中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2020 年 8 月 17 日　　2020 年第 33 期（总第 302 期）

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- **《宏观观察》**
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作　者：李佩珈　王梅婷　中国银行研究院
电　话：010　-　6659 4312

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电　话：010　-　6659 6874

＊　对外公开
＊＊　全辖传阅
＊＊＊　内参材料

商业银行互联网贷款新规的背景、影响与应对*

疫情之下，“无接触”互联网贷款成为银行支持中小微企业发展的重要手段，也是商业银行顺应金融科技发展大趋势，实现数字化转型的必由之路。为促进互联网贷款业务平稳健康发展，2020 年 7 月 17 日，银保监会发布《商业银行互联网贷款管理暂行办法》（以下简称《办法》）。《办法》界定了互联网贷款的含义和范围，明确了对商业银行的风险管控要求，规范了合作机构管理。《办法》的出台不仅填补了网贷行业的监管真空，有利于银行更加规范开展互联网贷款业务，也对筑牢风险底线、避免资金流向股市和楼市具有重要意义。

商业银行互联网贷款新规的背景、影响与应对

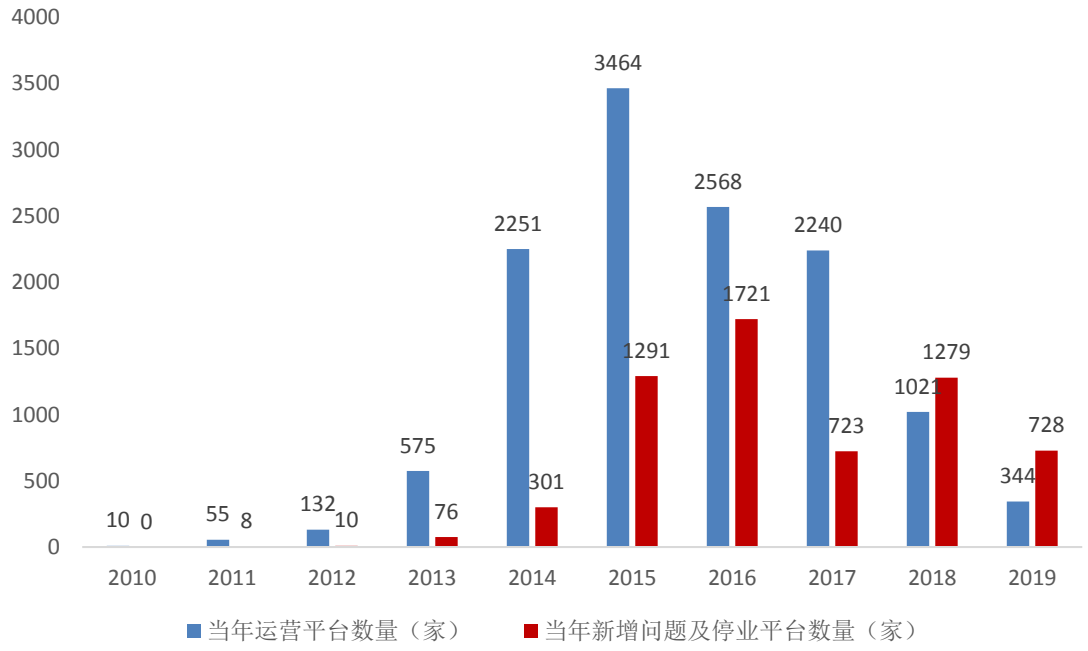
疫情之下，“无接触”互联网贷款成为银行支持中小微企业发展的重要手段，也是商业银行顺应金融科技发展大趋势，实现数字化转型的必由之路。为促进互联网贷款业务平稳健康发展，2020 年 7 月 17 日，银保监会发布《商业银行互联网贷款管理暂行办法》（以下简称《办法》）。《办法》界定了互联网贷款的含义和范围，明确了对商业银行的风险管控要求，规范了合作机构管理。《办法》的出台不仅填补了网贷行业的监管真空，有利于银行更加规范开展互联网贷款业务，也对筑牢风险底线、避免资金流向股市和楼市具有重要意义。

一、《办法》出台的背景

（一）网络借贷市场鱼龙混杂，乱象丛生

近年来，金融科技的快速发展推动了互联网金融的异军突起，在丰富金融业态、提高居民和企业资金可得性的同时，也存在诸多市场乱象。根据 2015 年 7 月中国人民银行等十部委公布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，互联网金融主要分为七大业态，即互联网支付、网络借贷、股权众筹融资、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融。由于缺少准入门槛和行业监管，部分 P2P 网贷平台利用信息披露不透明等条件，从事资金挪移、“庞氏骗局”等违法活动。2018 年下半年以来，受经济下行、监管趋严等影响， P2P 平台出现了大量爆雷事件(主要表现为“提现困难”“清盘退出”“停业跑路”)。 此后，P2P 平台数量和成交量不断下行。2019 年末，P2P 平台正常运营 344 家，相比 2015 年最高点时的 3464 家明显下降;成交量为 9645 亿元，相比最高点时的 28048 亿元下降了 190%(图 1)。

图 1：2010-2019 年正常运营平台、问题及停业平台的数量



资料来源：网贷之家

网络借贷平台的集中爆雷，不仅给广大投资者带来了巨大的损失也严重威胁危害金融和社会稳定，规范网络借贷业务成为广泛共识。2016 年开始，国务院办公厅要求加快互联网金融风险专项整治，先后出台了《关于立即暂停批设网络小额贷款公司的通知》《规范整顿“现金贷”业务》等政策。这些政策围绕校园贷、网络小贷公司清理、“现金贷”等问题提出了进一步的监管要求，网络借贷市场经历了从“乱”到“治”的过程(表 1)。**总的来看，本次《办法》出台是对 P2P 平台清理进入深水期的必要补充，明确了商业银行成为互联网贷款主体的重要地位。**

表 1：互联网金融监管相关政策演变

时间	政策	出台部门	主要内容
2015.07.18	《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》	人民银行等十部委	鼓励互联网金融健康发展
2016.10.13	《互联网金融风险专项整治工作实施方案》	国务院办公厅	重点整治 P2P 网络借贷和股权众筹业务、通过互联网开展的资产管理及跨界金融业务、第三方支付业务等，要求严格准入管理、强化资金监测、整治不正当竞争等
2017.02.22	《互联网借贷资金存管业务指引》	银监会	重点明确了网贷机构和商业银行进行资金存管的具体细则。明确了网络借贷资金存管业务不允许非银机构参加；网贷机构应指定唯一的存管机构等
2017.06.23	《关于进一步加强校园贷规范管理工作的通知》	银监会	规范在校大学生网贷业务
2017.11.21	《关于立即暂停批设网络小额贷款公司的通知》	网贷整治办[1]	各级小贷公司监管部门即日起一律不得新批设网络互联网小额贷款公司。禁止新增批小额贷款公司跨省（区、市）开展小额贷款业务
2017.12.01	《规范整顿“现金贷”业务》	网贷整治办	禁止发放或撮合违反法律有关利率规定的贷款。不得以任何方式诱致借款人过度举债，陷入债务陷阱。不得通过暴力、恐吓、骚扰等方式催收贷款。暂停新批设网络(互联网)小额贷款公司，禁止小贷公司跨区域经营。
2017.12.08	《关于做好 P2P 网络借贷风险专项整治整改验收工作的通知》	网贷整治办	明确了“现金贷”的开展原则；暂停发放小贷公司牌照和开业；“现金贷”综合资金成本不得超过 36%的年化利率；不得向无收入来源的借款人放贷；不得采用“暴力催收”；清理存量小贷等
2018.11	《商业银行互联网贷款管理暂行办法(内部征求意见稿)》	银保监会	规定了互联网贷款的额度上限；建立全面风险管理体系；加强合作机构管理，统一准入机制等
2018.12.19	《关于做好网贷机构分类处置和风险防范工作的意见》	网贷整治办	按照 P2P 网贷机构风险情况进行分类，以机构退出为主要方向，能退尽退，应关尽关
2019.01.24	《关于进一步做实 P2P 网络借贷合规检查及后续工作的通知》	网贷整治办	遏制 P2P 网贷增量，持续压降存量:辖区内平台总数、业务总规模、投资人数均降低;每家 P2P 平台投资者数量、业务规模和借款人数均下降

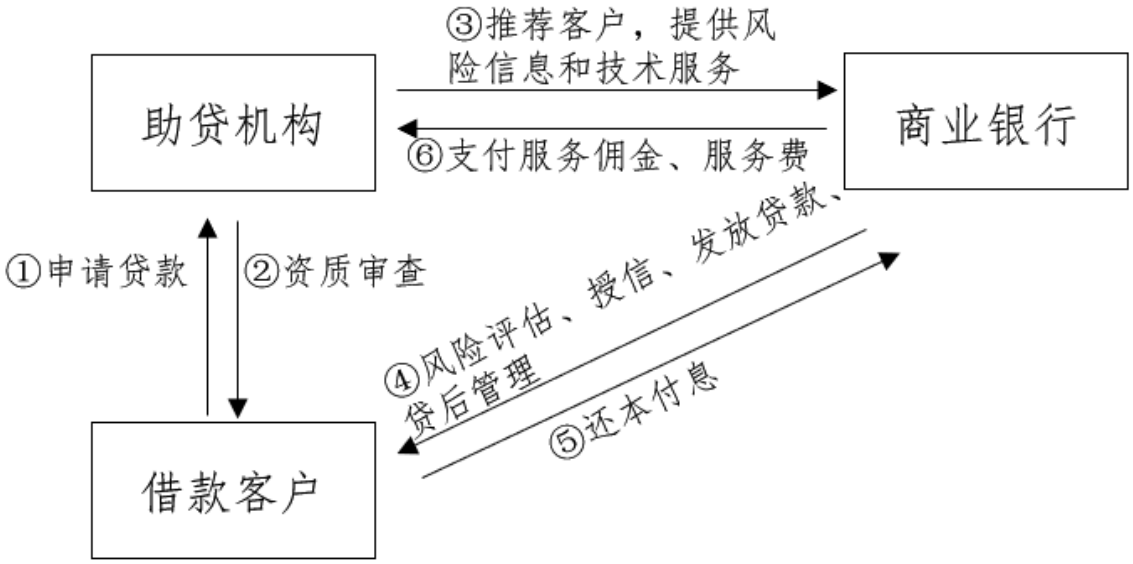
资料来源：中国银行研究院

1 注：互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室、P2P 网贷风险专项整治工作领导小组办公室。

（二）商业银行参与互联网贷款业务的规范性需要提升

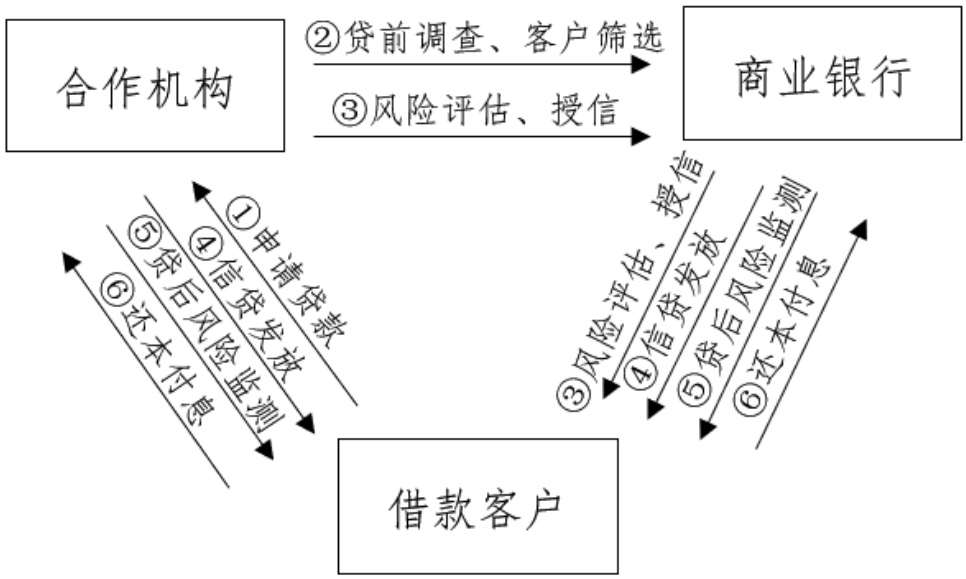
为应对金融科技对金融发展生态的深刻影响，商业银行也主动拥抱互联网金融，利用金融科技手段发展互联网贷款业务。目前，商业银行发放互联网贷款主要有三种模式：**一是**自营模式。即银行利用自有网络平台，将传统的线下零售业务转移到线上运行的贷款模式；**二是**助贷模式。即银行与助贷机构合作开展线上贷款，助贷机构依托其客户资源和科技能力，为银行筛选客户、提供风控技术，其本身不发放贷款、不承担信贷风险(图 2)；**三是**联合贷款模式。银行与具有放贷资质的合作机构联合发放线上贷款的模式，二者共同筛选客户、联合贷款、共担风险、共享收益 (图 3)。目前，具有放贷资质的机构主要有银行、信托、汽车金融公司、消费金融公司、财务公司、小贷公司等。

图 2：商业银行与助贷机构开展互联网贷款业务的合作流程



资料来源：中国银行研究院

图 3：商业银行与合作机构发放“联合贷款”的主要流程



资料来源：中国银行研究院

总的来看，互联网贷款作为商业银行传统线下贷款的重要补充，不仅提高了贷款审批效率、创新了风险评估模式，也有利于银行拓宽小微企业等客户的覆盖面，其成为商业银行发展普惠金融的重要手段，特别是**疫情冲击之下，线上贷款已成为商业银行支持实体经济发展的重要手段**。

当前商业银行在开展互联网贷款业务中也存在一些隐患：第一，风险管理不审慎，存在多头授信、过度授信等风险。一些借款人同时向两家及以上的金融机构申请放贷，由于征信系统在网络借贷领域的应用不充分，互联网贷款业务出现多头授信问题。与此同时，助贷机构盲目扩张规模，对借款人的风险审核流于形式，借款人借款总额甚至超过 100 万元的限额[2]，多头授信和过度授信问题相互交织。**第二，**部分商业银行将借款人风险审核、贷款发放、贷后管理等关键环节全部委托给合作机构执行，自身仅提供资金赚取利差，这不仅使得银行失去内生发展动能，还使得资金流向难以跟综、

2 2016 年 8 月银监会颁布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》规定“为了有效集中控制风险，同一自然人在同一网络借贷信息中介机构平台的借款余额上限不超过人民币 20 万元；同一自然人在不同网络借贷信息中介机构平台借款总余额不超过人民币 100 万”。

高风险业务的规模不断扩大，加大了潜在风险。**第三，**商业银行受合作机构风险的影响较大。如果合作机构出现贷款集中度过高、不良率高企等问题，其风险很可能向银行传染，给银行声誉带来不利影响。

（三）金融消费者保护存在诸多漏洞

互联网领域贷款在给消费者带来便利的同时，也给风险意识淡薄的消费者群体带来了冲击，消费者盲目借贷造成恶劣后果的事件屡见不鲜。一是部分银行及合作机构在开展业务过程中存在风险教育不完善、产品风险信息披露不充分的问题，产生了一些纠纷。**二是**借款人数据保护不到位。一些合作机构违规大量获得借款人数据，向借款人推荐其他信贷产品，造成多头授信。**三是**存在违规贷款清收问题。不少商业银行将贷后管理外包给合作机构，出现贷款逾期时，一些合作机构采用电话骚扰、上门清收等暴力催收方式，损害了消费者权益。

二、《办法》开启了商业银行互联网贷款规范发展的新时代

《办法》共七章七十条，分别为总则、风险管理体系、风险数据和风险模型管理、信息科技风险管理、贷款合作管理、监督管理和附则。总的来看，《办法》出台不仅填补了商业银行互联网贷款发展的监管真空，也体现了监管层支持发展互联网贷款业务的态度，有利于商业银行加快布局互联网贷款业务。同时，《办法》对商业银行开展业务提出了限额管理、自主风控、适度分散的审慎要求，有利于完善相关风险管理体系，促进行业规范稳定发展。

（一）首次明确了互联网贷款的含义，有利于商业银行更加规范地开展互联网贷款业务

作为新兴事物，互联网贷款此前并无明确定义，各类持牌机构和非持牌机构以各种形式在互联网平台上发放贷款，消费者可以从消费金融公司、电商平台、互联网分期平台和小贷公司等机构获得贷款。《办法》明确互联网贷款的含义是：由商业银行线上受理贷款申请并完成风险评估、授信审批、合同签订、贷款支付和贷后管理等核

心业务操作，为符合条件的借款人提供个人贷款和流动资金贷款的业务。互联网贷款强调了贷款流程必须线上进行，遵循小额、短期、高效和风险可控原则。总的来看，“互联网贷款”主要是指商业银行开展的线上贷款业务，重在对商业银行开展互联网贷款业务进行规范。

《办法》从以下三个方面对商业银行发放的互联网贷款提出了要求规定。其一，个人消费贷上限为 20 万元，比征求意见稿[3]中 30 万元的上限更为严格。这有利于消费贷回归消费的基本属性，控制借款人杠杆率上升。**其二，**消费贷授信期限不超过一年。此前各家商业银行发放的消费贷期限长短不一，不超过一年的期限规定，有利于避免“短借长用”，防止资金流入楼市等期限较长的领域。**其三，**对个人的经营性贷款和流动资金贷款采取灵活安排，鼓励银行发放小微企业贷款。《办法》要求商业银行根据风险管理能力自主确定“单户用于生产经营的个人贷款和流动资金贷款授信额度上限”，有利于提高小微企业信用贷款的占比，缓解小微企业融资难问题。

（二）完善互联网贷款风险管理体系，引导行业稳健发展

互联网贷款既有与传统贷款一样的风险特性(例如违约风险等)，也有其创新性带来的风险新特征。一是欺诈风险和多头共债问题。客户利用网络虚拟化的特点构造虚假信息，而银行又无法实地辨别；与此同时，客户数据广泛被不同平台企业采集，使得客户可以从多种机构获得信贷，而单个机构无法掌握。**二是**互联网贷款合作机构的“输入型”风险。在与互联网平台等第三方机构合作时，不少银行将风险控制和管理等关键环节外包给合作机构，银行自身异化为单纯的放贷资金提供方，使其容易受合作机构经营情况的影响。**三是**网络信息泄露，数据收集不规范，侵犯消费者权益和非法催收等问题。**四是**机构违规跨区经营问题。部分地方法人银行借助与互联网平台企业开展“联合贷款”，突破区域经营范围的限制，增加了区域性金融外溢效应。

总的来看，相比传统贷款，互联网贷款风险更多。针对上述问题，《办法》提出了以下要求。一是商业银行要按照“自主风控”、“适度分散”、“限额管理”等审

3 2018 年 11 月，银保监会颁布了《商业银行互联网贷款管理暂行办法》(内部征求意见稿)。

慎要求，强化风险管理。**二是**将互联网贷款业务纳入全面风险管理体系，建立健全适应互联网贷款业务特点的风险治理架构、风险管理政策和程序等。**三是**对合作机构从准入到退出建立全流程、系统性的管理机制，要求贷款资金不得用于购房、投资股票等，强化事中事后监管。**四是**对地方银行开跨区域贷款未做明确限制。《办法》没有一刀切地禁止地方法人银行开展互联网贷款业务，删除了《征求意见稿》中对外省客户发放互联网贷款的具体比例限制[4]。这有利于推动银行快速填补清理网贷平台后的市场空缺，也为未来出台更严格的监管要求保留了空间。

总的来看，上述安排的核心是强化商业银行在互联网贷款中的主体责任，防止商业银行风险管理“空心化”，尤其是授信审批、合同签订等核心环节不得外包，这有利于改变此前部分商业银行仅为“资金方”的角色，帮助其提高风险管理能力和核心竞争力。

（三）首次对贷款合作机构进行规范，各方合作有望更加规范

过去一段时间，部分银行对合作机构管理较为粗放，没有建立全行统一的管理制度、合作机构资质存在缺陷、对合作机构的持续性管理不足等。《办法》对商业银行从事互联网贷款的合作机构范围进行了清晰界定[5]，并提出了具体要求。**一是**对合作机构实施统一的准入机制（包括准入前、准入后等），并采用分层分类和名单制管理。**二是**在与合作机构签订的书面合作协议中，应明确合作范围、风险分担、客户权益保护等内容。**三是**应当向借款人充分披露自身与合作机构的信息等，避免客户产生品牌混同。**四是**持续对合作机构进行管理，及时识别、评估和缓释因合作机构违约或经营失败等导致的风险。**五是**不得接受无担保资质、不符合信用保险和保证保险经营资质监管要求的合作机构提供的直接或变相增信服务。

对比此前的征求意见稿，《办法》对合作机构的监管要求主要有两个变化。一是

4 《征求意见稿》规定，地方商业银行开展互联网贷款业务，主要服务当地客户，向外省客户发放互联网贷款余额不得超过互联网贷款总余额的 20%。

5 指在互联网贷款业务中，与商业银行在营销获客、共同出资发放贷款、支付结算、风险分担、信息科技、逾期清收等方面开展合作的各类机构，包括但不限于银行业金融机构、保险公司等金融机构和小额贷款公司、融资担保公司、电子商务公司、非银行支付机构、信息科技公司等非金融机构。

给予商业银行与第三方合作更多差异化的发展选择。征求意见稿提出对合作机构的选择应在“总行层级审批”，而《办法》则提出“按照层级和类别确定审批权限”，这有利于提高商业银行各分支机构与合作机构开展业务合作的积极性，做到差异化发展。**二是**对联合贷款仅提出原则性要求，未提出明确的量化指标。即银行“应对与合作机构共同出资发放贷款总额纳入限额管理，并对单笔贷款出资比例实行区间管理”。而在此前的意见稿中，则对联合贷款业务的占比等提出明确的量化目标[6]，显示出当前监管当局对互联网贷款的包容性。

总的来看，《办法》的出台有利于防范合作机构的“输入型”风险。《办法》规范商业银行与各类机构的合作方式，有利于银行与各类合作机构之间实现优势互补。与此同时，《办法》还明确了银行与合作机构在风险防范方面的权责划分，有助于防控风险，避免银行成为单纯的资金提供方，这将对互联网贷款行业的良性、有序、持续发展起到关键作用。

（四）有利于强化消费者权益保护，筑牢互联网金融健康发展的基石

《办法》在多个章节要求加强消费者权益保护。**一是**“建立健全借款人权益保护机制”，“将消费者保护要求嵌入互联网贷款业务全流程管理体系”。明确了商业银行对保护消费者权益的主要责任，有利于确保线上借款人享受不低于线下贷款业务的服务。**二是**“充分披露贷款主体、贷款条件、实际年利率等基本信息”，有利于保障客户知情权和自主选择权。**三是**加强了金融消费者数据信息保护。“不得与违规收集和使用个人信息的第三方开展数据合作”“对外提供数据不违反法律法规要求，并获得本人授权”。

上述规定为商业银行开展业务提供了规范指引和执行方案，有利于系统性地保护金融消费者合法权益，推动银行互联网贷款业务健康有序发展。

6 2018 年 11 月的《内部征求意见稿中》提出“向外省客户发放的互联网贷款余额不得超过互联网贷款总余额的 20%”“作为客户推荐方的商业银行全部联合贷款余额不得超过互联网贷款余额的 50%”“接受客户推荐的商业银行全部联合贷款不得超过全部互联网贷款余额的 30%”等。

（五）有利于强化资金监管，引导资金脱虚入实

过去一段时间，互联网金融平台和商业银行发放的消费贷被挪用于购房或投资金融资产的现象屡见不鲜，削弱了“房住不炒”等调控政策的效果，也推高了居民债务水平，增加了金融市场风险。但商业银行对信贷资金用途进行追踪也存在一些困难。**一方面，**商业银行的金融科技水平还存在不足，信贷资金用途追踪存在困难。**另一方面，**互联网贷款尚未计入个人征信系统，借款人挪用信贷资金的信用成本低。

《办法》严格监管互联网贷款资金流向。“商业银行应当与借款人约定明确、合法的贷款用途”，贷款资金不得用于 “购房、股票、债券、期货、金融衍生品和资产管理产品投资，不得用于固定资产和股本权益性投资等”。与此同时，《办法》还要求“对贷款用途进行监测，发现违法违规或未按约定用途使用贷款资金的，应按合同约定提前收回贷款和追究借款人责任”。这有利于商业银行增加金融科技投入，完善风险监测模型，强化贷款资金用途监管，最终达到防范资金脱实向虚、精准服务实体经济的目的。

三、对商业银行的主要影响及应对策略

对商业银行而言，《办法》的出台短期内加大了部分贷款压降的压力，中小商业银行面临的调整压力更大。例如，《办法》要求消费贷最大额度为20万元，这需要对商业银行原有互联网贷款产品的额度、利率等进行调整和模式创新(此前多数商业银行互联网消费贷额度上限都在 30 万元)。大银行有资金、渠道和风控优势，额度调整的压力不大；中小银行的风险管理能力、内控合规能力参差不齐，超额放贷、多头放贷比较多，需要压缩的违规互联网贷款规模较大。与此同时，《办法》还要求“对期限超过一年的上述贷款，至少每年对该笔贷款对应的授信进行重新评估和审批”，因此，商业银行还需要审查信贷资产的期限结构，进行重新审批，使银行消费贷产品期限结构更加合理。

长期看，《办法》的出台为商业银行加快线上业务布局，扩大互联网贷款提供了制度性保障。这有助于商业银行加速数字化转型的进程，从而更加高效地服务客户。

此次疫情之下，线上对线下的替代性明显增强，线上渠道在商业银行拓展业务的过程中的地位将进一步提升，数字化转型将是大势所趋。商业银行要以此为契机，按照《办法》的要求做好自查，并及时加快布局线上贷款业务。具体看：

一是及时评估《办法》产生的影响，调整优化相关业务布局。一方面，重新梳理互联网贷款资产，加强对授信额度和期限的管理，调整现有互联网消费贷产品的额度上限到20万元，并对期限超过一年的互联网信贷资产进行重新评估和审批，在新发放贷款过程中要严格遵守《办法》的期限规定。另一方面，提高直达小微企业和消费者的线上信贷业务，缓解小微企业融资难问题，促进居民消费。落实《办法》规定，严控线上贷款资金流向楼市和金融市场，“采用适当方式监测贷款用途”，对违法违规使用资金的借款人提前收回贷款并追究责任。

二是做好互联网贷款业务的整体规划，构建先进的互联网贷款风险管理体系。商业银行业务流程线上化的背后，是管理的体系化、组织的敏捷化，是基于数据要素驱动、科技创新能力突出的数字化银行，要做好互联网贷款业务的整体规划，构建先进的、基于数字化应用的互联网贷款风险管理体系。**其一，**借鉴互联网思维，转变风险管理理念。传统信贷风险管理主要依靠人工识别，不仅耗时费力，也不利于及时预警和提前化解。充分发挥互联网科技对风险信息的搜集与处理能力，促进风险管理理念向智能化、数字化转型。**其二，**健全互联网贷款风险管理体系，完善互联网信贷预警体系。构建集贷前信息收集、贷中审核分析、贷后风险筛查为一体的风险控制流程，充分运用大数据，多方面采集客户可疑交易数据和违约记录，实现风险信息触发自动预警功能。**其三，**改进风险管理模型程序，实现风险的精确评估、实时预警和自动化处理的一体化。对借款人信用评级、还款能力以及资金流向异常等风险因素加强监测，一旦发现问题则采取自动冻结额度、扣收保证金等措施，实现互联网信贷风险的量精准识别、实时预警和自动化处理。

三是完善银行与合作机构的合作模式，打造互联网贷款金融合作新生态。依托各合作机构在消费场景、数据和科技等方面的优势，打造优势互补、稳健发展的互联网贷款合作生态圈。**其一，**按《办法》规定，银行采用准入清单模式评估和筛选优质合

作机构，通过深化合作推动互联网贷款业务创新。**其二，**商业银行应调整与助贷机构的合作模式，逐渐掌握全部核心贷款流程，使助贷机构专职营销导流。**其三，**对于联合贷款，要合理规定双方共同出资放贷的限额、出资比例等，避免商业银行过度承担风险。

四是将消费者权益置于长期重要地位，构建“以客户为中心”的金融服务新模式。客户的信任是商业银行基业长青的基石，要将消费者权益置于长期重要地位，提高客户满足度，构建“以客户为中心”的服务新模式。按照《办法》要求，应以醒目方式披露贷款主体、实际年利率、年化综合资金成本等基本信息，强化风险提示;加强借款人风险数据保护，避免数据泄露和非授权使用；建立健全自身的互联网信贷清收体系，减少依赖第三方机构进行贷款清收；增加金融消费者投诉维权的渠道，建立投诉反馈渠道。