

网络小额贷款法律监管问题研究

——以“蚂蚁金服小额贷款”为例

徐仁平

天津工业大学, 天津

收稿日期: 2022年4月6日; 录用日期: 2022年5月3日; 发布日期: 2022年5月11日

摘要

网络小额贷款是在小额贷款的基础上不断发展,并结合互联网“云计算、大数据”形成的。正因网络小额贷款在实践中不断发展完善,故而我国对其的监管按照“出现问题再制定文件,网络小额贷款又出现新的问题,再制定新的规范性文件”的模式进行,这就导致监管陷入了一个“死循环”。为应对这一问题,中国银保监会与中国银行于2020年11月联合发布了《网络小额贷款业务管理暂行办法(征求意见稿)》(以下简称《网络小贷暂行办法》),这显示出我国对网络小额贷款的监管进入了一个新阶段,从“自由、效率”的理念向“公平、秩序”所转变。本文开篇分析从小额贷款到网络小额贷款的发展历程,网络小额贷款与互联网金融的关系,探讨监管网络小额贷款背后的法理,以蚂蚁金服涵盖的网络小额贷款举例进行实例分析。其次,对我国网络小额贷款监管现状进行分析,发现现有监管存在哪些不足。最后,针对上述不足,提出自己的建议,以期完善网络小额贷款监管体系,促进网络小额贷款的发展。

关键词

网络小额贷款, 监管, 完善路径

Research on the Legal Supervision of Internet Micro-Loan

—In Conjunction with the ANT Financial Loan

Renping Xu

Tiangong University, Tianjin

Received: Apr. 6th, 2022; accepted: May 3rd, 2022; published: May 11th, 2022

Abstract

Online micro-loans are continuously developed on the basis of micro-loans, combined with the In-

ternet “cloud computing, big data” formed. Because of its constantly developing in practice, supervision in China is only in accordance with the “problem and re-enactment of documents” mode. Internet microfinance has new problems, and then new regulatory documents are formulated. This has led to a “vicious circle” of regulation. In response to this problem, in November 2020, the China Banking and Insurance Regulatory Commission, together with the Bank of China, issued the *Interim Measures for the Management of Online Microfinance Business (Draft for Comment)*, which shows that regulatory philosophy for online “efficiency” changes to “fairness and order” in China. First, this article analyzes the development process from microfinance to online microfinance. Secondly, this article analyzes the current situation of online microfinance supervision in China, and finds the shortcomings of existing supervision. Finally, this article puts suggestions in order to improve the online micro-loan supervision system and promote the development of online micro-loans.

Keywords

Online Microfinance, Supervision, Perfect Path

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

网络小额贷款在小额贷款中继承发展而来，曾经的小额贷款公司在 2008 年~2015 年蓬勃发展，但小额贷款囿于自身先天因素与外部环境挤压，逐渐走向衰败。为寻求出路，小额贷款公司仿照阿里小贷公司开展网络小额贷款，依托互联网，利用“大数据、云计算”技术进行经营活动。网络小额贷款充分运用“互联网+”，线上贷款程序简单、无需抵押的优点使得网络小贷业务牌照迅速升温。

蓬勃发展的背后却隐藏着对其监管的混乱与缺失。《网络小贷暂行办法》出台前，并不存在专门针对网络小额贷款监管的文件，都是对小额贷款或互联网金融监管的附带监管，导致结构体例上缺乏逻辑性、语言表达不规范、缺乏具体针对可行性措施。《网络小贷暂行办法》虽还没有正式颁布，但却是我国网络小额贷款监管的一大重要进步。因此，本文在《网络小贷暂行办法》出台的背景下，分析我国网络小额监管还存在哪些不足，为完善监管提供可行性方法。

2. 网络小额贷款概述

2.1. 网络小额贷款的“前生”与“今世”

2.1.1. 网络小额贷款的“前生”——与小额贷款之关系

信贷业务是商业银行传统业务之一，但针对的客户群体都是大型企业，因此产生了小微企业、个人融资难的问题。为有效解决这一问题，“普惠金融”应运而生，提出“要为小微企业、个人服务”的理念，建立完善的普惠金融体系[1]。其中，小额贷款又是实现普惠金融的重要途径，要求对其在融资渠道与法律监管等监管上适当放宽、避免过于严苛。2005 年，中国人民银行在山西、陕西、贵州、四川、内蒙古等 5 个省份展开了小额贷款试点，在充分分析、归纳、总结试点经验的基础上，银监会在 2008 年发布了《小额贷款公司试点指导意见》，为小额贷款公司定性。并且由于设立门槛较低，小额贷款公司在 2008~2015 年间迎来“春天”，在 2015 年到达顶点——全国高达 8910 家小额贷款公司，贷款余额为 9412 亿元[2]。但是由于小额贷款公司“先天不足”与外部环境带来的诸多挑战，在 2015 年后亏损日益加剧、

发展越发艰难，一批又一批小额贷款公司难逃倒闭命运。

在小额贷款公司日益衰落的同时，互联网金融正蓬勃发展着。互联网企业积极寻求发展，利用自己云计算的天然优势开展金融业务。浙江阿里小贷公司在2010年成立，系全国首家网络小额贷款公司，向阿里巴巴与淘宝网平台内的网商提供贷款[3]。卖家即使没有抵押也无妨，只要有“卖家已发货”的订单，便可申请贷款。阿里小贷公司依据其他小额贷款公司不具备的先天优势，迅猛发展。随着互联网金融的良好发展态势加之阿里小贷的成功发展模式，小贷公司开始发展线上业务，许多网络小额贷款公司也纷纷设立。

2.1.2. 网络小额贷款的“今世”——与互联网金融之关系

人民银行等十个部门于2015年7月联合发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(以下简称互联网金融指导意见)，对网络小额贷款的概念进行说明，性质进行界定。

互联网金融并非是互联网与金融两个要素的简单相加，而是金融依托互联网技术，使资金提供方与资金需求方进行信息有效互通，减少无效信息，较低沟通成本。相较于传统金融模式，互联网平台为零散小额度的资金需求方提供机会，无需提供任何担保，在平台中对征信信息进行云计算，符合一定标准即可享受融资[4]。互联网金融使得普通群众能够找到一个有效平台进行融资，促进金融普惠性的实现。

在立法上，虽并未明确赋予网络小额贷款公司金融机构的身份，但根据《互联网金融指导意见》，互联网金融被分为七大类，其中有一类便是网络贷款，这彰显着中央对其金融性质的肯定。根据《网络小贷暂行办法》的第三条的规定，网络小额贷款应服务普惠金融的重点服务对象——小微企业、农民、城镇低收入人群。第四条对网络小额贷款公司的监管体制，凸显出给予监管其他金融机构的同等地位的对待。第六条的业务准入，说明取得网络小额贷款业务许可证系互联网公司开展网络小额贷款业务的前提。据此可以总结出，网络小额贷款是互联网金融的有机组成部分，二者有着相同的理念，即促进普惠金融的发展，互联网金融的发展为网络小额贷款的发展而保驾护航。

2.2. 网络小额贷款法理基础

互联网金融在促进普惠金融发展的同时，也制造着风险。网络小额贷款公司作为互联网金融的重要组成部分，成为了互联网金融风险的新来源，除了固有的、来自传统金融与小额贷款的风险，还面临着互联网技术独有的风险。网络小额贷款的发展也需遵循金融发展规律，受到法律的监管。但网络小额贷款之所以能够蓬勃发展，是因为前期相对宽松的监管环境，继续发挥网络小额贷款的小额化、分散化、普惠化，也是完善法律监管时所应考虑范畴。

网络小额贷款在法律层面来说，其实就是借贷。网络平台或作为资金出借方，或为资金出借人提供媒介，提供资金需求者。在这一过程中，互联网平台依据云计算衡量借款人借款需求、征信问题，进而有效将资金供求双方配对。其中蕴含的互联网技术风险是监管所要首先考虑的，我国目前采取的监管模式为传统监管模式——以事前准入和事后惩戒为核心。但是在这种模式监管下，“校园贷”、“套路贷”暴雷事件屡见不鲜，不仅背离缓解网络借贷风险的初衷，更是降低监管的公信力。

2.3. 我国网络小额贷款经营模式——以“蚂蚁金服小额贷款”为例

当前，存在三种互联网平台开展网络小额贷款的模式：分别是自营放贷、联合贷款、助贷。此三种模式下，互联网平台参与情况逐渐递减，对服务能力的要求也是逐渐降低。自营放贷指小额贷款公司在通过市场准入后，不借助外部资金，仅依托自己公司资金，通过互联网平台，在充分识别借方信用资质、还款能力的基础上，为其提供资金。此种情形对互联网平台要求最高，需要具备独立运营的金融能力以及雄厚的资金。联合贷款，是互联网平台与传统银行在双方均具有放贷业务资质的前提下，共同出资，

推出自己的平台。这种模式一方面背靠银行，获取充足的资金；一方面依托互联网平台强大的云计算能力，进行信息把控、风险识别，最终符合资质的用户通过移动终端完成贷款业务。在助贷业务中，互联网平台充当媒介角色，充分运用互联网技术，对借款人的借贷信息进行有效甄别，进行筛选。此时资金借方并不以获得放款业务资质为必要条件，有足够的资金便可为资金需求方提供资金帮助。

目前，蚂蚁集团旗下关于网络小额贷款有如下贷款产品或贷款机构(以下统称“业务”)，具体模式见下表 1。

Table 1. Ant group network micro-loan business

表 1. 蚂蚁集团网络小额贷款业务

名称	应用群体	贷款性质	贷款额度	期限	优势	经营模式
蚂蚁微贷	个人	消费类信贷	500~5 万元	每月 10 号还款，最长 54 天免息	申请简单，无需抵押担保	1) 自营放款 2) 联营放款 3) 助贷
蚂蚁小贷	个人	现金贷款	最高可达 30 万	3、6、9、12 个月不等	申请简单，无需抵押担保	1) 自营放款 2) 联营放款 3) 助贷
阿里小贷	微小、小型企业	信用贷款	2~100 万	12 个月	审核速度快，无需抵押担保	1) 自营放款 2) 联合放款
网商贷	小微企业、三农、电商平台卖家	企业款	最高可达 100 万	12 个月，优质客户可以 6 个月按月付息，到期还本	利息低，额度高	1) 自营放款 2) 联合放款

资料来源：零壹财经·零壹智库。

蚂蚁集团旗下的网络小额贷款公司根据阿里集团这一国内龙头电商企业，获得充足的客户群体，通过“大数据”、“云计算”对既往交易信息进行分析，厘清资金流出与资金融通之规律，针对不同群体，推出不同的贷款产品。小微企业相较于普通个人资金需求量更多，因此贷款额度也就更高，还款期限也就各不相同。但因为小额贷款公司“只贷不存”，若只是依靠平台自己的资金，会出现资金断裂的情形，因此也会采取联合放贷模式[5]。尽管资金来源不同，但均依托互联网技术，针对旗下淘宝、支付宝等电商平台内的信息对不同用户进行信用评级，表现为“芝麻评分”评分越高，代表你的信用越好，获得的放贷资金也就越高。

3. 我国网络小额贷款的法律监管现状

3.1. 我国对网络小额贷款法律监管之规定

3.1.1. 法律层面

网络小额贷款其本质为“借贷”，因此需遵守《民法典》的规定，受到其法律监管，但法律具有稳定性与滞后性，并未对其进行特殊规定。网络小额贷款公司经营网络小额贷款业务，与其他企业法人一样，也需遵守《公司法》与《破产法》，但同样未对规范网络小额贷款作出特别的规定。

3.1.2. 行政法规、地方性法规层面

目前，还未有行政法规、地方性法规对网络小额贷款进行监管。

3.1.3. 部门规章与地方政府规章层面

中国银监会和中国人民银行在 2008 年 5 月联合下发《小额贷款公司试点的指导意见(银监发[2008] 23 号)》(以下简称《指导意见》), 该文件存在结构体例上缺乏逻辑性、语言表达不规范的问题。

中国人民银行、银监会、证监会等 10 个部门在 2015 年联合发布《互联网金融指导意见》, 明确网络贷款业务的监管主体为银监会。但该文件将主要精力放在了互联网金融的分类界定上, 通篇仅在第八条对网络小额贷款作出原则性规定, 并未展开细化具体监管措施[6]。

紧接着, 中国人民银行在 2015 年 8 月发布《非存款类放贷组织条例(征求意见稿)》。但央行等监管机构也只是在大体上定规则, 让银监会制定监管细则, 省级政府监管具体准入。

中国银保监会、中国人民银行在 2020 年 11 月发布关于《网络小贷暂行办法》公开征求意见的公告, 具体在监管方面做出的规定, 可总结为对机构监管与功能监管两大维度。其中机构监管是在业务准入上进行限制, 功能监管体现在对网络小额贷款开展具体业务上的限制, 具体内容见下图 1。

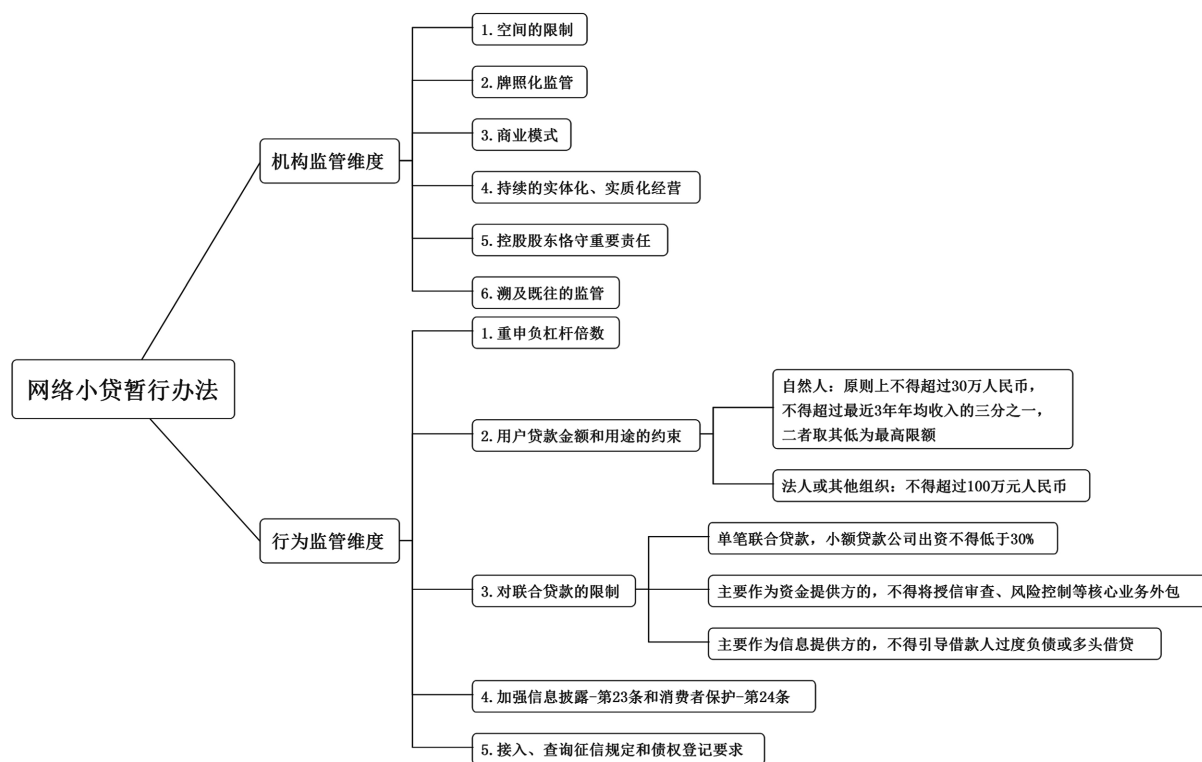


Figure 1. Diagram of regulation of the *Interim Measures on Internet Small Loans*

图 1. 《网络小贷暂行办法》监管规定图

不难看出, 我国对网络小额贷款的法律规范愈发规范与严格。在机构监管上: 首先, 对网络小额贷款公司在空间上进行限制, 会降低区域套利状况, 便于当地监管。其次, 对牌照化严格管理, 考察网络小额贷款公司的准入条件、股东、平台条件、注册资本。其次, 在获得牌照后, 对公司是否有持续化、实质化经营进行审查。另外, 大幅度提高注册资本并限制股东获取牌照的数量。此次规定线下开展小额贷款业务注册资本不低于 10 亿元, 想要跨省市开展业务注册资本更是需不低于 50 亿元, 且均为一次性实缴。10、50 亿的天文数字无疑变相阻止了新的公司想要经营网络小额贷款业务。最后, 我国法律一般不溯及既往, 此次采取溯及既往的原则, 揭示了监管层不再放任不管, 要从严治政的决心[7]。表明从“自由、效率”的监管理念转变为“安全和秩序”。

从行为监管方面上，首先，通过重申负债杠杆倍数，缓解网络小额贷款公司希望追求无限制的利润而占用最小的资本所可能导致经营风险趋于失控的局面。其次，限制联合贷款，使得像原来网络小额贷款公司那种类似 1:99 的高杠杆联合贷款模式走向终结。最后，此次限制用户贷款金额，并从强化信息披露和消费者保护的角度加以规范，依据公开透明原则办理业务，禁止诱导借款人过度负债、禁以暴力方式催收贷款、非法储存或泄露用户信息，体现着我国监管的一大进步。

3.2. 我国网络小额贷款现有法律制度的存在的问题

3.2.1. 未建立起完备的网贷监管体系

虽然《网络小额贷款暂行办法》向公众发出对网络小额贷款更为规范、细致、严格监管的信号，但从整体来说，仍存在一些问题。目前仍旧缺乏高位阶的法律作出总括、原则性的指导，《网络小额贷款暂行办法》仅仅是部门规章，这体现出对网络小额贷款的法律监管呈碎片化、松散化之态。完备的监管体系需以高位阶的法律文件为依托，进而在此基础上长远布局、进行完备的顶层设计、聚体建立有效的防控机制，促进网络小额贷款平稳有效发展。

3.2.2. 监管文件内容相冲突

随着之前 P2P 的频繁暴雷，互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室在 2019 年发布《关于网络贷款信息中介转型为小额贷款公司试点的指导意见》，该文件解释了 P2P 如何才能转型，但其中关于设立“全国性”互联网小额贷款的标准显著低于《网络小贷暂行办法》。截至目前，市场中已有相当数量的 P2P 平台基于该政策投入人力物力来申请争取获得网络小额贷款公司的牌照，林海互联网金融、易 e 贷、金投行、海豚金服、禹顺贷、融通资产 6 家网贷平台已获得地方监管机构批准转型为小贷公司[8]。随着《网络小额贷款暂行办法》的出台，原有的“转小贷”政策能否继续执行，具体以何种标准执行，监管部门有必要尽快明确。

3.2.3. 监管信息掌握不足

我国对网络小额贷款的监管采取管控型监管方式—政府依托行政手段主导进行监管，以事前审批与事后惩戒为主要监管措施，监管机构对收集、掌握的信息进行分析、追踪。由于很多内部信息，监管机构无法发现，需要网络小额贷款公司自身作出披露，但难免存在延迟披露或拒绝披露现象，导致监管信息掌握不足。例如，2014 年，国家工商总局对阿里巴巴集团进行审查，作出《关于对阿里巴巴集团进行行政指导工作情况的白皮书》，认为存在五大突出问题。但是国家工商总局无法获取存储在阿里的平台内部的交易数据，难以进行精细化、大规模分析。只能通过外部获得信息进行监管和指导，不能穿透到平台内部看到历史过程信息。

3.2.4. 缺乏行业自律组织

行业自律组织在以政府为主导的管控型监管体制下，能弥补监管不足，起到“1 = 1 > 2”的效果，但是网络小额贷款却尚未形成此类组织。目前，网络小额贷款公司受到互联网行业协会的管理，协会沿用对整个互联网金融行业所制定的文件进行管理、监督，并未制定专门细则。从效果上看，网络小额贷款公司入会之后即使违规也无关痛痒，入不入会并无实质区别，并不能起到严格规范的效果。缺乏专门针对网络小额贷款的自律组织也是网络小额贷款不能规范发展，频频出事的重要原因。

4. 完善我国网络小额贷款法律监管之路径

4.1. 建立健全网络小额贷款监管体系

完备的法律监管体系，一方面为监管部门提供行动指南，另一方面更是为规范网络小额贷款主体的

行为奠定基石。完善的网络小额贷款监管体系首先需要有先进的监管理念为指导，避免按照之前“出现问题再制定文件，网络小额贷款又出现新的问题，再制定新的规范性文件”的模式进入“死循环”怪圈。其次，明确分工、协调中央与地方的监管。明确中央金融监管部门在监管中的核心地位，整体统筹、进行政策制定，涵盖对框架的设计、采用何种标准、以及监管的专业性、协调等方面，地方金融监管机构在监管执行中发挥基础作用。最后，逐渐累积监管经验，在此基础上，等到网络小额贷款发展并对其监管成熟时，制定法律，建立健全网络小额贷款监管体系。

4.2. 强化监管文件的协调、统一性

随着《网络小贷暂行办法》的出台，向我们显示出了当前对于网络小额贷款法律监管最新的理念、方向与逻辑，当前与《网络小贷暂行办法》相冲突的文件，需应进行调整，使之协调、统一，而不是让不同有关网络小额贷款的规范性文件“相互”打架，以此为建立健全网络小额贷款监管体系奠定基础，加快进程。首先，及时调整经营业务的审批规定，明确当地政府仅有该地区的审批权，将跨省份全国性的审批权归给中央，由中央衡量能否在全国范围内开展业务。其次，在牌照获取的条件上进行配套修改：将注册资本变更为在一次性实缴的前提下，在本省市范围内的注册资本为不低于 10 亿元，跨省份在全国范围内开展业务不低于 50 亿元。最后，对原有的“转小贷”政策能否继续执行，具体以何种标准执行疑问进行回应。

4.3. 多种渠道获取监管信息

政府在原有获得监管信息基础上，拓宽监管信息来源，强化监管及时性、透明性、客观性。网络小额贷款公司掌握着借贷整个过程的庞大数据，若不向公众与监管层披露，外界很难获取，因此，首先需强化网络小额贷款公司，尤其是像蚂蚁集团这样头部公司的责任感，不得为了追求利润，违规操作，需尽到忠诚、勤勉义务，建立使用数据报告，做好留痕[9]。要求在内部交易中，公开透明、不得有违规操作。对于交易过程，主动向公众与监管部门做好信息披露，包括数据来源、变化、使用全过程，使监管部门在充分获取数据基础上进行监管，营造更为透明、安全、规范的网络小额贷款环境。另一方面，政府可与像蚂蚁金服这样的头部互联网网络小额贷款公司合作，制定数据信息共享机制监管条例，实现监管者与被监管者的数据交互，避免传统监管信息过于主观片面或不对称等问题，在动态过程中强化监管的及时性，建立合作共赢监管体系。

4.4. 构建网络小额贷款协会

完备的行业自律监管也是完善法律监管的重要一环。因为目前尚未有仅针对网络小额贷款自己的协会，所以要积极促进网络小额贷款协会的构建，在法律中明确其性质、地位与作用，保证其独立性与权威性，积极发挥协会的自律引导作用[10]。协会为业内网络小额贷款公司提供最新资讯，为公司高管以及业务经理提供专门知识培训，为公司提供融资上市的帮助，对业内不良网络小额贷款公司进行处罚，形成良好的网络小额贷款发展氛围，使得企业间在良性发展中进步，不做有违监管、触犯法律之事情，促进网络小额贷款的发展。

5. 结语

网络小额贷款的发展极大地促进了普惠金融的发展，但有发展就会有风险，因此需要监管层进行监管。网络小额贷款发展时间较其他信贷发展短，但发展之迅猛、涉及之广泛却是前所未有的，因此监管也需要时间进行不断摸索、完善。任何完备的法律法规都是在不断完善中形成的，所以尽管当前对于网络小额贷款的监管存在不足，但我们要持有信心，为完善网络小额贷款的监管添砖加瓦。笔者在本文中

提出自己的愚见，希望更多学者能够为完善网络小额贷款监管提出自己的可行性建议，促进网络小额贷款有序发展，为普惠金融赋能。

参考文献

- [1] 胡滨, 范云朋. 互联网联合贷款: 理论逻辑、潜在问题与监管方向[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2021, 74(3): 131-142.
- [2] 肖谢. 网络小额贷款公司: 发展历程及监管政策[J]. 金融市场研究, 2021(3): 98-107.
- [3] 尹若晗, 陈向阳. 金融科技公司的风险分析与监管应对策略——以蚂蚁集团为例[J]. 农村金融研究, 2021(3): 69-78.
- [4] 陈华, 吴美瑄. 金融科技公司高质量发展应该处理好的几个关系——基于蚂蚁集团案例研究[J]. 科技与金融, 2021(3): 61-68.
- [5] 魏路遥, 顾宁雅. 互联网消费信贷监管的现状问题、国际经验及启示[J]. 北方金融, 2021(1): 80-85.
- [6] 王露. 互联网金融背景下小微企业融资模式创新方案——以南通 XH 贸易有限公司为例[J]. 财富生活, 2021(2): 23-24.
- [7] 盛学军. 互联网信贷监管新规的源起与逻辑[J]. 政法论丛, 2021(1): 92-104.
- [8] 姚名睿. 金融科技跨界生态监管思路探索[J]. 清华金融论, 2021(2): 91-94.
- [9] 邓建平, 张佳林, 曾婧容. 从网络小贷新规看金融科技监管对蚂蚁集团的影响[J]. 财会月刊, 2020(23): 156-160.
- [10] 薛寅栋. 论网络借贷的法律规制[J]. 河北农机, 2020(3): 94-95.