

美国大学农业技术推广体系对我国的启示

■刘冬梅 李俊杰



图片来源:昵图网

美国是世界上农业最发达的国家之一,为推动农业发展,美国国会在1914年建立了专门解决农村农业问题的推广体系,当时美国50%的人口生活在农村,30%的劳动力在农业领域。这个以赠地大学为核心的推广体系推动了美国农业革命,极大地提高了美国的农业生产力。如1945年需要14个劳动力,2英亩土地才能生产100蒲式耳玉米,目前用少于3个劳动力、不到1英亩的地就能达到。美国成功的大学农业技术推广体系对我国农技推广体系的完善有很大的借鉴意义,特别是在明确大学在推广中的作用方面有很好的示范性。

美国农技推广体系的基本情况

在美国两百多年的历史中,农业教育和推广经历了逐步发展,最终形成了现在“科研—教育—推广”三位一体的农业技术推广体系。

19世纪初,农业期刊开始出版并阐述农村问题,大学开始设置农业或者与农业相关科学的课程。农业期刊逐渐增多,在1840年已有30种期刊和总共超过100000的发行量,标志着农业新闻业已能够长期稳定地发展。在19世纪30到60年代期间农业教育成为当时农村的头等大事,直到1862年莫里尔赠地大学法案的通过,农村教育的发展开始达到顶峰。

根据莫里尔法,各州成立了赠地大学,主要进行农业科学及机械技术方面的教学和研究。不同于一般大学只是进行教学和研究,赠地大学的特别之处在于承担着科研成果的推广任务。

1887年哈奇农业试验站法案通过,明确规定各州建立农业试验站并由联邦和各州政府专门拨款资助。隶属于赠地大学农学院的农业试验站,负责向农民示范其研究成果并传授有价值的农业信息。而后成立的“农学院与实验站协会”使教学与科研的联系更加紧密。农业试验站的建立使教学和科研更好地结合在一起,促进了农业科技的实际应用。农业部、赠地大学和农业试验站合作共同进行农技推广,推动着美国农业科技推广体系的形成。直到1893年,全国已建立了49个农业试验站。同时农业中等教育也在州县发展起来。

1900年为农村孩子建立的第一个玉米协会成立,成为后来4-H俱乐部的雏形。1914年史密斯-利弗推广法通过,规定联邦政府农业部内设立农业推广局,联邦政府通过这个机构每年根据州人口数计算公式向各州提供经费,并一直延续至今;赠地学院负责在各县设立推广办公室在基层展开推广工作。另外还明确规定,美国农业推广工作由联邦推广局、州农业推广站和县推广办公室或理事会共同合作完成,标志着现行美国农技推广体系的正式形成。由于各组成机构的合作伙伴关系,所以美国的农技推广体系被称作合作推广体系。

1. 合作推广体系的发展及在历史上的经验做法。20世纪是美国合作推广体系发展的重要时期,联邦政府对推广体系的支持提高了两倍以上;推广教育不断扩张,参与农业课程的学生人数在1970年达到了853000;推广机构的工作基本遍布了全国所有农村县;推广体系扩展包括了林业推广,试验站研究增加了经济学和社会学内容;赠地大学的基础研究为第二次农业革命奠定基础。

在此期间,迅速发展的推广体系经受了战争和经济衰退的考验,对美国现代农业的成功起到非常重要的作用。

在大萧条时期,州立大学和农业部非常重视个体农场管理。推广机构教农民市场营销知识,并帮助他们建立起来合作社。同时,家庭经济学家

还教农场中的那些原本只负责家事的妇女有关营养学、罐装储存食物、家庭园艺、家禽饲养、家庭护理、家具翻新和缝纫等的知识和技巧。这些知识帮助许多农场家庭在经年的经济衰退和干旱灾害中生存下来。

第二次世界大战中,推广机构仍坚持为农户和4-H俱乐部的成员服务,并保障战争不断增加的粮食需求。连续五年,粮食总产量都在提高,到1944年,粮食生产比1935年到1939年的平均水平高了38%。

1950年到1970年间,美国的农场数目急剧减少,农场的平均规模扩大。同时,技术的推广使农场生产力得到提高,直到1997年,一个农民已经可以生产出满足140个美国公民需求的粮食。

推广体系对农业科技的推广,极大地节约了劳动力,促进了人口向城市的流动,推动城镇化的发展。尽管农村人口减少,农业在经济中的地位降低,但农业推广体系以其遍布美国的约3000个郡县的推广机构,仍然发挥着重要的作用。不仅影响着农村,也影响着城市和城镇的生活。

2. 推广体系的组织形式。农技推广体系的建立,主要是完成农业新技术成果的推广,通过推广人员为农户提供技术指导、信息咨询服务,普及农业技术的运用,使科研成果真正转化为现实的农业生产力。为完成这个目标,美国的推广体系设立了联邦、州和地方(县)三个层次的机构,并建立了配套的服务机制。

(1) 联邦农技推广机构。设在农业部的农业技术推广局是联邦一级的行政管理机关,负责进行全国范围的宏观管理与指导,确保在全国建立一个完善有效的农业技术推广体系,以高质量地服务农民。主要职能是协调农业部、赠地大学农学院及私人机构的农技推广工作。

(2) 州农技推广站。隶属于各州赠地大学农学院的农业技术推广站,负责组织管理和具体开展州农业技术推广工作,是美国农业技术推广体系的核心。农技推广站的站长由农学院院长担任,推广人员由农学院教授组成,同时负责农业教学、科研和推广工作,将三者紧密地结合在一起。主要职能包括进行科学研究,制定和实施州农技推广计划,管理州推广资金,协助县农业推广站工作,选聘县推广人员,为县推广人员提供技术指导、信息咨询和培训等。

(3) 县农技推广机构。县农技推广工作由推广办公室和理事会共同承担。县农技推广办公室是州推广站的派出机构,由州推广站负责推广人员的招聘和管理。县推广站接受州计划任务并制定县推广

计划,负责直接向农民进行推广工作。县推广员走访农民,诊断农场经营问题并寻找解决方法,提供信息咨询、技术指导等服务,帮助农民解决农业技术问题。

3. 目前推广的主要内容。推广工作的核心思想是:发展科研知识的实际应用;通过教学和示范传播已有的或经改进的农业经验和技术的。美国的合作推广体系发展至今,已不仅仅是提高农业生产水平的技术推广,还扩展到了经济和社会领域。目前的推广工作包括了以下6个主要方面:

(1) 4-H青少年发展计划:培养青少年的生活技能,帮助他们塑造健全的性格,给与生活或职业规划指导。

(2) 农业项目:开展农业相关的科研和教学项目,帮助农民建立企业,向他们提供先进的市场策略和管理技巧,帮助他们探索增加收入的新方式。

(3) 领导力培养:培训推广专家和志愿者的组织和领导能力,使他们能指导开展诸如园艺、健康和家庭消费问题以及4-H青少年培养的项目。

(4) 农业资源利用:通过有关水质量、木材管理、混合肥料、废草处理和循环利用等教育项目,教农民更好地使用自然资源和保护环境。

(5) 家庭消费科学:教授关于营养知识、食品挑选技巧、健康的儿童护理方式、家庭沟通、财务管理和卫生保健策略等知识,帮助家庭拥有更健康的生活方式。

(6) 社区和经济发展:帮助当地政府考察和制定对经济和社区发展可行的方案。如创造就业岗位,帮助中小企业发展,协调有效的应急响应,固体废物物的处理、旅游发展、劳动力教育和土地使用计划等。

美国农技推广体系的主要特点

美国大学主导型的农业技术推广体系为美国农业的发展作出了巨大的贡献。大学在推广体系中发挥作用的方式具有以下几个方面的突出特点。

1. 合作性和计划性。合作关系,是美国推广体系的内在特征。联邦、州、地方(县)政府和赠地大学作为合作伙伴构成了推广体系,各级政府通过制定和实施针对具体问题的项目计划开展工作。联邦政府通过农业部下属的食品和农业研究院指导国家计划,确定全国范围内需要首要解决的问题,在此基础上州制定州计划,县接受州计划并制定县计划。各级政府建立相应的配套设施和服务,并对各

自的计划负责。这种合作关系使得各机构的权责分明,并有利于各机构间的有效沟通,使推广工作协调开展。

2. 教育性。整个推广体系以赠地大学为核心,是作为教育体系为个人、组织和联邦政府服务的。赠地大学农学院的教授还负责科研成果的推广,从而确保了科研、教学、推广三位一体。推广工作通过教育的形式传授有关人类、动物和植物的专业知识,将研究成果及时地传到基层。

3. 充足的经费。美国农技推广的经费,主要由联邦、州和县的税收构成,小部分为私人团体和个人的捐款、赠地大学研究成果、农业部推广教育基金和志愿者服务。联邦政府规定,农业科研和推广经费随国内经济增长的比例递增预算,各州的投入与联邦政府用于各州的推广经费按1:4配套。县政府也通过财政预算落实县级农业科研和推广的经费。

4. 高素质的推广人员队伍。农业推广人员是国家公务人员,并享受较高的福利待遇,保障能够吸引到高素质人才。县推广人员由赠地大学农学院负责招聘和管理。推广人员要经过严格的招聘程序,通常首先要求应聘者具备高学历以及农业专业背景;然后通过调查了解评价应聘者的思想品质、工作态度和人关系等;并在面试中考查应聘者在教育与培养、技术能力、工作经验、领导能力、表达能力、交际能力、分析能力、组织能力、工作积极性、举止风度等十个方面的表现。最后合格的人员签约并分配上岗,上岗人员在任期结束后根据完整的考核结果决定工资晋升、解聘和续聘。

5. 科学的推广方法和全面的推广内容。最初推广体系的工作途径是:农户——推广人员——推广专家——科研,即农户需要解决的科技问题首先交由推广人员来解决,推广人员不能处理的反馈到上一级专家来解决,专家不能解决的问题则展开科研。后来发展为交叉式的推广方式,即不仅有上述自上而下的推广方法,还可以由市场信息中发现有价值的科研内容,交由专家立项研究,研究内容再自上而下推广到农户中使用。

从推广人员与农户的接触途径来看,推广工作包括向农民面对面指导的直接方式和通过媒体方式(翻译技术知识的间接方式。经过约一百年的发展,推广机构几乎遍布全国3000多个县,影响范围从农村扩展到了城市和郊区,推广内容从单纯的农业技术推广到农村经济管理、家庭规划、青少年领导力培训等。

启示与借鉴

大学在我国农技推广体系中的作用,整体上是零星而分散的。从美国大学主导型农业技术推广体系的作用方式和内容来看,大学在整个体系中真正解决了技术与产业发展之间“最后一公里”的难题,实现了农业产业全程全产业链服务。我们可以从中得到一些启示和借鉴。

1. 将大学纳入我国公益性农技推广体系之中。目前我国大学参与农技推广工作还只是受到政府鼓励并出于自身的发展需要,在小范围内发挥作用,对整个推广体系只是起到一定的辅助作用。今后,可以借鉴美国大学在推广体系中的重要作用,充分利用中国农业类大学的资源优势,将大学农业科技推广服务体系纳入国家公益性农业科技推广体系之列。在弥补我国现有农村技术服务不足的同时,也为涉农大学的专业和学科发展提供实践的基础。

中国社会保障制度改革的瓶颈与出路

■郑秉文

第二组数据是基金可持续性。10年前社会保险基金合计2200亿元,10年之后合计是3万亿元。这是一个基本指标。

回顾中国过去的十年,社保制度从无到有、从小到大,从弱到强,从窄到宽。

过去10年存在的基本问题

第一,重当期支付,轻长期制度建设。原因有很多。首先是替代率。当时制度设计的是58.5%,但是在制度的运行上从来没有实现过58.5%。文件中说要建立养老金的正常调整机制,但是一直没有建立起来。制度建设包括很多方面,最重要的是参数问题。我国的制度基本上可以看成是现收现付,主要涉及到三个参数:缴费率、赡养率、替代率。但是这三个参数的差距比较大。制度的跑冒滴漏现象非常严重。

第二,重融资补贴,轻投资保值增值。很多学者认为,社会保障制度应该有国家财政补贴。但我认为重补贴是不恰当的。

保险和社保的本质是一样的,原则运行也一样。一个国家有缴费制度也有非缴费制度,缴费制度是社会保险,非缴费制度是社会福利。但这两个制度的目标不能错配。社保要有可持续性,这是它的第一功能,否则就会变成财政的包袱。如果社保里面有大量的财政透支,社会福利里面财政又不足,被迫使用社会保险,那么这两个制度的目标就错配了,是制度的功能错位,两个制度都没建设好,国家就要出问题。

我们重视、呼吁财政补贴,但是当有了巨大余额的时候,社会保险基金投资体制改革却没有组织起来,导致亏了很多钱。重补贴轻投资的行为应该到了更正的时候。

第三,重国家干预,轻发挥市场作用。国家和市场这一对矛盾同样体现在社保制度建设当中。按照1991年的规定,我国建立的是多层次的社会保险制度,多层次就是多支柱。第一支柱是国家的基本保险制度,第二支柱是企业的自愿性补充保险制度,第三支柱是商业性保险公司的商业产品,用于个人购买。美国也是如此,称为三条腿板凳。但过去10年里我们只是重视第一支柱,轻视市场。与别国相比,澳大利亚第二支柱资产在GDP的比重超过了100%,第一支柱的资产仅占15%左右。美国第二支柱资产占GDP的比重为77%,第一支柱占不到20%。

建立第二支柱是双赢,一方面它会减轻国家负担,另一方面会提高收入预期,有利于扩大消费,促进增长方式的转型。所以目前重国家轻市场的现状应该改变。

第四,重私人部门,轻机关事业单位。社保制度的建设发起是从国企改革开始的。国企改革之前,人不能下岗,不能离开企业,如果人与企业脱离,原来的企业劳动保障就会变成社会保险,为了打破世代代都是企业人的状况,才有了社会保障制度改革的起源。但是我们基本是围绕企业、围绕私人部门来改革,与之相对应的公共部门的改革却很落后。

公共部门的改革本来分为事业单位和公务员这两个体制改革。可是现在变成了三个台阶,第一个是公务员,将近1000万的公务员没有进入改革的序列当中;第二个是没有参加事业单位改革的事业单位。在全国将近3000万事业单位人员里面,这一部分人员占三分之一,这些事业单位从改革开放以来到现在一直没有参加社会保障制度的改革;第三个是事业单位剩下的大约2000多万人,他们在上世纪90年代中期参加社

会保障制度改革,但后期的改革却没有参加,于是这2000万人处于非常尴尬的状态。

2008年2月国务院常务会议决定五省市事业单位也参加改革试点,2011年实施的《社会保险法》再次提到了事业单位的改革。可是五年多过去了,省市事业单位的改革试点并没有真正启动。我们的改革都是私人部门的,公共部门的改革到现在没有什么实质进展。但公共部门的改革恰恰是全国关注的焦点。连续三年来,在3月份两会之前人民网调查当中,公共部门的改革受关注度都名列前茅。

第五,重非缴费型制度,轻缴费型制度。我们的福利制度大致可以分为两种,缴费的和非缴费的。缴费制度对中国来说就是五险。非缴费型制度很多,支出最大的是低保。缴费型的制度比较复杂,而相对简单无需制度机制建设的一些制度比较受重视。这种倾向在国外有,在中国同样存在,这也是我们目前需要改进的地方。

第六,重制度不断累加,轻制度难点攻关。过去10年是一个密集立法期。在制定《社会保险法》的过程中有几个问题。其一是征缴体制,1999年的《社会保险费征缴条例》规定征缴的主体可以由省级人民政府去选择,可以是地税部门或社保经办机构,于是留下隐患。全世界没有一个国家征集社会保险费是由两个部门来征缴的。还有一个难点是空账。截止到2011年底我们的记账额约25万亿元,空账222万亿元,做实账户2703亿。

以上是过去10年我们存在的六个问题,急需改善。

未来改革的瓶颈与出路

改革的瓶颈有三个:制度的公平性、便捷性和可持续性。

目前全世界的社会保障制度都在改革,改革是从英国的撒切尔夫人执政阶段以及美国的罗纳德·威尔逊·里根执政阶段开始的。这两位保守主义的政治家引领了全球资本主义制度的改革,其中包括社会保障制度的改革。

他们进行社保制度改革的原因有四个:一是上世纪80年代初社保制度越来越不适应资本主义的发展;二是1973年世界金融危机的影响;三是人口老龄化;第四个原因起自于制度创新,这里我想用一个词汇:“现收现付”。在上世纪80年代之前,全球的社保制度都是现收现付,但是在社保制度诞生100年的时候出现了一个制度创新,即1981年诞生于智利的与现收现付相对立的一个制度,即“积累制”。现收现付是年轻人即工作的一代缴钱养活退休的一代,而积累制是自己养活自己的一种融资方式。随后积累制风靡于12个拉美国家,拉美国家纷纷开始改革。随后越来越多的国家开始参考智利的积累制模式。2000年诞生的香港模式是比较成功的,就是对智利模式的全盘吸收和效仿。

过去10年取得的伟大成就

过去10年,我们社保覆盖率的扩大是毋庸置疑的。10年前我们的基本养老保险覆盖面是8200万人,到2011年是2.8亿人。10年前农村养老是5500万人,2011年是3.2亿人。10年前城镇职工医疗保险是9400万人,2011年是4.7亿人。过去失业保险是440万人,现在是1.4亿人。10年前工伤保险是4400万人,现在是1.8亿人。生育保险10年前是3500万人,现在是1.4亿人,合计分别是3.14亿人、15.3亿人。从这些数据上看,我们的成就是可观的。

作者简介:

刘冬梅,中国科学技术发展战略研究院农村与区域发展研究所所长,研究员,中国人民大学管理学博士,UNDP项目咨询专家。主要研究领域:农村科技政策、区域科技政策和公共投资政策等。

李俊杰,中国农业科学院研究生院硕士研究生。主要研究方向:农业技术经济。

作者简介:

郑秉文,中国社会科学院拉丁美洲研究所所长,教授,中国社科院世界社保研究中心主任。