

农业科研机构改革要坚持“四个统筹”

李宗霖¹, 李红娜², 薛璟祺^{3*}

(1. 中国农业科学院草原生态研究所, 内蒙古呼和浩特 010000; 2. 中国农业科学院农业环境与可持续发展研究所, 北京 100081;
3. 中国农业科学院蔬菜花卉研究所, 北京 100081)

摘要 科技创新是我国发展的新引擎, 改革是点燃这个新引擎必不可少的点火系。我国自2002年起探索推进的农业科研机构改革对提升我国农业科技创新能力、释放创新活力发挥了重要作用。为深入了解和把握农业科研机构改革历程, 思考和探讨新时期农业科研机构改革方向, 文章通过走访、调研等方式, 以国家重大战略需求为导向, 从解决基层群众关心关切的问题入手, 提出农业科研机构改革要在政策上统筹部署、结构上统筹布局、实践上统筹把握、路径上统筹兼顾的“四个统筹”改革思路, 探索回答如何加快农业科研机构改革步伐, 促进农业科技高水平自立自强的时代命题。

关键词 农业科研机构 改革发展 统筹策略

习近平总书记指出, 我国科技队伍蕴藏着巨大创新潜能, 关键是要通过深化科技体制改革把这种潜能有效释放出来, 依靠改革激发科技创新活力。农业科研机构改革是科技体制改革的关键一环, 是事业单位改革的重要范畴。我国自2002年起探索推进的农业科研机构改革对提升我国农业科技创新能力、释放创新活力发挥了重要作用。面对高水平科技自立自强的时代要求, 面对推进乡村全面振兴的战略需求, 面对深入实施创新驱动发展战略、科教兴国战略和人才强国战略, 历经近20年的农业科研机构改革探索还存在哪些不足? 未来方向应该如何把握? 需要不断总结和探讨, 以期今后的农业科研机构改革指明道路^[1-2]。文章通过调研30余家国家和地方农业科研院所, 走访座谈百余名农业科研机构改革的亲历者、基层岗位的经历者, 从科研一线的角度, 反映基层对改革的关注与期待, 回答新时期如何加快农业科研机构改革步伐的时代命题。

从调研的总体情况看, 普遍认可上一轮农业科研机构改革对于建立技术创新市场导向、优化科技资源配置、激发创新创造活力等方面起到的积极作用, 但在优化农业创新体系布局方面尚存

在不足, 改革的方式方法以及政策保障措施还有待改进: (1) 改革的顶层设计有待加强, 有基层同志反映“农业科研机构改革需进一步统筹考虑国家农业科技创新体系建设, 进一步解决农业科研力量布局等战略问题”。(2) 改革的方式方法有待完善, 有科研人员提到“要遵循科研规律, 加强科研机构的分类改革, 上一轮受一些硬性指标限制, 存在‘一刀切’‘一把尺’等情况, ‘脱钩、断奶’式的改革弱化了公益性农业科研力量”。(3) 改革遗留问题有待加快解决, 有科研机构管理者指出“我们研究所被定位为拟转企所快20年了, 受发展定位不清、财政保障力度不够等影响, 研究基础变弱、优势变小、影响力降低、人才走了近一半, 曾经引以为豪的学科也停滞不前甚至逐渐萎缩”。此外, 还有科研人员谈到“农业科研机构的‘公益’与‘收益’能不能齐头并进, 怎样科学权衡, 要统筹把握、稳慎推动”等^[3-4]。

上述这些意见和建议反映出进一步深化农业科研机构改革要坚持以服务国家重大战略需求为导向, 从解决基层群众关心关切的问题入手, 在政策上统筹部署、结构上统筹布局、实践上统筹把握、路径上统筹兼顾, 通过深化改革解决遗留

收稿日期: 2021-08-18

作者简介: 李宗霖(1991—), 男, 内蒙古呼和浩特人, 本科。研究方向: 农业科研管理

*通讯作者: 薛璟祺(1980—), 男, 山西太原人, 博士、副研究员。研究方向: 农业科研管理。Email: xuejingqi@caas.cn

问题和现实矛盾，不断提升科研机构内生动力和创新活力，为乡村振兴和农业农村高质量发展提供坚实的科技支撑^[5-6]。

1 统筹谋划机构改革顶层设计和部署

习近平总书记指出，改革是一项复杂的系统工程，需要加强顶层设计和整体谋划，既要抓改革方案协同，也要抓改革落实协同，更要抓改革效果协同。近年来，相关部委积极落实党中央深化科技体制改革部署，出台大量政策文件，制定一系列改革举措，有力激发科研机构和科研人员的创新活力。

调研中发现，有基层同志反映近年来相关文件出台过于密集、政策之间缺乏更好协调和衔接，部分改革举措在高校和科研院所尚未落地，表示“政策在准在精不在多，发文件不是锦标赛，让部门间的科技政策更好协调衔接，加快推动科研机构按章程管理、减少科研行政化管理是关键”。在深入落实科研“放管服”方面，科研人员“建议一些科研经费政策由科技、审计等部门一起发，否则基层单位为了减少风险，层层加码，导致越放权松绑，条条框框越多”。在对拟转企所调研时部分科研人员提出，“现在是公益性运行缺乏条件，企业化运行缺少依据，不知道何去何从，希望上级部门从政策上予以支持，定位上予以明确，实践中予以指导”。从事农业基础研究的科研人员谈到，“国家支持原始创新有很多很好的政策，但还是感觉农业项目越来越少、争取越来越难”。

这些问题和建议反映出新时期科技体制改革要加强政策统筹谋划、有效供给和配套完善，树立系统思维，统筹解决发展中的问题^[7]。

一是强化顶层设计，健全完善科技宏观决策体系。要从管理理念向治理理念转变，进一步优化部委层面的组织协调机制，增强科技政策、产业政策、人事及财政政策间的协调度，避免各管一块、各管一段。进一步加强科技管理与审计、监察等部门沟通，统一政策认识和执行尺度，避免越改越严、越管越繁。进一步强化改革政策之间的协同效应，确保各项举措有效落地，避免线头过多、 $1+1<2$ ^[8]。

二是强化系统推进，加快农业科研机构改革

步伐。农业科研机构改革影响面大、涉及面广，转企改制等一些遗留问题已成为相关单位的心疾重患，迫切需要妥善解决，迫切需要相关部门协同联动起来，倾听群众呼声、深挖问题本质，坚持实事求是，将农业科研机构改革与推进高水平农业科技自立自强、与建设国家战略科技力量、与新一轮事业单位改革等紧密结合，一体化推进，激发农业科研机构活力。

三是强化主体作用，确保改革举措有效落地。增强农业科研机构及其主管部门在改革中的责任感和话语权，统筹规划更加符合实际、科学合理的改革路径。从农业科技发展的战略高度和促进科研机构创新的主体视角，加强政策供给和实践指导，强化政策执行和落实中的信息反馈，形成上下贯通、协同一致的改革共识和合力，让科技创新和制度创新两个轮子一起转，让科研人员真正享受到改革红利。

2 统筹强化科研机构战略定位和布局

习近平总书记指出，国家科研机构要以国家战略需求为导向，着力解决影响制约国家发展全局和长远利益的重大科技问题；要结合产业发展需求，科学合理布局科技创新；要强化国家战略科技力量、提升国家创新体系整体效能。我国农业科研机构主要按照行政区划设立，地市级以上（含地市级）农业部门属全民所有制独立研究与开发机构共有1000个左右，形成了国家级—省级—地市级的农业科研布局，为我国农业科技创新发展和解决共性、区域性及关键性等技术问题提供了有力的科技支撑。

调研中有基层同志反映，“我国农业科研机构功能定位还不清晰，上下联动的创新协同性不强，产学研用结合不紧密，国家级的该履行什么职责、省市级的该做好哪些工作，都没有较好的明确，缺乏系统的布局，存在‘上下一般粗、左右皆兄弟’现象”，导致“各单位在学科方面普遍追求‘大而全、小而全’，生怕没涉足哪个领域就失去了竞争、落后了发展，导致有的单位什么都想做、看起来也什么都能做，但又什么都没做成”。有科研人员谈到，“一个研究方向或课题，国家级团队在做、省市地方的科研人员也在做，大学老师在

做、企业人员也在做，文章发了一大堆，成果千篇一律，太耗人力、物力和公共资源了”“科研机构战略定位不准确，使得一些科研人员跟着课题跑、围着项目转，很难取得创新性、突破性的大成果，一些成果农民用不上、企业看不上，转化率自然也不高”。

这些问题反映出当前深化农业科研机构改革必须从国家战略需求出发，系统优化农业科研力量布局，增强创新合力，提升创新能力，提高转化效率^[8]。

一是明确不同层级农业科研机构功能定位。国家级农业科研机构要加强基础研究和前沿技术、关键技术、重大共性技术攻关等。省级机构要加强区域产业关键技术和共性技术研究以及重大技术集成与转移等。地市级机构要着重开展科技成果的集成创新、试验示范和技术传播扩散活动等。努力把科技力量配置由重复分散转向科学分工与联合协作相结合，减少由上到下、由下到上重复性、重叠性研究，逐步构建资源配置合理、协同运转高效的农业科技创新体系。

二是系统优化农业科研机构战略布局。坚持“四个面向、两个一流”，以国家农业战略科技力量为引领，通过“撤并、重组、加强、新建”等方式，围绕世界科技前沿发展与竞争态势，建一批基础前沿类研究机构。围绕国计民生和产业高质量发展，强一批产业优势类科研机构，打造一批产业科学中心。围绕乡村振兴和农业绿色发展等重大战略，保持一批特色类研究机构，布局一批区域类综合科研平台。“三管齐下”提升农业科研机构原始创新、系统创新和持续创新能力。

三是深入推进科企科产融合发展。围绕产业链和创新链“双链融合”，鼓励农业科研机构建立创新创造创业一体的研究单元。依托不同层级农业科研机构，组建不同类型科企融合发展联合体，打造新型研发机构。面向企业开放科技资源，引导企业加大研发投入，创新科技与金融结合机制，探索建立“农业科技产业创新基金”，促进产学研用深度融合，助推企业成为技术研发、中试熟化和成果转化的重要主体^[9]。

3 统筹把握科学研究根本特征和作用

习近平总书记指出，农业是基础性产业，中

国现代化离不开农业现代化；要坚持农业农村优先发展，在要素配置上优先满足，在公共财政投入上优先保障；要把发展农业科技放在更加突出的位置。农业具有生产周期长、受自然因素影响大、风险高收益低等特征，是安天下、稳民心的基础产业和战略产业，更是护佑现代化航船的定盘星、压舱石，这决定了农业科研的公益性、基础性和长期性属性特点。农业出路在现代化，农业现代化关键在科技进步，当前农业仍是国民经济的“短腿”，农村仍是国家发展的“短板”，迫切需要进一步加大农业科技支撑力度。

调研中一些科研人员讲到，“农业科研机构改革其本质应是夯实农业科技公益性定位的改革，不是简单的减机构、减人员”，这是因为“农业科技具有长期性、基础性等特点，不能指望多了几个科研机构转企，就给农业经济发展带来重大贡献”^[10]。农业科技投入的问题也很受关注，如有基层同志谈到“农业科研机构改革要坚持农业农村优先发展总方针，优先提升农业科技投入强度”，一位农经专家指出，“2018年按收入法计算我国农业科研投入强度为0.71%，远低于发达国家2%-3%左右的水平，也远低于全行业2.19%的投入强度”。科研人员呼吁农业科技需要长期稳定投入，“英美等发达国家重视农业科技基础性建设，英国洛桑实验站至今已有170多年的历史，而我们的长期监测数据只有几十年”。

从上述这些反映和建议可以看出，新时期推进农业科研机构改革，需要深刻认识“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”的决策部署，统筹把握农业和农业科研的特征、特点和规律。

一是建立农业科技优先发展的支持机制。坚持农业科研的公益性和基础性定位，深入落实农业农村优先发展的总方针，优先建设国家农业战略科技力量，优先完善国家农业创新体系，优先配置农业科研机构的科技资源，优先农业科技重大项目的立项实施，优先培育农业科技创新队伍，优先在农业科研机构进行科技体制改革试点，强化科技对农业农村现代化的引领支撑作用。

二是建立农业科技稳定投入的增长机制。加大农业科技投入强度，稳定并强化从事基础性、

前沿性、公益性研究的科研机构和科技队伍，使农业领域的财政科技投入增长幅度不低于财政科技投入的增长幅度，使农业科技研发投入占农业总产值比重逐步提高到2%以上，力争“十四五”末达到全国平均投入强度。加大稳定支持力度，重点用于支持基础研究和原始创新。

三是建立农业科技基础性长期性平台的保障机制。统筹考虑农业科技监测数据、种质资源、定位试验等延续性和累积性，加大对农业科技基础性平台的支持力度。面向国家重大战略需求，优先布局建设农业领域的国家实验室、国家重点实验室、重大科技基础设施及农业科学野外观测台站和农业科学数据中心，为快速提升农业基础研究水平和原始创新能力提供根本保障。

4 统筹考虑机构改革原则和实施路径

习近平总书记指出，改革开放是决定当代中国命运的关键一招；发展是硬道理，发展应该是科学发展和高质量发展；稳定也是硬道理，抓发展、抓稳定两手都要硬；要坚持辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，正确处理改革发展稳定关系。

调研中，科研人员普遍认为，坚持深化农业科研机构改革是持续提升农业科技创新能力的引擎和动力，改革越前进，发展就越有底气，需要不失时机地大胆开拓，停不得、慢不得，但也“冒不得”。针对改革要坚持的原则和可能引起的长期影响，有科研人员谈到，“农业科研机构改革太漫长了，研究所背负着‘拟转企’的包袱近20年，发展定位不清，导向不明确，人才引不进来，引来了也留不住，希望一些改革举措能快点落地”。同时有担心，“一旦研究所转企，一些树龄近70年的稀有果树种质资源可能丢失、高层次人才面临流失，我们几十年努力保持的稳定的创新环境将受到破坏”。基层群众拥护改革，希望改革能分类推进，不能随意“拍脑袋”或者“翻烧饼”，有科研人员指出，“改革能有效促进发展，事业单位改革正走向深入，有的省砍掉了90%左右的事业单位。我们拥护改革，支持改革，但希望将不同的科研事业单位分类对待，不同的改革

举措一并推进，将科研机构改革与当前事业单位改革一体考虑，不想改了再改、改完又改，这样不利于稳定的创新发展”，有人建议“将农业科研机构改革的重点放在激发活力的机制上”。

从上述反映的问题和建议可以看出，农业科研机构改革作为科技体制改革的重要内容，长期实践证明，妥善处理好改革、发展和稳定的关系，确保农业科研体系基本稳定，是推进农业科技持续健康发展的重要基础。

一是牢牢把稳农业科研机构改革的大方向。坚决贯彻落实党中央关于全面深化改革的部署和要求，坚持把更好服务“三农”发展、加快农业农村现代化作为农业科研机构改革的根本出发点，始终围绕国家重大战略需求和产业需求，始终坚持问题导向，优化农业科研机构改革方案，赋予科研机构更大的自主权，把顶层设计和问计于民统一起来，将改革力度、发展速度和科研机构可承受度契合起来，在统筹规划中推进改革稳步向前^[1]。

二是牢牢把住农业科研机构改革的大原则。深化农业科研机构改革要坚持农业科研的公益性定位，坚持保积极抢占国际科技竞争制高点、保牢牢掌握发展主动权、保基础研究、保种质资源的基本原则，保持历史耐心和战略定力，守好稳定发展的最好局面，坚持农业科技事业发展的势头不能改慢，科技成果的数量不能改少，重要资源不能改丢，科研人员收入的水平不能改低；守好农业学科优势，不能把优势学科改成弱势学科，巩固优势、培强弱势，加快从跟跑、并跑向领跑跨越。

三是牢牢把握农业科研机构改革的大思路。农业科研机构改革历时长、关注度高，涉及国家农业创新体系建设、涉及重大利益关系调整、涉及农业科技人才队伍稳定，需要在“摸着石头过河”的路径中，树立既谋变、也求稳的改革思路，凝聚各方智慧，不搞一刀切，不一蹴而就，全面改革前要建立试点，推进改革中要统筹做好编制结构调整、人员安置分流等配套措施，不断进行改革经验总结，逐步试探反馈纠偏，最大限度保持人员稳定，减少阻力、消除隐患，让改革持续推陈出新，将改革进行到底。

参考文献

- [1] 郭海红. 改革开放四十年的农业科技体制改革. 农业经济问题, 2019 (1): 86-98.
- [2] 毛世平, 杨艳丽, 林青宁. 改革开放以来我国农业科技创新政策的演变及效果评价. 农业经济问题, 2019 (1): 73-85.
- [3] 陈香玉, 龚晶, 陈俊红. 科研院所视角下农业科技政策改革的若干思考. 科技管理研究, 2017 (16): 130-135.
- [4] 纪毓昭, 苗雷, 顾琳, 等. 农业科技体制改革探析. 农业开发与装备, 2018 (1): 85-86.
- [5] 张江丽. 深化科技管理改革, 推动农业科技创新. 农业科研经济管理, 2018 (3): 18-19.
- [6] 张晓锋. 浅析改革开放以来农业科技在农业领域的发展应用. 农村经济与科技, 2019 (2): 290-291.
- [7] 吴骏泽, 郭静如. 农业农村系统国有单位机构改革进展研究. 农学学报, 2020 (9): 83-88.
- [8] 张桃林. 深化农业科研院所改革增强农业科技创新能. 中国机构改革与管理, 2012 (3): 9-11.
- [9] 李九玲. 加快农业经济发展的思考. 青海农技推广, 2021 (1): 38-40.
- [10] 胡彦武. 浅谈农业经济形势问题及政策创新. 新农业, 2020 (12): 29-30.
- [11] 聂微芹. 农业经济形势问题及政策创新. 营销界, 2020 (31): 46-47.

REFORM OF AGRICULTURAL SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTES SHOULD PERSEVERE IN "FOUR OVERALL PLANNING"

Li Zonglin¹, Li Hongna², Xue Jingqi^{3*}

(1. Institute of Grassland Research, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Huhhot 010000, Inner Mongolia, China; 2. Institute of Environment and Sustainable Development in Agriculture, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China; 3. Institute of Vegetables and Flowers, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract Scientific and technological innovation is a the leadership power for China's development, and reform is an essential system to develop this new power. The explored and promoted reform of agricultural scientific research institutes since 2002 has played an important role in improving China's agricultural scientific and technological innovation ability and releasing innovation vitality. In order to deeply understand the reform process of agricultural scientific research institutes as well as consider and explore the reform direction in new period, we put forward the idea of "Four Overall Planning" for the reform of agricultural scientific research institutes, including deploying in terms of policy, arranging in terms of structure, grasping in terms of practice, and considering in terms of pathway base on the interview and investigate. These planning are guided by the major strategic needs of the country, with the propose of solving the problems concerned by the grass-roots people, and attempt to explore how to speed up the reform pace and how to promote the high-level self-reliance of agricultural science and technology.

Keywords agricultural scientific research institutes; reform and development; balance strategy