

我国村镇银行法律制度的完善

——以可持续发展为视角

李蕊

(中国人民大学法学院 北京 100872)

内容提要:村镇银行是我国农村金融体系的重要组成部分。作为农村金融改革创新的产物,它给农村金融发展注入新的活力。但是作为新生事物,在规范发展的道路上也遇到一些亟待解决的问题。基于可持续发展的视角,需要从产权结构、公司治理等多方面对我国村镇银行相关法律制度加以完善。

关键词:农村金融 村镇银行 完善

为了破解农村融资难的困局,2007年我国开始在部分省市试点村镇银行。根据银监会规定,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提供金融服务的银行业金融机构。据统计截至2012年4月,全国共组建村镇银行749家,其中开业681家,筹建68家。^①作为农村金融改革创新产物,村镇银行的建立给农村金融服务注入新的活力。首先,村镇银行基于一定的地缘关系成立,经营机制灵活,能根据农村需求和农户的个性化特征,针对性地提供多层次的产品。在满足多元化的“三农”金融服务需求,有效缓解农户及农村中小企业融资困难方面发挥积极的作用。^②其次,村镇银行促进了金融资源的合理配置。在引导当地资金流向和有效配置方面起到促进作用。它在体制上为包括境内外银行资本、

产业资本、民间资本在内的所有社会资本进入金融业开辟了道路。^③再次,村镇银行的出现增加了金融供给,增强了农村金融市场竞争,实现了制度变迁的“帕累托改进”效应。尽管目前村镇银行总体运行良好,但作为新生事物,在发展的道路上也遇到一些亟待解决的问题。

发达国家的实践表明,单纯强调社会服务目标的社区金融机构无法长期运行,不但不能实现其良好初衷,反而背上沉重的债务负担。^④Gulli曾认为,对消除贫困贡献最大的可能既不是贷款也不是储蓄,而是建立一种可持续发展的金融机制。区别于传统的商业银行仅以利润最大化为目的,作为破解农村融资困局的“草根银行”,村镇银行应该把是否具有可持续性作为衡量其是否成功的标准。这里的可持续性是指村镇银行能够在实现服务“三农”目标的同时,不借助外界支持因素,在财务上实现收入能够覆盖成本并且有盈利。

作者简介:李蕊(1978-),女,汉族,河北秦皇岛人,中国人民大学法学院经济法博士研究生,北京农学院法律系副教授。

本文为教育部青年基金资助项目(10YJC820061)和北京市教委社科计划项目(SM20121002000)的阶段性成果并获得北京市新农村建设研究基地资助。

① 2011年7月银监会印发《关于调整村镇银行组建核准有关事项的通知》淡化村镇银行设立数量目标要求,进一步提高了设立村镇银行的门槛和难度。

② 据统计,在组建的村镇银行中,县域机构占99%,在中西部地区的机构占60%。

③ 截至2011年底,汇丰银行等五家外资银行发起设立村镇银行22家。民间资本直接和间接持有村镇银行股份已达74%。

④ 参见 Gunther 2000: Should CRA Stand for 'Community Redundancy Act', Regulations, Vol. 23, No. 3: 56-60.

一、我国村镇银行发展面临的主要问题——可持续性受到制约

(一) 定位偏差阻碍发展

按照银监会规定,村镇银行在县(市)、乡(镇)设立,不得跨区经营,是具有独立法人资格的资产规模相对较小的银行业金融机构。^⑤ 其实是农村社区银行。国外关于社区银行的定义强调资产规模、区域、自主经营权三大核心要素。^⑥ 服务“三农”是村镇银行的根本宗旨,同时作为自主经营,自担风险,自负盈亏,自我约束的企业,村镇银行也实行市场化操作。然而这种目标定位并没有强调村镇银行作为农村金融市场的补充者,对农村广大中低收入者的信贷问题,也没有找到利用市场化操作对农村贫困者融资的有效机制。

自然条件和农业自身特性决定了农村金融必然具有需求小额分散、缺乏抵押物、信息不对称等特点。如果照搬城市商业银行模式,必然会产生水土不服的问题。首先,从现实看村镇银行的发起人或大股东是现有商业银行、政策性银行甚至是外资银行,这种组织模式可能导致村镇银行基本延续发起行的商业模式——过分注重吸收存款,以传统银行的信贷技术提供大额贷款,注重盈利性强的中间业务和结算业务等,进而成为农村资金流向城市的“吸虹器”。其次,股东作为所有者最关心的是自己所投入资本的使用情况和资金回报率,导致部分村镇银行无意“高风险、高成本、低收益”的三农业务,而将目光放在贷款金额比较大、收益较高的城镇工商企业。再次,目前大部分村镇银行都是建立在乡镇以上的地方主要是县城,这也使得资金需求最迫切的广大农户和农村中小企业被迫与之远离。

(二) 资金不足限制发展

村镇银行发展中的一个限制条件是资金不足。首先,按照《村镇银行管理暂行规定》第25条规定:“单个自然人股东及关联方持股比例不得超过股本总额的10%,单一非银行金融机构或单一非金融机构企业法人及关联方持股比例也不得超过股本总额的10%。”这种对股东的持股比例的制度安排,限制了具有较强资金实力的单个自然人、非银行类金融机构和非金融机构企业法人向村镇银行投入资本。其次,作为农村金融市场的补充,村镇银行大多设立于经济欠发达的农村地区,农民和乡镇企

业的闲置资金有限,再加上村镇银行刚刚建立,信誉积累不够,制约了村镇银行存款总量的增长和资金的积累,目前许多村镇银行存贷比接近甚至超过了75%的监管上限。再次,配套政策缺失导致新型农村金融机构从其他金融机构融入资金渠道不畅。由于结算系统不畅,村镇银行与其他银行间的同业拆借难以进行;村镇银行也没有获得类似农村信用社“支农再贷款”等优惠贷款支持;种种因素影响其持续发展。

(三) 信贷风险制约发展

村镇银行主要以发放小额贷款为盈利来源,贷款对象收入不稳定,信用水平较低,大多缺乏有效的担保方式和可变现的抵押物,贷款方式以信用贷款为主。在农业保险等体系不健全情况下,信贷资产的风险系数较大。作为农村金融市场的新进入者,相对于传统农村金融机构,村镇银行往往被迫选择那些因为信誉程度不高被传统金融机构拒绝的客户为信贷对象,因此会存在更多逆向选择风险。

二、完善村镇银行法律制度的路径选择——政府主导下的诱致性制度变迁

西方市场经济体制下农村金融制度变迁的主要方式是诱致性制度变迁,政府行为主要是适应市场发展,以法律或规章等形式确认保障金融交易和市场秩序正常运行。例如,美国政府在社区银行发展中的主要作用是为其创造良好的金融生态环境,对其进行监管并在信贷市场失灵导致信贷不公时进行适当的干预。相反,我国政府对农村金融市场更多的是采取直接的行政干预。政府在农村金融领域实施的农村信用合作社与中国农业银行脱钩等一系列改革措施,均是从金融供给角度,对农村金融场所作出的自上而下的强制性制度安排。虽然降低了制度变迁的时滞及摩擦成本,却没能提高农村金融效率。

笔者认为,在完善村镇银行的路径选择上要按照平衡协调的原则,既坚持政府主导又要遵循农村经济金融发展规律,兼顾政府、银行、投资者、农民等各方利益。正如刘易斯所说“没有一个国家不是在明智政府的积极刺激下取得经济进步的。”一定的政府干预是必要的,但是政府不能替代市场。要通过出台财税、信贷优惠政策去调动市场主体积极

^⑤ 《村镇银行管理暂行规定》要求在县(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;根据我国《商业银行法》设立农村商业银行的注册资本最低限额为5000万元人民币。

^⑥ Community Bank Technology Survey Results, Independent Community Bankers of America. www. icba. org. 2005.

性而不是通过行政命令去干预市场。以法国为例,法国政府在农村金融市场上有相当重要的地位,所有的农村金融机构都与政府保持着相当密切的联系。一方面私人机构接受政府的指导并得到政府的支持;另一方面私人机构始终保持着相当的独立性,政府尊重其自主经营的权力,很少进行强制性的行政干预,形成一种政府与民间混合治理的结构。

政府对于市场失灵、外部性比较强的领域,具有财政提供的责任。我国农村金融本身具有复杂性,由于信息障碍和信息成本导致农村金融市场失灵,同时村镇银行又具有积极的正外部性,其社会效益较高而经济收益不高,理应受到国家财政政策的关注。发达国家实践表明政府的财税扶持可以增强农村金融机构自觉服务国家政策的意愿,使其在追求自身利益最大化的基础上较好实现国家农业政策。美国也对农业贷款实行贴息制度,对农村信用社不征收营业税和所得税,并可免交存款准备金。日本在金融体系运行过程中通过政府财政对农村金融组织运行及农村中的贷款提供各种补贴,还设立了专门的基金弥补贷款的损失,对于农村金融组织所得税方面也有优惠。

为促进村镇银行服务“三农”并实现可持续发展,在其初创阶段必须借鉴国际经验从财税法角度采取相应措施,增加其财务收入,补偿其业务经营成本。笔者建议,在现有优惠政策基础上,根据村镇银行涉农贷款比重不同,实施差别化的税收减免政策和补贴政策,鼓励涉农业务开展;对于贷款利率低于一定水平的村镇银行在成立最初五年,在现行补贴(当年贷款余额2%)的基础上上调补贴标准至4%,用以鼓励微利信贷业务的开展;在现行税收优惠的基础上适当扩大减、免税范围,加大减税力度,建议参照给予农村信用社的税收优惠政策,免除村镇银行成立最初三年的所得税和营业税,并落实“三农”贷款税前损失抵扣政策;为鼓励在村镇行政区域设立村镇银行,建议对免税期经过的设立在不同级别行政区域的村镇银行应实行差别税率政策以及有差别的准备金扣除制度。

三、完善村镇银行的具体制度安排

(一) 完善村镇银行的产权结构

不同国家商业银行产权结构根据股权的密集程度可以分为三类:第一类是以美英银行为代表的

高度分散型股权结构,银行股权构成以分散的个人持股和机构投资者持股为主,以完善的市场体制和发达的证券市场为基础。第二类是以日德银行为代表的相对集中型股权,银行与公司交叉持股比率较高。第三类是高度集中型股权结构,法国、意大利、韩国等在不同时期都出现过国家高度控股银行。

从股权约束的角度看,一个合理的公司股权结构应该既避免股权过度集中又避免股权过度分散。股权过度集中则内控不足,难以形成股权制衡。大股东和经营者易联合形成“内部人”控制,损害小股东的利益,从而影响公司治理效率。股权过度分散,易造成股权约束弱化,使公司的控制权掌握在经营者手中,造成更为严重的代理问题,从而影响公司治理效果。

目前村镇银行虽然采取股份有限公司形式,但在股权结构上普遍存在大型商业银行“一股独大”,股权过分集中的现象。“中国村镇银行发展论坛”公布的统计数据显示,在86家村镇银行中只有10%银行股东人数超过30人。^⑦

首先,在股权相对分散基础上的适度集中是目前村镇银行股权结构的最优选择。按照《村镇银行管理暂行规定》第25条规定“村镇银行由境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人出资,其最大股东或唯一股东必须是银行业金融机构,并且最大银行业金融机构股东持股比例不得低于村镇银行股本总额的20%。”^⑧此项制度被称为“主发起银行制度”。这一制度的建立有利于维护金融市场秩序,保证村镇银行经营安全。但也使得村镇银行在一定程度上沦为了主发起银行的附属,抑制了其他投资主体的投资积极性,难以形成股权制衡,导致公司治理的低效。^⑨从股权优化的角度考虑,建议对最大股东的持股比例进行限制。由主发起银行做最大股东,确保主发起银行对村镇银行的主导权,对村镇银行风险负责。但主发起银行股权占比不必无限大,关键是通过主发起银行的杠杆作用,吸引更多民间资本投向村镇银行。在条件成熟的地区应当适当降低村镇银行控股股东的准入门槛,允许有实力的信托投资公司、证券公司、保险公司等非银行金融机构与银行业金融机构一起发

⑦ <http://www.chinabf.com/ljhg.asp>, 访问日期2012年3月16日。

⑧ 2012年5月银监会出台《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,规定为“支持民营企业参与村镇银行发起设立或增资扩股。村镇银行主发起行的最低持股比例由20%降低为15%。”

⑨ 柴瑞娟《村镇银行股权结构研究》载《法学杂志》2010年第2期。

起设立村镇银行。这不仅有利于调动非银行金融机构服务三农的积极性,也有利于增强村镇银行的资金实力。

其次,就发起人以外股东而言,目前村镇银行自然人总持股比例普遍小于企业法人总持股比例。“中国村镇银行发展论坛”公布的统计数据显示,在86家村镇银行中有44家村镇银行没有自然人持股。作为草根银行的村镇银行应当扩大自然人持股比例,平衡股权关系。第一,自然人股东通常会比法人股东更关心自身的投资收益,愿意付出更大的精力来维护自己在股东大会的权利。第二,自然人股东来自民间,对社会底层有天然的亲切感,这种亲切感是双向的,有利于银行通过与当地借款者的互动获得软信息解决信息不对称的问题,同时有利于银行与当地借款者形成利益共同体,在长期的业务互动中相互监督。^⑩

再次,《村镇银行管理暂行规定》限定村镇银行只能由“境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人”出资设立,对于非营利性组织等其他主体参股村镇银行没有进行规定。与企业的运行理念不同,国际开发组织、慈善组织和非政府组织等非营利性组织相对更加注重社会效益,由其参股的村镇银行的信用贷款发放将可能更多地覆盖一般农村金融机构不愿涉及的农村最贫困的群体,促进村镇银行服务“三农”宗旨的实现。建议在防范风险的前提下,本着股权结构多元化的理念,允许国际开发组织、慈善组织等非营利性组织以及其他主体参股村镇银行,促进产权合理配置,提高村镇银行的资金实力。

(二) 建立利益相关者治理机制

新制度经济学认为,公司治理是一种以契约的方式,规范企业利益相关者的利益,合理配置控制权和剩余索取权,对公司进行管理和控制的体系。为促进村镇银行专注于服务“三农”并实现可持续发展,在村镇银行治理中不仅要关注股东利益,更应将利益相关者的权益最大化作为村镇银行治理目标,建立利益相关者治理机制。^⑪

作为银行金融机构,村镇银行的运行涉及到股东、经理、债权人、政府和社会公众等多方面的利益。其治理目标不仅在于保护投资者的利益,而且在于减少市场系统风险和保持农村金融体系的稳定。^⑫此外,作为农村金融市场的补充者和农村社区银行,按照银监会规定村镇银行必须承担服务“三农”的责任,这使得利益相关者对于村镇银行治理提出更高的要求。利益相关者治理机制实质上是对以股东为中心治理机制的修正。村镇银行作为商业银行属于高负债运营的企业,自有资本比率较低,债权约束和产品市场约束难以对其发挥外部治理机构的基础性作用,因此必须引入利益相关者治理机制。利益相关者治理体现了企业治理模式由一元激励向多元激励的转变。

与传统商业银行一样,目前村镇银行的公司治理结构依然体现股东至上主义。利益相关者治理首先要求村镇银行加强对债权人利益的保护。债权人是村镇银行利益相关者中非常重要的组成部分。如前所述,村镇银行作为新生事物信誉积累不够,客户认同度低,导致吸收存款相对困难,因而有效保护债权人利益对于村镇银行可持续发展尤为重要。西方国家通常依靠设立存款保险制度来为银行体系提供相关担保。目前我国存款保险机制尚不健全,《村镇银行管理暂行规定》对于村镇银行监事会的设立也没有规定。^⑬为有效保护债权人的利益,在村镇银行内部应当建立行之有效的独立董事制度,由独立董事代表股东及广大债权人对银行的经营活动进行监督。独立董事的引入,不但有利于强化董事会内部的制衡机制,对大股东操纵和内部人控制也可以起到了一定的监督作用。

利益相关者对村镇银行的期望是动态变化的,村镇银行要准确获得反映利益相关者期望的信息就必须建立银行与利益相关者之间的对话机制。通过沟通交流建立银行与利益相关者之间的理解和信任。在对话的基础上,建立利益相关者参与机制,优化董事会结构,促使一些重要的利益相关者通过董事会、监事会等直接参与村镇银行的管理和

^⑩ Banerjee, A. V., Besley, T., Guinnane, J. W., 1994. The Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test. Quarterly Journal of Economics, 109. 1994.

^⑪ 对于公司治理主体,存在着“股东至上理论”和“利益相关者理论”两种不同的观点。最早对利益相关者理论进行较为详细研究的是弗里曼(Freeman),他在《战略管理:一种利益相关者的方法》一书中提出“利益相关者是能够影响一个组织目标的实现,或者受到一个组织实现其目标过程影响的所有个体和群体。”

^⑫ 参见国际清算银行巴塞尔银行监管委员会2006年2月发布的《加强银行公司治理》第10条。

^⑬ 与传统商业银行相比,村镇银行作为农村社区银行规模普遍不大,决策相对简单,因而《村镇银行管理暂行规定》对于村镇银行董事会、独立董事、监事会、各专业委员会、行长等的设立没有严格的规定,允许村镇银行根据业务发展来决定。

决策。利益相关者尤其是广大农民和农村中小企业对于村镇银行内部治理的广泛的表达和参与,有利于完善村镇银行治理,推动村镇银行作为农村社区银行扎根农村实现服务“三农”目标。

(三) 完善村镇银行信贷业务监管机制

目前银监会现行规章对村镇银行的监管基本上借鉴了对商业银行的监管规定,只在存款准备金率、资金充足率等方面做了调整。^⑭虽然考虑到村镇银行作为农村社区银行的特殊性,但没有体现村镇银行地域性和服务低端市场的特征,对村镇银行的信贷业务尤其是对于农村贫困人群歧视性信贷业务没有明确的监管要求。

为了促进村镇银行服务“三农”功能的实现,解决农村贫困人群融资难的问题,美国《社区再投资法》(简称CRA)的监管规定值得借鉴。为了消除银行金融机构“划红线(Redlining)”和“社区不投资(Community Disinvestment)”等歧视性信贷行为,促进中低收入社区和居民的信贷可得性,1977年美国通过CRA。CRA要求参加联邦存款保险体系的几乎所有银行机构等必须为其所在的社区提供信贷支持,其中一部分必须贷给社区的中低收入人群。该法主要用于评估金融机构在满足当地社区信贷需求方面所作的贡献,尤其是对中低收入家庭的贷款需求。^⑮为了弥补监管机构监管力量的不足,美国社区再投资法引入公众力量作为实施的重要保障,规定金融机构应在其主营业地(跨州经营的机构,应在各州分支机构所在地)张贴公告披露贷款数据等信息,鼓励公众参与评级过程。既有力地促进监管执法,同时也较好解决了约束尺度问题。尽管一些学者认为CRA导致银行成本高昂和效率降低,但是毋庸置疑作为使用政府干预来支持社区经济发展举措的CRA的实施打破了落后地区信贷恶性循环,帮助中低收入人群有效获得融资服务。

建议借鉴CRA的规定,授权银监部门监督村镇银行的贷款流向,明确村镇银行为农村服务的贷款比例,特别是明确对中低收入农户以及农村中小企业贷款的金额、发放笔数、贷款分布和占该机构在本社区贷款总额的比例等并向全社会公开。如果村镇银行不能够做到服务农村地区,或者服务低端客户发放小额信贷、支持农村微小企业的比例达不

到监管要求,就应当对其采取监管措施。同时建立对村镇银行支农服务质量的考核体系和涉农贷款的正向激励机制,定期对村镇银行发放支农贷款情况进行考核评价。

(四) 建立资金互助社(专业合作社)社员联保机制

良好的社会信用体系是现代经济和金融正常运行的基础,制约村镇银行发展的一个关键因素在于农村授信环境较差,征信体系建设滞后。一方面农民和农村中小企业普遍缺乏有效的、便于流转的抵押品。另一方面传统的农村乡土社会格局已经发生了根本性变化,传统伦理道德逐渐式微,伦理规范、道德规范及意识形态等呈现多元化发展趋势,导致农村社会信用环境缺失。

孟加拉国乡村银行的成功运作打破了传统的金融理念,证明通过某种制度安排,在贫困人群与金融机构之间可以建立一种互相信任和制约的交易关系。村镇银行可以借鉴孟加拉格莱珉银行(简称GB)担保机制的经验,化解贷款风险。GB打破了传统金融机构的担保和抵押等贷款风险限制门槛。其“小组+中心+银行工作人员”的运行方式被证明是非常有效的管理无担保、无抵押的放贷方式,在全世界被广泛移植。每个GB的贷款申请人都必须加入一个有连带还款责任的“贷款支持小组”,一般6至8个小组构建一个中心。小组成员根据其他成员的项目结果获得贷款,小组成员互相监督、互相帮助,共同承担担保职责,每个小组又为中心其他小组所监督。GB通过营造相互制约和帮助的组织,改变了单个成员不稳定的行为方式,调动起借贷者自我管理的积极性,在村民之间建立互担风险,互相监督的机制。

为化解村镇银行信贷风险,建议借鉴GB经验从我国国情出发建立资金互助社(专业合作社)社员联保机制。与村镇银行相比,农村资金互助社最大的优势在于地缘信息优势,能够有效地化解信息不对称导致的逆向选择和道德风险。在我国村镇银行发展中,不必专门建立“小组”或“中心”。可以充分利用农村现有资金互助社、专业合作社等资源,建立村镇银行+资金互助社(专业合作社)信贷模式。鼓励对村镇银行有信贷需求的农户或农村

^⑭ 参见《村镇银行管理暂行规定》第51条。

^⑮ Kroszner, Randall S., 2008. The Community Reinvestment Act and the Recent Mortgage Crisis, presented at the Confronting Concentrated Poverty Policy Forum, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D. C., December 3, 2008, available at www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kroszner-a.htm.

中小企业首先加入资金互助社(专业合作社),建立资金互助社(专业合作社)社员联保贷款机制,资金互助社(专业合作社)社员对外形成一个利益共同体,相互监督、相互帮助,共同承担担保责任,增强成员的积极性和责任感。^⑩从而促进村镇银行农户贷款管理从“零售”向“批发”转变,弥补农村金融信用供给不足,降低金融贷款运行成本和信用风险。

(五) 完善配套立法

优良的法律在很大程度上能保障金融机构实现有序、持续发展。各国实践表明,政府通过立法可以为农村金融组织的创建和规范运行创设良好的环境。20世纪初美国《联邦农业贷款法》、《农业信用法》、《联邦信用社法》等出台为农村金融机构的稳健持续运营提供了法律保证。日本在20世纪中期相继通过了《农业协同组合法》、《农林中央金库法》、《临时利率调整法》等法律法规,为农村金融持续发展提供法律保障。

为规范和促进村镇银行发展,银监会已制定《村镇银行管理暂行规定》、《村镇银行组建审批工作指引》、《关于加强村镇银行监管的意见》等一系列关于村镇银行组织及运营监管的规范性文件。但这些规定还存在层级较低,欠缺操作性等问题。根据《立法法》规定,部门规章规定的事项应当属于执行法律或者行政法规、决定、命令的事项。我国设立金融机构实行特许制。按照《行政许可法》规定,可以设定行政许可的规范性文件包括法律、行政法规、地方性法规、省、自治区、直辖市人民政府规章,银监会制定的部门规章无权设定行政许可。为了保障村镇银行持续发展,建议尽快由国务院制

定《村镇银行管理条例》,对村镇银行的设立宗旨、法律地位、市场准入、经营管理、市场退出、债务清偿、法律责任等进行明确的规定,并将现行财政、税收、货币支持政策系统化、规范化,再由中国银监会制定实施细则。

农业是弱质产业,受自然资源和自然灾害的影响大,为了防范贷款风险,保障村镇银行信贷资产安全,亟需发展政策性农业保险。但是对于政策性农业保险目前我国《保险法》尚无具体规定,《农业法》仅规定了国家扶持农业保险的原则,且滞后于农业保险的实践。为防范村镇银行农业信贷风险保障其可持续发展,笔者建议尽快制定《政策性农业保险条例》。借鉴国外农业保险立法经验建立农业保险与农业信贷相结合的机制,规定参加农业保险的农业生产者可以优先获得信贷服务。对农业保险的性质、经营目标、业务范围、监管部门、财税支持措施、法律责任等加以规定;并建立政府主导下的农业再保险机制,农业巨灾风险基金制度等在更大范围分散村镇银行农业信贷风险。

从地方立法来看,目前还没有地方立法机关针对村镇银行制定专门的地方性法规和规范性文件。我国农村地域广大,经济发展不平衡,农村金融供给与需求的地区差异性很大。银监会对于村镇银行的现行规定并没有考虑我国农村金融的区域性特征。建议考虑农村金融的地域性、层次性等特征,授权地方政府根据本地实际情况出台对于村镇银行注册资本额、股东人数等方面具体要求,以切实促进各地村镇银行的建立和持续发展。

The Improvement of the Legal System of Village Bank in China ——Perspective of Sustainable Development

Li Rui

Abstract: Village bank is an important part of Chinese rural financial system. As a product of rural financial reform and innovation, it brings vitality to the development of rural finance. Because of a new thing, it also encounters some problems to be solved as soon as possible when developing. The relevant legal system of village bank need to be improved in ownership structure, governance mechanism and so on.

Keywords: rural finance village bank improvement

(责任编辑:刘宇琼)

^⑩ 孙向齐、杨继锋《都市现代农业组织的法律分析》,载《法学杂志》2010年第7期。