

提升我国农村专业技术协会服务能力的政策思考*

陈诗波

(中国科学技术发展战略研究院,北京 100038)

摘要 农村专业技术协会服务功能的拓展和提升,与政府在不同时期的政策导向密切相关。在政府的政策引导下,我国农村专业技术协会的服务职能由单一技术环节向产前、产中、产后各个环节拓展,协会也由单一的技术合作组织逐步向技术经济实体方向演变。对我国农技协的服务专业、服务类型和基本职能等进行了分析,总结了我国农村专业技术协会当前面临的突出问题。并从明确法律地位、将现代生产要素注入协会的发展之中、规范协会内部治理结构和通过“内生外引”加强协会的技术服务能力建设等几个方面,提出了提升协会服务能力的政策建议。

关键词 农村专业技术协会;服务能力;制约因素;政策思考

中图分类号:F324.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2010)02-0064-05

我国农村专业技术协会(以下简称农技协)是由农民自愿加入,民主管理,旨在改善生产经营质量、增进农民利益的农村合作经济组织^[1]。农技协的产生和发展,是与整个中国农业和农村的市场化进程相伴随的。政府政策的引导和支持对我国农村专业技术协会服务功能的拓展与提升具有重要的促进作用。

一、我国农村专业技术协会的政策导向与职能演化

作为改革开放和社会发展的产物,我国农技协的产生有其相应的时代背景和现实需求,其发展也经历了由萌芽到成长和稳定的不同阶段^[2]。根据不同时期我国政府对农技协的政策导向和农技协自身发展的状况,可归纳为以下三个主要发展阶段:

1. 第一阶段(1979 - 1986 年):国家农业社会化服务体系的不健全衍生出单一技术服务协会

我国最早的农村专业技术协会出现在 20 世纪 70 年代末。当时,正值党的十一届三中全会召开,农业家庭联产承包责任制在广大农村普遍推行,农民获得了生产经营自主权。此时,由于我国的农业社会化服务体系还不健全,广大农民开始逐渐在一些农村技术能手的带领下,自发组织起来相互交流技术,发展农业生产。1979 年,安徽天长县成立了

中国第一个农民科学种田技术协会;1980 年,四川郫县又成立了养蜂协会。自此,我国农村专业技术协会应运而生。到 1986 年,全国农村各种群众性的专业技术协会、研究会已发展到 6 万多个。但是,这一时期的农技协没有明确的组织机构和管理章程,政府对农技协的认识也不足,基本上处于无序发展状态,农技协的服务职能也仅停留在单纯的技术交流与 service 层面^[3]。

2. 第二阶段(1987 - 1999 年):通过政策激励来引导和扶持农技协由单纯的技术服务向产前和产后服务领域拓展

农技协的产生首先引起了各级科协组织的注意和重视。1986 年 10 月,中国科协以《一种具有中国特色的技术经济合作组织正在农村兴起》为题,就农技协的问题向国务院做了报告。1987 年初,国务院办公厅印发了中国科协《一种具有中国特色的技术经济组织正在农村兴起》的报告,指出:“专业技术研究会是‘一种具有中国特色、专业化的技术服务组织,应当加以鼓励和扶持’”,第一次从宏观政策上明确肯定农技协的地位和作用。此后,在关于农业和农村工作的许多文件中,中央、国务院都对农技协给予了充分肯定。1991 年 5 月,《中国科学技术协会章程》规定:“县科协建立的基层乡镇科协(乡镇科普协会),联系指导农村专业研究会(协会)”,把农技协

收稿日期:2009-01-30

* 中国科协项目《我国农村专业技术协会的运行机制与发展方向研究》(2008ZCY24-B)。

作者简介:陈诗波(1978-),男,助理研究员,博士;研究方向:城乡经济发展,农村和区域科技政策。E-mail:csbkt2008@126.com

纳入了地方科协的主要工作。与此同时,随着农村改革的深化,高度分散的小农户与千变万化的大市场之间的矛盾日益突出。此时的农技协由于规模小、力量弱,仍然不能承担起带领农民走向市场,抵御各种风险的重任^[4]。鉴于此,各级党和政府部门出台了一些具体举措,来引导和扶持农技协的发展。如 1993 年 11 月,党的十四届三中全会出台《中共中央关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,指出:“农村各类民办的专业技术协会(研究会)是农业社会化服务体系的一支新生力量。各级政府要加强引导和扶持,使其在技术服务过程中,逐步形成技术经济实体,走自我发展、自我服务的道路”。1998 年 10 月党的十五届三中全会提出,要“扶持农村专业技术协会等民办专业服务组织”。国家有关部门对农村专业技术协会也出台了有关扶持政策,如中国科协提出“百县千会”试点工作;财政部和税务总局 1994 年联合下发了《关于企业所得税若干优惠政策的通知》规定:对农民专业技术协会提供的技术服务或劳务所取得的收入,以及城镇其他各类事业单位开展上述技术服务或劳务所取得的收入暂免征收所得税。1995 年 11 月 8 日,中国农村专业技术协会在北京正式成立,在全国范围内初步形成了农技协的组织网络体系。这一时期,国家密集政策的扶持和鼓励,对农技协的发展起了催化作用^[5]。农技协在政府的扶持和引导下,服务职能由技术环节向产前、产中、产后各个环节拓展,运行管理机制不断完善,并逐步向技术经济实体方向演变,数量也达到最高。其中,1997 年底为 13 万个,入会农户约 500 万人。

3. 第三阶段(2000 年至今):依靠市场机制的调节来促进农技协的自我发展与变革

进入新世纪后,受金融危机和入世的双重影响,我国农产品出口受阻,国内需求结构发生急剧变动,农产品再度出现销售困难。农业生产的困境也直接波及到农业产业组织的变革,许多规模小、实力弱、市场风险抵御能力差的农技协要么逐渐被淘汰,要么向其它更具市场活力的农村产业组织演变。特别是 2007 年 7 月 1 日《农民专业合作社法》出台后,对农技协造成了持续的冲击,在一定程度上也加速了农技协向多种组织形态的演化进程。2008 年 10 月 9 日至 12 日,党的十七届三中全会召开,我国农村社会、经济发展进入历史变革的转折阶段。农户对农技协服务功能和领域的需求不断扩展,出于解决

协会自身运作成本的考虑,部分农技协转变为农民专业合作社,或者在协会下面组建合作社或其它经济实体。统计资料显示,2008 年全国农技协总数达到 133 601 个,会员总数为 1 131.24 万人,但其中包含许多已转化或即将转化为农民专业合作社的协会。这一时期,政府一方面继续对农技协的发展给予扶持和引导,另一方面也开始寻求市场机制的导向作用,促进农技协与市场接轨,实现其自我体制、机制的演化和变革^[6]。如 2006 年,中国科协和财政部推出了《科普及惠农兴村计划》;科技部每年也通过星火计划、农业科技成果转化资金、科技扶贫等项目支持和引导基层农技协的发展。从整体上看,这一阶段的农技协组织为适应市场经济发展的需要,服务职能进一步向综合型和多元化方向拓展,有实力的协会开始尝试为农户提供信贷担保、农资赊购、维权以及其它各项社会化服务;有些协会开始探索创办或转向各种经济实体,以提高协会市场竞争力和自我发展能力。但由于服务功能的单一性和市场运营能力的缺乏,导致农技协自我发展能力不足,无法从市场获得相应的利润返还来支撑和推动农技协的进一步发展壮大,农技协的发展呈现出发韧以来的低谷,其管理体制、服务职能、运作模式和发展方向都急需进行一场深入变革,以此来推进农技协与市场接轨,更好地满足农村发展的需要。

二、我国农村专业技术协会的服务领域及类型

1. 我国农村专业技术协会的服务专业领域

我国农村专业技术协会的专业门类已经日臻齐全,目前已基本覆盖了农业生产的各个环节和领域。从技术领域和产业环节来看,基本可分为:(1)种植技术类总数为 60 794 个。其中,粮食作物类 20 220 个,经济作物类 39 446 个。(2)养殖技术类总量为 39 073 个,其中畜业 16 750 个、禽业 6 955 个、渔业 9 066 个以及其它类别的 4 370 个。(3)农产品加工类 8 770 个。(4)农资流通类 4 677 个。(5)农村节能技术类 2 570 个。(6)经纪人协会 2 728 个。(7)其他 7 263 个。各技术协会占比如图 1 所示,说明我国农技协的服务专业领域以传统种养殖业为主,与市场体系联系密切的流通、加工等类协会数量偏少,而正是流通和加工功能的缺失,制约了我国农业产业的增效和农民的增收。

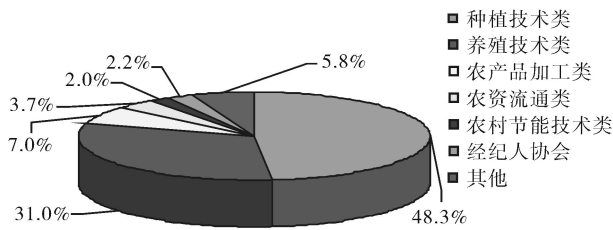


图1 我国农村专业技术协会专业分类

2. 我国农村专业技术协会的服务类型及功能

受区域自然环境和资源禀赋条件差异性以及政府支持力度的影响,我国农村专业技术协会的服务类型呈现出多元化的趋势。概括来讲,主要可分为如下几种服务类型:

(1) 单一技术交流型。此类农技协主要针对产前、产中环节开展技术和经验交流,如产前良种选购、产中技术交流和田间管理技术指导等。这类农技协以专业技术能手为核心,由有着共同生产经营项目的农户会员依靠自身力量进行科技的引进、消化、吸收、传播和推广,有利于缩小区域内农户之间的技术差距。但由于只是单一环节的互帮互助,会员之间的关系较松散、组织管理欠规范,对于降低生产成本、增强应对市场变化能力及保证农民权益等都没有太大的帮助。

(2) 综合技术服务型。为适应农村经济发展的需要,一些农技协逐步扩大业务经营范围,将服务领域从产中技术服务扩大到产前的农资供应、信息提供以及产后的销售服务等。如以优惠价格为会员提供良种、肥料、饲料、农药、农膜,帮助会员联系产品销售渠道等,使农技协演变成我国农村社会化服务体系的一个重要组成部分^[7]。依据性质的不同,此类农技协还可以分解为技术服务类和市场服务类。由于形成了一定的生产规模,这类农技协有的逐步发展成为乡、村支柱产业的带动组织。

(3) 技术经济实体型。一些农技协在组织内分化出一部分会员集资组成一定的经济实体,这样的做法使协会会员分化为核心会员和联系会员,核心会员往往利用农技协的牌子再组建某种经济实体,如合作社或民营企业。这种经济实体隶属于农技协,主要贡献是能为协会运作提供经费支持。此外,外来投资者的出现也是一种重要的力量,即企业以单位会员的名义加入协会,成为协会中最有实力的会员。

(4) 行业协会型。与农业市场化程度的提高相

适应,一些协会的业务范围逐步突破了地缘限制,发展成跨乡、跨县、跨地区甚至跨省的行业性协会。加之一些农技协本身就是以“官民合作”形式,在地方党委和政府的支持下建立起来的,有些协会的主要工作人员事实上就是由国家行政事业单位的干部职工兼任的。随着政府机构改革和职能转变的到位,政府就会将原来部门行使的行业自律的职责转移给这些协会,这些协会自然就会成为区域性的行业协会。

据中国农村专业技术协会的统计资料显示,2008年我国农村专业技术协会服务类型中,技术交流类39756个、技术服务类40532个、市场服务类13854个、技术经济实体类16351个、行业协会雏形类6956个、其他8542个。统计数据显示,技术服务类是目前我国农技协的主要类型,占到总数的31.5%;其次为技术交流型,比例为30.9%。与1997年50%的比例相比,技术交流型的农技协数量在逐渐减少;而市场类和实体类的比例在逐渐增加。目前,技术经济实体类、市场服务类和行业协会雏形类分别占总比例的12.7%、10.8%和5.4%。这说明农技协的服务内容逐步向市场化和实体化方向迈进。

三、制约我国农村专业技术协会服务能力的主要因素

我国农村专业技术协会从总体上看仍处在发展初级阶段,在服务能力、发展规模和技术水平等方面,还难以满足新形势下广大农民对科技的迫切需求和农村经济发展的客观要求。归纳起来,主要存在以下几个方面的制约因素:

1. 行政管理体制不健全

目前,农业、民政、工商、科协等各部门都参与农技协的管理。如农业部门从产业化经营的角度进行指导;民政部门从社团登记、社团运作的角度进行管理;工商部门从市场的角度进行管理;科协从技术的角度对农技协进行业务指导等,形成了各个部门各自为政、缺乏沟通与协调的多头管理局面,影响了协会的有序发展。同时,许多地方政府对农技协的发展缺乏正常的认识,农技协在财力、物力方面难以得到地方政府支持,在税收、贷款等方面也没有优惠政策。

2. 治理结构不合理

目前,大部分协会存在章程制定不规范、制度的

制订脱离实际和不按章程办事的现象,许多协会的会员大会、民主决策、运行监督和财务管理等制度大多流于形式,致使协会责权不明确,会员对协会及其领导人缺乏监督,制度很难执行或根本无法执行。同时,许多协会的机构设置形同虚设,有的甚至没有理事会、监事会等组织机构;协会内部管理主要实行“家长式”管理和“能人治理”模式,重大问题由少数领导人“说了算”,缺乏健全的民主决策程序与执行机制,削弱了协会的凝聚力。

3. 利益联结机制缺失

许多协会的发起人主要是各村的产销大户、乡村干部和科技人员,在一定程度上存在忽视小规模会员和农户利益诉求,甚至牺牲会员和农户利益的行为。一些地方的农技协甚至已沦为个人谋取私利的工具,他们以协会为平台,以牺牲农户利益为代价,来获取个人利益的最大化,严重挫伤了农户参加农技协的积极性。同时,受农技协公益性职能定位的影响,缺少将广大农户和会员联结起来的抓手,大多数农技协同会员和广大农户的关系比较松散,协会对会员的激励和约束机制非常薄弱,难以组成紧密型的合作组织。

4. 运转资金缺乏

资金是制约农技协发展的瓶颈。调查发现,绝大多数农技协都存在资金短缺、日常运转困难的问题。受农技协公益性和非盈利性社团法人性质的影响,农技协对农户的服务都是免费的,缺乏依靠自身积累实现规模发展的能力。而农村信用合作社及其他金融机构又不愿意向协会提供贷款,各级政府对农技协资金扶持政策也非常少,寻求政府财政资助又难以立项。并且,农技协还必须到民政部门交纳一笔注册登记费,每年年审也要缴费,有的地方还存在“吃、拿、卡、要”等现象,加重了农技协的经费负担。

5. 技术支撑能力不足

由于缺少资金和产业实体,协会无法与科研单位建立持续、长久的合作关系,协会内部又缺乏真正懂技术的人才,致使我国农技协技术支撑能力严重不足;同时,大部分农技协均缺乏有效的市场信息交流平台和服务网络,致使协会在技术普及、指导生产和社会服务中带有很大的盲目性;此外,大部分协会服务覆盖地域仅限于本村,跨区域辐射的范围十分有限^[8]。因此,总体来看,我国农技协在满足农户和农业生产的多样化需求、提升农业生产规模、提高农业产业比较效益等方面的能力和作用仍有待加强。

四、提升我国农村专业技术协会服务能力的政策思考

1. 明确协会应有的法律地位和政策待遇

农村专业技术协会作为农村技术经济合作组织,并非一般意义上的社团,因此在管理上应区别对待。1998年修订的《社会团体登记管理条例》在许多方面已不适应农技协发展的需要,存在许多制约农技协发展的规定。当前,农技协缺乏明确具体的法律地位和法律规范,难以保障其正常的经济活动和合法权益,从而限制了协会技术经济合作的范围与作用,使协会发展处于不利地位。建议国家有关部门及早着手研究制定《农村专业技术协会管理条例》或相关法律法规,明确农技协应有的法律地位,依法保障其合法权益,规范和促进其发展。2007年《农民专业合作社法》出台后,中央和地方政府相应出台了许多扶持农民专业合作社发展的政策。对此,在国家相关部门发布的文件中,特别是中央部门的政策文件中也应明确给予农技协和农民专业合作社以同等的政策待遇。

2. 通过政策引导,将现代生产要素注入协会的发展之中

作为非营利的社团组织,农技协的成长离不开政府的扶持和引导。各级地方党委、政府及有关部门要围绕农业产业化发展需求,从资金、技术、项目、信息、人力等方面对农技协给予支持,帮助农技协开展科技培训、信息采集和发布以及成果示范推广。财政、金融、工商、税务、农业、科技、民政等部门要在贷款和农业开发、建立龙头企业、科技推广专项经费使用等方面给予农技协会一定的资金扶持,支持农技协发展新产业、开发特色产品、延伸加工和流通,实现产、供、加、销一体化的农业生产经营。要依法允许和鼓励农技协创办下属的经济实体,提高市场经营和运作能力,解决运行经费困难,提高协会自我发展能力。同时,要积极探寻财政扶持与金融信贷支持农技协发展的有效模式。将农技协的发育和农村金融的发展有机结合。鼓励科研院所、大专院校和社会组织依靠资本、技术和市场优势,到农业产区领办和创办农村专业技术协会,将管理、金、技术、人才和信息等现代生产要素引入农村,注入农村专业技术协会的肌体之中,促进农技协的健康有序发展。

3. 规范内部治理结构,建立合理的激励机制

科学规范的运行机制是我国农村专业技术协会

健康发展的前提和基础。当前,农技协急需构建一套能够解决实际困难的合理运行机制和治理结构。在未来制度构建中,政府应通过出台相关政策、法规来进一步加强对协会的组织管理,完善协会章程,明确会员的权利和义务,包括一人一票表决权,选举权与被选为协会干部代表的权利;在制度设计上更多地为小农户着想,真正体现协会自主、自愿的组织原则。要进一步明确和规范“会员(代表)大会、理事会、监事会”等“三会”制度,引导农技协建立健全内部组织结构,实行民主决策、民主管理、利益共享、风险共担,使农民真正受益。同时,通过法律来明确和构建农技协与农户之间的合理利益关系,形成利益共同体,使协会由松散型向紧密型发展。

4. 通过“内生外引”,加强农村专业技术协会的技术服务能力建设

要通过“内生外引”的方式,加强农村专业技术协会的技术服务能力建设。“内生”即:通过加强对协会技术骨干的培养,增强农技协自身的技术支撑能力和自我发展能力。加强对农技协管理者及成员的业务培训,培养一批农村实用技术带头人和生产专业技术能手,提高农技协的专业水平;帮助农技协同高等院校、科研院所建立产、学、研挂钩合作关系,开展技术业务培训和实用技术指导,培养和造就一

支懂生产技术、懂市场营销、懂民主管理的农村专业技术协会骨干队伍。“外引”即:整合各种农村基层科技资源,如专家大院、职业学校、农业服务中心等,形成合力,为协会提供坚强的技术支撑,增强其服务能力和辐射带动能力。鼓励科研单位和企业将项目下放到基层,与农技协开展和建立长期稳定的技术合作关系。

参 考 文 献

- [1] 曹阳. 当代中国农村微观经济组织形式研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [2] 王景新. 乡村新型合作经济组织崛起[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [3] 周立群, 曹利群. 农村经济组织形态的演变与创新[J]. 经济研究, 2001(1): 69-94.
- [4] 温铁军. 新农村建设理论探索[M]. 北京: 文津出版社, 2006.
- [5] 世界银行. 中国农民专业协会回顾与政策建议[M]. 北京: 中国农业出版社, 2006.
- [6] 黄祖辉. 农民专业合作社发展的影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2002(3): 13-21.
- [7] 苑鹏. 中国农村市场化进程中的农民合作组织研究[J]. 中国社会科学, 2001(6): 63-73.
- [8] 范小健. 关于我国农村合作经济发展有关问题的思考[J]. 中国农村经济, 1999(4): 9-14.

Policy Considerations for Promoting Service Capacity of Rural Special Technique Associations in China

CHEN Shi-bo

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing, 100038)

Abstract Extension and promotion of rural special technique associations service function is closely related with the government policy guidance in the different period. Guiding by government policy, service function of rural special technique associations in China are developing from single technical link to every links of the pre-inter-post production, and the technique associations has also changed from single technology cooperation organization to technology economic entity. The paper analyzes the service specialty, type and basic function of rural special technique association, and summarizes the outstanding problems the technique association facing. And some policy suggestions are advanced, including specifying its legal status, putting modern production element into the development of technique association, normalizing internal governance structure, and strengthening the technical service capacity building by endogeny and introduction from outside etc.

Key words rural special technique association; service capacity; restrictive factors; policy consideration

(责任编辑:陈万红)