

农户征信及其法律规制

殷继国

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073)

摘要: 农户信用是农民无须付款就可以获得商品、服务或资金的交易活动的特殊形式。作为农户信用的法律体现, 农户信用权是农户依法享有的社会对自己经济能力进行客观评价的权利。征信是农户信用体系建设的必要环节, 由于农户信用的特殊性, 农户征信法律制度在基本原则、主要内容、征信机构的设置等方面有别于其他征信制度。

关键词: 农户信用; 农户信用权; 农户征信; 征信机构; 法律制度

中图分类号: D923.3

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)04-0034-05

On the Legal System of Farmer Credit Information Collection

YIN Ji-guo

(College of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Farmer credit is the special form that farmers do not have to pay for goods, services or financial transactions. As the legal embodiment of farmer credit, farmer credit right is that farmers have the right to enjoy the objective evaluation that the community conduct their economic ability. Credit information collection is the necessary aspect of constructing the farmer credit system, owing to the special nature of farmer credit, farmer credit information collection legal system differs from other credit information collection system such as basic principles, main contents and credit institutions' setting.

Key words: farmer credit; farmer credit right; farmer credit information collection; information collection institution; legal system

当前困扰我国“三农问题”的重大难题之一是农户贷款难而农村金融机构惜贷如金。出现如此困境的最主要原因在于农户信用状况欠佳以及农户征信法律制度的欠缺。关于农户信用问题, 学者们认识到了农户信用状况欠佳的现实, 从经济学的角度针对农户信用信息、农户信用行为、农户信用征集与评价等问题进行了研究。其中代表性的研究成果主要有《农户信用与民间借贷研究——农户信用与民间借贷课题主报告》(温铁军, 2001)、《中国农户信用行为研究》(张军, 2006)、《农户征信理论与实践的探讨》(李俊丽, 2007)等。学者们的研究对我国农户征信的实践起到了理论指引的作用, 但也存在一些尚待解决的问题, 比如农户信用的概念还没有统一的认识、农户征信机构也没有统一等。最主要的问题是, 目前尚没有出现从法学角度对农户信用及其征信制度进行专门研究的成果。因此, 本文试图从法学角度对农户信用及征信制度中

的农户信用权、农户征信机构、农户征信法律制度的主要内容等问题进行研究, 以期抛砖引玉, 有助于推进农户征信法律制度的建立以及“三农问题”的解决。

一、农户信用与农户信用权

征信即指调查、了解、验证他人信用, 也就是信用机构对企业或个人的信用进行调查、验证并出具信用报告^{[1]8}。农户征信, 指征信机构通过各种手段广泛收集、处理信用信息, 以验证调查农户的信用状况。

(一) 农户信用的理论界定

中国人民银行于2001年颁布的《农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见》第2条规定“本指导意见所称的农户是指具有农业户口, 主要从事农村土地耕种或者其它与农村经济发展有关的生产经营活动的农民、个体种养专业户等。”理论界基本上也遵循了官方的定义。笔者认为, 官方定义至少有两点值得商榷: 其一, 在当前的社会环境下, 户籍制度已成众矢之的, 仍以农业户口为标准来界定农户对于消除城乡二元化百害而无一益, 也不利于新农村建设和农村

收稿日期: 2009-06-08

作者简介: 殷继国(1979-), 男, 湖南武冈人, 博士研究生, 主要从事经济法学和三农问题研究。

经济的发展。其二,官方定义将个体种养专业户界定为农户符合农村现实,但将农民界定为农户显然犯了逻辑错误,农户是微观经济组织,农民是一种身份上的称谓,户主是农户的法定代表人。虽然农户常被当作个体来看待,但与农民是完全不同的概念。因此,应以从事的行业为标准来界定农户,农户是指主要成员在农村进行农业投资、生产与生活消费等经济活动的最基本的决策单元即家庭、个体种养专业户等。

信用的重要性一般通过信用交易体现出来,信用交易的双方当事人是授信方和受信方。笔者认为,农户信用是指一种建立在特定期限内付款或还款承诺的信任基础上的能力,它是农民无须付款就可以获得商品、服务或资金的交易活动的特殊形式。在信用交易中,授信方主要有农村信用合作社、村镇银行、商业银行、民间借贷组织或个人、商业企业、教育机构、地方政府等;受信方为农户。常见的信用工具有贷款证、借据或欠条、口头还款承诺等。

农户信用较其它形式的信用相比,具有明显的地域性、不稳定性和社会的不规范性等特征。1)地域性。农户信用主要属于熟人社会私人间的信用,农户主要与本村或本乡镇的授信方发生信用交易。原因在于农业属于高风险的弱质产业,农户信用普遍较低,只有与农户熟悉的授信方才能了解农户的资信状况,故农户信用具有明显的地域性。2)农户信用的不稳定性。大部分农户均以农业生产为主业,而农业的高风险主要体现在自然灾害频繁且难以预防,农民的收入因此时好时坏,以粮食收入为基础的农户信用也具有了不稳定性。3)社会的不规范性。虽然我国信用体系建设缓慢,但针对城市居民的个人信用,政府还是颁布了一些规章和法令予以规制,如《关于开发个人消费信贷的指导意见》《上海市个人联合征信试点办法》《深圳市个人信用征信及信用评级管理办法》等,而对于农户信用,只有中国人民银行颁布的《农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见》有简单的规定。

在理解农户信用时,还应注意以下几个问题:1)由于民间借贷非常活跃,它在一定程度上弥补了商业银行退出农村之后农户对资金需求的巨大缺口。因而,应该将半公开的民间借贷完全公开化并纳入法治轨道,对民间借贷信用应采取理性的态度,它是农户信用的重要组成部分。2)随着农村市场的日渐活跃,除了金融市场外,农村商品市场也得到了较大发展,农户对商业信用的需求明显增强。3)农户对信用需求的

领域遍及生产、生活消费、教育等各个方面。据调查显示,农户的生产支出近年来有所下降,生活支出稳中有升,教育支出占据了家庭支出的60%以上。4)农村外出打工人员的收入对农户信用有利亦有弊,它既会增加农户偿还各种付款或还款的能力,提升其信用;也可能使得农户过度依赖这部分收入,导致授信方风险增加。

(二) 农户信用权及其特点

信用权是一项新兴的民事权利,即自然人、法人、非法人组织等依法享有的社会对自己经济能力进行客观评价的权利。至今它只是一项法理上的权利,我国现行法律并没有规定信用权,《民法典草案》人格权部分也只对信用权作了简单规定,即“自然人、法人享有信用权,禁止用诋毁等方式侵害自然人、法人的信用。”“征信机构应当客观、公正的收集、记录、制作、保存自然人、法人的信用资料。征信机构应当合理使用并依法公开信用资料,自然人、法人有权查阅、抄录或者复制征信机构涉及自身的信用资料,有权要求修改与事实不符的信用资料。”依笔者的理解,农户信用权是指农户依法享有的社会对自己经济能力进行客观评价的权利,它是农户信用的法律体现。农户信用权具有如下特点:1)农户信用权为人格权之一种。人格权和身份权是人身权的两个重要组成部分。农户信用权也应该具备人身权的法律特征^{[2]194-195},如与权利主体的人身密切联系;没有直接的财产内容;具有绝对性和支配性等特点。2)权利主体的特定性。农户信用权的权利主体是农户,通常以家庭为单位,由家庭成员集体享有,若以家庭单个成员身份享有的信用权则属于消费者个人信用权。这也是农户信用权与个人信用权的根本区别。3)农户在征信和信用交易中除享有信用权外,还享有一些附属性权利,如隐私权、知情权、异议权、要求更改权、救济权等。

农户信用权是农户信用法律关系的核心内容。农户作为受信方享有的主要是授信方对其经济能力进行客观评价的权利,若评价不客观或给农户造成损失,农户有权要求纠正错误或对其进行赔偿;若农户符合贷款条件,它有权获得贷款。农户作为义务主体应该承担如实提供财产状况信息并按期偿还贷款或付款的义务。授信方有权收回贷款本息或付款及对受信方的资信状况进行调查的权利;有义务纠正对农户的错误评价、赔偿由此造成的损失以及按约定或规定发放贷款的义务。

二、建立农户征信法律制度的社会意义

良好的农户信用及完善的农户征信法律制度是左右农村经济发展的关键因素。因此,我们亟待加强农户信用及其体系建设,尽快建立与农户信用相配套的农户征信法律制度。

(一) 我国农户信用及征信现状

从总体上讲,当前我国农户的信用状况是欠佳的。虽然,我国传统文化一直强调诚信,现行法律中以《民法通则》为代表的一系列法律均将“诚实信用”作为一项基本原则确定下来;但由于市场经济发展的不充分、城乡二元经济的存在以及农村特殊的自然地理环境,农户较之城市居民缺乏信用所依存的经济基础。农户失信绝大部分是非自愿性失信,这是我国农户信用状况比较恶劣的主要原因。当前我国农村普遍实行的农户小额信用贷款是农户信用运用比较成功的典型,它无须抵押或担保,但对借款人设定了极为严格的条件,其核心是农户应该具有良好的信用^①。为此,农村信用合作社在各地农村广泛开展“信用户”、“信用村”、“信用乡镇”的评比活动,有些地方“信用村”的评定标准为“四无”,即无逾期、无呆滞、无呆账、无拖欠利息。此外,各地新成立的村镇银行也对有信贷业务的客户进行信用评级和贷款授信,但村镇银行至今仍不能参加中国人民银行的征信系统。除了正规金融机构授予农户信用之外,农村中的民间借贷组织和个人也在开展这些活动。

简言之,由于受社会信用大环境的影响和客观经济条件的限制,一些农户的信用观念淡薄,地方政府和司法部门对维护金融资产安全、培植农户信用、建立农户征信制度、打击恶意逃废金融债务的力度明显不够,导致农户信用环境较为恶劣。

(二) 农户征信法律制度对发展农村经济的作用

1. 满足农户生产、生活消费的资金需求

农户所处的地理环境和从事的产业决定了农民手中没有多少盈余资金,甚至需要通过借款才能维持生存。故有学者认为,中国传统的农村经济只能在解决资本高度稀缺的条件下,才可能有进步^[3]。在农户资金缺乏的情况下,要解决农业发展所需资金,惟一的可行选择就是信贷或信用交易。农户可以将借来的资金用于满足种植业、畜牧业等农业生产费用;也可以用来修缮房屋、购买家具、电器等消费品满足其生活需要;借贷还可以满足一些临时性的资金需求,如家庭成员突然生病、受伤、出现重大财产损失等情况。

2. 对解决“三农问题”具有至关重要的作用

自新中国成立以来,中国政府一直致力于消除贫困和缩小地区及阶级差别的事业,并从1986年开始,启动了大规模的有计划扶贫行动,先后采取了一系列扶贫政策和措施,如扶贫贴息贷款、农户小额信用贷款、联保贷款等。这些扶贫措施虽然取得了一定的成就,但从总体上看,效果仍不理想。笔者认为,脱贫致富关键在于农民自己,国家的扶贫政策只能起到引导和促进的作用,囿于政府财政的有限性,国家的各种扶贫资金相对农村巨大的资金缺口来说显然是杯水车薪。因此,需要寻求农村资金来源的多样化,在这一过程中,农户信用又发挥了不可替代的作用。可以说,农户信用及征信法律制度为农户从贫穷走向富裕架设了一座桥梁。

3. 促进经济社会可持续发展

贫困是发展不可持续的一个重要原因和主要的衡量指标,贫困的普遍存在也是对实现可持续发展目标最直接的现实威胁^{[4]178}。如前所言,农户信用能够满足农户生产、生活需要和解决临时资金的需求。这一切均有利于农村经济的发展,缩小城乡差距,加快农村的城镇化建设进程,进而为整个社会经济的全面、协调和快速发展打下了深厚的基础。此外,在当前的金融危机之下,为了扩大内需,国家提出了“家电下乡”、“汽车下乡”等政策,由中央和地方财政以直补方式对农民购买试点产品给予销售补贴,以激活农民购买能力,促进内需和外需协调发展。而农户征信法律制度的完善将大大增强农民的购买力,为整个社会的可持续发展发挥积极作用。

三、农户征信法律制度的构建

农户征信法律制度,就是指征信机构对农户信用信息的收集、利用、处理、提供、维护和管理活动中所必须遵循的一系列规章制度和准则。征信是农户信用体系建设的必要环节,由于农户信用的特殊性,使得农户征信在基本原则、主要内容、征信机构的设置等方面有别于其他征信制度。

(一) 构建农户征信法律制度的基本原则

农户征信法律制度作为整个征信法律制度的有机组成部分,除了遵循征信法律制度的一般原则外^②,还必须遵循农户征信法律制度所特有的原则。

1. 政府参与原则。由于中国农村居住着9亿农民,大多分散居住,商业性的征信机构因为征信成本高昂

而不愿涉足农村。当前农村信用社、村镇银行在发放小额贷款及其它款项时也进行了资信登记,但这种登记仅限于农户的银行信用,既不全面也不规范,对农户的民间借贷信用、商业信用鞭长莫及,因而具有很大的局限性。这就需要政府参与建立农户信用体系和农户征信法律制度。

2. 农户自愿原则。农户自愿原则是指授信方授予农户信用以及征信机构征集农户信用信息时必须遵循农户的意志,政府机关和其他农户不得进行非法干预。确立农户自愿原则的原因在于,农户信用权是农户一项不可剥夺的权利,作为人身权之一种,虽不可自由转让,但农户可以选择放弃。因此,在农户征信活动中,征信机构应严守农户自愿原则。

3. 特殊性和普遍性相结合的原则。农户征信法律制度既要保持独特性,又必须具备一定的普遍性,以便能与其它征信法律制度接轨。在特殊性方面,如政府参与农户征信法律制度的建设、尊重农村的风俗习惯,信用种类、征信范围即农户信用信息等方面与其他征信法律制度存在很大区别。农户征信法律制度必须具备一定的前瞻性,以期在消除城乡二元化之后,能够迅速地与其他征信法律制度相融合。

(二) 农户征信法律制度的主要内容

至于征信法律制度的内容,有学者认为主要包括信用登记制度、信用分析评估制度、信用查询使用制度等^[5];还有学者认为,征信法律制度除上述制度外,还应包括信用风险预警制度、信用风险管理制度及信用风险转化制度等^[6]。笔者认为,考虑到中国的具体国情,农户征信法律制度的主要内容应该包括农户信用登记制度、农户信用评级制度、农户信用风险预警制度、农户信用公示制度等。

农户信用登记制度是最为重要的制度,它主要包括农户信用信息的采集、信用的登记入库。信息的采集又包括采集机构以及采集的内容,采集机构不等同于征信机构,整个农户信用系统的运行都必须在征信机构的主导下,但征信机构除了自己采集信息之外,还可以委托与农户发生信用交易的相对方或者专业的采集机构采集;采集的信用信息包括户主及其成员的职业及其收入状况、信贷违约率、农户房屋、家具、经济作物等。信用登记入库是指将农户信用信息登录在全国统一的农户信用数据库中。

农户信用评级制度又称为农户资信评价制度,是由专业的信用评价机构对农户的信用状况进行等级评

定,以此作为与农户相对的交易方决定授信额度的参考。我国目前尚没有独立的第三方对农户信用等级进行评定,通常由农村信用合作社等金融机构独自进行评级,然后再决定授信额度,因此,农户信用评级的结果并不能共享,造成资源的浪费,应逐步由独立的第三方进行。由于农户授信方的分散性以及查询农户信用信息的难度较大,可由农户征信机构根据信用等级评价结果给农户办理《信用证》^③。农户信用风险预警制度是指当农户信用状况出现恶化,有可能影响到信贷资金的回收时,由专业的机构发布风险预警的制度。农户信用公示制度是指将农户信用信息向授信方和社会公众公开,供需要方查询使用的制度。

(三) 农户征信机构的设置

世界各国征信机构主要有三种类型:一是公共征信机构,即由政府出资建立,以金融监管为目的形成一个垄断性的征信机构,如法国、土耳其等;二是私人征信机构,即完全由市场操作,建立覆盖全国的个人征信数据库并相互竞争的专业性公司,如美国、加拿大、英国等;三是政府推动与市场操作相结合的混合性质的征信机构,世界绝大多数国家属于这种类型。目前,中国现有的征信机构大体上可以分为三类:一是内资私人征信机构,如新华征信公司、华夏国际企业信用咨询公司和上海中商征信公司等;二是外资、合资私人征信机构,如邓白氏公司、TRANSUNION公司等;三是国家有关部门和地方政府推动建立的公共征信机构^[7]^[49]。而关于农户信用,只是由提供金融服务的农村信用合作社、村镇银行自行征信,信用数据收集不全面、各自为政的现象非常普遍。

根据政府参与原则,农户信用征信机构应当由政府有关部门设立,由财政负担,不以营利为目的,而应当以帮助农户脱贫致富和发展农村经济为宗旨。落实到具体制度的设置,笔者认为,征信机构的设置应当采用政府经营的模式,即以县为单位,由县级财政出资设立农户信用征信部作为征信机构,农户征信数据库应当实现全国联网并作为全国个人征信数据库的一部分以适应农村人口流动加强的趋势。这一模式的优点是:在公共数据比较分散或缺乏的条件下,可以由政府协调政府各部门、商业银行、农村信用合作社、村镇银行、个人信用中介机构等部门,强制性地要求各部门将其所持有的各类数据公布出来,以便在较短的时间内集中各种力量迅速建立起覆盖全国的农户信用数据库。

(四) 明确农户征信及纠纷处理的法律程序

为了保证农户信用信息的准确性, 征信机构应当严格遵守下列程序: 农户申请——征信机构收集农户信息——农户信用评级——建立农户信用数据库——征信机构接受农户及使用者的查询——农户信用年检。

征信制度因牵涉许多复杂的技术和法律问题而使得纠纷不可避免, 如农户信用权、隐私权、查询权、知情权、异议权等权益很容易受到侵害。当发生征信纠纷时, 首先应当协商解决, 协商不成, 农户可以提起诉讼。若征信机构因管理失误给众多农户造成损失的, 农户还可以提起公益诉讼, 政府有关部门应当提供法律援助。

(五) 完善农户征信法律制度体系

在学理上, 农户征信法律制度应该包括农户信用专门法和农户信用相关法。农户信用专门法包括农户信用基本法、农户信用组织法和农户信用行为法三部分。基本法主要规定基本概念、调整对象、宗旨和目的、基本原则、信用信息的基本范围、农户权益, 与农户信用组织法、农户信用行为法、农户信用相关法的关系等问题; 农户信用组织法主要规定征信机构和主管机关的组建及其职责等; 农户信用行为法主要规定农户征信基本法律制度, 如农户信用登记制度、农户信用评级制度、农户信用风险预警制度、农户信用公示制度等, 除此之外还应包括农户信用纠纷的处理、法律责任等。农户信用相关法主要在其他法律法规中对农户信用相关问题进行零散的规定。这些法律法规主要有《刑法》、《行政许可法》、《行政复议法》、《民法通则》、《合同法》、《消费者权益保护法》、《商业银行法》、《反不正当竞争法》等。

在立法上, 笔者认为, 应该尽快出台《社会信用法》和《农户信用条例》作为农户征信法律制度的主要法律规范。《社会信用法》作为农户信用建设的基本法, 应该由全国人大常委会颁布, 适用对象上包括自然人、法人和非法人组织的信用; 《农户信用条例》作

为规范农户信用体系建设的具体行政法规, 应当由国务院颁布, 内容上要涵盖农户信用征信机构和主管机关的组建及其职责、农户征信制度的内容、征信程序、纠纷处理和法律责任等, 同时, 要切合农村实际, 并注意与其它信用信息法和相关法的衔接。

注释:

- ① 参见中国人民银行:《农村信用合作社农户小额信用贷款管理指导意见》(2001), 第3、5、17、18条。
- ② 有学者提出了建立征信法律制度的一般原则, 即向社会提供信用服务的原则、以利益机制为调整手段的原则、保护个人隐私和商业秘密的原则、信用信息公开的原则、维护市场公平竞争的原则。参见许立新等:《征信法律制度研究》, 载徐杰主编:《经济法论丛》(第4卷), 法律出版社2004年版, 第42-44页。
- ③ 据《浙江在线》2009年4月27日的报道, 浙江丽水云和县在这个方面开展了有益的实践。经过农户信用信息的采集和评定, 由县农村信用体系建设领导小组审核后, 给农户颁发《信用证》。农户可凭《信用证》到金融机构“随用随贷, 周转使用”。

参考文献:

- [1] 喻敬明. 国家信用管理体系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 8.
- [2] 彭万林. 民法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 194-195.
- [3] 温铁军. 农户信用与民间借贷研究——农户信用与民间借贷课题主报告[EB/OL]. <http://www.ccrs.org.cn/big/nhxyy-mjjdy.htm>.
- [4] 吴宝国. 中国农村扶贫开发对可持续发展的影响[C] // 中国农村发展研究报告. 北京: 社会科学出版社, 2000: 178.
- [5] 钟楚君. 个人信用征信制度[M]. 北京: 中国金融出版社, 2002: 5.
- [6] 唐文玉. 国外个人信用制度的经验及对中国的启示[J]. 湖南社会科学, 2001(6): 60-63.
- [7] 许立新. 征信法律制度研究[C] // 徐杰. 经济法论丛第4卷. 北京: 法律出版社, 2004: 49.

责任编辑: 陈向科