

# P2P 网络借贷监管的政策分析及合规性指引



施扬 合伙人 张婧婷 律师

2017-11-20

## 全文

### 一、背景

自 2015 年底 e 租宝事件的爆发，整个网络借贷行业的负面消息接踵而至，监管部门将关注重点放在互联网金融市场发展上来，打击金融犯罪的力度不断加强，对互联网金融行业的规范整治也日趋严格。

2016 年 8 月 17 日，中国银行业监督管理委员会会同工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室联合发布《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》（以下简称“暂行办法”）。《暂行办法》的出台以法律形式确立了网络借贷信息中介机构的合法身份，并且通过一系列的具体措施引导行业规范化发展。

《暂行办法》之后，各地陆续出台相关政策指引，弥补了之前网络借贷行业监管的相对空白。本文主要梳理并分析近一年来各类监管办法的核心内容及具体要求，并站在监管合规的角度，归纳出监管要素，结合本所协助金融办进行互联网金融整治工作的经验为网络借贷信息中介机构完成合规工作提出合理建议。

2016 年 8 月 17 日发布实施的《暂行办法》释明 P2P 网络借贷是指个体和个体之间通过互联网平台实现的直接借贷，网络借贷信息中介机构（以下简称“网贷机构”）是指依法设立，专门从事网络借贷信息中介业务活动的金融信息中介公司。明确网贷机构的信息中介性质，要求网贷机构依法提供服务，不得提供增信服务，不得直接或间接归集资金，不得非法集资，损害国家、社会公共利益；提出网贷机构应当在地方金融监管部门履行备案登记的义务，完成备案登记后，还应申请相应的电信业务经营许可，未按规定申请电信业务经营许可的，不得开展网络借贷信息中介业务；明确客户资金应由银行进行第三方存管。《暂行办法》出台之前，关于网络借贷行业的监管政策规范相对空白，2015 年 7 月 18 日，中国人民银行、工业和信息化部、公安部等十部门联合印发了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，支持互联网金融的稳步发展，这其中也包括了网络借贷平台规定，但也仅是大体上概括，并没有详尽地规范。

## 二、政策介绍

2016年8月17日发布实施的《暂行办法》释明P2P网络借贷是指个体和个体之间通过互联网平台实现的直接借贷，网络借贷信息中介机构（以下简称“网贷机构”）是指依法设立，专门从事网络借贷信息中介业务活动的金融信息中介公司。明确网贷机构的信息中介性质，要求网贷机构依法提供服务，不得提供增信服务，不得直接或间接归集资金，不得非法集资，损害国家、社会公共利益；提出网贷机构应当在地方金融监管部门履行备案登记的义务，完成备案登记后，还应申请相应的电信业务经营许可，未按规定申请电信业务经营许可的，不得开展网络借贷信息中介业务；明确客户资金应由银行进行第三方存管。《暂行办法》出台之前，关于网络借贷行业的监管政策规范相对空白，2015年7月18日，中国人民银行、工业和信息化部、公安部等十部门联合印发了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，支持互联网金融的稳步发展，这其中也包括了网络借贷平台规定，但也仅是大体上概括，并没有详尽阐述。

《暂行办法》出台之后，2016年底至2017年期间，银监会会同相关部门相继出台了相关政策，网络借贷行业“一个办法三个指引”的制度框架基本搭建完成。2016年11月30日中国银监会、工业和信息化部办公厅、工商总局办公厅联合发布关于印发《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》（以下简称“备案指引”）的通知，该指引的发布为网贷机构如何备案给予了明确的指引。2017年2月22日银监会发布《网络借贷资金存管业务指引》（以下简称“存管指引”）细致全面地规定了网贷机构资金存管业务应遵循的基本规则、实施标准以及具体的操作规则。2017年8月23日银监会发布《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》（以下简称“信息披露指引”），明确了网络借贷信息中介业务活动中应当披露的具体事项、披露时间及披露对象等，该指引对网贷机构运营过程中需做到的信息披露提出更高要求，要求披露的信息更加详细。

除前文所述发布全国性制度政策之外，各省市也陆续出台相关办法。以上海为例，上海市金融办于2017年6月1日发布《上海市网络借贷信息中介机构业务管理实施办法（征求意见稿）》（以下简称“实施办法”），向社会公开征求意见。《实施办法》主要针对在上海市注册的网贷机构的管理，详细制定了关于上海市新设立网络借贷信息中介机构备案登记所需要呈交的具体材料，并首次提出银行存管属地化的要求，指出上海网贷机构必须选择在本地银行或者在本地设立分支机构的银行进行资金存管。除上海之外，厦门市金融办于2017年2月4日发布《厦门市网络借贷信息中介机构备案登记管理暂行办法》，紧接着广东省

金融办于同年 2 月 14 日在官网发布《广东省网络借贷信息中介机构备案登记管理实施细则》意见稿，深圳市金融办于同年 7 月 3 日公布《深圳市网络借贷信息中介机构备案登记管理办法（征求意见稿）》向社会征求意见，北京市金融工作局于同年 7 月 7 日发布《北京市网络借贷信息中介机构备案登记管理办法（试行）（征求意见稿）》向社会公开征求意见，上述制度政策各省市在保持整体方向一致的同时又各具特色，在此不一一赘述。

完善的制度政策体系，使得网络借贷行业的运作愈加规范，能够有效地保护投资人、借款人的权益，进一步防范网络借贷风险，同时对相关行政部门也提出了更高的监管要求。

## 三、监管要素

### 1、备案制管理

《备案指引》分别规定了新设立网贷机构及已设立并开展经营的网贷机构的备案登记程序。规定备案登记要求提交的九大部分材料，包括网贷机构基本信息；股东或出资人信息；经营发展战略和规划；合规经营承诺书；企业法人营业执照正副本复印件；法定代表人以及董事、监事、高级管理人员基本信息资料；分支机构名册及其所在地；网贷机构官方网站及 App 名称；地方金融监管部门要求提交的其他文件、资料。上述要求相较网络借贷行业资金存管、信息披露或其他领域例如私募管理等方面的要求实属宽松，未予设置过高门槛。鉴于此，地方金融监管部门根据指引应制定相应的细则，对网贷机构需提供之材料提出更高要求。

上海、厦门等地市在此方面走于前列，《实施办法》《厦门市网络借贷信息中介机构备案登记管理暂行办法》在备案登记应当提交申请材料部分，均提出不少新的要求。上述规定均要求网贷机构必须与第三方电子数据存证平台签订委托存证合同，要求提供委托合同的复印件；同时要求律师事务所出具备案登记法律意见书，这些规定通过引入第三方专业机构参与的方式，来协助实现网贷机构的合规运作。《实施办法》还新增相关人员须提供无犯罪记录证明的要求，不仅是股东，董事、监事、高级管理人员等的基本信息、学历履历及有无犯罪等均会被公示出来，网贷机构对于公众来说更加透明化，投资者可理性选择信任的网贷机构进行投资。

备案制管理之设立为监管部门掌握网贷机构的基本信息，了解网贷机构内在架构提供便利，监管部门应根据指引内容，引导网贷机构规范有序开展业务。

## 2、增值电信业务经营许可

按照《暂行办法》第五条，“网络借贷信息中介机构完成地方金融监管部门备案登记后，应当按照通信主管部门的相关规定申请相应的电信业务经营许可；未按规定申请电信业务经营许可的，不得开展网络借贷信息中介业务。”网贷机构作为利用互联网从事经营业务的机构，依据相关行政法规本应向相关业务主管部门申请办理增值电信业务经营许可证，现《暂行办法》再次强调，把办理电信业务经营许可作为合法从事网络借贷业务的前提。

通信主管部门受理增值电信业务经营许可证的申请，需对申请机构进行包括注册资本、财务状况、相关技术及公司信誉等方面在内的审核，此是对网贷机构的又一次检验，进一步剔除了不符合资质的网贷机构，将其拒之门外，对于改善整个网络借贷行业的风气，把控风险起到重要作用。

## 3、银行资金存管

《存管指引》的颁布，明确了存管业务的三大基本原则：一是分账管理。商业银行为网贷机构提供资金存管服务，对网贷机构自有资金、存管资金分开保管、分账核算；二是依令行事。存管资金的清算支付以及资金进出等环节，需经出借人、借款人的指令或授权；三是账务核对。银行和网贷机构每日进行账务核对，保证账实相符，同时规定每笔资金流转有明细记录，妥善保管相应数据信息，确保有据可查。

2017年6月以来，上海、深圳等市又分别提出网络借贷资金存管属地化的意向要求。上海《实施办法》提出，网贷平台取得备案登记后，应选择在本市设有经营实体且符合相关条件的商业银行进行客户资金存管。同年7月3日，深圳市发布的《深圳市网络借贷信息中介机构备案登记管理办法（征求意见稿）》也要求，网贷机构的主要资金结算账户（包括网络借贷资金专用账户）应当开设在商业银行在深圳市行政辖区内的分支机构。

完善银行资金存管应是实现网络借贷行业安全健康发展的必经之路，因此应当作为监管的重要环节。除政府相关监管部门之外，银行也应积极担负起相关的责任，加强前期的审核工作，同时提高开展存管业务的水平。

## 4、完善信息披露

《信息披露指引》明确了信息披露的基本概念和原则，阐明了网络借贷业务中应当披露的具体内容，对披露渠道作出了具体要求。《信息披露指引》与配套附件《信息披露内容说明》（以下简称“说明”）一同发布，《说明》对概念模糊

不具体、争议较大的披露信息进行了解释。通过对信息披露统计口径标准化的方式，有利于避免信息披露过程中因披露主体的标准不一致，导致披露对象对信息披露内容的混淆、误解。

信息披露的基本原则是在保护个人隐私、商业秘密、国家秘密的基础上，有效降低因信息不对称给网络借贷业务活动参与方造成的风险。全面的信息披露对于投资者的投资选择来说有了更多的参考依据，同时也利于监管部门对网贷机构信息的及时掌握。

## 5、禁止性行为

根据《暂行办法》的内容，2017年5月9日上海市金融办、银监局下发《上海市网络借贷信息中介机构事实认定与整改工作指引表》(以下简称“指引表”)，该《指引表》详细列举了网贷机构应该予以整改的事项，对网贷机构不得从事或接受委托从事的活动进行了归纳。总结来说，不得为自身或变相为自身融资；不得直接或间接接受、归集出借人资金；不得直接或变相向出借人提供担保或承诺保本保息；不得将融资项目的期限进行拆分等均是重点需要关注的方面。

对于明文禁止的行为，监管部门应该逐一进行排查。

## 6、工商登记

依据《暂行办法》的规定，开展网络借贷信息中介业务的机构，应当在经营范围中实质明确网络借贷信息中介，并且对于网贷机构备案登记事项发生变更或业务终止等事项的登记注销等均有所规定，工商登记信息是否规范当属于相关部门监管的范畴。

# 四、结合协助相关部门进行互联网金融整治之经验，针对平台提出合规指引

依据国务院办公厅《关于印发互联网金融风险专项整治工作实施方案的通知》及上海市政府办公厅印发的相关要求，上海市各区金融办联合有关部门成立互联网金融风险专项整治检查组，负责市区相应领域专项整治工作，本所有幸受相关部门的聘请作为第三方参与一线的整治工作。通过多次约谈网贷机构，数次至网贷机构实际经营地进行现场检查等工作经验，归纳出以下几点网贷机构普遍存在的问题：

### 1、经营模式不合规

网贷机构或涉及债权转让的经营模式，在该种经营模式之下，真实借款人、债权转让人的身份信息往往不透明，并且容易涉出现打包资产、证券化资产的情形。在经过详尽整改检查的过程中，我们了解到有机构经营的债权转让模式实则涉嫌为自身募集基金。方式是通过先行以自身高管、员工或是相关联人员的名义掌握大量债权，再于平台上发布转让以募集大量资金。上述网贷机构直接或间接接受、归集出借人资金的行为是现行法律法规所禁止的。

部分经营模式极其不规范的网贷机构，于线下接受借款人的借款申请，由机构自身代借款人于线上发标，该种模式下对于真实借款人的身份信息以及资金流向更是无法确定，此种经营模式下的网贷机构极有可能涉及自融。

除上模式以外，网贷机构将长期借款拆分成众多短期借款滚动融资或是将多个借款人的借款等额拆分成若干份额分配给不同出借人诸如此类期限错配、拆标的经营模式均不符合法律规范。

## 2、变相向出借人提供担保

根据《暂行办法》规定，网贷机构不得直接或变相向出借人提供担保。检查过程中我们发现部分网贷机构会向出借人承诺，机构设置风险备用金或其他类似名义资金，在借款人出现逾期还款的情况下，由机构以这些自有资金先行垫付，再向借款人追偿，或是在借款到期后，机构以自身或相关人员名义对出借人的债权进行回购。上述情况完全违反了现行法律法规的规定。

## 3、资金存管不合规

目前大多数网贷机构采取的是“银行+第三方支付”的模式，实质上在该种模式下，网贷机构的存管账户仍是在第三方支付系统上，网络借贷平台的用户在第三方支付系统上并未拥有独立的账户，而仅是拥有基于网贷机构账户之下的一个虚拟账户，这其中资金往来划拨未直接受到银行的监管，网贷机构对于账户内的资金未进行隔离管理。

该种联合存管模式在《暂行办法》《存管指引》等政策出台之下，被严令禁止，通过与被检查网贷机构人员沟通，大部分网贷机构在政策出台之后均在积极联系符合条件的商业银行，与其洽谈资金存管业务。

## 4、借款余额超限

《暂行办法》明文规定“网络借贷金额应当以小额为主”，并设定在同一网贷机构的借款余额自然人不超过人民币 20 万元，法人或其他组织不超过人民币

100 万元的限制。但在检查过程中发现，不少网贷机构存在借款余额超限的情况。据超限的被检查网贷机构人员所述，若严格按照限额通常无法满足借款人的需求，特别是对于企业来说，100 万可能无法满足其实际需求。

网络借贷本就是定位于将小额资金聚集借贷给有资金需求人群的一种民间小额借贷模式，借助互联网、移动互联网技术的网络信贷平台以满足民间小额借贷需求，若利用网络借贷平台进行大额借贷交易则偏离了这种商业模型的初衷。

## 5、未取得 ICP 经营许可证

据悉上海市目前尚存的网贷机构基本上仅获有 ICP 备案证明，未取得 ICP 经营许可证。造成此种现象也与实际中无法操作有关，许多地市通信管理局目前暂未给网贷机构批准过 ICP 经营许可证。此种现象到真正落实备案制之后定会具备可操作性，网贷机构须在完成地方金融监管部门备案登记后，再行按照相关规定申请相应的电信业务经营许可。

## 6、注册地与实际经营地不一致

目前许多中小企业普遍存在工商注册不规范的问题。多数网贷机构亦是如此，存在住所地与实际经营地不一致的情形，且实际经营地并未申请分支机构的登记。

## 7、信息披露不充分、不规范

从检查工作开始至今，被检查的网贷机构在信息披露方面均未能完全达到合规标准，或多或少存在信息披露不充分，信息披露内容与实际不符等情况。

宣传用语不规范也是网贷机构普遍存在的问题，多数网贷机构热衷在宣传上运用一些夸大收益效果或是安全保障的字眼，容易令投资人产生误解，使投资者做出不理智乃至错误的选择。

综上，各网贷机构应综合审视自身情况，是否具备上述不合规之处或是涉嫌法律法规禁止的行为，对此积极予以整改完善。网贷机构未来若想在网络借贷行业扎根持续发展，必须回到合规合法的轨道上来。备案制下监管部门对于网贷机构备案登记的通过必将经过愈加严格的审查筛选，而没有获得备案登记的网贷机构，注定无法在正规的路径上长久运作。

## 五、结语

监管力度的不断加强，直接导致不少网贷机构停业整顿，行业活跃度在短期内也有所降低，投资人对此行业均采取观望态度，但是对于整个网络借贷行业的发展前景，我们仍持积极态度。中小型或不合规的网贷机构在严密的监管力度下遭遇挤压淘汰，有目标有态度的网贷机构却能在整治压力中转型发展。合规固然需要付出高额的成本，但却能使得网贷机构逐步回归到互联网和金融的本质，谋求更强的发展，国家政策及监管为网络借贷行业倾注心力，为其合规发展铺下了一条康庄大道。