

· 社会学研究 ·

新型职业农民培育路径创新研究

杨 风

(济南大学 政法学院,山东 济南 250022)

[摘要] 培育新型职业农民是农业现代化的需要,是农村人口城镇化的需要,是农民职业化的需要。尽管我国新型职业农民培育取得了一定成绩,但在教育培训、规范管理、政策扶持等方面依然存在不足。应借鉴发达国家培育农民的经验,在培育对象遴选上坚持存量优先、兼顾增量,在培育体系构建上坚持公益为主市场为辅,在培育选取上坚持因地制宜、融入“互联网+”,在培育效果考核上坚持综合全面、科学规范,在扶持政策制坚持跟踪服务、定向扶持。

[关键词] 新型职业农民培育;问题解构;经验借鉴;路径创新

[中图分类号] C915

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-3842(2018)06-0135-06

2012—2018年连续7个中央一号文件对新型职业农民培育工作提出要求,“加大对新型职业农民和新型农业经营主体领班人的教育培训力度”,“积极发展农业职业教育”,而且明确提出“将职业农民培育纳入国家教育培训发展规划”。其中,2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调指出,通过“全面建立职业农民制度”“实施新型职业农民培育工程”等措施“大力培育新型职业农民”。响应党中央号召,2012年8月原农业部出台了《新型职业农民培育试点工作方案》,确定100个县(市、区)作为探索新型职业农民培育方法和路径的试点。2017年1月,原农业部发布《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》(以下简称《发展规划》),提出到2020年全国新型职业农民总量将超过2000万人。近年来,我国新型职业农民培育工作取得明显进展,截至2018年1月,我国新型职业农民规模超过1400万人,但也存在一些问题,创新培育路径已经提上议事日程。

一、培育新型职业农民的现实意义

(一) 培育新型职业农民是农业现代化建设的需要

农业现代化建设对农业从业人员提出了新的、更高的要求。国际经验表明,以适度规模经营的家庭农场为核心,以合作化组织覆盖农业生产服务、产品与物资流通全过程为支撑,是农业现代化的基本产业经济形态^①。受国内外宏观环境以及农业发展规律的影响,我国农业现代化发展正进入瓶颈期,面临诸多困难和挑战。其中,农产品价格与农产品成本的“双重挤压”、农业补贴的“黄箱政策”与资源环境的“双灯限行”、农业生产组织化与市场化的“双重滞后”等一系列深层次矛盾和问题逐渐显现,不仅抬高了我国特色新型农业现代化发展的门槛,而且对我国特色新型农业现代

[基金项目] 本文系国家社科基金项目“城镇农业转移人口市民化有序推进机制研究”(项目编号:14BRK016)的阶段性成果。

[作者简介] 杨风,博士,济南大学政法学院教授。

① 党国英:《职业农民制度是农业现代化必由之路》,《东莞日报》,2014年11月24日。

化的实践主体——新型职业农民提出了新的、更高的要求^①。

培育新型职业农民是推进农业现代化建设的突破口。农业现代化是国家现代化的基础和支撑,同新型工业化、信息化、城镇化相比,我国农业现代化发展相对滞后,加快补齐农业现代化发展短板已成为新时期全社会的共识。没有农民的现代化就没有农业的现代化,然而,作为农业经营主体的农民,不仅规模庞大,而且表现出老龄化、女性化、受教育水平低等突出问题。《中国农村统计年鉴 2017》数据显示,2016 年底,我国乡村就业人员约 3.62 亿人,在第一产业就业的有 2.15 亿人,占乡村就业人员的 59.4%。第三次农业普查数据显示,农业生产经营人员中,女性占 47.5%;年龄在 35 岁以下的占 19.2%,36—54 岁的占 47.3%,55 岁以上的占 33.6%;未上过学的占 6.4%,小学文化程度的占 37.0%,初中的占 48.4%,高中或中专的占 7.1%,大专及以上学历的占 1.2%。经济新常态背景下,我国农业发展面临崭新挑战,农业中的主要矛盾已由过去的总量不足转变为现在的结构性失衡。为解决这一难题,必须深入推进农业供给侧结构性改革,加快改造传统农业,积极发展现代农业。改造传统农民成为加快农业现代化的突破口和着力点。

(二) 培育新型职业农民是农村人口城镇化发展的需要

农村人口半城镇化阻碍农村土地流转。近年来,我国出台了一系列促进农村土地流转的政策,但是整体效果不明显,农村人口城镇化不彻底是问题产生的症结所在。农村人口半城镇化是指农村人口向城镇人口转变过程中出现的一种不完全城镇化状态。目前,农民工在城镇遭遇的“经济吸纳、社会排斥”就是半城镇化的典型表现。《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》显示,2017 年末,我国常住人口城镇化率为 58.52%,户籍人口城镇化率为 42.35%,两者相差 16.17 个百分点,即大约 2.25 亿人口处于半城镇化状态。从另一个侧面看,我国 13 亿亩承包土地中,流转土地只有 3.8 亿亩,还有很大一部分土地没有流转。从农户来看,参与土地流转的农户 6000 万户左右,1.7 亿农户没有参与土地流转。农民工(无论外出还是留在乡镇兼业)的土地大部分没有流转。究其原因,不完全城镇化使得土地不能充分流转和扩展规模^②。

农村人口城镇化为新型职业农民涌现创造了条件。新型职业农民的生成依赖于城镇化和工业化的速度,只有大量的农民离开土地进入城镇实现稳定的非农就业,才能为留在土地上的农民提供较大的发展空间,也才能实现“让种地的人种更多的地”这一新型职业农民生成的基本条件^③。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》指出,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,力争 2020 年常住人口城镇化率达到 60% 左右,户籍人口城镇化率达到 45% 左右。为实现这一发展目标,2014—2020 年间,城镇化率需要年均提高 1 个百分点左右,即年度转移农村人口约 1360 万人。《中国统计年鉴 2017》显示,2016 年底,我国耕地面积是 134.9 万平方公里,农村(乡村)人口是 58973 万人。由此算出,农村人口人均耕地面积约 3.43 亩/人。如果转移到城镇的 1360 万农村人口真正实现从第一产业向二三产业转型,每年大约可以腾出 4666.5 万亩耕地。由此来看,农村人口城镇化为农村土地规模经营提供了可能,为职业农民涌现创造了条件。

(三) 培育新型职业农民是农民职业化的需要

新型职业农民与传统农民有质的不同。工业化的劳动市场扩展效应瓦解了身份农民生存的外部环境,工业化的人口转型效应根除了传统农民代际存续的自身条件,而农业的企业化则进一步把农民变成了一种自愿选择的职业^④。职业农民是指以农业为职业、具有一定的专业技能、收入主要来自农业生产经营并达到一定水平的农业从业者。新型职业农民与一般意义上的职业农民相比,

^①赵美玲,张霞:《机遇、挑战与对策:农民现代化实现路径探究》,《广西社会科学》,2016 年第 11 期。

^②蔡昉:《没有农民的城镇化,就没有农业的现代化》,《中国城市报》,2016 年 1 月 11 日。

^③朱启臻,胡方萌:《新型职业农民生成环境的几个问题》,《中国农村经济》,2016 年第 10 期。

^④郭剑雄:《工业化、选择性就业与农民的职业化》,《内蒙古社会科学》,2016 年第 3 期。

生产经营手段更加现代化;与传统农民相比,新型职业农民不再代指身份,而是一种职业,农业生产不再是为了生存,而是以盈利为目标。新型职业农民具有现代经营方式,而非传统的耕作方式,能够作为主体充分进入市场,在与国家关系处理上也比传统农民更有主动性^①。

培育新型职业农民是规避农业规模经营风险的需要。商品经济不发达时,自然风险是农业面临的主要风险。在市场经济条件下,市场风险取代自然风险成为农业面临的主要风险^②。随着城镇化进程的推进,农村土地市场的发育成长,农业用地的机会成本不断上升;受能源、原材料价格上涨的影响,近年来农业生产成本不断上涨;随着劳动力成本持续增长,雇佣农业工人从事农业生产的用工成本大幅上升。一言以蔽之,如今从事农业生产经营的环境与以前相比大不相同。农业生产成本上涨导致传统农业利润空间被挤压、收缩,运用农业机械,进行规模经营的现代农业应运而生。与传统农业的“小打小闹”不同,农业规模经营的风险大大增加,生产经营环节的疏忽大意,甚至市场环境的“风吹草动”,都可能引致“蝴蝶效应”,给农业规模经营者带来巨大经济损失。近年来屡屡出现的种粮大户“毁约弃耕”现象就是例证。为降低规模经营风险,提高农业经济收入,需要着力培育一批思想观念新、综合素质好、生产技能强、经营水平高的新型职业农民。

二、新型职业农民培育问题解构

(一) 教育培训方面存在的问题

教育培训效果差强人意。从培育对象来看,部分地区对培育对象遴选把关不严,部分参训人员文化素质低、老龄化现象突出。对广西的一项调查发现,参加培训的农民中,小学文化程度的占28.5%,初中文化的占46.5%,两项合计高达75%;年龄在45岁以上的占了42.1%^③。从培训内容来看,部分培训内容陈旧,与农业从业者实际需求脱节,缺乏针对性和实效性。从培训方式来看,为了节省成本,部分培训采取集中办班方式,难以满足参训人员个性化需求;部分培训“零散化、突击化、短暂化”特征明显,甚至存在“走过场”现象。

教育培训力量亟待优化整合。新型职业农民培育具有公共性、基础性和社会性,坚持政府主导是基本原则。目前存在的突出问题是参与新型职业农民培训的部门较多,有农业部门、财政部门、教育部门、人力资源和社会保障部门、扶贫办、发改委、工青妇群团组织等,由于参与培训的部门较多,难免出现“九龙治水水不治”现象。另外,培训项目众多,培训资金有限,培训资金配置难免存在“撒芝麻盐”现象。因此,亟待通过顶层设计,优化整合培训资源、形成培训合力。

(二) 规范管理方面存在的问题

新型职业农民认定标准地方色彩较浓。《发展规划》指出,县级以上人民政府认定生产经营型职业农民时,“以职业素养、教育培训情况、知识技能水平、生产经营规模和生产经营效益等为参考要素”。可在实际认定中,不少地方仅把“生产经营规模”作为认定的条件和标准。由于我国幅员辽阔,南北方农业生产经营不同,导致新型职业农民认定标准区域差异较大。譬如,《广汉市新型职业农民培育与认定管理办法(试行)》规定,在种植规模上,新型职业农民需要具备的基本条件是:种植面积小麦20亩及以上,或水稻20亩及以上,或蔬菜5亩及以上,或水果5亩及以上。《济南市长清区新型职业农民认定管理办法与引导扶持政策(试行)》规定,粮食作物类年种植面积要达到50亩以上。从粮食作物种植面积来看,长清区新型职业农民认定标准是广汉市的2.5倍。

新型职业农民退出机制有待细化。为动态管理新型职业农民,各地纷纷建立了新型职业农民

^①程秋萍,纪晓岚:《结构—主体视角的新型职业农民生成逻辑》,《开发研究》,2016年第4期。

^②杨风:《完善培育新型职业农民的体制机制》,《中国人口报》,2015年5月25日。

^③李彬:《发展现代农业亟须加强新型职业农民培育》,《人民政协报》,2016年6月13日。

退出机制。其中,天津市宝坻区规定,新型职业农民资格两年一检,并且每年需要参加 20 学时以上的知识更新培训;天津市滨海新区规定,新型职业农民资格一年一检,每年需参加不少于 16 学时的继续教育;天津市武清区对职业农民资格既没有年限规定也没有继续教育要求。《新疆维吾尔自治区新型职业农民认定管理办法(试行)》规定,初级、中级新型职业农民资格每年复审一次,高级职业农民资格两年复审一次。综合新疆、天津两地规定,各地应按照初级、中级、高级不同等级,生产经营型、专业技能型、社会服务型不同类型,从年检时间、继续教育学分等方面建立较为详细的新型职业农民退出机制。

(三) 政策扶持方面存在的问题

原有农业补贴政策存在负外部性。自 2004 年以来,国家先后实施了农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等惠农政策,对降低农业生产成本、提高粮食生产、增加农民收入,以及解决三农问题发挥了积极作用。但是,随着形势发展,农业三项补贴政策效应递减,甚至带来一定负面效应。一大批拥有承包权的农民不再种地,而是将土地流转给种粮大户等新型职业农民,但是惠农补贴却由他们继续“占有”,从而造成真正种粮的拿不到补贴,得不到实惠。为消除现实中存在的农业补贴“吃空饷”现象,自 2016 年起,我国全面推开农业三项补贴改革,将农业三项补贴合并为农业支持保护补贴。各地应结合实际,明确补贴对象、补贴方式、补贴标准,全力做好补贴发放工作。

新型农业经营主体融资难。截至 2016 年底,全国已有各类家庭农场 87.7 万家,平均每个种植业家庭农场经营耕地 170 多亩。经营成百上千亩土地的新型农业经营主体,生产经营过程中常常需要大笔流动资金,银行贷款是他们的首选。可是农业经营主体生产过程中使用的固定资产,如办公用房、设施用房、农业机械、温室大棚等,这些“沉淀”在土地上的资产,由于没有明晰的产权,不符合金融机构作为抵押物的条件,结果造成绝大多数新型农业经营主体由于没有合格的抵押物而贷不到款。新型农业经营主体的金融需求,不仅表现在贷款上,还表现在农业保险上。事实证明,农业生产的规模越大,对保险的需求就会水涨船高,但是这种需求在现实生活中往往很难得到满足^①。

三、发达国家培育职业农民的经验借鉴

(一) 建立职业准入制度

在加拿大、美国、英国、德国等发达国家,成为职业农民的前提条件是获得“绿色证书”,没有证书的不能继承或购买农场。德国职业农民准入门槛更高、要求更严。德国联邦法规定:进入农业职业院校学习的学生,入学前需要与有农业技师管理的农场签订劳动合同,并在农业协会备案;学生在农业技师的指导下参加生产实践。只有理论学习和生产实践达到法律规定要求的,才有资格参加农业职业资格考试,考试合格的方能成为农业工人(职业农民);取得初级资格的农业工人,需要经过 5 年的生产实践并通过国家考试后才能取得农业师傅资格^②。

(二) 完善教育培养体系

为配合农业现代化发展,法国在 20 世纪末就建立了纵向层次鲜明、横向沟通紧密、整体衔接顺畅的现代农业职业教育体系,形成了中级、高级两个层次,农业职业培育、成人教育两种类型,业士(高中毕业)、学士、硕士、博士四级学位,技术工人、中级技术员、高级技术员、工程师四种职称,职业学习证书、职业能力证书、农业职业高中会考证书、农业技术高中会考证书、补充证书等多种证书

^①杨喜明:《破解农业经营主体融资难》,《中国农村信用合作报》,2016 年 3 月 22 日。

^②许竹青,刘冬梅:《发达国家是怎样培养职业农民的》,《经济参考报》,2013 年 8 月 6 日。

文凭,学校教育和机构培育相结合的完整教育培养体系^①。

(三) 依法规范培训行为

加拿大先后颁布了《农艺教育法》(1913年)、《失业人员及农业补助法》(1937年)和《国家林业计划》(1939年)等法律法规,对农民职业教育给予法律保障与资金投入保证^②。英国于1964年和1973年分别颁布实施了《产业训练法》《就业与训练法》,对职业教育机构设置和管理、职业培训设施与质量控制等做了明确规定。2008年,美国农业法案批准农场主和牧场主发展计划(Beginning Farmer and Rancher Development Program,简称BFRDP),根据该计划,2009—2012年美国每年提供7500万美元法定资金用于新型职业农民农业生产技能和农业经营管理能力方面的培训^③。

(四) 积极扶持职业农民

不少发达国家通过发放农业专项贷款等形式为职业农民成长提供资金支持。2010年,美国投入176亿美元贷款,其中至少35%的直接和担保贷款及40%的其他各项贷款给职业农民。美国新农业法草案还完善了“农民发展机会法案”,为职业农民提供更多的贷款援助以创造公平的发展机会。

四、创新培育新型职业农民的路径

(一) 培育对象遴选:存量优先、兼顾增量

培育对象遴选存量优先。遴选培育对象时,应把具有从事农业生产意愿、具备一定科学文化水平、希望提升农业生产技能,并且正在从事农业生产经营的专业大户、家庭农场经营者、农民合作社带头人、农业企业骨干、返乡涉农创业者、农业雇工,以及从事农业产前、产中、产后经营性服务的骨干人员作为重点培育对象。

把未来从业者作为候选培育对象。“谁来种田”是当今面临的现实问题。但是,随着经济社会发展,农业产业从业者“腾笼换鸟”不可避免,只有“优胜者”才能成为未来农业从业人员也不会遥远。未雨绸缪之际,应将中等、高等院校毕业生(特别是农业院校毕业生)、农村退役士兵、农业科技人员以及有意愿到农村创业的城镇人口作为新型职业农民的后备人选,进行引导性培育。

(二) 培育体系构建:公益为主、市场为辅

以公益性教育培训机构为主体。构建以公益性教育培训机构为主体、多种资源和市场主体有序参与的“一主多元”新型职业农民教育培训体系。鉴于新型职业农民培育具有公共品属性,应积极发挥农广校、涉农院校、农业科研院所、农机推广机构等公益性机构在新型职业农民培育(特别是培训)中的积极作用。

注重发挥市场机制作用,引导社会力量参与新型职业农民培育。与发达国家相比,我国新型职业农民培育投资主体单一、培育经费相对不足。国内外发展经验表明,构建由政府主导、社会力量参与的多元化新型职业农民培育资金筹措机制,是解决新型职业农民培育经费不足问题的有效措施。发挥政府主导作用的同时,需要积极发挥市场机制作用,采用信贷、保险、税收等政策工具,引导农业企业、农民合作社、金融机构等社会力量参与新型职业农民培育。

(三) 培育模式选取:因地制宜、融入“互联网+”

因地制宜选取培训模式。根据生产型、服务型与经营型三种新型职业农民从业特点及能力素

^①危旭芳:《培育新型职业农民助推农业供给侧改革》,《学习时报》,2016年4月4日。

^②叶俊焘,米松华:《新型职业农民培育的理论阐释、他国经验与创新路径》,《江西社会科学》,2014年第4期。

^③李国祥,杨正周:《美国培养新型职业农民政策及启示》,《农业经济问题》,2013年第5期。

质要求,按需求导向制定分产业、分区域、分类型的职业农民培训方式,实施课堂培训、进村办班、现场教学等灵活多样的培训方式,因地制宜选取“农民田间学校模式”“双培养模式”“联合培育模式”“政府主导企业扶持模式”以及“一主多元培育模式”^①。

探索“互联网+”培育模式。互联网技术的应用普及是未来农村发展大趋势,培育新型职业农民应借助“互联网+”强大引擎,积极建设新型职业农民远程教育平台、信息化服务云平台,让农民随时随地通过电视机、智能手机、电脑、ipad等终端完成在线学习、技术咨询等事项,早日进入信息高速公路。

(四) 培育效果考核:综合全面、科学规范

考核对象多元。从培育主体、培育对象来看,培育效果考核至少涉及政府部门、培训机构、新型职业农民三个方面。鉴于培育新型职业农民具有明显的公益性、基础性、社会性,属于政府部门基本公共服务内容,对政府部门建立自上而下的绩效考核机制是提高新型职业农民培育效果的关键环节。《发展规划》不仅要求各地将新型职业农民培育纳入农业现代化和粮食安全省长责任制、“菜篮子”市长负责制考核指标体系,而且明确提出建立中央对省、省对市县自上而下的绩效考评机制。注重政府部门绩效考核的同时,下一步的工作重点和难点是制定政策,科学考核培训机构、新型职业农民。

考核内容全面、考核手段科学。以培训质量为核心,将培训数量、培训层级等客观指标与培训对象满意度等主观指标相结合,构建综合性考核指标体系。为保证考核结果的公正性,尽量采用信息化考核手段,以网上考核为主;或者委托有资质的社会组织(第三方)对培育效果及培育资金使用情况进行评估考核。

(五) 扶持政策制定:跟踪服务、定向扶持

构建跟踪服务长效机制。教育培训对新型职业农民培育的重要性显而易见,是否建立跟踪服务长效机制对新型职业农民培育效果的巩固不容忽视。各地实践经验表明,相对于电话回访、信息平台交流等跟踪服务方式,组织专家和技术人员在重要农时深入田间地头对参训学员开展现场技术指导更为实用、更受欢迎。另外,建立农技人员定点定员联系制度也是实现精准服务的重要举措,有利于提升新型职业农民培育效果、培育质量。

完善定向扶持政策体系。将新型职业农民资格认定作为获取政策扶持的前提,从教育培训、资格认定、土地使用、信贷发放、税费减免、技术服务、农业保险、社会保障等方面制定系列优惠政策,加大对新型职业农民的政策扶持力度,增强新型职业农民的职业自豪感。实现农业经营有门槛、收入有保障、从业有扶持,为实现“让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园”奠定坚实基础。

[责任编辑:萧景 jdxbshehui@163.com]

^①苑梅:《培育新型职业农民的财税政策建议》,《中国财政》,2016年第15期。