



互联网金融法治丛书

网络借贷信息
中介机构业务活动
管理暂行办法


释义与适用
指南

吴 韬 郭 华 李永壮 等 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

北京市教育委员会共建项目专项资助



**网络借贷信息
中介机构业务活动
管理暂行办法**

释义与适用
指南



吴 韬 郭 华 李永壮 董新义
许冰梅 孟祥铁 张德环

等 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》释义与适用指南 / 吴韬等著. —北京:法律出版社, 2017.3

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0738 - 5

I. ①网… II. ①吴… III. ①互互联网—应用—借贷—法律解释—中国 IV. ①D923.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 065614 号

《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》释义与适用指南
(WANGLUO JIEDAI XINXI ZHONGJIE JIGOU YEWU HUODONG GUANLI ZANXING BANFA) SHIYI YU SHIYONG ZHINAN

吴 韬
郭 华 等 著
李永壮

策划编辑 沈小英
责任编辑 沈小英 刘晓萌
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版社
开本 A5
印张 9.75
字数 248 千
版本 2017 年 6 月第 1 版
印次 2017 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782 西安分公司 / 029 - 85330678 重庆分公司 / 023 - 67453036

上海分公司 / 021 - 62071639/1636 深圳分公司 / 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0738 - 5

定价: 53.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

互联网金融法治丛书
编审委员会

主任 吴 韬

执行主任 郭 华

委员 董新义 李永壮

许冰梅 孟祥轶

刘 华 夏洪义

撰 稿 人

吴 韬(中央财经大学法学院党委书记,副教授,法学博士,中国证券法学研究会副秘书长)

郭 华(中央财经大学法学院教授,博士研究生导师,法学博士、博士后,中央财经大学互联网金融与民间融资法治研究中心执行主任、预防金融证券犯罪研究所所长、中国行为法学会司法行为研究会副秘书长)

李永壮(中央财经大学商学院教授,管理学博士,中央财经大学中财大创新管理研究院院长、科技金融产业园办公室主任)

董新义(中央财经大学法学院副教授,韩国高丽大学法学博士,中央财经大学互联网金融与民间融资法治研究中心副主任)

许冰梅(中央财经大学法学院副教授,法学博士,中央财经大学互联网金融与民间融资法治研究中心副主任)

孟祥轶(中央财经大学中国公共财政与公共政策研究院副教授,美国加州大学伯克利分校经济学博士,中央财经大学互联网金融与民间融资法治研究中心副主任)

张德环(中央财经大学中财大创新管理研究院副院长)

课题参与人

夏洪义(中央财经大学资产经营有限公司董事长)

宁晓林(中央财经大学资产经营有限公司办公室主任)

刘 华(中央财经大学互联网金融与民间融资法治研究中心
副主任)

黄振华(北京市浩泰律师事务所律师)

奚梓裕(中央财经大学法学院硕士研究生)

本书的编写说明

网络借贷业态的创新需要市场作为动力,其发展则离不开政策的促进,也需要法律法规的规范。2016年8月国务院银行业监督管理委员会(以下简称银监会)会同四部门颁布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》(以下简称《办法》)是规范其发展的重要部门规章。本书作者曾于2015年11月作为北京市教委的科研项目人员参与了《个体网络借贷(P2P)监督管理办法(学者建议稿)》的拟制,并提交有关部门。2015年12月银监会会同工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室发布了《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《办法(征求意见稿)》)。中央财经大学对《办法(征求意见稿)》专门组织本书作者以及监管部门和网络借贷公司进行研讨与论证,并针对《办法(征求意见稿)》提出了修改建议与意见,以学校的名义报送银监会。在2016年的网络借贷风险专项整治工作中,中央财经大学又组织部分专家学者针

对网络借贷等互联网金融风险治理与制度完善召开了研讨会,同时与网信集团共同研究、探索“网络借贷的标准化模式”,北京市金融工作局将“互联网金融风险控制与属地履职”作为重大研究课题委托本书作者展开研究,并赴多家网络借贷公司实地调研。本书作者无论是参与网贷监管办法的相关立法活动,还是针对网络借贷监管法律制度进行研究,抑或对网络借贷公司进行实地调研,均为推进网络借贷的法治建设作出了努力。

《办法》颁布后,不仅其制定部门联合有关部门召开了新闻发布会予以说明,有关专家学者以及网贷公司也进行了解读,有的甚至还出版了相关释义与解读的书籍。中央财经大学基于学习与解读再次组织专家学者进行研讨,并将2016年年初针对《办法(征求意见稿)》的释义与适用指南结合网络借贷风险整治存在的问题以及《办法》变化了的内容进行修改,形成了目前呈现给大家的既包含释义解释又有指导实施价值的《〈网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法〉释义与适用指南》一书。就目前解读与解释的情况而言,本书作为释义与适用指南所涵盖的认识、理解与释义的方法与思路均存在较大的进步,体现了独有的特点与独到的见解。现将本书作为释义与适用指南的特点分述如下:

一是,本书对《办法》的认识结合了2015年7月十部委出台的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》、2016年4月国务院下发的《互联网金融风险专项整治工作实施方案》以及银监会2016年4月发布的《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》基本精神和《网络借贷信息中介备案管理登记指引》《网络借贷资金存管业务指引》等相关规定的内容进行全面理解。对于《办法》的认识,如果仅就《办法》的规定条文进行字面或者逻辑上解释尽管是一种解释方法,但在实质内容的把握上依然会出现一些偏离,甚至出现认识上的一些误释。例如,《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》发布时提出“经中央、国务院同意”,而《办法》在颁

布时却是“经国务院批准”，其原因何在？因为后者作为规章性文件，不同于指导意见作为改革性文件的性质，况且，四个部委在规范网络借贷管理中增加了省级人民政府作为网络借贷“机构监管”的主体，还赋予其“警告、3万元以下罚款”的权力，四部委在没有省级人民政府作为颁布主体的背景下规定此项内容，必须经过国务院批准。否则，与《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》规定的“网络借贷业务由银监会负责监管”存在冲突。另外，本书在解释中还需要考虑《G20 数字普惠金融高级原则》，体现借助数字技术为无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体提供高质量、合适的金融产品和服务的未来趋势，这为创新监管提出了新的更高的要求。

二是，本书对《办法》的解读侧重于从《办法（征求意见稿）》与《办法》的对比中洞察条文变化的原因、监管解决的问题以及实施过程中需要关注的问题，同时，结合颁布时有关人员对此的说明与解答。例如，《办法》删除《办法（征求意见稿）》的一些规定，有些内容被删除是对原有内容的放宽即不再禁止从事此种行为，如“实物众筹”等；有些内容被删除是因为需要制定相关细则或者指引来调整，而无须在此作出表述，并非是这些内容不重要；有些删除的内容则是原来的规定表述存在问题，诸如此类。因此，对删除问题的解读，不宜一味地单方面作出自我解释，应当基于现实的背景以及征求意见时发现的问题尤其是有些立法的不科学等方面进行全面解读，否则释义就会片面化，给理解带来误导。

三是，本书对《办法》的释义结合了我国网络借贷活动的实践尤其是尊重了网络借贷实践中的一些创新做法以及风险整治中出现的新问题，在解释中尽管参考国外的有关规定，但未像学者论文那样将其作为制定条文的解释依据。因为仅以国外的规定作为释义，极易陷入难以自圆其说甚至出现自相矛盾的解释困境。例如，《办法》对债权转让行为的限制，仅限于“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”，其他类资产证券化的债权转让则不在限制之列，增加这一条款是基于目前存在“监管寻租”“监管套利”，难以控制此种风险而为之。对小额风险分散问题，多数解释为美国网络借贷也是小额的，所谓的“5万~6万美元”等。然而，在小额问题上尽管采用借鉴美国网络借贷做法在释义时讲得通，但美国是将网络借贷纳入证券的调整范围，而《办法》不仅没有借鉴这种体制，相反，《办法》将“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”列入负面清单。作为证券业务调整范围下的小额与作为不得“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”下的小额如何等同，恐怕仅依据美国的做法难以解释。不仅如此，这样进行解释还带来了《办法》在制定上的不公平，甚至带有“恶法”的嫌疑，有以解释来“描黑”《办法》之嫌。本书在解释上尽可能避免了上述情况的出现，以便体现解读的公平性与科学性，促进监管更趋于合理。

由于《办法》颁布时间紧、有些规定相对笼统，在适用过程中除根据《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》（银监办发〔2016〕160号）、《网络借贷资金存管业务指引》以及《互联网金融信息披露标准——P2P网贷》外，还应与《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》相配合，以免对有些规定产生更多的歧义，甚至在实施过程中出现执行不能的困难。尽管有些问题与《办法》的“暂行”相一致，仍需要释义与解释予以弥补，不宜仅期盼或求助于《办法》的未来修改。对《办法》存在的不足，本书作出了一些说明与特别提醒，这样做可能更有利于《办法》的实施。尽管本书在编写过程中努力解决一些不同解释和适用上的不同意见，但因作者们认识不同与理解差异，难免存在一些需要改进与完善的地方，敬请读者在阅读过程中提出宝贵的意见与建议。

编者

2017年5月4日

目 录

第一章 总则	1
第二章 备案管理	33
第三章 业务规则与风险管理	53
第四章 出借人与借款人保护	112
第五章 信息披露	143
第六章 监督管理	160
第七章 法律责任	195
第八章 附则	214
附录一:《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》	227
附录二:《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》 新闻发布会文字直播全文	241
附录三:《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)》	258

附录四：《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）》有关问题的解答	273
附录五：《网络借贷信息中介机构备案管理登记指引》	281
附录六：《网络借贷资金存管业务指引（征求意见稿）》	287
附录七：《互联网金融信息披露——个体网络借贷》	294

第一章 总 则

【本章概述】

本章是关于规范网络借贷信息中介机构业务活动的基本原则、基本制度和制定监管办法依据的规定。为了落实《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(以下简称《互联网金融指导意见》)和“十三五”规划“规范发展互联网金融”的基本要求,针对网络借贷快速发展过程中暴露出来的一些问题以及存在的一些风险隐患,尤其是“e租宝”“大大集团”事件出现以及网络借贷平台卷款“跑路”事件频发,为促进网络借贷行业健康发展,引导其更好地满足小微企业、“三农”、创新企业和个人投融资模式,本着维护互联网金融稳定、保护消费者权益、提升互联网金融效率三大监管目标,2016年8月银监会会同工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室等部门发布《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》(共八章47条)(以下简称《办法》)。根据党中央、国务院对互联网金融监管从“促进发展”到“规范发展”,再到其

“累积风险要高度警惕”的转变,根据《互联网金融指导意见》,本章以“总则”的要求确立了规范网络借贷信息中介机构业务活动的指导思想,并以问题为导向,构建了规范网络借贷信息中介机构业务活动机制,形成了“以银监会及其派出机构实施行为监管、省级人民政府的机构监管”为主和“以工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室”联合监管为辅的“多元化”监管体制,初步架构了网络借贷监管制度的结构体系。《办法》对于配合目前开展互联网金融领域专项整治,遏制网络借贷活动不良事件的发生,维护网络借贷秩序,强化风险监测,加强警示教育,实现新型金融业态监管全覆盖,有效防范和化解互联网金融风险,推动互联网金融规范有序发展,切实维护金融稳定,更好地满足中小微企业和个体投融资需求,具有特别重要的意义。

本章共4条(第1~4条),是对规范网络借贷信息中介机构业务活动监管的原则性规定。其规定的内容包括制定本办法的目的以及制定依据、适用范围和释义、基本原则和管理体制机制。这些规定对本办法其后各章的规定与适用均具有指导性意义,对本法没有规定或者规定不明确或认识有分歧的,应当依据总则相关规定的精神和基本原则予以解决。

第一条 为规范网络借贷信息中介机构业务活动,保护出借人、借款人、网络借贷信息中介机构及相关当事人合法权益,促进网络借贷行业健康发展,更好地满足中小微企业和个人投融资需求,根据《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》提出的总体要求和监管原则,依据《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国公司法》等法律法规,制定本办法。

【本条宗旨】

本条是关于规范网络借贷业务活动监管的立法目的及制定监管规则根据与依据的规定,旨在明确制定与执行本办法的目的,保障网络借贷行业监管依法进行,促进网络借贷行业健康持续发展,更好地满足中小微企业和个体投融资需求,保护金融消费者的合法权益不受损害。

【条文释义】

为规范网络借贷监管与促进网络借贷行业健康发展,引导网络借贷活动更好地满足小微企业、“三农”、创新企业和个人投融资需求,落实党中央、国务院工作部署和中国人民银行等部委《互联网金融指导意见》的要求,本着维护互联网金融稳定、保护消费者权益、提升互联网金融效率三大监管目标,本条明确了制定规范网络借贷信息中介机构业务活动管理的目的和制定管理办法的根据与依据。包括以下内容:

第一,制定本办法的目的。制定任何法律法规规章或者其他规范性文件均是为了达到一定的预期目标以及通过其实施取得预期的效果。这种目标和效果通常被称为制定法律法规规章或者规范性文件的目的。本条的制定目的包含以下三层含义:

1. 通过规范网络借贷信息中介机构业务活动,保护出借人、借款人、网络借贷信息中介机构及相关当事人合法权益。在网络借贷中出借人合法权益能否得到保护至关重要。从网络借贷风险的承担主体特征来看,网络借贷交易结构的风险承担者主要是出借人,为此,在本办法中规定了网络借贷信息中介机构的风险管理、借贷人信息披露以及一些禁止性行为,这些规定均是为了有效保护出借人合法权益。因此,将出借人合法权益的保护尤其是财产权益安全的特殊保护作为制定办法的主要目的是具有实际意义

的,这不仅凸显了对出借人债权的保护,也充分显示了对资金供应者合法利益的维护。本办法对于出借人合法权益保护主要通过知情权(资金流向透明度和平台的信息公开)、资金安全(网络借贷信息中介机构清算时其资金不属于清算财产)以及信息安全的特殊保护来实现的。

然而,网络借贷业务活动的主体不仅限于出借人、借款人,还包括网络借贷信息中介机构,对这些主体的合法权益应同等保护。在《办法(征求意见稿)》中未规定对借款人、网络借贷信息中介机构合法权益的保护,以至于《办法》在定性上仅成了投资保护法,在保护合法权益和确定履行义务上存在落差。为此,正式颁布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理办法》增加了“借款人、网络借贷信息中介机构”,以示对其合法权益的同等保护。网络借贷活动中,不仅网络借贷信息中介机构在提供“信息搜集、信息公布、资信评估、信息交互、借贷撮合等服务”过程中获得费用的合法权益应当保护,而作为贷款人在网络借贷活动中以及正当使用资金的权利也应当保护。这些权利除了本办法规定的权利外,还包括相关法律赋予的合法权利,如信息安全权和不被借款人非法干预权等。这些主体的合法权益应当一并保护,绝不能因为保护出借人合法权益而不顾相关当事人的合法权益,也不宜仅将它们作为一个义务主体,特别是作为监管对象或者客体来对待。

其中,“相关当事人”是包括中国互联网金融协会、资金存管机构、审计部门、担保人等参与网络借贷活动的其他主体。对于这些主体的合法权益在监管过程中的合法权益也应当予以保护,以体现监管机构在保障合法权利的公平性。

2. 通过规范网络借贷信息中介机构业务活动,促进网络借贷行业健康发展。网络借贷业务在近几年的发展中呈现出了机构总体数量多、个体规模小、增长速度快以及分布不平衡等特点。据不完全统计,截至2016年6月底全国正常运营的网贷机构共2349

家,借贷余额 6212.61 亿元,两项数据比 2014 年年末分别增长了 49.1% 和 499.7%。截至 2016 年 6 月底,全国累计问题平台 1778 家,约占全国网络借贷机构总数的 43.1%。而在《办法(征求意见稿)》颁布的 2015 年 11 月底,全国正常运营的网络借贷机构共 2612 家,撮合达成融资余额 4000 多亿元,问题机构数量 1000 多家,约占全行业机构总数的 30%。其中,问题平台数量有所增加,提高了 13.1%。这些问题机构部分受资本实力及自身经营管理能力限制,当借贷大量违约、经营难以为继时,出现“卷款”“跑路”等情况,部分机构销售不同形式的投资产品,规避相关金融产品的认购门槛,“以大报小”及投资者适当性要求,在逃避监管的同时,加剧了风险传导,部分机构甚至通过假标、资金池和高收益等手段,进行自融、“庞氏骗局”,碰触非法集资底线。这些问题主要有:(1)大部分网络借贷机构偏离信息中介定位以及服务小微和依托互联网经营的本质,为客户借贷提供隐性担保,异化为信用中介,存在自融、违规放贷、设立资金池、期限拆分、大量线下营销等行为,存在信用风险和流动性风险等隐患,影响金融市场秩序和社会稳定。(2)缺乏必要的风控。不少网络借贷机构经营管理能力不足,时有经营者“卷款”“跑路”等事件发生,严重影响市场参与者信心和行业声誉,且不少网络借贷机构网络信息系统脆弱,易受黑客等攻击,存在客户资金、信息被盗用的安全隐患。(3)缺乏必要的监管。不少网络借贷机构游走于合法与非法之间,借用网络概念“包装”,涉嫌虚假宣传和从事非法吸收公众存款等非法集资活动,损害社会公众利益。(4)缺乏健全的外部环境。网络借贷行业有关信用体系建设和消费者保护机制等不健全,成为行业健康发展越来越明显的障碍。上述的问题亟待法律、法规、规章进行规范。只有规范网络借贷信息中介机构业务活动,网络借贷行业才能健康发展,才会不因问题严重而被抛弃,才会获得创新发展的空间与环境。但是,规范网络借贷信息中介机构业务活动毕竟是