



建设新农村的两个重大课题

韩俊

引言：

建设社会主义新农村是“十一五”规划《建议》中最引人注目的亮点之一。社会主义新农村该怎么建？记者采访了长期研究三农问题的专家——国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊。

韩俊说，建设社会主义新农村是一个具有纲领性的重要概念，是一个统领“十一五”发展全局的新提法。他说，新农村建设是一个系统工程，既有发展农村经济的内容，又有发展农村社会事业的内容；既有农村综合改革的内容，又有农村精神文明建设的内容。而加快培育新的农村金融组织和农民专业合作经济组织是建设新农村的两个重大课题。

中国正规金融机构对农民贷款的覆盖率极低，只有20%。

农村金融体制改革大的思路已确定，要发展适合农村特点的金融组织，探索和发展农业保险，改善农村金融服务。

农村金融改革“十一五”必须破题

现在农村金融到底是一个怎样的状况？农民从哪能借到钱？

韩：根据最近我们对近2000个农户的问卷调查，我们有两个发现。

第一个发现是，根据调查推算，目前大约只有1/5的农户能够从正规农村金融机构获得贷款支持。亲戚朋友之间的私人借贷仍是农村资金融通的主要渠道，正规农村金融机构服务不到位问题依然相当突出。并且，农村信用社已成为农村唯一为农民提供信贷服务的机构，而其他金融机构，包括农业银行、工商银行等，基本上是储蓄机构。这说明正规的金融机构对农民贷款的覆盖率非常低。

第二个发现是，农民即使能贷到款，也只是一些小额贷款，通常在3000~5000元间，而5000元以上的大额贷款很困难。因为通常大额贷款都需要担保或抵押，而农民既没什么可担保的物品，更缺乏可抵押品。

两个发现说明，一方面覆盖率很低，另一方面，即使覆盖到，也只能满足农民简单再生产的信贷需求，如果要搞扩大再生产，比如深加工等所需的大额信贷需求，基本上很难满足。这就是农村的现实。

普通农民是这样，那么农村中小企业呢？

韩：中小企业也一样，我们调查的200多家农村中小企业中在2001~2004年期间有外部借款的占有有效样本的61%，这说明大部分企业都有资金融入需要。这些企业的所有借款来自非正规渠道的占到了48%。

当下农村最突出的问题就是贷款难，这将成为下一步农村发展的瓶颈吗？

韩：是的，下一步很关键的就是农村金融改革。最近两个中央一号文件关于农村金融改革，都有非常好的提法，但是，改革进展是最缓慢的。

其实大的思路，原则都讲清楚了，就是要发展适合农村特点、满足其需求的多元化的农村金融体系。

在这样一个新的农村金融体系里，信用社将扮演怎样的角色？

韩：从国际上看，最成功的农村金融是发达国家的信用社。

我刚从加拿大回来，我了解到，一个省的350个社区，其中150个社区内没有任何其他的金融机构，只有信用社。

中国的信用社改革从2002年就开始了，到现在为止，情况怎样？

韩：信用社改革从2002年开始试点，到现在，已扩展到除西藏外的所有省份。用周小川的话说，就是拿钱买机制。拿多少钱？央行扶持资金总额1688亿，财政税收减免100多亿。买一个怎样的机制？就是要成为为农民提供服务的、内部治理结构完善的社区性的金融企业。

2002年，信用社资不抵债3300亿元，资本金充足率为负8%，当年亏损58亿元，历史亏挂1300亿，很多人认为应该破产。但中国现有60多万个村庄，如果让这些信用社破产，那今后农民贷款就更难了。所以，已经达成共识，改革的思路首先是帮信用社脱困。怎么脱困呢？央行的思路是，拿出1688亿扶持资金，承担其中一半的坏账，信用社若想改革，就要增资扩股，承担另一半坏账，这样，资本金充足率就必须变成正的。这两年，信用社增资扩股速度非常快。到今年底，全国信用社资本金充足率可达4%，经营状况将有很大改善。

今年中央一号文件也明确提出，信用社在改善内部治理结构和增加对农民的服务方面，要取得明显进展。

如何评价信用社改革是否成功？有哪些标准？

韩：评价信用社改革是否成功，最重要的两个标准是，一是花钱有没有买来一个好机制；二是对农民覆盖率是否有明显提高。

如果这两个标准达不到，信用社改革就不成功。要实现这个目标，还有很大的差距。

建立新的农村金融体系，除了信用社之外，还包括哪些金融机构？

韩：满足农民信贷需求，首先要靠信用社。但光靠信用社还不能真正满足农业、农村和农民整个的需求。农村金融体系，除了信用社之外，第二个要考虑农业银行。

农业银行现在已经成为一个与农业联系越来越弱的银行，农业贷款只占10%，农业银行作为商业性银行，其经营战略是非常清晰的，向城市发展，而非农业拓展。

但是，农业银行植于农村，下一步，应当承担为农业、农村提供相应金融服务的任务。要看到，农村是有巨大金融需求的，而这需求就是一个市场。农业银行产品要不断创新，满足这种需求，特别是相关政策，要鼓励农业银行发放更多的农业贷款和农村贷款。

这方面可以参考泰国。在泰国，明文规定所有在农村吸收存款的金融机构，必须把20%的储蓄拿出来交给泰国的农业银行，让其集中发放农业贷款。

除了信用社、农业银行，农业发展银行又将扮演什么样的角色呢？

韩：农业发展银行，基本上丧失了银行的功能。过去是一个粮食、棉花、农产品收购银行，但现在随着国有企业在粮食等领域的比例越来越低，其业务也越来越萎缩。

未来，可以探讨农业发展银行如何成为真正的政策性银行。如把一些政策性的财政资金，包括政策性贷款整合起来，作为中长期的农业政策贷款，支持新农村建设，支持农业生态工程等。这方面，农业发展银行是应该有所作为的。

小额信贷作为一种新的金融工具，为什么迟迟发展不起来？

韩：小额贷款，已有十几年历史，但目前还没有形成一个金融机构，往往是以项目形式存在。

目前，小额信贷已经不再是一种扶贫手段，而是一种新的金融工具。中国农村发展非常需要小额、短期的贷款，信用社一直在搞小额担保贷款，但还不是真正意义上的小额信贷。这方面央行正在做试点。

具体思路是怎样的？

韩：分两步走。第一步，先建立一种批发式的小额信贷机构，主要面向农村。一些企业如果有钱，可以注册小额信贷批发机构，发放小额贷款，但只能用自己的钱，不能吸收存款。第二步，等发展成熟了，再让其吸收存款，这中间主要是一个监管问题。这是在信用社之外，又开辟了一个新的体系，也更灵活，更适合农村的贷款需求。但要先试点，加大监管力度。我希望这个步子迈得越快越好。

农村金融问题一个重要方面就是要防止资金外流，有何具体措施？

韩：农村金融一个突出问题就是资金外流。比如邮政储蓄每年要拿走六七千亿，邮政储蓄70%是来自县及县以下，相当一部分来自农村。要制定相关政策加以控制、引导。

农村金融中另一个问题就是抵押品缺乏，未来土地能否成为抵押品呢？

韩：关于抵押，将来的方向是土地肯定能抵押，但现在还不行。这次物权法讨论中，一开始也是不允许抵押，后来全国人大在修改时提出，如果抵押以后，不影响农民的正常生活，也可以做抵押，开了一个小口子。农村最重要的可抵押物就是土地，从全世界来看，几乎所有国家，均允许农民抵押土地。最近我们与世行的课题，就明确提出，将来的政策调整方向，就是应该让农民拿着土地的承包权做抵押。前不久，总理在接受记者采访时也说，土地使用权和经营权要永远交给农民，不要再变。

目前看，农村合作组织的发展还没有形成大的气候。

合作组织要想发展，必须要让农民自主选择，政府既不能越俎代庖，又不能放任不管。

某种程度上，提高农村组织化程度要比金融改革还难。

提高农村组织化程度将是一个漫长的过程。

除了农村金融改革，“十一五”期间，农民合作组织也将面临发展机遇。有关农民合作组织，农村部曾与世界银行，以及加拿大等方面合作，进行了大量调查，能简单谈谈吗？

韩：可以。关于农民合作组织，我们曾与世界银行合作，调查了3个省46家合作社，最近又与加拿大国际发展署合作，进行了9个省140家合作社的调查。

合作组织有几种类型？

韩：有三类形态。一是传统集体经济组织。农村改革后，大部分名存实亡。二是传统的合作组织。比如供销社、信用社，但很多也都异化了，丧失了合作组织的特性。三是新的合作经济组织。

在新的合作经济组织中，又划为三大类别。第一，是大量的研究会、协会。严格地讲，它并不属于一种合作经济组织，只是一种服务性机构，比如养鸡协会，属于农民的集体行动。第二，是专业性的合作社，如几十户种菜农民搞一个合作社，有共同的销售、营销、加工等需求；第三，股份式合作组织。

总体来看，中国农民合作组织的发展还没有形成大的气候。

为什么80年代后期就在提倡，却一直没有形成大的气候？大量的自生自灭，而国外却高度发达？

韩：首先，中国过去没有一个良好的适合环境。过去粮食是国家垄断，棉花、种子、肥料也都是垄断，农民不可能介入这些领域，金融更是如此。放开以后，市场也很快被划分完毕，农民因为弱小，又缺乏技能、经验、资金及社会关系网络，也不可能进来。其次，没有一个合适的法制环境。没有合作社法规的国家非常少，过去越南和中国都没有，现在越南也有了，中国则正在制定，有望明年能通过。第三，农民虽然有需求，但缺乏一批带头人。

能否介绍一下国外的经验？建立合作组织需要哪些条件？

韩：在加拿大，我问农民为什么需要合作组织？他们回答很干脆：服务。其实，无论是民主化管理，还是利润返还，或入股分红，农民都不是太在意的，对他们最有吸引力的还是服务。

我访问的一个机构，在过去十年间，帮助农民搞了十几个合作组织，有90%的存活下来。他们介绍建立合作组织需要5个条件：1. 农民必须有共同利益、共同需求；2. 一定要有商业机会；3. 要有带头人，这方面需要政府支持引导，包括培养火种——积极分子等；4. 有一套完善的内部管理制度，包括会计制度，否则，会导致内部人控制；5. 政府应有一些支持给予政策。

能否举例说明，合作组织是怎样的组织，很规范吗？

韩：提高农民的组织化程度是一个目标、方向，但一定要强调，这将是一个非常漫长的过程，千万不能着急，既要让农民自主地发展，也不能放任不管。

最容易产生合作组织的，是以市场为导向、有共同销售目标的农民。比如四川一个地区，有三万个养兔户，当地一家龙头企业，与这三万户农民建立联系，并在很多乡镇，依托养殖大户成立了养兔协会，这就是合作组织，发挥了很好的作用。比如，他会告诉农民哪个品种好，哪种饲料好，如何防疫，怎样回收等；对养殖大户还有担保，允许其贷款。这就是一种农民的集体行动。

在加拿大，有很多的合作组织，但没有完全一样的，有些还很不规范。我见到一个养牛组织的董事长，问他们为什么成立合作组织？他回答很简单，就因为政府出台了一个政策，如果是合作社共同贷款，贷款还不上，政府替他还20%。于是几十户农民就搞了这个合作社。

美国有一个最大的玉米合作社，我问负责人会员来自哪？他说，他也不知道，凡是把玉米卖给他的农民都是社员。美国农地产业集团，在全美有50万会员（美国一共有250万农民），有1400个基层合作社，通过联合重组，已经成为一个大型商业组织。

中国要搞合作组织，应该特别注意什么？

韩：千万不要着急，更不能代替农民去选择，要让农民自主地去选择，不能搞成挂牌运动，比如一村一社等，一定要符合5个条件。

前面讲到农村金融，现在讲到合作组织，这两方面是否可以结合？哪个走得更快些？

韩：两相比较，在发展合作金融方面，应该走得更快些。

在某种意义上，提高农民组织化程度要比金融改革还难。金融改革政府可以主导，因为资源在政府手里；但提高组织化程度，主动权在农民自己手里，政府着急也没有用，这是农民自己的事，但政府也不能放任不管。

关于合作组织，您能否做番总结？

韩：可以总结出十点。

1. 发达国家，农民合作组织经过上百年发展，已经形成了大气候。目前，几乎涉及所有领域，形式也非常灵活。什么是合作组织呢？并没有一个精确的定义，首先是农民的集体行动，其次是由农民控制的、为农民提供服务的，农民是主人。

2. 从世界特别是发达国家来看，农民合作组织在促进农业发展，特别是促进农村社区方面的作用，是其他组织无法替代的。美国、加拿大的小镇，随处都可看到这类组织，比如信用社、杂货店、小门市部，无处不在。

3. 发达国家有完备的法律法规，有法可依，中国要加以借鉴。

4. 在国外，合作组织是自下而上而非自上而下的过程，在中国起码应该是自下而上与自上而下相结合的过程。政府不能替农民做出选择，更不能控制合作组织，否则就异化了。

5. 政府需要做什么？从加拿大的经验看，政府并没有提供税收的优惠，也没有什么特殊保护政策，关键是通过信贷担保给予支持。

6. 让我们感觉到了第三方的作用，除了农民、政府外，作为非政府组织的第三方的地位越来越显现。

7. 需要在社区层面有一批积极分子来推动，即带头人很重要。

8. 需要做大量的培训及示范。

9. 对中国的启示，中国农民现在最需要解决的是什么？是难以得到正规的贷款，所以合作组织应该从这方面入手。

10. 行业协会的作用会越来越大，将来每种产品都要组织协会。

文档附件：

编辑： 文章来源： 新经济导刊

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]