

国情调研

地方政府怎样规制民间借贷?

——来自鄂尔多斯市的调研报告

中央党校第12期中青二班二支部调研组*

【提要】民间借贷在全国范围内存在,在一些经济发达地区尤其活跃,但民间借贷的不规范行为极易引发地方性的金融危机与群体性事件。作者通过对鄂尔多斯市政府规制民间借贷行为的实践进行调研,总结了鄂尔多斯市政府在规制民间借贷行为方面的经验,调研报告对民间借贷行为规制中遇到的难点问题提出了相关政策建议。

【关键词】民间借贷 金融危机 政府规制

【中图分类号】F83 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2012)06-0023-09

一、引言

金融是经济的血液。民间金融活动作为金融资源自由配置的一种方式,一方面满足了民间经济活动对金融的需求,另一方面也弥补了政府主流金融机构在网点设置与金融服务的空白点,在一定程度上促进了地方经济的发展,为民营经济的发展做出了贡献。

我国民事法律制度对民间借贷关系作出了相应的规范,《合同法》对此有专门的规定。最高人民法院于1991年发布了《关于审理借贷案件的若干意见》,1999年发布了《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》。根据我国法律与相关的司法解释,民间借贷的含义有广义与狭义之分。广义上的民间借贷,是指公民之间、公民与法人之间、公民与其他组织之间的借贷;狭义上的民间借贷,仅是公民与非金融企业之间的借贷。无论从哪个意义上说,民间借贷的主体一方必须是公民,即自

然人。司法解释还规定,民间借贷的利率可以适当高于银行同期利率,但最高不得超过银行同类贷款利率的四倍。

近几年来,因民间借贷引起的纠纷与群体性事件时有发生,在某些地区尤其严重,民间借贷行为的不规范,使民间借贷滑向了涉嫌非法吸收公众存款罪的违法犯罪活动。民间借贷引发的民事案件在我国也呈上升趋势,据统计,2011年全国法院受理民间借贷案件已突破60万件,涉案标的额超过1100亿余元,同比增长38.27%;2012年上半年,全国法院受理的民间借贷案件数量达37.6万件,同比上升24.78%。^①一些经济发达地区的民间借贷案件,如浙江的温州、陕西的榆林、神木,成为该地区主要的民

* 调研组组长:李国俭,成员:戴照明、黄武海、赵强、程强、李教银、文学国。执笔:文学国。

① 《最高法院将制定民间借贷司法解释》,《人民法院报》2012年7月25日。

事纠纷。尤其是2008年金融危机发生以来,民间借贷案件呈快速上升趋势。^①今年1月至7月浙江省温州市中级人民法院共受理民间借贷案件12035件,涉及标的额81.88亿元,收案数几乎与2011年全年12052件持平,收案标的额是2011年全年的1.52倍,是2010年全年的2.36倍。温州中院2012年5月在鹿城法院先行试点设立金融审判庭,今后还将在10个基层法院设金融审判庭,部分人民法庭将设立金融审判合议庭,形成金融审判大格局。^②引起媒体关注的还有因金融危机与国家宏观政策调整,民间借贷债权人因无力还债使企业倒闭,企业主跑路、自杀等事件等,说明民间借贷问题重重。

中央政府高度重视民间借贷存在的问题,力图从金融调控与改革金融监管的角度化解民间借贷的困局。国务院总理温家宝于2012年3月28日主持召开国务院常务会议,决定设立温州市金融综合改革试验区,会议确定了温州市金融综合改革的十二项主要任务。中央政府开始进行金融综合改革,切实解决我国某些地区经济发展存在的突出问题,引导民间融资规范发展,构建与经济社会发展相匹配的多元化金融体系,提高防范和化解金融风险的能力,优化金融环境,为全国金融改革提供经验。

鄂尔多斯市是我国民间金融最发达的地区之一,在金融危机之下爆发的民间借贷危机,引起了全国的关注。因经济在短期之内突飞猛进而引发的民间借贷问题,使鄂尔多斯成为一个有别于其他地区的另外一个样本。本调研报告主要关注的问题是鄂尔多斯市民间借贷存在的问题及地方政府是如何规制民间借贷行为的。

二、鄂尔多斯经济的快速发展与民间借贷市场

(一) 市情概要

鄂尔多斯(汉语意为“众多的宫殿”)市(以下简称鄂市)位于内蒙古自治区西南部,全

市辖七旗一区,总面积8.7万平方公里,总人口194.07万。鄂市历史悠久,是人类文明的发祥地之一。早在7万年前,“河套人”就在这块广袤的土地上繁衍生息;明朝天顺年间,蒙古鄂尔多斯部驻牧河套,始称鄂尔多斯;清朝顺治六年,鄂尔多斯各旗会盟王爱召,形成伊克昭盟;2001年,撤盟设地级鄂尔多斯市。鄂市自然资源富集,“羊煤土气”是其四大经济支柱:羊,羊绒制品产量约占全国的三分之一,世界的四分之一,已经成为中国绒城,世界羊绒产业中心;煤,即煤炭,煤炭已探明储量1676亿吨,占全国的六分之一;土,即稀土,已探明稀土高岭土储量占全国二分之一;气,指天然气,天然气探明储量8000多亿立方米,占全国的三分之一。

(二) 鄂市的产业发展与民间资金的积聚

鄂市经济起飞就发生在近十年。20多年前,伊克昭盟盟府所在地东胜区,市区人口才3万多。2001年,盟改市时,鄂市的经济发展水平在内蒙古自治区排在倒数第二。“十一五”期间,鄂市经济快速发展,地区生产总值年均增长23.4%,人均GDP由4600美元增加到20800美元。2011年城镇居民人均可支配收入达到28986元,增长15%;农牧民人均纯收入达到9982元,增长14%。鄂市的经济发展速度,不仅高于全国的平均水平,也高于经济发达地区,增长的源泉是能源产业和房地产业的快速发展。

1. 煤炭产业

根据国家统计局公布的数据,2003年~2011年,国内生产总值年均实际增长10.7%,其中有六年实现了10%以上的增长速度。经济的快速发展需要能源作支撑,2011年,我国能源生产总量达到31.8亿吨标准煤,比2002年增长1.1倍,是世界第一大能源生产国,能源自给率在90%左右。

^① 浙江省高级人民法院:《浙江法院民间借贷审判报告(2008.1~2012.6)》。

^② “温州今年前7月受理1.2万件民间借贷案件”,浙江新闻网 <http://news.zj.com/detail/1403977.shtml>, 2012年8月14日。

煤炭是我国最主要的基础性能源，占能源消耗的比重达到近 70%，经济快速增长时期，煤炭的产量与消耗呈现大幅度上升趋势，我国的煤炭产量从 2000 年的 12.99 亿吨增加到 2011 年的 35.2 亿吨，增长近 3 倍。

鄂市作为我国的主要产煤区，随着全国产煤量的快速增长，鄂市的煤炭产量也快速增长：从 2002 年 5919 万吨增长到 2011 年 5.88 亿吨，速度惊人，鄂市煤炭产量连续 9 年稳居全国地级市首位，是我国产煤重镇。自 2003 年以后，煤炭价格一路上扬，煤炭企业经营者的财富开始积聚与膨胀，“煤老板”一词成为财富的代名词。在 2005 年~2009 年的四年时间里，鄂市的煤炭产量增长了近两倍，而此时的煤炭价格则涨了 7~8 倍。财富神话也开始在鄂市出现。以鄂市一家民营煤炭企业满世集团为例，2002 年以前，满世集团的利润不到 1000 万，2003 年利润达到 2700 万，2004 年达到 8000 万，2005 年突破一个亿，2006 年达到 2.8 亿，2007 年利润达到 3.4 亿。

2. 房地产业

鄂市政府确立了坚持工业化带动城镇化，城镇化促进工业化的互动战略。鄂市全力打造“一市两区、三个组团”城市核心区，先后开发东胜新区、康巴什新区、阿镇新区。2001 年撤盟建市后，中心城区仅限于东胜老城区，面积不过 20 平方公里，人口不到 20 万人，现在建成区面积扩大到 186 平方公里，全市城镇化率达到 65%，中心城区人口发展到 60 多万人。鄂市政府投入了巨额资金用于城市建设。

如此大规模的城市化建设，直接刺激了房地产市场的火爆。中心城区仅 65 万人口的小城，有近 50 家房地产开发商，几乎有钱的煤矿经营者都进入了房地产。在金融危机到来之前，房价几乎没有 1 万元/平方米以下的，房子 100 平方米都是小户型，动辄都是三五百平方米。有关数据显示，2010 年一年，鄂市的房地产开工面积是 1009.4 万平方米，而同期北京市是 1639.5 万平方米，开工面积已经接近北京市的 2/3。2010 年，鄂市人均的购房面积是 15 平方米，而北京市的数据则是 0.78 平方米。根据鄂

市房地产管理网站发布的 2011 年颁发的商品房预售许可证情况统计，在共计 104 个项目中，商业住宅部分总的可预售面积达到了近 360 万平方米。而这 104 个项目分别由 43 家房地产开发商来开发。

除了煤炭行业的投资者之外，一般居民的财富增值来自于城市建设中的拆迁补偿。“十一五”期间，鄂市城区共拆迁 765.4 万平方米，拆迁户数达 51772 户。2011 年计划拆迁更大，达到 300 万平方米，而这几乎是过去五年的一半。鄂尔多斯政府对拆迁实行高额补偿。核心区域的补偿甚至在 8000 元/平方米以上。一些暂时居住在安置房的鄂市人甚至在五年间能得到双重的补偿。

鄂市的房价这几年也是坐直升飞机上升。2005 年鄂市房地产的均价在每平方米 1000 元左右，2006 年大约在 1500 元，到 2007 年均价达到了 5000 多元，平均涨幅约 3 倍。而 2009 年，房价再次大幅度上涨，达到 7000 元~8000 元左右，2010 年房价小幅上涨，普遍涨幅为 600 元~700 元，当时，一些高档住宅或商业地产售价已达到每平方米 2 万~3 万元。

鄂市房地产的建设面积与鄂市人口不成比例，许多房产成为投机产品。2010 年，鄂市房地产开发实际施工面积 2696 万平方米，但鄂市各旗镇总人口才 194 万，市区人口逾 65 万。如果按照 65 万人口计算，仅 2010 年施工的房产就够为每个人提供 41 平方米的住房。鄂市超速发展的房地产隐藏着危机，房地产泡沫已然显现。

3. 民间借贷市场

鄂市在短时间内积聚了大量的民间财富，据估计，鄂市民间资本在 2000 亿元左右。中国住房和城乡建设部政策研究中心联合高和投资发布的《中国民间资本投资调研报告》称，鄂市资产过亿的富豪人数不下 7000 人。当地人均 GDP 已经超越香港位居全国第一。鄂市每 217 个人中间，就有一个亿万富翁；每 15 个人里，就有一个千万富翁。大量的民间资本寻找着出路，不断高企的房地产市场和利润丰厚的煤炭企业为这些资金提供了一个泄洪渠道。

据《中国民间资本投资调研报告》，鄂市的财富分配链条维持着一种“体内循环”模式，即由煤矿产生财富，支撑政府改造城市；政府通过拆迁，分配给拆迁户；每位被征地农民与城市拆迁户获得几十万至数百万元的资金，这些民间资金通过民间借贷方式聚集，贷给房地产、新的煤矿与城市市政建设等。鄂市房地产开发的资金主要来自民间借贷，而非传统的银行。主要的依据有两点：一是截至2011年2月底，房地产开发贷款余额仅59.7亿元。而与360.7亿元的房地产投资规模相比，仅占不到16.55%；二是—般城市银行的信贷总额为当地上—年GDP的130%。但鄂市2010年末全市金融机构各项贷款余额（不含个人消费贷款）仅为1332.9亿元，而同期鄂市的GDP达2643亿元。这说明支撑鄂市煤炭、房地产行业的资金来源主要不是银行。鄂市民间融资成本大约在月息2.5%左右，最高甚至可达月息4%~5%。

三、金融危机下的民间借贷危机

因美国次贷危机引发的全球金融危机，对中国的影响，沿海和内地不一样，很大的原因是沿海与内地的经济发展模式不一样。当以外向型经济为主的沿海地区饱受金融海啸痛苦的时候，鄂市还沉浸在经济繁荣的景象之中。政府四万亿元的救市政策，还在相当程度上对鄂市的煤炭产业与房地产业产生了激励作用。真正的危机来自于中央政府不断紧缩的房地产政策。面对屡调控屡上涨的房地产市场，2010年中央政府连发史上最严厉的房地产市场调控政策：“新国十条”与“新五条”，^①房地产市场调控的最后一只鞋子终于落地了。随着房地产市场调控政策的逐步落实到位，鄂市的房地产市场接着起了连锁反应，房价回落，交易量下降，一些靠民间借贷支撑的房地产企业资金链开始断裂，引发民间借贷的还款危机。

1. 非法集资案频发

民间借贷纠纷常常与非法集资案相关。从

媒体公开的案件来看，石小红案是鄂市金融危机之后发生的第一起非法集资案。石小红曾是鄂市羊绒集团纺织二厂的一名纺织女工，案发时为鄂市凯信至诚商贸有限公司董事长。2009年7月，石小红因涉嫌非法吸引公众存款罪被内蒙古自治区公安厅控制，于2010年1月移交至鄂市警方。据警方提供的信息，石小红非法集资案中的直接受害者有300多人，还不包括没有主动报案的为数众多的间接受害者。石小红于2006年涉足高利贷行业，截至案发，她以2.5%至4.5%不等的月利率，累计吸收民间资金7.4亿多元，案发后能够追回的仅为3.41亿元。

石小红案揭开了鄂市民间高利贷的潘多拉魔盒，此后，涉案金额过亿的非法集资案有祁有庆案、梅良玉案、苏叶女案、张静案、邢凯案、王喜拴案、班秀兰案、宁虹案、李鹏飞案等，涉案企业涉及的民间借贷数额少则数亿元，多则数十亿元，震动全国。2012年2月29日，吴达案进入人们的视野，曾经名响鄂市的吴达投资集团是乌兰木伦镇最大的投资企业，涉嫌非法融资23.18亿元，其中本金约17亿元，利息约6亿元；直接债权人人数为2672人。

2. 民间借贷债务人自杀

在此轮鄂市金融危机中，民间借贷债务人因无力还债而自杀的事件，大大加深了人们对鄂市民间借贷产生严重后果的忧虑。2011年9月24日，从事房地产开发的鄂市中富公司第二大股东王福金自杀。据债权人初步统计，中富公司有集资借据约2000条，资金总额约2.6亿元，每月光支付的利息就高达789万元。由于该公司大量按揭贷款迟迟未获银行放行，资金缺口到了无法归还民间借贷本息的地步，导致公司运营停止。王福金自杀后，中富公司大股东郝小军卷款外逃。2011年11月，东胜区工商

^① “新国十条”指2010年4月7日，国务院发布《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》，“新五条”指2010年9月29日，国家发改委、财政部、国家税务总局、国土资源部、住房和城乡建设部五部委发布的五条房地产调控政策。

局事务中心主任刘永军在自己开办的公司上吊自杀身亡。刘永军生前创办了一个公路建设公司，涉嫌民间融资。2012年2月21日13时许，鄂市康巴什新区司法局工作人员丁虎在东胜区富源小区北门外的一间临街铺面房内上吊自杀身亡。丁虎为了入股房地产，融资了两个多亿，无力偿还债务，最终被债主逼得上吊自杀。三名死者都曾经担任过公务员，有的还是担任相当职务的领导，从一个侧面证明了鄂市民间借贷涉及的人员众多。

3. 房地产业与煤炭行业陷入寒冬加深了民间借贷危机

自金融危机发生以来，鄂市的房地产市场价格一路下滑，大多数在建项目因资金短缺而停工。据鄂市政府提供的数据，截至2012年4月底，全市324个房地产续建项目，复工率不到四成。计划新建的49个项目，只有7个开工，开工率14.3%。全市房地产市场完成投资10.4亿元，同比下降83.4%。据《中国经济周刊》报道，2011年前11个月，鄂市新开工1005.9万平方米住宅，加上前两年的续建项目，共有2225.3万平方米，目前80%以上的建设项目都已经停工，而这些房地产项目的投资60%以上来自于民间借贷，经过这几年的滚动，民间高利贷已经让债务翻番了。民间借贷的资本游戏，参与者涉及鄂市90%左右的市民。^①

我国煤炭行业经历了十年的黄金时期后，今年5月以来，煤炭价格进入下行通道，截至8月8日，环渤海动力煤价格指数报收626元/吨，连续14周下跌，累计下跌161元/吨，整体跌幅达20%。钢铁全行业亏损，对煤炭的需求大大减少；入夏以来，南方雨水丰沛，水电供应量上升，火力发电减少，也减少了对煤炭的需求，电厂存煤量增加。我们的煤炭产能不断加大，在国际煤炭价格不断下降的情况下，我国也加大了价廉质优的煤炭进口，煤炭出现供过于求的局面。这对以煤炭为主业的鄂市来说，对经济发展与政府财政收入都会产生影响。有资料显示，目前鄂市煤矿数量是306座，其中101座在正常生产，剩下2/3的煤矿受市场影响都是停产或半停产

状态。^② 煤炭价格的下滑，对于已经深陷房地产泡沫中的鄂市来说，无异于雪上加霜。

四、鄂市政府规制民间借贷的措施

（一）成立规范整顿民间借贷机构，对民间借贷进行综合治理

在石小红非法集资案发生后，针对鄂市民间借贷的实际情况，鄂市政府立即开始治理与整顿民间借贷市场。鄂市政府在2010年10月14日和19日两次召开会议，专题研究规范整顿民间借贷问题。政府领导与各部门对鄂市民间借贷市场的有利与不利方面形成共识：认为民间借贷在一定程度上弥补了现行主流金融机构服务的不足，缓解了部分企业资金紧张的矛盾，优化了民间资本配置，对地区经济社会发展起到了重要推动作用。但由于民间借贷具有自发性、隐蔽性和不规范性等特点，而且借款利率高、借款手续不规范、风险控制无保障，极易形成非法集资、非法吸收公众存款现象，扰乱地方正常的经济和金融秩序，增加社会不稳定因素。

这次会议的一个重要成果就是成立了鄂市规范与整顿民间借贷工作领导小组。该小组由市人民政府主要领导任组长、分管领导任副组长，成员有市委政法委、市委宣传部、中级人民法院、人民银行鄂尔多斯市中心支行、市公安局、金融工作办公室、财政局、工商行政管理局、商务局、银监分局和市人民政府法制办公室等部门和单位，办公室设在市金融工作办公室，具体负责规范整顿民间借贷活动的日常事务。各成员单位指定一名工作人员专门负责此项工作。各旗区也要成立相应机构，具体负责本旗区规范整顿民间借贷工作。按照“属地管理”，尽快组织对全市的民间借贷活动情况进

^① 参见李凤桃、朱日岭《鄂尔多斯：楼市变债市》，《中国经济周刊》2012年第34期。

^② 张蕊：《鄂尔多斯煤老板绝地求生：做得越大赔得越多》，《时代周报》2012年8月16日。

行全面排查。加大风险监测力度,对违法行为及时予以打击,对合法的借贷行为进行引导与规范。有关部门还立即对全市典当行、担保公司、投资公司、委托寄卖商行、小额贷款公司等经营范围、业务运作进行全面彻底的检查。设立了全市非法集资、非法吸收公众存款案件群众举报中心,举报中心设在市银监局和市公安局。

(二) 疏堵结合,大力发展正规金融机构

民间巨额的资金,如果不能进入正规的金融机构,就会进入民间借贷市场,在目前民间借贷市场利息大大高于金融机构利息的情况下,更是如此。资本的逐利本性决定了不是靠规制部门的打击与劝阻就能彻底取缔民间借贷市场的。自1993年沈太福案以来,我国爆发的非法集资案此起彼伏,随着民间财富的不断增长,中国民间“不差钱”进一步推动了民间借贷市场的发育与发展。“堵”不能从根本上解决民间资金的出路,那么“疏”就是必然的选择。进行金融体制改革,实行利率市场化,可能是这个问题的正解。但在利率市场化改革条件还不成熟时,将民间巨额资金纳入正规的金融渠道,是一条现实的选择途径。

1. 吸引国有或者股份制银行等金融机构在鄂市设立分支机构

鄂市于2009年被自治区确定为金融综合改革试验区,在政府的积极推动下,鄂市的金融业得到了较快的发展,交通银行、招商银行、浦发银行、中信银行、包商银行等多家全国性股份制商业银行陆续在鄂市设立了分支机构。民生、光大、兴业银行也在鄂市成立了筹备组。截至2012年3月底,共有1家政策性银行、5家大型国有商业银行、5家全国股份制银行以及中国邮政储蓄银行在鄂市地区设立分支机构;2家地方性商业银行也快速发展。2012年第一季度末,鄂市银行业金融机构本外币存款余额为2046.32亿元,同比增长7.98%。本外币贷款余额为2045.35亿元,同比增长21.67%,高于全国平均水平6.17个百分点。鄂市还大力引进期货公司、证券公司、信托投资公司等金融机

构。截至2011年底,证券机构、期货公司分别达到5家和2家,开户数达到3.5万户,客户总资产15.2亿元,交易总额1356亿元,证券营业总收入5630.7万元。

2. 农信社改制稳步推进

2007年以来,鄂市着力于城乡金融体系的发展与完善,于2011年制定了《鄂尔多斯市人民政府关于深化农村信用联社改革组建农村商业银行的实施意见》,推进农村信用联社进行规范的股份制改造,加快组建农村商业银行,促进城乡一体化和农村经济健康有序发展。2012年6月,内蒙古伊金霍洛农村商业银行在伊金霍洛旗改制成立,成为全区第一家县域具有独立法人资格的地方性银行机构。截至2012年一季度末,其余8家农信社改制商业银行工作积极推进,1家已完成了清产核资,1家正在进行清产核资,4家正在进行股权改制,2家还没有开始改制。

3. 大力发展地方金融机构

鄂尔多斯银行自2007年9月成立以来,各项业务取得了巨大的进展。截止到2011年底,资产总额达到311.11亿,较2007年9月增加了276亿多,增长率为791.43%,存款由建行之初的29.34亿增长到265.53亿元,增长率为805.01%,贷款规模由21.66亿增加到131.08亿元。初步形成了覆盖全市、辐射周边的金融网络体系。鄂尔多斯农村商业银行2007年7月29日正式挂牌开业以来,各项业务取得了健康快速的发展。到2012年6月底,鄂市成立的村镇银行15家,注册资本金达到了9.17亿元,在全市八个旗区均有分布。

(三) 大力发展小额贷款公司等地方准金融机构,吸纳民间资本

鄂市小额贷款公司发展迅速,从2006年第一家试点小额贷款公司融丰小额贷款公司成立以来,截至2012年5月,鄂市共开业小额贷款公司104家,注册资本累计134.8亿元。融资性担保公司41家,注册资本总额达到50.7亿元,全年累计担保79.8亿元;股权投资类企业29家,其中基金管理公司22家,注册资本总额为

6.2 亿元，股权投资基金 6 家，实际募集资金规模超过 30 亿元，引导基金 1 家，总资金规模 30 亿元。这些准金融机构在规范引导民间借贷、拓宽中小企业融资渠道、促进鄂市经济社会又好又快发展等方面做出了积极贡献。鄂市还制定了《鼓励股权投资类企业发展的若干意见》，给予股权投资类企业“五年五减半”的优惠政策。

（四）制定金融风险应急管理预案及处置预案

鄂市政府于 2011 年 11 月 22 日发布《鄂尔多斯市金融风险应急管理及处置预案》，该预案适用于辖区内因民间借贷融资引发的大规模突发性群体事件的处置，包括（1）突发性民间融资挤兑事件；（2）民间融资责任人（含企业主要负责人等）逃逸事件；（3）因民间融资引发的大规模群体性上访事件；（4）因大规模非法集资引起的其他严重危害社会、经济、金融稳定的突发事件。通过该预案，政府加强了金融领域和民间融资领域风险防范和处置工作，强化了对民间融资突发事件处理的综合指挥能力，建立了统一领导、职责明确、协调配合、运转有序、反应迅速、处置得当的金融突发事件应急处置机制，最大程度地预防和减少金融突发事件对鄂市社会造成的危害和损失，有效维护金融安全和经济社会稳定。《鄂尔多斯市处置因民间借贷案件引发群体性事（案）件应急预案》等方案，建立起了多部门共同参与的社会监测网络体系，对民间借贷的规模、期限结构、利率、资金来源、风险状况等进行全方位监测，及时了解掌握全市民间借贷情况。加强排查整治工作，对可能出现的非法集资案件进行全面摸排，特别是对部分融资大户进行风险提示和约谈，对可能发生风险的，及时下发整改通知书，督促其逐步降低融资规模，防范和化解风险。

（五）制定规范民间借贷行为的地方政府规章

鄂市政府于 2012 年 6 月 5 日制定了我国第一个规范民间借贷行为的市一级的地方政府规章《鄂尔多斯市规范民间借贷暂行办法》，该办法首先肯定民间借贷是建设多层次金融市场的

重要组成部分。政府鼓励和引导民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用事业、政策性住房建设、社会事业、金融服务、商贸流通和国防科工等领域。鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革，推动民营企业加强创新和转型升级。探索民间借贷市场阳光化、规范化和专业化发展，依法保障民间借贷市场健康有序发展，积极为地方经济又好又快发展提供金融支持。政府引导和规范民间借贷有关中介服务组织和个人，在自然人、企业以及其它组织之间开展民间借贷中介服务，引导资金供需双方对接，提高民间资本效率。

（六）成立民间资本投资服务中心

政府规制民间资本，核心的问题是要让民间借贷行为“规范化”、“阳光化”，因此民间资本交易的平台建设十分必要。通过借鉴温州市的经验，2011 年 6 月 18 日，鄂市民间资本投资服务中心有限公司成立，它是由鄂市资本有限公司与内蒙古鄂市商会共同发起的综合性金融服务机构，是鄂市打造的民间金融产业服务平台。民间借贷网络平台主要用于借贷双方在线联系和资金信息对接。它不吸存、不放贷，在民间借贷活动中仅起中介作用，不承担保证责任。企业作为借款人在民间借贷登记服务中心进行融资，须以企业自有资产提供抵押或质押担保，或由第三方有实力的企业或个人提供担保，确保控制融资风险。民间借贷网络平台的资信材料将和全市征信系统实现信息共享。民间借贷网络平台应进行借款人贷前风险评估和提示，对借款人资金实际用途加强跟踪引导。

鄂市民间借贷登记服务中心是独立运作、自主经营、自负盈亏的企业法人，按照章程实行企业化管理，以其全部财产承担民事责任，但不民间借贷当事人承担保证责任。引导与民间借贷有关的征信、支付、登记、备案、公证、评估、担保、咨询等中介组织进驻中心，根据借贷当事人自愿选择，实现民间借贷“一站式”服务。该中心为民间借贷中介机构和相关配套服务机构提供工作场地、信息汇总及发

布、借贷合同登记备案等综合服务,并通过相应的进驻组织为借贷双方提供借贷供求信息汇集、发布与查询、资信评价、信用管理、借款担保、规范借贷合同文本、合同公证和登记备案、交易款项支付结算、资产评估和法律咨询等综合服务。

该中心的成立,一是为鄂市民间借贷双方搭建起安全、规范、健康、有序、合法、高效的综合性服务平台。二是中心实行借贷双方直接对接,在一定程度上可以避免非法金融传销和非法集资活动。三是降低民间借贷融资成本,引导民间借贷行为的市场化、规范化、阳光化、透明化。四是降低民间借贷风险,充分发挥配套服务机构作用。中心引入公证处、会计师事务所、律师事务所、担保机构、评估等配套服务机构,借助专业团队和服务机构,完善民间借贷行为服务的保障体系,减少借贷双方法律纠纷和借贷风险。

五、评论与政策建议

民间借贷的兴盛,一方面反映出随着我国经济的快速发展,民间积聚了大量资金,许多发达地区的企业与老百姓“不差钱”;另一方面,有些企业却不能从国家正规的金融机构获得贷款,“差钱”成为许多小微企业普遍存在的现象,严重影响这些小微企业的生存与发展。这一现象存在的本身,即说明我国现行的金融规制存在比较严重的问题。因此,放松金融规制,大力发展地方金融,建立多层次的地方金融体系,促进金融与地方实体经济的融合,满足广大中小微企业获得银行贷款的需求,才是根治民间高利贷的治本之策。人们普遍希望,通过中央政府在温州设立金融改革实验区,探索出一条符合中国国情的金融改革与金融规制的新途径。

地方市一级政府对金融业的规制权有限,鄂市政府在规制民间借贷行为方面可谓已经尽了全力,用尽了可能的行政手段。总体说来,鄂市政府所采取的规制策略是预防与治理并举,

疏堵结合,以规制促发展,基本上探索出了一条符合鄂市实际的地方政府规制民间借贷行为的路子,从金融机构不断增多的居民存款数量来看,大量的民间资金开始存入银行等正规的金融机构,政府的规制是有成效的。

当然,地方政府规制民间借贷行为确实也存在比较大的困难,主要原因在于:一是民间借贷是民事行为,是当事人之间的合意,往往是私下进行的,借贷双方都想获得最大化的利益,政府或者第三人往往事先并不知情,除非债务人不能按期偿还债务从而引发债务危机,债权人才将借贷行为告知政府或者第三人;二是民间借贷的当事人往往游走在法律的边缘,合法与非法的界限难以划清;三是现代金融技术与融资手段花样翻新,政府规制机构的规制能力往往赶不上金融创新的步伐,增加了规制的难度。但从我国现行的金融法律法规来看,治理民间借贷的非法行为是足够的。但仅靠严格的执法,恐怕难以根除民间高利贷,治本之策还是要从金融政策本身入手。以下是几点政策建议:

(一) 地方金融监管机构与司法机关时刻保持打击非法金融活动的高压态势

非法金融活动尤其是非法集资、非法吸收公众存款的行为,可能会对某个地区的经济发展起到推动作用,造成一时虚假的经济繁荣,这些脱离法律监管的地下金融活动,在经济上行时期,某个产业尤其像房地产价格虚高,投资该行业短期内可能获得暴利,但这样的泡沫一旦破灭,企业的资金链断裂,投资者可能血本无归。按照一般实体经济的投资回报率,民间高利贷的借款人也不可能获得一般正常企业经营的利润率,借款人最终都会去做“钱生钱”的游戏,实际上最终都走上了一条不归路。从目前金融监管机构所掌握的技术与获取信息的能力来看,完全可以监测本地区民间金融活动状况,一旦发现有大量的民间借贷行为发生,监管机构应及时发布预警通知。同时,司法机关对出借人的投诉及时受理,对证据确凿的违法犯罪行为进行及时打击,以预防大范围民间

借贷危机的发生。

（二）政府要经常对公民与企业进行金融风险警示教育，增强民间借贷出借人的风险防范意识

小额度、合理利息之下的民间借贷，是我国熟人社会里的一种融资活动，也是理性经济人可控的经济行为。民间借贷一旦涉及大量资金，出借人与借贷人都进行高利贷的套利行为，非常容易滑向非理性的违法行为，脱离实体经济，成为一场钱生钱、利滚利的金钱游戏。普及经济学与金融学常识，引导民间资金流入实体经济以获取正常的、合理的投资回报，是确保民间资金投资安全的前提。我国目前大多数地区的金融监管机构重监管、轻教育，重事后查处、轻事先预防，政府的宣传教育不到位，百姓投资风险意识差，常常被暂时的高额回报所迷惑，在民间资金充裕的情况下，非法集资者往往极易得手，就像有的非法集资者所说，“出借人想要多少利息就付多少利息”，这已经不是正常的经济行为。只要具备一些经济学与金融学常识，这些所谓在高利息包裹下的金钱游戏很快就会被人们所识破。

（三）地方政府对准金融机构的监管一刻也不能放松，防止这些机构介入非法集资活动

近几年我国许多地方的准金融机构发展很快，一方面支持了地方经济的发展，另一方面也让大量的民间资金进入了规范的金融活动之

中。但如果政府监管机构监管缺位，或者监管不严，这些准金融机构会违反监管规定，从事非法金融活动，推动民间借贷的杠杆率。政府成立小额贷款公司的目的是服务“三农”和小微企业，但一些小贷公司专门从事过桥融资与垫资业务，成为民间借贷的替代者；小贷公司违反相关法规，存在贷款利率逆市上升、贷款企业集中度超标、为股东低息无息放款、不良贷款信息披露不足、公司内部治理不完善、超过融资比例进行融资、资金体外循环放贷等。有些融资性担保公司将资本金通过借款或投资的形式借回股东企业，用于其他投资。小额贷款公司坚决不得触碰经营的“三条红线”：“非法集资或吸收公众存款”、“超过规定利率发放贷款”和“用非法手段催贷”。建立小额贷款公司动态监测信息系统，实行实时化、网络化、信息化监管。加强对于小额贷款公司、融资性担保公司、股权投资类企业的现场检查力度。引入第三方审计，以增加现场检查的专业性、公允性和检查深度。

当然，地方政府规制民间借贷行为只是治理民间借贷乱象的一个重要方面，国家的金融体制改革与金融监管体系的完善，应该为地方政府规制民间借贷提供良好的制度环境。

责任编辑：王姣娜

How to Regulate Private Lending for the Government

—A Survey from Ordos City

Research Team from Party School of the Central Committee of C. P. C

Abstract: Private lending exists in the whole country and it is particularly active in some economically developed areas. However, the irregularities of private lending easily lead to local financial crisis and mass incidents. The author conducted a survey on the practice of the government's regulation on private lending behavior in Ordos city, summed up the experience of the government of Ordos city in regulating private lending behavior. The research report provides some relevant policy recommendations for the difficulties encountered in the regulation of private lending behavior.

Key words: private lending; financial crisis; government regulation