

财政怎样当好农业产业化发展的助推器

淄博市财政局

农业是国民经济的基础，事关国计民生。同时，农业又是一个弱势产业，比较效益低。随着市场化改革的深入发展，农业遇到了许多困难和问题。有些是历史欠账，属遗留问题；有些是先天发育不足；还有些是天灾人祸。但无论何种原因，单靠农业自身是无法解决的。为了尽快解决存在的问题，加快农业经济的发展，广大农民群众在家庭联产承包责任制之后，又探索出了一条适合我国国情的农业基本经营新路子——农业产业化。实践证明，农业产业化是我国农业和农村经济发展的必然选择，它对于解决农业生产规模小与提高农业劳动生产率的矛盾、解决农业劳动力过剩与农村就业困难的矛盾、解决市场经济发展与农民对市场调节不适应的矛盾和解决粮棉油增产与农民增收的矛盾，都起到了不可估量的作用。1994年，淄博市开始正式提出并实施农业产业化经营，十年间取得了很大成效，当然也存在着不少问题及困难。财政作为政府的综合经济管理部门，在支持农业产业化过程中起到了助推器的作用，功不可没。但由于某些客观因素的制约，也存在着缺位与不到位的问题。本文拟结合淄博市的实际，谈谈财政怎样当好农业产业化发展的助推器。

一、淄博市农业产业化发展历程

（一）1994 年以前的自发阶段

从 1982 年开始，我市全面推行家庭联产承包责任制。1987 年，少数农民自发组织起来，联合购买拖拉机、脱粒机等大型农用机械，在农忙季节开展自我服务和有偿服务。由于村集体对农户的服务能力比较弱，组织分散，手段落后，服务内容少，管理比较混乱，农户和村的服务形不成体系，出现了许多农户“办不了、办不好、办起来不合算”的事情。1987~1994 年，我市在淄川区实行农业社会化服务规范化试点，主要内容是建立农业社会化服务体系。在区级建立了农业、农机、畜牧兽医、蔬菜、林果、水利等 6 类服务中心，乡镇级设立农科、林业、水利、农机、畜牧兽医、蔬菜等 6 站，村级以农业综合服务站为依托，配备了种子库、化肥库、机械库等，为农民提供产前信息、产中科技、产后流通等服务，并兴办了生产型、流通型、金融型、生活型等 10 大类 873 个经济实体，每年为每个农民节约生产费用 50 元，增加效益 80 元。之后在全市全面推行“户包经营、村包服务”为主要内容的双向承包。到 1993 年年底，全市各类农业服务组织发展到 1.2 万个，100% 的乡镇、98% 的村能够为农民提供多种形式的服务。

（二）1994~1997 年的示范引导阶段

我市于 1994 年正式提出并实施农业产业化经营，重点是搞好示范引导。一是引导发展农业产业体系，实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、企业化管理和社会化服务。南部山区的林果和北部平原的蔬菜、粮食、畜牧等产品开始向沂源、临淄等优势产区集中，形成了产加销一体化、产供销一条龙的产业化组织雏形。二

是采用“扩、改、建、联”，即扩大产品加工企业规模、开展技术改造、组建新的企业、联结到农户的办法，引导发展龙头企业。到1997年，全市共建立各类龙头农产品加工企业299家，年加工总量达58.03万吨，产值达20.1亿元。三是区域支柱产业初步形成。随着各项政策的贯彻落实，各区县在推动农业产业化经营过程中均收到了较好的成效，全市初步形成了临淄蔬菜、沂源林果、博山食用菌、淄川小杂粮、高青水稻及桑蚕等8个生产基地，形成了专业特色比较鲜明的区域性支柱产业。

（三）1998年至今，全市农业产业化经营全面推进阶段

如果说在前面两个阶段财政的作用还只是初步的话，那么，在这一时期，财政在扶持农业产业化经营过程中，由被动转为主动，发挥了积极作用。一是制定政策，加大对农业龙头企业的扶持力度。出台了相关政策，在资金上给予扶持，并对市级22家龙头企业实行动态管理，优胜劣汰，一年进行一次调整，以保持其发展活力。二是突出重点。全市确立了畜牧、蔬菜、林果三大支柱产业，每类产业培植一批龙头企业，建立相应的专业合作组织，逐步健全管理制度。三是发挥龙头企业的带动作用，带动农业发展，带动农产品质量提高，带动农民增收。全市牧、菜、果业的产业化水平明显提高，农业产业化经营体系逐步完善，龙头组织规模不断扩大。到目前为止，全市农业产业化经营组织达到1300余个。

二、淄博市农业产业化经营的基本模式

经过几年的发展，淄博市农业产业化经营形成了4种模式。

（一）龙头企业带动型

这种模式是通过龙头企业规模的壮大以及效益的增长，带动基地和农户发展，形成产加销一体化经营和产供销一条龙发展。具体

有三种形式：一是“公司+基地+农户”。公司与农户自主经营，公司以契约形式对农户生产过程进行管理、指导和监督。公司与种植或养殖的农户签订合同，合同中对种植或养殖的品种、生产标准、产品收购价格都进行了规定。这种方式下，龙头企业不直接参与农产品的生产过程，风险较小，比较容易被龙头企业接受，大多龙头企业采取这种形式，淄博民信食品有限公司是其中规模较大的一个。该公司通过与农户签订合同，建立了稳固的养鸭基地，从质量和数量上充分保证了已建成年屠宰加工 1 400 万只肉食鸭生产线的正常生产。二是“公司+基地+农业工人”。这种形式的特点是龙头企业从农户手里成片租赁土地建立基地，直接参与农产品生产过程。为了保证农户生产的产品质量，企业对基地的生产实行统一管理，对农户生产进行全过程监管。如海达食品公司建立养殖场、得益公司建立奶牛场就属于此种形式。三是“公司+中介组织+基地+农户”。这种形式与第一种的区别在于，龙头企业并不直接与农户打交道，而是与中介组织签订生产收购合同，由中介组织按龙头企业要求组织农户生产，并代表农户与公司处理相关业务。如沂源县大张庄乡的红提葡萄生产就属这种形式。这种形式做到了农户省心、企业省力，更主要的是保证了产品的销售。

（二）市场带动型

培育主产地批发市场，从而带动农户生产和销售。我市临淄区利用蔬菜基地的优势，积极发展蔬菜批发市场，并在北京、上海、太原、沈阳等城市设立外埠市场，发展蔬菜运销队伍 5 万余个，由此带动了全区蔬菜生产的规模化和专业化。我市博山区池上镇的桔梗种植面积达到 3 万余亩，利用这种规模优势形成了全国最大的桔梗集散地，仅桔梗生产销售这一项，农民人均收入即达 2 600 多元。目前，全市农村集贸市场达到 390 处，其中专业批发市场已达 37 处（其中农业部定点市场 2 处，省级定点市场 1 处）。

（三）部门服务型

主要是通过建立综合性服务组织，为主导产业发展提供产加销全程服务。我市沂源县建立了果品、蔬菜、畜牧三个产销服务中心，开展生产、技术、销售服务，带动全县建立起了沂蒙山、华联、山川、绿苑葡萄、沂中三羊等销售、出口运销组织，在全国 20 多个大中城市设立了销售办事处或直销点，与 40 多个大中型农贸市场建立了稳固的供销联系。全县有 5 万余农民从事农产品运销，农村经纪人达到 2 000 多人。

（四）中介组织带动型

主要是指利用农业专业技术协会、研究会等中介组织，通过会员之间在技术、良种方面的相互服务，形成在生产及销售上的紧密组织与联合，以此来带动农业产业化发展。我市淄川区以淄博七河绿色食品开发有限公司牵头成立食用菌协会，建立食用菌基地 1 万亩，带动农户 2 000 户。目前，全市各类农业中介组织已达到 221 个。

三、淄博市农业产业化经营的成效

有耕耘就有收获。各级政府和财政部门高度重视农业产业化工作，不断加大支持力度。经过几年的发展，全市农业产业化得到了较快发展。主要表现在以下几个方面：

（一）出台实施积极的财政扶持政策，引导农业龙头企业的发展方向

为促进农业龙头企业的发展，2000 年，市财政局出台了《关于建设培植农业财源龙头企业、重点乡镇和基地的实施意见》，其中规定，对截止到 1999 年底，提供地方财政收入达到 30 万元的农

业龙头企业，在 2000 ~2002 年期间，连续 3 年增幅达到 15% 的企业，其 2 年或 2 年内定项贷款给予全贴息，2 ~3 年的贷款给予半贴息；连续 3 年增幅达到 20% 的企业，其 3 年内定项贷款给予全贴息。2001 年，市财政局又出台实施了《关于扶持农业产业化经营重点龙头企业的意见》，明确规定了对龙头企业的扶持政策顺延到 2005 年。2004 年 10 月，市财政局又专门下发了《关于扶持农业产业化龙头企业发展的实施意见》，规定对在全市范围内从事种植业和养殖业的生产、加工、销售，并通过一种或多种利益机制与农户结成稳定关系，实施农产品产、加、销一体化经营的农业产业化龙头企业，分贷款贴息、资金补助、奖励扶持三种方式，继续加大扶持力度。这些政策的出台与实施，使企业找准了发展方向，明确了发展目标，从总体上提高了我市农业产业化的发展水平。

（二）加大资金投入力度，调整资金投入方向，扶持农业产业化龙头企业向规模化发展

为切实扶持农业产业化龙头企业发展，市财政从 1998 年开始，连续 3 年每年安排 300 万元专项资金用于龙头企业建设项目贷款贴息。到 2004 年，贷款贴息资金已达 1 032 万元。从 2004 年开始，每年安排 500 万元的农业产业化专项资金，分贷款贴息、资金补助、奖励扶持三种方式，继续加大对市级以上农业产业化龙头企业的扶持力度，并制定了今后一段时期的发展目标。在加大投入力度的同时，各级财政部门还将资金投入的方向由“点”扩大延长到“链”，对农业产业化链条上的各个环节给予扶持。对龙头企业进行贷款贴息，对产业化基地实行资金补助，并从 2002 年开始，用 3 年时间投入资金 323 万元，逐步建成了覆盖全市农村的农业信息服务体系，推广了农业科学技术。截止到 2003 年底，全市各类农业产业化经营组织已发展到 1 300 余个。其中，龙头企业带动型 670 个，占 51.5%；中介组织带动型 170 个，占 13.1%；专业市场带动型 61 个，占 4.7%。各类龙头企业固定资产总值达 30 亿元，

年销售收入 60 亿元，利税总额 5.7 亿元。与 1998 年相比，全市产业化经营组织的固定资产规模增长 136.2%，销售收入增长 112.8%。

（三）发挥财政资金的吸附功能，吸引多渠道资金注入，促进龙头企业全面发展

我市财政部门除了进行直接资金投入以外，还积极探索了多元化的农业投资方式。一是实行财政支农项目公开招标，引导社会资金投入农业。2002 年，市财政安排贴息资金 400 万元，支持了临淄蔬菜副食品公司等 9 家龙头企业，吸引金融资金等共计 8 000 万元。2003 年 10 月和 2004 年 5 月两次举行重点支农项目招标活动，市财政投入资金 805 万元，吸引社会资金 2.74 亿元，投入到 40 多个重点农业项目，其中在 2004 年的市级招标活动中，财政贴息 60 万元，吸引金融资金、企业投资即达 13 627 万元。二是吸引外商投资。2000 年，我市临淄区国有资产经营公司与美国维生股份有限公司合资成立了淄博维生种苗有限公司，几年来已累计吸引外资 300 多万美元用于农业产业化发展。三是鼓励个体私营企业投资。个体私营企业的资金投入，把社会上闲散资金集中起来投入到农业产业化经营中，既减轻了财政的负担，也提高了经营者的积极性。据不完全统计，仅我市临淄区就有百余家个体大户投资于农业产业经营，成为了全区农业产业化发展的生力军。

（四）抓大放小，扶优扶强，提升重点龙头企业层次

由于我市的农业产业化起步较早，资金的需求量较大，资金供求矛盾也就比较突出。因此，我市财政部门采取了集中有限财力，抓大放小、扶优扶强的办法，择优扶持辐射带动能力强、经济实力大和符合市场发展需求的龙头企业，以达到以点带面的效果。从 1998 年开始，市财政根据一定的标准，每年选择 20 家农副产品加工企业作为重点龙头企业，进行重点扶持。2003 年，所选定的 20

家重点龙头企业占全市龙头组织带动能力的 30% 以上。其中，固定资产 12 亿元，占全市龙头组织的 40% ；年销售收入 19 亿元，占 32% ；实现利税 1.5 亿元，占全市龙头组织 26% ；带动基地 94 万亩，占全市基地的 67.1% ；带动农户 29 万户，占全市农户的 34.1% 。市及区县财政，结合财源建设扶持奖励政策，对各大企业在政策和资金上都给予了扶持。全市省级龙头企业从无到有，到 2003 年，已有得益乳业、海达公司、齐美斯、绿赛尔乳业等 9 家企业成为省级重点龙头企业。其中得益乳业有限公司成为全省第一家国家级乳品行业龙头。

（五）因地制宜发展特色种植和养殖业，推动农业产业化基地建设

龙头企业具备开拓市场、带动市场的能力，农户找到了龙头企业也就找到了产品的市场。在农业产业化龙头企业规模不断扩大、层次不断提高的大环境下，各级各部门根据本地区自然地理条件及企业发展实际，有针对性培育区域支柱产业，全市农业的三大支柱产业——牧菜果业规模逐步扩大，实现的增加值达到农业增加值的 66% 以上。1998 ~ 2004 年，在市及区县的大力扶持下，全市已初步形成了 100 万亩优质专用粮、80 万亩蔬菜、60 万亩林果、10 万亩葡萄等特色基地。沂源县被评为国家级无公害果品示范基地，临淄区被评为全国果菜十强县和中国西红柿之乡，高青县被评为中国西瓜之乡。

（六）农产品质量进一步提高

产品质量是龙头企业的生命，也是农业竞争力的标志。我市农业产业化龙头企业的崛起，出口创汇的大幅增加，其中一条很重要的经验就是抓产品质量。山东海达食品有限公司为提高产品质量，在技术改造和采用国际标准上狠下功夫，公司投资 4 400 万元，建成国际先进的年加工 1 000 万只肉食鸡生产线；充分利用财政部门

给予的农业产业化重点龙头企业扶持优惠政策，投资 800 万元，建设 7 处高标准的肉鸡标准化养殖示范区，采用欧盟国家进出口检验检疫标准，使产品质量明显提高。

（七）农产品的市场营销更加得到重视

通过创建品牌、“订单农业”、农产品交易市场、物流配送、网络服务等各种手段搞活营销，我市农产品在国内外市场的份额稳步增长。如临淄区蔬菜副食品公司于 1995 年兴建了 4 550 平方米的综合性商场，开创了蔬菜配送和运销等经营方式，其产品品牌“绿帝”于 2002 年通过 ISO9001.2000 质量认证体系，并在俄罗斯、韩国、新西兰等国家和地区建立网络销售。该企业 2003 年销售收入达到 18 511 万元，年创汇 400 万美元。

（八）专业合作组织和行业协会日趋活跃

随着农业产业化发展，我市的专业合作组织和行业协会发展迅速，并显示出很强的生命力。临淄区的齐陵镇是我市禽蛋第一镇，2000 年，为解决产供销、防疫、服务等一系列问题，组建了淄博宏源畜牧合作社。合作社同社员签订生产合同，社员根据合同组织生产，社员用的饲料、疫苗、兽药，全部由合作社提供，所产合格鸡蛋由合作社统一收购、统一销售。目前该社已发展社员 4 000 余人。高青县的奶牛养殖协会，至今拥有会员 510 户，为农民供应的生产资料占农民需求总量的 20% 以上，为农民销售的农产品占农民销售总量的 92% 以上，基本上做到了包销。专业合作经济组织的发展提高了农民进入市场和农业生产的组织化程度，有效地推动了农业和农村经济向规模化、集约化和市场化方向发展。

（九）带动农村剩余劳动力转移和农民增收

农业产业化发展，农业龙头企业的建立以及“企业+基地+农户”生产链条的延伸，一方面为农村剩余劳动力直接提供就

业机会，另一方面还吸引农户进行种植和养殖，分享加工和流通环节的利润。据统计，全市农业产业化经营组织共带动农户 50 万户，占全市农户总数的 58.8%，带动 50 多万个农村劳动力进入农业产业化经营体系；平均每户从事产业化经营增收 1 200 元，比 1998 年净增 600 余元。2004 年一季度，全市农民家庭经营收入人均达到 463 元，同比增长了 8.7%。我市农业产业化经营企业已经安置农民工 10 万人，为龙头企业种养的农户 50 万人，农业产业化成为全市 60% 的农户收入的主要来源。

四、农业产业化发展过程中遇到的问题

淄博市是一个老工业城市，农业资源少，农业所占比重小。因此，在农业产业化发展的过程中，还存在着思想观念偏差问题、受农业资源制约问题等。

（一）思想观念问题

我市是一个老工业基地，2003 年全市地方国内生产总值中，第一、二、三产业所占比重分别为 4.91:60.99:34.10，其中农业的产值仅占 4.91%。由于农业的生产周期长，经济效益和社会效益短期内难以显现，造成基层产生重工业、轻农业的思想倾向。在农业结构内部，一方面家庭联产承包责任制作为一项基本政策，较长一段时期的运作和其效果的验证，已经使农民认可和习惯于这种“小生产”式的组织方式；另一方面，农业的比较效益低，辛辛苦苦一年，所得收益寥寥无几，许多农民又不愿意从事农业。而在现行体制下，谷贱伤农、卖难、白条等现象又挫伤了广大农民从事农业生产的积极性。

（二）资源制约问题

我市总人口 413 万人，耕地面积 252 万亩，农业资源少，人均

耕地仅为 0.61 亩，低于联合国警戒线标准。在国土面积中，平原、丘陵、山区各占 1/3，这种分布制约了农业产业规模的发展。全市农业产业规模，除粮食生产以外，连片规模最大的是沂源的苹果，达到 25 万亩；其次是沂源的葡萄，规模在 10 万亩以上；其他的规模大多在 3 万 ~ 5 万亩左右，还有部分在 1 万亩左右。规模上不去，致使农业产业化全面发展的基础先天不足。

（三）龙头企业整体规模小，产业链条短，与发达国家和发达省市之间相比差距较大

我市现有的农副产品加工企业大多还是停留在初级加工上，普遍存在着“初级加工多、精深加工少，低档产品多、名牌产品少，小批量生产多、上规模生产少，两头在外的多、转化为本地的少，内贸产品多、外贸产品少”的“五多五少”现象，导致其规模和实力自然也就不强。2000 年，瑞士雀巢集团年销售收入 440 亿美元，美国菲利普·莫里斯集团年销售收入 350 亿美元。我国最大的农业产业化龙头企业，年销售收入可达 100 亿元；我省莱阳市“龙大”和“鲁花”两个龙头企业年销售收入也已达到 36 亿元。而 2003 年我市的 20 家龙头企业的年销售收入之和才只有 19 亿元。而且目前我市农产品加工率只有 50%，其中两次以上深加工仅占 30%，而发达地区的农产品加工率一般在 90% 以上。

（四）农业产业化利益联结机制不够健全

我市目前的农户经营规模小而且分散，龙头企业的规模和经济实力也不大，所以双方都以各自主体利益最大化为追求目标，导致企业与基地和农户之间难以形成一体化经营，单方面违约或双方面违约现象都时有发生。再加上合同制定的内容和项目不完善，条款设置不合理，分配办法不健全，甚至多数为口头协议，没有形成合同、契约类的法律文书，因此无法得到制度与法律的有效保护，出现许多经营以外的纠葛，加重了龙头企业的组织成本，制约了基地

规模的扩张，阻碍了农民的增收。

（五）农业产业化组织程度不高，市场服务体系尚不健全

现有的合作经济组织大多是小规模的联合体，跨区域的专业联合相对薄弱，农村各类中介组织发展缓慢，配套服务不健全。加入到各种行业协会等合作经济组织的农民也较少，仅占全市农户总数的 8%。这一方面说明农民生产没有得到有效地支持和帮助，经济效益无法得到保证；另一方面，也说明中介组织的市场潜力没有得到有效的开发。

（六）农产品质量及农业标准化生产程度还不高

主要表现在农产品质量、安全、卫生等标准体系不健全，农药、兽药残留超标等，严重阻碍了我市农产品及其加工制成品的出口，对我市农业产业化经营的影响非常大。如某一食品生产公司，1998 年其产品就打入了欧盟市场，其产品 80% 出口欧盟。但由于对标准化生产的管理不够，2002 年被欧盟停止进口。该公司痛定思痛，随即投入 1 000 余万元用于标准化生产，经过两年的发展才得以重回欧盟市场。“学费”太高了。

（七）财政扶持有时会出现一相情愿

我市是全省较早制定对农业产业化龙头企业扶持政策的市，其扶持政策相对来说也比较优惠。但是龙头企业发展的速度还是不够快，发展水平不够高，与先进地区的差距越来越大，这其中固然有工业城市因素的影响，但以下三个原因也不可忽视：一是农民自身素质低，“小成即满、小富即安”的意识在作怪；二是诚信意识差，加之农业易受自然灾害的影响，金融部门惜贷的问题比较突出；三是受企业规模限制，得不到金融部门贷款支持，致使财政部门的贷款贴息政策难以充分落实。

五、对策与建议

在陈云同志的经济思想中，曾有三句话值得我们牢记：无工不富、无商不活、无粮不稳。其中“无粮不稳”指的就是要大力发展农业。因此，淄博市作为一个老工业城市，今后应在大力发展工业、搞活第三产业的同时，花大力气巩固农业的基础地位。

（一）要充分认识农业产业化积极意义

国家体改委在一份报告中指出：“农业产业化是在我国现实资源实际、经济结构、国家能力等条件下，解决我国农业症结的一条有效途径；是增加农产品有效供给、提高农民收入水平的重要保证。它不仅对于从根本上改进我国农业的经营方式，走出一条具有中国特色的农业现代化之路，具有极其深远的战略意义，而且它还通过实现农业产前、产中、产后的整体经营，突破了农工商部门垄断割据的对立体制，谋求社会经济全局的整体协调发展，因而从某种意义上也可以说，农业产业化是从农村体制改革入手进行的社会经济体制改革。”淄博市虽然是一个老工业基地，但依然有 66% 的农业人口，所以在重视工业支柱财源建设的同时，不能忽视农业产业化生产带来的经济与社会效益的双赢，要从稳定社会、稳定国民经济的大局出发，从思想上高度重视农业产业化。要树立扶持农业产业化就是扶持农业、就是扶持农民增收的思想，全面贯彻落实各级党委和政府关于“三农”问题的一系列决策精神，把扶持农业产业化想在心上，抓在手上，落实到行动上。

（二）要注意培育与发展主导产业

一是要搞好产业发展规划，完善水、电、路等基础设施建设，引导资金和物流向农产品优势产区集中，为产业化发展提供依托。二是在稳定粮食生产的基础上，重点培育畜牧、蔬菜和林果三大产

业。畜牧业重点发展鸡、鸭、兔、猪和乳品五大类。目前，这五大类产品的产业化经营水平已达到 60% 左右，而且现有的 22 家龙头企业中五大类产品的加工能力分别占生产总量的 64%、103%、97%、69% 和 200%。可见这五大类产品只要满足龙头企业加工能力的需要，再完善企业与养殖户之间的利益联结分配关系，就可以带动更多的养殖户生产。蔬菜业重点是在稳定面积的基础上，提高质量，扩大外销能力。要进一步完善产销连接关系，向消费者提供优质安全蔬菜，建成连锁配送中心，实现优质优价，带动菜农增收。林果业主要是建立经济林基地，实现龙头加工与基地的紧密结合。同时还应重点发展外销市场，培育林果经纪人队伍，健全果品储藏设施，提高果品产品加工处理水平。三是要指导群众积极发展新的主导产业，对那些眼下虽未形成生产经营规模，但有明显开发优势的潜在产业，进行重点培育。

（三）加大对龙头企业的扶持力度，促进龙头企业扩大规模，拉长产业链条

龙头企业是推进农业产业化经营的关键。财政扶持农业产业化重点也可以说是扶持农业龙头企业。一是资金的扶持。农业龙头企业收购农产品季节性较强，而且都是现金交易，其流动资金的需求量较大，并且周转较慢。财政部门应充分发挥财政资金“四两拨千斤”的特点，产生“种子变口粮”的裂变效应，吸引金融资金和其他社会资金的注入。二是政策的扶持。目前仍存在一些制约农业产业化发展的政策。例如，深加工企业销项税税率偏高、龙头企业承担的风险太大、农业产品收购保险，等等，这些都要求进一步研究和制定相应的优惠政策。三是在加大扶持力度的同时，按照“发展前景好，技术含量高，带动农民致富能力强，对政府财政贡献大”的原则，严格审核申请农业企业“龙头”的标准，把有限的资金用在刀刃上。四是培养高素质的企业家。一个企业的兴衰，其领头人是关键，相关部门要格外重视对企业家的培养。可以通过

建立有效的激励机制，提高企业负责人的生产经营积极性。在适当时机，专门组织对农业龙头企业负责人的培训，邀请有关专家和学者授课，让企业家能够了解更多的信息，掌握更多的知识，全面提升企业家的素质。

（四）进一步完善农业产业化利益联结机制

一要采取各种有效形式健全利益机制。通过实行农产品收购保护价、承贷转贷、建立风险基金制度等多种联结形式，形成企业和农民利益共同体。二要推行合同化管理。凡是通过农民建立基地的企业，都必须与农民签订购销合同。同时要完善合同内容，以避免由于合同内容漏洞造成拒收拒购、抢收抢购、压级压价、拖欠贷款等现象的发生。三要建立和完善监督约束机制。运用行政、法律和经济等手段保护龙头企业和广大农户双方的合法权益不受侵犯。四要加强组织制度建设，建立股份合作制。股份合作制既能发挥股份制产权明晰的优点，又能保留合作制劳动联合的特点，使企业与农户的两个积极性都能得到发挥，真正形成互利互惠、兴衰与共的一体化经济实体，是从根本上强化龙头企业与农户间利益联结机制的措施。

（五）提高农业产业化组织化程度，完善市场服务体系

一是采用合作制的方式，提高农业产业化的组织化程度，打破行政区划和所有制、行业界限，发展跨区域、跨行业的多种形式的协作与联合，引导涉农企业实体采用股份合作制的方式，与农民或农民经济组织结成一体化经济合作组织；二是健全各种行业协会组织，充分发挥行业协会在产业服务、行业自律和行业协调等方面的作用，保护和发展农业，维护企业和农民利益；三是加强和完善市场管理和服务，建立良好的市场交易秩序，并进一步完善市场法规和监管体系，以保障市场体系的有序运行。

（六）推行农业标准化生产，提高农产品质量

农业产业化经营和农业标准化生产是相辅相成、互相促进的关系。农业标准化生产的实施，提高了产品质量和工作效率，有利于品牌形成，也促进农业产业化的进一步发展。一是建立优质农产品生产制度，大力发展无公害绿色产品；二是建立优质农产品经营制度，发展无公害绿色产品专业批发市场，扩大专营点；三是建立优质农产品质量标准体系，完善市、区县、龙头企业、基地的农产品检测体系，制定并严格执行优质农产品质量标准；四是建立优质农产品监督管理制度，实行执法监督和专业技术监督相结合，依法监督，依法查处。

（七）正确引导大型工商企业进入农业领域

在上面问题中提到，农业企业贷款较难，其项目建设贷款更难。为解决这个问题，可以尝试因势利导地引导具有中长期投资能力、市场运作能力和较强自律性的大型工商企业进入农业领域，由它们来充当较高层次上的龙头企业，形成“政府调控公司，公司带动农户”的发展格局，相关部门也要协调增加对农业产业化经营的银行贷款，更好地发挥财政贷款贴息扶持政策的作用。突破农业产业化只局限于农业内部的农工商综合经营，真正实现工业、农业、第三产业三大产业之间的联合，推动整个国民经济贸工农一体化。

课题组组长：郭利民

副组长：张效莲 王昌晖

成员：宋修照 时立宏

刘涛 董宁

分税制财政体制还是彻底的好

——县乡财政体制改革的思路与对策

淄博市财政局

关于目前的财政体制，可以说是仁者见仁，智者见智。“中央财政蒸蒸日上，省级财政稳稳当当，市级财政勉强强，区县财政摇摇晃晃，乡镇财政哭爹喊娘。”这句戏言可以说是目前我们各级财政状况的一个真实写照。那么，为什么我们的县及以下财政会出现“摇摇晃晃，哭爹喊娘”的情况呢？根源恐怕还要从现行的财政体制上找。1994年，我国进行了分税制财政体制改革，这是我国整个经济体制改革的又一重大举措。它理论上设计的基本原则和主要内容是，根据事权与财权相统一的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和共享税。到目前，这一体制已经实行了整整10年，对推动我国的财政经济发展起到了积极作用。但是，在本次改革中，中央拿走了主体税种，留给地方的只是一些税基小、征收难度大、征管成本高的小税种，因此，改革的最大赢家是中央财政。据统计，实行分税制财政体制当年，中央财政收入占全国财政收入的比重就由1993年的22%提高到55.7%。在省级以下财政收入中，省、市地、县及乡镇四级1993年的比重分别为8.03%、33.40%、36.93%和21.44%，1994年变化为14.32%、29.35%、32.51%和23.82%。就数字而言，省级明显改善，市和县级明显下降，乡镇一级增加了2.38个百分点，在新体制运行的10年当中，“中央点菜、地方买单”的事情屡屡出现，因而省及以下财政所占比重远远低于这个水平。也就是说，在分税制改革的实际操作中，仅仅考