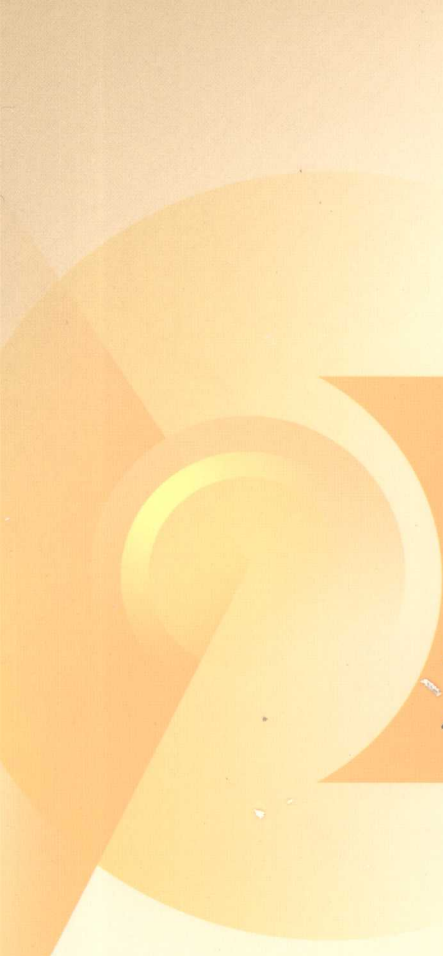




聚焦**中国科技** 发展若干重大问题

2004 年软科学要报汇编

科学技术部办公厅调研室
中国科学技术促进发展研究中心

 科学技术文献出版社

G322
23

聚焦中国科技 发展若干重大问题

2004 年软科学要报汇编

科学技术部办公厅调研室

中国科学技术促进发展研究中心

图书在版编目(CIP)数据

聚焦中国科技发展若干重大问题——2004 年软科学要报汇编/科学技术部办公厅调研室,中国科学技术促进发展研究中心编. —北京:科学技术文献出版社,2005. 3

ISBN 7-5023-4962-6

I. 聚... II. ①科... ②中... III. 软科学—研究报告—中国—2004
IV. G322

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 017898 号

出版者 科学技术文献出版社

地 址 北京市复兴路 15 号(中央电视台西侧)/100038

图书编务部电话(010)68514027,(010)68537104(传真)

图书发行部电话(010)68514035(传真) 68514009

邮购部电话(010)68515381 (010)58882952

网 址 <http://www.stdph.com>

E-mail:stdph@istic.ac.cn

策划编辑 科文

责任编辑 马永红

责任校对 赵文珍

责任出版 王芳妮

发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销

印 刷 者 北京昌平百善印刷厂

版(印)次 2005 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开 本 16 开

字 数 200 千字

印 张 12.75 印张

印 数 1500 册

定 价 26 元

编 委 会

主 编 梅永红

副主编 王 元

委 员 (按姓氏笔划排序)

王晓松 李志红 何馥香 张炳清

罗 晖 郑彦宁 胥和平 胡 钰

赵 刚

前 言

2004年,中国科技事业又一次站在了振翅高飞的新起点上。科技体制改革取得新的进展,科技发展环境不断改善,自主创新能力不断加强,科技竞争力显著提高。广大科技工作者以聪明才智和不懈努力,为国家经济建设和社会发展做出了突出贡献。与此同时,面向2020年的国家中长期科学技术发展规划蓝图初现,将激励和指引全国千百万科研人员,发奋图强,立志登攀,推动中国科技迈向新的高峰。

纲举则目张,事半而功倍。战略研究在科技事业的发展中发挥了重要作用,推进了我国实现决策科学化、民主化的进程。今后一个时期,提高战略研究和政策研究能力是加强科技宏观管理的重要内容。由于我国经济和社会发展正处于重大转折和变革时期,新情况、新问题层出不穷。为此,我们一方面应当在事关全局的科技、经济和社会发展重大战略问题上开展研究,主动和有效地服务于决策;另一方面还要从战略层次上审视和处理与科技工作相关的重大问题,进一步明确科技工作的战略方向和重点,为科技工作有效开展提供有力的支撑。我们应该注重发挥科技界的优势,围绕政府关心的重大问题出思路、当参谋,提高服务于科技工作全局、服务于国家战略目标的能力。

改革开放以来我国的软科学事业得到蓬勃发展,为战略研究提

供了坚实的基础和人才储备。近年来,科技部办公厅调研室通过国家软科学研究计划和科技发展重大问题调研,针对科技发展战略、国民经济与社会发展的重大战略性、前瞻性问题,组织多部门、跨领域的专家学者,采取理论与实际相结合的方式开展了一系列研究,形成了一批高质量的研究成果。其中一些研究成果,不仅有效地支撑了科技部门的决策,也在一定程度上影响了国家政策和总体战略部署。比如,对我国航空、汽车、船舶等支柱产业创新能力和发展战略的研究,得到了中央、国务院有关领导的重视,对产业政策产生了积极影响;对我国中医药发展战略以及中医药防治重大疾病的实证研究,得到了国务院主管领导的肯定,直接推动了中医药在防治 SARS 和治疗艾滋病等方面发挥了重要作用;对我国在全球化条件下积极利用全球各类战略资源的研究,为各领域拓展国际发展空间提供了战略依据。与此同时,一支高素质的研究队伍正在形成,这支队伍不仅有很多经验丰富的院士、资深专家和学者,而且有一大批年轻的研究人才也正在不断加盟,为战略研究增添了新生力量。

为了让更多的读者分享国家软科学研究计划和科技发展重大问题调研的成果,我们精选了部分报告,汇编成册,以飨读者。

编 者

目 录

我国农村治理状况和改革路径	(1)
关于发展我国中药标准的政策建议	(10)
军民融合的内涵与特点	(19)
国际经验对我国建立军民融合创新体系的启示	(25)
全球科技资源利用中的战略问题	(30)
“自主创新”是未来中国科学技术发展的必由之路	(36)
中国科学技术大学少年班人才流向分析	(47)
新疆科技发展战略选择的六大区情基础	(55)
关于我国中长期科技发展若干问题的思考和建议	(64)
对通用与奇瑞知识产权纠纷的思考	(71)
美国利用科技力量应对危机的经验及启示	(82)
由产业经济学论我国 Linux 软件产业政策支撑体系	(90)
当代世界危机的特点及政府管理变革	(100)
粮食产量预测与我国粮食安全	(109)
土地问题已成为农民维权抗争的焦点	
——关于当前我国农村社会形势的一项专题研究	(116)
对我国食物安全问题的新观点、新结论和新建议	(123)
阿尔泰次区域合作的战略意义和对策建议	(133)
我国技术工人队伍建设问题研究	(142)

远离喧嚣 克服浮躁

——关于进一步完善科研管理的思考 (152)

对“建设玉米经济系统工程”的几点分析 (157)

技术路线图:决胜创新之道和创导未来的新方法 (165)

原产地域农产品保护的现状及政策建议

——以山东莱芜市的“三麻一辣”产业发展为案例 (174)

农业植物新品种保护的基本现状及政策建议

——以吉林农科院为案例 (178)

江苏省船舶工业发展环境及科技创新 (183)

我国农村治理状况和改革路径^①

于建嵘 中国社会科学院农村发展研究所

随着市场经济的发展,尤其是农村税费改革的深入,目前我国在农村治理方面出现了一系列的问题,对现行的治理体制进行深入而系统的改革已势在必行。

一、农村治理结构的基本特征

我国现阶段农村治理结构的特征为:乡镇作为农村最基层的一级政权直接代表着国家行政权力对辖区内的公共事务进行组织、调控和管理;乡镇以下则实行了以村民为公共参与主体的自治体制。

1. 乡镇政权组织是农村治理的主导性力量

近20年来,我国的乡镇设置在数量上发生了显著变化,其一是乡镇总数不断减少;其二是建制镇的数量在不断增加(见图1)。2003年由于国家暂停了撤乡并镇工作,乡镇在数量和结构上没有太大的变化。

全国在乡镇政权的组织体制和职能设置方面既有一些差异,也有共同性,即乡镇党委是执政党的基层性组织,是“乡政”体制的核心。乡镇人民代表大会是本乡镇的地方国家权力机关,要在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。乡镇人民政府作为人民代表大会的执行机

① 2003年国家软科学研究计划项目《当前我国农村若干重大问题实证分析与政策建议》阶段性成果

关和基层的一级国家行政机关,具有行政管理职能、经济宏观调控职能、社会服务和社会保障职能。

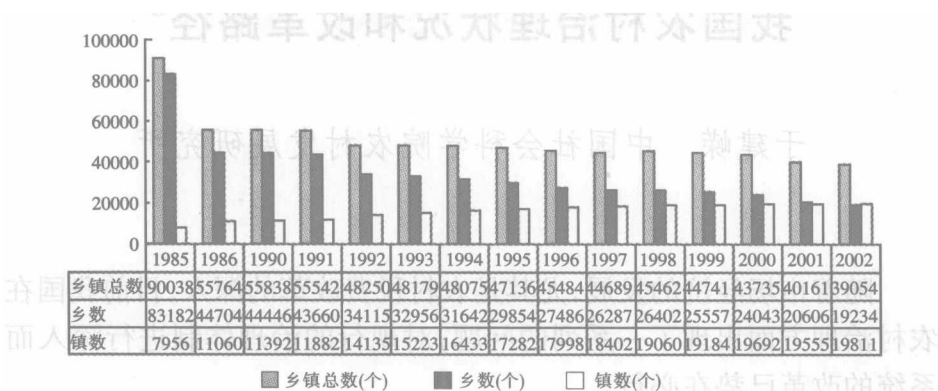


图1 全国乡镇数量变化状况

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关年度的统计资料计算列表

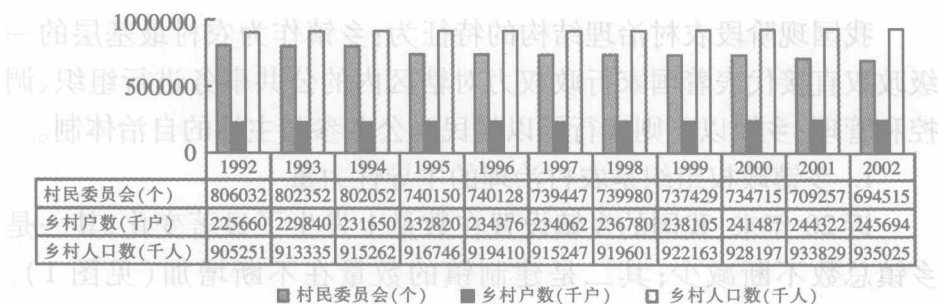


图2 全国村民委员会与乡村户及人口变化状况

资料来源:根据《中国统计年鉴》相关年度的统计资料计算列表

目前,就乡镇政权体制而言,存在诸如党委一元化领导和一体化运作的现状与党政分开的改革目标及乡镇长负责制之间的冲突;乡镇人民代表大会的法定权力受到一定程度虚置;政府职能部门条块分割,乡镇政府的管理职能受到支解,县级职能部门设立的分支或派出机构使乡镇职能部门化,从而使乡镇权力的运行难以发挥整体效能等问题。

2. 村民自治组织是实现农村治理的基础

村民自治的主要组织形式是村民委员会。近十年来,我国村民委员会在数量上主要呈现出逐渐减少的趋势;但与村民委员会相联系的乡村户数和人口都在增长(见图2)。

与村民委员会并存村级正式组织还有村党支部及村民兵营、村妇联、村共青团及村民小组,它们都是国家在农村最基础的政权组织,但都不是政府组织。在农村,还有许多非正式组织诸如以修族谱、祭祀祖先和参加带有宗族色彩的节庆娱乐活动为目的的宗族组织及村民实现经济合作、自我管理和自我娱乐的组织如红白事理事会、老年人协会、经济合作组织、农民专业协会、文化团体等。

二、农村治理中存在的问题

当前,我国农村治理体制存在着许多问题,其表现主要有以下三方面:

1. 治理能力的区域性不均衡

我国乡镇治理能力最突出的特征是区域性不均衡,东部的社会发展和控制能力要强于西部和中部,这种状况与乡镇规模和经济水平有关。

从户数和人口看,我国乡镇的治理规模是东部大、中部次之、西部较小(见图3)。

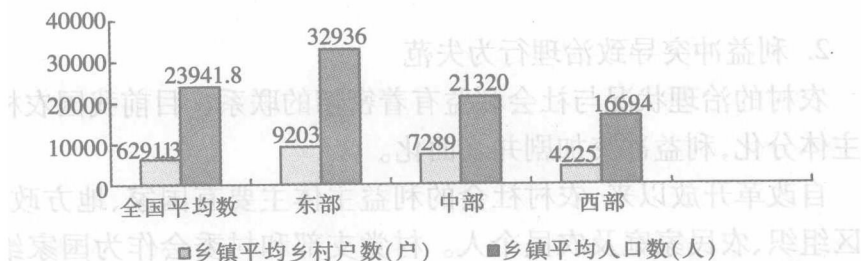


图3 我国乡镇分区域治理规模状况

资料来源:根据《中国统计年鉴2002》相关资料计算列表

另外,从经济水平和财政状况来看,也表现出了明显的区域性差异。据国家统计局农村社会经济调查总队统计可看出(见图4),东部地区的经济总收入和财政收入远高于中、西部地区,而东部地区由于其经济总体发展水平和财政收入较高,乡镇政权促使社会和经济的发展能力及社会控制能力相对较强;中西部地区的许多乡镇财政状况十分困难。据对全国81个农民负担监测县调查,乡镇平均债务额1098.6万元,平均净负债708.2万元,目前全国65%的乡镇共负债达3200多亿元,其中以中西部欠发达地区最为严重。这些地区的乡镇濒临破产的经济状况已严重地制约了乡镇政权的施政能力。此外,中部地区的各乡镇处于经济发展的初期,在东部经济发达地区的影响下,往往有超越财力的兴政劳民之举,在不同程度上激化了各种矛盾而引发社会冲突。

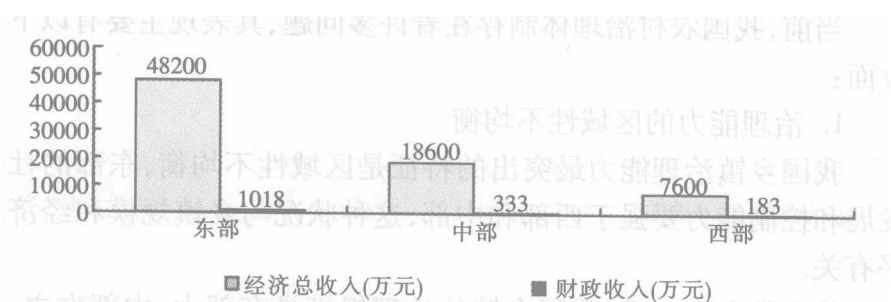


图4 1999年各区域乡镇的经济总收入和财政收入

资料来源:《中国农村乡镇统计概要2000》综合报告部分

2. 利益冲突导致治理行为失范

农村的治理状况与社会利益有着密切的联系。目前我国农村利益主体分化,利益冲突加剧并表面化。

自改革开放以来,农村社会的利益主体主要有国家、地方政府、社区组织、农民家庭及农民个人。村党支部和村委会作为国家给予一定政治地位的乡村权力中心,首先是政府在社区的代理人,但由于国家严格的科层制度,他们与国家之间的利益缺乏真正而直接的联

系,这就决定了他们对社区利益的关注和保护。村民小组作为集体土地的所有者,其权利又受到村委会的支配。家庭联产承包责任制确定了家庭经济的自由权利,村民自治确定了农民的政治权利。农村利益主体这种错综复杂的关系和身份特征,决定了在现实的乡村政治中,各种权力相互交错,体制性规则和习惯性手段相互兼容。

受利益关系的制约,乡村治理行为失范现象就表现得非常突出。就国家政府而言,为了加强对农村社会的控制,建立了超规模的乡镇干部队伍,却不承担其费用。一方面,国家需要依靠强大的乡镇体制来管制农民;另一方面,国家又要防止乡镇对农民进行无限制的剥夺。虽然,国家为此相继采取了一系列的制约措施,其作用却十分有限,许多措施都被农村基层政权消解。由于自身独立利益的存在,乡镇政权的职能和行为方式存在着明显的以获利为目标的企业化倾向,乡镇政权也因此成了一个庞大的消费性机构,它既依靠权力收费,又利用权力参与各种经济活动,加重农民负担成为必然。对乡镇干部个人而言,特别是个别自身修养不高的干部,在不对称信息状况下,一旦有将组织力量运用到极限的条件,就会受利益驱使,为自己谋取私利,收受贿赂、敲诈勒索、大吃大喝、假公济私等。

乡镇体制还存在着基层政府及干部的行为有强制的暴力趋向。在市场经济形势下,政治动员的效力也因农民的抵制正逐渐消失。农村基层政权为了完成上级分派的任务,被迫采用强化政权机器等手段来填补社会动员资源的缺失。这样,一方面造成政权机器的扩张,另一方面又使政权趋向于暴力化。由此引发了一系列的农村群体性事件。这些事件存在着明显特征。首先,政治型事件增加,冲突主题较为集中;其次,组织化程度提高,出现一批组织领导者,新型的农民利益表达组织的初型已经萌生;最后,冲突形式逐渐升级,存在暴力化趋向。乡镇政权处于从农村获利和维护农村安定的两难之中。

3. 自治组织的制度性障碍

村级自治组织是农村治理的基础,但由于存在某些制度性障碍影响到其作用的正常发挥。这些制度性障碍主要表现在如下两个方

面:

首先,国家行政权力与村庄自治权之间具有不协调性,使村级自治组织具有行政化的倾向。据法律规定,村民委员会与乡镇人民政府的关系是指导、支持和帮助与协助工作。而现实中,为了使村级组织和干部更多地关注政府的利益,乡镇政府总是力求采取措施来加强对村民委员会的控制和“指导”。尽管《村组法》的贯彻执行,使村民的民主意识有所增强,但村委会行政化倾向仍然十分严重,承担了部分政府职能。

其次,村级自治组织之间的冲突,尤其是村委会直选后,党支部和村委会成了“两张皮”,在村级治理中不相互配合。理论上,村党支部是执政党在乡村社会的最基层组织,对社区事务并不具有特别的制度性权力。事实上,村党支部成了一种制度性的公共权力组织,掌握了乡村社会的主要公共权力,并在村级正式组织中处于领导核心位置。村党支部对村庄的领导远远超过了所规定的权力范围,出现越位行为,其权力基本上包括了所有的公共事务领域,并且经常直接处理和决定村庄公共事务,甚至处理村民之间的纠纷。

三、实现农村治理转型需要制度创新

我国农村治理存在的问题,影响着社会的稳定和发展。为有效解决这些问题,需要进行制度创新,以实现农村治理的转型,可以从如下几个方面进行探讨:

1. 乡镇直选和社区自治

改革开放以来,针对乡镇机构的多次改革并没有解决乡镇管理体制存在的问题。据国家对全国 1020 个有代表性乡镇的抽样调查,平均每个乡镇内设机构为 16 个,其人员平均 158 人,超过正常编制的 2~3 倍;平均每个乡镇部门单位为 19 个,其人员达到 290 余人,有的甚至超过 500 人,严重超编。自 1998 年开始,四川、广东、山西和河南等地农村相继进行了乡镇长选举改革的试验,主要形成了六种模式,即直选、公推公选、三轮两票、乡镇人大代表直接提名选举、

对镇级主要领导干部进行信任投票和海推直选。这些改革实验为化解目前日益严重的农村政治危机提供了新的思路,并具有制度创新的意义。但是,这些改革都是在目前乡镇体制框架内进行,不能解决目前乡镇政权作为国家行政体制的一环所承受的科层性压力;而且,地方领导人直选依赖的制度性基础是地方自治,如果不建立乡镇自治体制,乡镇长直选也难以持续发展。

作为改革目标的乡镇自治是一种社区自治,它是以现行的村民自治体制为基础,并非村民自治的简单延伸。实践表明,只要有适合国情的规则体系,乡村社会是可以通过民主选举的方式形成有利于社区发展的“公共意志”并处理好“地方公共事务”的。从目前看来,可以考虑撤消乡镇政府,建立乡镇自治组织;健全和强化县级政府职能部门派出机构(如公安、工商、税收、计生、教育等);充实和加强村级自治组织;大力发展农村经济中介组织;开放农会等农民利益代表组织。在此基础上,乡镇自治组织还可考虑建立公决制和听会制。

2. 任职创新和村庄秩序

近年来,为了解决村级自治组织之间存在的不协调,各地进行了一系列的探索和改革,其中最具制度意义的就是“一肩挑”和“两票制”。所谓“一肩挑”是指在村党支部和村委会成员交叉任职的情况下,村党支部书记和村委会主任由一人担任,其目的是为了“减人、减事、减机构、减支出、减摩擦”。这种做法的确对压缩村干部数、减轻农民负担、减少“两委”摩擦起到了一定的作用。但是,一些地方在村委会换届选举中硬性规定村支书和村主任“一肩挑”要达到一定的比例,并在村委会选举中采取某种不当方式或不合法的选举,侵害了村民的合法权益,妨碍了村民自治的发展。所谓“两票制”,就是选拔村党支部书记由群众投信任票,党员投选举票。根据任职条件,在广泛推荐候选对象和资格审查后,召开村民代表和党员大会进行投票,确定一定数量的初步候选人,并进行公示,接着组织群众、党员投信任票,确定预备候选人,再进行党内选举,以得票多少为序确定差额正式候选人,通过竞职演讲后,由党员大会差额选出村党支部书记,报乡镇党委审批。“两票制”的主要特点是增加了一张民意

票,使得一些优秀人才脱颖而出,并在一定程度上增强了村支书的群众意识和宗旨观念。然而,“两票制”中,“两委”各自的职责划分和如何相互协作,默契配合,还有待于进一步的探索。

还有一种改革,就是扩大村民自治组织的经济功能,使之向集体经济组织方向发展,即所谓的“新集体主义”的村治模式。理论上,村民自治是一种社会资源,其资源性表现在:运作具有成本效益核算;对外部社会资源配置效益中的作用。村民自治制度通过对乡村社会各利益主体之间权利和义务的确定,使社会成员在活动范围 and 如何行使权利等问题上有了较为清晰的空间和条件,使社会资源合理配置。现实中,由于村级财务状况,使村民委员会的社区性职能有很大差异。目前全国许多村民委员会基本上没有集体经济,有的一直是负债运行,所以其能用的经济资源十分缺乏。事实上,村民自治仅解决村庄内部的秩序及村庄与国家体制之间的秩序,并未解决也不可能解决村民与社会,尤其是村民与市场的关系。村民在市场化过程中再组织的根本性出路是,通过农业生产要素资本配置的组合方式来满足农业市场化的组织性需要。从目前中国乡村社会政治状况和各种组织资源来看,最为现实和有效的市场化组织就是以平等主体为基础的,通过契约方式建立的具有明确的权利和义务关系及合理退出机制的会员制合作组织。

3. 社团组织和社会稳定

农村治理转型还需要建立具有不同功能和形式的农民社团组织,提高农民的组织化程度,其中主要的是农民经济合作组织和权益保护组织。

截至 1999 年底,全国约有 14 万个农村专业合作组织。这些组织一般以农民为主体,按合作制或股份合作进行组织,以实现自我管理、自我服务、自我发展,以通过各种有效的形式把农民引入市场。2003 年《中共中央、国务院关于做好农业和农村工作的意见》中指出,农产品行业协会和各种专业合作组织,是联结农户、企业和市场的纽带,对提高农民的组织化程度、转变政府职能、增强农业竞争力具有重要作用。为推动农产品行业协会的发展,政府应赋予协会必

要的职能和手段,抓紧组建重要出口农产品的行业协会,加快制定有关法律法规,引导农民在自愿的基础上,按照民办、民管、民受益的原则,发展各种新型的农民专业合作社。已有的农产品行业协会要适应新的要求,进行合理调整和改组、改造,加强行业自律。

目前,农民权益保护组织大都还处于自发、非正式阶段。主要表现为:其一,它们的存在具有一定的法理依据,却未获得政府有关部门在程序上的认可,属于“非正式”组织;其二,其组织形态上,它还是一种非结构的软组织,其内部虽有一定的分工但缺乏系统性和支配性,没有建立明确的科层制;其成员也没有明确地加入和退出的程序;相互之间没有建立明确的权利和义务关系;组织自身没有经常性的经济来源,其活动经费依赖其成员和群众的自愿援助。总之,要实现农村治理的转型,需要在法律上给予这些农民维权组织应有的地位,让它们能够对农村社会稳定负起法律责任和政治责任。

参考文献

1. 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2003. 北京:中国统计出版社,2003
2. 国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村乡镇统计概要 2000. 北京:中国统计出版社,2000
3. 黄卫平,邹树彬. 乡镇长选举方式改革:案例研究. 社会科学文献出版社,2003
4. 崔士鑫. 两票制:村民自治新探索. 人民日报,2000-11-01
5. 韩方明. 重建农会:探索中国农民权益保护的新途径,中国农民权益保护. 中国经济出版社,2004