

财政理论与实践

山东省财政科研2006年成果选

◎于国安 主编



经济科学出版社

财政理论与实践

——山东省财政科研 2006 年成果选

于国安 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政理论与实践：山东省财政科研 2006 年成果选 /
于国安主编. —北京：经济科学出版社，2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6454 - 2

I. 财… II. 于… III. 财政 - 研究 - 山东省
IV. F812. 752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 109224 号

责任编辑：吕 萍 于 源

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

财政理论与实践

——山东省财政科研 2006 年成果选

于国安 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880×1230 32 开 11 印张 280000 字

2007 年 10 月第一版 2007 年 10 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6454 - 2 / F · 5715 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

农业生产服务体系构建中的政府作用	
初探 / 《农业生产服务体系构建中的政府作用初探》协作课题组	(1)
农业生产服务体系构建中的政府作用和	
财税支持 / 烟台市财政局	(15)
加快农村合作经济组织发展的调查与对策建议	
——关于农业生产服务体系中的生产服务	
组织建设 / 威海市财政局	(23)
农业生产科技服务体系建设的实践与对策 / 日照市财政局	(34)
财政支持农村社会保障体系建设的	
研究 / 《财政支持农村社会保障体系建设的研究》协作课题组	(47)
关于财政支持农村社会保障	
体系建设的研究 / 济宁市财政局	(58)
枣庄市财政支持农村社会	
保障体系建设研究 / 枣庄市财政局	(66)
财政支持农村社会保障体系建设研究 / 临沂市财政局	(82)
财政支持农村社会保障体系	
建设的探讨 / 菏泽市财政局	(100)
提高财政支农资金使用效益的	
研究 / 《提高财政支农资金使用效益的研究》协作课题组	(112)
提高财政支农资金使用效益的研究 / 滨州市财政局	(123)
提高支农资金使用效益问题探讨 / 济南市财政局	(133)
整合财政资源 提高使用效能 让财政雨露	

更多更好地润泽“三农”	/	淄博市财政局	(140)
用好财政支农资金 服务新农村建设			
——关于提高财政支农资金使用效益的			
调查与思考	/	桓台县财政局	(174)
关于财政促进社会主义新农村建设的			
政策调研报告	/	临淄区财政局	(185)
关于“十五”期间财政支农情况的			
调研报告	/	沂源县财政局	(194)
以建设社会主义新农村为契机 更好地			
促进财政支农工作	/	周村区财政局	(203)
关于财政支农资金使用效益的			
调查与思考	/	淄川区财政局	(211)
提高财政支农资金使用效益的研究	/	聊城市财政局	(218)
关于农村义务教育投入机制的分析及改革			
思路 / 《县乡教育投入机制的分析及改革思路》协作课题组			(227)
东营市农村教育投入机制的调研报告	/	东营市财政局	(239)
泰安市农村义务教育投入机制研究报告	/	泰安市财政局	(250)
德州市县乡教育投入机制的分析及			
改革思路	/	德州市财政局	(276)
莱芜市农村义务教育投入体制的分析与			
改革思路	/	莱芜市财政局	(282)
财政支持新农村建设长效机制研究	/	泰安市财政局	(289)
促进农村经济发展的财政与金融协调			
运作机制研究	/	菏泽市财政局 菏泽学院	(304)
探索财政与金融协调运作机制 促进中小企业发展			
——菏泽市中小企业发展分析	/	菏泽学院 菏泽市财政局	(316)
泰安市农村社会养老保险工作发展现状与			
对策研究	/	泰安市财政局	(331)
后 记			(343)

农业生产服务体系构建中的政府作用初探

《农业生产服务体系构建中的政府作用初探》协作课题组

农业在国民经济中的基础性地位，以及自身弱质性等特点，加上我国农业人口占绝对比重，决定了政府要在支持农业生产中担当重要角色，这也是世界各国普遍的做法。山东省是农业大省，农村经济占有重要地位，20多年来，各市农业都取得较大的发展，农业产业化效果显著，农民收入持续快速增加。尤其是20世纪90年代以来，各市根据国内外市场供求变化和政府职能转变的要求，不断创新、调整和完善政策措施，推动农业资源在更大范围和更高层次上进行整合和优化配置，促进了农业发展不断加快。当然，在农业生产中还存在着不少问题，比如，假冒伪劣农资较多，农产品药残、肥残超标，生产技术水平不高，应对风险能力弱，品牌效应不突出等等，制约着农业的可持续发展。这些问题单纯依靠分散生产的农民自身难以解决，需要政府给予更大力度的支持，按照市场经济规则和国际惯例，合理定位政府职能和选择合适的政策工具，创新完善农业服务体系。本文结合潍坊、烟台、威海、日照四市农业发展现状，在认真分析问题的基础上，尝试提出一些粗浅的发展构想和政策建议。

一、发展现状和面临瓶颈

中央和各级地方政府历来重视“三农”工作，扶持力度不断

加大,支持方式不断创新,尤其是潍坊、烟台、威海、日照四市,不断强化财政扶持力度,逐步完善公共服务体系,在实施“三化”(农业的产业化、国际化、标准化)、“三变”(农民变民工、变职工、变市民)、“三带动”(龙头带动、市场带动、科技带动)方面,取得了较好成效。

(1) 支持农业龙头企业加快发展。发展农业龙头企业不仅能提高农民组织化程度、增加农民收入,而且还能够推进农业生产的规模化、专业化,推动现代农业加快发展。各地政府都很重视发展农业龙头企业,采取政策引导、贴息补助等手段,对符合产业政策、发展潜力大、辐射带动强的企业给予倾斜性扶持,促进膨胀规模,提升竞争力。日照等市重点支持了山东信中、五莲宏大等一批农产品龙头企业,促进了企业加工带动能力和农产品市场占有率的提高。还积极拓展职能,主动与金融机构接洽,畅通农业龙头企业与金融机构合作渠道,解决困扰企业发展的资金瓶颈问题。近几年,潍坊市先后争取国家开发银行贷款 3.6 亿元,与国家农业开发银行签订了 3 年 100 亿元贷款授信的合作协议。由于政府的大力支持,上述四地农业龙头企业发展较快,截至 2006 年年底,仅潍坊的国家级、省级重点龙头企业就分别达到 12 家和 44 家,初步构建起“有主导产业就有龙头企业带动”的格局,吸纳了全市 40 多万农村劳动力,超过 82% 的农户参与到产业化发展的各个环节。

(2) 不断加大科技推广扶持力度。科技是增强农业生产能力、提高农业生产效率、转变农业增长方式的关键因素。多年来,各地不断创新支持方式,加快农业科技向现实生产力转变。一是支持农民培训,提升应用科技能力。围绕农民科技素质的提高,结合农民实际需求,本着“实际、实用、实效”原则,以绿色证书工程和青年农民科技培训工程为切入点,组织开展了多层次、多样化的培训活动。烟台采取举办技能培训班等形式,大面积开展农村科技教育和实用技术培训,仅 2004 年受训农民就近百万人次,有 9 万名农民获得绿色证书;潍坊 80% 以上的青年农民掌握了 1~2 门农业

实用技术,农民应用现代农业科技的能力大大增强。二是实施奖励性政策,鼓励科技创新。着力规划建设科技示范园区和示范基地,通过资金、政策引导等措施,引进和推广新技术,发挥对广大农户的示范带动作用。日照市设立专项资金,对农业专利申请、专利实施进行补助,对创新成果进行奖励。东港区农业高新科技示范园仅2005年就引进新品种及相关栽培技术24项。2006年,该市农业技术专利达到200多件,科技成果24项。在政府的大力支持下,莒县研制的“闸阀式节水灌溉技术”获得国家专利,仅在寨里河乡就建设了2.5万亩自流节水灌溉基地,大大降低了农田水浇成本,提高了产出效率。三是创新科技服务方式,提高服务效率。主动发挥政府职能,支持农民通过网络等先进技术平台,更多地了解市场、学习技术、创业增收。日照市以“农业网站”为依托,在全市建立了上下贯通、横向相连的农业信息服务网络,通过信息平台把农业新技术、农村新政策、农产品市场新信息及时送到农民手中,切实解决服务“三农”最后“一公里”的问题。昌乐县专门安排资金建立“昌乐农讯通”短信服务平台,实现了农户与专家的“零距离”接触,及时向农民提供市场和科技信息。2006年8月发送的“促进辣椒坐果技术要点”一条短信,就增加农民收入6万多元。农村科技信息服务体系的不断完善,架起了农业生产与大市场之间的桥梁,促进了农业科技资源加速流动。

(3) 推动拓展农产品市场空间。买难卖难是制约农业生产发展的重要瓶颈之一。在农产品需求约束越来越明显的条件下,潍坊、烟台两地坚持“请进来、走出去”,千方百计帮助农民开拓国内外市场,健全营销网络,增强集散功能,努力把最好的产品打入国内外最好的市场,卖出最好的价钱,让农民得到更多的实惠。一是完善产地市场。按照有主导产业就有市场配套的要求,大规模、高速度地推进产地市场建设,并不断加强改造、完善功能,提高交易的规模、档次和水平,形成了较为完善的农产品市场体系。寿光蔬菜批发市场、青州花卉市场、昌邑苗木市场等,都是省内乃至全

国最大的专业批发市场，成为同类产品的交易中心、价格中心和信息中心，年交易额都在 10 亿元以上。这些市场在建设前期，都由政府主导，形成规模后，及时进行了市场化改造，让其自主经营，取得了良好的经济效益和社会效益。二是发展节会经济。坚持“节会搭台、经贸唱戏”的宗旨，注重发挥地域特色和产业优势，创新举办多种形式的展览会和农业节会，架起走向国内外市场的新平台。像寿光的蔬菜博览会、荣成的渔民节、青州的花卉博览会等，规模越来越大，水平越来越高，效益越来越好。2006 年，寿光第七届菜博会上，参会人数达到了创纪录的 136 万人次，各类贸易额 157.6 亿元，实现了以会养会、滚动发展的良好局面。三是拓展国内市场。组织农产品加工企业和种养基地，到全国重点城市举办农产品展销会、洽谈会、对接会，推介本地产品，成为四市政府帮助开拓农产品市场的主要形式。潍坊还走出去邀请京、沪、深、哈等大中城市的农产品批发市场和超市，前来建立固定的原料供应基地，构建起稳定的购销关系。近几年，先后成功开启北京和上海的高端消费市场，与人民大会堂等进行了直接对接，目前潍坊蔬菜已占到北京市场的 1/3 和上海市场的 1/5 以上。四是扩大出口创汇。根据农产品生产情况，不定期组团到海外进行展销活动或举办农产品展示洽谈、设立专营市场，拓宽国际市场空间。潍坊仅 2005 年参加“东盟·中国农业展”，就签订合同销售额 9 860 万美元。现在，该市已经有 500 多个农产品及其加工制品出口到 120 多个国家和地区，国外市场不断扩大。

（4）农业标准化建设体系取得明显进展。随着消费者对农产品质量安全水平要求的提高，国外技术壁垒越来越严，国内市场准入也日趋规范。为适应这种变化，各地积极加快实施农业标准化生产，潍坊建立起了农业标准、检测检验和质量执法监督“三大体系”，培育了蔬菜、畜禽两大主导产业。到 2006 年年底，潍坊制定和发布 265 个农业标准，初步形成了市、县、乡、企四级农产品质量检测网络。同时，建立激励机制，对发展无公害农产品、绿色食

品和有机食品基地给予奖励，目前，80%以上的可食用农产品取得无公害、绿色、有机食品认证。日照的岚山区、五莲县出台了农业标准化生产和农产品质量认证奖励政策，对获得有机食品、绿色食品、无公害农产品认证的，由区县财政给予一定资金奖励，引导农民和农产品加工企业按质量标准组织生产。农业标准化的实施，提高了农业发展水平，增强了农产品的核心竞争力。

二、当前问题和迫切要求

构建社会主义和谐社会，是党的十六大和十六届三中、四中全会提出的重大任务。和谐社会建设的重点在农村、关键在农村。十六届五中全会又提出建设社会主义新农村的战略部署，对“三农”发展来讲，两者是一脉相承的。在新农村建设中，贯彻落实“二十字”方针方面，生产发展是基础、是根本，强化政府在农业生产上的服务是关键。从潍坊等四市调研情况看，各地虽然在支持农业生产发展上取得了一定成绩，但着眼于农业的可持续发展，政府职能发挥上还存在制约发展的瓶颈——农民生产社会化程度不高，市场竞争力和抵御风险能力弱等等。生产融资也非常困难，潍坊市目前来自农民的储蓄存款达到400亿元以上，返回农村的贷款却只有200亿元左右，仅仅50%，而且大都用于龙头企业，一般农民创业很难得到贷款支持。这些问题都影响着农业生产的快速健康发展，客观上要求不断健全政策扶持体系，提高政府在农业生产领域的公共服务水平。

(1) 在市场组织上，需要进一步强化后续开拓。产业化发展到一定程度，随着农产品产量的不断增加，市场拓展成为政府支持农业生产的主要任务之一。各地都创新组织了一些推介活动，成效不错。但是从总体上看，还缺乏整体部署和长期维持措施，主要体现在市场开拓上的临时性、一次性活动搞得比较多，如展示会、对接会、新闻发布会等，而后续维持活动较少，很少有人去调查、评

价活动的开展效果,或者反馈产品在当地消费者中的意见,制定改进措施等等,降低了政府支持市场开拓工作的整体绩效。

(2) 在自我服务上,需要进一步扶持中间组织发展。发展合作制是世界各国推进农业现代化的普遍做法,是最受世界各国农民欢迎的组织形式。目前,发达国家 80% 以上的农民是合作社的成员,80% 以上的农产品是通过合作社销售的,80% 以上的农业生产资料是由合作社提供的。推进农民合作组织发展是提高农民组织化程度、实现规模化生产、发展现代农业的必然选择。2007 年 7 月 1 日,《农民专业合作社法》将正式实施,这为农民专业合作社发展创造了良好的制度环境。目前,我国农民专业合作社还处于发展初期阶段,大部分农村合作经济组织规模小,自身实力不强,带动能力弱。威海市每个合作组织平均有 300 个会员,潍坊市只有 162 个会员,大多数农民没有进入合作经济组织。而且,合作组织总体上区域跨度较小,绝大部分农村合作组织集中在镇域范围内。以威海市为例,具有一定规模的 465 个农民专业合作社中,只有 12 个跨省,占 2.6%;35 个跨县,占 7.5%;73 个跨镇,占 15.7%;在镇域内的,高达 74.2%。也就是说,只有 10% 左右的组织能够覆盖到县域以外。大部分合作组织不仅规模不大,覆盖范围小,而且服务功能和作用也比较单一。潍坊 90% 以上的合作组织,仅提供技术或销售或原料供应等单项服务,缺乏生产过程的整体服务,功能发挥有一定局限性。

(3) 在市场监管上,需要进一步加大工作力度。潍坊去年下半年搞了一次农民生产状况调查,农民反映比较强烈的问题中,都与政府监管有密切的关系。一是生产资料价格增长速度过快。尽管国家对农资生产、流通企业进行多种补贴和制度优化,采取最高限价等措施,但农资价格上涨还是比较迅速。潍坊市农调队的抽样调查数据显示,2002 年,化肥和农膜的价格分别是 1.37 元/公斤和 7.6 元/公斤;2005 年,分别上涨到 1.98 元/公斤和 11.1 元/公斤;仅仅 3 年时间,涨幅就达到了 44.5% 和 46%,超过了农民人均纯

收入和农产品价格的上涨幅度,增加了生产成本,减少了农民收入。二是假冒伪劣生产资料过多。由于有关部门监管力度不够,对制假、贩假、售假者没有根本性的惩治措施,往往采取没收、罚款等简单处罚形式,违法违规成本很低,不能有效遏制坑农、害农事件发生,一些不符合标准的化肥、农药、种子依然在市场上流通,既严重侵害着农民利益,导致高投入低产出或无产出;另一方面,伪劣生产资料,也降低了农产品质量,肥残、药残等超标问题,在农产品消费市场上还不同程度地存在着。三是土地环保措施监管不到位。目前,面源污染已经成为农业生产的突出问题之一。主要原因在于,政府服务体系不完善,政策引导和资金扶持缺乏明确导向,高残留的化肥、农药等厂家在不断生产、农民在继续使用。目前,潍坊化肥使用的有效率只有30%,而日本高达70%。这种缺乏科技支撑和政府引导的生产现状,造成土地板结、肥力下降、地下水受到污染,特别是一些重金属带来的危害几乎是永久性的,严重影响着农业生产的可持续发展。作为农业大省、农业大市,要亡羊补牢,不能走“珠三角”先污染后治理的老路子。

(4) 在科技服务上,需要进一步提高市场化程度。随着乡镇撤并和机构整合,原“七站八所”格局已经发生了很大变化,特别是农机、农技、林果、水利等服务性站所,出现了“线断、网破、人散”的局面。一是基层科技人才少,懂技术、会管理、能科研、善经营的综合性人才不能满足加快现代农业发展的需要。在烟台,具有专业学历的农技人员仅占73%。知识老化和人员断层问题突出,多数乡镇农技推广机构1998年以来没有进过一个专业大学生。二是服务内容单一,大部分服务机构规模小、经营分散,开展服务工作各自为政,只重视一般的技术推广普及和简单的技术服务,对新产品和新技术的接受、学习、推广能力较弱,真正发挥的作用不大。三是职能发挥受限,乡镇农技推广等机构承担着非本职工作的现象非常普遍,不少人员“在编不在岗、在岗不在位、姓农不务农”,担负着法律宣传、计划生育等非本职工作,占用了

很多精力和工作时间，技术服务职能难以充分发挥。农业科技服务上存在的种种症结，不是改革带来的负面现象，相反，却是推进农村科技服务体系改革的巨大动力。再按照以前的计划经济思路，依靠乡镇“大而全、小而全”各自为政的服务体系，已经不能满足当前形势下农业生产的需要。要求进一步开拓思路，把市场竞争机制引入农业生产科技服务，把相关机构更加彻底地推向市场，采取政府购买服务的方式解决农民科技服务难题。

(5) 在投入管理上，需要进一步加强资金整合。政府对“三农”问题的关注不可谓不重，支持力度不可谓不大，但是力量比较分散，还没有形成合力，与政策目标相比还有一定差距。仅大型水库除险加固，资金来源就有农业、水利、财政等多个部门，容易产生重复投资现象。在土地治理项目上，有农业开发部门的资金，还有国土部门的资金，由于不能集中协调起来统筹使用，降低了资金使用效率。而且，有些项目是上级部门通过系统安排的，项目申报、资金计划下达和划拨不通过财政部门，形成资金体外循环，不利于资金监管。即使在同一个部门内部，涉农资金也分散在不同处室，比如财政部门开展的农民培训一项不大的工作，就既有转移培训，也有技能培训等等，影响了资金综合效能的发挥。

上述问题的存在，是当前发展阶段中的客观现实，是历史发展到今天需要认真面对的问题，是政府在构建农业生产服务体系中需要突出解决的重点环节。

三、扶持方向和政策设计

构建更加完善的政府支持农业生产的服务体系，需要首先理清政府扶持的方向和重点。笔者认为，全省、全国当前农业生产的矛盾，归结起来，主要是日益开放的市场、不断提高的消费需求与分散的小生产之间的矛盾。政府在服务体系设计上，宜重点支持提高农业生产的规模化程度、增加科技含量和加大市场开拓力度，让生

产、市场和消费更加协调地衔接起来，提高农业产出效率，更好地满足居民生活资料和企业生产资料需求。

(1) 土地资产经营的企业化。土地是农民最重要的生产资料和生活资料，在某种意义上，也是农民目前拥有的最大的一份资产。要提高农业生产的组织化程度，除了需要加强农民培训、加快向非农转移外，搞好土地的规模化经营，是关键所在。在当前农村土地制度框架下，要使农民手中最重要的土地资产流动起来，真正发挥增值功能，可以在以下几个方面进行尝试：一是鼓励建立现代化农庄。以农村种植养殖大户为依托，结合当前实施的良种直接补贴、农机购置补贴、种粮直接补贴等政策，探索实施向大户倾斜政策，引导农民的土地使用权合理流转，以10年、20年或更长时间出租给大户集中连片经营，解放一部分农民，促进进入城市从事工商业。既可以逐步改变分散生产现状，加快规模化、专业化、标准化经营，又可以鼓励农民离土离乡，减少农民，增加收入。二是鼓励龙头企业建立自属基地。为了适应日益激烈的市场竞争，农业龙头企业迫切需要建立完全属于自己的种植、养殖基地，彻底解决农产品质量不高、与农户关系不稳定的问题。可以采取政府补贴等方式，引导、鼓励农业龙头企业签约收购农民土地的长期经营权，建立自属化基地，让农民劳动投入和土地投入相拆分，不离土不离乡，把农民逐步变为民工、职工和市民，提高农业生产组织化程度，推动加快农村城镇化进程。三是鼓励以土地使用权入股工商企业。近年来，各地城市建设和企业“退城进园”搞得红红火火，一些近郊农村土地被征用，相应带来了农民就业、养老等一系列问题，困扰着地方政府，也成为群众集体上访的重要诱因之一。问题的根源在于，土地补偿一次性到位，加上监管不力等方方面面的原因，资金安全问题比较突出，农民失去了赖以生存的土地后，缺乏长期、稳定的生活保障。这就需要改变传统的土地补偿方式，变一次性投入为使用权入股，让农民在原集体土地上建立的工商企业中占有一定股权，使土地使用权成为长久的收入来源，解决城市扩张

和农民生活保障之间的矛盾，让农民按股分红和按劳分配取得“双重收入”，解决好土地的后农业化问题。

土地的合理流转和规模化经营，将在农村土地上促进形成更多的经济实体，不仅会优化农业资源配置、创造更多就业岗位，而且还将吸引金融机构更加关注农村市场，设计适合涉农经济发展的金融产品，加快金融资本向农村回流，促进城乡经济协调发展。

(2) 水利基础设施产权的明晰化。潍坊、烟台、威海、日照等市，都是缺水城市，特别是烟台和威海，情况尤为严重，成为制约经济发展的重要因素之一。不仅农业生产本身，就是整个区域的经济社会发展，都对水利设施建设提出了迫切要求。长期以来，各地对农村基础设施建设投入不足，欠账较多，一些已建成的农村水利基础设施也出现了毁损现象。主要原因在于产权不清，政府投入的绩效评价和后续管理存在缺位等。当前和今后一段时期，在政府对农业基础设施投入不可能大幅度增加的情况下，亟须疏通农村基础设施投资的新渠道，明晰部分基础设施的使用权，引入市场竞争机制，吸引民间资本进入建设领域。潍坊有的县市已经采取承包方式，将部分小型水库转让给个人承包经营，签署合同，明确政府和经营者双方的权利义务。承包人依靠养鱼、售水等取得收入，担负周边绿化以及清淤等日常维护责任，并上缴承包费用，减轻了政府投入负担，取得了比较好的效果。当然，这仅仅是一些有益的尝试，还需要继续研究深化。一是采取政府直接补贴的方式，保证投资收益率，吸引民间投资者参股建设、合作经营，政府取得收益，用于基础设施建设的良性滚动发展。二是成立水务投资经营公司，将政府对水利设施的投资，通过该公司投入，转换为国有股权；并以公司为平台，向各类金融机构进行建设融资，支持建设大型基础设施，提升农业生产条件，改善生产生活用水和景观用水紧张的状况。三是建立市场化投资基金，探索将中小投资者的资金集中起来，设立投资基金，委托专业管理机构运营投资。政府对经营前景良好的设施建设，优先推介，吸引投资基金进行项目建设和市场化

经营，争取走出一条利用市场机制加快农业生产基础设施建设的新路子。

(3) 生产科技服务的市场化。随着现代农业的发展，农民的科技服务需要日益多样化，要求也越来越高。潍坊、烟台等市的县乡科技服务发展的情况表明，仅仅依靠政府提供是难以满足农民的科技服务需求，需要加快推进科技服务市场化，实现政府投入和市场机制的有效结合。一是借助龙头企业提升科研水平。农业龙头企业站在市场前沿，对产品市场发展脉搏把握得比较准确，能够更加明确地认清良种、肥料等的研究方向和市场前景，吸引企业参与科研工作，既能发挥了解市场需求的天然优势，又能使其率先受益，加快发展。一方面，政府需要给予适当的补助、奖励，增强龙头企业参与研究的积极性；另一方面，鼓励龙头企业利用好新的企业所得税法规定的捐赠政策，通过正常捐赠渠道，激励公益性捐赠达到年度利润总额的12%，吸引社会资本进入农业科技服务领域。二是整合农业技术人员组成服务公司。农村综合改革等对乡镇机构改革提出了明确的改革要求，由政府大包大揽的低效供养方式，已经不适应今后发展的需要。由“养人养机构”逐渐过渡到“花钱买服务”，合并机构、压减人员是大势所趋。对于乡镇农业科技人员，不能一裁了之，而要充分利用好这部分资源。在保障原财政供养人员基本生活和缴纳规定社会保险的基础上，把他们推向市场，鼓励成立社会化服务企业，提供跨地域、跨专业的综合服务，促进提升农业生产水平。三是建立科技服务公开招标机制。当前，高校毕业生就业比较困难，特别是畜牧农林专业的大学生或职业院校毕业的学生。一方面，他们就业渠道狭窄，工作无着落；另一方面，农村对科技人员的需求又非常迫切；政府有必要建立合适的渠道，把两者的供需进行协调和沟通。鼓励他们在县、乡甚至龙头企业或行政村，设立多种形式的科技服务企业，担负起技术研究、推广和指导等方面的服务职能。对病虫害防治、禽流感预防、疫苗注射等公共服务，采取政府采购方式实现，制定合理政策，优先向人员资