

以最小的干预, 保护最多的投资者

——专访华东政法大学经济法学院院长吴弘教授

文/本刊记者 饶黎

吴弘, 华东政法大学经济法学院院长。



2015年e租宝、泛亚事件的阴云犹未散去, 今年P2P平台倒闭的蝴蝶效应却已愈演愈烈。据统计, 截至3月份, P2P网贷平台累计成立数3984家, 其中出现停业、跑路、提现困难、经侦介入等各类问题的累计数是1523家, 比例达到了38.2%。P2P及互联网金融的安全成为了众矢之的, P2P的问题究竟是个体失守, 还是互联网金融的群体失格? 其背后折射出的互联网金融监管的缺失, 又当如何弥补? 这些问题引发了广泛深思。

带着疑问, 《千人》杂志对华东政法大学经济法学院院长吴弘教授进行了专访。他指出: “互联网金融可以突破原有的‘金融压抑’, 满足各种层次的需求”, 而“互联网金融问题的实质是不法分子假借互联网金融的名义进行金融欺诈。”追根溯源, “是因在我们尚未明确监管机制的前提下, 互联网金融的风险就已经成为了现实。”面对互联网金融带来的区域性风险, 廓清市场、加强监管已十分紧迫。

互联网金融伴随区域性风险

据网贷之家数据统计显示, 2015年全年网贷成交量达到了9823.04亿元人民币, 相比2014年增长了288.57%, 交易活跃度可见一斑。相较而言, 美、德等发达国家则未有如此热度。出现这一反差, 吴弘认为是因“美国的金融体系比较完善, 各层次的需求都能

得到满足。恰恰是中国这种金融体系不完善，‘金融压抑’比较严重的国家，互联网提供了突破原有体系的可能和路径，所以互联网金融应运而生，迅猛发展。”

互联网金融是突破金融压抑与传统金融体系的利器。在十三五规划中，央行行长周小川强调要“深化金融体制改革”，正是在金融机构体系重大变革之际，政府主动求变的举措。虽然互联网金融有举足轻重的作用，但现实中“E租宝们”又如芒刺在背，大有劣币驱逐良币之势。究竟当如何看待P2P的问题，互联网金融的风险又能达到什么程度？吴宏解答道：“互联网金融的问题尚不足以造成金融市场的瘫痪，其风险是区域性风险。”

吴宏认为，“现阶段，政府对金融风险的关注有两点——系统性风险和区域性风险”。系统性风险意指相互影响很大的，会产生连锁反应的大风险，例如次贷危机和2015年的股市灾害。当前互联网金融的交易量与传统金融相差很大，专家一致认为，互联网金融导致系统性风险的可能性比较小，不会造成市场瘫痪，进而威胁整个金融体系。但其区域性风险已经成为了现实，并损害了大量投资者和消费者的利益。

吴弘进一步指出，“互联网金融问题的实质是不法分子假借互联网金融的名义进行金融欺诈。”其最大的特点“是在我们尚未明确监管机构的前提下，风险已经成为了现实”。

在互联网金融兴起之前，民间金融在发展中也有很多欺诈现象，但并不意味着民间金融本身有问题。民间金融是传统金融的补充，因此不管是农村的民间金融还是城市的企业间的相互贷款，政府都抱有比较宽容的态度。关键是要有适当的监管，2015年8月，最高人民法

院出台《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》，将民间金融的利率的标准定为24%。同样，对互联网金融也需宽容以待，并以适当的监管促进互联网金融的发展。

金融监管的底线是防范风险，保护投资者与消费者。与传统金融相比，互联网金融拥有互联网和金融的双重特性，除了通常的金融风险外，互联网金融又增加了网络和信息的风险。尤其是互联网特性，使得危机传播速度快，辐射影响大，其风险会被放大和叠加。

互联网金融监管缺失

谈到互联网金融的监管，吴弘直截了当地指出“现在最大的问题是没有监管”。

首先是互联网金融监管主体尚未明确，只是做了大致划分，而划分的标准又比较简单粗暴。例如，因P2P与信贷相关就由银监会监管，众筹与投资相关就由证监会来管。“主体不明确，而风险又完全爆发了，这种情况使得监管有点措手不及。中央感觉比较棘手，于是就提出了防范风险。”

纵观政府出台的监管法规，防范风险的法律基础明显薄弱。根据北京市安理律师事务所统计，目前我国与互联网金融相关的法律法规文件共40部。其中，中央出台28部，地方政府12部。在对具体金融形式的规范上，第三方支付14部，虚拟货币、P2P和互联网保险各2部，针对众筹的1部。由此可见，互联网金融监管最有力、规定较为完善的是第三方支付，而p2p、众筹、电子货币等，监管规范比较少。

针对目前的法律法规体系，吴弘指出：“尽管出台的文件不少，但是真正属于法律的还是非常欠缺。从法律的层次来讲，只有人民代表大会通过的法

律才具有比较高的效力。目前互联网金融监管是没有一部法律涉及到，基本上是国务院相关部门出台的规章和规范性文件。”比较而言，第三方支付监管文件较多，“因为其涉及面广。在金融领域，凡是涉及公众领域的一定要严格监管、保护公众利益。”而P2P、众筹等监管文件较少，主要因其是“少数人玩的”，吴宏介绍“少数人”在金融领域称之为“合格投资者”，在管理上会比较宽松。“少数人能够承担一定的风险，依靠相互的合同约定，监管要求不会很严格。”所以，P2P的问题爆发后才难以控制。

另一个重大问题是，“互联网金融公司的成立没有监管机构把关”。之前成立互联网金融公司只需工商登记即可，根本谈不上准入门槛。在P2P问题爆发之后，有些省市只能禁止以金融信息、P2P等名称登记公司的形式来规避风险，这不可不谓是监管的无奈。针对此，吴弘认为我们可以学习美国的《初创企业促进法》（Jumpstart Our Business Act，简称JOBS法），明确基本的准入条件。该法的第三部分规定，资产超过1千万美元的公司，如果满足以下条件之一：股东超过2000人、股东中超过500人不是认可投资人，才被要求注册为公众公司。

未来监管的路径

2015年是互联网金融监管元年，2016年则是行业洗牌和监管落实之年。为整治市场乱象，恢复市场信心，使互联网金融监管从“无”到“有”，立法机关、监管部门和行业自身都已经行动起来。如何实现促进创新与有效监管的平衡，是各方探讨的焦点。针对这一问题，吴弘首先强调了监管的原则——“以最小的干预，保护最多的投资

者”，具体到未来监管路径，吴弘指出“统一标准”、“实施功能性监管”、“借助行业自律和云风控”是主要措施。

（一）制定统一标准

年初的博鳌亚洲论坛发布了《互联网金融报告2016》，报告指出：“制定一套统一的标准，明确各主体的责任和义务，才能减少行业乱象和违法行为。”对此，吴弘表示：“统一指的是法律的统一，而不是监管机构或者地方政府的统一。”

互联网金融监管不统一是因标准缺失、各自为政，个别地方政府为促进本地经济发展，放松了对新金融形式的监管，最终导致问题集中爆发，比如泛亚、e租宝。吴弘指出：“我理解的统一，是要与传统金融的监管结合起来，但不是完全沿用传统的监管标准。”

统一的标准要由中央制定，关键是提升立法的层次，做到有法可依。“不一定要单独为互联网金融立法，但需在基本法里为互联网金融做出基本规定。原有的法律体系要考虑互联网金融本身的特点做出修改，确定专门的规定。以后，层次较低的规定、文件，需要有针对性地针对互联网金融做专门规定。”

统一标准首先要明确准入和退出机制，这是监管的起点。“除了准入外，还涉及运营和资产质量的监管，对风险的实时监控。金融在运营过程中有一些难于预计的风险，不确定性大，因此整个运营过程中的风险监控也需要统一的标准。此外，风险出现后的处置也需要统一的标准，不能等到风险发展成为危机了，再来处置，这是不行的。”

另一个问题是明确互联网金融企业的经营范围，比如P2P的性质。“从监管的趋势来看，P2P是作为一种信息中介，要求反担保、反资金池等，但是业界不

一定赞同监管部门的这个想法，他们还是希望能直接吸收资金，但这个风险还是很大。此后，如果可以吸收资金，那就需要如银行一样监管，如果只是金融中介的话就可以比较宽松，当然中介的范围还需要进一步界定。”

（二）实施功能性监管

互联网金融正在改变金融机构体系和市场体系，传统的金融监管体系也需改革。在吴弘看来，监管体系的改革并不需要大刀阔斧的“变革”，沿用原有的监管机构即可。监管的重点是改革监管模式，“实施功能性监管”。

功能性监管，最早由哈佛商学院罗伯特·默顿提出，是指基于金融体系基本功能而设计的更具连续性和一致性，并能实施跨产品、跨机构、跨市场协调的监管。与传统监管关注金融机构的形式和类别不同，功能性监管关注的是金融机构的业务活动及其所能发挥的功能。功能性监管符合金融机构的业务界限日趋模糊的现实，尤其是互联网金融，其名称可谓五花八门，其业态又更加复杂、丰富。

然不论互联网金融的名称和业态如何丰富，皆是传统金融行业的补充和延伸。“我们现在强调功能性监管。之前规定银行归银监会管，证券机构由证监会管，以后监管部门由金融机构从事的业务来定。互联网金融如果是银行业务的延伸则由银监会来管，如果是证券业务的延伸则有证监会来管，这都是应该成为方向的。”

（三）借助行业自律与云风控

3月份，中国互联网金融协会在上海成立，行业迎来了自律组织。此外，以大数据为基础的云风控亦是目前的热点。吴弘强调了在未来监管中要借助行业自律和云风控技术，但同时又指出目前监管机构存在“过于依赖”大数据的

情况。吴弘指出对大数据应抱有谨慎态度，监管需将传统监管方式与新技术结合起来。

互联网金融协会最重要的作用就是行业自律，包括行为规范、道德纪律。吴弘强调：“将有些监管任务交给行业协会，通过会员制的管理，起到一种市场化的管理作用，是切实有效的。”“未来这方面要大大加强，互联网金融机构数量多，规模比较小，这些都让监管机构去管，成本会很高。从国外看，行业协会要发挥大量的作用。”

大数据时代的到来，促使监管方式发生变革。未来，政府的监管将越来越多的借助于大数据、云计算，这是大势所趋。但吴弘也指出：“有一个现象需要注意，现在监管部门的监管手段不多，好像什么都想借用大数据了。大数据是不是能解决所有的问题，这还是个疑问。”“我们在立法时也提出了这个问题，监管机构把重心移到大数据上，什么都寄希望于征信系统。个人认为，传统的政府职能还是要行使的。”

结语

互联网金融的安全关乎国计民生，现阶段，监管部门的任务是实现互联网金融监管从“无”到“有”，要以统一的标准、功能性监管来优化顶层设计，最终实现“以最小的干预，保护最多的投资者”。对互联网金融及其安全的思考，让我们更清晰的认识到改革现有金融体系的迫切。正如吴弘指出的：“互联网金融的飞速发展对我国金融是一种鞭策，假如我们的金融能够满足各层次的需求，互联网金融不会像现在的规模与速度。”