



论中国负责任信贷法律制度的体系建构

贺军

On Systematic Construction of Legal Framework for Responsible Lending in China

HE Jun

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2024.1730>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

[金融素养的理论疏解与制度因应](#)

Theoretical Explanation and Institutional Response of Financial Literacy

北京理工大学学报(社会科学版). 2023, 25(3): 107 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.3135>

[数字金融发展与商业银行信用风险](#)

Development of Digital Finance and Commercial Banks' Credit Risk

北京理工大学学报(社会科学版). 2023, 25(1): 145 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2023.4059>

[互联网金融降低了商业银行盈利能力吗?](#)

Does Internet Finance Reduce Profitability of Commercial Banks?

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(6): 96 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.2222>

[员工薪酬激励对商业银行风险承担的影响](#)

The Impact of Employee Compensation Incentives on Risk-taking of Commercial Banks

北京理工大学学报(社会科学版). 2020, 22(1): 70 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.1331>

[论社会救助法中赡养义务的规范构造](#)

On the Normative Construction of Support Obligations in Social Assistance Law

北京理工大学学报(社会科学版). 2025, 27(2): 115 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2024.1946>

[生态修复法律制度的协同及其实现路径](#)

On Ecological Restoration Legal System Coordination and Its Realization Path

北京理工大学学报(社会科学版). 2022, 24(3): 108 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.0747>



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2024.1730

论中国负责任信贷法律制度的体系建构

贺 军

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘 要: 在后金融危机和金融消费者保护运动的背景下, 域外诸多国家与地区均在负责任信贷理念的指引下, 建立法律制度体系保证负责任信贷的落实。中国负责任信贷的实践面临宏观信贷政策的压力、互联网信贷的冲击和现行信贷监管法律规范体系不完善等问题。《中华人民共和国商业银行法(修改建议稿)》第 74 条因应现实对商业银行落实负责任信贷进行相关规定, 但仅为负责任信贷理念的陈述, 尚未进入具体的制度建构层面。为控制信贷金融风险 and 保障信贷消费者合法权益, 中国亟待加大金融信贷监管干预力度, 在确立有限理性的贷款消费者形象前提下, 对贷款人课以适当性义务限制, 同时对信贷进行产品监管, 建立信贷利率的合理标准, 加强对信贷营销的规制, 完善对借款人的救济方式, 最终建立体系化的、有实效的负责任信贷法律制度。

关键词: 负责任信贷; 金融消费者; 商业银行法; 适当性义务; 产品监管

中图分类号: D922.28

文献标志码: A

文章编号: 1009-3370(2025)03-0087-13

随着基于信息科技的大数据风控的发展, 各类互联网信贷产品不断涌现, 小额无担保贷款可以便捷地及于“长尾人群”。信贷规模在提高普惠金融水平的同时, 也成为金融风险的来源。过多的贷款和不公平的合同条款可能导致金融消费者过度负债, 从而对金融消费者造成重大损害; 信贷推高社会负债水平, 一旦贷款大规模无法得到偿还, 将产生系统性的金融风险。现代金融危机多与不合理的信贷有关。出于金融消费者保护和审慎监管的目的, 负责任信贷(Responsible Lending)理念出现并逐渐对各国金融立法产生影响^[1]。鉴于信贷对于宏观金融风险的间接性, 负责任信贷更侧重于消费者保护的问题。

中国信贷市场经历了一系列的治理, 从对 P2P 网络借贷平台的清理到对互联网小额贷款的规范。信贷乱象有所改观, 但信贷消费者与金融机构的地位差异没有改变, 加之法律规范体系不完善, 信贷领域消费者权益受损的情况依然屡见不鲜。2024 年央视 3·15 晚会对同程金融 APP 变相高利贷的曝光^[2], 国家金融监督管理总局对诱骗贷款的风险提示^[3], 以及暴力催收的泛滥, 都是不负责任信贷行为的缩影。不负责任的信贷已经成为社会问题。信贷监管领域亟待构建基于负责任理念的信贷监管体系。2020 年 10 月, 中国人民银行发布《中华人民共和国商业银行法(修改建议稿)》(以下简称修改建议稿), 其第 74 条明确要求商业银行不得过度放贷和掠夺性放贷, 规定商业银行向客户提供授信前, 应当根据客户的财务、资信状况和还款能力, 合理确定授信额度和利率, 不得提供明显超出客户还款能力的授信。商业银行向客户催收债务, 不得采取违反法律法规、违背公序良俗的方式, 不得损害客户或者第三人的合法权益。这是法律首次对中国金融领域负责任信贷进行相关规定, 体现立法对现实的回应。

一、负责任信贷的源起与制度实践

(一) 负责任信贷的源起

负责任信贷引起重视的原因主要在于两个方面。一是掠夺性贷款导致的金融危机风险。导致 2008 年金融危机的原因不止一个, 但掠夺性贷款为原因之一, 即金融机构将贷款贷给没能力还款的借款人。不负责任的贷款与全球金融不稳定之间的联系, 促使国际社会采取一系列举措^{[4][54]}。掠夺性贷款的内涵在于放贷方以不公平、误导性或不可负担的条款向借款人放贷, 核心在于借款人的需求和能力不匹配, 即由

收稿日期: 2024-06-28

基金项目: 国家社会科学基金项目“《商业银行法》修改的重点问题研究”(20FX017)

作者简介: 贺军(1994—), 男, 博士研究生, E-mail: 396111452@qq.com

于难以还款的借款人的贷款需求本不应当得到满足,或者贷款的条款对借款人过于苛刻和不利^[5]。典型的掠夺性贷款就是被视为金融危机导火索的次级贷款,次级贷款主要面向无法满足贷款机构原有住房抵押贷款条件的借款人,一般为低收入、少数族群、受教育水平低、金融知识匮乏的家庭和个人,其还款能力不足,也无法辨识次级贷款合同中的不合理条款。次级贷款通常采取“诱惑利率”(teaser rate)的方式推销,金融机构与借款人约定借款人前期仅需缴纳极低的利息,后期则大幅调高利息^{[6]617-629}。在这个过程中,借款人容易被借款前期的低利息蒙蔽而借款,却忽略借款后期的资金负担,一旦出现次级借款人大规模无法偿还贷款的情况,就会酿成连锁的金融风险。修改建议稿第74条规定商业银行不得进行掠夺性放贷。掠夺性放贷一方面严重损害信贷消费者的权益,另一方面则蕴含潜在的金融风险,特别是与商业银行从事联合贷款的网络小额贷款公司还通过发行消费信贷资产支持证券进行进一步的融资,如出现大面积的信贷违约,则对后端的证券融资市场带来连锁风险。

二是全球信贷规模的不断增长导致消费者权益被损害。据统计,截至2018年末美国消费贷款(不含房屋贷款)余额达4万亿美元,年增长4.9%;英国除房屋贷款外的消费贷款达413亿英镑,年增长4.5%;中国住户部门消费贷款(含房屋贷款)余额在2018年末达到37.8万亿元,其中短期消费贷款达到8.8万亿元,年增速29.3%^{[7]95}。在消费信贷迅猛发展的背后,不负责任的信贷引发诸多消费者保护的问题。在消费信贷产品的销售过程中,贷款人往往积极向消费者推荐昂贵、复杂的产品,消费者无法在短时间了解这些产品,特别是不清楚贷款的成本。另一方面,许多消费者会因为对自身财务状况过于乐观而多次借贷,而提供信贷的机构没有对消费者的还款能力进行适当评估。在理想状况下,贷款人只有在消费信贷或相关产品符合消费者需要的情况下,才会向消费者发放贷款。为消费者利益着想也符合债权人本身的利益,债权人一般都会设法降低其信贷风险,即消费者不会偿还信贷的风险。实际上,贷款人和借款人的利益并不总是一致,经济激励可能会促使他们向预期有利可图的消费者提供贷款,因为消费者无法按期还款反而会提升贷款人的利息收入,即使这会让消费者遭受重大损失。

金融危机的风险和信贷消费者权益的受损使得人们普遍认识到贷款人应该承担责任。负责任贷款理念的内涵,是贷款人不应仅仅为自己的利益而行动,还应该在整个信贷关系中考虑借款人的利益和需求并防止损害借款人的权益^{[8]486-487}。负责任信贷旨在确保金融市场的参与者采取负责任的行为,侧重于防止借款人过度负债。

(二)负责任信贷域外制度实践述评

负责任信贷在诸多国家和地区通过具体的监管制度予以落实。在世界银行2013年的《全球金融消费者保护调查》中,大多数国家(114个国家中的80个)制定了某种形式的负责任信贷规则。在80个制定某种负责任信贷规则的国家中,有40个国家采用明确的贷款限额,如最高贷款价值比或偿债率^[9]。一些国家主要对信息披露进行监管,期望消费者能够做出适当的决定;有些国家则将负责任信贷的责任主要放在贷款人身上,要求他们评估贷款是否适合每个消费者;还有一些国家选择更具规范性的解决方案,规定利率上限、债务与收入或贷款与价值的最高比率或罚金和滞纳金限额^[10]。

2017年英国金融行为监管局(FCA)发布《消费信贷信用评估拟议修改规则》征求意见稿,提出可负担能力的概念,希望金融机构能够实施合理的消费者信用评估方法,使借款人获得的信贷额度与其可负担能力相匹配,该规则在2018年生效。FCA在其商业经营原则(PRIN)中增加金融业者的“新消费者义务”(New Consumer Duty),以提高对金融从业者的要求及对消费者的保护,该义务于2023年开始部分生效^{[11]6}。该义务明确消费者对自己的决定和行为负有最终责任,但金融机构必须了解并考虑消费者行为偏差和弱势地位对消费需求和决策的影响^[12]。英国通过行业自治机制落实负责任信贷,由英国三个行业协会制订的《银行业守则》要求银行承诺以负责任的方式放贷,贷款人在提高信用卡透支额度以及发放新的信贷时,要同时检查征信机构掌握的正面和负面数据,并考虑有关客户财务状况的其他数据^[10]。

澳大利亚《国家消费者信贷保护法》(National Consumer Credit Protection Act 2009)的第三章为“负责任信贷行为”专章^①,详尽规定贷款持牌人的负责任信贷义务,主要是要求持牌人在充分披露相关信息的

① National Consumer Credit Protection Act 2009 chapter 3。

基础上,对借款人的财务状况进行评估,提供适当的信贷产品。澳大利亚证券与投资委员会(ASIC)就金融机构如何履行义务制定详细的监管指南,要求从业机构必须严格遵循。ASIC认为,负责任的借贷从根本上说是信贷行业公平对待客户的承诺,确保向消费者提供稳健、平衡的负责任借贷标准是澳大利亚证券与投资委员会的主要优先事项。ASIC还指出,消费信贷是社会和经济命脉的一部分,而基于负责任信贷基础上的贷款才有助于为经济提供更多的流动性^[13]。

美国最初通过联邦存款保险公司对贷款人进行严格监管,审查人员在执法中遇到掠夺性贷款时会立即对贷款人进行调查。如发现某些做法违反消费者保护法、公平贷款法或其他法律,包括适用的州法律或《联邦贸易委员会法》关于禁止不公平或欺骗性做法的规定时,联邦存款保险公司将采取适当的行动^[10]。金融危机后,新成立的消费者金融保护局对所有提供消费金融产品或服务的机构进行监管,《多德-弗兰克法案》授权消费者金融保护局执法,禁止任何消费金融产品或服务交易中的“不公平、欺骗性和滥用的行为和做法”(unfair, deceptive and abusive acts and practices)^{[4]90}。如果信贷发放者明知消费者无法理解复杂的条款而故意混淆关键条款,就可能被认定是“不公平、欺骗性和滥用的行为和做法”。《多德-弗兰克法案》赋予贷款人新的义务,要求其确保抵押贷款条款适合特定借款人,违反该义务的贷款人会面临巨大的法律风险^{[6]3}。此外,美国的个人贷款由各州通过利率上限进行监管,可以直接限制个人贷款的成本。

欧盟通过《消费者信贷指令》(the Consumer Credit Directive)第18条和第34条对成员国的负责任信贷义务做了规定,成员国应要求债权人或众筹信贷服务提供者在签订信贷协议或提供众筹信贷服务协议之前对消费者的资信状况进行全面评估,防止不负责任的借贷行为和过度负债;同时成员国应采取对消费者进行负责任的借贷和债务管理教育的措施;在消费信贷协议中应向消费者提供有关信贷发放程序的清晰而全面的信息,特别是首次申请消费信贷的消费者和使用数字工具的消费者^①。欧盟为成员国规定的负责任信贷义务,主要集中于签署信贷协议之前及时向消费者提供“充分的解释”及对消费者偿还信贷的能力和倾向进行评估和核实,同时辅之以对消费者进行负责任借贷和债务管理方面的教育^{[8]503}。

许多国家和地区均建立适合自身法律体系的落实负责任信贷的法律制度,有的是在总体的金融消费者保护制度中进行规定,有的则是对负责任信贷设置专门的法律制度,最为明确的是澳大利亚在法律中进行专章规定。负责任信贷理念在全世界范围内已被普遍接受,即使各自采用的制度工具存在差异,但均涉及法律制度所针对的对象与行为为何,以及采取何种方式来落实负责任信贷的问题。修改建议稿第74条仅为商业银行原则性地规定负责任信贷的义务,是负责任信贷理念的表达,尚未进入制度建构层面。

二、负责任信贷的中国实践与问题检视

(一)宏观信贷政策与负责任信贷存在紧张关系

负责任信贷是一个金融消费者保护的问题。金融消费者保护越来越成为中国金融监管的重点问题。但总体上中国的监管重点仍是以防范风险为主的审慎监管,根本目的在于服务宏观经济发展。鉴于宏观信贷政策对于现代经济发展的重要性,负责任信贷与宏观信贷政策会产生某种程度的紧张关系。尽管消费者债务水平急剧上升,但部分政府政策仍支持增加借贷,甚至在经历过全面金融危机的国家也是如此。如阿根廷政府公开鼓励消费者“为了经济利益”赊购电器;次贷危机后美国政府仍鼓励消费者信用消费^[1]。即便在澳大利亚,负责任信贷也会被指责对经济增长产生负面影响^[13]。

宏观信贷政策随着社会经济形势变化,对信贷市场的影响相对较大,对负责任信贷也会产生较大影响。在宏观信贷政策正常或者趋紧时,负责任信贷可以得到较好落实;而在宏观信贷政策宽松时,金融机构可能会因为政策原因或本身的利益需求而不能很好地执行负责任信贷的相关规定。以互联网信贷为例,相关“治理”过程即体现宏观政策的影响程度,特别是P2P网络借贷从繁荣到被彻底清理实际上是宏观信贷政策变动对具体信贷实践产生影响的过程^{[14]21-124}。在当前促消费的经济形势下,中国的信贷政策逐渐宽松。2023年7月,《关于恢复和扩大消费的措施》提出“加强金融对消费领域的支持”“推动合理增加消费信贷”;2023年8月,《关于推动商务信用体系建设高质量发展的指导意见》要求加大对汽车、

① the Consumer Credit Directive.

家电、家居等合理信贷的支持,提升居民消费意愿。据统计,2023年6月末中国住户消费性贷款(不含个人住房贷款)余额18.75万亿元,同比增长12.4%^[15]。消费信贷的资产支持证券发行量也在增大^[16]。中国的宏观信贷政策总体上鼓励信贷。虽然政策也强调合理的限度,但是可以预见在当前的宏观信贷政策下,负责任信贷的实践将受到影响。其他国家在执行负责任信贷政策时也会面临与宏观经济政策的紧张关系,但是二者的关系并不是非此即彼,经济发展、金融稳定与消费者保护均为重要的价值。中国的负责任信贷实践面临着压力,但是负责任信贷本身承载的实质公平的价值应当得到重视。无论宏观信贷政策如何,作为个体的信贷消费者在具体的信贷行为中应当被公平对待,免于过度负债。只有找到宏观信贷政策与负责任信贷的合理界限,才能做到经济发展、金融稳定与消费者保护的协调。

(二) 互联网信贷导致不负责信贷行为明显增多

随着互联网金融平台的发展,互联网信贷越来越成为中国信贷的重要部分。相比于传统银行信贷主要面向大企业与收入较高的人群,互联网信贷的客户则主要是收入较低、规模庞大、有信贷需求的长尾人群。部分大型科技企业介入互联网信贷业务,甚至已经达到系统重要性的水平^[17]。互联网信贷的繁荣存在许多问题,特别是互联网信贷的数字化、大数据风控、互联网营销、多主体参与等特点,可能产生过度借贷与循环授信的问题。诸多不负责任的信贷产品促使监管部门对互联网信贷进行强力整顿。

互联网信贷所面对的客户,是低收入、受教育程度低、风险承受能力差的弱势群体,他们一方面没有足够的知识和能力辨别包含复杂条款的信贷产品,无法正确预估贷款成本;另一方面又存在非理性消费与还款能力弱的问题,很容易陷入过度负债的境况。贷款人以较低的利率吸引金融消费者申请贷款,但在条款设置时利用通过定义多个利率名称掩饰实际可能产生的高利息。许多网络信贷平台,只标明日利率,将逾期罚金、手续费等信息隐藏在折叠的服务协议中,但贷款的实际成本非常高。受高收益的驱动,贷款人往往疏于对借款人还款能力、信用水平的考察和评估,直接给予借款人较高的贷款额度。银行和金融科技公司的大数据风控难以精准识别长尾人群的风险水平,许多客户的征信和资产质量存在问题,不具备相应的风险承受能力和负债能力^[18]^[136]。互联网金融信用信息共享平台尚未健全,多头借贷、重复借贷等行为得不到有效识别和控制,许多借款人的“拆东墙补西墙”的腾挪行为,也加深其过度负债程度^[19]^[52]。根据国家互联网金融安全技术专家委员会的现金贷发展情况报告,多头借贷比例为20%,多头借贷者中的1/4更是1个月内在10家以上的平台连续借款^[20]。根据《征信业管理条例》,如花呗、微粒贷、京东白条等互联网信贷平台已接入央行征信系统,但借款人的信用状况和债务状况只是信贷平台的参考因素,不能避免信贷平台不负责的放贷行为。中国的互联网信贷存在过度营销、利率过高、缺乏对借款人负担能力的评估等问题,是负责任信贷实践的重大阻碍。

(三) 现行信贷监管法律规范体系不完善

中国现行的信贷监管法律规范,未明确出现负责任信贷之类的提法,但在负责任金融理念与保护金融消费者趋势的影响下,从政策、法律、行政规章到专门性规定,许多法律规范规定了不少符合负责任信贷理念的做法。2015年国务院《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》是中国首个专门对金融消费者权益进行保护的规范性文件,明确金融消费者享有8项权利:财产安全权、知情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、受教育权、受尊重权及信息安全权。负责任信贷仰赖于消费者权利的实现,只是抽象的权利需要具体的制度予以落实。在基本法律层面,目前尚无负责任信贷具体规定。只有修改建议稿第74条关于不得过度放贷和掠夺性放贷的规定是非常明确的落实负责任信贷的规定;同时修改建议稿第58条对授信审查进行规定,要求银行应当对客户的资信状况、授信用途、偿还能力、还款方式等情况进行严格审查,合理确定授信方式、额度、利率和期限;第73条对客户适当性管理进行规定,要求商业银行应当充分了解和评估客户的风险偏好与风险承受能力,向客户充分提示风险,确保提供的产品和服务与客户的风险承受能力相匹配,但是条文中的适当性是否仅仅针对投资类金融产品和服务尚不能明确,毕竟实践中的风险评级仅仅针对投资理财类金融产品。

在行政规章层面,《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》(中国人民银行令〔2020〕第5号)规定,银行、支付机构对金融产品和服务进行信息披露时,对利率、费用、收益及风险等与金融消费者切身利益相关的重要信息,应当根据金融产品或者服务的复杂程度及风险等级,对其中关键的专

业术语进行解释说明,并以适当方式供金融消费者确认其已接收完整信息;《银行保险机构消费者权益保护管理办法》(中国银行保险监督管理委员会令2022年第9号)规定,银行保险机构应当以显著方式向消费者披露产品和服务的性质、利息、收益、费用、费率、主要风险、违约责任、免责条款等可能影响消费者重大决策的关键信息,同时明确要求贷款类产品应当明示年化利率。

除了总括性的消费者保护行政规章外,还有专门针对金融营销的规范性文件。《关于进一步规范金融营销宣传行为的通知》(银发〔2019〕316号)规定不得损害金融消费者的知情权;《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》规定非银行支付机构不得在支付页面中将贷款产品作为支付选项;《中国人民银行公告〔2021〕第3号》要求所有从事贷款业务的机构,在网站、移动端应用程序、宣传海报等渠道进行营销时,应当以明显的方式向借款人展示年化利率,并在签订贷款合同时载明,也可根据需要同时展示日利率、月利率等。此外还有信贷专门规定,《个人贷款管理办法》(国家金融监督管理总局令2024年第3号)要求贷款人应结合借款人收入、负债、支出、贷款用途、担保情况等因素,合理确定贷款金额和期限,控制借款人每期还款额不超过其还款能力。《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》(整治办函〔2017〕141号)要求各类机构,不得以任何方式诱致借款人过度举债,陷入债务陷阱,应全面持续评估借款人的信用情况、偿付能力、贷款用途等,审慎确定借款人适当性、综合资金成本、贷款金额上限、贷款期限、贷款展期限制、“冷静期”要求、贷款用途限定、还款方式等,同时要求采取有效措施防范借款人“以贷养贷”“多头借贷”等行为。《商业银行互联网贷款管理暂行办法》要求商业银行保障客户的知情权和自主选择权,充分评估目标客户的资金需求、还款意愿和还款能力,运用风险数据,结合借款人已有债务情况,审慎评估借款人还款能力,了解借款人信用状况,确定借款人信用等级和授信方案。《网络小额贷款业务管理暂行办法(征求意见稿)》要求经营网络小额贷款业务的公司应当充分履行告知义务,在合同中载明贷款金额、期限、价格、还款方式等内容,同时明确提出禁止诱导借款人过度负债。

多个层级的法律规范从诸多不同方面对如何做到负责任信贷进行规定,但是这些规范存在着层级低、过于原则没有针对性、缺乏责任条款没有可执行性、局限于形式上的告知说明义务等问题,整体上呈现碎片化特征。如《网络小额贷款业务管理暂行办法(征求意见稿)》规定“禁止诱导借款人过度负债”,却未设计出针对性的监管规则,实际意义有限^{[21]89};《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》规定贷款机构对借款人信用和偿付能力进行审查的义务,但没有规定消费者未通过审查的后果以及经营者违反义务的责任,该规范的实际效果难以保证^{[22]163}。《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》是一种整顿式、运动式的规范性文件,并非常态化的法律法规。中国现行的信贷监管法律规范体系实际上难以对信贷实践中不负责任的信贷行为进行有效规制,对信贷消费者保护力度有限。

三、中国负责任信贷法律制度的建构路径

为了有效遏制不负责任的信贷行为,有必要探索中国负责任信贷法律制度的建构路径。负责任信贷法律制度本质上是对市场主体行为的一种干预,为何干预与如何干预始终都面临着拷问。传统的信贷监管模式侧重于信息范式,即假定要求贷款人向借款人提供充分的信息,借款人就会做出理性的、最符合其自身利益的借贷决定。虽然要求贷款人以特定方式提供充分信息,也是对市场进行一定的干预,以纠正可能导致市场失灵的信息不对称,但根本上还是遵循自由市场哲学,对市场的干预程度较小。然而,行为经济学的研究结果揭示了一系列的人类认知偏差,这些偏差干扰消费者有效处理信息并根据信息采取行动的能力,因此信息范式明显捉襟见肘。当消费者并不总是有能力做出适当的借贷选择的时候,国家则有理由介入这种选择自由,这也是负责任信贷被提出的原因^{[23]47-65}。中国当前信贷监管范式即信息范式,侧重于贷款人提供充分和准确的信息。为了规制信贷实践,应该建立负责任信贷范式的监管法律制度,从信贷主体、客体、营销和救济方式方面建立体系化的、有实效的法律制度。

(一)对信贷主体的规制

1. 确立有限理性的贷款消费者形象

负责任信贷制度建立和完善的前提是对贷款消费者形象的确立,即法律规范假定贷款消费者的形象

是如何的,进而建立起与贷款消费者形象相适应的保护制度。因此,法律规范完善的前提是对贷款消费者进行“画像”。强调信息披露以保护贷款消费者的信息范式,对应的贷款消费者形象是一个具有强认知能力的谨慎的行为者,假定只要有适当的信息披露,贷款消费者就会为自己的利益合理行事。这种形象预设本质上是基于新古典经济学的理性人假设。受这种思想的影响,澳大利亚、英国甚至更早的美国对消费信贷交易的信息披露制度进行全面和详细地立法。“贷款真相”成为消费者权益倡导者、立法者和监管机构的口号^{[4]5}。然而,行为经济学的研究挑战了理性经济人假设,提出人是有限理性、有限意志及有限自利的^{[24]1471-1550},即人的信息处理能力是有限的,经常依赖心理捷径和经验法则,并不能总是做出最有利于自身的决定,即使有充足的信息披露,贷款消费者也往往无法理解复杂产品的术语和成本,做出最理性的选择。有研究表明,违约风险较高的消费者可能会非理性地选择利率较低、滞纳金较高的信用卡,而不是利率较高、滞纳金较低的信用卡^{[25]749-802}。同时,金融教育也不能有效改变消费者的行为^{[26]197-285}。在日益数字化的借贷环境中,有限理性的贷款消费者在信贷关系与贷款人的强弱之分会更加悬殊。因此,需要对消费信贷市场中的消费者形象进行更多研究,确定法律制度背后的贷款消费者的形象假定应当为何,以达到适当的消费者保护水平,才能落实负责任信贷^{[8]514}。在欧盟法律中,消费者形象已发展为多种,如负责任的消费者、自信的消费者和弱势的消费者^{[27]21-41}。根据消费者形象的不同,进行不同程度的干预,实现对消费者的保护。当然,对信贷关系的干预在理论上会面临着契约自由与家长主义的冲突,主张契约自由的认为尽管行为经济学表明消费者的行为似乎是非理性的,但允许消费者保有选择的自由仍是提高消费者福利最可靠的方式,家长式的法律之所以令人反感是因为错误地假定政府比消费者更有能力决定什么最符合消费者的利益^{[28]133-156}。特别是就负责任信贷而言,政府不仅要代表消费者做出决定,还要把决策责任交给贷款人,而贷款人和借款人一样也会做出非理性的决定。主张干预的家长主义则认为,对个人最佳利益的集体判断有时比个人自己的判断更有可能是正确的,纯粹的自治、极端的契约自由,往往是不公正的,不应以牺牲所有其他价值为代价来追求^{[29]146}。不合理的贷款产品是一种“危险产品”,应该成为契约自由的例外。滥用优势地位的贷款人容易伤害到弱势的借款人,因此国家有理由进行更多干预。“消费者可以放心地进入市场购买实物产品,不会被骗购买会爆炸的烤面包机和其他不合理的危险产品,进入市场购买金融产品的消费者也应享有同样的保护。”^[30]

中国的信贷消费者主要是长尾人群,金融知识水平普遍较低,无法客观评价自身还款能力,而贷款人则利用借款人的弱点进行营销和获利。中国信贷实践中的贷款消费者总体看是弱势消费者的形象。但是当前法律规范仍采取基于理性人形象假设的信息范式进行规制,无法很好地保护贷款消费者的权益。因此,应当基于中国贷款消费者实际的弱势形象,改变干预范式,加强干预力度,以有限理性的消费者形象完善相关制度。

2. 对贷款人课以适当性义务限制

负责任信贷制度的核心在于要求贷款人承担更多的义务以保护借款人,避免借款人因贷款而造成过度负债的伤害,这就需要贷款人提供的信贷产品对于借款人的承受能力而言是“适当的”,即贷款人应当承担“适当性”(suitability)义务。修改建议稿的第74条规定商业银行应当根据客户的财务、资信状况和还款能力,合理确定授信额度和利率,不得提供明显超出客户还款能力的授信,也是适当性义务的体现。适当性义务系指金融机构应当将适当的产品销售给适当的客户,实现产品与投资者的经济状况、风险承受力、投资需求相匹配以保护投资者。适当性义务制度源于20世纪30年代的美国证券行业自律规则,此后得到了普遍的适用,成为保护金融产品投资者的重要制度。信贷产品虽不是投资产品,但是与投资产品相似的是对金融消费者均有风险,都必须结合消费者的实际经济状况进行产品的适当匹配。因此,信贷领域也可以借鉴和适用适当性义务制度^{[31]34}。只是,信贷领域适当性义务的标准不是要求向消费者提供适当的产品,而是侧重不向消费者提供不适当的产品^{[32]93}。适当性义务不同于基于信息范式的告知说明义务。适当性义务侧重于资格匹配,即判定金融消费者能否成为某种金融商品的购买者;告知说明义务则侧重于确保金融消费者充分了解有关金融产品的信息,便于其自主决定^{[33]281-288}。可见,设置适当性义务是干预强度更大的监管措施。

金融机构对投资者的适当性义务包括“了解你的客户”“了解你的产品”“产品与客户匹配适当”，信贷中的适当性义务也应参考此模式。“了解你的客户”即要求贷款人要全面评估借款人的对于贷款的负担能力，此前贷款人仅仅以信贷风险作为贷款发放的衡量标准，评估信贷风险是“以贷款人为中心”的测试，而评估负担能力则是“以借款人为中心”的测试^[34]。贷款人应该在评估过程中获取和了解借款人财务状况的相关信息，对借款人的还款能力予以适当评估。对个人财务状况的评估不仅依赖完善的个人征信系统，还离不开借款人的各类与财务相关的数据。因此，负担能力的评估一般难以精确，但即便如此，这一范式的转变，可以促使贷款人在贷款过程中充分考虑借款人的利益。“了解你的产品”则要求贷款人明确各种信贷产品的实际成本，根据信贷产品的利息、期限、还款规则对产品进行分类。“产品与客户匹配适当”则要求贷款人只能向借款人销售适合其负担能力的信贷产品。适当性义务的最大难题在于如何区别适当与否，相比于投资产品容易受到不确定性市场风险的影响，信贷产品虽然不受市场风险的影响，但是受制于借款人负担能力的难以精确与借款人收支变动的不确定性，因此信贷适当性义务的履行不宜采取结果导向，其应是一种程序性义务，即只要贷款人履行了上述三个流程，就应视为履行了适当性义务，除非贷款人对于销售不适当信贷产品存在故意或者重大过失。

（二）对信贷客体的规制

1. 对信贷进行产品监管

上文已提及，以信息披露为重点的信息范式的局限性日益明显，许多消费者实际上难以了解信贷产品的成本和条款，而贷款人往往可以通过简单地披露信贷条款来逃避责任。因此，将信贷服务作为一种产品进行监管的思维越来越受到重视。金融产品设计的重要性得到了越来越多的认可，不同金融服务领域都引入了产品治理制度，通过对产品开发的监督，阻止有可能引发问题的金融产品的产生，在危险产品一旦被设计、营销或销售给消费者时，就针对这些产品迅速采取行动，阻止其对大量消费者产生不良影响^{[35]390-421}。将金融服务作为产品予以规制，而不仅仅在修辞意义上使用“产品”这一名称，意味着作为产品的金融服务将更加标准化，接受监管机构的质量监管，金融服务不再仅仅被视为是契约行为，其目的是使出售的产品都是安全的产品^{[36]129-161}。产品监管模式认为，有害的金融产品与危险的有形产品一样会造成损害，比如高息贷款可能会严重限制借款人未来的自主权和选择权，并可能导致极端的经济困难。英国、美国和澳大利亚在金融危机后都采取了产品监管这种干预性更强的方法，并在许多情况下直接监管谁可以销售消费金融产品、所销售产品的内容或特征以及如何销售该产品。英国监管机关建立的相关制度被称为“产品介入”（product intervention），即政府对金融产品本身进行更多的审查或事前核准，以确保只有适当的金融产品才能销售给一般的零售客户^[37]。美国则在《多德-弗兰克法案》的基础上建立金融消费者保护局，依法获得规制信贷滥用行为的权限，瞄准旨在利用消费者偏见与误解的信贷产品，密切关注消费信贷产品监管的实质标准，即消费者是否被剥削，保护信贷消费者不受市场“滥用”行为的侵害。经合组织（OECD）在金融消费者保护原则中也特别指出，应当为金融消费者提供有品质的金融商品以提升消费者福祉^①。

产品监管同样适用于信贷领域，负责任信贷的重要前提在于信贷产品的开发设计是负责任的，即符合信贷消费者的最佳利益。监管机构应当对信贷产品有更大的规制权限，对信贷产品的设计和售后进行监管。在产品开发设计阶段，信贷产品不能具有向消费者收取过高的利息、鼓励消费者只偿还非分期贷款的最低还款额或允许消费者无休止地续借分期贷款等产品特征。同时应确定目标客户群体，根据其需求和风险偏好设计产品^{[22]165}。信贷产品在销售前应当履行一定的备案与审查程序，甚至可以根据信贷产品的复杂程度和风险状况，要求金融机构在销售产品前进行测试；在产品销售以后，如果产品出现导致借款人过度负债，与产品设计不符的情况，监管机构有权禁止相关信贷产品的销售。信贷产品监管制度可参照中国保险产品监管制度，中国《保险法》第135条规定了保险产品的审批和备案制度，对于关系社会公众利益的保险险种、依法实行强制保险的险种和新开发的人寿保险险种实行审批制，这三类保险产品的条款和费率，应当报监管机构批准，其他保险险种的保险条款和费率则应报监管机构备案。同时，

① OECD, Recommendation of the Council on High-Level Principles on Financial Consumer Protection, OECD/LEGAL/0394, at8 (2023)。

《保险销售行为管理办法》更要求保险公司建立保险产品分级管理制度,根据产品的复杂程度、保险费负担水平以及保单利益的风险高低等标准,对本机构的保险产品进行分类分级。

当然,产品监管制度是干预程度较高的制度,如果严格执行信贷产品的备案审查和售后监管,可能存在限制贷款人的金融创新从而影响市场效率的潜在弊端,监管机构在具体设定产品内容或销售对象限制的筛选条件时,同样存在有限理性的局限,从而产生过度限制或过度放任的后果^{[38]23}。同时,全过程的产品监管也存在监管成本较高的问题。因此,即便理论上产品监管制度对于负责任信贷而言是理想的制度建构,但是在实践中应该平衡消费者保护、市场效率与监管成本三者的关系,从而确定是否以及在何种范围内建立信贷产品监管制度。

2. 建立信贷利率的合理标准

从信贷产品的构成要素来看,信贷产品由产品目的、目标主体、还款期限、利息计算、还款规则等要素构成,合格的信贷产品均应在以上要素上考虑消费者的利益。实际上,这些要素最根本的影响反映在利息上,不管还款期限和规则如何,最终的衡量标准是消费者承担的利息是否是适当的。对信贷产品的利率进行规制也是避免不负责任的信贷行为以保护消费者的常用手段,例如在澳大利亚任何消费信贷产品的年利率都不得超过48%,无论是经纪人还是信贷提供商,都不能为年利率超过48%的信贷合同提供建议或签订此类合同^①。虽然理论上对于是否应该规制高利息借贷素有争议,但在实践中对利息进行管制作作为一种消费者保护制度具有正当性,利息管制可以让消费者避免信息误差导致的冒险负债^{[39]176-209}。通常,利息管制主要指对利率进行限制,但是在信贷产品营销乱象下,真实利率的披露对于贷款消费者的保护也同样重要。合格的信贷产品应该真实披露实际利率,同时利率适当。

关于利率的真实披露,当前信贷产品的利率披露存在两个方面的问题:一是在信贷产品营销时,销售者常采用类似于“1000元用一天只需0.15元”等营销话术,刻意隐藏贷款利率,使消费者对借款成本产生误解,进行不适当或超过自身消费能力的借款行为。对此,中国人民银行〔2021〕第3号公告曾要求所有从事贷款业务的机构,在网站、移动端应用程序、宣传海报等渠道进行营销时,应当以明显的方式向借款人展示年化利率。中国银行保险监督管理委员会消费者权益保护局发布的《关于警惕过度借贷营销诱导的风险提示》,也警示消费者注意不明示贷款年化利率的行为。但是,上述规定均是监管部门的规范性文件,并无强制性,对于促进利率的真实披露效果不佳。二是利率本身在不同数学计算方式上的差异会导致实际利率远高于名义利率,例如本金50000元、名义年利率9%的一年期还本付息的借款,与本金50000元、名义年利率9%、借期一年但每月偿还等额本息(每月偿还4541.67元,其中利息和本金每月固定不变,分别为375元和4166.67元)的借款,前者的实际年利率为9%,后者的实际年利率则为16.22%^{[40]113}。也就是说,不同的还款方式及利息结算间隔会导致实际利率高于宣传的名义利率,而通常人们认为利率就是指一次性还本付息的利率。此外,部分信贷产品采用收取手续费的方式不当提高借款成本,借款人需在借款当期一次性支付手续费等与贷款直接相关的费用,并在还款期内分期偿还一定数额的本金和费用,复杂的计算也让借款人事前无法明确真实的借款成本。对此,中国人民银行〔2021〕第3号公告规定贷款年化利率应以对借款人收取的所有贷款成本与其实际占用的贷款本金的比例计算,并折算为年化形式,贷款年化利率可采用复利或单利方法计算,采用单利计算方法的,应说明是单利。并认为计算贷款年化利率较为公允的方法是,根据借款人的借款本金、每期还款金额、贷款期数等要素,考虑复利后计算得出年化内部收益率^[41]。也就是说,采用复利的计算方式得出的年化利率可以更为科学地揭示了贷款的实际成本,避免借款人受名义利率误导,明确自身的真实借款负担。然而,中国人民银行〔2021〕第3号公告虽在其附件中明确了实际年利率的计算公式,但展示的利率计算公式本身是没有拘束力的。要求贷款人准确披露实际利率,是世界发达市场经济体的通行做法,英国、德国、瑞士等均在法案中强制要求贷款人披露实际利率,并明确了实际利率的算法,对于保护信贷消费者免于过度负债具有重要意义^{[40]123},未来中国也应对此进行精细化规定。司法机关也已经注意到此问题,《全国法院金融审判工作会议纪要(征求意见稿)》第4条规定,未以明显的方式向借款人提示贷款的

① NCCP Act, sch 1, Section 32A。

年化利率,致使借款人没有理解和注意到应支付的实际贷款成本负担,借款人主张以合同约定的名义利率支付款项,超出部分不成为合同内容的,人民法院应当予以支持。同时,贷款的年化利率,以贷款人及代理人、助贷机构等向借款人收取的所有贷款成本(包括利息及与贷款直接相关的服务费、保证保险费等各类费用)与其实际占用的贷款本金的比例计算。

关于利率的适当标准,当前中国金融机构贷款利率已经市场化,金融机构贷款利率并无法定的上限,最高人民法院发布的《关于新民间借贷司法解释适用范围问题的批复》(法释〔2020〕27号),明确七类金融机构因从事相关金融业务引发的纠纷不适用民间借贷司法解释,即在金融借贷纠纷中,利息、罚息、复利、违约金等费用综合利率上限不受4倍LPR利率限制。从规范层面看,中国实行民间借贷与金融借贷利率标准的二分,对民间借贷进行利率上限管制,而对于金融借贷则实行市场化利率,并无法定上限。然而,在政策层面和司法实践中,民间借贷的利率上限往往会对金融借贷的利率标准产生影响,金融监管部门出台的各种“规范”中经常会出现“不得超过司法部门规定的利率上限”的表述^{[42]97},例如《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》第1条第2款规定,各类机构以利率和各种费用形式对借款人收取的综合资金成本应符合最高人民法院关于民间借贷利率的规定,甚至最高人民法院印发的《关于进一步加强金融审判工作的若干意见》的通知,也提出金融借款合同的借款人以贷款人同时主张的利息、复利、罚息、违约金和其他费用过高,显著背离实际损失为由,请求对总计超过年利率24%的部分予以调减的,应予支持。在司法实践中,法院对于金融借贷是否适用民间借贷利率上限也存在较多分歧,有法院甚至一方面在肯定金融借款合同纠纷案件不适用民间借贷有关司法解释的情况下,将上述最高人民法院的通知内容作为说理依据,认为金融借贷应当参照民间借贷的利率上限^①。因此,虽然中国并未在法律规定层面对金融借贷利率进行管制,然而由于金融政策和司法政策的影响,民间借贷的利率上限实际上对金融借贷的利率也产生了影响,这也反映了在金融借贷利率市场化的大背景下,为了避免借款人因借款成本过大导致过度负债,对金融借贷利率进行一定管制具有现实必要性,也是负责任信贷的应有之义,特别是应对个人信贷合理地确定利率标准。

(三)对信贷营销的规制

鉴于金融机构的商业性,如何将信贷产品销售出去是金融机构的重点,各种各样的营销方式不断出现,大数据、人工智能的广泛使用使得经营者可以更为精确地洞察和控制消费者的想法和行为^{[43]102}。个性化定制广告的高强度精准推送在一定程度上会诱使借款人做出非理性选择,因为消费者往往存在过度自信、过度乐观的认知偏差,金融业是经营者利用认知偏差营销的主要领域,贷款产品经营者常用认知偏差的心理机制诱导消费者过度借贷^{[44]85}。虽然以商业银行为代表的金融机构具有一定的公共性^{[45]96-102},信贷的提供某种程度上也可认为是一种服务,但是基于市场经济效率的考量,金融机构对信贷产品进行适当营销也无可厚非,但如果金融机构利用消费者固有的认知偏差进行过度营销,则会造成消费者对信贷的不当和过度需求,进而对贷款消费者和金融体系造成不利影响^{[47]6}。特别是在中国,互联网平台为获取海量客户,通过各类网络消费场景,过度营销贷款或类信用卡金融产品,利用大数据信息精准跟踪挖掘用户的“消费需求”,不顾消费者综合授信额度、还款能力、还款来源等实际情况,诱导消费者超前消费,致使消费者面临过度信贷、负债超出个人负担能力等风险。对此,中国银行保险监督管理委员会曾发布《关于警惕网络平台诱导过度借贷的风险提示》和《关于警惕过度借贷营销诱导的风险提示》,提示消费者避免营销陷阱;《网络小额贷款业务管理暂行办法(征求意见稿)》第24条也明确规定“禁止诱导借款人过度负债”。然而,风险提示和原则性的立法规定,无法对信贷产品的不当营销进行较好规制,特别是对于信贷产品的网络销售。为落实负责任信贷,应当加强对信贷营销的规制。

首先,应更加关注信息披露的方式。在信贷产品网络营销中,传统的信息披露方式难以发挥效果,除了要强调信息披露的义务以外,还需着重强调信息披露的方式,因为基于行为经济学的研究,一般人的理性是有限的,做选择常基于经验法则或锚定效应,从而忽略应当考量的重要信息。因此,在信贷产品的营销中,应当采取足够易懂的方式披露信息,同时应当对信贷产品的风险进行警示^{[38]36}。这种警告可

① 辽宁省瓦房店市人民法院〔2023〕辽0281民初434号民事判决书。

以激发消费者的反思以抵制过度自信和乐观偏差,减少人们倾向于关注最佳可能情况的计划谬误,荷兰和比利时对此已经有了强制性的标准化警告——一张写着“注意,借钱也是需要花钱的”的图片^[46]。

其次,应审慎许可特定的营销方式。随着信息技术和大数据模型的发展,精准营销成为金融机构获客的重要渠道,精准营销虽然可以大致识别借款人的借贷需求,但是并不能精准识别借款人的还款能力,同时精准营销在各类场景进行推送,更容易诱使消费者过度使用信贷产品进行消费。《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》对精准营销进行了规定,要求精准营销应当遵守适当性管理要求,将金融产品推介给适当的金融消费者,根据金融消费者兴趣爱好、消费习惯等开展精准营销的,应当同时提供不针对个人特征推送的选项或便捷的拒绝方式。然而该规定并未细化,比如精准推送的频次以及拒绝方式是否应为一键关闭,更未规定相应的法律责任。此外,新型网络营销的合理性也值得进一步考量,虽然《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》规定通过直播、自媒体账号、互联网群组等新型网络渠道营销金融产品的,营销人员应当为金融机构从业人员并具备相关金融从业资质,金融机构应当加强事前审核,指定合规人员审看直播或访问相关自媒体账号、互联网群组,加强营销行为可回溯管理,保存有关视频、音频、图文资料以供查验。以上规定可谓全面,但以直播为代表的新型网络营销,往往只是用一些限时优惠吸引和刺激消费者购买金融产品,催促观看者点击链接进行申请,优惠信息常以醒目的大字显示,而风险提示、免责条款等往往被隐藏于不易察觉的角落。因此,作为对于借款人财务状况有较大影响的信贷产品,是否可以采用容易利用消费者认知偏差的方式进行营销,值得进一步考量,但毫无疑问应当得到更严格的规制。

最后,应规范第三方参与信贷营销合作的范围与责任。当前,许多金融机构与第三方互联网平台合作进行信贷产品的销售,依靠流量巨大的第三方互联网平台进行获客。金融机构与第三方互联网平台合作的形式有多种,包括助贷、联合贷、营销宣传以及链接跳转式的引流,由此会产生消费者混淆平台和金融机构、平台信息披露不充分、平台适当性管理不严等问题。对于金融机构与互联网平台企业合作的边界,《商业银行互联网贷款管理暂行办法》规定,除授信审批、合同签订等核心环节不得外包外,对借款人的身份核验、风险控制、贷款发放、支付管理、贷后管理等业务环节可以与平台企业合作,但规定中“不得完全外包”的表述也使得合作的界限不甚明了^{[47]101}。而《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》则规定,未经金融管理部门批准,第三方互联网平台经营者不得介入或变相介入金融产品的销售业务环节,包括但不限于就金融产品与消费者进行互动咨询、金融消费者适当性测评、销售合同签订、资金划转等,不得通过设置各种与贷款规模、利息规模挂钩的收费机制等方式变相参与金融业务收入分成。由此可见,金融机构与互联网平台的合作边界仍未明确,作为非持牌机构的互联网平台如过度参与信贷业务而不用承担信贷风险,则会出于营利目的尽可能促成信贷产品的销售,容易造成过度放贷的情况。另外,虽然金融机构与第三方互联网平台一般会签订合作协议,明确划分责任,但是对外的对于信贷消费者的责任如何承担则未有规定。因此,对于金融机构与互联网平台的信贷营销合作,有待进一步规范。

(四)对借款人救济方式的选择

负责任信贷制度本质上是一系列的信贷消费者权益保护制度,而权益的保护需要科学合理的制度对权益受损的消费者进行救济。金融危机后,各国都加强了对金融消费者的保护,并试图用中心化的监管机构弥合破碎的消费者保护制度。澳大利亚成立了澳大利亚证券和投资委员会,作为全国消费者信贷监管机构,拥有多项监管权力,例如发布侵权通知和实施民事处罚的权力;英国成立金融行为监管局,采取更积极主动和干预主义的监督和执法方法,在金融产品周期的早期进行干预;美国则成立消费者金融保护局,对提供消费金融产品或服务的机构拥有监督、执法和制定规则的权力^[48]。这种趋势表明,相比于事后的私法诉讼,公权机构的集中全面执法,越来越被视为解决普遍市场失灵问题的首要选择。然而,根据行为经济学的研究,监管者与普通消费者一样,同样受到有限理性的限制,公权机构也面临着不同程度的规制困境。以强制性信息披露为例,使监管部门设定了信息披露的强制标准,但在实践中难以精确衡量金融机构披露信息的数量和质量是否满足法定要求,通过公权机构的标准设定信息披露的广

度、深度和信度,可能不存在制度设计的障碍,但存在制度实施的边界^{[48][243]}。同时,监管机构还可能受到利益相关者的影响。

当前中国信贷消费者的私法救济手段有限,而公法规范也存在体系化不强、执法部门多头执法、责任规范不足等问题。为了加强对信贷消费者权益的保护与救济,应采取公私法协同的手段推进。对于公法手段而言,当前与负责任信贷相关的监管规范主要以倡导性的合规要求为主,大部分规范通常没有对应的责任条款,无法有效遏制不负责任的信贷行为;其次,与负责任信贷相关的监管规范由多个监管主体制定,规范之间多存在重叠与矛盾。随着中国新一轮金融体制改革的完成,金融监督管理总局已担负起统筹负责金融消费者权益保护的职责,同时内设金融消费者权益保护局,因此可以考虑由金融消费者权益保护局统筹进行负责任信贷规范的制定与执行。对于私法手段而言,当前对借款人的救济多依赖于一般的合同责任,针对信贷合同内容的规制主要为《民法典》第496条关于格式合同条款的规定,该条文目的在于增强格式合同起草方的告知义务,促使金融机构向消费者全面、准确、及时地告知相关信息^{[32][90]}。然而,该条文规定的格式合同条款是否不妥的实际判断标准为“公平原则”,如果借款人以格式条款没有充分提示有违公平原则主张无效,将面临相当大的证明责任。另外,虽然违反适当性义务被判承担民事责任的案例随着《九民纪要》的颁布而逐渐增多,但是法院的裁判依据也多有不同,面临着侵权责任与合同责任的争议^{[49][96-114]},更何况当前适当性义务的法律规定主要集中在证券、理财等投资类金融产品,贷款产品尚没有适用适当性义务的法律依据。此外,民法上关于合同无效、合同解除、合同撤销的相关规定对于违反负责任信贷相关义务后的信贷纠纷有适用空间,但是对于借款人而言存在着证明负担过重和无法嵌入传统行为类型的问题。

因此,在未来的信贷立法中,除了明确监管部门对不负责任信贷行为的监管范围、方式和处罚,还应明确规定贷款人违背信息披露义务、适当性义务、规范营销义务后的特别私法责任。例如,澳大利亚的信贷用户可以根据《国家消费者信贷保护法》质疑已发放贷款的适宜性和可负担性并可要求赔偿,借款人还可以向法院申请修改或撤销现有的贷款合同^{[50][193-229]}。虽然,多以规章、规范性文件出现的监管规范一般情况下无法直接作为裁判依据被引用从而对合同效力 and 一般侵权责任的认定产生影响,但是可以作为说理的依据,因此在监管规范中概括规定贷款人违背信息披露义务、适当性义务、规范营销义务后的特别私法责任,可以为法官在合同责任或侵权责任的因果认定上提供指引^{[51][97]},并最终借助一般私法责任条款对借款人实现救济。

四、结论

信贷是金融的基础业务。在消费社会的背景下,信贷的可及性越来越强。而贷款人与借款人在金融消费场景下实力悬殊,信贷消费者的权益容易受到损害。对信贷消费者进行倾斜保护是法律实质公平的体现,也可消解潜在的金融风险。不负责任信贷导致的问题在各国经济发展过程中都出现过。日本贷金业曾出现高利率、多头借贷和暴力催收等乱象。日本《贷金业法》因此进行重大修订,从借贷资质、利率上限、催收规范等方面对小贷机构施加严格监管^{[52][132-134]}。在中国互联网信贷已经出现问题的当下,负责任信贷应当成为基本的价值立场,规范和严格的信贷监管法律制度可避免不负责任信贷造成更大的社会问题。从域外和中国立法现状看,负责任信贷法律制度存在统合立法与分散立法两种方式。鉴于金融立法现状和负责任信贷本身的复杂性,中国更适宜采用分散立法的方式。当首先在《商业银行法》修订中进一步明确负责任信贷的价值立场,概括规定金融机构在产品设计、营销等信贷业务流程中的负责任信贷义务与责任,然后金融监管机关进一步出台具体的信贷行为规范。基本法律对负责任信贷进行总体规定,其他具体监管规范予以细化,最终形成协同的体系化效应。

参考文献:

- [1] JAMI S. Responsible lending: an international landscape[J/OL]. (2006-11-13)[2024-08-16]. https://www.consumersinternational.org/media/2246/ciresponsiblenlending_finalreport_06-11-13.pdf.
- [2] 央视财经. 3·15晚会曝光同程金融App!借4万元到手2.8万元?层层套路“套”住消费者![EB/OL]. (2024-03-15)[2024-08-16]. <https://>

- news.cctv.cn/2024/03/15/ARTIn9T78GJmL5nOpPE20GNj240315.shtml.
- [3] 国家金融监督管理总局. 关于防范“套路运”“套路贷”等各类形式诱骗贷款的风险提示[EB/OL]. (2024-05-24)[2024-08-16]. <https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1163271&itemId=915>.
- [4] KAREN F, PAUL O, ROSS G. Credit, consumers and the law: after the global storm[M]. New York: Routledge, 2016: 154.
- [5] HIRSH A. Predatory lending: what will stop it?[J/OL]. [2024-08-16]. Maryland Garey Law, <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/jbtl/vol4/iss2/7>.
- [6] JASON S J. Do product bans help consumers? questioning the economic foundations of doddfrank mortgage regulation[J]. George Mason University Law Review, 2016(23): 617–696.
- [7] 张伟强, 邓颖, 宋哲, 等. 负责任的借贷: 从实际可负担能力看消费者信用评估[J]. 清华金融评论, 2019(6): 95–98.
- [8] CHEREDNYCHENKO, JESSE M. Irresponsible lending in the post-crisis era: is the EU consumer credit directive fit for its purpose?[J]. Journal of Consumer Policy, 2019(42): 483–519.
- [9] MYLENKO, NATALIYA. Global survey on consumer protection and financial literacy: oversight frameworks and practices in 114 economies[EB/OL]. [2024-08-16]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/775401468171251449/Oversight-frameworks-and-practices-in-114-economies-full-report>.
- [10] PROUZA T. Responsible lending: overview of regulatory tools[EB/OL]. [2024-08-16]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/596151468336064796/pdf/832840WP0GFDR00Box0382083B00PUBLIC0.pdf>.
- [11] 陈俊元. 金融消费者保护之再进化: 英国新消费者义务之介绍与启示[J]. 月旦法学杂志, 2023(8): 6–18.
- [12] FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. A new consumer duty: feedback to CP21/36 and final rules[EB/OL]. [2024-08-16]. <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps22-9.pdf>.
- [13] SEAN H. Interpreting responsible lending[EB/OL]. (2019-11-18)[2024-08-16]. <https://asic.gov.au/about-asic/news-centre/speeches/interpreting-responsible-lending/>.
- [14] 向静林, 欧阳璇宇, 艾云. 金融治理波动的过程和机制: 一个三层分析框架[J]. 社会学研究, 2022(1): 112–135.
- [15] 中国人民银行. 2023年二季度金融机构贷款投向统计报告[EB/OL]. (2023-07-28)[2024-08-16]. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5002892/index.html>.
- [16] 新世纪评级. 2023年上半年消费贷款资产支持证券市场运行情况[EB/OL]. (2023-08-21)[2024-08-16]. https://mp.weixin.qq.com/s/TQjsej46kkrEcwqT_LCDiQ.
- [17] GIULIO C, JON F, LEONARDO G. Fintech and big tech credit: drivers of the growth of digital lending[J]. Journal of Banking and Finance, 2023 (148): 1–14.
- [18] 胡滨, 范云朋. 互联网联合贷款: 理论逻辑、潜在问题与监管方向[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2021(3): 131–142.
- [19] 董玉峰, 赵晓明. 负责任的数字普惠金融: 缘起、内涵与构建[J]. 南方金融, 2018(1): 50–56.
- [20] 第一财经. 中国现金贷大调查: 高利贷、暴力催收乱象丛生, 监管风暴刮起为治本赢得时间[EB/OL]. (2017-12-14)[2024-08-16]. <https://www.yicai.com/news/5383353.html>.
- [21] 冯辉, 靳岩岩. 普惠金融背景下网络小额贷款行业的法律治理[J]. 南京社会科学, 2021(8): 84–92.
- [22] 张艳. 现金贷消费者保护的范式转换及制度构建[J]. 法学, 2019(6): 154–167.
- [23] IAIN R. ‘From truth in lending to responsible lending’ in information rights and obligations[M]. Dartmouth: Ashgate, 2005: 47–65.
- [24] CHRISTINE J, SUNSTEIN, RICHARD T. A Behavioral Approach to Law and Economics[J]. Stanford Law Review, 1998(50): 1471–1550.
- [25] OREN B. The behavioral economics of consumer contracts[J]. Minnesota Law Review, 2008(92): 749–802.
- [26] LAUREN E. Against financial literacy education[J]. Iowa Law Review, 2008(94): 197–285.
- [27] DOROTA L, STEPHEN W. The images of the consumer in EU law: legislation, free movement and competition law[M]. Oxford: Hart Publishing, 2016: 21–41.
- [28] EDWARD G. Paternalism and psychology[J]. The University of Chicago Law Review, 2006(73): 133–156.
- [29] ATIYAH. ‘The liberal theory of contract’ in essays on contract[M]. Oxford: Oxford University Press, 1990: 146.
- [30] ELIZABETH W. Unsafe at any rate[EB/OL]. [2024-08-16]. <https://democracyjournal.org/magazine/5/unsafe-at-any-rate/>.
- [31] 刘志伟. 普惠金融实践推进中“适当性”的引入: 一种源自金融消费者财产安全权的反思[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022(3): 27–37.
- [32] 吴晓晨. 消费信贷产品监管的路径与机制研究: 基于美国《多德-弗兰克法》1031(d)条款的评析[J]. 金融监管研究, 2020(7): 77–96.
- [33] 吴烨. 金融机构适当性义务的规范逻辑[J]. 证券法苑, 2020(1): 281–288.
- [34] FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. Assessing creditworthiness in consumer credit: proposed changes to our rules and guidance[EB/OL]. [2024-08-16]. <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp17-27.pdf>.

- [35] CHEREDNYCHENKO. Freedom of contract in the post-crisis era: quo vadis?[J]. *European Review of Contract Law*, 2014(10): 390–421.
- [36] LUKE N, SOUCHIROU K. Lessons from product safety regulation for reforming consumer credit markets in Japan and Beyond[J]. *Sydney Law Review*, 2012(34): 129–161.
- [37] CHRISTOPHER C. Product intervention for retail structured investment products: a comparison of rules in Singapore, Hong Kong and Taiwan[J/OL]. [2024-08-16]. https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/2212/.
- [38] 杨岳平. 金融消费者保护法制与监管的法律经济分析观点: 以行为经济学的应用为中心 [J]. *月旦法学杂志*, 2023(8): 19–41.
- [39] 许德风. 论利息的法律管制: 兼议私法中的社会化考量 [J]. *北大法律评论*, 2010(1): 176–209.
- [40] 王吉中. 借款法上“利息透明”原则之释义与运用 [J]. *法学*, 2022(8): 113–127.
- [41] 中国人民银行. 中国人民银行公告〔2021〕第3号 [EB/OL]. (2023-7-28)[2024-08-16]. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4221375/index.html>.
- [42] 郭华, 王蕾蕾. 我国司法干预民间借贷利率上限负面效应之纾解路径 [J]. *陕西师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2022(2): 87–101.
- [43] 曾威. 网络金融消费者认知偏差的法律应对 [J]. *法商研究*, 2023(4): 101–114.
- [44] 应飞虎. 行为市场失灵及其法律应对 [J]. *中国法学*, 2022(6): 70–91.
- [45] 邢会强. 商业银行的公共性理论: 兼论商业银行收费法律问题 [J]. *现代法学*, 2012(1): 96–102.
- [46] PETER N, ALESSANDRO M. Consumer credit market malpractices uncovered[EB/OL]. [2024-08-16]. <https://service.betterregulation.com/sites/default/files/Consumer-credit-market-study-V10.pdf>.
- [47] 盛学军. 互联网信贷监管新规的源起与逻辑 [J]. *政法论丛*, 2021(1): 92–104.
- [48] 段礼乐. 基于金融消费者认知的回应型金融规制工具 [J]. *经济法研究*, 2019(1): 241–254.
- [49] 李游. 金融机构适当性义务的履行判断和责任承担: 基于834份裁判文书的分析 [J]. *政治与法律*, 2022(11): 96–114.
- [50] GILL N, THERESE W. Supervision of the responsible lending regimes: theory, evidence, analysis and reforms[J]. *Federal Law Review*, 2018(2): 193–229.
- [51] 苏盼. 论金融监管规则的司法考量 [J]. *交大法学*, 2024(4): 96–111.
- [52] 林慰曾. 日本消费者“饱食金融”的逻辑悖论 [J]. *北大金融评论*, 2024(1): 132–134.

On Systematic Construction of Legal Framework for Responsible Lending in China

HE Jun

(Economic Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: In the context of the post-financial crisis era and the global movement for financial consumer protection, many countries and regions have established legal frameworks under the guidance of the responsible lending concept to ensure its implementation. In China, the practice of responsible lending faces several challenges, including pressures of macroeconomic credit policies, impact of internet-based lending, and inadequacies of the current credit regulatory legal system. Article 74 of the *Law of the People's Republic of China on Commercial Banks (Draft Amendment)* addresses the implementation of responsible lending by commercial banks in response to these realities. However, this provision merely articulates the concept of responsible lending without advancing into the realm of concrete institutional construction. To control financial credit risks and protect the legitimate rights and interests of credit consumers, China urgently needs to intensify regulatory intervention in financial credit. This includes establishing an image of the borrower as a limited rational actor, imposing suitability obligations on lenders, regulating credit products, setting reasonable standards for interest rates, enhancing regulation of credit marketing practices, improving relief mechanisms for borrowers, and ultimately establishing a systematic and effective legal regime for responsible lending.

Keywords: responsible lending; financial consumers; commercial bank law; suitability obligations; product regulation

[责任编辑: 箫姚]