

《关于依法妥善审理民间借贷纠纷案件促进经济发展维护社会稳定的通知》的理解与适用

文 / 罗东川 吴兆祥 陈龙业

2011年12月5日,最高人民法院发布了《关于依法妥善审理民间借贷纠纷案件促进经济发展维护社会稳定的通知》(以下简称《通知》),这是人民法院积极践行能动司法理念、充分发挥审判职能作用的重要举措,也是指导全国法院积极应对当前民间借贷的有关问题、妥善化解矛盾纠纷、促进经济发展、维护社会稳定的重要文件。为便于在审判实践中正确理解和把握《通知》的有关内容,现就《通知》的起草背景及主要内容予以说明。

一、《通知》的起草背景

为了加强对民间借贷纠纷案件的审判指导工作,最高人民法院曾于1991年制定了《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》,后又陆续出台了《关于对企业借款合同借款方逾期不归还借款的应如何处理的批复》、《关于如何确认公民与企业之间借贷行为效力问题的批复》等司法解释。这些司法解释及规范性文件基本涵盖了民间借贷纠纷案件有关的法律适用问题,为各地法院正确、及时审理各类民间借贷纠纷案件提供

担的责任,不能不加区别地适用缓刑。其次,要切实体现宽严相济刑事政策,对于危害后果较轻,在事故中不负主要责任的犯罪分子,可以依法适用缓刑。《意见》第18条对缓刑适用作出了严格限定,实践中应注意根据案件具体情况,区别对待,严格控制,确保缓刑适用取得良好法律效果和社会效果。

五是,对人民法院积极参与安全生产综合治理工作提出了明确要求。为加强与相关部门的协调配合,共同促进安全生产形势持续稳定好转,切实维护人民群众合法权益,《意见》强调,人民法院要积极参与安全生

了具有可操作性的裁判依据,对于指导各地法院依法审理民间借贷纠纷案件、妥善化解矛盾纠纷、保障法律适用的统一性发挥了重要作用。但随着近年来市场经济的发展,民间借贷市场发生了很大变化,主要表现在:民间借贷趋于规模化、组织化、职业化,融资中介机构从业人员深度参与;社会公众参与度高,企业参与民间借贷较为普遍;高利贷现象普遍存在;民间借贷资金投向炒房、炒股等非实体经济的比例比较大;涉及非法集资等刑事犯罪的情形比较普遍;民间借贷案件数量快速增加,审理难度大,虚假诉讼问题较为突出。这些问题的出现,对局部地区经济社会有明显影响,尤其对于投资于炒房等非实体经济领域会有较大影响,对地方社会稳定的影响比较大,可能引发群体性事件;刑事案件可能会多发,地方打击刑事犯罪、维护社会治安的压力加大;民间借贷案件数量激增,法院审判压力大。特别是2011年4月份以来,受国际、国内经济形势变化、中小企业融资难等因素的影响,浙江温州、台州以及内蒙古鄂尔多斯、河南安阳等许多地方出现了因民

产综合治理工作。对于审判中发现的安全生产管理方面的突出问题,应当发出司法建议,促使有关部门强化安全生产意识和制度建设,完善事故预防机制。对于造成重大伤亡后果的案件,要充分运用财产保全等法定措施,切实维护被害人依法获得赔偿的权利。被告人没有赔偿能力的案件,要依靠地方党委和政府做好善后安抚工作。对于社会关注的典型案件,要重视做好审判情况的宣传报道,规范裁判信息发布,及时回应社会关切,充分发挥重大、典型案件的教育警示作用。

(作者单位:最高人民法院)

民间借贷问题导致的债务到期不能清偿、债务人出逃、中小企业因资金链断裂停业、倒闭等事件,造成了局部地区经济社会的不稳定。为了积极应对当前出现的民间借贷的有关问题,加强审判指导,最高人民法院成立了专题调研工作小组,做好相关司法应对工作。经过广泛调研并征求各有关方面意见,起草了本《通知》。

《通知》从高度重视民间借贷纠纷案件的审判执行工作、做好民间借贷纠纷案件的立案受理工作、依法惩治与民间借贷相关的刑事犯罪、依法妥善审理民间借贷纠纷案件、加大对民间借贷纠纷案件的调解力度、依法保护合法的借贷利息、注意防范和制裁虚假诉讼、妥善适用有关司法措施、积极促进建立健全民间借贷纠纷防范和解决机制、加强对民间借贷纠纷案件新情况、新问题的调查研究等十个方面,将做好民间借贷纠纷案件的审判执行工作与人民法院为大局服务,为人民司法的工作主题和深入推进三项重点工作有机结合起来。《通知》的出台为指导全国法院依法积极稳妥地处理好民间借贷相关纠纷案件提供了具体的指导意见。

二、《通知》的主要内容

民间借贷的基本定位

近期中国人民银行有关负责人就民间借贷问题答记者问时指出,民间借贷是正规金融有益和必要的补充。我们同意这种看法并认为,民间借贷在我国社会的存在有着很深的社会基础,是民间财富逐步积累、产业资本向金融资本转化、正规金融尚不能完全满足社会需要等多种因素综合作用的结果,带有一定的必然性。现在民间借贷已经从传统意义上的个人之间为满足生活需要而发生的借贷关系扩展至为生产需要而发生的借贷关系,在主体方面,更多地体现为发生在企业之间或企业与个人之间的借贷关系。

民间借贷的存在有其积极意义,在一定程度上解决了部分社会融资需求,客观上拓宽了中小企业的融资渠道,缓解了一些中小企业的融资难,增强了经济运行的自我调整和适应能力,促进了多层次信贷市场的形成和发展。但同时民间借贷也存在着自发性、不规范性、交易隐蔽、风险不易监控等特点,也可能产生负面作用,容易引发高利贷、中小企业资金链断裂甚至破产等问题,滋生集资诈骗、非法吸收公众存款等犯罪,对金融秩序乃至经济发展、社会稳定造成不利影响。鉴于民间借贷上述特点,对民间借贷采取的基本态度应该

是规范和引导,妥善化解因民间借贷产生的矛盾纠纷,积极促进民间借贷规范化、阳光化发展,促进经济发展,维护社会稳定。

做好民间借贷纠纷案件立案工作的几个问题

这是依法审理民间借贷纠纷案件,妥善化解相关纠纷的前提条件。《通知》对此要求:第一,依法审查。当事人就民间借贷纠纷起诉的,人民法院要依据民事诉讼法第一百零八条等规定进行审查,符合起诉条件的,予以立案;不符合起诉条件的,应当裁定不予受理。第二,注意发现非法集资、非法吸收公众存款等经济犯罪的案件及可能影响社会稳定的案件。我们调研发现,民间借贷纠纷案件往往会涉及集资诈骗、非法吸收公众存款等经济犯罪或者不特定多数的出借人,容易引发群体性事件,而由于当事人起诉的分散性,上述事实往往在个案中难以发现,仅仅作作为普通民间借贷案件受理往往会导致工作上的被动,不利于对此类纠纷的妥善处理,因此《通知》要求人民法院在立案审查时要注意甄别上述情况,谨慎处理。第三,对有经济犯罪嫌疑及可能影响社会稳定的案件的处理。对于前者,要及时移送公安等有关部门;对于后者,要在及时与政府及有关部门沟通协调,积极配合做好相关预案工作的同时,做好立案工作,切实防范可能引发的群体性、突发性事件。

依法审理民间借贷纠纷案件中的问题

民间借贷纠纷案件的审理工作是妥善化解相关纠纷矛盾的核心环节,《通知》对此提出了如下要求:第一,依法审理。依法发挥审判职能作用,妥善化解纠纷,这是人民法院履行职责的基本要求,也是妥善化解民间借贷纠纷、保护合法借贷关系、维护社会和谐稳定的基础。但是司法实践中确实存在着一些与法律、行政法规和司法解释的有关规定不一致的做法,有必要强调人民法院审理民间借贷纠纷案件应当严格依法进行。如,关于夫妻一方对外借贷的债务认定问题,最高人民法院《关于适用婚姻法若干问题的解释(二)》第24条规定:“债权人就婚姻关系存续期间夫妻一方以个人名义所负债务主张权利的,应当按夫妻共同债务处理。但夫妻一方能够证明债权人与债务人明确约定为个人债务,或者能够证明属于婚姻法第十九条第三款规定情形的除外。”但有些地方对夫妻一方对外举债的行为,以认定个人债务为原则,并将认定夫妻共同债务的举

证责任分配给出借人承担。法律适用的不统一会导致同案不同判的情形,影响司法的公信力和权威性。第二,有效规制因赌博、吸毒贩毒等违法犯罪活动而借款的行为。我们在调研中发现,个别地方赌博风气比较重,因赌博、吸毒贩毒等违法犯罪活动借高利贷的情形较多,借款人往往会因无力偿还债务而导致纠纷,有必要对这类行为予以规制。最高人民法院《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第11条规定的“出借人明知借款人是为了进行非法活动而借款的,其借贷关系不予保护”,应予严格适用。同时,对于因赌博、吸毒等违法犯罪活动而形成的借贷关系,也应不予保护,这对于打击赌博、吸毒贩毒等违法犯罪活动、维护社会稳定也具有积极意义。第三,依法防范、制裁虚假诉讼。我们在调研中发现,民间借贷纠纷案件中虚假诉讼问题比较突出,经常会出现原、被告双方对借据无异议的所谓“手拉手”式诉讼,被告下落不明或者拒不应诉的情况也较为普遍,有必要采取针对性的措施予以规制。一方面,要依法全面、客观地审核双方当事人提交的全部证据,加大依职权调查取证的力度,注意从各证据与案件事实的关联程度、各证据之间的联系等方面进行综合审查判断,尽量做到防患于未然。另一方面,要依法加大制裁力度,对于经查证确属虚假诉讼的,要驳回原告的诉讼请求;构成妨害民事诉讼的,应当依照民事诉讼法的相关规定予以制裁;对于以骗取财物、逃废债务为目的实施虚假诉讼构成犯罪的,要依照刑法的相关规定追究刑事责任。

民间借贷利息的处理问题

如上所述,合法的民间借贷对我国当前经济社会生活具有积极作用,对于民间借贷的合法利息应当予以保护,这是基本基调。但是,我们调研发现,高利贷现象在浙江、江苏、内蒙古等局部地区具有一定的普遍性,这也是导致民间借贷有关问题出现的重要原因。对此,《通知》提出了以下要求:

第一,对于出借人请求支付利息及有关复利问题的处理。最高人民法院《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第6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4倍(包含利率本数)。超出此限度的,超出部分的利息不予保护。”对于复利问题,第7条规定:“出借人不得将

利息计入本金谋取高利。审理中发现债权人将利息计入本金计算复利的,其利率超出第六条规定的限度时,超出部分的利息不予保护。”合同法也专章规定了借款合同,其中对于借款利息问题也有涉及,合同法第二百一十一条规定:“自然人之间的借款合同对支付利息没有约定或者约定不明确的,视为不支付利息。自然人之间的借款合同约定支付利息的,借款的利率不得违反国家有关限制借款利率的规定。”这些规定对民间借贷纠纷案件当然应予适用。此外,中国人民银行《关于取缔地下钱庄及打击高利贷行为的通知》(银发[2002]30号)也明确规定:“民间个人借贷利率由借贷双方协商确定,但双方协商的利率不得超过中国人民银行公布的金融机构同期、同档次贷款利率(不含浮动)的4倍。超过上述标准的,应界定为高利借贷行为。”对于约定的利率超出上述规定最高限度的利息部分,不予保护。另外,近期中国人民银行明确表示民间借贷的利率不能超过银行同类贷款利率的4倍。《通知》吸收了上述内容精神,进一步明确了出借人依照合同约定请求支付借款利息的,人民法院应当依据合同法和最高人民法院《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第6条、第7条的规定处理,这也符合采取有效措施遏制高利贷化倾向的要求。第二,对预扣利息情形的处理。根据合同法第二百条的规定,对于预先在本金中扣除利息的,应当按照实际借款数额计算利息。第三,对于逾期利息的处理。《通知》的基本态度是在当事人约定的借期内利息不违反强制性规定的前提下,未约定逾期利率,出借人以借期内的利率主张逾期还款利息的,依法应予支持。当事人既未约定借期内利率,也未约定逾期利率的,出借人参照中国人民银行同期同类贷款基准利率主张自逾期还款之日起的利息损失的,依法应予支持。

在民间借贷纠纷案件审理中贯彻能动司法理念的问题

坚持能动司法是新形势下做好人民法院工作的必然选择。我们在调研中发现,由于浙江等地民间借贷的参与主体众多,中小企业深度参与,因资金链断裂导致民间借贷的有关问题,往往会发生众多出借人甚至货物供应商等债权人讨债及工人讨薪问题,引发群体性、突发性事件,影响社会稳定。许多民间借贷纠纷案件,不单纯是民事问题,也涉及刑事犯罪问题;不单纯是法

律问题,更涉及改善投资环境、缓解中小企业融资难、企业破产重组以及突发性、群体性事件的处置等经济和社会问题,仅靠司法力量往往无法妥善处理。《通知》从人民法院为大局服务,为人民司法的工作主题出发,按照能动司法的要求,就妥善化解民间借贷矛盾纠纷提出了指导意见:

第一,加大对民间借贷纠纷案件的调解力度。调解有利于化解社会矛盾,实现案结事了,有利于修复当事人之间的关系,实现和谐。《通知》要求人民法院在处理民间借贷纠纷案件时,要深入贯彻调解优先、调判结合的工作原则,对于涉及众多出借人或者借款人的案件、可能导致债务人严重经营困难而引发工人讨薪等群体性事件的案件、出借人与借款人之间情绪严重对立的案件以及判决后难以执行的案件等,要先行调解,重点调解。要充分借助政府部门、行业组织、社会团体等各方面的力量,完善与人民调解、行政调解等的诉调程序对接机制,采取多元化的纠纷解决方式,形成化解矛盾的最大合力,共同维护社会和谐稳定。第二,妥善适用有关司法措施。由于不少地方中小企业深度参与民间借贷,中小企业资金链断裂导致的问题不仅直接影响地方经济发展,而且也影响社会稳定,有必要采取针对性的司法应对措施,有力地服务于支持中小企业发展的大局。一方面要区分情形适用诉讼保全等措施,对于暂时资金周转困难但仍在正常经营的借款人,要在不损害债权人合法权益的前提下,依法视具体情况灵活运用诉讼保全措施。另一方面要合理选择破产程序,对于符合国家产业政策且具有挽救价值和希望的负债中小企业,要积极适用重整、和解程序。第三,积极促进建立健全民间借贷纠纷防范和解决机制。《通知》要求各级人民法院紧紧围绕党和国家工作大局,紧紧依靠党委领导和政府支持,积极采取司法应对措施,全力维护社会和谐稳定;建立健全系列案件审判执行统一协调机制,加强信息沟通,避免出现同案不同判的情形,依法平等保护当事人的合法权益;要加强与政府有关职能部门的沟通协调,充分发挥联动效能,形成化解纠纷的合力;结合民间借贷纠纷案件审判工作的实际,加强调查研究,及时提出司法建议,为有关部门依法采取有效措施提供参考;加强法制宣传工作,积极引导各类民间借贷主体增强法律意识和风险防范意识。

惩治与民间借贷相关的刑事犯罪问题

我们调研发现,许多民间借贷纠纷案件往往会涉及民刑交叉的问题,这在一定程度上也增加了化解民间借贷纠纷的难度,需要引起高度重视。由于民间借贷纠纷案件涉及的民刑交叉问题如高利贷入罪的问题等非常复杂,需要进一步深入研究。《通知》按照宽严相济刑事政策的要求,对当前比较紧迫的涉嫌经济犯罪的案件如何处理提出了以下指导意见:

第一,要依法妥善处理涉嫌经济犯罪的民间借贷纠纷案件。对此,最高人民法院《关于在审理经济纠纷案件中涉及经济犯罪嫌疑若干问题的规定》第11条规定:“人民法院作为经济纠纷受理的案件,经审理认为不属经济纠纷案件而有经济犯罪嫌疑的,应当裁定驳回起诉,将有关材料移送公安机关或者检察机关。”第12条规定:“人民法院已立案审理的经济纠纷案件,公安机关或者检察机关认为有经济犯罪嫌疑,并说明理由附有关材料函告受理该案的人民法院的,有关人民法院应当认真审查。经过审查,认为确有经济犯罪嫌疑的,应当将案件移送公安机关或者检察机关,并书面通知当事人,退还案件受理费;如认为确属经济纠纷案件的,应当依法继续审理,并将结果函告有关公安机关或者检察机关。”这些规定对于妥善处理民间借贷案件涉嫌集资诈骗、非法吸收公众存款、高利转贷、洗钱等经济犯罪的民刑交叉案件具有重要指导意义,应予严格适用。第二,要依法及时妥善审理与民间借贷相关的经济犯罪案件。民间借贷纠纷案件往往与非法吸收公众存款、集资诈骗、高利转贷、违法发放贷款等经济犯罪案件交织在一起,破坏了市场经济秩序尤其是金融秩序,因此要依法及时妥善地审理好这些案件,以维护健康的金融市场秩序。第三,要严惩与民间借贷相关的黑社会性质的组织犯罪及其他暴力性犯罪。民间借贷容易诱发黑社会性质的组织犯罪及故意伤害等的暴力性犯罪,暴力催债现象比较普遍,严重威胁人民群众生命财产安全,影响社会稳定,有必要加大对此类犯罪行为的制裁力度,积极引导理性、依法处理民间借贷纠纷。人民法院要高度重视并严厉打击民间借贷中的暴力犯罪,在法定期限内及时审结,依法予以从重处罚,以有效震慑潜在的犯罪分子,预防类似犯罪的发生,规范民间借贷市场秩序,维护社会和谐稳定。

(作者单位:最高人民法院)