

补齐乡村振兴金融短板

□ 胡金焱

过去简单对贷款进行补贴的模式,自觉把市场化原则和可持续原则作为前置条件,引导金融机构形成内生发展动力,实现与基层地区发展的互惠共赢。

从这些特点来看,普惠金融更加注重消除金融排斥,更加注重长期供给能力,更加注重降低成本,更加注重供给多样化,这与乡村振兴特别是乡村产业振兴的金融需求特点十分吻合,有助于实现农村金融服务广覆盖、深渗透。因此,普惠金融的发展重点在乡村,关键是为乡村振兴服务。

面对风险承担能力弱、抵质押物不足的农户、小微企业、低收入人群等乡村金融服务对象,金融机构“进退两难”

打造乡村振兴“齐鲁样板”,并不仅仅要在发展成果方面当“样板”,更要在发展过程、发展模式方面当“样板”。山东省在发展普惠金融支持乡村振兴方面,近年来已取得诸多积极进展,但仍仍然存在以下四个“短板”。一是地理排斥,鲁西南等乡村偏远地区金融成本高、金融机构网点少,导致普惠金融很难有效覆盖。二是评价排斥,由于金融机构对农村地区客户信息掌握较少、了解不充分,信息不对称问题比较突出,金融机构为实现风险最小化和利润最大化的商业目标,其设计的风评估程序限制了部分人群的金融需求。

乡村地区金融排斥的“短板”。总体来看,金融排斥是山东省普惠金融发展不完善的重要原因,主要体现在六个“排斥”。一是地理排斥,鲁西南等乡村偏远地区金融成本高、金融机构网点少,导致普惠金融很难有效覆盖。二是评价排斥,由于金融机构对农村地区客户信息掌握较少、了解不充分,信息不对称问题比较突出,金融机构为实现风险最小化和利润最大化的商业目标,其设计的风评估程序限制了部分人群的金融需求。三是条件排斥,金融机构贷款普遍设立了抵押担保要求,弱势群体难以满足金融机构所需要的抵押、担保等融资的基本条件,进一步加剧了乡村客户融资难度。四是价格排斥,即使是按照市场化正常的资金价格,大多数农村金融服务对象也难以承受,导致很多乡村客户难以享受金融服务。五是营销排斥,金融机构在偏远乡村地区发展普惠金融,会增加营销成本,导致其在乡村地区开展业务的积极性不高。六是自我排斥,受知识、能力和技术的限制,部分落后地区乡村客户很难利用互联网金融等现代技术,难以充分运行各类现代金融产品与服务。

金融供给体系的“短板”。一方面,正规金融机构“不敢贷、不愿贷”,由于诚信难以评价,贷款风险较大等原因,大型金融机构很难为普惠金融主体提供正常的融资支持,小微企业、农民、城镇低收入人群等弱势群体普遍存在体制内金融机构“融资难”的问题。另一方面,当体制内金融机构供给能力不足时,网络借贷、民间借贷等草根金融成为乡村地区金融供给的主力军。由于资本

的逐利性,这些体制外金融无法承担普惠金融任务,反而成为高利贷金融,引发诸多民间金融问题,致使其成为金融整顿对象,进而成为防控金融风险的重要领域。

防范化解金融风险的“短板”。目前,山东省金融业正处于金融改革创新期、金融风险聚集期和金融监管困惑期的“三期叠加”阶段。在这种情况下,防范化解重大金融风险是重中之重,此时,大力发展普惠金融,把金融资源向风险点多、面广、隐蔽深的农村地区牵引,可能加剧金融风险的反复震荡。同时,全省经济下行压力较大,结构性、周期性、体制性的深层次矛盾仍然相互交织,没有得到彻底解决,实体经济领域风险向金融领域传递加快,由于金融机构厌恶情绪增加,金融供给链条缩短,产品和服务审批权上收是常态,大力发展普惠金融,把产品和服务重心向乡村地区下沉的难度有所增加。

金融监管的“短板”。目前,我国金融监管正从分业监管、机构监管的传统模式向混业监管、穿透式监管的模式转变。在这个过程中,对普惠金融的监管存在一些短板和难点。一方面,加强风险约束和实施普惠金融风险容忍之间存在“两难”。目前,监管机构在风险管控上的考核要求日趋严格,特别是对金融机构不良贷款余额和不良贷款率关注越来越多,同时,发展普惠金融又要求金融机构必须对相应领域的风险保持一定的容忍度。由于发展普惠金融不可避免地需要面对那些本身风险承担能力弱、抵质押物不足的小微企业和弱势群体,导致金融机构在落实监管要求方面“进退两难”,必须在监管考核、部门考核、国家政策之间寻求“博弈均衡”。另一方面,对于普惠金融发展中的科技应用缺乏有效监管。目前,科技应用已经成为推动金融创新,提高金融服务效率必不可少的环节,可以说,是重要的金融基础设施。金融科技的爆炸式发展,虽然可以提供更加多样的金融产品,通过大数据使用提高金融机构的风险识别能力,但在科技金融监管方面,监管技术、监管标准、监管责任认定等方面都还有较大差距,监管能力还跟不上科技创新的发展速度,从而出现了金融科技快速发展与金融监管相对落后的矛盾。

传统农村金融机构,具有规模优势和较强风控能力,仍然是普惠金融供给“主力军”;同时也要有序发展村镇银行、民间资本管理机构等“草根”金融组织,发挥其在信息搜集、个性化服务等方面的比较优势

乡村产业振兴,离不开金融的支持,当前最

农村低保不能“养懒汉”

□ 孙启洋

难以让广大农村群众及时了解低保政策,也无法有效发动广大农村群众对收入“超标”但迟迟不退保的家庭进行监督举报。

就业培训不充足。单纯发放低保补助无疑是被动的扶贫手段,唯有激活农村低保对象的就业意识,提高其劳动技能,使其通过自身劳动获得经济收入,才能够从思想上、能力上根除其对低保的依赖,但就目前情况来看,还有部分地方政府对于具备劳动潜力的低保户未能采取有效的促进就业措施,例如开展职业培训,增设公益性岗位,提供就业补贴等,无法有效激发低保户就业热情,导致其就业意识不强,更倾向于放弃工作机会而消极依赖低保。

农村低保是帮扶贫困农民家庭的专项资金,对于精准扶贫、全面建成小康社会具有不可替代的重要作用,必须“扶贫不扶懒”,决不能任其变形走样。在扶贫攻坚的关键时期,我们应进一步优化改善农村低保工作。

优化农村社会救助制度。应当对救助对象进行分类,不必将救助范围局限于低保户,可以适当延伸至低保边缘户、特困户等群体,避免部分农村低保户在“福利叠加”的影响下形成低保依赖。同时,地方政府还需优化临时救助制度,对于那些突然面临生活困难的农村群众予以救助。要健全农村社会救助体系,以低保救助为

主,政策扶持、临时救济与社会互助为辅,实现农村居民全覆盖。

健全农村低保退出机制。要进一步规范农村低保工作,定期了解低保户收入水平的变化,对农村低保对象进行全面清理核查,如果低保户收入超过低保线,即需退出低保保障范围。健全低保申报制度,实施经济情况变化申报制度,不论是在收入突然减少或负担突然加重而要求追加救助时,还是在获得稳定工作,收入水平有所增长时,低保户都需要及时向主管部门申报情况变化;实施定期申报审核制度,每隔一段时间,例如半年或一年,低保户都需要再次提交申请,经审核合格后,方能继续享受低保福利。

完善农村低保监督机制。可以尝试成立编制外的农村社会救助机构,为了保障监督效率,需要确保救助工作人员数量不低于3人,并为其配备工作必需的信息设备,以便准确记录和动态更新低保户的基本信息,及时发现符合退出条件但隐瞒信息的低保户。尝试成立最低生活保障专项基金,由国家、省、县三级分担。加强对社会工作人员的训练,使其有针对性地农村贫困群众提供救助服务,包括调解矛盾、保障权益、心理引导等,特别是引导农村低保户从心理上克服对低保福利的依赖。

加强低保宣传力度。各地方政府应当在低

迫切的是补齐普惠金融发展短板,提高农户、农村企业、新型经营主体等群体的金融可得性,努力引导金融资源流入乡村、服务乡村。

大力完善乡村地区金融机构体系。一方面,传统农村金融机构具有规模优势和较强风控能力,要发挥好农信社、国有银行等金融机构普惠金融供给的主力军作用,大力拓展普惠金融服务的广度和深度。另一方面,要有序发展村镇银行、小额贷款公司、融资担保公司、民间资本管理机构、民间融资登记服务机构等“草根”金融组织,充分发挥其在信息搜集、个性化服务等方面的比较优势,服务好乡村地区小微企业和个体工商户。实现这两方面的有机结合,建立多层次、广覆盖、有竞争的普惠金融服务体系。

优化金融机构内部激励机制。普惠金融的客户群体,决定了金融机构在提供服务时面临较高的成本和风险。政府应加强对普惠金融的倾斜力度,对涉及普惠金融的项目提供适当的财政补贴、税收优惠、定向降准等优惠政策,在货币政策、信贷政策等方面加大对中小金融机构的支持力度,降低金融机构的服务成本,提升其服务小微企业的意愿和能力。同时,建立差别化的监管制度,对普惠金融信贷业务采用不同的监管方式和考核标准,提高不良贷款容忍度,让金融机构敢于放贷、愿意放贷。

大力发展“数字普惠金融”。依靠互联网技术和数字科技降低成本、控制风险,实现普惠金融可持续发展。发挥数字金融共享、便捷、低成本、低门槛等独立优势,有效缓解信息不对称问题。同时,通过数字金融实现传统金融不能实现的数据共享化、审批便捷化、贷款小额、分散化等,借助大数据、云计算、人工智能等新技术,构建起基于数据的风险控制体系,全面提升金融的风险控制能力。

有效防范乡村地区金融风险。金融部门要坚持服务实体经济的本质要求,在发展普惠金融时,将重点放在乡村,支持乡村产业振兴,防范资金脱实向虚、资金空转等,畅通金融支持实体经济渠道和路径,支持实体经济。科技金融监管方面,要遵循金融业务本质实施监管,防范金融科技风险。无论是科技企业还是金融机构,只要从事同类金融业务,都应在现行法律法规框架下,接受相应的市场准入和持续监管,遵循同等的业务规则和风险管理要求,坚决防止由金融科技、互联网技术发展引发的金融风险,向小微企业和低收入人群扩散。加快制定、完善金融科技的标准规范体系,鼓励金融科技企业技术标准的研究、开发和应用。

(作者系青岛大学党委书记,山东省省级新型智库“金融改革与发展研究中心”主任)

日本小农户如何对接现代农业

□ 曹斌

日本与我国都是以家庭经营为主体的小农户国家,在发展适度规模经营与扶持小农户上面面临相似的矛盾。日本正反两面的经验教训,对于我们推动小农户与现代农业有机衔接,具有重要参考价值。

实现小农户和现代农业发展有机衔接,是十九大提出的重要目标。今年2月,中办、国办印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》指出:“必须正确处理发展适度规模经营和扶持小农户的关系。”

日本与我国都是以家庭经营为主体的小农户国家,农业经营呈现超小规模化、兼业化、副业化等特点。在资源禀赋极其不利的条件下,日本政府重视乡村发展,把促进小农户生产与现代农业有机衔接作为重要的施政方针,逐步实现了农业现代化和缩小城乡差距等目标,取得这种成就,如下几项措施密切相关。

通过法律手段保障农业政策长期稳定。日本采取基本法与普通法相结合的方式,保障了农业农村政策有步骤、阶段性地扶持小农户发展。《农业基本法》和《新食物农业农村基本法》是政策纲领性的法律,用以规范农业农村发展方向,针对农业、劳动力、资金等生产要素投入的不同特点,日本制定了相应的普通法,既以基本法为基础,保障特定领域的政策执行与目标保持一致,同时又与其他部门的普通法相互关联,保障推进步调一致。基本法和普通法基本上贯穿了整个农业生产、流通、农业组织等各个领域,使日本农业促进小农户生产与现代农业有机衔接始终处于法律约束之下,有效保障了政策的相对稳定性。

强化农民主体地位,提升政策执行效率。首先,把农民合作组织作为农业政策实施的抓手。日本政府通过由农业经营者为主体的地区性合作经济组织“农业协同组合”(简称“农协”)来落实补贴发放,目标价格调整,农产品收储等政策,提升了政策执行效率。其次,把农民合作组织作为农村基础建设主力。日本在主要农产区鼓励农民组建农村基础设施建设、维护合作社,采取“一人一策”田间管理,负责本地区农田水利基本设施建设的规划、实施、维护等工作。最后,将农民合作组织作为地区农业的管理者,要求各类农民合作组织的理事长兼任本地农业管理机构的重要职务,代表小农户参与当地农业发展规划、农村基本建设规划等地区性农业农村政策的审定、评估工作,使制定的各项规划,政策更贴近农民,有利于地区农业发展。

促进农业规模化经营,提升农业竞争力。首先,逐步放宽农地管制,在保证农地用途不发生改变的前提下,逐步允许工商资本进入农业。其次,加大财政支持力度,对于农地连片后的农地平整、农田基本建设以及引进先进机械和设备的农户提供补贴;对集约农地之后需要资金的农户,优先发放政策性贴息贷款。再次,组建农地流转中介机构,解决农地流转中出现的信用缺失、信息不对称等问题,允许农协、农业委员会开展农地流转中介业务;允许农村以村落为单位组成各种法人形式的“集体农营”组织,代表本村农民进行农地租赁谈判;允许由政府与农协共同出资成立公益性村团组织,提供农地租赁信息、平整、转租等服务。最后,促进小农户之间合作生产。鼓励农户自愿成立类似于我国的农机合作社、农业设施共同使用合作社等的“物合组织”,政府给予其购买农机具、土地流转等扶持,农协为其提供供销、融资、保险等服务。

完善农村金融体系,降低农民融资成本。一方面,完善合作金融制度。日本建立了由基层社综合农协、省级专业联合社、全国专业联合社三级构成的自下而上上下贯通的合作金融体系。由于基层农协非常清楚成员农户的日常流水,征信成本低、效率高。另一方面,提升政策金融支持力度。日本政府全资组建了“农林渔业金融公库”(现更名为“政策金融机构”),为农村发展提供中长期、大规模低息或贴息融资。另外,中央政府提供贴息,推动合作金融、商业性资金进入农业,并委托合作金融机构代为发放宣传资料,帮助农户填写申请材料 and 开展信用评级,既降低了政策金融运作成本,又提升了为农业生产服务的精准度。

日本在促进小农户生产与现代农业有机衔接上的探索,为我国推动相关工作提供了启发。同时,日本的农地私有化政策也曾阻碍了农业规模经营的快速发展。因此,我国应充分吸取日本正反两面的经验教训,结合各地实际情况,引导相关工作走向深入。

加强乡村振兴立法保障。立足于社会主义初级阶段的基本国情,逐步完善乡村振兴战略相关法律法规设计,将“农业农村优先发展”“坚持农民主体地位”“推动城乡融合发展”“人与自然和谐共生”等基本原则通过立法方式予以固化、细化、实化,为保障实施乡村振兴战略的平稳实施提供法律法规及政策保障。

巩固农村基本经营制度。日本在资本主义私有制制度下,促进农地流转只能通过说服、提高税率,加大补贴力度等经济手段诱导,效果较差,规模化发展进度较慢。我国应保障农村土地承包关系长期稳定;完善农村承包地所有权、承包权、经营权的“三权分置”制度;稳定土地承包权,放活经营权;加强对农用地用途的管制;研究农地承包权退出机制,例如依法收回撂荒农地承包权、经营权等,提高农地利用效率。

强化以农民为主体的施政机制。进一步提升合作制规范化水平,完善合作社监管制度,财政资金支持制度,登记退出制度等;鼓励合作社联合发展,促进合作社合并,减少数量,提升质量;完善合作社为农服务功能,稳步推动资金互助社发展,促进生产、供销、金融为一体的综合型合作社发展;在农业农村政策制定、执行等层面提升合作社的参与程度,使其成为政策抓手,提高政策实施效率。

加大对小农户的支持力度。采取以农村社区为主导,相关受益农民出资与政府按比例出资的方式,逐步改善农户的农业生产条件;完善农村职业教育体系建设,提升农业预算中对于小农户的人力资本投入;鼓励地方农村信用合作社商业银行与当地的农民合作组织合作,通过允许小农户以土地承包经营权抵押,开展信用评级,风险保险保单抵押等多种方式,弥补小农户贷款信用不足;加大政策性贴息或风险金担保金补偿力度;采用普惠项目制,增加政策资源公开透明程度,让符合标准的农户都能够享受政策支持。

(作者单位:山东师范大学)

(作者单位:中国社会科学院发展研究所)

农村低保要“扶贫不扶懒”,通过完善低保退出机制、避免“福利叠加”、实施“骗保”黑名单制度等,防止其变形走样。

近年来,我国农村低保投入逐年增加,与此同时,农村低保“养懒汉”现象也层出不穷。为何会出现这种情况?与以下一些因素有关。

实施制度不完善。一方面,农村社会救助制度不够完善,个别地方政府未能对农村社会救助对象细化分类,往往倾向于将各种救助福利集中投向农村低保户。这既无法有效保障低保边缘户、特困户等群体的生活需求,也可能导致低保户在享受各种救助福利的过程中沦为“懒汉”。另一方面,农村低保退出机制不够健全,个别地方政府未能及时将符合退出条件的低保户移出低保保障范围,既浪费了宝贵的低保救助资源,也可能降低低保户对于就业的兴趣。

监督机制不健全。机构人员配置不足,难以对低保依赖现象进行有效监督。农村低保工作量逐年增长,而一些地区的工作人员数量却多年未曾增加,势必加大现有工作人员的压力,难以及时、有效地发现和解决农村低保依赖问题。同时,个别地方政府在低保宣传工作中未能重视广播、报纸、电视、新媒体等平台的综合运用,

“无废城市”重在危险废物防治

□ 张锋

我省工业较为发达,危险废物总量大且种类繁多。在“无废城市”建设过程中,危险废物管理防治应成为重中之重。

4月29日,生态环境部公布了11个“无废城市”建设试点,我省威海市入选。这些城市的试点经验,将为更大范围内推进“无废城市”这项创新环保大计,提供有力参照。

中国是世界上固体废物产生量最大的国家之一。为在新时期解决好“垃圾围城”顽疾,提高资源有效利用率,今年1月,国务院办公厅印发了《“无废城市”建设试点工作方案》,首次提出“无废城市”概念。即在创新、协调、绿色、开放、共享的新发展观基础之上,促进绿色发展方式和生活方式的形成,推进固体废物的源头减量和资源化回收化利用,要求达到填埋量最小化、固体废物对环境的不利影响最低化的效果。

“无废城市”方案中所涉及“固体废物管理”主要包含散装工业固体废物,主要农业废物,生活垃圾、建筑垃圾以及危险废物。其中,危险废物具有腐蚀性、不可控性、强污染性等特点。山东省由于工业较为发达,危险废物总量大且种类繁多,一旦泄露倾倒,会对生态造成无法弥补的危机,对人体也极具危害,因而危险废物处置已然成为山东省生态环境保护工作的突

出短板。山东省生态环境厅公布的数据显示:2018年山东省申报的工业危险废物产生量达950.6万吨,当年的利用和处置量仅863万吨;年末贮存量442.5万吨,比年初贮存量增加了87.6万吨,大量危险废物长期贮存,存在环境安全隐患。因此,在山东“无废城市”试点中,危险废物的管理防治应成为重中之重,这就需要重点推进如下几项工作。

引入危险废物第三方治理机构,促进危险废物的处理行为可控。通过提前签订合同,污染者可向第三方治理机构预先支付费用,并委托环境服务公司对其进行污染监测和防治,它将工业污染防治从“谁污染,谁治理”的传统模式转变为“污染者付费、第三方治理”。为建立危险废物第三方治理机构,山东省可推行试点,通过引入“环保管家”机构提供“合同环保服务”,即与企业签订合同进行综合环保服务,并依据最终污染控制成果或收益收费。同时,应加强配置专业化环保人才和技术设备,安全、合理地处置危险废物,从而进一步降低企业危险废物的处置成本,取得更好的处理效果。另外,要对危险废物进行从“摇篮”到“坟墓”的全过程跟踪管理,以保证危险废物的全部处理行为在可控范围内。

建立企业经济激励机制,创新危险废物管理方式。危险废物安全处置要求企业主动承担

环境责任和社会责任,但是,企业作为经济人的有限理性和短视性,使其往往忽视环境责任而追求最大化经济利益,所以,期待企业因为道德因素而自觉自发地履行经济责任并不现实。这就需要从外部对其进行经济激励,即通过特定的利益设计,以经济手段促使企业主动减少危险废物的产量,并积极采取措施对危险废物进行合理安全处置。试点地区政府可在土地租金、税收、金融贷款等方面实施优惠政策,在后期投入资金进行专项补贴,对企业进行科技研发和新技术服务的支持,通过经济上鼓励和扶持企业进行资源化和再利用来减少危险废物弃物的使用;再者政府可征收危险废物末端处置税费,若企业危险废物未端处置过程中回收利用率达到资源化而需要末端处置,则此税费缴纳额度越高。如此通过调节末端处置税费高低而促使企业对危险废物回收再利用。

强制企业购买环境污染责任险,确保生态修复资金及时到位。环境污染责任险,即“绿色保险”可用以支付环境污染所带来的环境损害、财产损失和人身伤害。此保险自2008年开始试行,却未列入国家强制购买的保险范畴。危险废物的巨毒性和较大传染性使其十分不可控,一旦造成污染,修复资金可达上亿元,若企业一时难以支付,便会错过生态最佳修复时期。故而,在“无废

