

我国当前农业发展的突出问题：一是农业生产者收益不高，即农业效益偏低的问题；二是农产品质量安全状况还不能很好地满足城乡居民消费和其他社会需求，即农产品供给与需求还存在着明显的错位问题。➤

## 激励约束机制 是农业科技创新的关键

文 | 李国祥 中国社会科学院农村发展研究所研究员

**去**年年底中央提出供给侧结构性改革，到现在已有将近半年的时间，一直是社会讨论的热点。对于农业供给侧结构性改革，特别是如何让农业科技创新在农业供给侧结构性改革中发挥重要作用，我谈一谈自己的认识和看法。

### 要把农业供给侧结构性改革的探讨和实践引入深入

现阶段，对农业供给侧结构性改革的探讨总体上还不够深入，宽泛化、等同化和表面化明显，这不利于农业供给侧结构性改革实践的发展。

宽泛化。在探讨农业供给侧结构性改革中，普遍存在着泛化、或者宽泛化的问题。农业的一个重要功能是向社会提供农产品。从这个角度看，解决农业问题，甚至与农业有关的农村和农民问题，即通常所说的“三农”问题，都与农业供给侧结构性改革有关。

从经济社会全局来看，有供给、有需求的差别。从农业自身来说，农业产业发展面临的所有问题，实际上都是供给问题。如果把我国农业经济运行和发展中所有的问题全部看作供给侧问题，这种宽泛化，

虽然是对的，但没有体现供给侧中结构性难题。探讨农业供给侧结构性改革，如果放任这种宽泛化，我们就有可能抓不住重点，或者说我担心想解决的问题、难题没有搞清楚，推进农业供给侧结构性改革实践就可能无的放矢。

农业问题很多，有的由来已久，需要长期努力才能解决；有的是当前的突出矛盾，必须尽快解决。如果把农业发展的长期问题和当前迫切需要解决的问题混为一谈，就没有区分主要矛盾和次要矛盾，或者说没有弄清楚提出农业供给侧结构性改革应该着重解决最重要的难题是什么。

农业供给侧结构性改革，我个人理解，它除了强调供给侧这个方面之外，最主要的是结构性的问题，这个结构性的问题指的是什么呢？我国当前农业发展的突出问题：一是农业生产者收益不高，即农业效益偏低的问题；二是农产品质量安全状况还不能很好地满足城乡居民消费和其他社会需求，即农产品供给与需求还存在着明显的错位问题。

今年的中央一号文件把提高农业供给体系的质量和效益作为现代农业发展的首要任务，这是从当前国民经济全局赋予我





国农业最重要使命而提出的。目前我国现代农业发展保障农产品供给，不能再把农产品供给数量增长作为现代农业发展的首要目标，当前迫切要解决农产品供给的质量安全问题，解决农业效率问题，也就是农业竞争力的问题。有人认为农产品质量安全和农业效率问题是同一个问题，我认为这两个问题密切相关，但是不可相互替代的，二者之间有时甚至是冲突和矛盾的。

我国已经明确了施策和推进改革要坚持问题导向。推进农业供给侧结构性改革要解决的问题是有针对性的，是需要抓主要矛盾和突出矛盾的，而不是把农业发展的所有问题都作为农业供给侧结构性改革来解决。有关农业供给侧结构性改革的探讨宽泛化，实际上就是没有把农业发展

全面深化改革与结构性改革很好地区分开来。我们在探讨农业供给侧结构性改革时应该避免宽泛化，这样才能把研究引向深入，更好地发挥理论探讨和施策的指导作用。

等同化。社会上有人认为农业供给侧结构性改革就是把过去我们提出的农业发展政策措施和改革举措换一种说法，没有新意。我认为这在认识上犯了等同化的错误。如果我们不纠正等同化的认识，就无法将农业供给侧结构性改革的探讨引向深入，在实践中就仍然会按照习惯思维、传统做法来开展农业工作。显然，这就无法解决当前农业发展面临的主要矛盾和突出问题。

表面化。我们在探讨农业供给侧结构性改革时，在认识上还出现表面化的倾向。农业供给侧结构性改革，似乎很熟悉，每个人都可以发言，但往往谈的都是表面化的问题，较少涉及到农业发展的结构性问题，更没有深入到我国农业发展的结构性体制机制问题。

农产品生产成本低和农业比较效益偏低，消费者对农产品质量安全信心不足，这是当前我国农业发展需要解决的突出问题。对这个问题，如果我们不从体制机制上探讨，从体制机制改革上寻求解决之道，我担心目前人们十分关心的推进农业供给侧结构性改革很可能就是谈论一阵子，最后不了了之。

我认为中央提出的农业供给侧结构性改革，不仅不同于西方国家曾经主张的供给管理，也不同于西方经济学供给（应）学派提出的一些主张，而且也要避免将这一举措与我国已经实施的和正在实施的推进现代农业发展政策措施和改革举措完全等同起来，也不能将推进农业供给侧结构性改革理解为就是现有政策和改革举措无所不包的集成，而应该由表及里深入研究

我国农业供给侧主要矛盾及其推进结构性改革的着力点。

## 面临的问题

当我们探讨发挥农业科技在发展具有中国特色农业现代化的作用时，往往比较注重农业科技活动，而对农业科技创新注重不够。农业科技活动与农业科技创新密切相关，但二者明显区别。研究开发是科技活动，并不能等同于创新。创新是一种经济活动，是要讲经济效益的。

过去，我国比较注重强调农业科技进步引领现代农业发展。现在我国强调农业科技创新，但实际上我国的农业科技创新仍然主要停留在科技成果的应用上，而没有建立起以农民科技需求为导向的科技创新体系。无论是农业科技创新立项，还是农业科技人员的研究开发实践，往往以科技的先进性为导向，主要表现就是农业科技活动主要局限于本领域关注的研究问题，而农民在发展现代农业实践中需要解决的问题往往无人问津，得不到解决。

根据我个人的观察，事关农业科技资源配置的我国农业科技立项，目前总体上比较注重立项书对现有相关农业科技研究的综述，比较注重围绕农业科技领域内关心的问题开展的实验，比较注重农业科技工作者感兴趣的课题开展研究开发。结果农业科技项目重复研究多、成果虽然不少，但推广难，结果是农业在发展现代农业实践中的难题得不到解决，农业科技无法提高农业比较效益，无法帮助农民增收。

农业科技资源对解决农民在发展现代农业实践中难题的配置严重不足和不当，造成农业科技活动与农业生产、与消费者需求、与农民需要严重脱节，这就是要让农业科技创新在农业供给侧结构性改革中发力必须着力解决的难题。

去年下半年，我们去福建农村调研，

当地果农为了更好地满足消费者对少施化肥、少打农药的需要，很多农民自发行动起来，不施化肥，不打农药，结果让果农意想不到，果树不施化肥，不仅水果产量低，而且水果的外形也不好，单个果子很小。不打农药，虫瘻非常多，结果让农民想按生态农业模式种植的水果不仅价格低，甚至根本就卖不出去。这种结局对提高农产品质量和农业比较效益会造成怎样的伤害可想而知。

我们总说要推进生态农业发展，让化肥农药实现零增长，但是当农民真的要发展生态农业的时候，技术问题却得不到解决，科技发挥不出该有的作用。很多农民去试了，失败了，最后发现不具备发展生态农业的条件，结果农民还是回到原来的农业生产方式。

互联网是农业发展的新业态。我们在实际调查中发现农民利用互联网赚钱的很少。为什么农民没有通过发展“互联网+”获得创新所带来的收益？这虽然与信息技术创新新业态失败率很高的普遍规律有关，但也与农民发展“互联网+现代农业”所面临的技术问题没有得到及时解决有关。以农民发展农产品电商来说，如果不解决农产品分等分级等技术问题，消费者怎么放心地在网上购买呢？

农产品质量受多种因素影响。除化肥农药等现代投入物外，还受天气影响。南方有一个果农一直严格控制化肥农药使用，在市场上创立了品牌。去年当地天气不好，水果生长得比较差，糖分严重不足，但由于没有从技术上对水果分等定级，长得不好的水果仍然按照过去品牌水果销售，结果让购买水果的消费者品尝后大失所望，品牌发展遭受重创。

怎样让“互联网+”帮助农民来赚钱？这不仅仅要让农民建立起“互联网+农业”发展意念，不仅仅给农民普及电脑知识和

**当我们探讨发挥农业科技在发展具有中国特色农业现代化的作用时，往往比较注重农业科技活动，而对农业科技创新注重不够。**

发展模式，而且要能够及时地根据农民在发展“互联网+农业”实现盈利实践中遇到的技术难题进行攻关，这才是农业科技创新，这才是推进农业供给侧结构性改革，才能走出农业科技尴尬的格局。

让农业科技在农业供给侧结构性改革中发挥关键作用，必须建立起以农民对科技需求为导向的创新体系。

### 体制机制是突破口

发挥农业科技创新在农业供给侧结构性改革中作用，体制改革和机制建立必须有所突破。

我们说建立以农民对科技需求为导向的创新体系，并不是完全否定我国现有的以领先科技为导向的研究开发。现代生物科技突飞猛进，实施国家种子工程，“十三五”作为重大专项加以支持，这无疑是非常重要的，不能以单个重大专项的当期经济效益来衡量。国家再花多少钱，也是应该的。

除了一些基础性、先导性的农业科技活动，我们不能仅凭它在农业生产实践中带来多少效益而决定资源配置外，对于大多数农业科技创新的资源配置来说，必须要用市场价值，就是到底能实现多少经济价值来衡量的。如果农业科技人员都按照农业科技文献和科技先进性开展研发，就非常可能出现重复性的劳动，这种研发虽然是科技活动，但无助于我国现代农业补短板，甚至是极其有害的。

研发是科技活动，创新是经济活动。经济活动必须要用经济价值来衡量。如果要用市场价值来衡量，如果科技体制不进行改革的话，科技人员都盯住国家的重大专项，不跟农民的实际结合起来，如果还是按照这样一套规则配置科技资源，那么科技创新就难以担负起在农业供给侧结构

性改革中应有的重任。

发挥激励约束机制作用，需要相应的科技创新体制。我国现有的农业科技激励机制基本上就是引导科技人员，查阅资料，做做实验，写写论文，这种状况必须改变。

在发达市场经济国家，企业是创新主体，激励机制和农业科技创新体系相对成熟。遗憾的是，我国能够吸引一流的科技人员并为他们提供科技创新条件的龙头企业还很少，更难通过激励约束机制让科技人员以实际难题为导向推进创新。

我国一些地方已经在探索农业科技创新体制改革问题。前些年我到浙江湖州调研，了解当地推行“1+1+N”科技模式，即一个专家加上一个科技示范户，再加上N个农民，这种模式解决了一部分问题，但仍然不能算作完全的以农民科技需求为导向的科技创新体系。尽管如此，这种“1+1+N”模式在全国也还很少，更不要说建立起真正意义上的以农民科技需求为导向的农业科技创新体系了。

我国已经提出了建立公益性和经营性的农业科技推广体系，虽然并不是建立以农民科技需求为导向的农业科技创新体系，但其中试图建立激励约束机制发挥农业科技作用是值得肯定的。

如果用市场绩效来衡量科技人员贡献的激励机制建立不起来，发挥科技在农业供给侧结构性改革，特别是在提高品质，降低成本方面的作用，是相当困难的。虽然目前我国让龙头企业作为农业科技创新主体还不现实，但怎样发挥激励作用来引导科技人员下乡并根据农民对农业科技实际需求来进行创新则必须解决。

总之，让农业科技在农业供给侧结构性改革中发力，要求必须建立以激励约束机制为动力的以农民对农业科技实际需求为导向的创新体系。■