

王丽平,孙正清. 建立农业科技富民长效机制的思考——以江苏省淮安市为例[J]. 江苏农业科学,2014,42(1):420-422.

# 建立农业科技富民长效机制的思考 ——以江苏省淮安市为例

王丽平, 孙正清

(江苏徐淮地区淮阴农业科学研究所, 江苏淮安 223001)

**摘要:**通过实地调查研究,阐述了江苏省淮安市农业科技富民工作取得的成效,分析了农业科技富民工作存在的问题及原因。在分析国内外先进经验的基础上,从组织领导、体制机制、重点措施等方面提出了加强需求研究、完善产学研对接、优化资源配置、健全配套措施、发挥科技培训综合效益、严格监督考核等对策建议。

**关键词:**科技富民;高效农业;淮安市;对策

**中图分类号:** F321      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2014)01-0420-03

江苏省淮安市地处苏北腹地,面积 1.01 万 km<sup>2</sup>,人口 480 万人,农业资源丰富,生态环境优良,产品特色明显,是历史悠久的农业大市,全国重要的商品粮基地、农副产品生产、加工、销售基地。当前淮安市正在江苏省“两个率先”的号召下,加快建设苏北重要中心城市。实现这一目标,既须要和谐稳定的农村提供适于发展的社会环境,更须要充分挖掘农村发展的潜力,调动广大农村群众的积极性和创造性,发挥建设发展主体作用,加快推进农业现代化、农村工业化、城乡一体化,走出一条有淮安市特点的社会主义新农村发展道路,为该市大发展、大跨越提供坚实基础。本研究阐述了江苏省淮安市农业科技富民工作取得的成效,分析了农业科技富民工作存在的问题及原因,以期建立农业科技富民长效机制提供依据。

## 1 淮安市实施农业科技富民工作的成效<sup>[1]</sup>

近年来,淮安市围绕富民、壮村、强乡镇目标,依托和发挥区域优势和农业资源优势,大力实施农村科技富民工作,加大科技和体制创新力度,加快优化农业产业结构,不断推进农业产业化经营,农业、农村经济发展呈现出较强的增长态势。

### 1.1 农业综合生产能力不断提高,现代高效农业蓬勃发展<sup>[2]</sup>

截至 2012 年底,该市粮食种植面积 64.7 万 hm<sup>2</sup>,粮食总产量 46.5 亿 kg,实现连续 9 年增产。现代高效农业规模不断扩大,高效设施农业总规模达到 20 万 hm<sup>2</sup> 左右,高效渔业总面积 4.1 万 hm<sup>2</sup>,占该市水产养殖面积的 81.39%,该市初步形成了清浦区、淮阴区设施蔬菜种植区域;淮安区露地蔬菜、早熟西瓜种植区域;涟水县、洪泽县、金湖县水生蔬菜、水禽、水产“三水”产业发展区域;盱眙县丘陵山区果品、中药材、野生蔬菜种植区域。畜禽规模养殖大户数量达 2 000 户,生猪、家禽、奶牛规模养殖比例分别上升到 72%、82%、98%。农业科技对农业增加值贡献份额达到 65%。

### 1.2 农业产业化经营逐步推进

不断加大农业综合开发投入,扶持农业产业化项目近 100

个,建成优质农产品基地 6 万 hm<sup>2</sup>。该市各级农业产业化龙头企业发展到 990 家,其中国家级 4 家、省级 36 家、市级 169 家。国家级龙头企业为首领、省级龙头企业为骨干、市级龙头企业为支撑的农产品加工格局初步形成,“公司+农户”“公司+专业合作社+农户”<sup>[3]</sup>“公司+中介服务组织+农户”等多种形式的产业化经营体系逐步健全。建立各类型基地约 11.2 万 hm<sup>2</sup>,带动农户 71 万户。建立农民专业合作社 6 000 多个,参加农户 50 多万户,占总农户数的 80% 左右。农业产业招商引资到位资金并形成固定资产突破 200 亿元,建立国家级淮安淮阴台湾农民创业园、省级现代农业园区、环白马湖生态高效农业产业示范带等,为农业对外合作搭建了新平台。

### 1.3 生态品牌农业发展迅速

淮安市结合农业科技示范园区、农业综合开发区、农产品出口创汇基地、农业产业化经营基地项目,建设了一批无公害农产品生产基地<sup>[4]</sup>,国家级认证的粮油、蔬菜等“三品一标”农产品 1 200 个,无公害农产品产地面积 41.7 万 hm<sup>2</sup>,占该市耕地面积的 88.3%。形成淮安大米、盱眙龙虾、淮安红椒、淮安黑猪、洪泽湖螃蟹、金湖大米、淮安黄瓜等国家地理标志证明商标 12 件,总量居江苏省第 2 位。淮安红椒获中国农产品区域公用品牌,苏淮猪被农业部列为 16 个主导品种之一,是江苏省被列入的唯一畜禽品种。建成有机稻米、无公害藕藕国家级标准化示范区 2 个,小麦标准化示范区等省级科技示范园区 3 个,无公害青刀豆种植等市级标准化示范区 24 个,县级、乡级科技示范区(点)130 多个。

### 1.4 农技推广应用服务水平不断提升

积极实施农业科技入户和农民培训工程,在全国率先开展农民培训与农业职业技能鉴定一体的职业农民培养工作。“科技入户”农技推广机制创新工作在全国领先,该市培育科技示范户达 2 万多户,农业科技示范户、辐射户主导品种和主推技术入户率分别超过 95% 和 91%。每年 20 余万人接受农业实用技术培训;农民创业培训 1 万人左右;致富工程培训近 3 000 人。加快“四新”农业科技推广应用,每年引进、推广主要农作物和蔬菜品种均 40 个以上,引进、推广新技术、新成果 30 项以上。农业发展水平的提高,直接带动了农民和村集体收入的增加,截至 2012 年年底,淮安市农民人均纯收入达

收稿日期:2013-06-14

作者简介:王丽平(1977—),女,江苏徐州人,助理研究员,研究方向为农业经济。E-mail:13016566659@163.com。

9 838 元/年,村集体纯收入近 40 万元/年,增幅排在江苏省前列。

## 2 实施农业科技富民工作存在的问题

### 2.1 对科技富民工作的认识上有差距

调查显示,对科技富民工作的认识上有 3 个问题值得注意:一是对科技富民工作认识模糊。无论是政府官员还是普通农民,都有一部分人不清楚科技富民的具体含义,简单地将科技富民工作看作是一项短期的、活动式的工作任务,被动地等待上级部门立项目、搞推广。二是部分政府工作人员特别是乡(镇)政府、村委会工作人员片面地认为农业科技推广就是推广农业机械化和新品种等,而这方面工作已经开展得较好。三是部分农民科技意识尤其是科技致富意识匮乏。目前在淮安市农村有较高文化的农民大都外出打工,留在农村的农民文化素质普遍较低,其科技意识差,对新产品、新技术、新技术不了解,对依靠科技推广发展农村经济考虑很少。

### 2.2 农村科技推广体制不健全

目前淮安市农业发展正处于“政策主导型”向“科技主导型”转轨的时期。农村科技推广体制并未完全走出计划经济的模式,科技与农村经济发展结合不紧密,科技并未产生第一生产力的效力。加之从事基层农村科技推广的人员工作条件差、工资待遇低,缺少激励机制,导致基层乡镇科技服务队伍不稳定,推广工作经费无保障,造成一些乡镇农业科技推广组织处于瘫痪或半瘫痪状态,使农业科技推广工作在乡镇一级失去了同农村、农民的联系,农业科技成果难以推广到农民中。

### 2.3 科技服务功能单一、手段落后

随着现代农业和市场经济在农村的快速发展,农村须要配套种植、养殖、加工技术和产前、产中、产后的技术信息,但由于现有的农业技术推广机构并不具备技术综合功能,没有形成网络化、功能齐全的服务体系,无法满足农民对技术和信息多样化的需求,而能获取相关信息的部门又无法把信息传递给农户。没有能把生产、商品、市场信息传送给农民的服务机构,农民获取信息主要依靠听广播、看电视,从而给农民种植、养殖带来很大的盲目性和趋同性。

### 2.4 农业科技成果转化速度慢、范围窄、深度不够

当前发达国家的农业科技转化率都在 70% 以上,而我国的农业科技转化率不到 40%。调查发现,淮安市也由于一些主观、客观原因,导致大量科研成果不能及时转化,不能满足生产需要,从而限制了农业科技成果在促进现代化农业建设与发展中的作用。

### 2.5 科技型农业生产基地、农业生产企业的带动能力不强

近年来淮安市大力发展农业科技园区,鼓励扶持农业企业发展,取得了一定成效。但科技型农业生产基地集中度不高、集约化程度低、大型科技型龙头企业不多的问题依然存在。没有建设一大批针对性强、辐射面广、带动能力大,并能产生重大经济效益和社会效益的农业科技推广示范项目,以及特色鲜明、优势明显、生产与市场需求大的关键农业技术项目,农业科技产业化程度偏低,科技型农业生产基地、农业生产企业对农村经济发展、农民增收致富带动不足。

## 3 农业科技富民工作存在问题的原因分析

### 3.1 领导因素

由于农业“弱质产业”和农民“弱势群体”的地位,使农业科技推广、科技富民工作没有得到应有重视,突出表现为部分乡镇政府、村集体组织对执行科技惠农政策不积极。加之各级政府将精力集中在加快发展工业、快速推进城市建设上,在制定发展规划时对该项工作考虑不多、倾斜不够。

### 3.2 农民因素

受“小生产习惯”和缺乏市场意识等多种因素的影响,大部分农民习惯于从事传统农业生产,坚持传统大而全、小而全的粮食种植业,一些种植技术科技含量高、有优势、有特色、有效益的农产品总量还很小,与传统农业的季节性矛盾较为突出,现代农业没有形成规模优势,没有成为农村经济的主导和农民增收的主体,造成广大农民对科技推广、科技创新、科技成果转化内在需求不强烈,科技应用缺乏推动力。

### 3.3 投入因素

淮安市地处苏北地区,财政实力相对较弱,政府科技支农资金有限,不能满足农村科技工作发展的需求。乡村两级经济薄弱,科技支农更为乏力。农村信贷政策不够宽松,限制性条件较多,贷款的投放面和投放额还难以满足农业生产的资金需要。此外,科技含量高、特色明显、能争取上级扶持的农业项目较少,投入现代农业发展领域的社会资金也较少。

### 3.4 文化教育因素

农业技术须通过农业劳动者才能付诸于农业生产经营中,而现阶段农民整体素质同现代农业发展和农业科技推广应用不相适应。目前农村地区常住劳动力中,初中以下文化程度仍占 80% 以上,接受过系统农业职业教育的很少。文化素质较低不仅限制了农民对科技成果的掌握程度,降低了技术效益,而且增加了农户采用新技术的风险,成为科学技术在农村普及的一大制约因素。

### 3.5 人才因素

由于农村工资低、科研条件差,很难留住高层次农业科技人才,导致现有人才数量不足、质量不高,难以保证农村科技的可持续发展。同时,由于农村科技人才分属农业、渔业、林业、环保、科技、经贸等部门管理,往往造成各自为政、自成体系,使有限的农业科技人才难以形成研究团队,农业科技实用人才的作用大打折扣。

## 4 国内外先进经验的启示

### 4.1 政府引导是保证

农业科技服务推广工作在本质上具有公共服务性质,政府对构建完善、高效的农业科技服务体系有不可推卸的责任,政府引导也是科技富民工作健康、持续发展的充分必要条件与重要保证。

### 4.2 市场引领是前提

农业科技创新转化须要产业化平台支撑,农民增收须要参与市场活动,农业科技与推广工作须要继续打破计划经济体制下农技推广应用固有的体制与制度性障碍,一切从市场出发,一切从农民需要出发,按照价值规律运用市场机制来服务农民、开拓市场。

### 4.3 科技服务是根本

发展现代农业、促进农业规模化经营、提高农民收入都离不开

开科技的支撑和引领,科技服务是科技富民的主题和主线。要大力提升科技服务的质量和效能,提高科技服务的层次,拓宽科技服务的功能,改善科技服务手段。要将新品种、新技术的推广应用与利用生物技术、信息技术提升传统农业有机结合起来。

#### 4.4 农民自主是基础

忽视农民的需求是现行农业科技体制的制度性缺陷。农业推广部门往往关注政策绩效,农业高校、科研院所更多地关注科技成果与论文本身的学术价值,龙头企业则以营利为目的,关注的是投资效益最大化。因此必须在提高农民科技素质的基础上,充分发挥农民主体作用,最大限度激发农民应用科技成果的积极性,这才是农村科技发展和存续的基石。

#### 4.5 资金投入是保障

稳定持续的资金投入关系到科技富农工程的实施效果和持续发展。几乎所有发达国家和地区的法律都明确规定,公益性农业技术推广体系实行财政拨款,推广机构的人员工资和必要的办公经费由推广机构统筹使用。政府的财政支持成为各国农业技术推广经费的主要来源。而商业性农业技术推广组织也具有较成熟的融资渠道,使农业技术推广具有稳定的经费保障。

### 5 对淮安市农业科技富民工作的建议

#### 5.1 全面加强组织领导

各级党委、政府要高度重视,充分发挥科技在农民增收工作中的引导和服务功能,这是建立科技富民长效机制的重要前提。一是创新完善农村农业科技发展组织领导体系。各级党委、政府要把科技富民工作列入重要议事日程,健全完善科技富民工作领导小组,研究制定科技富民工作战略与改革措施,协调解决科技富民工作中的重大问题。二是切实发挥规划的引领规范作用。编制农业农村科技发展规划,突出科技富民内容,使农业科技富民工作有据可为。三是强化目标责任管理和考核。将科技富民指标纳入现有的科学发展目标考评体系,各级政府之间层层签订目标责任状,并将考核结果作为党政干部升迁、选拔任用的重要依据,以政绩考核推动责任落实,保证科技富民工作持久深入开展。

#### 5.2 创新机制,建立健全教育、科研、推广“三位一体”的服务体系

今后在实施农村科技服务组织体系建设中,要注重引入市场机制,建立以政府、大专院校、科研机构、专业合作组织、龙头企业等服务主体并存,推广转化、评估、咨询、技术交易、培训、信息、标准研究与应用等服务内容并存,农业、农村、农民、企业等服务对象并存,适应发展现代农业和新兴非农产业的农村科技服务体系的建设<sup>[5]</sup>。每年选择一批技术成熟、实用、覆盖面广、转化力强、能取得显著效益的科技成果进行推广应用,大力推广现代农业科技和装备,努力实现标准化生产、产业化经营、科学化管理、社会化服务,从而促进要素投入集约化,资源配置市场化,生产手段科学化和生产加工销售一体化,提高农业劳动生产率、资源产出率、农产品商品率。

#### 5.3 拓展农技推广融资渠道,提供充足的经费保障

依托多主体建立推广与服务体系,拓展融资渠道。一方面,政府所属的农技推广与服务机构的经费主要由政府财政承担,地方政府特别是基层政府要围绕建立以政府投入为主

的多渠道农业科技推广培训投融资体系,在规范、高效使用国家拨款、完善地方配套资金的同时,积极探索建立间接投资、融资体制,通过税收等优惠政策鼓励企业参与科研和推广,设立科技推广培训基金等方式,鼓励民间资金的参与,鼓励科研机构向农业企业有偿转让实用性技术,鼓励金融部门加大金融产品的创新力度,积极支持农业科技发展项目,形成以政府为主导、社会各界参与的多元化农村科技资金投入体系。与此同时,应强化农业内部资金利用管理,提高资金配置效率。对于社会上非营利性团体、龙头企业、农民经济协作组织等民办农技推广组织,应给予一定的经费支持,资金主要来自于社会投资、经营性收益、社会捐赠。农民经济协作组织等自发成立组织还可以向会员定期收取少量会费,以保证日常工作正常运转。要将有限的财政资金重点放在引导、鼓励、培训骨干推广人员上,充分发挥政府资金效用。

#### 5.4 加快建立现代农业综合产业体系

发展现代农业是提升农业综合竞争力,提高农业经济效益,促进农民增收的根本途径<sup>[6]</sup>。淮安市应遵循因地制宜的原则,充分发挥农业生态良好、优良农业品种资源众多、水资源丰富等有利条件,突出高点定位,坚持走优质、高效、生态、安全的现代农业之路。在继续引导乡(镇)、村发展“一乡一品”、“一村一品”特色产业的同时,按照“改造弱势产业,发展优势产业,培植新兴产业”的原则,突出主导产品,遴选重点项目,制定产业发展计划,运用有效的政策手段,使不同区域农业发展互进互动、互为因果和补充,融合成一个有机统一体,推动形成产业基础雄厚、市场占有率高、品牌效应强的现代农业综合产业体系,促进经济快速发展和农民增收。

#### 5.5 加快建设农村农业科技人才队伍

科技富民的主体是农民,关键是人才。一方面要突出借智引力,由政府牵头加强与区域内外大专院校、科研院所的合作,大力引进实用性强的农业技术成果和农业生产急需的专业人才,适时制定农业专业人才引进计划,建立健全有利于人才培养和使用的激励机制,建设具有较强竞争能力的农业科技人才队伍和成果转化与推广人才队伍。另一方面要提高农民科技素质,培育新型农民。在培养农业技术专业人才的的同时,更要注重培养兼具科技和经营管理的复合型人才。大力培育新型农民,提高农民素质,采取有效措施激励农民主动采用新技术,并提高农民获取新技术以及利用信息的能力,为发展现代农业提供人力资源支撑。

#### 参考文献:

- [1]戴震霄. 科技富民强县 助力农村腾飞[J]. 中国农村科技, 2008(7): 64-65.
- [2]王 权,胡正文. 高效农业发展概述[J]. 农技服务, 2008, 25(4): 106.
- [3]张长有. 公司+专业合作社+工厂+农户:一种产业化经营模式[J]. 农村经济与科技, 2008, 19(10): 46-47.
- [4]海 军. 绿色明珠耀兴安——扎兰河农场无公害农产品生产基地发展纪实[J]. 中国农垦, 2011(1): 32-33.
- [5]田素妍,李玉清. 试析我国农业技术推广主体行为及对策建议[J]. 农业经济, 2009(4): 67-69.
- [6]王慧娟. 辽宁现代农业产业体系发展现状及对策[J]. 农业经济, 2011(12): 28-30.