

学习“十八届三中全会”精神

普惠金融视野下我国民间借贷的发展与规制

胡智强

(南京审计学院 法学院,江苏 南京 211815)

[摘要]建立普惠金融体系是金融发展权的制度保障,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将普惠金融作为我国金融改革的重要内容,体现了党和政府对金融发展基本规律的正确认识。我国应当通过发展民间金融构建完善的普惠金融体系,惠及民生,促进金融民主。民间借贷应当坚持意思自治的立场予以规制,民间融资则应当以商法路径予以规制。实行利率管制和防止非法集资是民间借贷规制的重要内容。

[关键词]普惠金融体系;民间金融;利率管制;民间借贷;小额贷款;金融改革;意思自治;金融创新;微型金融

[中图分类号]F832.4 [文献标识码]A [文章编号]1672-8750(2014)03-0003-07

一、引言

建立普惠金融体系是金融发展权的制度保障,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)要求“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”。在这一纲领性的要求之下,《决定》的第三部分第12条“完善金融体系”中更是明确提出“发展普惠金融。鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品”。《决定》将普惠金融作为我国金融改革的重要内容,体现了党和政府对金融发展基本规律的正确认识。

各国金融制度发展的一个结果是金融资源分层化和固定化,“大客户”——特定的拥有大量金融资产的群体,享有更多的金融服务,这是市场竞争的结果,这个结果也导致金融服务市场和社会的能力降低,不利于社会协调发展,特别是一些贫穷的社会群体不能获得应有的金融服务,因此,普惠金融开始成为现代金融发展的一个重要方向,它要求金融体系有效地、全方位地为社会所有群体提供服务^①。我国经济的大发展催生了社会财富的增长,但是,社会财富的分布却极不平衡,大量的贫困人口亟待金融支持,发展普惠金融对于推进社会和谐和金融管理体制创新将起到积极的作用。

十八届三中全会对我国发展普惠金融问题的高度重视,《决定》关于普惠金融的思想和制度安排,值得我们进一步探索。本文以金融发达省份江苏为例,从普惠金融的角度对民间借贷的发展与规制进行深入研究。

[收稿日期]2014-01-12

[基金项目]2012年江苏高校哲学社会科学研究重点项目(2012ZDIXM021);2011年教育部规划基金项目(11YJA630032)

[作者简介]胡智强(1966—),男,安徽合肥人,南京审计学院法学院教授,博士,主要研究方向为经济法理论。

①联合国很早就注意到这种现象,“2005 小额贷款年主题活动年”的核心理念就是建立普惠金融体系(Inclusive Financial System),希望通过小额贷款(或微型金融)的发展拉动普惠金融体系的建立,实现金融资源均衡配置。

二、普惠金融:从融资策略到金融人权

(一) 普惠金融生成的历史逻辑

国家在发展的过程中财富分布存在一个否定之否定的过程。第一个历史阶段是普遍的匮乏与贫穷,国民人均财富数量很少。第二个历史阶段是国民财富流向特定阶层,出现两极分化,金融服务也主要为少数人享有,低收入群体被排除在体系之外。在我国,自邓小平时代实行“允许一部分人先富起来”的社会发展策略以来,社会财富和金融服务分布的不平衡现象日益突出:在农村,典型地体现为“三农”问题和收入较低的阶层难以获得有效的金融支持^[1];在城市,体现为小微企业经营和个人创业等活动难以获得足够的金融支持。第三个历史阶段是通过公共政策和金融体系改革实现社会财富和金融服务的再度均衡发展,实现“先富带动后富”的社会理想。按照“滴流经济学”原理,在实现国家富裕的高级阶段,社会财富会出现流向普通百姓的现象,政府应当因势利导,借此致力于减少贫困、提高人民收入和福利。普惠金融的思想正是在这一背景下出现的。“普惠金融体系是指一国金融体系可以惠及社会各个阶层和群体,在该体系内,所有的人,特别是原来被排除在体系之外的穷人和低收入群体均可以享受到有效的金融服务。”^[2]信贷权是人权的重要内容,通过金融权的延伸实现人权中最重要的发展权,每个人都应该有获得金融服务机会的权利,只有让每个人都有机会参与经济的发展,才能实现社会的共同富裕,建立和谐社会与和谐世界。

(二) 民间借贷对于实现普惠金融的价值

目前在我国实定法体系中还没有“民间借贷”这一概念,“民间借贷”概念还属于一个学理上的概念和实践中日渐广泛存在的金融现象。如果说国家依法批准设立的金融机构体系是正规金融的话,除此以外的自然人、法人及其他组织等经济主体之间的资金借贷活动则均属于民间借贷。对民间借贷我们可以从主体和借贷属性的分类标准加以研究,将其区分两种:其一是指狭义意义上的民间借贷^①,自然人之间的借贷即属于此,在性质上归于民事法律关系——可以有利息但不以营利为目的。其二是指民间融资,即法人(企业)之间以及法人(企业)与其他组织等经济主体之间发生的融资关系,在性质上归于商事法律关系——有利息并且以营利为目的。

一般将小额贷款公司等经批准从事专业放贷业务的机构或组织独立作为专业放贷人对待,普惠金融体系建立的核心正是以小额信贷的发展为前提的,因此,小额信贷作为民间融资的重要组织形式正好成为借助民间借贷实现普惠金融的一个连接点。从世界范围来看,小额信贷是与贫困做斗争的有效工具,以印度为例,截至2010年8月,在印度登记的小额贷款机构超过3000家,如果包括政府支持的小额贷款项目,整个小额贷款借贷行业的客户达7000万人,借贷总额75亿美元,借款人账户则每年攀升62%^[3]。在我国,2008年银监会和人民银行联合发布了《关于小额贷款公司试点的指导意见》要求发展小额贷款公司,“有效配置金融资源,引导资金流向农村和欠发达地区,改善农村地区金融服务,促进农业、农民和农村经济发展,支持社会主义新农村建设”。截至2011年11月末,全国小额贷款公司数量突破4000家,从业人员达4.4万人。实践证明,我国的小额信贷在解决贫困、支持农村及中西部地区发展等问题上也确实取得了较好的成效。

(三) 诱致性的制度变迁

《关于小额贷款公司试点的指导意见》要求:“小额贷款公司在坚持为农民、农业和农村经济发展服务的原则下自主选择贷款对象。小额贷款公司发放贷款,应坚持‘小额、分散’的原则,鼓励小额贷款公司面向农户和微型企业提供信贷服务,着力扩大客户数量和服务覆盖面。”为贯彻该原则,很多地方在实施办法等文件中还规定了倾斜性小额贷款的比例。江苏省政府办公厅《关于推进农村小额

^①如无特别指明,本文在此意义上使用“民间借贷”概念。

贷款公司又好又快发展的意见》要求小额贷款公司“三农”贷款(以人民银行统计口径为准)余额之和占全部贷款余额的比重不低于70%。《无锡市农村小额贷款公司管理暂行办法》规定,农村小额贷款公司贷款应面向“三农”,坚持“小额、分散”的原则,用于支持“三农”的比例不得低于75%,单户贷款最高金额不超过资本金的10%,50万元以下单户小额贷款之和占全部贷款总量的比重不低于60%,其中30万元以下农业、农村、农户和涉农中小企业、农民专业合作社贷款占比不低于15%。

笔者认为,各地规范性文件中的这些强制性规定,在理论上违反了商法自治的基本原则,因为,小额贷款公司作为商主体是独立的市场主体,公权力无权对其内部事务进行强制性干预。这些规定实际上将小额贷款公司混同于正规金融机构进行规范,难以收到实际效果。实证研究表明,小额贷款公司遵循市场规律运行的过程中,不同程度地偏离了《关于小额贷款公司试点的指导意见》的原则性规定:一些小额贷款公司的设立是为了获得金融牌照以便转为村镇银行并进军银行业。小额贷款公司贷款流入收益高的行业或作为其他用途^[4]。因此,这些情况的蔓延将会与建立普惠金融体系的理想相差很远。对于小额贷款公司发展中的上述问题,采用强制性的干预手段并不合适,应当采用诱导性的制度变迁机制促使其良性发展,朝着建立普惠金融体系的目标迈进。

三、民间借贷:意思自治为核心的现实选择

(一) 普惠金融体系的基础——民间借贷

一般认为,建立普惠金融体系的传统路径是“小额信贷—微型金融—普惠金融”,并且我国正处于巩固和完善小额信贷的阶段,需要成功地将小额信贷阶段推进到微型金融阶段,以实现金融的普惠^[5]。笔者认为,以上路径具有较强的组织性特点,而民间借贷尽管存在弱组织化的特点,但是由于其具有巨大的体量和大众性特点,完全可以作为普惠金融体系的基础部分予以发展。

笔者对江苏省各个地区的调查从一个侧面可以印证这一点。民间借贷的实际发生数量远远大于入诉的民间借贷案件数量,二者也都大于受理民间借贷纠纷案件的数量,三者一般的比例为:苏北地区10:1:0.9,苏中地区10:1.1:0.91,苏南地区10:1.2:0.94。因此,从法院受理民间借贷纠纷案件数量的大幅增长我们可以观察到民间借贷案件的数量增长。以江苏省苏北地区的徐州市泉山区法院民间借贷案件受理数量为例,泉山区法院2009年受理475件,标的额为11222.6666万元,2010年受理657件,标的额为14069.3806万元,同比分别上升38.32%和25.37%。2011年的案件数量更是急剧上升,仅1—10月法院就已受理案件1004件,涉案标的高达31549.6595万元,比2010年全年受理的案件数增长了52.82%,借贷的标的额也急剧增加,是2010年全年的2.24倍多。在经济发达的苏南地区,江苏民间借贷数量增长尤甚。总体上看,江苏民间借贷数量快速增长,标的额大幅增加,影响的社会面越来越广。如果政府引导得当,充分发挥民间借贷的正能量,民间借贷就一定能够形成普惠效应,使民间金融资源转化为社会生产力。

(二) 民间借贷的合法化

发展民间金融有利于激发经济增长的内生动力,2010年国务院《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》规定:在加强有效监管、促进规范经营、防范金融风险的前提下,创新和灵活运用多种金融工具,加大对民间投资的融资支持;支持民间资本以入股方式参与商业银行的增资扩股,参与农村信用社、城市信用社的改制工作;鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构。很多发达国家及地区和发展中国家立法承认民间借贷并加以监管,使之与正规金融共同构成完整的金融体系。美国从1920年发起储蓄互助运动;日本1915年就颁布了《轮转储蓄和信贷协会金融法案》对民间借贷进行规范;印度1982年颁布了《1982年印度合会法》将民间借贷行为纳入政府监管。我国台湾也于1975年和1989年两次修改《银行法》确定民间借贷的合法地位,1999年通过《民法债编》肯定了合会的合法民事主体地位。因此,对合法的民间借贷通过立法予以保护是

我国的当务之急。

对民间借贷立法存在很大的困难:第一,民间借贷形式众多而且各地差异度很大,难以通过统一的立法进行规范。第二,立法者难以区分“合法”与“非法”。第三,监管主体和监管责任难以明确。

(三) 民间借贷的监管立场

历史上,尤其明清和近代以来,江苏的地方经济就在全中国居于领先地位,江苏的民间借贷活动也一直频繁,如以标会形式开展的民间借贷作为一种民间自发的互助借贷行为,对百姓之间解决生产生活中的困难起到了很大的作用。改革开放以来,江苏一直是发展市场经济的“排头兵”,经济快速发展会带来对资金需求的大幅增加,正规金融借贷存在的制度上的不足为民间借贷的发展留下了足够的制度空间。江苏民间借贷发展呈现出许多新的特点:第一,民间借贷活动的主体日益多元化。第二,民间借贷借款用途多样化。第三,以合法形式掩盖非法目的的“高利贷”、赌债等纠纷案件急速增多。但是,从总体上看,不以营利——可以有利息——为目的民间借贷仍属于民事活动,政府必须坚持意思自治原则进行立法和监管。意思自治也称私法自治、私权自治、私域自治、个人意思自治,其含义是:个人意思有绝对权威,私人相互间生活关系从其所欲予以决定,私人的生活关系原则上应由个人依其自由意思予以调整,国家只要消极地加以确认,并赋予拘束力,不宜妄加干涉^[6]。法谚有云,“商人是自己利益的最佳法官”,坚持微观领域内的意思自治被视为保护经济主体权利和自由、促进经济繁荣不可或缺的法治原则。

四、对民间融资实行的商事监管策略

民间借贷的重点监管领域是民间融资,商事监管主要针对民间融资活动展开。本部分以小额信贷为例,探讨对民间融资实行的商事监管策略。

(一) 民间融资活动的基本特点

民间融资在性质上属于商事活动,它具有以下三个特点。

第一,以营利为目的。民间融资的债权人的资金一般来源于家庭积累、个人的工商业活动和贷入资金,部分债权人专门从事放贷活动,组织化程度较高——以投资咨询公司、担保公司等机构的名义开展融资活动。更为复杂的是,一些地方甚至出现了以虚假主体进行融资的现象:表面上是以自然人名义出借款项,但实际是担保公司等地下钱庄或其他组织在背后操作,有的甚至直接以投资公司等经济组织名义放贷。据统计,江苏丰县截至2011年底注册登记的担保公司共有32家,注册资本达到4.5593亿;注册登记的投资理财公司共有92家,注册资本达到3067万;另外,还有部分未进行注册登记的“公司”也在从事相关业务。2011年邳州地区存在的各种名目的担保、理财、投资(咨询)公司、典当行近2000家,且还有许多未进行工商登记的民间借贷经营机构。但这些经营机构却很少以机构名义开展核准范围内的业务,而是由其从业人员以个人或亲友名义开展融资放贷业务。邳州法院审理的民间借贷纠纷案件中,约有二分之一的案件中有投资、理财公司的身影。投资、理财公司介入的案件,往往借据是格式合同,注明现金交付,利息项是空白或约定利息很低。为绕开“不能从事民间借贷”的法律禁区,合同当事人往往以投资、理财公司内部人员或者直接关系人等个人名义出借,案件原告本人与实际放款人不一定系同一人,经常出现借款人不认识原告的情况。

第二,组织化程度高,涉及面广。2005年以来,我国很多地方在县及县以下地区设立了村镇银行、贷款公司、农村资金互助社和小额贷款公司等四类机构,形成了竞争性民间融资市场。我国《放贷人条例》(第五稿)已经提交国务院法制办,符合条件的企业和个人都将可以开展融资借贷业务,民间融资领域的组织生态将进一步多样化。在民间融资过程中出现了保证人、中间人、证明人的参与。其中,公职人员——公务员和教师等参与担保情况严重,江苏丰县法院近两年审理的752件民间借贷纠纷案件中,约51.27%的案件由教师或公务员进行担保。同时,一些地区有为数较多的妇女和老人

参与民间借贷活动,民间借贷活动的主体日益多元化。保证人、中间人、证明人的参与放大了民间借贷的社会风险,一些案件涉及众多出借人或者借款人,容易引发群体性事件^①。

第三,融资用途多样化。民间借贷主要是用于生活性、消费性借款,而民间融资主要用于商品生产、经营,如借贷用于开办工厂、销售、工程项目、房地产开发和个人投资经营等项目,也有部分借贷是由于赌博、博彩甚至是恶意逃债等,这些领域一般利率或收益较高。金额巨大的民间融资背后可能隐藏着高利贷、集资诈骗、非法吸收公众存款等涉众型经济犯罪,其涉及面广,涉案金额巨大,受害人员众多,存在较多的不稳定因素^②。

(二) 民间融资监管的首要原则——融资主体法定

民间金融活动的强度决定监管力度的大小,民间融资活性增加势必导致监管强度的增加。融资主体法定是民间融资监管的首要原则,包含三个相互关联的内容。

第一,确立民间借贷市场准入制度。经营民间融资实行资质法定牌照(必须获得相应的资质),没有牌照、将牌照用于核定用途以外的金融业务、超越牌照核定的经营范围这三种情况应当被界定为违法而被追究法律责任。

第二,准入门槛法定。《放贷人条例》参照《关于小额贷款公司试点的指导意见》的规定设定准入门槛为必须具有自有资金1000万元。笔者认为,应当做如下改进:首先,考虑到我国各个地区情况差异度很大,可以实行浮动准入门槛制度,即立法规定一个浮动范围,由各地在此范围内自行选择确定。其次,资金性质也不必是“自有资金”,因为,从法理上讲,资金的占有者就被视为资金的所有者,立法者无须考虑商主体本金的来源和性质。而且,既然券商、银行可以上市募集资金,那么今后小额贷款公司只要符合条件,就也可能通过发行股票募集资金。现行立法草案之所以强调作为准入门槛的资金性质必须是“自有资金”,其意在防范非法集资,禁止恶意高利贷。但是,此举徒然增加了两个困难:一是监管部门被设定了资金性质的审查义务,这在实际生活中是难以做到的。二是将打击非法集资的责任从刑法转移到民事立法中。现实的做法是,对于个人或单位以转贷牟利为目的,套取金融机构信贷资金高利转贷他人,违法所得数额较大的,可依据刑法第一百七十五条的规定,以高利转贷罪论处。

第三,公示法定。强化信息披露制度是解决信息不对称问题、防范民间融资风险的基本路径。国家应当设立民间融资信息披露格式准则,实行强制性信息披露,完善民间融资征信体系和跟踪监测体系,为当事人和国家经济决策及宏观调控提供更为全面的信息;实行民间借贷评级制度,建立借贷资金还款计划书制度,推广资金登记、公证、担保和见证制度,完善民间借贷契约和诉讼制度,减少交易纠纷。

(三) 民间融资监管的核心——利率管制

经济快速发展会带来对资金需求的大幅增加,而社会动荡时期则要求对借出的资金有更高的风险补偿,民间借贷利率大幅上升、利率和利息纠纷增多是民间金融活动中最为常见的纠纷形式。江苏省南京市中级人民法院对2001—2011年审结的714份民间借贷终审判决书进行梳理分析发现,有344份判决主文中涉及利息给付问题,占判决总数的48.18%。“从发展历史与政治经济背景来看,利息管制是一项体现私法中社会化考量的制度。除了机构建设、强化信息披露机制以外,直接着眼于消费金融利息率的刚性控制也是必要的,甚至仍是关键的管制思路。”^[7]^③我国对民间金融的利率管制集中体现在1991年最高人民法院发布的《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第6条和第7条

^①2011年12月,最高人民法院发布了《关于依法妥善审理民间借贷纠纷案件 促进经济发展维护社会稳定的通知》,向有关国家机关和部门发出关于规范公务员参与民间借贷活动、加强民间借贷规范监管、有条件放开企业间借贷的建议。

^②2012年6月份的邳州鼎信投资理财有限公司的法定代表人贺荐辉涉案金额近6亿元,在全国引起广泛关注。

^③江苏省高级人民法院审判委员会会议纪要[2013]1号,对民间借贷的利率和利息认定进行了规定。

的规定^①。该立法仍然是我国利率管制的基本立场,此外,当前借贷合同纠纷中对利率没有约定的占了判决总数的近2/3,因此在利率约定不明和没有约定的时候,如何确定利率标准极为重要。笔者认为,在利率约定不明和没有约定的时候,利率标准的推定适用应当实行差别化的利率管制策略,可以借鉴德国法区分消费者信贷和企业信贷而进行不同程度的利率管制的做法^[8]。《合同法》规定的自然人之间借款合同对支付利息没有约定或约定不明视为不支付利息的推定规则,不应当适用于营利性的民间融资,同样,该规定也不应当适用于企业之间的资金借用。企业之间的资金借用固然属于民事法律关系,其在借款合同对支付利息没有约定或约定不明的情形下,应当推定适用前述最高人民法院《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第6条和第7条的规定。

五、国家从宏观层面对民间借贷进行的法律规制

《决定》指出,一切改革要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力。“所有的法律活动和全部法律制度,说到底都是以有效地利用资源、最大限度地增加社会财富为目的。”^[9]为释放民间金融的活力,分层监管和多元化的监管机制必不可少。除了以上直接的规制路径以外,随着民间金融的进一步发展,间接性的监管路径同样应予以考虑。如,建立促使民间借贷双方达成交易的中介组织和民间金融协会,借助中介组织和民间金融协会的作用克服市场信息失灵,降低交易成本,更好地促进借贷双方达成交易。刘文朝的研究表明,建立农村金融协会对农村的民间借贷起到了良好的作用^[10]。国家对非法吸收公众存款、集资诈骗、高利转贷、金融传销、洗钱等违法犯罪行为,应加大打击力度。

意思自治并非放任不管,许多民间借贷纠纷案件不单纯是民事问题,还牵涉到缓解中小企业融资难、企业破产重组以及突发性事件、群体性事件处置等经济问题和社会问题,国家应侧重从宏观层面和外部角度进行法律规制。笔者认为:第一,立法应积极开展大众信用信息征集工作^[11],金融主管部门应定期采集民间融资的有关数据,对其资金规模、流向、利率等情况进行监测和发布,在不违反法律规定的前提下通过通报失信记录、民间借贷禁止性行为目录^②等方法加以引导。第二,按照《决定》的要求,加大司法公开的力度,深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。推进审判公开,录制并保留全程庭审资料;通过增强法律文书说理性,推动公开法院生效裁判文书、执行文书等方式进行导向性指引。第三,建立民间借贷征信体系并将其纳入统一、完善的金融信贷征信体系之中,提供有效的数据库支持,确保民间借贷交易安全和高效。第四,由于《放贷人条例》主要规范民间融资,因此国家可以优先制订《贷款通则》对民间借贷进行规范。

值得注意的是,中国人民银行和中国银监会2004年4月6日公布的《贷款通则》(征求意见稿)第二条第二款规定,贷款业务系指经国务院银行业监督管理机构批准的金融机构所从事的以还本付息为条件出借货币资金使用权的营业活动。因此,《贷款通则》(征求意见稿)并不适用于民间借贷,本文认为其适用范围应当予以拓宽。2010年1月再度征求意见的《贷款通则》(修订)(征求意见稿)第十四条规定,在年度贷款总额不超过100万元人民币、年度交易笔数不超过100笔、年贷款利息收入不超过其年总收入5%的前提下,未经批准设立为贷款人的非金融企业和个人可依据《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国合同法》等法律和法规从事放贷行为。该规定将未经批准设立为贷款人的非金融企业和个人也纳入了合法的贷款人范围内,历史性地拓宽了《贷款通则》的适用范

^①第6条规定:“民间借贷的利率可以适当高于银行的利率,各地人民法院可根据本地区的实际情况具体掌握,但最高不得超过银行同类贷款利率的四倍(包含利率本数)。超出此限度的,超出部分的利息不予保护。”第7条规定:“出借人不得将利息计入本金谋取高利。审理中发现债权人将利息计入本金计算复利的,其利率超出第六条规定的限度时,超出部分的利息不予保护。”

^②如双层放贷乃至多层放贷的情况即属于被禁止之列。

围,使得民间借贷具有了合法性,同时将民法和合同法确定为解决民间借贷纠纷的法律依据。但是,“年度贷款总额”、“年度交易笔数”的限制性规定已经落后于社会发展的需求,应当予以再拓宽。进而言之,1996年颁布实施的《贷款通则》分别在2004年和2010年两度修订并征求社会意见,但迄今为止没有正式生效,我国民间借贷要真正做到人们所渴望的“阳光化”仍然没有具体的时间表。

此外,《贷款通则》(征求意见稿)中有关贷款用途的限制性规定^①则应当予以限缩,特别是民间借贷中将资金贷款用于从事股本权益性投资以及以贷款作为注册资本金、注册验资或增资扩股等途径均不宜加以限制。这些限制从法理上看没有依据,也妨碍了民间借贷资金的利用效率。至于其对于风险防范的用意可以通过其他制度供给予以解决,而不是从源头上限制民间借贷资金的使用途径。

参考文献:

- [1]王洪亮.中国农村居民收入流动性的实证研究[J].南京审计学院学报,2013(6):26-33.
- [2]CGAP. Access for all:building inclusive financial systems[R]. The World Bank,2006.
- [3]李世炎.印度小额贷款公司危机爆发对广西小额贷款公司发展的警示[J].区域金融研究,2011(12):54-59.
- [4]于魁.中小企业融资与小额贷款公司发展探析[J].青海金融,2010(10):43-44.
- [5]焦瑾璞.建设中国普惠金融体系[M].北京:中国金融出版社,2009:210.
- [6]杨崇森.私法自治之流弊及其修正[M]//郑玉波.民法总则论文选辑(上).台北:五南图书出版公司,1984.
- [7]许德风.论利息的法律管制[J].北大法律评论,2010(1):121-129.
- [8]Glaeser L E,Scheinkman A J. Neither a borrower nor a lender be:an economic analysis of interest restrictions and usury Laws[J]. Journal of Law and Economics,1998,41:1-36.
- [9]张文显.二十世纪西方法学思潮研究[M].北京:法律出版社,1996.
- [10]刘文朝.农村民间借贷与建立金融协会研究[M].北京:中国金融出版社,2011.
- [11]岳彩申.民间借贷规制的重点及立法建议[J].中国法学,2011(5):84-96.

[责任编辑:黄 燕]

The Development and Regulation of Inclusive Finance and Private Lending

HU Zhiqiang

Abstract: The establishment of inclusive finance system is the institutional guarantee of the financial development right. Inclusive finance is adopted as an important part of our country's financial reform in *The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms* endorsed by the Third Plenary Session of the Eighteenth Chinese Communist Party's Central Committee, which reflects the basic rules of the financial development. This paper points out that Jiangsu Province, as one of the developed regions in China, should build perfect inclusive finance system through the development of private finance to benefit people's livelihood and promote financial democracy. The private lending should be regulated with the standpoint of autonomy of will and the private financing should be regulated with commercial law. The interest regulation and the prevention of illegal fund raising are two main concerns.

Key Words: inclusive finance system; private finance; interest regulation; private lending; micro-credit; financial reform; autonomy of will; financial innovation; micro-finance

^①《贷款通则》(征求意见稿)第二十三条:“借款人使用贷款不得用于以下用途:(一)生产、经营或投资国家明令禁止的产品或项目;(二)违反国家有关规定从事股本权益性投资,违反国家规定以贷款作为注册资本金、注册验资或增资扩股;(三)违反国家有关规定从事股票、期货、金融衍生产品投资;(四)财政预算性收支;(五)国家明确规定的其他禁止用途。”