

“草民”周德文一个人 为民间借贷“立法”

■ 本报记者 张龙

3月7日,在匆忙挂断记者的电话后不久,仍在外奔波的周德文打来了电话。

把自己定位为“草民”的温州中小企业发展促进会会长周德文连日来电话不断,不停地有记者要求采访。

尽管不是全国两会的代表,但在两会期间,周德文“曝光率”着实不低。原因在于他很希望能将两个关于民间金融领域的法案,提交到今年的两会并进入立法程序,以推进民间借贷、民间投资立法。这两大立法建议稿分别为《民间借贷法》[立法建议稿]与《民间投资促进法》[立法建议稿],目前已递交至央行、民进中央。

让民间资本回归实体经济

目前,温州民间借贷的规模已达到1200亿元,浙江省约1.5万亿规模,全国约3.7万亿元的规模。

“民间借贷已经出现了风险,像吴英这样的案子就是例证,原因就是相关法律法规缺失造成的。为民间借贷立法为的是引导民间资本回归实体经济,远离短期炒作,远离资产泡沫,支持实体经济、民营经济和中小企业的发展。”周德文告诉《中国企业报》记者。

周德文说:“民间借贷立法建议稿是我与合作人多年的研究成果,肯定是不完善的,目的是推动中国对民间借贷立法,并在立法中吸纳我们研究成果的一些合理内容。”

目前,温州民间借贷的规模已达到1200亿元,浙江省约1.5万亿规模,全国约3.7万亿元的规模。

早在去年1月,周德文就发出了预警:民间借贷已经开始出现风险。

遗憾的是,当时政府并未予以足够重视。去年下半年,温州民间借贷危机集中爆发,周德文的预测逐渐被现实证实。

有数据显示,温州89%的家庭、个人和59%的企业都参与了民间借贷。随着多米诺骨牌的依次倒下,这场借贷危机已不限于浙江,还波及了江苏、福建、河南、内蒙古等省区,并有愈演愈烈之势。

“民间借贷的资金来源复杂。”周德文称,由于过高的利润,这个巨大的市场吸引着各路资金,其中有人专门长期从事民间借贷;上市公司的资金;也有国企和公务员的资金。民间借贷的过程也非常简单。

伴随着我国的改革开放,温州民间借贷已走过30年,民间借贷在温州及全国沿海经济发达地区有着广泛的基础和深厚土壤,它对中国经济的发展发挥了积极不可替代的作用,但也出现了许多问题。这些问题与金融体制和法规的滞后不无关系。

民间借贷危机发生后,民间借贷受到了打击。

“现在民间借不到钱。过去借钱,几千万元都是一句话的事情,有些根本没有打条子。但现在,银行不相信企业,企业不相信银行。”周德文说。“温州270多家担保公司,现在仍在经营的不到20家,民间借贷的业务基本停止,地下钱庄也基本上没有了。”周德文说。

“去年10月份,连国务院总理温家宝都来调研了,明确提出提高对小



CNS 供图

企业不良贷款比率的容忍度以及加大财税政策对小微企业的支持力度等措施。”周德文说。

至此,已持续半年的温州中小企业主跑路以及民间借贷危机引起了高层关注。

此时,促进《民间投资促进法》和《民间借贷法》立法的想法,开始在周德文的脑海中形成。最终,《民间投资促进法》和《民间借贷法》立法建议稿于去年第3季度形成。

立法可以打破金融垄断

金融垄断导致现有金融不能满足民营经济发展对资金的需求。《民间投资促进法》和《民间借贷法》立法可增加民间金融供给,打破现有金融垄断,提高金融整体效率,引导经济良性发展。

周德文说,由于中国社会有促进民间投资和民间借贷阳光化的巨大需求与强烈呼声,有不少“非法集资案”引起法学界、经济学界、新闻界的评论和争议,温州管理科学研究院将两部法案的撰写列为立法调查研究课题,经过在浙江省、陕西省、内蒙古自治区等地调研,征求了一些专家的意见,形成了《民间投资促进法》立法建议稿和《民间借贷法》立法建议稿。

这两份立法建议稿出来后,作为民进中央经济委员会副主任的周德文第一时间把它递交到了民进中央。随后,周德文还把这两份立法建议稿交给了中央人民政府。

在民进中央有了反馈后,央行也有了回馈。央行高级会计师安起雷对此非常重视。

“安起雷认为写得很好,要求我写一份报告,可能可以形成一份内参。”周德文告诉记者。

对于为什么要推动民间借贷立法,周德文说,一是为中国经济转型寻找出路。中国经济要减少对出口和政府投资的依赖,就应当让消费在经济增长中发挥更大的作用。推动消费的最好出路,是激励巨大的民间资金进入实体经济和垄断行业,增加老百姓的收入,稳定和扩大中产阶级;二是民

营经济发展需要《民间借贷法》的支持、保护和规范。金融垄断导致现有金融不能满足民营经济发展对资金的需求。《民间投资促进法》和《民间借贷法》立法可增加民间金融供给,打破现有金融垄断,提高金融整体效率,引导经济良性发展。

周德文表示,《民间借贷法》一旦立法,可以解决四个大问题:一是给民间资金公平、公正、公开的国民待遇;二是约束民营经济规范发展;三是引导民间资本回归实体经济,远离短期炒作,远离资产泡沫;四是《民间借贷法》对尚未出台的《放贷人条例》有着承前启后的作用。

两部“法案”七大亮点

政策与现实往往存在着一段不小的距离,很多民间资本因额度、身份等问题,根本进不了合法化的渠道,少数的小额贷款公司成为‘实力雄厚的骨干企业的游戏’,即便如此,小额贷款公司也因为享受不到金融机构的待遇而处境尴尬。

这7大亮点是周德文最为看重的。

《民间投资促进法》的亮点在于能够给予民间投资自由,填补投资法律空白。中国国民一旦享有投资自由,投资市场就会产生更多合法的投资渠道和“财产性收入”。积蓄的民间资本之水被疏导至合法的投资出路,自然不会流向非法的投资去处,也就用不着让“非法吸收公众存款罪”和“集资诈骗罪”费力不讨好地堵塞民间资本之水。

剩下的6个亮点存在于《民间借贷法》中。

周德文说,要将民间借贷与金融机构借贷分开,民间借贷与金融机构借贷井水不犯河水;民间借贷与金融机构借贷应当具有平等的法律地位和平等竞争权,任何机关、金融机构、非金融机构经济组织、自然人不得非法干涉民间借贷;民间借贷要防止“拆东墙,补西墙”、“空手套白狼”的“庞氏骗局”;法律要禁止民间借贷以发展人头的方式进行资金传销或炒资金;民间

借贷应按成本最低、财富最大化的双赢原则形成借贷合意,公平行使借贷权利,诚信履行借贷义务;民间借贷内容应当在工商行政管理部门或乡镇政府进行登记,或将借款合同(或借据)、担保合同、银行付款凭证、收据复印件在工商行政管理部门或乡镇政府进行备案,便于政府及时了解民间借贷动态,并统计民间借贷有关数据。

此外,《民间借贷法》第十一条内容:“借款人和贷款人可以就借贷金额、利息、借贷时间、借贷期限和偿还方式等内容自行约定。”因与我国目前现行法律规定:民间借贷利率最高不得超过银行同类贷款利率的4倍有冲突,而备受媒体关注。

周德文向记者解释,著名经济学家茅于軾教授论证过最高4倍利率的问题,得出最高4倍利率不合理的结论。中国将来要实行利率市场化。银行的利率都要市场化,基准利率不存在,就无法限定4倍。立法既要考虑现实,又要考虑未来。

“不限定利率,是为了体现‘自由交易,欠债还钱’的民间借贷基本原则。如果《民间借贷法》成为正式实施的法律,民间借贷阳光化和规范化,通过自由市场竞争,反而不会出现普遍的高利贷。”周德文说。

在周德文看来,国家在促进民间借贷健康发展方面已经做了不少努力。

例如推出村镇银行的试点、全国小额贷款公司试点、允许个人和企业注册成立“只贷不存”的放贷机构、“新36条”进一步改善金融服务机构准入门槛等。

“但政策与现实往往存在着一段不小的距离,很多民间资本因额度、身份等问题,根本进不了合法化的渠道,少数的小额贷款公司成为‘实力雄厚的骨干企业的游戏’,即便如此,小额贷款公司也因为享受不到金融机构的待遇而处境尴尬。”周德文认为。

按照周德文的预计,法案立法建议稿形成后,还需要立法机关、政府、企业界、学术界达成共识,最终通过全国人大及其常委会的立法审查。

“希望能起到推动民营经济发展的作用。”周德文不止一次地说。

期待民间借贷在阳光下生长

■ 本报记者 张龙

温州市中小企业发展促进会会长周德文关于民间借贷和民间投资的两项立法提案“一石激起千层浪”,瞬间点燃了众多中小企业的希望之火。

近年来鼓励民间投资的文件不少,不仅有“36条”还有“新36条”。但是,民间资本进入金融石油等垄断行业的“玻璃门”依然存在。在民间借贷方面,《放贷人条例》也一直呼之未出。

对于松绑民间投资最为迫切的,莫过于民间资本最为发达的江浙一带了。通过周德文如此急切的立法提案可见一斑。

针对当前频频出现的民间借贷案件,周德文说:“政府应该尽快立法,要制订游戏规则,现在民间借贷都已经成为社会现象了,不去制订规则进行约束规范,这是不正常的。”

周德文认为,立人集团民间借贷案件的发生将倒逼我国的金融体制加快改革,民间借贷要加快立法。当前,中国民间借贷的相关法律规则散见于《民法通则》、《合同法》和高院的司法解释和批复中,民间借贷法制环境存在零散化缺陷。

疏导为主

早在2007年年初,央行研究局有关负责人曾表示,《放贷人条例》正在研讨中。但有法学专家透露,《放贷人条例》已被放弃,相关规定将融入正在修订的《贷款通则》中。

在去年的温州信贷“风暴”之后,今年两会上,民间借贷的风险与阳光化,又一次成为各界代表委员眼中的“热词”。

今年两会期间,面对多位全国政协委员“民间借贷阳光化”的呼吁,中国人民银行金融稳定局副局长安起雷曾公开表示:“央行对民间借贷阳光化应该是支持的,但至于多大程度上放开民间借贷尚无定论。我个人认为民间借贷一方面应适度放开,另一方面应在放开的基础上加强监管。”

这说明高层已经开始重视民间借贷阳光化的问题。对于民间借贷的规模,全国政协委员、招商银行行长马蔚华透露,银行外的金融市场中,“2011年民间借贷达到3万多亿元”。致公党中央在相关提案中则表示,“民间借贷规模达7400亿元到8300亿元,政府应当引导这部分资金逐渐进入合法的民间融资渠道,规范其流动”。民建中央在相关提案中提出“一些西部城市也加入高利贷运作中,如某市2010年国民生产总值为1756.67亿元,而民间借贷规模约为600亿元左右。”

民间借贷规模如此之大,但合法出口却又显得狭窄。

全国政协委员、成都大学副校长苏蓉表示,我国民间金融资本投资渠道狭小,导致出路不畅形成“堰塞湖”。苏蓉认为,上述现象已导致两方面问题。第一,为追求高回报,炒地产、炒矿、炒贵重商品、炒农产品、炒中药材等,一方面提高市场的通胀预期,引发生产过剩(或不足)的结构性矛盾;另一方面,诱使产业资本从传统制造业抽身,使实体产业不断“空心化”,其中以温州、山西、鄂尔多斯三地最为典型。第二,在政府调控政策影响下,民间金融资本便从各类炒作“游击战”转移到民间借贷“阵地战”,在全国不少地方掀起全民信贷高潮,民间金融隐患不断显现。

地方觉醒

令人欣慰的是,广东在民间借贷立法方面已经开始发力。

全国人大代表、副省长陈云贤日前公开表示,广东金融发展将区别于北京、上海和香港的定位,重点发展国际金融、产业金融和民生金融。同时针对目前民间借贷无序状况,正在思考通过人大采用法律形式进行规范。

而深化财税金融体制改革是今年政府工作报告的一大重点。去年广东金融总资产已达到12.1万亿元,占全国1/10强,超过了香港,位居全国第一。

陈云贤说,在引导上,广东将通过发展小额贷款公司、村镇银行、担保公司及PE、VC、私募资金、投资资金等,引导民间资本向促进实体经济的方向发展。在规范上,除了运用政府行政性引导和经济上进行组织行为规范之外,正在思考通过人大适用法律方式予以保障。“当然,对于个别违法违规,特别是有意欺骗群众达到谋财骗财目的的行为,则将彻底予以打击。”

全国政协委员、清华大学经管学院金融系主任李稻葵6日公开表示:“首先,民间借贷要合法化,不能说所有民间借贷都是非法的。民间借贷也是推动中国经济增长、维系社会稳定的一个长期存在的重要机制。其次,民间借贷要规范化,既不承认又对其听之任之,恐怕也是不可持续的。”

全国人大代表、皇明太阳能股份有限公司董事长黄鸣也认为,改善民间融资环境,提供一个相对宽松的发展氛围。在法律上,应对民间融资进行明确,确定什么是合法的民间融资行为,哪些属于诈骗等非法行为。对待民间融资,应该允许多渠道发展,无论是针对中小企业的小型银行,还是小型基金,主要不是诈骗,或者引起社会不稳定的行为,都应宽容对待,给予一定的发展空间。

民建中央副主席辜胜阻曾告诉记者,如果缺乏足够的引导和规范,民间借贷市场可能发生“异化”,成为“高利贷”滋生的“土壤”。因此,应大力规范民间借贷市场,促进民间金融“阳光化”、“规范化”,使民间借贷从地下无序的“灰色地带”,走向地上“阳光”规范运作。

在辜胜阻看来,对民间金融不是打击取缔,而是规范“招安”,引导民间资本发展面向中小企业的中小型金融机构,构建草根金融支持草根经济的“门当户对”的金融格局。逐步放宽民间资本组建地区性民营中小银行的限制,将满足条件的现有民间金融组织逐步改造成规范化运作的机构。

释义

名词解释

民间借贷是指公民之间、公民与法人之间、公民与其它组织之间借贷。只要双方当事人意思表示真实即可认定有效,因借贷产生的抵押相应有效,但利率不得超过人民银行规定的相关利率。民间借贷分为民间个人借贷活动和公民与金融企业之间的借贷。民间个人借贷活动必须严格遵守国家法律、行政法规的有关规定,遵循自愿互助、诚实信用原则。

目前法律依据

根据《合同法》第二百一十一条规定:“自然人之间的借款合同约定支付利息的,借款的利率不得违反国家有限制借款利率的规定。”同

时根据最高人民法院《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》的有关规定:“民间借贷的利率可以适当高于银行的利率,但最高不得超过银行同类贷款利率的四倍”。

有关民间借贷的规定还分散在《合同法》和最高人民法院1991年和1999年的两个司法解释中。

在《合同法》中,借款合同作为一种民事合同被集中地归入在第12章中。其中,第1条规定:“借款合同是指借款人向贷款人借款,到期返还借款并支付利息的合同。”第210条规定:“自然人之间的借款合同,自贷款人提供贷款时生效。”第211条规定:“自然人之间的借款合同对支付利息没有约定或约定不明的,视为不支付利息,

自然人之间的借款合同约定支付利息的,借款的利率不得违反国家有关限制利率的规定。”很明显,《合同法》对民间借贷合同是采取区别对待的,主要表现在借款主体和无息推定原则上。

最高人民法院于1991年8月13日下发了《关于审理借贷案件的若干意见》(以下简称《意见》)。该《意见》可以说是人民法院在审理借贷案件过程中的一个最具直接意义的指导性文件,旗帜鲜明地承认民间借贷的存在与发展并且持积极支持的态度。从《意见》整个内容来看,尽管其中个别条款同样可以适用于金融机构的借贷纠纷,但所有条款都充满了一种专门针对民间借贷而为的精神。《意见》认为,第一,民间

借贷法律关系主体的一方总是公民,民间借贷不可能离开公民一方面而存在;第二,公民之间的借贷纠纷、公民与法人之间的借贷纠纷以及公民与其它组织之间的借贷纠纷,应作为借贷案件来处理。后来,鉴于实践中公民与企业的借贷行为的效力认定混乱,最高人民法院于1999年制定了相关的批复,即《关于符合确认公民与企业之间借贷行为的效力问题的答复》。该批复规定:公民与非金融企业之间的借贷,属于民间借贷。只要双方当事人意思表示真实即可认定,从而将公民与企业之间借贷行为的含义进一步明确化。根据该批复,民间借贷可以理解为公民之间及公民与法人和其他组织之间的借贷。