



# 民间借贷利率规制宜动态化、差异化、精细化

■ 郭 雳

**20**20年7月22日，最高人民法院与发展改革委发布《关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》，提出要“促进金融和民间资本为实体经济服务”，“抓紧修改完善关于审理民间借贷案件适用法律问题的司法解释，大幅度降低民间借贷利率的司法保护上限”。根据借方是否为金融机构，资金借贷在我国常被划分为金融借贷与民间借贷，后者是指自然人、法人、其他组织之间及其相互之间进行资金融通的行为，一般没有金融机构的参与。在金融借贷利率随着贷款市场报价利率（LPR）形成机制的改革完善而稳步下行的背景下，降低民间借

贷利率“天花板”对于利率市场化改革的深入推进具有重要意义。民间借贷问题一直广受社会关注，“利率是否应当受管制”及“如何进行管制”一直是实务界和学术界讨论的焦点。

## 对利率进行适当管制 是合理且必要的

事实上，尽管各国对利率实施的管制长期普遍存在，对利率是否应当受到这种管制却始终不乏争议。

传统经济学对利率管制普遍抱怀疑态度。他们认为价格控制（包括利率或租金管制）和对特定群体的差异化保护都有可能将良币驱逐出市场，

造成供应的枯竭。这将导致放贷人及可贷资金越来越少，可能催生出不易受控制的、风险更大的黑市。

有经济学家进而主张利率管制不仅没有效果，而且可能是危险的。香港大学陈志武教授曾对清朝自1732年到1895年各地记录在案的一千多起涉债命案进行统计，发现在高利贷引起的命案纠纷中，放贷方的死亡比例比资金借入方更高，且利息越高，放贷方死亡的可能性也更高。如遇灾年，政府对高利贷管制趋于严格，放贷方的死亡比例还会进一步提升。经济学给出的解释是，在法律不予保护的情况下，放贷方只能以私人力量来解决纠纷，他们索取的高利率可看作是其

对生命危险及财产风险的一种补偿。

法学界对于利率管制有着不同的认识。一方面,契约自由派对此持否定立场,英国法理学家边沁在1816年写过一篇文章《为高利贷辩护》(Defence of Usury),就提出没有理由在对利息管制的同时无视非金钱债务中低买高卖产生的暴利,此外他还从管制成本及管制可能性等方面,批驳了限制“高利贷”的理由。另一方面,无论是自然法还是实证法都承认管制利率的必要性。世界上的主流宗教对放贷牟利普遍排斥或抑制,12世纪之前教会对高利贷一直严格禁止,即便后来随着贸易发展,人们开始在教义之外寻找例外性的解释,形式上禁止高利贷的规则在13~15世纪仍非常普遍,至今影响着社会对于高利贷的观感。而在实证法上,我国对利息的管制与借款一样历史久远,可追溯到西汉时期,据《汉书·王子侯表》记载,旁光侯刘殷就曾因“取息过律”被免去侯爵。

在笔者看来,高利民间借贷对某些或特定时期的经济活动有积极作用,但不宜对此做过度渲染,应避免将少数例子当作典型来宣传。例如,20世纪之交的美国纽约,典当行提供的高利贷(利率甚至达300%~1000%,远超当时6%的法定最高利率)曾帮助一些工薪阶层在遭遇周转困难时渡过难关,但不能以类似例子为依据,反推出管制利率就会造成信贷供给不足。何况在现代社会中,社会保障机制常是对此更有效率的安排。

价格理论将利息解构为交易费用、风险补偿及资本利得三部分。当交易费用可控时,通过利率管制,能有效限制资本利得以抑制剥削,还能减少过分冒险的借款从而控制社会风

险。就具体的管制方式而言,可以从利率上限和利率结构机制两个方面进行考虑。

### 应对利率上限实行动态规制

我国的司法机关在民间借贷利率规制上发挥着重要作用。现行有效的规范是2015年《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》(简称《民间借贷规定》)所确立的“两线三区间规则”。《民间借贷规定》第二十六条规定,“借贷双方约定的利率未超过年利率24%,出借人请求借款人按照约定的利率支付利息的,人民法院应予支持。借贷双方约定的利率超过年利率36%,超过部分的利息约定无效。借款人请求出借人返还已支付的超过年利率36%部分的利息的,人民法院应予支持。”其中的“两线”是指24%、36%两条年利率线,“三区间”则是指24%以下的“司法保护区间”、24%至36%的“保护已支付利息区间”、36%以上的“无效区间”。

《民间借贷规定》施行前,规制民间借贷利率上限的基本准则是所谓“四倍利率规则”,由1991年《最高人民法院关于人民法院审理借贷案件的若干意见》(简称《借贷意见》)中提出。《借贷意见》第六条规定,“民间借贷的利率可以适当高于银行的利率,各地人民法院可根据本地区的实际情况具体掌握,但最高不得超过银行同类贷款利率的四倍(包含利率本数)。超出此限度的,超出部分的利息不予保护。”

“两线三区间规则”简单直观、操作方便,有利于克服各地及法官差异所导致的裁判标准不确定性,节省

司法成本,但“两线”特别是其中24%的划线合理性一直遭受质疑。认为其划低者指称,20世纪八九十年代,若加上额外保值补贴,我国国债、银行存款的实际利率有时甚至也能达到20%,而相比于民间借贷,其违约风险显然要低得多。如再往前追溯,自唐代以来对于民间借贷就有“息不过本”的说法,依此推论似乎上调上限亦不无理据,至少不应一概而论,长期不变。

与此同时从目前现实情况出发,一方面新冠肺炎疫情的暴发对全球经济带来巨大影响,也给实体企业的盈利水平造成极大打击,中小企业难以承受原有借贷利率的负担。另一方面,伴随金融机构信贷扶助政策和金融市场利率的持续下行,民间借贷在成本方面的矛盾进一步凸显。客观上适当下调24%的利率上限也赢得了很多支持。权衡正反方意见,笔者以为针对民间借贷利率上限,不宜长期采取单一的固定标准,而应保持其灵活度和弹性,实行与市场资金实时供求相适应的动态调整机制。

### 对利率结构的差异化、精细化管理

民间借贷利率水平可考虑整体适度下调,但更重要的是对利率结构机制进行精细化、差异化的考察和管理。具体可从用途场景、相关主体、金额期限、担保情况、地域习惯五个方面考虑。

其一,从用途和场景上做简单的区分,对生活消费类借贷进行严格管制,而对生产经营类借贷可以有限度的宽松。在行为经济学视角下,消费者存在诸多易被利用的弱点,容易在

利息问题上受到欺骗或操控；而商业经营的过程涉及成本收益核算，相关人员也具有较强的专业能力，可能做到“量力而行”，法律无需给予过多干预。

其二，就相关主体区别对待，对个人借贷的利率应给予较严管制，而对公司等商业主体的借贷，管理上可相对宽松。公司法给予股东有限责任，已在一定程度上起到对个人的保护作用，当然小公司等商事主体借贷时往往与其股东担保相绑定，事实上较难区隔个人和公司。另外，我国目前仍缺失的个人破产制度短板确需补上，其与利率管制存在明显的制度替代关系；若该制度到位后，对个人借贷利率的管制可适当放松。

其三，根据金额和期限合理调整，针对小额、（超）短期的民间借贷，可对双方约定的利息水平给予更高的宽容度。据上海交通大学程金华教授统计，在民间借贷中期限越短约定的利率往往越高，这与金融借贷（如银行贷款）中常见的利率约定逻辑相反。其合理性在于，民间借贷中的出借人除需衡量借款人的违约风险（随借款时间变长而增加）及资金的时间成本外，还要考虑频繁地借与还所带来的资金闲置损失和搜寻新借款人的成本，这些交易成本只能通过设置更高的利率来外化。

其四，充分考虑担保情况，在存在担保的情形下，应当适当降低利率管制的“天花板”。当借款存在担保时，包括债务人违约风险在内的各种风险都将降低，自然不需要高利率予以补偿。《民法典》等也在着力增加可担保品的范围。

其五，区分地域，尊重习惯。不同地区的经济发展水平和民营经济活

跃程度等差别很大，民间借贷市场因此具有明显的地域特点，这就需要因地制宜，给予地方政府及法院在一定限度内自由裁量的权力。目前“两线三区间规则”所体现的大一统“一刀切”模式忽视了地域及商事习惯差异，相比之下，原先的“四倍利率规则”中允许法院根据各地实际情况具体掌握利率标准的做法，较为可取。

### 从法律角度对民间借贷利率规制的认识

民间借贷处理在法律层面还有几点值得探讨：

首先，即便没有直接、明确的利率标准，现行法仍然提供了调整手段。例如《合同法》第五十四条（及明年起生效的《民法典》第一百五十一条）所规定的显失公平制度，《合同法》第六条、第七条（《民法典》第七条、第八条）所规定的诚实信用原则和公序良俗原则，都可在一定程度上成为规制民间借贷利率的法律原则。鉴于一案一议带来的司法成本过高，最高法院通过创制规则的方式对法律体系加以完善，但这并不意味着上述原则没有利用价值。比较法上，《德国民法典》就是通过公序良俗原则对利息上限加以限制，而未设置刚性的利率条款，在可预见性、确定性上有所不足，但也更为灵活，更适合个案考量。

第二，我国有较突出的民间借贷职业化趋势。如在温州等地，借款用途为生产经营的比例远高于个人生活消费，当地还出现了大量的“职业放贷人”，这可能促使法律处理由民法思维向商法思维迁移。民法的核心要义是保护个体、契约自由，而商法则把效率和交易安全置于更优的顺位，法

律思维的迁移必将对规则的设计与解释产生重要影响。

第三，除利率上限本身的规定之外，利息认定过程中存在的一系列技术问题也需要予以重视。例如，目前诉讼和仲裁实践中，往往会把期间利息、逾期利息与违约金等综合起来考虑，共同构成利息整体水平。

第四，为避免出现行为经济学上所谓“框架效应”带来的认知偏差，有必要在监管上强调借款合同采用年化利率的表述，给借款人更清晰的提示。框架效应是指对于相同的信息，采用不同的表达方式描述，会使人作出不同的选择。在放款时，“年利率120%”所产生的警醒效果要比“月息10%”的表述更为显著。

2019年11月最高人民法院发布的《全国法院民商事审判工作会议纪要》在确定利率的标准、认定变相利率、否定高利转贷、限制职业放贷人等问题上作出的规定，已传递出从实质上减少债务人应当承担还债金额的政策趋向，本次发布的《关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》在对这一趋向予以延续的同时，进一步明确了革新的方向。

通过调整民间借贷利率水平来降低社会融资成本，初衷是善意的且有一定现实性，但手段还需仔细斟酌，目标也并非越低越好。对利率上限，应保持其灵活度，实行动态调整；而更为重要的是针对利率结构机制实施因人、因事、因地制宜的精细化管理。□

（作者为北京大学法学院教授）