



融贯中西·务实创新

2017年12月14日

银行金融法律

终极杀器-网贷平台备案大一统

金融资管部

监管爸爸最近可谓是雷(bù)厉(gěi)风(huó)行(lì)。紧随《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》(整治办函[2017]141号)(下称“141号文”)及《关于印发小额贷款公司网络小额贷款业务风险专项整治实施方案的通知》(网贷整治办函[2017]56号)之后, P2P网络借贷风险专项整治工作领导小组(下称“网贷整治办”)又在近期下发了《关于做好P2P网络借贷风险专项整治整改验收工作的通知》(下称“57号文”)(网传版文件落款日期为2017年12月8日), 针对网络借贷信息中介平台(下称“P2P平台”)后续整改、验收及备案工作的总体思路、开展方式、进度安排、以及重点疑难问题的认定及处理提出了一系列全国范围内统一适用的要求。目前各地监管尺度不一、P2P平台备案迟迟无法落地的现状或将就此终结。

一、 整改验收的大思路

57号文首先明确了未来P2P平台验收整改工作的总体工作思路, 即: 按照“明确标准、严格把关、积极稳妥”的原则, “一家一策、整改验收合格一家、备案一家”, 实现市场出清、扶优抑劣、规范纠偏, 确保向常态化监管稳步过渡。

上述总体工作思路与此前发布的141号文相互印证, 进一步肯定了P2P平台在未来金融环境下的生存空间, 也再次明确了P2P平台“坚持小额分散”、“定位线上经营”、“服务实体经济和中小微企业”的定位和发展方向。

二、 整改验收未来如何开展?

1. 验收范围: “老平台”才有望上车

与此前出台的《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)项下针对《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》(中国银行业监督管理委员会、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室令2016年第1号)(下称“《网贷管理暂行办法》”)颁布前后设立的“老平台”和“新平台”分别设定不同的备案要求和流程有所不同, 本次发布的57号文明确要求:

- 2016年8月24日后新设立的网贷机构或新从事网络借贷业务的网贷机构, 本次网贷风险专项整治期间, 原则上不予备案登记; 以及

- 自始未纳入本次网贷专项整治的各类机构，在整改验收期间提出备案登记申请的，不得进行整改验收和备案登记。

由此看来，在本次 57 号文项下，有望取得 P2P 备案的平台便很可能仅局限在 2016 年 8 月 24 日前已经设立，以及在此前的网贷专项整治工作中收到“事实认定及整改通知书”并且已经配合各地金融办开展整改工作的“老平台”。

57 号文对验收平台范围的限定，应该是监管部门观察到市场逐渐认可 P2P 平台未来的牌照价值，一些机构正在突击设立平台并寻求政策洼地的地方金融办进行备案的情况，而采取了“釜底抽薪”的统一做法，这势必会对未来 P2P 行业的格局，特别是各巨头企业在 P2P 以及互金行业的布局产生极大的影响。

对于“新平台”是否仍有获得备案的机会，目前还无法获知确切的答案。根据 57 号文目前的文义，针对“新平台”，目前的口径是“本次网贷风险专项整治期间”“原则上”不予备案，言下之意似乎是：

- 1) 特殊情况下可能可以突破“原则”；
- 2) 在本次网贷风险专项整治结束后，针对新平台的备案可能会相应放开。

但 57 号文项下又同时要求“对于在规定时间内没有通过本次整改验收，无法完成备案登记但依然实质从事网贷业务的机构，各省(区、市、计划单列市)应当协调相应职能部门予以处置，包括注销其电信经营许可、封禁网站，要求金融机构不得向其提供各类金融服务等”。如此看来，本次的整改验收似乎又像是 P2P 平台完成备案的唯一窗口期。

究竟“新平台”未来是否仍有机会获得备案，可能需要监管部门后续做进一步的澄清，我们倾向于认为监管部门如此规定一是为了防止突击拿牌的情况，二可能也是为了在针对存量平台的首批牌照发放以后再根据届时市场情况判断是否需要新发牌照。

对于一些有背景且想布局 P2P 的机构而言，可以考虑收购目前一些收到“事实认定及整改通知书”的平台，争取在本次备案期中就完成备案，以消除未来的政策不确定性。

2. 验收主体：不仅仅是金融办

57 号文要求各省(区、市、计划单列市)人民政府针对后续的整改验收工作成立“联合整改验收小组”，作为未来验收工作的开展主体。

该“联合整改验收小组”将由各地金融办、银监局、人行分支机构、公安部门、通管部门、工商管理等部门等六部委联合组成，由各地网贷风险整治办组织协调，利用各部门职能对进行整改验收的 P2P 平台进行交叉核验，并同时确保守住“不发生处置风险、不发生系统性区域性风险、不发生大规模群体事件”的工作底线。

3. 验收方式：多手段核查+分类处置

57 号文要求监管部门在验收核查 P2P 平台时应当进行“实质审查”，并首次列举了监管部门可能动用的核查手段，包括：

- 核查账务系统；

- 核查资金流水；
- 核查融资项目真实性；
- 抽查借款合同；
- 暗访检查违规线下营销和违规宣传行为；以及
- 产品合规性调查。

此外，57号文也针对P2P平台的具体情况，提出了分类处置的原则：

| No. | 类型 | 处置原则 |
|-----|--------------|---|
| 1. | 验收合格类 | 尽快予以备案登记，确保其正常经营 |
| 2. | 积极配合验收但未通过类 | 根据其具体情况，或引导其逐步清退业务、退出市场，或整合相关部门及资源，采取市场化方式，进行并购重组 |
| 3. | 严重不配合验收类 | 相关部门依据《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》等相关法律法规予以取缔 |
| 4. | 逃避整改、暂停业务类 | 高度重视、要求恢复业务、酌情予以备案 |
| 5. | 余额大、影响大、跨区域类 | 由机构注册地整治办建立联合核查机制，向业务发生地整治办征求相关意见 |

4. 验收进度：时间紧迫、分秒必争

57号文项下对本次的整改验收工作做了三个阶段的时间安排，具体为：

| No. | 时间进度 | 工作安排 |
|-----|-----------|--------------------------|
| 1. | 2018年4月底前 | 完成辖内主要网贷机构的备案 |
| 2. | 2018年5月底前 | 完成违规存量业务多，难以及时处置的网贷机构的备案 |
| 3. | 2018年6月底前 | 完成难度极大、情况极其复杂的个别机构的相关工作 |

57号文项下规定的时间安排可谓十分紧迫。在各地此前公布的“备案细则”（或相应的征求意见稿）中，针对网贷备案流程所设置的工作时限大多为40-50个工作日，上海、北京两地则为80-100个工作日。以此反推，供P2P平台完成整改并递交申请材料的时间已经所剩无多。在未来几个月中，除P2P平台需要全力以赴外，监管机关可能也需要“加班加点”才能够在57号文规定的时间进度内完成相应的备案工作。

5. 验收公告：双渠道披露+接受举报

针对通过整改验收拟获得备案的P2P平台，57号文设置了“双渠道”披露的要求，即

- 1) 整治办指定网站公示，公示期不少于两周；同时
- 2) 网贷机构在自身平台披露整改验收及备案情况。

在公示期内，各地整治办接受异地整治办、出借人、借款人、以及其他网贷机构对公示机构的

举报。如果举报属实，将撤销公示并重新整改验收。我们发现目前监管在多次文件中都提及了“举报”的方式，这在某种程度上是希望市场来帮助监督，但也有可能变成竞争对手互相攻击的武器，我们预计未来几个月的备案大战可能会非常考验各个平台的 PR 能力。

6. 验收合格证明：双主体签发

57 号文项下首次明确，P2P 平台验收合格的证明文件应由省(区、市、计划单列市)金融办及银监局的负责同志共同签发。该项要求对于在一些地区已经获得地方金融办“批文”或承诺“备案”的 P2P 平台而言，可能导致其此前已经取得的此类“资质”或“许诺”就此作废，银监局由于垂直受银监会管理，对于备案事宜可能会更加按照银监会政策精神把握备案与否。

三、 疑难问题

由于此前各地监管部门对合规整改要求以及网贷备案规定的口径不一，很容易形成政策洼地并诱发跨地区监管套利的情况。为此，在本次网贷平台整改验收的关键时期，57 号文专门以附件形式对各地在实际操作过程中遇到的各种“疑难杂症”给出了明确和统一的“药方”，对在全国范围内整改验收的适用标准进行了统一。

1. 债权转让：债转“低频”才合规

对于“债权转让”行为是否应该“一刀切”，市场争议由来已久。此前曾网传“广东(非深圳)P2P 平台禁止一切形式的债权转让活动与服务，其中包括出借人之间的债权转让”，而上海的监管部门在其下发的网贷平台事实认定与整改指引中则将“平台自身交易产生债权的逐笔转让”认定为合规模式。各地监管机关对于“债权转让”模式合规性认识的不统一由此可见一斑。

从已颁布的上位法规来看，《网贷管理暂行办法》第十条第(八)款并未禁止平台出借人之间的债权转让。同时，对于网贷平台的出借人而言，在特殊情况下也的确有出让债权以获得流动性的需求。

就此，57 号文项下做出了明确的界定，将“为解决流动性问题而在出借人间进行的低频次债转”(“低频债转模式”)认定为唯一的合规模式，并同时列举了四种典型的不合规模式。

1) 唯一合规模式：低频债转模式

我们理解，这一所谓的“低频债转模式”所涵盖的业务类型至少包括市场上大多数 P2P 平台设置的散标债权转让专区，即在出借人认购并持有借款标一段时间后，可以通过主动发出申请的方式在债权转让专区将债权转让予平台其他出借人，以实现提前退出。

而对于上述“散标债权转让专区模式”外的其他债权转让模式具体如何设计才能够被认定为“低频债转模式”，仍有待市场进一步探索和监管部门进一步澄清。

2) 不合规模式

在肯定低频债转模式为合规模式的同时，57 号文还对下列四类债转模式拉起了红线：

(1) “类资产证券化”、“打包资产”等债转模式

此处重申了《网贷管理暂行办法》第十条第(八)款的禁止性规定，即不得“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”。实践中较常见的是以类资产证券化以及打包资产的形式进行的投标和债权转让，即

所谓的“多对多”模式。在这一模式下，P2P 平台打包多个债权资产后向多个出借人开放认购，出借人的资金总体性地匹配于资产包，持有债权资产包的一定份额，却没有实现单一出借人与单一借款标之间的明确匹配。

(2) “超级放款人+债转”模式

“超级放款人+债转”的合规问题由来已久，此次被明令禁止也属于对此前监管规定的重申。在该模式下，P2P 平台直接通过其高管或 SPV 等以个人名义先行向借款人放贷（其放贷资金通常来源于 P2P 平台或其关联方），而后再向平台出借人转让债权，存在“自营贷款业务”、“虚构借款标”、“项目拆分期限错配”、“归集出借人资金”等诸多不合规的行为。

(3) “活期、定期理财+债转”模式

因可能造成资金和资产的期限错配，57 号文明确禁止 P2P 平台以活期、定期理财产品形式对接债权转让标的，这将对目前市场上众多 P2P 平台的既有产品模式产生巨大影响。*目前市场中十分主流的基于“授权分散投标+借款标到期复投+投资计划到期债转退出”的逻辑设计的网贷产品可能由此全部被认定为不合规。*

事实上此前已有部分地区的监管部门发出“窗口指导”，要求 P2P 平台不能提供类似的活期产品，此次监管明确“定期+债转”的模式也属不合规，我们理解主要是旨在规范目前市场上的“1 月期”、“3 月期”等相对短期的定期产品，其投资期限与底层借款期限通常难以匹配，且平台一般会采用“到期自动复投”、“到期自动债转”等形式实现投资人的退出，该等债权转让操作有“自动化”、“集中化”、“高频次”等特征，且其中存在新投资人去高频接老投资人转出债权的情况。这也与监管认定为合规的“为解决流动性问题而产生的低频次债权转让”相悖。

57 号文是否会彻底终结此类产品的生命，目前还不得而知。但建议各大平台为了满足监管的备案要求，可能需要立即考虑设计新形态的产品。

(4) “净值标”模式

所谓“净值标”模式，通常是指 P2P 平台的出借人将其持有的平台债权作为质押，向平台其他出借人发起新的借款的模式，P2P 平台负责完成相应的借贷撮合和资金划转的辅助服务。该种模式下，原出借人并未转让其持有的债权以实现退出，但通过在 P2P 平台新增一笔借款的形式，获得了类似于“债权转让”效果的流动性支持，且通常无需使用自有资金进行还款，相应的还款全部由其此前认购的原借款标项下的回款进行兑付，因此普遍被理解作为一种“债权转让”的替代形式。在 57 号文项下也被明确列为了不合规的业务模式。

值得讨论的是，对于一些平台推出的“不进行债权质押，而仅进行资金监管”的“类净值标”模式（即原出借人并未将其持有的原债权进行质押，而是授权 P2P 平台或者资金存管银行，在原出借人未能偿还新的借款项下的本息时，平台或银行有权划转该出借人持有的原借款标项下的本金及收益以偿还新贷款的模式）未来是否可行，目前还难以确定。P2P 平台在原出借人发起借款请求时，限制其提取原债权对应本金及收益的行为，并直接用作偿还新借款的操作是否会被认定为以原债权提供了质押也有待监管进一步明确。

2. 风险备付金：备付终被“一刀切”

P2P 平台“不得提供担保”，“不得作为信用中介”一直以来是监管部门的红线，《网贷管理暂行办法》第十条第(三)款就规定了 P2P 平台不得“直接或变相向出借人提供担保或者承诺保本保息”。而在实际落地执行过程中，各地监管部门也对此进行了不同程度的细化，其中就包括禁止采用风险备付金。如此前号称史上最严的“北京 148 条”规定平台不得“设立风险保证金、准备金、备付金等提供担保或者以此进行宣传”，上海地区也禁止平台“变相承诺保本保息，包括在官网、APP 等对外宣传及相关合同协议中明确表示设立风险准备金、备付金、客户质保款等各类客户风险保障机制”。

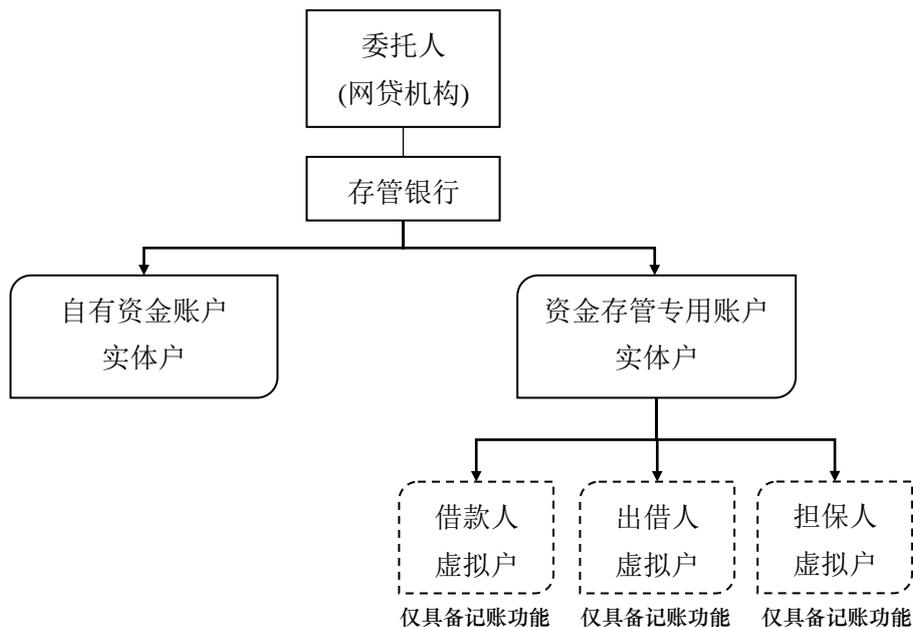
57 号文也明确指出提取风险备付金的做法与 P2P 平台的信息中介定位不符，对于已经提取的风险备付金，各平台应当“停增量，清存量”，避免平台自身向出借人提供任何形式的担保。未来将积极引导网贷机构采取引入第三方担保等其他方式对出借人进行保障，融资担保公司和保险公司在网贷业务中的作用将愈发凸显。

57 号文项下仍有如下问题需要明确：一般性的资产管理机构进行违约债权购买是否可以？第三方担保机构与 P2P 平台如有关联关系，能否提供相关服务？如能提供，是否需要进行信息披露？平台能否向出借人和/或借款人收取费用以支付担保费、保险费？

3. 资金存管：银行需要过测评

根据 57 号文，网贷整治办委托中国互联网金融协会开展网贷资金存管业务测评，测评工作将依照《网络借贷资金存管指引》开展，网贷机构应当与通过测评的银行业金融机构开展资金存管业务合作。与此相呼应的是，网贷整治办与中国互联网金融协会已于此前发布了《关于开展网络借贷资金存管测评工作的通知》(网贷整治办函[2017]49 号)，其中规定测评还将结合中国互联网金融协会发布实施的《互联网金融 个体网络借贷 资金存管业务规范》(T/NIFA 3-2017)和《互联网金融 个体网络借贷 资金存管系统规范》(T/NIFA 4-2017)等相关标准执行。因此，前述两个行业标准的效力从“推荐性的行业标准”上升为具有强制效力的“类规范性文件”，应当引起各方重视。

根据现行相关规定和行业标准，网贷机构的资金存管体系均需通过“虚拟户”的体系构建。目前市场中已广泛采用的“II 类户”模式可能需要做相应的调整。根据新规，合规的银行存管体系大致如下图所示：



4. 现金贷：P2P 迎来“实锤”

57 号文规定各地应当继续做好对“现金贷”的清理整顿工作，要求辖区内网贷机构依照 141 号文相关要求开展业务，对于继续撮合或变相撮合违反法律有关利率规定的借贷业务的网贷机构不予备案登记。

此前 141 号文已提出网贷机构“不得提供无指定用途的借贷撮合业务”，而市场中对于本项要求是否构成对 P2P 平台开展“现金贷”业务的绝对限制，存在不同的理解。此次 57 号文直接明确规定：“对于开展过涉及现金贷等业务的网贷机构，应当按照《关于进一步加强校园贷规范管理工作通知》(银监发[2017]26 号)及 141 号文的要求，暂停新增业务，对存量业务逐步压缩，制定退出时间表，对于相关监管要求下发后继续违规发放现金贷的机构不予备案。”

因此，网贷机构应特别注意前述监管要求下发后是否还有新增的违规情形发生，因为如果抱着侥幸心理还在继续开展相关业务，可能会导致最终无法备案。对于可能涉及“现金贷”业务的 P2P 平台来说，可能也要开始通过分析“现金贷四要件(无场景、无用途、无客群、无抵质押)”来论证自身业务的合规性，但依然不确定的是如果仅是简单的指明用途是否就能构成非“现金贷”的绝对豁免。

5. 业务外包及机构分立：“分身”也得统一管

57 号文规定网贷机构不得将核心业务进行外包。此前 141 号文已提出“网贷机构不得将客户的信息采集、甄别筛选、资信评估、开户等核心工作外包”，此次 57 号文再次强调。

57 号文还规定，对于将自身业务分割，将原有网贷机构分立为不同实体的情况，如果其分立出的实体，只与将其分立出的网贷机构进行业务合作的，则应当将分立后的机构视为原网贷机构的组成部分，进行一并验收管理。

目前市场上的 P2P 平台基于业务发展的需要，很多采用了将自身拆分为资金端平台及资产端平台的双平台模式。但依据 57 号文，如果双平台不与其他外部机构进行合作而仅互相之间开展业务

的话，则仍将被整体视为网贷机构的组成部分一并验收管理。

6. 分支机构备案：相关信息要报送

57号文规定申请备案登记的网贷机构应当为法人机构，在申请登记的同时，应当将本法人机构的所有分支机构信息报送至本地区网贷整治办公室，同时相关整治办公室应当及时共享相关信息，并密切配合，共同处置相关风险。

受限于这一规定，建议网贷机构未来避免以子公司或分公司设立过多不必要的分支机构，以减少报送信息的需要。如果需要获取其他牌照或者采用设立一些特殊目的公司独立运作，尽可能通过设立平行公司模式进行。

除上述六大疑难问题外，57号文再次对一些既有规定作出强调与重申，包括：一是不得“**线下经营**”，此前已在《网贷管理暂行办法》中作出禁止性规定；二是“**业务规模控制**”，例如违规标/大额标问题，要求网贷机构自整改通知书下发之日起“零增量”，且未能实现“零存量”的网贷机构将不予备案登记；三是不得“**与地方金交所合作**”，与此前《关于对互联网平台与各类交易场所合作从事违法违规业务开展清理整顿的通知》(整治办函[2017]64号)相呼应；四是强调“**信息披露**”，要求在本次专项整治结束前依据《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》进行完整披露；五是提升“**基础设施**”，要求网贷机构于本次专项整治结束前提升安全防护和开发能力。

随着57号文的下发，P2P平台备案大原则上基本上实现了全国统一，当然细节上各地可能依然会有所差异，但监管套利的可能性已经非常低了。在剩下的几个月内，为了争取最后的备案，之前整改已经接近尾声的各家头部P2P平台可能需要围绕57号文做最后的复核，以早日完成备案。我们也将持续关注P2P平台备案的动态，与大家及时分享。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤**宛俊**律师(8621-60800995; jun.wan@hankunlaw.com)联系。