

# P2P 监管新规解读：规范行业健康发展，引导行业回归普惠金融本质

研发部 王力

8月24日下午，银监会、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室四部委联合发布《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》）。在此之前，2015年7月18日，人民银行等十部门联合发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》。2015年12月28日，银监会等部门公布《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。2016年8月14日，银监会向银行下发《网络借贷资金存管业务指引（征求意见稿）》。此前的《征求意见稿》只是概括性对行业监管提出要求，此次银监会向银行下发的《暂行办法》是在《征求意见稿》的基础之上明确各类细则。

《暂行办法》包括总则、备案管理、业务规则与风险管理、出借人与借款人保护、信息披露、监督管理、法律责任和附则共八章四十七条。《暂行办法》作为行业经营和监管的基本制度安排，明确了网络借贷监管体制机制及各相关主体责任、网络借贷业务规则和风险管理要求、借款人和出借人的义务、信息披露及资金第三方存管等内容，全面系统的规范了网络借贷机构及其业务行为，为行业的发展明确了方向，进一步引导网络借贷机构回归信息中介、小额分散的普惠金融本质，促使网络借贷行业正本清源，引导和促进网络借贷行业早日走上正轨，形成可持续的发展模式。下面就《暂行办法》中值得关注的几点规定进行分析探讨。

## 一、网络借贷的定位

《暂行办法》一开始就在总则中给出了网络借贷、网络借贷信息中介机构和网络借贷业务的定义。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。个体包含自然人、法人及其他组织。网络借贷信息中介机构是指依法设立，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。网络借贷业务是网络借贷信息中介机构以互联网为主要渠道，为借款人与出借人（即贷款人）实现直接借贷提供信息搜集、信息公布、资信评估、信息交互、借贷撮合等服务。

《暂行办法》明确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，即大众所熟知的P2P个体网络借贷，属于民间借贷范畴。网络借贷信息中介机构的本质是信息中介而非信用中介，因此不得吸收公众存款、不得归集资金

设立资金池、不得自身为出借人提供任何形式的担保等。银监会普惠金融部主任李均锋表示，目前许多网络借贷机构背离了信息中介的定性，承诺担保增信、错配资金池等，已由信息中介异化为信用中介，未来将重点对此类行为进行规范，使网络借贷机构回归到信息中介的本质。

《暂行办法》第一条中提出，网络借贷是为了更好满足中小微企业和个人投融资需求服务的。网络借贷拓宽了金融服务的目标群体和范围，有助于为社会大多数阶层和群体提供可得、便利的普惠金融服务，进一步实现了小额投融资活动低成本、高效率、大众化，可以与传统金融业务相互补充、相互促进，在完善金融体系，提高金融效率，弥补小微企业融资缺口，缓解小微企业融资难以及满足民间投资需求等方面发挥了积极作用。

另外，互联网金融的定位与传统金融有所区别，监管层的目的就是让其深耕普惠金融领域，而不是和银行去竞争。如果互联网金融企业都去做大标，追逐单笔大规模的交易，则跟传统金融没有本质区别，只是渠道上通过互联网来融资而已，对于互联网金融技术与能力的提升没有实际意义。换句话说，如果网络借贷平台去做银行现在做的事，那么，这一新兴事物就没有任何意义可言。所以，从某种程度上来说，《暂行办法》的出台，就是让网络借贷公司和银行各司其职。

## 二、网络借贷高门槛

首先，《暂行办法》第五条规定，网络借贷信息中介机构开展网络借贷业务需向工商登记注册地地方金融监管部门备案登记，地方金融监管部门负责为网络借贷信息中介机构办理备案登记。

其次，网络借贷信息中介机构还需要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。电信业务经营许可证，即 ICP（Internet Content Provider），是向广大用户提供互联网信息业务和增值业务的电信运营商，必须具备的证书。

最后，《暂行办法》第二十八条规定，网络借贷信息中介机构应当选择符合条件的银行业金融机构作为出借人与借款人的资金存管机构。

以上三条关于网络借贷信息中介机构开展网络借贷业务的资质要求与 2016 年 8 月 14 日银监会向银行下发的《网络借贷资金存管业务指引（征求意见稿）》中基本一致，但是目前的现实情况却不容乐观。网络之家数据显示，截至目前正常运营的近 3000 家网络借贷中介机构中，仅有 156 家网络借贷平台选择了银行进行了资金存管，而其中更只有 49 家拥有 ICP 经营许可证。

形成当前局面一方面是监管细则未落定之前，许多中介机构存在一定侥幸心理

理，未按照要求进行整改；另一方面也是相关配套的措施未能落定，网络借贷中介机构的规范无法落实。《暂行办法》出台后，相应的 P2P 行业申请 ICP 经营许可的相关特定审核要求应该也会很快明确下来。

### 三、网络借贷借款限额

《暂行办法》第十七条提出了网络借贷金额应当以小额为主，网络借贷信息中介机构应当控制同一借款人在同一网络借贷信息中介机构平台及不同网络借贷信息中介机构平台的借款余额上限，防范信贷集中风险。这与监管机构对于网络借贷是为了更好满足中小微企业和个人投融资需求服务相一致。

《暂行办法》规定，同一自然人在同一网络借贷信息中介机构平台的借款余额上限不超过人民币 20 万元；同一法人或其他组织在同一网络借贷信息中介机构平台的借款余额上限不超过人民币 100 万元；同一自然人在不同网络借贷信息中介机构平台借款总余额不超过人民币 100 万元；同一法人或其他组织在不同网络借贷信息中介机构平台借款总余额不超过人民币 500 万元。

对于一般个人借贷者而言，限额 20 万元能够满足自然人信用借款的需求，但是无法满足部分自然人通过中介机构进行房产抵押借款的需求。部分借款金额超过 20 万元限制的个人，可能会通过多人、法人等方式来申请借款，以突破细则的限制。

对于企业法人来讲，从限额数量来看，500 万元的限额，应该是绝大多数银行及其他金融机构在信贷产品方面的分界线。这表明《暂行办法》鼓励网络借贷平台投身民间投资领域，弥补小微企业融资缺口。网络借贷作为传统金融和实体经济的有益补充，其定位就是要解决传统金融机构不能覆盖或不能得到有效满足的这类投资人和借款人的需求，而这类需求绝大多数都非大额。正如多家银行对小微企业信用贷款设定的上限正是 500 万元，从这一点上不难看出监管的逻辑，大额的借贷应该纳入到银行等非民间的金融体系，而限额的设置正是为了鼓励网络借贷做好银行的有益补充。

### 四、网络借贷负面清单管理

对业务经营活动实行负面清单管理，是考虑到网络借贷机构处于探索创新阶段，业务模式尚待观察，因此，《暂行办法》对其业务经营范围采用以负面清单为主的管理模式，明确了包括不得吸收公众存款、不得设立资金池、不得提供担保或承诺保本保息、不得发售金融理财产品、不得开展类资产证券化等形式的债权转让等十三项禁止性行为。

与《征求意见稿》中提出的网络借贷行业的十二条红线相比，在《暂行办法》中变为了十三条红线，其中不仅增加了一条红线，也对其他内容进行了调整。

其中最重要的是增加了禁止网络借贷机构开展类资产证券化业务或实现以打包资产、证券化资产、信托资产、基金份额等形式的债权转让行为的规定。目前很多网络借贷平台的确在大量的开展类资产证券化业务或私募公募化操作，也有很多平台以此类业务为特点，这一规定的出台，将对此类业务和平台产生重大的冲击。

《暂行办法》禁止自融行为，但删除了征求意见稿中禁止向具有关联关系的借款人融资的规定。从现实操作中，关联关系很难确定，同时，在一定的风控要求下，关联关系并未完全代表自融或风险更大，因此删除这条规定更适合现实情况。

同时，《暂行办法》对宣传推介融资项目的方式方法、投资股票市场的融资等禁止性行为进行了更加详细和明确的规定。

## 五、银行存管和信息披露

对于此前比较受关注的资金存管和信息披露问题，《暂行办法》仅仅给出了纲领性的指导意见，更具体的细则需要另行制定。

对于资金存管，《暂行办法》指出，资金存管机构对出借人与借款人开立和使用资金账户进行管理和监督，并根据合同约定，对出借人与借款人的资金进行存管、划付、核算和监督。资金存管机构承担实名开户和履行合同约定及借贷交易指令表面一致性的形式审核责任，但不承担融资项目及借贷交易信息真实性的实质审核责任。资金存管机构应当按照网络借贷有关监管规定报送数据信息并依法接受相关监督管理。这与《网络借贷资金存管业务指引（征求意见稿）》保持一致。

对于信息披露，《暂行办法》要求，网络借贷信息中介机构披露信息应真实、准确、完整、及时、公平，应当在其官方网站上向出借人充分披露借款人基本信息、融资项目基本信息、风险评估及可能产生的风险结果、已撮合未到期融资项目资金运用情况等有关信息。这也与此前互联网金融协会中国互联网金融协会向各会员单位下发《互联网金融信息披露标准——P2P 网贷（征求意见稿）》中的要求一致。

## 六、总结

从 2015 年 12 月 28 日，银监会等四部委发布《征求意见稿》，到 2016 年 8

月 24 日 8 月 24 日四部委联合发布《暂行办法》，中间仅仅相隔 8 个月。这既彰显了监管层加强网络借贷监管、维护金融稳定的决心，更反映了网络借贷行业摆脱无门槛、无规则、无监管的“三无”状态的急迫。

《暂行办法》发布实施，明确了银监会、公安部等部门职责，消除了监管的“真空地带”；建立起了政府监管、行业自律、市场约束三位一体的立体管理体系，充分发挥了政府、行业、市场各方力量，使网络借贷平台处于全方位监管之下，也使网络借贷发展有了自己的“主心骨”。可以说，《暂行办法》正式发布实施，标志着我国对互联网金融监管迈出了实质性、关键性的一步。

《暂行办法》明确 P2P 平台为信息中介，将采用备案管理，监管划定 13 条“红线”，首度设置借款额上限，为防范平台道德风险，保护客户自己安全，规定实行客户资金由银行业金融机构第三方存管制度。总的来说，《暂行办法》让网络借贷行业的投资端、借款端、业务发展逻辑等都回归规范和理性，引导网络借贷行业回归普惠金融本质，让网络借贷行业更为稳健良性地前行。