



上海政法学院学术文库
经济法学系列

E C O N O M I C L A W S E R I E S

丛书总主编 倪振峰

普惠型金融与 中国金融法律改革

陈颖健 著

ECONOMIC
LAW SERIES

 復旦大學 出版社

上海市教育委员会重点学科建设项目资助（项目编号

ECONOMIC
LAW SERIES

上海政法学院学术文库
经济法学系列

丛书总主编 倪振峰

普惠型金融与 中国金融法律改革

陈颖健 著



 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

普惠型金融与中国金融法律改革/陈颖健著. —上海:复旦大学出版社,2013.7
(上海政法学院学术文库. 经济法学系列)
ISBN 978-7-309-09732-0

I. 普… II. 陈… III. 金融法-改革-研究-中国 IV. D922.280.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第107001号

普惠型金融与中国金融法律改革

陈颖健 著

责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 787×960 1/16 印张 11.5 字数 179 千

2013年7月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-09732-0/D·622

定价:35.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

普惠型金融体系核心理念就是金融公平，它主张金融体系能有效、全方位地为所有社会阶层和群体提供金融服务，尤其是被传统金融所忽视的贫困、低收入者以及微小企业。我国现有的金融体系是在金融抑制政策指导下形成的国有银行主导的垄断的金融行业。在这样的金融体系下，金融不公平现象十分突出。在中小型企业、微型企业、农户为主体的融资市场，资金供不应求，融资难问题长期得不到解决。解决金融不公平，构建普惠型金融体系，首要任务就是要打破垄断型金融体系，破除金融压制和金融垄断，构建多元化的金融配置通道。这就要求改革现行的管制主义金融法，放低金融准入门槛。在放松管制的同时，需要建立一个能兼顾金融安全、金融效率和金融公平的监管法律制度。本书对普惠型金融体系建设中出现的新型金融机构、金融产品和金融市场的监管法律问题进行了深入的分析，认为需要改革现有的金融监管法律制度，建立中央-地方二元型金融监管体制，对多元多层次的金融市场实施差别化和有针对性的监管，从而在金融安全、金融效率和金融公平诸目标间取得动态平衡。

目 录

导 言	1
第一章 村镇银行监管的法律问题	7
一、社区银行监管法律制度设计的特殊性	7
二、审慎监管框架中的差别监管	9
三、主银行制的反思与完善	11
四、村镇银行服务“三农”的公益性目标的监管	13
五、结论	16
第二章 合作金融监管的法律问题	17
一、合作金融的产权结构及其治理机制	18
二、合会的监管法律制度改革	20
三、资金互助社的监管法律制度改革	23
四、信用合作社监管的问题研究	25
五、合作银行监管问题研究	28
六、结论	29
第三章 典当业监管的法律问题	31
一、传统典当的性质与特征	31
二、域外对典当业的监管法律制度	33
三、我国当代典当业的特性及其监管模式和监管机制的构建	36
四、我国典当业的利率和收费监管	38
五、我国典当业的非审慎金融监管	40



六、结论	41
第四章 融资租赁监管的法律问题	43
一、融资租赁的金融性质——实质主义和形式主义的共同指向	43
二、融资租赁的监管模式的比较研究	46
三、我国现行融资租赁监管模式分析	48
四、我国融资租赁监管法律的改革	51
五、结论	53
第五章 私募股权基金监管的法律问题	54
一、私募股权基金监管原则的发展	55
二、欧美私募股权基金监管的新趋势及其评析	58
三、关于风险投资基金分别监管的理论和实践	61
四、统一私募规则的设立——当前我国私募股权基金监管的首要任务	64
五、我国私募股权基金监管机制的设计	68
六、结论	71
第六章 小额贷款公司监管的法律问题	72
一、小额贷款公司监管权设置的缺陷	72
二、准入门槛过高,忽视小额贷款所承担的社会发展目标	75
三、过度管制限制小额贷款公司的经营自主权	76
四、相对审慎监管要重在防止风险过度集中	77
五、完善小额贷款公司治理机制,防范经营风险	79
六、结论	80
第七章 民间放贷人制度问题	82
一、我国对民间放贷的管制	82
二、放贷人制度立法模式变迁及对我国《放贷人条例》立法的	



启示	85
三、民间放贷的利率控制	87
四、借款人利益保护的相关制度	90
五、结论	91
第八章 企业间借贷的法律问题	93
一、我国对企业间融资的管制制度	93
二、企业间融资金管制的正当性研究	96
三、企业间借贷的金融监管规制改革的路径选择	98
四、法院在认定企业间借贷合同效力方面的改革	101
五、结论	103
第九章 我国民间集资规制的法律制度问题	104
一、集资规制的边界和制度构建	104
二、我国民间集资规制法律框架及其发展过程	108
三、现行的民间集资规制法律框架形成的原因及存在的问题	112
四、重构我国民间集资规制法律制度	114
五、结论	117
第十章 非公众股份公司股权交易的法律问题	118
一、非公众股份公司的概念辨析	118
二、构筑多层次的非公众股份公司股份交易市场	121
三、非公开发行股票转售限制	124
四、新三板扩容面临的制度变革	125
五、结论	128
第十一章 高收益债券监管的法律问题	130
一、非公开发行——我国高收益债发行方式的现实选择	131
二、跨越私募和公募的界限——高收益债监管制度设计的	



特殊性	133
三、注册制——高收益债券发行的准入监管	136
四、面向合格投资者的场外交易市场——高收益债的交易 监管	138
五、多维度的债权人利益保护——高收益债债权人保护制度的 设计	141
六、结论	146
第十二章 区域性股权交易市场的法律问题	148
一、区域性股权交易市场的主要交易标的	148
二、区域性股权交易市场定位及相关制度设计	151
三、区域性股权交易市场投资者资格限定和人数限制	153
四、区域性股权交易市场的交易机制	156
五、区域性股权交易市场的监管体系构建	159
六、结论	160
第十三章 我国金融监管权的纵向分权问题	161
一、我国金融监管中央集权体制形成的历史考察	162
二、中央集中的统一金融监管机制近期的演进及面临的挑战	165
三、金融监管权纵向划分的合理界限	169
四、重塑我国金融监管纵向分权机制	171
五、结论	172
结语	174



导 言

由于普惠型金融和金融公平理念的兴起,我国逐渐改革金融抑制政策,多元化的金融机构和金融产品的出现,给我国基于金融抑制政策所设计的金融法律制度造成了极大冲击。多元的金融机构如何在保证金融安全的前提下满足弱势群体和中小企业的金融需求?民间借贷和准金融机构的出现,为弱势群体和中小企业融资提供了融资便利,但是它们游离在金融监管之外,形成了中国的影子银行系统,对其如何进行有效监管?新三板、地方股权交易市场以及高收益债市场等直接融资的改革措施有利于中小企业融资,但如何在便利中小企业融资与保护投资者、防范金融风险之间取得平衡?现有的金融法律无法给这些问题的解决提供答案。本书通过考察近年来我国所产生的新型的金融形态,分析现有的金融法律制度应对新型金融形态时表现出的困境,在此基础上归纳总结在建设普惠型金融体系和落实金融公平理念的过程中我国金融法律制度改革的方向和路径。

一、普惠型金融与金融公平

普惠金融体系(inclusive financial system)是联合国在“2005 国际小额信贷年”提出的一个新的概念。2005 年 5 月联合国在日内瓦举行了全球关于普惠金融体系的启动大会。该大会号召每个发展中国家应该通过政策、立法和规章制度的支持,建立一个持续的、可以为人们提供合适产品和服务的金融体系。普惠金融体系的提出是对现有金融体系的反思和扬弃。金融体系是现代经济的核心,发挥着至关重要的作用,但现有金融体系的弊端十分明显,其突出的一点是金融服务越来越倾向于价值较高的客户,而忽视那些有发展潜力的中小企业、微型企业、个体经营者、农户或者自然人客户。这些客户被排斥在金融服务对象之外,它们只有通过非正规金融途径才能获得它们需要的金融服务,而获得这些金融服务往往代价高昂和条件苛刻。普惠金融体系要求改革现有的金融体系,它主张社会所有人都能得到相应



的金融服务,其核心理念就是有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供金融服务,尤其是被传统金融所忽视的贫困、低收入者以及微小企业。^①

普惠金融体系的目标就是追求金融公平。^②所谓金融公平,是指在金融活动中,各类主体不因自身经济实力、所有权性质、地域和行业等因素而受到差别对待,能够公平地参与金融活动,机会均等地分享金融资源,形成合理有序的金融秩序,并通过金融市场实现社会整体利益的最大化。金融公平的内涵表现为各类金融主体能够公平地参与金融活动、公平地进行金融交易、公平地享受金融福利。^③金融公平是建立在对金融业的属性的重新认识基础上的。传统观点把金融业看成为贸易、商业和工业提供金融服务的经济组织,以追求利润作为组织存在的目的。因此金融业关注运营效率,遵循市场规律——价高者得之,金融业成为单纯的富人游戏。但是随着经济金融化的不断深入,金融业的社会属性日益明显,它关系到每个人的日常生活,也关系到公民基本权利的实现。获取金融资源并从中分配福利是每个人都应当享受的发展权利。^④在这个意义上,金融业已不仅仅是一个追求利润最大化的经济组织,它已经成为社会公共资源的重要组成部分。^⑤因此强调金融公平是对金融业的社会功能的完整诠释。普惠金融体系通过为那些被现有金融体系所排斥的对象提供公平的信贷服务和融资渠道享有权,满足其有效的金融服务需求,从而实现金融公平的目标。

二、我国推进普惠型金融的途径——打破金融垄断,走向融资体系的多元化

我国现有的金融体系是在金融抑制政策指导下形成的国有银行主导的垄断的金融行业。在经济改革过程中,为了将迅速增加的个人部门的储蓄有效地集中到国家手中以弥补政府储蓄份额的下降,需要一个由国家控制并占垄断地位的国有金融体系,而且出于让居民储蓄更多地直接流入国有

① 参见焦瑾璞:《构建普惠金融体系的重要性》,《中国金融》2010年第10期。

② 无独有偶,金融公平也是金融民主论的重要内容。金融民主是耶鲁大学经济法教授罗伯特·希勒提出的,其实质就是通过金融工具的创新和金融资源的民主分配解决经济不平等问题。参见罗伯特·希勒:《金融新秩序》,中国人民大学出版社2004年版。

③ 参见冯果、袁康:《从法律赋权到金融公平——收入分配调整与市场深化下金融法的新进路》,《法学评论》2012年第4期。

④ 参见李长健、罗浩:《金融发展权理论下农村社区金融法律制度研究——基于中美社区金融比较分析》,《安徽农业大学学报(社会科学版)》2012年第3期。

⑤ 丁瑞莲、徐婷婷:《金融的社会性及其伦理诉求》,《商业研究》2010年第1期。

银行的考虑,也有必要限制居民的金融资产选择。这样做的目的就是为了能够将大量金融资源集中到国有银行,为国家按照自己的偏好对其加以使用提供便利。^①因此现有的金融体系表现出金融市场设置过多和过高进入门槛,使大量能为中小企业提供融资渠道的金融供给主体无法进入市场。在这样的金融体系下,金融不公平现象十分突出。由于资金的可流动性,上层市场或大型国企金融市场吸收了下层市场或不发达地区的存款资金,造成贫穷地区资金流向发达地区的不合理趋势,加剧了金融市场结构的不合理。在大型企业或国有企业为主体的融资市场,资金供大于求,相反,在中小型企业、微型企业和个体户为主体的融资市场,资金供不应求,融资难问题长期得不到解决。

解决金融不公平,构建普惠型金融体系,首要任务就是要打破垄断型金融体系,破除金融压制和金融垄断,构建多元化的金融配置通道,即允许不同类型、不同规模的金融服务供给者通过各自的比较优势为贫困人口、低收入家庭以及微型和小型企业提供融资服务。

(一) 加快发展中小金融机构和准金融机构

逐步放开金融市场,加快发展新型金融机构,其中包括以村镇银行为代表的社区金融,以农村资金合作社、信用合作社、合作银行为代表的合作金融,以典当行、融资租赁公司、小额贷款公司、私募股权基金为代表的准金融机构。这些机构可以有效解决传统银行高昂的信息采集成本和监督成本,它们活跃在传统金融市场无法覆盖的空白与缝隙之处,其充分的活力打通了金融资源流向新机会的通道。

(二) 合理利用民间金融

中国的民间金融经过20多年发展,已从小到大、从剩余资本发展成为产业资本和金融资本,并在农村经济和社会发展进程中扮演着越来越重要的角色。^②但是由于金融抑制政策,我国长期以来对民间金融持保守态度。国家常常以维持金融秩序和防范金融风险的名义对民间借贷进行清理和整顿,总体体现为行政管制为主,刑罚为辅的简单管制模式,导致民间借贷只能在制度夹缝中取得生存。^③从法律的角度给予民间金融正确定位,给其

^① 张杰:《中国金融制度的结构与变迁》,中国人民大学出版社2011年版,第41—42页。

^② 姜旭朝、丁昌锋:《民间金融理论分析:范畴、比较与制度分析》,《金融研究》2004年第8期。

^③ 张书清:《民间借贷的制度性压迫及其解决途径》,《法学》2008年第9期。



一个合理的生存空间,也是普惠型金融体系建设的重要组成部分。

(三) 大力发展直接融资市场,建立结构更为合理有效的融资体系

发展初期资金需求量较大、负债率较高、尚未盈利的中小企业很难在银行获得贷款,但是这些企业并不是没有发展前途的企业,只要具有核心技术和独到的经营模式,这些企业的盈利前景是十分可观的。直接融资市场的发展对解决这一类中小企业融资难的问题具有重要意义。我国当前的金融体系仍以银行体系的间接融资为主,直接融资比例偏低,资本市场还不够成熟、规范,存在市场结构单一、层次少、投资品种不足等问题。^① 因此需要推进资本市场的改革和开放,大力发展直接融资市场,建立多层次、多产品的市场体系。

我国应大力发展高收益债市场。高收益债券是指主要由非金融企业发行的信用评级低于投资等级的债券。一直以来,我国的债券法律制度只允许投资等级的债券发行,大量中小企业由于较小的规模,不能获得发行债券的信用评级,无法利用债券进行融资。因此,高收益债的推出,可以有效地拓宽中小企业融资渠道,解决长期困扰我国经济发展的中小企业融资难题,促进科技创新和新兴产业的发展。

我国应大力发展股权交易的场外市场。股票融资成为企业融资方式的重要选择之一,但是目前我国证券市场的资本动员能力还没有充分挖掘。因此完善多层次资本市场体系,应在规范发展主板市场、创业板市场、中小企业板的同时,逐步推动场外资本市场的建设。以新三板为代表的统一监管下的股权交易场外市场和各地正在实践的地方股权交易市场可以为那些潜质好、有成长性的中小高新技术企业开辟直接融资渠道。改变目前单一的信贷市场融资状况,要建立多层次的高新技术企业的市场融资体系,为高新技术迅速转化为生产力建立良好的资本支持和催生机制。^②

三、普惠型金融体系对我国金融法律的挑战

中国的金融法律制度是与我国长期以来对金融功能的定位以及实施的金融政策紧密结合的。金融抑制政策下形成的金融法律制度体现为金融法的管制主义特征很明显。管制主义金融法存在着非常严格的金融特许制,

^① 刘伟、王汝芳:《中国资本市场效率实证分析——直接融资和间接融资效率比较》,《金融研究》2006年第1期。

^② 韩伟、胡振兵、冯波:《融资体系多元化与金融风险的防范》,《金融研究》2005年第6期。



导致正规金融组织的多元化不足、非正规金融发育不足、非银行金融机构发育不足、对民间金融的限制和管制、直接融资市场结构单一、层次较少等现象。过度的管制必然导致效率的低下,而其对金融公平的伤害也是非常突出的。管制主义金融法加剧了主体在享有金融服务方面的不公,从而进一步推动了整个社会的不公平,值得我们警醒。因此建立普惠型金融体系,实现金融公平,首先需要改革管制主义金融法。

仅仅改革管制主义金融法并不能必然实现普惠型金融体系,需要进一步做的是重构金融法的价值,以及在新的价值系统的指导下进行相应的制度设计。经典范式的金融法价值体系一直试图在金融安全与金融效率之间取得平衡。加强金融监管、防范金融风险、维护金融业的安全和稳定,是金融监管当局的重要目标,也是各国或地区金融法一致的价值追求。金融效率注重金融资源配置的最优化,这种最优化表现为金融业能为社会创造最大的经济价值。金融法律制度要维护和促进金融效率以实现金融增长。但是金融安全与金融效率存在着先天性的矛盾。强调金融安全必然要求对金融市场进行管制,这就导致了金融市场主体的积极性和创造性受到束缚,同时增加了交易成本,进而导致金融效率的降低;强调金融效率,必然会弱化对于市场的监管和控制,这就容易产生市场失灵的情况,导致金融市场主体滥用金融创新,还可能出现风险累积而引发的市场波动甚至崩溃,危及金融市场的安全与稳定。^① 因此金融法律制度一直试图在金融安全和金融效率之间取得平衡。在不同的金融发展阶段,其制度设计在这两个目标之间有所侧重。普惠型金融体系则要求金融法律制度不仅仅要在金融安全与金融效率之间取得平衡,而且要体现金融公平的价值。当金融公平成为金融法的一种重要价值追求时,如何在金融安全、金融效率和金融公平之间取得平衡就成为金融法律制度改革的一项最重大的挑战。首先,要处理好金融安全与金融公平之间的关系。普惠型金融要求放开对金融的管制,对于实现金融公平具有十分重要的作用。但是如果没有有效的制度配套,就会给金融体系带来不可预测的风险。一方面,在缺乏有效监管的情况下,多元化的金融机构和金融创新手段会累积金融风险,危及金融市场的安全;另一方面,过于强调金融公平,而违背金融业发展的本质规律,放松金融监管就会

^① 参见冯果、袁康:《从法律赋权到金融公平——收入分配调整与市场深化下金融法的新进路》,《法学评论》2012年第4期。



导致金融风险的产生。美国次贷危机产生的一个重要原因就是美国政府为鼓励作为放贷人的信贷机构向低收入家庭发放住房抵押贷款而放松金融监管。^①其次,要处理好金融效率与金融公平之间的关系。普惠型金融体系要求放松管制,这必然会带来金融效率的极大提高,但不会必然带来金融公平。如果没有相应法律制度的配套,金融自由化可能完全会使金融业以追逐利润作为唯一目标,而忽视金融公平。



^① 孙天琦、张晓东:《美国次贷危机法律诱因、立法解危及对我国的启示》,《法商研究》2009年第2期。

第一章 村镇银行监管的法律问题

为了解决农村金融服务不足的问题,增加农村金融的有效供给,2006年以来,我国推动了村镇银行的建设。银监会2007年颁布的《村镇银行管理暂行规定》把村镇银行定义为:“经中国银行业监督管理委员会依据有关法律、法规批准,由境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人出资,在农村地区设立的主要为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务的银行业金融机构。”从这个定义我们可以看出,村镇银行是新型农村金融机构的一种,其本质是农村社区银行,肩负着服务“三农”的公益性使命,但同时村镇银行又是商业银行,营利性与安全性均构成其运营目标。公益性的使命与营利性和安全性目标之间不乏激烈的冲突,因此需要构建一个监管法律制度来有效协调三者之间的矛盾,促进村镇银行合法、稳健地运行,把村镇银行真正办成以服务“三农”为宗旨、具有可持续发展能力的农村社区性银行。

一、社区银行监管法律制度设计的特殊性

国外的经验表明,社区银行是解决弱势群体和中小企业贷款难问题的重要途径。何为社区银行,我国学者作出了以下一些定义。巴曙松认为,社区银行是指在一定地区的社区范围内按照市场化原则自主设立、独立按照市场化原则运营、主要服务于中小企业和个人客户的中小银行。^①李建英等认为,社区银行是指在一定地区的社区范围内按照市场原则自主经营、独立按照市场化原则运营,主要服务于中小企业和居民家庭的地方性小型商业银行。^②康卫华认为,社区银行是从当地住户和企业吸收存款并向当地

^① 巴曙松:《社区银行能否成为中国银行业放松管制的突破口》,《现代管理科学》2002年第7期。

^② 李建英:《发达县域中构建农村社区银行》,《农村金融研究》2004年第4期。



住户和企业提供交易服务的金融机构。^①虽然这些概念各有侧重,但是却揭示了社区银行的共同特征,即立足社区的商业银行。

社区银行的性质是商业银行。这一性质要求社区银行必须以营利作为自身的经营目标,按照市场化原则进行独立运营。投资者投资村镇银行的首要目标是赢利,不管其在主观上是否为实现农村金融市场、解决农民和农村企业贷款难的问题,商业投资的性质决定了其首要目标是创造利润。^②商业银行营利目标的实现应当以安全性为前提。商业银行的本质特征就是提供活期存款账户从而吸收公众活期存款。这一本质特征决定了商业银行非常特殊的资产负债结构,特殊性表现在两个方面:首先,资产和负债之间出现了期限的不匹配。商业银行的负债主要来源于活期存款,存款人可以随时要求银行兑现;而其负债则主要由有固定还款期限的贷款构成,其流动性较差。其次,商业银行的资产负债杠杆率高。由于大数法则的作用,商业银行吸收的活期存款中大部分资金沉淀下来,成为商业银行的资金来源,因此商业银行不需要太多的资本,一般商业银行资本占总资产比例为10%左右。特殊的资产负债结构导致商业银行存在脆弱性。^③由此可以看出存款人对商业银行的信心对于商业银行的运营至关重要,因此各国主要通过存款保险制度和审慎监管制度来维系存款人对商业银行的信心。为了实现其运营的安全性,社区银行的监管应当纳入商业银行监管的统一法律框架中。但是纳入统一监管框架,并不意味着对社区银行实施相同的监管制度。社区银行社区性的特点要求有符合其特殊性的监管法律制度设计。

社区性是社区银行的核心特征。社区是指在一定的地理区域内人们共同生活、学习、工作的一个有秩序的空间部落。在此空间部落中生活的人群具备共同的地缘文化、习俗、信仰、消费习惯等。社区银行的社区性特征表现为其必须立足于社区、服务于社区,从所在社区的家庭和中小企业中接受储蓄,并为其提供金融服务。社区性特征决定了社区银行经营服务的原则是关系型信贷。关系型信贷建立在软信息的基础之上,软消息通过长期并多种渠道、全方位接触社区客户所获得。基于地缘优势上的信息优势有助于社区银行更好地解决借款人的信息不对称问题,使其日常运营能够以较

① 康卫华:《大变革下的美国社区银行》,《国际金融研究》2005年第6期。

② 唐新、李辉:《我国农村小型金融机构模式比较与创新研究——以村镇银行和资金互助社为例》,《湘潭大学学报》2010年第4期。

③ 参见彭冰:《商业银行的定义》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2007年第1期。



低的交易成本进行。^① 社区性的特征也表明社区银行以满足那些一般难以从大型商业银行获得资金支持的社区客户金融需求为经营目标。这就在一定程度上意味着社区银行提供的金融服务并不是纯粹的私人物品,而是带有公益性的准公共物品。社区性的核心特征表明,村镇银行虽然是商业银行,但是与城市商业银行相比,其经营原则和经营目标均具有一定的特殊性,村镇银行监管法律制度的设计在遵循商业银行监管制度一般原理的同时,还必须考虑到村镇银行的这一特殊性,作出相应的有针对性的制度设计。

二、审慎监管框架中的差别监管

由于村镇银行属于商业银行的特征,我国银行业监管机构对其实施了严格的市场准入监管和运营中的审慎监管。其主要内容有:(1) 准入监管。监管机构要根据当地经济金融发展环境、农村金融服务状况和金融监管资源配置情况,合理确定村镇银行设立地域和数量的计划,逐级报银监会备案。要严格市场准入标准,按照成熟一个、审批一个的原则,严把市场准入关,不得擅自放宽市场准入标准,确保村镇银行的准入质量。(2) 资本监管。建立了资本预警机制。银行业监管机构设置资本充足率“预警线”,当村镇银行的资本充足率接近预警值时,监管机构及时提示,督促村镇银行启动资本补充和控制风险资产机制,防止资本充足率下降到8%以下。(3) 风险管理。村镇银行要着重防范信用风险、流动性风险和操作风险。村镇银行应汲取城市信用社、农村基金会等经验教训,坚持小额、分散的原则,努力防范信贷集中度风险,不得对异地股东及其设在注册地的关联企业授信。要与持股银行建立流动性风险管理支持机制,确保持股银行对村镇银行必要的流动性支持,充分发挥持股银行在村镇银行流动性风险处置上的协防作用。要严格执行银监会防范操作风险的有关规定,严防账外经营等操作风险。^②

从现存的对村镇银行的监管法律看,其监管措施和监管标准与城市商业银行几无差别。由于社区银行与城市商业银行存在极大差异性,将针对城市商业银行的严格的监管措施运用到对社区银行的监管中,扼杀了社区

^① 参见沈克彪:《基于产权结构和关系型贷款视角的村镇银行监管思路研究——美国社区银行的启示》,《金融教育研究》2012年第2期。

^② 参见中国银行业监督管理委员会《关于加强村镇银行监管的意见》(银监发[2007]46号)。

