

经济体制改革推动 江苏经济转型升级研究

[刘兴远]

我国30多年的改革历程,始终坚持市场化取向,目标是建立社会主义市场经济体制。党的十二届三中全会第一次做出关于经济体制改革的决定,十四届、十六届三中全会分别提出了建立和完善社会主义市场经济体制改革的要求。十八届三中全会则进一步明确经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。江苏作为全国经济发展的先头军,必须在经济体制改革上抢占先机,这既是江苏经济加快转型升级、实现凤凰涅槃的关键,也是推进“两个率先”,在国际竞争中赢得主动、增创优势的关键。

一、经济体制改革推动江苏经济转型升级的主要成效

党的十一届三中全会以来,江苏经济体制改革以发展商品经济与市场经济为基本取向,根据建立社会主义市场经济体制的基本框架与基本要求,结合省情不断推进。经济体制改革从农村到城市、从生产到流通、从微观到宏观、从公有制经济到非公经济不断展开,传统的计划经济体制已

被打破,社会主义市场经济体制基本框架逐步形成,经济总量不断扩大,产业结构逐次优化、综合实力显著增强,人民生活不断改善,从解决温饱走向全面小康,已经开启基本现代化新征程。

1. 以农村经济体制改革为特征,实现经济向工业化阶段初期迈进。20世纪80年代,江苏经济体制改革的重点在农村,围绕解决当时供给不足的主要矛盾,突破了生产资料不是商品、农工不经商等条框,通过市场来组织生产要素。用家庭联产承包责任制取代人民公社体制,实现所有权与使用权相分离,大大解放了农村生产力。1978年,江苏农村社会总产值占全省总产值比重为35.3%,到1988年已超过50%。同1978年相比,1997年农林牧渔业产值增长16倍,工业总产值增长125倍。依托原有的社队工业基础和独特的区位优势,充分利用农村、城市改革开放政策和经济结构调整、产业发展与振兴的机遇,乡镇企业异军突起,开创了发展市场经济的先导性实践。1994年,江苏乡镇工业产值占全省工业产值比重达66.7%,首次实现“三分天下有其二”。作为乡镇企业发展典型经验代表的苏南模式,开辟了中国农村工业化的

道路,曾被誉为中国特色社会主义的模板,被邓小平称之为“中国农民的伟大创造”。农村经济的迅猛发展对全省经济总量贡献突出。1993年,江苏生产总值已在1980年基础上提前实现翻两番,其中乡镇工业、农业和乡镇其他产业创造的增加值占比已达到50%以上。

2. 以所有制结构调整其特征,实现经济向多元化转型。进入20世纪90年代,改革的着力点开始集中于所有制结构的调整和完善。城乡集体经济稳步发展并出现多种改制形式,国有经济加大了探索新实现形式的力度,个体私营经济稳步发展并在十五大之后加速发展,各种外引内联和改制产生的股份制、股份合作制等混合所有制经济也呈不断上升之势。在全省固定资本形成总额中,国有经济比重从1978年的71.6%下降到1997年的34.2%,集体经济由23.9%上升至31.4%,其他经济类型由零上升至24.1%。到90年代末,全省个体工商户和从业人员分别比1978年增长60多倍和80多倍,且经营范围遍及工业、农业、零售业、交通运输业、科研等国民经济各行各业。在江苏多元化所有制结构和多样化企业形式中,公有制经济无论在经济总量还是资产、资本总量上仍然居主体地位,但中外合资经济、股份制经济、股份合作制经济、个体私营经济作为社会主义市场经济的重要组成部分,已成为江苏经济的新增长点,强有力地支撑了江苏经济20多年持续快速健康发展。

3. 以外向型经济发展为特征,实现经济向国际化转型。1992年邓小平南巡讲话,揭开了江苏外向型经济飞速发展的新篇章。1994年,江苏经济国际化在省内首次被提升至战略高度,作为跨世纪发展目

标的三大战略之一。之后开发区建设与发展繁荣推进,带动全省经济快速增长。2001年,中国加入世贸组织后,江苏经济国际化进入全面提升阶段。外贸进出口规模大幅攀升。1980年全省进出口贸易总额9.5亿美元,到2000年时猛增到456亿美元。特别是“十五”期间,全省进出口总额年均增幅近40%,规模翻两番,跃居全国第二。大规模成功利用外资,缓解和弥补了省内建设资金不足。1978-1999年,全省实际利用外资427亿美元,2000-2003年,全省实际利用外资超过400亿美元,相当于前20年之和,成为拉动经济增长的助推器。开放型经济飞速发展,特别是“三资”企业增势迅猛,增加了财税收入,促进了就业增长。2007年,全省共完成涉外税收1057.2亿元,比上年增长34.8%;仅开发区从业人员就占到全省城镇就业人数的10%以上。随着经济实力逐步迈上高平台,江苏经济“走出去”步伐不断加快,经济国际化已由单方面引进外资,逐步转向在引进资本的同时,实行对外投资,实现本土企业的跨国经营。“十五”期间,江苏境外投资平均项目规模达到117万美元,比“九五”期间翻一番。

4. 以推动科学发展为特征,实现经济向可持续化转型。党的十六大以来,为贯彻落实中央对江苏发展的新要求,江苏确立“两个率先”的发展目标,并提出了更加注重发展协调性、提高自主创新能力、改善民生、扩大人民民主、文化建设的“六个注重”新要求。产业结构从传统制造业为主向高端制造业和现代服务业为主转变,增长动力从投资驱动为主向创新驱动为主转变,要素支撑从物质资源为主向人力资源为主转变。产业结构优化升级,以新型工业化第一方略,着力调高调优调轻产业

结构。从2005年起,服务业增加值占GDP比重逐年提升,2013年已达45%,比2004年提高10.4个百分点。高新技术产业、十大战略性新兴产业成为江苏现代产业体系发展的生力军,2013年高新技术产业产值占工业总产值比重已达38.5%。坚持创新驱动战略,创新已成为江苏发展核心驱动力,区域创新能力连续五年位居全国第一。2013年,江苏研发经费支出占地区生产总值比重达2.4%;每万人口发明专利拥有量达7.84件,是2010年的3倍。全面加强生态文明建设,大力推进节能减排。“十一五”以来连续8年完成国家下达的主要污染物减排计划。在能源消费需求持续增长的前提下,能源利用强度下降,利用效率全国领先。江苏单位GDP能耗下降率自2007年起连续7年完成国家下达的目标任务。

二、江苏经济体制改革推动经济转型升级存在的问题

近年来,江苏经济结构调整、转型升级取得了初步成效,但仍然处在过坎爬坡的关键阶段,未来几年还面临许多严峻挑战,主要体现在增长动力结构、产业发展均衡性、自主创新能力、投入效率等方面还存在一些问题和矛盾,经济转型升级步伐仍需大幅度加快,努力为打造江苏经济“升级版”提供强大动力。

1. 所有制改革仍需推进,混合所有制经济仍待发展。江苏坚持以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的政策,加快非公有制经济发展步伐,混合所有制经济发展取得了一定的成效,但也存在一些问题。一是在已有的混合所有制实践中,国有企业在母公司层面与民营资本合资合作的相对较少,国有股占比过高,民营资本未

能在法人治理结构中形成有效制衡。二是民营资本进入的领域范围还有待扩大。尽管这几年国家和省出台了不少鼓励民营经济发展的政策措施,但实际上民营资本在铁路、金融、电信等领域常遇到“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”“推拉门”等现象,难以真正进入,也由此影响了混合所有制经济的发展空间。三是现有的混合所有制企业的内部融合还需不断提升。混合所有制企业内不同所有制性质股东之间的目标取向、经营理念、运营模式等方面还存在差异,甚至还会有摩擦。

2. 收入分配制度改革仍需加快,消费占比仍待提升。近年来,江苏消费需求对经济增长的贡献率有所提升,初步成为经济增长主要拉动力。但与沪浙和发达国家比较看,江苏消费需求对经济增长的贡献率仍然偏低。2013年,江苏最终消费占GDP的比重超过42%,而目前多数发达国家平均消费率在70-80%之间,中等发达水平国家维持在65%左右,江苏存在较大差距。江苏经济增长对投资的依赖偏大,2013年江苏资本形成率为48.4%,高于发达国家20%的平均水平;资本形成率由2007年的48.1%上升到2011年的51.0%,高于发达国家水平。在投资边际效益递减的情况下,必须充分发挥消费对经济增长的拉动作用,不然日益紧张的环境资源也难以承载。

3. 现代产业体系建设仍需深化,新兴产业仍待培育。近年来,随着国内外经济形势变化、产业重构等因素影响,全省经济发展中出现了一些新的产业、新业态,但发展过程中存在一些困难和问题。一是服务业尤其是现代服务业发展步伐仍需加快。2013年,江苏第三产业增加值占GDP比重低于全国平均水平1.4个百分点,更是低于

发达国家70%的平均水平。二是以光伏、船舶为代表的部分新兴产业发展面临诸多挑战。2012年以来受需求萎缩、“双反”等因素影响,国内光伏企业面临产品价格大幅跳水、融资困难等问题,目前江苏光伏组件产能占全国总产能的50%以上,整个光伏行业的不景气将影响到江苏光伏企业的发展。2013年江苏省造船完工量同比下降达40.8%,下滑态势明显。三是部分新产业、新业态规模仍需扩大。从电子商务发展情况看,2013年江苏调查企业中有电子商务交易活动的企业5800多家,数量排在浙江、广东之后,江苏的互联网经济还有很大的发展成长空间,其他新产业新业态也存在相似问题。

4. 现代要素市场体系仍需成熟,要素投入效率仍待提高。近年来,随着宏观环境变化和要素投入产出效应递减,资金等要素投入产出效率有所弱化。从投入效率指数变动趋势看,从2009年开始江苏投入效率指数就呈现较为明显的回落态势,是五大类指数中唯一出现持续回落的指数。从投入产出效率看,2010年江苏投资效果系数为0.30,2011年为0.27,到2012年降至0.16,2013年更是降至0.14,呈现回落态势,表明依靠大量投资推动经济增长的传统模式面临挑战,成为影响全省经济发展质量有效提升的重要原因。从要素产出效率与沪浙粤比较看,2013年,江苏高技术产业产值占规上工业比重低于上海、广东,工业总资产贡献率低于山东,工业全员劳动生产率低于上海、山东。

三、江苏经济体制改革推动经济转型升级的政策建议

江苏经济要实现转型升级、凤凰涅槃,

深化经济体制改革至关重要。激发经济活力,促进行稳致远,作为全面深化改革的重点和主轴,必须逐步深化经济体制改革。未来几年,处理好政府和市场关系这个核心问题,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,抓好“接、放、管”,推进“减、转、放、免”,最大限度地释放改革红利,以经济体制改革推动经济转型升级,打造江苏经济升级版。

1. 理顺现代产权制度推动混合所有制经济发展。科学有效的企业组织形式是微观主体永续活力的重要保证。国有资本、集体资本、非公有资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是我国基本经济制度的重要实现形式,也是世界知名企业持续成长的实践经验。搞活微观就要积极发展混合所有制经济,关键和核心就是要建立一套市场化的法人治理结构和决策机制,以实现资源配置的改进。以落实《关于进一步深化国有企业改革的意见》为契机,按照“一企一案”原则,加快推进公有控股企业产权的有序流转,实现投资主体多元化(包括员工持股)。同时,积极推进基础设施、公用事业及其它行业、领域的市场化改革,在继续大力发展公益性社会事业的同时,加大政府购买公共服务的力度,广泛吸纳社会资本,促进社会办教育、社会办医疗、社会办文化体育事业等,促进社会事业的繁荣和发展。

2. 建立扩大内需新机制提升经济增长的内生动力。以扩大消费需求特别是居民消费需求为核心,以提高消费能力、提升消费意愿、优化消费结构、培育消费热点、创新消费模式、改善消费环境为重点,以财税体制改革、收入分配制度改革、政府职能转变和养老、医疗、教育等重要领域的体制机

制改革为动力,加快形成消费、投资和出口协调拉动的经济增长格局,推进经济发展方式的实质性转变。千方百计增加城乡居民收入,逐步提高居民收入在国民收入中的比重,进一步建立和完善积极的就业和再就业政策,保证中低阶层居民收入有一个合理的增长幅度。要完善社会保障制度和基本公共服务,增强消费信心,还要提升城乡商贸功能,满足多样化消费需求。在鼓励汽车、家电等耐用消费品更新换代的同时,大力发展休闲旅游、文体教育等服务消费,同时鼓励各类资本发展现代物流、信息通信、金融保险等生产性服务业。营造安全放心、文明健康、公平公正、诚信友好的消费社会环境,让消费者“想消费、敢消费”。

3. 加快现代市场体系建设激发微观经济主体活力。市场主体是内在动力源泉,生产要素是活力因子,必须依靠改革激发市场活力。现代市场体系是一个动态的复杂系统,充分发挥其对经济发展的推动作用,关键是要通过各种调节手段,激发市场体系内不同子系统之间的良性互动,以其内生动力的迸发,促使市场主体焕发勃勃生机与活力。把市场主体放活,把生产要素放活,提升公共服务能力和服务效率,提升资源配置科学化和集约化水平。构建现代市场体系,必须放活市场“无形之手”、用好政府“有形之手”,用市场机制和政府的力量来共同加快现代产业体系建设。

4. 建立现代产业体系助推经济转型升级。未来几年,江苏必须加快建设现代市场体系,继续从做强做大战略性新兴产业、加快发展现代服务业、改造提升传统产业三方面着力构建现代产业体系,突出重点

领域和专题。一是要突出重点产业。以新兴产业、高端制造业、传统产业改造提升等为重点,优先向金融机构推介优质企业和重点项目。二是要突出重点区域。抓住上海自贸区建设、“两带一路”等重大机遇,支持沿沪、沿江、沿海等地区的重点项目;支持苏中、苏北地区将承接产业转移和实现转型升级有机结合。三是要突出重点专题。引导信贷资金更加集中地投向产业结构调整升级、工业基础能力提升、智能制造水平提升、绿色制造水平提升、“专精特新”中小企业培育等重点专题和方向。四是要突出优质载体。优先支持行业骨干企业,通过示范引领效应带动行业整体发展;优先支持国家、省级开发区、新型工业化产业示范基地和中小企业集聚区的项目。

5. 创新科技体制支撑经济转型升级。认真落实省政府《创新型省份建设推进计划(2013-2015)》,进一步深化科技体制改革,着力推进创新型省份建设,优化创新环境,提高区域创新体系整体效能;着力推进知识产权强省建设,营造激励创造、保护产权的制度环境,形成激发全社会创新创造的动力机制;全面提升企业自主创新能力,进一步优化政府科技服务,让企业真正成为技术创新的主体和创新驱动发展的主导者。建立以创新绩效为主的评价体系,加快省产业技术研究院建设,通过会员制、合同研发、项目经理制等市场化手段,构建新型产业技术研发机构的体制机制,促进企业、高校和科研机构在产业链、创新链等战略层面的有机融合,使之成为深化科技体制改革的“试验田”。

(作者单位:江苏省统计局210013)

地方政府应对 网络危机传播的对策建议

[邵国荣 朱久兵]

网络危机传播速度快,影响范围广,信息无过滤,破坏性大,站在第一线的地方政府面临极大挑战。地方政府应对网络危机传播的滞后性弱化了政府的公信力和权威性。地方政府应建立网络危机预警机制,树立危机公关意识,成立网络危机应对部门,掌握话语权,采取行之有效的危机传播策略,化解危机提升政府的形象。

一、建立完善的信息公开制度

完善的信息公开制度是公民与政府互动的前提,也是积极发挥网络危机传播正面效应的关键性因素。据统计,目前中国的政府部门掌握着全部社会有价值信息资源的80%,而这些有价值的信息中有很大部分没有以民众所能接触到的方式公开,甚至完全没有公开。倘若政府不及时公开一些有重大价值的信息,不仅会造成信息资源的严重浪费,而且会影响民众知情权、参与权、表达权和监督权的行使。虽然我国自2008年5月1日起开始施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》在基本原则、公开范围、公开方式和程序、监督和保障等方面对推进信息公开进行了明确的规定,但在现实的信息运行环境中,一些地方政府在公开信息时,有时会避重就轻,对一些信息实行选择性公开即只公开对其有利的信息,将对其不利的信息则以涉密为由而拒绝加以公开。究其原因,主要是信息

公开制度对公开的标准、范围、方式、程序等规定不够明确具体,配套条例跟不上,可操作性不强。鉴于上述情况,在以后的立法进程中,应对信息公开制度做出统一明确的规定和完善,改变目前信息公开配套制度不足的问题,创造“让权力在阳光下运行”的必要前提条件。

二、保持畅通的网络民意表达渠道

民众只有拥有畅通的、制度化的网络问政渠道,才能使政府的决策反映公民的利益诉求,保护公民的参与权益。首先,建立和完善政府电子政务平台,为民意表达开拓空间。如通过政府办公网站、举报网站、领导信箱等网上办事的新形式,为网络民意的表达提供有效的电子政务平台。其次,积极拓展一些政府主导把关的“网络论坛”(BBS),为公众自由表达观点和意见提供公共载体。这种“网络论坛”(如强国论坛、强国博客、人民微博等)是自由交换观点的空间,只要遵守论坛规则,公民就能够对发生的重大事件自由地表达意见。它可以深入地论理、激烈地交锋,以充分发挥网络在收集民意、汇聚民智方面的作用。再次,鼓励公众通过个人主页、博客、微博、微信、聊天室等形式依法表达情感,努力维护公众的话语权。网络民意本质上是客观存在的民意,它是宪法保障的言论自由在网络形态上的体现。鼓励民意的充分表达不

仅可以使公众政治参与的方式呈现更加多元化的特点,而且有利于打破权力垄断话语权的传统局面,为政府决策部门提炼和掌握民意诉求畅通渠道。

三、科学引导,确立有效的政府回应机制

党的十八大报告指出:“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。”虽然网络时代是“人人都有麦克风”的时代,但在当前中国社会的制度安排中,普通民众的意见表达往往会陷入自说自话的尴尬境地,说与听之间有着层层障碍。政府的回应会直接影响普通民众参政议政的广度、深度和效度,影响政府执政能力的提高。从根本上说,网络事件的最终还是要回到制度性的机制中去解决,过分依赖网络民意,通过对一些不慎暴露的细节进行揭丑和曝光的做法是难以长久的,这就要求各级政府加强回应机制的创新。一方面需要构建有效的“电子政府”、政务微博等,建立政府与公众的互动平台,把浏览型网站变为互动型网站,强化政府的回应力;另一方面需要科学引导公众的民意表达,防止出现网络信息失真或行为失范现象。网络舆论的实质是公众通过网络平台与政府之间进行的利益博弈,目的是通过网络民意的表达改变因政府政策分配而产生的自身利益不均衡状态,影响政府决策。只有科学引导,使网络舆论在真实、理性的环境中运行才能使“电子政府”、政务微博等成为反映群众意见的有效机制。

四、合理规范,健全相关法律保障

法律法规是公民网络民意表达的有效保障,加强法治建设是政府加强网络治理

的必然要求。自1991年颁布《计算机软件保护条例》以来,一系列相关法律法规相继出台,我国在网络立法种类和数量、立法内容和方式等方面取得了重要进展。但公民网络参与的日益扩大对已有的法律体系提出了新的要求。随着我国网络参与的迅猛发展,有些法律条文或已经滞后,或过于原则和笼统,缺乏可操作性。而且,已有法律法规更多地侧重信息安全方面,对网络舆论主体的规定较多,而对政府的相关责任、公民与政府之间的协商机制等方面的规定较为缺乏。因此,应充分加强人民代表大会的立法,尽快出台如《互联网管理法》、《信息安全法》等,提升我国网络立法的层次,完善网络立法的系统性;加强政府在规范公民网络参与方面的相关责任、公民权利保障等方面的规定,积极构建公民与政府之间的互动协商机制。这其中尤其要注意遵循网络立法自身特有的规律,努力构建网络技术与社会主义民主政治相适应的法律法规体系。

五、加强公民网络参与能力与素质的培养

要发挥网络危机传播的正面效应,首先要提高公民的网络技术水平与网络信息水平,使公民具备获取网络信息的必要能力,并能够从网络的海量信息中去伪存真,进行有效的分析与辨别。其次,加强网络伦理教育,提高公民的网络道德水平。伦理道德以柔性的、非强制的方式规范网络秩序,能够有效弥补法律刚性约束的不足。要在制定网络伦理规范的基础上,提高公民的自律和自控意识,强化公民的社会责任意识,培养公民的健全人格和高尚情操,使公民自觉抵制网络攻击、网络谩骂、网络煽动等非理性网络参与行为,从而

把公民的网络参与行为控制在伦理道德规范所允许的范围之内。最后,增强公民意识,促进网络危机传播的理性化。公民意识是一种理性的自我意识,表现为公民的主体意识、参与意识、法治意识等,没有形成公民意识便不会有真正意义上的政治参与。由于长期受到中国封建文化的影响,我国民众的公民意识发展不足,影响了公民网络危机传播的理性、有序发展。要加强网络危机传播的公民意识培养,增强公民维护民主法治、自由平等、公平正义的自觉性和参与网络危机传播的使命感与责任感,使公民更加积极、负责地进行网络传播。

六、建立严格的责任追究机制

责任追究机制,是从古到今都有的制度,是政府行政必不可少的制度保障。目前我国法律对于地方政府向上级谎报、瞒报数据,企图靠行政手段消弭网络危机的行为没有合理的追究机制。这导致大量的地方政府选择在重大事件发生的时候避重就轻,通过谎报伤亡人数、虚构事故原因等方式企图摆脱责任。这是和我国现在对于地方政府的量化考核有关系的。如果继续这样下去,地方政府就会形成惯性思维,唯经济利益和政绩马首是瞻,从而激化网络舆论危机。解决这个问题的办法,就是建立严格的责任追究机制。地方政府要建立舆论引导、新闻发布的长效机制,完善负责人制度,建立严格的责任追究机制。目前,我国有一些经常出现的、反复性强、影响恶劣的谣言,都是由于责任追究机制而产生。例如“重大事件只会死亡35人”在论坛、微博和邮件中曾经疯传,这都是群众对于政府责任追究机制不严的想象。这种想

象的后果是十分恶劣的,不仅会让政府失信于民,也会造成政府后续行政行为的无力化。目前,已经有一些地区的警方,开始通过技术手段,监测网络谣言的发布者,并对这些散布谣言的人采取行政拘留等措施,这都是有益的尝试。但是,这种监测应该仅仅针对可能的违法犯罪情况,不能滥用。

七、扼守关节,掐断网络危机向现实的转化

牢牢扼守虚实身份的转化关节是应对网络危机的关键。虚拟空间里虚拟身份,需要还原为现实空间的真实身份,实现对现实社会的干预。虚拟空间里社会能量如果不能通过符号化身份向现实身份的转化而顺利导入现实生活,其能量就被大大消解了。在网络时代,各种起着政治社会化作用的组织和机构并没有消失,它们通过组织管理的方式依然能够实现一定程度的人身控制。卡斯特认为在网络社会中“权力仍旧统治世界,仍旧塑造以及支配我们,因为不同种类的机构仍然能够驯训身体以及使心灵沉默”。网络时代的政府仍然是社会转化的关键作用者。2012年,针对网上的“钓鱼岛与反日游行”网络事件,党和政府及时指导高校做好大学生的思想工作,高校要求学生与党和国家保持一致,不要参加未经政府批准的示威游行。工会、共青团、妇联等政治团体也发挥了类似的作用。在中国,紧紧依托各级党组织和各类政治团体,扼守着各自成员的现实身份,进行组织管理,这样,网络危机从虚拟转化为现实的关节被掐断。

(作者单位:南京财经大学210023;南京特殊教育职业技术学院210038)

促进江苏农村产权 交易市场健康发展研究

[张玉庆]

一、农村产权交易市场的基本设计

1. 农村产权交易所的设置。农村交易的产权基础资料的提供、审核及其交易大多是县乡两级完成的,农村产权交易平台建设重点应该是县乡两级。当前,必须着力加强县乡两级产权交易所的建设。

(1)统一交易平台名称。按照党的十八届三中全会决定规范的提法,农村产权交易平台统一叫“农村产权流转交易所”。农村产权流转交易涉及到亿万农户,交易量大,工作规范的难度大,农村产权流转交易所原则上应单独设立。

(2)明确产权流转交易所的性质。目前国内产权交易所基本上有两类,一类是国有独资有限责任公司;一类是事业单位。江苏省农委试点的一市十二个县中,交易所明确为事业单位的有2个,国有独资企业的有4个。考虑到农村产权交易所是为农民和农业服务,农民和集体产权交易单宗交易规模一般较小,交易机会成本高,农民和集体经济承受能力较差,为此,交易所应当具有很强的公益性,原则上应明确为全民事业单位,地方政府应在人员经费、运转经费上予以支持。鉴于农村产权交易

品种主要是农村集体土地,管理部门可以以政府的农村经营管理部门为主,其他相关部门参与指导管理。

(3)农交所要实现“六有”。当前要加快县乡产权交易平台的建设,做到有名称、有场所、有专业人员、有交易网络、有交易规则、有监督制度。以保证产权交易的公开、公平和规范。从长远看,目标是建立城乡一体的产权交易所(或中心),实现城乡国有产权、集体产权、私有产权的公开、平等竞争,同质同权同价。

(4)搭建农村产权交易市场交易网络。按照组织架构清晰、交易品种齐全、管理制度规范、交易模式先进、技术信息联动、交易风险可控的要求,构建县(市、区)、镇全覆盖的农村产权流转交易平台。基于我省改革现状和实际工作需要,今明两年在试点县(市)成立农村产权流转交易所,依托乡镇土地流转服务所、集体资产管理服务中心成立乡镇农村产权流转交易分支机构,并与村土地流转服务站实现业务对接,形成三级联动、辐射县(市区)、镇、村的农村产权交易市场体系。县级综合性的产权交易所,承担为农村各类产权流转交易提供场所设施、信息发布、组织交易、交易

行为鉴证等服务职能。乡镇产权流转交易分支机构负责本乡镇产权交易信息的收集、报送及零星的产权交易。在县级网络平台建设的基础上,加快建设省级网络平台,以扩大产权交易信息传播范围和信息安全权威性,促进城乡生产要素的流动和优化配置,同时有效加强对产权交易的指导和监督。

2. 规范承包地流转交易和逐步扩大农村产权交易种类。首先要认真规范农民承包地经营权的产权交易。当前,农民承包地流转交易已经成为农村产权交易的主要品种,当务之急要对其认真规范。一是流转交易必须尊重民意,为防止政府用行政手段包办农民流转承包地,产权交易时必须有农民书面的转让交易意向书,注明承包地流转面积、期限、价格等意向,并由农户签字盖章。交易成功后意向书归档备查。二是要履行民主程序,由集体统一发包流转的承包地和山林水面,流转转让与否、转让规模、交易标的等重大事项,必须由集体成员代表大会讨论并经三分之二多数通过决定,不得由少数人擅自决定。代表大会讨论决定连同转让方、受让方双方信息和交易协议,交易成功后一并建档备查。三是流转交易的承包地用途必须明确。不允许优质粮田非粮化,不允许以建设观光休闲农业等为由将连片良田非粮化,转让土地的用途必须在网上发布注明,以防止交易后发生纠纷。承包流转交易方式要因地制宜多样化,可以由农户直接上网交易,也可以由农户将承包地流转给村集体或土地合作社,再由集体或合作社统一发包转让。从实践看,农户将承包地先流转给集体或土地合作社,再由村集体或

土地合作社统一流转交易较农户直接上网交易成功率高、流转费高,原因在于统一交易的地块连片上规模,流入方欢迎,同时因为交易的单宗规模达到政策规定的要求能够享受财政补贴,流出方满意。

第二,要积极创造条件探索扩大交易品种。一是加速推进农村集体建设用地的交易市场化。尽快修改《土地法》等法律法规,放开农村集体建设用地土地交易市场。当然修订法律法规有一个过程,当前,要善于抓好三个试点,一是要结合美丽乡村建设、村庄整治和土地整治、“万顷良田建设工程”等试点,积极稳妥地开展土地增减挂钩、指标异地置换土地利用制度改革试点和扩大试点。苏州农民以宅基地和住宅面积置换商品房、如皋农村结合万顷良田建设工程和美丽乡村建设,实现以农民住房置换安置房等实践表明改革是成功的,它不仅增加了农村土地、提高了农业规模化产业化水平、改善了农民居住环境,而且增加了农村建设用地的供给,显著地增加了集体和农民财产性收入。这些改革要深化、要扩大,在总结经验的基础上,加大改革力度,加大财力支持,加大指导力度,加快在面上推开。二是要积极开展农村土地由国家征用向国家征购转变试点。要按照中央关于集体土地和国有土地同地同权同价要求,改变以行政手段低价征用农民集体所有土地,平调集体和农民利益传统方式,逐步消除城乡土地“剪刀差”。依托农村土地产权交易市场,尝试农民土地征用向“征购”转变,用市场法则防止对农民和集体的剥夺,维护其合法权益。三是分情况处置“小产权房问题”试点。近几年农村小产权房问题颇有争议。所谓“小产权

房”就是农村集体经济组织在自己建设用地上建设的没有土地使用证的房屋,“小产权房”是我国城乡二元土地制度的产物。从道理上讲,国家在国有建设用地上可以自由行使产权建房盖屋上市交易,集体经济组织却不能自主行使产权,在自己的建设用地上建房盖屋上市交易,这是说不通的,这种不公平的规定是对农民和集体财产权利的剥夺,是对农民和集体利益的侵害。放开所谓“小产权房”的交易是体现平等产权的必然。应该进行试点,在改革试点区分别不同情况放开和处置“小产权房”。在村镇建设规划区内的集体建设用地上建设“小产权房”,应在补办集体建设用地手续和房产证后允许上市交易,与国有土地建设的房屋实行同地同权同价;对不在规划区内建设用地上已建成的“小产权房”,经过置换补办“两证”后允许上市交易。对于在基本农田上建设的“小产权房”,要依法拆除,并追究相关人员责任。

二、采取切实措施,加强农村产权流转交易市场建设

1. 强化省级层面指导力度,尽快出台实施细则。建设和发展农村产权流转交易市场,必须加强顶层设计。中央政府应根据党的十八届三中全会《决定》精神,对法律法规进行修改,废除城乡二元土地制度不合理的法律、法规条文,为承包地的流转和农村集体建设用地交易“开绿灯”。在法律法规修改期间,应允许中央和省级农村改革试验区对现行法律法规某些规定进行突破。省人大、省政府可依据中共中央十七大以来关于农村改革的文件、规定,按照“赋予农民更多财产权利”的要求,对相关

法规进行修改,并制定全省统一的农村产权流转交易管理办法、交易规则和交易文本,在中央和省级改革试点区就集体建设用地和国有建设用地实行同权同地同价先试先行。同时,完善土地利用的总体规划制度,制定土地利用规划实现对建设用地流转的比例和总量控制,引导土地流转市场向着规范健康的方向发展;建立集体建设用地储备制度,推进不同集体经济组织零星地块的整合,确保土地供给符合规划要求;加快建立集体建设用地流转市场交易制度和市场中介服务机构管理制度,规范土地流转及市场交易的操作规程。

2. 明晰产权,明确主体,积极开展以土地产权为主的农村集体资产的确权登记工作。首先,要明晰产权,积极稳妥地开展农民承包地和宅基地确权颁证工作。明确产权、明确产权主体是农村产权交易市场建设的基础性工作。通过产权及产权主体的明晰,建立“归属明晰,权责明晰,保护严格,流转顺畅”的现代产权制度。农民承包地确权涉及面广,关系千家万户,由于历史原因确权工作相当复杂。为此,应该坚持“尊重民意、尊重历史、分类指导、因地制宜、简便易行”的原则,采取确权确地、确权确股不确地等多种方式,开展承包地的确权颁证工作。考虑到江苏二轮土地承包工作总体来讲基础好,农民群众认同度高,原则上拟以两轮土地承包面积确权颁证,以利于与土地承包关系长久不变的政策相衔接,与以往承包经营证书颁发工作相衔接,避免历史问题和政策问题引发的矛盾和纠纷。同时,可以大大降低工作成本。在少数二轮土地承包工作遗留问题较多的地方,应尊重农民选择,可以踏田丈量、确地

确权,也可以确股确权不确地。承包面积和实际面积不符的矛盾确实普遍存在,解决的方式可以在流转交易中实行内外有别,集体经济组织内部成员之间流转交易,原则上以承包面积为准;对外流转交易,可以由转让方和受让方共同踏田丈量,以实际面积为准,丈量成本由双方协商解决。

农民宅基地交易置换能给农民更多的收益和实惠。要加快推进农民宅基地确权颁证工作,农民宅基地所有权确权工作固然重要,但农户宅基地的使用权即用益物权更有实际意义,因此,确权颁证不能停留在所有权到村到组,关键是要将用益物权确权颁证到户。考虑到宅基地历史继承和现行政策的矛盾,确权颁证可以实行老房老办法,新房新方法。即省关于农民宅基地面积标准规定文件出台前建设的农民住房,宅基地面积按原来核实的面积确权颁证;文件出台之后建设的农房,按文件规定的面积确权颁证。这样分类决策,既尊重历史,减少矛盾,又体现公平,防止农村有权有势的群体权力寻租。

其次,要明确交易主体,强化农村土地“农民集体所有”观念。农村土地归农民集体所有是《中华人民共和国宪法》规定的,当然集体所有是有具体界定范围而不是笼统的。上世纪六十年代《人民公社六十条》规定,“三级”(公社、大队、生产队)所有,队(生产队)为基础,即集体土地根据谁投入谁所有的原则分别属公社、大队、生产队所有,当时生产队是人民公社基本核算单位,集体耕地大多由生产队组织经营,进行资金和劳动积累的再投入,为此,绝大多数农田属生产队所有。人民公社解体后,生产队改为村民小组,不再是独立核算单位,大队

改为村委会,成为农民自治组织,集体经济组织“有实无名无组织机构”,集体资产产权主体缺失,出现村民权利与社员权利不分,村民代表大会与社员代表大会权力不分,村委会与村集体组织职能不分。当务之急,要将村集体组织框架建立健全起来,名称可以叫经济合作社或社区股份合作社,经济实力强的也可以叫实业公司等等,让其按照合作社章程管理集体资产,行使集体产权交易权利,代为管理和交易原生产队的资产。原生产队资产及产权交易收益,分组建账,单独核算。

3. 进一步建立健全农村产权交易市场管理的相关制度。尽快出台《关于加快农村产权交易市场建设的实施意见》,就农村产权市场的机构设置、人员性质、经费来源、产权交易程序,交易双方权利和义务以及市场监管等作出具体规范。产权交易涉及到集体和农民个人权益和利益,《意见》应该按照产权“谁所有谁收益”的原则,对产权交易产生的收益分配作出规定,建立公正、公平、合理的利益分配机制,明确农村产权交易的收益,特别是集体建设用地产权交易收益,除扣除必要的交易开发成本外,应该全部归产权所有者所有,不得各级层层按比例扣留。村或组所获得交易收益,也要妥善处置,不能一分为之。可以集中一部分资金因地制宜地置办集体产业,资产可以以股权形式量化到集体社员,让农民社员长期持久地享有其收益。与之同时,要建立社员民主理财制度,加强对集体资产监督,特别是对产权交易收益分配和资金管理的监督。

4. 加大财政支持和完善涉农补贴政策,加快农民承包地的流转交易。农民承

包地流转交易不能靠行政强行推动,只能运用经济手段,通过财政补贴和政策支持,使转让方和受让方都能获利有钱可赚,承包地流转交易才能顺畅。应该讲,承包地向高效农业流转集中比较容易,向种粮大户、粮食生产合作社或家庭农场流转较难,然而粮食生产规模化、现代化是“把饭碗牢牢地端在自己手上”,实现国家粮食安全战略的保障。因此,财政支持的重点应该是粮田的流转交易。2008年开始,我省建立了土地流转财政补偿机制,促进了土地流转交易,政策效应是好的。但是需要进一步完善,首先要调整补贴范围,承包地向高效农业的流转可考虑不予补贴,节省出的财政资金转向用于补偿粮田的流转;第二提高补偿标准。省级财政给土地流出方标准应适度提高,同时,市、县财政也要安排专项资金予以补偿。要认真调整和进一步完善涉农补贴政策,粮食直补应改变福利性补贴性质,实行“存量稳定,增量倾斜”,普惠制和特惠制相结合,直补资金存量部分按现行政策执行,增量部分全部补给规模经营者,以增强政策的导向性,激励性。农机具补贴要向家庭农场和集体农场等新型农业经营主体倾斜,并研究出台谷物烘干设备补贴政策等等。

5. 加快土地金融市场改革,破解抵押融资约束。要参照国有土地的评估办法,对农村集体经营性建设用地科学估价,对其使用权流转抵押做出相应规定。要进一步规范抵押品评估、交易等程序和要求,正确引导产权主体抵押融资活动和抵押行为,落实抵押权的实现途径。要以制度保障农村集体经营性建设用地抵押贷款的合法性,增强交易者信心。农村集体经营性

建设用地抵押贷款难,不仅来自法律层面的约束,也来自风险防范制度的不健全,因此,要建立金融风险处理的预警机制。由政府财政部门建立专门的贷款损失保障或补偿机制,一旦贷款发生违约或金融机构处置抵押权出现困难时,实施抵押物收购或进行贷款风险补偿;同时,建立风险分担机制。保险机构开设农村集体经营性建设用地使用权贷款保险产品,对额度较大的贷款,利用农村担保机构分担抵押贷款风险,分散贷款风险。

6. 加强农村产权流转交易市场建设工作的领导和协调。农村产权交易产品与城市不同,农村产权品种多,涉及到农民千家万户,确权工作复杂,同时,交易机会成本大,为此,党委、政府必须加强领导和协调。目前在农村产权制度改革和产权交易市场建设方面不同程度存在不一致不协调的现象,因此,需要成立工作领导小组或协调办公室,将农村产权制度改革和农村产权交易市场建设作为重要内容,统一协调、统筹规划。建议筹备成立省农村产权交易市场建设工作联席会议,由省委、省政府分管领导召集,省委农工办、农委、财政、国土、住建、物价等部门为成员单位,办公室可设在省委农工办,各级相应建立工作组织机构。同时,加强市、县、乡镇等各级政府对农村产权交易市场的引导和管理,加大农村产权市场建设和日常运转投入,进一步完善农村产权评估行业监督管理制度,加大对中介组织、交易行为和违规违法行为的监管,促进农村产权交易市场健康、稳定、可持续发展。

(作者单位:江苏省农村经济研究中心 210036)