

曹首娟
主 编



中国农业出版社



农村服务体系建设 与农民素质提高

Nongcun Fuwu Tixi Jianshe

Yu Nongmin Suzhi Tigao

国家社科基金《城乡经济社会一体化体制对策研究》
08BJY049 研究成果

农村服务体系建设 与农民素质提高

曹首娟 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村服务体系建设与农民素质提高/曹首娟主编. —北京: 中国农业出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-109-13825-4

I. 农… II. 曹… III. ①农村-社会服务-研究-临沂市②农民-素质教育-研究-临沂市 IV. D669.3 D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 061016 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 14.25

字数: 216 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书编委会

编委会主任：杨俊波

编委会副主任：曹首娟 郝学忠

编委成员：彭殿义 贺淑杉 朱志军 高 臻
杜玉德 杨洪国 孙志智 赵成宇
王志远 齐敬冰 咸秀斋 张海燕
季 欣 王艳莹 刘 艳 张金华
卜晓婧 周 蕾 高 霞 马红梅
高淑真 佟筱冬 梁纪云 张道伦
杨征林 孙运欣 冷本谦 刘学斗
尹佳玲 张敬青 许传山 蔡春华

主 编：曹首娟

副主编：孙志智 秦桂芳

编写人员：赵成宇 杜玉德 王志远 齐敬冰 咸秀斋
张海燕 王艳莹 刘 艳 张金华 马红梅
卜晓婧 周 蕾 申 洁

前 言

农民是农村经济和社会发展的主体，是农村经济和社会发展的建设者和受益者。促进我国城乡经济社会一体化进程，是深入贯彻落实科学发展观的重大举措，是坚持以人为本，让占人口大多数的农民群众平等参与现代化进程，共享改革发展成果，走共同富裕道路的制度保证。十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：新形势下推进农村改革发展，要全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，创新体制机制，加强农业基础，增加农民收入，保障农民权益，促进农村和谐，充分调动广大农民的积极性、主动性、创造性，推动农村经济社会又好又快发展。

农业是安天下、稳民心的战略产业，没有农业现代化就没有国家现代化，没有农村繁荣稳定，就没有全国繁荣稳定，没有农民全面小康，就没有全国人民全面小康。农村小康社会的建设，需要具有现代农业发展理念、现代乡村管理驾驭能力的高素质新型农民，因此加强农民技能培训，提高农民科学文化素质和农村社会化服务管理的水平，广泛培养农村实用人才，培育有文化、懂技术、会经

营的新型农民，是新时期推进城乡经济与社会发展一体化发展的基础。“农村社会化服务体系”是指为农业、农村、农民生产生活服务的一系列社会组织与服务体制的总称。它是运用社会各方面的力量，使经营规模相对较小的农业生产单位（农户），克服自身规模较小的弊端，适应市场经济体制的要求，获得大规模生产效益的一种社会化的农业经济组织形式。农村社会化服务体系服务的对象，主题是农民，农民是农村生产力中最活跃的因素，是农村生产关系中的主导力量。纸上得来终觉浅，缘知此事要躬行。近年来，结合国家级社会科学基金课题《城乡经济和社会一体化政策机制建设》的研究，结合山东省临沂市人口大市、农业大市、革命老区的实际，根据市委、市政府制定的一系列支持农村经济和社会发展的政策，取得的巨大成绩，农村经济和社会发展发生的巨大变化，从农村社会化服务体系建设和农民素质提高两个方面，在广泛调研的基础上，形成了一批引起各级高度重视的报告和论文。为推进城乡经济和社会发展，从一个侧面产生了积极的影响。一腔热血勤珍重，洒去犹能化碧涛。但愿这份探究与执著，在推进临沂市农民增收、现代农业、社会主义新农村建设中尽一份绵薄之力。

曹首勋

2009年3月

目 录

前言

第一部分 农村社会化服务体系建设研究与实践

重视发挥农民的主体作用 构建完善的农村社会化服务体系	
调研分析及建议	3
关于农村社区化服务体系建设的调研分析及建议	10
对加快农村土地流转两个市场建设、保障两个权益推进农村土地	
流转稳步健康发展相关问题的调研分析与建议	20
对近期农民工返乡相关情况的调研分析与建议	27
关于农民创业培训的调研分析	34
关于拓展农业内部就业潜力实现农村劳动力充分就业的	
调研分析与建议	40
农村专业合作组织在推进现代农业发展中的作用与研究	48
关于对全市农业技术推广服务体系建设的调研报告	84
关于农村实用人才创业培训项目实施情况的报告	92
农村实用人才队伍培养与建设模式的研究实践	99

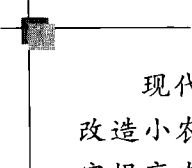
第二部分 农民素质提高的实践与研究

对培养新农民 服务新农村相关问题的调研分析	133
沂蒙革命老区发展农村远程教育的实践与对策	142
对多层次开展农村科技教育培训工作教学管理的探索与实践	150
处理好六个关系 促进农广校全面发展	155
对当前出现的“民工荒”和临沂市农村劳动力转移培训工作相关	
问题的调研分析	162

关于赴苏、沪、浙开展农村劳动力转移培训情况的考察调研报告	168
加快农村劳动力培训转移是增加农民收入加快致富奔小康步伐的 重要途径	177
对在构建社会主义新农村和谐社会建设中农广校应承担的历史 责任的认识	187
发挥农广校农村实用人才培养主渠道作用为新农村建设提供人才和 智力支撑调研分析	191
扎实开展好农民科技教育培训 为推进社会主义新农村建设 服务	200
浅谈当前加强对农广校中专教学改革看法	204
赴法国进行农民远程教育证书制度培训的考察报告	208
多措并举 强化措施 切实抓好农民工就业	215

第一部分

农村社会化服务体系 建设研究与实践



现代农业的发展，必须解决的根本问题是不断改造小农经济，搭建创业平台，倡导全民创业，切实提高农村、农民和农业自我发展的能力，建立健全农村社会化服务体系，促进社会主义新农村建设。



重视发挥农民的主体作用 构建完善的农村社会化服务体系 调研分析及建议

充分发挥农民的主体作用，构建完善的农村社会化服务体系，是提高农村生产力、增加农民收入的根本要求。山东省临沂市农广校在广泛调研的基础上，形成了重视发挥农民主体作用，构建完善的农村社会化服务体系调研分析及建议。

一、重视发挥农民的主体作用，是构建农村社会化服务体系的基础

所谓“农村社会化服务”主要是指对农业（农林牧渔）生产的各种产前、产中、产后服务。“农村社会化服务体系”是指为农业、农村、农民生产生活服务的一系列社会组织与服务体制的总称。它是运用社会各方面的力量，使经营规模相对较小的农业生产单位（农户），克服自身规模较小的弊端，适应市场经济体制的要求，获得大规模生产效益的一种社会化的农业经济组织形式。农村社会化服务体系服务的对象，主题是农民，农民是农村生产力中最活跃的因素，是农村生产关系中的主导力量。充分尊重农民意愿，是农村生产力发展的客观要求。农户作为农业生产的最基本单位，在农业生产中表现出资金投入的积极性，是农民积极性的核心内容和具体体现。只有确定其主体作用，才能激发出农民的主人翁精神。因此重视发挥农民的主体作用，是构建农村社会化服务体系的基础（国家社会科学基金项目 08BJY049）。

二、现阶段农民对农村社会化服务的需求分析

1. 销售服务的需求。由于多年来受农产品“卖难”的影响，被调查的农民中，普遍迫切需要社会提供及时而有把握的销售服务。69%的农民希望提供“订单”，帮助按照合同生产，特别是能帮助农民销售产品；57%的农民希望建

立农副产品专业批发市场，帮助农民直接销售产品；85%的农民希望国家扩大农产品收购量，缓解“卖难”压力；42%的农民希望政府组织集体或个人直接上门收购农副产品；75%的农民愿意加入到有保障的营销组织中（调查为多项统计、无累加，下同）。

2. 物资服务的需求。95%以上的农民认为，现在是“买方市场”，只要有足够的资金，就可以买到所需要的物资产品。对农业投入品，农民普遍最关心价格和质量问题，最怕买到质量差的产品，尤其是种子、农药。普遍希望能从根本上解决农用物资，特别是化肥、柴油等过快过高的涨价问题，希望政府有关部门加大打假、打劣，查处坑农、害农等违法、违纪案件的力度，保护农民的切身利益。85%的农民希望能就近到政府认定的地方买到质高价廉的农产品。

3. 信息服务的需求。调查表明，农民普遍希望社会提供农产品价格、生产资料价格信息，更希望得到生产项目信息、提供符合自己实际的致富信息、打工信息，52%的农民希望及时得到去何处打工既保险又挣钱的信息，63%的农民希望得到种植业结构调整的信息，希望准确知道种什么才有市场、有销路。

4. 科技服务的需求。科技服务仍受农民普遍欢迎，他们更希望得到一些有关“新、奇、特”方面的科技服务。54%的农民基本掌握了一些常规科学种、养的知识。眼下他们非常希望得到一些“特色”科技服务，如特色种植业、特色养殖业、绿色无公害食品生产技术等；31%的农民仍然采用看着别人家种什么，自己跟着种什么的办法；32%的农民从协会、经济合作社中得到科技服务；43%的农民从农业部门得到科技服务；90%以上的农民希望点对点、手把手、面对面的科技服务。

5. 资金服务的需求。大多农民认为现在贷款的条件比较宽松，只要有几户担保就可以贷到小额贷款，再就是“百万农户致富工程”等项目的资金支持，连续几年的农民增收，有81%的农户已有能力依靠自有资金或临时相互拆借，保证从事基本的生产，特别是春耕生产。41%的农民希望社会能够提供更多的资金尤其是低息或无息贷款，低成本地上一些新项目，加快自我增收。

6. 政策、法律、文化卫生等方面的服务需求。调查中了解到，农民政策性服务意识普遍增强，如了解粮食补贴政策，采取什么措施抑制化肥等农业投入品的过快、过高涨价的政策等。外出打工经商群体对法律服务更加迫切。在乡村从事生产的年轻人对文化服务的需求有比较浓厚的兴趣，这部分

人多为 35 岁以下的年轻人，他们认为现在的农村文化生活比较单调。希望组织农村青年开展一些文化娱乐活动，成立内容比较新颖的村级图书阅览室等。农民普遍希望提供就近、低价、实用的医疗卫生服务，希望上级医疗队经常下乡、下村义诊，宣传各种疾病的防治知识和健康知识，提高村级卫生站的医疗水平和服务能力。此外随着农村青壮年群体大量进城务工，留守农村的老人、妇女、儿童的综合服务亟待加强。特别是对留守儿童的教育培训问题应高度关注。

三、当前临沂市农村社会化服务存在的问题

1. 服务对农民主体地位重视不够。表现在：一是服务的单向性。各级各部门对“三农”工作的高度服务热情与农民的接受热情不对接，其主要原因是服务的单向性，服务者没有充分考虑被服务者的需求，忽视了农民主体地位。二是服务针对性、指导性和适用性不足。不同乡镇、家庭、农户对社会化服务有不同地需求。比如调整产业结构，市场上究竟需要什么？种什么、养什么才有市场？有什么新品种、用什么新技术才有效益？这一系列内容应该是在农民生产经营活动前就向农民提供的，但在这方面做得很不够。三是服务中过度的功利性。服务诚信体系的缺失，也是影响农村社会化服务体系发展的因素。部分面向农民的基层服务机构，赢利性与服务性的双重职责不对等，过度的功利性影响了服务体系的发展。再就是农民、服务机构双向诚信体系远没有建立起来，服务诚信体系的缺失，影响了农村社会化服务体系的发展。

2. 公益性服务力量薄弱。以农业部门为例，全市从事公益性农技推广服务的能力严重不足。12 个县区乡镇推广机构，除费县实行条条管理体制外，其他县区实行条块管理，双重领导。由于实行条块管理，双重领导，在业务技术指导上，形成了县局想管而管不了、乡镇能管而不管的现象，推广机构主体定位空缺，职责不清，出现了管理上的空当。尤其是基层乡镇农技人员，由于忙于乡镇安排的“中心”工作或为保工资而忙于创收，疏远了农技服务业务，普遍存在着“重经营、轻服务”的现象，人员知识老化，知识结构“断层”，信息不灵，服务手段落后，对现代农业知识了解和掌握的少，不能及时向农民推广新技术、新成果，技术推广明显滞后于现代农业的发展。

3. 农村专业合作经济组织实力不强，服务功能较弱。目前全市合作组织达到 13 985 家，参加农民专业合作组织的农户达到 153 万户，参社人口约为 520 万，平均每个合作组织参合的户数为 109.4 户。依法到工商局登记取得合

法经营法人资格或到民政局登记取得合法协会资质的不足 10%。规范进入财政局项目统一管理的为 35.8%，到农业局备案的为 65.7%。但是由于合作组织普遍存在着连接市场的能力和作用不强，规模化、标准化经营水平低，一头连接农户组织生产、一头连接市场谋求利润最大化的“两翼”职能不对称。组织生产的能力强，抗御市场风险能力、抢占市场的先机能力比较弱。合作组织缺乏经济实力支撑，管理层素质普遍偏低，参合农民合作意识淡薄，其运行机制、管理制度和利益联系机制亟待完善提高。

4. 有效的综合服务平台发展缓慢。现阶段的农民对社会化服务不仅限于农业生产，还包括社会保障、医疗卫生、文化生活等方面，农民对社会化服务要求的多元性包括物质内容和精神内容多个方面，而目前的服务组织主要提供动植物种养、农产品销售、农资销售等服务，对农民法律援助、医疗保障、资金信贷、留守人员管理等方面的服务相对较少，很难满足新时期农民生产、生活的需要。

四、建立和完善农村社会化服务体系的几点建议

1. 改进公益类服务机构服务机制，为农村社会化服务体系发展提供引领示范。目前公益类服务机构承担着农村社会化服务的重要功能，改进公益类服务机构服务机制，为农村社会化服务体系发展提供引领示范。一是探索农村公益性服务机构和体制建设新机制。在服务机构的设置上，应整合基层人才资源和技术优势，建立综合区域服务中心，将直接参与农村服务的各有关机构根据产业不同分区域设置综合服务中心，作为县里的派出机构，负责本区域乡镇服务工作，业务由相关县级部门联系指导。借助农业部“科技入户工程”实施的经验，在业务经费上按“服务内容”计费，以服务农民的满意程度和效果确定费用的高低，改用钱养“人”为用钱养“事”。二是将乡镇具有公益性事业机构的人、财、物、责直接由县级相关部门管理，明确市、县、乡、村服务职能的分工，健全“四级联动”服务体系。共同做好专业合作社、供销社、农信社、邮政物流“四个载体”在村级的合理布局 and 协调。村级服务组织是乡镇（或区域服务中心）“四个载体”服务组织的延伸，为独立的实体单位，在利益共赢的前提下，让农民自主承办。

2. 规范加快农民专业合作社发展，扶强、扶大一批农民专业合作社，为农村社会化服务搭建承载平台。农民专业合作组织，是农村社会化服务体系建立中最有效的载体，它注重了发挥农民的主体地位，具有服务职能、纽带职

能、保护职能、教育职能、示范职能、发展职能、合作职能，应加大支持的力度。一是依法简化农民合作社登记注册手续，规范加快农民专业合作社发展。《农民专业合作社法》颁布实施后，农民专业合作组织按法律必须到工商管理部门进行登记注册后，才可以取得法人资格，参与市场活动。但是目前农民专业合作组织登记材料过于繁琐，有的为了办理一个手续，跑十趟、二十趟审批不下来，影响了农民合作社的发展，同时也会动摇初创者的信心。应当依法简化手续，建立适应农民特点的依法规范登记程序，加快农民专业合作社的规范发展。二是在稳数量、促质量的前提下，扶大农民合作组织，实现规模化经营。根据区域产业特点，实施重点扶持计划。每年集中资金、信息、人才、市场等优势，重点扶持 10 个由部门、行业（如烟草、丝绸行业订单式生产的带动作用）领办的，能带动 10 000 户以上行业合作组织；重点支持 100 个能带动 1 000 户以上，具有一定规模能发展自己实体企业的大型合作组织；扶持 1 000 个能带动 300 户以上的实现规范化经营的重点合作组织。在全市逐步建立起结构合理“层级式”合作组织网络，形成以大、小互补的合理发展模式。三是扶强龙头企业牵头组建的专业合作组织（如金锣、青援军、润等一批国家、省重点农业龙头企业）。培育壮大一批以实体龙头企业为主导的专业合作组织，走“公司+协会+基地+农户”的模式，实行订单生产。合作组织有了经济实体，集法人地位和专业优势于一体，既能提供培训、标准化种养等经费保证，又能通过公司做好产品精深加工、包装、营销，拉长产业链，增加附加值。四是优化由专业大户和农村党支部带头领办的专业合作组织（如郯城县种粮大户刘绍连、苍山县种粮大户王善起、蒙阴县野店镇毛坪村党支部书记刘宗录等领办的合作组织）。对由种、养、经销大户联合举办或由农村党支部牵头创办的合作组织，应给予全方位的支持。这类合作组织有与农民贴近、有乡亲、民缘的优势，诚信体系便于建立，组织带动生产的作用更强。五是通过减税、免税、税收回扣等税收优惠政策，支持合作社的发展。美国在 19 世纪末就已经免除了合作社的全部税赋，为支持农民合作社发展，对合作社经营原始农产品或初级加工品，应该视同农民经营征税，对分配给农户的股息、红利及其他收入应该免征所得税。从税收上支持农民合作社的发展。六是多渠道、多形式加快农民合作组织管理人才的培养。应当把提高农民合作组织管理人才的管理水平，放到与发展同等重要的位置加以重点支持。充分发挥农广校、农村远程教育等机构的作用，利用“新型农民培训工程”、创业农民培训等政策，组织选派一批优秀合作社管理人员到高校定期参加培训学习（青岛农业大学于今年三月份成立了全国第一个合作社学院，专门培养合作社管理经营人才，市农广校有与

其联合办学的优势)。加大培训的力度,努力培养造就一批高素质的农民合作社管理发展人才。

3. 构建以供销、金融、邮政物流为载体的农村社会化服务体系的支持架构。充分发挥供销社和邮政物流的流通功能以及农村信用社和邮政储蓄的金融服务功能,建立优势互补、有机结合、利益共享、风险共担、多层次合作,以供销、金融、邮政物流为载体的农村社会化服务体系的支持架构。一是以供销社网络为载体,构建农村现代流通服务体系。建立县级配送中心—乡镇直营店—农村便利店为一体的直线式的农资经营服务体系,服务的主体与受益的主体都是农民。同时引导大型超市、购物中心开展连锁经营,建立工业品下乡、农产品进城的现代流通快捷服务网络。二是以农村金融网络为载体,构建农村金融服务体系。发挥农信社经营网点遍布城乡的优势,强化农信社支农资金主渠道的作用。简化农民小额贷款手续,增加农贷覆盖面,借鉴“孟加拉国小额贷款”等成功经验。农信、邮政部门利用“惠农一卡通”工程,在代发好政府各类助农资金的同时,采取多种形式,为农村社会化服务体系建设 and 农业产业化结构调整提供多渠道的资金支持。三是以邮政物流网络为载体,构建农村现代物流、信息服务体系。发挥邮政网络遍布村村镇镇的优势,构建市、县、乡、村四级物流配送体系,实现资金、实物、信息“三流合一”的独特效能,拓展农村新的营销、交易渠道,解决部分农产品销路不畅的问题。

4. 强化组织领导、加大宣传力度,营造支持农村社会化服务体系发展的浓厚氛围。一是强化组织领导。市委、市政府领导高度重视农村社会化服务体系建立,把发展以“四个载体”为主要形式的农村社会化服务体系,作为推进社会主义新农村建设的重要举措。要充分认识发展农村社会化服务体系的必要性和重要性,切实加强组织领导。二是加强宣传教育,营造浓厚舆论氛围。采取多种形式,通过开辟专栏、开设专题等,扩大宣传,充分调动社会各阶层的积极性,培育典型、宣传典型。发挥农民的主体地位,营造全社会共同关心支持农村社会化服务体系建设的浓厚氛围。三是为农村社会化服务体系发展提供空间。有关部门做好协调,使各专业合作组织可以在本辖区内,也可跨村、镇、县、市进行服务与合作,为农村社会化服务体系发展提供空间。四是支持和发展以农村文化大院建设为载体的综合服务平台。把法律援助、社会医疗保障、留守人员管理等服务,纳入到农村文化大院建设中,由能人带动,以农民自己乐意接受的方式、组织开展相关的服务。五是完善法律制度,切实保证农村社会化服务体系运行秩序。用法律保障服务体系建设,规范服务组织之间和

服务组织开展服务的行为准则，规范法定办事程序；从多环节参与，为农村社会服务体系建设提供法律保障。

（本文由曹首娟主笔。市委副书记张务锋对本文做出了主要批示：这篇调研报告好，印发各有关部门，加快推进农村社会化服务体系建设。《中国农业》、《临沂经济研究》分别刊发了全文）