

正
大
法
学
文
库

金融公平视野下小额信贷机构 监管法律制度研究

罗慧明◎著

中国政法大学出版社

江西师范大学政法学院 法学专业简介

江西师范大学前身为国立中正大学，而政法学院法学专业源于1940年国立中正大学设立的文法学院法学专业。中华人民共和国成立后，学校更名为南昌大学。20世纪50年代院系调整，法学专业整建制调出，学校也只剩下师范部，遂更名为江西师范学院。此后，又是周折几度，甚至几经迁址。

现在的法学专业，始于1993年的经济法专科，1996年开始招收本科生。2003年，获批设立“宪法学与行政法学”硕士点，并开始招收硕士研究生。2004年6月，法学专业获遴选成为江西省品牌专业。2007年，被授予法律硕士专业学位授权资格。2013年获批准建立“江西省卓越法律人才培养基地”。

法学专业现有专任教师33人，其中教授5人，副教授12人，具有博士学位的教师16人。

作者简介

罗慧明 女，江西师范大学政法学院教师，华东政法大学经济法专业博士。主要从事经济法、金融法方向研究工作。在《证券法苑》《东方法学》等核心期刊发表论文十余篇，主持省级课题3项，参与国家级课题2项，省级课题5项。其中主持江西省教育科学“十一五”规划重点课题一项。

策划编辑：马 旭

执行编辑：艾文婷

封面设计：青溪文化

金融公平视野下小额信贷机构 监管法律制度研究



引领法讯前沿
优惠尽在指尖

上架建议 金融法

ISBN 978-7-5620-8243-9



9 787562 082439 >

定价：39.00 元

政法法学文库

金融公平视野下小额信贷机构 监管法律制度研究

JINRONG GONGPING SHIYEXIA XIAOE XINDAI JIGOU
JIANGUAN FALÜ ZHIDU YANJIU

罗慧明○著



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

金融公平视野下小额信贷机构监管法律制度研究/罗慧明著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 4

ISBN 978-7-5620-8243-9

I. ①金… II. ①罗… III. ①信贷—金融机构—金融监管—研究—中国
IV. ①F832. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第086881号

- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 7
- 字 数 156 千字
- 版 次 2018 年 4 月第 1 版
- 印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元

本书由

江西师范大学省卓越法律人才教育培养基地建设经费
资助出版

正大法学文库编委会

编委会主任：聂 剑

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

王满生 刘延林 沈桥林

宗志翔 聂 剑 蒋九愚

熊时升 熊春泉 颜三忠

总 主 编：沈桥林

副 总 主 编：熊时升 熊春泉

总 序

在党的十八届四中全会精神指引下，江西师范大学把加快法学专业发展列入了发展战略规划。2015年10月，学校决定，组建以法学专业为主体的新政法学院。此前，政法学院也通过了一项卓越法律人才基地建设经费资助科研计划。恰逢此时，中国政法大学出版社又向我们伸出了热情的双手，愿意对我们倾力相助。缘此种种天时地利人和，新政法学院决定，利用江西省普通高校卓越法律人才培养基地建设经费，组织出版正大法学文库，尝试以此进一步激活教师们的学术细胞和科研情愫，提高科研热情，营造学术氛围。同时，也可以集中展示法学专业教师的最新研究成果，助力学科建设。

之所以定名“正大法学文库”，既取江西师范大学前身中正大学之简称，又采法律“大公至正”之精神，可谓前承历史，彰显法意。

江西师范大学源于1940年创办的国立中正大学。那时的法学专业在国内声名远播、群英荟萃。新中国成立后，学校更名为南昌大学。20世纪50年代院系调整，法学专业整建制调出。学校也只剩下师范部，遂更名为江西师范学院。此后，又几经周折，几经迁址。

现在的法学专业，始于1993年的经济法专科，1996年开始招收本科生。2003年，获批“宪法学与行政法学”硕士点。2004年6月，法学专业遴选为江西省品牌专业。2007年，获批法律硕士专业学位授权。2013年，获批江西省普通高校卓越法律人才教育培

养基地。这一时期，学院也从政教系发展到政法系、政法学院，再到新政法学院。

对法学专业而言，过去那段历史虽已尘封，现在的法学专业办学和师资与那时的法学专业也几乎没有承继关系，但那毕竟是我们的真实历史，不妨存入我们的记忆，化作我们的憧憬。

过去的辉煌给我们以信心！前辈的成就激励我们去追随！今天的我们任重而道远！我们必须坚定地走在由理想与现实共同铺就的发展之路上，头顶蓝天，脚踩大地，牵引专业奔向未来！

出版正大法学文库在我们法学专业办学史上是第一次，但肯定不会是最后一次。

对于文库，我们秉持开放态度。第一批选题，绝大部分来自现在学院的青年教师博士论文。我们的想法是，在已有经费渠道和资助标准基础上，先做起来。日后逐渐扩大资源渠道，开拓研究选题，坚持持久连续。待具备一定影响之后，再考虑面向校内外专家学者征集选题，把文库做成我们的品牌，期盼赢得学界的赞许！

愿正大法学文库未来辉煌！愿我们的法学专业越办越好！

聂剑

2016年7月6日于瑶湖之畔

前 言

要求以市场化为导向、以利润最大化为目标的商业金融为高度分散的小微企业提供金融服务是世界性难题。在金融市场一体化和金融自由日益深化的过程中，小微企业遭遇了前所未有的金融排斥。对小微企业遭遇金融排斥的主要原因，我国学者达成的共识是城乡二元结构导致的金融二元结构。但自 2004 年国有企业和国有商业银行逐步完成了市场化改革以来，城乡关系的模式就发生了根本性的改变，“以工业反哺农业、以城市支持农村”的新模式逐步形成。随着城乡关系模式的转变，金融政策从“掠夺之手”向“支持之手”的转变，制度环境对小微金融资源的配置已经变为了正向激励，金融二元结构的理论已不能完全合理解释金融排斥现象，我们需要从其他视角对造成此问题的缘由进行探究。

通过逐步放开金融市场的准入，我国初步建立了多层次的小额信贷市场，小微企业金融排斥有了一定程度的缓解。与此同时，小额信贷机构监管制度的缺陷却日益凸显：监管模式与监管治理要求存在较大的差距；监管权的设置与监管价值目标不匹配；审慎监管和类审慎监管模式忽视包容性监管的现实需求。审慎监管和类审慎监管模式甚至在一定程度上加剧了金融排斥的形成，并导致了较高的监管成本。由于国情的不同，小额信贷机构监管的理念、法律、

政策规则、方法程序千差万别，并不存在具有普适性的有效监管框架。但域外如美国、南非等国家小额信贷机构监管政策，特别是其以立法方式构建分类监管制度的监管模式，对我国小额信贷机构监管仍具有一定借鉴意义。为充分实现小额信贷机构疏导民间资本服务小微企业的功能，进一步开放我国小额信贷市场，完善金融服务体系，我们必须对现有的小额信贷机构监管制度进行从理念到制度的全面变革。

一、金融公平价值观的引入

本书将小额信贷机构监管问题置于金融公平的视野下进行分析。金融公平的产生与普惠金融概念的提出密不可分，其兴起的原因在于传统金融难以回应现代金融发展的需求。金融公平强调金融服务的可得性即享有金融服务的平等机会，金融应该为所有人提供金融服务。金融公平的本质是一种经济法公平价值观，包含形式公平与实质公平两个方面，是小额信贷机构监管的价值选择。金融公平价值观的提出不仅具有金融伦理学和法哲学理论基础，在实践层面也可以通过转换传统金融监管法的思维范式予以实现。传统金融监管法的思维范式以“管制中心主义”为典型，在监管理念上体现为强调安全，忽视效率；强调发展，忽视公平。在金融监管发展与改革的过程中，治理理念逐渐与金融监管相融合，并不断推动金融监管模式的转变。就小额信贷机构监管而言，私人部门的管理手段不断被引入，金融监管强制性色彩日益趋淡。金融监管治理重点在于界定金融监管层的行为：金融监管层应采取合理的监管工具和手段，制定良好的监管法律规范以达到预期监管目标。本书从小额信贷机构监管制度变革的目标诉求着手，通过界定金融公平的内涵，

解析金融公平理论基础及其实现路径，为后文的监管制度变革奠定理论基石。

二、包容性监管理念的树立

本书将通过对小额信贷机构监管绩效的实证描述，引出中国当前小额信贷机构监管法律制度安排之缺陷，为小额信贷机构监管理念的变革及监管制度的完善分析法律制度上的现实原因。一方面，小额信贷机构监管权设置与监管价值目标不匹配。银监会和中央银行作为存款类小额信贷机构监管中的两大重要主体，遵循的是不同的监管改革思路，有着不同的监管价值取向，相互之间存在冲突。银监会侧重于存量改革以防范风险，中央银行则侧重于增量改革并借助民间资本鼓励竞争。二者理念和原则的不一致造成了政策制定和执行中诸多的不协调，阻碍了新型小额信贷机构的发展。非存款类小额信贷机构监管采取“多头分层”机构监管模式，由于监管主体之间的协调成本巨大、监管能力参差不齐、监管效率低下、监管权与行政权混为一体、独立性差等原因，其距离金融公平的监管目标还有较大差距。另一方面，监管模式与金融公平的监管价值目标相冲突。对存款类和非存款类小额信贷机构，监管层对应采取了审慎监管或类审慎监管的方式，未能根据不同类别加以区别对待。存款类小额信贷机构监管中存在两种不当的监管行为：一方面对中小银行金融机构一味地运用监管激励政策，忽视了风险管理，导致中小银行金融机构有可能成为金融风险跨区域传递的渠道，并演变成金融风险的高发区域；另一方面对新型存款类小额信贷机构村镇银行，比照商业银行进行审慎监管，导致村镇银行设立的目的和监管模式之间严重不匹配。统一的监管准则使村镇银行在小微金融市场

上不具备竞争优势，因而它们只能将经营对象转向大企业，经营范围偏向城市。针对非存款类小额信贷机构采取类审慎监管方式，不符合监管成本与收益原则，非存款类小额信贷机构的监管重心应该在借款人利益保护、利率政策等方面，而不是在系统性风险的防控上。

金融安全、金融效率是传统金融监管追求的价值，对于小额信贷机构的监管而言，金融公平才是其所应秉持的价值观。然而在小额信贷机构监管过程中，过分强调“管制”，是对自由与效率价值的善意忽视，如此将导致金融公平丧失，因此我们必须重新树立监管理念——包容性的监管理念。包容性监管理念具有横跨公私部门法的特征，强调的是合作监管、柔性监管与差异化监管。合作监管的方式始终奉行成本与效益原则以解决监管层行为人之信息不对称问题和监管成本的分担问题。柔性监管注重被监管者的意见，更多依据来自于非正式规范。小额信贷机构的多样性呼唤监管领域的“多主体监管”，主体多元化使监管权配置成为新的课题。差异化监管是实现金融公平的重要途径。差异化监管是在统一的银行审慎监管基础上，对部分不适应小额信贷机构监管特点的规则进行修改和简化，使之区别于其他一般性商业银行的监管规则，提高其对小额信贷特殊风险的敏感性和透明度，减少小额信贷机构合规性成本并有效配置监管资源的一种监管模式。

三、分类监管制度的完善

基于小微金融市场的“碎片化”特征，每个市场都是一个具有异质性的市场，中央集权监管体制下提供的标准化的规制服务无法适应这个特色化的市场，而分类监管制度有利于使每一个监管者提

供专业、特色的规制服务。本书以审慎监管与非审慎监管分别对应存款类小额信贷机构与非存款类小额信贷机构。存款类小额信贷机构不同于大中型金融机构，其产生系统性风险的概率很低，因而风险控制主要针对的是个体风险。尽管在美国次贷危机之后加强宏观审慎监管成为世界趋势，但其对于对小额信贷机构的监管并无实质性的影响，反而为其提供了一个相对有利的监管环境——短期内这些机构受到的监管升级带来的边际影响较小，争取了业务调整的缓冲空间。存款类小额信贷机构从制度设计之初便定位于社区银行，只是其在经营的过程中出现了目标偏离，使其回归到社区银行的定位，发挥社区银行的功能是监管法律制度完善的方向。非存款类小额信贷机构的重心在于非审慎监管制度的完善，具体包括放宽市场准入、借款人利益保护以及改进利率政策。对于非存款类小额信贷机构，目前的注册加核准制过于严厉，完善的方向主要有以下几个：一是取消数量配额；二是根据动态分层的标准决定是否需要注册；三是采取多种组织形式如合伙、协会、自然人等，不必拘泥于公司制。借款人利益保护制度的构建主要包括规范放贷协议、禁止过度放贷以及限制非法收贷行为三个方面。利率管制虽然饱受质疑，但大多数国家或地区依然对非存款类信贷机构实施了利率管制，我国亦不例外。对于非存款类小额信贷机构而言，尽管比照民间借贷实施分区间的利率管制模式进行制度设计具备很强的可操作性，但其过于简单化，结合多重标准的分类规制才是利率管制制度演进的方向。

分类监管制度完善中，另一重要问题是小额信贷机构监管权的配置。金融监管权的配置包含各个监管主体间监管权的分配、监管

权能的行使、权力主体间的关系等。主要表现为两个维度即横向层面的功能性分配和纵向层面的结构性分配。在小额信贷机构监管领域，横向层面的功能性分配可细化为两个问题：一是中央银行与银监会之间的监管协调问题；二是地方层面的多主体监管机构的统合问题。纵向层面的结构性分配涉及的是小额信贷机构监管权的纵向划分，其能够解决不同层级权力主体之间的垂直分配问题，即中央与地方政府间金融监管权的配置问题。在存款类小额信贷机构横向监管权的配置上，本书并不赞成目前以银监会为主导的模式，为促进小额信贷机构监管价值目标的达成，以中央银行为主导的模式或是更好的选择。小额信贷机构监管权在纵向上体现为中央金融监管权的高度集中，地方金融监管权非常孱弱，因此应成立地方金融监管局主要负责非存款类小额信贷机构监管，取代目前的多层次多主体监管模式。

罗慧明

2017 年 12 月 8 日

目录 | contents

导 论	1
第一章 金融公平论：小额信贷机构监管制度变革的 理论阐述	21
第一节 金融公平：小额信贷机构监管制度变革的 目标诉求	21
第二节 金融公平的理论依据	37
第三节 金融公平的实现路径：传统金融监管法思维 范式的转换	44
第二章 当前小额信贷机构监管法律制度安排之缺陷	61
引子：监管绩效的实例分析	61
第一节 监管权设置与监管价值目标（金融公平） 不匹配	63
第二节 监管模式与监管价值目标（金融公平） 相冲突	74

第三章 小额信贷机构监管理念的变革：包容性监管	89
第一节 包容性监管理念提出的制度背景	90
第二节 包容性监管理念的合理性分析	98
第三节 包容性监管理念的内涵	101
第四章 小额信贷机构监管权配置之完善	113
第一节 小额信贷机构监管权横向配置的制度建构	114
第二节 小额信贷机构监管权纵向配置的制度建构	121
第五章 小额信贷机构分类监管法律制度之完善	139
第一节 模式选择：审慎监管与非审慎监管之分	139
第二节 存款类小额信贷机构：微观审慎监管	148
第三节 非存款类小额信贷机构：非审慎监管	168
结 语	187
参考文献	190
后 记	213