



普惠金融

中国农村金融重建中的制度创新与法律框架

Inclusive Financial System

Institutional Innovation and Legal Framework of China Rural
Financial System Reconstruction

王曙光 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013057823

F832. 35
52



普惠金融

中国农村金融重建中的制度创新与法律框架

Inclusive Financial System

Institutional Innovation and Legal Framework of China Rural
Financial System Reconstruction

王曙光 王丹莉 王东宾 李冰冰 曾 江 著



北航

C1669059



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

F832. 35
52

图书在版编目(CIP)数据

普惠金融:中国农村金融重建中的制度创新与法律框架/王曙光等著. —北京:北京大学出版社,2013.7

ISBN 978-7-301-22577-6

I. ①普… II. ①王… III. ①农村金融改革-研究-中国 ②金融法-研究-中国 IV. ①F832.1 ②D922.284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 115204 号

书 名: 普惠金融——中国农村金融重建中的制度创新与法律框架

著作责任者: 王曙光 等著

责任编辑: 郝小楠

标准书号: ISBN 978-7-301-22577-6/F·3633

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博: @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

出版部 62754962

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×1020 毫米 16 开本 22.25 印张 371 千字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影晌,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

课题组成员

- 王曙光 北京大学经济学院
王丹莉 中国社会科学院当代中国研究所
王东宾 清华大学公共管理学院
李冰冰 清华大学经济管理学院
曾 江 北京大学经济学院

序

这些年来,曙光老师非常勤奋,在中国农村金融研究这个领域不断开拓,他调研做得很扎实,一年里很多时间都在乡下;视野比较开阔,立足中国又善于比较,对希腊的事情很清楚;所选择的研究角度跨越了多个学科,特别是引入了法学、伦理学的知识。此外,他的研究既着眼于现实中国的真问题,又有理论上的追求,“虚”与“实”之间保持了平衡。这些都是难得的优点。现在,他的新书——《普惠金融——中国农村金融重建中的制度创新与法律框架》又即将由北京大学出版社出版,可喜可贺。今年春节过后我就拿到书稿,断断续续读了半年时间,现在有一些初步感想,借此机会与大家探讨。

中国的农村金融体系非常复杂,地区之间差异大,各种类型、各种性质甚至不同时代的金融要素,并存于这个体系之内。于是,金融法治建设也是一个很复杂的系统工程,温州的问题不能拿北京的办法来解决,而主要来源于城市经验、西方经验的金融法律,也未必能在中国广袤的农村有效。所以,从我这个法学教员的角度来说,要研究金融法并为法治建设作一点贡献,首先要研究清楚当下中国金融市场特别是农村的具体情况,不能光从抽象的法学理论和原则出发。

这些年来,我国原有的农村合作金融机构加速改革,不少成功改制为农村合作银行或农村商业银行。在很多地区,农村合作银行和农村商业银行已经发展成为有相当强的市场竞争力的金融机构,成为理所当然的支农主力军。同时,农行、农发行、邮政储蓄银行等也在变革,逐步加大对农村信贷的支持力度。值得关注的是,村镇银行、小额贷款公司和农民资金互助组织等新型农村金融机构,作为农村金融体系的“新事物”,正在展示出其强劲的活力。所有这些变化,都是在很短的几年时间内发生的,可以说,农村金融体系的变革是我国近年来金融业发展中最值得关注的一部分。

但是,随着农村金融体系的快速发展与变革,也出现了很多新的问题,这些新问题对农村金融体系的健康发展提出了挑战,甚至在极端的时候对农村金融体系的稳定性与安全性构成了威胁。这些问题很多都与金融法律框架和制度设计有关。从法学的角度来说,作为一种严密的制度安排,

金融体系首先表现为一整套的法律制度体系,这些法律制度体系规定了金融机构的市场准入规则和退出规则、金融交易当事人的权利义务关系、金融机构的运行机制和法律责任以及金融监管的相关制度安排。概括而言,金融法是调整金融关系的法律总称,而金融关系包括金融监管关系与金融交易关系。综观整个农村金融法律体系,我们会发现,农村金融领域的法律规范空白点很多,监管制度存在很多漏洞,不同监管主体的制度框架也存在着很多不兼容的问题,这些问题极大地束缚了农村金融体系的健康发展,也影响了农村金融市场的安全性和稳健性。

比如民间借贷问题,是我国广泛存在的一种信贷形式,尤其在农村,民间借贷形式多样,对农村经济发展和农民信贷起着很大作用。但是同时,民间借贷也存在着很大的风险,这些金融风险如不加以适当控制,甚至会造成局部的金融危机。当前我国民间借贷的法律体系处于空白的状态,这既不利于防范民间金融风险,也不利于保护合法的民间借贷,不利于动员民间资本。再如近年来兴起的网络型借贷,这些基于网络的信贷形式与原有的传统信贷形式有很大的差异,它一方面有利于资本的流动,有利于小额信贷的发展,但是也面临着很多的问题和风险。这些新现象、新问题都很值得研究,立法的步伐也应该适当加快。同时,我国农村金融的监管问题也比较突出,现在各种新型农村金融机构迅猛发展,比如小额贷款公司,比如农民资金互助组织,但是这些新型农村金融机构大多没有明晰和有效的监管框架,存在很多潜藏的危险,其金融监管法律框架亟待完善。

曙光的《普惠金融》一书,对农村金融体系的制度创新和法律问题作了系统性的研究,几乎涵盖了目前农村金融体系的各个层面,从农村合作金融、农村民间金融、农村商业金融、农村政策性金融,到农村小额信贷、新型农村金融机构,都进行了全面的考察,对各个领域的制度创新和立法监管体系的论述比较系统,也比较深入。同时,作为全书的理论基础,他所提出的“双重二元金融结构”和“现代农村普惠金融”的概念,比较精确地刻画出我国当前农村金融体系的核心特征与未来农村金融体系的变革方向,读来令人印象深刻。他从一个经济学教授、金融专家的角度来谈法律问题,有不少见解值得我们法学界注意。

我本人对农村金融的了解,很大程度上是得益于曙光老师的著作。最近,国务院扶贫办和教育部又给北大提出了对口扶贫的任务,我们要定点支持云南省弥渡县的发展。我在学校分管这项工作,与当地的同志作了几次交流,并亲身到了滇西山区,看到当地农民的生活状况,听他们讲自己的故事,感触很深。我认为,大力发展带有公益性质的农村金融事业,在当下

的中国很有必要,贫困地区缺各种资源,金融资源是最关键的。大银行服务再好,也很难延伸到边远山区。只有发展乡土化的农村金融,才能长久地对这些贫困农民做到真正的帮扶。

我曾读过两本介绍尤努斯的书,并到场听过他在北大的演讲。那一次尤努斯来北大,就是曙光老师邀请的。尤努斯在台上大讲孟加拉国穷人的信用,并与美国华尔街垃圾债券的欺诈行为做了比较,那个时候还没发生次贷危机,这样似乎有点激烈的观点我过去没有听过,因此印象深刻。当然,我们未必完全赞同尤努斯的观点,怎么评价他的实践,也还可以见仁见智,但当面对滇西大山中那些吃水都困难的贫苦人民时,我就不得不想起尤努斯的大声疾呼,也不得不重视曙光老师的这些研究。

感谢曙光老师。我相信他今天所做的一切,在几年或几十年后,一定会开花结果。我也相信,“普惠”这样伟大的理念,会更加深入人心!

· 吴志攀*

2013年6月28日

* 吴志攀教授是我国著名法学家,现任北京大学常务副校长。

目 录

第一章 绪论:中国农村普惠金融体系:理论基础与本书框架	(1)
一、普惠金融的含义与理论基础	(1)
二、构建现代农村金融制度的内涵	(3)
三、中国构建现代农村金融体系的历史进程概述	(5)
四、本书的研究框架与创新	(21)
第二章 双重二元金融结构与中国农村金融供求分析	(26)
一、双重二元金融结构和系统性负投资及其对农村发展的影响	(26)
二、农户信贷意愿与信贷可及性及其影响因素的实证分析	(39)
三、对农户贷款需求和农村金融供给的进一步分析	(46)
四、改制与区域差异:东部与中西部农村金融供给的比较分析	(52)
五、本章结论:农村金融变革:消除二元金融结构、构建普惠金融体系	(55)
第三章 农村合作金融的内部治理结构、经营机制创新与合作金融立法	(62)
一、经典意义上的合作金融与全球合作金融制度演变	(62)
二、中国农村合作金融的异化与分化:产权结构、治理结构和运行机制	(65)
三、中国农村信用合作制度演进的基本争议和内在制度缺陷	(69)
四、中国农村信用合作体系的制度创新模式	(74)
五、国外农村合作金融的制度安排与立法框架借鉴	(79)
六、本章结论:中国合作金融的初步立法制度框架设想	(83)

第四章 农村民间金融的运作机制、经济绩效与规范化法律体系

研究	(94)
一、民间金融的存在形式及其运行机制	(94)
二、民间金融存在的利弊:一般性分析	(98)
三、民间金融的经济绩效:实证分析	(101)
四、民间金融与风险防范	(111)
五、我国台湾地区对民间金融的规范化经验借鉴	(126)
六、我国民间金融规范化的立法框架	(133)

第五章 农村政策性金融的机制创新、金融产品创新与法律框架

.....	(142)
一、农村政策性金融的逻辑起点	(142)
二、我国农村政策性金融面临的业务需求	(146)
三、我国农村政策性金融的供给现状分析	(158)
四、我国农村政策性金融的创新构想:布局创新	(173)
五、我国农村政策性金融的创新构想:模式创新	(179)
六、本章结论与政策建议	(186)

第六章 农村小额信贷发展模式、风险控制机制与立法监管框架:

国际比较视角	(191)
一、引言:小额信贷机构的监管框架与国际实践	(191)
二、小额信贷机构的审慎监管及其监管工具	(205)
三、国外小额信贷监管模式比较研究(一):印度和其他 南亚国家	(214)
四、国外小额信贷监管模式比较研究(二):拉美地区	(224)
五、我国小额信贷立法和监管框架的初步设想	(239)

第七章 大型商业银行服务“三农”的制度创新

——以中国农业银行为例	(247)
一、引言:大型商业银行回归县域金融的利与弊	(247)
二、农行改制:管理体制创新与治理结构变革	(249)
三、农行“三农”金融事业部制改革:运作模式与风险控制	(254)
四、后股改时代:农行企业文化转型和差异化竞争战略	(256)
五、大型商业银行服务“三农”与信贷管理	(258)

六、大型商业银行服务“三农”中的五大合作机制构想	(260)
七、本章结论:大型商业银行服务“三农”重在模式创新	(269)
第八章 新型农村金融体系的金融创新与立法监管体系研究	(272)
一、农村金融市场开放的法律框架与绩效:央行和银监会 比较	(272)
二、产权和治理结构约束、隐性担保与村镇银行信贷行为	(281)
三、民间小额信贷机构的法律地位与商业化趋势	(298)
四、农民资金互助组织的发展模式与监管法律框架	(306)
五、其他新型农民信用组织的发展及其法律规范与创新	(319)
六、新型农村金融机构面临的制度约束	(326)
七、本章结论:农村社区银行模式的制度构想	(329)
八、本书结论:主要观点、对策建议与进一步研究的问题	(334)
后记	(338)

图 目 录

图 2-1	1978—2005 年农村系统性负投资额	(27)
图 2-2	1992—2005 年农村系统性负投资额	(28)
图 2-3	库兹涅茨曲线效应示意图	(32)
图 2-4	农村经济增长率、农村固定资产投资增长率与农村 金融负投资比例	(34)
图 2-5	农户选择贷款方式时考量因素分布	(48)
图 2-6	不同收入农户选择不同贷款渠道的原因	(48)
图 2-7	农户贷款规模分布	(49)
图 2-8	农户贷款来源结构分布	(50)
图 2-9	农信社贷款与非正规渠道贷款额度分布频率比较	(50)
图 2-10	农户贷款用途分布	(51)
图 2-11	各省区农村金融服务空白乡镇数比较	(55)
图 3-1	北京农村商业银行总资产规模	(76)
图 4-1	博弈论框架中六个行为主体的关系	(114)
图 5-1	农村政策性金融的功能分类	(144)
图 5-2	我国农村金融需求的发展阶段结构	(152)
图 5-3	我国农村政策性金融体系	(161)
图 5-4	2005 年我国扶贫开发资金来源	(163)
图 5-5	2005 年我国扶贫开发资金投向	(163)
图 5-6	农业发展银行 2008 年贷款业务构成	(165)
图 8-1	村镇银行农户贷款评级授信的评价要素	(291)
图 8-2	村镇银行依托乡土社会资源的延伸性贷款机制	(292)
图 8-3	昭乌达妇女可持续发展协会贷款余额趋势图 (2000—2008)	(301)
图 8-4	昭乌达妇女可持续发展协会资金来源结构图(2008)	(301)
图 8-5	百信资金互助社“股金额—贷款额”互动机制示意图	(311)

图 8-6	农民资金互助社与农信社的资金对接机制	(313)
图 8-7	翁牛特旗农牧民信用互助协会“五位一体” 农业信贷模式	(325)
图 8-8	农村资金互助社的四级监管体系示意图	(327)

目 录

表 2-1	2005—2009 年三次农村金融调查结果对比	(47)
表 2-2	不同来源农户贷款的规模、均值与标准差	(50)
表 2-3	东部与中西部农信社存贷款、不良贷款与股本 情况比较	(53)
表 2-4	改制后的农信社与未改制农信社的绩效比较	(54)
表 3-1	1966—1985 年信用社存款增长情况	(67)
表 3-2	农村信用社领导体制变化表	(69)
表 3-3	全国农村信用社贷款和涉农贷款情况	(75)
表 4-1	我国三大地区地下金融指数	(99)
表 4-2	1984—2005 年民间金融对宏观经济影响模型的数据	(103)
表 4-3	2001 年温州中小企业对民间融资需求按企业规模的 分布情况	(108)
表 4-4	不同时期温州民间借贷关系的变化	(109)
表 4-5	温州三种金融形式的利率情况	(109)
表 4-6	温州某 33 人的千元标会的会单	(118)
表 4-7	温州该 33 人的千元标会的会主的收支情况表	(119)
表 4-8	1978—2003 年温州民间信贷市场利率水平	(128)
表 5-1	农村金融市场需求主体构成	(146)
表 5-2	我国农村居民家庭支出情况	(151)
表 5-3	农业基本建设投资和新增固定资产	(153)
表 5-4	我国农产品物流情况	(155)
表 5-5	综合各需求视角的我国农村政策性金融定位	(157)
表 5-6	我国扶贫体系	(162)
表 5-7	农业发展银行占农业贷款比重	(166)
表 5-8	我国农村政策性金融布局构想	(178)
表 6-1	按照小额信贷机构 (MFI) 类型确定的监管行为	(195)

表 6-2	实施监管考虑的四条标准	(199)
表 6-3	小额信贷机构的主要监管指标	(200)
表 6-4	ACCION 为小额信贷机构制定的 CAMEL 核心指标	(206)
表 6-5	各国小额信贷机构的最低资本要求	(209)
表 6-6	各国小额信贷机构的资本充足率要求	(210)
表 6-7	各国小额信贷机构最大贷款额度限制	(213)
表 6-8	哥伦比亚小额贷款的提供者	(227)
表 6-9	墨西哥提供小额信贷的组织	(229)
表 6-10	拉美地区银行和金融公司最低资本金要求及其对贷款 规模的影响	(231)
表 6-11	FFP 和 EDPYME 的对比	(233)
表 6-12	拉美小额信贷机构中连带责任小组的担保方式	(235)
表 6-13	拉美地区反高利贷法和利率限制	(237)
表 8-1	中国人民银行推行的“只贷不存”小额贷款公司 试点情况	(272)
表 8-2	央行四个试点小额贷款公司的单笔贷款规模与比例	(273)
表 8-3	“只贷不存”小额贷款公司的风险贷款、“三农”贷款和 经营区域限制	(275)
表 8-4	1994 年美国商业银行规模和比例	(277)
表 8-5	银监会开放农村金融市场试点中新设银行类金融机构 注册资本金规定	(278)
表 8-6	我国最早设立的一批村镇银行概况	(283)
表 8-7	我国最早设立的一批村镇银行设立发起人概况	(285)
表 8-8	昭乌达妇女可持续发展协会贷款产品设计	(303)
表 8-9	昭乌达妇女可持续发展协会风险与盈利指标 (2000—2006)	(304)
表 8-10	濠洲村农民资金互助合作社贷款利率水平	(308)

第一章 绪论：中国农村普惠金融体系： 理论基础与本书框架

一、普惠金融的含义与理论基础

普惠金融这个概念来源于英文“inclusive financial system”，即“普惠金融体系”。“普惠金融体系”于2005—2006年由联合国和世界银行“扶贫协商小组”（CGAP）正式提出并见诸相关出版物。“普惠金融体系”的基本含义是，金融体系应该具有包容性的特征，应该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。联合国希望通过微型金融的发展，通过传统金融体系的创新与转型，促进这样的金融体系的建立，从而进一步促进全球的反贫困事业。

构建“普惠金融体系”，强调两个方面的意义：一方面是如上所说的，普惠金融强调金融体系要为所有人服务，金融体系应该是包容性的、普遍惠及人类各阶层群体的，包括在传统上难以获得金融服务的低收入人群和微型企业；另一方面，普惠金融体系意味着要把微型金融整合到整个金融体系当中，使它成为金融体系的不可或缺的组成部分，在法律政策上给予微型金融更广阔的发展空间，使其不再处于边缘化地位。构建“普惠金融体系”的目标是完善农村金融市场，服务广大农民和弱势群体，在客户定位上始终瞄准低收入阶层和微型企业。将小额信贷整合到金融体系中去，一方面是创造一个合适的政策和法律环境；另一方面，更重要的是要创造一个微型金融市场的竞争环境。微型金融（包括小额信贷和小额保险）应当被理解为一种市场经济行为，一个向贫困人口提供市场化扶助的机制，一个向市场化程度低的贫困地区灌输市场意识的通道。

普惠金融体系得到提出，具有重大的理论意义和实践意义，对于全球微型金融的发展和反贫困事业，产生了巨大的推动作用，具体体现在以下几个方面：

第一，“普惠金融体系”这个概念确立了一种全新的金融理念。2006

年诺贝尔和平奖得主、孟加拉乡村银行创始人尤努斯教授说：信贷权是一种人权。也就是说，每个人都应该有获得金融服务机会的权利。只有每个人拥有金融服务的机会，才能让每个人有机会参与经济的发展，才能实现社会的共同富裕与和谐。这个理念与“包容性增长”是一致的，即要在经济增长和金融发展的过程中，使每一个人都能够得益于这种经济增长与金融发展，而不是被经济增长和金融发展所排斥。

第二，构建普惠金融体系的前提是金融创新。为让每个人获得金融服务机会，就要在金融体系进行创新，包括制度创新、机构创新和产品创新。在宏观的金融体系和法律制度层面，要进行创新，以制度性的框架鼓励微型金融的发展，为微型金融机构创造平等的竞争环境；金融机构层面上，应该建立更多的微型金融机构和创新性的金融机构，来服务于更多的弱势群体与贫困人群，同时一些商业性的金融机构包括大型商业银行，也可以通过机构的创新来进行微型金融服务；产品创新的意义在于只有开发出适合于农村微型客户和贫困人群的金融产品，这些原本难以获得金融服务的人群才能真正享受有效的金融服务，同时金融机构才能有效控制风险和获得一定的经济回报。

第三，由于大企业和富人已经拥有了金融服务的机会，建立普惠金融体系的主要任务就是为传统金融机构服务不到的低端客户甚至是贫困人口提供机会，这就是小额信贷或微型金融——为贫困人群和微小企业提供的金融服务。为此，首先要在法律和监管政策方面提供适当的空间。其次，要允许新建小额信贷机构的发展，鼓励传统金融机构开展小额信贷业务。普惠金融体系致力于将普遍惠及一切人群的金融服务有机融于微观、中观和宏观三个层面的金融体系，过去被排斥于金融服务之外的低收入阶层和微型客户群体才能获益。在客户层面，贫困和低收入客户是这一金融体系的中心，他们对金融服务的需求决定着金融体系各个层面的行动。在微观层面，金融体系的主体是零售金融服务和微型金融服务的提供者，它直接向穷人和低收入者提供服务。这些微观层面的服务提供者应包括从民间借贷到商业银行以及位于它们中间的各种类型。在中观层面，包括基础性的金融设施和一系列的能使金融服务提供者实现降低交易成本、扩大服务规模和深度、提高技能、促进透明的要求。这涵盖了很多的金融服务相关者和活动，例如审计师、评级机构、专业业务网络、行业协会、征信机构、结算支付系统、信息技术、技术咨询服务、培训等。这些服务实体可以是跨国界的、地区性的或全球性的组织。在宏观层面，如要使可持续性的小额信贷蓬勃繁荣发展，就必须有适宜的法规和政策框架。