

文章编号:1674-2869(2010)08-0009-05

小额贷款公司风险监管之法经济学思考

夏和平,许丽

(武汉工程大学法商学院,湖北 武汉 430205)

摘要:小额贷款公司作为我国引导民间资本合法化的金融创新机构,对于缓解我国“三农”资金匮乏、提高金融业务的覆盖率具有重要的作用;在当前世界经济危机背景下,它的设立对于加速我国尽快走出世界经济危机阴影、促进我国城乡一体化建设具有十分重要的现实意义。但是,小额贷款公司作为非银行金融机构,同样会诱发金融风险。无视小额贷款公司金融风险的不作为将会让我们为之付出高昂代价,而高估小额贷款公司金融风险而严厉管控也会得不偿失。根据成本效益原则构建适合小额贷款公司的风险监管制度是完善我国金融监管体系的必要选择。

关键词:小额贷款公司;金融监管;法经济学

中图分类号:DF438

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1674-2869.2010.08.003

0 引言

长期以来,“三农”资金短缺一直严重制约着我国农村经济的发展。为了解决融资难的问题,我国一直在尝试通过金融创新将民间资金引入合法的金融渠道。从2005年开始,我国启动了“小额贷款公司”试点工作。小额贷款公司作为新兴的特殊金融机构在给我国金融体系带来活力的同时也带来了金融风险的隐忧^[1]。然而,小额贷款公司在性质上是否属于金融机构,我国法律并未作出明确规定。机构性质定位不清必然造成监管上的混乱,既不利于小额贷款公司的可持续发展,也不利于维护我国金融安全。

1 小额贷款公司行业属性

我国对小额贷款公司进行定性和规范的唯一官方文件是中国人民银行(以下简称“央行”)和中国银行业监督管理委员会(以下简称“银监会”)2008年5月共同发布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》(以下简称“指导意见”)。在“指导意见”中,小额贷款公司被定义为“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”。

小额贷款公司既不同于发放小额贷款的银行业金融机构,也不同于贷款公司、村镇银行、农村资金互助社等新型农村金融组织。第一,资金来

源单一有限。根据“指导意见”的规定,小额贷款公司的主要资金来源为股东缴纳的资本金、捐赠资金,以及来自不超过两家银行业金融机构的符合规定比例的融入资金。第二,经营业务单一。“指导意见”规定小额贷款公司不经营存款业务,只经营小额贷款业务。小额贷款公司遵循“小额、分散”的原则,向农户、中小企业发放小额贷款。第三,利率有限度浮动。小额贷款公司的贷款利率可以高于或低于普通金融机构的贷款利率。“指导意见”规定小额贷款公司的贷款利率上限放开,但不得超过司法部门规定的上限,即央行贷款基准利率的4倍;下限为央行公布的贷款基准利率的0.9倍,具体浮动幅度按照市场原则由资金供求双方自主确定。第四,地方政府实施监管。银监会不承担对小额贷款公司的监管职责,央行也不负责对其进行全面的监管。对小额贷款公司的监管主要是由各省级政府按各自实际情况,明确一个主管部门负责对小额贷款公司进行监督管理,并承担小额贷款公司风险处置责任。

小额贷款公司的行业属性是否属于金融机构?“指导意见”并未明确。纵观各省出台的小额贷款公司试点管理暂行办法,一般都根据“指导意见”中由地方政府承担监管责任的要求规定经省“金融办”批准设立,领取企业法人营业执照,而不必申领金融机构营业许可证,省“金融办”不属于银行业监管机构。根据《中华人民共和国银行业监督管理法》第19条关于未经国务院银行业监督管

收稿日期:2010-04-17

作者简介:夏和平(1954-),男,湖北咸宁人,教授。研究方向:金融法。

试点之后最后偃旗息鼓便是明证^[5]。试点实践中,有的试点地区将监管任务交给县级人民银行,由小额贷款公司定时向县级人民银行报送资料,由人民银行对小额贷款公司的违规行为进行监管并行使行政处罚权。但是,人民银行是我国的中央银行,专司国家货币政策的制定与执行的职责。即使依法享有部分监管职能,但也只限于与货币政策的执行相关。因而由人民银行作为小额贷款公司的监管主体并不妥当。在小额贷款公司违法经营需要予以行政处罚时,由于处罚主体和处罚程序缺乏法律依据,这就给小额贷款公司试点工作增加了新的法律风险。

3 法经济学视角下小额贷款公司风险监管制度构建

小额贷款公司的运行给金融业带来的金融风险隐患是客观存在的。无视小额贷款公司金融风险而放任监管将会让我们为之付出高昂代价,而高估小额贷款公司金融风险而严厉管控,让小额贷款公司戴着镣铐跳舞,也会桎梏其发展空间,违背试点小额贷款公司的初衷而得不偿失。在小额贷款公司风险监管制度的构建上,确立其非银行金融机构行业性质是基础,坚持成本效益原则应当是明智的选择。

3.1 立法明确小额贷款公司的非银行金融机构性质

造成当前我国小额贷款公司风险监管失当的根本原因是对小额贷款公司行业定性的缺位,立法明确小额贷款公司的非银行金融机构性质是完善小额贷款公司风险监管制度的前提。“指导意见”作为我国目前调整小额贷款公司组织、营运及监管等社会关系的唯一官方规范性文件,存在两个方面的硬伤:一是对小额贷款公司的金融行业属性的回避;二是文件的效力位阶过低。回避小额贷款公司的金融行业属性,必然造成银行业监管机构对其实施统一监管的缺位,导致各省在管理办法上的准入和退出条件以及监管主体、监管措施、监管方式和方法上的不一致。其结果不仅造成小额贷款公司微观上的企业成本的增加,而且导致宏观上监管资源的浪费、社会成本的增加。“指导意见”作为调整小额贷款公司相关社会关系的规范性文件属于部委规章,其效力位阶之低不言而喻,这为地方政府对小额贷款公司实施不当监管提供了巨大的权力空间。

在现实交易成本存在的情况下,能使交易成本影响最小化的法律是最适当的法律^[6]。“指导

意见”的出台对于小额贷款公司的试点曾经产生十分重要的指导作用,但是,在经过几年的试点实践已经充分暴露出个中缺陷的今天,“指导意见”应及时完善。法律制度与时俱进是效率原则的基本要求。笔者认为,调整小额贷款公司相关社会关系的法律文件应当以国务院行政法规的形式颁布,应当明确小额贷款公司的非银行金融机构性质,对小额贷款公司的监管应当纳入银行业监督管理机构统一监管^[7],由银行业监督管理机构实施小额贷款公司经营资格的许可,破除地方政府对小额贷款公司设置的种种限制,保障小额贷款公司的健康发展,有效防范潜在的金融风险。

3.2 按成本效益原则重塑小额贷款公司风险监管制度

任何法律制度的设计都必须追求效率,小额贷款公司风险监管制度的构建也不能例外。小额贷款公司作为经营贷款业务的金融机构,既要由银行业监督管理机构实施统一监管,但又不能简单照搬银行监管制度。对小额贷款公司应当实施与其非银行金融机构性质相适应的适度监管,而效率原则应当是构建小额贷款公司风险适度监管制度的基本要义。笔者认为,对小额贷款公司金融风险的监管,在其准入监管、营运监管、监管手段和方法上都应当根据成本效益原则进行全面创新。

3.2.1 合理调整小额贷款公司的准入条件

准入条件监管是金融风险监管的基础,合理调整对小额贷款公司的准入限制是当前改善小额贷款公司风险监管的基本内容。就目前我国小额贷款公司试点情况来看,“指导意见”对设立小额贷款公司的股东资格和注册资本要求过于苛刻,地方政府更是层层加码提高准入门槛。“指导意见”将小额贷款公司的股东资格规定为“自然人、企业法和其他社会组织”,有限责任公司形式的小额贷款公司的注册资本至少为500万元人民币,股份有限公司形式的小额贷款公司的注册资本不少于1000万元人民币。但调查显示,25个省中仅有4个省执行了这一最低标准,其余省份均不同程度提高了小额贷款公司的注册资金要求。有的省则规定“发起人”必须是当地实力雄厚、信用优良的民营骨干企业;有的省市还在资产规模、盈利能力以及资产负债率等方面都设定了指标,甚至提出主发起人必须是当地国有企业等等。有的地方政府将有限责任公司性质的小额贷款公司的注册资本下限提高到5000万元;将股份有限公司性质的小额贷款公司的最低注册资本提高到8000万

元^[8]。由于“指导意见”效力位阶过低,且又允许地方政府制定管理办法,因而在小额贷款公司的设立中各地执行的是地方政府规定的准入条件。过高的准入条件限制使得大量的民间资金仍然活跃在灰色金融地带,其结果只能使通过民间融资合法化这一解决“三农”资金匮乏和化解金融风险的良好初衷大打折扣。就小额贷款公司的业务范围来看,“指导意见”规定小额贷款公司只能从事小额信贷业务,范围明显过于单一。在小额贷款公司的信贷资金来源受到严格限制的情况下,单一的小额贷款业务范围限制明显降低了小额贷款公司的效率,限制了小额贷款公司利润率的提高。这不仅会使其在经营上大多数时间处于无所事事状态,而且还会因其赢利微薄而严重影响其可持续发展。因此,适度增加小额贷款公司的担保、理财等中间业务显得尤为必要。

与上述过于苛刻的限制相反,“指导意见”对小额贷款公司的董事、监事、高管人员资格却未作严格规定。“指导意见”仅仅要求“拟任小额贷款公司董事、监事和高级管理人员的自然人,应无犯罪记录和不良信用记录”,对于其他不适于担任小额贷款公司董事、监事和高级管理人员的否定条件和必要的相应专业知识、专业经验只字未提。小额贷款公司经营的贷款业务是一项专业性很强、风险巨大的银行业务。如果小额贷款公司的决策者和高级管理人员过于投机冒险或不具备相应的管理经验和能力,无疑会给小额贷款公司的经营带来巨大风险。信贷资金发放和管理上的失误、居高不下的不良贷款的比例会将小额贷款公司推向破产倒闭的深渊。深受其害的不仅是小额贷款公司自身,而且会祸及融资银行、危及我国的金融体系,同时更会让民间资金对小额贷款公司望而却步。

笔者认为,过严限制股东资格条件和过高增设注册资金门槛固然能抑制小额贷款公司在设立上的非理性风险,但却扼杀了小额贷款公司的融资功能,使小额贷款公司试点走向设立目的的反面;过宽的小额贷款公司的董事、监事和高管人员资格管理,同样会给我国金融业带来巨大风险。要使社会资源得到最优配置,小额贷款公司金融风险监管制度的构建必须考虑上述现实和潜在的交易成本。因此,根据小额贷款公司的准银行金融机构性质,适当放宽其股东资格和注册资本管制条件,比照银行业金融机构规范小额贷款公司的董事、监事及高管人员的资格并纳入监管,是促进小额贷款公司健康发展的理性选择。

3.2.2 适当放松对小额贷款公司营运的管制

金融监管的必要性源于金融业务可能产生的风险而给国家和社会公共利益造成的损害。而准确评价小额贷款公司的营运风险并予以适度监管,才能既有效控制风险,又能保障小额贷款公司这一新型金融组织健康成长。小额贷款公司的金融风险与其贷款业务相关,但又不同于银行金融机构发放贷款而产生的风险。银行金融机构发放贷款的资金基本上来源于公众存款,银行自有资本占比极小。银行发放贷款的数量和期限必须考虑存款人提款的需要,应当保证必须的流动性。否则,银行金融机构不适当发放贷款就会造成流动性枯竭,引发存款人挤提,造成金融恐慌,形成多米诺骨牌效应,诱发系统性金融风险。在追逐利润的刺激和贷款资金来源于社会公众存款而非自有资金的心理驱使下,银行金融机构很容易在贷款经营中铤而走险。因此,保护存款人的利益、加强对银行金融机构的流动性监管是银行监管的重心。而小额贷款公司不能吸收社会公众存款,其信贷资金主要是股东的出资和捐资,尽管小额贷款公司可以向不超过两家银行金融机构在其资本净额的50%以内融资。因此,小额贷款公司即使将全部资金贷出也不存在流动性压力,何况小额贷款公司的信贷资金是股东自己的钱,股东一般不会让自己的资金冒险。正是由于小额贷款公司不会因为自身的流动性枯竭而引发系统性金融风险,因而对小额贷款公司的营运应当实行与银行金融机构完全不同的监管方式,对其资本充足率和流动性监管应当完全放开。而对小额贷款公司的其他营运风险控制等方面的监管可以只作出指导性的规定,并对可能诱发风险的业务环节进行常规监管,无须花费巨额成本象银行业务监管那样实施审慎监管。只有这样,才能尽可能节约监管资源,最大限度提高监管效率。

3.2.3 针对风险点实施重点、综合监管

监管也是一种社会资源,也应当尽量降低监管成本,从而实现立法和执法上的监管资源配置的帕累托最优。因此,对小额贷款公司风险实施监管的手段和方法应当根据其与传统银行金融机构的不同特点,进行选择和创新。以规范民间资金为目的的小额贷款公司的资金来源虽然不是社会公众存款,一般不会因流动性不足诱发金融风险,但“指导意见”同时规定小额贷款公司可以在规定比例内向银行金融机构融资。这就使得以社会公众存款为其主要信贷资金来源的银行金融机构向小额贷款公司融资有可能成为小额贷款公司金融风险的传

导管道。小额贷款公司信贷产品一旦配置不当,造成自身的流动性枯竭可能将金融风险传递给为其融出资金的银行。因此,防范小额贷款公司金融风险应当注意加强对融出资金的银行金融机构的监控,把对小额贷款公司的监管与对融出资金银行金融机构的监管结合起来,实行综合监管应当是小额贷款公司金融风险监管的有效而重要的手段和方法。

事实上,小额贷款公司的金融风险除因通过银行金融机构传导之外,还会因其自身逃避法律管控而发生。在寻求资金来源方面,小额贷款公司一旦逃避法律规制突破融资比例规定向银行金融机构融资、非法或变相非法吸收公众存款、帮助非法洗钱等,均会引发严重的金融风险;在信贷资金运用方面,小额贷款公司一旦违反利率管制规定、追求高额利润而偏离法定贷款对象或擅自增加贷款业务以外的危及金融体系的经营范围等,都会诱发金融风险,甚至诱发暴力收贷等危害社会秩序的非金融风险。有鉴于此,监管部门在监管范围上应当以小额贷款公司保障服务“三农”,控制银行融资额度,防范变相非法吸收公众存款、非法集资和洗钱为监管重点;在监管主体上,应当以银监会为主协调机构,会同中国人民银行、工商、公安等有关职能部门进行综合监管。这样才

能最大限度地提高监管效率,有效防范各种风险的发生。

参考文献:

- [1] 杨秋叶.我国小额贷款公司试点情况及其前景[J].银行家,2009(6):108-109.
- [2] 戴鸿广,蒋琳,潘文梯.小额贷款公司面临的问题与对策建议[J].海南人大,2009(9):43-44.
- [3] 房东升,王建军.优势互补与有序竞争:村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司比较[J].华北金融,2009(4):27-28.
- [4] 党春芳.农村商业性小额贷款公司的风险控制[J].商场现代化,2009(1):255-256.
- [5] 佚名.小额贷款公司监管重重 民间金融艰难前行[EB/OL].(2009-08-02)[2010-02-16].<http://www.small-loan.cn/News/view.asp?id=725.htm>.
- [6] 刘大洪.法经济学的历史、现状与未来[J].中南财经政法大学研究生学报,2005(增刊):3-4.
- [7] 潘广恩.小额贷款公司可持续发展机制的研究[J].浙江金融,2009(4):17-18.
- [8] 佚名.浙江省小额贷款公司试点登记管理暂行办法[EB/OL].(2008-07-28)[2010-02-18].<http://www.chinaacc.com/new/403%2F425%2F2008%2F7%2FKu864034492018278002234080.htm>.

The analysis of the risk-focused supervisory regime of micro-loan companies on the view of law and economics

XIA He-ping, XU Li

(School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

Abstract: Micro-loan companies, as financial innovation institutions which guide the private capital to be legitimizing, play an important role in easing the lack of “San Nong” funds and improving the coverage of financial services in china. In the context of the current world economic crisis, the establishment of micro-loan companies has great practical significance in accelerating to go out of the shadow of the global economic crisis and promoting the integration of Chinese urban and rural areas. However, the micro-loan companies as the quasi-bank financial institutions, they will also induce financial risks. The inaction that ignores the financial risks of micro-loan companies will make us pay a high price, instead, the action that overestimates the financial risks of micro-loan companies and controls stringently will also make the loss outweigh the gain. According to the principle of cost-effectiveness, it's necessary to construct the risk-focused supervisory regime which fits the micro-loan companies to perfect our financial regulatory system.

Key words: micro-finance loan companies; financial supervision; law and economics

本文编辑:吴晏佩