“两权”抵押要把防风险摆在首位

乔金亮

深度观察

农村承包土地的经营权和农民住房财产权这“两权”，是农民最重要的两项财产权利，事关农民衣食所依和家人所居，抵押贷款又涉及金融机构风险控制，风险防范势在必然。要优先解决农民抵押的风险防控，“两权”抵押要切实尊重农民意愿，抵押贷款需由农户等农业经营主体自愿申请，确保农民成为真正的知情者和受益者。此外还要同步解决金融机构放贷的风险防控

日前，人民银行会同相关部门联合印发有关农村承包土地的经营权和农民住房财产权“两权”抵押贷款的文件。有人解读说，农民的住房和土地从此全面进入可抵押时代，甚至有机构根据全国耕地、宅基地总面积，测算出此举可激活农村100万亿元的土地价值。

“两权”抵押试点，兼具土地制度改革和金融制度创新的特点，是一项重大创新。长期以来，按照物权法、担保法的相关规定，耕地、宅基地等农村集体所有的土地使用权不得抵押。而农业发展需要中长期资金供给，由于缺乏有效抵押物，面临担保难、融资难的问题。“两权”抵押试点有效盘活了农村资源、资产，增加了农业规模化经营的中长期资金供给。

从改革全局看，农村土地改革事关9亿人的福祉，改革收益固然要看，但防范风险是首位的。“两权”是农民最重要的两项财产权利，事关农民衣食所依和家人所居，抵押贷款又涉及金融机构风险控制，风险防范势在必然。在此前国务院关于“两权”抵押试点的文件中，出现最多的字眼就是“法律”与“风险”，这决定了试点必须于法有据，讲究条件，不可一哄而上。

应当看到，现实条件下，“两权抵押”的实施面临很多难题和不确定性。若发生违约，土地资产如何处置？农民是否会因经营不善陷入失地困境？此前，各地“两权”抵押贷款业务标准不一、做法不同，缺乏完善的制度保障。在部分地区，农民将承包土地经营权流转给工商企业后，企业在农民不知情的情况下，将大片土地经营权作为贷款抵押物，出现风险，金融机构处置为难，农民合法利益难以保障，也容易影响社会稳定。

因此，要优先解决“两权”抵押的风险防控。比如，对农民来说，“两权”抵押要切实尊重农民意愿，抵押贷款需由农户等农业经营主体自愿申请，确保农民成为真正的知情者和受益者；流转土地的经营权抵押需经承包农户同意，抵押仅限于流转期内的收益，既不是全部的农村承包土地、也不是永久的土地收益；农民用于抵押的住房财产权，必须建立在合法取得的宅基地上面，必须有另外的固定住所，等等。

要同步解决金融机构放贷的风险防控。对银行来说，“两权”资产变现难是最大顾虑。对农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，受让人原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内。这就要考虑到农村宅基地使用权原则上只能本村流转的法规。在承包地方面，涉及耕地红线、农地用途管制等重大问题，“逆城市化”“下乡买地”此路仍然不通。各地要结合实际，采取利息补贴、设立风险补偿基金等方式，建立风险缓释及补偿机制。

“两权”抵押贷款试点，城乡都关注，各地改革愿望高。但农村土地制度改革复杂的法律问题和潜在风险压力，决定了试点选择的严格条件。“两权”抵押在制度设计时就有所控制，要求试点封闭运行、范围有限、区域固定。经全国人大常委会授权，允许试点地区在试点期间暂停执行相关法律条款。目前，仅分别限在农村改革试验区和现代农业示范区232个试点县和宅基地制度改革试点地区59个试点县进行，并要求抵押做到控制面积和控制期限。

“两权”抵押背后的多重权利关系与深层利益关系，就像硬币的正反两面一样相伴共生，是试点要进一步破解的难题。要在保障农户基本居住权、承包权、优先受让权和土地持续生产能力的前提下，依托各地实际，既要稳妥，也要大胆创新，探索出农民住房财产权有效处置和农村承包土地经营权有效流转的不同经验，平衡好农民合法权益与金融机构正当利益的关系。

思辨

让驾校回归市场

姜天骄

驾校本质上是为人们提供服务的市场化公司，不应该通过垄断牟取不正当利益，而是应该积极拥抱市场，深耕服务，迈向产业高端

4月1日起，标志着驾考改革的系列措施将如期落地，社会关注度较高的小汽车自学直考、自主约考、异地考试办证、放宽残疾人学车考证等改革措施正式实施，民众的选择机会更多了，获得驾驶资格再也用不着非去驾校学习不可了。

驾校改革是一件顺应民心的大好事。长期以来，驾考与驾校因为利益纠葛而捆绑在一起，形成行业垄断，衍生出服务水平差、乱收费、教练吃拿卡要等人情交易、权钱交易的腐败现象，给人民群众的切身利益造成了巨大损失。

有人担心，改革以后驾校的生意恐怕不好做了，一个原本红红火火的产业是否会陷入退出历史舞台的窘境？还有人抱着叶公好龙的心态，在改革之前摇旗呐喊，改革之后却又顾虑重重，开始担心放开驾驶员培训政策会发生交通安全隐患，催生“马路杀手”。

事实上，驾考只是检验汽车驾驶技能的一项考试，只要严格训练，教学得当，驾车时间够长等，绝大多数人都能熟练掌握相关技能。在一些国家，个人自学直考驾照也是很平常的事情，只要教学、考试环节不打折扣，自学质量是有保障的。

另外，随着私家车的日益普及，很多家庭已经拥有了汽车，这给人们自学直考提供了便利条件。况且，公安部门在放宽政策的基础上还收紧有关制度，如改革《意见》中的三个“限定”：限定训练车辆，限定随车指导人员，限定训练路线和时段，就是最大限度地规范了自学环节，降低了安全风险。

此外，改革并不会阻碍行业发展，反而会倒逼行业打破垄断格局，迫使从业人员的心态从掌控权力的优越感逐渐过渡到闯入市场竞争的紧迫感。

驾校本质上是为人们提供服务的市场化公司，不应该通过垄断牟取不正当利益，而是应该积极拥抱市场，深耕服务，迈向产业高端。新政策实施后，必然会分流出一部分学车人群，这对驾校来说将会极大缓解培训压力。学员约车可能不再需要排队，可以更灵活合理地安排时间，学车更便捷；教练员很可能从原来的一对多培训转变成一对一的培训，服务质量更优质。同时，随着驾校准入门槛的放开，“互联网＋驾校”将会开启网络学车新模式，行业发展的空间将会更大。

来论

用信息共享治“奇葩证明”

朱永华

据报道，2016年以来，至少已有十多个省份专门下发文件，提出一系列硬招实招，力求祛除“办证多”“办事难”“奇葩证明”等顽疾。

到政府部门办事，群众最头疼被工作人员索要各种无效无用的证明。“奇葩证明”乱象，不但给办事群众带来麻烦和负担，同时也降低了政府部门的工作效率，带来各项行政成本和资源的增加。某些证明实际上在相关部门的信息库里完全可以查到，即便如此，仍然会要求群众“跑腿”。

无论是简政放权，还是创造条件为群众办事提供便利，各地政府没少发过“红头文件”，从近两年的实际情况看，自上而下的简政放权已经大有成效，群众对此也感同身受。不过，在整治“奇葩证明”方面，尚需加大力度。

从十多个省份推出的硬招实招来看，这次整治“奇葩证明”行动显然有“不达目的绝不收兵”的气势，且自从一些地方因向办事群众索取“奇葩证明”被媒体曝光之后，对于“奇葩证明”的整治也已经获得广泛共识。但也有一些证明对于社会管理而言不可或缺，今后还需要在加快信息共享、提升服务意识等方面多下功夫。总之，既要保证各方面管理不因缺少必要的证明而有失规范，又要让信息多“跑路”，从而让基层群众真正从中体会到获得感。

莫让不文明“玷污”花海美景

王成成

因穿越居庸关花海而被大家熟知的北京S2和谐号火车，屡次被摄影发烧友逼停，景区暂被封闭。不少游客表示，“如果大家都文明赏花，也许不至于落到如此地步”。

人们出行要讲求安全，但游客的种种行为却背离了这个要求。随意穿行铁路，不仅将自身置于危险当中，也给行车安全带来隐患。反过来，列车因此被逼停，又会给游客出行带来不便。暂时封闭景区，有助于消除安全隐患。不过，有关方面还要想办法让有需要的人欣赏到美景，才更能体现以人为本。

具体来说，铁路部门可修补栅栏破损处，严防无关人员进入铁路。同时，加大宣传力度与监督力度，让游客意识到穿越铁路行为的危险性，对屡劝屡犯者则必须严惩。当然，也要鼓励游客到铁路线外拍照或设立专门的区域供游客拍照；火车经此路段要加强鸣笛提醒，严防游客逗留再次逼停列车。此外，游客必须增强文明意识和法律意识；村民也可自发组织志愿队，维护现场秩序。

徐 骏作(新华社发)

“抢占”

点评 清明前夕，多地民政部门部署开展大墓、豪华墓、活人墓专项整治，但有媒体在一些地方采访发现，不少豪华墓、活人墓等仍在顶风修建。一些地方重敛厚葬之风盛行，容易造成环境污染和资源浪费，助长盲目攀比、奢侈浪费等不良治丧风气。对此，要疏堵结合，加大引导和管理力度。一方面，要完善公益性骨灰楼堂和公墓建设，出台激励措施，鼓励墓属将骨灰迁入公墓或骨灰楼堂安葬、安放；另一方面，对于违法占地建豪华墓、活人墓等行为予以严厉打击，坚决拆除，并要明确乡镇、村“两委”及相关部门的职责，对于失职人员严肃追责。 （时 锋）

众声

邹琳华

社科院财经战略研究院助理研究员

房地产市场是“结构性过剩”

当前我国房地产市场区域分化明显，高库存与住房短缺同时并存，表明住房已不再是“总量供不应求”，已进入“结构性过剩”时代。对于一、二线城市，要抑制住房投资投机需求，加大普通住房土地供应，加快住房用地入市节奏，支持商改住、工改住等土地用途改变等。对于三、四线及以下城市，应多方消化住房库存，包括继续支持改善性住房需求；吸引县域和农村人口进城就业和置业；根据需要调整房地产用途结构；在不影响其他居民居住环境的前提下，支持住宅转商用或用作创业场所等。

夏学銮

北京大学社会学系教授

城市报刊亭有多重文化意义

在一些城市，承载城市文化的报刊亭已不多见了。报刊亭是一座城市的文化之窗，是提供公共文化服务的重要载体，作为一处城市风景，不应该消失在市民的视野之中。城市中的报刊亭，营造的是一种学习的氛围，培养的是全民读书的习惯，对于这些文化载体应予以扶持，进而提高城市的品位，增加城市的人文味道。特别是现代人获取信息越来越便利，阅读往往碎片化，而纸质阅读更能让人细细品味，报刊亭适应了这种需要。

孙瑞哲

中国服装协会会长

服装业发展需转变旧思维

随着消费审美的个性化和细分化，服装业将迎来新的部落经济。在互联网大潮下，服装企业急需调整传统的开店模式，向更贴合消费者、更分众的营销模式转变。通过精细化的销售，锁定有效需求，实现有效供给。服装生产制造商，要尽快摒弃制作衣服的旧有思维，向生活方式的内容供应商转变。要借助智能技术，开展个性化生产，提供有效供给，实现精准营销。服装企业要将更多的精力放在技术和质量上，把产品做精，让品牌生命力更持久。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 马洪超 祝 伟

输配电价改革需监管能力跟上

郑新业

行业

在输配电价试点过程中，应注重与监管需求相匹配的监管能力建设，在监管机构、人员编制、经费保障等方面予以统筹考虑，确保电力监管机构立场的中立性；可在具备条件的地区探索开展输配电成本激励性监管试点；有必要探索建立电网投资“准生证”制度，明确允许进入输配电成本的投资标准，将对电网投资的监审纳入监管职能

输配电价改革就是要打破现行的“独买”和“独卖”模式，对电网服务实行“成本加成”定价，目的在于建立规则明晰、价格合理、监管有力、科学透明的独立输配电价体系，让输配电价真实反映电网成本，形成主要由市场决定的电力价格。在这个过程中，要切实转变政府对能源的监管方式，探索符合实际的监管手段，建立对电网企业成本和投资监管的体制机制。具体来说，要做好以下几方面的工作。

首先，大力加强输配电监管能力建设。尽管“成本加成”的定价模式有利于增强电网企业的成本观念，但如果没有强大有效的监管，电网企业的投资、运营成本及可能产生的利益输送问题就难以解决，企业仍然容易出现过度投资和要素结构扭曲，最终影响电力成本和电力价格。因此，必须加强输配电监管能力建设，在输配电价试点过程中，应注重与监管需求相匹配的监管能力建设，在监管机构、人员编制、经费保障等方面予以统筹考虑，确保电力监管机构立场的中立性。与此同时，不妨扩充输配电监管队伍规模，优化监管机构人员结构，提高电力监管的专业化水平。

其次，开展输配电成本激励性监管试点。由于电力生产或输配企业与电力价格监管部门之间信息不对称，电力成本核算和监审面临重大挑战。从国际经验看，“成本加成”定价法下，电力企业容易产生上下游利益输送等问题。我国地区间电网建设步伐不一致，对电网投资的需求也存在差异，先在具备条件的地区探索开展输配电成本激励性监管试点切实可行。比如，规定电网输配电成本或价格每年降低固定百分点，连续降低若干年；探索实行各区域、省级电网间“对标”管理，以监管试点为标杆制定“领跑者”输配电价标准等。

再次，探索建立电网投资“准生证”制度。电网输配电价格监审属于事前监管，有效资产、准许收入、准入收益依赖于对监管期内投资、电量的预测。也就是说，未来输配电成本的高低在很大程度上取决于当前的投资决策。为此，有必要探索建立电网投资“准生证”制度，明确允许进入输配电成本的投资标准，将对电网投资的监审纳入监管职能，重点审查电网投资是否符合国家电力规划、是否具备进入输配电成本的条件，确保监审机构的独立性和专业性。

第四，建立电网非输配电资产剥离机制。在改革输配电价形成机制的过程中，电网企业输配电成本的界定标准逐渐明确，与输配电不相关的电网资产需要从电网企业剥离。为此，要完善输配电成本核算制度、严格输配电成本监审制度，减少可能发生的“利益输送”。

由于我国电力价格承担着保民生的公共职能，输配电价改革应合理安排政府的政策目标，逐步减少和妥善处理交叉补贴，确保电网投资不影响普遍服务功能的发挥。

（作者系中国人民大学国家发展与战略研究院教授）