

规范化是发展的基础

张 玫

温州的民间借贷在黑暗中经历了漫长的探索之后，终于盼来了黎明的“曙光”。《温州市民间融资管理条例》的实施，有利于明确民间借贷的合法地位，让民间借贷从“地下”转到“地上”，进行透明、规范、有序地运作。

有人说，温州既有商业精神中最先进的基因，也有传统文化中最落后的劣根。因为缺乏监管又无法律制约，温州的民间借贷风波让企业信心丧失，社会诚信受损。

事实上，2011年发生在温州的这场量大面广的民间借贷风波已经用惨痛的教训证明了“熟人社会”规则的不可持续性。缺乏制度与法律保障的民间借贷，对跑路的老高和躲债的老赖们无计可施，其后果不仅严重影响温州经济的健康发展，更导致了整个社会诚信体系的坍塌。

应该说，在现有的金融制度和金融体系难以满足中小微企业的融资需求的情况下，温州中小微企业以及个人的资金在相互拆借中，用《温州市民间融资管理条例》来规范，在一定程度上可以防止普遍性债务危机的发生。

毫无疑问，温州的民间借贷从点多面广杂乱无章，到有一部地方性法规来专门规范，肯定是一件好事。尽管作为首部民间融资的地方性法规，《条例》本身难免有“瑕疵”，启动初期也可能遇到障碍。比如在内容上，还要加大对逃废债行为的打击力度。政府和司法部门要在贯彻执行《条例》过程中注重加强对债务人资金不良流向的追查，加大对债务人恶意欠债、转移资产等行为的制裁力度，对债务人违规操作等行为要依法追究造假、违约、失职责任，以司法手段重树社会信用。通过《条例》实施，让民间融资从无序到有序，依法行事，对温州目前打造诚信环境，建立起一个以法制为基础的诚信体系更有意义。

诚然，由于受地域局限，《条例》的作用不会在全国“立竿见影”。但是以温州为样本，可以为我国金融改革特别是民间借贷立法提供借鉴，相信借助“星星之火可以燎原”的力量，国家立法“指日可待”，中国的民间借贷终将走上法治的道路。



专家访谈

规范民间融资 关注实体经济

——法学专家细评《温州市民间融资管理条例》

本报记者 李 丹 实习生 崔佳佳

3月1日，我国首部规范民间金融管理的地方性法规——《温州市民间融资管理条例》(以下简称条例)及《实施细则》正式实施。此条例的出台引发关注。舆论普遍认为，此前只能躲在暗处的民间借贷由此走上了阳光之路。温州市出台该条例及细则的适时性与意义体现在哪里？民间借贷能否实现真正的合法化？带着这些问题，记者采访了中国政法大学民商经济法学院教授管晓峰。

“两份文件规范了民间融资行为，保护了当事人合法利益，引进了公权监管，将原来处于金融监管体制外的金融交易纳入了体制内监管。体制内的监管无疑可以更好地约束民间融资机构的行为，为实体经济服

2014年3月1日，对于温州来说，已成为一个被载入史册的特殊日子。因为在这一天，全国首部金融地方性法规《温州市民间融资管理条例》(以下简称《条例》)正式颁布实施。由此，呼吁多年的民间借贷“阳光化”终于有了“温州样本”。

2012年3月28日国务院批准设立温州市金融综合改革试验区。在这个方案中，“规范和发展民间融资，制定规范民间融资的管理办法，探索建立民间融资备案管理制度”位列十二项任务之首。同年9月浙江正式启动温州民间融资地方立法工作。温州市政府最先起草了草案的基础稿。经过数十次的立法调研、征求意见、反复论证、闭门修改之后，2013年11月22日《条例》在浙江省十

温州市民间借贷登记服务中心主任徐智潜认为，就《条例》本身来说，其核心内容中，有所创新的主要是建立了“强制备案制度”。《条例》规定：单笔贷款300万元以上，借款余额1000万元以上、涉及出借人30人以上均需报备。他告诉记者，目前温州市已经成立7家民间借贷登记服务中心，累计成交8000多笔，金额达到27.5亿元，不良贷款700万元。如果仅从数字上看，进入中心登记备案的人还不是多，但这种做法正在逐步被大家接受，目前全国已有30多个城市在推广复制温州的这种“模式”。

温州市首家民间资本管理公司瓯海信通总经理黄永平最关心的是《条例》的第四章：定向债券融资和定向集合资

温州市人大法工委副主任王旭东说，把民间借贷赶进“笼子”，让它合法化，就是要有法可依，在法律规定的范围内进行交易，并接受监管。他认为在制度设计上应该注重两点，一是激励，二是威慑。要建立一个有效完整的激励机制，对备案人给予政策上的支持。同时也要明确备案的法律责任，有更细致的司法鉴定和惩处措施，以防止民间借贷的诸多规避行为。浙江和乐律师事务所执行主任金科认为，备案制度要突出利益导向，才能提高融资者主动参与的积极性，真正具有实施性。金科说，目前政府的当务之急，是要不折不扣地把《条例》贯彻执行好并不断予以完善，而不是以行政手段进行“拉郎配”。

务提供了更好的法律资源。”管晓峰评价道。长期以来，诸多温州民营企业饱受融资之苦。尤其是中小型企业，在难以从银行获得融资的情况下，民间借贷成了首要选择。2011年7月发布的《温州民间借贷市场报告》显示，温州民间借贷市场估计规模为1100亿元，约89%的家庭个人和59%的企业参与了民间借贷。“民间融资搞得可以渡过发展难关或经营难关。虽然利率高，但民间借贷的订购时间短、发放贷款快，借款人可以用这个高效率抵消一些高利率风险。”在管晓峰看来，民间融资固然有其益处，但这着实是个冒着风险的无奈之举。他分析称，“当借款企业的生产经营达到预期目标就可贷款，如市



本报记者 张 玫

历经阵痛 破茧而出

二届人大常委会第六次会议上最终表决通过。

“《条例》出台在一定程度上确定了民间借贷的合法化，在法律上填补了民间金融监管的空白，也为下一步做好监管执法提供了法律依据。”龙湾区法院金融庭庭长高兴兵接受采访时告诉记者：温州历史悠久又“扎根深厚”的民间借贷因为点多面广风险巨大，盲目无序又缺乏监管，已经使温州整个金融生态甚至整个经济结构

有人欢喜 有人担忧

金。他说，信通的“任务”主要是聚集民间资金，“为资金找项目、为项目找资金”牵线搭桥。“《条例》实施后，过去那种靠‘熟人’的融资模式逐步会以正规的法律融资方式取代，一个温州项目可以向全国各地募集资金。对公司来讲，民间资金流动、管理、使用等等都有法可依。而对老百姓呢，钱去了哪里，用多长时间，获得多少利润都清清楚楚，一切透明了，心也就放下了。”为此，黄永平担心“大干一场”。他告诉记者，单打独斗成不了“气候”，他现在准备把全市11家民间资本管理公司都联合起来，这样“总量扩大，成本降低，有充分的作用和影响力”。

正向激励 反向约束

据悉，温州市政府已经制定配套的《实施细则》对内容进行了细化补充，并全文公布于网上听取社会各界的意见和建议。2月底定稿后，已于3月1日与《条例》同时实施。

温州金融办副主任汪峰说，出台《条例》的初衷是想通过引导使地方民间金融活动走向规范。目的不是要管死，而是通过政府服务把民间融资行为引到正规有序、有法可依的层面上来。汪峰告诉记者，为了备案制度落到实处，《条例》作了正向激励和反向约束两方面的制度设计，还专门制定《实施细则》予以补充。

从温州来说，《条例》保护了民间借贷存在的事实，最主要的是给社会一种安全

出现了严重问题。从他办案的情况看，由温州民间借贷引发的风波集中爆发时间在2011年9月，之后随着债务逐步增大，影响开始向金融业蔓延，银行坏账节节高升。2012年一季度，民间债务案件高于银行债务案，第二季度两者持平，但是到第三季度时银行债务反超民间。2013年与2012年相比，银行债务上升20%，民间债务下降了20%。由此可见民间风险有向金融风险转化的趋势。

一些《条例》制订的参与者和推动者在实施日期临近时却显得冷静。温州中小企业发展促进会会长周德文近日在微信朋友圈里发声，说自己“又期待，又担忧”，期待《条例》对破解中小企业融资难融资贵能发挥积极作用，却担忧强制备案能否顺利实现。华夏银行温州分行行长林显斌说，作为首部金融地方性法规和首部专门规范民间金融的法规，最关键的还是要把社会上的非法吸存全部正规化。在他看来，对单靠实施《条例》来解决中小企业融资难现在还不能“寄予厚望”。但是从司法层面上讲，经过必要的法定流程程序，登记，公开，把利率降下来，对价格机制的形成会有一定作用。

感，也有利于提高百姓主动进行风险识别的能力，使今后的借贷活动更规范、更阳光。汪峰说，温州还要借这次机会，做好借贷登记和备案管理，建立起民间融资的征信系统。目前已在着手升级温州民间借贷登记服务中心现场登记的管理系统，然后与各有关部门非现场监管系统的数据进行整合，实现信息共享。汪峰说，与《条例》相配套的司法保障意见即将出台。

温州市委书记陈一新表示，《条例》的制定出台有利于厘清中央与地方在民间融资管理方面的职责边界，有利于进一步理顺政府与市场的关系，有利于推动顶层设计和底层创新结合，有利于推进改革实践和制度创新的统一。

公安部：三年内彻底解决假户口问题

公安部：三年内彻底解决假户口问题

公安部指出，每一起假户口、假身份证案件，都是对政府威信、社会诚信和公安机关执法公信力的极大伤害，如果不进行全面整顿、严肃整治，不坚决堵塞漏洞、清除“内鬼”，就不能实现户口、公民身份号码的唯一性。

根据公安部的部署，专项清理整顿工作将连抓三年。今年，全面清理查处以往假户口问题，坚决杜绝产生新的假户口；明年，全面加强制度规范和技术规范建设，针对办理假户口问题建立预防机制、监管机制、惩戒机制；2016年，户口登记管理新机制全面运行，各项制度规范全面落实，实现全国户口和公民身份号码准确性、唯一性、权威性。

公安部要求，全国所有县、区公安机关治安户政部门和户籍派出所要全面开展自查自纠，凡隐瞒不报被清理或举报发现的，将严肃追究当事民警和领导的责任。要全面清查管理漏洞，对2013年清理整顿情况认真开展“回头看”，逐一梳理案件线索，对存在违法违纪问题的严肃追责，决不允许一销了之。要加大案件侦办力度，发现街面和网上有卖假户口的广告，要组织主动调查，涉及跨省迁移假户口的，要及时报告公安部，加强协调调查办。

同时，省市县公安机关要主动向社会公布举报方式，广泛发动群众举报，随时处理群众举报投诉。要进一步强化监管机制建设，加快推进全国人口信息管理系统升级改造，年底前，全国都要建成人像比对系统，并定期对人口信息人像数据进行全面交叉比对。此外，公安部还将建立黑名单曝光制度，定期上网公布办理假户口人员，对办理假户口的公务员、人大代表、政协委员、国有企事业单位负责人和部队人员等，一律通报其单位、主管部门和党委纪检监察部门。

公安部强调，各级公安机关领导干部要自身正、自身硬，带头依法办事，任何人都没有违法批办户口和身份证的权力。

据了解，2009年以来，针对户口登记管理中存在一些信息“错、重、假”问题，各地公安机关持续不断地开展清理整顿，共清理纠正公民身份号码重号160万个，重号问题得到全面解决；注销重复户口180万个，其中2013年注销79万个，并依法依规追究了内部数百人的责任。同时，加快推进人像比对系统建设，目前，全国已有16个省区市完成了省级人像比对系统建设并投入应用，另有4个省开始试运行，通过比对发现、注销重复户口43.1万个。

点 评

户籍管理是事关我国社会治理的基础性工程。当前，伴随城镇化进程的推进，人口流动性攀升，确保户口登记管理的准确性、唯一性和权威性更显重要。假户口、假身份证的存在既有历史形成的原因，一部分也是管理部门自身原因造成的。公安部这次发起的清理整顿工作，没有回避问题，并有翔实具体的措施安排，表现出了诚意，令人期待。



图为福建宁德公安边防支队下白石边防派出所民警正在与KTV负责人签订娱乐场所安全责任书。 王万海摄



图为云南省临沧市公安边防支队单甲边防派出所民警将办好的二代居民身份证送到偏远村寨的村民家中。 陈志勇 刘 凯摄