

社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书

新疆科技特派员制度 政策支持 与评价体系研究

高峰 主编



中国农业科学技术出版社

社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书

新疆科技特派员制度 政策支持 与评价体系研究

高峰 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆科技特派员制度政策支持与评价体系研究/高峰
主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2007.6
(社会主义新农村建设中的“三农”问题系列丛书)
ISBN 978-7-80233-294-2

I. 新… II. 高… III. 农业技术—农业推广—研究—
新疆 IV. F324.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 073645 号

责任编辑 梅 红 徐 毅
责任校对 贾晓红 康苗苗

出版发行 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010) 62150862 (编辑室) (010) 68919704 (发行部)
(010) 68919703 (读者服务部)
传 真 (010) 62189012
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 新华书店北京发行所
印 刷 者 河北省欣航测绘院印刷厂
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 20.25 插页 3
字 数 520 千字
版 次 2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷
定 价 98.00 元

————— 版权所有·翻印必究 —————

《新疆科技特派员制度 政策支持与评价体系研究》

编 委 会

主 编 高 峰

副主编 张 雨 黄 娟

编 委 刘智敏 李周为 潘淑春 王飞飞
任红松 刘秀杰 刘红芝 潘志军
樊 庆 孟燕萍 朱媛娇 白希泰
王凤忠 倪 葭 许奇峰 张晓立
马铁铮

序 言

科技特派员制度起源于群众的需要、基层的探索和实践的创新，是在总结提炼基层实践经验的基础上，由政府积极推动，将科技、管理等现代生产要素植入农村的一个新机制的探索；是我国农村和农业生产体制不断深化改革，促进科技与经济有机结合、科技人员与农民有机结合的必然产物。这一制度的创新，从福建南平发起以来，在全国各地得到广泛推行和不断创新，推动了农业产业结构调整，促进了“三农”问题的有效解决。目前已在全国 27 个省（自治区、直辖市）的 593 个县市实施。

新疆自 2002 年开展科技特派员制度试点工作至今，2007 年已经在全疆全面推行，有 1500 多名科技特派员深入农村，为新疆农业和农村的发展做出了巨大的贡献，并逐步形成了“以人为本，分类指导，突出特色，注重实效”的新疆模式。新疆维吾尔自治区党委副书记努尔·白克力同志在全区科技特派员制度试点工作会议上强调，要积极探索、勇于实践，大胆突破一些传统思想和体制的束缚，在实践中不断创新科技特派员工作的体制和机制，探索建立一套较为系统科学的科技特派员工作效果评估体系，促进科技特派员制度试点工作持续健康发展并不断推上新的台阶。

为此，新疆在开展科技特派员制度试点工作实践的基础上，进行了一些前瞻性思考和创新性探索。先后完成了《新疆农村科技工作制度创新与新工作平台构建研究》和《大力推进科技特派员制度，创新服务“三农”科技体系》的调研报告；开展了新疆维吾尔自治区科学研究和技术开发计划项目《新疆科技特派员制度政策支持与评价体系研究》、软科学研究项目《科技特派员制度长效机制研究》、联合国开发计划署与科技部合作项目《中国农村科技扶贫

创新与长效机制探索》等课题的研究工作；在参考、借鉴了软科学研究项目《贫困地区科技能力建设的问题与对策研究》和《农民科技合作组织运行模式研究》等的部分研究成果基础上，对科技特派员制度政策支撑体系与评价体系进行了较为深入的研究，提出了一些具有借鉴作用的思路、观点和方法，把这些研究成果汇集成《新疆科技特派员制度政策支持与评价体系研究》一书并出版，是非常有意义的。

该书以发展经济学、西方经济学、农业推广学、系统学等理论为基础，采用定性研究和定量分析相结合、规范研究和实证研究相结合的研究方法，在全面总结、分析科技特派员制度产生、发展历程的基础上，概括科技特派员制度的内涵；在归纳、总结新疆科技特派员制度工作现状、成功经验的基础上，针对科技特派员制度深入、稳定、持续发展面临的问题，深层剖析，提出了以市场机制为主、政府引导为辅的科技特派员制度长效运行机制，构建了科技特派员制度政策支持与评价体系。

新疆是科技部和联合国开发计划署开展“中国农村科技扶贫创新与长效机制探索”合作项目的重点省区之一。在实践中，新疆逐步构建和完善了科技特派员制度政策支撑体系与评价体系，把科技特派员分为指导服务型 and 创业示范型两大类加以引导和规范管理的创新做法，对全国推行科技特派员制度有重要的借鉴意义。

刘巍华

2007. 6.18

目 录

绪论	(1)
第一章 科技特派员制度的起源	(9)
一、南平市实施科技特派员制度的背景	(9)
二、南平市实施科技特派员制度的主要经验	(11)
三、南平市实施科技特派员制度的基本成效	(13)
第二章 全国科技特派员制度的基本定位与实施进展	(15)
一、科技特派员制度的基本定位和支持方向	(16)
二、科技特派员制度的基本目标	(18)
三、科技特派员制度的实施进展情况	(20)
第三章 新疆科技特派员制度试点工作现状	(24)
一、政策支持	(24)
二、运行模式	(26)
三、运行机制	(29)
四、科技特派员的考核评价	(31)
五、试点工作产生的效果	(32)
第四章 新疆科技特派员制度成功经验及存在问题	(36)
一、成功经验	(36)
二、存在问题	(39)
第五章 影响科技特派员制度的主要因素	(41)
一、政策与体制	(41)
二、利益与风险	(43)
三、知识与能力	(48)

第六章 科技特派员制度的长效机制研究	(53)
一、宏观调控机制	(53)
二、供求均衡机制	(55)
三、人才流动机制	(57)
四、利益驱动机制	(59)
五、风险防范与补偿机制	(60)
六、信息传递机制	(61)
第七章 建立科技特派员制度长效机制的政策支持体系	(62)
一、农村经济与社会发展目标	(62)
二、科技特派员制度试点工作的总体目标、发展 思路、工作重点	(64)
三、科技特派员制度试点工作的政策支持体系	(67)
第八章 建立科技特派员制度长效机制的评价体系	(78)
一、构建科技特派员制度评价体系的客观必然性	(78)
二、构建科技特派员制度评价体系的目的意义	(80)
三、评价原则	(82)
四、科技特派员制度评价指标体系	(82)
五、法人科技特派员绩效评价体系	(98)
六、不同类型、不同地区科技特派员评价体系	(102)
七、评价结果的使用	(103)
典型经验 1 以大带小 点面结合——阜康市	(107)
典型经验 2 主动试行 不断创新——吐鲁番市	(117)
典型经验 3 大力支持 稳步发展——巴里坤哈萨克自治县	(127)
典型经验 4 聚集团队力量 提高服务效果——莎车县	(134)

典型经验 5 推广无公害农产品生产关键技术的特派员 ——崔元珩	(142)
典型经验 6 推广胚胎移植技术 促进现代畜牧业发展 的特派员——依力哈木·卡哈尔	(145)
典型经验 7 推广无核白葡萄预冷技术与冬季贮存技术研 究与产业化的特派员——克依木·玉拉音	(147)
研究成果跟踪调研报告	(150)
疏附县科技特派员制度试点工作调研报告	(151)
阿克苏市科技特派员制度试点工作调研报告	(169)
库尔勒市科技特派员制度试点工作调研报告	(180)

绪 论

一、科技特派员制度的含义

科技特派员是为了充分发挥科技是第一生产力的作用,促进农业科技成果的转化,同时为了实现个人价值而深入农业、农村生产第一线进行科技服务或创业的科技人员群体。科技特派员是科技进步的推动者,科技知识的传播者,科技成果的推广者,国家政策的宣传者和执行者。

科技特派员制度通过利益共享与风险共担、市场主导与政府引导相结合的机制而建立的。促进科技人才到农村基层开展科技服务和创业的制度,是实现传统农业向现代农业转变过程中促进农村生产力发展的新型生产关系,是有效解决“三农”问题的生产方式、经营方式、管理方式、组织方式的创新型变革。科技特派员制度提高了农村社会分工的专业化水平和农民的组织化程度,促进了科技人才、科技成果、管理、土地、资金等生产要素在农村的有机结合与合理流动。

科技特派员制度源于群众的需要、基层的探索和实践的创新,以农民和科技特派员为主体,以满足农村科技需求为根本出发点,是自发形成并在政府的推动下以科技、管理等现代生产要素植入农村的重要载体,是我国农业和农村进一步深化改革中,科技与经济结合以及科技人员与农民结合的必然产物。满足“三农”需求是其根本出发点;机制创新和体制创新是其灵魂;实事求是、因地制宜是其生命力所在;市场机制与行政推动相结合是其动力源泉。该制度提高了劳动力、资金、技术要素的生产效率,充分调动了各种社会资源,促进了农业科技进步和农村经济发展。

科技特派员制度不同于“科技下乡”和“科技进村”活动,是把短期行为转为长期行为;不同于科技副职,是把对基层的行政领

导转为直接的参与农村生产实践；不同于传统的农业科技推广体系，是把生产咨询行为转为与农民结成利益共同体和面向市场需求的经济行为；不同于“定点扶贫”，是把农村的脱困解难转为示范带动；不同于机关的“分流下派”，是把干部的被动锻炼转为主动发展，使广大科技干部的人生价值得到最直接的体现；也不同于简单的技术服务，是把个别项目的个别行为转为依托农村科技大户和农村行业协会，注重农产品品质、品牌、专利和标准，兴办农村龙头企业，实现了产供销的集成运作和系统运转。通过制度创新和人才资源的重新配置，带动了当地特色资源的开发和市场资源的进一步做大，实现了科技与农村经济的紧密结合。

二、科技特派员制度的主要特征

科技特派员制度的特征主要体现在以下几方面：

一是多部门的协调管理。科技特派员制度采取了科技部门与人事等部门牵头组织，农业、林业、水利、畜牧、金融等部门协调的多方参与模式，充分调动、整合多个部门资源，共同服务“三农”。

二是长期性、主动性的科技服务和创业支持。传统的农业推广模式是由政府、农业推广部门根据所掌握的技术、人员、资金等情况而形成的自上而下的技术推广服务体系，具有被动性；而科技特派员制度是以农民和科技人员为主体而形成的自下而上的农村科技服务体系，该制度充分考虑了农民的实际需求和科技人员的切身利益。

三是通过市场主导与政府引导相结合的机制，使科技服务与创业业绩和利益报酬挂钩，变“要我下乡”为“我要下乡”。

四是综合性的经营服务。科技特派员制度将科技、资源、生产、市场统筹安排，有利于实现科技供给结构、农业产业结构、市场需求结构的协调一致。

五是实行项目推动，根据科技人员的技术专长和意愿确定选派方向。一方面围绕各地主导产业及农民的实际需求选派科技人员；

另一方面各地根据当地实际情况和项目实施需要选择科技人员，形成项目选人和人选项目的双向选择机制。通过双向选择，建立择优机制，在实践中不断提高科技与农业结合的效果。

六是实行紧密型承包。鼓励科技特派员与农民尤其是专业大户、龙头企业结成利益共同体。科技特派员既可以与农民、龙头企业签订超收分成、减收包赔的紧密型承包合同；可以投资农业生产；也可以引进资金和项目从事经营服务。逐步使科技服务从无偿向有偿转变，与农民、龙头企业结成“风险共担、利益共享”的经济共同体。

七是整合科技力量，创新运行体系和模式。按照分类指导的原则，将农口科技人员优化配置和整合，组成符合市场经济需要的新型科技服务团队和网络，充分发挥科技人员的规模优势，及时有效地为农民提供全方位的科技服务。

八是以人为本，创造良好环境，构建和谐关系。从科技人员的价值和维护农民利益的角度出发，制定和完善一系列相关政策，把供求协调机制、利益共享机制作为科技特派员制度的核心机制，使科技人员与农民的关系不再是简单的服务与被服务的关系，而是形成双方的协作互动、共赢互利的关系。

三、开展科技特派员制度试点工作的意义

国务委员陈至立明确指出，科技特派员制度试点工作的显著效果充分证明了这一新生事物符合科学发展观，符合社会主义市场经济规律，要充分发挥科技特派员制度在农村科技工作中的重要作用。科技特派员制度的成功实践，对于促进“三农”问题的解决，加快社会主义新农村建设，建设创新型国家都具有十分重要的意义。

1. 开展科技特派员制度试点工作是建设社会主义新农村的重要举措

建设社会主义新农村是贯彻落实科学发展观，统筹城乡发展，构建和谐社会的伟大实践。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文

明、村容整洁、管理民主”的要求，科技特派员组织开展科技培训，培育和造就了“有文化、懂技术、会经营”的新型农民，把农村巨大人口压力转化为人力资源优势，转化为持续推动社会主义新农村建设的力量源泉，活跃了农村经济，他们已成为建设社会主义新农村的一支生力军。

2. 开展科技特派员制度试点工作是促进现代生产要素植入农村的有效途径

科技特派员制度是一个开放的系统，把农村与城市、局部与整体联系起来，使现代管理制度与市场流通相结合，实现了科技资源和科技人才跨地区、跨行业、跨学科的流动并按照市场经济规律优化配置和重新整合；打破了旧有的观念和习惯，与农民结成利益共同体，把资金、技术、信息、管理等新的生产要素有效地配置到农业生产体系中；应用高新技术改造传统农业，培育了新的经济增长点，推动了农村技术市场和资本市场的初步发展，增加了农业的科技含量，加快了产业化进程，带动了新的社会化分工与协作，有力地促进了传统农业向现代农业转变。

3. 开展科技特派员制度试点工作是构建农村科技服务体系的新型模式

科技特派员制度不仅提高了科技人员的积极性和创造性，而且极大地促进了科研院所的改革，在一定程度上突破了旧有的体制性障碍，形成了全新的发展模式和运行机制。在社会主义市场经济条件下，为科技人员在新农村建设中发挥作用探索出一条新路。在试点工作中，创造性地将转制后的涉农科研单位以及一些面向农村、农业，由科技人员领导的科技型企业，作为法人特派员整建制地吸纳到农村生产实践第一线，将科技体制改革与科技特派员创业行动作为姊妹篇般有机地结合在一起。广大科技人员深入农村、扎根基层，推广先进适用技术，转化科技成果，带领农民群众创新、创业，形成了科研与生产相结合的良性循环，构建了新型的农村科技服务体系。

4. 开展科技特派员制度试点工作是强化基层党和政府与群众联系的重要纽带

科技特派员与农民结成利益共同体,开展科技培训,提供市场信息,共担市场风险,共享创业成果。不仅帮助农民增加收呻,而且送去了党和政府的关怀,密切了党群、干群关系,巩固了党和政府的执政基础,对维护农村社会稳定、构建和谐社会具有深远的意义。在广大的农村地区,科技特派员成为现代科学技术的传播者,成为农民致富奔小康的带头人,成为贯彻落实“三农”政策的使者,使科技成果惠及广大群众,得到了农村基层干部和农民的一致好评。

四、科技特派员制度是实施“科技兴国”战略的重要人才保障

1. 实施科技特派员制度,有利于加强农村人才队伍建设

实施科技特派员制度,是贯彻落实人才强国战略的重要举措,对于加快农村实用人才队伍建设具有重要的推动作用。当前,我国基层农村人才状况不容乐观,农村人才匮乏,不仅数量少,而且素质亟待提高。实施科技特派员制度,使科技人才、管理人才与农民结合,与农业生产结合,与乡镇企业结合,加强了他们与农村、农业和农民的联系,从而成为培养农村实用人才的重要途径。通过科技特派员的指导、帮助、示范,在生产实践中手把手地培养农村实用人才,进一步健全了农村实用人才的培养体系,大大强化了农村实用人才的培养工作,为农村实用人才队伍建设提供了新的动力。据统计,2005年科技特派员开展培训69232次,发放科普资料995万份,培训农民达583万人(次),取得了显著成效。相信随着科技特派员制度试点工作的深入开展,必将极大地改善我国基层农村人才的状况。

2. 实施科技特派员制度,有利于加强科技人才的能力建设

建设社会主义新农村和统筹解决“三农”问题这一光荣而艰巨的任务,给我们提出了大量的亟待解决的科技问题和经营管理问

题。组织引导广大科技人员以科技特派员的身份到基层、到农村、到生产的第一线去，为他们利用自身的科技知识解决生产实际问题提供了广阔的用武之地，有利于他们在生产实践中不断提高分析问题、解决问题的能力和科技创新的能力，也有利于他们熟悉国情、了解民情，不断增强热爱农村、扎根基层、服务人民、报效祖国的责任感和使命感。同时，也将会改变目前我们一些科技人员中，由于种种原因而导致的程度不同的科技活动脱离实践、脱离生产、脱离群众的状况。因此，连续选派大批科技特派员，把聚集在各级企事业单位的大批人才引导到农村，为他们发挥作用、贡献才智、建功立业搭建平台，不仅强化了人才队伍建设，优化了人才资源配置，提高了人才资源开发的整体效益，而且也大大加强了科技人才队伍的能力建设。

3. 实施科技特派员制度，有利于深化人事制度改革

科技特派员制度作为科技体制改革的探索、深化和延伸，在突破了一些旧的体制性障碍的同时，也在发挥人才作用、改进农村科技服务等方面进行了不少卓有成效的探索，在一定程度上促进了科技体制和人事制度的改革。通过实施科技特派员制度，广大科技人员与农民群众结成利益共同体，形成了新型的符合社会主义市场经济要求的农村科技推广服务体系，科技人员的积极性、创造性得到了充分发挥，人才的价值得到了实现，这为改革完善我国的人才资源开发制度提供了有益的启示。此外，各地在推进科技特派员制度试点工作中，围绕科技特派员的选派、培养、使用、激励等环节，进行了一系列的研究探索和政策创新，也将会对事业单位人事制度的改革产生重要的影响，有利于形成人尽其才，各得其所的选人用人机制。

五、建立农民增收长效机制是科技特派员制度试点工作的中心任务

“十五”期间，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展

阶段，经济社会保持了平稳发展态势，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。积极探索和建立新的农业与农村科技体系和机制，是我国农村发展新阶段的客观需要，也是现代农业技术与产业发展的必然选择。科技特派员制度应用农业先进适用技术改造了传统农业，建立了多元化市场主体，培育了新的经济增长点，延长了农业产业链，强化了农村经济社会的科技支撑力量。科技特派员制度试点工作一定要适应社会主义市场经济规律的要求，围绕科技特派员制度试点工作的宗旨，加速科技成果的转化和推广应用，积极为提升农村生产力服务。

1. 把服务于“三农”作为科技特派员制度试点工作的重要任务

统筹城乡发展，解决“三农”问题，有赖于科学技术对传统农业的改造，有赖于建立现代意义上的农业生产与经营体系，有赖于千百万农民群众科技素质的不断提高。通过科技进步促进农业和农村经济结构的调整，促进农业增产和农民增收，已是一个非常迫切的现实问题。科技特派员制度试点工作要始终坚持以服务“三农”为根本宗旨，紧密围绕社会主义新农村建设的目标任务，不断加大政策推动、科技驱动和市场拉动的力度，充分调动和发挥广大科技人员和农民群众的积极性和创造性，支持、鼓励、协调、引导科技人员与社会各界力量积极投身于农村生产第一线，与农民群众建立各种形式的利益共同体，不断强化对农民的技术服务，推进科技工作与农村发展、科技创新与农业生产、科技人员与广大农民的密切结合，促进农民增收和农业综合生产能力的提高，夯实推动农村经济和社会发展的科技基础。

2. 农民专业合作组织作为科技特派员制度试点工作的重要载体

科技特派员队伍正在逐渐发展成为农业科技服务社会化、市场化的主体力量，成为农业科技自主创新的一支生力军，成为社会主义新农村建设的先锋队。小规模、分散经营的农户抵御市场风险和

自然风险的能力薄弱,这已经形成了越来越突出的小生产与大市场的矛盾。今后,科技特派员制度试点工作要将政府意志、群众愿望、产业发展三者相结合,在科技与生产、生产与市场之间发挥重要的纽带作用,坚持市场导向,通过双向选择,解决供求矛盾,化解市场风险,鼓励、支持、引导科技特派员以多种形式将农民组织起来,成立新型科技服务组织、农村经济合作组织以及农业(龙头)企业。

3. 把引导、促进地方特色产业发展作为科技特派员制度试点工作的重要内容

我国区域之间自然和社会条件的差异显著,各地区都具有自身独特的资源优势,都有发展区域特色产业的可能性。发展区域特色产业,是全面开展科技特派员制度试点工作的重要任务。我们要紧密结合区域资源禀赋和经济发展的需求,促进技术要素与自然资源要素、人力资源要素、资本要素的有机结合,培育区域特色支柱产业,推动农业、农村经济结构调整、竞争力提升,推动农业生产向产业化、区域化、专业化、市场化方向发展。要坚持通过营造科技产业化环境、加强科技产业化示范等途径,通过基地建设、人才培养或项目支持等方式,为地方特色产业的发育和成长提供有效支撑。

4. 把激励广大科技人员深入农村基层创业作为科技特派员制度试点工作的突破口

构建和谐社会、建设社会主义新农村、解决“三农”问题是一项长期、艰苦的系统工程,需要一大批科技人员长期、稳定地奋斗在农村第一线。因此,全面、扎实开展科技特派员工作,必须把激励广大科技人员深入农村基层创业作为科技特派员制度试点工作的突破口。要制定优惠政策、提供保障条件,激励和吸引广大科技人员运用新技术、新知识、新观念到基层创业。要继续鼓励科技特派员带项目、带资金、带技术、带信息与农民结成利益共同体,通过科技人员向农村的流动,实现科技成果向农村的流动,带动资金、信息、管理等向农业生产体系的流动。