

中国农业科研体制改革正在过大关

The Reform of China's Agricultural Research System Is in a Critical Moment

佟屏亚

(中国农业科学院作物研究所,研究员 北京 100081)

中国农业科研长期在计划经济框架下运行,遗留下沉重的历史包袱。农业科研单位内部机构臃肿、条块分割;科研体制改革障碍重重、进展缓慢;至今仍大量存在维护“官本位”、保住“新家族”、追求“高精尖”以及市场“恐惧症”、抱残守缺、“捧着金碗讨饭吃”等种种谬误和弊端。《农业科技发展纲要》虽已指出农业科研单位体制改革的方向,但付诸行动者寥寥。各级领导的决心,观念的转变,配套措施的到位,调动各方面的积极性和创造性,已成为农业科研体制改革成功的关键。

一、历史遗留下的沉重包袱

改革开放 20 年来,特别是提出“科技是第一生产力”和“科技兴农”的战略国策之后,农业科研条件和科技人员境况得到明显改善,农业基础研究、应用技术研究均取得一定的成绩。但必须指出,受体制、机制和观念的制约,科技第一生产力的作用和科技人员的积极性未能得到充分的发挥,科研投入与产出不成比例。在计划经济体制下,历史给农业科研单位遗留下许多有形或无形的包袱。

第一个包袱是机构臃肿 20 世纪 50 年代,“一边倒”学习前苏联科研建制,农业科研机构建成了一个无产阶级专政的基层政权组织,凡党委系统有的部门科研单位必须有,凡政府系统有的部门科研单位也要有;并且按照小农经济的思路,提倡工农兵学商什么都要有,衣食住行、生老病死什么都要管。结果是从地级直至省(市)级以上的大多数农业科研院所,都建成了一个五脏俱全的小社会。医院、商店、食堂、理发店、洗澡堂、小学校、幼儿园、职工宿舍,等等,有的还有出版社、派出所。用某单位负责人的话来说:除了没有火葬场,几乎无所不搞、无所不包。在计划经济体制下,通常只算政治账,不算经济账。机构臃肿,特别是各种非生产性的辅助人员,一般都占到职工总数的 50%以上,真正在第一线从事科研的人员仅为 1/3~1/4 或更少。这在世界各国也是绝无仅

有。即使曾被称为“社会主义老大哥”的前苏联模式,科研单位办社会性事业也仅限于少数边远地区,或者是有特殊保密需要、不允许外人随意出入的科研基地。现在试图一下子把这个包袱甩掉决不是轻而易举的事,特别是因为人人最关心的医疗保险和职工养老,仍缺乏一套相应的社会保障体系。

第二个包袱是条块分割 中国拥有世界上规模最庞大的农业科研机构 and 队伍,大部分为全民所有制事业单位,依靠各级政府拨款。据统计,全国地级以上农业科研院所有 400 多家,中央及各省农业院校、专科学校亦有近百家从事类同的科研工作。在科研必须为“两当”(当地农业、当前生产)服务的方针下,科研机构垂直分布、条块分割,研究院所、研究所室之间相互封闭,缺乏科技创新必要的学科交叉与人才流动;科研管理环节多,效率低;有限的科研经费经过层层提留,到达课题组所剩无几,本来就不很充足的科研经费有一半被臃肿的“人头费”分掉了,多数研究所是“有钱养兵,无钱打仗”;同时,科研力量、经费、设备等分散使用,试验、中试基地缺乏,难以组织大规模的科研攻关,难以做到跨部门、跨地区的竞争择优。

第三个包袱是研究重复 科学研究重在质量,贵在创新。但科研单位和科技人员受短期利益机制的驱动,热衷于追求数量和速度。一方面,农业科研单位把一部分人力、财力、物力从事应用技术开发,急于获得社会的反馈,研究内容在低水平上交叉重复;另一方面,各级科研单位又分散地搞所谓高精尖研究,具有突破性的技术储备不足,从而制约科技创新。这就形成摊子越铺越多、题目越做越小、经费越来越少、时限越来越短。北方有一个大城市研究小麦的育种单位有 14 家,研究玉米的育种单位有 17 家,而同一单位又分出许多个研究室或组。尽管在申报课题时每个题目下都挂名 7~8 人,实际上大多只有 1~2 人或者是标准的“夫妻店”,既解决了报成果争名次的问题,也避开了复杂的人事关系。以致形成了基本上是传统小作坊式的短期行为,研究

内容“小、浅、散”，解决不了生产上存在的问题。以品种创新为例，许多育种家急功近利，热衷于进行“模拟”育种或称“克隆”育种，即发现某单位培育的新品种刚刚被审定推广，立即“比瓢画葫芦”，把人家的材料拿来稍加“改造”，更名改姓，迅速推出，而真正在产量、品质与抗性上有突破性的创新品种并不多。科研成果寿命短暂，常常是通过审定或报奖之后即瞬间消逝。

第四个包袱是脱离生产 这是一个根深蒂固的老问题。半个世纪以来都是政府出钱办科研、企业无偿用成果的固定模式。农业科研单位以科研成果作为考核科研人员工作业绩的主要指标，科学研究不是以市场为导向，而是凭藉个人的水平和能力；科研成果既无知识产权保护，也缺乏应用于生产的积极性，从而使科研活动与农业生产脱节。科学家追求成功，主要是为了获得那个表示成果的“红本本”，有利于评职、调薪、分房子。由于城乡生活差别较大，很少愿意到艰苦的农业生产第一线，更不要说到边远贫困地区从事科研工作了。政策导向促使科研人员采取办公室、实验室、试验场的工作方法，在“计算机上种庄稼、实验室里写文章”已不是新鲜事。据报道，中国农业科技成果只有30%~40%转化为生产力，农民很少从大量被鉴定的所谓科技成果中获得实效。事实上，如果到农村，特别是在边远农村走走看看，科技成果的普及和转化率还要低一些。实践是检验科技成果的唯一标准，这里自然就提出了一个成果评价标准问题。目前大多数所谓的科技成果还局限在样品、展品、礼品阶段；而不能形成产业并转化为生产力的科技成果还能算是成果吗？举例来说，国家对育种攻关研究投入大量经费，但20世纪90年代在生产上位列前10名的玉米杂交种，大多是县级育种单位选育的，更多的出自农民育种家之手。河南省麦区推广的4个种植面积最大的小麦品种，有两个是地区农业科研单位选育的，两个是农民育种家选育的。农业科研与农业生产为何严重脱节是一个发人深思的问题。

最近召开的一次高等农业院校负责人会议指出：农业科研单位偏重理论研究，应用研究相对滞后；研究人员愿意搞一些高、精、尖研究，不乐意从事科研成果的开发推广研究；农业科学研究存在“四低一差”，即科技成果转化率低、转化成果普及率低、科技贡献占比例低、资源利用效率低，农业科研综合实力差。这个评语还是比较切合实际的。

二、农业科研体制改革举步维艰

农业科研体制改革进行了许多年，可谓雷声响、雨点小；动作不大、问题不少；进展缓慢，步履艰辛。原因在哪里？

一是维护“官本位” “官本位”是一个社会问

题。它在农业科研单位有3种特殊表现形式：一是对有贡献的科学家的业绩和精神颂扬不够，往往把科研成就更多地归功于部门或领导；二是在科研方面稍有成绩的科研人员都尽快地被提升为院长、所长乃至其他甚么官儿，实际上他们继续搞科研可能更能发挥作用和有发展前途；三是科研人员做官后很快就被冠以“著名”科学家头衔，很自然地被“选”为各级学会、协会的什么“长”，各种杂志、文集的名誉“主编”。科研单位的学术职称理应按学术成就给予，但今天则是按官职大小分配。一般在荣任院、所长乃至主任职务之后，不论学历高低，尽管长期不从事科研工作，也没有科研成果或学术著作，都可以轻而易举地荣获研究员、教授桂冠。走仕途远比走学途之路升迁快捷。以官职获得在学术上的荣誉、声望、资源和地位体现了“官本位”的马太效应。农业科研院所流行这样的顺口溜：“先入党，后做官，文集专著当主编，早晚戴帽研究员”，接下去的好处还有车子、票子、房子。这种机制客观上促使一些不学无术的人千方百计追求官位，把各类人才赶向升官发财角逐虚名之路。这是官场腐败和学术腐败相结合所表现出来的制度腐败的特殊形式。社会上盛传一种“56岁现象”。就是说，一些任期制的院所所长，56岁上任，60岁卸职，在任期内不敢也不愿轻举妄动，因为体制改好了有功无名、体制改坏了落得骂名，还是平平安安保一任。官员们心里清楚，合并两个研究所，就要减少一半官职，官员去留是最棘手的问题。中国人遵循一句格言，叫“人往高处走”，要让大小官儿重新去做老百姓，简单是难于上青天。因此，他们对科研体制改革缺乏主动性，等政策、要方案，心态上也是随遇而安、得过且过。为了“适应”改革形势，也经常搞一些具有“宣传效应”的举措，比如今天声称组建一个“中心”，明天宣布“合并”两个所（室），或是搞一些所谓的“民主评官、竞争上岗”活动。表面轰轰烈烈，隆重召开会议，媒体大加渲染，过后依旧原封未动。这是摆花架子给顶头上司看的。

二是保住“新家族” 20世纪50~70年代，农业科研机构经历许多次精简下放，也就是让科研人员痛心难忘的所谓“三起三落”，各级科研院所伤筋动骨，遭受不同程度的损失，而首当其冲的乃是知识分子，其中多数科研精华被下放或改行。而每次“起落”和历次运动，在“加强领导”的名义下，均调入一批军队干部、老干部以及“掺沙子”的工农干部；历次“运动”对他们很少触及，其亲属子女以及老朋友、老部下、老关系都先后成为科研院所的职工，很自然地形成任职各级领导、盘根错节的“新家族”。这部分人所占比例愈来愈大，已形成一个隐形的既得利益集团。笔者访问的几家较大的省级科研院所，无一不己人满为患，国家投入的有限的科研经费相当一部分都用来养活非科研人员了。中国长

期实行均贫富的“大锅饭”政策,大家挤在一个锅里搅马勺,干好干坏一个样,干与不干一个样,严重挫伤了科研人员和职工进取向上的积极性。这种负面效应加剧了科研经费的日益紧张,给科研单位和科研人员背上愈来愈沉重的包袱。人往何处去,钱从哪里来,已成为农业科研机构改革的最大难点。

三是追求“高精尖” 农业科学是一门综合性的学科。粗略地说,可以分为应用基础研究、应用技术研究和技术开发研究,这是农业科技界一个不争的事实。但长期以来由于政策导向,特别是上个世纪90年代在赶超世界先进农业科技水平的号召下,无论在立项拨款、成果奖励、学术论文等,都无例外地向高新科技理论研究倾斜,往往不顾具体条件,强调加强理论研究,提倡高精尖技术。现今所指最时髦的高新科技主要有两大类。一类是生物技术即基因工程技术,几乎大部分省级以上农业科研院所(校),都建立了生物技术研究中心(所、室)。(顺便谈及,现今全世界应用的农作物转基因新品种,80%以上来自于一家种子企业——孟山都公司,而不是科研院所)另一类是所谓农业可持续发展研究,这本来是贯穿整个农业发展的宏观战略思想,但各单位均成立以此命名的研究中心或所室。因为新名词紧追潮流,很容易从上级那里获得研究经费。国家就那么有限的一点经费像天女散花似地分散到许多科研单位,既形不成拳头,也无法深入,完全是靠“东方不亮西方亮”式的撞运气的方式出成果;但因称为“理论研究”,而在体制改革中就有可能被列入“稳住”的那一头。

四是市场“恐惧症” 在改革开放新形势下,年轻的科研人员难以抗拒市场经济的诱惑,一些开放型的科研人员早已“下海”,另一些人偏执于高新技术研究,急功近利,快出成果;而年岁大一些的科研人员内心深处存在着不同程度的市场恐惧心理,牵挂着即将到手的“红本本”和职称“桂冠”。院所领导也担心改革会打碎了在计划经济体制下享受的“三铁”,即铁饭碗、铁椅子、铁工资;进而造成“三丢”,即丢失主管部门的权力,丢失院所领导位置,丢失科研人员的身份。因为院所改制不光在组织上要以企业身份定位,其变化还反映在诸多工作方面,如运行机制、财物系统、市场开发、人力资源调配等,都需要按现代企业标准管理。这种全新业务素质的挑战对院所长来说短期内肯定难以胜任,要承受很大的思想压力。他们不敢设想也害怕在全部砍掉事业费进入市场后的生存之路,总是希望继续从政府那里获得支持,为自己多留一条后路;即使不能全部如愿,也希望上面多给些优惠政策,多吃些偏饭,保一段“皇粮”。即使是具有较强市场生存竞争能力的院所,从领导到科研人员对“全身下水”也心存疑惧。

历史给农业科研遗留下的沉重包袱以及各级

人员对待改革的不同心态,使农业科研体制改革陷入窘境。多数人抱着维持现状的心态“走着瞧”,宁可苦撑,不愿冒险。有些研究所不是靠开发自己的科研成果或产品寻求经费,而是“捧着金碗讨饭吃”,或者是依靠“三出租”(出租试验地、出租办公楼、出租仪器)过日子,以维持工资、保住奖金,还美其名曰“科研开发双丰收”。但由于僧多粥少,有些单位连工资都难以及时发放。

需要指出的是,尽管农业科研院所体制改革障碍重重、步履艰辛,但一些基层科研单位,特别是民营科研单位显露风采、硕果累累。在市场经济条件下,民营科研单位和农民科技能手一无所有,白手起家,不存在“等、靠、要”的依赖思想,都有一种生存压力和功在必成的紧迫感,自觉地站在和中央或省级科研院所同一个起跑线上参与竞争,把科研、开发、经营形成一个整体,迅速把科研成果商品化,以科研促开发、以开发促科研,并以人力和时间上的优势获取科技成果的高效益。他们长期在农业生产第一线,兢兢业业,吃苦耐劳,不畏艰辛,坚定不移地为目标奋斗。他们深知:成功不仅仅依靠的是勤奋创业,更重要的是依靠科技守业;必须不断地学习技术、刻意创新,才能在市场竞争中处于优势地位。他们的成就和精神很值得国有农业科研单位借鉴和思考。

三、领导人的决心至关重要

进入新世纪,国家已发布了《农业科技发展纲要(2001—2010)》,具体地提出了农业科技机构分类改革方案。尽管《纲要》规划的体制改革方向和任务明确具体,配套的措施和办法细致到位,但各级农业科研单位依然踟蹰不前,似乎真正付诸行动必须等待顶头上司的“红头文件”,必须根据详细具体的“指示”或“方案”办事,或者看着上面的单位怎么个改法,以便连细枝末节都有章可循、按图索骥。这种“比瓢画葫芦”的做法源自于中国长期凝固的“官本位”——农业科研院所体制改革进展缓慢的重要原因之一。

农业科研体制改革是一场革命,只有在最关键时刻才能真正体会“革命”二字凸显的深重含义。应当承认,在改革过程中难免会有迷惘,这种迷惘既来自于积重的过去和棘手的现在,也因为还会出现风雨交加的未来。要解决事企分开问题、人员分流问题、社会保障问题,等等,必然要付出沉重的改革成本。但回避是不行的,也是阻挡不了的,不论遇到多么难的问题,不管付出多么大的代价,都必须勇敢地正视它、迎接它。

2001年8月,科技日报连续发表几篇采访农林科研系统“公益类科研院所体制改革”的报道。可以看出,官员们疑虑重重、欲言又止,记者手重笔轻、浅尝辄止,似乎都有一些难言之隐。笔者试提几点

思考和建议供作参考。

第一, 必须从传统思维模式中解脱出来, 从总体上确立农业科学的应用研究性质和体制。农业科学研究的任务, 首要的是坚定地为中国农业生产服务, 要面向农民, 要进入市场, 要把科学技术转化为生产力, 使中国的农业增产, 使中国的农民致富。在这一过程中, 提倡“赶超”国际水平, 但不要盲目地跟在别人屁股后面跑; 要强调加强理论研究和科技创新必须密切结合中国的生产实际。如此定位, 有助于梳理科研体制改革中错综纷纭的观念和排除各个方面的干扰, 坚定体制改革的正确方向。没有一个好的体制和机制, 仍将重复“穿新鞋走旧路”, 农业科技就不会有突破性的进展。

第二, 坚定不移地进行体制创新, 事企分开。在经济发达国家, 企业是创造社会财富的主体。基础研究政府办, 应用研究企业办, 这已经成为全世界农业科学研究发展的主流。除少部分应用理论研究外, 绝大部分应用技术研究必须走产业化的道路, 建成充满活力的科技型产业, 使科技长入经济, 以产业开发促科研, 以科研成果促发展; 而不是把科研机构原封不动地改为“翻牌”企业。要建立现代化企业管理制度, 建立竞争机制、激励机制和创新机制, 就必须彻底改变依靠政府拨款、“捧着金碗讨饭吃”的被动局面。竞争有无情淘汰的一面, 竞争也能让真正优秀的方面发扬光大。科研单位要营造一个开放、流动、激励、竞争的环境, 把各方面人的积极性都调动起来, 科研体制的改革才能早见成效。

第三, 要放下无形的包袱。历史留给农业科研单位的有形包袱众目共睹, 但还有一个沉重的无形包袱, 那就是思想观念上的。最艰难的还是观念的转变。思想观念决定了行动的出路。社会上很多民营科研机构创大业干大事的典型已经很多, 他们怎

么就没有那么多的困难和包袱呢? 因为他们一无所有。当你一无所有的时候, 就没有理由委屈权衡、讨价还价、患得患失, 只有义无反顾地勇往直前。50 多年的体制弊端使坐铁椅子吃皇粮的干部形成的传统价值观念和思维惯性, 只有早日放下历史留下来的无形包袱, 才能脚踏今日市场经济的实地。

第四, 最终还是要看领导人的决心。官员的公心、观念的转变、改革配套措施及政策到位, 是农业科研体制改革成败的关键。旧体制使官员们的头脑中凝结了根深蒂固的优越感和依赖性, 在昨天与今天的交汇点上有许多不适应、不协调、不完善以及受到许多掣肘和羁绊。科研体制改革进程已经不是一年半载了, 改革的大方向本已一目了然。官员们应该清楚, 中国正在进入世界的门槛, 改革的道路上没有现成铺就的红地毯; 已经到了抛私心下决心付诸行动的时候了。体制改革实实在在地把各级领导推向了历史考验的最前台, 就要看每一个领导的决心和行动了。

参考文献

- [1] 邱路. 国企改革为何如此艰难——杨启先访谈录. 百年潮. 1999(2)
- [2] 孙明河. 高等农林教育的危机与出路. 科技日报. 2001-12-5
- [3] 佟屏亚. 中国玉米科技史. 中国农业科技出版社, 2000
- [4] 国务院. 关于深化科研机构管理体制改革的实施意见. 科技日报. 2000-7-11
- [5] 农业科技发展纲要(2001—2010). 国务院 2001 年 4 月 28 日发布. 经济日报. 2001-4-28
- [6] 徐玲玲. 大幕拉开之前的忐忑——公益类科研院所改革采访录(上). 科技日报. 2001-8-29; 思路决定出路——公益类科研院所改革采访录(下). 科技日报. 2001-8-30
- [7] 佟屏亚. 泛议农业科学的改革方向. 科学学与科学技术管理. 1996(4) (责任编辑 王宏章)

(上接第 30 页)

险公司提供部分赔偿损失费补贴, 为农户等微观组织从事农业及其相关经营活动转移部分风险, 也为保险公司开展农业及其相关产业项目的保险业务分散部分风险。

(2) 农户及其相关产业组织是农业生产及其相关产业保险项目的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险费补贴外, 其投保决策过程遵循的是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营管理的结果均由农户等产业组织负责。

(3) 保险公司是农业及其相关产业保险服务供给的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险赔偿损失费补贴外, 其投保决策过程遵循的也是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营结果也由保险公司自负。

(4) 在支持农业综合开发过程中, 这种模式适用于农产品生产、加工、包装、贮藏、贸易等产业项目。在具体运用中, 政府应该根据农产品生产及其各类相关产业项目的特征和项目区域的经济状况

等因素, 具体确定政府补助或补贴的方式和标准。

参考文献

- [1] 宋志刚. 2000 年农业综合开发财务工作回顾与 2001 年基本思路. 农业综合开发. 2001(1): 7-10
- [2] 钟莆宁. 从需求角度看农业投入问题. 农业经济问题. 1997(3): 10-13
- [3] 孙谭镇. 现代中国农村问题研究. 中国财政经济出版社, 1995
- [4] 丁元林. 各国支援农业的财政政策比较. 中国财政经济出版社, 1991
- [5] 陈冰文. 中国农业投资研究与对策. 中国财政经济出版社, 1990
- [6] 霍学喜. 推进我国农业产业转换与升级的理论探讨. 经济问题. 1999(8): 27-30
- [7] 霍学喜. 我国商品粮基地建设战略演变特征分析. 经济问题. 1998(6): 13-16
- [8] 霍学喜. 财政支持中国西部地区农业发展研究. 西安地图出版社, 2000 (责任编辑 王宏章)