关于防控地方金融风险 优化法治化营商环境

的调研报告

 ------**以涉地方金融组织矛盾纠纷防范化解为视角**

近年来，我市金融市场活跃，融资渠道丰富，金融纠纷类型呈现多样化发展。小额贷款公司、融资性担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等七类地方金融机构（以下简称七类金融机构）具有普通金融机构不具备的灵活性，在拓展小微金融服务渠道、缓解中小微企业和“三农”融资难、引导民间借贷健康发展、帮助企业渡过难关方面发挥着普通金融机构无可替代的作用。本次调研选取潮州市两级法院[[1]](#footnote-1)近年审理的涉及典当行和小额贷款公司的案件为样本，对金融审判中存在的风险多角度研判，提出防范化解涉地方金融组织矛盾纠纷的对策建议。

一、潮州市地方金融机构概况[[2]](#footnote-2)

截止2023年6月，潮州市共有合规在营的地方金融组织25家，其中典当行9家、小额贷款公司14家、融资担保公司2家（见下表1、表2、表3）。

**表1 潮州市典当行名录**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **公司名称** | **注册资本（万）** | **公司统一社会信用代码** | **经营许可证编号** | **法定代表人** | **年审情况** |
| **1** | 潮州市融盛典当有限公司 | 7000 | 91445100590063369L | 44308A10011 | 苏某煜 | 2021年年审为A |
| **2** | 潮州市方鼎典当有限公司 | 3000 | 91445100MA51BKD47Q | 44464A10018 | 邱某钿 | 2020年年审为A |
| **3** | 潮州市厚德典当有限公司 | 2100 | 91445100MA4WCWHG5X | 44420A10016 | 周某华 | 2020年年审为A |
| **4** | 潮州市华厦典当有限公司 | 2080 | 91445100MA4ULP1865 | 44407A10015 | 陈某 | 2021年年审为B |
| **5** | 潮州市恒通典当有限公司（枫溪） | 2008 | 9144510077402919X2 | 44123A10005 | 张某花 | 2020年年审为B |
| **6** | 潮州市鼎发典当有限公司（潮安） | 2000 | 914451030917956885 | 44376A10013 | 谢某文 | 2021年年审为A |
| **7** | 潮州市汇通典当有限公司  | 2000 | 91445100570135046X | 44278A10010 | 赖某琪 | 2021年年审为A |
| **8** | 潮州市大众典当有限公司 | 2000 | 914451000621061263 | 44338A10012 | 柯某燕 | 2021年年审为B |
| **9** | 潮州市潮安区润丰典当行有限公司（潮安） | 1060 | 91445103799312776N | 44156A10006 | 陶某英 | 2020年年审为B |
| **10** | 潮州市利达典当有限公司 | 2021年年审不通过，正引导该企业依法办理退出典当经营事宜 |
| **11** | 潮州市钧天典当有限公司 | 2020年年审不通过，正引导该企业依法办理退出典当经营事宜 |
| **12** | 广东怡泰典当行有限公司 | 2018年年审不通过，正引导该企业依法办理退出典当经营事宜 |
| **13** | 潮州兴万业典当有限公司 | 2018年年审不通过，正引导该企业依法办理退出典当经营事宜 |
| **14** | 潮州市融通典当有限公司 | 2020年年审不通过，已引导其已注销退出市场 |
| **15** | 饶平县国平典当有限公司 | 2018年年审不通过，已引导其已注销退出市场 |

**表2 潮州市小额贷款公司名录**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **公司名称** | **注册资本（万）** | **公司统一社会信用代码** | **法定代表人** | **监管评级** |
| **1** | 潮州市潮安区健诚小额贷款股份有限公司 | 9400 | 91445100082567499Q | 陈某农 | D |
| **2** | 潮州市潮安区融捷小额贷款股份有限公司 | 5000 | 91445100082562890F | 李某 | C |
| **3** | 潮州市潮安区融信小额贷款股份有限公司 | 5000 | 9144510005991785X2 | 张某明 | C |
| **4** | 潮州市湘桥区鼎新小额贷款股份有限公司 | 5000 | 91445100568250862E | 蔡某明 | C |
| **5** | 潮州市湘桥区晟达小额贷款股份有限公司 | 7000 | 91445100071893918K | 邱某波 | D |
| **6** | 潮州市湘桥区信强小额贷款股份有限公司 | 10000 | 91445100MA4XA2813C | 李某澎 | BB |
| **7** | 潮州市湘桥区宏业小额贷款股份有限公司 | 5000 | 9144510009179815X1 | 柯某涛 | D |
| **8** | 潮州市湘桥区联融小额贷款股份有限公司 | 5000 | 91445100082567907M | 谢某芬 | D |
| **9** | 潮州市湘桥区兴融小额贷款股份有限公司 | 18000 | 91445100579692906A | 王某杰 | D |
| **10** | 潮州市湘桥区兆丰小额贷款股份有限公司 | 10540 | 914451006981190459 | 王某明 | D |
| **11** | 潮州市湘桥区正盛小额贷款股份有限公司 | 10000 | 914451003151481309 | 林某扬 | C |
| **12** | 饶平县金润小额贷款股份有限公司 | 2000 | 91445100564582157R | 余某勋 | B |
| **13** | 潮州市枫溪区合生小额贷款股份有限公司 | 6000 | 914451005745431789 | 陈某仁 | C |
| **14** | 潮州市枫溪区皇信小额贷款股份有限公司 | 10000 | 91445100071865992G | 陈某明 | D |
| **15** | 潮州市湘桥区瑞盛小额贷款股份有限公司 | 已引导其注销退出试点。 |
| **16** | 潮州市潮安区正忠小额贷款股份有限公司 | 已引导其注销退出试点。 |

**表3 潮州市融资担保机构名录**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **公司名称** | **注册资本（万）** | **公司统一社会信用代码** | **经营许可证编号** | **法定代表人** | **监管评级** |
| **1** | 粤财普惠金融(c)融资担保股份有限公司 | 12000 | 91445100MA4UW2992D | 粤（c）A0001 | 周某 | B |
| **2** | 潮州市潮发融资担保有限公司 | 10000 | 914451005573345348 | 粤（c）A0002 | 陈某 | B |
| **3** | 潮州市获盈融资担保有限公司 | 已取消许可证，市金融局已公告其为非正常经营机构，工商列入经营异常企业名录 |
| **4** | 潮州市融和融资担保有限公司 | 已取消许可证，市金融局已公告其为非正常经营机构，工商列入经营异常企业名录 |

从上述3表显示，近年来，潮州市加大地方金融组织管理监督力度，通过行政手段出清地方金融组织6家，其中典当行2家、小额贷款公司2家、融资担保公司2家，正在引导4家典当行依法办理退出典当经营事宜，实现了行业的优胜劣汰。

二、潮州市地方金融机构涉金融类纠纷案件情况

由于潮州市涉地方金融组织民事案件集中于典当行、小额贷款公司，故本课题选取2018年至2023年6月期间，潮州市两级法院受理的主体为典当行、小额贷款公司的金融类案件[[3]](#footnote-3)为样本，以下统称样本案件。

**（一）案件数量**

2018年至2023年6月，潮州市两级法院共受理以典当行为当事人的金融类案件116件，包括典当纠纷82件，借款合同纠纷16件，民间借贷纠纷17件，小额借款合同纠纷1件。其中民事一审案件102件，二审案件14件（见下表）。

2018年至2023年6月，潮州市两级法院共受理以小额贷款公司为当事人的金融类案件303件，包括小额借款合同纠纷142件，借款合同纠纷109件，金融借款合同纠纷16件，民间借贷纠纷36件。其中民事一审案件266件，二审案件37件（见下表）。

**（二）案件分布**

通过调研，我们发现，两类金融组织案件主要集中在本市湘桥区，湘桥法院平均收案占比超过50%，该特点也与两类金融组织分布特点及相应数量成正比，具体情况如下：

一审以典当行为当事人的金融类纠纷中，潮安法院11件，湘桥法院77件，枫溪法院14件（见下表）。

一审以小额贷款公司为当事人的金融类纠纷中，潮安法院81件，饶平法院13件，湘桥法院120件，枫溪法院52件（见下表）。

**（三）案件增减态势**

在调研周期内，以典当行、小额贷款公司为当事人的金融类纠纷数量总体呈现出波动下降的态势。具体情况如下：

2018年至2023年6月，以典当行为当事人的金融类案件受理数量分别为：2018年28件，2019年16件，2020年25件，2021年16件,2022年17件，2023年14件，除在2020年有所增长外，呈逐年递减趋势。

2018年至2023年6月，以小额贷款公司为当事人的金融类案件受理数量分别为：2018年58件，2019年69件，2020年57件，2021年40件,2022年42件，2023年37件。其中，该类案件在2019年达到高峰69件后，呈明显下降趋势，近两年均稳定保持在40件左右（见下表）。

 **（四）涉诉主体情况**

潮州市的典当行共15家，9家涉诉；小额贷款公司共16家,15家涉诉，两类金融组织的涉诉概率均较高。这也与两类金融组织客户资信情况审核标准低、借贷手续简单、短期融资频繁的特点息息相关。如潮州市潮安区健诚小额贷款股份有限公司在调研周期中涉诉一审案件为73件，占266件案件样本的27.44%，占比较高。该司在监管评级仅为D级，可见涉诉情况与行政监管评分存在一定的匹配。两类金融组织涉诉具体情况如下：

 在102件以典当行为当事人的金融类一审案件中，潮州市融盛典当有限公司23件，潮州市方鼎典当有限公司24件，潮州市厚德典当有限公司4件，潮州市华厦典当有限公司12件，潮州市恒通典当有限公司12件，潮州市鼎发典当有限公司9件，潮州市汇通典当有限公司14件，潮州市大众典当有限公司1件，潮州市利达典当有限公司3件（见下表）。

**潮州市典当行涉诉情况**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **公司名称** | **年审情况** | **涉诉案件数量** |
| **1** | 潮州市融盛典当有限公司 | 2021年年审为A | 23件 |
| **2** | 潮州市方鼎典当有限公司 | 2020年年审为A | 24件 |
| **3** | 潮州市厚德典当有限公司 | 2020年年审为A | 4件 |
| **4** | 潮州市华厦典当有限公司 | 2021年年审为B | 12件 |
| **5** | 潮州市恒通典当有限公司（枫溪） | 2020年年审为B | 12件 |
| **6** | 潮州市鼎发典当有限公司 | 2021年年审为A | 9件 |
| **7** | 潮州市汇通典当有限公司  | 2021年年审为A | 14件 |
| **8** | 潮州市大众典当有限公司 | 2021年年审为B | 1件 |
| **9** | 潮州市利达典当有限公司 | 2021年年审不通过，正引导该企业办理退出典当经营事宜 | 3件  |

在266件以小额贷款公司为当事人的金融类一审案件中，潮州市潮安区健诚小额贷款股份有限公司73件，潮州市潮安区融捷小额贷款股份有限公司9件，潮州市潮安区融信小额贷款股份有限公司2件，潮州市湘桥区鼎新小额贷款股份有限公司17件，湘桥区晟达小额贷款股份有限公司23件，潮州市湘桥区信强小额贷款股份有限公司8件，潮州市湘桥区宏业小额贷款股份有限公司8件，潮州市潮州市湘桥区联融小额贷款股份有限公司26件，潮州市湘桥区兴融小额贷款股份有限公司24件，潮州市湘桥区兆丰小额贷款股份有限公司4件，潮州市湘桥区正盛小额贷款股份有限公司8件，饶平县金润小额贷款股份有限公司5件，潮州市枫溪区合生小额贷款股份有限公司8件，潮州市枫溪区皇信小额贷款股份有限公司42件，潮州市潮安区正忠小额贷款股份有限公司1件（见下表）。

**潮州市小额贷款公司涉诉情况**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **公司名称** | **监管评级** | **涉诉案件数量** |
| **1** | 潮州市潮安区健诚小额贷款股份有限公司 | D | 73件 |
| **2** | 潮州市潮安区融捷小额贷款股份有限公司 | C | 9件 |
| **3** | 潮州市潮安区融信小额贷款股份有限公司 | C | 2件 |
| **4** | 潮州市湘桥区鼎新小额贷款股份有限公司 | C | 17件 |
| **5** | 潮州市湘桥区晟达小额贷款股份有限公司 | D | 23件 |
| **6** | 潮州市湘桥区信强小额贷款股份有限公司 | B | 8件 |
| **7** | 潮州市湘桥区宏业小额贷款股份有限公司 | D | 8件 |
| **8** | 潮州市湘桥区联融小额贷款股份有限公司 | D | 26件 |
| **9** | 潮州市湘桥区兴融小额贷款股份有限公司 | D | 24件 |
| **10** | 潮州市湘桥区兆丰小额贷款股份有限公司 | D | 4件 |
| **11** | 潮州市湘桥区正盛小额贷款股份有限公司 | C | 8件 |
| **12** | 饶平县金润小额贷款股份有限公司 | B | 5件 |
| **13** | 潮州市枫溪区合生小额贷款股份有限公司 | C | 8件 |
| **14** | 潮州市枫溪区皇信小额贷款股份有限公司 | D | 42件 |
| **15** | 潮州市潮安区正忠小额贷款股份有限公司 | 已引导其注销退出试点。 | 1件 |

三、潮州市地方金融机构涉诉率高的成因分析

## （一）立法层面

目前，对于地方金融机构属性、范围及角色定位，在立法领域仍较为模糊。从法律沿革过程来看，2020年8月20日，最高人民法院发布新修订的《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》，将民间借贷利率的司法保护上限调整为以一年期贷款市场报价利率（LPR）的四倍为标准，取代原来的“以24%和36%为基准的两线三区”[[4]](#footnote-4)。按照中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布的最新数据，1年期LPR为3.45%，民间借贷利率的司法保护上限为13.8%。在规定出台后，七类金融机构是否适用于民间借贷相关法律规定再度引发争议。2020年12月29日，最高人民法院对广东省高级人民法院《关于新民间借贷司法解释有关法律适用问题的请示》作出批复,该批复自2021年1月1日起施行。批复显示：关于适用范围问题，经征求金融监管部门意见，由地方金融监管部门监管的小额贷款公司、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、地方资产管理公司等七类地方金融组织，属于经金融监管部门批准设立的金融机构，其因从事相关金融业务引发的纠纷，不适用新民间借贷司法解释。该批复将七类地方金融组织经营活动的合规性进行确认，但该批复没有对地方金融机构具体涵盖范围、适用法律、利息计算标准等作出明确认定，导致各地司法实践仍存在争议。如山东省出台的《山东省地方金融条例》将地方金融机构范围局限于小额贷款公司、融资担保公司、民间融资机构、开展权益类交易和介于现货与期货之间的大宗商品交易的交易场所、开展信用互助的农民专业合作社、私募投资管理机构和国务院及其有关部门授权省人民政府监督管理的从事金融活动的其他机构或者组织等。而浙江省出台的地方金融条例涵盖了小额贷款公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司以及交易场所、区域性股权市场、开展信用互助业务的农民专业合作社、民间资金管理企业和民间融资服务企业。

## （二）司法层面

 **1.案件定性界限较为模糊，审理难度增大**

**（1）典当纠纷中存在“名为典当，实为借贷”的情形，影响案由定性。**部分案件中，典当行为规避高额税费、减少抵押成本，虽与借款人签订典当合同，但没有开具当票，或开具假的当票，没有为抵押物设置登记，违反《典当管理办法》规定，影响案件的定性。较为典型的有方某与潮州市某典当公司民间借贷纠纷一案，在该案中，典当公司虽从事典当业务，但与方某签订《个人贷款／担保合同》约定的抵押物没有办理抵押登记，不符合《典当管理办法》规定的典当特征，故二审法院认定方某与该典当公司之间成立“名为典当，实为借贷”的法律关系。

**（2）金融纠纷中存在刑民交叉的问题，影响案件适用定性。**非法集资与合法借贷案件存在边界模糊的情形，部分金融案件有刑民交叉问题，为案件定性、法律适用和程序选择带来困难。如涉及广东省某金融信息服务公司的民间借贷案件，该公司通过多名员工在多个城市开展线下融资业务，以每月固定收益为诱饵，吸引众多投资人参与，后因资金链断裂停止兑付，现该公司涉嫌非法集资已被公安机关立案侦查，部分投资人因没法取得收益选择向法院起诉要求付还投资款。目前对于该案的处理，有的法院将涉及该金融信息服务公司的民事案件驳回起诉，移送公安机关。有的法院认为投资人每月取得固定收益的形式，不符合投资行为自负盈亏的特点，应认定存在民间借贷关系。不同法院对案件处理标准、定性不一，影响后续案件处理结果及相应的资产处置工作。

**2.债权担保措施不足，影响后续保全执行**

从审理的民事案件来看，金融组织普遍没有采取相应的债权担保措施，对借款人、担保人的身份及资信审查不足。具体表现为：办理借贷业务时未对贷款人提供的抵押物或质押物的权属信息进行充分核查；对于格式合同的填写及贷后的管理不规范；催收欠款未注意时间及方法，疏于完成进一步的登记手续致使担保物权未设立，无法确保资金安全。如在苏某与潮州市某小额贷款公司的民间借贷案件中，苏某与该小额贷款公司签订借贷合同，并将其位于枫溪区某处的土地使用权及该地上建筑物作为本案借款的抵押担保。合同签订当日，小额贷款公司向苏某发放借款144万元，因该土地系苏某与当地经联社签订租赁合同承租的，苏某与小额贷款公司没有就土地办理抵押登记，小额贷款公司丧失对抵押物的优先受偿权。正是因为存在上述问题，金融组织在向法院起诉清收贷款时，即使法院支持其诉求，但因贷款人、担保人等不具备偿还能力，担保存在瑕疵或无效，导致出借款项难以执行到位。

**3.金融活动社会关注度高，易引发涉众风险**

金融涉及经济社会生活的方方面面，金融领域的各种社会矛盾最后聚焦到金融审判中，加上金融资本的流动性、传导性，导致部分金融领域个案会引发行业的系列案件、共同诉讼。部分金融产品通过互联网流通，引发的诉讼案件背后牵连主体众多，涉及大量的中小投资者，分布于全国各地，涉及金额较大，处理结果关乎群众利益，易引发较大的社会关注度。审判过程中如何甄别金融类案件背后的敏感复杂因素，网络舆情可控性难度较大。

**4.金融纠纷处置信息不对称，沟通机制不够顺畅**

目前，潮州两级法院虽与金融监管部门建立相关机制，但实践中发现，审判机关与金融机关、监管部门的联动难以保持信息同步性，多数金融信息由于涉密敏感等原因只能事后被动获取。如前所述涉广东省某金融信息服务公司的民间借贷案件，2020年该公司已经出现线下融资业务资金链断裂的情况，但直到2021年相关投资人陆续到法院起诉，法院才掌握相关的风险情况。由于获取金融风险信息的滞后性，无法提前对相关金融风险进行研判，并对案件态势作出相应的分析判断，影响后续案件的处理。

## （三）金融监管层面

金融监管在金融发展和稳定中发挥了重要的作用，但金融监管在实践方面的问题也逐渐显现，最突出的问题就是金融监管存在多头监管、监管不到位的情形。以典当行业为例，从1987年恢复至1993年，典当业市场准入混乱，多头审批，其设立同于一般工商企业，相继有22个部门审批了3013家典当行，也没有典当法规和全国统一的监管部门[[5]](#footnote-5)。自1993年至2000年，典当行业由中国人民银行主管，被定性为金融机构，并下发了《关于加强典当行业管理的通知》。自2000年至2003年，典当行业由国家经贸委接管，典当行被重新定性为工商企业。2019年3月，商务部成为典当行的新“管理者”，修订了《典当管理办法》[[6]](#footnote-6)。商务部对典当行开办资格行使审批权，但各省、市均没有相应明确的管理部门。关于典当行法律地位和性质以及主管部门历史沿革反映在司法实践中，即是对典当行法律性质司法观点的变化，从“典当行持有中国人民银行颁发的金融机构法人许可证，其经营范围有为非国有中、小企业和个人办理质押贷款的业务，是经批准合法成立的金融机构”[[7]](#footnote-7)到“典当行办理动产抵押借款业务，不属于《银行业监督管理法》第十九条规定的必须经国务院银行业监督管理机构批准的银行金融机构的业务活动”[[8]](#footnote-8)。2019年3月迄今，根据《广东省地方金融监督管理局关于委托实施部分省级权责清单事项的通知》（粤金监〔2020〕13号）[[9]](#footnote-9)，将广东省地方金融监督管理局融资担保事项备案、典当行从事商业银行以外的单位和个人的借款业务及典当行相关行政处罚等三类事项下放给各地级市金融工作局等实施。从典当行监管的法律沿革可见，对于金融组织的性质、监管主体及相应的职权等不断发生变更，但每次变更均没有对监管部门职责作出具体的规定，也没有对中央和地方职能作出明确划分。随着金融行业不断发展，金融组织业务不断拓展，如何统筹监管，也成为制约金融组织发展的难题。

## （四）市场主体层面

**1.内部制度还不健全，从业人员专业资质较为缺乏**

实际运营过程中，不少典当行、小额贷款公司还未能按照相关法律法规规定，制定符合自身的规章制度，仅在需要做变更登记时，才制作相关文件，会议的召开也往往流于形式。典当行、小额贷款公司的准入门槛低，其从业人员并未要求具备一定资质，行业运作中较为主要的是依靠一定社会关系进行运作。部分典当行、小额贷款公司的实际经营人员甚至未与公司建立真正的劳动关系，若实际运营人员利用地方金融组织开展不合规甚至不合法的业务，极其容易产生相应的金融风险。

**2.业务操作还不规范，存在规避监管情形**

典当行、小额贷款公司均是以自主资本从事经营活动，需要巨额资金流进行运作。为了提高资金的使用效率、降低资金闲置率，该两类金融组织的资金大多投放在救急形式的短期融资，经营风险大。另外，这些融资债务没有抵押物或者当物（抵押物）的变现难度大，这就导致此两类金融组织往往采取规避监管的做法。最典型的例子就是典当行，典当业务需开具当票，并缴纳高额税费，不开具当票既可规避金额监管，又可避开高额税费，这就使典当行经营中有规避监管的想法，为减少成本，以最简单的操作即签订典当合同为掩护，实则进行民间借贷。

四、金融风险防范的建议及对策

## （一）立法层面

部分地方金融组织工商登记后，施行金融机构的一些职能，因监管层面不够到位，内部业务操作不规范，导致运营风险较高。同时，该部分地方金融组织在税收、扶持政策、征信、统计等方面又无法享受金融机构同等或参照金融机构执行的待遇，限制了其服务中小微企业和“三农”的能力。建议尽快出台法律法规，明确地方金融组织的概念、法律地位及相关权利义务，确定不同金融组织的监管主体，划分中央和地方在金融风险处置的责任分工，强化对违法违规金融行为的责任追究。一方面为地方金融监管提供法律和政策依据，另一方面也使地方金融组织享受优惠支持政策，提高其服务中小微企业的能力和水平。

## （二）司法层面

 **1.加强金融审判专业化建设，促进金融借贷行为规范化**

**（1）正确认定金融案件中合同的性质及效力。**关于民间借贷合同被其他合同形式掩盖时的案件定性问题，应当采取“穿透式”审判思维，透过合同形式去审视合同的实质内容，区分不同合同法律关系中权利义务关系及内容的区别，准确界定民间借贷纠纷法律关系性质和内容。对典当关系成立不仅要审查其形式条件如是否开具当票凭证等，还要对交易过程中是否交付当物质押、发放当金等实质性条件进行充分审查。对借款利息的认定应当在对应形式合同约定的基础上，运用合同解释的基本原则和具体规定予以明确，同时在法律规范的范围内进行利益平衡的裁量认定。

**（2）审慎处理金融案件中的刑民交叉问题。**结合案件实际，积极探索刑民交叉案件的处置办法，协调处理金融犯罪中被害人财产返还与民事案件中的债权人民事权利救济的关系问题，及时消除涉众型金融案件的不稳定因素。在实体问题上，要结合具体案情、当事人陈述及相关证据对合同效力进行认定；在程序问题上，要明确先刑后民、刑民并行以及诉讼中止、移交刑事立案的原则和标准。同时，在案件审理过程中，应充分借助金融监管机构的资源和专业，正确甄别金融犯罪行为，对于重大、疑难、复杂案件，及时会商研判，形成整体合力，做到统筹推进。

**（3）探索建立示范判决机制。**示范判决机制是指针对案件的群体性、普遍性特点，选择有代表性的个案作为示范案件进行判决，统一法律适用，从而为大量案件的集中调解创造条件。金融纠纷中牵连主体众多，且大部分案件是对利率、违约金计算有异议，问题具有普遍性，可选择推行示范判决机制。调研中发现，深圳中院已率先推行示范判决机制，在选定示范案件并经公告后，对平行案件进行立案登记时，通过释明诉讼过程中的权利义务引导原告填写《不开庭审理申明书》，被告可在示范诉讼的任何阶段作出同意书面审理的单方申明。建议潮州市可结合自身情况，探索构建本土化示范判决制度。对于案情较为简单，当事人仅对利率、违约金计算有异议的金融案件，由法院参照示范判决迳行裁判，从快从简化解纠纷。

**2.健全金融风险沟通协调机制，推动金融纠纷多元化解**

目前，潮州法院已经联合市人行、市银保监、市金融局出台《关于建立潮州市金融消费纠纷诉调对接工作机制的意见》，对成立“一站式”金融纠纷调解平台、健全联席会议制度、各单位职责分工、建立调解员队伍、在线纠纷解决方式等作出明确规定。下一步，建议结合本地金融治理工作实际，在依托现有金融多元解纷机制的基础上增加联签单位，在公、检、法、金融监管机关、银保监会及相关行业主管部门之间建立新的风险监控、协同治理的联动机制，进一步强化审判与监管的衔接配合。一方面，要建立银行业风险预警信息共享平台，由金融监管部门利用大数据进行实时分析监测，及时对不良民间投资行为发布预警信息，提醒相关部门在金融风险前采取相关措施。另一方面，公、检、法等司法机关要定期通报涉及银行业风险防范与金融安全的重要案件情况，对案件中涉及的资金流向以及人员的经济动态实现信息互通，从而及时对涉案财物采取保全措施，推动形成统一完善的金融治理体系。

**3.** **健全金融舆情应对机制，提升金融风险防控能力**

最高人民法院已经出台《关于人民法院为防范化解重大风险提供司法服务和保障的意见》，调研中，我们也了解到上海高院建立了《上海市高级人民法院关于重大敏感案件的处置办法》，将市场或社会关注度高的九类案件确定为金融领域重大敏感案件，准确识别和及时研判应对。建议潮州可以结合自身情况加以借鉴，健全舆情应对机制，根据具体案件对社会稳定的影响程度分类登记、全程跟踪、定期汇报，形成案件动态分析报告，为区域性、系统性风险的防范预警和重大决策提供信息支持。

## （三）金融监管层面

金融监管是金融风险最重要的一道防线，具有法定性、前瞻性、灵活性和专业性优势。因此，在金融风险防范工作中，应当按照“中央统一规则、地方实施监管，谁审批、谁监管、谁担责”的原则，将地方各类金融业态纳入统一监管框架，强化地方金融风险防范化解和处置。一是要严格监管标准，对于金融市场准入的主体资格、资金来源等进行明确限制，建立健全信息公示平台，及时发布金融组织当年年审情况及监管评级。二是要加快新兴金融产品监管政策的制定与落实，特别是对于新产品的登记、备案和行政许可制度，对于出现问题的金融产品，及时采取监管措施加以规制，有效降低新兴金融产品可能引发的金融纠纷和金融风险。三是定期对金融交易场所进行现场监督检查，清理整顿非法交易行为，对金融行业中以非法手段追偿债务、账外经营、违反规定发放贷款、违法提供出售信息等不规范经营行为及时惩处，以减少金融纠纷。

## （四）市场主体层面

就作为市场主体的金融组织而言，要进一步加强金融风险防范机制建设：一是要进一步健全和落实各项风险内控机制，加强对合同相对方的审查，特别是对相关企业公章真实性、借款人还款能力等风险点的审核。二是要加强对抵押物、质押物、应收账款、租赁物的管控，对于抵押物、质押物和应收账款要按照《中华人民共和国民法典》和相关法律的规定，及时办理抵押登记、动产交付手续；对于融资租赁中的租赁物，在当前缺乏统一的融资租赁登记平台的情况下，应采取有效措施加强对租赁物的管控，明确租赁物权利归属，以防租赁物转卖、灭失；对于动产质押的，要及时办理交付手续，以防质押物灭失或价值减损。三是要加强金融机构从业人员的管理，提升合规意识。提高从业门槛，加强对从业人员的合规和职业道德教育，健全销售人员的业绩考核和奖惩办法，杜绝为了追求业绩从事违规行为的现象，建立起违规从业人员“黑名单”制度，净化市场环境。四是要进一步改进和完善合同条款的公平性。对于专业化名词做好释明和充足的风险提示，不得在合同中设置故意妨碍金融消费者行使诉讼权利、增加维权成本的条款。

1. .潮州市两级法院包括：潮州市中级人民法院、潮州市潮安区人民法院、潮州市饶平县人民法院、潮州市湘桥区人民法院、潮州市枫溪区人民法院。以下分别简称为：潮州中院、潮安法院、饶平法院、湘桥法院、枫溪法院。 [↑](#footnote-ref-1)
2. .潮州市金融工作局（以下简称市金融局）提供的数据及基础情况。 [↑](#footnote-ref-2)
3. .潮州市融资租赁公司涉诉案件6件，但均非金融类案件，故不再列入调研对象。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 两线三区是指《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》（法释[2015] 18号）中对借贷利率的划定。其中两线指年利率24%和年利率36%。三区是指：1.司法保护区：不高于年利率24%标准的约定利息，法院予以保护；2.高息无效区：超过年利率36%标准的约定利息，法院不予保护，借款人已经支付的超出部分，可要求出借人返还；3.自然债务区，即自愿支付区：年利率超过24%而不高于36%标准的利息，借款人可以自愿支付。 [↑](#footnote-ref-4)
5. .李沙：《中外典当》，学苑出版社2010年版，第37页。 [↑](#footnote-ref-5)
6. .刘润仙：《我国典当立法探讨》，《河北法学》2010年第1期。 [↑](#footnote-ref-6)
7. .最高人民法院[2006]民二提字第10号裁判文书的裁判观点。 [↑](#footnote-ref-7)
8. .《最高人民法院[2012]民二他字第18号函》（2012年12月11日）。 [↑](#footnote-ref-8)
9. . 该通知落款时间为2019年3月2日。 [↑](#footnote-ref-9)