

NONGYE

JISHU TUIGUANGFA DAODU

农业技术推广法

导 读

刘振伟 李 飞 张桃林 主编

 中国农业出版社

农业技术推广法导读

刘振伟 李 飞 张桃林 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业技术推广法导读/刘振伟, 李飞, 张桃林主编

. —北京: 中国农业出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 109 - 17652 - 2

I. ①农… II. ①刘…②李…③张… III. ①农业科技推广—农业法—中国 IV. ①D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 034639 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 黄向阳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/32 印张: 11.75

字数: 205 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《 编 委 会

主 编

刘振伟 (全国人大常委会委员、全国人大
农业与农村委员会副主任委员)

李 飞 (全国人大常委会法制工作委员
会副主任)

张桃林 (农业部副部长)

副 主 编

陈 梦 (全国人大农业与农村委员会法案室
主任)

白金明 (安徽省蚌埠市市长 前农业部科教
司司长)

李 生 (农业部政策法规司巡视员)

张福贵 (全国人大农业与农村委员会法案室
副主任)

岳仲明 (全国人大常委会法制工作委员会
经济法室副主任)

杨雄年 (农业部科教司副司长)

编写人员

何黎清	李 芹	严东权	李迎宾	门 炜
尤小龙	施春风	管崇涌	王 瀚	窦鹏辉
薛鹏飞	付长亮	刘劲松	白应刚	李厥桐

农业技术推广法修改的几个问题

(代 序)

全国人大常委会委员 **刘振伟**
全国人大农业与农村委员会副主任委员

促进农产品有效供给和农民增收，根本出路在科技。提高农业科技转化率，关键环节是推广。构建适应高产、优质、高效、生态、安全的现代农业发展要求的农业技术推广体系，完善农业技术推广体制、机制和投入保障机制，将极大地促进农业增效、农民增收和农业可持续发展。十一届全国人大常委会第二十八次会议以143票全票通过了修订的《中华人民共和国农业技术推广法》，进一步完善了农业技术推广法律制度，对我国农业技术推广事业乃至推动城乡发展一体化产生的影响是重大而深远的。

一、农业技术推广体系的发展历程

新中国的农业技术推广体系，随着农村经营制度的变化而变化，随着农村改革的深化而不断调整，经历了曲折的发展历程，大致可分为初步形成、艰苦探索和改革调整三个阶段：

从新中国建立到 20 世纪 70 年代末，是农业技术推广体系初步形成阶段。这一阶段，农产品供给严重短缺，农业发展的首要目标是提高产量。20 世纪 50 年代，以县级示范繁殖农场为中心，农业技术员为骨干的农业技术推广网络有了一定发展。这一时期的农业生产水平较低，农业技术推广工作单一，主要围绕种植业特别是良种繁育进行。20 世纪六七十年代，从建立县级农业技术推广站入手，逐步形成以县级为中心并向下延伸的农科网络，县办农科所、公社办农科站、大队办农科队等，适应了人民公社体制的需要，也奠定了农业技术推广体系建设的基础。这一阶段，国民经济发展缓慢，平均主义、“大锅饭”的人民公社体制严重束缚着农业生产力发展，农业技术推广工作所能发挥的作用是有限的。

20 世纪 80 年代至世纪末，是农业技术推广体系运行机制艰苦探索阶段。这一阶段，适应农村家庭承包责任制需要，国家整合农业技术推广机构资源，加强体系建设，农业技术推广由单一服务逐步向综合服务转变。国家农业技术推广机构由财政拨款部分经费，允许其兴办经营性实体，开展技术承包，“技物结合，开方卖药”，从事经营性服务创造收入。这种运行机制，在许多地方出现了资金保障不力、“有钱养兵、无钱打仗”的问题。据统计，1992 年全国有 44% 的县和 41% 的乡镇农业技术推广站被减拨或停拨事业费，约 1/3 的农业技术员离开了推广岗位，农业部系统所属的基层农业技术推广人员下

降到 30 万人，人们形象地比喻为“网破、线断、人散”。1992 年召开的党的十四大明确提出，要紧紧依靠科技进步和提高劳动者素质，加速发展农业和农村经济。按照党中央的要求，针对农业技术推广工作面临的问题，第八届全国人大常委会第二次会议于 1993 年 7 月审议通过了农业技术推广法，确立了农业技术推广体系在农村经济发展中的地位，规定了各级政府对农业技术推广体系建设、推广工作经费、推广条件等的保障和管理职责，明确了对农业技术推广人员与农业生产者合法权益的保护，农业技术推广工作开始走上依法可依轨道。当然，在当时的历史条件下，农业技术推广法也有其历史局限性。

21 世纪初至今，是农业技术推广体系改革调整阶段。针对农业技术推广工作出现的诸多问题，2002 年，中共中央、国务院提出要推进农业技术推广体系改革。2003 年，国家农业技术推广体系改革试点全面展开，改革涉及机构性质、管理体制、机构设置、投入保障、队伍建设、扶持多元化服务主体等内容，并提出了逐步建立分别承担公益性职责和经营性服务的农业技术推广体系的要求。10 多年来，试点取得了良好的示范效果，基本形成了符合当前农业生产特点、农村基本经营体制及适应绝大多数地区实际的农业技术推广体系，为修改农业技术推广法打下了实践基础。2011 年底，全国农业系统共有推广机构 9.9 万个、农业技术推广人员 69 万人，林业系统农业技术推广机构 2638 个、3.5 万人，

水利系统推广机构 4616 个、2 万人。农、林、水共有 10 多万个机构、70 多万推广人员奋战在农业技术推广工作第一线。农业机械化系统有各级推广机构 3.2 万个，农机推广人员 9.5 万人，每年推广和服务的面积达到 25 亿亩次，为农业增产、农民增收作出了重大贡献。

如果说还有第四个阶段，就是以修改后的农业技术推广法颁布实施为起点，我国农业技术推广进入了规范发展的阶段。

农业技术推广体系建设经历了 60 多年发展历程，曲折而不平凡。“三年自然灾害”、“十年动乱”、建立社会主义市场经济体制、财税体制改革、乡镇综合改革等，都对农业技术推广工作产生影响，有些是正面影响，有些是负面影响。至少有三点启示，启示一：农业技术推广是技术、资金、物资、政策以及推广者与使用者的有机统一，其建设发展有赖于国民经济的宏观环境及农村基本经营制度，自身改革与外部环境关联性高，必须系统设计、顶层设计并给地方因地制宜留出空间。启示二：在市场经济体制下，简单把农业技术推广推向市场，机构改革、财政分灶吃饭就撤并农业技术推广机构，缩减农业技术推广经费，实践证明此路不通。农业作为弱质产业、农民作为弱势群体以及小规模经营的国情，决定了政府必须对国家农业技术推广机构予以扶持。启示三：农业的许多领域是不能也不宜由市场配置资源的，国家农业技术推广机构的公共服务机构性质必须坚持。

二、修改农业技术推广法坚持的几个原则

我国已进入新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展的新阶段。农业和农村经济发展既有机遇，也面临新的挑战，保障主要农产品有效供给特别是粮食安全的任务相当艰巨：一是土地资源、水资源约束趋紧。我国耕地面积自 1996 年的 19.5 亿亩下降到 2011 年的 18.26 亿亩，平均每年减少约 1 000 万亩，人均耕地 1.36 亩，相当于世界平均水平的 40%，人均淡水资源 2 300 米³，相当于世界平均水平的 28%。人均占有资源少，经营规模小，农民的组织化程度低，不少地方的集约化农业发展缓慢。二是农村青壮劳动力大量进城务工。我国从事农业生产的劳动力数量占全社会从业人员的比重，由 1978 年的 70% 下降到目前的 35% 多。我国农业劳动力数量巨大，向二、三产业转移富余劳动力，有利于增加农民收入。但目前面临的问题是，有知识文化的青壮年劳动力大量转移，老人、妇女成为农业劳动力主体，农村留守老人、留守妇女和留守儿童约 1.4 亿。目前，每百名农村劳动力中，小学文化程度以下的占 32%、初中文化程度占 53%。“谁来种地”的担忧已成为现实。三是农业科技转化率不高。我国每年产生 6 000 多项农业科技成果，但转化率只有 30%~40%，远低于发达国家 70%~80% 的水平。因此，我们一方面要加大农业科技攻关力度，推动农业科研跨越式发展，多出成果，快出成果，出大成果；一方面要加

大农业科技推广力度，努力提高科技成果转化率。在土地、劳动力、资金等农业生产要素大量外流的情况下，依靠科技进步提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率是根本选择。为此，建立适应新形势要求的农业技术推广体制、机制迫在眉睫。1993年颁布的农业技术推广法，发挥了它的历史性作用，需要根据新的形势、任务要求，及时作出修改。

2010年8月至9月，全国人大常委会对农业技术推广法实施情况进行了执法检查。吴邦国委员长对这次执法检查作出重要批示，要求通过检查，“督促有关部门高度重视农业技术推广体系建设，深化农业技术推广体制改革，推动农业科技成果转化，提高科技对农业的贡献率，加快建设现代农业，促进农民增收，确保国家粮食安全。”2010年10月，乌云其木格副委员长就农业技术推广法执法检查情况向全国人大常委会作了报告，提出尽快修改农业技术推广法的建议。之后，全国人大农业与农村委员会会同农业部、国家林业局、水利部、财政部、科技部、中国科协、中国农业科学院等，对农业技术推广法开展了立法后评估，评估报告提出了修改法律的基本思路，为修法奠定了良好基础。2011年，全国人大农业与农村委员会与农业部及国务院有关部委共同启动了修改工作。农业技术推广法修正案于2012年4月经过十一届全国人大常委会第二十六次会议审议后，在8月十一届全国人大常委会第二十八次会议上通过。

农业技术推广法修改遵循了以下原则：一是体现中央有关农业技术推广的决策。将党的十七大、十七届三中全会和近年来中央一号文件确定的、经过实践检验行之有效的方针政策转化为法律规范。二是尊重基层创新。将实践中的成功经验且形成共识的做法以法律形式加以规范。三是体现农业技术推广法立法后评估报告和全国人大代表议案中的建议。立法后评估工作是全国人大农业与农村委员会会同国务院七个部门共同进行的，评估结论为修改法律打下了坚实基础。十届全国人大以来，全国人大代表有 1443 人次提出修改农业技术推广法的议案 44 件，反映了基层干部、广大农民和农业技术推广人员的呼声，对形成修改思路、统一认识发挥了重要作用。

三、农业技术推广法修改的主要内容

修改的主要内容可概括为：明确公益定位，强化职责；合理设置机构，理顺体制；完善保障机制，改善条件；加强队伍建设，提升能力；鼓励多元主体，放开搞活；细化法律责任，违法必纠。具体可分为“八个明确”：

（一）明确农业技术推广的分类管理原则

原农业技术推广法是在计划经济向市场经济转轨的特定背景下制定的。当时为了弥补经费不足并调动推广人员的积极性，对国家推广机构引入有偿服务的规定，要求在实行业务费包干的基础上自主经营，逐步做到经

费自理，国家农业技术推广机构可以发展多种有偿技术服务和兴办技农（工）贸一体化的技术经济实体，扩大经费来源，增强自我发展能力。同时，允许国家农业技术推广机构实行技物结合、技术承包。国家农业技术推广机构既承担公益性服务，又有经营性推广活动，使不少农业技术推广机构和人员的主要精力放在了各种经营性活动上，对公益性服务简单敷衍。国家农业技术推广机构改革也存在误区，将农业技术推广体系改革简单理解为“减员减支”，随意撤并农业技术推广机构，压缩编制，精简人员，削减经费，一些地方侵占、变卖农业技术推广设施、设备问题时有发生，农业技术推广体系建设出现倒退。实践证明，国家农业技术推广机构“一身二任”的设计，超越了我国农业和农村经济发展的实际。

对于国家农业技术推广机构公益性职责与经营性推广不分产生的问题，党中央、国务院近些年来注意调整并纠正。其基本思路是，不同类型的农业技术推广工作，由不同的推广组织承担，基础性、农业普遍受益的技术服务，由国家农业技术推广部门承担；特殊性技术服务需求，通过市场配置技术资源，引入竞争机制，由经营性服务来补充。中共中央、国务院《关于做好2002年农业和农村工作的意见》指出，“继续推进农业科技推广体系改革，逐步建立起分别承担经营性服务和公益性职能的农业技术推广体系。”2005年、2006年的中央一号文件指出，“按照强化公益性职能、放活经营

性服务的要求，加大农业技术推广体系的改革力度。”“积极探索对公益性职能与经营性服务实行分类管理的办法，完善农业技术推广的社会化服务机制。”国务院2006年《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》指出，“坚持政府主导，支持多元化发展，有效履行政府公益性职能，充分发挥各方面积极性。”2008年通过的党的十七届三中全会决定，对加强农业公共服务能力建设，在全国普遍健全公共服务机构及农业技术推广的公益性作了明确定位。据此，农业技术推广法确立了农业技术推广的分类管理原则，实行“公益性推广与经营性推广分类管理”。公益性推广主要由国家农业技术推广机构承担，经营性推广主要由多元化主体承担，构成“一主多元”的格局。

（二）明确国家农业技术推广机构的公共服务机构性质

农业技术推广法规定：“各级国家农业技术推广机构属于公共服务机构，履行下列公益性职责：（一）各级人民政府确定的关键农业技术的引进、试验、示范；（二）植物病虫害、动物疫病及农业灾害的监测、预报和预防；（三）农产品生产过程中的检验、检测、监测咨询技术服务；（四）农业资源、森林资源、农业生态安全和农业投入品使用的监测服务；（五）水资源管理、防汛抗旱和农田水利建设技术服务；（六）农业公共信息和农业技术宣传教育、培训服务；（七）法律、法规规定的其他职责。”这样规定，主要基于以下两点考虑：

第一，农业技术推广的许多领域是市场无法调节的。农业技术推广及应用具有层次性，动植物疫病监测、预防和防控，农产品质量安全检验、检测和监测服务，农业面源污染防治，水土保持和森林资源保护等，涉及面广、投入量大，社会效益大而经济效益小，难以通过市场调节实现技术资源有效配置，盈利性经营组织不会大范围、长时间介入。在市场失灵的地方，需要政府履行好公益性职责，发挥主导作用。

第二，国家农业技术推广机构承担公益性职责是国家支持农业发展的重要渠道。加快完善城乡发展一体化体制机制，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，是中央统筹城乡发展战略的明确要求。全面取消农业税，农村综合改革，对村级公益事业建设“一事一议”进行财政奖补，对农业生产进行种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴，对重要农产品实行最低收购价和临时收储政策，增加农业投入等，都是统筹城乡发展的具体实践。将国家农业技术推广机构定性为公共服务机构，无偿向农民提供公益性服务，减少农民的生产成本，既补贴了农民，又拉动了生产，对增产增收都有利，是国家扶持农业和农村经济发展的新渠道。同时，还保留、发展了一批长期在农业技术推广第一线的人才队伍，这支队伍是构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系的重要技术支撑。

（三）明确国家农业技术推广机构的设置原则与管理体制

农业技术推广法规定：“根据科学合理、集中力量的原则以及县域农业特色、森林资源、水系和水利设施分布等情况，因地制宜设置县、乡镇或者区域国家农业技术推广机构。”与原法相比，新增了设立区域性农业技术推广机构的规定。2009年中央一号文件指出，“在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构”。2010年中央一号文件指出，“抓紧建设乡镇或区域性农业技术推广等公共服务机构，扩大基层农业技术推广体系改革与建设示范县范围。”在实践中，随着交通、信息等条件的改善，为统一调配人力资源和集中力量搞好技术服务，一些地方尝试按区域（几个乡镇为一个服务区域）设立农业技术推广机构，取得了良好效果。农业技术推广法肯定了这种做法。

乡镇农业技术推广机构管理体制，目前主要有“以县为主管理”和“以乡镇为主管理”两种模式。以县为主管理和县乡双重管理约占61%，以乡镇为主管理约占39%。鉴于各地经济社会发展水平差异较大，农业技术推广法规定：“乡镇国家农业技术推广机构，可以实行县级农业技术推广部门管理为主或者乡镇人民政府管理为主、县级农业技术推广部门业务指导的体制，具体由省、自治区、直辖市人民政府确定。”这样规定，一是体现因地制宜，二是为今后各地对管理体制的调整

完善留出空间。

农业部门和不少地方反映，在实践中，实行以县级农业技术推广行政部门管理为主的体制，有利于保障基层农业技术推广机构开展工作，体现了乡镇国家农业技术推广机构管理体制的方向，应予积极引导和推动，其理由是：

实行以县为主管理，有利于乡镇国家农业技术推广机构更好发挥公益性职责。近几年，各地积极创新乡镇国家农业技术推广机构的管理体制，强化县级业务部门管理作用，探索“县管乡用”管理模式。农业部门认为，以县管为主的管理体制有利于保障乡镇农业技术推广人员的业务工作时间，避免农业技术人员被大量抽调从事非推广工作；有利于根据县域农业发展特色和需求，进行人员的专业化调配，实现乡镇农业技术推广人力资源优化配置；有利于在县域范围内统一安排经费，提高保障能力，同时能够加强资金管理，防止截留、挪用推广资金；有利于保障农业技术人员的工作条件和工资待遇，合理安排工作以及绩效考评；有利于把好乡镇农业技术推广人员入口关，扭转非专业人员进入基层农业技术推广队伍，占编不做事的情况；有利于以县级农业技术推广机构为依托，吸引高校涉农专业毕业生到乡镇推广机构工作，优化队伍结构，提升人员素质。

目前也有一些地方，在乡镇一级成立农业综合服务中心，对“七站八所”进行资源整合。对此，应认真跟

踪和评估，以达到扬长避短、服务有效的目的。

(四) 明确多元化推广服务组织的法律地位

修改后的农业技术推广法，确立了 13 类多元推广主体的法律地位。

农业技术推广法规定：“农业技术推广，实行国家农业技术推广机构与农业科研单位、有关学校、农民专业合作社、涉农企业、群众性科技组织、农民技术人员等相结合的推广体系。”农业科研院所、农业院校是科研成果的源头。目前，全国共建有本专科农业院校 81 所、林业院校 20 所，在校学生总规模 62.9 万人，还建有独立建制的高中等农业职业学校 293 所，中央、省级和县级农业广播电视学校近 3 000 所。全国共有地（市）级以上农业科研机构（不含林业、水利）1 115 个，农业科研人员 6.6 万人。把这两支队伍的推广积极性调动好、利用好，可以大大促进科研成果的直接转化。国外一些国家如美国，十分重视发挥农业院校在推广活动中的作用，农业教育、科研和政府推广体系既相互独立又横向贯通，州一级的推广机构设在州立大学的农学院，县级推广站由州立大学的推广站直接管理，推广人员由大学推广站组织评审小组，按聘用条件择优聘用。各州农学院、州农业试验站和联邦农业技术推广机构组成了密切合作的农业技术推广体系。我国有自己的国情及科研、教育、推广组织及管理体系，但业务合作是完全可以做到且能够做好的。为此，农业技术推广法规定：“国家引导农业科研单位和有关学校开展公益性