

构建新型农村科技服务体系

○周华强 王敬东 冯文帅

当前,我国正在大力培育龙头企业、农民专合组织、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体,与之对应的农业生产方式、组织方式、经营方式等方面也发生了重大变革,然而,当前的科技特派员制度、农业科技专家大院(或科技小院)、农业科技园区等传统农村科技服务机构,是以服务农民为基础建立的。这种面向农民单纯推广农业实用技术的服务方式已不能适应现代农业的发展需求,迫切需要建立以服务农民新型经营主体的社会化、市场化程度高的新型农村科技服务体系。

一、存在的问题

1. 职能定位不清。当前,我国农村科技服务机构基本上是由政府相关部门出于某项工作需要开办的认定性机构,既不是事业单位,也不是具备法人资格的社会组织,没有明确的职能定位,也缺乏有效的组织和管理。这些传统的科技服务机构开展的工作就是,面对农民示范农业生产一线的实用技术。这与农业技术推广机构的职能重叠,没有体现出科技服务的排他性特征,因此,一些地方政府对于这些机构并不重视。近年来,江苏农村科技服务超市、四川农村产业技术服务中心等新型农村科技服

务机构在职能定位上有所突破,即将其定性为从事公益性与市场化服务的社会组织,并在民政部门进行了注册、取得了法人资格,但是其运行还是高度依赖政府,实质上是半事业单位、半社会组织的机构(图1),仍需进一步明确功能定位、理顺管理。

2. 服务条块分割。现有的农村科技服务机构以及农业技术推广机构提供的服务领域按行业条块分割,彼此之间既有行政资源的分割又有专业领域的分割。从行政资源的角度分析,各行业的行政主管部门都掌管着科技资源,对同一产业的支持重点、支持环节也不尽一致;就是在同一行政部门的内部也会因为行政职能的不同而出现类似的现象,行政资源和行政职能的条块分割就决定了科技服务的条块分割。从专业领域的角度看,虽然科技特派员制度、新农村发展研究院从理论上可以解决服务领域分割的问题,但科技特派员、高校专家受到职称评价机制的制约,主要精力放在创新环节而不是服务环节,加

上科研机构的行政化管理导致跨领域、跨单位的科技服务很难协调,因此,现行的农村科技服务还是一种条块分割的服务,企业全产业链的技术需求很难保障。

3. 市场化程度低。现代农业除了公益性属性外还有市场化属性,龙头企业、农民专合组织、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体在农村蓬勃发展,它们的技术需求是不同于农民且由市场决定的;而我国的农村科技服务还是以公益性的技术服务解决市场化的技术需求,这就会产生两个次生问题:一是服务主动性不够,提供的服务与企业实际需求一致性差;二是服务不赢利,服务积极性不高。以四川省为例,2013年农村产业技术服务中心向企业推荐的成果转化率为8%,企业近90%的技术需求得不到满足(表1);农村产业技术服务中心通过服务实现盈利的不

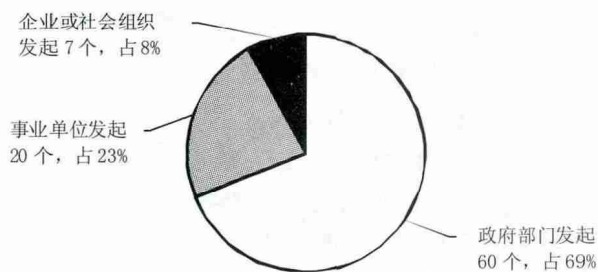


图1 四川农村产业技术服务中心的发起建设单位构成

表 1 四川省农村产业技术服务中心 2013 年主要数据统计

一级指标	二级指标	数值
自身条件建设	农村产业技术服务中心机构数(个)	87
	农村产业技术服务中心工作人员(名)	984
	农村产业技术服务中心办公面积(m ²)	8347
	整合的科技特派员占全省的比重(%)	5
成果转化能力	向企业征集到的技术需求(项)	2287
	向企业推介的技术成果(项)	2824
	在企业实际转化的技术成果(项)	229
科技服务能力	通过服务实现盈利的农村产业技术服务中心(个)	4
	服务的农业产业化重点龙头企业占全省的比重(%)	13.1
	服务的农民专业合作社占全省的比重(%)	3

足 5%(表 1), 主动到企业服务的次数仅占 5%(图 2), 机构的社会化并没有带来服务意识和服务的社会化。

4. 体系建设落后。美国、日本等发达国家有健全的农村科技服务体系, 而我国农村科技服务体系建设比较落后。我国在省级具有独立法人资格的从事农村科技服务的机构很少, 多数省份是其他单位的内设部门或仅在其他单位挂牌。绝大多数的地市、县级没有独立的法人机构, 现有的各种农村科技服务机构名称五花八门、组织形式松散, 很难形成国、省、市、县联动服务于新型农业经营主体的服务体系。以四川省为例, 已建成在民政注册的农村产业技术服务中心 87 个, 其中省级 1 个、市级 7 个、县级 79 个, 仅覆盖了全省 1/3 的行政市和不到 45% 的行政县, 行政区域的覆盖面还不够(图 3), 对企业、农民专业合作社、专业大户的服务能力不强(表 1)。

二、思路

1. 以资源整合为基础。当前, 并不是缺科技资源, 而是人才、基地、资本、项目、信息等科技资源没有形成合力。党的十八届三中全会提出科技体制改革的重点之一就是整合科技资源。新型农业经营主体的科技需求是产业技术、人

才、资源、信息、金融等综合性的需求, 与之配套的科技服务体系要从 3 个方面探索实现科技资源的整合: 一要实现农业科技专家大院、农业科技园区、农民专合组织、专业技术协会、家庭农场、专业大户等现代农业生产要素的整合; 二在不改变现有行政资源归属的前提下, 以科技特派员为纽带, 初步实现各级、各部门科技项目的整合, 但长远之计还是要加快分散于各行业部门的科技资源和科技职能的双重整合; 三是要加强各种创新、转化、信息化平台的整合, 并与金融平台建立业务合作关系。

2. 以社会化市场化为方向。今后, 政府将大力推行购买服务, 政府的事务性工作将逐渐被社会化的组织所承接, 除公益性、基础性、前沿性研究之外, 应用性和产业化的科技资源也将由市场决定。新型农村科技服务体系要适应这种变化, 通过市场机制建立, 参与市场竞争, 提供满足市场需求的技术服务, 通过服务赢得经济利益。服务方式也不能像传统农村科技服务机构或农业技术推广机构那样等行政安排、等服务上门, 而要变“服务上门”为“上门服务”, 主动联系新型农业经营主体, 根据其需求主动服务, 提供农村全产业、农业全产业链的综合服务, 不能再面向单一产业或产业链的单一环节, 不能简单搞技术培训、项目咨询。

3. 以服务企业为重点。新型农村科技服务体系的服务对象主要有政府、企业、农民专合组织、专业大户、家庭农场等, 重点是龙头企业, 原因是, 其一, 近年来, 我国城乡居民收入差距持续扩大(图 4),

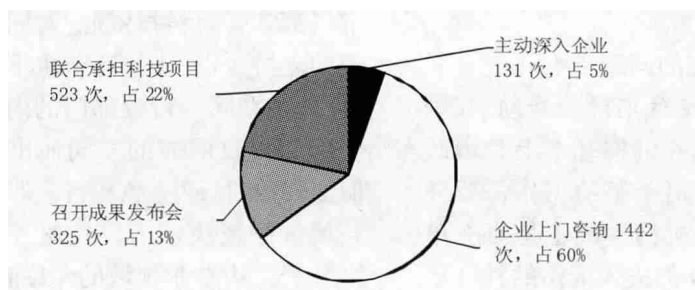


图 2 四川农村产业技术服务中心 2013 年服务手段构成

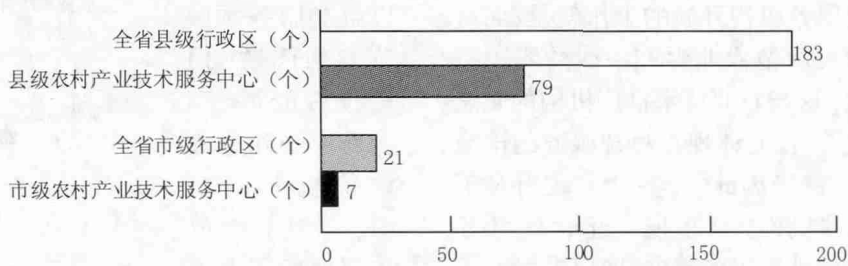


图 3 四川省农村产业技术服务中心对全省行政区的覆盖面

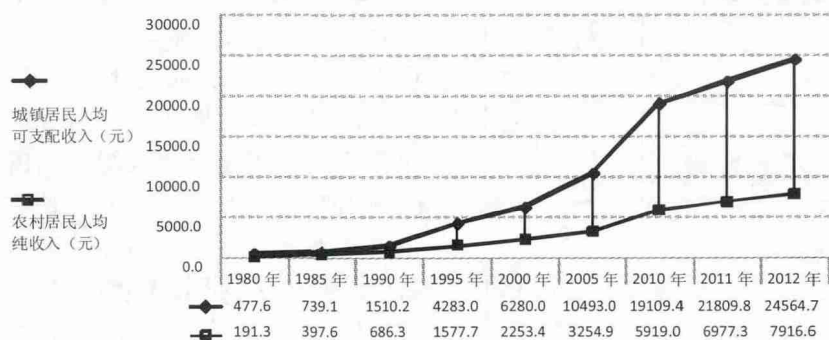


图4 1980年~2012年我国城乡居民收入变化情况

数据来源:《中国统计年鉴2013》。

农民增收是影响城乡一体化发展的关键问题,龙头企业是带动农业产业化发展和农民增收的关键要素;其二,只有面向企业的服务才会产生直接利益,而利益才是科技服务的长效保障;其三,市场是企业的生存土壤,企业对市场的变化最敏感;其四,龙头企业会自然凝聚农民专合组织、专业大户、家庭农场、农民等,服务企业的本质就是服务新型农业经营主体,企业会通过市场规律找到各方利益的平衡点。

4.以产学研协同创新为驱动。党的十八届三中全会提出要建立产学研协同创新机制,强化企业在技术创新中的主体地位。从我国实际情况看,企业还不能完全发挥主体作用,这是由我国的科研体制造成的。我国对科技人员的评价关键是看论文、专利、成果,科技人员与企业并没有直接关联。企业往往是当问题出现后才会找专家解决,是一种短期行为,长远的技术问题并得不到根本解决。因此,企业与市场或者说科技与经济的结合需要粘合剂,新型农村科技服务体系就要充当这个角色,让创新以企业的技术需求为基础,搞产学研协同创新。

三、建设模式

1.体系建设。以行政省、市、县为单位,可以新设事业单位,或由企业、科技中介、事业单位等联合发起成立在民政部门注册的社会组织(鼓励以企业和科技中介作为主要发起单位),按照产业领域设置分支机构(企业或农业科技专家大院),在分支机构建立科技特派员团队并对接科技示范基地(农民专合组织、家庭农产、专业大户、农业科技园区),从而形成一个服务新型农业经营主体的科技服务体系(见图5)。机构的工作人员可由企业招聘或原事业单位、科技特派员兼任并以技术人员为主,办公场地、办公设备、启动经费由发起建设的主导单位解决。在构建实体体系的同时,还要构建信息化服务体系。

2.职能定位。新型农村科技服务机构要突破传统农村科技服务机构职能定位不清的体制障碍,体现出与传统农村科技服务机

构的排他性特征(表2)。

3.服务模式。要建立面向政府及龙头企业、农民专合组织、家庭农场、专业大户开展综合服务的模式(表3)。

4.运行机制。一是管理约束机制。根据农村科技服务机构的特点,在法律法规的约束下,制定内部管理办法,改变松散的内部管理制度。同时,要制定科技特派员的管理办法。二是要素聚集机制。各种农业科技资源要按照全产业链的流程进行合理分工,根据产业链各环节的技术需求调配资源,改变资源和职能条块分割的现状。三是利益联接机制。通过市场机制把各参与方缔结成利益共同体,服务要变成市场行为而不是行政行为。农村科技服务机构通过承接政府购买服务、实施项目、服务酬劳等获得利益;企业得到好成果、好技术,得到稳定的原料和安全的农产品,从而赢得市场;科技人员通过技术服务、技术入股、技术分红等获得利益;种粮大户、农民通过较高的土地产出、稳定的收购、就地务工等获得利益,并可解决老人养老与留守儿童等社会问题;农民专合组织在社会化服务中获得市场认可的有偿服务报酬;政府在建设初期,

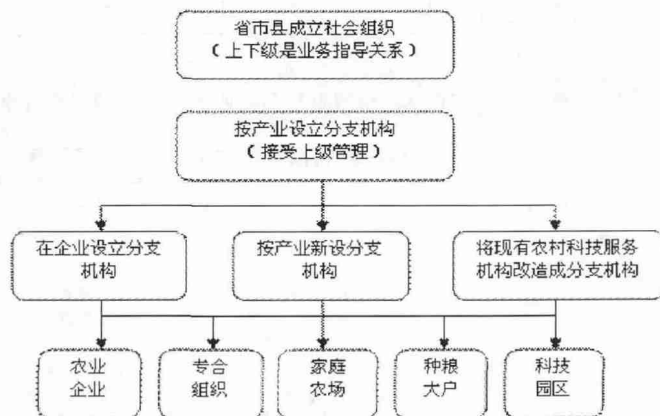


图5 新型农村科技服务体系构建模式

表 2 新型农村科技服务机构与传统农村科技服务机构的比较

	机构性质	管理方式	服务对象	服务类型	服务主动性	服务领域
新型农村科技服务体系	社会化组织	企业化管理	新型农业经营主体和政府部门	市场化为主, 兼顾公益性	主动式服务	农村全产业、全产业链的综合服务(详见表 3)
传统农村科技服务体系	无明确定位	无序化管理	农民	公益性	被动接受行政指令或完成项目任务	单一产业、单一环节的技术推广

表 3 新型农村科技服务机构的服务模式

服务对象	服务内容	服务类型	服务方式	盈利机制
政府部门	制定产业发展规划; 承接委托事务; 提供独立第三方评估。	公益性服务	委托、招标	委托或后补助经费
农业企业	开展技术需求普查及成果对接活动; 构建产品质量安全体系; 建设专用基地; 创新商业模式; 提供项目全程咨询服务; 提供投资、融资服务。	市场化服务	入股、承包、兼职、转化	入股、承包、兼职、转化收益
农民专业合作组织及专业大户	开展技术经纪人、职业农民培训; 整合生产资料统一调度; 制定技术服务标准; 组织农产品收购和销售。	半公益、半市场化服务	签订服务协议、实施科技项目	按协议提取服务费

可以对农村科技服务机构给予适当的启动经费并对其进行公益性职能给予引导资金, 通过推动产业发展、促进企业增效、带动农民增收切实履行了职能。四是人才保障机制。一方面, 建立有利于基层科技人员成长的体制机制; 另一方面, 用市场化的手段吸引年轻人到基层、到农

村、到农业领域搞技术服务。

四、政策建议

1. 因地制宜确立建设主体。新型农村科技服务机构的建设主体是根据当地的农业产业化程度和农业科技服务能力共同决定的, 在农业产业化程度低、以面向农业生产服务的地区, 可以由政府主导,

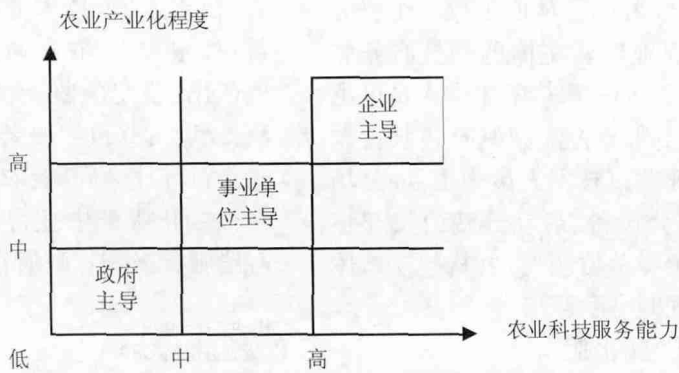


图 6 新型农村科技服务机构的建设主体选择

表 4 新型农村科技服务体系建设的配套政策改革

改革方向	改革内容
激发社会组织活力	推进事业单位向社会组织转型; 加快构建服务型政府; 推行政府购买服务; 提高政府对公益服务和平台类的后补助支持力度; 规范社会组织行为。
推动市场在配置科技资源中的决定性作用	确立企业创新、投入的主体地位; 根据企业和市场需求聚集人才、平台、项目等农业科技资源, 开展创新活动; 加快政府职能调整, 切实改变农业科技职能和农业科技资源条块分割的现状。
调动科技人员的积极性	推动事业单位去行政化; 改革科技人员收入分配制度, 对绩效工资总额限定的政策进行改革; 改革科技人员的评价机制, 让科技人员的工资待遇与职称、职级挂钩且主要由职级决定; 改革农业科技项目管理体制, 改变对农业科技项目工程化的管理模式, 并充分尊重科技人员的智力劳动。

新建事业单位; 在农业产业化程度高、农业科技服务能力高的地区, 可以由企业主导, 成立社会组织; 介于两者之间的地区可以由事业单位主导, 成立社会组织(见图 6)。政府、事业单位、企业这三种建设主体各有优势, 但从改革政策分析, 政府主导型将逐渐被淘汰, 事业单位主导型也是过渡形式, 企业主导型才是方向。

2. 适度发挥政府引导作用。新型农村科技服务机构要实现充分的社会化与市场化有几个前提: 机构必须是各成员高度自发组建的; 运行机制是完全符合市场规律的; 机构与所服务的对象是利益共生关系。然而, 当前的农村科技服务机构都不能满足这些要求, 因此, 在起步阶段需要政府适当的引导: 一要引导参与建设的单位, 遴选能够起到主导作用的建设主体; 二要引导建设主体建立管理制度, 帮助完善运行机制; 三要加强对服务领域的顶层设计, 充分挖掘地方特色产业, 避免产业同质化发展; 四要给予必要的资金支持, 通过政府的引导资金帮助其建立起多元化的经费来源渠道。

3. 善配套政策。新型农村科技服务体系建设是一项复杂的系统工程, 要从激发社会组织活力、推动市场在配置科技资源中的决定性作用、调动科技人员的积极性等方面进行配套政策改革(表 4)。

【该文系四川省科技支撑计划项目“新型农村科技服务体系信息系统构建与运用”(2013NZ0004)、四川省软科学项目“新型农村产业技术服务体系构建研究(2014ZR0070)”阶段性研究成果】

(作者单位: 四川省农村科技发展中心)