

规制失灵与农村金融市场的 双重迷失：法哲学－经济学的视角

米运生 董 杰 陈 勋*

摘要：规制市场的垄断结构和基于“权利”的法哲学原理下的监管理念导致农村金融市场的双重迷失。垄断结构下的单一规制服务无法适应异质性的农村信贷市场。垄断供给者所要求的最低收益和平均定价所形成的门槛效应将小规模农村金融机构排斥在规制市场之外。这三个因素导致农村正规金融市场的迷失。同时，基于“权利”的法哲学原理所产生的“凡未经明文允许的事均被禁止”之监管原则又视民间金融为“非法”。相应地，内生于农村信贷市场的监管模式应该是基于“经济自由”的功能型监管：以分散决策和充分竞争下的多重均衡提供专门化、多元化的规制服务，促进正式金融向农村扩展；同时，放开民间金融并对之进行非审慎性监管。

关键词：规制失灵 农村金融 迷失 经济自由 功能型监管

一、引言

市场秩序借助于制度契约而扩展(哈耶克,1997)。然而,市场秩序自发扩展并非所有人的福音:大部分人获益,亦有人受损;有人总体受益,但在局部领域受损。以金融部门为例,当商业银行采取与匿名交易相适应的风险管理与控制模式时,一方面促进金融市场一体化,同时也使传统农村社会中那些有良好人际信任的贫困农户遭遇金融排斥。对此现象,马歇尔早有提及:

“一个银行家若一直与住在其银行附近的人来往,则常常可以根据个人信用很有把握地发放贷款,而这是那些与其顾客不直接打交道的大股份银行的分行经理所做不到的。可以想见,如果大银行的分行取代了所有小银行,则小农场主和小商人在困难时便无人可以求助,……”^①。

这位新古典经济学大师的预言不幸言中。在国民经济和金融市场一体化进程中,许多发展中国家的农民遭遇正式金融部门的排斥。对此现象,学者常将之归因于农村信贷市场内在机制与现代商业银行风险管控模式之间的内在矛盾(Hoff and Stiglitz,1990)或金融抑制(McKinnon,1973)。就中国来说,这主要归因于城乡“二元”结构下国家控制金融资源的制度环境。上述理论解释的缺陷是显然的。自2004年开始,随着宏观经济步入工业化中后期、国有企业和国有银行市场化改革的基本完成,城乡关系模式已逐渐转变为“以工促农、以城带乡”和“以工业反哺农业、以城市支持农村”。金融政策也逐渐从“掠夺之手”变为“支持之手”。制度环境之于农户贷款难的制约作用是递减的,而制度安排即监管模式缺陷的影响则更为重要。本文从制度安排即金融监管的法律理论和产业组织角度,分析规制失灵下的农村信贷市场双重迷失。从完善规制市场结构和经济自由的法律角度,就功能型农村金融监管的内容及演进模式提出建议。

* 米运生、董杰、陈勋,华南农业大学经济管理学院,邮政编码:510642,电子信箱:miyunsheng@163.com。

本文获得教育部创新团队发展计划“中国农村基本经营制度”(项目编号:IRT1062)、国家社科基金项目“金融联结的理论机理研究”(项目编号:11BJL012)和教育部人文社科基金项目“机构贷款投向农村地区的市场化模式:垂直联结的理论范式及其实践”(项目编号:10YJA790136)的资助。感谢匿名评审人的建设性意见,但文责自负。

① 马歇尔,1997《货币、信用与商业》,中译本,商务印书馆,第85-86页。

二、文献综述

(一) 制度环境与金融资源的城乡配置差距

在结构主义发展经济学家看来,“经济发展的中心事实是迅速资本积累”(Lewis,1954)。为此,政府通过银行国有化等政策来获取金融资本并干预其配置。这种视农业、农民为工业和城市资金提供者的政策导致了城乡“二元”金融结构(Bell,1990)。在中国,重城轻乡的社会结构(蔡昉、杨涛,2000)和转轨时期对利益受损集团的经济补偿,曾经导致信贷配置的国有企业和城市化偏向(Wei and Wang,1997)。然而,在市场化改革进程中,随着以国有银行为主的金融机构大规模撤出农村,农村信贷资金流失加剧了,农户贷款难问题也相应变得更为严重(章奇等,2004)。

(二) 监管内生性与监管失灵

为防止信息不对称下的银行脆弱性和风险外部性等因素对公共利益的损害,政府要提供公共产品性质的金融监管(Stigler,1971)。政府不遗余力,但金融风险乃至危机频仍发生。学者呼吁要正视监管失灵或监管低效的基本事实,并主要从内生监管方面给予解释。亚里士多德指出“凡是属于多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事务,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物;对于公共的一切,他们至多留心到其中对他个人多少有些相关的事物”^①。租金追求使监管者在集体决策中常被既得利益集团所俘获。监管内生性(Laffont and Tirole,1994)带来监管失灵。Kane(1997)认为,纳税人与监管者之间的代理问题即监管者的激励问题是正确理解银行业过去与未来监管的关键。当然,监管者认知结构偏差、不适当的监管措施和政策工具等亦会带来监管失灵问题。比如,微观规制(存款保险等)可能因“太大而不能破产”而助长银行的道德风险(Mishkin,1992)。

(三) 监管失灵与监管低效

监管失灵可以表现为金融危机的频频爆发和监管低效等。监管低效有时候表现为监管目标的(部分)落空,比如市场准入可能会弱化市场竞争、抑制金融创新;有时候表现为成本与收益的不对称。作为一种经济行为,监管也存在最优化问题。英国金融服务局在2004年研究报告中指出,监管者应以收益成本分析法为基础对可选方案的边际收益和成本进行定量和定性分析,筛选出现实条件下的最佳方案。抛开对成本与收益定义及内含的认识分歧,按此逻辑,即使金融市场存在失灵,如效益小于成本,政府也要放弃金融监管(丹尼尔·F.史普博,1999)。

(四) 监管低效与农村金融市场迷失

监管失灵理论并非旨在解释农村金融市场迷失,但也隐含着相关结论:农民(或农村金融机构)可能因缺乏游说能力和足够的租金支付能力而不能获得监管服务;或由于收益小于成本而使政府放弃监管。两种情况都会导致农村市场监管制度的稀缺,农村金融机构也因而无法获得正式金融市场的“进入许可证”。王曙光(2004)指出,我国农村金融监管资源投放不足所产生的监管力量薄弱和分布不均,导致有效制度供给不足。制度稀缺所产生的漏斗效应在将活跃农村金融活动排斥在监管范围之外的同时,对非正规金融的限制减少了农村金融市场的获利机会和金融创新。从这个角度看,农民贷款难等形式的监管低效,是监管者为获取“金融安全”之收益而付出的代价(陆磊,2003)。

(五) 文献评述

制度环境和监管失灵确实是影响农村金融市场迷失的重要因素,但现有研究在一些方面需要深入扩展。首先,随着城乡关系模式的转变,制度环境对农村金融资源配置的作用已变为正向激励,它已不能成为解释上述现象的主要因素。其次,在制度安排层面上,金融监管的影响更为突出,现有研究注意到这一点但也有如下不足:其一,监管内生性理论虽颇具洞见但过于片面,任何人都不能否认金融监管在维护金融稳定方面所发挥的巨大作用,农村金融有效制度的供给不足亦不能完全归因于此。其二,从监管者均衡角度看,追求资源最优配置的监管者将会放弃对农村地区的制度供给。然而,监管模式与监管效率进而与农村金融制度有效供给不足和正式金融市场的迷失之间,是什么样的逻辑关系?有效制度供给不足与禁止民间金融之间,

^①亚里士多德,1983《政治学》,中译本,商务印书馆,第48页。

又基于何种原理?由于无法回答如上问题,现有研究既未能从金融监管角度对农村有效制度供给不足、农村金融市场的迷失等一系列问题给出合理解释,也难以以为我国农村金融监管模式的演进方向提供有价值的政策建议。

三、规制失灵与农村正规金融市场的迷失:监管者均衡的角度

(一) 监管成本及其影响因素

监管者主要向银行等金融机构供给两类公共产品。第一类是社会性和经济性规制。作为游戏规则,规制目的是促进外部性内部化,使金融产出水平达到社会最优。这些产品是政府作为社会管理者通过集体决策程序生产的,因而具有超经济强制性。对监管者来说,提供规制服务是其权利;对被监管者来说,购买规制服务是其义务。第二类产品是“经济品”,主要是监管者向银行提供的支付清算、保管超额准备金等服务。不论监管者是尽心尽力的“管家”抑或是自利的代理者,也不论是人格意义上的努力厌恶型(Campbell, et al., 1992)抑或声誉最大化者(Thakor, 1993),他们提供金融规制时,均需支付固定成本、营业成本和营业费用等体制成本(Goodhart and Schonemaker, 1998)。体制成本是监管者的预算约束即监管资源。如不考虑监管者的自利动机等,监管资源数量主要取决于经济、金融发展水平等。金融交易规模越大、金融机构数量越多、金融业务越广泛、金融结构越高级和复杂、金融系统对经济的影响越大,金融监管的需求量便越大、监管难度也越高,所需监管资源也越多。影响监管成本的另一个重要因素是组织结构。监管部门集权程度越高、分支机构越多、职员越多,游戏规制的制定或生产性服务的提供所需要的成本便越高。

(二) 最优监管下的监管收益与监管定价、生产方式:产业组织角度

监管效用是监管收益(金融安全、金融效率等)的递增函数,是监管成本的递减函数。在规制市场上,监管者也要追求生产者均衡:给定监管成本,实现监管收益最大化;或给定监管收益,实现监管成本最小化。监管者最大化行为与市场结构相关。垄断者可以价格歧视,如果它了解需求者(金融机构)效用函数或具备市场分割能力的话。作为公共产品生产者,价格歧视还会受选民的投票约束。尽管如此,监管者仍有某种价格歧视能力。比如,为同一区域不同金融机构制定不同价格。金融交易的规模越大、需求弹性越低,监管者便可制定相对较高的价格。空间层面上,监管部门倾向于将监管资源投向金融市场较发达、金融交易规模较大的区域。这表明,金融发达的区域更容易获得监管服务。当监管者不了解需求方的效用等信息时,他会放弃价格歧视,而只制订一个能够保证行业平均利润的价格水平。在市场结构高度集中的情况下,平均价格取决于全国平均的金融交易规模、经济和金融发展水平。监管者定价模式是有前提条件的。Baumol(1967)发现,作为垄断者,厂商在确保行业平均收益率的情况下,必须满足最低收益条件才会进入市场。

与市场结构相关的一个问题是生产方式。垄断企业倾向于提供单一化或标准化产品。当规制市场为垄断结构时,也会有类似情况。如政府在确定个人所得税率等税费时,采取全国一刀切的方式。金融市场上,在商业银行的市场准入、资本充足度等方面,政府也采取城乡统一的标准。理论上,如存在多种产品,当最后一单位的成本投入带来的(边际)效用相等时,监管者实现效用最大化和监管资源最优配置。然而,垄断市场下的单一产品可能使这种情况不复存在。

(三) 最优监管的经济后果:小规模农村正规金融市场的消失

平均定价、最低收益和产品标准化均会产生门槛效应。给定预算约束,监管者将资源投向交易规模较大的用途。这些用途所费的平均监管资源,构成监管服务的平均定价。小规模金融机构便无法购买或无力承受规制服务。监管者所追求的最低收益也会超出小规模机构和狭小金融市场的承受能力。标准化服务或“均码”式监管会将那些面向某些特殊区域、针对某些特定客户群体或某些特殊业务的机构排斥在规制市场之外。此时,从成本效率角度,给定预算约束,监管者将不会向那些小规模交易量的金融机构提供规制服务(Barzel, 1989)。那些原本处于均衡状态的金融机构便被迫退出。当然,供给者市场力量越强大、所在行业平均利润率越高,产品平均成本也越高,最低收益也会越高,产品标准化程度也会越高,从而导致更多小规模金融机构退出市场,或使更多狭小市场因无法得到监管当局的行政许可而消失。国有产权下的预算软约束、剩余控制权和剩余索取权的非对称安排(Jensen and Mickling, 1976)等原因产生的道德风险和代理冲突等因素,会进一步增加监管费用、提高产品价格和增加最低收益,进而恶化金融规制的排他性特征。

农业生产具有鲜明的区域性、季节性。农民的生活方式和思维方式有较大的地域性。内生于农村的金融市场也是区域性的。每个市场都是一个“碎片”,每个“碎片”都是异质性的,因而也需要异质性规制服务。作为内生的乡村金融中介,在与农民的长期人际交往中,积累了大量有关农民信用状况的私人信息(“软信息”)。每个乡村中介都是一个“小生境”(niche),它们拥有哈耶克式的“局部知识”,善于处理某一特定市场的信用风险;每个中介在均衡条件下的利润率和价格水平也不同。无论对金融机构还是对金融市场来说,它们所需要的规制服务也是不同的,所能够承受的规制成本也低于大型商业银行。为节省监管成本,实现最优监管,监管者会对金融机构和金融市场按照平均的价格提供标准化的产品、获得一个平均的最低收益。这三者均成为农村正式金融机构的进入限制:标准化的规制服务无法适应特色化的金融市场,按照一般原则制定的平均价格和最低收益超出狭小市场的承受能力。因为无法购买规制服务,农村地区便往往缺乏正式的金融市场和作为现代金融机构的商业银行。或者说,大型商业银行因为缺乏合适的规制服务而不能向农村地区扩展。

四、规制失灵与非正式金融市场的迷失:基于权利的政策主张

(一) 基于“信贷权”的理论及其政策主张

规制失灵导致了农村正规金融市场的消失,但这并不必然导致整个市场的消失。那些金融机构原本有一定客户群,并为他们提供相适应的服务。如它们因无法承受过高的监管成本而退出市场,就意味着这部分(少数人)利益损失。为避免这种情况,监管者完全可以创设或允许非正式市场。政府为何没有在农村金融市场上采取类似的制度安排呢?正式金融市场和民间市场的双重迷失所导致的农民贷款难等问题引发了学者的强烈关注并依据信贷权的理论依据来解决这一问题。

这些学者大都深受马克思主义传统影响,出于对弱势群体、阶级和民族等特殊主体普遍权力的深切关注,他们主张要保障其权力并使其获得基本资源以实现全面发展。许多著名的自由主义者也持类似观点。诺齐克的《无政府、国家与乌托邦》前言第一句话便向世人宣告“个人有权力”。在他看来,一切人被事先赋予某些权力,这被认为是不言自明的。从这一点出发,就可以推导出一个与这些权力相容的政治秩序来。为实现终极意义上的正义,就“应该有利于社会之最不利成员的最大利益”^①。上述理论的一个自然推论是:为促进社会公平,作为社会中的“最不利者”,农民应该被赋予一些基本权力,应该被给予某种“特殊关照”来提高其“可行能力”。正是基于“行为能力”、“最少受惠”和“公民权力”的逻辑,尤努斯把穷人信贷权视为一种基本人权:“贷款不仅是商业交易,而且如同普通食物那样是一种天赋权利。”^②通过赋予信贷权,使包括农民在内的所有穷人都能拥有根据其需要取得基本的信贷资源,以实现应有生活品质并参与经济发展机会的权利。基于这种理念,联合国和世界银行“扶贫协商小组”2005年在宣传“小额信贷年”时便提出要通过建立“普惠性金融体系”来保障包括农民在内的穷人之基本信贷权利。随着“包容性增长”理念的提出,中国也有人将信贷权或信贷公平视为金融监管效率的重要部分(陈菲、姜旭朝,2009)。

(二) “信贷权”理论的政策后果:被视为非法的农村非正式金融市场

上述学者意识到权利匮乏对于农民等特殊群体金融机会集合的重要性。与市场经济冷冰冰的残酷竞争法则比较,他们浓浓的人文关怀令人感动,悲天悯人的高尚目的使政策主张产生巨大的道德感召力。这些学者也往往被认为是“进步人士”而为人所称道。如将权利视为实现自由的手段的话,它并未有什么不妥。问题是,这些理论将权利视为其政策所要达到的目标。尽管愿望良好,但政策结果往往弄巧成拙。对穷人来说(对所有人来说均如此),“权利”越多越好,因为“权利”意味着增加效用。高举“权利”大旗的学者自然会得到民众的热烈支持。他们没有意识到,“权利”与“义务”相对应。当增加某一方权利的同时,另一方就增加了义务。增加权利是令人惬意的,而增加义务总令人不舒服,并引发后者的反对。权利实现须通过集体选择,而集体决策的达成需形成“一致性共识”。按照“阿罗不可能定理”,虽然权利的政策主张很诱人,但要变为现实则不容易。

^① 罗尔斯 2002《作为公平的正义:正义新论》,中译本,上海三联书店、上海人民出版社,第70页。

^② 穆罕默德·尤努斯 2006《穷人的银行家》,中译本,生活·读书·新知三联书店,第218、227页。

更重要的是,权利主张的结果会适得其反。“集体选择”导致权利“再分配”。它在使某些人获得某项权利的同时会恶化另外一些人的处境。更令人意想不到的是,它可能不利于真正的穷人。所有权利都是被授予的,它对权利获得者像碉堡一样发挥着保护作用,但会将其他人(或群体)拒绝在碉堡之外。基本原因是,既然权利必需通过“集体选择”而获得,那么其他人便无权获得和使用。按照权利原则,对那些没有被明确授权的人,便不能从事与这种权利相关的行为。此时,法院(或通常意义的政府)在处理那些“权利”清单之外的事情时所采取的原则便是“凡未经明文允许的事均被禁止”^①。在农村信贷市场,这一原则表现为对民间金融的禁止。于是,我们便看到如下场景:一方面,权利政策的结果是使那些他们所关怀的对象失去权利;另一方面,在正规机构因无力支付规制服务的费用而向他们关闭大门时,民间金融机构也因被视为“非法”而不能为之所用。

五、规制失灵与我国农村金融市场的双重迷失

(一) 监管者均衡、机构监管与农村正式金融市场的迷失

1. 广义农村金融监管与正式市场的迷失。与金融监管的中央集权体制适应,我国形成了机构监管模式。其主要特征表现在两方面:涉农金融业务的监管归于中央政府;对农村金融业务的监管集中于正规金融机构。对地方政府的排斥导致垄断的市场格局。追求最低收益的监管者按金融交易平均规模和规制成本向金融机构提供标准化的规制服务。这种服务往往只有那些金融交易范围遍及全国、交易规模达到一定程度的大型商业银行才有能力购买,小规模金融机构则被迫选择退出。我国农村地区正规金融机构的现实,很大程度上与此相关。在经济转轨初期,按行政区划,国有银行几乎在所有县级区域都建立分支机构。这些机构有一定贷款权,因而可以视为小型金融机构。随着市场化改革的推进,国有银行撤销了大量位于农村地区的基层机构,这类似于许许多多的小型正式金融市场的消失。之所以如此,除交易成本之外,高昂的规制服务成本也是重要原因。

2. 狭义农村金融监管与正式市场的迷失。中央集权下的金融机构无法监管汪洋大海般的农村金融机构,但政府从来就没有真正放弃过对农村正式金融机构即农村信用社的规制。按照机构监管模式,为节省监管成本,它曾经设计了委托监管的模式,在1993-1997年间,由业务范围遍及全国的中国农业银行代管农村信用社。这种赋予商业银行以金融监管权的模式既增加了农业银行的负担,也不能实现对农村信用社的有效监管。1997年之后,农村信用社正式由中央银行监管。2003年,监管职责交由新成立的银监会。无论是中央银行还是银监会,它们对农村信用社的监管均是“大炮打蚊子”——成本巨大而效率低。因为成本问题,它们都未能对那些有着鲜明异质性的农村信用社提供针对性的规制服务。为便于监管,银监会全力推进农村信用社的股份制改革,但结果是使其远离农村。由于无法形成全国性的组织机构,银监会被迫于2009年将农村信用社管理和风险责任移交省政府。这一改革朝着区域性的规制市场迈出关键一步。但是,为便于监管,省级政府积极推动建立以省联社为主体的管理框架,而北京、上海、重庆等直辖市则干脆组建了统一法人的农村商业银行。

从成本最小化角度,这是监管者的理性选择。但从监管目的即提高金融服务效率、扩展农村金融服务来看,结果与目标背道而驰。基于成本考虑,银行规模越大,越偏向于数量大的贷款(Berger et al., 1998)。当银行通过并购等而变成大银行之后,便会减少小规模贷款业务。此外,从区域性银行变为股份制银行之后,它便按照古典契约的原则来管理信用风险。那些没有足够的抵押品但人际信用良好的小规模借款人如农民,便再也难以踏进银行大门(马歇尔,1997)。马歇尔在英国预见的金融排斥现象也因而出现在中国。当然,中国监管模式使问题更严重。

(二) 基于信贷权的监管模式与农村非正式金融市场的迷失

在我国,监管机构将信贷视为一种权利。既然是权利,政府就必须通过集体选择而将之授予某些集团。于是,基于城市和工业部门的强大游说能力和国家控制金融资源的需要,政府支持国有银行的发展,并在发起人、资本金等方面实施严格的市场准入制度。权利运行结果是农民被剥夺信贷权。当学者在讨论农民信

^①安东尼·德·亚赛,1997《重申自由主义》,中译本,中国社会科学出版社,第66页。

贷权时,主要将农民作为权利匮乏的主体,并希望农民能获得与城市居民相等的信贷权。在这个层面上,讨论农民信贷权有一定的伦理价值。然而,即便不考虑制度环境,基于信贷权的政策主张其实无助于问题的解决。如前所述,监管机构的最低收益和平均定价使得农村金融机构得不到规制服务。正是基于隐含的“信贷权”,监管部门宣称没有能力购买规制服务的金融活动是非法的。在法律上,我国政府只是禁止“非法集资”,对民间金融却并未明确限制。但在司法实践中,因坚持“凡未经明文允许的事均被禁止”的权利原则,民间金融长期被视为非法。“信贷权”理论主张恶化农民贷款难问题。

六、农村金融内生发展的路径:基于经济自由的功能型监管

(一)农村金融监管模式的哲学基础:经济自由

“那条经由种种个人权力通往共同福祉之路,其铺路石不是别的,正是人与人之间的利益比较”^①,利益比较产生了金融资源配置的“重城轻乡”。要解决农民贷款难问题,我们需要全新的理论依据。这个依据不应该是“信贷权”而是“经济自由”:即程序(形式)和实质自由。在人类历史从“身份社会”转变为“契约社会”之后,自由便成为最重要的价值。既然“每个人生来首先和主要关心自己;而且,因为他比任何其他人都合适关心自己”^②,那么他就有根据偏好进行自由契约、选择的权利。要想获得真正的自由,必须确立三个原则,即“个人能够选择,并且只有个人才能选择的原则”、“个人能够为自己选择”和“选择的意义在于所偏爱的选择方案。”^③在洛克看来(天赋)自由“就是一个人可以按照自己的意志从事法律所没有明确限制的事情”。为确保这种“自由”,社会应遵守的治理原则是“凡不受禁止的事均是允许的”^④。

中国农村之所以出现正规与非正规金融市场的双重迷失,与经济自由(程序自由)的缺乏是分不开的。政府在设计农村金融制度时的主要依据是社会精英的主观理解,而不是农民诉求。精英在设计以城市和工业为服务对象的正式金融制度时,便已经在集体决策的过程中背离了选择的“个人主义”原则并剥夺了农民的选择权。使问题更为严重的是对“无支配”选择原则的背离。法律并没有明确限制民间金融的发展,但是政府部门和法院在对待民间金融问题的态度上,却采取了“有罪推定”的方式。于是,内生于农村社区、在长期历史中自发演进的并被证明是有效的民间金融却被视为“非法”。农民是制度的作用对象,但他并没有选择制度的自由。程序自由的匮乏导致了信贷资源城乡非对称性配置。基础性资源的缺乏降低了农民在政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障等方面的“可行能力”。最终的结果自然是实质性自由的匮乏“免受困苦——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类基本的可行能力以及能够识字算数、享受政治参与等等的自由。”^⑤显然,是自由的匮乏导致了农民贷款难,而权利缺乏只不过是表现罢了。

(二)功能监管的两个基本思路:金融联邦主义和民间金融的合法化

信贷自由表现为“个人原则”和“无支配原则”。政府要基于金融功能,根据农村金融市场的特征进行功能型监管,并提供相适应的规制服务。

1. 功能监管的基本概念。金融的基本功能是经营管理风险、风险咨询和风险多元化等。人们应该根据功能来设置或建立相应的金融组织。金融监管也应从机构监管转向功能监管。相似的功能应当受到相同的监管,而不论这种功能由何种性质的机构行使。在混业经营背景下,功能型监管已成基本趋势。比如,1999年美国《金融服务现代化法》以立法形式规定了功能监管,即“由州和联邦银行监管者监督银行业务,州和联邦证券监管者统辖证券业务,州保险委员会负责保险经营和销售,……。将最有经验的监管者置于其最熟悉的金融业务监管领域”。此外,为了实现金融规制服务供给与需求的匹配,赋予地方政府(州)较大的监管权力。与机构监管比较,功能监管的特点表现为金融监管的分散决策和行政分权,其实质则是基于“经济自由”的“法治”精神。在美国,为了防止金融垄断对经济自由的侵蚀,政府一直按照民主和分权的理念来监管其银行。其多重监管体制的形成,根植于美国文化中崇尚自由、信奉“分权与制衡”理念以及孜孜以求于监

①安东尼·德·亚赛,1997《重申自由主义》,中译本,中国社会科学出版社,第62页。

②亚当·斯密,2006《道德情操论》,中译本,商务印书馆,第101-102页。

③安东尼·德·亚赛,1997《重申自由主义》,中译本,中国社会科学出版社,第74页。

④约翰·洛克,2009《政府论》,中译本,中国社会科学出版社,第160、66页。

⑤[美]阿玛蒂亚·森,2002《以自由看待发展》,中译本,中国人民大学出版社,第3页。

管者之竞争格局的形成。如美联储前主席 Greenspan(2007)在《动荡年代》中所说的那样“多个监管者比一个好。”在一定意义上,多“脑”思考、多“眼”监督的监管体制,比集中判断的单一监管更有利于减少监管决策错误。对大政府的担忧以及监管竞争的偏好,都使其反对采取单一监管者的机制。这种监管模式极大地促进了美国的金融创新:多重监管架构可能会带来更有效率和市场负重更轻的结果,因为不同的监管者之间会展开监管竞争。

2. 我国功能型农村金融监管模式的改革。基于机构监管模式高成本及农村金融低效等问题,我国一直在探索功能型的农村金融监管模式:降低农村金融市场的准入门槛,促进民间金融的正规化;同时,下放农村金融的监管权。这既促进了农村正规金融机构的发展,也实现了部分民间金融的合法化。尽管这是巨大进步,但金融监管的机构模式没有根本性改变。一方面,无论是《村镇银行管理暂行规定》(银监发[2007]5号)、《关于小额贷款公司试点的指导意见》(银监发[2008]23号)还是《农村资金互助社管理暂行规定》(银监发[2007]7号)都对村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社设定了全国统一的准入门槛(比如注册资本),对风险监管(比如资本充足度)也套用商业银行的通行原则。显然,这仍然是监管者向所有居民提供的标准化规制服务。对正式金融监管即村镇银行仍然采取了同业委托监管模式。尽管监管权有所放松,但仍高度集中:类似于农村信用社,小额贷款公司的监管权也归于省级人民政府。令人匪夷所思的是,对“农村资金互助社”这种准民间金融机构也一样设定严格的市场准入条件,并且采取了中央集权的监管体制。监管当局希望通过这些规制创新建立起省-县(区)-乡(镇)全方位的农村金融组织体系,但三类新型农村金融机构的监管权主要属于省级行政机关(包括省政府和地区银监局)。在城乡经济差距巨大的背景下,资金互助社这种面向基层社区的准金融机构,仍面临着规制成本过大而导致的门槛问题。毫不奇怪,2006年以来,尽管地级市(主要是小额贷款公司)和县级范围(主要是村镇银行)的金融机构得到一定发展,但主要为农民尤其是为贫困农民服务的资金互助社,却处于停滞状态。

3. 功能型农村金融监管的演变方向。农村地区的每个村庄都是一个异质性的市场“碎片”。每个“碎片”需要专门为这个细小市场“定制”的规制服务。最理想的规制市场应该是分离均衡或多重均衡:一个市场对应一个特定的品种和价格,乃至一个特定的供应商。在区域布局方面,理想的金融联邦主义是每个市场碎片有一个监管者。当然,如下三个因素使其不太现实:随着农业产业化的推进,越来越多的村落逐渐纳入更大的区域经济体之中;监管机构布局不具有规模经济效应和成本效率,因为自由竞争也许导致银行数量超过社会最优水平(Diamond and Dybvig, 1983);存在自由竞争下金融风险的天然负外部性和中央集权政治治理机制下的风险向上转嫁等问题。我们认为,农村金融的基本监管范围以县域为宜,相应的机构可以交由县级政府。主要原因有两个:第一,自商鞅变法之后的历史长河中,县是最基本的行政单位,是国家权力向基层延伸的最底层。这个区域内的人们有着较大认同感。他们在长期自发的多维交往中形成了共享的价值观念。超过这个范围之外的区域,比如市和省,他们的认同感要差得多。为节省行政成本,缩小城乡差距,我国也在推行“省管县”。这也为赋予县级政府农村金融监管权成为可能。第二,在经济层面上,县域经济作为宏观经济的瓶颈,有着巨大的发展潜力。县域经济的发展可能也应该成为实现城乡一体化发展的关键。此外,在下放监管权,以区域性规制市场发展农村正规金融的同时,还要基于“经济自由”最大程度地激活农村非正式金融市场。

(三) 功能型农村金融监管的实现路径

1. 从合规监管变为原则监管(或从安全导向变为效率导向)。基于经济自由的原则,监管者不能因为某种可能(甚至是臆想)的风险考虑而限制农村金融交易;相反,它需要先验确保农村金融的自由交易。为监控风险以保护公共利益(或储户利益),监管者仅需对新的复杂的金融交易提出一些原则性的指引即“和风细雨”的监管(约瑟夫·J. 诺顿, 2006)。对于微观交易,则依靠金融机构和监管者的主观判断和理解(类似于非成文法中的法官造法)。具体做法主要有五种:首先,按“非禁即入”精神,承认民间自发的金融组织、金融市场、金融工具的合法性。在金融组织的发起人性质、注册资本及来源等方面,不设定或根据市场情况尽可能设定较低的准入条件。其次,为避免外部性等因素导致的金融风险等问题,相机运用“界限检验”(Bright Line)与“启动机制”(On-Off Switch)来进行风险预警、界定监管边界(刘毅, 2009)。比如,对于资本充足度、外资入股、股东(社员等)性质及持股(出资)比例、不良贷款比率等,可设定一个最低(或最高)标准

或明确规定禁止某些行为。如果相关指标达到“界限检验”或触发条件,则启动预警系统,通过“启动机制”对金融机构进行风险提示或采取相关对策(惩罚)措施。当然,考虑到农村金融市场的异质性,即便是对于“界限”的具体规定,也要根据市场规模等特征,尽可能进行弹性监管。第三,引导性监管。对于关联贷款、贷款集中度等金融机构的内部事务,监管者不宜强制性规定,应该由金融机构根据其风险管控能力、社区信用状况等自行决定。第四,经济性和社会性规制,比如对市场垄断、价格欺诈、内部交易、劳动保护、信息安全、高管人员的信用记录等,做出强制性规定。为了保护农户经济自由,对功能定位为“三农”服务的社区型金融机构(如村镇银行和农村资金互助社等),对其设立分支机构和异地贷款等方面,也要进行强制性规定。但是,对经营管理性的具体事务如管理人员的学历、工作经历等,则无需干预。第五,为了提高民间金融机构的风险管控能力和竞争力,监管者可以在信用评级、财务和人力资源管理等方面采取一些支持性措施,提供一些支持。在清算支付体系、数据平台建设等方面,促进它们与大型商业银行的互联互通。

2. 以金融联结促进功能型监管。金融联结(Financial Linkages)是指在向农户提供贷款的过程中,为充分发挥民间金融机构在信息、契约实施等方面的优势,依据比较优势原理,正式金融机构通过民间金融中介的互惠合作向农户提供贷款。经过长期发展,金融联结已经成为发展中国家最普及的农贷模式。2000年之后,我国也出现大量金融联结。这为实施功能型监管,提供了现实基础。如前所述,为节省成本并提供专门性规则服务,监管者曾想通过中国农业银行来监管农村信用社。当前对村镇银行的监管(即要求商业银行作为发起人和大股东),也具有类似的性质。这种监管完全没有必要。在金融联结中,已经充分按照市场化原则运作的商业银行自会通过风险管控措施来选择合作对象、确定贷款数量和利率,选择合适的风险控制措施(信用贷款或抵押、担保要求)。

(四)辩证看待功能型农村金融监管

1. 对监管者的监管。机构扁平化和充分竞争的规制市场可能带来两个问题。其一,它对监管者的能力构成巨大挑战。更重要的是,在分权决策情况下,如何设计激励兼容的制度安排以防止监管者利用信息优势而产生的代理冲突以及如何避免因被俘获和寻租行为而产生的监管内生性问题。与此相关的一个问题是,监管竞争在丰富规制服务、促进金融创新的同时,也可能伴随着监管套利、“地盘之争”等导致的监管“竞次”(廖凡,2008)等问题。美国教训令人深思。功能型监管模式下的激烈竞争所产生的差异化规制服务既促进金融创新,也带来监管套利等问题。甚者,基于利益最大化,监管者为吸引潜在监管对象、扩展监管范围而竞相降低监管标准。相应,实质性支持的金融产品大量流行。美国之所以在2007年爆发次贷危机,与过度竞争导致的风险积累密切相关。

2. 对监管成本的辩证态度。监管分权降低规制市场进入门槛。金融机构功能越多,面临的监管者越多,监管成本也相应增加。因缺乏激励兼容而导致的代理冲突等因素也可能因预算软约束而增加监管成本。英国金融服务局2004年度报告表明,与德国、法国、中国香港、爱尔兰和新加坡等比较,美国金融监管成本是最高的。多重监管下的高成本可能是基本事实,但它也减少了金融扭曲。与监管竞争带来的金融发展、扩展金融服务等效益比较,损失是次要的。如像某些学者那样因此而否定美国的功能监管模式(廖岷,2008),就会有一叶障目之嫌疑。事实上,Pistor和Xu(2002)发现,与机构监管模式比较,单个监管所负担的成本并未显著增加,但是社会因金融效率提高而增加的福利则有目共睹。比如,它将监管者从纷繁复杂的日常事务中解放出来并致力于对市场的引导和规划,这促进了监管者的果断与预见性行动(王曙光,2004)。它使监管者在不确定性市场中保持充分灵活性、持久性和有效性的同时,也减少金融机构服从成本,有更多精力投入到经营管理之中(刘毅,2009)。

七、结论与讨论

著名学者Allen和Gale(2000)曾说,“在经济研究的历史上,银行监管是一个独特的领域,它的实证研究远远领先于理论发展”。国内一些学者(沈坤荣、李莉,2005)也意识到了这一点,但他们仍然毫不犹豫地迈向了实证研究的道路;或因意识到“在效率与公平间寻求平衡,是破解农村金融服务问题的一种‘艺术’”(陆磊,2003)这个问题之后,致力于寻找“缺乏规则与过分管制之间的某个适当尺度”(Rajan and Zingales,2004)所要求的监管方法与监管措施。然而,他们似乎都未曾意识到,监管方法、措施抑或所谓的“艺术”,都取决

于规制市场的结构特征和规制市场的法律哲学基础。正是如此,结合金融监管的法律哲学和规制市场结构,本文分析规制失灵对农村金融市场的不利影响。本文主要观点有两个:其一,中央集权监管体制下规制市场的产品单一性无法适用于汪洋大海般且异质性的农村金融市场;混同均衡所决定、(规制市场)行业平均水平的规制价格和规制数量,垄断厂商追求的最低收益,超过小规模农村金融市场的承受能力。即便不考虑寻租、俘获等导致的监管内生性问题,如下因素也会导致农村正规金融市场迷失:因规模较小而无法支付规制市场的入场费、较低利润率而难以购买垄断定价的公共产品,农村金融机构因无法获得行政许可而被迫退出正式市场(或表现为大型商业银行的退出)。其二,基于“信贷权”的司法实践,使内生于农村的民间金融因为无力购买规制服务而被视为非法存在。

“人是生而自由的,但却无往而不在枷锁之中”^①,但基于“权利”的机构监管像枷锁一样使农户在正式和非正式信贷市场上失去自由。自由匮乏从而也成为农村金融市场迷失、“二元”金融结构等诸多问题的基本诱因。基于经济自由,以效率优先兼顾安全的理想化农村金融功能监管模式应该是:通过监管的联邦主义和监管分权(县域范围),以分散决策下的多重均衡减少金融监管的成本,缓解农村金融交易的制度稀缺性,并使每个监管者提供特色化、专门化的规制服务;实现民间金融合法化;以民间金融向上发展和大型商业银行向下发展,提高农村金融的广度和深度,缓解信贷配给问题,使更多农民在信贷市场上从潜在(would be)消费者变为现实(are)消费者。

从规制市场的结构特征和信贷市场的法律哲学角度,分析规制失灵对农村金融市场迷失的双重影响,本文希望为农村金融的监管模式、措施、方法抑或是“艺术”等问题的讨论,提供一个更深入的理论指导。此外,本文还提出了功能导向的农村金融监管模式。这种分析思路既扩展了对农村金融发展等问题的理论认识,对农村金融监管模式的未来演变方向亦有一定启发。当然,对规制市场的产业组织及厂商行为方式,还有待进一步研究。单一监管和功能型监管各有其优点,也各有其缺点,不应简单以“好”与“坏”来判断;不同国家和同一国家不同发展阶段,适应于不同的模式(约瑟夫·J. 诺顿 2006)。即便是选取功能型监管模式,也需要重视如下技术性问题。第一,功能型监管符合世界金融监管模式的演进方向,它在我国亦初现端倪。但是,功能型监管理论仍处于初始阶段,现实中也很难找到与之完全相对应的例子。基于金融系统的复杂性和金融危机的严重性,我们在尝试功能监管的模式时,每一步都需要异常谨慎;既要以提高金融效率,也需要高效的监管能力。第二,为预防次贷危机等事件,正如 Goodhart 和 Schonemaker(1998)所言,监管机构既要重视金融基础价值,也需要从总体上把握农村金融机构的管理水平、风险水平和清偿能力;同时,探索具有鲜明区域特色的监管工具和方法,也需要引起注意。第三,也是最重要的,是对规制市场的规制:既要警惕“地盘之争”、“寻租”、“俘获”和裙带主义等问题,也要充分重视分权监管下的代理和监管激励问题;要做到“既管得住,也放得开”。第四,为有效降低成本、避免浪费社会资源,像英国金融服务监管局(FSA)那样将成本-收益方法引入金融监管,是非常必要的。第五,监管机构的设置问题。为减少监管成本,参考美国“伞形监管模式”,现有监管机构可以按照事业部制进行改革,设置“农村金融监管”部门。

参考文献:

1. 蔡昉、杨涛 2000 《城乡收入差距的政治经济学》,《中国社会科学》第4期。
2. 陈菲、姜旭朝 2009 《中国银行监管效率改进趋势研究》,《中南财经政法大学学报》第1期。
3. 丹尼尔·F. 史普博 1999 《管制与市场》,中译本,上海三联书店、上海人民出版社。
4. F. A. 哈耶克 1997 《自由秩序原理》,中译本,生活·读书·新知三联书店。
5. 廖凡 2008 《竞争、冲突与协调——金融混业监管模式的选择》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
6. 廖岷 2008 《从美国 and 全球金融危机比较中美金融监管》,《国际经济评论》第6期。
7. 刘毅 2009 《从成本-收益视角看中国银行业监管的路径选择》,《金融论坛》第7期。
8. 陆磊 2003 《以行政资源和市场资源重塑多层次农村金融服务体系》,《金融研究》第6期。
9. 罗伯特·诺齐克 1991 《无政府、国家与乌托邦》,中译本,中国社会科学出版社。
10. 约瑟夫·J. 诺顿 2006 《全球金融改革视角下的单一-监管者模式:对英国 FSA 经验的评判性重估》,《北大法律评论》第7卷第2期。
11. 沈坤荣、李莉 2005 《银行监管:防范危机还是促进发展》,《管理世界》第10期。

^①卢梭 2003 《社会契约论》,中译本,商务印书馆,第3页。

12. 王曙光 2004 《金融自由化中的政府金融监管和法律框架》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
13. 章奇、刘明兴、陶然 2004 《中国金融中介增长与城乡收入差距》,《中国金融学》第3期。
14. Allen F. and D. Gale. 2000. "Optimal Currency Crises." *Carnegie – Rochester Conference Series on Public Policy* 53(1): 177 – 230 Elsevier.
15. Baumol W. J. 1967. *Business Behavior, Value and Growth*. New York: Harcourt Brace & Wood.
16. Barzel. A. 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. New York: Cambridge University Press.
17. Bell, Clive. 1990. "Interactions between Institutional and Informal Credit Agencies in India." *The World Bank Economic Review*, 4(3): 297 – 327.
18. Berger Allen N., Anthony Saunders, Joseph M. Scalise and Gregory F. Udell. 1998. "The Effects of Bank Mergers and Acquisitions on Small Business Lending." *Journal of Financial Economics* 50(2): 187 – 229.
19. Campbell T. S., Y. S. Chan, and A. M. Marino. 1992. "An incentive – based Theory of Bank Regulation." *Journal of Financial Intermediation* 2(3): 255 – 276.
20. Diamond D. and P. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity." *Journal of Political Economy* 91(3): 401 – 419.
21. Goodhart C. A. E. and D. Schonemaker. 1998. *Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies: The Emerging Framework of Financial Regulation*. London: Central Banking Publications Ltd.
22. Greenspan Alan. 2007. *The Age of Turbulence*. London: Penguin Press HC.
23. Hoff, K., and J. E. Stiglitz. 1990. "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives." *World Bank Economic Review*, 4(3): 225 – 250.
24. Jensen M. and W. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3(4): 305 – 360.
25. Kane E. J. 1997. "Making Bank Risk Shifting More Transparent." *Pacific – Basin Finance Journal* 5(2): 143 – 156.
26. Laffont J. J. and J. Tirole. 1994. "A Theory of Incentives in Regulation and Procurement." *Information Economics and Policy*, 6(1): 89 – 93.
27. Lewis A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor." *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22(12): 139 – 191.
28. McKinnon R. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, DC: The Brookings Institution.
29. Mishkin F. 1992. "An Evaluation of the Treasury Plan for Banking Reform." *Journal of Economic Perspectives* 6(1): 133 – 153.
30. Rajan R. and L. Zingales. 2004. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. Princeton NJ: Princeton University Press.
31. Pistor K. and Chenggang Xu. 2002. "Law Enforcement under Incomplete Law: Theory and Evidence from Financial Market Regulation 1." Mimeo, Columbia Law School and London School of Economics.
32. Stigler G. J. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management* 2(1): 3 – 211.
33. Thakor B. 1993. "Self – interested Bank Regulation." *American Economic Review* 83(2): 206 – 213.
34. Wei Shangjin, and Tao Wang. 1997. "The Siamese Twins: Do State – owned Banks Favor State – owned Enterprises in China?" *China Economic Review* 8(1): 19 – 29.

Regulation Failure and Duel – Lost of Rural Financial Market: From the View of Philosophy of Law and Economics

Mi Yunsheng, Dong Jie and Chen Xun

(College of Economics and Management, South China Agricultural University)

Abstract: In this paper, we assert that the market structure of regulation service and the idea of regulation based on the philosophy of right leading to duel – lost of rural financial market. Unified regulation service under the monopoly structure cannot well apply to heterogeneous rural markets and threshold effects generated by the least required payoff and average price reject small – scale rural credit out of market. The system effect of these three effects leads to the lost of rural formal market. Generated by the philosophy of right, the principle of regulation detailed as "affairs without permission of expressly stipulation will be prohibited" regards informal finance as illegal. Accordingly, endogenous patterns of regulation derived from rural financial development should be based on the functional regulation: to provide specializing and diversifying regulation services under disperse policy decision and sufficient competition in order to promote the expansion of formal finance towards rural area; at the same time, to unlock informal finance and loose the regulation towards it.

Key Words: Regulation Failure; Rural Finance; Lost; Economic Freedom; Functional Regulation

JEL Classification: G14, Q14

(责任编辑: 陈永清)