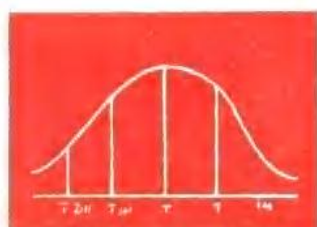


中国农业推广

——农业革新及变革中的行政干预之研究

(丹)约恩·德尔曼 著 聂 闯 吴 俊 译



农业出版社

(京)新登字 060 号

中国 农业 推广

——农业革新及变革中的行政干预之研究

(丹)约恩·德尔曼 著

聂 闯 吴 俊 译

* * *

责任编辑 杨天桥

农业出版社出版发行(北京市朝阳区农展馆北路2号)

密云县印刷厂印刷

850×1168mm32开本 11.5 印张 310千字

1993年5月第1版 1993年5月北京第1次印刷

印数 1-2,000册 定价 18.00元

ISBN 7-109-03022-9/S·1934

译者的话

《中国农业推广——农业革新及变革中的行政干预之研究》一书,是中欧农业技术中心欧方主任约恩·德尔曼(Jorgen Delman)博士的毕业论文。德尔曼先生于早年留学北京大学经济系,获硕士学位。1983——1987年,德尔曼先生在联合国粮农组织驻华代表处任高级项目官员。在此期间,德尔曼先生负责管理粮农组织援助我国的很多农业和农业推广项目,获得了很多有关我国农业和农业推广的第一手资料。1988——1991年,德尔曼先生回丹麦奥尔胡斯大学攻读博士学位。在攻读博士学位期间,德尔曼先生以中国的农业推广为课题,亲自两次来中国,并深入到四川省仁寿县农村进行调查研究。在调查研究的基础上,写成了这篇长达20多万字的博士论文。该文很快由丹麦R&H公司出版。

德尔曼先生通晓中文,能讲一口流利的汉语,被誉为“中国通”,他曾发表过许多有关中国农业和农业推广的文章。德尔曼先生也是第一位就中国农业推广问题著书的外国专家。在本书中,他借鉴了许多国内外推广专家的研究成果,用大量的调查数据、事实,精辟论述、分析了中国农业推广的历史、现状,特别研究了农业推广中的行政干预问题,对中国未来农业推广工作的改革提出了诚恳的建议。该书是第一部由外国专家撰写的、有关中国农业推广问题的著作。

目前,为适应社会主义市场经济发展之需要,我国正深入进行农村社会化服务体系的改革,我们认为,德尔曼先生的研究将对我国农业推广体系的改革提供有益的借鉴。该书是农业推广领域中各级管理人员、广大农业推广人员以及研究中国农业推广问题的研究人员和学者的一本难得的参考书。所以,我们高兴地接受作者的委托,将此书译成中文,并在中国出版发行。作为译者,我们相信

并衷心希望广大读者能从该书中得到一定的启示。

由于译者水平有限,错误之处在所难免,希望广大读者批评指正。

译者

1992年11月

于北京

致 谢

如果没有在北京、江苏、湖北、四川和仁寿县无数同事和单位的热情接待和合作,要做这项研究是不可能的。

首先,我要特别感谢农业部外事司、全国农业技术推广总站、四川省农牧厅、粮农组织驻华代表处、仁寿县农业技术推广中心的领导、职员以及我在仁寿采访过的单位代表、推广人员、村领导和村民们。

其次,我要感谢湖北省农科院科技交流站的主任黄沃先生。1990年,他与我在仁寿县的基层调查中积极合作,并慷慨地与我共享了他在农业方面的经验。

这一研究是由丹麦开发研究院资助的,项目由澳尔胡斯大学东亚研究所主持。该所为我提供了研究所需的设备和帮助。我也要特别感谢该所秘书们的不断支持。

该项目的指导老师是澳尔胡斯大学东亚研究所的讲师斯狄革·索革森(Stig Thogersen)先生和澳尔胡斯国家信息办公室的主任杰欧革·聂尔森(Georg Nielsen)先生。我感谢他们两位对研究课题的浓厚兴趣和研究过程中的指导。

整个研究期间,我坚持与哥本哈根大学东南亚研究中心的欧义·欧德嘎德(Ole Odgaard)的紧密合作,他在四川省仁寿县做过一个有关小规模私有企业方面的有趣研究。我们共享了我们的资料、笔记、认识和观点等,并在研究过程中商讨了该文的草稿。

除了我的指导老师以外,另有两位先生对我的研究起了重要的作用。第一位是荷兰瓦赫宁根农业大学推广科学系的列尔斯·

鲁林(Niels Roling)教授。在我1988年拜访他时,他帮我设计了第一章中研究和分析的模式。第二位是罗伯特·利·英(Robert K. Yin)先生,他在1989年丹麦研究院组织的培训班上讲授了典型研究的技巧。

我也很感谢弗雷明·奎思辛森(Flemming Christiansen)先生对第一章的评论!感谢格生革·库兰德(Greg Kulander)先生在最后的时刻为我翻阅中文报刊资料。

最后,我要特别感谢沙思(Sus)、尼斯(Nis)、米阿(Mia)等的不懈支持,感谢他们在身心不良的情况下,帮我整理所有的草图。

作者

序 论

在 20 世纪 80 年代早期,中国开始了一项巨大的冒险行动。在实行农业集体经营达三十年之后,毛泽东之后的领导集团决定放弃农业集体经营,而转向农业私人经营。但土地仍归集体所有,只是其使用权在一定的基础上用承包的方式承包给农户经营。这样,村代表国家,是土地的所有者(地主)。村与农民的关系就象欧义(Oi)所定义的那样(Oi,1989:189)。

在农业经营非集体化的过程中,整个农业集体经营的机构及组织网络有了新的任务。它是否将被解散以允许新的机构产生?它是否能适应这个新的环境?或它是否将坚持保留在集体化时期已经建立好的结构和所开发好的工作程序?

从研究的观点出发,要分析这些问题,只能从这个基本认识出发,即:当与其它发展中国家相比时,毫无疑问,中国在集体化时期获得了基本的食物保障。

中国农业成功的关键因素之一是科研和农业推广对农业发展所做的贡献。虽然,自本世纪 50 年代以来,中国农业中的技术发展成就得到了国际上的赞扬,特别是在开发和应用绿色革命技术中所取得的成就,但是,中国的农业推广机构在农业推广领域中逐渐退出了国际主流,而且其推广方式与实践很少为外界所知。

在 1979 年前,农业由集体经营并管理,农业推广机构为国家所有,并同时是集体机构网络中的一部分,如人民公社。在某种程度上,它是一个合作伙伴。农业推广组织的合作伙伴主要是当地的决策者,象公社、大队和生产队的干部。他们通常是具有知识、影响和权力的熟练农民,其知识、影响和权力是使农业推广富有成效的

先决条件。普通的农业生产队员按照他们所说的从事农业生产活动,并在管理和技术决策上没有多大的影响,并且很少有激励因素促使他们投入到生产中去。很显然,普通的生产队员只是集体的雇员。

在农业管理权限从大队和生产队分散到农户后,农民突然在这些方面不得不自己做出决策,如:种植什么,如何改善田间管理,何时收获,如何并到哪里去销售其产品等。实质上,他们不得不学会农场管理技术。当然,大多数农民是有经验的种植者,但是作为决策者呢?几乎都不是。他们需要信息和咨询,也许还需要管理方面的支持,以便他们做出正确的决策,以减少不确定性和获得最佳的经济效果。

几乎在一夜之间,农业推广机构从此因其新的对象而面临新的任务。在这项改革之前,推广机构服务的对象有600万人——农业生产队长。在1982年农业私有化完成之后,其服务对象为2亿——农户和新的农场管理者。这对农业推广机构的挑战是十分明显的:它将如何控制、帮助、服务(当然取决于所采用的方式)如此巨大的对象?农业推广机构将如何重新组织以便能继续象以前那样采用同样的方式传播农业技术,以满足国家确定的重要作物的生产目标?

这些就是我要研究的问题。我知道,为了便于理解农业推广的过程和农场变化的模式,我将不得不涉及到国家和农业社区之间相互影响的更加基础的过程,以便理解农业革新是如何传播的。所以,我决定研究中国农业革新传播及技术革新管理的机构框架。

在中国,与农业革新传播有关的机构很多。有些在农业部的领导下,有些在其它部委、局或组织的领导之下。所以,有必要将研究的重点放在特定的革新类型上,或特定的作物上,或特定的组织,或一些组织机构上。由于很多原因,我选择了后者。首先,根据我在粮农组织驻中国代表处工作的经验(1983—1986),中国的农业

推广基本上是由国家机构领导的；第二，我比较熟悉农业部下很多推广机构的工作情况；第三，我认识到，以前研究中国国家行政及其对农业推广变化干预的作用的文献资料很少，因为在中华人民共和国的头三十年，国家行政实际上对国外研究人员是关闭的；第四，发展研究中关于国家行政在地方农村开发中的作用的讨论正逐步深化，它在中国的研究领域内也产生了重大的影响。这主要是通过休(Shue, 1988)和欧义(1989)的著作实现的。

我认为，改革之后，行政部门将不得不重新考虑其方式，有关农业推广干预的研究，有利于考察控制行政和农业社区之间关系的结构和过程。

最终，我决定将我的研究重点放在农业推广中最主要的组织体系之一——全国农业技术推广总站系统上，该系统由全国农业技术推广总站领导。全国农业技术推广总站是农业部下属的一个事业单位，其工作目的是导致作物生产的变化，主要是增加中国大宗粮食作物和经济作物的产量。由于作物生产在中国农业生产中非常重要，所以，实际上，全国农业技术推广总站系统是推广机构的代表。对该系统的研究将使我达到本研究的主要目标：分析80年代早期农村改革之后，技术传播和管理的基本结构、变化模式、过程和程序。

看来，这个系统面临着很大的压力，它不仅要重新制定其目标，而且还要重新建立其与地方农业社区的联系。这很自然地提出了下面的问题：全国农业技术推广总站系统是否能够应付这个挑战？行政的惰性是否迫使它坚持追求其在集体化时期所规定的任务？它是否企图加强其在地方的代表性？因为它将失去地方组织的支持。在过去，这些地方组织在推广工作中是其非常强有力的伙伴。它是否寻求与其它组织的合作，以便尽可能地利用资源和发挥农业社区的力量？或者是否将产生一个综合全面的农业推广机构，它甚至比以前更为分散？它是否将以一个完全新的形态出现？如果是，它看起来将象什么？私人推广组织是否向它挑

战？

当我问完所有这些问题之后，我意识到本研究逐步变成一个有关行政对农业改革的反应及在变化条件下作为变革机构的地方政府的典型研究。

为了达到上述目的，全国农业技术推广总站系统也是一个很好挑选出来的研究对象。由该系统传播的革新和技术对农业发展是至关重要的。而且，这个系统在行政机构内由上到下一直延伸到底：从农业部，经省、地区（市）、县、区、乡和村到生产队和农场。我认识到，在整个革新传播的过程中，这种连接该系统内不同层次机构和连接推广和农场方面的行政方式有着十分重要的意义。我还认识到这个分析不得不包括这两个方面。

表面上看来，我将分别涉及有关传播过程和行政力量两个明显不同方面的问题。但在实际生活中，它们是错综复杂地连接在一起的。不是不可能将这些问题放在同一研究框架中进行研究，但我不得不问：如何进行？深入到规定传播过程更基础的结构中是否容易？其结论是否对这两个方面的问题同样有效并相互支持？

在列伯斯(Lieberthal)和欧生伯(Oksenberg)(以下简称列欧)关于中国决策的开辟新途径的研究工作的鼓舞下，我决定进行这项冒险。他们用对近十几年内中国能源部门的大型项目和重要决策的广泛研究资料“阐述了在当代中国国家行政结构、政策过程和结果是如何相互联系的(列欧,1988:3)。”在其研究工作中，他们认识到，对一个具体项目或政策的研究将鼓励政治学者熟悉所考虑的具体事件的技术内容。通常，由于没有抓住问题的本身，所有的政治分析家都低估了这些重要问题。

而在我开始使用另外一种方法时——从农业推广过程的技术方面转向行政方面，我感觉到，列欧的观点对我的研究也适用。

最后的问题是，什么研究策略能有用且有效地将我研究的这两个方面连接起来：一是作为完全技术领域的农业推广，一是在地

方开发中的行政干预。认真思考这个问题之后,我认识到,我正在通过对农业推广的研究进行一项有关行政干预农业革新及变革的典型研究,所以,我决定把本研究设计成为一项合适的典型研究,因为它能够反映出有关私人和组织在社会、政治现象如农业推广中发挥作用的特点。形成这种设计的原动力来源于典型研究专家英(Robert K. Yin)的思想。在1989年8月由丹麦研究院组织的有关培训班上,我认识了英。在培训班之后,我读了英有关典型研究的激动人心的书,在该书中,他把典型研究定义为:

典型研究是在现象和本质的界限不十分明显时,应用多种依据,调查现实生活中本质的同一现象,并以经验为依据的调查。

英的定义实质上包含了本研究的目的,即把农业推广作为实际生活中的同一现象来分析农业推广,在那里,现象和本质的分界线不可能建立。根据英的观点,这项典型研究应包括下列组成成分:①研究的问题;②研究的主题;③分析单位;④有关主题的逻辑联系;⑤解释结果的标准(英1989:29)。

在第一章,我将讨论这些组成部分。我将设计一个分析农业推广组织的模式,作为分析有关中国国家和农业社区之间相互作用的技术及行政任务、结构和过程的典型研究。我选择了县农业技术推广组织作为分析单位,我称其为县农业技术推广中心系统,因为它是80年代全国农业技术推广总站加强革新传播能力的焦点,它也是全国农业技术推广总站系统的行动臂膀。中国西南部的四川省仁寿县被选为实地研究的地点,因为它是我所寻找的具有代表性的农业县。在第三章,我将讨论把仁寿县农业技术推广中心系统选为分析单位的理由。

本典型研究将反映出地方农业开发的任务、结构和运作过程,它是一个定型模式性的研究。分析单位被认为是这些方面的代表,是因为它不仅是具有中国一般性的农业推广组织。但是,我十分相信,本研究的结果和结论可能导致对控制中国国家和农民之间相互作用的更为基础的基本结构和过程的考察。

本研究很大程度取决于我在仁寿县的实地考察。我于1989年和1990年在仁寿县共待了两个月。仁寿县农业技术推广中心负责接待我,该中心给了我远远超过我推广研究之外的合作和款待。我在仁寿时,共进行了64次会谈,其中20次是访问两个乡四个村的农民。

与农民的会谈采用了半结构式会谈指导方式。在1990年,我与农民会谈时,采用了紧凑的有结构会谈指导方式,最后,要求作为样板的仁寿县推广人员填写包括数量和质量两个方面的调查表。

1990年,大部分会谈是和一个研究伙伴共同进行的,他是湖北省农科院科技交流站的主任,他在实地调查中国农业推广情况方面有着广泛的经验,因为他来自全国推广管理人员主办经常性培训班的单位。实地研究是其培训班课程的一部分,而且他是农艺师,能够解释我不能理解的专业技术问题。我们的合作是极其富有成果的,并在很大程度上增强了我对在仁寿县所看到的东西的理解。

无论是在仁寿县农业局、仁寿县其它行政机构、乡农技推广站,还是在农民家里,会谈都是用中文进行的。由于我不能象所计划的那样住在乡里,所以我不得不每天乘车由县城去我的目的地。但我被允许在仁寿县农业局、县城及周围自由地活动。在访问村时,我每天不得不骑自行车或步行。

在北京、成都、乐山、武汉和南京,我还访问了很多有关农业推广的机构和事业单位。在武汉和南京,我有机会参观了其郊区的农业技术推广中心。在湖北省农科院,我和来自四川省的十名推广管理人员举行了一个有关农业推广问题的研讨会,那是在1989年4月。附录一是会谈的名单。最后,我在北京、武汉和仁寿县给有关学生、农业推广管理人员和其他专业人员介绍了丹麦的农业咨询服务情况。在访问中国之前,我对丹麦体制的研究对我理解中国农业推广的基本过程帮助很大,并且使我能够与中国的伙伴进行富

有成效的讨论。

实地研究资料是进行目前研究最重要的资料基础。另外，我还应用了一些中文资料。这些资料有些是没有公开发表的，即所谓的“灰色”材料，是由很多机构提供的。其它的资料则是各种各样公开发表的书籍、杂志和报纸。另外，我还参考了第二材料。

本研究的结构如下：第一章，我设计了一个分析行政干预农业推广革新和变化的典型研究模式。该模式将很多已经建立好的理论方式结合成为一种研究工具，它将指导我的研究方向，并同样地指导以后各章节的说明。这个模式不企图增加有关该调查的现有理论，而是检测这些理论对本研究是否有效。构成本设计的基本假设是行政任务、结构和过程可能被附加在农业推广的技术过程中，使得其技术任务和过程转向。在第二章，我将考查农业推广的历史根源，重新估价“文化大革命”时期农业推广的发展，这个重新估价是将文革期间的发展与其后的发展联系在一起的。第三章，将考察农业技术管理系统，农业技术管理系统这个概念的建立，是为了区分仁寿县对农业推广的政策投入和考察县农业技术推广中心系统的外部环境及其与农业变革干预中地方伙伴之间的关系。第四章，将讨论县农业技术推广中心系统在县和乡级的情况，以了解该系统的任务、结构和工作过程。第五章，将考察村，特别是村级行政在变革干预中的作用，并将提出村级领导人在推广干预中是知识转化过程中的重要枢纽。第六章，将与农民的座谈为基础，研究农民对所谓推广—农场关系的认识情况。其基本论点是，只要县农业技术推广中心系统提供可行的技术（能增加产量和改善农民的经济状况），农民就信任县农业技术推广中心系统。否则，农民将寻找可替代的技术来源，以减少其不确定性。然而，这样的行为仍是不多见的。第七章，我将讨论本研究的主要发现。一个基本论点就是，县农业技术推广中心系统将继续采用行政命令性的推广方式，行政的任务、结构和过程被强加在农业推广上，以防止县农业技术推广中心系统建立一个面对其新的服务对象的独立技术舞台。然而，

这种方式似乎仍然是在连接农民需要和行政要求上是完全有效的。

约恩·德尔曼

1990年12月27日于霍斯特波罗(Holstebro)

目 录

译者的话

致谢

序论

表、图及方表目录

缩写表

第一章 技术和行政任务、结构和过程：设计分析中国农业

推广体系的模式 (1)

引言：技术和行政任务、结构和过程 (1)

第一节 推广科学 (2)

第二节 农业推广：定义 (4)

第三节 革新及革新的传播 (8)

第四节 农业推广和应用者类型 (12)

第五节 农业推广和言论权威 (16)

第六节 传播网络 (18)

第七节 农业推广人员——变革者 (18)

第八节 农业推广：一种原始的类型学 (22)

第九节 农业推广：组织结构 (24)

一、单个组织 (24)

二、宏观系统 (27)

三、农业系统和全国农业技术推广总站系统 (33)

四、全国农业技术推广总站的关系及其连接机制	(37)
第十节 关于推广过程和组织机构的结构和过 程的概括	(39)
第十一节 行政结构和农业推广组织	(40)
第十二节 行政连接机制	(50)
第十三节 关于行政任务、结构、过程和连接机制 的总结	(58)
注释	(60)
第二章 农业推广的发展历史:现行体系的起源	(64)
引言	(64)
第一节 封建帝国时代的农业推广	(65)
第二节 民国时期	(67)
第三节 中华人民共和国的早期	(69)
第四节 “文化大革命”时期的农业推广	(75)
一、作用和方式	(76)
二、体系建设	(78)
三、连接机制和推广方法	(81)
四、工作情况和问题	(83)
第五节 结论	(87)
一、根源	(87)
二、结构体系	(87)
三、一个更加成熟的体系	(88)
四、意识形态和技术的一致性	(89)
五、哪些农民?	(90)
六、什么类型的技术?	(91)
七、农村的倾向	(92)
注释	(93)
第三章 县农业技术推广中心的大环境:县级农业技术 管理系统	(94)

引言	(94)
第一节 全国推广系统中的县级	(95)
第二节 仁寿县的一些基本情况	(97)
第三节 仁寿县的农业	(98)
第四节 仁寿县的农业技术管理系统	(103)
一、政策环境	(103)
二、法律背景	(113)
三、政治和行政组织	(119)
第五节 结论	(147)
附件 有关农业推广的法律和法律文件	(150)
注释	(152)

第四章 仁寿县农业技术推广中心和县农业推广组织：具

有技术和行政双重任务	(157)
引言	(157)
第一节 县农业局和县农业技术推广中心的组织结构	(158)
第二节 仁寿县农业技术推广中心的基建情况	(165)
第三节 人员情况	(166)
第四节 农业知识及信息系统内部的相互关系——分类	(168)
第五节 行政关系	(169)
一、与省农业技术推广总站的关系	(169)
二、县“中心”与地区的关系	(171)
三、与乡农技站的关系	(173)
第六节 科研与推广的关系	(177)
第七节 县“中心”的推广项目	(180)
一、推广范围	(181)
二、项目类型	(182)
三、推广项目重点放在主要作物上	(183)