

探索农业综合开发投资参股经营方式



○ 李纯香 龙小燕

农业综合开发实行“国家引导，配套投入，民办公助，滚动开发”的投入机制，目前主要采取无偿补助、贴息和有偿投入等方式对农业产业化经营项目进行扶持。投资参股经营方式是将农业综合开发财政资金以资本金或股本的方式投入到农业生产和农产品流通企业，财政部门以出资人身份委托或授权资产运营机构对其所投国有资本进行运营管理，实现的投资收益和最终退出的转让收入继续用于农业综合开发的投入机制。投资参股经营方式是农业综合开发支持农业产业化龙头企业发展，推进农业结构调整，带动农民增收方式的重大改革和创新。

1. 投资参股经营是公共财政下，扶持弱质产业、提高农民收入的新形式。投资参股经营看似是将财政资金直接投入到农业企业，属竞争性领域，实际上，这恰恰是公共财政扶持弱质产业，扶持弱势群体形式上和理念上的突破。一方面，财政部门通过委托资本运营机构对投资参股形成的国有资本进行运作，体现了政府对农业产业的支持，而不是政府直接办企业；另一方面，投资参股经营的扶持对象是具有市场潜力、有一定规模且能够带动农户的龙头企业，通过扶优、扶大而不是扶

贫，起到带动农民增收致富的作用。

2. 是适应社会主义市场经济和WTO规则的农业投入新形式。在投资参股经营方式中，首先，财政部门按照《企业国有资产监督管理暂行条例》规定，不干预企业正常生产经营活动而是委托资产运营机构管理其投入资本，这与社会主义市场经济要求实行政企分开的原则相一致；其次，财政部门享有股东权益，参与企业收益的分配，这与对企业的无偿投入方式不同，符合市场经济公平和效率原则；第三，通过投资参股，财政资金以国有资本形式参股投入是国际通行惯例，符合WTO的有关政策和规则。

3. 是加强国有资产产权管理，提高资金使用效益的新形式。农业综合开发财政资金以参股形式投入企业形成的资产将直接纳入国有资产产权管理范围。通过委托资本运营机构对参股企业进行运营、管理和监督，既可以帮助企业改善公司治理结构，提高资金使用效益，又有利于国有资产实现保值增值。同时，通过建立激励和约束机制，理顺财政部门、资本运营机构、农业企业之间的委托—代理关系，能够明确界定各主体的权利、义务和责任，进一步加强农业综合开发国有资产产

权管理，实现资源的优化配置，提高财政绩效。

4. 是农业综合开发实现自我积累、滚动开发的新形式。与有偿投入方式不同，投资参股经营以参股形式把财政资金投入企业，不收取利息，但参与企业的利润分配，这既体现了国家扶持农业产业的政策，又有助于改善企业的资本结构，提高企业经营效益。随着企业效益的增加，投入的国有股本收益也会不断增加，这就可以实现农业综合开发资金的自我积累和自我增值。

除此之外，投资参股经营的另一个特点是它建立了有效的适时退出机制，也就是说，国家财政资金对某个项目或企业的投入并不是永久性的，在帮助企业摆脱资金短缺困境，把企业扶大扶强后，国有股可按照《企业国有产权转让管理暂行办法》的规定，通过适时的转让退出，其股权收益和转让收入继续用于农业综合开发，扶持新的产业化项目，可以实现滚动发展的目标。

农业综合开发实行投资参股经营，应按照“自愿、平等、择优扶持”的原则，合理确定投资对象，财政资金坚持“只参股、不控股”；按照“政企分开、授权运营监管”的原则，理顺各部门责权利益关系，建立适时的国有资本退出机制。

(一)合理确定投资对象

投资参股经营应按照国家产业政策,结合农业综合开发的重点,通过建立择优立项机制,合理确定投资对象。当前,应以粮食主产区内有市场和效益、辐射带动作用强的农业产业化龙头企业为重点,具体来说,应具备以下条件:一是经省级财政(农发)部门评估批准并正式列入本年度计划的产业化经营项目;二是项目企业资源、技术或行业优势明显,产品有市场、有发展潜力,投入产出比较效益高;三是项目辐射面广,能带动农民增收、农业增效;四是项目企业管理规范科学,有良好的资产负债状况,近两年盈利;五是项目实施主体是依法注册的企业法人。

(二)财政资金坚持“只参股、不控股”

为防止出现国有资本“一股独大”局面,以及为规避国有资本比重过大形成的潜在投资风险,农业综合开发财政资金只是作一般性的参股,不控股。由受托的资本运营机构履行出资人职责并对投资形成的国有资产进行监督管理。财政资金“只参股、不控股”方式,灵活地解决了政府与市场,财政部门与中介机构、企业的关系,不仅可以依靠市场机制实现引导和扶持企业的目标,而且还可以激发企业活力,化解财政投资风险。

(三)理顺各部门的权、责、利关系

1.财政部门代表国家,按照《公司法》和现代企业制度的有关要求,以出资额为限对所投资的企业承担有限责任,并按出资比例分享收益。国家农发办委托省级财政(农发)部门对中央财政资金投资参股的经营性开发项目实行统一监管,省级财政(农发)部门根据需要选择有条件的国有资本运营机构,授权其按照《公司法》等有关规定代表财政

(农发)部门对项目实施企业履行出资人职责,对投资参股形成的国有资本进行运营管理。中央和地方财政(农发)部门应本着自愿的原则投入,按两级财政各自出资额及其在被投资企业中的持股比例分享相应的收益、承担相应的风险。中央财政资金形成的投资收益由接受委托的地方财政(农发)部门代为管理,国家农发办从投资的第三年起,按照3%的固定收益率计算收益,用于抵顶试点地区下年的农业综合开发项目中央财政资金投资指标。实际获得的投资收益超过固定收益的部分,可按一定比例留给地方财政(农发)部门继续用于农业综合开发再投入。

2.接受委托的国有资产运营机构应认真贯彻农业综合开发的有关政策法规,对投资参股投入的国有资本进行经营和管理,维护国家出资人的权益,确保国有资本的保值增效。资产运营机构是连结国家投资者和被投资参股企业的纽带和桥梁。财政部门 and 资本运营机构二者之间是委托与被委托的关系,财政部门有选择经营机构和人员并对资本运营机构的资本运营情况进行考核的职责,并根据国有资本保值增值情况对资本运营机构实施奖惩。同时,建立国有资产的跟踪问效机制,由授权经营的国有资产运营机构定期向财政(农发)部门报送项目实施企业的财务报表。

3.接受农业综合开发国有资本投入的企业,应认真贯彻农业综合开发有关的政策法规,建立产权明晰、管理科学、自主经营、自负盈亏的现代企业制度,正确行使法人财产权,维护出资人合法权益,管好用好农发国有资本金,确保其正常运行,提高资金使用效益。财政部门与被投资参股企业是出资人与被投资企业的关系,财政部门本身不直接干预被投资参股企业的经营,通过激励和约束资本运营机构来实现对

被投资参股企业的管理和监督。

(四)建立国有股权适时退出机制

国有资本在引导和扶持企业发展壮大后应按照市场经济原则,采取有偿转让等形式,将财政资金从竞争性领域、从参股的项目企业积极退出。国有股权适时退出机制是投资参股经营方式的重要环节,体现了财政资金不是永久性的投入到某农业企业或某竞争性领域,而是国家扶持农业产业的阶段性措施。一旦被扶持企业达到壮大或可稳定发展的目标,国有股权就要适时退出。转让方式也具有激励和约束效应,中央财政资金按投入比例获得的国有股权转让收入,折价或原价转让的,转让收入全部上交中央财政;溢价转让的,按投入原价上交中央财政,溢价部分留给地方财政(农发)部门,继续用于农业综合开发再投入,或按一定比例奖励给接受委托的国有资产运营机构;因自然灾害等不可抗力或国家宏观产业政策调整等导致企业关闭破产的,按照国家有关规定处理。最终的转让收益将继续用于农业综合开发,扶持其他应该扶持的企业或项目。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)

