

新型农村合作金融的现实困境与法治路径

王真梅

福建农林大学 公共管理与法学院, 福建福州, 350000;

摘要: 我国农村改革发展环境严峻, 新型农村合作金融发展困难重重, 发展理念固守传统发展模式, 在创新上举步维艰。究其根本, 新型农村合作金融的相关政策和理论制度不健全, 监管制度和法律制度不完善, 实际操作过程困难等是主要原因。新型农村合作金融作为新时代下促进农村发展、乡村振兴的有效手段, 如何界定、如何发展成为了理论和实践关注的重大议题, 如何定义、如何发展已经成为新时代农村合作金融的一大议题, 政府应给予政策引导、财政支持, 国家还要着力解决立法、监管和执行等方面的问题, 加强农村法治建设, 重视法律制度的保障, 充分发挥农村合作金融在乡村振兴中的作用。

关键词: 新型农村合作金融; 立法; 监管; 异化

DOI: 10.69979/3029-2700.24.5.004

1 新型农村合作金融发展的现实困境

1.1 制度引导缺失导致发展动力不足

其一, 相关政策文件权威性较弱, 执行力不足。2014-2018年期间, 关于新型农村合作金融的相关政策以文件的形式发布。从文件具体内容来看, 规范内容指向宽泛, 缺乏具体问题的指导, 相关法律文件没有明确界定农村合作金融的法律地位, 在实践中难以执行。其二, 财政支持力度不够, 资金来源有限。一方面, 新型农村合作金融组织资金多数来源于农户、社会捐赠以及向银行业金融机构融资, 但农民收入较低, 互助资金的整体规模小, 农村合作金融组织和其他金融机构存在业务竞争关系, 双方具有的资金融入意向因缺乏政策引导而难以从其他金融机构获得资金支持, 因此大多数农村合作金融组织都缺乏启动和运营管理资金。另一方面, 新型农村合作金融的发展还受到财政支持、税收优惠等的影响。从山东省的试点来看, 虽然政府给予了财政支持, 但是后续投入资金不足, 没有可持续的财政保障, 税收优惠政策的缺失也会削弱农民开展信用互助业务的积极性。^[1]

1.2 发展理念背离实际导致实际操作困难

在实践中, 新型农村合作金融组织存在发展僵化以及发展乱象等问题。一方面, 农村合作金融组织获得审批后会受到地方政府的严格约束, 农村合作金融组织囿于严格的限制, 在组织运营上会严格遵守封闭性等原则, 导致其发展在没有激励机制下逐渐丧失发展活力。另一方面, 农村合作金融组织利用“熟人社会”的信息对称

优势以及“不对外吸储放贷”的特点来防范风险, 但资金难以满足农户以及农村企业对资金的需求, 因此存在为了扩大资金来源冒险打破“封闭性”这一原则的现象, 放低社员门槛, 经营逐渐趋于营利性质, 引发了一系列金融风险问题, 导致农村合作金融组织“去合作化”现象的出现。^[2]与此同时, 新型农村合作金融组织监管理念传统守旧, 存在监管成本高、监管能力不足和政府监管缺位或过度等问题。^[3]现行金融监管强调安全与效率, 传统的“谁审批谁监管”无法与新型农村合作金融组织完美衔接。

1.3 保障措施不健全引发风险防控难题

根据风险产生的来源, 互助资金风险主要包括资金来源风险和运用风险, 资金来源风险主要为农村合作金融组织存在向非社员吸收存款的行为, 在性质上会转变为非法或变相吸收公众存款的违法犯罪行为, 后者主要是在运营过程中可能产生不良贷款问题,^[4]这些问题频繁出现将导致风险得不到防范。

在山东省新型农村合作金融试点过程中, 也存在这些问题, 其将资金防范放在了首位, 建立了相应的风险防范措施, 但是过度关注风险限制了信用互助业务的发展, 导致试点工作难以实现。^[5]在河南省的试点工作中, 商业银行涉农贷款坏账多, 商业银行在农村的普及率不高, 而且服务于农村的担保公司发展滞缓, 规模较小, 发展尚不成熟, 尽管存在相应的农业保险机制, 但是没有建立贷款风险补偿机制, 合作金融风险仍难以把控。^[6]

2 新型农村合作金融发展困境之法制成因

2.1 立法层面上基本法律制度缺失

首先，立法理念落后。我国农村金融法制强调经济效益和经济稳定，忽视了公平、扶弱和协调的农村金融发展的基本理念。^[7]在立法过程中，大多农村合作金融机构一方面比较重视行政干预，强化行政体系的指导，轻视法律制度的规范作用。另一方面注重金融效率的提升，忽视金融公平，经营风险问题日益显著。同时，立法机关强调自上而下的立法模式，没有关注实际操作中存在的问题，从而导致法律规范不符合实际的情况出现，法律规制的有效性难以实现。^[8]

其次，法律体系不完善。农村合作金融缺乏基本法律的指导，《农村合作金融法》的缺失导致农村合作金融的发展难以得到保障，农村合作金融市场发展不规范。另外法律不成体系，未能从整体出发构建法律体系，立法层级较低，与农村合作金融相关的法律法规是由一些部门规章或者临时性文件构成，立法体系混乱，且带有临时性、指导性色彩，约束力和权威性不强，也存在相互冲突、权责不明的情况。此外，新型农村合作金融专项立法欠缺，农村财产抵押制度和农村信用体系的立法未能跟进农村金融的发展，^[9]亟需法律来确定新型农村合作金融组织的法律地位并完善相关制度。

2.2 实际执行中监管机构权责不明确

我国农村合作金融市场监督管理制度尚不完善，导致出现市场失灵的现象。一方面没有明确监管主体，在我国，对农村合作金融组织的监管包括内部监管和外部监管两部分，内部监管是农村合作金融组织内部采用的一些措施实施的监管，外部监管主要是由政府、中国人民银行、行业协会以及社会监管机构等组成。但是目前多数地区的农村合作金融组织仍由政府组织并引导，其他监管主体难以发挥作用，各个部门之间也会出现权责不明、相互推诿扯皮的现象。另一方面，农村合作金融组织地位不明，根据《农村资金互助社管理暂行规定》的要求，农村资金互助社的成立由银监会审批管理，到工商管理部门登记并获得相应的许可，但是实践中对农村合作金融组织的审批和管理一般由民政部门约束，银监会对农村合作金融组织的监管处于一个不反对不管理的状态，忽视了农村合作金融组织的监管，业务互动和发展都受到了极大的限制。^[10]

2.3 法律规定结合实际的变通性不强

首先，相关法律条文可操作性不强。《农村资金互助社管理暂行规定》、《关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》等文件仅是从广义上对农村合作金融组织进行规范，在具体操作上不具有执行力。从实际发展来看，资金是推动乡村振兴战略的关键一步，大部分组织坚持封闭性原则，保护组织的资金来源和使用过程，使组织的发展陷入困境，难以满足地域范围内的资金使用需求，也会出现季节性的资金使用和资金闲置的问题，服务性和协调性差，使组织难以获得相应利润实现可持续发展。

其次，法律制度缺乏执行力和威慑力。法律制度的执行力和威慑力都与法律条文的完善程度以及效力程度相关。^[11]由于目前农村合作金融相关的法律条文位阶不高，立法理念落后，配套制度不完善，各部门根据指导文件制定的具体要求内容庞杂且混乱，从内容和具体执行上都存在大量的漏洞。

3 解决新型农村合作金融发展问题的法治路径

3.1 制定农村合作金融基本法，建立完善的法律制度体系

新型农村合作金融的现状与当前的制度环境并不协调，要尽快弥补立法上的缺失。在形式结构上，制定《农村合作金融法》，建立该领域内完善的法律制度体系。结合我国长期发展经验和教训，要明确农村合作金融组织的设立目的、管理制度和经营理念等，尊重立法现状，探索实践需求，科学合理的制定出适合我国当下农村社会发展的法律。在具体内容上，应当尽快确定新型农村合作金融组织的法律地位，明确规定组织的成立门槛，简化登记注册的流程，提高农村合作金融组织获得许可的效率。^[12]同时，新型农村合作金融可以由《农村合作金融法》领头，开展关于财产抵押制度、信用担保制度以及风险防控方面的立法活动，制定出相互协调、权威规范的法律制度体系。

3.2 统筹规范多主体监管模式，明确各类主体的监管责任

国家应当建立起一个包括中国人民银行、银保监会、政府以及社会公众等主体构成的监管体系，将国家监督与社会监督相结合。为了防范风险，应当进一步明确农村合作金融组织的监管责任，为各部门的监管行为制定相应的监管制度，遵循相应的行为规范。结合当下农村合作金融组织的类型，可以明确各类组织的监管主体，

获得金融许可证的正规合作金融组织可以由银监会进行监管,未取得金融许可证的准非正规组织可以由政府进行监督。另外还可以建立行业自律组织,可以提供专业培训、专业发展指导、监督协调等服务,一方面和政府、金融组织机构进行沟通交流,争取更多的资金和政策支持,另一方面可以进行实时监管,尽早预防和化解运营过程中的金融风险,保证新型农村合作金融稳健健康发展。

3.3 结合地区差异化发展进程,灵活变通制度制定及实施

现代社会城市化水平达到了前所未有的高度,各个地区农村的发展情况各不相同,农村合作金融既要寻求发展的同一性,提炼出适合其发展的相同点,也要逐个击破发展中的特殊化问题,总结实践中的发展经验。农村合作金融应当做好试点工作,由点及面逐步扩散开来,不同地区灵活适用相应的政策规范,减少操作过程中的制度硬化问题。另外,要在地域范围内明确服务宗旨、确定服务对象。农村合作金融组织服务于农业、农民的发展,为农民提供存贷款业务是其经营目的。从农村合作金融组织运行的基本原则出发,将存款的发放限定在当前地域范围内更有利于防范风险,防止资金的流出。结合目前合作金融发展的现实处境,吸收非社员的资金是解决资金不足的方式之一,但是在提供金融服务上,可以对非社员的贷款行为进行相应的限制。^[13]在新型农村合作金融这一特殊发展领域,在法律体系之下,可以做出一些特别规定,允许当地在一定程序范围内根据实际发展情况做出相应变通。

4 结语

发展新型农村合作金融是乡村振兴的必经之路,发展农村、建设农村,新型农村合作金融是必不可少的要素,可以为农村的发展环境提供良好的资金、技术以及人才支持,最大限度的推动农村农业以及经济的发展。在错综复杂的环境下,少数新型农村合作金融异化是事实,缺乏政策支持、法律规制、以及监管不到位等问题常见,但是新型农村合作金融组织作为一种互助性组织,可以有效缓解成员资金短缺的问题,是农村金融服务体系中的重要一环。现在以及未来,国家都要积极探索农

村合作金融的新道路,总结发展经验,吸取教训,进行正确地规范引导,采取有效的监管模式,将完善顶层设计和摸着石头过河相结合,创造出真正适应农村发展、振兴乡村企业的新型农村合作金融。

参考文献

- [1] 李小萃. 山东省新型农村合作金融试点问题及对策[J]. 农业经济, 2022(04): 110-112.
 - [2] 李芒环. 我国新型农村合作金融组织的发展障碍与实现路径[J]. 农业经济, 2016(01): 109-110.
 - [3] 罗兴, 安雪洁, 何奇龙, 马九杰. 政府委托监管与农村合作金融监管“魔咒”的破解[J]. 农业经济问题, 2022(04): 50-61.
 - [4] 蓝虹, 穆争社. 中国新型农村合作金融发展十大问题论争[J]. 上海金融, 2017(04): 35-49.
 - [5] 李小萃. 山东省新型农村合作金融试点问题及对策[J]. 农业经济, 2022(04): 110-112.
 - [6] 马斌, 韩守富. 河南新型合作金融发展研究[J]. 宏观经济管理, 2017(02): 83-86.
 - [7] 谭正航. 我国农村普惠金融发展法律保障体系的构建[J]. 求实, 2018(02): 97-108+112.
 - [8] 温红梅, 李环宇. 新形势下农村合作金融法律规制的完善对策[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(02): 94-97.
 - [9] 金川. 农村普惠金融亟待立法支撑[J]. 人民论坛, 2018(35): 82-83.
 - [10] 温红梅, 李环宇. 新形势下农村合作金融法律规制的完善对策[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(02): 94-97.
 - [11] 常伟. 农村资金互助合作组织风险控制问题研究[J]. 中州学刊, 2016(02): 38-42.
 - [12] 董治国. 农村新型金融合作体系的构建研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020, (01): 108-111.
 - [13] 王杨. 新型农村合作金融的异化及法律规制[J]. 农村经济, 2018(10): 72-77.
- 作者简介: 王真梅(19991107), 性别女, 民族汉族, 籍贯: 重庆, 学历: 硕士, 单位: 福建农林大学, 研究方向: 民商法律研究。