



NONGYE FALV YANJIU LUNCONG

农业法律研究论丛

(2012)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编

农业立法

农业技术推广法修改的几个问题
对完善农业植物新品种保护制度的几点思考
完善种子法律制度的思考
对修改《农民专业合作社法》的思考与建议

农业执法

理顺农业行政执法内外关系的思考
关于农产品质量安全执法的思考
《农业行政执法文书制作规范》修订评析
农资打假行政处罚问题实证研究

理论前沿

论食品安全管理中的科学原则
农地家庭经营的价值和法律保护
农村土地股份合作及其社区发展成效评析
关于集体土地权益配置的若干思考
——以农村集体经济组织为中心
我国农村水权市场配置的现状与改革探析
海洋渔业水域及滩涂占用与补偿问题研究
——以福建省为例

域外视点

国内外土地流转法律制度分析与启示
论欧盟农业支持措施：单一走向综合的规则演进
美国农业科技成果转化机制研究
中美转基因生物安全管理法律制度比较研究
美国新农业法案的变化特征与影响



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业法律研究论丛

(2012)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业法律研究论丛. 2012 / 农业部产业政策与法规司, 农业部管理干部学院, 中国农业经济法研究会编. — 北京: 法律出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4926 - 7

I. ①农… II. ①农…②农…③中… III. ①农业法—中国—文集 IV. ①D922.44 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 092535 号

©法律出版社·中国

责任编辑/潘洪兴	装帧设计/李 瞻
出版/法律出版社	编辑统筹/独立项目策划部
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京市荣盛彩色印刷有限公司	责任印制/张建伟
开本/720 毫米×960 毫米 1/16	印张/13.5 字数/230 千
版本/2012 年 12 月第 1 版	印次/2012 年 12 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010 - 63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010 - 63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010 - 63939781/9782	西安分公司/029 - 85388843
重庆公司/023 - 65382816/2908	上海公司/021 - 62071010/1636
北京分公司/010 - 62534456	深圳公司/0755 - 83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4926 - 7	定价:33.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)



卷 首 语

当前,我国“三农”事业发展正处于历史上最好的黄金时期。推动“三农”事业持续健康快速发展的一条重要经验,是不断加强和完善法制建设。改革开放以来相继形成的 40 部主要规范农业与农村方面的法律法规以及 100 多部涉及农业和农村问题的法律法规,对于完善农业生产经营体制,稳定扩大对农业的支持和投入,加强农业生产资料市场监管,保障农产品质量安全,促进农业科技进步,保护农业生产经营组织和农民利益,提高农业生产和农民进入市场的组织化程度,起到了重要的引导、规范、保障和促进作用。

农业法律研究是农业农村法制建设的基础性工作。加强新时期农业法律研究要顺应现代农业内涵愈益丰富、功能不断拓展的发展趋势,在市场化、国际化的大背景下和农业现代化与工业化、信息化、城镇化同步发展的总要求下,着力研究回答现实课题。要以法学为基础,与经济学、社会学、管理学、哲学、政治学等相关学科结合,综合运用多学科交叉的研究方法。要坚持规范研究与实证研究相结合,把社会公平正义的法治理念、强农惠农的政策导向、发达国家现代农业的建设经验和我国的国情、农情统一到农业法律研究实践当中去,这是服务和促进农业法制建设必不可少的基础。两相结合,才能全面推进农业法律理论与实践的发展。

农业部管理干部学院农业法律研究中心(农业部法律服务中心)是农业部系统开展农业法律研究、培训、咨询、服务的专门机构,近年来,先后承担了一系列国家级、省部级重要研究课题,形成了一批有重要参考价值的研究成果;参与多部法规、规章的制修订,在农业立法执法、农业植物新品种保护、种子法律制度、转基因生物安全管理方面形成了比较丰厚的成果。组织编写的《农业领导干部学法用法读本》、《农业行政处罚程序及文书制作实务》、《农业行政执法案卷与评析》、《农业法律问题研究报告选编》、《农资监管案例评析》、《植物新品种保护案例评析》,受到读者广泛好评,对指导各地



执法实践起到重要作用。作为研究农业与农村法律问题的全国性学术团体,中国农业经济法研究会始终坚持按照党中央、国务院依法治国、依法行政、强农惠农富农的战略部署,积极组织开展学术研讨活动,为健全完善农业与农村法制建言献策。2011年,在农业部产业政策与法规司的指导和支持下,我们首次结集出版《农业法律研究论丛》,受到了农业及法学领域的一致欢迎。

为此,我们决定,继续编辑出版《农业法律研究论丛(2012)》。这部专辑分设“农业立法”、“农业执法”、“理论前沿”和“域外视点”四个板块,编入“农业技术推广法修改的几个问题”、“理顺农业行政执法内外关系的思考”、“论食品安全管理中的科学原则”、“美国新农业法案的变化特征与可能产生的影响”等19篇论文、报告,在介绍我国农业领域立法、执法的新成果的同时,关注理论前沿问题的研究及国外农业领域法律的新动向及实践情况,就当前我国转变经济发展方式、发展现代农业、加强农业领域依法行政涉及的法律制度的创新与完善提出了意见和建议。

党的十八大指出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”,强调要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,并将“依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成”确定为全面建成小康社会的重要目标。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中明确要求,要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。这昭示了农业法律研究将有更多的新领域、新课题值得我们去关注。开拓新领域、研究新课题、推动新发展,团结同仁、凝聚共识、服务“三农”,是我们的责任和使命。我们热切期望法学界、农业界和社会各界人士关心支持《农业法律研究论丛》的编辑出版,通过大家的共同努力搭建一个平台,每年推出新成果,为农业法律研究和农业法制实践增添一朵奇葩。

编者

2012年12月



目 录

农业立法

《农业技术推广法》修改的几个问题	刘振伟 / 1
对完善农业植物新品种保护制度的几点思考	王乐君 杨东霞 牟 萍 / 15
完善种子法律制度的思考	杨东霞 贺利云 / 29
对修改《农民专业合作社法》的思考与建议	杨春悦 / 51

农业执法

理顺农业行政执法内外关系的思考	严德荣 / 58
关于农产品质量安全执法的思考	冯汉坤 / 66
《农业行政执法文书制作规范》修订评析	杜晓伟 / 72
农资打假行政处罚问题实证研究	曹鸾骁 / 79



理论前沿

- 论食品安全管理中的科学原则
..... 李迎宾 / 88
- 农地家庭经营的价值和法律保护
..... 任大鹏 杨娅芬 / 97
- 农村土地股份合作及其社区发展成效评析
..... 门 炜 / 105
- 关于集体土地权益配置的若干思考
——以农村集体经济组织为中心
..... 杨青贵 / 122
- 我国农村水权市场配置的现状与改革探析
..... 曾玉珊 胡育荣 / 132
- 海洋渔业水域及滩涂占用与补偿问题研究
——以福建省为例
..... 潘志敏 / 141

域外视点

- 论欧盟农业支持措施:单一走向综合的规则演进
..... 曾文革 肖 峰 / 153
- 国内外土地流转法律制度分析与启示
..... 李长健 梁 菊 / 167
- 美国农业公共科研成果转化机制及启示
..... 贺利云 / 180
- 中美转基因生物安全管理法律制度比较研究
..... 汪 明 / 189
- 美国新农业法案的变化特征与可能产生的影响
..... 杨东霞 贺利云 杨王平 / 205



农业立法

《农业技术推广法》修改的几个问题

刘振伟*

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技推广体系,完善农技推广体制、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。第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》(以下简称《农业技术推广法》),进一步完善了农技推广法律制度,对我国农技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:

从新中国成立到 20 世纪 70 年代末,是农技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技推广网络有了一定发展。这一时期的农业生产水平较低,农技推广工作单一,主要围绕种

* 刘振伟:全国人大常委会委员、农业与农村委员会副主任委员。



植业特别是良种繁育进行。20 世纪六七十年代,从建立县级农技推广站入手,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,也奠定了农技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,农技推广工作所能发挥的作用是有限的。

20 世纪 80 年代至 20 世纪末,是农技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,国家整合农技推广机构资源,加强体系建设,农技推广由单一服务逐步向综合服务转变。国家农技推广机构由财政拨部分经费,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% 的乡镇农技站被减拨或停拨事业费,约 1/3 的农技员离开了推广岗位,农业部系统所属的基层农技推广人员下降到 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,针对农技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》,确立了农技推广体系在农村经济发展中的地位,规定了各级政府对农技推广体系建设、推广工作经费、推广条件等的保障和管理职责,明确了对农技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的轨道。当然,在当时的历史条件下,农技推广法也有其历史局限性。

21 世纪初至今,是农技推广体系改革调整阶段。针对农技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科技推广体系改革。2003 年,国家农技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技推广体系,为修改农技推广法打下了实践基础。2011 年年底,全国农业系统共有农技推广机构 9.9 万个、农技推广人员 69 万人,林业系统共有农技推广机构 2638 个、3.5 万人,水利系统共有推广机构 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技推广工作第一线。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,我国农技推广进入了规范发展的阶段。

农技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,都对农技推广工作产生影响,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,简单把农技推广推向市场,机构改革、财政分灶吃饭及撤并农技推广机构、缩减农技推广经费,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技推广机构予以扶持。启示三:农业的许多领域是不能也不宜由市场配置资源的,国家农技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1000万亩,人均耕地1.36亩,相当于世界平均水平的40%,人均淡水资源2300立方米,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。二是农村青壮年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 6000 多项农业科技成果,但转化率只有 30% 至 40%,远低于发达国家 70% 至 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;另一方面要加大农业科技推广力度,努力提高科技转化率。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技推广体制、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系改革,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,全国人大农委会同农业部、国家林业局、水利部、财政部、科技部、中国科协、中国农科院等,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,全国人大农委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 月经过第十一届全国人大常委会第二十六次会议审议后,在 8 月第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委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、广大农民和农技推广人员的呼声,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)明确农技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,要求在实行事业费包干的基础上自主经营,逐步做到经费自理,国家农技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,允许国家农技推广机构实行技物结合、技术承包。国家农技推广机构既承担公益性服务,又有经营性推广活动,使不少农技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。国家农技推广机构改革也存在误区,将农技推广体系改革简单理解为“减员减支”,随意撤并农技推广机构,压缩编制,精简人员,削减经费,一些地方侵占、变卖农技推广设施、设备问题时有发生,农技推广体系建设出现倒退。实践证明,国家农技推广机构“一身二任”的设计,超越了我国农业和农村经济发展的实际。

对于国家农技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,不同类型的农技推广工作,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,完善农技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技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技推广机构承担,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)明确国家农技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,农技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,营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,国家农技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。将国家农技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技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)明确国家农技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技推广等公共服务机构,扩大基层农技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,可以实行县级人民政府农业技术推广部门管理为主或者乡镇人民政府管理为主、县级人民政府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,有利于保障基层农技推广机构开展工作,体现了乡镇国家农技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,有利于乡镇国家农技推广机构更好地发挥公益性职责。近几年,各地积极创新乡镇国家农技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技推广人员的业务工作时间,避免农技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,实现乡镇农技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;有利于保障农技人员的工作条件和工资待遇,合理安排工作以及绩效考核;有利于把好乡镇农技推广人员入口关,扭转非专业人员进入基层农技推广队伍,占编不做事的情况;有利于以县级农技推广机构为依托,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

修改后的农技推广法,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3000所。全国共有地(市)级以上农业科研机构(不含林业、水利)1115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技推广机构组成了密切合作的农技推广体系。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农业技术推广服务。”政府要支持高等学校、科研院所承担农技推广项目,把农技推广服务绩效纳入专业技术职称评定和工作考核,实行推广教授、推广型研究员制度,鼓励高等院校、科研院所建立农业试验示范基地,推行专家大院、校市联建、院县共建等服务模式,集成、转化、推广农业技术成果。

农民专业合作社、涉农企业等经营性组织,本身就与农民建立了紧密的利益联结机制,它们进行的试验示范、农资供应、标准化生产指导和技术培训、农产品市场营销等活动,满足了农民个性化、市场化的服务需求,是对国家推广机构公益性服务活动的重要补充。目前,全国在工商登记的农民专业合作社有55万多家,涉农企业中的农技推广人员有21.5万人。为此,农业技术推广法将“农民专业合作社、涉农企业”增加为农技推广体系的重要组成部分,明确其农技推广的市场主体地位,并规定:“国家鼓励和支持农民专业合作社、涉农企业,采取多种形式,为农民应用先进农业技术提供有关的技术服务。”

农场、林场、牧场、渔场是农业技术集中试验示范基地,技术力量较强。



群众性科技组织贴近农民、服务灵活、影响广泛,也是我国农技推广体系的重要组成部分。为此,《农业技术推广法》规定:“国家鼓励农场、林场、牧场、渔场、水利工程管理单位面向社会开展农业技术推广服务。”“国家鼓励和支持发展农村专业技术协会等群众性科技组织,发挥其在农业技术推广中的作用。”

近些年,全国建立了杨凌农业高新技术产业示范区、北京国家现代农业科技城、山东黄河三角洲国家现代农业科技示范区等 73 家国家农业科技园,不少地方建立了区域性现代农业示范区。73 家国家农业科技园累计入驻 6000 多家农业企业,转化技术成果 7300 余项,实现产值 6700 亿元,直接受益农民 4000 多万,发挥了良好的带动辐射作用。园区聚集了科技、金融、信息、服务等要素,是传播农业技术的新生力量。为此,《农业技术推广法》规定:“国家鼓励和支持以大宗农产品和优势特色农产品生产为重点的农业示范区建设,发挥示范区对农业技术推广的引领作用,促进农业产业化发展和现代农业建设。”

村级农技服务站点和农民技术人员作为连接基层国家农技推广机构和农民的纽带,是解决农技推广最后“一公里”的桥梁。据农业部统计,目前全国的农村实用人才约 1000 万人。为此,《农业技术推广法》规定:“国家鼓励和支持村农业技术服务站点和农民技术人员开展农业技术推广。对农民技术人员协助开展公益性农业技术推广活动,按照规定给予补助。农民技术人员经考核符合条件的,可以按照有关规定授予相应的技术职称,并发给证书。国家农业技术推广机构应当加强对村农业技术服务站点和农民技术人员的指导。”

明确国家在税收、信贷等方面对多元化农技推广组织的扶持措施,并吸引更多的社会力量积极参与农技推广活动,有利于推动农技推广多形式、多渠道、多层次发展,有利于构建政府扶持、社会参与的农技推广格局。为此,《农业技术推广法》规定:“从事农业技术推广服务的,可以享受国家规定的税收、信贷等方面的优惠。”“各级人民政府可以采取购买服务等方式,引导社会力量参与公益性农业技术推广服务。”

(五)明确国家农技推广机构队伍建设的原则

推动农技推广工作健康持续发展,必须建立一支技术水平高、业务能力强的农技推广队伍。原《农业技术推广法》对于农技推广队伍建设的要求较为原则,缺乏硬性约束。一些地方以考核代替学历,以培训代替考核;一些



地方人员聘用制度不完善,农技推广队伍没有建立能进能出、能上能下、合理流动的人员聘用制度;在全国基层农技推广人员中,目前中专(不含)以下学历的超过 20%,没有专业技术职称的超过 30%,有些地方非专业人员比例过高。针对存在的问题,2009 年中央一号文件指出,“采取公开招聘、竞聘上岗等方式择优聘用专业技术人员。改革考评、分配制度,将服务人员收入与岗位职责、工作业绩挂钩。”2012 年中央一号文件指出,“根据产业发展实际设立公共服务岗位。全面实行人员聘用制度,严格上岗条件,落实岗位职责,推行县主管部门、乡镇政府、农民三方考评办法。对扎根乡村服务农民、艰苦奉献的农技推广人员,要切实提高待遇水平,落实工资倾斜和绩效工资政策,实现在岗人员工资收入与基层事业单位人员工资收入平均水平相衔接。”根据我国农技推广队伍的发展现状,《农业技术推广法》明确了规范农技推广队伍的原则,主要有:

一是规范人员编制和结构比例。为保证国家农业技术推广机构的人员编制,保障公益性职能的履行,《农业技术推广法》规定:“国家农业技术推广机构的人员编制应当根据所服务区域的种养规模、服务范围和工作任务等合理确定,保证公益性职责的履行。”为避免非专业人员挤占编制,保障农技推广业务正常开展,《农业技术推广法》规定:“国家农业技术推广机构的岗位设置应当以专业技术岗位为主。乡镇国家农业技术推广机构的岗位应当全部为专业技术岗位,县级国家农业技术推广机构的专业技术岗位不得低于机构岗位总量的百分之八十,其他国家农业技术推广机构的专业技术岗位不得低于机构岗位总量的百分之七十。”为推动基层农技推广机构吸收更多的专业技术人才,《农业技术推广法》规定:“国家鼓励和支持高等学校毕业生和科技人员到基层从事农业技术推广工作。各级人民政府应当采取措施,吸引人才,充实和加强基层农业技术推广队伍。”

二是规范农业技术人员的上岗资格。为有效解决农技推广人员业务素质与岗位要求不匹配问题,《农业技术推广法》规定:“国家农业技术推广机构的专业技术人员应当具有相应的专业技术水平,符合岗位职责要求。”针对一些地方在国家农业技术推广机构随意安置非专业人员的问题,并考虑到近年来我国高等教育事业发展的现状和农村贫困地区的实际需求,《农业技术推广法》规定:“国家农业技术推广机构聘用的新进专业技术人员,应当具有大专以上有关专业学历,并通过县级以上人民政府有关部门组织的专业技术水平考核。自治县、民族乡和国家确定的连片特困地区,经省、自治