

农村微型金融发展政策规制研究

朱识义

(绍兴文理学院 法学院,浙江 绍兴 312000)

[摘要]农村微型金融发展对于推动农村经济社会发展,解决“三农”问题,促进我国统筹城乡建设,完善金融服务体系具有极为重要的意义。基于农村微型金融发展现状,其发展必须贯彻公益性、商业性和社会性平衡理念,不能偏离保障农民生存权、发展权的法理基础,准确定位制度设计的价值目标,完善相应的政策法律制度体系,提高从业人员的业务素质,建立健全自身的治理结构体系。

[关键词]农村微型金融;发展目标;法律制度;财政政策

[中图分类号]F830 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2014)03-0047-04

Study on the Policies and Regulations of Rural Microfinance Development

ZHU Shiyi

(School of Law, Shaoxing University, Shaoxing, Zhejiang 312000 China)

Abstract: The development of rural microfinance is significant in promoting rural economic and social development, solving the issues of "agriculture, rural areas and farmers", promoting the overall urban and rural construction, and improving the financial service system in China. The development of rural microfinance must balance the public welfare, commercial and social benefits, and should never deviate from the legal principles of safeguarding farmers' right to survival and development. We also need to set the accurate value target, improve the corresponding policies and legal system, enhance the staff's professional quality, and establish its own system of governance structure.

Key words: microfinance; objective of development; legal system; finance policy

现代经济以金融为核心,农村经济的发展需要农村金融的发展。农村金融发展需要相应的政策(法律)规制,必须走法治化的发展道路。

一 农村微型金融发展的意义

微型金融,依据世界银行扶贫咨询委员会(The Consultative Group to Assist the Poor, CGAP)的解释,是指旨在为低收入群体提供的小额金融服务,目的在于帮助低收入群体摆脱贫困。从理论研究的视角而言,微型金融有广义的微型金融和狭义的微型金融之分。狭义的微型金融是指由专门的微型金

融机构向低收入群体所提供的以贷款业务为核心的金融服务。广义的微型金融是指为支持低收入群体开展生产经营活动、帮助其提高收入、稳定消费、防控风险而提供的一系列金融服务。农村微型金融是指金融机构或者非金融机构以农村居民为服务对象所进行的各种金融服务活动的总称,包括而不仅限于小额贷款、合作医保、扶贫开发、资金汇划等各种金融活动。发展农村微型金融具有非常重要的意义。

第一,发展农村微型金融是农村经济社会发展的必然要求。从当前我国广大农村经济社会发展

收稿日期:2013-10-25

基金项目:浙江省软科学研究计划项目“农村微型金融发展与政策规制研究”(2012C35061)

作者简介:朱识义(1975-),男,江西万年人,绍兴文理学院副教授,博士,研究方向为经济法、公司法。

的现状来看,制约农村经济社会发展的一个极为重要因素是农村金融服务的不足,或者说金融发展不够。因此,无论是从理论的视角还是从实践的视角,要提升农村经济社会发展水平,一个极为迫切的问题就是要提升农村的金融发展水平。没有农村金融发展水平的提升,农村经济发展就不可能更上一个台阶。从农村的实际需要来看,发展农村金融,核心是发展农村微型金融。因为对于我国广大农村地位来说,最需要发展经济的是欠发达地区。欠发达地区的低收入人群迫切需要发展微型金融来帮助他们摆脱贫困、提升生活水平。

第二,发展农村微型金融是拓宽融资渠道、统筹城乡发展与建设社会主义新农村的迫切需求。当前,我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。尽管广大农村地区的经济货币化规模、程度在逐年提高,但在缺乏有效担保的情况下,无论是城乡商业银行还是农村信用社,往往都因信息严重不对称和缺乏对风险的把握而不愿扩大对农村、农民的信贷,从而造成农村资金持续外流、农村金融服务严重短缺,极大制约了农村金融和农村经济的持续发展。因此,建立健全农村微型金融制度,对于缓解农户及农村中小企业融资难问题,具有非常重要的作用。

第三,发展农村微型金融是适应金融全球化发展,防范金融风险积聚与扩散的客观要求。在金融全球化的背景下,扩大农业对外开放是大势所趋,也是我国农业发展的长远利益所在。金融全球化在激发市场活力的同时,也蕴藏着深层次的金融风险。然而,由于农村信贷制度运行不佳,不仅增加了对外开放的成本,而且影响了金融机构对农户的正常贷款风险预测。因此,建立完善的现代农村微型金融制度,不仅有利于农民信用意识的增强与综合素质的提高,而且有利于防范与化解农村金融风险,实现农村经济、金融的良性互动与可持续发展。

第四,发展农村微型金融是建立现代农村金融制度的重要内容。改革是推动社会发展的强大动力,农村改革是推动农村经济社会发展的动力之源。党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“加强监管,大力发展小额信贷,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。”显然,发展农村微型金融,创新现代农村微型金融制度,对于扩大金融交易规模、缓解信贷约束,引导社会资金投向农村具有重要的现实意义。

二 农村微型金融发展现状分析

微型金融发展的历史最早可以追溯到18世纪,爱尔兰民族主义者约纳姆·斯威福特发起的旨在为穷人和普通家庭提供有偿信贷的信贷基金制度(Loan Fund System)之时,但由于这种信贷基金的资金来源以政府和资助者的资助为主,来源有限,这种模式因此没有取得理想的效果。20世纪80年代以后,基于可继续发展的经营理念,以孟加拉国格莱珉银行(Garment Bank)为代表,主张采用乡村银行模式来发展微型金融。由于这一模式注重可继续发展的经营理念,取得了较为理想的效果,后来为其他国家发展微型金融所仿效。我国发展微型金融的历史时期虽然不长,但发展势头迅猛。20世纪90年代末,由中国农业发展银行主导的“政策性小额信贷扶贫”项目开始实施,标志着我国正式开始发展微型金融。2002年,农村信用社开始实施较大规模的小额信贷项目,当年的小额信用贷款高达967亿元。2005年,中国人民银行在5个省市开始推广小额信贷公司试点。2008年10月,中国人民银行和银监会联合颁布了《关于加快推进农村金融产品和服务方式创新的意见》,决定在中部六省和东北三省选取部分基础好的县(市)区,进行以加快推进农村金融产品和服务方式为核心的金融制度创新试点。2010年,这一试点工作在全国范围内推广。为推进农村微型金融的进一步发展,金融机构在全国范围内积极推行以“公司+基地+农户”或者“公司+专业组织+农户”等方式的金融信贷的服务创新。从金融机构组织形式来说,已经初步形成了城市商业银行、村镇银行、农村信用社、邮政储蓄银行、小额贷款公司、资金互助社、社区发展基金等共同参与的微型金融组织体系。包括农村微型金融在内的我国微型金融虽然发展形势良好,但是,从农村经济社会发展的实际需要来看,农村微型金融发展还存在一些亟需解决的问题。

第一,农村微型金融发展目标定位出现偏差。微型金融的目标定位是低收入群体,为低收入群体提供信贷等金融服务。发展农村微型金融的目的是为农村经济发展、农业生产经营活动提供服务,其目标在于改善农民生活状况、帮助其摆脱贫困。农村微型金融要实现这一目标定位,主要的手段在于提高信贷等金融服务水平。从农村微型金融发展的目标来看,农村微型金融不仅需要将农民的存款用于农村信贷,而且还需要吸收外来存款用于农

村信贷,以确保农民进行生产经营活动等有相应的资金支撑。从农业、农村经济社会发展的实际需要来说,希望得到的是长期的低息甚至无息的贷款,这就要求农村微型金融奉行福利主义政策。但是,从金融机构自身降低金融运营成本、降低金融风险的需求来说,金融机构的资金往往会流向信贷利率高、金融风险小的产业或者行业。换言之,对于农村金融机构而言,为降低资金的经营风险,往往希望把自己从农村地区、从农民手中吸收来的存款发放到非农业、非农民的手中。由此导致的结果是,农村微型金融不仅不能实现为农村经济发展吸引资金,反而会将农村已有的资金引向外部,从而削弱了农村经济发展潜力。“农村信用社历经多次改革,不仅没有体现真正的农民合作性质,这导致了农村需要的公共产品供给得不到金融支持,甚至出现了许多金融空白乡镇,给农业发展和农民生活带来了极大的困难”。^[1]此外,从农村微型金融服务目标定位的旨向来看,微型金融组织的布点应当以农村、农民需求为依据,微型金融机构应当尽量设置在乡村,且应当“点多线广”式建立金融服务网点。但是,出于金融安全、员工生活等多方面因素考虑,现有机构多设置在县城,远离服务对象,与发展农村微型金融的初衷相悖。

第二,农村微型金融发展的政策法律制度体系不健全。迄今为止,现行有关农村微型金融的规定多为金融管理部门的规章或者地方性法规,还没有一部全国性的法律对农村微型金融进行规范。法律制度的欠缺,一方面导致农村微型金融运行风险加大,另一方面导致农村微型金融发展乏力。农村微型金融在缺乏高层次法律规范的前提下,主要依赖于政策规制。政策对农村微型金融的规制,主要体现在资金来源、运营监管和支持保障等几个方面。从农村微型金融发展的实际需要来看,现行政策还存在一些不足。其一,由于缺乏必要的政策支持,农村微型金融的资金来源有限。农村微型金融的资金来源有限受自身规模偏小、网点不足、社会认可度不高等多种因素制约。这些因素一方面需要农村微型金融组织自身努力,但另一方面也需要政策支持。例如,作为“非金融机构”的小额贷款公司,其虽然可以从银行等金融机构融入资金,但却存在不得超过资本净额50%的规定,制度性地阻碍了资金的融入。其三,农村微型金融的监管政策存在不协调的问题。例如,银监会于2006年12月20日发布了《中国银行业监督管理委员会关于调整放

宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义农村建设的若干意见》,意在为农村金融发展提供政策支持,但是,分析该意见的具体条文,却并没有关于小额贷款机构的法律地位、性质、管理等方面的明确规定,或者虽然有所规定但与人民银行的相关规定存在不兼容的问题。其三,有关农村微型金融组织发展的优惠政策不明确。农村微型金融在金融体系中明显处于弱势地位,与其他金融组织相比,其更需要政府在财政扶持、税收优惠、业务管理等方面给予必要的政策支持,否则就无法与实力雄厚的其他金融组织相竞争。但遗憾的是,现行有关政策不仅不给予农村微型金融支持,反而在某些方面还阻碍其发展壮大。

三 农村微型金融发展政策规制建议

为服务农业和农民,农村微型金融发展应当以保障农民生存发展权作为自己的政策规制理念。生存权是最基本的人权,对于个人来说,如果生存权都得不到保障,根本就谈不上国家和社会的发展。对于生活处于贫困的人口来说,生存和发展不仅需要自身的努力,同时更需要国家的扶持。国家对贫困人口的扶持,可以采用多种方式,但是资金支持是个非常重要的因素。正是基于传统金融一直将贫困人群排除在其服务范围之内,才有发展微型金融的需要。不容否认,虽然我国有部分农村地区经济比较发达,但有相当一部分农村地区的经济发展水平还处于欠发达水平。在这些欠发达农村地位发展微型金融,目的就在于为农民提供低廉的金融服务,以保障欠发达农村地区的经济发展能够得到必要的资金支持。因此,对于农村微型金融组织来说,应当将自身的发展定位在扶贫开发、消灭贫困、促进农村经济发展水平提升上。申言之,农村微型金融发展政策规制的主要目的在于解决“三农”问题,以最大限度地保障农民的生存权、发展权,提升农民自身发展的能力。以这一理念作为指导,本文拟对农村微型金融发展政策规制提出如下对策建议:

第一,提升规范农村微型金融的立法层次。农村微型金融在金融体系中与商业银行、政策性银行等处于同等地位,应受同一层次的法律规范。但是,目前的现状是,商业银行、政策性银行实施的金融活动,有相应的国家层面的法律进行规范,而农村微型金融则多为政策性、部门规章或者地方性法规。这种局面不仅与《立法法》关于“涉及国家基

本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸基本制度的事项应该制定法律”的规定不符,而且也极不利于农村微型金融的发展。因为农村微型金融组织与商业银行在服务对象以及经营活动的营利性等方面存在重大区别,不能完全依据商业银行的相关法律进行规范。因此,从提升农村微型金融的法律地位、增强农村微型金融发展后劲的角度考虑,应在法律层面由全国人大常委会立法,为农村微型金融确定相应的规制体系和保障制度。从制度功能层面分析,农村微型金融以服务“三农”,保障农民生产权、发展权为价值目标。国家在确定农村微型金融发展的政策法律规范时,可以充分考虑如何平衡农村微型金融的商业性、公益性和社会性三者之间的关系,以保证农村微型金融不偏离制度设计初衷的价值目标。农村微型金融的公益性、社会性价值目标的实现,需要国家强制性的政策法律保障。

第二,完善农村微型金融发展的监管与财政政策制度。农村微型金融健康有序可持续发展,必须有相应的政策法律制度保障。农村微型金融发展首先需要加强监管。由于法律对农村微型金融的法律地位并没有明确,导致有关部门在监管问题上多采用商业银行的监管模式,不符合农村微型金融发展的实际需求。因此,应当对现行农村微型金融监管制度进行修改,科学合理地确定农村微型金融监管模式,使农村微型金融在风险防范、存款准备金、信贷业务准入、金融消费者保护、不良贷款率、利率浮动范围、税务会计处理、金融犯罪预防等方面都能够受到严格控制。其次,应当加大对农村微型金融的财政扶持力度。财政对农村微型金融扶持主要包括六个方面的内容:一是建立农村微型金融扶持基金,为农村微型金融发展提供基础性的资金支持,以确保农村微型金融不因资金瓶颈而不可持续发展。二是建立农村微型金融风险补偿机制,对农村微型金融组织因履行公益性金融活动而遭受的经营风险给予适当补偿。三是建立农村微型金融发展激励机制,对农村微型金融组织积极开展公益性金融活动者给予一定的奖励。四是实行差别化的税收优惠政策,有针对性地扶持具有良好发展潜力的农村微型金融组织。五是建立小额贷款担保机制,降低农村微型金融经营风险。六是发展小额保险,促进保险与信贷结合,有效发挥保险的风险防范作用。^[2]

第三,完善农村微型金融组织的制度建设。农村微型金融发展,不仅需要有利的外部制度环境,同时还需要建立、健全自身的组织制度体系。目前,我国农村微型金融机构体系还比较单一,因此,农村微型金融组织的制度体系建设首先需要创新农村微型金融组织,建立多元化的农村微型金融体系,以满足农村经济发展多元化金融服务的需要。其次,农村微型金融发展要引入市场机制。农村微型金融组织与商业银行等金融组织相比具有公益性,是一种惠农性的制度安排。农村微型金融的这一制度安排决定了其无法与商业银行等金融组织在同一层面开展市场竞争,但是,农村微型金融组织体系内部并不排除市场竞争机制的作用,也并不排除社会资金投入农村微型金融活动的竞争性。因此,发展农村微型金融要充分发挥好市场机制的作用。一方面,要尽可能提升农村微型金融对外资、民营资本、社会资本的吸引力,另一方面,要引导农村微型金融组织开展有序竞争,激发农村微型金融自身的活力。^[3]最后,农村微型金融组织要建立健全自身的治理体系。农村微型金融发展依赖于具体的从业人员,从业人员素质的高低直接决定农村微型金融机构运行的成效。农村微型金融机构多在设置在远离城市的乡村,人才吸引力有限。因此,农村微型金融组织必须重视人才培养,提升从业人员的素质。历史经验表明,对小微企业从业人员进行适应性业务培训是推动微型金融健康发展的关键。^[4]农村微型金融发展除了必须提升从业人员素质外,还必须重视自身内部的治理结构制度设计。农村微型金融组织内部治理结构的制度设计,具备条件的,应当参照商业银行、有限责任公司治理结构的制度理念进行制度设计。

参考文献:

- [1] 魏先法. 我国农村微型金融的目标定位研究[J]. 商业时代, 2012(13): 68-69.
- [2] 蔡益华. 浅谈我国农村金融体系的现状及改革[J]. 湖南财政经济学院学报, 2011(3): 101-103.
- [3] 李长健, 肖 珊. 农民权益保护视野下我国农村微型金融发展研究[J]. 桂海论丛, 2011(1): 73-76.
- [4] 王 力, 黄育华. 加快我国微型金融发展的若干思考[J]. 农村金融研究, 2012(12): 5-9.

责任编辑:黄声波