

# 西部欠发达地区普惠金融促进的 法律问题研究\*

朱一青

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

**摘要:**当下,普惠金融问题已成为法学界和经济学界的研究热点。然而,在我国区域发展不平衡的现状下,西部欠发达地区的普惠金融促进问题具有特殊性。本文以普惠金融为视角,探讨西部欠发达地区贫困根源与农村信贷金融建设中的法制问题,试图从系统性制度设计的角度,基于贫困的性质与根源来深入分析中国西部欠发达地区的贫困现状与金融结构,为反贫困制度设计提供参考意见。并在此基础上提出针对西部欠发达地区的普惠金融系统性框架制度。

**关键词:**西部欠发达地区;普惠金融;贫困;金融机构

**中图分类号:**F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-3540(2015)06-0030-0004

## 一、引言

所谓“普惠金融”即“普惠金融体系”。其基本含义是,金融体系应该具有包容性的特征,以有效方式使金融服务惠及每一个人、每一个群体,尤其是那些通过传统金融体系难以获得金融服务的弱势群体。普惠金融建立的基础是区域发展不平衡。长期以来,由于自然本底条件差,经济基础十分薄弱,以及政策的针对性不强等原因,中国欠发达地区的发展受到极大制约,区域发展严重不平衡,西部至今仍有许多地区没有摆脱贫困状态。我国西部欠发达地区的经济形势非常特殊,不仅仅是区域性贫困问题,还渗透着民族性贫困的危机。为了分析及解决西部欠发达地区的贫困问题并构建反贫困制度,就必须建立普惠金融体系。

普惠金融体系的设立初衷和服务目标都彰显了其对于服务我国西部欠发达地区的重要性。从普惠金融设立初衷来看,孟加拉国和印度都是为支持农业和农民而设立了小额信贷制度,而我国西部欠发达地区的主要产业也是农业,对其以普惠的角度提供资金和信贷支持,正是普惠金融的设立宗旨。从普惠金融的服务目标来看,主要针对低收入群体,结合我国西部欠发达地区的贫困类型来看几乎全部符合,从而更加需要普惠金融体系对该地区的介入和援助。

## 二、普惠金融促进对西部欠发达地区的影响

### (一)西部欠发达地区贫困根源分析

我国西部地区的贫困主要分为以下几种:

其一,制度供给不足型贫困。这种贫困主要由宏观经济制度、社会制度或政治制度引致。本质上,制度排斥与权利剥夺是造成贫困最核心的原因之一,而西部

欠发达地区在教育培训、收入分配、金融与信贷和公共财政等相关制度体系上存在缺失,其贫困是一种整体性贫困。根治这种类型的贫困必须对现有制度进行系统性改革与创新。

其二,区域发展障碍型贫困。具有区域特点的发展障碍因素会引致这种贫困。就我国西部地区而言,交通、通讯、市场等基础设施的缺乏会引致区域发展障碍型贫困,恶劣的生态环境与气候更会加剧贫困的程度。根治这种类型的贫困需要改善交通条件、改善通信技术与加强市场基础设施建设。对于气候恶劣的区域可以考虑建设生态环境或者社区整体搬迁和异地安置。

其三,族群型贫困。族群型贫困产生于某些民族区域,是由于整个族群在生产方式、文化、宗教信仰、生活方式等方面的原因而造成的贫困。反贫困的具体策略应当包括族群文化再造和现代理念植入、改善族群对外信息沟通条件和交流条件等。

针对上述三种贫困根源,应当制度先行。在西部欠发达地区构建起与之相适应的普惠金融体系,然后一一消除区域发展障碍,为新型金融制度的运行增加可行性。同时,应充分考虑族群型贫困这一特殊因素,针对族群生活差异与文化特点,合理构建普惠金融体系中的特殊制度。

### (二)普惠金融体系下的共同福利实现

普惠金融对促进区域经济发展有着积极的意义,通过构建普惠金融体系能够为西部欠发达地区实现反贫困提供制度安排。“通过法律增进自由、平等和安全,乃是由人性中根深蒂固的意向所驱使的”,普惠金融正是这样一种制度,最大化地解决法的自由、平等和安全

\* 基金项目:厦门大学“中央高校基本科研业务费专项资金资助”课题阶段性研究成果之一(项目编号:2011221031)。

作者简介:朱一青(1985-),女,新疆阜康人,厦门大学法学院,博士生,研究方向:经济法。

等价值之间的冲突。“共同福利”或“共同利益”(common good)意味着在分配和行使个人权利时决不可以超越外部界限,否则全体国民利益就会受损。普惠金融体系正是这样一种制度设计,国家、金融机构、非政府组织、贫困群体等为了实现普惠的目标,让渡一部分的效率价值而服务于公平价值。我国古代即有“独乐乐不如众乐乐”的思想,可见,普惠金融体系不只是个舶来品,而是原本就有着根深蒂固的中华传统思想渊源。“共同福利”理论要求社会福利要全民共享,违背这个宗旨必然导致社会贫富差距扩大,贫困引发的一系列问题极有可能波及高收入群体,更加印证了举国之内社会福利的共同性。

### 三、西部欠发达地区普惠金融对制度供给的依赖及实施弊端

#### (一)区域性贫困条件下的经济发展对制度供给的依赖

目前,中国农村扶贫陷入了制度性陷阱,具体表现为:扶贫的边际效益出现递减趋势;农村贫困人口存在着严重的脆弱性,贫困人口“返贫”的压力依然很大。我国西部欠发达地区对制度供给的依赖体现在:

第一,扶贫资源的配置过程中缺乏有效的市场机制。在扶贫资源组织方面,政府主导型扶贫制度在多数情况下以划拨方式进行资金和其他资源的调配,相应的扶贫组织机构与政府各级行政体系是“同构体”,扶贫机构往往忽视体制外的各种社会组织、民间力量对扶贫工作的贡献,忽视社会性互助互济机制,忽视市场机制在扶贫资源配置中的关键作用。同时,在扶贫工作的侧重点上,大多围绕着如何增加和改善贫困地区的供给环节,如以工代赈等开发性扶贫模式,这种“造血式”的扶贫战略往往忽略了对该地区需求的刺激。因此,缺乏相应的区域内部需求的拉动支持,供给也很难持续性地发挥应有的作用。

第二,“施与式”的支援方式不具有可持续性。从贫困群体角度来讲,“施与式”的扶贫方式抑制了扶贫对象的主动性、积极性和创造性。事实上,有效的扶贫应该将促进“人的素质发展”作为扶贫的核心工作,即扶贫不仅是物质扶贫,更应当是精神扶贫。从农村扶贫的施与方来看,扶贫往往变成一种单纯的施舍。这种不良的示范效应,会培养庞大的扶贫依赖群体,强化他们的被动意识。这种扶贫方式,不仅会增加专项扶贫开支,导致更重的财政负担,也不利于扶贫对象培养创新精神和奋斗意识,无益于该地区从根本上摆脱贫困的窘境,难以推动该地区的可持续发展。因此,“授之以鱼不如授之以渔”,注重对农户及其家庭的技能培训,提升其自身生存和发展的能力,最终使其真正地实现脱贫致富,才是普惠金融之路。

#### (二)西部欠发达地区普惠金融战略实施的弊端

1.西部欠发达地区普惠金融供给严重不足,表现在正规农村金融机构服务能力不足且覆盖面低,空白乡镇大量存在。随着西部国有商业银行的集中化发展,农村地区的金融机构不断撤出;西部邮政储蓄部门对农牧区资金的虹吸作用进一步挤压农村资金资源;西部农业发展银行业务范围仍然局限于粮油收购业务,对于惠农型的小额贷款尚难顾及。以上原因使得农民很难从正规农村金融机构获得生产急需的资金。直到现在,西部欠发达地区仍然存在着非常严重的金融压抑现象。这势必影响“普惠制金融体系”建设,也从侧面反映出发展金融普惠制在西部欠发达地区的紧迫性。

2.西部欠发达地区金融改革相对滞后。西部农业银行和农村信用社日益减少,使普惠金融在农牧区最基层的金融机构中日趋消亡。辖区内农行和农村信用社为追求自身利益最大化而选择优质高效贷款客户的特征日益明显,贷款投向和投量日趋“非农化”和“城市化”,一般农户的贷款满足率不断降低。同时,利率定价机制在商业化目标前严重失衡,多数农信社贷款利率常常浮动到最高点,广大农牧民不仅无法得到普惠金融的支持,而且无法享受贷款利率支持。

3.西部欠发达地区资金来源难以保证。普惠金融的核心是小额信贷,但其业务风险大、成本高,客户通常既没有担保也没有信用评级。根据资本逐利特征,小额信贷机构都不愿意直接对农户发放信用贷款,而是将业务重点转向获利高的行业。这样势必造成普惠金融体系内部信贷资金供应渠道狭窄,供应总量不足。但是农牧民在西部欠发达地区具有大量的资金信贷需求,现有的资金规模限制了小额信贷这种倍受农民欢迎的组织形式的发展,乘数效应难以进一步发挥。

4.西部欠发达地区城乡二元结构负外部性增加。西部欠发达地区城乡二元结构极其突出,由于自然因素导致地理和族群发展不平衡。这种不平衡给普惠金融的实施带来一些特殊困难。例如西部地区的农业和畜牧业常常结合在一起,在实施普惠金融策略时应当充分考虑如何兼顾农户的不同需求;西部地区的地理特性增加了偏远乡镇的交通困难,在设立金融机构时如何兼顾成本和效益也是普惠金融面临的困境。因此,普惠金融的实施必须积极应对西部欠发达地区的城乡二元结构所带来的负外部性。

#### 四、我国西部欠发达地区信贷制度重构的因应之道

##### (一)金融立法体系重构:金融机构顶层制度设计之构想

对农村金融市场的发展有两种主张。一种主张实施政策性金融。“道义小农派”提出道义小农经济行为不能用传统的经济理论来解释,他们的基本生活原则

是“生存理论”和“安全第一”，而不是利润最大化。另一种主张农村金融应当发展商业性金融供给。“理性小农派”认为小农像任何资本主义企业家一样，都是“经济人”，追求利润最大化。

结合西部欠发达地区的特殊情况，贫困农民是否应当纳入商业信贷体系，要看普惠金融体系如何认定小农性质。从我国的实践来看，农村金融长期以来依靠政策性银行及农村信用社的支持，贷款利率较一般商业贷款利率低。但是目前商业银行尚未全面介入农村金融，农村金融市场化程度还处于初级阶段，西部地区的族群文化特殊性也使得储蓄并没有成为西部农村中的主流生活方式，如此看来，道义小农的理论成分所占比重稍大一些。但是不排除非储蓄性生活方式的根源依然是自有资金的稀缺，而自有资金稀缺又源于普惠金融扶持力度不到位，并非因为农民“非理性”。商业银行体系应当基于“理性小农”理论建立起来，同时成为普惠金融体系的主要组成部分。

经过上述分析，我国目前西部农村金融信贷体系必须构建以商业银行、农民资金互助组织、村镇银行、与民间资本为主体的多元化债权人模式，作为现有农信社之外承担最主要的债权人角色外的补充。

大型商业银行应当回归县域金融，农民资金互助应当成为“道义小农”理论的主要支持模式。村镇银行应当成为“道义小农”理论的补充支持模式。“村镇银行”是银监会“开放农村金融市场、降低农村金融市场准入”政策框架下建立的新型农村金融机构之一。村镇银行的建立使西部欠发达地区乃至全国范围内的金融市场资金供给主体更加多元化，农村金融机构的产权结构也逐步多样化。村镇银行引进外资银行加盟中国农村金融市场，不仅增加了资金总量，还能够有效提高我国农村金融整体质量。

另外，小额贷款公司应当重新进行制度设计。与商业银行相比，小额贷款公司不能吸收存款，资金来源有限，筹资成本高，向大客户贷款可以降低单笔贷款成本以及获得更高的收益。这种制度设计使其支农效果非常不明显。可以重新通过制度设计，使小额贷款公司向村镇银行注资，改变现有的小额贷款公司的经营现状。

最后，民间资本借贷合法化是市场经济发展的必然趋势。在中西部地区放开民营资本的准入资格，以缓解主发起人不足的问题。当前中国社会在银行机构之外，出现了一大批有雄厚资本的民营企业家。这些经济人在经过培育后，管理银行的能力是可信的。政府要完善规章制度，加强监管，限制其负面效应。民营资本放开可以采取渐进的原则，率先在中西部试点。由于民间资本阳光化可能会影响金融稳定性和公众资本安全，因此彻底放开前还需进行详尽的论证。要推进民间借

贷阳光化，一定要充分考虑配套服务，诸如法律咨询、信用认证等体系。

## (二)建立符合西部农村属性的担保模式

1.乡土社会下的西部农民信用基础。西部农村的信贷危机源于一个担保的逻辑悖论：农民缺少必要的担保物品，宅基地、承包地等都不属于合格的抵押品，同时评估费用高，增加农民负担。对于牧民来说，唯一适格的担保物品就是牲畜，但是牲畜恰恰需要贷款之后才能购买。农村小微贷款对于大型商业银行来说没有经济刺激的效果，因此大型商业银行从事农村小微贷款的热情并不高。既然难以提供抵押物，可行的办法就是信用贷款。人类经济活动与日常生活的运转显然不能完全依赖于文字契约和法律规范，那样成本太高，大部分仍然依赖于信用等道德理念。这是法律的局限和道德的力量。费孝通先生说，乡土中国的社会关系，犹如在平静的水面上扔一颗石子所荡出的涟漪，由中心开始，一圈圈地向外延展。圈里圈外的感情基础、交往规则都有很大不同。乡土社会中的“熟人关系”特征决定了只有成为“自己人”的银行，乡土社会的信用制约机制才能发挥作用。这种信任特点为村镇银行的业务开展提供了另一种征信获取通道。西部少数民族的诚信又附加了宗教支持下的道德理念。基于宗教基础的道德理念，西部欠发达地区的金融信贷有着独特的信用支撑。大多数情况下，农村金融机构对农民的贷款是以信用放款为主，是基于对农民的人格与品质的信任而实施的放款。这已经不是纯经济考量，更多的是道义考量，里面承载了对农民“赋权”与“赋能”的理念。在西部欠发达地区的少数民族地区，农民信用又加上了宗教信仰的保证，导致西部欠发达地区的农村信贷业务具有不同于法律意义上的特殊担保模式。

2.银行导向型的五户联保制度优缺点反思。五户联保制度是中国信用合作社和中国邮政储蓄银行推出的小额贷款业务的担保模式。它是指五名农户组成一个联保小组，不再需要其他担保，就可以向信用合作社或者中国邮政储蓄银行申请贷款。特点是无需抵押但是要由五个商户(或者农户)之间互相连带担保。只要有一户出现信用不良或者相关问题，那么其他四户都有连带责任，不仅要承担代偿的法律责任，更多情况下会影响其他四户后续贷款。这是自美国影响的金融危机以来中国政府引导中国金融部门的一个新的信贷政策。这对于扶植小商户(或者农户)发展和促进消费，起到了很好的作用。但是五户联保模式也存在一些弊端：

其一，联保责任主体难以覆盖贫困群体，有违普惠金融初衷；其二，资金需求与担保责任不对等，有违公平原则。尽管五户联保贷款制度可以通过联保小组成员履行连带义务来降低逆向选择风险、规避信贷违约

风险,但在具体实施过程中,这种连带义务可能不能及时履行甚至不履行;其三,贷款期限设置有违农业生产规律。由于大多小额信贷机构出于账务考虑都将还款日期定为年底的11月或12月,但根据农业生产规律,这个时期农民往往未来得及将粮食卖出以取得还款所需的收入,造成资金周转困难,以致无法及时还贷。如果能够按照农业生产规律来发放和收回贷款就能使农户在根据市场行情选择在高价位时出售粮食或者牲畜,以保证还款能力;其四,贷款审批效率低下,影响农业生产。繁杂的贷款手续和冗长的审批时间不利于小额信贷业务的发展壮大和当地农业生产经营。

本文建议可以采取小微企业融资的风险保证金模式,即由全部需要贷款的农户向农村信用社缴纳一定金额的贷款保证金,农户不再承担保证金之外的连带担保责任。如果有农户违约偿还贷款,可以先从保证金中扣除相应金额偿付农村信用社。

### (三)利率市场化的制度突围

利率其实就是资本的价格,是中央银行货币政策的基础。改革开放30多年来,我国在价格领域,尤其商品价格领域的改革是有目共睹、卓有成效的,但利率仍然受到管制。利率市场化是一个国家金融深化的标志,是提高金融市场化程度的重要一环。它不仅是利率定价机制的深刻转变,而且是金融深化的前提条件和核心内容。

其一,利率市场化符合法治公平原则,也是国际上的通行做法。1980年代以来,国际金融市场上利率市场化已成趋势,美国于1986年3月成功地实现了利率市场化,日本于1994年10月实现了利率市场化。通过国际视角进行利率市场化的实践、经验与教训的比较,已经证明利率市场化在实现内外均衡、保证金融资源优化配置、促进经济增长等方面起着重要的调节作用。我国的国民经济运行体制要想转变为真正意义上的社会主义市场经济,就必须扬长避短,借鉴和吸收世界各国的先进生产方式和管理经验。

其二,有效遏制高利贷现象,缓解西部欠发达地区农民及农业生产融资难现状。严格的利率管制使得官方利率低于市场公平利率,进而使金融市场资金供求关系高度紧张。利率市场化下,银行资金营运压力加大,行业间竞争也会加剧,他们会根据贷款风险程度自主决定贷款利率,保证中小企业、小微企业也能获得合理低价的贷款,有效遏制高利贷现象。

### (四)在税收政策上予以倾斜

税收优惠政策有利于加快新型农村金融机构进入农村市场的步伐,有利于普惠金融体系的建立。目前普惠金融体系建立的短板主要在农村地区。农村地区建立普惠金融体系,必须满足两个条件:有足够的金融机

构开展小额信贷业务,有足够的资金支持农村经济发展。根据现行政策规定,主要有营业税优惠和企业所得税优惠。从现行税收优惠中可以看出,时间方面,税收优惠在2013年12月31日前已全部到期;力度方面,企业所得税按90%减计收入效果不明显。应当延续执行该税收优惠政策,并且将企业所得税优惠更改为减半征收或免征,营业税采取税率优惠的方式。农村金融税收优惠政策的意义:一是将鼓励更多的涉农金融机构到农村设点布局。二是对支农贷款实行减税或免税照顾,可以增加广大农村金融机构对发展农业生产的信心,激励其增加对农业的信贷投入规模,减少资金外流,支持农业和欠发达地区农村经济的发展。三是吸引更多的涉农金融机构到农村,引导更多的资金进入农村,并把资金留在农村,支持农村经济快速发展。▲

### [参考文献]

- [1]杨晓光,王传胜,盛科荣.基于自然和人文因素的中国欠发达地区类型划分和发展模式研究[J].中国科学院研究生院学报,2006,(1).
- [2]王曙光,等.普惠金融——中国农村金融重建中的制度创新与法律框架[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [3]王曙光.告别贫困——中国农村金融创新与反贫困[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [4]埃德加·博登海默.法理学:法哲学和法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2004.
- [5]胡敏华.我国农村扶贫的制度性陷阱:一个基于组织的分析框架[J].财贸研究,2005,(6).
- [6]吴少新,等.基于普惠金融体系的中国村镇银行绩效研究[M].武汉:湖北人民出版社,2012.
- [7]郑明亮,肖平.我国道义小农假说的合理性和农村服务业发展的瓶颈分析[J].特区经济,2008,(7).
- [8]夏英,宋彦峰.以农民专业合作社为基础的资金互助制度分析[J].农业经济问题,2010,(4).
- [9]赵冬青,王树贤.我国村镇银行发展现状的实证研究[J].农村经济,2010,(7).
- [10]王曙光.告别贫困——中国农村金融创新与反贫困[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [11]王修华,等.村镇银行发展的制度约束及优化设计[J].农业经济问题,2010,(8).
- [12]王爱俭.发展我国社区银行的模式选择[J].金融研究,2005,(11).
- [13]国风.农村经济创新分析[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [14]王曙光,王东宾.金融减贫——中国农村微型金融发展的掌政模式[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [15]费孝通.江村农民生活及其变迁[M].敦煌:敦煌文艺出版社,1997.
- [16]周辅成.西方伦理学名著选辑(下卷)[M].北京:商务印书馆,1987.
- [17]默罕默德·尤努斯.穷人的银行家[M].吴士宏,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2008.

责任编辑:王露璐

(校对:FGL)