

疏堵兼施 令民間金融「陽光化」



國務院總理溫家寶日前在徵求《政府工作報告》意見時數次提及放活民

專
家
解
讀

間資本，並明確今年上半年一定要制訂出鼓勵民間投資的「新36條」實施細則。北京大學經濟學院院長孫祁祥(見小圖)指出，綜合性的民間金融治理和危機處置措施，其核心是將「堵」和「疏」有機結合，把存量的改革和增量的轉型結合起來。「最終要依靠制度疏導治理，才能從根本上解決問題」。

她表示，政府對民間金融既不應進行過於嚴格的金融抑制，也不應「揠苗助長」，急於使其規範化，而是應順應民間金融的內生性特徵，鼓勵民間金融主體在自身發展和演進過程中，更多發揮自身能動性。

中央允上半年出「新36條」

國務院「非公經濟新36條」文件於2010年5月出台，明確提出允許民間資本發起設立各類所有制的小型金融機構，包括村鎮銀行、資金互助社、貸款公司等。但至今落實進度未如人意。專家指出，目前民間金融機構發展確實無力推開「玻璃門」，不能從地下走向陽光大道。而今後將民間借貸納入監管體系後，須改善民間借貸監管等一系列制度，構建正式監管與自律監管相結合的多層次監管體系。

孫祁祥表示，應鼓勵民間資本以發起、參股等方式參與新型農村金融機構。政府對民間金融的政策框架，最終應鼓勵民間金融組織自身的轉型與升級，從而實現民間金融的陽光化、規範化。當民間金融組織突破原有的較封閉地域和較小的規模邊界後，政府宜提供法律政策環境上的便利，允許這些民間金融組織轉型和升級為更高級的組織。在此方面，政府政策框架的靈活性，有助於民間金融組織自身的逐步規範化，並向着更加有利於農村金融體系穩定的方向發展。

吳英案系列下篇

國務院總理溫家寶昨日在記者會上指出，吳英案帶來的啟示是「使民間借貸有明確的法律保障」。不過，本報記者近日從權威渠道獲悉，《放貸人條例》仍未列入今年國務院立法工作的一檔項目，意味着儘管其2009年被列入國務院立法計劃的二檔項目，但要在今年內出台須走「快速通道」。專家指出，民間融資今非昔比，發展趨勢迅猛，規模巨大，宜堵疏結合，推出綜合管理等試點措施，以引導民間融資「陽光化」。

■香港文匯報

記者何凡 北京報道

■2007年，央行研究局稱正研訂《放貸人條例》。資料圖片

民間借貸合法定位 寄望《放貸人條例》

監管追不上金融膨脹 立法醞釀多年未成

浙江省金融法學會會長李有星表示，「用歷史的眼光看，我們身處一個民間金融急速膨脹，而監管追趕不及的時代。這是吳英案成為法治事件的制度背景。」知情人士向本報透露，事實上，決策層2007年起正式啟動討論，多次展開調研，希望適時推出《放貸人條例》，給予民間借貸合法地位，引導其規範化發展，防範和降低金融風險。可是，醞釀多年的法案草案未獲得一致認可，至今「只聞樓梯響，不見人下

來」。去年以來，由於銀行信貸整體緊縮，中小企業融資趨緊，民間借貸「風生水起」，其潛藏的風險也迅速積聚。北京大學經濟學院院長孫祁祥向本報指出，民間金融因其信息優勢、有效的償付促進機制、較靈活的利率結構和貸款期限結構、較快的融資速度和較低的運營成本，獲得了內在的生存合理性，但也隱含着巨大風險。民間金融組織往往對借款者實行高利貸，不僅加重了借款者的還款負擔，也容易導致嚴重的企業生存危機和社會危機。

她表示，區域性金融危機的爆發，大多與地區性的投機資本過度膨脹、地下融資以及非法借貸盛行有關，從而導致區域性的金融恐慌、資金鏈條的迅速斷裂、企業融資渠道堵塞等經濟問題出現。中央財經大學中國銀行業研究中心主任郭田勇也指出，民間借貸的區域性差別，決定了中央層面的統一監管難度較大。

借貸因地而異 統一監管難

去年，浙江溫州的「全民借貸」引起中央高度關注，而江蘇、福建、河南、內蒙古等省區的民間借貸亦有後來居上之勢。郭田勇表示，民間借貸的區域性、地方化色彩非常強，不同地區的民間借貸，在資金供求、借貸鏈條、經濟基礎甚至發展模式等大相逕庭。

他說，民間借貸的區域性差別，決定了中央層面的統一監管難度較大。而民間借貸一旦出現問題，所帶來的

《放貸人條例》醞釀進程概覽

- 2006年：《中國民營經濟發展報告》藍皮書建議制定《放貸人條例》；
- 2007年：中央銀行研究局稱，正研訂《放貸人條例》；
- 2008年：央行《二季度貨幣政策執行報告》提出，適時推出《放貸人條例》；
- 2009年4月：國務院法制辦調研《放貸人條例》，並將其列入二檔立法計劃；
- 2012年：《2012法治藍皮書》建議《放貸人條例》盡快出台。

衝擊和影響也具有區域性。一旦出現危機，若波及工商企業會影響實體經濟，波及銀行會觸及金融體系的穩定，波及普通家庭可能構成對社會的負面影響。

此外，積極引導和依法規範民間借貸，也有助於國家宏觀調控政策的有效執行。民間借貸由於自發性、逐利性和信息滯後性，很容易進入國家限制或禁止的領域，在一定程度上削弱了宏觀調控的效果，也容易引起新的金融風險。

《條例》未列年內立法項目

溫州中小企業協會會長周德文表示，像吳英非法集資，時間上處於事後監管，地方政府也很無奈，沒有法律可依，只好事後打壓。這是法律的真空、法律的缺乏造成的。

專家指出，民間借貸並非「洪水猛獸」，應盡早堵擋健全法律空白，以政策疏導管

理。在現有法律體系中，針對民間融資的法規建設有待完善。孫祁祥表示，《民法通則》《合同法》等法律法規，構築了民間借貸合法存在與發展的法律基礎和制度環境，但當前民間金融需要一個較完善的立法。在遵守相關法律法規的前提下，自然人、法人及其他組織之間有自由借貸的權利。只要不違反法律的強制性規定，民間借貸關係都受法律保護。如果違約，可以協商，也可通過民事訴訟途徑解決。

據透露，在今年國務院立法工作的整體部署中，被寄予厚望的《放貸人條例》未在一檔立法項目之列。2009年國務院制定立法工作計劃時，曾將《放貸人條例》列入「需要抓紧研究、待條件成熟時提出」的項目中。按慣例，國務院立法計劃分為3檔，將在力爭當年內完成一檔項目，抓緊做好二檔項目，兼顧三檔項目。



民間金融發展往往影響當地樓市。資料圖片

細節待商榷 可參考香港

要讓民間借貸由「旁門左道」變為「登堂入室」，《放貸人條例》的出台可能是一把金鑰匙。早在2006年，《中國民營經濟發展報告》藍皮書就建議制定《放貸人條例》。條例草案已數易其稿，但爭論和障礙仍然存在。爭議主要集中在監管機構、貸款利率及准入門檻等方面。比如，關於放貸人的監管，是交由地方金融辦，還是由金融監管部門監管，就是需要明確的內容，卻仍有待意見統一。

有媒體報道，《放貸人條例》可能參照《香港放貸人條例》的有關內容，除了對放貸主體、放貸對象、利率等做出規定外，還將對放貸人的索債方式等方面進行規範。而知情人士表示，民間借貸問題的複雜性，決定了政策的靈活性。制定《放貸人條例》，會借鑒多數國家和地區的經驗，首重金融穩定，旨在保障有資金者的放貸權利。比如，在近年

的研討過程中，央行曾與英國合作開展「非銀行放貸人立法框架」等課題研究，也獲得了不少階段性成果。

該人士指出，除基礎法律外，也要制定相關配套實施細則，明確放貸主體在開立銀行結算賬戶、反洗錢、金融統計等方面的義務和法律责任。一般而言，範圍和規模適度的民間借貸是較良性的。考慮到內地金融市場結構的二元性和民間融資發展的現實因素，重點推進村鎮銀行體系或民間借貸登記制度，都可能是民間借貸制度參考的路徑選擇。比如，村鎮銀行屬於地區性金融機構，不跨地區經營，可供參考。

社科院促《條例》出台

中國社科院早前發佈的《2012法治藍皮書》也建議《放貸人條例》盡快出台，以加強對民間借貸市場主體的監管。關於制度設計，藍皮書指出，在有關市場准

入條件、利率以及稅收政策等主要問題上，應合理吸收小額貸款公司的政策性規定，充分體現寬鬆、優惠的導向等。此外，還應及時修改《取締辦法》，合理劃分非法吸收公眾存款行為、非法集資行為與合法民間借貸行為之間的界限。同時，修改《貸款通則》、《民法通則》、《合同法》及《擔保法》等法律規章，規範民間借貸交易的合同。

另外，全國人大財經委副主任委員、原央行副行長吳曉靈近日表示，應給小貸公司、村鎮銀行更大的生存空間，政策需要為村鎮銀行鬆綁。她說，「現在目前中國有那麼多的民間資本涉及高利貸，其實是大家不願意看到的悲劇。」吳曉靈建議，放寬金融業的市場准入，應疏通渠道，創造工具，讓民間資本能夠合理合法進入金融業，為民間資本進入金融業開關渠道，以更好服務實體經濟。

資本「金字塔」藉網絡築成

民間借貸發展至今，已脫離舊有模式，主體組成和形式構架更趨多樣化。專業的民間融資組織與大量的資金掮客，通過人際網絡逐層聯繫，不斷擴充升級，在各地搭建起資本「金字塔」。而隨着互聯網技術的迅速發展，民間網絡借貸分散更廣，互動更快，借款期限更短，容易誘發非法金融活動。

近年來，新型民間借貸公司進入該領域，並充當起協調借貸雙方的中介角色。民間借貸的模式，也從此前的一對一轉向一對多，組織性更強。這些機構往往擁有較廣的人脈關係，鮮有公開對外宣傳貸款業務，主要依靠資金掮客開展業務。

一家民間借貸公司總經理向本報表示，內地此類從業機構已有數千家，每年業務量少則幾百萬元，多至數十億元。只要運作規範，不僅能解決中小企業融資難，也能保障借貸資金流轉安全，減少借貸衝突。

小額貸款公司應市猛增

該人士稱，公司匯集了多領域專業人才，掮客以低息向親友吸收資金，再以較高的利息借出，賺取中間利差。掮客的層級越高，地位越重要，所掌握的資金數量流越大。一般高級掮客吸收的資金，在

資金所有人賬戶與借款人賬戶中流轉，能夠規避法律風險。在此基礎上衍生出的網絡借貸，則是充當第三方支付，依靠小額分散貸款控制風險。

小額貸款公司於官方統計在冊的數據變化，也佐證了民間借貸迅猛擴張之勢。央行2月20日稱，內地小額貸款公司已超過4000家，去年一年新增小額貸款公司1668家。小額公司的貸款餘額去年幾乎翻番，由1975億元升至3915億元，增速高達98%。



有民企因為資金周轉不靈，老闆走後，廠房一片狼藉。網上圖片