

我国农民平等信贷机会研究

张晓冉

摘要：在我国现行的市场经济运行体系中，就金融资源的可获得性而言，农民是最弱势的市场主体之一。我国农村的个人信用基础数据尚未健全，农民欠缺可用于抵押担保的财产，获取信贷的机会远低于城镇人口。对农村的多种产权模式进行确权，赋予农民一定的信贷资源风险配置，限制银行对农民信贷的最高利率，可以改善农村信贷资源配置不足的现状。本文以新制度经济学的视角，研究在我国确立平等信贷机会法、公平信用报告法，完善失信惩罚制度等个人信用制度体系，促使农民理性申贷、按时还贷，从制度上降低农民信贷风险成本，提高效率，以期在农村普遍建立起农民个人信用的基础数据库，促进我国信用经济的发展。

关键词：农民 信贷机会 新制度经济 农村产权

作者简介：张晓冉，中国社会科学院大学研究生院讲师、应用经济学博士后。

2018年1月发布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，“要开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障”。农村农业经营与生产迎来战略机遇，然而农业创新经营和农民自主生产受到资金短缺的限制，农民信贷难成为制约我国农村经济与农业发展的突出问题。让农民获得更多的信贷机会，可使国家人均财富增长，实现信贷资源的公平配置，是建立健全我国个人信用体系，促进信用经济发展的必然选择。

一、农民平等信贷机会的规范分析

根据国家统计局数据，截至2017年末，我国乡村常住人口近6亿人，占总人口41.48%。农村的信贷需求量不容忽视，但农民获取信贷的几率与需求量难成正比。从社

会福利最大化，优化信贷资源配置的角度来看，应当增加农民的信贷配置，并使农民获取信贷的方式便利化。

（一）有利于社会福利最大化

我国农村常住人口比重大，贷款需求量大，信贷机会却远低于城镇居民，不符合社会福利最大化。福利经济学认为，“一项改变如果使每个人的福利都增进了，或者一些人福利增进而其他的人福利不减少，这种改变就有利”。假设社会中共有 n 个人， U 表示个人福利， W 表示社会福利。 n 个人的福利总和构成社会福利，社会福利函数用公式表示即： $W = (U_1, U_2, \dots, U_n)$ 。当 n 个人的福利最大化，是实现社会福利最大化的前提。但受环境、教育、财富等因素的影响，人都具有个体差异，个人福利并不总是均等的，社会福利大小还受个人的效用差异影响。

因为境况最糟的人的效用最小，社会福利最大化标准应该是使境况最糟的人的效用最大化。假设社会中共有 A 、 B 两个人， A 为城镇人口， B 为农民，此时的社会福利函数用公式表示即： $W = (U_A, U_B)$ 。通过合理配置信贷资源，增加 B 的效用，将促使整个社会福利得到改善，趋近帕累托最优的状态。通过政策倾斜增加农民的信贷机会，并不影响城镇人口获取信贷资源，这种改变就是有利的。尽管我国城镇化率逐年升高，短期内并不能实现百分之百的城镇化率。农业人口是社会人口构成中不可或缺的要素，关系着国计民生，将所有农民全部转化为城镇人口并不现实。我国农业人口的信贷机会关涉社会福利，应当在一定时期内给予信贷政策上的倾斜。

（二）有利于提高农村产权的可转让性与效率

“产权是一种通过社会强制而事先的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利……这种强制有赖于政府的力量、日常社会行动以及通行的伦理和道德规范。”它有别于所有权，主要体现人与人之间的经济行为关系。我国农村存在多种产权，但农村产权的流转模式尚处于探索阶段。目前，各省市针对农民土地承包经营权的流转出台了不同的政策，例如山东省尝试赋予农民股权合作经营，重庆九龙坡区曾试点农村宅基地置换城市房产的模式。尽管各省都在积极推动农村产权的流转，但由于缺乏全国统一的流转政策以及对农村多种产权的规范、确权，导致农民通过产权获取信贷的成本过高。

农村产权流转的便利将提高农民获取信贷的效率：第一，农村的集体产权包括农民所处集体经济组织的土地、集体资产、宅基地所有权等。其中宅基地的所有权归集体经济组织，使用权归农民个人，应当允许农民将其宅基地的使用权以及按份共有的其他集体产权用于抵押担保，增加农民获取信贷的机会。第二，农民的私有产权包括土地承包

经营权、农村地上建筑物、宅基地使用权、耕地的地上衍生物、劳动力（无形产权）等。关于土地承包经营权的流转各省市已经有出租、入股、合作等多种模式的尝试，其他农民私有的有形或无形的产权因为缺乏稳定性和可确定的估值，使得抵押担保的成本过高。有学者指出：“在任何时候，如果社会不能界定资源的所有者，且不让出价最高的人使用它们，必然导致低效率。资源就会被浪费或者会不以生产率最高的方式来加以使用。”通过立法和配套政策提高农村产权的可转让性，为农村的多种产权确权，势必降低农民信贷的成本，增加获取信贷的几率，实现资源的有效配置。

（三）促进信贷资源的公平配置

福利经济学认为，“即使资源的最初配置是对称的，随意的交换也并不一定产生公平配置。情况表明，市场机制可以形成公平配置”。假定要把固定数量的信贷资源 W 公平的分配给 n 个应该平等所得的人，其中 A 为城镇人口， B 为农村人口，信贷资源平等分配的份额为 $X = W / (A_n + B_n)$ 。然而，该种平等分配不能确保一定是帕累托有效率的，并且信贷资源受到个人可抵押担保的财产、个人信用等因素的影响，现实中个人可获取的信贷额度无法绝对等同。尽管如此，我国当下对农村人口的信贷资源配置明显低于城镇人口，在均值范围内适当增加农民的信贷资源配置，能够增加边际效益。让农民可以自由支配自己的产权，通过交换获取更多的信贷资源，结合市场机制的调节，形成信贷资源的公平配置，可以促使农村金融步入良性轨道。

二、农民信贷难的原因

尽管我国针对农村开展了“定向降准”等货币信贷政策，在财政税收、金融扶贫扶弱方面都给予农户一定的政策倾斜，^①与城镇人口相比，我国农民获取信贷仍缺乏便利。农民信贷难的主要原因有以下几方面。

（一）产权抵押担保的不确定性导致农民获取信贷的模式单一

实践中，我国目前的农业银行、农村商业银行、农村信用社等对于农民的放款形式主要以房产抵押、公务员担保为主，对农村的信贷放款主要集中在一些大型乡镇企业。针对农民个人的财产权抵押贷款主要在浙江、江苏等较为富庶的农村。其他中西部地区，无固定资产、无担保、无个人信用记录的“三无”农民，难以通过产权抵押担保的方式获得信贷机会。究其原因主要在于农民可用于抵押担保的个人财产不足，农村部分产权

^①中国人民银行农村金融研究小组编：《中国农村金融服务报告 2014》，中国金融出版社 2015 年版。

界定不明，个人生产经营性质的贷款又存在较大风险，在信贷资产抵押贷款上处于劣势。

各省的农村经济发展模式不一，发展速度普遍不均衡。我国中、西部农村区域优势尚待发掘，农业生产模式主要以畜牧、种植等为主。江浙、广东等沿海经济发达地区的农村，部分土地已经转化，信贷主要流向乡镇企业，部分农民个人的信贷需求可以通过抵押财产满足。中西部与江浙等沿海地区的农村虽然经济模式有所不同，农民个人获取信贷的方式主要都靠财产抵押，没有可持续、可复制的农民个人贷款模式能够普遍适用于全国。然而，这种以财产抵押、公务员担保为主的单一信贷模式，并不利于扩大农村生产经营，不能解决农民的贷款需求与没有财产抵押则不能获取个人贷款的矛盾。

（二）农民个人信贷的道德风险高

我国农村尚未形成统一的征信体系，缺乏针对农民个人信用的基础数据库。信息不对称情形下，获取农民个人信用信息的成本过高。银行缺乏针对农民个人还款能力、信贷资产的规范信息。农村个人信用体系的弊端，不仅造成农民获取信贷效率低、几率小、成本高，同时也不利于增进农民的信用意识。以 2011 年为例，在中国农业银行三农信贷部关于农户金融部牵头组织的农户贷款专项检查工作中，“共检查农户小额贷款 132.6 万笔、金额 454.7 亿元，其中发现问题贷款 2.5 万笔、涉及金额 8.7 亿元；检查农村个人生产经营贷款 6.5 万笔、金额 132.1 亿元，其中发现问题贷款 917 笔、涉及金额 3 亿元”。数据显示，农村个人信贷存在较高的道德风险，也制约农民获取更多的信贷机会。

鉴于农民个人信贷的道德风险过高，目前对我国部分边穷地区的农民而言，用于生产经营的贷款缺乏可抵押的财产，用于生活、教育的小额信贷也乏善可陈。农民的工作性质不似城镇人口具有可预期的固定收益，个人信用卡这种金额小，风险相对较低，又可以累积个人信用的模式在我国中西部不富庶的农村并不普及，这也在一定程度上限制了农民个人信用档案的建立，进而限制了农民的信贷机会。

（三）农民受教育程度低于城镇人口

我国农民的受教育程度普遍低于城镇人口，这是在短期内无法改变的事实。尤其在我国边、穷农村，辍学人口比重大，义务教育后继续高等教育的几率普遍低于城镇人口。因为教育水平过低，农民对信贷项目、法律风险等欠缺理解，对信贷金额缺乏预判，对信贷资金的使用没有合理规划。这些自身的局限性也是限制农民获取信贷机会的因素，增加了信贷难度。

当然，农村个人信贷获取难也将限制部分边、穷地区农民子女获得更好教育的机会。这种限制将延长农民融入城市生活和城市文化氛围的时间，也使农民的后代在未来同样

面临获取信贷难的可能性。部分边穷地区农民在个人财产、教育水平，以及对事物的认知方面都可能与城镇人口存在差异。合理增加农民个人信贷不仅仅是一项金融政策，也关系到国家人口综合素质的提升。除了用于生产经营外，对农民用于个人生活、教育方面信贷额的增加，长远来看可以缩小城乡差距，增加农民子女的受教育机会，逐步转变边穷农村的人口素质，从根本上改善农村的信贷难。

（四）商业银行放贷的本质是逐利

商业银行的逐利本质与风险防控机制，必将制约对农民信贷的投放。银行的性质不同于慈善机构，加之我国国有银行、商业银行都进行股份制改革后，银行本质已经逐渐转变为金融企业，一旦经营不善、资金周转不灵，也存在破产的风险。我国经济欠发达的中西部地区，农民收入不稳定、个人财产不足、坏账比例高等特殊性，难以给银行带来放贷的正向激励，对农民放贷的风险往往高于收益。银行对农民信贷的风险审核，必将以能够收回成本为前提，这在根本上阻挡了部分缺乏可抵押资产的农民获取信贷的可能性。

以农村个人生产经营贷款为例，“2011 年末，农村个人生产经营可疑类贷款占不良贷款的比重已达 31.7%，而 2010 年末可疑类和损失类合计占比仅为 15.45%”。^① 需正视我国在加大农村信贷资源配置的过程中，农村不良贷款有逐年攀升的可能，这与金融机构的逐利本质相矛盾。如果农民的不良个人信贷逐年增加，在某个拐点可能出现更加不利于农民信贷的政策或导向。国家相关机构应每年综合评估国内与国际经济形势、农民教育程度的改善、农村生产经营现状，以及上一年度对各地区农村信贷投放金额是否平衡等，按地区分别预估出下一年银行可以给东南、中、西部农村放贷的增量。不能“一刀切”的将东南部沿海地区农村与中西部农村的放贷总额作为对农村信贷增量的评估标准，应适当保护中西部地区农村逐年获取信贷的增量，确保中西部农民个人信贷的金额以及获取信贷的人数的逐年递增，并始终将风险控制在可承受的范围内。

（五）保障农民个人信贷的法律体系尚不完善

首先，我国尚未出台关于农民办理个人信用卡的保护性地方法规或金融政策，农民获取小额信贷难。信用卡通常借款金额低，在银行允许的期限内还款不产生利息，适合有小额信贷需求的农民使用，且还款压力相对较小。目前部分农民用于生活、教育方面的小额信用借贷，仍需经过繁琐的抵押贷款步骤，不仅不利于构建农民的基础信用数据

^① 中国农业银行三农信贷管理部：《2011 年农户贷款业务监测分析报告》，2011 年。

库，也增加了农民获取小额信贷的难度。

其次，我国目前的法律法规对农民可用于抵押担保的产权界定不明，农民的部分无形资产、预期收益等尚未纳入抵押贷款的估值体系。由于对农村的产权界定不明晰，农民用于生产、经营的相对大额信贷也难以通过抵押贷款的方式获取，不仅不利于农村产权的流动性，也在一定程度上影响农业生产经营。

再次，征信方面尚欠缺对农民信用评级及惩罚体系的法律法规。除了沿海较为富庶的农村外，在我国内陆农村要普遍树立起信用贷款意识尚需时日。应尽早通过立法完善我国个人信用的评价和惩罚制度，通过法律规范农民个人信用的评级，并对逾期还款等行为在事前形成威慑，抑制不良贷款率，完善农民信贷的法律体系。

三、提高农民获取信贷机会的宏观路径

保护农民平等的信贷机会，对农业发展以及乡村振兴具有重要意义和价值。在宏观政策上需促使我国农民获取更多的信贷资源，并降低农民获取信贷的成本。

（一）降低农民贷款的信息不对称风险

第一，逐步建立起全面的农村个人信用基础数据库。据统计，截至 2016 年末全国已累计为 1.72 亿农户建立信用档案，^① 农村个人信用体系尚不完善。农民个人信用基础数据缺失，导致农民获取信贷的成本普遍高于城镇人口。在为农民建立个人信用档案的同时，应建立有别于城镇人口的信用评价体系。至少在建立信用档案的初期，应兼顾考察除了信贷记录之外的其他信用行为，包括但不限于：受教育程度、无犯罪记录、守约行为等诚信因素，以及劳动力、可期待的收益等可能转化为财物的有形及无形资产等。在农村建立起全面的个人信用基础数据库是农民获取信贷的基础，可以促进信用经济的良性发展，降低信息不对称风险。

第二，将技术、项目与农民信贷相结合，降低不确定性的风险。除银行、农村信用社外，引入公益组织、其他金融机构等参与帮扶项目，通过项目与资金相结合的方式将部分农民纳入帮扶项目中来，并特别给予参与项目的农民一定的信贷额度，让其成为项目的参与者和投资者。不仅增加了农民信贷的渠道，并同时为其建立起信用数据库。

第三，提高农村教育普及率，促进农民信用意识的形成。在各高校配置专收我国边、穷农村学生的名额，在招生分数、奖学金等方面给予一定的政策支持，增加农民受教育

^①从当前农村信用档案的普及率来看，完善农民的个人信用档案尚需时日，农民信贷难将阻碍我国个人信用档案的建立。可参见中国人民银行农村金融研究小组编：《中国农村金融服务报告 2016》，中国金融出版社（第 1 版）2017 年版。

的机会。农民的教育机会与信贷机会息息相关，同时影响到对农民的信贷审查以及农民对信贷资源的合理支配。通过信贷政策对农民提供教育费用的合理倾斜，实现信贷资源在提高人口素质上的优化配置，进而提高我国农业人口的文化程度，促进我国农民对信用文化的认识与认同。

（二）减少农村产权抵押担保的不确定性

首先，明确界定划分农村的多种产权模式，对可用于抵押担保的产权进行确权，运用法律和政策降低农民财产权抵押担保的风险。通过法律规范农村土地承包经营权、集体资产股权质押、宅基地使用权和房产抵押、期权、无形产权抵押等模式，扩充农民产权抵押担保的类型。为农民提供除了买卖土地、土地承包经营权流转之外的其他获取资金的可能性。就农村集体产权而言，允许农民按个人所占份额、年限、股份等进行抵押担保，增加农村集体产权流转的灵活性。

其次，形成全国统一的专门评估农村产权的有权机构，对农村产权的估值应遵循多样化、灵活性、便捷性的原则。提高产权评估机构在农村的覆盖率，减少农村产权估值的时间，提高产权估值的便利和效率。科斯定理的前提是产权能够自由交易。将农村的集体产权、个人产权、有形产权、无形产权分类别进行评估，在农村信用体系建立的初期，将农民可预期的收益、劳动力等无形产权纳入估值体系，在信贷资源风险配置范围内尽可能促成农民的个人信用贷款，为建立完善农村个人信用体系奠定基础。

最后，完善农村个人信用评价体系，辅助农村产权抵押担保时对农民个人的信用审核。鉴于农村产权的特殊性，农民个人信贷资源的配置严重不足，应在农村逐步建立起信用体系的发展阶段，给予农民有别于城镇人口的信用评价和失信惩罚机制。针对农民积极履约的行为建立个人信用档案，将农民受教育程度、是否是军人及直系家属、是否参与公益组织等纳入信用评分标准。对由于农作物减产等不可抗力的原因引起的延期还贷行为放宽评价标准，促进农村个人信用数据的建立和完善。

（三）限制银行对农民用于生产经营信贷的最高利率

银行的信贷利率通常与信贷风险成正比，在缺乏抵押物的情况下，信贷风险越高，银行放贷的利率也越高，然而高利率将降低农民获取信贷的积极性。当前我国欠缺抵押物又需要资金用于生产经营的农民不在少数，如果对这部分农民贷款加收高利率，非但不能保护农民的信贷机会，扶持农民致富，还可能轻易的使农民因为还不起高利息的贷款而失信。我国至少在5~10年乃至更长的时期内，应当对农村信贷给予保护性的利率政策，才能激活农村信贷，建立完善农民个人信用基础数据库。斯密指出：出于增加用于

生产的资本的考虑，法定利率最高上限不得高于“最低市场利息率”太多。在我国促进农村信用体系建设，农民欠缺可抵押担保物的一定时期内，限制银行对农民用于生产经营信贷的最高利率，既有利于保护农民的公平信贷机会，也能促进农村生产经营的发展，降低农民信贷的坏账率，扶植我国农村实体经济的成长。

（四）给予农村定量的信贷资源风险配置

农民信贷难的问题在短时间内无法根本解决，在城镇化进程中每年定量给予农民个人一定的信贷资源风险配置，将赋予农民更多的信贷机会，有利于促进农村个人信用体系的建立：第一，将项目、资金与市场相结合，允许参与项目的农民以个人信用贷款入股的信贷模式。农业银行、农村信用社等对该种模式给予一定的信贷资源风险配置，即使参与项目的农民没有可供抵押的财产，银行也提高放贷通过率，加速信贷审批流程。银行只需考察项目的合理性与预期收益，将农民的个人信贷风险转移到农村金融项目上。以政府为导向，全国统一规划、因地制宜，形成分区域的种植、畜牧、农产品加工厂等集中管理、协作发展的模式。既可以保障我国农产品的原生态与食品安全，同时增加农民在本地就业的机会，为农民提供稳定的收入，让农民成为项目参与者和投资者。赋予农民除了买卖土地之外其他的获取资金的途径，对我国部分教育水平低、无信用记录的农民给予城镇化的缓冲期，也符合我国“精准扶贫”的政策。第二，结合我国的“精准扶贫”政策，增加对农民的信贷审查方式，放宽对农村个人产权的抵押担保审批。例如，对不满足常规信贷条件的农民，兼顾评估该农民参与区域项目生产的劳动力及时间、农民土地的预期收益等因素，帮助农民获取信贷。结合国家针对农村的降准、贴息等货币政策，在每年定量的信贷资源风险配置范畴内给予农民更多的信贷机会。

给予农村信贷资源风险配置的前提包括：第一，各地区根据实际情况核算风险配置的比例，控制在银行可承受的范围内。第二，专门针对农业项目设计开发互联网招商引资平台，对部分项目以银行信贷与社会资金相结合的方式减少银行的资金压力。第三，政府对农村信贷风险配置项目给予恰当的金融、货币政策，增加银行、信用社的积极性。部分受教育水平低的农民一旦脱离土地和房产，便失去赖以生存的资源，对这部分人“釜底抽薪”式的加速城镇化只会适得其反，更可能增加社会的不稳定因素。每年给予农村定量的信贷资源风险配置，可以逐渐培养起农民的信用意识，辅助农民建立个人信用基础数据库，也能实现资源的公平配置。长远来看利大于弊。

四、我国农民平等信贷机会的微观规制

在银行信贷资源的配置格局中，至少有两个影响我国农民获取信贷机会的先天不足：

一是缺乏可用于支撑农民获取高信用额度贷款的财产或固定资产，导致银行缺乏对农民放贷的积极性；二是农村个人信用制度的不完善，导致农民贷款后的违约风险高。通过制度规范上述两种问题，可降低交易成本，提高效率。

（一）在农村普及信用卡，满足农民生活、教育的小额信贷需求

我国中西部边穷地区的农民除了对生产经营的信贷有需求外，还有个人用于生活、教育等方面的小额信贷需求。信用卡不仅能及时为农民解决小额资金困难，在农民使用信用卡的过程中还可以逐步建立完善个人信用档案。鉴于农民的工作性质不同于城镇人口有固定时间和固定收入，因此在建立农村个人信用档案的初期，不能将农民办理信用卡的条件等同于城镇人口。应结合农村产权制度，将考察个人资产和农民的预期收入相结合，通过金融政策增加农民办理信用卡的渠道，并通过立法提高农民申请信用卡并获批的几率。

信贷是社会文明、经济发展达到一定程度的衍生物，教育程度越高，对遵守信用的认知越系统，越趋向于遵守信用规则。通过立法和金融政策，增加农民获取信用卡的途径，并根据信用卡的用途赋予农民更为宽松的还款时间。尤其对农村年满 18 岁，高中、大学期间的在校学生，提供利率低、还款周期长的助学信用卡，从制度上保障新一代农民的教育机会，长远来看也势必有利于提高农民获取信贷的几率，缩短建立完善农村个人信用制度的时间。在农村普及信用卡的使用，为农民用于生活、教育的小额信贷提供便利，实质上将助推农民对信贷的理解和使用率，辅助农民养成按时还款的信用行为，用较小的成本引导农民逐步适应信用经济的便捷，利于我国个人信用制度的完善。

（二）就平等信贷机会立法，保护并满足农民的生产经营信贷需求

从银行等法人机构行为偏好的稳定性来看，银行目前对于贷款人的考量主要基于其可供抵押担保的财产权和偿还能力。我国部分边穷地区农民，尤其是没有固定资产和收入的农民，基本没有信贷的可能性。在我国确立关于平等信贷机会的立法，将农民纳入平等信贷机会的法律保护之内，将农民的预期收益、临时工作、社会兼职等纳入信贷反歧视性因素，可以在短期内扭转农业银行、农村信用社等法人机构对农民个人信贷的放贷难。如果屏蔽或者限制我国农民享有平等信贷的机会，将使得这部分人群难以参与（至少在相当长的一段时间内难以融入）到信用经济、共享经济的发展中来。通过对平等信贷机会立法可以调控信贷资源的配置，提高放贷效率，确立保障农民信贷机会的反歧视条款，改变农民在信贷资源配置中的弱势格局，进而促进我国信用经济的发展。

美国于 1974 年颁布的《平等信贷机会法案》规定：禁止基于性别或婚姻状况等理由

歧视贷款人。经修正后增加了种族、肤色、宗教、国籍、年龄等禁止歧视性的因素，只要申请人具有缔约的行为能力，就享有平等信贷机会的权利保护。该法案经过多次修正，现已编入《美国法典》第 15 卷第 41 章“消费者信贷保护”。尽管该法案的实施一开始就在美国引起了不少争议，也产生了许多贷款纠纷乃至诉讼。但该法案将信贷作为一种权利，通过立法的形式赋予不特定的贷款人，使得美国居民能够普遍拥有信贷记录和信用档案，无疑促进了美国个人信用制度的良性发展。要适应我国信用经济的发展，确立保障平等信贷机会的立法只是时间的问题。

（三）就公平信用报告立法，规范农民的个人信用档案

从农民信贷的理性行为选择来看，完善个人失信惩罚制度，并就公平信用报告立法，将降低农民信贷风险成本。一方面加大对全社会个人失信行为的惩罚力度，通过惩罚制度促使农民在做出贷款选择前更加理性、谨慎；另一方面树立起对个人信用的评价标准，促使农民贷款，并在贷款后做出按时还贷的理性行为选择。

规范个人信用的立法可以加快农民对信用体系的认知和接受度。我国农村人口比例仍不在少数，通过规范个人信用报告降低信息不对称风险，促使农民获取更多的信贷机会，同时在农村建立起信用制度和信用文化。美国于 1971 年生效的《公平信用报告法》对个人的信用行为及如何做出公平的信用报告做出了规定。该法主要从个人信息的收集、使用、公布，以及确保信息的准确性等四个方面进行规范。同时，对个人信息的数据安全和隐私保护也做出了相应规范。《公平信用报告法》的确立与不断修正完善，无疑为个人信用制度在美国的普适奠定了基础。在我国制定“公平信用报告法”，规范个人信用信息的搜集与公布细则，赋予农民更多信贷机会的同时建立完善农村个人信用基础数据库，可使农民信贷逐渐脱离政策扶持，走上良性轨道。

运用个人信用制度保障农民享有平等的信贷机会，规范农民的信用行为，不仅符合我国当前的“乡村振兴战略”，也与“精准扶贫”政策相辅相成，更有利于建立健全我国的个人信用体系，进而促进信用经济的良性运行。

五、结论

保护农民的平等信贷机会如果在短期内造成银行信贷资金损失的话，它却使边际效益增长，宏观上将增加社会总收益，足以抵偿短期内的损失有余。增加农民的信贷机会，让农民不用舍本逐末即可通过信贷获取资金用于生产经营，以让农民先富起来再自主转入城镇的方式，减少城镇化进程中可能出现的社会矛盾和农民失去土地引起的其他问题。

要建立健全个人信用制度，必须立足我国的国情，不能抛开常住人口占比约 40%以上

的农民个人信贷，否则将加剧贫富差距。通过厘清农村产权的多种模式，促使农村产权的自由流转，在一定时期内给予农村个人信贷相应的利率政策倾斜和信贷风险配置，配以日益完善的个人信用制度，能够让农民积极参与到市场经济的发展中来，让部分农民从消极坐等脱贫转换为主动致富。改善农民的可支配收入还将增加农民的受教育机会，提高农村人口素质，从根本上改善我国农村的信用文化环境。文化可以影响经济行为，赋予农民平等的信贷机会既是信用经济发展的趋势，也将辅助我国“精准扶贫”政策的实施，由此国内信用制度得以改进，综合国力可以加强。

参考文献：

1. 哈尔·R·范里安著，费方域、朱保华等译：《微观经济学：现代观点》（第9版），上海人民出版社2014年版。
2. 约翰·伊特维尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第三卷（中译本），经济科学出版社1992年版。
3. 约瑟夫·E·斯蒂格利茨、卡尔·E·沃尔什：《经济学（第4版）（上）》（中译本），中国人民大学出版社2015年版。
4. 左大培：《17—18世纪英法关于限定利率最高上限的争论》，《当代经济研究》2014年第5期。
5. Ralph J. Rohner. Equal Credit Opportunity Act. The Business Lawyer, Vol. 34, No. 3 (April 1979).
6. See Jeffrey I. Langer and Andrew T. Semmelman. Creditor List Screening Practices. Certain Implications Under the Fair Credit Reporting Act and the Equal Credit Opportunity Act, The Business Lawyer, Vol. 43, No. 3 (May 1988).
7. Andrew M. Smith and Peter Gilbert. Fair Credit Reporting Act Update – 2012. The Business Lawyer, Vol. 68, No. 2 (February 2013).
8. John Smail. The Culture of Credit in Eighteenth – Century Commerce. The English Textile Industry, Enterprise & Society, Vol. 4, No. 2 (June 2003).

责任编辑：沈家文

· 名人观察 ·

中美贸易摩擦背景下 两岸经贸合作的态势与对策

范恒山

在两岸同胞的共同努力下，两岸经贸合作数十年来持续深化发展，取得了显著成效。当前，尽管面临着外部环境的明显变化和台湾岛内政治生态改变的影响，两岸经贸合作总体上仍然保持了良好的发展势头。但纵观世界形势变化和两岸关系走势，发展的复杂性和不确定性依然存在。应正视困难、优化举措，协力推动两岸经贸关系迈上新台阶。

一、当前两岸经贸合作状况良好

在过去数十年努力的基础上，2018 年两岸经贸交流合作取得了积极成就，在一些方面呈现出新亮点，总体发展状况良好。

一是贸易合作稳中有进。据大陆海关统计，2017 年两岸贸易总额 1993.9 亿美元，占大陆贸易总额的 4.9%，同比增长 11.3%，扭转了 2015 年和 2016 年的负增长格局。其中，大陆对台出口同比增长 9.3%，大陆自台进口同比增长 11.9%。2018 年以来两岸贸易合作进一步发展，据大陆海关统计，1—10 月台商在大陆各类投资项目数量同比增长 34.7%，两岸贸易额达 1894 亿美元，同比增长 18.6%，创近 8 年来历史新高，2018 年有望突破 2000 亿美元大关。其中可能有应对贸易战抢抓机遇的因素，但根本原因还是源于两岸产业合作密切、贸易依存度高。二是合作层次进一步提升。大陆推进的供给侧结构性改革及实施的一系列重大发展战略为两岸企业合作提供了新机遇。许多台资企业结合实施乡村振兴、健康中国等战略，积极参与美丽乡村和小城镇建设，拓展文化创意、生物科技、大健康等领域。与此同时，双方的合作从以劳动密集型产业为主，更多转向高新技术产业和先进制造业，新兴经济企业明显增加。三是联合投资渐成趋势。与以往不同，许多台资企业不再局限于单打独斗、独资经营，而是联合其他台商或大陆企业投资兴业，合作做项目。2017 年，21 位台商联合投资约 10 亿元人民币，在广东珠海横琴建设台商总部大厦。一些台资企业与大陆企业合作，通过提供电机设备和配套服务，在“一带一路”

沿线国家从事燃煤电厂、联合循环电站等基础设施项目建设。据悉，多家台资企业正联合筹建台商民营银行，以为台资企业在大陆投资经营提供便利。

总体而言，经过多年的努力，两岸经贸关系基础良好，体现出较强的依存关系，纵然有各种因素干扰，但良好的态势不会出现颠覆性改变。

二、高度关注情势发展带来的新变化

当前，国外环境和台湾岛内一些因素正在发生变化，我们要认真观察，及时分析新情况、新问题，保持对两岸经贸合作走势的清醒认识和正确判断。

最重要的外部环境变化是美国对一些国家特别是对中国大陆发起的贸易战，不仅危害两国经济发展和经贸关系，影响全球经济复苏和发展，也会影响两岸经济合作走势。自 2018 年 7 月以来，美国已对中国大陆发起两轮三个回合的贸易战，加征关税数额达 2500 亿美元。目前，中美双方经谈判已达成重要共识，停止相互加征新的关税，并就如何妥善解决存在的分歧和问题提出了一系列建设性方案，但前景仍然变幻莫测。台湾当局积极推进“新南向政策”，采取各种方式阻碍台商与大陆企业开展经济贸易活动。与此同时，密切配合美国对大陆打贸易战。早前，台湾对大陆 5 项钢铁制品进行“双反”调查，9 月又派农业团组赴美国签署大豆采购意向书，还施压台联电暂缓与福建晋华合作。但 11 月台湾举行的“九合一”选举表明，他们的所作所为不得民心。目前，许多市县当选的蓝营领导人都宣布承认“九二共识”，愿与大陆开展积极交流。我们不能指望台湾当局的立场发生重要转变，但在这种情势下，其也有可能形式上对某些策略进行调整。这表明，两岸经贸合作面对的环境仍会处于不断变化之中，其发展存在复杂性和不确定性。基于当前迹象和未雨绸缪的考虑，应特别注意两岸经贸合作可能出现的三个方面变化。

一是台资企业对美国出口的变化。台资企业是大陆对美国出口的重要力量，据大陆海关统计，目前大陆对美国出口金额排名前十大的公司有 8 家是台资企业。在排名前 100 的公司中，台资企业约占 40%。这些企业出口的许多产品都在美国的征税清单中，加征关税无疑会提升出口难度。而中美贸易活动的状况也会影响两岸经贸合作和台湾经济发展。据台湾方面统计，台湾生产的产品约有 40% 出口大陆和香港，而其中约有 16% 从大陆转销美国。台湾在岛外生产比例达 55%，其中岛外生产又高度集中在大陆。据台湾《工商时报》估算，台湾对大陆出口的中间材料、零组件占 70%。据估计，大陆经济增长率下降 1 个百分点，台湾经济增长率应会下降 0.7 个百分点。二是台资企业贸易成本的变化。美国对大陆出口产品加征关税以及大陆对美国采取的反制措施，都可能增加从事对美经贸活动企业的成本，包括在大陆的台资企业。再加上这些年不断攀升的土地成本、用工成本和其他成本，将使包括台资企业在内的一些企业的成本大幅上升。这对其持续开展经贸

活动和对美国进出口贸易活动可能产生不利影响。三是台资企业投资地域方向的变化。2018 年以来，受台湾当局的干扰，台商对大陆投资有减缓之势。随着美国对中国大陆开展贸易战所导致的出口困难、成本提升等问题的出现，如果台湾当局对美国实施举措继续配合跟进，有可能导致台资企业对大陆投资的进一步放缓并出现投资地域方向的调整。

三、多管齐下促进两岸经贸合作稳定发展

面对贸易摩擦对两岸经贸合作可能产生的新变化，我们应保持战略定力，精准分析情况，有针对性地采取措施，通过两岸同胞和企业的共同努力，化解不利因素，推进两岸经贸合作稳中有进，持续向前发展。

一是优化政策举措。应着眼于贸易战中出现的突出问题，有针对性地出台政策措施，帮助企业克服困难，有效运营。例如，可以实施税收减免、适当降低社保率、运用市场方式加大资金扶助力度等措施，增强出口较多的台资企业的市场竞争力。二是改善营商环境。当前，在大陆的台资企业发展仍然面临融资难、招工难、办事难等问题，应结合落实“31 条措施”进一步健全法制、改善行政管理、完善市场秩序和社会信用体系，比照国际最高水平，进一步改善营商环境，为台资企业持续发展创造优越的条件。三是强化优势产业合作。推动大陆与台湾在集成电路、光电、精密仪器、医疗健康、工业设计、文化创意等台湾优势的领域进行合作，推动企业产业结构优化升级，不断提高国际竞争水平。四是优化投资空间格局。结合“一带一路”建设，推动台资企业到大陆中西部地区投资兴业，推动台资企业深度参与“西部大开发”“中部崛起”等区域发展战略，降低台资企业经营成本，进一步拓展发展空间。五是着力开拓内需市场。大陆内需市场广阔、潜力巨大。应结合扩大内需，支持台资企业在补短板、增动能等方面发挥积极作用。特别是鼓励台商台资企业积极融入发展现代农业、推动乡村振兴、培育新经济、拓展新型消费、促进现代制造业发展等重要领域，在更高层次上投资兴业。同时，推动和引导一部分受贸易摩擦影响较大的台资企业出口产品由外销转入国内市场，保持台商开展生产经营和实现经济效益的稳定性。六是丰富交流平台。建立信息共享平台，为推进两岸经贸合作、促进台商台资企业开展经营活动提供资讯支撑。定期举办重点产业、重点领域政策发布会，帮助台资企业全面掌握大陆各级政府发展思路和政策举措。建设两岸青年高科技产业孵化基地，推动两岸青年交流合作和相关产业科技创新。进一步发挥平潭综合实验区等功能平台作用，对涉及两岸经贸合作的难点问题进行深入探索试验。

（作者为国家发展改革委原副秘书长）

责任编辑：李蕊