

Study on Chinese Rural Financial Legal System

我国农村金融 法律制度研究

彭春凝 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国农村金融法律制度研究

我国农村金融 法律制度研究

张其成 著

中国法制出版社

Study on Chinese Rural Financial Legal System

我国农村金融 法律制度研究

彭春凝 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国农村金融法律制度研究 / 彭春凝著. —北京:

法律出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5118-4256-5

I. ①我… II. ①彭… 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(2012)第 270213 号

© 法律出版社·中国

我国农村金融法律制度研究

彭春凝 著

责任编辑 王旭坤

王曦

装帧设计 贾丹丹

开本 A5

印张 8.25 字数 210 千

版本 2012 年 11 月第 1 版

印次 2012 年 11 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

责任印制 张建伟

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4256-5

定价:26.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

推进社会主义新农村建设是我国现代化进程中的一项长期而艰巨的历史任务。围绕着新农村建设,党和国家已经采取了一系列重大步骤,在一定程度上促进了农业和农村的发展,农民收入获得了较快的增长。然而不可忽视的是,横亘在新农村建设面前的一个重大障碍就是新农村建设资金不能获得稳定的和较为充足的来源,这就使农村融资难的问题成了当前推进新农村建设急需解决的一个问题,这个问题解决得好与不好,直接关系到新农村建设的成败。正是基于此,党和政府特别提出要加快推进农村金融体制改革,建立与新农村建设相匹配的农村金融服务体系。

然而,现在的问题是,我国农村金融体制改革受“工具金融观”、“机构金融观”、“政府金融观”等带有计划经济色彩的金融观的影响较深,许多改革理论和措施还停留在“就事论事”、“分分合

合”的层面的思考和设计上,尤其突出的是,农村金融体系的建设往往忽略法律制度的保障,即使正在进行的农村金融法律制度改革又在一定程度上脱离了农村金融和农村经济发展的现实需求,这就使农村现有的各金融机构之间在市场定向、法律地位和作用以及制度取向等方面与多元化的农村金融需求还存在很大的差距,需要进一步完善。

近年来,国内外不少学者对农村金融领域法律制度的建设多有论及,不乏真知灼见,但不少论述仍然显得比较宽泛且不够深入。在加快经济发展方式转变的今天,很有必要加快农村金融体制改革,以便有效地支持新农村建设和城乡统筹发展。在这个进程中,我们必须从当前农村经济主体的现实需求出发,科学定位农村金融法律制度的基本功能,并从需求与供给协调配合的层面加强农村金融法律制度的改革与创新的研究。

本书作者正是在这样的现实背景下,以满足农村资金需求为切入点,在掌握较为广泛的第一手调查研究素材的基础上,通过对农村金融法律体系的实证考察和大量理论文献的消化吸收,力图挖掘其理论研究的深度和探求其法律应用价值的路径,寻求构思具有说服力的我国农村金融法律制度的框架。本书在一定程度上走出了传统的经院式、学究式说理与论证的研究路径,这是一种需要提倡研究方法。

在我看来,本书作者对农村金融的含义的揭示、农村金融改革的理论创新等基本问题的探讨、对完善农村金融体系的法律改革的设想都具有理论和现实意义。尤其需要指出的是,作者提出了一些符合我国农村金融法律体系建设的建议 and 对策,它对于完善我国农村金融法律体系,建立民主化、法治化的现代农村金融法律制度,建立开放、公平的现代农村市场经济制度和科学、文明的现代农村文化制度以及赋予农民各种权利、优化我国农村经济结构等方面,不仅可以为完善我国农村金融法律制度提供一个理论上的范式,为相关领域的改革及创新提供理论支持,丰富相关的农村金融理论,而且还可以为政府和立法部门制定农村金融政策和立法提供参考。

作为春凝的博士生导师,在本书付梓之际,希望她再接再厉,大胆探索,在农村金融法律体制领域继续深入研究。在此,特向关注农村金融法律制度改革的人们推荐这本书,或许,我们可以从中得到某种启迪,故为序。

李昌麒
2012 年 7 月

目 录

序 言 / 1

绪 论 / 1

一、完善农村金融法律制度对我国“三农”建设具有重要意义 / 1

(一)当前的农村金融法律制度制约了
“三农”发展 / 2

(二)我国农村金融法律体系的完善 / 5

二、农村金融法律制度建设的理论基础 / 7

(一)国际上关于农村金融法律制度建
设的不同观点 / 7

(二)国内关于农村金融法律制度建
设的不同观点 / 7

三、我国农村金融制度的法律体系架构 / 8

(一)完善金融组织立法,构建多层次的
农村金融法律体系 / 9

(二)完善农村投资立法,保证农村经济
发展的资金投入 / 10

(三)完善农村信贷立法,发展小额信贷业务 / 11

(四)完善农村非正规金融立法,规范民
间金融活动 / 11

(五)完善农村金融监管立法,防范农村金融风险 / 12

四、构建我国农村金融法律体系的新思路 / 13

(一)引导、鼓励民间金融有序发展 / 13

(二)积极支持发展农村合作金融 / 13

(三)建立有中国特色的农村保险体系 / 14

(四)建立良好的农村金融法律环境和监管机制 / 14

第一章 我国农村金融法治建设的一般理论 / 16

一、农村金融概念概述和意义 / 16

(一)农村金融概念概述 / 16

(二)农村金融的概念内涵及功能意义 / 17

二、农村金融法律制度的研究对象和研究方法 / 18

(一)农村金融法律制度的研究对象 / 18

(二)农村金融法律制度的研究方法 / 18

三、我国农村金融法律制度的渊源及特征 / 20

(一)农村金融法律制度的渊源 / 20

(二)我国农村法律制度的特征 / 20

四、完善我国农村金融法律制度的基本原则 / 21

(一)安全稳定原则 / 21

(二)国家适度干预原则 / 22

(三)促进“三农”发展原则 / 22

第二章 我国农村金融法律制度的历史概述 / 24

一、我国农村金融法律制度发展历程 / 24

(一)初步建立阶段 / 24

(二)坎坷发展阶段 / 25

二、1980 年至今,我国农村金融法律制度改革发展状况 / 26

(一)恢复阶段 / 26

(二)发展调整阶段 / 26

(三) 整顿改革阶段 / 26

三、新农村建设、WTO 与农村金融法律制度 / 27

(一) 我国加入 WTO 的原因分析 / 27

(二) 加入 WTO 对我国农业发展的重要性 / 28

(三) 构建农村金融支持体系 / 28

第三章 我国农村金融法律制度发展的理论概述 / 29

一、金融对农村经济发展的重要性 / 29

(一) 金融在农村经济发展的地位 / 29

(二) 积极支持农村金融机构发展 / 30

二、农村金融法律体系与制度经济学的原理概述 / 30

(一) 农村金融法律体系与制度经济学的基本原理 / 30

(二) 我国农村金融现状产生的原因 / 31

三、农村金融法律制度的创新 / 31

(一) 农村金融创新的实质 / 31

(二) 农村金融创新的理论分析 / 32

四、我国农村金融法律体系的创新实践 / 32

(一) 农村金融法律体系创新的现状 / 32

(二) 农村金融法律体系创新的模式分析 / 33

第四章 国外农村金融法律制度发展对我国金融法治建设的启示 / 35

一、各发达国家农村金融及法律制度发展概述 / 35

(一) 发达国家农村金融市场发展的共性 / 35

(二) 金融制度的突出特点以及重要作用 / 38

二、美国农村金融制度简介 / 40

(一) 美国农村金融及法律制度 / 40

(二) 美国农村金融体系的特点及其原理 / 41

(三) 对我国农村金融法治建设的启示 / 43

三、法国农村金融制度简介 / 45

(一) 法国农村金融及法律制度 / 45

(二) 法国农村金融的特点及其原理 / 46

(三) 对我国农村金融法治建设的启示 / 46

四、日本农村金融法律制度概述 / 48

(一) 日本农村金融法律制度 / 48

(二) 日本农村金融的特点及其原理 / 48

(三) 对我国农村金融法治建设的启示 / 49

五、台湾农村金融法律制度概述 / 50

(一) 台湾农村金融体系概述 / 50

(二) 台湾农村金融法律体系的特点和优势 / 51

(三) 对我国农村金融法律制度建设的启示 / 51

六、发达国家在农村金融法律制度建设中取得的经验概述 / 53

(一) 政策支持是农村金融市场健康发展的前提 / 53

(二) 农村合作金融组织发展的动力——坚持合作制原则 / 53

(三) 法律制度保障是农村金融法律市场发展的保障 / 53

七、发达国家农村金融法治建设对我国的借鉴作用 / 54

(一) 健全我国农村金融组织法律体系 / 54

(二) 改革农村合作金融机构,使其作为农业金融的支柱 / 54

(三) 政府应加强扶持,促进农村金融市场健康发展 / 55

(四) 完善金融法律制度,引导农村金融市场规范发展 / 55

第五章 农村金融组织机构方面的法律问题研究 / 56

一、我国农业发展银行概述 / 56

(一) 农业发展银行改革创新背景考察 / 57

(二) 农业发展银行运行困境的原因分析 / 58

(三) 农业发展银行改革创新的法律思考与完善 / 59

二、我国农村信用社法律制度建设及发展概述 / 61

(一) 我国农村信用社的发展历程 / 61

(二)我国农村信用社发展的演变分析及其新制度经济学阐释 / 65	
(三)当前我国农村信用社发展的困境 / 67	
(四)我国农村信用社制度健全的法律思考 / 68	
三、农村股份制商业银行及法律制度建设 / 69	
(一)国外调整农村经济发展的概况以及金融调控的运行方式 / 70	
(二)建立我国农村股份制商业银行的动因以及特殊性 / 73	
(三)我国农村股份制商业银行的缺陷 / 75	
(四)我国农村股份制商业银行的法律完善与思考 / 78	
四、农村村镇银行及法律制度 / 82	
(一)我国村镇银行的发展概要及经验 / 82	
(二)在我国广大农村地区建立村镇银行的必要性 / 82	
(三)当前我国村镇银行发展面临的困境 / 83	
(四)破解我国村镇银行当前困境,促进我国其持续发展法律思考 / 84	
五、农村小额贷款公司及法律制度建设 / 86	
(一)基本含义及特征 / 86	
(二)我国农村小额贷款公司的发展概述 / 87	
(三)从公司治理结构角度关注我国农村小额贷款公司的困境 / 89	
(四)关于我国小额贷款公司公司治理结构的法律思考与完善 / 91	
六、农村资金互助社管理制度创新 / 95	
(一)农村资金互助社的含义及意义 / 95	
(二)我国农村资金互助社发展状况概述 / 97	
(三)大力推广资金互助社的必要性 / 98	
(四)我国政府的法规以及政策存在的问题 / 99	
(五)对我国《农村资金互助社管理暂行规定》的法律思考与完善 / 103	
 第六章 农村合作金融组织机构方面的法律问题研究 / 107	
一、农村合作金融概述 / 107	
(一)传统合作金融的内涵及外延 / 108	
(二)我国农村合作金融组织的特点及其适用条件 / 109	

二、我国农村合作金融的演化路径及本土化特征 / 113

(一)我国农村合作金融的演化路径 / 113

(二)我国农村合作金融的本土化特征 / 114

三、寻求农村合作金融组织的发展之路 / 115

(一)农村合作金融组织的发展现状 / 115

(二)农村合作金融组织的发展模式 / 116

四、我国农村合作金融组织的法律建构 / 119

(一)农村合作金融组织法律建构的理论分析 / 119

(二)农村合作金融体系的法律构建 / 120

第七章 农村金融创新的法律问题研究 / 124

一、传统业务存在的问题及“瓶颈” / 124

(一)传统业务问题所在 / 124

(二)制度创新的解决之道 / 127

二、农村金融创新问题 / 129

(一)农村金融创新的定义 / 129

(二)金融创新的重要性 / 132

(三)创新的种类和重点所在 / 133

第八章 其他辅助“三农”发展的一些金融法律问题研究 / 134

一、农业再保险法律制度概述 / 134

(一)农业再保险的内涵 / 135

(二)我国实施农业再保险的必要性 / 135

(三)国外农业再保险制度的介绍 / 139

(四)我国农业再保险发展现状分析 / 141

(五)农业再保险法律制度的完善 / 144

二、农村社区再投资法律问题研究 / 145

(一)我国农村社区概况及再投资的必要性 / 145

(二)美国社区再投资法内容及借鉴 / 149

(三)我国发展农村社区再投资的建议 / 151

三、农村民间借贷问题 / 152

(一)民间借贷的内涵与外延 / 152

(二)我国民间借贷发展现状及兴起的原因分析 / 154

(三)当前民间借贷发展面临的困境 / 157

(四)解决我国当前民间借贷困境的法律对策 / 159

第九章 政府和农村金融的关系 / 162

一、政府和农村金融的关系 / 162

(一)我国农村金融改革中政府行为的必要性 / 162

(二)我国农村金融改革中的政府行为和作用机制分析 / 165

(三)政府对农村金融管理的具体措施 / 167

二、集体经济组织和农村金融的关系 / 169

(一)集体经济组织对农村金融的促进作用 / 169

(二)农村金融对集体经济组织的促进作用 / 173

三、农村农产品直接补贴的问题 / 177

(一)农产品补贴及农村发展的相关理论研究 / 177

(二)国外对农民实行直接补贴的主要措施的借鉴 / 177

(三)我国对农民直接补贴的具体建议 / 186

四、加强农产品期货市场建设 / 189

(一)农产品期货市场的发展历史 / 189

(二)发展农产品期货市场的必要性 / 190

(三)加强我国农产品期货市场建设的建议 / 195

第十章 农村金融的法律问题、政策与法律关系问题 / 198

一、农村金融“软法”与“硬法”关系协调问题 / 198

(一)“软法”和“硬法”的内涵 / 198

(二)“软法”和“硬法”的特点及关系 / 202

二、农村金融政策与农村金融法律关系协调问题 / 204

- (一) 农村金融“政策”与“法律”的定义 / 204
- (二) 农村金融政策与农村金融法律特点及关系 / 205
- 三、农村金融产品创新的路径选择 / 216
 - (一) 农村金融产品差异化的体现 / 216
 - (二) 创新收益与制度约束 / 218
 - (三) 模式差异化的重要意义 / 220
- 四、农村金融服务创新问题 / 220
 - (一) 农村担保机制创新 / 220
 - (二) 农村质押贷款机制创新 / 222
 - (三) “五位一体”信贷运行新模式 / 226
 - (四) 其他金融服务机制创新 / 227
- 五、农村金融组织创新问题 / 229
 - (一) 农村金融组织创新理论 / 229
 - (二) 农村金融组织创新的目标 / 231
 - (三) 农村金融组织创新具体措施 / 231

参考文献 / 235

绪 论

建设社会主义新农村,关系到改革开放和现代化建设的大局,是实现全面小康社会战略目标的必要条件,是贯彻落实科学发展观的客观要求。经过三十多年的改革和发展,我国农村地区已初步形成了以农村信用社为主体,并由中国农业银行、政策性金融机构、股份制商业银行、村镇银行、小额贷款公司以及农业保险公司等机构组成的农村金融体系,在支持新农村经济发展方面发挥了积极的作用。当前,统筹城乡发展以及解决“三农”问题需要农村金融机构的大力支持,须建立能够与“三农”建设相匹配的农村金融法律体系,以有效的金融政策推动“三农”问题的解决。

一、完善农村金融法律制度对我国“三农”建设具有重要意义

随着我国“三农”建设逐步深入,农村金融体系法治建设不健全导致无法满足农村发展需求的问题逐步凸显出来,严重阻碍了我国新农村建设的发展。为了缓和当前存在的矛盾,促进“三农”建设有序进行,中共中央、国务院出台了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,并在意见中着重提出:要加快推进农村金融改革和创新。

我国农村金融改革的目标是建立起一个既能满足当前“三农”发展需求,又能促进我国农村地区长期发展需要的金融法律体系。但综观我国当前金融业发展的局面,不仅规模较大的金融企业持续向大中城市集中,甚至连以支农为初衷的农村金融机构也出现“嫌贫爱富、离乡进城”的现象。农村金融企业向城市集中的结果导致“三农”建设得不到金融配套支持,严重阻碍了“三农”建设的进度。再加上我国农村金融法治体系不健全,导致设立初衷原本为农村发展“输血”农村信用社、中国农业银行等农村金融机构,现在也以优先满足城市部门的发展需要为宗旨,致使原本就资金贫乏的农村地区反而变成城市金融发展的净供给者。当前的农村金融法治体系已经无法满足我国“三农”建设发展的需要,因此加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力切实能为农村及时供血农村金融法律体系,事关我国“三农”建设的成败,是当前亟须解决的一个重要课题。

(一)当前的农村金融法律制度制约了“三农”发展

国内外的经验和教训告诉我们,目前现行农村金融体制已经无法适应中央提出的建设社会主义新农村的要求,深化农村金融改革的思路讨论仍是很清晰。因此我们应配合各地搞好农村金融试点,按照党中央强调的稳步推进和“无不”的原则,实事求是,因地制宜、循序渐进地进行社会主义新农村建设。^[1]

另鉴于我国长期以来实施城乡二元体制建设,导致我国大中城市的金融体系建设比较完善,而农村金融体系建设比较薄弱。近年来,随着“三农”建设不断提速,农村地区建设取得了显著的成效,但农村金融体系薄弱无法满足当前广大农民在新农村建设的资金需求的矛盾逐步凸显出来,严重制约了我国农村经济社会的快速健康发展。

1. 金融机构的“洗牌”导致农村地区金融机构边缘化。首先是我国国有商业银行分支机构在农村地区的“边缘化”。以绵阳为例来说明这个问题,2006年以来,绵阳市两家国有商业银行按照机构改革的

[1] 参见温铁军主编:《新农村建设理论探索》,北京出版社2006年版,第25页。