

新型职业农民的成长约束、支持策略 及培育路径优化

郭晓鸣 王璐¹

【摘要】培育新型职业农民，实现农民由身份属性向职业属性的转变是发展现代农业、增强农村发展活力、保障重要农产品有效供给的重要举措。但当前新型职业农民培育较为普遍地面临着政策资源分割、培训方式与实际需求相脱节、对小农户的带动不足、后顾之忧难以解决等现实困境，在一定程度上阻滞了新型职业农民的成长和发展。本文以四川省家庭农场和农民专业合作社带头人职业化改革试点为例，深入剖析彭山区、丹棱县的地方性探索，探讨如何通过制度配套和政策供给的双重支撑促进新型职业农民良性健康发展。

【关键词】职业农民 成长约束 培育路径

【中图分类号】 F325.12 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7470(2021)-12-0001(09)

一、引言与文献综述

习近平总书记强调，要“就地培养更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民”，进一步明确了培育新型职业农民是实施乡村振兴战略和发展现代农业的应有之义。随着农村空心化、农业劳动力老龄化现象持续加剧，“谁来种地”问题日益凸显，成为保障重要农产品供给的隐性挑战和推进乡村振兴、农业农村现代化的重要制约，引发了社会各界的普遍关注。2019年中央一号文件中提出实施新型职业农民培育工程，2021年中央一号文件同样明确提出要培育高素质农民。在此背景下，培育新型职业农民以缓解农村人口空心化和农业劳动力老龄化解决“谁来种地、怎样种地”的问题，强化乡村振兴人力支撑成为重要的政策选择，具有十分重要的意义。

现有文献关于新型职业农民培育的研究主要关注以下三个方面：第一，关于新型职业农民的内涵释义。刘勇等将新型职业农民界定为适应现代农业发展需求，具备较高综合素质，从事农业经营活动并以此为主要收入来源，且有较高经济收入和社会地位诉求的劳动者群体。^[1]刘畅、马国巍等将新型职业农民界定为，全职从事农业生产活动，掌握农业生产技能，将农业商品作为产业且追求利润最大化的农业从业人员。^[2]吕莉敏认为新型职业农民是农民在一系列社会支持和配套机制的扶持下，不断提高自身的从业能力和职业素养，适应现代农业发展要求的过程中形成的一种新的职业。^[3]第二，关于新型职业农民培育模式的探讨。周杉、代良志等分析了四川省阆中市的培育模式，阆中市挑选专业大户、大学生村官、合作社组织骨干等为学员，采用“半农半读，送教下乡”等教学方式对当地新型职业农民进行培训，培训内容围绕当地旅游产业这一发展重点，取得了良好效果。^[4]杨璐璐对浙江省湖州市的新型职业农民教育情况作了分析，湖州市成立专门农民学院，根据农民教育需求开展系列特色主题高级研修班，创新新型职业农民“七位一体”培育模式。^[5]齐世香探讨了新型职业农民培育的“市场主体”模式，以陕西省“阳晨模式”为例，该模式是将政府、农广校、企业等主体结合起来，充分发挥各自职能优势，并依托产业联盟载体，实行新型职业农民教育培训、认定管理、政策扶持一体化。^[6]第三，关于新型职业农民培育路径的讨论。何晓琼、钟祝指出，新型职业农民培育既需要政府加强农业农村现代化的顶层制度设计，打出“组合拳”形成政策叠加的合力，又要注重现代生产要素通过市场优化配置，为新型职业农民成长提供强有力的政策支持系统。^[7]兰海涛等认为，新型职业农民教育培训路径应从顶层设计、调整结构布局、建立健全

作者简介：郭晓鸣 研究员 博士生导师 四川省社会科学院 四川 成都 610072
王璐 硕士研究生 四川省社会科学院农村发展研究所 四川 成都 610072

教育培训体制机制以及优化教育培训设计等方面进行优化。^[8]井西晓认为实现农民的职业属性需要优化土地资源配置路径、教育培训路径、职业保障路径以及组织路径。^[9]

从现有研究可以看出，学术界对新型职业农民培育问题的探索紧跟时代步伐，众多学者对新型职业农民的概念、培育模式、面临困难、实现路径等方面进行了深入研究，这对我国培育新型职业农民的理论 and 实践研究均具有重要意义。由于政策干预对新型职业农民的成长发展构成了重要影响，研究政策因素对新型职业农民成长的影响作用非常有必要，但现有研究较少探讨制度探索与政策供给对新型职业农民的影响程度。基于此，本文根据四川省家庭农场和农民专业合作社带头人职业化试点工作，分析新型职业农民培育存在的成长约束、制度建设和政策供给对新型职业农民的功能作用，以及新型职业农民进一步成长面临的迫切扶持需求、相应的支持策略优化。

二、新型职业农民的成长约束及支持策略

受自身素质以及农业特殊性等因素影响，目前只有少量新型职业农民成长起来，无论从数量上还是质量上都难以满足现代农业发展需要。基于此，为促进新型职业农民队伍建设，必须从制度层面和政策层面给予大力支持，发挥制度的甄别、激励功能和公共政策的支持、规制功能，营造利于新型职业农民成长的良好环境。

1. 新型职业农民的多重成长约束

新型职业农民的成长不仅面临着自身经营能力、投资能力等内部约束，也面临着来自于农业产业特性、市场环境、政策环境等外部因素的制约。在一定程度上，新型职业农民成长过程是克服各类制约因素的过程。

(1) 新型职业农民的进入约束

由于农业具有低收益、高风险相叠加的弱质性特征，大量劳动力由农村流向城市，优质人才进入农业、从事专业经营的经济激励较为不足。同时，我国目前还未建立起统一的新型职业农民科学认定、分级管理、动态考核、政策支持等全链条培育体系，一些地区对新型职业农民的投入、补贴以及激励机制上不健全，不利于提升新型职业农民的职业认同感和社会地位，对新型职业农民队伍建设产生了较大制约作用。同时，一些地方尚未建立起科学的新职业农民准入制度和认定标准，导致一些真正愿意加入新型职业农民队伍的人员难以掌握充分政策信息，对政府而言则难以精准识别培育对象，为建立一支规范、统一、稳定的新型职业农民队伍带来较大挑战。

(2) 新型职业农民的要素约束

农业生产在向产业化和规模化发展时需要投入大量的资金和技术支撑，特别是推动农业现代化必须更加依靠新技术满足农业生产专业化、规模化、产业化等需求，懂技术是新型职业农民的必备素养，但现实则是多数新型职业农民缺乏资金、技术和管理等要素。同时，由于农业具有投入大、生产时间长、投入见效慢、经营风险大等特点，导致很多新型职业农民出于风险和机会成本的考虑不敢轻易追加投入，生产规模难以扩大，生产效益难以提升，自身成长速度难以提高。^[10]

(3) 新型职业农民的产业组织约束

我国多数地区农业经营方式呈现出分散化、孤立式特征，组织化程度较低。表现在农业经营主体之间存在利益隔阂，缺乏有效的联系与合作，现有的合作方式大多也停留在浅层次的生产资料和技术共享、产品销售等方面。但对于追求更大经营效益、从事专业经营的新型职业农民而言，必然要实现更深层次、更高维度的要素整合、品牌共建、质量提升等方面的合作，以集聚更多的发展要素，延伸和整合农业产业链条。由于当前农业经营体系建设仍然滞后，导致新型职业农民成长缺乏重要的外部组织带动

力，致使新型职业农民的成长始终停留在较低层面。

(4) 新型职业农民的产业链约束

新型职业农民只有深度融入农业产业链，才能享有农业生产产前、产中、产后全链条的增值收益，解决收入和经营效益不稳定的问题，从而较好地实现自身发展，并带动小农户与现代农业有效衔接。但新型职业农民因自身力量薄弱无法完成仓储冷链物流、农产品商品化处理等产业链后端建设，而总体上，我国农业产业链延伸不充分，呈现出“单链”“散链”“弱链”等特征，加之新型职业农民参与度低，难以有效融入，这同样对新型职业农民成长造成较大阻力。

2. 制度、政策的功能作用与新型职业农民成长的约束突破

“制度”一般被定义为一系列人为设定的行为规则，而这种规则能约束、规范人们的相互行为。^[11]政策能够起到行为规制、支持激励等功能。制度和政策的双重功能作用能够帮助新型职业农民突破进入约束、要素约束、组织约束、产业链约束等，实现成长发展。

(1) 制度的甄别功能

新型职业农民不同于传统农民的是，他们自主选择“农民”身份，从事“农业”行业，具备现代农业生产经营的先进理念以及能力素质。因此，尽管培育新型职业农民队伍是一项多层次、多类型、常态化的系统工程，涵盖新型职业农民认定、教育培训、管理扶持等多方面内容，但新型职业农民认定则是构建新型职业农民全链条培育体系的首要环节，对整个培育工作至关重要。发挥制度的甄别功能，明晰新型职业农民的年龄、学历、从业经营等界定标准，并向社会对外发布，不仅可以为愿意从事农业的人员提供信息，也可以帮助政府突破信息不对称障碍，在农户结构性分化加剧背景下真正遴选具有实力、有能力、有培养潜力、有意愿发展为新型职业农民的农户，进而进行精准培育。

(2) 制度的激励功能

如何长久有效留住新型职业农民，增强新型职业农民培育工作的可持续性，需要通过一系列制度创新给予新型职业农民社会地位、名誉声望、物化补贴等激励，例如欧洲一些国家在新型职业农民培育中推行“绿色证书”资格制度，获得该资格的农户有权购地或租地，还可享受政府资助、补贴、免息等优惠政策。^[12]制度对人的行为选择和人的发展具有激励、导向功能，制度激励能够激发新型职业农民的内生发展动力，有效吸引专业大户、城市回流农民、农业院系学生等涉农群体加入新型职业农民队伍建设当中，激励更多人才热爱农业、从事农业、发展农业。

(3) 公共政策的支持功能

解决农业经营“后继无人”问题和促进现代农业经营体系建设是一项长期艰巨的基础性战略任务，培育新型职业农民具有公共性、社会性。同时，新型职业农民成长中面临着要素、组织、产业链等制约，只有通过精准高效协同的政策扶持，才能够解决新型职业农民成长过程中遇到的发展困扰。因此，新型职业农民培育需要坚持政府主导原则，完善顶层设计，加大政策供给力度，形成有利于新型职业农民成长的推动力和良好环境，更好地促进新型职业农民成长。

(4) 公共政策的规制功能

公共政策可以通过强制规范、激励等方式规范新型职业农民的生产经营行为，明确新型职业农民的行为边界，以及新型职业农民在绿色生产行为、联农带农成长等方面的行为准则，从而把新型职业农民培育工作纳入规范化管理轨道。这不仅有利于保障

新型职业农民的合法权益，促进新型职业农民队伍整体素质提升，也能够帮助新型职业农民与产业链上下游各环节和小农户、家庭农场、合作社等经营主体建立更加紧密稳定的联结机制，帮助新型职业农民突破产业组织和产业链约束，实现更有效率的发展。

三、四川新型职业农民培育改革试点的案例分析与现实价值

2017年，习近平总书记在“两会期间”参加四川代表团审议明确提出要“培养更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民，应对新时代农业发展农民主体缺失困境。”在此基础上，四川省认真贯彻落实习近平总书记重要指示，在15个县（市、区）启动开展了家庭农场主和农民专业合作社带头人职业化试点，从新型职业农民资格认定、教育培训、生产扶持、风险防控、社会保障以及退休养老等方面形成系列有效做法，造就一支综合素质高、生产经营能力强、主体作用发挥明显的新型职业农民队伍。

1. 案例分析

在国家层面制度尚未出台的背景下，四川省先期遴选15个县（市、区）于2018年率先进行新型职业农民培育改革试点，创新性地探索新型职业农民培育的整套制度框架和政策体系。

（1）省级制度设计与政策安排

四川省级层面的制度设计与政策安排覆盖了新型职业农民进入、成长、发展等各个阶段，在新型职业农民遴选、培养、认证、管理、扶持、退养等方面建立起一整套制度成果，推动新型职业农民培育高质量发展。

①资格认定。探索建立新型职业农民逐级推荐审核的选拔机制。将具备以下基本条件的家庭农场主或合作社带头人纳入新型职业农民培育对象库：一是根据《四川省现代农户家庭农场培育行动方案（2019~2022年）》，遴选拥有适度规模经营的家庭农场主。二是家庭农场主具备高中或中专以上学历或同等文化程度。三是年龄限定在22~50周岁。以上举措切实规范职业农民的认定标准和遴选程序，在试点县（市、区）范围内普遍建立起“遴选+认定”相结合的评选机制，确保试点对象具有代表性、可塑性和示范性。

②教育培训。探索建立新型职业农民理论与实践、集中与分时段相结合的培训方式和学分制管理模式，突出培训工作的时效性、精准性和针对性。提高实训化培训比重，积极推广菜单式学习和孵化式辅导等培育模式，探索行业性辅导+自学成长的终身学习机制，积极探索省外先进地区异地培训、联合培训模式。对纳入新型职业农民制度试点人员，围绕产业特色发展方向和培育对象发展需求，精心设置培育内容和课程体系，创新培训方式，采取集中培训与现场实训、线上培训与线下培训相配套的培训方式，分时段、分类型展开培训，并实行学分管理制度。支持纳入深化新型职业农民制度试点人员积极参与学历提升教育，给予相应补贴。

③生产扶持。对纳入新型职业农民制度试点的人员在发展农业产业上给予一定资金扶持，重点支持购买农业生产设施设备或改善农业生产条件。对纳入深化新型职业农民制度试点人员的家庭农场，在农机购置补贴、畜禽粪污资源化利用、农产品产地初加工、农业科技示范推广等予以支持。鼓励支持试点人员牵头成立的农民合作社创建农民合作社省级示范社，符合项目条件的在项目扶持上优先予以安排。在农业生产设施用地、建设用地及用水用电等方面的困难，优先予以协调解决。

④风险防控。支持试点县（市、区）建立健全乡村振兴农业产业发展贷款风险补偿金制度，将新型职业农民领办创办的经营主体纳入政策扶持范畴。支持银行金融机构创新信贷产品和服务方式，加大对新型职业农民领办创办的经营主体的支持力度。鼓励试点县（市、区）在中央财政支持的政策性农业保险基础上，针对地区特色主导产业，引导新型职业农民制度试点家庭农场主积极参加政策性农业保险，并给予保费补贴，帮助试点对象减轻遭遇自然灾害损失。

⑤社会保障以及退休养老。建立职业农民社会保障和退养的制度体系，鼓励符合城镇职工基本养老保险条件的新型职业农民以个体身份参加城镇职工基本养老保险。对纳入新型职业农民制度试点，且身份为农业职业经理人的家庭农场主参加城镇职工基本养老保险实行“先缴后补”方式给予补助；补助标准以上一年度全省在岗职工月平均工资的60%为缴费基数，缴费费率为20%，个人缴费8%，财政补贴12%。年度补助金额不超过1万元，补助期限为2年。有条件的区（市）县，可根据实际情况制定新型职业农民社保补贴办法。

（2）地方性探索

眉山市彭山区、丹棱县是四川省乡村振兴示范县，也是四川省首批深化新型职业农民制度试点县（区）。在对两县（区）的调查中，获得由四川省农业农村厅制作、委托县（区）农业农村局发放的、有效的综合调查问卷204份，其中，丹棱县50份、彭山区154份；对参加座谈的新型职业农民开展专项调查问卷，获得有效问卷47份，其中丹棱县24份、彭山区23份。从四川省彭山区、丹棱县的调查来看，两县（区）均按照试点方案，健全试点推进机制和政策支持体系，结合县域实际，围绕试点目标和制约新型职业农民成长的关键瓶颈大胆探索，创新性地采取以下举措推进新型职业农民高质量成长。

①以多部门密切联动协同为基础提高试点工作推进效率。改革试点涉及到农业生产、教育培训、社会保障、人才管理等多个领域，只有多部门密切配合，才能不断提升政策实施效率。两县（区）均建立多部门联动、综合协调的试点推进机制，首先，提升试点工作站位。将试点纳入乡村振兴战略通盘考虑，与乡村振兴战略同部署、同安排、同落实，健全对责任单位的年度考核评价机制。其次，健全领导和协调机制。两县（区）均成立县区级领导牵头，组织、财政、农业农村、人社等多部门参与的试点工作领导小组，建立工作例会制度。再次，明晰不同部门职责。细化社保、金融、社会化服务等各项政策执行的责任部门，压实工作责任，确保政策落实。总体上，多部门联动协同大大提高了试点工作的推进效率，确保了试点工作质量。

②以多层次梯队培育为关键加强新型职业农民后续储备。新型职业农民改革试点是否具有持续性的关键，在于能不能制度化地建立新型职业农民的后续储备队伍，有效解决农业发展“后继无人”问题。两县（区）对此高度重视并取得了重要突破，促进了新型职业农民队伍的稳定扩大。一方面，建立后备人才递进机制。彭山区建设三级农业人才库，建立规范统一、信息完整、内容真实的信息档案，差异化给予教育培训、项目奖补等政策扶持。另一方面，创新青年新型职业农民培育机制。与本地职高、高校等合作，为有从农意愿的学生先期开设农产品营销与管理、无人机操作等专业课程，培养其从农兴趣，指引确立职业定位和制定职业规划，并为其毕业后从事农业经营提供实习锻炼、土地流转、融资等后续服务。

③以多元化激励手段为重点强化新型职业农民发展认同。两县（区）不仅通过多元化政策扶持提升新型职业农民发展能力，还创新性探索多元化的激励手段，增强新型职业农民的职业认同度和归属感，进一步促进新型职业农民队伍稳定。一方面，探索社会声誉激励。彭山区累计推荐20名新型职业农民获评“寿乡田园明星”称号，开展事迹宣传，树立新型职业农民先进典型。另一方面，探索参政议政激励。将能力强、带动性好的新型职业农民吸收进入村组干部队伍。

④以市场化整合教培资源为手段提升教育培训实施效果。两县（区）着力应用市场化手段，整合“政校企”多元培训资源，统筹协调社会力量参与，促进多元培训主体优势互补、分工协作。首先，发挥专业培训机构的基础功能。丹棱县通过公开比选方式确定3家县级培训机构，并依托县内乡村振兴学校、省市职业技术学校，设置“固定课堂”，提高培训质量。彭山区依托彭山区乡村振兴学院，建立制度化、适用性的培训流程、课程体系、管理机制，设置50余人的“学院教授+本土秀才”专家库。其次，发挥高校和科研机构的提升功能。两县（区）注重与高校和科研机构深化校地合作，共建师资队伍、培育基地，提升培训层次。再次，发挥企业、农民合作社以及家庭农场的基地功能。丹棱县选择生态源水果专业合作社、迈世家庭牧场等建立10个实训基地，设置“基地课堂”，进行互动教学。

⑤以引导互助合作为依托构建新型职业农民长效发展机制。两县（区）在改革试点中注重引导新型职业农民互助合作，变“单打独斗”为“抱团发展”，实现产业资源配置优化和价值创造空间拓展。一方面，创新合作发展机制。以建立家庭农场发展

联盟、“公司+合作社+家庭农场+农户”等发展模式，开展统一农资采购、销售协调以及供种育苗、代耕代种、农资供应等生产性服务供给，促进农业提质增效和新型职业农民稳定增收。另一方面，建设数字农业公共服务平台。彭山区建立数字农业服务平台，整合直播、微信公众号等新媒体，串联家庭农场主、经销商等，推动“互联网+”农产品出村进城，540余个家庭农场的27个产品入驻平台，实现销售收入2.8亿元。

⑥以改革协同与政策整合为核心提升新型职业农民支持效率。两县（区）均结合县域实际，主动推进地方性的政策创新，强化试点推进的系统性、整体性和协同性。在改革协同上，彭山区依托“两权”抵押贷款试点，为新型职业农民提供绿色通道、免费评审、贷款贴息等服务。同时，结合农村宅基地管理制度改革，依托宅基地有偿腾退复垦、土地整理等，支持新型职业农民开展规模化、标准化经营。在政策协同上，丹棱县结合高素质农民培育项目、家庭农场培育项目等，将新型职业农民一体化纳入集成性政策支持范围。

2. 现实价值

四川省健全培育新型职业农民成长的制度与政策体系创新不仅促进了新型职业农民成长，而且在健全培育制度体系、完善认定管理、促进小农户与现代农业有机衔接等方面形成了一系列具有重要现实价值的先行探索。

（1）在制度层面上探索系统性的新型职业农民培育体系

四川省在深化新型职业农民试点工作中，立足于新型职业农民成长中的现实困境，突破旧思维，不断创新体制机制，形成了“政府主导、立足产业、社会参与、试点引路”的工作思路，在资格认定、教育培训、生产扶持、风险防控、社会保障、退休养老等方面构建了新型职业农民培育制度的全链式的制度体系，有助于其他区域借鉴制度成果，促进新型职业农民成长。

（2）在政策层面上建立新型职业农民准入标准和社保退休机制

统一规范新型职业农民培育对象的筛选条件与准入标准，避免新型职业农民培育对象错位，从而形成新型职业农民精准认定管理机制，这是开展职业农民培育的前提条件。四川省在新型职业农民的认证管理上实施省、市、县三级认证，明确规定了新型职业农民选育条件，现有新型职业农民培育对象明显表现出开放化、年轻化、高素质化等特征。此外，相继建立并不断完善新型职业农民养老保险、基本医疗保险等重要政策内容，促使新型职业农民社会保障体系框架基本形成，农业从业吸引力得以增强。

（3）从利益导向上解决未来“谁来种地”的根本问题

未来解决好“谁来种地”问题，对我国农业农村发展影响深远。新型职业农民培育不仅直接促进了乡村人力资本开发积累，培养了一支有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民队伍，他们成为农业技术创新和制度创新的有效载体、发展现代农业的驱动力、农业先进生产力的代表。与此同时，收入增长和生产效率提升还激励农户重拾农业经营信心，促进农业生产经营后备队伍形成，从而有效应对农业后继乏人问题。

（4）从共同发展的角度促进小农户与现代农业的有机衔接

培育新型职业农民是推动小农户与现代农业发展有机衔接的重要举措之一。^[13]四川省在改革试点中高度重视发挥新型职业农民对小农户的带动作用，引导小农户在生产链条上与新型职业农民开展合作与联合，深化二者之间的利益联结机制，将小农户纳入现代农业产业体系，新型职业农民带领小农户共同发展、共同富裕的关联效应不断显现。

四、新型职业农民培育成长的基本判断

随着改革试点工作不断深入，四川省新型职业农民培育在取得重大突破并探索出重要创新经验的同时，仍存在着需要进一步弥补完善的短板制约，通过调查分析，对当前新型职业农民培育成长形成五大基本判断。

1. 新型职业农民具有相对更强的发展性政策需求

从四川省彭山区、丹棱县的调查表明，新型职业农民政策需求优先序选择中最紧迫的政策需求为生产扶持，两县（区）新型职业农民的选择占比为 53.2%；其次为风险防控，选择占比为 19.1%。而社会保障和退休养老政策的选择占比分别为 4.3%。这一结果表明，发展不足仍然是当前新型职业农民的最大困扰和痛点，与传统小农户大多首先希望以政府政策支持方式解决养老问题不同，新型职业农民更加关注如何尽快实现稳定的产业发展和收入增长，展现出更加鲜明的发展性政策需求。这也深刻表明在当前阶段，培育新型职业农民更为紧迫的任务仍然是把生产扶持政策和风险防控政策放在头等重要的位置，重点围绕新型职业农民在资金供给、生产设施、市场营销、农业保险等紧迫需求，精准优化政策供给，提高政策支持效率。

2. 资金不足和生产设施薄弱是新型职业农民生产经营中面临的首要困难

从四川省彭山区和丹棱县的调查显示，在新型职业农民生产经营困难因素选择中，由高到低分别为资金短缺、生产设施、销售困难、自然灾害、保险缺失、技术薄弱。因此，资金不足和生产设施薄弱是新型职业农民面临的首要困难。究其原因，新型职业农民普遍进行规模化、专业化经营，在对生产设施改善、提升产品品质和延伸产业链条等方面投入更多，其融资需求更强，目前小额短期的信贷产品与其发展需求之间适配性不强，资金不足的瓶颈制约依然较严重。同时，农业生产设施投入长期滞后，虽然目前对基础设施改善有相应的政策支持，但覆盖面和支持水平相对不足，特别是相当数量新型职业农民对农产品商品化处理、加工、冷链仓储、农产品电商等新的专项设施需求增加，导致生产设施成为新型职业农民发展的突出短板。

3. 构建多样化合作机制是新型职业农民进一步发展的现实选择

新型职业农民合作发展需求不断增长。一方面，新型职业农民普遍具有通过整合和融入农业全产业链的明显需求，另一方面，向农资统购、加工营销、品牌建设等环节延伸，需要多元主体的合作协同和资源整合。从已有发展实践看，相对于主要由龙头企业发起和主导的“强势核心主体+弱小边缘农户”结构的成员异质型合作社，由众多相同产业类型家庭农场联合发起成立的合作社，因不同成员间具有共同利益关切、相近发展能力等，在内部凝聚力、运作规范程度、综合发展实力等方面表现往往更好，更具有生命力和成长性，应当是新型职业农民合作发展的重要方向。

还值得关注的是，新型职业农民与农村集体经济之间实现协同发展、共进共富趋势已经显现。从彭山区和丹棱县的调查表明，尽管仅有 25.5% 的被调查新型职业农民与农村集体经济组织建立了合作机制，但即便未与集体经济组织建立合作机制的新型职业农民中仍有 62.9% 的人认为有必要与农村集体经济组织建立合作链接，其好处包括获得资金支持、流转土地便利、调和与村民之间矛盾等，这说明大部分新型职业农民对于与农村集体经济实现不同方式的合作发展具有清晰认识和现实需求。

因此，在深化新型职业农民改革试点中，应当对家庭农场主联合发起成立农民合作社给予更大力度的专业指导和政策支持，要鼓励新型职业农民与龙头企业、农民合作社、农村集体经济组织等建立稳定、规范、紧密的合作共赢的发展机制。

4. 对公共性生产服务组织的有效支持是提升新型职业农民发展能力和带动效应的重要关键

调查发现，新型职业农民单打独斗难以避免面临经营难度大和生产成本高的困境，通过合作共享农资种苗、农机具设备、销售渠道是其降低生产成本和突破发展瓶颈的有效路径。因此，不断深化社会分工，更有效率地提供公共性生产服务，应当是促进

新型职业农民发展极为关键的政策选择。创新新型职业农民的支持政策并不意味着只能精准到人，相反，同步强化对公共性生产服务组织的发展支持也十分重要。从发展角度看，要充分重视公共性生产服务组织对新型职业农民的经营改善功能，积极引导新型职业农民共同组建服务合作社、产业化联合体等服务载体，提供多元生产性服务，有效提升发展能力。

5. 社保补贴政策的不确定性和政策信息传递不充分是新型职业农民有效需求不足的重要原因

从彭山区和丹棱县的调查显示，两县（区）204名新型职业农民中，93.6%的被调查新型职业农民表示愿意继续购买养老保险和医疗保险；85.3%的被调查新型职业农民表示即使没有补助或降低补助标准，仍愿继续购买养老和医疗保险。但是，只有114名新型职业农民购买了城镇职工养老保险，占被调查新型职业农民总数的55.9%，这说明社保扶持政策未达到预期。造成政策实施进展滞缓原因为：一是社保补贴政策具有不确定性。担心补贴中断、补贴水平下降是部分新型职业农民对购买城镇职工养老保险持观望顾虑态度的重要原因。目前仅明确新型职业农民在试点期内购买城镇职工养老保险可享受保费补贴政策，但购买城镇职工养老保险要求累计缴费年限不低于15年，若社保扶持政策取消或补贴标准下降，一些新型职业农民将面临续缴费用的经济负担，从而导致部分新型职业农民有效需求受到抑制。二是政策信息传递不充分。实地调查发现一些新型职业农民因不知晓社保扶持政策的具体内容和实施方式，直接影响了其购买需求。

五、新型职业农民培育的培育路径优化

1. 增强资格认定弹性和职称评定激励

建立突出实绩实效的新型职业农民资格认定与职称评定制度，强化职称评定的激励功能。一是适度下放资格认定权利。授予县（区）级政府有限额的破格认定自主权，对特别优秀、贡献突出的家庭农场主、农民专业合作社带头人等适度放宽年龄、学历等方面限制。二是完善职称评定激励机制。做实职称与扶持政策挂钩，对新型职业农民初、中、高三级职称的扶持政策内容、范围、力度作相应区分，提升新型职业农民职称“含金量”。

2. 强化支持政策的适配性、及时性和集成性供给

一是强化政策适配性供给。针对新型职业农民较大的生产扶持和风险防控需求，对高标准农田建设、农机购置补贴、农机报废更新补贴等给予优先扶持。加大融资支持力度，开发新型职业农民专用信贷产品。加大农产品电商、新型网络营销等支持力度，完善农产品网销所需的商品化处理、加工、仓储等设施设备。加大农业保险扶持力度，增加保险品种，扩大农业保险覆盖面。提高目标价格保险、收入保险比重，提高保险赔付标准。建立弹性社保补贴机制，多元化分级筹措社保补贴资金。二是强化政策及时性供给。优化审批程序，缩短政策支持的审批流程，实行限期办结，缩短办理时限。对生产性设施项目探索跨边补的补贴方式，按工程进展和验收质量分阶段拨付资金，缓解新型职业农民生产设施建设的资金压力。三是强化政策集成性供给。为新型职业农民成长提供更大机会空间。探索将新型职业农民培育与实施家庭农场培育计划、农民专业合作社质量提升、发展壮大农业专业化社会化服务组织等政策有机衔接，优化配置更多资源支持新型职业农民成长。

3. 有效促进教育培训内容动态化更新

增强教育培训与新型职业农民需求之间的动态适配性，提升教育培训实用性与效率。一是拓宽教育培训内容。在继续做好专业技术培训基础上，将新型职业农民需求强烈的品牌营销、农产品电商、经营模式等纳入课程体系。二是探索跨区县集中培训模式。针对非主导产业的小门类产业教育培训需求，可探索跨区县集中联培，并给予相应政策支持。三是健全以新型职业农民需求为导向的培训供给机制。探索建立新型职业农民培训信息服务平台，动态把握培训需求。建立培训前需求调查、培训中学情监督、培训后跟踪服务的全流程、全环节管理机制，建立健全长效跟踪指导机制，根据实时指导情况动态调整培训内容。

4. 创新新型职业农民多元合作机制构建

一是鼓励提升合作紧密度和合作深度。鼓励家庭农场共同组建农民合作社，共同拓展农资统购、绿色生产、加工仓储、营销品牌等产业链，支持健全多元利益联结机制，实现产业链延伸和利益链绑定的协同并进。支持新型职业农民与其他龙头企业、合作社、家庭农场共建农业产业化联合体，探索设立内部担保基金、业务互惠、订单合作等利益联结手段，构建家庭农场和农户侧重生产、合作社侧重生产性服务、企业侧重市场运营的分工协作格局。二是强化新型职业农民与村集体之间的合作。鼓励新型职业农民与农村集体经济组织建立股权合作、服务配套等合作机制，发挥农村集体经济组织在资源统筹、利益协调、服务供给等优势，为新型职业农民成长提供外部保障。三是提升合作机制的规范性。规范家庭农场与农民合作社之间的合作发展的制度架构，对新型职业农民发起成立的农民合作社开展动态监测，指导完善治理机制，强化规范有序发展。

5. 高度重视发挥新型职业农民辐射带动效应

充分发挥新型职业农民的示范带动能力，引领当地农民共同发展。一是鼓励新型职业农民与小农户建立紧密利益联结机制。引导新型职业农民与小农户建立股份合作、订单合同等利益共享机制。支持新型职业农民为小农户提供供种育苗、农资供应、代耕代种、产品销售等生产性服务，以服务供给促进农资、技术、销售等资源与小农户共享。二是开展新型职业农民带动水平考核。制定新型职业农民联农带农水平考核标准，并作为职称评定、政策扶持倾斜力度的重要依据。三是持续开展先进典型选育。以带动能力为新型职业农民评优评选条件，开展先进典型选育，通过各类媒体予以宣传表彰，以多种方式给予发展激励。

参考文献:

[1]刘勇, 王凌春. 培育新型职业农民: 关键环节、现实困境与路径选择[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2014, (05).

[2]刘畅, 王思怡, 马国巍, 吴立全. 农业现代化与农民职业化耦合视角下新型职业农民培育路径——以黑龙江为例[J]. 农业现代化研究, 2020, (04).

[3]吕莉敏. 农民职业化的内涵、特征与实现路径[J]. 职业技术教育, 2020, (10).

[4]周杉, 代良志, 雷迪. 我国新型职业农民培训效果、问题及影响因素分析——基于西部四个试点县(市)的调查[J]. 农村经济, 2017, (04).

[5]杨璐璐. 乡村振兴视野的新型职业农民培育: 浙江省个案[J]. 改革, 2018, (02).

[6]齐世香. 新型职业农民队伍培育的价值与优化路径[J]. 山西经济管理干部学院学报, 2021, (02).

[7][12]何晓琼, 钟祝. 乡村振兴战略下新型职业农民培育政策支持研究[J]. 中国职业技术教育, 2018, (03).

[8]兰海涛, 李月, 屠明将. 论新型职业农民教育培训的现实困境与优化路径[J]. 教育与职业, 2020, (10).

[9]井西晓. 转换与发展: 新型职业农民职业化路径研究[J]. 职业技术教育, 2021, (07).

[10]钟真, 周振. 加快培育新型职业农民助推农业现代化[J]. 农民科技培训, 2015, (03).

[11]林毅夫. 再论制度、技术与中国农业发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.

[13]樊梦瑶, 张亮. 改革开放四十年我国农民职业化培育的变迁与展望[J]. 成人教育, 2019, (10).