

构建江苏农民利益表达 长效机制的多元路径

[王 燕]

有序、理性、主动是农民利益表达良性发展的目标和要求,也是农村政治文明建设的基础条件。实现上述目标,不仅要求农民具有一定的政治责任感和正确的政治认知、具备参与国家政治生活的能力,还要求政治体系对其利益表达的行为作出及时有效的回应。只有实现了这三者的有机结合,才能增强农民利益表达的有效性,为其维护自身利益、参与政治生活提供充足持久的动力。因此,需要针对制约农民利益表达的物质、制度、组织等因素,从当前江苏农村和农民实际出发,探索构建农民利益表达长效机制的多元路径。

1. 经济层面,发展农村经济,提高农民生活水平,为农民利益表达行为构筑必要的物质基础。

经济发展能够造就参与型农民,形成经济发展→国家意识→参与义务→扩大参与的运行机制。因为只有农村经济发展了,农民生活水平切实提高了,在温饱和生存问题完全解决的基础上,才会有越来越多的农民重视和关注利益问题,也才能更有效地去表达自身利益诉求和维护利益。

要实现这一目标,就必须大力发展农村经济,认真贯彻落实党和国家的各项惠农政策,减轻农民负担;加快农村城镇化进程,减少因城乡经济发展不平衡和贫富差距所带来的不稳定因素;加大国家资金对农村的扶持力度,从多渠道增加对农业和农村的投入,改变农民长期在城乡二

元结构中的弱势地位;积极、稳妥地转移农村剩余劳动力,为农民提供生存技能相关培训,切实增加农民收入,保证其生活水平的提高;加快农村基础设施建设,增加农村公共产品的供给,让农民真正过上有尊严的生活,从而降低农民在利益受损后的消极参与或制度外参与的可能性。同时,还应大力推进农村市场经济体制改革,使农民真正融入市场经济的大潮,提升其作为商品生产者和经营者的自主地位,培养农民市场主体人格和自由、平等、竞争的现代观念,这样可以使农民在利益表达的实践中增强自身独立平等的民主意识和公平竞争的参与意识。

此外,还应在大力发展农村集体经济的同时,鼓励经济的多样化发展,为各种经济组织的建设创造条件,这将有助于密切农民之间的经济联系,分散、消解农村宗族势力和恶势力内部的经济联系,削弱、打击其经济基础,减少其在农民利益行为中的消极影响,从而调动农民利益行为的主动性和积极性,为农村政治文明建设提供充足持久动力。

2. 制度层面,进一步完善现有制度安排,积极探索和开辟新渠道,为农民利益表达和利益行为提供充足有效的制度支撑与空间。

没有健全的政治参与机制,就不会有高水平的利益行为。塞缪尔·亨廷顿曾指出,当一国公民参与和影响政治的需求增

加时,如果其政治体系无法给个人或团体的政治参与提供渠道,个人和社会群体的政治行为就有可能冲破社会秩序,给社会带来不稳定。戴维·伊斯顿也主张对社会成员开放足够多的利益表达渠道,在一个民主系统中,这就意味着,要求的通道网络必须足够广大,能够把要求提高到有关公众面前加以讨论,也能引起政治领导人或政府的注意。可见,利益表达、利益行为的制度供给和渠道建设至关重要。

另一方面,鉴于当前农村社会阶层分化的局面,不同阶层在利益行为的能力和方式上有明显差异,因而在利益表达、参与政治生活的实践中必然呈现出不同主体政治行为的积极主动与消极被动之分,这就需要在制度设计和完善的过程中,结合不同阶层的不同要求,体现出政治体系的开放性、吸纳性,使不同阶层的合法利益诉求都能在制度范围内得到维护,从而为农民利益表达行为健康发展提供良性的制度环境。

就当前江苏农村实际来看,在充分发挥现有渠道作用的同时,需要对现行制度安排及运行中不利于农民表达利益诉求、参与政治的内容进行调整,并尝试建立新渠道以缓解农民非制度化的利益行为。具体来说,可以从以下几方面着手:

(1)健全和完善基层人民代表大会制度,赋予农民充分的代表权。从目前全国人民代表大会代表的比例构成来看,真正属于农民身份的不足5%,这一状况与农民在我国总人口中的比重存在明显差距。因此,必须适当提高农民代表的比例,还应结合农民阶层分化的现实,保证不同阶层农民都有自己的代表,为其利益表达和维护提供制度保障。

(2)建立和完善村务协商民主制度,为农民的利益表达提供切实保障。协商民主是不同利益主体通过讨论和协商,寻求共识并协调行为的重要途径。推进协商民主建设,可以为农民维护自身利益提供有效的制度通道,增进基层政府与农民之间的沟通与合作,有效保障和扩大农民的讨论权和决策权。当前浙江温岭等地部分村庄的民主恳谈就是一种有益的尝试,实践证明,民主恳谈丰富了基层民主形式,为广大农民群众自由、广泛、直接参与基层社会公共事务的决策和管理提供了新的渠道,为基层民众监督乡镇政府的权力行使提供了新方式,为基层民主政治建设开辟了新途径。

溧阳市埭头村的“参事制”为探索适合江苏实际的农民利益表达途径提供了借鉴。所谓参事,主要是以自我推荐、群众推荐等方式推选出四到六名村参事,其主要职责是了解民情民意、参与和监督公共决策及执行,一般任期二年。自设置以来,每年参事议事均在10次以上,多次提出意见和建议。如2013年参事议事共计14次,提出的建议被采纳10次。通过这一平台的设置,村民的利益诉求多了一种载体,“有问题,找参事”成为共识,这样村民可以更方便地表达利益诉求、维护合法利益、参政问政,进而增强了关注和参与意识,村民自治的基本内核也随之得到体现。因此,应鼓励各地从实际出发,探索协商民主制度的具体形式和程序,推动农民利益表达的健康发展。

(3)健全和完善农村信访管理制度,切实解决农民信访问题,为农民利益问题的表达和维护构筑牢固防线。在实践中进一步完善信访制度和程序,探索建立信访问题处理的反馈机制,通过网络或者电话等

手段向利益相关方反馈问题解决的进度,避免非制度化行为或极端行为发生;改进信访机构工作人员的作风,提高工作效率,坚决杜绝推诿、阻挠农民反映问题的不良现象;建立信访工作人员责任追究制度,增强农民对信访机构的信心,并从制度上对越级上访、个别接触等政治行为加以规范。

3. 文化层面,切实推进农村文化建设,消除传统政治文化消极影响,打造参与型政治文化,提升农民的政治认知水平和利益行为能力。

衡量农民利益行为的重要标志就是其行为应当是自主的、理性的,这就要求农民的政治认知和公民意识能够达到相应水平,要实现这一目标,就必须大力发展农村文化教育事业。文化教育水平直接影响着主体对政治生活的认识能力,也间接影响其利益行为的能力,因此,提升农民政治认知水平的当务之急是提高农民文化素质。针对当前农村文化建设较为薄弱的现状,亟需加大对文化的投入,一方面,采取切实可行的措施完善农村文化服务机制和机构,实现文化信息资源共享,通过建设文化站、农家书屋等途径丰富农民的文化生活,提高其文化素质,增强其对社会经济、政治、科技发展的认识水平,为提升农民的表达利益诉求、维护利益的行为能力奠定文化根基;另一方面,还应突出对农民公民意识的关注,如通过文化作品感染人,鼓励文化工作者深入农村实际,创作出贴近农民生活的文化作品,丰富农村文化生活,以农民喜闻乐见的形式来开展普法宣传、公民权利和义务教育、公民意识教育等,这将有助于农民积累政治知识、参政经验,从而为其主动、理性地进行利益表达创造条件。

农民利益行为的长足发展不仅需要一

定的物质基础和制度支撑,同时还需要参与型政治文化与之相适应。所谓参与型政治文化是指社会成员对政治体系有强烈而明确的认知、情感和价值取向,并对自己作为政治体系成员的权利、能力、责任及政治行为的效能具有积极的认识和较高的评价,参与型政治文化有利于调动公民利益行为的积极性和主动性,保证公民有序利益行为的实现,还能起到促进政治整合与政治稳定的作用,因此,政治文化建设是尤为重要的基础性工程。就现阶段实际而言,要营造参与型政治文化,就需要加强处于主导地位的马克思主义的政治文化,以历史的、辩证的态度对待传统政治文化、西方政治文化,吸收传统政治文化的有益部分,借鉴西方政治文化的优秀成果,对两者中不利于政治文明建设的消极因素和糟粕予以摒弃,这样才能有助于建设适合中国国情和特点的参与型政治文化。

营造参与型政治文化还需要加强农民的政治社会化建设,塑造参与型农民。就当前农村实际情况而言,较为可行的途径就是村民自治的实践。徐勇认为,村民自治是一个由形式到实体,由通过形式民主训练民众、培养民主习惯,到民众运用形式化民主实现民主权利,充实实体性民主的互动性过程。在村民自治这一政治社会化进程中,农民普遍接受基本的民主训练,通过一系列政治行为训练和实践,逐渐养成民主意识和民主习惯,摆脱保守、消极的臣民意识和依附观念,强化主体意识、权利和法治意识等,政治兴趣和政治责任感、政治信任感进而也得以增强,最终塑造其独立的政治人格。同时,他们对我国政治生活中相关内容和制度会产生更深了解,利益表达的能力有所提升,表达的方式和手段

逐渐制度化、规范化,从而在政治制度和政治文化的塑造下,能够以理性的政治判断力,主动、有效地维护自身合法利益,拓展其在政治体系和政治生活中的行为深度。

4. 社会层面,培育并规范各类社会团体、群众组织,使其成为聚合、表达农民利益诉求的有效载体,提高农民利益行为的组织化程度。

分散的农民个体,没有自己合法的、具有自主性的利益代言组织,因而在与政府或其他社会强势力量之间进行利益博弈时,缺乏应有的谈判地位和议价能力,这一状况在土地征用、拆迁等活动中体现得尤为明显。社会团体、群众组织可以在农民与政府之间发挥桥梁和纽带作用,为农民向政府直接表达利益诉求提供缓冲机制。此外,利益行为需要一定成本,其收益也可能小于主体付出的成本,按照理性人的假设,个体就有可能选择政治不作为或不参与政治。而如果以团体或组织为中介来表达利益诉求、维护自身利益的话,就可以将利益行为的成本平均分摊,又能比分散的、个体的行为更能接近或实现目标。因此,发展社会团体、群众组织,可以把农民组织起来,建立自己的代言组织。农民通过参加组织,能够在实践中探索如何有效地进行利益表达、如何合法地维护自身利益、如何通过组织与政府进行对话等等,这些活动不仅使农民得到政治社会化的训练,提升自身的利益行为能力,增强对组织的认同感,还能降低其政治行为成本,提高其利益行为的效能。

就当前农村组织发展的现状而言,加强规范和制度建设,为其营造良好的发展空间是现实要求,需要进一步强化社团组织的建设,依法登记和管理,建立健全规范

的社团、组织活动机制,引导其有序地参与政治生活,发挥协调农村社会关系、化解矛盾、促进农村社会稳定的作用。在条件成熟的地区还可以鼓励成立农民协会、农民监督委员会等自组织,引导农民通过组织活动学会协商、合作与妥协,增强利益行为的能力,在维护自身利益、管理和监督公共事务等实践中成为自主的、积极的政治活动主体,进而形成群体力量,增强农民阶层在政策制定和实施中的影响力,为农村政治文明建设构建良好的组织主体。

最后,针对大众传媒的双刃剑效应,应从政府、媒体、农民等多个角度,采取综合措施为农民的利益表达行为营造良好的舆论环境。首先要加快并完善媒体立法,对媒体空间的信息传播、网络政治行为等进行规范管理,抑制虚假信息的泛滥,确保信息的真实性、客观性,引导大众传媒规范化、有序化发展,营造健康的舆论空间。其次,政府应适应新媒体迅猛发展所带来的施政环境的变化,充分重视大众传媒在政治体系和政治活动中的作用,积极主动利用大众传媒来加强政府与农民的沟通,为农民制度化的利益行为拓宽渠道,如开设社区论坛、政风热线、官员微博等互动平台,发展电子政务、信息服务类网站、监督类平台等,使大众传媒真正成为上情下达、下情上达的桥梁,为农民利益能够在政治决策中获得应有的重视创造条件。再次,通过宣传教育等形式的活动,提高农民使用媒体特别是网络的能力,指导其理性辨别信息,提高政治鉴别力,使农民能够通过媒体平台更便捷迅速地表达利益诉求、维护自身利益。

(作者单位:南京农业大学210095)

农村土地制度改革的对策建议

[李作峰]

土地是农民的生存之本,发展之基,致富之要。土地问题是农民最大的“民生”问题,土地制度是农村各项制度的关键与核心。农村土地制度改革是一项具有现实意义和历史意义的重大改革,因此需按照统筹协调、积极稳妥的方式有力推进。

一、三权分置之后,要进一步完善农地产权制度

2014年11月20日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,明确了农村土地所有权、承包权和经营权的三权分置,这是农村现有的生产力与生产关系的一次重大调整,无疑将极大地解放生产力,产生深远的历史影响。不过,三权分置之后的农地产权制度仍有需完善之处。

1. 完善集体土地所有权制度。首先,应真正实现村委会与集体经济组织的职能分立,保障集体经济组织作为集体土地所有权主体的独立法人地位。应将村委会定性为村民自治、协助基层政权、监督集体资产运营的组织,将其具体经营管理集体资产的职能剥离出去。应制定《农村集体经济组织条例》,通过对农村集体经济组织的

再组织化,做实集体土地所有权主体,将集体经济组织定位为自主经营、自负盈亏、独立核算的法人,并对其进行民法构造。其次,应当保护集体土地所有权人对集体耕地的发包权,即集体土地所有权人可以在土地承包经营权设定之初,决定是否需设定土地承包经营权以及特殊情形下土地承包经营权的调整和收回。第三,建立合理、科学的地租制度,也是体现所有者权益、壮大集体经济的重要方式。农民集体全体成员对于是否收取地租享有最终决定权,并对地租使用的具体事项享有决定权和监督权,且在特殊情况下有减免地租的权利。当然,对该制度的建立、完善需要试点,在总结并完成立法顶层设计的基础上再予颁行。

2. 完善土地承包经营权制度。在不改变承包合同和承包地原有用途的前提下修改相关法律,取消农村土地承包法第37条及物权法第128条关于土地承包经营权转让须经“发包方同意”的规定。承包经营权人对权利的法律处分,产生物权效力的,按照规定办理相应的变更登记手续,应将权利转移之事实告知所有权人,以便所有权人行使和履行相应的权利义务。即在承包经营权处分过程中,应当赋予农民集体监督权和承包地收回权,此既是所有权人

应尽的义务,亦是其应享有的权利。

3. 积极探索集体土地所有制的多种实现形式。十八届三中全会指出:“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”从各地的集体土地实际流转探索可以看出,农民土地股份合作制是目前比较普遍的土地产权实现形式,将承包经营权股份化,成立土地股份合作社。将农民承包经营权转变为农民持有的集体土地份额,由此集体土地所有权明确界定为农民“按份共有”制,真正赋予集体土地所有者拥有选择自己财产代理人的权利。

土地股份合作社作为集体土地所有权的产权代表和集体土地资产管理的代理人,应当是具有独立完整财产权利的法人实体,对外充当涉及土地问题的谈判代表,包括国家对土地的征、占以及与外界共同经营涉及土地的项目等,行使土地的所有权及其各项权能;对内充当土地产权交易的中介机构,做好地籍登记管理,将集体土地所有权利益以股份方式量化到该集体成员。这种集体产权新的实现形式能够明确而有效地保证农民在土地流转中的收益份额,减少传统的集体产权制度下讨价还价的成本。通过股份制和股份合作制改革,土地权利和资产的划分不断明晰,土地产权的所有者逐步具体化。

二、以“三权分置”为遵循,实现农地规范有序流转

1. 充分尊重农民意愿。发展土地规模经营,要充分尊重农民的意愿,不能搞大跃进,不能搞强迫命令,不能搞行政瞎指挥。这里有三种情况:一是对既不愿意转让经

营权,更不愿意放弃承包权的农户,不能用行政手段强迫农民流转土地。二是对在城镇多年从事二三产业、具有稳定的非农收入,具有转让土地经营权愿望的农户,要坚持依法自愿有偿原则,以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地经营权,但仍然保留承包权。三是对彻底脱离农村、融入城市,不仅自愿流转经营权,也自愿放弃承包权的农户,这时两权均可流转,集体应给予合理的补偿。

2. 积极培育新型农业经营主体。要按照党的十八大和十八届三中全会精神,创新家庭经营发展方式,积极引导土地向专业大户、家庭农场流转,大力提高家庭经营集约化、规模化水平。要重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化、集约化农业生产的家庭农场,使之成为发展现代农业的有生力量。要探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度,特别是要防止工商资本下乡租赁承包土地后擅自改变土地农业用途。要鼓励和支持工商企业发展适合企业化经营的现代种养业,与农户、农民合作社建立紧密的利益联结机制。要探索建立土地流转风险保障金制度,主要用于补偿因租地企业违约或经营不善而损害的农民利益。

3. 经营规模要适度。如果把实现种地收入与进城务工收入相当作为粮食生产适度规模的标准,在北方单季地区,家庭经营的适度规模应在120亩左右;在南方两季地区,则为60亩左右。从国际比较看,这仍是很小的规模。按这一标准实现农业规模化经营,则粮食生产仅需劳动力4300万人。据估计,我国目前从事粮食生产的劳动力为1.5亿人左右。这就是说,全国粮食生产

实现规模化经营,尚需转移1亿左右的农业剩余劳动力。所以确定适度规模的标准,应从我国人多地少的基本国情出发,不能以降低土地生产率和粮食产量为代价,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。

三、农村集体建设用地直接入市,建立城乡统一的建设用地市场

十八届三中全会提出,建立城乡统一的建设用地市场。允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。我们认为,就改革的稳妥性而言,目前只允许农村经营性建设用地入市(正在试点)是妥当的,但从长远来看,改革的方向应是允许农村所有集体建设用地(宅基地、公益性公共设施用地和经营性用地)都可以直接入市。为此,要修改《物权法》、《土地管理法》等全国性法律法规中的有关条款,制定和颁布《农村集体建设用地使用权流转管理办法》,对农村集体建设用地使用权流转的主体、客体、权利义务关系、程序等方面进行明确规定,按照平等公开、分步推进、综合配套的原则,为农村集体建设用地直接入市拓展并充实法律空间,从而最终建立起平等开放、城乡统一的建设用地法律制度体系。

1. 重新界定农村集体建设用地使用权的法律属性。扩大用益物权属性。现行农村集体建设用地使用权的用益物权是指占有、使用、收益和部分处分权,部分处分权包括转包、出租、互换、转让、股份合作5项,在此基础上要再增加继承和抵押2项权能。并且把这些权利的行使时间从有限变为无限,使集体建设用地的物权属性从内

容和时间两方面得以完整实现,为其直接入市奠定产权基础。

缩小限制物权属性。保留集体建设用地使用权流转必须符合城乡建设规划和土地用途的限制,其它一些限制应该取消。取消流转主体资格的限制,包括主体的身份、地域等资格限制,拥有集体建设用地最高限额和最低限额的限制;取消《土地管理法》关于任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地的规定,允许符合流转条件的农村集体建设用地依法直接进入土地一级市场;结束农民集体土地财产权上存在的“所有制歧视”状态,实行农村建设用地和城市建设用地“同地、同价、同权”。

2. 制定农村集体建设用地直接入市的交易规则。农村集体建设用地直接入市权的取得。构建城乡统一的土地登记体系,建立包括城市国有土地和农村集体所有土地、建设用地和农用地在内的统一的土地登记制度,统一土地登记机构、登记程序、权属证书等事项。在此基础上,实行集体建设用地直接入市交易许可制度,对集体建设用地流转入市的条件进行审查和交易许可管制。凡是符合土地利用规划、用地性质合法、用地手续齐全、不存在权属争议的集体建设用地,均可取得直接入市权。对于国家土地储备范围以外的集体建设用地,经交易许可和缴纳有关税费和增值收益后也可直接流转入市。

农村集体建设用地入市流转的环节。首先要确定一条规则,即对外流转集体建设用地必须经过本集体经济组织全体成员讨论和表决通过。入市流转要求土地使用权人或受让人要缴纳有关税费和土地增值收益。交易要在依法成立的土地交易机构

以公开招标、拍卖、挂牌、网上竞价等方式公开进行。要将集体建设用地流转纳入统一规范的管理轨道,对于处在集体所有权直接控制下的建设用地,应界定集体经济组织为合同主体,由集体土地所有权人和流转受让人双方签订或补签流转合同,明确规范双方的权利义务。双方签订合同并完成有关税费缴纳的义务后,注销原用地者的集体建设用地使用权证,同时发给土地受让人集体土地的出让土地使用权证。对农户通过合法审批取得的宅基地,应确定农户为流转主体。

农村集体建设用地入市流转的收益。充分保障农民获得土地级差收益的权利,是规范农村集体建设用地直接入市流转的关键所在。在构建法律制度时,要根据收益初次分配基于产权、二次分配基于税制的原则,对集体建设用地流转的收益,应归集体建设用地的所有权人和使用权人所有,国家可以通过法定的税收方式,对流转收益进行合理调节。具体而言,处于集体所有权直接控制下的建设用地流转收益在扣除归公的土地增值收益后归集体经济组织;农户通过合法审批取得的宅基地流转收益在扣除归公的土地增值收益后归农户。要严格制约集体经济组织对集体资金的使用,将建设用地流转收益的集体部分最大程度地运用于农民的社会保障,以保障农民的长远生计。

3. 建立城乡统一的两类用地认定和供应制度。要根据权利主体和具体用途的不同在法律上严格界定公益性用地和经营性用地的范围,以此来缩小强制性征地的范围。对公益性用地要严格甄别,实行统一征收和划拨使用管理;对经营性用地,无论是国有还是集体所有,不分城乡居民身份和

城乡企业身份,实行统一的有偿供应制度。实行一户只能享受一次带有福利性质的宅基地的政策,逐步取消农村宅基地福利配给制度。将城乡私人住房用地统一纳入土地出让转让使用制度轨道。

四、改革征地制度

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,改革征地制度,要严格界定公益性和经营性的建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地制度,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。目前,国土资源部已经向地方国土资源主管部门明确,征地制度改革试点将着重于两个重点,一是研究探索界定“公共利益”的方式和途径,逐步缩小征地范围,同时进一步规范征地程序。二是完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。据此,对于征地制度改革应当采取如下措施:

1. “公共利益”的界定。“公共利益”的界定是土地征收制度建构的一个难点。我国法律规定,国家只有为了公共利益的需要,才可以征收土地和单位、个人的房屋及其他不动产。但是,法律对于什么是“公共利益”,哪些建设项目属于适合启动征收权的公益项目,并没有明确的界定,这容易在实践中导致征收范围的不当扩大。2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》首次对征收前提之“公共利益”以“列举+概括”方式进行了界定,但其范围仍过于宽泛,无法有效约束政府的征收权。不厘清征收权的启动前提,就难以保证政府的征收权在法治的框架内行使,激烈的社会矛盾就难以避免。

公共利益在不同的法律语境下具有不同的内涵和功能。作为法律原则的公共利益是一个抽象的概念,没有必要也不可能对其作出准确界定;而土地征收视野下的公共利益是一个具体的法律概念,立法可以在土地征收这一背景下结合社会、经济、文化传统等因素对其作出相对明确的界定。土地征收视野下的公共利益已不限于传统意义上公共使用的范畴,政府基于社会整体的、全盘的发展计划实施的土地征收也是符合公共利益的。土地征收部门在土地征收公告中应当说明征收的法律依据,并证明征收行为的合法性,司法机关应当对其作全面审查。

2. 缩小征地范围。缩小征地范围,是今后改革的重要方向。留足农民发展权,特别是在征用土地中将一部分留给当地农民作为发展用地,应成为变相缩小征地范围的重要措施。以此理念为指导,建议借鉴国外经验,科学界定政府与市场的征地边界,政府征地应严格限定在交易费用巨大而难以实现公共利益的市场失灵部分,包括纯公共事业用地、具有公共利益性质的其他用途及相关配套设施用地。明晰政府征地范围,防止政府因公权力而侵犯集体土地产权;对工业园区建设、房地产开发等非公益性用地,应改“征地”为“购地”,在符合相关法规和土地用途管制的前提下,按照市场评估地价,依法履行农村土地非农购置与出让,运用市场机制促进城乡建设用地的优化配置,确保土地权益人利益不受损、发展权不减少。

土地征收除了符合公共利益外,还应符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划及专项规划。运用公共利益和规划用途管制等约束条件,来有

效控制征地范围。对接“划拨用地目录”,起草制定“土地征用征收范围目录”,分步骤、循序渐进地缩小征地范围。公共利益的界定要把握动态性原则,跟踪监管征用时、征用后的公益性,防止土地征用行为的异化。

3. 建立合理的征地补偿和利益分享机制。提高补偿标准基本已经达成共识,在《土地管理法》草案中也有所体现,比如删除了现行法第47条中按照被征收土地的原用途给予补偿,以及土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前3年平均年产值的30倍的内容,并在现行第47条规定的土地补偿、安置补助和青苗地上附着物补偿的基础上,把村民的住宅从地上附着物中单列出来,并新加了社会保障的补偿等内容,这些都有待于真正落实。

除了采取货币、实物补偿外,建议进一步推广应用“留地安置”方式,帮助组织培育农村经济实体,如从事商贸、服务等非农生产建设活动,这是保留农民集体或个人发展权的集中体现。以留地安置方式,让被征地农民参与生产发展环节,从空间上积极引导集聚发展,明确配套相应的商业机会,鼓励农民参与技术含量比较低的项目,充分分享工业化与城镇化的成果。同时,可考虑设置机会成本税(向用地主体征收相关税收,补偿被征地区域与相关主体因失去发展权而丧失的收益)、GDP增长提成等政策工具(对原农地用途与现非农用途的收益差距,按一定的比例进行提成、分配)。改变政府、企业等与民争利的征地收益分配模式,留足资金改善农村公共服务设施,保留部分建设用地以培育、发展民生产业。

4. 规范完善征地程序。完善征地程序

主要包括3个方面:一是强调公开透明,在严格履行“两公告一登记”制度的基础上,积极推进征地前、中、后的全程监督,提升公众参与的深度和广度。坚持“先补偿,后征地”的原则。努力倡导公众参与机制,引入听证会等公共参与方式,并对公众意见的采纳与不采纳情况做出合理说明。在做出征地决定前,征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。二是积极倡导用地预审时足额落实征地补偿费模式,进一步探讨完善推行征地补偿款预存制度,切实解决征地补偿费拖欠问题。三是引入司法审查与申诉环节,建立合理的农民利益诉求机制。加强法院、监察等多部门的横向联动参与、中央与地方之间上下互动衔接,对土地征用目的之公共性进行审查。征地方和被征地方具有同等权利,相关土地权利人对土地征收决定不服时,可以通过申诉、行政复议或行政诉讼等方式主张救济。法院如认为该征用行为能够促进与公民生存和发展所必需的利益的增长,则符合公共利益原则,否则判决征用行为违法,依法撤销该征用决定。

五、改革配套制度

1. 改革财税体制。改革的核心是政府退出土地市场,但是地方政府面临着财政缺口一时不好解决,因此配套的财税体制改革也要跟上。首先要完善分税制财政体制。有必要改革我国分税制,从地方事务与财权统一,从财政收入与支出两方面一并考量来完善分税制度。2012年3月5日提请十一届全国人大五次会议审议的《关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告》进行测算,财政总收入的“蛋糕”中,中央政府约

占49%,地方政府约占51%;而在支出方面,中央所占的比重不足20%,地方要占80%以上。确实有必要建立财权与事权相匹配的分税制度,保障地方的财权,将目前分税制下增值税的中央和地方分成比例进行调整,把地方政府与房地产的关系割断。

其次健全地方税制,开征物业税。中央早在2003年已经提出了物业税这个税种,但是一直到现在没有出台,仅在上海和重庆等城市搞试点。如果在我们国家物业税真正能开征,并且成为地方政府的主体税,有利于增加地方政府的收入,解决地方政府财政吃紧的问题,而且意味着从现行的土地财政走向公共财政转型的目标实现。所以它对推进经济社会转型意义重大。

2. 强化耕地保护、土地利用规划、土地用途管制、土地价格法律制度等相关制度的建设和实施。只有在完善土地利用规划和用途管制法律等制度并得到强有力执行的基础上,进一步开放农村土地市场,显化农村土地的资产价值,又不会导致耕地流失,才能真正避免土地改革过程成为权力和资本的“圈地运动”。由于农地法定估价原则缺失、农用地地价体系不完整,导致农地价格扭曲严重,加速了农地非农化的趋势,致使耕地锐减。因此,应根据土地的真实价值对土地征收、流转价格予以修正。完善土地价格立法,构建土地价格法律制度,坚持农地与城市用地同地同价原则,以完善的制度安排保障土地价格机制的运行,以消除政府用地的牟利冲动。

今后的农村土地制度改革任重道远。上述改革举措如能落到实处,必将惠及广大农村、农民,消除城乡土地二元体制,最终实现城乡发展一体化。

(作者单位:中共徐州市委党校221009)

关于“互联网金融+家庭农场” 服务模式创新研究

[张 惠]

在大众创业、万众创新驱动经济社会发展的基调下,变革农业经营方式推进家庭农场发展成为农村经济破壳发展的新引擎。虽然家庭农场具备适应生产力发展水平需要的优势,但自身弱点与制度缺陷决定其在传统融资模式中必然遭遇种种困境。立足于经济新常态,根据家庭农场融资需求的基本特征,融合科技、信息、互联网、大数据等现代金融因素和服务理念,搭建家庭农场互联网金融服务形态和渠道,以颠覆式姿态为传统农业的换代升级创造发展空间,将是推动家庭农场增速换挡、提质增效的重要可选择路径。

一、引言

在中国战略发展变化的新常态阶段,经济发展条件和环境已发生诸多重大转变,开放的市场环境与多元的需求结构加剧小农经济与农业发展的不适应性。在以创新驱动经济社会发展的主基调下,变革农业经营方式成为农村经济破壳发展的主攻方向。2013年中央1号文首次提出家庭农场概念,鼓励和支持发展多种形式的适度

规模经营;2014年农业部下发《关于促进家庭农场发展的指导意见》界定与指导家庭农场经营活动;2015年中央1号文件以“数量质量效益并重”的现代农业发展为家庭农场指明道路。在现代农业向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的演化过程中,金融以核心驱动力的角色定位围绕始终,推动家庭农场从孕育、诞生、成长走向成熟。从各地以农户为主体,以规模经营和高效农业为导向的家庭农场生产实践

看,面对繁频的重组变阵与强烈的链条延伸,互联网思维方式和现代企业管理思想逐步被引入,家庭农场被赋予新的内涵,“互联网+农业”的家庭农场生产经营模式带动性持续增强。在家庭农场信贷创新渐现突破的背后,传统金融体制的缺陷性对家庭农场融资发展需求表现出种种不适应性,网络与渠道成为主要制约因素,而隐藏其中的重要可利用工具便是互联网。在互联网金融创新浪潮下,利用互联网思维,搭建互联网模式的农场金融服务形态和渠道,以颠覆式姿态为传统农业金融的换代升级创造发展空间,将是推动家庭农场增速换挡、提质增效的重要可选择路径。

二、互联网金融与家庭农场的契合性分析

1. 家庭农场积极融入“互联网+”的变革。在互联网创新浪潮的推动下,互联网以终端用户为中心,以价值创造为主线,迅速渗透到各行各业,给传统农业带来一系列化学反应,催生“互联网+家庭农场”的发展新机遇。一是,互联网+新型农业组织。互联网在与农业结合中创造新的价值,改变传统农户分散、交易成本高、信息不对称的严重洼地,重构原有农业经营模式,改变产业市场者行为,倒逼农业生产的集中化发展,促进农业向生产自动化、精准化、可追溯性的家庭农场转型。二是,互联网+新型产业链。家庭农场以客户为中心借助互联网对市场、产品、技术、资源等信息的广泛收集和专业分析,重塑整个农业产业链,升级农资销售模式以电商模式销售优势释放市场效应,聚集消费群体,扩大市场规模,以优质的农产品、低廉的销售渠道和完善的售后服务,增加市场红利。三

是,互联网+新型农业金融。互联网对家庭农场新型经营模式的生产、流通、交易、融资的各个环节进行改造,以互联网信息采集能力以及大数据分析能力提升生产运营效率,以高额流入的预期收益吸引更多的社会资本注入,形成家庭农场的互联网金融服务模式。

2. 互联网金融契合家庭农场融资需求。家庭农场经济组织经营运作特征直接决定其金融需求数量、期限、用途、内容等特点。新常态环境下,融入互联网思维的融资服务新模式在目标定位和技术条件上具有鲜明的电子化、信息化、在线化、便捷化的特征,契合家庭农场融资需求。

(1) 资源集聚满足规模化资金需求。区别于自给自足的传统小农家庭,家庭农场多是在集中租赁的土地上以专业化、规模化以及标准化生产的方式进行大规模的生产经营,规模经济效应明显,融资体量相对较大。受资源动员能力、经营管理能力和风险防范能力的限制,家庭农场往往不被传统金融机构所优先考虑,互联网金融以集聚效应产生与传统金融相匹敌的市场新能量。一方面,开拓服务渠道。互联网金融打破时间和空间限制,扩大金融服务产品与信息交流的渠道,可以针对家庭农场特性增加低成本、低门槛的金融产品,扩大业务范围与服务口径,提高金融服务覆盖率。另一方面,资源配置去中介化。互联网金融通过网络平台将众多分散在狭小市场的社会资金汇聚,以网络自助服务模式自行完成信息甄别、匹配、定价和交易活动,缓解众多家庭农场被传统金融排斥在服务边缘的状况,有效的提升金融资源可获得率。

(2) 成本低廉保证周期性资金周转。

农业生产的周期长,农产品需求弹性小,生产的周期性和季节性决定家庭农场在不同的时间点上应收应付账款同样表现出周期性特征,承担着高额的资金周转成本。互联网金融一定程度上代表着边际成本递减的趋势。首次,互联网金融以信息技术为基础,以移动互联为基本工具,通过大数据应用能够增加家庭农场资金价格的透明度,降低管理的成本和交易摩擦成本,主动灵活的协调安排家庭农场的资金配置,保证资金流的相对稳定。其次,信息是互联网金融运作中的核心资源,基于家庭农场投融资需求创新产生的金融信息产品具有明显的客户锁定特性与定价政策,利于家庭农场在规模扩充中,推进边际效益递增与边际成本递减。

(3)数据技术规范多元化资金管理。市场经济环境中,家庭农场兼具农业生产与市场经营的双重主体身份,资金用途与需求内容呈现出多元化需求的特点。互联网金融的大数据应用与信息处理技术在解决传统的家庭农场资金管理以及风险管理上优势突出。在资金配置上,互联网金融企业联合电子商务平台、第三方支付等组织,将互联网大数据资源、搜索引擎技术与金融咨询、在线服务等金融专业技术相互融合,通过清单式筛选准确核定家庭农场新技术的研发与新品种的投入需求,为季节性闲置资金寻找保值增值服务的短期理财业务,规范家庭农场资金使用。在风险管理上,互联网金融借助互联网数据挖掘技术,利用交易记录、买家评价、交易价格等代表性指标,识别不可控制性因素所引发的突发性事件以及连锁性风险,通过公开违约和降低评级信息等方式,增加违约成本,有效控制金融风险。

三、创新家庭农场互联网融资模式的措施

李克强总理在政府工作报告中提出制定“互联网+”行动计划,推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代产业结合的政策信号强烈。家庭农场是实现专业化生产、规模化经营、社会化运作、市场化竞争的新型微观经济组织,其资金需求特征与融资现实决定有必要打通互联网渠道。基于家庭农场的基本界定,准确把握融资需求特点,利用互联网思维从思维、客户、产品、渠道、风控、科研等方面推进融资服务模式的改革创新,实施更直接和更具针对性的支持措施,对于突破家庭农场融资发展瓶颈至关重要。

1. 发散思维,开拓思路。在创新渠道发展的时代主题下,互联网思维以其穿透力推动传统金融改革,利用互联网思维分析家庭农场融资发展的内外部环境,思考变革融资模式思路,是未来金融支持家庭农场融资发展先导理念。首先,利用互联网思维开拓家庭农场融资发展新思路。具体就是商业思维与互联网结合,将用户思维、简约思维、极致思维、迭代思维、流量思维、社会化思维、大数据思维、平台思维和跨界思维嵌入到家庭农场金融服务发展策略之中,重新审视家庭农场金融服务的价值链和生态系统。其次,以家庭农场为中心进行制度的顶层设计。以用户思维作为引领互联网思维的思想源泉,升级家庭农场融资模式转型的顶层设计首要就是明确家庭农场的中心定位,建立互联网金融服务模式培养家庭农场的感知力、体验感与分享力,引导家庭农场利用互联网工具寻求金融支持意愿,感知互联网融资的内在

核心价值。

2. 分类核定, 框定等级。家庭农场融资行为的市场性需要依据市场规律运作, 因为发展程度参差不齐, 所以首先需要厘清家庭农场所属的层次。根据农业部门认定标准, 严格框定准入条件, 按照家庭个体所处的行业类别、经营规模、劳动力数量、经营成效等有重点分层次的制定互联网融资服务方案。首先, 核实基本情况。确认家庭农场是否有注册商标、是否被县级以上农业部门认定为示范性农场, 测定家庭农场经营土地类型、土地面积以及土地经营权归属, 核定家庭农场劳动力数量与结构。其次, 认定行业类型。种植业、畜牧业、渔业以及种养结合产业, 根据家庭农场所处行业类型, 核定生产规模。再次, 核定经营情况。核算家庭农场年销售农产品总值、购买农业生产投入品总值、农产品质量认证。最后, 核定资金情况。根据家庭农场所属行政区域的扶植政策、区域财政扶植资金运作概况以及商业融资状况, 通过农业部门备案核查家庭农场可用的财政资金总额与商业借贷资金总额

3. 优选客户, 提质增量。在家庭农场互联网融资体系中客户是维系生存发展的基础与最重要的战略资源, 提高家庭农场线上金融的使用率重在发挥互联网用户思维优选客户, 深度挖掘农业龙头企业以及上下游潜力农场, 夯实强大的客户基础创造规模效应。第一, 优选整体实力、管理能力、市场地位及行业影响力较为突出的家庭农场, 依据长尾理论下沉客户结构, 批量开发上下游, 向拥有高风险定价权的农业生产资料供应商倾斜以弥补负债成本的升高。第二, 优选供货履约能力、内部管理能力、产品竞争力强的家庭农场, 提升市场交

易的活跃度, 解决下游经农产品销售商付款压力, 通过大数据信息分析工具的应用提高家庭农场个体对账的精准度, 加速家庭资金回流, 降低资金周转成本。第三, 优选拥有ERP、销售管理等信息化管理水平家庭农场, 依据银监会对P2P信息中介平台的最新界定, 以平台思维引入第三方信息系统安全监测平台, 保持系统的良好对接, 为后期配套系统的再开发创造良好条件。

4. 线上线下。升级产品在激烈竞争的同业市场上, 产品是金融机构参与竞争的根本命脉, 根据家庭农场所处的行业门类, 线上线下同步联动, 全面升级特色金融产品, 满足家庭农场生产设施投入高的特点。第一, 以信息技术为基础工具, 以网络系统为基本载体, 加大对家庭农场融资需求的分析研究, 突破传统抵质押融资模式, 开发适应互联网金融特点的线上产品。一方面, 针对家庭农场所处的成长阶段、行业特点、经营周转特征等, 利用龙头企业或者专业合作社对农产品收购、储运、分销、加工等环节的掌控力, 将互联网金融引入农产品电子商务平台, 提供实用性强的在线融资、现金管理、跨行支付、资金结算、资金监管等金融服务。另一方面, 遵循市场价值规律, 按照收益与成本匹配原则, 根据交易流程, 销售方式、交货方式、付款周期、付款金额、缓急程度、买卖双方信用度等方面情况灵活制定利率定价流程。第二, 明确区分线下融资路径的拓展工作, 按经营规模提供大额信贷资金支持。消除土地经营权抵押的法律障碍, 创新土地承包经营权抵押类贷款产品; 允许短周期项目采取可循环贷款方式, 随借随还; 对长周期项目采用“年审制”贷款方式, 以贷款不间断、周转更灵活的特点解决家庭农场销售

贷款不能及时回笼的难题;支持客户交易资金托管业务,引导客户与上下游企业对接订单,线上线下联动,内外灵活用款。

5. 多重手段,管控风险。从金融供给的角度看,金融风险的管控必是根据具体产品类别的现状进行,抓住家庭农场互联网融资特点进行风险控制是增强稳定性的重中之重。第一,客户准入上,加强对家庭农场所处行业门类、产品质量、价格波动、市场行情等情况的全面把握,重点审查交易流程、销售方式、交货方式、付款周期等,防范集中性的自然风险、行业风险、市场风险等。第二,信用评价上,突破传统的推荐评价,在考察单笔家庭农场线上融资业务的自我清偿力的同时还需要将融资项下资产、资金使用、交易对手运营状况等指标纳入信用评价体系,防止交叉传染性风险。第三,操作管理上,消除传统系统操作过程中信息推送有限的弊病,打通与龙头企业、家庭农场个体的信息对接端口;通过互联网大数据技术收集、整理、分析包含龙头企业上下游客户的经营指标以及财务指标,提高线上金融风险预警能力。第四,风险分担上,与龙头企业签订合作协议,按照比例交纳保证金建立线上风险资金池,明确补充机制以及违约责任;鼓励融资性担保机构优先为参加银行制度保险的家庭农场主体提供融资担保,共担风险。

6. 加大研发,推新增智。发展家庭农场互联网融资并非简单的将传统信贷嫁接于互联网之上,在互联网融资模式发展的潜力就在于不断更新换代的信息技术与研发水平。构建家庭农场互联网金融服务体系重在商业银行、龙头企业、家庭农场个体、第三方平台、政府等信息对接系统的配套研发开发。第一,组建研究方阵。通过

定向挖掘与零散招聘的方式与市场中相对成熟的人力资源管理公司合作,选聘高资质信息技术人才,填补专业人才和业务熟手的空缺。第二,召开研讨集会。定期召开问题反馈会议,针对不同系统对接中的磨合矛盾,预期效果与实践表现的非一致,在研讨中发现系统运作过程中存在的问题,通过反复试验进行调试与纠正。第三,创建专项基金。与社会联合组织保持密切沟通与合作,设立互联网金融研发的专项基金,补偿科研过程中可能出现的技术风险,创新公益性社会服务模式,丰富家庭农场互联网金融服务内容,推动互联网金融研究以及IT技术基础研究的创新和突破。

7. 加强培育,提升资质。归根究底,家庭农场互联网金融服务的持久发展力还是在于家庭农场资质的培养。联合社会群体组织力量培养家庭农场的市场适应力与风险抵御力是创新家庭农场互联网金融活动中不可或缺的重要部分。一方面,培育新型家庭农场的互联网思维,将互联网思想运用到经营管理的具体实践中,有组织、有意识地开展现代农业经营、市场营销、互联网思维、大数据技术等主题培训,引导家庭农场主要经营管理人员转变思想,主动适应互联网金融的新要求。另一方面,培养家庭农场的保险意识,提高家庭农场抵御风险的能力。加强融资与保险的联合,充分发挥互联网金融新媒体的传播优势,改变根深蒂固的传统风险规避思维方式,指导家庭农场根据自身发展阶段与需求选择适合的保险业务品种,通过缴费和补贴标准以及风险防范需要选择参保档次,充分利用财政对保费补贴的杠杆作用。

(作者单位:华夏银行南京分行 210005)