

民间资本进入金融服务领域的 法律制度设计

——基于贵州省农村合作金融机构的实证研究

余文贵等

(中国人民银行贵阳中心支行)

【摘要】本文从如何吸引民间资本进入小型金融机构角度出发，对近年来贵州省农村合作金融机构持续经营情况和利弊影响因素进行分析，提出吸引民间资本按照正规途径进入金融领域的法律制度设计，为贯彻落实国发〔2010〕13号文件精神提供决策参考。

【关键词】民间资本，合作金融，法律制度

一、前言

国内对民间资本进入金融领域的探讨多集中于民间资本进入金融领域的意义和民间金融在整个现代金融体系中的发展战略方面，分析也主要围绕民间资本在支持中小企业、“三农”方面具有的优越性展开，但在支持和吸引民间资本进入的制度设计方面研究较少，也忽视了民间资本进入金融领域是否具有必然性的问题。周琳静(2011)从金融自由视域下的私权自治、金融伦理视域下的权利平等、金融发展视域下的利益均衡等三个方面论述了民间资本进入金融体系的法理基础，并提出尽快完善相关法律法规，引导民间资本进入金融领域。

本文将民间资本参与金融领域的途径分为正规和非正规两种途径，并以贵州省农村信用合作金融机构为分析对象，着重探讨正规途径吸引民间资本进入金融领域的法律制度设计问题。其中，将国发〔2010〕13号明确提出的进入途径定义为正规途径，特点是其设立和经营有必要的约束条件与监管政策，同时受到相应的法律法规保护；非正规途径就是一般意义上的民间借贷。本文将民间资本参与金融领域的非正规途径定义为：民间资本为满足经济主体融资需求，自发形成的、游离于政府金融监管之外的非官方资金融通的活动。它是相对于政府金融或国有金融而言的，产权属于民间所有，并由民间经济主体(个人或民间金融组织)独立自主地开展金融交易的活动。

国内认为鼓励民间资本通过正规途径进入金融领域具有现实意义的观点主要有：一是能够拓宽民间资本投资渠道；二是有利于引导更多的资金投入政策倾向的实体经济；三是民间融资阳光化，便于监管。本文认为，观点一是观点二和观点三的基础。

综上所述，是否能贯彻落实国发〔2010〕13号文件精神，成功引导民间资本通过正规途径进入非上市的、贷款对象定位主要为中小企业、“三农”、个体经营户等小型可授信机构，应主要考虑其盈利性与风险、成本匹配问题，通过各种支持政策，保障其投资收益水平，才能吸引其进入。

二、对贵州省农村合作金融机构的实证研究

农村信用社一直被定位为我国金融支持“三农”的主力军，本文以其作为研究对象，是因为其存续时间较长，同时，其入股的主体主要是民间资本，参与其改制又是国发〔2010〕13号明确民间资本进入金融领域的主要途径之一，对其研究的结果具有一定代表性。

从发展趋势看，2002年以来贵州省88家农村合作金融机构的实力得到大幅度提高。截止2010年末，其各项存款达到1419.2亿元，是2002年末的9.9倍，年均增长33.1%；各项贷款达到1009.6亿元，是2002年末的8.0倍，年均增长29.7%；所有者权益为69.9亿元，是2002年末的92.7倍，年均增长76.2%；利润总额也由2002年末的亏损1556万元转变为盈利14.4亿元。

（一）促进农村合作金融机构快速发展的有利因素

根据《农村信用合作社管理规定》（银发〔1997〕390号）、《农村合作银行管理暂行规定》（银监发〔2003〕10号）、《关于农村金融有关税收政策的通知》（财税〔2010〕4号）等政策的规定，农村合作金融机构虽然定位为服务“三农”经济发展，并保持其县级法人长期稳定，但其经营业务范围广泛，所获得的支持政策也非常之多。从实际工作的情况看，省内农村合作金融机构快速发展的有利因素主要有以下几个方面：

1. 宽范围的资金运用渠道和较强的信贷创新能力提高了其盈利能力

（1）业务多元化

省内农村合作金融机构的资产业务涉及贷款、表外委托及代理业务、承兑汇票、保函，债券投资（贵州省联社、兴义农村合作银行等五家农村合作金融机构是银行间债券市场的成员）等。从资产构成看，2010年末，除现金和存放在央行的款项外，省内农村合作金融机构贷款占其总资产（含各项资产减值损失准备）的55.7%，存放同业、贴现、投资、买入返售资产等也占到了20.5%。

（2）贷款投向行业覆盖宽

贷款构成既有农业贷款，又有非农贷款。2010年的数据显示，其非农贷款占到其总贷款的25.1%。从行业投向看，信贷资金投向包含《国民经济行业分册》、购买汽车等在内的不含经营性质的个人贷款占比31.4%，采矿、制造、批发和零售、房地产等行业的贷款占比都超过5%，建筑、住宿和餐饮、租赁和商务服务等也有较大比例，实际投入到农、林、牧、渔业的贷款占比仅为25.3%。

（3）贷款种类繁多，自我创新能力较强

省内农村合作金融机构能充分依托其建立的农村信用档案和信用评级系统，并结合各项信贷政策，推出了大量的创新金融产品和服务。金融产品方面如以清镇市诚信建设综合管理系统

为平台，开发的“诚信一卡通”农户贷款产品；总结多年农户小额信用贷款经验的基础上，开发的“摇钱树卡”农户小额信用贷款。结合集体林权改革，凤冈县农村信用社推出了“茶园经营权抵押贷款”，册亨县农村信用社推出了与保险挂钩的林权抵押贷款。结合就业小额担保贷款政策，铜仁地区和六盘水市的农村合作金融机构推出了“妇惠家合”妇女小额创业贷款和“巾帼致富贷款”；黔南州地区的农村合作金融机构针对返乡农民工推出的“凤还巢”农民工返乡创业贷款等等。金融服务方面如安顺西秀区农村信用社针对外出农民工设立的“农民工服务中心”，尝试“服务跟着农民走”的新模式，探索出了一条促进发展的新路子。

2. 拥有吸收存款的权利，低成本资金来源充裕

2010年底，贵州省88家农村合作金融机构总体资金来源总计为1677.6亿元。其中，各种存款为1419.7亿元，占总体资金来源的84.6%，而同期其所有者权益和实收资本仅占总体资金来源的4.5%和3.1%。从2007-2010年的变化趋势看，虽然其存款占总体资金来源的比例有所下降，但存款余额却保持了年均29.6%的增长，2010年末存款余额较2007年末增加了767.9亿元，分别是其所有者权益增加额和实收资本增加额的16.7倍和27.0倍，达到了资金经营者利用较少资金，撬动较大使用资金的经营目标。除能充分获取低成本存款外，2007-2010年，省内农村合作金融机构还通过向央行获取支农再贷款的方式，累计发放了138.7亿元的贷款。充裕的低成本资金来源为农村信用社拓展发展空间、保证持续经营提供了保障。

3. 受益于我国利率制度安排，省内农村合作金融机构贷款利息收入有保障

按照我国存贷款利率的规定，农村合作金融机构存款利率上限不能超过央行公布的存款基准利率，贷款利率不能超过央行公布的贷款基准利率的2.3倍，法律规定的实际利息差保障了农村合作金融机构的利息收入水平。2007-2010年，省内农村合作金融机构贷款利息收入占营业收入的比例保持在90%左右，各年利息收入是利息支出的4-6倍。

从近四年贷款利率分布看，省内农村合作金融机构的贷款主要以向上浮动为主，近80%左右的贷款利率分布在上浮30%-100%(含)区间，且整体贷款利率上浮趋势较为明显。

4. 拥有较多的鼓励和支持政策

由于农村合作金融机构的政策定位主要面对“三农”经济，得到了差别存款准备金率、票据兑付、所得税和营业税减免等诸多政策支持。

在2010年12月10日的存款准备金率调整中，资产规模小、支农贷款比例高的农村信用社(A类社)、一般的农村信用社、农村合作银行的存款准备金率分别较六家全国性大型金融机构低7.5、6.5和6个百分点。2002年，为支持省内农村合作金融机构机制改革，央行还提供了10.47亿元的资金，通过票据兑付方式用以支持其改制和发展。

2001年4月28日，财政部下发了《关于农村信用社有关企业所得税政策问题的通知》(财税[2001]55号)，给予其所得税减免；国发[2003]15号、财税[2004]177号将税收减免优惠政策的范围扩大到营业税，财税[2011]101号更是将营业税减免政策的执行期限延长至2015年12月31日。同时，2010年出台的农村合作金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法还对基础金融服务薄弱地区银行业金融机构网点，按照该网点当年贷款平均余额的2%给予费用补贴；

《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》(财金[2010]116号)则进一步明确财政部门将对年度涉农贷款平均余额增长幅度超过一定比例,且贷款质量符合规定条件的县域金融机构,对其余额超增的部分给予一定比例的奖励。截止2010年末,省内农村合作金融机构从2003年以来享受的各种税收减免(含所得税和营业税减免)累计达到18.7亿元。

(二)农村合作金融机构作为吸引民间资本进入金融领域途径的现实缺陷

农村合作金融机构所具有的多种优势和其突飞猛进的发展现实似乎表明,农村合作金融机构的现行方式非常有利于吸引民间资本的进入。但从实际情况看,这一方式却又存在一些不可忽视的缺陷。

1. 股本和新增网点扩张缓慢,限制了民间资本的进入空间和对未来发展的预期

省内农村合作金融机构股本和新增网点扩张缓慢的现象,既可理解为机构本身出于利益考量的排外性,也可理解为市场容量有限(业务范围为所在县域、“三农”的经营方向和持股比例限制)的不得已行为,不管是出于何种原因,其实质都限制了民间资本的进入空间和对未来发展的预期。

(1)股本扩张缓慢

国发(2003)15号和国办发(2004)66号都明确了农村合作金融机构法人设立以县为单位,并要坚持服务“三农”的经营方向;同时,根据《农村信用合作社管理规定》(银发(1997)390号)和《农村合作银行管理暂行规定》(银监发(2003)10号)的规定,“农村信用合作社单个社员最高持股比例不得超过该农村信用社股本总额的百分之二”,“农村合作银行单个自然人股东(包括职工)持股比例(包括资格股和投资股)不得超过农村合作银行股本总额的5%”。从省内农村合作金融机构股权设立情况看,其股权分散,无战略投资者,2010年末前十大投资者余额占比为10.2%,72个县域信用社(含合行)的前十大投资者余额占比仅为7.1%,市区前十大投资者余额占比相对较高。

从股东数量看,2010年,省内农村合作金融机构股东总数量较2007年减少了31.4万人,其中,资格股股东数量减少了36.9万人,投资股股东数量增加了5.2万人;从股本金额看,2010年,省内农村合作金融机构股本总额较2007年增加了27.6亿元,88个县联社平均每个县联社三年仅新增3100万元左右;从人均投入水平看,省内农村合作金融机构人均投入仅2116元,分地域看,市区(含州府所在地)人均入股金额较高,其他县域人均入股金额不满二千元。

(2)网点扩张缓慢,金融服务县域的政策取向未得到较好地贯彻落实

从网点设立情况看,省内农村合作金融机构除2009年,为实现贵州省空白乡镇金融服务全覆盖,其县域网点设立经历了一次扩张期外,2008、2010年在县域的网点数变化不大,网点扩张步伐远逊于其他存款类金融机构,其金融服务县域的政策取向未得到较好地贯彻落实。

2. 主客观决定的狭窄投资领域造成盈利主要依赖利息收入,不良率高,持续经营风险较大

得益于农村合作金融机构在县域资金提供者的垄断地位，其贷款利率一直较高。以 2010 年的数据为例，省内农村合作金融机构 97.2%的贷款利率上浮，上浮超过 50%的贷款比例达到 56.4%，分别较省内区域性商业银行、股份制商业银行高 41.3 和 55.4 个百分点，而其执行下浮和基准利率的贷款合计仅有 2.8%的比例。

表 1 2008-2010年贵州省 88家农村合作金融机构县域网点新设情况表

	2008	2009	2010
农村合作金融机构(个)	8	48	4
其他存款类金融机构(个)	-2	10	44
总体(个)	6	58	48

注：县城指除省会、市（州）府所在地和县级市以外地区；数据来源于各金融机构。

表 2 2007-2010年贵州省农村合作金融机构部分经营数据情况 单位：%

	2007	2008	2009	2010
利息收入/营业收入	90.1	87.7	80.7	90.3
投资收益/利息收入	0.1	0.1	0.3	1.5
金融机构往来收入/利息收入	9.8	12.6	8.5	8.9
中间业务收入/利息收入	1.2	1.6	1.9	2.0
营业费用/营业支出	52.3	48.0	47.0	49.0
利息支出/营业支出	23.4	25.7	19.3	17.3
贷款不良率	27.7	18.8	13.2	8.3

数据来源：各金融机构。

从盈利情况看，省内农村合作金融机构主要收入来源还是贷款利息收入。从 2007-2010 年数据看，除金融机构往来收入占利息收入的 10%左右外，投资收益、中间业务收入占利息收入的比例极低，一旦发生较大的经营环境变化，其盈利水平将出现较大的滑坡。

盈利主要依赖利息收入，且贷款不良率较高，会造成民间资本对农村合作金融机构形成持续盈利能力和持续经营的较高风险预期。

3. 多元化的产品和服务创新不足

因主要着力于存贷款经营，省内农村合作金融机构的产品和服务创新集中于信贷领域，如针对信贷环境建设所做的农户、农企信用评级，为吸收存款和扩大贷款范围设立的农民工金融服务中心等；其他开拓性业务涉及较少，具体体现在总资产 14.8%的资金存放于同业，且中间业务收入、其他投资业务收入占比低等。

4. 经营代理人逆向选择和道德风险问题未得到很好解决

目前还没有充分证据论证民间资本进入农村合作金融机构后，其参与制定经营目标、完善组织体系管理等权利是否得到有效保障。但从目前省内农村合作金融机构利益分配和营业费用情况看，当前经营管理者过于追求眼前利益的迹象是较为明显的。从利润分配方面看，2008、2009 年，在资本充足率较低，贷款不良率较高的情况下，省内农村合作银行仍将可分配资金的 47.7%和 39.8%用于分红；2010 年在各项资产减值损失准备缺口达 18.3 亿元的情形下，将可分配资金的 43.8%用于分红。从营业费用方面看，其营业费用占营业支出的比例保持在 50%左右，一直居高不下。

三、民间资本正规途径进入金融服务领域的方式分析

按银监发〔2008〕23号规定，小额贷款公司缺少政策支持，只能使用自有资金，投向为注册县域“三农”领域，不能持续发展。贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构仅限制于一地发展，不能设立分支机构，不能吸收公众和非社员的存款，发展空间也相当有限。根据银监发〔2007〕5号的规定，村镇银行可吸收公众存款，可开立分支机构，经营业务范围也较为宽泛，相关制度规定与农村合作金融机构类似，这也是目前村镇银行在贵州发展较好的原因之一；但其经营地域限制在注册地县域，资金主要投向“三农”领域，且有“发起人或出资人中应至少有1家银行业金融机构；单个自然人股东及关联方持股比例不得超过村镇银行股本总额的10%，单一非银行金融机构或单一非金融机构企业法人及其关联方持股比例不得超过村镇银行股本总额的10%”的规定，其吸引民间资本进入的作用同样有限。在现有制度不及时进行完善和修订的前提下，风投基金受限较少，但其对管理人员素质要求很高。其他途径对贯彻落实国发〔2010〕13号文件精神的可操作性不强。

表3 农村新型金融机构和小额贷款公司部分规定情况表

	贷款公司	农村资金互助社	村镇银行	小额贷款公司
资金来源	境内商业银行或农村合作银行全额出资。来源为实缴资本和向投资人的借款。不得吸收公众存款	由乡(镇)、行政村农民和农村小企业入股组成。吸收社员存款、接受社会捐赠和向其他银行业金融机构融入资金为来源。不得吸收非社员存款	最大股东或唯一股东必须是银行业金融机构。持股比例不得超过股本总额的20%。可吸收公众存款	资本金、捐赠资金。以及不超过两个银行业金融机构的融入资金(不得超过资本净额的50%)。不得吸收公众存款
经营范围	在农村地区设立，专为县域“三农”发展提供贷款服务	资金主要用于发放社员贷款，如有富余，可存放其他银行业金融机构，也可购买国债和金融债券	可用资金应全部用于当地农村，确已满足当地农村资金需求的，富余资金可投放当地其他产业，购买涉农债券或向其他银行业机构融资	坚持为“三农”服务的原则下自主选择贷款对象
资金使用	各项贷款、票据贴现、资产转让、贷款项下的结算、其他批准的业务	结算业务、批准的各种代理业务	贷款、国内汇兑、票据承兑与贴现、同业拆借、银行卡业务、代理发行、代理兑付、承销政府债券、代理收付款项及代理保险业务、批准的其他业务	贷款、票据贴现、批准的其他业务
禁止性	未提及	不得向非社员发放贷款及办理其他金融业务。不得以该社资产为其他单位或个人提供担保	不得发放异地贷款	不允许跨县经营
未来发展	未提及	不得设立分支机构	可在县域范围内设立分支机构	不允许设立分公司，可在股东自愿的基础上规范改造为村镇银行
注册资本要求	不低于50万元人民币	乡(镇)不低于30万元人民币，行政村不低于10万元人民币	县(市)不得低于300万元人民币，乡(镇)不得低于100万元人民币	有限责任公司不得低于500万元，股份有限公司不得低于1000万元

注：根据银监发〔2007〕5号和7号的规定，农村地区指中西部、东北和海南农垦(市)及其(市)以下地区，以及其他省(区、市)的国定贫困县和省定贫困县及其以下地区。

因此，为有效吸引民间资本从正规途径进入以扶持弱小为对象的小型金融机构，制度设计上必须满足：一是对新设和入股资金执行宽进入政策，给予其能够持续经营和盈利的环境与空间，这是吸引民间资本进入的前提条件。如自由选择是否进入金融领域的宽松环境，较宽的投资领域或地域、持续性的可用资金来源等。二是具有完善的配套支持措施。应保障进入资金参与经营管理的权利(话语权)，给予其诸如税收减免、再贷款等扶持政策安排等。

具体方式的选择上，为能有效吸引民间资本正规途径进入金融领域，可重点选择继续大力推广农村合作金融机构、村镇银行方式，并对现有金融法律法规进行修订完善，提高民间资本正规途径进入金融领域的发展和盈利预期。

(一)放宽资本来源准入

资本来源准入主要是针对资本的合法性做出规范。对主要为中小企业、“三农”、个体经营户等提供金融服务的小型可授信机构应当尽量减少除合法性要求以外的资本来源要求。例如取消农村信用社单个自然人投资最高不超过股本总额的5%，单个法人投资最多不超过股本总额的5%的规定；取消村镇银行要求发起人必须是银行类金融机构，且持股比例不低于20%，自然人或企业持股不高于10%的规定等。放宽资本来源准入不仅能扩大民间资本进入的规模，也能让民间资本自主决定是否在金融机构中获取决定性话语权，进而改善金融机构的公司治理结构，避免已进入金融机构的民间资本谋求短期利益的风险。

(二)放宽业务和地域准入

业务和地域准入是监管机构对各类金融组织的经营范围和经营地域做出的限制。一是对主要为中小企业、“三农”、个体经营户等提供金融服务的小型可授信机构给予其吸收公众存款的权利，并建立存款保险制度以保障存款人的资金安全。二是按一定比例支持“三农”经济发展的前提下，给予其较宽的行业业务经营范围，同时涉农比例也不应规定过高。三是给予其更多的货币政策工具、财政税收减免和财政贴息支持；但从长远看，仍需依照循序渐进的原则，在保持其县级法人地位的前提下，通过设定一定的经营指标标准，在达到标准的前提下，逐步放宽其地域经营范围，逐步放宽其分支机构的设立。

(三)完善扶持和激励机制

在梳理现有各种税收减免、财政资金奖补、央行专项低息使用资金等政策的基础上，建立较为完善的鼓励支持主要为中小企业、“三农”、个体经营户等提供金融服务的小型可授信机构激励机制，吸引民间资本正规途径进入金融领域，支持经济薄弱环节的发展。

四、其他相关政策建议

(一)重塑金融监管立法价值取向，打破民间资本进入金融体系的法律障碍

金融监管法律价值取向应遵循自由、公平、安全、效率的原则。目前我国的金融监管法律实际非常重视金融体系的安全和效率，而自由与公平却常常被忽视。金融自由是金融创新和金

融发展的重要推动力，是金融市场主体可以在法定范围内，按照自己的意愿从事金融活动的基本权利，也是民间资本进入金融的先决条件。公平也是市场主体的一项基本权利，不仅包括民间资本在正规金融组织内部不会受到歧视，还包括民营金融组织在金融市场上不会受到歧视。如果仅仅是让民间资本进入而又不允许这些资本得到积极参与经营管理的话语权，那么诸如民营资本大股东将金融组织当成“唐僧肉”，快速收回资金等短期行为在所难免。另外，如果官办的金融组织总是在政府的特别保护下，获得垄断的市场利益或特殊的市场机会，那么，民营金融组织就会失去发展壮大的空间，最终使金融市场丧失对民营资本的吸引力。

(二)尽快修订《贷款通则》，将非金融机构贷款人纳入监管，给予民间资本更好的自我取舍不同途径的宽松环境

人民银行正在着手《贷款通则》的修改，如果非金融机构贷款人能借此取得合法地位，并被纳入监管范畴，这将成为民间资本进入金融领域在制度上的重大突破，同时，也给予了民间资本更好的自我取舍不同途径的宽松环境。为了实现这一目标，建议对如下内容做出规定：

1. 明确贷款人的内涵和外延，界定监管范围，做到有法可依

新加坡、马来西亚和南非等国的贷款人立法和香港地区的放贷人条例，都将出借资金以追求利息收入或其它更多的偿付资金为目的，且具有非偶然、一次性，具有稳固的业务量的行为特征作为判断贷款人(lender)的标准；同时，将银行、保险、典当行以及贷款人之间的借贷行为排斥于贷款人法令之外。南非立法则要求贷款人的关系人如亲属、合伙人、投资人等都要受到贷款人法令的约束。

因此，建议我国重新确定《贷款通则》调整对象时应注意以下几个方面：一是个人或组织偶尔为之的非商业性借贷由民法调整。二是贷款人应界定为以追求利息或利润回报为目的专营或兼营贷款业务的机构，互助金融组织应由其专门的制度进行规范。三是要认可贷款人组织形式的多样性，鼓励民间资本创造性地参与普惠金融，并为立法留下更大的适用空间。四是放开企业间借贷。但要设置一定贷款额度规模限制，超过该限制的，应要求获得从事贷款业务的许可，成为合法贷款人。规模限制以下的受民法调整。例如：美国纽约州就要求发放5万美元以下且利率超过16%的商业贷款时要求有牌照。

2. 完善和强化借贷利率、信息披露等规定，提高非正规途径的违法成本

一是对借贷利率做出禁止性规定。对高利贷做出限制是世界各国的共识，同时绝大多数的国家和地区都在立法中明确规定禁止收取复利。我国立法中没有明确高利贷的禁止性规定，对于不超过基准利率4倍的复利，并没有严格禁止。甚至，人民银行有关利率的管理规定中是允许金融机构对逾期贷款按复利方式计算罚息。最高法出台的司法解释《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》中只是对不超过银行同类贷款利率4倍以内的利率进行了认可，4倍以上利率虽然得不到司法的保护，贷款人却也不用承担法律责任。建议《贷款通则》明确规定贷款人不得有高利贷行为，并规定高利贷行为的行政法律责任；同时，要从保护金融消费者权益的角度禁止复利，使借款人对利率负担更加明了。

二是强化信息披露。信息披露既是实施监督管理的要求，也是保护金融消费者的重要措施，可以在减少因信息不对称产生的逆选择和道德风险，鼓励市场监督方面起到积极作用。建议

《贷款通则》中应规定贷款人对借款人、担保人、监管机构负有信息披露义务，并对其设定最低披露标准，保证透明度。在没有专门的金融消费者保护立法的前提下，《贷款通则》还应对公平信贷机会、禁止掠夺性贷款、禁止预先选择仲裁条款作为贷款条件、禁止高利贷或变相收取高额利息、禁止提前扣还利息等内容做出规定。

(三)修改商业银行法，完善我国银行业体系，为民间资本在银行类金融机构发挥作用创造有利条件

从我国国情出发，为了兼顾金融安全和市场的活跃性，应对银行业金融机构做出层次划分。一类是全国性大银行，这类银行应侧重于国家经济安全考虑，监管者对其股权收购、变更等做出严格限制。另一类则是需要广泛建立的区域性中小银行，如本文所讨论的国发〔2010〕13号明确提出的小型金融机构等，这一类银行应属鼓励民间资本介入范畴，法律法规制度设计应优先考虑保障其持续发展和盈利的能力。如何能让民间资本在这些小型金融机构在坚持为区域服务、为“三农”等弱小群体服务中发挥积极的作用，正是商业银行法修订时需要关注的内容，或者修改为银行业法更为合适。

(四)其他相关法律制度的完善

1. 完善贷款担保制度和贷款保险制度

首先建议要扩大担保物的范围，特别是要考虑农村地区农民财产权利的特殊性。其次，要求政府出资建立政策性担保机构或担保基金，补充市场不足，以鼓励民间资金参与普惠金融。第三，要完善贷款保险制度，鼓励保险机构建立基层服务网点，并完善中央财政农业保险保费补贴政策，鼓励地方政府针对地区特色主导产业，发展特色农业保险。

2. 完善市场退出机制

民间资本大量进入金融业后，国家对金融机构产生的无形担保不复存在，存款保险制度的建立显得尤其重要。同时，对于非银行的金融组织，建议建立风险基金和互助组织，为非银行金融组织出现流动性风险时提供必要的帮助。此外，随着金融组织的多样化，破产清算制度也需要进一步完善。

3. 刑法中有关金融犯罪的条款应进行修改

《贷款通则》规定高利贷行为应负行政法律责任，《刑法》则应将高利贷入罪；规定了贷款人的准入许可，《刑法》则应就非法经营等相关内容进行补充等。

参考文献

[1]陈蓉“. 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[M]. 法律出版社，2010.

[2]高晋康.民间金融法制化的界限与路径选择[J].中国法学,2008(4).

[3]厉以宁.民间资本进入银行四大途[J].中国经济信息,2002(11).

[4]孟凡杰,张扬.农村民间金融的制度经济学分析[J],内蒙古农业大学学报,2007(2).

[5]周琳静.民间资本进入微观金融领域的理论解读与现实表达[J].安徽大学学报:哲学社会科学版,2011(4).