



北京大学互联网金融研究中心  
Institute of Internet Finance, Peking University

## 北京大学互联网金融研究中心工作论文系列

IIF Working Paper Series

NO. IIFWP2016008 (总第 11 期)

# 金融央地关系视角下的 P2P 网络借贷监管

郭峰<sup>①</sup>

2016 年 8 月 15 日

**摘要：**中国的 P2P 网络借贷行业在快速发展的同时，也暴露出不少问题，亟待加强监管。根据目前的金融监管分工体制，P2P 网络借贷将以地方属地化管理为主，因此本文总结了中国的 P2P 网络借贷平台的地区特征，特别是风险特征和现有监管手段的有效性。我们发现 P2P 平台主要集中在少数几个省份，但不管 P2P 平台注册在哪个省份，均可以便捷地开展跨区域经营。不同地区的 P2P 平台注册资本金、股东数量等均存在较大的差异，出现问题的比例也不同。不同地区的 P2P 平台的名分不同，而且目前各地政府对 P2P 等互联网金融业务呈现“冰火两重天”的态度。在此基础上，我们提出了一些针对性的政策建议。

**说明：**北京大学互联网金融研究中心是由北京大学中国社会科学调查中心、上海新金融研究院、蚂蚁金服集团共同发起成立的研究平台，专注于互联网金融领域的学术和政策研究。本工作论文是未曾公开发表的论文。文中观点仅代表作者本人，不代表本中心。未经许可，谢绝任何形式的转载和复制。

<sup>①</sup> 郭峰，上海新金融研究院研究员、北京大学互联网金融研究中心/国家发展研究院博士后。电子邮箱：[guofengsfi@163.com](mailto:guofengsfi@163.com)。本研究得到了国家社会科学基金青年项目（批准号：16CJY065）、中国博士后科学基金面上项目（批准号：2015M580901）和上海新金融研究院的资助，也得到了外滩征信公司的张岩、王旭、康亮等人的帮助，特此致谢。文责自负。

# 金融央地关系视角下的 P2P 网络借贷监管

郭峰<sup>①</sup>

**摘要：**中国的 P2P 网络借贷行业在快速发展的同时，也暴露出不少问题，亟待加强监管。根据目前的金融监管分工体制，P2P 网络借贷将以地方属地化管理为主，因此本文总结了我国 P2P 网络借贷平台的地区特征，特别是风险特征和现有监管手段的有效性。我们发现 P2P 平台主要集中在少数几个省份，但不管 P2P 平台注册在哪个省份，均可以便捷地开展跨区域经营。不同地区的 P2P 平台注册资本金、股东数量等均存在较大的差异，出现问题的比例也不同。不同地区的 P2P 平台的名分不同，而且目前各地政府对 P2P 等互联网金融业务呈现“冰火两重天”的态度。在此基础上，我们提出了一些针对性的政策建议。

**关键词：**P2P 网络借贷，央地关系，金融风险，属地化管理

## 一、引言

P2P 网络借贷（Peer to Peer Lending）是指出借人与借款人之间通过网络借贷平台而不是金融机构产生的直接借贷，作为一种新型融资模式，P2P 网络借贷迅速扩张。这种借款模式起源于英国，2005 年 3 月，英国 Zopa 公司的成立标志着 P2P 融资模式的形成，之后美国相继出现了 Prosper 和 Lending Club 等 P2P 平台公司，随后这种模式迅速推广到全世界。2007 年 6 月，我国第一家 P2P 平台公司成立，之后增长迅速，特别是 2013 年之后，更是呈现爆发式增长态势。据统计，截至 2015 年 12 月底，网贷行业运营平台达到了 2595 家，相比 2014 年底增长了 1020 家，2015 年全年网贷成交量达到了 9823.04 亿元，相比 2014 年全年网贷成交量（2528 亿元）增长了 288.57%（网贷之家和盈灿咨询，2016）。

P2P 行业在快速发展的同时，也出现很大的风险。一些 P2P 平台起初正常经营，但后来由于经营不善等导致出现问题，或者外部环境变化导致经营难以持续。还有一部分平台，本身就是以 P2P 网络借贷为幌子，从事非法吸收公众存款和集资诈骗等行为。P2P 网络借贷的经营涉及人群广、地域大，一旦出现问题，就会涉及大量的民众。例如，2015 年年底 e 租宝被取缔时，非法集资金额超过 745 亿元，共涉及 90 多万人，遍布全国 31 个省市。

因此，规范 P2P 平台的发展已经迫在眉睫。继 2015 年 7 月份央行等十部委发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》之后，银监会等部门也在 2016 年 8 月份联合出台《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》。根据银监会的该《监管办法》，P2P 行业未来将主要由地方政府负责日常监管。然而，地方政府是否能有效承担起 P2P 监管的重任，这不仅取决于地方政府的激励和能力，还取决于 P2P 行业的属性和特征。因此，为了准确认识不同地区 P2P 平台的特征，包括风险特征，为科学制定监管政策提供参考意见，在系统总结相关文献基础上，我们基于区域视角，分析了不同地区 P2P 平台的经营状况和风险等特征。

总结而言，我们发现，P2P 平台主要集中在少数几个省份，广东、山东、北京、上海、浙江等 5 省市的 P2P 平台数量占到了全国的 63.3%。然而，不管 P2P 平台注册在哪个省份，均可以便捷地开展跨区域经营，P2P 网络借贷是天然没有地域分割的业务，虽然投资人相对更信任本地平台。根据工商注册等整理的信息显示，不同地区的 P2P 平台注册资本金、股东数量等均存在较大的差异，对外开展投资的积极性也不同。而且，根据对问题平台的统计，

---

<sup>①</sup> 郭峰，上海新金融研究院研究员、北京大学互联网金融研究中心/国家发展研究院博士后。电子邮箱：[guofengsfi@163.com](mailto:guofengsfi@163.com)。本研究得到了国家社会科学基金青年项目（批准号：16CJY065）、中国博士后科学基金面上项目（批准号：2015M580901）和上海新金融研究院的资助，也得到了外滩征信公司的张岩、王旭、康亮等人的帮助，特此致谢。文责自负。

也可以发现,不同地区问题平台的比例也不尽相同,山东等地问题平台约有三分之一,北京、重庆则只有 15%。而且,不同地区的 P2P 平台的名分不同,有些地区可以注册成“互联网金融”,或者“金融信息”等名分,有些地区则对这些关键词有严格的限制。不过由于工商注册只管准入登记,不负责日常监管,因此基本无法起到风险防范的作用。我们还可以发现各地政府对 P2P 等互联网金融业务的态度呈现“冰火两重天”,目前一些地区已经开始严格规范,甚至一刀切地限制新的平台注册,但也有一些省份则仍然是鼓励的态度。

在此基础上,我们提出了一些针对性的政策建议,主要包括:第一,制度上加强 P2P 网络借贷的全国统一化管理,做的全国制度统一、标准统一、执行力度统一,避免出现监管洼地,导致监管套利。第二,省政府不能将 P2P 网络借贷的日常监管责任进一步下放,避免更进一步的激励不相容。第三,P2P 平台还是有一定的准入门槛为好,但不能重回重事前准入,轻日常监管的老路,重点还是加强日常监管。第四,P2P 网络借贷的监管可以充分利用大数据等技术。

## 二、文献综述

在中国,央地关系是一个古老话题,历来被各学科学者所关注:无论是历代的政治得失(钱穆,2012),还是历代的经济得失中(吴晓波,2013),央地关系都是重要一环。新中国之后,央地关系也是中央领导强调的重大问题(毛泽东,1991)。目前,中国实行的是政治集权加经济分权的体制,这被认为是中国经济成功的重要保障,并被概括为分权权威制(Xu,2011),或行为联邦制(郑永年,2013)。目前,中国央地关系的考察中,有政治学层面(郑永年,2013),有法学层面(王崑岫,2014),也有经济学科中被称为财政联邦制的财政分权理论(Qian and Weingast,1995)和被称为晋升锦标赛的官员考核机制理论(Li and Zhou,2005;周黎安,2008)等等,但对金融监督管理上的央地关系,虽有零星的论述,但缺乏系统性的探究。

在中国,讨论金融央地关系,就不能忽略地方政府对金融的干预。早期地方政府拥有对国有金融机构地方分支的更多名义权力(巴曙松等,2005),而 1990 年代的国有金融机构改革之后,地方政府就更多地干预辖区的地方金融机构(钱先航等,2011;纪志宏等,2014,祝继高等,2014),或者通过土地财政、地方融资平台(钟辉勇和陆铭,2015)等间接干预,维系地方政府的流动性创造能力。地方政府对地方金融的干预也产生了不利后果,如辖区银行的高不良贷款(谭劲松等,2012),意味着地方干预在促发展的同时容易造成金融风险的积累。因此,讨论金融监管问题,特别是地方政府是否应该有更多的金融监管权,都不能忽略这一背景,而是应该将金融干预(促发展)和金融监管(防风险)放在统一框架下研究。

金融监管的必要性来源于多个方面,比如保护存款人、规范金融机构经营行为的微观审慎监管目的,以及防范金融机构经营的高杠杆、高传染性特征导致金融体系不稳定时出现宏观经济风险的宏观谨慎性监管目的。国际金融危机之后,金融监管理论有了很大发展(谢平和邹传伟,2010),但更多地集中在分业监管和混业监管的分分合合上(乔安妮·凯勒曼等,2016),或者讨论是不是应该引入宏观审慎监管机制(廖岷和孙涛,2014)等。而对中央垂直金融监管和地方分权金融监管的成败优劣,则讨论较少,只有少数文献提出应该增加地方政府的金融监管和风险处置的责任(张幼林,2015)。在美国等联邦制国家,金融监管施行中央联邦政府和地方州政府双层监管体系(Agarwal et al.,2014),但这种体制是否适合中国,仍需要进一步探讨。

2000 年以来,随着市场经济的快速发展和金融管制的逐渐放松,我国金融创新快速推进,涌现了诸如 P2P 网络借贷、股权众筹、金融交易所、股权投资基金、第三方理财、融资担保、融资租赁、商业保理、典当、小额贷款等大量新兴金融业态(新兴的金融业态或准金融业态,本文统称为新兴金融业态)。新兴金融业态的发展迅速,一方面弥补了传统金融在

经济发展和创新支持上的不足，同时这些新兴金融业态往往游离在现行金融监管体制的边缘，蕴藏了大量风险，危及金融消费者权益，诱发区域性金融风险，对金融经济乃至社会稳定带来挑战。十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要“完善监管协调机制，界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任”。根据最近十多年的监管实践，地方政府在这些新兴金融业态的监管上，承担了越来越多的责任，特别是一些跨区域经营的新兴金融业态，也交给了地方政府来监管。然而，究竟应该如何合理划分金融监管权责，特别是新兴金融业态监管上的央地职责？美国等联邦制国家实行的双层金融监管体制，适合中国这样单一制国家吗？“属地化管理”、“谁的孩子谁抱”的中国政府管理思维，如何与“收益归自己、风险大家担”的金融业相适应？

### 三、P2P 平台的区域特征

为了准确刻画不同地区 P2P 平台的特征，我们根据外滩征信等第三方机构提供的统计数据进行分析。

#### （一）P2P 平台集中在少数几个省份，但跨区域经营特征明显

根据外滩征信的统计，截至 2016 年 4 月底，广东、山东、北京、上海、浙江 5 省市的平台数量最多，分别为 871 家、581 家、463 家、454 家和 426 家，5 省市平台数量之和占到了全国平台总数 4411 家的 63.3%。目前全国 31 个省市均有 P2P 平台注册，但青海、西藏等多个省市只有个位数的 P2P 平台。虽然在传统金融领域，金融机构的分布也存在很大的地区差异，但 P2P 网络借贷的地域分布的不平衡，有过之而无不及。例如，根据银监会发放的“金融许可证”统计，截至 2016 年 2 月底，广东、山东、北京、上海和浙江 5 省市的银行业金融机构（含法人机构和各类分支机构）总数量为 4.85 万家，占全国银行业金融机构数 22.5 万家的 21.6%，集中度明显低于 P2P 平台的集中度。

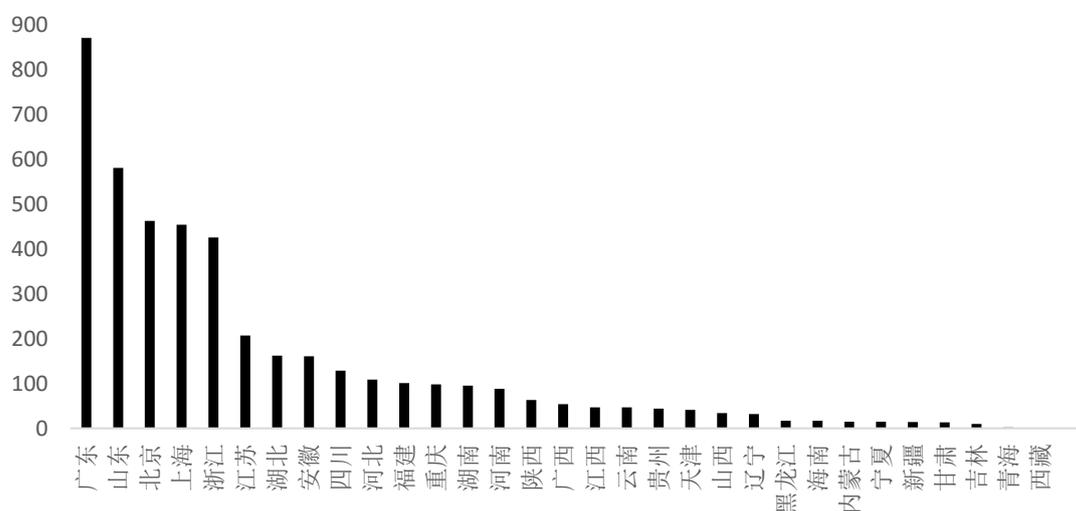


图 1：P2P 平台的区域分布（家）

数据来源：外滩征信

P2P 平台分布的高度集聚特征，可能跟互联网金融的经营模式有关。作为互联网金融，P2P 网络借贷的经营天然没有区域壁垒。一个 P2P 平台无论注册在什么地区，都可以便捷地在其他地区开展业务。以总部位于上海的 P2P 平台你我贷为例，虽然该平台总部位于上海，但其经营业务却遍布全国，借款人和出借人遍布全国内地 31 个省（直辖市、自治区）。其中，在借款人地区分布上，占比最高的 5 个省份合计占比为 45.1%，而出借人占比

最高的 5 个省份的合计占比为 59.7%。作为上海的平台，上海借款人占比仅为 4.9%，上海地区的出借人占比则高达 34.5%，这既说明 P2P 网络借贷具有高度的跨区域特征，同时也说明投资者可能还是更信任本地的平台。

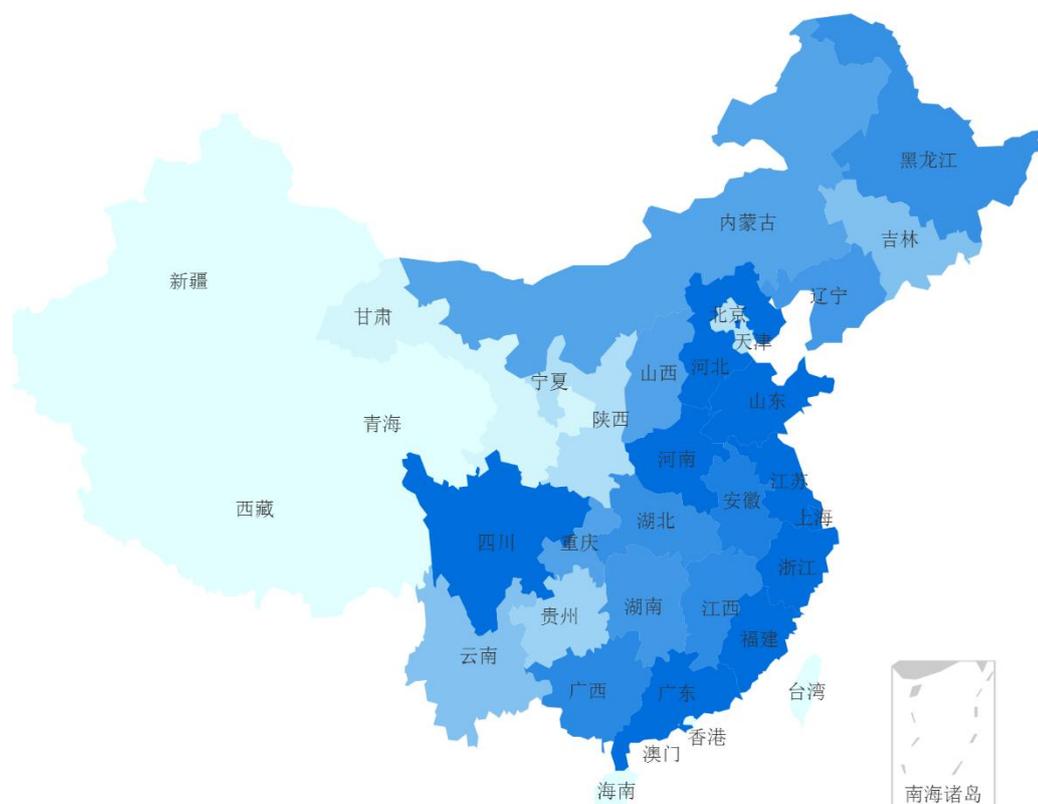


图 2：上海 P2P 平台你我贷借款人地区分布

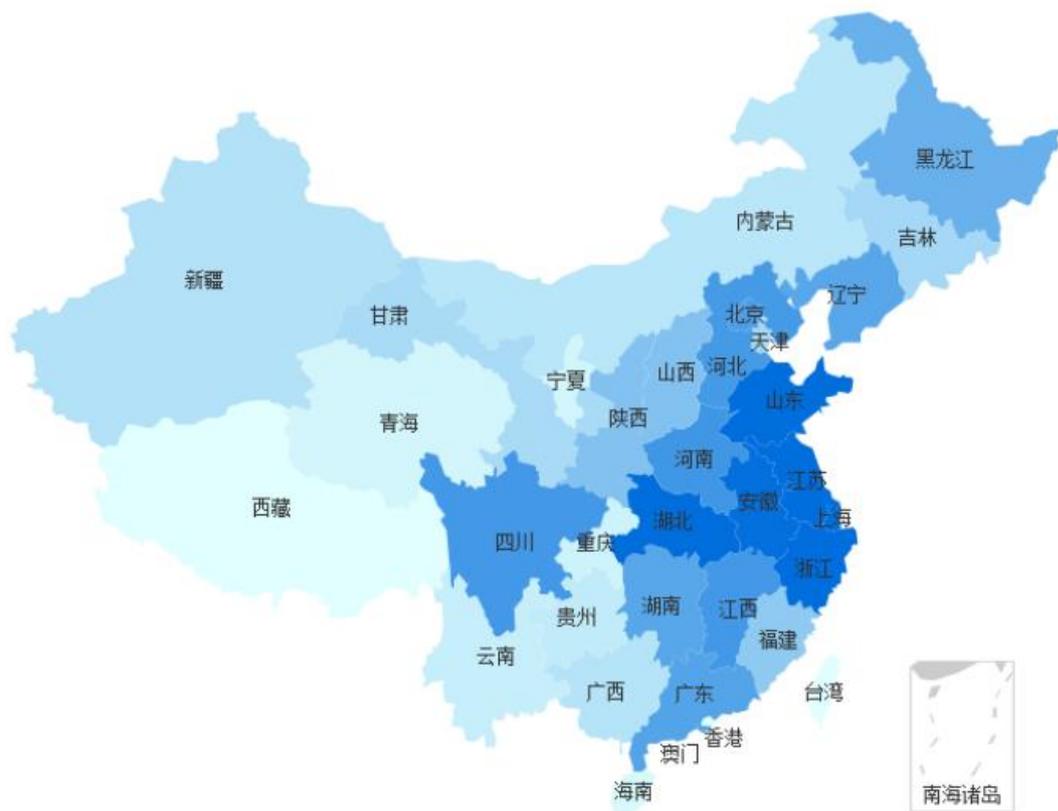


图 3：上海 P2P 平台你我贷出借人地区分布

通过 P2P 平台的招聘信息，我们也可以看出 P2P 平台明显的跨区域经营的特征。以主要招聘网站为数据来源，我们整理了 P2P 平台的招聘信息，共计整理了 1563 家平台的信息。在这 1563 家平台当中，有跨省招聘职位的平台占到 19.4%，即至少有五分之一的平台跨省设立了分子公司、线下网点等分支机构。不同地区的数据也显示，总部位于北京、上海、广东等地的平台在其他省份有招聘岗位的比例更高，而山东和重庆的 P2P 平台，则相对更少有关跨区域经营的证据（这里我们仍然仅统计 P2P 平台数量超过 50 家的地区，以便统计特征更为稳健，下同）。

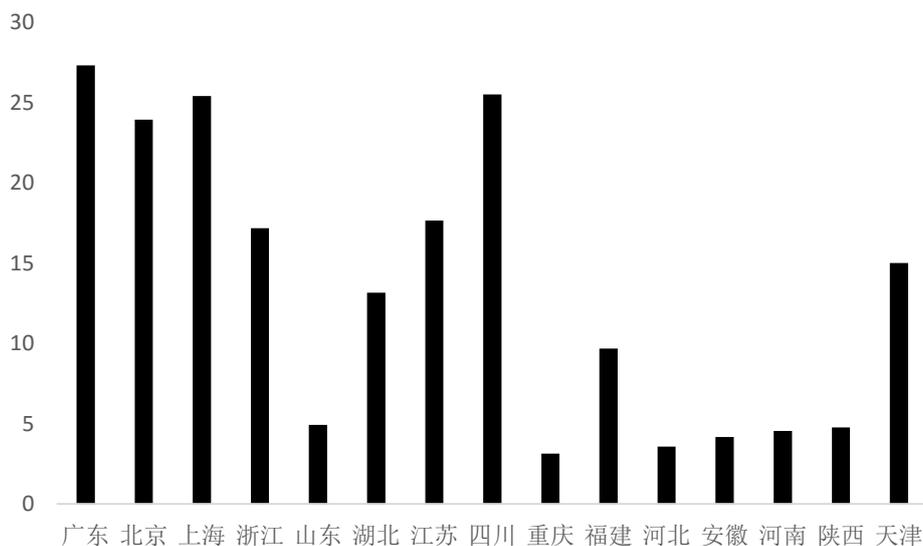


图 4：不同地区在其他省份有招聘记录的平台占比（%）

数据来源：外滩征信

### （二）不同地区 P2P 平台“跑路”比例不同

P2P 网络借贷在快速发展，发挥传统金融信贷补充作用的同时，也暴露出了大量问题。很多起初合法经营的 P2P 平台，由于风控意识和手段不足等原因，最终出现经营不善，以至破产倒闭，另一些 P2P 平台则本来就抱着违法的目的，存在非法集资和非法吸收公众存款等行为，最终东窗事发。在纳入我们统计的 4411 家平台当中，就有 1101 家平台由于各种各样的原因，出现问题，问题平台比例高达 25.0%。据 Wang et al. (2016) 的研究，问题平台呈现一些规律性的特征，例如：信息缺失严重、建立时间短、业务种类少等出现风险和问题的比例相对更高。在这里，我们主要总结一下不同地区问题平台的一些特征。从图 5 中可以看出，不同地区问题平台不仅数量差异很大，问题平台在全部平台中的比例也有较大差异，例如山东、安徽、河北等省份，问题平台占比达到约三分之一，而北京、重庆等地，问题平台比例则相对较低，约在 15% 上下。

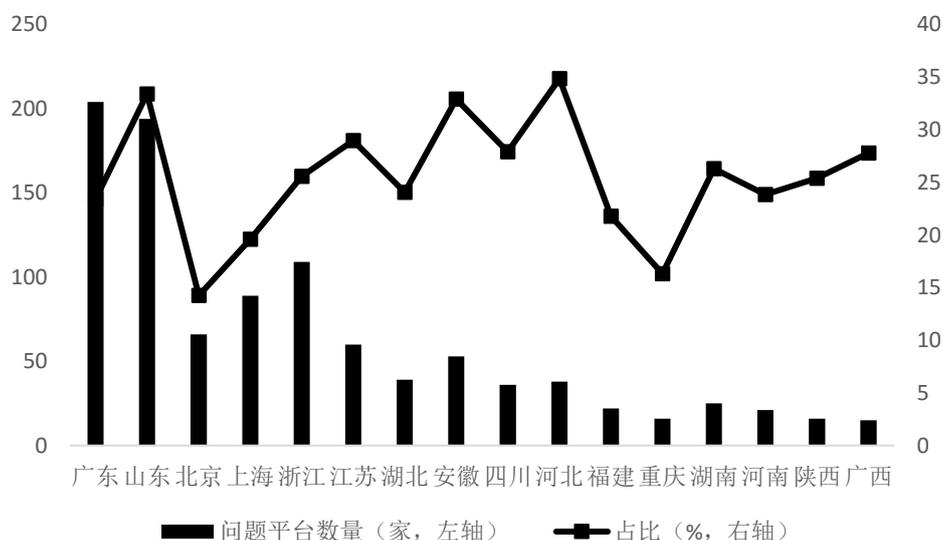


图 5：不同地区问题平台数量和占比

数据来源：外滩征信

### （三）不同地区 P2P 平台的注册本金规模和股东数量差异很大

图 6 是不同地区 P2P 平台的平均注册资本，从中我们可以看出，不同地区不仅 P2P 平台数量差异非常大，P2P 平台的注册资本差异也很大。广东、上海、江苏、湖北等地的 P2P 平台的平均注册资本超过 7000 万元，而山东、河北、四川等地的平台，平均注册资本才徘徊在 3000 万元左右，甚至更低。

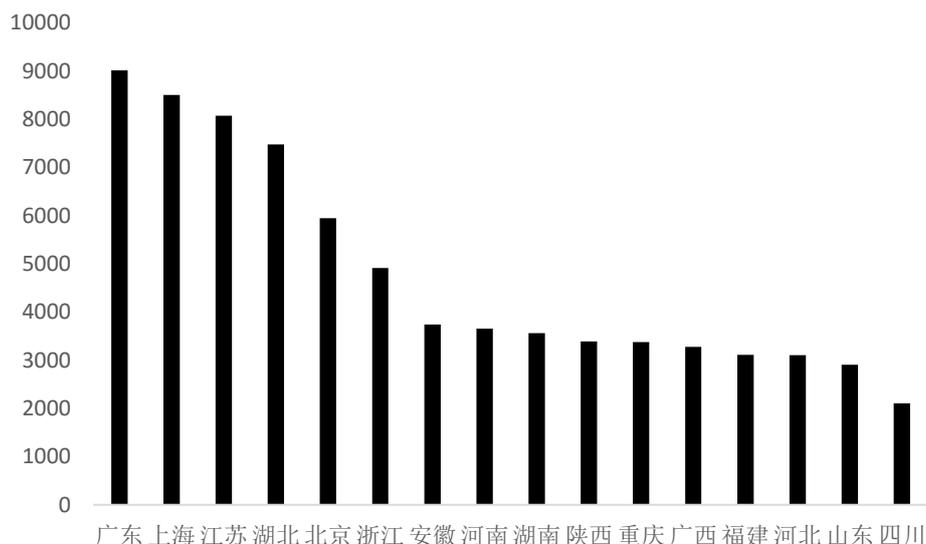


图 6: 不同地区 P2P 平台的平均注册资本金 (万元)

数据来源: 外滩征信

根据 2016 年 8 月银监会等部门的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》的规定, 监管部门并不准备对 P2P 平台设置基本的注册资本金门槛作为事前准入监管手段, 而准备主要以事中和事后监管为主。但一些学者仍认为对于 P2P 这种行业, 还是以设有基本的门槛为好 (Wang *et al.*, 2016)。根据 Wang *et al.* (2016) 的研究, 3000 万注册本金是个分水岭, P2P 平台出现“跑路”等问题的概率大为不同, 3000 万以下平台出问题概率明显较大, 但超过这个数额平台出问题的概率没有明显差异。而在 2015 年年初, 我们针对 P2P 平台高管为主的调研中, 有 41% 的高管认为注册资本金门槛应该设置在 3000 万元或以上 (郭峰和吴雨珊, 2015)。

因此, 我们以 3000 万元为基本门槛进行分析, 发现不同地区达到这个门槛的平台比例差异很大。如图 7 所示, 在纳入分析的 16 个平台数量超过 50 家的省份当中, 只有北京和上海等少数地区的平台注册资本金 3000 万元以上平台数量占比较高 (北京和上海比例分别为 64.4% 和 69.8%), 其他大部分地区注册资本金 3000 万元以上平台数量占比基本上都在 50% 以下 (广东为 52.2%, 其他省份均不足 50%)。特别是山东地区, 作为 P2P 平台大省, 注册资本金超过 3000 万元的平台仅占 26%。此外, 需要注意的是, 这里统计的仅仅是“注册资本金”, 而作为一种“准金融”机构, P2P 平台的考核, 应该以实缴资本为准, 若如此, 一些地区将有更高比例的 P2P 平台不能达到上述门槛。

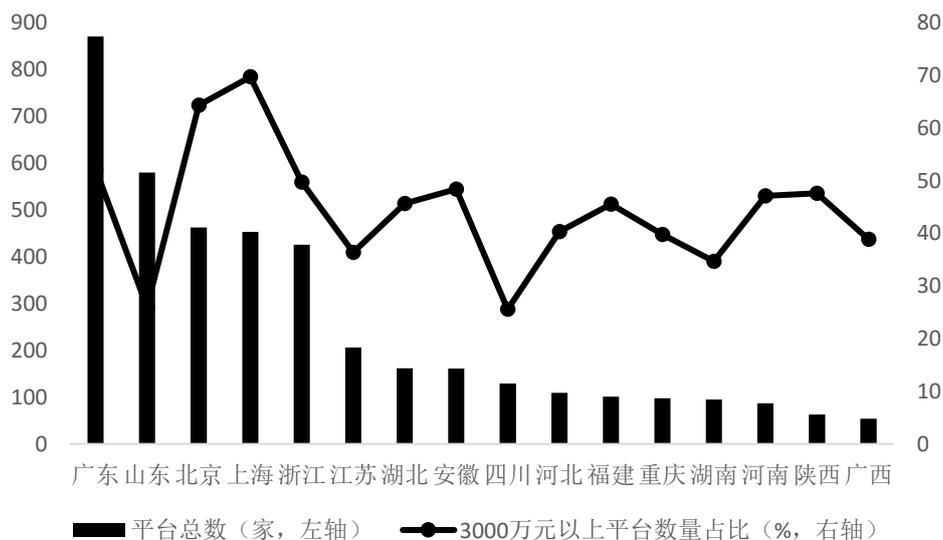


图 7: 不同地区注册资本 3000 万元以上的 P2P 平台数量占比 (%)

数据来源: 外滩征信

根据有统计数据的 4378 家 P2P 平台的统计, P2P 平台的股东数量普遍较少, 每家平台平均只有 2.61 个股东, 其中个人股东平均为 2.05 个, 而企业股东则平均为 0.55 个。85.6% P2P 平台的股东个数少于 3 个。较少股东数量和单一股东结构表明了 P2P 行业的创业型特征。从分地区来看, 不同地区的 P2P 平台股东个数差异不算太大 (图 8)。

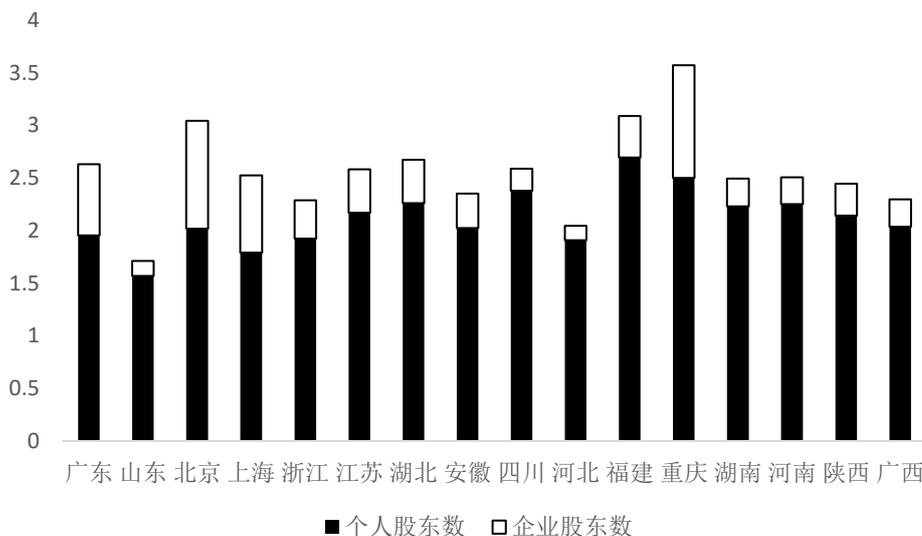


图 8: 不同地区 P2P 平台股东人数分布 (个)

数据来源: 外滩征信

正如上述 P2P 平台的股东主要以个人为主一样, P2P 平台的第一大股东也以个人为主, 在有数据统计的 4378 家平台当中, 第一大股东为个人的平台数量占比为 88%。分析 P2P 平台的这一股东结构具有非常重要的意义, 因为当前 P2P 网络借贷行业一个非常大的问题就是平台“跑路”现象频发。根据我们的统计, 第一股东为企业的, 问题平台的比例为 11.8%, 第一股东为个人的, 问题平台的比例则高达 26.7%, 即第一股东为个人的, 更容易出现“跑路”等问题, 这也符合我们的直觉。那么就本文主要研究对象——地区 P2P 特征来看, 不同地区 P2P 平台第一大股东为个人的平台数量占比存在一定的差异 (图 9)。例如, 在山东的 579 家平台当中, 有 569 家第一大股东为个人, 比例高达 98%。而广东、北京和上海等 P2P

平台集聚大省当中，第一股东为个人的平台数量占比则在 80% 上下。另一个值得一提的是重庆市，该地区第一股东为个人的 P2P 平台数量占比为 75%，显著低于其他地区。

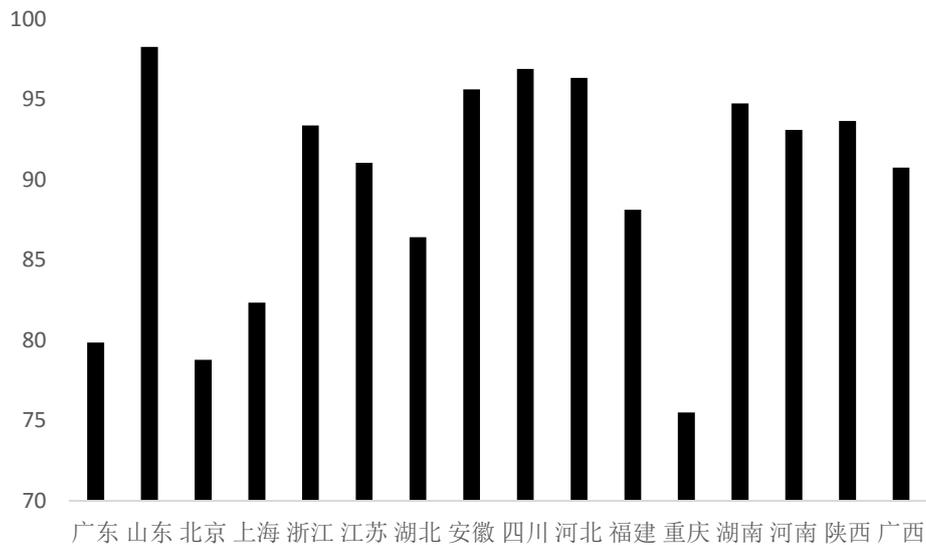


图 9：不同地区第一股东为个人的 P2P 平台数量占比 (%)

数据来源：外滩征信

就第一股东股权占比而言，全国 P2P 平台第一股东平均股权占比为 77.2%，呈现股权相对集中的创业型模式。分地区来看，大部分地区的 P2P 平台第一股东股权平均占比维持在 70%-80% 之间（图 10）。但也有少数地区比较例外，例如山东、安徽、河南三地的股权集中度就相对较高，第一股东平均股权占比超过了 85%；重庆等地的 P2P 平台的股权集中度则相对低一些。

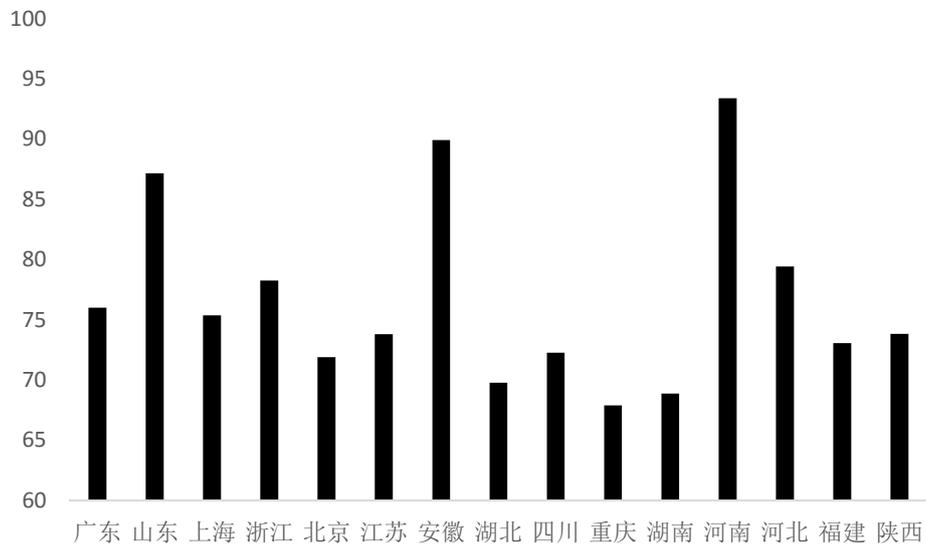


图 10：不同地区第一股东股权平均占比 (%)

数据来源：外滩征信

#### （四）不同地区 P2P 平台开展对外投资的积极性不同

根据监管层对其的定位，P2P 平台只能作为一个信息中介，撮合借款，而不能自己介入借款交易中。例如，P2P 平台不能为平台自身融资，或为平台的关联公司融资。因此，对 P2P 平台关联公司的审查，也是监管的一个重要领域。而由于数据可得性的限制，我们这里主要针对 P2P 平台的对外投资进行分析。根据工商登记的关联查询，我们可以看到 P2P 平台对

外开展投资的情况。在我们统计的 4411 家 P2P 平台当中，至少有 753 家平台有对外投资的记录，占比 17.1%。但分地区的统计则显示，不同地区 P2P 平台开展对外投资的积极性不同（图 11）。北京、上海、重庆的平台当中，约有四分之一有开展对外投资的记录，而山东等地开展对外投资的平台占比则只有约 5%。

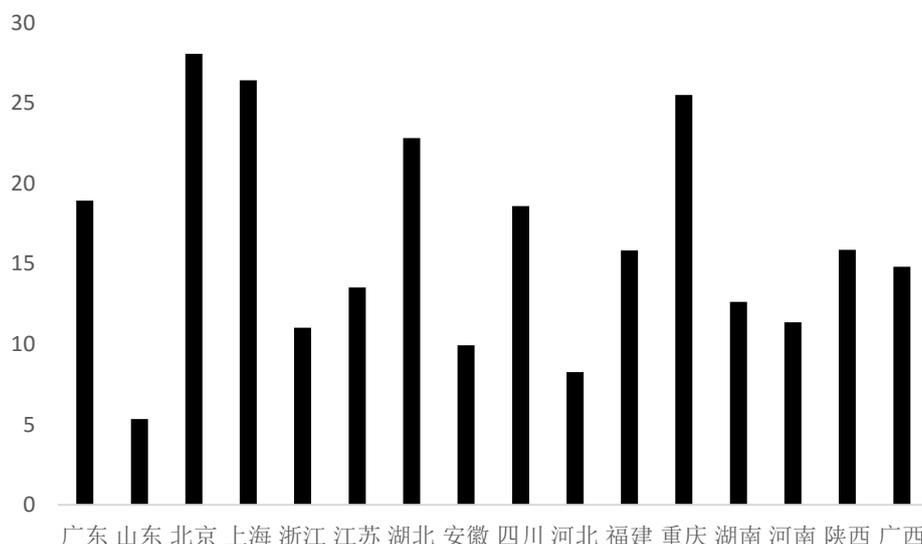


图 11：不同地区开展对外投资的平台比例（%）

数据来源：外滩征信

不过，如果将对外关联的定义进一步放宽为“企业对外投资、法人对外投资或者法人对外任职的企业”，那么 P2P 平台存在关联企业的比例会更高。在 4411 家平台当中，存在这种定义的关联企业的有 3260 家，比例高达 73.9%。分地区来看，有些地区存在关联企业的平台比例超过了 80%，如北京、上海、重庆等地，而有些省份比例则较低，如山东（图 12）。

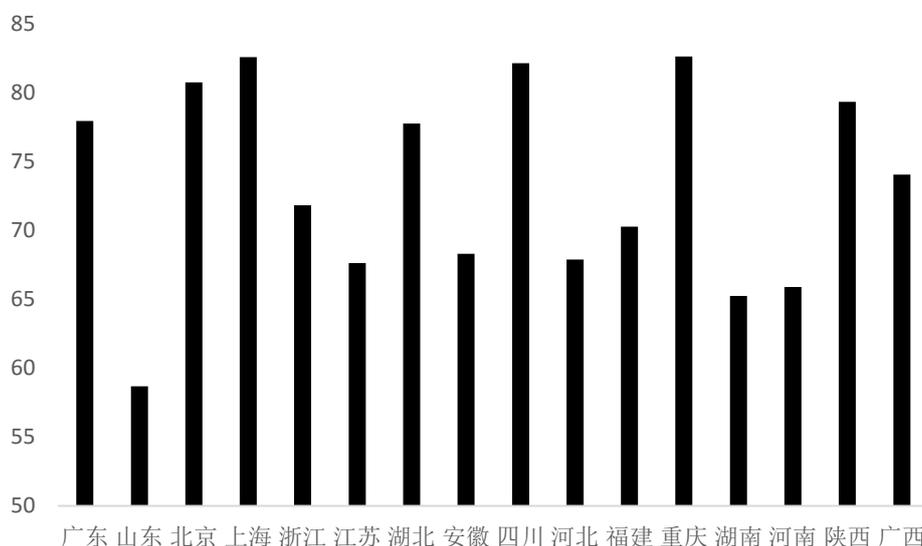


图 12：不同地区存在关联企业的平台比例（%）

数据来源：外滩征信

### 三、地方已有监管手段分析

#### （一）不同地区对 P2P 的监管认知不同

在中国，P2P 网络借贷虽然已有近 10 年的历史，但其真正兴起还是最近两三年的事情。

一个有趣的现象是虽然目前都在从事 P2P 网络借贷，但不同平台的行业出身存在非常大的差异，例如有些平台以前可能是从事计算机或互联网业务的，有些平台以前可能是从事商务咨询的，但现在却都在从事 P2P 网络借贷。并且，虽然更严格地说，P2P 平台从事的业务属于金融信息服务行业，但不同地区对该行业的注册限制存在很大不同，因此，通过对比分析不同地区 P2P 平台的工商注册类型等，我们也可以得到一些有益的启发。图 13 是全国 P2P 平台的注册行业类型。在有数据统计的 3932 家平台当中，有约一半平台注册登记的行业为租赁和商务服务业（一般可能是指其中的投资与资产管理的细分行业），以金融业为注册行业类型的 P2P 平台比例只有 20%。

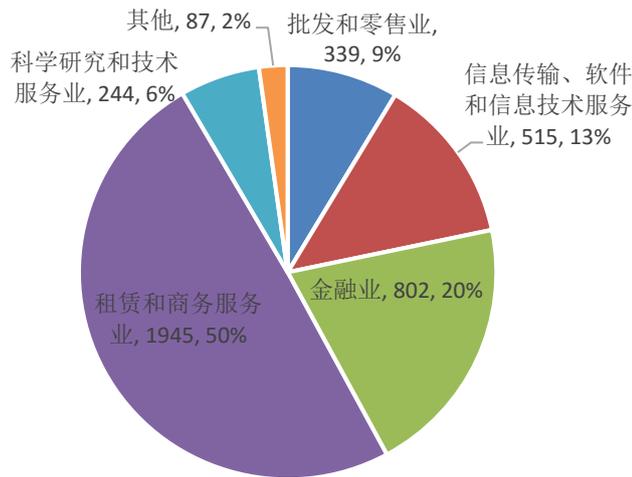


图 13: 全国 P2P 平台的注册行业类型分布及占比 (家, %)

数据来源: 外滩征信

认真阅读央行等十部委的《指导意见》和银监会等部委的《监管办法》，我们可以发现，监管部门一直在非常谨慎地避免将 P2P 网络借贷行业定义为“金融业”，而是以“民间借贷”、“直接借贷”等来概括其行业属性，因此一些地区的工商部门即便是允许其行业注册类型为“金融业”，也一般限定于“金融信息服务”，并特别标注不允许经营其他普通金融业务。因此通过对比不同地区对 P2P 平台注册类型和公司名称关键词的使用，我们可以发现不同地区对 P2P 行业的不同态度。

分地区来看，如图 14 所示，不同地区 P2P 平台被允许注册为金融业（金融信息服务）的比例存在非常大的差异，上海有 45.7% 的平台被允许注册为金融信息服务，广东省的这一比例则为 36.4%，都远高于其他地区。而图 14 也显示不同地区金融信息关键词（注册公司名称中包含“金融”关键词，或者公司行业属性详细描述中包含“金融信息”关键词）占比也差异很大，上海近 80% 的企业公司名称或行业属性中，都包含了相关关键词，而山东、北京、河北等地对相关关键词的限制就非常严格。天津市的 40 家 P2P 平台，没有 1 家被允许在公司名称和行业描述上，使用“金融”或“金融信息”关键词。总体而言，金融信息关键词的比例一般都高于金融业注册比例。不同地区 P2P 平台的行业注册名分不同，反映出不同地区 P2P 平台的行业来源和监管政策，存在很大的差异。不过，2016 年初，部分之前对“金融信息”、“互联网金融”等关键词放得比较松的地区，已全面暂停相关关键词的工商登记。

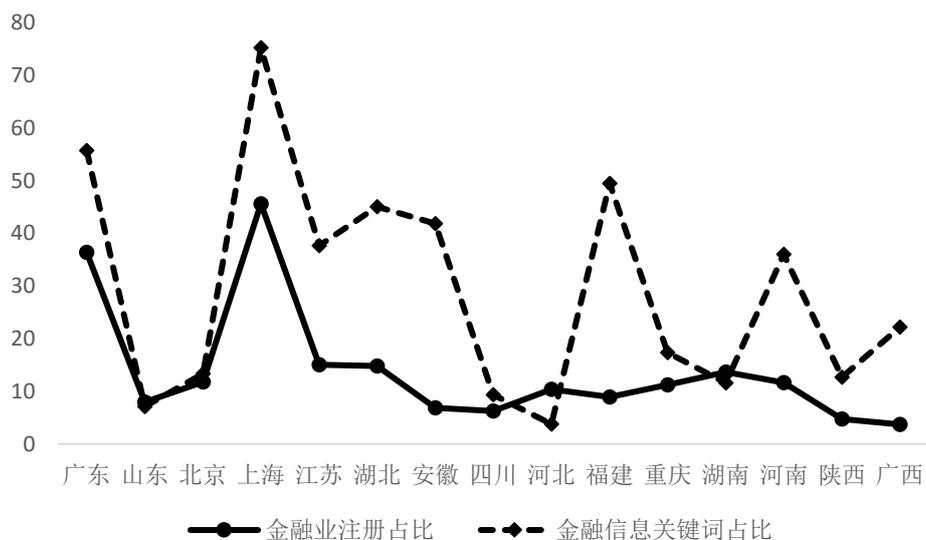


图 14: 不同地区 P2P 平台金融业注册占比和金融关键词占比 (%)

数据来源: 外滩征信

### (二) 各地税务部门进行税收负面记录的积极性不同

税务部门的负面记录也可以提供 P2P 平台的经营风险的信息。统计发现, 在 4411 家平台当中, 有税收负面记录的平台数达到 498 家, 占比为 11.3%。交叉对比问题平台和税收负面记录的统计, 可以发现, 有税收负面记录的平台当中, 问题平台的比例为 38.8%, 没有税收负面记录的平台, 问题平台比例为 23.2%。尽管相对比较粗糙, 仍然可将税收负面记录作为检测问题平台的预警指标之一。

通过地区间的统计比较, 我们发现各地税务部门标注负面记录的力度差异很大(图 15)。山东、上海等地有税收负面记录的平台超过 130 家, 广东也超过了 80 家, 其他省份则相对较少, 很多地区虽然平台总数和问题平台都不算少, 但却没有任何税收负面记录。

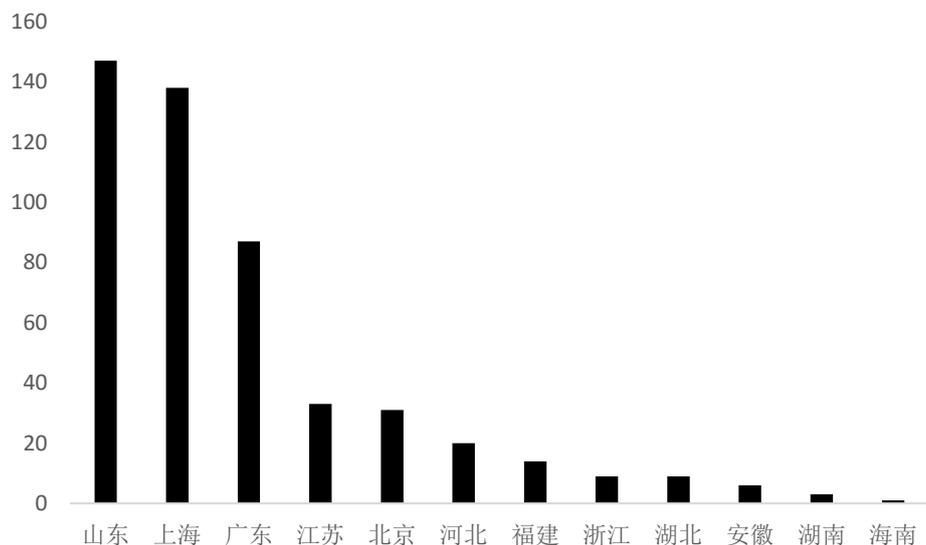


图 15: 不同地区有税收负面记录的平台数量 (家)

数据来源: 外滩征信

### (三) 地方政府对 P2P 等互联网金融态度“冰火两重天”

互联网金融, 包括 P2P 网络借贷在内, 一个鲜明特征就是收益本地化、风险外部化, 因此其发展与地方政府面对的激励是相容的。根据我们整理的数, 在省级政府层面, 自 2014

年有三个省政府（北京、上海和江苏）在年度政府工作报告中提及互联网金融之后，2015 年有 15 个省份在政府工作报告中<sup>①</sup>，提到了互联网金融，且基调除广东和重庆为“规范”外，基本上为“促进”。多个省份还专门发布促进互联网金融发展的文件。不过，随着互联网金融问题频发，各地政府纷纷收紧政策。在 2016 年的 31 个省政府工作报告当中，有 12 个省份提及互联网金融，其中一半用词改为“规范”、“稳妥”等。2015 年 12 月至今，全国多个省市下发了规范互联网金融发展的文件，或采取了针对性举措。其中，北京、上海等地干脆直接叫停了互联网金融企业的注册登记。此外，广东、重庆、安徽等地也出台了针对性较强的政策文件，列出互联网金融负面清单，严禁互联网金融自设资金池、非法集资、捆绑销售、不实宣传等行为。

但也有地方政府对互联网金融继续持鼓励态度。2015 年 12 月，陕西省政府发布《关于促进互联网金融产业健康发展的意见》，提出在该省产业发展母基金下设立互联网金融产业发展基金，专项用于互联网金融基础配套设施建设，为企业提供房租补助、人才引进、专项奖励等补贴。2016 年 1 月，江西省政府办公厅印发《关于促进全省互联网金融发展的若干意见》，提出支持互联网金融企业办理工商登记和使用“互联网金融”字样。该《意见》还特别提及，由省财政安排资金对在“新三板”成功挂牌的省内互联网金融企业一次性补助 50 万元。

#### （四）区域行业协会自律管理难有威力

在监管部门监管滞后的情况下，行业协会的自律管理被寄予厚望，一些人希望其能规范 P2P 行业的发展。2015 年 12 月银监会发布的《监管办法》中，也在信息披露等处，肯定了行业协会自律管理的重要性。近期，各地区相继成立了一些互联网金融领域的行业协会，这些协会在制订行业规范和标准，引导行业健康发展方面，发挥了一定作用，为全行业树立了合法合规经营的意识，并强化了整个行业对各类风险的管控能力。例如，2015 年 8 月，上海市互联网金融行业协会成立仪式上，就出台了 P2P 网络借贷信息披露指引；2016 年 2 月，在北京市网贷行业协会牵头下，北京地区的 P2P 平台，联合成立了合规风控联盟，发布了七条自律宣言。

行业协会的自律管理对 P2P 的规范发展在发挥一定积极作用的同时，也暴露出一定的问题。由于发起方等的不同，不同地区的相关行业协会可以分为政府推动型行业协会和市场内生性行业协会（表 1），这两种行业协会，也都存在各自的不足，例如前者容易沦为 P2P 平台背书增信的工具，后者则威望不足，缺少影响会员单位的必要手段，往往只有自律公约立约时的宣言，而无违约时的惩戒（郭峰，2016）。

表 1：代表性地区互联网金融行业协会构成情况

协会名称	会长单位（来源）	秘书长单位（来源）	会员单位组成
中国互联网金融协会	前中国人民银行副行长	中国人民银行	传统金融机构、新型互联网金融机构并重
上海市互联网金融行业协会	证通公司	中国外汇交易中心	传统金融机构、新型互联网金融机构并重
广东互联网金融协会	PPmoney	网贷之家	新型互联网金融机构为主
北京市网贷行业协会	宜信公司	独立天使投资人	P2P 平台及相关机构
深圳市互联网金融协会	轮换担任	轮换担任	传统金融机构、新型互联网金融机构并重
江苏省互联网金融协会	江苏银行	开鑫贷	传统金融机构、新型互联网金融机构并重

<sup>①</sup> 这 15 个省份为北京、天津、吉林、上海、江苏、安徽、福建、河南、湖北、湖南、广东、海南、重庆、四川、青海。

杭州市互联网金融协会	蚂蚁金服	钱庄网	新型互联网金融机构为主
陆家嘴互联网金融协会	蚂蚁金服	不详	新型互联网金融机构为主，也有传统金融机构
中关村互联网金融行业协会	京东金融	拉卡拉	新型互联网金融机构为主

资料来源：郭峰，《中国式行业协会与 P2P 网络借贷的自律管理》，中国金融四十人论坛工作论文，NO.CF40WP2016007，2016。

### （五）ICP 备案可以作为一个粗糙的预警指标

P2P 网络借贷属于借贷金融业务和互联网信息服务的融合，因此除了接受银监会和地方金融办等机构的业务监管外，根据《监管办法》，P2P 平台还应向通信主管部门工业和信息化部履行网站备案手续。然而，根据工信部备案查询网站上的数据，在全国 4411 家平台当中，备案的平台为 2001 家，占比 45.4%<sup>①</sup>。而且，简单统计可知，备案平台，出现问题的比例为 21.9%，而没有备案的平台，出现问题的比例则为 27.5%，虽然 ICP 备案不能完全杜绝风险，但确实可以作为一个粗糙的预警指标。

分地区来看，可以发现不同地区的 P2P 平台履行 ICP 备案手续的比例存在较大差异。北京、上海等地有超过 60% 的 P2P 平台，进行了 ICP 备案，而江苏、河北、陕西等省份，备案的 P2P 平台只有 30% 多，P2P 平台集聚大省山东省，P2P 平台进行 ICP 备案的比例更低，只有 20% 多（图 16）。

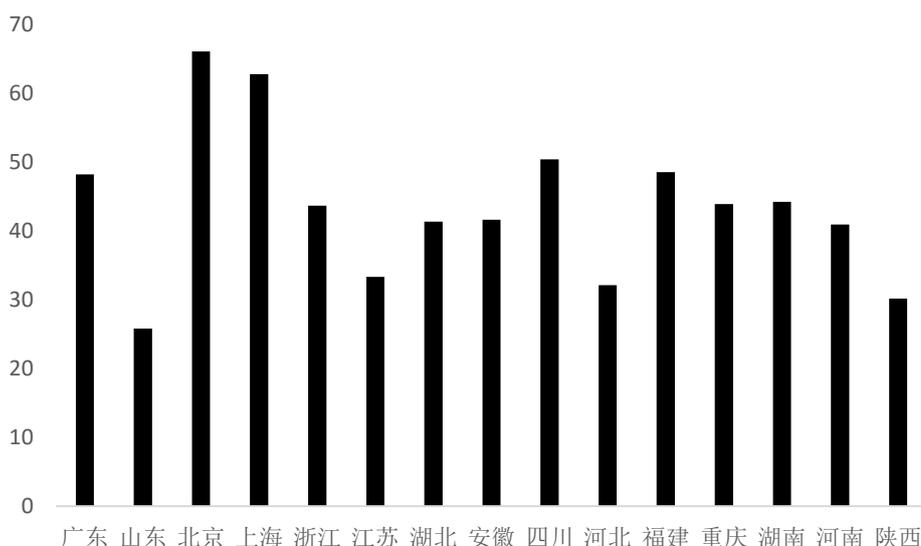


图 16: 不同地区进行 ICP 备案的平台比例 (%)

数据来源：外滩征信

### （六）进入正式司法程序的平台仍属少数

在行政监管不足以及从业者良莠不齐的情况下，很多 P2P 平台出现问题后只能留给司法部门来处理。在我们统计的 4411 家平台中，就有 1101 家平台出现各种问题。然而在法院系统中，被标注“失信”的平台数量只有寥寥几十个。一些地区有几十家甚至上百家平台出现跑路等问题，但有失信记录的平台数量则普遍较少，最多的浙江省只有 8 家平台有“失信”记录，很多省份甚至完全没有失信记录（图 17）。

<sup>①</sup> 其实根据“监管办法”的规定，P2P 平台涉及经营性电信业务的，还应当按照通信主管部门的相关规定申请相应的电信业务经营许可，并且规定“未按规定申请电信业务经营许可的，不得开展网络借贷信息中介业务”。不过到目前为止，取得该许可的平台尚属少数，我们没有进行统计。

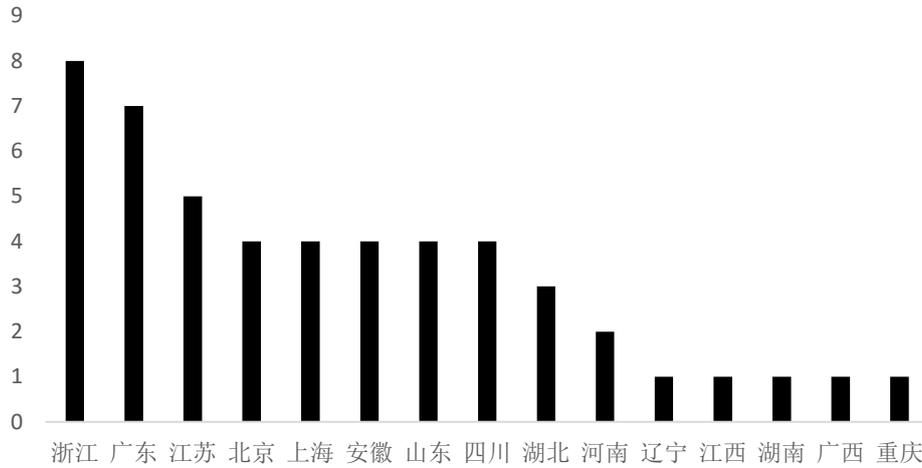


图 17：不同地区有失信记录的平台数量（家）

数据来源：外滩征信

此外，根据最高法院公示系统显示，有法院公告、裁判文书或执行公告记录的 P2P 平台数量也非常有限，全国只有 327 家平台有法院的司法记录，说明有正式司法程序的平台仍属少数。而且需要注意的是，这里的司法记录并不仅限于 P2P 出问题之后的司法程序，正常平台与欠款人的司法程序也统计在内。对比有司法记录和没有司法记录的平台出问题的概率，可以发现，有司法记录的平台，出问题的比例稍微高一些。具体而言，有司法记录的平台，出问题的概率为 31.5%；而没有司法记录的平台，出问题的概率为 24.4%。分地区司法记录显示，P2P 平台高度集聚的地区，如广东、北京和上海等，有更多的 P2P 平台司法记录，但司法记录占全部平台的比例而言，这几个 P2P 平台集聚的地区，司法记录比例并不高，反而是四川、湖南、陕西等地比例较高（图 18 和图 19）。

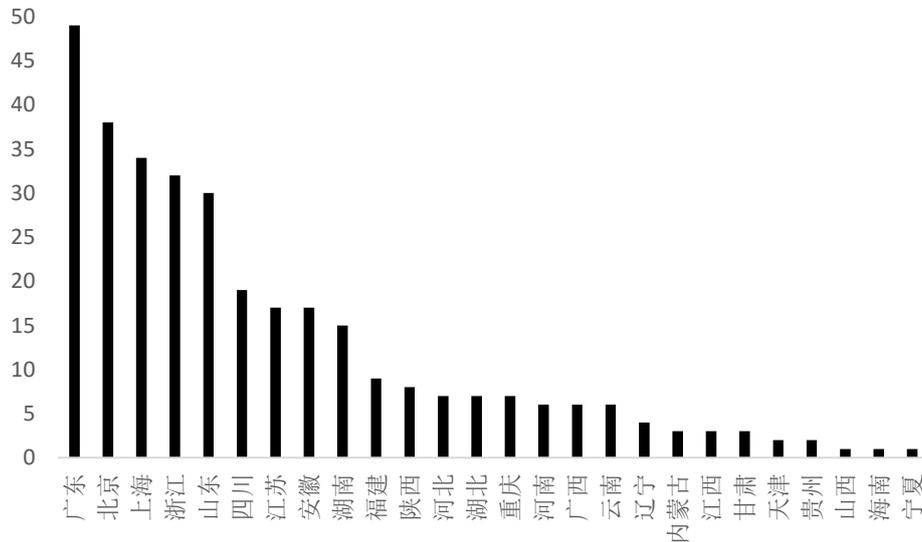


图 18：不同地区有法院审理记录的平台数量（家）

数据来源：外滩征信

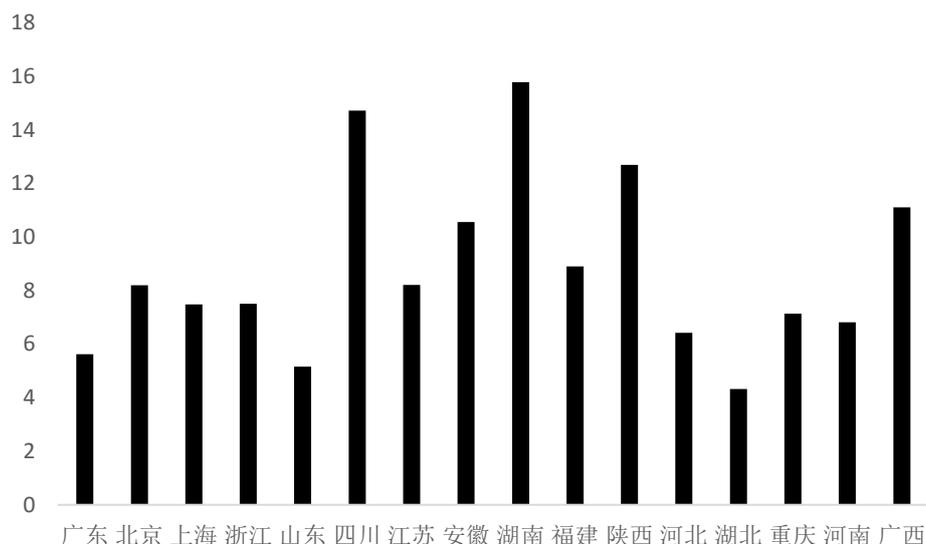


图 19：不同地区有法院审理记录的平台占比（%）

数据来源：外滩征信

## 五、政策建议

在本文，我们总结了我国 P2P 平台的地区特征，包括风险特征，并简要讨论现有监管手段在 P2P 网络借贷监管上存在的不足。为促进 P2P 网络借贷行业的规范有序发展，保护金融消费者权益，维护地区金融稳定，我们提出以下政策建议。

**第一，制度上加强 P2P 网络借贷的全国性统一化管理。**中国是一个大国，方方面面的工作要想顺利推进，的确都离不开地方政府的具体负责和推动。因此，属地化管理、“谁的孩子谁抱”的中国式分权是中国经济实现跨越式增长的重要经验。同时，中国经济发展的另一个成功经验就是在各个具有外部性或涉及宏观经济稳定、公正公平等问题的领域，中国政府又设置种种垂直管理的“条条”来制衡地方政府“块块”各自为政、恶性竞争的负面影响。从国税局到国土资源管理、医疗食品安全，再到银行、证券、保险等金融监管的垂直化管理，均遵循了这一逻辑。金融机构的经营具有不透明、不对称等影响金融消费者合法权益的特征，也有系统重要性、高传染性等影响宏观经济稳定性的特征，因此金融监管上更应该加强全国统一监管。P2P 网络借贷，天然具有全国性，没有地域分割，因此制度制定上，更应该加强全国统一化监管。制度统一、标准统一、执行力度统一，避免出现监管洼地，导致监管套利。

**第二，省政府不能将 P2P 日常监管的责任进一步下放。**根据 P2P 网络借贷《监管办法》，P2P 的日常监管责任将划归省级政府，而且允许省政府进一步制定实施细则。在这种情况下，要避免省级政府进一步将日常监管责任进一步下放给下级政府。例如，以小额贷款、融资担保等行业为代表，中央已经明确由省级人民政府指定监管部门，承担日常监管和风险处置的第一责任人。但在各省出台的细则上，往往又会将责任进一步下放，要求地级以上市政府为日常监管和风险处置的第一责任人。这种责任层层下放的思路符合中国属地化管理的一贯逻辑，但却不符合金融业管理的需要，特别是 P2P 网络借贷这种互联网金融。因为金融业和互联网金融业很难局限于一地经营，例如监管制度的纸面上虽然禁止小额贷款公司跨区县经营，但实际上只要不跨区域设立实体机构，出现部分跨区域业务，监管部门都是睁一只眼闭一只眼。因此，监管职责越下放，互联网金融业风险的“负外部性”越强（受害人可能来自于其他地区），地方政府重视发展，不重视监管的倾向越严重，从而带来潜在的风险。

**第三，P2P 平台以有一定的准入门槛为好。**以注册资本金为例，根据上文的分析，不同注册资本金，对应着不同的“跑路”比例。而根据《监管办法》，监管部门目前的思路是对 P2P 网络借贷实行不设门槛的备案制。既然监管部门不准备审查 P2P 平台的资格，那么现有的大部分平台将继续存在。而根据上文的分析，目前对 P2P 平台的日常监管手段比较有限，且有效性也不甚理想。因此，对 P2P 平台设置一定的准入门槛，很有必要，例如注册资本金（实缴）门槛、高管资格审查等等。当然，准入门槛并不是万能的，满足准入门槛的 P2P 平台仍然可能会出现各种各样的问题。因此对 P2P 平台的监管，绝对不能重回重事前准入，轻日常监管的老路，重点还是加强日常监管。

**第四，P2P 网络借贷的监管可以充分利用大数据等技术。**根据上文的分析，可以明显看出对于高风险的 P2P 网络借贷，常规的行政管理措施已经无法满足需要，而且目前行政管理还处于事后处理的阶段，无法应对 P2P 平台跑路等事件造成的恶劣影响，亟需切实有效的事前、事中预警机制，防患于未然。因此，P2P 网络借贷的监管可以充分利用大数据等技术，做到实时监测、提前预警，有效防范系统性区域性金融风险。

## 参考文献

巴曙松、刘孝红、牛播坤，《转型时期中国金融体系中的地方治理与银行改革的互动研究》，《金融研究》，2005 年第 5 期。

郭凯、郭峰、王乾箏，《中国 P2P 网络借贷平台评估报告·2015》，上海新金融研究院课题报告，2015 年 7 月。

郭峰、吴雨珊，《P2P 网络借贷监管政策建议》，中国金融四十人论坛，2015 年 3 月。

郭峰，《中国式行业协会与 P2P 网络借贷的自律管理》，中国金融四十人论坛工作论文，No. CF40WP2016007，2016。

纪志宏、周黎安、王鹏、赵鹰妍：《地方官员晋升激励与银行信贷》，《金融研究》，2014 年第 1 期。

廖岷、孙涛，《宏观审慎监管研究与实践》，中国经济出版社，2014 年 12 月。

毛泽东，《毛泽东选集》，北京：人民出版社，1991 年 6 月。

卢亚娟、孟德锋，《民间资本进入农村金融服务业的目标权衡：基于小额贷款公司的实证研究》，《金融研究》，2012 年第 1 期。

钱穆，《中国历代政治得失》，北京：九州出版社，2012 年 2 月。

钱先航、曹廷求、李维安，《晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为》，《经济研究》，2011 年第 12 期。

乔安妮·凯勒曼 (A. Joanne Kellermann) 等著，张晓朴译，《21 世纪金融监管》，中信出版社，2016 年 1 月。

谭劲松、简宇寅、陈颖，《政府干预与不良贷款——以某国有商业银行 1988~2005 年的数据为例》，《管理世界》，2012 年第 7 期。

王崑岫，《地方立法权之研究--基于纵向分权所进行的解读》，杭州：浙江工商大学出版社，2014 年 10 月。

网贷之家、盈灿咨询，2016，《2015 年中国网络借贷行业年报》，网贷之家网站。

吴晓波，《历代经济变革得失》，杭州：浙江大学出版社，2013 年 8 月。

谢平、邹传伟，《金融危机后有关金融监管改革的理论综述》，《金融研究》，2010 年第 2 期。

张幼林，《完善我国金融管理体制》，《中国金融》，2015 年第 1 期

郑永年，《中国的“行为联邦制”：中央-地方关系的变革与动力》上海：东方出版社，

2013年4月。

钟辉勇、陆铭,《统一货币区、央地关系和地方政府债务》,《学术月刊》,2015年第10期。

周黎安,《转型中的地府政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社&上海人民出版社,2008年11月。

祝继高、岳衡、饶品贵,《地方政府财政压力与银行信贷资源配置效率》,中国经济学学术资源网工作论文, No.W749, 2014。

Agarwal, S., D. Lucca, A. Seru and F. Trebbi, 2014, “Inconsistent Regulators: Evidence from Banking”, *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), pp.889-938.

Li, H. and L. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9-10), 1743-1762.

Qian, Y. and B. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11, 83-92.

Wang, J., Y. Shen and Y., Huang, “Evaluating the Opportunities, Risks and Supervision of Peer-to-Peer Lending in China”, *China Economic Journal*, 2016, forthcoming.

Xu, C. 2011. The fundamental institutions of China’s reform and development[J]. *Journal of Economic Literature*, 49 (4): 1076-1151.

## Regulation of P2P Lending: From the Perspective of Relationship Between the Central and Local Governments

GUO Feng

(Shanghai Finance Institute & Peking University)

**Abstract :** While P2P lending is developing rapidly in China, problems do exist and call for stronger supervision. Under the current financial regulation framework, P2P is mainly supervised at the local level. This article summarizes the regional features of P2P online lending platforms, especially the risk features and effectiveness of supervision. It was found that P2P platforms are concentrated in several provinces, but cross-regional transactions can be carried out easily regardless of where the platforms are registered. The registered capital and number of shareholders differ greatly among the provinces, and problems with the platforms are different too. Local governments have assumed very different attitudes towards P2P platforms. Based on the analysis, a few policy recommendations are made.

**Keywords :** P2P Lending, Relationship Between the Central and Local Governments, Financial Risk, Jurisdictional Management