

我国消费金融公司立法发展研究

闫 海

(辽宁大学 法学院 辽宁 沈阳 110136)

摘要: 在国外,消费金融公司已在个人消费信贷领域形成与商业银行的个人贷款业务、信用卡业务三分天下的局面。我国消费金融公司立法始于 2009 年,2013 年《消费金融公司试点办法》对消费金融公司主要出资人、业务经营和审慎监管等规定予以修改。为保障消费金融公司发展,我国应当提升立法位阶,制定《消费金融公司条例》,完善市场准入与退出机制,加强风险的内部控制,规范金融监管制度,强化借款人权益的法律保护。

关键词: 消费金融;消费金融公司;内部控制;外部监管;金融消费者

中图分类号: F830.589 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2014)06-0064-04

消费、投资、出口是经济快速增长的三大支柱,其中居民消费为纯粹私人支出,是最富有理性也最具效率的,因此以消费及其引导的投资乃是经济可持续发展的重要保障。金融是推动消费的最有力的杠杆,消费金融作为与传统工商业信贷活动相区别的新型金融,是信用经济与现代消费发展结合的必然产物。^[1] 国外从事消费金融业务主要有两大提供商——传统商业银行和消费金融公司,并且通过形成自己的目标客户、分销渠道、提供的产品和风险管理,消费金融公司已在个人消费信贷领域形成与商业银行的个人贷款业务、信用卡业务三分天下的局面。我国消费金融公司的发展面临法律制度障碍,亟待提升立法位阶,制定《消费金融公司条例》,完善市场准入与退出机制,加强内部控制,规范金融监管制度,强化借款人权益的法律保护。

一、我国消费金融公司立法沿革

美国次贷危机引发世界性金融危机和实体经济衰退,我国为应对国际经济负面影响的严峻挑战,采取以扩大内需市场、以消费为主拉动经济增长的道路,消费金融公司在我国应运而生。2009 年 7 月,中国银行业监督管理委员会颁布《消费金融公司试点管理办法》(以下简称“2009 年管理办法”)第 2 条规定,我国的消费金融公司,是指银监会批准,在中华人民共和国境内设立的,不吸收公众存款,以小额、分散为原则,为中国境内居民个人提供以消费为目的的贷款的非银行金融机构,并且办法对消费金融公司市场定位、设立、变更与终止、业务范围及经营规则和监督管理等予以具体的规定。2010 年 1 月国内首批消费金融公司获得银监会同意筹建的批复,分别由中国银行、北京银行和成都银行作为发起人在上海、北京和成都三地率先设立,随后中东欧地区最大国际金融投资集团 PPF 于 2010 年 2 月获批在天津建立国内第一家外商独资消费金融公司,消费金融公司出现并为我国的金融市场注入新鲜血液。

2013 年 9 月,为贯彻落实国务院关于“扩大消费金融公司试点”和“尝试由民间资本发起设立自担风险的消费金融公司”的决定精神,促进消费金融公司持续健康发展,银监会在全面总结消费金融公司试点运营经验的基础上,向社会公开征求“2009 年管理办法”修订意见。同年 11 月银监会公布修订后的《消费金融公司试点管理办法》(以下简称“2013 年管理办法”)。“2013 年管理办法”对消费金融公司主要出资人、业务

收稿日期:2014-08-22

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快发展民营金融机构的法律保障研究”(13JZD012)

作者简介:闫海(1976-),男,辽宁本溪人,教授,法学博士,研究方向为金融法学。

经营和审慎监管等方面予以修改和调整。首先,主要出资人规定主要发生三方面变化:其一,放宽主要出资人的类型,允许符合条件的境内非金融企业作为消费金融公司的主要出资人;其二,降低主要出资人的最低持股比例,即主要出资人最低持股比例从50%降为30%,从而充分利用民间资本和消费金融优势资源,推动消费金融公司股权多样化;其三,强化消费金融公司主要出资人的风险意识,要求公司章程载明,主要出资人承诺5年内不转让所持有的消费金融公司股权,并且在消费金融公司出现支付困难时,给予流动性支持,当经营失败导致损失侵蚀资本时,及时补足资本金。其次,营业地域、经营领域等业务经营规定发生变化。“2013年管理办法”取消了消费金融公司不得在注册地所在行政区域之外开展业务的规定,允许其在风险可控的基础上逐步开展异地业务,发挥规模效应。同时,经营领域除坚持不吸收公众存款原则外,允许消费金融公司经银监会批准可以接受股东境内子公司及境内股东的存款。最后,审慎监管规定主要发生三方面变化。其一,“2013年管理办法”变更向个人发放消费贷款的余额不得超过“借款人月收入的5倍”为“20万元人民币”,从而减少消费金融公司对借款人收入证明等资料的审核,同时有利于加强相对商业银行信用卡业务、小额贷款公司和典当行等竞争优势;其二,取消“2009年管理办法”第17条要求消费金融公司发放一般用途个人消费贷款的借款人限于曾从该公司申请过耐用消费品贷款且还款记录良好者的限制,增加公司风险管理的自主权;其三,针对消费金融公司的市场定位和业务特征,要求其在业务办理中应遵循公开透明的原则,充分履行告知义务,切实保护消费者权益。

我们认为,我国消费金融公司试点工作已经取得显著成果,应当总结消费金融公司准入退出、内部控制及外部监管的经验,尽快制定《消费金融公司条例》,为消费金融公司发展提供法律保障。

二、消费金融公司的准入与退出

“2013年管理办法”关于消费金融公司准入的规定,相对于国外立法过于严苛。办法以主要出资人为规范对象,例如金融机构作为消费金融公司主要出资人的,需要“具有5年以上消费金融领域的从业经验”,“最近1年年末总资产不低于600亿元人民币或等值的可自由兑换货币(合并会计报表口径)”等。过高的门槛是一把“双刃剑”,在控制风险和满足审慎条件的同时,对消费金融公司的发展无疑会有一定的负面效应。^[2]因此,我们认为在满足审慎监管原则下,可以进一步放宽消费金融公司的准入条件,例如金融机构作为消费金融公司主要出资人的,消费金融领域的从业经验可以从5年降为3年,最近1年年末总资产不低于600亿元人民币或等值的可自由兑换货币的要求也可以放宽。此外,“2013年管理办法”第12条第1款规定,“消费金融公司的注册资本应当为一次性实缴货币资本,最低限额为3亿元人民币或等值的可自由兑换货币。”但是,依据2003年修正《商业银行法》第13条第1款规定,设立全国性商业银行的注册资本最低限额为10亿元人民币;设立城市商业银行的注册资本最低限额为1亿元人民币;设立农村商业银行的注册资本最低限额为5千万元人民币。较高的注册资本要求固然考虑金融消费公司经营风险预防需求,也旨在避免消费金融公司对商业银行的冲击,但是过高的注册资本要求不利于消费金融公司在我国的壮大,更会对我国的金融市场埋下不稳定的毒瘤。

“2013年管理办法”第16条规定,“消费金融公司有下列情况之一的,经银监会批准后可以解散:(一)公司章程规定的营业期限届满或者公司章程规定的其他解散事由出现;(二)公司章程规定的权力机构决议解散;(三)因公司合并或者分立需要解散;(四)其他法定事由”,同时,第17条规定,“消费金融公司因解散、依法被撤销或被宣告破产而终止的,其清算事宜按照国家有关法律法规办理。”《企业破产法》是消费金融公司清算主要的法律依据,但是消费金融公司与一般企业存在较大差异。消费金融公司为居民个人的消费提供贷款支持,一旦解散、撤销或破产事由出现,进入清算程序,但是一些未到期的贷款如果作为消费金融公司的破产资产要求提前偿还本息,这势必破坏借款人的资金安排,可能造成社会的不稳定。我们认为,针对消费金融公司的退出,应当设置一个后期处理机构,这一机构可以由作为主要出资人的金融机构或非金融企业担任,或者是委托第三方机构,负责按照之前借款合同规定期限收回贷款,以及期限届满时无力偿还的处理。

三、消费金融公司的内部控制

消费金融公司发放的贷款无需提供抵押、保证等担保,因此其风险性高于其他金融机构,风险的审核控

制对消费金融公司尤为重要,“2013 年管理办法”第 22 条规定,“消费金融公司应当按照银监会有关规定,建立健全公司治理架构和内部控制制度,制定业务经营规则,建立全面有效的风险管理体系。”风险管理包括事前、事中、事后三个阶段:第一,贷前对借款人的个人收入及其他财产状况的调查,消费金融公司发放贷款及确定贷款利率都取决于对借款人的贷前调查。消费金融公司首先可以调查借款人在本公司的既往贷款记录以及同行业共享信息。行业信息共享有助于消费金融公司克服我国个人征信制度不成熟的局限,避免消费金融公司重复调查的成本浪费,同时避免借款人的多重债务影响对贷款规模、贷款利率的评估,从而准确掌握目标客户的信用信息,降低消费金融公司的内部风险。^[3]如果缺乏上述信息,消费金融公司也可以查询个人征信系统,或者对一些情况比较特殊的借款人,可采取家访等极端手段。第二,消费金融公司对借款人的调查不能止于贷前调查,还应进行持续监测。因为消费金融公司的贷款对象是居民个人,信用变化较快,通过对借款人情况的时时把握,可以在借款人出现无力偿还借款的可能性时,第一时间予以部署与规划,将消费金融公司的损失降到最低。此外,针对指定用途的消费贷款,消费金融公司可以将资金直接划拨给商户而不是借款人,并委托商户对贷款用途予以监测。^[4]第三,一旦借款人的贷款到期或未到期但已出现无力偿还情形时,消费金融公司应当启动催收程序,最大程度地实现消费金融公司的债权。

此外,“2013 年管理办法”第 14 条规定,“消费金融公司董事和高级管理人员实行任职资格核准制度”,但是办法对中基层的从业人员却未作任何规定。众所周知,中基层人员是具体业务的承办人,相关从业人员的专业水平、道德素质等对于消费金融公司是否发放贷款以及发放贷款的规模、利率水平如何确定等分析、判断与决策密切相关,^[5]因此对中基层人员的规范是消费金融公司内部控制亟待加强对关键环节。我们认为,提高中基层人员的业务水平和道德素质可以从以下方面着手:第一,提高从业门槛,设定专业要求。目前,消费金融公司的相关从业人员大部分符合一般的条件即可进入该行业,由于缺乏一定专业知识,这些人员只是凭借已有经验对申请人的材料作出判断。因此,应当要求相关从业人员具有一定的专业知识,才能进入该行业,从而大大降低消费金融公司的内部风险。第二,展开定期培训,加强继续教育。对相关从业人员的培训不能只是岗前培训,鉴于市场环境、法规规章等处于不断的变化之中,需要对相关从业人员进行定期培训,从而不断提高人员的工作能力。第三,增强积极性,引进激励机制。中基层人员从业环境和时间比较特殊,大部分直接驻守于各家耐用消费品的商场并且工作时间灵活,节假日往往是工作忙碌之时,因此需要引入有针对性的激励机制。

四、消费金融公司的外部监管

纵观金融监管包括三个层面:宏观层面乃是针对整个金融体系的监管,目的是防止金融体系危机造成经济社会的动荡;中观层面乃是针对不同金融机构的独特性而实施审慎性监督;其三乃是各个金融机构针对自己业务开展的自我监管,被称为微观层面的监管。我国消费金融公司的金融监管应当是以中观上的外部监管为主,包括微观上的自我监管。我国消费金融公司的外部监管应当坚持金融安全与效率兼顾的理念。在我国,消费金融公司处于初级发展阶段,应区别于国外以金融安全与稳定为导向的监管要求不同。我国消费金融公司的发展态势要求我国应当为其发展营造较为宽松的外部环境,在坚持金融安全的同时应采取效率导向放松金融监管。

消费金融公司的外部监管包括风险治理与消费者保护两个目标。“2013 年管理办法”关于风险治理的规定较为原则。例如,第 34 条规定,“消费金融公司违反本办法规定的,银行业监督管理机构可以责令限期整改;逾期未整改的,或者其行为严重危及消费金融公司的稳健运行、损害客户合法权益的,银行业监督管理机构可以区别情形,依照《中华人民共和国银行业监督管理法》等法律法规,采取暂停业务、限制股东权利等监管措施”;第 35 条规定,“消费金融公司已经或者可能发生信用危机、严重影响客户合法权益的,银监会可以依法对其实行接管或者促成机构重组。消费金融公司有违法经营、经营管理不善等情形,不予撤销将严重危害金融秩序、损害公众利益的,银监会有权予以撤销。”但是,上述规定中暂停业务、限制股东权利、接管、促成机构重组乃至撤销等适用条件并不明确,而且当消费金融公司违法经营时,对董事和高级管理人员的法律责任亦缺乏规定。

为保护金融消费者合法权益,“2013年管理办法”第31条规定,“消费金融公司对借款人所提供的个人信息负有保密义务,不得随意对外泄露。”该规定缺乏对应的执法机制和罚则规范,以致徒为具文。此外,该条款与行业信息共享的冲突,亦需要进一步协调。“2013年管理办法”第32条规定,“借款人未按合同约定归还贷款本息的,消费金融公司应当采取合法的方式进行催收,不得采用威胁、恐吓、骚扰等不正当手段。”为防止消费金融公司的催债部门演变为高利贷、暴力催债组织。我们建议,对于贷款额度较小、期限较短的借款人,消费金融公司只能通过自身的催债部门即可;对于贷款额度较大、期限较长或曾经出现还贷问题的借款人,消费金融公司可以依据第27条规定将该笔贷款交由专门催收机构。但是,无论消费金融公司自身的催债部门还是专门催收机构的债务催收活动都应严格依照时间性和程度上的要求,即在时间上,应从借款人还款期限截止的次日开始而且也不影响借款人的正常工作生活;在程度上,应采取逐步升级的催收方式,按照发短信、打电话、上门催收、提起诉讼的顺序展开。“2013年管理办法”第33条规定,“消费金融公司应当按照法律法规和银监会有关监管要求做好金融消费者权益保护工作,业务办理应当遵循公开透明原则,充分履行告知义务,使借款人明确了解贷款金额、期限、价格、还款方式等内容,并在合同中载明。”该条款通过对消费金融公司信息公开的要求,保障借款人的知情权,但是相关信息限于业务信息。我们建议,应当建立消费金融公司的信息披露制度,及时披露公司的财务会计报告、各类风险管理状况、公司治理、年度重大事项等信息。

参考文献:

- [1]刘燕.消费金融的法律结构分析[M].北京:经济日报出版社,2007.
- [2]张卫彬.消费金融公司立法比较及对我国的借鉴[J].上海金融学院学报,2009(6):69-73.
- [3]陈琼,杨胜刚.消费金融公司发展:国际经验与中国的对策[J].中国金融,2009(20):60-63.
- [4]李乐平.商业银行信用的法制保障研究[M].成都:西南交通大学出版社,2012:170.
- [5]李曙光.个人信用评估研究[M].北京:中国金融出版社,2008:74.

Study on the Legislative Development of Consumer Finance Company in China

YAN Hai

(Law School, Liaoning University, Shenyang, Liaoning 110136, China)

Abstract: In abroad, the field of consumer credit is divided into three parts: the consumer finance company, personal loans of commercial banks, the credit card business. The legislation of Chinese consumer finance companies began in 2009. In “Consumer Finance Companies Pilot Approach” in 2013, the requirements of the major investors, business and prudential supervision have been revised. To protect the development of the consumer finance company, China should improve the legislative rank, formulate the Consumer Finance Companies Ordinance, improve market access and exit mechanism, strengthen internal risk control, regulate the financial regulatory system, and strengthen the legal protection of the borrower rights and interests.

Key words: consumer finance; consumer finance company; internal controls; external regulation; financial consumer

(责任编辑:黎芳)