

发挥投资参股优势 创新财政支农方式

□陈军 傅应军 龚传勇 霍妍

财政支持农业产业化发展有多种方式,从早期的有偿支持、有无偿结合到现今的补助、贴息等,对我国农业产业化发展发挥了积极作用,但长期以来,“投向分散,管理僵化,效益有限”等问题也一直存在。为探索创新财政支持农业产业化发展新方式,2004年财政部安排部分资金,在全国试点实施财政投资参股项目。财政投资参股项目运行近十年,显示了强大的生命力。

一、财政投资参股效益明显

财政投资参股是指国家财政以股份形式投入龙头企业,支持农业产业化发展的一种方式。以安徽省为例,从2004年开始至今,累计投入财政资金2.895亿元,共投资参股12个企业、14个项目,涉及粮食、棉花、油料、茧丝绸、禽业、羽绒等产业。2011、2012年,两家企业因准备上市需要,分别陆续退出,目前,投资参股项目涉及10家企业12个项目,参股资金2.445亿元。十年来,取得了明显成效:

(一)做大做强了一批龙头企业。财政参股后,投资参股企业的规模成倍增长,资产总额平均增长4.53倍,固定资产总额投入平均增长1.79倍,净资产总额平均增长1.26倍,销售收入平均增长1.80倍。2012年,参股企业销售收入均超亿元,总计达52.6亿元。通过财政投资参股,有3家公司由省级龙头企业

跃升为国家级龙头企业,成为各行业领头羊、排头兵。财政投资参股,做大做强了一批龙头企业,奠定了其引领产业发展的引擎地位,对于农业产业化发展、壮大起到了关键性作用。

(二)提升了企业内在品质。在有效壮大参股企业经济实力的同时,实现了企业全方位提升。一是科技创新水平不断提高。各企业发明、专利数量明显增多,获得国家科技支撑和国家攻关项目及各项荣誉、称号明显增多。二是企业品牌建设初见成效。参股后,各企业品牌意识明显增强,获得了诸如中国驰名商标、省名牌产品、著名商标及出口名牌等各类产品品牌。三是产业链条延伸日臻完善。多数企业从过去单一产品向系列产品转化,拓展了经营范围、延伸了产业链条、丰富了产品结构。产业集群、产业板块初步形成,产业上下游衔接紧密。四是建立健全了现代管理制度。参股后,由于国有资本管理的需要,促使参股企业开始规范自身管理、经营制度,实现了原来粗放式、家族式管理向现代企业管理的巨大转变。

(三)实现了社会民生带动。投资参股企业,在实现自身发展的同时,推进了富民和就业。与参股前相比,投资参股企业带动农户增收总额增长6.32倍,人数增长3.19倍,人均增收增长1.29倍;投资参股企业安排就业人数平均增长1.89倍。

(四)促进了地方经济发展。参股企业已经成为地方经济的重要组成部分,

有效的促进了地方经济发展。一是扩大了税源、增加了税收。农业是弱势产业,农业行业中的生产、种养、服务等门类属于免税对象,在这种情况下,参股企业都成为了当地的纳税大户,2012年,参股企业上缴税收总额达1.3亿元,平均在千万以上,是参股前的近4倍。二是促进了产业布局和产业格局的形成。财政投资参股促进地区产业结构调整,产业集群的发展,对地方经济的支撑作用明显。

(五)确保了国有资产保值增值。参股企业总体累计实现利润8965.55万元,国有资产保值增值率年均104.39%,国有资产实现保值增值;2005—2011年度,参股企业累计上交利润分红1966.66万元,国有资产实现了较好的收益;退出的两家企业,退出参股资金与投入基本持平。

二、财政投资参股方式优势分析

财政以投资参股方式支持农业产业化发展,相比一般的有偿扶持、有无偿结合以及补助、贴息等传统方式,具有很多独特的优势。

一是选准企业、集中投入,增强了财政扶持效力。一般的财政补助、贴息项目在一定程度上存在“投入少、项目小、分布散、功能弱、效果差”等问题,选项随便,财政一投了之,有的甚至是“赔钱赚吆喝”。财政投资参股则明显不同:在企业选择上,注重选择规模大、

发展前景好、带动能力强、在全国有一定影响的较大型企业,并十分注意选项与选人(企业家)的结合。此外,财政投资参股注重集中投入。以安徽省为例,十年来财政投资参股总投入近3亿元,平均每个企业投入财政资金2500多万元,是一般的财政补助、贴息的十多倍甚至几十倍,对做大做强一批牵动型的龙头企业发挥了决定性的作用。

二是既扶持、也管理,实现了企业全方位提升。一般性的财政补助、贴息方式只需要督促企业完成建设任务、拨付项目资金,后续的跟踪、管理、服务不紧密。财政参股项目不同,财政部门作为股东,与企业的生产经营效益紧密挂钩,财政跟踪、管理、支持、服务连续不断。

三是只参股、不控股,激活了市场主体的内在活力和动力。一般的财政补助、贴息项目,除了体量小,还有规定的建设内容和资金用途,局限于简单的固定资产投入,比较机械,局限性较大,有的甚至造成产能过剩、结构滞胀。而投资参股的一个基本原则是只参股、不控股、不干预企业正常生产经营。财政参股资金干什么、怎么干,基本由企业说了算,有利于培育市场主体。财政投资参股较好地摆正了财政扶持与市场对接的关系,企业利用财政扶持的机遇,一心一意搞经营,最大限度的发挥了市场主体的作用,有效激发了企业自身发展的内生动力。

四是既保值、还分红,确保了财政资金的有效性、安全性。现有的财政补助、贴息是无偿投入,直接分配财政收入,难以体现公平。由于使用管理的环节较多,投出之后的效益回报难以考量;过去的有偿扶持,又常常出现还款难现象,影响财政资金的安全性;同时,每年的企业选择、项目审批、资金拨付,还涉及到干部的安全性。财政投资参股是以股份的形式进入企业,运行十

年来,不仅原有投入仍在,还按股分红,增加了财政资金的收益。退出是以挂牌转让的方式,又可继续扶持新的企业。因此,财政投资参股较传统的财政支农方式,既提高了资金效益,又化解了偿债和廉政风险。

五是方式科学,更加符合公共财政要求。过去的有偿扶持、有无偿结合,已经被历史淘汰,现在常规意义上的财政补助、贴息,也越来越不适应形势要求,特别是我国加入世贸组织以来,农产品的补贴政策在很大程度上受到限制,国际上经常针对出口农产品进行“反补贴”调查。财政投资参股是一种新的财政支农创新举措,符合WTO架构下的政策和法律,符合国际上支持农业的通行惯例,也符合公共财政的要求,发展前景广阔。

三、思考建议

通过对财政投资参股的分析,笔者从提高财政资金效益的角度出发,对进一步推动财政支农方式的改革创新提出以下几点建议。

(一)完善制度,强化监管。组织力量对财政投资参股企业、参股资产管理运营机构开展制度研究,进一步完善相关制度,构建退出机制;把财政参股项目作为财政支农的一项重要工作,进一步加大投入,厘清职责划分,明确分工任务,强化委托管理;严格考核,加大对中介审计结果的考核,开展后评估,对违规事务所加大处罚力度,以保障国有资产保值增值。

(二)效益优先,建立选项新机制。从财政投资参股经验来看,选准企业是财政资金投入是否有效的前提和基础。选企业要坚持效益优先,从过去、现在、未来及市场的角度,加强前期工作、优化立项条件、建立竞争机制、完善评审制度。要通过备选制度和机制的不断完善,为确保财政扶持资金的有效性创造

条件。

(三)整合资金,集中财力办大事。目前“资金规模小,项目种类多”、“管理渠道多,资金投向散”的现状,难以体现国家财政支持的目标取向。通过整合资金,集中用力,重点支持经营规模大、科技含量高、管理水平好、带动能力强、发展后劲足的企业;同时,突出扶持产业集群发展,通过财政支持引导同产业、上下游企业之间的一体化联合与合作,打造一批产业“航空母舰”。

(四)跟踪问效,强化服务全过程。要明确各级政府及其相关部门在支持农业产业化发展中的定位和职责。进一步强化对扶持企业的全过程服务,指导龙头企业根据市场需求,理清发展思路,落实发展措施,也要根据实际情况,实行连续扶持,确保财政支持切实发挥实效。

(五)机动灵活,减少干预增活力。注重把财政支持从单纯的资金支持转向通过激发市场主体活力上来。在内容上,重点扶持企业的技术创新能力和可持续发展能力;在形式上,根据企业发展的需要,由企业自主使用财政扶持资金;在管理上,积极探索“委托资产管理运营机构”的管理模式,激发市场主体创造活力,实现扶持培育和激发市场主体的创造活力紧密挂钩,以发挥财政资金最大效用。

(六)解放思想,创新扶持新方式。目前,财政部设立了种业基金,按照投资参股方式支持全国农业种业发展。建议延伸、覆盖各省,建立子基金,采取国家投入一部分,地方安排一部分,存量资金整合一部分,相关金融、担保、大型企业募集一部分,多方筹集,做大基金,探索以基金等形式创新财政支持农业产业化发展新方式,建立财政支农的良性循环机制。

(作者单位:安徽省财政厅
安徽省惠农投资管理有限公司)

责任编辑 李燕