

## 论新形势下的中国农业综合开发投资模式

On Investment Patterns of China's Agricultural Comprehensive Development under the New Situation

霍学喜

(西北农林科技大学经济管理学院, 教授、管理学博士 陕西杨凌 712100)

自 1989 年国家设立农业发展基金以来, 以强化农业基础设施建设、推进农业产业化进程、促进农业科技进步为投资重点, 以加大农业产业结构调整、增加乡村就业机会及农民收入、提高农业综合生产能力为主要目标的农业综合开发, 一直是中国各级政府及财政支持农业发展的重要方面和内容。但在新形势下, 中国农业运行的经济背景发生了 3 方面的转变。(1) 市场环境发生转变。1989 年以来, 由于粮食等主要农产品的产量持续增长, 国内粮食、水果、蔬菜、肉类等大宗农产品的市场趋于饱和, 导致中国农业运行的市场环境由“卖方市场”转变为“买方市场”。国内市场环境条件的转变, 决定了政府在农业综合开发过程中, 再不能沿用以追求增加农产品数量增长为特征的、传统的“产品经济型”的投资模式, 而必须选择以提高农业及其相关产业的效益和农户及其相关产业组织的收入为特征的“市场经济型”的投资模式。(2) 国际经济环境发生转变。加入 WTO 之后, 中国将在非关税壁垒关税化及大幅度降低关税壁垒的条件下, 面向世界开放农产品市场。这意味着国内农业及农产品市场竞争将逐步趋于国际化, 同时决定了政府在农业综合开发过程中, 再不能沿用国内比较经济框架内的“封闭型”农业资源配置模式, 而必须选择国际比较经济框架内的“开放型”农业资源配置模式。(3) 政府投资机制发生转变。目前中国正在探索按照 WTO 规则和国际惯例, 改革现行的财政体制, 并建立公共财政体制。公共财政体制的建立及财政农业投资机制的转变, 决定了在农业综合开发过程中, 财政对农业投资必须符合 WTO“绿箱”的规则, 也再不能沿用过去那种“以直接投资为主”的支持模式, 而必须选择“以直接投资与间接投资相结合”的支持模式。

针对农业运行的经济背景的转变, 本文主要从财政农业投资目标定位、投资流向与项目结构、投资组织与管理构思等方面, 分析新形势下中国农业综合开发的投资模式。

### 一、农业综合开发投资的目标模式

根据国际上通行的做法与经验, 在支持大规模的综合性和区域性农业开发投资过程中, 政府考虑的侧重点主要不是追求财政农业投资数量增长、政

府支持项目的增加和项目区域范围的扩张等方面, 而是追求充分发挥政府的财政农业投资的政策导向效应方面。简而言之, 如何有效地提高农业综合开发中的财政政策效应, 应该是政府进行综合开发投资目标模式设计和选择的基本出发点。这是因为, 在建国后的相当长时期内, 中国政府一直实行的是工业化倾斜发展战略, 财政对农业投资的欠帐太多, 以致传统农业改造明显滞后。因此, 在农业综合开发过程中, 对包括农村科技、农村及农民教育、农业基础设施、乡村能源服务、乡村交通运输、农产品市场基础设施、农产品及其相关产品市场信息服务、农村环境保护服务等在内的, 支持农业综合生产力和竞争力提高的基础设施体系进行现代化改造, 以及扶持建立关联效应显著和能够高效运作的农产品生产、加工、贮藏、包装、运输、贸易等相关产业的过程, 需要的资本投入实在太太, 只有建立起包括政府、农户及涉农产业组织、金融机构等投资主体在内的农业投资支撑体系, 所需资本才能得到满足。但在市场经济条件下, 由于农户自身的资金积累能力弱及资本、科技、土地等现代农业要素非农化的倾向明显存在, 涉农产业组织、金融机构等投资主体运作的趋利性及其对农业投资缺乏兴趣等原因, 如果政府的财政农业投资政策不能有效地启动综合开发项目区的农村资本市场, 诱导源自农业的要素回流农业, 并吸引工商企业资本、金融资本向农业及其相关产业领域流动和集中, 政府支持农业综合开发的财政政策目标就难以实现。

根据财政体制改革的趋向及农业运作环境转变的实际情况, 中国政府应该选择和建立一种“三位一体”的农业综合开发投资目标模式。在该模式中, “投资目标”是指通过发挥政府(财政)投资政策的导向效应, 设法将源自农业的资本以及工商业、金融业的部分资本诱导和集中到农业综合开发领域。实现该“投资目标”的基本思路是, 财政农业投资的重点领域应该集中在农业用地整治、农业基础设施建设、农民教育及农村科技体系配套、乡村能源及交通运输服务改造、农产品市场基础设施完善、农村生态环境改良等方面, 通过这些基础设施体系的现代化改造, 改进农业运行的经济环境和提高农业运作的效率, 为源自农业的资本以及工商业、金融业的部分资本向农业综合领域流动和集中创造较为经济的环境, 特别是为这些资本向农产品

加工、包装、贮藏、运输、贸易、中介等相关产业流动和集中降低风险创造条件。“三位”是指各级政府、农户及其相关产业组织(涉农工商企业组织)、金融机构等3种类型的农业投资主体。特别需要说明的是,理论界在研究和探索改进农业投资环境时,往往强调政府增加财政对农业投资的重要性,关注农户等农业微观组织对农业的投资,而忽视涉农工商企业组织、金融机构的作用。在市场经济条件下,随着信用环境和农村投融资环境的完善,农产品加工、包装、贮藏、运输、贸易、中介等服务等相关产业的产业利润率会逐步提高,涉农工商企业组织和金融机构将会成为农业结构转换及产业升级过程中最重要的两种投资主体。因此,政府必须通过改进商业性金融机构的投资环境、完善并强化农村政策性金融机构的功能、扶持和建立农村合作金融体系等方式,为涉农工商企业组织和金融机构在农业综合开发过程中开展投资等业务,创造更为安全和经济的环境。“一体”是指农业综合开发项目区范围内的农业及其相关产业,包括主要农产品的生产、加工、包装、贮藏、运输、贸易、中介等在内的产业体系。在农业综合开发过程中,这种产业体系是上述3种投资主体进行投资的对象和客体。

## 二、农业综合开发投资的结构模式

总体而言,农业综合开发过程中的投资结构模式的选择,是由财政对农业投资的能力、财政对农业投资的资金性质、财政投资农业资金运作的机制以及农业综合开发在中国农业发展中的战略地位决定的。由于财政对农业投资的资金具有无偿性和低成本性,因而在政府筹资和资金运作能力不足的情况下,财政对农业投资的重点应集中在农户及其相关产业组织无力投资、涉农企业等工商业组织、商业银行等金融机构不愿意投资的农业生产及其相关产业领域,即那些生态效益和社会效益显著,但经济效益偏低及产业利润率低于社会平均利润率水平、在国内外市场上缺乏开展公平竞争能力的产业项目和领域。按照这个基本原则,在支持农业综合开发过程中,财政农业投资的方向与结构应集中在以下几个方面。

1. 基础设施类项目 主要包括中低产田改造等农业用地整治、农田水利等农业基础设施、电力供应等农村能源服务设施、道路等乡村交通运输设施、仓储和市场网点等农产品市场基础设施。在项目区域,重视支持这类项目建设,是消除制约农业结构转换与产业升级的瓶颈约束、增强农业发展后劲、改善粮食等基本农产品有效供给条件、提高农业及其相关产业运作效率的基础。

2. 科技推广类项目 主要包括:(1)农村基础教育、农业职业教育、农民技能培训等项目;(2)农业科研、技术推广和实验示范等项目;(3)农户经济管理、农产品及其加工产品的市场营销管理和国际贸易管理培训等项目。产业装备的科技水平低,是中国农业落后于经济发达国家农业的重要标志之一。据研究,到“九五”末期,科技在中国农业增长中的贡献率仅为43%,而美国、以色列等农业发达国

家则达到80%左右。受农业及其相关产业的科技装备条件的制约,中国农业生产的标准化程度及主要农产品质量的标准(包括内在质量标准、外观质量标准和环保质量标准)化程度很低;主要农产品加工的深度和精度也很低。因此,在WTO框架下,强化这类项目建设,是促进项目区域农业科技进步及农业增长方式转变,提高农业及其相关产业的科技含量和提高农产品及其加工产品的国内外市场竞争力的关键。

3. 社会化服务类项目 主要包括农业科技推广服务、农村投融资服务、农业保险服务、农产品及其加工产品质量检测服务、农产品检疫服务、农产品市场信息服务等项目。政府强化这类项目建设,有助于加快项目区域的农业科技进步速度,也有助于激励保险公司、商业银行等金融机构在项目区域开展商业化保险和投融资服务。同时,在加入WTO背景下,这类项目建设是提高中国农业的社会化程度及促进农产品生产过程商品化、交易过程市场化的前提。

4. 相关产业类项目 主要包括:(1)粮油精深加工、淀粉精深加工、食品精深加工、蔬菜及果品精深加工、肉类及奶类精深加工、水产品精深加工、低度酒类及饮料类加工、棉毛麻丝精深加工、皮革精深加工、木材及家具精深加工等农产品加工业项目;(2)农产品及其加工产品的包装、贮藏、运输等产业项目;(3)农产品及其加工产品的市场营销与贸易策划、市场中介服务以及促销、分销等营销项目。强化这类项目建设,对提高农产品生产、加工、包装、贮藏、运输、贸易等产业间的关联效应,增加项目区域的乡村就业机会及农民的收入,以及增强粮食、棉花、油料、水果、蔬菜、肉类等主要农产品及其加工产品在国内外市场上的竞争力等具有重要意义。

5. 干预市场类项目 主要包括国家粮食安全储备体系、符合WTO规则的支持政策体系、农产品市场监管法规等农产品安全保障和市场保障项目。强化这类项目建设,既是保障各类市场主体开展有效竞争的基本要求,也是稳定农产品市场、保护农产品生产者与消费者利益、维护国家农产品安全的基本要求。

## 三、农业综合开发投资的运作模式

在政府支持农业综合开发中,从各投资主体、管理主体和受益主体之间的相互关系看,可供中央及省级政府选择和采用的投资模式,主要有以下几种。

1. 政府投资—政府管理模式 这是一种传统的和通行的财政农业投资管理模式。其基本思路与做法是,由政府投资于农业及其相关产业领域,形成国有资产,并由政府组建的和能够体现政府政策目标的专门机构对这种国有资产的营运过程进行管理。这种管理模式有以下基本特征。

(1) 项目投资主体主要是各级政府,即由各级财政负责筹措资金,并完成投资和形成国有资产。其中对于布局在三江平原、松嫩平原、辽河平原、燕山太行山山麓平原、冀鲁豫低洼平原、山东丘陵、黄淮平原、鄂东沿江平原、江汉平原、鄂中丘陵岗地、洞庭湖平原、长衡丘陵盆地、祁邵丘陵、鄱阳湖平原

和江西丘陵、安徽江淮丘陵岗地和沿江平原、苏南平原和里下河地区、杭嘉湖和宁绍平原、闽西北丘陵盆地、珠江流域及粤西南丘陵、内蒙古东部和河套地区、晋南平原、四川盆地、黔中丘原山原、滇中高原湖盆地和滇西中山盆地、藏南一江两河地区、关中平原和渭北平原、河西走廊、柴达木盆地和黄湟灌区、银川平原、伊犁河谷地和天山南北麓地区等区域的农业综合开发项目，其大中型基础设施项目建设所需的投资来源，应该主要由中央及省级财政，地方财政负责提供配套资金。对于布局在其他区域的地方性农业综合开发项目，其基础设施项目建设投资来源主要应该是地方政府财政，中央财政只提供部分补助或补贴性资金支持。

(2) 项目实施过程中的组织与管理，主要由中央或各级地方政府及其业务主管部门负责。其中跨地区性的大中型项目建设，其实施过程主要应该由中央、省级政府及其业务主管部门负责组织与管理，或者由中央及省级政府授权和委托地方政府及其他相关部门负责组织和管理；地区性的中小型项目建设，其实施过程主要应该由各级地方政府及其相关业务部门负责组织与管理。

(3) 项目建成后，其运作过程的管理也主要由各级政府及其业务主管部门负责，也可由所属政府专门组建的事业型或企业型机构负责管理。需要说明的是，受部门分割、地区封锁、行业垄断等制度性因素的影响和制约，目前在大型农业综合开发基础设施建设及营运管理过程中，由于相关部门之间在业务和管理方面分工明确，而缺乏有效的协作，以致管理的效率很低。

(4) 这种模式主要适用于投资规模大、建设周期长、具有服务共享特征、运作经济效益偏低的基础设施的建设与管理。具体包括：农田水利等农业基础设施；植树造林、水土保持、流域治理等环境保护基础设施；电力供应等乡村能源服务设施；道路、码头、站点等乡村交通设施；中等及高等农村基础教育、农业职业教育和农民培训等教育基础设施；农业科学研究、技术创新和科技成果推广等科技基础设施；期货市场、大型批发市场、区域性集散市场等农产品市场基础设施；信息收集、加工、转换、储存、发布、咨询等农产品市场共享性信息服务系统。

2. 政府投资—政策性金融机构介入的分类管理模式 这也是国际上通行的一种政府支持农业发展的投资运作与管理模式。由于历史及经济体制等方面的原因，中国从1990年才开始规划组建农业政策性银行——农业发展银行，并从1993年开始选择和运用这种模式。其基本思路是由政府及体现政府农业投资政策的政策性金融机构（包括农业发展银行和政府参与决策及管理的其它金融机构）筹资，并投资于农业及其相关产业领域，形成国有资产或其他类型的资产（如事业型、行政型机构资产和乡村组织资产等），对这类项目的运作管理因资产类型不同而有所差别。这种管理模式有以下基本特征。

(1) 项目投资主体主要是各级政府及政策性金融机构。其中建成后运作的经济效益及投资回收率较低的项目，其资金来源主要应该是各级财政，政策性金融机构只提供部分资金支持；建成后运作的

经济效益及投资回收率较高的项目，其资金来源主要应该是政策性金融机构，财政只提供补助性或补贴性资金支持，以便为政策性金融机构分散部分经营风险。政策性金融机构的资金来源渠道一般为中央银行贷款、财政直接拨款和以财政为担保的社会筹资等。

(2) 项目实施过程中的组织与管理，可划分为3种类型：一是大中型基础设施项目实施过程，宜在政策性金融机构的参与下，由各级政府及其业务主管部门负责管理；二是中小型基础设施项目和区域性开发项目实施过程，宜在政策性金融机构的参与下，由相关政府及其业务主管部门和县乡政府负责管理；三是有些小型基础设施项目（如机井）和小型产业开发项目的实施过程，宜在政策性金融机构的参与下，由乡村组织、农户及其相关产业组织、其他相关工商企业组织负责。

(3) 项目建成后，其运作过程的管理方式选择，取决于项目类型和资产性质。如果形成的是大中型的国有资产项目，其运作过程的管理主要应该由省级、地（市）级政府及其业务主管部门负责，也可由所属政府专门组建的事业型或企业型经营机构代为管理；如果形成的是中小型的国有资产项目，其运作过程管理主要应该由县乡级政府负责，也可由县乡级政府专门组建的事业型或企业型经营机构代为管理；如果形成的是非国有资产，其运作过程主要应该由乡村集体经济组织、农村合作经济组织、农户及其他相关工商企业组织负责。

(4) 这种模式的实用范围较广，但生态效益、社会效益显著而经济效益偏低的项目（如粮食、棉花、油料、糖料、水果、蔬菜、肉类等商品农产品基地范围内的生态林和防护林网络建设等项目）不宜采用。即该模式应用的基本条件是投资项目建成并投入运营后，必须具有一定的经济效益和投资回收能力。具体包括：具有一定的债务偿还能力的小型农田水利等农业基础设施；电力供应等乡村能源服务设施；知识产权明晰，且易于垄断和控制的农业科技开发及成果转化项目；具有服务共享特征和一定债务偿还能力的仓储设施、市场网点、信息网络等农产品及其相关产品的市场基础设施；农产品生产、加工、储运、贸易等产业项目。

3. 政府补助—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式 政府提供部分资助，乡村集体经济组织、农业合作经济组织、农户及其相关产业组织负责管理，是国际上通行的一种极其重要的政府支持农业发展的投资运作模式。1996年以来，中国政府在农村扶贫攻坚项目投资中（小额信贷项目管理中）开始选择和推广这种模式。从运作的机理及近年来的实践效果看，在农业综合开发项目区的小型基础设施项目投资与建设中，可选择和运用这种模式。其基本思路是通过政府提供必要的财政补助，来调动农村集体经济组织、乡村合作经济组织、农户及其相关产业组织增加对农业投资的积极性。这种管理模式有以下基本特征。

(1) 项目投资主体是农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业微观组织，项目建设过程中所需的资本或其他非资本性投入（如农业用地整治、小型基础设施建设中的活劳动积累投

入等)也主要由这些投资主体筹措,政府只提供部分必须的投资性财政补助或补贴。

(2) 项目投资过程中的组织与管理,宜在各级政府及其业务主管部门的统一规划与监督下,由出资和将来受益的农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织负责。需要特别指出的是,当农户、涉农工商企业和农业专业性协会以投资主体角色参与农业综合开发投入时,通常要受到一些地方政府,特别是乡镇政府和村级党政组织的不合理干预。

(3) 按照该管理模式投资形成的资产主要属非国有资产,应该划归农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织所有。因此,其运作过程的管理也主要应该由这些组织负责。其中属于乡村社区经济区域内,且功能及服务范围较大的项目,其运作过程管理宜由农村集体经济组织和乡村合作经济组织负责;其它的服务功能较小的项目,其运作过程管理宜由农户及其相关产业组织负责。

(4) 这种模式的适用范围也较广,但首先要求农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织具有一定的投资能力;其次要求这些组织具有一定的经营管理能力,并能够按照市场化和商业化原则管理投资项目的运作过程。具体来说,该管理模式的适用范围包括:农田水利等小型农业基础设施;乡村基础教育、职业教育和农民技能培训等项目;农村小型科技服务项目;小型植树造林、水土保持、环境保护等生态项目;农产品生产、加工、储存、贸易等产业项目;其它小型乡村项目。

4. 政府补贴—商业银行介入—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式 这是市场经济背景下,世界各国选择的一种重要的政府支持农业发展的投资运作模式。中国从 90 年代中期开始采用和实施这种模式,但运作的效率不尽人意。然而从发展角度看,该管理模式更适合于农业综合开发。这种模式的基本思路是,通过政府为商业银行提供必要的信用担保或一定比例的利息率补贴,一方面为商业银行参与农业综合开发项目建设投资分散和转移部分风险,鼓励其增加对农业及其相关产业领域的投资;另一方面,为乡村组织、农户及其相关产业组织开展商业性融资降低门槛。通过这两种效应,可以在一定程度上解决农业综合开发项目区域范围内农业内部资本积累能力弱和财政对农业投资不足等问题。事实上,这是一种借鉴金融市场机制和通过商业银行的介入,以较低的财政投资来支持农业综合开发的有效措施。这种管理模式有以下基本特征。

(1) 项目投资主体是农村集体经济组织、乡村合作经济组织和农户及其相关产业组织;政府以第三方身份为商业银行经营农业贷款提供担保承诺和部分利息率补贴;商业银行作为投资中介组织,为农户和这些经济组织提供短期和长期商业性贷款。目前存在的主要问题是,由于农村集体经济组织、乡村合作经济组织、农户及其相关产业组织的资信等级很低,政府提供的信用担保和补贴不足(许多地方政府及其财政部门往往拒绝提供担保),商业银行在农业综合开发过程中经营商业性贷款的机会成本和风险太高,因而其提供的商业性贷款

占的比例相当小,而且主要属于短期信贷。在 WTO 框架下,政府必须迅速改变这种状况。

(2) 项目实施过程中的组织与管理,宜在政府的监督及商业银行的参与下,由农村集体经济组织、乡村合作经济组织、农户及其相关产业组织负责。其中政府主要监督项目选择和投资方向,是否符合政府农业综合开发的产业政策和总体规划;商业银行参与管理的主要目的是监督商业性贷款使用的有效性,以便保障其贷款的回收。

(3) 按照该管理模式投资形成的资产也主要属于非国有资产。因此,项目建成并投入运用后,其运作过程宜按照商业化运作原则,由农村集体经济组织、乡村合作经济组织、农户及其相关产业组织负责经营与管理。

(4) 这种模式应用的基本条件是项目建成后运作的经济效益及资金偿还能力较高,即项目运作的产业利润要达到或高于社会平均利润率水平;项目的投资、经营和管理者要具有一定的投资能力和相应的经营管理能力。具体而言,在农业综合开发中宜采用该模式而加以扶持的项目包括:经济效益较好的小型农业基础设施;经济效益较好的农产品生产和转化项目;经济效益较好的农产品加工、储存、运输、贸易等产业项目;项目区域范围内的其它经济效益较好的相关服务业项目。

5. 政府补贴—保险公司介入—乡村组织、农户及其相关产业组织管理模式 政府为农户(农场主)和保险公司提供部分财政补助或补贴,商业性保险公司介入农业保险业务,并为农户及其相关产业组织提供商业化保险服务,与此相对应,农户及其相关产业组织遵循商业化经营原则为其经营的农业及其相关产业项目投保,这种管理模式也是世界主要经济发达国家通行的一种政府支持农业发展的投资运作模式。农村改革以来,中国政府曾经在山东等省区就这类模式的实施及运作的条件与条件、体制与政策等方面,进行了大面积的试验和示范工作,但均以失败告终。理论研究及实践运作均已表明,上下级政府之间、同级政府的不同职能部门之间的行为缺乏协调性,政府与国有保险公司之间职权、责任、利益关系不明确,以及财政支持乏力等,是导致其失败的最重要原因。经济发达国家的实践和经验表明,在市场经济条件下要推进农业发展,这种管理模式是必不可少的,而且只要政府的政策配套和运作的条件适宜,这种管理模式的运作也是具有效率的。在农业综合开发过程中,中国应该优先选择和运用这种模式。这种模式的基本思路是,通过政府向保险公司和农户提供必要的财政补助或补贴,来扶持和建立政府支持下的商业性农业保险机制,并通过这种机制的高效运作来为农户、涉农工商企业、保险公司等微观经济组织转移和分散部分风险,进而刺激保险公司向农业及其相关产业领域拓展保险业务,刺激农户及其相关产业组织积极投保,最终达到保护农业等目的。这是一种借鉴保险机制和通过商业性保险公司的介入,以较低的宏观调控成本来支持农业综合开发的有效措施。这种管理模式有以下基本特征。

(1) 政府以财政转移支付制度为基础,通过向农户提供部分保险费补贴和向保(下转第 18 页)

思考和建议供作参考。

第一, 必须从传统思维模式中解脱出来, 从总体上确立农业科学的应用研究性质和体制。农业科学研究的任务, 首要的是坚定地为中国农业生产服务, 要面向农民, 要进入市场, 要把科学技术转化为生产力, 使中国的农业增产, 使中国的农民致富。在这一过程中, 提倡“赶超”国际水平, 但不要盲目地跟在别人屁股后面跑; 要强调加强理论研究和科技创新必须密切结合中国的生产实际。如此定位, 有助于梳理科研体制改革中错综纷纭的观念和排除各个方面的干扰, 坚定体制改革的正确方向。没有一个好的体制和机制, 仍将重复“穿新鞋走旧路”, 农业科技就不会有突破性的进展。

第二, 坚定不移地进行体制创新, 事企分开。在经济发达国家, 企业是创造社会财富的主体。基础研究政府办, 应用研究企业办, 这已经成为全世界农业科学研究发展的主流。除少部分应用理论研究外, 绝大部分应用技术研究必须走产业化的道路, 建成充满活力的科技型产业, 使科技长入经济, 以产业开发促科研, 以科研成果促发展; 而不是把科研机构原封不动地改为“翻牌”企业。要建立现代化企业管理制度, 建立竞争机制、激励机制和创新机制, 就必须彻底改变依靠政府拨款、“捧着金碗讨饭吃”的被动局面。竞争有无情淘汰的一面, 竞争也能让真正优秀的方面发扬光大。科研单位要营造一个开放、流动、激励、竞争的环境, 把各方面人的积极性都调动起来, 科研体制的改革才能早见成效。

第三, 要放下无形的包袱。历史留给农业科研单位的有形包袱众目共睹, 但还有一个沉重的无形包袱, 那就是思想观念上的。最艰难的还是观念的转变。思想观念决定了行动的出路。社会上很多民营科研机构创大业干大事的典型已经很多, 他们怎

么就没有那么多的困难和包袱呢? 因为他们一无所有。当你一无所有的时候, 就没有理由委屈权衡、讨价还价、患得患失, 只有义无反顾地勇往直前。50多年的体制弊端使坐铁椅子吃皇粮的干部形成的传统价值观念和思维惯性, 只有早日放下历史留下来的无形包袱, 才能脚踏今日市场经济的实地。

第四, 最终还是要看领导人的决心。官员的公心、观念的转变、改革配套措施及政策到位, 是农业科研体制改革成败的关键。旧体制使官员们的头脑中凝结了根深蒂固的优越感和依赖性, 在昨天与今天的交汇点上有许多不适应、不协调、不完善以及受到许多掣肘和羁绊。科研体制改革进程已经不是一年半载了, 改革的大方向本已一目了然。官员们应该清楚, 中国正在进入世界的门槛, 改革的道路上没有现成铺就的红地毯; 已经到了抛私心下决心付诸行动的时候了。体制改革实实在在地把各级领导推向了历史考验的最前台, 就要看每一个领导的决心和行动了。

#### 参考文献

- [1] 邱路. 国企改革为何如此艰难——杨启先访谈录. 百年潮, 1999(2)
- [2] 孙明河. 高等农林教育的危机与出路. 科技日报, 2001-12-5
- [3] 佟屏亚. 中国玉米科技史. 中国农业科技出版社, 2000
- [4] 国务院. 关于深化科研机构管理体制改革的实施意见. 科技日报, 2000-7-11
- [5] 农业科技发展纲要(2001—2010). 国务院 2001 年 4 月 28 日发布. 经济日报, 2001-4-28
- [6] 徐玲玲. 大幕拉开之前的忐忑——公益类科研院所改革采访录(上). 科技日报, 2001-8-29; 思路决定出路——公益类科研院所改革采访录(下). 科技日报, 2001-8-30
- [7] 佟屏亚. 泛议农业科学的改革方向. 科学学与科学技术管理, 1996(4) (责任编辑 王宏章)

(上接第 30 页)

险公司提供部分赔偿损失费补贴, 为农户等微观组织从事农业及其相关经营活动转移部分风险, 也为保险公司开展农业及其相关产业项目的保险业务分散部分风险。

(2) 农户及其相关产业组织是农业生产及其相关产业保险项目的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险费补贴外, 其投保决策过程遵循的是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营管理的结果均由农户等产业组织负责。

(3) 保险公司是农业及其相关产业保险服务供给的投资主体, 除享受部分由财政提供的保险赔偿损失费补贴外, 其投保决策过程遵循的也是商业化经济原则, 项目运作过程的经营管理及经营结果也由保险公司自负。

(4) 在支持农业综合开发过程中, 这种模式适用于农产品生产、加工、包装、贮藏、贸易等产业项目。在具体运用中, 政府应该根据农产品生产及其各类相关产业项目的特征和项目区域的经济状况

等因素, 具体确定政府补助或补贴的方式和标准。

#### 参考文献

- [1] 宋志刚. 2000 年农业综合开发财务工作回顾与 2001 年基本思路. 农业综合开发, 2001(1): 7-10
- [2] 钟甫宁. 从需求角度看农业投入问题. 农业经济问题, 1997(3): 10-13
- [3] 孙谭镇. 现代中国农村问题研究. 中国财政经济出版社, 1995
- [4] 丁元林. 各国支援农业的财政政策比较. 中国财政经济出版社, 1991
- [5] 陈冰文. 中国农业投资研究与对策. 中国财政经济出版社, 1990
- [6] 霍学喜. 推进我国农业产业转换与升级的理论探讨. 经济问题, 1999(8): 27-30
- [7] 霍学喜. 我国商品粮基地建设战略演变特征分析. 经济问题, 1998(6): 13-16
- [8] 霍学喜. 财政支持中国西部地区农业发展研究. 西安地图出版社, 2000 (责任编辑 王宏章)