



“三农”可持续发展的融资拓展：

民间金融的法制化与监管框架的构建

陈蓉 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家社科基金项目：
新型农村金融组织的制度创新与监管法律制度研究（10CFX052）

陕西省社科基金项目：
非正规金融与农村金融制度改革
——陕西省农村民间借贷的制度创新与监管研究（08F009）

长安大学人文社科学术专著出版基金资助出版



“三农”可持续发展的融资拓展：

民间金融的法制化与监管框架的构建



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

“三农”可持续发展的融资拓展:民间金融的法制化与监管框架的构建 / 陈蓉著. —北京:法律出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1401 - 2

I. ①三… II. ①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(2010)第 208594 号

“三农”可持续发展的融资拓展:民间金融的法制化与监管框架的构建	陈蓉 著	责任编辑 刘文科 装帧设计 李 瞻
---------------------------------	------	----------------------

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 12.75 字数 303 千

版本 2010 年 11 月第 1 版

印次 2010 年 11 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华印刷厂

责任印制 陶 松

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 - 1401 - 2

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

农业、农村和农民即所谓的“三农”问题,在整个中国的经济社会发展中始终具有不可替代的突出地位和重要的意义,陈云同志精辟地将农业的地位总结为“无农不稳”。在改革开放 30 年后的今天,“三农”问题仍然是制约中国社会经济均衡发展的核心因素。中国共产党十六届五中全会明确提出建设社会主义新农村的目标。在市场经济条件下,金融无疑是支撑社会主义新农村建设最重要的条件,然而,我国的农村金融制度及农村金融业的发展难以满足农村社会经济发展的需要,大量民间金融资源不能优化配置到农村发展最需要的领域,2004 ~ 2009 年的中央一号文连续 6 年强调农村金融制度的改革与完善。因此,在农村金融法制创新的框架下系统地探讨农村民间金融法制化的理念、制度框架、规则构成以及农村民间金融监管制度的创新,成为新农村建设中的一个重要课题。由于民

间金融涉及面广，相关制度具有综合性和比较复杂性特点，理论研究存在很多困难，形成理论突破更属不易。陈蓉博士的《“三农”可持续发展的融资拓展：民间金融的法制化与监管框架的构建》一书正是探讨这一课题的最新成果。纵观此书，具有三个特点：

首先，从研究视角上看，国内涉及农村民间金融的文献资料数量众多，但从法学视角系统、全面地探讨农村民间金融的论著较为少见，系统探讨法律制度设计为目标的研究成果更是屈指可数。虽然近年来农村民间金融的市场准入、内控制度和政府监管等法律问题已经受到理论与实践部门的高度关注，但系统的理论整合尚未形成，提出的法律对策在可操作性和完整性方面仍有欠缺。本书综合运用法与金融学的“投资者保护”与“公共强制”理论的分析框架，从经济学和法学的交叉视角探讨农村民间金融法律规制的路径选择、制度框架和立法原则，为农村金融法制化与监管制度的构建提供了直接的理论解释。

其次，从研究方法上看，该著作采取理论解释与实际调查相结合的方法，综合运用规范分析与实证分析相结合、历史研究与比较研究相结合的研究方法，分析与比较国内外农村民间金融法律规制的制度结构及规则构成，提炼有借鉴意义的制度性经验，寻找我国农村民间金融制度的缺失与问题。为了避免过多采用规范分析方法的局限性，该书采用了2006～2009年对全国和陕西省农村民间金融进行问卷调查、实地考察、个别访谈等社会调查的实证分析方法，从而突出了研究结论的针对性和可操作性。

最后，从研究结论上看，该书做了三个方面的创新性研究：一是该书将问题置于更为宏观的背景下，运用历史比较分析的研究方法系统梳理了我国自先秦以来农村民间金融的制度环境

与监管实践,采用文本分析的方法对 2009 年以来全国各省份出台的关于农村小额贷款公司的地方性法规进行了分析与比较,结合作者的实证调查结果,深入挖掘中国农村民间金融制度与监管实践存在的缺陷与问题。二是现有研究成果对农村民间金融是否需要监管仍存有争议,实践中政府决策部门对农村民间金融引发的纠纷和风险仍然存在忧虑和偏见,不得不在农村复制正规金融的监管框架及措施,且根据政府对农村民间金融风险的担心程度采取或紧或松的监管策略。该书以金融监管的公共强制理论为依据提出了构建多层次、差别化的监管制度体系,即依据农村民间金融的不同形式而采取实施分类监管,且监管强度伴随着交易双方的力量对比强弱、交易双方的范围与半径的扩展而逐渐增强。在此基础上,进一步探讨了放贷人监管框架的构建,提出以自律性监管为主和地方银监局为辅的监管框架,并对多元化监管主体之间的监管权限配置及自律性监管缺陷的克服,提出了制度性的设计方案。三是针对现有研究成果缺乏农村民间金融法律制度设计的状况,该书从法与金融理论的投资者保护对农村金融发展的意义入手,从宏观上论证了农村民间金融法律规制的价值、立法原则、模式、改革进路及制度框架,并以此为基础从微观上综合论证了农村民间金融契约、产权保护、市场秩序维护、监管制度改革及其相应的立法解决方案,为农村民间金融的立法及监管制度创新提供了有益的指导和参考。

陈蓉是我指导的博士研究生,从 2005 年开始关注民间金融的法制化问题,并以此作为博士论文的选题,参与了我主持的国家社科基金项目关于民间借贷的全国性问卷调查,对民间金融法律制度的改革进行了持续性的深入研究,通过 2009 年陕西省农村民间金融的问卷调查和实地考察,掌握了相当丰富的一手资料,该书的出版对农村民间金融的法制化及监管制度的创新都有

明显的借鉴意义。当然,该书仍然存在一些有待改进的地方,希望陈蓉博士能够继续关注这一课题的研究,为农村经济法制的创新贡献更好的学术成果。

岳彩申

2010年8月13日于重庆翡翠湖

前 言

截至 2008 年,中国近 55% 的人口在农村,尚有 3000 多万贫困人口集中在农村。作为处于“经济转型”阶段的、具有典型“二元经济”特征的发展中小农大国,农业、农村和农民问题(以下简称“三农”问题)始终是关系着国民经济社会发展以及现代化建设的重大问题,也是构建和谐与小康社会所面临的一个不可逾越的根本性问题。在我国渐进式经济转轨进程中,农业部门不仅为国有经济体系提供了大量的金融剩余,而且为其他经济成分提供了大量低成本的劳动力和其他资源,为我国的经济转轨和经济增长做出了历史性贡献。麦金农指出(1993),在改革开始的这段关键时期里,占人口 3/4 以上的中国农民出人意料地以净贷款人的身份为其他经济成分贡献了金融剩余。另据有关资料统计,即使在“八五”期间,平均每年也有 511 亿元的农民存款流入城市经济。自 2004 ~ 2009 年,中共中央、国务院连续 6 年

发布的一号文件都关乎稳定农业发展和促进农民增收,《“十一五”规划》富有新意地提出“建设社会主义新农村”这一战略构想以及一系列改革举措的推出,标志着中国农村第二次以“多予、少取、放活”为导向的大变革正式开场,表明我国经济转轨与经济发展已经进入了一个崭新阶段,即依靠农业部门贡献大量农业剩余(包括农村地区为国有经济部门提供的大量金融剩余)来为经济转轨支付大规模制度变迁成本的时期已经基本结束。近30年的经济改革成果使得我国积聚起足够的国民财富,从而对发展相对滞后的农业部门进行某种程度的“反哺”。

社会主义新农村建设需要大量的资金投入,但由于我国农村金融改革的背景复杂性和情况特殊性,现行农村金融支撑体系的“短板”桎梏在此背景下却日益凸显。据测算,2000~2003年,每年都有超过5000亿元的农村金融需求得不到满足,2004~2005年,这一数字又扩大到了8000亿元。特别是进入21世纪之后,中国农村经济所面临的主要矛盾已由过去数量型温饱的解决转变为目标引导下农户收入水平的不断提高,这其中最为显著的变化是农村和农业的发展对资金的依赖程度日趋增强,而农村借贷资金供给与需求之间的矛盾成为新形势下农村发展的重要障碍和桎梏,“借款难”就像一个痼瘤严重地困扰着中国农村经济的发展。根据纳克斯(R. Nurkse)的“贫困恶性循环论”,“三农”问题归根到底是实物资本短缺引发的“农村资源生产率较低→农民收入水平较低→农民和农村地区的储蓄能力低→资本短缺→农村资源生产率低”的恶性循环,而农村金融作为促进农业、农村资本形成的重要方式无疑是打破这一恶性循环的关键,如何通过农村金融的发展和重构来提高农户的收入和福利水平,减少农村中的贫困人口,缩小贫富差距,吸引满足农村经济发展的资金是解决当前“三农”困境的核心要义。

由于正规金融自20世纪50年代末期就成为我国农村金融

的主流形式,加之亚洲金融危机后加强金融控制与监管的需要,国家历来重视农村正规金融的体制创新与制度规范,注重农村金融中介的分工整合、存在形态以及利用法律手段保护其安全运行,2008年邮政储蓄的改制就受到了这一路径依赖的影响。即使银监会自2006年年底引入新型农村金融组织以增加资金投入,但各地区在试点工作中仍然偏好设立村镇银行,其他农村金融组织的制度创新也均基本沿用正规金融的经营模式。然而,我国农村地区小农经济信贷需求的类型、频度、额度、用途、期限及担保制度与正规金融制度设计的假定前提不符,正规金融中介的利润最大化诉求与小农经济的融资需求与特点存在天然矛盾。同时,农村人口相对贫困、储蓄不足,缺乏大规模金融中介和金融市场存在的基础,简单依靠从外部补充正规金融注入资金甚至政策扶持不能从根本上缓解“三农”问题的金融“瓶颈”。因此,农村金融体系中的另一重要侧面——民间金融同样值得我们认真地关注和深入研究。

经验研究表明,在中国民间金融是极为普遍的。例如,何广文等(1999)的调查发现,农户贷款中来自民间金融的比重高于75%。温铁军1999年对东、中、西部15个省份的调查发现,民间金融的发生率高达95%。^{〔1〕}2001年,全国农村固定观察点系统在全国31个省市自治区对20,294个农户的常规调查表明,1999年,农户通过民间金融市场获得的贷款占农户贷款总数的69.41%,平均每户为1008.56元。^{〔2〕}郭沛估算出从1997~2002年间,农村非正规金融宽口径规模约在2238亿~2750亿元之间。

〔1〕 温铁军:“我国农村普遍发生高利借贷的问题、情况与政策建议报告摘要”,载中经网50人论坛,<http://www1.cei.gov.cn/forum50/doc/50wtjt/200107311734.htm>,2006年9月26日访问。

〔2〕 曹力群:“不同经营类型农户的借贷特征——2000年全国农村固定观察点常规调查汇总报告之四”,载<http://61680-1.blog.sohu.com/33644537.html>,2008年6月16日访问。

如果按全国 2 亿农户计算,1999 年全国农户民间金融市场贷款量高达 2000 多亿元,占同期各类金融机构农村贷款总额的 41.7%。^{〔1〕} 2001 年 IFAD 研究报告也指出,中国农民的信贷需求主要依赖非正规金融,其从非正规金融渠道贷款的规模大约相当于来自正规金融机构的 4 倍。^{〔2〕} 2002 年,中国农业的 GDP 份额占 16%,农业的就业份额占 50%,而全国金融机构的农业贷款余额仅占全部贷款余额的 5.09%。2003 年,农村固定资产投资资金的 84% 靠自有资金和非正规金融部门资金,仅有 8% 的投资资金来自正规金融部门的贷款。^{〔3〕} 上述数据说明尽管近年农村信用社努力扩大对农户的信贷规模、增加信贷种类和信贷方式,但仍然远远不能满足农户对借贷资金的需求,对于存在资金短缺、贷款难问题的农村而言,民间金融仍然是满足农户资金借贷需求的最主要方式,非正规金融的重要性远超过正规金融。^{〔4〕} 而且,根据中央财经大学金融学院副教授李建军和他的课题组调查的三大地区平均情况来看,西部农户通过非正规金融途径取得的借贷规模指数最高,超过 6 成,东部和中部均超过 5 成。这表明:越是经济落后的地区,农村金融体系越落后,农户从银行、信用社等正规金融机构借贷的比重就越低,农户和农村工商业者不得不求助于民间金融,这也是央行之所以选择中西部 4 个省进行民间贷款试点的基本原因。

在此背景下,人民银行和银监会自 2005 年年底在农村金融

〔1〕 郭沛:“农村非正规金融:内涵、利率、效率与规模”,载香港中文大学中国研究服务中心网站,http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2390,2008 年 4 月 8 日访问。

〔2〕 IFAD: *Rural Financial Services in China. Thematic Study. Volume I - Main Report*. Report 2001 年 12 月, No. 1147 - CN Rev.

〔3〕 唐颖:“非对称信息理论与农村信贷市场——兼谈泰国 BAAC 的经验”,载《金融理论与实践》2006 年第 8 期。

〔4〕 高艳:“我国农村非正规金融存在的理性思考”,载《安徽大学学报》(哲学社会科学版)2007 年第 1 期。

领域引入小额贷款公司、资金合作社和村镇银行等三种新型农村金融组织试点,无疑是弥补当前农村金融中介不足所提出的新尝试、新突破。央行在2008年8月15日发布了《二季度货币政策执行报告》,政府机构关于民间金融合法化这个由来已久的问题终于有了一个明朗表态。央行正式提出建议:加快我国有关非吸收存款类放贷人的立法进程,适时推出《放贷人条例》,给民间金融合法地位。2008年10月19日中共中央十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》在强调“三农”问题对城乡经济社会协调发展具有突出意义的基础上,明确提出“民间金融是正规金融的有益补充,发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务,要规范和引导民间金融健康发展。对依法运作、操作规范的民间金融,要依法保护借贷双方的权益”。这些政策的出台,无疑为庞大的体制外民间金融的制度创新与监管指明了方向。可以预期,伴随着民间金融市场的放开,培育和发展多元化的农村金融组织,有助于在农村地区营造一个各类金融组织展开有效竞争的环境,最终让市场来选择,迫使农村信用社进行市场化取向的改革,进而优化农村金融体系以服务于“三农”问题。

然而,建立在传统的“以信为本”理念上的民间金融仍然存在信息不对称与不充分、交易不确定性以及不完全市场产生的巨大交易费用,其长期处于政府视野之外,组织化、市场化程度较低且缺乏有效的风险约束机制,我国相关法律制度对其的否定性制度安排不利于保障其合法权益,从而也不利于其规范发展发挥对三农问题的资金支持作用。尽管银监局和地方政府已出台相关效力层次较低的政策法规引导和规范,但政策所具有的多变性易导致漏洞与冲突而无法彰显其效果,也容易破坏市场经济的统一性和主体平等性原则,并由此诱发更多的道德风险和管制。相反,法律是稳定的,其作为一种制度安排对经济与社会发展的影响尤

为显著。法律的明确性与强制力既可弥补政策多变之弊端,又可缓解仍以伦理道德为主要约束制衡机制所形成的模糊性与软性的压力,特别是在经济转型过程中农村社区功能逐渐弱化的情况下,确立与构建的法律规制尤显重要。因此,本研究试图进行此种努力,着眼于系统论证法律规制的制度框架、立法原则以及具体的规则构成,以期为促进“三农”的可持续发展提供坚实的制度保障。

全书共分为九章。

第一章“导论”以诠释中国农户的融资需求与特点为逻辑起点,揭示民间金融对“三农”问题解决的重要意义。本章主要根据学者们的实证研究数据、笔者 2005 年全国民间金融的问卷调查数据以及笔者 2009 年陕西省农村金融的问卷调查和实地调查结果,分析了正式金融制度设计与农户融资需求与特点之间的天然矛盾,民间金融对农村经济文化环境的嵌入性、信息与交易成本优势以及特有的风险治理机制等优势,从而提出民间金融法制化是解决“三农”问题的重要途径。

第二章“中国民间金融的界定与演进路径”从多种角度梳理国内外对民间金融的内涵与外延,从而为后续研究提供逻辑前提。本书赞同从金融监管的角度来界定民间金融,即指不受政府金融监管机构(一般为中央银行)控制,以私人借贷、合会、私人钱庄为代表的传统金融组织及其资金融通活动的总和。它既包括个人之间、个人与企业、企业之间的低层次、无组织的资金融通活动,又包括较高层次、有组织的资金融通活动。同时,本书以是否吸收存款为划分标准,将实践中形式多样的民间金融划分为吸收存款类和非吸收存款类民间金融形式,从而为本书后续建立多层次、差别化的监管框架与措施提供分类依据。随后,本章第二节运用历史分析的研究方法,梳理了自先秦以来至现代民间金融形式的演化规律、条件与影响因素,并预测民间金融在长时期

内仍将保留其固有的非正式的演进趋势。

第三章“中国民间金融法制化与监管的理论基础”选取了金融监管理论及其发展的最新研究成果作为本项目研究的理论依据。“投资者保护”理论从法律制度对金融发展的关系入手,重点阐明投资者权利法律保护对促进金融发展的突出意义,并指明强化投资者权益法律保护的补充替代性机制,补充投资者法律保护是促进民间金融规范发展的制度化路径。“公共利益理论”从民间金融的脆弱性和信息不对称入手,阐明了民间金融监管的必要性和合法性。金融监管的“公共强制”理论则从无序与专制的社会成本权衡为切入点,指明了民间金融监管框架的确立、条件与限度的方向,为根据民间金融形式的不同构建多层次、差别化的监管框架提供了理论依据。“私人利益”理论通过对政府监管的质疑,为民间金融监管制度设计的侧重点等提供有益的理论借鉴。最后,本章第三节在综合运用论证上述理论的基础上,为民间金融法制化与监管的具体构建提供理论指导和支撑,也为本项目目的后续研究提供一个分析框架。

第四章“境外民间金融的制度环境与监管实践”将问题置于更为宏观的制度背景之下,除了总结发达国家和发展中国家(地区)民间金融的制度环境及监管实践,着重介绍了与我国同样具有“二元经济”特征的日本、我国台湾地区民间金融发展进程中的制度环境与监管实践,以期发现民间金融演化进程中政府行为选择的共性和差异。本章第二节以放贷人法律规制为视角,着重讨论了若干国家“放贷人”立法的主要制度构成与立法特点,为后文中国民间金融法制化与完善提供经验借鉴。

第五章“中国民间金融的制度环境与监管实践”梳理了我国自先秦时期至今的民间金融的制度环境与监管实践,并重点探讨了我国2005年年底农村小额贷款公司、农村资金合作社试点的实施绩效与“瓶颈”,从而为后文探讨民间金融法制化和监管框架

的构建提供有益的经验借鉴与教训。

第六章“中国民间金融制度环境与监管的缺陷——基于境内外的比较”在归纳境外民间金融制度环境与监管实践重视的有经验借鉴的基础上,分五节分别检讨了中国民间金融制度环境与监管的理念过于强调安全与发展而忽视效率与公平;监管主体的重叠与虚置、监管框架与措施的单一与简化以及监管能力的欠缺;民间金融投资者产权保护、民间金融法律制度与政策引导的缺失;新型民间金融组织试点路径与制度设计的缺陷,从而为后文有的放矢地提出针对性与可操作性较强的技术性方案奠定基础。

第七章“民间金融法制化与监管的理念及路径选择”针对第五章民间金融制度环境与监管的缺陷,着重从宏观层面上论证中国民间金融法制化的理念、建立在区域经济差异基础之上的改革进路与条件、多层次与差别化的监管框架以及民间金融组织制度与可持续发展机制的创新。这一章既是对第四、五、六章的回应,又统领于后两章的论述。

第八章“中国民间金融监管框架的构建”重点探讨了非吸收存款类的商业放贷人、投资中介、吸收存款类民间金融形式的监管框架的构建,论证了民间金融的监管主体的选取,提出建立以自律性监管为主、地方银监局为辅的监管框架,并对多元化监管主体之间的监管权限配置及自律性监管缺陷之克服进行了制度设计,以期将民间金融真正纳入法律制度的控制与保障体系之中。

第九章“中国民间金融法制化的制度构成”分三节论述。本章第一、二小节以“以强化投资者权益保护为导向”为立法原则,从微观层面上具体论证民间金融出资者、债权人、消费者以及民间金融组织的产权保护法律规则,并通过修改《合同法》民间金融合同的成立要件、明确民间金融的交易行为规范及其限制、推行标准合同、建立信息披露制度等法律机制增强民间金融投资者及

其相关权益的法律保护。本章第三节中国民间金融市场秩序维持之法律制度以保障民间金融交易主体的资格健全和行为规范为落脚点,明确民间金融及其投资者市场准入的具体标准及行为能力,并通过推行民间金融交易的标准契约、对超过一定边界的契约合同进行登记以及信息披露等法律手段降低民间金融的风险,从而保障民间金融交易契约的履行和民间金融的市场秩序。

目 录

前言 / 1

第一章 导论 / 1

第一节 民间金融:农村金融制度缺陷的替代 / 2

一、逻辑起点:农户的融资需求与特点 / 2

二、农村金融市场的供给 / 14

三、民间金融:农村金融制度的缺陷与替代 / 20

第二节 研究综述、目标和方法 / 40

一、国内外研究综述 / 40

二、研究目标与方法 / 47

第二章 中国民间金融的界定与演进路径 / 49

第一节 中国民间金融的界定 / 49

一、民间金融的内涵 / 50

二、民间金融的外延 / 56

三、民间金融的分类 / 57

第二节 中国民间金融的经验观察与演进路径 / 66

一、中国民间金融扩展进程的经验观察 / 66

二、中国民间金融的演进路径和条件 / 76

三、中国民间金融的演进方向 / 82