

普惠金融司法一体化治理体系之构建

杨力

随着小微企业融资难、低收入群体和特定群体的资金短缺，普惠金融开始出现。2023年10月，国务院发布《关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》，明确坚持市场化、法治化原则，深化金融供给侧结构性改革，探索更便捷处置普惠金融不良资产的司法路径。同时，法学界对矛盾纠纷源头治理的认知趋向，正在经历一个突破性进程，开始触及如何以数字化协同方式，向引导和疏导端的源头更多用力。毫无疑问，普惠金融的不良资产处置纠纷多易发，且这类案件的标准化、碎片化、批量化程度较高，已成为探索数字化源头治理的重点。

普惠金融高质量发展面临的法治化挑战

普惠金融将传统金融排斥在外的社会资源重新进行合理配置，延展传统金融服务对象，彰显了发展成果由全体人民共享的底色。近年来，国家坚持普惠金融的政治性与人民性，防范化解各类金融风险。亮点包括：中资银行普惠贷款利率持续低位；建立小微信贷考核、数据监测通报体系；推出普惠贷款补偿、信贷奖励、纾困融资；首倡零门槛申请、零费用办理、零周期续贷；优化银票、保函、信用证等表外金融工具；为核心企业及供应链提供融资一体化服务；设立政策性担保基金；创新银税互动模式；推广不良资产处置行业调解、诉前调解及数字化赋能，普惠金融法治保障的覆盖率、可得性、满意度明显提高。

一方面，普惠金融的本质是金融服务的普遍可及性，包括汇款、支付、信贷和保险等，聚焦传统服务不曾覆盖的客户群，普惠金融法治的应有之义是为社会财富合理分配提供可触及的金融支持。另一方面，允许普惠金融产品、服务和模式创新，也需要明确市场参与规则，建立公平竞争环境，推动数字化赋能，构建恰当的监管框架，平衡普惠金融的风险与合规成本，提高金融服务可得性。

然而，普惠金融的收贷成本较高、坏账风险较大等问题逐步显露。尤其开始于在线贷款交易中显现，由于借款人的全部操作均是在线上完成而非临柜办理，缺乏纸质文本证据，在举证上存在较大困难；同时，基础验证操作又仅以人脸识别等基础手段来验证借款人操作的真实性；借款协议等重要档案既不具备纸质存证，也未进行电子化存储；电子借据、电子合同都是由银行单方面设计并完成交互。所以，在线贷款数量迅猛上涨的同时，客户投诉、否认交易、呆坏账率较高等负面问题也比较突出。

而在救济应对时，主要存在两方面不足。其一，普惠贷款的违约成本偏低。金融机构对于普惠金融贷款的催收手段有限，比如，银行的催收手段主要依赖于短信和电话。同时，金融机构无法通过失信人名单进行信用式约束，贷款客户的压力主要来自所谓的行内征信记录，警示作用相对有限，实际上造成

- 国务院发布的《关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》明确要求，探索更便捷处置普惠金融不良资产的司法路径。普惠金融的不良资产处置纠纷类案件的标准化、碎片化、批量化程度较高，已成为探索数字化源头治理的重点。
- 普惠金融不良处置陷入了金融机构、公共法律服务机构、司法机关“隔离”应对的“窄巷”思维。三者受限于分立的“窄框架”，倾向各自逻辑的简单决策，较难实现与其他主体的协同一致，因此，亟需推进金融纠纷关口前移，构建程序衔接及功能互补的一体化协同机制。
- 针对普惠金融纠纷，可透过司法赋能前端实现“全链条治理”。在贷前，面向金融机构推荐由法院确认的合同格式条款和相关标准；在贷中，体系化提供公共法律服务性质的先行化解方案；在贷后，推动赋强公证与执行立案和保全的“紧衔接”等的实体和程序分类审查等相关机制。

普惠金融不良处置的“窄巷”思维及突破

其二，缺少有效的资产担保手段。传统的资产担保方式存在过程周期长、纠错成本高、批量处理难等问题，甚至有时还要引入评估等冗长环节和程序，而普惠金融贷款特征体现为无担保抵押物、贷款数量大、单笔贷款金额小、客户主体分散、地域分布广、贷后失联率高等特点。因此，以上原因导致普惠金融贷款的贷后不良处置问题突出。

普惠金融贷后不良处置问题，集中表现为金融机构的复利罚息、搭售费用、变更管辖、坏账核销不合理；贷款人失联修复难、先行化解难，赋强公证、批量仲裁、支付令等多元解纷方式认可度低；普惠金融案件进入司法机关又面临立案难、保全难、执行难的局面。其中，关键原因在于普惠金融不良处置陷入了金融机构、公共法律服务机构、司法机关“隔离”应对的“窄巷”思维。

首先，前端金融机构源头治理的程度不够。普惠金融降低了金融服务准入门槛，突出的特点是贷款金额小、客户碎片化、在线放贷方式更简单。但是，金融机构围绕这类产品的不良处置流程并不精细：产品创新风险测试不足，融资担保机制不健全，变相搭售中间费用，不良税前核销负担过高，当事人失联修复比例低，行业调解效果不明显，甚至还会存在名为保理实为借贷、供应链金融质押违规等行为。

其次，中端公共法律服务机构缺少支撑。普惠金融的放贷方式多元，不少放贷主体采取在线方式，纠纷化解时面临当事人否认交易程序、指认主体资格瑕疵、计算方式分歧、争辩证据链不完整等难题。调解的动力主要来自公权力，而非当事人的真实需要，导致金融专业解纷组织的市场化程度不高、运行机制不成熟。此外，金融机构和贷款人普遍认为，以人民调解协议为载体的先行化解，远不如选择法院裁判和执行终本的处置高效。

最后，后端司法机关承受过度兜底压力。普惠金融虽源于政策，但也是金融产品。贷前风控不足、贷后化解不力

的交易约束力度明显不足。的社会成本，不宜由司法机关过度承担。否则，就会出现当事人集中转移司法管辖权、诉前保全风险大、先行化解司法确认率低、支付令认可度不高、赋强公证执行程度不一、微信和支付宝关联账户查冻难实现、金融司法数据不同步对接、案件绩效评价机制不合理等问题，导致贷后不良处置难。

普惠金融的不良处置问题使金融机构案件内控不成熟，公共法律服务知晓率、首选率和满意率低，诉讼服务被迫挺到一线。三者受限于分立的“窄框架”，倾向各自逻辑的简单决策，较难实现与其他主体的协同一致，因此，亟需推进金融纠纷关口前移，构建程序衔接及功能互补的一体化协同机制。

数字赋能的金融司法一体化治理体系

联合国提出“普惠金融”的概念是为了解决金融排斥现象，让长尾客户享受到更多的金融服务，建立惠及民众的金融服务体系。数字化以其鲜明的特征，具有赋能普惠金融高质量发展的能力。但是，普惠金融也面临“效率损失”问题，即金融机构知道政府会兜底，反而会简单化处置纠纷的预防和化解问题。基于此，亟须进一步完成普惠金融不良处置的数字范式转型。

针对普惠金融纠纷，可透过司法赋能前端实现“全链条治理”。在贷前，面向金融机构推荐由法院确认的合同格式条款和相关标准，包括计息公式、送达方式、风险提示、诉讼管辖、解纷路径、债权确认方案，以及产生不良的个信授权、财产查控授权、证据认定标准、擅自变更账户的法律后果。同时，以司法数据分析强化贷前尽调，对改变税前核销依据发出司法建议、推动前端自动履行的正向激励。

在贷中，体系化提供公共法律服务性质的先行化解方案，既提供纠纷的分级分类管理、类案推送、多元解纷工具风险评估、解纷主体匹配推荐、成讼率评估、诉讼风险预测、评估鉴定前置、纳入征信体系，还提供赋强公证、支付令、专业化解、小额仲裁等分流解纷方式。

在贷后，推动赋强公证与执行立案和保全的“紧衔接”、支付令的规则前

置、调解协议司法确认的实体和程序分类审查，以及督促程序、快审速执、示范诉讼和调解、失信惩戒、质效反馈等。这种领域性司法赋能的全链条治理，有赖于对“宽框架”的认知和把握。

基于“宽框架”数字赋能的金融司法一体化创新点包括：

1.以多维数据分析，赋能贷前、贷后优化。结合金融机构、法院的金融案件数据，完成数据分析，赋能于金融前端的贷前源头优化，实现对贷后不良案件更精准地分类分流，以及与解纷方式、解纷机构的匹配。比如，在案件前期，司法指导案件分流。

2.适当增强司法保全的比例。借助于司法保全提高可联率，促进案件调解率；推动催调一体，催收过程中，经银行同意可以分期偿还；探索异步调解签约，批量一次签订调解协议。

3.推动平台一体化的委托调解、在线调解。调解事项由法院指定特邀第三方专业调解组织，在法院指导下进行调解，依托数字一体化平台及工具实现在线调解、签约。平台需具备在线视频调解、活体人脸识别、在线签名等功能。

4.引入预查废机制。发现债务人确无财产可供执行，或债务人已有无财产可供执行的，向金融机构发放《预查废证明》，金融机构以该证明核销，该类案件不再进入法院立案。

5.快审快执。调解成功案件，批量申请线上司法确认；调解未成案件，以批量化系统工具做辅助进入审判流程，支持批量化的裁判文书制作。在此基础上，推动批量线上快速执行，系统以批量化进入执行系统，完成批量执行立案、批量执行、批量终本等，在业务流上做到全流程系统级对接。

6.加强赋强公证的强执对接。引导推动贷前公证、贷后调解公证相结合。贷前公证，就是通过风险提示，筛选有还贷风险的贷款人，公证机构基于法院虚拟号，在线自动生成公证文书，批量申请法院强制执行，向贷款人进行法催，较大提升还款率；贷后公证的核心在于根据最高人民法院、财政部相关文件，贷后公证可以直接进入核销。

7.优化该类案件的“执行终本绩效考核方式”。

8.完成全过程证据存证、过程监管和效果测试。使用符合司法证据采信标准的区块链，并完成对个人信息等的保合规，对案件的处置过程进行全流程监控，实时关注司法的数据效果，并做到相应的策略调整。

(作者系上海交通大学凯原法学院特聘教授、博导、智慧司法研究院常务副院长、最高人民法院矛盾纠纷源头治理研究基地主任，国际亚太欧洲法学院联盟联合创始人、秘书长。)

