

从无偿投入到参股分红

——江苏财政创新农业综合开发机制纪实

本刊记者 石化龙

2006年,中央财政新增农业综合开发资金全部用于投资参股,探索改革和完善财政资金投入方式,吸引和带动更多的社会资金投入农业综合开发。江苏连云港振兴集团现代花卉项目成为该省第一个“吃螃蟹者”,项目总投资4237万元,中央财政和省财政各参股投资1200万元。公司以此为契机,把科技创新作为发展主动力,并很快取得成效,公司花卉也逐渐走出了国门,开始抢滩国际市场,近两年来共向美国、日本、韩国等国家和地区出口花卉15万株,尤其是2157株荷花种苗的成功出口,开美国首次商业进口连云港市荷花之先河。

一种全新的支农方式

财政通过投资参股经营来实现对农业龙头企业的扶持,是江苏响应中央财政政策、创新财政支农机制的一种全新探索。与振兴集团一起试点的还有紫荆花纺织科技股份有限公司、扬州万达羽绒制品股份有限公司、胜阳实业股份有限公司和长寿集团股份有限公司等另外4家,目前已按照中央财政与地方财政1:1的比例总计投入1.04亿元。资金由省财政授权省级风险投资公司——江苏省高科技投资集团负责投资管理,风险投资公司代表政府成为5家企业的股东,并由该公司所属的江苏省高新创业投资管理有限公司负责具体的投入和管理。

“这属于国家农业综合开发的一项内容,是财政支农政策的一个探索。”

省财政厅农发办一位负责人介绍说,国家对农业产业化项目的资金扶持一般不超过800万元,且只有25%属无偿资金,75%是有偿扶持,对一些发展壮大中的农业龙头企业来说只是杯水车薪。为了解决这些企业在发展中遇到的融资难题,江苏根据国家农业综合开发投资参股经营试点办法,把农民增收作为根本出发点和落脚点,提出对具有明显资源和竞争优势、辐射带动作用强的农业龙头企业给予2000—6000万元的扶持,培育壮大区域主导产业,提高农业综合开发效益。

扬州地处江淮之间,丰富的水面、荡滩和牧草资源,使水禽产业成为该市一大传统农业特色产业。财政投资参股的扬州万达羽绒制品股份有限公司羽绒生产加工项目重点是对鹅、鸭屠宰后的废弃物——羽毛进行加工利用,项目的实施对当地发挥资源优势,促进鹅鸭经济的发展,节约羽绒替代品——棉花及其种植用地、减少废气

羽毛对环境的污染、提高水禽养殖效益、促进农民增收、提高企业经济效益等都具有较大的意义,既符合国家农业发展的相关政策,也符合当地水禽业发展总体规划。项目通过“公司+基地+农户”等模式,实行订单养殖,已使项目所在地水禽养殖增加了30%,直接带动约2.3万农户,辐射带动周围几个县市8万余农户扩大水禽养殖规模600万只,人均增收150多元,提供羽绒制品加工就业岗位600个,增加农民工工资性收入800多万元。

连云港振兴集团花卉种苗繁育基地项目实施后,公司实行了“多元化支撑”的技术发展战略,与国内科研院所密切合作,联合研制花卉新品种。经过不懈的试验和生产实践,蝴蝶兰、文心兰、卡特兰、玫瑰、百合及郁金香的栽培和种苗种球繁育技术已达国际先进水平。其中郁金香球茎繁育及促成栽培冷处理技术通过了江苏省科学技术厅组织的科技成果鉴定,产花率达



振兴集团的发展壮大,为农民提供了就业机会,带动了当地花卉产业的发展。

95%以上,填补了我国郁金香栽培技术空白。如今,花卉已成为当地种植业中效益较好的产业之一,远销日本、韩国、台湾等国家和地区,在北京、上海、南京、郑州、徐州等国内大中城市建立了自己的营销网络。花卉产业是典型的劳动密集型产业,目前已带动周围1万多农户发展鲜切花生产,农民年增收总额近3亿元,在足不出市的情况下就地打工挣钱,避免了农村孩子留守等一系列问题的发生,“一亩花卉十亩田”是农民朋友对花卉苗木经济效益比较高的形象概括。

紫荆花公司是江苏省的一家农业龙头企业,财政投资参股扶持的黄麻项目总投资上亿元,有了政府的支持,该项目已经顺利上马。根据协议,中央财政和省财政分别投资1000万元、持股25.3%参与紫荆花公司在苏北沿海滩涂上组织农户种植黄麻和建设加工基地,既为滩涂开发提供了有效途径,又推进了当地农业产业结构调整,提高了农民收入。

财政投资不全是“免费午餐”

眼下存在一种观念:只要是从财政支出的,都应该是无偿资金。其实不然,公共财政的支出不仅仅是无偿支出,利用财政投资参股经营方式推进农业综合开发试点所取得的初步成效表明,财政投资不应局限于提供“免费午餐”,也要进行绩效考核。

“开展财政投资参股经营试点,是财政部党组为创新农业综合开发机制而提出的一项新任务。同时,也是要打破财政资金都是无偿资金的观念。”国家农业综合开发办公室有关人士表示,财政支出如果完全采用无偿方式,可能会导致各地方政府、各主管部门以及各企业单位脱离实际需求盲目争项目、争投资,造成国家有限的财政资金的浪费和低效。所以,财政投资参股强调一定的收益保障,并授权资产运营机构进行资本运营监管,可以增加参股企业的资金使用压力,有利于提高

财政资金的使用效益,并提高政府的运作效率。

“这种财政投入模式,扶持农业、致富农民的宗旨不变,只是投资机制发生了变化。”省高新创业投资管理有限公司副总经理张朋美认为,风险投资公司现在代表政府作为出资人,成为政府的投资平台,同时也是政府资金的管理人。“我们参股投资经营后,要实现国有资本的保值增值,要成为股东并分红。投资期限上,考虑到农业项目周期长、见效慢,原则上定为8年左右。回收后的资金国家将再循环用于投资扶持其他农业企业。”

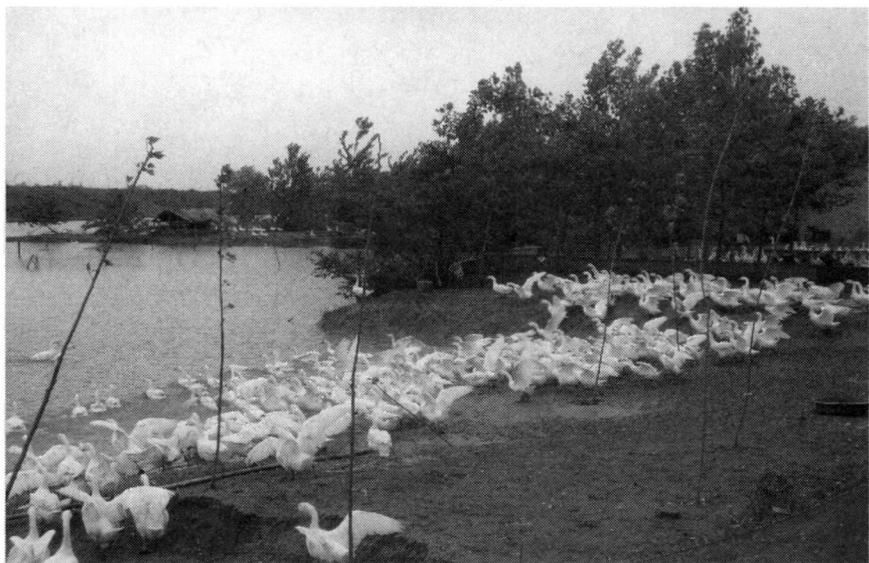
作为财政的“代言人”,风险投资公司如何行使股东职权,又如何监控被扶持企业使用资金?作为股东,风险投资公司会向被扶持企业派出一位董事或一位监事,财政投资只参股、不控股、不做大股东、不干涉企业正常经营,但在有些影响参股资金安全的重大事项上,却具有一票否决权,如企业关联交易、对外担保、股东借款、财务预算、公司并购等重大事项上,原来只要求2/3多数通过,但现在却具有一票否决权,目的是确保小股东的利益。同时,企业在经营团队调整和资产变

化等方面的信息披露也必须及时,每个月10日前,企业必须提交上个月的财务报告,在资金使用上,必须专款专用,与上报的项目实施方案一致。

连云港振兴集团花卉种苗繁育基地项目立项后,为了高效推进项目建设与管理,成立了由投资参股方江苏省高新创业投资有限公司与连云港振兴实业集团有限公司参加的董事会,实行董事会领导下的总经理负责制,按照现代企业管理制度依法规范企业管理行为。前者对基地项目实行财务总监派驻制,负责项目督查,定期审查集团公司上报的财务月报表和年度报表,制定、监督检查财务预算及收支运作情况。同时,为了保证财政资金的正确使用,对集团公司现有股东股权转让、股权回购等方面相应地设置了一些限制条款,如遇到公司达不到经营目标并且经营性亏损累计达到投资进入时计算的净资产25%时,即可启动强制清算条款,集团公司对此表示认同并认真执行。

一笔资金撬动多种合作

“投资参股经营通过集中投入增加了扶持力度,可以有针对性地支持龙



扬州市邗江区槐泗镇羽绒生产加工投资参股经营项目实施后,通过“公司+基地+农户”等模式,实行定单养殖收购,带动了当地水禽业的发展。

头企业做大做强。”省财政厅的有关负责人对这一创新给予积极评价。参股后的分红并不是与企业争利润，而是让企业使用财政资金有责任和压力。适时退出后，参股经营的收益将用来继续投入，实现“滚动”开发，有利于扩大企业受益面，提高资金使用效益。

农业产业化龙头企业大多是乡村企业改制或是个体企业滚动发展壮大起来的，财务管理基础比较薄弱，法人治理结构往往也不规范。财政参股资金的投入和监管公司的参与指导，试点企业都深感受益匪浅，对他们来说，财政扶持资金不再是免费的“唐僧肉”，政府以股本金形式投入后，企业现金流有了很好的保障，而且扶持资金回报率相对较低，实际上降低了融资成本。另外，创投公司的进入，也给企业带来了新的理念和新的合作契机。“我觉得是一笔资金，撬动了多种合作。”紫荆花集团董事长刘国忠认为，“一方面有利于我们民营企业在企业、财务管理以及法人治理结构上的不断完善。另一方面，企业与创业投资结合，对我们未来进入资本市场是个很好的推动。”紫荆花纺织科技股份有限公司因参股资金的注入，经营信心倍



江苏胜阳实业股份有限公司在原有发展的基础上，依靠参股资金，进一步提升当地的木材加工产业档次，并积极参与当地村落规划整治，支持新农村建设。图为绿树掩映下的村民住宅。

增，目前正在申请投标商务部“境外加工经济贸易合作区”的孟加拉项目，建立“孟加拉紫荆花黄麻科技经济贸易合作区”。同时，公司计划引进高端客户，把产品进一步推向海外市场。财政参股江苏胜阳实业股份有限公司后，很快引起了省内一些民营资本的关注，并表示有合作意向。同时，该公司正着手上市准备，参股资金的及时投入，大大加强了该公司资金实力，为成功上市增加了一份筹码。

从两年多的实践看，江苏省的财政投资参股经营农业综合开发，受到了地方政府和农业产业化龙头企业的欢迎，具有四个明显优势。一是项目起点高，财政风险降低。财政投资参股农业产业化经营项目对企业选择要求严格，尤其是增加了对企业资产评估环节，避免了规模小、质量差的“关系项目”、“人情项目”，项目成功率大大提高，也降低了投资风险。二是投资力度大，推动作用强。试点的项目中，一般单个项目的财政投资资金都超过了1000万元，项目总投资超过3000万元。投资力度加大使企业生产经营规模迅速扩张，市场竞争力获得大幅提升。三是投资政策灵活，经营机制新。财政投资参股经营，改变了无偿使用资金的方式。而财政资金实行参股但不控股的方式，也可以利用民营经济灵活的经营机制，通过有效运营获取投资收益。四是带动作用大，社会效益好。通过财政投资参股方式扶持的项目均是国家和省级重点龙头企业，也是区域经济发展的骨干。参股企业在利用财政资金快速发展的同时，促进了区域优势主导产业的形成和当地经济的发展，为做大经济和财政“蛋糕”奠定了坚实基础。●



胜阳集团拥有3万公顷速生杨林种植基地，带动了周边县市速生杨林种植的产业化，为集团发展提供了原料保障。