



JINGMAO FAXUE LUNCONG

经贸法学论丛

总主编 柴振国

河北省社会科学基金项目

CUNZHEN YINHANG FALV ZHIDU YANJIU

村镇银行 法律制度研究

王利军 等/著

法外借

中国检察出版社

河北省社会科学基金项目

村镇银行法律制度研究

王利军 等著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村镇银行法律制度研究 / 王利军等著. —北京: 中国检察出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 2048 - 7

I. ①村… II. ①王… III. ①村镇银行 - 银行法 - 法律制度 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 281. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 328387 号

村镇银行法律制度研究

王利军 等著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010)86423704

发行电话: (010)86423726 86423727 86423728

(010)86423730 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 9. 125

字 数: 243 千字

版 次: 2017 年 12 月第一版 2017 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 2048 - 7

定 价: 38. 00 元



检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

总序

燕赵大地，人杰地灵。河北经贸大学就坐落在太行山脚下风景秀丽的滹沱河畔。它以经济、管理和法学学科为支柱，是省属综合性重点大学之一。生生不息的滹沱河水，孕育着一代代经贸学人，也孕育着法学院的法律学人和学子们。

正是这种无息的孕育，使法学院的学人们在这块田园里春夏秋冬不辞辛劳、辛勤耕作和无私奉献，也正是这种耕作与奉献，使得法学学科这棵幼苗得以快速成长，从1993年其前身经济法学系成立到今天初具规模的法学院，经过12年的努力，已拥有民商法、经济法、国际法、刑法和法理学五个硕士点和法律硕士一个在职硕士点。年轻的法学院充满朝气与活力，集聚和培养了一群风华正茂、立志为学的年轻学者，他们分别毕业于不同的学校，汇集了全国各大重点院校的不同学术风格，吮吸着京畿大地丰厚的历史文化滋养。他们以无私无畏的精神白手起家，充分发挥着自身的后发优势，他们还利用环绕北京、贴近祖国心脏的地缘优势，关注和感受着法学前沿问题和法治社会的重大事件。他们与这个伟大的时代同呼吸、共命运。尽管他们所在的还算不上名门名校，但他们正在凭借自身的力量与智慧，努力争得一席之地。

法学院的发展关键在于学科建设，学科建设的基础关键在于学术成果的支撑，而学术成果的取得在于法律学人不断地发现问题、思考问题和解决问题，在于对学术价值的正确判断和刻苦追求。正是在这种理念下，法学院的学人们刻苦追求，努力奋斗，不断进取，在教学和科研上取得了可喜的成绩。为了展示和反映

河北经贸大学法学院的科研实力和最新研究成果，发现和支持新人新作，鼓励和培养科研精神，加强学科建设，就要开拓一个固定的园地或搭建一个平台，给法学院学人们提供一个展示和创新的机会，这就是出版本论丛的目的所在。

河北经贸大学法学院与中国检察出版社共同组织出版这套《经贸法学论丛》。之所以命名为《经贸法学论丛》主要从两个方面考虑：其一，“经贸”是河北经贸大学之意，因为河北经贸大学是这套丛书的发起者；其二，“经贸”是经济贸易的简称，从选题范围来说，这套丛书主要包括民商法、经济法和国际经济法，同时也兼顾其他法律部门，不受部门法划分的局限。今后，我们计划每年陆续安排若干种课题的读物出版，使这套论丛更加完善和丰满。

在这套《经贸法学论丛》出版之际，我们衷心感谢中国检察出版社领导与编辑朋友们的信任与支持，是他们给我们创造了这个平台，提供了机会。我们也殷切期望这套丛书能得到社会各界的支持与关注，同时，真诚欢迎来自各方面的批评与指教，所有这些都将成为激励和鞭策我们继续前行的力量。

柴振国

2009年8月

前 言

改革开放以来，自 1982 年中共中央发布第一个关于农村问题的一号文件，至 2017 年中共中央、国务院发布《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，36 年来，中央发布的一号文件中共有 19 个是关于农业、农村和农民的，尤其是 2004 年以来，除去 2009 年、2010 年、2011 年，每年的一号文件都是关于“三农”的，足见中央对“三农”问题的重视，而在这些一号文件中，大部分都专门有一段阐述有关农村金融改革的要求，也说明在“三农”问题中金融改革的重要性。自 2006 年年底银监会放宽农村地区银行业金融机构市场准入后，村镇银行一枝独秀，发展迅速，据银监会数据显示，截至 2016 年年末全国已组建村镇银行 1519 家。但问题是村镇银行如何实现既盈利又服务“三农”，尚需深入研究，这也是本书写作的初衷。作者承担了河北省社会科学基金《河北省村镇银行的发展策略与法制创新》项目以后，就加快了本书的写作。

本书共分六部分，第一部分是村镇银行基础理论研究。此部分分析了村镇银行的概念、特征和法律性质，比较了与其他金融机构的异同。从权利、经济、文化三个方面论证了村镇银行存在的理论基础。对村镇银行进

行了SWOT—PEST分析，评析了现有法律规定。同时，阐述了村镇银行的发展历史与现状，指出村镇银行存在的问题及深层次制度困境。

第二部分是村镇银行市场准入法律制度。从村镇银行发起人现行法律规定出发，分析了其利弊优势，提出了引入民间资本，实现股权多元化的变革模式。由于现行村镇银行注册资本制度存在不合理之处，提出了应根据当地实际发展情况合理设定注册资本。从股东资格、股权特点入手，对村镇银行股权结构进行研究，得出了股东主体多元化的解决方案。在村镇银行业务准入与发展模式上，应在保证其服务“三农”的前提下，给予更多的优惠政策，通过由商业银行设立村镇银行子银行的方式，实现其服务县域经济的经营主旨。

第三部分是国外农村金融法律制度及对我国的启示。首先对法国、美国、日本等发达国家和孟加拉国、印度等发展中国家的与村镇银行相关的农村金融法律制度进行了论述。其次对各国的发展模式进行了简要分析，并对其成功经验和失败原因进行了深入探讨。最后提出了值得我国农村金融体制改革借鉴之处。

第四部分是村镇银行担保法律制度。从现有的担保法律制度分析了村镇银行的法律原理，从传统文化、经济基础、社会现实，阐述了村镇银行担保的现实基础。通过经济、社会、法律方面的研究，分析了现行担保制度存在的问题，提出了解决村镇银行担保问题的基本思路。根据我国农村经济社会发展的现实情况，从抵押客体、农户联保、政策性担保、担保机构设立等方面出发，提出了创新我国村镇银行担保法律制度的措施。

第五部分是村镇银行运营法律制度。分析了村镇银行信用风险的特点、原因，提出了加强村镇银行信用风险防范法律制度的措施。从村镇银行的业务出发，研究了村镇银行运营的现状与存在的问题，通过拓展资金来源、提高贷款利率、建立农地金融等方式，实现村镇银行经营模式的制度调整。从财产、组织、行动角度对于法人治理结构进行研究，分析其存在的不合理因素，提出完善法人治理机构的解决对策。同时，除了村镇银行自身制度的建设，也提出了村镇银行运行中相关配套制度的构建和完善。

第六部分是村镇银行监管法律制度。分析了村镇银行监管的概念、必要性、目标、原则，比较了与其他国家监管的不同，阐述了对我国村镇银行监管法律制度的启示与借鉴。从监管主体、监管内容、监管方式等角度进行研究，分析了我国村镇银行监管法律制度存在的问题，提出了完善我国村镇银行监管法律制度的解决对策。

目 录

| | |
|-----------------------------|---------|
| 总 序 | (1) |
| 前 言 | (1) |
| 第一章 村镇银行基础理论研究 | (1) |
| 第一节 村镇银行的界定 | (1) |
| 第二节 村镇银行存在的理论基础 | (12) |
| 第三节 村镇银行现行法律规范评析 | (19) |
| 第四节 村镇银行发展现状与问题评析 | (33) |
| 第二章 村镇银行市场准入法律制度 | (48) |
| 第一节 村镇银行的主发起人制度 | (48) |
| 第二节 村镇银行的注册资本制度 | (69) |
| 第三节 村镇银行的股权结构 | (73) |
| 第四节 村镇银行的业务准入 | (77) |
| 第五节 村镇银行的发展模式 | (85) |
| 第三章 国外农村金融法律制度及对我国的启示 | (93) |
| 第一节 法国的农村金融法律制度 | (93) |
| 第二节 美国的农村金融法律制度 | (98) |
| 第三节 日本的农村金融法律制度 | (107) |
| 第四节 孟加拉国的格莱珉银行 | (113) |

| | |
|----------------------------------|--------------|
| 第五节 印度的农村金融体制 | (125) |
| 第六节 对我国村镇银行建设的启示 | (134) |
| 第四章 村镇银行担保法律制度 | (144) |
| 第一节 村镇银行担保的理论与现实基础 | (145) |
| 第二节 村镇银行担保制度的现实困境与出路 | (152) |
| 第三节 村镇银行担保法律制度改革与创新 | (160) |
| 第五章 村镇银行运营法律制度 | (190) |
| 第一节 村镇银行运营中的信用风险及其法律 控制 | (190) |
| 第二节 村镇银行的经营模式与制度调适 | (199) |
| 第三节 村镇银行的法人治理结构 | (208) |
| 第四节 村镇银行运营中的配套政策与法律保障 | (219) |
| 第六章 村镇银行监管法律制度 | (229) |
| 第一节 村镇银行监管的基本理论 | (229) |
| 第二节 我国村镇银行的监管法律制度 | (240) |
| 第三节 我国村镇银行监管法律制度的完善 | (251) |
| 参考文献 | (266) |
| 后 记 | (280) |

第一章 村镇银行基础理论研究

第一节 村镇银行的界定

自 2006 年底银监会放宽农村地区银行业金融机构市场准入后，以村镇银行为代表的新型农村金融机构在各地纷纷设立，时至今日，村镇银行已经在农村金融中占有一席之地。据银监会数据显示，截至 2016 年末，全国已组建村镇银行 1519 家，中西部共组建村镇银行 980 家，占村镇银行总数的 64.5%。资产规模已突破万亿元，达到 12377 亿元；各项贷款余额 7021 亿元，农户及小微企业贷款合计 6526 亿元，占各项贷款余额的 93%，500 万元以下贷款占比 80%，户均贷款 41 万元，支农支小特色显著。^① 但问题是村镇银行能否发展成一个既能盈利又有效服务“三农”的可持续发展的金融机构？这需要对村镇银行进行深入研究。

一、村镇银行的概念

根据银监会 2007 年制定的《村镇银行管理暂行规定》：“村镇银行是指经中国银行业监督管理委员会依据有关法律、法规批准，由境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人出资，在农村地区设立的主要为当地农民、农业和农村经济发展

^① 参见《银监会：截至 2016 年末全国已组建村镇银行 1519 家》，载中国银监会网站，2017 年 3 月 3 日。

提供金融服务的银行业金融机构。”^① 这个定义明确了村镇银行的投资主体、设立区域、服务对象和主要业务。村镇银行是在国家积极推进新农村建设进程中作为主要试点机构的新型金融机构，2007年3月，首批成立了三家村镇银行，截止到2016年年末，全国已经组建的村镇银行有1519家。

村镇银行这个名称是我国特有的，但由于其业务的核心是农村小额信贷，所以应归类于农村社区银行，各国对从事小额信贷的银行机构叫法不一，美国叫社区银行，孟加拉国叫乡村银行。对这些机构的研究成果可以作为研究村镇银行的参考。

二、村镇银行的法律性质

设立村镇银行是我国农村金融改革的一项重要举措，但是关于它的法律性质问题，目前我国的相关法律并未给予明确界定。因此，明确其性质是我们要研究的首要问题。

本书认为村镇银行是政策性较强的农村社区商业银行。

（一）村镇银行是商业银行

第一，村镇银行的成立依据有《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称《银行业监督管理法》）、《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）和《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）等有关法律法规；第二，《商业银行法》第2条、《村镇银行管理暂行规定》第4条均规定了“以安全性、流动性和效益性为经营原则”，不同于政策性银行的“加强经营管理，坚持自担风险、保本经营、不与商业性金融机构竞争的原则”^②；第三，《村镇银行管理暂行规定》第61条明确规定：“本规定未尽事宜，按照《中华人民共和国银行业监督管理法》和《中华人民共和国商业银行法》等有关法律、

^① 《村镇银行管理暂行规定》第2条。

^② 1993年国务院颁布的《国务院关于金融体制改革的决定》。

法规和规章执行。”^① 以上均说明村镇银行具有商业银行的特征。

（二）村镇银行政策性导向较强

村镇银行并没有完全适用《商业银行法》，这说明村镇银行区别于一般的商业银行。事实上村镇银行具有很强的政策性，成立村镇银行是为了更好地为农村金融服务，而农村金融领域一个明显特点就是高风险、低回报，需要国家政策在多个层面进行扶持与引导：第一，村镇银行最低注册资本较之于商业银行有大幅度的下降，原因就是考虑到农村的金融生态环境恶劣，对资本的吸引力较弱；第二，村镇银行不允许发放异地贷款，这一规定是为了防止资金外流，解决一直以来存在的农村成为资金“抽水机”的问题；第三，《村镇银行管理暂行规定》第39条：“村镇银行在缴足存款准备金后，其可用资金应全部用于当地农村经济建设。村镇银行发放贷款应首先充分满足县域内农户、农业和农村经济发展的需要。确已满足当地农村资金需求的，其富余资金可投放当地其他产业、购买涉农债券或向其他金融机构融资。”^② 这是对村镇银行投资范围的限制，防止其出现背离“三农”的情况。

（三）村镇银行属于农村社区银行

社区银行首先产生于美国，根据美国独立社区银行家协会（Independent Community Bankers of America, ICBA）的定义，“社区银行是指在特定行政区划内组建并独立运营，主要为当地中小企业和居民家庭提供个性化金融服务并保持长期业务合作关系的小银行，资产额介于两百万到数十亿美元之间”。^③ 其特征主要包括：产生于社区服务于社区，资产规模小、经营机制灵活，客户多为本社区居民，能及时获取相关信息，可以有效降低信息不

^① 《村镇银行管理暂行规定》第61条。

^② 《村镇银行管理暂行规定》第39条。

^③ 何梅：《美国社区银行的经营特点及对我国的启示》，载《西南金融》2013年第1期。

对称风险并且主要从事关系型信贷业务。而所谓农村社区银行就是指经银监会依法批准许可，由我国境内企业法人或者自然人、境外金融机构出资，在农村社区内设立并运营的，主要为当地农业产业、农村经济发展和农民生活需要提供金融产品和金融服务的银行业金融机构。^①

对照前述村镇银行的概念，可以看出，村镇银行符合农村社区银行的特征，它和农村合作银行、农村商业银行等一样，属于农村社区银行的重要类型之一，是普惠金融体系的重要构成。

三、村镇银行的特征

关于村镇银行的特征，结合目前的相关规定及运行实践，概括如下：

（一）产权结构清晰

村镇银行是股份制银行，是现代型公司体制，具有独立法人地位。产权明晰、股东多元。按照《村镇银行管理暂行规定》的要求，应采取发起方式设立，且应有1家以上（含1家）境内银行业金融机构作为主发起人，规定单一境内银行业金融机构持股比例不得低于20%（后调整为不低于15%），单一自然人持股比例、单一其他非银行企业法人及其关联方合计持股比例不得超过10%。任何单位或个人持有村镇银行、农村合作金融机构股份总额5%以上的，应当事先经监管机构批准。^②

（二）治理结构简洁高效

由于村镇银行的规模相对较小，尚未达到规模经济态，过分复杂的治理结构对村镇银行并不合适。因此，虽然按照《公司法》来组建，但《村镇银行管理暂行规定》第30~37条规定的

^① 参见李长健、毛丹丹：《我国农村社区银行的监管制度探讨》，载《海南金融》2013年第2期。

^② 《村镇银行管理暂行规定》第25条。

村镇银行的治理结构比《公司法》要求更为简单，实行简单、便捷的公司治理，结合村镇银行机构少、规模小、业务较为简单的特点，科学设置公司组织架构。村镇银行属于独立法人，决策链条短、办理贷款业务比大型商业银行要快，可以根据当前的“三农”实际需求，适时地推出新型金融产品。

（三）经营目标是“三农”服务

扶助“三农”是设立村镇银行的宗旨，“立足县域、服务村镇”是村镇银行的市场定位。根据农民当前的收入状况，大致上可以分为三类：第一类是贫困型农民，生产要素欠缺、勉强维持生计，金融需求主要是生活性贷款和生产工具贷款；第二类是温饱型农民，从事一些小型个体经营，金融需求主要是小额生产型贷款；第三类是富裕型农民，从事企业经营活动，金融需求较大。这三类农民都有金融需求，村镇银行具有扶助“三农”的社会责任，要针对这三类农民提供不同的金融产品，尤其是不能忽视贫困型农民，孟加拉国格莱珉银行的实践表明，赤贫农民也是有信用的。

四、村镇银行与相关金融机构的比较分析

（一）村镇银行与商业银行的关系

村镇银行属于农村社区商业银行，与一般商业银行既有相同之处也有区别。其相同之处在于，按市场化经营、追求盈利、防范风险等，在此不再赘述，以下主要论述二者的主要区别。

1. 注册资本最低限额不同

村镇银行的注册资本最低限额比一般商业银行的要求宽松很多。根据《村镇银行管理暂行规定》，在县（市）设立的村镇银行，其注册资本不得低于300万元人民币；在乡（镇）设立的村镇银行，其注册资本不得低于100万元人民币。^①而目前设立

^① 参见《村镇银行管理暂行规定》第8条。

全国性商业银行的注册资本最低限额为 10 亿元人民币，设立城市商业银行的注册资本最低限额为 1 亿元人民币，设立农村商业银行的注册资本最低限额为 5000 万元人民币。^① 由此可以看出，村镇银行与一般商业银行之间的差距悬殊，这体现了政策制定者对村镇银行设立便利性、目的、业务范围的特殊考虑，才大胆地降低了村镇银行注册资本的最低限额。^②

2. 市场定位不同

我国的银行多属于大中型银行，缺少小银行，或者说是缺少给小企业贷款的银行。大中银行的市场定位高度趋同，贷大不贷小，贷城不贷乡，中小微企业和农户贷款难的问题长期得不到解决。农村信用社数量较多，存款占全国存款总量的 8% 左右，但历史包袱沉重，近几年在支农兴农方面的功能有所减弱，偏向城市业务发展，本应以服务“三农”为主要任务，却成为农村资金的“抽水机”，使本就缺乏资金的农村更加捉襟见肘。而村镇银行服务的是分散、小额、个性化的低端市场，规模小、扎根基层、贴近群众，主要开展中小企业贷款业务，弥补了农村金融的不足。

3. 客户不同

曾几何时，国有商业银行从县域经济中实行大规模撤退。1998 年至今，中、农、工、建四大银行共撤并 3.1 万个县及县以下机构，上收了贷款权限。统计显示，2012 年底全国每个乡镇的银行业网点平均为 1.94 个，拥有一家营业网点的乡镇有 8901 个，尚有 1696 个乡镇连一个营业网点也没有。^③ 商业银行的客户主要是城市优质大客户、高收入群体客户等。村镇银行的客户主要是县域内的农户和农村中小企业，可以发挥其信息收集

^① 参见《商业银行法》第 13 条。

^② 当然，从实际运行来看，村镇银行的注册资本平均额在 4000 万元以上，这主要是各发起人从银行的盈利能力和持续发展来考虑的，注册资本太低是难以持续发展的，所以这个规定象征意义更大一些。

^③ 数据来自银监会网站，整理得出。

优势，以及经营灵活的特点，更好地服务“三农”。

（二）村镇银行与农村信用社的关系

农村信用社不是商业银行，是农村合作金融机构，也具有强烈的政策性特点。但是目前来看，农村信用社孤身难以担负起服务“三农”的重任。一方面，一些农村信用社经营亏损，不良贷款率居全国金融机构之首；另一方面，受利益驱动，农村信用社存在资金向城市转移的问题。一段时间以来，农村信用社非但没有起到很好的支农作用，反而从农村吸存了资金转移至城市，使原本就薄弱的农村金融实力更加衰弱，不利于新农村建设。

随着国有银行逐步淡出农村金融市场，尤其是国有银行在乡镇一级网点的撤并力度不断加大，农村信用社实际上垄断了农村信贷市场。在缺少竞争的环境里，服务意识和手段很难得到有效改善。^① 村镇银行和农村信用社既有合作，也有竞争，目前也有农村信用社或改制后的农村合作银行、农村商业银行作为主发起人设立村镇银行，但更主要的是二者存在竞争关系，村镇银行的出现打破了农村金融的供需现状，促使农村信用社改进自己的经营方式和服务水平，如此一来，必将促进农村银行业整体服务水平的提升。

（三）村镇银行与农村合作基金会的关系

20世纪90年代，为了更好地解决农户贷款难问题，我国曾在乡镇试行设立农村合作基金会，但是在1998年7月被取缔了，究其原因在于合作基金会的产权结构不清晰、经营管理体系不完善、内部监督不健全等问题，制约了合作基金会的进一步发展。村镇银行作为农村资金融通的桥梁，更应该从农村合作基金会的兴衰中汲取教训，为此将两者进行对比分析。

^① 参见章芳芳：《村镇银行的界定与特点分析》，载《河南金融管理干部学院学报》2008年第6期。