

# 我国农村土地金融建设中政府行为分析

王少国

(西南财经大学中国金融研究中心, 成都, 610074)

**摘要:** 政府是农村土地金融建设中重要的参与主体, 本文以公共选择理论、新制度经济学理论以及市场失灵理论等政府行为理论为基础, 深入阐述了政府对农村土地金融建设干预的必要性, 并以农村信用社为例分析了政府在我国农村金融制度变迁中的作用, 以此说明, 政府应该在农村土地金融建设中起到重要作用的同时更需要合理正确的定位。

**关键词:** 农村土地金融; 公共选择; 制度经济学; 市场失灵; 政府干预

## 引言

政府是农村土地金融建设中重要的参与主体, 无论是在德国、美国及日本为代表的发达国家还是我国台湾地区, 在农村土地金融建设中政府都发挥了至关重要的作用。因此, 本文以公共选择理论、新制度经济学理论以及市场失灵理论等政府行为理论为基础, 深入阐述了政府对农村土地金融建设干预的必要性, 并以农村信用社为例分析了政府在我国农村金融制度变迁中的作用, 以此说明, 政府应该在农村土地金融建设中起到重要作用的同时更需要合理正确的定位, 处理好政府与市场作用的边界。

同样, 针对我国大陆地区, 政府在农村土地金融建设中的作用也不容忽视。本文就以政府行为理论为切入点, 分析我国农村土地金融建设中政府起到重要作用的必要性, 并以农村信用社为例, 说明政府在农村金融制度变迁中发挥的作用, 进而提出在农村土地金融建设中政府该如何准确定位, 进而充分发挥其优势所在顺利开展农村土地金融业务, 促进农村经济发展。

## 一、政府行为理论

政府行为有广义和狭义两种概念, 广义的政府一般包括立法机关、行政机关和司法机关三大系统。狭义的政府指国家行政机关, 既包括中央政府, 也包括地方政府。本文涉及的政府是广义的政府, 一般意义上的政府行为是国家行政机关在法律范围内的对公共事务的管理行为。它表现为政府动用行政的力量和掌握的财力, 对社会某一事物的产生、运行等过程进行指导、调控和监督的政府干预过程。

### (一) 公共选择理论

公共选择理论是现代政治学极为重要的研究领域, 也是当代经济学的的一个分支, 是研究政府行为的根本理论, 它通过集体行动和政治过程共同决定公共物品的需求、供给及产量, 是对资源配置的非市场化选择, 是政府选择。公共选择本来是一个政治观点, 但是从经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生, 通过经济人假设将政治制度中的政府行为和市场制度中的个人行为有机结合, 修正了传统经济学, 成为新公共经济理论。

#### 1. 公共选择理论的起源、假设及分析方法

美国学者布坎南最先提出了现代公共选择理论, 并在与其同事塔洛克合著的《赞同的计算》一书中就公共选择的基本问题做了较为全面的探讨和阐述, 并对该理论在之后的发展做出了重大的贡献。公共选择理论是对政府干预的重新思考, 在七十年代以后逐

渐得到了美国学术界的重视，并日趋成熟。

公共选择理论就是认识到不论是市场或是政府都并不是完美无缺的，都存在着失灵，不能简单的把两个机制割裂开来，而是通过经济人的假设将两个机制有机结合，分析政府的决策行为以及民众的公共选择行为，对政治家的动机以及政府的干预等得到了一些列不同于西方主流经济学的结论。

其中所谓的经济人假设是指即便是政治决策中的个人同样是经济人，同样追求效用的最大化，对于集体活动、公共物品中“好的东西”总是力求最多，对“坏的东西”总是力求最少。也就是说，政府依旧是人类的组织，政府的决策归根到底还是个人的决策，人总是会犯错误的，由此我们也可以看出公共选择理论探讨的是在政治领域中的经济人行为，用经济学的方法说明政府也会失灵，用交易分析经济学的分析方法告诉我们公共选择也不过是个人选择的结果，政治活动也不过时个人追求利益最大化的一种途径，因而，为了保证个人利益、他人利益的各自追求以及互不妨碍和政治过程中理性经济人的交易能够得以顺利进行，社会必须制定合理的政治行为规则。

## 2. 公共选择理论与政府行为

公共选择理论是研究政府经济行为的基础理论，将政府作为一个有自身利益的实体，打破了传统政治学理论对政府的设想，从经济人假设出发，将政治学和经济学有机结合，探讨了政府与社会的关系问题，对我国转型经济下收入分配之间的差距、反腐败的制度设计以及社会保障制度等方面有着很强的现实意义。其中对于决策过程中的公平与效率的选择以及政府失灵的阐述在公共选择理论中具有重要的地位。

针对公平与效率的选择，一种观点认为“平等与效率这两个政策目标是相互抵触的，二者之间存在着此消彼长的替代关系。”<sup>1</sup>“社会在许多方面都面临抉择：或者以损失一定的效率为代价而获得更多的平等；或者以放弃一定的平等为前提而谋求更高的效率。”<sup>2</sup>另一种观点则认为“效率是公平的基础，公平是效率的保障。”<sup>3</sup>也就是说公平与效率并非是完全矛盾和冲突的，也是相互统一的，只有效率提高了，创造的财富增加了，才能为实现公平提供保证，同时，也只有公平了才能调动人们的积极性和创造性，求得社会的发展和稳定。

但是即便是政府，作为公共利益的代言人，力图弥补市场失灵，但是现实在决策过程中也要受到诸多因素的影响，出现政府失灵。正如布坎南所说“市场的缺陷并不是把问题交给政府去处理的充分条件”，政府也存在着失灵，对于政府失灵的根源布坎南做了深入的研究，包括了公共供给的低效率，公共行政管理失误、政府寻租行为以及内部性和政府扩张等。由此我们也可以看出，公共选择理论是建立在政府失灵理论上的自由主义思想，不同于古典学派对市场完美的幻想，也不同于凯恩斯主义对政府的厚望，而是在对市场和政府同时进行分析之后作出的理性选择，具有非常强的说服力，同时也告诫我们，政府和市场机制本身并非完美无瑕，不能将其割裂开来指导经济发展，应该是一个有机的结合，而且在使用中根据具体情况存在一个度的问题，综合运用才能做出最优选择。

---

<sup>1</sup> 李强.市场经济、发展差距与社会平[M].黑龙江人民出版社，1995.1:1227.

<sup>2</sup> 阿瑟·奥肯.平等与效率[M].四川人民出版社，1988.4.

<sup>3</sup> 陈庆云.公共政策分析[M].经济科学出版社，1996.43.

## （二）新制度经济学

所谓新制度经济学就是用经济学的方法研究制度的经济学，即“研究制度演进背景下人们如何在现实世界中作出决定和这些决定又如何改变世界”（R. 科思，1990）。新制度经济学以全新的视角将制度纳入经济学的研究对象之中，是对正统经济理论的挑战，为人们分析经济社会问题提供了新的思路，也对新旧体制转轨的国家有很强的现实指导意义。

### 1. 新制度经济学的起源和主要内容

制度是一个古老的经济社会现象，任何制度都是一定社会条件下的产物，正如杨小凯所说的：“没有一种制度，在所有条件下比其他制度都坏；也不存在一种制度，在不同的条件下比其他制度都好。”制度约束着人们的行为，对于制度的研究，在早期以凡勃伦、康芒斯等人为代表，对制度的定义不一，含糊复杂，或是认为是“一般思想习惯”，或是将“从家庭、公司、工会、同业协会，直到国家本身”的组织成为制度。与早期的制度经济学相比，新制度经济学作为一门年轻的学科，对制度的定义和描述更为严格和科学。

“新制度经济学”这一概念的提出是2009年的诺贝尔经济学奖获得者威廉姆森，之后由他、科斯以及诺斯等人的积极推动而在近几十年迅速崛起并发展，受到世界的广泛关注和肯定。在西方，有人甚至把新制度经济学与微观经济学、宏观经济学相提并论，认为他们共同构成了当代经济学的完整体系。

新制度经济学将制度分析纳入经济学分析的框架中，实现了制度分析与新古典理论的整合，其主要内容由四部分组成：1)制度的构成与制度的起源；2)制度变迁与制度创新，包括对制度供给与制度需求的分析；3)制度、产权与国家理论；4)制度与经济关系的相互关系，包括制度效率、制度在经济体系运行中的地位和作用。其中有关制度变迁的理论对我国具有很强的现实指导意义。

所谓诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代，或是新制度安排的创造，它由个人或一群（个）人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。“诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起的，是自发的，其条件是出现了制度的不均衡。而引起制度不均衡的原因有：制度选择集合改变、技术改变、制度服务的需求改变以及其他制度安排改变。”<sup>1</sup>而制度总是从非均衡状态走向均衡，在向均衡的调整过程中，制度服务的获得是需要支付费用的，一般而言，诱致性制度变迁需要支付较高昂的交易费用，并且存在“搭便车”等问题，由此造成了很多情况下出现了诱致性制度变迁的供给不足，进而用强制性制度变迁的方式来改变和调整制度的非均衡现象。

所谓强制性制度变迁是指由政府命令和法律引入和实现的制度变迁，其变迁的主体是国家及其政府，而国家的基本功能就是提供法律和秩序，并保护产权以换取税收。与诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到获利机会引起不同的是，强制性制度变迁可以纯粹因在不同的选民集团之间对现有收入进行再分配或重新分配经济优势而发生。根据新制度经济学的分析，国家在使用强制力时有很大的规模经济，国家凭借强制力可以在制度变迁中降低组织成本和收入成本，这在一定程度上也为了国家强制干预经济的原因。同时，制度安排是一种公共物品，制度供给又是国家的基本功能之一，

---

<sup>1</sup> 林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，见科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1994年版，第384页。

而诱致性制度变迁有时又会供给不足，这必然导致强制性制度变迁的存在，但是新制度经济学家也承认，强制性制度变迁的有效性会受到许多因素的制约，如统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突、社会科学知识的局限性及国家的生存危机等。另外，强制性制度变迁尽管可以降低组织成本和实施成本，但也可能违背了一致性同意原则，一致性同意原则并不仅仅是一个政治范畴，而且还是一个经济范畴，在某种意义上，一致性同意原则是经济效率的基础。

## 2. 新制度经济学与政府行为

基于对契约理论、掠夺和剥削理论的批判，诺斯提出了自己的国家暴力潜能分配理论，构建了新制度经济学的国家模型，并对国家的基本特性做了制度经济学的分析。诺斯认为，政府实际上是一个在暴力方面具有比较优势的组织这个组织的目的是使统治者的福利或效用最大化，其行为由成本—收益原则驱使，具有浓厚的经济人色彩，由此也就出现了“诺斯悖论”。诺斯悖论”描述了政府与社会经济相互联系、相互矛盾的关系，即“政府的存在是经济增长的关键，然而政府又是人为经济衰退的根源”。在诺斯看来，政府一方面是积极的、公利的，另一方面是消极的、自利的，所谓“成也萧何，败也萧何”。而制度作为国家与社会经济关系形态的主要形式，是社会经济衰退的主要原因，那么解决“诺斯悖论”的关键和落脚点也在制度上，在于政府界定和行使产权的类型、行使产权的有效性，即政府是否能够通过制度供给提供有效率的产权激励。

新制度经济学指出，制度创新和制度变迁是经济增长的唯一动力，制度创新的主体包括个人、团体和政府，其中政府是最重要的主体，发挥着不容忽视的作用。在制度经济学看来，作为制度的替代、转换与交易过程，制度的变迁方式主要是诱致性制度变迁和强制性制度变迁，类型不同，政府发挥的作用也不同。在诱致性制度变迁中，政府主要是以法律命令等式承认由个人或一群人在响应由制度不均衡引致的获利机会而创立的新制度，或是对相关行动的推进，而强制性制度变迁更核心的就是利用暴力组织的比较优势强制推进新制度。当然，也可以从供给和需求的角度分析政府在制度变迁中的作用，供给角度看：1) 政府以较低的成本，快速实施制度供给，解决制度短缺问题；2) 维持或改变现有制度安排的路径依赖，推动制度变迁的良性循环；3) 政府可以通过加强知识存量的积累增加制度的供给能力。从需求角度看：1) 政府通过改变产品和要素相对价格比例，激励人们的制度变迁需求，诱发制度变迁；2) 政府通过开发、引进和推广新技术，推动制度变迁；3) 政府通过修改宪法，引起制度创新需求，促进制度变迁；4) 政府通过扩大市场规模，引导市场变迁。

新制度经济学从制度的角度更为深刻的解释了政府的行为，尽管它仍然不是指导中国向社会主义市场经济过度的主导理论，但无疑它的视角、分析方法正越来越被人们所理解与接受，尤其是制度变迁理论。新制度经济学的基本方法交易费用分析法和相对价格变动分析方法为对改革成本以及历史格局的变动提供了新的出路，而中国处于并将长期处于社会主义初级阶段，在过渡和转型时期会出现一系列的问题可以运用新制度经济学解释。

### (三) 市场失灵

新古典经济学认为，如果没有外力的干预，市场机制这只“看不见的手”就可以实现资源的有效配置，但市场并不是万能的，在很多情况下，单纯依靠市场力量是远远不够的，会导致资源配置的失当，这就是市场失灵。市场失灵是由内部功能及外部条件的

缺陷所导致的，其原因主要是四个方面：信息不对称；外部性；公共产品；垄断。市场失灵的存在，在一定程度上说明了政府干预的必要性。

#### 1. 信息不对称与市场失灵

完美信息是完全竞争市场对信息的假定，事实上，信息总是不完全的，信息的不对称就会造成市场供需的失衡。信息不对称通常表现为两种方式，一个是事前的行为，即逆向选择，如柠檬市场，另一个是事后的行为，即道德风险，如保险。信息的不对称导致了市场失灵，导致了资源的非有效配置，需要政府出面解决这一问题。

#### 2. 外部性与市场失灵

英国福利经济学家庇古首先提出了外部性，美国新制度经济学家科斯对其丰富和完善，是指一个经济主体的经济活动对另一个经济主体所产生的有害或有益的影响。既然影响有害或是有益，那说明外部性有负的外部性也有正的外部性，外部性既有可能带来成本也有可能带来收益，本质上讲就是私人成本、私人收益与社会成本社会收益的不一致，进而出现了私人供需与社会供需的不一致，不能达到最优的资源配置，需要政府出面对负的外部性进行管制，如收取庇古税，界定产权，保护产权，对正的外部性提供激励，如进行补贴。

#### 3. 公共产品与市场失灵

西方主流学派认为，公共品是指在消费上具有非竞争性和非排他性的物品或服务。非竞争性和非排他性是公共品的主要特点，非竞争性意味着某个人对一种物品的消费并不妨碍别的人对该物品的消费，非排他性是指，对一种物品未付费的各个人不可能被阻止享受该物品的好处。外部性的存在是公共物品的根本原因，也使得公共物品只能由政府来供给，当然了，政府对公共品的提供范围、程度以及提供方式，是历史的、不断发展变化的，而不是凝固的、永世不变的，是要根据具体情况而定的。

#### 4. 垄断与市场失灵

垄断是市场运行的结果，垄断导致了市场的低效率、降低了生产者剩余、消费者剩余及社会福利，其主要原因是垄断设置了进入的壁垒，阻碍了市场机制的正常运行。政府一般会通过反垄断立法限制垄断行为、创造竞争性市场的形成机制、管制等方法来应对垄断问题。当然，也有人认为适度的垄断甚至比自由竞争更有利于资源的配置，这就涉及到了规模度的问题。不管怎样，垄断导致了市场失灵，需要借助政府的力量反垄断，推动市场机制的顺利运转。

## 二、我国农村土地金融建设中政府干预必要性分析

### （一）农村金融市场失灵需要政府干预

市场绝非是完美的，失灵是一种客观存在，金融市场也不例外。农村金融市场的失灵是指市场机制不能有效解决农村金融资源配置、提供符合农村经济社会发展所需要的产品或服务现象。对我国而言，基于二元结构的历史遗留以及农村金融供需的严重失衡，使得农村金融市场的失灵必须由政府出面解决。

农村金融是与城市金融相对应的，基于长期以来受城乡二元经济结构的影响，以及“重城市、轻农村”的思想观念指导，我国农村经济发展受到抑制，农民增收缓慢，农村金融发展滞后，市场机制不能得以有效体现。从新制度经济学的角度来看，出现这些现象的原因就是制度安排的失当，而在我国农村金融的制度安排上，政府担任着极其重

要的角色。即便是在农村金融建立之初，政府的初衷并非是对农村经济发展提供金融支持，为解决农村融资的困境，只是要运用农村金融吸收更多的农村存款，为工业化建设为城市发展进行资本的积累，进而造成农村大量资金外流。这也是政府凭借其在暴力方面的比较优势，有目的的成立农村金融机构，以达到短期收入的最大化。在随后的农村金融发展和变革中，市场机制发挥的作用依旧是微乎其微，基本都是政府的强制性制度变迁贯穿整个农村金融发展的历程。针对农村金融，政府起先是以城乡二元经济分治为指导，在思想观念和政策上对其实行了歧视，使得农村金融先天发展条件缺陷，和城市金融不处于统一起跑线。即便是随后的农村金融发展和改革中，政府的管制力度很强，对金融机构设置更高的进入壁垒，不能形成有效的竞争。这些历史遗留下来的问题，都是政府人为因素所致，并非市场选择的结果。如今我国农村金融发展问题备受关注，被认为是有效解决“三农”问题的关键。然而基于历史原因造成的农村金融市场严重失灵，这是政府制度安排失当的结果，也就必须要求政府出面解决。

另一方面，农村金融具有准公共产品的性质，使得农村金融供给不足，出现市场失灵，需要政府矫正。准公共产品是介于纯私人物品与纯公共物品之间的产品，也是不能仅依靠市场机制提供的产品。正是因为农村金融具有准公共产品的性质，也就使得仅仅依靠市场机制不能有效提供农村经济社会发展所需要的产品和服务。市场选择效率，资本追随利益，与城市金融相比，农村金融更多的是政府垄断，效率低下，而且要承担的风险更高，取得的收益更小，从而农村金融萎缩。

农村金融存在着显著的负外部性问题，需要政府恰当干预。金融负的外部性效应是指金融机构的不良运行或破产倒闭产生的连锁反应将通过货币信用紧缩破坏经济增长的基础。我国农村金融负外部性问题比较突出，我国农村金融发展缓慢的负外部性直接导致农村资金大量外流，城乡差距不断扩大，二元结构的矛盾将更为突出。与此同时，农村正规金融供给不足，非正规金融政府又在打压抑制，迫使地下金融异常活跃，金融风险增加，而且农村金融中单个金融机构的风险控制能力较弱，一旦破产倒闭必将使风险迅速扩散，严重威胁农村地区的安全稳定。

## （二）农村土地金融自身的特点决定了政府干预的重要性

农村土地金融是农村金融体系的创新，是土地与金融的有机结合，具有着土地与金融的双重特性，决定了政府干预的重要性。

农村土地具有社会特性和经济特性，就其社会特性而言，农村土地体现的是社会价值，是农民生活的最后屏障，有着社会保障的功能，尤其是农村耕地。在我国，人多地少是客观存在，特别是近年来农村土地不断的被不合理征用，使得矛盾更为突出。土地的社会特性也说明了土地问题不仅是社会问题，在很大程度上也是政治问题，正如第二章提到的，谁处理好了土地问题谁就拥有政权，谁就能稳定政权，而且政权的变动与土地问题密切相关。土地是农民生活的基础和最后的保障，在不断的变迁过程中与农民有着天然的联系，而中国农民人口又占据着总人口的绝大部分，也使得土地问题的处理更为复杂和敏感，需要政府的正确引导和适度干预。

就其经济特性而言，土地作为一种生产要素，对经济发展有着重要的作用，但是土地不同于其他生产要素，如资本，其价格可以完全可以通过市场机制确定。土地价格的确定是要受到市场因素的影响，但也要受到政府的管制，不能完全凭借市场的力量决定，这与土地的社会特性是分不开的，同时土地作为最基本的生产要素，其价格也会影响到

生活生产的各个方面，需要政府整体的宏观调控。因此，涉及到土地问题需要政府正确处理，恰当干预。

另外，农村土地金融是农村金融体系的一个部分，要想顺利开展需要营造一个完善的农村金融体系环境，而如今我国农村金融制度安排存在着巨大的制度缺陷，农村资金大量外流，金融机构内控及抗风险能力低下，没有形成有效的竞争体系，农村金融市场严重失灵，需要政府矫正。当然了，农村土地金融作为一个新事物，不论是设立或是发展都离不开政府的支持，政府可以凭借其在暴力方面的比较优势，在强制性的制度变迁过程中降低变迁的成本，能在最短的时间内依靠行政手段或是经济手段成立专业的土地金融机构或是在现有的农村金融机构中设立开展土地金融业务的部门。在宏观层面上，需要借助政府的力量为其扫清各种法律法规等制度障碍，比如对农村土地产权的确定，在中观层面上，为农村土地金融开展建立竞争有序的市场体系，市场为主政府为辅，在微观层面上，政府要审慎监管。

### 三、我国农村金融制度变迁中政府的作用——以农村信用社为例

我国农村金融改革的过程就是以政府为主导的强制性制度变迁的过程，也就决定了政府不论是在农村金融机构的设立或是发展过程中都会通过行政指令或是法律法规等形式起到一定的推动作用，促进农村经济金融的发展，但是政府的过度干预以及制度本身的不健全等等都会阻碍农村金融的发展。现以农村信用社为例，阐述政府在农村金融制度变迁的作用，以便政府准确定位，避免政府失灵。

#### （一）农村信用社的改革历程与政府行为

##### 1. 农村信用社建立初期“民办化”与政府外部推动

建国初期到 1957 年，农村信用社在农村合作化运动推广的基础上由中央政府推动而初步设立的。1951 年 5 月，中国人民银行召开了第一届全国农村金融会议，会议提出“深入农村、帮助农民、解决困难、发展生产”的农村金融工作方针，决定在全国范围内试办各种信用组织，并下发了《农村信用合作社章程准则草案》、《农村信用互助小组公约草案》和《农村信用合作社试行记账办法草案》。

这一时期，农村信用社是人民自愿入股组成的农村合作金融组织，坚持的是“三性”原则，即组织上的群众性、管理上的民主性及经营上的灵活性，体现的是民办的道路，追随的是为农民及农村经济服务的宗旨。经过典型试办和逐步推广之后，农村信用社凭借其自愿、民主、民办的管理，业务迅速发展。“1956 年，全国已建立了 10.3 万多个农村信用社，入社农户近 1 亿户，约占全国农户总数的 77.8%，社员人数约 1.5 亿，聚集股金 2.6 亿元。到 1957 年我国已基本实现了农村信用合作化。到 1957 年底，农村信用社发展到 88368 个，社员股金由 1953 年的 1201 万元增加到 3.1 亿元，增长 24.8 倍；存款由 1953 年的 1100 万元增加到 20.66 亿元，增长 86.8 倍种形式的信用合作组织 25290 个，其中农村信用社 7785 个，占 30.8%。”<sup>1</sup>当然，中央政府的极力推动也为之后农村信用社又民办走向官办留下了隐患。

##### 2. 农村信用社发展时期“官办化”与政府干预

1958 年到 1978 年，农村信用社进入改革初期，基于当时我国特定的政治和经济环

<sup>1</sup> 张杰. 中国金融制度的结构与变迁[M]. 山西经济出版社, 1998 年, 328—329 页.

境，在政府的强制参与下，农村信用社历经多次制度变迁，改革的方向也都是由中央政府下达文件的形式规定的。这是农村信用社动荡发展的阶段，也是政府在特定的国情下基于自身利益的获得多次干预转变职能的结果。

1958年人民公社化后，国务院颁发了《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理的规定》，规定农村财政贸易体制采取统一领导、分级管理的方针，农业银行营业所和信用社合并成为信用部，下放给人民公社领导和管理。“1959年9月，人民银行总行把下放给人民公社的农业银行营业所收回，把原来的农村信用社下放给生产大队，变为信用分部，信用分部的职工由生产大队管理，盈亏由大队统一核算，业务经营由生产大队和公社信用部双重领导。”<sup>1</sup>到1962年11月，人民银行总行决定恢复农村信用社的性质和任务，由农村信用社统一核算盈亏，明确农村信用社组织的独立性，再次强调农村信用社是国家银行助手的定位，是我国金融体系的组成部分，在业务上受人民银行的领导，信用社干部的待遇按照人民公社同级干部的待遇标准执行等，这样农村信用社得到了恢复和发展的同时，被纳入国有金融体系，走上“官办”的道路。“1969年人民银行会议再次决定把信用社下放给贫下中农管理1977年，中央政府提出信用社既是集体金融组织，又是国家银行在农村的基层机构。1979年，中央政府决定，农村信用社办理农村各项金融业务，执行国家金融部门的职能任务。”<sup>2</sup>

在这二十年的发展历程中，我们不难看出农村信用社已经不再是民办的合作的金融组织，早已异化成为政府垄断农村金融获取短期利益的工具，走上官办的道路，为政府或说是统治者的利益服务，这也就造成了农村金融信用合作的萎缩、停滞或是扭曲。同时，农村信用社也是披上合作的外衣却充当着国家银行的基层机构，从农村攫取大量的资金输送到工业化城市化需要的进程中。

### 3. 农村信用社改革与市场经济结合走向“半官化”道路

1978年的改革开放，标志着我国完全计划经济时代的终结，开始引进市场的力量，由此农村信用社的改革也开始与市场经济相结合，打破了政府对农村金融的绝对垄断，为多元化的农村金融体系制造了可能。农村信用社在政府与市场的相互作用下走向了半官化的道路。

农村信用社改革与市场相结合是一个渐进的过程，也是基于市场的引进，农村信用社在改革开放之后到市场化改革之前成为政府促进农村经济发展的工具。改革开放引入了市场的力量，也使得20世纪80年代开始的农村及城市经济体制的改革对资金的大量需求，国有银行已经无力承担国有企业、农村工业化及乡镇企业等的全部资金需求，此时农村信用社就成为了政府支持农村发展的工具。于是1984年国务院批转了中国农业银行《关于改革信用社管理体制的报告》，这次改革的主要内容是：恢复和加强农村信用社的群众性和民主性，变“官办”为“民办”，实行民主管理；加强信用合作社经营上的灵活性；允许信用合作社实行浮动利率；实行独立经营、独立核算、自负盈亏；建立信用合作社县联社；加强和改善农业银行对农村信用社的领导。这也标志着政府想要把农村信用社再次打造为真正意义上的合作金融组织。但是改革的过程中，合作制的原则依旧没有真正体现，政府的制度变迁也依旧徘徊在国有金融制度安排的边缘没有突破。即便是

<sup>1</sup> 孙迪. 农村信用社改革中政府职能优化研究[D]. 吉林大学, 2007年, P13~P14.

<sup>2</sup> 何广文. 农村信用社制度变异及其动因[J]. 银行家, 2006年第2期, 第116—119页.

1993年农村信用社从农业银行分离出来，环境得以改善，自主经营能力得以加强，但是市场化程度非常低，抗风险能力很弱，依旧背靠政府，听从指挥。

1996年8月中央政府颁发了《国务院关于农村金融体制改革的决定》明确提出农村信用社管理体制的改革是农村金融体制改革的重点，改革的核心是把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织，农村信用社逐渐成为支持农业和农村经济发展的主力军。2000年7月，国务院批准了由中国人民银行和江苏省人民政府共同拟定的农村信用社改革方案。2002年初，人民银行进行了全国八个农村信用社利率市场化改革试点，由此拉开了政府主导下的农村信用社市场化深入改革的序幕，2003年1月，中央农村工作会议提出要加快农村金融体制改革，改善农村金融服务，加大信贷支农的力度，6月国务院下发《关于深化农村信用社改革试点的方案》，启动农村信用社新一轮改革。同年8月，江苏、浙江、山东、吉林、江西、贵州、陕西和重庆等8个省（市）农村信用社列为第一批改革试点。之后随着试点范围的扩大和深化，农村信用社得到较快的发展。2004年6月，国务院办公厅转发《银监会、人民银行关于明确对农村信用社监督管理职责分工的指导意见》，提出农村信用社由省政府管理。由此可以看出从1996年开始，农村信用社市场化改革的步伐逐渐加快，2003年则进入市场化改革深化阶段，政府与市场相结合，彻底突破了改革开放之前的完全官办道路，但是政府的主导作用没有动摇，农村信用社的管理运营依旧要受制于政府，因而当前农村信用社只能是走向了半官化的道路，如若想步入很正的民办，体现合作制的原则，需要成熟的市场经济作为依托。

## （二）农村信用社制度变迁中政府作用分析

纵观农村信用社改革的历程以及期间政府行为的演变轨迹，我们不难看出农村信用社是政府在特定的环境下追求利益最大化的制度安排产物，改革的过程均为强制性制度变迁的过程，体现着政府的意志和利益，在一定程度上支持农业，促进农村经济的发展，但也由其过度的干预和不合理的制度安排等阻碍了农村金融的发展。

### 1. 政府对农村信用社改革的支持促进作用

农村信用社的设立及其之后的改革都没有离开过政府的支持，或者说是正是政府的不断推动才造就了农村信用社的历次制度变迁。在其50年的发展中，虽然曾一度背离合作制，但是随着农村经济的发展，经济金融制约与冲突矛盾的不断升级，政府因时制宜对农村金融改革和完善，确实支持了农业发展，促进了农村经济，这是毋庸置疑的，也是政府对农村信用社改革起到的积极作用。

尤其是在2003年农村信用社深化改革以来，其经营效益得到显著的改善，“截至到2006年底，全国农村信用社各项存款总额达到38843亿元、股本金余额1898亿元，分别比2002年末增长95%和293%；各项贷款余额26236亿元，比2002年末增长88%。农业贷款余额12105亿元，比2002年末增长117%，高于同期各项贷款余额增幅29个百分点。农业贷款占其各项贷款的比例由2002年末的40%提高到46%；占全国金融机构农业贷款的比例由2002年末的81%提高到91%。”<sup>1</sup>与此同时，农村信用社的法人治理结构不断健全，管理体制有了新的框架。

当然，政府对农村信用社改革的支持促进作用也表现在对其政策的倾斜和资金的支

---

<sup>1</sup> 中国银行业监督管理委员会合作金融机构监管部，2006年。

持上，比如，我国为分布于广大农村地区的农村信用社提供包括税收优惠、浮动贷款利率、差别存款准备金率等在内的多种优惠政策，并且加大了农业信贷资金的投入，在2004年中国人民银行还专门发行央行票据，置换农村信用社的不良资产，解决了历史包袱沉重，资产质量差等问题，这在一定程度上也是“花钱买机制”，加快了农村信用社产权改革的步伐，提高了农村信用社的管理水平和抗风险能力。

## 2. 农村信用社改革中的政府失灵

农村信用社从建立初期到发展中的变革都是政府主导下的由上而下的强制性制度变迁，体现出明显的政府偏好，政府对农村信用社的发展起到促进作用的同时也基于其过度的干预和不合理的制度安排等阻碍了农村信用社的健康有序发展，也就是出现了政府失灵。

根据公共选择理论我们可以得知，政府也绝非是万能的，政府同市场一样都会失灵，政府作为一个特殊的利益集团也在追逐自己的利益，况且这个集团也是由个人组成，做出的决策依旧遵循经济人的假设。农村信用社在其发展过程中由民办走向官办再到半官办都是政府意志在不同时期的体现，也是政府失灵的客观依据。

政府是农村信用社改革制度的供给主体，在制度安排上存在着明显的缺陷，如政府的过度干预。也正是政府的过度干预使得农村信用社自立能力较差，依赖性较强，没有激励完善自我，如农村信用社接收来自中央财政、中央银行、地方政府等多个渠道的输血措施，用中央银行票据置换1700亿元的不良资产，用人民银行的支农贷款发放再贷款业务。这样使农村信用社在一定程度上焕发生机和活力，但并不利于农村信用社经营机制的转换、管理水平的提升和业务创新，对农村信用社的改革产生不良的影响。

## 四、我国农村土地金融建设中政府行为的定位

农村信用社历来被认为是农村金融的主力军，通过对农村信用社的改革历程以及期间政府行为的分析，我们可以看出政府在农村金融制度变迁中一直起着主导作用，在促进农村金融发展的同时也由于政府失灵的客观存在对其有着阻碍作用。农村土地金融则是农村金融体系的创新，要想顺利开展业务非常有必要对政府在农村土地金融建设中有一个准确的定位，进而保证其能健康有序的发展，为农村金融体系带来新鲜的血液，为农民探索一条致富的新路子。

谈到政府行为的定位，在具有中国特色的社会主义市场经济条件下，我国政府行为也表现出一定的特殊性。与西方发达国家政府为民服务所不同，我国政府行为更具有政治色彩，通常是唯业绩论，执行政府行为的代理人只是专注于当前的政绩和自身的利益，以便博得上级政府的认同，表现为长官的集权制。由此，如何有效规范和监督政府的行为，也就是对政府行为合理准确的定位值得我们深思。

首先，要正确看待和处理政府与市场的关系，形成促进农村金融资源有效配置的合力。政府与市场是两种不同的干预经济的方式，并不是完全割裂

开来的，既对立又统一。完全依靠斯密“看不见的手”调控经济会出现市场失灵，过分依靠政府也是不可行的，政府的公共选择行为阐述了政府也会失灵，因而不论是在理论上还是在实践上都不会存在各自理想的替代物去单独调节经济。因而我们不能把政府与市场的功能固化，要根据不同的经济发展情况和客观经济条件的变化，将政府与市场的功能有机结合，共同促进农村金融资源的有效配置。如果政府与市场的关系处理得

当，各自优势互补，就会使农村经济金融处于良好的运行态势，如若处理不当，政府失当会扭曲市场，而市场的失灵又会加剧经济金融的运行，处于恶性循环之中。

其次，要明确政府在农村土地金融建设中的职责范围。农村土地金融是社会主义农村金融的重要组成部分，在建设过程中必然离不开政府的支持，政府的行为会很大程度的影响到农村土地金融的建立和发展，那么明确政府在农村土地金融建设中的职责范围并作出科学的界定显得尤为重要。

农村土地金融将土地这一基本的生产要素纳入金融体系之中，其核心是以土地为抵押担保取得金融支持，涉及到了农村土地的创新使用，基于农村土地的特性使得农村土地金融在一定程度上不仅仅是单纯的经济问题，涉及到了土地的利用分配也就会涉及到了政治问题，政府对此不会袖手旁观。但是政府应该有所为有所不为，要对自己的职责范围有一个清晰的界定，明确政府并不能完全的取代市场，应该是市场机制的补充，正如新制度经济学指出，政府可以通过制度创新建立和维护制度环境，实现合理、有效的制度安排，并向社会提供制度的选择，但这大都是政府凭借暴力方面的比较优势通过强制性制度变迁来完成，在具体的制度运行中，依然需要依靠市场的力量发现制度套利机会进行诱致性制度变迁来完善制度。同时，我国农村土地金融建设在一定程度上也是市场选择的结果，因为市场经济下“三农”问题越发突出，土地是连接“三农”的重要纽带，金融是解决“三农”的关键支撑，那么土地金融的出现就绝非偶然，是市场选择打开“三农”症结的制度创新。换句话说，政府与市场的力量不可相互替代，政府的职责范围在宏观层面上主要体现为为农村土地金融建设的设立和发展扫清制度上的障碍，营造一个良好的政策环境、社会环境、经济环境，在初期时提供必要的政策和资金扶持，在发展中给予正确的引导和审慎的监管，并设立一个政府逐步退出的机制，以激励农村土地金融业务的高效率开展。在微观层面上，政府要鼓励农村土地金融业务部门提高经营效率，而不是过度参与其经营管理，要做到“到位不越位，参与不干预，支持不把持，维权不侵权”，降低农村土地金融业务部门对政府的依赖性，提高经营积极性和抗风险能力。

再次，建立健全农村土地金融支持体系，为其创造一个良好的运行环境。第一，完善农村金融体系，建立多元化的农村金融机构，继续深化农村信用社体制改革，鼓励小额贷款公司、村镇银行、农村资金互助社等的发展，在县域范围内设立多种所有制结构的社区金融机构。第二，明确土地产权的界定，完善土地流转制度，建立科学的土地评估体系，是农村土地金融得以顺利开展的前提条件。农村土地问题是一个复杂且敏感的问题，也是建立和发展农村土地金融不能回避的问题，需要政府妥善的解决，制定相应的法律法规或是政策使土地产权清晰化，鼓励支持有关土地流转公司的成立运营加速农村土地流转，并对土地做出科学的评估，以便对农村土地金融中所抵押的土地有一个相对准确的量化，降低土地金融经营的风险。当然，农业土地担保公司也是农村土地金融支持体系中极为重要的部分，需要政府的支持。第三，建立农村金融征信体系，依旧需要政府的支持和配合。

综上所述，政府应该在农村土地金融建设中有一个准确的定位，处理好与市场的关系，明确自身的职责范围，为农村土地金融建设营造一个良好的运行环境。当然了，在不同的时期政府的行为会有所不同，在初期政府的力量较强些，随后伴随着农村土地金融业务的顺利运行会逐渐减弱。

#### 参考文献:

- [1] 高鸿业: 科斯定理与我国所有制改革[J],《经济研究》,1991年第3期.
- [2] 高鸿业: 私有制、科斯定理和产权明晰化[J],《当代思潮》,1994年第5期.
- [3] 丁建中: 产权理论及产权改革目标模式探索[M],上海:上海社会科学出版社,1994年.
- [4] 张维迎: 产权、政府与信誉[M],北京:三联书店,2001年.
- [5] 王小映: 论我国农地制度的法律建设[J],中国农村经济,2002年第2期.
- [6] 姜新旺: 农地金融制度应该缓行—对构建我国农地金融制度的思考[J],农业经济问题,2007年第6期.
- [7] 张宏东: 论我国农地抵押制度的创新[J],金融理论与实践,2008年第7期.
- [8] 王铁: 建立农村土地银行的战略构想[J],管理世界,2008年第11期.
- [9] 张存刚,邵传林: 基于“土地银行”视角的农村土地流转模式研究[J],甘肃金融,2009年第7期.
- [10] 郑景骥等: 中国农村土地使用权商品化研究[J],《经济学家》,1994年第6期.
- [11] 王选庆: 金融市场发生学与中国农村金融市场建设研究 I[J],农村经济,2003年第11期.
- [12] 刁怀宏: 信息不对称、风险规避农地金融合约—基于农户与贷款者的分析[N],中央财经大学学报,2005年第9期.
- [13] 左平良,余光辉: 土地承包经营权抵押与农村金融担保制度创新[N],学术论坛,2005年第8期.
- [14] 陈文汉,牛勇: 以土地证券化促进农业发展[J],农村经济,2003年第9期.

## The government behavior analysis in rural land financial construction

Wang Shaoguo

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, 610074)

**Abstract** :The government is the important participation in the rural land financial construction. this article takes the public choice theory, the new institutional economics theory and the theory of market failure and other government behavior theory as a foundation, to analyses the importance of government in the countryside land financial construction intervention. And then takes the rural credit cooperatives as an example to analyze the function of our government in rural financial system change. So as to prove that, the government should plays an important role in the construction of rural land financial and needs to be more reasonable the proper positioning.

**Key Words**: rural land finance; public choice; the system economics; market failure; government intervention

收稿日期: 2012—02—23

作者简介: 王少国, 西南财经大学中国金融研究中心金融学博士生, 研究方向: 金融理论与实践