

吉林省基层农业技术推广体系调查与改革思路

徐晓红, 王洪丽, 刘文明, 吴迪, 张彬, 舒坤良*, 杨双*

(吉林省农业科学院, 长春 130033)

摘要: 为了提高农业科技成果转化、促进农业快速发展, 对吉林省东、中、西 3 个市(县)的 41 个农业技术推广部门进行典型调查, 发现其存在体制不合理、管理缺位、业务素质不高、结构不合理、后备人才短缺、工作经费不足、基础设施落后等问题。为适应当前形势下农业对农业技术推广体系的要求, 从管理体制、队伍建设和经费等方面对吉林省基层农技推广体系提出改革思路。

关键词: 农业技术推广体系; 改革思路; 吉林省

中图分类号: S-35

文献标识码: A

文章编号: 1003-8701(2016)05-0102-05

Investigation and Reform Ideas on Basic Agricultural Technology Extension System of Jilin Province

XU Xiaohong, WANG Hongli, LIU Wenming, WU Di, ZHANG Bin, SHU Kunliang*, YANG Shuang*

(Jilin Academy of Agricultural Sciences, Changchun 130033, China)

Abstract: In order to improve the conversion rate of agricultural scientific and technological achievements, and promote the rapid development of agriculture in Jilin Province, forty one agricultural technology promotion departments belong to the 3 countries in the east, middle and west area of Jilin Province were typically surveyed. The results showed that there were many problems in the departments, including the unsound system, lack of management, lower service quality, unreasonable structure, talents shortage, lack of funds and infrastructure lag. In order to meet the requirements of agriculture on agricultural technology promotion system under the current situation, the reform ideas of grassroots agricultural extension system in Jilin province were put forward from such aspects as management system, construction of team and funds.

Key words: agricultural technology promotion system; reform ideas; Jilin province

农业技术推广是连接农业科技与农民的纽带和桥梁, 它与农业科研、农业教育并称为农业发展的“三大支柱”, 是农业科技转化为现实生产力必不可少的重要环节。课题组于 2015 年 7 月选取吉林省东中西 3 个市(县)(桦甸、双辽、前郭)的 41 个县乡级农业技术推广机构进行典型调查。在具体调查过程中采用了问卷调查和访谈调查相结合的方式。调查的内容包括编制内职工素质状况、资金来源和使用状况、机构管理体制、推广人

员职能定位、技术推广机制、农技推广方式和建设情况等等。

1 吉林省基层农技推广体系的现状分析

我国政府农业技术推广机构依然延续从中央到乡镇的五级推广网络。县、乡两级的农业技术推广部门是直接面向农民、为农民服务的基层机构, 是当前农业技术推广机构的基础。

吉林省基层农业技术推广体系是设立在县乡两级为农民提供种植业、畜牧业等科研成果和实用技术服务的组织, 是实施科教兴农战略的重要载体^[1]。调查得知吉林省县级农业技术推广机构包括农业技术推广总站、畜牧业管理局和农业机械技术推广站等。截止到 2014 年底, 县级农技推广总站共有 120 个, 畜牧业管理局 222 个, 农机站 47 个。乡级农技推广站 670 个, 畜牧兽医站 815

收稿日期: 2016-06-02

基金项目: 国家社科基金项目(16BJY113), 吉林省科技引导计划项目(20150418047FG、20160418016FG); 吉林省创新工程项目(C62150601)

作者简介: 徐晓红(1976-), 女, 副研究员, 主要从事农业农村经济研究。

通讯作者: 舒坤良, 男, 博士, 副研究员, E-mail: sk11979@163.com
杨双, 男, 硕士, 研究员, E-mail: ys3152@sohu.com

个,农机站540个。本次调查的3个市(县)中,双辽县和前郭县下属乡镇全部有对应的推广站、畜牧兽医站和农机站,桦甸市下属乡镇没有对接的农机站,原有的农机站已合并到乡农业站。

1.1 农技推广体系体制情况

通过对吉林省农业技术推广总站的调查得知,截至2014年底,吉林省乡镇级农技推广机构中有约1500个归县农业主管部门管理,400个归乡镇政府管理,800个实行双重管理。在本次调查县级的农技推广机构均直接归当地县(市)政府管理,所有乡镇级农技推广机构均为双重管理,即业务上归上级主管部门和当地政府都有管理权,部门领导人事任免主要归上级主管部门管理,但是当地政府也有很重要的参与权和建议权,人员编制和工资则由当地政府管理^[2]。

1.2 农技推广队伍业务素质情况

农技推广队伍的业务素质主要通过学历、职称和培训情况进行分析。从调查的结果发现,农技推广队伍学历和职称普遍不高,接受过专业培训的工作人员比例更低。

县级农技推广队伍业务素质的情况比较好,67.6%(数据来源于调研,下同)的人员拥有大专及以上学历,其中有39.6%的人员具有本科学历。以桦甸市农业技术推广中心为例,在有国家编制的25人中,68%的农技推广人员拥有大专及以上学历,36%的农技推广人员具有本科学历。从专业上看,学农学的人员占多数。但多数学历为函授等方式取得,专业水平仍有待提高。而乡级农技推广人员学历结构偏低,仅有48.5%拥有大专及以上学历。其中,具有本科学历的仅占14.2%。另外,由于编制限制等因素的影响,2003年以来,新进的农口毕业生非常少,尤其在乡级,仅占1.8%。

有专业技术职称的人员比例县级为61.7%,乡级为70.4%。具有高级职称的推广人员县级为10.9%,乡级仅为2.2%。由此可见,在基层农技推广体系中,高级专业人才是很缺乏的。同时也反映出在基层农技推广体系中,晋升高级职称非常困难。农技推广人员的这种低学历、低职称的状况不适应现代农业的需要,直接影响着农技推广的效果。由于缺乏进修和培训的经费,农技人员的知识更新十分缓慢,多数培训以短期为主。在典型调查地区的县级农机推广机构中,仅有2.7%的推广人员参加过1~3个月的培训,而乡镇级仅有1.8%的人员参加过1~3个月的培训。

1.3 农技推广体系经费状况

2014年,在我省县级农技推广机构中,财政全额拨款的占80%。乡镇级农技推广机构中,财政全额拨款的占65%。到2015年7月,调查结果显示,100%的基层农技推广机构为财政全额拨款单位。但是在农技推广方面的投入很低,资金短缺^[3]。2014年县级农技推广机构财政拨款额是人均27000元,其中有25000元用于人员工资。而乡镇级农技推广机构的人均财政拨款20000元,全部用于人员开工资用,其他工作经费几乎为零,因此难以经常开展有实际意义的农业技术推广工作。

以桦甸市农技推广中心为例,2014年财政人均拨款事业费为27000元,只够用于人员开工资。另外,该中心全年争取的项目经费中包括标准粮田改造460万元、测土配方施肥74万元、赤眼蜂防治玉米螟28万元、病虫害防治22万元、新型农民科技培训12万元。但这些项目经费全部要专款专用,不能弥补其他推广工作经费的不足,如差旅费、资料费等。

2 吉林省基层农技推广体系存在的问题

尽管吉林省基层农技推广体系建设近年来取得了一定的进展,如推广体系重新纳入了公益性范畴,人员工资实现了财政全额拨款,各类项目数量同比增加等。但是,吉林省基层农技推广体系仍然存在着一些问题,制约着吉林省基层农技推广体系的发展壮大,同时制约着现代农业科技成果在农村的推广和应用,制约了农业现代化的发展。

2.1 体制不健全,管理缺位

虽然30多年来吉林省农业技术推广体系进行一系列的改革,并在一定程度上促进基层农技推广体系的发展,但在管理体制上仍存在许多问题,并且从根源上制约着基层农技推广体系的发展,具体如下:

第一,基层组织普遍实行双头管理,以致基层组织职能定位不清。对基层农技推广职能定位和认识问题是导致过去30多年基层农技推广体系“两下两上”以及现有体系存在种种问题的直接和间接原因。当前所实施的人权、财权、事权双头管理导致乡镇政府经常安排农技推广人员从事政府的其他工作(防汛、计划生育、招商引资等等),而农技推广工作往往成为他们的“副业”,在

编不在岗、在岗不在位的现象严重。调查表明,在桦甸、前郭、双辽3个典型调查地区的市(县)级农技推广机构中,推广人员大量的时间都被其他工作和事务所消耗掉,从事公益性农技推广工作的时间仅占总工作时间的52.3%。

第二,监督与激励机制缺位,导致农技推广人员工作积极性差。从监督与考核机制来看,所有调查的市(县)级农技推广机构都建立了岗位责任制和考核评价机制,63%的乡镇级农技推广机构建立了岗位责任制,56%的乡镇级农技推广机构建立了考核评价机制。但都没有与个人收入挂钩,也没有实行动态管理制度。因此,这种管理机制只是纸上机制,无法调动工作人员的积极性。当前基层农技推广体系中,激励机制更为稀缺。在调查的9个市(县)级农技推广机构中,所有推广人员下乡工作时都没有补贴和电话费,仅能报销车费。而乡镇级农技推广站中,仅有11%的人员下乡能报销交通费。因此基层农业推广人员普遍缺乏工作激情,表现为基层农业推广人员的本职工作无所作为。

2.2 业务素质不高,结构不合理,后备人才短缺

从学历和职称上看,吉林省基层推广队伍的素质总体上得到一定提高,但人员配备方面还存在许多问题,主要体现在以下两个方面:

第一,专业素质不高。在吉林省东中西典型调查的市(县)级农技推广机构中,拥有本科学历的人员中,有很大部分是通过函授、夜校等非正规大学而获得学历的。较低的学历水平在很大程度上限制推广人员的专业技能水平。另外,基层推广部门缺乏知识更新和进修深造的机会。以双辽市县级农技推广机构为例,其农技、畜牧、农机3个推广站108个在编人员中,近年无一人接受过1个月以上的系统培训^[3],知识严重老化。另外人员的知识结构不合理与近年的进入机制有关。典型调查市(县)的农技推广部门近年来几乎没进全日制农学专业人员,新进人员从未接受过专业的农业知识教育,专业分布不平衡^[4],基层农技推广人员的这种低学历、低职称现状使大部分推广人员知识面狭窄^[5],很难胜任农业推广工作,无法真正解决农民在生产中遇到的实际问题,降低了基层农技推广部门在农民中的威信。

第二,年龄结构不合理,后备人才短缺。当前吉林省基层农技推广部门存在的另一大问题是人员老化。典型调查地区的市(县)级农技推广部门中,35岁以下的仅占10%,且大多是非专业人

员,后备人才严重短缺。其主要原因是由于编制削减而多年无法进入,基层农技推广部门缺乏新鲜血液。

2.3 工作经费不足,基础设施落后

农业技术推广机构具备效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等特点,具备显著“公共物品或服务”的特点,是政府“公共财政”应当支付的范围。但从吉林省基层农技推广机构的调查结果来看,地方财政仅按编制内人数提供“人头费”,即工资,县级农业技术推广机构得到财政拨付的人均年工作经费不足百元,每年每个农户均摊的常规性技术推广费用仅为0.10元左右^[3]。到乡镇级农技推广站,工作经费几乎为零,无法开展工作。基层农业推广机构肩负着农业科技培训、农业技术指导、新品种试验、优良品种推广等职责,所有的职责均对应着相应的工作经费,如办公费、培训费、交通费、示范项目配套费等等。但由于工作经费的短缺,科技入户工程、测土配方施肥工程、良种试验工程、农民培训工程等无法大面积地开展,基本处于“有钱养人,没钱工作”的状态。从调查结果可知,前郭县农业技术推广中心、畜牧业管理局和农业机械推广总站平均每年的工作经费缺口为35万元。因此,在当前地方财政对基层农技推广部门实行“养人不养事”的体制下,在没有硬性任务的条件下,基层农技推广人员更多地选择不作为以减小经济损失。

同时,由于经费的短缺,各推广机构用于农业推广的基础设施极为落后。据前郭县牧业局反映,由于经费短缺,在牲畜防疫过程中,前郭县牧业局连饲料、兽药每样200元的抽样费用都无力承担。另外,资金的短缺,还导致吉林省基层农技基础设施建设和推广手段十分落后。

3 关于吉林省基层农技推广体系的改革思路

吉林省现行的农技推广体系是在计划经济的特定历史条件下形成和发展起来的,虽然历经多轮的改革,但在管理体制、人员配备和经费方面还存在一定问题,与新形势下农业生产、农技推广环境的变化很不匹配。

3.1 关于管理体制问题的改革思路

关于基层农技推广系统管理体制的改革,首先要回答的问题是农技推广部门应该归当地政府还是系统内部管理,在具体操作中如何管理,监

督、考核与激励机制应如何设置。笔者认为,基层农技推广体系的体制改革应遵循以下两点思路:

第一,建立推广体系内部垂直管理模式。当前农技推广机构普遍实行的双头管理体制导致各管理部门(地方政府、市(县)农业局、上级农业推广机构)责任不清、权利不明,同时也导致基层农技推广部门职能定位不清、工作重心不明。笔者认为,基层农技推广机构应实行系统内部的垂直管理模式。也就是说,基层农技推广机构的人、财、物均由上级业务主管部门管理,在具体的推广工作中当地政府应起到支持和配合的作用。

第二,完善监督考核和激励机制。由于目前吉林省基层农技推广体系中监督和激励机制几乎是空白,即使有相关规定也没能执行,因此不仅要注重机制的设置问题,还应注重机制的可操作性问题。基层农技推广机构的监督考核和激励主体应由上级业务主管部门、推广机构内部人员和农民共同组成。监督的内容包括常规性经费和项目经费的使用情况,推广任务的完成情况等等。在考核方面,可积极推行片区农民代表、业务主管部门和机构内部三方共同参与的考评机制。要将农技人员进村入户推广技术的实绩作为主要考核指标,将农民群众的评价作为考核的重要内容。在激励方面,使考核结果量化,要与农技推广人员的工资报酬、绩效奖金、职务晋升、职称评聘、评先评优等挂钩。促使农技推广人员重视推广工作。

3.2 关于队伍建设问题的改革思路

关于这个问题,首先要回答的是原有人员怎么办,新进人员怎么进,人员断代问题怎么解决。基层农技推广队伍建设问题的改革应遵循以下两点思路:

第一,对现有推广队伍进行提升和分流。对于原有人员,主要通过队伍提升和人员分流来解决其配备不合理问题。对于年轻的、文化水平和专业技能较高的人员,建议相关部门加大对基层农技推广人员的培训,尤其是公益性的、免费的农业技术培训,以促进基层农技推广队伍的知识更新。同时要扩大培训覆盖的范围,提高中长期培训的频率,使得每年有大批人员去接受系统的培训。培训的内容主要针对专业知识更新,使基层农技推广人员广泛深入地接触并了解农技推广和农业生产中的各项技术,使之接受培训后能真正对农业生产中的难题进行有效地指导。同时,

培训不能仅仅局限于专业知识,还应涉及先进的推广理念、推广方式的培训,逐步建立以农民为核心的服务型农技推广队伍。对于年龄较大、文化水平和专业技能较低的人员,可通过建立商业化机构经营农用物资来进行分流。对于分流人员,可暂时按一定比例开支,逐步过渡。

第二,完善进人机制。建议政府部门适当增加基层农技推广部门的编制,使之能逐步引进具有全日制专业学历的中青年人才,缓解当前基层农技推广队伍年龄结构失调,青年推广人员断代的困境。在进入过程中,全日制的专业(农口)学历应成为考核的基准线,市(县)级应以全日制本科为起点,乡镇级应以全日制专科为起点,建立各专业的人才库。根据当地的实际需求,由省里参照公务员考试模式统一组织专门的考试,根据各地用人计划择优录取。对于复员兵的安置问题,建议国家给予复原兵一次性的经济赔偿后使其自行择业,而不是由政府部门负责往基层农技推广部门安排,以优化基层农技推广队伍的人员配备结构。

3.3 关于经费问题的改革思路

关于这个问题,首先要回答的问题是养人怎么养,事怎么干,经费从哪里来。在吉林省基层农技推广机构的经费拨付问题上,“养人不养事”和“养事不养人”都是行不通的,应该实行“既养人又养事,养能人办实事”的经费支持政策。改革思路如下:

第一,地方政府财政全额拨付农技推广所需费用。在我国当前条件下,以盈利为主要目的民间资本进入农技推广系统不具有操作性,公益性农业技术推广在我国当前应全部由财政负担。建议各级政府将农技推广所需的工作经费纳入年度财政预算。各级财政除了拨付“人头费”外,还应对工作经费给予大力支持,推行“固定+浮动”的财政支持政策。其中,固定部分主要是指“人头费”,包括工资、日常办公经费和常规性的工作经费。其中,常规性的工作经费包括测土施肥费用、人员培训费用、农技宣传费用、防疫检疫费用、交通费用以及基础设施建设费等等。建议根据所服务的农民数量给予每个农户每年10元推广费用的起步标准拨付常规性工作经费,经费应主要直接拨付到乡镇级农技推广站。此外,浮动部分还包括项目经费及其配套的推广费用。

第二,中央财政应对吉林省农技推广系统进行财政转移支付。吉林省作为农业大省,长期以

来为国家粮食安全和经济建设做出了巨大贡献,建议中央财政每年均对吉林省基层农技推广机构给予一定数量的财政转移支付。将转移支付的款项纳入中央财政的年度财政预算并形成机制。另外,对于财政拨付工作经费使用问题,应联合审计部门等进行严格监督和审查,以保证所拨经费确实用到实处。

参考文献:

[1] 王齐年,余水平.宣城市基层农技推广体系建设建议[J].安

徽农学通报,2010,16(5):30-31,165.

[2] 张浩然.吉林省公益性农业技术推广体系建设存在问题[D].长春:吉林农业大学,2013.

[3] 马凤才,张梅,时悦,等.黑龙江省农业推广体系存在的主要问题及对策分析[J].黑龙江八一农垦大学学报,2008,20(6):95-97.

[4] 郝春荣.关于基层农技推广体系改革的探讨与研究[J].中国农技推广,2007,23(5):8-11.

[5] 杨双,许春艳,舒坤良,等.基于农户视角的吉林省农业技术推广评价[J].吉林农业科学,2013,38(6):78-81.

(责任编辑:王显)

《园艺与种苗》征订启事

《园艺与种苗》为省级专业学术期刊,创刊于2011年,月刊,CN 21-1574/S ISSN 2095-0896。刊登范围主要涉及园艺、种苗、中草药、花卉、林业、园林(景观)板块,内容延伸到贮运与加工、质量管理与产品安全等相关领域。重点覆盖粮食作物与经济作物种苗,同时涉足种业行业分析和导向的相关研究。刊物主要面向全国高校、农业科研院所、各省市下属农业推广机构及相关农事企业发行。

主管、主办单位:辽宁省农业科学院 协办单位:辽宁省园艺学会 辽宁省昆虫学会 邮发代号:8-155 月刊单价:15元 全年:180元

欢迎通过本编辑部直接征订期刊(有优惠)

邮局汇款:辽宁省沈阳市东陵路84号,辽宁省农业科学院《园艺与种苗》编辑部,邮编:110161(请在汇款单附言栏写上期刊征订信息)

银行转账:开户名:辽宁省农业科学院 开户行:沈阳农行马官桥分理处;账号:06130101040008400(请注明《园艺与种苗》期刊征订)

办公电话(传真):024-31023002 电子信箱:yyzym001@163.com

广告经营许可证:2101001500050