

# 中国 P2P 网络借贷行业的发展、问题与监管

冯兴元<sup>1</sup> 燕翔<sup>2</sup> 程萍<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国社会科学院 研究生院, 北京 102488)

**摘要:** P2P 网络借贷具有点对点直接借贷的特点和优势, 是重要的普惠金融业务类型。从企业数量、整体秩序和监管政策的角度看, 中国 P2P 网络借贷行业的发展经历了从无监管到严监管、严整治的过程。尽管目前网络借贷行业处于严厉整治阶段, 多数企业难以满足合规要求, 但行业发展前景良好, 普惠金融服务的功能较强, 如果进行适当监管, 该行业有望实现稳健发展。文章总结了 P2P 网络借贷的基本特点和优势及其在中国的发展脉络和普惠金融贡献, 梳理了该行业存在的问题及其成因, 分析了政府的监管政策与不足之处, 在此基础上结合国际经验提出促进中国 P2P 网络借贷行业稳健发展的政策建议。

**关键词:** P2P 网络借贷; 金融科技; 监管科技; 监管作为服务; 普惠金融

**中图分类号:** F832.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2020) 09-0066-09

互联网金融代表全球金融的未来发展方向。在各种金融科技的业务类型中, P2P (peer to peer) 网络借贷是重要的普惠金融业务类型。中国第一家 P2P 网络借贷企业诞生于 2007 年, 网络借贷行业的发展经历了过山车般跌宕起伏的过程: 从企业数量看, P2P 网络借贷企业从无到有、从有到多、从多到少; 从整体秩序看, 整个行业经历了从“野蛮生长”到严合规化的过程; 从监管角度看, 整个行业经历了从无监管到严监管、严整治的过程。截至 2019 年底, 中国网络借贷行业平台数量为 6612 家, 累计停业平台及问题平台数量达 6269 家, 只剩下 343 家正常运行的平台均在接受严厉整治, 且均未通过验收和备案。<sup>①</sup> 根据现有的监管政策,<sup>②</sup> 在剩下为数不多的网络借贷企业中, 部分企业会在提升合规程度之后通过验收和备案; 部分企业将转型从事其他业务, 如转变为区域性或全国性网络小额贷款公司, 更多企业则将以取缔关闭的方式退场。P2P 网络借贷具有自身优势且市场巨大, 存在一系列利好因素, 如中国的社会信用体系和征信体系建设正在快速进展, 又如未来利用中央银行加密数字货币进行放贷将有利于网络借贷企业回收贷款, 在政府的有效监管之下, 该行业有望迎来蓬勃发展。

**作者简介:** 冯兴元, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 金融学; 燕翔, 中国社会科学院研究生院博士生, 专业方向: 普惠金融; 程萍, 中国社会科学院研究生院博士生, 专业方向: 数字金融。

<sup>①</sup> 网贷之家 《P2P 网贷行业 2019 年 12 月月报》, 腾讯网, <https://xw.qq.com/cmsid/20200101A04R6X00? f=newdc>, 2020 年 1 月 1 日。

<sup>②</sup> 参阅互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室、P2P 网贷风险专项整治工作领导小组办公室于 2018 年 12 月 19 日出台的《关于做好网贷机构分类处置和风险防范工作的意见》(175 号文) 以及互联网金融整治领导小组和网贷整治领导小组于 2019 年 11 月 27 日联合发布的《关于网络借贷信息中介机构转型为小额贷款公司试点的指导意见》(83 号文)。

有关网络借贷的文献论述范围较广,涉及网络借贷的运营和发展<sup>①</sup>、金融风险及其控制<sup>②</sup>、对整体经济和其他金融部门的影响<sup>③</sup>、网络借贷的制度、法律与监管问题等<sup>④</sup>。本文基于金融生态理论、金融功能理论和监管视角总结和分析网络借贷行业的总体发展、运作特点、问题及其成因,在此基础上提出促进中国 P2P 网络借贷稳健发展的政策建议。

## 一、P2P 网络借贷的特点、运作模式及发展脉络

P2P 网络借贷是个体与个体之间通过网络平台进行的点对点直接借贷。在经典运作模式中,P2P 网络借贷企业或 P2P 网络借贷平台的业务性质就是为这种直接借贷提供信息中介服务,而非信用中介服务,这也是欧美国家 P2P 网络借贷的运作模式。该模式强调网络借贷信息中介的业务定位,如果平台服务涉及通过网络平台提供信用中介服务,实际上就构成了互联网银行业务,不能称其为 P2P 网络借贷业务的经典模式。

在经典模式中,P2P 网络借贷具有以下特点:第一,直接借贷。它是个体对个体、点对点的直接网络借贷,依托某一网络借贷平台作为其信息中介。第二,空间上的无边界。P2P 网络借贷在获客和服务提供方面存在无限扩展性。第三,可形成和利用网络效应。网络效应意味着网络用户越多,相互依赖性越大,用户获益越大,越会吸引更多用户进行网络借贷。第四,存在规模经济。在一定投入之后,边际成本(指新增/减一个单位产出的新增/减成本)为零或者接近为零,从而存在规模经济。第五,低资本投入且轻资产。第六,需配备一定数量的管理、金融和金融科技人才。第七,金融科技系统的设备投入和维护体现了其技术密集性。第八,投资者单笔投资金额的灵活性(原则上可小到 1 分钱)和分散投资的可归集性和可拆分性。第九,具有“双边市场”的特征,既可以向投资者收费,又可以向借款人收费,<sup>⑤</sup>因而有较强的收益能力。P2P 网络借贷的上述特点也是其优势,对于民间投资具有极强的吸引力,这也是它能够在较短时间内成为重要的金融细分行业的原因。

### 1. 运作模式

全球第一家 P2P 网络借贷平台 Zopa 起源于英国,成立于 2005 年 2 月,该平台采用信息中介的模式,其收入来源于对借款人的收费。美国最早的网络借贷公司 Prosper 也成立于 2005 年,Lending Club 则成立于 2006 年。这些网络借贷公司均遵守信息中介的定位,不参与投资者的资金交易,对投资人的损失不承诺赔付。截至 2020 年 4 月初,英国网络借贷行业有 57 家 P2P 网络借贷平台,<sup>⑥</sup>部分网络借贷平台被兼并或转型退出。

2007 年 6 月,中国第一家 P2P 网络贷款平台“拍拍贷”正式成立,其主要业务是发布借款信息、管理竞标等业务。此后宜信、人人贷等网络借贷平台相继成立。在网络借贷起步阶段,中国政府对包括 P2P 网络借贷在内的互联网金融采取了“先发展,后规范”的宽松政策。由于缺少相应法规

① 王倩《拍拍贷“变身”,“信也科技”可否有未来》,《商学院》2020 年第 Z1 期;姚润坤、朱小栋、沈莉《P2P 平台利率影响因素分析》,《重庆工商大学学报》(自然科学版)2020 年第 2 期。

② 强南因《P2P 产业风险管控路径探析——以广东省为例》,《特区经济》2020 年第 4 期;蒋先玲、张庆波、程健《P2P 网络借贷市场信用风险识别》,《中国流通经济》2020 年第 4 期;李世财、季赛勉《基于产品端的网络借贷风险控制研究》,《财经理论与实践》2020 年第 2 期;冯兴元《“三农”互联网金融创新、风险与监管》,《社会科学战线》2018 年第 1 期。

③ 孟毅《基于 VAR 模型的中国网络借贷规模及对宏观经济影响分析》,《金融理论与教学》2020 年第 2 期;方意、王晏如、荆中博《P2P 借贷市场与股票市场间的溢出机制:中国股市 2015 年异常波动期间的证据》,《国际金融研究》2020 年第 4 期。

④ 曹玉婷《网络借贷中金融消费者权益保护法律思考》,《合作经济与科技》2020 年第 8 期;张婷婷、刘梦琳《互联网金融发展与风险监管探索》,《金融理论与教学》2020 年第 2 期。

⑤ 根据 Armstrong 的定义,两组参与者需要通过中间层或平台进行交易,且一组参与者加入平台的收益取决于加入该平台的另一组参与者的数量,这样的市场称作双边市场。

⑥ Investitin: List of Peer to Peer Lenders Based in the UK, <https://www.investitin.com/p2p-lenders-uk/>, April 13, 2020.

的约束,不同P2P网络借贷公司根据政府对民间借贷和民间集资等方面的规定,建立了一套具有自身特色的运行模式,而不再固守经典的信息中介模式。如拍拍贷采取经典的信息中介模式,<sup>①</sup>宜信早期采取债权转让模式,陆金采取担保模式,翼龙贷采取“线上+线下”模式。多数国内P2P网络贷款平台并没有选择信息中介模式,而选择了信用中介模式。这些平台属于对英美模式的模仿和创新,随着时间的推移,中国网络借贷平台的运作模式日趋多样化,由最初的纯线上模式发展为线上对线下模式,即O2O(Online To Offline)模式,后又发展为债权转让模式。具体业务模式由最初的个人信贷业务发展为抵押借贷模式、小微企业贷款模式和银行转贷模式。从资产端来看,从最初的信贷业务发展出保理、典当、供应链、票据质押等一系列资产端产品创新。

## 2. 发展脉络

从P2P网络借贷行业的发展和政府监管的角度来看,该行业的发展大致可以分为四个阶段:

**初步发展阶段(2007—2012年):**国内网络借贷行业发展初期,平台数量较少,完全借鉴了国外无抵押、无担保的线上模式。由于借款人违约成本低,这种无抵押、无担保的模式难以得到投资者的信任,政府也对之采取观望的无监管态度。

**迅速扩张阶段(2013—2015年6月):**此阶段P2P网络借贷系统的开发逐渐成熟,推动了民营资本设立网络借贷企业。2013年被视为中国互联网金融发展的元年,其标志是余额宝的问世。在余额宝的带动下,国内网络借贷平台进一步发展,多数平台均涉足信用中介,运作较不规范,也被视为网络借贷行业的“野蛮生长”阶段。此阶段网络借贷行业日益受到政府的关注,并提出了网络借贷企业不可跨越的“红线”,其中最核心的一条是网络借贷平台只能做信息中介,而不能设立资金池,成为信用中介。

**政策调整阶段(2015年7月—2017年):**2015年7月,《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》发布之后,<sup>②</sup>P2P网络借贷行业从原先的“野蛮生长”阶段进入政策调整、合规发展阶段。政府先后出台了一系列监管政策文件,形成了基本的监管政策框架,开始对网络借贷企业进行整治,要求先合规、后通过验收和备案。

**强化规范发展阶段(2018年至今):**2018年以来,随着各种监管政策的推行,网络借贷行业进入强化规范发展阶段,合规化要求空前严格,各种整治措施大幅压缩了网络借贷行业的业务空间。行业合规化要求越多,整治越严厉,能够完全合规的网络借贷企业就越少。迄今为止,没有一家网络借贷企业通过验收和得到备案,大批网络借贷企业在这一阶段集中爆雷。按照监管部门的政策,多数网络借贷企业将关闭或转型,还有小部分企业将继续提升合规化程度。

## 二、P2P网络借贷的普惠金融贡献

据网贷之家统计,2011年,中国只有50家正常运行的P2P网络借贷平台,外加10家退出行业的平台;2015年底,正常运营的平台总数达到2585家,外加896家平台退出行业;2019年底下降至343家,外加732家平台退出行业,见图1。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 拍拍贷已于2019年10月停止P2P发标,逐步退出网贷业务,但存管下线后借款人的还款和出借人的回款均不受影响。北大金融法研究中心《拍拍贷宣布下线存管并逐步退出P2P业务》,新浪财经, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1665139416702828117&wfr=spider&for=pc>, 2020年4月27日。

<sup>②</sup> 中国人民银行、工业和信息化部、公安部、财政部、国家工商总局、国务院法制办、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、国家互联网信息办公室《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(银发〔2015〕221号),2015年。

<sup>③</sup> 网贷之家《2019中国网络借贷行业年报》, <http://osscdn.wdzt.com/upload/2019wangdainianbao.pdf>, 2020年。

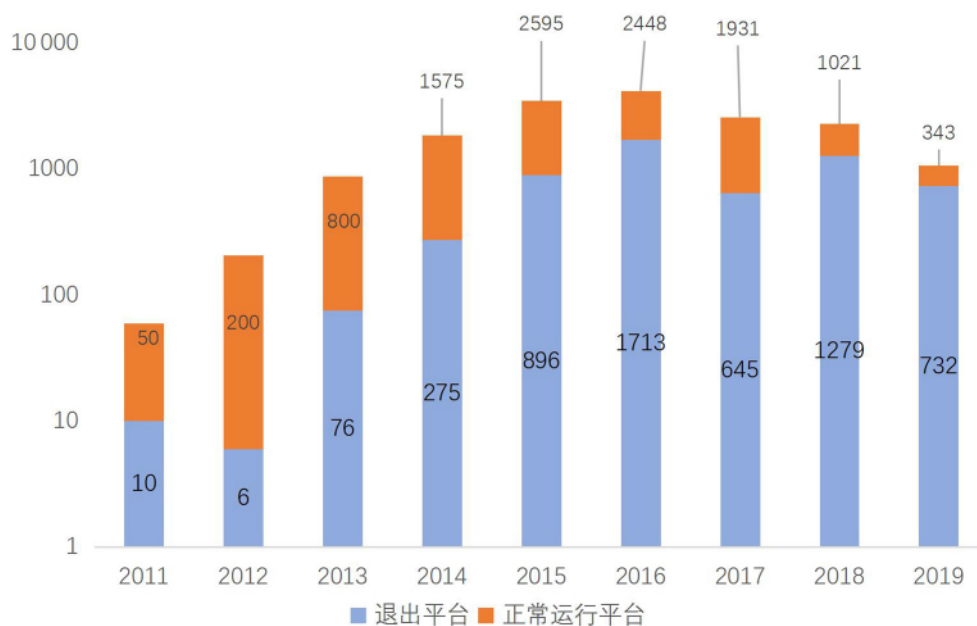


图1 2011—2019年中国网络借贷平台数量变化

说明: 退出平台指当年退出网络借贷行业的平台, 包括停业、转型平台和问题平台。

尽管 P2P 网络借贷平台数量变化巨大, 但其仍在普惠金融服务方面做出了贡献, 主要表现在以下几方面:

第一, 网络借贷行业成交额总量可观, 扩大贷款余额的潜力巨大, 且贷款多属于微型贷款。截至 2019 年底, 网络借贷行业历史累积成交额约为 9 万亿元,<sup>①</sup> 虽然 2019 年成交额下降为 9649.11 亿元, 但 2017 年达到 28 048.49 亿元的峰值。2017 年底, 中国网络借贷行业的贷款余额达 12 245.87 亿元峰值, 但由于这一阶段的行业处于整治和业务收缩过程之中, 到 2019 年底, 贷款余额降为 4915.91 亿元, 且大量单笔贷款属于微型信贷, 见图 2。

第二, 投资人数和借款人数众多, 满足了很多人的投资需求和借款需求。虽然 2019 年投资人数和借款人数分别下降为 726 万人和 1156 万人, 但 2017 年分别达到 1713 万人和 2243 万人的峰值。<sup>②</sup>

第三, 网络借贷行业综合收益率日趋降低。网络借贷行业综合收益率指该行业全部样本平台的成交量加权年化收益率, 其中也考虑了平台奖励因素。<sup>③</sup> 2011—2019 年, 行业年综合收益率从 2011 年的 18.9% 上升到 2013 年的 21.25% 峰值, 后下降为 2017 年的 9.45%, 之后小幅上升到 2019 年的 9.89%, 见图 3。由于网络借贷多属于小额或微型贷款, 这种综合收益率水平 (含利率) 的小额或微型贷款一般都属于普惠金融范畴。<sup>④</sup>

① 网贷之家 《2017 中国网络借贷行业年报》, <http://osscdn.wdzj.com/upload/2017wdnb.pdf>, 2018 年。

② 网贷之家 《2017 中国网络借贷行业年报》, <http://osscdn.wdzj.com/upload/2017wdnb.pdf>, 2018 年; 网贷之家 《2019 中国网络借贷行业年报》, <http://osscdn.wdzj.com/upload/2019wangdaijianbao.pdf>, 2020 年。

③ 市场导报 《网贷综合收益率两年跌了一半还会再降吗?》, 搜狐财经, [https://www.sohu.com/a/32833237\\_117723](https://www.sohu.com/a/32833237_117723), 2015 年 9 月 22 日。

④ 这里不排除一些网络借贷平台借助高额罚息来偏离普惠金融的要求 (借款人可负担)。著名的印尼人民银行的农村银行 1994 年的实际年利率水平为 21.1% (名义年利率水平甚至达到 32.9%), 主要发放的是微型贷款。另外, 孟加拉乡村银行的放款利率年化率大概为 20%。这两家银行均被视为国际小额信贷即普惠金融的样板。参见 GDRC 网站有关印尼人民银行的农村银行的利率水平介绍, <http://www.gdrc.org/icm/country/unit-desa.html>, 2020 年 5 月 12 日。

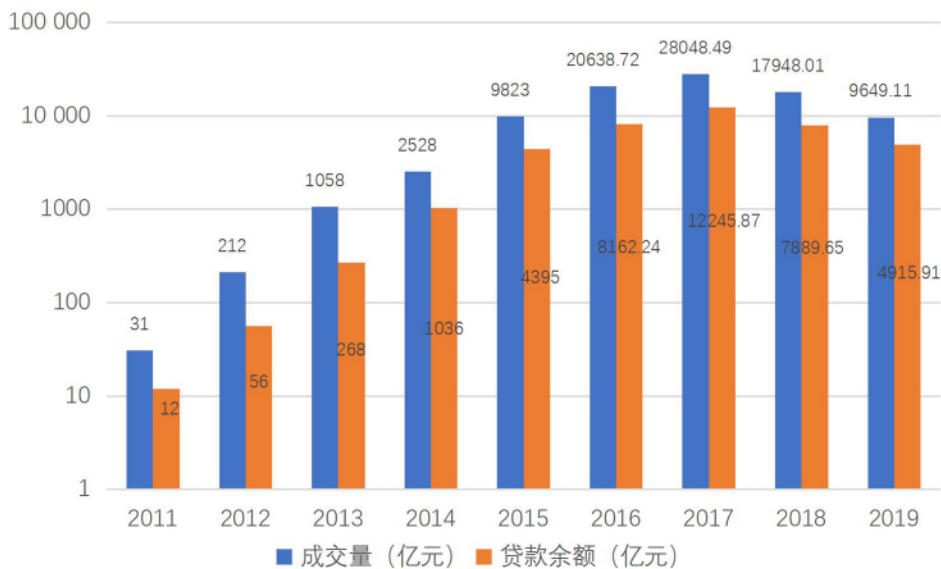


图2 2011—2019年网络借贷平台每年成交量和年末贷款余额

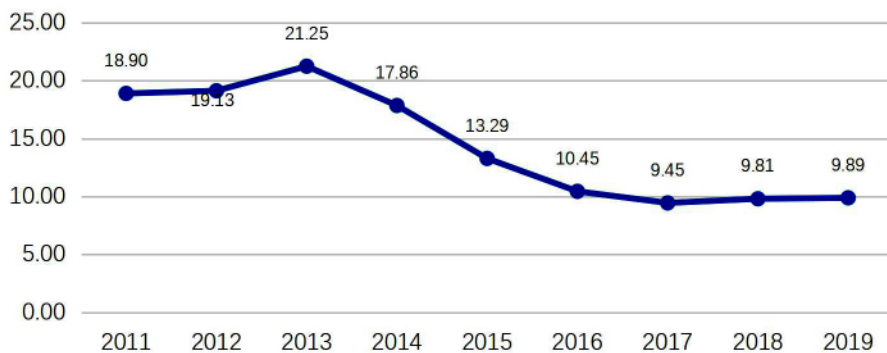


图3 2011—2019年网络信贷行业综合收益率变化

数据来源：根据网贷之家各年度网络借贷行业年报整理。

### 三、中国 P2P 网络借贷企业的性质问题及成因

#### 1. P2P 网络借贷的性质

中国大多数 P2P 网络借贷公司一般不直接以网络借贷公司的名称注册，而注册为投资公司、投资咨询公司、投资管理公司、金融信息服务公司、投资发展公司、互联网金融服务公司、金融科技公司等，经营范围包括投资咨询、金融信息技术咨询、技术咨询、技术服务等，网络借贷平台的名称往往带有“贷”“金”或“信”字，或被称为“理财农场”等。由于每个 P2P 网络借贷平台都需要出现在线上，因而每个平台都有作为资金供求的信息发布、对接和匹配其他服务的窗口。

网络借贷监管的关键在于是否允许一家公司开展具体的 P2P 网络借贷业务。一家公司开展个体对个体直接借贷的信息中介业务，属于合法的民间借贷信息中介形式。不过，P2P 网络借贷公司在线上开启了个体对个体的高频度、大范围直接借贷后，其业务范围远远大于过去的线下信息中介业务。对于监管部门来说，这种信息中介业务并未构成实质性问题，真正的问题在于，多数 P2P 网络借贷公司事实上形成了资金池并开展信用中介业务。这意味着多数 P2P 网络借贷公司的性质已偏离信息中介的定位，构成事实上的信用中介，这恰恰是中国监管部门需要应对的核心问题之一，这一问题会

带来金融风险、金融诈骗等。

## 2. 成因

在严监管和严整治之前，P2P 网络借贷平台众多且多数平台事实上从事信用中介业务，原因如下：第一，最初政府和社会各界对 P2P 网络借贷缺乏全面认知，对其特点和运作原理一般持认同态度。第二，2012 年以来，由于平台管理软件的售价很低，吸引了大量投资者进入该行业，为 P2P 网络借贷的爆发式增长奠定了技术基础。第三，以投资咨询和信息中介为经营范围的公司均可自行建立 P2P 网络借贷平台，门槛低且容易模仿跟进，吸引了很多无金融专业背景、无金融行业工作经历的人员进入本行业。一些国有企业、上市公司以及证券公司、保险公司、银行等金融机构因看到 P2P 网络借贷行业的前景也纷纷参与到 P2P 网络借贷的业务之中，建立自己的子公司或与已有的 P2P 网络借贷平台进行合作，使 P2P 的业务规模不断扩大。第四，政府法规允许企业作为民间借贷的信息中介。公司法、商业银行法规、有关民间借贷的法规条例和司法解释都允许这类信息中介的存在。第五，在严监管和严整治之前，网络借贷违法违规的成本较低，很多网络借贷企业的经营者表面上做信息中介业务，事实上形成资金池，开展信用中介业务。第六，政府倾向于鼓励和推动金融组织创新，以提升“三农”和中小企业的信贷服务水平。这种政策取向有利于监管部门在最初较长一段时间里允许 P2P 网络借贷公司开展多元化、多模式的业务。

2004 年中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》提出“鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为‘三农’服务的多种所有制的金融组织。”2007 年中央一号文件《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》重申了这一政策，提出“改革和创新农村金融体制。要从农村实际和农民需要出发，按照有利于增加农户和企业贷款，有利于改善农村金融服务的要求，加快改革和创新农村金融体制”。这些政策取向均有利于为包括 P2P 网络借贷在内的互联网金融发展营造宽松的环境。虽然法规条例和司法解释对民间金融有诸多限制，但其中也规定，如果得到中央银行的许可，是允许存在民间金融经营业务的。中国 P2P 网络借贷行业的最初发展既与上述政策取向有关，也与后来的全球金融危机爆发、中小企业融资难以及经济刺激政策有关。2014 年，“互联网金融”首次被写入政府工作报告，并在两会上被重点提及，监管部门的姿态从之前的“放养”向“大力促进”转变。这种开放、包容式的政策态势使 P2P 网络借贷平台数量由 2013 年的 800 家增加到 2014 年底的 1575 家<sup>①</sup>，业务模式更加多样化。

## 四、网络借贷行业的监管与整治

### 1. 网络借贷平台的停业原因

中国网络借贷行业最初发展较慢，2011 年的正常平台数仅为 50 家，退出行业平台数为 10 家，这说明当时问题平台数占总平台数的比例已较高。2012—2015 年，P2P 网络借贷平台经历了爆发式的增长，但随着 P2P 网络借贷的发展，越来越多的问题也逐渐暴露出来，出现了大量退出行业的停业平台、转型平台和问题平台。主要原因包括：第一，多数 P2P 网络借贷平台涉足信用中介，保有资金池，提供保底承诺，部分平台涉及提供虚假项目信息，涉嫌“非法吸收公众存款”等行为。第二，部分平台管理人员素质、管理能力和风控能力较差，随着整体经济增长放缓，平台经营也容易出现为题，表现为盈利能力较差和流动性不足。第三，部分平台涉嫌网络诈骗，以 P2P 网络借贷平台的名义吸收资金后，平台老板选择跑路。第四，行业自律不足，行业组织代表性较弱。第五，整体经济不

<sup>①</sup> 电子商务研究中心《截止 2014 年年底我国 P2P 平台达 1575 家》，网经社，<http://b2b.toocle.com/detail-6237082.html>，2019 年 8 月 14 日。

振,借款人违约率高。第六,社会信用环境仍有待加强。第七,对借款人违约缺乏快捷高效的司法追债程序。第八,最初监管部门对网络借贷平台缺乏监管,助长了很多网络借贷企业的不规范运作。

## 2. P2P 网络借贷的监管与整治

2011年8月23日,银监会办公厅在对银监会内部和银行下发的《关于人人贷有关风险提示的通知》中,提示了P2P网络借贷存在的风险。银监会在2014年4月21日防范打击非法集资的新闻发布会上提出了P2P网络借贷平台业务边界的四条“红线”:一是明确平台的中介性质;二是平台本身不得提供担保;三是平台不得归集资金搞资金池运作;四是平台不得非法吸收公众资金。<sup>①</sup>

2015年7月8日,中国人民银行等十部门发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(以下简称《意见》)中明确提出P2P网络借贷作为“个体网络借贷”,属于民间借贷的范畴,个体网络借贷要坚持平台功能,为投资方和融资方提供信息交互、撮合、资信评估等中介服务。此外,《意见》强调个体网络借贷机构应明确信息中介的性质,主要为借贷双方提供信息服务,不得提供增信服务,不得非法集资。随着《意见》的发布,P2P网络借贷从原先的“野蛮生长”进入合规发展的监管阶段。

2016—2017年,监管部门先后出台了一系列有关P2P网络借贷平台登记、管理、备案、信息披露、资金存管以及负面清单的指引,确立了P2P网络借贷平台的基本监管政策框架。该体系由“一个办法+三个指引”组成。其中,“一个办法”指银监会、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室于2016年8月17日联合发布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》,“三个指引”包括银监会2016年10月28日发布的《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》,银监会2017年2月22日发布的《网络借贷资金存管业务指引》,以及银监会2017年8月24日发布的《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》。《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》肯定了网络借贷业务的合法地位及基本规范,规定网络借贷信息中介机构的网络借贷金额应以小额为主,引导出借人以小额分散的方式参与网络借贷,它的出台对P2P网络借贷行业的规范化发展具有深刻影响与指导意义。“三个指引”则为网络借贷信息中介机构备案登记管理、网络借贷资金存管业务以及网络借贷信息中介机构业务活动的信息披露规定了具体的指引。

网络借贷平台监管的核心要求是,根据监管部门的合规化要求调整自身的业务模式、业务范围、运作方式,在此基础上对合规的网络借贷企业进行验收和备案。在这一过程中,监管部门不断出台新的整治措施,限制和取消网络借贷企业除信息中介之外的其他各种业务。随着这些监管政策和整顿措施的出台,一些规模小、实力不足、经营不善的平台逐渐退出P2P网络借贷市场的竞争,市场内运营的平台数量萎缩,P2P网络借贷行业经历了大洗牌。迄今为止,监管部门一直推延验收和备案,其中一个原因是很难找到完全合规的网络借贷企业。

2018年12月,互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室、P2P网络借贷风险专项整治工作领导小组办公室联合发布了《关于做好网贷机构分类处置和风险防范工作的意见》(175号文),取缔了多数网络借贷企业的网络借贷业务(即退出),积极引导部分网络借贷企业转型为网络小贷公司、助贷机构等(即转型),只保留小部分网络借贷企业继续留驻网络借贷行业(即存续)。2019年10月15日,湖南省地方金融监督管理局发布公告关闭省内全部P2P网络借贷业务。截至2020年3月底,山东、重庆、河南、四川、云南、河北、甘肃、山西、内蒙古、陕西、大连、吉林12个省(市)均关闭了P2P网络借贷业务。其间,互联网金融整治领导小组和网络借贷整治领导小组于2019年11月27日联合下发《关于网络借贷信息中介机构转型为小额贷款公司试点的指导意见》(83号文),提出了将符合条件的网络借贷平台转型为小贷公司的具体方案。目前,一些地方启动了网络

<sup>①</sup> 中国网《中国银监会举行防范打击非法集资有关工作情况新闻发布会》,国务院新闻办公室网站,<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/fbh/Document/1368639/1368639.htm>,2014年4月22日。



借贷监管试点,有助于一些合规程度较高的网络借贷企业通过验收和备案。2019年10月起,北京、厦门等6个城市开始推行地方网络借贷监管试点工作。

总体上看,有必要对网络借贷行业施行严格的监管和整治,但在监管和整治的过程中也存在一些不足之处:第一,行政本位。监管政策由行政主导,网络借贷平台经营者基本处于被动接受和被整治的地位,且缺乏专门代表P2P网络借贷行业的行业协会居间协调、沟通并维护行业利益。第二,监管机构之间存在分工协调问题。比如,《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》中规定,网络借贷机构明确经营范围为网络借贷信息中介,但地方市场监督管理部门一方面没有开放对于“网络借贷信息中介”这一类别的登记,另一方面又以“超范围经营”的理由来对网络借贷机构进行处罚。第三,很多省份的地方监管部门对于P2P行业不了解,偏向单纯采取驱逐网络借贷机构的思路,给很多网络借贷机构的经营造成了困扰。第四,其他不当监管。比如,中国监管政策禁止网络借贷平台提供担保,但如果网络借贷平台属于纯粹的信息中介,即承诺与投资者风险共摊,也是一种正常的经营模式,不应被禁止。第五,要求网络借贷企业通过验收和备案,但同时监管中不予通过验收和备案,在某种程度上是一种禁入性的行政审批。这种格局对很多网络借贷企业的生存与发展是破坏性的,使投资者失去对网络借贷企业继续投资的信心,网络借贷企业的工作人员也很难有稳定的投资与发展预期。虽然网络借贷企业有其自身管理不规范的问题,但严格的合规化要求和验收备案的拖延,使整个行业的生存与发展环境进一步恶化。第六,在取缔和清理网络借贷企业过程中,没有较好地保护网络借贷出借者的合法权益。

## 五、中国 P2P 网络借贷行业发展趋势与政策建议

### 1. 中国网络借贷行业发展趋势

尽管在当前严格的监管和整治中,P2P网络借贷平台的数目不断减少,但这一行业未来的市场前景仍然较好。P2P网络借贷企业的利好因素如下:

首先,现阶段很多中小微企业和家庭的经济状况较差,需要依赖网络借贷或者其他借款生存。中国和其他国家一样,目前都处在抗击新冠肺炎病毒疫情的阶段,很多家庭和民营企业面临财务困难。如果P2P网络借贷行业发展健康,将有效发挥普惠金融服务的作用。当然,疫情会带来更高的违约风险,需要网络借贷企业实行风险定价。

其次,网络借贷公司所赖以运作的信用环境会出现较大改善。网络借贷公司的借款人征信信息正在接入中央银行征信系统,一些行业性、系统内部和市场化的征信机构也在快速发展之中。中国政府在2020年内将基本建成覆盖多部门、多行业、多层级、多平台的全社会信用体系,集多部门、多行业社会信用信息采集、共享和失信联合惩戒于一体。这些发展将有利于震慑网络借贷的违约借款人。

最后,网络借贷企业如果能够利用未来中央银行数字货币进行放贷,其收款能力将大大提高。中国政府正在深圳等四个城市试点中央银行数字货币,预计将快速在全国推广。中央银行数字货币是钱过留痕的,借款人只要把借款用于非约定目的,或者对借款去处作虚假陈述,放款者原则上可以依法追回借款。网络借贷行业利用数字货币放贷,将有望杜绝借款人逃废债。

### 2. 中国 P2P 网络借贷行业监管的政策建议

2019年底,在剩下的343家P2P网络借贷企业中,小部分网络借贷企业经营较稳健且基本合规,这些网络借贷公司可继续加强自身管理,增强行业自律,使其对外代表行业利益。监管部门总体上发挥了整治和规范功能,但监管作为服务的功能发挥不足,还有许多可完善之处。

一是确立和遵循一整套监管原则。这些监管原则包括反欺诈原则、效率与竞争原则、金融消费者保护原则、防范和控制系统性金融风险的原则、监管作为服务的原则和比例原则。这里需要特别解释的是监管作为服务的原则和比例原则。监管有助于更好地维护网络借贷行业的稳健运行,为合规的网



络借贷企业的业务运作保驾护航,因此,在监管中需要遵循监管作为服务的原则。这一原则实际上属于“善治”,善治意味着需要回应民众和企业的诉求,充当“保护型国家”和“服务型政府”的职责。比例原则分为合目的性原则、必要性原则与均衡性原则三个子原则。<sup>①</sup>合目的性原则也称为适当性原则,指公权力行使的手段必须有助于目的的实现。这要求公权力的行为者,包括网络借贷行业的监管者不能为其符合公共利益的监管目的投入过多过滥的、无助于目的的手段。必要性原则也称最小损害原则,它要求公权力行为者所运用的手段是必要的,且造成的损害应当最小。这要求公权力行为者,包括网络借贷行业的监管者要避免造成不必要的损害。均衡性原则也称狭义比例原则,要求公权力行为者运用手段所增进的公共利益与其所造成的损害成比例。<sup>②</sup>过去几年中,有关监管部门不断加大网络借贷行业整治力度,推迟网络借贷企业的验收和备案,在某种程度上使网络借贷企业的出资者和经营者以及网络借贷平台的投资者对行业前景失去稳定预期,造成不必要的损害。此外,对问题平台的处理也应符合最小损害原则。二是引入监管科技。监管部门可引入更多监管科技(RegTech),使现有的网络借贷行业风险变得更可控制和可监管,在此基础上通过企业的验收和备案。目前,北京等城市正在进行P2P网络借贷监管改革试点,可以通过更多的监管科技达到监管目的。三是减少网络借贷企业负担。监管部门可以根据高合规标准引入新的网络借贷企业,使新企业在现有的监管框架下轻装上阵,去除历史负担。四是借鉴国外监管经验。可引入英国的“考核观察期+资质认证”制度,先规定考核观察期,然后提供资质认证,只有通过资质认证的平台才能正式开展业务。日本的分业务授牌制度,不同金融业务授予相应的牌照,允许网络借贷企业与持有其他金融业务牌照的机构开展业务合作。五是避免对所有网络借贷企业采取“一刀切”的业务限制做法。对网络借贷企业实行积分制考核和分级管理,对达到一定级次的网络借贷企业逐步放开业务运作范围。如对于真正的个体对个体直接信贷的信息中介,由平台出面归集和拆分资金,这恰恰是平台的优势和其应提供的服务。另外,作为信息中介的网络借贷平台与投资者共担风险是正常的业务,其性质不同于信用中介。六是建立风险释放机制,确保正常合规的金融运作非刑事化。在严格执行信息披露的要求的同时,加强法律监管,分清平台违约的民事处理与经侦介入等刑事处理,分清处理手段和程序的轻重缓急,避免加剧系统性风险。

另外,除改革监管政策之外,有必要进行配套性司法改革,如建立快捷的追债司法程序。这里可以参照韩国的司法实践,债权人除了到法院起诉债务人之外,还可以起用快捷程序,即以欠条或者借款合同向法院申请颁发“支付命令”。支付命令的颁发不需开庭审理,也不需出庭辩论,只要申请,法院就会命令债务人立即还债。债务人收到法院的支付命令后要在两周内提出异议,如果没有异议或者提出的异议不够充分,支付命令如生效的判决书一样可以直接强制执行。支付命令这种快捷程序最适合于网络借贷机构。

责任编辑:刘雅君

<sup>①</sup> 高腾飞《责令债务人报告财产应坚持比例原则》,《人民司法》2018年第13期。

<sup>②</sup> 刘权《目的正当性与比例原则的重构》,《中国法学》2014年第4期;高腾飞《责令债务人报告财产应坚持比例原则》,《人民司法》2018年第13期。

---

---

## ABSTRACTS

### **A Comparative Study on Views of the Mind between the East and the West**

*Gao Xinmin Yu Liping* (18)

Chinese philosophers should be superior to the Western scholars in the study of comparing the eastern and western views of the mind. The latter, however, surpassed the former, and leaving him far behind. Reviews of the existing comparative studies find little contribution from the Chinese scholars, or rather, more misunderstandings than correct understandings. This paper argues that Chinese philosophers, with the accumulation from the west, and the blindspots and deficiencies in the existing studies, still have chances to catch up the Western scholars, in that Chinese studies of mind view have developed into a deeper ontological level than that of the westerners', and thus, its achievements in comparative study should be recognized. This paper concludes that in specific comparative study, it is more significant to seek common ground than to seek differences in order to discover the truth and carry out theoretical discussion itself, since truth is often contained in ideas that are common in different cultures. And furthermore, one of the important tasks in the comparative study of mind view is to explore the way to solve the problem by exploring the common thought.

### **A Study on the Development, Problems and Regulation of P2P Lending Industry in China**

*Feng Xingyuan Yan Xiang Cheng Ping* (66)

P2P lending is an important inclusive finance business due to its special direct lending characteristics and advantages. The first P2P lending company in China was born in 2007. However, P2P, as an industry, has experienced many ups and downs in its development in terms of numbers and management, during which, it has gone through a process from being "wild" to being strictly standardized, and from being unsupervised to being strictly regulated and rectified. With a proper regulation, this industry is expected to achieve a sound development with a promising future and a profound function of providing inclusive financial services. This paper firstly summarizes the basic characteristics and advantages of P2P lending, its devel-

opment in China and its contributions in providing inclusive financial services , and then it analyzes the illegal involvement in lending mediation business partially duo to the government's regulatory deficiencies. Finally it provides , based on the successful experiences abroad , some optional regulation policies so as to promote a sound development of P2P lending in China.

### **The Changing Nature of Ecology**

*Donald Worster* ( 110)

The modern science of ecology , while making a huge impact on society , has not been settled in its understanding of the natural world. This paper argues that ecological theory has been shifting away from emphasizing harmony and predictability in nature toward emphasizing chaos and disharmony. Frederick Clements's climax theory and Eugene Odum's mature ecosystem theory long dominated the science , emphasizing mutualism and cooperation. They argued that nature tends toward stability , and excessive human intervention would destroy that stability. But in the 1970s and 1980s , a new generation promoted a new ecology of chaos , emphasizing competition and disturbance. The effect of the competing paradigms was to confuse the public about how and what to preserve in the natural world , even as most environmentalists saw much deterioration and decline occurring. It seems reasonable to conclude that , while we don' t understand nature very well , we should respect , and try not to add to , its complexity , unpredictability , and turbulence.

### **On the Long-term Mechanism to Prevent Poverty Return after the "End of Absolute Poverty"**

*Jiang Hesheng Tian Yong Li Xiaoyu* ( 185)

China's full victory in poverty alleviation in 2020 leads all people into a well-off society , creating a human miracle in anti-poverty , which reflects the advantages of socialist system. However , it is a long-time problem that some households may return to poverty again , which shows that to prevent poverty return is a long-term mission for China's poverty reduction cause. Thus , this paper argues that , according to the existing policies and strategies , it is necessary to give full play to the institutional advantages of socialism with Chinese characteristics , which can help to explore and construct a long-term mechanism consisting of a monitoring mechanism for blocking poverty return , a response and support mechanism and a dynamic backtracking mechanism. This combination can effectively prevent poverty return , consolidate the achievements of poverty alleviation , and ensure to sustain high-quality poverty alleviation.