

昆山探索建立新型职业农民制度实践及启示

曹旭平

常熟理工学院商学院

农村稳则社会安，农民富则国家盛。党的十九大提出实施乡村振兴战略，再次重申三农问题在我国推动农业农村现代化进程中的根本性作用。调研发现，当前我国存在农业农村人才严重不足、部分地方 90% 青壮年劳动力走空问题，严重制约乡村振兴战略的实施。2012 年的中央一号文件提出要大力培育新型职业农民，这是中央科学把握现代农业农村发展规律而作出的重大决策；2018 年中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》，提出要全面建立职业农民制度，实施新型职业农民培育工程，从而优化中国农业从业者的结构。地方层面的职业农民制度也在加紧探索，比如作为新型职业农民培育全国首批试点县之一的江苏省昆山市，近年来就出台了新型职业农民培育方案、认定管理办法、考核管理办法、补贴细则与相关扶持政策等一系列制度文件并付诸实践，为该市农业农村现代化发展奠定了坚实的人才基础，也为我国新型职业农民制度体系构建提供了经验参考。

一、昆山构建新型职业农民制度体系的主要背景

（一）农业劳动力资源质量结构不适应都市农业高位发展需要

昆山素有“鱼米之乡”之称，有 2000 多年悠久历史，淀山湖、阳澄湖、周庄古镇等自然资源更是昆山的骄傲。近年来，昆山坚持现代都市农业发展方向，以科技创新为手段，大力改善农业生产条件，培育新型农业经营主体，现代农业发展业绩显著，农业现代化建设水平名列全国前茅。伴随着昆山及周边地区经济的快速发展以及城乡居民消费结构的快速升级，对优质、安全与高端的农产品提出更多需求，给昆山发展现代农业提供了更广阔空间。但另一方面，“谁来种地”问题则日益凸显，成为制约昆山现代农业发展的主要因素之一。据调查，昆山农业从业人员尤其是生产管理一线队伍存在人员老龄化、结构性短缺、综合素质不高、有效供给不足等一系列问题，全市 1.6 万多名农业从业人员中，50 岁以下人员仅约 2000 人。

（二）昆山市承担“探索建立新型职业农民试点”国家级农村改革试验任务

2012 年，国家实施新型职业农民培育试点项目，在全国遴选 100 个试点县，计划花 3 年时间培育 10 万新型职业农民，昆山被列为全国首批 100 个试点县之一。2018 年，为加快推进实施乡村振兴战略，农业农村部等 8 部委联合下发《关于农村改革试验区拓展试验任务的批复》，在全国遴选出 25 个农村改革试验区承担 17 个类别的改革试验任务，昆山探索建立新型职业农民制度试点成为江苏省入选的 2 个试点任务之一。试点期间，昆山出台全国首个《新型职业农民社保补贴细则》，成立江苏省首家新型职业农民培育机构——职业农民指导站，并成立了苏南地区首个新型职业农民协会，持续推进新型职业农民培育的制度框架体系建设，目标为全省乃至全国探索出可借鉴、可复制、可推广的新型职业农民培育模式与制度规范。

二、昆山构建新型职业农民制度体系的基本成效

（一）新型职业农民制度体系形成且成熟运转

经过多年试点及探索，昆山已构建出教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”的新型职业农民制度体系，且产生了较

强的示范效应。例如，江苏泰州、连云港等城市也效仿昆山相继建立了新型职业农民指导站，江苏的张家港、常熟和四川广汉等城市也相继出台新型职业农民社保补贴政策文件。

（二）新型职业农民队伍不断壮大，涌现出一批创新创业典型

2019年，昆山市开设水产养殖、稻田综合种养、果蔬栽培、农产品电子商务等培训班22期，培训新型职业农民1400人次，新增新型职业农民197人，目前全市累计新型职业农民1249人，为苏州首个认定人数超千人的县市。其中，2人获全国新型职业农民项目资助，12人获得江苏省首批乡土人才“三带”能手与新秀称号。近年来，淀山湖镇某新型职业农民开展观赏鱼特色养殖，且瞄准欧盟市场，年出口额超百万美元；新型职业农民领衔的青禾食用菌企业也在省股权交易中心农业板挂牌。

（三）新型职业农民培育培训基地建设成效显著，创新创业载体量质齐升

按照新型职业农民培训基地应该实训场所、管理团队、设施设备、科技示范户、专家服务团与政策扶持均有的“六有”标准，昆山市在花桥经开区天福生态园与巴城高标准粮油基地分别新建了田间学校。同时，2018年昆山高新区玉叶蔬菜产业基地获批全国新型职业农民培育示范基地，标志着昆山探索建立新型职业农民制度试点工作再上新台阶。此外，昆山新型职业农民培育制度体系良好运转，促进了产业发展与农业园区的提档升级。目前全市基本形成了以特色水产、优质水稻与高效园艺为主导的三大现代农业产业，阳澄湖大闸蟹、锦溪大米、巴城葡萄、淀山湖黄桃、姜杭蓝莓等品牌与产业集群效应呈现日益提升态势。截至2019年底，昆山已获认定各级各类现代农业园区（试验区、示范区等）13个，其中包括9个苏州市级现代农业园区，总建成面积超13万亩。

三、昆山构建“三位一体”新型职业农民制度体系的主要做法

新型职业农民培育是一项政策性及社会性较强、涉及面广的系统创新型工程。自2012年承担国家新型职业农民培育试点县任务以来，昆山市政府高度重视，组织市农委、市农办、市人社局等部门认真学习及贯彻中央当年的一号文件精神及上级关于培训新型职业农民的相关部署，结合昆山现代都市农业建设与农业主导产业发展实际，坚持从顶层设计做起，构建起了以教育培训制度、认定管理制度与政策扶持制度为主要内容的“三位一体”制度体系。

（一）科学创新的教育培训制度体系

1. 健全新型职业农民培育组织机构，强化组织保障

新型职业农民培育的关键在于县乡两级政府。加强地方政府组织保障体系建设，是确保昆山新型职业农民培育工作有序开展及制度化发展的关键。昆山成立了以市政府领导为组长的新型职业农民培育工作领导小组，农业农村局、人社局、教育局、财政局等相关部门共同参与，全面推进新型职业农民培育工作；成立了江苏省首个职业农民培育指导站，核定编制人员9名，经费由市政府全额拨款，专司新型职业农民培育培训工作，内容包括现代农业管理人员培训、农村实用人才职业技能培训与创业扶持等；政府还引导新型职业农民成立了苏南首个新型职业农民协会，该组织向下可广泛收集个体性需求，向上可反映基层农民诉求，如一些新型职业农民有贷款办理等需求就可向协会提出，协会与银行对接则更为顺畅，新型职业农民协会在昆山现代农业产前、产中及产后发挥了“培训、采购、销售、合作与交流”等众多为农服务作用。

2. 构建有效的多元化供给体系，精准选择与分类培育需求主体

新型职业农民培育主体是乡村振兴战略实施中的最关键要素，主要包括两大类，一类是以各类培训机构、企业培训与示范基地等为代表的供给主体，另一类则是以青壮年农业从业者为主体的新型职业农民后继者队伍，即需求主体。新型职业农民培

育制度体系必须解决当前全国普遍存在的培训主体需求被漠视、培训有效供给不足及供需结构性错配等问题。昆山构建了以省内外农业高校（扬州大学、上海水产大学、江苏农牧科技职业学院等）、昆山农广校、田间学校（张浦千亩梨园、大唐高效农业示范区、花桥经开区天福生态园、玉叶蔬菜产业基地、巴城万亩葡萄园与现代渔业示范区等各类职业农民示范基地）为主导的多元新型职业农民供给体系，采用高校定向培育高中毕业生、进村工作大学生培养、农村青壮年继续教育提升与现有农业经营主体培训等模式，分类培育新型职业农民。昆山市农委发布的《关于印发昆山市新型职业农民成人学历教育实施方案的通知》明确规定，自 2018 年起，昆山将按需开设涉农成人学历教育大专班和本科班，大力培养适合在基层农业农经条线、专业合作组织、现代农业园区与农场工作的高素质农民。这种多层次、多渠道的新型职业农民培育，确保了昆山新型职业农民的量质齐升，为昆山现代农业发展及农民增收提供了人才保障

3. 建立科学的培训制度体系，规范建档与强化动态管理

《关于印发昆山市新型职业农民教育培训模式的通知》这份文件，明确规范了新型职业农民培训模式及管理制度。主要包括培训导师制度、定期交流与考察制度、规范培训档案管理制度，新型职业农民培训导师都会与被培训农民展开对接，定期下基层走访联系对象并进行相关指导。此外，对新型职业农民培训的材料、考核试题、培训信息、相关证书等均严格规范并存档，学员信息、培训成绩与培训证书等相关资料均录入昆山市新型职业农民培育信息服务平台，督促学员定期参加各类继续教育及培训，强化对全市新型职业农民的动态管理。

（二）规范透明的认定管理制度体系

根据“市政府办公室转发市农委关于昆山市新型职业农民培育试点工作方案的通知”文件及市里实际情况，市农委出台了《昆山市新型职业农民认定标准及认定、管理办法》，对新型职业农民培育、职称认定、后期优惠政策实施、考核等制定了完整的实施方案。该办法对认定标准与认定流程进行了严格详细规范。主要包括两方面：一是认定资格标准明确指标化。昆山新型职业农民的认定标准根据自身农业生产资源禀赋特征而制定，认定主体服务领域侧重于特色水产、优质水稻与高效园艺三大主导产业，且从基本要求、土地流转、生产规模与水平、产出效益与收入水平等多方面严格规范。其中，将新型职业农民认定为生产经营型、专业技能与社会服务型三大类，从事生产经营的粮食业职业农民的种植规模须达到 100 亩以上、园艺业种植规模不低于 20 亩、水产业养殖规模在 30 亩以上。专业技能与社会服务型新型职业农民主要包括农业园区与农业企业就业的工人。此外，对所有认定人员的实际农业产出效益要求高于本产业平均水平的 10% 以上。二是认定流程的清晰及透明化。办法从申报认定程序、个人申请与申报材料、审核评审、网上公示与颁发证书、建立新型职业农民信息平台、建立考核年审制度等方面进行了详尽规范，构建了一个认定机构明示、认定流程清晰与认定结果公示的科学化新型职业农民认定管理体系，保证了新型职业农民能优先享有各项优惠扶持政策，有效地激发了职业农民积极参与认定及不断提升自我的热情。

（三）强大的政策扶持与激励制度体系

昆山 GDP 连续多年在全国百强县排名第一，强大的经济基础为构建新型职业农民培育的政策扶持机制提供了有效保障。主要政策包括：一是免费教育培训政策。认定合格的新型职业农民将优先享受各级各类的技术培训与外出考察机会，并免费获取各类相关技术资料与市场信息等。二是社保补贴政策。出台针对新型职业农民的社会保险补贴政策，对于认定的新型职业农民，地方政府给予其个人或所在单位为期 5 年的定额社保补贴，按照“个人缴纳的补给个人，企业缴纳的补给企业”的社保补贴规则进行操作。三是大学生扶持政策。为了鼓励更多的涉农专业大学毕业生进入农业领域从事生产经营活动，对在昆山农业企业或相关主体工作 1 年以上的大学毕业生，市、区（镇）两级财政按每人每月不低于 850 元对规模经营主体给予补贴，期限暂定为 3 年。对高校毕业生从事农业生产经营与管理，在同等条件下，可优先推荐为村干部人选。四是其他支持政策。比如土地承包经营权的竞争中，将优先考虑已认定的新型职业农民群体。此外，对于昆山新型职业农民成立协会，采取政府购买服务的形式给予其资金扶持，保证其更好地为新型职业农民提供高质量服务。

四、启示及思考

一是昆山是我国新型职业农民培育试点县（市），其新型职业农民制度体系建设具有典型的示范价值，全国县级城市可从昆山的做法中汲取可复制推广的经验，尤其是昆山专职专司的新型职业农民指导站建设制度、培育模式创新、分类认定管理办法与政策扶持体系等制度，具有较强的推广价值及可操作性。

二是国内其他城市在推广使用昆山经验的时候，一定要注意“因地制宜”原则，因为不同地区农业生产禀赋差异较大，产业类型及新型职业农民也不同，各地经济发展模式及财政情况也有很大差别。以政策支持为例，昆山市的财政实力较为雄厚，其对新型职业农民培育的组织机构体系建设、认定的新型职业农民社保、涉农大学生定向培育等方面的补贴支持，投入都较大，财政不宽裕县级城市可量力而行。

三是新型职业农民培育制度的昆山做法也仍有不足。昆山构建新型职业农民培育制度体系主要基于政府行政主导，而当前农业农村的需求往往存在多样化、异质性及变化快的特点，政府构建的培育制度体系往往具有不灵活与反应滞后的弊端，这也是我国新型职业农民培育制度体系普遍存在的问题。而市场化的制度机制是开放性的，具有强大的自我调整与修复功能，未来新型职业农民培育制度体系完善过程中可考虑更多地引入市场机制，这方面值得深入探索及实践。