

# 一项激活农村经济的制度创新

## ——南平市实行科技特派员制度的调查和思考

中国社会科学院农村发展研究所 李成贵

面对三农困境，各级政府高度重视，采取了许多相应的政策措施，竭力加以解决。福建省南平市实施的科技特派员制度，就是在新形势下解决三农问题的一项切实可行而又富有成效的重大制度创新。本调研报告对这一制度的主要做法、绩效和普适性问题进行了剖析。

### 一、科技特派员制度：南平的经验

#### （一）科技特派员制度的创新之处

南平地处闽北山区，总面积 2.63 万平方公里，总人口 304 万人，是一个以农为主的较为贫困的地区。近年来，如同全国三农形势所发生的变化一样，南平原有的单一以粮林为主的结构性矛盾日益突出，农村经济发展减缓，农民收入增幅下滑，局部地区甚至出现负增长。如何解决南平的三农问题，当然首先有赖于国家层面制度创新和政策调整，但在既定的宏观经济政策背景下，南平市委和政府充分发挥了地方的创新能力，在地方创新的有限边界内进行了大胆探索。

他们认识到，要解决三农问题，必须找到一个突破口，抓住牵一发而动全身的关键因素。而在影响三农问题的诸多因素中，农村基层科技力量不足与科技服务“缺位”，正是制约农村生产力发展的瓶颈。一方面，农民十分缺乏有效的科技指导，直接制约了农业结构调整和效益的提高；另一方面，原有农业科技推广网络由于体制和机制的原因已是“线断、网破、人散”，大量的科技人员养在机关，农业科研成果远离农民，难以转化为现实生产力。这种状况已经持续多年，而且实践已经证明，传统的科技体制和工作方式，不可能从根本上解决问题，效果十分有限。鉴于此，南平市委、市政府实施了科技特派员制度，他们把大批科技人才派到农村，把科技直接导入农村基层，在科技与农民之间建立起直接联系的机制与平台，既直接满足了农民对科技的需求，也为科技成果的转化提供了新的通道和激励，促进了农村科技进步，并带动和全面激活了农村经济。

这项制度始于 1999 年，迄今为止已先后 5 批选派 5697 名科技人员进驻 1425 行政村，进驻村占行政村总数的 85% 以上。这些科技特派员主要来自市县两级政府机关和事业单位，有涉农部门、农业科研院所和乡镇农技站等，一般任职时间为 1~3 年。与传统科技推广的一些做法，如“科技下乡”、“科技进村”、“科技副职”、“科技扶贫”等相比，科技特派员制度最显著的变化，就是它建立了新的利益机制，采取了新的运作方式，它遵循的是市场经济的逻辑，而不是计划经济的命令，追求的是经济发展的实际效果，而不是不求实效的形式主义，它是一种有内在激励的长期行为，而非政府临时安排的带有做秀色彩的短期行为和虚假过场。

具体而言，科技特派员最突出的创新之处包含有以下几个方面：

**1、科技特派员与农民在信息充分和对称条件下实行双向选择。**以往实行的“科技下乡”、“科技干部进基层”，通常由单位命令委派，科技人员被动下派，农民被动接受，科技人员不了解农民的真实需求，农民不知道科技人员的真实水平，科技的需求和供给经常不能对接。针对这种情况，

南平市一方面对全市农业科技人员进行分类，根据技术专长确定选派方向；根据全市产业结构调整的需要和各村农业特色开发中农民的实际需求，选择具体下派人选；另一方面，他们建立了“科技特派员之窗”信息网站，将科技人员有关情况在网上和布告栏予以发布，使农民掌握了科技特派员的基本信息，有了自己的选择权。这样，农民与科技人员之间是在自愿磋商的基础上达成服务契约关系，不像以往那样由政府来搞拉郎配；也就是说，双方的合作关系有原来的“零和性博弈”变成了“合作性博弈”。当地农民说，“就像饭馆里点菜一样，我们可以点特派员”；“可以像打 110 电话那样得到快捷、到位和低成本的服务”。一些特派员则说，“原来我受政府委派，现在我听农民的指挥”；“以前对政府负责，现在对农民负责”，而对农民负责是真正的负责，对政府负责则常有虚假的成分。这种双向选择机制，在实践中提高了科技与农业结合的效果。

这种双向选择安排实际上包含着一种双向择优的机制。一方面，农民的选择对科技人员形成了压力，要求特派员有真才实学，能够满足农民的科技需求，而且还要求科技人员充分挖掘自身的潜能，满足农民在技术环节以外的需要，如加工、流通和市场信息等多方面等需要，不允许科技人员再像以往临时下乡那样可能存在的应付农民的现象发生；另一方面，科技人员也有自己的充分选择权，出于对成果转化的可能性和自身利益的考虑，他们一般倾向于选择农村种养大户、有竞争力和发展潜力的农业企业为服务对象，然后通过这些大户和企业的示范，带动其他农民。这就不同于以往单一的政府行为下的“科技扶贫”，它把农村中最活跃和能动的力量调动起来，发展和壮大了农村中的先进生产力；也就是说，它充分调动和激活了农村经济中存量资源，而且使增量资源得到了最优配置。

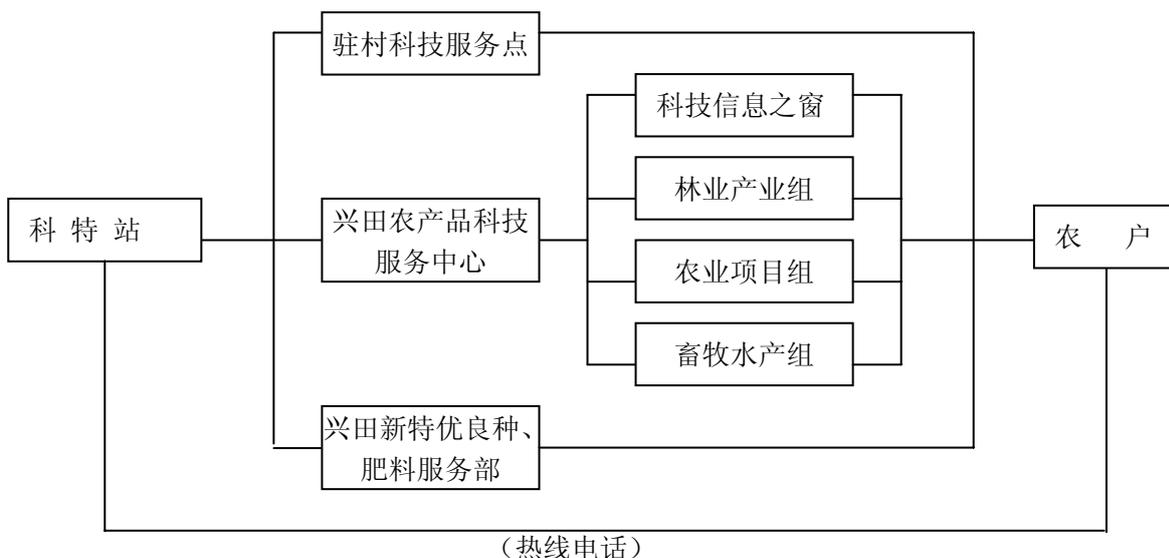
至于扶贫，特别是帮助贫穷中的贫穷者，需要政府做出另外的政策安排，它与科技特派员制度并不矛盾。

**2、建立了利益共同体，实现了服务机制的创新。**科技特派员制度之所以受到科技人员和农民的共同欢迎，并显示出很强的生命力和可持续性，关键在于其成功的机制设计（Mechanism Design），就是他们在双向选择的基础上，按照市场经济的原则建立了利益共同体。具体而言，就是大力鼓励科技人员以资金入股、技术参股等形式，与农民群众，尤其是专业大户、龙头企业，结成经济利益共同体，实行风险共担、利益共享，从而形成了农业科技推广的投入回报机制。这种机制下，科技人员与农民的关系就不再是简单的服务与被服务的关系，而是一种协作互动的关系。根据南平市提供的资料，截止到 2002 年年底，全市已有 750 名科技特派员与农户、企业建立了经济利益共同体，引进项目 627 项，总投资 1.26 亿元，其中科技特派员个人投资 965 万元。由此可见，科技特派员制度与市场相联，与千家万户的农民相联，与科技人员的利益相联，从而具有了一种内生的可持续性。

通过在武夷山市星村镇永生岩茶厂、星村镇大萍洲生态旅游观光茶园、武夷镇天心村岩茶研究所、兴田镇科技特派员工作站、建阳市将口镇塘村无公害大棚蔬菜示范基地、将口镇白羽半番种鸭基地、南平市葡萄协会、童游街道徐墩葡萄园、建阳桔柚考亭股份示范场等的实地调查，我们进一步发现，共同利益机制可以说是科技特派员制度的灵魂。比如，建阳桔柚考亭股份示范场原是世界银行红壤一期项目点，属于考亭村集体果场，因技术落后、品种老化、管理粗放而造成经济效益低下、亏损严重。2002 年建阳市农业外资办科技特派员方金妹驻考亭村，开展科技服务后，针对果场存在的问题，与当地农民、机关干部、下岗职工共同出资入股，组建了股份制经营实体，并利用自己在果树生产技术方面的特长，加快了果场品种的引进和更换。2003 年春，该果

场投资 36 万元（其中方金妹 20 万元），将 110 亩中晚熟蜜桔采用多层多芽腹贴嫁接的新技术高位嫁接建阳桔柚。预计当年成形，次年挂果，亩产 750 公斤，总产量 82.5 吨，总产值 41.25 万元；第三年可进入丰产期，亩产可达 2000 公斤，总产量 220 吨。我们在调查中发现，该果场具有较为现代的经营管理理念，利益关系明确，非常重视科技含量和品牌意识，已具备现代企业的雏形。

**3、整合现有资源，改革和完善传统的农业技术推广体系。**在计划经济体制下，我国有一套相对完备的农业技术推广体系，这个体系的中坚力量，主要是由政府自上而下兴办的五大类分工详细的专业技术推广机构。随着农村市场化改革深入，特别是由于农业产业链条的不断延伸和结构的不断调整，这一推广形式所固有的缺陷日益突出，已经很难满足广大农民日趋多样化的需求，实际上已经处于名存实亡的状态。南平市的“科技特派员”制度，彻底打破了农业技术推广体系中的行业界限，根据农村经济的新变化和市场经济发展的需要，重新“织网、连线、聚人”，及时为农民提供全方位的服务，形成了新型的社会化综合服务体系。他们把科技人员按照专业技术特长和主导产业进行整合，组建了畜牧兽医、果树、水产、茶叶、木竹等 19 个行业科技服务组和 760 多个科技服务小组，所有的“科技特派员”都加入到各个行业服务组。而且，一大批乡镇已经结合机构改革，将原来的农技站、经管站、农机站、水利工作站、畜牧水产站等，从人、财、物等方面进行了实质性的、全面的整合，组建了乡镇科技特派员工作站，使原来分散在各部门的科技人员和下派的科技人员都能进站工作，组成了符合市场经济要求的新型科技服务团队和网络，实现了科技人才的优化配置，最大限度地满足了辖区内农民对科技的需求。



**图 1、武夷山市兴田镇科技服务网络**

我们在武夷山市兴田镇科技特派员工作站看到，该镇已经将原“农五站”和其他涉农机构的在编人员，统一划归科特站管理，市县下派来的科技人员也纳入到工作站，由工作站统一管理调度（见图 1）。在具体工作上，一部分特派员长期留守在站内，分成四个产业组，负责解答农民问题，农民所需要的化肥、良种和农药都可以在这里购买，工作站内的电子显示屏还会不断地将最新的农产品供求信息提供给农民；另一部分特派员则分布在农业生产第一线，通过项目或利益共同体为农民提供直接服务。我们看到，该科特站有十分细致的服务规范和完备的档案记录，每一个特派员的个人信息如技术专长、行踪去向和联系方式等，都清楚地显示在黑板上，农民们一目了然，可以根据自己的需要，很方便地选择特派员。

南平市在对原有科技组织、结构和服务方式进行调整的同时，还以行业科技服务组为基础，探索组建各类行业协会、同业公会，推进农民生产组织方式的深层变革。比如，南平市葡萄协会就是由谢福鑫等活跃在葡萄生产第一线的科技特派员发起组建的。该协会自 2001 年 10 月成立以来，已发展会员 1560 人，建立葡萄科技活动小组 84 个，拥有 48 名理事，其中科技特派员 25 人，农民理事 23 人。该协会的成立，建立健全了葡萄产业服务体系，积极推行葡萄无公害栽培技术，提供葡萄苗木及农药、专用肥、专用套袋等生产资料的供应，大力倡导家庭作坊式葡萄酿酒，努力开拓葡萄营销渠道，建立了葡萄新品种引进观察园，开展了新技术新设施的实验师范，编辑《闽北葡萄》、《闽北葡萄协会通讯》等内部刊物，组织编写了《闽北葡萄规范化栽培技术》，定期开展葡萄优质果评比活动，邀请国内外葡萄专家讲学指导，积极参与对外交流学习，从而推动了南平葡萄产业的健康快速发展。全市葡萄面积有 1999 年的 7000 多亩，发展到 2002 年的 15000 亩，品种由原来单一的巨峰品种，增加到现在的 10 多个品种。80% 的葡萄果品通过协会会员中的农民经纪人实现了外销，2002 年通过协会的运作，闽北无公害葡萄还成功地打入了厦门沃尔玛超市。

**4、实行一体化运作和配套改革。**我国农村改革进展到今天，任何单一的改革似乎都很难孤军深入。农村经济结构调整和产业化经营需要的是产前、产中、产后全程的综合服务，农民不仅需要便捷的技术服务，很多时候更需要资金的支持以及开拓市场方面的支持。针对这种变化，南平的科技特派员制度在设计上没有拘泥于科技推广，不是科技部门单步独方地推进，而是以科技为主线的整体配套化改革。他们在实践中，不仅按照市场经济条件下农村经济发展和要素配置的需要，将原有的科技推广资源进行整合和重新调配，而且在下派科技特派员同时，还做出了一系列的配套改革，进行一体化运作。

**第一，完善农村信用社服务机制，提供便捷的金融服务。**具体做法是：（1）设立金融助理。主要是由乡（镇）信用社主任兼任乡（镇）长的金融助理，信贷员兼任村委会的金融助理，到目前为止，全市已有这样的金融助理 257 人。其中的一些金融助理已经与农民或龙头企业结成了利益共同体，为农民或企业贷款提供了便利。（2）对下派人员实行授信贷款制度。贷款授信额度，原则上下派的处级干部（或具有高级专业技术职称人员）授信额度为 5 万元，科（局）级干部（或具有中级专业技术职称人员）授信额度为 3 万元，科级以下干部授信额度为 1 万元。同时允许下派干部在核定的、未使用的贷款授信额度内为农户的生产和流通提供等额的贷款连带责任保证担保。贷款期限根据其所从事的生产经营活动周期确定，最后期限不超过挂职期满的最后期限。贷款按信用社现行同档次贷款利率优惠 10% 以内。（3）进行信用评价，对信用村、信用户给予贷款优先。信用社对农民的贷款使用情况和还贷率进行跟踪和评估，建立记录档案，评出信用户。凡达到信用户条件的，有的可以贷 5000 元，有的可以贷 3000 元，很方便。一个村有 2/3 的农户是信用户，这个村就是信用村。对于信用村，信用社给予更多的贷款支持。

**第二，下派流通助理，开拓市场销售渠道。**全市已经从机关选派 186 位有营销经验的干部到乡（镇）担任流通助理，任务是协助乡（镇）长抓流通工作，组建农产品供求信息网络，整合流通队伍，组建流通协会，把农民吸引到流通协会来，把供销社同各种流通协会、流通专业大户结合起来，把供销社改造成专业合作社或其他合作经济组织。

**第三，下派民营企业助理，强化企业的带动能力。**全市已选派 138 名具有企业管理、市场开拓能力的干部到民营企业担任民营企业助理。民营企业助理成为政府和企业之间的桥梁、通道，帮助企业引进资金和项目，培养壮大龙头企业，并且特别重视培育企业的带动能力，带动了更多农民共

同致富。

南平市的这些做法极大地强化了动员和调配资源的能力，既帮助农民解决了结构调整中的技术难题，又增加了农民对信贷资金的可获得性，还帮助农民降低了市场流通的风险。

**5、政府行为与市场机制有机结合，投入必要的政府支持性资源，建立了科技特派员的体制内利益保障机制。**科技特派员制度不是单纯的政府行政作为，而是政府创新与市场选择共同作用的结果。在科技特派员制度框架内，农民与科技人员的双向选择以及利益共同体的建立，都充分体现了市场运作的逻辑和机制，是科技特派员制度赖以存在的基础；同时，政府发挥了组织发动、协调管理和配套支持的重要作用，如果没有政府的这些职能，特派员制度也将无法运行。调查发现，南平市采取了一系列的具体政策措施，确保了科技特派员制度的顺利实施。比如：（1）由各级组织部门和农委、科技局牵头，成立了“科技特派员办公室”，建立了各有关部门的联系会议制度，对科技特派员工作实行统一管理，协同推进。（2）建立了必要的财力支撑体系，各级财政都从紧张的经费中，每年切出一块专项经费用于科技特派员工作，相关职能部门和派出单位也对科技特派员工作提供了一定的经费支持。（3）从体制内保障下派人员的利益。科技人员可以从与农民所结成的利益共同体内获利，但是，仅此单一的市场激励还不足以保证科技人员的利益。南平市在推行科技特派员制度过程中，对下派科技人员在编制、职务、职称、工资、年度考核、机构改革、提拔使用等都采取了相应的保障措施，科技人员下派期间工资上浮一级，福利、奖金、津贴的全额发放，并保留专业技术和行政职务，这就构成了特派员权利束中的重要组成部分，使其在获得新增利益同时，并不损害既得利益，从而解除了他们的后顾之忧。

## 二、科技特派员制度的初步成效

南平实行科技特派员制度以来，已经对全市农业和农村经济的发展产生了深刻的影响，有效地提高了农民的收入，显示出了制度创新所带来的经济绩效，并带来了农村社会文化的广泛变化；同时，这项制度还带来农业推广体制的重构，带来了科技人员及相关人员工作态度和方式的重大转变，在某种程度上引发了政府、农民与市场三者之间关系的合理定位，对市场经济条件下的农村制度创新提供了重要的启示。具体说来，南平市实行科技特派员制度所取得的初步成效主要体现在以下几个方面：

**1、充分调动了科技人员和广大干部的积极性，提高了农业推广的效率。**在实施科技特派员制度过程中，由于是双向选择，科技人员有了很大的自我选择空间，而一旦双方建立了紧密型的利益共同体，合作性博弈的合约结构本身又对科技人员有很强激励机制，激励他们最大限度地发挥个人的能动性，结合市场的需求最大限度地满足农民的需要。可以说，科技特派员制度为科技成果的转化提供了一条通道，为科技人员提供了获利机会，强化了他们的个人效能感<sup>1</sup>，大大改变了以往浮在上面，甚至是混日子的局面。我们在调查中也充分体验到了这种可喜的变化。许多科技特派员说，“以往下乡经常是下来走过场，现在是下来干实事来了”；“以往不疼不痒，现在尽心尽力”。他们重新提出“农村是广阔天地，到那里可以大有作为”，并用实际行动为这一说法做出了新的诠释。现在，“到基层去，到农村去”，已经成了南平广大科技人员的共同呼声。而这正是

---

<sup>1</sup> “个人效能感”是英格尔斯在《人的现代化》里提出的一个重要概念，是指每一个社会个体都有其自身的创造潜能，但只有在合理的制度下，他才会认识到个人的潜能，并通过“工具理性”手段加以实现。

中国农村的希望所在。

科技特派员制度不是在原有农业推广体系旁边另起炉灶，而是按照市场经济条件下农村经济发展和要素配置的需要，结合政府职能转变和机构改革，将原有的农业推广资源进行整合和重新调配，改变了原来的推广资源闲置，科技人员人浮于事，而农民的科技需求又得不到满足的局面，大大提高了农业推广的效率。

**2、提高了农民的科技文化素质和组织化程度。**科技特派员长驻农村，深入生产一线，与种养大户、加工大户和龙头企业结成利益共同体，带动这批农村能人在“干中学”(Learning by Doing)中进一步提高了科技文化素质，成长为具有现代经营意识和科技文化素质的新型农民。同时，在科技人员和这批农村能人的示范带动下，广大农民的态度也发生了很大的转变，他们从观望到介入，从半信半疑到坚信不疑，最后把一些科技特派员当作“神仙”来敬仰，普遍出现了学科学、用科学、尊重科学的热情。比如，特派员詹夷生现场讲解锥栗栽培技术时，有的农民冒雨行程 20 多公里，前来听课，由此也足见农民学习科技的热情。我们在与农民座谈时，也真切地感受到他们是由衷地赞成科技特派员制度的。科技特派员完全可以说是新时期农村经济发展中的“播种机”和“宣传队”，他们把科技的星星之火撒向农村大地。

科技特派员制度还有一个意想不到的效果，就是带动了当地行业技术协会和合作组织的发展壮大，提高了农民的组织化程度。我们在调查中发现，科技特派员下乡后，最初往往是单个作战，人单力薄，有时会耽误对农民的服务，所以就进行同行业力量整合，形成行业服务组，然后再吸纳广大农民参与，最终发展成专业协会，即存在着一个科技特派员——> 行业服务组 ——> 专业协会的过程。在这个过程中，科技特派员起到了发动、组织、参与和推动的重要作用，是协会得以成立和顺利运行的关键性因素。类似前面提到的南平葡萄协会，在南平还有很多。尽管这些专业协会大多是一种没有明晰的产权关系的、松散型的“群团性组织”，但它已经具备农民合作组织的雏形，若能得到有力的引导和帮助，就能较快地发展成为具有稳定产权关系的实体性的专业性合作社。南平的实践说明，农民合作组织并不一定要全部由纯粹的农民组成，借助一定的外部力量，反而能够增强农民合作组织动员资源的能力，提高管理的水平，有助于合作组织的正常运行。科技特派员就起到了这样的作用。这为我国发展农村合作组织提供了新的思路。

总之，科技特派员制度的实施，降低了农民获得技术、资金和市场信息的交易费用，还带来了农村社会文化的广泛变化和进步，有效地提高了农民的科技文化素质，强化了农民的市场经济意识，提升了农民的文明层次。

**3、初步实现了农业发展、农民增收的目标。**科技特派员制度的实施大大强化了农业结构调整的技术支撑能力，提高了科技进步对农业发展的贡献率。4 年来，科技特派员先后引进新技术 1829 项、农业新品种 3815 个，实施科技开发项目 2545 个，对改造农产品的品质、发展高效特色农业、增强市场竞争力，起到了很大的推动作用。目前，全市农业结构战略性调整已初见成效，乳牛业、茶业、笋竹业、水果业等主导产业得到迅速发展，规模效益和竞争力都显著上升，一批专业大户和龙头企业成了拉动农村经济发展和农民增收的重要力量。

根据南平市的统计，有特派员下派的村农业结构效益和经济运行质量明显优于其他地方。下派村粮经比例已经调到 15:85，特色种植业和养殖业在大农业中的比例分别增加了 82.2%和 78.1%，农业结构调整步伐显著快于非下派村。另据南平市的测算，下派村科技进步的贡献率已由 40%提高到 50%，农产品“卖难”问题得到缓解，销售率由下派前的 50%提高到 2001 年的 70%，家庭经

营每百元投入产出的纯收入由 405 元增加到 467 元。同时，下派村的农民收入增长速度明显快于非下派村，集体经济实力得到了提高，农民负担和村级债务也都发生了下降。2001 年底下派村的集体经济经营性纯收入平均达到 8.73 万元，增长 35.77%；村级债务共减少 2066 万元，农民人均减轻负担 23.8 元；农民人均纯收入 2706 元，增长了 10.27%，大大高于全市 5.9% 的平均增速。2002 年全市农民人均现金收入增幅达到 8%，比全省高 4 个百分点，有特派员的村农民收入增长平均 11.5%，有的高达 20%。当然，这些增长的绩效不能说是全部来源于科技特派员制度，但毫无疑问的是科特派制度发挥了关键性作用。

**4、改善了政府与农民的关系，促进了农村的政治文明。**长期以来，我国自上而下的农村管理政权体系（hierarchy）与农村社会自古及今的自治体系一直存在着摩擦和矛盾，引发了农民负担和农村冲突等诸多问题，农村的干群关系比较紧张，“干部下基层，农民不欢迎”，基层工作开展得并不顺利。在南平，自从实行了科技特派员制度后，这一矛盾得到了有效的缓解。广大科技特派员辛勤工作在田间地头，按农民的需要提供服务，以实际行动帮助农民致富，受到了农民群众欢迎。他们通过自己的努力，有力地扭转了农民对农村一部分基层干部的信任危机，代之而来的是“干部经常受教育，农民长期得实惠”的新局面，大大促进了农村社会的和谐进步。现在农民最担心的是怕科技特派员走了，反映最强烈的要求就是希望科技特派员长期在农村住下来。可以说，由于有了科技特派员，农村干群关系得到了明显的改善，有人把过去的干群关系比成“油水”关系（油和水是永远无法交融的），而现在“油水”关系变成“鱼水”关系。

### 三、南平经验对于解决三农问题的重要借鉴意义

**1、地方政府创新和存量改革：科技特派员制度创新方式的重要借鉴意义。**三农问题的解决涉及到一系列宏观政策和基本制度的调整和改革，而这些变革必然会受到路径依赖（Path Dependence）的制约，面临着不同利益集团的竞争约束和交易费用约束，也面临着决策者认知水平，甚至意识形态的制约，因而通常是一个复杂和缓慢的过程。

在这种背景下，如何发挥地方政府的创新潜力，选择合适的创新方式，并通过地方创新引发全国性的创新，以尽可能低的实施成本和摩擦成本推进农村体制改革，进而解决三农问题，就成了一个具有重大实际意义的问题。

南平实行科技特派员制度，就是在既定的约束条件下，充分利用了地方政府的创新空间，进行制度创新的一个成功案例。这项改革的成功之处就在于它是在没有超越地方政府创新的边界的情况下<sup>1</sup>，按照市场化改革的逻辑展开的，制度创新的成本较低，而且全部由地方政府支付，制度实施的结果是既提高了政府资源的利用效率，又取得了解决三农问题的实际效果，即取得了“政府满意，农民高兴”的双赢结果。

就南平地方政府而言，在推行科技特派员制度的过程中，也在进行着政府管理体制的重大变革，其基本原则就是“减少控制，增加服务”。减少控制，就是要求政府部门遵循市场经济发展的规律和逻辑，来调控和管理经济，而不是像以往那样简单地靠行政命令；增加服务，则是要求政府部门根据农村结构调整和产业化经营的要求为农民提供更多的诸如信息服务、技术指导、信贷

---

<sup>1</sup> 与此不同的是，农村发展所需要的另一些重大改革，诸如土地制度的私有化改革、农村金融的市场化改革以及粮食流通的市场化改革，则显然超越了地方政府的改革的边界，通常只能是中央政府授权的试验性改革。

便利化等方面的公共服务，增加农民的获利机会，减少市场风险。这种管理职能的变化，有效地改变了以往存在的“高位截瘫”现象（即上面文山会海，搞形式主义、官僚主义，下面工作难以落实），以及“无为而治”的现象（即认为市场经济体制下政府要淡出经济，把农民完全推向市场，顺其自然）。

我们认为，南平的做法为全国各地的改革提供了重要的启示，即在特定的宏观政策背景之下，必须强化地方政府进行合理制度创新的能力。地方官员是墨守成规，调和折衷，用标准的手续和大而无当的陈辞滥调来庸庸碌碌地处理问题，还是善于思考，密切关注现实，在变化着的事实前勇于尝试和创新，对一地的经济发展影响至大。这种情形自古而然，于今尤烈，因为我国农村正面临着前所未有的剧烈变化，包括从计划体制向市场体制转变，从短缺经济向市场经济的转变，从相对封闭到加入 WTO，受到贸易自由化的挑战等。所以，在寄希望于宏观政策不断调整的同时，各地政府必须强化制度创新和发展经济的能力。

我们调查中还发现，南平所实施的科技特派员制度基本上是一种存量改革，即基本是对原有资源的重新配置，而不是增量资源的选择性的配置。学术界目前关于三农问题解决方案中，更多是强调增量改革，认为存量改革会受到既得利益集团的阻碍，而把新增资源向三农倾斜更为简易可行。但是，南平的实践证明，像科技特派员制度这样的存量改革基本上是不涉及既得利益调整的，反而是通过这项改革实现了帕累托最优状态<sup>1</sup>。这一经验也值得各地认真学习。

**2、科技特派员制度本身重大推广价值。**摩尔在他那部被誉为本世纪社会科学三大名著之一的《民主与专制的社会起源》中形象地指出，“形形色色的政策种籽撒播在不同的土壤中，在某块土地上这一类种籽破土而出，苗发为参天大树，而社会历史环境悬殊的另一片土地上，却遭到摧残，以致不得不让位于另一类植物群落，由此形成了风格迥异、类别歧出的社会景观”。的确，一项制度或政策总是植根于一定的社会环境之中的。中国地域辽阔，各地的资源禀赋和经济发展水平相差甚远，甚至可以说在空间上从西向东的变化，就相当于在时间上从古到今的变化。因而，南平首创的科技特派员制度的普适性问题就成了一个必须认真对待的问题。

我们认为，制度创新总是源于一定的问题意识，一项制度通常也只能解决有限的问题。南平所实行的科技特派员制度，最初主要是要解决原有农业推广体制不能适应农民进行结构调整和产业化经营要求的矛盾。但是，随着这项制度的推进，它逐渐打破了原有农村经济的低水平均衡和沉静状态，引发了农村经济体制和结构的一系列变化，其最显著的成功之处在于有效地调动了科技人员和农民双方的积极性，使农村各种蛰伏的要素流动起来，实现了城乡要素、信息的互动，实现了资源的优化配置，从而激活了当地的农村经济，找到了解决“三农”问题的突破口<sup>2</sup>。我们在调查中已经能明显感受到南平农村所具有的朝气、活力和希望。

对于解决全国的三农问题，我们并不认为科技特派员制度是灵丹妙药，但它的有效性和实用性却是不容置疑的。全国的三农问题，实质上主要集中于中西部地区。对于东部经济发达地区，诸如浙江、广东、江苏、山东、上海等省市（这 5 个省市的 GDP 总和已经超过了全国的一半），其实并不存在通常所说的三农问题。在这些地区，经济中农业所占份额相对较低，农村要素比较活跃，产业化经营和结构调整的市场机制也已经基本得到确立，所以推行科技特派员制度的必要性并不

<sup>1</sup>事实上并没有纯粹的增量改革，那种强调增量改革的观点并不是着眼于长期性的制度基础变化和政策调整，而是注重短期见效的“权宜之计”，因而是错误的。

<sup>2</sup>通常而言，农业和农村现代化过程是一个现代生产要素引入或技术进步的过程，同时还是一个要素优化配置的过程或制度创新的过程。科技特派员制度实现了技术进步和制度创新是协调并进和共同发展。

很大，或者说制度收益不一定显著。但是，对于中西部的绝大多数地区而言，农业产值在 GDP 总额中所占比重较高、农民收入水平较低、市场化程度较差，从总体上讲农村经济仍然是沉静和缺乏活力的，与南平实施科技特派员制度之初的情况大抵相似。在这些地区，科技特派员制度同样能为解决“三农”问题找到一个突破口和切入点。就像南平一样，科技特派员制度将会直接促进这些地区农村的技术扩散、信息传递和市场经济的发育，促进农村结构调整和产业化经营，从而激活整个农村经济社会。所以，科技特派员制度为中西部广大农村地区提供了一个可扩展的制度范式，应当加大力度予以推广。