

司法对金融监管的介入及其权力边界

——以金融贷款利率规范为例

苏盼

(上海财经大学法学院,上海 200433)

摘要:司法与金融监管的权力边界需要合理划定。在利率市场化改革背景下,行政主管部门已全面放开金融贷款利率管制,但司法通过两种形式介入利率调整:抽象化的规则创制与具体化的个案干预。在抽象层面,最高人民法院发布司法文件从结果上统一了金融贷款利率上限,对利率规范权力配置格局构成冲击,有违“尊重专长”原则,应予检讨。在具象层面,地方法院通过个案裁判调整金融贷款利率,相比抽象介入更具合理性,但也存在裁判路径混乱、说理不充分的问题。司法介入金融监管的权力边界应限于规范框架下的个案调整,在理念上以不介入为原则、以介入为例外,在方法上将司法介入限于个案调整,优先适用具体规则,将抽象化原则具体化之后适用,并将公共政策转介为司法技术问题再行适用,以实现形式理性与实质理性的统一。

关键词:金融监管;司法介入;金融贷款;利率市场化

中图分类号:D912 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2019)03-0122-14

一、前言

金融监管作为行政权的表现方式之一,与司法权的关系问题是经典议题,而利率规范集中体现了这两种权力的冲突与调和。我国利率规范体系具有二元化特征:民间借贷与金融贷款分别由最高人民法院和中国人民银行规范。目前,民间借贷利率仍存在上限限制,而金融贷款利率市场化改革已经完成,中国人民银行分别于2004年和2013年取消了金融机构贷款利率上限和下限。然而,最高人民法院在2017年颁布司法文件《关于进一步加强金融审判工作的若干意见》(法发〔2017〕22号),规定将民间借贷利率上限规则统一适用于金融借贷纠纷,从实质上对金融贷款利率再行设定了统一的上限。此外,上海市一中院也在2017年发布《自贸区司法保障白皮书》,推出一则典型案例——“万邦飞案”(后文详述),终审推翻了一审判决而对案涉金融贷款利率进行了调整,引发广泛关注。由此反映出司法在利率规范问题上对金融监管的介入:前者为最高人民法院发布司法文件进行抽象化规则创制,统一限制金融贷款利率;后者为地方法院在案件裁判中进行具象化个案干预,对金融贷款利率予以个别调整。实践发展为理论研究提出议题:司法是否有权介入金融监管?司法介入金融监管的权力边界应当如何划定?

学理上对于司法权与行政权(金融监管权)的关系问题,除了讨论法院与监管机构存在预算分配、人力资源、信息流入等方面竞争^①之外,行政法的研究侧重于司法对行政权力行使的

收稿日期:2019-01-28

基金项目:中央高校基本科研业务项目(2017110032)。

作者简介:苏盼(1988—),女,湖北荆门人,上海财经大学法学院讲师,硕士生导师。

^①陈若英:《超脱或应对——法院与市场规制部门的竞争》,《北大法律评论》2013年总第14卷第1辑。

评价与制约,即司法尊重(judicial deference)与司法审查(judicial review)等制度研究,^①金融法(经济法)的分析则侧重于判断采取何种治理方式,司法还是监管更利于达至社会福利最大化。^②这些视角为本文的研究奠定了前提基础:司法在经济活动规范中占据重要地位,司法权与金融监管权关系的厘清兼具理论与实践意义。区别于既有研究,本文并非讨论司法对行政权的监督(行政诉讼中的司法审查),也不是从宏观上比较司法控制与金融规制的优劣,而是从微观上以利率规范为例分析司法应当采取何种方式对金融监管予以介入。

法学界对利率规范问题的研究由来已久,但主要集中于民间借贷利率领域,^③缺乏对金融贷款利率的关注。本文首先描述行政权与司法权在利率规范上的权力配置格局——金融贷款利率受制于行政监管,而民间借贷利率由司法调整;其次,对司法介入金融监管的两种形式——抽象化规则创制与具象化个案干预展开规范分析和实证研究,发现司法的抽象介入冲击了原本较为平衡的权力配置格局,而目前的个案介入进路也存在诸多问题;最后,指出司法介入金融监管的权力边界应限定为建立在充分说理基础上的个案调整。本文可能的贡献在于为司法介入监管提供具体的方法论指引,以期优化司法裁判技术,并为其他领域的司法权与行政权关系讨论寻求可借鉴的思路。

二、行政权与司法权在利率规范上的权力配置格局与所受冲击

由于“金融抑制”等历史原因,^④我国的金融贷款(个人或企业向金融机构借款)作为正规金融存在,而民间借贷(不涉及金融机构的借款)被视为非正规金融,这种对市场的分割也导致利率规范的分化:金融贷款利率受制于行政监管,而民间借贷利率由司法调整。但随着实践的发展,司法权扩张至金融监管领域,形成对原有权力分配格局的冲击。

(一)行政机关的金融贷款利率管制及其改革

1. 中国人民银行的利率管制权源于立法空白授权

中国人民银行作为我国的中央银行享有金融贷款利率监管权,其正当性来源于立法授权。由于利率是货币政策的重要传导渠道,而制定和实施货币政策是一项国家权力,国家通过立法将此项权力授予中国人民银行。国务院早在1986年颁布的《银行管理暂行条例》(国发[1986]1号)中即明确由中国人民银行管理存款、贷款利率。《中国人民银行法》(1995年)规定,中国人民银行负有依法制定和执行货币政策的职责,可就利率作出决定并报国务院批准后执行。这体现为法律对国务院和中国人民银行的“空白授权”,即具体的利率政策,包括是否管制、利率数值和浮动范围等,均由中国人民银行在国务院监督之下决定和执行,其效力等同于

^①杨伟东:《行政行为司法审查强度研究》,中国人民大学出版社2003年版;朱新力:《司法审查的基准:探索行政诉讼的裁判技术》,法律出版社2005年版;刘东亮:《行政诉讼程序的改革与完善:行政行为司法审查标准问题研究》,中国法制出版社2010年版;俞祺:《行政规则的司法审查强度——基于法律效力的分析》,法律出版社2018年版;等等。

^②Steven Shavell, Liability for Harm versus Regulation of Safety, *Journal of Legal Studies*, Vol. 13, 1984; Katharina Pistor and Chenggang Xu, Incomplete Law, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 35, 2003; 刘春彦、黄运成:《不完备法律理论及对我国证券市场监管的启示》,《河北法学》2006年第9期;黄韬:《公共政策法院:中国金融法制变迁的司法维度》,法律出版社2013年版;等等。

^③许德风:《论利息的法律管制——兼议私法中的社会化考量》,《北大法律评论》2010年总第11卷第1辑;廖振中、高晋康:《我国民间借贷利率管制法治进路的检讨与选择》,《现代法学》2012年第2期;岳彩申:《民间借贷的激励型法律规制》,《中国社会科学》2013年第10期;高圣平、申晨:《论民间借贷利率上限的确定》,《上海财经大学学报》2014年第2期;程金华:《四倍利率规则的司法实践与重构——利用实证研究解决规范问题的学术尝试》,《中外法学》2015年第3期;等等。

^④在发展中国家,政府普遍采取金融抑制政策以集中资源发展经济,但也导致正规金融的资源垄断和效率低下,非正规金融借机生长,形成不同的市场。Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, 1973.

法律直接规定了具体的利率政策。^①同时,法律也规定利率管制权是中国人民银行的排他性权力,利率政策由其独立执行。^②

2.行政权的自我限缩:利率市场化改革

由于利率管制不利于发挥市场机制作用,中国人民银行从1987年开始尝试人民币贷款利率市场化,并在多次调整贷款利率围绕基准利率浮动范围(20%、10%、30%、70%等)之后,于2004年取消浮动上限,2013年取消浮动下限,从而完成了贷款利率市场化改革。^③这项改革历时多年,过程艰难,在借鉴各国经验以及自我不断摸索调整中逐渐积累了经验。^④贷款利率市场化具有重要的优势:第一,能更好地覆盖信用较差的借款人的风险溢价,促进金融机构向民营企业提供金融服务;第二,金融机构可利用利息收入弥补贷款损失,从而对冲不良贷款风险;第三,培育国内金融机构的产品自主定价能力和资产负债管理能力,有效参与国际竞争;第四,根据借款人风险状况进行差别定价,优化资源配置。利率市场化改革使得中国人民银行不再对金融贷款利率进行直接的事前干预,构成行政权的自我限缩。

然而,利率市场化并不意味着“金融监管权力真空”,也绝非放任金融机构牟取高利,行政权并未完全退出利率规范领域,而是转向事后监管,具体措施包括:(1)监测利率,中国人民银行发布《关于按月填报利率监测报表有关事宜的通知》(银发〔2018〕26号),要求金融机构对存贷款利率水平统计分析后向监管部门报备。(2)专项检查,银监会发布《关于开展银行业“监管套利、空转套利、关联套利”专项治理工作的通知》(银监办发〔2017〕46号),重点检查商业银行是否变相提高利率。(3)行政处罚,中国人民银行和银(保)监会可以根据《银行业监督管理法》等处罚违规行为。例如上海银监局公布《行政处罚信息公开表》(沪银监罚决字〔2017〕27号),针对花旗银行(中国)发放部分房地产贷款违反利率规定的行为罚没1064万元。

(二)司法机关的民间借贷利率规范与自我权力约束

金融贷款利率管制及其市场化改革均是行政权行使的体现,而司法历来仅对民间借贷利率进行统一规范。司法权与行政权在二元利率规范体系之下曾形成合理分工和权力平衡。

1.最高人民法院的民间借贷利率管辖权

由最高人民法院对民间借贷利率进行规范具有历史的延续性。在1952年,最高人民法院发布《关于城市借贷超过几分为高利贷的解答》(法办字第4095号),明确“私人借贷利率一般不应超过三分”。改革开放之后,商品经济快速发展,借贷纠纷数量激增,最高人民法院在《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》(〔1984〕法办字第112号)中规定,有息借贷的利率可以适当高于国家银行贷款利率,并于1991年正式发布《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》(法(民)〔1991〕21号)将民间借贷利率与银行同类贷款利率挂钩,规定前者最高不得超过后者的四倍(“四倍利率规则”)。后来,鉴于金融贷款利率市场化改革,最高人民法院在2015年出台新的司法解释——《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),将“四倍利率规则”改为“24%—36%两线三区利率上限标准”^⑤,为各级法院审理民间借贷利率纠纷提

^① 缪因知:《论利率法定与存款合同意思自治的冲突——以超长存期为中心》,《中外法学》2014年第3期,第753页。

^② 《中国人民银行法》第7条,《人民币利率管理规定》(银发〔1999〕77号)第3、4条。

^③ 《中国人民银行关于进一步推进利率市场化改革的通知》(银发〔2013〕180号)将贷款利率管制下限放开,标志着我国人民币贷款利率市场化的完成(个人住房贷款利率因政策原因并未市场化)。

^④ 中国人民银行货币政策分析小组:《〈中国货币政策执行报告〉增刊——〈稳步推进利率市场化报告〉》,2005年1月,第9—15页。

^⑤ 具体规定是: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。

供统一的裁判规则。

2. 司法权获得立法与行政认可并进行自我约束

最高人民法院事实性获得民间借贷利率管辖权之后得到了立法权与行政权的认可。在立法层面,1999年实施的《合同法》第211条采用委任条款方式规定自然人借贷不得违反国家有关规定,《合同法释义》^①指出“国家有关规定”即为1991年最高人民法院颁布的“四倍利率规则”。在行政层面,中国人民银行在《关于取缔私人钱庄的通知》(银发[1996]230号)以及《关于取缔地下钱庄及打击高利贷行为的通知》(银发[2002]30号)中,均以最高人民法院确立的“四倍利率规则”认定高利贷行为。

最高人民法院也恪守民间借贷利率规范权力范围,在2015年新民间借贷司法解释《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》中对自我权力进行了约束,明确“经金融监管部门批准设立的从事贷款业务的金融机构及其分支机构,因发放贷款等相关金融业务引发的纠纷,不适用本规定”(第1条),体现出对金融贷款行政监管权的尊重。

(三) 司法权边界新扩张: 介入金融贷款利率干预

随着司法实践的发展,司法权从民间借贷利率控制扩张至金融贷款利率干预。本文将此种边界扩张归纳为两种形式: 抽象化规则创制与具象化个案干预。

在抽象化规则层面,在第五次全国金融工作会议(2017年)明确了金融服务实体经济任务之后,最高人民法院发布司法文件《关于进一步加强金融审判工作的若干意见》(法发[2017]22号)规定,“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”,从而以“一刀切”方式将民间借贷利率标准统一适用于金融贷款,并未考量影响利率定价的各类因素。2018年《关于充分发挥审判职能作用为企业家创新创业营造良好法治环境的通知》(法[2018]1号)也作出了类似规定。尽管最高人民法院的司法文件不是正式法源,不能作为裁判依据直接适用,但对各级地方法院具有事实上的约束力。最高法院创制统一的抽象化规则,要求地方法院将民间借贷利率规范适用于金融贷款,突破了2015年司法解释的权力限制,在结果上可能消解行政机关的利率市场化改革政策。

在个案干预层面,部分地方法院在具体案件审理中对金融贷款利率予以限制,并将典型案例作为裁判指引公布,以期发挥类案影响力。例如,2017年5月上海市一中院的《自贸区司法保障白皮书》,即包括了金融利率司法干预案件(“万邦飞案”)。在该案中,个人向商业银行借款逾期年利率超过24%,一审法院认为于法不悖予以确认,二审法院则认为金融贷款利率不应高于民间借贷规定,最终进行了利率限制。司法权以具象化的个案干预方式介入金融贷款利率限制,与抽象化规则层面的介入存在差异,是否合理需结合个案进行分析,然而司法的抽象介入无疑冲击了原本较为平衡的权力配置格局。

三、司法的抽象介入: 统一裁判规则之反思

金融市场的相对规范化运作为行政机关放开利率管制准备了条件。鉴于司法权与行政权的关系,应当按照“尊重专长”的原则解决权力配置问题,司法权应尊重行政权在金融监管方面的行使,不宜再由最高人民法院创制抽象化规则,从结果上统一限制金融贷款利率上限。

(一) 金融贷款市场规范化运作无须统一利率管制

民间借贷与金融贷款的二元化利率规范体系在我国具有现实意义,在比较法上也并非孤

^①中国人大网:《合同法释义》, http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/minshang/2000-11/25/content_8374.htm, 2019年4月10日访问。

例。^①行政主管部门决定放开金融贷款利率管制,潜在的基本假设是金融贷款市场具有相对的规范性,即鉴于基础制度建设较为完善,即便没有统一的利率管制,金融贷款市场相对于民间借贷市场也更为规范,具体表现为:第一,在贷款定价方面,金融机构(特别是商业银行)需要按照中国人民银行的要求制定内部利率管理办法,编制模型和测算软件对不同借款人进行差别化利率定价。第二,在风险控制方面,金融贷款建立了相对完善的贷前审查制度,贷款人可以参考《贷款风险分类指引》(银监发[2007]54号)全面评估借款人信用风险。第三,在债权实现及坏账处置方面,金融机构享有便利对贷款用途进行审查,对失信行为采取惩戒措施,还可以按照《金融企业呆账核销管理办法》(财政部财金[2013]146号)进行坏账处置。

相对于规范化的金融贷款市场,民间借贷则需要额外规制。民间资本存在自发性、无序性特点,不易受制于国家宏观调控和监管。例如在2004年基于环境保护政策,金融贷款不再资助污染严重的土焦炉建设,而山西省吕梁市高达1.2亿元的民间资本仍支持土焦炉产业,有违宏观调控目标。^②民间借贷还易引发虚假诉讼、洗钱、非法集资、暴力催收等问题。^③除发生于熟人之间的自然人借贷之外,民间借贷利率一般较高,因其将风险控制、债权实现等成本均纳入利率考量因素,而限于资金使用成本。在我国尚未完善基础配套制度之前,由国家民间借贷利率进行统一干预具备一定的合理性,司法裁判规则对此发挥了重要作用。

基于金融贷款市场的规范化发展,利率自由化有助于反映真实资金成本、优化资源配置、提高金融机构自主定价能力。如果实践中某一笔金融贷款利率相对较高,可能是因为借款人信用风险较高,金融机构须以高利率补偿高风险,并非必然不合理。

(二)司法创制抽象规则干预金融贷款利率存在障碍

司法权与行政权本身存在监督与被监督的关系,由司法对行政权力的行使进行制约(司法审查)并非不可取,然而最高人民法院发布司法文件统一指导下级审判工作,对金融贷款利率按照民间借贷规定进行统一限制,已经具有“规则治理”意义,^④构成对行政机关抽象规则创制权的竞争,其合理性与正当性均存在疑问。

首先,形式理性不具备。最高人民法院已经在2015年新民间借贷司法解释《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》中明确,金融贷款不适用民间借贷利率标准,而后又在2017年发布司法文件(《关于进一步加强金融审判工作的若干意见》等),从结果上对金融贷款按照24%年利率上限标准予以限制,有违法治形式理性。即使基于形势变化需要更新规则,也应慎重考虑法的形成机制的严肃性,尽量避免以效力更低、内容更为随意的司法文件取代司法解释。

其次,实质理性不充分。由于专业性和效率要求,行政机关的监管在一定条件下比司法机关更具优势。^⑤金融贷款利率属于货币政策、宏观调控事项,对其统一规范——是否以及如何设定限制、采取事前管制还是事后监测,需要专业性判断,也需要尊重市场规律。例如,在利率市场化改革过程中,出于减轻企业利息负担的初衷,中国人民银行曾在1996年将商业银行贷款利率上浮幅度由20%降低为10%,但这一政策导致银行普遍对中小企业惜贷,反而不利于企业发

^①域外借贷利率管制进路分析,可参见廖振中、高晋康:《我国民间借贷利率管制法治进路的检讨与选择》,《现代法学》2012年第2期。

^②中国人民银行货币政策分析小组:《〈中国货币政策执行报告〉增刊——2004年中国区域金融运行报告》,2005年5月。

^③杜万华等:《建立和完善我国民间借贷法律规制的报告》,《人民司法(应用)》2012年第9期。

^④侯猛:《最高人民法院的功能定位——以其规制经济的司法过程切入》,《清华法学》2006年总第7辑。

^⑤参见“不完备法律理论”,Katharina Pistor and Chenggang Xu, *Incomplete Law*, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol.35, 2003.

展,最终中国人民银行不得不在1998年将利率上浮幅度恢复至20%。^①这些改革过程中吸取的教训也促使行政机关更倾向于由市场来决定利率水平,而非予以“一刀切”式的限制。司法机关对金融贷款利率这类专业事务的处理能力不足,也缺乏相关经验。因此,按照“尊重专长”原则,最高人民法院应当遵循金融监管规律,不宜再创设金融贷款利率上限的统一规范。

最后,权力来源不正当。有学者研究了最高人民法院发布的众多司法解释、司法文件,发现司法权的职能扩张至规则创制,而不再局限于立法授权的法律解释与适用。^②由前述分析可知,最高人民法院对民间借贷利率的规范权来源于实践需求(解决大量利率纠纷)和历史惯性,^③其创设的统一规则在事后获得立法与行政的认可。但是在金融贷款利率规范上,行政机关享有立法的排他性授权,其利率管制主导权已由制度设计确定。在中国人民银行全面放开贷款利率管制的背景之下,最高人民法院发布司法文件,按照民间借贷规定对金融借贷利率进行“一刀切”式的干预,实际上架空了行政监管权,也从结果上消解了利率市场化政策。由于我国的体制设计,司法权、行政权都来源于并隶属于国家最高权力机关(全国人民代表大会及其常务委员会),这两种权力不存在位阶高低之分,仅在职能范围上有所分工,司法应尊重事先获得立法授权的行政管制权。^④最高人民法院不宜再以发布司法文件的方式创设统一的金融贷款利率干预规则,否则将破坏行政权与司法权的分工与平衡。

四、司法的具象介入:典型案例与干预进路评析

除最高人民法院对金融贷款利率抽象介入之外,司法权行使还具体化为地方各级法院的个案干预。源于立法赋予的法律适用裁判权,法院可以对进入司法程序的案件进行终局决断,但其权力行使亦应置于规范框架之下。司法对金融贷款利率的个案介入采取了何种进路,需要通过案例实证研究予以检视。

(一)典型案例简介

“金融借款合同纠纷”作为独立案由可在中国裁判文书网(<https://wenshu.court.gov.cn/>)、无讼数据库(<https://www.itslaw.com>)和北大法宝数据库(<http://www.pkulaw.cn/>)进行系统检索。利用“利率”、“24%”、“四倍”等关键词,本文筛选出代表性案例(部分案例情况如表1所示)。这些案例均发生在2004年中国人民银行放开金融贷款利率上限管制之后,涵盖了不同借贷类型,包括个人与商业银行信用借贷、担保借贷,个人与消费金融公司借贷,企业与信托公司借贷等。借贷用途既包括民事目的(例如房屋装修、消费),也包括商事目的(例如企业资金周转)。企业贷款在金额上显著大于个人借贷,而在借贷期限上则通常短于后者。不同案件中的利率水平,特别是逾期年利率均超过了24%或银行同期贷款利率四倍的标准。法院对利率的最终裁判表明,司法是否调整或干预利率在结果上并不一致,与案件类型(个人或企业借贷)、借贷用途(民事或商事)、金额大小与周期长短呈现复杂的关系。

^①中国人民银行货币政策分析小组:《〈中国货币政策执行报告〉增刊——〈稳步推进利率市场化报告〉》,2005年1月,第9-10页。

^②黄韬:《公共政策法院:中国金融法制变迁的司法维度》,法律出版社2013年版,第153-163页。其他系统研究可参见侯猛:《中国最高人民法院研究:以司法的影响力》,法律出版社2007年版;张友连:《最高人民法院公共政策创制功能研究》,法律出版社2010年版;等等。

^③最高人民法院民间借贷司法解释起草人表示,之所以由最高人民法院制定民间借贷利率规则,是由于我国行政机关无暇顾及民间借贷的利率管制,转由法院不得已进行规范,参见王林清:《民间借贷纠纷裁判思路与规范指引》(下),法律出版社2015年版,第1093页。

^④彭涛:《司法权与行政权的冲突处理规则》,《法律科学》2016年第6期。

表1 金融借款合同纠纷典型案例

案例	借贷类型	借贷用途	金额、期限	约定利率	裁判理由	裁判结果
万邦飞案 ^①	个人与商业银行信用借贷	装修	17.45万元 60个月	逾期年利率为 25.74%	应遵循公平原则,金融贷款利率应受更严格限制,收益不应高于民间借贷	调整:逾期年利率减为23.76%
朱栴桦案 ^②	个人与商业银行担保借贷	购买原材料	50万元 12个月	逾期年利率为 27%	金融借款纠纷不属于民间借贷纠纷,年利率不超过24%的规定不适用	未调整
刘叶案 ^③	个人与消费金融公司信用借贷	消费	17万元 36个月	贷款利率与滞纳金利率之和为 37%	民间借贷规定原则上不适用,但并不意味着金融贷款利率无限高,应稳定金融市场秩序	调整:24%
龙腾案 ^④	企业与信托公司信托贷款	流动资金贷款	6 000万元 12个月	逾期年利率为 36%	罚息及复利计收标准过高,应予以调整	调整:中国人民银行同期同类贷款基准利率四倍
中大东旭案 ^⑤	企业与信托公司信托贷款	流动资金周转	5 000万元 12个月	期内年利率为 30%,逾期年利率为 45%	金融机构贷款利率不再设上限,该案并非民间借贷纠纷,利息约定不违反金融机构贷款利率规定	未调整
汇融案 ^⑥	企业与信托公司信托贷款	流动资金周转	2 500万元 12个月	逾期年利率为 28%	金融商事行为不能适用民间借贷规定,但金融借款逾期利率不得超过民间借贷法定利率上限	调整:24%

上述案例中,万邦飞案最具典型意义,其基本案情是在2012年10月,渣打银行与万邦飞订立无担保个人贷款合同,款项为17.45万元,用途为装修,月利率为1.65%,期限为60个月,还款方式为按月等额本息还款。合同还约定逾期款项按原贷款利率的130%计收罚息。之后,借款人按约偿还了部分本息,但自2014年6月开始违约,至2015年1月已积欠逾期金额2万多元。对于逾期利率问题的裁判,一审法院认为合同约定逾期利率按借款利率上浮30%计算,即年利率25.74%,于法不悖,予以确认。但是二审法院认为,逾期利率约定(上浮30%)过高,应进行调整。最终,司法干预后的逾期年利率为23.76%(上浮20%),低于民间借贷24%的规定。

万邦飞案一审、二审法官在利率干预问题上的不一致认识,集中反映了司法实践所面临的金融借贷利率调整的尴尬处境。其他案例也表明法院对是否以及如何介入利率干预存在困惑。司法个案介入的合理性取决于法律适用的正当性及裁判说理的充分性,下文对典型案例展示出的干预进路进行类型化分析,详细梳理法院介入金融借贷利率调整的各项理由,并在规范意义上对其适当性予以评价。

(二) 个案介入的主要进路与评价

1. 参照适用民间借贷规定

部分案例中,法院直接参照适用民间借贷规定对金融贷款利率进行调整,并未进行说理论证,此种做法存在问题。如本文第二部分所讨论的,2015年民间借贷司法解释(《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》)第1条已经明确排除其对金融贷款利率的适用。金融借贷与民间借贷存在贷方主体、规范程度、主管机关、制度背景等方面的不同,鉴于我国金融贷款利率市场化已经完成,法院不宜再在金融案件中直接参照民间借贷规定调整利率。在朱栴

①(2016)沪01民终11384号。

②(2017)陕01民终7116号。

③(2016)苏06民终4301号。

④(2014)高民(商)终字第3494号。

⑤(2010)渝高法民终字第103号。

⑥(2016)沪01民终11054号。

桦、中大东旭等案件中,法官即表达了此种认识,最终没有介入干预。尽管利率市场化并非排除了对金融机构不合理利率的干预,^①但是在法院认定利率“不合理”必须进行充分的说理论证,而不能简单参照民间借贷24%利率标准予以调整。

2. 公平原则规范体系的个案适用

部分案例对利率调整进行了说理论证,例如有判决直接或间接适用了公平原则(万邦飞案、刘叶案),主张金融利率一般低于民间借贷利率,而民间借贷规定了24%年利率上限,因此金融利率超过此限有违公平原则。诚然,在借款人缺乏议价权而被迫接受高利率时,法律可以强制干预利率以实现分配正义。^②例如,德国法没有具体的利率管制规则,法院在个案审理中考察“善良风俗”、“暴利条款”的适用空间而决定是否干预利率。^③从宽泛意义而言,我国法院可适用的公平原则规范体系包括“公平原则”(《民法总则》第6条)、“公序良俗原则”(《民法总则》第8条)、“显失公平制度”(《民法总则》第151条,涵盖了“乘人之危”制度)与“格式合同规范”(《合同法》第39-41条)等。这一规范体系既包括没有裁判功能的一般法律理念,也包括可作为裁判规范的概括条款,^④其中具有操作性的主要是显失公平制度和格式合同规范。

对于显失公平制度,《民法总则》第151条明确要求适用时应同时考察主观和客观要件。对于金融贷款利率纠纷:首先,一般难以证明金融机构作为贷款人的主观恶意——利用己方优势、对方不利地位而约定高利率。因为在利率市场化背景下,具备完全行为能力的借款人可以自主选择与不同金融机构交易,难以出现某一家金融机构利用优势地位强迫借款人达成不平等条款的情形。例如在中大东旭案中,借款人主张贷款人“乘人之危”(明知借款人缺乏资金而恶意放贷),法院认为没有证据证明存在胁迫或其他导致当事人意思表示不真实的情形,不能认定为乘人之危或显失公平。其次,通常也难以认定贷款人在客观上不公平地获得了暴利。由于金融贷款市场相对规范化的运作,个别案件中出现高利率可能是由于存在高风险,并非不合理。例如在万邦飞案中,根据贷款人渣打银行公布的信息,类似的无担保长期信用贷款建议利率与万邦飞案涉案利率差别较小,^⑤难以认定银行歧视借款人进行了不公平交易。

对于格式合同规范,《合同法》第39条和第40条基于公平理念对格式条款提供方进行了约束。但是,这些规则仅针对免除或减轻责任的条款,金融借贷利率条款难以被认为属于格式条款规制范围。更重要的是,对不当合同条款的介入通常需要合意度低下和均衡度不足两个要件。而利率作为价格条款是合意度非常高的核心给付条款,需要借贷双方个别磋商后达成合意,借款人通常都会关注合同的核心给付条款,对价格等作一番权衡之后再决定是否订立合同。^⑥正如有判决指出,借贷合同虽由金融机构草拟,但仅在特定主体即涉案借款人与贷款人之间有效,借款人可以选择是否与贷款人订立合同,也可以协商合同条款,故借款合同不属于合同法意义上的格式合同。^⑦除非市场竞争机制的缺失影响了借款人的选择权,否则法律不应

①除万邦飞案外,还可参见(2015)深中法商终字第1141号,(2017)浙04民终1615号,(2017)沪02民终1764号等。

②Edward L. Glaeser and Jose Scheinkman, Neither a Borrower nor a Lender be: An Economic Analysis of Interest Restrictions and Usury Laws, *Journal of Law and Economics*, Vol.41, 1998.

③详细讨论参见许德风:《论利息的法律管制——兼议私法中的社会化考量》,《北大法律评论》2010年第11卷第1辑。

④于飞:《民法基本原则:理论反思与法典表达》,《法学研究》2016年第3期。

⑤渣打银行网公布的2017年10万元以上20万元以下个人无担保贷款建议月利率均为1.4%,合年利率16.8%;万邦飞在2012年10月借款的月利率为1.65%,合年利率19.8%,<https://www.sc.com/cn/borrow/loans-personal-xian-dai-pai.html>, 2019年4月10日访问。

⑥解亘:《格式条款内容规制的规范体系》,《法学研究》2013年第2期。

⑦(2015)深中法商终字第1141号。

干预。但市场竞争机制的形成恰恰需要利率市场化改革,以便为借款人提供更大选择权,为借贷合意和差别定价创造基础条件。

3. 逾期利息作为违约金的司法调整

《合同法》第114条第2款、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(二)》(法释[2009]5号)(“《合同法司法解释二》”)第29条确立了违约金司法调整规则,本质上也是公平原则的体现,但由于实践中的纠纷争议多集中于逾期利率、利息,故将之作为特别进路予以讨论。例如有判决认为,逾期利息的约定实为违约金计算方法,由于罚息标准明显超过了贷款人损失,“如仍予支持,会凸显金融业务的掠夺性”,因此有失公允,应酌情调整。^①

借款合同逾期利率约定通常高于期内利率,被视为违约责任承担方式,在效果上等同于违约金,兼具补偿与担保功能。^②设定逾期利率有助于督促借款人按时还款,然而出于公平考虑,《合同法》与《合同法司法解释二》允许法院对过高的违约金进行调整,确立了按照损失30%酌减的规则。但是,按照最高人民法院在公报案例中表达的理念,30%标准只是对酌减与否的一个参考,而非一成不变的固定标准。^③

对于金融贷款,逾期利息问题的特殊性还在于《合同法》第207条的规定:“借款人未按照约定的期限返还借款的,应当按照约定或者国家有关规定支付逾期利息”。此处“国家有关规定”包括中国人民银行《关于人民币贷款利率有关问题的通知》(银发[2003]251号),金融机构对逾期贷款罚息利率在借款合同载明的贷款利率水平上加收30%至50%。这项规定在利率市场化改革之后仍然有效,表明了金融贷款逾期利息的法定惩罚性。^④中国人民银行的規定构成违约金调整的特别法,如果金融贷款逾期利率属于法定限额范围,法院不宜直接干预。然而有法官认为前述规定是在贷款利率管制背景下作出的,后来利率上限不再设限,该规定的上浮幅度亦应结合个案利率进行考量,不能无条件适用。^⑤由于前述中国人民银行2003年通知的法律效力层级较低,法院作出此种判决并非不合法,但其说理充分性有所欠缺,仍存在一定问题。

4. 金融消费者保护理念下的干预

消费者保护成为经济法基本理念之一,^⑥实践中法院可能以保护金融消费者为由进行金融贷款利率干预。金融消费者通常为自然人,司法判决也认为“自然人的缔约能力较弱,对此类金融消费者应予以特殊保护”。^⑦就理论基础而言,金融消费者特殊保护的核心理由在于信息不对称和借款人的弱势地位。^⑧

对于信息不对称,一般认为金融商品具有无形性与专业性,消费者完全依赖于金融机构提供的信息,因此需要特别保护。然而具体到金融借款合同,作为消费者的借款人实际上占有信息优势,因为他或她清楚自身的还款能力,而交易对手——金融机构(贷款人)并不了解借款人的真实还款能力,这在信用借贷中更为明显。此外,信息不对称理论还包括金融消费者不了解

①参见判决书:(2017)沪02民终1764号、(2017)浙04民终1002号。

②姚明斌:《〈合同法〉第114条(约定违约金)评注》,《法学家》2017年第5期。

③“韶关市汇丰华南创展企业有限公司与广东省环境工程装备总公司广东省环境保护工程研究设计院合同纠纷”,最高人民法院民事裁定书(2011)民再申字第84号,《最高人民法院公报》2011年第9期。

④高圣平、申晨:《民间借贷中利率上限规定的司法适用》,《政治与法律》2013年第12期,第28页。

⑤(2015)深中法商终字第1141号。

⑥徐孟洲、谢增毅:《论消费者及消费者保护在经济法中的地位——“以人为本”理念与经济法主体和体系的新思考》,《现代法学》2005年第4期。

⑦(2017)沪02民终1764号。

⑧ John Armour, et al., Principles of Financial Regulation, Oxford University Press, 2016: 206-225.

借贷合同的定价(利率或费用等)而受制于金融机构的决定,但这一般针对复杂合同中的专业性较强或晦涩难懂的交易条款。金融贷款合同较为简单,核心条款如借款额度、期限、还款方式、利率、违约责任等均可清晰确定。如果出现对借款人不利的情形,法院裁判应作具体考量,例如根据《消费者权益保护法》(2013年修正)第28条以及《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》(银发〔2016〕314号)第15条的规定,审查金融机构对利率或费用等重要信息是否进行了解释说明,并以适当方式供金融消费者确认其已接收完整信息。

对于借款人弱势地位,由于自然人与金融机构存在地位差异,难以平等谈判,所以通常应对处于弱势地位并被迫与金融机构达成交易的自然人予以倾斜保护。在利率市场化背景下,多家金融机构公平竞争,借款人享有挑选贷款机构的权利。以万邦飞案为例,因为贷款人渣打银行公布了不同类别个人贷款的建议利率,^①对比万邦飞所支付的利率,难以看出贷款人凭借垄断地位歧视借款人。如果借款人认为此银行的利率过高,他可以进行市场调查并选择与其他合适的贷款人进行交易。因此,是否需要保护借款人还应结合个案具体分析借款人是否被迫参与了交易。

5.其他公共政策的运用

国家公共政策可影响民事司法,即以国家规制的公法效果落实于民事活动中,实现国家社会治理的效果。^②《民法总则》去除了国家政策的法源地位(第10条),然而如学者所言,法院将公共政策输送到司法审判过程以回应社会需求,并非不可取。^③

典型案例中法院干预金融贷款利率所运用的公共政策主要包括:(1)金融机构服务实体经济政策。有判决认为,全面放开贷款利率管制目的在于促进金融资源优化配置,而非鼓励或放任商业银行牟取高额利息,商业银行占有大量稳定的低息资金,其在获取合法经营利润的同时,还应承担起服务实体经济发展的社会职能。^④(2)金融机构的社会责任。有判决认为“商业银行作为经监管部门批准设立、担负经济调节职责的金融企业,亦不应当收取过高利息”,^⑤或认为“商业银行作为国家重要金融机构,资金成本较低,理应发挥存贷款市场的主体作用,执行国家金融政策方针,履行维护金融市场稳定的主体责任”。^⑥

这些公共政策在具体案件中的适用不宜直接否定或变更合同条款效力。由于受法律的严格监管,商业银行等金融机构需要重视资产的安全性,主动放弃高风险、高收益的贷款种类,因此金融借贷利率通常低于民间借贷利率。^⑦但此结论不能统一适用于所有的金融贷款合同。由于金融机构定价差异化策略,对一些还款能力可能较差(例如无担保长期信用借贷)的借款人,贷款人的资金风险成本更高,因此合同约定更高利率也具有合理性。金融机构的主要责任在于满足资金融通需要,同时对资金提供方(储户)负责,如果不当干预导致金融机构惜贷,则直接减少金融对实体经济的支持,对社会发展造成更为不利的后果。司法裁判援引公共政策作为判决依据,应限于填补法律漏洞的需要,且不违背现有法律规范,避免导致不利后果。^⑧

^①渣打银行对个人无担保贷款年利率相对其他一些银行(例如中国工商银行)确实更高,参见渣打银行网,<https://www.sc.com/cn/borrow/loans-personal-xian-dai-pai.html>,2019年4月10日访问。

^②张红:《论国家政策作为民法法源》,《中国社会科学》2015年第12期。

^③宋亚辉:《追求裁判的社会效果:1983—2012》,《法学研究》2017年第5期。

^④(2017)浙04民终1615号。

^⑤(2016)沪01民终11384号。

^⑥(2015)深中法商终字第1141号。

^⑦缪因知:《论信用卡债务与银行贷款不适用利率管制规则》,《金融法苑》2016年总第93辑。

^⑧袁明圣:《公共政策在司法裁判中的定位与适用》,《法律科学》2005年第1期。

五、司法介入金融监管边界限定：理念和方法

法院对金融贷款利率的司法调整进路分析表明实践中存在司法思维不连贯、裁判路径混乱、干预具有随意性的问题。部分法院将干预个案塑造为典型案例指引本地区的类案裁判,在一定程度上抵消了金融监管政策的作用。对监管的个案介入源于司法能动主义以及法官朴素正义观念,但是司法裁判需要尊重市场正义,应适时纠正僵化的裁判思维,确立司法介入金融监管的边界。在理念上,应以不介入为原则、以介入为例外;在方法上,将司法介入限于个案调整,优先适用具体规则,将抽象化原则具体化之后适用,并将公共政策转介为司法技术问题再行适用。

(一)理念:以不介入为原则、以介入为例外

从社会后果来看,司法对金融贷款利率的不当介入可能带来两种不利影响:第一,借贷双方约定了利率之后,借款人不履行、不还款,从而变相鼓励违约;第二,影响信贷供给的市场化运作,造成借款需求过度 and 贷款供给不足,进一步挤压还款能力弱的借款人生存空间。对利率进行干预之后,金融机构不愿与高风险借款人签订合同,有可能导致这些人丧失借款机会而被挤压到规范性欠缺的民间借贷市场,甚至遭受掠夺贷款、暴力催债等,陷入更为不利的境况。

以争议较多的逾期利率调整为例,逾期利率的主要功能在于以惩罚的形式督促借款人按时还款。如果法律不允许借贷双方约定(高)逾期利率,则贷款人仍然会为了督促借款人还款而提高其他费用,例如手续费、催告费等,这些费用以更加不透明、不标准化的方式呈现,借款人难以在订立合同时发现这些隐含成本。贷款人也可能为了应对风险直接在合同中约定更高的期内利率。虽然2015年民间借贷司法解释将期内利息、逾期利息、违约金和其他费用等都纳入24%年利率限制的计算范围,从而防止出借人变相增加借款人成本,但这恰恰意味着更为严格的控制,在后果上可能直接导致贷款供给的降低,不利于借款人福利的提升。因此,鉴于利率干预在总体上可能产生恶化借款人境况的反效果,背离保护借款人的制度初衷,金融贷款利率司法裁判应以不介入为原则,以介入为例外。

(二)方法:个案裁判回归法规范分析

对于可介入利率干预的情形,司法调整进路亦应在现行规范分析框架下展开。从本文第四部分的分析中可以整理出以下可供参考的方法。

1.具体规则优先适用

司法介入利率调整应优先适用具体的规则,可供直接援引或作为说理依据的规则包括:

(1)《合同法》第39条、第40条的格式合同规范条款。由于利率约定是核心给付条款,一般的金融借款合同并不复杂,利率计算方式也较为简单,而且金融机构往往根据借款人的信用风险进行差别定价,因此法院在援引格式合同条款规范时应特别慎重,仅在确属加重借款人责任情形时考虑是否以此为依据进行利率干预。

(2)《关于人民币贷款利率有关问题的通知》第3条、《合同法》第114条及《合同法司法解释二》第29条的金融贷款逾期利率及违约金司法调整条款。如果金融贷款逾期利率约定超过期内利率50%,法院可以基于中国人民银行的法定违约金规定予以调整。同时,合同法的相关规范可以作为补充说理依据,法院可以结合案情分析借款人还款履行情况、违约持续时间、借款人主观过错程度等,再确定是否调整利率及其幅度。但应注意,法院的过度干预将使得违约金条款丧失担保功能,可能导致当事人交易关系的利益失衡。

(3)《消费者权益保护法》第28条和《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》第15条的消费者知情权保障条款。消费者保护条款的适用空间主要在于保障借款人知情权,如果金融

机构违背借款人真实意愿,将利率及相关费用条款设计得过于复杂且未能向借款人进行充分解释说明,法院可以进行司法调整。此外,金融消费者范围应限于自然人,因此对于企业与金融机构之间的高事经营型借贷,消费者保护规范不存在适用可能性。

2.抽象原则具体化适用

表达抽象理念的概括条款应列后于具体规则的适用。公平原则规范体系中存在适用可能性的主要是显失公平制度,但需要注意《民法总则》第151条所明确要求的主观和客观构成要件。

从主观要件考察金融机构与借款人在订约过程中的意思表示是否真实,需注意:(1)借款人是否处于危困状态、缺乏判断能力。危困状态包括陷入急迫困境(例如治病)而必须向贷款人借钱;缺乏判断能力包括借款人为特殊人群(例如老年人、偏远地区人员等),欠缺一般的市场交易经验,无法了解利率及违约信息,或超出自己预计给付能力而过度负债无法保障基本生活。(2)贷款人是否意识到借款人处于前述不利情境,并且具有利用此不利情境的主观故意。例如贷款人将利率条款规定得极为复杂,使用晦涩的专业术语,并且没有向借款人进行讲解,或者诱使借款人提出或接受对其严重不利的利率调整条件。

从客观要件判断金融机构与借款人权利义务是否明显失衡,主要考虑:(1)贷款人要求的利率(包括逾期利率)是否远高于同类借款人的市场平均利率水平。(2)贷款人是否在一定范围内处于市场垄断地位,借款人是否完全没有议价权和市场选择权。

3.公共政策转介适用

在无法援引具体规则和抽象原则的情况下,鉴于司法干预可能带来额外问题,法院对利率这一价格条款的调整应保持在最小的必要限度。即使基于正当的公共政策(例如金融服务实体经济政策)实施干预,亦应转化为可言说、可论证、可检验的司法技术问题。^①

公共政策如果能够先行转化为立法规定再被司法适用则为最佳对策。立法展示的是经过正当程序的民意表达,社会中的大多数人如果都认为需要对某一种借贷类型或者某一种借款人进行特殊保护,则应对借贷利率进行统一规范。例如,香港通过《放债人条例》第18条强制要求贷款人进行合同摘要,方便借款人了解合同主要内容,以免形成误导性的掠夺贷款。

即使在缺乏明确立法而因公共政策需要进行司法干预时,亦应优化裁判技术,给予充分论证和说理。一般而言,法律(包括司法)对合同利率约定的干预并不必然损害效率,很可能是对意思表示不自由(如欺诈、胁迫等)的纠偏,这也符合公共政策的内在要求。然而个案干预极易造成裁判不一致的情况,无法为借贷双方提供稳定预期,有损司法公信力。特别是在现阶段,如果法官预设金融机构优势地位而忽略借款人的信用风险,不予充分说理和精细分析而进行利率干预,有失司法公正。实证研究表明,法官在裁判中增加说理可有效排除法外因素干扰,说理越详细,不当影响程度越低。^②规范化的司法裁判应以理服人,特别是以“法理”服人。利率问题是借贷合同纠纷的主要争议焦点之一,其裁判关乎当事人利益,因此基于公共政策的利率调整需要充分说理。

六、结 语

在我国民间借贷与金融贷款利率规范方面,司法权与行政权曾达成合理分工和权力平衡,然而实践观察发现司法通过两种形式扩张了权力:其一是最高人民法院创设抽象化规则介入金融贷款利率限制,其二是地方法院在金融借款合同纠纷审理中调整利率。

^①宋亚辉:《追求裁判的社会效果:1983-2012》,《法学研究》2017年第5期。

^②Zhuang Liu, Does Reason Writing Reduce Decision Bias? Experimental Evidence from Judges in China, *Journal of Legal Studies*, Vol.47, 2018.

金融监管作为行政权的表现方式之一,具有法定性和专业性。中国人民银行实施利率市场化改革,自我限缩立法所授予的权力,全面放开金融贷款利率上限与下限管制,而仅通过利率监测、专项检查和行政处罚实施事后监管。最高人民法院在利率市场化之后发布司法文件,从结果上直接限制金融贷款利率上限,逾越司法权边界,构成对金融监管政策的消解,有违“尊重专长”原则,应予检讨。

地方各级法院享有立法赋予的法律适用裁判权,可对进入司法程序的金融纠纷案件进行终局决断,但此项司法权的行使应置于现行法制框架之下。本文案例研究表明,对金融贷款利率的个案干预进路包括参照适用民间借贷规定、适用公平原则规范体系、以违约金酌减为由于干预逾期利息、运用金融消费者保护理念和其他公共政策调整,反映出司法思维不连贯、裁判路径混乱、干预具有随意性的问题。

超越金融贷款利率规制视角,合理划定司法介入金融监管的权力边界,对于促进司法实践发展具有重大意义。司法对金融监管的干预源于司法能动主义以及法官朴素正义观念,然而司法裁判需要尊重市场正义,僵化的裁判思维应予纠正。司法介入金融监管的权力边界应限于规范法学框架下的个案调整,应以不介入为原则、以介入为例外,优先适用具体规则,在无法适用具体规则时,对抽象原则和公共政策的适用进行充分说理,从而保障司法公信力。

主要参考文献:

- [1] 高圣平,申晨. 论民间借贷利率上限的确定[J]. 上海财经大学学报,2014,(2).
- [2] 侯猛. 中国最高人民法院研究:以司法的影响力切入[M]. 北京:法律出版社,2007.
- [3] 黄韬. 公共政策法院:中国金融法制变迁的司法维度[M]. 北京:法律出版社,2013.
- [4] 廖振中,高晋康. 我国民间借贷利率管制法治进路的检讨与选择[J]. 现代法学,2012,(2).
- [5] 彭涛. 司法权与行政权的冲突处理规则[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2016,(6).
- [6] 宋亚辉. 追求裁判的社会效果:1983-2012[J]. 法学研究,2017,(5).
- [7] 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).
- [8] Armour J, Awrey D, Davies P, et al. Principles of financial regulation[M]. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- [9] Glaeser E L, Scheinkman J. Neither a borrower nor a lender be: An economic analysis of interest restrictions and usury laws[J]. The Journal of Law & Economics, 1998, 41(1): 1-36.
- [10] Pistor K, Xu C G. Incomplete law[J]. New York University Journal of International Law and Politics, 2003, 35(4): 931-1013.

Judicial Intervention in Financial Supervision and Its Power Boundary: Take the Standard of Financial Loan Interest Rate as an Example

Su Pan

(School of Law, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Summary: The boundary between court intervention and financial supervision should be reasonable. On interest rate regulation, there was a balanced power allocation between judiciary and administration. On the one hand, the People's Bank of China (PBC) was authorized by the

Law on PBC to independently implement interest rate policies on financial loans. Due to the fact that interest rate control conflicts with market mechanism, the PBC initiated interest rate marketization reform on RMB financial loans and completely removed rate ceilings and floors. It turned its role from *ex ante* control to *ex post* regulation, including interest rate monitor, special inspection, and administrative penalty. On the other hand, the Supreme People's Court of China (SPC) has historically acquired jurisdiction on the interest rate of informal loans. It made the "four-time interest rate rule" and "ceiling of 24% rule", and restricted its authority to informal loans. As the policy changes, however, the judiciary expanded its jurisdiction to the interest rate of financial loans. This power expansion is embodied in two ways: abstract rulemaking and case-based adjustment.

Regarding abstract rulemaking, the SPC issued unified requirements to limit financial interest rates by judicial documents such as the Several Opinions on Further Strengthening Financial Adjudication, which unfavorably impacts the power allocation between judiciary and administration. The formal financial market with high compliance does not require uniform rate control because interest rate liberalization is beneficial for reflecting real credit costs and optimizing resource allocation. If a money-borrower has a high credit risk, the lender would require a high rate to cover this risk, which is not necessarily unreasonable. It is problematic for the judiciary to adopt a "one-size-fits-all" strategy to uniformly restrict financial rates, as the judicial control lacks formal rationality, substantive rationality or explicit delegation. The abstract rule-making of SPC violates the principle of "judicial deference" and should be rectified.

For case-based interest rate intervention, local courts may adjust financial rates according to discretion in adjudication. Empirical study in this article finds that court intervention on financial interest rates is not consistent. Whether the court steps to intervene is influenced jointly by several factors, including loan type (personal or business loan), purpose (for consuming or commercial use), amount, and maturity. In case-based interventions, the court may refer to the interest rate rules on informal loans, apply the principle of fairness, exert adjustment of overdue rates, or implement the policy of financial consumer protection or other public policies. The tendency of intervention should be corrected when the intervention lacks reasoning and causes confusion. Judicial intervention in financial loan interest rates should be limited to case adjustment under the framework of legal dogmatics. Intervention should be exercised exceptionally rather than routinely. In order to achieve a higher level of rule of law, specific rules should be applied preferably to abstract principles, while public policies should be converted to practical rules before application.

Key words: financial regulation; judicial intervention; financial loan; interest rate marketization

(责任编辑: 倪建文)