

关于我国农业教育、科研、推广综合体制改革的建议

On Reform of Agricultural Education, Research and Extension System in China

李小云

(中国农业大学国际农村发展中心,教授 北京 100094)

80年代以来,经济建设已经成为我国的工作重心。经济建设的中心不仅反映在经济建设领域本身,而且也突出地反映在各行各业如何适应和促进经济发展。我国现行农业教育、科研及推广(以下简称“三农”)在改革的推动下均取得了长足的发展,特别是科技体制改革的一系列决定和措施不仅促进了农业教育、科研和推广自身的发展,而且也极大地促进了与经济的结合。可以说,已有的改革为进一步深化改革提供了坚实的基础。这主要表现在:围绕经济建设发展农业教育、科研及推广的战略已受到了广泛理解与重视,推动“三农”改革的社会心理条件已经相当成熟;总结出了一系列探索改革的成功的实践经验;进一步完善、深化“三农”的政策环境及条件也已成熟。

但也应该清楚地看到,我国现行“三农”的结构及运行机制仍然在制约着“三农”自身的发展并最终影响着对农业发展的有效促进。其根本的问题是,“三农”长期分立独设,自成体系,难以统一运筹。

目前的问题很多:一是农业大学与农科院在科研项目上设置重复,设备仪器重复购置,又不能有效地利用,使得农业研究的财政资源出现很大的不应有的低效益配置,有限的经费分配到不同的机构重复进行同样的研究。不仅如此,研究成果的评定与奖励常常出现很大的部门利益冲突,使得研究管理部门无从协调。最终的年度评奖往往变成了各方利益平衡的产物。其中国家级、省部级成果奖励中的问题更为突出。科研人员、管理人员对此深有感触,议论很大。二是农业大学、科研机构为了强化其成果的运用程度,纷纷下基层搞推广,但往往因无法长期在农村第一线工作,不可能对农村情况了解得具体深入,加之科研人员往往重视试验,又大多都来自单一学科,而农村以农户为主体的农村经济体系却是一个非常复杂的系统,因而不可能依靠某一项技术就解决各种难题。三是地方对“科技副县长”的预期是争经费、争项目,而我国2000多个县,

不可能县县都能得到特殊支持。因此“科技副县长”虽然在一些地方取得成功,但无法大范围推行。四是推广系统受旨于行政管理,大学、科研单位的推广计划很难导入到地方推广计划中,行政推广与技术推广无法在现有的体制下有效地结合。北京农业大学在河北省进行关于“大学—地方推广结合”的探索,已长达8年仍未能有根本性的突破。

事实上,“三农”的矛盾源于体制安排不当。农业教育部门有人才优势和科研优势,但却无力去承担大规模的推广运用,这是近几年全国各地农业大学参与农业推广的一个共同的问题。促进“科技兴农”往往被片面地理解为向地方派技术人员,而事实上“科技兴农”的根本困难在于缺乏制度创新,即缺乏统筹“三农”、有效促进农业发展的机制。农业科研机构虽有科研优势,人员也可以长期在农村工作,但数量有限,且和地方推广的结合无机制保证。推广体系虽有人,但缺钱、缺“粮”,而且人员的知识更新也无法保证。“三农”的分离,破坏了农业教育、科研及推广本应有的一体化的特点,使得三者之间无法相互促进发展。从目前的情况看,我国“三农”体系十分庞大,运行成本很高,与农村经济的发展不相适应,应尽快推动其一体化方向的改革。为此,笔者建议:

1. 在原科技体制改革试点的基础上在省一级设立深化农业科技体制改革的试点。

2. 作为深化改革的第一步,可试行将行政推广体系划归省农科院,建立省一级农业研究开发院,从而将农业应用研究及推广的责任直接划给科研单位。在县一级范围内建立开发推广中心。中心主任同时任县农业副局长。

3. 省农科院院长同时兼任省农业厅主管开发推广的副厅长,从而协调技术与行政之间的关系,以便将技术开发推广计划归入到行政工作计划中,同时使技术推广工作接受国家和省农业发展计划的指导。

4. 作为第一步试点,农业科研各院所应与农业

大学各院系实行业务一体化。可实行交叉兼职,农科院研究员同时也是农业大学教授;研究生的招收、课题申请均应以专业为主,而不以单位为主。

5. 在农科院、农业大学业务一体化成功的基础上,推动农科院与农业大学一体化。

6. 在上述改革的基础上实行第三步改革,即实现“三农”的统一。

推动上述方向的改革有着迫切的客观需要。这是因为,(1)我国人均资源的严重约束,要求技术能对稀缺的资源进行有效的替代,而现行“三农”各自为家的状况严重阻碍了替代战略的实施,这是一个不应忽视的大问题。(2)我国工业部门效益低,支持“三农”的经费严重不足;而“三农”分隔造成的浪费又严重影响着农业的发展。我国“八五”期间对农业

科研的投入,坦率地讲,实际效益很低,其表现是,困扰我国农业生产的若干重大问题仍然悬而未决。如杂交小麦,很多家都在搞,经费分散,成效差,虽见报刊报道,称有“重大突破”,可调查表明,事实并非如此;更为突出的是棉铃虫的问题,至今未获解决。(3)“三农”分隔的体制造成了一系列社会问题,如部门冲突、协调困难,尤其是大学和农科院之间。

推动上述改革虽有必要,条件也成熟,但仍相当困难。其主要困难在于人为设立的旧体制的约束。很明显,必须破除旧体制,创建新体制。这一问题从 80 年代开始进行科技体制改革时就已提出了,而现在则到了非改不可的时候了。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 29 页)

力发展大城市特别是特大城市。大城市是合理配置农业资源、形成农业区域专业化的中心,只有鼓励大力发展大城市,才可能按照城市对农产品需求特点和农产品自身特点,合理进行农业区域布局。应根据我国人口空间分布特点,重新规划城市规模。凡是人口在 5 000 万以上的大省份,都应发展 1 个 1 000 万人口的城市;人口在 3 000~5 000 万的省份应发展 1 个以上 500 万人口以上的城市;人口在 1 000 万以上的省份应至少发展 1 个 200 万人口以上的城市。(3)尽快建立全国统一的农产品市场。批发市场是农产品市场中的主要部分,批发市场交易活动应包括现货和期货两个方面。当今世界各国,特别是发达国家,为了扩大出口,提高本国经济实力,纷纷成立和加入了区域性贸易集团,以扩大所在统一市场的范围。欧共体正加速“欧洲统一大市场”的建设,美国和加拿大于 1988 年签订了《美加自由贸易协定》,并于 1989 年 1 月正式生效;澳大利亚和新西兰于 1990 年 7 月取消两国之间所有的贸易壁垒,实行自由贸易。这和我国地区间的封锁不正形成了强烈反差吗?

2. 建立全国统一的劳动力市场,为劳动密集型主导产业的发展创造软环境

经济发展史和经济理论都表明,只有大力发展劳动密集型主导产业,才能基本完成农业劳动力非农化转移的任务,任何国家欲实现农业劳动力基本非农化的目标,工业结构中劳动密集型主导产业的充分持续发展是不可逾越的经济发展阶段。大力发展劳动密集型主导产业必须建立在劳动力低成本、劳动力相对价格较低的基础上。要实现劳动力低成本就必须建立全国统一的劳动力市场。改革 17 年来,在建立全国统一的生产要素市场,特别是劳动力市场方面还做得很不够,从这个意义上讲,建立社会主义市场经济体制任重而道远。现在东南沿海

地区出现的所谓劳动力成本上升现象是体制封锁的必然结果。只要尽快取消体制壁垒,丰富的劳动力资源将成为我国经济增长的主要源泉。为此,应尽快形成工业产值结构中轻工业占主导(55~60%)的格局,并使之持续 15~20 年。简单地以轻、重工业各占 50% 为标准衡量工业结构是否协调是缺乏对经济发展所处阶段的科学分析,特别是无视我国经济和社会平稳发展所面临的巨大压力——极其严重的劳动力失业和就业不足。农业劳动力基本非农化了,也就同时形成了农户经营专业化的市场基础。

3. 成立全国性农业经营者自我保护组织,提高自我保护能力

农户经营专业化意味着农产品市场交易份额不断上升。单个农户面对市场价格和政府干预所表现的只能是无能为力、无可奈何,因此必须以共同利益为纽带,以经营品种为依据联合起来,成立区域性和全国性的多层次农业经营者组织,其功能是收集市场价格信号,反馈市场信息,分析农业政策,并据此与市场价格供给者讨价还价,与政府谈判以有效地矫正政府失当的干预行为。农民组织起来是实现农户经营专业化不可缺少的条件。美国于 1867 年就成立了全国性保护农民利益的田庄农民秘密组织,正式名为“保护农业社”;日本于 1877 年就在静岡県成立了第一个茶叶销售组合。

综上所述,未来 20 年内,我国农业发展的根本动力在于农户经营专业化。能否形成农户经营专业化的格局不在于农户将做什么,关键取决于非农产业发展的带动作用,如果目前的非农产业特别是工业发展模式不做大的转换,就不可能从根本上摆脱农业的困扰。工业发展模式转换又有赖于体制改革的深化。总之,我国农业的根本出路不在自身而在于农外。

(责任编辑 孙立明)