

- 西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书 ●
- 中国农村法治论坛系列丛书 ●
- 重庆市首届高校创新团队成果 ●

中国农村

金融法制创新 研究

ZHONGGUO NONGCUN
JINRONG FAZHI CHUANGXIN
YANJIU

主编◎岳彩申

西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书
中国农村法治论坛系列丛书
重庆市首届高校创新团队成果

中国农村金融法制创新研究

主 编 岳彩申



群众出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融法制创新研究：重庆市首届高校创新团队成果/岳彩申主编. —北京：群众出版社，2011. 6

(西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书. 中国农村法治论坛系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4895 - 1

I. ①中… II. ①岳… III. ①农村金融—金融法—中国—文集 IV. ①D922. 280. 4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 120835 号

中国农村金融法制创新研究

岳彩申 主编

出版发行：群众出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

经 销：新华书店

印 刷：北京泰锐印刷有限责任公司

版 次：2011 年 6 月第 1 版

印 次：2011 年 6 月第 1 次

印 张：20. 25

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：459 千字

书 号：ISBN 978 - 7 - 5014 - 4895 - 1

定 价：50. 00 元

网 址：www. qzchs. com

电子邮箱：qzchs@163. com

营销中心电话：010 - 83903254

读者服务部电话（门市）：010 - 83903257

警官读者俱乐部电话（网购、邮购）：010 - 83903253

教材分社电话：010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题，由本社负责退换
版权所有 侵权必究

中国农村金融法制创新研究

编辑委员会

主 任：李昌麒

委 员：（以姓氏笔画为序）

邓 纲 王煜宇 卢代富

刘 俊 江 帆 许明月

李昌麒 李 树 张 怡

杨庆育 岳彩申 种明钊

唐烈英 盛学军

本卷执行编辑

（以姓氏笔画为序）

邓 纲 卢代富 江 帆 许明月

李 树 张 怡 岳彩申 盛学军

本卷技术编辑

胡元聪 杨青贵

前 言

为了繁荣农村经济法治研究，寻求化解“三农”问题的法律对策，西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、经济法学科点、经济法学院和经济法研究中心从2009年起举办“中国农村法治论坛”系列活动，优秀参会论文于会后由群众出版社结集出版。2010年，中国法学会银行法学研究会与西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心、经济法学院、经济法研究中心联合举办了“中国农村法治论坛暨中国农村金融法制创新论坛”。本书为该论坛的优秀论文集。

本书以繁荣农村经济法治研究和寻求化解“三农”问题的法律对策为宗旨，紧密结合我国当前社会主义新农村建设中的农村金融主体法律制度、农村金融市场与服务法律制度、农村金融监管法律制度等相关的热点和难点问题，在检视现有法律制度利弊的基础上，深入探索和研究中国农村法治问题。本书总体分为三部分：“农村金融主体法律制度”、“农村金融市场与服务法律制度”、“农村金融监管法律制度”。这些研究成果对于我国农村法制建设以及当前新农村建设需要的满足，均具有重要的理论价值和现实意义。

西南政法大学
中国农村经济法制创新研究中心
2011年4月

目 录

2010 年中国农村法治论坛暨中国农村金融法制创新

论坛综述	岳彩申	胡元聪	张良培 (1)
------------	-----	-----	-----------

农村金融主体法律制度

农村金融组织主体及定位浅析	朱大旗	邱潮斌 (17)
我国农村金融组织法律制度：反思与创新	陶广峰	谭正航 (27)
我国新型农村金融机构培育的法律制度创新研究	李明贤	向忠德 (34)
农业发展银行改革创新的法律路径分析	陈 志	李 丽 (42)
农村资金互助合作组织金融服务的法律保障研究	陈司谨	(54)
农民专业合作社参与涉农项目法律问题研究	叶世清	(61)
我国农村信用合作组织的历史定位及其形态变迁	谭贵华	(69)
草根经济体融资法律制度保障	周昌发	(80)
我国小额贷款公司运营风险的法律防范机制 ——以农村金融市场为视阈	罗 诚	陈 璞 (87)

农村金融市场与服务法律制度

农村金融担保法律制度的创新	王醒春	姚怡欣 (99)
美国《社区再投资法》对中国欠发达地区的启示	孙天琦	(108)
金融发展权理论下的农村社区金融制度研究 ——基于中美社区金融比较分析	李长健	罗 洁 (116)
农民权益保护视野下我国农村微型金融发展研究	李长健	肖 珊 (126)
中国县域金融服务体系建设探索 ——浙江长兴金融考察研究报告	朱国华	戚笑雨 (133)
民间金融合作化：农村金融法制改革的新取向	岳彩申	张晓东 (143)
我国微型金融发展中的法律与政策问题	邢会强	(157)
“破法前行”中的农村产权抵押融资制度改革 ——以成都为例	邓 纲	(167)

我国农村金融法律制度的演进逻辑与路径创新	王煜宇 (176)
后工业化社会的农村金融困局及对策	
——日本的经验以及对中国的启示	周勇兵 (188)
气候变化、农业风险与金融机制创新	王 慧 (200)
农村土地资产证券化法律问题研究	周科桦 (209)
我国农村贷款担保机制研究	向志勇 (230)
农村信贷担保机制创新研究	孙敏虎 (239)

农村金融监管法律制度

农村小额贷款风险管理法律制度研究	李爱君 李广乐 (249)
中国农村合作金融异化语境下的法律制度重构	盛学军 于朝印 (260)
财政引导金融支农的法制保障研究	陈 治 (272)
国家有效干预视野下我国农村金融消费市场的构建	
——基于正规金融、非正规金融及外资金融共融的视角	胡元聪 莫小坤 (284)
论我国农村民间金融法治化演进路径及其启示	李玉虎 (293)
试论我国农村金融法律规制模式的创新	
——以软法为视角	刘中杰 (303)

2010 年中国农村法治论坛

暨中国农村金融法制创新论坛综述

岳彩申* 胡元聪** 张良培***

目 次

- 一、农村金融法制创新的意义
- 二、农村金融法制的理论创新
- 三、农村金融具体制度的创新
- 四、农村金融法制的国内实践
- 五、农村金融法制的国外经验

为了应对农村金融发展法制保障不足的现状,实现中国农村金融法制的健康发展,由中国法学会银行法学研究会和西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心主办、西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心具体承办的“2010 年中国农村法治论坛·中国农村金融法制创新论坛”于2010年6月26日在重庆君豪大饭店隆重召开。来自中国证券业监督管理委员会、重庆市发展与改革委员会、中国人民银行金融监督管理机构、中国农业银行股份有限公司法律事务部、重庆市政府、重庆市农业银行等实务部门,中国法学会银行法学研究会等研究机构,中国人民大学、武汉大学、中国政法大学、中南大学、中央财经大学、同济大学、山东大学、重庆大学、西南政法大学、湖南大学、华中农业大学、辽宁大学、西南大学、台湾清云科技大学、辽宁中医药大学、南昌航空大学等高校以及《21世纪经济报道》等二十余家单位的60余名代表参加了本次论坛。各方代表以农村金融法制创新的必要性和迫切性、农村金融法制创新的理论基础、农村金融法制创新的现实依据以及我国农村金融法制创新的具体制度创新等为主题,进行了广泛深入的讨论和交流。现

* 西南政法大学经济法学院教授,博士生导师,法学博士。

** 西南政法大学经济法学院副教授,硕士生导师,法学博士。

*** 西南政法大学经济法专业硕士研究生。

将主要观点综述如下：

一、农村金融法制创新的意义

首先，来自实务部门的专家对于农村金融法制创新的意义提出了自己的观点。重庆市发展与改革委员会主任杨庆育指出，在统筹城乡发展和建设社会主义新农村的背景下，建立现代农村金融制度，必须加快推进农村金融体制的改革和创新，加大对农村金融政策支持力度，尽快构建资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。中国农业银行股份有限公司法律事务部总经理王醒春提出，农村金融的发展和改革都是在政策的推动下进行的，而法律制度方面的创新则比较缺乏，因此本次论坛的主题也相当有意义。在新农村建设过程中，怎样从法律制度层面促进农村金融的发展意义重大，当然除了法制创新之外，农村金融发展还需要其他方面的创新，但是法制创新是其中最重要的方面，理论部门和实务部门要紧密结合并参与到这个问题的研究中来。目前，专门针对农村金融的立法还是空白，相关规则层次比较低，即使像信用社、农发行这样一些重要主体的设立也是停留在规范性文件的层次，而政策推动相对于法律推动来说最大的弊端就是不确定性比较大，信用社和农发行的沿革也说明了这一点。因此，农村金融法制创新的任务十分紧迫。重庆市发展与改革委员会巡视员周林军博士提出，对于拥有 3.5 万个乡镇，230 余万个自然村的农村地区而言，除了少数商业性金融机构和以前设立的合作性金融机构外，2007 年至 2009 年仅新增 148 家村镇银行、8 家小额贷款公司和 16 家农村的资金互助社，远远难以满足农村、农民的发展对于农村金融的需求。与农村改革的发展需要相比，农村金融服务的差距突出表现在：农村金融体制的不完善、机构网点覆盖不够广、产品和服务的创新能力强、风险控制能力和可持续发展能力不足、城乡金融发展的差距仍然在扩大。可见，中国农村金融的现状堪忧，进行农村金融法制创新，打破束缚农村金融发展的枷锁势在必行。

另外，来自高校的研究人员也提出了自己的看法。辽宁大学法学院院长杨松教授提出，农村金融法制问题，一直是金融法中的软肋，根据经济学上的短板效应，如果在未来几年，农村金融法制没有很好的发展，那么对我国金融法制问题整个的发展都将产生影响，这也是大家公认存在的一个问题。农村金融法制的创新与改革，是一个非常紧迫同时也是非常复杂的问题。西南政法大学王怀勇副教授提出，经过三十余年农村金融体制的深化与改革，中国已经初步形成了以中国农业发展银行、中国农业银行、农村信用社为主体的农村金融体系，然而非银行的商业性金融机构在农村的业务还基本处于一个空白的状态，从严格意义上讲，完整的中国农村金融体系尚未发育成熟。对此，其认为需要通过农村金融法制创新来完善中国的农村金融体系。

二、农村金融法制的理论创新

关于城乡一体化战略与农村金融的关系,中国政法大学民商经济法学院院长王卫国教授提出,第一,从工业化、城市化到城乡一体化,是我国经济社会发展战略的重要转折。第二,从单一的实体经济到金融经济、实务经济、知识经济三位一体的格局,是现代市场经济法模型的历史性转变。金融和农业的关系其实就是金融经济和实务经济的关系。一方面,在农业经济走向市场化的背景下,农业经济的深层发展需要依赖于金融,金融对农村的支持不只是对农业经济的支持,更是对农村各方面的全面支持;另一方面,农村金融也有赖于农村经济的发展。金融看似是虚拟的经济,但实际上它是需要现有的财富来支撑的。第三,从补充性服务到引领性服务是我国农村金融在农村发展进程中的角色转变。现在农业要想走向市场化和规模化,没有资金是万万不能的,尤其需要金融的支持。过去我们是从农村吸收资金供应城市,未来我们应该是从城市吸收资金来供应农村,这也是金融最大的角色转变点,这在客观上需要大量的金融创新。

关于农村金融问题产生的原因,重庆市发展与改革委员会巡视员周林军博士提出,中国农村金融问题的深层原因有以下方面:第一个方面就是农村经济的弱质性,具体包括农业产业的高风险、长期以来被动依靠自然环境而产生的缺乏稳定性以及相对较差的营利性。第二个方面就是涉农金融机构的商业性,涉农金融机构的商业性目标与农村金融普惠服务需求之间存在难以调和的矛盾。第三个方面就是农地作为公共物品的尴尬境地,国家将粮食生产以及与其紧密相连的农地保护上升到国家安全、国计民生的高度本身并没有什么错误,但是没有按照公共产品的生产、定价以及消费原则由政府或者社会对相关利益群体即农民退出市场交易的损失进行弥补,没有使这种事关全局成本成为公众分摊的社会成本,而只是由农民自己承担,以至于金融机构无法依托农业生产资料的潜在资产价值来化解信贷风险,只能选择以农业生产中极不稳定的微薄收益为依据来进行信贷决策,这种条件下金融机构的服务数量和质量就可想而知。第四个方面是农业金融服务中的过高的单位服务成本和寻租的现象,与城市经济和金融服务相比,农业金融服务通常具有数量小、分散化、地域化、具体化的特点,这些特点决定了其单位交易成本比较高。西南政法大学王煜宇教授认为,新中国成立 60 年来农村金融法律制度的演进历程与逻辑规律表明,我国农村金融发展滞后的根本原因在于制度抑制的长期积累。新农村建设与城乡统筹发展背景下农村金融改革应当遵循“需求分析——功能定位——制度设计——法律规范”的思路,向法律制度建设层面深化。而推进农村金融法律制度改革与创新,一要做到视角微观化,加快农村金融内部控制与治理结构的法律法规建设;二要做到正规与非正规金融法律制度并重,引导民间金融的规范化成长;三要做到自上而下与自下而上的有效结合,建立与市场需求有效对接的创新激励机制。惟其如此,我国农村金融发展的制度瓶颈才能得到最终

消除。西南政法大学甘强副教授提出，我国目前农村金融发展存在诸多问题，其重要的原因在于农村金融法律制度还存在许多缺陷。农村金融法律制度创新的基本原则是政策支持、商业发展、适度竞争以及协调发展。农村金融法律制度的创新应当从金融组织、金融服务、金融市场和金融监管等方面展开。通过农村金融法律制度的创新可以推动农村金融的发展，促进新农村的建设。

关于农村金融组织，中国人民大学法学院朱大旗教授、中国人民银行货币政策司经济师邱潮斌提出，目前我国农村金融组织法律制度方面存在的问题较多，归结起来，主要有两个方面：一是农村金融组织主体及其治理机制有待完善。其中，治理机制的健全与完善是农村合作金融机构制度创新的关键，准入门槛的拓展与降低是新型农村金融机构制度创新的前提，农业保险与存款保险制度的构建是农村金融体系创新的保障。二是农村金融组织主体定位问题。主要涵盖两层含义，首先是信贷投向应以“三农”为主，其次是应立足当地提供金融服务。此外，未来我国农村金融组织立法应更注重贴近实际，采取自下而上的立法方式，结合实践需求的发展变动，将金融实践中出现的合理做法及时规范并予以推广。南京财经大学法学院院长陶广峰教授、南京大学法学院博士生谭正航认为，农村金融组织法律制度的创新应该从以下方面着手：首先，创新政府农村金融组织干预价值目标，我国政府在对农村金融组织的干预上坚持“安全至上，国家利益优先”的基本价值目标。其次，创新农村金融组织准入制度，可以根据我国农村经济发展情况适当降低金融组织的最低资本制度。再次，提高农村金融组织立法层次，完善农村金融组织立法。在《中国人民银行法》、《商业银行法》的基础上，根据农村金融发展的特殊性制定“农村金融组织基本法”，并在此基础上分别制定“农村政策性银行法”、“农村合作制银行法”、“农村非银行金融组织法”、“农村民间金融管理法”、“农村保险法”、“农村证券法”等；还有，构建农村非正规金融组织法律地位，这样就有利于对其加以引导，减少金融风险，消除社会不稳定因素。最后，创新农村金融组织监管制度，对农村金融组织的监管不能完全照搬城市金融组织的监管方式，而应该依据农村金融组织发展的特殊规律创新监管方式。西南政法大学博士生谭贵华提出，我国农村信用合作组织历经信用互助组、信用合作社、供销合作社（人民公社）信用（分）部、信用合作社（改革开放时期）等不同形态，除了在人民公社时期作为国家统一调配全国流动资金的基层机构，基本丧失合作性外，在其他时期则总体体现出合作性或者至少是向合作性发展。不过，21世纪以来农村信用社向农村合作银行和农村商业银行两个方向的改革，信用合作组织似乎将逐步退出历史舞台，对此值得思考的是，我国是否还需要农村信用合作组织？需要何种形态的信用合作组织？其改制后所留下的“真空地带”如何填补？

关于民间金融，西南政法大学经济法学院院长岳彩申教授、中国人民银行西安分行干部张晓东博士提出了关于民间金融合作化——农村金融法律制度改革的新思路，其认为，农村金融改革的核心是产权制度改革，以股份制为方向的农村信用合作社改革并没有解决

“三农”对金融服务的需求。商业银行股改后从农村撤离分支机构，新型农村金融机构无心务农，农信社资金外流、离乡进城等现象表明股份制与“三农”缺乏有力的契合点，股改后金融机构商业化运作对追求经营利润最大化的冲动与服务“三农”需求形成了制度悖论。我国民间资金较为宽裕，鼓励民间资本进入金融行业，合作化应是一个恰当的选择。合作金融的基本原则和精神与我国政治制度、民族传统、乡土社会、农业经济等具有天然默契，合作制本身不应是“被改革”的对象，相反应借鉴全球合作金融制度的发展法制经验，充分利用民间本土资源，制定专门合作金融法规，确立合作金融机构非企业法人身份，审慎界定合作金融监管边界，重构我国真正意义上的农村合作金融体系。西南政法大学李玉虎副教授认为，农村民间金融在我国农村经济发展中扮演着重要角色，其在满足农村资金需求的同时，也存在着潜在的风险。改革开放以来，农村民间金融经历了由放松管制到金融压制，再到逐步纳入正规金融秩序的发展格局。随着正规金融法治化水平的逐步提高，农村民间金融的正规化、法治化程度也在不断提高。但是，农村民间金融的法治化进程，受到国内外金融环境及其自身特点的影响较大。实践证明，协调好农村民间金融的自治性与法治化的关系，在规范其运作的同时，适当放宽农村民间金融的自我发展，使之形成比较完善的自我约束机制，是引导其发挥积极作用的有效措施。

关于农民的金融权利，南昌航空大学文法学院副院长钟志勇教授认为，改革开放三十年后，农民生存问题已基本解决，面临的最大问题是发展问题，所以应从发展权视角来研究农民金融权利保护问题。第一，从金融与财政的关系来看，农村最大的基础设施问题与农民最大的社会保障问题均是财政的职能而非金融的责任；第二，现阶段城乡统筹提法尚未到位，因为统筹难以改变城市中心倾向，而金融支农提法亦不太恰当，至少商业性金融与农民应合作共赢，否则不利于农民金融意识的培养；第三，既然粮食市场难以完全市场化，应考虑允许农民设立农会、实行垄断并设立信用部、保险部，以便开展金融合作；第四，农村金融改革应转向以保护农民金融权利为中心，依靠农民及农民组织解决其融资难问题，因此应从政府强制性制度变迁转向主要依靠民间诱致性制度变迁；第五，金融自由是根本、金融秩序应理解为借款还本付息的秩序而非国家金融管理秩序、金融效率应符合成本效益原则而金融公正是为了实现正义，因此应兼顾公平与效率；第六，应赋予农民这个弱势群体自由融资权、公平融资权、金融合作权与农业风险保障权，并从立法、执法与司法三个方面保障农民金融权利的实现。

关于农村融资担保，西南政法大学邓纲教授表达了自己对农村产权抵押融资制度改革的担忧：第一，农村产权抵押融资的全面放开需要以社会保障制度统筹为基础，而我国目前农村的社会保障缺乏是个不争的事实。第二，农村产权抵押融资并未改变土地集体所有制的内在缺陷。第三，政府担保的负面作用不可忽视。政府分担农村产权抵押的风险，固然可以起到推进改革的作用，但也可能使农户和金融机构有关农村产权抵押的收益和风险决策的关注点不在市场而在政府，对政府的过分依赖一旦形成习惯，将很难再消除。第

四,抵押合同的法律效力问题依然没有得到根本解决。在对农村产权抵押融资的法律禁令依然有效的情况下,抵押合同纠纷一旦诉至法院,法官面对法律政策的冲突,将陷入左右为难的境地。天津财经大学法学院副院长李晓龙副教授提出,农村小额信贷是以低收入人群为服务对象的特殊金融产品,作为一种行之有效的扶贫手段,20世纪90年代初被引进我国。近年来,小额信贷发展迅速,但许多问题也随之产生,尤其是小额信贷的发展与现行法律规制的矛盾已经十分明显。小额信贷的广泛开展,一方面需要法律予以扶持引导,确立其法律地位,进行规范;另一方面又需要解除目前法律制度中存在的束缚,使业务能顺利开展。在法律层面,既要充分利用现存的法律框架,又要通过立法弥补现存体系的不足,使小额信贷能够健康稳定发展。

关于财政与农村金融的关系,西南政法大学陈治副教授提出,财政与金融在支农惠农时都面临着一定的困境,金融支农的困境主要表现在:商业性金融不愿意主动涉足农村,而政策性金融和农村信用社不愿增加贷款,金融不但没起到支持农村经济发展的作用,反而通过吸收农村地区存款以外流城市,充当了农村资金的抽水机的角色;而财政直接支农也存在困境,主要表现在财政支农的资金的使用效率低下。鉴于两种资金配置方式均无法满足农村融资的需求,因此,我们必须正视财政与金融所具有的不同经济功能、遵循的不同运行规律以及各自存在一定的行为边界与功能限度,并在此基础上整合两种资源配置方式的优势,最终诉诸法制的手段,建立财政与农村金融之间稳固而有效的互动机制,实现农村资金的最优供给。西南政法大学叶世清博士主张,涉农项目是政府公共财政支出的重要组成部分,农民专业合作社参与涉农项目,不仅有利于实现公共财政资源的公平分配,而且可以增强合作社组织的竞争力和吸引力,提高公共财政支出的经济效益和社会效益,使涉农项目更好地满足项目受益人的实际需要。涉农项目规划时就要考虑到合作社的参与便利问题;在项目申报条件上,应当适当降低准入门槛并规范项目申报流程;在项目实施过程中,可以采用承包、委托、安排、分包等多种方式引导和扶持农民专业合作社参与;此外,政府有关部门应努力提高项目管理的水平。

西南政法大学陈志副教授对农业发展银行改革创新的法律路径进行了分析,其认为,农业发展银行作为我国唯一一家农业政策性银行,在新农村建设的时代背景下扮演着重要的角色。同时,在其发展过程中也遭遇了资金来源不稳定、内部管理机制不科学、业务范围界限模糊等诸多困境,困境的产生与其发展运行缺乏法制框架有着密不可分的联系。从法律的视角探索农业发展银行改革创新的路径,对其法律地位、管理体制和业务经营制度等作出相应法律规定,将是农发行在实现自身的可持续发展的基础上加大对新农村建设支持力度的必由之路。

西南政法大学胡元聪副教授以经济法的视野对农村金融正外部性进行了探析,其认为,农村金融具有较强的正外部性。该正外部性是农村金融对社会发展的一种支持和促进,反映了农村金融与社会其他主体之间一种利益配置的非均衡状态,是权利义务配置不

合理的外显。经济法在解决农村金融正外部性的过程中,以实现农村金融实质公平、经济效益和可持续发展为价值目标,遵循效率与竞争优先、区分不同金融性质、需要国家适度干预的基本原则,主要从健全农村金融法律制度及健全农村金融配套法律制度两方面解决农村金融正外部性,从而促进农村金融的健康发展。就健全农村金融法律制度而言,包括:健全农村金融市场准入法律制度、健全农村金融市场秩序法律制度、健全农村金融宏观调控法律制度、健全农村金融市场退出法律制度等。

上海海事大学法学院讲师王慧博士选择气候变化、农业风险与金融机制创新这一全新的视角进行了论述,其提出,从金融机制在环境保护领域中的实践来看,有效的环境保护需要依赖于不断创新的金融机制。为了减缓气候变化问题已出现了碳金融市场,为了适应气候变化问题已出现了气候金融市场。碳金融市场借助市场机制以最低的社会成本实现温室气体的控制,气候金融市场通过创新的金融机制将气候变化带来的潜在损失最小化。随着我国将市场机制作为解决环境问题的重要策略,金融机制在我国减缓和适应气候变化的过程中无疑将扮演举足轻重的角色。

西南政法大学硕士研究生杨青贵向论坛提交了以石柱土家族自治县石岭社区互助资金协会为对象的农村资金互助社调查报告,并针对调研中发现的产业资本引入与风险控制、贷款限制与会员资金需求、工商企业变相借贷与农村资金互助社服务宗旨等方面的突出问题,提出了完善建议:首先,完善相关法律规范,健全内部治理结构;其次,加强风险控制能力,确保农村资金互助社安全;再次,拓宽资金来源渠道,满足会员资金需求;最后,加强法律制度创新,解决贷款难与还贷难的问题。

三、农村金融具体制度的创新

关于农村金融主体,中国农业银行股份有限公司法律事务部总经理王醒春提出,从农村金融的主体方面来说,相关制度主要针对正规金融,非正规金融即民间金融一直处于非法的地位。现实中民间金融活动还是比较活跃的,因此也需要法律的规范。从农村金融交易制度方面来说,当今金融机构普遍按照城市地区的标准来要求农村地区的担保,而农村财务制度的不完善使其很难满足金融机构的担保条件,从而造成了贷款难的问题。要解决这一问题,一方面需要金融机构在贷款条件的设定上考虑农村的特殊情况,另一方面则要实现农村金融担保制度的创新,从担保的形式创新着手,开发新的担保形式。湖南农业大学经济学院李明贤教授认为,建立合理有效的法律制度对发展我国农村小型金融机构,服务我国广大的农村地区,其意义和作用都将非同小可。首先,制定和完备农村小型金融机构法律,提高立法层次、制定和完备农村小型金融机构法律应当成为农村金融机构立法的一个重要切入点;其次,推进农业保险法律制度的建立,制定“农业保险法”,设立农业保险机构,缓解政府一次或直接补助财政支出的压力,这是一种农业生产保障的长效机

制；再次，加强农村信用体系的法制建设；最后，建立与市场需求有效对接的创新激励机制。从当前农村小型金融法律制度供给来看，同样应该强调政府诱导型的制度创新激励机制，既要发挥政府的作用，更要充分调动农民和企业的积极性，积极探索农村小型金融法律制度改革，推进制度创新适应农村市场经济主体的现实需求。

关于农村金融监管，中国政法大学经济法研究所所长李东方教授提出，我国农村金融尚无有针对性的监管体制发挥效能，以外国农村金融监管的相关制度为借鉴，结合农村金融特性和我国农村金融的现实状况，我国农村金融监管制度需要从以下方面进行完善：第一，完善农村金融监管立法，构建农村金融监管法律体系。第二，在监管理念上注重对农村金融内生力量的培育。首先，必须设置合理的农村金融监管目标；其次，采用适合农村金融特质的监管方式；最后，构建完备的农村金融机构内控机制。第三，明确合理的监管对象，彰显政策性、合作性金融的主体地位。第四，设置多元监管主体，建立顺畅的农业政策表达、实现机制。一方面，要强化政策性农村金融的调控职能；另一方面，重视农业部的领导作用和政策导向性。中国农业银行股份有限公司法律事务部总经理王醒春主张，要创新农村金融的监管标准，而不能以城市金融的标准去监管农村金融，否则可能起到拔苗助长的效果，不是促进而是抑制了它的发展；另外，要实现农村金融市场环境的法律制度的创新，创新的出发点在于对农村金融业的支持和保护，有必要制定“农村金融促进法”，并使其相对稳定，把对农村金融的调整上升到法律的层面，真正解决农村发展资金短缺问题。

关于农村金融风险的防范，重庆市发展与改革委员会主任杨庆育认为应从以下方面进行完善：第一，设立农村产权风险补偿基金，对银行业金融机构和新型农村金融组织发放的土地抵押贷款给予必要的风险补偿，同时对农村信贷担保机构和农业再保险机构给予一定的资金支持；第二，成立国有农村土地资产管理公司，打造金融风险防火墙；第三，完善农村征信系统，减少信息不对称风险。在农村金融试点乡镇应深入开展信用镇、信用村、信用农户的创建活动，建立农户信用档案，全方位推动农村信用环境建设。通过金融机构间信息共享、有序合作，加快个人征信系统的农村信用信息采集工作。建立健全信用激励和失信惩戒制度，为农村信用体系建设提供制度保障。

关于农村金融改革，重庆市发展与改革委员会巡视员周林军博士认为，中国农村金融改革的第一个措施即要加大政策资源的投入，改善农业经济的弱质性。除了农民的自身投入外，政府要强化对农业、农民在生产性支出和生活性支出方面的政策和物质资源的投入。第二个措施即要以国家信用为补充，来弥补农业信用的不足。国家对于进行粮食生产和处于基本农田的地区的农民个体、农业企业等主体申请生产性和生活性农村金融服务时可以实行特殊的以国家信用为保障的信用补充，进而缓解金融机构的金融风险。第三个措施是减少农业金融服务的交易成本，提高农业信贷的政策灵活性。国家应该对农业小额贷款实行专项的财务补贴，使金融机构的单笔小额贷款的收益不低于甚至高于单笔大额贷款

的收益,同时允许涉农机构在发放小额贷款时根据具体情况采取灵活利率。西南政法大学王怀勇副教授认为,第一,在统筹城乡发展的大背景下,要重新定位农业政策性银行职能,加大农村金融政策支持力度。应该扩大政策性银行的资金来源渠道,使其回归政策性与开发性功能,在商业化与市场化的指引下进一步提高政策性银行金融服务的能力。第二,发挥商业性金融的支农功效,引导更多资金投向农村。为有效引导商业性金融机构回归农村金融市场,我国应当综合运用财税杠杆和货币政策工具,通过定向实行税收减免与费用补贴等优惠政策,有效引导商业银行采取“社区金融”等模式为农业和农村经济提供信贷支持。第三,深化农村合作金融改革,突出农村信用社金融服务主力军的作用。第四,鼓励发展中小型农村金融机构,提升农村整体金融服务水平。第五,加强农村金融机构风险监管,全面提升金融监管质量与水平。我国应当以风险监管为根本,以分类监管为支撑,既要加大风险监管力度,又要加强合规合法监管,全面提升农村金融机构的健康度和监管的有效性。

关于农村合作金融,西南政法大学盛学军教授、西南政法大学博士生于朝印提出,中国的农村合作金融不仅具有世界各国合作金融异化的普遍特征,而且还拥有因为中国的合作金融政策因素导致的特殊异化表征。合作金融的异化导致了传统与真正意义上合作金融在中国的缺失,这与中国仍是发展中国家的基本国情以及农村东、中、西三个地区相互间发展差异较大的现实是不相符的。应当结合金融异化的背景,构建涵盖异化合作金融、传统合作金融和内生合作金融等多种形式的农村合作金融法律体系。第一,实现同一农村地区农村合作金融多种形式的法律存在;第二,合作金融可以采取多种灵活的企业形态;第三,把内生合作金融形式纳入农村合作金融法制体系。西南政法大学黄胜忠副教授提出,无论是农民专业合作社,还是农村资金互助社,其职能都是单一的,二者在金融方面都是存在问题的,主要体现在:农民专业合作社自身的积累非常有限、业务规模非常小、服务能力比较弱,因此,出于扩大再生产和可持续发展的要求,迫切需要外部资金的注入和内部资金的融合;而农村资金互助社的弱点也很明显:资金有限、门槛过高、业务单一、盈利能力差,其可持续性受到质疑。从目前的运行状况来看,二者的生命力都是有限的,因为现代农业的发展,农民对生产生活要求已不仅仅局限于满足温饱这样一个低水平的阶段,因此职能单一的合作社的生命力是有限的。一个可行的方案就是将二者融合起来。同时,二者的融合在政府和农民、银行和农民之间形成了一个缓冲带,对于农村金融的构建是有重大意义的。对于农民专业合作社和农村资金互助社的融合发展,黄胜忠副教授初步构想了这样一个框架,即以农民专业合作社或者农村资金互助社为依托,逐步走向生产、购销、资金互助三种业务相整合的综合的合作社的模式。

关于县域金融服务体系的建设,同济大学发展研究院副院长朱国华教授指出,借鉴长兴县金融法治经验,可以从以下方面构建和完善县域金融服务体系:第一,营造良好的县域金融发展环境,具体包括:建立健全社会信用体系、建立健全社会化中介服务体系、构

建对民营金融机构的服务体系等。第二，增强农村金融活力。对于商业性金融机构，建议国有商业银行资源重组，由撤退转向整合。强制性要求国有商业银行降低资金上存比率，限制县域资金通过上存渠道流出县域；对于合作性金融机构，要加快农村信用社改革和创新步伐，消化其历史包袱，压缩和清收不良贷款，改善财务状况，增强资金和资本实力，提升对县域经济发展的金融服务水平；对于政策性农业金融机构，要把农发行办成综合性的执行政府意图的支农金融机构；对于民间金融，要规范和发展民间金融，建立适度竞争的农村金融市场；对于地方性中小金融机构，可由国家出台政策，利用现有人员和财物组建地方性股份制中小银行，也可由地方直接发起组建村镇银行；对于县域保险，要建立农业保险和再保险制度，鼓励商业性保险公司开办涉农保险业务，降低农业贷款风险。第三，加强县域金融机构的监管，防范农村金融风险。

关于农村资金融资，重庆大学博士生陈司谨提出，为避免一个由农民自主创新的农村自主金融服务制度夭折，需要扶持其发展，根本是要从法律上加以确保资金留在农村、流向农村，以形成农民自主化、非商业化的农村自主金融体系。首先，加快制定“农村资金互助合作法”，通过制定“农村资金互助合作法”，加快促进农村有效金融服务，提供资金支持，保住农民或小企业自由地用于农业生产；其次，财政资金支持法定化，将财政支持资金加以整合后，以国家股的形式投入农村资金互助组织，保证资金的长期运转；再次，确立内部治理结构，法律应明确农村资金互助合作组织必须坚持民主管理、民主决策的原则，强调内部监督治理，充分发挥内部治理功能，防止其功能异化，如果违背其初衷，可以强制清算撤销；又次，界定业务范围，避免走上农村信用社、农村基金会的老路；最后，完善保险覆盖制度，农业生产不仅是生产经营需要资金投入，对生产经营中的风险也需要保险。重庆大学博士生周昌发提出，草根经济体融资难已经成为当前国民经济和社会发展的“显问题”。鉴于草根经济体弱势地位的困境，要解决草根经济体融资难的问题，外部的政策扶持、制度优惠是必不可少的。在国家干预经济活动较为普遍的当今时代，草根经济体融资需要国家出台和完善相关法律法规，争取为草根经济体开辟更多的融资渠道，提供更坚强的法律制度保障。第一，放宽中小金融机构的市场准入条件；第二，完善金融法律制度；第三，完善担保法律制度；第四，明确民间金融的法律地位。

四、农村金融法制的国内实践

重庆市发展和改革委员会主任杨庆育对于近年来重庆农村金融改革和发展过程中积累的经验进行了总结，一是重庆市发展了一批以服务农村为主的地区性中小银行和六小类特色金融机构。二是改善农村金融设施和服务条件，在西部率先实现了农村地区零网点乡镇的金融服务全覆盖，大幅提高了农村地区支付结算业务便利程度。三是创新农村信贷担保机制。实施多种反担保措施，将借款人投入到租赁土地上有价值无权属的林权、股权、商