

# 新型职业农民培训工作存在的主要问题及解决举措

——以阜阳市及皖北部分地区为例

李宗献, 耿勇, 李玉宏, 章春忠, 刘艳丽, 周继刚 (安徽省阜阳市颍州区委党校, 安徽阜阳 236005)

**摘要** 调查研究阜阳市及皖北部分地区新型职业农民培训工作中存在的生源单一、师资不均衡、农民差异化需求不能有效满足、效果评估过于程序化等问题, 分析问题产生的原因, 提出解决举措及对策建议, 以期形成各方合力, 有效规范新型农民培训工作, 加快推进农业现代化、城乡一体化进程。

**关键词** 新型职业农民; 培训; 存在问题; 建议

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-282-03

新型职业农民是指具有科学文化素质、掌握现代农业生产技能、具备一定经营管理能力, 以农业生产、经营或服务作为主要职业, 以农业收入作为主要生活来源, 居住在农村或集镇的农业从业人员。相对于传统意义上的农民, 这些将务农作为终生职业的农民具有更高的文化、更高的技术、更高的收入和更高的社会地位。

中央要求“制定专门规划和切实可行的政策, 吸引年轻人务农, 培育新型职业农民, 造就高素质的新型农业生产经营队伍”<sup>[1]</sup>。新型职业农民作为未来农业生产的主力军, 还是一支新生力量, 需要在实践中给予更多的帮扶、鼓励与培育。在农村人口、资金大量流失的今天, 培育新型职业农民无异于给农村经济培育“造血干细胞”。2014年以来, 安徽省阜阳市积极结合精准扶贫、产业扶贫开展新型职业农民培训, 并以此为抓手, 在促进全市农业现代化、农业产业结构调整、美好乡村建设等方面做了许多工作, 但是在基层实际培训过程中也存在一些不容忽视的问题, 如生源较单一、师资不均衡、农民差异化需求不能有效满足、效果评估过于程序化等问题。笔者利用两个月时间, 对安徽省阜阳市颍州区、颍泉区、太和县、阜南县及亳州市谯城区、宿州市萧县等地新型职业农民培训工作进行实地走访和问卷调查, 共调研17家培训机构, 233名学员, 对调研资料进行梳理归纳和分析研究, 试为阜阳市及皖北地区推进新型职业农民培训工作科学化、规范化、系统化提供一些思路和建议。

## 1 当前新型职业农民培训工作存在的主要问题

**1.1 培训工作领导协调、部门合作的机制不够完善** 被调研地区都成立了以县、区政府主要领导为组长, 农委及其他部门主要负责人的新型职业农民培训工作领导小组, 但是实际培训工作只是农委及其下属有关机构在推动, 年度培训工作仅仅停留在培训指标是否完成、资金使用是否规范等方面, 而训后跟踪服务及相关配套鼓励政策落实并未完全跟上。

**1.2 新型农业经营主体内部培训动力不足** 新型职业农民培训总体上属于公共产品范畴, 应该主要由公共政策来加以

解决, 但是政府主导的培训项目因其规模、专业、时间、参训条件等方面的诸多限制, 不能满足农民的差异化需求。这种政府主导、农民被动参与的培训方式不能完全适应现代农业发展的需要。

**1.3 培训过程存在的实际问题** 没有可供选择的专家库, 导致培训机构在聘请授课教师方面存在一定困难。参训农民入门门槛过高、来源较单一、年龄偏大、学历偏低, 培训规模较小, 受上级下达计划限制, 被调研的17家培训机构年平均培训规模都低于200人, 不能适应皖北地区现代农业发展的需要。

**1.4 跟踪服务运行机制有待改善** 新型职业农民培训后期的交流平台建设及管理维护存在着缺人手、缺技术、缺经费, 对培训颁证后的职业农民身份认定工作跟进不及时, 激励奖励措施不能及时到位, 与乡镇协调配合服务新型职业农民的“最后一公里”等问题。调研发现, 培训机构为训后学员建立QQ、微信等交流平台的仅有46%, 有的即使建立了, 由于管理维护产生的费用难以报销, 久而久之也就无人管理维护, 流于形式。

**1.5 考核评估机制与基层实际还有一定距离** 在实际工作中, 对新型职业农民培训工作的考核评估主要是培训程序是否规范、培训时间是否达标、资金的使用是否规范等形式上的要求, 而对培训的效果缺乏科学的、便于操作的考核评价指标体系。

## 2 问题产生的原因分析

**2.1 培训工作领导协调、部门合作机制不完善问题** 一些基层政府部门对政策把握不全面, 执行不到位, 没有形成推动这项工作全面协调、有序开展的良好运行机制。例如, 安徽省要求“各地要通过土地流转、农业基础设施建设、重大农业项目等政策实施, 培养和固定一批新型职业农民队伍。要从金融信贷、涉农保险、财税制度、社会保障等方面, 探索建立相互衔接配套的新型职业农民扶持政策体系”<sup>[2]</sup>。在笔者调研的几个县(市、区), 已经出台的鼓励政策“碎片化”现象严重, 不能形成合力, 很少有县(市、区)出台系统的、综合的配套鼓励政策。这些现象背后的深层次原因, 仍然是对“三农”工作的重视程度不够, 一些基层政府及部分领导干部在工业化、城镇化方面投入精力很大, 对“三农”问题真正下功夫深入思考、科学分析、全面推动、跟踪问效的很少。

**基金项目** 安徽省党校系统2015年重点课题(QS201532)。

**作者简介** 李宗献(1967-), 男, 安徽阜阳人, 从事教育管理研究。

**收稿日期** 2015-12-21

**2.2 新型农业经营主体内部培训动力机制问题** 新型职业农民培训初期驱动力主要来源于公共财政,依靠政府财政转移支付或专项投入。但是,从阜阳市的实际情况来看,政府培训规模较小和农民差异化需求较大之间存在一定的矛盾,仅仅依靠政府培训项目是不能满足新型职业农民培训需求的,引导和鼓励专业合作社、行业协会等新型经营组织主体内部建立起学习培训机制,增强农民组织内部培训的动力,是对政府主导培训项目的有益补充。调研中对于“如果培训内容适合自己,你是否愿意参加付费培训”问题,大部分学员给予了肯定回答(图1),如果优化培训对象结构,使绝大多数的种养殖大户、家庭农场主、合作社骨干等不受人情关系干扰加入到培训对象中来,这一比例还会更高。

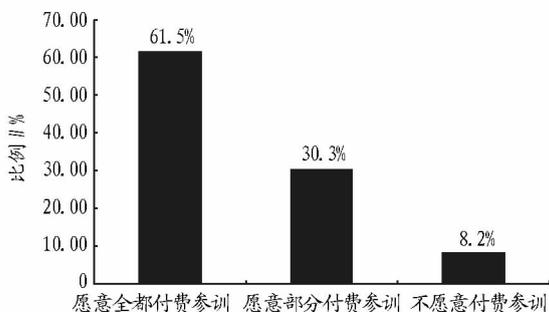


图1 学员参加付费培训意愿调查

## 2.3 培训过程中存在的问题

**2.3.1 师资力量不能完全满足培训需求。**培训机构自身教师专业知识更新较慢,不能满足新型职业农民培训形势发展要求,师资力量相对薄弱。一些新设置专业师资缺乏联动,容易出现各自为战的现象。例如不少培训机构按照要求采用省级、市级专家与当地实践专家相结合的方式,但有些上级专家授课理论性较强,不接地气。培训机构和专家之间缺少沟通联络平台,容易导致双方信息不对称。地方“土专家”实际操作经验丰富,但是往往不善于总结提炼,语言表达不流畅、不简洁,影响培训效果。

**2.3.2 生源结构不合理。**调研发现,由于对培训对象的遴选条件过于苛刻,导致一些生产规模小,但是很有创业热情的农民无缘参加培训。规定的遴选标准是“长期稳定从事农业、家庭人均纯收入为本县农民人均纯收入3.5倍以上且产业达到一定规模、培训需求和愿望迫切、初中以上文化、年龄不超过60周岁”<sup>[3]</sup>。目前阜阳市及皖北各地新型职业农民培训的对象主要为一些种养殖大户,对退伍军人、大学生、返乡创业人员等吸收不够;学员年龄偏大,233人中55岁以上34人,30岁以下只有48人(图2)。太和县税镇户籍人口4.5万,常住人口3.1万,18~45岁的青壮年仅占常住人口的23.5%,常住人口年龄结构的失衡直接导致了参训人员的年龄结构失衡,学员学历偏低,高中及以上学历只有57人,仅占24.5%。许多人不会收发短信、使用微信、QQ,不会使用电脑或手机上网。

**2.3.3 培训规模与现代农业发展不适应。**2014年安徽省将新型农民培训升级为新型职业农民培训,当年该省培训计划

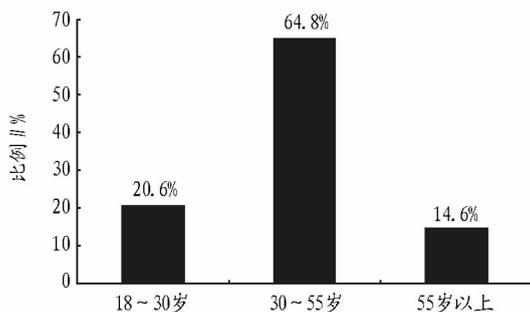


图2 学员年龄分布情况调查

即开始大幅缩减,缩减幅度较2013年达80%以上。截止2014年底,阜阳市户籍人口1051万,常住人口782万。其中从事农业生产的人口约为488万,而2015年新型职业农民培训部级计划500人、省级计划2360人,共计2860人,仅占从事农业生产人口总数的0.58‰。在阜阳市颍州区、亳州市谯城区这样城镇化率较低的皖北人口大区,这一比例还不到0.50‰。

**2.3.4 跟踪服务不到位。**表现为:①制度及制度执行问题。具体哪些机构、哪些人跟踪服务,哪些部门、哪些人负责监督等分工不明确,落实不到位,监督也就没力度。②经费分配不合理,后续工作可支配经费紧张。按照规定:“中央和省财政补助资金主要用于培训、认定管理、信息化手段和后续跟踪服务等全过程培育,其中:教学、实训、考察、交通、食宿等培训环节费用不低于85%,认定管理、信息化手段和后续跟踪服务等费用不高于15%”<sup>[3]</sup>。③农民居住分散,信息反馈不及时,专家现场指导有一定困难,“一对一”“一对二”或“一对十”的指导目标难以实现,个别职能部门不注重实效,只为完成任务。

**2.3.5 培训效果的考核评估不结合基层实际。**在对培训工作的考核上,一些做法没能结合基层实际,存在重资金使用过程、轻资金使用效果的问题,主要表现在对培训资金的分配和使用要求上,有些规定过于机械,导致资源浪费,效果打折。例如,萧县的某个培训机构针对当前一些镇村专业大户相对集中的实际,采取上门送学的方式,把培训班直接办在乡镇,大大节约了食宿费用,也方便了农民就近学习,颇受农民欢迎,培训效果也很好。但是在报销经费时,却又难以提供符合财经纪律规定的合法票据,这也是大部分培训机构宁愿在大酒店进行培训的主要原因。

## 3 解决举措和对策建议

### 3.1 解决举措

**3.1.1 建立健全训前、训中、训后工作一体化的领导机制。**新型职业农民培训工作是大规模培育职业农民的一个重要环节,更是一个科学性很强的系统工程,需要多个部门协调配合才能更好地完成。应建立健全该项工作的组织领导机制,使参加培训工作的相关单位协调参与、积极配合、形成合力,像对待产业工人一样对待新型职业农民。例如阜阳市可以制定市级政策,水利部门可以规定种植规模达到66.67 hm<sup>2</sup>小麦或者0.13 hm<sup>2</sup>花卉的农户,从民生工程“小水利”项

目中优先解决一定数量的喷灌、滴灌设备,财政部门可以为这些大规模经营的农民购买现行较高档的社会保险等。只有通过一系列行之有效的综合措施,为农民创业提供全方位的服务,努力呵护农民的创业激情,才能为现代农业创造良好的发展环境。

**3.1.2 引导和激发新型农业经营主体内部培训动力机制发挥积极作用。**对于阜阳市这样的农业大市,对新型职业农民的培训实行依靠政府和现代农业经营主体的“两条腿走路”的多种培训方式也是现代农业发展的内在要求和必然趋势。笔者调研的阜阳市颍州区是新型农业经营主体较多的农业大区,截止2014年底百亩以上规模经营主体181个,累计成立农业专业合作社444个、家庭农场91家。针对这种良好的发展趋势,颍州区积极探索新的培训机制,把着眼点转变到创造公平公正的环境上,实行“以奖代补”等政策鼓励和引导社会和个人投资,建立新型职业农民培训的多元投入体系。例如,颍州区颍西街道民强蔬菜生产经营合作社是一个拥有社员三百余人、以生产大青茄为主的新型农业经营主体,合作社以市、区两级现代农业项目为依托,通过政府、培训机构介绍挖掘信息渠道,合作社和社员共同出资建立培训基金,创社以来先后花费十余万元从山东省、江苏省、上海市等地聘请蔬菜栽培教师和“土专家”20余人次,这种差异化、精准化的培训极大地调动了社员参训的积极性,也引导农民完成了从政府主导培训项目的“要我参加培训”到自己主导的“我要参加培训”的转变,培训效果十分明显。

## 3.2 对策建议

**3.2.1 尽快建立为基层培训工作提供强大支撑的省市师资队伍,并实行动态管理。**既然省市有关部门在检查验收时对培训机构聘用省市级专家给予加分,就应尽快建立两级专家库,制定对专家库中的省级、市级专家的考评办法,其中培训机构提交的学员对该专家的意见、每年接受聘请的次数等信息应作为对专家年度考评的主要参考依据。同时专家库的建立也便于参训学员和专家在跟踪服务平台中进行交流;鼓励那些能讲且愿意讲的种养殖大户、致富带头人等“土专家”走上讲台,分享经验和教训;要加大对基层培训机构师资队伍的培训力度,采取走出去、请进来的方式为培训机构教师参加更高层次培训提供便利,使其紧跟“三农”工作发展进程,逐步胜任各类农民培训工作。

**3.2.2 降低学员参训门槛,扩大参训面。**在生源的年龄结构、综合素质不能短期内改变的情况下,可以组织有关专家进行实地调研,充分论证,制定出合理的参训门槛。例如,现行标准是只有年均纯收入达到本地区农民人均收入的3.5倍的农民才有资格参训,可以将这一标准调低到2倍,使广

大规模较小、经验丰富而又有强烈创业激情的种植、养殖能手能够得以进入新型职业农民培训的行列。

**3.2.3 适当增加培训计划。**按照目前安徽省计划培训规模,不同于江淮及江南地区,对于阜阳市等皖北农业大市,培训指标远远不能满足农民和农业发展需要,应该制定更加灵活的培训计划,将经济发展程度、农业人口占比等作为制定培训计划、分配培训指标的综合因素,重点扶植农业主产区。笔者建议对阜阳市等皖北地区加大培训力度,使培训指标和农业人口占比相适宜,达到开展这项工程的最终目的。

**3.2.4 建立完善有培训机构负责的、效果良好的后期跟踪服务运行机制。**①扩大跟踪服务经费占比。在规范资金使用范围的同时适当增加后期跟踪服务经费比例,使跟踪服务有资金保障,目前规定的认定管理、信息化手段、后续跟踪服务3项工作的经费占比只有15%,建议将跟踪服务经费单列,比例为15%。②建立信息化交流平台。建立有专业教师参加的QQ群、微信群、飞信群等,随时为农民解疑释惑。③整合“三农”服务力量。结合省农委系统送科技下乡的包村联户等基层服务项目,建立定期上门跟踪服务制度,制度制定要更加具体,可以把每一个参训农民具体分配给包村联户科技指导员,厘清指导责任和义务。

**3.2.5 建议完善符合基层培训工作实际的考核、监督、评估机制。**目前,建立评估体系、筛选评估指标是当务之急。对于评估指标的筛选可以从政府、培训机构、参训人员3方面综合考虑,把领导机制、师资力量、培训场地(理论、现场)、农民满意度等作为主要指标,采取多样化的方式来采集。具体指标及其在指标体系中的占比可以由评估人员召开由职能部门、培训机构、参训学员参与的面对面的座谈会,按重要程度来确定。同时要注意可操作性,尽可能做到详细。有了详细的评估指标,不仅便于培训机构操作,减少随意性,监督考核切实落到实处,新型职业农民的培训也会走向制度化、规范化。

新型职业农民培训是一项新任务,对阜阳市这样的传统农业地区是一个事关全局的系统工程,只有各方形成合力抓紧抓好,使新型农民培训工作更科学、更规范,才能取得良好效果,从而加快推进该市农业现代化、城乡一体化进程,有助于市委市政府提出的“皖北争一流、全省赶平均、同步达小康”的目标如期实现。

## 参考文献

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》[A]. 2015.
- [2] 安徽省人民政府办公厅. 关于加快推进新型职业农民培育工作的意见[A]. 2015.
- [3] 安徽省农业委员会. 安徽省2015年新型职业农民培训实施方案[A]. 2015.