

# 中国农业推广 运行机制改革

杨映辉 著

- ★ 中国的农业推广与西方的农业推广、农村推广有什么关系
- ★ 近20年来中国农业推广进行了哪些改革？有哪些成就和局限
- ★ 中国现行农业推广运行机制的局限性在哪里
- ★ 如何看待中国农民组织的发展
- ★ 中国农业推广如何建立与市场经济体制相适应的运行机制

中国农业  
科技出版社

## 序

中国是一个农业大国，又是一个拥有 12 亿人口的发展中国家。农业、农村和农民问题，始终是直接关系到国民经济持续发展和社会稳定的重大政治经济问题。依靠科技进步和不断提高农业劳动者——农民的素质，实现农村经济的内涵式发展，从而发展农业生产，增加农民收入，改善农村面貌和促进城乡一体化，这是发展农村经济的基本途径。这一点，在今后显得尤其紧迫。这一重大历史性任务对农业推广事业的改革和发展提出了新的要求。首先，随着市场经济体制的建立和完善，必须探索适应新形势的农业推广路子；第二，九届全国人大一次会议之后，我国政府机构改革步伐加快，各级农业推广机构面临着新的考验。因此，立足中国国情，认真总结我国农业推广改革和发展的经验，并科学借鉴国外经验，深化改革，建立与市场经济发展相适应的农业推广管理体制和运行机制，增强农业推广体系的实力、活力和服务功能，是今后发展壮大推广事业的关键所在。

1998 年 9 月，江泽民总书记视察安徽农业和农村工作时指出，“建立国家、集体、农民及其合作组织相结合的农业社会化服务体系”，“要切实抓好……先进适用技术的推广和农民科技培训”。农业推广体系是农业社会化服务体系的重要组成部分，江总书记的指示为农业推广的改革指明了方向。为了深入探讨这一问题，许多专家、学者从不同的侧面研究探索农业推广改革的途

径，以求建立一个适应社会主义市场经济体制的农业推广体系及其科学的运行机制。

杨映辉同志从事农业推广管理工作已十多年，一直注意调查研究 and 收集国内外有关材料，特别是注意研究我国各地基层农业推广改革的经验和做法，从而提出了自己的思路和见解，并曾在国内外杂志上多次发表文章论述我国的农业推广问题，给同行带来很多启迪，受到大家的好评。在农业推广事业改革不断深化、理论不断丰富之际，他将多年研究的心得写成《中国农业推广运行机制改革》一书，给我国年轻的农业推广科学增添了新的活力。这是他的第一部专著，是以几度寒暑之艰辛写成的。成书之际，请我作序。我深感他的敬业、专攻和探索精神令人敬佩。时间很紧，故聊书数语，以嘉其志，更期待他有更多更好的著作问世。

农业部原副部长 杨重强  
中国农业技术推广协会会长

1998年12月于北京

## 前 言

自从 1985 年大学毕业分配到农业部从事农业推广管理工作以来，通过工作实践和调查、观察，我深深感悟到，由于特殊国情，中国的农业推广在世界上可以说是独一无二的。近 20 年进行了多方面的改革，积累了丰富的经验。在今后建立和完善市场经济体制过程中，有许多根本性问题亟待深入、系统地研究探讨，以形成适合中国国情的农业推广科学体系，正确指导推广事业的改革和发展。于是，从 1994 年底就开始着手整理材料，准备用 2—3 年的时间，写一本关于中国农业推广改革专著。总的设想是，从内容上，要对建立社会主义市场经济体制过程中农业推广改革与发展所面临的主要重大问题，如推广体制改革和体系建设、运行机制的优化、推广队伍的合理使用以及科学借鉴国外农业推广经验等，进行全面深入的探讨；从指导思想上，要立足中国各地的改革实践，在认真总结经验的基础上，通过对具体事例的剖析来研究中国农业推广的特殊规律，探讨改革和发展的对策；从目标上，要充分体现“中国特色”，能够对实践真正有指导价值，而不是基本照搬国外的农业推广教科书。一句话，绝不是拼拼剪剪，为写书而写书，而是要高度写实，使中国农业推广人员急于了解的问题基本能找到“说法”。

动起笔来，才日益体会到，写这样一本书是非常困难的。它不仅要求作者对农业推广科学有深入研究，对近 20 年来中国各

地农业推广的改革实践有广泛深入的调查，而且要对中国农业和农村改革乃至整个国家的政治、经济改革的趋势和规律有准确的把握。总之，既要有深厚的理论功底，又要有扎实的实践基础，还要有出色的归纳分析能力。因而，4年忙碌过去了，直到1998年冬才写完初稿，定稿还有许多工作要做。而此时中国的政治、经济改革步伐加快，推广体系面临重大改革。从1998年底的形势看，除个别地方外，农业推广体系还是稳定的，当务之急是如何优化运行机制，增强实力、活力和服务功能，以有为求有位，从而在行将来临的机构改革中居于主动。于是，决定先出版《中国农业推广运行机制改革》一书，今后适当的时机再出版关于中国农业推广体制改革、体系建设等方面的书。

这本书总算脱稿了。第一章侧重介绍农业推广的基本概念和原理，并与我国“农技推广”进行了比较；第二章初步总结了1979~1996年我国农业推广改革的基本经验；第三章概述农业推广运行机制改革，主要阐明其改革的紧迫性和重要性；第四章是全书的核心，阐述了在建立和完善市场经济体制过程中，我国农业推广运行机制改革的5个重点：即作为基本方向的以农户为中心的自上而下的运行机制，重点是提高农民的组织化程度；国家对农业推广的经费保障机制，关键是建立农业推广专项资金；农业推广的自我发展机制，强调加强科学管理，按客观经济规律办事；推广人员合理使用的科学机制，突出改革用人制度；农业科研、教育、推广之间的互利合作机制，着眼点是加速成果转化，发展农业科技产业。

农业部原副部长、中国农业技术推广协会会长相重扬先生，不辞辛劳认真审阅了全部书稿，不仅高屋建瓴地提出了应该把握的重大原则问题，而且字斟句酌，提出了200多处修改意见，还欣然命笔作序，充分体现了老前辈对后生的关怀和厚望。与此同时，作者所在工作单位的领导、同事和十多年来调查研究所到的

数百个推广机构及其他有关单位也给予了大力支持。可以说，这本书是各方面支持和帮助的结果。在此一并表示诚挚的感谢！

有两点特别需要说明。一是书中所用的实例，绝大部分来自作者十多年来在全国各地所作的实地调查。书中举了一两个“不太好”的例子，只是基于90年代初期作者了解的实际情况，这绝不意味着否定这些单位的工作。二是由于准备和写作的过程较长，书中所举事例，只是基于当时的调查情况，而不一定能完全反映变化了的情况。

总之，作者希望为中国农业推广事业的发展做一件有实际意义的开拓性工作。如果推广战线的广大同仁感到这本书比较亲切，确实是中国的推广人员自己写的书，并多少有点实际参考价值，那么，作者也就心满意足了。当然，由于作者水平有限，加上时间仓促，书中难免有不妥之处；特别是，由于中国地域广大，各地情况千差万别，本书所提出的一些对策建议对一些地方也难免有局限性。在此，诚乞广大同仁、专家学者不吝赐教。

**杨映辉**

1998年11月于北京

# 目 录

|                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| <b>第一章 农业推广运行机制改革的理论基础</b> .....  | ( 1 )   |
| 第一节 农业推广的基本概念和原理 .....            | ( 1 )   |
| 第二节 农业推广的基本职能 .....               | ( 10 )  |
| 第三节 农技推广与农业推广、农村推广的关系 .....       | ( 15 )  |
| 第四节 中国农技推广的社会化服务 .....            | ( 19 )  |
| <b>第二章 中国农业推广第一步改革的经验总结</b> ..... | ( 25 )  |
| 第一节 中国农业推广第一步改革的主要内容 .....        | ( 25 )  |
| 第二节 中国农业推广第一步改革的主要成就 .....        | ( 44 )  |
| 第三节 中国农业推广第一步改革的局限性 .....         | ( 51 )  |
| <b>第三章 农业推广运行机制改革概论</b> .....     | ( 54 )  |
| 第一节 农业推广运行机制与体制、体系的关系 .....       | ( 54 )  |
| 第二节 县级农业推广体制和运行机制的典型模式 .....      | ( 57 )  |
| 第三节 经济体制转轨时期的农业推广运行机制 .....       | ( 67 )  |
| <b>第四章 中国农业推广运行机制的改革</b> .....    | ( 79 )  |
| 第一节 建立以农户为中心的推广运行机制的必然性 .....     | ( 79 )  |
| 第二节 农民从分散走向联合的必然性 .....           | ( 85 )  |
| 第三节 如何建立以农户为中心的推广工作新机制 .....      | ( 101 ) |
| 第四节 完善国家对推广工作的经费保障机制 .....        | ( 112 ) |

|                       |                                |       |
|-----------------------|--------------------------------|-------|
| 第五节                   | 关于农资流通体制的改革·····               | (135) |
| 第六节                   | 完善农业推广的自我发展机制·····             | (144) |
| 第七节                   | 建立推广人员合理使用的科学机制·····           | (177) |
| 第八节                   | 完善农业科研、教育、推广之间的互利合作<br>机制····· | (198) |
| 主要参考文献·····           |                                | (208) |
| 附录：作者推广管理及研究工作概略····· |                                | (209) |

# 第一章 农业推广运行机制改革的理论基础

## 第一节 农业推广的基本概念和原理

### 一、农业推广的基本概念

#### 1. 农业推广概念的起源

“什么是农业推广”？对这一基本问题的回答是了解农业推广的科学体系和研究我国推广事业改革与发展的基础和出发点。农业推广（Agricultural Extension）的概念最早是由英国的克拉伦顿伯爵（Earl of Clarendon）提出来的。19 世纪中叶，西欧马铃薯疫病流行，在爱尔兰造成了严重的饥荒。为解决这一问题，1847 年，克拉伦顿伯爵向英国皇家农业协会提出建议，从大学里派农业巡回演讲者（即最早的推广员）到农民中工作，以说服、教育、引导农民改进农业生产技术，种植其他替代粮食作物，发展畜牧业等，从而战胜饥荒，使大学的技术为农民所用。他还提出了关于推广工作的一系列思想。这种早期的推广也称为“大学的推广”（University Extension）。英国的剑桥大学、伦敦大学、牛津大学等于 19 世纪 70 年代先后开展了农业推广工作。这种大学的推广逐步在西欧普及，并进而传播到美国，并在美国得到了较充分的发展，美国推广事业的发展又继而推动了欧洲和

全世界的推广工作。

Extension 一词的本来含义是“延伸”、“扩散”、“延续”、“扩大”等，引申为“推广”，十分贴切。Agricultural Extension 直译为“农业推广”，其本意就是将大学或研究所里的农业技术扩散、传播到农村，为农民所利用。“农业推广”一词初读起来比较拗口，从字面上看也似乎不通，当初有些人曾经提出来，“农业是一个行业，怎么去推广呢？农业技术推广才能说得通。”这种质疑是可以理解的。这里有两个方面的原因。一是存在字面上的误解。“农业推广”这一术语中，“农业”不是主语，而是定语，严格的翻译应是“农业的推广”或“农业方面的推广”，即其含义是指与农业相关的推广，而不是去“推广农业”（即在没有农业的地方发展农业），但这样翻译不简练，还不如直接译为“农业推广”。二是不太习惯。许多外来语、专业术语走向大众都经历了不习惯到习惯的过程。十多年来，随着对外交流的不断扩大和对推广工作的研究的不断深入，“农业推广”这一概念已越来越广为接受了。

总之，“通过说服、教育等来引导农民改进生产”是农业推广概念的最初含义。克拉伦顿伯爵关于农业推广的思想对世界农业推广事业发展产生了很大的影响。直到今天，农业推广概念的这种最初含义基本未变。

## 2. 农业推广概念的内涵

二次大战以后，西方各国农业迅速发展，对农业推广的概念的解释也大同小异。在英国、德国和北欧的挪威、瑞典、芬兰等国，更多地强调农业推广是帮助农民解决具体问题的“咨询(Advisory)工作”，因此，英国的政府推广机构命名为“农业发展咨询局”(Agricultural Development Advisory Service)；在美国，推广则一直被称为“推广教育”(Extension Education)，强调推广是把大学的知识和信息延伸到农民那里的一种教育过程；在荷

兰，推广一词的荷兰语是“Voorlichting”，其含义与“启蒙”相当；在法国，推广是“Vulgarization”，意即使“大众（Vulgates）”能够明白或理解。以下是比较常见的对农业推广的定义：

①推广是一种服务或体系，或者说是由一定的机构来部署、开展的。它通过教育的程序，帮助农民改进农事方法和技术，提高生产效率，增加收入，从而改善农民生活，提高农民的整体社会地位。

②推广是一种教育过程。通过对农民有益的信息交流（沟通），帮助农民利用这些信息来改善自己的、家庭的及所居住社区的生活。

③推广是向农民交流有益信息的连续过程（交流职能），然后帮助农民获得必要的知识、技能并改进态度，以便更有效地利用这些信息或技术（教育职能）。

④推广是对农村人口（不仅是农民）所进行的一种非正规教育过程，通过提供咨询和信息以帮助他们解决自己的问题。

⑤推广是一种由一定机构开展的、旨在引导或诱发农民自愿行为变革的沟通干预。

这些定义的共同点是：推广是发生于一定时间的过程，而不是单一的一次性活动；推广是与农民共同努力解决问题的过程；推广是以沟通（交流）、教育为手段引导农民自愿变革（即作出科学决策，改变行为方式）。

归纳起来，农业推广的概念在解释上有两大流派，一是“非正规教育说”，即认为农业推广主要是一种对农民的非正规的在职教育（培训）过程；二是“交流（沟通）说”，即认为农业推广主要是推广员与农民之间相互了解，取得信任和共识，从而帮助农民解决问题的过程。这两种解释侧重不同，其核心是一致的，即通过说服、教育（培训）、示范等方式来引导、帮助农民自愿作出改进农业生产和经营的科学决策的过程。非正规教育与

学校正规教育（含学历教育、短期正规教育）有区别，同时，严格说来，也与培训有区别。培训主要侧重于使被培训者跟随、模仿，即重点了解结果，而不了解过程和原理，即往往“为而不知”、“知而不达”；而“教育”（Education）则要通过循序渐进的过程来从根本上提高人的素质。交流，又译作“沟通”（Communication），其基本含义是人们通过语言、图像、动作、表情等符号信息来取得共识，因而，它自然包括培训、教育等方式；不过，它更强调对象之间的相互交流、沟通，包括作为主持者的推广员与作为工作对象的农民之间的双向交流，以及农民之间的多向相互交流。可见，这两种定义从根本上是相通的，但各有侧重和优点。不妨这样理解：农业推广具有教育和交流双重职能，是与农民共同努力解决农业生产经营中的问题，从而提高农民的自力更生能力的过程。从这一概念出发，把推广理解为对农民的激励或农村人力资源开发的过程，也是有道理的。

农业推广的概念有四个要素：一是推广就是知识和技能的传播过程。即使是最先进的农民，对农业生产和经营也会有所不知。因此，推广的一项重要职能就是向农民传授或转移知识和技能。二是推广是提供技术咨询与信息服务的过程。农民要搞好农业生产和经营，需要了解多方面的情况，如技术、政策、市场信息等，推广员要尽可能满足农民的这些要求。同时，一些农民拥有对其他农民有价值的信息，故推广员要十分重视从农民到农民的信息交流。三是推广是组织农民的过程。农业和农村的进步不能仅仅依靠单个农民的孤立奋斗，因此，一定形式的农民组织是绝对必要的。推广应积极帮助农民建立健全地区性农民组织。四是推广就是激励农民或激发其自信心。许多农民特别是小农对搞好农业经营、改善生活缺乏信心或感到无望，农业推广的基本任务之一就是引导、鼓励农民充分参与到推广活动中来，并用事实说服其能够切实依靠自己的努力改变现状。

## 二、农业推广的基本原理

人（包括农民）都有能力改变其行为方式——这是一种基本事实，农业推广是通过教育手段而不是行政强制手段来说服农民自愿改变行为的过程；同时，推广的过程就是与农民共同努力来解决问题，而不是为农民或代替农民干什么，亦即促进农民自力更生，而不是使之增强依赖性。简言之，推广是通过教育和有益的知识性活动来帮助农民。因此，农业推广的着眼点或核心是农民，而不是革新成果（包括生产技术、经营管理、思想观念、生活方式等方面的改革、创新）。农业推广的过程是：推广员→农民→革新成果（含新技术），而不是：推广员→革新成果→农民。这就是农业推广的基本原理。

这一原理是非常重要的，这既是农业推广的核心所在，也是构成农业推广与农技推广的区别的关键所在。农业推广的原理可以进一步具体化为以下几方面：

### 1. 推广是和农民共同努力来解决问题，而不是代替农民来解决问题

这是推广原理的核心。因为农民要独立承担生产经营决策的经济责任，因此，只有农民自己才能作出如何经营好农业的决策，推广只是提供农民作出科学决策的一些条件，而不是代替农民作出这种决策。从心理学角度看，人们总是对自己所作的计划和决定有更大的自信心和责任感。

### 2. 推广要对农民负责

推广既要向上级负责，又要对农民负责，推广要在两者之间求得平衡，特别是要对农民负责，因为只有真正对农民负责，才能对上级负责。

### 3. 推广是双向的交流过程

推广并不单纯是推广员向农民传授知识和技术的单向过程，

同时也是推广员向农民学习和总结农民的经验的过程。

#### **4. 推广要与其他农村开发组织合作**

农村发展涉及到许多部门，农业推广机构只是其中之一。要更好地改变农民的行为，推广需要与其他有关部门（包括政府的、非政府的）合作，同时，这种合作往往意味着对推广工作的支持。

#### **5. 推广要服务于不同的目标对象（农民群体）**

在任何一个地方（小到一个村、一个组），并非所有的农民都存在完全相同的问题，不同的农户所具备的条件也不尽一样。因此，推广服务要对症下药，分类指导，讲求实效，而不能一刀切。

从上述农业推广的概念和原理可以看出，“农业推广”就是用说服、教育手段来引导、帮助农民改进农业生产、经营方式的过程，这和中国古代的“劝农”、“教稼”等在字面含义上有很大的相似之处。

### **三、农业推广的内容**

由上述概念和原理可以看出，农业推广就是帮助农民自愿作出科学的生产经营决策。因此，农业推广的主要内容是与农业生产经营和农村生活改善有关的“革新成果”（Innovation），也就是向农民推荐并引导农民采纳农业生产技术、经营管理方法以及农村生活改善（如农民消费指导）等三个方面的革新成果。所谓革新成果就是经研究和实践证明有一定先进性、适用性的技术、经验、方法、观念等，它不单纯是研究机构的技术成果，农民行之有效的经验（包括生产技术、经营管理经验、农民之间的协作方式等）经进一步总结，也是推广内容的重要来源，因为来自农民的经验更易为农民所接受。以上三个方面的内容是不可分割的，因为农户的生产经营和生活改善与之密切关联。推广组织一

般是以行业（如种植业、养殖业）为主线，将有关的革新成果作为一个整体，因时、因地和因人制宜地向农民推广。

#### 四、农村推广的概念

“农村推广”（Rural Extension）是农业推广的外延扩展而来的，一般情况下两者可以交替使用。这种扩展表现在以下两方面，一是农村推广以全部农村人口为服务对象，包括农民、非农业生产者以及非生产性人员，如家庭妇女、儿童等；二是农村推广把服务内容扩展到经济政策和法律事务咨询、青少年课外教育、家政服务及环境保护宣传、农村社区规划等众多方面。简言之，农村推广就是通过说服、教育、培训、示范等非正规教育和交流活动，引导农村人口（而不只是农民）共同为促进农村社会、经济和环境平衡发展而努力的过程。

“农村推广”比“农业推广”有更加积极的意义。因为，农村是一个复杂的社会系统而非单纯的农业生产单位，由各方面因素构成不可分割的整体，只有相互促进，协调发展，农村才能获得健康、持久的进步，从而使农民过上文明、幸福的生活。“农村推广”是着眼于农村发展而言的，而“农业推广”则主要是从农业经济发展（产业发展）的角度来考虑的。农村发展就是将农村社会、经济协调发展和城乡协调发展作为一个整体，进行统筹兼顾，因而更适合时代发展的要求。产业发展是农村发展的基础，但它不等于农村发展，这里有一个正确引导与平衡的问题。从农业发展到农村发展，无论从观念上还是实践上都是重大的跨越，实现这种跨越是很不容易的。发达国家城乡差别不断缩小，农村建设得非常漂亮，就是农村社会经济协调发展的结果，也是实行“农村推广”的成就之一。我国农村也有这种典型，只是为数不多，而且这些往往是乡镇企业发展的结果，与农业推广几乎没有联系。总的来看，我国城乡差别大，农村社会与经济发展不

平衡是非常突出的。如有些农村尽管人均收入不低，但没有像样的公共厕所；有不少村落离骨干公路只有几百米，甚至几十米远，但只有一条狭窄不平的土路，雨天一身泥，晴天一身灰。整修这样一条路，不是什么大难题，但就是没有人提倡和组织。因此，西方的“农村推广”对我国农业和农村发展有重要启发意义。

美国的“四健会”（4-H Club）活动就是农村推广的典型。“四健会”是美国合作推广体系所开展的儿童和青少年身心发展的课外教育计划的总称。美国的“四健会”起源很早，1904年开始倡导，1912年在全美广泛普及，1914年通过的《史密斯-利维法案》（Smith-Lever Act，亦称合作推广法）则将其正式作为合作推广体系的一项基本职能。“四健会”最早的教育对象只是农村青少年，后来扩展到城市青少年。因为，身心健康的教育是城乡儿童和青少年的共同需要，而且城市与乡村儿童和青少年之间也需要相互了解。为什么推广体系要从事儿童和青少年课外教育？这是因为，推广的基本职能是提高人（农民）的素质，而人的素质提高是一个漫长的过程，要有效地做好这项工作，必须从幼年抓起。而且，培养孩子和教育父母也有内在联系，教育孩子既是为父母分忧，又是为了通过孩子更好地开导父母。“四健会”包括农业接班人培养，但又不仅仅局限于此。尽管只有很少青少年成年后从事农业，但“四健会”教育对所有儿童和青少年的成长起了重要作用，这对农业和农村的发展乃至整个国家的发展都有重要的意义。因此，美国的推广体系从联邦农业部到县级推广办公室都有专门机构和人员负责“四健会”工作，所需经费主要由学生家长负担，推广机构也给予适当补助（对家庭特别困难的孩子，可全额补助），联邦和各州还建立了专项基金。

“四健会”的宗旨是克服学校教育的局限性，促进青少年和儿童身心健康成长，具体表现在以下4个方面：即思维观念或头

脑、心理素质、动手能力和身体健康。思维观念（或头脑，Head），即头脑更加清晰，要开拓眼界，逐步形成正确的人生观、价值观，并增强社会责任感。心理素质（Heart），即形成健康的心理和诚实的人格，对家庭、社会、友谊、性爱、人格、成功、挫折等问题有更科学的认识和恰当的态度，特别是培养合作精神。动手能力（Hand），即实践能力、独立生活能力和技巧，以发现和培养爱好，对正确选择专业和职业奠定一定的基础。身体健康，即为了更好地适应未来的挑战，从而生活得更美好。由于四个方面的英文都以字母H开头，故“四健会”简称“4-H”。“4-H”的教育对象是8~18岁的儿童和少年（即小学三年级至高中的学生），并分为8~11岁、12~14岁、15~18岁三个年龄组有针对性地开展活动。在美国各大城市和3150个县的所有城市和主要村镇都有“四健会”的分支机构。“4-H”在理论上和实践上已形成了比较成熟的科学体系，其活动主要在周末和假期举行，形式灵活多样。例如，组织青少年野外旅行（如爬山、划船），以增强其自力更生能力和合作精神，增强对大自然的了解和热爱（与我国组织的“夏令营”相似）；组织有关农业与环境问题的参观访问，深入农村与农民交谈，以增强对人类生存根源问题的关心；组织对发展中国家贫困问题、世界优秀文化遗产等的参观、学习，以增强学生的国际主义意识。如美国密西根州立大学的推广办公室的“4-H”专家专门组织系列活动，向青少年介绍中国传统文化的精华——中医和书画，并专门制作广播和电视节目，以扩大影响。联邦和各州“四健会”有国际部，专门安排美国青少年出国参观和接待外国青年来访。有些活动是针对家长举办的，目的是帮助家长更科学地了解、教育孩子，了解和支持“四健会”的活动。通过“4-H”教育，使儿童和青少年身心得到良好发展，做到富而不骄，贫而不卑，强不凌弱，弱不自弃；同时还使父母及潜在的下一代受到间接影响，既有利