

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 19 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 7 月 27 日

以优化外来农民管理促进苏南乡村治理现代化的建议

摘要：受苏南乡村良好的社会环境和一线农民需求空间的吸引，大量外省市农民陆续来苏南乡村创新创业，为缓解苏南乡村一线农民短缺矛盾，促进现代农业发展发挥了积极的作用。但受制现有政策与传统观念，外来农民没有公开的身份与合法的生产经营地位，管理处于缺位状态，对乡村治理带来一定负面影响。对此，建议转变传统观念，创新治理思路；加强部门联动，提升治理效能；强化镇村职责，细化治理过程；出台优惠政策，优化治理措施。

新近颁布的《中国共产党农村工作条例》提出，要加快健全党领导农村工作的组织体系、制度体系和工作机制，推进乡村治理体系和治理能力现代化。常熟理工学院苏州农业现代化研究中心童举希主持江苏省社科基金项目“苏南外来人口治理研究”，深入乡村开展外来农民调研，通过座谈与问卷调查，分析苏南外来农民现状，提出优化外来农民管理，促进乡村治理体系与治理能力现代化的建议。

一、苏南外来农民现状分析

经调研梳理，苏南外来农民的主要特征为：**一是数量众多**。苏南乡村特别是城市近郊，聚集了大量外来农民，但大多区域缺乏精准的数量统计。据某县级市职能部门调研，至2020年第一季度该市有从事一产的外来农民5477名，其中男性2595人，女性2882人。**二是年龄相对较轻**。该市外来农民中年龄16至17周岁有87人，18至30周岁1029人，31周岁至40周岁1011人，41周岁至50周岁1279人，51周岁到60周岁1465人，61周岁以上606人。60周岁以下外来农民占比88.9%。**三是文化程度较低**。该市外来农民中文盲或半文盲185人，小学1538人，初中3220人，高中279人，技工学校12人，中专119人，大专80人，本科43人，研究生1人。初中及以下学历的占89.76%。**四是来源广泛**。外来农民主要来自农业相对比较效益较低的经济欠发达地区，以安徽、河南、四川、浙江、山东、江西和省内宿迁、盐城等省市居多。最多的是安徽省2360人，占该市外来农民数量的43.09%。**五是专职务农**。外来农民一般具有较丰富的种养殖经验，根据自身素质与市场经验，选择水稻、蔬菜、瓜、

花卉、水产等开展长期的专业性经营。调研显示多数外来农民来苏南务农时间已有 5-10 年，最长的达 15-20 年之久，一般不从事非农业务。**六是吃苦敬业，外来农民均吃苦耐劳。**苏南某村有农田 3070 亩，除 170 亩农地由村集体经营外，其余农地均由村民分别转给 12 个外来农民经营，外地农民承包率达 94.5%，人均 241.6 亩。许多种植瓜果的外来农民为方便夜间管理，经常居住在田间工棚，吃苦耐劳，务实敬业。

外来农民对苏南现代农业发展发挥了积极的作用。**一是缓解了本地农业劳动力紧张的矛盾。**外来农民通过转包本地农民土地规模经营，解决了苏南“谁来种田”的问题；**二是促进新型农业经营主体发展。**部分外来农民通过领办或参与家庭农场与农业专业合作社建设，成为苏南农业农村乡土人才队伍领军人才。**三是促进农地适度规模经营与农民增收。**据统计，单个外来农民转包农地经营规模在 200 亩或更多，促进了农地适度规模经营与本地农民非农就业与创业，增加了本地农民的可支配收入。**四是带来外地实用种植技术。**外地农民带来原籍种植技术提高了本地农作物的多样性，丰富了市民“菜篮子”。如苏州的“王庄西瓜”、“徐市葡萄”、小西红柿、火龙果、草莓、猕猴桃等瓜果的种植技术大多是浙江农民引进并逐步推广生产。

二、外来农民对苏南乡村治理带来的问题

一是身份亟待明确。尽管外来农民已成为苏南部分乡村不可或缺的重要力量，但大多属于“游击队”，缺乏与企业外来员工一样的合法身份和应有的权益。**二是土地承包经营有待规范。**按目前多数地方政府土地流转管理相关规定，外来农民一般不能直

接接受流转土地经营，所以大多数外来农民采取与当地“农民大户”私下“二手”转包，一年一签，价格面议，影响地方土地流转秩序与价格，增加了基层管理的复杂性与难度。三是**经营方式有待改善**。出于土地承包合同期限的不确定性与生产成本的考虑，部分外来农民不严格遵守生产管理规程，乱搭乱建，私自改变种植规划。少数外来农民有违规施用化肥、农药现象，对乡村环境治理造成一定影响。四是**邻里关系有待和谐**。由于外来农民来源广泛，文化风俗、生活与耕作方式与当地存有差异，容易与村民发生争执与摩擦，引发基层矛盾，为乡村治理带来新问题。

三、优化外来农民管理促进苏南乡村治理现代化的建议

（一）转变传统观念，创新治理思路

高度重视外来农民对苏南农业农村现代化的重要作用，充分认识苏南本地一线青壮年农民短缺对苏南农业农村发展带来的潜在危机，从现代人力资源管理和引进乡土人才的政策视角，确立外来农民的合法身份与地位。在国家法律的框架下创新地方政策与相关制度，支持与保障外来农民依法合规承包土地经营。采取相关措施吸引并留住优秀的外来农民，以利充实壮大苏南职业农民和高素质农民队伍，为苏南乡村治理增添生力军。

（二）加强部门联动，提升治理效能

组织部门牵头成立外来农民联合党支部，发挥党组织对外来农民的引领与管理作用。农业农村与公安部门牵头建设外来农民信息管理系统，实现外来农民动态管理。公安、教育、医卫等部门加强外来农民居住证、积分申请，法制知识、科技文化、现代农业技术、公共卫生、移风易俗与现代文明等宣传教育，提升外

来农民公共服务水平。人社部门牵头探索建立外来农民社会保障制度或社保补贴制度，实现外来农民“灰色”管理到“透明”管理的转变，提升乡村治理效能。

（三）强化镇村职责，细化治理过程

乡镇与村委会组织相关专家对外来农民需求进行预测，根据区域农地资源数量、农村劳动力变化与农业科技进步趋势制订外来农民发展规划，实施外来农民“编制”与合同管理；加强外来农民现代农业知识与技能培训，不断提高外来农民综合素质。制订外来农民绩效考核标准，将考核结果作为外来农民土地承包，配置农业资源、发放相关补贴的重要依据。保证优质农业资源由高素质农民承包经营，促进苏南乡村农业生产与经营体系现代化。

（四）出台优惠政策，优化治理措施

出台激励外来农民的相关文件，把外来农民纳入职业农民培育和高素质农民队伍建设范畴，享受当地职业农民与新市民待遇，将优秀外来农民纳入地方高技能人才管理。支持外来农民申报家庭农场与农民专业合作社，帮助外来农民与本地农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等构建农业产业联合体；推动农业项目、以奖代补、贷款贴息、农业保险、信贷担保等三农政策惠及外来农民，激励优秀外来农民扎根苏南农村创新创业，为提升苏南乡村治理能力贡献力量。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编

共印 360 份

苏简字 1003 号