



当前我国微弱经济

监管现状、缺陷与政策建议

中国人民大学中国普惠金融研究院 法律政策与监管研究中心（筹）
2020年11月



当前我国微弱经济

监管现状、缺陷与政策建议

中国人民大学中国普惠金融研究院 法律政策与监管研究中心（筹）
2020年11月

课题组信息

课题组组长：贝多广

课题牵头人：顾雷

课题组成员：（按姓氏拼音顺序）

贝多广 顾雷 廖翔 陆翔

莫秀根 孙力 王硕 王新

王博 汪雯羽 徐晓萍

课题编辑：黄媚媚

引用信息

资源类别：报告

报告作者：中国人民大学中国普惠金融研究院
法律政策与监管研究中心（筹）

报告标题：《当前我国微弱经济监管现状、缺陷与政策建议》

发布地区：北京

发布时间：2020年11月

发布机构：中国人民大学中国普惠金融研究院
法律政策与监管研究中心（筹）

鸣 谢

在调研期间，课题组得到了中国小额贷款公司协会、中国融资担保行业协会、上海浦东发展银行、上海小额贷款公司协会、上海市金融消费纠纷调解中心、深圳市小额贷款行业协会、微众银行、深圳市中安信业创业投资有限公司提供的调研支持。

另外，最高人民法院民二庭、中国人民银行研究局、中国人民银行金融消费权益保护局、中国人民银行金融市场司、中国银保监会普惠金融部、北京市第四中级人民法院、中国人民大学财政金融学院、中国人民大学法学院、北京大学法学院、清华大学中国农村研究院、中国社会科学院金融研究所、上海大学法学院都为我们课题研究提供了诸多帮助，在此一并表示感谢！

前言 / 1

第一节 我国微弱经济金融监管现状 / 4

一、逐步建立微弱经济监管法律框架 / 4

(一) 全国人大立法 / 4

(二) 国务院行政法规 / 5

(三) 中央部委和地方配套政策和法规 / 6

二、金融监管部门相关政策支持 / 6

(一) 行业性监管规范稳步推进 / 6

(二) 央行货币与信贷政策力度加大 / 7

(三) 国家财税政策持续支持 / 8

三、建立担保征信与动产融资登记系统 / 9

(一) 建成全国统一的征信系统 / 9

(二) 设立国家融资担保基金 / 10

(三) 建成互联网动产融资登记系统 / 10

(四) 建搭应收账款融资服务平台 / 11

四、微弱经济保护性规定 / 11

(一) 对违法行为惩罚性规定 / 11

(二) 对金融纠纷保护性规定 / 11

第二节 我国对微弱经济金融监管缺陷与不足 /13

- 一、微弱经济法律体系不健全 / 13
- 二、微弱经济监管法规层级较低 / 14
- 三、监管主体多重结构导致监管交叉 / 14
- 四、差异化监管落地尚需不断深化 / 15
- 五、缺乏统一微弱经济金融服务评价体系 / 15
- 六、监管机构之间缺乏相互协调性 / 16
- 七、监管有失科学有效平衡性 / 17
- 八、涉及微弱经济监管法规公平性有待提高 / 17
- 九、社会信用体系难以支撑微弱经济监管 / 18
- 十、微弱经济动产担保存在监管障碍 / 19

第三节 导致微弱经济监管不力的主要成因 /20

- 一、从金融监管内容看 / 20
- 二、从金融监管方式看 / 20
- 三、从金融监管主体看 / 21
- 四、从金融监管机制看 / 21
- 五、从金融监管效果看 / 21

第四节 微弱经济监管原则 /22

- 一、包容性原则 / 22
 - (一) 包容性协调关系 /22
 - (二) 包容性协同效应 /22
- 二、差异化原则 / 24
 - (一) 关注差异化监管策略 /24
 - (二) 完善差异化考核评价 /25
- 四、必要性原则 / 25
 - (一) 有限监管 /26

(二) 适度监管 / 26

第五节 有利于我国微弱经济发展的监管建议 / 28

一、及时完善微弱经济金融立法 / 28

- (一) 进一步完善《促进中小企业发展条例》 / 28
- (二) 起草《小微企业保护法》 / 29
- (三) 坚决贯彻《商业银行互联网贷款管理暂行办法》 / 30
- (四) 尽快完成助贷业务制度性安排 / 30
- (五) 加快对《融资担保非现场的监管规程》修改 / 30
- (六) 启动地方金融监管条例的立法工作 / 30
- (七) 推动《处置非法集资暂行条例》尽快出台 / 31
- (八) 加强融资租赁合规性监管 / 31
- (九) 优化农业保险监管制度 / 32
- (十) 尽快出台《非存款类放贷组织条例》 / 32

二、实行差异化监管考核 / 32

- (一) 完善现有监管评价制度 / 33
- (二) 实行动态存贷比差异化监管 / 33
- (三) 建立差异化利率定价机制 / 33

三、运用金融科技提高监管实效 / 33

- (一) 提升风险监测和化解能力 / 34
- (二) 推进“政银企”信息服务平台建设 / 35
- (三) 打造金融监管预警机制 / 35

四、加强地方金融监管协调与信任 / 36

- (一) 重点提升“7+4”类机构监管协调性 / 36
- (二) 增进金融监管主体之间信任度 / 36

五、法律援助推高金融监管实效 / 37

- (一) 依靠法律援助力量助推监管实效 / 37
- (二) 开辟法律援助资金渠道 / 39

- 六、发挥信用在金融监管中的作用 / 40
 - (一) 搭建信用信息共享平台 /40
 - (二) 提高信用风险分担能力 /41
- 七、建立动产担保登记公示制度 / 41
 - (一) 动产担保登记提高监管精准度 /41
 - (二) 降低担保物权交易成本 /42
 - (三) 扩大动产抵押担保范围 /43

前 言

经过近些年的观察和探索，国际社会对微弱经济形成与发展达成一些基本共识，首先金融应该服务于实体经济发展，将小微企业、三农等微弱经济形式以适当的方式纳入经济金融体系。微弱经济是一个长周期、多部门的经济组合体，监管机构不能只关注于技术应用的短期效应，还必须关注微弱经济潜在的金融风险。从某种意义上看，微弱经济的这种风险隐患一点都不微弱，而是很大的。所以我们不能只关注微弱经济体的短期经济效应，而忽视的金融风险发生的滞后性。例如，现阶段我国缺乏对银行开展小企业金融服务的硬约束和激励机制，差异化监管政策落地尚存在一定困难。在实施小企业金融服务与机构市场准入挂钩方面，还没有形成细化的、可操作的措施。在推动机构科学设定风险容忍度方面，既面临各家银行总行的考核激励机制设计问题，还面临监管部门监管评级等制度创新问题。在存贷比考核上，目前仅允许将专项金融债不纳入考核，对真正致力于小微企业的小法人机构激励不大，有待在制度上进一步探索、突破。同时，监管部门还缺乏一套科学的小企业金融服务评价体系。由于小企业贷款的统计口径调整频繁，加之各家行（主要是大中型银行）实行内外两套标准，缺乏统一的小企业金融服务考核评价，客观上弱化了对微弱经济体金融服务的督促力。

现阶段，小微企业金融服务面临的管理瓶颈，无论是贷款方式还是还贷方式方面的制度设计方面与小微企业金融需求的不适应，其根本原因是商业银行

绩效考核等顶层制度设计不科学。因此，我们建议进一步改进和完善绩效考核机制，增强社会责任意识，合理确定利润目标，摒弃年年加码、层层加码的考核导向，适当调高风险容忍度，并建立明确、合理、可操作的尽职免责制度，积极推进信用贷款等信贷方式，切实缓解小微企业抵押担保难等融资瓶颈。

同时，加快推进小微企业金融服务差异化监管政策的落地，强化监管激励，引导和督促商业银行创新顶层设计，完善绩效考核激励机制就显得尤其重要。我们建议在坚守监管底线前提下，结合微弱经济体贷款高成本、高风险的特点，在银行业授信模式、操作流程、激励机制等方面区别于传统信贷业务，对小微企业设置尽可能宽松的监管指标，营造尽可能宽松的监管环境。一是进一步细化小微企业金融服务与机构市场准入挂钩的差异化政策，形成细化的可操作的措施。二是创新现有的监管评价制度，将小微企业金融服务情况纳入对机构的监管评价，并适当调高金融容忍度，对有关风险指标进行调整。三是实行动态存贷比差异化监管。我们建议考虑不同地区、不同机构的差异性，各地区经济结构对信贷需求的程度不同，以及各地小微企业信贷活动开展的情况不同，对小微企业实现信贷比差异化监管。四是建立小微企业金融服务评价体系，全面反映银行扶持小微企业的指标体系，突出金融服务实效，不仅要包含银行对小微企业信贷投放的增长性指标，还要反映银行扶持小微企业成长的成效。五是强化信息征集的激励机制，搭建统一、公开、透明的小微企业信息共享平台，以地方政府为引导，加快整合人行、税务、工商、海关、电力、水力、公安、监察、法院、律师和社保等部门的行业信息，全面归集能够反映小微企业经营、财务和管理等方面的信息，构建微弱经济体信用信息平台。

从近年来我国对小微企业重点扶持政策上看出，我国小微企业融资问题严峻，对于小微企业特别是初创期的小微企业来说，融资环境即融资方式是否多样、融资渠道是否畅通、融资成本是否合适、融资体系是否健全是影响其生存和发展的关键因素。

政府希望通过相关政策支持，加强微弱经济体的融资能力。缓解小微企业融资问题，保证资金运作，减轻税负负担。虽然小微企业前期运作需要的资本并不多，但是其创立基本是出于为解决就业和消除贫困，特别是在偏远的乡镇

地区，发展多层次资本市场，拓宽小微企业资本补充渠道就成为一个现实而紧迫的任务，成为发展微弱经济的一个重要问题。例如，大力发展股权融资，加快推进科创板建设，稳步推进新三板发行与交易制度改革，规范发展区域性股权市场，有效发挥科创板、新三板在服务中小微企业股权融资方面的作用，构建多元融资、多层细分的股权融资市场等等。

当然，课题组认为最现实的政策支持是增强金融机构服务小微企业的能力。一是进一步发挥货币政策的结构优化作用。加大货币政策工具创新力度。继续运用定向降准、定向中期借贷便利、再贷款、再贴现、抵押补充贷款、宏观审慎评估等政策工具，进一步提高金融服务民营企业、小微企业等重点领域和薄弱环节的能力。二是加大财政政策支持力度。加快国家融资担保基金运作，加快和省级融资担保或再担保公司开展合作，为市县融资担保公司提供再担保，发挥信用增进和风险分担作用。充实地方政府担保机构资本金，切实降低或取消对政策性担保机构的盈利要求，提高担保放大倍数，有效整合分散在各部门的小微企业财政补贴资金，充分发挥财政资金的杠杆撬动作用。特别是在政策监管层面，优化差异化监管政策也同样具有积极意义，比如，完善小微企业贷款监管考核、资本占用、贷款分险分类等监管政策，强化监管激励。

当然，解决我国微弱经济体融资难融资贵问题是长期、艰巨的任务。长期来看，课题组建议监管机构必须建立起竞争充分、成本适度、风险可控的微弱经济体金融服务长效可持续机制，这是一项长期性、综合性、系统性工程，要加快构建起开放包容、竞争充分、成本适度、风险可控的微弱经济金融服务体系，为微弱经济体创新发展提供优质高效的金融服务。

第一节

我国微弱经济金融监管现状

一、逐步建立微弱经济监管法律框架

多年来，我国不断优化金融监管体系，已经形成了国务院金融稳定发展委员会统筹抓总，一行、两会、一局和地方金融办（地方金融监督管理局）分工负责的金融监管框架，有关微弱经济监管条款散见于各个层面法律法规中，金融法制建设不断完善，防范化解微弱经济金融风险初见成效。

（一）全国人大立法

适合中小企业发展的法律有《公司法》（1994年制定、2004年修改）、《个人独资企业法》（2001年01月颁布）、《合伙企业法》（2006年06月）陆续出台，有力地支持了中小企业在初创时期的发展。2018年12月29日第十三届全国人大修改了《农村土地承包法》，再次推进了土地承包经营制度改革，为土地经营权流转提供了法律依据，明确土地经营权可以向金融机构融资担保，支持有条件地区探索宅基地使用权抵押贷款业务，为家庭农场、农村合作社、农户和农村家庭型微小企业（作坊）开展“两权”抵押提供了法律依据。2019年08月26日第十三届全国人大第三次修改《土地管理法》，破除了农村集体建设用地进入市场的法律障碍，为“三农机构”、大农户、家庭农场、农村合作社、

农业产业化龙头企业开展抵押贷款工作提供了法律保障。^①

（二）国务院行政法规

我国政府加快了对中小企业相关政策出台。2000年08月国务院颁布了《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》，2002年06月国务院颁布《中小企业促进法》，这是我国第一个专门为中小企业颁布的行政法规，肯定了中小企业在我国社会主义市场经济中的地位，明确了地方政府支持中小企业的责任和义务，对中小企业发展起到了引领作用。2005年02月国务院颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公经济发展的若干意见》（国发非公第3号，又称“非公36条”），在平等准入、公平待遇原则下，鼓励个体、私营等非公有制经济发展壮大，首次允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域、社会事业领域以及垄断行业和领域。2009年03月国务院又颁布了《关于进一步促进中小企业发展的若干政策意见》（国发〔2009〕第36号），提出了进一步营造中小企业发展的意见和建议。2010年05月国务院还颁布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发第13号文），对民间投资市场准入、转型升级提出了建设性意见。

从2010年开始，伴随着小微企业在国民经济中作用越来越显著，国务院相继出台了“国九条”等一系列扶持小微企业政策，诸如《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）、《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》（国发〔2013〕32号），鼓励小微企业健康、有序发展。此外，国家发展改革委、财政部还颁布了《关于安排政府性资金对民间投资主体同等对待的通知》（发改投资〔2012〕1580号），强调政府性资金要对民间投资主体同等对待，引导社会资本对中小企业投资，为我国微弱经济生存和发展提供了可期的政策空间。

^① 2019年03月04日中国银保监会办公厅发布《关于延长农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点期限的通知》，延长农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点期限，推进农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款业务。

（三）中央部委和地方配套政策和法规

国务院有关部委和地方部门陆续出台的很多法规，逐渐构成了微弱经济发展的政策配套体系。2004年04月，国务院颁布《小企业会计制度》，并在2005年01月01日全面推行。^①2005年09月26日商务部出台了《关于促进中小流通企业改革与发展的指导意见》（商改发〔2005〕485号），2007年11月06日科技部、发改委等联合出台了《关于支持中小企业技术创新的若干政策》（发改企业〔2007〕2797号），鼓励有条件的中小企业建立企业技术中心，或与大学、科研机构联合建立研发机构，提高自主创新能力，并给出了高新技术企业税收优惠政策。

二、金融监管部门相关政策支持

（一）行业性监管规范稳步推进

近年来，我国监管部门不断加快补齐地方金融监管制度短板，中国银保监会陆续颁布了《融资性担保公司管理暂行办法》（〔2010〕第3号）、《融资担保公司监督管理条例》（国务院令〔2017〕第683号）（包括2018年04月02日修改版《〈融资担保公司监督管理条例〉四项配套制度通知》（银保监发〔2018〕1号）。2011年10月31日中国银监会印发《关于支持商业银行进一步改进小型微型企业金融服务的补充通知》（银监发〔2011〕94号），提出了优化小微企业、农户监管考核目标，给予扶贫贷款的不良贷款比一般贷款高两个点的监管容忍度，在专项金融债、风险资本、不良贷款容忍度方面突出差异化指标的监管措施。

2017年12月中国银监会联合国家林业局、国土资源部联合印发《关于推进林权抵押贷款有关工作的通知》（银监发〔2017〕57号），破除阻碍林权抵押

^① 《小企业会计制度》适用于在中华人民共和国境内设立的不对外筹集资金、经营规模较小的企业。凡是符合《小企业会计制度》规定的小企业，按照制度规定可以选择执行《企业会计制度》。如果选择执行了《企业会计制度》，就不能同时选择执行《小企业会计制度》有关规定。

贷款障碍，要求各地银监局、林业主管部门和国土资源主管部门建立信息共享机制，探索建立林权抵押贷款风险补偿机制，完善集体林权流转管理办法，推进林权抵押不良贷款处置变现，共同做好林权抵押贷款工作，为支持林业发展、解决好“三农”问题、实施乡村振兴战略、决胜全面建成小康社会发挥重要作用。

2019年11月15日中国银保监会陆续颁发了《融资担保公司监督管理补充规定的通知》、《银行业金融机构与融资担保公司业务合作指引》、《融资担保公司非现场监管规程（征求意见稿）》、《融资租赁企业监督管理办法》、《关于加强商业保理企业监督管理的通知》、《互联网保险业务监管暂行办法》等行政法规和规范性文件，不断完善小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司、商业保理企业的融资担保规范。

（二）央行货币与信贷政策力度加大

2005年08月中国人民银行颁布《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》（〔2005〕第3号）允许商业银行和个人信用数据库采集、整理、保存并向个人提供信用报告查询服务。2013年03月中国人民银行颁布实施了《征信业管理条例》，解决了我国征信行业无法可依局面，规范征信机构、信息提供者和信息使用者行为。

2019年06月中国人民银行征信中心印发了《金融信用信息基础数据库异常查询行为监测工作暂行规程》（银征信中心〔2018〕第19号），进一步规范征信信息异常查询行为监测工作程序，确保信用报告合规查询，保护信息主体合法权益。中国人民银行征信中心指导上海资信有限公司、上海资信征信有限公司开展了我国第一家“动产担保统一登记系统”试点工作，陆续颁布了《动产担保统一登记试点简明问答》、《动产融资担保统一登记公示系统操作规则》、《关于试点上海市办理动产抵押登记的公告》以及《四类抵押业务登记操作指引》。2019年4月28日，我国“动产担保统一登记系统”正式上线，登记类型不受限制，登记信息全面集中，简化公示环节，大幅降低小微企业登记成本，成为全国动产担保统一登记改革迈出的关键一步。以北京地区为例，截至2019

年12月30日，北京地区共有148家金融机构完成四类动产抵押登记673笔，达成融资290亿元，帮助436家小微企业、民营企业实现融资金额260亿元，为小微企业提供了快捷、可见的动产抵押帮助。^①

为了更好地适应动产融资业务发展的新要求，2020年01月01日中国人民银行发布修订后的《应收账款质押登记办法》（中国人民银行令〔2019〕第4号），在应收账款适用范围、登记协议、登记期限、责任义务方面作出新规定，着力满足小微企业融资需求。

中国人民银行多次实行了定向降准，增量开展中期借贷便利（MLF）操作，多次增加支小再贷款再贴现额度，扩大央行担保品范围，用好信贷、债券、股权“三支箭”，保持了微小企业、个体工商户和民营企业流动性合理充裕。^②

总之，中国人民银行实施稳健的货币政策，把支持小微企业发展放到更加突出的位置，不搞大水漫灌，兼顾内外平衡，保持微小企业、个体工商户流动性合理充裕，货币信贷、社会融资规模增长同实体经济发展相适应，为高质量发展和供给侧改革营造适宜的金融环境。

（三）国家财税政策持续支持

自2011年开始，国家出台了一系列针对小微企业的税收优惠政策。2011年11月29日财政部、国家税务总局联合发布《关于小型微利企业所得税优惠政策有关问题的通知》（财税〔2011〕第117号），对小型微利企业签订的借款合同免征印花税，并免征部分行政收费，为小型微利企业提供切实可行的优惠政策。^③

① 在中国人民银行、国家市场监管总局支持下，北京市人民政府首次提出试点建议，将北京市市场监管部门由《物权法》赋予的生产设备、原材料、半成品、成品的抵押登记职能，委托给中国人民银行征信中心履行，在北京市实现两个部门、两个系统的实质统一，在全国范围内率先试点动产担保统一登记系统。

② 中国人民银行最近一次定向降准是2020年03月16日实施的普惠金融定向降准，对达到考核标准的银行定向降准0.5至1个百分点。在此之外，对符合条件的股份制商业银行再额外定向降准1个百分点，支持发放普惠金融领域贷款，释放长期资金5500亿元，有力支持了小微企业发展，降低社会融资成本。

③ 《关于小型微利企业所得税优惠政策有关问题的通知》规定，从2012年1月1日至2015年12月31日，对年应纳税所得额低于6万元（含6万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税，同时还将在个体工商户增值税和营业税的起征点提高到月销售额或营业额5000元至20000元和每次日，销售额或营业额300元至500元。

2013年财政部印发了《关于〈小微企业免征增值税和营业税的会计处理规定〉的通知》（财会〔2013〕第24号）重新规定了小微企业免征增值税的条件。^①

2014年04月税务总局颁布了《关于扩大小型微利企业减半征收企业所得税范围有关问题的公告》（国家税务总局公告〔2014〕第23号），规定符合条件的小型微利企业均可享受所得税优惠政策，帮助微弱经济减轻税收负担。同年10月，国家税务总局还颁布了《关于进一步支持小微企业增值税和营业税政策的通知》（财税〔2014〕第71号），提升了对小微企业的扶持力度。

2019年01月09日，国务院常务会议决定再推出一批小微企业普惠性税收减免措施，财政部发布《关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知》（财税〔2019〕13号），放宽小型微利企业标准，加大企业所得税优惠力度。国家税务总局制定了《关于实施小型微利企业普惠性所得税减免政策有关问题的公告》（税总〔2019〕第2号），对小型微利企业享受普惠性所得税减免政策的有关征管问题进行了明确。国家税务总局还发布了《关于小规模纳税人免征增值税政策有关征管问题的公告》（税总〔2019〕第4号），确保微小企业能够及时享受政策。显然，这些财税政策直接降低小微企业实际税负，增强了家庭农场、农村合作社、小微企业享受优惠的合法性和便捷度，降低创业成本，增强家庭农场、农村合作社、小微企业发展动力。

三、建立担保征信与动产融资登记系统

（一）建成全国统一的征信系统

全国征信系统广泛收集与银行发生信贷关系的中小微和民营企业信息，帮助小微企业、个体工商户和民营企业建立信用档案，诸如信贷信息、信用保险

^① 《关于〈小微企业免征增值税和营业税的会计处理规定〉的通知》（财会〔2013〕24号）规定：小微企业在取得销售收入时，应当按照税法的规定计算应交增值税，并确认为应交税费，在达到《通知》规定的免征增值税条件时，将有关应交增值税转入当期营业外收入。同时还规定，小微企业对本规定施行前免征增值税和营业税的会计处理，不进行追溯调整。

类信息、证券类融资信息以及非信贷信用信息等，让信用良好的中小微和民营企业更容易获得银行信贷，提升中小微和民营企业的融资能力。截至 2019 年 06 月 30 日，全国征信系统一共收录企业和其他经济组织 2 703.4 万户，收录自然人 9.93 亿人（有信贷记录 5.54 亿人），收录小微企业近 1 500 万户（有信贷记录小微企业 360 万户）。中国人民银行备案小微企业征信机构 130 家，对外提供各类征信产品和服务 22 亿次，全国累计为 261 万户小微企业和 1.87 亿农户建立信用档案。个人和企业数据库分别接入机构 3 642 家和 3 524 家，共收录 9.99 亿自然人、2 757.5 万户企业和其他组织相关信息，提供小微企业信用评级查询服务 8 582.52 万次，在化解小微企业融资难方面取得不俗业绩，有益于解决小微企业“银企信息不对称”问题。

（二）设立国家融资担保基金

2018 年 07 月由财政部联合商业银行发起成立的国家级融资担保机构“国家融资担保基金”，按照“政策性导向、市场化运作”模式，采取股权投资再担保形式支持各地小微企业、“三农”机构和“双创”企业的担保业务，有利于资金流向微小经济体，缓解小微企业、“三农”机构和“双创”组织融资难问题，提高金融风险抵御能力。

（三）建成互联网动产融资登记系统

2007 年 06 月，中国人民银行征信中心根据《物权法》第 228 条授权，建成我国首个动产融资登记平台——“动产融资统一登记公示系统”，面向全社会提供所有权保留、留置权、动产租购、动产信托等登记业务，实现了以上动产物权统一公示与查询。截至 2019 年 12 月，全国超过 25.3 万家小微企业通过动产质押、租赁、存货质押等形式获得了融资，动产融资统一登记系统在公示动产权属状况、对抗第三人、服务中小企业融资方面发挥了重要作用。^①

^① 动产融资统一登记公示系统是中国人民银行征信中心建设的基于互联网运行的动产权属统一登记公示平台，涵盖应收账款质押、应收账款转让、所有权保留、留置权、动产租购、保证金质押、存货/仓单质押、动产信托等登记、统一公示与查询业务。自成立以来，动产融资统一登记公示系统支持下的应收账款质押和应收账款转让交易笔数年均增长率为 18.7%，小微企业应收账款融资额年均增长率为 23%。

2009年07月20日，“融资租赁登记公示系统”上线运行，对外提供融资租赁登记及查询服务。截至2019年12月，该系统已累计帮助全国64.6万家小微企业获得融资，在推动小微企业、个体工商户动产融资方面发挥积极作用。

（四）建搭应收账款融资服务平台

根据《物权法》第228条授权，中国人民银行征信中心建设了我国首个基于互联网运行的“应收账款质押登记公示系统”，并于2007年10月01日上线运行。该系统面向全社会提供应收账款质押登记及查询服务，鼓励供应链核心企业确认对小微企业的应付账款，提高金融机构贷前调查效率和融资效率。

四、微弱经济保护性规定

（一）对违法行为惩罚性规定

国家一直致力于打击危害微弱经济的各类违法行为，惩罚性规定散见于各种法律法规中，诸如《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《物权法》、《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（国务院令 第247号）、《关于依法严厉打击黑恶势力违法犯罪的通告》、《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》（整治办函〔2017〕第141号文）、《关于开展P2P网络借贷机构合规检查工作的通知》（网贷整治办函〔2018〕63号）以及两高《司法解释》，支持公安、检察和法院对侵害小微企业、个体工商户、家庭手工作坊、农村合作社的合同诈骗、敲诈勒索、强迫交易、知识产权等违法行为快速受理、及时办结，加强保护受害主体的合法权益。

（二）对金融纠纷保护性规定

近年来，我国颁布了《中小企业促进法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》、《法律援助条例》、《消费者权益保护法》、《小企业会计制度》、《关于小额

贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号文）、《中国人民银行业监督管理委员会》，对微弱经济组织或机构起到了保护性作用，金融消费者保护热线也逐渐覆盖全国乡镇，在市、县级设立了法律援助工作站，及时受理微弱经济组织或机构法律纠纷，提供了普惠平等、便捷高效、智能精准的公共法律服务。

第二节

我国对微弱经济金融监管缺陷与不足

一、微弱经济法律体系不健全

多年来，我国政府的政策体系倾向于扶持大中型企业，特别是国有企业或上市公司，忽视对微弱经济的政策扶持。如前所述，关于小微企业的条款即便散见于一些法律规范中，其出发点也是侧重于政府对企业的管理规范。虽然2003年颁布了《中小企业标准暂行标准》，但在2009年业已废止。2011年工业与信息化部、国家统计局、国家发展和改革委员会和财政部重新发布的《中小企业划型标准规定》，属于部属行政规定，层次较低，法律效力不高。《中国人民银行法》、《商业银行法》、《银行业监督管理办法》均未明确对微弱经济监管的机构、职责、范围、方式及权利义务，至于市场准入与退出、业务经营、信息披露、法律责任更是鲜有涉及。以小微企业税收征管为例，只在《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国发票管理办法》及其地方性文件中分散偶见，税收征管措施过于复杂，远没有形成一套综合税收服务体系。虽然中小企业总数和工业总产值都占全国相应数总计的绝大部分，融资、税收、土地使用优惠政策却明显倾向于大型国有企业，贷款规模占全国信贷总额中很小比例，对中西部地区政策倾斜度严重不够，暴露出区域发展不平衡与结构发展不合

理的问题。^①

二、微弱经济监管法规层级较低

虽然近年来政府对小微企业逐渐关注，但我国对微弱经济的立法层次较低，尤其是互联网领域的规范性文件，大多是部门规章、行政法规或者地方规范性文件，如《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》（整治办函〔2019〕第141号文）、《关于开展P2P网络借贷机构风险摸排检查与制定风险处置预案有关工作的通知》（整治办函〔2018〕105号）、《关于网络借贷信息中介机构转型为小额贷款公司试点的指导意见》（整治办函〔2019〕83号）发布主体都是“互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室”和“网络借贷风险专项整治工作领导小组办公室”，不仅属于临时性机构，而且不是立法机构，发布的规范性文件层级不高，权威性经常受到挑战，关键是规范性文件本身也不够完善，衔接性不强，条款之间相互矛盾或法条冲突屡有发生，一定程度上影响了微弱经济金融监管的执行效率。

三、监管主体多重结构导致监管交叉

不同监管主体从自身角度对金融市场进行监督管理，都认为自己管辖范围内是合理的，短期内各自出台一系列监管措施。例如《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（国务院令 第247号）、《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号）、《关于做好网贷机构分类处置和风险防范工作的意见》（整治办函〔2018〕175号）、《关于开展P2P网络借贷机构合规检查工作的通知》（网贷整治办函〔2018〕63号）对小微企业监管都有规定，但这些法规和规范性文件发布主体众多，相互之间没有隶属关系，遇到法条竞合时，

^① 工信部数据：截止到2019年12月，全国小微企业数量已经超过3000万家，个体工商户数量超过7000万户，贡献了全国50%以上的税收，60%以上的GDP，70%以上的技术创新成果，80%以上的劳动就业，占有国民经济名副其实的半壁江山。从国际上看，美国、德国、日本的中小企业对本国经济贡献只有50%左右，对就业贡献是60%到70%左右。显然，我国小微企业对国民经济贡献是巨大的，也处于世界领先地位。

很难统一协调。例如《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（国务院令 第 247 号）规定，民间金融监管主体为中国人民银行，地方政府给予支持和协助，但是，后来出台的《中国人民银行业监督管理办法》将对民间金融监管权力赋予了银监会，而《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23 号）又把小额贷款公司监管权交给了地方金融办，由此造成了小微企业监管主体分别属于中国人民银行、中国银保监会和金融办等不同的监管主体，导致监管主体不明或监管重复交叉。

四、差异化监管落地尚需不断深化

2018 年，中国银保监会启动了差异化监管考核制度，改进内部考核激励约束机制。但是，在实施中小企业金融服务与机构市场准入挂钩方面，还没有形成可操作的细化措施。例如，在推动机构设定风险容忍度方面，既面临各家银行总行考核激励机制设计问题，还面临监管部门监管评级制度创新问题。在存贷比考核上，仅允许将专项金融债不纳入考核，对真正致力于小微企业融资的机构激励不大。因此，如何针对微弱经济进一步优化差异化监管政策，完善微弱经济组织或机构贷款考核、资本占用、贷款分险分类等监管政策，还有待在制度上进一步探索。

五、缺乏统一微弱经济金融服务评价体系

目前，我国微弱经济信息网络共享平台不完备，不仅缺乏一套科学的微弱经济金融服务评价体系，小微企业信息与政策信息共享平台较少。虽然政府建立了中小企业司，往往偏向于“管理”，真正的“服务”较少，只局限于一些政策信息发布，缺乏如投资方向、商情预测、经营管理、流动资金等普适性的权威信息共享与沟通，数以万计的微弱经济组织或机构碰到技术问题往往都是自我摸索、自行解决，无法得到政府有针对性的指导和服务。而商业性平台数量虽然不少，但商业性收费高昂，拉高了微弱经济的经营成本；信息真实性也

存在不确定性，金融机构对小微企业金融服务工作评价基础存在很大差异，导致国有大中型银行对小微企业金融服务工作可比性趋弱。

六、监管机构之间缺乏相互协调性

当前我国金融监管以分业监管为主，这一监管体系为我国金融秩序稳定发展起到了积极作用。但随着金融混业发展，这一监管框架的弊端逐渐暴露，尤其在监管竞争、信息分割、消费者权益保护方面存在协调困难、多头监管问题，因为地方银保监局、证监局等属于中央监管部门的派出机构，一般只向“会里”上报统计报表，地方金融办、地方金融监督管理局则是地方政府的直属机构，一般只向当地政府报送相关数据，两方监管机构在职责上彼此之间缺少监管数据、监管报告、重大事项、行业运行和风险情况、行业监管措施等信息的共享机制。以助贷业务为例，银保监局负责商业银行助贷信贷业务指导，金融办（地方金融监督管理局）负责助贷机构助贷风险监管，互联网行业协会、小贷行业协会对助贷机构进行合规审查和日常管理。由于这些机构立足点不同，监管角度不同，监管政策很难协调一致，造成监管职责不明，经常出现“铁路警察，各管一段”的问题，缺乏必要的协调配合，容易形成对市场叠加性的同步振荡，造成金融配置倒错，影响监管整体效能的发挥，暴露出很多监管盲区，留下不少风险隐患，甚至给监管套利提供了一定空间，影响金融市场稳定。

另外，2020年01月14日国务院金融稳定发展委员会办公室（简称“金融委办公室”）印发《国务院金融稳定发展委员会办公室关于建立地方协调机制的意见》（金融委办发〔2020〕1号），将在各省（区、市）建立金融委办公室地方协调机制，加强中央和地方在金融监管、风险处置、信息共享方面协作。^①地方金融委办公室地方协调机制设在人民银行省级分支机构，由其主要负责同志担任召集人，中国银保监会、中国证监会、外汇局省级派出机构、省级地方

^① 参见：《地方金融委协调机制六大职能，共享统计数据》，摘自《21世纪经济报道》2020年01月15日。

金融监管部门主要负责同志以及省级发展改革部门、财政部门负责同志为成员。金融委办公室地方协调机制业务上接受金融委办公室的领导，定位于指导和协调，不改变各部门职责划分，不改变中央和地方事权安排。

于是，问题就来了。正因为地方金融委协调机制只是一个协调机构，没有权利解决监管资源叠加冲突的权力。地方金融监督管理局，本质上也是一个金融监管协调机构，其与金融委办公室之间如何协调呢？一旦地方金融委协调不下来，各方僵持不下，谁来最后解决监管资源叠加或冲突问题呢？不少省市前几年已经建立了本地的金融议事协调机制，负责地方金融监管和金融风险处置。因此，在同一个行政区域内，同时存在两套协调机制，会否出现协调机制不“协调”的局面？是否依然无法避免金融监管政策“碰头”和人为监管错配可能？是否依然存在“条块监管”带来的“政出多门”风险？当然，课题组现在没有答案。这些新情况老问题有待于今后在监管实践中进一步研究。

七、监管有失科学有效平衡性

全国金融工作会议多次强调要实现监管全覆盖，但我国对微弱经济监管还是留有大量监管空白，没有形成理论体系，也没有制定行业标准和规范。以小贷公司为例，一直缺乏动产抵押担保以及保险补偿机制，贷款指标忽高忽低，监管长期处于双重摇摆阶段，要么无从监管，在创新新风吹拂下“开绿灯”，任由融资杠杆畸轻畸重；要么过度监管，在市场风险暴露后“一刀切”扼杀创新，没有形成一个稳固制度性安排，监管漏洞越来越多，很难在市场稳定和业务创新之间保持一种平衡。

八、涉及微弱经济监管法规公平性有待提高

虽然我国在落实国有企业与民营企业“竞争中性原则”方面取得一些成绩，但涉及微弱经济公平性依然存在一定问题。例如，部分行业准入存在门槛限制，产权政策保护不均衡，部分地区存在地方保护倾向，这些问题都使得微

弱经济在市场竞争中处于相对弱势地位。又如，《村镇银行管理暂行规定》就带有一定对小贷公司的歧视性规定，该《规定》第 25 条规定“村镇银行最大股东或唯一股东必须是银行业金融机构……，持股比例不得低于村镇银行股本总额的 20%。”这些法规看似加强了对村镇银行的监管，实质上是对村镇银行入股股东的不信任，对民间资本、民营企业的一种政策性歧视。再如，《担保法》规定担保必须要存在“有效抵押物”，对于小微企业、农村合作社、农户以及“三农”机构而言，缺少合乎规定的所谓“有效抵押物”，不仅不能提升他们的贷款可得性，反而在某种程度上遏制了商业银行贷款积极性。

九、社会信用体系难以支撑微弱经济监管

市场经济从本质上来看是信用经济，诚信是市场经济的核心基础。人而无信，不知其可；企业无信，难求发展；社会无信，人人自危；政府无信，权威不立。与当今市场经济发达国家相比，我国社会信用体系建设是比较落后，成为制约微弱经济健康发展的重要因素之一。

一是银企信息不对称问题亟待解决。微弱经济融资难主要难在缺信息、缺信用。地方政府搭建的企业信用信息平台，受多方因素制约，不少评估结果在异地不被承认或者不被完全认可，不仅阻断了担保公司对微弱经济进行风险评估和信用担保的渠道，更导致商业银行无法获得真实信息，难以及时开展授信活动。

二是我国债权人保护法律制度和信用惩戒机制尚不健全，国有企业拖欠中小企业应收账款现象均不同程度存在，加之部分微弱经济组织或机构诚信意识不足，逃废债行为在部分地区和行业依然存在，破坏了银企信用关系，影响了区域金融生态环境。

三是资本金规模不足影响担保公司业务规模，进而限制小微企业发展。从县域情况来看，担保公司资本金通常不足 3 个亿，即使按照 10 倍杠杆，最多只能提供 30 亿的信贷担保。而县域是支持小微企业主战场，融资需求巨大，现有信贷担保数额远远无法需求，导致商业银行难以与其开展合作，使得对小微

企业服务的覆盖范围受到较大限制。

十、微弱经济动产担保存在监管障碍

虽然我国已有一定数量的政策性融资担保机构，但受制于体制障碍，部分政策性融资担保机构存在偏离担保主业、担保费率高昂问题，加之商业银行与融资担保机构对风险偿付的不同诉求和风险防范的不同考虑，二者之间经常产生冲突，很难及时、有效支撑微弱经济融资担保业务。

此外，还有一个法律障碍就是《担保法》只关注不动产担保，忽略了动产担保。《物权法》虽然对动产范围诸如应收账款、基金份额、原产料、半成品、产品（存货）有一定延伸，但由于我国奉行“物权法定”原则，《担保法》依然坚持“不动产担保法律界限”，对物权法和担保法以外财产是不能设定为担保物权的，仅对动产抵押登记的效力、登记机关作了简单规定。尽管《企业动产抵押物登记管理办法》针对企业动产抵押的登记作了原则规定，只规定“有关单位和个人”可以持合法身份证明文件，向登记机关查阅、抄录有关文件或者复印有关抵押资料，但对登记事项、登记有效区域、登记有效期间以及所有权保留均没有提及，法律上是模糊的，基本属于无法可依状况。

第三节 导致微弱经济监管不力的主要成因

一、从金融监管内容看

目前，监管内容仍然放在微弱经济组织或机构设立审批、资格审查和经营合规性上，没有完全从合规监管向风险监管过渡，更注重金融风险的定性，缺乏金融风险量化分析，没有过渡到风险成本管理的最佳监管模式。

二、从金融监管方式看

从理论上说，金融监管有法律手段、经济手段和行政手段三种。按照市场经济要求，金融监管应该是以法律手段为主要手段，以经济手段和行政手段为辅助手段。但是，对微弱经济监管更多是以行政管理方式，仍然习惯使用一次性、分散孤立的强力手段，监管网络信息较为滞后，往往忙于事后救火，事前有效预防较为乏力，非现场监管和现场检查的结合率不高，缺乏数据收集、整理、加工、分析的科学方法，没有形成一个金融风险监测、评价、预警和处置为一体的闭环监管。

三、从金融监管主体看

从国际金融监管经验看，监管主体形成了金融监管、自我监管和社会监督“三结合”监管结构。但是，现阶段我国对微弱经济监管的“行政”色彩浓厚，人为干预微弱经济现象较为严重，直接对微弱经济组织或机构在决策程序、经营管理进行限制并不罕见，金融监管主体多重结构导致监管交叉重叠，多头监管屡见不鲜，政出多门时有发生。会计事务所、审计事务所和其他社会监督机构商业色彩浓厚，外部监督效果并不明显，而来自微弱经济组织或机构内部的自我监管更是流于形式，缺乏有效自我约束机制。

四、从金融监管机制看

金融监管组织领导机制不完善，缺少分工合作、组织严密、高效规范的监管机制，没有对微弱经济建立起金融监管制度性安排，无法从源头上有效控制风险，经常出现对一些微弱经济组织或机构违法行为想管又管不了的尴尬局面。同时，金融监管部门协调乏力，留有监管真空，经常处于对业务交叉地带无法监管的被动境地，没有真正形成全国一盘棋的微弱经济风险防控体系。

五、从金融监管效果看

面对层出不穷、泥沙俱下的微弱经济创新，监管部门难以及时、精准识别，加之我国金融行业多头监管的老问题，更导致金融监管标准不统一。以网络小贷公司为例，由地方金融办发放牌照，但各地审批标准不一，政策漏洞明显。特别是地方注册却在全国范围经营业务，地方监管部门很难对其进行全面监管，往往是风险积聚到火烧眉毛的程度就来一次暴风骤雨式监管，“按下葫芦起了瓢”现象屡有发生，监管效率低下问题长期无法解决，很难彻底守住不发生系统性金融风险的底线。

第四节

微弱经济监管原则

一、包容性原则

如果一味从严监管，造成过度监管，商业银行“不愿贷”、“不敢贷”、“不会贷”问题就会长期存在。^①而包容开放心态有利于吸引更多银行资本、社会资本和民间资本支持微弱经济，解决金融服务方面供给不足问题，避免金融监管“过于严厉”而无法持续问题，让微弱经济组织或机构走上可持续发展轨道。

（一）包容性协调关系

运用再贷款、再贴现、差别准备金等信贷工具和财政贴息、税收优惠、差别税率、先税后补等财税政策，加强信贷、行业、财税、投资政策协调配合和资源配置效率，扩大贷款抵质押担保物范围，构建起小额信用贷款、抵押担保贷款、担保机构保证贷款“三位一体”普惠型信贷产品体系，有效破解微弱经济体的抵押物瓶颈困局。

（二）包容性协同效应

协同包括银行、保险、证券、期货、租赁、信托在内的金融市场效应，采

^① 李均峰：《以商业可持续原则支持小微企业发展》，摘自《中国财富网》2019年06月14日。

用较为温和的监管策略对待创新业务，给予微弱经济一定的创新空间，用更为柔和的监管理念化解市场冲突，防止微弱经济“胎死腹中”，共同推进不同金融机构之间的协同发展。

为了有效防止“一刀切”监管方式，避免对微弱经济可能造成的误伤，课题组建议采用“监管沙盒”实验机制，建立一块容错的“试验田”，在创新大规模推广前起到缓冲风险的作用，提升监管效率。^①

“监管沙盒”是金融监管当局为金融科技创新提供一个时间和范围有限的模拟测试机制。英国是监管沙盒的最早实践者。在2014年英国金融市场行为监管局的政策咨询中，金融科技创新成为了核心的政策议题。目前全球很多国家金融监管当局对监管沙盒的解释与实践虽有所不同，但大致都是对英国监管沙盒机制的借鉴、发展与创新。^②

监管沙盒对于追踪金融科技业务发展和风险演进的路径、填补金融监管缺位是非常有益的，监管沙盒具有传统金融监管体系所没有的、与金融科技创新相匹配的重要特质，例如小范围监管沙盒试验就能激发监管敏捷性。比如，基于第三方支付的金融业务拓展、数据集聚、客户归集等可能引发的风险，对于特定金融科技业务相关的流动性缓释要求、资本充足率要求和内在关联性考察等，都可以在沙盒试验中直接触发监管者的敏捷反应。另外，“监管沙盒”还为小微企业和监管者提供金融创新潜在风险的一种“可视化”机制，可以在沙盒试验中考察金融机构、科技企业甚至其他类型参与方的创新机制、业务跨界、内在关联、风险传导和监管短板等，观察小微企业金融科技创新如何开展有别于传统金融机构的跨界业务架构、去中介化机制以及去中心化体系等。

总之，监管沙盒包容性和主动性监管理念有助于小微企业实现创新方案，

^① 监管沙盒（Regulatory Sandbox）的概念由英国政府于2015年03月率先提出。按照英国金融行为监管局（FCA）的定义，“监管沙盒”是一个“安全空间”，在这个安全空间内，金融科技企业可以测试其创新的金融产品、服务、商业模式和营销方式，而不用在相关活动碰到问题时受到监管规则的约束。监管者在保护消费者/投资者权益、严防风险外溢的前提下，通过主动合理地放宽监管规定，减少金融科技创新的规则障碍，鼓励更多的创新方案积极主动地由想法变成现实。当前，中国已经初步具备实施监管沙盒的基础条件，但依然面临着操作层面的巨大挑战。2017年05月23日，“区块链金融沙盒计划”启动仪式在贵阳举行，这是中国第一个由政府主导的沙盒计划。

^② 英国金融行为管理局创新改革的主要目标是鼓励金融体系进行创新，为金融服务提供新的业务模式，为企业和消费者提供更加便捷和高效的服务，同时使得英国在全球金融体系竞争中保持持续的竞争力。

提高合规能力，一定程度上减轻了创新产品或服务面市后的监管成本，增加金融监管的专业性、前瞻性和技术性。当然，监管沙盒依然一些局限性，比如测试时限、应用空间、监管适用等与现实的情形存在实质性差别。以国际经验看，监管沙盒多是运用于小型经济体的小规模试点，如英国和新加坡，这与我国微弱经济体较为吻合。为此，课题组建议可以选择一些初创发展动力不足、需要鼓励发展的小微企业，测试其创新的产品、服务、商业模式和营销方式，不断调整既有监管框架，探索新的监管边界，实现创新激励和风险防范的协同发展。

二、差异化原则

在强监管环境下，金融机构往往出于规避风险考虑，减少对微弱经济支持力度，因此，监管部门需要探索对微弱经济的差异化监管。^①

（一）关注差异化监管策略

监管部门需要探索小微企业金融服务的差异化政策，以不干预金融资源配置为前提，通过优化绩效考核机制和配置专项信贷资源，引导银行资源向微弱经济倾斜，确保各项监管政策、监管模式、监管措施都有利于微弱经济。^②

【案例】

在疫情防控时期内，重庆银保监局对中小微贷款不良率超过自身各项贷款不良率3个百分点以内，且贷款规模增长的，在非现场监管中确定其监管评级和绩效评级，密切监测受疫情影响较大重点企业的不良预警、迁徙情况，对确系疫情影响形成的不良，暂不纳入银行机构“剪刀差”考核，很好地施行了差异化监管措施，受到了当地小微企业的好评。

——案例来源：《新华网》2020年03月09日

① 参考：《探索差异化监管政策 提供高质量普惠金融服务》，摘自《证券时报》2018年03月10日。

② 李征南：《为什么需要关注小微企业金融服务的可持续性？》，摘自《新浪财经》，2019年06月28日。

金融机构应该针对不同客户的情况，充分发挥自身优势，建立差异化的转贷款客户准入管理制度，强化转贷款台账管理制度，推出无还本续贷、尽职免责等配套制度，实施差异化的信贷支持举措。

【案例】

中国进出口银行结合自身特点，探索符合进出口银行特点的小微企业服务模式，加强对普惠客户资金流、信息流、物流监控，强化风险监测和预警能力，对合作对象进行科学分类和差异化管理，通过健全利率定价管理，设置小微企业转贷款模式成本控制机制，避免贷款成本层层加价，防止金融政策“惠而不实”，开展特色业务管理和专业化金融服务。

——案例来源：《证券时报》2018年03月10日

（二）完善差异化考核评价

差异化考核制度是对不同商业银行提出不同的要求，优化小微企业、农户监管考核目标，在专项金融债、风险资本、不良贷款容忍度等方面突出不同导向，强化差异化考核评估，指导银行细化授信尽职免责和差异化考核激励，健全基层支行“敢贷、愿贷”机制，并对支小成绩突出的银行在资本计算、监管评级、市场准入方面给予特殊奖励，建立银行增加小微企业贷款投放的长效机制，实施差异化银行放贷激励政策。^①

四、必要性原则

必要性原则，就是在商业可持续原则下的必要监督，而不是运动式的管理。根据一个监管标准，判断微弱经济哪些经济活动需要监管、哪些活动不需要监管，凸显有限但有效的监管成分，其中包含两个相互关联、互为条件

^① 彭扬：《央行孙国峰：改进银行考核机制 实施差异化金融监管政策》，摘自《中国证券报·中证网》，2020年01月16日。

的内容：

（一）有限监管

有限监管，就是在“有限集中和确实必要”基础上，充分体现微弱经济的自治优先、市场优先、法律优先的监管规则。也就是说，但凡微弱经济组织和机构能够自主决定的、市场机制能够调节的、依法合理运行的，监管部门一般不需要多角度的广泛监管。

我国历史上曾经长期实行“大包大揽”行政管理，对私有经济没有完全摆脱行政干预过多、过严和过宽的传统思维，压抑了金融市场主体的创新空间和主观能动性，其本质是颠倒了市场主体与监管主体关系，导致金融监管与市场主体错位。显然，我们不能再回到以往国家行政力量全面介入经济生活的管理方式，必须合理配置公共管理资源，用好用足金融财政政策，诸如财务补贴、担保基金、风险分担、税收减免等普惠金融政策，在金融监管立法、执法环节上贯彻有限监管原则，推动微弱经济快速、健康发展。

（二）适度监管

确立适度监管原则，重点不在要不要监管，而是监管的广度和深度。世界银行最新一项研究表明，过度监管或有损东亚数字经济发展和创新。^①

今天，占全国企业数量90%以上的中小企业的生死存亡，不仅关乎地方就业和经济活力，更攸关整体社会稳定。监管高层要想达成经济发展与风险控制之间的平衡，只能适度干预，实施防御性监管控权，防止监管过度而压缩微弱经济生存空间。亦如 Mathias Dewatripont 和 Jean Tirole 在《银行监管》中曾经指出：“适度监管就是力争在鼓励银行提高服务质量、激发竞争活力与维持该行业的清偿力与稳定性之间寻求一种最优的权衡”。^②

所谓“适度干预”，就是政府监管不应直接干预微弱经济体的生产经营，

^① 许可：《过度监管过度监管或有损东亚数字经济创新》，摘自《对外经济贸易大学数字经济与社会》，2020年02月14日。

^② Mathias Dewatripont、Jean Tirole（美），石磊 王永钦译，《银行监管》，复旦大学出版社2002年版。

而将其监管范围严格限定在金融市场失灵领域，形成以政府监管为核心、行业管理为纽带、微弱经济体自律内控为基础、社会监督为补充的“四位一体”监管格局，体现巴塞尔银行监管委员会在《有效银行监管核心原则（1997）》提倡的“全程、适度、持续”原则。^①在风险可控前提下，通过适度监管解决微弱经济发展过程中脆弱性、片面性问题，而不是事无巨细、面面俱到、全盘接管。合理放宽市场主体生存空间，可以让微弱经济享有更好的发展环境。

^① 《有效银行监管核心原则（1997）》规定：第一，监管体系的完整性。一个好的监管体系应当具备一个操作独立、工作程序透明、治理结构良好的监管机构，一套适当的监管法律框架。第二，监管机构内部对授权和职责的明确规定、不同业务的职能分离以及相互制约、完善独立的内部审计。第三，全程、适度、持续监管，即金融监管行为应当覆盖金融运行的全过程，从市场进入、运营、问题资产的处置一直到市场退出。第四，以风险性监管为核心。第五，明晰跨国银行的母国和东道国之间的监管分工与合作。

第五节

有利于我国微弱经济发展的监管建议

一、及时完善微弱经济金融立法

改革开放以后，我国微弱经济从无到有，取得了很大成就，但微弱经济立法依然落后。微弱经济（小企业）触角虽小，却扮演着“最后一公里”关键角色，当然其与国有经济（大企业）相比无疑是弱势群体，因而更需要得到国家法律体系保护。因为市场经济秩序是依靠法律加以维系的，否则一切都是空中楼阁，必须不断完善小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司、商业保理公司法律保护体系，为微弱经济补齐制度短板，确立微弱经济监管标准，提高国家立法关注度。

（一）进一步完善《促进中小企业发展条例》

1. 明确规定中小企业法规实施监督机制。2002年《中小企业促进法》删除了2001年《中小企业促进法（草案）》要求国务院每年就其关于中小企业工作向全国人大常委会报告的规定。课题组认为这个报告制度很有必要，有助于政府部门监督《中小企业促进》的执行情况，消除对中小企业设定歧视性要求，有必要恢复政府部门向全国人大立法机构就中小企业工作报告的内容，包括中小企业发展状况、创造就业机会、中小企业服务体系等统计数据，让中小企业在更加公平、正义环境中开展生产经营活动。

2. 制定专项法律法规，逐步完善中小企业法律体系。我国中小企业发展较快，各种问题暴露得也很快，修改法律在时间进度上难免赶不上解决问题的需要。这些问题需要操作性强、时效性短的专门法规解决，需要构建专项监管机制。国外很多国家也是这样方式解决问题的。美国陆续颁布《中小企业投资法》、《中小企业技术革新法》、《中小企业资助法》、《公正平等法》、《扩大中小企业商品出口法》以及《中小企业投资奖励法》等法规；日本也出台了《中小企业现代化促进法》、《中小企业信用保险法》等 30 多部中小企业法律来解决本国中小企业各种问题。

课题组建议，将财政部、工信部、商务部等四部委 2014 年 04 月印发的《中小企业发展专项资金管理暂行办法》上升为专门的《中小企业发展专项资金法》，将国务院 2002 年以后相继颁布四个鼓励个体私营、民间投资、小微企业健康发展的规定统统纳入《中小企业促进法》，不断完善中小企业促进发展的法律监管体系。

（二）起草《小微企业保护法》

课题组建议，起草《小微企业保护法》，明确小微企业法律地位以及权利义务，实施负面清单、权力清单、责任清单，为小微企业发展营造稳定、透明、可预期和公平竞争的营商环境，设立微弱经济“劳动标准豁免”制度，从行为合规监管向风险防御监管过渡。

在本次新冠肺炎疫情期间，全国各地金融监管、财政税收部门发布了很多用工制度的临时性规定，帮助全国面临破产、倒闭和经营困难的小微企业、个体工商户渡过疫情难关，其中就有“劳动标准豁免”条款。^①与其如此，不如在

^① 为了更好地发挥金融对新冠肺炎疫情防控工作和小微企业的支持作用，2020 年 02 月 01 日中国人民银行、财政部、中国银保监会、中国证监会、外汇局联合出台了《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》，共 30 条措施，其中心内容就是要求金融部门要采取一系列措施，通过公开市场操作、常备借贷便利、再贷款、再贴现等多种货币政策工具，保持金融市场流动性合理充裕，对相关行业以及有发展前景但暂遇困难的企业特别是小微企业不盲目抽贷、断贷、压贷。在疫情防控期间，对生产、运输、销售重要医用、生活物资的骨干企业实行名单制管理，对名单内的企业，由央行通过低成本专项再贷款、中央财政贴息的方式提供优惠利率的信贷支持，采取适当下调贷款利率政策，对受疫情影响严重的小微企业予以展期或续贷，适当延期还款，减免利息费用，延长社会保险缴费期，酌情增加贷款、租赁、保理额度，缓收或减免租金、利息。

《小微企业保护法》直接新设“劳动标准豁免”制度，规定在某些特殊情形可以不用遵从某些劳动标准和用工制度，保障在特定时期小微企业保有某种特殊优惠政策或经营豁免权利，从制度上保证小微企业在面对意外风险时能够及时得到法律保护。

（三）坚决贯彻《商业银行互联网贷款管理暂行办法》

《商业银行互联网贷款管理暂行办法》已经颁布，对包括小贷公司在内的所有非银行金融机构开展法律保护，提高对互金平台组织监管的效率，厘清社会公众对互联网贷款认知，引导金融机构和合作机构运用互联网信贷风险补偿、增信、贴息方式服务中小企业，减少中小企业信贷和成本，改善小型微型企业信贷环境，帮助解决个体工商户、低收入群体、小作坊、小业主以及其他社会群体融资难融资贵问题。

（四）尽快完成助贷业务制度性安排

对近年蓬勃发展的助贷业务加强法律顶层设计，起草《助贷业务管理暂行办法》，确立助贷机构法律地位，明确各个参与主体的权利与义务，用法律保护网贷机构、小贷公司、科技公司、金融资产交易所开展助贷业务，统筹协调助贷法律关系，增强对助贷业务的法律监管效力，完成助贷业务制度性安排。

（五）加快对《融资担保非现场的监管规程》修改

在广泛征求社会各界人士、专家学者基础上，加快年初下发的《融资担保公司非现场监管规程（征求意见稿）》修改工作，加强对信用风险、流动性风险、市场风险、操作风险及合规风险和法律风险的监管，制止危及融资性担保机构健康发展的经营行为，早日颁布《融资担保公司非现场监管规程》，保障我国融资性担保行业的稳健运行。

（六）启动地方金融监管条例的立法工作

目前，全国多地已颁布地方金融监督管理条例，上海、山东、河北、四川

和天津陆续颁布了地方金融监督管理条例，相关条例已被列入各省人大的立法计划，对制定地方金融监督管理条例进行了立项论证。^①

课题组认为，随着金融监管体制改革和框架的调整，立足金融业发展及风险防控实际，加强地方金融监管部门的监管权限、职责将成为重要趋势，尽快出台全国各地的《地方金融监管条例》，有利于微弱经济监管和协调的有法可依、有据可查。

（七）推动《处置非法集资暂行条例》尽快出台

加快对《处置非法集资暂行条例》（征求意见稿）修改工作，金融监管部门应当指导、督促金融机构、非银行支付机构建立非法集资监测预警机制，完善非法集资入刑标准、罪名适用、追赃挽损、涉案财物处置等规定，加强对可疑资金监测，为预防和惩处非法集资提供法律监管依据，保护小微企业合法权益免受非法集资侵害，为微弱经济保驾护航，促进地方金融健康发展。

（八）加强融资租赁合规性监管

作为与实体经济紧密结合的一种投融资方式，融资租赁具有融资便利、期限灵活、财务优化特点，可以直接租赁、转租赁、回租赁等多种方式，在拓宽小微企业融资渠道方面发挥着巨大作用。根据中国银保监会最新数据：截至2019年12月，我国融资租赁公司（不含金融租赁公司）共10900家（内资试点融资租赁公司385家，外商投资融资租赁公司10515家），资产总额合计40676.54亿元。因此，课题组建议对年初中国银保监会下发的《融资租赁企业监督管理办法（征求意见稿）》再次进行梳理，结合征求的各种意见，按照包容性监管原则，对融资租赁资产比重、固定收益类证券投资业务比例、杠杆倍数、业务集中度等重点条款进行修改完善，保证抵押权与租赁权的公平性，保障小微企业不会因为债务不履行而遭受经济损失，早日颁布《融资租赁企业

^① 2019年12月19日上海颁布《上海地方金融监管条例（征求意见稿）》，规定了立法适用范围：一是列举“小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司”七类授权实施监管的行业。二是以“法律、行政法规规定和国务院授权监督管理的具有金融属性的其他组织”概括“辖区内投资公司、社会众筹机构等”。

监督管理办法》，加强融资租赁的合规性监管。

（九）优化农业保险监管制度

强化农业保险管理，建立农产品准入和监管机制，尽快制定《农产品保险管理暂行条例》，完善农业保险制度，开发地方优势特色农产品保险业务，探索不同险种在不同发展阶段的功能，用保险补偿弱势群体经济损失，不断提高监管效能，构建具有前瞻性、动态的农产品保险监管体系。

（十）尽快出台《非存款类放贷组织条例》

近期，《非存款类放贷组织条例》已下发至多家银行、互金平台和其他非银行金融机构进行意见征求，为微弱经济组织明确了业务规范。过去十多年间，对P2P平台、互金平台、网络借贷机构以及非银行金融机构的监管暴露出行业的很多漏洞，这些问题集中在自设资金池、贷款高杠杆放大、贷款人信息不透明、违规追求贷款收益等，把很多微弱经济组织拖进深渊，严重危害了小微企业、个体经营户合法权益。

加快《非存款类放贷组织条例》起草和出台，对包括小贷公司在内的所有非存款放贷组织开展法律保护，提高对非存款放贷组织监管效率，厘清社会公众对民间放贷认知，引导非存款类金融机构运用信贷风险补偿、增信、贴息方式服务中小企业，减少中小企业信贷和成本，把防范网贷经营风险放在首位，以防范金融风险为重心，提倡“小额、分散”原则，从根本上避免微弱经济组织贷款金额过大和期限过长导致贷款不确定性风险，便于商业银行及时控制风险，避免区域性金融风险外溢，将金融风险控制在局部范围，有效防范风险和确保贷款安全，遏制各种道德风险或欺诈行为的发生，进一步改善小型微型企业信贷环境，促进非存款类放贷组织规范可持续发展。

二、实行差异化监管考核

微弱经济组织或机构比较分散，个体情况千差万别，必须施行差别化监

管，增强监管措施的客观性和针对性，形成稳定预期和长效机制，构筑有利于微弱经济生态环境。^①

（一）完善现有监管评价制度

课题组建议，加快《金融机构服务乡村振兴考核评估办法（征求意见稿）》正式颁布实施，进一步改进和完善农村金融服务，对有关风险指标进行同步调整，适当调高包括不良贷款在内的金融监管容忍度，激发金融机构做好中小微金融服务内生动力，形成系统化、规范化考核机制，全面提升金融服务乡村振兴能力，形成根据评估结果对金融机构实行激励约束的制度安排。

（二）实行动态存贷比差异化监管

综合考虑不同地区、不同机构差异性以及对信贷的不同需求，实行动态存贷比差异化监管，优化绩效考核机制和配置专项信贷资源，引导商业银行资源向小微企业倾斜，缓解利率市场化进程中银行负债成本上升压力，营造尽可能宽松的监管环境，降低微弱经济融资成本。

（三）建立差异化利率定价机制

进一步完善收益覆盖风险、保本微利的贷款定价机制，设置小微企业融资成本控制体系，引导各类金融机构信贷错位发展，避免贷款成本层层加价，优先解决小微企业融资难问题。^②

三、运用金融科技提高监管实效

在我国，金融业务呈现出去中心化、去中介化特点，新场景和新风险叠加

^① 所谓客观性，就是要承认金融内生的管理风险、追求盈利的需求。微弱经济天然存在缺乏抵押担保、资信弱等融资短板，客观上需要通过其他增信手段或价格机制来弥补。所谓针对性，就是要深入剖析“痛点”所在，区分哪些是长期性问题，哪些是短期性问题；哪些是制度层面需要创新的文，哪些是企业自身需要努力克服的“短板”。

^② 参考：《银保监会：突出对小微金融差异化监管导向》，选自“中国银保监会网站”2019年06月26日。

给金融监管带来很多新问题。全国不少地方开始用金融科技提高监管实效。早在2016年6月，国际金融科技媒体MEDICI发布了一份市场调研报告：全球对于监管、治理软件的需求将在2020年达到1187亿美元，其中亚太市场占据35%的市场份额。显然，大数据、人工智能已经深度嵌入金融监管领域，监管部门利用小微企业的海量数据，借助科技提高监管效率，“以科技应对监管”成为共识。

【案例】

2017年05月百度金融（度小满金融）与贵州省政府金融办、大数据局联合推出“贵州金融大脑”，成立国内首个打通政府、企业、金融机构、互联网数据的小微企业智能融资撮合平台，提供小微企业综合评估系统、智能监管功能。

——案例来源：《“以科技应对科技”成金融监管新趋势》，

摘自《证券日报》2019年03月01日

课题组认为，监管科技已由“启蒙”阶段进入“实验”阶段，成为金融科技领域下一个热点。未来基于海量多源异构数据，监管机构将借助大数据、云计算、人工智能等技术为微弱经济提供服务，增强客户识别和风险控制，提升对微弱经济的监管能力。^①更何况，通过大数据、云计算、AI和区块链的融合，监管科技还可以有力推动金融监管机构智能化、规范化运行，减少道德风险，促进动态合规，让金融监管在智能中融合，在市场中应变，在协调中发展。

（一）提升风险监测和化解能力

在强监管环境下，金融机构可能出于规避风险的考虑，减少对中小企业、经济领域中的薄弱环节的支持力度。^②银行、保险、担保、股权投资等金融机构

^① 所谓多源异构数据是指在企业信息化建设过程中，由于各业务系统建设和实施数据管理系统的阶段性以及其它人为因素影响，导致企业在发展过程中积累了大量采用不同存储方式的业务数据，包括采用的数据管理系统也大不相同，从简单的文件数据库到复杂的网络数据库，一起组成了企业的异构数据源。

^② 参考：《探索差异化监管政策 提供高质量普惠金融服务》，摘自《证券时报》2018年03月10日。

为小微企业提供不同类型金融产品和服务，使得金融监管难上加难。为此，监管部门要不断加强与各地金融办、地方金融监督管理局合作，开发地区性金融安全大数据监管平台，利用大数据分析、机器学习算法、智能舆情监控、区块链技术等技术，对各种金融风险进行识别和监测预警。

【案例】

中国进出口银行利用科技手段，通过大数据、云计算、人工智能等技术，增强客户识别和风险跟踪防控，建立了小微企业转贷款客户准入管理制度，探索专为开发区、外贸综合服务平台设计直贷类产品，先后推出了小微企业无还本续贷、尽职免责等配套措施，加强对普惠客户资金流、信息流、物流监控，强化小微企业转贷款台账管理制度，确保转贷款资金流向具有真实、合理融资需求的小微企业。

——案例来源《证券时报》2018年03月10日

总之，针对小微企业密集特点，依靠物联网、视联网等非接触式监管方式提升执法监管效率，开展财务补贴、担保基金、风险分担、税收减免，有效提升小微企业的风险应对能力，有利于金融监管部门实现对小微企业的精准监管。

（二）推进“政银企”信息服务平台建设

加快搭建并完善涵盖金融、税务、市场监管、社保、海关、司法等大数据平台，进一步畅通“政银企”三方信息沟通渠道，完善“政银企”对接协调机制，实现跨层级、跨部门、跨地域互联互通，为监管部门、金融机构和小微企业搭建集金融信贷产品发布、惠民惠企政策落地、企业融资需求跟踪于一体的综合信息服务平台。

（三）打造金融监管预警机制

针对非法互联网金融活动快速扩散特点，监管部门运用现代信息技术开展

“智慧处非、网络打非”，打造监管预警平台，做到监管视野全覆盖，处置力度高效能，及时发现侵害小微企业问题，控制风险，彻底消除侵害微弱经济的非法活动。

四、加强地方金融监管协调与信任

在金融混业大趋势下，金融风险交叉传染、跨界爆发特征明显，商业银行、互联网金融风险化解任务日渐繁重，中央和地方金融监管部门必须加强相互协调。

（一）重点提升“7+4”类机构监管协调性

现阶段，地方金融委重点关注的是“7+4”类机构的监管协调问题。^①从中央监管机构到各地银保监局，从地方金融办到互金行业协会应该充分沟通协调，面对“7+4”类机构的金融交易跨界化、银行业务表外化、资本流动网络化的问题，推动金融信息共享，融合金融服务和防控金融风险意见，对“7+4”类机构形成监管合力，强化中小微金融监管协调。

（二）增进金融监管主体之间信任度

近年来，出于有效应对地方金融快速扩张及金融风险渐进暴露的考虑，我国逐渐将金融办监管职能及风险处置责任交由地方政府直管的地方金融监督管理机构承担，地方单一监管模式向双层监管模式渐进转变，涉及更多的地方监管机构和人员。因此，更应该加强金融监管主体之间的信任，对金融风险要区分清楚，哪些是可能形成风险传导的，哪些是供需双方的利益博弈。如果是前者，人民银行派出机构要负责对地方金融监管部门进行业务指导，有权纠正不符合中央监管规则的行为，严肃法纪，使用必要的约束机制，用司法手段加以

^① “7+4”类机构是我国地方金融监管的主要对象，“7”指的是小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司，“4”指的是投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所。

惩戒微弱经济组织或机构的不法行为。如果是后者，金融监管部门不宜使用刑事手段追究法律责任，可以提高风险容忍程度，引导微弱经济体对自己行为负责，在多元主体之间营造信任空间和生存环境。

五、法律援助推高金融监管实效

“法律援助”一词在我国是舶来品，其英文名称为“Legal aid”，在西方已有几百年历史，也可译为“法律救助”。我国司法部于1996年12月成立了“国家法律援助中心”，启动全国法援试点工作。1997年05月中国法律援助基金会、司法部法律援助中心相继成立。2003年09月01日我国正式颁布《法律援助条例》，首次明确法律援助制度是政府设立的法律援助机构，为经济困难或者特殊案件的当事人提供减免收费的法律服务制度。^①虽然我国法律援助经历了20多年风风雨雨，取得了一定成绩，但与西方国家相比，还处于初建阶段，而且多针对公民个人法律援助，几乎不涉及小微企业法律援助。

课题组认为，每一个经营个体、每一个经营团队都应该有平等法律地位，尤其是对那些处于社会或经济上处于弱势地位的机构或个人，应该有权使用法律援助手段维护自身合法权益，用文明的方式解决微弱经济之间的法律纠纷。

（一）依靠法律援助力量助推监管实效

1. 加强与工会、妇联、共青团、残疾人联合会等群团组织的联系和配合，设立“联合法律援助工作站”，形成以法律援助机构为中心，以律师事务所、公证处、基层法律服务所为主体，由工会、妇联、共青团、残疾人联合会等群团组织共同参与法律援助工作，扩大法律援助工作覆盖面和社会影响力，彰显“救济弱者、匡扶正义”的精神。

2. 依托基层（社区、乡镇）司法所设立“社区（村镇）法律援助工作站”，

^① 法律援助制度，也称“法律救助”，是世界上许多国家普遍采用的一种司法救济制度。法律援助内容是向法律援助对象提供法律服务，包括刑事辩护或刑事代理、民事代理、公证证明、法律咨询等。法律援助对象是为了维护自身的合法权益需要获得法律服务，但因经济困难无力支付法律服务费用的当事人或者是特殊案件当事人。不论涉及诉讼案件还是非诉讼法律事务都可以申请法律援助。

将法律援助向社区、农村基层延伸。一方面帮助社区、村镇微弱经济组织或机构办理简易经济纠纷案件，提供必要的法律咨询；另一方面打击侵犯微弱经济的金融欺诈、恶意逃废债等非法活动，维护社区、村镇基层微弱经济组织或机构合法权益。

上海市金融纠纷调解中心在法律援助方面有较丰富经验，该中心充分发挥法律援助工作职能，结合全镇老年人、残疾人、妇女儿童等弱势群体的实际情况，通过打造“三无”法律援助新模式，力求做到应援尽援、便民高效。

一是接待咨询无障碍。通过发放法律援助便民卡，提高了“12348”法律援助咨询电话及司法所咨询电话的知晓率，开展法律援助进社区、法律大讲堂等形式的宣传活动，与群众进行“面对面”咨询解答，进一步完善社区联系点建设，上海地区已有640个社区建立了法律援助联系人，群众足不出户就可获得法律帮助，对于符合特殊条件的法律援助申请人，联系人还会协助他们办理具体申请事宜。

二是宣传工作无死角。在深化传统宣传的基础上，利用现代网络手段开展法律援助宣传，在“上海法律援助在线”微信公众平台上宣传普及法律援助知识。针对原有法律援助宣传内容不够全面、受众的局限性等问题，创新了“便笺纸”宣传模式，充分发挥社区法律援助联络员作用，居民通过写便笺的方式将自己迫切需要的法律知识和最近广泛关注的內容反映给联络员，再与社区法律顾问律师进行“会诊”，开展有针对性的宣传、咨询、讲座等活动，满足群众的法律服务需求，实现宣传内容无死角。

在调研过程中，我们发现该中心针对普通群众虽然法律知识相对缺乏但维权愿望比较强烈的情况，组织一系列法律宣传教育活动，开展法律知识进社区，有专人对群众进行法律知识讲解，针对特定人员进行宣传。例如，上海唐山路社区居委会2019年推出“法律进社区计划”，把社区特困弱势群体法律援助为重点，建立一对一帮扶结对子，利用宣传月把法律知识宣传与安全教育宣传结合起来，设立宣传站，发放资料，现场咨询、解答群众疑难。通过举办培训会、座谈会、讲座，通过开展法律知识竞赛、综治成果展示，在所辖区域营造起了良好的法制氛围，进一步为社会弱势群体提供法律援助服务，满足群众

法律需求，解决群众涉法实际困难。

三是覆盖无遗漏。上海市浦东新区崂山街道党工委、办事处领导对社区法律援助工作高度重视，积极推进社区法律援助工作进程，发放各种宣传资料百余份，张贴悬挂标语横幅，利用普法宣传日，设立宣传站，对群众进行法律知识宣传，有效发挥社区法律援助中心的效能，司法所指派专人为群众提供法律咨询，并按相关法律程序帮助群众解决生活中遇到的法律难题。工作人员定期下社区摸底排查，严防因小矛盾小问题的处理化解不当、不及时导致的群体性上访，甚至上升为治安案件、刑事案件的发生，采取有效措施化解矛盾纠纷，调解邻里关系，确保小矛盾不出社区，大矛盾不出街办。加大对辖区群众的法律宣传，使群众更好地学法、懂法、用法。进一步做好法律援助工作，确保法律援助工作落到实处，为辖区群众做好法律咨询，并做好上级部门下达的其它各项工作任务。

我们在调研中发现，上海虹口区还建立了专门针对妇女儿童的法律援助——“欧阳社区妇女儿童法律援助工作站”，专门为妇女儿童提供法律服务的场所，主要职能是为社区广大妇女及未成年人提供法律、法规、政策咨询服务，通过法治教育、法律宣传、法律咨询、免费代写法律文书等手段，引导妇女、未成年人以理性合法的方式表达诉求，及时调整化解矛盾纠纷，更好地维护妇女儿童的合法权益并开辟一条法律服务的“绿色通道”：当妇女儿童遭受家暴、侵权等违法侵害时，可直接到工作站寻求帮助，有经济困难的妇女儿童还可以获得无偿法律援助。

3. 全国建立省市级企业投诉和维权服务平台，制定省市统一微弱经济体投诉和维权流程规范，受理侵害中小企业合法权益的投诉、举报，实行统一受理、按责转办、限时办结、统一督办，从维护微弱经济组织或机构合法权益角度助推金融监管实效。

（二）新辟法律援助资金渠道

过去几年中，地方财政为法律援助机构提供最低限度的活动经费，一定程度上保证了经济困难的小微企业、个体工商户等获得必要的法律咨询服务，但

地方财政支持有限，法律援助对象又多是个体工商户、小微企业以及“三农机构”较多，经济状态较为贫困。如果援助过程中吃、住、行费用以及律师费用、诉讼费用完全由法律援助者自掏腰包，恐怕也不现实。因此，有必要开辟法律援助的资金渠道，建立有效、充足的法律援助经费保障制度。

课题组建议，可以把筹集到的资金、财政补贴资金以及社会捐赠资金，以“法律援助基金会”形式进行管理，通过合法途径增值基金，使纳入基金会管理的资金成为较为持久的法律援助资金来源，确保有经济困难的微弱经济组织或机构都能及时得到司法救助。

六、发挥信用在金融监管中的作用

2019年10月，国务院办公厅印发了《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》，要求发挥信用在金融监管作用，加大信用信息安全和保护力度，引导行业组织和信用服务机构的协同。

（一）搭建信用信息共享平台

1. 深化“银税互动”改革。监管部门要充分发挥银税联席会议作用，搭建“互联网+大数据+金融+税务”平台，在风险可控前提下，鼓励银行业金融机构通过与税务部门数据直连，整合市场监管、税务、房管、电力部门信用信息，实现信息自动采集、查询和实时更新，将更多符合条件的微弱经济税务信息纳入覆盖范围。

2. 加强“银监合作”力度。建立银商合作联席会议制度，鼓励银行业金融机构利用微弱经济名录系统，整合银监局、金融办、地方金融监督管理局、法院、市场监督管理局、公安部门有关信息，运用大数据识别企业信息，定期与监管部门交换逃废银行债务和工商行政处罚的企业信息，防范危害微弱经济市场主体的违法违规行为。^①

^① 连平：《完善小微企业银行服务功能和信用担保体系》，摘自《新浪财经》，2019年09月18日。

（二）提高信用风险分担能力

1. 强化“银担合作”机制。在风险可控前提下，各级监管部门引导商业银行对融资担保机构降低授信门槛，运用流量、关系网、物流网信息促进商业银行与担保机构的合作，在授信额度、放大倍数、利率水平、续贷条件方面对微弱经济提供更多优惠，实现增信分担风险，构建融担机构和商业银行共同参与的风险分担机制。

2. 加大“银保合作”力度。各级监管部门要引导银行业金融机构和保险公司加强合作，建立风险共担机制，鼓励保险公司为小微企业提供增信支持和理赔业务，提供贷款保证保险产品，协调好利益分配和风险承担关系。

七、建立动产担保登记公示制度

课题组认为，建立统一的动产担保登记公示信息系统，有利于盘活微弱经济组织或机构的动产资源，促进资金融通，缓解融资难融资贵问题。

（一）动产担保登记提高监管精准度

随着社会经济发展，动产代替不动产逐渐构成社会财富的主要形态，动产担保化和金融化将成为担保制度改革的核心。^①很多国家纷纷建立统一动产登记制度，积极倡导动产担保登记公示制度，统一动产担保实体法进程。加拿大奉行普通法的各个州郡建立了中央统一形式的远程接入、计算机控制的动产登记制度，匈牙利在欧盟复兴开发银行的支援下，越南在亚洲开发银行的资助下，也都建立了全国统一的动产公示登记制度。^②

① 动产担保登记制度是指以动产担保利益为登记对象建立的、关于登记机构、登记查询方式、登记程序、登记内容、登记责任、登记效力、登记收费等各项制度规范。动产担保登记制度不仅降低双方交易成本，还解决了“表面所有权”（Apparent Ownership）困境，保证了债务人对物的占有，也使第三人有可能了解担保交易的内容。

② 从世界范围看，各国动产担保公示既包括某种法律事项既存状态的宣示，也包括法律事项变动之公示，其方式表现为占有、控制、设权、登录等形式。

记收费方面方便小微企业，一定程度上降低小微企业交易成本。^①

（三）扩大动产抵押担保范围

对难以直接获得银行信贷的小微企业而言，将应收账款和存货作为小微企业的担保物权，引进浮动抵押，进一步拓宽贷款抵（质）押物范围是一个可以考虑的办法。商业银行将中小企业应收账款从质押拓展到抵押，或者将中小型科技企业享有的专利权作为质押担保，或者对权属明晰、取得产权证书或证明权证的各类不动产、动产、知识产权尝试用于银行、保险、融资担保、小额贷款、民间融资机构的抵（质）押物，制定可操作、有创意、风险可担的制度性安排，提升微弱经济融资能力，规范我国善意取得制度。

^① 所谓“物权变动公示”原则，是指物权变动行为须以法定公示方法进行才能生效的原则。该原则要求当事人依法定方式向社会公众公开其物权变动，以明确何人取得物权、何人丧失物权，否则不能发生物权变动的效力。物权公示的功能在于给社会公众一个判断标准，即没有公示就没有物权变动，以此判定物权归属，以维护交易安全。



CAFI