

中国发展研究基金会丛书

和谐社会的治理之道

——领导者的讲述(第四辑)

王梦奎/主编

 中国发展出版社



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

中国发展研究基金会丛书

和 谐

谐社会的 治理之道

——领导者的讲述(第四辑)

王梦奎/主编



中国发展出版社



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会的治理之道：领导者的讲述（第四辑）/王梦奎
主编. —北京：中国发展出版社，2011.4
ISBN 978-7-80234-638-3

I. 和… II. 王… III. 公共管理—案例—分析—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 033257 号

书 名：和谐社会的治理之道：领导者的讲述（第四辑）

主 编：王梦奎

出版发行：中国发展出版社

（北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037）

标准书号：ISBN 978-7-80234-638-3

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京明恒达印务有限公司

开 本：720 × 1000mm 1/16

印 张：17.75

字 数：290 千字

版 次：2011 年 4 月第 1 版

印 次：2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价：40.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

本书作者名单

主 编：

王梦奎 国务院发展研究中心原主任，中国发展研究基金会理事长

撰稿人（以本书文章顺序排名）：

黄莉新 江苏省省委常委、副省长

陈海峰 贵州省政协副主席、党组成员

刘绍勇 中国东方航空集团公司总经理

姚亚平 江西省人大常委会副主任、省总工会主席

彭向东 中央直属机关工委办公室巡视员兼副主任

王长江 中共中央党校党的建设教研部主任

徐 庄 海南省政府秘书长

李 明 安徽省铜陵市市长

姚爱兴 宁夏回族自治区副主席

陈一新 浙江省委副秘书长、省委政策研究室主任

孟宪臣 河南省人口和计划生育委员会党组书记、主任

吴海鹰 中国科学技术协会办公厅主任

张 程 中共中央组织部干部教育局副巡视员

张俊芳 天津市副市长

邓 丽 全国妇联儿童工作部部长

葛爱玲 时任上海市财政局局长
卢彦 北京市商务委员会党组书记、主任
刘华 上海市人民政府法制办公室主任
孙爱民 安徽省人口和计划生育委员会主任
高宏志 河北省衡水市市长
周镇宏 广东省委常委、统战部部长
火荣贵 甘肃省武威市市委书记、市人大常委会主任、党组书记
傅朗 广东省人民政府外事办公室主任、党组书记
梁飞 海南省委组织部副部长、省委老干部局局长
高伟明 财政部驻浙江专员办监察专员
张安顺 吉林省通化市市委书记
王侠 陕西省省委副书记
林念修 广西壮族自治区人民政府副主席
李静 四川省眉山市市长
段跃庆 云南省怒江州州委书记

项目总协调人：

卢迈 中国发展研究基金会秘书长

序 言

经中共中央组织部批准，从 2002 年开始，国务院发展研究中心与清华大学、美国哈佛大学合作，举办每年一期的公共管理高级培训班，由中国发展研究基金会承办。培训对象，主要是中央部门的司局级和省、自治区、直辖市的地厅级领导干部，也有些省部级领导干部。培训班已经举办八期，参加培训的学员累计有四百多人。

这项培训活动，采取的是理论学习和总结实践经验相结合的方法，注重案例分析和研究，培训结业前每个学员根据自己的工作实践撰写一篇案例。这些案例的内容，都是取自撰写者的实际工作经验。中国是个发展很不平衡的大国，各地情况千差万别，这些文章反映了现阶段中国丰富多彩的现实，在特殊性之中寓涵着普遍性的道理，每一篇都有独特的价值。

从 2006 年开始，为了使这些优秀案例让更多的人共享，我们选编了《和谐社会的治理之道——领导者的讲述》，已经先后出版三辑，都受到读者的好评。这是第四辑，选的是第七期和第八期培训班学员在

2009 ~ 2010 年所撰写的案例。人们从这些案例可以看到党委和政府为促进社会和谐发展中所做的努力，也可以看到年轻一代领导干部务实的工作作风。我相信读者特别是负有一定领导责任的读者，能从这些富有创新精神的文章中获得启发。

国务院发展研究中心原主任

中国发展研究基金会理事长

王梦奎

2011 年 4 月 13 日



第一篇 经济改革与发展

农村金融改革探索	黄莉新 / 2
地方小型金融机构：一波三折不死鸟	陈海峰 / 9
东方航空与上海航空重组	刘绍勇 / 15
南昌钢铁公司改制纪实	姚亚平 / 31

第二篇 政府管理体制改革

从关于“驻京办”的争议说起	彭向东 / 46
村民自治如何走出困境	王长江 / 60
海南旅游客运管理体制改革的抉择	徐 庄 / 72
铜陵市推行公务用车货币化改革的实践与思考	李 明 / 87

第三篇 社会政策与社会治理

宁夏药品“三统一”改革的探索与实践	姚爱兴 / 96
消费券是扩内需保增长的“强心针”	陈一新 / 101
让计划生育造福人民	孟宪臣 / 109
“少生快富”：人口控制与扶贫开发相结合	吴海鹰 / 116

大学精神之于公共价值	张 程 / 124
处置医疗纠纷的“天津模式”	张俊芳 / 131
共享蓝天	邓 丽 / 138
学有所教	葛爱玲 / 145

第四篇 基础设施建设与市政管理

构建和谐商业环境，政府管理大有作为	卢 彦 / 154
向左走，向右走	刘 华 / 160
安庆长江公路大桥的建设和转让	孙爱民 / 167
冲破三轮车客运经营的整治怪圈	高宏志 / 172
150 万农民“告别泥砖房”	周镇宏 / 179

第五篇 危机管理

短信的力量	火荣贵 / 190
积极配合外交部在东帝汶的撤侨行动	傅 朗 / 197
海南香蕉保卫战	梁 飞 / 201
决策的作用	高伟明 / 220
续接城市命脉	张安顺 / 231

第六篇 资源与生态环境

让古老的黄土高坡披上绿装	王 侠 / 238
广西发展非粮燃料乙醇产业的成功实践	林念修 / 247
问渠哪得清如许	李 静 / 254
怒江开发与保护大讨论	段跃庆 / 271

第一篇

经济改革与发展

农村金融改革探索

黄莉新

金融是现代经济的核心，农村金融是农业农村经济发展的重要支撑。当前，农村金融是整个金融体系中最为薄弱的环节，突出表现在农民、农业和涉农企业贷款难、融资难，获取金融服务的渠道十分有限；金融资源大量流向城市，农村金融需求满足度远低于城市。农村金融问题本质上是农村金融有效需求不断增加与农村金融供给严重不足之间的矛盾。

贷款之难

6月中旬的一天，刚刚“入梅”，天有点闷闷的，远处传来阵阵雷声，好像要下雨。灌南县花园乡温庄村农民温有财蹲在门口，抽着闷烟，想着心事。温有财是温庄村淮山药协会会长，协会拥有300多户种山药的农民，每亩地能挣5000多元，一般人家靠种山药一年增收1万元，许多乡亲都跟着老温在种山药。每年中秋前后，老温把大伙的山药收购来初步加工，卖到上海、苏州等城市。最近老温的烦心事说简单也简单，就两字——“没钱”。老温掰着手指算到，每年收购山药需要流动资金100万元，没钱就不敢多收，间接制约了附近农民种山药的规模。今年想买一台做山药点心的加工机器，价格是30万元左右，可是一想到贷不到款，老温就愁眉紧锁。因为要从银行贷到款，途径有两条：一是抵押。但合作社的财产性质上是集体所有，没法抵押。农民的住房、土地、宅基地不能抵押。二是担保。手续办起来十分复杂，一般村民因害怕承担连带责任而拒绝为其他农民贷款提供担保。如果要找公务员担保，一般

本文作者为江苏省省委常委、副省长。

庄户人家哪去找公务员提供担保？其实，老温的烦心事是许多农民种养大户、农民合作组织或涉农企业普遍遇到的问题，即农民“贷款难”现象比较突出，农村有效信贷支持不够，在一定程度上制约了农业农村经济的发展。

发展之困

江苏是经济大省，也是农业大省。江苏在占全国 3.8% 的耕地上，生产了占全国 6% 的粮食，实现了占全国 6.2% 的第一产业增加值。随着城乡统筹发展战略的深入实施，农民自主创业热情高涨，现代高效农业蓬勃发展，农村社会事业蒸蒸日上，农村地区资金需求旺盛。巨额的需求仅仅依靠有限的财政资金直接投入无异于杯水车薪，只有依靠农村金融市场的不断发展、变革和创新，才能够真正完成建设社会主义新农村的历史任务。但是，与城市金融相比，农村金融体系不够健全，金融产品较为单一，农业、农户和涉农企业的有效金融需求仍难以充分满足。主要表现在：一是农民“贷款难”和“贷款贵”问题突出。从各地的调查情况看，农业简单再生产的融资需求主要依靠农村信用社提供的信用贷款解决，农民的消费性融资需求主要依靠民间借贷满足，种养大户和农村企业扩大再生产的融资需求较难满足。2008 年江苏省农业贷款余额 1011 亿元，仅占整个贷款余额 3.9%。同时，涉农贷款成本高。目前工商企业贷款月利率平均为 0.8%，而农业贷款则普遍高于 1%，有的地方农信社贷款月利率甚至达 1.1%，不仅远高于商业银行，甚至高于民间借贷的约定利率。二是农村信贷主体缺乏。目前除农业银行以外的各家商业银行，基本退出农村金融市场，以前设立的经营网点大都撤销。农业银行在农村地区的营业网点也大幅递减，所占比重已下降到不足农行全部网点的 20%，发放的涉农贷款占其贷款总规模的比重已不足 20%。在一般乡镇只有农村信用社和邮政储蓄银行，新成立的邮政储蓄银行只能办理存款质押贷款等业务，涉农贷款主要由农村信用社承担。三是农村资金外流现象严重。据统计，2007 年农村地区的 GDP 占全省地区生产总值的比重达到 51.1%，但涉农贷款余额占全省金融机构各项贷款余额的比重仅为 9.82%，且比 1999 年下降了 5.25 个百分点，比 2005 年下降了 2.69 个百分点。邮政储蓄银行在农村拥有很多营业网点，但在农村地区只存不贷。四是农村缺少有效抵押品。在现代间接融资市场中，抵押

贷款是最普遍、最重要的金融产品。但耕地、宅基地等农村集体所有的土地使用权不得抵押,建在集体所有土地上的农房也不能抵押,一般农户、乃至种养大户难以从金融机构获得抵押贷款。

改革之路

改革开放 30 年来,江苏农村经济社会发生了翻天覆地的变化。伴随着这一伟大的历史进程,农村金融改革逐步走向深入。江苏省农村金融改革大体经历了三个发展阶段:第一阶段,1996 年根据国务院关于农村金融改革的决定,江苏省农村信用社和农业银行脱离行政隶属关系,按合作制进行改革,开始在农村建立起以合作金融为基础,商业金融、政策性金融分工协作的农村金融服务体系。第二阶段,2000 年 4 月份国务院在江苏淮安召开农村金融座谈会后,江苏省在全国率先实施农村信用社改革试点,在全面清产核资基础上,实行县级联社统一法人,并在全国率先成立省级联社,依法履行对全省农村信用社的管理、指导、协调和服务职能,农村信用社开始步入规范管理、深化改革、加快发展的轨道。第三阶段,2009 年为认真贯彻党的十七届三中全会精神,省政府出台了加快推进农村金融改革发展建立现代农村金融制度的意见,并制定了 17 条扶持政策,标志着江苏农村金融改革步入了新的发展阶段。

解决之道

推进农村金融改革和发展,必须着力解决金融机构、担保、抵押、政策支持等关键问题。江苏立足自身实际,充分考虑三农需求,在广泛深入调研基础上,组织有关专家研究设计农村金融改革方案,多部门、多渠道、多层次地征求各方意见,2009 年省政府出台了《关于加快推进农村金融改革发展,建立现代农村金融制度的意见》,要求各地创新农村金融体制,放宽农村金融准入政策,着力构建多层次、广覆盖、防风险、可持续的农村金融组织体系,着力完善有效增加农村资金供给的信贷体制和融资机制,着力提高农村各类金融主体特别是农村合作金融机构的支农实力、竞争力和抗风险能力,着力形成有利于农村金融发展的政策支持体系,努力建立商业性金融、合作性金融、政策性

金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的现代农村金融制度。

第一，增强农村金融机构服务三农能力。一是推动金融机构向农村延伸。大力推进金融机构向农村延伸，增加网点设置，基本实现农村合作金融机构、农业银行和邮政储蓄银行、新型农村金融组织对全省乡镇的“三个全覆盖”，增强对三农的覆盖面。二是推动农村信贷加快增长。增加对县（市）、乡镇两级分支机构的信贷授权，特别要赋予乡镇机构一定的信贷业务授权，对信贷总量大、管理规范、县支行，开展省分行直管县支行试点。三是推动农村信用社做优做强。保持农村信用社县（市）级法人地位稳定，深化农村信用社体制改革，指导部分县级联社创造条件改制组建农村商业银行。四是推动农村金融服务显著改善。放宽农村地区金融机构业务准入条件和范围，鼓励开发具有农村特色的金融产品和服务，送金融服务下乡，送金融产品进户。大力推行“阳光信贷”，公开贷款条件、程序、审批时间和利率水平，提高信贷服务效率。探索建立民办、民营、民受益、民担风险的农村资金互助合作社。

第二，大力发展新型农村金融组织。村镇银行、农村小额贷款公司和农民资金互助合作组织是重要的金融创新，是农村金融体系的有益补充。扶持发展新型农村金融组织，不断激活农村金融市场。加快村镇银行组建步伐，积极推进农村小额贷款公司发展，建立健全农村小额贷款公司监管体系，加大对农村小额贷款公司发展的政策扶持，促进持续健康发展。

第三，加强农村金融服务创新。转变农村金融发展方式，创新农村金融服务，提升服务三农的质量和水平。一是创新农村金融管理机制。对各银行业金融机构的三农贷款，实行单独统计、单独考核、单独奖励，建立健全有利于增加农村信贷投放的收入分配和考核机制，积极构建安全有效的内部控制机制。二是创新农村金融工具。加快开发符合农村多层次、多元化需求的金融新产品。在农村地区推广应用现代支付工具，大力发展农村地区网上银行、电话银行、手机银行等业务，拓宽农村地区金融服务渠道。三是创新农村融资模式。积极支持农业产业化龙头企业通过规范改制上市融资，指导成长型涉农企业在创业板和中小板上市，通过收购、兼并等资本市场手段，促进县域经济发展。证券公司及中介机构要优先服务涉农企业，为涉农企业上市搭建良好的服务平台。鼓励和支持具备条件的农村企业发行企业债、短期融资券、中期票据以及

参与发行中小企业集合债券，鼓励和支持创业投资基金投资涉农企业，推动更多的农村企业通过资本市场发展壮大。

第四，积极破解农村金融制度障碍。农村有效抵押质押物缺乏、担保机制不健全、信息不对称是制约农村信贷投放的主要因素，也是农村金融发展的主要制度瓶颈。一是扩大农村有效担保物范围。凡不违反现行法律规定、财产权益清晰、风险能够有效控制、可用于贷款担保的各类动产和不动产，原则上都可以试点用于三农贷款担保。加快推进农村集体建设用地使用权抵押试点，研究制定农村集体建设用地使用权抵押管理办法和相关配套政策，积极探索农民林地（权）、水面承包经营权、合作组织股权、农业机械等抵押质押贷款方式。二是健全农村信用担保体系。加快构建政府扶持、多方参与、市场运作的多渠道农村信贷担保机制，鼓励和扶持各类担保机构开展三农担保业务。大力鼓励和扶持有条件的企业兴办农业贷款担保公司，积极推行农户联保、农户互保、专业合作组织为成员担保等多种信用保证方式，为农民贷款提供担保服务。

扶持之策

推进农村金融改革，任务繁重而艰巨，迫切需要加大财政扶持力度，综合运用财税杠杆，定向实行税收减免和费用补贴，引导更多信贷资金和社会资金投向农村。

第一，鼓励金融机构增加农村金融有效供给。支持和鼓励各类金融机构到农村设立分支机构，省财政对新增网点给予一次性的开办费补助，苏北、苏中、苏南地区分别补助 50 万元、40 万元、30 万元。省财政建立涉农贷款风险补偿制度，对银行业金融机构当年新增涉农贷款可能产生的风险给予适当补偿，补偿标准为年末涉农贷款余额净增额的 2%。对于农业产业化龙头企业改制上市和发行公司债券、企业债券和短期融资券的，省财政给予上市（发行）费用 20% 的补贴。

第二，大力支持农村金融体制创新、服务创新和产品创新。对村镇银行、农村小额贷款公司以及农民专业合作社设立的信用合作组织等新型农村金融组织，省财政按其已到位注册资本的 2% 给予一次性奖励。对新型农村金融组织为农服务业务缴纳的所得税地方留成部分和营业税，省财政按其 50% 给予奖

励。对开展农户小额授信试点的金融机构，省财政按当年发放小额贷款月均余额的 5‰ 给予风险补偿。

第三，鼓励金融机构加大对苏北地区、农民创业、扶贫领域、农民专业合作社等特定主体的信贷投放。对各银行业金融机构投向苏北五市的新增贷款，省财政经考核后予以奖励。对银行业金融机构新增农民创业贷款，省财政给予 50% 的贴息。取消扶贫小额贷款的计划控制，扩大贷款规模，省财政给予 50% 贴息。对银行业金融机构向苏北地区 1011 个经济薄弱村以及和 1011 个经济薄弱村开展“企村挂钩”结对帮扶企业发放的各类涉农贷款，省财政按基准利率的 50% 给予奖励。对金融机构向农民专业合作社提供贷款的，省财政按贷款年平均余额给予基准利率 20% 的奖励。

第四，积极发展农业担保业务。鼓励各类担保机构进入农村市场，开展涉农担保业务，省财政在每年安排的中小企业担保基金中确定一定比例，专项用于鼓励涉农担保业务。对于以农业担保为主要经营范围的新设担保公司，如 1 年内农业项目担保额占其业务总量 50% 以上的，省财政按其注册资本 2% 给予一次性奖励。对现有担保公司积极开展涉农担保业务的，省财政按其当年为涉农（含农民创业）项目提供担保月均额的 2% 给予风险补偿。省财政安排一定数额资金，专项支持建立省级再担保体系，为市、县农业担保机构提供再担保支持。鼓励银行业金融机构增加对农户联保、农户互保以及农村信贷联保体的信贷投放，省财政按金融机构上述贷款新增额的 1% 给予风险补偿。

结 语

江苏深化农村金融改革探索，有效地激发了社会资本参与农村金融市场的热情，引导金融信贷资金流向农村地区，推动了江苏省农村金融市场的机制创新、服务创新和产品创新。全省农村金融体系进一步完善，2009 年末全省各银行业金融机构在县域及以下的网点 6437 家，占全省总网点数的 56.7%，平均每个县拥有 124 个网点。江苏已成为全国第一个实现银行业金融机构对所有乡镇全覆盖的省份。农村信用社实力显著增强，农户贷款覆盖面由 18% 上升到 57%。金融机构支农服务明显改善，2009 年末全省涉农贷款余额 11638 亿元，高于全省各项贷款平均增幅。全省共有 128 家农村小额贷款公司挂牌开

• He xie she hui de zhi li zhi dao

业,资本金总额超过130亿元,发放贷款近110亿元,其中超过90%以上投向三农领域,成为江苏省农村金融市场的重要供给力量。

虽然江苏在深化农村金融改革方面取得了一定成效,但仍然存在一些矛盾和问题。如农村金融经营主体缺乏,民间资本型的中小商业金融和互助金融发展较慢。农村担保体系不够健全,农村保险、投资、担保、租赁、信托等非银行金融机构发展滞后。现有农村金融机构法人治理机构不健全,资产质量不高,资金蓄积功能较弱,可持续发展能力不强,缺乏风险分散与转移机制。在国家层面上对农村金融改革发展支持力度有待进一步加大,还未有专门的农村金融方面的法律法规,农村金融市场上的民间融资也未有相应的法律来规范和引导,民间金融的潜在风险突出,如高利贷、地下金融等等。

“问渠哪得清如许,为有源头活水来”。农村改革发展之“渠”,迫切需要农村金融这样的“源头活水”。在经济社会加快发展的大背景下,必须要进一步推进农村金融改革创新,健全农村金融组织体系,完善金融惠农政策,着力提升农村金融综合服务能力,更大力度地促进农业持续增效、农民持续增收、农村持续发展。

(写于2010年)