经济学家

农民贷款难的症结

□王东京

农民贷款难由来已久，是老问题了。平心而论，这问题到今天久拖不决并非政府不作为，相反，政府已煞费苦心。那么是银行对农民有偏见么？当然也不是。撇开政策性银行不说，商业银行在商言商，自然不会对贷款对象分远近亲疏。既然政府重视而银行又无偏见，那农民融资难的症结究竟何在呢？

对此现象的解释，学界时下众说纷纭。而主流的看法，则是农村金融机构少，满足不了农民的融资需求。说得直白些，这观点认为只要在农村多办一些金融机构，农民贷款难便可迎刃而解。也巧，我手头正好有一份调研报告，称西南某市在央行的支持下已拥有27家银行与63家非银金融机构，网点覆盖173个乡镇，如此一来，据说当地农民贷款已不再难了。

我没去当地调研，相信报告所说是真的。不过我却有个疑问不解：当地农民贷款不再难到底是由于金融机构多还是另有原因？所以这么问，我想到的是中小企业贷款难。众所周知，目前中国的银行机构大都集中在城市，且为数不少，可为何城市中小企业也会贷款难呢？可见，贷款难不难重点并不在银行机构的多少，若信贷资源紧缺，银行再多怕也于事无补。

类似的例子是春运火车票。比如市场需要100万张，而铁路只能供应80万张，有20万张缺口怎么办？我们听得最多的建议是增加售票网点（或实名购票），铁路公司也果然这么做了。效果如何呢？不必说，只要车票供应不增加，仅增多售票网点（或实名购票）无疑治标不治本，最后还会有20万人买不到票。其实，农民融资难也一样，若不增加信贷供应，就是把银行办到农民家门口，农民也贷不到款你信不信？

当然不是说增加信贷供应农民就一定能贷到款，那只是一方面；事实上，农民贷款难的背后还有更复杂的因素。早几年国内曾出现流动性过剩，说明银行手里并不缺钱，可那时农民不也照样告贷无门么？近几年信贷资金虽然收紧，银行却每天都在发放贷款。令人困惑的是，为何有人能从银行借到钱而农民却难于登天？难道银行真的是歧视农民不成？我不这么看。

农民贷款难，可从两方面分析。先从银行看，说过了，银行是企业，但不是一般的企业。区别在于，一般企业经营的是物质商品，出售商品时所有权与使用权一并让渡；而银行经营的是货币，它只让渡使用权而不让渡所有权。为何不让渡所有权？因为贷款资金来自储户（存款），银行并无所有权。换句话说，信贷资金是银行向储户借的，日后得还本付息，这也是银行为何要把“安全性”放在首位的原因。

再从融资角度看。融资有直接融资与间接融资两种，前者发行股票或债券，风险由投资者承担；后者则通过银行贷款，风险由银行承担。问题就在这里，按照巴塞尔协定银行资本充足率仅8%，它怎可能承担过多风险呢？正因如此，于是间接融资便有了特定的制度安排。其中重要一点，是借贷人必须有资产抵押。想想也是，间接融资原本就是指借贷人自己有资产，只是资产形式与需求不匹配（如有不动产却需现金）才需银行融通。

由此可见，资产抵押是间接融资的前提。不过不要误会，并非所有的借贷都需抵押。银行吸收储户存款也是借贷，可它却无需抵押。为什么？因为银行向储户借贷相当于发债，是直接融资。严格地讲，只有通过中介机构的借贷才是间接融资，比如农民向银行贷款就是典型，既然是间接融资，所以就需有资产抵押。正是在这个意义上，多年来我一直认为，农民贷款难的症结并不在银行，而是农民无资产抵押。

是的，银行不是慈善机构，不可能不规避风险，这一点不仅现在变不了，今后也不可能改变。而引申到政策层面，其含义是解决农民贷款难问题，不要指望银行改规则，而是要设法让农民有资产抵押。有这可能吗？事在人为，可能性当然有。事实上，今天农民并非一贫如洗，他们是有资产的：至少宅基地是资产，住房也是资产。问题是，农民有资产可为何不拿去作抵押呢？

前几天见到一位县委书记，据他讲，农民目前拥有的宅基地使用权、住房所有权、土地承包权以及林地承包权中，现行法律仅允许“林权”一项可以抵押，且《物权法》与《担保法》明确规定宅基地不得抵押。法律作如此规定，当初立法者意图为何不得而知。最近我查文献，看到一位官方权威人士有解释，其大意是：土地承包权、宅基地、住房等不能抵押而林地承包权可抵押，原因是前者是农民生活必需品，后者不是。

听上去这解释似乎在理，但深想却不然。我的疑问是，必需品为何不能用于抵押？抵押作为一种风险约束，应当抵押品越重要风险约束力越强。再说，城市住房也是必需品，城里人可用于抵押为何农民不能？也许有人说，那是防患于未然，避免农民日后流离失所。此担心虽可理解，但我看是杞人忧天。要知道，法律允许抵押是一回事，农民会否用于抵押是另一回事。农民不蠢，你凭啥就断定农民会不计后果将资产贸然抵押呢？

所谓法律面前人人平等，我理解是：人人都得守法，不管是谁，天王老子违法也要惩处；另一含义是，法律要保障公民的平等权利。具体就银行贷款来说，农民的资产可否用于抵押旁人不必越俎代庖，还是多听听农民的意见，把选择权交给农民吧。

经济体制

发展混合所有制经济 关键是要装“新酒”

□高明华

混合所有制早已有之，并不是近些年提出的新概念。而今重提和强调发展混合所有制，不过是“旧瓶装新酒”的问题，同时也意味着之前国有企业发展混合所有制是不太成功的。

两个关键问题

“新酒”包含两个方面的关键问题：一是既得利益集团不让进的问题；二是民营资本不敢进的问题。

首先看相关集团不让进的问题。

国有企业发展混合所有制，鼓励更多的非国有资本进入国有企业，可能会受到既有国有企业利益集团的阻挠。在一些本是竞争性的领域，长期以来的市场准入限制形成了庞大的国有企业利益垄断集团，它们对政府具有很强的谈判能力，可以利用自己掌握的信息并利用舆论来为自己的垄断辩护，并且经常把本部门利益等同于国家利益，似乎取消了垄断就是损害了国家的利益。这些竞争性领域一旦放开，将意味着既有利益集团的垄断收益会大部分丧失，这对于拥有巨大游说能力的利益集团来说，是很难接受的。

越是垄断程度高的行业，利益相关集团越不愿意民资进入，即使迫于政策压力，也可能是摆摆样子，在无足轻重的领域开点“小口子”。诺贝尔经济学奖获得者希克斯曾说：“所有获取垄断利润的垄断者最愿意过平静的生活”，因为既有垄断者以外的经济主体进入，意味着既有垄断者“平静的生活”被打破，他们难以再依靠垄断来获取高额利益，而是必须依靠竞争实力。另外，既有垄断者也会认为其他主体进入会参与“分蛋糕”，尽管实际上“蛋糕”会做大，但那要付出智慧和能力，这远不如“平静的垄断”来的轻松。

当然，也有另外一种可能，即进入国有企业的民资和既得利益集团合谋，制造新的行业垄断，此时国民福利仍存在被剥夺的风险。因此，国有企业发展混合所有制，不能仅仅满足于民资进入国有企业，而是放开行业限制，允许民资进入原有的垄断行业，使民营企业直接与既有国有企业进行有效的和充分的竞争，由此才能打破利益集团的垄断，为非国有资本参与国有企业改组和改造，从而健康发展混合所有制经济，扫清障碍。

再来看民营资本不敢进的问题。

对于国有企业发展混合所有制，允许民资进入。民企参与国有企业发展混合所有制存在“担忧”。担忧被控制，担忧因被控制而造成自己的利益受损。

这种担忧不无道理。国资监管机构和国有企业总是担心国有资产流失，但其实同样存在民营资本流失问题。如果竞争不充分、不公平、不透明，国资因政策保护而过于强势，则民资流失就会成为客观存在。十八届三中全会《决定》强调国有经济的控制力、影响力和国有资本的放大功能对只能“参股”的非国有资本无疑会构成威胁，而现实也很残酷地印证了这一点，如母公司（国有企业）对其控股的子公司的“掏空”和“利益转移”现象。因此，国有企业发展混合所有制，不应该过度强调国有资本的放大功能，更不应该过度强调国有资本的控制力和影响力，而应该强调通过有效的公司治理机制设计，保护混合所有制企业中所有投资者和其他利益相关者的权益，只有这样，才能调动各种利益主体的积极性。

设计有效的公司治理机制

有效的公司治理机制设计是装“新酒”的关键。具体包括：

保护混合所有制企业中所有股东权利并实现股权的相互制衡。核心是如何防止大股东（国有股东）侵害小股东（非国有股东）问题，这既涉及国有企业吸收民营资本时民营资本有无进入动力的问题，也涉及政府放弃干预和既得利益集团放弃垄断问题。

为此，在公司控股形态上，无需追求国有绝对控股，国有持股多少由市场来决定。为了避免国有股东一股独大，应尽可能采用国有相对控股的组织形式。无疑，相对控股模式更有利于发挥公司治理的作用，能够更为有效地促使经理人员按股东利益最大化原则行事，并实现公司价值最大化。

但是，既然仍然是国有控股，则民营资本的担忧就难以消除，为此，政府应该放弃对国有资本的任何政策支持和保护，同时规定国有资本不享有任何超越非国有资本的特别权力。随着条件的成熟，在公平竞争的前提下，非国有资本也可以成为控股股东。政府必须认识到，国有企业发展混合所有制不是目的，国有资产增值也不是目的，这些都是手段，国有企业发展混合所有制的目的应该是国民福利的最大化，只要国民福利提高了，手段是可以多种多样的。

提高混合所有制企业的董事会治理水平。董事会是代表所有股东行使战略决策和对经营者的监督职能的，但现实中董事会却总是成为大股东的代表机构，甚至自身变成经营者，从而使董事会丧失了其本属职能。因此，如何提高董事会治理水平非常重要和急迫。这既涉及国资监管机构的职能转换，又涉及股东大会和董事会的会议机制问题。

这里要特别强调董事会和经营层二者职能上的区别，因为现实中经常把二者混为一谈。按照现代公司治理规范，混合所有制企业董事会和经营层之间是监督与被监督的关系。

要明晰董事会职能并能够有履行董事会职能，必须在董事会构成和董事会治理机制上下工夫。为增强非国有股东参股国有企业的动力，董事会中必须有较多的独立董事，并且必须有非国有股东的代表。在当前强调国有资本的控制力，非国有资本只能参股，而国有资本还享受某些政策支持的背景下，在董事会中强调有非国有资本代表尤为重要。为保证董事会中有非国有资本代表，股东大会必须采取累积投票制。

提高混合所有制企业的企业家能力。混合所有制经济要获得发展，必须在厘清董事会职能的前提下，高度重视企业家的独立性和能动性。这里的企业家不应是董事长，而是总经理，因为董事长作为董事会的召集人是代表所有股东的，其与企业家之间的关系是监督和被监督的关系，因此，董事长成为总经理，监督和被监督的关系就不存在了，尤其是目前中国资本市场和法律制度尚不完善的情况下更是如此。但监督不是干预，要充分发挥总经理的能动性，就必须给予独立性，包括赋予独立权力和独立承担责任。这既涉及经营者的选择问题，也涉及经理人市场的发展问题。

与提高企业家能力相对应的是企业家的选聘和考核。最理想的做法是通过职业化的经理人市场，以贡献来对企业家进行考核。企业家直接影响企业文化、内部环境和经营思路等，长期体制内的选拔企业高管，会抑制企业增加“新鲜血液”，难以突破固有思路和模式，也难以提升创新性。选聘不同背景的企业家，包括选择成功的民营企业家，会带来多元化模式和思路的优势，也必然会引发不同思想碰撞所产生的“阵痛”，然而，不能因为“阵痛”而认为这种选聘方式不适用于国有企业，固守原有思维模式只会加剧国有企业的“固步自封”，从而抑制企业推进改革和创新。由于混合所有制企业处于平等和充分竞争的市场环境下，因此可以推动通过职业化的经理人市场来选聘企业家，选聘的标准是如何在合乎公司治理规范的前提下实现企业价值最大化。相应地，应该取消国有控股的混合所有制企业高管的行政级别，高管激励来自市场和薪酬。目前国资监管机构对于企业高管薪酬有总额限制，由此带来的主要问题是，有的企业业绩上涨较快，但薪酬没有上涨的余地，高管薪酬没有真正与企业实际情况相结合。对此，应该在政府放弃特殊支持的前提下，企业高管薪酬完全按市场规则来确定，以促进其按照市场规则追求利润最大化。具体来说，是在董事会公开选聘高管的基础上，由被选企业家与董事会之间的谈判来决定，具体额度则由董事会视企业家完成经济绩效的情况。

经济时评

把高铁打造成真正的“中国名片”

□郧彦辉

近年来，高铁已经成为我国领导人出访时必带的一张“中国名片”。李克强总理去年多次出访都在全力推介高铁：2014年5月，访问埃塞俄比亚时，宣布在非洲建立高铁研发中心；6月，访问英国时要推动中英高铁合作；8月，访问美国时，表示愿意参与美国交通基础设施的升级换代；同月，访问津巴布韦时，支持在非洲国家首都和主要商业中心之间建设高铁的倡议；10月，出访俄罗斯时与俄签订高铁等合作备忘录；12月，赴泰国出席大湄公河次区域经济合作第五次领导人会议，请泰国总理亲赴中国体验京津高铁，中泰高铁合作计划顺利推进。

作为一张“中国名片”，高铁走出去的战略意义日益清晰。一方面，这张名片有利于提升中国经济的整体形象。我国“高铁”科技含量高，且已经成熟，处于世界领先地位。因此国家以“高铁”为突破口，让高铁作为中国高科技的代表率先成功“走出去”，从产品出口转向技术出口，会起到巨大的示范效应，改变国际社会对我国经济发展尤其是产业结构的认识，助推我国企业做大做强。另一方面，也可以助推我国高新技术产业的大发展。高铁产业涉及众多上下游产业，涉及冶金、机械、建筑、橡胶、电力、信息、计算机、精密仪器等高技术产品。如，时速380公里的新一代高速列车的零部件就有10万多个，独立子系统达到260多个，其中的许多技术成果很容易转化为其他行业使用。高铁的“走出去”必将带动一批高技术产业发展，促进我国制造业的产业结构升级。

虽然我国已经成为世界上发展速度最快、集成能力最强、系统技术最全、投产运营里程最长的国家，但我国高铁从2004年起步，至今仅有10年时间，高铁这张“中国名片”能否赶上“中国速度”，长期成为我国的一张拿得出手的名片，仍面临诸多挑战。

高铁发展面临的问题

管理体制仍需进一步理顺。2013年3月，国务院启动大部制改革，推动铁路系统“政企分开”，将拟定发展规划和政策的行政职责划入交通部，国家铁路局承担其他行政职能，并对铁路安全生产、服务质量、工程质量进行监管，中国铁路总公司承担原铁道部的企业职责。但国家铁路局和中国铁路总公司二者之间的职能到目前为止并未完全厘清，存在诸多交叉领域，而且国家铁路局的监管能否到位尚存疑问。此外，高铁“走出去”涉及工信部、交通运输部、外交部、商务部、国家发改委等多个部门，这些部门在打造高铁这张“中国名片”的过程中所扮演的角色也需要进一步明确。

投融资体制有待进一步创新。我国高铁的投资主体仍然很单一，主要还是各级政府、政策性银行贷款，企业投资较少，基本上没有民间投资和外资，导致我国高铁的建设资金来自财政资金、铁路建设基金、银行贷款、债券等，在资本市场上的融资力度较小，从国际市场融资的能力较为有限，而且投融资管理也欠规范化。由于投融资体制存在的以上问题，高铁建设长期以来负债率过高的顽疾难以化解。

国外运行和管理经验不足。我国虽然目前有从国内过阿拉山口到国外的货运列车，在货运方面积累了一些运营和管理经验，但客运方面的经验非常欠缺。而且服务提供能力严重不足。许多著名的高铁装备企业，如西门子、阿尔斯通、庞巴迪等已经具备工程设计、融资租赁、全生命周期维护保养等商业服务能力，可以为不同区域、不同市场提供全面的解决方案。而我国高铁装备企业主要专注于研发、制造、销售，服务这方面尚处于起步阶段。此外，还面临着难以解决的技术标准对接问题。当前，我国高铁产业在设计、建设、装备、运营、管理等方面已经形成完整的标准体系，有的技术水平甚至比欧洲标准更先进，但欧洲、美国和日本等高铁强国都有各自的行业标准，并主导和垄断着全球的技术标准体系，我国的标准无法与国外标准对接。土耳其高铁项目在设计和施工方面等采用的就是欧洲的技术标准，而我国产品通过欧洲标准鉴定费用高昂，我国道岔生产厂商至少要花费600万元才可获得欧洲认证。

国外发展环境风险难以控制。其中主要包括政治局势不稳定，如泰国高铁项目因当前当地政局的不稳定而出现反复；另外，对当地的法律、风俗、治安、地质等情况也估计不足。如2009年，中铁建中标沙特麦加萨法至穆戈达莎轻轨项目，该项目采用设计、采购、施工+运营管理（三年）的模式，而一年多之后，中铁建就预计亏损41.53亿元。2012年底，老挝国会通过了中国—老挝高铁项目，但时至今日仍未破土动工。

从四方面推进

针对以上问题，应着力从以下几个方面入手。

做好顶层设计，理顺体制机制。在我国高铁“走出去”已有的欧亚高铁、中亚高铁和泛亚高铁的三大战略基础上，制订中国高铁的中长期规划，加强针对高铁在海外发展的政策引导，进一步细化高铁“走出去”具体路径。还要理顺国家铁路局和中国铁路总公司的关系，进一步厘清各自职能的边界，充分发挥国家铁路局的监管职能。要建立和健全国家协调运行机制，工信部、商务部、国家发改委、交通运输部等部门应联合起来，建立相应的协调运行机制，协同作战。

加快推进投融资体制改革，使高铁成为多元资金的“吸纳者”。要用好铁路发展基金。目前，《铁路发展基金管理办法》已发布，中国铁路发展基金股份管理公司成立在即，要充分发挥铁路发展基金引导性作用，主要投资于国家批准的重要的项目。要引导银行等金融机构、民营资本积极支持铁路建设，扩大社会资本投资规模。对民营资本参与高铁投资进行准确定位和引导，细化具体可操作性方案。要积极推进股权融资，扩大权益性融资比例；合理运用PPP（公共私营合作制）、BT（建设—移交）、BT加EPC（设计、采购、施工总承包）、BOT（建设—经营—移交）等项目融资方式。还要推进高铁“走出去”项目在国际资本市场实现多元化融资，如在证券市场进行直接融资、利用设备金融租赁、设立国际铁路产业投资基金等，对于在一些资源丰富的国家建设高铁项目，可以采取资源换项目的方式。

完善标准化体系，争作全球高铁标准的“引领者”。要保持和提升技术优势。坚持市场化的产业创新体系；强化企业的创新主体地位，不仅注重技术创新，也要注重企业管理、商业模式等多元化的创新；不断拓展创新的资金来源，增加资金的投入；加强产学研合作，积极申请国际专利，强化核心专利在全球的布局，尤其要加强在目标市场国家的专利申请，加强对核心知识产权的保护全面完善和保持技术上的优势。在此基础上，积极参与国际高铁技术标准体系的制订，推动我国铁路技术标准融入国际并转向引导国际标准发展方向。

推行本土化发展，成为各国经济社会发展的“助推者”。中国高铁要打开国际市场，需要充分了解各国的经济、政治、宗教、文化、法律等环境，充分利用当地资源，积极与当地政府、非政府组织、社会民众等进行沟通。在进入新市场时，为了有效降低风险，可以与当地其他企业合作。如，我国修建的海外第一条高铁即伊安高铁就是和土耳其当地企业联合投标的。此外，还要制定高铁人才国际化培养计划，既培养国内高铁人才，更要注重培养修建高铁所在国的人才。唯有如此，高铁才能真正融入当地，长期成为我国的一个金字招牌。

