

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2017.02.006

农村金融政策异化:问题、根源 与法制化破解方案

王煜宇,邓怡

(西南政法大学 中国农村经济法制创新研究中心,重庆市 401120)

摘要:农村金融政策异化问题是我国当前农村金融改革的突出问题。农村金融政策异化表现为农村金融政策的虚假式执行、观望式执行、象征式执行、选择式执行和替换式执行,农村金融政策异化根源于农村金融政策本身的局限性以及农村金融政策执行过程中政策制定者与政策执行者之间委托代理关系的失效。农村金融政策异化扭曲农村金融政策目标,减损农村金融政策功能,加剧农村金融抑制。农村金融法制化能够弥补农村金融政策自身的漏洞,有效对冲引致农村金融政策异化的委托代理关系失效,是破解我国农村金融政策异化问题的科学选择。

关键词:农村金融政策;政策异化;委托代理;法制化;金融改革;“三农”;中央1号文件

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)02-0045-09

农村金融问题是转型期中国经济社会发展不可逾越的关键问题。自1979年2月农业银行恢复以来,中国已经连续进行了30多年的农村金融改革,出台了18份指导农村金融改革的中央1号文件。^①然而,时至今日“农村资金依然短缺,农户融资依然困难,农村金融问题依然严峻”^[1]。农村金融改革目标与改革实效之间呈现出明显的悖离与变异,农村金融政策异化问题日益突出。农村金融政策异化扭曲农村金融政策目标,减损农村金融政策功能,加剧农村金融抑制。解决农村金融政策异化问题是持续有效推进我国农村金融改革的先决条件。

一、农村金融政策异化问题的基本内涵

我国的农村金融政策是指由中央、国务院或者国家农村金融监管机关组织制订的,以农村金融为主要内容,以“三农”发展为政策目标,以执政党、中央政府或农村金融监管机构的“红头文件”等权威形式发布的标准化规定。农村金融政策的发布与执行,是30多年来我国农村金融改革的主要方式。中央、国务院以及国家农村金融监管机关是农村金融政策的制定与发布主体,地方政府(从省级行政区划界定,主要包括各省、自治区、直辖市等)以及各金融机构(主要包括各大商业银行、政

^① 1982年中共中央开始以1号文件的方式发布三农政策性文件,连续发布了5年;2004年,发布中央1号文件的方式得以恢复,至2017年,一共发布了19份,其中18份与“农村金融”密切相关。

收稿日期:2016-11-08

作者简介:王煜宇,重庆市人文社会科学重点研究基地西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“农村金融制度创新研究”(14AZD034),项目负责人:王煜宇;国家社会科学基金青年项目“新型农村金融机构法律制度研究”(13CFX080),项目负责人:王煜宇;中国市场经济法治研究中心重大攻关项目“金融安全法律问题研究”(CMEL14ZD06),项目负责人:王煜宇;首批国家“特支(万人)计划”青年拔尖人才项目的阶段性研究成果。

策性银行、农信社等)是中国农村金融政策的主要执行主体。

中共中央是中国各项政治经济政策的最权威制定者与发布者。中央1号文件是我国治理“三农”问题的“最高”政策文件。统计分析1982—1986年,2004—2017年总共19份中央1号文件可以发现,农村金融政策在18份中央1号文件均有专条、专项甚至专章规定;系统梳理这18份关涉农村金融问题的中央1号文件可以发现,尽管对于农村金融问题的发展阶段与具体措施有着不同的认识与规定,但是对于农村金融改革服务“三农”,农村金融发展旨为“支农”的政策目标从未偏移。^①

然而,农村金融政策的执行结果却与1号文件规定的政策目标相距甚远。统计数据显示,1979年以来,农村地区的大量储蓄通过商业银行、农村信用社等途径流出农村,流入城市,流向国有部门、大型项目以及房地产等领域。如图1所示,1981—2009年之间,仅有1991—1993年农村贷款余额超过农村存款余额,其他年份农村贷款余额均低于农村存款余额。从1994年起,农村存款余额与农村贷款余额的差值逐渐扩大,2009年差值达到33194.1亿元(人民币)。如图2所示,1981—1989年,农村贷款余额与农村存款余额之间的比值均低于50%;1994—2009年,农村贷款余额与农村存款余额之间的比值也基本在80%以下,而且从1998年至2009年,农村贷款余额与农村存款余额之间的比值基本处于年年下降趋势,2009年降至48%。另外,如图3所示,农业贷款占全国各项贷款的比重自1990年达到最高位的5.87%以后不断回落,至2014年跌至较低的3.85%。

由此可见,农村地区金融资金逆向流动严重,大量农村资金通过农村金融机构等渠道净流出,“三农”资金“失血”严重,三农获得金融支持的比例不升反降。这反映出1979年以来,我国农村金融政策的执行效果悖离农村金融政策。所谓农村金融政策异化是指农村金融政策从顶层制定到具体执行的整个过程中,执行结果严重偏离、违背农村金融政策预设目标甚至转化为对立面的现象^[2-3]。农村金融政策异化是中国农村金融体制改革面临的突出重要问题。

① 1982年第1个1号文件蕴含着政策制定者积极扶持“三农”,予以资金帮助和指导的预期目标,虽然未明确提出农村金融“支农”以及农村金融改革,但为之后的农村金融政策的出台奠定了基础;1983年1号文件明确表明了发挥包括农业银行和信用社在内的农村金融机构支持“三农”发展以及发展农村合作金融的预期目标,首次提出农村金融服务“三农”的概念;1984年1号文件表达了对信用社以及农业银行优先支持农业发展的期望,明确确定了金融要支持农业、农村发展的原则;1985年中央1号文件,体现了政策制定者对信用社发挥良好“支农”功能的期盼;1986年1号文件表现了中央扶持农业、农村发展,保证农业健康发展的信贷需求得以满足的预期目标,同时也体现了中央强烈要求切实落实农村金融政策的决心;2004年1号文件多处论及农村金融政策初衷在于拓宽信贷资金支农渠道,增加农户和农村企业贷款资源,切实提高农村金融服务水平,缓解农村资金外流,其根本目的是促进“三农”稳定健康发展;2005年中央1号文件明确了农业银行等国有商业银行服务三农的信贷责任,鼓励农村发展银行发挥“支农”功能;2006年1号文件明确金融机构支持“三农”的义务和信贷比例,提出鼓励支持小额贷款组织机构设立,加快发展小额信贷业务,其根本目的在于发挥金融服务“三农”的作用;2007年1号文件明确农村金融改革的总体目标,即形成完善、系统、多元的农村金融体系,继续加大农村金融“支农”力度,增加农村信贷资金资源;2008年1号文件放宽农村金融机构准入门槛,培育多元农村金融机构,农村金融“支农”目的性更强;2009年1号文件要求发展多种形式新型农村金融组织,拓宽农村微小型金融组织融资渠道,出台涉农贷款税费优惠办法,加大发挥多元化金融机构“支农”支持力度;2009年1号文件要求发展多种形式新型农村金融组织,拓宽农村微小型金融组织融资渠道,出台涉农贷款税费优惠办法,加大发挥多元化金融机构“支农”力度;2010年中央1号文件要求银行业金融机构增加涉农信贷投放,发展服务农村的新型金融机构,旨在引导资金流向“三农”,解决农村融资难题;2011年中央1号文件以“水利”为主题,未涉及农村金融方面的内容;2012年1号文件要求涉农贷款增速高于平均增速,鼓励民间资本进入农村金融服务领域,提高涉农贷款风险容忍度,强调发挥金融服务“三农”功能;2013年1号文件首次明确优先满足农户信贷需求,支持社会资本充分流向农村金融领域,明确农村金融的首要职能是服务、支持三农发展,优先满足三农资金需求;2014年1号文件首次专章对农村金融做出详尽规定,要求创新农村金融制度,充分发挥金融组织“支农”功能,制定农村合作金融发展管理办法,分别对各类金融机构提出服务三农要求,强调切实发挥金融“支农”功能;2015年1号文件最大亮点在于提出推动农村金融立法,尝试通过建立健全法律制度发挥农村金融服务“三农”的功能,强化农村普惠金融,确保金融资源继续向“三农”倾斜;2016年1号文件提出加快构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系,发展农村普惠金融,降低融资成本,推动金融资源更多向农村倾斜,全面激活农村金融服务链条;2017年1号文件继续要求“积极推动农村金融立法”,并提出加快农村金融创新,强化激励约束机制,确保“三农”贷款投放持续增长。参见各年度中央1号文件。

1981-2009年农村存贷款余额增长趋势剪刀差
(单元: 亿元)

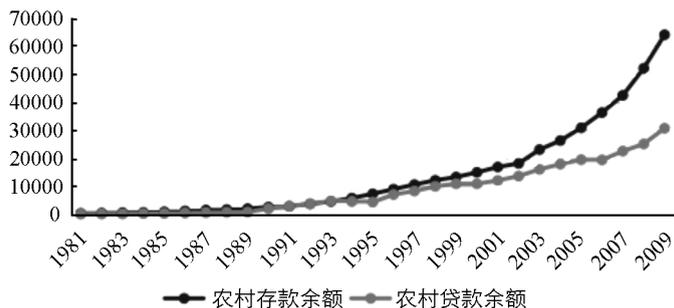


图1 1981—2009年农村存贷款余额增长趋势剪刀差(单位: 亿元)

(资料来源: 根据历年《中国金融年鉴》、《中国农村金融服务报告》整理)

农村贷款与存款之比(单位: %)

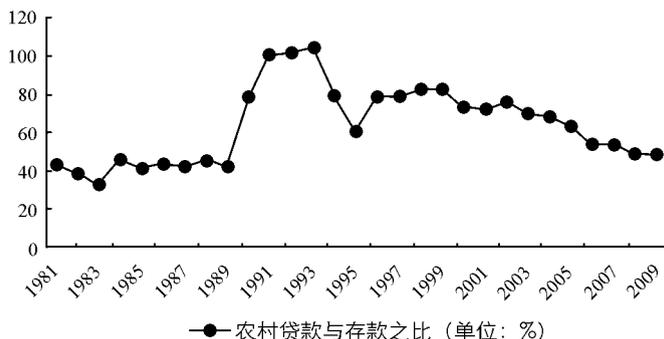


图2 1981—2009年农村贷款与存款之比表动趋势图(单位: %)

(资料来源: 根据历年《中国金融年鉴》、《中国农村金融服务报告》整理)

农业贷款占全国各项贷款的比重(单位: %)

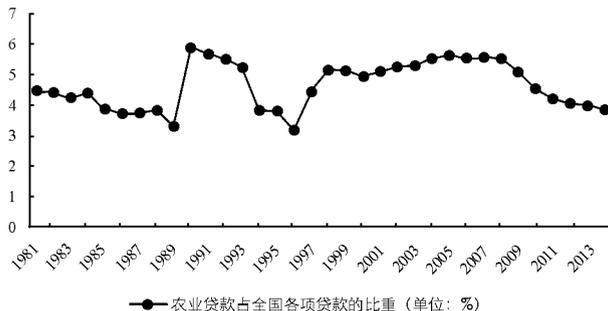


图3 1981—2014年全国金融机构农业贷款余额变动趋势图

资料来源: 根据历年《中国金融年鉴》、《中国农村金融服务报告》整理。

二、农村金融政策异化问题的具体表现

在农村金融政策的运行过程中,农村金融政策执行处于中心和中枢地位,是政策预设目标能否实现的关键所在。因此,我国农村金融政策异化主要发生在农村金融政策执行环节,农村金融政策异化主要集中于执行异化,具体表现为农村金融政策的象征性执行、选择性执行、替换式执行和观望式执行。

(一)农村金融政策的象征性执行

农村金融政策的象征性执行典型表现为“阳奉阴违”,是指在执行过程中,执行者并不采取具体措施执行农村金融政策,而是应付式地执行政策内容,执行程度基本为零。

从历年中央1号文件的执行情况可以看出,农村金融政策的象征式执行问题严重。譬如,1983

年中央 1 号文件要求政策执行者应在农村信贷和农业资金支持等方面发挥应有作用,但是据统计数据显示,1983 年农村贷款与存款之比值为 32.5%,处于历年最低水平。文件要求农村信用社坚持合作金融组织性质,但是一方面社员对于农信社没有实际控制权,另一方面大量农村存款通过农信社流出农村,农信社事实上抛弃了合作金融组织农村互助作用。再如,2004 年中央 1 号文件明确县域内各金融机构为“三农”服务的义务,但是在地方政府与金融机构组成利益联盟的格局下,大量信贷资金优先发放给国有部门、地方扶持项目以及房地产等领域,“三农”贷款难问题依旧严重。2004 年农村存款与贷款余额差值为 8 380.2 亿元,继续呈现扩大趋势;农业贷款占全国贷款余额的比重为 5.52%,占比仍然过小。此外,2007—2014 年中央 1 号文件年年要求政策执行者增加对“三农”的信贷投放,但是统计数据显示,2007—2014 年农业贷款占全各国贷款余额的比重呈连续下降趋势,从 5.56%降至 3.85%。

由此可见,农村金融政策的象征性执行使得农村金融政策束之高阁,政策执行者事实上并没有采取有效措施执行政策,服务“三农”的预设目标也没有得到实现。

(二)农村金融政策的选择性执行

农村金融政策的选择性执行典型表现为“断章取义”,是指执行者从自身利益出发,选择性地执行农村金融政策,对于本地区、本部门有利的予以执行,对于本地区、本部门不利的予以排除。

2009 年、2010 年中央 1 号文件规定对涉农贷款定向实行税收减免和费用补贴,这对于政策执行者而言是重大利好,意味着既有财政上的补贴,又有税收上的优惠,因此该条政策得到良好执行。然而,同样是 2010 年中央 1 号文件的规定,“引导更多信贷资金投向‘三农’,解决农村融资难问题;农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构都要进一步增加涉农信贷投放”等政策规定却被选择性排除,“三农”资金需求依旧难以得到有效满足。统计数据显示,2010 年农业贷款占全国贷款余额的比重仅为 4.53%,比 2009 年下降 0.55%,居于“十一五”期间最低水平;农户储蓄与农业贷款的差值达到 36 035.4 亿元,农业贷款占农户储蓄的比重仅为 39%。^①

由此可见,农村金融政策的选择性执行以执行主体的自身利益为执行行为选择的主要考虑因素,政策执行者认为有利则积极执行,不利则消极对待,置整体效益于不顾,削弱了农村金融政策的整体性和实效性,严重阻碍政策预设目标的实现。

(三)农村金融政策的替换性执行

农村金融政策的替换性执行典型表现为“上有政策,下有对策”,是指政策执行者认为农村金融政策的预设目标与自身的期望不相符,于是对政策进行部分或者全部替换,制定与农村金融政策表面一致,实际偏离、背离预设目标的“变形”执行措施,阻止中央农村金融政策预设目标的实现。

以农业银行河南分行为例,2012 年中央 1 号文件提出“增加农村信贷投入”、“强化农村信贷服务”等近十条“支农”政策。但是,处于农业大省的农业银行河南分行在安排部署 2012 年三农业务工作中,近 1 000 字文件的重点在于“以产业化龙头企业为重点,强化省市县三级行联动营销,不断巩固对华英、众品、双汇等横跨城乡的‘龙型产业’、‘龙型集团’客户的金融服务市场占有率。强化对重点医院、学校和优质房地产等客户的综合营销,提高县域对公业务竞争力。以产业集聚区为载体,完善产业集聚区‘金融服务站’功能,择优扶持优质中小企业和微小企业,促进对产业集聚区的资产业务和金融服务覆盖率‘双提升’”。^② 实质在于将“增加农村信贷投入”、“强化农村信贷服务”等近十条“支农”政策替换、变形为“垒大户”,偏离支农、支小的政策目标。由此看出,当农村金融政策预设目标与执行者期望不符时,政策执行者在制定具体执行措施时,往往进行替换、变形,以达到表面执行、实际背离的目的,完全偏离了服务“三农”的轨道。

^① 相关数据来源于历年《中国金融年鉴》和《中国农村金融服务报告》。

^② 相关信息请参阅中国农业银行三农服务网站, http://www.abchina.com/cn/RuralSvc/Information/News/201203/t20120313_785474.htm, 最后浏览日期 2016 年 3 月 31 日。

(四)农村金融政策的观望式执行

农村金融政策的观望式执行典型表现为“左顾右盼”，是指不以实现农村金融政策预设目标为目的，而是视政策制定者的态度而行事，政策制定者的态度往往成为决定政策执行效果的关键因素。如果制定者态度坚决，那么政策执行效果可能相对较好；如果制定者态度相对不坚决，那么执行者可能应付式执行，最终影响农村金融政策预设目标的实现。

1986年中央1号文件正文部分两次强调加强农村金融政策的落实；2006年中央1号文件明确县域金融机构承担支持“三农”义务以及用于支持农业和农村经济发展的比例；2007年中央1号文件明确县域内各金融机构新增存款投放当地的比例；2012年中央1号文件要求持续增加农村信贷投入，确保银行业金融机构涉农贷款增速高于全部贷款平均增速；2014年中央1号文件要求提高存贷比和涉农贷款比例，将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系；2015年中央1号文件强调农业信贷总量持续增加、涉农贷款比例不降低。分析历年中央1号文件可以发现，如果农村金融政策明确了量化指标、反复强调政策的落实或者将执行情况纳入考评体系，那么政策执行者会认为政策制定者的态度是坚决的，因此会较好地执行农村金融政策。但是，在除上述提到年份之外的其他中央1号文件，其内容更多是原则性的指导甚至类似于口号性质的呼吁，因此政策执行者基于自身利益考量，往往采取观望性执行行为，背离农村金融政策的预设目标。

三、农村金融政策异化问题的根源探索

农村金融政策的执行环节既是农村金融政策异化的主要环节也是农村金融政策异化问题的渊源。农村金融政策异化问题根源于农村金融执行关系的两个方面：其一源于农村金融政策本身的局限性，即农村金融政策执行客体方面的原因；其二源于农村金融政策执行过程委托代理关系的失效，即农村金融政策执行主体方面的原因。

(一)农村金融政策本身的局限性

以“红头文件”等形式存在的农村金融政策缺乏系统性、具体性、严密性、稳定性、可操作性和强制性，为政策执行者留下异化政策的空间。农村金融政策本身存在的缺陷与漏洞是农村金融政策异化问题产生的根本原因。

1. 农村金融政策具有不完全性，具体操作性弱

通过分析历年农村金融政策，可以发现，农村金融政策往往是指导性的规定，有些甚至更像是口号式的号召，笼统概括。根据西蒙的有限理性理论，农村金融政策的制定者只具备不完全理性，无法掌握可供选择的备选方案和举措可能带来的所有结果。因此，由有限理性的制定者制定的农村金融政策，也就必然具有不完全性，指导性的原则规定多，缺乏可操作的具体规定。而地方政府或金融机构在执行不完全的农村金融政策之前，必须进行政策的细化规定，在这一过程中，政策执行者为了谋求本地区利益或部门利益最大化，则极可能在政策的“再制定”过程中变通、虚假执行中央政策，违背政策的初衷。

由此可见，正是由于农村金融政策的不完全性、笼统性，不具备标准性规范所应有的可操作性，所以农村金融政策在实际执行中往往容易被地方政府错误理解或者别有用心地规避，导致的后果即是政策制定者蕴涵于农村金融政策中的“支农”预期目标，因政策执行者基于自身利益的刻意规避而难以实现，给农村金融政策异化留下巨大的操作空间。

2. 农村金融政策具有不确定性，缺乏稳定性和连续性

通过对比分析可以发现，历年中央1号文件在金融机构服务“三农”的义务、吸引社会资本及民间资本服务“三农”、放宽农村地区金融机构准入条件、落实农村金融税费优惠和补贴政策、放宽金融机构对涉农贷款的呆账核销条件、发展农村地区合作金融及小额贷款、推进农村金融立法等方面的规定都存在确定性较弱的问题。1982—2017年共36年间，1982—1986年、2004—2017年两个时

期每年出台一份中央1号文件,而1987—2003年期间中央1号文件处于“断流”期,连续缺位^①17年,可见农村金融政策事实上存在整体不稳定的现状,容易受到外部环境因素的干扰,缺乏稳定性。此外,无论是对相邻两年的农村金融政策进行的比较,还是对历年农村金融政策进行系统梳理,都可以发现,我国农村金融政策具有极强的不确定性和易变性,政策自我否定和反复的情况极为常见。^①长此以往,政策执行者往往被置于无法预期的状态,执行意愿降低,政策执行效果削弱,农村金融政策异化程度加剧。

3. 农村金融政策的强制性弱,责任性规定缺失

农村金融政策强制性弱,缺乏针对地方政府不执行或执行不力导致的政策预期目标无法实现的责任性规定,这是农村金融政策异化问题的另一大原因。

责任的第一功能是制裁。从农村金融政策异化的视角出发,责任应当是对执行者的农村金融政策异化行为的一种制裁。责任的第二功能应当是预防,也即通过制裁等一系列不利后果的承担,教育、引导、威慑责任人(即农村金融政策异化的行为人),促使其理性选择执行行为,忠实于政策制定者的意图。然而,正是因为农村金融政策缺乏责任性规定,责任的制裁功能与预防功能无法发挥,故而导致农村金融政策异化问题愈演愈烈。纵观1982—1986年和2004—2017年的中央1号文件,几乎没有一年的中央1号文件对农村金融政策不执行或执行不力所导致决策层“支农”预期目标未能实现做出责任规定。历年中央1号文件中不乏“必须”、“要”、“应当”、“可以”等约束性字眼,这实际上是对农村金融政策执行的一种约束,但因为缺乏相配套的具体的责任制度设计,导致农村金融政策异化问题不断加重。如果把有效执行农村金融政策并实现政策制定者设定的预期目标当作第一性的义务,那么责任性规定就是对农村金融政策异化行为的第二性义务约束。正是缺乏对政策异化的第二性义务的明确、系统的规定,才会导致农村金融政策异化问题的产生并且愈发严重而且长期无法完善解决。实际上,政策决策层早已经认识到农村金融政策异化问题的存在,并在政策中提出严格落实执行政策的要求,例如:1986年1月1日,中共中央、国务院印发《关于1986年农村工作的部署》(即第5个1号文件)两次提到“落实政策”,第一次是在总体要求中提到,“落实政策,深入改革”;第二次是在正文中提到,“中央去年一号文件对信用社规定的各项政策和国务院有关信用社体制改革的各项规定,应逐项落实”。但是,由于政策制定者针对农村金融政策异化问题而提出的责任性要求十分虚化空洞,没有实质性的责任内容,因而强制力与约束力不强,落实效果差。

总而言之,农村金融政策天然具有的不完全性、缺乏具体操作性,不确定性、缺乏稳定性与连续性以及弱强制性、缺乏责任性规定等特性,是导致农村金融政策异化问题产生的内在根本因素。彻底破解农村金融政策异化问题,还需从农村金融政策自身入手进行变革^[4]。

(二)农村金融政策执行中委托—代理关系的失效

委托代理关系是指根据被代理人的委托授权而产生的代理关系。在委托代理关系中,被代理人又称为委托代理人,代理人又称为被委托人。委托代理关系的产生基于一定的基础法律关系,由委托人授予被委托人代理权,被委托人代理处理委托人的事务。将委托代理关系理论模型引入农村金融政策的执行过程,可以将政策制定者看作委托人,把政策执行者看作被委托人。政策制定者基于与政策执行者之间的上下级关系,授予政策执行者具体执行农村金融政策的权力,由政策执行者代理政策制定者具体执行农村金融政策。理论上,在政策执行过程中,政策执行者必须基于政策

^① 农村合作金融的政策调整为例,我国农村信用社政策在形式上表现为以政策为依据的主管金融机构(农业银行)、国务院、人民银行所通过和颁布的《规定》、《办法》以及相关《文件》;在内容上表现为对农村信用社的产权、性质、业务范围的不不断反复调整。在这样的制度供给之下,农村信用社发展历经了1979年划归农业银行领导走上官办道路→1984年要求恢复合作性质“自主经营、自负盈亏”→1986年划归人民银行统一管理→1996年与农业银行正式脱钩、恢复合作性质→2003年肯定信用社可以采取合作制、股份制、股份合作制等多种产权改革模式→2006年明确商业化市场化改革方向的不不断反复。农村信用社“被折腾”的后果直接表现为:自愿、民主、互助互利等合作原则消失殆尽,合作制名存实亡,农信社已演变为实质上的商业性金融机构。参见王煜宇:《农村金融法制化:国际经验与启示》,《农业经济问题》2011年第8期,第108页。

制定者的利益行事,必须以实现政策的预设目标作为执行的最终目的。但是在实践中,作为被委托人的政策执行者并非完全忠实于作为委托人的政策制定者。政策执行者往往为了自身的利益,如地区利益、部门利益等,偏离、背离政策服务“三农”的预设目标,导致农村金融政策执行中政策制定者与政策执行者之间的委托代理关系的失效。农村金融政策执行过程中的政策制定者与执行者之间的委托代理关系的失效,是农村金融政策异化问题的直接原因。具体而言,可以从中央政府与地方政府以及中央政府与金融机构之间的委托代理关系两个方面展开分析。

1. 中央政府与地方政府间委托代理关系的失效

在委托代理结构之下,地方政府本应完全忠实于中央政府的农村金融政策预期目标,履行被委托人实现委托人利益的义务。但是,在农村金融政策实践中,地方政府往往为了自身利益而异化政策,偏离、背离政策预设目标,不履行被委托人义务,中央政府与地方政府委托代理关系事实上处于失效状态。1994年分税制的实行,标志着地方政府作为一个相对独立的利益主体而存在。按照公共选择理论的观点,地方政府本身也是具有有限理性的“经济人”,其往往从本地区、本部门利益出发,追求自身利益最大化。当中央制定的农村金融政策的预设目标与地方政府目标一致时,地方政府会积极执行农村金融政策;当二者目标不一致,严格执行农村金融政策会损害地方政府自身的利益时,地方政府便会通过“象征性执行”、“选择性执行”、“替换性执行”、“观望式执行”等方式异化执行农村金融政策。

2. 中央政府与金融机构间委托代理关系的失效

农村金融政策的执行者,除了地方政府,还包括金融机构。按照现行金融运行体制,在农村金融政策执行过程中,中央政府与金融机构的关系也可以视为委托代理关系。中央政府制定旨在服务“三农”的农村金融政策,委托金融机构具体执行,由金融机构具体落实政策,实现金融服务“三农”的预期目标。其中,中央政府是委托人,金融机构是被委托人。从应然层面,作为被委托人的金融机构应当切实落实委托人制定的政策,以实现中央政府制定农村金融政策的意图为己任。但是,在具体执行农村金融政策实践中,金融机构往往出于自身利益考虑,为了维护部门利益而异化农村金融政策,致使中央政府预期目标落空,农村金融政策异化。

在“三农”领域,金融机构是不容忽视的利益群体,“三农”的发展离不开金融机构强有力的资金支持,“三农”发展的最大瓶颈在于资金供给的不足。农业天然风险大、农民收入不稳定及风险承担能力弱、农村融资担保机制不完善等特性,决定了涉农贷款具有风险大、周期长、收益率低的特征。而金融机构为了追求自身利益最大化,降低信贷风险,提高信贷收益,往往自发选择偏离“三农”。不仅如此,各级金融机构为了最大化自身利益,还会利用自己的金融信息优势千方百计制造中央政府与其之间信息不对称的情形。当农村金融政策预设目标与金融机构自身利益不一致时,作为独立利益群体的金融机构往往会滥用信息提供者的优势地位,向中央政府隐瞒获得的农村金融信息或者制造虚假的农村金融信息,虚与委蛇,并通过“象征性执行”、“选择性执行”、“替换性执行”、“观望式执行”等方式以实现自身利益最大化。

四、农村金融政策异化问题的破解:农村金融法制化

所谓农村金融法制化,是指通过系统立法,将处于现代农村经济核心的各种金融主体、金融活动及其相互关系纳入正式法律制度的调整范畴,以法律技术理性、结构理性和程序理性克服政府主导的政策运作模式的局限,促进金融服务“三农”。就农村金融法制化与农村金融法律制度的关系而言,农村金融法制化是动态的过程,是构建农村金融法律制度的必经过程;而农村金融法律制度是静态的结果,是农村金融法制化的必然产物。

(一)农村金融法律制度对农村金融政策漏洞的弥补

上文已经阐述农村金融政策自身具有的局限性,即缺乏系统性、具体性、严密性、稳定性、可操

作性和强制性等特性,为政策执行者留下异化政策的空间。正是由于农村金融政策本身存在的缺陷与漏洞,导致农村金融政策异化严重。相较于农村金融政策,农村金融法律制度具有完全性、可操作性、明确性、稳定性、连续性、强制性、约束性、系统性、整体性等优质特性。农村金融法制化能够有效弥补农村金融政策自身的漏洞,解决农村金融政策异化问题。

1. 农村金融法律制度具有完全性、可操作性和实用性

农村金融政策的不完全性及具体操作性弱,是产生农村金融政策异化的内在因素之一。与农村金融政策不同,农村金融法律制度具有完整的结构和严密的逻辑,既有基础性的法律概念和技术性规定,又有指导性的原则规定,还有具体性的操作规则,具有完全性和可操作性和实用性,可以在很大程度上减少执行中的“再制定”,克服执行者在细化既有规定的过程中为了自身利益而变通执行及虚假执行的弊端,进而降低异化的可能。农村金融法制化的完全性、可操作性和实用性正好可以弥补农村金融政策的局限,从而大大增加执行者刻意规避法律制度的难度,降低法律制度被误解的可能性,缩小乃至消除农村金融中的异化空间,从而促进农村金融政策异化问题的解决。

2. 农村金融法律制度具有明确性、稳定性、连续性

相较于农村金融政策,农村金融法律制度无论在结构上还是内容上,都具有政策规定所不具备的明确性;农村金融法律制度具有稳定性,不会一直处于变化不定、难以预期的状态,只有在不适应时才进行统一修订;农村金融法律制度具有连续性,一旦制定颁布则不会随意变更、频繁变动,对外部因素的影响具有较强的抗性。总体而言,农村金融法律制度体系是一个具有明确性、稳定性、连续性的体系,农村金融法制化能够避免执行者因政策不明确、不稳定、不连续的弊端而处于无法预期的状态、不愿真正执行落实以及弱化执行效果的不良后果,消除农村金融政策缺陷对农村金融组织的负面影响,提高执行者的积极性以及执行过程的可操作性,从而有助于解决农村金融政策异化问题。

3. 农村金融法律制度具有强制性、约束性

农村金融政策强制性及约束力弱,责任设计缺乏,是导致农村金融政策异化的又一重要原因。相反,农村金融法律制度是由国家强制力保障实施,以国家强制力为后盾,由国家强制力保证其作用的发挥,由国家违反法律制度的行为实行限制或制裁,具有很强的强力性和约束性。此外,法律制度的责任规定明确详细,责任条款操作性强,能够充分发挥法律责任的制裁、预防等功能。农村金融法制化能够通过国家强制力对违反法律制度规定的行为施以强制措施,强制其承担法律责任,通过法律责任的承担对违反者进行惩罚,教育、引导、威慑责任人以及其他农村金融主体,以此保障农村金融法律制度目标的实现。由此可见,农村金融法制化所带来的国家强制性能够在很大程度上破解农村金融政策的严重异化,促使执行者理性选择执行行为,忠实于制定者的预期目标,从而加速形成农村金融服务“三农”发展的局面。

4. 农村金融法律制度具有系统性、整体性

系统是由各组成部分相互依赖、共同构成的一个整体,整体的性质和功能优于部分。农村金融法律制度体系主要包括农村金融组织法律制度、农村金融市场法律制度、农村金融服务法律制度以及农村金融监管法律制度等^[5]。农村金融法律制度体系具有系统性以及整体性,整体表现出优于各个组成要素的功能,各个具体法律制度相互配合、相互作用,共同支撑农村金融法律制度体系的整体功能。农村金融法制化的系统性和整体性优势是农村金融政策所不具备的,有利于破除农村金融政策条块切割、分散凌乱的缺陷,克服以往政策模式下的局部执行的局限,从系统、整体层面上执行农村金融相关规定,进而促进农村金融政策异化问题的解决。

(二)农村金融法律制度对委托代理关系失效的对冲

在现行体制下,农村金融政策的执行以及预设目标的实现过度依赖于中央政府与地方政府、金融机构之间的委托代理结构。亦即,这种政策制定者与执行者之间的委托代理结构是农村金融政策得以执行的必要条件。在这种运作模式下,如果中央政府与地方政府、金融机构之间的委托代理

关系失效,那么农村金融政策预设目标就无法实现,农村金融政策异化问题也就伴随产生。

正是因为意识到农村金融政策执行过度依赖委托代理结构的弊端,所以需要寻找一条新的路径,这条路径自身是相对较优的、科学的,既能在应然层面设定金融服务“三农”的根本目的,确保通过新路径制定的规范性文件是科学的;在实践上,其具体的执行以及目的的实现又无须依赖于类似农村金融政策执行中的委托代理结构,而是通过另一种更加系统、高效的执行方式以及完善的责任机制,以此保障通过新路径制定的规范性文件的良好执行以及服务“三农”根本目的的实现^[6]。

正如上文所述,与农村金融政策不同,农村金融法律制度具有完全性、可操作性、稳定性、强制性、系统性等诸多优势,体现了法律制度自身的科学性。农村金融法律制度由最高权力机关及其常设机关——全国人大及其常委会制定的,在我国现行立法体制下属于狭义上的法律,在效力层级上仅次于宪法而高于法规;在基本性质上,农村金融法律制度具有国家意志性和国家强制性,并由此具有普遍适用性和特殊权威性;在法律主体上,农村金融法律制度至少应当包括农村金融市场主体、监管主体等,具体包括农村金融机构、农民及农村企业等融资者和农村金融监管部门等等;在内容上,农村金融法律制度应当是以农村金融各法律主体的权利与义务、职权与职责为主要内容。农村金融法律制度本身是一个科学的、完善的系统,各个组成要素共同构成完整的、系统的农村金融法律制度体系,为法律制度的执行以及立法目的的实现奠定的前提基础。

另一方面,农村金融法律制度的执行及目的的实现并不依赖于政策执行过程中的委托代理结构。法律制度的良好执行以及立法目的的实现主要依赖于权利、职权、义务、职责的享有与行使以及承担与履行。现代法律制度主要是通过明确规定各法律主体之间享有的权利和职权以及承担的义务和职责,以此影响法律主体的行为动机,指引法律主体的行为方式,规范法律主体的行为过程,进而实现蕴涵于法律制度深处的立法目的。由此可见,农村金融法制化摒弃了农村金融政策执行所依赖的不完善的委托代理结构,引入一种新的运作模式:权利(职权)—义务(职责)结构;农村金融法律制度的良好执行以及立法目的的实现依赖于法律制度中各农村金融法律主体的权利、义务、职权及职责的明确规定,依赖于农村金融法律主体对权利和职权的行使以及对义务和职责的履行。因此,可以说,权利(职权)—义务(职责)结构是实现农村金融法律制度的基本运作模式。

综上所述,农村金融政策异化问题是我国当前农村金融改革的突出问题。解决农村金融异化问题必须持续推进农村金融法制化。农村金融法制化能够弥补农村金融政策自身的漏洞,有效对冲引致农村金融政策异化的委托代理失效。2015年中央1号文件“积极推进农村金融立法”的战略部署,既是对我国历经30多年尚未破题的农村金融改革的经验总结,也为我们明确了农村金融改革的未来方向。在现阶段,尤其需要立足长远、冷静谋划,认真总结我国农村金融政策异化问题,虚心借鉴别国有益经验。在立法中,努力做到程序科学、目的明确、一以贯之、循序渐进、制度协调、形式理性,积极完成全国人大“农村金融科学立法”的工作安排,早日建成符合中国国情的,效益突出、效果显著的农村金融法律体系。

参考文献:

- [1] 王煜宇. 农村金融法制化:国际经验与启示[J]. 农业经济问题,2011(8):102-109.
- [2] 蔡定剑等. 从政策社会到法治社会——兼论政策对法制建设的消极影响[J]. 中外法学,1999(2):7-12.
- [3] 黄建钢,骆勋新. 公共政策学[M]. 北京:北京大学出版社,2011:250.
- [4] 张杰. 中国农村金融制度:结构、变迁与政策[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:78.
- [5] 王煜宇. 农村金融法律制度改革与创新:基于法经济学的分析范式[M]. 北京:法律出版社,2012:269.
- [6] 高晋康. 民间金融法制化的界限与路径选择[J]. 中国法学,2008(4):34-42.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>