



银行商业特许经营： 村镇银行主发起行制之替代路径选择^①

柴瑞娟

摘 要：银监会对村镇银行本地化、民营化的社区银行发展定位虽初步确定，但对主发起银行制度依然固守。主发起银行制度有其积极功用，但亦衍生了众多弊端，经济落后地区因众多银行不愿充当主发起银行而致村镇银行无法设立，经济发达地区的村镇银行又多被主发起行绝对控股而沦为发起行的分支机构。澳大利亚 bendigo 社区银行所采用的银行商业特许经营模式，有主发起行制度之利，且无其弊，可完成主发起银行的制度替代，为我国村镇银行彻底民营化和专业化的兼得提供新的思考路径。

关键词：村镇银行；Bendigo 社区银行；商业特许经营；主发起行制

随着社会的前行，金融能否普惠已成为当代社会文明与公平程度的一项重要标尺，社会各阶层尤其是底层的金融服务获取权及其背后的普惠金融理念已成为各国政府努力的目标和方向。中国亦不例外，2015 年底国务院发布了《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）的通知》，以期通过大力发展普惠金融，让各类市场主体均有机会获取所需的金融服务，进而增进社会公平与和谐。事实上，我国近年来一直在践行普惠金融的实现。2006 年底，为解决我国农村地区金融机构长期匮乏的难题，银监会开始在农村地区准许设立一种新的银行种类——村镇银行。村镇银行一经开闸设立，发展速度异常迅猛，在监管层的支持和各路资本的积极参与下，短短十年，村镇银行在我国从无到有，截至 2014 年底已组建村镇银行 1233 家（李延霞、陈雯瑾，2015：7），而银监会的目标是每个县都有自己的村镇银行（铁钢，2009：4），由此可见我国村镇银行的发展还会进一步壮大。

一、步步谨慎：村镇银行民营化改革的推进之路

国家资本垄断银行业一直是常态，多年来未曾有过根本性的改变。国家通过中央汇金绝对控股四大国有行自不必言，全国性股份制商业银行中除民生银行和浙商银行是纯粹的民营银行外，其他银行的股东结构中各种国有资本身影频现，城市商业银行也基本为地方政府所控股的金融控股集团所主导。在 2015 年我国准许设立民营银行之前，我国纯粹的民营银行只有民生银行、平安银行等极少数几家。在国有资本垄断银行的格局之下，民间资本要求进入银行业的呼声多年来一直未曾停止。2006 年底村镇银行的推出，正是监管层在我国银行业资本结构固化背景之下，在民间资本入股银行业道路上所进行的一次投石问路式的改革，其首次明确民间资本可以参股设立银行业，投资对象就是村镇银

^①2007 年 Bendigo bank 与 Adelaide Bank 合并为 Bendigo and Adelaide Bank，但特许经营的社区银行模式为 Bendigo bank 首创，故表述方便仍表述为 Bendigo 社区银行。

行。村镇银行作为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^①,发展至今已经十年,银监会关于其的立法和政策也在不断摸索中调整前行。

(一) 初期:限制民间资本入股比例的主发起行制度

根据2007年银监会颁布的《村镇银行管理暂行规定》,各路资本包括境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人,均可成为村镇银行的股东。但对各类资本的投资比例进行了严格的限制,其明确要求村镇银行必须实施“主发起银行制度”,也即村镇银行最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构,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%,单个自然人股东、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不得超过村镇银行股本总额的10%。2015年新出台的《中国银监会农村中小金融机构行政许可事项实施办法》再次重申强调了该制度。

在国有资本长期对银行业一统天下的格局之下,村镇银行能对民间资本予以接纳,是资本民主和资本公平的进步,但与此同时,民间资本参股绕不开主发起行的限制,主发起银行及禁止民间资本控股村镇银行的制度设置,也让很多民间资本倍感歧视,认为该条款规定的背后依然是国家对民间资本入股银行业的不信任与警惕(陈刚、吴芳兰,2008:11)——我国既有银行中绝大部分具有国有背景,要求这些银行作为村镇银行的主发起行和大股东,其意不言自明。多年来村镇银行设立与运作的事实也再次印证了该点,作为对民间资本开放尺度最大的村镇银行^②,其大股东也多为借投资村镇银行之机突破自身不能跨区域经营的地方城商行或国有四大行。民间资本无法控股,只能给主发起银行充当配角,这极大地打击了民间资本的投资意愿。由于村镇银行成了大股东的“一言堂”,很多地方甚至出现了参股村镇银行的民营企业转让村镇银行股权的浪潮(杨俊,2012:10)。

(二) 中期:微降主发起行持股比例

主发起行制度自推出日起就遭到了很多质疑,且村镇银行设立现实中,很多主发起行持股比例均超过50%,绝对控股现象严重(柴瑞娟,2012:67),以致村镇银行沦为了主发起行的“分支机构”,伤及了村镇银行的独立地位和业务经营。故随后银监会2012年出台了《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,对民间资本进一步放行,将村镇银行主发起行的最低持股比例由20%降低到15%,2015年《中国银监会农村中小金融机构行政许可事项实施办法》再次强调了15%的下限比例,由此民间资本入股村镇银行的比例进一步放宽。

(三) 当下:不彻底民营化、本地化的社区银行

在历经漫长的呼吁与等待后,近两年来在民营银行问题上,我国的改革终于有了实质性进展。2013年7月国务院出台《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》,首次明确要尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行等金融机构;2014年3月,经银监会反复论证和筛选,并报国务院同意,确定了5个民营银行试点,现已全部开业(金彥,2015:10),第二批民营银行试点正在酝酿当中;2015年银监会出台《关于促进民营银行发展的指导意见》,民营银行自建国后在我国的设立全面开闸。

受大环境影响,在村镇银行的制度调整上,监管层态度也明显改变。2014年12月,银监会出台了《关于进一步促进村镇银行健康发展的指导意见》,首次确立村镇银行本地化、民营化的原则导向,要求按照股权本地化、多元化和民营化的原则发展村镇银行。由此,监管层在村镇银行的发展上,前景逐渐明晰:即以股权本地化、民营化的社区银行为发展模式,但依然要求主发起行制度存在。

①村镇银行的设立门槛很低:在县(市)设立的村镇银行,注册资本不得低于300万元人民币;在乡(镇)设立的村镇银行,注册资本不得低于100万元人民币。村镇银行在业务经营上,有着严格的地域限制,不得跨县吸收存款,不得跨县发放贷款。参见《村镇银行管理暂行规定》第5、8条。

②2014年经银监会并报国务院同意,确定了5个民营银行试点,现已全部开业,但在民营银行推出之前,村镇银行是对民间资本接纳度最大的银行。

二、废除主发起行制和彻底民营化：村镇银行的应然选择

监管层在村镇银行民营化问题上，态度一直谨小慎微，每一次政策调整向前迈一小步，但始终不曾彻底放开民营化的进程，即使是在民营银行已经全面开闸设立的当下。笔者认为，村镇银行的制度改革应该废除主发起银行制度，以彻底化的民营化、本地化的社区银行为模式构建自己的发展框架。

（一）主发起行制致使经济落后区域村镇银行无法设立

目前我国已设立近 1300 家村镇银行，单从数量上看可谓繁荣昌盛，但仔细分析这些村镇银行所在的区域，不难发现其设立在全国并不均衡——经济发达区域村镇银行扎堆，经济落后的中西部地区依然匮乏（秦丽萍、邹新，2012：7；张昕，2015：8），这也是银监会屡次发文要求、鼓励国有商业银行和股份制商业银行主要在中西部落后地区发起设立村镇银行的原因。而且按照银监会全国每一个县都有一家村镇银行的县域全覆盖规划，我国有 2000 多家县，尚有很多县没有设立村镇银行，仍处于邮政储蓄银行和当地农信社两家支撑甚至更为贫乏的境地。

众多经济落后地区村镇银行无法设立的原因就在于主发起行制度的阻碍。主发起银行制度强制性要求村镇银行的主发起人和最大股东必须是银行且其持股比例不得低于 15%，而银行又是最为“嫌贫爱富”的，故现实中很多银行机构热衷于抢滩盈利丰厚的县，对中西部及其他落后农村区域有意漠视，此况下最需要金融支持的区域反而出现了因找不到发起银行而致使村镇银行无法设立的困境，这种现实不能不引起我们的重视和深思。因为主发起行难寻而致使村镇银行无法设立的情形，在现实中屡见不鲜，甘肃民勤县苦寻发起银行而不得就是典型一例（谢晓冬，2008：5），而类似情形在甘肃、青海、贵州、宁夏等也非常常见（张昕，2015：6）。

（二）主发起行的过度控制使村镇银行分支机构化

纵观村镇银行的设立现实，会发现已经设立的村镇银行中很大一部分主发起行的持股比例都超过了 50%，其绝对控股现象突出，即便是很多相对控股的主发起行亦借由其强大的业务影响力，实现了事实上的绝对控制，导致很多村镇银行沦为发起行的一个分支机构或营业网点，甚至出现了风险转移现象（李伊琳，2014：6），严重侵害了村镇银行作为独立市场经营主体的利益，也偏离了村镇银行推出的制度初衷。主发起行对村镇银行的过度控制如此严重，以至于银监会专门在《关于进一步促进村镇银行健康发展的指导意见》要求主发起行应维护村镇银行的独立法人地位，尊重和维护村镇银行的经营自主权，不得将其视同分支机构进行管理。但此种原则性要求也仅是聊胜于无而已。

（三）民营银行设立已全面开闸，主发起行制不应继续固守

随着 2015 年 5 家试点民营银行的开业，我国民营银行设立全面开闸，第二批试点民营银行正在运筹（鞠焕宗，2015：2）。从此次推出的试点民营银行和银监会的相关规定来看，其全部由民间资本参与设立，并无主发起行参与的要求^①，这意味着监管层在民间资本的信任度上又进了一步。在这种大背景下，村镇银行这一旨在填补我国农村地区金融空白的金融机构，确已无必要继续固守主发起银行制度。按照监管层的导向，村镇银行的改革方向直指民营化，这点与当下推出的民营银行方向并无二致，故在制度设计上应一视同仁。将经营区域定位于银行众多且竞争激烈的城市区域的民营银行，尚且放低对其股东资格门槛，不以主发起行为必要，则在金融机构匮乏的广大农村区域设立的村镇银行，实在不应该增加其设立难度，再继续维持其必须有主发起行的高门槛。

综上，主发起银行制度虽有其正面效应，但实际运行中其产生的负面抑制已经远远超过了其制度效益（柴瑞娟、马一，2014：56）。有鉴于此，应对主发起银行制度予以废除，将村镇银行民营化的改革彻底化，构建彻底本土化、民营化的社区银行。

^①5 家试点民营银行深圳前海微众银行、上海华瑞银行、温州民商银行、天津金城银行、浙江网商银行分别由腾讯、上海均瑶（集团）有限公司、正泰集团股份有限公司、天津华北集团和浙江蚂蚁小微金融服务集团等作为股东发起设立，全部由民间资本参股。

三、制度替代:银行商业特许经营模式下 Bendigo 社区银行的经验

主发起行制废除后,虽其衍生的众多弊端也会随之消失,如降低了村镇银行设立门槛,不再会有农村地区因为找不到银行愿意做主发起行而致使当地的村镇银行无法设立;强化了村镇银行的自主经营和利益维护,已经设立的一千多家村镇银行也不会再受其主发起行的过度控制而致使独立性和利益受损;除此外,废除主发起行制,也可更好的实现村镇银行的民营化改革,进一步打破各路国有资本对我国银行业的垄断,国退民进让利于民间资本。但唯有一点,废除主发起行后确实对于村镇银行的专业化运营会有或多或少的影响——主发起银行制度虽不必要,但也确实有某些益处,其中最重要的莫过于主发起行的存在有助于村镇银行的专业化运营,可直接借鉴主发起银行成熟的运营和管理模式,降低村镇银行运营的风险,增强村镇银行的公信力和信誉度等。毕竟银行业不同于其他行业,其运营有其专业性和复杂性,没有任何银行运营经验的民间资本在经营村镇银行过程中,也确实存在很大风险。但问题在于,村镇银行经营的专业化是不是一定要倚重主发起行,有无其他替代性制度可以解决此难题。我们需要寻找的是一条既能够利用到银行机构成熟的运作模式、产品、管理经验等强化村镇银行运营的专业化,又不会对村镇银行的设立构成阻碍或者侵害到村镇银行的独立经营的路径,简言之,也即一条能有效化解村镇银行的民营化和专业化之间的冲突,实现两者和谐共生的途径。澳大利亚 Bendigo 社区银行的商业特许经营模式提供了很大的参考价值。

(一) 银行商业特许经营:Bendigo 社区银行特殊的模式建构

澳大利亚 Bendigo 社区银行的产生背景是澳大利亚众多商业银行分支机构从农村地区的撤离。从1993年开始,农村地区商业银行分支机构数量减少了将近30%,众多的农村社区失去了金融服务支持。澳大利亚 Bendigo 社区银行特许经营模式的创制,也正是在这种背景下产生的(Bendigobank,2015:2)。为填补其他银行撤离所留下的金融服务空白,也为了从中寻求商机,澳大利亚 Bendigo 银行开始研究如何在农村社会金融服务体系中成功补位。鉴于其他商业银行在农村地区开设分支机构最后又撤离的前车之鉴,为避免由此带来的投资浪费与亏损,澳大利亚 Bendigo 银行另辟蹊径,首次创制了银行商业特许经营模式。

这种模式同传统的商业银行直接出资在社区开设分支机构的方式不同,其并不直接进行资本投入,而是充分开发并利用当地社区的资本潜力,由当地居民和企业将资本聚少成多,作为设立银行的资本投入,全部股东也由当地居民和企业组成,Bendigo 银行仅仅是作为商业特许经营权人,授权该社区银行使用 Bendigo 银行的名称、商标、产品、服务以及运营体系,并提供员工培训、技术指导,负责新市场营销和广告宣传等,社区银行向 Bendigo 银行缴纳特许权使用费。换言之,在这种银行商业特许经营模式中,Bendigo 银行与社区银行间并不是股东与被投资公司的关系,而是没有任何股权联系的平等主体之间的特许经营关系,Bendigo 银行为为特许方,社区银行为被特许方。

这种模式成功的将当地社区的民间资本激活,实现了当地资本与 Bendigo 银行专业化运营模式和经验的互补结合,对于合作双方都是互赢互利的——对于当地社区银行来说,设立之初就可以依靠 Bendigo 银行成熟的运作模式,从而直接增强运作的专业化,降低运营失败的风险度,顺利实现以当地社区资金满足当地社区资金需求的低成本高效运作;对于 Bendigo 银行来说,不但不用担心直接投资受损的风险,相反特许权使用费的收入还是稳定可靠的(Bendigo Bank,2015:2)。除此外,对于参与社区而言,这种方式也是极其有利的。参与社区、社区居民和企业与 Bendigo 银行通过此种合作,成功实现了多赢(Wendy Stubbs,2011:17):首先,为参与社区提供并保障其获取银行服务;其次,帮助参与社区更好的运营产生于本地的资本,并帮助社区分享本地社区经济发展所带来的收益;再次,使得参与社区的入股居民和企业能够分享社区银行的收益,也即参股股东可分取红利。除此外,还为本地社区提供了大量的就业机会(Stubbs,W& Cocklin,2007:14)。这也是 Bendigo 银行一直将社区银行定位于“专为社区利益而设的银行”(banking that benefits your local community)的原因。

筹建 Bendigo 社区银行通常需要以下步骤和程序:(1)建立当地社区指导委员会进行初步筹备;(2)

在社区进行广泛公众宣传以获取社区居民和企业广泛支持；(3)聘请知名会计师事务所进行社区调查，主要调查有关经济、人口和当地其他情形的信息，这些调查用来评估该社区对社区银行的参与水平以及支持度；(4)Bendigo 银行提供给指导委员会十五家 Bendigo 社区银行过去三年的业绩以及未来几年的发展趋势作为参照对象，为该社区银行的设立与论证提供参考；(5)基于前期调研的结果，由 Bendigo 银行决定是否在该社区通过特许经营方式设立 Bendigo 社区银行；(6)如果获得 Bendigo 银行的核准，则进入具体筹备阶段，发布招股说明书募集社区银行设立资金并招募员工；(7)社区银行开业(Bendigo Bank, 2015:6)。

第一家 Bendigo 社区银行始于 1998 年，Bendigo 银行同 Victorian 和 Rupanyup and Minyip 社区合作，建立了两个社区银行，成功运营并很快盈利(Bendigobank, 2015:1)。Bendigo 社区银行模式开始后，受到了众多农村社区的热烈欢迎，其后 Bendigo 社区银行的数量每年都在增长(Bendigobank, 2015:1)。截至 2015 年 6 月底共设立了 310 家，运营资产达 28.79 万亿美元，本地股东超过 74393 人，雇员超过 1500 人，开户数量超过了 699000，向社区项目和团体捐款超过 1.3 亿美元，当下仍有 20 家 Bendigo 社区银行正在筹备(Bendigo and Adelaide Bank, 2015:3)。Bendigo 银行倡导的社区银行模式在澳大利亚获得了巨大的成功，目前 Bendigo 社区银行已经遍布澳大利亚，不仅包括农村地区，也包括城市区域(Bendigo Bank, 2015:4)。现在澳大利亚越来越多的社区，接受了 Bendigo 社区银行这种“银行与社区责任共担、利益共享”的理念(Di Thomson & Malcolm Abbott, 2000:23)。

(二) 经验移植基础：Bendigo 社区银行与我国村镇银行状况相似

Bendigo 社区银行的银行商业特许经营模式为我国包括村镇银行在内的社区银行的发展和模式创新提供了一条全新的视角。我国村镇银行的困境已如前文所述，为求困境突围，可否将 Bendigo 社区银行模式引入我国呢？这取决于 Bendigo 社区银行与我国村镇银行在众多维度方面是否具有高度的相似性和契合度，否则贸然的移植必将导致失败，中外制度移植由于水土不服制度排异而致失败的例子不胜枚举。

Bendigo 社区银行与我国村镇银行状况是高度契合的：首先，两者产生的背景相似，都是为了解决当地农村地区金融机构大量撤离所留下的金融服务真空问题；其次两者要解决的问题相似，都是以服务当地金融需求为唯一目的，设立初衷都是为了满足当地区域金融服务的需要，助力当地经济的发展；再次，两者发展定位相似，Bendigo 社区银行从设立开始就定位于股东全部是当地居民和企业的社区银行，我国村镇银行的发展方向虽几经摸索，但也最终定位于股东本地化、民营化的社区银行。两者在众多方面都高度契合。

唯一不同的是两者的发展模式——Bendigo 社区银行是 Bendigo 银行自身创制出的模式，而我国的村镇银行则是政府主导的制度设计，Bendigo 社区银行用银行特许经营制度解决了当地资本组建、经营银行专业化欠缺的问题，而我国则寄望用主发起行制度解决此问题，只是事与愿违，主发起行的强制性参股衍生了众多问题，而与此相反，Bendigo 社区银行的银行特许经营模式则已经走过了将近 20 年的时间，经过 20 年的实践检验，银行特许经营模式用遍布全澳大利亚、众多的 Bendigo 社区银行及其丰厚的盈利和良好的社区效果一次又一次的论证了它的成功。Bendigo 社区银行与我国的村镇银行，相似的产生背景、相似的设立目的、相似的发展定位，在不同的发展模式下，呈现完全不同的发展结果，这种反差让我们深思。而这种反差恰恰从反面论证了我国村镇银行移植 Bendigo 社区银行特许经营模式的可能性，而两者在各方面高度的契合性和相似性，则奠定了特许经营模式移植的坚实基础。

就制度移植的制度生态环境和金融文化而言，我国与澳大利亚有不小的差异。同世界上其他主要经济体一样，澳大利亚的银行业也素以民间资本为主导，且银行一直以公司这种现代企业形态运营，再加上其存款保险制度也成熟运行多年，故责任自负风险自担的理念和基本原则，无论是对于银行，还是对于民众，都已深入骨髓，在此大环境下，商业特许经营模式的 Bendigo 社区银行的推广也就不会遭遇发展障碍。反观我国，长期以来银行业一直为国有资本所垄断，直到 2003 年前后我国才开始对四大国有银行进行商业化股份制改革，采用现代公司制度对其进行改制，再加上我国存款保险制度长期缺位，

一直是国家信用在为银行业做隐性担保,以致银行和民众两方面都养成了“太大不能倒”的观念惯性,自身的风险防范意识薄弱,这种制度生态同澳大利亚是有着明显差异的,但这并不构成制度移植的根本性障碍——近年来,我国银行业一直在力图改变国家资本垄断银行业的局面,四大国有行的上市直接带来了其股权的公众化,与此同时国家明确鼓励民间资本参与城商行和农商行的改制,2014年经银监会反复论证和筛选并报国务院同意,确定5个民营银行试点——深圳前海微众银行、上海华瑞银行、温州民商银行、天津金城银行、浙江网商银行。目前5家民营银行全部开业,第二批民营银行试点正在酝酿,再加上2015年5月《存款保险条例》出台后,我国存款保险制度正式开始实施,这些变革都在一步步改变着我国的金融生态、金融文化和整个社会的金融观念,我国与澳大利亚间在制度生态环境方面的差异正在缩小,这些都为制度移植提供了更深层的支持。

四、移植路径:中国村镇银行移植商业特许经营模式的建构

(一) 村镇银行特例化,允许商业特许经营

目前我国关于商业特许经营的立法主要包括《商业特许经营管理条例》、《商业特许经营信息披露管理办法》和《特许经营企业备案管理办法》等,纵观我国商业特许经营立法和运行现实,立法对银行业的商业特许经营无丝毫涉及,经济运行现实中商业特许经营也主要集中于餐饮业、洗衣等服务业,银行业的商业特许经营在我国并未出现过,学界也从未对在银行业实行商业特许经营进行过探讨。银行业商业特许经营,在我国还是一个崭新的事物。鉴于银行业商业特许经营的众多优点与我国村镇银行当下发展的困境,笔者认为可以借此机会对该种模式加以尝试,一来解决唯利本性的银行不愿投资落后地区,导致众多农村地区村镇银行无法设立,而已经开设的众多村镇银行也被主发起行绝对控股以致独立性缺乏等难题;二来会直接助力我国银监会当下方向虽定、但措施未定仍处探索阶段的村镇银行民营化改革,一步到位的实现村镇银行的民营化;三来也可解决纯民间资本投资运营银行业专业性不足难题。

由于银行业特许经营涉及金融业,关涉普通存贷款民众,涉及面广且业务特殊,且民众对银行业的商业特许经营亦是首次接触,尚无任何业务和观念体验,再加上我国对金融业的监管一向又是非常严格的,故现阶段在我国推行银行业商业特许经营,可以先小范围试点,等到摸索成熟、民众逐渐熟悉再行大范围推广。在实行对象上,纵观我国银行体系中各类银行,只有村镇银行合适,其他银行类型并不适合,村镇银行合适的理由已如前述,我们接下来分析其他类型的银行为何不合适。我国金字塔状的银行体系中处于上层的超大型国有行、全国性股份制商业银行均无必要也无需求作为银行被特许人——其自身资金、经营管理、业务运营、风险控制等都已经足够成熟强大,无须借力其他银行;处于中层的城市商业银行,虽其定位也是社区银行,银监会对其也有跨区域经营的限制,但近些年来在做大做强的大力刺激下,城商行掀起了合并浪潮且遍及全国各省,从而使跨区域限制对于参与合并的城商行形同空文,而合并做大之后的城商行纷纷在沪深两市和香港谋求上市者也越来越多,如南京银行、北京银行、盛京银行、重庆银行、徽商银行等,城商行早已脱离了小型社区银行的最初定位,开始向全国性银行进发。而处于基层、从农村信用社变身而来的农村商业银行,也开始了与城商行相似的进军路径,脱离农村地区、做大做强欲望明显,且不少农村商业银行正在积极谋求或已经实现了上市(李振,2015:6),典型如重庆农商行在香港的上市。目前我国银行体系中安于固守小型社区银行的仅村镇银行一家,故可在村镇银行的立法中明确允许其实行银行商业特许经营制度。

(二) 废除主发起行制度,由特许银行替代

废除主发起行的呼声在各界由来已久,但鉴于其在促进村镇银行专业化规范化运营方面有着客观存在的、一定的积极功用,故纵然其有着严重弊端,在找寻到替代性制度之前,亦不能贸然为之。已如前文所析,主发起行的各种积极效应,银行特许经营制度均一一具备,且不仅如此,其还没有主发起行制度所带来的弊端,故废除主发起行制度,由特许银行来代替其地位和功能,确实为两全之选。

就具体操作而言,其一,在有意主动参与特许经营的银行中,选定几家各方面都均为银行业界楷模的大型银行作为特许银行(如可以选国有四大行,或者国有行、全国性股份制商业银行、城市商业银行等

各种银行类型各选一家），允许其开展银行特许经营业务，但须注意的一点是，有资格作为特许银行的数量不可过多，多则生乱，日后随着我国村镇银行特许经营模式的逐渐成熟和普通民众对这种模式的接受和熟悉，可再适量增加特许银行的数量；其二，废除主发起行制度，将各家村镇银行中的主发起行所持股权转让给当地的优质企业和个人，从而实现村镇银行的彻底股东当地化和民营化，主发起行退出后，其功能由特许银行补位。至于具体的运作模式和权利义务配置，则可充分借鉴 Bendigo 社区银行的运作程序和具体权利义务安排，此处不再赘述。这些措施，都应在立法中逐一加以规定明确并细化。

（三）村镇银行的股东资格要求、分红限制与投票权

根据现行规定，各地资本包括境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人，均可成为村镇银行的股东，其并不要求股东必须为当地自然人和企业，村镇银行股东社区化没有显现，以致村镇银行的社区银行定位徒有其名。实行商业特许经营模式后，为落实村镇银行的社区银行定位，在业务经营上要保留当下禁止跨区经营的制度，但在股东资格要求上要改变现行做法，将有资格入股村镇银行的股东限制为与当地有密切联系的居民和当地企业；与此同时，为防止大股东过度控制村镇银行，以致主发起行过度控制村镇银行旧剧重演，也必须对各股东持股比例进行限制，借鉴 Bendigo 社区银行的做法，单一主体及关联方 10% 的持股上限是不错的选择，也符合一般公司中关于股权制衡的比例设置。

在村镇银行股东分红问题上，Bendigo 社区银行有明显的社区公益目的，其强制性要求部分利润必须作为社区贡献回馈给社区，剩余部分才能作为分红在股东间分配，笔者认为这种公益性要求和社会责任承担于我国村镇银行的运行当下为时尚早，不必加以移植，对村镇银行的利润可全额在股东间进行分红，以刺激当地资本投资村镇银行的积极性。对于这点也不难理解，公司社会责任的承担在应然层面当然是毫无疑问的，所以我国《公司法》明确规定公司必须承担社会责任。但企业社会责任的承担与一国经济发展阶段、企业公民责任意识培育等等密切相关，我国当下状况并不适宜大范围强制要求企业承担社会责任，这也是我国《公司法》虽规定公司应当承担社会责任，但仅仅作为宣示性规定而并无社会责任承担的具体要求和落实机制的原因，在此大背景下，要求银行体系中处于塔基、力量薄弱的村镇银行担起社会责任的重任，显然不合适，也不现实。

此外，在股东投票权上，Bendigo 社区银行为凸显其社区性，股东无论投资多少，均为一人一票，其并未实行资本多数决，对于该点，我国村镇银行在制度移植时，亦不合适——我国当下各路资本仍处谋利的初始追求阶段，这是我们必须尊重的现实，对其公共情怀做出过高要求并不现实，故在引进银行商业特许经营时，在股东投票权设置上，仍一体遵循我国《公司法》所确立的一股一票制为佳。

（四）特许银行和村镇银行的风险防控与责任承担

至于特许银行和村镇银行在商业特许经营中的权利义务和责任承担，我国《商业特许经营管理条例》、《商业银行法》和《公司法》中均有明确规定，一体遵循即可。实行商业特许经营后的村镇银行，与其他银行在风险防控和责任承担上并无二致。唯一不同的是，在村镇银行的特许经营过程中，推行之初其最大的风险应该是普通民众可能会因为对银行业特许经营模式的陌生，而致使对作为被特许人的村镇银行和特许行关系的误解，误认村镇银行是特许行的分支机构，将两家银行误认为一家，一旦出现纠纷，有可能要求两者承担连带责任。

对于此风险的防控，化解的核心在于明确要求村镇银行在名称与标示上必须与特许银行加以明确区分，Bendigo 社区银行在该点上的做法可资借鉴，Community Bank® 的标示是 Bendigo 银行持有的，但某一家具体的 Bendigo 社区银行的名称会在该标示前加上自己社区的名字，如 Kyabram & District Community Bank，这种名称上的截然不同不会导致民众的误认。所以村镇银行在采用特许经营模式后，只要其在名称中保留“村镇银行”字样，对于民众而言，也就不会误认。

在特许经营关系的对外责任承担上，素有争议，有自己责任说、表见代理责任说、连带责任说、补充责任说等观点（余喜生，2014：55；韩强，2002：67），我国《商业特许经营管理条例》对此并无规定。在此问题上，笔者主张自己责任说，独立法人之间责任相互独立是公司法的基本原则，也早已深入人心成为常识，母子公司之间的责任承担尚且相互独立，更何况特许人与被特许人间无任何股权更无控股关系，更无理

由要求其承担连带责任。如果要求特许人为被特许人行为负责,则无疑会阻却很多企业成为特许人的意愿,也会放任被特许人的道德风险和经营风险,银行业尤其如此。如 Bendigo 社区银行在其招股说明书首页就开宗明义声明,Bendigo 银行并不为 Bendigo 社区银行经营的盈亏担负任何责任,股东对 Bendigo 社区银行的投资同 Bendigo 银行亦无任何关系,Bendigo 并不入股(Kyabram & District Community Bank Limited,2015:45),这种做法可资借鉴。就立法责任承担的规定而言,尤其需要注意的一点是,特许银行并不会为作为被特许人的村镇银行的业务运营买单,特许银行与村镇银行各自均为独立的企业法人,两者之间并无股权关系,只有特许经营合同来分配各自的权利义务,各自的盈亏各自负责。责任承担相互独立为基本原则,但在特定情形下,如村镇银行未尽到注意提示义务甚至故意引导客户误认,则可要求特许行承担补充责任,特许行承担责任后,可以向有过错的村镇银行加以追偿,以求各方利益的衡平,并可由此督促特许行和村镇银行在双方签订的商业特许经营协议中对此部分责任承担加以明确。故村镇银行特许经营立法中,有必要要求被特许的村镇银行和特许行在外观、商业标示等诸多方面进行差异化设计,以示区分,并强化村镇银行对客户的提示义务,以降低客户误认风险,从而厘清双方责任。

五、小 结

几十年来中国农村金融体系的构建从未停止过探索,从建国初就设立的农村信用社到上世纪80年代风行一时的农村合作基金会,再到2006年推出的村镇银行和农村资金互助社,都是意义深刻的尝试。然而时光荏苒,当年设立初衷旨在扎根农村的农村信用社在商业化的时代进程中已变身为求大求强的农村商业银行,农村合作基金会也因其运营混乱而被全部取缔,即便是十年前推出的各地农村资金互助社也屡次陷入被卷钱跑路的信任危机,其仿佛农村合作基金会旧剧重演的现实直接决定了其被停止运营的前景几乎没有任何悬念,我国在农村金融体系的构建上设计的制度一再受挫,当下唯一仅存的成果就是问题丛生的、遍“县”开花的千余家村镇银行。村镇银行从其推出之日起就肩负着各界殷切、厚重的希望。肩挑为三农提供金融支持、助力农村发展的重任,村镇银行运营的成败关乎整个农村地区和农村居民经济状态的改善。中国近几十年来一直未间断探索,然而屡次供给的农村金融体系和制度却一再挫败,令人惋惜,这也同时启迪我们,或许尝试另一种完全不同于既往思维模式的制度变革恰当时。澳大利亚 Bendigo 社区银行所创制的银行商业特许经营模式,或可作为未来的探索路径之一,故文中所述,也仅希望能为我国农村金融困境的突围贡献绵薄之力。

参考文献:

- [1] 陈 刚、吴方兰(2008). 民间金融“带着镣铐跳舞”,期待更多“出轨”. 上海证券报,2008-10-18.
- [2] 柴瑞娟(2012). 村镇银行发展研究. 理论探索,4.
- [3] 柴瑞娟、马 一(2014). 村镇银行主发起行制度存废之辨. 经济法论丛,26.
- [4] 段海涛(2015). 山东省村镇银行申办数量居于全国首位. 经济导报,2015-07-24.
- [5] 韩 强(2015). 特许经营的责任分担和风险防范. 法学,6.
- [6] 金 彧(2015). 民营银行受理全面开闸 5 家首批试点获批开业. 新京报,2015-06-27.
- [7] 鞠焕宗(2015). 试点提速,新一批试点民营银行落地在即. 经济参考报,2015-07-03.
- [8] 李延霞、陈雯瑾(2015). 截至去年底我国已组建村镇银行 1233 家. http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/c_1114732548.htm.
- [9] 李伊琳(2014). 村镇银行民企投资人的自述. 21 世纪经济报道,2014-09-28.
- [10] 秦丽萍、邹 新(2012). 村镇银行组建缓慢 2012 年前 9 个月仅 70 多家经济欠发达地区主发起行难寻. 第一财经日报,2012-12-27.
- [11] 铁 钢(2009). 村镇银行开始全面铺设银监会:发展目标 2000 家. 证券日报,2009-03-21.
- [12] 谢晓冬(2008). 筹建村镇银行遇阻甘肃民勤苦寻发起人. 上海证券报,2008-04-03.
- [13] 杨 佼(2012). 民企失望退出,掀起村镇银行股权转让潮. 第一财经日报,2012-11-23.
- [14] 余喜生(2014). 商业特许经营中消费者责任承担问题探析. 中国工商管理研究,11.

- [15] 张 昕(2015). 村镇银行扩张布局被指嫌贫爱富主发起行制存隐忧. 南方日报, 2015-01-14.
- [16] Bendigobank(2015). About us. http://www.bendigoadelaide.com.au/public/about_us/index.asp.
- [17] Bendigobank(2015). The First Community Bank® Branches. <https://www.bendigobank.com.au/public/community/community-banking/about-community-bank>.
- [18] Bendigobank(2015). Growth of the Network. <https://www.bendigobank.com.au/public/community/community-banking/about-community-bank>.
- [19] Bendigo and Adelaide Bank(2015). Bendigo and Adelaide Bank Report for Year Ending. http://www.bendigoadelaide.com.au/public/shareholders/pdf/annual_reports/2015-Annual-Financial-Report.pdf.
- [20] Bendigobank(2015). The Community Bank® Model. http://www.bendigobank.com.au/public/community_bank/community_bank_model.asp.
- [21] Bendigobank(2015). Bendigo bank: building better communities: Bendigo's community bank story. http://www.bendigobank.com.au/public/community_bank/pdf/2580_communitycontribution.pdf.
- [22] Bendigobank(2015). The future. <http://www.bendigobank.com.au/public/community/community-banking/about-community-bank>.
- [23] Bendigobank(2015). Our Community Bank® Branches. http://www.bendigobank.com.au/public/community_bank/our_community_banks.asp.
- [24] Bendigobank(2015). About Community Bank®. <https://www.bendigobank.com.au/public/community/community-banking/about-community-bank>.
- [25] Graeme Byrne & Maureen Rogers(2005). community bank in Australia; an innovative approach to social and economic wealth creation. *International Journal of Entrepreneurship & Innovation Management*, 5.
- [26] Di Thomson & Malcolm Abbott(2000). Community Banking in Australia. *Journal of Policy Analysis and Reform*, 7.
- [27] Kyabram & District Community Bank Limited(2015). prospectus; Kyabram & District Community Bank Limited. <http://www.bendigobank.com.au/public/community/community-banking/prospectus>.
- [28] Stubbs, W & Cocklin(2007). Cooperative, Community-Spirited and Commercial: Social Sustainability at Bendigo Bank. *Corporate Social Responsibility & Environmental Management*, 14.
- [29] Wendy Stubbs(2011). Bendigo Bank's approach to sustainability; Successful customers and successful communities create a successful bank. Suzanne Benn, Dexter Dunphy, Bruce Perrott(eds). *Cases in Corporate Sustainability and Change: A Multidisciplinary Approach*. Melbourne: Tilde University Press.

Bank Franchise: Replacement of the Main Initiated Bank System of Village Bank

Chai Ruijuan (Shandong University)

Abstract: Localization and privatization in the development of village bank have been determined by CBRC, while the main initiated bank system is reserved. Although the main initiated bank system of village bank has positive effects, it has led to a number of drawbacks, for instance, many village banks failed to be established in economically backward areas because of the lack of the main initiated bank, while many villages became branches of the main initiated bank because of its absolute control in economically developed areas. The bank franchise model adopted by Bendigo Community Bank in Australia has the advantage of the main initiated bank, but without its shortcoming. It can replace the main initiated bank, and provide a new thinking path for the privatization and specialization of village bank in China.

Key words: village bank; Bendigo Community Bank; the main initiated bank system; bank franchise

■作者地址: 柴瑞娟, 山东大学法学院; 山东 济南 250100. Email: rainchai@163.com。

■基金项目: 国家社会科学基金青年项目(16CFX047); 教育部人文社会科学基金青年项目(13YJC820004, 14YJC820038)

■责任编辑: 李 媛

