

中国农村金融  
法制创新研究

高桂林  
陈昊博 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融法制创新研究 / 高桂林, 陈昊博著. —北京: 中国法制出版社, 2014.12

ISBN 978-7-5093-5979-2

I. ①中… II. ①高… ②陈… III. ①农村金融—金融法—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 308598 号



责任编辑: 王佩琳 (editor\_wangpl@163.com)

封面设计: 杨泽江

---

中国农村金融法制创新研究

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG FAZHI CHUANGXIN YANJIU

著者 / 高桂林 陈昊博

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 640 毫米 × 960 毫米 16

版次 / 2015 年 1 月第 1 版

印张 / 27.25 字数 / 422 千

2015 年 1 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5979-2

定价: 69.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 010-66038139

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

## 课题组成员

### 主持人

高桂林 首都经济贸易大学法学院教授，法学博士

### 主要成员

陈昊博 河北省怀来县人民检察院检察官，法学硕士

顾世华 内蒙古民族大学政法与历史学院讲师，法学硕士

王利军 河北经贸大学法学院副院长，教授，法学博士

徐丽雯 首都经济贸易大学法学院副教授，法学硕士

李 帅 中国人民大学法学院经济法专业博士研究生

2010年度中国法学会部级法学研究课题结项成果

---

中国农村金融  
法制创新研究

高桂林 陈昊博 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 第一章 农村金融法制概述 / 001

---

### 第一节 农村金融概述 / 001

- 一、农村金融概述 / 001
- 二、农村金融的范围 / 008

### 第二节 农村金融法制的基本框架 / 015

- 一、农村金融法制的概念 / 015
- 二、农村金融法制的特点 / 016
- 三、农村金融法制的调整对象 / 021

### 第三节 农村金融法制的渊源 / 028

- 一、农村法制的理论渊源 / 028
- 二、农村法制的制度性渊源 / 030

### 第四节 农村金融法制创新的指导思想及基本原则 / 036

- 一、农村金融法制创新的指导思想 / 036
- 二、农村金融法制创新应当遵循的基本原则 / 042

## 第二章 农村金融市场准入机制创新 / 051

---

### 第一节 农村金融市场准入机制概述 / 051

- 一、农村金融市场准入机制的基本内容 / 051

二、农村金融市场准入机制的经济法理论基础 / 057

三、农村金融市场准入立法的指导思想 / 063

四、农村金融市场准入的立法目标 / 069

## 第二节 农村金融市场准入机制的现实问题 / 072

一、农村金融市场准入制度的法律现状 / 072

二、农村金融市场准入制度的现实问题 / 083

## 第三节 农村金融市场准入机制的完善 / 097

一、主体准入机制的完善 / 097

二、注册资本准入机制的完善 / 104

三、业务范围准入机制的完善 / 107

四、从业人员准入机制的完善 / 109

五、治理结构准入机制的完善 / 112

六、内部控制准入机制的完善 / 114

## 第三章 农村金融稳健经营机制创新 / 117

---

### 第一节 农村金融机构稳健经营机制概述 / 117

一、农村金融机构稳健经营机制的概念和特征 / 117

二、农村金融机构稳健经营机制的功能 / 120

### 第二节 农村金融机构稳健经营机制的意义 / 126

一、实现农村金融机构稳健经营性之目的 / 127

二、实现农村金融机构经营状态良好之形式 / 131

三、协调农村金融机构稳健经营的价值冲突 / 134

### 第三节 农村金融机构在稳健性上出现的问题 / 140

一、不良资产比例较大 / 140

二、资产质量不高 / 141

三、金融业务操作缺乏规范 / 141

四、风险防范意识不足 / 142

#### 第四节 农村金融机构经营不稳健性的原因 / 142

一、农村金融机构理念表现出的不适应性 / 142

二、农村金融机构外部经营环境的不利性 / 144

三、农村金融机构规章制度缺乏安全性 / 145

四、农村金融机构业务不稳健性 / 146

#### 第五节 农村金融机构稳健经营机制的完善 / 147

一、健全道德约束机制 / 148

二、优化业务运行机制 / 149

三、加强风险防范机制 / 154

四、规范金融监管机制 / 164

五、强化程序保障机制 / 165

### 第四章 农村金融保险制度创新 / 168

---

#### 第一节 农村保险法律制度 / 168

一、农村保险的概念和特点 / 168

二、农村保险的分类 / 170

三、农村保险的发展 / 172

#### 第二节 农村金融保险法律制度 / 174

一、金融保险法律制度的内涵 / 174

二、农村金融保险法律制度的内涵 / 175

#### 第三节 农村金融贷款保险制度现状 / 178

一、农村金融贷款保险的内涵和作用 / 178

二、“安贷保” 法律关系主体 / 182

三、“安贷保” 法律关系对象 / 185

四、“安贷保” 的免责条款 / 187

五、“安贷保”存在的问题 / 190

第四节 农村金融贷款保险制度的完善 / 193

一、从指导思想上完善“安贷保”保险 / 193

二、从制度层面完善“安贷保”保险 / 195

三、从实践操作层面完善“安贷保”保险 / 197

第五章 农村金融司法帮扶机制创新 / 199

---

第一节 农村金融帮扶机制概述 / 199

一、农村金融帮扶机制的概念 / 199

二、农村金融帮扶机制的特点 / 200

三、农村金融帮扶机制的基本理念 / 203

四、农村金融帮扶机制创新的意义 / 205

五、司法帮扶与农村金融帮扶机制创新 / 207

第二节 检察机关支持农村金融机构起诉及其价值解构 / 208

一、农村金融帮扶机制与检察机关支持农村金融机构起诉 / 208

二、检察机关支持农村金融机构起诉的价值解构 / 212

第三节 检察机关支持农村金融机构起诉的基本原则 / 219

一、意思有限自治原则 / 219

二、有限介入原则 / 221

三、穷尽救济原则 / 224

四、出庭支持原则 / 227

五、支持和解原则 / 229

第四节 检察机关支持农村金融机构起诉的基本程序 / 230

一、检察机关支持农村金融机构起诉的案件范围 / 230

二、检察机关对支持起诉案件的受理审查 / 231

三、检察机关支持农村金融机构起诉的方式 / 234

四、检察机关支持农村金融机构起诉出席法庭审理的诉讼地位 / 237

## 第五节 检察机关支持农村金融机构起诉与相关制度的衔接 / 241

一、检察机关支持农村金融机构起诉与二审程序的衔接 / 241

二、检察机关支持农村金融机构起诉与监督程序的衔接 / 244

# 第六章 农村金融监管制度创新 / 254

---

## 第一节 农村金融监管的理念 / 254

一、农村金融监管的传统理念概述 / 254

二、农村金融监管理念的创新 / 258

## 第二节 农村金融监管的体系架构 / 261

一、多层次农村金融监管体系的架构 / 261

二、扩充农村金融监管模式的包容性 / 266

## 第三节 农村金融监管的界限标准 / 269

一、经济标准 / 269

二、非经济标准 / 273

## 第四节 农村金融监管权的配置 / 275

一、农村金融监管权概述 / 275

二、农村金融监管权的范围 / 277

三、农村金融监管权配置的原则 / 279

四、我国现行农村金融监管权的不足 / 281

五、农村金融监管权的完善 / 284

## 第五节 农村金融监管运行机制的完善 / 286

一、加强外部协调机制 / 286

二、产品创新的监管 / 289

三、建立农村金融信息披露制度 / 292

四、金融风险应急机制 / 293

## 第七章 农村金融法律责任制度创新 / 295

---

### 第一节 农村金融法律责任制度创新概述 / 295

- 一、农村金融法律责任制度与农村金融法制的关系 / 295
- 二、农村金融法律责任制度的范围 / 298
- 三、农村金融法律责任制度创新的意义 / 306
- 四、关于农村金融法律责任制度创新的内容 / 308

### 第二节 农村金融民事法律责任制度创新 / 308

- 一、银行业失信者“黑名单”法律责任的界定 / 308
- 二、银行业失信者“黑名单”的法律特征 / 315
- 三、农村金融机构可能涉及征信诉讼的情况 / 319
- 四、农村金融机构征信诉讼产生的原因 / 325
- 五、农村金融机构征信诉讼的防范 / 328

### 第三节 农村金融行政法律责任制度创新 / 331

- 一、农村金融机构行政违法与处罚时效 / 331
- 二、农村金融机构行政违法行为的构成与认定 / 336
- 三、农村金融机构行政违法行为处罚时效的完善 / 341

### 第四节 农村金融刑事法律责任制度创新 / 344

- 一、贷款诈骗罪的概念和特征 / 345
- 二、单位骗取农村金融机构贷款行为的探讨 / 348
- 三、骗取农村金融机构贷款与贷款纠纷的认定 / 351
- 四、农村金融机构工作人员与贷款人勾结骗贷行为的认定 / 355
- 五、事后故意拖欠贷款不还的认定 / 357

## 第八章 农村金融市场退出机制创新 / 359

---

### 第一节 农村金融市场退出机制概述 / 359

- 一、金融市场退出机制的背景 / 359

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 二、农村金融机构市场退出机制的特性 / 362            |  |
| 三、我国农村金融机构市场退出机制的必要性 / 365         |  |
| <b>第二节 农村金融市场退出机制的基本原则 / 366</b>   |  |
| 一、审慎实施原则 / 367                     |  |
| 二、处置及时原则 / 369                     |  |
| 三、成本最小化原则 / 370                    |  |
| 四、公开性原则 / 371                      |  |
| 五、责任追究原则 / 372                     |  |
| <b>第三节 农村金融市场退出机制立法面临的问题 / 373</b> |  |
| 一、商业银行市场退出机制不健全 / 373              |  |
| 二、金融市场退出配套机制不健全 / 378              |  |
| 三、行政干预色彩浓厚 / 379                   |  |
| 四、保障机制欠缺 / 380                     |  |
| <b>第四节 农村金融市场退出机制的立法完善 / 381</b>   |  |
| 一、明确农村金融市场退出机制的立法目标 / 381          |  |
| 二、完善风险预警机制 / 383                   |  |
| 三、完善风险救助机制 / 384                   |  |
| 四、完善退出保障机制 / 385                   |  |
| 五、完善市场退出的问责机制 / 388                |  |

|                   |
|-------------------|
| <b>参考文献 / 390</b> |
|-------------------|

|                 |
|-----------------|
| <b>后记 / 423</b> |
|-----------------|

# 第一章 农村金融法制概述

## 第一节 农村金融概述

### 一、农村金融概述

#### (一) 农村金融的概念

“农村金融”一词无论是在金融领域、法学领域抑或者是在政府的文件中都会经常出现，至今为止并未有准确的概念界定。我们对一项制度作研究，其首要任务便是界定概念范围，只有将概念范围界定清晰，才能准确理解其含义。

对于“农村金融”的理解，有的学者认为，事实上，我国既有的“农村金融”的概念就是这样生成的，即“农村金融就是农村的金融”，这种望文生义、同义语反复的定义，不仅掩盖了农村金融的自身特性，使之失去了作为独立范畴存在的逻辑基础，而且，存在两个明显问题：一是“农村的”指向不明。二是对“金融”的理解流于形式。<sup>①</sup> 笔者赞同这样的观点：首先，就适用范围上讲，“农村金融”不仅仅适应于农村。农村既是一个地域性概念，同时也是一个社会性概念，将“农村金融”仅仅指向“农村的金融”显然是缩小了其职能范围。其次，使用“农村的金融”这样的概念提法似乎也与实际现实难以对应。因为，既然存在“农村的金融”那么相应地也应该存在“城市的金融”这样的概念划分和实践区分。然而实践中，我们并不能找到与“农村的金

---

<sup>①</sup> 王煜宇：《农村金融法律制度改革与创新：基于法经济学的分析范式》，法律出版社2012年版，第39页。

融”相对应的“城市的金融”这样的金融市场划分定位，显然，“农村的金融”这样的提法与我国的金融市场实践不相符合。最后，将“农村金融”理解为“农村的金融”显然有望文生义之嫌疑，没有反应出农村金融的本质内涵。因而，将“农村金融”简单地理解为“农村的金融”过于片面。

农村金融在我国并非新鲜事物，早在 30 年代中期，我国商务印书馆就曾经出版过多部与农村金融有关的书籍，其中对于农村金融的范围也有了初步的划定。到了 80 年代，有学者也提出农村金融就是农村的货币资金流通。90 年代后期，有学者提出农村金融是以信用手段筹集、分配和管理农村货币资金的活动。<sup>①</sup>从上述概念发展的过程我们不难看出，随着社会经济的发展，“农村金融”的范围是在不断变化的，很难有一个清晰的定位，学者们也都是从不同角度对“农村金融”进行不同的概括。而实际上，农村金融是一个历史的产物，在不同时期会被赋予该时期内的一些特定含义属于正常现象，因而无论是从哪个侧面定义，“农村金融”的概念都须要符合该时期的时代特色。

党的十八届三中全会公布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，该《决定》指出：“鼓励农村发展合作经济，扶持发展规模化、专业化、现代化经营，允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。”这充分说明了当前党和政府对于农村合作社的重视。并且，《决定》还指出：“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益，保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益，保障金融机构农村存款主要用于农业农村……”从这些零散的表述中我们不难看出“农村金融”具有了这个时代的特色，改革开放进入攻坚阶段后，“农村金融”的含义也随之丰富起来，因而也具有与时俱进性。

从以上分析来看，“农村金融”的概念应当避免一个误区，即以地

---

<sup>①</sup> 王煜宇：《农村金融法律制度改革与创新：基于法经济学的分析范式》，法律出版社 2012 年版，第 39 页。

域的划分来表达其内涵，这种表达方式是不够准确的。同时，“农村金融”的概念还应当体现与时俱进性，即体现改革开放后“农村金融”的服务于农业、农村的特点。换言之，“农村金融”的概念既不能以“农村的”这样的地域性概念来作为其内涵，同时又不能脱离农村去谈金融，否则这样的金融对农村而言意义不是太大。笔者认为，结合《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对于“农村金融”的一些表述，“农村金融”的概念应当以行业为其内涵的基本范畴，可以表述为：农村金融是服务于农业、农村、农民以及涉农项目的一种金融模式。

## （二）农村金融的内涵

农村金融的内涵十分广泛，从抽象层面看，它的目的是为了服务于农业、农村、农民以及涉农项目，而从具象层面来看，农村金融有着以下内涵：

### 1. 农村金融本质上是一种交易行为

改革开放后，我国的市场经济飞速发展，市场化的结果是金融行业也由过去的国有逐渐走向了市场，甚至有人大胆地提出：中国市场经济搞不好就是因为国有企业，国有银行垄断市场和资源，已经成为我国市场经济发展的障碍，只有破除国有企业的垄断，市场经济才能发展。<sup>①</sup>此种观点虽然有些过激，但是从中我们还是可以透视出一定的信息，即金融市场化已呈现出不可阻挡之势，民营资本进入金融领域的份额将越来越多，金融领域内的产品种类也将越来越丰富。

在金融市场中，涉农金融交易是金融交易的一个重要组成部分，是农村经济的主体要素之一，根据市场资源配置理论，涉农金融交易成本的主要决定要素不是交易的规模，而是交易的频率和信息的对称程度。经济基础决定上层建筑，农村经济是社会主义市场经济的组成部分，是社会生产关系在涉农领域内的一个体现，故属于上层建筑，而农村金融

---

<sup>①</sup> 詹向阳：“金融改革发展要切合中国实际国情”，载《金融时报》2014年2月22日。

则是支撑这一上层建筑的经济基础，农村金融的存在与发展，是农村经济发展的内生动力。农村金融既然要发展，就要有支撑其发展的内在原因，这一原因比较简单，是靠交易行为完成的。因为市场经济从本质上讲是商品经济，是靠市场主体的交易来完成的。农村金融是市场经济的一个有机组成部分，当然也离不开金融交易，从这一角度上看，农村金融本质上是一种金融交易的行为。

## 2. 农村金融交易的实质是满足涉农交易的条件

既然农村金融从本质上看是一种金融交易的行为，那么从理论上讲我们应当为这种交易行为提供相应的条件以促进交易的顺利完成。然而在我国的农村金融交易实践中，暴露出的问题较多，主要表现为：一是农村金融的供给不足。根据经济学的基本原理，供给与需求是两个呈现正相关关系的变量，在市场经济为主导的前提下，需求增加则供给相应会增加，相反需求减少则供给也会随之减少。我国金融实践的现状恰恰与这一原理背道而驰，即目前我国农村、农业、农民对于资金的需求量是非常大的，然而实际上农村金融机构对于农村、农业、农民以及涉农项目的供给数量远远小于需求数量，二者严重不成比例。二是农村金融交易的条件不甚成熟。我国目前农村金融机构的数量还相对较少，而且农村金融机构的交易水平也不高，这种现状不能满足交易主体对农村金融的需求，同时也严重制约了农村金融的发展。因此，要发展农村金融，就应当为涉农金融交易创造便利，满足涉农金融交易所需要的必要条件。

## 3. 农村金融的基本特征是信用交易

信用交易是基于心理上的信任而建立起来的一种交易模式，此种交易模式在金融、证券、保险、票据、商业等不同领域内都有所体现。信用交易已经成为市场经济中不可或缺的一个组成部分。然而，我国现行的市场经济是由计划经济脱胎而来的，信用基础较为薄弱。在计划经济的历史条件下，经济资源由政府用行政命令的形式进行配置，社会上只有一种信用——国家信用。<sup>①</sup> 在市场化的今天，各种信用模式逐渐建立

---

<sup>①</sup> 天津广播电视大学信用管理学院：“加快构建社会信用体系的现实意义”，载《天津日报》2012年7月16日。

并完善起来,其在市场交易中的地位变得越来越重要,这也是市场经济发展的必然趋势。

农村金融的产生受农业、农村这样的社会大背景影响较深,在农村,受传统文化的影响,彼此相互认识而且社会关系较为简单,一个人若有失信行为,强大的社会舆论压力很可能导致该人无法在当地继续生活,在这样的约束力下,农村发生失信行为的数量还是较少的。农村金融由于主要是针对农村、农业、农民以及涉农项目,这些都离不开生活在农村本地的农民。鉴于这种相互信任基础较为厚实的现状,农村金融主要采取信用交易的模式,目的是为了实现在成本最小化而收益最大化。

### (三) 农村金融的基本功能

农村金融的基本功能主要体现在以下几个方面:

#### 1. 农村金融能够融合农村经济与金融体系各自的特点

农村经济是我国市场经济的一个不可或缺的重要组成部分,所占比重不可忽视,以北京为例,2012年郊区农村经济总收入实现4880.7亿元,同比增加382.7亿元,增长8.5%。其中,主营业务收入实现4681.1亿元,同比增长7.9%。农民人均所得增长9.8%,农民从第三产业获取的所得比重达62.2%。<sup>①</sup>说明了在市场经济中,农村经济在“稳中求进”发展战略的指导下,工业化、城镇化和农业现代化为新的经济增长点,实现了平稳快速发展,因而,在改革开放不断深化的今天,农村经济已经成为市场经济中的一个重要组成部分。

金融体系是一个以融资、贷款、货币流通为基础建立起来的金融部门、金融模式、监管体制为核心的体系。金融体系纷繁复杂,世界各国均有各自的金融体系,就我国而言,金融体系中包含了农村金融这样的单元,农村金融是金融体系中不可缺少的组成部分。

农村金融是指立足于农村、农业,旨在为农村、农业、农民以及涉

---

<sup>①</sup> 曹晓兰:“2012年农村经济统计年报分析”,载[http://www.bjnyzx.gov.cn/ywnew/201303/t20130314\\_311826.html](http://www.bjnyzx.gov.cn/ywnew/201303/t20130314_311826.html),最后访问于2014年4月22日。

农项目提供金融服务，具有促进农村经济发展功能的金融机构。<sup>①</sup>农村金融与农村经济的关系密切，首先，农村金融为农村经济的发展提供了物质保障，党的十七届三中全会明确提出“农村金融是现代农村经济的核心”。其次，农村金融发展对农村经济发展的影响非常显著，总体看正向效应大于负向效应。再次，提高农村投资的效率与力度，能够充分发挥农村金融的作用，进而促进农村经济的长期可持续发展。<sup>②</sup>所以，谈及农村金融时不可能回避农村经济这一话题。与此同时，农村金融也是金融体系的一个组成单元，属于金融的范畴，它与金融体系之间是下位概念与上位概念的关系，研究农村金融时，也不可避免地要研究金融问题和金融体系问题，并且必须将其放在金融体系的环境下加以探讨。因此，农村金融融合了农村经济与金融体系各自的特点，形成了自身的独特属性，可以说农村金融是农村经济与金融体系相互作用的产物。

## 2. 农村金融的内容与现实表现出多样性

农村金融的内涵需要从理论和现实两个层面来加以理解。首先是理论层面的理解，需要根据整体金融状况和农村经济发展目标来加以理解。从理论上来说，农村金融应当包含金融组织体系，或者说和整体金融应该是保持一致的组织体系，亦包括多种形式的金融产品和金融服务。其次是从现实层面来理解，现实中农村金融则是适应农村经济发展的金融需求，具有自身特点的不断演化的动态结构。因此须根据我国目前农村金融的发展现状和农民对金融的实际需求来理解。只有从现实和理论层面进行交叉理解，才能充分理解我国农村金融内涵的功能意义。<sup>③</sup>

## 3. 农村金融存在的主要功能是促进农村和谐全面发展

有学者认为：“农村金融机构的有效性不在于其机构的多少、规模

---

① 彭春凝：《我国农村金融法律制度研究》，法律出版社2012年版，第18页。

② 许丹丹：“我国农村金融发展对农村经济发展的影响研究”，载《经济纵横》2013年第10期。

③ 彭春凝：《我国农村金融法律制度研究》，法律出版社2012年版，第17~18页。