

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.06.016

乡村振兴视域中的农村互联网金融法律规制

尹珊珊, 谭正航

(湖南理工学院 法学院, 湖南 岳阳 414006)

摘要:农村互联网金融是乡村振兴金融扶持的重要形式,虽然现有互联网金融规制制度为其运行提供了基本保障,但仍面临着规制政策化思维突出、支农目标难以实现、经营业务难以持续、监管机制滞后等难题。总体上看,农村互联网金融的发展应由政策主导转向以法律规制保驾护航,要立足于乡村振兴需要,以现代法治理念为指引,以构建支农规制为核心,以保障经营业务可持续为基础,以创新监管为保障,构建农村互联网金融法律体系,为农村互联网金融扶持乡村振兴提供法治保障。

关键词:乡村振兴;农村互联网金融;法律规制

中图分类号:D922.28

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2022)06-0119-08

一 问题的提出

乡村振兴战略的推进,促使“三农”领域的金融需求日益增长。据中业兴融与零壹财经·零壹智库共同发布的《“三农”金融服务发展报告2019》统计表明,我国“三农”发展的资金缺口高达三万亿元。伴随现代数字技术的广泛使用、智能终端的普及以及金融创新的持续推进,互联网金融得以快速发展。互联网金融不仅给传统金融理念、金融模式、金融业务创新等带来了机遇,也为乡村振兴金融扶持模式与制度创新提供了路径,农村互联网金融应运而生。“所谓农村互联网金融,是指基于移动通信、大数据、搜索引擎等技术,针对农村市场相关主体,实现移动支付、金融服务、资金流通等功能,形成‘互联网+金融+农村市场’的全新金融模式。”^①特别是新时代以来,国家将农村互联网金融视为驱动农村金融市场创新的重要力量。2016年“中央一号文件”提出“引导互联网金融、移动金融在农村规范发展”。2019年1月,人民银行等五部门联合发布的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出“规范互

联网金融在农村地区的发展”战略要求。2019年“中央一号文件”提出“全面推进信息进村入户,依托‘互联网+’推动公共服务向农村延伸”。2021年和2022年“中央一号文件”均提出“发展农村数字普惠金融,鼓励开发专属金融产品支持新型农业经营主体和农村新产业新业态”。中共二十大报告则强调“全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,健全农村金融服务体系”。“三农”领域金融需求日益增长为农村互联网金融发展壮大带来了良好机遇。为此,许多互联网企业与金融平台加紧在“三农”领域布局。农村互联网金融供给者主要有以大北农、村村乐、新希望为代表的农业服务旗下的农信金服、希望金融、惠民金服等;以阿里、京东、云农场为代表的大型电商平台企业旗下的蚂蚁金服、京东金融、借助财路通等;以开鑫贷、宜信、翼龙贷为代表的P2P网络借贷平台^②等。但是,到2019年9月,全国正常运营的网络借贷平台降至602家,行业成交量为697.42亿元,较2017年6月峰值下降了

收稿日期:2022-04-23

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会重大课题(XSP21ZDA009);国家社会科学基金一般项目(14BFX094);湖南省教育厅科学研究重点项目(18A287)

作者简介:尹珊珊(1981—),女,湖南邵阳人,博士,副教授,主要从事环境与资源法学与经济法学研究。

^①宁泽逵,解舒惠,屈桥:《我国农村互联网金融发展问题探析》,《西安财经大学学报》2021年第5期。

^②王姣,周颖:《中国互联网金融平台在农村的布局与成效分析》,《农业经济》2018年第12期。

72.5%^①。而到2020年11月中旬,全国实际运营的P2P网络借贷平台,由高峰时期的约5000家逐渐归零^②。P2P网络借贷平台退场一方面表明农村互联网金融蕴含较大的金融风险而应加强规制,另一方面也表明当前农村互联网金融规制制度难以保障其稳健发展。在乡村振兴中,农村互联网金融具有降低“三农”金融交易成本、强化金融信息共享、提升金融可获得性等重要功能,但也常面临易引发非法集资非法吸收公众存款、诱发金融欺诈、加大金融风险防范压力等问题。如何优化农村互联网金融规制以强化对乡村振兴的支持作用,是当前理论与实践亟待破解的重要问题。目前,我国还没有农村互联网金融的针对性法律规范,只有国务院相关部委的规章或政策性文件,也少有成果对农村互联网金融法律规制问题进行学术性研究。基于此,本文立足于乡村振兴战略需求,在剖析农村互联网金融规制制度面临困境的基础上,对法律规制的价值基础与具体进路进行探讨,以期在农村互联网金融法律规制构建和金融扶持乡村振兴措施法律制度创新提供有益参考。

二 农村互联网金融规制制度面临的现实难题

农村互联网金融是现代互联网技术与农村金融模式相耦合的产物。农村互联网金融最早可追溯到支付宝。支付宝出现大大促进了金融消费,从而驱动了第三方支付平台和农村互联网金融交易规模的扩大。2010年6月,人民银行制定了《非金融机构支付服务管理办法》,规定支付平台的法律地位,建立了支付牌照准入监管制度。第三方支付是早期农村互联网金融的主要形态。“自2012年以来,互联网金融逐渐进入快速发展时期,各大电商和银行纷纷在互联网金融领域开展新的业务。”^③在农村互联网金融发展初期,国家对其采取鼓励创新、宽松监管的基本政策。十八届三中全会报告确立了“鼓励金融创新”的基本金融政策。2015年7月,人民银行等十部门共

同发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,确立对农村互联网金融等认可与鼓励创新的规制立场。2015年后,互联网金融行业快速发展所积累的风险开始爆发。2017—2018年间,大量互联网借贷平台“跑路”、倒闭,这不仅影响互联网金融秩序,更是给广大金融投资者和消费者造成难以估量的损失。如e租宝事件涉及非法吸收公众存款高达500亿元,涉及投资人约90万名^④。在此背景下,农村互联网金融规制由宽松转向严格管制。总体来看,当前政策主导的农村互联网金融规制制度尚面临众多困境,难以保障农村互联网金融稳健发展。

(一) 规制思维政策化突出

农村互联网金融强调政府主导规制功能和政策工具运用,规制思维政策化问题突出。首先,规制主要依赖政策规范。农村互联网金融规制规范主要为国务院部委规章及政策性文件,尚未有国家立法机关制定的法律。如人民银行等十部门共同制定的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,银监会制定的《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》,人民银行等四部门联合制定的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》等,均为规制农村互联网金融基本政策性文件。政策主导规制必然强调农村互联网金融中的政府利益保护,而轻视政府权力约束和投资者与消费者权益保护。其次,政府利益保护倾向突出。农村互联网金融规制制度深受政府重要经济政策影响,变迁目的在于维护整个金融市场稳定及政府对金融市场的控制。制度变迁并不是自下而上的主动变革,而主要出于实现特定政策目标的需要。制度变迁动力主要来源于政府,政府通过战略规划、政策法律等形式不断推进制度变迁,而一些来自基层的自发性制度创新难以得到认可。最后,强调使用管理规制手段。2016年8月银监会等四部门联合发布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》就网络借贷信息中介机构备案管理、业务与风险管理、投资者保护及信息披露等进行了规制。2017年8月银监会发

①欧阳伶俞:《P2P网络借贷平台异化模式的风险分析与防控对策》,《中国银行业》2019年第11期。

②《P2P时代正式落幕:今年11月中旬完全归零》, <https://finance.sina.com.cn/wm/2020-11-27/doc-iiznetke3621091.shtml>。

③张弓长:《互联网金融之法律规制逻辑建构》,《电子科技大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

④《e租宝案——涉案金额达500多亿的中国版“庞氏骗局”》, http://www.jrb.com/xztpd/ZT2018/fogang/fzjs/dayaoan/201812i20181218_1943949.html。

布的《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》就网络借贷信息中介机构业务活动信息披露要求、内容及管理等进行规制。2018年4月人民银行等四部门联合发布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》就金融机构资产管理业务的投资者、风险控制、运用人工智能技术开展资产管理业务等进行了规制。以上相关规制制度大多采取政府管理手段规制互联网金融,以保障金融市场稳定。规制思维的政策化虽然有利于凸显政府规制功能,实现政府规制目标,但不利于农村互联网金融平台、投资者及消费者权利的公平保护,也影响规制的稳定性和公平性。

(二) 支农目标难以实现

支农是农村互联网金融立足和发展之本,也是对其实行倾斜性扶持的正当性基础。目前,除小部分公益性农村互联网金融坚守非营利性目标外,大部分是基于营利性目标而参与农村金融服务,其主要出发点在于获得支农优惠政策,支农动力“先天不足”。首先,农村互联网金融平台支农义务缺乏法律规定而影响目标实现。目前,《乡村振兴促进法》等明确规定了政策性金融机构、商业银行、农村中小金融机构的支农义务,而对农村互联网金融平台的支农义务尚缺乏规定。支农是农村互联网金融的基本义务之一,服务乡村振兴则为支农义务应有之义。支农性缺乏有效规制,支农目标难以实现是农村互联网金融规制制度面临的主要困境之一。其次,农村互联网金融支农缺乏有效的激励保障机制。虽然目前相关政策与法律对农村互联网金融的财税优惠、差异化调控进行了规定,但大部分属于政策性规定而缺乏稳定性,可实施性不高。最后,农村互联网金融支农约束性弱。虽然《关于金融服务乡村振兴的指导意见》等对支农评价考核、监督检查等进行了规定,但缺乏相关法律保障机制而往往流于形式。农村互联网金融支农激励约束缺乏有效性必

然影响支农目标的实现,进而影响农村互联网金融扶持乡村振兴功能的发挥。

(三) 经营业务难以持续

保障经营业务可持续,是发挥农村互联网金融服务乡村振兴的前提条件。当前规制制度难以保障农村互联网金融经营业务可持续。首先,农村互联网金融平台定性不利于业务可持续。目前,相关法律法规将互联网金融平台限定为金融信息中介机构,规定其不得从事金融中介等业务。这不符合农村互联网金融运行的现实情景和健康发展的需求。“信息中介是监管政策对互联网金融平台的基本定位,司法实践因循政策定位以居间合同调整互联网金融纠纷。然而,互联网金融平台贷款审核、刚性兑付、增信担保等经营活动的信用中介本质却是对上述定位的异化。”^①其次,大部分农村互联网金融服务业务风险防范机制不健全影响金融业务可持续。如作为公益性的农村互联网金融借贷平台——宜农贷^②的经营业务难以持续。宜农贷网络借贷业务一般涉及四个主体:个人投资者、宜农贷平台、小额信贷机构及农户借贷人。主体之间存在三层法律关系:一是农户借款人与小额信贷机构的借贷债务关系;二是小额信贷机构和宜农贷平台的债权转让关系;三是宜农贷与个人投资者的债权转让关系。作为借贷债权人,小额信贷机构有权对农户借款人信用状况进行调查和审核。农户借款人的信贷申请通过审批之后,相关信息就会由小额信贷机构上传到宜农贷平台的审批系统。宜农贷平台再将借款农户的债权打包分成以100元为单位的小额债权,在平台上向不特定的个人投资者出售,投资者则自行选择认购份数,提交订单与付款后就完成助农投资。小额信贷机构方的风险控制主要依赖于信贷人员对农户借款人风险把控。目前,小额信贷机构对农户借款风险管理流程相对较为简单,加上信贷人员为了扩大信贷规模与提高收益

^①宿营:《猫虎之辨:互联网金融平台定位的信息中介与信用中介之争》,《法学论坛》2021年第3期。

^②宜农贷是宜信公司的公益理财平台,成立于2009年4月。该平台主要为农村贫困者提供互联网信贷业务的P2P网络平台。通过宜农贷平台,社会爱心人士将资金出借给贫困地区需要帮助的农村借款人,支持他们发展生产与改善生活。至2020年底,宜农贷已经在240多个城市和90多个农村地区建立了全国性服务网络。宜农贷通过大数据、物联网等金融创新科技,为农村反贫困等提供个性化的金融服务。自2009年至今,宜农贷的爱心助农人士累计达到179486人,资助农户29878位,资助金额达3.79亿元。2018年8月,宜农贷成为唯一入围2018年MIT(MIT Inclusive Innovation Challenge 2018 Asia)普惠创新大奖的中国企业。宜农贷规定投资者的最低出借金额为100元,出借人不以营利为目的,出借人象征性地收取年利率为2%的爱心回报,使受助农户自己承担改变生活、创造价值的责任。宜农贷规定申请贷款人应具备的条件为:一是借贷人必须属于“三农”范畴;二是借款人必须属于贫困人群,或为合作贷款机构认可的农村低收入者;三是借款人必须为60周岁以下的已婚女性。宜农贷采取P2P平台和小额信贷机构合作的债权转让模式。

提成而会尽量放松对借款农户信用的审核和调查。而宜农贷平台对农户借款风险控制主要依赖于小额信贷机构提供的审核结论。目前农村互联网金融平台为了尽快促成交易,大多情况下并不需要借款人提供信用状况等证明材料,即便在客户提供了证明材料等情况下,平台也往往不会严格审核这些证明材料的真实性。同时,农村互联网金融服务具有交互性、虚拟性等特征,传统的监管模式难以有效防范金融风险。最后,农村互联网金融债务违约风险高影响业务经营可持续。农村互联网金融的消费群体大部分是难以提供有效担保而被传统金融机构排斥的金融弱势者,社会信用状况和风险承担能力总体不强。加上其往往缺乏相应担保机制,导致违约风险较高。“由于互联网金融的时空间离和‘去中介化’特征,加之交易主体的有限理性,互联网金融的信用风险在逐步累积。”^①此外,“如非诉解决,我国又无专门的互联网金融消费者保护机构,造成消费者维权困难”^②。农村互联网金融消费者权益保护机制不完善也影响经营业务的可持续。

(四) 监管机制滞后

农村互联网金融具有混业性、技术性、普惠性等基本特征,在监管对象、监管场域、监管措施等给传统金融监管机制带来挑战。我国农村互联网金融监管体制、监管措施等已明显滞后于实践需求。首先,农村互联网金融监管体制滞后。《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》按照“依法监管、适度监管、分类监管、协同监管、创新监管”的原则,确立了互联网支付、网络借贷、股权众筹融资等互联网金融主要业态的监管主体和监管责任,但总体还是坚守分业监管模式。“由于农村互联网金融业务包含P2P业务、农业众筹业务、互联网支付业务,混业经营,不同种类业务之间的界限并不明显,因此产生一个业务种类多个部门监管现象。”^③农村互联网金融兼有间接融资与直接融资的双重特征,当前分业性、单一化监管体制不仅难适应现实需求,也难以凸显乡村振兴对监管体制的特殊性要求。其次,农村互联网金融准入监管不够精细,缺乏根据不同类型的农

村互联网业务进行合理区分,也难以体现区域差异性,影响监管公平^④。最后,传统农村金融监管措施难以适应农村互联网金融需求。目前农村互联网金融主要采取传统的账户管理、日常检查、报送经营数据和审计报告等监管措施,这些监管措施已经难以适应网络化、混业化的农村互联网金融监管需求。

三 农村互联网金融法律规制的正当性

当前农村互联网金融规制制度面临困境充分表明政策主导规制模式难以保障其稳健发展。乡村振兴内在要求在保障金融安全与金融效率基础上,凸显金融公平和金融普惠价值。相较于政策规制,法律规制具有促进金融安全与金融秩序协调、金融效率和金融公平兼容、金融创新和金融普惠价值协同的内在功能。因而,实现农村互联网金融政策主导规制向法律规制“突围”具有理论必然性和现实必要性。

(一) 促进金融安全与金融秩序协调

金融安全指整个金融体系运转有序,风险处于可控的相对稳定状态。金融安全是金融创新、金融效率与金融组织可持续发展的基础。金融安全具有整体性、动态性、基础性等特征。金融安全是农村互联网金融持续运行的条件,也是其他价值实现的基础。金融秩序是金融主体合规而带来的金融运行持续有序、金融结构稳定、金融规范被遵守等良性状态。金融安全是金融秩序实现的基础,但金融秩序与金融安全也存在冲突。只有促进金融秩序与金融安全协调,才能保障金融安全的持续性。目前,农村互联网金融规制制度过于强调金融安全,甚至采取牺牲金融秩序、金融效率的规制手段来保障金融安全,导致互联网借贷平台整体性离场、地下民间借贷活动猖獗及农村互联网金融优势难以发挥等问题出现。法律规制是促进金融安全与金融秩序协调的必然选择。首先,法律规制是农村互联网金融合规运行与良性竞争的基本保障。虽然农村互联网金融具有一定

①刘艳平:《互联网金融信息偏在的法律规制》,《南方金融》2019年第10期。

②杨子豪:《包容与规制:P2P网贷发展趋势与风险控制》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

③杨启:《我国农村互联网金融的特征、发展障碍与对策路径》,《技术经济与管理研究》2019年第3期。

④凌永辉:《鱼与熊掌兼得:平台经济二元监管框架及其福利效应》,《商业经济与管理》2022年第5期。

的内生秩序,然而这种秩序天然带有自发性和盲目性的缺陷。相对于政策规制,法律规制所形成的金融秩序更具稳定性、可预期性和组织性,从而有利于促进金融安全与金融秩序的协调。其次,法律规制是农村互联网金融有序竞争的保障。有序竞争是优化农村互联网金融的乡村振兴支持功能的基础,也是实现金融安全的条件。政策规制不仅难以保障主体利益公平配置,也影响竞争规制的稳定性。法律规制以实现秩序价值为内在目标,通过合理配置相关主体权利义务、构建公平的制度体系、促进有序竞争,从而有利于克服市场失灵,保障农村互联网金融有序运行。最后,法律规制有利于规制权力和保障权利。政策规制缺乏规制权力和保护权利理念及制度设计。法律规制不仅是农村互联网金融监管权力有序运行的保障,也是有效保护农村金融消费者权利的基本武器。可见,法律规制是促进农村互联网金融安全与秩序价值协调的必然选择。

(二) 保障金融效率与金融公平兼容

金融效率是金融投入与产出的比率,以实现金融资源配置最优化与经济价值最大化为主要目标。金融效率一般包括宏观效率、微观效率及金融市场效率三种类型。“金融公平是指在金融活动中,各类主体不因自身经济实力、所有权性质、地域和行业等因素而受到差别对待,能够公平地参与金融活动,机会均等地分享金融资源,形成合理有序的金融秩序,并通过金融市场实现社会整体利益的最大化。”^①金融公平要求彰显金融的资源优化配置、社会公平及经济社会协调发展的功能,实现其与金融安全、金融效率的协调。金融效率和金融公平既相互兼容,也存在内在冲突。金融资源配置不公平、规则不公平及参与机会不公平是造成农村金融发展缓慢,乡村振兴金融支持不足等问题的重要原因。保障金融效率与金融公平的兼容,是实现农村互联网金融支农目标的内在要求。农村互联网金融是促进城乡金融公平发展,提升金融效率的现代金融模式。法律规制不仅有利于强化农村互联网金融的安全与效率价值,更有利于凸显公平价值的指引作用,促进金融效率与金融公平兼容。首先,法律规制是增强农

村互联网金融促进金融资源配置公平与效率的基础。随着现代信息技术等的发展,熟练掌握互联网金融技术的农民快速增长,农村互联网金融正逐步成为农民可获得的重要金融服务之一。政策规制过于强调政府利益保护与金融安全,难以协调金融效率和金融公平关系。法律规制是农村互联网金融运行有序的保障,也是减缓农民金融排斥与提升金融可获得性的基础。其次,法律规制是实现农村互联网金融公平竞争的保障。造成当前农村互联网金融乱象的重要原因之一在于主体的恶性竞争。政策规制不仅难为农村互联网金融竞争提供稳定的规范依据,也难以有效打击恶性竞争行为。法律规制不仅能为农村互联网金融良性竞争提供基本行为规范,而且也有利于利用法律手段制裁恶性竞争行为,强化农村金融消费者保护,从而为其公平竞争和高效发展提供有效保障。最后,法律规制是保护农村互联网金融发展整体利益的制度基础。相对于政策规制,法律规制能有效克服政府利益的困扰,实现政府利益和社会公众利益协调,促进金融效率与金融公平价值相统一。

(三) 强化金融创新与金融普惠协同

农村互联网金融是现代信息技术与农村金融服务的有机融合,具有精准连接投资者与融资者,广泛发动民间资本参与,为“三农”领域资金需求者提供便利、高效金融服务的优势。农村互联网金融利用大数据、云计算、算法等先进技术,实现了金融交易线上线下融合,能较为全面收集农村小微企业、农户的金融信息,从而降低信息收集成本。“从金融需求者的角度,金融互联网的出现帮助其移动支付工具和系统获得任何时间、任何地点、任何形式的服务,减少了搜寻成本和交易成本。”^②创新是农村互联网金融的本质与优势所在。农村互联网金融以支农为基本目标,促进金融普惠价值为内在要求。金融创新与金融普惠存在内在张力,促进两者协同是强化农村互联网金融的“三农”普惠性和社会效益性的必然选择。相对于政策规制,法律规制更有利于强化农村互联网金融的创新与普惠价值的协同。一方面,农村互联网金融法律规制有利于明确金融服务供给

^①冯果:《金融法的“三足定理”及中国金融法制的变革》,《法学》2011年第9期。

^②郭利华:《金融扶贫:理论、政策与实践》,知识产权出版社2019年版,第87页。

者、参与者的信息供给义务,降低缔约成本和交易利益保护成本,强化新型农村经营主体、农民及其他农村金融消费者参与创新的权利保护,从而最大程度在金融创新中彰显金融普惠价值为农村互联网金融扶持乡村振兴提供金融保障。另一方面,农村互联网金融法律规制是强化金融创新普惠义务的武器。当前农村互联网金融制度规制问题的出现与创新的普惠性规制缺失具有内在关联。法律规制有利于强化创新的公益性、公众性及社会效益,克服传统政策规制的政府利益倾向和非稳定性弊端,从而保障金融创新沿着有利于“三农”普惠的方向发展。

四 农村互联网金融法律规制进路

农村互联网金融是驱动农村普惠金融发展,优化乡村振兴金融扶持,助力乡村数字经济发展的关键金融模式。“单独依靠政策推进互联网金融发展是不够的,因此必须将使用法律手段‘突围’以保障互联网金融健康发展提上议事日程。”^①而实现政策主导规制向法律规制转向是破解当前农村互联网金融制度规制困境,保障农村互联网金融稳健发展的必然选择。新时代农村互联网金融法律规制应以促进乡村振兴金融扶持优化为目标引领,以科学规制理念为指引,以构建支农规制为核心,以保障经营业务可持续为基础,以创新监管为保障,从理念到制度、立法到规范系统进行构建与创新。

(一) 以现代法治理念为指引

现代法治理念以法律的权威性为基础,以限制公权力和保障权利为精神,以实现公平正义为价值取向,以尊重和保障人权为基本价值取向。目前,农村互联网金融规制制度政策化色彩浓厚,现代法治理念彰显不足。以现代法治理念指导法律规制构建是克服政策主导规制弊端,促进农村互联网金融治理现代化的内在要求。首先,确立限制权力和保障权利理念。一是确立规制政府权力理念。规制政府权力是驱动农村互联网金融规制制度现代化的关键。“既然权力不是私有的,那么,任何人都无权知道权力的操作程序,有权对权力的使用进行监督。”^②应以强化权力规制理

念,强化农村互联网金融规制权监管。二是确立保护农民金融权利理念。从公民基本权利维度系统规定农民金融权利,才能强化政府和金融机构等主体的保障义务,科学构建农村互联网金融支农规制制度,增强农户等弱势者的金融博弈能力。其次,确立正当程序理念。正当程序不仅是规范政府权力和保护权利重要机制,而且是驱动法治现代化的重要力量。以正当程序理念为指导,推进农村互联网金融业务运行、监管、权利救济等程序构建与完善,彰显现代法治理念。再次,确立激励规制理念。现代法治要求实现传统限禁规制和激励机制配合,形成多元化规制工具协同状态。作为金融与现代信息技术融合的重要探索和创新,农村互联网金融虽然在一定程度上加大了农村金融市场风险和金融监管难度,但相较于传统农村金融,明显具有高效、便利和普惠优势,因而应强化激励规制。应以激励规制理念为指导,对农村互联网金融相关主体支农行为实行必要的优惠待遇。最后,确立利益平衡理念。在保护社会公共利益基础上实现主体利益平衡是现代法治的基本要求。应以利益平衡理念为指导,合理确立农村互联网金融规制中政府、互联网金融平台、投资者及农村金融消费者的利益保护范围与边界,改变过于强调政府利益保护的不良倾向^③。

(二) 构建支农法律规制

彰显支农性是农村互联网金融法律规制的重点,也是制度创新的关键所在。首选,构建农村互联网金融支农法律义务机制。建议在《乡村振兴促进法》中明确规定农村互联网金融为“三农”提供金融支持的法律义务,从而为其经营业务创新规制提供法律依据。并在将来的《农村互联网金融发展促进法》等立法中就农村互联网金融支农的目标、业务、指标等进行约束性规定,从而保障支农义务具有可操作性。其次,构建农村互联网金融支农激励法律机制。建立有效的激励机制是对其进行适度补偿,激发其支农动力,保障其可持续发展的基本路径。一是建立农村互联网金融税收优惠法律机制。根据农村互联网金融扶持乡村振兴的行为与综合绩效,构建所得税、增值税等

①张双梅:《乡村振兴视阈下互联网金融法律制度的构建》,《法商研究》2020年第5期。

②胡建:《治理体系、治理能力与国家治理现代化》,《云梦学刊》2020年第5期。

③陈小生,米运生,张轶之:《农户分化、信息联结与借贷渠道“正规化”悖论》,《金融经济研究》2021年第4期。

优惠制度,以降低其支农成本,激发其从事乡村扶持性金融服务等的积极性。二是构建农村互联网金融的财政支持法律机制。在对乡村振兴扶持效果等考核的基础上,建立相应的财政补贴机制,一方面可对其支农进行补偿,另一方面优化财政补贴促进乡村振兴的效果。此外还可从项目支持、荣誉奖励等方面构建激励法律机制。最后,构建农村互联网金融支农约束法律机制。构建与激励机制相协同的约束机制,是优化支农激励效果与强化支农义务落实的有效路径。一是构建农村互联网金融支农考核评价法律机制。确立支农评价主体、指标、程序及结果应用等机制,为精准评价其支农状况及采取针对性规制措施提供制度保障。二是构建农村互联网金融支农监督法律机制。具体就支农的目标、行为标准、要求和具体指标等进行规定,从而为监管机构对支农监管提供法律依据。建立以人民银行、银保监会、乡村振兴主管部门等支农的专门监督及其他主体参与的监督机制,保障支农义务有效落实。三是构建农村互联网金融法律责任机制。建立农村互联网金融平台等相关主体违反支农义务的行政处罚等责任,强化支农义务的约束力。支农法律规制构建,将促进农村互联网金融支农目标与营利目标的协调,激发其支农的内生动力。

(三) 优化经营业务法律规制

优化经营业务法律规制是实现农村互联网金融持续运行的要求,也是发挥扶持乡村振兴功能的基础。首先,应以激励规制理念为指导,合理确立农村互联网金融平台的法律地位,明确农村互联网金融平台业务合法与非法边界。从促进农村互联网金融持续发展和金融法治现代化来看,赋予经营稳健和信誉良好的农村互联网金融平台的农村金融机构地位,并允许其在法定范围内从事金融中介的业务,有利于引导农村互联网金融平台持续推进经营业务创新和稳健经营,提升其扶持乡村振兴能力。其次,完善农村互联网金融业务风险防范机制。农村互联网金融法律规制应公平配置业务参与者的权利义务,强化投资者权利保护,加大平台的金融风险防控义务,细化经营业务程序规制,建立健全经营业务风险防范体系^①。

再次,规范农村互联网金融债务催收手段,严厉打击违法催收行为。最后,优化农村互联网金融消费者权益保护。从现有的相关制度来看,农村互联网金融消费者维权途径不明确,应建立专门的互联网金融消费者保护机构,为农村互联网金融消费者维权提供专门保护。探索建立金融消费纠纷网络调解机制,通过网络平台对纠纷进行调解,拓展纠纷解决途径,提升纠纷解决效率。

(四) 创新监管法律规制

创新监管法律规制是适应新时代农村互联网金融稳健发展需要,优化乡村振兴金融扶持功能的选择。首先,变革金融监管体制。为适应混业化、数字化的农村互联网金融监管需求,建议在现有金融监管体制下构建专门的互联网金融监管机构,以对农村互联网金融进行专门性监管。建立人民银行、银保监会等金融机构与地方金融监管机构、乡村振兴主管机构的监管协调机制,以化解监管冲突,形成监管合力,促进农村互联网金融有效服务乡村振兴。其次,创新农村互联网金融准入退出法律机制。根据不同类型的农村互联网金融业务,确定统一的农村互联网金融平台及业务准入要求。建立风险准备金法律机制,以在农村互联网金融平台运营难以为继而需要退出清算时,用风险准备金弥补投资者损失。建立农村互联网金融重整法律机制,规定农村互联网金融监管机构可以根据其经营状态责令其在一定期限内重整,以维护农村金融市场稳定,保护农村互联网金融投资者与消费者合法权益。建立农村互联网金融退出法律机制,就农村互联网金融平台退出情形、清算、主体责任等进行明确规定。再次,创新农村互联网金融信息披露法律机制。虽然《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》等对农村互联网借贷平台的信息披露义务进行了规定,但缺乏对融资者信息披露义务规定。建立农村互联网平台的融资者强制性信息披露义务,是破解投资者和融资者之间因信息不对称而导致的信息偏在问题的有效路径。建立融资者强制性信息披露的法定义务机制,“以及时向投资者披露融资方的经营状况、项目经营风险、历史违约信息等,特别是对于融资方融资成功后的资金偿付计

^①阮娴静,申曙光:《互联网金融平台审计监督的博弈仿真分析》,《商业经济与管理》2021年第10期。

划与能力要真实披露,保证信息的完整性和真实性”^①。最后,创新农村金融监管措施法律机制。推进农村互联网金融现场、非现场监管等法律措施现代化,促进线下线上监管协同。合理应用大数据、区块链、人工智能等现代数字化技术为监管和合规提供技术支撑,探索建立监管沙箱机制,提升监管的有效性,优化农村互联网金融扶持乡村振兴的监管制度保障。

结语

作为现代化的农村金融业态与金融模式,农

村互联网金融对驱动农村普惠型金融体系建设,创新乡村振兴金融扶持措施具有十分重要的意义。当前政策主导的规制制度难以保障农村互联网金融稳健发展,构建法律规制为必然选择。从金融法治现代化发展趋势来看,在《乡村振兴促进法》基础上,制定《互联网金融规范发展促进法》或《农村互联网金融规范发展促进法》等是实现农村互联网金融法治化发展的基本进路。专门性立法的制定将有利于进一步彰显农村互联网金融规制的倾斜性与普惠性要求,促进支农性与营利性平衡,优化乡村振兴金融扶持功能。

The Legal Regulation of Rural Internet Finance from the Perspective of Rural Revitalization

YIN Shan-shan & TAN Zheng-hang

(School of Law, Hunan Institute of Science and Technology, Yueyang 414006, China)

Abstract: The rural Internet finance is an important form of financial support for rural revitalization. The current rural financial regulation system provides a basic guarantee for the operation of rural Internet finance, but it is still facing difficulties, such as prominent thinking of regulation and policy, difficulty in achieving the goal of supporting agriculture, difficulty in sustaining business operations, and lagging supervision mechanism. It is inherent inevitability to realize the transformation from rural Internet finance policy-led regulation to legal regulation. So, China should base on the needs of rural revitalization, take the modern concept of rule by law as the guide, take the construction of agricultural support regulation as the core, take the ensuring sustainability of business operations as the basis, take innovative regulation as the guarantee, promote the construction of legal regulation of rural Internet finance, and improve the legal guarantee of financial support for rural revitalization.

Key words: rural revitalization; rural Internet finance; legal regulation

(责任校对 朱正余)

^①邵贞:《互联网金融的法律规制》,《人民论坛》2017年第36期。