“田间学校”培育模式，实行课堂教学与现场教学相结合，搭建新型职业农民教育培训、创业孵化、技术服务等综合服务平台。

新型职业农民培育工作 积累了丰富经验，创新了一系列有效模式，但仍面临严峻的形势

（一）从发展环境来看。城乡发展差距仍然较大，农村公共设施和

公共服务滞后，农民难以享受与城市居民一样的教育、医疗等基本公共服务；受土地使用权流转、资金投入、科学技术等因素制约，农业机械化推进速度慢，农民工作艰辛，农业产业调整的新旧矛盾交织。目前，江苏从事第一产业人员大多数是兼业农民，加之农业生产成本上升，部分农产品价格持续走低，农业比较效益下降，农民持续增收压力大。农业职业声望低，缺乏应有的社会地位，社会各界包括农民群体自身，对职业农民缺乏认同感，农业作为一个“职业”的吸引力弱，农民选择务农动力明显不足。新型职业农民队伍发展面临基础不牢、人员不稳等问题，农民要成为体面的职业任重道远。

（二）从新型职业农民本身来看。职业农民队伍现状与率先实现农业现代化要求还不适应，农村劳动力特别是青壮年劳动力留守务农的内生动力总体不足。2016年，江苏2595万乡村劳动力中从事农林牧渔业的有736万人，仅占28.3%。据抽样调查，江苏实际从事农业生产的农民平均年龄为58.6岁，务农农民文化素质偏低，小学及未上学的比例达到56%，高中及以上文化程度不足5%。农业生产、农村生活呈现出普通农户与家庭农场、兼业农户与专业大户、合作组织与农业企业并存的格局，产业发展升级和农民素质不高的矛盾亟待解决。

（三）从培育基础来看。农民的职业教育是长期过程，培育时间长、见效慢。新型职业农民培育的规范性、有效性亟待提高，高水平师资缺乏，实训及创业孵化基地、信息化手段等基础条件薄弱，社会资源广泛参与的机制不活，培育精准程度总体不高，与现代农业建设加快推进、新型农业经营主体蓬勃发展的需要不相适应。此外，培育能力有待进一步加强，个别地方培训手段单一，现代化、信息化手段运用不足，教学设施简陋，基地建设滞后，师资水平不高，相关人员配备不足。

（四）从后续扶持政策上看。新型职业农民认定管理以及产业扶持、信息服务、技术跟踪、金融保险、人才激励、社会保障等扶持政策相对滞后，有待进一步推动落实。解决新型职业农民培养问题，需要各级党委政府高度重视，统一协调，农业、财政、教育、国土、税务、工商、金融等相关部门密切配合，合力推动新型职业农民培育工作。

新型职业农民培育是一个复杂的系统工程，需要形成支持农业和关心农民的社会氛围，努力创造新型职业农民成长空间

（一）建立健全法律法规。现阶段我国农村的法律法规主要涉及管理的层面，对于具体的关于农民权益维护、农民生产、生活方面的问题还有待于法律制度的不断完善。建议加大法律法规的宣传力度，在新型职业农民的培育中大力宣传已有的法律法规，让农民明确其法律主体地位，普及法律知识，使农民知法懂法守法。同时借鉴西方发达国家农民教育培训立法和天津市、甘肃省已经出台农民教育培训条例的经验和做法，制定农民教育培训的专项法规，依法推进农民教育培训机制的建立和完善。

(二) 拓展多渠道经费来源。农民教育培训虽然是公益性的公共产品, 需要政府投入, 但农民培训不是义务教育, 靠政府单方承担财政投入方面的工作难免有些势单力薄。鉴于江苏区域经济社会发展的巨大差异性, 在苏北部分经济欠发达地区, 开展农民职业教育培训政府承担的责任更大。对此, 应该提倡和鼓励社会对农民培训的投入和支持, 尤其鼓励涉农企业和社会组织投资农民培训, 建立多元培训投资体系, 发展新型职业农民培育。建立农民培训准备金制度, 实行专款专用和培训费用开支预算制。坚持多形式、多层次、多渠道、“大家办”的方针, 广泛发动和依靠各行各业以及社会力量共同兴办农民职业教育培训机构, 采取政府、企业、被培训者共同承担培训费用的办法开展培训工 作, 必要时也可吸引外资, 争取国际科技合作与援助。

(三) 规范认定准入管理。现代农业发展水平对新型职业农民文化素质、技术水平、经营能力提出了更高的要求。新型职业农民群体的产生使农业资格准入制度条件成熟, 可以从从业年龄、能力素质、经营规模、产业效益等方面, 构建新型职业农民认定门槛。可以优先培训对新品种、新技术、新信息有强烈需求的职业农民使其获得新型职业农民资格。按照“政府主导、部门主管、专业机构主办”的原则, 由政府统一组织领导, 农业行政部门负责组织开展职业农民认定管理工作, 保证认定管理的权威性和连续性。目前江苏省已认定新型职业农民人数不多, 远远满足不了江苏现代农业发展的需求, 应继续扩大认定规模, 并在农业关键岗位和服务领域建立起严格的农业准入制度。

(四) 落实培育扶持政策。在省级培育意见的基础上, 地方根据县域特点出台相应政策扶持。一是产业项目扶持。在强农惠农富农政策基础上, 推动新增农业补贴向新型职业农民倾斜, 按照产业规模对新型职业农民进行产业补贴。二是金融保险扶持。扩大新型职业农民的农业保险险种和覆盖面, 增加农村信贷投入, 建立新型职业农民担保基金, 解决新型职业农民扩大生产经营融资困难。三是社会保障扶持。提高新型职业农民参加社会保险比例和公共服务标准, 对愿意从事农业产业的优秀人才给予更高的社会保障、医疗保障、农业保险保障; 进一步创新土地流转机制, 鼓励成片土地向新型职业农民¹转:

(五) 增强培育能力建设。农民职业教育基础设施建设, 尤其是加强县及其以下农民职业教育机构建设, 充实设施设备, 改善教学条件 and 环境。特别是建立新型职业农业实习基地(田间学校)对培养合 格的新型职业农民至关重要。结合粮食主产区、优势农产品产业带、特色农业示范区等, 建设一批功能齐全、设备完善、示范带动能力强的职业农民教育实训基地(田间学校), 为农民就地就近、半农半读接受系统农业教育提供参观学习和实践操作平台。

(六) 推动区域协调发展。江苏区域经济发展很不平衡, 现代农业的建设将是一个长期的过程, 新型职业农民培育的省域范围内的均衡协调发展亦将是一个长期过程。地方政府在这一过程中起着至关重要的作用, 因为作为公共性产品的农民培育, 如果没有地方政府的大力支持将很难有成效。在苏南经济发达地区, 新型职业农民已享受社保和公积金。而对于苏北个别经济欠发达地区的地方政府来说, 新型职业农民培育又是一个见效慢、经济效益较低的工作, 难免会影响积极性。这就需要充分发挥地方在新型职业农民培育中的作用, 共建新型职业农民培育的长效机制。省委省政府提出“两聚一高”的发展目标, 加快推进农业供给侧结构性改革, 把培育新型职业农民的成效作为地方政府政绩考核内容之一, 既有利于良好的新型职业农民培育环境的形成, 也有利于形成培育的长效机制, 更有利于推动区域协调发展, 进而高水平全面建成小康社会。