

王怀勇 著

中国市场经济法治研究系列丛书

Research on Financial Regulations in Rural China

中国农村金融监管 法律问题研究


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国农村金融监管 法律问题研究

Research on Financial Regulations
in Rural China

王怀勇 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农村金融监管法律问题研究/王怀勇著. —北

京:法律出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4559 - 7

I. ①中… II. ①王… III. ①农村金融—金融监管—

金融法—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 021022 号

© 法律出版社·中国

中国农村金融监管法律问题研究

王怀勇 著

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 11.25 字数 182 千

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 法律教育出版分社

经销 新华书店

责任印制 张宇东

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4559 - 7

定价:29.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编委会名单

主任

刘俊

委员

(以姓名拼音排序)

程燎原	付子堂	胡光志	黄胜忠
江帆	刘云生	卢代富	盛学军
孙鹏	谭启平	谭宗泽	王学辉
王煜宇	徐泉	徐以祥	许明月
杨继瑞	岳彩申	张国林	张新民
	张志辽	赵万一	

目 录

绪 论	001
一、研究目的	001
二、研究现状	003
三、创新点	004
第一章 农村金融监管的理念创新	007
一、我国农村金融监管传统理念反思	007
二、我国农村金融监管的理念创新	012
三、我国农村金融监管理念的制度化 框架	020
第二章 农村金融监管的边界划定	030
一、限定农村金融监管边界的理论基础	030
二、农村金融监管边界的限定依据	036
三、农村金融监管边界的具体设计	041
第三章 农村金融监管权的法律配置	045
一、农村金融监管权释明	046
二、农村金融监管权配置的基本原则	051
三、我国农村金融监管权法律配置 现状的检讨	052
四、我国农村金融监管权法律配置的 完善	058
第四章 农村金融监管的运行机制	062
一、农村金融监管的内部协调机制	062
二、农村金融监管中的财政参与	070

第五章 农村金融监管机构的治理机制	077
一、中国农村金融监管机构治理机制的发展历程	077
二、中国农村金融监管机构内部治理的不足	079
三、中国农村金融监管机构外部治理的不足	088
四、改进我国农村金融监管机构治理机制的法律对策	089
第六章 农村金融创新产品的法律监管	097
一、农村金融创新产品监管的理论基础	099
二、农村金融创新产品监管的基本路径	104
三、我国农村金融创新产品监管的制度构建	106
第七章 农村金融风险预警与危机应对机制	115
一、风险与风险预警	116
二、我国农村金融风险现状	116
三、农村金融风险产生的原因	120
四、农村金融风险预警机制的问题检讨	121
五、建立农村金融风险预警及危机应对机制的对策	128
第八章 新型农村金融机构的法律监管	140
一、新型农村金融机构的制度实践	140
二、新型农村金融机构的监管概况	144
三、新型农村金融机构市场退出的监管	146
参考文献	158
一、著作(译著)	158
二、论文	160
后 记	164

绪 论

一、研究目的

中国共产党第十八次全国代表大会简称党的十八大(本书类似名词均采用常用简称)报告指出要深化金融体制改革,完善金融监管,推进金融创新,维护金融稳定。只有建立健全更加完善的金融市场体系、金融服务体系和金融监管体系,才能有效配置社会经济资源和分散金融风险,从而为社会经济的全面发展提供强有力的金融环境,进而在根本上维护金融稳定。农村金融监管是我国金融监管体系中的重要组成部分,也是服务和支持现代农村金融制度的重要内容。然而,由于农村金融的独特性和重要性,如何进行农村金融监管,监管到何种程度,监管权应当如何配置,关于这些问题的回答,已经成为当下我国农村金融监管体制改革与发展中必须面对的重大理论与现实问题。因此,在中央致力于统筹城乡经济社会发展和推进新农村建设的现实背景下,研究中国农村金融监管中的法律问题,实现农村金融创新与农村金融监管的协调发展,旨在为我国建立现代农村金融制度,深化农村改革发展提供理论供给与实证支持。

第一,农村金融监管法律问题的研究是统筹城乡发展与建设社会主义新农村的迫切需求。城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。只有加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,才能逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣,让广大农

民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。当前,我国已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。尽管农村金融机构可持续发展能力逐步增强,但从审慎性风险监管和农村金融市场发展的实际状况来看,我国现行的农村金融监管体制还存在许多“缺位”、“越位”和“错位”的问题,尚不能有效监控农村金融风险,与统筹城乡经济社会发展的要求相距甚远,更不合乎以追求规模经济与利润最大化为目标的商业性金融机构的需要,从而造成农村资金持续外流、农村金融服务严重短缺,极大制约了农村金融的可持续发展。可以说,建立健全农村金融监管法律体制,加强和改进我国农村金融监管以及提高农村金融监管的有效性,是统筹城乡经济社会发展中迫切需要研究的重大理论课题。

第二,农村金融监管法律问题的研究是适应经济全球化发展,防范金融风险积聚与扩散的客观要求。在经济全球化的背景下,扩大农业对外开放是大势所趋,也是我国农业发展的长远利益所在。经济全球化促进金融全球化,其在激发市场活力的同时,也蕴藏着深层次的金融风险。例如,2007年美国次贷危机的爆发,引发了全球性的金融海啸。这场被前美联储主席格林斯潘称为“‘二战’结束以来最严重的危机”,造成国际金融体系持续震荡,许多经济体步入衰退。金融危机的爆发证明了现有金融监管体制的缺陷,因此,金融监管制度业已成为全球范围内法律制度变革的重点,而危机背景下的全球金融监管亦为我们提供了重要的启示和经验。我国农村金融监管体制长期运行不佳,不仅增加了对外开放的成本,而且影响了金融机构对农户的正常贷款风险预测,无法适应全球金融危机所带来的冲击与挑战。因此,在后危机时代背景下,建立完善的农村金融监管制度体系,有利于防范与化解潜在的农村金融风险,促进农村金融资源的优化配置和金融深化,实现农村经济金融的良性互动与可持续发展。

第三,农村金融监管法律问题的研究是建立现代农村金融制度的重要内容。中国共产党在市场经济体制改革进程中,以马克思主义为指导,充分认识并论证了建立现代农村金融制度的重要性。深入贯彻落实科学发展观,创新农村金融体制,加快建立资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系是中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通称党的十七届三中全会(本文中会议名称均采用简称)通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中确定的努力方向。要实现这一目标任务,必须抓紧在农村金融体制改革关

键环节上取得突破,强化农村金融发展制度保障,真正建立起保障与促进现代农村金融制度发展的法律机制。显然,一个完备有效的农村金融监管体制是农村金融发展所必需的,从某种意义上讲,农村金融发展的速度取决于农村金融监管体制效能的发挥。因此,完善农村金融监管制度体系,对于规范发展多种形式的新型农村金融机构和以服务农村为主的地区性中小银行,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务具有重要的现实意义。

二、研究现状

国内外针对金融监管法制的研究已经著述颇丰,也形成了一系列颇有影响的成果,但专就农村金融监管法律问题进行深入系统的研究目前尚付诸阙如,真正立足于后危机时代的背景和统筹城乡经济社会发展的要求对农村金融监管法律问题的认识还仅限于少数学者进行的局部、零星探讨。

从国际研究的层面看,农村金融监管一直是国外近年来研究的热点问题。Hellman(1995年,以下“年”均省略)、Murdock(1996)、Stiglitz(1997)等根据金融发展的事实,运用“有效需求理论”和信息经济学工具,形成了被认为是适合农村金融发展的“金融约束论”。该学说认为法律制度保障农村金融市场化运行是基础性的,政府对金融部门选择性地监管有助于金融深化。Kochar(1997)研究了缺乏有效监管与规范条件下农业信贷的低效率配置问题;Koester(2000)探讨了功能完善的农村金融监管法律体系在提高农村金融资源配置效率中的核心作用;OECD(2001)专门对中国农村经济系统资金流失的渠道、规模和原因进行了研究与分析,认为金融监管不佳是导致这一现象的关键性因素之一;Coetzee(2004)从“规模经济”和“交易成本”的视角研究了农村金融市场发展中监管制度的必要性;Conning & Udry(2005)则重点研究了发展中国家农村金融市场中存在的问题,提出应当通过法律手段有效监管农村金融市场主体的行为。应当说,这些极为丰富和深刻的理论,为本研究的展开提供了理论借鉴和逻辑起点。但是,西方发达国家学者日前对农村金融监管制度的研究多侧重于抽象的理论分析,过多的前提假设致使模型设计缺乏对我国农村的现实解释力。不过,其在金融监管操作实施层面上的一些技术手段和立法理念可供我国参考借鉴。

从国内研究的层面看,伴随农村经济体制的改革与发展,近年来

我国学术界对农村金融监管问题日趋重视。例如,有的学者从鼓励竞争与加强监管相结合的视角对农村金融监管的理论必然与现实制约进行了考察(赵天荣,2007)。有的学者深入分析了我国农村金融监管体制目前存在的缺陷,如风险控制主体缺位,金融监管目标错位,监管机构之间、监管机构与央行之间信息不对称、无法形成高效监管合力等(尹矣,2003;唐双宁,2007)。有的学者探讨了加强我国农村金融监管的对策建议。如探索针对农村金融发展实际的差别监管模式和风险监控体系;构建针对农村金融体系的多元监管服务体系;构建以政府为主导的金融监管协作体系,构建金融风险防范体系与风险保障补偿机制等(臧景范,2007;秦小伟,2007)。应当说,这些学术成果都认识到了当前我国农村金融监管的现状,意识到了在我国加强农村金融监管的必要性与复杂性,也从不同侧面提出了许多建设性意见。但就目前研究现状而言,仍然还存在许多的不足。首先,在研究内容上,以往研究主要集中于对我国农村金融监管运行机制的揭露与批判,结合后危机时代和统筹城乡经济社会发展的历史背景进行系统与深入的理论探讨较少;对正式监管制度的研究较多,而对非正式监管制度特别是财政参与对于农村金融监管的辅助作用探讨较少。其次,在研究思路上,既有研究或局限于农村金融行业及监管政策本身,缺乏从一般的法制机理来分析农村金融监管法制的核心问题与应对之策,更不用说对农村金融监管权配置及其行使限度的考察;或侧重于评介各地农村金融监管的创新实践,缺乏对这些变革措施背后的历史文化、政策动机、时代背景以及与相关制度的联动关系的全面解析。再次,在研究方法上,偏重于宏观层面的规范研究,微观层面的实证分析尚显不足。最后,在研究成果上,迄今为止,现有的成果大多为一般的对策性研究,没有形成一个统一的理论分析框架,尚未出现从后危机时代背景和统筹城乡经济社会发展的视角来全面、系统论述农村金融监管法律问题的研究成果。因此,本书将从后危机时代和统筹城乡发展的现实背景出发,力图用全新的视野、思路、理论、方法和技术手段,在实证分析的基础上对农村金融监管法律问题进行深入探索。

三、创新点

本书将以建立现代农村金融制度为导向,以统筹城乡经济社会发展为目标,以农村金融监管的理念创新为起点,结合农村金融发展理论,通过深入剖析目前我国农村金融监管的边界及其监管权配置、农

村金融监管运行机制、农村金融监管机构治理机制、农村金融产品创新监管机制、农村金融风险预警与危机应对机制、新型农村金融机构的监管机制等法律问题,将农村金融监管制度建设置于统筹城乡经济社会发展与新农村建设之中,置于整个农村经济与农村金融可持续发展之中,从历史与现实、微观与宏观、经济与社会、理论与实证相结合的视角,系统构建新形势下我国农村金融监管体制的完整框架,并从农村金融监管体制发展与创新的层面上,结合国外成功经验与中国实际状况,积极探索完善我国农村金融监管体制的法律途径与政策建议。本书的创新点主要在于:

第一,创新了农村金融监管的理念。传统的农村金融监管理念涵括了我国农村经济的历史,注重安全与效率等经济性目标,却无法承载世界金融发展的未来和中国农村金融的现实。本书在立足中国农村金融监管制度变动的生动实践上,突破传统农村金融监管的思维,将金融普惠、金融公平、金融消费者保护等非经济性目标引入金融监管的理念,在法治框架下深入剖析了我国农村金融监管实践的深层次问题,为改革和推进适合我国国情的农村金融监管提供了科学的思路与具体的框架设计,以满足现代农村金融制度发展的内在需求。

第二,分析了农村金融监管权的法律定位与行使限度。农村金融监管法制的核心问题是金融监管权的配置问题。农村金融监管权是政府机关及其授权组织依据法律规定通过对农村金融市场主体限制权利、增设义务的方式规制其行为的权力。只有清楚厘定农村金融监管权的边界,并据此对我国农村金融监管体制进行改革与创新,才能有效实现我国农村金融的稳健与安全。由此可见,合理配置农村金融监管权是完善农村金融监管的必由之路。本书在释明农村金融监管权基本理论的基础上,检讨了我国农村金融监管权的法律配置现状,特别强调在城乡经济社会发展一体化和农业现代化建设的视野下,应当如何正确解读农村金融监管权的正当性及其行使限度,从而勾勒出完善我国农村金融监管权配置的合理方案。

第三,拓展了农村金融监管法律制度研究的新视野。本书通过对我国农村金融监管的边界及其监管权配置、农村金融监管运行机制、农村金融监管机构治理机制、农村金融产品创新监管机制、农村金融风险预警与危机应对机制、新型农村金融机构的监管机制等法律问题的探讨与研究,拓展了农村金融监管制度研究的理论视野,搭建了农

村金融监管机制理论研究的新框架,从而为我国加强和改进农村金融监管制度提供了更为全面与系统的理论解释。

第四,创新了农村金融监管的理论研究范式。本书除了采用法经济学的研究方法、法社会学的研究方法外,还形成了以理念为先导、以问题为中心、以制度改进为宗旨、以对策方案为抓手的新的研究范式,遵循“现状描述—问题归纳—理论分析—制度检讨—立法建议”的研究进路,通过对我国农村金融监管法律制度进行深刻梳理和系统评估,全面提升了研究成果的科学性、实用性与有效性。

第一章 农村金融监管的理念创新

人的行为选择总是受特定目标、价值、观念的影响,在多数情形下,行为更是由这些目标、价值、观念所决定;行政机构的运行虽然较为复杂,但是同样不脱此径。正是这些目标、价值、观念等因素融汇交织所形成的理念设定了人或者机构行事的思维逻辑和行为方式,因而理念往往先于制度设计,并贯彻于制度设计之中。故此,在对农村金融监管法律制度进行全面、系统研究之前,反思与检讨农村金融监管的传统理念,并结合后危机时代的新要求和我国统筹城乡经济社会发展的历史背景,重塑与探索新的农村金融监管理念,无疑具有重要的理论价值与现实意义。

一、我国农村金融监管传统理念反思

(一) 我国农村金融监管传统理念回溯

在新中国成立后的三十年时间里,我国一直实行彻底的计划经济体制,资源配置完全通过国家计划得以实现。在金融领域,信贷计划完全服从于国民经济计划,信贷数量、投向、利率等均以国家计划确定,农村金融更是在政府的行政调控下起步、运行,全国形成了高度集中的金融体制。于此种体制下,金融的力量与功用被极大抑制;同时,金融的监督管理内含于金融调控之中,并不具有独立的价值和意义,也并非现代意义上的金融监管。换句话

说,我国真正的金融监管在改革开放以后才逐渐形成。1978年我国开始进行改革开放,传统的计划经济逐渐向市场经济转型,现代金融体系也逐渐建立,具有现代意义的金融监管开始形成。

应当说,金融监管出现伊始,金融安全就成为我国金融监管工作无可争议的核心理念和重要目标,而我国的特定历史背景也使得金融安全在金融监管中得到尤为突出的推崇。由于我国1978年所开启的这场意义重大的改革在路径和模式上并无先例可循,而随后发生的苏东剧变不仅从政治上也在经济上给予了我国深刻的历史教训,因而整个改革对稳定殊为重视,稳定被视为改革的前提和基础。金融领域的改革表现得尤为明显,金融安全被放置于突出位置。

20世纪80年代末至90年代初,中国经济开始在改革与摸索中遭遇一系列严峻问题,其中较为突出的是经济过热、财政收支赤字逐年增长、通货膨胀日益严重以及由此引发的金融秩序混乱。国家对经济和金融开始进行治理整顿,金融体制改革也就此提上了议事日程。1993年12月,国务院下发了《关于金融体制改革的决定》,指出金融体制改革的目标,即“建立在国务院领导下,独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系;建立政策性金融与商业性金融分离,以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系;建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系”。该文件也明确指出中国人民银行的主要职能是“制定和实施货币政策,保持货币的稳定;对金融机构实行严格的监管,保证金融体系安全、有效地运行”。由此,“严格监管”的总体基调在金融监管工作中被正式确定,1996年8月国务院又下发了《关于农村金融体制改革的决定》,对中共中央十四届五中全会精神和《国务院关于金融体制改革的决定》作出了回应。在对农村信用社管理体制改革的部署中,明确提出“强化中国人民银行对农村信用社的监管”,要求“中国人民银行县支行要指定一名副行长专门负责对农村信用社的监管工作,中国人民银行总行和分支行要根据监管任务需要内设职能机构,并从中国农业银行信用合作管理部门调入业务骨干。中国人民银行要在机构设置、服务方向、利率管理、风险管理、有关人员任职资格等方面,切实加强对农村信用社的监督和管理”。“严格监管”的观念集中地反映了金融安全在金融监管中的核心地位。1997年,中共中央、国务院出台的《关于深化金融改革、整顿金融秩序,防范金融风险的通知》(以下简称《通知》),强化监管的思路又一次被强调。针对当时乱象丛生的金融秩序,《通知》提出十五项措施,

其中第一项措施便是改革中国人民银行管理体制,强化金融监管。针对农村金融,《通知》亦要求人民银行严把市场准入关口,未经其批准,任何单位和个人从事或变相从事吸收公众存款等金融业务都被一律禁止;对于各类基金会、互助会等机构的非法或变相金融活动进行“全面清理、限期整顿和严肃处理”。此外,《通知》要求彻底取缔农村合作基金会,对于原有农村合作基金会进行“全面清产核资,冲销呆账,符合条件者并入农村合作社;对资不抵债又不能支付到期债务的,则由当地政府组织机构批设者负责清盘、关闭”。一场疾风暴雨般的金融整顿工作随即展开,整个农村金融秩序也随之明显好转,安全至上的理念亦得以强化。

2003年,我国金融监管体制改革确立了分业监管模式,农村金融监管的权力从中国人民银行移转至中国银行业监督管理委员会(以下简称银监会);但鉴于我国农村经济、农村社会结构的特殊性以及我国农村特有的历史和文化背景,金融安全的理念仍被奉在上位。农村金融安全始终被赋予特殊意义,一切金融领域的探索都务必以安全为前提。金融安全成为农村金融发展的主题,同时也成为农村金融监管的统摄性理念。

正是基于特殊的历史背景和文化传统,金融安全的理念在我国农村金融监管中于一定程度上被等同于稳定,在一定时期内这一理念体现于国家对于农村金融的抑制上,过度重视安全的农村金融监管也在一定程度上制约了我国农村金融的发展。随着改革的纵深发展,在现实需要和观念更新的推动下,农村金融抑制有所缓解,金融效率逐渐得到重视。2003年启动的新一轮农村信用社改革确定了“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求,促进农村金融机构的有效运营成为此后农村金融改革的重点目标。农村金融监管工作也逐渐有意识地将目光投向金融效率。狭隘的金融安全观有所改观,合规性监管的主导地位在农村金融监管中也逐渐得以确立。由此,农村金融监管形成了以金融安全为主、金融效率为辅的监管理念。

(二)我国农村金融监管传统理念的局限与检讨

新中国成立以后,我国制定了建设社会主义工业强国的战略目标,基于这一战略目标的要求,农业为工业的发展提供了坚实的物质支撑,并作出了必要的牺牲。可以说在特定历史时期里,农村的牺牲

成就了城市化进程,农业的奉献缔造了工业化成就。现阶段,我国工业化进程已进入中后期,然而与此同时,城乡经济差距却日臻悬殊,“二元经济社会结构”已严重制约我国经济、社会的协调发展,统筹城乡发展被提上日程。党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。此后,统筹城乡经济社会发展的必要性和重要性被屡屡提及、反复强调。胡锦涛总书记在十六届四中全会提出了“两个趋势”的重要判断:“在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的倾向;但在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的倾向。”在2004年召开的中央经济工作会议上,胡锦涛总书记又明确提出:“中国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。”由此彰显出党中央对于统筹城乡经济社会发展的坚定决心。破除二元结构,实现我国农村经济的快速、可持续发展是一项复杂的系统性工程,为农村居民提供充足的金融资源是其中殊为重要的一个环节。虽然近年来农村信用社体制改革取得了巨大成效,农村信用社经营明显好转,但是这仍未能彻底扭转农村金融供给不足的现状。为提高农村地区银行业金融机构网点覆盖率、增加金融供给、鼓励充分竞争,2006年12月,银监会在监管准入上作出调整,出台《调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策的若干意见》,允许内外银行资本、产业资本和民间资本到农村地区投资,并提出要在农村增设村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等各类新型农村金融机构。新型农村金融机构从2007年年初试点之初的四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北六省(自治区)于2007年10月扩大到全国31个省(自治区、直辖市),截至2010年年末,全国已组建新型农村金融机构509家;与此同时,小额贷款公司也蓬勃兴起,2010年年末,各地已设立小额贷款公司数达2451家。^①

一时间农村微型金融成为热议话题,我国农村金融的景象也随之焕然一新。然而就总体而言,我国农村金融监管并未针对这一特殊形势作出必要且足够的回应,农村金融监管依然如城市金融监管一样,始终固执于安全与效率的协调平衡之中,但是安全与效率的辩难终究无法给出关注和支持农村金融供给的结论。近年来,金融普惠已经逐

^① 中国人民银行农村金融服务研究小组编:《中国农村金融服务报告——2010》,中国金融出版社2011年版,第15页。

渐成为一种世界性的金融发展趋势,并日臻成为现代金融服务与金融支持所必须秉持的理念,金融监管对此亦不能置若罔闻。金融监管目标无法脱离金融本身的目标而独善其身,否则金融监管与金融服务将两相掣肘、甚至彼此设碍,金融本身的价值与功效亦会在毫不妥协的冲突中减损、异化。

此外,传统的金融安全理念在新的形势下也承受着现实的和潜在的冲击。以农村微型金融为例,农村微型金融于近年来在我国兴起,使我国农村金融的风险进一步复杂化,也进一步强化了农村金融对于金融安全的需要。目前我国农村金融风险主要体现但不局限于以下四方面:第一,农民借贷一般并无可供抵押的财产,一旦期间届满而无力偿还贷款,缺少抵押担保的债权便难以实现。第二,我国农村微型金融尚处于起步阶段,仍有较为明显的政策性特征,部分农民将其视为国家给予的特殊福利,这种误解易于滋生偿还贷款的惰性,也会引发一定程度的金融风险。第三,农业生产易受自然灾害影响,而农民收入主要依靠农业生产,一旦自然灾害发生,收入减少将不可避免,信用风险将凸显。第四,农村金融、尤其是农村微型金融中个体所涉金额普遍较低,风险往往具有隐蔽性,不易察觉;风险在遮蔽下不断积聚,系统性风险亦可能蕴含其中,待风险显现,将难以收拾。与此同时,在现实需求与政策支持的共同推动下,包括小额信贷在内的农村微型金融迅速发展,国外金融势力也日益觉察到这一有利可图的时机,开始逐渐介入我国农村金融市场,国外资本的进驻不仅为我国农村金融注入了活力,同时也埋下了诸多未知风险。

忽视了系统性安全的传统朴素安全观在这一趋势下凸显了农村金融监管传统理念的滞后性。传统农村金融监管以合规性监管为主,对于风险性监管,尤其是对于系统性金融风险的防范却鲜有关注。我国农村金融市场本就十分不健全,行政力量又常常过度介入。而与城市金融相比,农村金融机构在经营、管理等方面都明显滞后,且农村金融服务主体数量众多,规模较小,风险防范能力也不强,整个农村金融体系较为脆弱;随着国际金融市场联系愈发紧密,以及境外资本不断渗入,系统性金融风险将急剧增加,监管责任之重不言而喻,转变传统安全理念已迫不及待。

就金融效率而言,农村金融监管虽然已经出现了注重金融效率的动向,但与金融安全相比,监管工作对金融效率的态度始终显得摇摆不定:一方面显示出力求金融效率的决心,另一方面在落实上又显得