

山东省实施农科教 结合战略的决策

中共山东省委研究室

适应深化农村经济改革和实施科教兴农战略的需要，根据省委、省政府的战略部署，我省自 90 年代初起，在全省广大农村广泛推行了农科教结合，有力地促进了农村经济的持续、健康发展。实践表明，这项战略决策创造性地把国家的大政方针和山东的实际结合起来，充分体现了正确决策的科学化、民主化的特点，因而实施效果显著，成为我省自党的十一届三中全会以来，特别是近几年来的一个成功的战略决策实例。

一、决策问题的提出及决策过程

(一) 问题的提出

实施农科教结合战略是我省依靠科技进步促进农村经济发展的必然选择。我省是一个农业大省，改革开放以来，农村生产力进一步得到解放，农业生产迅速发展，一直处于全国前列。但随着农村改革的不断深化和农业开

发水平的提高，要使农村经济在已有的水平上继续前进，难度开始加大。如何确保农业的持续、稳定发展，是我省面临的一个长期的严峻的战略性问题。省委、省政府认识到，要从根本上解决这一问题，必须依靠科技进步，大力采用和推广先进适用的科学技术。为此，于 1987 年明确提出“科教兴农”的方针，以便依靠科技、教育推动农业和农村经济再上新台阶。但是，由于长期以来农业、科技、教育管理体制互相脱节的现象比较严重，导致有关部门特别是农业、科技、教育部门在实施科教兴农的过程中，缺乏配合和协调，以致力量分散，资源浪费，形不成科教兴农的合力，影响了科教兴农工作的展开。如何形成一种把科教兴农落到实处的有效形式，是省委、省政府领导十分关注的问题。一些县、市也在实践中积极探索，并逐步走出了农科教结合的路子，这就是把经济发展、科技推广和人才培养结合起来，使农业、科技、教育等部门的人力、财力、物力得到综合利用，形成合力，发挥整体效益。省委、省政府及时发现了这一新的做法，1991 年在莱芜召开了现场会，向全省推广典型经验。之后，省委、省政府要求省委研究室和有关部门组织力量，对全省实施农科教结合的情况进行调查，总结经验，研究实施方案，为省委、省政府进一步决策提供依据。

（二）决策依据的收集论证

为了确保调研任务的完成，我省把这项调研列为省软科学重点研究项目，以省委研究室为主组成专门课题

组，进行了广泛深入、形式多样的调查研究。一是实地调查。先后到省内的平度、诸城、平邑、陵县、平原、东明、胶州、莱西、即墨等县市和省农业、科技、教育、财政、金融、物资等部门进行重点调查；还赴安徽、湖南、河北等省学习考察，从而掌握了大量的第一手资料。二是问卷调查。在全省选择了 29 个有代表性的县、市作为调查对象，向它们发出《农科教结合问题调查问卷》广泛征求县市领导的意见。三是个案搜集。有 21 个县、市提供了文字材料，提出了许多有价值的看法。四是专家咨询。先后听取了国家和省有关部门许多专家的意见，得到了重要的理论指导。五是文献调研。先后搜集和查阅了大量的文献资料，包括中央、国务院、省委、省政府关于科教兴农的文件和讲话，山东省农业、科技、教育发展的情况资料以及省内外大量的报刊、书籍等。

在上述调研活动的基础上，课题组对得到的大量调研材料进行了分析归纳，综合概括，比较划分，最后形成了《农科教结合的模式和运行机制研究报告》。《报告》立足本省，面向全国，对农科教结合进行了全面系统的研究，其主要内容分为三个方面：一是对农科教结合的概念、实施依据以及国内省内的发展历程作了全面的分析和回顾；二是围绕怎样实施农科教结合这一实际问题，突出抓住作为农科教结合基本实施单位和居于前沿地位的县、乡两个层次，着重归纳和提出了县乡两级政府组织实施农科教结合的最佳模式和科学的优化的运行机制；三

是就宏观上特别是中央和省如何加强和完善对农科教结合的领导问题提出了可操作的对策建议。

《报告》完成后，首先分送省内有关部门和科研机构的领导和专家进行鉴定。专家们认为，该项研究抓住了农村经济发展中出现的新事物和大趋势，是一项战略性研究，具有重要的理论价值和实践意义，居同类研究的领先地位。专家们指出，《报告》提出了农科教结合的县乡两个层次的结合模式，并进行了正确的评估，提出了选择模式的原则，是具有创造性的研究，对推动农科教结合的实际工作有重要的指导意义；对农科教结合运行机制的研究，分析正确，阐述充分，有独创的见解；有关加强农科教结合宏观领导的对策建议，针对性强，有较强的可操作性。专家们还认为，该项研究的突出特点是理论联系实际，既是对实践经验的概括和总结，又通过各级党委、政府的决策回到实践中指导实际工作，因而对决策的制定很有参考价值。根据专家们的建议，将该报告提交省委、省政府及国家有关部门请求指导。

二、决策方案的制定

省委、省政府领导对该报告作了重要批示，要求有关领导和有关部门就这份报告进行研究，并决定把它吸收到省委、省政府即将出台的《关于加快科技进步推动经济发展的决定》（鲁发〔1992〕26号文件）中去。这个文件对

于我省全面实施科教兴鲁方针，进一步解放和发展科技，使之成为第一生产力，切实推动经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质轨道上来，加快我省改革开放和现代化建设步伐具有关键性的作用。文件出台前，反复征求了省直各部门、各市地县、各科研单位、大专院校和企业的领导、专家和实际工作人员的意见，并提交全省科技工作会议讨论。省委常委会、省长常务会议也多次进行了研究。文件把农科教结合作为依靠科技进步振兴农村经济的主要措施，放在突出位置上，明确提出“坚持科教兴农方针，大力推进农科教结合”，并规定了主要任务和目标，即：围绕发展现代集约高效农业，提高农业的集约经营水平和综合开发能力，加快农业科技成果的转化，努力提高乡镇企业的技术装备水平，大力提高农民的科学文化素质，建立和完善社会化科技服务体系，强化科技教育对农业的投入，向农业的广度和深度进军，加快奔小康进程，力争到“八五”末农业科技进步对农业经济增长的贡献占到 50% 左右。《决定》对全省农科教结合进行了全面部署，其基本内容包括以下几个方面：一是深化农村经济、科技、教育体制的配套改革，逐步建立农科教相互促进、协调发展的机制。二是配套组织好“星火计划”、“丰收计划”、“燎原计划”的实施，把农业生产、技术推广和农民素质的提高有机地结合起来。三是大力提倡民办科技，积极发展农民技术协会、研究会和多种形式的技农贸、技工贸一体化的技术经营服务组织，鼓励和支持农业科研单

位、高等院校到农村创办或联办综合运用科学技术的农业科技园区、基地 并引导其向集团化、社会化方向发展，使其成为农业科技成果推广应用的样板和基地。四是完善农业技术承包责任制，推行集团承包，县、乡镇设立技术承包风险基金。五是稳定和不断壮大农村科技队伍，对在乡村从事技术推广工作满 25 年的专业技术人员，从第 26 年开始，按本人月工资的 10% 发给岗位津贴。六是按照实际、实用、实效的原则，大力开展农村技术教育和科普教育，切实办好各类农业技术职业学校、培训中心（基地）七是多渠道、多形式增加农业科技资金的投入 各级政府要从农业发展基金中安排 20—30% 用于支持农业科技成果的转化和推广。

三、决策的实施及效果

（一）决策的实施

《决定》发布后，农科教结合在全省全面展开。各部门、各市地县认真贯彻落实省委、省政府的决定，结合自身实际开展工作。一是切实抓好对农科教结合的领导。大多数县市都成立了农科教结合领导机构，负责制定农科教结合规划，部署、检查农科教结合工作，统筹协调各部门之间的关系。二是根据本地实际，找准结合点，形成各具特色的结合模式。如平度市发挥职业技术教育开展比较好的优势 完善融教育、科研、技术推广、生产示范和经

营服务为一体的大职教体系，使之成为农业、科技、教育协调发展的统一体，把农科教紧密结合起来。诸城、莱西等市完善科技示范推广体系，建立起市、乡、村、户四级科技示范网络，融科技推广与技术培训为一体，做到在推广中培训，在培训中推广，在农技推广服务中实现了农科教结合。禹城市从 1988 年就开始实行科物政（科技、物资、政府）集团承包，但在承包中暴露出农村干部群众科技文化素质不高的问题，于是他们决定在集团承包中引入农科教统筹机制，在科技服务、物资供应、行政领导等三个方面抓好农科教结合工作，使集团承包更加完善。在工作中，各地注重找准农科教结合的结合点，把统筹协调落到实处。具体来说，就是做到在项目上结合，在技术推广中结合，在人才培养、培养上结合，在资金投放上结合。三是制定和完善政策，确保农科教结合的有效运转。各地除认真执行省里制定的政策外，还结合当地实际，加强政策引导，完善保障措施，为农科教结合创造良好的环境和条件。目前，农科教结合已在全省绝大多数县、市、区得到广泛深入的实施，呈现出良好的发展趋势。

（二）决策实施后的成效

推行农科教结合，为科教兴农找到了最佳的实现形式，使科教兴农方针落到了实处，全省农业正逐步转上依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道，推动了农业和农村经济持续、健康发展。具体表现在以下几个方面。

一是促进了大打科教兴农总体战局面的形成。农科

教结合的实施，打破了农科教三家在兴农中相互封闭、各行其是的局面，极大地调动了各方面的积极性，把原来的“独唱”变成了“合唱”，由“单兵种作战”发展到“多兵种协同作战”，推动了人才、技术、物资、资金等生产要素的优化组合，取得了明显的整体效益，促进了农村科技、教育体制改革的进一步深化，初步形成了农科教相互促进、协调发展的新机制。同时，也有力地促进了以技术服务为主要内容的农村社会化服务体系的完善。

二是加快了农业科技成果的转化。农业科技人员面向经济建设主战场，以各种形式投入农业生产第一线进行科研、开发和推广活动。农业科技推广体系日益健全，形成了地、县、乡、村四级农技推广体系。农民经过培训，吸收、运用农业科技成果的能力也得到增强。几年来，按照发展“两高一优”（高产、高效、优质）农业的要求，先后推广粮棉油果菜等方面的新品种 257 个，普遍收到良好的增产增收效果。据有关部门统计，我省重大农业科技成果的推广率已达 80% 左右，科技进步对农业增长的贡献率已由 80 年代初的 26% 左右提高到 40% 以上。星火计划项目已遍布全省所有县市区和 60% 以上的乡镇，累计实施 5221 项，形成产值 428.4 亿元，新增利税 101.5 亿元，创、节外汇 21.55 亿美元。

三是加速了农村劳动者素质的提高。在农科教结合中，实行了“三教”（即普通教育、职业教育、成人教育）统筹，在巩固加强普通教育的前提下，大力发展职业教育和

成人教育，对劳动力进行以配套规范化技术为重点的培训工作，实行了绿色证书制度。目前全省农村职业中专已发展到 140 多所，在校生 1.2 万人；农业广播电视（函授）学校已有毕业生 12.6 万人，结业生 20 多万人。经过多渠道、多层次的培训，农村劳动力的文化技术素质普遍提高，形成了不同层次水平的农民技术队伍。

四是大大促进了农村经济的发展。农科教结合的实施，解决了制约农村经济发展的关键性问题，农村经济因劳动者综合素质的提高和农业新技术的推广应用而获得进一步迅速发展。几年来，我省农业以年均 6.7% 的速度增长，1994 年，全省农业增加值为 775 亿元，居全国第一位。粮食、棉花、油料、肉类、水产品和蔬菜的总产量分别达到 4091.1 万吨、55.9 万吨、38.3 万吨、76 万吨、350.7 万吨和 3315.4 万吨，均居全国前列；农民人均纯收入 1320 元，扣除物价因素比 1990 年增长了 28%。

四、决策的社会反映和特点

（一）决策引起的重大社会反响

我省农科教结合的战略决策不仅推动了全省农村经济的发展，而且在国内引起了较大反响，对全国农科教结合的开展起到了促进作用。国务委员陈俊生曾主持由国务院研究室、国家科委和农业部有关部门负责同志参加的会议，听取了我省农科教结合情况的汇报，认为我省开

展农科教结合的经验很好，方向和路子是对的，不仅有思路，而且有实际行动和效果，找到了科教兴农的最佳形式，很有说服力。我省的《农科教结合模式及运行机制研究》也引起中央、国务院有关部门的重视。国务院《关于积极实行农科教结合推动农村经济发展的通知》（国发〔1992〕11号文件）吸取了《报告》中有关县乡如何实施农科教结合的内容。1994年，李岚清副总理召集的国家有关部门参加的研究农科教结合工作的会议，又吸取了《报告》中有关加强国家对农科教结合宏观领导方面的建议。中央政研室、国务院研究室、全国农科教统筹与协调指导小组、农业部、国家科委、国家教委等部门的领导和专家也普遍认为报告反映了农村综合改革中基层创造的有普遍意义的新鲜经验，所提建议对全国农业发展和农业现代化建设具有重要的参考价值，并都在本部门决策中吸收了报告的内容。中央政研室、国务院研究室联合编辑的《学习·研究·参考》和《中国教育报》等报刊也做了广泛的宣传。这项研究成果还被山东省政府授予省科技进步二等奖。

（二）决策的特点及启示

我省农科教结合之所以效果显著，反响较大，关键在于把决策建立在科学、民主的基础上，能够始终坚持实事求是，一切从实际出发的思想路线，坚持执行科学化、民主化的决策程序，从而保证了决策的正确性和可行性。回顾起来，主要有以下特点和启示：

一是注重了国家大政方针与本省实际的创造性结合。作为省级决策 要吃透“ 两头 ”做好结合的文章。既要吃透中央的路线方针政策，又要吃透本省的实际情况，然后把两者创造性地结合起来。邓小平同志曾经指出，农业发展最终还是靠科学解决问题。党中央也多次重申“ 一靠政策 二靠科学 三靠投入 ”的农业发展方针 强调把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。党的十三届七中全会明确提出“ 要继续抓好科技、教育兴农 ”。党的十三届八中全会进一步提出“ 抓紧实施科技、教育兴农的发展战略 ”。我省始终把中央的战略部署作为决策的主导和前提，1987 年就提出“ 科教兴鲁 ”的战略方针。科技、教育也通过自身改革为振兴山东农业做出了各自的贡献。针对科教兴农工作中存在着力量分散、整体效益差的问题，为了使“ 科教兴农 ”再上新水平，省委、省政府及时发现总结了莱芜等地实施农科教结合的成功经验，向全省推广，并从更高的层次上对全省实施农科教结合进行了全面部署。这样，做出的决策既把握住了大局，符合中央的方针政策，又有针对性地解决了本省的实际问题，从而能够得以顺利实施。

二是注重借鉴吸收国内新经验。在实行农科教结合的过程中，全国许多地方都有一些新做法、新经验、新创造 及时地予以学习、吸收、应用 对丰富、完善本省的决策十分有益。省委研究室在承担农科教结合调研任务后，即到全国农科教统筹与协调指导小组、农业部、国家科

委、国家教委了解全国实施农科教结合的情况，并赴实施农科教结合较早的安徽、湖南、河北等省进行考察学习。河北省加强省地两级对农科教结合的领导和统筹以及通过不同形式实现结合，湖南省以创办乡镇农科教中心推动农科教结合，这些做法都取得了很好的实际效果。研究报告吸收借鉴了这些经验，使之转化为我省的决策。

三是注重以软科学研究作为支撑。我省实施农科教结合的决策，把软科学研究作为决策过程中的重要环节，充分发挥了决策研究系统的作用。从发现基层出现农科教结合的做法后，省委、省政府领导就要求进行深入调查研究，将“农科教结合的模式及运行机制研究”列入省软科学计划项目，研究成果成为省委、省政府决策的基础。这一决策实例说明，实现由经验决策向科学决策的转变，离不开软科学研究的支撑。而要使软科学研究在决策中真正发挥作用，既需要决策者具有现代决策意识，高度重视软科学，又要求软科学研究机构和人员能发挥“智囊”作用；只有两者紧密结合，形成严密、有效的决策和决策服务体系，才能形成科学的决策新机制。

四是注重决策的连续性，使之不断丰富完善。任何科学决策都是一个动态的连续的过程，不是一次可以完成的。我省农科教结合的决策也是在实践过程中不断丰富和完善的。并且做到了抓住不放，深入实施。1990年1月省委、省政府发布的《关于依靠科技进步振兴山东农业的决定》就提出打好科教兴农总体战的要求之后又及时

总结各地在贯彻实施过程中把农科教结合起来的办法，召开现场会向全省推开。1992年在《关于加快科技进步推动经济发展的决定》中做出了重大决策和全面部署，取得明显效果后，仍然没有放松。1994年省委、省政府在《关于加快发展农村社会主义市场经济的决定》中，继续提出“实行农科教、科物政相结合”明确了在发展社会主义市场经济的新形势下，仍然要把实行农科教结合作为长期的任务。从这一过程中可以看出，我省实施农科教结合的决策，根据形势发展和实施情况，不断丰富深化，从而保证了决策的连续性，增强了指导性，提高了有效性。

（李琥 聂炳华执笔）

北京市顺义县粮田适度规模经营的决策与实施

王其楠

1990年3月，邓小平同志在谈到农业改革和发展时指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看要有两个飞跃。第一个飞跃是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”小平同志关于“两个飞跃”的论断，是对我国农业改革和发展实践的科学概括，为农业和农村经济的改革与发展指明了方向。

顺义县粮田实行适度规模经营始于1986年，迄今已有10年历程。经过不断探索和发展，现在全县各乡、村的粮食生产，已根据不同条件实行了不同形式的适度规模经营，并由粮田扩展到了蔬菜、林果和养殖等生产领域。同时，农业适度规模经营也在北京郊区具备条件的地方得到了推广。实践证明，粮田适度规模经营，是在以家庭联产承包为主的责任制基础上农村改革的进一步深化，

它适应了京郊农村商品经济发展、产业结构调整、农村劳动力转移的新形势，提高了劳动生产率、土地产出率、粮食商品率和农业积累水平、种粮农民的收入，从而促进了粮食增产和农村经济的全面发展，使郊区农村经济发达地区开始了“第二个飞跃”。

一、问题的提出

党的十一届三中全会后，顺义县根据党中央、国务院的方针政策 and 市委、市政府的工作部署，为破除人民公社管理高度集中、劳动“大拨轰”、分配“大锅饭”的弊端，按照统分结合、分类指导原则，推行了以家庭联产承包为主的责任制。实行责任制以后，由于责任明确、利益直接，极大地调动了农民的积极性。农民的积极性与集体经济多年积累形成的农机、水利等设施相结合，不仅促进了全县粮食增产，而且改变了单一经营的局面，农村多种经营，乡镇企业迅速崛起，农民收入大幅度提高。

随着改革深入、开放扩大、非农产业蓬勃发展，顺义县农村产业结构、农民从业结构和农户收入构成发生了很大变化。到 1985 年，全县农村经济总收入中，非农产业占了 78%。农村劳动力中，有近 70% 转到了农外产业。与此相关联，种粮收入在农户收入构成中也降到了 20% 以下。这种发展变化，一方面是农民从业、致富门路增多，一方面是种粮比较效益低，因此“人人分地，户户种田”的

粮田承包经营方式，遇到了一些新问题。

农户单一经营农业的功能已开始分解，种粮劳动力大都是亦工亦农的兼业者，他们致富不靠种田，满足于“够吃就得”在比较利益驱动下粮食生产成了“副业”，不愿多投入，不肯下功夫。与此相反，那些没从农业转移出来而又善于种田的农民，却由于粮田规模小，“有劲没处使”，潜力得不到发挥。这种状况，与巩固农业基础地位、促进粮食增产存在矛盾。

耕地平均分配兼业经营形成的狭小、分散格局，使农村集体经济拥有的农业机械、水利设施难以充分发挥作用，推广优良品种、普及先进适用技术以及优化作物布局，也受到了制约，这与推进农业现代化存在矛盾。

为调动农民种粮积极性，争取粮食增产，乡、村集体经济采取了用乡镇企业利润“以工补农”的措施，但在分散、狭小、兼业经营的格局下，以工补农资金主要补贴了农户的当年生产费用，而不是用于扩大再生产，粮食生产成了“输血”对象，乡镇企业负担越来越重，与全面发展农村经济也存在矛盾。

这些矛盾的直接表现，是粮食生产没有活力与后劲。1979年至1984年，全县粮食产量平均每年递增6.4%，而1985年和1986年增长速度降到了1.2%。这一趋势表明，粮食生产出现了徘徊局面，潜在着萎缩的危险。在这样的背景下，顺义县经过调查研究，依据自身条件，率先在郊区提出并实行了粮田适度规模经营。

二、改革的实施

1986年顺义县粮田实行适度规模经营后,1987年市委研究室配合县委对他们实施的这一变革进行了总结,了解了这一改革的内涵及采取的措施。

顺义县的粮田适度规模经营有这样几层涵义:一是对粮田耕地、劳动力、装备、设施等生产要素进行优化组合,以求取得规模效益;二是规模大小、经营形式以条件为转移,是随着生产力提高、条件变化而不断发展的;三是无论采取什么形式,坚持经营者、劳动者的劳动报酬与粮食产量和经营效益挂钩,实行多劳多得,不搞平均主义“大锅饭”;四是目的在于建立专业化分工、集约化经营、企业化管理的农业生产经营方式,从而提高劳动生产率、土地产出率、粮食商品率和农民收入、农业积累水平。

实施这一改革,既是适应农村商品经济发展、产业结构调整、务农劳力转移新形势的选择,也是生产力发展到一定阶段的产物。关键在于具备相应的条件,即取决于务农劳力转移程度、物质技术装备程度、社会化服务健全程度和干部的经营管理水平。在顺义县,从总体看,具有这样几个条件:一是首都郊区是城郊型经济,改革开放以后乡镇企业蓬勃发展,非农产业发达,大批劳动力已经转移,农民转让出土地,有相对稳定的就业岗位;二是乡、村集体经济在农村经济中始终居于主体地位,有支持和装