

小额贷款公司发展的监管重点与建议

杨忠孝

中央金融工作会议强调，要全面加强金融监管，切实提高金融监管有效性，依法将所有金融活动全部纳入监管，消除监管空白和盲区。要求健全对风险早识别、早预警、早暴露、早处置，健全具有硬约束的金融风险早期纠正机制，及时处置中小金融机构风险。针对小额贷款行业现状，近日国家金融监管总局发布《小额贷款公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称“意见稿”）是积极探索行业监管规范，推动普惠金融规范化发展的重要举措。

因普惠金融而兴的小额贷款公司需得到进一步发展

我国于2005年12月成立全国首家小额贷款有限公司，积极探索普惠金融服务。2006年中央1号文件明确要大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织。2008年出台《关于小额贷款公司试点的指导意见》，作为规范小额贷款公司市场准入、经营行为、监督管理、退出机制的依据，明确小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的公司。根据监管职权划分，各地政府根据实际情况制定具体管理办法。近20年来，通过融资创新、金融创新等激励政策，小额贷款公司作为传统金融机构的补充，在经济高速增长的背景下得到快速发展。但近年来，小额贷款公司发展环境出现较大变化。传统金融机构开始积极投身普惠金融。同样开展小额贷款业务的情况下，商业银行相较于小额贷款公司具有更大的竞争优势。同时，小额贷款公司行业自身内部竞争格局发生变化，行业竞争性强，持续出现转让、清退、注销、破产等退出现象。头部网络小额贷款公司在资金、技术、经营管理等方面优势突出。部分小额贷款公司在获客、消费者保护、催收等方面存在不当行为，甚至出现出租出借牌照等乱象。这些问题都说明小额贷款公司迫切需要通过强化监管，维持行业的持续规范发展。监管机构拟出台监管规章，就公司治理、展业方式、风险管理、内部控制、消费者保护等提出监管要求，尤其是为风险资产质量管理、资金管理等提供规范指引，目的就在于夯实小额贷款公司稳健发展的基础。

小额贷款公司监管规范应当遵循的思路

鉴于我国金融监管体系的整体调整改革，涉及小额贷款公司的监管体制与制度需要通过立法统筹安排。就小额贷款公司监管规范体系的设计，应当充分重视以下四个方面。一是在精准定位小额贷款公司地位基础上落实监管措施。小额贷款公司作为地方金融机构，结合其运用互联网平台开展业务的现状，需要建立国家统一指导与地方强化监管的体制。根据行政法规与监管规章的不同定位，涉及机构准入、行政处罚等可由已纳入国务院立法规划的《地方金融监

- 就小额贷款公司监管规范体系的设计，应当在精准定位小额贷款公司地位基础上落实监管措施，充分考虑互联网时代开展小额贷款业务的特殊因素以及小额贷款公司业务拓展后的监管需求。
- “征求意见稿”充分体现监管规章问题导向的起草思路。消费者权益受到损害的典型行为、小额贷款公司异常经营情形下退出等问题得到重点关注。通过负面清单方式对业务经营中的不正当行为加强监管。
- 分析网络小额贷款业务发展已经暴露的问题以及依托数字时代业务发展的未来可能情形，“征求意见稿”是否需要进一步关注网络小额贷款公司经营的特殊性明确做出规定，或者制定专门的网络小额贷款公司监督管理办法，就监管职责、方式、技术等方面做更为系统的要求。

督管理条例》予以规范；涉及业务经营、公司治理、风险管理、消费者权益保护等则由监管机构依据法律行政法规以规章形式作针对性规定。

二是监管规范体系构建要以总结小额贷款公司业务发展与监管的经验与教训为前提，以问题为导向在原有基础上积极完善。

三是充分考虑互联网时代开展小额贷款业务的特殊因素以及小额贷款公司业务拓展后的监管需求。网络时代小额贷款公司经营、风险管理、消费者权益保护等的特殊性问题应当在监管规范上积极做出回应。

四是保持与其他金融业务监管的衔接，包括基于小额贷款公司与商业银行开展小额贷款业务的同质性的协同监管，基于小额贷款公司与商业银行的业务合作的协同监管等。

消费者保护与风险管理成为小额贷款公司监管重点

“意见稿”充分体现监管规章问题导向的起草思路。消费者权益受到损害的典型行为、小额贷款公司异常经营情形下退出等问题得到重点关注。

因小额贷款业务涉及面广、小额分散、消费者权益易受到损害等因素，对小额贷款公司信息披露、风险提示、营销宣传、客户信息采集使用等行为需作出明确规范。

措施之一是要求小额贷款公司遵循公开透明原则，在交易环节充分履行告知义务，将阅读合同作为正式提交贷款申请的前置环节，并在合同中以醒目形式载明贷款主体、种类、金额、综合实际利率、收费项目及标准、还本付息安排、逾期催收、违约责任等内容。

措施之二是通过负面清单方式对业务经营中的不正当行为加强监管。明确禁止捆绑销售或附加不合理条件、将贷款列为支付结算的默认选项、诱导过度负债和多头借贷、以违法或不正当手段催收等。对于现实中不当催收的突出问题，明确催收时的禁止行为应包括：使用或者威胁使用暴力，或者以其他方式损害他人身体、名誉、财产；侮辱、诽谤、恐吓、跟踪、骚扰，或者以其他方式干扰他人正常工作和生活等以非法或者不正当手段催收贷款的行为。

措施之三是针对小额贷款公司外部合作机制可能产生的问题，明确要求强化对小额贷款业务合作机构实行名单制

管理，要求合作机构移动应用程序（APP）、小程序、网站经过依法备案，及时识别、评估因合作机构违法违规可能导致的风险，督促合作机构落实合规管理、消费者权益保护责任。这一措施也为落实监管机构监管责任提供有效机制。

措施之四是针对网络时代侵害消费者信息权益的现象，“意见稿”依据相关法律规定明确小额贷款公司及其使用的互联网平台收集、存储、使用客户信息，应当遵循合法、正当、必要原则，不得泄露、篡改客户信息等。此外，“意见稿”鼓励探索为消费者投诉提供更多便利通道，要求建立消费者投诉处理制度，健全矛盾纠纷多元化解配套机制等。

小额贷款公司监管的第二个重点问题是信用风险。小额贷款公司不得吸收或变相吸收公众存款，融资来源就成为规范重点。结合多年来的实践，“意见稿”明确小额贷款公司可通过银行借款、股东借款等非标准化形式融资，也可以通过发行债券、资产证券化产品（以本公司发放的贷款为基础资产）等标准化形式融资。为控制小额贷款公司经营风险，并且避免风险跨领域传递，除严格规定小额贷款公司在地经营，严格控制通过网络等方式跨地区经营外，也规定小额贷款公司融资四条红线：一是通过银行借款、股东借款等非标准化形式融入资金的余额不得超过其净资产的一倍；二是小额贷款公司通过发行债券、资产证券化产品等标准化形式融入资金的余额不得超过其净资产的四倍；三是不得使用合作机构的预存保证金等资金发放贷款；四是不得向无放贷业务资质的主体转让或变相转让本公司除不良信贷资产以外的其他信贷资产。这些规定不仅为小额贷款公司经营行为做出了明确的要求，也为各地制定具体监管细则办法与开展监管行动提供明确的要求。

“征求意见稿”还需斟酌的两个问题

分析网络小额贷款业务发展已经暴露出来的问题以及依托数字时代业务发展的未来可能情形，“意见稿”在以下两个方面仍值得斟酌。

一是传统小额贷款公司与网络小额贷款公司一体规定下的网络贷款监管体制、监管职责与监管技术问题。“意见

稿”不仅将网络小额贷款公司作为专门类型，而且对网络小额贷款公司展业方式以及互联网业务信息系统、风险防控体系、信息披露等做出专门规定，并明确网络小额贷款公司经营区域的条件另行规定。这些规定体现了网络贷款经营的特殊性。但不受地域限制的网络小额贷款公司使得以地方监管为主的小额贷款公司监管难以承担其跨越监管的职责，特别是涉及超大规模网络贷款公司可能出现的风险处置等；借助平台、产业链优势等开展贷款业务，实际上将贷款业务、产业链结合在一起，使得网络贷款公司与贷款客户取得更多优势，如果主要依赖于合同约定，小微企业在此商业生态中可能遭受更大压力；互联网企业或资本可能利用平台优势在小额贷款业务行业排斥竞争对手，对金融业发展秩序产生。考虑到网络贷款的特殊性，是否需要规定平台行业自律责任，明确构建网络贷款行业的自律监管责任。此外，鉴于网络贷款技术的持续发展，是否需建立与网络贷款技术同步发展的网络贷款监管技术发展机制等。

“意见稿”是否需要进一步关注网络小额贷款公司经营的特殊性明确做出规定，或者制定专门的网络小额贷款公司监督管理办法，就监管职责、监管方式、监管重点、监管技术等方面做更为系统的要求。

二是小额贷款公司经营风险传导问题仍需关注。针对普惠金融的特殊风险与满足普惠金融可持续性要求，“意见稿”一方面强调风险管理制度，要求小额贷款公司建立规范的资产风险分类制度和风险准备金制度等，另一方面扩大了商业汇票贴现等业务许可范围，也对小额贷款公司融资问题做了明确规定。小额贷款公司放贷所形成的资产是金融机构总体信贷资产的组成部分，作为特许经营所获形成的资产转让尽管有其合理性，如果向无放贷业务资质的主体转让或者变相转让信贷资产，必然使特许经营形同虚设，影响贷款市场秩序。作为例外，仅限于不良信贷资产可以转让为一般主体。不过，小额贷款公司业务经营采取了包括合同利率自主约定在内更为宽松的监管标准，因此取得了区别于其他金融机构贷款的差异性，不仅出现非金融机构与小额贷款公司合作的现象，也出现了包括其他金融机构通过受让小额贷款公司信贷资产方式进行合作的现象。这种信贷资产的转让，实际上出现了贷款机构形成的信贷资产的流转，既可能突破在地信贷资产的跨地区流动问题，也将不同监管体系下形成的信贷资产的混同，在缺乏有效监管的情况下，容易出现将小额信贷所形成的风险传导至其他金融系统。因此，对向具有放贷业务资质的主体转让信贷资产问题也需予以适当监管。

（作者系华东政法大学经济法学院教授、博导）



扫码关注
左侧二维码
右侧二维码