

正外部性激励视野下的农村金融监管改革探析^{*}

江薇薇

(重庆社会科学院 产业经济与企业发展研究所,重庆 400020)

摘 要:我国传统农村金融监管是以负外部性的克服为目标,近年来已经逐渐意识到激励性措施的重要性,并开始重视和探索激励农村金融正外部性的具体实践,农村金融监管思路开始从负外部性的克服向正外部性的激励转变。目前,我国农村金融监管在正外部性激励的具体实践中,整体上激励不足,但个别措施存在外部性“过度激励”问题,且对诸监管目标的宏观协调不够。应以“降低门槛、放松准入”为导向完善市场准入激励,以调适创新产品监管为核心强化市场运行激励,以设置有序的法律退出通道为目标形成市场退出激励,以严格限定政府援助条件为切入点约束政府救助激励,进而实现我国农村金融监管从克服负外部性向激励正外部性的转变。

关键词:农村金融监管;农村金融服务;激励正外部性;克服负外部性;市场准入激励;市场运行激励;市场退出激励;政府救助激励

中图分类号:F832.35

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)06-0019-08

一、引言

“三农”问题一直是中国发展的关键问题,农村建设的繁荣、农业发展的稳健、农民生活的富裕,直接决定着中国未来发展的广度和高度。农村、农业、农民的发展都离不开钱,可以说,“三农”发展最重要的是钱,最缺的还是钱,解决好农村“钱”的问题,也就基本解决好了“三农”问题。农村金融业的发展为农村发展带来了源源不断的财力,为解决农村发展的资金问题开辟了新途径,对农村进一步发展起着举足轻重的作用。但我国传统的农村金融监管制度一贯坚持负外部性克服的价值理念,过于注重金融安全而忽视金融效率,客观上阻碍了农村金

融业的进一步发展。近年来,随着农村金融业的深化发展,理论界和实务界均越来越重视农村金融监管对正外部性的激励,这种思路的转变,为农村金融监管的实践探索提供了一条新的进路。

二、农村金融监管的转变:从负外部性的克服到正外部性的激励

我国农村金融监管经历了监管思路的巨大转变,即从传统金融监管的负外部性克服转变为新型农村金融监管的正外部性激励。对外部性的涵义作一个清晰的理解,是理解这个转变过程的逻辑起点,只有对正外部性和负外部性有了确切的理解,更进一步的理论探讨才有真正意义。

^{*} 收稿日期:2013-08-13;修回日期:2013-10-12

基金项目:国家社会科学基金青年项目(09CFX044)“统筹城乡发展背景下农村信用制度建设研究——基于成渝试验区的实证分析”

作者简介:江薇薇(1981—),女,助理研究员,硕士,在重庆社会科学院产业经济与企业发展研究所工作,主要从事金融学、经济法学研究;Email:jwvsky_0@163.com。

1.“外部性”的涵义

关于“外部性”的定义并未有统一的表述。从生产主体来看,外部性可以被界定为“那些生产或消费对其他团体强征了不可补偿的成本或给予了无需补偿的收益的情形”(萨缪尔森和诺德豪斯)。从接受主体来看,外部性则可以理解为,“当一个行动的某些效益或成本不在决策者的考虑范围内的时候所产生的一些低效率现象;也就是某些效益被给予,或某些成本被强加给没有参加这一决策的人”(兰德尔)。如果以较为精确的数学语言表达则可以如布坎南和斯塔布尔宾所描述的:只要某人的效用函数或某厂商的生产函数所包含的某些变量在另一个人或厂商的控制之下,就表明该经济中存在外部性(胡元聪,2010)。虽然表达迥异,但核心要义却彼此相通,即收益享有主体与成本负担主体的非自主性不对称。由此,外部性又可分为负外部性和正外部性:以社会成本(或第三人成本)供给私人收益则表现为负外部性;相反,以私人成本供给社会收益(或第三人收益)则表现为正外部性。

2.传统农村金融监管:以负外部性克服为目标

我国金融监管出现伊始,金融安全就成为金融监管工作无可争议的核心理念和重要目标,而我国的特定历史背景更使得金融安全在金融监管中得到尤为突出的强调。由于我国1978年所开启的市场经济改革在路径和模式上并无先例可循,而随后发生的苏东剧变不仅在政治上也在经济上给予了我国深刻的历史教训,因而整个改革对于“稳定”殊为重视,“稳定”被视为改革的前提和基础。这也在农村金融领域的改革中得到表现得,金融安全被置于极为突出的位置。与此相应,近30年来的农村金融监管也几乎将金融安全视为唯一目标,换言之,农村金融监管理论与实践主要围绕克服负外部性的主题展开。

然而,单纯重视规制或限制常常会导向一种规制悖论,通过规制或限制实现再分配的努力容易伤害到那些境况最差的人(凯斯·R·桑斯坦,2008)。以负外部性克服为目标的金融监管往往容易给农村金融机构设置过高的“支农”负担,这虽然从表面上看可以缓解“系统性负投资”的问题,减少农村金

融的负外部性,但它同时也抑制了既有农村金融机构的营利能力和新农村金融机构的进入动机,从而减少了农村金融资源的供给,这不但不能真正解决“系统性负投资”、让农民致富,反而使农民处境更为困难。特别是近年来农村金融在效率上的拙劣表现使得传统农村金融监管理念与实践越发受到质疑,而普惠金融的起步与发展也开始要求滞后的农村金融监管必须做出调整,以适应农村金融发展的现状与未来趋势。

因此,单纯注重以限制手段克服负外部性的传统农村监管理念,显然不是回应外部性问题的理性选择,农村金融监管的最优方案应是:优先以激励正外部性的手段解决负外部性问题,即正外部性的激励为新型农村金融监管的理论鼎革与实践探索提供了一条新的进路。

3.新型农村金融监管:以正外部性激励为目标

经济法上所谓的正外部性激励,是指降低市场主体的成本和增加市场主体的收益。降低成本,既包括直接地减少资金成本,也包括减轻义务和减免责任;增加收益,既包括增加直接的收益,也包括提供增加收益的机会,如赋予特殊资格和权利。农村金融监管在激励农村金融的正外部性时,同样遵循这些基本方法。农村金融监管中,监管者通过供给基础设施和农户信用信息资源等公共产品,能够减少金融机构在相关领域的私人开支;通过给予金融机构适当贷款利率补贴则可以增加金融机构的收益;监管者适度的现场检查可以减轻金融机构的义务,而降低准入门槛的监管规则调整则为潜在金融机构提供了增加收入的机会。凡此种种,不一而足。

4.农村金融监管正外部性激励的正当性

在面对正外部性问题时,我们不禁会问:作为一种市场失灵的现象,外部性为何需要被激励?这是探讨激励正外部性理论的逻辑起点,换言之,有必要解释农村金融监管激励正外部性的正当性。

(1)理论基石:农村金融服务促进社会总体福利的最大化

正外部性的存在虽然同样是一种市场失灵,但它却提供了某种增进总体福利的契机:当必要且恰

当的矫正手段被提供,新的市场均衡点将带来比不存在该正外部性时更多的社会福利。这种额外的社会福利正是社会对于激励正外部性的需求。

农村金融服务不仅实现了金融机构利润增长和农村居民存贷款需求这两项私益的增进,与此时也创造了可观的外部利益(社会利益)。就农村居民整体而言,农村金融的供给为农村居民提供了额外的致富机会,事实上,在大多数发展中国家,获得金融资源的机会与脱贫致富是紧密相关的(Kendall,2008);就社会整体而言,农村金融的供给增强了农村居民增收能力和整个农村经济的活力,并增强了农村为整个社会提供更高水平的农业产品和服务的潜力。更广义地讲,农村金融的社会效益还涵括了农村金融对于国家政策的服务、对于国家稳定的作用以及对于整个国家经济发展的促进(胡元聪等,2010)。可见,良好的农村金融服务显然具有正外部性。

(2)现实考虑:农村金融服务需求与供给的不平衡性

社会对于额外福利或外部利益的需求要求法律有所作为,经济法虽然不直接供给这些额外福利或外部利益,但可以通过激励某些正外部性的产生而促成需求的满足。激励这种正外部性并矫正其失灵,关键在于进行妥当的制度安排,为其提供适当的“利益补贴”,弥补其在提供社会福利时所负担的成本或增加其提供社会社会福利时的自身收益,从而实现供需以及利益分配的新平衡。

农村金融服务提供正外部性,其市场失灵(效率损失)的表征同样明显。如图1所示,需求曲线仅是私人价值的反映,由于社会价值高于私人价值,社会价值曲线在需求曲线之上,并在其与供给曲线相交处取得最适量。由此,结论显而易见,市场所能提供的农村金融服务量小于社会最适量。事实上,我国农村金融市场中的这个差值相当庞大。因为农村市场风险大、收益小、成本高,金融服务供给更倾向于城市而非农村,市场均衡处的供给量十分有限。与此同时,农业、农村和农民的发展已越发离不开金融业的支持,“三农”对于金融资源的需求不断增长,由此引发的供需矛盾必须通过激励方式供给正外部性予以解决。

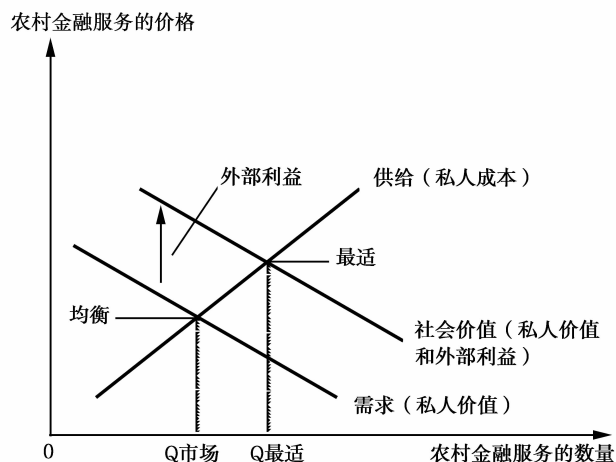


图1

三、农村金融监管正外部性激励的现状 及问题

1.我国农村金融监管正外部性激励的现状

在统筹城乡发展的背景下,农村金融的发展愈来愈受到重视,农村金融监管也开始在安全、效率和普惠之间寻求新的平衡,近年来,在激励农村金融正外部性上的政策和立法实践不断推展。

2006年12月银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》,就放宽农村银行业金融机构准入政策作出了总体安排,尤其是调低了注册资本,取消了营运资金限制,“根据农村地区金融服务规模及业务复杂程度,合理确定新设银行业金融机构注册资本”。县(市)、乡(镇)设立的村镇银行,注册资本底线分别为300万元和100万元;而在乡(镇)和行政村新设立的信用合作组织,注册资本底线分别为30万元和10万元。就监管措施而言,该文件也有一定的安排,对“资本充足率大于8%、不良资产率在5%以下的,监管机构可适当减少对其现场检查的频率或范围,支持其稳健发展。”

2008年5月,银监会和人民银行发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》,以期进一步引导资金流向农村和欠发达地区,其中亦不乏激励性措施。在贷款利率方面,“利率上限放开,但不得超过司法部门规定的上限,下限为人民银行公布的贷款

基准利率的0.9倍,具体浮动幅度按照市场原则自主确定。”以此扩容小额贷款公司的利润空间。此外,小额贷款公司依法合规经营,没有不良信用记录,在股东自愿的基础上,按照相关法律、法规可以改造为村镇银行,这为其提升盈利能力、转制银行敞开了大门。

2008年10月,人民银行、银监会出台《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见》明确指出“要坚持市场化和政策扶持相结合的原则,以市场化为导向,以政策扶持为支撑,健全和完善正向激励机制,充分调动和激发各类市场主体内在积极性和创造性”;在配套措施当中继续强调了“宽准入”原则,并释放了放开金融产品创新的信号,同时也鼓励地方政府建立涉农贷款风险补偿制度和贷款贴息。2010年中国人民银行、银监会、证监会、保监会联合发布的《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》则对2008年文件的精神给予了深化和拓展,激励措施一脉相承。

此后,银监会的《关于农村中小金融机构实施富民惠农金融创新工程的指导意见》《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》等文件在激励农村金融正外部性方面也都做了方向性提示和部分制度性调整。前者对于金融产品创新的激励和后者对于民间资本参与农村金融机构重组的激励都可以看作是对激励正外部性的积极回应^①。由此表明,我国农村金融监管已经逐渐意识到激励性措施的重要性,并开始重视和探索激励正外部性的具体实践。

2. 我国农村金融监管正外部性激励存在的问题

从近年来的实践探索来看,农村金融监管的着眼点已经不再局限于限制和惩罚,激励性措施的采用正逐渐成为新的动向。然而,良好的总体趋势仍然掩饰不住实践中存在的诸多问题。

(1) 农村金融监管制度整体上仍激励不足

^①《关于农村中小金融机构实施富民惠农金融创新工程的指导意见》倡导创新激励机制,“建立富民惠农金融创新专项奖励制度和免责机制,充分激发员工创新潜能。监管部门要从实际效果出发,建立农村金融创新科学评价机制,并将考核结果作为支农服务评价和监管评级的重要内容。”《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》指出,“进一步加大引导和扶持力度,鼓励民间资本参与农村金融机构重组改造。通过并购重组方式参与农村信用社和农村商业银行风险处置的,允许单个企业及其关联方阶段性持股比例超过20%。”此外,“支持民营企业参与村镇银行发起设立或增资扩股。村镇银行主发起行的最低持股比例由20%降低为15%。”

农村金融监管对于正外部性的激励,很多措施和思路尚未落实于制度之中,政策措施本身所固有的不稳定性使其能否落实于实践仍然在很大程度上取决于监管者的个体意志。例如,政策虽然强调创新激励机制,要求“建立富民惠农金融创新专项奖励制度和免责机制,充分激发员工创新潜能”,但在措施层面却未能落实,在具体实践中究竟如何操作亦缺少指引,至于应当推进到何种程度,乃至是否必须强制推进都只能取决于具有一定偶然性和随意性的行政机关内部约束。

(2) 个别农村金融监管措施存在外部性过度激励问题

法律对于外部性的激励需要有合理的限度,适度的外部性激励能够收获共赢的效果,然而一旦激励过度,过分地运用激励手段必将弱化法律固有的规范和惩罚功能,降低法律的权威性,并诱发负外部性问题,最终导致市场效率得不偿失地贬损。目前,一些地方政府对于农村信用社等金融机构的隐性担保正是过度激励的典型体现,政府财政在对待问题金融机构上的过度宽容十分容易诱发金融机构的道德风险。如果财政救助成为一种常态乃至必然,那么农村金融机构便会在日常的经营中放松警惕,在政府的隐性担保下有恃无恐地追求具有高回报的高风险业务,而由政府承担经营失败的成本。尤其是那些规模庞大的金融机构由于其倒闭往往易于引发系统性金融风险,更容易受到财政的惠顾,这在诱发道德风险的同时也滋生了不公平竞争。“大而不倒”(too big to fail)便是隐形担保直接导致的负外部性问题,即如果金融机构足够庞大,影响力足够显著,当它陷入困境时政府便难以坐视不管,由此导致因金融机构自身造成的损失却由纳税人共同埋单;换言之,正是因为监管者给予那些具有特殊地位的金融机构以隐性担保的过度激励,正外部性的正能量未能得到有效引导,反而激发了隐匿于暗处的负外部性。2008年美国金融危机中,美国

国际集团(AIG)便由于“大而不倒”而颇受质疑。

我国农村金融市场中虽然鲜有“大而不倒”的金融机构个体,但农村金融市场上的金融机构多拥有国有资产或集体财产,由无数被隐性担保着的个体共同形成了“大而不倒”的体系(尤其是信用社体系),与“大而不倒”相似的情形亦不容忽视。拥有国有资产的金融机构多会认为在发生金融风险时理应获得财政救助,而那些集体产权的金融机构往往也会考虑到当下政府的维稳需要而认为能够得到财政救助;如果财政部门通过实际行动默许或通过法律文件承诺危机情形中的财政救助,则将会更强化这种期许。2012年7月,河北省肃宁县尚村农信社正式进入破产司法程序,成为全国首家被批准破产的农村信用社,这似乎传递出农村金融机构市场退出机制改革的决心,然而深究事实,我们不无遗憾地发现:早在2001年该农信社就已经停止营业,它之所以能够衰颓到破产境地与未能赶上2003年启动的农信社改革不无关系;此外,尚村农信社2006年就依法申请了破产,直到2012年3月才几经周折被法院受理,这也从侧面反映出监管机关在农信社破产问题上的犹豫和遮掩(李静瑕,2012)。

(3)农村金融监管制度缺乏对诸监管目标的宏观协调

农村金融监管既要保证安全,又要促进效率和推进普惠,虽然各目标之间存在一定的矛盾,但对立并不时时处处存在,可以通过一定的机制实现目标的共存共融。通过制度的设计或调适促使诸目标共同实现,显然是农村金融监管激励正外部性的最优选择,但目前的实践探索在这方面的尝试却尚显不足。例如,在放宽小额贷款公司准入的同时,却未能很好处理如何激励其从事并拓展支农业务的问题。作为我国目前以及未来一段时期内农村微型金融的主要依靠力量之一,小额贷款公司的主要利润来源常常并不是涉农贷款,而是对于城市居民和企业的贷款(其在回报率和风险控制方面往往要优于涉农贷款),因而小额贷款公司具有弱化涉农贷款业务的内在动力和倾向。此外,另一个相关的问题也需要引起我们的注意。依照《关于小额贷款公司试点的指导意见》,“小额贷款公司依法合规经营,没有不良信用记录的,可在股东自愿的基础上,按照《村镇银行组建审批指引》和《村镇银行管

理暂行规定》规范改造为村镇银行。”这无疑是对小额贷款公司的巨大激励,因为可以吸收存款的村镇银行比起只贷不存的小额贷款公司而言具有更强的“造血能力”和营利能力。然而,问题也由此而来,政府对于小额贷款公司、村镇银行等新型农村金融组织的鼓励是为了实现农村金融支持的多元化供给,但不同金融组织之间巨大的营利差异却会产生趋同化的激励,在具备条件的情况下,转制为村镇银行更符合利益最大化的目标。与此同时,村镇银行相较于小额贷款公司更为严格的资本要求却在一定程度上可能减少涉农融资的便利,这又削弱了农村金融正外部性的正能量。因此,如何兼容监管目标,从而最大化地激发农村金融正外部性的正能量,已经成为农村金融监管亟待解决的问题。

四、农村金融监管正外部性激励的制度完善

要实现农村金融监管对正外部性的适当激励,必须解决前面提出的实践探索中所存在的问题。宏观地讲,法律制度的供给(或将政策措施转化为法律制度)是激励正外部性的基本方法,也是对激励性不足和政策措施不稳定性问题的回应。从微观层面来讲,市场是农村金融服务业的基础,要实现农村金融监管对正外部性的适当激励,必须从市场入手,完善农村金融监管的相关市场制度;同时,除了完善相关市场制度,农村金融服务业的发展也离不开政府的宏观调控,因此必须规范政府相关运行制度,具体表现为完善政府救助法律制度。鉴于这是一项涉及众多领域的系统工程,本文无意于构建起完整的制度体系,而是侧重于提供一些相对可行的制度完善的措施和思路。

1. 市场准入激励:以“降低门槛、放松准入”为导向

正是由于农村居民的金融需求长期得不到满足,民间借贷暗流涌动,又因其游离于监管之外,风险不断积聚甚至迸发,温州、鄂尔多斯危机在一定程度上反映了这一严峻的事实。正外部性不张与负外部性积聚要求金融监管必须做出应对,“降低门槛、放松准入”已成为农村金融监管的必然选择和趋势。所谓“降低门槛、放松准入”并非是将市场准入监管架空,使其形同虚设,而是要尽量排除不

合理、过于苛刻的准入条件,简化准入申请的手续和流程,吸纳更多微型金融服务主体进入市场服务于农村金融;“降低门槛、放松准入”也并非放纵风险,而是将监管和风险防范的任务在一定程度上后移,从而协调金融安全与金融普惠的冲突,实现二者的共融与平衡。

放松机构准入不等同于对业务准入监管亦疏于关注,反而应以机构准入的宽松条件作为对农村金融机构业务调控的激励手段,即降低农村金融机构的准入门槛是为了激励更多金融机构开发涉农业务。因此,在农村金融监管的业务准入方面,有必要对其业务范围进行严格审查,明确将涉农贷款业务作为小额贷款公司的一项准入条件,避免承载着服务农村金融使命的新兴微型金融服务主体昙花一现。

此外,前文已谈及小额贷款公司转制为村镇银行的激励问题,在设置转制条件时应有特殊安排。现行关于转制村镇银行的法律规定中,一项实质性的限制是《村镇银行管理暂行规定》第25条的内容,即“村镇银行最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构。最大银行业金融机构股东持股比例不得低于村镇银行股本总额的20%”。2012年5月中国银监会出台《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,已将该比例调低,即“支持民营企业参与村镇银行发起设立或增资扩股。村镇银行主发起行的最低持股比例由20%降低为15%”。但仅仅在“发起行持股比例”上的设计未能充分考虑金融普惠问题,因而并不能将激励最优化。值得尝试的一个办法是创设另一项准入限制,即小额贷款公司在申请转制前的“支农业绩”。通过小额贷款公司的“支农业绩”限制,一方面可以调节市场中小额贷款公司和村镇银行的数量比例,另一方面也将为小额贷款公司主动拓展涉农业务提供有效的激励,并减少因强制性规定涉农业务指标而造成的市场扭曲和效率减损。至于具体的业绩指标不宜由法律统一规定,而应当由各地地方监管机构根据本地区的实际情况进行有针对性的设计和规定,但总的来说都应该包括的指标有:累计涉农贷款总额、涉贫困农户贷款总额、涉农贷款总额及其所占贷款总额的比例、涉贫困农户贷款总额及其所占涉农贷款总额和总贷款的比例、涉农贷款笔数及其所占贷款总笔数的比例、涉贫困农户贷款笔数及其所占涉

农贷款笔数和贷款总笔数的比例等。

2. 市场运行激励:以调适创新产品监管为核心

调整好市场准入规则,吸纳更多金融机构进入农村金融市场并不意味着激励的终结,在市场运行环节,金融监管仍然存在有所作为的空间和机会。其中,对农村金融创新产品监管的调适,便能够释放出正外部性激励功能的潜力。

(1) 设计创新激励机制

对于农村金融创新产品监管的调适,首先要解决的是创新激励机制的问题。金融创新不可避免地伴随着风险以及由此而来的责任,责任负担的减轻必然能够减少研发人员、高管的顾虑,从而激励其创造更多的金融创新产品。因此,免责机制是激励创新的一项关键性举措。但必须谨慎的是,免责机制的适用须有范围的限定。从农村金融产品创新的现实情况来看,存在着两种主要的产品形式:从当前来看,创新范围最广、品种最多的是信贷产品;从未来前景而言,将逐渐得到重视和发展的是投资理财产品。前者在风险和金融消费者保护方面相对可控、易控,免责机制具有适宜的可行性,而后者在风险和金融消费者保护方面却易于滋生隐患,因而不宜适用免责机制。此外,创新激励机制也可考虑农村金融机构监管评级调整,在资本充足状况、资产质量状况、管理状况、盈利状况、流动性状况之外加入适当权重的农村金融产品创新状况作为一项评级要素,在此基础上,将金融创新状况和以金融创新为评级要素的监管评级结果与对金融机构优惠性政策相挂钩。如:对于推动农村金融产品和服务方式创新的涉农金融机构给予准入方面的便利,对其基层机构网点布局调整可实施市场准入绿色通道,对其风险可控的新业务可实行备案制,并对其跨区域兼并重组、出资设立新型农村金融机构或分支机构给予必要支持;对于农村信用社则可以优先考虑将其改制为农村银行类机构。为保障激励措施的确定性和公信力,需要将优惠政策的取得条件和程序法定化;同时,为了避免催生不公平竞争问题,政策优惠也应当有必要限度,须以不破坏竞争秩序为限,并为异议者(应限定为存在竞争关系的金融机构)提供救济方式和渠道。

(2) 增设冷静期制度

在创新激励机制之外,农村金融产品监管在激励正外部性时可以尝试一项策略性制度设计,即冷静期制度。冷静期制度源于英国1964年《租赁买卖法》中针对上门推销制定的“冷静期”条款,该法第4条规定,买受人在自收到正式合同的副本之日起4日内可以随时以书面文书通知解除合同,将物品返还(鞠晔,2012)。此后,1972年美国国际贸易委员会颁布的规定、1974年美国修正的《消费者信贷保护法》以及2008年欧盟的《消费者权利指令》等法律文件都对冷静期规则作了安排(马忠法,2010)。

冷静期规则最初仅适用于上门买卖,但随着社会经济生活的日渐发展和丰富以及交易形式的不断出现,其适用范围得到有限拓展。在金融业日渐发达的当下,将这一规则引入农村金融创新产品(主要是理财金融产品)交易中同样具有必要性和正当性,且对于激励农村金融正外部性具有现实意义。农村金融创新产品交易中存在着明显的信息不对称现象,消费者在交易时凭借有限信息难以做出准确判断,金融创新产品所固有的复杂性更加剧了这种困难,而消费者在地位上相较于金融机构的绝对弱势又进一步限制了其交易的“自由”。在这样的情况下,消费者极有可能是基于不真实的意思表示而做出交易决定,赋予消费者以“后悔权”显然是必要的。尽管权利的配置是倾斜性的,但这并不产生消极后果,消费者行使“后悔权”后,交易双方履行返还义务,由于金融产品的无形性和非消耗性,金融机构并不因此遭受损失;与此同时,冷静期规则的设计会鼓励而非抑制农村居民的金融理财投资,从而促使农村金融消费者和农村金融机构实现共赢。因此,外观上的限制和约束在客观上却可以取得激励正外部性的效果。

在具体规则设置上,冷静期应主要适用于投资理财类金融产品,对于信贷类创新产品,鼓励而不强制适用冷静期。考虑到我国当下农村居民的文化水平和收入情况,宜规定相对较长的冷静期,具体期限可以考虑设计为5到10日,不同风险等级的金融产品则由金融机构自主调整具体期限,如对于保本稳健型结构性产品、部分保本型结构性产品、非保本型结构性产品,根据其风险等级逐步升高的特征而逐步延长冷静期时间。

3. 市场退出激励:以设置有序的法律退出通道为目标

农村金融监管在激励正外部性时须有必要的限制,需要通过必要的制度设计抑制因正外部性的“过度激励”而导致的负外部性。就农村金融市场退出法律体系和制度设计而言,尤应着力于填补农村金融机构重组和破产法律制度的空白。应当说,只有为农村金融机构设定好退出通道,才能真正建立起优胜劣汰的竞争性农村金融市场。虽然我国的农村金融市场因大多金融机构规模较小尚不存在“大而不倒”的可能性,但是出于维稳考虑以及基于某些非正当的利益交换关系,实践中政府仍然会为运营失败的农村金融机构埋单。建立健全农村金融行业市场退出法律体系总的思路是:虽然重整、拯救危机金融机构是首选,但是对于病入膏肓、无法救治的危机金融机构有必要设置有序的法律退出通道,以保证金融机构整体的生态健康(王志勤,2011)。具体来讲,一是整合现行法律、法规关于金融机构撤销的规定,修改完善《金融机构撤销条例》,解决新兴农村金融市场主体的法律适用问题,并转化成法律。二是将《高风险农村信用社并购重组的指导意见》的内容予以完善并转化为法律,拓展适用对象,将新型农村金融市场主体纳入调整范围。三是修订《企业破产法》或单独制定《金融机构破产法》,并专章设定农村金融机构破产的具体制度。

4. 政府救助激励:以严格限定政府援助条件为切入点

完善对于问题金融机构的政府救助法律制度,关键在于要限制政府的“隐性担保”和过度激励。因此,有必要为政府援助问题农村金融机构设置必要的条件。值得尝试的方案是,政府只有在满足以下条件时才能够给予救助:政府救助起到实质性作用,即经过援助金融机构能够在适当的时期内恢复经营能力;成本收益衡量下不致成本不合理地高于收益,亦即将成本控制的最小限度内;最低程度地扭曲农村金融市场;具有合理补偿存款农民损失的相应方案;救助只能维持在合理的期限内(可考虑6个月或1年);必要时鼓励私人资本参与救助。此外,就策略上而言,不宜对政府援助条件作出过于精确的限定,反而可以诉诸“建设性模棱两可”,即政府援助

条件被有意设计得模棱两可,由于问题金融机构在这种情况下不确定自己是否能够得到援助而形成一种潜在压力,促使其在日常经营中谨慎行动(邢会强,2007)。通过政府援助条件的严格限定,可以限制政府对农村金融机构的隐性担保,从而将对农村金融正外部性的激励限定在合理程度内。

参考文献:

- 胡元聪. 2010. 外部性问题的经济法学研究[M]. 北京:法律出版社:21.
- 胡元聪,杨秀清. 2010. 农村金融正外部性的经济法学激励——基于完善农村金融法律体系的视角[J]. 农业经济问题(10):27-33.
- 鞠晔. 2012. 论冷静期制度在消费者权益保护领域的构建[J]. 北京交通大学学报(社会科学版)(1):121-126.
- 凯斯·R·桑斯坦. 2008. 权利革命之后——重塑规制国[M]. 钟瑞华,译. 北京:中国人民大学出版社:61.
- 李静瑕. 2012. 首例农村信用社破产样本:消失的农信社[DB/OL]. (2012-07-23) [2012-12-01]. <http://finance.ifeng.com/stock/hybg/20120723/6800497.shtml>.
- 马忠法. 2010. 论金融理财活动中实施“冷静期规则”的可行性[J]. 上海财经大学学报(2):41-48.
- 王志勤. 2011. 论我国金融机构市场退出法律机制的建构[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版)(6):83-91.
- 邢会强. 2007. 问题金融机构处理中相关政府部门之职责划分[J]. 首都师范大学学报(社会科学版)(1):119-123.
- KENDALL J. 2008. Microfinance in Rural China: Government Initiatives to Encourage Participation by Foreign and Domestic Financial Institutions [R]. North Carolina Banking Institute:375.

Analysis of Rural Financial Supervision Reform under the Perspective of Positive Externality Incentive

JIANG Wei-wei

(Research Institute for Industrial Economy and Enterprise Development,
Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

Abstract: The traditional rural financial supervision in China aims to overcome negative externalities, in recent years, the importance of incentive measures is gradually known, the real practice in exploring the incentive of positive externality of rural finance is started, as a result, the idea for rural financial supervision begins to change from the overcome of negative externality to the incentive of positive externality. Currently, in real practice in positive externality incentive in rural financial supervision, the incentive is not enough as a whole, but “over incentive” of externality exists in some measures, furthermore, macro coordination is not enough on many supervision objectives. The change of China’s rural finance supervision from overcoming negative externality to incentivizing positive externality can be realized by perfecting market access mechanism with the orientation of “lowering threshold and loosening the access”, by consolidating market-oriented operation incentive by taking innovating products supervision adjustment as the core, by establishing market withdrawal incentive by setting up ordered legal withdrawal path as the goal, and by restricting governmental relief incentive by strictly limiting governmental support requirements.

Key words: rural financial supervision; rural financial service; incentive of positive externality; overcome of negative externality; market access incentive; market-oriented operation incentive; market withdrawal incentive; government relief incentive

CLC number: F832.35

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2013)06-0019-08

(编辑:南 北)