

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 12020051300577

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国民间金融法律监管研究

Research on Legal Supervision over Nongovernmental Finance in China

谢丹凌

指导教师姓名: 刘志云 副教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2008 年 4 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2008 年 月

我
国
民
间
金
融
法
律
监
管
研
究

谢
丹
凌

指
导
教
师
:

刘
志
云

副
教
授

厦
门
大
学

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

民间金融对我国经济的发展贡献突出，很好地弥补了正规金融的不足，促进了民营经济的发展。然而长期以来，我国一直缺乏民间金融的专门法律法规对其加以监管及引导，民间金融活动也产生了巨大风险，很大程度上影响了金融市场的稳定。因此，民间金融活动一直受到政府的压制。当前金融抑制的现状，不仅无益发挥金融深化、金融发展对经济发展的促进作用，而且在很大程度上迫使民间金融长期处于“地下经营”，蕴藏了大量的金融风险。民间金融该何去何从，应该怎样对它进行规制，成为亟待解决的现实问题。

本文从我国经济、金融的现实状况分析入手，共分四个部分进行论证。第一章主要讨论民间金融存在的合理性及我国民间金融发展的现状；第二章从完善民间金融监管制度的理论基础出发，论述民间金融法律监管的必要性；第三章中对民间金融监管法律制度的现状进行了分析，我国虽没有专门的法律制度对民间金融进行监管，但对民间金融的态度却是非常明确的，即严格管制；第四章阐述了民间金融监管法律制度构建的基本思路和具体措施。允许民间金融进入金融市场进行公平竞争和自由交易，同时加强监管，防止其对整个金融秩序和国家经济安全造成破坏。

在上面四章的基础上，得出这样的结论：我国应当在完善民间金融监管立法，通过建立民营金融机构的基础上，使民间金融正规化；民间金融正规化之后，在放松管制、加强监管的基本原则下，根据其特征，构建专门针对民间金融的监管法律制度。

关键词：民间金融；法律监管；配套制度

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

Nongovernmental Finance has an outstanding dedication for the economic development of China. It accelerates the Nongovernmental Economy by compensating the insufficiency of Governmental Finance. But for a long time, an existing latent tremendous crisis for a lack of special regulations to guide its development is hanging over the financial market. Prohibition to the Nongovernmental Finance influences the financial deepening and development to accelerate the development of economy and its long-term underground operation is a great potential financial crisis. What courses will the Nongovernmental Finance follow, and how to regulate? It's a real problem demanding prompt solutions.

Separated into four parts, this article begins from the analysis of current economic and financial industry situation of China. In the first chapter the writer analyzes the existence of Nongovernmental Finance and the Current Situation of Nongovernmental Finance in China. Based on the theories of Nongovernmental Financial Legal Supervision, the writer analyzes the necessity for perfecting regulations for the supervision of it in the second chapter. In the chapter 3, the writer analyzes the current situation of the regulations of Nongovernmental Finance. That is a lack of special regulations for supervision of Nongovernmental Finance, but a rigid control is the government's explicit attitude to it. Basic ideals and concrete measures to construct the regulations for the supervision of Nongovernmental Finance are discussed in the Chapter 4. To strengthen government's supervision properly is necessary for the Nongovernmental Financial Market to control its negative influences on financial industry and economic security while the market is opened to fair competition and free exchange.

After the analysis of the several chapters above, it is concluded that the founding of supervision system on Nongovernmental Finance should be made up of three main steps. The first step is to enclose financial market to the Nongovernmental Finance, as the form of private financial institutions; the second step is to enhance the supervision legislation; the last step is to construct the financial supervision frame on

Nongovernmental Finance.

Keyword: Nongovernmental Finance; Legal supervision; Supporting system

厦门大学博硕士论文摘要库

引言	1
第一章 民间金融概述	2
第一节 民间金融的概念与外延	2
一、民间金融的概念界定	2
二、民间金融的外延	3
第二节 民间金融存在的合理性	4
第三节 我国民间金融发展的现状	6
第二章 民间金融法律监管的理论基础及其必要性	8
第一节 民间金融法律监管的理论基础	8
一、从金融监管法的目标来看	8
二、从法经济学角度分析	9
第二节 对民间金融法律监管的必要性	10
一、我国民间金融引发的风险	10
二、我国民间金融的内在缺陷	11
第三章 我国民间金融法律监管现状及其原因分析	13
第一节 我国民间金融法律监管现状	13
一、有关民间借贷的法律规定	13
二、有关民间金融机构的法律规定	14
第二节 我国现有民间金融法律监管的缺陷	15
一、对民间金融管制过严	15
二、法律对民间借贷与非法吸收公众存款的界定不清	16
三、常规监管缺位	17
第三节 我国民间金融法律监管缺陷的成因分析	17
一、政府管制目标对民间金融法律监管的消极影响	18
二、权利保护不力对民间金融法律监管的消极影响	18

三、民间金融主体自身因素的消极影响.....	19
第四章 我国民间金融法律监管的完善	20
第一节 完善我国民间金融法律监管的思路	20
一、放松管制.....	20
二、加强监管.....	21
三、适度干预.....	22
第二节 完善我国民间金融法律监管的制度安排	22
一、构建民营金融机构法律监管制度.....	23
二、构建合会法律监管制度.....	30
三、对民间借贷行为的监管.....	33
结语	35
参考文献	36
致谢	39

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Summary on Nongovernmental Finance	2
Subchapter 1 Concepts and Extension of Nongovernmental Finance	2
Section 1 The Definition of Nongovernmental Finance	2
Section 2 Extension of Nongovernmental Finance.....	3
Subchapter 2 Rationality of the Existence of Nongovernmental Finance	4
Subchapter 3 Current Situation of Nongovernmental Finance in China	6
Chapter 2 Theories and Necessity of Nongovernmental Financial	
Legal Supervision	8
Subchapter 1 Basic Theories of Nongovernmental Financial Legal	
Supervision	8
Section 1 Analyzed from objects of Financial Supervision Law.....	8
Section 2 Analyzed from the Angle of Legal Economics.....	9
Subchapter 2 Necessity for Nongovernmental Financial Legal Supervision	10
Section 1 Risks of Nongovernmental Finance	10
Section 2 Inherent Defects of Nongovernmental Finance	11
Chapter 3 Analysis on the Current Situation and its Causes of	
Nongovernmental Financial Legal Supervision in China	13
Subchapter 1 Current Situation of Nongovernmental Financial Legal	
Supervision in China	13
Section 1 Relevant Legal Regulations on Private Lending	13
Section 2 Relevant Legal Regulations on Nongovernmental Financial	
Authority.....	14
Subchapter 2 Defects of Current Nongovernmental Financial Legal	
Supervision in China	15
Section 1 Excessive Control on the Nongovernmental Finance.....	15

Section 2 Confused Legal Definition between Nongovernmental Finance and Illegal Absorbing Public Deposits.....	16
Section 2 Absent for Conventional Supervision.....	17
Subchapter 3 Analysis on Causes of Nongovernmental Financial Legal Supervision	17
Section 1 Negative Influences on Nongovernmental Financial Legal Supervision from the Objective of Governmental Restriction	18
Section 2 Negative Influences on Nongovernmental Financial Legal Supervision from Ineffective Protection to Rights	18
Section 3 Negative Influences on Nongovernmental Financial Legal Supervision from Nongovernmental Financial Subjects	19
Chapter 4 Improve Nongovernmental Financial Legal Supervision in China	20
Subchapter 1 Thoughts to Improve Nongovernmental Financial Legal Supervision in China.....	20
Section 1 Deregulation.....	20
Section 2 Strengthen the Supervision	21
Section 3 Moderate Intervention.....	22
Subchapter 2 Improve Nongovernmental Financial Legal Supervision system	22
Section 1 Construct the System of Legal Supervision on Organization of Nongovernmental Financial.....	23
Section 2 Construct the System of Legal Supervision on Rotating Savings and Credit Association	30
Section 3 The Supervision on folk credit.....	33
Epilogue.....	35
Bibliography	36
Acknowledgements.....	39

引 言

纵览中国目前的金融体制，便不难发现，以工、农、中、建为代表的一大批商业银行和邮政储蓄银行等正规金融机构，它们的业务更多地倾向于对大型企业和大型项目的融资支持上，而对中小企业和个人融资却往往拒之门外，即便有个人融资，也以贷款安全性较高的住房抵押贷款或按揭贷款为主。随着中国经济的发展，正规金融越来越满足不了日益增长的金融需求，中国民间金融的存在很大程度上缓解了这一矛盾，为我国民营经济的发展提供了金融支持。然而，作为一种重要的金融形式，民间金融本身也不可避免的具有内在的风险性和脆弱性，加上长期以来，我国的民间金融一直未得到国家法律法规的认可，一直以“体制外”的形式运转，因而民间金融的恶性发展很大程度上会对我国的金融安全构成极大的威胁，对经济造成巨大的破坏作用。对我国民间金融的监管已成为不可忽视的重要问题。

目前有关民间金融的研究大多集中于从金融学和制度经济学的角度展开，讨论民间金融在经济上存在的合理性。例如，运用金融抑制理论来分析我国民间金融存在的原因，认为我国民间金融的存在是由于政府长期对金融市场的过度干预和垄断，造成金融压抑，从而催生出市场对民间金融的内在需求；或者从制度经济学角度分析，民间金融是在正式金融制度供给缺乏的情况下，从市场主体自发形成的非正式制度安排，能够形成较为稳定的交易规则，因而是现实金融环境不可或缺的组成部分。

而对金融监管法律制度的研究普遍停留在正规金融的层面，对民间金融的监管缺乏相应的关注。更多的是探讨民间金融对现有金融秩序的冲击和对社会的危害，研究如何用刑罚和行政手段来限制甚至根除民间金融，认为只要通过对现有正规金融的改革就能解决民间融资的困境。这固然与民间金融在我国经济中非主流市场有关，但也与计划经济遗留的陈旧观念和政府职能不无关系。因此，本文将试图综合运用金融学和法学知识来探讨在当前市场经济环境下应当如何从法律角度界定民间金融的合法地位，完善我国的民间金融监管法律制度。

第一章 民间金融概述

第一节 民间金融的概念与外延

一、民间金融的概念界定

对于何谓民间金融,已有的文献没有形成统一的认识和清晰的界定。国内外学者基于不同的研究出发点,对民间金融的定义不尽相同。

有些学者从所有制的角度出发进行定义,例如姜旭朝认为,民间金融就是为民间经济融通资金的所有非公有制经济成分的资金活动;^①李丹红认为民间的概念是相对于国有的概念而言的,民间金融就是相对于国有金融而言的一种金融形式。^②

还有一些学者结合组织形态进行定义,例如张惠中认为,民间金融是指那些较为分散、缺乏组织性和连续性、发生在各种非金融企业(特别是在中小企业)之间、企业与居民户之间的各种投资和资金借贷活动,它是相对于正规金融(指受国家金融法律法规保护、规范和政府严密监管的合法的金融交易关系的总和,包括经政府审批设立并接受监管的国家不控股的股份制商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、城市商业银行等民营金融机构从事的合法金融活动)的一个概念。^③

从国内外已有文献来看,更多地研究是从金融法制和金融监管角度加以界定。在国外的文献中,多将之界定为“非正式金融”(informal finance),是指政府批准并进行监管的正规金融活动之外存在,游离于现行法律制度边缘的金融行为。^④如吉利斯等对民间金融的界定,是以是否纳入了国家的金融管理体系标准来划分,他认为民间金融是指未纳入国家金融管理的非正规金融机构。^⑤再如,国内学者丁昌峰认为,应以是否符合公司法和商业银行法的规定来界定,凡是没有经过国家工商行政部门注册登记的各种金融组织形式、金融行为、金

^① 姜旭朝. 中国民间金融研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 1996. 1.

^② 李丹红. 农村民间金融发展现状与重点改革政策[J]. 金融研究, 2000, (5): 118-125.

^③ 张惠忠. 民间金融新论[J]. 嘉兴学院学报, 2003, (5): 28-31.

^④ 何广文, 李莉莉. 善待民间金融[J]. 中国财富论坛, 2004, (10): 29.

^⑤ [美]吉利斯, 波金斯, 罗默等. 发展经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998. 346.

融市场和金融主体都属于民间金融范畴。^①

在这里，我们还必须将民间金融与所谓的“黑色金融”即洗钱、资金和外汇黑市交易、金融诈骗等行为相区别，虽然两者的界线受一国经济发展、市场化程度、法治状况等多种因素的影响，不是那么清晰明确。至此，我们可以对民间金融从以下几方面来界定：从资金来源的角度予以界定，民间金融就是用于金融活动的资金来源于民间个人或企业而非正规金融市场的资金融通活动；从金融活动是否纳入正规金融体系来界定，是指在没有法律明确规定对其监管而内生于经济发展需要的金融行为；从金融活动的目的来界定，是指资金主要用于满足正常的生产、生活需要，而非各种非法用途（如用于赌博、挥霍，或者用于走私、贩毒等，或者用于“标会”中的“以会养会”等）；从对经济发展的作用角度，则是适应经济发展需求，导致社会整体福利增加而非减少的金融行为。所以民间金融与洗钱、资金和外汇黑市交易、金融诈骗等金融行为在本质上是不同的，前者是由于当前金融法律制度改革明显滞后于经济发展要求，在经济发展过程中内生的制度变迁，是符合经济规律的金融行为；而后者则违背市场经济发展的客观要求，会造成整个金融秩序的混乱，危害国家经济安全，属于应当严厉打击与取缔的对象。

综上，在本文中民间金融概念的内涵界定为基本处于国家宏观调控和当局监管之外、未得到法律法规及其他正式形式认可，但广泛存在于市场之中，能够满足市场经济主体资金需求，符合市场经济规律的资金融通活动。

二、民间金融的外延

民间金融活动的历史悠久，发展至今，其外延或者说它的组织形式呈现多样化、复杂化。最常见的主要有以下形式：

1. 民间借贷。是指无组织性的民间个人或企业间的借贷活动，是当前最为普遍和盛行的民间金融形式。无论在经济发达地区还是经济落后地区，民间借贷都广泛存在，只是不同地区的用途有所不同。在经济较发达地区，民间借贷所筹资金主要用于生产经营，而落后地区则主要用于农民治病、建房、子女结婚等生活方面的开支。

2. 民间合会。合会是标会、轮会、摇会等金融互助会的总称，在我国具有

^① 姜旭朝，丁昌峰. 民间金融理论分析：范畴、比较与制度研究[J]. 金融研究，2004，（8）：100-111.

悠久的历史。是一种基于血缘、地缘关系的带有互动、合作性质的自发性群众融资组织，同时涉及储蓄服务和信贷服务。合会不仅在我国，而且在世界上的许多国家和地区都广泛地存在着，在国外一般被称为“轮转储蓄与信贷协会”（Rotating Savings and Credit Associations，简称ROSCA）。在我国，合会主要分布在浙江、福建、广东等沿海省份及香港、台湾地区。

3. 银背（或称钱中）。即贷款经纪人，是借贷成交的中介人或中保人。贷款经纪人不以自有资金进行放款，而是利用自己在信息和信用上的优势在借款人和贷款人之间进行撮合，使资金借贷得以完成。经纪人发挥着连接资金供求的纽带作用，并从中收取一定的服务费用。贷款经纪人的介入使金融交易的范围和规模扩大了，但也可能加大了借贷双方的信息不对称程度，加大了信贷活动的潜在风险。

4. 私人钱庄。钱庄在我国清朝时期的浙江、福建、广东等地盛行，其后逐渐衰落。改革开放后伴随着民营经济的发展，大量民营企业和个体工商户旺盛的资金需求，钱庄在浙江、福建等民间金融较发达的地区又开始活跃起来。1984—1985年期间，温州地区曾有四家钱庄经工商行政部门批准公开经营，后因国家政策不允许又转入地下经营。目前，尽管在地下活动的私人钱庄数量不多，活动范围有限，但融资规模十分可观。

5. 民间集资。民间集资是以融资为目的向社会借贷的集资行为，这些融资活动大都发生在乡镇企业和民营企业，筹资对象一般是企业内部员工，融资目的主要是解决企业购置设备的固定资产资金和流动资金的不足。

当然，民间金融的组织形式不止以上几种，还包括典当行、民间票据市场、互助基金会等。

第二节 民间金融存在的合理性

改革开放以来，我国对民间金融机构基本上也采取“堵”的方法即对其采取压制或取缔的办法，然而近三十年的实践，民间金融组织非但没有销声匿迹，反而在某些地区仍大量存在而且大有发展活跃之势。应该说这种现象在一定程度上反应了民间金融机构在市场上的供求情况。正因为有着广泛的群众需求为基础，民间金融组织才得以顽强的生存下来，它的存在有其必然性与合理性。

1. 大量富余资金为民间金融提供了充足的资金来源。经济的发展，个人财富的增加，为民间金融的发展提供了稳定可靠的资金来源。民间蕴藏着巨大的金融资产，随着我国经济发展，人民生活水平的提高，居民手中积累了相当一部分闲置资金，1980年城乡居民储蓄存款只有282亿元，1990年只有5196亿元，2007年达172534亿元。^①虽然我国民间资本数量巨大，但对普通群众而言，可选择的投资工具却少之又少。通常情况下，民间金融的借贷利率较之国家银行基准利率要高，一些资金拥有者为了寻找高收益，自然转向民间金融市场。

2. 民间金融与正规金融形成了互补效应。我国是一个典型的二元经济国家，城乡经济和金融发展极不平衡，这为民间金融的发展提供了有利的宏观环境。当前我国非公有制经济迅速增长，已经替代国有经济成为经济增长的主要贡献者。但是，由于长期计划经济体制下所形成的金融制度安排的结果性缺陷，加上金融体制改革的滞后，金融资源更多地分配给国有企业的局面没有根本转变，非公有制经济主体的资金需求无法得到满足。同时，在广大的农村，由于正规金融机构逐渐撤离，现有的农村信用社又主要办理存款业务，导致大量的农村资本流向收益率高的城市，造成农村的金融资源极度匮乏，这不仅满足不了农村普通人群的借款需求，而且严重阻碍了农村经济的发展。民间金融的存在与发展很好的满足了不同经济主体的金融需求，填补了正式金融留下的市场空间，与正规金融形成一种长期共存与相互补充的关系。

3. 民间金融与正规金融相比，具有一些特有的制度优势：①经营机制优势。民间金融运营成本低，对经营的机构、组织、网点、固定资产都没有要求，只需要很少或不需要固定成本。且民间金融经营灵活，一般勿须繁琐的交易手续，交易过程快捷，融资效率高，利率有弹性，能较好地满足民间的贷款需求。②产权结构优势。市场经济最根本的要求就是市场主体能自主经营、自负盈亏，按照公平竞争的原则参与市场运作。民间金融机构在根本上不同于国有或国家控股的金融机构，其产权清晰，在经营管理中能排除非市场力量的不适当干预，且其供给和需求的主体都是自负盈亏的独立主体，在利润最大化原则驱动下，促成有效的激励与约束机制。③信息成本优势。金融交易成本主要是由于信息不对称而产生的评估、监督等费用。国有金融机构把许多小额贷款拒之门外的

^①黄林昊. 2007 我国城乡居民人民币存款余额达 172534 亿元
[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2008-02/28/content_904652.htm. 2008-02-28

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库