

研究报告

2016年第51期

2016.06.03

执笔人：杨飞

yangfei_csjr@icbc.com.cn

互联网金融专项整治风暴及其影响

要点

- 国家《互联网金融风险专项整治工作实施方案》的出台，意味着一场力度空前的监管与治理行动正在拉开序幕。近期互联网金融风险频发、危害增加，而相关监管不及时、不到位，是促成国家启动互联网金融领域专项整治的直接原因。
- 此次专项整治由国务院领导，重点对第三方支付、线下投资理财、P2P网络借贷、股权众筹、互联网保险、互联网金融广告，以及首付贷、尾款贷等房地产金融产品等进行整治。央行、银监会、证监会已分别就非银支付、P2P网贷和股权众筹出台整治子方案。
- 国家互联网金融专项整治的实施，将使市场环境得到明显净化，既有利于金融稳定和金融消费者保护，又能促进市场参与主体的优胜劣汰。对商业银行而言，总体上有利于相关业务的健康、长远发展，但整治过程中，一些潜在风险的加速暴露，短期可能给商业银行带来输入性风险。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

4月中旬，国务院组织14个部委召开会议，在全国范围内启动为期一年的互联网金融专项整治，同时出台《互联网金融风险专项整治工作实施方案》。这意味着一场力度空前的监管与治理行动正在拉开大幕，我国互联网金融的发展由此将进入一个新的阶段。本文梳理了此次国家互联网金融专项整治的背景、目标和内容，分析了其对金融市场和商业银行可能产生的影响。

一、国家互联网金融专项整治的背景及动因

近期，互联网金融风险频发、危害增加，而相关监管不及时、不到位，是促成国家启动互联网金融领域专项整治的直接原因。

（一）互联网金融风险逐步蔓延、扩大

继备受关注的泛亚、e租宝事件后，2016年至今，又有盛世财富、快鹿集团、中晋资产、望洲财富等多家机构相继曝出兑付危机、卷款跑路风波，甚至涉嫌非法吸收公众存款和非法集资诈骗犯罪。部分平台规模高达百亿，大量投资者资金“有去无回”。互联网金融风险正在逐步蔓延，并呈现跨区域、跨业态、由线上到线下的发展态势，一定程度上已经影响到金融安全和社会稳定，专项整治势在必行。这其中，既有跨越红线、违规经营的P2P平台，也有一些打着互联网金融旗号、但并不具备互联网金融业务特征的线下理财机构，其本质就是进行非法吸收存款和非法集资的庞氏骗局。

以上海知名理财公司中晋资产为例，2016年4月该公司因涉嫌非法吸收公众存款和非法集资诈骗犯罪，被公安机关立案侦查，其实际控制人徐勤等准备出境时被公安人员在机场截获，其余20余名核心成员也被全部抓获。自2012年7月起，中晋资产先后在上海及北京、山西等省市投资注册50余家子公司，并控制100余家有限合伙企业，租赁高档商务楼和雇佣大量业务员，通过网上宣传，线下推广等方式，利用虚假业务、关联交易、虚增业绩等手段骗取投资人信任，并以“中晋合伙人计划”的名义，变相承诺高额年化收益，向不特定公众大肆非法吸收资金，其中一款“永久合伙人产品”的年化收益率甚至高达40%。截至2016年2月，中晋合伙人的投资总额已突破340亿元，涉及总人次超过13万，其中60岁以上投资人超过2万。

事实上，在警方介入前，中晋资产资金链告急已至少数月，并有明显通过提高产品收益率、加大业务人员奖惩等措施稳住融资量的迹象。另外，为填补



资金缺口，中晋资产将部分资金投入三家港股上市公司——华耐控股、中国创新投资和中国趋势，但几只股票价格的下跌却加剧了其资金链的崩塌。由于大量资金已被洗出，中晋资产被查封时资产仅剩五亿余元，许多投资者为索回财产纷纷上访。

表1 近期暴露的部分互联网金融风险事件

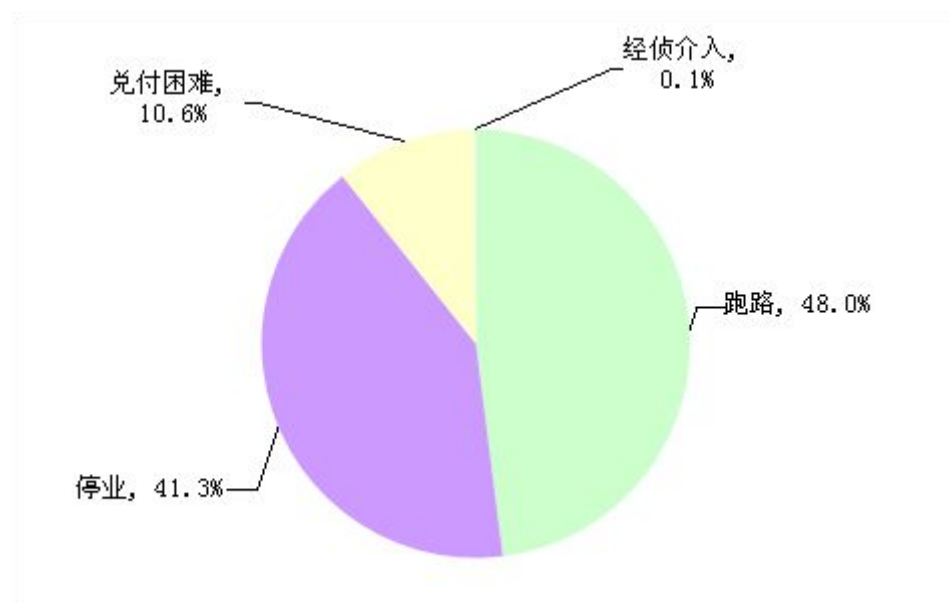
事发时间	机构名称	总部所在地	主要问题
2015年7月	泛亚有色金属交易所	云南	“日金宝”等产品爆发兑付危机，涉嫌非法吸收公众存款犯罪
2015年12月	e租宝	北京	涉嫌非法吸收公众存款和非法集资诈骗犯罪
2015年12月	大大集团	上海	涉嫌非法集资被警方调查，兑付困难
2015年12月	理财邦	河南	产品无法兑付，高管跑路
2016年1月	易九金融	重庆	兑付困难
2016年1月	盛世财富	湖北	产品无法兑付，停止营业
2016年2月	财富钥匙	北京	跑路
2016年2月	成融贷	天津	跑路
2016年3月	快鹿集团	上海	出现资金断裂和兑付危机
2016年3月	徽金所	安徽	经侦介入
2016年3月	贝米在线	吉林	跑路
2016年4月	中晋资产	上海	涉嫌非法吸收公众存款和非法集资诈骗犯罪
2016年4月	易乾财富	江苏	经侦介入
2016年4月	惠民贷	山东	停业
2016年4月	放心贷	北京	兑付困难
2016年4月	望洲财富	上海	董事长一度失联，涉嫌非法吸收公众存款犯罪
2016年5月	万绿创投	广东	停业
2016年5月	E贷网	广东	兑付困难
2016年5月	长金保	重庆	停业

数据来源：公开资料。

（二）互联网金融监管不及时、不到位

互联网金融相关监管制度的缺失，使得不同业态、线上线下的风险持续蔓延，再加上部分机构和从业人员浑水摸鱼、非法经营，导致新兴的互联网金融非但如预期那样能够较好促进金融创新和金融普惠，反而越来越成为影响金融稳定的风险敞口。

一是存在监管空白和监管滞后。自 2012 年以来，我国互联网金融突飞猛进，但对应的监管政策法规却远远落后于现实的发展。以 P2P 网贷平台为例，我国最早一批 P2P 平台诞生于 2006-2008 年，如宜信、拍拍贷、人人贷等。2012 年，众多良莠不齐的 P2P 网贷平台开始涌现。但直到 2014 年，才明确由银监会负责监管。到 2015 年 12 月，才出台《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）》。监管空白和滞后使 P2P 行业长期处于灰色地带，无准入门槛、无业务规范、无硬性监管约束。一些 P2P 平台利用这一可乘之机，自由发展、野蛮生长，甚至非法牟利，消费者权益无从保障。



数据来源：网贷之家

图 1 2016 年 4 月 P2P 网贷平台风险事件类型

二是仍采取机构监管模式，而非行为监管。我国对持牌、体系内金融机构的监管一直非常严格和全面，而对非持牌、体系外的非金融机构的监管则是宽松和局部的。非持牌机构往往是准金融机构或非金融机构，实际可能开展了金融业务或存在非法行为，但未被纳入监管体系。例如，一些 P2P 平台脱离信息中介这一基本职能，存在自融或为关联方提供融资的行为，承担了信用风险，却不受资本监管、拨备监管的制约，留下较大的风险隐患。从发达市场看，目前基本没有针对互联网金融企业制定的专项法律法规或者监管制度，而是通过对现行金融法律体系的补充完善，从行为监管的角度来设置监管标准。即无论



经营主体是传统金融企业还是互联网金融企业，只要从事的是需要被监管的业务或行为，都被置于相同的监管框架内。

三是左支右绌的分业监管架构难以适应新形势。我国的金融分业监管体制始于上世纪90年代中后期，至今已有近20年的时间。这期间，金融改革持续推进，金融市场发展壮大，金融机构混业经营，互联网金融渐成气候。而金融监管体制并未发生大的调整，目前对互联网金融也在沿用传统的“一行三会”分业监管思路：人民银行负责支付机构、银监会负责P2P网贷、证监会负责股权众筹融资、保监会负责互联网保险。但互联网平台在信息、数据、产品、服务、渠道上可能对接很多金融业务。一个平台上可能经营证券类的互联网金融产品，也可能经营保险类的产品，很难按照单一的牌照进行监管。此外，对于自身职责之外的新兴金融业态和业务，监管部门可能当作“别人的孩子”，事不关己，听之任之。监管失灵、协调乏力等分业监管的弊端日渐突出。

二、互联网金融专项整治的目标和举措

针对互联网金融的风险和监管问题，此次专项整治由国务院直接领导，重点对第三方支付、线下投资理财、P2P网络借贷、股权众筹、互联网保险、互联网金融广告，以及首付贷、尾款贷等房地产金融产品等进行整治，并将出台七个分项整治子方案。

（一）明确长短期目标

短期目标是达到“一个扭转”、“一个扼制”，紧守“两条底线”。即要扭转部分业态偏离正确创新方向的局面；扼制互联网金融风险案件高发频发势头。同时，要严守不发生区域性金融风险 and 系统性金融风险“两条底线”。

长远目标是要总结互联网与金融治理经验，建立和完善长效机制，实现规范与发展并重、创新与防范风险并重，促进我国互联网金融规范有序健康发展。

（二）划定专项整治时间表

日前，由央行牵头，联合多部委、省级地方政府及相关金融监管部门组成的专项整治小组正式成立，并制定了工作时间和具体职责分工。各归口单位将按照部门统筹、属地组织、条块结合、共同负责的原则，联手完成专项整治。

表 2 互联网金融专项整治时间表

阶段	时间	举措
第一阶段	从现在起到 7 月底	各部门、各地区分别对各自牵头领域或管辖区域制定清理整顿方案，开展清查
第二阶段	从 8 月到 11 月底	实施清理整顿
第三阶段	从 12 月底到明年 3 月份	验收，由央行会同有关部门完成总体报告，并形成互联网金融监管长效机制建议

数据来源：公开资料，下同。

表 3 互联网金融专项整治职责分工

监管对象		监管主体
持牌机构		发牌机构
非持牌机构	具备明显互联网金融业务特征	按照相关领域专项整治子方案之规定
	不具备互联网金融业务特征	省政府统一组织，采取“穿透式”监管方法
跨界的金融业务		由该省的央行分支机构进行认定
跨省的金融业务		由监管部门协调各省进行认定

（三）全国暂停注册“金融”字样企业

在整治期间，全国各省市将暂停登记注册在名称、经营范围中含有“金融”相关字样的企业。

具体而言，注册名称或经营范围出现与“金融”有关字样的机构，包括交易所、金融、资产管理、理财、基金、基金管理、投资管理、财富管理、股权投资基金、网贷、网络借贷、P2P、股权众筹、互联网保险、支付等，均将暂停注册。

（四）相关监管主体迅速出台子方案

4 月 14 日，央行联合 14 部委率先发布了《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》，将重点对支付机构客户备付金风险和无证经营支付业务等进行整治，同时提出了“建立支付机构客户备付金集中存管制度”“逐步取消对支付机构客户备付金的利息支出”和“一般不再受理新机构设立申请”等政策举措。4 月 19 日，央行又发布了《非银行支付机构分类评级管理办法》。支付机构将被



分为5类11级¹，支付机构若连续多次出现D类或E类评级，将被暂停支付业务，直至注销牌照。具体监管指标包括客户备付金管理、合规与风险防控、客户权益保护、系统安全性、反洗钱措施和持续发展能力等6项。

表4 非银行支付机构风险专项整治的主要内容

项目	内容
客户备付金风险整治	强化客户备付金监测管理，及时预警客户备付金安全风险
	强化备付金存管银行关于客户备付金损失的责任，必要时提供流动性支持
	建立支付机构客户备付金集中存管制度，要求支付机构将客户备付金统一缴存人民银行或符合要求的商业银行
	研究互联网金融平台资金账户的统一设立和集中监测
	逐步取消对支付机构客户备付金的利息支出，降低客户备付金资金沉淀，引导支付机构回归支付本原，不以变相吸收存款赚取利息收入
建设网络支付清算平台	推动清算机构按照市场化原则共同建设网络支付清算平台；平台建立后，支付机构与银行多头连接开展的业务应全部迁移到平台处理，逐步取缔支付机构与银行直接连接处理业务的模式
严格支付机构市场准入	一般不再受理新机构设立申请
无证经营支付业务整治	排查无证机构名单及相关信息
	根据无证机构业务规模、社会危害程度、违法违规性质和情节轻重分类施策

4月底，由银监会牵头制定的《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》正式“出炉”。根据方案，将对P2P网贷平台逐一排查，建立“一户一档”，并划定红线，将P2P平台分为合规类、整改类和取缔类三类，进行分类处置。另外，由证监会牵头制定的《股权众筹风险专项整治工作实施方案》也已下发，将对互联网股权众筹融资平台夸大实力、融资项目信息和回报等八大问题重点整治。

¹ 包括A(AAA、AA、A)、B(BBB、BB、B)、C(CCC、CC、C)、D和E类。

表 5 P2P 网贷平台的监管分类标准

标准	内容
看踩没踩红线	平台是否存在非法集资、设立资金池、自融、向出借人提供担保或承诺保本保息、虚构借款人及标的、发放贷款、发售银行理财或券商资管产品等行为
看业务性质	平台是“信息中介”还是“信用中介”

表 6 股权众筹风险专项整治的主要内容

整治内容	违规以股权众筹名义从事股权融资业务行为
	违规以股权众筹名义募集私募股权投资基金
	平台上的融资者未经批准，擅自公开或者变相公开发行股票
	平台通过虚构夸大平台实力、融资项目信息和回报等方法，进行虚假宣传，误导投资者
	平台上的融资者欺诈发行股票等金融产品
	平台及其工作人员挪用或占用投资者资金
	平台和房地产开发企业、房地产中介机构以“股权众筹”名义从事非法集资活动
	证券公司、基金公司和期货公司等持牌金融机构与互联网企业合作，违法违规开展业务，包括不得与未取得相应资质的互联网金融从业机构开展业务，不得通过互联网跨界开展金融活动进行监管套利

三、此次互联网金融专项整治的影响

国家互联网金融专项整治的实施，将使市场环境得到明显净化，既有利于金融稳定和金融消费者保护，又能促进市场参与主体的优胜劣汰。对商业银行而言，业务机会和潜在风险并存。

（一）利于消费者权益保护和金融安全稳定

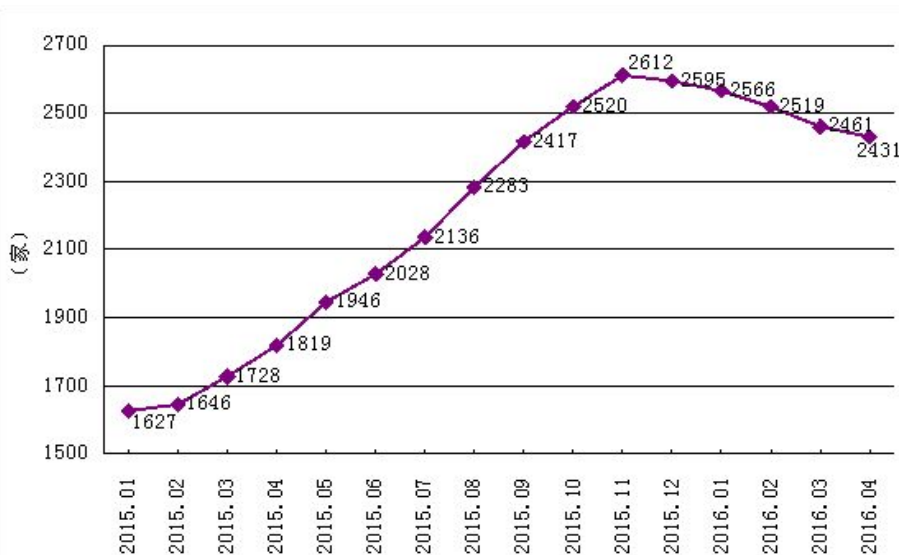
加强消费者保护是金融监管的一项重要目标，也是许多国家互联网金融监管的重中之重。尤其是个人消费者在享受网络支付、借贷、理财等服务时，自我保护意识和风险识别能力不足，风险承受能力较弱。从近期众多互联网金融和非法集资风险的相继暴露可以看出，消费者在追求收益性、便捷性的同时，往往忽视了对风险的防范，直到暴露出问题或产生实际损失，才会意识到金融



风险的严重性。因此，由国务院领导的互联网金融专项整治行动，无论对于微观层面上金融消费者权益的保护，还是对于宏观层面上金融体系的安全稳定，都是十分必要的。同时，此次整治行动制定了明确的时间表和职责分工、且力度较大，因而有望取得较为直接和明显的成效，我国互联网金融发展环境将得到一次净化。

（二）互联网金融市场存量牌照的价值凸显

截至2016年4月末，我国拥有第三方支付牌照的企业为266家，正在运营的P2P网贷平台有2431家，各类众筹平台332家。无论从现有牌照数量的角度，还是从行业内的竞争格局来看，互联网金融市场已处于饱和状态。事实上，央行已明确表示一般不再新发支付牌照，且在近半年内注销了4家公司²的支付业务许可证。而P2P网贷平台的规模也在逐步萎缩。2015年12月以来，国内P2P平台数量连续5个月下滑，到4月末较2612家的峰值已净减少181家。互联网金融行业在经历了近年持续的爆发式增长和大量风险事件之后，正逐步向理性回归。同时，随着专项整治行动的实施，市场上的劣质企业和违法企业将被淘汰，优质和有实力的企业将获得更有利的发展空间，存量牌照的价值将日益凸显。



数据来源：网贷之家

图2 国内正在运营的P2P网贷平台的数量变化

² 分别是上海畅购企业服务有限公司、浙江易士企业管理服务有限公司、广东益民旅游休闲服务有限公司、中汇电子支付有限公司。

（三）商业银行业务机遇与风险并存

从已披露的实施方案看，互联网金融专项整治总体上有利于商业银行相关业务的健康、长远发展，但整治过程中，一些潜在风险的加速暴露，短期可能给商业银行带来输入性风险。

一是央行将推动建设网络支付清算平台，此后支付机构与银行多头连接开展的业务将全部迁移到平台处理，支付机构与银行直连处理业务的模式会被禁止。对此，一方面将来银行只需与支付清算平台连接，可以规避与支付机构多头直连可能出现的风险。另一方面，支付清算平台建成后，支付宝、财付通等同样要接入该“网络版银联”平台。相对于直连模式，大型支付机构较为强势的话语权和议价能力将被削弱，长期压低银行在线支付业务回佣费率的做法将受到制约。

二是央行将推动逐步取消对支付机构客户备付金的利息支出，这有利于备付金存管银行利息成本的减少。但同时，央行强化了备付金存管银行关于客户备付金损失的责任，明确银行在必要时需提供流动性支持。对未尽职责甚至与支付机构合谋的备付金存管银行，央行将采取限期改正、警告、罚款、通报批评、暂停或终止备付金存管业务等措施进行处罚。这就要求银行今后更为审慎地选择合作支付机构，充分考虑支付机构风险暴露可能带来的负面影响，并建立有效的风险补偿机制。

三是银监会在 P2P 网贷平台风险整治中将采取“扶优抑劣”的原则，即扶持合规的优秀平台发展，严厉打击并取缔涉嫌非法集资等活动的平台，且明确政府在其中不承担兜底责任。对于一些劣质 P2P 平台而言，其在业务开展中可能利用银行信誉进行虚假宣传、误导欺诈投资者；可能介入非法集资、地下钱庄，资金链断裂后跑路；平台关联公司可能出现融资逾期，平台实际控制人可能发生个贷不良、信用卡逾期等。监管层整治力度的加大可能会使这些风险集中暴露出来。为此，银行有必要建立更加严格的 P2P 客户准入及合作机制，定期开展风险监测与排查，及时采取法律手段维护合法权益，严防各种输入性风险，避免声誉及资金损失。