

农村科技特派员制度的发展与完善

檀学文

农业的发展不仅对全国经济的稳定增长起着关键的作用,还在很大程度上影响着农村改革和农民增收。从家庭联产承包责任制到乡镇企业的发展,从农业综合开发到农业产业化经营,从农村税费改革、乡镇机构改革到农村综合改革,无不体现各级政府为推动“三农”问题的解决而实施的制度创新。其中,科技特派员制度就是近年来发端于科技管理部门、针对目前我国农业技术推广系统存在的问题、致力于解决“三农”问题的一项具体的制度创新。

一、科技特派员的产生和发展

1999年,当时的福建南平市市长下乡蹲点,从一位普通农民那里听到了令他震撼的“皮球”论:即政府的农村工作像掷进水里的皮球,从上面看是下了水,从下面看却一直在漂着,根本进入不了水里。那么究竟从何处开刀,才能让皮球沉入水里呢?经过大规模调研,他们认为,在导致“三农”困境的诸多矛盾中,农村基层科技力量不足与科技服务“缺位”,成为制约农村生产力发展的最突出的矛盾。由此,下派政府部门的科技人员(即科技特派员)成为一项新举措。随后,村支书、“流通助理”、“龙头企业助理”、“金融助理”等措施相继出台。仅就科技特派员而言,南平市1999年派出第一批225名,到2004年底一共派出6668名,进驻了1432个村,覆盖了闽北地区78%的行政区。

所谓科技特派员制度,是指主要从政府部门选派科技素质较高的人才作为特派员,为他们保留原岗位和工资、福利待遇,制定各方面的扶持政策 and 激励(奖励)措施,鼓励他们到农村为农业生产者提供农业技术咨询和服务,甚至开展科技创业,并允许从中获取相应的利益回报,借此推动农业新技术的利用以及农业经济的发展。

南平的科技特派员制度在短期内即取得了明显的效果。2002年,南平市将推行科技特派员制度作为破解“三农”困境的做法,引起了科技部的重视,并决定在西北五省区试点推而广之。其中宁夏回族自治区在此之前正准备推行自己的“科技创业行动”,在科技部的引导下,他们顺势开展了“科技特派员创业行动”,突出了创业二字。科技特派员制度随后的推广可谓“星星之火,可以燎原”。在科技部的倡导下,到2004年底,科技特派员制度已经传播到23个省区的267个县市;到目前更是扩大到28个省区,全部派出的科技特派员数量已经超过23000名。

二、完善科技特派员制度要注意的几个问题

传统的科技推广存在“网破、线断、人散”的困境,然而它的庞大体系的作用仍然不可小觑。科技特派员制度依靠现有的科技人员群体,指派或动员其中一部分人成为科技特派员,让他们到基层去开展科技服务和科技创业。科技特派员制度的积极意义主要体现在三个方面:首先,它有效地动员了各方面沉淀或闲置的经济资源,使他们进入经济活动领域并创造社会财富,相当于新增了社会财富的来源。这些资源包括科技人员的人力资源(尤其是其科技才能)、土地资源、农民的劳动力资源、社会资金等。其中农民和科技特派员的人力资源在这个过程中都得到了不同程度的培养。其次,它降低了经济活动若干环节的社会交易费用,提高了经济运行效率,如农户获取新技术以及技术服务的成本、科技特派员获取创业所需金融服务的成本等。再次,该制度惠及到的农户基本都会受益,他们不需要承担额外的

风险，一旦建立利益共同体对农民的益处更大，此外还能得到政府项目的扶持。这三方面的效果，不仅直接来自科技特派员项目本身，也来自于项目对周围农户的示范效应，具有乘数效应。从这个意义看，科技特派员制度值得在全国大范围推广。

然而，对于任何一项制度的评价，只有放眼它的整个生命周期才能得到客观的结论。面对这样一项有着上述增殖效应的制度创新，我们一方面需要钦佩其缔造者和推广者的智慧和勇气；另一方面也要秉持“爱之深、责之切”的态度，对它面临的问题进行深入的审视以确保其理性和可持续性。毕竟，这项制度面临的问题还是相当多的，应进行理性思考。

首先，科技特派员制度的制度创新的收益分配是否合理？政府可资利用的资源是有限的，往往会顾此失彼。政府各部门为某项制度所施用的权威、耗费的人力和时间、支出的财力、对下级部门自主决策权的干预等都属于制度成本的范畴。科技特派员制度现在已经成为各地科技部门的头等大事，而且往往有政府的支持，力度不可谓不大。现在看来，这么多的政策资源都被用于了规模有限的科技特派员群体，他们所惠及的农民群体也是有限的。上面提到的示范效应的确有，但规模更是有限。还有一个相关的问题就是，科技特派员群体似乎比农民获益更大，而且大得多。如果这个现象长期维持下去，那就不是一个好现象了。

其次，科技特派员制度能否推动传统科技推广体制的变革？从通行的做法看，科技推广体系是皮，科技特派员是毛。皮之不存，毛将焉附？假设现行科技推广体系的主体都成了科技特派员，那么它所执行的基础技术服务功能将被损坏，特派员的创业也就失去了事实的依靠。另一方面，并不是人人都可以当科技特派员。从宁夏的情况看，四年之间，能够成为科技特派员的科技人员已经差不多被“淘”尽了，现在已经开始从大学生和乡土人才中开辟新的来源。这样看来，小小的科技特派员制度是无法撼动、也不可能取代庞大的科技推广体系的。更何况，关于科技推广体系之类的公益性服务组织（还有医疗、教育等）的市场化改革取向的争论从来就没有过定论。

第三，利益共同体是否该是该项制度追求的目标？利益共同体的定义是“利益共享，风险共担”与分散小农户建立利益共同体，这和龙头企业与农户联合搞产业化经营没什么区别，没有甜头他们是绝对不会干的。产业化经营中表现出来的农户的有限理性、风险规避和低成本违约在这里同样会遇到。至于科技特派员与农业园区或农业大户建立利益共同体倒是可行的，但那与普通农户是没有多大关系的。

最后，科技特派员制度能否成为“三农”政策的领跑者？很多地区都为科技特派员制定设定了较为宏伟的目标，如推动农业规模化、标准化、市场化生产，促进县域经济繁荣，农民收入稳定增长，这几乎包含了全部的“三农问题”。科技特派员制度有利于新技术的应用和农业的发展，但这充其量只是解决“三农”问题的一部分或者其基础，科技特派员制度不可能成为破解“三农”困境的万能钥匙。这样，实施科技特派员制度更需要注重与其他政策措施的配合，科技部门更需要与农业部门加强联合，农村工作中的其他工作也需要并重而不是削弱。

关键词：科技特派员、农业技术推广

出 处：《中国社会科学院院报》（报纸），2006年12月12日，第3版

Envoy for Dispatching Agricultural Science and Technology supported by the government