

# 国有农场发展面临的困境及对策分析

施良平

(浙江乐清市良种繁育场,浙江 乐清 325600)

**摘要:**国有农场是我国特定期形成的特殊产物,在计划经济时期成为农村先进生产力的代表,但在市场经济条件下,国有农场的改革滞后,发展缓慢,逐渐走入困境,研究国有农场改革发展中的困境,对于促进国有农场深化改革与健康发展具有重要的现实意义。通过对国有农场改革发展中出现的政府定位不明确、农场管理体制存在缺陷、农业基础设施建设滞后、缺乏科学的农场风险管理机制等问题的分析,提出了找准政府职能定位,发挥引导作用;强化农业基础地位,加强农业基础设施建设;创新国有农场管理体制,完善经营机制;构建科学的国有农场风险管理机制等策略。

**关键词:**国有农场;农场管理体制;农场基础设施

**中图分类号:**F306.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2010)01-0093-03

建国以来全国各地成立了很多的国有农场,它在我国的经济发展中发挥了重要的作用,是我国社会主义经济不可缺少的一部分。但随着我国社会主义经济的发展,改革开放的深入,农场的体制改革,相继伴随各种矛盾的产生。进入新世纪后,面对经济全球化进程加快和我国全面建设小康社会的新形势,国有农场农业发展也面临新的机遇和挑战,客观分析我国国有农场发展的困境,重新确立农场发展战略,明确发展的指导思想和目标任务,对于进一步提高国有农场的综合实力和企业的市场竞争力,具有十分重要的现实意义和战略意义。对此,结合我国国有农场发展面临的问题提出相应的对策。

## 1 国有农场发展面临的问题分析

### 1.1 促进农场发展中政府定位不明确

主要表现在政府的“越位”与“缺位”并存,实际上就是“不该管的管”“该管的不管”的问题,从而导致企业定位不明确。

1.1.1 政府的越位行为 表现在与国有企业政企不分、干涉企业经营、乱收费等方面。国有农场是从事种植业、养殖业或以其为依托,农、工、商综合经营,实行独立核算和具有法人地位的农业经济单位。但政府往往以所有者的姿态对国有企业进行直接参与,企业更多的不是面对市场,而是面对政府,不是根据市场需要自主决定生产经营方向和计划,而是被动地按照政府主管部门的各种指令行事。如地方政府对农业产业化过度推动,不顾市场需求和条件,盲目决策,制定农业产业化高指标,而不是把精力放

在科学引导、技术服务、市场开拓方面。

1.1.2 政府缺位行为 表现在应承担的行政职能、社会职能和公共服务职能等方面长时间缺位。改革之前,作为企业的农场,要从事生产经营,而作为社区的农场不得不进行社会经济行政管理和兴办各种公益事业。农场作为纳税人理应是政府财政服务对象,但地方政府大多数对农场只是负责收取税收而不返还,也没有把农场纳入当地统一的发展规划。“地方政府该管却不愿管或无力管,国家该管却落实不到位”,造成严重缺位。

### 1.2 农业基础设施建设滞后

国有农场由于大多数建设比较早,相配的基础设施都很滞后,比如在“水袋子”“旱包子”地区,自然条件较差,基础脆弱,水系不配套,过去建设标准偏低,大多处于“五年一遇”“十年一遇”的水平,农田道路、水库容量、水泥晒场、农机设备等均难以适应新时期农业发展的需求,自然灾害频发,损失较重。近几年,尽管国有农场加大了对农业基础设施建设的投入,但投入仍然太少,投入渠道单一,中低产田改造任务艰巨,农业抗灾能力差,发展后劲不足,将长期困扰国有农场的发展,影响全面建设小康社会的发展步伐<sup>[1]</sup>。

### 1.3 农场管理体制存在缺陷

农场经济不同于一般的国有经济和集体经济,有其自身的特征。首先,农场具有企业特征。它作为一个独立核算、自负盈亏、依法纳税并且有法人资格的农业经济实体,无疑具有企业性;其次,它具有社区特征,农场作为一个相对独立的生产、生活区域,实际上又承担了大量的社会管理职能。其三,农场具有法人财产权利的不完整性。农场最重要的资源是土地,土地既是农场重要的生产资料,也是农场

收稿日期:2009-10-11

作者简介:施良平(1967-),男,浙江省乐清市人,学士,农艺师,主要从事农作物良种繁育工作。E-mail:shengpeng26@163.com。

职工赖以生存的依托,但这个生产资料属国有而不是农场的法人资产,农场只有土地使用权而没有土地处置权,在许多情况下,农场承担了超出其自身资产权益的经济责任,面对市场和自然的双重风险,构成了目标的多重性,管理的复杂性、职能的多样性。

#### 1.4 缺乏科学的农场风险管理机制

农业风险管理的运作机制应该包括风险预测、风险处理、风险分担、有效的监督以及风险与利益的联系等内容。同我国的其它企业一样,国有农场将风险管理的内容仅仅停留在保险和祈望国家和上级部门的补贴和保护上。

1.4.1 没有风险管理机制 每个国有农场都有自己风险管理办公室,却很难参与农场各方面的管理,农场管理领导和风险办的从业人员对风险管理不够重视,缺乏风险管理的专业知识,在农场各方面管理、决策中没有把风险管理纳入农场的管理机制当中来。

1.4.2 没有配套的农业保险费回收制约机制 没有出台配套的保险费交付制约机制和各级农业保险风险基金使用、存放的强硬措施,致使投保单位不履行交纳保险费的义务,把代扣的农业保险费挪作它用,长期拖欠,形成大量的应收保险费。农业风险管理办公室与投保方之间保险费、理赔款只能是“账对账”“空对空”,无法实现收支两条线。投保职工不能及时在灾后得到理赔款,恢复生产,只是在农作物收获兑现时,用理赔款抵扣上缴农场的款项,极大地影响了农业风险管理办公室的信誉和农业保险抗灾救灾的保障职能,严重削弱了农业风险管理办公室的补偿能力<sup>[2]</sup>。

## 2 完善国有农场发展的对策分析

### 2.1 找准政府职能定位,发挥引导作用

在国有农场发展中,主要做好政企分开,政府要明确自己的定位,发挥引导作用。政府要从过去的越位、错位、缺位转向归位,调整好国家、农场、农工的主体关系,各级政府应当进一步加强对国有农场改革的领导。各级政府及各部门要更全面地将国有农场经济社会发展纳入统一规划。计划、经贸、财政、科技、教育、文化、卫生、交通、水利、农业、林业、电力、国土资源、城建、民政、劳动和社会保障、工商、物价、技术监督、环保、计划生育等部门在项目安排、资金投入、政策扶持、行业管理等方面,对管理区统筹安排。地方政府还要重视管理区(农场)领导班子的建设,善于研究解决农场改革发展中遇到的问题,为农场顺利发展创造一个良好的环境,要按照建立现代企业制度的要求,完全剥离农场半社会的职能,推动国有农场走企业化、集团化道路。

### 2.2 强化农业基础地位,加强农业基础设施建设

加强农业基础设施建设,改善农业生产条件是国有农场稳定持续发展的基础,只有建立完善的农业基础设施,农场职工才能安居乐业,实现农场旱涝保收,稳产高产,才能为农业结构战略性调整提供支持。首先,结合农业综合开发,以农田水利基本建设为重点,加快中低产田改造,加强主要沟渠疏通、清淤和堤防建设,解决“水袋子”及农作物“坐水牢”的问题;其次,加强水资源开发利用,通过引水、蓄水、开发地下水,实施节水喷灌工程等,解决部分农场缺水及“旱包子”的问题;第三,全面更新改造农场农用电网,不断增强农业减灾、抗灾能力;第四,进一步推广农田基本建设标准化模式,搞好退耕还林,完善农田林网,做到“田成方、树成行、渠相通、路相连、沟渠配套完善”的农业基础建设体系,提高农田生产能力,改善农场生态环境和职工生产生活条件<sup>[3]</sup>;第五,加快农机装备更新步伐,引进大马力轮式拖拉机取代轨式拖拉机,加强农机具的配套,实现主要农作物生产从种到收的全程机械化作业,提高综合机械化水平,与此同时,农机化向养殖业、林业延伸,使畜牧业、水产业、林业机械化作业水平有一个明显的提高,劳动强度减轻,劳动生产率提升。农场机械化,农作物烘干设备也有所改善,以推进农场农业现代化进程。

### 2.3 创新国有农场管理体制,完善经营机制

2.3.1 深化管理体制 第一,完善管理体制和财税体制改革。管理区设立一级财政,进行财税体制改革,实现了事权与财权的统一。解决了长期存在的农场社区内社会职能和行政职能的责任与权利不对称、事权与财权相分离问题。第二,在初步实现政企分开的基础上,增强国有农场企业性。在稳定现有国有农场管理体制下,大力推进农业产业化经营。经过一定时间的发展,国有资产(含土地资源型资产)较多的农场,可以组建企业集团总公司,即母公司。

2.3.2 推进经济体制改革 国有农场建立现代企业制度,现代企业制度是适应社会化大生产和市场经济要求,以完善的企业法人制度为基础,以公司为主要形态的企业制度,其特征是:产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学。通过改革,农场要向现代企业转变,一方面,要实现资产所有权与企业法人财产权分离。解除国家对企业的无限责任,使企业摆脱对政府行政机关的依赖,真正成为拥有全部法人财产,独立开展生产经营活动的商品生产者和经营者。另一方面,要处理好企业内部法人财产权与经营权的关系。企业法人财产权代表切实把经营权交给经营者,经营者只对企业法人负责,拥有独立的经营权力,从而使企业成为独立的法人实体和市场竞争主体。以

理顺产权关系为重点,对企业进行公司制改造。

2.3.3 实行综合配套改革 首先,改革农场社会化服务体系。要建立科技生产、资金、信息等方面的服务体系。农业上,可按生产环节设立专业公司,生产前提供以信息、计划、科技、良种、信贷、培训为主的服务;生产中服务以农技、农机、经营为主;生产后服务以加工、储运、销售为主。其次,完善农场职工社会保障制度改革。按社会的福利要求建立养老保险制度、医疗保险、住房制度。建立社会性的失业保险机制,加强对失业职工培训。同时,也要大力引进新项目,扩大就业机会,从根本上解决就业难问题。

#### 2.4 构建科学的国有农场风险管理机制

2.4.1 加强农场领导风险管理意识 从根本稳定农业生产,让农业风险的管理取得尽可能好的社会经济效益,这就需要国营农场的管理者在不断学习农业技术、管理理论的同时,学习农业风险管理知识,并且组织力量向农民宣传市场经济、宣传风险管理常识,从上到下树立风险管理的意识,让农业生产者关心国有农场的决策,关心国有农场的发展,监督国有农场的决策过程。

2.4.2 国家应尽快建立农业市场预警中心 从经济发展的趋势看,信息化建设已成为时代的潮流。这些信息包括农产品的生产、流通、市场价格、农业灾害、农业科技及农业的环境资源等。要使农业信息得到迅速及时的传播,以帮助地处偏远的国有农

场和家庭农场正确决策,避免风险,长远来看,要将各种现代通讯设施、网络联入基层的农户家中,实现农业信息资源的高度共享。就目前而言,切实可行的办法是加强掌握较多信息的国有农场各单位与普通农户之间的联系,如国有农场机关、粮油公司,科研站等部门,各种通讯设施、农业信息网络都比较完备,应发挥其对农场职工的信息辐射作用<sup>[4]</sup>。

2.4.3 把农业保险作为国有农场经济的一个重要组成部分 应大力发展农业保险,充分发挥其经济补偿的职能作用,为农业生产提供经济保障。对这种“大办大赔,小办小赔,不办不赔”的现象政府必须采取措施予以改进,对国有农场农业保险从体制和机制上进行改革,使其真正成为农业生产的保障,最终达到农业保险的险种多,保费低廉,参加保险的农户可以从中受益,保险公司又不致亏损的目的,同时国有农场的农业保险业要从国有农场的企业内部分离出来。

#### 参考文献:

- [1] 尤飞.新时期地方国有农场的“三大缺陷”与改革对策[J].新疆农垦经济,2007(5):26.
- [2] 贾大明.浅议我国农垦系统改革、发展、稳定的思路与途径[J].经济研究参考,2006(57):16-18.
- [3] 崔然.我国国营农场现状及发展建议[J].合作经济与科技,2005(7):23.
- [4] 王吉恒.国有农场农业风险管理问题研究[J].农业现代化研究,2002(3):10-11.

## Study on the Difficulties and Countermeasures of State-owned Farms' Development

SHI Liang-ping

(Seed Multiplication Farm of Leqing City, Leqing, Zhejiang 325600)

**Abstract:** China's state-owned farms, the special product formed in the specific period, became the representative of the advanced productive forces in rural areas in planned economy era. However, in the market economy conditions, the reform of state-owned farms lagging behind, developing slowly and gradually into the plight. Thus, study on the difficulties that reform of state-owned farms faced was important to promote its deepening reform and healthy development. After analyzing the problems advent in reformation, such as indefinite position of government, defect in management system, lagging of agricultural infrastructure construction and lacking of scientific risk management mechanism, some countermeasures were put forward. Those were: define government position to make introduction function, reinforce the basic position of agriculture to strengthen agricultural infrastructure construction, innovate management system of state-owned farm to perfect management mechanism and structure scientific risk management mechanism.

**Key words:** state-owned farms; farm management system; farm infrastructure