

江苏省新型职业农民扶持政策现状·存在问题及对策

齐乃敏, 蒋平, 崔艳梅 (江苏省职业农民培育指导站, 江苏南京 210036)

摘要 阐述了新型职业农民扶持政策的重要意义, 介绍了江苏省新型职业农民扶持政策现状, 分析了目前存在的问题及其成因, 并对进一步完善扶持政策体系提出了相应对策。

关键词 江苏省; 新型职业农民; 扶持政策; 对策

中图分类号 S-01 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)36-0229-04

Current Situation, Existing Problems and Countermeasures of New Professional Farmers' Supporting Policy in Jiangsu Province
QI Nai-min, JIANG Ping, CUI Yan-mei (Professional Farmers Training Guidance Station in Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210036)

Abstract The important significance of new professional farmers' supporting policy was expounded, the current situations of new professional farmers' supporting policy in Jiangsu Province were introduced, the existing problems and causes at present were analyzed. And some countermeasures were proposed for further improving the policy supporting system.

Key words Jiangsu Province; New professional farmers; Supporting policy; Countermeasures

政策扶持是我国建立职业农民制度的核心内容, 是培育新型职业农民的创新举措和根本保障。实现职业农民扶持政策的政策制度供给, 有利于吸引、留下、储备更多高素质农业劳动者, 壮大职业农民队伍, 有利于集聚资源要素进入农业农村, 促进人才、资本与土地的良性互动, 培育农业农村发展的新动能, 进而推动建立一支知识型、技能型、创新型的职业农民大军, 为江苏农业高质量发展提供人才支持。

近年来, 江苏省部分市县已经陆续出台了各类新型职业农民扶持政策, 但个别政策仅描述性规定了新型职业农民可以享受的优惠政策, 可操作性不强, 特别是缺乏国家和省级层面的支持。因此, 需要在分析总结地方实践的基础上, 分析乡村人才振兴背景下新型职业农民培育面临的新形势和新要求, 综合考虑农民的政策需求、不同政策间的衔接, 在人才培养、产业扶持、技术支持、金融保险和社保保障等方面做好政策制度设计, 循序渐进, 逐步做到定向扶持政策到位、保险福利保障到位、制度实施配套到位。

1 新型职业农民扶持政策的重要意义

在新型职业农民教育培训、规范管理和政策扶持“三位一体”培育体系中, 政策扶持是推动新型职业农民成长的基本动力, 也是构建职业农民制度的根本保障。新型职业农民是现代农业发展的主导力量, 其从事的农业生产经营面临市场和自然双重风险, 需要建立、制定和落实新型职业农民扶持政策体系^[1]。加强对相关扶持政策的研究, 明确扶持对象、政策需求、政策范围和扶持力度等问题, 对于壮大新型职业农民队伍、筑牢乡村人才振兴基石具有重要意义。

一是有利于提高国家和省惠农政策的有效性。培育新型职业农民是国家做出的历史性、战略性举措, 旨在解决“谁来种地, 如何种好地”的问题。新型职业农民培育试点工作迄今已有 8 年, 全面启动新型职业农民培育工程时间较短,

培育政策的制定与完善还需要继续探索和实践。江苏省是我国东部沿海发达省份, 对江苏省新型职业农民培育政策开展全面探析有助于为政府部门修订和完善政策举措提供现实依据, 也有助于指导地方新型职业农民培育工作的健康顺利推进。

二是有利于加快农民职业化进程。农业农村部在 2018 年 1 月出台的“十三五”全国新型职业农民培育发展规划中明确提出, 要推进教育培训、规范管理和政策扶持“三位一体”制度建设。目前, 全国 18 个省(区、市)制定了省级新型职业农民的认定管理办法、意见和细则, 已有 1 096 个县(市)出台新型职业农民扶持政策, 青岛市以政府令形式明确了培育制度^[2], 职业农民培育工作正向制度化、法制化轨道迈进。通过政策引导逐步提升农民的社会地位, 使农民逐步享受到与城里人一样的尊严和社会地位, 有助于促进第一、二、三产业的融合发展, 进而推进农民职业化进程, 为加快农业现代化提供人才支撑。

三是有利于推进江苏省农业的高质量发展。随着国家对农业扶持力度的加大, 资本、技术等现代生产要素不断进入江苏省农业领域, 但职业农民的规模和素质明显不适应这种形势变化。江苏省省委、省政府下发《关于聚焦富民持续提高城乡居民收入水平的若干意见》, 提出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、加快建成农村全面小康社会的重要抓手。政策扶持是新型职业农民培育的重要环节, 是增强新型职业农民吸引力和促进新型职业农民发展的关键措施^[3]。加强对新型职业农民的政策扶持, 有利于调动农民务农的积极性, 有利于确保有限的农业资源由高素质农民经营, 提高江苏省农业劳动生产率、土地产出率和资源利用率, 有利于提高农民的生产经营效益, 推进农民职业化进程, 进而有利于推动实现江苏省农业高质量发展走在前列。

2 江苏省新型职业农民培育扶持政策发展现状

近年来, 江苏省通过协调整合现有政策, 逐步构建起支持新型职业农民教育培训、产业发展、创业创新、金融保险、人才激励和社会保障等衔接配套的扶持政策体系。2015 年

基金项目 中央农业生产发展资金资助项目(农财发[2018]13号); 江苏省省级农业科技创新及推广专项(苏农财[2018]14号); 江苏省第五期“333工程”培养对象项目。

作者简介 齐乃敏(1978—), 女, 江苏新沂人, 高级农艺师, 硕士, 从事园艺栽培育种和农民教育培训研究。

收稿日期 2018-08-20; **修回日期** 2018-08-30

8月江苏省政府办公厅出台《关于加快培育新型职业农民的意见》,明确了一系列政策举措。随后,江苏省农委下发《关于贯彻落实省政府办公厅关于加快培育新型职业农民意见的通知》,细化扶持政策。目前,苏州、南京等12个设区市和43个县(市、区)政府分别出台有关新型职业农民培育意见;苏州、盐城2个设区市和24个县(市、区)出台新型职业农民认定管理办法,落实具体扶持政策。

2.1 教育培训政策

2.1.1 加强新型职业农民农民培育项目支持。自2006年起,江苏省省委、省政府将农民教育培训工作列入农村实事工程,到2018年省级财政累计补助11.4亿元。自2016年起,中央财政每年补助5000多万元来培育职业农民。江苏省各地优化涉农资金支出结构,逐步建立了新型职业农民培育长效投入机制,除中央和省级财政每年安排新型职业农民培训专项资金外,各市县也根据实际需要安排经费,扶持新型职业农民培训。据统计,2015—2017年江苏省市县两级财政安排专项资金1.5亿元。

2.1.2 打造新型职业农民教育培训体系。近年来,江苏省财政投入近300万元,用于构建新型职业农民教育培训体系,重点加强教学媒体资源建设、实训基地建设和师资队伍建设和。围绕新型职业农民培育的新需求,共评选出354个优秀视频、微视频、教材和PPT课件,进一步修订和更新教材库12种。出台《省级新型职业农民培育示范实训基地(田间学校)建设规范》(试行),积极推动实训基地建设。目前江苏省已建有各类实训基地、农民田间学校1300多个。培养一支爱岗敬业、求实创新、精干高效的专兼职教师队伍,建立数量充足、结构合理、素质优良的万人培育师资库。

2.1.3 实施免学费和学费补助政策。针对农民居住分散、年龄偏大、农事活动忙等特点,探索以“半农半读”为核心的“送教下乡”农民中职教育新模式,做到在农业产业链上开展人才培育,实现教育培训与农业生产周期同步,实践实训与农业生产环节融合。自2009年起,“半农半读”中职涉农专业学生可享受每生每年1200元的免学费补助政策,截止2017年江苏省财政支持涉农专业免学费补助达1.31亿元,获益农民累计4.1万人。

2.1.4 着力畅通学历提升通道。自2013年起,苏州、扬州和盐城等地采取“定点招生、定向培养、协议就业”方式,委托农业院校开展学历化、专业化、职业化为一体的“订单式”培养,储备了一批有学历、能创新的“知农”,财政全额补贴学费。2017年,江苏省省委组织部、教育厅、财政厅和农委等有关部门和各设区市共同推进“定制村官”培育工程。2016—2017年培育“定制村官”245人,每生每年享受学费补助8000元,共补助3年。昆山市实行“获证后补助”形式,支持新型职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育。自2018年起,每年招收涉农成人学历教育大专班50名、本科班30名,鼓励农民提升学历层次。

2.1.5 为新型职业农民提供法律法规保障。农业的基础性和新型职业农民教育培训的公益性,需要国家以法律法规形

式为新型职业农民培育事业的发展提供有力保障。自2017年5月起实施的《江苏省实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉办法》明确规定,地方各级国家农业技术推广机构应当参与培育新型职业农民。同时,地方各级人民政府应将农业技术推广资金纳入财政预算,并按照规定逐年增长。县、乡两级政府应保障农业技术推广机构开展职业农民培训必要的工作经费。这些规定从法律层面上为新型职业农民培育实施提供坚实有力保障。

2.2 产业发展扶持政策 由于新型职业农民概念提出的时间较晚,新型职业农民培育的实践探索有限,专门针对新型职业农民的产业扶持政策还在整合。新型职业农民是农民的优秀代表,是新型农业经营主体的重要组成。国家和江苏省制定实施了一系列产业发展扶持政策,特别是支持新型农业经营主体的政策,实质上也就是对新型职业农民的产业扶持政策。

鼓励新型职业农民流转土地、扩大经营规模。统筹整合农村土地整理、高标准农田建设、农村河道综合治理、小型农田水利建设等农业基础设施建设项目,引导其向新型职业农民生产区域或经营主体倾斜,逐步形成项目带动产业发展、产业促进新型职业农民队伍壮大的良性发展模式。江苏省内多地也进行了有效尝试。泗阳县为新型职业农民创办办的家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体提供土地整理和沟、渠、路、桥、闸等基础设施建设项目。新型职业农民参与创建无公害农产品、绿色食品、有机农产品品牌,除已有补贴外,分别按照0.5万元/个、1.0万元/个和2.0万元/个的标准给予奖励。南京市统筹各类农业产业项目,包括部、省和市级各类涉及农业生产、质量保障、信息服务、产业引导等方面的项目资源和科技成果,优先扶持由新型职业农民领办和创办的家庭农场、农民合作社、农业科技型企业等各类新型农业经营主体。对于新型职业农民达到一定比例的企业,优先安排市级各类农业项目。

2.3 农业创业创新扶持政策

2.3.1 搭建创业创新载体。积极利用各级各类农业产业园区、农民自治组织和各种评比活动等,为新型职业农民提供多种创新创业渠道。支持农民工返乡参与创业园和创业点建设,重点打造一批集创业孵化、政策咨询、开业指导、融资服务、跟踪扶持于一体的新型职业农民创业载体。昆山市和涟水县积极引导行业自治,成立新型职业农民协会,致力于帮助制定生产经营计划,提供政策法律咨询,发挥“培训、采购、销售、交流、合作”等市场化桥梁纽带作用,促进创新创业。2015年江苏省农业主管部门组织开展“江苏省首届新型职业农民培育暨农业创业致富大赛”,组织评选出“十佳新型职业农民”“科技之星”“创业之星”“带动之星”及“优秀新型职业农民”共51名,取得较好的社会反响。

2.3.2 推进创新创业多元培育。首先是开展大学生创新创业专题培训。自2015年起,江苏省农委与江苏省教育厅联合开展涉农专业大学生新型职业农民创业创新专题培训项目,鼓励引导他们投身农业就业创业。其次是组织境外培

训。2018年上半年,江苏省分批组织新型职业农民代表近41名,分赴法国、韩国、以色列、我国台湾等国家和地区考察培训,为全省新型职业农民创业就业发展注入新理念。第三是开展电子商务培训。随着全国新农人新技术创新创业博览会在江苏省的召开,全社会将聚焦“互联网+”时代下农业农村大众创业万众创新的热潮。自2015年起,江苏省开展农产品电子商务万人培训项目,提高农业生产智能化和经营网络化水平,推动互联网和实体经济深度融合,将小农户与现代农业发展有机衔接,促进农村第一、二、三产业的融合发展。

2.3.3 创设引导激励政策。南通市认定66名新型职业农民标兵,发放一次性奖励补助170万元。扬州市将19名新型职业农民列入“扬州英才培育计划”,作为优秀实用人才进行重点培养。通过人才发展激励政策,激发创新创业活力,确保人才引得来、留得住、用得好。在新型职业农民的培育过程中,涌现出常州市润土瓜蔬合作社社长张道衡、江苏军曼农业科技有限公司总经理鲁曼第十三届全国人大代表以及方应明、丁养锐等18位全国农业劳动模范;先后有13位同志获得“风鹏行动·新型职业农民”资助项目。

2.3.4 金融保险扶持政策。探索开展新型职业农民农村土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点,大力推动农业银行“金农贷”、邮政储蓄银行“富农贷”等融资产品,支持保险机构针对新型职业农民农业生产开展农业保险险种创新,提供优质保险服务^[4]。

南京市级财政设立“南京市新型农业经营主体贷款风险补偿基金”,出资2.5亿成立贷款风险补偿基金,向以新型职业农民为主要成员的各类新型农业经营主体发放惠农贷款;同时,让符合条件的人员享受40%的财政贴息。紫金农商银行推出“金陵惠农贷”产品,以优惠条件对各类农业新型经营主体发放贷款。出台《南京市扶持新型农业经营主体贷款贴息资金管理办法》,为新型农业经营主体农业生产、经营贷款提供贴息补助。涟水县通过安排农村金融讲座,举办“金融帮办”活动,进行“银农对接”“银社对接”“银企对接”,解决农民融资难、贷款难问题。2015—2017年,邮储银行涟水支行就对近500名学员发放贷款达5000万元。

2.3.5 社会保障和激励等政策。鼓励有条件的地区提高新型职业农民养老医疗等社会保险水平,逐步实行返乡务农大学毕业生人事代理管理。2015年10月,苏州市委办下发《苏州市新型职业农民社会保险补贴办法》,苏州市农业部门加强与人社、财政部门沟通协商,明确社保补贴标准、认定条件和发放流程,妥善解决了新型职业农民参加社会保障的开户与缴费问题,在全国首创建立起由个人缴费、政府补贴相结合的新型职业农民社会保险补贴制度。迄今为止,已向其中480名符合条件的人员发放社会保险补贴275万元。

3 江苏省新型职业农民培育扶持政策存在的问题及成因分析

经过实践探索,江苏省已建成一支高素质的新型职业农民队伍,在推动江苏省农业高素质发展走在前列中的作用日益凸显。但与乡村振兴对农业农村人才的迫切需求相比,与

务农农民的实际需求相比,扶持政策仍处于开局起步阶段,困难与挑战仍然艰巨。

3.1 省级层面未出台新型职业农民认定管理办法 2015年江苏省政府出台《关于加快培育新型职业农民的意见》,明确培育新型职业农民的一系列政策举措,扶持政策多为宏观引导,具有方向性。江苏省暂未出台对新型职业农民认定有详细、具可操作性的认定管理办法,导致新型职业农民的认定管理制度不完善,缺乏对新型职业农民认定管理、跟踪服务的规范,也尚未构建相应的动态管理机制。目前,已出台相关政策并开展认定工作的2个设区市和24个县,对新型职业农民认定的标准以及管理制度都存在差异,例如在年龄、户籍、学历、类型等方面都有不同要求。

3.2 各地重视程度不一制约扶持政策落地 培育新型职业农民是一项长期性、基础性、系统性工作,目前由于新型职业农民培育主要由各级政府的农业部门牵头,在扶持政策方面,需要与各级农业部门合作,同时也要与财政、教育、人力资源和社会保障、金融、保险以及社会力量等部门合作,受职能所限,在实际工作中存在出台政策落实情况不如意的情况。对获证后的职业农民,虽然江苏省省政府的意见已出台了一系列扶持政策,但各地市的针对性扶持政策落实不够及时、完善,导致农民参加培训认证的积极性不高,整体政策环境建设方面需要进一步加强。农业行政管理体制,尤其是各部门之间工作的协同机制是保障新型职业农民培育工作的重要保障,培育新型职业农民需要各部门协同开展工作^[5]。

3.3 新型农业经营主体与新型职业农民的扶持政策有待衔接完善 农业农村部韩长赋部长指出,新型职业农民是家庭经营的基石、合作组织的骨干、社会化服务组织的中坚力量,也是新型农业经营主体的重要组成部分;要推进新型农业经营主体与新型职业农民“两新并进、两新融合、一体化发展”。目前国家和江苏省出台的强农惠农政策大多面向新型经营主体,均未提及新型职业农民,这就造成新型职业农民国家和省扶持政策空白的现象。

3.4 法律政策滞后于农民职业化转型进程 法律和政策支持体系是培育新型职业农民的制度保障^[6],现行法律和政策支持体系建设还存在缺乏可执行性、过于分散、缺乏创新以及缺乏体系化建设等问题^[6],农民教育培训的法制化程度不高,农民教育培训尚未纳入法律体系,因此很难保证农民教育培训的规范化、长期化有效运作。

3.5 地域间扶持政策不平衡 江苏省区域经济发展很不平衡,特别是在新型职业农民培育政策方面,地方政府起着至关重要的作用。在苏南经济发达地区,已经进入工业反哺农业阶段,新型职业农民已享受社保和公积金。对于苏北经济欠发达地区,新型职业农民培育又是一个见效慢、经济效益较低的工作,积极性不高,扶持政策的落地落实存在难度。

4 完善新型职业农民培育扶持政策的对策

新型职业农民的培育和发展离不开国家宏观政策的支持。完善新型职业农民培育的政策体系,要健全新型职业农民培育法律法规,从法律层面将新型职业农民培育工作纳入

规范化和制度化的轨道;政府部门应加大对新型职业农民培育开展认定管理工作,确保政策“精准到人”;健全完善认定管理机制,全面探索建立职业农民制度。

4.1 建立健全培育法律法规保障机制 农业的基础性和新型职业农民教育的特殊性,决定了国家应以法律形式对职业农民教育的组织管理、经费投入、教育机构、职业农民接受教育培训的权利和义务等加以规范,为职业农民教育培养事业较快发展提供有力保障。在现有《职业教育法》《农业法》以及《江苏省实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉办法》的基础上进行完善。明确农民受教育的权利不容侵犯,同时也规定给予以农业就业、创业的公民一定的税收优惠。针对职业农民培训制定专门法律法规^[7]。借鉴西方发达国家农民教育培训立法和国内天津市、甘肃省、青岛市等地已经出台农民教育培训条例的经验和做法,加快江苏省级农民教育培训立法。

4.2 加快构建省级新型职业农民培育的认定管理机制 首先,加强顶层设计,在省级层面出台新型职业农民培育认定办法或者指导性文件,明确江苏省的总体目标任务。其次,规范新型职业农民的认定管理机制。通过制定相关政策,规范新型职业农民的认定工作。建立职业农民信息档案,完善评估标准体系,开展对职业农民的分级分类认定工作。同时,开展跟踪服务。最后,建立职业农民的动态管理机制。根据职业农民的培育情况以及实际执业情况,在完善职业农民准入制度的同时,构建相应的退出机制,及时调整职业农民信息,建立动态管理机制,以保持职业农民队伍的健康发展。

4.3 因地制宜出台产业扶持政策 良好的产业政策是实现产业兴旺、增强农业吸引力、保障人才活力的重要基础^[8]。根据江苏省的特点,以新型职业农民需要以集约化、规模化、专业化为条件,首先应调整农村产业结构,促进各产业升级,加快小城镇建设,促进剩余劳动力转移,加快探索土地流转

政策,使土地适当集中;其次,要在土地流转、农业补贴、农业保险、农业项目等方面,加大对新型职业农民的倾斜力度,确保种地能得实惠;再次,科学处理新型职业农民、新型经营主体和适度规模经营间的内在关系,促进“两新并行、两新融合”,将新型职业农民与新型经营主体发展统筹考虑,整合政策资源,保障政策效力。

4.4 全面建立职业农民制度 全面建立职业农民制度,是贯彻落实中央和省关于增加乡村振兴战略制度供给的重要方面,对于促进全省发展壮大职业农民队伍、推动乡村乡村振兴战略意义重大。制定职业农民制度需要强化顶层设计和系统思维,在认识上要高度重视,在措施上要瞄准症结,打通农业行政管理体制,缩小、弥合地区间差异,进而促进相关扶持政策的落地落实。职业农民制度是农村基本经营制度的补充完善,是加强城乡间人才要素双向流动的制度化安排。制度应充分体现国家和省强农惠农政策导向,增强农业从业吸引力,职业农民制度应具备六方面内涵,即能够明确职业属性和分类,建立完善的职业认定体系、畅通能力提升通道,推动创业就业支持到位、保险福利水平到位、制度实施保障到位。

参考文献

- [1] 纪绍勤,文承辉.新型职业农民培育制度探索与实践[M].北京:中国农业出版社,2017.
- [2] 宁晨希.培育新型职业农民的科技需求和政策研究[D].锦州:渤海大学,2017.
- [3] 王守聪,刘天金.新型职业农民培育途径和扶持政策研究[M].北京:中国农业出版社,2015.
- [4] 李德强,李学军.新农村建设中培育和扶持新型农民的途径与政策[J].安徽农业科学,2011,39(12):7476-7477,7480.
- [5] 胡钦杰.云南新型职业农民培育政策研究[D].昆明:云南大学,2016.
- [6] 钟慧.论培养新型职业农民的法律政策支持体系[J].云南大学学报(法学版),2016,29(6):85-93.
- [7] 成欣然.天津市新型职业农民培育的保障政策研究[D].天津:天津理工大学,2016.
- [8] 农业部科技教育司.加快构建新型职业农民政策扶持体系[J].山西农业,2014(3):24-25.

(上接第 226 页)

从新技术的发展与革新着手,全面推进教学内容的更新,拓展国际化授课思路,采用系统论方法,瞄准培养目标,将课堂教学、课程实习、科学研究、多媒体授课、网络教学等各环节有机结合起来,形成系统化的教学模式,从而提升该课程教学的吸引力,为农业资源与环境品牌专业的建设服务,促进专业人才培养水平的整体提升。

参考文献

- [1] 傅佩红,秦聪.多学科融合在《土壤地理学》教学课程中的优势[J].教育教学论坛,2013(18):83-85.

- [2] 王海燕,李素艳,杨晓娟,等.“土壤与土壤地理学”精品课程建设与探索[J].中国林业教育,2013,31(1):59-62.
- [3] 张甘霖,朱阿兴,史舟,等.土壤地理学的进展与展望[J].地理科学进展,2018,37(1):57-65.
- [4] 王丽,李建梅,王凯.基于 GIS 的土壤地理研究性教学模式初探[J].滁州学院学报,2011,13(5):119-120.
- [5] 罗明云.土壤微生物学与土壤地理学关系探讨[J].中国西部科技,2004(12):9-10.
- [6] 张静利.大学国际化课程体系的建构[D].镇江:江苏大学,2015.
- [7] 卢良恕.21 世纪我国农业科学技术发展趋势与展望[J].中国农业科学,1998,31(2):36-40.
- [8] 王晓雪,郭长军.将科研成果引入口腔修复学教学的探索[J].医学理论与实践,2017,30(7):1085-1086.

科技论文写作规范——文内标题

文章内标题力求简短,一般不超过 20 字,标题内尽量不用标点符号。标题顶格书写,文内标题层次不宜过多,一般不超过 4 级,分别以 1;1.1;1.1.1;1.1.1.1 方式表示。