

新型职业农民培育政策： 变迁特点、效应评析及完善方向

杜 彬

(云南农业大学 职业与继续教育学院,云南 昆明 650201)

摘要:开展新型职业农民培育工作是推进农业现代化以及加大农业供给侧改革的根本要求。自从2012年中央1号文件提出大力开展新型职业农民教育以来,中央各部委与地方各级政府出台了诸多的政策文件。通过对这些政策文件的考察可以看到,新型职业农民培育的内涵不断丰富,主体来源不断拓宽,培训体系不断完善,扶持政策日渐全面。从整体上看,新型职业农民培育政策在实践中取得积极的成效,但同时法律保障、经费投入、执行精准度以及监督机制建设等方面还存在不足。故此,在未来新型职业农民培育政策改革中,要进一步从法律支持、投入体系、教育扶持、管理服务等方面加以完善。

关键词:新型职业农民培育;政策;变迁;效应;不足;完善

中图分类号:G725

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2018)10-035-06

新型职业农民培育是推进农业现代化以及加大农业供给侧改革的关键要素。自从2012年中央1号文件提出“新型职业农民”这个概念以来,连续6年在1号文件中提出要加大新型职业农民培育的力度,中央各部委及地方各级政府也相继出台了诸多政策文件,规范在新型职业农民培育过程中的种种问题,推进新型职业农民培育实践的发展^[1]。新型职业农民培育是一项公益性的教育事业,在这个过程中政策的支持是极为重要的。因此,通过对2012年以来新型职业农民培育政策文件的梳理,可以帮助我们更好地了解新型职业农民培育政策的变迁特征。同时,在梳理过程中也可以看到新型职业农民培育政策的成效及政策实施的不足,由此在这个基础上方能把握好未来新型职业农民培育政策改革及完善的方向。

一、我国新型职业农民培育政策的变迁特点

围绕新型职业农民培育的问题,中央各部门及地方各级政府不断细化政策规范,出台诸多的

政策文件,这些文件就新型职业农民的内涵、类别、范围、培育方式、认证资格、政策支持、经费来源等做了具体的规范^[2]。这些政策文件的出台,既为新型职业农民培育以及扩大新型职业农民队伍创造了较好的政策保障,也体现了党和政府对培养农业接班人、保障农业及粮食安全的高度重视。通过对这些政策文件的分析,可以看到过去六年来新型职业农民培育政策的变迁特点。

(一) 新型职业农民的概念与内涵在不断丰富

“新型职业农民”这个概念是在2012年中央1号文件第一次提出来的,这个概念是借鉴2006年中央1号文件中的“新型农民”概念,也借鉴2008年中央1号文件中的“职业农民”概念,2012年政策文本对新型职业农民的表述,与2006年、2008年政策文本的表述是完全不同的,体现出概念内涵的递进特征。从名称的改变可以看到,国家对新型职业农民的内涵认知在走向成熟,也反映农业生产实践对农民素质、技能提出新的要求。整体观之,新型职业农民这个概念是在新型城镇化

及城乡一体化背景下提出来的,从一开始就摒弃了农民作为一种身份意义上的概念,而是将农民视为一种职业概念^[3]。新型职业农民不同于传统农民,而是新型农民与职业农民的结合体,充分体现了农村社会从封闭到开放、农业从传统到现代的变迁过程,更是反映了农民身份世袭象征的没落,是身份走向职业的重大转变。在农业现代化进程中,农民无疑是一种职业,有自身专业化发展的要求与方向,与中国经济社会发展转型过程是相适应的。不但在概念内涵上得以丰富,而且相关政策文件还对新型职业农民的类型做出明确的界定。与传统农民、兼业农民不同的是,新型职业农民可以分为生产经营型农民、专业技能型农民、社会服务型农民,每种类型中又分为高、中、低等三个层次,不同层次与不同类型之间是可以相互贯通的,进而形成三类协同、三级贯通的新型农民类型体系,充分体现了新型职业农民的专业化特征。

(二) 新型职业农民的主体来源在不断拓宽

农村人口的快速流动与分化影响着农民概念的表达。按照国务院发展研究中心的数据看,自从1984年以来,我国农村流动人口平均每年以300万人次的速度在增长^[4]。2011年,我国的城镇化率就已经突破50%,达到52.6%,城镇人口首次超过农村人口。农村人口的流动推动了城镇化的发展,进一步改变了社会结构。同时,在农村工业化及农业产业链不断延伸过程中,农民概念的职业指向也在不断拓宽。农业产业链延伸是农业现代化发展的必然,当前部分农业产业链已经从第一产业延伸到第二、第三产业,农业这个改变也从传统的种植业向涵盖农林牧副渔“大农业”概念延伸。在现代农业产业链体系中,农业既包括种植,也包括前期的生产资料供应与销售和后期的农产品加工、运输、储存以及由此形成的物流、信息流。现代化的农业产业链已经成为现代经济结构的一部分,因此,新型职业农民的主体来源是在不断拓展的。2012年中央1号文件指出,新型职业农民的主体来源包括在农村从事农业生产的乡

村精英、种养大户、大学生村官、返乡创业农民工,到后来,直接提出现代农业生产者是新型职业农民的主体,而农业经营者、农产品加工者以及居住在农村不从事农业生产而从事农业服务的人,均属于新型职业农民的范畴,均是新型职业农民培育的对象^[5]。从这个意义上看,新型职业农民培育的范围在拓宽,突破了户籍与身份对农民的限制,使得农村劳动者、城镇劳动者均可以成为新型职业农民的培育对象。

(三) 新型职业农民的培育体系在不断完善

实际上,教育内容与教育目标是息息相关的,尽管不同的群体教育目标的侧重点有所不同,但教育内容必须是围绕教育目标来进行的。从整体上看,我国新型职业农民教育的内容包含四个方面:一是农民劳动力转移培训教育。这类教育内容是提升农民非农技能与综合素质,推进农民市民化进程。二是农民职业技能培训。这类教育内容包括对农民进行科技、文化、经营管理、生产技术等方面的培训。三是农村服务与管理培训,主要是提升新农村建设与新型城镇化建设中农村干部的领导能力及服务意识。四是新型农民文化素质提升培训。这类培训是解决部分农民学历低的问题,学历补偿教育是主导。此外,还应该推进民主法制、道德观念等方面的教育。当然,我国“三农”问题发展并不平衡,东部、中西部地区有较大差距,汉族地区与少数民族地区有一定差距,农耕区与养殖区、畜牧业区域也有不同,各地在开展新型职业农民培育活动中,应该按照各自区域的实际情况差别,在教育内容上可以有所侧重。

(四) 新型职业农民培育扶持政策在日渐全面

2012年以来,为了更好地推进新型职业农民培育工作的开展,中央各部门及地方各级政府在农村土地改革、农民教育培训资金投入、培训成本补偿、创业补贴等推出主动的扶持政策。当前,我国各级政府针对农民需求,开展了各类职业培训工程,而且这些工程大部分是免费的,对农民职业技能的提升有较好的促进作用,但是在很多地方,农民参与的积极性并不强,甚至有排斥感。面对

这样的情况 要破除农民的后顾之忧 ,提升农民参与的积极性 ,就应当建立农民参与培训的成本补偿制度。各级政府应该在财政预算中单独列支 ,专款专用 ,建立成本补偿机制。2016 年中央 1 号文件针对这个问题 ,明确提出要建立农民教育培训补偿体系 ,要求各级政府在资金来源、补偿方式等方面完善。事实上 ,各级政府在过去的几年时间内 ,立足于本地新型职业农民培育的现实状态 ,积极出台农民参与培训的成本补偿制度、细化补偿方式等 ,提升了农民参与教育培训的积极性 ,提升了新型职业农民培育的实效。

二、我国新型职业农民培育政策的效应评析

(一) 新型职业农民培育政策的积极效应

1. 中央各部门及地方各级政府注重新型职业农民培育的制度设计。新型职业农民培育工作事关农业现代化与城乡一体化的发展 ,是一个系统的长期工程。各级政府高度重视新型职业农民培育制度体系的整体设计 ,积极做好各类制度创新与政策衔接 ,提升了政策开展的针对性与时效性。自从 2012 年中央 1 号文件首次提出新型职业农民概念以来 ,农业部、发改委、教育部、财政部、人力资源和社会保障部等部委积极细化中共中央、国务院的政策 ,力促该项政策的落实。2012 年当年农业部就印发《关于新型职业农民培育的试点工作实施方案》确定了全国 100 个县市区开展试点培训工作。到 2014 年试点范围扩大到 300 个县市区 ,到 2015 年已经覆盖 500 个县市区 ,2017 年提出到 2020 年力争使得新型职业农民的总数超过 2000 万人。除了中央部门以外 ,地方各级政府也积极落实中央政策 ,做好制度规范 ,规范培训方式 ,将培育新型职业农民作为解决“三农”问题的突破口。正是因为从中央到地方各级政府的积极落实 ,出台针对性、操作性较强的细化政策 ,才保证新型职业农民培育的方式在不断规范 ,规模在不断扩大。

2. 新型职业农民培训的资金支持不断增长。新型职业农民培训作为一项公益性强的教育事

业 ,需要国家与各级政府的财政支持。一方面 ,从 2012 年以来 ,中央财政每年有新型职业农民培育的专项经费支持 ,如 2015 年 ,财政部宣布安排 11 亿元用于新型职业农民培训工作 ,同时还安排 26 亿元的专项资金来推进农业技术推广体系改革与创新;到 2016 年中央财政继续扩大新型职业农民培育的经费支持 ,达到 14 亿元 ,同时继续安排 26 亿元资金用于加强农业技术推广体系建设。另一方面 ,中央财政与地方财政在涉农专业、农业职业教育、农民培训助学政策、补贴政策等方面的经费支持也在不断增加。2012 年 ,教育部出台《关于扩大中等职业教育免学费政策范围 ,进一步完善助学金制度的意见》,对农民参加全日制中职教育培训 ,在规定的学时内完成学习计划 ,可以享受免学费及助学金政策。2013 年 ,财政部、教育部联合发文 ,要求对于符合条件的中高职学校毕业生、退役军人、返乡农民工创业的行为给予信贷支持或补贴。2014 年 ,教育部在《新型职业农民中等职业教育资助办法》中 ,提出建立职业教育国家购买服务等。这些政策的出台 ,使得新型职业农民培训经费有了长期的保障 ,为新型职业农民培训工作的开展提供巨大的动力。

3. 新型职业农民培育的制度环境不断改善。自从 2012 年以来 ,在过去的几年时间内 ,各地各级政府高度重视新型农民培育制度环境的改善 ,为新型职业农民培训构筑一个良好的社会环境。2015 年的中央 1 号文件提出要完善新型职业农民的金融支持服务 ,建立信贷支持体系;2016 年的中央 1 号文件要求建立新型职业农民养老保障体系;2017 年的中央 1 号文件要求建立社区教育、成人教育、职业教育购买服务 ,为新型农民提供多元化的培训产品。除了中央政策支持以外 ,各地如上海、湖北、江苏等地也积极出台细化的政策体系 ,制定了符合本区域及本地农民发展现状的新型职业农民培育的地方性法规及规章。这些政策的出台不仅为新型职业农民培育提供制度方面的保障 ,还为农民参加教育培训解决了后顾之忧 ,为农村社会发展培养了大量的实用型技术人才。截至

2017年年底,全国新型职业农民人数突破1400万人,比2012年增加58.6%,成效极为显著^[6]。

4. 新型职业农民培育体系全面铺开。2012年的中央1号文件提出要建立各部门协同、各行业参与的新型职业农民培训体系,提高培训补助,探索建立多元化的培训方式。2013年的中央1号文件更是强调要加大对农村种养大户、农民专业合作社、家庭农场的经营者的培训力度,探索多种方式的培训方法。在政策的引导下,当前新型职业农民培训工作充分利用现代信息技术,积极开展三种形式的教育活动,即面授教育、远程教育、上门服务培训。面授教育在主体性教育形式,通过各级各类学校集中对新型农民开展分类的科技、文化、管理、民主法制等方面的培训,通过文化竞赛、学习展示等方法作为辅助教学手段;远程教育借助于当前的网络教育、广播电视系统进行远距离的教育培训活动,其能够跨越时空,对偏远地区享受优质教育资源起到较好的推动作用;上门服务培训主要是针对农民的实际需求,直接上门单独服务或是在田间地头实施现场指导,这类形式有助于提升新型农民教育的针对性。通过建立多种培训模式与体系,结合农民的实际需求来开展培训,提升了培训的效率与效果。

(二) 新型职业农民培育政策存在的不足

1. 新型职业农民培育政策缺乏基本的法律保障。政策作为一种指导性规范,其在强制力、保障性、执行力等方面相对于法律是有一定差距的。任何政策要想得到良好的、持久的执行,必须以法律为后盾。从2012年以来,我国就新型职业农民培育问题出台了很多政策文本,这些政策文件多是一些纲领性文件,规定的内容较为宽泛,在具体操作上缺乏针对性,其效力也不具备强制力,执行的过程对地方政府的实施细则有较大的依赖,由此导致各地区在执行过程中存在较大差异,难以保证政策的统一性^[7]。之所以存在这样的问题,关键就在于新型职业农民培育政策没有专门法律的支持。目前与农民职业培训相关的法律只有《农业法》《职业教育法》等法律,但这些法律并不

属于专门法律,其对新型职业农民培育政策的支持力度是有限的。因此,要想保证新型职业农民培育政策的落实与执行,还应该从立法层面规范新型职业农民培育的方式方法、实施模式、经费保障、主体责任等,进而提升政策的执行力。

2. 新型职业农民培育政策还缺少长久的经费投入保障体系。新型职业农民培育是公益性教育事业,经费投入既是其重要保障,也是重要的制约因素。尽管当前中央各部门及地方各级政府出台了很多新型职业农民培训的经费投入政策,但是到现在,各地仍没有支持新型职业农民培育的专项预算。加上新型职业农民培育职能的分散,如教育、农业、财政、发改委、扶贫办、妇联、人力资源和社会保障等各个部门均有培训经费,但各个部门之间缺乏协同,在一定程度上造成经费使用的浪费。更为重要的是,无论是中央政策还是地方政策,均没有对新型职业农民培育的经费人均标准进行细化,各级政府基本上是按照自身的财政状况来决定投入多少,有些财政困难的基层政府几乎没有这方面的经费投入,这就导致新型职业农民培育实际发展状况是不平衡的。从这个意义上看,要保证新型职业农民培育的稳定发展,各级政府要建立长效的投入机制,细化人均经费标准,明确各级财政的分摊比例,强化经费使用的监督过程等,唯有如此,才能保障新型职业农民培育工作持久开展。

3. 新型职业农民培育政策执行的精准度不高。就当前新型职业农民培育政策的内容看,在组织实施、运行机制、管理服务、培育定位等宏观方面的规定是较为翔实的,但在微观支持方面的规定较为粗放,精准度不够,导致执行过程中缺乏针对性。如在信贷支持与社会保障方面,现有的政策对新型职业农民在信贷、利率、标贴、成果奖励、养老保障等方面的优惠没有明确的细化规定;新型职业农民获得的资格证书与生产扶持未能实现挂钩,农民无法享受到学习成果带来的优惠;在农业接班人培养方面的优惠政策力度还不够大。因此,要想提升农民参加新型职业农民培训的积

极性,提升政策的执行力,就必须强化微观政策的细化工作。

4. 新型职业农民培育政策的监督与激励机制不健全。一方面,尽管我国大多数地方政府较为重视新型职业农民培育政策的推进,但仍有一些地方政府对此并不重视,甚至出现基层政府及村干部套取农民培训补贴、经费等问题。因为在当前政策实施过程中,无论是中央还是地方均缺乏明确的监督机制,没有确定政策监管部门,更没有处罚措施,这就导致部分干部违法成本较低,政策执行起来随意性较大^[8]。另一方面,地方政府对政策执行缺乏考核机制。部分地方新型农民培育政策在执行过程中之所以具有一定的随意性,就是因为没有建立考核机制。在没有专项考核机制的情况下,培训的组织实施、管理服务以及经费使用问题就存在不少漏洞,在一定程度上影响了新型职业农民培育的质量。

5. 新型职业农民培育政策的配套制度不健全。具体而言:一是教育主体的合力不够。开展新型职业农民培训,需要农村成人教育、职业教育、社区教育等主体充分发挥合力,做好资源共享。在现实情况下,因为政策规定得不明确,教育主体的合力难以发挥,各自为战的现象较为突出。二是职业资格准入及证书制度不完善。新型职业农民政策将农民视为一种职业,不再是身份与户籍象征,在这个制度体系下,需要建立新型职业农民的准入标准、岗位标准及晋升模式。从现实情况看,这些标准基本是不存在的,没有统一的标准,就无法形成规范的发展模式。此外,在职业资格证书方面也不完善,各类证书未能实现与惠农政策对接,降低了证书对农民的吸引力。

三、我国新型职业农民培育政策的完善方向

(一) 进一步完善新型职业农民培育政策的法律支持

1. 在国家层面上应该积极推进新型职业农民培育的立法工作。在这个过程中,需要做好充分的调研论证,制定出一部针对性、操作性强的“新

型职业农民培育培训法”,通过法律的形式规定新型职业农民的准入标准、认证方式、政策支持、培育模式、主体责任等问题,对新型职业农民培育的相关利益者的权利和义务也要做细化规定,明确投入方式,确立中央与地方政府的分摊比例,进而保障政策执行的稳定。

2. 鼓励享有地方立法权的地方政府要积极出台针对本区域的新型职业农民培育方面的法规、规章。地方政府在制定法规及规章过程中,要进一步强化对国家立法的细化工作,明确法律执行的重难点,提升法律实施的效率。

3. 明确建立政策—法律监督机制。在国家立法过程中,应该明确违反新型职业农民培育政策的具体后果,对于不履行法律义务的主体及个人要明确其责任方式,进而提升新型职业农民培育政策的执行力,提升各个主体执行政策的自觉性。

(二) 进一步完善新型职业农民培育的教育投入机制

1. 各级地方政府应当将新型职业农民培育经费纳入本地区的年度预算中,制定专门的教育规划,明确目标机制,按照地区的经济社会发展水平,确立人均经费标准,并保持每年适度增长,并建立经费使用监督机制。

2. 加大对新型职业农民培育的专项经费支持。专项经费主要是用于改善农民教育培训的软硬件设施、农民教育补偿、教师培训等方面。这些方面事关新型职业农民培训的质量,要确保专款专用。

3. 积极拓宽经费投入来源,建立多元化的新型职业农民培育投入体系。各级政府应当通过政策优惠吸引更多的民间资本、社会资本参与到新型职业农民培训体系中,明确其投入方式及比例,特别是要鼓励涉农企业、非政府组织、涉农金融机构、农民专业合作组织积极参与新型职业农民培育的投入工作,确保多元化的经费投入体系日渐常态化、制度化。

(三) 进一步完善新型职业农民培育的教育扶持政策

1. 要积极出台涉农从业者创业的教育支持政策。一方面,这些教育支持政策要对现有的农村种养大户、家庭农场、专业合作社的负责人倾斜,帮助他们提升学历、技能与综合素养,特别是要加大对这些主体的管理经营、农业技术等方面的培训;另一方面,要为退役军人、初高中毕业不再就读的年轻人、涉农专业大学毕业生、返乡创业农民工、城镇居民等有到农村创业意愿的人提供教育支持,帮助他们提升创业经验,为其创业过程提供更多的信贷、资金、人才、智力等方面的支持。

2. 完善教育补助及优惠政策。各级政府可以按照本区域新型职业农民的实际状况,建立考核机制,对于已经获得新型职业农民认证的人给予一定的物质奖励或创业资助。对于获得各类高级职业资格证书的农民要在金融、技术、资本等方面给予政策倾斜,提升职业资格证书的实际用处,进而间接促进农民积极参与到新型职业农民培育体系中,同时也能够激励农民不断学习,从而获得资格晋升。

(四) 进一步完善新型职业农民培育的管理服务制度

1. 建构新型职业农民的动态管理制度。首先,建立并完善新型职业农民资格准入制度。新型职业农民作为一种职业,理应有准入机制,必须明确新型职业农民“入职”标准,规范培育对象范围。通过建立资格准入制度,将新型职业农民资格证书与信贷、保险、社保、补贴等优惠政策挂钩,提升职业的吸引力,由此引导种养大户、家庭农场主、涉农专业大学毕业生、大学生村官等加入新型职业农民队伍中。其次,建立新型职业农民的考评机制。按照前述三种分类,分别建立生产经营型、专业技能型、社会服务型等三种类型的考核标准,保持不同类别、不同层次之间的转换与互通。最后,建立新型职业农民的退出制度。新型职业农民是一种资格,既有准入,也当然允许退出,对考评不合格的或是自愿退出的,应当准许其退出,如此才能保证新型职业农民队伍的活力。

2. 完善新型职业农民培训的教育管理与服务制度。首先,在教育产品上,引入竞争机制,特别是对政府购买的教育产品应当采取招标形式,让农民按照自己的需求来选择培训机构与教育产品。其次,在新型职业农民培育工作中,针对不同类型、不同层次的教育培训服务,要明确相关考核标准,进而保证教育培训过程中的质量。再次,建立新型职业农民培育的后续反馈制度,通过访谈、问卷等形式对农民参加培训的满意度进行调查,通过反馈来改善新型职业农民培育的质量。最后,进一步完善新型职业农民培育的终身教育体系。新型职业农民作为一种职业,同社会其他职业是一样的,需要不断接受教育培训,不断提升自身技能,因此建立一个终身的继续教育体系,可以保证新型职业农民能够随时随地地参加培训学习,保持其技能、文化、学历与素质的更新与提升。

参考文献:

- [1] 吕莉敏. 新型职业农民培育的政策变迁与趋势——基于2012-2017年相关政策的分析[J]. 职教论坛, 2017(16): 26-31.
- [2] 肖菲, 王桂丽. 我国新型职业农民培育政策沿革探究[J]. 江苏开放大学学报, 2016(2): 36-41.
- [3] 颜廷武, 张露, 张俊飏. 对新型职业农民培育的探索与思考——基于武汉市东西湖区的调查[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2017(3): 35-41.
- [4] 王一涛. 农民的社会流动与教育[D]. 武汉: 华中师范大学博士学位论文, 2007.
- [5] 徐涌, 戴国宝. 我国新型职业农民培育问题与对策研究[J]. 成人教育, 2013(5): 77-79.
- [6] 刘西涛. 现代农业视角下新型职业农民培育: 现实困境与制度设计[J]. 职业技术教育, 2016(13): 60-64.
- [7] 马建富. 新型职业农民培育中政府的角色及作为[J]. 中国职业技术教育, 2016(18): 64-68.
- [8] 卓炯, 杜彦坤. 我国新型职业农民培育的途径、问题与改进[J]. 高等农业教育, 2017(1): 115-119.

【杜彬: 云南农业大学职业与继续教育学院副教授, 硕士, 主要从事教育管理、区域经济研究】