

重要議題評析-P2P 網路借貸產業之監管思考

一、網路借貸之概念與背景

P2P 網路借貸 (Peer-to-Peer Lending, P2P lending, 下稱「網路借貸」、「網貸」), 是投資人及借款人透過網路借貸平台完成資金借貸的一種商業金融模式 (直接金融), 也是電子商務模式的一種態樣。

由於網路平台的營運及交易成本較低, 因此能反應於提供借款者低於銀行的利息, 及提供投資人高於銀行的存款報酬; 加上外部環境像是 2008 年全球金融海嘯後, 商業銀行對於放款業務趨於保守的態度, 及原有金融體系無法滿足中小企業及個人借貸需求等有利條件下, 都推波助瀾地使得網路借貸產業於全球各地蓬勃發展。仔細觀察其特色在於: 1. 交易透過網路平台完成, 突破傳統借貸地點、場所及時間的限制。2. 以小額及短期借貸為主, 適時填補商業銀行於此市場的缺口。3. 網貸平台原則提供中介媒和等服務, 但也可能有資金停泊之狀況。然而, 此類新興的準金融產業型態之出現, 也衝擊著傳統金融體系秩序, 而新興產業扶植與消費者投資人保護之間的平衡, 亦考驗著各國家政府於法律及監理制度的作為。

二、網路借貸於各國之發展及管理(以美國及中國大陸為例)

(一) 美國

1. 發展及爭議事件

美國最早的網貸平台 Prosper 於 2005 年成立, 後則有 LendingClub 等平台出現。然而, LendingClub 最近爆發違規放貸事件, 據悉其將約 2,200 萬美元近優質貸款(Near Prime Loan)債權售予不符投資需求條件之投資者, 其執行長並因此而辭職負責, 此事件突顯出非銀行業辦理金融業務在監理制度有瑕疵之情形下, 即可能引發金融危機。

2. 政府管理模式

一開始, 美國網路借貸的違約率及爭議事件也相當頻繁; 之後,

美國證券交易委員會（United States Securities and Exchange Commission, SEC）於 2008 年要求所有的網貸平台需將其商品註冊為證券，促使相關訊息公開化、透明化。同時，業者亦須定期更新資訊，SEC 會將資訊數據進行分析後公開予社會大眾。此外，目前美國的網路借貸產業僅提供「資金借貸平台」，其並有設定信用門檻，可供投資人易從中挑選最有利及保障之選擇，並進而由平台協助媒合，降低爭議事件發生。

另外，美國財政部對於網貸產業的發展，在經過相關研究調查後，今年 5 月提出「網路借貸白皮書」（U.S. Treasury Department Issues White Paper on Online Marketplace Lending Industry, “Opportunities and Challenges in Online Marketplace Lending”），其肯定網路借貸對於產業的創新，但也提及該產業透明度不足及欠缺監管的隱憂；實務上網貸平台對借款人提供的貸款與消費者貸款性質相同，其提供的保護卻遠不及後者，同時，此商業模式和審核手段是在低利率、失業率下降和整體信用環境強勁等有利外部環境下所因應而生，一旦外部信用環境惡化，或將加劇貸款資產惡化，而導致整體環境的崩盤。

其並提出對於網路借貸監管的 6 點政策建議，包括：1.強化對於小型企業借款人之保護；2.確保良善的借款人體驗及相關後端操作；3.提供資訊透明之市場化平台與投資人及借款人；4.應建立網貸業者登記系統，以提供開放借貸公共資訊及貸款的運作情況；5.利用政府公開資料數據幫助消費者比較信貸資訊，以支持安全可負擔的信貸擴張；6.設立專責管理機構處理借貸相關爭議及協調，並加強監督。

（二） 中國大陸

1. 發展及爭議事件

中國大陸網路借貸產業近年來呈現爆炸式成長，從 2007 年第一家網貸平台「拍拍貸」出現後，於 2011 年時，網貸平台數量約僅 50 家，但至 2015 年底，據統計全國已多達 3,500 家網貸平台。然而，其平台水準參差不齊，有完全新創型、亦有由銀行體系（如中國平安集團的「陸金所」）或電商平台轉發展者，而平台間對於擔保機制及執行作法亦大相逕庭，使得投資人於判斷及事前風險評估上往往造成

困擾，加上政府對此類業務採取開放態度，在欠缺外部監管機制下，亦曾發生多次駭客盜取個資、非法融資、高利貸爭議及網貸平台倒閉事件。而這些爭議事件背後，通常是因為從業人員專業能力不足、平台欠缺資安保護，而有些平台甚至有自融自用（借貸平台將投資資金挪為己用）及一次性詐騙等行為，都造成了網路借貸環境之混亂。

2. 政府監管模式

有鑑於此，為健全網路金融體系發展及保障消費者權益，中國大陸國務院於 2015 年開始整頓網路金融商業發展，並公布「網路借貸信息中介機構業務活動管理暫行辦法」草案（下稱「暫行辦法」），其揭露了產業的幾個管理重點：

- (1) 平台名稱明確性及風險揭露：網貸平台的名称應包含「網路借貸信息中介」字樣，並應提醒告知大眾網路借貸的相關風險。
- (2) 平台風險承擔之說明：網貸平台應清楚揭示風險承擔之機制，並對出借人進行徵信等風險評估，以建立信用評級，降低爭議事件發生。
- (3) 平台應申請備案管理，並有多層主管機關監管：網貸平台在領取營業執照後，須向「地方金融監管部門」備案登記，及向「通信主管部門」進行網站備案登記，並申請電信業務經營許可，否則不得進行網路借貸信息中介業務。而包括國務院銀行業監督管理機構、工業和信息化部、公安部、國家互聯網信息管理辦公室、地方金融監管部門都負有對此產業相對應之管理責任。
- (4) 明定平台義務及禁止行為：網貸平台有義務對於當事人資格（當事人亦有義務以實名註冊並提供對應資訊）條件、融資項目進行必要審核，以降低詐欺事件發生；同時要求平台不得有自融、歸集資金、放貸、發售銀行理財產品，及股權或實物眾籌等 12 項禁止行為。

- (5) 線下業務限制：網貸平台除信用資訊蒐集核實等風險管理及網路監理所必須的行為外，不得另在固定電話等介面開展業務。
- (6) 資金保護措施：網貸平台應將自身資金與當事人資金隔離管理，並應由合規銀行作為資金存管機構，銀行須定期向相關部門報送數據信息。
- (7) 中央數據庫：國務院銀行業監督管理機構負責網貸行業中央數據庫的建立，網貸平台應向網路借貸行業中央數據庫報送並登記有關債權債務的信息，以利管控。
- (8) 經營管理資訊揭露：網貸平台應揭露其營業相關資訊，包括董監事、高級管理人員等，並適時揭露融資項目信息及機關經營管理信息，使得大眾能夠適性選擇理想之平台。

三、我國目前網路借貸可能產生的法律問題及管理方向思考

(一)發展背景說明

我國目前有「鄉民貸」、「LnB 信用市集」及「哇借貸」等網路借貸平台。相較於其他國家，我國網路借貸業務並不興盛，政府亦未有相關管理規範。究其原因，可能是我國金融機構並未如同英美地區於金融海嘯後有信用限縮現象，對於中小企業或個人放款也未有明顯的下降或緊縮。從而，我國並沒有因為金融機構放款衰退而產生大量借貸、資金需求未被滿足之外部因素。

(二)法律風險

網路借貸業務於我國可能涉及之法律風險，茲扼要說明如下：

1. 收受存款及放款行為：網貸平台業務行為可能涉及向投資人「收受存款」及「放款」（提供資金）予借款人，惟此類行為係銀行法所規範者，須特許經營。對此疑問，網貸平台應維持信息中介及媒合之服務性質，而不涉及

資金停泊，否則恐有違法風險。另外，網貸平台如將資金組合發行有價證券、發行受益證券或資產基礎證券，亦有證交法、金融資產證券化條例之問題。

2. 消費者保護：網路借貸特性在於網際網路之使用，我國消保法規定通訊或訪問交易之交易型態，消費者有所謂7日猶豫期；而投資人保護部分，金融消保法亦要求業者應事前充分向投資人揭露風險，並確認消費者之適合度等相關義務。
3. 個人資料之使用：由於網貸平台會將借款人相關資訊提供予投資人作為交易判斷之基礎，則平台本身即涉及複雜的個資蒐集處理及利用行為，而平台藉由當事人所提供之徵信及財務狀況等資訊後，所計算出信用評等及分數，亦屬於識別性資訊，而有管理必要，上述行為皆應符合個人資料保護法等相關法令規定，否則亦有法律責任。
4. 平台亦須注意是否以聳動廣告等招攬業務，而可能有公平交易法違法疑慮；如由會員一對一放貸形成初始債權，再賣出由其他會員投資，輔以高報酬吸引民眾投資，亦可能涉有多層次傳銷管理法「多層次傳銷行為之實施」之風險。

(三)政府主管機關之監理方向

網路借貸目前非屬金融監理法令所規範之特許業務，提供服務之平台業者，亦非金管會監理之金融機構。然而，網路借貸產業確實需政府進一步的管理，以健全金融消費環境，茲將相關監理思考方向說明如下：

1. 借貸平台規範法令設計：中國大陸及美國財政部提出之管理作法，某程度可作為我國監管之參考，從平台本身經營資訊揭露、借款人信用等級評估、投資人交易風險告知、整體個資保護、政府主管機關定期檢查稽核，甚

至建置專責管理機關等方向著手，並明文限制平台禁止之業務行為，以強化整體交易秩序及環境。再者，如網貸平台只執行居間、訊息中介業務，而無介入借款人及放款人間之資金往來時，則法律關係可回歸民法處理；然而，如實務業界有擴大平台功能之需求，像是希望資金停泊及投資行為，此時則仍將涉及銀行法存放款業務之遵法疑慮，而須考慮是否對於整體網路借貸產業另立專法處理，或於電子支付機構管理條例（第三方支付專法）增加新的章節予以管理，以突破銀行法之限制。

2. 關於消費者或投資人保護方面：須思考是否明定網路借貸產業排除於消保法第 19 條 7 日猶豫期規範，並明確設定業者於金融消保法之相關義務。
3. 關於個人資料保護方面：關於金融服務業之個資遵法，除個資法規定外，政府並於今年 5 月公布「金融監督管理委員會指定非公務機關個人資料檔案安全維護辦法」以茲遵守，而「網路借貸產業」是否屬於此辦法所公告之「其他金融服務業」，或須另行設計其他安全維護辦法或規定以茲遵守？亦應予以思考。

四、小結

網路借貸發展具有促使金融服務普及、協助電商產業發展、促進產業創新等優點，雖然我國金融覆蓋率普及率高，替代性融資機制需求較低，但網路平台建置成本低，可反應出低利息低手續費，則未必無發展的空間。然而，面對此類創新產業或網路金融服務，政府仍應思考：是否將其視為準金融業，拉高層次至金融業的管理標準？如為肯定，則將大幅增加業者之法遵成本，亦可能壓抑產業發展。然而，如果完全不加管理（像是中國大陸描述網路借貸的「野蠻式成長」），反而可能因為少數不良之平台業者及個案事件發生，而影響大眾對此機制的信任，並將選擇風險完全轉嫁至消費者上。

至於，平台業者本身須在市場機制檢驗下，仍能維持有效營運，

則其確實應重視風險之揭露、整體交易及當事人個資之保護及管理，以及完整而嚴密之審核，以實質降低爭議事件發生之風險。最後，投資人既欲藉由此管道獲取較傳統銀行更高之報酬收益，則其自身亦須學習自我判斷風險之能力，才能使得整體產業環境正向發展。

（蔡朝安律師、陳全正律師/普華商務法律事務所）

參考資料：

1. “OPPORTUNITIES AND CHALLENGES IN ONLINE MARKETPLACE LENDING” U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY
2. 鄉民貸 <HTTPS://WWW.LEND.COM.TW/INDEX.HTML>
3. 非銀行業辦理金融業務之國外發展趨勢及因應之道，金管會 104 年度委託研究報告。
4. P2P 網路借貸平台之法律性質—以《銀行法》、《民法》與美國之法規遵循事項為探討核心，鄭苑瓊。
5. 中國大陸互聯網金融之網路借貸(Peer-to-peer lending)發展對台灣數位金融之影響研究—以風險監理角度，兩岸金融季刊第四卷第一期，陳松興、江俊豪。
6. 中國大陸非金融機構經營網路金融之現況、影響及監理，國際金融參考資料 第六十七輯，何啟嘉、呂桂玲。
7. 金管會對於國內網路借貸平臺發展現況之說明
HTTP://WWW.FSC.GOV.TW/CH/HOME.JSP?ID=96&PARENTPATH=0,2&MCUSTOMIZE=NEWS_VIEW.JSP&DATASERNO=201604140004&TOOLSFLAG=Y&DTABLE=NEWS