

# 农村小额贷款纠纷处理

袁宇华

南京财经大学法学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年12月29日; 录用日期: 2024年1月11日; 发布日期: 2024年3月15日

## 摘要

农村小额贷款在促进农村经济发展、缩小城乡差距上发挥着重要的作用,它是解决“三农”问题的核心,也是响应党的二十大报告的号召,更是我国走向全面小康社会的重要途径。但是在农村小额贷款的实践中,还是存在着很多问题,农民拥有的动产和不动产看似很多,但是根据法律规定的限制以及实际上金融机构对这些担保物的接受程度,实际可以用作担保的很少,并且有时受到自然灾害的侵袭,导致自己农作物受损,更是增加了贷款偿还的风险,一味的由政府补贴,加重了国家的财政负担。随着数字化时代的到来,更要加紧解决这些问题,适应数字化经济的发展,及时转化农村小额贷款方式,加大数字化转型力度,切实保障好农村农户的利益。在此过程中,更要加强相关部门的监管,完善有关法律,切实做到有法可依、执法必严、违法必究。

## 关键词

农村小额贷款, 现状, 处理建议

# Dispute Resolution of Rural Small-Scale Loans

Yuhua Yuan

Faculty of Law, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing Jiangsu

Received: Dec. 29<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 11<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 15<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Rural micro-credit plays an important role in promoting rural economic development and narrowing the gap between urban and rural areas. It is the core to solving the problem of “Agriculture, rural areas and farmers”, and also corresponds to the call of the 20th National Congress of the CPC Central Committee, it is also an important way for our country to move towards a well-off society

文章引用: 袁宇华. 农村小额贷款纠纷处理[J]. 法学, 2024, 12(3): 1539-1544.

DOI: 10.12677/ojls.2024.123221

in an all-round way. However, in the practice of small loans in rural areas, there are still many problems. It seems that there are many movables and immovable properties owned by farmers, however, in the light of the restrictions imposed by the law and the degree to which these guarantees are actually accepted by financial institutions, very few can actually be used as guarantees and are sometimes affected by natural disasters, resulting in damage to their own crops, but also increased the risk of loan repayment, blindly subsidized by the government, increased the country's financial burden. With the coming of digital era, it is necessary to solve these problems, adapt to the development of the digital economy, transform the rural micro-loan mode in time, strengthen the digital transformation, and protect the interests of rural households. In this process, it is necessary to strengthen the supervision of relevant departments, improve the relevant laws, and effectively achieve a law to follow, law enforcement must be strict, and violations must be investigated.

## Keywords

Rural Micro-Credit, Current Situation, Dealing Suggestions

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 农村小额贷款的内涵

农村小额贷款是指农村信用社为了提高农村信用合作社信贷服务水平,加大支农信贷投入,简化信用贷款手续,更好的发挥农村信用社在支持农民、农业和农村经济发展中的作用而开办的基于农户的信誉,在核定的额度和期限内向农户发放的不需要抵押、担保的贷款。

目前我国农村小额贷款在实践中还是存在很多问题,比如实际担保物少、补偿机制不完整等等,这一系列问题不能让平等正义真正的实现,因此更需要完善有关法律,加强相关部门的监督,切实做到有法可依、执法必严、违法必究。

## 2. 我国农村小额贷款现状

我国自改革开放以来,就对“三农”问题非常重视,如何解决农村经济发展的资金困境问题也一直桎梏着我国农村经济的发展,农村小额贷款的合理化的出现,积极的推动了我国农村小额贷款的发展,而且在一定程度上也取得了重要的成效,为我国的农村经济提供了支撑作用。我国农村小额贷款的发展现状,主要体现在以下几个方面。

### 2.1. 农村小额贷款的规模在全国范围内不断扩大

为了解决“三农”问题,促进农村经济发展,带领农村小额贷款步入合理存续和发展的道路,我国各级政府都在不断完善农村小额贷款的运行体系,各类金融机构也跟随党中央的指示,全力提供对“三农”的资金支持,正是因为多方的合作支持使得农村小额贷款公司的数量得到空前的发展,其规模在全国范围内不断扩大。

### 2.2. 农村小额贷款的渠道不断扩展扩大

当前,从我国小额贷款的渠道来看,我国农村小额贷款的渠道在不断地增加,主要有商业银行、政

策性银行、农村信用社、政府专项扶持资金等。并且随着数字化时代的到来，互联网金融也逐渐成为我国农村小额贷款的重要渠道。并且在一些偏远的地区，有出现一种新型的农村小额贷款——CDF(由扶贫、畜牧等部门和国际机构发起的社区发展基金)，它最大的特点就是“由农民自己说了算”，农民掌握资金和信贷的控制权，农民自己制定管理方法、运行机制、积累分配、监督机制、利率、周期和额度等。CDF很方便，它不仅降低了贷款成本，而且使农民不出村就能得到贷款，并且其账本也是公开的。它充分发挥了资金的纽带作用，把农民组织起来，共同进入市场，在降低贷款成本，在提高农民贷款地位上发挥了积极作用。

### 2.3. 我国涉农信贷投放稳步增长

截至 2021 年 9 月末，涉农贷款余额达到 42.64 万亿元，较年初增长 10.35%。普惠型涉农贷款增速高于各项贷款平均速度。截至 2021 年三季度末，普惠型涉农贷款余额 8.76 万亿，较年初增长 16.1%，高于各项贷款平均增速 6.36 个百分点[1]。

### 2.4. 部分试点地区开辟抵押房屋先例

浙江农村合作金融机构于 2008 年推出农民住房抵押贷款，满足农民建房资金需求。据初步调查统计，2008 年 12 月初，湖州市辖内乐清、嘉善、长兴等 16 家农村合作金融机构先后开办了此项业务，共发放农民住房抵押贷款 1.3 万户，余额约 20 多亿元，能抵押的房产是位于城区内或城郊接合部农村的集体性质房产，借款人经所在村委会确认后，在房管部门办理抵押登记，向银行提出贷款申请，银行根据个人住房评估价制定 40%~60%不等的抵押率；抵押的农民住宅处置时，实行房产权与土地使用权一并转移，可以在本村村民之间有偿调剂。农民住房抵押贷款得到了地方政府的大力支持[2]。

## 3. 农村小额贷款的纠纷

### 3.1. 农村小额贷款担保物范围狭窄

按照我国《民法典》规定，我国存在以多种方式并存的担保制度，有抵押、质押、留置、保证和定金，但是在我国农村小额贷款中的担保方式排除了保证和定金，主要通过抵押、质押和保证三种主要渠道方式来获得贷款。

对于农民而言，看似有很多事物可以作为担保物的动产和不动产，但实际上农民能提供担保的事物很少。农民的主要财产有农房、生产性固定资产、车辆等。但是就农民的动产而言，其价值少、分散、涉及农产品受自然环境影响价格跌涨很难控制。因此这类受自然环境影响价格跌涨的产品，在实践中金融机构一般不会接受其作为担保物来抵押，这样以来农民能用作抵押的动产就变得非常稀少。而对于农民所拥有的最有价值不动产而言，比如耕地、宅基地、自留地、自留山等，这些土地占到了农村人均财产的 43.01%，但是这些是属于集体所有的土地。根据我国《民法典》的相关规定，这些农民最有价值的不动产是被禁止抵押的。

并且在实际现实中，金融机构往往不会接受农民以其宅基地上的房屋或者是土地经营权来作为抵押物，虽然在有些试点地区由政府开辟了房屋抵押的先例，但是这些情况也是极少数的，尚未在全国范围内推广，因为农民的房屋是在农村集体所有的宅基地上建造的，而这个宅基地根据我国的法律是禁止抵押的，所以一旦银行接受了只以房屋为抵押物的抵押，那他们也只是取得了以宅基地上面的房子的建筑材料的受偿，而这些建筑材料在现实生活中并没有很高的价值。并且就其土地经营权而言，这类土地经营权的流通市场不完善、流动性差，只能在村集体内部进行流转，流向外部还有严格苛刻的转让条件，而且其实际价值也不是很高，金融机构在进行合理估价后，并不认为土地承包经营权可以为其带来有利

价值，所以在实践中一般也不会接受其作为抵押[3]。

### 3.2. 风险补偿机制不完善

我国是自然灾害多发的国家，较常见出先洪水、台风、地震等自然灾害，并且因为我国农业的生产力水平比发达国家弱、规模化和机械化水平在世界范围内相比也相对较弱。因此，我国农民一旦遭遇比较大的自然灾害，农民从金融机构获得的贷款偿还就会出现违约风险。

虽然在我国，党中央非常注重三农问题，在农业遭受一些较为重大的自然风险的时候，通常是由国家来补偿和承担风险。但是从长远的角度来看，由国家来单独负担自然风险的补偿机制，是非常单一的，仅仅靠这种隐形的风险补偿具有不稳定性，长期以往会对国家财政早成不小的负担[4]。

尽管在我国有些试点中，地方政府有建立风险补偿基金来弥补这种单一制的补偿机制，但是从我国总体形势来看，这种建立风险补偿基金的试点还是相对较少的。

### 3.3. 数字经济转型风险控制不健全

数字经济已经成为我国当代经济发展的主流趋势。在数字化转型时代，金融科技的快速发展给我们的金融行业带来了新的发展机遇。在农村信用借贷市场上，跟随主流发展趋势，发展数字经济是当下的一个很大的发展机会。但是在发展数字经济的条件下，农村小额贷款还存在着很多问题。

国家对数字金融的监管在很长一段时间监管政策都十分宽容，所以很多小额贷款公司都借助数字化的经济的转型契机，利用互联网技术进行用户筛选和贷款投放，数字化的便利一方面会促进贷款业务的推进，但是另一方面也会容易引起经营风险。一旦出现数字分析的滞后，对农村经济来说是一项非常严重的事情。部分农村小额贷款在这种数字化经济的时代下，很容易出现贷款诱导和杠杆操作。并且当前的农村小额贷款经济尚未适应数字化经济带来的转型模式，这种滞后漏洞很容易引起农村金融风险的潜在可能[5]。

因此在这种数字化经济的时代，尤其是农村小额贷款承担着促进农村经济发展的重担的情况下，更要注重农村小额贷款的转型，适应数字化经济的发展。

### 3.4. 缺少有效合理的监管

小额贷款监管在确保其作为金融工具顺利在农村发挥解决“三农”问题的作用，他是根据专门的法律规范和政策的要求，由金融监管机构对农村小额贷款机构和其经营活动流程合法性进行监督管理。农村小额贷款的监管具有多元化的监管模式，由自我监管、混合监管和银行法监管以及专项法监管共同组成。

但是我国现行法律规定以及实践中还是存在对农村小额贷款监管有问题的地方。从我国对小额贷款的监管法律史中，我国现有规定的低位阶法律文件对小额贷款的监管力度十分不足，并且法律虽然对监管有着政策上的要求，但是法律对小额贷款的监管模式并没有作出明确的规定，所以当农信社出现风险的时候，就很难找到监管主体，去明确负责自己的主管问题，因此这个情况很容易就出现公益性的小额贷款无法发挥其真实的作用，无法真正的帮助人民脱贫。而且从现有阶段来看，我国的小额借贷监管体系还不是很完善，也同样阻碍了农村经济的良性发展。

并且在近些年来农村小额贷款现象中，频频出现部分农村小额贷款金融机构，并没有从事有关农业的产品，而是做起了高息揽储房贷的生意，赚取利息差，这样的行为不仅扰乱了正常的金融秩序，并且对农业经济在一定方面造成影响。并且这些农业小额贷款金融机构登记注册的门槛低，导致对后续相关部门的监管非常不利[6]。

## 4. 实践中对农村小额贷款的处理建议

### 4.1. 扩大农村小额贷款担保物范围

建议在《民法典》中明确规定我国宅基地、耕地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权、土地承包经营权在满足一定条件下，或者通过另外制定有关法律来规定一定条件，使有需要的农民在满足一定条件下可以进行抵押。以此来解决长期以来农民虽然拥有有价值的事物，但是可抵押的事物很少的问题。

但是值得注意的是，为了防止在以后抵押登记中出现一物多抵的情况，更要在抵押过程前，明确担保财产的归属问题。尽早完善“三权”的登记，一定要仔细的确认好农房的具体产权归属、完善下相关的权证制度，对农民进行农权证发放，并且由中立的第三方评估机构介入，对农民抵押的动产、不动产进行完善的价值评估。以求全面的推进农村贷款担保金融的发展，促进农民生产事业。

### 4.2. 完善贷款风险补偿机制。

从长远的角度来看，完善贷款风险补偿机制，推进农业保险额有效进行，它不仅是我国农业经济发展方面的创新，进一步普惠农民的有效尝试，更是能够减轻我国中央政府和地方政府直接扶持农民的财政压力，他能进一步优化市场的资源配置，发展壮大我国农业生产的规模，也进一步提高了我国农村地区的生产水平，进一步节约资本[7]。

在建立农村保险的同时，政府可以设立自然风险灾害专项基金，作为长期持续性的支农政策配套机制。该基金是区别于其他预算，仅限于补偿涉农贷款的风险以及农民受到非常重大的自然灾害的扶持。

政府也要充分发挥引导作用，不局限也不依赖于通过财政补贴来促进农村小额贷款的发展，合理借鉴拓宽基金、建设债权等手段，综合性地建立起长期存续性的农村金融秩序和保障体系[8]。

### 4.3. 适应数字化转型时代

数字经济时代也给农村经济带来了一系列新的挑战和发展机遇，尤其是在当前疫情条件下，我国的数字经济的发展有一个非常快速的推广阶段，比如线上交易等。大数据时代在很大程度上帮助了农村小额贷款金融机构搜索和处理数据，在信用评价体系和贷款执行流程上，数字化转型都带来了极大的突破发展。但是还是要加强对权力分配的监管。相关部门构建更好的有关数据安全的制度保障制度，确保用户的隐私和安全，以防数字化时代个人信息的泄露，从而被不法分子利用。

制定相关政策是一方面，更重要的是要加强监管。数字化的转型不仅需要农村小额贷款适应，更需要加强数字监管来与之相配合，相关监管部门更应该充分发挥自己的引导作用，引导农村小额贷款金融机构提高自己的服务水平，加强对相关数字化产品的宣传和讲解，了解自身在数字化转型中的优势，学会用科技手段保护自身的合法利益，避免被不良消费诱导。在程序合法性的条件下，向市场提供产品，促进农村经济的发展，维护好农民的利益[9]。

### 4.4. 完善小额贷款监管法律

建议相关法律部门应该要及时制定农村小额贷款监管法律，完善小额贷款监管体系、健全风险防范是当下发展农村经济的必然任务，必须使农村小额贷款监管做到有法可依，要充分落实农村金融监管工作。在责任主管方面，更应该尽快确定其法律地位，明确监管主体之间的责任，全面做好农村金融工作，并且制定相应的惩罚性措施来管理责任主体。在贷款发放之后，更要加强管理和监管工作，全面落实监管政策和法律，防范贷款风险的发生，确保贷款使用情况的合理性以及合法性[10]。

## 5. 总结

党的二十大报告中提出，要加快发挥数字经济、促进数字经济和实体经济深度融合，要加快建设农

业强国，扎实推动乡村产业振兴。农村小额贷款承担着发展农业、改善农生的重任，在整体意义上具有促进农村地区总体发展，缩小城乡贫富差距的重要作用。

但是我国农村小额贷款还是存在着担保物狭窄、没有合理有效的监管、风险补偿机制并不完善、数字化转型风险控制不健全的问题，在接下来的实践操作中，我们更要结合相关政策和政府的引导，制定相关法律使得农民在一定条件，可以把自己的耕地、自留地、自留山、土地承包经营权等抵押，不用再受限制，并且建议对国家补偿的单一制补偿机制扩大，建立基金等多元化的风险补偿机制，适应数字化时代，加强对用户隐私的保护，更重要的是要对上述所有流程进行监督，切实做到有法可依、执法必严，让每一项实际操作都暴露在阳光下，让农民能真正得享受到社会主义现代化的成果，促进农村经济的发展，缩小城乡贫富差距，为早日实现全面小康社会贡献力量。

## 参考文献

- [1] 新华社. 金融活水, 流淌在希望的田野上[EB/OL]. [http://www.news.cn/politics/2021-12/15/c\\_1128167022.htm](http://www.news.cn/politics/2021-12/15/c_1128167022.htm). 2021-12-15.
- [2] 陈思鳧. 农村小额贷款业务的发展及问题探究[J]. 现代营销(下旬刊), 2020(5): 63-64.
- [3] 胡璇. 数字经济时代我国农村小额信贷风险控制问题研究[J]. 长春金融高等专科学校学报, 2020(6): 68-71+32.
- [4] 乐昕兴. 我国农村小额贷款风险及管控研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南科技大学, 2018.
- [5] 王嘉. 甘肃银保监局农村小额贷款业务监管制度改进研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2022.
- [6] 申丽坤, 吴敬茹, 冷冰. 互联网金融背景下农村小额贷款公司创新发展研究[J]. 农业经济, 2017(9): 101-103.
- [7] 孙云青, 赵瑞莹. 农村小额贷款持续发展对策选择[J]. 农业科技管理, 2013, 32(4): 75-77.
- [8] 张海宁, 马欣. 农村小额信贷问题及对策研究[J]. 河北企业, 2015(9): 63.
- [9] 陈金林, 申红光. 海南农村小额贷款实践与创新[J]. 银行家, 2014(2): 106-109.
- [10] 孙云青, 赵瑞莹. 农村小额贷款持续发展对策选择[J]. 农业科技管理, 2013, 32(4): 75-77. <https://doi.org/10.16849/j.cnki.issn1001-8611.2013.04.022>