

# 优化农村金融生态的法治路径

张绍鸿 (中共安徽省委党校法学部, 安徽合肥 230022)

**摘要** 通过对农业金融生态系统输入、运行、输出流向中的问题分析,展示了农村金融生态系统脆弱性表现及其背后的深层根源。在此基础上,分别着眼于农村金融生态的系统性、适应性和动态性,从法律政策规范的供给结构、内在品质和前瞻把握3个方面提出了优化农村金融生态的法治路径。

**关键词** 农村金融生态;法治;效率;优化

**中图分类号** S-9;D922.28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)26-0047-03

## Legal Way to Optimize Rural Financial Ecology

ZHANG Shao-hong (Law Department of CPC Anhui Provincial Committee Party School, Hefei, Anhui 230022)

**Abstract** Through the analysis of the problems in the input, operation and output flow of agricultural financial ecosystem, the vulnerability of the rural financial ecosystem and its deep roots are displayed. On the basis of this, viewing from systematicness, adaptability and dynamic property of rural financial ecology, it puts forward the legal way to optimize the rural financial ecology from three aspects: supply structure, internal quality and forward-looking grasp of legal policies and regulations.

**Key words** Rural financial ecology; Legal; Efficiency; Optimize

金融是经济的血脉,农村的发展离不开金融支持。随着社会主义市场经济改革的推进,国家对农村金融发展的战略推进决心越来越大,步伐越来越快,对农村金融发展的制度供给逐渐增多,但是驱动农村经济发展的农村金融效率并未得到有效提升,抑制农村金融效率提升的障碍因素仍然存在。转变农村金融发展理念,调整优化农村金融制度供给结构,强化相关制度的均衡配置,优化农村金融生态环境,提升农村金融生态系统的适应性,是消除农村金融效率提升障碍,促进农村金融繁荣,打破农村发展瓶颈的有效途径。笔者阐述了农村金融生态系统的内涵,从输入、运行、输出流向3个阶段分析了农村金融生态系统的脆弱性表现及其背后深层根源,提出了优化农村金融生态的法治路径。

## 1 农村金融生态系统的内涵

在我国,金融生态借用仿生学的概念,发端于周小川2004年的演讲。后经专家学者的进一步诠释,金融生态的脉络框架逐步显现,其理论羽翼逐步丰满,内涵愈加丰富。“金融生态是指各种金融组织(或主体)主体为了生存和发展,与其金融环境(或称外部环境)之间及内部金融组织之间在长期的密切联系和相互作用过程中,通过分工、合作所形成的具有一定结构特征,执行一定功能作用的动态平衡系统”<sup>[1]</sup>。这一概念为金融决策者理解金融系统的运行及其同外部社会环境之间的相互作用、相互影响而形成的彼此依赖的动态关系,赋予了崭新视角。当借用生态学理论工具来研究我国金融系统,视金融为带有生态学特征的有生命力的组织活动时,就会发现,我国金融实践中的诸多问题与人们未能发现金融具有生态特征的组织活动有关,与人为破坏了金融的内在机理和有机结构有关。极具理论解释力的金融生态概念,自诞生伊始即获取了扩张性的理论生命力。它为人们观察分析当下我国难解的农村金融问题提供了最佳的透视工具。

“农村金融生态系统,是农村经济发展提供资金融通及其他金融服务的各类金融主体为了生存和发展,与农村经济、金融发展相关联的所有因素及其他机构之间的密切联系和相互作用过程中形成的一种动态、均衡的系统”<sup>[2]</sup>。

## 2 农村金融生态系统的脆弱性分析

**2.1 农村金融生态系统脆弱性的表现** 如果把农村金融生态系统视为由输入、运行、输出3个方面形成的完整链条,那么农村金融生态系统脆弱性可从这3个阶段完全显露出来。

**2.1.1 输入端的制度供给失衡。**首先,从农村金融制度供给的领域看,倚重正规金融(银行、信用合作社等金融机构)制度供给,轻视非正规金融(银行、信用合作社等金融机构以外的惠及民间的金融组织体或个人)制度供给。现行的以《商业银行法》《保险法》《证券法》为主体、以国务院行政法规及部门规章、地方性法规为补充的金融法律法规体系,几乎完全是正规金融的制度供给。

其次,从制度供给的结构来看,正规金融的制度供给多是规范促进性的民商经济法律,非正规金融的制度供给多是刑事惩戒或行政取缔规定。如《刑法》第174条第1、3款,第175条第1、2款,第176条,第179条规定的擅自设金融机构罪,高利转贷罪,非法吸收公众存款,擅自发行股票、公司、企业债券罪,以及《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》均是着眼于非正规金融的。

再次,从供给的制度本身看,框架性制度供给居多,操作性制度供给不足。这与科层制官僚体制及其决策体系设置十分相关。

最后,从制度供给环节看,相比实践需要来说,准入性制度供给多,事中监管制度供给不足。这与重审批、轻监管的金融管理理念有关。

**2.1.2 运行中制度执行的貌合神离。**首先,国家农村金融政策经不起正规金融(这里仅指正规金融中的商业性金融)的内部业绩考核机制的博弈。各大商业银行实行一级法人制度,遍布农村的金融网点都实行一级法人统一的业绩考核

**基金项目** 国家社会科学基金项目(14BFX090)。

**作者简介** 张绍鸿(1970-),男,安徽舒城人,副教授,博士后,从事经济法研究。

**收稿日期** 2016-08-15

指标。实行法人治理的商业银行,其业绩考核指标设置均以实现盈利最大化为指引。实行一级法人管理的银行战略就将农村吸取的大量储蓄款用到最能产生效益的城市中的项目,而真正用于“三农”的资金并不多。

其次,国家涉农贷款比例的规定(包含激励机制的规定)在实际执行中貌合神离,表面上的统计数据很难体现实际情况。一方面,银行或信用合作社提供涉农贷款时,往往利用其优势地位让借款方接受低于账面涉农贷款额的贷款(由借款人签字的账面贷款额上报数据,实际结算按实付贷款额为准);另一方面,银行或信用合作社提供涉农贷款很多用在农民(常年居住城市,户籍仍在农村)在城市所办的实业中。

**2.1.3 输出端的农村金融低效图景。**首先,正规金融廉价地吸走了大量农村资金。广大农民大量的储蓄低效益的存入金融机构,通过正规金融输送到最能发挥效益的城市地区或工业项目中,“三农”发展可用的资金越来越少。其次,农村金融实践状况与政府放松对非正规金融控制的初衷背道而驰。政府放松对非正规金融控制,其初衷是想让非正规金融惠及正规金融顾及不到或不愿顾及的小微企业或农户。而非正规金融的高风险和高成本决定了其高盈利的强烈内在驱动,也决定了其贷款会远离弱质的小微企业或农户。非正规金融有的通过合法的形式掩盖非法的目的来盈利。例如担保公司、典当行、小贷公司等非正规金融通过非公开渠道私下高息揽储,大量农村资金输往高效益的城市地区。重审批轻监管的金融管理理念使得对非正规金融的机构监管形同虚设。正规金融还有形式上的涉农贷款比例约束,非正规金融则毫无此限制。以安徽省为例,非正规金融或通过户口所在地农村高息揽储,再将资金贷给在外打工的同乡所办的实业中;或干脆充当外省企业来安徽吸纳民间融资的代理人,到家乡农村高息揽储。非正规金融的诸多形式均将吸取的大量农村资金输往城市的高效益项目。与输往城市或外地的资金相比,非正规金融真正贷给当地“三农”的资金要少得多。

再次,非正规金融用于城市或外地项目的资金风险却由大量资金出借者农民承担。一旦国家经济政策有变或调整,或是经济形势不好,发生资金链断裂,资金落空的风险只会由击鼓传花中接花者的广大农民承担,这只会造成新一轮的农民贫困。

最后,从银行或信用社低价贷入再高价贷出的非正规金融从业者,会将带出资金的高风险传递给原初贷出行,从而带来农村地区银行或信用社大量的呆坏账风险。

**2.2 农村金融生态系统脆弱性的现实根源** 农村金融政策运行的结果,并不完全是政策本身作用所致,而是与外在环境与内在结构交互作用的结果。这是农村金融生态的本意所在。当农村金融政策的外在环境或内在结构中的某一因子呈现支配性力量时,农村金融政策运行就会出现严重偏离。当制定农业金融政策只关注政策本身而忽视相关情境因素时,即便没有支配性力量的自然干预,农村金融政策运行也会同样呈现偏差。当下农村金融生态系统脆弱性的根

源主要体现在3个方面。

**2.2.1 外在环境缺陷:城乡二元体制。**新中国成立后不久,我国就呈现出人为的城乡二元分割体制,当时农村为城市的工业化打下了基础。改革开放后,农村支持城市惯性仍然延续,农业为我国工业化快速发展做出了重要贡献。随着工业的腾飞,城乡差距越来越大,“三农”问题越来越突出,改革城乡二元体制、加快农村地区发展的呼声越来越高,中央明显加大了城乡二元体制改革的步伐,国家区域发展战略呈现出“城市支持农村、工业反哺农业”的政策逆转。尽管如此,城乡二元体制仍牢牢钳制着广大农民,“三农”问题仍是我国发展中的顽症,因为农业的弱质性无法消除,农村教育的落后性、农民群体的分散性一时难以改变,加之在区位的可用性、交通便捷性等方面,农村无法与城市相比。另外基于社会管理和社会稳定考虑及意识形态的胶着,农村户籍制度和农村土地制度都难以有根本性的变革,亦即城乡自然的差距和制度的分割仍将在较长时期内存在。尽管中央连续13年发布以“三农”为主题的中央一号文件,逐年对农村金融进行了方向性的引导、布局和创新,但是无论在制度制定层面,还是在制度操作层面,城乡二元体制都是难以跨越的现实因素。适合工商文明的正规金融制度供给因其国际共通性的规则而有现成的模式可供参考,而适合农耕文明的非正规金融制度供给只能是从农村本土中生长出来才能真正发挥出制度自身的作用,而国家对差异化、多样性、动态化的广大农村不可能有个很好的把握,因而非正规金融制度供给不足不可避免。另外,无论将农村金融制度设置成怎样有益于“三农”,逐利性的资本总会遵从市场经济规律的,其从低效益向高效益流向的路径是不会改变的,亦即从弱质的农业向强劲的工商业流向的路径是不变的。所以城市吸走了大量农村资金,更多是处于支配性的外在环境——城乡二元结构所致。

**2.2.2 内在结构缺陷:金融监管架构的失衡。**对于正规金融的监管,一方面,国际上共通性的规则提供了可资遵循的范式,另一方面,正规金融监管更多表现为机构的监管。而非正规金融监管,一是无国际上共通性规则,二是更多表现为行为的监管。机构是固定的,而行为是分散的、流动的,因此,非正规金融监管比正规金融监管要复杂得多。相对于有限的决策智力资源来说,国家会把有限的资源用在相对容易解决的事物——正规金融监管上,这样就呈现出正规金融与非正规金融监管架构的失衡,从而形成市场主体的监管套利。正规金融的资金流向非正规金融,或者正规金融体制内的职员私下从事非正规金融,甚至地方政府、事业单位及其工作人员也陷入其中。一旦正规金融体制内的人员或地方政府介入非正规金融,此类非正规金融在老百姓中的可信度和吸引力将大大提升,突破合法形式边界的事也更容易做成。而一旦资金链断裂,有政府身份或关系的人总能抽身而出,绝大部分风险转嫁到众多的农村借款人头上。

**2.2.3 决策思维缺陷:人类认识偏见的执着。**农村金融政策决策者或制度制定者,往往会过多关注政策或制度本身而忽视相关情境因素,这是人类常见的心理偏见使然。即“当

我们作为行动者时,环境会支配我们的注意;而当我们观察别人的行为时,那个人就是我们的注意中心,环境变得相对模糊,环境相对是不可见的”<sup>[3]</sup>,这时人们通常会轻视环境的作用,而集中考虑行动者内在的动力。但是这种倚重特质归因、忽视情境性归因的思维会给农业金融监管决策一个不当引导,即法律政策将过多的权重放在非正规金融的违法制裁上,而对消除非正规金融违法的情境诱因或情境因素不加考虑,对非正规金融设置诸多刑法条款就是一例。由于缺乏规范、引导、促进非正规金融发展的相关配套制度,非正规金融很难走上健康发展的轨道。

### 3 优化农村金融生态的法治路径

**3.1 着眼于农村金融生态的系统性,优化法律政策规范供给结构** 农村金融生态系统的均衡协调,是农村金融生态系统良性运转的先决条件。优化法律政策规范供给结构,是把好农村金融生态系统输入关的重要一环。从农村金融与其外部环境交互作用的角度看,要加强农村金融法律政策与财政支农、农村土地确权、农业产业促进、农民组织化推进、农村环境治理等法律政策的统筹协调、协作配合,最大限度地发挥好法律政策规范调整的协同效应。从农村金融的内部结构看,首先,基于正规金融与非正规金融法律政策规范供给的畸轻畸重状况,立法资源应向非正规金融倾斜,立法的深度和广度要能真正发挥非正规金融的市场功能,让非正规金融真正承担起对正规金融的补充功能,从而真正实现国家放松非正规金融的初衷。其次,基于我国金融管理重审批轻监管的现状,立法资源应向农村金融监管领域倾斜,加强金融信息公开和披露的立法配置。

**3.2 着眼于农村金融生态的适应性,提升法律政策规范的内在品质** 灵活弹性的农村金融生态系统是农村金融生态

适应性的表征,而具有有效调整社会经济关系内在品质的法律政策规范是灵活弹性的农村金融生态系统的必要组分。为实现农村金融法律政策规范对社会经济关系的有效调整,要从以下3个方面着手:第一,农村金融立法的重心要从框架性立法适当转向操作性立法,并加强公众参与立法,而且要推进和鼓励农村金融的地方性立法;第二,非正规金融要从现行的刑事立法转向民商经济立法,在以个人为本位的民商立法和以社会为本位的经济立法中,要加大经济立法的分量,因为非正规金融更多涉及的是社会公共利益;第三,金融监管立法要适当从金融机构监管转向金融行为监管,以适应非正规金融市场开放的需要。

**3.3 着眼于农村金融生态的动态性,强化法律政策规范的前瞻把握** 农村金融生态系统是个动态的过程,法律规范稳定性的特征决定其一旦制定出来难免会呈现滞后性的倾向。因此,农村金融立法必须要有很好的前瞻把握。要在将我国纳入世界金融体系图景中、在新一轮国际投资贸易组合中、在实现我国两个百年目标追求中来把握我国金融发展趋势,并在此基础上广泛吸纳民意,最终制定出具有前瞻性的农村金融法律规范。除了战略层面在把握发展趋势中进行科学立法之外,在战术层面要积极以立法引导金融机构从贷款盈利单一目标追求转向贷款盈利与客户(农民)诚信培育二元目标追求,因为诚信培育的回报是最经久的、最丰厚的,以此定位的法律政策是最具前瞻性的。

### 参考文献

- [1] 徐诺金.论我国的金融生态问题[J].金融研究,2005(2):35.
- [2] 吴韡.农村金融生态环境的评估及优化:以湖北省为例[J].农业经济问题,2013(9):51.
- [3] 戴维·迈尔斯.社会心理学[M].北京:人民邮电出版社,2016:35.

(上接第46页)

性香气物质含量增加,而碱性成分含量有所减少<sup>[11]</sup>。在未醇化烤烟化学成分与感官质量的相关性研究中,有研究表明两糖差与香气质、香气量、余味、杂气、刺激性呈极显著正相关<sup>[8]</sup>。K、Cl与感官质量相关性显著<sup>[8,12-13]</sup>,烟气浓度与烟碱呈极显著正相关,与总糖、还原糖、糖碱比呈显著负相关,烟气浓度与总碱、总氮呈极显著正相关,与总糖、还原糖呈极显著负相关<sup>[7-8]</sup>。该研究中化学成分同感官质量的相关性同未醇化烤烟相比存在部分差异,原因可能是由于复烤片烟醇化后化学成分发生变化,导致化学成分与感官质量的相关性发生了变化,也有可能是因为样品产地、等级、年份等不同引起的,具体原因有待在以后的研究中探索,加以验证。

### 参考文献

- [1] 于建军.卷烟工艺学[M].北京:中国农业出版社,2003:184-202.
- [2] 高春亮,毛树声,申围明,等.陈化期间空气湿度对山东和贵州C3F烟片质量的影响[J].中国烟草科学,2008,29(5):32-36.
- [3] 王涛,刘磊,史绍新,等.复烤片烟自然醇化过程中主要化学成分含量

- 与感官质量的关系[J].河南农业科学,2015,44(9):129-134.
- [4] 刘磊,王涛,史绍新,等.复烤片烟自然醇化过程中品质变化研究进展[J].河南农业科学,2015,44(8):7-12.
- [5] 闫铁军.不同产区烤烟配方模块在醇化过程中质量的变化趋势及醇化周期研究[D].郑州:河南农业大学,2009.
- [6] 陈佳波,范建立,杨述元,等.以香气和口感特性判断云南和贵州黔南复烤片烟的最佳醇化周期[J].安徽农业科学,2007,35(33):10738-10740.
- [7] 程传玲,唐琦,汪文良,等.烤烟常规化学成分与感官质量的典型相关分析[J].贵州农业科学,2011,39(1):59-60.
- [8] 常爱霞,杜咏梅,付秋娟,等.烤烟主要化学成分与感官质量的相关性分析[J].中国烟草科学,2009,30(6):9-12.
- [9] 周恒,邵惠芳,许自成,等.不同醇化阶段复烤片烟化学成分与感官质量的关系[J].四川农业大学学报,2009,27(4):433-439.
- [10] 周恒,许自成,毕庆文,等.醇化过程中烤烟片烟主要化学成分与中性致香成分的变异分析[J].江西农业学报,2009,21(4):1-5.
- [11] 巩效伟,段焰青,黄静文,等.烤烟主要化学成分与烟叶等级和醇化时间的相关性研究[J].江西农业大学学报,2010,32(1):31-34,50.
- [12] 杜娟,张楠,许自成,等.烤烟不同部位烟叶主要化学成分与感官质量的关系[J].郑州轻工业学院学报,2011,26(2):16-20.
- [13] 李东亮,周学政,戴亚,等.烤烟化学成分与感官质量中香气指标的灰色优势分析[J].河南农业大学学报,2010,44(4):378-382.