

对话改革

“现在的农信社已经股份化和商业化了,没有了合作金融的性质。”中国社会科学院学部委员、农村发展研究所原所长张晓山对中国证券报记者表示,目前并没有农民所拥有、为农民提供金融服务的正规、系统的农民合作金融组织。民间借贷合法化至今未有具体的政策措施和指导性意见,这就逼迫民间金融打着各类正规金融的旗号,以便取得合法性,这是农村金融乱象之源。

规范、发展农村金融,积极推动以合作社为主体的农村合作经济发展可以说是一个基础性的工作。和信用社一样,供销社作为一种制度遗产,对其撒手不管是不现实的。如何让供销社摆脱有资产无社员的空壳尴尬,真正成为农民自己的合作组织?未来可以采取“嫁接”的思路,就是由供销社牵头领办基层的专业合作社,做实前者、壮大后者;专业合作社利用供销社的资源、资产、人才等注入活力,改造供销社,把新老资源嫁接起来,形成一个良性运转的有机体。

张晓山:发展合作经济 斩除农村金融乱象

□本报记者 胡东林 刘国锋

防范合作金融异化

中国证券报: 国务院提出农村金融服务主体,推进农村信用社等金融机构改革等新举措,你对此作何理解?

张晓山:多元化、竞争性的农村金融体系应包括正规金融和非正规金融(民间金融)。农村的正规金融包括政策性、商业性和合作性金融。农村金融改革真正的目标应是满足农户和农村小微企业的贷款需求,使农户和农村企业能以更便捷、快速和成本较低的方式获取金融服务。

然而,现在的农信社已经股份化和商业化了,没有了合作金融的性质。农村的金融体系中并没有农民所拥有、为农民提供金融服务的正规、系统的农民合作金融组织。2008年8月15日发布的《货币政策执行报告》中,央行开出专栏讨论民间借贷。建议给民间借贷合法地位,并适时推出《放款人条例》,这是使民间借贷合法化的一个积极的信号,但至今也未有具体的政策措施和指导性意见。这就使民间金融必须挤进正规金融体系之中,打着各类正规金融的旗号,以便取得合法性,这是农村金融乱象之源。

供销社有资产无社员,是个半行政化部门,也变成个空壳了。如何让供销社真正成为农民自己的合作组织?未来可以采取“嫁接”的思路,就是由供销社牵头领办基层的专业合作社,做实前者、壮大后者;专业合作社利用供销社的资源、资产、人才等,注入活力,改造供销社,把新老资源嫁接起来,形成一个有机体。

有必要说的是,供销社和信用社作为一种制度遗产,对其撒手不管是不现实的,在目前的环境下也是不可能的。尽管上述改革思路推进难度很大,但要改变其尴尬和边缘化的现状,就必须果断去做。

中国证券报:你关注到江苏射阳吗?应如何把握民间借贷与合作金融的界限,防范风险?

张晓山:政策规定符合条件的合作社可以开展信用合作,不少地方也在搞资金互助会。首先,如果你的合作社符合上述质的规定,是有生命力的,能旺盛发展的合作社,其信用合作就有扎实基础。有的专业合作社虚有其名,挂羊头卖狗肉,要高信用合作很难搞好。其次,农村合作社内部的金融合作针对不同的社员群体可以履行不同的功能。使社员差别化的资金需求能得到差别化的金融服务。

一是单个农民专业合作社的资金互助,它适宜于传统、小规模兼业农户群体,主要满足这部分成员生产经营中的小额、短期、急需的借款需求。这部分客户群从商业银行或农村信用社往往得不到贷款,专业合作社内部的资金互助可以起到拾遗补阙的作用。

二是对于专业大农户,合作社内部的资金互助通常无法满足其生产经营需要,合作社的功能更体现在培养农民信用,向银行提供农户的信用记录,降低信息不对称性。

因此,农民专业合作社开展资金互助,合作社既可以扮演直接的融资服务提供者(直接开展成员内部资金互助);也可以扮演融资服务的中介,作为银行或农户的代理人,建立贷款农户成员的征信评估制度,为银行提供优质客户信息;或作为农户的代理人,向银行推荐潜在优质客户,并可以为贷款农户提供担保服务。甚至可以合作社名义从金融机构“批发”贷款,而后向农户“零售”,为农户直接放款,银行金融机构只与合作社签订贷款协议。

包括射阳在内,各地发展合作经济内部的信用合作必须防范金融风险。首先要保证贷款对象不是拿来炒作、放高利贷或投资的,要保证存贷的主体也是金融服务使用者的主体,信用合作真正是为合作社社员发展实体经济服务的,防止合作金融的异化。其次,专业合作社搞内部金融还要有专门的人才。第三,要把外部监管和内部监管结合起来,外部是银监会、金融办,监管必须及时,必须掌握信息,要建立和完善非现场监管系统,通过联网监控加强行业监管;内部而言,专业合作社如果成立有合作社的联合会,并且能有效行使其职能,联社内部可以将金融供需联网,调剂余缺,另外合作社的联合会也可以对内部的合作社金融往来进行监管。最后一点,合作社应该建立贷款风险基金,防范挤兑等风险问题。

发展合作社需要人文基础

中国证券报:南北方差距很大,各地发展合作经济的原则和路径是否也应不同?

张晓山:所谓原则就是对合作社的质的规定性,必须遵循,这就是:必须是社员所有、社员控制、社员受益,合作社社员作为所有者和合作社服务的使用者在身份上是同一的。入合作社不是为了分红,而是为了享受到服务,这和股东完全不同。

至于发展路径的选择,这和合作社发展的历史背景、资源禀赋、文化传统、是否有好的带头人,属于什么行业、什么产品等多种因素相关。值得一提的是,任何一个地方的合作社发展,都离不开一定的人文基础,因为合作社不是一种单纯的经济组织,而是具有一定理想和社会责任感、崇尚平等、互助、社会公平等理念的组织,它首先不是考虑盈利赚钱。此外,合作社的发展也有赖于很多条件的发展,缺乏这种民主参与和决策的氛围环境,合作社只能延续一代半人,到创始人儿子这一代就会散掉。

中国证券报:你提出农民要加强联合,组织更高层次的农民合作社联社,甚至打破地域界限。但农村组织并未摆脱其敏感性,如何看待其前景?

张晓山:从本世纪以来,几个一号文件都提到了发展农民合作组织的问题,十八届三中全会和2014年中央一号文件,对于农村合作组织在农村发展中的作用更是给予了非常高的肯定和评价。更重要的是,在2006年,人大常委会通过农民专业合作社法,这意味着农村合作社取得了合法身份,有了准生证。当然,现在有很多合作社如社区性的合作社还面临着怎么如何发展的问题,但不可否认,现在的农民合作组织更加宽泛、形式更加多样了,作用日益显著。

当前迫切需要通过改革试验,形成比较成熟的《农村社区集体经济组织条例》,明确村组集体经济组织的内涵外延及其职能,明确村组集体经济组织成员资格的取得及退出机制,成员的责任、权利和义务;在此基础上,使集体经济组织成员的个人成员权利与财产权利相统一。同时要厘清村委会和村集体经济组织之间的关系。村委会作为农村社区性的自治组织,它为本社区全体居民进行社会管理和提供公共服务的支出要纳入地方财政预算。要使村民委员会仅仅承担村庄的公共服务职能,把土地等集体资产的管理权完全剥离到农民集体经济组织手中。

组织引领农民进入全产业链

中国证券报:从全国范围的城镇化到京津冀协同发展,人们更多的直观感受是炒地图的热度。这背后的根本原因是什么?如何让农民真正富裕?

张晓山:炒概念、炒地图不是办法,农村问题的解决最终要看我们的发展基础是否夯实,底蕴是否牢靠,发展是否可持续。从这些方面来看,提高农民组织化程度是农村发展的应有之义,包括发展农村合作组织、社区组织,包括农民的专业协会,这些都是提高农民组织化程度的重要组成部分,其目的是为农民提供更多的公共服务,促使小农户能和大市场顺利对接,还能够使农民通过加入合作社进入到二三产业、进入流通领域分享到增殖利润。实现产前、产中、产后全产业链的结合,以紧密连接型的产业化经营或全产业链,帮助农民受益。

中国证券报:新一届政府提出大力推进城镇化,这一背景下的农村发展思路会和以往发生改变吗?接下来会不会有相关举措出台?

张晓山:城乡经济社会一体化的新格局包括两个不可或缺的、相互影响的有机组成部分,一个是促进工业化城镇化进程,因为中国大部分地区还处在工业化的中期和中后期阶段,城镇化率仅约53%,转移农村人口还有很大的空间。另外一个,发展现代农业、建设社会主义新农村,这两

个组成部分是缺一不可、互相配合的。在构建新型城乡关系和工农关系、在城乡一体化发展的大格局下,我们再来谈城镇化工业化,再来谈建设社会主义新农村。这是一个总体的考量。

政策性的东西我们正在出,在几个重要文件里边,都能看到许多任务和措施的分解落实,在未来的几年中,包括城市户籍制度的改革,包括对各种城市分门别类区别对待城镇化进程,以及在促进城镇化的同时,发展现代农业、建设新农村、促进农业经营体系的创新,这些方面都有很多亮点。

确权民主 合理分享土地红利

中国证券报:集体经济蜕变为“干部经济”是农村土地冲突的根源,但在现有的制度环境下,这种蜕变好像很难杜绝?

张晓山:作为村集体的代理人,不少地方的村干部“反仆为主”,掌控资源。特别是现在很多地方吃饭靠发展、发展靠土地的模式下,往往地方政府和村干部结成同盟,让农民利益受损。解决问题可从两个方面着手:一是明晰产权,弄清楚全村有多少地,每个人有多少地,对自己的家底有数。这样,被偷偷抢也能清楚,可以追究。一定要先做好土地确权,无论是落实到地块、落实到股份还是落实到户或小组,甚至折股量化,都是为之后的分配土地收益奠定基础。二是发育乡村的民主治理机制,不管是村委会还是党支部,不能同时是村里的议事机构、决议机构,可以发育出其他的机构如村民代表会,议事会等,用它们来制约村委会,行使决策权力。民主机制的发育和产权的明晰,二者是配套的,缺一不可。

公有制的国情下,农地确权会不会面临一些法律上的难题?的确,中国的土地集体所有制在世界上是比较特殊的情况,我们确的是产权,包括占有、使用、收益、处置,在占有和使用上,农户享有承包权,把经营权流转,因此即便出了一些问题,也是在经营权的范畴内。另外一个问题是处置权,包括继承和转让,这些能否做到,在理论上、政策和法理上都还有一些需要澄清的问题。中央曾要求在5年内完成确权,可能进度还会加快。只要把这个工作做好,接下来的农村改革就好推进了,很多事情就通了。

当然,确权之后的土地收益是否完全由农民获得?作为土地所有者的集体,能不能、该不该从土地收益中得到相应的份额,大家还在探讨。我认为,集体是由成员组成的,如果成员集体表决作为所有者需要得到相应份额,那么具体的份额比例、之后的使用去向,都应该由成员决定和监督。只要成员能真正行使权利,过程是公开透明的,采取何种做法都是可以允许的。

中国证券报:不同地区的农民差别很大,由此改革的成本和红利似乎也大有不同?

张晓山:不错。农民只是一种身份,所在区域和个体差别巨大,导致农民这一群体高度分化。也正因此,取得很多农民都能够接受的最大公约数来推进改革。

土地增值收益的分配不仅涉及中央政府与地方政府之间的关系,地方政府与农民之间的关系,也涉及到当前土地收益与未来收益之间、城市与乡村、城市郊区农村与广大农区之间的关系,这需要政府通过税收的形式来调节收入分配关系。未来土地增值收益的分配应该转变方式,将土地收入从一次性透支,改为逐年提取;允许集体建设用地进入土地市场后,可以考虑对国家征收的集体土地以及农村集体建设用地在实现财产权

利时征收地产税或物业税,使地方政府和农民集体可逐年获取稳定的收益。同时,还应让享受土地增值收益的农民获得社会保障和就业培训,同时要鼓励农民通过股份的形式或资产管理公司委托代管的形式,让其收益保值增值。目前看,城镇化红利主要由城郊农民获得,而成本却由广大农民来承担。城郊农民的土地被征收或集体土地进入市场,这部分农民应该得到土地增值收益的合理合法的份额,但不是全部。因为增值收益并不是这部分农民本身劳动创造的,而是地理位置优越形成的。政府应通过税收的形式调节收入分配,使一部分土地增值收益用于广大农区的基础设施建设和社会事业的发展,让那些为全国提供粮食安全、但土地没有开发价值的广大农区也能得到发展。

土地流转应依法自愿有偿

中国证券报:土地流转似乎是盘活农村资源的一大途径,但如何跳出中国历史上“流转一兼并一分化”的周期律?这对于维持社会稳定是一大挑战。

张晓山:历朝历代都有农民因为土地兼并而流离失所,成为佃农甚至流民。但现在已经大为不同了。工业化和城镇化的背景下,很多人是自觉、自愿离开土地,去城市打工,对他们来说,以后不愿回到农村,即便回去,也不一定会继续以种地为生。这就为土地的流转和适度经营提供了一定的条件。但必须坚持,农民如果离开农村到城市,他对农村土地的承包经营权、宅基地的受益物权等各种权利,还必须保留,即便放弃,那也必须是无偿的。有的地方在农民进城之后,给予社保的同时就必须把农村的土地让出来,或者给予住房就必须把原有的农村宅基地交出来,我对这些做法坚决反对。

这是因为,宅基地和承包经营权作为用益物权,是一种财产权利。农民进城获得就业保障也好,其他机会也好,这都是作为一个公民所应该享有的权利,而公民权和公民本身的财产权并不存在一种交换和替代的关系。

值得一提的是,现在和计划经济时代并无可比性。彼时,通过升学或者其他方式进城,意味着实现了国家认可和兜底的一种身份转变,工作包分配、吃上商品粮,作为公家人,一切都和农村没有关系了。但现在你进入城市,读了大学,也并不意味着身份的彻底转变,更不会有一应资源的保障。在这种情况下,不能要求进城农民把自己原来在农村的财产权利让出来。只有在城市和农村都稳定到一定状态之后,前者能提供必要的就业机会,教育和住房也能保障了,农村也能享受到和城市接近的基本公共服务了,此时,进城农民可以通过和地方政府、村委会等有关方面协商,在一定的条件下转让其在农村的财产权利。即便如此,也必须因人而异、因地制宜,顺其自然。

中国证券报:对于建立城乡统一的土地市场,你有什么建议?

张晓山:十七届三中全会提出逐步建立城乡统一的土地市场,十八届三中全会把逐步两字去掉,说明在过去的5年时间里,基本上没有什么进展。这固然涉及到很多政策的问题,但关键还在于其中的利益纠葛很多。提建议首先要正视难度,建立城乡统一的土地市场,让农民得到更多土地增值的收益,实行同地同价同权,必然就会有人减少收益,比如地方政府和开发商,要动他们的奶酪,所以推进难度很大。这又回到一个问题,就是国民收入分配格局要有大的调整。什么时候地方政府发展不靠卖地了,地方政府就有真正激励去关心保护土地,城乡统一的土地市场才能得以建立。

张晓山,中国社会科学院学部委员,第11届和第12届全国人大代表,全国人大农业与农村委员会委员,管理学博士。1998年至2010年期间任中国社会科学院农村发展研究所所长,现为中国社会科学院农村发展研究所研究员,农村发展系博士生导师,兼任中国农村合作经济管理学会理事长、中国农经学会副理事长等职。1993年开始领取国务院政府特殊津贴,1997年被国家人事部授予“中青年有突出贡献专家”称号,2006年8月当选为中国社会科学院首批学部委员。主要研究领域:农村发展,农村组织与制度,合作经济理论与实践。所著论文或专著曾获孙方经济科学奖、中国社会科学院优秀科研成果奖、中国农村发展研究奖等多项奖励。

农业现代化 须土地流转先行

□本报记者 官平

农业现代化是指从传统农业向现代农业转变,通俗来说,就是从过去一家一户的“小农经济”转向适度规模经营。但矛盾的是,由于土地承包法规定土地承包经营权30年不变,要规模经营首先就要进行土地流转,否则土地难以显现规模效益。

“小农”模式难以后继

从途径来说,无非有二,一是提高农业机械化,二是提高规模化程度。虽然十八届三中全会提出,稳定农村土地承包关系并保持长久不变,但同时也强调,要加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济。

中国对粮食安全持续高度重视,虽然中国粮食生产已实现“十连增”,但国内农业资源禀赋匮乏和人口超多的大环境没有改变,粮食供求紧平衡的基本态势也没有改变。如何确保13亿中国人的饭碗牢牢端在自己手中,确保谷物基本自给、口粮绝对安全,是中国政府最关心的问题之一。

但据了解,目前中国一些地区的农业仍处在“初级阶段”,一家一户的传统生产模式难以维系,提高土地利用效率,加快农业现代化进程成为当前最迫切的工作之一。

在今年全国两会上,李克强总理再次提出,要抓紧土地承包经营权及农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作,引导承包地经营权有序流转,慎重稳妥进行农村土地制度改革试点。坚持家庭经营基础性地位,培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体,发展多种形式适度规模经营。

流转问题亟待解决

流转方面,有序流转并非一个简单的选择题或判断题,而是一个经典的简答题。以江西彭泽县为例,到2013年底,彭泽县发包耕地28.6万亩,土地流转总面积达到12.69万亩,其中50亩以上集中连片的规模流转达5.06万亩,分别占发包耕地的44.4%和17.7%,培育各类新型农业经营主体193户,发展家庭农场13个。

即便有如此骄人的成绩,彭泽县依然面临很多现实困难:一个是地块零碎,搞规模流转必须集中连片,但在第二轮土地承包时,每家每户好地和坏地都分一点,一整片地分成东一块、西一块,有些家庭劳动力多,就不愿意流转出去,还有一些农民因为其他原因不愿意流转。

另外,须认识到土地流转中也出现了一些问题。比如部分地方对土地流转的操作程序把握不准,有的将林地作为土地流转;有的将集体土地资源作为农户承包地流转等。

须看到,要构建新型农业经营体系,其主体也应该是“新型农民”,要实现规模经营,必须依靠科技进步和培育新型农民。在助推农业现代化的同时,新型农民将大多数农民从土地上解放出来,让他们有更多的增收渠道。



CFP图片