

韩新宝, 刘志红, 王鹏程. 城镇化进程中新型农民培养问题研究——基于发达国家经验的视角[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(7): 415-417.

城镇化进程中新型农民培养问题研究 ——基于发达国家经验的视角

韩新宝, 刘志红, 王鹏程

(燕山大学里仁学院, 河北秦皇岛 066004)

摘要:新型城镇化是我国经济社会发展的重要趋势,而新型城镇化的建设离不开与之相适应的新型农民,发达国家城镇化建设获得成功的一条重要经验就是重视农民的教育培训。在借鉴发达国家城镇化进程中农民教育培训的经验的基础上,结合我国农民培养现状及问题,从推动农民教育培训立法、健全农民教育培训保障机制、加强农民教育培训体系建设、创新农民教育培训方式方法 4 个方面提出了促进我国新型农民培养的有效途径。

关键词:城镇化;农民;发达国家;经验;启示

中图分类号: G725 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0415-03

党的十八大报告明确提出了“走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的战略方针。城镇化作为“新四化”战略方针的重要组成部分,已呈现出诸多引人关注的社会问题。城镇化的本质是人的城镇化,而人的城镇化实现的关键是农民素质的提高。正如著名现代化问题专家英格尔斯所说:“那些先进的现代制度要获得成功,取得预期的效果,必须依赖于那些运用它的人的现代人格,无论哪一个国家,只有它的人民从心理上、态度上和行为上,都能与各种形式的经济发展同步前进,相互配合,这个国家的现代化才真正得以实现”^[1]。发达国家在城镇化进程中积累了非常丰富的农民培养经验,积极借鉴发达国家的成功经验,对促进我国新型农民培养有重要推动作用。

1 发达国家农民培养的实践与经验

发达国家的城市化率都在 95% 左右,而中等发达水平国家和地区的城镇化率均在 85%,发达国家城市化水平较高的一个重要原因就是非常重视农民教育培训。发达国家的农民教育培训经过多年实践,取得了显著效果,积累了有益经验。

1.1 重视农民教育培训立法工作,健全农民教育培训法规

发达国家历来重视农民教育培训的立法工作,以立法明确农民教育培训的地位、内容和保障条件,规范政府有关部门、培训机构和农民自身的责任与义务。美国的农民教育培训已有近 150 年的历史,从 1862 年《摩雷尔法案》颁布至今,美国联邦政府先后 8 次制定和完善有关职业教育方面的法规,增加各州政府对农民职业教育的资金投入、规范教育管理,提高农民整体素质。英国制定颁布了《农业培训法》,以

加强农民技术培训。法国先后 7 次通过法令,对农民培训的方针政策及组织领导的具体措施予以规定。德国也于 2005 年颁布了修订后的《职业教育法》,更加明确了政府、企业和农民在农民培训中的地位和作用。日本从明治维新开始相继颁布了《学制》《农学校通则》《实业学校令》《实业教育费补助法》和《实业学校教员养成所》等律令,对日本中等农业教育体制、经费来源和师资培训等问题作了系统的规定^[2]。不断健全农民教育培训法规,有力地推动农民教育向更加规范化、制度化方向发展,是发达国家多年来进行农民教育培训的一条有效经验。

1.2 完善农民教育培训政策,实行多元化农民教育培训扶持

充分发挥政府在农民教育培训中的主导作用,是发达国家农民教育培训的重要趋向。据资料显示,美国财政每年用于农民教育的经费达 600 亿美元,英国农民培训经费的 70% 由政府财政提供,德国农民教育投资占国家教育投资的 15.3%。从农村培训投资渠道来说,各发达国家在注重发挥政府拨款主渠道作用的同时,也注意多方面筹集经费。为鼓励企业和农民积极参与培训,加拿大和德国政府让企业把花费的培训费用计入生产成本,待企业售出产品时再对其减免税收。此外,多数发达国家还对农民参加培训期间的工资和津贴给予补助,调动农民自觉参加教育培训的积极性。韩国政府 1997 年拨款建立了国立农业专门学校,2005 年,韩国农林部又拿出 3.5 亿韩元逐步示范推广培训券制度,充分保证农民教育的经费需求。日本政府还无偿开办技术、商业、养殖等各类补习班供农民选择学习,甚至定期派大学生、家庭妇女去国外访问考察学习,以开阔视野。2011 年日本政府又出台扶持职业农民的政策,给予 45 岁以下新增务农人员中央财政直接补助 150 万日元/年,连续补助 7 年时间,其中 2 年用于培训,开始务农以后再补助 5 年;对农业法人雇用青壮年劳动者,中央财政也连续补助 2 年^[3]。

1.3 建立完整的农民教育培训体系,因地制宜地开展农民教育培训

发达国家尤其重视农民的教育与培训,提倡职业教育内容向普通教育的渗透,农民教育培训经过多年的发展与整合,

收稿日期:2013-03-26

基金项目:2012 年河北省人力资源和社会保障课题(编号:JRS-2012-1109);2013 年河北省讲师团系统课题(编号:201347)。

作者简介:韩新宝(1979—),男,陕西宝鸡人,硕士,讲师,主要从事政治学与高等教育研究。E-mail:hanyihang2008@163.com。

目前均建立健全了高、中、初三级教育机构,形成了比较完整的农民教育培训体系。美国农民培训由联邦及州(县)政府共同发挥作用,由全国性的农业教育培训组织宏观协调和指导,逐渐形成了完善的农业教育、科研和推广三位一体的农业科技体系。英国有多层次的农民教育培训主体:高等农业职业教育有农业大学、农业院系以及地区农学院,中、初级农业职业教育有农校和农场职业学校,此外还有大量的业余农校及短训班等。韩国建立了比较完整的教育培训机构,农民培训形成了 3 个层次:4-H 教育[农民具有聪明的头脑(Head)、健康的心理(Heart)、健康的身体(Health)和较强的动手能力(Hand)]、农渔民后继者教育 and 专业农民教育,逐渐形成了以“农业协会为组织载体,农协大学为龙头,培养专业农民为核心”的农民教育职业技术培训模式,定向培养专业农户、农业接班人和农村指导员。日本农民教育目前已形成了 5 个层次,依次为大学本科教育、农业大学学校教育、农业高等学校教育、就农准备校教育和农业指导士教育,以因地制宜地开展好农民教育培训工作^[4]。

1.4 农民教育培训更加灵活多样,增强农民教育培训的实效性

为了满足农民教育培训的多样化需求,增强农民教育培训的针对性和实效性,主要发达国家设立了不同形式的培训来满足不同农民的需求,如长期培训和短期培训、业余进修和全日制培训、专业培训、公立培训和私立培训等。美国农民培训方式包括辅助职业经验培训(SOE)、未来美国农民培训(FFA)、辅助农业经验培训(SAE)、课堂指导的农业培训 4 类,根据不同职业农民的需求开展不同内容、不同形式的教育培训。法国根据农业徒工培训班、农村青年培训班、农村成年妇女培训班和农场主培训班等开展不脱产、半脱产和脱产 3 种类型的培训。此外,发达国家十分重视农民培训的实效,培训内容一直围绕着农业生产如何适应市场需要、如何适应农民的需要来安排,重视培养农民的综合能力,注重农业科研、教育和推广的有机结合^[5]。德国农民培训是农业实践和理论教学紧密结合的“双轨制”,随着年级的提高,理论教学比重下降,而农场实践和学校实际操作的课程比重逐渐增加。日本的农业研修教育积极适应社会的需要和市场的变化,在教学内容上以理论教育为辅、实践教学为主,在农业大学学校的课程中,课堂讲授所占的比重仅为 20%~30%,而讨论课、实习课为 70%~80%,针对不同层次农民的需求,开展相应的就业指导教育、职业技能培训。

2 我国农民培养的现状 & 问题分析

胡锦涛同志强调:“在我们这样一个农民占多数人口的国家里,农民是否安居乐业,对于社会和谐具有举足轻重的作用。广大农民日子过好了、素质提高了,广大农村形成安定祥和的局面了,和谐社会建设的基础就会更加牢固^[6]。”“三农”问题的核心是农民问题,而农民问题的关键是农民素质的提高。2006 年中央一号文件提出“提高农民整体素质,培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民,是建设社会主义新农村的迫切需要”。在社会主义新农村建设的高潮中,我国新型农民培养取得了很大的成效,农民的思想道德素质、文化素质、科技素质、经营管理素质、身体素质较以往有了很大的改观,农民的主体意识和改革创新能力不断增强,在城镇化建设

中发挥着越来越重要的作用。但是,在成绩的背后,也应该看到现阶段农民培养中存在的一些突出问题。

2.1 农民教育培训的法制化进程仍然缓慢

长期以来,我国农民教育培训法制建设相对滞后,没有引起有关部门的足够重视。由于缺乏稳定的法律制度保障,农民教育培训工作在不同地区、不同程度上还存在事随人走、培训跟着项目跑的现象,随意性大,不确定性因素多,严重影响了农民教育培训的顺利开展。近年来在政府的推动下,部分省、市农民教育培训立法工作已有了实质性的进展。但是从国家层面上来讲,有关农民教育培训的立法还略显空白,农民教育培训的立法仍然没有上升到国家发展战略的层面,农民教育培训立法工作还远远滞后于经济社会的发展和城镇化的要求,农民教育培训的法制化进程任重道远。

2.2 农民教育培训的体系化建设仍然混乱

与发达国家相比,我国还没有建立遍布城乡的农民教育培训体系,农民教育培训的主体和部门不仅单一,资源稀缺,而且职能交叉错乱,统筹协调不够,农民教育培训缺乏应有的保障机制。河北省农业厅课题组的一项调研结果显示,38.89% 的被调查者认为“当地缺少学校”是影响其参加农民教育培训的最主要因素;仅有 26.24% 的被调查者参加了行业协会或农民合作经济组织;54.76% 的农户采用的农业技术来自于广播电视、报纸书刊及邻居,农业技术来自政府农业部门的农户占 13.81%,而农业技术来自专业协会或企业的农户仅占 12.58%^[7]。农民教育培训体系不健全,往往使农民教育培训处于一种无序的混乱状态。

2.3 农民教育培训的科技化水平仍然不高

从调研过程中不难发现,当前农民培训工作虽然取得了很大进展,但是培训方式、手段、内容等仍然比较落后。目前的农民培训仍以传统教学为主,主要是理论讲述多、实践指导少,理论和实践不能很好地结合,远程教育设施不足,信息滞后,新技术不能及时推广。此外,农民培训内容不系统,难以满足农民多样化的需求,许多农业技术推广的现场演示或示范往往只有 1 次,农民很难在短时间内掌握,而且缺少应有的互动和交流,培训效果较差。特别需要指出的是,农民培训还缺乏有效的监督机制,检查培训效果、考核培训成效的评价机制也没有建立起来,农民培训的监督管理还亟须加强。

3 借鉴发达国家经验探索新型农民培养的途径

城镇化是现代化进程中的重要组成部分,农民培养更是加快现代化进程的必由之路。积极借鉴发达国家农民培养的成功经验,结合我国农民培训工作的实际,笔者认为要做好新型农民培养工作,必须着力从以下 4 个方面去努力。

3.1 推动农民教育培训的立法,加快农民培养的法制化进程

完善的法律法规是发达国家农民教育培训最可贵的经验之一,只有加强农民教育培训的立法,才能从根本上促进农民教育培训的顺利开展。有法可依是我国依法治国的基本要求,推动立法工作是做好农民教育培训的首要前提。2010 年 4 月,天津市发布《农民教育培训条例》,开启了我国农民教育培训法制化进程,2011 年湖南省和甘肃省先后颁布了《湖南省农民教育培训管理条例》、《甘肃农民教育培训条例》,首次立法规范促进农民教育培训。这些法规的出台为农民教育培

训体系、农民教育培训机构、农民教育培训投入、农民接受教育培训的权益等提供了法律保障,有助于实现农民教育培训的专业化、职业化、法制化。因此,在今后的农民教育培训工作中,要大力推广有关省、市制定实施《农民教育培训条例》的经验和做法,在广泛调研基础上,推动地方性农民教育培训法规的制定,促进农民教育培训工作逐步走上规范化、法制化发展轨道。但是尤为注意的是,仅有专门的立法是远远不够的,还应该制定相关的配套法规予以支持。政府相关部门还要尽快制订类似《农村教育法规》、《农民职业教育法条例》、《农民教育条例》、《农民职业教育培训实施意见》和《农民职业教育细则》等法规,将农民教育培训提高到社会经济发展的重要地位,以保证农民教育培训的健康发展^[8]。与此同时,笔者认为还要强化农民教育培训法规的执法意识、建立健全农民教育培训执法体系,完善执法管理制度,严格规范行政执法行为,做到主体合法、依据合法、程序合法、行为合法,不断提高行政执法水平。立法是基础,执法是关键,只有做好这 2 个方面的工作,才能从根本上确保农民教育培训工作规范运行、协调持续发展。

3.2 健全农民教育培训保障机制,强化农民培养政策支持

建立多元化的农民教育投入机制,是发达国家积累的又一条成功经验。党的十八大首次提出要“努力办好人民满意的教育”。农民教育作为人民满意教育中的一部分,其实现程度如何,也直接影响着这个目标的最终实现。当前农民教育培训流于形式、效果较差的根本原因就在于缺乏必要的资金投入和政策帮扶机制。而要克服这些难题,最重要的是从 2 个方面去努力:一方面,多方筹措经费,逐步建立政府、用人单位、受教育培训者和社会共同分担,多种机制并存,多渠道筹措农民教育培训经费的新机制,不断增加农民教育培训投入,逐步充实和改善农民教育培训设施设备条件,加强农民教育培训场所和实习实训基地建设,强化教育培训手段,不断提升教育培训能力,保证农民教育培训有稳定的经费支撑;另一方面,争取政策支持,在进一步完善各类生产性扶持政策的基础上,重点围绕加强体制机制创新、新型经营主体培育和产业发展扶持等方面加强政策创设,把农民教育培训纳入国家助学体系,充分调动社会各级力量主动参与农民教育培训的积极性,让农民教育培训切实成为提高农民素质、增加农民收入的惠民工程。据了解,在十八大号角和 2013 年“两会”的指引下,部分省、市正在制定加大农民教育培训投入和帮扶的相关政策,这无疑为新时期培养新型农民注入了一针强心剂。

3.3 加强农民教育培训体系建设,形成农民培养助推合力

发达国家以为农民提供更好的培训服务、提高培训效果为目的,形成和建立了完善的农民教育培训体系。截止目前,我国参与农民培训的机构也很多,但始终没有形成协调统一完善的培训体系。2011 年,农业部印发的《全国农民教育培训“十二五”发展规划》通知中明确提出了“农民教育培训工作环境不断优化,多元化农民教育培训体系更加健全”的目标。而要实现这些目标,最重要的是加强部门联合、整合教育资源,逐步形成以政府为主导的企业、学校、个人和社会民间组织积极参与的多元化农民教育培训体系。基于此,笔者认为关键是发挥好 5 个方面的作用:一是发挥好政府在农民教育培训中的主导作用,加大对农民教育培训的统筹规划、协调

管理、考核评价;二是发挥好企业在农民教育培训中的支持作用,引导企业提供资金支持农民教育培训,鼓励企业搭建农民教育培训的帮扶平台;三是发挥好各类学校在农民教育培训中的主渠道作用,强化农业职业院校、农业高等院校、农业科研院所、农业广播电视学校肩负农民教育培训的责任意识,自觉承担起农民教育培训的重任;四是发挥好个人在农民教育培训中的辅助作用,经常性地组织涉农专家、农村能人、大学生村官深入田间地头,为农民开展好先进科技和实用技能培训;五是发挥好社会民间组织在农民教育培训中的重要作用,农民专业合作组织及其他社会机构要积极支持农民教育培训,不断增强自身的带动和辐射能力,发挥好连结政府、市场和农户的纽带作用,为农民教育培训作出更大的贡献。

3.4 创新农民教育培训的方式方法,提高农民培养的实效性

采取灵活多样的教育培训方式或方法,是发达国家长期以来农民教育培训一贯的做法。在培养新型农民过程中,我国也探索出了一些培训模式,如“项目式”“示范基地式”“校企合作式”“中介式”“订单式”“创业式”等。多样化的、符合农民需求的培训模式深受农民欢迎,也产生了很好的效果。实践一再证明,是否坚持以农民为本、是否尊重农民意愿是增强农民教育培训实效性的关键所在。因此,在农民教育培训工作中,要坚持以农民需求为导向,把满足农民多样化、个性化的需求作为工作的出发点和落脚点,充分尊重农民的意愿确定教育培训内容,选择适合农民学习特点的时间和地点,采用农民喜闻乐见的形式开展教育培训,不断提高农民培训针对性、实效性。尤其是要坚持分类教育培训,面向农业生产经营服务和农业社会管理等不同对象,根据区域、产业、服务和经营管理领域等不同特点,因地制宜,分类开展不同层次、不同形式和不同内容的教育培训,加强教育培训的针对性,确保教育培训的实效性。与此同时,农民教育培训要努力与经济社会发展接轨,以增强农民创业意识为重点,以提升农民创业能力为核心,对农民开展创业培训,帮助农民掌握创业方法、提高经营水平、扩大经营规模、领办农民专业合作经济组织、创办农业企业,以创业带动就业,以创业促进增收。此外,还需要特别指出的是,农民教育培训要强化监督和管理,规范各类培训机构的行为,做好定期的检查和反馈,实行科学化的考核和评价方式,以保证农民教育培训的质量和效果。

参考文献:

- [1] 阿历克斯·英格尔斯. 人的现代化[M]. 殷陆君,编译. 成都:四川人民出版社,1985:4.
- [2] 张雅光. 发达国家怎样培养新型农民[N]. 中国教育报,2008-11-19.
- [3] 许喜文,贾兵强,向安强,等. 国外农民培养历史经验与特点[J]. 广东农业科学,2009(6):239-244.
- [4] 胡文华,万 一. 韩日农村教育实践对我国农村人力资源开发的启示[J]. 中国农垦,2010(4):66-68.
- [5] 梁艳萍. 发达国家农民教育培训的经验与启示[J]. 高等函授学报:哲学社会科学版,2010,25(7):10-13.
- [6] 胡锦涛. 在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力研讨班上的讲话[N]. 人民日报,2005-02-19.
- [7] 河北省农业厅课题组. 培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民[N]. 河北日报,2010-02-03.
- [8] 刘双双. 基于国际经验的我国新型农民教育培训有效途径研究[J]. 江苏农业科学,2012,40(7):20-22.