

互联网金融的风险与监管

目录

一、P2P 网贷的风险及监管制度研究	2
(一) P2P 网贷的风险及防范	2
(二) 网贷风险管理三大手段的落实途径	4
(三) 行业自律与网贷规范管理	6
(四) 监管模式的转型和应对	10
二、第三方支付的风险及监管制度研究	13
(一) 互联网支付主要风险及问题	13
(二) 移动支付主要风险及问题	15
(三) 当前监管体系存在的问题	18
(四) 完善第三方支付监管的政策建议	19
三、众筹的风险及监管制度研究	21
(一) 当前我国众筹面临的现状	Error! Bookmark not defined.
(二) 众筹项目面临的风险	Error! Bookmark not defined.
(三) 众筹风险背后的本质原因分析	Error! Bookmark not defined.
(四) 法制化视角下的众筹监管	Error! Bookmark not defined.
(五) 完善众筹监管的政策建议	Error! Bookmark not defined.
四、互联网理财的风险及监管制度研究	27
(一) 互联网金融混业平台的风险	27
(二) 互联网金融混业扩张存在的问题	30
(三) 互联网金融混业平台监管存在的主要问题	30
(四) 互联网金融混业平台监管的新动态	31
(五) 社会团体和行业协会的风险防范及监管作用	32
(六) 地方金融办与一行三会之间关于监管的协调和分工	33
(七) 互联网金融混业平台监管的域外经验	33
(八) 互联网混业平台监管建议	35

2013 年以余额宝为代表的互联网金融兴起以来，各类互联网金融业态随之爆发。互联网金融的发展是互联网手段与金融服务相结合产生的新的金融服务模式，本质上仍然属于金融的范畴。由于我国金融服务仍然不完善，金融服务需求长期得不到充分供给满足，互联网金融具有广阔的市场发展前景。在当前间接融资方式仍占主导地位、传统银行又不愿意给中小企业贷款以及地方政府融资平台大量融资对中小企业融资产生挤出效应的情况下，没有门槛的互联网金融的存在和发展还具有十分重要的战略意义：它为广大难以从传统金融机构融资的中小微企业提供了有效的融资渠道，是非常必要的金融“毛细血管”。但是作为金融行业，互联网金融本身就蕴含着金融行业的风险，另外，传统金融机构之所以不愿意给中小微企业放贷，主要原因是中小微企业提供的金融服务风险较大，加之互联网因素的介入和门槛的缺失，使得互联网金融的风险进一步放大。以 P2P 这个互联网金融当中较为典型的业态为例，根据网贷之家的统计数据，截止 2016 年 2 月末，全国共有 P2P 平台 3944 家，累计平台增长率 0.69%，新增平台数量则大幅减少 54%，问题平台则高达 1425 家，问题平台发生率高达 36.13%。2015 年下半年以来，连续出现 P2P 平台跑路事件，影响比较大的有 E 租宝事件、大大集团事件等，严重损害了金融消费者的权益。在众筹领域，一些违法犯罪行为也直接打着众筹这一互联网金融的外衣进行犯罪活动，如最近刚刚宣判的广东“邦家”案，据媒体报道，罪犯打着众筹的旗号行骗 16 省市、涉案金额近百亿元、受害者多达 23 万余人次。此外，在体量最大的第三方支付领域，伴随着互联网金融的发展，非金融支付机构业务大幅度扩张，逐渐脱离“小额”、“货物交易”的本意，无论是对金融市场秩序还是支付安全都构成了较大的安全隐患。事实上，互联网金融从其诞生之日起，就附着金融领域混业经营的基因，一些较大的从民间借贷、担保行业转化而来的互联网金融企业既有 P2P 业务板块、也有股权众筹业务板块，有的还取得了保险、券商的牌照。平安银行的陆金所更是号称全牌照。互联网金融所带来的这些行业新变化、新情况给我国传统的“一行三会”的分业监管模式带来了新的监管命题。另一方面，作为一种金融创新，互联网金融打开了传统金融覆盖不到的广阔的县级和县以下的基层金融市场。而传统的“一行三会”监管模式，除了“一行”在县一级有机构存在之外，“三会”在基层的力量非常薄弱，几乎完全起不到对基层金融服务的监管作用，金融监管处于空白状态，这更使得互联网金融处于一种缺乏监管的状态，导致互联网金融风险的大面积暴露。互联网金融从蓬勃兴起到当前的风险大面积暴露，只经历了短短不到 3 年的时间。政府部门和社会公众对互联网金融的态度也经历了新奇、期盼到忧虑的转变。针对互联网金融的起伏浪潮，决策层面开始逐渐收紧对互联网金融的管理方略。互联网金融风险的大面积暴露，促使监管机构加速出台对互联网金融的监管规范。2014 年 12 月，证监会就曾经公布的《私募股权众筹融资管理办法》征求

意见稿，对股权众筹作了明确的界定；2015年8月证监会发布《关于对通过互联网开展股权融资活动的机构进行专项检查的通知(证监办发〔2015〕44号)》；2015年7月18日，人民银行、工信部等十部委联合印发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》；2015年底，银监会、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室等部门研究起草并发布了《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)》。近日，人民银行、公安部等又表示将开展互联网金融集中整治活动，《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》最终稿将暂缓发布，待集中整治过后视情况重新修订出台。相关办法和条例的密集出台，说明监管部门正在对互联网金融风险作出应对，而一些规章制度在正式出台前的波折，也说明了对互联网金融监管的困难。

一、P2P 网贷的风险及监管制度研究

(一) P2P 网贷的风险及防范

作为互联网金融领域的重要组成部分，P2P 网贷存在诸多风险。其一是政策与法规存在不确定性的风险。随着网贷平台跑路潮自 2014 年以来愈演愈烈，特别是 2015 年 12 月 e 租宝办事机构被公安部门查封，相关监管机构对网贷行业的现状愈加担忧，甚至连中央政法委都对包括 P2P 网贷在内的互联网金融行业表达了相当的关切。因此，相关监管政策有可能因网贷行业新的突发事件变得具有一定的不确定性，甚至因此进一步收紧；监管机构以前对网贷行业的宽容态度较可能受到限制。作为对策，一方面网贷平台要及时梳理产品流程，对商业模式进行合规性论证，明了国家法规红线所在；另一方面，网贷平台须及时跟踪国家监管政策及其变化，据之对商业模式做出相应调整。

其二是担保合规性及违约风险。为获取资金出借人的信任，目前大部分 P2P 网贷平台根据借款标准提供了不同形式的担保，但此类担保的有效性值得怀疑。首先，部分 P2P 平台以自有资产为投资者提供担保，使得风险过度集中于网贷平台，不利于其正常经营与发展。其次，对具有第三方担保机构背书的平台来说，相应担保机构的资质问题也值得重视。一旦平台发生大规模违约事件，担保机构是否具有足够大的资本规模来进行赔付值得警惕。若担保是无效或效力较弱的，投资人仍面临着较大的 P2P 平台违约带来的风险。比如，自 2013 年以来，有上千家 P2P 网贷平台出现了限制提现、倒闭乃至卷款跑路的现象，还有的网站遭到黑客攻击导致网站运作困难甚至因此停止运营。P2P 平台的跑路潮，重创了整个 P2P 网络借贷业的声誉。一些所谓的 P2P 网贷公司打着互联网金融的旗号，肆无忌惮地实施非法集资行为，给金融投资者带来巨大的损失。对此，网贷平台应尽量避免自担保，而应寻求与融资性担保公司进行合作的模式，规避不必要的法律和金融风险。

其三是信用风险。网贷领域信息不对称大量存在，这点与实体金融存在差异。

后者以企业从银行贷款为例，相关企业必须出具最近三年的财务报表，尤其是现金流量表，因为它所反映出的状态与企业是否具有足够的偿还能力直接挂钩，而所谓的抵押物其实只是一种被动状态下的风险对冲工具而已。在目前国内网贷行业中，由于尚不存在相关监管要求，没有一家平台会将企业的财务报表予以公布，这就导致即使是“专业”级别 P2P 投资人士，也只能根据对于平台专业度的有限认识来进行投资。这种投资其实和所谓的“盲投”并无实质差别，也就对平台的风险控制能力提出了更高要求。在现实情况下，投资者往往会比较看重平台的背景等外在因素，而无法根据相关借款人的财信情况来达到资金的最有效配置。因此，要降低信用风险，P2P 机构就必须做好信息监督，将借款人股东、管理者、交易程序等资料公开，强调充分的信息披露，建立起投资者对 P2P 平台的评价体系。

其四是流动性风险。部分 P2P 平台采用把长期借款标的拆分成短期，把大额资金拆分成小额，造成了借款期限和资金规模的错配。一旦遇到大规模挤兑，极易引发流动性风险。这种风险也包括平台流程设置造成的投资者投资前后的资金损失问题。目前热门的 P2P 平台如陆金所、民生易贷、友金所等很容易发生抢标的现象，投资者必须时刻刷新其项目进度条，尽早下手。这通常会导致投资者在满标之日前几天就进行投资（充值），而在这段过渡期间项目投资并不计算利息。目前，只有极少量平台没有充值环节，投资者资金直接进入借款方账户。除此之外，当借款者还款付息后，平台的提现流程需要 1-3 个工作日，在提现期间的的时间价值也没有在利息上得到体现。因此，通常在 P2P 平台上进行投资，投资者的资金会损失 6-8 个工作日的收益，这也是流动性风险一定程度的具体体现。

其五是技术安全风险。P2P 网贷平台依托的是计算机网络技术，网络系统自身的缺陷就带来了技术安全风险。互联网本身具有传播面广、虚拟性高等特点，一旦发生网络安全问题，就有可能造成系统性的不稳定。自 2013 年以来，网贷平台遭到黑客攻击的不在少数。其中最常见的是 DDOS 流量攻击，极易引发网站瘫痪，导致投资者群体性恐慌，造成严重的不良影响。除此之外，P2P 网贷的一个重要特征就是在大数据基础上对信息的分析和挖掘。当个人交易数据等敏感信息被广泛收集时，实质上也对客户账户的安全提出了更高的要求。

为了应对上述风险，网贷平台应按照国家网络安全相关规定和国家信息安全等级保护制度的要求，开展信息系统定级备案和等级测试，建立完善的防火墙阻隔、入侵检测、数据加密以及灾难恢复等网络安全设施和相应的应急管理制度；建立信息科技管理、科技风险管理和科技审计有关制度，配置充足的资源，采取完善的管理控制措施和技术手段来保障信息系统安全稳健运行，保护出借人与借款人的信息与交易安全。具体而言，根据 2007 年 6 月公安部等部门颁布的《信

息安全等级保护管理办法》，凡是互联网机构信息系统受到破坏后，会对社会秩序和公共利益造成严重损害，或者对国家安全造成损害，则此种信息系统安全等级划分为第三级。该等级的信息系统运营、使用单位应当依据国家有关管理规范和技术标准进行保护。国家信息安全监管部门对该级信息系统信息安全等级保护工作进行监督、检查。实践中大量 P2P 网贷平台涉及借贷交易的资产额过亿，涉及广泛的社会利益，信息安全等级应列为第三等级。在实践中，此类互联网企业应当通过向当地公安部门备案，获得公安部门出具的《信息安全等级保护备案证明》，达到国家法规要求的信息安全等级。

最后，P2P 网贷行业还存在其它一些风险，比如声誉风险。对金融产品而言，收益与风险相伴。通常 P2P 业务用高收益作为营销手段，但对风险的揭示并不充分，诸多平台打出“100%安全”、“100%收益有保障”等宣传广告，对于投资者产生了极大的误导。中国投资市场还不成熟，广大普通投资者投资经验不足，对风险预估能力有限。一旦投资失败，对全行业的声誉都会带来负面影响，并将严重冲击社会稳定。再比如信息易被滥用的风险，即网贷相关信息可能被人滥用，造成不可挽回的损失。还有可信证据保存的风险，即由于网络借贷交易过程主要以电子数据的形式存在，在网贷行业普遍缺乏电子公证、证据第三方保存的情况下，很容易导致交易证据缺失甚至被删改的问题。对此，网贷机构要严格执行《广告法》的相关规定，在宣传时不得夸大其辞、作不切实际的宣传；同时网贷机构有必要引入第三方电子数据存管机构，确保平台上自动生成的电子证据得到保存；最后，网贷机构要妥善保管出借人与借款人的资料和交易信息，不得删除、篡改，不得非法买卖、泄露出借人与借款人的基本信息和交易信息。

（二）网贷风险管理三大手段的落实途径

网贷风险管理三大手段，也即产品登记、信息公开与资金托管。在产品登记方面，将来网贷监管规则实施后，P2P 网贷平台的各种借款标的，也即网络借贷有关债权债务信息，应按照法律法规和网络借贷有关监管规定要求，及时向将来成立的网络借贷行业中央数据库报送并登记，或者将其理财产品在行业协会（诸如网贷协会）进行登记。

在信息公开方面，根据银监会等部门制定的网贷监管规则（征求意见稿）的基本精神，网贷平台应当在其官方网站上向出借人充分披露以下信息：（一）借款人基本信息，包括但不限于年收入、主要财产、主要债务、信用报告；（二）融资项目基本信息，包括但不限于项目名称、类型、主要内容、地理位置、审批文件、还款来源、借款用途、借款金额、借款期限、还款方式及利率、信用评级或者信用评分、担保情况；（三）风险评估及可能产生的风险结果；（四）已撮合未到期融资项目有关信息，包括但不限于融资资金运用情况、借款人经营状况及财务状况、

借款人还款能力变化情况等。此外，网贷平台应当实时在其官方网站显著位置披露本机构所撮合借贷项目交易金额、交易笔数、借贷余额、最大单户借款余额占比、最大 10 户借款余额占比、借款逾期金额、代偿金额、借贷逾期率、借贷坏账率、出借人数量、借款人数量、客户投诉情况等经营管理信息。网贷平台应当在其官方网站上建立业务活动经营管理信息披露专栏，定期以公告形式向公众披露年度报告、法律法规、网络借贷有关监管规定及工商登记注册地省级网络借贷行业自律组织要求披露的其他信息，内容包括但不限于机构治理结构、董事、监事、高级管理人员及管理团队情况、经会计师事务所审计的财务会计报告、风险管理状况、实收资本及运用情况、业务经营情况、与资金存管机构及增信机构合作情况等。网贷平台应当将定期信息披露公告文稿和相关备查文件报送工商登记注册地地方金融监管部门，并置备于机构住所供社会公众查阅。借款人应当配合网络借贷信息中介机构及出借人对融资项目有关信息的调查核实，保证提供的信息真实、准确、完整。网贷平台应当在下列重大事件发生后，立即采取应急措施并向地方金融监管部门报告：（一）因经营不善等原因出现重大经营风险；（二）网络借贷信息中介机构或其董事、监事、高级管理人员发生重大违法违规行为；（三）因商业欺诈行为被起诉，包括违规担保、夸大宣传、虚构隐瞒事实、发布虚假信息、签订虚假合同、错误处置资金等行为。

网贷平台发生下列情形的，应当在 5 个工作日内向工商登记注册地地方金融监管部门报告：（一）备案事项发生变更；（二）不再提供网络借贷信息服务；（三）因违规经营行为被查处或被起诉；（四）内部人员违反境内外相关法律法规行为；（五）国务院银行业监督管理机构、地方金融监管部门要求的其他情形。

在资金托管方面，主要是指第三方托管。其中最常见的是第三方支付+银行的存管模式，也即平台与第三方支付公司合作托管，再由第三方支付公司在银行开户存款。但是在这种模式下，P2P 企业仍然有可能接触到资金。因此，考虑到风险防范的问题，P2P 企业与银行直接签署存管协议是大势所趋。目前，接入银行存管的网贷平台数量有限，但 P2P 行业接入银行存管是未来发展主流，网贷平台应积极与银行进行相关业务接洽，并启动配套的程序开发和调整，迎接即将到来的 P2P 网贷监管时代。在具体操作上，借款人、出借人、网贷平台、资金存管机构、担保人等应当签订资金存管协议，明确各自权利义务和违约责任。资金存管机构对出借人与借款人开立和使用资金账户进行管理和监督，并根据合同约定，依照出借人与借款人向网络借贷信息中介机构发出的指令，对出借人与借款人的资金进行存管、划付、核算和监督。资金存管机构承担实名开户和履行合同约定及借贷交易指令表面一致性的形式审核责任，但不承担融资项目及借贷交易信息真实性的实质审核责任。资金存管方应当按照网络借贷有关监管规定报送数据信息并依法接受相关监督管理。

（三）行业自律与网贷规范管理

目前，中国 P2P 行业的相关法规尚不健全，单靠政府监管也无法产生应有的预期效果。作为近年来的新生事物，互联网金融各领域虽或多或少有一些间接相关的法规，典型的如《合同法》中的居间合同条款可部分适用当下的 P2P 网贷业，但大都欠缺现成的、直接的和系统性的国家法规制。对此，一些互联网金融协会或网贷行业协会可以起到一定的规范作用。同时，由于监管政策的真正落实需要一定时间周期，行业自律组织可以起到一个过渡作用。此外，行业协会还可以建立一个和政府以及各个机构之间有效的沟通机制，促进行业间的资源共享。

与此同时，伴随着 IT 技术的发展，互联网金融各产业领域变化非常快，旧有的治理模式显得力不从心。如一些 P2P 网贷平台已由单纯的信息服务中介部分演化为信用中介，其间涉及的法律关系复杂多样，已非单纯的居间服务法律关系。有的 P2P 平台已经不再是单纯的点对点的网络借贷，而是变身为散标投资、固定收益理财产品销售、保险理财产品销售的综合性平台。根据《立法法》规定，立法在我们国家有非常长的法定程序与周期，成本很高，即使现在提出立法也需要两到三年时间才可能正式推出法律。因此，单纯的依靠立法制定国家层面的法律法规，难以跟上包括 P2P 网贷在内的互联网金融行业的前行速度。以现在互联网金融发展的状况判断，即使制定了相应法规，该领域也很有可能因出现新兴产业，原初制定的法规规制的某些对象则可能渐次衰弱，甚至消失，那么相应的法规也就成为了具文，失去了存在的意义。面对正在高速发展及分化组合中的互联网金融，以国家立法形式治理新兴业态存在迟滞与不足。因此，我们对互联网金融的治理，不应单纯寄希望于国家立法，行业自律是其不可或缺的有力补充。

2012 年，中国 P2P 网贷行业自律组织初步兴起。如上海信息服务业行业协会旗下的金融信息服务行业专委会先后发起了行业自律倡议，并提出国内首个 P2P 准入标准。2013 年 8 月，中国小额信贷联盟 P2P 委员会（北京）发布了《P2P 小额信贷信息咨询服务机构行业自律公约》。此类自律公约制定了较为完善的规定，虽然相关效果在实践中较有限，但其进步意义不可忽视。继上海网络信贷服务业企业联盟、中国小额信贷联盟 P2P 委员会之后，2015 年，中国互联网金融协会获国务院批准成立，规范互联网金融的有关文件仍在行文阶段，地方级别的互联网金融协会（如广东省）也已经出现。

其中，2013 年 12 月上海网络信贷服务业企业联盟发布了《网络借贷行业准入标准》（以下简称《标准》）很值得关注。该《标准》不仅涉及到资金的第三方存管、清结算分离、风险管理制度、定期信息披露、出借人利益保护，更对注册资本、任职资格、从业人员备案等均做了详细限制，这将对目前 P2P 的创业门槛过低、几百元买个模板就能上线、人员素质鱼龙混杂的局面起到一定的规制作用。

《标准》从运营持续性要求、高层人员任职资格条件、经营条件、经营规范、风

风险防范、信息披露、出借人权益保护、征信报告、行业监督九个方面对 P2P 行业进行规范。这些细则的具体执行则涉及到的不仅仅是 P2P 网贷行业，也需要更多的行业配合和协会指引、监管机构得督促，并同合力，《标准》方可能落到实处。

面对一个尚未完全定型的产业领域，为避免以往国家对社会生活直接干涉导致强力反弹的现象，减少社会、个人与国家的对抗或抵制，我们建议监管机构出台规范时应以行业自律章程为先，首先推动行业社会组织的建立与完善，促成行业自律。目前在互联网金融领域已经出现若干自律组织，¹在中国的网络借贷领域，行业自律已经有了一定的基础。行业协会制定行业公约或者标准，这些行业规范应具有一定的约束力，但并非靠国家强制力实施。这是通过自下而上的自觉提炼、发现规则与自上而下沟通协商、修改完善规则构成良性的互动过程，而不是以往那种简单地将监管机构的意志变成监管规则，单方面地命令式地推行，其阻力减小不言而喻。

在该领域，规则的形成主要源于如下流程：网贷平台内部制定业务规范流程，细化操作要点，严格风险管理规则和企业标准；通过行业自身努力、企业间沟通，制定一定的行业标准，形成行业自律准则和行业公约。其中，网络借贷行业协会应注重发挥自身作用，引导企业形成产品规则、企业规则和标准流程，由此提炼并形成行业标准、行业自律公约。行业自律章程的制定主体一般是国家与政府之外的社会共同体（如 P2P 网贷行业组织等），自律章程主要由共同体成员的承诺、诚信、舆论或纪律来保障执行。此外，相关的争议由行业组织民间调解、仲裁机构处理或争议当事人自行协商解决，行业内部规范的治理在政府主导、行业自律、机构内控、社会监督下，综合发挥功效。

相比于国家法规治理，网络借贷领域的自律并非完美无缺，监管机构需要注意如下问题：

其一，行业自律章程的程序公正问题。

通常，社会规范、行业规范和行业标准产生的源头往往依赖处于社会或市场强势地位、甚至占据垄断地位的个体或者企业巨头。这种个体或巨头在形成或制定规范的过程中举足轻重，影响甚深，²他们甚至可能构成了行业自律章程核心内容的实际制定者。因此，行业自律章程往往可能首先代表了制定者的自身利益。

在当前，行业自律章程的主体是相关企业及行业组织的各类标准、规范等，如前述上海市《网络借贷行业准入标准》等等。³有的行业自律章程的主要内容，

¹比如在 2013 年，伴随互联网金融兴起，“互联网金融千人会俱乐部”（简称 IFC1000）组织宣告正式成立，同时发布了一个拥有八条纲领的《互联网金融行业自律公约》。对业界产生了一定的影响力。参见 <http://finance.chinanews.com/fortune/2013/08-14/5160658.shtml>，访问时间：2014 年 8 月 7 日。在 2013 年 8 月 9 日，拥有 33 家发起单位的中关村互联网金融行业协会成立。2014 年 10 月，深圳互联网众筹行业的九家众筹平台成立国内众筹行业首个股权众筹联盟。http://www.jfdaily.com/caijing/new/201410/t20141031_917851.html，访问时间：2014 年 11 月 1 日。

²参见刘伟：《论竞争法对买方势力滥用的法律规制》，《华东政法大学学报》2012 年第 6 期。

³自 2015 年 7 月 18 日央行等十部委发布《促进互联网金融健康发展指导意见》后，江苏、上海、广东等地

是以由个别互联网金融或网贷行业巨头的企业标准衍生出来的行业标准为基础制定的，其或多或少存在成员间协商（合意）与巨头支配（强制）的双重性质。此类行业自律章程的制定通常由一些具有雄厚实力的互联网金融企业牵头，内容难免受个别企业影响甚至支配，制定过程未必充分顾及处于非核心地位的成员利益，其公允性和正当性有待考量。

具体而言，2013年12月，中国人民银行支付司指导下的中国支付清算协会牵头发起成立互联网金融专业委员会。其发起成员单位包括人民银行清算总中心和征信中心，四大国有银行在内的18家商业银行，1家综合性金融集团，国泰君安等证券公司2家，支付宝等支付机构28家，翼龙贷、拍拍贷、红岭创投等在内的P2P网贷平台10家，以及高校和研究机构共75家单位。这75家较有影响力的机构共同参与审议并通过了《互联网金融专业委员会章程》、《互联网金融自律公约》，中国平安保险(集团)股份有限公司董事长马明哲当选为委员会主任。⁴互联网金融专业委员会相当于第一个由金融监管系统间接主管的，专门针对互联网金融的行业自律机构，可以作为央行传递信息的机制。但是，此类互联网金融专业委员会成员企业间的影响力或话语权存在显著差异，如何平衡他们之间的地位，确保行业自律章程制定时的程序公正与内容公正，是一个重要问题。

要达到这一目的，需要监管层、行业协会于行业自律章程制定过程中在正当与公平性方面进行引导。行业自律章程应由所涉利益不同的企业共同制定，应该成为网贷企业全体成员及其代表协商的产物。毕竟行业自律章程建立在目标群体自愿追随基础之上，其公正性依赖利益相关人在制定过程中共同的商谈。如果我们将未经民主协商制定出来的规则作为行业内规范，这种规范就很有可能会侵害其它企业利益，危害网贷行业的健康有序发展。

公共治理表现为治理的主体多样化、意志多样化、依据多样化等特征。行业自律是公共治理的具体表现形式之一。监管部门应积极发挥引导和服务功能，鼓励和支持各方参与，实现监管部门与社会、团体及个人良性互动，推动行业自律章程制定过程透明化及利害关系人参与制度的建设，监督行业自律章程制定过程，确保行业自律章程符合行业整体利益和社会公共利益。网贷领域的行业自律章程制定，意味着必须创制出切实可行的制度，促进自发生成于社会的各类团体、组织、行业协会和企业积极参与，确保相关利益群体的意志得到充分阐述。我们如要发挥行业自律章程之治内在的民主和商谈机制的优越性，就要保证各参与者平等参与、协商互动，推动大众有序参与网贷行业自律章程的建构和实践。基于此，我们在摒弃传统的国家单方面统治模式的同时，应处理好政府、市场、社会

的网贷行业自律协会亦发布网贷平台信息披露自律章程（或征求意见稿）。参见：<http://economy.jschina.com.cn/system/2015/08/07/025823164.shtml>；<http://www.yangqiu.cn/honksword/157433.html>，访问时间：2015/10/8。

⁴ 参见 <http://tech.sina.com.cn/j/2013-12-05/11238978518.shtml>，访问时间：2014年7月8日。

三者所涉及的公权力、社会权力和个人权利的关系。

其二，要注意行业自律章程内容的合法性问题。

行业自律章程制定应遵循合法性原则和非歧视原则。作为社会性规范，行业自律章程自然不得与国家法律法规相抵触，行业自律章程制定者不得超越法定权限范围恣意制定。网贷行业自律章程治理并不意味着将国家法完全排斥在外，行业自律章程如与国家法相抵触，则是对国家法制的破坏，其治理效果缺乏国家法的效力背书，自然很难得到承认。比如，在 P2P 网贷业，应严格划清合法借贷、合理集资与非法集资的界限，⁵行业规范不得触犯法律底线与监管政策的红线。

行业自律章程虽然在规范网贷行业方面有其优势，但需要与国家法以及监管层的政策原则相契合。毕竟，单纯的行业自律章程存在天然欠缺。比如，行业自律章程更多依赖从业者自律，在执行力方面比较脆弱。实践中要抑制行业自律章程的消极方面，就必须保证国家和社会对行业自律章程创制和实施过程的全面和有效监管的需求进行较深入的论证。⁶

其三，行业自律章程应平衡公众利益与网贷行业自身利益问题。行业自律章程规范的内容主要源自行业自律组织的约定，这些规范容易偏向于企业共同体的利益，甚至可能与行业之外的社会公众利益相悖。在网贷行业领域，目前有的行业协会在运营中约定成员单位上报的所有数据仅限内部使用，不对外公开。这种行业约定无助于投资者的投资决策，从长远来看也不利于行业自身的发展。对此，一是监管部门应该有相应的规范引导，尤其应以消费者的保护为核心原则，这方面英国的 FCA 有很好的经验可供参考；二是行业自律章程内容应该遵循现行国家法，不能以行业自律章程替代现行法律，尤其是不得替代那些强制性条款，以防侵犯公众利益。比如，在网贷行业机构收集客户数据时，应依据《消费者权益保护法》、《电信和互联网用户个人信息保护规定》等法规，在遵循客户知情权和同意权的前提下收集信息，不得触犯《刑法》中的相关禁令，⁷并按照诸如《信息安全等级保护管理办法》要求，使互联网金融平台具备相应的 IT 技术，达到相应的网络安全标准，确实保护客户隐私和其它数据安全。

其四，要注意国家法主动和行业自律章程对接的问题。

众所周知，互联网金融自 2012 年在中国爆发式发展，近年来已成为推动中国金融业改革的重要力量，为金融普惠带来巨大正能量。国家呵护互联网金融业的健康发展有着天然正当性。但作为一种新生事物，互联网金融创新在诸多方面与既有国家法存在抵触。比如，无论是商品回报类众筹，还是股权回报类众筹，以及 P2P 网络借贷中的许多借贷行为，都在不同程度上面临非法集资的行政法律

⁵ 参见彭冰：《非法集资与 P2P 网贷》，载《金融监管研究》2014 年第 6 期。

⁶ 姜明安：《行业自律章程的兴起与行业自律章程之治》，载《中国法学》2006 年第 2 期。

⁷ 参见赵秉志：《公民个人信息刑法保护问题研究》，《华东政法大学学报》2014 年第 1 期。

风险甚至刑事法律风险。⁸凡此种种，皆是网贷行业的发展所面临的重大法律障碍。因此，除了前文所述行业自律章程与既有国家法的契合外，还涉及到国家法应主动与行业自律章程相协调的问题。行业自律章程的最终目的之一即是为国家法的规制作先行准备。行业自律章程在合适时机可以转化为国家法，或是依国家法授权发挥作用。比如，在条件成熟时，监管层可将 P2P 网贷行业自律章程的部分条款上升为监管细则。另外，中国银监会是 P2P 网贷行业的监管部门，这意味着《中华人民共和国银行业监督法》等相关法律将面临修订，因为当时立法时尚未规定银监会具备监管 P2P 网贷的职责，等等。

综上所述，推进网贷行业自律章程治理是当前可行的一条思路。不过，毕竟中国存在长期国家法的治理传统以及根深蒂固的国家统治模式。因此，行业自律章程治理理念被监管层接受与消化要一定的时间，其效果亦未必立竿见影，甚至可能出现“理想很丰满，现实很骨感”的窘境。虽然自 2011 年以来，中国小额信贷服务中介机构联席会、上海网络信贷服务业企业联盟和中关村互联网金融行业协会等先后成立，这些社会组织积极制定自律公约、披露信息，与政府部门沟通、规范日常经营。然而，从实际效果来看，网贷行业依旧乱象丛生，跑路问题不断。单纯的自律章程缺乏有效的约束力，这些行业自治组织在执行方面的效果亦比较有限。对此，行业协会一方面应对本行业深入调查研究，制定切实有效的行业标准与自律章程，形成具体的自律守则；另一方面，应建设有效的监督机制，对本行业违法机构与人员给予曝光、批评等惩戒机制。当然，如完全依靠行业自律去引导和规范整个市场，可能会力不从心。针对这些问题，需要监管部门、网贷从业者重视行业自律章程治理意识，培育和完善的行业自律章程治理机制，让行业自律章程“硬”起来，真正发挥其独特作用。

（四）监管模式的转型和应对

在监管模式上，由于多数互联网金融领域呈现混业经营趋势，传统的金融监管模式应该向功能监管和行为监管转变，以适应新的环境和要求。所谓功能监管，是按照经营业务的性质来划分监管对象的金融监管模式，如将金融业务划分为银行业务、证券业务和保险业务，监管机构针对业务进行监管，而不管从事这些业务经营的机构性质如何。这样，监管机构在监管中发现的问题能够得到及时处理，避免重复和交叉监管现象出现。至于行为监管，是指监管机构为了保护消费者的各项权利，制定公平交易、反欺诈误导、个人隐私信息保护、合同规范、债务催收等规定或指引，要求金融机构必须遵守，并对金融机构保护消费者的总体情况定期组织现场检查、评估、披露和处置。行为监管机构对金融机构的经营行为提出的规范性要求主要包括：（1）金融机构要健全内控制度，确保金融消费者的合法金融资产不被非法侵犯；（2）金融机构要提供金融产品或服务的项目、内容、

⁸参见刘远：《集资诈骗罪的死刑适用》，载《华东政法大学学报》2011 年第 5 期。

收费标准、风险等级等信息，使得消费者有充分的知情权；（3）金融消费者能够根据自己的意愿自主选择提供金融产品和服务；（4）金融机构要在收集、保存、使用、对外提供金融消费者个人信息时，严格遵守相关法规；（5）金融机构要做好金融消费者教育，等等。

具体到 P2P 网贷领域，根据中国银监会会同工信部、公安部、国家互联网信息办公室等部门于 2015 年年末研究起草的《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）》，在监管 P2P 网络借贷的问题上，一行三会尤其是银监会与地方金融监管部门分工合作。其中，银监会主要负责：（一）对地方贯彻落实国家相关政策法规、开展监管工作进行指导、协调和监督；（二）建立跨省（区、市）经营监管协调机制，加强对网络借贷信息中介机构业务活动风险监测分析和开展风险提示，对可能出现的风险进行预警提示和督导；（三）推进行业基础设施建设，建立网络借贷行业中央数据库；（四）指导网络借贷行业自律组织，等等。地方金融监管部门依照法律法规和《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》等文件要求，加强沟通、协作，并履行下列监管职责：（一）建立网络借贷信息中介机构及其股东、合伙人、实际控制人、从业人员的执业记录，建立并管理行业有关数据信息的统计，开展风险监测分析，并按要求定期报送国务院银行业监督管理机构；有关统计数据与中国人民银行及网络借贷行业中央数据库运行机构共享；（二）对网络借贷信息中介机构业务活动中的信息披露进行监督，制定实施信息披露、风险管理、合同文本等标准化规则，促进机构信息披露和增强经营管理透明度；（三）受理有关投诉和举报，自主或聘请专业机构对辖内网络借贷信息中介机构进行现场检查和非现场监管；（四）对网络借贷信息中介机构及其从业人员违反本办法和相关监管规定的，视情节轻重对其采取相关措施；（五）建立舆情监测制度，对网络借贷信息中介机构业务活动中可能涉及非法集资等违法违规行为进行监测，并及时报告省级人民政府，涉嫌犯罪的，依法移交公安司法机关查处；（六）定期向省级人民政府、银监会报送本辖区备案和网络借贷行业年度监管与发展情况报告。

不过，针对上述网贷行业的监管架构，笔者同一些地方金融监管部门领导沟通时发现，如果将来由地方金融监管部门具体执行网贷监管事务，存在一定的难处。通常而言，地方金融监管部门监管的对象包括小额贷款公司、场外交易场所、融资租赁公司、民间融资管理公司、典当行、融资性担保公司等。目前有的省已将上述机构全部整合进金融办监管，有的省还存在分散状态，如融资租赁公司、典当行归商务委管，融资性担保公司归经信委监管。此外，地方金融监管部门或类似部门性质不能一概而论。如有的部门纳入行政序列，有的则是事业单位，性质为金融服务中心，行政处罚缺乏法律授权。特别是许多地方金融监管部门存在无足够编制、无人手、亦无有效技术手段的“三无”窘境，受限于此，地方金融

监管部门是否能根据《办法》要求履行监管职责，恐成问题。若地方金融办作出行政处罚而缺乏法律支持，亦将广受质疑。

虽然征求意见稿指出银监会负责顶层设计，指导地方金融监管部门做好网络借贷规范引导和风险处置工作。但由地方哪一个金融监管部门（金融办、经信委或商务委）来监管，还是地方所有金融监管部门在银监会指导之下共同监管网贷平台，不论哪种方式均存在一些问题。地方金融监管部门若未依照本《办法》规定报告重大风险和处置情况的；或者未依照本《办法》规定向银监会提供行业统计、行业报告等相关信息的；其他违反法律法规及本《办法》规定的行为，可能给地方金融监管部门带来行政处分甚至刑事责任风险。但笔者在调研、访谈时发现，部分地方金融监管部门领导认为《办法》存在权责不统一的倾向。

另外，地方金融监管部门隶属于地方政府领导，与中国银监会不存在直接的上下级关系，银监会如何协调地方金融监管部门，如何防止各类地方金融监管部门间可能存在的互相推诿现象？将来网贷平台的实质性监管能否落到实处？对此类问题，在《办法》正式生效前，银监会需要与各地省级金融监管部门进行有效协调，统一监管机制，统一中央与地方监管机构的权责分配。身处移动互联网时代，在行政监管资源极其有限的条件下，要注重技术监管手段，尤其是大数据监测手段的运用。或者可以考虑将部分监管工作外包给专业化公司，通过监管技术手段的提升，弥补现有行政资源的不足。对此，我们的基本思路是政府监管+第三机构市场化监督+行业组织内部自律相结合。原因在于银监会的监管行政资源有限，地方金融监管部门监管能力有限，难以应对成百上千家网贷机构带来的监管需求。特别是互联网金融行业变动不居，国家层面上的监管难以跟上变化。因此，需要其它两层资源配合。监管机构要积极引入或认可第三方机构，尤其是引入、准许网贷评级公司、网贷门户网站等第三方机构通过市场化的力量监督网贷平台，及时曝光业内的违法违规行为，预警高风险网贷平台。这些机构的市场化行为客观上可以达到准监督或辅助监督的效果。当然，在此也要防止个别第三方机构利用掌握的负面信息向特定网贷平台进行勒索。同时监管机构还应强化技术监管，重点提升技术水平，减少对行政资源的耗费，比如监管机构应当侧重于线上的信息监管，通过监管第三方支付机构的相关数据，获取网贷平台资金流向，特别是对网贷平台中资金流向的账户过于集中、流向的地区过于集中、流向的行业过于集中的平台提出预警或者进行现场调查。

最后，在实施监管的同时，监管层还应注重培养网贷领域合格投资人制度。在P2P网贷行业，合格投资人首先应该是完全民事行为能力人，其出借资金为来源合法的自有资金；了解融资项目信贷风险，确认具有相应的风险认知和承受能力；能自行承担借贷产生的本息损失，等等。

二、第三方支付的风险及监管制度研究

2013年以来，国内互联网支付、移动支付等网络支付行业发展态势良好，业务规模、客户数量保持快速增长；产品和服务创新步伐加快，推动传统金融服务的更新升级。总体来看，互联网支付市场集中度高，呈现典型的平台经济特征；商业银行加速建立电商平台和品牌，积极探索互联网金融发展模式和战略；支付机构互联网支付业务向证券、基金、保险等多个行业领域渗透，金融化趋势明显；跨境电子商务外汇支付业务迎来良好的政策环境，业务试点步伐加快。

在互联网金融背景下，支付机构业务扩张步伐加快，第三方支付业务范围不断突破“小额”、“货物交易”的边界。一方面业务范围不断外延和拓展，部分产品或服务已涉足基金理财、保险理赔、供应链金融等传统金融行业或领域，呈现出跨行业、跨市场的特性；另一方面，大力推动线上线下应用场景的融合，开展条码支付等O2O业务，通过线上交易通道提供付款人与线下实体商户之间的面对面支付服务。与此同时，针对互联网支付的专项法律法规尚未出台，仅依靠《非金融机构支付服务管理办法》及其实施细则、《银行卡收单业务管理办法》等现行法规，难以对支付机构上述创新业务实施有效监管，容易形成监管真空。特别是提供某些新型产品或服务的市场主体可能暂不具有或未被要求具备从事相关业务许可的资质，容易在经营过程中突破业务边界或监管红线。因此，亟需在部分关键新行业、新领域的市场准入标准、交易规则、资金进出与转移原则、业务规范和技术标准等方面形成统一的监管标准，引导市场主体规范经营。

（一）互联网支付主要风险及问题

国内互联网支付行业在快速发展的同时也面临着新的风险和问题。其发生的主要原因包括市场主体在互联网支付金融化创新过程中可能存在法律风险、安全支付环境有待优化和改善、用户风险防范意识有待加强、客户权益保护体系有待健全等。需要市场参与主体共同推动形成一个公平、公正、安全的市场环境，促进行业健康可持续发展。

1. 市场主体在互联网支付金融化创新进程中面临一定的政策和法律风险

在互联网金融背景下，市场主体积极涉足证券、基金、保险等行业，使得互联网支付业务逐步呈现出跨行业、跨市场、交易对象广泛的特性。随着涉及多主体的交叉性产品或服务不断推出，支付服务提供方和需求方之间权利义务关系的复杂性逐渐增强；提供某些组合创新产品和服务的市场主体可能暂不具有从事相关业务许可的资质；相关监管办法的出台，以及业务许可和业务边界的明确划分，可能会使部分创新业务无法满足或违反法律法规的要求，导致争议、诉讼等法律纠纷，或者遭受法律制裁、监管处罚，而给市场主体带来经济和信誉损失。

当前，相关监管部门正加紧研究制定针对互联网支付、移动支付等业务的专

项法规制度，以加强对政策空白区域的监管。这就要求市场参与主体牢固树立合规经营意识，在涉及多行业领域业务创新时不僭越监管红线，包括遵守业务准入制度、严格落实客户身份识别制度，规范备付金存管，确保资金流向清晰可追溯，有效防范网络赌博、洗钱、恐怖融资等违法犯罪活动等。

2. 互联网支付配套的安全环境有待改善，影响到用户的信任度和接受度

一是网络环境存在潜在风险，不法分子利用木马病毒、垃圾邮件等手段进行网络钓鱼或网络欺诈的行为屡禁不止。中国互联网络信息中心(CNNIC)统计数据显示，2012年10月份，中国境内被植入后门的网站有7366个，比9月份的4334个增长了70%。二是国内一些网络服务或网站之间存在一定的信息关联性，用户单一信息的泄露可能会导致其他核心信息被窃取。三是针对互联网支付安全事件缺少规范、高效的查处机制。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《2012年中国网络支付安全状况报告》显示，在遇到不安全事件时，34.2%的用户是申请支付机构解决；9.6%的用户报警求助公安机关；6.8%的用户自己找不法分子追偿；41.1%的用户没有采取措施，而是自己承担损失。随着犯罪技术的不断升级和犯罪手段趋于隐蔽，互联网支付安全形势面临着新的挑战。为用户营造更安全、更便捷的支付环境，提升用户对互联网支付行业的信任度，成为市场参与主体的首要职责和义务。

3. 用户的安全防范认知程度不足，亟须加强安全教育

目前用户一般在以下环节上疏忽大意，导致不安全事件发生：一是没有牢记正确的银行和支付机构网址，以及客户服务电话，而是通过其他网址、搜索或链接方式间接访问银行或支付机构网站，或者通过聊天工具提供的支付地址进入虚假网址。二是支付终端（电脑）不安全，未及时更新电脑的杀毒软件和对电脑进行安全检测，或者在网吧等多人共用的电脑上进行网上支付。三是网上支付密码设置不合理，使用本人生日、电话号码、身份证号码等数字信息作为密码，容易被不法分子猜中。四是被虚假的、大幅度的优惠或折扣所吸引，未选取可靠的购物网站或商户。因此，亟须加强对用户的教育和引导，普及支付安全知识，培养用户良好的支付习惯。

4. 客户权益保护体系有待健全，亟须建立信息安全管理与风险偿付机制

互联网支付具有参与人群广泛、透明度较高的特点，用户数据可能会在自身无法干预的情况下被用于商业或者一些不正当目的。制假、欺诈等违法犯罪行为一直存在于互联网渠道，对客户的合法权益构成长期威胁。此外，过度追求便捷、快速的支付产品创新，可能因身份验证手段过于简化而形成风险漏洞，给不法分子以可乘之机。

因此，在信息安全方面，用户必须对自身数据拥有充分的所有权，对数据的

使用拥有知情权；提供技术、产品、服务的市场主体在使用数据时，应有义务主动、及时地告知或提示用户。在资金安全方面，市场主体需要建立完善的风险偿付机制，能够覆盖各类创新产品或服务，以有效应对经营中出现的风险事件和问题，避免或最大限度地降低客户损失。

5. 推动形成公平、良好、有序的市场环境，促进市场融合创新及可持续发展

一是市场主体仍需积极探索有效的争议问题处理机制，在业务模式、利润分成、市场拓展等方面出现争议时，应尽快选择较为科学、合理的方式妥善解决，避免或最大程度降低对整个行业的负面冲击和影响，特别是不能影响到用户的体验和利益。二是市场主体应避免恶性竞争，特别在线上线下业务不断融合但存在差异化定价的背景下，应在监管机构和行业协会的引导下共同协商、研究建立符合行业可持续发展战略的定价策略。三是市场主体应进一步明确各自的市场定位，在创新过程中不随意突破业务许可边界，在资金管理、业务连接、风险防范等方面充分发挥各自的比较优势，形成互补，营造相互促进、共同发展的局面。

（二）移动支付主要风险及问题

移动支付行业发展正处于高速成长阶段，由于专项业务法规尚未制定和出台、技术标准的统一推广正在逐步落实、受理环境建设和应用场景拓展有待完善、安全支付环境有待形成等制约因素的存在，导致行业发展面临着业务风险防范、商业模式选择、产业分工合作，以及用户使用习惯培养等一系列问题，需要进一步探索解决。

1. 移动支付安全面临交易资金和客户信息安全的挑战和压力

支付服务的根本在于其安全性，各种创新形式的支付服务均应该在保证安全的前提下逐步提升支付效率。与其他支付业务类似，移动支付的安全性问题主要涉及资金安全、信息安全等方面。但由于其业务模式的复杂性、创新形式的多样性，移动支付业务还存在一些与卡片、手机终端、可信服务管理平台、移动通讯相关的特有风险。此外，伪卡制作、短信拦截和篡改、伪基站等违法违规手段的出现，使得用户容易受到手机病毒、木马的攻击，或者遭受钓鱼等欺诈行为。2013年，中国支付清算协会市场调研数据显示，46.4%的用户认为移动支付需要提高安全性。移动支付的发展需要市场主体对信息储存安全、支付指令传输安全和客户身份认证安全等环节予以高度关注，并建立和完善相应的风险应急预案和风险赔偿机制，切实保障用户的合法权益。

2. 移动支付发展面临收益覆盖综合成本的阶段性问题，仍需探索形成规模化应用和可持续的商业模式

权衡移动支付发展所能带来的预期收益与综合投入成本是市场主体必须考虑的问题。移动支付，特别是近场支付发展初期投入较大，成本主要包括支付终端的研发、推广，受理终端的新建、改造和维护，以及芯片卡的更换等方面。当

前国内市场发展需要重点考虑的是基础设施重复建设成本和市场主体业务发展盈亏平衡两类问题。一是当前国家级 TSM 平台已经建成，部分市场主体也通过多种合作方式搭建了企业层级的 TSM 平台，在此背景下需要充分考虑如何实现高层级 TSM 平台接受现有低层级 TSM 平台接入，以及标准的统一和推广等问题。二是按照现有的移动支付商业模式，收益主要来自交易佣金和备付金收益，只有在移动支付业务达到一定规模时，才能实现单业务的盈亏平衡，而现有市场规模尚未满足这一条件，需要进一步探索科学合理的商业模式，改进移动支付业务微利、薄利的现状，早日实现盈利水平的提升及规模化。

3. 跨行业协调监管机制尚未完全形成，产业链各方合作优势和利益未充分体现

移动支付主要涉及金融和通信两大行业，行业间明确的职能分工、完善的技术和业务标准，以及公平公开的发展环境是双方形成优势互补的前提，也是维持行业长期、有效合作机制的关键所在。近年来，监管机构已通过发放业务许可证、制定统一的行业技术标准等措施来营造跨行业合作的政策环境。各市场参与主体开始转变自主主导移动支付产业链的理念，正在账户管理、TSM 连接、支付安全、交易处理等方面尝试开展深度合作，在卡空间、商户、用户等方面推动资源共享。如何实现合作模式的升级和成功推广，最终形成全行业乃至整个支付市场“专业分工，优势互补”的发展模式，还需要监管机构的正确引导和产业链各方的共同努力。

4. 用户对移动支付产品的接受度和使用频率存有较大的提升空间，有待市场参与主体深入开拓和挖掘

据中国支付清算协会市场调研数据显示，近 55%的民众使用过移动支付，近 58%的民众愿意尝试移动支付，可见移动支付市场有着较大的发展潜力。但受到国内移动支付基础设施建设不够完善、产品和服务种类不够丰富，以及用户对移动支付安全性问题存在担忧等因素的影响，用户使用频次较低、人均业务规模相对较小，不利于市场整体规模的扩大。移动支付使用频次方面，27.7%的用户月均使用频率不足 1 次，20.7%的用户月均使用 1 次，16.6%的用户平均每半月使用 1 次；交易金额方面，39.4%的用户每次使用移动支付的金额在 100-500 元区间，22.7%的用户每次使用移动支付的金额低于 100 元。因此，需要市场主体积极调整优化业务经营战略，推动产品创新和市场拓展，才能稳步提高移动支付用户的接受度和使用率，推动下阶段市场规模的高速增长。

移动支付风险及对应策略

面临的挑战	应对策略
-------	------

<p>账户申请无门槛，初始信息少——后续风险加大</p>	<p>利用传统通讯关键信息，建立简化的用户与商户的初始评级，差异化风险对策，如不同风险级别的产品政策</p>
<p>账户与客户无实质对应关系——欺诈者重入网</p>	<p>逐步实名化，建立账户与“影子客户”的对应，黑名单维护与动态规则更新</p>
<p>账户关系复杂：涉及现金、充值、代金券、红包、积分等，涉及到关联的多个银行账户，涉及到对主账户的多种操作——风险信息复杂导致难以识别</p>	<p>合理的数据模型以支撑复杂的风险分析过程，开放的、健壮的、安全的数据平台以支撑多种风险应用</p>
<p>移动支付的快捷性和便利性，移动支付产品设计的刚性和大众化——导致风险扩展难以阻挡</p>	<p>合理灵活的风险规则管理，有效的风险规则部署与实现，客服、清结算（包括银企直联模块）等业务流程系统对规则的实时、在线、批量请求</p>
<p>移动支付的小额特点——传统欺诈中的金额指标很难奏效；移动支付的多支付点、大众消费特点——传统欺诈中的频数指标很难奏效</p>	<p>硬性阈值（对单笔或汇总消费金额、时区段交易频次、交叉对象）结合对客户消费模式的识别与跟踪，判断客户行为的“风险转折点”</p>
<p>移动运营商网络（语音、短信）、移动支付网络（POS、机器）、清结算网络（第三方支付网络、人行网络、银联网络、银企直联网络）——混合网络使得风险环节增多，交叉风险几何级增长</p>	<p>建立分产品、分业务流程、分对象的专项风险管理与组合风险管理结合的风险管理体系</p>
<p>支付的零散化、海量业务数据对风险管理的系统性能有极高要求</p>	<p>通过分层客户管理、事件分拣器、定量模型判断、集群等多种业务、技术手段满足综合风险管理需求</p>
<p>移动支付属于创新性业务，风险管理体系极不成熟，未来业务扩展性强</p>	<p>有效借鉴银行、第三方支付的风险管理体系，结合当前和未来的业务发展建立可扩展的风控平台</p>

（三）当前监管体系存在的问题

1. 暂停市场准入有失市场公平，且易引发行政风险

自 2015 年 3 月份以来，支付机构业务申请即进入实质性暂停阶段，业务受理已全面停止。以整治市场为由暂停第三方支付业务市场准入，可能出现以下问题：一是造成“谁先入市谁受益”的局面，导致确有业务需求的机构无法通过正常渠道获得业务许可有失市场公平原则；二是非银行支付业务申请属于行政许可类事项，对于申请人的业务申请，行政机关应当按照《中华人民共和国行政许可法》的相关规定，自受理申请人材料后在规定的时间内作出行政许可决定。当前长时间暂停支付业务准入导致监管部门随时面临行政诉讼风险。

2. 2 号令法律层级较低导致无牌机构监管缺位

当前市场上不少无牌机构在未经许可情况下擅自从事支付业务，形成大量客户备付金，也聚集了大量客户信息。由此所引发的资金安全风险及信息泄露风险应当得到重视。甚至部分无牌机构冒用其他支付机构名义，从事洗钱、套现及非法集资等犯罪行为，容易发生资金风险，亟需市场监管部门给予清理。然而，2 号令作为支付机构监管框架的核心，其法律层级仅为人民银行部门规章，法律层级较低，无法赋予工商、公安、司法等市场执法部门相应权利和义务，导致目前无牌机构处于监管缺位状态。即使建立联合执法机制，也难以保证机制贯彻执行的一致性，无法做到风险提前防范。

3. “互联网+”发展模式导致属地监管难度大

目前由于监管部门尚未出台《支付机构分公司管理办法》，也未对支付机构分公司组织架构、人员配备等情况进行明确要求，因此多数支付机构借助互联网信息技术，广泛采用“互联网+”模式进行业务拓展。即支付机构不在业务开展地设立分支机构，或者仅有分支机构框架而无实际运维人员，主要依靠代理商在业务所在地拓展线下特约商户。特别是支付机构快速拓展地市和县域支付服务市场，并在小微商户领域占据了较大市场份额。伴随着支付机构的迅速扩张，支付风险也在逐步暴露。这种发展模式导致业务开展地不保存商户资料，支付机构总公司统一管理商户资料，而支付机构总公司对商户情况又不了解，存在信息不对称；同时，基层监管部门也无法及时了解支付机构是否在其辖内开展支付业务，当面对消费者投诉或出现负面舆情时，属地监管部门则可能面临无监管对象的尴尬局面。

4. 支付机构与备付金银行多头连接问题逐步显现

在现行支付服务管理框架下，支付机构为满足客户的支付需求，需要与各家备付金银行采取业务系统“两两连通”的方式来实现，支付机构与银行多头开户

9, 变相从事跨行清算, 造成了不少问题。一是由于各银行机构业务处理平台标准不一, 造成支付机构与银行对接系统多头开发, 重复建设, 资源浪费大, 开发和管理难度也大, 不利于社会资源的节约和业务处理效率的提高。二是部分支付机构风控管理和系统安全性参差不齐, 且缺乏配套的风险保障措施, 目前已有支付机构经营不善发生系统性风险, 传导至银行体系内部, 并对金融稳定产生了不利影响。三是支付机构与银行多头连接的清算模式有相对的封闭性, 交易处理过程和交易信息透明度低, 游离于监管部门的有效监管之外, 容易产生备付金挪用风险。

5. 监管资源匮乏, 监管手段落后

相对于全国 267 家支付机构如此大规模的业务量以及其日新月异的创新, 央行作为其主要监管部门, 其监管资源与监管对象日益增长的业务量严重不匹配, 监管方式也明显滞后于监管对象的发展速度。主要表现在监管人员缺乏, 未实现专业化管理; 监管手段落后, 全凭手工登记方式对辖内支付机构的业务量状况、备付金情况、变更事项以及创新情况进行管理, 无法有效做到风险预判, 一旦出现风险, 只能被动“灭火”。

(四) 完善第三方支付监管的政策建议

1. 疏堵结合, 优化资源优化配置, 降低行政诉讼风险

建议监管部门同时启动支付机构准入和退出机制, 疏堵结合, 优化资源配置, 降低行政诉讼风险。一方面, 启动准入机制, 降低行政诉讼风险。根据监管实践, 适当提高支付业务准入门槛。一是提高注册资金额度要求, 明确注册资金归属权, 禁止借款出资成立机构, 禁止抽逃资本。二是提高支付业务系统安全性检测标准, 对于客户信息泄露实行“一票否决”制。三是严格高管人员管理, 引入高管人员管理制度, 对支付机构相关人员任职资格、基本行为准则、违规责任等进行规范。另一方面主动出击, 按照现有制度对于评级差的支付机构应责令其停止办理部分或全部支付业务, 直至依法注销《支付业务许可证》。对于业务许可存续期间, 未实质开展过支付业务、长期连续停止开展支付业务、客户备付金管理存在较大风险隐患的机构, 采取注销《支付业务许可证》、缩减业务类型或业务覆盖范围等措施。

2.2 提高 2 号令法律层级

从美国经验看, 涉及支付业务核心条款的制度包括美国统一州法全国委员会 (Nation Conference of Commissioners on Uniform State Laws) 颁布的《统一电子交易法》(Uniform Electronic Transactions Act), 以及美国众议院法律制定委员会 (The House of Judiciary Committee) 颁布的《全球及全国商务电子签名法 (草案)》, 均为美国最高立法级别的规范性文件, 为美国第三方支付

⁹据了解, 一家网络支付机构一般与 20 家银行开展业务合作。

机构健康发展奠定了法律基础。因此，建议将 2 号令由部门规章上升至行政法规，由国务院授权央行作为支付机构的主要监管部门，并要求相关部门予以配合，在立法中对相关主体赋予与之相对应的权利义务，保持政策的一致性，不仅是符合法理与现行法律体系要求的需要，更是行业现状与保证行业未来健康有序稳定发展的需要。

同时，考虑到中国现行立法流程决定了提高 2 号令法律层级不可能在短期内完成，建议近期可先通过现实判例推动最高人民法院出台相关司法解释，为提高央行及相关部门监管权威性提供法律依据。

3. 尽快出台《支付机构分公司管理办法》

建议尽快出台《支付机构分公司管理办法》（以下简称《办法》）。明确支付机构跨省开展支付业务包括网络支付机构拓展线下实体商户，必须设立分公司并向所在地人民银行分支机构报备后开展业务。《办法》应至少明确支付机构分公司满足以下条件：①具有与业务规模相适应的运营资金；②配置符合经营需要的固定场所、安全保障措施等；③设立完备的内部组织机构，包括市场拓展、风险内控等部门或专职岗位；④配备满足经营活动需要的管理人员及从业人员；⑤具有健全的业务管理、内部控制、风险管理等制度；⑥能够实时掌握辖内所有商户业务情况。所在地人民银行应将支付机构分公司备案信息予以网站公示，并对支付机构分公司所涉辖内支付业务情况、投诉举报情况及负面舆情等进行监督检查，并与支付机构法人所在地人民银行建立协作监管机制。

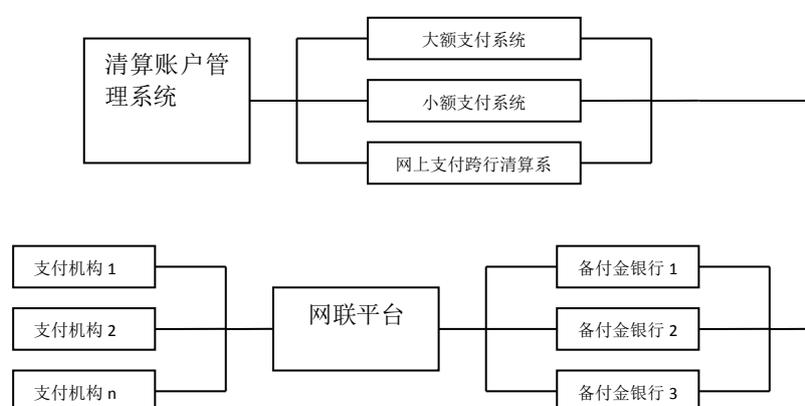
4. 推进客户备付金存管集中制，建立网联平台

鉴于支付机构与备付金银行多头连接的诸多弊端，从降低客户备付金挪用风险，减少系统重复建设，提高业务处理效率及促进公平竞争的角度出发，建议加快推进客户备付金存管集中制，即将支付机构客户备付金集中存放于少数几家备付金银行，并集中管理。同时，建立线上信息版银联——“网联”平台（见结构图）。支付机构及少数几家备付金银行对接“网联”平台，支付机构通过“网联”平台将资金清算信息提交至备付金银行，备付金银行通过现代化支付系统及清算账户管理系统（SAPS 系统）集中进行资金清算。该模式下，支付机构不必重复对接多家银行接口，改变了信息不安全、信息不透明、重复投入等现状，而且“网联”平台仅传送交易信息，不传送交易资金，可以满足基于支付账户与银行账户的所有跨行清算处理，有利于将支付机构的支付服务提供主体身份与转接清算职能分离，引导支付机构回归支付本性。

5. 推进专业化管理模式，加强非现场监管系统建设

建议监管部门一是要推进支付机构专业化管理模式，优化监管资源配置，设立独立部门，配备熟悉支付、会计、金融及技术等业务的专业化团队，以满足日

常基本监管需要。二是丰富监管手段，加快支付机构非现场监管系统建设。非现场监管系统应包括支付机构与备付金银行的数据报送、支付机构变更事项管理、不同省份监管部门间的横向跨省联动等监管模块。通过数据报送模块，支付机构定期上传业务量情况，客户备付金存放情况；备付金银行定期上传与其合作的支付机构客户备付金余额情况，非现场监管系统自动将双方未达账项及备付金利息等事项的调整后的数据进行比对，实时监测是否存在挪用客户备付金的情况。变更事项管理模块应包括《支付业务许可证》要素、股权、高管人员、分公司基本信息等变更情况，便于日后管理。跨省联动模块应加强支付机构分公司所在地监管部门的横向联动，明确不同地区监管部门的监管责任，避免出现监管空白或套利。



三、众筹的风险及监管制度研究

随着互联网经济时代的崛起，互联网众筹变得愈加火爆。众筹在餐饮、娱乐、购物、投资等方面都吸引了大量的眼球，其眼球经济、规模经济的效应让诸多的参与者获益匪浅，众筹在各界的运用创新了金融产品的运用，但由于与现有法律的矛盾，众筹也存在着诸多的道德风险、法律风险。

（一）众筹面临的風險

当前，我国众筹融资发展处于探索阶段，运作模式尚不规范，监管缺失，存在多方面风险。

1.系统风险。众筹在国内正处于刚刚兴起阶段，发展并不成熟。再加之，合约众筹算是一种新型的众筹方式，市场对新鲜事物接受程度不确定，未来发展前景并不能十分确定。

2.道德风险。从目前国内外众筹平台运营状况来看，由于决策权不对称和信息不对称，消费者处于弱势地位，因而遭受道德风险的可能性更大。虽然合约众筹平台承诺在众筹失败后，确保资金返还给投资人，但并没有规定发起人众筹成功但无法兑现投资人承诺时，对投资人是否返还出资。而且这个时候既没有对发起人企业的惩罚机制，也没有对投资人权益的救济机制，无法对投资人的资金收益进行保障。

3.操作风险。项目发起企业在募集资金后，由于项目的一部分技术处于开发阶段或者是技术试验阶段等原因导致项目不达标，造成合约众筹项目失败，使投资人蒙受损失；项目发起企业在募集资金后，可能没有兑现项目承诺甚至将资金挪作他用，平台投后管理不足导致投资者资金损失；投资人在对项目监管过程中，与发起人企业沟通不畅，阻碍了项目的正常经营。

4.法律风险。对于合约众筹是否合规，监管尚属空白，众筹平台面对的主要风险是易触碰非法集资的风险。众筹融资作为一种创新型网络融资模式，在我国还未受到法律保护。我国法律对非法集资的认定为：未经部门批准或借合法经营为由，通过媒介向社会公众（不特定对象）宣传，承诺未来给予一定的实物、货币、股权等作为回报的筹集资金的方式。可以说，我国众筹融资模式的发展行走在法律模糊地带¹⁰。

5.知识产权风险。众筹平台成立的的目的之一在于挖掘创意、鼓励创新，发起人的主要目的在于宣传并实现创意，而支持者的主要目的在于支持创意，获得一定的回报。发起人为了顺利通过众筹平台的审核以及获得支持者的支持，需尽可能充分的展示项目创意及可行性。然而这些项目大都是还未申请专利权的半成品创意，故不受知识产权相关法律保护。同时，几个月的众筹平台项目展示期也给了盗版商“充分的”剽窃时间。可以说，我国知识产权相关法律法规在创新性众筹项目方面的缺失增加了发起人知识产权风险，降低了发起人创新的积极性。

6.经营风险。对于项目发起人，通过众筹融资是为了获得资金的保障，项目经营才是最重要、最困难的过程。项目经营过程中，风险主要来源于：第一，发起人自身综合素质有限，未能很好的落实项目方案，导致经营失败；第二，支持者在对项目监管过程中，与发起人沟通不畅，阻碍了项目的正常经营；第三，项

¹⁰ 参见汪莹、王光岐《我国众筹融资的运作模式及风险研究》，载《资本观察》2014年第4期

目展示过程中，被他人模仿或改进，影响了项目经营市场前景。这些经营风险直接影响了项目能否顺利、及时、成功的落实，也决定了支持者能否获得后期的回报。

（二）我国众筹监管现状及问题

1. 监管现状

我国当前尚未出台专门针对众筹监管的法律法规。2014年12月28日，由中国证券业协会（以下简称证监会）创新业务监管部推动，证监会起草的《私募股权众筹融资管理办法（试行）（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）正式向社会公布。这一征求意见稿对于推动中小微企业及创业企业通过众筹融资合法化具有积极的指导意义，也为我国逐步形成专门的众筹监管法律法规提出了可行的框架。

2015年7月18日，中国人民银行等十部委联合发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》出台，首次明确界定股权众筹主要是指通过互联网形式进行公开小额股权融资的活动，指出：股权众筹融资必须通过股权众筹融资中介机构平台进行。

2015年8月7日，我国证监会发布了《关于对通过互联网开展股权融资活动的机构进行专项检查的通知》，认为股权众筹具有“公开、小额、大众”的特征，涉及社会公众利益和国家金融安全，必须依法监管。未经证监会批准，任何单位和个人不得开展股权众筹融资活动。同时，该通知还明确了一些机构开展的冠以“股权众筹”名义的活动，是通过互联网形式进行的非公开股权融资或私募股权投资基金募集行为，不属于股权众筹融资范围，上述业务需要在《公司法》、《证券法》、《证券投资基金法》、《私募投资基金监督管理暂行办法》等现有法律框架下经营。

2. 我国众筹监管现存问题¹¹

（1）市场需要与现行法律相左的问题。近年来，关于债务性众筹特别是热门的P2P业务是否属于非法集资，在国内争议颇多，“非法集资”对应的罪名是“非法吸收公众存款或变相吸收公众存款罪”，刑法及最高法解释对此均有所涉及。刑法规定的“非法吸收公众存款或变相吸收公众存款罪”是指违反国家金融管理

¹¹ 参见尹俊：《众筹的风险与监管分析》，载对外经济贸易大学2015年5月硕士学位论文

法规非法吸收公众存款或变相吸收公众存款，扰乱金融秩序的行为。随着我国社会主义市场经济的发展，尤其是互联网金融进入高速发展通道之后，对于法条适用范围的解读逐渐出现分歧，2010年最高法解释出台对此做出进一步的解释，并明确提出四项标准。这就对监管各方都造成了极大的困扰，打压则破坏市场秩序，影响投资热情，放任则风险失控，损失加剧，个中尺度难以把控。

(2) 众筹监管立法不及时的问题。我国采用的大陆法，一大特点就是当新兴事物与现有法条出现矛盾时，不能像英美法那样及时做出调整。这就要求监管当局和立法部门能够尽快出台相应措施，以解决现有法律法规与经济实践相矛盾的窘境。我国的众筹发展速度虽然不输给西方发达国家，但与欧美发达国家在众筹监管立法的效率相比，我国还需要引头赶上。美国在2012年就推出了JOBS法案，2013年欧盟就形成了欧盟众筹意见征求稿，其他一些发达国家也在此期间相继推出众筹监管的具体措施，我国却迟迟未能启动立法程序。

(3) 众筹监管研究投入力度不足。监管的目的是保护好的，裁汰劣的，打击恶的。这就要求相关法律法规必须符合我国的国情，符合市场规律，符合绝大多数人的期望和利益，所以单靠一纸条文是远远不够的。这就要求有更多的有志之士和社会精英投入到众筹的基础研究、应用研究特别是监管研究中来，从独立第三方的角度予以众筹行业及监管部门以客观且具有可行性的研究成果和立法建议。

(4) 缺乏权威的行业性自律组织。除了依靠法律法规，众筹从业者也应当尽快建立起权威的自我监管、相互制衡的行业性自律组织。目前仅在一些发达地区或城市如深圳、上海有一些小规模众筹行业协会，在无论从成员质量、覆盖范围还是权威性上都尚不能达到自律与相互制衡的要求。

(三) 完善监管的政策建议与国际经验借鉴

对互联网非公开股权融资的风险防范应当以保护投资者、促进中小企业的原则为出发点，从对平台的规制、对初创企业的鼓励和对投资者的分类三个方面展开，以投资者分类制度为基础，做出前瞻性的、基础性的规则。为了尽可能保护投资者，政府应当对投资者审核做出整体上、原则上的规定，不能过早地将筹资公众化、公开化。同时，可以要求初创企业承担一定的信息披露义务，由平台或第三方机构负责对项目进展和企业发展的审核，以防止集资诈骗，防止投资者利

益受损。当然，这种义务不能规定过重，而致使创业期的中小企业难以开展业务。明确监管主体，在建立健全相关法律法规的同时加强学术研究和行业自律，加强众筹相关教育培训。

1.投资者审核的标准和操作。可以借鉴《中华人民共和国证券投资基金法》（2013年6月1日起施行）第八十八条中对非公开募集基金中合格投资者的要求。《基金法》对合格投资者的总体描述是“达到规定资产规模或者收入水平，并且具备相应的风险识别能力和风险承担能力、其基金份额认购金额不低于规定限额的单位和个人。

基于投资者与筹资者对互联网非公开股权融资的内在需求，平台对投资者的资格审核应当采取形式审查的方式，在此基础上应该对投资者的审核标准进行严格的把握，并要求平台承担一定的审核责任，如因为平台的主观过错导致不满足投资条件的投资者进入到平台进行融资，对投资者或筹资者造成损失的，则应当追究互联网非公开股权融资平台的责任。唯有如此，才能兼顾效率与安全。同时，对投资者的进入条件应当进行适当的分类。一方面，既能满足投资能力不同的投资者的投资需求，又能确保不同投资者的投资安全性得到保障。另一方面，实施分类化标准也有利于监督管理的有效实施¹²。

2.防控非法集资。“非法集资”风险成为互联网非公开股权融资亟需防控的主要风险之一。单纯依靠平台自身运作方式的变通很难完全防范非法集资的风险，必须通过外部监管的加强才能保证互联网非公开股权融资在法律的框架内稳定的运行。然而，要使外部监管能够有效地推进，首要环节便是要完善信息披露制度。平台要完善信息的披露制度必须要相应的法律进行明确的规定，提出明确的要求。

3.防止项目审核推荐涉及的欺诈。防止项目审核推荐中极易发生的欺诈风险，线下约谈便是一个很好的环节。投资人与筹资人可以先行在网上进行撮合，觉得心仪或达成初步的意思合意之后便可进行线下约谈，进一步了解对方的相关情况，这样可以通过面对面的实际接触来降低合同欺诈的可能性，但是相应的也

¹² 参见

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5ODYyNjQ2Nw==&mid=2651125958&idx=1&sn=2511ed4853c94cb5d95522416e508ac9&scene=1&srcid=0612DGOVSeSXUYzQ1Es9j3e4&key=f5c31ae61525f82ee73e5a95e91bc8f2c0305fa88b55e473f2bea117e60693d7f120564f6e829dac37e5734208ef06ba&ascene=1&uin=ODU3MjUyMjEz&devicetype=Windows-QQBrowser&version=61030003&pass_ticket=IFmnWnJQp5oR4z90IT%2BT8%2BlqNtaz7xMlefzjwaIIYgFs%2Bwh3yBWMxphrvOwsjCx，访问时间：2016年5月12日

提高了成本。涉及更多的信息披露，包括公司的财务状况等。

4.控制资金流。出于对资金安全性的考虑，平台是不能经手或负责管理资金的，一般可选择托管给可信任的第三方平台或银行，由投资者与筹资者协商约定向托管方支付一定的管理费用。

5.规制入资方式。从合理规制入资方式的角度出发，不允许互联网非公开股权融资平台诱导先成立有限合伙公司再融资，并严格限制人数和金额。

6.充分借鉴发达国家众筹监管经验。由于众筹不局限于某一国家或地区，所以其天生便具有全球化属性，欧盟在其官方网站和其他媒体上不止一次表示过，其众筹意见征求稿旨在最大程度上聆听各成员国团体及个人对众筹及其监管的看法，同时欧盟在制定相关法律法规的同时也会充分借鉴美国 JOBS 法案及各成员国众筹监管举措，以制定出具有普遍适用性的法律法规。我国的众筹监管所处的历史阶段与欧盟较为相似，在意见征询及试行阶段，而且我国的众筹监管不存在欧盟还需兼顾各成员国法律的问题，所以拥有更大的自由度和主动性，在这种情况下我们更应该向欧美发达经济体看齐，充分研究和分析发达国家出台的各项专门针对众筹制定的法律法规，在符合我国国情的基础上，尽可能向兼具国际化视野，以使我国的众筹更具国际竞争力¹³。

2012 年 4 月 5 日，美国通过《促进初创企业融资法案》（JOBS 法案）允许小型企业通过“众筹融资”获得股权资本。JOBS 法案明确规定满足相关条件的“众筹融资平台”不必到联邦证券交易委员会注册，即可进行相关股权融资活动。限制项目融资规模，每一个项目通过网络平台募集，其融资规模每年不能超过 100 万美元。限制投资人融资规模。一个项目可以有若干投资人，但每一个投资人的融资规模有一定的限制。保护投资者的利益。筹资者在联邦证券交易委员会完成备案后，需及时向投资人和中介机构披露相关信息；不允许筹资者采用广告宣传的方式促进发行量的提升；对筹资者如何补偿促销者做出明确限制；筹资者必须向联邦证券交易委员会和投资者提交有关企业运行、财务状况等年度报告。

欧盟国家也有可借鉴的监管措施。在发布“众筹融资”说明书方面，英国和意大利规定，期限在一年内且发行规模在 500 万欧元以下的融资产品无需公布募资的说明书；德国规定，期限在一年内且发行规模在 10 万欧元以下的融资产

¹³ 参见尹俊：《众筹的风险与监管分析》，载对外经济贸易大学 2015 年 5 月硕士学位论文

品无需公示募资的说明书。在“众筹融资”监管方面，英国和德国均将股权式“众筹融资”认定为合法的融资模式。西班牙规定“众筹融资”必须受《工商行业监管法》的监管。英国和意大利对“众筹融资”模式的监管更加严格。其中，英国规定“众筹融资”的借贷模式和股权模式两者均要受金融行为监管局的授权才可进行经营活动，意大利则规定“众筹融资”的借贷模式必须受《综合银行法》及相关法律法规的监管。

四、互联网理财的风险及监管制度研究

在这几年里，互联网+金融表现出了太多的业态形式，无论是 P2P、众筹还是互联网理财，互联网金融如雨后春笋般蓬勃发展，传统金融也以互联网为依托加速创新、改造升级，互联网金融混业趋势正日渐明显。越来越多的互联网金融机构推出综合性服务，而这正是来源于用户多元化的资产配置需求，包括基金、债券、保险、外汇等多种金融产品。

从现实情况而言，由于各金融行业的准入门槛、风险管理、监管要求等的不同，传统的银行、证券、保险等并不能真正达到混业经营的目的，而如今的互联网金融希望能在互联网综合理财平台上实现金融的混业经营，建立跨银行、证券、保险相融合的金融业务。

目前互联网金融混业平台利用现代信息技术，通过金融模式创新快速发展，给社会带来了很大的效益，逐步提供用户多样化的服务，但同时，由于互联网理财机构和平台各方面尚未发展成熟，也存在着不少的风险和问题，不仅具有金融机构普遍存在的风险，还具有自身所特有的一些风险。

（一）互联网金融混业平台的风险

1. 风险来源

（1）信息来源的非真实性和非可靠性

互联网理财机构和平台的所有业务活动都发生在由电子信息构成的虚拟世界中，克服了时空限制使交易更加便利，但也使平台无法确认交易者的身份和交易者所提供的信息是否正确，构成了信息来源的非真实性。

（2）支持技术的非安全性

互联网理财机构和平台的出现和发展建立在互联网的基础之上，具有很大的开放性，其系统本身也存在着非安全性和不稳定性，使网络黑客等有可乘之机，进而带来了一定的风险。其次，互联网理财平台的运营尚处于初始阶段，一些方案很可能会存在一些设计的缺陷和漏洞，可能出现系统瘫痪等安全事故。

（3）部分平台专业能力和信用水平的欠缺

当前互联网金融的准入条件比较宽松，我国的互联网理财平台的专业能力

和信用水平参差不齐，当前的一些互联网理财平台的风险控制在风险评估、金融产品定价和内部控制等方面不如传统的金融机构成熟。在信用水平方面，由于当前监管法规的不完善，风险准备金无法公开透明，互联网理财平台可能存在准备金不足的状况，这使得业务的开展和公司战略发展存在着很大风险。

2. 风险特征

与传统金融相比，互联网理财平台采用了新的技术和金融模式，但并没有脱离金融的范畴和功能，面临的风险种类也没有太大的区别。有的风险因为新的技术和模式得到了规避，有的风险却因为技术和模式的创新、监管的缺失而增加。我们主要从互联网理财平台、互联网金融混业平台的消费者和互联网金融混业平台的监管方三个方面分析互联网金融混业平台的风险特征和表现。

(1) 互联网理财平台自身的风险

互联网理财平台尚处于发展的初步阶段，我们将互联网理财机构所面临的主要概括为信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险和法律风险五个方面。

第一，信用风险，即借款者因为各种原因未能及时足额偿还债务或贷款，而使债权人未能得到预期收益的风险。形成信用风险的原因有两个，即宏观经济运行周期和影响公司经营的特殊事件。由于互联网金融的信息来源具有非真实与非可靠的可能性，且互联网理财平台自身的设计不一定有效完备，当互联网理财机构给中小企业或个人贷款的时候，信用审核若过于宽松，潜在的信用风险将不断累积。一旦遇上宏观经济周期下行，积累的信用风险会突然爆发，给平台和投资者带来严重损失。

第二，市场风险，即未来市场价格的波动，例如利率、汇率、股票价格和商品价格等的波动，对互联网理财机构实现其既定目标带来的不利影响。市场因素的波动可能会对各个互联网金融理财平台的收益率产生不同的影响，进而导致互联网理财消费者增加或减少，这会使互联网理财机构和平台的收益轻微变动。目前这个阶段，互联网理财平台的市场风险不大。

第三，流动性风险，即互联网理财平台不能以合理的成本及时获取充足资金来为负债的减少和资本的增加进行融资的风险。中国互联网金融的投资者主要是普通的个人投资者，一般具有较高的风险厌恶倾向，对资金的安全性和收益高低很敏感，互联网理财平台一旦发生操作失误或出现经营不利消息导致投资者对某互联网理财平台失去信任，就可能发生挤兑风潮，互联网理财平台将很可能会因资金链紧张或断裂而破产。

第四，操作风险，即由于内部程序、人员和系统的不完备或失效，或外部事件的冲击而导致的直接或间接损失的风险。所有的互联网金融模式都可能发生操作风险。由于互联网金融混业平台发展不成熟，监管制度的政策尚不完善，操作风险是一个较为重要的风险。包括人为操作风险、内部程序不完备风险和技术风

险等。

虽然互联网技术降低了人为操作风险的程度，但也给互联网金融混业平台内部和外部人员参与诈骗、盗用资产、洗钱套现创造了便利性。在监管相对宽松的政策环境下，部分互联网理财机构或平台没有很完备的内部风险控制制度，风险分散能力或程度不足。目前我国互联网理财机构的系统大多抵御黑客和防范突发事件的能力不足，也带来了不少风险。

第五，法律风险，即互联网理财平台因违反监管规定和原则而陷于法律诉讼或遭到监管机构处罚，进而遭受损失的风险。我国监管法律法规对互联网金融混业平台经营主体的性质和业务模式的界定还不清晰，监管主体和方法也存在空缺，导致很多互联网理财平台的运行方式不规范。同时，很多互联网理财平台自身法律法规意识淡薄，对法律环境认知不足，开展的业务处于目前监管的灰色地带，未来法律政策若出现变化，就会带来不少风险。

（2）互联网金融混业平台消费者的风险

互联网金融混业平台的消费者就是互联网金融混业平台理财产品的购买者。由于互联网理财平台降低了交易成本和信息不对称程度，很多长尾客户开始通过互联网金融混业平台来投资或理财，他们具有很高的风险厌恶性。具体来说，主要有如下风险表现形式：

第一，资金安全风险。资金安全对于普通的互联网金融消费者来说至关重要。部分互联网理财平台由于网络系统存在较大的技术安全漏洞，容易受到黑客攻击，导致客户账户资金被盗取，此外，一些机构的业务操作可能不规范，内部的风险控制制度也不完善，一旦受到不利的冲击，其很可能会出现资金链断裂，无法保证消费者的资金安全。

第二，信息泄露风险。互联网金融混业平台的消费者在平台上注册的个人信息可能会在网络传播或存储的过程中受到网络黑客的盗取和篡改，甚至个别互联网理财平台还会用这些信息进行金融交易之外的其他目的。

第三，信息不对称风险。由于目前对互联网金融混业平台进行监管的法律法规还不完善，有些互联网理财平台推出的金融产品或模式结构信息披露不够详细和完善，互联网理财平台容易隐瞒资金的真实投资去向和实际风险，对于缺乏足够专业知识的普通个人投资者来说，信息不对称风险较大。

第四，资金追偿风险。当出现平台破产或跑路时，投资者很难对损失进行追偿。特别是互联网金融混业平台的投资者的投资大部分属于小额投资，而追偿时间、人力成本较大，导致追回损失资金的动力也会很小。

（3）互联网金融混业平台监管方的风险——反洗钱风险

互联网金融的出现和互联网技术的发展给洗钱活动创造了便利条件，我国洗钱犯罪活动已经开始较多的涉足互联网金融领域，互联网金融混业平台的反洗钱

风险很大。

首先，由于监管法律法规和监管主体的滞后和缺失，部分互联网理财平台缺乏充分了解客户、保存交易记录和报告大额和可疑交易的意识和动力；其次，中国的互联网理财平台的规模和实力相对较小，没有足够的能力对客户身份有效识别、核实和控制资金的来源和用途、完整保存交易记录；第三，目前各互联网理财机构和平台的信息系统尚处于分割状态，一个客户可以在不同的互联网理财机构和平台开设账户、办理业务，用不同账户在不同平台上反复多次进行洗钱活动，单从一次交易或一个平台来看可能很难发现交易的可疑性。

（二）互联网金融混业扩张存在的问题

从经济学角度分析，在完全竞争的市场前提下，产品的供给能力将不再是产业发展的限制因素，竞争是为了满足客户需求，争夺更多的客户。互联网金融混业平台通过混业经营扩大自己的客户群，可以在几乎不增加成本的基础上，为更多的客户服务。然而现阶段从市场条件和风险控制角度来看，混业经营仍存在着一些问题，需要机构和监管者们提高警惕。

第一，目前的互联网金融市场并不是完全竞争的市场，混业经营不一定是扩大市场占有率的必然选择。一些众筹平台或者 P2P 平台如果有独特的经营之道，可以吸引并留住更多的投资者，那么即使混业平台加入竞争也不能分走更多的投资者。现阶段互联网金融混业平台更需要对业务模式、风控手段等方面的完善与创新，并推出更能满足消费者需求、有针对性的金融产品。

第二，混业经营相对不利于风险控制。首先，混业跨界经营更容易产生系统性风险，传染性也更大。混业经营使互联网金融企业成为一个整体，某一项业务出现风险之后可能会各业务版块之间传递，使整个公司都面临风险；其次，混业经营透明度不足，可能造成道德风险问题，引发信任危机；再次，复杂的交易结构使、资金供需双方经营风险加大、协调难度上升。开展混合业务不仅要熟悉对单项业务非常熟悉，还需建立良好的风险隔离、完善的信息披露等机制，交易结构越复杂成本越高，也越容易出现风险。

（三）互联网金融混业平台监管存在的主要问题

1. 监管主体不明确

目前，我国的第三方支付机构是由中央银行监管，吸纳公众存款类的业务是由银监会监管，基金行业由证监会监管，而宝宝类等互联网金融理财产品类业务的界定就极其模糊，监管上存在着一定的空白。而监管的空缺这也使得互联网金融理财产品不受存贷比管理和资本约束，进而得以迅速发展。但这也使得不少互联网理财机构和平台利用监管的缺失打政策的擦边球，长期如此，互联网金融市场的良好秩序就难以建立。

2. 监管模式和制度落后

互联网的最大特点是跨界交融与跨界创新,金融业之间的跨界、金融与互联网企业的跨界都是大势所趋,而我国目前以机构监管为主导的金融监管体制已经不太适应互联网金融的业务特点与风险特征。互联网金融创新的发展与金融脱媒的加快,使我国金融业混业经营趋势进一步深化。现行的监管模式与制度需要进一步改善,以适应互联网金融混业平台发展的需要。

3. 立法滞后

我国的互联网金融近几年快速发展,基于传统的金融业务确立的金融立法体系无法适用于目前互联网金融混业平台的监管,互联网理财平台推出产品缺乏相应的法律规范,很多业务的开展也没有明确的法律依据,现阶段政府也没有设立专门对应互联网理财的监管部门,在监管上容易产生疏忽,无形中就增加了互联网理财的风险和成本,甚至会影响其未来的健康发展。需要及时构建新型金融市场的法律制度体系,为整个金融市场提供有效的制度供给,从而进一步确保互联网金融市场的全面有序发展。

(四) 互联网金融混业平台监管的新动态

由于互联网混业平台具有以上的各类风险及现行监管模式存在着一些问题,亟待业界解决,大到国家、小至社会团体,都有责任发挥集体力量,参与到互联网混业平台监管的过程中来。

2015年7月18日,央行等十部委发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,将市场上主要的互联网金融业务分类并进行了归类。银监会监管网络信贷、互联网信托业务、互联网消费金融业务;证监会负责互联网基金销售、股权众筹融资业务;保监会负责互联网保险;央行则负责互联网支付业务的监管。在传统金融的市场模式看来,这样的划分似乎有一定道理。但在当前形势下,互联网金融打破了传统行业的界限,不断进行融合创新,一些互联网平台不满足于经营单一业务,而是涉足多个领域,呈现混业经营的态势。因此,对于由互联网理财平台为主导的互联网金融混业经营有采取应对措施进行专项与综合并重的监管。

当前混业经营日益严重,关于其合规、牌照、资质、人力等问题已经引起了各方关注。近年来金融界专业人士、政府官员对于互联网金融给出了中可以适用于互联网理财等混业平台的建议可以概括为以下七点:

一是明确平台退出机制,一旦平台解散、被撤销或破产,要能保护广大投资人的利益;

二是禁止向出借人(投资者)提供担保或者承诺保本保息,严惩造假欺诈;

三是研究制定征信制度,并将其纳入社会征信体系建设予以统筹谋划;

四是在鼓励行业自律的基础上进行第三方监测评估;

五是建立第三方风险评估机制,对其经营进行事先、事中介入,针对其产品

建立对应的分级监管和预警制度；

六是鉴于问题平台及其产品大多有大范围、高强度广告宣传的行为，要建立针对媒体发布未经审核的虚假广告而产生不良后果追究其法律责任的制度；

七是互联网金融公司的评级问题，这就涉及到坏账率的计算等情形。

而在传统金融和互联网理财平台的交叉点上，目前银行业金融机构既在金融理财领域和互联网理财平台存在竞争关系，又根据监管要求为互联网金融企业进行资金托管进行有关的实践操作，这就为传统金融机构带来了一些挑战。比如技术方面，有程序和端口的升级、迭代甚至替换问题；标准方面，缺乏统一的标准，现金流、权益流、风险隔离机制操作尚未统一。如果传统金融机构不及时针对新形势做出有效应对，互联网金融的混业经营态势将无形地将一部分风险转嫁给传统金融业。

（五）社会团体和行业协会的风险防范及监管作用

我国互联网金融监管存在监管机构权力结构不合理的状况，或是多头监管，或是监管失灵，妨碍了我国互联网金融监管的顺利推进。在监管主体上，政府独挑大梁的现象明显。行业协会、社会团体、企业集团等的监管作用亟待挖掘。

目前，我国已经成立了中国互联网金融行业协会和上海市互联网金融行业协会等互联网金融行业协会。

1. 社会团体积极参与监管的动因

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，行政机关及其下属单位与行业协会商会的主办、主管和挂靠关系将被取消。2018 年将取消全国性行业协会商会的财政直接拨款。这样的政策能促进行业协会的独立性，在自主运营中加强行业监管以增强凝聚力和自身权威性。特别是互联网金融行业协会，在互联网金融的社会舆论日渐热烈的情况下，互联网金融行业协会需要加大主动性，通过宣传法律法规，制定行业规范，扩大企业征信，进行行业研究，宣传自律公约，来打造属于整个行业的公益平台，成为服务于互联网金融企业转型和广大普通消费者的监管主体之一。

2. 互联网金融行业协会的监管措施

中国互联网金融行业协会于 2015 年 2 月已经制定的互联网金融行业规范是“P2P 借贷平台需要遵守的四条原则”，并未覆盖到其他互联网金融板块，尤其是正被热烈讨论的混业平台。但在其 2015 年 6 月发布的《2015-2018 年互联网金融发展指导纲要》中，强调了目前金融监管的机构监管和分业监管模式已经不适用于日益活跃的混业平台，而提出要进行协同管理或合并管理，打造混业管理机构来更好地适应互联网金融混业平台的发展需要。

此外，地方性互联网金融协会的代表是上海市互联网金融行业协会，其出台了《上海市互联网金融行业协会会员自律公约》用来加强行业成员自律，这是非

常有意义的尝试。正在积极发展互联网金融的各地都纷纷效仿，成立行业协会，促进会员单位签署自律公约文件，达到互相监督的目的。

3. 对行业协会进行混业平台监管的建议

研究比较发现，以中国互联网金融行业协会为首的已经成立的互联网金融行业协会将主要监管目标定在众筹和 P2P 领域。但在国内众筹业务还处于初步发展阶段，在老百姓中的渗透率不高，但以互联网理财业务主导的混业平台在普通用户中已经有一定普及率，因此互联网混业平台理应受到各行业协会和其他民间监管组织的重视，有针对性地出具互联网混业平台指导意见、行业法规和自律条款。

国际借鉴方面，社会团体和行业协会的混业平台监管可以参考美国移动支付例子。截止到目前，虽然美国监管者对支付的监管立法还未形成，但由监管者和从业者共同组成的“移动支付产业工作组”却一直在跟踪行业发展、并倡导一项基本原则：“对现有监管政策的了解，应当成为业内常识”。事实上，在国际舞台上，很多行业协会通过制定行业标准来推动同业监督、规范引导行业发展。

（六）地方金融办与一行三会之间关于监管的协调和分工

参考美国的监管实例，目前 P2P 和众筹版块都由 SEC 即美国证监会监管。而中国在互联网金融混业发展的情势下，地方金融办应该更多地尽实地考察之责，同时由一行三会对互联网金融的版块进行细分后再监管，达到专业监管与综合监管并存的效果。

于一行三会，可以各自划分监管目标，如银监会可将互联网银行作为重点审查对象，而证监会的主要目标是众筹业务，央行则对互联网金融征信体系提出意见甚至合作，保监会则对线上保险理财类产品进行监管。具体见下表：

“一行三会”	中国 人民银行	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
监管版块 划分	互联网支付业务，互联网 征信	互联网银行，互联网信托， 互联网消费金融，信贷	众筹业务， 线上基金业务	线上保险 (包括理财类保 险)

在 2015 年 7 月发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》中，已经将互联网金融各业务划分监管归口，意味着中国互联网金融专业监管的开始。

而对于地方金融办，可以列出负面清单，明晰互联网金融公司的监管细则和指标，根据本地互联网金融生态的特点，有针对性地制定具体的监管政策。

（七）互联网金融混业平台监管的域外经验

1. 国际互联网金融混业平台监管的先进性

作为新生事物，互联网金融监管在全世界都面临着严峻挑战。国际上普遍认

为互联网金融是传统金融业务信息科技化的产物，重在渠道和形式的升级，而不是产品与内涵的创新，因此互联网金融脱离不了金融的本质。互联网金融混业平台可能集合基金、信托、保险、小额借贷等多种单一或组合金融产品，既然涉及到各类金融业务，那么就理应接受监管。而细分来看，多数混业平台的业务都有一定的重合性，监管主体在实施监管时能找到切入口。

在监管覆盖力方面，国外成熟市场对互联网的监管体制较为健全，体系内各种法律法规之间互相配合协调，不存在明显的监管空白。因此国际上普遍的做法是，将互联网金融纳入现有监管框架，而不改变基本的监管原则。例如，美国证监会对 P2P 贷款公司实行注册制管理，对信用登记、额度实施评估和管控。英国从 2014 年 4 月将 P2P、众筹等业务纳入金融行为监管局 (FCA) 的监管范畴，德国、法国则要求参与信贷业务的互联网金融机构需获得传统信贷机构牌照。

(1) 注重行为监管

从监管体系来说，美国可能对互联网金融企业行使监管权限的机构众多。如果不属于金融机构，主要由联邦通讯委员会和联邦贸易委员会负责监管；如果属于金融机构（特别是银行），因美国联邦和州的双层金融监管体系的存在，属于联邦管辖的，则消费者金融保护局（2010 年之后依据多德-弗兰克法案之后成立的机构）、美联储、联邦存款保险公司、货币监理署、美国证监局等都可能对其从不同角度施加管辖权；属于州政府管辖的，则在美国绝大多数州，其运作都需提前取得许可，并按牌照规定范围经营。

(2) 及时调整和完善法律法规体系

在将互联网金融纳入现有监管体系的同时，世界各国也在根据形势发展，不断创新监管理念，针对互联网金融出现后可能出现的监管漏洞，通过立法、补充细则等手段，延伸和扩充现有监管法规体系。例如，英国 FCA 在正式接受互联网金融监管的同时，配套推出涵盖众筹、P2P 等产品的一揽子监管细则。加拿大计划年内启动《反洗钱和恐怖活动资助法》修订工作，打击利用网络虚拟货币从事洗钱和恐怖融资活动等内容。相比之下，我国互联网金融领域的法律还未成形，尤其是互联网混业平台监管力度有限，才形成了当今社会讨论热烈却未有切实有效的措施造成硬性限制。

2. 对互联网理财的监管

从美国对互联网理财 (PayPal) 的监管实践看，由于 PayPal 货币市场基金由非隶属于 PayPal 的独立实体进行运作，并根据美国联邦证券交易委员会 (SEC) 的有关规则进行合规运作并接受日常监管。Paypal 货币市场基金的资金并未反映在 PayPal 的资产负债表中。因此美国监管部门在无先例可循的前提下，采取了静态处理、保持审慎的举措，尚未将其作为新兴业态专项立法进行监管。

调查发现，无论是英国还是美国，国外互联网金融监管更多地将众筹和 P2P

监管规则进行细化，而理财平台的监管非常有限，这是国外互联网金融的业务结构组成本身决定的。

3. 对中国互联网金融混业平台监管工作的启示

(1) 监管理念

首先，从混业平台监管者的角度，要相信市场的力量，同时充分利用监管干预的手段。这样才能既有效控制混业经营带来的风险，又能保持整个互联网金融体系的持续健康发展。从一定意义上说，市场机制能够对抑制风险起到一定作用。比如，消费者的选择会淘汰在信息安全上不稳健的互联网混业平台；新产品、新业态的出现会不断迫使现有混业平台不断改善和更新产品和服务。但是，市场机构能够发挥最大效率的前提，是监管者更好地发挥了作用。

其次，始终把消费者保护放在首要位置。一切消费者权益保护的出发点，首先是充分、有效、动态的信息披露，使得消费者能够有进行选择的信息基础。而在我国目前的监管规范中，恰恰对这方面的认识和关注是严重不足的。因为互联网金融作为普惠金融服务大众的特质，监管时必须以消费者保护为核心。例如美国为了要让市场能够有效惩戒安全控制不到位的主体，除采取监管处罚外，作为例行要求，美国许多州政府已要求第三方机构定期披露安全情况报告。

(2) 监管总体要求

首先，借鉴国际经验，互联网混业经营平台必须纳入监管，不留监管空白；其次，肯定互联网理财平台对普惠金融做出的贡献；再次，应推动互联网混业平台与银行、保险等传统金融的融合与竞争，鼓励理财平台创新发展；最后，监管机构要牢牢守住不发生系统性风险的底线。

具体来说，我们需要培育良好的金融制度环境；将属于传统业务延伸的互联网理财平台纳入原有监管体系，以开放的思维鼓励传统业务的网络化、信息化；而对于定位模糊、监管重叠的新型业务，应从业务的性质、功能和影响上辨别其所具备的本质特征，划归对口部门监管，加紧针对混业平台运作模式、人员构成、运作规模的监管真空，加强对信息风险的研究和监管，注重不同监管部门间的分工协作，形成合力机制；对互联网理财平台进行风险评级，与有关专业公司共同制定评级指标及细则；加快监管法规体系建设，确立新兴业务的合法地位，践行鼓励和规范并重的监管理念，引导互联网金融发展的方向。

(八) 互联网混业平台监管建议

1. 创新混业平台金融监管思路

无论是我国还是其他发达国家，政府对互联网金融的认识和态度，都是影响将来互联网金融各项业务发展的关键因素。因此，互联网金融混业平台不能安于现状，维持当前抢地盘式、拼流量式的野蛮生长。而对于监管层来说，过多的行政干预促进或是抑制平台运营都是不合适的。

要跳出原有的思维定式，从混业平台和信息化技术融合的角度，重点处理好以下三个关系：管理与创新的关系，风险防范和行业发展的关系，分业监管和混业经营的关系。我国金融业采取分业监管模式，保证了在经济体制转型期间我国金融系统的稳定，对金融业的稳定发展和金融风险的有效防范起到了积极作用。但从我国混业平台有关企业的经营模式看，互联网技术的引入使得现代金融业的分工和专业化正在淡化，混业经营趋势愈发明显，因此需要更加明确交叉性金融业务的监管职责和规则，增强监管针对性和有效性。

2. 完善互联网理财平台的监管措施

在监管层面，采取“宜疏不宜堵”的方针，通过法制化、阳光化和规范化渠道，推动互联网金融混业平台健康有序发展。

(1) 明确法律地位，建立混业平台的细分法律制度

以立法的形式明确互联网理财平台进行互联网混业的性质和法律地位，对其组织形式、资格条件、经营模式、风险防范和监督管理等作出规范。建立金融监管部门和地方金融办有关部门各司其职、相互配合的监管机制，从互联网金融理财平台的许可设立、业务运作、资金存放与汇划以及网站的日常管理等各方面实施监管。

着力构建互联网金融混业平台特别是理财平台的市场准入和退出制度。通过行政许可管理来提高准入门槛，明确规定互联网混业平台的注册资本、运营规则和内控制度建设方面的标准，以限定经营主体范围、防止混业平台盲目发展。同时，建立完善的市场退出机制，实现市场自然整合和优胜劣汰，同时将对消费者的影响降到最低。

(2) 明确监管主体，构建多层次的互联网金融监管体系

理顺互联网金融理财的行为模式，并在此基础上明确金融监管主体、监管对象、监管范围。建议明确人民银行在宏观审慎监管中的主体地位，强化微观审慎监管全面覆盖的监管理念，推动银监会、证监会、保监会部门逐步从机构监管向功能监管的转变。针对互联网金融理财这种跨行业、跨区域的经营模式，要加强上述监管部门的信息共享、协调合作，形成监管合力。同时，通过建立全国性或地方性的行业协会充分发挥互联网金融行业自律组织的作用，进而实现正规监管与行业自律相结合、跨部门跨地域的多层次互联网金融监管体系，避免出现互联网金融中的监管空白和监管重复的问题。

(3) 加强基础建设，防范平台各类风险

作为监管者，建议推进对互联网混业平台的统计监测、反洗钱监管和社会信用体系建设等有关基础性工作。监管部门通过加强对互联网混业平台资金流向的动态监测，强化对资金流的监督检查并对平台适当加强窗口指导，合理引导社会资金的有效流动，使相关混业事项符合宏观经济调控的要求。可按照“特定非”

的反洗钱监管要求，将互联网混业平台纳入反洗钱监管。同时应加强信息技术非现场监管，建立有效风险监测、预警和应急处理机制外，并推进社会信用体系的建设，健全企业和个人信用体系，建立支持互联网金融发展的商业信用数据平台。

作为互联网混业平台，本身应加强自律，以公平、公正、公开为原则，企业内部不断完善网络金融信息发布的方式及内容等信息发布机制，坚决杜绝各种虚假、漏报、瞒报信息的行为。

（4）加强金融消费者教育和保护工作。

作为监管者，一方面，要重视热衷理财的普通投资者的教育，增强他们的风险防范意识。另一方面，应严肃查处违规平台，对金融欺诈等行为零容忍，审查坏账率等财务指标，规范互联网金融混业平台发展。

作为互联网混业平台，通过优化风险控制流程，加强内部控制措施，完善信息披露工作，对金融产品与服务进行充分的风险提示，并进一步确保交易架构的合规性、资金托管的安全性和投诉渠道的便捷性，切实保护好消费者的合法权益。同时可配合相关部门积极开展普通大众的财商教育活动。

3. 加强国际经验借鉴与合作

中国和其他互联网金融发展迅速的国家在国际上组成互联网理财国际组织，制定跨国混业平台监管策略，也不乏一个选择。结合全球金融业自带的跨国跨境特点，成立这样的国际组织更有利于全球金融业健康良性发展，其制定的国际公约和法则也将对全球互联网理财构成约束，提供监管范本，使中国成为全球网络治理和金融治理的主要参与者。

（课题组成员：陆琪、邓建鹏、赵鹞、王志峰）