

# 从小额贷款公司的制度完善看民间金融法制化

□ 李 婧

**摘要:**小额贷款公司开启了我国民间金融法制化的窗口,其法律地位和生存意义获得肯定,但其现有模式尚存在诸多不足,作为民间金融法制化的“试点”,有必要对之进行完善。首先要确立小额贷款公司的商业性目标,并对民间金融实行分类规制,结合行业协会的自律。

**关键词:**民间金融法制化;小额贷款公司;金融监管

## 一、民间金融法制化命题的提出

伴随着三农问题、中小企业融资难的困境,从上世纪末开始就有人疾呼“民间金融合法化”的口号,使“地下金融”阳光化的需求也不断增加。但高晋康认为“民间金融合法化”的说法内含了民间金融就是好的价值预设,实质上不是一个严格的学术命题。并认为“民间金融合法化”命题应更换为“民间金融法制化”。对民间金融法制化的界定包含如下要点:

(1)区分不同性质的民间金融,有层次有区别的用法来规制,区别于“民间金融合法化”的遮蔽了我国民间金融良莠不齐的客观现实。客观地说,民间金融对社会既非全部具有积极意义,也非全部具有消极意义。民间金融法制化的含义就是明确要对民间金融进行法律规制,对其中有存在合理性的成分予以法律地位、并完善监管机制;对其中既不合现行法又没有存在合理性的部分明确法律的禁止态度;

(2)对民间金融中合理存在的部分不仅要赋予其法律地位,还要引导、规制,为其健康发展创造制度保障和发展空间,使其充分发挥特有的融资作用。

民间金融法制化既有其他国家和地区的可供借鉴模式和经验,在我国又有实现的制度基础和现实需要,这些都为民间金融法制化的进程提供了经验和保障。但是,虽然民间金融法制化具备必要性与可行性,但仅从现有小额贷款公司来看,还存在很多问题。

## 二、我国小额贷款公司现状评析

(一)回顾小额贷款公司在我国的产生及发展历程

2008年5月,银监会、央行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》,至此小额贷款公司的法律地位和生存意义

获得了肯定。笔者将小额贷款公司在我国的建立分为以下几个阶段:

第一阶段:2005-2008年小额贷款公司的三年试点。2005年为解决“三农”金融供给不足问题,央行在全国5省(区)推动试点,成立了7家小额贷款公司。但“只贷不存”,身份缺失,监管虚置,资金匮乏成为这7家公司发展的桎梏;第二阶段:小额贷款公司在央行与银监会的各行其是中处境尴尬。2006年银监会发布新政策,鼓励设立三类新型农村金融机构,在一定程度上将央行推动成立的7家小额贷款公司排斥于银监会的监管之外。央行与银监会的各行其道,使小额贷款公司处境尴尬;第三阶段:小额贷款公司试点进一步扩展。2008年5月银监会、央行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》,这被认为是正式松绑小额贷款公司的重要信号,民资热情高涨,浙江、江苏等各省均纷纷作出回应,推行小额贷款公司试点。

### (二)目前小额贷款公司的制度约束

央行推行的小额贷款公司可以看作是我国政府推行民间金融法制化的主体培育阶段的试点。已成立的小额贷款试点公司为民间金融法制化分析提供了很好的研究样本,但“试点”毕竟更带有政策试水的意味,在相应的制度安排上受到诸多因素的制约。

#### 1、资本金约束

国内小额贷款公司试点遵循“只贷不存”的原则,以自有资本金作为运营资金,由于资本金相对稳定且有限,其贷款规模将受到抑制,无法形成可持续的资金来源。早在1993年在山西临县开展扶贫性的小额贷款试点的经济学家茅于軾对此深有感触,2007年他曾对外表示,小额贷款组织至今不能吸收存款是其发展的一大障碍。尤努斯前两年在中国考察时也表示,“有存,有贷,建立起一整套机构,才能互相支持。”央行“只贷不存”以及股东人数不超过5个等规定,确实限制了小额贷款公司的经营能力、资金来源的可持续性以及资金来源的多样化。

#### 2、利率约束

小额贷款额度小、成本高,需要以较高的利率弥补操作成本。目前关于试点公司执行贷款利率不得超过银行同类同期

贷款基准利率4倍(银监会试点为适当上浮)的规定具有一定的合理性,几家已成立的试点公司平均年利率水平也保持在12%-15%之间。但这种利率管制政策限制了小额贷款公司的自主定价能力。

#### 3、业务范围约束

目前国际上可持续盈利的商业性小额信贷机构,一般业务范围较为广泛,可以从事吸收公共储蓄等综合性业务。而目前我国的试点公司,在开展业务初期缺乏对风险的了解和控制,业务范围的放开,特别是吸收储蓄,应是一个循序渐进的过程,并应置于严格的监管之下。

#### 4、地域范围约束

对小额贷款公司实行地域限制,主要是避免同一地域范围内的恶性竞争,有效控制逆向选择和道德风险等一系列问题。但是,地域范围的限制不利于资金在更广阔的空间进行有效配置,造成了效率的损失;另一方面,小规模经营会使单笔业务的运作成本无法通过规模的扩大分摊,难以实现规模效应。

#### 5、未纳入金融体系所受到的限制

对小额贷款公司的业务监管、信用体系建设(主要是社会征信体系建设)等均未明确或是空白,对目前已有的金融基础信息难以达到共享,制约其业务经营的发展。

### (三)目前小额贷款公司的制度缺陷

#### 1、监管模式模糊不清

央行对小额贷款公司只能进行业务指导,并没有行政管理权限,也不能为其颁发“经营金融业务许可证”,所以这些小额贷款公司属于非金融机构。而非金融机构的身份让这些小额贷款公司游离在金融监管之外。由于小额贷款公司不吸收存款,实行的是非审慎监管,因此银监会对此并不负监管责任。目前对小额贷款公司的监管各地的具体规定不同,主要由地方政府、工商管理部门负责。2007年11月初发生的央行小额贷款公司试点之一的四川广元全力小额贷款公司股东纠纷,暴露了小额贷款公司监管存在的问题。“全力公司是按照《公司法》组建的小额贷款公司,在内部管理架构、经营流程、内部风险控制、管理章程设置等方面没有得到有效监督。”

#### 2、设立政策目标偏差

根据《关于小额贷款公司试点的指导

意见》的规定,小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立,不吸收公众存款,经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。按照监管层意图,小额贷款公司设立的初衷是引导资金流向农村等不发达地区,扶持贫困人口,其贷款必须分散、小额。很多专家曾呼吁,中国搞小额贷款的目标一开始就出现了偏差,即过分强调公益扶贫性质,而忽视了它的商业性。

### 3、政府介入程度过高

在央行推行的小额贷款公司试点中,主导者是地方政府。不可否认,作为一个理性的自我效用最大化的当事人,地方政府也会尝试在试点中寻求自己的利益,这就产生了政府对民间金融规范化试点不当干预的可能性,同时也为各种不正当行为(如寻租)等提供了机会。假如政府在民间金融试点的过程中,按照自己的偏好和利益倾向,选择符合自己偏好的投资者组建小额信贷组织,那么这种金融组织就不可避免地带有浓厚的政府色彩。

由于以上各种因素,从现状来看,央行所推行的小额贷款公司模式对一般农户而言意义有限,而且注册资本门槛很高,其试点的意义也很有限。从以上对小额贷款公司目前发展所遇到的问题可以窥见我国民间金融法制化开端中所面临的现实问题主要包括如下方面:1、制度设计的目标不明确——公益性与商业性的冲突;2、民间金融特定的产权结构与政府干预之间的矛盾;3、法律规制框架不清晰;4、渐进式改革限制了民间金融的发展空间。

### 三、从小额贷款公司到我国民间金融法制化的完善

#### (一)明确小额贷款公司等民间金融组织的商业性目标

国际上比较活跃的小额信贷组织分为两种形式:公益性和商业性。作为公益性组织,主要用于资助或惠及特定群体,利率可以参照市场定价,也可以有一定优惠,资本金主要来自政府或机构自有资金。而商业性的组织,则要求其财物必须是可持续发展的,也就是要有其固有的盈利模式,比如利率差等。

小额贷款公司应明确其商业性目标,法人的天性在于盈利,这是对小额贷款公司的准确定位,而不是扶贫等公益、政治性目标。这是我国未来民间金融组织法制化的前提和基础。仅就小额贷款公司来看,既然以“公司”为名,就决定了其是一个盈利性机构,是由独立自主经营权的法人。政府不应从地域、政策上限制其自由发展,否则就失去了开放金融市场的原有之意,仍不能改变我国金融垄断的弊端。

#### (二)政府角色的转变:与特有产权结构相适应

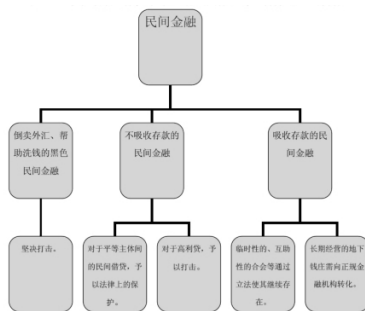
鉴于民间金融本身的风险,虽然我们有必要对民间金融实行渐进式的改革,但首先必须转变政府角色,减少干预,逐步放宽对“小额贷款公司”等民间金融模式的限制。

民间金融的发展要有特定的产权结构,即它应完全区别于国有化金融制度,按照要真正实现民间金融产权结构的规范化“最根本的是要通过产权改革来实现财产权的分散化”以及使民间金融得到法律上明确而有效的保护。对政府在民间金融发展过程中的角色应当进行重新定位。在目前市场环境仍不够完善的情况下政府应特别注意维护民间金融的内源融资机制并建立起投资倾向,政府所要做的就是完善法律法规来营造公平的市场环境,确立和履行产权保护承诺,逐步取消与缓解民营经济体制的体制约束。

#### (三)建立我国民间金融法律规制体系——一般原则的角度

##### 1、分类规范民间金融

民间金融的形式是多种多样的,其性质也是存有差别的。必须对民间金融予以分类研究,将其有所区别地对待。而分类的标准,吴晓灵认为“金融监管格外要监管的是吸收存款的机构,因为它利用的是社会公众的钱,因而对它要有额外的严格的监管。”对于民间金融的管制是在经济与安全之间寻求的一种平衡,而这其中的平衡点就在于是否吸收公众存款。吸收公众存款并以其为经常性业务的民间金融,其经营安全涉及到每个存款人的利益。对于此类,必须由金融监管机关进行监管以保障其安全。以下图示可以更加明确地体现对民间金融的具体形式进行分类规范的内容:



##### 2、《放贷人条例》应引入贷款强制注册

笔者认为,我国目前的贷款机构较为混杂,可以借鉴香港地区的立法,对放贷人进行强制注册、强制申请牌照的方式,纳入《放贷人条例》(目前正在审议讨论)。

尽管解决民间融资难问题需要建立

小额贷款机构,但是我国目前对于贷款机构缺少注册机制。这一方面使得借款人对于贷款人的资信无从了解,更重要的是使得贷款机构的经营管理素质参差不齐,一些贷款人的不公平贷款方式和不良追收债务的方式严重影响了交易安全。为规范贷款行为,可以由中央或地方制定《放贷人条例》,由工商部门对放贷机构进行注册管理,由个人信贷登记系统进行放贷登记并对借贷双方进行基本的金融知识培训,由法院对借贷合同的纠纷进行裁决。在美国和香港地区对此已有类似的法律规范,可供我们学习和借鉴。香港地区金融监管局只对存款类金融机构不受香港地区金融监管局监管,但仍需向法院申请“放贷人牌照”。同时,放贷人须遵守《放贷人条例》,贷款协议的形式、内容和利率上限,都需要符合《放贷人条例》的相关规定。

#### 3、行业自律机制有待完善

民间金融来自民间,之所以能发展至今,主要靠的就是其信誉和自律。而今,随着民间金融合法化进程的加快,我们势必要将民间金融法制化。但与此同时,我们也不应该忽视行业自律的作用。在浙闽粤一带,很多商会的作用和影响都是巨大的。行业自律协会在某种程度上肩负了征信机构的职责,通过对相关人信用的纪录使其诚实、守信地经营。所以必须加强行业自律,使外部约束力和内部约束力共同发挥作用,使行业协会和监管机构共同肩负好维护民间金融安全、稳健发展的任务。

#### 参考文献:

[1][美]约翰·罗斯·正义论[M].何怀宏译.北京:中国社会科学出版社,1988 :96.  
 [2]张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社,2002 :215.  
 [3]李龙.法理学[M].北京:人民法院出版社,2003 :242-250.  
 [4]郑震龙.我国民间金融利率的决定与绩效[J].金融教学与研究,2001(5):6-10  
 [5]任旭华,周好文.中国民间金融的诱致性制度变迁[J].华南金融研究,2003,(03).  
 [6]刘民权,徐忠,俞建拖.信贷市场中的非正规金融[J].世界经济,2003,(7).  
 [7]刁怀宏.民营经济、民间金融与经济增长研究[J].理论与改革,2004,(2).  
 [8]冯兴元.宁波民间商会解密[J].经济,2004,(5).  
 [9]姜旭朝,丁昌锋.民间金融理论分析:范畴、比较与制度变迁[J].金融研究,2004,(08)  
 [10]任森春.非正规金融的研究与思考[J].金融理论与实践,2004,(9).

(作者单位:厦门大学法学院)