

实施乡村振兴战略亟需加快农村金融立法

郑 鉉

十九大报告提出,从现在到2020年的全面建成小康社会决胜期,必须坚定实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,加快推进农业农村现代化。为此,需要花大力气、下狠功夫、集中力量纾解农业农村农民发展的资金支持困难,通过顶层设计和制度建设完善乡村振兴的金融保障,加快推进农村金融立法。特提出以下建议:

一、加快推进农村金融立法进程

在中央一号文件多次提出“农村金融立法”要求的基础上,加快推进全国人大常委会的立法进程,尽快完成立法调研和草案形成等程序,将农村金融立法列入十三届全国人大常委会立法规划,并尽快列入立法工作计划。

二、确立农村金融立法名称

考虑到“农村金融法”失之过大,且不符合我国金融尚未统合立法的现状,建议将“农村金融立法”明确为《中华人民共和国农村金融保障法》,一方面凸显农村金融作为特殊领域亟需加强制度保障,强化政府和金融机构的保障责任,另一方面也明晰农村金融立法的“保障”目标,对立法框架和内容加以“统领”,以免立法内容过于宽泛。

三、明确农村金融立法范围

鉴于到上个世纪国外的农村金融立法中农业金融立法占了较高比例,而十九大报告明确了乡村振兴的对象涵盖了农业农村农民问题,且近年来,无论是互联网企业的农村金融服务对象已经纳入个体农民,还是金融消费者权益保护近年来越来越受到重视,因此我国的农村金融立法应当明确立法对象是农业、农村和农民发展及相关权益保护,适用范围不仅仅限于“农业金融法”。

四、确定农村金融立法框架

在农村金融立法框架设计中,除总则、法律责任、附则等基本结构外,其余的内容设计可能采取两

种模式:一是按照体系化的学术研究思路将这些内容分解为:农村金融组织法律制度、农村金融市场法律制度、农村金融服务法律制度以及农村金融监管法律制度等。二是按照实际需求分解为:农村信贷、农村金融合作、农村金融扶持与创新、农村金融环境建设、农村信用体系建设、农村金融消费者权益保护等。根据我国现行立法实践来看,后一种立法模式更能反映实践需求,也更容易得到更多的社会支持。

五、明晰农村金融立法内容

据十九大报告,立法的总则部分,建议明确立法目的、农村金融的法律概念、农村金融保障的方针或原则、农村金融保障的政策支持、农村金融保障的职责分工、实施方式、社会参与、人才建设、研究教育、考核评价及农村金融的特别保障规定等;立法的内容应围绕金融如何保障农村基本经营制度,改革农村土地制度,创新农村集体产权制度,构建现代农业经济体系,健全农业社会化服务体系,建立农村安全规范,保障农民财产权益等进行严格规定和精细约束;法律责任部分主要强调(金融机构、有关单位、人员的)行政责任,同时明确相关民事、治安、刑事责任等;立法的附则中,应当有境外自然人、法人和其他组织参与我国农村金融活动的法律适用条款。

六、完善农村金融立法方式

农村金融立法横跨了农村、金融和立法三大领域,因此需要三大领域皆应有一定比例的专家参与。尤其是考虑到专业性立法往往容易重视“专业”而轻视“立法”,对立法的规范水平和技术要求认识不到位,导致部分立法出现了条文重复(如《公司法》《公共文化服务保障法》)、规范空置(如《民法总则》)、表述不清(部分地方性法规)等立法缺陷,建议农村金融立法应当吸收一定比例的有丰富立法经验的法律专家参与调研、起草、修改等立法工作。

(作者郑鉉系全国政协委员、四川省政协委员、致公党四川省委副主委、致公党中央法制委员会委员、四川省社会科学院法学研究所所长)