

国务院办公厅

国办发〔2016〕21号

国务院办公厅关于印发互联网金融风险专项整治工作实施方案的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《互联网金融风险专项整治工作实施方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2016年4月12日

互联网金融风险专项整治工作实施方案

规范发展互联网金融是国家加快实施创新驱动发展战略、促进经济结构转型升级的重要举措，对于提高我国金融服务的普惠性，促进大众创业、万众创新具有重要意义。经党中央、国务院同意，2015年7月人民银行等十部门联合印发了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》（以下简称《指导意见》）；有关部门及时出手，打击处置一批违法经营金额大、涉及面广、社会危害大的互联网金融风险案件，社会反映良好。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，鼓励和保护真正有价值的互联网金融创新，整治违法违规行为，切实防范风险，建立监管长效机制，促进互联网金融规范有序发展，制定本方案。

一、工作目标和原则

（一）工作目标。

落实《指导意见》要求，规范各类互联网金融业态，优化市场竞争环境，扭转互联网金融某些业态偏离正确创新方向的局面，遏制互联网金融风险案件高发频发势头，提高投资者风险防范意识，建立和完善适应互联网金融发展特点的监管长效机制，实现规范与发展并举、创新与防范风险并重，促进互联网金融健康可持续发展，切实发挥互联网金融支持大众创业、万众创新的积极作用。

（二）工作原则。

打击非法，保护合法。明确各项业务合法与非法、合规与违规的边界，守好法律和风险底线。对合法合规行为予以保护支持，对违法违规行为予以坚决打击。

积极稳妥，有序化解。工作稳扎稳打，讲究方法步骤，针对不同风险领域，明确重点问题，分类施策。根据违法违规情节轻重和社会危害程度区别对待，做好风险评估，依法、有序、稳妥处置风险，防范处置风险的风险。同时坚持公平公正开展整治，不搞例外。

明确分工，强化协作。按照部门职责、《指导意见》明确的分工和本方案要求，采取“穿透式”监管方法，根据业务实质明确责任。坚持问题导向，集中力量对当前互联网金融主要风险领域开展整治，有效整治各类违法违规活动。充分考虑互联网金融活动特点，加强跨部门、跨区域协作，共同承担整治任务，共同落实整治责任。

远近结合，边整边改。立足当前，切实防范化解互联网金融领域存在的风险，对违法违规行为形成有效震慑。着眼长远，以专项整治为契机，及时总结提炼经验，形成制度规则，建立健全互联网金融监管长效机制。

二、重点整治问题和工作要求

(一) P2P 网络借贷和股权众筹业务。

1. P2P 网络借贷平台应守住法律底线和政策红线，落实信息中介性质，不得设立资金池，不得发放贷款，不得非法集资，不得自融自保、代替客户承诺保本保息、期限错配、期限拆分、虚假宣传、虚构标的，不得通过虚构、夸大融资项目收益前景等方法误导出借人，除信用信息采集及核实、贷后跟踪、抵质押管理等业务外，不得从事线下营销。

2. 股权众筹平台不得发布虚假标的，不得自筹，不得“明股实债”或变相乱集资，应强化对融资者、股权众筹平台的信息披露义务和股东权益保护要求，不得进行虚假陈述和误导性宣传。

3. P2P 网络借贷平台和股权众筹平台未经批准不得从事资产管理、债权或股权转让、高风险证券市场配资等金融业务。P2P 网络借贷平台和股权众筹平台客户资金与自有资金应分账管理，遵循专业化运营原则，严格落实客户资金第三方存管要求，选择符合条件的银行业金融机构作为资金存管机构，保护客户资金安全，不得挪用或占用客户资金。

4. 房地产开发企业、房地产中介机构和互联网金融从业机构等未取得相关金融资质，不得利用 P2P 网络借贷平台和股权众筹平台从事房地产金融业务；取得相关金融资质的，不得违规开展房地产金融相关业务。从事房地产金融业务的企业应遵守宏观调控政策和房地产金融管理相关规定。规范互联网“众筹买房”等行为，严禁各类机构开展“首付贷”性质的业务。

(二) 通过互联网开展资产管理及跨界从事金融业务。

1. 互联网企业未取得相关金融业务资质不得依托互联网开展相应业务，开展业务的实质应符合取得的业务资质。互联网企业和传统金融企业平等竞争，行为规则和监管要求保持一致。采取“穿透式”监管方法，根据业务实质认定业务属性。

2. 未经相关部门批准，不得将私募发行的多类金融产品通过打包、拆分等形式向公众销售。采取“穿透式”监管方法，根据业务本质属性执行相应的监管规定。销售金融产品应严格执行投资者适当性制度标准，披露信息和提示风险，不得将产品销售给与风险承受能力不相匹配的客户。

3. 金融机构不得依托互联网通过各类资产管理产品嵌套开展资产管理业务、规避监管要求。应综合资金来源、中间环节与最终投向等全流程信息，采取“穿透式”监管方法，透过表面判定业务本质属性、监管职责和应遵循的行为规则与监管要求。

4. 同一集团内取得多项金融业务资质的，不得违反关联交易等相关业务规范。按照与传统金融企业一致的监管规则，要求集团建立“防火墙”制度，遵循关联交易等方面的监管规定，切实防范风险交叉传染。

(三) 第三方支付业务。

1. 非银行支付机构不得挪用、占用客户备付金，客户备付金账户应开立在人民银行或符合要求的商业银行。人民银行或商业银行不向非银行支付机构备付金账户计付利息，防止支付机构以“吃利差”为主要盈利模式，理顺支付机构业务发展激励机制，引导非银行支付机构回归提供小额、快捷、便民小微支付服务的宗旨。

2. 非银行支付机构不得连接多家银行系统，变相开展跨行清算业务。非银行支付机构开展跨行支付业务应通过人民银行跨行清算系统或者具有合法资质的清算机构进行。

3. 开展支付业务的机构应依法取得相应业务资质，不得无证经营支付业务，开展商户资金结算、个人 POS 机收付款、发行多用途预付卡、网络支付等业务。

(四) 互联网金融领域广告等行为。

互联网金融领域广告等宣传行为应依法合规、真实准确，不得对金融产品和业务进行不当宣传。未取得相关金融业务资质的从业机构，不得对金融业务或公司形象进行宣传。取得相关业务资质的，宣传内容应符合相关法律法规规定，需经有权部门许可的，应当与许可的内容相符合，不得进行误导性、虚假违法宣传。

三、综合运用各类整治措施，提高整治效果

(一) 严格准入管理。设立金融机构、从事金融活动，必须依法接受准入管理。未经相关有权部门批准或备案从事金融活动的，由金融管理部门会同工商部门予以认定和查处，情节严重的，予以取缔。工商部门根据金融管理部门的认定意见，依法吊销营业执照；涉嫌犯罪的，公安机关依法查处。非金融机构、不从事金融活动的企业，在注册名称和经营范围中原则上不得使用“交易所”、“交易中心”、“金融”、“资产管理”、“理财”、“基金”、“基金管理”、“投资管理”、“财富管理”、“股权投资基金”、“网贷”、“网络借贷”、“P2P”、“股权众筹”、“互联网保险”、“支付”等字样。凡在名称和经营范围中选择使用上述字样的企业(包括存量企业)，工商部门将注册信息及时告知金融管理部门，金融管理部门、工商部门予以持续关注，并列入重点监管对象，加强协调沟通，及时发现识别企业擅自从事金融活动的风险，视情采取整治措施。

(二) 强化资金监测。加强互联网金融从业机构资金账户及跨行清算的集中管理，对互联网金融从业机构的资金账户、股东身份、资金来源和资金运用等情况进行全面监测。严格要求互联网金融从业机构落实客户资金第三方存管制度，存管银行要加强对相关资金账户的监督。在整治过程中，特别要做好对客户资金的保护工作。

(三)建立举报和“重奖重罚”制度。针对互联网金融违法违规活动隐蔽性强的特点,发挥社会监督作用,建立举报制度,出台举报规则,中国互联网金融协会设立举报平台,鼓励通过“信用中国”网站等多渠道举报,为整治工作提供线索。推行“重奖重罚”制度,按违法违规经营数额的一定比例进行处罚,提高违法成本,对提供线索的举报人给予奖励,奖励资金列入各级财政预算,强化正面激励。加强失信、投诉和举报信息共享。

(四)加大整治不正当竞争工作力度。对互联网金融从业机构为抢占市场份额向客户提供显失合理的超高回报率以及变相补贴等不正当竞争行为予以清理规范。高风险高收益金融产品应严格执行投资者适当性标准,强化信息披露要求。明确互联网金融从业机构不得以显性或隐性方式,通过自有资金补贴、交叉补贴或使用其他客户资金向客户提供高回报金融产品。高度关注互联网金融产品承诺或实际收益水平显著高于项目回报率或行业水平相关情况。中国互联网金融协会建立专家评审委员会,商相关部门对互联网金融不正当竞争行为进行评估认定,并将结果移交相关部门作为惩处依据。

(五)加强内控管理。由金融管理部门和地方人民政府金融管理部门监管的机构应当对机构自身与互联网平台合作开展的业务进行清理排查,严格内控管理要求,不得违反相关法律法规,不得与未取得相应金融业务资质的互联网企业开展合作,不得通过互联网开展跨界金融活动进行监管套利。金融管理部门和地方人民政府在分领域、分地区整治中,应对由其监管的机构与互联网企业合作开展业务的情况进行清理整顿。

(六)用好技术手段。利用互联网思维做好互联网金融监管工作。研究建立互联网金融监管技术支持系统,通过网上巡查、网站对接、数据分析等技术手段,摸底互联网金融总体情况,采集和报送相关舆情信息,及时向相关单位预警可能出现的群体性事件,及时发现互联网金融异常事件和可疑网站,提供互联网金融平台安全防护服务。

四、加强组织协调,落实主体责任

(一)部门统筹。成立由人民银行负责同志担任组长,有关部门负责同志参加的整治工作领导小组(以下简称领导小组),总体推进整治工作,做好工作总结,汇总提出长效机制建议。领导小组办公室设在人民银行,银监会、证监会、保监会、工商总局和住房城乡建设部等派员参与办公室日常工作。人民银行、银监会、证监会、保监会和工商总局根据各自部门职责、《指导意见》明确的分工和本方案要求,成立分领域工作小组,分别负责相应领域的专项整治工作,明确对各项业务合法合规性的认定标准,对分领域整治过程中发现的新问题,划分界限作为整治依据,督促各地区按照全国统一部署做好各项工作。

(二)属地组织。各省级人民政府成立以分管金融的负责同志为组长的落实整治方案领导小组(以下称地方领导小组),组织本地区专项整治工作,制定本地区专项整治工作方案并向领导小组报备。各地方领导小组办公室设在省(区、市)金融办(局)或人民银行省会(首府)城市中心支行以上分支机构。各省级人民政府应充分发挥资源统筹调动、靠近基层一线优势,做好本地区摸底排查工作,按照注册地对从业机构进行归口管理,对涉嫌违法违规的从业机构,区分情节轻重分类施策、分类处置,同时切实承担起防范和处置非法集资第一责任人的责任。各省级人民政府应全面落实源头维稳措施,积极预防、全力化解、妥善处置金融领域不稳定问题,守住不发生系统性区域性金融风险的底线,维护社会和谐稳定。

(三)条块结合。各相关部门应积极配合金融管理部门开展工作。工商总局会同金融管理部门负责互联网金融广告的专项整治工作,金融管理部门与工商总局共同开展以投资理财名义从事金融活动的专项整治。工业和信息化部负责加强对互联网金融从业机构网络安全防护、用户信息和数据保护的监管力度,对经相关部门认定存在违法违规行为的互联网金融网站和移动应用程序依法予以处置,做好专项整治的技术支持工作。住房城乡建设部与金融管理部门共同对房地产开发企业和房地产中介机构利用互联网从事金融业务或与互联网平台合作开展金融业务的情况进行清理整顿。中央宣传部、国家互联网信息办公室牵头负责互联网金融新闻宣传和舆论引导工作。公安部负责指导地方公安机关对专项整治工作中发现的涉嫌非法集资、非法证券期货活动等犯罪问题依法查处,强化防逃、控赃、追赃、挽损工作;指导、监督、检查互联网金融从业机构落实等级保护工作,监督指导互联网金融网站依法落实网络和信息安全管理制、措施,严厉打击侵犯用户个人信息安全的违法犯罪活动;指导地方公安机关在地方党委、政府的领导下,会同相关部门共同做好群体性事件的预防和处置工作,维护社会稳定。国家信访局负责信访人相关信访诉求事项的接待受理工作。中央维稳办、最高人民法院、最高人民检察院等配合做好相关工作。中国互联网金融协会要发挥行业自律作用,健全自律规则,实施必要的自律惩戒,建立举报制度,做好风险预警。

(四)共同负责。各有关部门、各省级人民政府应全面掌握牵头领域或本行政区域的互联网金融活动开展情况。在省级人民政府统一领导下,各金融管理部门省级派驻机构与省(区、市)金融办(局)共同牵头负责本地区分领域整治工作,共同承担分领域整治任务。对于产品、业务交叉嵌套,需要综合全流程业务信息以认定业务本质属性的,相关部门应建立数据交换和业务实质认定机制,认定意见不一致的,由领导小组研究认定并提出整治意见,必要时组成联合小组进行整治。整治过程中相关牵头部门确有需要获取从业机构账户数据的,经过法定程序后给予必要的账户查询便利。

五、稳步推进各项整治工作

(一)开展摸底排查。各省级人民政府制定本地区清理整顿方案,2016年5月15日前向领导小组报备。同时,各有关部门、各省级人民政府分别对牵头领域或本行政区域的情况进行清查。对于跨区域经营的互联网金融平台,注册所在地和经营所在地的省级人民政府要加强合作,互通汇总摸排情况,金融管理部门予以积极支持。被调查的单位和个人应接受依法进行的检查和调查,如实说明有关情况并提供有关文件、资料,不得拒绝、阻碍和隐瞒。相关部门可依法对与案件有关的情况和资料采取记录、复制、录音等手段取得证据。在证据可能灭失或以后难以取得的情况下,可依法先行登记保存,当事人或有关人员不得销毁或转移证据。对于涉及资金量大、人数众多的大型互联网金融平台或短时间内发展迅速的互联网金融平台、企业,一经发现涉嫌重大非法集资等违法行为,马上报告相关部门。各省级人民政府根据摸底排查情况完善本地区清理整顿方案。此项工作于2016年7月底前完成。

(二)实施清理整顿。各有关部门、各省级人民政府对牵头领域或本行政区域的互联网金融从业机构和业务活动开展集中整治工作。对清理整顿中发现的问题,向违规从业机构出具整改意见,并监督从业机构落实整改要求。对违规情节较轻的,要求限期整改;拒不整改或违规情节较重的,依法依规坚决予以关闭或取缔;涉嫌犯罪的,移送相关司法机关。专项整治不改变、不替代非法集资和非法交易场所的现行处置制度安排。此项工作于2016年11月底前完成。

(三) 督查和评估。领导小组成员单位和地方领导小组分别组织自查。领导小组组织开展对重点领域和重点地区的督查和中期评估,对于好的经验做法及时推广,对于整治工作落实不力,整治一批、又出一批的,应查找问题、及时纠偏,并建立问责机制。此项工作同步于 2016 年 11 月底前完成。

(四) 验收和总结。领导小组组织对各领域、各地区清理整顿情况进行验收。各有关部门、各省级人民政府形成牵头领域或本行政区域的整治报告,报送领导小组办公室,此项工作应于 2017 年 1 月底前完成。领导小组办公室汇总形成总体报告和建立健全互联网金融监管长效机制的建议,由人民银行会同相关部门报国务院,此项工作于 2017 年 3 月底前完成。

六、做好组织保障,建设长效机制

各有关部门、各省级人民政府要做好组织保障,以整治工作为契机,以整治过程中发现的问题为导向,按照边整边改、标本兼治的思路,抓紧推动长效机制建设,贯穿整治工作始终。

(一) 完善规章制度。加快互联网金融领域各项规章制度制定工作,对于互联网金融各类创新业务,及时研究制定相关政策要求和监管规则。立足实践,研究解决互联网金融领域暴露出的金融监管体制不适应等问题,强化功能监管和综合监管,抓紧明确跨界、交叉型互联网金融产品的“穿透式”监管规则。

(二) 加强风险监测。建立互联网金融产品集中登记制度,研究互联网金融平台资金账户的统一设立和集中监测,依靠对账户的严格管理和对资金的集中监测,实现对互联网金融活动的常态化监测和有效监管。加快推进互联网金融领域信用体系建设,强化对征信机构的监管,使征信为互联网金融活动提供更好的支持。加强互联网金融监管技术支持,扩展技术支持系统功能,提高安全监控能力。加强部门间信息共享,建立预警信息传递、核查、处置快速反应机制。

(三) 完善行业自律。充分发挥中国互联网金融协会作用,制定行业标准和数据统计、信息披露、反不正当竞争等制度,完善自律惩戒机制,开展风险教育,形成依法依规监管与自律管理相结合、对互联网金融领域全覆盖的监管长效机制。

(四) 加强宣传教育和舆论引导。各有关部门、各省级人民政府应加强政策解读及舆论引导,鼓励互联网金融在依法合规的前提下创新发展。以案说法,用典型案例教育群众,提高投资者风险防范意识。主动、适时发声,统一对外宣传口径,有针对性地回应投资人关切和诉求。以适当方式适时公布案件进展,尽量减少信息不对称的影响。加强舆情监测,强化媒体责任,引导投资人合理合法反映诉求,为整治工作营造良好的舆论环境。