

山东省科委软科学研究计划项目

地市级农科所 科技体制改革研究

地市级农科所科技体制改革研究课题组

一九九二年十二月

山东省科委软科学研究计划项目

地市级农科所 科技体制改革研究

地市级农科所科技体制改革研究课题组

一九九二年十二月

地市级农科所科技体制改革研究课题

课题来源：山东省科委

起止时间：1991—1992 年

承担单位：烟台市农科所

课题组长：王熙玉 所 长 高级农艺师

成 员：初展葵 书 记

成 员：盛志政 科 长 高级农艺师

成 员：王福斌 副 科 长 农艺师

成 员：刘琴波 科 员 助理农艺师

目 录

第一 综合研究报告部分

引言.....	3
一、地市所的主要特点及改革现状.....	4
(一) 主要特点	4
(二) 改革现状	6
二、地市所改革与发展的制约因素.....	8
(一) 内部制约因素	8
(二) 外部制约因素.....	10
三、地市所改革与发展的重点与对策	11
(一) 改革重点.....	11
1、建立健全适应市场经济的管理机制.....	11
2、建立健全科技与经济结合的有效方式.....	12
3、建立健全自身赖以生存发展的创收路子.....	12
4、建立健全社会有力保障的支撑体系.....	13
(二) 具体对策.....	13
1、建立健全管理机制问题.....	13
2、建立健全有效方式问题.....	16
3、建立健全创收路子问题.....	17
4、建立健全支撑体系问题.....	17

第二 专题研究报告部分

专题之一：地市农科所的地位作用与发展对策研究	23
一、地市农科所的地位和作用	23
二、地市农科所在新形势下面临的主要任务和问题	28
三、地市农科所在新形势下的发展对策及建议	30
专题之二：地市农科所深化内部改革的研究	32
一、对地市所前段内部改革的基本估价	32
二、地市所深化内部改革的指导思想和具体原则	34
(一) 要有创新的思想状态	34
(二) 确立改革的指导思想	34
(三) 遵循几条具体原则	35
三、地市所深化内部改革的基本思路	35
(一) 建立高效决策指挥系统	36
(二) 选准本所发展方向、任务，实行机构、 人员合理分流	37
(三) 破除“一大三铁”，转换内部机制	38
(四) 大力兴办各类经济实体，增强自我发展能力	41
(五) 改革人才管理制度，提高全员素质	41
(六) 建立健全配套的激励约束机制	42
专题之三：地市农科所面向经济建设机制的研究	44
一、为本区域经济建设服务，地市所担负着责无旁贷 的光荣任务	44
二、影响地市所面向经济建设的主要障碍因素	46
三、地市所面向经济建设运行机制的基本构思	48

专题之四：地市农科所改革与发展的外部环境研究	53
一、几年来改革的主要成效	53
二、地市农科所发展的制约因素	54
三、自身特点及其对社会的需求	56
四、社会支撑的具体构想	59
(一) 管理支撑体系	59
(二) 投入保障体系	60
(三) 物资供应体系	61
(四) 市场流通体系	61

第三 工作总结报告部份

一、前期准备工作	65
二、确定课题研究思路方案和专题提纲	66
三、修改专题提纲并形成各专题报告	67
四、广泛征求意见，修改专题研究报告并形成综合研究报告 ...	68
五、成效	68

第四 附 件

关于完成《地市农科所科技体制改革研究》课题 的工作汇报	72
--------------------------------------	----

综合研究报告

引 言

分布于全国各地的地市级农科所（以下简称地市所）是我国农业科研的前沿阵地，是集科研、开发、推广、服务于一体的重要力量，是农业科研体系中不可缺少的重要组成部分。过去和现在，对实现农业科技进步，促进农业和农村经济发展都发挥了重要作用，做出了巨大贡献。据 1990 年国家有关部门统计，全国地市所达 630 个，职工近 4.7 万名，分别占全国农业科研系列的 56.25% 和 37.22%，有科技人员 20216 名，其中高、中级科技人员分别占了全国农业科研队伍的 24.7% 和 32.72%。他们常年奋战在第一线，硕果累累，效益显著。仅 1990 年，则有 12 项科技成果获国家级奖励，有 214 项获部省级奖励，分别占全国农业科研系列获奖成果的 19.05% 和 24.3%。我省 18 个地市所（站），有 1057 名科技人员，截止 1991 年累计鉴定科研成果 850 项，其中，获奖成果 557 项，占全省农业科研单位获奖成果总数的 53.6%，创造社会经济效益 226 亿元，而国家投资为 1.02 亿元，投资效益比为 1:222，烟台农科所高达 1:457。以农作物新品种为例，我省地市所成立以来共培育审定的农作物品种达 105 个。目前农业推广的主栽品种有一半以上系地市所选育。如小麦品种，全省共审定命名 17 个。其中有 11 个为地市所选育，仅烟台所选育的鲁麦 7 号、13 号、14 号和烟农 15 号等小麦品种即复盖全省小麦面积的近三分之一（2600 多万亩）。所有这些充分证明，地市所是我国农业科研体系中不可缺少、不可忽视、不可代替的重

要科研力量，是科技与经济、社会结合，促进社会主义市场经济发展的纽带和桥梁。因此，必须重视它的改革与发展，在推进市场经济中，发挥它的更大作用。

党的十四大报告再一次明确指出，应当着力提高第一产业即农业的质量，稳步增加产量，必须坚持把加强农业放在首位，全面振兴农村经济。江泽民总书记同时强调指出，我国经济正面临着加速发展、调整结构、提高效益的重大任务，尤其需要全社会提高科技意识，多方面增加科技投入，真正依靠科技进步。在全党加强农业、振兴农村经济的过程中，认真探索地市所改革与发展的路子，深化科技体制改革，进一步发挥地市所这支队伍的积极作用，对贯彻落实党的十四大精神，坚持加强农业，全面振兴农村经济的战略任务，具有重要的现实意义。基于这一点，我们深入进行了地市所科技体制改革的研究。目的在于为宏观管理和领导决策提供科学依据，为地市所深化改革提供思路。

一、地市所的主要特点及改革现状

（一）主要特点

我国地市所大多数建于1958年，30多年来，几经调整，形成了上述这样一个规模和水平。就其隶属关系和领导体制看，基本分为两类：一类归属省农科院，院、地双重领导，如江苏、河北、山西、辽宁、黑龙江、广西等省；一类归属所在地市，按行政区划设立，由省农业行政部门和所在地市管理，如我省则属这类。就其自身工作看，地市所有着与国家、省农业院所类似但又不同的特点，集中反映在下列六个方面：

1、从地理上看，地市所分布于各地区，代表着不同类型的自然条件和生产领域，围绕地方农业区域开展工作，满足地方生产需要。因而有着各自的地方特色和科研开发重点，有着很强的地方性、面向性和适应性。

2、从特点上看，地市所熟悉当地自然资源与生产条件，明确地方生产与经济急需，能够针对实际，因地制宜，描准目标，选定方

向。因而，有着很强的工作针对性、技术先进性和经济合理性。

3、从任务上看，地市所以开发研究为主，科研、开发、推广、服务一体化。既要按照地方需要，运用科学上的发明或发现，开展应用和开发研究，并将研究成果转化为现实生产力，又要成为引进、消化、吸收应用众多农业科技成果的试验场所和示范基地，进行科技成果的再加工和再创造，还要成为地方党政领导及农业部门指导农业和农村经济发展的技术参谋和得力助手。因此，他们的工作具有量多、面广、见效快和效益大的特点。

4、从作用上看，地市所为社会公益型，作用形式是以科技成果和适用技术服务于农民和社会，工作效果集中表现为创造社会财富，取得社会效益，自身经济效益很少，特别是在现阶段农业技术市场发展不健全，并缺乏保护农业知识产权等宏观配套政策的情况下，自身利益很低。

5、从条件上看，地市所大多数处于城郊，毗邻农村，环境苦，条件差，科研设备陈旧，手段简陋落后。工作生活自成体系，小而全，家属就业、子女上学难，信息闭塞，交通不便。

6、从发展上看，地市所发展难。一方面由于国家财力有限，难以更多的投资；另一方面，由于农业科技成果可控性差，区域性强，技术市场发展不全，加之农产品商品率和比较效益低等原因，致使农业科技成果商品化难，难以通过等价交换和有偿转让得到经济补偿。

地市所的上述特点，给人以三点启示，即地市所同国家、省级农业科研单位一样，是一个特殊的生产单位，它们的工作是探索性、创造性和艰巨性的劳动，具有很强的超前性、连续性，必须保持其稳定性，没有稳定的与其特点相适应的诸项驱动和保护政策是不行的；地市所工作有其自身的规律，必须按自身发展规律办事，应避免过多地行政干预；地方所的改革发展既需要自身的顽强拼搏、开拓创新、练好“内功”，更需要外部环境的优化，社会各方面的支撑与保障，这应该是地市所深化改革，加快发展，发挥更大作用的基

本立足点和出发点。

（二）改革现状

1985年，党中央颁布科技体制改革的决定以来，特别是“双放”改革以来，地市所围绕着科研与生产结合，充分发挥科技人员作用，加速科技成果商品化和向现实生产力转化，最大的解放和发展科技第一生产力这一根本目的，从多方面进行了有效的改革，取得了较好的成效。据我省13个地市所调研，普遍调整了方向任务，突出了地方科研工作重点和自身优势；较好地处理了科研与开发的关系，加快了科技成果和适用技术的开发应用；以多种形式长入经济，推动了科技成果商品化；大办服务实体，扩大技术经济创收渠道，增强了自我完善能力。例如由于普遍实行了科研开发、推广服务一体化，科研成果向现实生产力得到了进一步的转化，菏泽农科所大力开发“跃进5号大豆”良种，增产大豆9.78亿公斤，社会增值6.75亿元。青岛农科所突出大白菜良种选育优势，强化良种开发、推广，不仅驰名全国，并且打入国际市场。烟台农科所几年来坚持科研开发并举，推广服务齐抓，不仅使90%的科技成果得到推广应用，而且创社会效益逐年提高。由1985年的1.8亿元，一跃提高到1990年的5.4亿元，去年达6亿元。仅“烟单14号”玉米良种，即在全国8个省市应用，累计推广面积达到1.15亿亩，创社会效益6.12亿元。小麦良种鲁麦14号由于具有抗病、广适、高产、稳产的突出优点，应用面积迅速扩大，全省由1990年的不足20万亩，1992年一跃为1330万亩，一个品种占了全省小麦总面积的五分之一。

上述成效的取得来源于活力、压力和动力的增强。其中，政府和主管部门逐步简政放权、政研分开，扩大研究所自主权，增强了自主经营、自我发展的活力，促进了研究所的转轨变型；改革领导体制，转换内部机制，强化对经济的自觉参与和高度结合意识，充分调动科技人员积极性，增强了研究所服务经济、服务社会的内在动力，促进了科技工作方针的落实；摆脱经费投入渠道单一、经济实力脆弱的压力，积极组织创收，自我完善，提高了研究所自我生

存的能力，促进了自身事业的发展，是最基本的四条特征。例如在领导体制改革方面，全省约有 70% 的所实行了所长负责制，发挥了所长的职能作用，同时加强了研究所党组织的保证、监督与核心作用；普遍增设了开发机构，建立了技术经营实体；重视并进行了人事劳动分配制度的改革，有的卓有成效。如烟台所通过以“破三铁、立两制”为主要内容的“特所试验”，收到了良好效果，初步形成了激励与约束的调控机制。在经济创收方面，据有关部门统计，几年来整个农业科研单位的经济实力有明显提高。1985 年改革起步总收入由 8.3 亿元，提高到 1990 年的 13.8 亿元。其中自身收入由 1.55 亿元增加到 4.18 亿元，自身创收已由总收入的 18.3% 上升为 30.3%。

上述表明，科技体制改革不仅使地市所焕发出新的生机和活力，全面提高了为经济建设和社会发展服务的能力，而且为继续深化改革与发展积累了初步的经验，奠定了有力的基础。

以上所述是地市所现状的一个方面，是主流。但是，从全国和全省调研结果看，地市所还存在以下几个共性问题：

1、就改革本身看，地市所的改革发展很不平衡，对已有政策用的不够好不够活，有的观望等待，有的强调特殊，也有的畏难发愁。原因在于缺乏改革的锐气和开拓的精神。主要表现在领导体制改革不完善，党政工群配合协调不力；产业和组织结构调整不到位，不适应形势和任务的要求；内部管理机制转换迟缓，难以充分调动人们的积极性；社会配套改革滞后，缺乏配套同步。

2、就实际问题看，当前地市所突出存在三个问题。一是自我生存、自我发展的能力低，经济实力脆弱。据全省 13 个所调研，近几年来，各所虽然积极进行技术创收和其它途径的经济创收，但由于事业费基数低（人均多者 3000 元，少者不足 1000 元），物价上涨、职工工资增加，离退休人员增多和社会摊派有增无减等因素，开支逐年增加，经济实力依然脆弱，重当前轻长远的倾向有所滋长，科研开发工作难以向纵深配置，短期化行为加剧，后劲不足；二是科

技术与生产结合、长入经济的能力低，服务环节薄弱。原因既有研究所自身的内在因素，又有外部因素的制约，难以迅速适应社会主义市场经济的需要；三是设施陈旧简陋，工作生活条件差。就全国看，绝大多数所仪器设备陈旧，科研开发手段落后，生活条件急待改善。

二、地市所改革与发展的制约因素

几年来，地市所改革有了初步成效，但基本上是在政策不配套、上下不同步的条件下和外部“气候较冷”的环境中进行的，因而有着很大的局限性。不少改革是浅层次的小改小革，内部机制没有从根本上得到转换，这些都导致了改革发展缓慢，远不适应形势发展的要求。我省和全国地市所大量的调研材料表明，当前影响地市所改革与发展的主要因素，可以归类为两个方面，即内部机制问题——微观障碍；外部环境问题——宏观障碍。在研究地市所改革与发展的问題时，必须对这两个方面的制约因素，进行深入解剖，追根求源，从而有的放矢地描准改革目标和发展方向。

（一）内部制约因素

地市所的基本任务是出成果、出人才、出效益，必须立足于生产和市场，服务于经济和社会。这应该是衡量他们工作的根本标准。而科技体制改革的根本目的，恰恰就是充分调动科技人员的积极性，促进科技与经济的紧密结合，加速科技成果商品化和向现实生产力转化。这表明地市所的基本任务和科技体制改革的目的是统一的。地市所的一切，从指导思想到领导体制，从管理体制到运行机制，从工作计划到实践活动都必须与自身的任务相吻合，与科技体制改革的目的一相适应。否则，便会偏离方向，形成障碍。然而实际上地市所在这个根本问题上却一直未解决好。其原因固然不能全部归咎于地市所，但作为科研单位本身没有真正形成为经济和社会服务的动力机制，应该说是矛盾的主要方面。因此，影响地市所自身改革与发展的内在因素，归根结底是自身机制不适应。具体表现有：

1、没有从单纯科研型中彻底解放出来。主要表现为重科研轻开发，重成果轻效益，重论文轻应用，重理论轻实践。近年来这方面

虽然有了很大改变，但没有从根本上扭转。因此，人们在工作方式上依然固守在科研——成果——论文——晋升的研究框框里，缺乏主动参与市场经济的意识。

2、没有从单纯依赖型中彻底解放出来。主要反映在两个问题上，一方面研究所依赖国家拨款，吃事业费，职工依赖所里发工资、保奖金；另一方面研究所靠国家下达课题任务给科研经费，科技人员依赖所里上课题，给经费。缺乏面向市场自我开拓、自我生存、自我发展的精神与魄力。

3、没有从“一大三铁”中彻底解放出来。由于没有彻底转换内部机制，缺乏激励约束机制，基本上是在吃大锅饭，研究所吃国家的大锅饭，职工吃所里的大锅饭。人事、劳动、分配制度的改革仍停留在粗浅阶段。因此缺乏压力和动力，更谈不上生机和活力。

4、没有从封闭型中彻底解放出来。由于思想禁锢僵化，开放意识不强，信息不灵，渠道不畅，缺乏广泛的交流与联合，因而基本上是闭门自守，各自为战，自成体系，搞小而全，沿循老路，守旧摊摊，难以开创新的局面。

出现上述问题的原因，主要是传统观念和僵化体制造成的。一是观念陈旧。由于历史的原因、社会的影响及陈旧科技政策的导向，研究所和科技人员基本上沿习着传统的科技工作指导思想和思维方式，习惯于陈旧的观念，满足于搞平均主义、吃大锅饭和求稳怕乱的状态。因而严重影响着科技人员积极性和创造性的发挥，缺乏竞争机制，束缚着科技第一生产力的解放。二是体制弊端。长期以来地市所由于受高度集中统一的计划经济影响，一直沿用行政化管理手段和管理方式，工作计划只向上级负责，很少考虑生产和市场，而且凡事采用行政机关化管理，没有体现科研单位的特点。因此，两眼向上，经费靠国家，课题靠上级，长期靠计划经济过日子。而没有把着眼点放在经济市场上和社会需求上。这种严重束缚生产力发展的僵化的管理体制，是造成研究所生机活力不足，科技与经济脱节的重要原因。

（二）外部制约因素

外部制约因素主要指社会诸多因素对地市所的改革与发展产生的影响。其中改革不配套、政策不完善、上下不同步，严重困扰着地市所的改革与发展，从我省和全国调研的实际情况看，集中表现在以下四个问题上：

1、依然缺少真正的自主权，难以自我设计，自我发展。

由于政府未彻底转变职能，没有真正政研分开和简政放权，仍然把研究所当做行政的附属物，统包统揽，干予过多，限制过死，而且多头管理，媳妇难当。所以，所长负责制和研究所的自主权名不符实。在改革与发展问题上受限很大，只能局限于内部小打小闹。例如，不少地市所至今没有人事权，所内机构设置、干部任免，依然由主管部门管理。地市所自身制订的许多配套改革措施，往往受到有关部门的干予和责难，难以执行和落实。

2、缺乏同步改革的外部环境

由于社会改革不配套不同步，研究所改革犹和孤军作战，步履艰难。特别是长期形成的“三铁”顽疾，要一举破除，难度更大，这里除了有人们敏感度高、承受能力差的问题外，主要来自社会环境的干扰，改革的不同步。因此，转换内部机制的核心改革进展迟缓。据调查我省13个地市所劳动人事和分配制度的改革动作都不到位。有些所虽然进行了初步试验，也仅是浅层次的小改小革，很不彻底。因而真正全新的管理体制没有形成，运行机制没有得到根本转换。

3、缺乏优惠性政策

地市所长入经济，主要靠成果输出，创造社会效益。农业科研单位的公益性、社会性决定了它很难以企业的方式直接获取自身的经济效益。为了保护地市所的切身利益，应该有一套适应农业科研特点的保护性政策。如统一收取技术改进费，进行利益返还，鼓励吃自己的“优势”和“成果”；再如应改革现行事业费包干管理办法，事业费基数应与各所的实际贡献挂钩，防止鞭打快牛。另外，应制定特别优惠的科技贷款政策、税收政策、城市建设配套政策等等。然

而，目前对农业科研成果尚没有专利保护和知识产权保护，还缺乏向农业科研单位倾斜的优惠和保护措施，这就严重地制约了地市所的生存与发展。

4、缺乏社会各部门的支撑与保障

地市所的困境还突出表现在社会支撑方面，其发展受到人才、资金、物资等诸多方面的困扰。现在的情况是不仅投入渠道不畅，必需的条件没有保障，而且就是农业部门自身的支撑也不得力，例如农业教育、科研与推广的结合问题，三者本来是一个有机的整体，只是层次的分工各有侧重，理应按照教育、科研、推广相协调相促进的机制运行，实行人财物的综合利用，合理配置。然而，实际上缺乏农业主管部门的具体统筹、组织和领导，依然是各行其事，难以协作，削弱了整体功能的发挥。

从上述内外两个制约因素剖析不难看出，地市所的改革与发展，必须内外两个轮子一齐转，两转并举，配套联动。内部转换机制，注入活力；外部支撑保障，优化环境。前者是催化剂，后者是加速器。

三、地市所改革与发展的重点与对策

（一）改革重点

江泽民同志在十四大报告中强调指出：“科技工作要面向经济建设主战场，在开发研究、高新技术及其产业、基础性研究这三个方面合理配置力量，确定各自攀登高峰的目标。”同时指出：“通过深化改革，建立和完善科技与经济有效结合的机制，加速科技成果的商品化和向现实生产力转化。”这不仅指明了整个科技界深化改革的方向和任务，也是地市所改革与发展必须遵循的指导方针。因此，作为社会公益型开发研究的地市所，必须以面向经济主战场、加速科技成果商品化和向现实生产力转化这一方向任务作为自身改革发展的总目标。地市所深化改革、加速发展的重点是：

1、建立健全适应市场经济的管理机制。

党的十四大报告把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标。这是社会主义经济理论的重大突破。由单一计划经