



中国基层农业推广体系 改革与建设

—— 第六届中国农业推广研究征文优秀论文集

中国农业技术推广协会 编
全国农业技术推广服务中心



中国基层农业推广体系 改革与建设

—— 第六届中国农业推广研究征文优秀论文集

中国农业技术推广协会 编
全国农业技术推广服务中心

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层农业推广体系改革与建设: 第六届中国农业推广研究征文优秀论文集 / 中国农业技术推广协会, 全国农业技术推广服务中心编.

—北京: 中国农业科学技术出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80233 - 910 - 1

I. 中… II. ①中…②全… III. 农业技术 - 技术推广 - 中国 - 文集
IV. F324. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 088640 号

责任编辑 刘 燕 冯凌云

责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82106630 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)

传 真 (010) 82106636

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 新华书店北京发行所

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 25.75

字 数 600 千字

版 次 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价 50.00 元

第六届中国农业推广研究征文

评审委员会

主 任 夏敬源
副 主 任 谢建华 张真和
评 委 张互助 陈守伦 邹吉良 杨祁峰
 汪新国 吴耀民 罗凯世

《中国基层农业推广体系改革与建设》

编辑委员会

主 任 夏敬源
副 主 任 谢建华
主 编 张真和 张互助
副 主 编 陈守伦 罗凯世
编 委 (按姓氏笔画排序)
 田有国 关雪梅 汤 松 邹 奎
 陈守伦 陈常兵 罗凯世 张 丽
 张真和 张互助 鄂文弟 夏敬源
 谢建华

出版说明

中国农业技术推广协会与全国农业技术推广服务中心于1994年、1996年、2001年、2003年和2005年分别举办了五届中国农业推广研究征文活动，对指导全国农业推广体系改革与发展起到了积极作用，受到有关部门和广大农技推广人员以及从事农业推广教学、科研、涉农企业、相关社团、行业管理工作者的广泛重视和支持。

2008年，我们再次举办“第六届中国农业推广研究征文”活动，征文主题是：中国基层农业推广体系改革与建设。征文范围：一是农技推广体制改革，包括职能定位、机构设置、人员编制、管理体制、条件保障等；二是农技推广机制创新，包括农民需求反馈、岗位责任制管理、推广绩效评价、方式方法创新、县域统筹推广、多元化协调推广、岗位人员动态考核等；三是农技推广现代能力建设，包括农业推广场所、农业推广设施设施建设、农业推广试验示范基地建设、农业推广队伍建设等内容。

这次征文共收到来自全国各省、自治区、直辖市农业管理部门、农技推广单位、农业院校、科研单位从事农业推广研究、教学、管理和参与实施的专家、学者、管理人员、科技推广人员征文稿件近200篇。经评审委员会组织的专家评审组评审，共选出91篇优秀论文，其中一等奖5篇，二等奖16篇，三等奖70篇。

为了使本次获奖论文在更大范围进行交流，使其在促进我国基层农技推广体系改革与建设中更好地发挥作用，我们编辑出版这本论文集。此次收录的论文在编辑过程中省略了原文的摘要、关键词以及作者简介，个别文章做了部分文字修改和篇幅压缩，敬请作者谅解。

此次征文活动得到了农业部有关司局、各省农业管理、推广单位的高度重视和大力支持，在编辑过程中，协会有关分支机构、全国农业技术推广服务中心科技体系处、粮食作物技术处、油料作物技术处、两刊编辑部的同志们利用休息时间审阅了大量稿件，在此一并表示感谢。

由于编辑时间仓促，书中疏漏和不当之处恳请作者、读者批评指正。

中国农业技术推广协会
全国农业技术推广服务中心

2009年5月

目 录

第一部分 农业技术推广体制改革

湖南省基层农技推广体系改革模式与思考	谢仲桂 邹黎 刘鹏 邹吉良 (1)
我国县乡农业科技推广现状与发展思考	陈庆根 (7)
公益推广 协作推广	吴跃民 陈永杰 杜丹丹 (12)
甘肃省农技推广服务体系改革的思考	杨祁峰 岳云 王宏涛 (19)
我国农业推广体系的问题与对策建议	陈子学 (30)
农业技术推广机构属性问题探讨	黄邦海 欧壮喆 邓红生 周伟华 (35)
构建新型农业技术推广体系 为现代农业建设服务	新锋云 孙中立 卢红 张莹 汪力群 (38)
深化体制改革 加强基层农技推广体系建设	汪新国 (43)
安徽基层农技推广体系建设问题的症结	郑之宽 (47)
浅谈构筑“两公里”新型农技推广服务体系	曹亚如 周建华 (52)
安阳市县、乡农技推广体系现状与发展对策	常亮 (55)
全椒县农业技术推广体系现状及改革与建设实施意见	常永才 (59)
理顺体系 创新机制 促进农技推广事业发展	陈金宝 (63)
乡镇农业技术推广体系现状与建议	陈金斌 (70)
县级农技推广机构建设现状与思考	顾黄辉 (74)
对滁州市基层农业技术推广体系建设之管见	黄放 (79)
摸清情况 找准问题 明确思路 扎实推进潍坊市农业技术推广体系改革	黄迎光 郑以宏 袁永胜 辛锡铜 宗绪璞 张在荣 (84)
加强基层体系建设 促进科技成果转化 提升农业技术推广社会化服务水平	姜东峰 (88)
湖北省种子管理体系建设的现状与对策思考	李芙蓉 (93)
巢湖市农技推广服务体系现状分析及建议	吕姗姗 (98)
应对农业重大生物灾害 组建济宁市“公共植保、绿色植保”体系的建议和构想	苏加岱 刘汉舒 黄九柏 胡英华 (103)
基层农技推广体系建设若干建议	王定禧 林永芳 (107)
宣城市基层农技推广体系改革建设进展及建议	王齐年 聂文芳 肖翠珍 (111)
贯彻落实科学发展观改革创新乡镇农技推广体系的思考	韦鸿雁 (114)
关于基层农技推广体系改革与建设的思考	岳战平 (119)
巩固改革成果 完善体系建设	赵华 闫玲鲁 (123)

完善甘肃农技推广体系的主要做法与思路	赵小文 (127)
对湖北省种子管理体制改革的回顾与思考	李芙蓉 (133)

第二部分 农业技术推广机制创新

加快农业科技研发和推广方式创新	江苏省农技推广协会 (137)
以深化改革为契机 推进基层推广体系建设创新发展	张世辉 刘绪法 王书芝 董 静 (143)
创新基层农技推广运行机制的实践与思考	刘富平 骆永亮 (146)
新郑市农业技术服务体系运行机制的思考	常智敏 楚瑞民 (150)
科学构建乡镇公益性农技推广服务体系	漆文芳 熊晓晖 梅胜芳 (155)
创新天津市基层农业技术推广模式的对策建议	隋 华 高宝岩 李小刚 刘 强 杨靖峰 徐廷民 杜佳林 (158)
强队伍 活机制 打造没有“围墙”的推广中心	王治祥 付 波 吴祖善 关 勤 (163)
优化农业技术推广模式 提高技术创新推广能力	吴正强 (168)
用科学发展观指导基层 农技推广体系改革和建设	杨进华 (172)
大力推进“农技农资双连锁” 全面打造农业现代服务新平台	毕彦辉 徐长亮 解永生 (179)
强化城乡结合区农业技术推广站职能的思考	程 实 刘江云 (183)
对创新基层农技推广考评机制的建议	丁金海 (186)
简论北京设施农业技术推广的改革	胡小标 (189)
广州市农技推广创新与实践	黄邦海 欧壮喆 邓红生 周伟华 张敏强 (193)
以计算机网络为载体 推进农技推广信息化	黄 丽 (196)
创新农技推广运行机制 增强基层推广活力	景振举 (201)
广州农业科技成果推广运作机制创新研究	李 彪 肖 斌 欧壮喆 刘建峰 陈 健 邓红生 黄邦海 (208)
创新植保专业化服务机制的实践与建议	李 群 徐 蕾 潘志文等 (211)
创新农技推广模式 建立多元合作机制	刘亚军 王贵满 (216)
宣恩县农业科技推广“最后一公里”问题的调查与思考	罗炳林 季建华 杨王权 (221)
农村实用人才培养工作机制、培训模式探讨	罗芳艳 (227)
粮食核心主产区农业科技推广现状与对策	孟爱民 刘翠玲 王朝亮 段文卿 董兰香 朱守凤 (231)
浅谈加强政府公益性农业技术推广体系机制创新的途径和方法	孟志伟 (235)
广州农业技术推广平台的构建研究	欧壮喆 黄邦海 周伟华 邓红生 孙怀志 (241)
与时俱进 改革创新技术推广方式	孙保卫 (244)

实施机制创新 促进基层农业技术推广体系建设	汪耳琪 李海东 (247)
丹阳市农业科技创新与推广的现状与对策	魏志敏 夏书娥 高慧琴 黄婉熙 谢甘锋 (252)
高产创建为农业技术推广搭建新平台	于佃平 郭 红 闫红芹 李岩涛 姜明凯 胡 涛 毕桂凤 (256)
深化农技推广体系改革 促进农技推广机制和服务创新	袁永贵 钟卫胜 吕荣海 (259)
基层植保技术推广 多种方式并重的实践与思考	张春巧 (263)
现代农业技术推广的新实践	赵学杏 (266)
农技推广机制创新力促农村经济发展	钟 玉 (269)
适应市场需要 不断创新农技推广服务方式	朱国美 (273)

第三部分 农业技术推广现代能力建设

河北省基层农技推广机构条件建设迫在眉睫	王书芝 张世辉 刘绪法 董 静 (276)
广州农业实用技术信息源库的构建初探	邓红生 陈春荣 黄邦海 刘学文 黄汉锋 (279)
岳西县农村实用人才队伍建设探析	金美林 胡志红 (282)
对开封市农业信息服务的思考	李国恒 毛恒西 刘亚锋 (288)
加强农业科技示范场建设 提高农技推广能力	李学章 刘永华 张四华 (292)
对建设县级农技推广网站创新推广模式的实践与思考	林 宏 王鸿冰 王贵满 张 磊 (295)
对大城市郊区基层农技推广队伍建设的思考	刘丰敏 汪海波 李 琦 (299)
广州农业技术推广平台的构建研究	欧壮喆 黄邦海 周伟华 邓红生 孙怀志 (303)
延伸网络 与时俱进 扎实做好新时期农技推广工作	王贵满 赵丽娟 (306)
湖北省农村植保实用人才队伍建设专题研究报告	徐荣钦 袁 浩 (311)
创办农业科技示范场 积极探索农技推广新模式	杨富安 (316)
关于农业科技示范场建设发展的再思考	张世辉 (320)

第四部分 其 他

贵州农业科技推广工作现状和改革建议	王天生 王 瑶 (324)
现代高效农业发展中农民植保行为研究	赵永根 卞觉时 (335)
农民专业合作社在沼气技术推广方面的探索	栗功兴 黄宝俭 毕桂凤 牟永锋 (340)

论石台县农业技术推广	钱泽平 (343)
乡镇农技推广工作者的困惑与思考	阮富呈 (348)
伊川县农业技术推广体系的现状与思考	司马青焕 (351)
汝阳县农业技术推广队伍建设现状与思考	王海军 逯怀森 马琳 (355)
天津市农业技术信息推广体系发展的探讨	王海旺 高雨成 于婷婷 (358)
我国基层农技推广机构目前存在的问题及建议	吴支行 (362)
基层农技推广“以钱养事”弊大于利	熊飞 (367)
对南阳市基层农技推广体系的调研与改革建议	杨超 (373)
凤台县关于农业技术推广改革与建设调研报告	杨玉国 (378)
基层农技推广人员现状分析及对策	杨泽峰 方黎 张泽会 孙少利 (386)
沿淮农技推广体系现状及存在问题思考	张长青 杨普 (390)
金湖县乡镇农业技术推广服务中心现状与发展建议	张远芬 (394)
浅谈和县农业科技人员的作用地位与存在问题的建议	周正祥 (397)

湖南省基层农技推广体系改革模式与思考

谢仲桂 邹黎 刘鹏 邹吉良

(湖南省农业技术推广总站, 湖南长沙 410005)

从2003年,农业部、人事部、中央编办、财政部和科技部等“五部办”开展基层农技推广体系改革试点以来,基层农技推广体系改革就成为各方面关注的焦点,人大代表和政协委员在呼吁,各级农业部门和基层农技人员在期盼。2006年和2007年,国家和省里都出台了改革实施意见,各地进行了大胆的探索和创新,涌现出了一批较好的典型。我们将含有种植业系统改革的县进行归纳整理,提出了几种改革模式,并对改革相关问题进行了思考,旨在为全国各地开展基层农技推广体系改革提供有益借鉴。

1 基层农技推广体系改革的主要模式

1.1 以南县和醴陵市为代表的跨乡镇设置区域站模式

1.1.1 南县的主要做法 南县是“五部办”基层农技推广体系改革试点县,也是全国第一批基层农技推广体系运行机制创新研究试点县。县级实行行业内综合,将种植业的粮油站、经作站、植保站、土肥站、环境监测站、培训中心、农科所、农校整合,组建农业技术推广中心,将农机化的农机化技术推广站、农机培训学校等整合,组建农机技术推广中心,农业技术推广中心(正科级)和农机技术推广中心分属农业局和农机局管理,均为财政全额拨款的事业单位,其人、财、物、事相对独立,业务上接受行业主管局的领导。2005年,县以下整合农技和农机设立了6个区域站,每个区域站服务3~4个乡镇,种植业按照每千公顷配备2人和每1万户农户配备5人的标准核定公益性人员258人,其中县级94人,区域站164人,农机化按照每6000~7000千瓦配备1人的标准配备,全县共核定57个编制,其中县级27人,区域站30人。2007年,考虑到服务范围广,结合南县农村综合配套改革的精神和行政区划调整的实际,将6个区域站调整为12个,每个站服务面积为原来的2~3个乡镇,属县农业技术推广中心的派出机构,经费全额纳入县财政预算。在人员分流上,采用提前退养、提供经营性工作岗位、辞职、辞退、自谋职业和清退等途径平稳实施。在经费保障上,上岗人员全部由县财政实行工资统发。提前退养的发给生活补助,直至领取退休金为止,具体标准是:原属财政全额拨款编制人员,每月按基本工资的90%发放,经费由县财政负担;原属财政差额拨款的人员,每月按基本工资的90%发放,经费由县乡财政各负担50%。自愿不参与竞聘上岗和竞聘落岗的,再就业,每月发放一定的生活补助费,具体标准是:自愿不参与竞聘上岗,按基本工资的80%发放,竞聘落岗的,按基本工资的70%发放,原属财政全额拨款的人员,经费全部由县财政负担,原属财政差额拨款的人员,经费由县乡财政各负担50%。

1.1.2 醴陵市的主要做法 醴陵市在国发[2006]30号和湘政发[2007]15号文件下发后,率先出台了基层农技推广体系改革实施意见(醴政发[2007]22号)。全市农林水系统的基层农技推广体系改革已于2008年2月底基本完成。种植业系统市级建立了农

业技术推广中心，为副科级事业单位，负责协调市农业局内各专业站、管理和指导区域站工作；市以下撤销原 27 个乡镇农技站，组建 10 个区域站，属市农业技术推广中心的派出机构，人、财、物、事由市农业技术推广中心管理。市编办根据各乡镇的历史沿革、作物布局、农户数量、耕地面积等因素，对 10 个区域站的公益性农技推广人员给予了两次定编，共 120 人，已全部到位。公益性人员采用“全体起立，竞争上岗”的方式竞聘。在人员分流上，实行提前退养和自谋职业的方式。参与竞聘未竞聘上岗的人员实行分流，自谋职业，身份不变，纳入相应的区域站管理，5 年内以补员方式上岗。在经费保障上，市级公益性人员全部纳入市财政全额预算。区域站公益性人员实行每人每年 1.5 万元的标准（含人头经费和养老保险）纳入市财政预算。提前退养的人员每人每年发生活费 3 000 元，市财政解决养老保险和医疗保险；其余的分流人员自谋职业。

1.2 以株洲县和东安县为代表的按乡设立专业站模式

1.2.1 株洲县的主要做法 株洲县种植业基层农技推广体系按照县政府常务会议纪要进行了改革。县级各专业站单设，推广站负责乡镇农技站的管理。县以下按乡镇设置 19 个乡镇站，实行县管为主。县乡两级按全国农技推广中心人员测算办法（农技科函〔2007〕1 号），按照 1 万亩农作物播种面积、750 户农户和 3 个行政村各配 1 名公益性农技人员的标准配备，三者的权重分别为 0.3、0.5 和 0.2。县乡两级共核定编制 121 名，县乡人员由县农业局统一调度。县农业局根据各乡镇的实际情况，将人员统一布局到各乡镇。在人员分流上，乡镇农技站未被聘人员，其身份不变，保留工龄，由县农业局按事业单位人员管理。聘任上岗人员的工资、养老保险单位应缴部分由县财政列入预算，人员工资按事业单位套改工资，统一打卡发放。上岗人员和分流人员仍按原参保缴费性质参加机关事业单位基本养老保险。对于分流人员，县财政每年安排 10 万元用于分流人员的基本养老保险费单位缴费部分的缴纳，不足部分由县农业局补足。

1.2.2 东安县的主要做法 东安县是全国第二批基层农技推广运行机制创新研究试点县。该县于 2004 年就启动了改革。县农业局分设行政、农技推广中心、农业执法大队及乡镇企业局四大块。行政股室有办公室、政工股、计财股、监察室、法规科教股，农技推广中心下辖粮油站、经作站、植保站、土肥站、信息站、蔬菜站、农产品质量检验检测站，农业执法大队下辖种子管理站、农药肥料管理站、农业环保站；乡镇则以行政区划为单位设立乡镇农技站，为财政全额拨款事业单位，隶属县农技推广中心管理。2004 年，乡镇农技站公益性人员按照每万亩农作物播种面积配 0.5 人，每 1 万农户配 3.5 人的标准配备，共配备公益性岗位 126 人。各乡镇农技站设站长、副站长、粮油、经作、植保、土肥、农业信息、农业环境监测、农业科教、农业执法、蔬菜和能源专干等 5~12 个公益性推广工作岗位，其中大站一人一职，小站一人兼多职。后经几次调整，共配备 148 人。分流人员仍由所在乡镇农技站统一管理，其干部、职工身份不变，工龄连续计算，参加正常职称评聘和正常工资晋级晋升。分流人员每两年通过“人员动态管理机制”实行竞争上岗。公益性人员经费全额纳入财政预算，实行工资统发，县财政解决养老、失业、医疗、生育保险和住房公积金，给予每个站工作经费基数 2 000 元，此外人头经费每人每年 1 500 元，解决每站上网经费 800 元，工作目标奖每人 500 元左右。分流人员也由县财政全额列入财政预算，解决养老、失业、医疗、生育保险和住房公积金，发给部分工资，不足部分从经营创收中解决，达到退休年龄时办理退休手续，按规定领取退休养老金。

1.3 以沅江市为代表的综合设站模式

沅江是湖南省农村税费综合配套改革试点市,其改革已于2005年底基本完成。益阳市除南县以外的各县市区基本上都按照沅江改革方式,进行了相应的改革。沅江市乡镇事业单位实行综合设置,设置人口和计划生育办公室与计划生育服务站(合署办公)、农业综合服务站、村镇建设站和文体站4个以乡镇管理为主的事业机构,设置水利管理站、动物防疫站和林业管理站3个市管为主的事业机构。农业综合服务站整合农技、农机、水产等机构,承担农技、农机、水产新技术试验示范、培训推广和病虫害预测预报及防治指导、乡镇企业服务等。该市将原辖的27个乡镇、场、街道办事处调整为16个,其中3个场(街道办事处)没有农业,因此全市共建立了13个农业综合服务站,为全额拨款事业单位,人、财、物、事以乡镇政府管理为主,本市农口各局负责技术指导。乡镇事业编制按与2001年乡镇行政编制1.2:1的比例核定,结合调整后乡镇的实际情况,按照因事设岗、总量控制、平衡分配的原则,重新核定乡镇事业编制。全市共定编964个(实际上超出了1.2:1,现有行政编620名)。农业综合服务站按照乡镇的大小,分为一二三类乡镇,按照一类乡镇14人、二类乡镇11人、三类乡镇8人的标准核定编制,共定编132人。通过竞争分流,鼓励乡镇事业单位分流人员创办、领办民营企业,分流人员可以凭个人所长,依法组建专业化中介服务组织或经济实体。上岗人员全额纳入县级财政预算,实行工资统发,所在乡镇根据财力情况,按照每人5000~8000元/年的标准核定公益性人员的工作经费,养老保险和医疗保险的单位应缴部分纳入县级财政预算。竞岗落聘人员在未就业前每月发给一定的生活补助,主动不参与竞争上岗的,其生活补助按高于竞争落岗人员生活补助10%的标准发放,自愿与单位解除关系的可以给予适当的经济补偿。

2 基层农技推广体系改革的启示

湖南省基层农技推广体系改革经过一段时间的探索,涌现出了一些典型,为全省基层农技推广体系改革树立了榜样。但是,这些典型县基本上都是财政穷县、农业大县和人口大县,其改革经验给了我们许多启示。

2.1 推进基层农技推广体系改革,迫切需要领导重视,提高思想认识

思想领导行动,只有思想认识提高了,才会有实实在在的行动。这些改革典型县的党委和政府站在了发展现代农业的高度,对基层农技推广体系的地位和作用进行了重新定位,他们认为基层农技推广体系是发展现代农业的重要技术支撑,是加速科技成果转化的主要载体,改革和建设基层农技推广体系是新时期强化为农服务的重大举措,将基层农技推广体系改革摆上了重要的议事日程,都成立了专门的组织机构,明确了领导具体抓。株洲县农业局在推进改革的过程中,逐一向所有的县委常委进行汇报,赢得了所有常委的重视。即将付诸改革的冷水滩区更是所有区委常委全部参与,足见其重视程度。只要思想提高了,领导重视了,改革就有了成效。东安县的改革得到了农业部财务司和种植业管理局,全国农业技术推广服务中心,湖南省人事厅、财政厅、编办、农业厅的高度评价,先后有省内外30余个县市区前去取经。

2.2 推进基层农技推广体系改革,需要各地认真领会文件精神

创造性地制定改革实施意见,拓宽思路,发挥创造性是推动农技推广工作不断前进的动力。基层农技推广体系改革是一项系统工程,牵涉的面广,涉及的矛盾和困难也比较

多。人员如何定编、改革成本如何支付、富余人员如何分流都是一些具体的工作，牵涉到农技人员的切身利益和财政的支付能力，改革不好，可能会引起社会动荡。但是，改革是必然的。基层农技推广机构履行的是公益性职能，属政府公共服务范畴，基层农技推广体系的问题长期不解决，累积的矛盾和风险将会更大，社会稳定将受到威胁。因此，各地要摒除“等靠要”思想，认真领会文件精神，创造性地提出改革实施方案，尽早推进改革，争取早改早主动，早受益。

2.3 推进基层农技推广体系改革，需要切实保障各项经费

长期以来，基层农技推广机构缺乏稳定的经费支持系统，各项经费保障不足，已经成为制约农技推广机构履行职能的重要障碍。近年来，一些地方虽有一定的提高，但离中央和省政府文件要求还有相当大的差距。这些典型县并非财政强县，但是在保障经费上，在全省做出了榜样。东安县公益性农技人员工资、养老保险等“五保一金”和工作经费都纳入了财政预算，平均每人每年工作经费5 000元。南县是一个典型的财政穷县，财政收入才1个多亿，但是他们提出了“再穷不能穷农业，再苦不能苦农技干部”的口号，拿出了大量的经费，落实了所有分流人员的养老保险和医疗保险，对分流人员还给予70%~80%的工资。各地要向这些典型县学习，既要保障“养兵”的经费，也要保障“打仗”的经费。尤其是不能穿新鞋走老路，在新的体制下，不保障经费，改革的成果将会功亏一篑。

2.4 确保基层农技推广体系改革成果，需要创新运行机制

当前，基层农技推广体系改革的重点是体制改革。在体制改革完成后，必须要有好的机制与之配套。体制和机制相辅相成，相互制约。体制设置合理，机制不断优化，才能协调可持续发展。机制不优化，不创新，什么样的体制也发挥不了作用。反过来讲，如果体制严重制约了机制的创新，就要问责体制设置是否合理，不合理就要改革体制。东安县2006年被确定为全国基层农技推广运行机制创新试点县，通过近3年的探索，建立了畅通、灵活、高效的运行机制，与稳定的体制相配套，农技推广活力被激发，全县农技推广人员热情高涨，农技推广工作呈现出一派欣欣向荣的景象。

3 对基层农技推广体系改革有关问题的思考

我们作为主抓湖南省基层农技推广体系改革和建设的管理者，历经了2003年全国基层农技推广体系改革试点，也亲眼目睹了这些改革典型县的改革过程，还收集了许多县贯彻实施的困难和问题，我们进行了一一梳理，在此进行逐一探讨。

3.1 关于相关职能部门的本位意识问题

基层农技推广体系改革是一项复杂的系统工程，涉及农业、林业、水利、财政、人事、编制、劳动保障、发展改革、税务和科技等多个部门，需要各部门的共同协作。这些部门的意识统一是搞好此次改革的前提条件，意识不统一，政策和措施就难以具体和落实到位，改革也就达不到应有的成效。农业部门强调按照履行职能需要配备人员、保障经费；人事、编制部门则强调人员必须精简，机构必须整合；财政部门则一再强调必须减轻政府的负担……，公说公有理，婆说婆有理，众口不一。其实，在此次改革中，农业部门在人员配备上最有发言权，农业部门熟知当地的农业产业特点、农作物耕地面积、林业用地面积、生态区位的重要程度、防汛抗旱任务和水利工程的规模及数量等，知道需要多少

人才能满足履行公益性职能的需要。各职能部门要突破本位意识,统一到“建立运转灵活、高效、服务到位的农技推广体系”的总体目标上来,统一到国发〔2006〕30号和湘政发〔2007〕15号文件精神上来,各有关部门要明确分工,履行好职责,做好机构编制、人员安置、财政保障、基建投入、科技项目支持等工作,制定好具体的、细化的政策措施,确保改革顺利推进。

3.2 关于县级政府的统筹协调和决策能力问题

在一个县域范围内,面对基层农技推广体系改革,当地党委和政府固然会面临改革成本巨大、人员编制难以确定、人员分流途径少等难题,推进基层农技推广体系改革都比较慎重。因此,县级政府非常期盼上级政府出台有力的措施和配套政策,解决经费支出压力,指明人员配备标准,给出分流政策。一旦上级政府出台了这些方面的政策,县级政府就有了“尚方宝剑”,工作起来就比较顺手。然而在上级政府没有出台政策时,多数县级政府持等待观望态度,一是等待上级出台文件;二是等待周边县市开展改革,学习经验后实施。因此,到现在为止,全国各地真正开展改革的县市区为数不多。多数地方的县级农业部门作为改革的牵头部门,在推进改革时虽然都比较积极,但是没有政府的指示,难以协调相关职能部门。我们觉得,中央和省级改革方案制定的是面上、宏观的方针和政策,是指导性的意见,全国各地的情况千差万别,具体的实施细则,还得由县级政府自己制定。如人员编制、富余人员分流途径等,国发〔2006〕30号和湘政发〔2007〕15号就将权力交给了县级政府。因此,县级政府要充分履行好职责,充分发挥创新和统筹能力,协调好相关职能部门,制定出切实可行的操作方案,着力推进基层农技推广体系改革。

3.3 关于机构设置及管理体制问题

基层农技推广机构是国家性质的,还是企业性质的,还是中介性质的,在前些时候引起了一场大的争论,个别地方更是大胆地将基层农技推广机构转换成“民办非企业组织”,农技推广人员的身份也置换成“民办非企业组织”的从业人员,按照“政府出钱、购买服务、合同管理、考核兑现”的原则,实行一年一签合同,实行“以钱养事”的购买式服务。目前,也有部分地方的党政领导想采用这种方法。但是这种做法是极其错误的。其一,中国必须要有一个国家性质的农技推广机构,这是中国的国情决定的。我国农村家庭承包经营规模小,新技术对农户的吸引力小,要靠国家农技推广人员的引导。务农农民的科技素质多数不高,接受新技术的能力弱,希望得到农技推广人员的技术指导。农业技术大都具有公共产品的特征,属政府公共服务范畴,建立国家性质的农技推广机构同时也是国外多数国家的共同经验。其二,“以钱养事”的做法具有极大的局限性。“以钱养事”的购买式服务一般实行一年一签合同,由政府购买服务,是短期的、数量化的和标准化的具体服务,农技推广人员每年针对这些服务开展工作,没有长远观点,也不可能做出长远规划,更不可能有积极性和主动性。实际上,农技推广人员提供的公益性服务,往往是不能数量化和标准化的,是一种专业化程度很高的技术性服务,需要农技推广人员的主动性和创造性。一旦实行“以钱养事”的购买式服务,农技推广机构将不再是政府的参谋,而只能是想方设法从政府拿回他们的工资。再者,乡镇的工作具有综合性和突发性,在南方突如其来的雨雪冰冻灾害中就可以体现,如果实行了“以钱养事”的购买式服务,公益性服务中并没有抗冰救灾这一条,农技人员完全可以不服务,进而造成政令不畅,农业和农村经济损失加重。因此,各地党委和政府决策基层农技推广机构的设置

时,要摒弃“以钱养事”这种错误做法,构建适合中国国情的国家性农业技术推广机构。在管理体制上,通过我们多年的工作经验,我们提倡建立“以县为主”的管理体制。这种设置管理体制有如下突出优势:便于接受农业行政主管部门的委托执法;便于人员管理调配,防止非专业人员的安插;便于业务指导和农技人员业务素质的提高;便于保证农技推广经费的及时足额到位,避免乡镇农技推广机构资产流失。对于暂时设置乡镇综合站的地方,必须明确县乡两级管理部门的职责,防止管理上出现空档。

3.4 关于改革成本问题

任何一项改革都需要成本,这是不争的事实,也是一个不可回避的话题。在处理好改革和成本的关系上,首先要提高对改革目的的认识。基层农技推广体系改革主要是创新管理体制和优化运行机制,不是单纯的“减机构,减人员,减经费”,要从这种习惯性的思维定势中解放出来。其次要提高对改革成本的认识。长期以来,多数县级财政没有落实基层农技推广人员的养老保险、医疗保险和失业保险,工资也未给足,现在要兑现了,需要一定数量的经费保证,有的县就将这笔钱视为改革成本。其实,这笔经费不能算是改革成本,而是拖欠农技人员历史债务的堆积,无论从道义的角度,还是从关注民本民生的角度,都应该由当地政府解决,是履行政策的付出。真正意义上的改革成本,就是改革的工作经费,人员分流的安置经费,这笔经费的数额并不大。改革是必然的,成本也是必需的。各地关键是要找到解决历史欠债的办法,可以采用政府、单位和个人三方共同承担,政府承担为主的办法来化解。

3.5 关于改革、稳定和发展的问題

首先,要正确估计改革风险。基层农技推广体系改革涵盖农业、林业和水利,农业内又包括种植业、农机化、畜牧和水产,涉及的面广,积累的矛盾和问题也很多,这项改革是一项十分复杂而艰巨的工作。因此,在进行改革时,对处理改革相关问题的前置性研究要尽可能地深入一点,全面一点。对改革风险进行正确的估计,防止改革带来强烈震荡,给社会造成不稳定因素。其次,处理相关问题要统筹考虑。诸如分流人员安置、社会保障落实等问题都需要从维护社会稳定的角度综合考虑,要有一揽子方案,不能头痛医头,脚痛医脚。在解决历史遗留问题时,要有壮士断腕的决心,不能拖泥带水。如果这些问题悬而不决,农技人员人心就不得安定,体系不稳的隐患将会长期存在,改革的成果也就很难巩固,甚至功亏一篑。改革也要有前瞻性。要从发展的角度,长治久安的角度,构思体系改革的思路和框架,对基层农技推广体系的发展要有前瞻性,不能在短时间内反复,尤其是不能穿新鞋走老路。要建立与体系配套的运行机制。要在新的体制下,建立职能、责任、机制、义务、奖惩等与之配套的运行机制,建立财政投入的长效保障机制,确保改革后的新型农技推广体系得以长时间、高效运转,为湖南省现代农业的建设和发展提供强有力的技术保障。

我国县乡农业科技推广现状与发展思考

陈庆根

(中国水稻研究所, 浙江杭州 310006)

为探求新形势下中国农业技术推广的发展之路, 中国水稻研究所在农业部水稻科技入户项目的资助下, 对水稻科技入户实施区江苏、安徽、湖南、湖北、江西、四川、辽宁、黑龙江 8 省 10 县 50 个乡镇农技推广中心与农技站进行了调研, 发现我国县乡级农业技术推广体系存在着一些问题, 现将这些问题做一简析, 并对未来我国县乡级农业科技推广的体制构建进行思考与分析。

1 现阶段我国基层农业科技推广现状与问题

1.1 上级农业技术推广投资增强, 但县乡级技术推广经费短缺

据来自全国农技推广中心和农业部数百个县与数千个乡镇的调查统计, 2000 年以前, 50% 以上的县与 40% 以上的乡镇农业技术推广经费削减或取消 (黄季焜等, 2000)。而据目前的调查, 70% 以上的县和 80% 以上的乡镇的事业费与农业技术推广经费比 20 世纪五六十年代均有很大程度的增加, 但增加的额度仍不能满足县乡级农业技术推广所需经费, 据调查县显示的数据表明, 县级推广经费人均上千元的较少 (包括办公费用、接待费用及农技干部下乡的差旅费等), 而乡级农业技术推广经费更少甚至没有, 村级农业技术推广经费几乎没有。

1.2 现有农技推广机构人员偏多, 收入偏低, 生存艰难

在所调查的县级农技推广中心中, 每个中心人员平均在 100 人以上, 内设机构平均在 10 个以上, 其中 2/3 左右的人, 每月拿着应发 70% 左右的工资, 人均每年的工作经费不上千元。每个县的乡镇农技推广队伍人员平均在 200 人以上, 人员与机构众多, 导致僧多粥少, 由于乡镇农技站归并乡镇政府管理后, 个别农技站内由乡镇政府安插人员的现象较为普遍, 这些基本属于“一低二无”人员 (低学历、无专业、无特长), 而有学历的大中专毕业生的编制与工作常被挤占, 能力和水平根本无法发挥。大部分乡级农技干部每年县财政负责 3 000 ~ 5 000 元工资, 但到了乡政府后, 工资不能按月发放, 一般好的乡镇在年终可以补齐, 财政较差的乡镇年终也难以兑现, 农技员由于很少从财政中得到工资, 而只能靠自己做农资生意过日子, 且在种子、农资经营放开后, 需要面对众多个体农资经销商的竞争, 靠做生意过日子也很艰难。

1.3 农业技术推广业务趋于减弱

在所调查的乡镇农技站都经历过 20 世纪 90 年代末的乡镇行政机构改革, 这次改革最大特点是乡镇农技站的管理主体发生“移位”, 即由改革前的县级农业行政部门管理为主转变为当地乡镇政府管理为主, 通过对多个县第二次农技站“改革”的调查, 无论是上岗的农技人员还是下岗的农技人员以及县农业局等领导与干部均表现出很多“难言”的苦衷: 通过第二次改革, 全县农技人员减掉了 70% 以上, 平均每个乡镇由原来的 8 人减

为2~3人,按理说通过改革,人员精简,效率将会提高,待遇将会增加,然而,政府通过发文规定,下岗人员按每一年工龄300元买断,上岗人员则需交15000元上岗保证金,交入乡政府后由乡政府用这些钱支付下岗人员的工龄补偿费,致使上岗人员工作经济负担加重,下岗人员意见满腹,如一位农技员在农技推广一线上工作了30个年头,业务经验也很熟悉,经过改革后下了岗,但由于年龄与专业的关系,在社会上一时很难找到工作,按规定下岗后,可以有9000元的下岗补偿费,然而乡政府则每年在下岗补偿费中扣除3000多元的失业养老保险金,结果补偿费还不够交3年的养老保险费,思想上难以想通;有的下岗农技员联名向县级农业主管部门上诉,而对于上级主管部门的农业局也很无奈,因为这是县(区)政府下达的文件,不得违背。结果经过“二次”改革后的农技站,人、财、物仍属乡镇地方政府管理,处境比未改革前更为“严峻”。基层农技站由于在“二次”改革中对县农业局不能维护其利益,发出了“以后有什么农技推广的事情不要来找我们”的言论。这对农业技术推广工作的开展十分不利。而目前农业局尚在进行的一些农业技术推广工作,完全是凭借过去直属主管时所保留下来一些个人情感关系,由于目前县、乡农业技术推广部门缺少了一种业务上的隶属关系,将给未来农业技术的推广工作带来了许多隐患。

1.4 基层农技推广人员收入难以保证

在所调查的农技推广部门,县级农业技术推广中心的工作人员尚能按月领到工资,而在所调查的乡镇农技推广站中,只有1/2左右的乡镇农技人员的工资纳入县、乡镇财政编制,然而在基层农技站并入乡镇属地管理后,这些人头经费往往会被乡镇政府挪用,有的乡镇甚至还要农技站每年上交一定数额的管理费,造成农技人员工资不能按月发放,有的口头答应在年终补齐,但往往由于乡财政所限,难以补齐,有个别乡镇基本放弃农技站的人员工资,而把有限的经费用在了其他方面。为了满足自身工资的需求,90%左右的乡镇农技人员放弃技术服务,转而从事农资的经营创收。在乡镇农技站中,无论是第二次已经还是尚未改革的乡镇农技人员均不能得到工资的保证。据未经第二次改革的乡镇农技人员反映,县财政部分的工资一般先下拨给乡镇政府,乡镇政府在年终时扣除了一些费用(如养老保险、失业保险等)后,余下的再发给农技人员,一般每个人员只能拿到财政提供额度的60%左右。在调查的湖南常德的某乡镇中,提供财政工资最多的为7000元/年·人,但年终得到的为4000元左右,其余3000元由乡政府代扣养老保险、失业保险等费用,且不能提供给本人具体的明细扣款清单,县财政提供较少的为3000元/年·人,到最后实际得到的为1800元左右,当然经济条件更为落后的一些县的乡镇农技推广站,财政提供不了一分钱,完全由其本人自营创收,由此出现个别农技站在七八年以前是全省先进的乡镇农技站,而目前只是剩下一个空楼留下几个人在经营农业生产资料。在一些经过第二次改革的乡镇农技站调查中发现,一年后农技站人员平均为2~3个人,在这些上岗人员中,每个乡镇由县财政发放工资的名额为1人,工资标准为500~600元/月,其他人员须有农技站站长负责经营创收去支付他们的工资,农技人员坦言,目前一个人最多只有20%的时间与精力勉强应付上级农业技术的推广任务,而至少有80%的时间要用到自身的经营创收上,以确保人员生存的需要。

1.5 农业技术推广路径过长,行政压力过重

农业科技推广本应是县农业技术推广中心→乡镇农技推广站→农户。然而目前有些地