

我国农技推广服务体系问题与发展分析

魏国平¹, 罗真², 汪本忠³, 李冬莉⁴, 陈明书⁵, 刘广亮⁶, 贾永峰⁷, 宋丽萍⁸

(1. 江苏省农业科学院蔬菜研究所, 江苏南京 210014; 2. 湖北省农业技术推广总站, 湖北武汉 430070; 3. 安徽省肥东县农业技术综合服务中心, 安徽合肥 231600; 4. 国家农业信息化工程技术研究中心, 北京 100097; 5. 四川省自贡市农牧业局, 四川自贡 643000; 6. 河南省卫辉市农林局, 河南卫辉 453100; 7. 宁夏回族自治区农牧厅, 宁夏银川 750001; 8. 辽宁省生态畜牧业管理站, 辽宁沈阳 110161)

摘要 通过分析政府主导的全国基层农技推广服务体系、农业院校和科研院所建设的农技推广服务体系、企业化运作的农技推广服务体系这3种农技推广服务体系中存在的问题, 探讨新形势下我国农技推广服务体系融合的举措, 对更好地开展农技推广服务工作具有参考价值。

关键词 农技推广; 基层体系; 科研体系; 企业体系

中图分类号 S232.9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)26-0206-03

The Problem and Development Analysis of Chinese Agro-technique Extension Service System

WEI Guo-ping¹, LUO Zhen², WANG Ben-zhong³ et al (1. Institute of Vegetable Crops, Jiangsu Academy of Agricultural Sciences, Nanjing, Jiangsu 210014; 2. Agricultural Technology Extension Station of Hubei Province, Wuhan, Hubei 430070; 3. Feidong Agriculture Technology Popularizing Center of Anhui Province, Hefei, Anhui 231600)

Abstract Based on the analysis of the problems in the national basic-level agro-technique extension service system dominated by government, in the system developed by agricultural colleges and research institutes, and in the system operated by enterprises, in this paper, we discussed the suggestion of integration in the three kinds of agro-technique extension service systems under the new situation, in order to improve the promotion of agro-technique extension service.

Key words Agro-technique extension; Basic-level system; Scientific research system; Enterprise system

《中华人民共和国农业技术推广法》指出:“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”^[1]。当前, 我国农技推广服务呈现出公益性农技推广机构不断创新与完善, 农民专业合作社、农业产业化龙头企业、农业生产服务组织等新型农技推广服务主体竞相发展的农技推广格局, 农技推广服务主要有以下四种形式: 由政府推广机构承担的公益性农技推广服务体系; 由农业院校、科研院所承担的非盈利性农技推广服务; 由农业生产服务组织、农业产业化龙头企业承担的合作或者盈利性农技推广服务。笔者分析了各种农技推广服务体系存在的问题, 提出了农技推广体系融合发展的建议。

1 不同农技推广服务体系存在的问题

1.1 政府主导的全国基层农技推广服务体系(以下简称“基层体系”)

1.1.1 财务管理系统方面。一是国家、省、市、县(区)的多级财务管理系统, 延迟了专项资金下达时间。2009年开始, 国家农业部下发了《关于加快推进乡镇或区域性农业技术推广机构改革与建设的意见》, 并在全国770县市实施基层农技推广体系改革与建设示范县项目。从而, 农业部在本年初或上年末, 调研、论证、设立本年度基层体系改革与补助项目, 制定基层体系专项总体实施方案。项目资金由国家财政部专项划拨至各省。各省在充分论证后, 制定全省总项目实施方案, 然后分拨至各市或省直管县。以此类推, 逐级审查, 通过4级财务管理系统下达至具体项目实施县的财政局, 所

需时间1~6个月不等。二是县财政管理办法和财力情况影响专项资金使用进度。各县财政部分使用财务审核报账制, 部分采取先垫付、验收后集中拨付制, 部分采取直接划拨至项目主持单位、第三方论证验收制。监管方式不一致, 是各地专项资金使用的主要问题。另外, 地方财力的客观因素也有较大影响。

1.1.2 业务管理系统方面。省级实施方案框架内, 各市、县子方案不统一的现象, 影响了各地的评价标准。省级业务主管部门在权衡全省基层体系全局和平衡后, 依据区域发展现状、地方人员机构、发展需求等多方面因素, 制定全省基层体系项目实施方案。各市、县(区)分别制定各地的子实施方案(内容), 多个版本的实施方案会存在一定差异。

1.1.3 基层农技员方面。一是业务部门逐步行政化, 兼职技术推广对推广体系稳定性有一定影响。农技员包括省级、市、县、镇、村5级农技员, 镇级及以上包含事业编制和公务员编制两类, 公务员编制比例逐级增加。专业技术岗位的农技员比例占比很少, 绝大多数为管理或行政岗, 兼职从事农技推广。少数村一级的技术员多是聘请示范户、带头人等, 以兼职的形式发放一定补助。同时, 技术指导员行政化后, 考核体系向公务员系统看齐, 技术推广的职责减弱。二是农技员技术更新成效不理想。在基层体系建设和完善中, 基层农技员技术更新是一个重点任务。受常规性事务、培训机制、经费安排等影响, 农技员技术更新多流于形式。

1.1.4 科技示范户方面。一是科技示范户的示范带动效应不明显。各地对示范户数量和覆盖面有明确的要求, 而对示范户知识水平、技术需求方面考虑较少。农技服务在产业面和量体上要有成效, 就迫使各省、市、县在基层体系建设上, 遴选了数量庞大的科技示范户, 也使得农技员在业务对接中

承担了繁重的技术指导工作量,两者间的矛盾对工作成效也有所影响。二是物化补助的作用体现不足。受地区地域条件、产业条件影响,如内蒙古、新疆、甘肃等北部省份,遴选示范户难度较大。产业分布散、距离远,不集中,基层体系建设难度大。有的市县因为距离远、示范户补助资金少等问题,一些示范户甚至放弃领取物化补助。

1.1.5 示范基地方面。一是示范基地产业代表性不足。对配套设施完备、产业集中的主要片区、生产经营和管理创新模式3个方面进行综合衡量,连续支持建设示范基地,发挥产业带动效应。二是示范基地缺少示范展示性。一个具有开放性、可复制性、示范带动效果好的基地,可以更大程度上对产业起到辐射带动作用。如内蒙古通辽市奈曼旗,针对当地畜牧主导产业,在农户养殖集中区,选定小型家庭农场作为示范基地。通过多年不间断技术指导与服务,小农场逐渐壮大,技术水平和效益不断提升。周边农户经常性、自发性的前来观摩学习,有效解决了科技示范的“最后一公里”问题。三是示范基地帮扶体现技术指导作用不足。遴选的示范基地,要通过科技指导和帮扶,解决新型农业经营主体的技术难题,提升产业水平。

1.2 农业院校和科研院所建设的农技推广服务体系(以下简称“科研体系”)

1.2.1 科研体系的定位。多数农业院校和科研院所单位是全额拨款事业单位、一类公益性研究单位。科研院所的职责是提高自身科技创新能力和成果转化能力,为现代农业科技发展提供有力的科技支撑。在帮扶产业技术提升的同时,也会促进自身科技成果的转移转化,形成产业、技术良性循环。

1.2.2 科研体系的目标。科研院所立足自身的定位,发挥科技支撑的引领作用,以技术提升产业链中各个关键环节的科技水平。产前、产中、产后全面发力,带动公司、基地、农户、市场等多个环节。

1.2.3 科研体系的优势。一是技术优势。科研体系长期从事本地区技术研发工作,有很强针对性,而并非是将国内外科技成果照本宣科式应用。此外,各类科技成果的资源相对集中,在解决地区科技需求中,有先天技术优势。二是人才优势。科研院所集聚了大量从事科技研发的人才和团队,研究方向专、细,甚至到某个点。目前,科研院所注重应用型研究和开发。如江苏省农业科学院的两大职能是科技创新和科技服务,牢牢树立了应用型研究的基本方向。人才优势是科研体系生命力的根本。三是合作形式多样的优势。随着事业单位管理体制不断改革,科技人员从事各类科技服务工作的积极性有所提高。与地方共建产业技术研究院、教授和博士柔性进企、科技副总、产业技术顾问等多种合作形式应运而生,科技大篷车、直通车开进各个产业和农户的田间地头,有效提升了科研体系的效率。

1.2.4 科研体系的难题。一是公益性的性质。单位性质决定了员工从事工作的标准。科研人员开展技术服务过程中,受求稳的心态影响,往往会较为被动。二是科技人员积极性。与科技人员挂钩的是科技体系的考核和评价系统。唯

文章、专利、奖项等因素,逼迫科技人员更多地进入实验室,而不是产业试验田。注重文章、专利,而不是成果推广应用。有些科技进步奖项的成果应用情况也缺少推广人员参与。导致成果应用是科研体系的一个配角。三是科技服务类人员积极性。科技服务类人员的对象是基地、产业、农民,将成果应用和服务,在科技体系考核和评价中处于最末端。即使有的科研单位在职称评定中对科技服务类人员优先照顾,但是缺少可操作的条款,也并未实际实施。成果研发、成果推广服务团队之间,并没有建立合理的成果共享机制,因而科技服务类人员的积极性受很大影响。

1.3 企业化运作的农技推广服务体系(以下简称“企业体系”)

1.3.1 企业体系的优势。企业体系充分依赖市场机制、把握市场动态和技术需求,具有很强的生命力。一是各类农业生产服务机构依托农业机械装备和生产技能的优势,向农户提供的收费性农技服务项目,比较典型的是农技专业服务组织提供的机械化作业服务^[2],如江苏蜻蜓农服植保服务有限公司等。二是农业生产资料的生产和销售企业为购买其农产品生产资料的农民提供产品附带的技术服务。如农业种苗生产有限公司会提供一定的栽培技术要领和后续指导服务等。三是一些订单农业中,企业与合作基地和供应公司之间会提供成套的技术生产规程和服务。企业体系是公益性农技推广服务体系的有益补充,激活了供给和需求两侧的积极性。

1.3.2 企业体系的难题。企业体系的出发点是为了保障企业在农业技术推广中的效益,所以更多时候会以自己的利益为根本进行有选择性的推广服务。往往会导致哪一项技术收益高,哪一项农资、成果收效快,就主推那一项成果、技术,一定程度上会引起市场波动和不稳定性。甚至会有一些公司提供虚假宣传信息、夸大产品效果的负面影响,如一些地方假种子、假农资事件等。

2 农技推广体系融合发展建议

2.1 “一主多元”的农技推广体系要更好地发挥科研体系的支撑作用 在基层、科研、企业三大体系中,都具有独特的属性。《中华人民共和国农业技术推广法》指出,国家鼓励和支持供销合作社、其他企业事业单位、社会团体以及社会各界的科技人员,开展农业技术推广服务。宋睿等^[3]主张,在我国农技推广体系的发展对策中,新形势下要构建“一主多元”型农技推广体系。“一主”是设立国家基层农业技术推广体系,立足于加强农业公共技术服务,强化公益性职能,发挥其主导作用;“多元”就是要通过引导和支持社会化农业技术服务组织发展,立足于市场,满足农民的多样化科技需求,可以有项目结合型、大学依托型、科研共建型和农民自学型等。

国家农业技术推广机构属于公共服务机构,全国基层体系承担公益性农技服务,受体制机制约束,缺少市场经济的灵活性。基层农技推广体系补助是以项目为抓手进行推进,一定程度上是惠及部分农业大户、示范户和示范点,而没有项目经费的科研成果推进难以形成长效机制和较大的覆盖

面,难以实现零距离服务^[4]。陈志坚等^[5]在总结了福建省农业科技推广服务体系现状后,对当前农业科技创新推广中介体系面临的问题进行了分析,提出建立与市场经济相适应的新型农业科技推广服务体系。

而作为衔接国家基层体系和企业主导体系之间的,由农业院校、科研院所承担的农技推广体系,就具备很强的补充效应,并兼顾两者的优点。适当提升科研体系的农技推广工作,融入农业院校、科研院所的人才和成果资源,壮大科技支撑力量,促进成果拥有者和受益者直接对接,便于成果即研即推。

2.2 基层农技推广体系体制机制创新,需要充分调动各方人员的积极性

2.2.1 要建立和执行合理规范的人员考核标准,包括基层农技员、管理人员和示范户等。张世辉^[6]认为,对农技人员推行聘用制度、竞争上岗制度、农技推广责任制度、绩效考评制度同时,建立有效的技能提升机制、激励机制。绩效考核是组织内人力资源管理的一项重要活动,在农业技术推广机构的整个运行活动中占据着十分重要的地位^[7]。罗增海等^[8]通过对现行的基层体系改革与建设项目进行分析,认为“三方考核”为主题的绩效考核制度得到了基层技术员的拥护。

基层农技推广人员是在县、乡镇、街道负责推广、传播农业技术的专业人员,他们直接面向农村和农民,是农业技术推广“最后一公里”得以顺利实现的关键所在。应该从个人特征指标和工作业绩指标等方面进行综合衡量,在各级部门印象考核、总体评价的基础上,应加大业务知识考核,减少一般性事务考核的占比。对确实技能过硬、业务熟练、能够安心做技术指导工作的人员,应该重点培育、释放权利。探索技术指导承包制,设立首席农技员,实行首席农技员考核业务技术员举措。管理人员从管理效能、服务与保障、政策执行等方面进行综合考核,示范户从遴选标准和示范效果等方面进行考核。

2.2.2 要对推广体系中人员的工作满意度进行专项调研和研究。目前,国内学者对基层农技推广体系的研究多从推广组织、推广系统、农户角度来切入,极少对推广人员的满意度进行研究。作为推广行为实施者的推广人员,其满意度高低直接影响农技推广的效率。对基层农技员、管理人员、示范户从工资报酬、职位晋升、工作本身、同事关系、工作明确性、工作重要性、技能应用、组织环境、主管监督等方面进行测量,深入开展工作满意度研究。

2.3 多元推广服务体系,要探索成果利益的合理分配机制 在充分发挥涉农企业、农业产业化组织、农场合作经济组织、中介组织等在农业技术推广活动中的桥梁和纽带作用,构建科研单位、涉农企业与农户之间“利益共享、风险共

担”的利益分配关系。

2.3.1 基层体系中,要着重保障基层农技员合理收入,并充分发挥示范户补助资金。各省对农技员下乡差旅、误餐等补助标准不尽相同,甚至省内各市县标准也不一致,在一定程度上影响了农技员下乡开展技术指导的积极性。对农技员业务补助实行单列管理,是开展基层体系建设中的最前沿问题。首先,业务补助应该按照工作量来进行衡量。划定省统线,省级层面统一公务用车、误餐、住宿等细节标准;调研产业差别,分析水产、畜牧、种植业等工作业务细则。其次,农技员业务补助应与基本工资区别核算。不应该将出差、培训、指导的业务费纳入工资和绩效考核范围,避免管理部门恶意比较个人收入等问题。正面发挥农技员业务补助的作用,切实鼓励基层农技员开展生产一线技术指导工作。

物化补助内容,要体现科技含量、带动新技术应用、帮扶产业提升,也要体现需求性、农户接受力高、符合项目实施地区实际情况。如内蒙古赤峰市的喀喇沁旗针对地方特色蔬菜产业,对科技示范户进行优质种苗的物化补助,既切合地方农业产业需求、带动新科技成果应用,又符合农户生产实际情况、受到示范户青睐。

2.3.2 科研体系中,要探索研究科技服务队伍“传帮带”,切实注重年轻人员素质教育和个人发展。科研体系中人员都具有较明确的定位,在个人发展中,从素质提升、成果分享、职称晋升等方面,研究实行能调动年轻人员积极性的保障措施,稳定科技服务队伍。同时,在成果研发和技术推广中,要建立紧密的合作关系,促进各方人员形成利益共同体。

2.3.3 企业体系在市场经济作用下,形成经济效益的同时要提升科技合作比重。充分吸纳国内外研究力量,开展针对性技术推广与服务工作。探索科技力量柔性进企、科技副总等形式,最大限度地引进科研体系的资源与人才,把握最新的科技动态与市场紧密对接,形成合力,提升竞争力。

参考文献

- [1] 高玉蓉. 加快农业技术推广体系建设的措施分析[J]. 农民致富之友, 2016(10):163.
- [2] 石萍, 王雨濛. 多元化农技推广服务体系构建研究[J]. 科技进步与对策, 2013, 30(21):15-18.
- [3] 宋睿, 谭金芳. 我国农业技术推广体系的现状、存在问题及发展对策[J]. 河南农业科学, 2010(12):156-159.
- [4] 傅建祥, 罗慧, 王军强. 农业技术推广供需状况调查分析:以山东省青岛市为例[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2011, 23(2):20-24.
- [5] 陈志坚, 郑光华, 程书田, 等. 建立与市场经济相适应的农技推广中介体系[J]. 中国农学通报, 2004, 20(1):236-240.
- [6] 张世辉. 加强基层农技推广体系建设的几点建议[J]. 中国农技推广, 2010, 26(1):4-5.
- [7] 张蕾. 基层农技推广人员绩效考核指标体系的构建[J]. 湖北农业科学, 2014, 53(5):1218-1222.
- [8] 罗增海, 许小宁, 杜长鸿, 等. 农技推广员对基层农技推广体系改革与建设示范县项目的认同研究[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(29):14614-14616.
- [9] 凌云. 关于国家粮食生产核心区农业供给侧改革的若干思考[J]. 中州学刊, 2017(5):43-47.
- [10] 姜长云, 林志雄. 关于推进农业供给侧结构改革的思考[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(1):1-10.

(上接第205页)

- [5] 李征. 农业供给侧改革需注重粮食安全[J]. 经济管理(全文版), 2016(9):231-232.
- [6] 刘新民. 河南省农业供给侧结构性改革若干思考(上)[J]. 农村·农业·农民, 2016(11):44-47.