

以普惠金融助推上海乡村振兴

朱建江

上海在建设卓越全球城市的创新之城、文化之城、生态之城三大目标中,最起码有文化之城和生态之城两大目标中的 60%左右工作量落在上海 9 个郊区的 1593 个乡村。因此,在此期间,没有上海乡村的振兴,到 2035 年上海建设卓越全球城市三大目标是不可能实现的。乡村振兴,人地钱是关键。在上海乡村振兴中,要发挥上海金融中心作用,发挥上海大型金融机构作用,推进“普惠金融”在上海乡村中的实施。应以“普惠金融”进上海乡村为契机,加快上海乡村近 99.20 万户宅基地和近 1000 平方公里镇村建设用地的确权登记颁证;同时,加快完善上海乡村村庄布局规划、农业布局规划、村庄规划、休闲农业和乡村旅游业规划。这样,将上海乡村沉睡的建设用地与普惠金融结合起来,上海乡村振兴必将指日可待,上海卓越全球城市必将如期实现。

一、充分认识上海乡村

对建设卓越全球城市的价值

上海市制起源于上世纪 30 年代,起初是侧重聚落型的,以后逐步演变成地域型。1927 年 7 月 7 日,上海特别市成立,直属中央人民政府,上海市开始有直辖市一级建制,此时上海特别市境域面积为 494.69 平方公里(不含租界)。1930 年 7 月,上海特别市改称上海市。1947 年上海市域面积为 617.95 平方公里,大约现上海市市区外环线以内范围。1949 年 5 月 28 日,上海市人民政府成立。为了上海的发展和上海能够实现自给自足进行城市居民生活所需的副食品供应,1958 年 1 月到 11 月,中央从上海周边的江苏省划入了上海、南汇、川沙、松江、宝山、奉贤、金山、崇明、青浦、嘉定等 10 个县,这样就形成了目前上海拥有的上海 9 个郊区及大量乡村。此时上海已不是真正意义上的城市,而是城乡为一体的地域型区域。

改革开放后,我国实行了有计划的商品经济和社会主义市场经济,整个要素和商品实现了市场流动。在要素和商品市场大流通背景下,随着我国农业农村的改革和农业农村的科技进步,我国的副食品供应已采取了市场方式配置,而不是计划方式配置,再加上上海的区位、市场容量,上海城市居民的副食品供应已不完全依靠上海自身的郊区和乡村。城市是个聚落型区域,在要素和商品市场流通条件下,城市可以借助市场流通体制,在市域外更远的距离配置要素和商品,上海回归到城市的本义。尽管这样,但上世纪 50 年代末从江苏划入上海的郊区版图,对浦东开发开放背景下的上海及未来全球卓越城市建设中的上海,还发挥着下列举足轻重的作用或价值。

(一)上海城市扩建进程中的土地供给

上海常住人口,1990 年为 1334 万人,2015 年为 2415.27 万人;城镇居民人均住房面积,1990 年为 6.6 平方米,2015 年为 18.1 平方米;2015 年,上海市域建设用地面积达到 2915.6 平方公里。从 1990 年到 2015 年,上海常住人口成倍增长,城镇居民人均住房面积增长近 2 倍,因此需要大量的建设用地,而这些建设用地主要来自上海郊区的农村集体用地。如果上世纪上海不从江苏划入这些县归上海郊区,恐怕上海在近 30 年时间段里,使城市如此成倍扩大的可能性是没有的。

(二)上海城镇市民稳定的副食品供应

2015 年,上海郊区还生产粮食 12.08 万吨;蔬菜 349.35 万吨;西甜瓜 26.57 万吨、生梨 2.87 万吨、柑橘 11.44 万吨、桃 7.89 万吨、葡萄 9.84 万吨、草莓 2.21 万吨等;猪肉 16.12 万吨、鲜牛奶 27.69 万吨、禽蛋 4.89 万吨、海水产品 16.95 万吨、淡水产品 12.21 万吨、牛羊肉 0.61 万吨。这些农产品绝大部分是供给上海城镇居民食用的。也许大家会说,在市场经济下,上海城镇居民和食品行

业所需的粮食、7JC 果、畜禽、水产等农副产品大都可以从全国乃至全球购买到,但上海市民饮食习惯中喜爱的绿叶菜的 60%,至今仍由上海郊区生产提供。

(三)上海生态之城主要的生态空间

到 2015 年,上海粮食种植面积 16.19 万公顷,经济作物种植面积达 19.97 万公顷,两项合计 34.16 万公顷,占上海全市市域陆地面积的 53%。上海 2035 城市总体规划中提出的建设更具可持续的初性生态之城中,到 2035 年上海市域河湖水面率达到 10.5%左右,森林覆盖率达到 23%左右,市域生态用地占市域陆域面积的 60%以上,以及四大生态区域、16 条生态间隔带、9 条市级生态走廊、固体废弃物分类设施布局等,几乎全在上海 9 个郊区范围内。

(四)上海人文之城的主要文化底色

前面讲到,19 世纪 50 年代初的上海版图大约 600 平方公里。至今上海所说的海派文化和红色文化主要在这 600 平方公里范围内。而上世纪 50 年代从江苏划入上海的现上海的主要郊区,属我国的吴越文化体系,加上原上海外环线及内环线以内的上海老城,均属江南水乡文化。对现在的上海 6340 平方公里的市域而言,江南水乡文化是上海文化的底色,并且唯有江南水乡文化是覆盖现在上海市域全境的,而海派文化和红色文化主要局限于现上海市中心 600 平方公里的范围。倘若从历史角度讲,上海江南水乡文化已有 1000 多年历史,而海派文化和红色文化也只有 200 年左右的历史。因此,上海 2035 城市总体规划中提出的建设更富魅力的幸福人文之城,无论从空间范围角度讲,还是从时间久远角度讲,江南水乡文化都是上海建设人文之城中的重要内容。上海 2035 城市规划中在历史文化遗产中提到的历史文化名城、名镇、名村和城乡风貌特色中提到的自然山水格局,几乎都在上海郊区。

当然,上海乡村与我国其他省市乡村相比,也有其独特的优势:

一是上海乡村拥有上海产业体系支持。2015 年末,上海全市从业人员达 1361.51 万人,而户籍人口总数为 1442.07 万人,其中 17 岁以下的为 162.05 万人,60 岁以上的为 435.95 万人,18 岁以上至 60 岁以下的为 844.97 万人。而 2015 年,上海农业从业人员为 160.07 万人(这部分既有户籍的,也有外来沪务农人员)。可见,上海乡村中户籍劳动人口,只要想从事非农就业,其就业市场岗位比其他省份乡村劳动人口条件优越。另外,上海市场需求量大,产业体系健全,二、三产业发达,科技力量雄厚,故从创业角度讲,上海乡村比其他省市乡村创业条件更为优越。

二是上海乡村户籍人口拥有上海户籍。因此,上海乡村户籍人口进入上海市域内的任何一个城镇都不存在迁移落户的障碍,也不存在人口市民化障碍。上海 1442.07 万户籍人口中,2015 年由乡村迁移落户市内城镇的有 11346 人,其中由崇明区迁入市内的就有 6947 人,多于北京市 2018 年当年积分入户的全部人数。

三是上海乡村拥有上海经济实力支持。到 2015 年,按常住人口计算,上海人均生产总值为 103795 元,一般公共预算收入达到 5519.50 亿元,城镇常住居民人均可支配收入 52962 元,农村常住居民人均可支配收入为 23205 元。上海已经进入工业化、城镇化的后期,按照国际经验,上海已经到了城乡融合发展阶段。

二、普惠金融助推乡村振兴的着力点

国务院 2015 年 12 月 31 日发布的《推进普惠金融发展规划(2016—2020 年)》中明确:普惠金融(Inclusive Finance)是指立足机会平等要求和商业可持续原则,以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务,小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。大力发展普惠金融,是我国全面建成小康社会的必然要求,有利于促进金融业可持续均衡发展,推动大众创业、万众创新,助推经济发展方式转型升级,增进社会公平和社会和谐。到 2020 年,建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系,有效提高金融服务可得性,明显增

强人民群众对金融服务的获得感,显著提升金融服务满意度,满足人民群众日益增长的金融服务需求,特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务,使我国普惠金融发展水平居于国际中上游水平。普惠金融就是要让所有人平等享受金融服务,是针对传统金融机构服务不到低端客户而提出来的。2006年诺贝尔和平奖得主,孟加拉乡村银行总裁尤纳斯教授说:“只有每个人拥有金融服务的机会,才能让每个人有机会参与经济发展,才能实现社会的共同富裕,建立和谐社会与和谐世界。”

国际社会和我国对普惠金融都十分重视。普惠金融由联合国在2005年推广小额贷款时提出。2012年6月,G20峰会通过了《G20数字普惠金融高级原则》《G20普惠金融指标体系》《G20中小企业融资行动计划落实框架》。党中央、国务院高度重视发展普惠金融。党的十八届三中全会明确提出发展普惠金融。2015年《政府工作报告》提出,大力发展普惠金融,让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖。2015年12月31日,国务院印发了《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》。2018年10月,中国银行保险监督管理委员会发布了《中国普惠金融发展情况报告》,报告指出截至2017年末,我国银行业网点乡镇覆盖率达到95.99%,银行业小微企业贷款余额30.74万亿元,比2013年末增长73.1%;为1521万户小微企业提供贷款服务,较2013年末增长21.7%。2017年我国大中型商业银行对普惠金融客户取消收费项目335个,对387个项目实行收费减免。2018年10月17日,中央财政下达2018年普惠金融发展专项资金100亿元,比2017年增加23亿元,增长29.85%。2018年1月2日《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确:“普惠金融的重点要放在乡村。”2018年9月26日由中共中央国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2020年)》第三十五章中明确:“指导大型商业银行进行普惠金融事业部等专营机制建设,完善专业化的‘三农’金融服务供给机制。”目前我国乡村普惠金融产品有如下创新重点:

(一) 农房抵押贷款

据统计,自2015年1月中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》以来,我国各地银行已办理了农房抵押贷款4.9万宗,贷款额98亿元。“江西省会昌县周日镇紫云山休闲观光合作社人工种植中药铁皮石斛,由该合作社通过农民住房财产权抵押,从县农商银行贷款300万元建成。截至2018年10月3日,全县累计发放农民住房抵押贷款3808笔56098万元,累计扶持农户3431户,为当地规模化花卉、蔬菜、水果和中药种植及特色养殖产业的发展提供资金支持,助推当地农民脱贫致富。”2017年浙江义乌市颁发了农村住房不动产权证2万多本。目前,义乌当地24家金融机构累计发放农民住房抵押贷款6763笔,贷款金额32.23亿元,贷款余额30.30亿元,占全国试点地区(33个)总量的三分之一以上。义乌市共有宅基地20余万宗,土地制度改革后,按农民住房财产权抵押贷款平均每宗50万元推算,理论上全市可盘活资产1000亿元,撬动了农民沉睡的巨额资产,为农村发展提供了新动力。目前全国农民工总量已达到2.87亿人,有17.8%进城农民工已在城市购房;全国有外出农民工1.72亿人,其中相当多的外出农民工常年不回乡;此外,还有一些老年农民的在外子女为父母在家乡购置了城镇住房。因此,这些农民家庭的乡村住宅一直闲置甚至已经开始破败。中科院2013年报告测算,全国废弃宅基地达1.14亿亩,虽然不知道这一数据准确性有多大,但农村有很多空心屋闲置在那里得不到利用却是不争的事实,并且这个数据还不小。

(二) 农村集体经济组织财产抵押权贷款

到2016年底,全国农村集体经济组织账面资产总额为3.1万亿元,村均555.4万元。目前,全国已有超过13万个村组完成了集体经济产权制度改革,确认集体成员超过1亿人。全国现在共有23.8万个村,75.9万个村民小组,建立了集体经济组织,占总村数的40.7%,村民小组占比超过15%。农村集体经济组织是我国农村独有的经济现象,据笔者了解,上述农村集体经济组织账面资产,大多不包括农村集体土地价值和农村公益资产价值,主要由农村集体经济组织的工业厂房、仓储、建设用地等经营性资产构成,并且这些经营性资产是有收入的,可作为贷款抵押物。

(三) 土地经营权抵押贷款

截至 2017 年底,我国农村承包地确权登记颁证省份已达 28 个,确权面积达 11.1 亿亩,占二轮家庭承包耕地账面面积的 82%。并且这些经确权登记颁证的承包权,按我国已修改的《中华人民共和国农村土地承包法》,在第二轮土地承包到期后再延长了 30 年,并可进行土地经营流转、融资、担保等。因此,普惠金融也可以对这部分经确权登记颁证的承包土地经营权开展抵押贷款。

(四) 乡村旅游业和农村电商经营贷款

2018 年 1—6 月,全国休闲农业和乡村旅游实现营业收入 4200 亿元,同比增长 15%;全国农村电商超过 980 万家,带动就业 2800 万人。预计全国全年,休闲农业和乡村旅游业营业收入可接近万亿元大关,农村电商带动就业可接近 3000 万人。这部分休闲农业和乡村旅游在土地出让前的土地整理、土地出让后的投资经营、农村电商中的流动资金等都需要融资贷款。

2015 年底,上海乡村还有农户 99.20 万户;2009 年 6 月底,上海村级净资产就达 261.1 亿元,村均 1521.6 万元;2008 年底,农户承包地面积 250.3 万亩;2009 年,对 400 个上海村一级集体建设用地调查,村均经营性建设用地为 230 亩。因此,上海普惠金融产品重点基本也可以围绕宅基地抵押贷款、经营权抵押贷款、集体经济组织财产权抵押贷款、休闲农业和乡村旅游业经营贷款等展开。

三、普惠金融助推上海乡村的配套基础工作

(一) 土地确权登记颁证

按照我国银行贷款制度,宅基地抵押贷款、经营权抵押贷款、集体经济组织经营性建设用地和房产抵押贷款、休闲农业和乡村旅游业经营贷款,其前提都需要对涉及的土地及房屋权属进行确权登记和颁证。而这一点全国各地凡是进行上述贷款的,前提是用作抵押的权属或资产须完成确权登记颁证。而上海乡村,除了村级集体土地所有权和土地承包经营权基本完成确权登记颁证外,宅基地及房屋和集体经营性建设用地及房屋,大部分是没有完成确权登记颁证的。这样,按现在金融制度,金融机构就无法完成贷款程序。

(二) 完善相应配套规划

承包地、宅基地、集体经营性建设用地、休闲农业和乡村旅游建设用地的确权登记颁证,一般都需要相应规划依据。例如,承包地是否在城镇规划区内,宅基地在村庄布局及村庄规划上是否保留,集体经营性建设用地在农业布局规划中是否需要复垦,休闲农业和乡村旅游建设用地是否在相应规划中得到安排等等。而上海郊区农业布局规划、村庄布局规划、村庄规划、休闲农业和乡村旅游业规划,大部分区镇村没有完成编制和报批。

除了上述配套工作外,为了促进普惠金融助推上海乡村振兴的实现,按照国务院《推进普惠金融发展规划(2016—2020 年)》,还需要配套健全多元化广覆盖的金融机构、创新普惠金融产品和服务手段,加快推进普惠金融基础设施建设,完善普惠金融法律法规,发挥政策引导和激励作用,加强普惠金融教育与普惠金融消费者权益保护等。

(作者系上海社会科学院城市与人口发展所所长)