



大会

Distr.: Limited
2 December 2022
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第一工作组（中小微企业）
第三十九届会议
2023年2月13日至17日，纽约

微型、小型和中型企业（中小微企业）获得信贷指南草案

秘书处的说明

目录

	页次
背景信息	3
附件	
一. 导言	4
二. 中小微企业可利用的信贷来源	8
A. 家人和朋友的支持	9
B. 商业信贷	10
C. 信用卡	11
D. 平台借贷	12
E. 租赁	14
F. 应收款融资	15
G. 仓单融资	16
H. 信用证	17
I. 集体信贷和储蓄安排	17
J. 小额信贷	18
K. 公共金融机构	19
L. 伊斯兰资金	20



三. 便利中小微企业获得信贷的措施	21
A. 有利于中小微企业获得信贷的法律框架.....	23
1. 正规化	23
2. 担保交易	26
3. 个人保证	35
4. 信贷保证计划.....	42
5. 中小微企业信誉评估	50
6. 对陷入财务困境的中小微企业的支持.....	56
7. 执行	58
8. 争端解决机制.....	59
9. 公平贷款做法，包括透明度	65
10. 电子环境	69
B. 有利于中小微企业获得信贷的其他措施：金融知识	71

背景信息

1. 委员会在 2019 年第五十二届会议上商定就微型、小型和中型企业（中小微企业）获得信贷提供指导，以此加强和完成第一工作组关于中小微企业整个生命周期面临的法律障碍这项工作，并请秘书处着手编写材料草案，以提交工作组审议。¹
2. 工作组第三十六届会议（2021 年 10 月 4 日至 8 日，维也纳）在秘书处的说明（A/CN.9/WG.I/WP.124）所载案文初稿的基础上开始审议这一专题。工作组第三十七届会议（2022 年 5 月 9 日至 13 日，纽约）和第三十八届会议（2022 年 9 月 19 日至 23 日，维也纳）在秘书处经修订的说明（分别为 A/CN.9/WG.I/WP.126 和 A/CN.9/WG.I/WP.128）的基础上继续开展这方面的工作。在所有这些会议上，工作组审查了案文草案每一节的范围和结构，而不是就各个段落提供详细指导，除非有具体的关切或需要纠正不准确的信息。²
3. 本文件附件载有案文草案的修订本，其中反映了工作组在 2022 年 9 月上一届会议期间的审议意见，³包括：(一)对内容进行重新编排；(二)保留“微型、小型和中型企业（或中小微企业）”一语，但重点是小微企业；(三)将案文的最后标题改为“微型、小型和中型企业（中小微企业）获得信贷指南”。⁴为与贸易法委员会立法指南的结构保持一致，秘书处将“背景信息”中“目的”和“预期受众”两节（分别载于 A/CN.9/WG.I/WP.128 第 5 和第 6 段）移至指南草案的导言一章，并作了必要修订。秘书处还作了另一些调整，以提高案文的可读性和一致性。必要时调整了一些段落的位置和编号，并相应修改了任何交互参引。

工作方法

4. 委员会在 2019 年第五十二届会议上商定秘书处编写的材料应酌情借鉴《贸易法委员会担保交易示范法》（2016 年）（《示范法》）。因此，关于使用动产作为抵押品的有担保贷款的讨论借鉴了《示范法》和贸易法委员会关于这一专题的其他现有文书（见 <https://uncitral.un.org/en/texts/securityinterests>）。指南草案将参引并讨论这些案文中与便利中小微企业获得信贷关系最密切的建议和原则。
5. 同样，指南草案关于企业组建和登记以及企业运营的各部分参引了《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》（2018 年）和《贸易法委员会有限责任公司立法指南》（2021 年）。此外，指南草案述及个人保证和重组支持的部分参引了《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》（2021 年），与电子环境有关的一节参引了贸易法委员会关于电子商务的法规，包括《贸易法委员会电子可转让记录示范法》（2017 年）和《贸易法委员会关于使用与跨境承认身份管理和信任服务的示范法》（2022 年）。

¹ 《大会正式记录，第七十四届会议，补编第 17 号》（A/74/17），第 192(a)段。另见 A/CN.9/WG.I/WP.125 第 5 段所载委员会的逐字决定。

² 见 A/CN.9/1084 第 18 和 19 段和 A/CN.9/1090。

³ 见 A/CN.9/1122。

⁴ A/CN.9/1122，第 106 段和附件。

附件

一. 导言¹

1. 微型、小型和中型企业（中小微企业）在世界各地的各类企业中占绝大多数，它们为就业机会的创造和维持、供应链发展、创业、创新以及经济和社会福利作出了贡献。²正如已经注意到的那样，³它们为年轻人、妇女和包括移民、少数族裔和残疾人在内的弱势群体提供就业和创业机会，因此对于增加世界上最贫穷的 40% 人口的收入至关重要。据世界银行预测，未来 15 年将需要大约 6 亿个工作岗位来吸纳进入劳动力市场的青年。⁴难怪一些政府非常重视中小微企业在创造就业方面的作用。

2. 对于中小微企业，并没有一个全球标准定义，因为可能使用许多标准来识别中小微企业，依每个国家的经济、法律、政治和社会背景而定。事实上，虽然雇员数量、营业额和资产是更加常用的标准，但也有其他变量用来界定和识别中小微企业，如手续、存续年限、初始投资额等。⁵考虑到各国之间的这类差异，贸易法委员会关于中小微企业的立法案文并未给出中小微企业的定义，各国将根据自己的定义适用这些案文。

3. 尽管中小微企业的性质、规模和经营所在国各不相同，但大多数中小微企业广泛拥有某些共同特点，其中一些特点主要适用于小微企业，而另一些特点则适用于所有类型的中小微企业。⁶这些特点包括：(a) 规模小，往往是家庭经营；(b) 雇员人数少或没有雇员，难以聘用和留住雇员；(c) 依赖亲戚网络获得融资或分担风险；(d) 获得融资的机会有限；(e) 难以获得金融服务；(f) 法规的影响不成比例（例如，企业登记程序和成本）；(g) 市场有限（小微企业往往只能利用当地市场）；(h) 利用正规争端解决机制的机会有限；(i) 难以分割资产（特别是对于独资企业或在企业没有独立的法律人格时），因此企业倒闭往往直接影响个人和家庭资产；(j) 对财务困境和自然灾害的脆弱性；⁷(k) 转让或出售企业有困难。

4. 获得金融服务（例如信贷、储蓄、支付、保险）在中小微企业的整个生命周期都对其至关重要。企业主因此而能够创业、创新、提高效率和生产力并最终扩大业务。正如世界银行指出的那样，获得融资的机会缺乏或有限是第二个

¹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 23 段），将关于中小微企业及其融资需求的讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第二章）移至本章（导言），并作了必要修订。工作组似宜注意到，秘书处删除了讨论中小微企业生命周期各阶段融资需求的部分，以避免重复。

² 工作组第三十八届会议请秘书处强调中小微企业在经济上的重要性（A/CN.9/1122，第 20 段）。秘书处在指南草案开头部分实施了这一修订，以进一步强调这一概念。

³ 经社部，关于微型、小型和中型企业（中小微企业）及其在实现可持续发展目标方面的作用的报告，2020 年，第 4 和 22 页。

⁴ 见 www.worldbank.org/en/topic/sme/finance。

⁵ 国际金融公司，《2014 年中小微企业国别指标：努力更好地理解微型、小型和中型企业》，（2014 年），第 5 页及以下各页。

⁶ 按照工作组第三十八届会议的审议意见（A/CN.9/1122，第 21 段），秘书处添加了（“其中一些……所有类型的中小微企业”）一语。工作组似宜注意到秘书处关于修订本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 17 段）第一句而不是第二句的建议。

⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 21 段），添加了提及“自然灾害”的字样。

经常提到的新兴市场小企业遇到的障碍。⁸特别是，获得信贷使中小微企业能够进行生产性投资，这对于创造收入和获得更多资源至关重要。各种因素可能影响获得信贷的机会和可获得的信贷类型，包括企业存续年限、企业主性别、企业主拥有的个人和企业银行账户的账户历史以及是否有商业记录。

(一) 中小微企业的资金缺口

5. 中小微企业可通过在国内金融体系法律和监管框架内运作的金融机构获得信贷。然而小企业往往达不到金融机构规定的发放贷款的条件。即使中小微企业达到这些条件，金融机构可能仍然不愿意向小微企业发放贷款，因为此类贷款往往金额太小，不能产生盈利。⁹对小企业当前的资金供应与金融机构可以解决的潜在需求之间的差额被称为“资金缺口”。¹⁰

6. 研究表明，在大多数国家，由于文化偏见或经济、社会和法律限制，女性拥有的企业的资金缺口可能比男性拥有的企业更大。¹¹例如，在一些国家，据报告妇女获得可负担信贷的机会较少，因为她们拥有的可用于抵押的实物和信誉较少，¹²特别是因为她们的小额融资还款率通常未被私人信用报告服务提供商记录在案。¹³与男性拥有的小微企业相比，女性拥有的小微企业也可能更容易受到正规金融机构贷款要求的影响。例如，与妇女希望借款的金额相比，服务费或利率可能太高，或者她们很难满足偿还贷款条件。因此，女企业主往往在很大程度上依赖非正规信贷来源，包括家人和朋友的支持。¹⁴

7. 旨在缩小中小微企业融资缺口的措施应考虑到所有这些方面，并在融资人面临的信贷风险与保护中小微企业特别是最缺乏经验和能力的中小微企业的必要性之间取得平衡。这些措施也将对实现可持续发展目标产生影响。¹⁵国际贸易中心指出，通过中小微企业采用的商业做法、其运营所在的部门及其对更广泛经济的影响，更加强大的中小微企业可以对实现可持续发展目标 8 和 9 作出贡

⁸ 见 www.worldbank.org/en/topic/sme/finance。

⁹ Z. Chen 和 M. Jin, 《中国的金融普惠：信贷的使用》，2017 年，第 3 页。

¹⁰ 国际金融公司估计，发展中国家正规中小微企业的融资需求未得到满足，缺口为 5.2 万亿美元。根据国际金融公司的数据，信贷受限的正规中小微企业有 6,500 万家，占 40%，另外发展中国家非正规企业的潜在融资需求额为 2.9 万亿美元（见国际金融公司，《中小微企业的资金缺口：新兴市场微型、小型和中型企业的融资短板和机会评估》，2017 年，第 2 页。）虽然东亚和太平洋区域在总缺口中所占份额最大，但经济合作与发展组织（经合组织）国家也并非完全没有这种缺口，因为这些国家相当大一部分中小微企业发现难以从银行、资本市场或其他资金提供者那里获得信贷。

¹¹ 目前估计缺口为 1.5 万亿美元。见国际金融公司和高盛，《国际金融公司和高盛，10,000 名女性：投资于女性拥有企业的增长》，2019 年，第 4 页。

¹² 信誉抵押品（也称信誉作为抵押品）是指借款人在不提供抵押品的情况下，以借款人被公认为良好付款人的信誉获得信贷的能力。

¹³ 国际贸易中心，《为妇女打开贸易市场》，2015 年，第 23 和 25 页。

¹⁴ 世界银行报告说，在对中东和北非女性运营企业的调查中，大多数女企业主无法获得正规信贷，她们主要通过储蓄、向家人和朋友贷款和企业盈利再投资为企业提供资金。见世界银行，《担保交易、抵押品登记处和基于动产的融资》（2019 年），第 23 页。

¹⁵ 发展筹资问题机构间工作队，《年可持续发展筹资报告》，2020 年，第 8 页，方框一.2。

献。¹⁶国际贸易中心进一步强调，如果有足够的资金到位，中小微企业可以对可持续发展目标中 60% 的具体指标产生积极影响。¹⁷改善中小微企业获得信贷的机会将使其潜力得以增长和扩大。这可能有助于促进妇女的经济赋权，并有助于减轻贫困。

(二) 改革趋势¹⁸

8. 一段时间以来，全球、区域和国家各级为便利中小微企业融资作出了各种努力，这些努力产生了一些最佳做法，这些做法对于具有不同需要和经济状况的国家均有益处。一些举措的范围更广，侧重于促进中小微企业获得多种金融服务，例如，便利创建储蓄账户或便利支付以及设计新的保险产品。另一些举措则侧重于特别为便利获得信贷而制定的措施。其中许多努力优先促进一些政策和条例，以促进对中小微企业的资金援助（往往界定为硬性支持政策），如设立信贷保证计划¹⁹或面向中小微企业的直接贷款方案²⁰（例如将银行贷款组合的一定比例分配给中小微企业）²¹，或者促进采取措施，改善国内金融系统内的竞争，并允许多种金融机构开展业务。²²另一些努力则倾向采取软性支持措施，包括中小微企业、融资人和监管者能力建设方案，并加强信用报告系统。²³认识到妇女拥有的中小微企业在获得信贷方面往往比男子拥有的企业面临更高的障

¹⁶ 国际贸易中心，《2019 年中小企业竞争力展望：为小企业投入大资金——可持续发展目标筹资》，2019 年，第十六页。可持续发展目标 8 涉及促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。可持续发展目标 9 涉及建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新。

¹⁷ 同上，第十五页。

¹⁸ 秘书处已将关于监管文书与私法或商法文书之间协调的讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128，第 12 和 13 段）移至第三章的导言部分，该部分帮助解释不同措施如何有助于制定一个法律框架，消除中小微企业在获得信贷时面临的障碍。

¹⁹ 例如，欧洲联盟制定了多项保证计划，以支持成员国的金融机构向中小微企业贷款（见 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/financing-investment/financing-programmes-smes_en）。世界银行和亚洲开发银行制定了技术援助方案，以改进各国用来支持中小微企业的信贷保证计划（例如，见 www.adb.org/news/adb-loan-help-expand-sme-financing-through-credit-guarantees）。中国设立了支持融资保证的中小企业发展专项基金和支持国家融资保证体系的国家融资保证基金（见经合组织，《2020 年中小企业和企业主融资：经合组织记分牌》，第 168 页。孟加拉国也设立了中小企业信贷保证基金（见孟加拉国人民共和国工业部，《2019 年中小企业政策》，第 5 页）。

²⁰ 欧洲联盟设计了若干直接干预方案，这些方案通过当地金融机构运作，由这些机构确定中小微企业的确切融资条件（见 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/financing-investment/financing-programmes-smes_en）。孟加拉国设立了中小企业银行（见孟加拉国人民共和国工业部，《2019 年中小企业政策》，第 5 页）。

²¹ 例如，见菲律宾。《中小微企业大宪章法》还对不遵守此类强制性信贷配比的银行处以罚款。

²² 例如，国际金融公司倡导采取政策，改善金融体系内的竞争，允许多种金融机构运作，并制定政府面向中小微企业的直接贷款方案。见国际金融公司，《中小微企业的资金缺口》，（上文脚注 10）。

²³ 例如，印度设立了一个国家中小企业评级机构，提供综合评级，供金融机构用于信用评估。该机构最近推出了一个金融科技平台，平台通过提供企业一级的信息，促进向中小微企业的信贷流动（见国际金融公司，《中小微企业融资政策指南》，（2011 年），第 35 页）。

碍，全球和区域组织以及各国实施了许多特别的政策举措，以支持这类中小微企业。²⁴

9. 近年来，全球和国家级别的许多努力也特别提请人们注意数字金融服务和产品在促进中小微企业获得信贷方面可以发挥的作用，包括利用现代技术生成的服务和产品。例如，在某些国家，监管机构制定了项目，测试和进一步研究区块链和智能合同等技术的使用，以改善无资金或资金不足的中小微企业获得信贷的机会。^{25,26}正如二十国集团认识到的那样，²⁷金融服务的数字化可能会改变小企业融资的游戏规则，因为包括贷款在内的金融流程明显更便宜、更快捷、更简便。²⁸在这方面，值得注意的是，联合国通过可持续发展目标数字融资工作队，除其他外，建议进行法律改革，以支持金融体系的数字化，例如界定数字资产的法律性质或改进调节商业当事人之间关系的私法制度。²⁹

10. 最后，一些举措，特别是全球和区域级别的举措，鼓励在有助于便利中小微企业获得信贷的领域，包括担保交易和破产程序等领域，采用现代法律。³⁰其他改革通过简化企业设立程序和简化企业登记（见第 60 至 69 段），促进中小微企业的组建和运营及利用正规信贷来源，从而推动小企业的正规化。³¹

(三) 指南草案的重点

11. 本指南草案借鉴前几段所述的最佳做法和若干国际标准（如贸易法委员会担保交易法规），旨在协助各国通过或更新便利中小微企业获得信贷的本国法律

²⁴ 例如，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）制定了促进妇女创业方案，其中包括一个创新性融资部分，以执行三个重要融资机制：金融科技创新基金、妇女生计债券和影响力投资基金。该部分还涉及与决策者和监管机构合作，支持为女企业主创造政策和监管方面有利的金融环境。见 www.unescap.org/projects/cwe。

²⁵ 例如，香港金融管理局和国际清算银行创新中心启动了 Dynamo 项目，目的是帮助决策者和金融服务部门更好地了解现代技术如何降低中小微企业获得信贷方面的交易和借款成本。见：https://www.bis.org/about/bisih/topics/open_finance/dynamo.htm。

²⁶ 秘书处根据工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 20 段）添加了这句话。

²⁷ 二十国集团，通常称为 G20，是一个由世界主要经济体组成的政府间论坛。二十国集团始于 1999 年，当时是财政部长和中央银行行长会议，现已成为国家元首和政府首脑参加的年度首脑会议。

²⁸ 普惠金融全球伙伴关系，《促进中小企业数字化和创新性融资》，2020 年，第 9 页。可查阅：www.gpfi.org/sites/gpfi/files/saudi_digitalSME.pdf。

²⁹ 2018 年，联合国秘书长成立了可持续发展目标数字融资工作队，作为其《2030 年可持续发展议程筹资路线图：2019-2021 年》的一部分。工作队的目标之一是确保数字融资成为可持续发展战略的一个组成部分。工作队在其报告“人民的钱”（2020 年）中，提供了几项利用数字化加速可持续发展目标筹资的建议。

³⁰ 亚洲太平洋经济合作组织（亚太经合组织）创建的金融基础设施发展网络积极促进担保交易和破产框架的发展，作为有利于中小微企业融资环境的关键要素，包括通过推广《贸易法委员会担保交易示范法》（亚太经合组织，2019 年进展报告——亚太金融论坛，亚太金融普惠论坛，亚太基础设施伙伴关系，第 5 页及以下各页）。2015 年，二十国集团将担保交易和破产框架确定为确保中小微企业获得信贷的优先领域（见 www.gpfi.org/publications/g20-action-plan-sme-financing-implementation-framework）。

³¹ 秘书处已将关于监管文书与私法或商法文书之间协调的讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 12 和 13 段）移至第三章的导言部分，以便更好地解释不同措施如何有助于制定一个便利中小微企业获得信贷的法律框架。

框架。有志于或积极参与技术援助以支持中小微企业组建和运营的国际政府间组织、非政府组织、商会和其他利益攸关方也可受益于本案文。

12. 指南草案承认，小微企业由于其特点（例如，规模小、人力和财政资源有限、缺乏法律人格），往往比中型企业更难获得信贷，它们也更容易受到金融、环境（例如，气候变化）和其他危机的影响。虽然一些障碍是小微企业和中型企业都会遇到的，但后者在获得信贷方面面临的限制通常较少而且有所不同。因此，根据“先考虑小企业”原则，指南草案主要侧重于小微企业（同时保留首字母缩略词“中小微企业”），尽管指南并不完全排除中型企业，并酌情区分了分别适用于这两类企业中每一类的规定和政策措施。

13. 此外，根据贸易法委员会的任务授权，指南草案主要侧重于与获得信贷及其改进有关的法律框架。这一领域的法律改革是对微观经济措施（例如，国家补贴）和宏观经济措施（例如，市场结构）以及监管手段的补充。因此，指南草案还考虑了可确保法律框架切实减少影响中小微企业获得信贷的制约因素的相关政策和支持措施。不过，指南草案没有讨论国家对中小微企业的直接支持或税收政策等措施，尽管这些措施是许多国家的常用工具，指南草案将其留给各国决定。³²

二. 中小微企业可利用的信贷来源³³

14. 中小微企业的信贷来源包括本章所列的各种债务工具以及商业天使投资（即富有的个人进行的投资，他们提供融资，通常是自有资金，以换取所有权权益）和风险资本（即对未上市企业的投资，目的是带来资本、技术和管理专门知识，以提升企业的价值，并在退出时获利）等股权工具。虽然其中一些可能与中小微企业生命周期的所有阶段相关，其他一些则对处于特定发展阶段的中小微企业更具吸引力。缺乏税收激励措施以及缺乏提供与商业天使投资人的资金配套的公共资金的公共共同投资基金可能会构成挑战，妨碍这些工具的使用。考虑到“信贷”的概念通常与债务相关，本章重点讨论相关债务工具以及中小微企业在使用此类债务工具时面临的挑战，仅在讨论朋友和家人的支持时提及及股权（因为这种支持对于中小微企业非常重要），并在讨论伊斯兰资金时简短提及及股权。考虑到中小微企业的一些客户合同规定了较长的付款期，这可能大大减少其现金流量，因此，某些债务工具，如应收款融资、仓单和信用证，是中小微企业迅速获得信贷的有用选择。如果没有这些工具，中小微企业可能需要申请信贷并支付此类信贷的利息，直到收到给客户所开发票的付款。

15. 过去十年来，数字技术的快速发展带来了新的金融服务和产品以及新的商业模式，这些可便利中小微企业以比传统方法更迅速、更方便、有时更便宜（尽管在一些地区，互联网的高成本实际上可能导致信贷成本增加）的方式获

³² 秘书处按工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 43 段），澄清指南草案不讨论直接支持和税收政策等干预措施。

³³ 根据工作组第三十八届会议的要求，秘书处对本章（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第三章）作了修订，具体如下：(一)调整了各种融资来源的顺序（A/CN.9/1122，第 28 段）；(二)酌情缩短和简化这些融资来源的描述（A/CN.9/1122，第 18 段）；(三)删除“周转资本融资”小标题，以便在各独立小节中讨论该小标题下描述的各种融资来源（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 56 至 63 段）（A/CN.9/1122，第 45 段）；(四)在导言中（见第 15 段）提及付款期可能决定某些债务工具的使用情况（A/CN.9/1122，第 28 段）。

得信贷。部分由于一些区域移动电话及其数据网络的成本较低，移动电话的使用已扩展到通过移动应用程序达成的更高级交易，例如数字信贷，这种交易往往是即时、自动和远程进行的。^{34,35}对于往往既要做家务又要在家庭外工作或进行其他活动并且不得不面对由此造成的时间限制的妇女来说，数字金融服务有助于改善她们获得信贷的机会，特别是当与市场和金融服务的地理距离也是一个挑战时。³⁶

A. 家人和朋友的支持³⁷

16. 除自己的财务资源（例如储蓄）以外，中小微企业的所有者往往依赖家人和朋友提供初始资本，³⁸有时甚至在该阶段之后仍继续依赖家人和朋友。³⁹鉴于与所有者的个人关系，家人和朋友往往更愿意为企业直接提供融资，通常是以赠金、债务或股权的形式，特别是在其他资金来源（如商业信贷）不能以负担得起的条件获得时。或者，家人和朋友可以用其财产或资产为中小微企业的财务义务提供保证，通常是应融资人的请求。

17. 从中小微企业的角度来看，与传统的资金来源相比，来自家人和朋友的直接融资支持具有优势，特别是中短期借款。家人和朋友通常不太担心中小微企业缺乏信贷记录，也不需要抵押品或详细的商业计划或其他文件（就股权而言）。此外，贷款或投资条件可能比较灵活，与商业信贷相比，期限往往较长，这将便利中小微企业还款。而且，债务的及时偿还可能有助于中小微企业建立信用记录，从而更容易获得商业信贷。如前所述（见第 6 段），⁴⁰家人和朋友的支持对女企业主以及其他弱势群体（如少数民族）发挥着重要作用，因为他们获得正式信贷方面可能面临很高的障碍，如信誉较低。在一些国家，法律和监管环境的某些挑战也造成了障碍，如缺乏财产权或法律能力有限。

18. 在大多数国家，没有适用于家人和朋友的债务和股权支持的专门法律或条例，这种支持一般须受关于商业合同、公司法（就股权而言）和争端解决的现有规则的制约（前提是对于非正式债务，可以证明有某种口头或书面协议，对于股权投资，投资人的权利和义务载于一份合同中）。而且，直接支持往往是非正式的。条款往往是口头商定的，而没有记录在案，这很容易使这种融资来源

³⁴ 全球移动通信系统协会，《移动货币提供商的数字信贷》，2019 年，第 4 页。另见援助贫困者协商小组《新出现的数字信贷产品的四个共同特征》，2016 年，可查阅：www.cgap.org/blog/four-common-features-emerging-digital-credit-offerings。

³⁵ 按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 50 段），秘书处删除了关于数字移动信贷的小节（A/CN.9/WG.I/WP.128，第 94 至 97 段），并在本导言部分添加了简短描述。

³⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 51 段）修订了这句话。

³⁷ 如工作组第三十八届会议所商定（A/CN.9/1122），秘书处强调了家人和朋友的支持的性质和原因，包括妇女和其他弱势群体面临的挑战。

³⁸ 发展筹资问题机构间工作队（上文脚注 15），第 67 页；亚太经社会，《小型和中型企业融资》（2017 年），第 3 页。

³⁹ 援助贫困者协商小组的一项调查表明，这种做法在小企业中很常见。见援助贫困者协商小组，《执行摘要——援助贫困者协商小组全国小农家庭调查》（2018 年），第 15 页。工作组似宜注意到，秘书处删除了本段（A/CN.9/WG.I/WP.126 中的第 26 段）的第二句（“根据……是很常见的”），以使案文更加清晰。

⁴⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 25 段）参引了第 6 段。

不可靠和不及时，并造成大量的非财务费用。⁴¹口头协议往往对贷款的条款和条件、还款时间表和违约救济未作明确约定。口头协议也可能具有误导性，因为在某些情况下，贷款可能被当作赠金，在某些国家，这可能对中小微企业接受方或捐助方或两者都有税务影响。如果家人和朋友的支持采取股权形式，而股权通常与企业的决策权有关，则关于投资条款的非正式协议可能会影响中小微企业的治理及其成员的责任，包括资金提供者可否以及如何改变或出售其股权。即使当事人知道其相互权利和义务，个人关系、当地习俗和惯例仍可能导致企业主与家人和朋友放弃对其所承担风险的准确评估，或忽视以提供适当记录供今后参考的方式订立正式协议。

B. 商业信贷

19. 这里所说的商业信贷，是指银行或其他受监管金融机构（包括投资基金）主要基于企业的整体信誉提供的信贷，⁴²企业预期的未来现金流通常被视为主要的还款来源。最常见的情况是，商业信贷以借款人的资产作担保，融资人可以在借款人违约时扣押这些资产（与之相对应的是无担保信贷，无担保信贷以借款人的信誉和还款承诺为基础）。正如指南草案中详细讨论的那样（见本章关于担保交易的一节），有担保贷款对于便利中小微企业获得信贷特别重要，因为有担保贷款降低了融资人的贷款风险，而且往往提供更优惠的贷款条件。⁴³在提供商业信贷时，需要考虑到关于合同⁴⁴和争端解决的国内法以及关于银行业务的国内监管框架。

20. 在许多国家，限制向中小微企业提供这种形式信贷的具体挑战在很大程度上与融资人在评估和监测中小微企业的信誉方面遇到的困难和中小微企业缺乏适当的抵押品为贷款作担保有关。融资人还可能承担相对于贷款规模很高的尽职调查费用，⁴⁵这通常会导致高利率和高服务费，从而也可能使中小微企业不愿申请商业信贷。尽管近年来数字挑战者银行⁴⁶由于其特征（例如，它们通过数字界面而不是实体提供服务）向客户收取较低的费用，但与较大企业相比，中小微企业的利率仍然很高。⁴⁷据观察，在一些国家，银行部门竞争强度低也可能造成信贷成本较高，尽管竞争本身不一定意味着较廉价的信贷。由于缺乏竞争，银行和其他类似的金融机构往往没有多少动力为中小微企业提供服务，也没有

⁴¹ 见 S. Djankov、I. Lieberman、J. Mukherjee 和 T. Nenova，2002 年，“非正规企业：效益和成本。”载于 Boyon Belev 编辑，《欧盟待加入国的非正规经济》。索菲亚：民主研究中心，第 63 至 80 页。

⁴² 秘书处按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 36 段），添加了提及“投资基金”的内容。

⁴³ 秘书处根据工作组第三十八届会议的审议意见（A/CN.9/1122，第 29 段）澄清了有担保贷款和无担保贷款之间的区别以及有担保贷款的重要性。

⁴⁴ 按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 39 段），秘书处将此处和指南草案其他地方的“商事合同”改为“合同”，因为“商事合同”一语在某些法域有特殊含义。

⁴⁵ 发展筹资问题机构间工作队（上文脚注 15），第 64 页。

⁴⁶ 例如，巴西、中国、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。见经合组织，《2020 年中小企业和企业主融资》（上文脚注 19），第 50 页，方框 1.2。

⁴⁷ 例如，2018 年，一些中等收入国家（如巴西、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和乌克兰）的中小企业利率接近 17%，即使在高收入国家（如智利和新西兰），中小企业利率也接近 10%。同上，第 28 至 29 页。

多少动力为这一细分市场开发适当的产品。⁴⁸在这方面，国家没有采取鼓励银行向中小微企业贷款的支持措施（例如，扩大公共信贷保证计划的覆盖面，或通过灵活的损失核算等更直接的措施加强银行的贷款能力）也可能影响银行支持中小微企业的意愿。⁴⁹

21. 如上文所讨论，由于法律、体制和社会文化因素，女企业主在获得商业信贷可能面临更多困难。国际范围收集的数据表明，妇女拥有银行账户的可能性低于男性。对开立或使用银行账户的限制，例如要求获得男性家庭成员的许可或授权，限制了妇女开立银行账户。此外，部分由于受到的金融教育或正规教育有限，妇女往往无法获得其他正规的金融服务，如储蓄、数字支付方法和保险。⁵⁰据报告，由于缺乏正式的金融交易记录，往往没有女企业主的信贷信息可用于风险评估，这进一步限制了她们获得商业信贷的能力。⁵¹在一些国家，妇女对银行不信任，这也影响她们利用银行和其他受监管金融机构提供的服务的意愿。

C. 信用卡

22. 在多数法域，信用卡不是新鲜事物，拥有银行账户的中小微企业普遍可以使用。⁵²在一些法域，中小微企业的企业主倾向于将个人信用卡用于商业目的，而在另一些法域，商务信用卡被更广泛地使用。商务信用卡可以由商业银行或开发银行发行。商务信用卡的信用额度通常高于个人信用卡。开发银行发行的某些信用卡向中小微企业提供相对低的收费和利率，在某些情况下还得到政府的补贴。一般来说，小企业主达到申请信用卡的条件比达到申请银行贷款的条件更容易些，因为前者的资格标准不是那么严格。

23. 信用卡的发行通常要遵守关于合同和争端解决的现有法律和条例，以及关于银行业务的现有监管制度（包括关于开发银行提供服务的专门规则）。开发银行向中小微企业发行的信用卡通常是满足小企业主的融资需求而量身定做的，但商业银行可能会对向中小微企业发行的信用卡征收高利率和高额违约费用。此外，许多小企业信用卡要求提供个人保证，以追究企业主对任何逾期还款或未还款的责任。小企业信用卡提供的保护也往往少于消费者信用卡（例如，在就账单错误发生争议时不提供得到保证的服务）。在某些情况下，缺乏让信用卡持卡人提出投诉的追索机制引发额外的担忧。

⁴⁸ 发展筹资问题机构间工作队（上文脚注 15），第 64 页。

⁴⁹ 经合组织，《2022 年中小企业和企业主融资：经合组织记分牌》，第 33 页。

⁵⁰ 世界银行，“扩大妇女获得金融服务的机会”，网站，可查阅：www.worldbank.org/en/results/2013/04/01/banking-on-women-extending-womens-access-to-financial-services。

⁵¹ 国际金融公司，《中小微企业的资金缺口》（上文脚注 10），第 44 页。

⁵² 按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 30 段），秘书处对这句话作了修订，以澄清拥有银行账户的中小微企业普遍可以使用信用卡。

D. 平台借贷⁵³

24. 由金融科技和相应的商业模式促成实现的数字产品涵盖了广泛的金融服务，并且在不断变化中。平台借贷是一种重要的信贷产品，可以满足企业（特别是年轻企业主）的基本需求，而且使用起来相对简单。在平台借贷中，网络平台发挥中介的作用，将需要资本的中小微企业与潜在融资人联系起来。在许多国家，最常见的两种类型是借贷型众筹（又称个人之间借贷）和投资型众筹。这两种模式非常类似，有时某些方面可能会重叠。主要区别在于，借贷型众筹以贷款为基础，而投资型众筹则以发行证券筹集信贷为目的。

(一) 借贷型众筹（个人之间借贷）

25. 借贷型众筹通常被描述为通过将借款人与放贷人相匹配的网上平台提供信贷。通过这些平台获得的贷款通常是无担保贷款。借贷型众筹平台既有个人放贷人作为个人贷款的直接放贷人的平台，也有放贷人可以间接投资于贷款池或贷款组合的平台。⁵⁴放贷人可以通过提出贷款利率而为贷款竞价。然后，借款人接受利率最低的贷款提议。这种利率灵活性是给中小微企业带来的好处之一，另一个好处是有可能获得金融机构可能拒绝提供的非常小额贷款。

26. 平台可以提供各种服务以帮助将放贷人与小企业相匹配并为提供贷款创造便利条件，例如，平台可以评估有关贷款申请人的信息，提供贷款合同的合同框架并设定贷款定价。它还可以确保贷款的偿还并收取放贷人的资金以付给借款人，收取借款人对放贷人的还款，并处理贷款违约问题。⁵⁵借贷型众筹平台的特点在国际上以及在国内市场上可能有很大差异。这些平台与提供债务型众筹的投资型众筹平台之间可能存在一些重叠，因为这些平台提供的产品和商业模式多种多样（见第 24 段）。

27. 借贷型众筹一般由关于电子合同和争端解决的现有商事法律和条例以及具体监管措施来规范。近年来，个人之间借贷平台的增长⁵⁶增加了确保保护平台用户（包括融资人和中小微企业借款人）的必要性，因为一些国家经历了平台失败，从而给用户造成重大经济损失。与借贷型众筹平台有关的许多风险在性质上与传统借贷中的风险没有什么不同，但这些风险被提供信贷的媒介和方式放大了。其中许多风险也与投资型众筹的风险类似。这些风险既有与技术有关的风险（例如平台的缺陷），也有与管理有关的风险（例如平台运营商的不当行为、疏忽、破产，在某些情况下甚至是欺诈），还有商业模式的缺陷（例如缺乏关于利用平台的条款和条件的充分信息，信用评估不充分，平台运营商与放贷人或借款人之间存在利益冲突）。

⁵³ 按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 50 和 104 段），秘书处保留了关于平台借贷的一般性讨论，将其放在“信用卡”小节之后，并删除了提及股权众筹的内容。

⁵⁴ 见世界银行，关于“金融科技中的消费者风险——消费者风险的新表现和新出现的监管方法”的政策研究文件，2021 年，第 74 页。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。根据世界银行的数据，2018 年，个人之间借贷按市场细分是规模最大的网上替代金融模式，撮合了替代金融业全球总量的 64%。

(二) 投资型众筹

28. 众筹指的是一种向大量受众（常称作“大众”）而不是少量专业投资人筹集外部资金的技术，每个人提供所需要资金中的一小部分。投资型众筹通常通过金融科技平台模式提供，该模式将投资人与希望通过发行证券包括债券来借钱的中小微企业联系起来。该平台通常允许在几个小时内完成申请，⁵⁷这也是众筹在许多国家的中小微企业中广受欢迎的原因之一。⁵⁸

29. 考虑到众筹的设计并由于监管限制，众筹适合需要相对少量资金、处于初始阶段的中小微企业（特别是小微企业）。这种方式不太适合非常高科技和尖端领域基于复杂创新的中小微企业，这种企业需要投资人具备专门知识。说服人们参与众筹可能成本非常高，特别是要利用推介会和社交媒体等先进手段进行沟通和推广。⁵⁹机构投资人不太可能使用网上平台，他们可能仍然更喜欢通过面对面会议进行广泛的信息交流，这是他们能够放心地提供大额贷款所必需的。⁶⁰

30. 有关电子合同和争端解决的现有法律和条例通常适用于众筹活动。由于众筹通常免于适用传统的资本市场规则（例如公布招募说明书、获得必要的批准、遵守报告要求和公司治理要求），许多法域出台了一定的限制和门槛，以规范发行人、平台运营商和投资人的活动。⁶¹为了制定有利于众筹的规则，监管者一般规定或正在规定在现有资本市场监管框架内众筹可以享有的具体豁免，或者实行了或正在实行专门、独立的众筹条例。⁶²

31. 中小微企业借款人和投资人在众筹方面面临几个障碍。首先，投资人可能对平台的运作或者对通过这些平台中介的项目的风险概况没有足够信息或者得到了错误的信息。其次，有关数据安全和利用众筹进行非法活动的问题可能会带来额外的法律风险。⁶³其三，缺乏具体的众筹法律和监管框架来明确众筹的法律性质和适用于众筹的缺省法律制度，无助于改善众筹的商业环境。⁶⁴在一些法域，有关法律和监管框架可能实施保护投资人措施（例如投资上限、投资人可以撤销要约的反思期、信息披露、尽职调查、利益冲突、对平台运营商的保险

⁵⁷ 世界经济论坛，《金融科技的未来：小企业融资的模式转换》，2015年，第13页。

⁵⁸ 国际贸易中心的统计数据显示，众筹增长非常迅速（从2011年的10亿美元增长到2015年的340亿美元），特别是在亚洲和非洲。低收入国家的众筹市场估计到2025年将达到每年960亿美元，但债务型网上众筹活动仍然主要集中在少数几个国家。相对大型的众筹市场分别在美国（20.5%）和联合王国（7.5%）。值得注意的是，欧洲大陆的数额所占份额仍然相对较小，其中法国是最活跃的市场（占全球份额的0.6%），其次是意大利（0.6%）和荷兰（0.5%）。拉丁美洲在全球网上替代融资数额中占一小部分：秘鲁（0.4%）和智利（0.2%）。经合组织，《2020年中小企业和企业主融资》（上文脚注19），第47页。

⁵⁹ 世界银行，《新兴市场的众筹：来自东非初创企业的经验教训》，（2015年），第3页。根据国际贸易中心的数据，大致三分之二的众筹行动未能筹集到目标投资。见国际贸易中心，《2019年中小企业竞争力展望》，第78页。秘书处将提到国际贸易中心的数字的内容移至本脚注，以限制正文中涉及时限的内容。

⁶⁰ 国际贸易中心，《2019年中小企业竞争力展望》，第78页。

⁶¹ 世界银行，《金融科技中的消费者风险》（上文脚注54），第107页。

⁶² 例如，澳大利亚、巴西、欧洲联盟、墨西哥、尼日利亚、美国和俄罗斯联邦。同上，第107页。

⁶³ 欧洲联盟委员会关于“初步影响评估：关于大众和个人之间融资的欧盟框架的立法建议”（2017年10月），第2页。

⁶⁴ 信息促进发展方案和世界银行，《发展中世界众筹的潜力》，2013年；可查阅：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17626>。

和报告要求，以及投诉处理程序）。⁶⁵值得注意的是，由于对可疑或彻头彻尾的欺诈行为以及资本要求和投资人损失准备金方面保证不充分的担忧，几个国内市场⁶⁶已停止运转或已大幅收缩。⁶⁷值得指出的是，缺乏对众筹的监管使投资人和中小微企业借款人得不到保护，而过度监管可能使众筹平台的实施变得困难。

E. 租赁⁶⁸

32. 租赁是一种以资产为基础的融资工具，许多国家的企业用来为使用和可能最终⁶⁹购买设备或其他资产提供资金。在“经营租赁”协议下，资产的所有者（即出租人）授予企业（即承租人）在一定时期内使用资产的权利，（通常）按月支付租金。一般而言，经营租赁无需登记即可取得对抗第三方效力。虽然《贸易法委员会担保交易示范法》不适用于经营租赁，但有些担保交易法适用于经营租赁，因此经营租赁出租人有动力登记其权益（例如，这是 2001 年《移动设备国际利益公约》（又称《开普敦公约》）采取的办法）。⁷⁰

33. 在“融资租赁”中，承租人与法定所有者一样受益于资产的经济寿命，并承担维修和保险等相关义务。⁷¹通常情况下，承租人有权选择在租赁期结束时以名义价格购买资产。在某些形式的融资租赁下，在租赁期结束时，租赁资产的所有权自动转给承租人。⁷²《贸易法委员会担保交易示范法》⁷³将融资租赁视为购置款担保权（见第 2(b)条），在满足适用要求，特别是及时登记的前提下，可以享有特别优先权。因此，承租人被视为租赁物的所有者，出租人享有购置款担保权。这种财产权分配办法在担保交易法下适用，而为会计、税务和其他目的，出租人可被视为所有者。

34. 融资租赁是企业用来获得耐用资产的一种短到中期融资形式，⁷⁴而不是用来购买此类资产的贷款。⁷⁵融资租赁使中小微企业能够保留现金资源，因为这种租赁不需要或者只需要有限的首期付款或保证金。这一特点使之成为没有必要资金购买设备的初创企业或没有资格获得商业信贷的中小微企业的一种有意义

⁶⁵ 关于投资平台及其使用的立法实例，见俄罗斯联邦 2019 年 8 月 2 日第 259-FZ 号联邦法；欧洲议会和理事会 2020 年 10 月 7 日关于欧洲企业众筹服务提供商的（欧盟）第 2020/1503 号条例，以及（欧盟）第 2017/1129 号修订条例和（欧盟）第 2019/1937 号指令。

⁶⁶ 例如，中国和大韩民国。

⁶⁷ 在中国，截至 2020 年 11 月，所有个人之间借贷平台已停止运营。另一个相对发达的市场即大韩民国的市场在 2018 年也锐减了 77%。见经合组织，《2020 年中小企业和企业主融资》（上文脚注 19），第 46 至 47 页。

⁶⁸ 为更明确起见，秘书处建议使用“租赁”而不是“融资租赁”（见 A/CN.9/WG.I/WP.128）。

⁶⁹ 秘书处已按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 40 段），将“最终购买”改为“可能最终购买”。

⁷⁰ 该《公约》于 2001 年 11 月 16 日在民航组织和统法协会共同主持下在开普敦通过。进一步信息可查阅：www.unidroit.org/instruments/security-interests/cape-town-convention/。

⁷¹ 经合组织，《中小企业和创业融资的新方法：拓宽工具的范围》，2015 年，第 128 段。

⁷² 见《贸易法委员会担保交易立法指南》，2007 年，导言，第 26 段。

⁷³ 《统法协会租赁示范法》（2008 年）适用于不创设担保权的“融资租赁”。

⁷⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 40 段），将“寿命较长的资产”改为“耐用资产”。

⁷⁵ 经合组织，《新方法》（上文脚注 71），第 128 段。

的选择（见第 20 段）。融资租赁对陷于财务困境的中小微企业来说也是有利可图的，特别是在租赁资产（例如设备）产生现金流的情况下。⁷⁶然而，由于租赁资产在其经济寿命期内的成本，租赁可能比直接买入更昂贵。此外，中小微企业不每月支付租赁费可能导致失去资产，这可能损害中小微企业的商业运营。

35. 如果关于收回的规则不适当（或者没有以设保人为基础的登记处来减轻租赁资产被非法出售的风险），对中小微企业的租赁可能变得昂贵，因为这可能削弱出租人在中小微企业违约情况下收回资产的能力。^{77,78}同样，关于组建、许可和运营租赁公司的规范不适当，也可能导致租赁成本居高不下。租赁公司通常是非吸收存款机构，对它们的资本要求没有银行严格。虽然这可能使它们拥有更大的灵活性，但也可能使它们只能从更易变化、不断扩张的市场筹集资金，从而可能影响中小微企业租赁设备或资产的条款和条件。受监管的金融机构以租赁（或贷款）形式向中小企业提供资金的能力受到的主要制约之一，可能是当地关于这类放款人应保留的最低监管资本的审慎监管条例所造成的限制。这可能使租赁对这类机构来说无利可图，从而限制了中小微企业获得信贷的选择。

F. 应收款融资⁷⁹

36. 应收款融资系指利用一方当事人为货物或服务而应付另一方当事人的一笔款项的任何融资安排。应收款融资有许多不同类型，包括但不限于广泛用于中小微企业的保理和供应链融资。在一些法域，中小微企业可以出售不良应收款以获得即时流动性。此类应收款折价出售，购买价款立即支付，而无论收债成功与否。

37. 保理传统上用来通过购买应收款为中小企业的活动融资。这是应收款融资的一种形式，一般涉及设保人作为出卖人（通常称为转让人）向保理商（通常称为受让人）彻底出售或转让应收款，但也可能包括在应收款上设定担保权。^{80,81}为了决定是否购买应收款，保理商主要关注设保人的客户的信誉和发票所证明的受付款的可执行性，而不是出卖人的财务报表、固定可抵押资产或信用记录。⁸²鉴于中小微企业可能有信誉更好的企业作为客户，保理商购买应收款的条款可能优于面对风险更高的中小微企业时的条款。⁸³在政府机构向供应商付款往

⁷⁶ 同上，第 136 段。

⁷⁷ 同上，第 139 段。

⁷⁸ 秘书处(一)删除了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 51 段）开头一句，因为这句话不够清晰；(二)按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 40 段），澄清以设保人为基础的登记处可以减轻融资租赁的风险。

⁷⁹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 45 段），将关于保理和供应链融资的讨论放在新的小标题“应收款融资”下。

⁸⁰ 《贸易法委员会担保交易立法指南》，导言，第 31 段。

⁸¹ 秘书处根据工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 21 段）修订了这句话，以添加在应收款上设定担保权的提法。

⁸² 保理安排有几种不同类型。保理商（受让人）可在购买时支付购买价款的一部分而购得应收款（折扣保理），可只在收取应收款后支付（追收保理），也可在所有应收款的平均期满日支付（到期保理）。《贸易法委员会担保交易立法指南》，导言，第 32 段；另见经合组织，《新方法》（上文脚注 71），第 97 段。

⁸³ 国际金融公司，《中小微企业的资金缺口》（上文脚注 10），第 45 页。

往需要很长时间的其它一些法域，某些具备从政府机构收取付款的知识和经验的保理商也帮助中小微企业解决其在获得政府合同时面临的现金流挑战，这通常称为“政府保理”。⁸⁴

38. 供应链融资定义为利用融资和风险减缓做法和技术来优化对投资于供应链流程和交易的周转资本和流动性的管理。⁸⁵供应链融资有可能用于买方和卖方有现有业务关系情况下的“记账”贸易，⁸⁶供应链融资的“附加特点”是银行或金融科技公司作为融资中介介入其中。供应链融资解决方案包括将买方、卖方和银行或金融科技公司联系起来的技术和服务组合，以促进在记账贸易交易和还款生命周期内的融资。供应链融资为中小微企业供应商提供了一系列获得负担得起的融资的选择（如应收款贴现、福费廷、经销商融资和装运前融资），⁸⁷从而减少了收取付款所需的时间，并因而显著改善了中小微企业供应商的现金流。需要指出的是，逆向保理也是供应链融资的一个关键组成部分，利用这种方法，信誉良好的买家与自己的金融机构接触，便利中小微企业供应商得到有利的融资选择。

G. 仓单融资⁸⁸

39. 仓单融资是代表受托人收到以便储存的货物的收据用作为贷款作保的抵押品的一种机制。仓单融资适用于所有类型的货物，但对农业产品尤其适合。这种融资特别有利于小农户，因为它使农民能够在价格较高时在市场上出售货物。仓单融资有效地管理价格的季节性波动，并对财务和种植决定产生积极影响。⁸⁹仓单融资也有利于融资人，因为它有助于利用可转售抵押品降低融资人的贷款风险。在某些国家，融资人与农民组织共同参与仓库管理，这提高了融资人与农民之间的相互信任，并可能有助于融资人更好地监测信贷交易。

40. 然而，缺乏具有以下特征的现代立法可能会阻碍农民和融资人使用这一工具，这些特征包括：(一)承认仓单为所有权凭证；(二)明确确定各方的权利和义务；(三)建立转移收据的程序；(四)具体规定受让人的权利；(五)就简单和迅速的执行程序作出规定。除了适当的私法框架和有效的监管，包括仓库许可和保证仓库许可得到履行的制度外，各国还应建立适当的基础设施和仓单或商品二级市场

⁸⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第45段）添加了提及政府保理的内容。

⁸⁵ 国际商会，《供应链融资技术标准定义》（2016年）。

⁸⁶ 国际商会学院，《供应链融资：入门指南》，网站，可查阅：<https://icc.academy/supply-chain-finance-an-introductory-guide>。

⁸⁷ 应收款贴现是指公司将其全部或部分应收款（以未付发票表示）贴现给融资人，从而为特定目的提供一次性现金注入的融资技术；福费廷是指无追索权购买未来付款义务；经销商融资一般提供给大型制造商的经销商，用于支付持有用来转售的货物的费用，并弥补流动性缺口，直到他们在出售货物后收到资金；装运前融资，又称订购单融资，通常在交易基础上凭订购单提供，但也可以根据需求预测或凭基础商业合同提供。

⁸⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第45段），删除了“周转资本融资”小标题，并将关于仓单融资的讨论放在一个独立的小节中。

⁸⁹ 在建立了仓单融资系统的国家，人们注意到价格季节性波动降低，财务决定和种植决定也受到积极影响。见国际粮食政策研究所，《加强储存、信贷和粮食安全联系——马拉维仓单系统的作用和潜在影响》，2015年，第22页。

场。研究表明，在缺乏这些要素的国家，交易成本和利率高企使仓单融资不适合用于获得信贷。⁹⁰

H. 信用证

41. 信用证包括银行代表买方作出的承诺，即只要信用证中载明的条款和条件得到满足，就向卖方付款。当银行签发商业信用证时，它承诺一经出示必要单据即向受益人付款。银行也可以签发备用信用证，只有在主债务没有得到支付时才会用到备用信用证（见第 104 段）。⁹¹多数信用证受国际商会颁布的《跟单信用证统一惯例》制约。

42. 信用证主要由从事跨境贸易的企业使用，这取决于贸易商之间的距离、所交易货物的类型和是否有银行签发信用证。对于有活力的中小微企业，通常是中型企业，它们作为伙伴而不仅仅作为零部件供应商融入全球价值链，并在新兴市场运营，信用证可能是比公司间贷款更可靠的工具，因为中小微企业不必采用复杂的风险管理做法。⁹²然而，中小微企业可能没有对信用证金额和银行收费的充分偿付能力，无法让银行签发信用证。此外，信用证要求关于基础交易的非常准确的单据，银行必须审查这些单据，这使信用证成为一种劳动强度很大的工具。⁹³因此，它们最好用于较大规模的交易，⁹⁴而从事规模有限的跨境交易的小企业可能不认为这是一种可行的选择。还应当注意，从风险角度看，在信用证交易中，重要的是银行的信誉而中小微企业的信誉，这使得信息对称成为一个核心问题。核实和评估中小微企业的信誉困难重重，这可能妨碍银行签发信用证。⁹⁵

I. 集体信贷和储蓄安排⁹⁶

43. 作为中小微企业欢迎的一种集体储蓄安排，信贷合作社（也称信贷联合会或信贷协会）属于非营利协会，成员将其储蓄存入一个共同的资金池，创建一项基金，以满足其成员的信贷需要。有些信贷合作社未作登记，⁹⁷只有同一个街区的几个成员组成，有些信贷合作社是有自己的章程、经过登记的协会，有些

⁹⁰ 例如，见 M. M. Danga、M. J. Kaudunde、P. B. Kadilikansimba，《2020 年影响仓单有效性的因素，坦桑尼亚的系统》，可查阅：<http://ijeais.org/wp-content/uploads/2020/11/IJAMR201126.pdf>；或者 S. M. Deshpande、D. Pillai，《农户仓单融资：挑战与前进之路》，载于《农村发展期刊》，第 40 卷，第 5 期，2021 年 10 月-12 月。

⁹¹ 秘书处添加了这句话以提高案文的清晰度。

⁹² 按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 45 段），秘书处删除了对以下内容的提及：(→)保理作为公司间贷款的实例；(→)信用证是本段中一种较便宜的工具（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 62 段）。

⁹³ C.L.Van Wersch，《贸易融资的统计覆盖面——金融科技和供应链融资》，2019 年，第 10 页。

⁹⁴ 见经合组织，《数字时代中小企业的贸易融资》，2021 年，第 20 页。

⁹⁵ 秘书处修订了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 62 段）的最后部分，以提高清晰度。

⁹⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 32 和 33 段），修改了本节的标题并修订了其内容，以解释信贷合作社和其他集体储蓄安排的关键特征。

⁹⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 33 段），将“非正式”一词改为“未作登记”。

甚至有银行业务执照。例如，在欧洲，合作银行是合作社部门的一种流行形式，它们往往为家庭、个人企业主和当地中小企业提供信贷。⁹⁸

44. 中小微企业使用的其他集体储蓄安排包括轮转储蓄与信贷协会，以及累积储蓄和信贷协会。在非洲法语国家，通坦蓄贷会是微型企业融资的一种重要来源。通坦蓄贷会可以采取轮转储蓄与信贷协会或者累积储蓄和信贷协会的形式，也可兼具这两种类型的特征。采用轮转储蓄与信贷协会安排时，为数不多的几个人组成一个小组，并挑选一名组长，组长定期（例如每天、每周）从每个成员那里收集特定金额，收集到的钱轮流给予小组的每个成员。相比之下，累积储蓄和信贷协会安排允许将收集到的资金用于投资，从而为成员的储蓄带来净回报。⁹⁹非洲的商人，特别是妇女，往往参加一个或多个通坦蓄贷会，以便为其生意筹措资金。在一些国家，还有一种形式的个人通坦蓄贷会（称为“移动银行家”），即一人向通坦蓄贷会缴款通常采取由通坦蓄贷会拜访该人以收取缴款的方式，从而节省他们在其他地方存钱所需的时间。

45. 信贷合作社发放的债务也受商法关于合同订立和争端解决的现有规则的制约。¹⁰⁰在一些法域，信贷合作社的运作也受专门法律和条例的约束。信贷合作社一般被小微企业用来获得信贷，而且只允许从为数不多的相互熟悉的几个人那里收储。这种合作社的运作以成员之间的信任为基础，收集的资金不能远距离转移，这限制了信贷的供应，特别是在当地市场可能与全国市场相分割的农村地区。此外，如果成员违约，某些合作社有可能倒闭。¹⁰¹即使是合作银行，也可能仅限特定公司的雇员、特定街区的居民、某一工会或宗教组织的成员及其直系亲属加入。^{102,103}

J. 小额信贷

46. 小额信贷是一种常见的小额融资形式，涉及通常向个人或微型企业发放用于创办和运营企业的极小额贷款。¹⁰⁴这些借款人往往收入较低，主要来自低收入国家。小额信贷安排的结构往往不同于传统的银行业务，可能根本没有书面协议。在某些情况下，小额信贷由与借款人社区成员达成的协议提供保证，预计这些成员将迫使借款人努力偿还债务。借款人在成功还清小额信贷后，有资

⁹⁸ 欧洲投资基金工作文件第 2016/36 号，《合作银行和较小型机构在欧洲中小企业和小型中市值企业融资中的作用》，第 14 页。

⁹⁹ 一般性论述，见国际劳工局 INT/92/M01/FRG 号工作文件，通坦蓄贷会和银行系统——是否有理由建立联系？

¹⁰⁰ 按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 34 段），秘书处删除了“在能够证明……的范围内”一语（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 44 段）。

¹⁰¹ 国际金融公司，《关于妇女获得数字金融服务面临的挑战的研究和文献综述》（2016 年），第 10 页。

¹⁰² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 33 段），将“通常”一词改为“可能”。

¹⁰³ 欧洲中央银行系列工作文件第 1568 号，《欧元区的银行贷款和货币传导》，2013 年，第 7 页，脚注 4。

¹⁰⁴ 秘书处根据工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 31 段）修订了这句话，以澄清小额信贷也用于运营企业。

格获得更大数额的贷款。鉴于许多借款人无法提供抵押品，小额信贷提供者往往将借款人集中在一起，这就造成一种同伴压力，以帮助确保还款。

47. 小额金融机构是小额信贷提供者的一个关键类别。虽然大多数小额金融机构都是为向小额借款人提供小额贷款而设计的，但它们并不严格局限于服务小额借款人，可能会提出不同的资格条件。小额金融机构在抵押品和保证要求方面要求较低，并提供更加个性化、量身定制和简单的金融产品，但它们收取的利率并不总是低于其他来源。¹⁰⁵贷款往往是小额金融机构向客户提供的第一种产品。¹⁰⁶小额金融为改善微型企业特别是女性经营的企业获得信贷的机会作出了重大贡献。¹⁰⁷全世界每十个小额金融客户中就有八个可能是女企业主。¹⁰⁸

48. 一般而言，与传统金融机构相比，小额金融机构所受的审慎监管不那么严格。提供小额信贷主要须服从关于合同和争端解决的现有法律和条例，以及关于小额金融机构运作的某些专门法律或条例（如有的话）。在探讨围绕小额金融的法律问题时，曾确定寻求负担得起的融资的微型企业面临的几个挑战。这些挑战包括：（一）小额金融产品定价缺乏透明度；（二）不相称的抵押品要求，导致一些小额金融机构采用违规讨债做法；（三）缺乏确保保护客户和防止不道德做法的措施或此类措施不力；（四）公众金融知识普遍贫乏。¹⁰⁹

K. 公共金融机构

49. 许多国家有公共金融机构（或国有金融机构）向包括小企业在内的服务不足群体提供金融服务，并在缓解金融市场危机方面发挥重要的反周期作用。¹¹⁰其中一些机构发挥商业银行的作用，授权直接向中小微企业提供贷款；另一些则是“二级”放款人，它们为商业银行和其他金融机构提供资金，然后这些商业银行和其他金融机构向中小微企业提供信贷；还有一些则同时具有直接和间接贷款功能。¹¹¹

50. 公共金融机构的目标往往与商业银行不同（例如，它们可能不是受市场驱动），这可能使中小微企业更容易获得信贷。例如，为了帮助控制国内或全球金融危机的影响，某些国家的公共金融机构允许在无息情况下短期延期偿还贷款；提供重组贷款的机会并给予较长的宽限期；或提高信贷限额，特别是对那

¹⁰⁵ 欧洲投资基金，《欧洲小企业融资展望》，2019年，第六页。

¹⁰⁶ 小额金融机构可能向微型企业提供的其他产品包括储蓄、小额养老金、小额保险、紧急贷款、租赁和赠款。见国际劳工局，《让小额金融发挥作用：产品多样化的管理》（2011年），第112页。

¹⁰⁷ 根据小额金融信息交换组织的数据，2017年微型企业贷款组合总额（即在103个发展中国家的金融部门运营的762家金融服务提供商）约为340亿美元。重要的是，小额金融信息交换组织的数据区分了微型企业的融资需求与此类企业的所有者的融资需求。家庭融资贷款组合总额构成了一个单独的类别，约为290亿美元。在欧洲，最新的市场调查数据显示，2017年136个小额金融机构报告的小额贷款组合总余额达到31亿欧元。见小额金融信息交换组织，《全球拓展和金融绩效基准报告——2017至2018年》（2019年），第36和38页。

¹⁰⁸ 世界银行，《担保交易》（上文脚注14），第23页。

¹⁰⁹ A/CN.9/727，第29至52段；A/CN.9/780，第37段。

¹¹⁰ 经合组织，《全球金融危机以来中小企业融资政策的演变和趋势》，2020年，第20页。

¹¹¹ 同上。

些需要保持工作人员就业的中小微企业。¹¹²然而，公共金融机构可能需要遵守严格的审计、报告和文件要求，这可能使它们在满足中小微企业的申请方面不如商业银行灵活。¹¹³对国家而言，过度依赖公共金融机构支持脆弱的市场部门可能会带来高昂的金融和财政成本，并对国内金融稳定构成风险，这可能阻碍其中一些国家继续支持这一银行部门。¹¹⁴

L. 伊斯兰资金¹¹⁵

51. 值得注意的是，另一些融资形式可能与中小微企业的整个生命周期相关，如伊斯兰金融产品。伊斯兰金融产品受一些规则和做法约束，¹¹⁶这些规则和做法禁止支付利息或对收取利息的权利作出严格限制，导致对借入资金采用其他形式的对价（例如分享利润或直接参与交易结果）。¹¹⁷市场上的伊斯兰金融产品可分为两大类：基于资产的金融产品和基于股权的金融产品。¹¹⁸*Murabaha* 是中小微企业最常用的基于资产的融资方法，这种方法是，融资人购买客户所需要的资产，然后以一定成本出售给客户，该成本包括需要偿还（通常是分期偿还）的公开的利润率。¹¹⁹关于基于股权的伊斯兰金融产品，设计了递减 *Musharaka* 模式，在这种模式下，企业主承诺随着时间的推移购买其他合伙人的投资股份，直至企业主拥有企业 100% 的股份。¹²⁰

52. 近年来，一些法域也在众筹¹²¹和保理¹²²的背景下开发了伊斯兰金融产品。基于债务的伊斯兰众筹的一个例子是一个为购买家庭太阳能系统而融资的平台——*Murabaha* 模式，在这种模式下，融资人购买客户所需的资产，然后以一定成本出售给客户，该成本包括需要偿还（通常是分期偿还）的公开的利

¹¹² 货币基金组织财政事务部，《公共银行为家庭和企业提供支持》，2020 年，第 2 页。可查阅：www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes#fiscal。

¹¹³ 金融普惠全球伙伴关系和国际金融公司，《中小企业融资政策指南》，2011 年，第 50 页。

¹¹⁴ 根据工作组第三十八届会议的审议情况，秘书处作了以下修订：(一)将 A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 54 和 55 段合并为一段(上文第 50 段)；(二)澄清公共金融机构的范围不同于商业银行（A/CN.9/1122，第 44 段）；(三)删除泛泛而谈的措辞（A/CN.9/1122，第 43 段）；(四)修订本段最后一句，以提高一致性。

¹¹⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 23 段），将关于伊斯兰资金的讨论移至此处。

¹¹⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 22 段），删除了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 22 段）开头一句中提及“伊斯兰法律传统”的内容。

¹¹⁷ 《贸易法委员会公私伙伴关系立法指南》（2021 年），A 章“导言”，第 65 段。

¹¹⁸ 世界银行——伊斯兰开发银行政策报告：《利用伊斯兰资金促进中小企业发展》（2015 年），第 11 页。

¹¹⁹ 同上，第 11 和 13 页。

¹²⁰ 同上，第 17 页。

¹²¹ 印度尼西亚、美国、阿拉伯联合酋长国、联合王国和马来西亚。见国际复兴开发银行，《利用伊斯兰金融科技改进金融普惠》（2020 年），第 27 页。

¹²² 欧洲复兴开发银行，《智能合同、区块链和众筹：法律如何处理技术问题》，第 30 页。

润率。¹²³这也是市场上大多数众筹平台提供的模式。¹²⁴鉴于 *Murabaha* 和保理的相似之处，*Murabaha* 模式也使保理成为伊斯兰金融的一种可接受的工具。¹²⁵

53. 更广泛使用伊斯兰金融产品为中小微企业融资方面的主要挑战包括：(一)伊斯兰融资并非在所有市场都可获得；(二)在提供不同的金融产品以支持中小微企业需求方面缺乏多样性（即向中小微企业提供的产品一般集中于债务融资，如 *Murabaha*，这种产品更适合特定融资目的，可以探索并向中小微企业提供更多基于股权的伊斯兰融资）；(三)交易成本相对较高，往往只接受不动产作为抵押品；(四)中小微企业的伊斯兰金融知识水平低，部分原因是在许多国家，这一行业仍处于起步阶段；(五)提供伊斯兰金融产品的公共和私营部门之间缺乏合作（如共享资本、风险、培训）。加强合作有助于吸引更多利益攸关方作为资本提供者参与其中。¹²⁶此外，许多没有伊斯兰融资传统的国家没有建立对伊斯兰金融产品的监管框架。因此，这类产品的标准化程度较低，往往需要遵循常规的银行业规章制度。¹²⁷

三. 便利中小微企业获得信贷的措施

54. 第二章讨论了中小微企业可以利用的各种信贷来源以及中小微企业在利用这些来源时面临的障碍。虽然一些障碍一般不是中小微企业特有的，但与大企业相比，中小微企业在经济上更脆弱，对其权利和义务更加缺乏了解。还有一些障碍是中小微企业所特有的，如缺乏可靠的信用记录（特别是青年企业主）、¹²⁸缺乏编制适当财务报表所需的专门知识和技能、缺乏抵押品以及金融教育或正规教育有限。

55. 许多障碍不能单靠法律措施来解决，因此，各国需要在必要时考虑采取监管和政策措施。在这方面，应当强调监管文书和私法或商法文书之间协调对于便利中小微企业获得信贷的重要性。¹²⁹应当以相辅相成的方式利用私法和商法文书以及监管措施，以便最大限度地发挥其效益。它们的影响可能相互交叉，并可能对金融机构的贷款行为产生重大影响。例如，在一些国家，审慎监管不允许金融机构接受某些类型的动产作为抵押品（例如设备、原材料、应收款），而这些资产是中小微企业更有可能获得的。但与此同时，目前的法律改革举措

¹²³ 伊斯兰开发银行，《实现可持续发展目标之路——总裁的五年方案：进展和成就》，第 50 至 51 页。

¹²⁴ 例如，Ethis Group（马来西亚）、Kapital Boost（新加坡）和 Beehive（阿拉伯联合酋长国）。

¹²⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 45 段），增加了提及伊斯兰保理模式的内容。

¹²⁶ 亚洲开发银行研究所系列工作文件：《利用伊斯兰银行和金融促进小企业发展——概念和实践层面的探索》（2020 年），第 18 至 19 页。关于伊斯兰金融服务业最近总体发展情况的概述，见伊斯兰金融服务委员会编写的《伊斯兰金融服务业稳定报告》（2020 年）。

¹²⁷ 同上，第 18 页。

¹²⁸ 工作组第三十八届会议商定在 A/CN.9/WG.I/WP.128 第 21 段的第二句中提及青年企业主（A/CN.9/1122，第 25 段）。由于秘书处对指南草案的引言作了调整并删除了该段，因此秘书处第 55 段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 98 段）落实了工作组的这项决定。

¹²⁹ 私法和商法文书（如合同保障或担保交易）管辖金融服务提供商与中小微企业之间的合同关系。金融条例是针对特定部门的规则，往往具有公法性质，由国家实施，以确保金融机构和市场的安全和健全，并保护其客户（例如，要求金融机构以标准格式披露其产品或服务的信息）。

允许使用多种多样的动产作为抵押品（见第 77 段）。缺乏协调可能会妨碍这类改革的有效性，因为这可能会使受监管金融机构的任何有担保贷款都变得不够经济。因此，立法机关和监管机构必须认识到其职权范围内的框架之间的相互作用，以确保对金融市场的保护不会损害便利获得信贷的立法文书，反之亦然。

56. 本章探讨帮助创建有利于中小微企业获得信贷的法律框架的一些法律、监管和政策干预措施。例如，可以通过改善企业组建和登记、企业运营、使用动产和不动产作为抵押品的担保交易、提供个人保证和信贷保证计划的条件，来提高中小微企业的信誉。可以通过便利评估中小微企业信誉的措施、确保有效执行融资人权利的规则以及解决争议的适当机制，降低融资人向中小微企业贷款时产生的交易成本。关于支持陷入财务困境的中小微企业、公平贷款做法（包括透明度）、电子环境和金融知识的其他措施，可有助于为中小微企业获得信贷营造一个更加友好的环境。虽然其中大多数措施可使所有类型的中小微企业受益（例如，担保交易改革），其他一些措施（例如，公共信贷保证计划）可能会有资格要求。

平等获得信贷¹³⁰

57. 为了充分支持中小微企业，法律、政策和监管基础架构应创建一个公平的竞争环境，使所有潜在借款人都有平等的机会获得信贷。也就是说，资金提供者应当仅根据中小微企业的信誉和还款能力评估贷款申请，而不是根据种族、肤色、性别、婚姻状况、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份、残疾等理由。

58. 歧视有不同的形式，既有公开的歧视性行为（例如，融资人可能劝阻中小微企业申请信贷，或者可能无故拒绝），也有间接歧视，例如基于上述理由之一区别对待某些中小微企业（例如，中小微企业即使符合广告刊载的要求，其贷款申请也可能被拒绝，或者得到的信贷条件更糟糕，即使其有资格获得更有利的条件）。中性的做法或政策如果被禁止的理由加重某些中小微企业的负担或将其排除在外，也可能导致歧视。例如，设定贷款最低限额可能会将低收入水平的中小微企业排除在外，如在贫困地区经营或由少数民族拥有的企业。同样，减少银行网点可能会影响高度依赖地方一级银行关系的中小微企业。为了确保所有借款人享有平等的信贷机会，某些国家¹³¹通过了法律，禁止在信贷交易的任何方面实行歧视，这些法律也适用于小企业。应该注意的是，歧视做法也很容易嵌入到支持数字信用评分模型的算法中，这可能会导致对某些客户群体的偏见。这方面的最佳做法要求禁止歧视的法律或条例也适用于数字金融服务提供商。¹³²

59. 在一些国家，妇女拥有的中小微企业属于面临最严重歧视的企业。女企业主在获得信贷方面面临障碍，不仅是因为很难满足正规金融机构的要求（见第 6 段），还因为缺乏适当的信贷产品（妇女可能在利润率低的部门经营，或经营对

¹³⁰ 秘书处根据工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 53 和 54 段），添加了关于平等获得信贷和两项建议（关于一般性歧视和对女企业主的歧视）的评注。

¹³¹ 例如：见美利坚合众国，《平等信贷机会法》。

¹³² 为提高案文的一致性，秘书处将提及支持数字信贷评分模型的算法可能产生的歧视的内容（原载于 A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 259 段）移至此处。

金融机构而言无利可图的小规模企业)，或金融机构缺乏积极的性别平等政策，以有利地考虑妇女的贷款申请。此外，信贷产品一般没有顾及许多妇女获得传统形式抵押品或资产（例如土地和所有权）的机会受到限制，或者没有考虑到某些国家的妇女可能面临的普遍限制，如难以满足获得信贷的文件要求（例如企业登记文件，或正式财务记录）。联合国会员国认识到妇女贫穷与经济机会不平等直接相关，因此在不同论坛上¹³³承诺在国内框架的各个领域进行立法和行政改革，执行非歧视性法律，使妇女有平等机会获得经济资源，包括信贷。

建议 1:

法律应当确保，中小微企业可以在不因种族、肤色、性别、年龄、婚姻状况、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份等理由而受到歧视的基础上获得信贷。

建议 2:

法律应当确保：

- (a) 妇女在获得信贷以创办和运营企业方面享有平等和可执行的权利；
- (b) 获得信贷的要求不因潜在借款人的性别而对其有所歧视。

A. 有利于中小微企业获得信贷的法律框架

1. 正规化¹³⁴

60. 中小微企业在获得信贷方面遇到的许多障碍因在非正规经济中经营而加剧。没有正规地位的中小微企业无法利用银行部门的服务，必须依靠家人和朋友的支持或其他非正规渠道，而这些渠道很少是有保障的融资来源。¹³⁵在一些国家，企业正规化可能是一个昂贵而繁琐的过程，其准入要求是尤其小微企业无法达到的，从而阻碍了许多有可能存活下去的企业实现正规化。具有不同法律传统的一些国家改革了本国法律，对中小微企业类别采用了简易法律形式，以促进此类企业转入正规经济。其他国家也通过使其企业登记制度更方便用户、更省时和更具成本效益来促进正规化。

61. 应当注意到，国内法可使用企业规模、在社会保障系统或税务机关或企业登记处办理登记等标准来确定正规和非正规中小微企业之间的界限。与《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》（2018 年）（《企业登记处指南》）相一

¹³³ 例如，见 189 个国家一致通过的《北京宣言和行动纲领》（1995 年）或 [A/RES/66/288](#) 号决议——《我们希望的将来》。

¹³⁴ 如工作组第三十八届会议商定（[A/CN.9/1122](#)，第 52 和 84 至 85），秘书处将本节重新编排如下：(一)将关于企业组建、登记和运营的讨论放在本章开头处；(二)合并了关于企业组建和运营的讨论；(三)单独讨论了企业运营问题；(四)删除提及股权投资人的内容；(五)精简了本节内容，以避免重复；(六)添加了两项建议，鼓励颁布以《贸易法委员会企业登记处指南》和《有限责任企业指南》为基础的条文。为了提高清晰度，秘书处建议将有关讨论放在“正规化”标题之下。

¹³⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（[A/CN.9/1122](#)，第 85 段）删除了提及小额信贷的内容。

致，指南草案将未遵守其设立所在法域的所有强制性登记和其他要求的中小微企业视为在非正规经济中经营。

(a) 企业组建和登记

62. 高效的法律框架可以最大限度地减少企业组建、运营和关闭的成本和负担，这样的法律框架可能会鼓励中小微企业进行登记，因为过于繁琐的登记程序可能会抵消中小微企业在正规经济中运营的益处。可靠和易于查询的企业登记处还会提高中小微企业在公众和市场中的知名度，包括在潜在合作伙伴和外国法域客户中的知名度，并增加其从受监管金融机构获得融资的机会。

63. 为了简化和精简企业登记程序，《企业登记处指南》述及登记的不同方面，从企业登记处的设立和运作到其服务费用和企业登记要求均包括在内。按照登记应尽可能简单的原则，《企业登记处指南》确定了在不影响透明度和法律确定性的情况下企业应提交的最低限度信息。在获得信贷方面，尽管《指南》不建议中小微企业向登记处提交财务信息，因为事实证明这样做特别繁琐，但《指南》鼓励它们以简易形式提交。例如，提供关于其财务状况和资本需求（包括利润和股息）及其管理结构的信息¹³⁶将表明中小微企业是负责任的，并改善其获得信贷的机会，以进一步发展和进步。

64. 为进一步鼓励中小微企业登记，《企业登记处指南》还建议采取激励措施，如促进获得信贷和提供政府补贴，或推出针对已登记中小微企业的方案，以促进其增长。政府补贴或方案在发生紧急情况（如大流行或自然灾害）时或全球金融危机期间可能变得特别重要。经验表明，在一些国家，未登记的中小微企业很可能无法享受这些好处。

65. 《企业登记处指南》认识到女企业主在建立企业方面面临许多挑战，因此女性拥有的中小微企业中有很高比例在非正规经济中经营。因此，《指南》特别建议，妇女应享有办理企业登记方面的平等和可执行权利，登记要求不应因性别而歧视潜在的登记人。¹³⁷为帮助各国建立无性别倾向的企业登记框架，《指南》还建议收集按性别分列的企业登记数据。

建议 3:

法律应当:

- (a) 为在在正规经济中组建企业包括中小微企业提供便利;
- (b) 适当考虑就高效和简易的企业登记制度作出规定的现有国际标准（如《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》）。

¹³⁶ 《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》，脚注 20，第 63 页。

¹³⁷ 同上，建议 34。

(b) 企业运营¹³⁸

66. 促进中小微企业正规化的政策不应仅仅是促进其组建和登记。这些政策还应注意放宽对企业的组织和运营的要求，并充分保护它们的权利。《贸易法委员会有限责任公司立法指南》（2021 年）（《有限责任公司立法指南》）为实现这些目标提出了一种灵活而简易的法定企业形式。¹³⁹

67. 简易有限责任公司要求赋予中小微企业法人资格¹⁴⁰——一些国家的中小微企业无法享受这种保护措施——并要求将其资产（如银行账户）与其所有者的个人资产相分离。因此，中小微企业可以以自己的名义与金融机构打交道，并受益于商业贷款和其他适当的金融产品（例如，商务信用卡），这些产品的条件通常比提供给个人消费者的产品更优惠。法律人格还使中小微企业受到保护，其所有者的个人债权人（包括融资人）不能对其提出索赔，这种索赔可能影响此类企业的信用记录和评分。

68. 中小微企业法律人格的一个重要结果是，其所有者享有有限责任保护（即他们不会仅仅因为是中小微企业的成员而对企业的义务和债务承担个人责任）。¹⁴¹中小微企业本身以其全部资产对其债权人负责。在获得信贷方面，如果融资人对中小微企业能够提供的资产感到满意，所有者可能不必以个人资产作为抵押品为中小微企业的贷款作保（不过，他们可以为支持贷款而提供个人保证，见第 103 和 107 段）。这样就可以释放资源，所有者可将这些资源投资于业务或用于支持其他贷款请求。有限责任和资产分离还为所有者借钱给中小微企业提供便利，从而减少对外部融资人的依赖，并使贷款条件更具灵活性。

69. 《有限责任公司指南》的一项建议也便利获得信贷，即中小微企业必须保存有关其结构、活动和财务的某些记录。这不仅表示中小微企业是透明和负责的，而且使其能够建立良好的信息记录。特别是财务报表和其他财务记录（例如，纳税申报表或报告）可有助于更容易地与正规金融机构打交道，因为中小微企业的信誉提高了，与尽职调查或金融机构可能必须进行的其他评估（例如，要求企业为反洗钱目的提供的信息）的成本降低了。保存记录的义务还有助于中小微企业增强其金融知识和管理技能。

建议 4:

法律应当:

(a) 就中小微企业的简易法律形式作出规定，以便利其在正规经济中运作;

(b) 适当考虑就中小微企业简易设立制度作出规定的现有国际标准（如《贸易法委员会有限责任公司立法指南》）。

¹³⁸ 根据工作组第三十八届会议的审议情况（A/CN.9/1122，第 85 段），秘书处强调了有限责任公司便利获得信贷的一些方面。

¹³⁹ 《贸易法委员会有限责任公司立法指南》，第 4 段：可查阅：<https://uncitral.un.org/en/texts/msmes>。

¹⁴⁰ 同上，建议 3。

¹⁴¹ 同上，建议 4。

2. 担保交易¹⁴²

70. 在实践中，融资人提供信贷（包括但不限于商业信贷或小额信贷）往往以借款人提供适当的抵押品为其债务作保为条件。当借款人和放款人商定以借款人的某些资产（“抵押品”）为借款人的还款义务“作保”¹⁴³——即在借款人违约时，放款人可以扣押、处分这些资产或取消这些资产的赎回权，并将所得收益用于偿还借款人的债务——这种信贷通常称为“有担保信贷”，这种信贷交易通常称为“担保交易”。在担保交易中，抵押品可以是动产或不动产、有形资产或无形资产。¹⁴⁴有担保信贷使企业能够利用其资产本身的价值作为降低债权人风险的手段，因为信贷如以资产作保，在附担保债务得不到偿还时，债权人可以获取该资产作为另一种偿付来源。鉴于风险降低，债权人更有可能愿意发放负担得起的信贷。¹⁴⁵

71. 然而，为使担保交易减少信贷风险，不仅抵押品必须有足够的价值，而且管辖担保交易的法律框架必须使债权人能够以具有确定性和可预测性的经济高效的方式将抵押品变现。本节通过强调相关的现有国际和区域标准和确定今后可能改进的领域，讨论对有关担保交易的现有规则的一些可能的改进。

(a) 现有国际和区域标准

a. 动产作为抵押品

72. 多年来，贸易法委员会制定了若干关于将动产用作抵押品的立文案文，¹⁴⁶其中包括《贸易法委员会担保交易立法指南》（2007 年）、《贸易法委员会担保权登记处实施指南》（2013 年）、《贸易法委员会担保交易示范法》（2016 年）及其《颁布指南》（2017 年）和《贸易法委员会担保交易示范法实务指南》（2019 年）。

73. 以下各段讨论：(一)便利中小微企业获得信贷的担保交易制度的标准；(二)高效登记处系统的关键特征，两者均源自贸易法委员会关于担保交易的立文案文中提供的建议和指导。

¹⁴² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 104 段），将标题“抵押品”改为“担保交易”。秘书处还修订了本节以提高清晰度。

¹⁴³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段），将“保证”一词改为“作保”。

¹⁴⁴ “抵押品”一词与《贸易法委员会担保交易示范法》中使用的“设保资产”一词含义相同。

¹⁴⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段）对本段作了修订，以更好地解释中小微企业获得信贷问题的经济性质。

¹⁴⁶ 根据秘书处收到的信息，在《示范法》通过之后的几年内，已有 9 个国家（澳大利亚、哥伦比亚、斐济、肯尼亚、新西兰、尼日利亚、巴布亚新几内亚、菲律宾和津巴布韦）通过了基于《示范法》或采取与《示范法》相同办法的立法。见 A/CN.9/1097 和 https://uncitral.un.org/en/texts/securityinterests/modellaw/secured_transactions/status。可能已根据《示范法》颁布法律并参加第一工作组审议的其他国家似宜向秘书处提供这方面的信息。秘书处按照工作组第三十七届会议的建议（A/CN.9/1090，第 45 段），添加了提及《示范法》现状的内容。

(一) 便利中小微企业获得信贷的担保交易制度

74. 动产（有形和无形），特别是未来资产，可能是一些中小微企业拥有的唯一一类资产，因此也是可用作抵押品的唯一一类资产。¹⁴⁷然而，有些法律制度仅允许企业在有限程度上在动产上设定担保权。即便某一法律制度允许将动产用作抵押品，相关规则也可能是不适当的、过时的、零散的、复杂的或不明确的。这会给中小微企业所有者和管理者造成很大的不确定性。此外，债权人可能会因为这些规则的缺点而在向中小企业提供有担保信贷方面犹豫不决。

75. 可以合理成本方便地获得的信贷有助于企业的成长和繁荣。具有以下特征的担保交易制度对中小微企业有很大帮助，这些特征是：(一)促进容易地在动产上创设担保权；(二)确保可以容易地使担保权具有对抗第三方效力（例如通过在一个花费不大的公共登记处登记一则通知）、¹⁴⁸(三)使放款人能够在达成交易时确定其担保权的优先顺序，以及(四)使得在发生违约时能够简单并在经济上高效地将抵押品变现。¹⁴⁹

76. 首先，在便利获得信贷的制度中，应当容易在动产上设定担保权。正如《贸易法委员会担保交易示范法》（《示范法》）所述，要创设担保权，当事人只需订立满足《示范法》简单要求的担保协议（第 6 条）。一个人应当能够在资产上设定担保权，而不必将该资产的占有权交给有担保债权人，因为借款人的企业经营可能需要该资产。¹⁵⁰此外，法律还应允许使用担保协议就在未来资产（即中小微企业今后可能获得的资产）上创设担保权作出规定（第 6 条第 2 款）。同样，通过单一担保协议在中小微企业的所有动产上创设担保权应当很简单。¹⁵¹

77. 关于可用作抵押品的动产的类型，中小微企业（作为“设保人”）应当可以在几乎任何类型的动产上设定担保权，包括库存品、设备、应收款、流通票据和单据、¹⁵²银行账户、知识产权和数字资产。允许在应收款上设定担保权可能尤其有利于除应收款以外资产很少的中小微企业。关于数字资产的规则（《示范法》未单独述及）对于拥有加密货币或资产支持型令牌等数字资产的中小微企业极为重要。¹⁵³在资产上享有有限权利的中小微企业即使不是该资产的所有者，也应当可以在该有限权利上设定担保权，例如，可以在租赁协议下的资产使用权上或在许可协议下的知识产权上设定担保权。¹⁵⁴

¹⁴⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段）修订了这句话，以反映动产（特别是未来资产）可能是一些中小微企业可用作抵押品的唯一一类资产。

¹⁴⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段），添加了通过登记处系统取得第三方效力的内容，将其作为有效担保交易制度的一个额外的关键特征。

¹⁴⁹ “将抵押品变现”一语与《贸易法委员会担保交易示范法》中使用的“设保资产的处分”一语含义相同。

¹⁵⁰ 《贸易法委员会担保交易示范法实务指南》，第 11 段。

¹⁵¹ 《贸易法委员会担保交易立法指南》，第二章，第 81 段。

¹⁵² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段），添加了提及流通票据和单据的内容。

¹⁵³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 59 段）谈到数字资产问题，并澄清《示范法》没有单独述及这一问题。

¹⁵⁴ 同上，第 35 和 36 段。关于不具有担保权功能的租赁，请参阅 2008 年《统法协会租赁示范法》。

78. 其次，鉴于只对设保人有效的担保权几乎没有实际价值，应当很容易确保担保权具有对抗第三方效力。可能寻求对设保资产主张债权的第三方包括设保人的其他债权人、设保人可能已向其转让资产的当事人，以及在设保人破产情况下的破产管理人等。《示范法》规定的担保权取得第三方效力的方法是在公共登记处登记担保权通知。这种方法允许设保人继续占有并继续使用抵押品，因此便利将库存品和设备等财产用作抵押品。¹⁵⁵

79. 第三，事先以一定程度的确定性评估求偿权的排序也应当是容易的。对考虑发放以特定资产作保的信贷的债权人来说，最关键的问题是，若该债权人寻求（在设保人的破产程序以内或以外）执行担保权，其担保权享有何种优先权。¹⁵⁶便利中小微企业获得信贷的担保交易制度应当包括明确的优先权规则，从而在抵押品求偿人之间的任何竞争中，包括在破产情况下产生的竞争中，都有可以预测的结果，并适当保护所有竞合求偿人的利益。¹⁵⁷作为一般规则，《示范法》规定，登记通知的时间构成确定担保权相对于竞合求偿人权利的优先权的依据，在同一抵押品上享有担保权的当事人之间的优先权一般由此种登记的顺序确定。¹⁵⁸

80. 最后，执行动产上的担保权应当容易、快捷且成本不高。一般来说，有担保债权人应当能够迅速取得作为抵押品的有形资产的占有权，并被允许以各种方式将抵押品变现，包括出售担保品并从收益中收回被欠款项，租赁抵押品或发放抵押品许可并从租金或使用费中收回被欠款项，以及获得担保品以全部或部分清偿应付款项。¹⁵⁹此外，有担保债权人应当能够不仅通过司法程序而且通过非司法程序占有或处分抵押品，前提是借款人和其他债权人的权利得到充分保护。¹⁶⁰非司法执行可以使有担保债权人能够更加快捷有效地收回被欠款项。¹⁶¹因此，允许非司法收回和处分的制度可能对信贷的提供和成本产生积极影响。

(二) 高效登记处系统的关键特征¹⁶²

81. 《示范法》和类似的现代担保交易制度建议将登记处用作担保权取得对抗第三方效力而无需有担保债权人占有担保资产的主要方法。设计完善的通知登记处系统不仅提供了一种实现第三方效力的简单方法，为非占有式担保权提供

¹⁵⁵ 《贸易法委员会担保交易示范法：颁布指南》，第 124 段。

¹⁵⁶ 《贸易法委员会担保交易立法指南》，第五章，第 18 段。

¹⁵⁷ 同上。

¹⁵⁸ 《贸易法委员会担保交易示范法：颁布指南》，第 143 段。

¹⁵⁹ 《贸易法委员会实务指南》（上文脚注 150），第 305 段。

¹⁶⁰ 自 2020 年以来，统法协会一直在就“有效执行的最佳做法”开展工作，目的是为各国立法者编写一份国际文书，协助他们处理商业无担保债务和有担保债务的执行问题。详情见 www.unidroit.org/work-in-progress/enforcement-best-practices/#1644493658763-89df3b2e-4a80。

¹⁶¹ 《贸易法委员会实务指南》（上文脚注 150），第 304 段。

¹⁶² 2013 年，贸易法委员会通过了《贸易法委员会担保权登记处实施指南》（《登记处指南》），该《指南》以《贸易法委员会担保交易立法指南》及其《知识产权担保权补编》为基础。《登记处指南》述及与动产抵押品登记处的设立和运作有关的法律、技术、行政和运作问题。秘书处很难估计有多少国家实施了《指南》中关于设计或改进抵押品登记处的建议。《担保交易示范法》第四章载有与《登记处指南》相一致的《登记处示范条文》，这些条文意在与《示范法》的颁布同时生效。据推测，在《示范法》基础上颁布立法或采取与《示范法》相同办法的九个国家也实施了《登记处示范条文》，见《示范法》脚注 8。秘书处根据工作组第三十七届会议的建议（A/CN.9/1090，第 45 段）添加了关于已采用担保权登记处国际标准的法域状况的信息。

了便利，而且还使潜在竞合求偿人能够在就设保人的资产订立交易之前以简单和廉价的方式查明这些资产上担保权的情况。¹⁶³

82. 高效登记处系统应当具备一些关键特征，目的是为担保交易提供便利，并使中小微企业更容易获得信贷。¹⁶⁴首先，应当采用“通知登记”制度（而非“文件登记”制度），该制度不要求登记基本文件，甚至不要求将这些文件提交登记处工作人员审查。¹⁶⁵这种“通知登记”制度降低了登记人的交易成本，并允许当事人对其交易细节保密。¹⁶⁶其次，关于登记处服务包括登记和查询的法律和业务准则应当对所有潜在用户而言均简单、明了和确定。¹⁶⁷其三，登记处服务，包括登记和查询，应当力求尽可能快捷、简单和经济，并对公众开放，同时也确保登记处记录中的信息具有安全性和可查询性。¹⁶⁸其四，登记应当是担保权取得对抗第三方效力和优先权的一项要求，而不是创设担保权的要求。如上所述，为了在动产上创设担保权，当事人只需订立满足《示范法》简单要求的担保协议（第 6 条）。其四，应当对输入登记处的信息编制索引，并使其能够主要按设保人的名称进行查询。这一点对于便利在同一交易中使用多项资产作为抵押品是十分重要的，而且也是非常必要的，因为大多数动产并非只有一种描述，因此系统按资产编制索引是不切实际的。最后但并非最不重要的是，应当允许在担保权登记处登记同一抵押品上的后继担保权。¹⁶⁹

83. 普通担保权登记处还应当完全电子化，允许已登记通知中的信息以电子形式储存在一个单一的数据库，以确保登记处记录的集中与合并。¹⁷⁰此外，对登记处服务的访问也应当采取电子形式，从而允许用户直接通过互联网或通过联网系统提交通知和查询请求。¹⁷¹以电子方式访问登记处服务有助于消除登记处工作人员在将信息输入登记处记录时出错的风险。同时还便利用户更快捷、更有效地访问登记处服务，并大大降低登记处的业务成本，从而降低登记处用户的费用。¹⁷²

¹⁶³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 60 段）对本段作了修订，以便将通过登记处系统取得的第三方效力问题与此类登记处系统的运作问题区分开来。

¹⁶⁴ 应当指出，《统法协会电子抵押品登记处最佳做法指南》也为电子抵押品登记处的设计者和运营者提供了有益的指导，如制定登记官问责标准。见《统法协会电子抵押品登记处最佳做法指南》，第 69 页。

¹⁶⁵ 同上，第 57 段。

¹⁶⁶ 同上，第 59 段。

¹⁶⁷ 《贸易法委员会担保权登记处实施指南》，第 10 段。

¹⁶⁸ 同上。

¹⁶⁹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 61 至 62 段）：(一)将关于通知登记制度的讨论移至本段开头处，(二)澄清了《示范法》下登记处的特征，(三)解释《示范法》允许在担保权登记处登记同一抵押品上的后继担保权。秘书处在本段中没有提到登记是实现第三方效力的方法，因为登记本身并不是登记制度的一个特征，而且已在上文作为便利中小微企业获得信贷的担保交易制度的标准之一加以论述。

¹⁷⁰ 《贸易法委员会担保交易示范法：颁布指南》，第 145 段。

¹⁷¹ 同上，第 146 段。

¹⁷² 同上。另见《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》（2019 年）和统法协会关于电子登记处设计和运作方面最佳做法的工作。

建议 5: ¹⁷³

法律应当:

- (a) 适当考虑就现代和全面的担保交易制度作出规定的现有国际标准（如《贸易法委员会担保交易示范法》）；
- (b) 不仅适用于设保人在其已经拥有的资产上设定担保权的交易，也适用于由债权人保留资产所有权以给履行债务作保的交易；
- (c) 提供一种担保交易制度，该制度应当：
 - (一) 促进容易地在动产上创设担保权；
 - (二) 确保可以容易地使担保权具有对抗第三方效力；
 - (三) 使放款人在达成交易时能够确定其担保权的优先顺序；
 - (四) 使得在发生违约时能够简单并在经济上高效地将抵押品变现。

b. 不动产作为抵押品

84. 如前所述，有担保信贷允许中小微企业以其资产本身的价值作为减轻债权人得不到偿还的风险的手段，从而使潜在债权人更愿意向中小微企业提供信贷。然而，为了得到有效利用，不动产上的权利（包括习惯权利）需要得到产权制度的正式承认。一旦得到充分承认，中小微企业就有可能以资产作为抵押品来获得信贷。¹⁷⁴对于动产很少或没有动产的中小微企业而言，将不动产用作抵押品的可能性作为获得负担得起的信贷的一种手段尤为重要。

85. 以下各段讨论：(一)不动产产权的认证，以及(二)有效的不动产担保交易法律框架的关键特征。虽然在使用不动产作为抵押品方面没有与贸易法委员会就使用动产作为抵押品拟订的标准相类似的全球标准，但欧洲复兴开发银行拟订的一项区域标准《抵押法核心原则》¹⁷⁵可就高效法律框架的关键特征提供有益的参考。

(一) 不动产产权的认证

86. 在一些国家，企业（包括中小微企业）的不动产产权未得到正式承认，不管是在城市地区还是在农村地区。缺乏有效的所有权或登记系统效率低下，可能使中小微企业在不动产上设定担保权变得不可能或非常昂贵。对农业部门的

¹⁷³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 57 段），将 A/CN.9/WG.I/WP.128 中的建议 1 和 2 合并为一项建议。

¹⁷⁴ 促进穷人法律权益委员会，《让法律为所有人服务》，第一卷，促进穷人法律权益委员会的报告（2008 年），第 6 至 7 页。该委员会是由联合国开发计划署（开发署）主办的由世界不同区域各国的决策者和高级从业人员组成的独立国际论坛。委员会成立于 2005 年，在发表了题为《让法律为所有人服务》的报告之后，于 2008 年不复存在。开发署承担了弱势群体法律赋权工作。

¹⁷⁵ 欧洲复兴开发银行还出版了《担保交易示范法》，其中未对动产质押与抵押作任何区分。秘书处认为，《抵押法核心原则》提供了更有针对性的指导，因为它是专门针对抵押而设计的。

微型企业而言尤其如此，这些企业往往耕种和使用租赁土地或其没有正式所有权的土地。因此，它们无法将土地作为抵押品来获得信贷。有时，它们甚至可能无法将土地上的动产（例如，生长的作物和机械）用作抵押品，因为法律将此类资产视作土地的一部分。在一些国家，融资人可能会接受土地上习惯权益和权利的简单证书（而不是正式的所有权证书）作为抵押品。例如，最近的一些土地改革要求建立专门的机构，以保持准确和最新的习惯土地交易记录，并提供关于土地上现有习惯权益和权利的清单。¹⁷⁶此外，一些国家的歧视性法律（如继承）可能偏向男子，限制了妇女拥有可用于抵押的土地的能力。¹⁷⁷

87. 世界各地的土地保有权背景可谓多种多样，由政策和法律选择以及文化、历史、宗教和性别动态决定。在这些背景下，有许多类型的保有权担保（由保有权的习惯性质以及为解决冲突和执行权利有关的挑战决定），有些类型实施起来不那么拖沓和昂贵，甚至比记录土地的正式权利更有效，例如“适合用途”的土地认证制度、承认社区的森林权利和基于社区的土地管理。¹⁷⁸

88. 联合国大会于 2018 年通过的（[A/RES/73/165](#)）《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》呼吁各国“采取适当措施，在法律上承认土地保有权，包括当前不受法律保护的惯土地保有权，承认存在不同的模式和制度。”《宣言》还强调，女性农民和其他农村妇女为确保家庭的经济生存、促进农村经济和国民经济发挥着重要作用，但她们往往被剥夺土地保有权和所有权以及获得土地的平等权利。在这方面，应该指出，促进穷人法律权益委员会将促进包容性产权制度列为一项法律赋权措施，该制度将自动承认男子购买的不动产为其妻子或伴侣的共同财产。¹⁷⁹

（二）有效法律框架的关键特征

89. 便利获得信贷可视为对涉及不动产的担保交易法律框架进行现代化改革的主要目标。在这方面，《担保交易示范法》便利将动产用作抵押品的目标同样可适用于关于不动产的制度，¹⁸⁰尽管管辖不动产的规范有其自身的特殊性。在一些国家，关于担保权的创设、有效性和执行的规则既适用于动产又适用于不动产，另一些国家采用的制度对特定资产规定了特定类型的担保权。例如，与关于动产的规则不同，创设担保权通常限于现有不动产，不包括未来资产。此外，动产登记处的信息可以按债务人名称进行查找，而不动产登记处的信息则需要按具体资产进行查找。¹⁸¹不过，也可根据不动产的情况对《担保交易示范法》采用的功能性处理法加以调整，这一点尚有待论证。采用这种办法，有效的不动产担保交易法律框架应当适用于创设财产权以为偿付债务或以其他方式

¹⁷⁶ 例如，加纳。

¹⁷⁷ 国际金融公司，《研究和文献综述》（上文脚注 101），第 9 页。

¹⁷⁸ G. Barbanente、H. Leverage、J. Agwe 和 M. Hamp，农发基金关于“小农保有权担保和获得普惠性农村金融服务：农村发展项目中的挑战和机遇”的报告（即将出版），第 13 至 14 和 18 页。

¹⁷⁹ 促进穷人法律权益委员会，《让法律为所有人服务》（上文脚注 174），第 7 页。

¹⁸⁰ 不动产上的抵押权原则上不属于贸易法委员会关于担保交易的法规的范围之内，因为此类抵押权提出了不同问题（例如，服从专门的文件登记制度，并按资产而非按设保人编制索引）。

¹⁸¹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（[A/CN.9/1122](#)，第 64 段），澄清动产登记处制度与不动产登记处制度之间的关键区别。

履行债务作保的所有交易，而不论当事人用于描述交易的术语如何，也不论资产究竟是由设保人还是有担保债权人拥有。

90. 一个有效的不动产担保交易制度应当至少包括以下三个关键特征。首先，应当容易在不动产上创设担保权。高效的担保交易制度应当制定取得不动产担保权的简易程序。如《欧洲复兴开发银行抵押法核心原则》所列，法律应促使能够快速、费用低廉地创设所有权担保权，同时不剥夺抵押人对其财产的使用权。设定抵押权时，应当能够(一)以所有类型的不动产作抵押，(二)为所有类型的债务作保，(三)在各类人之间设定。此外，当事人应当能够尽可能使抵押适应其特定交易的需要。¹⁸²如前所述，关于不动产的规范有其自身的特殊性，在许多国家，创设不动产担保权往往需要各种手续（例如签署公证书、对转让文件进行公证和在土地登记处进行登记），而大多数类别的动产并不需要这些手续。容易设定不动产担保权不一定意味着废除所有有利于法律确定性的手续，或将适用于动产抵押品的同样规则扩及不动产抵押品。

91. 其次，应当容易执行不动产上的担保权。除非能够以有效和高效率的方式执行，否则担保权对有担保债权人没有多大价值。有效的担保交易制度应当包括准确说明设保人和有担保债权人在执行时的权利和义务的条款。这种制度应当就法院以合理费用迅速执行作出规定，因为执行费用将减少变现所得。还应当考虑使有担保债权人能够在司法机构或其他官方机构酌情对执行程序进行控制、监督或审查的情况下，不经法院而执行其担保权。对于抵押而言，《欧洲复兴开发银行抵押法核心原则》规定，执行程序应能够迅速按照抵押财产的市场价值变现。变现延误可能带来不确定性并增加成本。超过清偿有担保债权所需的剩余收益应当返还抵押人。¹⁸³

92. 最后，应当容易事先以一定程度的确定性评估不动产上债权的排序。潜在债权人必须不仅能够确定设保人和第三人对拟用作抵押品的资产的权利，还必须能够在其同意发放信贷时有把握地确定，其对抵押品的担保权优先于其他债权人（包括设保人破产程序中的破产管理人）的权利。《欧洲复兴开发银行抵押法核心原则》规定，法律应当制定关于抵押权持有人与对抵押财产主张权利的其他人的竞合权利的规则。¹⁸⁴应当根据登记顺序而不是担保权创设的时间来确定优先权。对于抵押而言，在大多数国家，抵押与财产所有权是在同一登记处登记的，这样对所有权进行检索的所有人都可以立即看到抵押。¹⁸⁵虽然在大多数传统制度中，登记的目的是“认证”抵押权，这要求登记官自行查询或依靠抵押权已有效创设的公证，但如果登记仅仅是为了公示抵押债权，登记过程可以更加简单和迅速。¹⁸⁶

¹⁸² 《欧洲复兴开发银行抵押法核心原则》，原则 2、7 和 10。

¹⁸³ 同上，原则 4。

¹⁸⁴ 同上，原则 9。

¹⁸⁵ 欧洲复兴开发银行，《转型经济体的抵押贷款——关于抵押贷款和抵押贷款证券的法律框架》，第 21 页。

¹⁸⁶ 同上，第 22 页。

(b) 今后可能改进的领域¹⁸⁷

93. 虽然《示范法》旨在改善各类企业获得信贷的机会并降低信贷成本，但它特别适合中小企业。其规范还使向微型企业提供有担保贷款成为可能。¹⁸⁸尽管基于《示范法》的立法框架的存在可带来明显益处，但其本身并不能消除中小微企业在获得信贷方面面临的所有障碍，尤其是小微企业面临的障碍。在这方面，应当指出，《示范法》就过度抵押问题提供的指导有限，没有处理缺乏抵押品和作为抵押品提供的资产的估值等经济问题。

94. 小微企业难以获得信贷的主要原因之一是，银行和其他金融机构通常不愿向它们提供无抵押信贷，即使以高利率提供。¹⁸⁹全世界对借款人（包括微型企业）的抵押要求都较高，¹⁹⁰许多小微企业没有必要数量和（或）种类的资产可以作为抵押品。在某些法域，这个问题对于女企业主尤为严重，因为任何资产或财产往往以配偶的名义拥有或登记。例如，¹⁹¹妇女无权管理婚内财产，包括她们作为嫁妆带来的财产和婚姻存续期间取得的财产，¹⁹²这种情况很大程度上限制她们为获得信贷而提供抵押品的能力。

95. 小微企业拥有的家用物品往往不被接受为有效的抵押品，因为此类物品通常价值较低，贬值太快，甚至可能豁免司法执行程序。小额放款人有时可能会接受珠宝甚至家具和家用电器作为抵押品。¹⁹³从小额放款人的角度来看，这些形式的抵押品主要是为了证明微型企业的承诺，而不是作为辅助还款来源。¹⁹⁴

96. 解决缺乏抵押品问题的一项可能的措施是支持使用替代信贷来源，如信贷保证计划、个人之间借贷或家人和朋友的支持。小微企业根本没有资产可作为抵押品的情况是任何立法或监管改革都无法有效解决的，在这种情况下，个人之间借贷和家人和朋友的支持（见上文第 25 至 27 段和第 16 至 18 段）可能证明特别有用。另一项措施是鼓励开发更好的工具来评估小微企业的信誉（见第 157 至 176 段），从而降低总体交易成本。

¹⁸⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 66 和 102 段）：(一)删除了本小节关于监管问题的讨论（例如审慎资本要求）；(二)将关于强制执行的讨论移至关于强制执行的新的单独一节。

¹⁸⁸ 《贸易法委员会实务指南》（上文脚注 150），第 26 段。

¹⁸⁹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 66 段）删除了中小微企业违约风险较高的提法。

¹⁹⁰ 在亚洲和太平洋区域，许多国家的金融条例要求抵押品至少为贷款价值的 125%。见亚行，《专题评价：亚行对中小企业的支持》，（2017 年），第 3 页，脚注 12。在其他国家，抵押品要求甚至更高，可能高达贷款价值的 250%。见货币基金组织，《金融普惠》（见脚注 49），第 16 页。根据亚行的一项调查（2019 年），缺乏抵押品被称作中小企业获得贸易融资的最大挑战。亚行，亚行简报第 113 期，第 5 页，图 5。

¹⁹¹ 世界银行，《担保交易》（上文脚注 14），第 22 页。

¹⁹² 同上。

¹⁹³ 国际劳工局，“让小额金融发挥作用”（上文脚注 106），第 120 页。

¹⁹⁴ 同上。

97. 小微企业在获得有担保信贷方面经常面临的另一个障碍是融资人难以确定作为抵押品提供的资产的价值，¹⁹⁵确定抵押品的价值为合理预测在违约情况下抵押品能变现多少提供依据。价值评估是一个经济问题，¹⁹⁶可能是一个比较复杂的过程，尽管存在着相关标准。¹⁹⁷对于向小微企业贷款而言，情况可能会变得更加复杂，因为某些资产的重置价值（从小微企业的角度来看）可能远远高于实际市场价值。在另一些情况下，一些资产——如制造和工业设备以及农产品——的价值不仅会受到其状况的影响，还会受到市场状况和趋势的影响。¹⁹⁸例如，如果有了更高效的型号，或者市场趋势偏爱较新型设计，工作状况良好的设备可能几乎没有转售价值。¹⁹⁹有时，如果资产不是一种在特定市场上经常交易的资产，确定其价值可能会特别困难。²⁰⁰此外，缺乏适当的估值方法或现有方法相对于资产价值而言过于昂贵，也可能对融资人对抵押品进行适当估值的能力产生不利影响。

98. 一种选择是各国增加融资人利用独立评估机制的机会。培养融资人对作为抵押品提供的资产进行可靠估值的专门知识，而让融资人（而不是独立评估师）对抵押品进行估值似乎是一种更有效率、成本更低的机制。²⁰¹另一个选择是建立一个强有力的公开拍卖体系，这将有助于在真实市场环境中确定估值，并为放款人提供一个将收回的抵押品变现的有效程序。²⁰²

99. 有时，融资人要求小微企业提供的抵押品的价值大大超过贷款金额（常称作“过度抵押”），²⁰³要么因为在发生违约情况下可以从抵押品变现多少有不确定性，要么因为议价能力较强的融资人坚持要求价值更高的抵押品。²⁰⁴虽然融资人的求偿额通常不能多于有担保贷款（加上利息和费用），但这种过度抵押的做法可能会对企业造成限制，使其无法利用其资产的最大价值和利用剩余价值从另一融资人获得有担保信贷。

100. 《示范法》就这个问题提供了有限的指导，其中提供一种备选办法，即国家将要求在担保协议中列入可强制执行担保权的最高数额（第 6 条第 3 款(d)项）。一国是否可以颁布这一备选办法将取决于它认为什么是最有效的融资做法以及当地信贷市场参与者的合理期望。采用这一备选办法的理由是为了便利设

¹⁹⁵ 在实践中，有许多方法用来确定抵押资产的价值，所选择的方法往往因具体的资产类型而异。例如，如果资产是应收款，其价值通常以融资人预期从应收款债务人处收到的数额为基础。如果资产是库存品（例如衣服），其价值通常会根据相关二级市场的价格来计算。见《贸易法委员会实务指南》（上文脚注 150），第 121 段。

¹⁹⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 66 段），澄清估值是一个经济问题而非法律问题。

¹⁹⁷ 见 <https://www.ivsc.org/standards/>。

¹⁹⁸ 世界银行，《担保交易》（上文脚注 14），第 104 页。

¹⁹⁹ 同上。

²⁰⁰ 《贸易法委员会实务指南》（上文脚注 150），第 123 段。

²⁰¹ 《贸易法委员会担保交易立法指南》，第八章，第 70 段。

²⁰² 秘书处按照工作组第三十八届会议的建议（A/CN.9/1122，第 67 段）强调了建立强有力的公开拍卖生态系统的重要性。

²⁰³ 在实践中，过度抵押可能与要求出具个人保证结合在一起（见关于个人保证的第四章 1(b)节）。

²⁰⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 66 段）添加了这句话，以区分两种情形，即因为处分抵押品可能变现多少的不确定性而导致的过度抵押和因议价能力较强的债权人坚持要求比有担保债务数额价值更高的抵押品而导致的过度抵押。

保人在由先前设定担保权的资产价值超出由当事人在其担保协议中商定的最高数额情况下从其他债权人那里获得有担保信贷。²⁰⁵

101. 正如世界银行所指出，如果存在流动性强的二级市场，可以处分小微企业作为抵押品提供的资产，融资人就可以在确定提供多少信贷时更准确地评估抵押品的价值，²⁰⁶从而降低过度抵押的风险。这对于激励向小微企业提供有担保贷款至关重要，因为这些企业提供的资产很可能是有形资产而非无形资产。如前所述，如果不存在二级市场，则可以以创造性的方式主要由私营部门，但也可以由国家创建二级市场，例如网上拍卖，前提是潜在买方有需求。²⁰⁷还必须确立一些基本保障措施，以确保这些市场按照透明的定价机制运作。在这方面，《示范法》规定了以诚信和商业上合理的方式行事的一般义务（第4条）。²⁰⁸不过，应当指出，即使存在二级市场，融资人并不总是能够收回预期的市场价值，因为市场状况恶化可能影响可变现价值。在需要紧急处置资产的情况下，买家通常希望以低得多的价格购买资产。²⁰⁹

3. 个人保证²¹⁰

102. 个人保证使中小微企业能够获得许多此类企业原本无法获得的融资。很多时候，用其他办法可能根本得不到信贷，因为中小微企业违约带来损失的风险太大，融资人无法接受。虽然个人保证不应取代适当的信贷风险分析，但个人保证可激励融资人向中小微企业提供信贷——通常以可负担的条件提供，例如较低利率、较大贷款额或较长还款期。这可以支持并进一步提高中小微企业的市场竞争力。在担保交易制度薄弱的国家，个人保证可能是一种有效的替代办法，前提保证人拥有有价值的个人资产。除了为贷款申请提供支持外，中小微企业还可以向另一家中小微企业提供个人保证，以保证因该企业供应货物或服务而欠该企业的债务将得到偿还。

(a) 个人保证的类型

103. 个人保证创设了第三人（即保证人）的额外义务，这种义务有别于中小微企业的主要义务。保证人在中小微企业违约情况下有义务必须履行自身义务，

²⁰⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第66段），参照《示范法》，详细阐述了国家要求在担保协议中列入可强制执行担保权的最高数额的备选办法。

²⁰⁶ 世界银行，《担保交易》（上文脚注14），第40页。

²⁰⁷ L.Gullifer 和 I. Tirado，《全球拉锯战：微型企业融资概况》，载于《法律与当代问题》，第1期，2018年，第130页。

²⁰⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第65段），澄清《示范法》述及了有关诚信义务的问题。

²⁰⁹ 《贸易法委员会实务指南》（上文脚注150），第122段。

²¹⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第70段）对本节作了调整和简化。各段落的脚注说明所作的具体改动；此外，工作组似宜注意到，秘书处已(一)将关于“从属和独立个人保证”的讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128中的第137至141段）移至“个人保证的类型”下，并作了必要的修订；(二)删除关于中小微企业所有者及家庭成员的个人保证的讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128中的第155至158段），并将某些方面移至第107和108段（A/CN.9/1122，第81段）；(三)将A/CN.9/WG.I/WP.128中的第134至136段移至第107至109段。

偿还中小微企业的债务，²¹¹并可能代位取得融资人对中小微企业的权利，包括就贷款采取强制执行措施的权利。²¹²为进一步降低信贷风险，融资人也可以请求取得保证人特定资产上的担保权，在保证人违约时，融资人可以通过扣押这些资产来强制执行其担保权。²¹³

104. 保证人的义务可以“独立”于或“从属”于债权人与主债务人之间的基础交易。在第一类下（例如备用信用证），保证人有义务应债权人请求履行义务，不得以债务人的债务尚未到期或债务人已经结清债务等理由拒绝履行义务的要求。²¹⁴从事跨境交易的成熟中型企业可能更喜欢独立保证，这种保证有利于建立中小微企业的信誉，因为这类企业负担得起额外的费用（这种保证因其风险相当大，通常由金融机构提供）。在许多国家，独立保证没有法律予以专门规范，主要是通过合同实践创设的。《联合国独立保证和备用信用证公约》（1995年，纽约）可协助各国制定适用于这些保证的有效法律制度。该《公约》支持使用一般条件或惯例，如《见索即付保函统一规则》和《跟单信用证统一惯例》（由国际商会编写并经贸易法委员会核可），当事各方似宜将这些条件或惯例纳入保证。²¹⁵

105. 在从属保证（又称附属保证）下，保证人在发生违约时充当主债务人的次债务人，因为其义务附属于债务人的主义务。²¹⁶因此，在多数法域，债权人必须先要求主债务人偿还，保证人一旦被要求还款，可以援引主债务人对债权人的所有抗辩。²¹⁷从属保证通常由一般作为中小微企业（如果正式设立了中小微企业的话）的所有者、²¹⁸其家庭成员或其他相关人员的非专业融资人提供。

106. 在某些法域，可能还有兼具独立保证和从属保证特点的另一类个人保证。这类保证往往仅供以专业身份行事的个人以及各种规模和形式的企业使用，为他们提供了更大程度的合同自由。例如，当事人可能有能力为（当前或未来的）具体还款义务提供保证，或者确定保证人可以在多大程度上放弃其追索权。这类工具还可允许保证从属于被保证债务，而没有被重新定性为附属保证的风险。²¹⁹

²¹¹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段），用目前的措词修订了“偿还主要债务”一语，以使其更加明确。

²¹² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段），删除了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 133 段）倒数第二句（“保证……其任何私人资产”）。

²¹³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段）修订了这句话。

²¹⁴ 另见《联合国独立保证和备用信用证公约》（1995 年，纽约）。

²¹⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段）添加了提及国际商会制定的国际标准的内容。

²¹⁶ C. Henkel, 《美国商法和消费者情形下的个人保证和附属保证》，《美国比较法杂志》，第 62 卷，2014 年，第 337 页。

²¹⁷ M. Damjan, A. Vlahek, 《共同参照框架草案和欧洲联盟消费者法下对作为个人担保提供者的消费者的保护》，2018 年，第 23 页，可查阅：www.researchgate.net/。

²¹⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段），澄清只有在中小微企业是独立的法律实体的情况下，所有者的个人保证才有意义。

²¹⁹ 见卢森堡，2020 年 7 月 10 日关于专业人员还款保证的法律。可查阅：<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/07/10/a582/jo>。

(b) 中小微企业使用附属保证²²⁰

107. 在中小微企业可用的抵押资产达不到融资人风险评估所要求的水平时，要求提供个人保证可能更为常见。在中小微企业提供的抵押品与融资人承担的风险相称时，融资人也可能要求提供个人保证，以进一步降低风险。在这方面，所有者提供的个人保证²²¹可以作为中小微企业设定的担保权的补充，还可以减少提供额外的企业资产作为抵押品的必要性。事实上，所有者的个人资产的价值可能等于或大于中小微企业资产的价值，特别是在中小微企业是一家初创企业的情况下。²²²所有者提供的个人保证还向融资人表明，鉴于所有者的收入或财产面临风险，中小微企业更有可能将偿还贷款视为优先事项。^{223,224}

108. 在家庭成员（通常是配偶）或朋友提供保证时，融资人可能会期待同样的承诺水平，因为他们与中小微企业所有者有着密切的个人关系。然而，企业主的家庭成员或朋友可能违背自己的理性判断或在情绪激动的情况下，在不充分了解所涉问题或中小微企业财务状况的情况下提供个人保证，从而将其个人资产置于风险之下。似乎只有少数几个国家制定了关于家庭成员或其他弱势保证人提供保证的法律（例如，依赖中小微企业所有者或在胁迫下提供保证的人），以限制过度负债或这些人的个人财产被查封的风险。在一些国家，法院适用违反信托关系、显失公平²²⁵或不正当影响（该原则的适用不限于个人保证）等原则，以保护弱势保证人。在另一些国家，法院认为，融资人仅以潜在保证人已与寻求贷款的人结婚为由要求配偶提供保证是非法的。²²⁶

109. 尽管提供个人保证对于世界不同地区的许多中小微企业来说是一种常见做法，²²⁷但个人保证可能与依法限制正式设立的中小微企业的责任这一目标背道而驰，因为其所有者或家庭成员将对中小微企业的债务承担个人责任。如前所述，中小微企业违约可能给保证人及其家庭带来巨大的财务问题。²²⁸在某些国家，保证债券可能代替某些商业部门（例如建筑或公共采购）的中小微企业使用的保证。保证债券通常由专业保险人（保证人）发行，并包含一项承诺，即保险人将在保证债券本身所列情况下，根据第三方和主债务人之间的基础合同，向第三方（例如融资人）支付约定的金额。保证债券与保证具有相同的范

²²⁰ 秘书处修改了标题（以前的“从属个人保证对小微企业的相关性”一语），以提高一致性。

²²¹ 秘书处按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 71 段），澄清所有者提供的保证可以作为中小微企业设定的担保权的补充。

²²² 在某些国家，商家预付现金是个人保证和抵押品的一种替代方式，即融资人提供一笔预付款，以换取企业未来处理的信用卡和借记卡交易的一定比例。审批基于企业当前的绩效。见 www.smeloans.co.uk/blog/personal-guarantees-by-directors-the-ultimate-guide/。

²²³ T. Wolff, 《在签……之前要三思而后行，个人保证的陷阱》，2018 年，可在《国家法律评论》查阅（www.natlawreview.com/article/look-you-sign-pitfalls-personal-guaranties）。

²²⁴ 秘书处根据工作组第三十八届会议的审议意见（A/CN.9/1122，第 71 段）添加了这句话。

²²⁵ 在加拿大普通法中，“强者利用另一方的弱点以弱者代价获得利益的交易是显失公平的”，见加拿大老年人法律研究中心，《老年人与家庭成员之间的财务安排：贷款和保证》，2004 年，第 9 页。

²²⁶ 例如，见 *Hawkins 诉 Community Bank of Raymore* 案（美国第八巡回上诉法院和最高法院）。

²²⁷ 例如，美国几个地区联邦储备银行 2020 年发布的一项调查称，近 60% 拥有雇员的小企业使用个人保证为企业债务担保。见 R. Simon 和 H. Haddon, 载于《华尔街日报》，2021 年 4 月 4 日，“小企业主感受到个人债务保证的压力”。

²²⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段），删除了“社会耻辱”的提法（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 142 段）。

围，但不需要抵押品，包括现金抵押品。这使中小微企业能够增加周转资本和增强流动性，为其活动提供资金。此外，保证债券可以帮助中小微企业获得合同，因为保证债券为另一方提供了履行合同的担保。在某些国家，保证债券对中小微企业来说是比保证更便宜的工具。²²⁹另一些国家的经验表明，由于成本高昂（例如私营公司发行债券收取昂贵的溢价），这种债券可能不适合这种小企业。^{230,231}

个人保证制度的关键特征

110. 虽然一些国家颁布了关于小企业贷款个人保证的立法，但大多数国家没有规定具体的制度，因此适用一般保证法。²³²一些规定（例如对保证人的保护或保证协议当事人的权利和义务）同样适用于为小企业贷款提供的保证。鉴于各国法律之间的差异，以下各段无意就个人保证规定具体的规则，而只是概述可以确保对保证人的保护、同时向协议各方当事人提供确定性的法律制度的特征。

a. 个人保证的形式

111. 保证人，特别是没有经验的保证人，在同意承担偿还中小微企业债务的义务时适当地评估其风险敞口非常重要。²³³为了尽量降低与保证人缺乏认识有关的风险，大多数法域的法律要求，保证需要满足某些形式要求才可以强制执行，例如保证人订立合同的法律能力、书面形式、²³⁴受法律约束的意图和保证人的签字。²³⁵

112. 为了进一步尽量降低缺乏认识的风险，另一些法域的立法规定了额外的保障措施，如保证人关于责任的明确声明²³⁶或经公证的书面协议（其中可包括对于保证金额的明确限制，以便保证人认识到所涉及的风险）。²³⁷此外，保证人可能需要在律师面前承认其保证义务，然后律师必须在保证协议上以背书形式确

²²⁹ 例如，印度。见《周转资本危机：保证债券能否确保中小微企业免于昂贵的银行保证的麻烦》，2022年2月，载于“对中小微企业和初创企业的完整教育”[MSME Ki Pathshala]。

²³⁰ 例如，美国。

²³¹ 秘书处未能找到关于不同国家的保证债券的成本的适当信息（见 A/CN.9/1090，第 60 段）。

²³² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 71 段）修订了这句话。

²³³ 例如，见“中小企业不理解商业贷款中的个人保证”，2016 年，网址：<https://smallbusiness.co.uk/smes-personal-guarantee-business-loans-2535607/>。这项 2016 年调查的结果表明，大多数企业主并未充分理解个人保证及个人保证对其企业和个人财务的影响。

²³⁴ 关于“书面形式”的含义，应当指出，似乎并非所有国家都接受电子签字（例如德国）。相反，在某些国家（例如奥地利），只要符合关于电子签名的国内法律制度，以电子方式签署的协议即对在业务过程中行事的人有效。见 A. Schwarz,《商法和消费者保护情景下的个人保证》，载于《国际比较法学会第十九届大会一般性报告》（M. Schauer 和 B. Verschraegen 编），2017 年，第 376 页。

²³⁵ L.Ellis,《保证的漏洞在哪里？》，2019 年，网址：<https://hallellis.co.uk/unenforceable-guarantees-legal/>。

²³⁶ 例如，A. Schwartze《个人保证》（上文脚注 234）第 376 页提到的波兰。

²³⁷ 例如，日本。

认这种承认。^{238,239}平衡的国内制度还通过明确规定保证要约生效的时间，确保对融资人和保证人两者的透明度和法律确定性。

建议 6: ²⁴⁰

法律应当规定，保证的有效性取决于保证人的明确意思表示，法律可对此规定具体的形式要求，以确保保证人注意到其权利和义务。

b. 各方当事人的权利和义务

(一) 合同前和合同中的信息披露

113. 为了帮助保证人作出知情决定，并促进当事人之间创建基于信任和信心的关系，应在出具保证之前并在保证的整个期限内向保证人披露某些信息。

114. 有些国家要求融资人向保证人解释保证的条件（例如，保证是否（在金额或时间上）受限及其一般法律和经济风险，包括保证是否附带保证人资产上的担保权，或保证人是否需要负担融资人与基本义务、保证的强制执行或同时与两者有关的收费和开支）。²⁴¹关于与中小微企业主义务有关的任何担保权益的信息以及关于其资产和企业所欠任何债务²⁴²等一般财务状况的信息，也可能有助于保证人作出审慎的决定。某些信息可能是保密信息这一事实并不影响告知义务，因为融资人应征得中小微企业同意才能披露。²⁴³公平合同惯例的一般原则（见第 210 段）要求，提供的信息应当能够被理解，并可与其他融资人使用的条款相比较。

115. 同样重要的是，保证人应了解保证人与企业的个人关系（如有的话）（例如，所有者的家人或朋友）所涉及的具体风险。例如，在一些国家，破产法规定家庭成员保证人对破产中小微企业的债权比其他类别债权人的债权排序居次。为确保保证人充分了解保证的潜在风险，建议融资人应建议保证人就保证的后果寻求独立的法律和财务咨询意见，特别是在保证人与企业有密切关系的情况下。²⁴⁴

116. 为了提醒保证人注意长期承诺及其潜在风险，在一些国家，保证人在保证期内定期收到关于保证的状况的通知，包括关于主义务和与之有关的任何其他附属义务的通知（见第 122 段）。平衡的制度确保定期披露相关信息不会给融资

²³⁸ 例如，加拿大的阿尔伯塔省。

²³⁹ 应当指出，在许多国家，这些形式的保护似乎主要面向消费者，而不是法律实体。这可能会引起一个问题，即小微企业所有者、董事或成员的个人保证可否作为消费者保证，从而属于相关立法的范畴。各国在这个问题上似乎没有统一的办法。见 A. Schwartze, 《个人保证》（上文脚注 234），第 379 页。

²⁴⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 75 段）添加了关于个人保证的效力的本建议。

²⁴¹ 秘书处修订了这句话（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 147 段）的第二部分（“附带……收费和开支”），以使其更加明确。

²⁴² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 77 段），增加了另一个关于可向保证人披露的信息的例子。

²⁴³ M. Damjan、A. Vlhek, 《保护消费者》（上文脚注 217），第 35 页。

²⁴⁴ 同上，第 35 至 36 页。

人带来太大负担和太高成本。例如，可以每年免费提供信息，而保证人可在付费前提下要求提供额外的报告。²⁴⁵

117. 为了增强效果，披露义务可辅以风险警告义务，以便将可能影响保证人履约义务的任何情况如中小微企业违约通知保证人。为透明和公平起见，风险警告至少应包括关于保证人担保的主义务和任何其他附属义务的金额的信息。在某些法域中，如果基础债务的条款发生变化，可能对保证人不利，则保证人不受此类变化的约束，除非其明确表示同意。²⁴⁶

(二) 责任的性质和范围

118. 保证人责任的性质和范围决定了保证人在中小微企业违约情况下的义务范围以及融资人在寻求收回贷款时的责任。法律在这些方面的明确性可促进当事人的相互信任（如对于信息披露），并减少滥用合同的风险。

119. 如果保证人的责任性质是附属性的，融资人在要求保证人履约之前必须先寻求中小微企业偿债。如果确立了连带责任，融资人可以要求中小微企业或保证人（在保证限额内）履约。对保证人的保护将提倡法律具体规定是否存在附属责任或连带责任的推定，²⁴⁷各方当事人是否可以修改这种推定，以及通过何种手段（即明确的协议）修改。要求各方当事人在合同中明确约定赔偿责任的性质可能不是一个适当的替代办法，因为这可能会使保证人由于讨价还价能力不平等而处于不利地位。此外，在附属责任的情况下，融资人可能不会作出适当的努力去争取主债务人偿债。为减缓这种风险，良好做法是法律具体规定融资人在要求保证人履约之前需要对主债务人用尽哪些类型的救济。这些救济可包括书面通知、不通过法院提出要求、向法院起诉债务人或未成功的强制执行等。²⁴⁸

120. 如今许多保证协议都包含一个“共同及个别”责任条款，根据该条款，每个保证人既要作为一组保证人中的一员对融资人承担偿还中小微企业债务的共同责任，又要对此承担个别责任。这类条款很容易成为保证人负债的原因，保证人会被要求偿还保证的全额款项。该保证人将不得不追回保证中其他保证人的部分，如果其他保证人不能或拒绝还款，该保证人将面临漫长和昂贵的法院诉讼的风险。为了限制个别保证人过度负债和共同保证人之间的不信任（这种情况可能对中小微企业的经营产生不利影响），法律可以具体规定每个保证人对共同保证人的权利、融资人对保证人的权利以及保证人对融资人的抗辩。

²⁴⁵ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求：(一)修订了该段倒数第二句（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 148 段最后一句）中规定性较强的措辞（A/CN.9/1122，第 78 段），(二)澄清保证人可在支付额外费用后更频繁地收到信息（A/CN.9/1122，第 78 段）。

²⁴⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 77 段）修订了这句话（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 149 段）中规定性较强的措辞。

²⁴⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 80 段），从本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 152 段）中删除了“共同及个别”责任的提法，因为它提出的问题不同于赔偿责任的附属性或连带性。

²⁴⁸ 见 A. Schwartz，《个人保证》（上文脚注 234），第 375 页。

121. 至于保证人的责任范围，将其限于特定的债务期限或数额是可能的。²⁴⁹不受限制的保证对保证人来说可能风险尤其大，因为保证人可能在没有认识到其个人责任在不断增加的情况下对中小微企业向同一融资人的多笔贷款负有责任。此外，在保证人是中小微企业所有者时，即使企业已转让给另一企业主，保证人也可能必须对中小微企业获得的贷款负责。许多国家允许无限保证（在极少数情况下，只在商业关系中允许无限责任），而其他国家只允许某个最高数额的保证。²⁵⁰为了减缓保证人的风险，国内法可以澄清是否允许有限和无限保证，以及在无限保证的情况下是否适用一些具体要求（例如融资人与保证人之间有明确的协议）。

122. 最后，保证人的责任还可能涵盖附属义务，如主债务的利息、主债务人不履约的损害赔偿、融资人对主债务人采取法律救济的费用。为提高透明度，还似宜建立确保保证人了解保证将要涵盖的额外义务的机制。²⁵¹例如，在某些国家，法律救济的费用不由保证人承担，除非当事人之间有约定。²⁵²保证人也可能享有主债务人无法利用的合同抗辩（例如，延长主债务人义务的期限）。为明确起见，似宜在法律中确定这些抗辩，并具体说明是否可以放弃这些抗辩以及放弃的程度。

建议 7:

法律应当要求个人保证协议明确规定融资人和保证人的权利和义务（包括披露信息的义务），包括以提及适用法律和条例的方式。

c. 保证人的待遇

123. 如果中小微企业按照贷款条款履行还款义务，保证人通常不会有太大风险。然而，当中微企业陷入财务困境而无法履行其义务时，保证人将有义务偿还债务或面临融资人的强制执行行动。²⁵³将适用国内法规定的强制执行办法和对保证人的保护措施。但是，在保证人是中小微企业的所有者或家庭成员时，这些标准机制可能并不充分，可能需要特别程序来减轻保证人家庭不成比例的困难，因为保证人家庭可能不得不面对履行偿还保证款以及中小微企业陷入财务困境的后果（例如破产）所导致的各种债权。

124. 贸易法委员会第五十四届会议（2021 年）通过的《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》（《立法指南》）建议在执行个体企业主、有限责任小微企业所有者或其家庭成员提供的个人保证可能导致保证人个人破产时，采用一种简易程序处理个人保证。这可以通过在在操作程序上合并或协调相关程序来实现，相关程序为针对小微企业进行的破产程序，以及对其保证人进行的破产程序或

²⁴⁹ 见 M. Damjan、A. Vlahak，《保护消费者》（上文脚注 217），第 39 页。

²⁵⁰ 例如丹麦。见 A. Schwartz，《个人保证》（上文脚注 234），第 378 页。

²⁵¹ 如工作组第三十八届会议所商定（A/CN.9/1122，第 81 段），秘书处删除了关于中小微企业所有者或家庭成员提供个人保证的讨论。讨论的某些方面已移到本节的其他部分（例如，关于合同前和合同中的信息披露的小节）。

²⁵² 例如，奥地利、丹麦和希腊。见 A. Schwartz，《个人保证》（上文脚注 234），第 378 页。

²⁵³ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 80 段），简化了本小节的导言段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 159 段），删除了提及保证人及其家庭面临的社会耻辱和解除债务的内容。

执行程序。在没有启动针对保证人的程序的情况下,《立法指南》澄清,法律可允许保证人在对小微企业启动的破产程序中提出作为债权人的潜在债权,以便为防止保证人可能破产而对这些债权给予适当的处理。例如,法律可允许根据具体案件的情况,在有限的期限内中止对小微企业的个人保证人的执行。在核准或确认破产小微企业重整计划时,相对于重整计划中的其他债权,主管机关可以对保证人对小微企业的债权给予特殊待遇。如果保证义务与保证人的收入不成比例,破产法可允许小微企业的保证人申请减少或解除其保证义务,也可以允许保证人在一段较长时期内分期付款。可允许主管机关或国家另一机构行使酌处权同意保证人解除义务或将义务减少到小微企业还款义务未涵盖的部分债务。这些措施可能会减轻保证人不成比例的困难。²⁵⁴

125. 《立法指南》还建议,可以在破产法以外的法律中针对处境特别脆弱的保证人设想特别保护措施,例如,那些被认定在胁迫下提供保证的保证人,或那些依赖债务人或与之有密切感情联系的保证人。

建议 8: ²⁵⁵

法律应当:

适当考虑关于在保证人个人破产的情况下如何处理中小微企业所有者或其家庭成员提供的个人保证的相关国际标准,如《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》中的标准。

4. 信贷保证计划

126. 在许多国家,特别是新兴经济国家或转型期经济国家,信贷保证计划是解决中小微企业特别是小微企业融资缺口的一个关键政策工具,小微企业通常是信贷保证计划的主要受益者。信贷保证计划降低了金融机构的贷款风险,因为在中小微企业违约的情况下,信贷保证计划保证偿还中小微企业的全部或部分贷款,金融机构或中小微企业或两者通常为此支付一笔费用。偿还违约贷款使信贷保证计划有权向中小微企业索偿其偿付的金额(见第 145 至 150 段)。

127. 另一个好处是,信贷保证计划可减缓向中小微企业贷款盈利较低的状况,²⁵⁶并激励金融机构向本来达不到信贷要求的有价值的小企业提供信贷。²⁵⁷此类计划还可能便利中小微企业获得正规信贷,因为它们消除或减轻了中小微企业可能无法满足的抵押品要求,从而改善了贷款条款。还注意到其他好处,尽管对于其程度仍有争议。这些好处包括,信贷保证计划可帮助金融机构获得管理中小微企业贷款的经验,从而鼓励这一细分市场的进一步发展;此类计划还可帮

²⁵⁴ A/CN.9/1052 附件第 93 段和 A/CN.9/WG.V/WP.172/Add.1 第 330 至 335 段。

²⁵⁵ 秘书处按照工作组第三十八次会议商定的意见(A/CN.9/1122, 第 83 段)添加了本建议。

²⁵⁶ 经合组织,关于信贷保证计划的讨论文件,2010 年,第 4 页。

²⁵⁷ 回应工作组第三十八次会议提出的关切(A/CN.9/1122, 第 86 段),秘书处删除了本段开头处“克服信息不对称问题”一语(A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 174 段),因为这可能意味着参与信贷保证计划的金融机构不必进行尽职调查。

助本来被排除在贷款市场之外的中小微企业建立偿还信誉，从而便利今后从金融机构获得贷款。²⁵⁸

128. 然而，为了充分利用其好处，信贷保证计划必须可以持续并且高效运作。各国或各区域的经验表明，²⁵⁹信贷保证计划与贷款金融机构之间合作欠佳、相关程序比较复杂、对申请该计划的中小微企业的要求比较严格等制约因素很容易阻碍其有效性。²⁶⁰

129. 经合组织描述了四种主要类型的信贷保证计划：(一)公共信贷保证计划，即保证直接从政府预算中支付，这使该计划在银行业具有很高的可信度；(二)公司保证计划，通常由私营部门（例如银行和商会）设立，一般受益于银行业的直接参与；(三)相互保证计划，这些计划是由获得银行贷款机会有限的中小微企业组建和管理的独立的私人组织；(四)根据双边或多边政府或政府间组织/非政府组织倡议建立的国际计划，这些计划往往将保证基金与技术援助方案结合起来。²⁶¹一些国家还建立了出口信贷保证计划，以支持企业包括各种规模和类型的中小微企业进行跨境贸易。这类计划可能具有不同的性质，既有国有机构（如银行），又有公私伙伴关系。²⁶²

(a) 公共信贷保证计划

130. 公共信贷保证计划是便利中小微企业获得信贷的主要公共支持机制之一。范围类似的其他机制包括直接贷款方案、以中小微企业贷款为抵押以获得中央银行再融资的便利措施、税收和利息补贴。²⁶³这些国家干预措施可能有着不同的目标，例如，缩小中小微企业的融资缺口，提高某些企业主群体的生产率和福利，或者支持就业。国家或国际金融危机或对市场向中小微企业提供信贷的能力产生不利影响的其他非常事件往往是国家直接支持中小微企业的主要驱动因素。事实证明，公共信贷保证计划是解决这些危机或事件造成的信贷市场失灵的负面后果的一个特别有效的反周期工具。²⁶⁴

131. 然而，公共信贷保证计划或其他公共支持机制都不能代替基于高效市场的贷款，因为它们可能造成市场扭曲（特别是在已切实建立基于市场的贷款机制时），²⁶⁵如将资金引导到生产效率低下的中小微企业，或延长本应当清算的公司

²⁵⁸ 经合组织，关于信贷保证计划的讨论文件（上文脚注 256），第 4 至 5 页。

²⁵⁹ 例如，见亚洲开发银行研究所系列工作文件（作者 Le Ngoc Dang 和 Anh Tu Chuc），《实施面向中小企业的信贷保证计划的挑战：越南的案例》，2019 年；或欧洲银行协调倡议/维也纳倡议，《中欧、东欧和东南欧中小企业贷款信贷保证计划》，2014 年。

²⁶⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 86 段）添加了提及信贷保证计划的一些缺点的内容。

²⁶¹ 经合组织，关于信贷保证计划的讨论文件（上文脚注 256），第 7 至 8 页。

²⁶² 例如，见 www.oecd.org/mena/competitiveness/ismed-export-credit-agencies.htm。

²⁶³ M. Dubovec 和 S. Owada，《鼓励有担保贷款的手段：日本公共信贷保证的作用与效果》，宾夕法尼亚大学亚洲法律评论，第 16 卷，2021 年，第 378 页。

²⁶⁴ 同上，第 374 至 427 页。

²⁶⁵ 工作组第三十八届会议注意到，在还没有成熟的基于市场贷款的新兴经济体，信贷保证计划没有造成市场扭曲（A/CN.9/1122，第 88 段）。因此，秘书处增加了“（特别是……）”一语，以回应这一意见。

的生存时间，或阻碍融资来源的多样化。²⁶⁶公共信贷保证计划尤其可能使没有资格利用保证计划的公司处于不利地位；使金融机构失去进行适当的尽职调查的积极性，特别是在公共信贷保证计划覆盖全部贷款损失的情况下；造成不当使用纳税人的钱为此类保证计划提供资金的风险；使小微企业失去发展成为中型企业的积极性，因为中型企业可能不再符合公共信贷保证计划的条件。²⁶⁷为避免这种风险并最大限度地扩大其好处，可取的做法可能是将公共信贷保证计划和其他公共支持机制作为基于市场的贷款的补充措施，以纠正私人贷款机制无法解决的问题。这也使各国能够扩大中小微企业和融资人参与融资交易的机会。例如，公共信贷保证计划可以激励融资人向已经从融资人那里获得信贷保证计划所涵盖的贷款的中小微企业提供另外的无保证信贷。

(一) 公共信贷保证计划的基础

132. 问责制和透明度原则以及高效和适当地使用公共资源应当作为信贷保证计划运作的指导原则。各国可通过以下标准确保落实这些原则：事先订立信贷保证计划的目标和绩效标准，定期评估计划的绩效²⁶⁸及其对市场的积极和消极影响。虽然商法和公平解决争端的机制包括庭外程序在创造有利于信贷保证计划运作的环境方面发挥着关键作用，但高效计划的设计和运营依赖于立法和监管措施的组合，该组合通常考虑到计划的法律基础、小微企业和金融机构的资格标准和贷款覆盖范围、风险减缓、抵押品要求、费用和可持续性以及公共信贷保证计划对任何贷款损失的收回。世界银行与金融部门改革和加强举措《中小企业公共信贷保证计划原则》（2015 年）²⁶⁹指出，这种法律和监管框架可以是公司或银行业立法或特定机构立法的组成部分。

133. 有些国家由中央政府直接提供保证，而非由为此目的设立的独立实体提供保证，在这些国家，适用法律似宜述及国家对于提供该服务的责任。公共信贷保证计划也可以作为一个具有法律人格的独立实体设立，同时允许政府保留所有权和控制权。在这种情况下，适用的法律和监管框架应当澄清：(一)国家如何行使所有权；(二)由谁代表国家（例如，部、局等），以及由哪个政府机构对计划进行监督；(三)适用于政府投资的一般条款和条件；(四)国家作为股东与计划的董事会和管理层的关系；(五)计划的资金来源。如果国家选择与私营部门合伙设立信贷保证计划，明确界定双方的责任和义务有助于保护少数股东（往往是私营部门实体）的权利，并促进他们积极参与治理和决策过程。²⁷⁰

134. 为了高效运作，相关任务规定必须具体规定信贷保证计划所针对的中小微企业部门及其主要业务范围，营业范围应当足够宽泛，以顾及所针对部门的周期性发展。²⁷¹同样重要的是建立定期审查任务规定的机制，以评估随着时间推

²⁶⁶ M. Dubovec 和 S. Owada, 《鼓励有担保贷款的手段》（上文脚注 263），第 416 页。

²⁶⁷ 世界银行与金融部门改革和加强举措，2015 年，《中小企业公共信贷保证计划原则》，第 120 页。

²⁶⁸ 见欧洲银行协调倡议——维也纳倡议，《中欧、东欧和东南欧中小企业贷款信贷保证计划》——维也纳倡议信贷保证计划工作组的报告，2014 年，第 55 页。

²⁶⁹ 《原则》涵盖四个方面：(一)法律和监管框架；(二)公司治理和风险管理；(三)运作框架；(四)监测和评价。指南草案的本节侧重于《原则》中与其范围有关的一些方面。

²⁷⁰ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 268），第 14 页。

²⁷¹ 同上，第 15 页。

移其是否持续有效。除提供信贷保证外，任务规定还可能包括其他服务，如提供信息、技术援助、培训和咨询。²⁷²信贷保证计划在执行任务规定方面的管理自主权和问责制非常重要，信贷保证计划的日常运作不受政治影响，就能更好地确保管理自主权和问责制。此外，没有足够的资金，信贷担保计划就无法有效地执行其任务规定。为确保有足够的资金，最佳做法将倡导法律或监管框架确定所需要的数额，并具体规定国家在信贷保证计划存续期内提供初始资本和额外补贴的责任。²⁷³

135. 公共信贷保证计划属于或有负债，可能使国家面临重大的预算风险，导致无法预料的现金流出和债务增加。为了减缓这种风险，国家在设立信贷保证计划之前应当对预算影响进行长期评估。彻底的财政风险评估通常考虑可能影响计划总体财务平衡的因素以及计划所涉各方（即信贷保证计划、贷款金融机构和借款人）之间风险分配的各种选项。

(二) 资格

136. 高效的信贷保证计划依赖关于中小微企业、贷款金融机构和贷款的明确和透明的资格标准，应当向公众提供这些标准并定期对其进行审查。这类标准的透明度和明确性还使国家能够避免投资于信贷保证计划的运作的公共资金被不当使用。关于中小微企业，需要澄清合格中小微企业是否可以正式设立的企业或者独资企业主，以及它们所属的部门。其他标准可包括规模（通常根据雇员人数上限、资产价值和销售额来界定）、分部门²⁷⁴或最短运营时间。²⁷⁵在某些国家，法律要求可能包括与提供保证所在法域的关系，例如，营业所在地。²⁷⁶在发生重大金融危机或其他对国内经济产生影响的紧急情况时，各国应当可以放宽受益于计划的企业的资格标准。²⁷⁷

137. 根据适用的法律和监管框架，信贷保证计划可以制定专门针对初创企业、出口商和高科技公司等企业子类别²⁷⁸的方案，或面向特定企业主群体，如妇女或青年，以鼓励这些群体创业。相反的做法是，信贷保证计划可以创建一份不合格中小微企业名单（例如，根据它们的信用状况和还款信誉），²⁷⁹或者可以明确地将某些分部门排除在其业务范围之外。²⁸⁰

²⁷² 同上。

²⁷³ 同上，第 13 页。

²⁷⁴ 同上，第 18 页。

²⁷⁵ 例如，见马来西亚 BizSME 计划，该计划要求最短经营时间通常为 1 至 5 年。

²⁷⁶ 在某些情况下，见阿拉伯联合酋长国，还需要该法域国民拥有所有权或管理权，以避免向与提供支持的法域没有真正联系的企业支付保证款。在其他情况下，例如在爱尔兰，信贷保证计划可以排除属于较庞大公司集团的一部分或其中很大一部分由公共机构或外国投资人拥有的企业。

²⁷⁷ 例如，在 COVID-19 大流行期间，许多国家放宽了资格标准，以将特定行业或企业，甚至在战略部门运营的大公司包括在内。见货币基金组织，COVID-19 专题丛书，2020 年，《关于为应对 COVID-19 危机而采用的公共保证计划的法律思考》，第 2 页。

²⁷⁸ 一些信贷保证计划是专门为援助在某些被认为在获得信贷方面脆弱或不利的部门运营的企业而设计的，如农业或制造业企业（例如，见尼日利亚农业信贷保证计划基金）。

²⁷⁹ 在马耳他和爱尔兰，被宣布破产或与债权人签订了重组协议或其管理或主管人员被判犯有欺诈、腐败或洗钱等专业不当行为的企业可被排除在外。

²⁸⁰ 例如，在立陶宛，不向经营赌博、弹药、烟草和酒精生产和销售的公司提供支持。

138. 贷款金融机构也可受益于明确的资格标准，可能在客观指标的基础上确定这些标准，如它们为小企业服务的能力以及它们的风险管理能力。^{281,282}通常，²⁸³合格金融机构包括但不限于商业银行、开发银行、持照信贷机构或受监督的非银行金融服务提供商、²⁸⁴信贷合作社²⁸⁵或主要目的是支持小企业发展的非营利实体。²⁸⁶纳入其他类别合格金融机构的可能性将有助于各国满足在重大自然灾害或金融危机期间迅速提供流动性的需要。²⁸⁷

139. 最后，关于哪些类型贷款有资格被覆盖的明确法律或条例将避免信贷保证计划任意或武断地作出决定，从而危及其有效性。在这方面，可取的做法是业务费用贷款（如薪酬、租金、公用事业费）和投资资金贷款均包括在内，因为前者有助于维持由于短期信贷不足而容易资不抵债的小微企业的工作岗位，后者有助于创造就业机会和保持长期经济增长。²⁸⁸

(三) 减轻风险

140. 如上所述，公共信贷保证计划可能使政府面临很高的财政风险，因为国家可能缺乏必要的资金来履行被要求履行的保证所产生的付款义务，特别是在危机时期。因此，作为一般原则，在作出设立公共信贷保证计划的决定之前应当有一个程序，以确保决策者了解与信贷保证计划相关的风险。这可能包括向议会介绍计划的类型和计划所涉问题，以及它们对公共预算有何影响，以征得议会对立计划的批准。此外，在设计信贷保证计划时，各国可使用不同的机制来减轻其运作风险。例如，它们可以对计划的总体风险敞口引入一个最大上限，要么是一个固定金额，要么是一个百分比。上限可以是固定的，也可以定期修改。或者，它们可以决定对信贷保证计划下保证的单笔贷款规模设定上限。²⁸⁹各国也可以选择实施基于风险的收费政策，风险较高的贷款须支付较高

²⁸¹ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 267），第 18 页。

²⁸² 一些国家没有明确规定或公布贷款金融机构的一般资格标准（例如斯洛文尼亚），而另一些国家则通过笼统而抽象的标准（例如智利）或利用通过筛选程序的经认证机构（详尽）名单（例如印度或新西兰）来指定合格的贷款金融机构。

²⁸³ 秘书处改进了这句话以提高案文的清晰度。

²⁸⁴ 例如在菲律宾。

²⁸⁵ 例如在巴西。

²⁸⁶ 例如，在埃及，SEB 方案是通过与非政府组织签订合同来实施的。

²⁸⁷ 例如，在 COVID-19 大流行期间，一些国家将非银行金融实体（如西班牙的电子货币实体和支付服务提供商或瑞士的国家邮政服务）纳入放款人类别。见货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 2 页，以及 M. Dreyer 和 K. Nygaard，2020 年，《设计和实施小企业支持措施的经验教训》，可查阅：<https://som.yale.edu/blog/lessons-learned-in-designing-and-implementing-support-for-small-businesses>。另见菲律宾、加拿大或澳大利亚的例子。申请人需要以某种方式证明他们受到了 COVID-19 的影响，才能被认为有资格参加此类信贷保证计划，例如，由于预期的正常现金流或营业额没有实现，或由于大流行导致的情况而增加了运营成本。

²⁸⁸ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 267），第 18 至 19 页。

²⁸⁹ 在 COVID-19 大流行期间，许多国家利用企业的类型和规模或中小微企业的收入等标准，暂时提高了贷款规模的上限。在某些国家，适用的法律允许在涉及国家安全利益、工作岗位保护或企业对国民经济比较重要的情况下根据具体情况作例外处理。见货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 3 页。

的保证费用。这可能涉及界定不同的风险类别，对每个类别收取标准的预定费用。

141. 限制贷款金融机构道德风险的最常见方法之一是设立部分保证，这种保证利用覆盖率机制来确定由信贷保证计划保证的贷款风险的百分比。这些机制需要仔细设计，以便在发生中小微企业违约时能够为贷款金融机构提供充分保护，同时鼓励它们定期监测中小微企业的运行情况。例如，高覆盖率对贷款金融机构可能非常有吸引力，因为它们可以免于承担信贷风险，它们可能没有进行适当的风险筛查和监测活动的动机，从而导致过度冒险（例如向高风险中小微企业提供信贷），并危及计划的可持续性。²⁹⁰相反，如果信贷保证计划只承担一小部分风险，金融机构可能会忽视该方案。²⁹¹政策需要通常会促使国家就覆盖率作出决定。信贷保证计划和贷款金融机构之间均衡的风险分担肯定会激励后者准确地监测中小微企业的信用表现。应在信贷保证计划与金融机构之间的合同协议中明确列明覆盖率，该协议还应澄清双方如何分担损失。

142. 由于信贷保证计划与贷款金融机构之间的风险分配受到各自作用和责任的影响，因此法律框架应当明确界定这些作用和责任。良好做法是澄清，贷款决定取决于金融机构自身的自由裁量权，以及作出这种决定应该以哪些标准为依据（例如，中小微企业的信誉；附保证贷款如何符合金融机构的业务和风险偏好；附保证贷款可否用作抵押品以获得中央银行的流动性便利），以及由信贷保证计划负责批准具体的保证。²⁹²

143. 中小微企业方面也可能有道德风险，因为它们可能会提供误导性信息或不向贷款金融机构披露敏感信息，风险分担做法可能有助于防止这种情况发生。建议的做法是要求中小微企业提供抵押品，因为这表明了其还款承诺。然而，过高的抵押品要求可能会违背保证的初衷，信贷保证计划应与贷款金融机构一道，确定适当的抵押品要求水平，从而既限制中小微企业的道德风险，也不会影响它们申请贷款的积极性。²⁹³应当指出，是否对中小微企业实行抵押品要求，该决定对一国的财政政策有影响，因为不提供抵押品可能增加一国必须为公共保证计划的损失而承担的意外成本（“财政风险”）。²⁹⁴

(四) 费用

144. 保证费通常是在信贷保证计划法律或监管框架内确定的，而不是逐案确定的，通常是一笔固定的统一费用或一笔可变的费用。在确定费用时，良好做法是在保证方案的目标及其财务可持续性之间取得平衡。费用连同信贷保证计划可能从其投资活动和任何政府补贴中获得的收入，应可支付运营成本和预期的信贷风险成本。定价政策的透明度有助于信贷保证计划吸引潜在用户。根据国家具体情况调整费用的可能性确保了该计划的可持续性。例如，为应对影响整

²⁹⁰ 见货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 2 页。

²⁹¹ R. Ayadi 和 S. Gadi，《地中海南部和东部地区中小微企业获得融资：信贷保证计划发挥什么作用？》，地中海前景项目技术报告，2013 年，第 11 页。

²⁹² 货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 4 页。

²⁹³ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 267），第 20 页。

²⁹⁴ 秘书处根据工作组第三十八届会议的讨论情况（A/CN.9/1122，第 87 段），添加了提及信贷担保计划的抵押品要求对各国的财政影响的内容。

个经济结构的重大危机，某些国家对可以收取的费用设置了上限，或者禁止收取费用。²⁹⁵

(五) 中小微企业违约和贷款损失的收回

145. 及时和透明地管理小微企业违约和贷款金融机构随后提出的索赔，是信贷保证计划高效运作以及建立和维持贷款机构对该计划的信心的关键。²⁹⁶这一点可通过以下方式实现，即法律或监管框架以及合同安排澄清促使信贷保证计划介入的确切情形，例如对中小微企业启动破产程序或中小微企业推迟偿还贷款。²⁹⁷

146. 在一些法域，²⁹⁸信贷保证计划提供的保证被视为独立保证，保证人的义务与基础债务无关（见第 104 页）。在另一些国家，信贷保证计划负有附属赔偿责任²⁹⁹（见第 119 段），因此保证的执行或有效性取决于主债务的执行或有效性，但计划可以根据违约后的预期损失向金融机构临时付款。如果金融机构执行保证与“损失”的发生联系起来，则需要明确这种风险何时及如何被视为确实存在并由金融机构承担。³⁰⁰然而，在提出索赔之前，贷款金融机构最好积极探索替代解决方案，包括调整贷款的还款时间，以实现中小微企业还款。³⁰¹

147. 明确和透明的保证支付程序可以避免贷款金融机构与信贷保证计划之间代价高昂的争端。计划与金融机构之间的合同协议列明在什么条件下索赔可以接受、保证涵盖的未偿还利息的最高金额，以及理赔的时限，这些协议是保持双方之间健康关系的初步步骤。一种常见的做法是具体规定在拨付贷款之后可以向信贷保证计划提出索赔之前的最短强制性等待期，建议还应具体规定应付未付之后的最长期限，该最长期限不应以对中小微企业提起法律诉讼为条件。³⁰²此外，协议最好要求在拒绝索赔之后提供详细的书面解释。³⁰³

148. 最后，需要明确信贷保证计划在支付保证款之后的权利。³⁰⁴一般法律原则是，贷款金融机构对中小微企业或其他义务人的权利或求偿权转移给信贷保证计划（法定代位求偿权）。为确保各方均得到通知，必须在保证条款和条件中明确规定代位求偿权，并且该条款将明确规定信贷保证计划可以行使这种权利，而不必等待金融机构收到任何其他未被保证所涵盖金额的付款。有效实施法定代位权的一个基本条件当然是国内法律框架承认公共信贷保证计划的代位权在

²⁹⁵ 例如，COVID-19 大流行引发的危机。关于这一点，见货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 3 页。

²⁹⁶ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 267），第 22 页。

²⁹⁷ 德国国际合作机构，《发展和新兴经济体的中小企业信贷保证计划：反思、制定原则、质量标准》，2014 年，第 59 页。

²⁹⁸ 例如意大利和美国。货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 5 页。

²⁹⁹ 例如法国和荷兰。同上，第 5 页。

³⁰⁰ 同上。

³⁰¹ 世界银行与金融部门改革和加强举措（上文脚注 267），第 22 页。

³⁰² 同上。

³⁰³ 同上。

³⁰⁴ 同上。

法律上具有可执行性。为了加强其代位求偿权，某些信贷保证计划可与中小微企业订立单独的协议，后者在其中同意赔偿信贷保证计划的任何付款。

149. 公共信贷保证计划可能代位取得太多贷款金融机构的权利，这可能对其财务可持续性构成威胁。为了减轻这种风险，建议信贷保证计划可以将附保证贷款转换为股权或准股权工具，并将风险转移给其他公共机构（如开发银行）或专业投资实体，这些机构可以更好地管理这些头寸。就微型企业的附保证贷款而言，鉴于监测股权投资的成本很高，将债务转换为准股权工具，例如未来的纳税义务，可能是一个更加可行的选择。³⁰⁵

150. 如果信贷保证计划只提供部分保证，则计划和贷款金融机构都可以对违约的中小微企业提出索赔。然而，为了提高效率，合同协议可能会具体规定由金融机构还是信贷保证计划负责向中小微企业追偿债务。为了取得最大效果，信贷保证计划委托金融机构承担这项任务可能是方便之举，因为金融机构通常有更多手段来获取中小微企业的信息，并且收回债务的动机可能更强。例如，在某些国家，³⁰⁶要求贷款金融机构在执行阶段担任信贷保证计划的代理人。³⁰⁷

(b) 私人保证计划

151. 如上所述（见第 129 段），信贷保证计划也可由私营部门直接供资和运作，可采取公司保证或相互保证计划的形式。前者可以是有限责任公司，也可以是受公司法管辖的公众有限公司。在某些法域，公司保证计划被视为专门的金融机构，其审慎监管与银行的监管相一致。³⁰⁸

152. 相互保证计划通常由独立的中小微企业或企业代表协会设立，目的是仅向其成员提供保证。³⁰⁹此类计划往往采取合作社的法律形式，受相关国内立法管辖。在此类计划由中小微企业直接设立时，后者为资本形成出资，参与决策，并对未偿还的信贷承担共同责任。若是企业代表协会设立该计划，则由这些协会负责计划的运作。³¹⁰虽然它们的资金主要来源于会费，但在某些国家，相互保证计划的运营得到某种形式的政府支持。³¹¹

153. 金融机构可能发现在相互保证计划下提供贷款有利可图，因为监督相互保证计划的实体可以为风险评估和还贷的跟进提供便利。这可以大大降低金融机构的管理成本。在需求方面，通过相互保证计划借款可增加有生存能力的中小微企业获得信贷的机会，因为相互保证计划可能比公共信贷保证计划更有能力评估其贷款申请。此外，由于相互保证计划的谈判地位，与单个中小微企业相比，它们可以与贷款金融机构谈判较低的贷款利率。

³⁰⁵ 见 <https://blogs.worldbank.org/psd/protection-reallocation-public-credit-guarantee-schemes-post-pandemic-world>。

³⁰⁶ 例如，智利。见货币基金组织，COVID-19 专题丛书（上文脚注 277），第 5 页。

³⁰⁷ 同上。

³⁰⁸ 德国国际合作机构，《发展中和新兴经济体的中小企业信贷保证计划》，2014 年，第 22 页。

³⁰⁹ 同上，第 15 页。

³¹⁰ L.Cusmano，《中小企业和创业融资：信贷保证计划和相互保证协会在支持中小企业融资方面的作用》，载于经合组织中小企业和创业文件第 1 号，2013 年，第 24 页。

³¹¹ 经合组织，关于信贷保证计划的讨论文件（上文脚注 256），第 8 至 9 页。

154. 然而，相互保证计划的运作存在挑战，这些挑战可能影响其长期可持续性。特别是高度分散，因为大多数此类计划服务于范围有限的企业；提供保证的规模经济程度低，运营成本相对较高；以及较高的风险敞口，因为它们覆盖的地理范围和部门有限。在一些国家，这些挑战引发了不同相互保证计划的兼并或合并，以降低服务成本和增加保证工具的提供。反过来，这也导致监督这些计划的实体的技术能力以及这些计划的技能和战略的提升。³¹²

(c) 国际信贷保证计划

155. 在没有信贷保证计划的国家（由于缺乏资源或在脆弱和受冲突影响的国家），或类似计划在过去没有取得成功因而需要调整方向的国家，可能需要设立和运作信贷保证计划方面的国际援助。因此，一些国际或区域组织，包括全球和区域开发银行（如世界银行、³¹³亚洲开发银行、³¹⁴非洲开发银行），与地方实体合作发起了国际信贷保证计划，无论此类实体是一个公共主管机构（如部委）、金融机构、私人协会还是非政府组织。在这些国际组织中，可以注意到开发署³¹⁵和联合国资本发展基金与一些国家政府或开发银行合作，参与促进国际保证计划。还有一些私人出资的信贷保证计划在区域或国际一级运作，例如由格拉米基金会管理的信贷保证计划，该基金向地方和区域小额金融机构和其他类似组织提供援助。

156. 国际信贷保证计划通常与技术援助一揽子方案一起设立，以促进此类方案的设计和实施。³¹⁶它们可能有不同的目标，如支持一般的中小微企业³¹⁷或支持特定企业主群体（如妇女、青年、少数群体等）或特定部门（如数字部门或农村地区）中小微企业的发展。³¹⁸

5. 中小微企业信誉评估

157. 任何贷款协议的关键要素都是融资人决定是否向借款人提供信贷。审慎管理要求融资人适当评估借款人的信誉，即风险水平、偿还贷款的能力和意愿。对于大公司来说，这可能不会造成困难，因为公司的商业业绩、财务报表、财务风险敞口等详细资料可能很容易获得。反过来，对于中小微企业，特别是小微企业来说，做到这一点可能很吃力，成本也更高昂（相对于贷款额而言），它们即使有数据，数据也可能不充分或不可靠。

³¹² L.Cusmano, 《中小企业和创业融资》（上文脚注 310），第 67 至 68 段。

³¹³ 见 www.worldbank.org/en/topic/sme/finance。

³¹⁴ 例如，见“亚行提供本币贷款支持哈萨克斯坦中小微企业增长[亚洲开发银行]”。

³¹⁵ 例如，开发署支持东帝汶旅游、商业和工业部和东帝汶国家商业银行为需要财政援助的中小微企业设立了贷款保证设施。

³¹⁶ A. Green（2003 年），《小企业信贷保证计划——促进私营部门主导的增长的有效工具》，第 19 页。

³¹⁷ 例如，在非洲开发银行领导下设立的非洲保证基金旨在促进中小企业获得融资。见 www.iadb.org/en/idb-finance/guarantees。

³¹⁸ 例如，见美援署和开发融资公司在赞比亚的方案，在该方案中，它们与三家不同的银行合作，为不同部门和目的提供附保证贷款，见 [Development Finance Corporation | Zambia | Fact Sheet | U.S. Agency for International Development \(usaid.gov\)](https://www.usaid.gov/development-finance/corporation/zambia/fact-sheet)。

158. 由于这种信息不对称，比起向大企业贷款，融资人往往不愿意向中小微企业贷款，并且如前所述，通常对中小微企业提出抵押品和个人保证要求，以减轻自身的信贷风险。由于中小微型企业无法遵守这些要求，这往往减少了它们获得信贷的选择。为了最大限度地减少信息不对称，二十国集团和经合组织建议：(一)发展用于信贷风险评估的信息基础设施，以支持对小企业融资风险进行准确评估；(二)尽可能并酌情使信贷风险信息标准化，使相关市场参与者和决策者能够获取这些信息；(三)促成在国际一级获取信贷风险信息，以促进小企业跨境活动和参与全球价值链。³¹⁹在某些国家，法律和监管框架建立了由多个互补来源组成的信息共享机制，融资人在提供信贷之前可以通过这些机制收集潜在借款人的信息。这可确保融资人正确评估中小微企业的信誉和任何潜在的信贷风险。以下各段介绍的工具是关于如何减少信息不对称的实例。

(a) 信用报告

159. 现有的信用报告系统在解决信息不对称问题方面发挥着关键作用，因为它们能够收集和分发潜在借款人的财务信息，从而使融资人能够更多地了解中小微企业的特点、过往表现、还款历史和当前的债务风险。这可以降低融资人进行尽职调查的成本，并降低中小微企业的利率。³²⁰然而，在关系型借贷的情况下，信用报告对于评估中小微企业的信誉可能没那么重要，因为随着时间推移，融资人和中小微企业之间的互动使前者能够收集评估后者的信誉所需的信息。在这种情况下，信用报告发挥的是补充作用，用于填补任何剩余的空白。

160. 信用报告提供者可以是公共实体或私营公司：后者往往适应融资人的信息要求，而前者收集和提供的数据是供决策者、监管者和其他公共机构和实体使用的。在这两种情况下，这项服务是以类似方式提供的，可能会在数据的收集和/或处理、数据的质量以及用户和数据主体（即数据所涉及的个人或商业实体）获取信息方面提出程序、技术和法律方面的类似问题。³²¹近年来，一些私人信用报告提供商还提供额外的服务，如建立信用风险数据库。信用风险数据库收集匿名信息，重点是关于借款人目前正在进行的业务，而不是他们过去偿还贷款情况的数据。它们分享关于具有相同属性群体中一般借款人的信誉的信息，并为建立统计模型创造了条件。³²²

161. 国际征信委员会（征信委员会）注意到，许多国家没有关于商业信用报告的专门法律。在某些情况下，消费者信用报告法律制度的一些规定可填补这一空白。然而，并非所有此类规定都适用于商业信用报告，因为两者的情况不同。例如，评估商业交易风险所需的信息通常包括比评估个人消费者风险所需

³¹⁹ 二十国集团/经合组织《中小企业融资高级别原则》，2015年，第6页。

³²⁰ 例如，在肯尼亚，信用报告服务的推出帮助降低了商业银行贷款的利率、抵押品要求和违约率。

³²¹ 世界银行，《信用报告一般原则》，2011年，第7页。

³²² 亚洲开发银行研究所出版物“信用风险数据库在日本中小企业发展中的作用：亚洲其他地区的经验教训”，2015年10月，第10至11页。

多得多的关于支付情况和财务绩效的数据。³²³此外，保护数据主体隐私对商业信用信息而言可能不那么重要，相关规定可能不适用于中小微企业。³²⁴

162. 然而，某些法律和监管方面涉及信用报告系统的一般运作，或有利于收集和分享对中小微企业信用报告很重要的信息。³²⁵在这方面，本节将简要讨论三个方面：(一)中小微企业的报告义务；(二)获取信用报告服务；以及(三)数据质量。作为初步考虑，应当指出，女企业主在创建信用记录方面往往比男子面临更多障碍，因为她们可能缺乏信用报告提供者所要求的身份证件，或者她们可能没有在正规金融机构开立账户或没有信用卡，这可能妨碍她们被信用报告提供者考虑。有效的中小微企业信用报告制度将受益于消除这些障碍并支持妇女建立信用记录的法律和监管框架。³²⁶

(一) 报告义务

163. 各法域似乎没有关于中小微企业向公共机构和（或）其他实体提交财务信息的要求。许多国家没有规定报告义务，而另一些国家要求提供的信息往往不足以可靠地评估商业信誉。虽然这种情况可能便利中小微企业组建和最初的发展，因为这将减轻与报告有关的行政负担，但不利于信用报告，从而不利于获得信贷。此外，没有强制性报告义务可能妨碍小企业采用良好的财务报告做法，这种做法是符合其利益的，因为这将证明其运营是负责任和透明的，从而帮助它们随着进一步发展而吸引投资。另外，在中小微企业没有财务报告义务时，其债权人可能不愿意分享关于它们的详细信用表现信息，因为这些信息可能包括也许被认为敏感的基础财务数据。³²⁷如前所述，认识到公开信息（例如关于周转资本或资本需要的信息）可有助于提高市场声誉，《贸易法委员会有限责任企业指南》和《贸易法委员会企业登记处指南》（见第 63 和 69 段）均建议各国鼓励小企业自愿向有关主管机构提交财务信息。³²⁸

164. 制定国内法律框架处理透明度要求，并具体规定哪种类型的商业信息和数据应视为机密和不必遵守报告义务，这将鼓励并大大便利中小微企业进行财务报告。事实上，一些中小微企业担心，披露财务和其他与业务有关的数据可能会阻碍它们的市场竞争能力，因为这将允许竞争对手获取敏感信息。为了确保平等考虑债权人的需求，法律框架还应当平衡兼顾中小微企业保护其专有技术的权利与其债权人收集、分析和分发与信贷有关的数据的权利。³²⁹

³²³ 同上，第 13 页。

³²⁴ 世界银行，国际征信委员会（征信委员会）：《通过改进信用报告为中小企业融资提供便利》，2014 年，第 20 页。

³²⁵ 同上。

³²⁶ N. Almodóvar-Reteguis、K. Kushnir 和 T. Meilland，《妇女、企业和法律，描述法律上存在的使用财产和创建信用方面的性别差距》，第 6 页。

³²⁷ 世界银行，征信委员会，《为中小企业融资提供便利》（上文脚注 324），第 20 页。

³²⁸ 见《贸易法委员会企业登记处关键原则立法指南》（2018 年），第 155 段，以及《贸易法委员会有限责任企业立法指南》（2021 年），第 142 段。

³²⁹ 世界银行，征信委员会，《为中小企业融资提供便利》（上文脚注 324），第 21 页。

(二) 获取信用报告服务³³⁰

165. 公共和私人信用报告提供者分别为不同的受益人服务。因此，有不同的规则管辖其服务的获取。信用风险数据库往往由金融机构、信贷保证公司和其他机构组成的协会维护，³³¹其服务的获取可能仅限于成员。一般而言，应允许中小微企业查看自己的数据，以便在必要时予以纠正或更新。

166. 正如世界银行所指出，有利于信用报告的法律和监管框架应当规定数据访问须符合公正的规则，以便私人或公共服务的所有用户都能够为该类服务规定的相同条件下（例如查询费或查询相同信息的权利）获取信息。³³²依信用报告提供者的目标而定，这项不歧视原则可能会有例外。例如，主要为支持银行业监管和让受监管中介机构更好地获得信贷数据和提高此类数据的质量而设立的公共信用报告提供者可能仅服务于受监管金融机构。³³³

(三) 数据质量

167. 高质量数据是有效的信用报告系统的基石。从可靠、适当和可用的来源系统地收集相关、准确、及时和充足的数据，无论是负面还是正面数据，并保留足够长的时间时，数据被视为高质量数据。³³⁴不准确的数据可能导致不合理地拒绝贷款、更高的借款成本，以及中小微企业、数据提供者（例如银行、金融机构或商业公司）和信用报告提供者不希望看到的其他后果。数据的准确性取决于数据是如何收集的，通常是通过贷款和合同收集（见第 170 段），并取决于信用报告提供者如何处理收到的原始数据，以便将其转换为供融资人使用的最终产品。³³⁵

168. 高质量数据可以通过一个法律和监管框架来实现，该框架具体规定可以为哪些目的收集数据、可以在哪些情况下使用数据、所要求的质量和准确性、及时性³³⁶以及关于潜在的歧视理由（例如种族、性别、语言）的任何限制和可能维护数据的任何时间限制。³³⁷为了信用报告系统的有效性，这些要求应同时适用于数据提供者和信用报告提供者。

169. 中小微企业在与数据提供者互动时提供的信息的准确性和可靠性有助于保证数据质量。应当允许中小微企业对其自身数据的准确性和完整性提出质疑，并要求对这些投诉进行调查和纠正任何错误。³³⁸

³³⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第91段）扩展了本小节，并澄清应当允许中小微企业查看关于自身的信息并请求更正错误。

³³¹ 亚洲开发银行研究所出版物“信用风险数据库在日本中小企业发展中的作用：亚洲其他地区的经验教训”，2015年10月，第4页。

³³² 世界银行《一般原则》（上文脚注 321），第42页。

³³³ 同上，第35页。

³³⁴ 见世界银行《一般原则》中的一般原则 1（上文脚注 321），第25页。

³³⁵ 同上，第26页。

³³⁶ 经合组织，关于信贷信息共享的讨论文件，第12页。

³³⁷ 世界银行《一般原则》（上文脚注 321），第37页。

³³⁸ 经合组织，关于信贷信息共享的讨论文件（上文脚注 337），第12页。

(b) 公共机构：相关信息的补充来源

170. 关于中小微企业信誉的最常见数据来源是银行和其他非银行金融机构，它们是小企业最常见的债权人。虽然法律或条例通常要求这些实体向公共信用报告提供者提供信息，但似乎没有法律要求向私人信用报告提供者³³⁹或可能有兴趣向中小微企业提供信贷的非传统融资人（例如商业天使投资人）披露信息。其他潜在的数据和信息来源可以包括保理和租赁公司以及非银行金融机构等商业实体，还有贸易债权人。然而，这些实体似乎都没有如预期那样提供那么多数据。³⁴⁰

171. 为了抵消所有这些来源提供的信息稀缺或不充分的情况，税务和社会保障或商业登记处等公共部门机构可能是有价值的补充信息来源。除其他外，它们可提供中小微企业的官方身份数据、有助于确定中小微企业的表现的数据（如破产信息）和财务信息。³⁴¹在设立担保权登记处的国家，担保权登记处可提供关于登记中小微企业可能用来为贷款作保的资产上的担保权的信息。³⁴²

172. 但是，允许查阅公共机构保存的信息需要在便利评估中小微企业信誉与保护与中小微企业有关的敏感或机密数据之间取得平衡，以避免其隐私或权利受到侵犯。在这方面，良好做法表明，法律或条例可以澄清：(一)公共机构是否可以分享数据和可以分享哪些数据，以及在何种条件下可以分享数据；(二)金融机构或信用报告服务提供者是否可以出于商业目的再次使用任何可以获取的数据；以及(三)保护中小微企业隐私的具体规定。³⁴³

173. 即使已建立适当的法律框架，实际障碍也可能影响从公共机构收集数据。例如，公共机构往往缺乏足够的人力和财力资源来维护其记录中存储的数据，以使其处于最新状态，这导致数据过时，对信用报告几乎没什么用处。³⁴⁴由于预算和其他方面的限制，各国可能无法向所有收集对评估中小微企业信誉有用的数据的公共机构提供财政支持。因此，一个可行的战略是轻重缓急先将资源用于帮助其记录对于进行此类评价至关重要的机构（如税务主管机构）。

³³⁹ 在实践中，有些银行可能会自愿向私人信用报告提供者提供信息，另一些银行可能只会有限度地提供信息（例如不允许私人信用报告提供者披露银行的名称或贷款详情），还有一些银行可能会因银行保密义务而拒绝分享信息。见世界银行，征信委员会，《为中小企业融资提供便利》（上文脚注 324），第 18 页。

³⁴⁰ 例如，在美国，据估计只有不到 50%的企业对企业供应商与商业信用信息公司分享贸易信贷信息。同上。

³⁴¹ 同上，第 19 页。

³⁴² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 93 段），将“可能存在的”一语改为目前的措辞，以澄清担保权登记处不提供存在担保权的证据。

³⁴³ 秘书处根据工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 92 段）修订了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 218 段），以便：(一)考虑到公共机构维护的信息的性质，确保措辞更加平衡兼顾；(二)删除所隐含的建议。

³⁴⁴ 世界银行，征信委员会，《为中小企业融资提供便利》（上文脚注 324），第 21 页。

(c) 替代数据

174. 当中小微企业或其客户使用基于云的服务或移动电话或智能电话、使用社交媒体、在电子商务平台上销售或购买、发送包裹、³⁴⁵进行电子支付、达成网上交易或在网上管理应收款、应付款和记录保存时，就会产生数字足迹。³⁴⁶近年来，这种足迹（被定义为替代数据）³⁴⁷在信用报告中变得越来越重要。³⁴⁸这种替代数据扩散的趋势可便利信贷的获得，特别是对那些在非正规经济中经营、“信用档案很少”或完全没有的小企业而言。³⁴⁹事实证明替代数据也可以给融资人带来益处，³⁵⁰因为替代数据使得能够对企业的信誉进行更全面的评估，这不仅与财务数据等常规信息相关，也与在财务系统之外产生的数据相关，因此可能会提高企业的信用评分。³⁵¹此外，由于数据来自数字来源，因此监测中小微企业的状况、发现欺诈和采取相关的风险缓解措施会变得容易些。这也可能鼓励中小微企业在财务上妥善行事。³⁵²最后，由于替代数据通常由第三方提供者生成，这些数据可能比中小微企业提供的资产价值信息和财务报表更加可靠，这也有助于降低融资人的贷款风险。³⁵³

175. 然而，在许多国家，缺乏强有力的法律和监管框架对替代数据的有效使用造成障碍，从而可能导致数据不准确、隐私和个人数据保护³⁵⁴以及知识产权问题。例如，往往未经中小微企业同意而收集社交媒体数据，这可能导致这些数据被非法使用，因为通常并没有打算将此类数据用于信用报告目的。此外，如果数据收集工作没有得到适当监督，替代数据可能导致基于中小微企业所有者的种族、肤色、性别、婚姻状况或其他类似属性的歧视性信用评分做法。³⁵⁵一些国际专家论坛³⁵⁶建议，为了支持有效和透明地使用替代数据，各国可以改革

³⁴⁵ 例如，一家总部在美国的金融科技公司在国际货运代理的货运记录等信息来源，评估寻求贷款的企业的风险和信誉。见普惠金融全球伙伴关系，《替代数据改变中小企业融资》，2017年，第12页。

³⁴⁶ 经合组织，关于信贷信息共享的讨论文件（上文脚注336），第12页。

³⁴⁷ 金融普惠全球伙伴关系将越来越多地使用数字工具和信息系统生成的数据定义为“替代”数据。见普惠金融全球伙伴关系，《使用替代数据加强信用报告，以便个人和在非正规经济中运营的中小企业能够获得数字金融服务》，国际征信委员会编写的指导说明，2018年，第14页。普惠金融全球伙伴关系是二十国集团所有成员国、感兴趣的非二十国集团成员国和其他相关利益攸关方推进金融普惠工作的一个论坛，包括落实2010年12月10日在首尔举行的二十国集团峰会上核准的《二十国集团金融普惠行动计划》。更多信息见 www.gpfi.org。

³⁴⁸ 例如，一个小企业数字贷款平台使用业务量、企业一段时间内发送和接收UPS包裹的数量或社交媒体活动等替代数据来审批对中小微企业的贷款。见 <https://yabx.co/2020/08/04/use-of-alternative-data-to-revolutionize-digital-sme-lending/>。另一个例子是，在智利，一家大型信用评分机构与一家初创公司合作，使用手机数据为那些没有信贷记录的人提供“纳入预报因子分数”。见世界银行，《2019年信用报告知识指南》，第110页。

³⁴⁹ 普惠金融全球伙伴关系，《使用替代数据》（上文脚注347），第5页。

³⁵⁰ 例如，见 www.datappeal.io/5-benefits-of-alternative-data-for-banks-and-financial-institutions-from-enriched-credit-scoring-to-lead-qualification/。

³⁵¹ 信用评分是一种统计分析，用于确定个人消费者或小企业借款人的信誉。评分结果促使融资人决定提供还是拒绝提供信贷。

³⁵² 普惠金融全球伙伴关系，《使用替代数据》（上文脚注347），第5页。

³⁵³ 见香港金融管理局，《微型、小型和中型企业的替代信用评分》，第29页。

³⁵⁴ 例如，见《欧洲委员会关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》（ETS第108号），1985年，可查阅 www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=108。

³⁵⁵ 普惠金融全球伙伴关系，《使用替代数据》（上文脚注347），第6页。

³⁵⁶ 同上。

本国法律，明确如何以保持数据准确性和完整性的方式（符合隐私和数据保护国际标准）收集和处理此类数据；确保其符合信贷法律或条例，并避免潜在的歧视。

176. 鉴于替代数据的跨境流动，也可能很容易出现在不同国家如何对待数据的问题。可为借贷目的收集和可以跨境共享的具体数据可能有所不同，或者由于身份识别系统不一致或未标准化，识别不同国家的中小微企业可能有困难。例如，一些国际专家论坛建议各国与相关国际机构合作，协调其适用于跨境数据流动的法律制度的不同方面，³⁵⁷包括对中小微企业采用全球独一无二识别码，这会极大地便利跨境数据共享。³⁵⁸就替代数据的收集涉及中小微企业的识别以及信用报告提供者和融资人之间的数据流动而言，贸易法委员会在与数字经济有关的法律问题方面的工作，特别是在身份管理和信任服务以及数据交易方面的工作，可能具有现实意义。贸发会议关于数字数据在电子商务中的作用和价值的工作及其倡导建立全球数据治理系统的努力，也可能有助于增加中小微企业获得信贷的机会。³⁵⁹

建议 9：³⁶⁰

法律应当具体规定商业信用报告方面义务的性质和范围，以此作为便利评估中小微企业信誉的一项措施。

6. 对陷入财务困境的中小微企业的支持³⁶¹

177. 有效和高效的破产制度为获得信贷提供便利，因为这种破产不仅提供重整机会，³⁶²支持启动前的庭外债务重组选项，而且确保通过适当的企业生存能力核查机制和迅速清算无生存能力的企业而为生产活动重新分配资源。

178. 有效和高效的破产制度中提供的债务重组选项是向陷入财务困境的中小微企业提供任何支持的关键。中小微企业在面临财务困难时，往往没有资源来应对高昂的重组成本（包括寻求专业建议），尽管技术的使用（例如人工智能和大数据）可能会降低重组成本。³⁶³因此，许多有生存能力的小企业被迫破产，因为在其财务困难的早期没有适当的重组选项可用。如果通过了高效的重组框架，融资人就更有可能向中小微企业提供信贷，因为这样的框架可以避免有生存能力的中小微企业进行不必要清算的情形，从而使债权人、所有者和整体经

³⁵⁷ 普惠金融全球伙伴关系，《使用替代数据》（上文脚注 347），第 26 页。

³⁵⁸ 同上。

³⁵⁹ 例如，见贸发会议电子商务和数字经济问题政府间专家组的工作（<https://unctad.org/meetings-search?f%5B0%5D=product%3A335> 等）或数字经济系列报告（<https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021>）。

³⁶⁰ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 90 段）列入一项建议，请各国考虑在其法律中述及商业信用报告，但不规定如何处理这一问题。

³⁶¹ 秘书处参考《贸易法委员会破产法立法指南》（2004 年）第一和第二部分对本节作了修订，以反映一般破产法框架也为建立中小微企业获得信贷支持系统提供了有益的指导。

³⁶² “重整”一词系指采用各种手段恢复债务人企业的良好财务状况和活力并使之继续经营的过程，其中可包括免除债务、重订债期、债转股以及将企业整体（或部分）作为营运资产出售。

³⁶³ 根据一些研究，财务困境的成本占小企业市场价值的 10% 至 20%。见 A. Gurrea-Martinez，《实施小微公司破产框架》，2020 年，脚注 49。

济实现价值最大化。此外，这一框架还可能有助于违约贷款的高效管理，并避免银行资产负债表上积累此类贷款。银行业的某些部分的不良贷款居高不下限制了银行向中小微企业提供贷款的能力。

破产法下的机制

179. 《贸易法委员会破产法立法指南》（2004 年）第一和第二部分虽然并非专门针对中小微企业的需要而量身定制，还是为建立中小微企业获得信贷支持系统提供了有益的指导。例如，如果在以下方面有透明和确定的规则，融资人可能更愿意提供贷款：(一)债权的处理和对融资人权利和根据破产法以外法律如担保交易法产生的债权的承认；³⁶⁴(二)债务人及其相对方均未充分履行各自义务的合同的处理；³⁶⁵(三)行使根据破产法以外其他法律而存在的抵销权。³⁶⁶此外，如果规则确立了破产程序启动后提供的新融资的优先权（至少优先于普通无担保债权人），并允许既在未设保资产又在已设保资产上设定担保权，那么融资人可能更有动力在破产程序启动后提供贷款。³⁶⁷最后但并非最不重要，法院确认债务人与债权人谈判达成的重组计划的快速程序也可鼓励债权人参与这类谈判。³⁶⁸

180. 《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》（《立法指南》）旨在处理小微企业的独特情形。³⁶⁹在这方面，有关新的融资、非正式重组和早期救助机制的规定特别重要。《立法指南》建议在启动破产程序前为陷入财务困境的企业得到新的融资提供便利和激励，以拯救企业和避免破产。此类激励措施应包括为这种融资的提供者提供适当的保护（包括至少在普通无担保债权人之前向这种融资提供者还款）以及对那些其权利可能因提供这种融资而受到影响的当事人提供适当的保护。³⁷⁰

181. 《立法指南》还认识到非正式债务重组谈判的重要性。鼓励各国为债权人参与非正式债务重组谈判提供适当激励（例如税收激励、规定非正式债务重组谈判产生的交易免于撤销程序）。³⁷¹还鼓励各国查明并消除不利于使用非正式债务重组谈判的措施（例如，在某些事件发生后的一定时期内申请正式破产的义务，破产法关于撤销在申请破产前一定时期内达成的交易的规定）。³⁷²此外，还建议为使用非正式债务重组谈判提供体制支持（例如，由一个主管公共机构或私营机构参与促进谈判）。³⁷³

³⁶⁴ 《贸易法委员会破产法立法指南》（2004 年）：建议 3、4 和 188

³⁶⁵ 同上，建议 69 至 86

³⁶⁶ 同上，建议 100。

³⁶⁷ 同上，建议 63 至 68。

³⁶⁸ 同上，建议 160 至 168。

³⁶⁹ 《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》（2021 年）。该《立法指南》也作为《贸易法委员会破产法立法指南》第五部分印发，其目的不是取代而是补充《贸易法委员会破产法立法指南》其他部分所提供的指导。

³⁷⁰ 同上，建议 107。

³⁷¹ 同上，建议 105 和相关评注。

³⁷² 同上，建议 104 和相关评注。

³⁷³ 同上，建议 106 和相关评注。

182. 此外,《立法指南》设想建立向小微企业提供财务困境早期信号的机制,提高小微企业管理者和所有者的财务和企业管理素养,以及增进他们获得专业咨询建议的机会。³⁷⁴《立法指南》强调了可能特别有助于确保早日拯救此类小企业的三个机制。首先,可由国家或私营实体设置预警工具,查明可能触发破产并向企业发出需要立即采取行动的信号的信号的情形。其次,应向小微企业提供教育工具,以提高他们的财务和企业管理素养和技能(另见第 225 段)。最后,应促进小微企业获得可由公共或私营组织提供的关于债务重组选项或与破产启动有关的事项的专业咨询意见。³⁷⁵

建议 10: ³⁷⁶

涉及为陷入困境的中小微企业提供支持的立法措施应当适当考虑《贸易法委员会破产法立法指南》和《小微企业破产法立法指南》等现有国际标准。

7. 执行³⁷⁷

183. 向中小微企业提供信贷方面的一个主要挑战是,在可收回金额方面现有执行机制不够充足。及时、可预测和可负担地执行合同权利有助于发展信贷市场和改善获得信贷的机会。相反,繁琐的执行程序可能会阻碍融资人向中小微企业贷款。

184. 执行问题对有担保债务和无担保债务都很重要。在这两种情况下,债权人通常都可以获得针对违约债务人的司法判决,这将触发一个使债权人能够获得清偿的程序,该程序通常是对债务人的资产实施的。有些法律制度还可能允许债权人对违约债务人采取执行措施,而不必首先获得关于案情的司法判决。不同法域存在各种各样的非司法执行办法。

185. 上文第 3 节(关于担保交易)已经强调了有效的执行对于便利中小微企业利用动产和不动产获得信贷的担保交易制度的重要性(见第 80 和 91 段)。复杂的执行程序可能对中小微企业获得信贷产生负面影响。例如,可能要求融资人提起法院诉讼,以便其担保权得到承认,并按照严格的规则和在公职人员的监督下扣押和出售设押资产。³⁷⁸另一方面,如《示范法》所规定的有效和具有成本效益的执行机制,包括庭外执行,有可能鼓励融资人基于中小微企业的资产提供贷款。虽然庭外执行可能对融资人更有利,但也可能造成滥用的风险。为了尽量减少任何这类风险,《示范法》就融资人如何进行庭外执行规定了条件(第 77 至 80 条)。³⁷⁹应当特别指出的是,《示范法》并不限制诉诸司法机关。担保协议一方当事人不遵守法律而另一方当事人提出申诉的,受损害一方当事人保留寻求司法救济的权利(第 74 条)。

³⁷⁴ 同上,建议 103。

³⁷⁵ 同上,建议 103 和相关评注。

³⁷⁶ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求(A/CN.9/1122,第 94 段)列入了一项一般性建议,鼓励根据《贸易法委员会小微企业破产法立法指南》颁布立法条文。

³⁷⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求(A/CN.9/1122,第 102 段),新添加了关于执行(不限于动产上担保权的执行)的单独一节,将其放在关于争端解决机制的一节之前。

³⁷⁸ 《贸易法委员会担保交易立法指南》,第八章,第 1 段。

³⁷⁹ 另见《贸易法委员会实务指南》(上文脚注 150),第 304 段。

186. 应当指出，担保交易法以外的法律可能对融资人执行有担保债务的选项产生影响。例如，某些法律可能会限制在家用物品上创设担保权，限制扣押个人资产，或者可能限制这些资产上可执行担保权的金额。某些资产（例如基本个人资产、家用物品）是否应免于执行是每个国家的政策问题。《示范法》并不优先于这些条文（第 1 条第 6 款）。只要在法律中以透明的方式规定了这些限制，融资人就可以应对这些限制。

187. 在国家一级，许多法域引入了一些机制，可作为对不违约的激励措施，从而限制诉诸执行程序的必要性，如公共或私人债务人登记处。这些机制虽然可能有助于促进执行令的遵守，但往往不被视为执行程序的一部分。³⁸⁰此外，最近对执行法的改革³⁸¹引入了可供法警用于执行债权的更具体的工具，例如授权法警获取有关债务人财务状况的信息，并要求违约债务人在执行程序开始时披露其收入和财务状况。³⁸²最后但并非最不重要，在债务执行中使用数字技术（包括对执行活动进行数字化管理，以及利用人工智能设置自动执行）也值得考虑。³⁸³

8. 争端解决机制³⁸⁴

188. 有效的争端解决制度对于中小微企业作出借款决定至关重要，³⁸⁵对于包括信用报告提供者在内的金融服务提供商作出向这些小企业提供服务的决定也至关重要。发生争端的原因可能包括，费用或利息过高、特定产品（例如信用卡、抵押贷款等）的使用、贷款申请被拒或财务建议糟糕等。³⁸⁶在小企业与信用报告提供者（或数据提供者）之间的关系，投诉可包括要求纠正错误或基于不准确数据作出的负面决定，到删除某些数据或要求对造成的任何损害进行赔偿等。

189. 在许多国家，通过法院解决金融争端对大多数中小微企业，特别是小微企业来说可能不是一个可行的选择，因为这可能过于复杂，通常比贷款价值还昂贵，而且中小微企业往往缺乏冗长程序所需的财力以及处理困难所需的技能（成熟中型企业可能有必要的技能和财政资源）。因此，法院系统之外存在能够有效和低成本解决此类争端的救济机制，可能会鼓励中小微企业申请贷款。有效的救济机制也将有利于金融服务提供商。在有适当的救济机制，使金融机构能够在发生违约情况下收回贷款，从而提供更好的债权人保护时，金融机构普遍事先更愿意向中小微企业贷款。³⁸⁷金融机构的贷款决定往往受到司法系统的

³⁸⁰ 见统法协会有效执行最佳做法工作组第一届会议议题文件，研究报告 LXXVIB–W.G.1–Doc. 2，第 43 段。

³⁸¹ 自 2020 年以来，统法协会借鉴各国的最佳做法，一直在就“有效执行的最佳做法”开展工作，目的是为各国立法者编写一份国际文书，协助他们处理商业无担保债务和有担保债务的执行问题。详情见 www.unidroit.org/work-in-progress/enforcement-best-practices/#1644493658763-89df3b2e-4a80。

³⁸² 见统法协会议题文件（上文脚注 380），第 44 段。

³⁸³ 一般性论述，见司法官国际联盟《全球数字执法守则》出版物，2021 年 11 月。

³⁸⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 97 段）修订了本节的标题。

³⁸⁵ 中型企业和小微企业在与融资人的争端方面往往面临同样的问题。

³⁸⁶ 援助贫穷者协商小组，《金融准入，危机期间的金融普惠状况》，2010 年，第 32 页。

³⁸⁷ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 97 段），删除了“控制借款人风险”一语（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 228 段）。

几个方面的影响，包括(一)执行合同需要多少程序步骤，(二)通过法院解决争端的时间和费用。繁琐的司法程序需要额外的精力和资源来收回信贷，在中小微企业违约的情况下，甚至可能给金融机构造成财务损失，因为通常向中小微企业发放的信贷数额都很低。争端解决时间的长短往往影响金融机构的贷款成本及其贷款意向，因为快速解决有利于更快地收回贷款。最后，高昂的法庭诉讼费用和律师费使金融服务提供商更不愿意向中小微企业提供小额贷款。因此，正如援助贫困者协商小组所指出，提供金融争端救济机制不仅是解决中小微企业与金融服务提供商之间力量不平衡的一个公平性问题，而且对整个信贷行业是有益的，因为提供这种机制加强了其可持续性。³⁸⁸

(a) 双轨争端解决制度

190. 为有效解决中小微企业与金融服务提供商之间的争端，许多国家的法律或条例³⁸⁹建立了双轨争端解决制度，如同对服务提供商和客户之间的其他类型争端一样。该制度通常就资金提供者实施的内部投诉处理程序和处理内部程序未解决的投诉的外部救济机制作出规定。实施这类机制方面的最佳做法将确保这两个机制都能够以合理的费用提供服务，独立、公平、负责、及时和高效，不给中小微企业带来负担。³⁹⁰应当指出，虽然中型企业也可以利用内部投诉处理机制，但某些外部救济机制可能不是中型企业可以利用的，只有小微企业可以利用（见第 196 段）。

a. 内部投诉处理程序

191. 在实行最佳做法的国家，内部投诉处理程序通常符合最低标准，例如要求提供明确信息，说明小企业可提交投诉的理由以及通过哪些渠道提交投诉。已据此建立提交投诉的适当渠道（包括工作时间），这些渠道也可以满足偏远地区中小微企业的需要。最佳做法将鼓励为有特殊需要的企业主如文盲企业主或只讲当地方言的企业主提供专门定制的渠道。³⁹¹另外，金融服务提供商需要利用持久的媒介，例如以书面形式或中小微企业可以存储的另一种形式确认收到投诉。高效的内部投诉程序还要求金融服务提供商告知中小微企业将作出最后答复的最长时限，该期限不应比适用于外部救济机制（例如金融监察员、调解员等等）的最长时限更长。最后，如果有外部救济机制，应在整个投诉处理过程中告知小企业可通过此类计划寻求救济的可能性。³⁹²

³⁸⁸ 援助贫困者协商小组，《金融准入》（上文脚注 386），第 31 页。

³⁸⁹ 如工作组第三十八届会议所商定（A/CN.9/1122，第 97 段），秘书处澄清双轨制度由法律加以规范。工作组似宜注意到本小节经修订的标题。

³⁹⁰ 经合组织，《二十国集团关于金融消费者保护的高级别原则》（2011 年），第 7 页。

³⁹¹ 世界银行，《金融消费者保护的良好做法》，2017 年，第 49 至 50 页。《良好做法》是借鉴世界各地成功的政策、立法和监管倡议而编写的汇编，加强、补充和扩展了有关这一问题的国际原则和指导原则——如《二十国集团关于金融消费者保护的高级别原则》。《良好做法》也可适用于小微企业，因为这些企业通常面临与个人消费者相同的挑战，需要同样的基本保护。

³⁹² 同上。

(b) 外部救济机制

192. 如果中小微企业对内部投诉系统的决定不满意，他们应有机会向外部救济机制提出上诉，如金融监察员处、商业调解和仲裁。这些机制并不相互排斥，因为其范围不同，而且在一些国家，不止一个机制可以处理客户的投诉。³⁹³例如，金融监察员不仅调查和解决融资人与中小微企业之间的争端，还可以提供业务支持，通过定期沟通、咨询小组或特别会议等举措来防止争端。另一方面，监察员的决定往往对当事人没有约束力，而且监察员可能无法迅速解决较复杂的索赔要求。还可能有时限限制，影响小企业向监察员提出投诉的可能性。

193. 当融资人和中小微企业希望尽量减少冲突时，调解可能是帮助其维持关系的更合适的机制。调解是一种非正式和灵活的合意过程，比诉讼更快捷，并使当事人有机会了解对方的观点，并量身定制解决方案。但当事人可能随时终止调解进程，从而损害达成友好解决的可能性。此外，调解不一定导致有约束力的决定，因为调解人与监察员一样，没有这种权力。³⁹⁴《贸易法委员会国际商事调解和调解所产生的国际和解协议示范法》（2018 年）和《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（2018 年，纽约）（《新加坡调解公约》）提供了国际统一的规则，也适用于融资人和中小微企业的争端，有助于各国改革本国的调解法律并使之现代化。一些国家设立了专门的银行业务调解部门，可以为小企业提供有针对性的服务，也可以向包括中小微企业在内的各种规模和法律形式的企业开放。³⁹⁵银行业务调解可能特别适合小企业，因为这种调解不仅促进友好解决与融资人的争端，还便利相互交流金融信息，并加强中小微企业在融资交易中提供充分信息的能力。³⁹⁶正如已指出的那样，银行业务调解的好处往往不止惠及所协助的单个贷款案例。³⁹⁷融资人和中小微企业可能更愿意在考虑仲裁等对抗性争端解决办法之前先诉诸调解和银行业务调解（如有的话）。³⁹⁸

194. 如果不能友好解决争端，而需要更正式的解决方式，仲裁可能是比诉讼更好的选择，对小额贷款争端而言更是如此，因为仲裁具有时间和成本效益。在某些国家，贷款协议包含解决融资人与中小微企业之间争端的强制性仲裁条款。然而，良好做法不鼓励这类政策，因为这类政策限制了中小微企业的救济选择。^{399,400}虽然仲裁不如法院程序正式（因此对小企业来说不那么令人生畏），遵循的程序规则更为简单而且可根据当事人的需要进行调整，在听证的时间安

³⁹³ 援助贫困者协商小组，《金融准入》（上文脚注 386），第 31 页。

³⁹⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/I122，第 97 段），强调调解的合意性（本段开头一句）和非约束性（第三句）。

³⁹⁵ 例如，在法国，银行业务调解处是在国家银行的监督下运行的。见 <https://mediateur-credit.banque-france.fr/>。

³⁹⁶ 例如，见比利时的银行信贷调解处。详情见：《咨询与调解：改善您的信贷前景》，可查阅：www.1890.be/solution/mediation-credit。

³⁹⁷ 经合组织（作者 L. Cusmano），《中小企业信贷调解》，2013 年，第 29 页。

³⁹⁸ 工作组第三十八届会议商定，各方当事人可以考虑将调解作为解决其争端的第一步（A/CN.9/I122，第 97 段）。秘书处通过添加最后一句话落实了这项决定（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 232 段）。

³⁹⁹ 世界银行，《良好做法》（上文脚注 392），第 52 页。

⁴⁰⁰ 按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/I122，第 97 段），秘书处：(一)添加了提及仲裁的时间和成本效益的内容；(二)澄清仲裁决不应是强制性的。

排和地点方面也很灵活，但作为一种对抗性程序，需要律师参与，有时还需要其他专家参与。因此，对中小微企业来说，这可能是一种昂贵和不可行的选择，尤其是在贷款价值较低的情况下。此外，对仲裁裁决的追诉通常只能在法院进行。贸易法委员会关于国际商事仲裁的立法和合同案文提供了一套全面的规则，协助(一)各国也加强其国内仲裁制度，(二)仲裁机构起草仲裁程序规则。

195. 为增加中小微企业利用争端解决机制的机会，区域组织和各国越来越多地支持使用网上争端解决机制。这种机制属于易于使用、快捷和低成本平台，不需要当事人亲自到场。这些特点和其他特点使它们特别适合于低价值争端和跨境交易引起的争端。例如，亚洲太平洋经济合作组织（亚太经合组织）推出了《跨境电商在线争端解决合作框架》，其范围是帮助小企业解决跨境低价值争端。网上争端解决机制需要一个有利的法律环境，例如允许选择法院，而不要当事人亲自到场或亲自提交书面文件。因此，各国可能必须相应地修订国内法。《贸易法委员会关于网上争议解决的技术指引》（2017 年）可就如何建立和使用此类机制向各国、网上争端解决平台和管理人提供指导。

196. 如前所述，在很多国家，某些外部救济机制，例如监察员，⁴⁰¹既为个人消费者服务，也为小微企业服务，因为这些企业在与银行、其附属机构和其他金融中介机构的争端中通常面临同样的挑战，需要同样的保护。为了确定一个企业是否有资格获得这些服务，国家一般会使用雇员人数或年营业额等标准，这些标准实际上将中型企业排除在外。

b. 外部救济机制的特征

197. 根据良好做法，外部救济机制通常由行业或协会建立，也可以依法设立。⁴⁰²无论是法定机制还是基于行业的机制，这些机制都应当遵循法律或条例规定的明确的最低标准，并由一个对政府或监管机关负责的独立机构进行监督。⁴⁰³此外，这些机制还必须以具有成本效益的方式运作，以便最大限度地减轻其用户，特别是较小型企业，以及一般纳税人（如果它们是公共实体的话）财务负担。通过定期评估现有人力和财务资源，提前规划这些资源的分配，减少任何可能的滥用，可以实现成本效益。对案件处理进行定期监测有助于改进程序及其对用户的便利性。公共资金、公私伙伴关系或要求金融机构支付服务费用可以确保此类救济机制的可持续性，⁴⁰⁴同时增加对于中小微企业的可及性（见第 201 段）。

⁴⁰¹ 例如，特立尼达和多巴哥的银行服务监察员办公室（www.ofso.org.tt/index.php/about-us/）或联合王国的金融监察员处或澳大利亚金融投诉管理局。澳大利亚金融投诉管理局成立于 2018 年，以取代金融监察员处及信贷和投资监察员。进一步的信息可查阅：www.afca.org.au。

⁴⁰² 世界银行在举例时引用了小额金融或行业协会计划，如印度的小额金融机构网络和 Sa-Dhan、贝宁的 ALAFIA 和乌干达的小额金融机构协会。见世界银行，《良好做法》（上文脚注 392），第 52 页。

⁴⁰³ 同上，第 51 页。

⁴⁰⁴ 例如，在某些国家，这些机制通过中央政府（例如立陶宛）或中央银行或金融监管机构等特定机构（例如西班牙和波兰）拨付的公共资金得到支持。在其他国家，这些机制得到业界或替代争端解决计划的成员（例如亚美尼亚、澳大利亚、加拿大、特立尼达和多巴哥和联合王国）的支持。见世界银行，《良好做法》，同上，第 52 页。

198. 如上所述（第 192 和 193 段），这些机制的一个重要方面是它们是否能够作出有约束力的决定，因为其中一些机制（例如监察员或调解）可能更多地依赖自愿遵守，尽管信誉风险往往可能迫使金融实体遵守。例如，如果某个金融机构未能遵守相关救济机制的决定，相关救济机制可能会向公众发布一份关于其未履行决定的通知。⁴⁰⁵为确保对小企业的保护，在某些国家，外部救济机制的裁定对金融实体有约束力，⁴⁰⁶金融实体不得对这些决定提出上诉，因为上诉很容易导致在法庭上进行昂贵而漫长的程序，使小企业处于非常不利的地位。⁴⁰⁷然而，在一些国家，限制对外部救济机制的决定提出上诉的权利可能是违宪的；⁴⁰⁸而在另一些国家，可能只允许在少数情形下提出上诉，例如，违反了程序规则，或证明调解员有偏见。⁴⁰⁹

199. 外部救济机制有效运作需要考虑的其他关键特征是决策过程的独立性和公正性，这有助于增进对其运作的信任。例如，国际金融服务监察员计划网络指出，应当在法律中或经一个公共实体批准的章程中确立这种独立性，各方不得直接或间接影响该部门，监察员或决策小组成员在过去几年不得曾在该部门所管辖的某个金融实体工作过。⁴¹⁰还应维护这些机制的独立性及其决策过程的公正性不受其资金来源的任何不当影响，无论其资金来自公共部门还是私人，还是两者兼而有之。应当指出，在某些情况下（例如信贷登记处所保存的数据有误或不准确），在实践中很难对造成的损害以及由此产生的赔偿进行量化，法律或条例可就这一事项提供指导。

200. 如前所述（见第 190 段），在实行最佳做法的国家，可及性、有效性、公平性、透明度和问责制等原则也是指导外部救济机制的活动的原则。以下各段简要叙述如何落实这些原则。

（一）可及性

201. 法律通常确保这些机制以通俗易懂的语言提供信息，用户可以方便地在网上和面对面地利用这些机制，并可以通过不同的媒介提出投诉。此外，不要求投诉人支付任何费用（或他们只支付最低限度的费用），因为支付费用可能使他们不愿使用这项服务。⁴¹¹虽然有时收费可能被视为防止轻率投诉的措施，但似乎授权外部救济机制拒绝轻率、无理或出于误解的投诉可能更有效。⁴¹²

⁴⁰⁵ 见 A/CN.9/780 号文件第 22 段中意大利的银行业金融仲裁院。“arbitro bancario finanziario”一语可以大致翻译为“银行业金融仲裁院”。

⁴⁰⁶ 例如，在俄罗斯联邦，2018 年 6 月 4 日第 123-FZ 号联邦法列出了有义务遵守金融服务消费者（也包括中小微企业）权利专员决定的组织。如果这些组织不遵守，法院执行机构可强制执行专员的决定。

⁴⁰⁷ 世界银行，《良好做法》（上文脚注 392），第 52 页。

⁴⁰⁸ 工作组第三十八届会议商定在第 199 和 200 段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 237 和 238 段）中澄清，在一些国家，限制对外部救济机制的决定提出上诉的权利可能是违宪的（A/CN.9/1122，第 97 段）。秘书处在本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 236 段）落实了这项决定，以提高案文的一致性。

⁴⁰⁹ 例如，马耳他和亚美尼亚。关于上诉范围的限制，见第 17 条。《亚美尼亚共和国金融系统调解机构法》，可查阅：www.fsm.am/media/2398/law-on-fsm.pdf。

⁴¹⁰ 金融服务监察员计划网络，《落实基本原则的有效方法》，2014 年，第 2 页。

⁴¹¹ 见世界银行，《良好做法》（上文脚注 392），第 52 页。

⁴¹² 例如，澳大利亚、亚美尼亚和马耳他。

(二) 有效性

202. 法律明确界定什么是投诉，并澄清将毫不拖延地通过灵活和非正式的程序处理投诉，当事人不需要聘请律师或顾问。此外，补救机制收到文件时通知各方当事人，并在规定时间内作出和提供该机制的决定。

(三) 公平性

203. 实行最佳做法的国家通常确保救济机制的程序允许各方当事人收到所提交的所有文件，表达自己的论点，回应对方的论点，并能够查阅专家所作的任何陈述和提出的意见，并能够对其发表意见。

(四) 透明度和问责制

204. 最后，最佳做法建议救济机制向各方当事人通报其职责范围、其有权处理的争端类型（包括任何适用的门槛）、管辖其活动的程序规则、其在争端解决活动中可使用的规则类型以及各方当事人在程序开始之前可能必须满足的任何要求。

c. 解决中小微企业与金融科技产品提供者之间的争端

205. 中小微企业对金融科技服务的使用日益增多，导致中小微企业与金融科技提供者之间的争端迅速增加，例如数据所有权、合同条款缺乏透明度或合同可执行性等方面的争端。在许多国家，金融科技提供者不受金融部门主管机构监管，也不必与银行遵守相同的条例，这种情况可能导致缺乏处理中小微企业投诉的内部投诉处理程序。⁴¹³此外，并非所有国家都有可以对金融科技提供者提出投诉的外部救济机制，并且如上所述（见第 189 段），在许多国家，在法院解决金融争端对中小微企业而言可能并非可行选择。⁴¹⁴

206. 为了向金融科技服务的中小微企业用户提供一些保护，在一些国家，⁴¹⁵金融科技业因此而制定了处理不负责任提供者行为的行为守则。这些工具虽然不能取代适当的救济制度，但可以促使金融科技提供者改进其对服务使用者的保护做法。寻求提高行为守则效率的国家可以考虑要求必须这些提供者加入已颁布行为守则并建立强有力的自我执行机制的行业协会。⁴¹⁶然而，作为一项一般措施，可取的做法是确保创建内部投诉程序的要求平等适用于包括金融科技公司在内的所有金融产品或服务提供者，并确保外部补救机制处理涉及所有金融

⁴¹³ 澳大利亚小企业和家族企业监察员，www.asbfeo.gov.au/sites/default/files/2021-11/ASBFEO-fintech-borrowing-guide.pdf。

⁴¹⁴ 例如，在葡萄牙，由中央银行履行这一职责。见经合组织，《数字时代金融消费者保护的有效方法：金融消费者保护原则 1、2、3、4、6 和 9》，2019 年，第 46 页。相反，爱尔兰中央银行在 2014 年澄清说，由于个人之间平台不是受监管的活动，金融服务监察员不能调查有关这些平台的投诉。见世界银行，《金融科技中的消费者风险》（上文脚注 54），第 78 页。如第 13 页所述，该出版物的重点是零售消费者，这一类别也包括中小微企业。

⁴¹⁵ 例如，肯尼亚和印度尼西亚。见世界银行，《金融科技中的消费者风险》（上文脚注 54），第 68 页。

⁴¹⁶ 同上。

服务提供商的投诉。⁴¹⁷由于一些金融科技交易涉及低价值的服务和产品，而且是跨境进行的，因此有人提出，网上争端解决机制可能也是解决这些交易所产生争端的一种高效且有效的选择（见第 195 段）。⁴¹⁸

9. 公平贷款做法，包括透明度⁴¹⁹

207. 公平的合同条款和商业做法对于限制不当信贷安排给中小微企业带来的风险和在融资人和中小微企业之间建立信任是必不可少的。虽然国内法处理不公平的合同条款和做法很重要，但应以平衡兼顾的方式处理，既要保护中小微企业，又要激励融资人提供贷款（另见第 7 段）。有时，防范违规做法的措施可能超出了确保对中小微企业的保护的目标，因为企业可能会利用这些措施来避免还款或回避争端，这可能会抑制融资人放贷的积极性。适当的平衡是一个政策问题，取决于国家的需要以及社会经济条件。⁴²⁰以下各段讨论了合同订立、合同条款和商业做法方面的透明度和其他公平贷款做法。

(a) 透明度

208. 透明度在融资人与中小微企业之间的关系中非常重要：透明度有助于减轻融资人的放贷风险，同时使中小微企业更容易找到质量和成本方面最合适的产品，并作出知情选择。这有助于降低信贷成本，同时加强当事人之间的相互了解，从而为作出与贷款有关的决定提供便利。

209. 除了提供足够信息供融资人评估中小微企业的信誉外（见第 157 至 176 段），透明度的另外两个方面与获得信贷特别相关：(一)信贷产品和服务的条款和条件清晰和透明；(二)为中小微企业提供关于获得信贷的不同途径的充分信息（见第 225 和 228 段）。

(一) 条款和条件清晰和透明

210. 在大多数法域，关于合同条款透明度和与客户公平关系的规则普遍适用于银行和金融产品和服务（如经常账户、存款、贷款和支付服务）。例如，可能要求融资人以规定的形式披露信息，包括显示费用的标准化方法。披露应特别突出信贷的关键特征，如获取途径、风险、限制等，以引起中小微企业的注意。⁴²¹这种明确性使中小微企业能够作出知情决定，并确保它们得到一定程度的保护，同时最大限度地减少中小微企业滥用贷款的风险。与此同时，确保合同条款和

⁴¹⁷ 见经合组织，《金融消费者保护的有效方法》（上文脚注 415），第 45 页。

⁴¹⁸ S.W. Gumbira、D. Puspitawati、K. Tejomurti，《金融科技贷款争端的低效解决及法律框架如何解决这一问题：印度尼西亚视角》，载于《当代商业与政府问题杂志》，第 27 卷，第 2 期，2021 年，可查阅：www.cibgp.com/article_10434.html。

⁴¹⁹ 秘书处按照工作组第三十七届会议的要求（A/CN.9/1090，第 89 段），对标题和导言段作了修订，以便更好地说明防范不公平做法的措施并不限于确保透明度，可以在一个小节中讨论透明度。

⁴²⁰ L.Gullifer、I. Tirado，《全球拉锯战》（上文脚注 207），第 1 页。秘书处将有关讨论（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 260 段）移至此处，以提高案文的一致性。

⁴²¹ 为提高一致性，秘书处添加了这句话，并修订了本段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 247 段）第二句话。

条件的明确性也对融资人有利，因为这有助于加强其在市场上的地位，并吸引新客户。

211. 透明度和信息披露在中小微企业与非银行机构之间的合同关系中也非常重要，因为在某些国家，不受监管的数字金融服务提供商（例如金融科技公司）可能不需要披露具体产品条款，如贷款条款，此类条款可能不完整或不明确：年度利率；或交易费，这可能导致中小微企业在不知不觉中支付比预期更高的费用。⁴²²因此，国际专家论坛建议，各国还应要求非银行机构以清晰和小企业能够理解的方式披露信息，小企业往往可能不具备足够的金融知识。⁴²³同样重要的是，数字金融服务提供商应披露关于支持网上平台运作的技术的信息，特别是硬件或软件组件的任何重大变化，这些变化可能对中小微企业访问其记录或进行数字操作的能力产生不利影响。⁴²⁴

212. 此外，缺乏透明度也可能涉及小额金融机构，因为人们发现其中一些机构的产品定价方式不透明，通过“统一”利率和复杂的收费结构等手段来掩盖真实的贷款价格和迷惑客户。⁴²⁵透明定价对任何融资协议都很重要，但对于缺乏经验又负担不起法律咨询费用的中小微企业借款人最为重要。⁴²⁶除其他外，国际专家论坛建议应要求小额金融机构采用标准定价公式（连同适当的披露标准）以及标准还款时间表。⁴²⁷

(二) 容易获取信息

213. 还可以通过便利中小微企业获取关于适当融资来源和适当获得手段的信息，提高中小微企业融资的透明度。在某些国家，问题可能是可获得的信息普遍较少；而在另一些国家，问题可能是为获取可用信息设置不必要的障碍。例如，信息服务可能收取访问费，或者其用户可能必须注册或以其他方式提供身份信息，或者如果该信息可在网上获得，则可能要求用户安装特定软件。在行业协会（包括金融机构和中小微企业）的支持下开展提高认识运动，并利用多样化的媒体（如电视、广播、报刊、社交媒体），将是便利分享关于中小微企业融资解决方案及其条款和条件（包括利率）的信息的首要步骤。融资人与中小微企业部门之间的定期对话与合作还可促成各种举措（如服务台），帮助中小微企业作出知情选择。

建议 11：⁴²⁸

法律应当确保融资人以不具备充分金融知识的中小微企业可以理解的方式清晰地披露关于信贷协议条款和条件的信息。

⁴²² 普惠金融全球伙伴关系，《促进中小企业数字化和创新性融资》（上文脚注 28），第 72 页。

⁴²³ 同上，第 84 页。

⁴²⁴ J. Ballard、C. Brennan、C. French、E. Johnson，《探索与网上小企业贷款有关的法律问题》，2017 年，可查阅：www.americanbar.org/groups/business_law/publications/blt/2017/08/02_ballard/。

⁴²⁵ A/CN.9/780，第 37 段。

⁴²⁶ 同上，第 40 段。

⁴²⁷ 同上。

⁴²⁸ 秘书处按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 99 段），列入了一项建议，其行文与第 211 段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 248 段）倒数第二句大致相同。

(b) 其他公平贷款做法

(一) 合同订立⁴²⁹

214. 公平对待中小微企业首先要求融资人在合同订立过程中解释适用于中小微企业的信贷类型及其对企业的影响，⁴³⁰澄清合同条款的含义，特别是技术条款和财务条款，如利率条款，使其能够被理解并与其他融资人使用的条款相比较。为确保中小微企业能够理解所有潜在的不利条件，最好规定小字号显示的条款服从用户协议。此外，公平对待还要求融资人在合同订立前留出一段反思期，或在合同订立后留出一段行使撤销权的时间，或者合并采用这两种办法，以确保小企业充分理解合同条款并评估适用这些条款的后果。如果中小微企业的信贷申请被拒绝，适用的法律或条例可要求融资人以明确和可理解的方式提供拒绝的理由。

(二) 合同条款

215. 作为“重复参与者”并且为了降低交易成本，融资人倾向于在与对应方（包括中小微企业）的融资交易中使用标准条款合同。⁴³¹谈判和由此对标准条款合同的任何变更都将导致交易成本增加，当申请的贷款数额相对较小时（例如，在中小微企业融资的情况下），融资人可能认为这种交易成本不够经济。合同的个性化还可能导致中小微企业的借贷成本增加。⁴³²中小微企业特别是小微企业的议价能力有限，因此，往往在“要么接受，要么放弃”的基础上签订融资交易合同。⁴³³

216. 鉴于许多中小微企业的金融知识有限，他们可能无法识别或充分理解潜在的有害合同条件，因而，可能会因某些融资人滥用自己更强的议价地位而受到损害。例如，某些条款可能赋予融资人在未经小微企业同意的情况下更改合同的广泛权力；其他条款可能授权融资人基于违反贷款价值比等某些财务指标而宣布发生违约事件。就金融科技产品和服务而言，滥用的风险尤其高，⁴³⁴因为以电子方式订立合同的速度很快，往往没有事先或充分审查合同的条款和条

⁴²⁹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 98 段），将关于合同订立的讨论移至此处。此外，秘书处将提及小号字体显示的条款的内容从第 210 段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 247 段）移至此处，以提高一致性。

⁴³⁰ 例如，比利时。见《关于中小企业融资相关条款的法律》，2013 年 12 月 21 日，可查阅：www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2013003461&la=F。

⁴³¹ 常见的现象是，融资合同中的程序条款（例如，提款和还款方法方面的限制，通知借款人变更事宜的方法，以及解决争端的方式和地点）和实质条款（如违约后的利率和“违约”的界定方式）属于融资人的标准条款。

⁴³² L.Gullifer、I. Tirado，《全球拉锯战》（上文脚注 207），第 12 至 13 页。

⁴³³ 澳大利亚证券和投资委员会，第 565 号报告，《不公平合同条款和小企业贷款》，2018 年，第 4 页，可查阅：<https://asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/reports/rep-565-unfair-contract-terms-and-small-business-loans/>。

⁴³⁴ 美国一个小企业协会进行的一项调查发现，74%的受访者认为应该对网上贷款进行监管，以确保小企业不受掠夺性网上做法之害。见《大多数小企业，民意调查显示小企业主关注掠夺性贷款，支持对另类放款人的更多监管》，2017 年，可查阅：<https://smallbusinessmajority.org/our-research/access-capital/small-business-owners-concerned-predatory-lending-support-more-regulation-alternative-lenders>。

件。⁴³⁵还有一种风险是，二级金融实体可能使用不明确或具有欺骗性的合同条款，因为它们基本上不受监管，而且可以利用其比受监管资金提供者更迅速地提供贷款这一事实，而这很容易吸引中小微企业。例如，据报告，此类实体的文件中使用小号字体显示的条款规定的利率高于其营销材料宣传的利率，或规定收取“本金偿还费”，允许金融实体在贷款结算时要求收取一定比例的本金。

217. 为了解决不公平的合同做法，一些国家⁴³⁶已将相关国内法律扩大到中小微企业，此类法律保护与享有较强议价地位的当事人谈判合同包括金融交易的较弱的个人。这种立法可以具体规定什么是小企业，并澄清合同条款被视为不公平的标准（例如，高违约利率、不公平的终止条款或对违约事件的不利定义。）⁴³⁷在其他国家，确保合同条款和条件公平这一目标是通过中央银行颁布政策措施，⁴³⁸或通过金融业部门的自愿行为守则或实践标准为公平贷款做法设定基准来实现的。⁴³⁹虽然这些工具可能比某些监管或法律标准更为严格，并为小企业提供了高度的保护，但它们不能替代其中规定了融资人义务的适当的可执行法律。

218. 在希望根据国际最佳做法改革本国法律框架的国家，法律将例如禁止标准金融合同中的不公平条款或条件，如果使用，此类条款或条件将被视为无效，在法律上不可执行。⁴⁴⁰法律经常使用的另一种良好做法是，对标准合同中的任何歧义作出不利于提出歧义术语的当事人的利益的解释，从而使解释更有利于合同弱勢方，即中小微企业。⁴⁴¹在这方面，据指出，不应当孤立地评估合同条款的公平性，特别是在该条款是非财务条款时，而应当结合合同的其他条款来评估。⁴⁴²在具体规定法律宣布哪些类型的条款不公平因而无效或不具有效力时，立法者和决策者似宜考虑限制性过强的办法可能对信贷的提供产生的影响。最后，各国还可以通过对合同中规定的某些费率和费用设定立法上限来保护小企业：例如，某些国家的适用法律或条例对违约利率条款设定了上限。^{443,444}

219. 监管机构可以在确保合同条款的公平性方面发挥关键作用，国内法律框架必须明确规定其责任，特别是评估贷款协议是否符合既定法律要求的责任。这将包括能够以透明的方式澄清不公平合同条款的含义和范围（例如，在某些国家，判定商业贷款合同条款不公平的门槛可能高于对个人消费者的门槛），以确保商业确定性。例如，在一些国家，监管机构定期分析中小微企业贷款协议，以查明违规条款和条件，并采取适当行动。在另一些国家，监管机构还维护列

⁴³⁵ 同上。

⁴³⁶ 例如澳大利亚，澳大利亚证券和投资委员会，第 565 号报告（上文脚注 433）。

⁴³⁷ A/CN.9/913，第 42 段。

⁴³⁸ 例如马来西亚。见马来西亚国家银行（即中央银行）于 2019 年 11 月 6 日发布的《公平对待金融消费者》政策，可查阅：www.bnm.gov.my/documents/20124/761679/FTFC_PD_028_103.pdf/f83853d4-7146-9842-a40c-7e20bf0c9b75?t=1590696786502。“金融消费者”一词也包括“该银行于 2017 年 12 月 27 日发布的《关于中小企业定义的通知》（BNM/RH/NT 028-51）中界定的微型或小型企业”。

⁴³⁹ 例如联合王国。2020 年金融行为监管局正式认可的《企业客户贷款业务标准》（2020 年）。

⁴⁴⁰ 世界银行，《良好做法》（上文脚注 391），第 34 页。

⁴⁴¹ 同上，第 34 页。

⁴⁴² L.Gullifer、I. Tirado，《全球拉锯战》（上文脚注 207），第 14 页。

⁴⁴³ 例如，德国和西班牙，同上，第 14 至 15 页。

⁴⁴⁴ 为提高一致性，秘书处将这句话从第 214 段（A/CN.9/WG.I/WP.128 中的第 257 段）移至此处。

出违规合同条款的登记册，使中小微企业能够确定其与融资人的协议是否包含违规或不公平条款。⁴⁴⁵

(三) 商业做法⁴⁴⁶

220. 即使合同条款和条件是公平和平衡的，也可能存在不公平做法，如未经请求发送短信贷款提议，未经客户事先请求而发送信用卡并向客户收费，捆绑和搭售不同的信贷产品，这些做法可能破坏中小微企业与融资人之间的相互信任，并给中小微企业带来过度负债的风险。在某些国家，法律和监管框架规定了不公平关系的后果。例如，受监管的金融实体必须证明公平待遇概念如何融入其所有与客户有关的做法中。⁴⁴⁷另一种良好做法是各国设定一个最低门槛，以确定一种做法是否不公平。⁴⁴⁸关于信贷产品，可能要求融资人使用所谓的递减利率（即根据未偿还贷款金额计算）而不是固定利率（即按贷款总额计算）。由于固定利率没有考虑到每期还款逐渐降低了贷款总额，与递减利率相比，客户最终可能支付更多的利息。此外，还可能要求融资人对自动扣除还款和费用的便利条件采用选择加入条款，并避免使用违规收款做法。⁴⁴⁹

10. 电子环境⁴⁵⁰

221. 有利于平台借贷的立法框架主要包括不属于人们所认为的一般商法范畴的监管措施或法律。例如，数据保护法处理平台保护其用户数据的责任问题；一般的银行业务法处理“了解您的客户”的义务；反洗钱和打击资助恐怖主义的法律可能适用于平台运营者。这方面相关的商法或合同法包括确保通过技术手段订立的合同的形成、有效性和执行的法律。在这方面，贸易法委员会关于电子数据交易、数字身份和信任服务的立文案文可以提供适合不同法律传统和处于不同经济发展水平的国家的解决办法。

222. 例如，《贸易法委员会电子商务示范法》（1996 年）⁴⁵¹（《电子商务示范法》）根据不歧视使用电子手段、电子记录和纸面记录功能等同和技术中性等基本原则，确立了关于电子信息和纸介信息一视同仁以及法律承认电子交易及程序的规则。⁴⁵²《贸易法委员会电子签字示范法》（2001 年）⁴⁵³（《电子签字示范

⁴⁴⁵ 世界银行，《良好做法》，第 35 页（上文脚注 391）。

⁴⁴⁶ 按照工作组第三十八届会议商定的意见（[A/CN.9/1122](#)，第 98 段），秘书处删除了提及社会和文化规范对不公平做法的影响的内容。此外，秘书处(一)删除了提及保护弱势群体的保障措施的内容，因为该内容已在第 58 段中述及；(二)将数字信用评分模型中使用算法造成的歧视移至第 58 段，以提高连贯性。在作出这些修订之后，删除了本小节第 2 段（[A/CN.9/WG.I/WP.128](#) 中的第 259 段）。

⁴⁴⁷ 例如，世界银行《良好做法》（上文脚注 391）第 35 页中提到的联合王国和马来西亚。

⁴⁴⁸ 同上，第 36 页。

⁴⁴⁹ 同上。

⁴⁵⁰ 秘书处已将关于有利于数字信贷法律环境的重要性的讨论（[A/CN.9/WG.I/WP.128](#) 中的第 78 至 82 段）移至此处，目的是提高案文的一致性。为提高连贯性，开头一段（第 221 段）将 [A/CN.9/WG.I/WP.128](#) 中的第 78 和 79 段合二为一（并加以简化）。

⁴⁵¹ 见 1996 年《贸易法委员会电子商务示范法及颁布指南》，附 1998 年通过的附加第 5 条之二。

⁴⁵² “技术中性”原则是指法律不预先假定使用特定类型的技术。“功能等同”原则确立电子通信可视为等同于纸介通信的标准。

⁴⁵³ 见《贸易法委员会电子签字示范法及颁布指南》（2001 年）。

法》)通过确立电子签字与手写签字等同的技术可靠性标准,与《电子商务示范法》互为补充。根据《电子商务示范法》的相同原则,《电子签字示范法》还确立了基本行为规则,可作为评估签字人、依赖方和介入签字过程的受托第三方的职责和赔偿责任的准则。在电子记录方面,《贸易法委员会电子可转让记录示范法》(2017年)⁴⁵⁴(《电子可转让记录示范法》)旨在促成在国内和跨境合法使用电子可转让记录。《电子可转让记录示范法》规定,符合《电子可转让记录示范法》条件的电子可转让记录不得仅以其是电子形式而否认其法律效力、有效性或可执行性。此外,《贸易法委员会关于使用与跨境承认身份管理和信任服务的示范法》处理更广泛使用包括跨境使用身份管理和信任服务的各种障碍。⁴⁵⁵

223. 对于某些引入非传统合同安排的技术发展(如智能合同⁴⁵⁶或机器人顾问⁴⁵⁷),可能需要法律额外作出明确规定。这类新合同可能会引起有效性、约束性、可执行性或错误的赔偿责任等问题,而国内现行法律可能没有妥善处理这些问题。贸易法委员会正在审议这些问题,作为其第四工作组关于自动订约专题的新项目的一部分,该项目将审查现行法律的差距和可能的法律解决办法。

224. 应当注意到,几个国家建立了受法律和条例保护的环境(即监管沙盒),在监管机构的控制下,以有时限的方式对金融科技企业开发的新产品和服务(包括在平台借贷方面)进行测试,以确定这些产品和服务是否可以推向大众市场。沙盒使监管者能够识别与这些创新相关的任何风险,⁴⁵⁸并引入新的法律或条例,或增强现有的法律或条例,以更好地解决这些风险。⁴⁵⁹例如,某些国家已颁布法律,促进建立监管沙盒,将其作为国内金融科技体系的一个关键要素。⁴⁶⁰监管沙盒对金融科技企业也很有利,因为它们可以从监管者那里获得如何应对监管环境以及如何获得新产品授权的建议。⁴⁶¹

⁴⁵⁴ 见《贸易法委员会电子可转让记录示范法》(2017年)。

⁴⁵⁵ 贸易法委员会在2022年7月第五十五届会议上通过了《示范法》。截至本指南草案编写之日,《示范法》的最后版本尚未公布。《示范法》借鉴并补充了贸易法委员会现有的电子商务法规,特别是关于电子签字的条文。信任是贸易的一个基本要素,在网上尤为重要,因为电子手段使得无需事先个人互动即可进行交易。身份管理的目的是为在线识别自然人和法人的身份提供充分保证。信任服务的目的是提供充分的数据质量保证,如来源、完整性和传输时间点。《示范法》确定了实现这一保证水平的法律要求,并且不仅为电子交易和单证的使用,而且更普遍地为数据交换确立了立法标准。

⁴⁵⁶ 关于“智能合同”一语的不同含义的简短讨论,见A/CN.9/1012/Add.1第24段。在金融科技交易的背景下,“智能合同”一词可用来指这样的情形:一旦借款人通过一次点击(“我同意”)而同意条款和条件,各方当事人的合同义务即通过软件的自动运行而得以履行,并且合同是不可更改的:见世界银行,《智能合同技术与金融普惠》,2020年,第6页。

⁴⁵⁷ 机器人顾问是一种使用算法自动建立和管理客户交易组合的网上平台。

⁴⁵⁸ G. Cornelli、S. Doerr、L. Gambacorta 和 Q. Merrouche, 国际清算银行, 工作文件第 901 号,《监管沙盒之内:对金融科技融资的影响》,2020年,第2页。

⁴⁵⁹ 世界银行,《来自监管沙盒的全球经验》,2020年,第2页。

⁴⁶⁰ 见世界银行上一份文件中提到的墨西哥,第20页。

⁴⁶¹ G. Cornelli、S. Doerr、L. Gambacorta 和 Q. Merrouche, 国际清算银行, 工作文件第 901 号, (上文脚注 458), 第2页。

B. 有利于中小微企业获得信贷的其他措施：金融知识⁴⁶²

225. 便利中小微企业获得信贷的一个重要方面是增进其金融知识，以帮助其了解现有的各种类型的金融产品，与相关机构接洽，就其财政资源作出知情和有效的决定，并拟订完备的贷款建议。还需要为中小微企业提供金融教育，使其充分了解在资产上设定担保权益的好处和后果以及担保协议的法律要求（例如，如何创设担保权、设保人的权利和义务、执行）。此外，中小微企业还可能更需要更广泛的技能，以便熟练地驾驭商业环境，并提高其在金融市场的透明度。例如，处于生命周期初始阶段的企业可能需要知道如何找到市场、采用适当的成本核算方法、加强会计做法或遵守政府条例。较成熟的企业可能需要改进其内部组织或者流程和产品的质量（例如，从采用定期维护方案到采用质量认证计划）或其营销和出口技能，并充分了解《国际财务报告准则》及其在获得信贷方面可以带来的好处。⁴⁶³因此，可以实施旨在加强中小微企业管理和技术技能的方案，作为金融教育的补充。⁴⁶⁴最后，在设有金融争端外部救济机制的国家（见第 192 至 200 段），中小微企业往往不知道可以通过这些渠道解决与融资人的争端。因此，有资格使用救济机制的中小微企业可受益于关于此类机制的范围和运作的培训（例如，索赔的提交和处理、决策过程），这也可能是获得金融服务的另一种激励。

226. 另一个重要方面是增进融资人的能力，以便恰当地评估中小微企业的融资需要以及向此类小企业放贷的任何特定要求。他们需要知道提供哪些类型的金融产品，以及如何解决中小微企业在接洽融资人、编制必要的文件和满足相关标准方面面临的困难。这可能尤其适用于面向女企业家的融资人，许多女企业家在创业活动初期获得信息和金融知识的机会有限。最后，能力建设是帮助监管者及时了解适用于中小微企业融资的新的法律和条例以便协助金融机构执行这些法律和条例并确保充分监督的关键。在向中小微企业提供信贷方面面临制约的金融机构也将受益于关于法律改革如何促进信贷交易效率的培训知识，如担保交易法改革（例如，更容易创设担保权、改进资产估值、有效的执行）。⁴⁶⁵

(a) 中小微企业能力建设

227. 一些国家实施了金融教育战略，期望这些战略将鼓励创业，减少各种规模和类型中小微企业（即无论是自然人还是法人）融资的需求侧障碍。这些战略既可以只面向中小微企业，也可以面向中小微企业和公民。无论教育战略的范围如何，此类战略往往将目标对准中小微企业群体中的小微企业。一些国家

⁴⁶² 秘书处按照工作组第三十八届会议的要求（A/CN.9/1122，第 101 段）修订了本标题。

⁴⁶³ 经合组织和二十国集团，《实施二十国集团/经合组织中小企业融资高级别原则的有效办法》，2018 年，第 30 至 31 页。

⁴⁶⁴ 例如，意大利向那些利用咨询服务改进生产流程、管理和组织结构中小微企业提供财政支持。

⁴⁶⁵ 秘书处根据工作组第三十八届会议的审议情况（A/CN.9/1122，第 101 段）添加了最后一句，以强调就法律改革如何便利信贷交易对融资人进行培训的益处。

将小微企业金融教育作为旨在促进金融普惠⁴⁶⁶或增加正规部门就业⁴⁶⁷的更广泛战略的一部分。

228. 国家一级的有效战略可通过不同渠道提供，如学校或大学的正规教育或与私营部门或大学（如大学的中小微企业中心）合作提供的特设政府方案。^{468,469} 这些战略通常涵盖金融知识的一般要素，以及与建设中小微企业与融资人互动的能力相关的主题，例如了解在金融事务上向谁寻求帮助；认识到个人财务和企业财务的相互影响；对融资机会和财务风险的认识以及有效管理；以及如何达到贷款要求。这些战略的长期可持续性不仅需要分配足够的资金，而且同样重要的是，必须有评估中小微企业知识需求的诊断工具，充分监测和评价战略执行情况，而且这些战略应不受一国政治周期的影响。

229. 除政府战略外，行业组织和工会、金融部门或非政府组织协调的其他举措也可在地方和国家一级实施。⁴⁷⁰ 例如，证券交易所行业可启动方案，帮助小企业学习如何获得长期融资机会。培训和辅导可帮助这些企业提高技能，以便为可能在公开股票市场上市提供便利。⁴⁷¹

230. 根据金融教育举措的性质，并且为了惠及尽可能广泛的受益者群体，可能使用不同的交付方法，从传单到辅导、研讨会或咨询服务、网上课程或其他形式的数字交付，包括社交媒体或移动应用程序，均可使用。在某些国家，创建了网上平台，以促进小企业之间的交流和相互学习。⁴⁷² 其他国家认识到妇女经营的中小微企业面临的巨大挑战，创建了专门的网上中心，以促进妇女创业，包括增进她们获得金融服务的机会。可以使用较传统的媒体（如电视、广播和杂志），与使用可能需要更高级技术技能的社交媒体相比，传统媒体可接触到更多受众。根据提供此类教育的实体的性质，无论是国家、非政府组织还是行业部门，并根据此类举措的范围，这些举措可能收费，也可能免费，尽管由于中小微企业的财力限制，最好对付费举措加以限制。应当指出，政府主导的战略和由私营部门协调的举措往往受益于一些工具和方案，⁴⁷³ 这些工具和方案由国际组织或网络制定，⁴⁷⁴ 反映了全球最佳做法。

⁴⁶⁶ 经合组织（作者 A. Atkinson），《中小微企业和潜在企业主金融教育》，2017 年，第 31 页。

⁴⁶⁷ 同上，第 33 页。

⁴⁶⁸ 例如，阿根廷和多米尼加共和国建立了一定数量的大学中小微企业中心。在约旦，中央银行与其他金融业利益攸关方和非政府组织建立了伙伴关系（见金融普惠联盟，《面向中小微企业的金融教育：查明中小微企业的教育需求》，2020 年，第 13 页及其后各页）。

⁴⁶⁹ 秘书处按照工作组第三十八届会议的审议意见（A/CN.9/1122，第 101 段），添加了提及政府伙伴关系的内容。

⁴⁷⁰ 经合组织（作者 Atkinson），《金融教育》（上文脚注 466），第 34 至 35 页。

⁴⁷¹ 见伦敦证券交易所集团推出的精英计划。见 www.aimlisting.co.uk/lse-elite-programme/。

⁴⁷² 见智利和新加坡，分别引自经合组织（作者 A. Atkinson），《金融教育》（上文脚注 466），第 52 和 58 页。

⁴⁷³ 这些工具和方案要么侧重于小微企业的金融知识需求，要么有着更广泛的目标（例如支持创业），金融知识是方案的组成部分之一。

⁴⁷⁴ 例如，经合组织/国际金融教育网络的成员来自 130 个国家，该网络评估世界各地的最佳做法，并为决策者和参与促进创业的其他实体（如非政府组织、商会）制定了框架，以协助他们制定或改进中小微企业金融教育战略，以及评估小微企业的金融知识。见经合组织/国际金融教育网络，《中小微企业金融知识核心能力框架》，2018 年。此外，一个专门讨论中小微企业获得融资问题的国际论坛开发了一个促进中小企业融资方面的知识交流、研究和最佳做法分享的平台。见中小企业金融论坛，网址为：www.smefinanceforum.org/about/what-we-do。

(b) 融资人能力建设

231. 如上文所述（见第 226 段），必须提高融资人响应中小微企业的资金需求并了解如何与它们进行有利可图的交易的能力。例如，某些国家采取了一些政策，通过提高认识运动、经纪活动和牵线搭桥，促进融资人与小企业之间的直接互动，以解决它们之间的信息差距。⁴⁷⁵泛泛而言，融资人应当掌握一些手段，以理解中小微企业运营所在的部门，以及如何根据这些部门的背景评估贷款申请；确定拟提供服务的最佳客户；进行市场分析，以优化所提供的产品和服务，包括设计专门为中小微企业或特定中小微企业群体量身定制的新的产品和服务；发展适当的销售文化和分销渠道以及适当的风险管理策略，以在中小微企业生命周期的关键时刻为其稳健发展提供支持。⁴⁷⁶

232. 如前所述，重要的是，融资人应获得指导（例如行为守则、辅导、培训），了解适用于其与中小微企业交易的最佳贷款做法，以便融资人能够在不降低对中小微企业的保护的情况下限制自身风险。例如，融资人应能够根据中小微企业的需要和财务状况，就最合适的产品向这些企业提供有效的咨询意见，监测其贷款以避免违约风险，并在中小微企业遇到支付困难时迅速作出应对，采取适当的解决办法。在有些法域，资金提供者被要求采取某些措施（也称为负责任的贷款做法），以确保加强对非商业借款人的保护，因为这些借款人可能不如企业熟悉贷款流程。其中一些做法可能会延长信贷处理时间，但会确保融资人以符合借款人最佳利益的方式行事。提高融资人对于在其与中小微企业的交易中也采取负责任的贷款做法的认识，很可能是供资人能力建设的另一项内容。

233. 可在中央监管机构⁴⁷⁷或有关政府机构⁴⁷⁸的主持下组织融资人能力建设举措，这些举措包括为中小微企业业务部门负责人提供的培训方案，其中包括对培训员的培训、同伴学习或咨询服务。此外，金融服务提供商应制定内部方案，如讲习班或在职培训，以确保定期提高工作人员在与中小微企业打交道方面的专门知识和技能。⁴⁷⁹

234. 与提高中小微企业金融知识一样，国际组织⁴⁸⁰也通过技术援助活动积极支持提高融资人服务中小微企业的能力，⁴⁸¹这些活动包括面对面或网上讲习班、对分支机构经理、贷款官员和其他官员进行关于中小微企业贷款所有相关方面的在职培训、金融机构全球咨询方案，以及提供专门的指导材料等等。《贸易法

⁴⁷⁵ 见经合组织，讨论文件，中小企业部长级会议，2018 年 2 月 22 日至 23 日，墨西哥城，《增强中小企业利用多元化融资工具的机会》，第 19 页。

⁴⁷⁶ 国际金融公司/世界银行，《缩小正规和非正规微型、小型和中型企业的信贷差距》，第 17 页。

⁴⁷⁷ 例如，印度储备银行发起了一项为中小微企业部门融资的银行家能力建设国家任务，其中涉及为商业银行中小微企业部门和中小微企业专门分支机构负责人提供的培训举措，包括培训培训员。见 www.bis.org/review/r170629g.htm。

⁴⁷⁸ 例如，在赞比亚，2017-2022 年国家金融普惠战略的目标之一是建设融资人向中小微企业特别是向农民放贷的能力。见 www.boz.zm/National-Financial-Inclusion-Strategy-2017-2022.pdf。

⁴⁷⁹ 见金融普惠联盟，《面向中小微企业的金融教育：查明中小微企业的教育需求》，2020 年，第 7 页。

⁴⁸⁰ 例如，见 A/CN.9/WG.I/WP.124 中第 200 和 201 段引用的世界银行、国际金融公司和欧洲复兴开发银行的能力建设举措。

⁴⁸¹ 例如，世界银行除其他外支持老挝人民民主共和国制定了一项方案，支持中小企业获得资金，并加强银行和其他金融机构为这些企业服务的能力。

委员会担保交易示范法实务指南》可称作此类指导的一个范例，该《指南》除其他外很好地向放款人和借款人包括较小型企业解释了担保交易如何便利以合理成本获得信贷。

(c) 监管者能力建设

235. 监管和监督机构在促进中小微企业获得信贷方面发挥着主导作用。他们必须能够创造和维持有利于中小微企业获得贷款的环境，促进为中小微企业服务的金融机构之间的竞争，并监督关于信贷信息和支付系统的制度或贷款透明度的落实。此外，在过去几年中，一种新出现的全球改革趋势日益使金融机构从关系型借贷转向交易型借贷，从而要求监管者发展更多的技术技能，以监督金融机构的行为。最后，各国际论坛在越来越多地制定金融标准，以确保全球金融稳定，这也要求监管者提高知识和能力，以便在国家通过这些标准后有效执行这些标准。

236. 因此，为了恰当地应对金融部门的多重需求，监管者必须拥有多种技能和随时了解相关动态的能力。因此，为了向监管者提供支持，各国可以建立定期评估监管者不断变化的能力建设需求的机制，并利用各种补充工具来解决任何差距。例如，参加国际论坛有利于同伴学习，因为参加国际论坛有助于传播国际标准和交流最佳做法。在新的金融产品进入市场之时或在实施法律和监管改革之后，编写技术准则特别有效。如前所述（见第 224 段），监管沙盒也为监管者提供了宝贵的受保护环境，监管者在该环境中能够向新产品和信贷提供者，特别是与金融科技有关的产品和信贷提供者学习，并提高自身根据金融部门不断变化的需求来调整现有监管框架的能力。讲习班和研讨会，无论是线上还是线下的，都有助于在专家的协助下提高监管者的知识，并更深入地探讨具体专题。再一次，国际组织和网络⁴⁸²可以在补充具体的国家和区域举措方面发挥关键作用。除了组织研讨会和会议、编写技术指南和出版物外，国际组织和网络还可以促进金融监管者之间的国际合作⁴⁸³，并与各国和区域实体合作提供适合特定国家或区域需要的技术援助和咨询方案。

建议 12：⁴⁸⁴

各国应通过增进中小微企业、融资人和监管者金融知识的相关方案和政策，进一步加强支持中小微企业获得信贷的法律和政策措施。

⁴⁸² 最近还出现了关于中小微企业获得信贷的监管能力建设区域合作。例如，哥斯达黎加金融实体总监管局和金融普惠联盟于 2020 年底举办了一次国际能力建设活动，来自 44 个金融普惠联盟成员机构的 89 名高级官员参加了这次活动，活动以几个中小企业融资方面的知识产品为基础，其中包括关于金融普惠联盟成员国 COVID-19 情况的指导说明和概况介绍。亚洲太平洋经济合作组织（亚太经合组织）设立了一个金融体系能力建设咨询小组，该小组自 2011 年以来每年发表关于成员经济体政策改革的报告，包括改善中小微企业获得融资机会的监管方面的动态（参见亚太经合组织，2021 年亚太金融论坛、亚太普惠金融论坛和亚太基础设施伙伴关系进展情况的报告，各处）。欧洲联盟一直在与非洲、加勒比和太平洋国家组织合作开展一系列项目，包括非洲、加勒比和太平洋国家组织—欧盟小额金融方案、欧盟支持投资环境政策对话或欧洲投资银行中小企业获得融资倡议。

⁴⁸³ 例如，见国际清算银行，政策生命周期和金融部门主管机构的能力建设需要，Agustín Carstens 的主旨发言，2018 年，可查阅：www.bis.org/speeches/sp180208.htm。

⁴⁸⁴ 秘书处按照工作组第三十八届会议商定的意见（A/CN.9/1122，第 100 段）添加了本建议。