

# 《P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案》

关于印发《P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案》的通知

银监发〔2016〕11 号

各省、自治区、直辖市人民政府：

《P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2016 年 4 月 13 日

## P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案

P2P 网络借贷(以下简称网贷)作为一种互联网金融业态，在缓解小微企业融资难、满足民间资本投资需求等方面发挥了积极作用。但近年来，网贷行业风险有所积聚，爆发了一系列风险事件，严重损害了广大投资者合法权益，对互联网金融行业声誉和健康发展造成较大负面影响，给金融安全和社会稳定带来较大危害。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进网贷行业规范有序发展，根据《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(银发〔2015〕221 号，以下简称《指导意见》)和《互联网金融风险专项整治工作实施方案》，制定本方案。

### 一、工作目标和原则

#### (一)工作目标

按照任务要明、措施要实、责任要清、效果要好的要求，坚持重点整治与源头治理相结合、防范风险与创新发展相结合、清理整顿与依法打击相结合，妥善处置风险事件，遏制网贷领域风险事件高发势头，维护经济金融秩序和社会稳定。一是在市场主体层面，着力扶优抑劣，支持鼓励依法合规的网贷机构开展业务，促其健康发展，整治和取缔违法违规的网贷机构。二是在市场环境层面，加强规范优化，扭转行业机构异化趋势，实现正本清源，强化风险教育，引导出资人理性出资。三是在机制层面，坚持标本兼治，建立行业长效规范机制，消除监管空白，实现规范创新兼顾发展，形成良性循环。

#### (二)工作原则

态度积极，措施稳妥。高度重视本次专项整治工作，树立大局意识、责任意识，明确职责分工，确立时间进度表，积极推进各项工作。同时稳扎稳打，讲究方式方法，处理好工作力度和节奏的关系。

底线思维，预案完备。充分认识网贷领域风险的复杂性、隐蔽性、突发性、涉众性、传染性，在统筹考虑各种突发风险的前提下，制定完备的处置预案，有序化解存量风险，有效控制增量风险，坚决守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

线上线下，统筹治理。兼顾市场主体的线上业务与线下实体，明确关联关系，依据其经营本质和实际控制人进行统筹治理。将从事线下金融业务活动的网贷机构及涉及网贷业务的综合性互联网金融平台纳入专项整治范围，做到风险防范和治理全覆盖。

分类处理，标本兼治。根据网贷机构违法违规性质、情节和程度分类处理，精准施策，把专项整治工作与贯彻落实行业有关制度、促进网贷机构改革创新与重组改造结合起来，以本次专项整治工作为契机，强化行业监管，构建长效机制。

依法合规，有章可循。贯彻落实《指导意见》、《互联网金融风险专项整治工作实施方案》和本方案明确的原则和要求，严格遵循有关法律法规和规章制度，做到依法整治、合规处理，为网贷行业常态化监管奠定基础。

上下联动，协调配合。各有关部门、各地方人民政府加强组织领导，完善工作机制，充分考虑网贷行业跨区域、跨领域、跨行业的特点，加强部门间和区域间的协同联动，形成工作合力，提高整治效率，夯实整治基础，巩固整治成果。

## 二、全面排查、摸清底数

### (一) 排查目的

准确掌握网贷机构相关数据，提高数据的权威性、准确性和及时性，摸清行业底数，建立较为完整的行业基本数据统计体系，为专项整治工作及今后的行业监管奠定坚实基础。

### (二) 排查对象

本次排查摸底的对象是各地经工商登记注册的网贷机构，根据《指导意见》要求，该类机构应当以互联网为主要渠道，为借款人与出借人(即贷款人)实现直接借贷提供信息搜集、信息公布、资信评估、信息交互、借贷撮合等服务。同时，部分以网贷名义开展经营，涉及资金归集、期限错配等行为，已经脱离信息中介本质，异化为信用中介的机构，也是本次排查和整治的对象。

此外，对于互联网企业与银行业金融机构合作开展业务情况进行排查。互联网企业与银行业金融机构合作开展业务不得违反相关法律法规规定，不得通过互联网跨界开展金融活动进行监管套利。

### (三)排查方式

采取多方数据汇总、逐一比对、网上核验、现场实地认证等方式进行。在数据汇总层面，银监会会同工业和信息化部、公安部、工商总局、国家互联网信息办公室及第三方统计机构、行业自律组织等，利用行业信息库、大数据检索、工商注册信息、接受举报等方式，汇总形成网贷机构基本数据统计，并发送至各省级人民政府。各省级人民政府以此为基础，综合采取公告确认、电话联系、现场勘查、高管约谈等方式对行业机构数据统计的内容进行逐一核实，并要求机构法定代表人或高级管理人员等对核实后的信息进行签字确认，做到对本地区网贷机构基本信息进行充分摸底排查，实现“一户一档”。

### (四)排查内容

各省级人民政府对本地区机构的排查主要包括：一是网贷机构基本情况，包括但不限于股东或出资人、实际控制人、法定代表人、注册资本、借贷余额、出借人总数、分支机构数量及分布等。二是网贷机构各类产品及业务运营情况，包括产品期限、综合收益率、逾期率等。三是网贷机构存在的主要问题，包括但不限于机构是否存在设立资金池、自融、向出借人提供担保或者承诺保本保息、大规模线下营销、误导性宣传、虚构借款人及标的、发放贷款、期限拆分、发售银行理财和券商资管等产品、违规债权转让、参与高风险证券市场融资或利用类 HOMS 等系统从事股票市场场外配资行为、从事股权众筹或实物众筹等；是否存在信息披露不完整、不客观、不及时；是否未实行出借人资金第三方存管等问题。此外，对近年业务扩张过快、在媒体过度宣传、承诺高额回报、涉及房地产配资或校园网贷等业务的网贷机构进行重点排

查。根据排查结果汇总本地区问题机构总体数量、各类问题机构的占比等，并据此对本地区机构风险状况进行判断。

对于跨区域经营的网贷机构，银监会协调相关省级人民政府加强合作，密切配合，进一步增强摸底排查的完整性、准确性、时效性。

### 三、明确标准、分类施策

#### (一)分类处置标准

专项整治工作的重点是整治和取缔互联网企业在线上线下违规或超范围开展网贷业务，以网贷名义开展非法集资等违法违规活动。分类处置标准以《指导意见》和有关监管要求等作为主要依据：一是网贷机构满足信息中介的定性。二是业务符合直接借贷的标准，即个体与个体之间通过互联网机构实现的直接借贷。三是不得触及业务“红线”，即设立资金池、自融、向出借人提供担保或者承诺保本保息、大规模线下营销、误导性宣传、虚构借款人及标的、发放贷款、期限拆分、发售银行理财和券商资管等产品、违规债权转让、参与高风险证券市场融资或利用类 HOMS 等系统从事股票市场场外配资行为、从事股权众筹或实物众筹等。四是落实出借人及借款人资金第三方存管要求。五是信息披露完整、客观、及时，并且具备合规的网络安全设施。

#### (二)分类处置措施

对各类网贷机构认真甄别，根据风险程度、违法违规性质和情节轻重、社会危害程度大小、处理方式等因素，准确分类，及时纠偏，制定差别化措施，防范处置风险的风险，确保风险全面排查、问题全面整治和监管全面覆盖。

根据以上标准将网贷机构划分为三类，并实施分类处置。一是合规类。该类机构严格遵守信息中介定位，稳健经营、运作规范，具有较强的管理技术和风险控制能力，基本符合《指导意见》规定，未违反有关法律法规和规章制度。应对此类机构实施持续监管，支持鼓励其合规发展，督促其规范运营。二是整改类。该类机构大多数运行不规范，风险控制不足，缺乏持续经营能力和自我约束能力，大多异化为信用中介，存在触及业务“红线”的问题。此类机构应按照有关要求限期整改，整改不到位的，责令继续整改或

淘汰整合，并依法予以处置。三是取缔类。此类机构涉嫌从事非法集资等违法违规活动，应对其严厉打击，坚决实施市场退出，并按照有关法律法规和规章制度规定，由相关部门给予行政处罚或依法追究刑事责任，政府不承担兜底责任。同时，做好核实资本和财务状况工作，妥善处理债权债务关系，依法保护投资者合法权益。

#### 四、职责分工

按照《互联网金融风险专项整治工作实施方案》要求，专项整治工作按照银监会会同中央有关部门与省级人民政府双负责制的原则，明确分工，落实责任。

(一)加强组织领导。银监会会同中央宣传部、中央维稳办、发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、住房城乡建设部、人民银行、工商总局、法制办、国家网信办、国家信访局、最高人民法院、最高人民检察院成立网贷风险专项整治工作领导小组，银监会为组长单位，工业和信息化部、公安部、国家网信办、工商总局为副组长单位，其他部门为成员单位，网贷风险专项整治工作小组办公室设在银监会。

(二)中央监管部门职责。银监会作为网贷风险专项整治工作统筹部门，负责总体工作的组织和协调。一是制定规则，即制定网贷行业监管制度和第三方存管等系列配套制度，拟定网贷风险专项整治工作实施方案，明确专项整治工作目标、原则、内容、措施等。二是培训部署，即对专项整治工作进行周密部署，组织开展培训。三是划清界限，即明确网贷业务负面清单，划清网贷机构不得从事的业务边界。四是督导汇总，即加强跨部门、跨地区间协调，研究重大问题、汇总工作报告等。五是在省级人民政府统一领导下，省金融办(局)与银监会省级派出机构共同牵头负责本地区分领域整治工作，共同承担分领域整治任务。

各相关部门发挥职能作用，密切协作，互通信息，共享资源，形成合力。

(三)各省级人民政府职责。各省级人民政府按照中央监管部门的统一方案和要求，负责本地区具体整治工作。在各省级人民政府统一领导下，设网贷风险专项整治联合工作办公室，由省金融办(局)和银监会省级派出机构共同负责，办公室成员由省级人民政府根据工作需要确定相关部门组成，具体组织实施专项整治工作，并建立风险事件应急制度和处置预案，做好本地区维稳工作，最大限度预防和减少风险事件造成的不良社会影响，维护社会稳定。

## 五、时间进度

(一)部署培训阶段。根据《互联网金融风险专项整治工作实施方案》要求，银监会协调有关各方汇总网贷行业机构基本数据统计，部署培训各地方开展专项整治工作。此项工作于 2016 年 4 月底前完成。

(二)行业摸底排查阶段。各省级人民政府依照网贷行业机构基本数据统计对本地区机构进行摸底排查，并报银监会。此项工作于 2016 年 7 月底前完成。

(三)分类处置阶段。各省级人民政府依照摸底排查结果，结合《指导意见》和本方案要求，对本地区机构进行分类处置。此项工作于 2016 年 11 月底前完成。

(四)总结督导阶段。银监会将适时赴各地对专项整治工作进行督导，各省级人民政府应对检查、查处、整改情况进行总结，形成报告报送银监会。银监会将根据各地情况，形成规范整治工作总体报告，报送互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室。此项工作于 2017 年 1 月底前完成。

## 六、配套支持措施

(一)加强舆论宣传引导。加强网贷风险专项整治工作正面宣传与舆论引导，鼓励网贷机构在依法合规的前提下创新发展。通过以案说法，厘清合法和非法的界限，适时主动发声，及时回应投资者关切。加强舆情监测，强化媒体责任，为整治工作营造良好的舆论环境。

(二)加强各方协调配合。加强各部门沟通协调，完善工作机制，坚持部门间和区域间纵横联动，协作配合。加强中央与地方金融监管协同配合，共同履行好监管职责，形成专项整治和日常监管的合力，确保中央和地方金融监管目标和规则的一致性，守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

(三)注重工作方式方法。专项整治工作具有政策性强、涉及面广、敏感度高、难度较大等特点，要讲究整治策略，注意方式方法，做好风险隔离，依法依规，有节有度，妥善化解各类存量风险，防范风险蔓延和叠加，切实防范处置风险的风险，依法保护投资者合法权益，维护正常的经济金融秩序和社会稳定。

各省、自治区、直辖市人民政府：

《P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2016 年 4 月 13 日

## P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案

P2P 网络借贷（以下简称网贷）作为一种互联网金融业态，在缓解小微企业融资难、满足民间资本投资需求等方面发挥了积极作用。但近年来，网贷行业风险有所积聚，爆发了一系列风险事件，严重损害了广大投资者合法权益，对互联网金融行业声誉和健康发展造成较大负面影响，给金融安全和社会稳定带来较大危害。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进网贷行业规范有序发展，根据《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》（银发〔2015〕221 号，以下简称《指导意见》）和《互联网金融风险专项整治工作实施方案》，制定本方案。

### 一、工作目标和原则

#### （一）工作目标

按照任务要明、措施要实、责任要清、效果要好的要求，坚持重点整治与源头治理相结合、防范风险与创新相结合、清理整顿与依法打击相结合，妥善处置风险事件，遏制网贷领域风险事件高发势头，维护经济金融秩序和社会稳定。一是在市场主体层面，着力扶优抑劣，支持鼓励依法合规的网贷机构开展业务，促其健康发展，整治和取缔违法违规的网贷机构。二是在市场环境层面，加强规范优化，扭转行业机构异化趋势，实现正本清源，强化风险教育，引导出资人理性出资。三是在机制层面，坚持标本兼治，建立行业长效规范机制，消除监管空白，实现规范创新兼顾发展，形成良性循环。

#### （二）工作原则

态度积极，措施稳妥。高度重视本次专项整治工作，树立大局意识、责任意识，明确职责分工，确立时间进度表，积极推进各项工作。同时稳扎稳打，讲究方式方法，处理好工作力度和节奏的关系。

底线思维，预案完备。充分认识网贷领域风险的复杂性、隐蔽性、突发性、涉众性、传染性，在统筹考虑各种突发风险的前提下，制定完备的处置预案，有序化解存量风险，有效控制增量风险，坚决守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

线上线下，统筹治理。兼顾市场主体的线上业务与线下实体，明确关联关系，依据其经营本质和实际控制人进行统筹治理。将从事线下金融业务活动的网贷机构及涉及网贷业务的综合性互联网金融平台纳入专项整治范围，做到风险防范和治理全覆盖。

分类处理，标本兼治。根据网贷机构违法违规性质、情节和程度分类处理，精准施策，把专项整治工作与贯彻落实行业有关制度、促进网贷机构改革创新与重组改造结合起来，以本次专项整治工作为契机，强化行业监管，构建长效机制。

依法合规，有章可循。贯彻落实《指导意见》、《互联网金融风险专项整治工作实施方案》和本方案明确的原则和要求，严格遵循有关法律法规和规章制度，做到依法整治、合规处理，为网贷行业常态化监管奠定基础。

上下联动，协调配合。各有关部门、各地方人民政府加强组织领导，完善工作机制，充分考虑网贷行业跨区域、跨领域、跨行业的特点，加强部门间和区域间的协同联动，形成工作合力，提高整治效率，夯实整治基础，巩固整治成果。

## 二、全面排查、摸清底数

### （一）排查目的

准确把握网贷机构相关数据，提高数据的权威性、准确性和及时性，摸清行业底数，建立较为完整的行业基本数据统计体系，为专项整治工作及今后的行业监管奠定坚实基础。

### （二）排查对象

本次排查摸底的对象是各地经工商登记注册的网贷机构，根据《指导意见》要求，该类机构应当以互联网为主要渠道，为借款人与出借人（即贷款人）实现直接借贷提供信息搜集、信息公布、资信评估、信息交互、借贷撮合等服务。同时，部分以网贷名义开展经营，涉及资金归集、期限错配等行为，已经脱离信息中介本质，异化为信用中介的机构，也是本次排查和整治的对象。

此外，对于互联网企业与银行业金融机构合作开展业务情况进行排查。互联网企业与银行业金融机构合作开展业务不得违反相关法律法规规定，不得通过互联网跨界开展金融活动进行监管套利。



### （三）排查方式

采取多方数据汇总、逐一比对、网上核验、现场实地认证等方式进行。在数据汇总层面，银监会会同工业和信息化部、公安部、工商总局、国家互联网信息办公室及第三方统计机构、行业自律组织等，利用行业信息库、大数据检索、工商注册信息、接受举报等方式，汇总形成网贷机构基本数据统计，并发送至各省级人民政府。各省级人民政府以此为基础，综合采取公告确认、电话联系、现场勘查、高管约谈等方式对行业机构数据统计的内容进行逐一核实，并要求机构法定代表人或高级管理人员等对核实后的信息进行签字确认，做到对本地区网贷机构基本信息进行充分摸底排查，实现“一户一档”。

### （四）排查内容

各省级人民政府对本地区机构的排查主要包括：一是网贷机构基本情况，包括但不限于股东或出资人、实际控制人、法定代表人、注册资本、借贷余额、出借人总数、分支机构数量及分布等。二是网贷机构各类产品及业务运营情况，包括产品期限、综合收益率、逾期率等。三是网贷机构存在的主要问题，包括但不限于机构是否存在设立资金池、自融、向出借人提供担保或者承诺保本保息、大规模线下营销、误导性宣传、虚构借款人及标的、发放贷款、期限拆分、发售银行理财和券商资管等产品、违规债权转让、参与高风险证券市场融资或利用类 HOMS 等系统从事股票市场场外配资行为、从事股权众筹或实物众筹等；是否存在信息披露不完整、不客观、不及时；是否未实行出借人资金第三方存管等问题。此外，对近年业务扩张过快、在媒体过度宣传、承诺高额回报、涉及房地产配资或校园网贷等业务的网贷机构进行重点排查。根据排查结果汇总本地区问题机构总体数量、各类问题机构的占比等，并据此对本地区机构风险状况进行判断。

对于跨区域经营的网贷机构，银监会协调相关省级人民政府加强合作，密切配合，进一步增强摸底排查的完整性、准确性、时效性。

## 三、明确标准、分类施策

### （一）分类处置标准

专项整治工作的重点是整治和取缔互联网企业在线上线下违规或超范围开展网贷业务，以网贷名义开展非法集资等违法违规活动。分类处置标准以《指导意见》和有关监管要求等作为主要依据：一是网贷机构满足信息中介的定性。二是业务符合直接借贷的标准，即个体与个体之间通过互联网机构实现的直接借贷。三是不得触及业务“红线”，即设立资金池、自融、向出借人提供担保或者承诺保本保息、大规模线下营销、误导性宣传、虚构借款人及标的、发放贷款、期限拆分、发售银行理财和券商资管等产品、违规债权转让、参与高风险证券市场融资或利用类 HOMS 等系统从事股票市场场外配资行为、从事股权众筹或实物众筹等。四是落实出借人及借款人资金第三方存管要求。五是信息披露完整、客观、及时，并且具备合规的网络安全设施。

## （二）分类处置措施

对各类网贷机构认真甄别，根据风险程度、违法违规性质和情节轻重、社会危害程度大小、处理方式等因素，准确分类，及时纠偏，制定差别化措施，防范处置风险的风险，确保风险全面排查、问题全面整治和监管全面覆盖。

根据以上标准将网贷机构划分为三类，并实施分类处置。一是合规类。该类机构严格遵守信息中介定位，稳健经营、运作规范，具有较强的管理技术和风险控制能力，基本符合《指导意见》规定，未违反有关法律法规和规章制度。应对此类机构实施持续监管，支持鼓励其合规发展，督促其规范运营。二是整改类。该类机构大多数运行不规范，风险控制不足，缺乏持续经营能力和自我约束能力，大多异化为信用中介，存在触及业务“红线”的问题。此类机构应按照有关要求限期整改，整改不到位的，责令继续整改或淘汰整合，并依法予以处置。三是取缔类。此类机构涉嫌从事非法集资等违法违规活动，应对其严厉打击，坚决实施市场退出，并按照有关法律法规和规章制度规定，由相关部门给予行政处罚或依法追究刑事责任，政府不承担兜底责任。同时，做好核实资本和财务状况工作，妥善处理债权债务关系，依法保护投资者合法权益。

## 四、职责分工

按照《互联网金融风险专项整治工作实施方案》要求，专项整治工作按照银监会会同中央有关部门与省级人民政府双负责制的原则，明确分工，落实责任。

（一）加强组织领导。银监会会同中央宣传部、中央维稳办、发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、住房城乡建设部、人民银行、工商总局、法制办、国家网信办、国家信访局、最高人民法院、最高人民检察院成立网贷风险专项整治工作领导小组，银监会为组长单位，工业和信息化部、公安部、国家网信办、工商总局为副组长单位，其他部门为成员单位，网贷风险专项整治工作小组办公室设在银监会。

（二）中央监管部门职责。银监会作为网贷风险专项整治工作统筹部门，负责总体工作的组织和协调。一是制定规则，即制定网贷行业监管制度和第三方存管等系列配套制度，拟定网贷风险专项整治工作实施方案，明确专项整治工作目标、原则、内容、措施等。二是培训部署，即对专项整治工作进行周密部署，组织开展培训。三是划清界限，即明确网贷业务负面清单，划清网贷机构不得从事的业务边界。四是督导汇总，即加强跨部门、跨地区间协调，研究重大问题、汇总工作报告等。五是在省级人民政府统一领导下，省金融办（局）与银监会省级派出机构共同牵头负责本地区分领域整治工作，共同承担分领域整治任务。各相关部门发挥职能作用，密切协作，互通信息，共享资源，形成合力。

（三）各省级人民政府职责。各省级人民政府按照中央监管部门的统一方案和要求，负责本地区具体整治工作。在各省级人民政府统一领导下，设网贷风险专项整治联合工作办公室，由省金融办（局）和银监会省级派出机构共同负责，办公室成员由省级人民政府根据工作需要确定相关部门组成，具体组织实施专项整治工作，并建立风险事件应急制度和处置预案，做好本地区维稳工作，最大限度预防和减少风险事件造成的不良社会影响，维护社会稳定。

## 五、时间进度

（一）部署培训阶段。根据《互联网金融风险专项整治工作实施方案》要求，银监会协调有关各方汇总网贷行业机构基本数据统计，部署培训各地方开展专项整治工作。此项工作于 2016 年 4 月底前完成。

（二）行业摸底排查阶段。各省级人民政府依照网贷行业机构基本数据统计对本地区机构进行摸底排查，并报银监会。此项工作于 2016 年 7 月底前完成。

（三）分类处置阶段。各省级人民政府依照摸底排查结果，结合《指导意见》和本方案要求，对本地区机构进行分类处置。此项工作于 2016 年 11 月底前完成。

（四）总结督导阶段。银监会将适时赴各地对专项整治工作进行督导，各省级人民政府应对检查、查处、整改情况进行总结，形成报告报送银监会。银监会将根据各地情况，形成规范整治工作总体报告，报送互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室。此项工作于 2017 年 1 月底前完成。

## 六、配套支持措施

（一）加强舆论宣传引导。加强网贷风险专项整治工作正面宣传与舆论引导，鼓励网贷机构在依法合规的前提下创新发展。通过以案说法，厘清合法和非法的界限，适时主动发声，及时回应投资者关切。加强舆情监测，强化媒体责任，为整治工作营造良好的舆论环境。

（二）加强各方协调配合。加强各部门沟通协调，完善工作机制，坚持部门间和区域间纵横联动，协作配合。加强中央与地方金融监管协同配合，共同履行好监管职责，形成专项整治和日常监管的合力，确保中央和地方金融监管目标和规则的一致性，守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

（三）注重工作方式方法。专项整治工作具有政策性强、涉及面广、敏感度高、难度较大等特点，要讲究整治策略，注意方式方法，做好风险隔离，依法依规，有节有度，妥善化解各类存量风险，防范风险蔓延和叠加，切实防范处置风险的风险，依法保护投资者合法权益，维护正常的经济金融秩序和社会稳定。