

# 为何有些社会政策失去效果\*

——基于试验区农贷下乡的调研观察

张 静

**摘 要：**对一个地方试验区的调研发现，金融惠农政策实施效果不理想源于一系列制度环境障碍。具体表现在：合作金融的制度成本高，竞争优势低；农户的房地产交易难，他们手中真正可以使用的贷款抵押物贫乏；人际担保的抵押方式有悖社会伦理，而基于个人信用获得贷款又有赖于信息系统的全面建设。这些制度条件的系统性作用，“激励”了各方规避风险的反应，结果造就了银行有钱不敢贷和农户缺钱难贷并存的现象。任由一个正确的政策无效，还是改进制度，增强相融性激励，降低农业产业的活动成本，让金融惠农政策发挥出作用，我们面临着行动选择。

**关键词：**农贷下乡 金融惠农 社会政策 政策效果

作者张静，北京大学社会学系教授（北京 100871）。

社会政策是一个政府为了改善社会选择要做的事，<sup>①</sup>但不是所有的社会政策都能见效。评估政策实施的效果，发现效果不佳的原因，以便为如何改进提供具体建议，是社会政策研究的一项任务。

为何有些社会政策失去效果？学界对此问题常见的归因，大多集中在三个方面：政府效能的差异，基层的执行阻力，以及社会组织结构的限制。政府效能的差异，指向政策出台和设计，比如政策目标不够明确，不切合实际情况，所以需要“因地制宜”的细化修订，对政策文本进行“内容再生产”更新；<sup>②</sup>或者通过实验，各方面磨合互动，听取意见，多做工作，达成共识，当取得成功经验，有把握后再推广。<sup>③</sup>基层的执行阻力，主要针对行政贯彻执行，比如选择性政策执行模式，<sup>④</sup>存

\* 本调研于2020年暑期开展，参加者是张静、金炜玲、董彦峰、韩礼涛。董彦峰统计了问卷数据，但论文观点由作者负责。调研得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“发展中的社会治理：理念、知识与方法”（16JJD840003）支持，同时感谢北京大学社会学系和地方试验区的大量协助。

① 托马斯·R·戴伊：《自上而下的政策制定》，鞠方安、吴忧译，北京：中国人民大学出版社，2002年，第3页。

② 刘河庆、梁玉成：《政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究》，《社会学研究》2021年第1期。

③ 王绍光：《中国公共政策议程设置的模式》，《开放时代》2008年第2期。

④ Kevin O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, vol.31, no.2 (January 1999), pp.167-186.

在交易、默许和属地裁量权，削弱了行政的整体性和配合性，<sup>①</sup>大量的行政变通意味着执行者拥有很多“抵制资本”，可以把上级的政策变成谋取自我利益的途径，使政策在执行过程中实际上被改变。<sup>②</sup>社会组织结构的限制，表现在控制权分布的碎片化，不同的控制权支配着不同的社会领域，这样的社会结构限制了国家改变社会的政策力量，使政策面临顽强、有弹性的社会组织抵抗，<sup>③</sup>大量的非正式机制导致政策执行失控，<sup>④</sup>所以需要施加传导压力，<sup>⑤</sup>增强对执行过程的监控整改。

这几种归因分别能够解释部分情况。其共同特点在于，都可识别出一个具体的“问题行动对象”，比如政策制定者，基层执行者，或者利益相关的社会组织，期待通过改进这个对象的行为，来增强政策执行的效果。但有些政策的失效，找不到单一明确的行动者责任，即使政策正确，执行者也努力，都难以扭转效果不佳的状况。在这种情况下，不是政策内容不对或执行不力，也不是各种非正式机制施加干扰，而是这些政策与宏观环境中的各种制度不相融——相互之间存在矛盾关系，这种系统性牵制“激励”出的各方行为反应，使政策的效果很难显现。在这样的制度环境下，多种行动主体的参与是历史的，利益交织的，互为调适的，所以很难识别出具体的负责对象，并期待改进这一对象来解决问题。

这种情况提示我们，必须触及政策失效背后的基本问题，找到障碍源自哪里。本文根据一个农业试验区的实地观察，来讨论这一现象。

## 一、有政策，没用好？

为了支持农业发展，国家曾经出台大量惠农政策，其中之一，是低利率对农户贷款，以鼓励农户对于金融资源的充分利用。农业信贷支持的政策目标很明确：“政府政策性金融机构直接贷款或由其他金融机构转贷款给农业生产资料的生产者或农产品的生产者，使其及时低成本筹集到农业生产所需资金”，办法是给予银行利息补贴，鼓励金融机构向农业生产者发放较优惠贷款。<sup>⑥</sup>

实际情况怎么样呢？确实有部分农民使用了低息贷款政策，但并不普遍。我们在试验区调研发现，多数面向农贷的机构，并非是享有利率补贴的政策性银行，而是基层的商业银行。除非极少数大型承包户使用政策性银行贷款，多数农户的分散贷款基本上是通过商业途径获得，而且实际利率普遍高于政策优惠利率，也高于农户自己的期待。我们发放了面对面填答问卷，<sup>⑦</sup>反馈的数据显示，农户期待的理想利率均值是4.6厘左右（即年息4.6%，基本上等同政策优惠利率的水平），但他们实际上多以8—10厘的利率标准贷得款项。考虑到贷款流程，农民贷款的实际成本可能

① 张静：《政策执行的组织基础》，郑永年等主编：《改革：困境与出路》，北京：东方出版社，2015年，第189—204页。

② Richard E. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, no. 2 (April 1995), p. 150.

③ 米格代尔：《强社会弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，张长东等译，南京：凤凰出版集团，2009年。

④ 吕志奎：《公共政策执行失控问题的制度分析》，《行政论坛》2006年第2期；陈宝胜：《非正式制度对公共政策执行的制约机制》，《行政论坛》2008年第2期。

⑤ 杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。

⑥ 参见戴相龙、黄达主编：《中华金融辞库》，北京：中国金融出版社，1998年，第515页。

⑦ 面对面访谈时的填答问卷共发放120份，实际回收有效问卷117份。有效问卷中，具农业户口者问卷88份，其中95%以上从事农业生产经营。在未作特别说明的情况下，农户数据来自具农业户口者的问卷数据。

更高。比如该地民间融资中心开发的“富农宝”产品，根据农户置信状况不同，利率标准定在12.5%—15%之间浮动。普遍的情况是，农户贷款额度低，还款周期短，利率偏高。

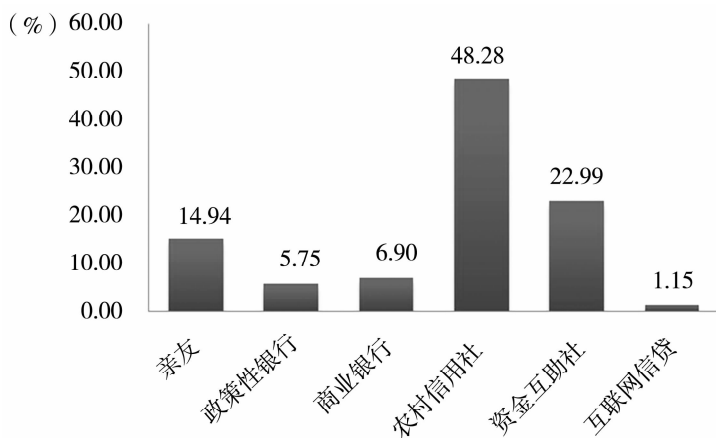


图1 农户最愿意选择（第一选择）向谁借款

为何农民少向政策性大行贷款（见图1）？因为办理麻烦，资格要求（证明文件）多，审核时间长，贷款额度还不高。可以把“办理麻烦”看成一项综合的制度成本。在农民看来，办事成本与收益（贷款额度）相比，不值得这么做，他们宁愿选择更方便快捷但利率更高的方法（见图2）。

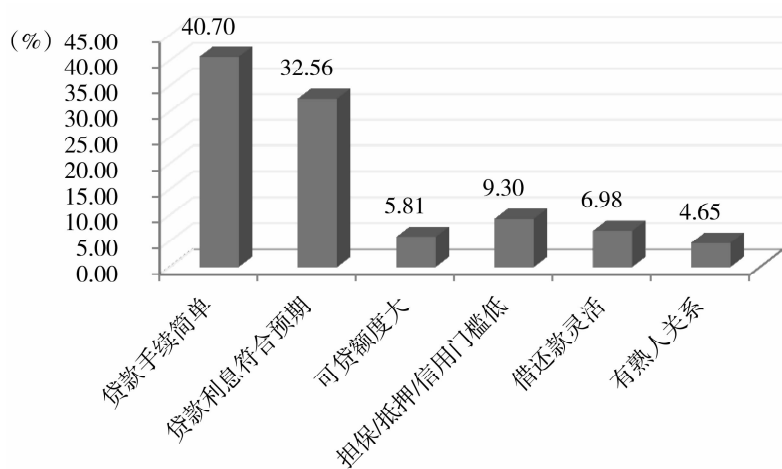


图2 农户贷款时最看重什么因素

农民身边的合作金融如何呢？农村信用合作社提供较高的存款利息，还有社员分红政策（由此带来了丰盈的乡村存款），是农民回答“最愿意选择”的贷款机构（见图1），但实际上合作金融在贷款方面的成效不高。我们在深度访谈中发现，合作金融普遍都有存贷比低的问题。存远远多于贷说明，这些合作社的功能主要是吸收农民储蓄，但释放农贷用于生产的效率很有限。综合来看，我们得到的整体印象是，虽然国家有优惠农贷政策，但农户实际上利用金融资源的效率较低。

这个情况有普遍性吗？查历史资料，发现这一问题并非短期和局部的现象。有研究显示，1978年以来，中国由农业到工业部门、由农村到城市的资金转移快速增长。<sup>①</sup>（见图3）

<sup>①</sup> 孔浩烽：《中国为何不会统治世界》，沈莉译，北京：中信出版社，2016年，第77页。

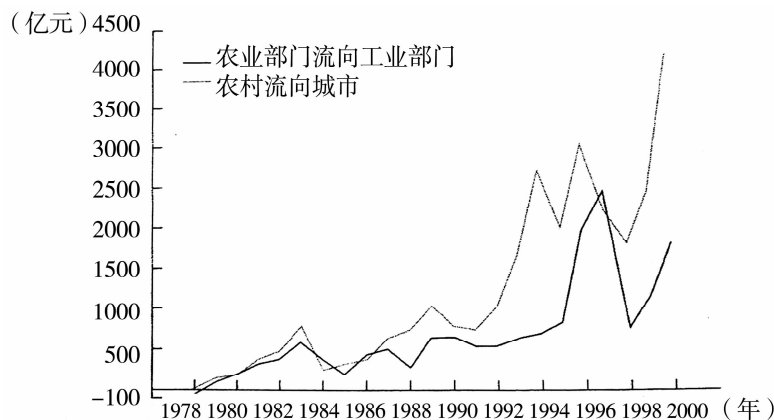


图3 1978—2001年由农业向工业部门、由农村向城市转移的资金变化

资料来源：孔诒烽：《中国为何不会统治世界》，第77页。

这意味着，不仅来自农村的储蓄资源未被农业自己充分运用，而且通过财政及银行系统的转移，金融资源大量从农业流向工业，从农村流向城市。整体地看，金融资源发挥作用的基本趋向是，不断从农村农业部门转向工业部门和城市建设。

是农民的贷款意愿不高吗？否，访谈中很多农户向我们抱怨借款难，农民的排序，是政策性银行比商业银行借款更难。（见表1）

表1 农户向谁贷款最难（可多选）

	占比 (%)
亲戚朋友	29.17
政策性银行	41.67
商业银行	26.39
农村信用社	13.89
农村资金互助社	15.28
民间信贷公司	19.44
互联网信贷	12.50

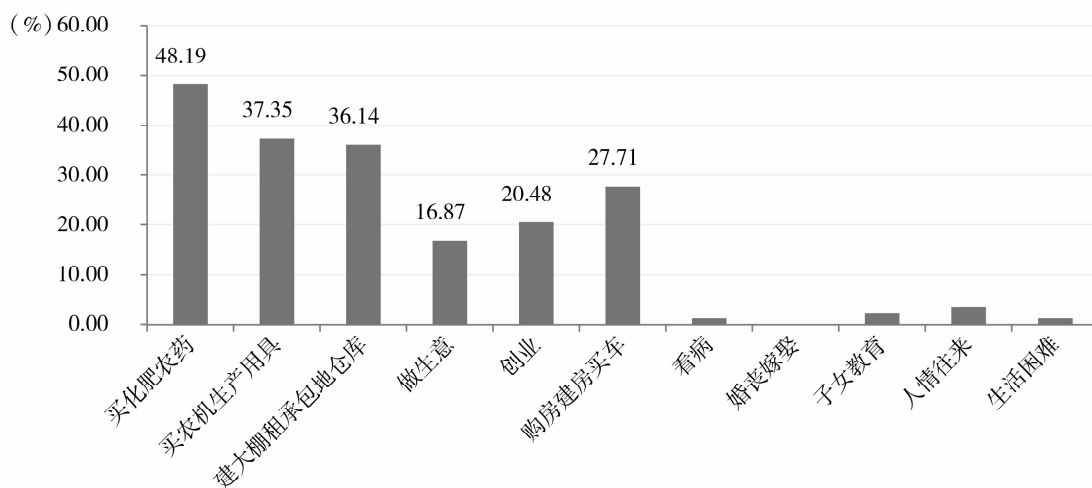


图4 农户贷款用途（可多选）

资金流向城市建设与大环境有关，并非坏事。但我们的问题是，既然乡村发展需要金融支持，国家又有优惠政策，农民也有强烈贷款意愿，而且他们的需求基本是用于生产而非消费事项（见图4），那么在金融惠农政策目标明确，亦不是懒政或推诿的情况下，究竟是什么妨碍着信贷下乡，使金融惠农政策的效果有限？

## 二、金融商业化环境

为了鼓励银行支农，试验区推动了“银行下沉”计划，鼓励银行面向基层农业，积极设点乡镇提供金融服务，要求银行“克服惜贷、惧贷、怕问责心理”，“做到敢贷、愿贷、能贷和会贷”。<sup>①</sup>但银行作为商企，只有盈利才会形成真正动力，他们把下沉看成是开拓业务、占领市场的机会。我们了解到，对大行而言，农贷属于收益低、工作量大的业务，所以热情不高，处于守株待兔的状态，不主动，也不拒绝，反正不指望农贷业务的利润。但是把农贷看成市场机会的商业银行就不一样了，他们发放多项涉农银行卡，推广一键通手机银行软件，深入乡村培训农户使用，他们在村边建点，将网络推延到农户身边，甚至帮助农民收发存放快递，照顾老人小孩，运用情感建立信任和熟悉关系，吸引农户选择自己的机构开展理财。

随着商业银行积极走向乡村市场，农贷项目的相互竞争日趋激烈。比如，农商行通过艰苦的“信用村信息建设”，授信某些农户可以免押申请小额贷款后，其他银行直接搭便车，也承诺对该农户授权同样的贷款额度。给钱这么方便还不用吗？这激励了超越还贷能力的多行分贷现象，不切实际的产业扩张和农业产品冗余也出现了，可是农产品生产原料有季节限制，所以我们看到一些农户加工业机器闲置。由于目前农贷多为短贷短还，农户东贷西补需求增多，催生了过桥信贷出现，实际上就是挪款——用甲行新贷还乙行旧贷，一些民间金融机构以此业务为生，专门服务于期限很短的贷款还贷，手续收费不菲。这样，推动了农贷的整体成本上升。

更重要的是，商业银行下沉吸走了合作金融的机会。后者本应是成本最低、最灵活方便的农贷机构，但和银行的效率相比，合作金融的贷款优势变差：一般只有不会使用数字手段、年龄50岁以上、文化程度不高的农户，继续使用合作金融，而这类社员主要在看家维持而不是创新发展，所以贷款需求普遍较低。而且，试验区位于经济发达地区，人均收入较高，一般家庭农地或果园每年30万—50万的投资，农户自己的存款就可以解决，完全不需要使用贷款。合作社的贷款最高额度也不过30万—50万，所以，真正需要大额度贷款的农业企业家，合作金融根本无法成为他们的“菜”。合作金融章程规定：对登记社员之外的需求者不贷，对超过存款数目一定百分比的不贷，对跨区域务农、实地调查难的不贷，对贷款人和担保人不亲自到场的……，诸种制度限定，导致合作金融对农贷款低迷，结果把需求机会“逼向”业务上存在竞争关系的商业银行。

贷款项目少，钱转不起来，盈利业务少又要分红，还要按照企业标准交税，成为合作金融生存艰难的一个原因。所以在我们的访谈中，所到之地的金融合作社普遍想要商业化转型，要求获准更多的业务权——比如发展异地存贷、允许办理存贷卡等，实际上，是希望成为依靠金融产品盈利的企业。他们反映，合作金融要生存，就要离开社员本身寻找贷款机会。比如，当地一个知名的水果合作社数据显示，他们的借款客户真正从事农业的只有11.3%，合作社80%

<sup>①</sup> 《央行介绍建立完善让银行“敢贷愿贷能贷会贷”机制情况》，2020年9月11日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/11/t20200911\\_35720842.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/11/t20200911_35720842.shtml)，2021年4月15日。

以上的贷款去向，是制造业和贸易业。<sup>①</sup> 为何他们更愿意贷给非农产业？城市房产抵押易、制造业和贸易业盈利以及还贷能力强是也。

这种情况和前述现象不谋而合：合作金融的资金来自从农户吸收的钱，然而多数并不能够用于农业。这个微型窗口，透露了为何农村存款难以回馈农业：农业是一个周期长、灾害风险高、盈利效率慢的产业，而商业活动往往涌向周期短、风险低、盈利快的投资领域。虽然农村和农民普遍的现状，需要更多资金投入，但在现今金融环境下，相对于商业银行，合作金融的作用很有限。以下两个数据表，说明农信社（农村信用合作社）和农合行（农村合作银行）的农贷比例都在走低，表明这种情况在全国具有普遍性，而非仅仅存在于试验区。（见表 2、表 3）

表 2 农户贷款中不同类型银行占比 (单位:%)

年份	四大国有银行	小型城商行	农商行	农信社	农合行	村镇银行
2015	19.72	2.94	28.69	28.56	2.74	4.37
2016	21.89	3.25	33.50	21.03	1.40	4.56
2017	22.60	3.50	37.42	16.15	0.97	4.86
2018	23.34	3.94	40.23	12.67	0.65	4.98

数据来源：2016—2019 年《中国金融年鉴》（北京：中国金融年鉴杂志社有限公司）。

表 3 农村（县及县以下）贷款中不同类型银行占比 (单位:%)

年份	四大国有银行	小型城商行	农商行	农信社	农合行	村镇银行
2015	31.37	6.41	17.53	13.92	1.26	1.99
2016	29.20	7.30	20.04	10.74	0.64	2.15
2017	28.18	7.56	22.38	8.54	0.48	2.25
2018	27.44	8.25	24.74	6.94	0.36	2.34

数据来源：2016—2019 年《中国金融年鉴》。

有谁不想支持农业吗？否。惠农政策的目标不正确吗？否。事实上，不是国家没有对的政策，不是有人歪曲了政策，不是存在政策执行者的对抗，也不是银行没有钱，更不是农户不需要钱，而是钱在商业化系统的“激励”下进入农村不畅。在高度竞争的环境下，银行的角色已不是出纳，而是依赖存贷业务生存的企业，其成功的标准是盈利提升，他们视贷款为“产品”，没有动机推动风险高利润低的产品。表面上是银行不愿意贷，实质上是不愿意贷给风险高者。所以，我们必须继续追问，究竟是什么推高了农贷的“风险”？

### 三、制度成本

农贷长期面临的一个困境，是农户可利用的质押物问题。质押的核心是有价值资产可以转移变现，但农民拥有多少这样的资产可以用于质押呢？

在试验区，“农户的两证持有率不高，多数农房只有集体土地使用证，没有房产证”。<sup>②</sup> 土地使用证怎么抵押？农民在无法还贷时能够向银行交出土地使用权吗？银行能将农民的土地使用权转移给他者变现为补偿欠款吗？不能。由于农房、小产权房、承包地权等存在交易难问题，其作为抵押物很难真正实现——即使银行收回，也无法成功转移给他人，因为很少有人能够合

① 《YF 鲜果专业合作社农民资金互助会章程》，2016 年。

② 《试验区金融办公室农村住房抵押贷款工作督查情况通报》，日期不详。

法接盘，顺利使用。有银行职员表达了这样的担忧：对无法还贷的农民，你收了他的房，取了他的地，结果他无法生存，村里干部、宗族亲友和地方政府都会来找你，说这不是社会主义，我们不要犯政治错误。在银行看来，无法真正由银行收回，不能顺利变卖，无法进入市场进行交易，这样的物品不具抵押价值。

农户盖的果园、大棚、养殖设施行不行？理论上行，但实际上难。如果是自家地上的小片菜棚，不太值钱，质押无意义，如果是大片盖棚，则需要租地。但租赁地上的资产要经历年度行政审核，取得的“拥有”证件是临时性的。我们访问的几个养殖大户，就因为这种证件的临时性面临质押难题。这些养殖产业办一次“资产证明”只有3年有效期，如果作为贷款质押，农户需要提供土地监管部门每3年一次的评估批件。这几个受访户经营猪羊养殖，他们承包了土地15年后，贷款盖了猪场羊圈，并将其作为资产在银行进行贷款质押。但是每3年一批的证件盖章往往需要很长的核查时间，领导出差轮训甚至换岗，都可能导致没有负责人签字，批件就不能按期下来。可是过了期，猪场和羊圈就成了“非法建筑”，不能再作为经营资产继续质押，当然贷款不成。种种不确定性，让养猪养羊大户时刻处于贷款中断、置业拆除的惊恐中。但行政评估和银行方面都在按常规工作，没有人“拒不执行”农贷政策。

利用担保人财产进行质押不行吗？传统上这是农户主要的质押方式，但在试验区，愿意这么做的农民越来越少。（见图5）

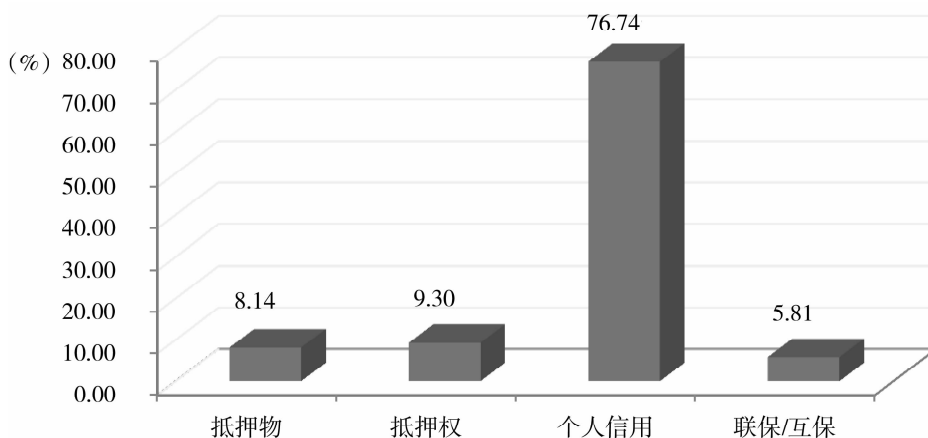


图5 农户最愿意选择（第一选择）什么方法借款

农民不愿意采用担保人方式，是因为担保人的条件实际是互保。担保人要有足够财产并且承诺愿意赔付，银行才会确认。但谁会愿意为他人的损失负责？除非他也愿意为我的损失负责。这是一条公认的社会交往定律。你要找他人担保，就没理由不同意做他人的担保人，可是如果你有那么多财产可以为他人担保，为何不用自己的财产质押？在试验区，历史上一人失败、拽倒朋友屡见不鲜，农民坦言“看怕了”，普遍不愿意给人担保，所以也难找到自己的担保人。这暴露了农户可用的信保质押品普遍落后：寻找亲友担保，互相担保链条纠缠，导致因他人欠款而受损，银行坏账率提高……，捆绑社会关系的传统担保方式，与自负其责的伦理有悖，已经不断丧失人心支持的社会基础。

寻找担保公司如何？我们的问卷调研显示，农民“最不满意”的公共服务，排在首位的，是寻找担保基金和担保公司难。对此，农户回应存在这一问题的占比24.66%，对比城市贷款人，只有7.14%回应存在这一问题。这个反差说明，农户比城里人更需要担保公司提供制度化

的担保途径，显然是农民急需的一项公共服务。试验区确实在推动省级农信担保的系统化建设，但处于刚刚开始阶段。已经有的县级市农信担保机构，我们发现农民真正的利用率不高。原因有二：一是担保收费高，综合利率在9.9%—12.5%，担保利率实行“差异化管理，一户一定价”。<sup>①</sup>加上农户向银行贷款所交利率，总体上是一笔不小的数字，所以不是优质农户或者有很大盈利空间的农户，很少选择这一担保方式。二是担保机会依赖合作银行介绍，合作银行必须是注资担保中心的机构。担保公司的合作银行一般只有一家，他们介绍农贷业务的积极性很低：基于商业动机，合作银行往往谨慎对待风险，它为什么会把优质客户推介给信保中心盈利？结果是，担保中心虽然成立了，但“合作对象单一，业务发展缓慢”。<sup>②</sup>

合作金融就在农户身边，熟悉农户，是否可以降低担保成本？否，受到自身的制度限定，合作金融的担保覆盖面实际上很低。比如YF鲜果合作社章程要求，贷款人和担保人“须亲自到场签名确认”，<sup>③</sup>这在时间和交通上给务农者造成极大不便，也和农业规模经营、特别是跨地区/跨省农业的发展有矛盾。许多农户需要跨省作业，尤其是水果，因为要寻找一年四季都能出果的气候环境，发展多个品种在传统的淡季上市。不少水果农户在云南和海南种植，租地在异地，人也在异地，而合作社是地方性的，人手很少，在外地没有机构和人员，置信调查有困难，加剧了放贷难。比如访谈中的一个农户，到WX租地，那边村委会开价后要求租地资金马上到账，因为想要租地的人多，存在竞争。但合作社无法开展异地调查，当事人、担保人亲自到场签字至少也需要几天，结果手续慢的就失去了租地机会。<sup>④</sup>

这些问题说明，困扰农贷多年的“抵押物难题”，源于诸多固定制度的限制。基层政府发现了这些限制，试图采用“创新”——比如发放三证——寻找激励农贷的出路，希望承包证、使用权证可以用于农户抵押。但如果农民还不上款，银行也无法用三证兑现货币实现还款，背后的基本问题，还是农户对房地的不完全产权——他们的很多所有权中，都属于使用权或者收益权，而不是交易（处置）权。无论地方政府如何积极创新，这个硬核问题不解决，质押就无法真正实现。而商业银行如果降低了质押条件，就必须设置高风险——比如提升利率——来补偿。这就是为什么农贷实际利率普遍高于预期的原因。

显然，农贷是露出海面的冰山一角，一旦触及深层制度，就暴露出更多的“不可能及无法实现”问题。

#### 四、理论问题和政策启示

回应前面提出的问题：为何优惠农贷政策效果不佳？是什么妨碍了农贷下乡？答案是处处存在制度成本推动的反向激励。我们发现，农贷面临的环境是矛盾的：部分过度商业化（比如银行追求短期盈利），部分又商业化不足（比如农户对自己房地的不完全产权）。在这些矛盾的抻拉下，支农的政策优惠难以产生效果。

过度商业化是指金融环境的竞争性，对于农业很难构成真正有效的保护。政府要撑农，而金融的市场活动，却不断推动资金流向回报率更高且抵押容易的领域。市场追求回报，以盈利效率衡量贷款发放，地里长的总没有人造的快，所以农业农村领域明显不具优势，不是城市工

① 《WL市农信融资担保公司2020上半年担保工作总结》，2020年8月7日。

② 《WL市农信融资担保公司2020上半年担保工作总结》，2020年8月7日。

③ 《YF鲜果专业合作社农民资金互助社风险管理制度》，第52页。

④ YF合作社社员访谈，2020年9月。



业的对手。这可以解释为何资金会在市场中“自动”流向城市。如果没有进一步的政策工具保护，市场对政府的目标将不断产生回拉作用——拉回到市场导向的选择，市场对各方的行为激励难以有利于农贷。

所以，鼓励银行下沉不错，但非所有银行都下沉。从全局着眼，让合作金融、商业金融和政策性金融在不同领域发挥不同的作用，防止形成相互挤压的关系，可以改善农贷问题面临过度商业竞争的环境。这需要宏观考虑涉农金融的结构布局，作出领域和功能划分：国家大行主要在国际和大城市开展业务，负责大额信贷；地方银行在省级至县级市地区开展业务，负责中额信贷；合作金融机构则面向农户、农企及基层农合联，主要负责小额信贷。政策上，应该越是基层涉农的，享受利率优惠越多，允许的信贷时间越长。对比日本农业信贷，时间普遍长于中国，一般是10—15年，农业经营类最高达到25年，林业可以达到55年。<sup>①</sup>而我们目前的涉农信贷主要为1年、5年，最长8年，多数农户的贷款期普遍设置在1年以内，这与农业产业结构和周期的特点不相适应，也是过桥信贷冒长的原因。

再说市场化不足。这表现在抵押方式落后，尚没有全面建立信用抵押——依据贷款人的交易行为历史，来评估贷款资格的抵押方式。更重要的，是农民对自己的房地产不具有完备（可交易的）产权。由于乡村产权制度的特殊性，农户的多数物权实际无法真正进入市场，因而不具抵押价值，难以为农民置信所用。我们访谈遇到的一个养殖大户，每年需要大额贷款，但是由于产权原因无法使用自己的资产——房、地、养殖场等——抵押，只能使用亲属名下的城镇商品房做抵押，同时让亲属担任部分管理事务，获得养殖场的收益分享。这位亲属愿意责任捆绑，而更多已经经济独立，进城工作，不欲回乡发展的城市亲属，他们当中很少能将自己的商品房抵押给农村的家人进行农贷。所以，探索适用于中国制度环境的涉农抵押方式——基于农民的行为历史（信用信息）而不是资产——势在必行。这个新型质押方式全面推开，优惠农贷政策才有望真正发挥出利民的作用。

农贷方面的一个制度限制还表现在，市场缺乏符合农民需求的保险产品。农业保险有公益性和政策性，但现在基本由商业机构办理，保险机构的年度报告显示，他们最为重视盈利增长，<sup>②</sup>这种注重资金的人，而不是保的经营模式，难以符合农业发展需要。而目前的商业保险，主要针对企业而非农户，保险项目很商业化，对农户赔付额度低，一般只能达到他们实际受损害的30%，根本无法帮助他们抵抗风险（比如台风）损失。故在我们的访谈中，农户普遍要求，有更多的非商业性涉农保险产品出台，提高涉农保额比例。事情很简单，如果经营农业风险高，收益低，谁还愿意去经营？

总结上述问题，不妨描述一下农贷不畅的具体机制。在市场环境下，各类银行的功能和领域未有划分，相互竞争激烈，基层合作金融的生存空间受到挤压，面临银行竞争和数字化发展的挑战，他们缺少主动性和自身优势；商业银行、信保中心和融资中心等机构虽有主动性，但以盈利为基本目标，农贷时间过短，利率也降不下来，农贷成本高于农民的普遍期待；传统的人际担保方式产生弊病，农民普遍希望发展自我信用体系，但他们家庭财产中最重要的土地和房产不能流动，作为质押置信的价值不高，更缺少有效便捷的担保和农业风险补偿机制。上述行动者各方，虽然都不是农贷的反对者，但他们的生存依赖有效适应制度环境，他们必须根据

① 参见温信祥：《日本农村金融及其启示》，北京：经济科学出版社，2014年。

② 《TZH市政策性农业保险上半年工作总结及下半年计划》，2020年8月3日。

制度成本自我调整，各方不间断的行为调试产生的“激励组合”，<sup>①</sup>推高了农贷成本，对于便利农贷是负向的，最终导致优惠农贷政策难以被有效利用。

这个案例有什么价值？在理论方面，它回答了一个公共政策如何可能有效，与情景因素（制度环境）是否相融十分重要。当我们要解释一个现象——比如为何惠农贷款效果不佳——的时候，常见的分析逻辑是寻找单独的变量因，比如政策制定者、或者政策执行者、或者政策实行的阻碍者，这样的解释虽然找到了一个责任方，提示了一些微改善，但尚没有触及更重要的系统动力因——隐藏在现象背后的基础性制度障碍问题。正是这些障碍的系统联动，构成了激励倒错，使得不少正确的政策难以发挥效用。

制度环境对于激励农贷，是一种想象关联还是现实？有研究运用天津地区的数据，揭示了土地制度和贷款意愿的关系。结果表明，土地确权对农民的贷款抵押意愿，具有显著的正向影响。其中先确权再流转对农户影响最大：可以将他们的抵押意愿提高 26.09 个百分点。<sup>②</sup>从全国情况来看，目前除了 350 亿平方米左右的城镇住宅可抵押之外，农村约 500 万亿元的各类土地和宅院，“实际上没有二级市场”。<sup>③</sup>显然，由于农户的土地房屋不具有可交易资产的价值，面对抵押困境这样的制度成本，交易各方的反应，自然是作出规避风险的调整——这种合理行为阻断相融性激励的产生，结果是优惠农贷的政策效果落空。显然，这并不是个人行为所致，而是一种系统运转的结果。

这个案例在实践方面的价值有关决策导向：任由一个正确的政策无效（接受其被自然淘汰），还是增强相融性激励，大力推进乡村土地房屋的资产化制度改进，以及个人信用历史的系统化信息建设，来排除障碍，支持农贷政策真正落地，我们面临着行动选择。

〔责任编辑：李文珍〕

---

① 概念来自奥利弗·E.威廉姆森：《关于交易成本的经济学问题》，<https://mp.weixin.qq.com/s/c3oPs3BAkFMji5BtnVZP0A>，转引自奥利弗·E.威廉姆森：《资本主义经济制度》，段毅才译，北京：商务印书馆，2002年，“绪论”。

② 吴万运：《农村土地承包经营权抵押贷款意愿的影响因素及其作用机制研究——基于天津市 615 份调研数据的实证检验》，《天津经济》2020 年第 10 期。

③ 周天勇、许文立：《2035 年远景目标难度与改革发展对策》，2021 年 4 月 8 日，<https://new.qq.com/rain/a/20210408A0A2PT00>，2021 年 4 月 15 日。

## ABSTRACTS

---

· *Academic Interview* ·

**Cultural Resistance Movements and the Future of Humanity**

Dai Jinhua · 4 ·

*Academic Contention* ·

**Is the Materialist Conception of History a Political Philosophy? A Discussion with Professor Wang Xinsheng**

Duan Zhongqiao · 13 ·

A crucial question currently facing scholars who propose to construct a Marxian political philosophy is how the relationship between the materialist conception of history and Marx's political philosophy should be understood. In this regard, Professor Wang Xinsheng of Nankai University suggests that Marx's "materialist conception of history is political philosophy, and vice versa." However, this idea is controversial because neither the idea itself nor the evidence provided by Wang—that the materialist conception of history explains both the inevitability of communism in the cognitive sense and its moral justification in the normative sense—have any textual basis in Marx and Engels, and clearly contradict their views. According to Marx and Engels themselves, the materialist conception of history is simply an empirical scientific theory revealing the general laws of the historical development of human society; it speaks of communism only as the product of a high degree of development of the productive forces and the relations of production. Of course, one cannot conclude from the fact that the materialist conception of history is an empirical scientific theory that it has nothing to do with normative ideas, nor that Marx and Engels had no normative ideas of their own on questions of freedom, equality, equity, justice, etc. However, since they never proposed or used the concept of political philosophy or dedicated any articles or other works to this subject, the idea of constructing a "Marxian political philosophy" should be replaced by the idea of constructing a "contemporary Chinese political philosophy."

**Why Some Social Policies Are Ineffectual: Research Based on Rural Agricultural Loans in a Pilot Area**

Zhang Jing · 22 ·

Research in one local pilot area found that the unsatisfactory implementation of financial policies aimed at benefiting the farmers stems from a series of institutional barriers. Specifically, these are: the cooperative finance has high institutional costs and few competitive advantages; it is difficult for farmers to trade housing and land assets, and they have little real loan collateral they can actually use; collateral in the form of interpersonal guarantees runs counter to social ethics; and access to loans based on personal credit depends on a comprehensive information system. The systemic effect of these institutional conditions has "incentivized" risk-averse responses, resulting in a situation where banks are afraid to lend money and farmers have trouble borrowing money. We are faced with a choice of action between letting a sound policy be ineffective or improving the system to increase the consistency of incentives, reduce the cost of activity in the agricultural industry and make financial policies targeting the farmers play their due role.

· *Frontier Forum · Research on Causality*

· 32 ·

Editor's note: Causality is one of the fundamental categories of philosophy, and judgments on and grasp of causality are the cornerstone of reason. Since Plato and Aristotle, Western philosophy has never ceased to ponder the question of cause and effect. In the last twenty years, research on models of causality has suddenly drawn ahead of the rest, becoming the spark that lights a prairie fire. Both the latent-outcome model and the structural model of causality give themselves credit for being high-profile revolutionaries, destabilizing disciplines such as computer science, statistics, public health, political science, sociology, epidemiology, psychology, and so