

# 我国农村普惠金融发展内生主导型法律机制研究

李静

吉首大学法学院

DOI:10.12238/ej.v3i4.517

**[摘要]** 自农村金融改革以来,普惠金融在农村的推进主要依靠政府主导,采取自上而下的强制措施,但随着农村社会、经济、金融的发展促使了普惠金融内生化的发展,为了构建良好的内生化发展环境,需要建立完善的法律规章制度为其保驾护航。目前我国农村普惠金融的研究主要集中在经济、金融、农业领域,关于法学领域对农村普惠金融的研究还只是一少部分,本文着重于研究农村普惠金融内生主导的法律建设问题。

**[关键词]** 农村普惠金融; 内生主导型; 法律机制

**中图分类号:** D9 **文献标识码:** A

## 1 我国内生主导型农村普惠金融体系的发展状况

普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则,以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。大力发展普惠金融,是我国全面建成小康社会的必然要求,有利于促进金融业可持续均衡发展,助推经济发展方式转型升级,增进社会公平和社会和谐。党的十八届三中全会正式提出“发展普惠金融。鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品”,2015年《政府工作报告》提出,要大力发展普惠金融,让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖,到2017年末,我国银行业网点乡镇覆盖率达到95.99%,2018年央行下达普惠金融专项资金108亿元,2019年我国推动了银行降低贷款附加费用,确保小微企业融资成本有所下降,金融机构发行小微企业金融债券规模要大幅超过2018年,支持中小微企业通过债券、票据等融资,总的融资额度已经达到1,800亿元以上,一定程度上缓解了小微企业、“三农”机构和个体工商户的融资难问题。

从前文数据可以看出,普惠金融在我国的发展取得了巨大的成就,但这种发展方式主要是依靠政府采取货币政策、财政政策等强制调控手段的外生主

导性发展方式,然而金融的投融资是一种自主行为,是内生性金融在配置本身资源的过程中,直接或间接引导社会资源的流动,调整资源的配置,是内生于乡村金融市场的各项资本逐渐融合并发展成为现代经济的核心。这样我国农村内生主导性的普惠金融体系在发展过程中不断暴露出严重的不足,目前农村普惠金融发展面临的主要问题有以下几种:

### 1.1 外生性普惠金融组织占比重

2018年6月人民银行、银保监会、证监会、发展改革委、财政部联合印发《关于进一步深化小微企业金融服务的意见》,提出健全普惠金融组织体系,提高服务小微企业的能力和水平。至此,我国农村普惠金融机构已有6700多家,其中包括农村商业银行1000多家,新型农村金融机构3000多家,农村信用社2000多家。然而政府这种“外生”的植入式的农村普惠金融改革仅仅是增加农村普惠金融机构数量、创新农村金融机构普惠金融业务或产品,从一定程度上缓解了农户贷款的难题,但并没有从真正意义上解决广大农村地区的融资问题。

### 1.2 内生性普惠金融组织发展缓慢

农村资金互助合作社准许产业资本和民间资本到农村地区设立银行,允许农民和农村小企业设立入股社员制的信用合作组织,是实际上实现了内生主导

普惠金融发展的金融机构,但由于内生力量薄弱、成立门槛高、资金短缺等原因,到目前为止,存活的农村资金互助合作社不过百家。其中,依托专业合作社成立的资金互助部占机构总数51%,农民自发成立的占25%,由银监会批准成立的占比不足1%。

## 2 农村普惠金融发展内生主导型法律机制构建现状

### 2.1 立法还不够完善

由于我国普惠金融发展时间较晚,目前还处于初级阶段,对其起到保障作用的普惠金融法律体系也是不够完善,甚至没有针对普惠金融规定的单独规定,相关条文也没有明确具体的指出且各项法律之间缺乏连续性。普惠金融法律理念的滞后、制度的缺失、体系的不完善都在一定程度上阻碍了农村普惠金融的发展,想要改变这种困境,就必须对农村普惠金融法律机制进行改革。改革滞后的法治理念需要将公平、包容、扶弱、协调的理念融入其中,改变以效率和安全为主的传统金融理念;我国的金融法律制度缺乏可操作性和现实可行性,只有制定明确的规划目标,完善参与农村普惠金融主体的权利等具体明确的制度,才能弥补制度的缺失;原有的普惠金融立法内容混乱、重复冲突,想要改革体系的不完善,必须在立法上制定有约束力

的相关法条,而非仅仅依靠银监会和人民银行制定的部门性规章,同时,还应加强农民财产权抵押、农村信用体系建设等方面的立法。

### 2.2 宪法、民法中的相关立法

普惠金融关注的是发展是人权,我国先行宪法在序言中指出要发展社会主义市场经济,在总纲中各法条也体现出了对发展权的相关保护,同时在第二章中对公民的权利,尤其是人权做了相关规定,在第三章“国家机构”中规定了国家机构对促进各项发展的职责。现行宪法对发展权和人权以国家根本任务的形式确认下来在一定程度上为我国推进普惠金融建设中落实公民发展权提供了宪法依据。《民法总则》则对信用权采取了保护方式,第7条的“诚信原则”、第五章的“民事权利”、第113条“财产权保护”中都体现出了民法对信用权和名誉权的相关规定。

## 3 行政法规、部门规章、地方政府规章中的相关立法

### 3.1 国务院制定相关行政法规

2016年,国务院印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》(以下简称《规划》),确立推进普惠金融发展作为国家级战略规划,设立了到2020年要建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系的目标,强调要加快建立适应普惠金融发展的法制规范和监管体系,提高金融监管有效性。同时,对各类金融的行业准入标准和从业行为规范做了相关规定以及对完善普惠金融法律法规体系的建立提出了明确指导。此《规划》是目前层次最高的普惠金融相关规划。

### 3.2 人民银行、原银监会、证监会、原保监会制定的相关规章及规范性文件

首先,对普惠金融的服务主体做了有关规定。原银监会在2007年颁布的《村镇银行管理暂行规定》,规定村镇银行的主要经营业务内容,实行发起人制度,有限牌照经营制度以及不得异地贷款制

度;在2008年颁布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》明确了由自然人、法人和其他社会组织建立的小额贷款公司属于金融机构,并且小额贷款公司的审批和监管工作由地方政府金融管理部门主持;同时其发布的《农村资金互助社管理暂行规定》中设计了农村资金互助社的模型和集资途径。其次,是对普惠金融服务方式的规定。2011年以来,中国人民银行下发了《关于推广银行卡助农取款服务的通知》,要求银行机构在全国范围内的农村乡镇推广助农取款服务模式,力争覆盖全部村级行政区;2014年,原银监会印发《关于推进基础金融服务“村村通”的指导意见》提升了偏远地区低收入人群的金融服务可获得性。然后,是对普惠金融服务产品的规定。2014年,国务院扶贫办、财政部、“一行三会”联合印发《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》,要求银行机构联合政府扶贫部门共同推出扶贫小额贷款,其纯信用的财政全额贴息特点推进了精准扶贫的发展。

## 4 农村普惠金融内生化的发展的对策建议

逐步完善农村普惠金融相关法律法规,改变只有行政法规和地方规章、规范文件的模式,形成系统性的法律框架,加强普法教育,改善落后的普惠金融法治理念,最终使依靠政府植入式的外生普惠金融发展为内生化的普惠金融。

### 4.1 加快建立发展农村普惠金融相关法律建设

在构建农村普惠金融法律体系中,坚持立法先行是构建普惠金融法规体系的前提。可以在我国《商业银行法》中加入针对普惠金融的专门法条,规整农村各金融机构和组织的金融服务内容,将国务院、原银监会、原保监会、证监会的相关行政法规和规范性文件的内容总结汇编出来,避免法条间的重复和冲突。同时,要在法律法规中明确从事农村普惠金融的组织和机构的定位,加快出

台融资担保公司管理条例,明确将农村资金互助合作社纳入到法律调整范围。

### 4.2 健全普惠金融消费者权益保护法律体系

在农村普惠金融法律法规体系的构建过程中,除了要建立完善的金融机构监管体制,还要建立健全普惠金融消费者权益保护制度体系,明确金融机构在客户权益保护方面的义务与责任,制定专门针对农村低收入弱势群体的金融服务和金融产品。同时,建立专门的投诉部门,在农村金融消费者被侵权的情况下能找到有效的救济途径,而目前我国接受金融投诉的机构只有中国人民银行及其分支机构,金融消费者维权救济途径难且救济时间长。这都需要进一步明确立法监管部门相关执法权限和责任标准。

### 4.3 加强金融知识普及教育及培育公众金融风险意识

运用广播、电视、数字媒体等方式对农村低收入人群、创业农民、困难人群等弱势群体开展普惠金融的宣传教育活动,使其掌握相关的普惠金融知识,使其增加金融风险意识,树立“收益享、风险自担”观念,重点加强与金融消费者权益有关的信息披露和风险提示,引导金融消费者根据自身风险承受能力和金融产品风险特征理性投资与消费。

### [基金项目]

2019年吉首大学校级人文社科研究项目“我国农村普惠金融发展内生主导型法律机制研究”(项目编号:19SKY19)。

### [参考文献]

[1]李扬,叶蓁蓁.中国普惠金融创新发展报告(2018)[M].社会文献科学出版社,2018.

[2]王煜宇.我国农村金融法律制度的演进逻辑与路径创新[J].法学论坛,2009,24(05):80-86.

[3]焦瑾璞.普惠金融的中国之路[J].清华金融评论,2018,(02):95-96.