

# 准金融组织监管机制建设研究

刘志友,孟德锋

(南京审计学院 金融学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**准金融组织是近年来我国微型金融服务创新发展的产物。我国准金融组织在发展中存在较多风险,而金融监管的缺位加剧了风险暴露和累积,因此必须尽快建立协调监测机制,完善紧急救助机制,成立省级地方金融监督局,强化准金融组织的非现场监管,加强准金融组织内部控制和人员培训,以防范潜在金融风险。

**[关键词]**准金融组织;小微金融;金融服务创新;金融监管机制;金融风险控制;微型金融组织

**[中图分类号]**F832.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)02-0029-08

近年来,在我国经济金融领域出现频率很高的词就是小微企业和小微金融,小额金融服务、新型农村金融组织等成为政府监管部门政策鼓励发展的重点。在中央银行和银监会的政策引导下,村镇银行、农村小额贷款公司、农村互助资金组织等新型农村微型金融组织发展迅猛,有力地支持了农村经济和小微企业的发展。据银监会统计,截至2011年底,全国新型农村金融机构986家,其中村镇银行726家<sup>[1]</sup>。与此同时,各地准金融组织(未获银监会经营金融业务许可证,但也从事部分金融业务的机构,如农村小额贷款公司、农民资金互助社等)也快速发展,根据中国人民银行2011年小额贷款公司统计报告显示,截至2011年底,全国共有小额贷款公司4282家,贷款余额3915亿元,全年累计新增贷款1935亿元,其中江苏省有小额贷款公司327家,实收资本559.78亿元,贷款余额805.16亿元,后两项指标都是名列全国第一<sup>[2]</sup>。这些准金融组织的发展为“三农”发展中的资金余缺调剂做出了积极的贡献,但是与此同时,风险也随着发展逐步累积并暴露出来。金融创新是金融发展的动力,但没有监管的创新将会以破坏金融市场秩序为代价,最终使创新的收益与风险曲线发生断裂。因此,分析准金融组织的性质、制定业务经营管理制度和规章、建立必要的监督管理组织成为理论界和实践部门关注的热点。本文拟就如何构建准金融组织的监管机制提出建议。

## 一、准金融组织是金融创新的产物

### (一) 准金融组织的定义和研究范畴

本文所提出的准金融组织是近年来我国微型金融服务创新发展的产物,由于我国准金融组织的出现是在引入微型金融概念之后在创建微型金融组织的同时产生的,因此讨论准金融组织这个选题之前必须先搞清楚微型金融组织的分类以及微型金融组织与准金融组织之间的关系,然后才能给准金融组织下定义来规定其研究范畴。

根据世界银行的定义,微型金融是指对低收入人口提供的小额金融服务,包括小额信贷、存款、保险及汇兑等金融服务。虽然微型金融服务的历史还不长,世界上最早的微型金融机构是1976年尤纳

**[收稿日期]**2012-11-18

**[基金项目]**教育部人文社会科学研究项目(10YJA79006);江苏省高校哲学社会科学研究重大项目与重点项目(2010ZDIXM034);江苏省“青蓝工程”项目

**[作者简介]**刘志友(1962—),男,江苏金坛人,南京审计学院金融学院教授,主要研究方向为金融理论与金融监管;孟德锋(1979—),男,河南沁阳人,南京审计学院金融学院副教授,博士,主要研究方向为区域金融与区域经济。

斯教授在孟加拉成立的专门为穷人提供贷款的格莱珉乡村银行(Grameen Bank),它也是世界上运作最成功的微型金融机构之一。但微型金融的传播速度却快得惊人,20世纪80年代,微型金融开始在中国甚至发达国家兴起,90年代以后更是发展迅速,成为许多发展中国家传统正规金融体系的一个有益的补充,也成为各国普遍认同的解决贫困问题的新型工具。据2005年“微型金融高峰会议”的数据统计,全球微型金融1997年达到618家,服务客户1300多万,2004年达3000家,服务客户8000多万,8年年均增长40%,而且微型金融服务和机构的形式也日益多样化<sup>[3]</sup>。根据亚洲发展银行的统计,目前的微型金融机构主要分为三类:一是正规金融机构,如农村商业银行和农村合作金融组织;二是半正规金融机构,如非政府组织从事的微型金融业务;三是非正规金融,如民间借贷行为和零售店主等<sup>[4]</sup>。其中第三类微型金融机构多为个人,前两类多为机构。正规金融机构又更倾向于实行商业化经营,以盈利为目的,半正规金融机构则倾向于不以盈利为目的。

我国的微型金融实践是从1951年至1959年建立的农村信用合作社开始的,农村信用社资本由农民入股,干部由社员选举,信贷为社员提供,属合作制性质。但引入微型金融概念是近几年的事情,2005年初中国人民银行率先在山西平遥建立小额贷款公司试点,真正吹响了农村金融改革的号角。2006年中国银行业监督管理委员会出台了建立新型农村金融组织的相关制度,真正拉开了我国促进微型金融服务、创新微型金融组织的序幕。到目前为止,我国农村微型金融组织大致可划分为如下四类:一是原有的农村信用合作社和经改制以后的农村商业银行、农村合作银行;二是银监会注册认可的新型农村金融机构(村镇银行、贷款公司、资金互助组织);三是带有准金融性质的农村小额贷款公司和农村农民资金互助社,这类机构未获银监部门颁发的经营金融业务的许可证,以自有资本或社员入股股本为原始资本经营贷款业务;四是民间金融,民间金融目前表现为大量民间高利借贷行为。2012年初中国人民银行宣布在温州建立金融试验区,进行民间金融合法化试点。显然,我国农村新型金融组织的产生是国家深化农村金融市场改革、促进金融创新的产物。新生事物的产生之初总会有这样和那样的不规范问题,“一棍子打死”不符合农村金融改革的方向,只有正视发展中出现的问题并加以规范才是我们目前对待农村金融市场的正确选择。

本文把目前我国农村金融市场客观存在的第三类和第四类不同程度经营金融业务的机构定义为准金融组织,实际上研究的是微型金融组织中缺乏金融监管的那部分,这两类组织的共同特性有两个:一是都不同程度经营部分金融业务,如发放贷款,有的还通过集资入股形式变相吸收存款;二是目前我国金融监管法规中没有明确由哪家监管部门对这些组织进行监管。准金融组织在业务上从事着部分金融业务和金融活动,但从法律上没有得到金融监管部门的认可,未取得经营金融业务的许可证,还不是金融组织,尽管这些组织的经营活动都得到上级主管部门的批准,如农村小额贷款公司得到了地方政府金融办公室的批准,并得到地方政府的政策支持,而农民资金互助社得到当地市县的支持,农工办批准,民政部门注册登记经营,农民自愿入股,股金互助。从程序上分析都属于正当的从事部分自有资金业务的组织,不存在金融风险,也不需要正规金融监管部门对其实施监管。实际上民间金融早已存在,只是我们主管部门没有许可而已,主要表现为民间个人或小微企业相互之间的高利借贷行为,一直以来的小规模发展并未暴露很大风险,相反还起到对正规金融拾遗补缺的作用。但2011年高利贷的疯狂发展,资金链断裂造成极坏的社会影响,巨大风险得以暴露。本文选择准金融组织即目前发展较好的农村小额贷款公司、农民资金互助社和民间金融等为研究对象,讨论其经营管理中存在的问题、风险暴露的路径、内部风险控制制度以及外部监管机制的建立等问题,试图引起金融管理当局对这些问题的高度重视。

## (二) 当前我国准金融组织发展的生态环境分析

农村准金融组织发展初期的生态环境可从三个方面概括,即国家政策鼓励、农村社会资金需求旺盛和正规金融供给不足、金融管制缺位。

首先,从国家政策层面看,鼓励和支持成为主基调。以农村小额贷款公司为例,2005年初中国人

民银行发布了在山西平遥建立小额贷款公司试点的消息,一石激起千层浪,如何通过发展农村小额贷款公司支持农村中小企业和农业发展成为当年“两会”代表的热门话题,并最终在当年的总理工作报告中提出“发展新型农村金融组织和创新农村金融体制”等内容,2008年中国人民银行和中国银行业监督管理委员会23号文《关于小额贷款公司试点的指导意见》,明确规定了小额贷款公司的性质、设立、资金来源和运用、监督管理和终止等内容,2009年银监会发布《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,随后各省相继出台对农村小额贷款公司的财政税收优惠政策,2010年中国人民银行和中国银行业监督管理委员会发布的《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》进一步明确了存款准备金管理、存贷款利率管理、支付清算管理、会计管理、金融统计和监管报表、征信管理、现金管理、风险管理等内容,对新型农村金融组织业务与经营给予许多政策“绿灯”,包括帮助人员培训、减轻经营负担、方便业务活动、放松经营监管等方面,这些政策给刚刚诞生的小额贷款公司以全方位的政策扶持。据统计,全国农村小额贷款公司在2005年末仅有山西省平遥挂牌试点的2家,2006年不超过10家,2009年进入“快车道”,年末达到1334家,2012年3月末达到4878家,贷款余额达4447亿元。

其次,从农村市场的金融供求来看,现实资金需求大,而农村金融供给又明显不足。这给农村小额贷款公司的初期成长提供了宽松的市场环境。

据工信部信息,从全国范围看,我国中小微企业占到企业总数的99.7%,其中,小型微型企业占到企业总数的97.3%<sup>[5]</sup>,2011年江苏省工商登记注册的中小企业为138万家<sup>[6]</sup>,这些企业多数地处县域,发展快,资金需求大。

2012年6月至7月,浙江调查总队在温州、湖州、衢州等市开展了小微企业资金情况问卷调查。调查内容涉及企业资金来源、资金投向、资金运转、资金缺口、融资情况等。调查样本总数350家,其中小型企业198家,占56.6%,微型企业152家,占43.4%。调查显示,2012年以来有60.6%的小微企业有融资需求,其中,小型企业融资需求为62.6%,微型企业融资需求为57.9%,小型企业融资需求在300万元以下的比例相对高,达到21.2%,微型企业融资需求在100万元以下的比例相对高,达到34.8%<sup>[7]</sup>,见表1。尽管单个企业融资需求量相对小,但小微企业数量多,总体资金需求量巨大。

目前我国农村金融供给相对不足,尽管近年来各家银行纷纷设立中小企业融资部门,开发一些适合中小企业借贷的金融产品,但由于中小企业特别是小微企业很难满足正规金融机构的贷款条件以及担保要求,实际资金满足度较小。主要原因是小微企业融资需求的特点与现行商业银行业务流程不匹配,小微企业贷款笔数多、单笔数额小、维护成本高、收益低,且小微企业信息不透明,“三表不全、账证不齐、担保不实”,前景不明朗,业务发展风险大。此外,小微企业也不可能像大中型企业那样给银行带来大量的存款、结算、中间业务等综合收益。最终大多商业银行都是从支持国家政策考虑到为止,难以真正满足小微企业的融资需求。根据浙江调查总队的调查,多数小微企业认为从银行贷款比较困难。调查显示,认为从银行贷款比较困难及非常困难的小微企业达66.1%<sup>[7]</sup>。这就给生长在农村的小额贷款公司和专门为农民定制的农民资金互助社以及民间金融这样的准农村金融机构以发展的空间。

表1 2012年以来小微企业不同融资需求比例<sup>[7]</sup> (单位:%)

企业类型	不同融资需求的企业比例					没有融资需求企业比例
	300万元以上	200万—300万元	100万—200万元	50万—100万元	50万元以下	
小型企业	21.2	11.6	11.6	12.6	5.6	37.4
微型企业	2.6	8.6	11.8	16.4	18.4	42.1
合计	13.1	10.3	11.7	14.3	11.1	39.4

最后,金融监管的缺位也推动了准金融组织的快速发展。根据我国目前相关法律法规,准金融组

织都不在国家正规监管部门的管理范畴之内。农村小额贷款公司由各省政府成立的金融办公室核准经营,农民资金互助社由各地农工办审核批准、民政局登记成立,民间借贷各地政府基本处于默许状态。监管的缺位带来了准金融组织快速发展与不规范发展并存的局面。

## 二、我国准金融组织发展中的风险暴露与监管缺位

我国准金融组织在发展中积累了较多风险,而金融监管的缺位也加剧了风险的累积和暴露。

(一)农村小额贷款公司超资本经营,业务存在准银行倾向,但金融监管部门未将其列入监管范围

一是纯农业比例低,大农业趋势明显,设立初衷的政策扶农与业务经营趋利的矛盾暴露。以江苏为例,江苏省金融办明确规定农村小额贷款公司贷款投向为:农村小额贷款组织的贷款用于支持“三农”的比例不得低于80%;要严格控制大额放贷,单户贷款的最高余额不超过资本金的10%,单户小额贷款(标准分别为苏南50万元以下、苏中30万元以下、苏北20万元以下)的余额之和占全部贷款总量的比重不低于70%<sup>[8]</sup>。根据江苏省金融办提供的资料显示,2012年4月末江苏省农村小额贷款公司非农业贷款111.8亿元,占贷款总额的12.7%,基本符合要求,纯农户贷款为391.1亿元,占贷款总额的44.4%,农业经济组织贷款377.8亿元,占42.9%,纯农业比例低,大农业趋势明显。据统计,全省农村小额贷款公司贷款年平均利率18%左右,比商业银行的贷款利率高出8%左右,实际操作中加上手续费等还要更高,远远超过农业平均利润水平。农村小额贷款公司趋利动机将促使其向农业经济组织或工业企业发放贷款<sup>[8]</sup>。

二是资本杠杆率高,业务经营存在准银行趋势。如江苏省金融办在2009年苏政办发[2009]132号文《省政府办公厅关于推进农村小额贷款公司又好又快发展的意见》中明确指出要有序拓宽农村小贷公司资金来源渠道:凡坚持服务“三农”、合规经营、风险控制好、利率水平合理的农村小贷公司,融资比例可达资本金的100%。资金来源有四条渠道,一是商业银行贷款或融资,二是经过批准的大额定向借款(以股东借款为主),三是经批准的农村小贷公司之间资金调剂拆借,四是积极探索财政性资金、人民银行支农再贷款、保险资金等通过农村小贷公司发挥支持“三农”作用的可行性<sup>[9]</sup>。2011年苏政办发[2011]8号《省政府办公厅关于深入推进农村小额贷款公司改革发展的意见》更是普遍扩大了农村小额贷款公司的负债水平和资本杠杆率,允许农村小额贷款公司超过资本额放款和担保,即“对农村小贷公司实行负债总额管理:实际负债(包括银行贷款和经各级金融办批准的大额定向借款等)不得超过资本净额的100%;或有负债(对外提供担保等)不得超过资本净额的300%。各市金融办可根据各农村小贷公司合规经营情况,分类、逐家核定负债比例”<sup>[10]</sup>。上述政府文件实际上提高了农村小额贷款公司资本杠杆率,公司小额贷款负债达到资本的一倍,资产(贷款加或有负债)实际已经达到资本的4倍,已经打破小额贷款以资本放款的限制,风险客观存在。

截至2012年4月末,江苏省农村小额贷款公司资本总额679.5亿元,所有者权益总额760.9亿元,不良贷款27.0亿元,其中逾期贷款12.1亿元,呆滞贷款14.9亿元,呆账贷款0.001亿元,贷款损失准备16.2亿元<sup>[11]</sup>。从数据上看未形成风险,但全省贷款总额880.7亿元(含短中长期农户贷款、农业经济组织贷款和非农业贷款,不含交易性业务和代理业务),超出资本201.2亿元,超出率为29%,主要原因是小额贷款公司形成了一定比例的负债规模,短长期借款额为176.8亿元,其中短期借款175.7亿元,目前农村小额贷款公司的资产负债业务均突破了初期设计的根据资本金进行贷款的限制,业务经营存在准银行倾向。

目前江苏省的农村小额贷款公司由江苏省金融办公室负责管理,江苏省的做法在全国可算是领先的。但全省小额贷款公司数量多,金融办工作人员少,忙于审批都很紧张,根本不可能做到现场监管,当然江苏省金融办还创新性地设立了江苏金农股份有限公司,承担了部分金融办的非现场监管职

能(后文介绍),但从总体上说目前农村小额贷款公司还处在金融监管的真空之中。

(二) 农民资金互助社变相揽存,高利集资用于发放高利贷,地方农工办只审批不管理,基本处于放任经营之中

《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]1号)中提出:“引导农民发展资金互助组织。”此后,《中共江苏省委、江苏省人民政府关于积极推进城乡统筹发展加快建设社会主义新农村的若干意见》(苏发[2006]1号)也提出“引导农户发展资金互助组织”。据此,江苏盐城、徐州、连云港等地陆续开展了农民资金互助组织试点,积极探索农民资金互助合作。江苏试点的农民资金互助组织名称为“×××农民资金互助社”,有别于银行业监管部门审批和监管的“农村资金互助组织”。

江苏农民资金互助社由各地农工办审核批准、民政局登记成立,既没有银行监督部门的批准文件,也没有工商管理部门的批准文件,是由地方政府倡导建立的、不以盈利为目的的非盈利组织。主要业务是发放满足社员短期、小额资金需求的贷款,贷款期限一般不超过1年,且60%左右为6个月以下贷款,贷款利率一般略高于农信社同档贷款利率,盈利一般用于支付人员工资、日常办公费用、股东分红和提取风险准备。每个资金互助社设有理事会和监事会,成员一般有3名,由资金互助社入社农户推选产生。理事会负责资金互助社的贷款发放及日常事务。为摆脱行政干预,理事会成员一般不得由村干部兼任,监事会成员可以由村干部兼任。

据江苏省农工办和人民银行南京分行稳定处的调查,截至2010年6月末,江苏省农民资金互助社236家,注册资本4.27亿元,贷款15.94亿元,百分之百涉农,不良贷款率为0.022%。这些机构集中分布在盐城、徐州、连云港三市县域,其中盐城县域127家、徐州市域42家、连云港县域31家,目前盐城市已经达到每个乡设立一家农民资金互助社的目标<sup>[10]</sup>。

尽管调查数据显示不良贷款率还很低,但各级农委和农工办金融监管体系不完善,普遍缺乏金融监管经验和专门人才,存在重审批、轻监管现象,难以对农民资金互助社进行持续专业化监管。

农民资金互助社在经营中已经暴露出许多问题,突出表现在:一是存在变相违法揽储现象。一些农民资金互助社对互助金存款实行银行利率基础上给付保底红利的做法,大幅度抬高了农村利率水平。据江苏省农工办调查报告显示,2009年农民资金互助社的净利润达3818万元,其中有35%左右的利润用于分红,与增加股本金的比例大体相当,对三个月、六个月、一年、二年、三年期万元到期存款,支付的利息(含红利)分别相当于商业银行同期存款利率的194%、221%、278%、258%、244%,违背了互助社非盈利性质的设立初衷。在存款资源有限的情况下,这种高息揽存的做法容易引发金融机构与互助社之间的恶性竞争,不利于农村金融秩序的稳定。个别资金互助社入社门槛低,手续不规范,没有严格地按“先入社成为社员,后开展资金互助合作”的要求来规范运行。二是贷款利率水平偏高,发放贷款的利率在15%至20%之间,违背了“三农性”的要求。三是规模扩张过快。少数地方政府盲目扩大资金互助组织的试点范围,在监管真空的条件下容易破坏农村金融市场良好秩序。四是公司治理不完善,存在内部人控制现象,风险一触即发。目前已经有少数互助社出现挪用资金、超资金规定用途、套取高利等现象,形成巨大风险。如江苏连云港灌南县4家农民资金互助合作社近日突然停业,负责人失踪,2500多名村民1.1亿元存款下落不明。灌南县农工部负责人称,4家合作社负责人把存款贷给江苏龙诚集团董事长王某,收取高额利息。王某资金链最近出现问题,导致4家合作社无法兑现农民存款。

(三) 民间金融表现为个体经营、变相集资、高利放贷,其过度发展会破坏农村经济发展,影响农村社会稳定

我国民间金融的表现形式比较复杂,有的表现形式是高利贷,有的表现形式为民间集资,有的以投资公司的名义存在。他们依靠集资和高利吸收存款,组织来的资金再通过高利贷进行运用。在经



济形势好、农村小微企业资金需求大而农村金融市场又供给不足的情况下,民间金融的存在确实起到了拾遗补缺的作用。但2008年美国次贷危机以来,国际市场需求严重不足,经济疲软态势明显,许多小微企业是出口创汇型企业,在外需急剧下降的情况下,经济效益一落千丈。2011年初各地出现的小企业主“跑路”的现象,许多都由于经济效益下降而付不起高利贷利息,后续资金得不到供给导致资金链断裂所致。如果不是国家及时进行干预,将影响农村社会的稳定发展。

### 三、构建准金融组织监管机制,防范潜在金融风险

就我国目前金融企业的规模来看,准金融组织的业务经营规模小,风险是基本可控的,但发展的趋势不容忽视,风险的暴露不容误判,早发现,早管理,有利于风险的及时控制。只有打破目前的金融监管格局,建立属于准金融组织的监管机制,才能更好地培育和发展准金融组织。

(一) 统一思想认识,重视金融创新,建立协调监测机制,弄清准金融组织的发展现状和存在问题

对于我国金融市场2005年以来的新一轮金融创新,各部门和各级政府都应该高度重视,统一思想认识,跳出本位主义,跳出各自职责范畴,在中央政府的统一领导下,建立统一协调的监管组织,合理引导新型准金融组织规范发展,防止因不合规创新而产生的金融风险,防止经济低潮期金融风险在农村爆发,并向全国经济领域蔓延。本文认为,国务院应要求各省人民政府负责成立联合工作组,该工作组应由各省人民政府金融办公室作为牵头单位,由各省人民银行分行(没有大区分行的省份委托省政府所在市的中心支行代替)、省银监局以及各省人民政府办公厅、财政厅、农工办、民政局、工商局等单位组成,对目前各地准金融组织的发展情况进行全面调查摸底,尤其是对农民资金互助社和民间金融组织发展中存在的主要问题和存在的主要风险予以特别关注,并要形成调查报告,一方面由各省人民政府负责向中央政府汇报,另一方面各省要研究出台既符合金融企业经营要求、又具备各省地方特色的统一的监督管理制度和办法,确保准金融组织在监管中规范发展。

(二) 建立紧急救助机制,设立紧急救助基金,解决发展中暴露的突发问题,确保农村经济社会发展的稳定

江苏省财政厅公布的《财政促进农村金融改革发展若干政策意见实施细则》指出,对于涉农的新型农村金融组织创建和涉农金融活动,由省财政进行奖励或补偿,这些补偿主要用于补充资本金、增加风险准备金等<sup>[12]</sup>。这一举措起到了促进新型农村金融创建和发展的作用。近年来江苏省农村小贷公司的建立和发展一直在全国处于领先地位,农民资金互助社的建立也开创了全国农民资金互助的先河。但省政府的政策仍然没有摆脱重发展轻管理的怪圈,如何构建长效稳定机制,建立稳定发展风险基金,仍然是值得思考的问题。前文提到的连云港灌南县4家农民资金互助合作社出现的1.1亿元资金被挪用放高利贷的风险,尽管当地政府反应较快,第二天就表态政府先垫付4300万元人民币,拟分3期先行兑付给合作社农户<sup>[13]</sup>,暂时平息了风波,但这件事情本身的意义在于如何解决今后类似的突发事件,如何对于农民资金互助社的业务经营进行监督管理,如何防范和化解可能出现的风险。就目前来看,本文认为,省市级财政部门必须根据农民资金互助社和农村小额贷款公司的贷款总额,按照银监会对于商业银行贷款总额基本风险准备金的要求,建立贷款总额1%的风险准备金并集中管理,以防范可能出现的突发风险。

(三) 建立省级地方金融监督局,对地方微型金融组织与准金融组织实施监管,维护地方金融秩序

江苏省农村信用社的改革在全国是领先的,到2012年底江苏区域内的农村信用合作社全部改制为农村商业银行。为了支持农村小微企业和农户的发展,江苏在全国率先启动了农村金融市场的创新,试点建立了农民资金互助社和农村小额贷款公司,一些地市还建立了投资公司、担保公司、租赁公司、典当公司等经营金融业务的机构,民间高利贷行为也在一定范围内存在。但与浙江省相比,江苏

省由于政府鼓励地方准金融机构发展,高利贷行为相对较少,实际上农民资金互助社正可以填补目前农村信用合作社提升后农村金融市场合作金融的空白。江苏省的试点成效是显著的,应该给予肯定和鼓励。所以,接下来的主要任务不是取缔,而是如何规范发展和管理问题。本文建议在江苏省率先成立省政府金融监督局,负责江苏省政府所属的地方金融机构和准金融组织的管理。地方金融监督局是一个综合性监管组织,监管的内容包括地方所属的银行、证券、保险等所有金融市场的业务,是中央级银行监督管理委员会、证券监督管理委员会和保险监督管理委员会“三会”综合业务在地方的体现,监管的对象即地方设立的银行、证券、保险、投资公司、担保公司等从事金融业务的机构,以确保地方金融的安全。地方金融监督局可由政府金融办转型形成,可把省市银监局中合作处(科)的人员合并进来,强化对省级金融组织的管理。省金融监督局组建后,必须抓紧出台省属金融组织的管理条例和法规,定期开展省属金融组织的监督和检查,确保省属金融组织的健康发展,维护地方金融秩序。

#### (四) 完善服务平台建设,通过高科技强化准金融组织的非现场监管

江苏省金融办针对全省农村小额贷款公司发展迅速的特点,于2010年3月创新性地建立江苏金农股份有限公司(简称为金农公司),金农公司是江苏省政府金融办直接监管的一家国有控股企业,业务范围主要以向全省及全国微型准金融机构(小额贷款公司等)提供IT基础支撑、业务培训、融资咨询、资金调剂及为小额贷款公司提供结算和股权交易服务。公司现正朝着综合性、多层次、现代化、多功能的全国小贷公司服务机构方向发展。

金农公司的创立改变了农村小额贷款公司粗放式经营管理状况,带有明显的非现场监管的特色。其优点体现在:一是促进了农村小额贷款公司的公司化发展。小贷公司必须按要求编制资产负债表、业务状况表和损益表,定期通过服务平台编制报表,提高了小贷公司的现代化经营水平;二是服务平台统一小贷公司贷款业务的流程,从技术上防止小贷公司挪用资金超范围发放贷款的可能,通过贷款信息的电子化处理,确保了信息的公开、透明,防止小贷公司的内部人控制问题;三是服务平台为全省小贷公司提供结算服务,使小贷公司扩大了为小微企业服务的范围,为开展小微企业的中间业务服务提供了保障,结算资金的统一管理也为全省小贷公司资金余缺资金池积累了调剂资金,增加了小贷公司短期资金不足时系统内调剂的可能性,提高了小贷公司的资金营运效率;四是服务平台要求小贷公司信息公开化,控制了小贷公司贷款业务范围、贷款利率水平和贷款业务的程序,真正实现了从服务中加强对小贷公司的监管,防止了风险的积累。

这个经验值得在准金融组织业务经营和监督管理上进行推广,如果农民资金互助社的管理也能实行信息的公开和透明,就不会出现挪用资金发放高利贷等问题。地方金融监督局建立后,要率先启动对农民资金互助组织的统一结算管理,通过统一业务平台,规范其业务流程,强化风险控制。

#### (五) 加强准金融组织内部控制建设和人员培训,提高准金融组织合规经营水平和风险管理能力

在没有统一风险管理制度和办法之前,准金融组织的管理部门可借鉴国际微型金融组织监管的风险管理经验,建立机构内部经营管理控制制度。如通过小组联保机制来促使小组成员之间互相监督和激励,通过定期召开集体会议保持业务过程的透明度,通过动态激励的还款机制来鼓励还款,以此来提高还款率、降低违约风险。通过双人经办、严控贷款流程来加强内部控制降低操作风险,通过设置岗位权限,建立以业绩考核为中心的激励约束机制来减少道德风险等等。另外,要定期组织准金融组织管理人员和业务人员开展业务培训,提高他们的合规经营水平和风险管理能力。

#### 参考文献:

- [1] 中国银行监督管理委员会. 中国银行业运行报告[EB/OL]. [2012-04-15]. <http://www.docin.com/p-394662078.html>.
- [2] 中国人民银行. 小额贷款公司分地区情况统计表[EB/OL]. [2012-04-11]. <http://www.gov.cn/gzdt/att/att/>

- site1/20110421/1c6f6506c7f80f1a78a601.pdf.
- [3]刘志友.江苏县域金融推进县域经济发展的策略研究[J].审计与经济研究,2008(2):81-86.
- [4]赵冬青,王康康.微型金融的历史与发展综述[J].金融发展研究,2009(1):77-79.
- [5]王政.小微占企业总数97.3%,小微企业扛大梁[EB/OL]. [2012-08-20]. <http://www.sme.gov.cn/web/assembly/action/browsePage.do?channelID=1312166562217&contentID=1338419622702>.
- [6]江苏省工商联调查队.求生存,促转型,谋发展——江苏小微企业发展问题综合报告:现状篇[R].江苏省工商联调查报告,2012-05-08.
- [7]国家统计局浙江调查总队.浙江小微企业资金现状与发展策略研究[R/OL]. [2012-09-13]. [http://zjso.stats.gov.cn/fxyj/201209/t20120913\\_9494.html](http://zjso.stats.gov.cn/fxyj/201209/t20120913_9494.html).
- [8]江苏省政府金融办公室.省政府办公厅关于开展农村小额贷款组织试点工作的意见(试行)(苏政办发[2007]142号文)[EB/OL]. (2007-11-24). [2012-09-10]. [http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2007/24/szfbgtwj/200802/t20080202\\_196218.html](http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2007/24/szfbgtwj/200802/t20080202_196218.html).
- [9]江苏省政府金融办公室.省政府办公厅关于推进农村小额贷款公司又好又快发展的意见(苏政办发[2009]132号文)[EB/OL]. (2009-11-28). [2012-09-10]. [http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2009/23/szfbgtwj/201001/t20100120\\_420404.html](http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2009/23/szfbgtwj/201001/t20100120_420404.html).
- [10]江苏省政府办公厅.关于深入推进农村小额贷款公司改革发展的意见(苏政办发[2011]8号)[EB/OL]. (2011-01-27). [2011-03-29]. [http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2011/3/szfbgtwj/201103/t20110317\\_574986.html](http://www.js.gov.cn/tmzf/zfgb/2011/3/szfbgtwj/201103/t20110317_574986.html).
- [11]江苏省政府金融办公室.2012年4月全省小贷公司报表[EB/OL]. [2012-06-10]. <http://www.jiangsu.gov.cn/>.
- [12]刘兴亚,王庆松,卜建明.江苏省新型农村金融组织的实践创新与发展建议[R].人民银行南京分行调查报告,2011.
- [13]连云港4家农民专业合作社突然关门,村民上亿存款不知所踪[EB/OL]. [2012-10-23]. <http://business.sohu.com/20121023/n355477965.html>.
- [14]江苏省财政厅.关于印发财政促进农村金融改革发展若干政策意见实施细则的通知(苏财外金[2009]38号)[EB/OL]. [2012-09-25]. <http://wenku.baidu.com/view/c359a6b369dc5022a00a3.html>.
- [15]合作社挪用村民上亿存款案续:政府垫付4300万元[EB/OL]. [2012-10-24]. [http://www.chinadaily.com.cn/hqj/zxqxb/2012-10-24/content\\_7329368.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqj/zxqxb/2012-10-24/content_7329368.html).

[责任编辑:杨凤春]

## On the Construction of Regulatory Mechanism of the Quasi-financial Organizations

LIU Zhi-you, MENG De-feng

**Abstract:** The quasi-financial organizations are innovative products of Chinese micro-financial services in recent years. There exists many risks in the operations of quasi-financial organizations in China. Moreover, the absence of financial regulation exacerbates the accumulation of risks. Therefore, some methods must be employed to prevent potential financial risks, such as establishing a coordinated monitoring mechanism, improving the emergency rescue mechanism, establishing the Financial Supervisory Authority at the provincial level, strengthening off-site supervision of the quasi-financial organization and its internal controls and staff training, etc.

**Key Words:** quasi-financial organizations; microfinance; financial service innovation; financial regulation mechanism; financial risk control; microfinancial organization