

论新型网络小额信贷的 风险及法律监管*

仇晓光

【提要】新型的网络小额信贷是金融市场融通“金融毛细血管”的新兴工具,促进了新一轮借贷模式创新和监管规范变革。网络借贷的出现为立法者、监管部门提出了新的风险监控课题。新型网络借贷模式的经营模式、风险源、问题及危害均不同于传统借贷,由下而上地引发了法律创新监管机制的探究。面对符合金融市场需求、回应个人融资需要的新型网络式的民间借贷样态,法律规则应秉持积极跟进、严格监管、适度修改的理念,注重对金融市场中新兴网络借贷的风险诱因、潜在危害给予明确的问题梳理和法律规制。

【关键词】新型借贷 网络贷款 金融监管

【中图分类号】D912.28 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)04-0073-05

新型网络小额信贷机构的出现在金融市场的演进过程中是一个标志性的节点,具有代表性的意义和价值。民间资本追逐利润的方式更是无尽的,传统小额贷款公司、典当行、村镇银行、民间借贷登记服务中心等多样化的金融组织样态并不能满足微型的金融群体的需求,他们需要的是更为便捷、低成本、小额度、无抵押、快速的贷款。^①网络贷款咨询服务机构正是在这种背景下诞生的。网络贷款咨询服务机构,即网络小额贷款信息咨询服务机构(或称为P2P服务机构),是指依法登记注册、具有法人资格,依法为民间借贷双方提供对个人小额贷款风险管理、理财咨询等一整套信贷风险咨询和管理服务,并已加入P2P行业协会的第三方信息咨询服务机构。自印度尤努斯教授1970年代在孟加拉提出了“小额信贷”概念后,发展逾40多年的小额信贷在持续发展中一直伴随风险,风险防控在网络小额信贷市场中是一个永远的话题。从目前的理论和实务研究来看,关于新兴起的网络小额信贷的法律风险防控机制论著极少,而监管部门也仅仅多从风险提示层面提出一些政策,未能从法律规范层面给予必要的规制。^②相比之下,国外的网络小额信贷风险防控机制较为健全,这同其成熟的市场信用体系密不可分。我们试图在本文中回答以下几个问题,即网络小额信贷风险的形成机理、模

式特点、问题与危害,最终提出法律监管的完善性对策。

一、新型网络小额信贷风险的形成机理

1. 网络信息化因素

信息化因素是网络小额信贷风险形成的直接原因。目前来看,互联网上涉及小额信贷的网站多如牛毛,但更多的是“非正规军”的信贷网站,衍生诸多交易

* 基金项目:本文系2012年度教育部青年基金项目“中国金融体制改革中民间借贷规范化研究”(项目编号:12YJC820014)、2013年度吉林省教育厅第一届春苗计划项目“吉林省农村金融服务创新下民间借贷规范研究:以产权融资改革为视角”(项目编号:2013170)、吉林省社科规划办博士扶持项目《吉林省农村金融服务创新下民间借贷规范研究:以产权融资改革为视角》(项目编号:2012BS23)的阶段性研究成果。

① 参见“小额信贷和小额金融在消除贫穷方面的作用”,秘书长报告第六十五届会议(消除贫穷和其他发展问题:联合国第二个消除贫穷十年的执行情况),国务院发展研究中心信息网,2010.8.9。

② 例如,2011年8月,中国银监会办公厅下发了《关于人人贷有关风险提示的通知》,尚未有法律层面的规范。

风险。^①“小额信贷可以让人们获得适合的金融产品和服务，而且能够理解如何最好地使用这些产品和服务”。^②可见，放贷者应对借款者的资信有一定的评估，缺失相互资信评估的借贷业务在金融信用尚未建立的环境中会埋藏隐患。网络中未过滤的金融信息容易引发借贷风险，原因在于，其一，网络借贷信息充斥着互联网，作为主要针对弱势群体服务的网络小额信贷服务机构暂时未能在互联网中形成正规化的经营模式和法律风险防范机制；其二，弱势群体多是知识水平较低、年龄较大或较小、缺乏现代网络知识的人群，即便是微型企业在搜寻网络小额信贷服务信息时也会为繁多的借贷广告所迷惑。因而，网络信息的杂乱和信息过滤机制的缺乏必然导致此种金融中介存在巨大风险隐患。

2. 网络信用因素

信用因素是网络小额信贷风险形成的主要原因。发达的计算机互联网技术为放贷者提供了一个全球性广阔的业务平台，也埋藏了风险，并将这种风险转化为流动的“定时炸弹”，极大程度上削弱了已经脆弱的网络信用。先进的互联网技术推动了网络信贷服务的发展，也滋生了一批“借贷黑客”，利用网络技术制造虚拟的借贷交易信息，诈骗借款者。虽然正规的全国性小额信贷行业联盟协会已经推出了适宜的行业自律公约，但缺乏广泛性、监管性、强制性的自律公约显然不足以承担规范和监管互联网整体借贷服务机构的重任。^③网络小额信贷服务机构的信用指数明显低于实体信贷机构，网络信用环境也已难以支撑一个信息真实、交易安全、便捷迅速的信贷服务机构，风险的爆发成为时间累积的必然结果。

3. 异地监管因素

异地监管因素增加了网络小额信贷的风险。互联网技术使网络小额信贷服务超越了地域性界限，能够在全球范围内搜集和传递着资金的供需信息，更在这一虚拟的空间中传递着风险。网络信贷风险爆发，必然引发异地监管问题。跨省之间的借贷业务在网络小额信贷机构服务下是可以便捷开展的，这也是网络借贷风行的优势之一，但若产生风险，则由于异地风险监管的因素，极易引发维护金融权益的成本过重，造成维权困境。据调查显示，在中国农村地区60%的借款来自非正规贷款者，信贷供求缺口逐步扩大，目前仅有农村信用社作为唯一正规信贷提供者，所以贷款的提供、存款、保险、租赁、期货等金融衍生产品、货币兑换及住房金融等服务均受到了限制。^④这种融资困境将推动本不熟知互联网信息的农民去挖掘、发现、接触、选择网络信贷服务，对于该类群体而言，潜在的异地监管维权风险和成本显然是巨大的。

二、网络小额信贷模式的特点和问题

1. 社会绩效和企业利润的矛盾

74

网络小额信贷行业中存在追求社会绩效和企业利润之间的矛盾。社会绩效是社会责任在现实中的具体体现，对于小额信贷的社会绩效概念大概有两种观点，其一，社会绩效涵盖了机构与其他社会成员的关系，并且超越了机构本身及其所有者，囊括了其他利益相关团体，包括客户、捐助者、投资者、员工以及社会，利益相关者关注机构的财务绩效和社会成果。其二，社会绩效将社会成果与机构的社会宗旨目标相联系，在设定机构社会宗旨目标时必须明确各利益相关者所关注的绩效。^⑤显然，社会绩效是网络小额信贷服务机构常规经营治理和整体价值体系的指引评估标准。不过大量的未被纳入网络信贷行业协会的小额信贷机构经营的理念只有最大限度获利，而非追求提高服务客户金融产品的质量、提高对公司员工及利益相关者的社会责任。显然，对于未纳入行业强制性规范的网络信贷机构而言，在平衡社会绩效和企业利润之时，多会倾向于选择后者。

2. 信息和交易虚拟化

网络小额信贷行业存在信息和交易虚拟化的特点和问题。互联网技术拓展了金融信息传递的空间，更加速信息更新和流动的速度，每分每秒都在进行着资金信息的搜集、替换、修改、重置，这虽然为借款者提供了获取金融资源的信息，但缺乏监管的环境中更会滋生出信息虚拟化的风险。目前网络信贷行业自律公约日趋形成一个较好的经营模式指引和自律性约束机制，但纵观《小额贷款信息咨询服务机构行业自律公约》（草案）（以下简称“《公约》”），由于《公约》自律性约束机制定位，导致整体缺乏强制性约束机制，也缺失强制性责任规制或责任指引性规范。^⑥网络虚拟化为金融“捕猎者”提供了空间，利用互联网技术，发布虚假、虚拟借贷信息，误导、欺诈弱势借款者，在缺乏责任性规范的约束环境中，信息错乱和交易虚拟化导致的无约束网络

① 据不完全统计，2011年以来，国内已涌现200多家网络借贷平台，成交总量超过200亿元。参见李永壮《民间网络借贷，必要的监管不能放松》，《现代快报》2013年3月9日。

② “小额信贷产品设计与业务”，<http://wenku.baidu.com/view/c9b2b1caaeaad1f346933f60.html>。

③ 中国小额信贷联盟推出的《个人对个人（P2P）小额贷款信息咨询服务机构行业自律公约》，其适用范围仅仅局限于P2P行业协会全体会员单位。

④ 参见[美]保罗·希尔《责任金融要平衡经济效益和社会效益》，《第三届中国小额信贷机构联席会年会》综述报告，和讯银行，<http://bank.hexun.com/2012/3thxexdnh/>。

⑤ 参见China Association of Microfinance (CAM)，<http://www.chinacsrmmap.org/Org>。

⑥ 以《公约》第二章、第十一条为例，针对行业从业人员自律与管理的约束，均采用“不利用、不诋毁、应自觉”等字样，更无后续责任指引性规范，显然不足以产生较强的规制效力。

信贷服务行业潜在巨大的信贷风险。

3. 信贷机制和产品的缺陷

小额信贷在缺乏信用基础的网络环境中能否持久经营存在问题，而所提供的符合小额信贷服务机构经营定位的产品也面临信用考验。^①网络信贷机构主要针对微型金融需求者，具有额度小、无担保等特点，这种信贷机制和所设计的简单化信贷产品需要有一个强有力的信用环境和法制规范作为保障。^②信用环境是潜在推动借贷双方以诚为本进行交易的基础，而法制规范则是消除非法获利、恶意欺诈动机和行为发生的有力工具，法律风险可以依赖信用环境和法律框架来解决，在没有法制规范的背景下，只能靠强力解决问题，弱势金融群体利益必然会受到伤害。^③同传统民间借贷方式相比，网络信贷机构在业务审核和产品设计缺陷上表现得更为明显，这同互联网特点密不可分，从长期看，在互联网立法滞后、信息失真问题困扰、公众私权保护力度欠佳的当下，是很难构建较好的网络信贷信用机制的。

可见，网络小额信贷服务机构符合小额信贷这种主要为贫困和低收入人群提供的额度较小的无抵押、无担保的贷款方式的特殊性要求，但其监管和激励机制的缺乏等特点决定了这种新型民间融资中介有潜在难以控制的风险。^④小额信贷机构在融入互联网技术后，实现了新型组织模式的创新，但需审慎对待特殊的风险，增强抵抗风险和经营的能力。作为微型金融机构的小额信贷机构若想获得优势和持久性发展，必须注意防控风险，更进一步完善治理机制，注重打造机构的“质”，而不是盲目追求“量”的目标。^⑤

三、网络小额信贷风险和监管困惑

1. 导致客户过度负债

网络信贷模式交易平台针对借款者的资信全面评估存在障碍，这为借款者的重复借款创造了条件和空间，引发借贷客户过度负债问题。^⑥尤其对于恶意借款者而言，其有用同一担保物在多个网络信贷机构借贷的动机和条件，这种风险已经在印度小额信贷危机中存在。印度小额信贷危机的成因是多方面的，其中重要原因之一是客户过度负债问题。例如，AP邦是印度小额信贷最发达的地区，无论传统的 SHG 还是新兴的 MFI 都有很高的业务渗透率，目前 AP 邦的人均借款帐户数是印度全国平均值的四倍，每户平均借款金额也是全国最高的，是位居第二位的邦的三倍，有研究表明许多家庭从多处贷款。^⑦由于网络小额信贷机构所服务的小微企业、贫困人口一般没有特别多的抵押品，决定了小额信贷服务机构本身主要是进行信用贷款，不能依赖抵押品，在无法对优质客户进行资信考核的环境中，小额信贷服务机构的透明度极差，造成了重复贷款、过度负债问题，成为诱发网络信贷模

式风险的重要因素。^⑧

2. 网络信贷机构评级困惑

网络小额信贷机构评级存在严重问题。小额信贷服务机构同传统的民间借贷一样，也存在自身融资问题，不仅阻碍扩大化发展，更影响其在市场中的竞争力和提供金融服务及产品的质量。评级可以辅助小额信贷机构获得更好的融资的资信，但网络信贷模式的投资模式、经营方式、业务风险都有别于传统借贷，评级存在困难。原因在于，其一，网络信贷评级标准缺失，作为新型借贷模式，市场尚未形成关于网络信贷模式的评级理念和标准，对于市场和借款者而言，能够进入网络信贷联盟的机构是资质较佳的企业，而更进一步的级别划分则处于空白；其二，网络信贷服务客户群的特殊性影响自身评级，网络信贷服务的客户资信处于难以清晰的评估状态，则反作用于服务机构的业务质量、经营业绩、财务状况，导致评级困难；其三，网络信贷模式较之传统借贷模式更加注重风险的防控、资金与负债结构、治理绩效，这均需要不同于传统借贷模式的评级机制。

3. 信贷员监管更为困难

网络小额信贷机构的经营业务特点决定了其将面临众多的客户群体，大量小额信贷业务组成了信贷机构的年度工作，显然信贷员的工作强度与难度均十分巨大。这种业务环境使得网络信贷模式中的信贷员必然成为公司业务的核心和灵魂，处理纷繁复杂的借贷信息、过滤数以百计的借款人资信、评估借贷的风险使得信贷员的作用直接影响经营业绩、风险管控、等级划定。同传统

① Frank Huber, Frederik Meyer, Johannes Vogel, Stefan Vollmann, Corporate social performance as antecedent of consumer's brand perception, Journal of Brand Management, 2012, Vol. 19, No. 3, pp. 228-240.

② 参见白澄宇《小额信贷社会绩效标准与客户保护原则》，http://www.chinacsrmap.org/Org_Show_EN.asp?ID=1016.

③ 参见[美]布莱恩·拉姆、苏珊·斯温、克·法卡斯编《谁来守护公证——美国最高法院大法官访谈录》，何帆译，北京大学出版社2012年版，第136页。

④ 参见郭常民、姜永辉《融资中介监管与规范民间融资》，《中国金融》2012年第11期。

⑤ 参见“2010年3月欧洲微型金融基金考察”，http://www.chinamfi.net/pub/Events.asp?ctyp=EVENT&catid=2135&ctxid=3186.

⑥ Eunyoung Lee; Byungtae Lee, Herding behavior in online P2P lending: An empirical investigation, Electronic Commerce Research and Applications, 2012, Vol. 1, No. 5, pp. 495-503.

⑦ 参见白澄宇《小额信贷社会绩效标准与客户保护原则》，http://www.chinacsrmap.org/Org_Show_EN.asp?ID=1016.

⑧ 张晋东：“中国小额信贷机构评级”，2011年中国小额信贷联盟年会暨2011年中国小额信贷峰会，http://finance.sina.com.cn/hy/20120109/180011160318.shtml。

借贷模式相比,网络信贷员监管将更为困难。原因在于,其一,信贷员专业能力缺乏,网络信贷机构近年“风生水起”,金融市场中的法律、会计、财务人员难以满足网络信贷机构对人才的需求,而“半路出家”的信贷员显然受到专业能力的限制,在业务中存在工作性风险;其二,借款者监督能力削弱,网络信贷模式下的借款者难以了解信贷员,对其个人能力、品格、诚信等均处于信息空白状态,相比于传统信贷模式下借款者有机会“近距离”接触信贷员,网络信贷模式的信贷员对借款者而言更像“迷雾”;其三,信贷员滥权空间扩大,基于信息化信贷的虚拟交易空间,信贷员有机会制造虚假客户对象和借贷信息,继而违规放贷,间接从中获利,虚拟交易空间在跨越地域性的同时,为信贷员的违规放贷创造了更多的机会;其四,信贷员流动性过强,传统信贷模式有较强的地域性,信贷员在行业之间的流动多发生在省内地区的信贷机构中,流动性较低,而网络信贷模式平台虽然信贷员也专属某一特定公司、在某一特定地域,但基于网络信贷数量的极速增加,其流动性存在过剩问题,尤其对带有一定客户资源的信贷员而言,频繁的流动必然产生风险。

4. 融资方式存在局限

小额信贷机构的融资渠道在金融市场中已经呈现多样化的路径选择,繁多的新型创新融资模式已经出现,但网络信贷模式却并非完全适用,在融资方式及监管方面存在问题。传统小额信贷融资模式主要有以下几种,其一是银行性融资,例如,国家开发银行为小额贷款公司提供融资服务;^①其二是信托产品和小额信贷公司融资业务的结合,即信托公司作为受托人以发行信托产品的方式来募集社会资金,将募集资金以股权或者债券的方式投资到小额贷款公司,并且在投资的过程中发挥财务顾问业务、资产重组和兼并收购等投资银行业务专长为小额贷款公司提供综合性金融服务的信托业务模式;^②其三是小额信贷公司的股权投资模式;其四是小额信贷公益信托模式和信贷资产证券化模式;其五是多方主体合作模式。探究多样化融资模式的本质可以发现,相当部分融资渠道是由国家金融间接进入小额信贷市场,解决其融资难问题,作为正规金融的银行性金融机构需要对所投资的小额机构进行资信审核,而目前来看,网络信贷行业中能够达到符合其投资标准的机构极少,多数可投资对象仍然在传统民间借贷市场中,这给网络小额信贷机构的融资监管造成了一定困难。

四、网络小额信贷行业法律监管机制的完善

1. 行业自律

行业自律性规范是网络信息化信贷纳入法律制度监管的前期准备,成熟的、为市场接纳的自律规范必然在

未来演进为法律规则,这种由下而上的信息化借贷规则可以在形成行业法律规范之际,降低网络小额信贷行业的立法成本。同传统民间借贷市场相比,网络信息化信贷机构刚刚开启行业自律监管之门,《公约》的拟定推动了行业的规范发展。信息化行业由层级性的信贷机构组成,其一是大型的、在国内小额信贷市场中有影响力的信贷机构联盟构成;其二是中型的信贷机构,正处于成长期,此类信贷机构在行业自律性方面缺乏主动性,需要地方政府、金融办给予必要的辅助和引导;其三是小型信贷机构,这些微型信贷机构处于小额信贷机构群的底部,数量众多,缺乏现代化的公司治理理念,更缺少经营风险控制意识,人员素质不齐,需要政府主动地将其纳入行业监管之内。实行优胜劣汰的晋级制度,在大型信贷机构、中型信贷机构、微型信贷机构三个层级之间设计互动的晋级标尺,低级别的信贷机构在满足考核标准时可以晋升到高级别信贷机构群体中,而高级别信贷机构在财务指标等因素不符合行业自律监管的要求时,自动降低到下一级别行列。^③竞争是微型金融机构保证质量发展的有效工具,科学的、合理的、确定的、明晰的淘汰晋级考核机制,可以有效促使行业自律机制发挥最大的规范作用,在这一模式中,市场、投资者、借款者是最好的监督者。

2. 监管平台

网络信息化信贷需要一个综合性的监管机制,至少应包括金融监管部门、互联网监管部门、公安监管部门、行业协会监管部门四者的合作性监督,其中以金融监管部门为核心平台。^④从监管的实效性来看,既应有法律强制性监管的介入,也应有市场自发式监管的配合,更应有投资者激励性监管的需求。金融监管部门尚未将信息化信贷机构纳入常规监管之中,应以既有的行业自律性规范为基础,制定详细的监管细则,以公开、透明、诚信、效率的理念和原则来规范信息化信贷机构市场。互联网监管是金融监管的重要配合部门,信息化信贷产生的技术性基础决定了互联网监管将成为监管一个重要组成部分,是各种监管措施的作用平台。信息化信贷容易引发非法集资、高利贷等刑事问题,公安机关

^① 据统计,截至2011年9月,国家开发银行同小贷公司合作的统计数量在全国大概有470家左右,贷款余额大概在170多亿,这一数字仍在快速增长中。参见上页注^④。

^② 参见上页注^⑤。

^③ 优胜劣汰的晋级制度在设计时,应忽略设立信贷机构的资金来源,打破国资和民资之间的界限,“莫以出身论英雄”,彻底以竞争性标尺来引导信贷市场的行业自律规范。

^④ 美国采用的监管模式正在不断更新和改进,信息化信贷机构收到来自美国交易管理委员会的监管,信贷机构所有数据都需提交接受检测。See, Bruce Wasserstein, Corporate Finance Law [M]. Teresa F. Graphics, Inc., 2011.

的必要介入可有效产生威慑效应，可在风险爆发前起预防性作用。当然，公安机关在介入监管金融交易平台之际，也应注意“尺度和边界”，以防止公权力过度介入自由的金融市场。^①行业协会监管一定程度上代表着市场、投资者、借款者的态度，应发挥出较强的专业力度。金融监管部门等四个监管平台应相互配合，杜绝各自为战的做法，信息化信贷的信息流动性极强，潜在风险的爆发速度和传递速度极快，只有四个监管部门达到监管资源共享、相互支持，才能发挥综合性监管机制的作用。

3. 业务审核

网络信贷业务审核的完善应属公司治理中的一个环节，但却牵动信贷机构的整体安全和稳定发展。在业务审核中应植入法律责任的理念、意识，并针对信贷员的行为设计法律责任规则。毕竟，从信贷业务流程分析，信贷员的态度和行为可以影响机构所要审核的借款者大部分的资信，面对静止的资料，只有信贷员才有机会通过面对面、电话沟通、网络查询、资料审核等方式来了解客户的真实信用。信贷业务开展的质量，取决于借贷双方对彼此之间融资需求、财务资信的了解，这种信息的传递环节经由信贷员在两者之间流动。信贷员既可以发挥增信的作用，也可以发挥减信的作用，尽职尽责的信贷员能够有效过滤掉虚假的信息，为放贷机构提供真实、清晰、及时的借款者信息，反之，放贷机构则只能将借款提供给资信差，甚至没有还款能力的对象。因而，业务审核既是对放贷流程的规范，更是对信贷员行为的重点规制。

4. 治理机制

良好的治理机制是保障网络信息化信贷机构透明、高效、稳健运行的重要保障。网络信贷机构本质上仍以公司模式为主，以股东会、董事会为核心组成权责分明

的管理结构，就风险控制、业务发展、行政财务等各司其职。在具体的业务治理中应注意：公平透明的运营规则、客户资金的分账管理、风险控制和IT系统技术职能以及客户权益保护和规范的退出执行机制。信息化信贷机构和传统民间借贷机构类似，均有繁多的资金来源、股东组成、业务产品、治理模式和监管机制，从统一治理机制来看，有必要由立法制定统一的“模型”。

结语：网络小额信贷机构处于新兴借贷模式发展初期，存在诸多业务和治理的不确定性及风险性，需要规范。在金融体制改革深化这一宏观背景下，具有创新性的信息化信贷模式发展也将处于一种动态的制度建设过程中。在制定发展目标和完善相应措施时，应考虑宏观因素与微观因素的结合影响，宏观因素包括国家经济状况、国家经济政策、小额信贷监管和财政政策、社会和政治条件、宗教习俗、技术水平、地理因素、环境因素、机构组织因素等；微观因素包括小额信贷机构数量和机构间的竞争、现有业务和产品、公司财务情况、信贷方法及风险、客户满意度、五年发展前景等。作为微型金融样态之一，网络小额信贷机构只有从宏观与微观入手，在细微处完善治理机制和发展规划，并以法律规范作为行业发展的保障，才能走得更远。

本文作者：中国人民大学法学院博士后，吉林财经大学法学院副院长、副教授
责任编辑：赵俊

^① 刘繆：《析我国融资融券交易风险防范法律制度的不足与完善》，《法律科学》2010年第4期。

On the Risks and Improvement of Legal Supervision of New Network Micro-credit

Qiu Xiaoguang

Abstract: The new network micro-credit institutions not only offer new ways to promote fund circulation of micro-credit organisations (which can also be called the capillary of financial market), but also bring revolution on borrowing pattern innovation and supervising model modification. As a result, the network debt and credit put up with a new task about risk supervision to legislators and supervision departments. The management model, sources of risk, problems and dangers related to new network borrowing are quite different from the traditional one. It has caused a top-down discussion on law innovation of supervision mechanism. Facing the network folk debt and credit which caters to the demand of financial market and the inquiry of individual financing, the principles of timely updating, strict supervision and proper modifications should be upheld in the legal rules. Moreover, good command about the inducements of risk and the potential danger of network borrowing should also be reflected.

Key words: new model of debt and credit; network borrowing; financial supervision