

Study on the Legal System of
New-type Rural Financial Organization

李建胜 著

新型农村金融组织 法律制度研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

Study on the Legal System of
New-type Rural Financial Organization

李建胜 著

新型农村金融组织 法律制度研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新型农村金融组织法律制度研究 / 李建胜著. —北京: 法律出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7262 - 3

I. ①新… II. ①李… III. ①农村金融—金融组织—法律制度—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 279465 号

©法律出版社·中国

责任编辑/孙 慧

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

印刷/北京泰山兴业印务有限责任公司

经销/新华书店

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

版本/2015 年 1 月第 1 版

印张/19.25 字数/195 千

印次/2015 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7262 - 3

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

近年来,特别是十八届三中全会后,随着我国全面深化经济体制改革的推进,农村金融业改革逐步深入,新型农村金融组织不断创新。法律是推进和保障经济改革的基本手段。发展我国农村金融,离不开农村金融法律制度建设。而构建新型农村金融组织法律制度,是完善农村金融法律制度的重要任务。

本书作者李建胜博士从解决农村金融组织改革与创新所面临的法律问题出发,运用法治思维和法学原理,结合金融学、法经济学等学科知识对新型农村金融组织法律制度进行了深入系统研究,提出了适合我国农村现实条件的新型农村金融组织法律制度建设的完整方案和系统的对策性措施,为保护和促进新型农村金融组织的健康发展提供了理论指导。

本书主要亮点或创新之处在于作者以科学发展观为指导,提出新型农村金融组织建设要以“三农”为本的价值理念;运用金融抑制理论和金融深化理论,分析农村资金外流、金融供需矛盾突出的原因,尖锐指出农村金融发展缺乏法律制度保障和有效竞争的危害性;从法律

制度框架和规则结构的视角分析新型农村金融组织产权制度和治理结构后,提出了股权结构多元化,组织内部结构责权划分和有效激励约束机制相结合的制度设计;在研究新型农村金融组织的财税支持制度基础上,综合财税制度功能与政府服务职能特点,提出了新型农村金融组织的财税支持制度等具体措施;在新型农村金融组织市场准入退出和风险控制法律制度方面,设计了能够促进新型农村金融组织发展的市场准入、市场退出制度,提出建立新型农村金融组织的危机接管、并购、存款保险、损失分摊等制度和风险预警、风险指标统计监测和风险分析评估、预警跟踪、风险补偿制度;在新型农村金融组织监管法律制度方面,作者通过比较研究中外农村金融监管制度后,提出有针对性的差异化监管,强化成员自律和行业自律为内容的内部约束监督机制,着重转变外部监管的理念、优化监管模式和健全监管措施。

新型农村金融组织法律制度是对新型农村金融组织、金融业务和金融监管关系进行规范和保护的制度安排。它指导、制约、保护并促进新型农村金融组织的健康发展。我希望有更多的学者关注“三农”问题,关注农村金融法治和新型农村金融法律制度建设问题,大胆探索、潜心研究,出更多的优秀作品!

徐孟洲教授

中国人民大学金融法研究所所长

中国银行法研究会副会长

2014年7月15日

目录

Contents

1	导论
1	一、研究意义
4	二、文献综述
11	三、研究方法和分析框架
13	四、创新之处
16	第一章 新型农村金融组织的建立及法律制度框架
16	第一节 新型农村金融组织概念的界定
19	第二节 新型农村金融组织建立的背景
19	一、农村金融体系不健全,缺乏有效竞争机制
24	二、农村资金严重外流,农村金融供需矛盾突出
30	三、农村金融法制不健全
32	第三节 新型农村金融组织的建立
32	一、新型农村金融组织的整体发展阶段
42	二、村镇银行的建立
44	三、农村资金互助社的建立
46	四、贷款公司的建立
47	五、小额贷款公司的建立
50	第四节 新型农村金融组织的法律制度框架
50	一、新型农村金融组织法律制度的概念
51	二、村镇银行法律制度的框架
56	三、农村资金互助社的法律制度框架
61	四、贷款公司的法律制度框架
65	五、小额贷款公司的法律制度框架

70	第二章 新型农村金融组织法律制度的指导思想
71	第一节 以服务“三农”为导向
71	一、我国“三农”问题与农村金融
73	二、新型农村金融组织应以服务“三农”为导向
81	第二节 坚持以政府扶持为基本原则
82	一、政府扶持新型农村金融组织的必要性
84	二、加强和完善政府扶持制度
86	第三节 坚持商业可持续发展原则
86	一、坚持商业可持续发展原则的必要性
87	二、坚持商业可持续发展原则的措施
90	第四节 坚持适度竞争原则
90	一、坚持适度竞争原则的必要性
91	二、坚持适度竞争原则
95	第五节 坚持平衡协调发展原则
95	一、新型农村金融组织体系内部因素平衡协调发展
96	二、新型农村金融组织体系外部因素平衡协调发展
101	第三章 新型农村金融组织产权制度和治理结构
102	第一节 新型农村金融组织产权制度和治理结构现状
102	一、村镇银行产权制度和治理结构现状
106	二、农村资金互助社产权制度和治理结构现状
110	三、贷款公司产权制度和治理结构现状
111	四、小额贷款公司产权制度和治理结构现状
114	第二节 国外农村金融组织相关产权制度和治理结构
116	第三节 加快新型农村金融组织产权制度改革,完善治理结构
116	一、产权制度和治理结构概述
119	二、新型农村金融组织产权制度和治理结构的总体设计
122	三、村镇银行产权制度和治理结构

124	四、农村资金互助社产权制度和治理结构
127	五、贷款公司产权制度和治理结构
128	六、小额贷款公司产权和治理结构
131	第四章 新型农村金融组织的财政与税收支持法律制度
132	第一节 国外农村金融的财政与税收支持制度
136	第二节 新型农村金融组织的财政支持制度
138	一、新型农村金融组织的财政支持现状
139	二、健全新型农村金融组织的资金支持制度
141	三、新型农村金融组织的存贷款支持制度
148	第三节 新型农村金融组织的税收支持制度
149	一、新型农村金融组织的税收支持制度现状
151	二、新型农村金融组织的税收支持制度发展
153	第四节 对支持新型农村金融组织发展有关组织的财政与税收制度
155	第五章 新型农村金融组织的市场准入退出和风险控制法律制度
155	第一节 新型农村金融组织市场准入制度
157	一、新型农村金融组织机构准入制度
165	二、新型农村金融组织人员准入制度
171	三、新型农村金融组织业务准入制度
178	第二节 新型农村金融组织市场退出制度
180	一、新型农村金融组织市场退出制度现状
182	二、健全新型农村金融组织市场退出制度
195	第三节 新型农村金融组织风险防控制度
196	一、国外农村金融风险防控制度
199	二、完善新型农村金融组织的风险防控制度

210	第六章 新型农村金融组织的监管法律制度
212	第一节 新型农村金融组织的监管制度现状
214	一、新型农村金融组织的监管主体
215	二、村镇银行的监管制度现状
222	三、农村资金互助社的监管制度现状
224	四、贷款公司的监管制度现状
225	五、小额贷款公司的监管制度现状
227	第二节 国外农村金融监管制度
230	第三节 新型农村金融组织监管的法律制度设计
230	一、新型农村金融组织监管制度的总体设计
235	二、健全村镇银行的监管制度
235	三、加强农村资金互助社监管制度
238	四、完善贷款公司监管制度
240	五、完善小额贷款公司监管制度
246	第七章 新型农村金融组织的相关配套法律制度
246	第一节 农村金融担保法律制度
247	一、农村金融担保现状
253	二、农村金融担保法律制度设计
262	第二节 农村保险法律制度
263	一、农村保险制度面临的问题
266	二、国外农村保险制度
269	三、农村保险法律制度设计
274	结论
280	参考文献
299	后记

导 论

一、研究意义

在我国,农民、农业及农村的地位极为突出和特殊,基本国情决定了加强农村法治在依法治国方略中的特殊地位。农村金融是农村经济的核心,新型农村金融组织内生于农村经济发展,是具有促进农村经济发展功能的金融,是农村经济与整体金融的交叉系统。农村金融法律制度是对农村金融组织、金融业务主体、金融监督管理和金融业务法律关系进行规范和调整的制度安排,而新型农村金融组织法律制度属于金融法律制度的重要组成部分,调整着农村金融市场、农村金融产品、农村产品融资。新型农村金融组织法律制度研究成为一个既具有现实性又具有前瞻性的,事关金融法律体系完善、农村经济发展和“三农”问题解决的重大课题,具有重要的理论学术意义和实践意义。

加强新型农村金融组织法律制度研究,是完善金融法理论体系、农村法治理论体系的重要组成部分,具有重要的理论学术价值。法制的建设和优良法制氛围的形成对社会主义新农村建设不可或缺,将为

新农村建设提供长效保障机制。离开法制保障的新农村建设是难以成功的。发达国家的农村金融法律制度已经比较成熟,理论研究主要集中在对农产品的补贴、农村金融组织的发展和农村金融产品的制度创新方面。但总的来说,理论研究的空间已经不大。发展中国家因发展的需要,对农村金融法律制度的研究十分活跃,包括农村金融压制的转型、政府管制的放松、农村金融组织的改革、农村金融产品的创新、小额贷款等理论问题。新型农村金融组织法律制度研究成为一个既具有现实性又具有前瞻性的、事关我国农村金融发展、金融安全与“三农”问题解决的重大课题,具有很强的理论意义。改革开放以来,国内一直关注该问题的研究,尤其是中央提出建设社会主义新农村的战略以后,对该问题的研究进一步加强,研究的重点涉及:农村金融体系制度的改革、农村金融资源配置机制、农村金融产品的制度创新、农村民间借贷的重构、农村合作金融组织制度的建设、农村财产融资的法律保障等问题。但总的来说,对于新型农村金融组织法律制度改革和创新而言,不论是理论研究还是对策研究,创新性和针对性仍显不足,尤其缺乏完整和系统的法律制度改革方案 and 对策建议。因此,更加凸显了对该论题研究的理论学术价值。本书从金融法角度出发,结合金融学、法经济学等学科理论知识进行研究,设计适合我国农村现实条件的新型农村金融组织法律制度改革和创新的完整和系统的对策,包括新型农村金融组织法律制度改革和创新的基础、思路、突破点、指导思想、主要措施、立法步骤、需要处理好的主要问题等,形成系统、完整和有效的新型农村金融组织法律制度改革和创新的方案及对策,进一步完善我国金融法理论体系,为今后的金融体制改革、经济社

会发展提供更充分的法学理论指导。

加强新型农村金融组织法制研究,对于落实国家农村政策、指导农村金融改革发展、完善农村金融市场体系,具有重要的实践意义。首先,加强新型农村金融组织法制建设是贯彻落实政府农村政策的重要保障。我国政府农村政策在推动农村改革、发展和稳定中始终发挥着重大作用,起到了明显的保障和促进作用。金融是现代经济的核心,也是农村经济发展的重要支撑。从2004年到2013年,9个中央“一号文件”对农村金融改革与发展都进行了部署,^①我国政府深刻认识到农村金融在发展现代农业、建设社会主义新农村中的重要性,“三农”问题的解决也直接或间接依赖于农村金融的发展和支持,特别是2010年重点提到了要加快建设新型农村金融组织。完善的农村金融体系是推动农民增收、农业增长、农村社会发展的重要资金保障。而法律是农村金融发展的制度保障。因此,为更好贯彻落实党的农村政策,首先必须加强新型农村金融组织法律制度建设,保障农村金融市场依法科学发展,确保农村经济社会快速健康发展。其次,加强新型农村金融组织法律制度建设是农村金融发展和稳定的必然要求。

^① 根据2004~2013年“中央一号”文件关于农村金融的内容:2004年,鼓励有条件的地方,在严格监管、有效防范金融风险的前提下,通过吸引社会资本和外资,积极兴办直接为“三农”服务的多种所有制的金融组织;2005年,有条件的地方,可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人或企业发起的小额贷款组织;2006年,大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织;2007年,在贫困地区先行开展发育农村多种所有制金融组织的试点;2008年,积极培育小额信贷组织,鼓励发展信用贷款和联保贷款,通过批发或转贷等方式,解决部分农村信用社及新型农村金融机构资金来源不足的问题;2009年,鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务,大力发展小额信贷和微型金融服务,增强农村金融服务能力;2010年,提高农村金融服务质量和水平,加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织;2012年,支持商业银行到中西部地区县域设立村镇银行,有序发展农村资金互助组织,继续发展农户小额信贷业务;2013年,支持社会资本参与设立新型农村金融机构。

我国农村金融改革发展和稳定需要包括国家政策、法律制度在内的多种手段予以保障和促进,其中法律制度更易于在社会生活中得到实施,应发挥主导力量。金融业是现代经济的核心部分,是经济发展的导航员,直接关系到整个社会经济的发达程度。金融法是经济法的重要组成部分,秉承着经济法社会责任本位的价值目标,对金融活动进行调控,规范金融功能的发挥。充分利用法律的功能,把农村金融的各项活动纳入法律调整之中,有利于建立服务于农村金融改革发展与稳定的社会秩序。再次,加强新型农村金融组织法制建设是完善农村金融市场体制的内在要求。市场经济是法治经济,要规范和发展农村金融市场体制必须建立健全金融法律制度。市场制度改革发展需要法律制度保驾护航,农村金融市场的发展要依法进行。市场制度创新需要法律提供制度保障,应及时将行之有效的政策上升为国家法律制度,并根据经济发展的要求创制推动农村金融发展的法律。通过法律制度建设,确立农村金融改革发展的长效机制,确立符合市场经济要求的独立的农村金融市场主体,建立统一、开放的农村金融市场秩序。

二、文献综述

(一) 新型农村金融组织的确立及法律制度框架

农村金融体系是指农村各种金融机构及其活动所构成的有机整体,主要由政策性金融组织、合作性金融组织、商业性金融组织、民间非正规金融组织组成。从农村金融市场资金供需看,农业信贷资金供求矛盾日渐突出。(祝健,2008)新农村建设过程中所存在的资金需求与资金补给之间的矛盾在很大程度上源于经济结构二元化,单纯依

靠政府信贷补贴无法解决中国农村金融所存在的问题。(姚遂, 2003) 银行成本高风险大效益差, 整个农村的正规金融体系难以为农户和农村中小企业提供有效的金融服务。(王曙光, 2009) 非正规的民间金融开始填补正规金融组织留下的信贷市场空间, 但是发展不规范。(周脉伏, 2006) 法律规范与法制化对于农村金融机构的健康成长具有决定性作用, 法律滞后是发展中国家金融抑制的根源。(Pischke, 1983; Jacob, 1994; Conning & Udry, 2005; Getaneh, 2009) 农村金融法制的健全制约了农村金融组织职能的发挥。(陈晋胜, 2012) 新型农村金融组织是伴随着农村金融改革的稳步推进、金融支持“三农”力度的不断加大而产生的, 符合当前金融支农的特点和需要。新型农村金融组织包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司。(朱大旗, 2011) 金融法是经济法的组成部分, 秉承着经济法的社会责任本位的价值目标, 对金融活动进行调控, 规范金融功能的发挥。(徐孟洲, 2010) 金融法的基本体系由金融活动的共同属性及法律关系决定。(刘少军, 2008) 农村金融的弱质、低效和高风险需要培育专门的农村金融组织, 而专门的农村金融组织需要专门的法律制度加以激励和约束。(Mathieson, 1980; Hellman, 1995; Adams, 2002; Barr, 2005; Miller & Jones, 2010) 新型农村金融组织法律法规的权威性和稳定性有待于进一步提高, 规范内容也存在继续改进的必要和可能。(张晓东, 2011)

(二) 新型农村金融组织法律制度的指导思想

以消费者为本是经济法的内在价值, 是经济法理念的核心要素。(徐孟洲, 2011) 在金融市场, 消费者即农民、农村中小微型企业及其

他推动农村、农业发展的有关主体。新型农村金融组织法制核心理念必须是以“三农”为本。在当代社会化市场经济中,国家及其政策起主导作用,政府的能力和水平决定着整个民族的竞争力。(史际春,2008)只有坚持商业可持续发展原则,农村金融组织才能实现可持续发展。(易纲,2008)从可持续发展的观念出发,对现行的法律法规进行全面评价,推动其向可持续发展法律制度变迁。(王曦、柯坚,1998)市场竞争对于建立和完善社会主义市场经济体制起着决定性的作用,是配置资源和推动国民经济发展的根本手段。(王晓晔,2006)不同社会主体利益之间的矛盾以及在特定情形下这些个体利益与整个社会利益之间的冲突,需要有相应的法律工具对这种竞争进行权衡和适当调和。(朱大旗,2005)金融法律制度关于农村金融市场适度竞争机制的规范是保障新型农村金融组织高效运转的重要因素。平衡协调不仅是构成经济法基本理念的要素,而且是标志性要素。(徐孟洲,2011)要求新型农村金融组织与内外部因素协调发展。

(三)新型农村金融组织产权制度和治理结构

产权是所有经济制度的核心,是财产主体享有的排他性权利。(科斯、阿尔钦等)产权是因财产的存在及利用而产生并由法律认可和保护的不同主体对财产享有的一系列权利的总称。(徐晓松,2000)企业是产权人投资经营的法律手段或者工具,股权是所有权在投资经营状态下的表现形式,法律上要重视保护所有者的权益。(史际春,2011)新型农村金融组织的建立,使我国农村金融组织的产权结构逐步具备多元开放的特征,实现了农村金融组织产权主体的多元化,治理结构也更加完善规范。产权制度健全对新型农村金融组织的

探索发展起着决定性的作用。良好的产权机制将是新型农村金融组织高效运作的基础。(陈荣文,2011)建立合规的、完善的治理结构,是新型农村金融组织稳健经营与可持续发展的关键。健全治理结构的核心内容就是确保公司治理的有效性,架构以股东民主管理、董事会决策、监事会监督、管理层执行的各司其职、责权利对称的现代企业制度。(廖霄梅,2011)外资银行和国家开发银行积极参与村镇银行,其他大中型商业银行兴趣不高。(蒋定之,2010)小额贷款公司的产生和发展表明了国家对纯私人性质的金融组织持认可态度。(张绍瑞,2006)在权责关系上,董事会对股东负责,经理层对董事会负责,监事会进行监督。(李维安,2002)村镇银行和贷款公司都要求股东需要有银行业金融机构参加,这一规定阻碍了民间资本进入农村金融体系。(朱大旗,2011)

(四) 新型农村金融组织的财政与税收支持法律制度

任何社会制度,只有在一定阶级的财政支持下才会产生。(《列宁选集第四卷》)新型农村金融组织的发展需要借助多方力量的扶持和推动,有效发挥各种社会资源的特殊作用,与政府资源一道形成合力,相互促进,共同推进新型农村金融事业发展。经济法具有政府主导性,它是国家干预、从事经济活动,参与经济关系的产物。(潘静成、刘文华,1999)经济法具有协调多元利益的作用、规范政府财富分配与再分配的作用。国家通过调整财政关系,协调国家与所有社会成员间的经济利益关系,促进各主体间的和谐,社会和谐是财政法的基本价值。(徐孟洲,2011)建立财政转型支持农村金融组织的各类基金,形成财政与金融资金的良性互动。(张雪娥,2009)直接资金鼓励

积极发展新型农村金融组织的商业银行。(尚玮,2011)放开对新型农村金融组织存放款利率的管制,实现农村金融市场的利率市场化。(周小川,2004)经济法是现代社会化市场经济的必然要求,国家通过具体经济制度设计、税制、税率等经济手段实现对经济的干预、参与、组织和管理。(史际春,1999)国家通过财政法制完善可以提高财政支农的适用效率和运营效果,而通过税收法制的完善和税收政策的引导能够推动新型农村金融组织及更多的社会力量支持“三农”发展。(朱大旗,2007)免缴利息税或部分免缴利息税可减轻农民的负担,同时也可以作为扶持新型农村金融组织的措施。(闫永夫,2004)国家依托财政税收履行经济职能,对市场经济起着强有力的主导和调控作用,是规划实现的最重要、最直接的保障。财政补贴对于产业结构调整、转变经济发展方式是一种有力的手段。(史际春,2011)

(五) 新型农村金融组织的市场准入退出和风险控制法律制度

市场准入制度禁止不合格主体进入,维护金融业健康发展,同时允许一切合格主体踏进门槛,有利于形成充分的市场竞争。(徐孟洲,2006)新型农村金融组织市场准入制度,主要措施是调低注册资本,调整投资人资格,放宽业务准入条件与范围、调整董(理)事、高级管理人员准入资格、实行简洁、灵活的公司治理。完善市场准入制度,抓好机构准入、人员准入与业务准入三个部分,逐步建立透明、自由的金融市场准入制度。(朱晓静,2009;郝玉宾,2009;陈岱松,2010)如果金融行业门槛过低将会导致其从设立之初就资金不足,伴随产生金融组织抗经营风险较差的问题。(谢升峰,2010)村镇银行应加强金融人才的引进和培养,与其他金融组织共同建立透明和统一的金融从业