

从国外农业推广分权论我国农业推广改革

On the Reform of China’ s Agricultural Extension Seen from Power Distribution of Foreign Agricultural Extension

高启杰
(中国农业大学农业推广与创新管理系,教授 北京 100094)

一、分权战略提出的背景

从世界范围看,农村推广机构诞生的历史并不长。1893年,日本首先建立起了国家农业推广体系,接着是美国。然而大多数国家的农村推广体系是在“二战”后才形成的。战后建立农业推广体系的主要促成因素有:(1) 战后发展起来的技术援助项目强调农业增长,因而需要建立推广机构作为农业增长的促进机构;(2) 由于经济发展需要外汇,出口农产品供不应求,故需要通过技术推广来增加现代农业投入从而增加农业产出以支持进口替代和工业化的发展;(3) 战后许多新独立国家的政府深感需要一种推动力来促进农村产业的发展,因而在重组当时的农业部机构时设置了推广机构;(4) 广大发展中国家的农牧民需要从政府那里得到更多的服务;(5) 经济发展和贸易增长使农业及推广工作的开展有了财政保障;(6) 当时已经存在大量的科研成果与信息,只需有效的传播,就可能大大促进农业发展;(7) 交通运输、通讯及大众传播技术的发展使推广服务有可能实现较高的效率与效益。

发展到20世纪80年代中期,公共部门的农业推广体系在世界范围主要存在4种结构形式:中央集权结构,例如在大多数发展中国家;准政府结构,例如在部分非洲国家及加勒比地区;二元结构,例如在韩国、台湾、挪威等地;分散或分权结构,例如在巴西、加拿大、法国、美国、印度等地。

不同结构形式下农业推广投资的强度也不一样。西方学者将不同国家按“技术基础设施”分类,得出了如表1所示的数据。

表1中各类国家的含义分别为:1A 大概有20个国家,这些国家缺乏基本的基础设施,加工制造能力差;1B 包括30个国家,具备基本的技术设施,有一些国外直接投资,能购买少量的国外技术,大部分毕业生在政府机构(包括农业推广机构)工作;1C 包括30个国家,初步实现现代化,具备完

表1 不同国家农业推广投资对比表

国家类型		第一类发展中国家			第二类发展中国家			工业国	
		1A	1B	1C	2A	2B	2C	新兴工业国	老工业国
推广投资/ GDP(农业)	国有	0.005	0.005	0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	0.010
	私有	0	0	0	0	0.001	0.002	0.005	0.010
人均支出 (1980年,千 美元)	国有	47	47	47	40	45	50	70	95
	私有	2	2	4	4	10	15	35	35

善的农业研究与推广机构,毕业生开始在政府机构外工作,私人部门的R&D能力不强;2A 具备现代化的加工能力,私人部门的R&D能力较强,高等教育水平较高,但宏观经济管理能力不强;2B 完成了向现代化的过渡,经济发展速度快,科研先进,政策环境好;2C 是以香港、韩国、新加坡、台湾为代表的新兴工业化国家或地区。

自20世纪80年代中后期以来,上述农业推广体系的7大促成因素发生了巨大的变化,公共部门的农业推广体系不断受到政治家和经济学家的严厉抨击。受指责的主要原因在于公共部门的农业推广服务缺乏针对性、影响力、效率和效益,而且推广项目对公平因素重视不够。同时还面临着来自私人部门的竞争压力。对此,各国纷纷作出不同反应,归纳起来主要是两类:完善既有的公共部门的推广体系,使之重新获得活力;公共部门的推广服务一分为二,不断提高商品化与私有化的比重。于是,农业推广在全球范围内进入转轨时期,要求在结构、财政及管理上实现突破,讨论的热点问题主要在于结构分权、费用分摊、成本补偿、用户参与等。由于公共部门的推广工作面广、财政负担较重、高素质人力资源短缺、组织能力不足,致使农业推广工作在意识形态、经济及技术层面上发生了较大的变化,因而分权的呼声越来越高。

二、分权战略的实施

分权是指计划、投资、决策和管理等职能及制度安排从中央政府及其所属机构转移到地方政府、半自主性质的公共机构、区域发展组织、专业化的职能权力机构或非政府组织。其实,对推广管理而言,分权并非新鲜事。历史上有很多国家早就有分权体系,例如加拿大、德国、印度、美国等。而有些国家原来是中央控制的,但近年来也逐步实行分权战略,如澳大利亚、哥伦比亚、墨西哥、荷兰、英国等。

分权通常是同减轻财政负担及其他压力联系在一起。各种负担与压力促使人们进行以下4个方面的思考:减少公共支出的可行性;改变税收政策的可行性;对政府推广服务引入收费做法即成本补偿制度的可行性;在一些可以获得私人部门提供服务的领域撤去政府推广服务的可行性。

因此,现行的推广分权战略主要有3种政策取向:通过改革财政与投资制度来分解费用负担,例如成本补偿;通过结构调整来分解中央政府的推广职责;通过用户参与促使其承担责任并实现推广项目的分权管理。这在各个国家有不同的做法,比如在中央集权制国家和联邦制国家推广结构分权的主要形式如下表所示。

集权制政府	联邦制政府
权力分散(将权力部分地分给各分支机构)	集权联邦制
二元结构(政府/农民组织)	二元联邦制
权力转移(给地方政府)	合作联邦制
授权(给独立的附属机构)	
商业化(政府商业化机构)	
私有化(私人部门)	

在集权制下各种分权形式的具体做法是:(1) 权力分散,即中央政府的权力通过财政转移、地方合作、区域管理、省级发展计划等途径部分地分散给下属各分支机关,例如比利时、英国、印度尼西亚等;(2) 二元结构,即权力由政府 and 农民组织共享(如挪威和瑞典),或中央政府与地方农民协会等实体合作,如日本、韩国和我国台湾省;(3) 权力转移,即投资和管理权部分或全部转移到地方政府,或者转移给农民协会,如丹麦、芬兰和法国;(4) 授权,即将权力授给私人实体或独立的附属机构;(5) 商业化,即权力由政府的商业化代理机构享有,如新西兰;(6) 私有化,即政府放弃对农业推广的投资管理权,将权力大部分或全部转移给私人部门,这种做法在一定程度上减轻了政府的财政负担,同时提高了推广服务的效率与效益。

在联邦制下各种分权形式的具体做法是:集权联邦制,权力主要由联邦政府控制,如澳大利亚、墨

西哥和巴基斯坦;二元联邦制,权力由联邦政府和省(州)共享,如加拿大、德国和印度;合作联邦制,权力由联邦、州、地方政府共享,如巴西、瑞士和美国。除了这3种结构外,在实践中联邦制政府也会采取授权、私有化、商业化等措施,或者制定与集权制政府的措施相类似的其他策略。

在这些分权措施中,值得一提的是私有化与商业化,这是分权的极端形式。目前世界上有许多国家农业推广机构实行了私有化与商业化。严格地说,私有化与商业化是不同的。私有化是指将有关农业推广资助和服务提供方面的全部或大部分责任与权力转移给私人实体,政府仅具备部分管理性职责。在推广工作中,对提供的推广咨询业务要收回成本或将其服务商业化,提供服务的机构的目的是实现利润最大化。推广活动的商业化是指原先由政府无偿提供的服务,现在由用户支付费用。例如,新西兰政府决定从1984年起,逐步削减推广投入,这样1990年的资金仅有1986年国家拨款的2/3。通过商业化的做法鼓励农业科研及推广部门寻找客户与市场,以弥补财政资金削减后的经费缺口。推广的私有化与商业化能大大调动推广人员的积极性,充分利用资源,使推广工作更具针对性,从而提高效率与效益。但也有不足之处,主要在于:各推广机构之间的高度竞争可能导致原国有推广机构的信息交流功能大大降低;用户同推广机构与人员之间的“买卖”关系会降低用户反馈信息的积极性;私有化后的推广机构面对市场经济环境,提供服务时要追求利润最大化,因而会忽视推广在能源、环境、扶贫及人力资源开发等方面的服务功能;贫困的农民可能难以支付购买服务所需要的费用。

三、分权战略的利弊及其对我国农业推广改革的借鉴

如今是分权的时代,分权是世界的潮流,然而我们不应寄希望于建立一种完全分权的体制,这是由分权的利弊决定的。在西方文献中,分权的好处可归纳出很多,例如有利于制度创新、提高民众的参与意识与程度、促使地方政府更多地关注当地民众的需要与问题从而对其负责、给人们带来更多的选择机会、缩小政府的总体规模、缓解财政支出的困难、提高政府及市场的效率等。然而分权也不是万能的。事实上,分权只能在有限的地方政府活动范围内促进制度创新,而且这种创新只有在被其它地方采纳时才有意义。更重要的是许多问题难以用分权的方法加以解决,例如提供全国性公共物品与服务、促使跨地区外部效应内部化、提高规模经济效应、实现宏观经济稳定、解决收入再分配问题等。可见,集权与分权是互为前提和互相作用的,分权无法解决的问题领域正是集权的长处所在,不能

一味地强调集权或分权。

从最近 10 几年来国际农业推广分权的趋势、经验与教训中,不难看出:每个国家或地区的具体情况不一样,因而推广体系与模式的设计必须符合特定的条件,例如政治、经济发展阶段、文化规范等;财政与经济上的持续性保障要求推广体系运转具有一定的效率与效益从而能产生显著的经济影响;推广体系的设计必须富有弹性,能够随着政策、技术和用户需要的变化而作适当的调整;实现包括行政主管人员、项目管理人员、第一线推广人员以及用户等在内的广泛参与是建立高效农业推广体系、培养具有献身精神和创造精神的推广人员从而获得成功的保证。

在我国过去 20 年的改革中,向地方分权也是一项重要内容。我国的农业推广体系在今天面临着新的挑战。这种挑战主要来自知识经济与技术创新的发展、加入 WTO 面临的结构调整以及国家整体的改革要求。可以说,目前我国农业推广面临的矛盾是极其深刻的,已到了非改革不可的地步。现阶段我国农业推广体系在结构、财政及管理体制方面的改革,主要取决于国家的宏观农业发展目标,后者又取决于政治、经济、机构及技术问题。在微观方面,要考虑到贫困线以下人口的数量与百分比、政府的财政负担与压力、推广机构的能力及地方的专门技能潜力以及相关利益者在推广决策过程中的参与状况。

在进行农业推广分权与改革工作时,从财政与管理设计的角度考虑,应当坚持兼顾公平与效率的指导原则,即提高推广服务的效率与效益,兼顾区域公平、阶层公平、产业公平及公共服务分配的公平等。在实践中,应逐步进行经济性分权和行政性分权,实现分权与集权的统一与平衡,从而建立起一种新型的农村推广与创新管理体系。

具体而言,首先应当在明确政府职能的基础上划分中央与地方的事权与财权,然后考虑推广机构与体系设计的综合性与多元化、推广投资与服务提供主体的多元化及商业化运作等问题。从理论上讲,提供非公共物品和服务的功能可逐步交给非政府组织,提供公共物品和服务的功能应尽可能下放给地方,只有全国性的公共物品和服务才应由中央政府提供,产生跨地区外部效应和具有规模经济效应的地方性公共物品和服务应尽可能由低一级政府负责,将外部效应内部化并充分实现规模经济效应。只有当地方政府和非政府组织无法实现相应目标时,有关功能才交给中央政府。在近期的农业推广改革中,政府干预的领域应重点放在提供全国性的公共物品与服务、弥补市场的不完全性和信息的不对称性、促使经济外部性的内在化、克服市场分割及限制垄断等方面。在具体操作过程中,需要对

各种农业技术与服务进行分类以确定其主体推广组织的类型;在政府农业推广组织体系设计中,应当以当前的科技体制改革为契机,加强原推广机构与科研及教育系统内的推广机构的协作;在非政府农业推广组织体系发展中,应特别重视涉农企业(尤其是民营企业)和民间组织(尤其是农民自助组织)的作用;在经费及人员管理方面,应逐步实行和完善项目管理制和基金管理制度;在宏观调控方面,除了要制定配套的政策与法规外,还应考虑建立全国性的农村推广与创新管理协调机构。

在结构分权方面,可考虑将责任分派给某个被选定为管理推广服务的权力机构,例如地方政府机构、非政府组织等,并赋予该机构征税的权力或筹集经费以支付服务成本的权力,同时按一定程序从中央财政部门划拨资金以满足开展相应推广活动的基本要求。

在财政分权方面,可考虑使资助和管理公共部门推广服务的财政经费来源多元化,包括来自公共收入或消费者税收的再分配、商品税、直接收费(如会员费、服务费、合同费)等。这些税赋收入来源可以通过财政转移交给地方政府,或者地方政府也可以动员地方财政资源。提高地方政府在调节地方税收方面的能力并减少其对外部资源的依赖性,是分权改革成功的关键所在。但是,在划分各级政府的财政收入权时应注意:累进性很强的再分配税种、税基有高度流动性的税种以及税基在地区间分布严重不均的税种应由中央征收。

在促进相关利益者参与方面,可考虑:创造相应的政治环境并制定相关的政策与法规促进社区民间组织的发展;通过群体动力学及有关参与技能的培训培养和提高各级推广机构的组织能力,为个人和群体参与推广活动提供适当的鼓励与激励;在推广过程中特别是涉及重大农业问题和地方需求时要促进政府有关部门与官员和农民及其组织之间的对话;建立一种确保相关利益者参与的机构间的结构;采用适当的推广教育方法促进相关利益者参与到各种推广决策的制定和推广项目计划、实施、监测和评估过程之中。

主要参考文献

- [1] Rivera, W. M. (1997) Decentralizing agricultural extension. *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 16, No. 5
- [2] Rivera, W. M. (1996) Agricultural extension in transition worldwide. *Public Administration and Development*, Vol. 16
- [3] Dinar, A. (1996) Extension commercialization. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78 (1996)
- [4] 高启杰等. 农业推广投资政策研究. 农村经济文稿, 1999 (4)
- [5] 高启杰. 现代农业推广学. 中国科学技术出版社, 1997 (责任编辑 肖庆山)