

烟台外向型农业发展情况调查

○ 孙建文 房培宏 邹建德

烟台外向型农业取得长足发展

为加快农业对外开放步伐,烟台市自上世纪80年代中后期以来,先后实施了“山上烟台”、“海上烟台”、“田里烟台”、“四个百万亩农业开发”、新品种研究开发、农业产业化、农业结构调整、APEC果蔬博览会等系统工程,农业结构调整步伐明显加快,加工企业蓬勃发展,出口体系日趋完善,农产品出口创汇成倍增长,2002年,农产品出口创汇额达到9亿多美元,占全市创汇总额的45%。外向型农业已成为促进农业和农村经济加快发展、促进对外开放的重要力量。

出口企业规模化,龙头企业迅速膨胀。到2002年底,全市共有各类农产品加工企业1400多家,加工能力达到400万吨。出口企业228家,其中年创汇3000万美元以上的2家,创汇1000万美元以上的14家,创汇500万美元以上的22家。开发区大季家水产食品工业园先后有14家水产品加工企业进驻,大部分企业通过了欧盟、HACCP、ISO9000等国际质量体系认证,2002年加工水产品3.5万吨,全部出口到日、韩及欧盟等16个国家和地区,

年创汇4000多万美元。

出口市场多元化,农业创汇急剧增长。烟台地处胶东半岛,与日、韩两国隔海相望,是我国果品、蔬菜、水产品的主要出口基地之一。据统计,全市每年销往日本和韩国的蔬菜量占到全国出口蔬菜总量的一半以上,是名副其实的蔬菜出口之乡。近几年来,烟台又相继开拓了东南亚、欧盟、美国、加拿大、独联体、中东及香港、澳门、台湾等二十多个国家和地区市场。由于实施了多元化出口战略,有效地解决了单腿走路的“跛脚”问题,尽管近几年农产品出口连续遭遇“绿色壁垒”,烟台农业出口创汇仍有较大增长。据统计,2002年全市农业总产值达到241亿元,较1990年增长了2.44倍。农业创汇额则由1990年的不足5000万美元,增加到9亿多美元。出口农产品最多的开发区创汇1.8亿多美元,莱阳市达到1.6亿美元。创汇能力最强的水产业共创汇2.1亿美元,蔬菜业创汇达到1.5亿多美元。

出口产品多样化,主导产业日益突出。一是产业结构渐趋优化。经过多年的努力,全市培植起了粮油、水产、水果、

畜牧、蔬菜五大支柱产业。食用菌、花卉、中药材、种苗等新兴产业迅速发展。2002年,全市粮油、蔬菜、水果、水产品、肉类、禽蛋产量分别比1990年增长了一26%、189%、311%、252%、84%和190%。为加快结构调整的步伐,烟台把结构调整的重点放在了农业新品种引进和开发推广上。从1996年起,市财政先后拿出3000多万元,引进开发了一大批符合国际市场需求农业新品种。先后选育大菱鲆、牛蒡、烟富1—6号苹果、黄金梨、双孢菇、梨木赞肉牛、大约克猪等400多个农业新品种或新品系,较好地满足了生产和市场的需要,有些品种还成为新一轮结构调整的主打品种。目前全市粮经作物产值比已由1990年的8:2调到现在的2.5:7.5。二是区域布局更加合理。各县市区立足区域资源优势,突出重点,着力培植优势农产品产区和优势农产品,一村一品、一乡一业的农村经济格局初步形成。莱阳、海阳的蔬菜,莱州的种子、花卉,龙口的长把梨,蓬莱的葡萄,栖霞的苹果,长岛的水产,福山、芝罘的大樱桃,牟平的食用菌等都已成为当地出口创汇的主要产业和

公共财政管理体制的要求,农业综合开发将进一步引入市场机制,利用市场手段,充分调动广大农民及社会各界参与农业综合开发的积极性,真正建立以农民为主体、政府辅助和引导、社会各方参与的运行机制,让农民得到更多看得见、摸得着的利益。进一步完善农业综合开发

自我积累、滚动开发机制,对农业综合开发已建项目工程,要通过移交、拍卖、租赁、承包等方式,及时明晰产权,将资产收益用于工程运行管护或继续用于滚动开发,确保项目工程长期发挥效益。进一步发挥财政资金投入的“四两拨千斤”的作用,通过扩大贴息规模等方式,吸

引更多的民间资本、工商资本和外资等投入农业综合开发,逐步形成全方位、多渠道、多途径的农业综合开发投入格局。

(作者系国家农业综合开发办公室常务副主任)

农民收入的主要来源。目前,全市已被国家农业部列为苹果、水产品优势产区,已发展各类专业镇60多个,专业村1800多个。

当前制约外向型农业发展的主要障碍和困难

现行分户经营的经济制度不利于实现土地的规模经营和企业的标准化生产,很难为企业提供高质量的生产原料。近几年来,各级商检部门为尽可能地减少绿色壁垒给企业带来的贸易风险,要求企业按照进口国的标准要求,建立基地,规范管理,通过规模经营实现效益,并逐步建立自有基地。但由于我国现行的家庭承包分户经营制度,决定了这种“公司+基地”的模式在点上示范是可行的,但由于土地流转机制不健全,面上大面积推广在短时间内是不现实的。以龙大集团为例,尽管也建立了自己的生产基地,但远远不能满足企业生产的需要,现在企业收购的蔬菜原料来自全国7个省70多个县1.6万农户,控制药残仍十分困难。

受自然灾害和市场波动的双重影响,种植农产品农民的收入有很大的不确定性。农业作为自然和经济再生产交织的一种产业,生产者承受着自然和市场的双重风险,收入有很大的不确定性,严重影响了农民调整结构、发展高效农业的热情。2002年5月,日本从中国进口的菠菜中,检测出了超过其规定0.001ppm的农残标准,暂停了对中国菠菜的进口,不仅全市的加工企业损失严重,种菜农民更是血本无归。

出口企业负担偏重。一是各企业执行的税费政策不一致。目前,从事农产品加工出口的企业,由于企业性质、所处的地点、成立时间不同,享受不同的企业所得税待遇,税率从10—33%不等。二是企业出口退税政策不能得到及时落实。三是出口企业受国外技术壁垒的影响,为扩大出口,不得不按照标准化的要求组织生产和加工,难度和成本自然随着提高,企业的利益受到影响。

农产品出口行政管理职能交叉。农业部门管生产,工业部门管加工,外贸部门管出口,商检部门管质量,是我国多年

形成的农业外贸管理体制。加入WTO后,这种职能交叉,条块分割,产、加、销脱节的外贸管理体制大大降低了行政办事效率,难以形成统一有效的宏观调控和团结对外的工作合力,而且受部门利益驱动,容易给企业出口设置一些不必要的障碍,增加企业负担和出口难度。

行业协会等中介组织不健全。由于缺乏统一的规范化管理,在国际市场上多次出现农产品价格的国内企业恶性竞争。其结果一方面是使国内农产品生产加工企业由于争相降价或忽视质量,导致两败俱伤。另一方面容易引起国外反倾销诉讼,有些国家甚至会采取种种手段阻止中国农产品出口。烟台近几年连续出现的出口企业芋头大战、牛蒡大战、双孢菇大战和浓缩果汁大战等,都是因为行业内部管理混乱、无序竞争造成的。

加快外向型农业发展的政策建议

健全完善土地流转机制,实现农业的规模化经营。一是加快土地制度改革。要通过立法和修订相应的法律法规,实现土地使用权转让的规范化和法律化。要建立完善土地转让、租借的中介机构,制定价格、税收等方面的优惠政策,促进土地兼并、租赁,推动农业规模化经营。二是多渠道消化农村富余劳动力。要广开就业渠道,大力发展农村二、三产业和多种经营,壮大县域经济,拓展农村就业领域。要搞好就业服务,按照“公平对待,合理引导,完善管理,搞好服务”的方针,为农民进城务工创造条件,使土地不再成为农民养家糊口的唯一来源。三是建立完善包括城乡在内的社会保障制度。通过社会保障体系的建立完善,消除农民养老、医疗等方面的后顾之忧,为失业者提供基本生活保障,以此促进农业人口向非农产业转移,释放农村中的剩余劳动力,为农业规模经营创造条件。

立足市场,发挥优势,进一步调整优化农业产业结构。一是在保障粮食综合生产能力的基础上,进一步压缩普通粮油作物的种植面积,大力发展专用优质粮油新品种。二是大力发展蔬菜、果业等优势产业。要加快老残果园改造步伐,着力增加名优新果园面积。加快蔬菜优良品种的引

进和推广步伐,不断扩大外向型蔬菜的栽培面积,提高蔬菜产量和质量。三是充分利用国家无规定动物疫病示范区品牌效应,扶持发展食草畜禽和畜产品加工,拉长产业链,膨胀畜牧业规模。四是大力发展名贵、珍稀鱼类品种养殖,搞好远洋捕捞和水产品精深加工,促进渔业生产向集约、高效方向转变。同时要大力开发食用菌、饲草、花卉、旅游观光等新兴产业,拓宽外向型农业发展的新领域,形成传统产业与新兴产业互相促进、协调发展的产业格局。

大力推行农业标准化生产,全面提高农产品质量,应对国际市场的“绿色壁垒”。要完善农产品生产与质量标准、检验检测、标准化技术示范推广和监督管理四大体系,县市区突出搞好农业环境监测中心、农产品质量检测中心和农业投入品质检中心建设,实施对农产品生产的全程监控。市级以上政府要与质检部门和商检部门密切合作,搞好重点项目实验室建设,解决基层政府和企业想干而干不了或干不好的事情。要采取典型示范,整体推进的方法,全面搞好农业标准化生产基地建设。每个基地要达到一定规模,并实行区域化布局、专业化生产和产业化经营。各县市区也要建立县级无公害标准化生产示范基地。通过基地的示范带动,争取到2005年,全市80%以上的主要农产品实现无公害标准化生产。

膨胀大龙头,搞活小企业,打造农产品加工出口的联合舰队。

要进一步加快农产品加工企业的发展步伐,鼓励乡镇企业、工商企业和民营企业转业、转产或兼营,发展农产品加工业。要调整优化龙头企业布局,大力发展精深加工,拉长产业链,提高附加值。要进一步加大龙头企业集团建设步伐。采取联合、兼并、股份合作,外资嫁接、资本运作等多种形式,组建大型龙头企业或企业集团。认真搞好规划布局,加强政策引导,实行国家、集体、个体、外商等多种经济成份一齐上的办法,聚集资金、人才、设备等各种资源优势,建设一批不同规模、不同档次的农产品加工出口园区,培育新的出口增长点。

加大财政支农力度，减轻各种负担，调动企业和农民发展外向型农业的积极性。一是进一步提高财政支农支出在财政总支出中的比重，由目前的7%调至10%左右为宜。要调整支农投入方向，由补助流通环节改为直接补助生产环节和农民，重点支持农业基础设施建设和环境保护。二是调整税费政策。所有企业执行统一的所得税政策。同时，加紧研究取消农业特产税政策，调动农民和企业发展农业特产品生产的积极性。三是落实企业出口退税政策。四是帮助企业积极参加反倾销应诉。设立专项资金，对企业参加反倾销应诉的相关费用，给予一定的补贴。对凡年出口额在1500万美元以下的企业，要根据国家《关于中小企业国际市场开拓资金管理(试行)办法的通知》的支持范围，简化申办程序，加快办理速度，以帮助中小企业积极开拓国际市场，培育新的出口增长点。

理顺管理体制，加强各职能部门的配合联动，为农产品加工出口创造优良的外部环境。要加快行政管理体制改革步伐，进一步转变政府职能，将农业、质检、工商、商务等部门的管理职能进行重新整合，明确分工，各司其职，密切配合，形成一致对外的工作合力。

成立农产品出口协会等中介组织，把企业和农户连结起来，形成共闯国际市场的合力。通过抓典型、树样板，鼓励和引导企业、科研机构、涉农部门和农民创办各种类型的合作组织，并使之上下贯通，纵横交错，不断提高合作经济组织在国民经济中所占有的比重。要依据当地支柱产业或拳头产品的需要，组建行业协会。通过协会带动，把优势产业区域中的生产、加工、包装、销售及科研等单位有机地联合起来，进一步做大做强优势产业，提高全行业的整体竞争力。要依据政府职能转变的需要，赋予协会必要的职能和手段，包括参与制订农业发展项目的立项指南，参与推荐绿色农产品基地建设，参与农业龙头企业、名牌产品的评定和初审，组织产品展示、展销，开展信息发布，实施农产品推介工作等。把原来属于政府的一部分职能转交给协会，让协会不断发展壮大。

(作者单位：山东省烟台市财政局)

新阶段财政扶贫工作的

难点与出路

褚利明

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标。实现这个目标，达到全国人民的共同富裕，最困难之点在广大农村，特别是农村贫困地区。财政扶贫是政府扶持农村贫困地区经济社会发展、贫困人口脱贫致富的主要措施和手段。研究新阶段扶贫开发中面临的新问题，适时调整财政扶贫政策，不断提高财政扶贫工作水平，是财政部门实践“三个代表”重要思想的必然要求。

自上世纪80年代开始，我国政府开展了有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发工作。回顾改革开放以来20多年的扶贫历程，我国扶贫开发不仅在减少农村贫困方面取得了举世瞩目的成就，解决了2亿多贫困人口的温饱问题，得到了国际社会的公认，而且积累了不少宝贵经验，如：变输血式扶贫为造血式扶贫开发、强调各级政府在扶贫开发中的责任、动员社会各方面力量扶贫等等。但是，我们也必须清楚地看到，近几年，尽管国家扶贫投入不断加大，但减贫速度呈逐年放慢的趋势。1998年至2002年5年间，平均年度减少贫困人口426.8万，2002年减少的贫困人口只有107万，只有平均数的1/4。这其中有扶贫难度加大、自然灾害频繁等因素的影响，但我们认为更主要的是因为目前扶贫投入面临着一些重要的制度性和技术性障碍，使得扶贫资金管理存在问题，扶贫效果不理想。

扶贫投入偏离目标群体。2000—2002年，中央政府投入的财政扶贫资金和贴息贷款共824亿元，如果加上40亿国债以工代赈资金，总的资金投入864亿元，年均288亿元。按照国家统计局统计，同期年均农村贫困人口2985万，每一个贫困人口一年的扶贫投资额为965元，是三年平均贫困线629元的1.1倍。三年中，农村贫困人口从3412万减少到2820万，共减少592万，相当于14595元的中央扶贫投资才减少了1个贫困人口。扣除贴息贷款部分，财政性扶贫资金投入5738元才能减少1个贫困