



博士文丛·经管系列
Economics and Management

浙江省哲学社会科学规划课题成果

◎ 扈 映 著

基层农技推广体制改革研究

A

Research on the Reform
of Grass-root Agricultural Technology
Extension Systems



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



博士文丛·经管系列
Economics and Management

F324.3
6

◎ 扈 映 著

基层农技推广体制改革研究

A

Research on the Reform
of Grass-root Agricultural Technology
Extension Systems



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层农技推广体制改革研究 / 扈映著. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 12
(博士文丛·经管系列)
ISBN 978-7-308-07204-5

I. 基… II. 扈… III. 农业技术—技术推广—经济体制改革—研究—中国 IV. F324.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 211603 号

基层农技推广体制改革研究

扈 映 著

责任编辑 傅百荣

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 浙江良渚印刷厂

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.25

字 数 250 千字

版 印 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07204-5

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

摘要

Abstract

农业现代化的核心内容就是不断地用现代生产要素替代传统生产要素,在农业科技创新体系中,基础、应用研究和推广应用缺一不可,农技推广扮演的角色是,将各种先进的农业实用技术通过试验、示范、宣传、培训等方式向农业生产领域转移和扩散。上世纪 80 年代以来,为适应农村经济结构和农业经营形式的深刻变化,诞生于计划经济时代的推广体制曾经进行了多次变革,然而,农业科技推广服务与农村经济发展之间的深层次矛盾并没有从根本上得到解决,政府推广部门的工作效率依然受到广泛质疑。另外,基层农技推广机构作为直接面向农村和农民的国家事业单位,也是深化乡镇政府机构改革的难点之一,在农业税费改革后,这一问题变得更为迫切。因此,剖析政府农技推广体系存在的深层次问题,研究影响其工作职能和效率的主要因素,提出下一步的发展建议,对于实现农业现代化、提高农民收入有很重要的作用。

本研究的分析思路是将新制度经济学的有关理论与方法贯穿始终,并在对政府推广机构制度变迁的历史过程进行分析的基础上,试图构建新的公共农技推广体系。全书共分 11 章:

第一章是导论。主要交代了研究背景和意义、研究方法、研究思路和框架,并给出了全文的研究假设。

第二章对国内外相关研究进行了综述和简要评述,以从逻辑上引出以后各章的研究内容。

第三章探讨了公共农技推广体系在中国存在的理论依据。本

章从公共物品特性的动态化视角下考察农技推广服务的供给问题。公共物品的公共性会因政治制度、经济发展水平、技术条件、公共物品的需求弹性等因素的改变而发生变化。这是农业经营制度发生重大变革以后,与之配套的农技推广制度也应进行适应性调整的理由之一。作为一种特殊的产品,农民对农技推广机构提供的服务所进行的消费构成直接消费,农产品消费者则构成农技产品的间接消费,两种消费行为分别带来农业技术的内部效益与外部效益。这是政府对农业技术推广进行投资、建立一支公共农技推广队伍的又一理由。

第四章对我国农技推广机构的职能及组织结构进行了历史考察。历史分析法是本文的重要研究方法之一,根据不同时期出台的政策指导思想的差异,笔者把历时20多年的农技推广体制改革划分为3个阶段:第一阶段,1983—1990年;第二阶段,1991—2000年;第三阶段,2000年以后。通过对这三个阶段出台的政策考察,认为,大部分时间里,农技推广体制改革都是作为行政体制改革的一部分而进行,相形之下,这一机构的专业技术组织功能反倒被忽略了。

第五、第六和第七章对历经多次改革后基层农技推广组织的治理结构和工作绩效进行了研究。第五章对农技推广市场化取向改革实验进行的经济学分析表明,基层推广机构的“创收”活动虽然已经取得一些成功经验,但是,推广活动市场化取向的萌生与增强势必模糊推广机构的公益性目标与商业化目标之间的界限,进而可能导致所承担的国家目标或公众利益目标的弱化。而且,由于信息不对称等原因的存在,“花钱买服务”的方式还面临公益性服务的质量和成本难以控制的问题。第六章对现行体制下乡镇机构治理特点及对推广机构的影响进行的分析表明,政府机构设置上下同一和归口管理的体制,是乡镇机构政事不分的原因。在这一体制下,基层农技推广机构专业推广职能弱化也就成为必然。第七章的分析表明,在推广职能弱化的情况下,政府对基层农技推广机构增加的投入相当一部分转变为部门收益。通过部门加强对基层服务主体的支持的作法,已不能从根本上改善基层政府的公共服务绩效。

第八章运用委托代理理论从一个较为宏观的角度对当前的农科教管理体制进行了分析,在委托人是政府部门的情况下,推广机构日常更多的是围绕本级政府来开展工作,这决定了政府农技推广机构实际职能的复杂化。同时,农科教分割的管理体制造成科研机构与推广机构之间代理链过长,代理成本过



高。

第九章对基层推广机构职能弱化的原因及对新制度安排的需求进行了分析。在改革开放政策实行 30 年后的今天,政府农技推广制度安排面临制度选择集合的变化。首先,农村经济和技术需求特征的变化对农业技术供给提出了新的要求。其次,非政府组织对政府推广体系的部分职能实现了替代,政府农技推广组织的构架即使依然完整地存在,能发挥的作用已远不如以前。再次,农村工业化和城镇化及农业的“小部门”化趋势,使基层农技推广队伍显得过于庞大,政府农技推广组织的构架即使依然完整的存在,能发挥的作用已远不如以前。作为与农民最接近的一级政府,乡镇管理和服务的内容应随着经济结构的不断调整和农村社区形势的变化而进行调整。浙江省的经验表明,政事不分成在现行体制内基层政府适应新形势的一种选择。

第十章对国际上三种不同类型的农技推广模式的演变过程进行了分析,并对其经验进行了总结,认为这些经验对中国实践的启示是,农业技术推广制度的设计,一方面要考虑治理的成本和收益,即治理效率,另一方面要考虑具体的经济技术和制度环境,即国情和组织的具体情况。本章并结合中国的具体情况,对我国农技推广体制的改革提出了建议。

第十一章也就是本文的最后一章除了对已经进行了 20 多年的农技推广体制改革的实践进行了总体绩效评价外,还构建了一个提高知识与决策权匹配程度的新型农技推广体制,在这一体制下,省级农科院承担了一省农业科技创新体系建设领导者的职责。在文章的最后,针对新型农技推广体制的构建可能面对的问题提出了政策建议。

关键词:基层农技推广体制;改革;乡镇机构;新制度经济学



ABSTRACT

The core of agricultural modernization is the constant substitution of traditional production factors with modern production factors. In the innovation system of agriculture technology, foundation, applied research and extension application are all indispensable. The roles of agricultural technology extension are to transfer and disperse various advanced practical agricultural technology to agricultural production through experiments, demonstrations, dissemination and training. Since 1980s, the extension system born in the era of planned economy has been reformed many times to adapt to the deep changes in rural economic structure and agricultural operation forms. However, the deep conflicts between the service of agricultural technology extension and the rural economic development has not been fundamentally solved. The working efficiency of governmental extension departments is still under general suspicion. And as the state institutions directly facing the countryside and farmers, grass-root agricultural technology extension agencies is also one of difficult aspects of deepening reform of township governmental agencies. It's becoming more urgent after the reform of agricultural taxes. Therefore, analyzing the fundamental issues of governmental agricultural technology extension system.

studying the main factors affecting its working functions and efficiency, and putting forward the suggestions for the future development are very important to realize agricultural modernization and improve farmers' income.

The analysis logic of the research is to construct a new public agricultural technology extension system based on the application of the related theories and methodologies of new institutional economics and the analysis of the reform history of governmental extension agency system. The paper consists of 9 chapters:

Chapter one is introduction. It introduces the research background and significance, research methodologies, research logic and framework and puts forward the research assumptions for the paper.

Chapter two briefly summarizes and reviews the related domestic and overseas researches. In order to logically leads to the subsequent chapters of the research content.

Chapter three discusses the theoretical foundations for the existence of public agricultural technology extension system in China. This chapter studies the supply of agricultural technology extension services from the dynamic perspective of public goods characteristics. The commonality of public goods will change with the factors such as political system, economic development level, technological conditions and demand elasticity. It's one reason why the corresponding agricultural technology extension system should be adjusted after the major reform of agricultural operation system. As a special product, the services provided by agricultural technology extension agencies are consumed directly by farmers; while the agricultural technology products are consumed indirectly by consumers of agricultural products. These two consumption behaviors bring about internal benefits and external benefits of agricultural technology respectively. It's another reason why the government should invest in agricultural technology extension and construct a team for public agricultural technology extension.



Chapter four has a historical survey of the functions and organizational structure of agricultural technology extension agencies in China. Historical analysis is one of important research methods for the paper. The author divides the reform of agricultural technology extension system over more than 20 years into 3 stages: the first stage dated from 1983 to 1990; the second stage dated from 1991 to 2000; the third stage dated since 2000. Through the survey of the policies promulgated in these three stages, the author thinks that in most of the time, the reform of agricultural technology extension is conducted as a part of reform of administrative system. In comparison, the functions of extension agencies as specialized technology organizations are neglected.

Chapter five, chapter six and chapter seven analyze the internal and external governance structure and human resources stimulation mechanism of current grass-root agricultural technology extension agencies with Zhejiang province as an example. Through the economic analysis of pilot reform of market oriented agricultural technology extension, Chapter five indicates that the income-making activities of grass-root extension agencies have made some successful experience. However, the birth and enhancement of market orientation of extension activities will obscure the definitions between public goals and commercial goals of extension agencies, and will consequently lead to the weakening of its state goals and commonweal goals. Furthermore, due to information asymmetry, "burying services with money" will also face the problems such as hard control of quality and costs of commonweal services.

The analysis of Chapter six indicates that the management system without clear definition of government departments and institutions is an obvious embodiment of institutional limitations of agricultural technology extension agencies at town level, especially the organizations characterized by module management. Under the system, the weakening of the Grass-root agricultural technology agency is inevitable. The analysis of Chapter seven indicates that the input of government to agriculture will become the interests of some special-



ized departments. The analysis of Chapter eight with Principal-Agent theory indicates that most jobs of the technology agencies is provide services to government, in the mean time, the chain of Principal-Agent is so long that the Agency costs rise.

Chapter nine analyzes the causes of weakening functions of grass-root extension agencies and the demands for new institutional arrangement. After over 3 decades reform and open-up, the governmental agricultural technology extension system is facing changes in the institutional choice set. First, changes in rural economy and technology demands characteristics give birth to the new demands for the supply of agricultural technology. Second, NGOs play some roles for the governmental extension system. Even the governmental agricultural technology extension organizations have complete structure, their roles are not as big as before. Third, rural industrialization and urbanization and “small-sector” trend of agriculture make the grass-root agricultural technology extension teams over large and lead to the state’s instable attitudes towards agricultural technology extension. Finally, in the economically less developed areas, the exemption of agricultural taxes makes the problems existed in township governance structure more distinct. As a gross-root government, the funtion of the township government should changes with the economy structure and the situation of countryside. The experience of Zhejiang Province means that the combinion of the administration and service is a smart choice of the township government.

Chapter ten analyzes the evolution process of three different types of agricultural technology extension models in the world and concludes their experience. The author thinks that their experience gives the following implications on China’s practice: design of agricultural technology extension system should consider both the governance costs and benefits, namely, governance efficiency, and realistic economic technology and institutional environment, namely, realistic conditions of the country and the organizations. Based on the realistic



conditions of China, the chapter gives some suggestions on the reform of agricultural technology extension system in China.

The last chapter, Chapter eleven evaluates the overall performance of the reform of agricultural technology extension system over the last 3 decades, constructs a new agricultural technology extension system improving the matching degree between knowledge and decision making rights. In such a system, agricultural research academies at provincial level undertake the leading roles of constructing provincial agricultural technology innovation system. Finally, the paper puts forward some policy implications on the potential problems the construction of new type agricultural technology extension system might be facing.

Key words: Grass-root agricultural technology extension system; Township governance structure; Innovation; New institutional economics



C 目 录

Contents

01 导 言

- 1.1 有关概念 (1)
- 1.2 研究对象及研究意义 (2)
- 1.3 研究思路与研究方法 (5)
 - 1.3.1 研究思路 (5)
 - 1.3.2 研究方法 (6)
- 1.4 研究假设 (7)
- 1.5 分析框架 (10)
- 1.6 研究目的与拟解决的基本问题 (12)
 - 1.6.1 研究目的 (12)
 - 1.6.2 拟解决的基本问题 (13)
- 1.7 研究创新和可能存在的不足 (13)
 - 1.7.1 主要研究创新 (13)
 - 1.7.2 可能存在的不足和有待深入研究之处 (15)

02 国内外相关研究现状及简要评述

- 2.1 国内研究概况 (16)
- 2.2 国外相关研究文献 (22)
- 2.3 简要评述 (25)

03 公共农技推广体系在中国存在的理论依据

3.1 农技推广服务的经济学性质分析 (28)

3.2 农技产品消费活动的双重性 (33)

3.3 农技推广服务中政府作用的思考 (37)

3.4 本章结束语 (41)

04 我国基层农技推广机构职能及组织结构的历史考察

4.1 新制度经济学中有关制度变迁的一些理论 (44)

4.2 新中国成立后农技推广机构的组建与初步发展 (47)

4.2.1 作为农地制度配套制度的农技推广体制的变迁
..... (47)

4.2.2 计划经济时代农技推广制度的适应效率 (50)

4.3 计划经济后时代农技推广体制改革的主要内容 (51)

4.3.1 国家关于农技推广体制政策的简要回顾 (51)

4.3.2 政府涉农部门及推广机构适应新环境的努力 (58)

4.3.3 改革后农业科技推广系统的结构特征 (61)

4.4 本章结束语 (62)

05 激励机制视角的农技推广市场化取向改革分析

5.1 市场化取向改革的主要表现 (65)

5.2 经济学和管理学中有关激励理论 (68)

5.3 “一站两制”情况下创收激励机制的分析 (69)

5.4 信息不对称情况下的“购买服务” (73)

5.5 商业化对公益性目标的侵蚀 (77)

5.6 改革的“减支”效果并不理想 (80)

5.7 本章结束语 (83)

06 现行体制下乡镇机构治理特点及对推广机构的影响

6.1 “职责同构”行政安排下的乡镇机构 (85)

6.1.1 小而全的组织设置 (85)



6.1.2 “准政府”的事业单位管理体制	(87)
6.1.3 运动式的工作方式	(88)
6.1.4 职能上的“政事不分”	(89)
6.2 基层农技推广组织治理结构分析	(90)
6.2.1 条块分割的科层制	(90)
6.2.2 实际职能的泛化	(92)
6.2.3 僵化的人事制度与编制软约束并存	(93)
6.3 本章结束语	(95)

07 “部门化”体制下基层农技推广机构的工作绩效分析

7.1 各级政府强化农技推广机构实力的举措及其影响	(97)
7.1.1 相对有保障的待遇	(97)
7.1.2 较高的稳定性	(99)
7.1.3 完整的体系与臃肿的机构	(100)
7.2 基层农技推广机构专业能力分析	(101)
7.2.1 较低的专业化程度	(101)
7.2.2 行政职能与专业推广职能的冲突	(104)
7.2.3 角色模糊下的基层农技人员心态	(105)
7.3 本章结束语	(108)

08 委托—代理视角下的农科教管理体制

8.1 农科教分离的管理体制	(110)
8.2 政府部门与推广机构间的委托—代理关系	(110)
8.3 农技研究机构与推广机构间的委托—代理关系	(114)
8.4 现行农科教管理体制的弊端	(115)
8.5 现行管理体制框架内“农科教结合”实验的绩效分析	(117)
8.6 本章结束语	(118)

09 基层推广机构面临的政治经济环境透视

9.1 有关制度需求与制度环境的一些理论	(120)
9.2 转型期农村经济和技术需求特征的变化	(122)



9.3 非政府组织对政府推广体系部分职能的替代 (124)

9.4 农村工业化和城镇化及农业的“小部门”化趋势 (126)

9.5 新时期农村居民对公共服务和社会管理的需求变化 (130)

9.6 乡镇机构设置及职能转型的浙江案例启示 (133)

9.7 本章结束语 (135)

10 农技传播的国际经验及其启示

10.1 三种不同类型的农业技术推广模式 (137)

10.1.1 美国模式 (137)

10.1.2 日本模式 (138)

10.1.3 荷兰模式 (139)

10.2 制度环境的影响和路径依赖的体现 (139)

10.2.1 美国:移民国家的资源禀赋与推广体制 (140)

10.2.2 日本:人多地少的岛国,政府强力干预农业 (141)

10.2.3 荷兰:逐步商业化的推广机制 (143)

10.3 三类农技推广制度演进特点总结 (144)

10.4 本章结束语:国际经验的启示 (146)

11 改革实践的总体绩效评价与新型农业科技传播体系试构建

11.1 20多年农技推广体制改革的总体绩效评价 (150)

11.2 新型公共农技推广体系试构建 (153)

11.2.1 基于委托人专业化的设想:“二合一”的体制 (153)

11.2.2 专业化委托人的经济学解释:决策权与知识匹配程度的分析 (159)

11.3 结束语:政策建议 (161)

参考文献 (164)

附 录 (180)



后 记 (195)

01 导言

1.1 有关概念

(1) 农业技术推广。本研究中涉及的“农业科技”主要有两层含义。其一是农业知识、成果、技术；其二是投入物(生产要素)按新的组合比例从事生产,即在投入物中合理有效地配置(包括管理、经营、决策、计划、组织等)。按照 1993 年 7 月颁布的《中华人民共和国农业技术推广法》第二条的规定,农业技术是指应用于种植业、林业、畜牧业、渔业的科研成果和实用技术,包括良种繁育、施用肥料、病虫害防治、栽培和养殖技术,农副产品加工、保鲜、贮运技术,农业机械技术和农用航空技术,农田水利、土壤改良与水土保持技术,农村供水、农村能源利用和农业环境保护技术,农业气象技术以及农业经营管理技术等。

该法所称的农业技术推广,是指通过试验、示范、培训、指导以及咨询服务等,把农业技术普及应用于农业生产产前、产中、产后全部过程的活动。本研究所指的农业科技推广基本上采纳的是这一

含义^①。

(2)基层农业技术推广机构。基层的含义,归纳起来有广义与狭义两种表述。根据我国宪法和地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法的规定,从行政区划角度来说,基层应指包括农村乡(民族乡)、镇和城市街道。这是狭义的基层观。以上述表述为限,向上扩大到县(含县级市)和城市区一级、不设区的市一级,向下延伸到行政村,这是广义的基层观。本书所指的基层是特指乡(民族乡)、镇和城市街道及其属下的行政村范围。

基层农业技术推广机构,指国家目前在行政乡、镇、街道为推广农业、林业、畜牧、渔业、农机、水利和经营管理等技术而设立的全民事业单位。农技人员,是指农技推广机构中的专业技术人员,负责推广、传播农业技术。基层农技人员,包括乡、镇、街道农技推广机构的农技人员,县以下区域级农技推广机构的农技人员。

(3)乡镇事业单位。本研究所指的乡镇事业单位主要指驻乡镇、业务上隶属县级政府职能部门的事业单位,就是群众说的“七站八所”(不含教育、卫生部门),包括农技、农机、种子、水利、水产、兽医、林业、文化、广播、财政、经管、计生、土管、司法、交通等近十几家单位,其中大部分是20世纪80年代中后期按对口原则设置的。从行政隶属关系上讲,乡镇政府直属事业单位还分两大类:一类是上级政府延伸派驻机构,即所谓“看得见,管不着”;另一类则是直属乡镇政府,“看得见,管得着”。长期以来,我国农村的公共服务主要依托乡镇事业单位进行。

1.2 研究对象及研究意义

农业现代化的核心内容就是不断地用现代生产要素替代传统生产要素,将传统农业改造为现代农业。在农业科技创新体系中,基础、应用研究和推广应用缺一不可。农技推广扮演的角色是,将各种先进的农业实用技术通过试验、

^① 1993年颁布的《中华人民共和国农业技术推广法》定义的“农技推广”是指狭义的农业推广。广义的农业推广,除了单纯推广农业技术外,还包括教育农民、组织农民、培养农民及改善农民生活质量等方面。是以农村社会为范围、以农民为对象、以农民需要为内容,以改善农民生活质量为最终目标的农村社会教育。广义的农业推广更强调教育过程。1984年,联合国粮农组织出版的《农业推广:参考手册》中,作了如下解释:推广是将有用的信息传递给人们(传播过程),而且帮助这些人获得必要的知识、技能和正确观点以便有效地利用这些信息和技能(教育过程)的一种过程。

