

统一监管要求，落实股权管理——《非银行金融机构行政许可事项实施办法》 修订要点简析

作者：蓝洁 徐禾 杨春燕

为贯彻落实金融供给侧结构性改革，防范系统性金融风险，2018年初以来，金融监管机构开始强化各类型机构投资入股金融机构的监管，从股东资格、资金来源、入股审批和股东行为责任管理方面，强化对于投资入股金融机构的管理，并陆续发布多份金融机构股权管理办法。这方面的立法动作主要包括2018年1月5日原中国银行业监督管理委员会发布的《商业银行股权管理暂行办法》、2018年3月2日原中国保险监督管理委员会修订并发布的《保险公司股权管理办法》、2018年4月27日中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会（“银保监会”）和中国证券监督管理委员会联合发布的《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》、2019年7月5日中国证券监督管理委员会发布的《证券公司股权管理规定》和2020年1月20日银保监会发布的《信托公司股权管理暂行办法》，基本覆盖了商业银行、保险公司、证券公司和信托公司等主要金融机构，同时也给其他类型金融机构留下了“参照”的空间。

从银保监会的监管体系看，其监管的金融机构包括商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、政策银行；信托公司、非银行金融机构（“非银机构”）、贷款公司；保险公司、保险集团（控股）公司、保险资产管理公司和保险专业中介机构等。随着对商业银行股权管理办法和对保险公司股权管理办法的出台，对银保监会体系下其他类型金融机构的专门股权管理规则的明确势在必行。虽然《商业银行股权管理暂行办法》规定银保监会监管体系下的其他金融机构参照适用，但不同类型的金融机构毕竟需要“大同小异”的监管要求（譬如在股东资质的具体条件设置上）。因此，《信托公司股权管理暂行办法》随后也应运而生。

在这样的大背景下，2020年3月23日，银保监会发布了《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》（“新办法”）（正式公开日期为2020年3月27日），废止了《中国银监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》（中国银监会令2015年第6号公布，根据2018年8月17日《中国银保监会关于废止和修改部分规章的决定》修正）（“旧办法”）。

在这一批立法中，在立法原则上，分类管理、资质优良、关系清晰、权责明确、公开透明是各类金融机构股权管理办法遵循的共同基调。在监管方式上，针对不同类别的股东设定不同的准入资质条件、穿透识别股权结构、强化投资资金来源的真实性合规性监管、控制杠杆率、限制单一股东同类型金融机构投资数量等是各类金融机构股权管理办法采取的共通监管思路，体现了监管大一统的趋势。其监管目的在于确保金融机构投资者的身份透明、资质优良、资金来源真实、在必要的时候有能力为金融机构补足资本，从而从供给侧防范系统性金融风险。关于非银机构的新办法亦秉承了这一思路。相较于旧办法，新办法作了较大幅度的修订，其核心是加大对非银机构的股权管理，包括从对股东进行分类管理、穿透监管、强化财务指标和诚信合规等资质条件、限制入股非银机构的数量、增加对主要股东补充资本和锁定期的要求等方面防控金融风险、深化金融改革。此外，新

办法也为落实简政放权工作要求和弥补监管实践中发现的制度短板做了一些修订。本文将对新办法相对于旧办法的主要修订进行总结、梳理和简要分析，并与其他类型的金融机构的同类监管措施进行了比较。

一、新办法监管体系概述

1. 监管对象

在监管对象，即非银机构的定义上，新、旧办法是一致的，即非银机构包括：经银保监会批准设立的金融资产管理公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司、消费金融公司、境外非银行金融机构驻华代表处等机构。

2. 监管框架

在监管框架上，新、旧办法未有实质变动，仍然从机构设置、变更、终止、调整业务范围和增加业务品种、董事和高级管理人员任职资格许可这几个方面对非银机构进行监管。如前所述，本次修改的重点体现在**强化股权监督管理**方面，此外出于弥补制度短板之目的，也涉及到**募集发行债务资本补充工具**及**高风险机构处置**等。

二、加强股权管理方面

1. 股东分类管理

分类管理，即根据对非银机构经营管理的影响，将股东分为控股股东、主要股东和一般股东，对不同类别的股东施加不同程度的限制条件。

经比较新办法和银保监会已经出台的各类金融机构以及证券公司的股权管理办法中的股东分类监管标准（见下表），我们可以看出，非银机构的股东分类监管标准与商业银行和信托公司一致，与保险公司和证券公司则存在一定差异。

《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》	《商业银行股权管理暂行办法》	《信托公司股权管理暂行办法》	《保险公司股权管理办法》	《证券公司股权管理规定》
控股股东，是指根据《中华人民共和国公司法》第二百一十六条规定，其出资额占有限责任公司资本总额百分之五十以上或者其	控股股东，是指根据《中华人民共和国公司法》第二百一十六条规定，其出资额占有限责任公司资本总额百分之五十以上或者其	控股股东，是指根据《中华人民共和国公司法》第二百一十六条规定，其出资额占有限责任公司资本总额百	根据持股比例、资质条件和对保险公司经营管理的影响，保险公司股东分为以下四类： (一) 财务 I 类	根据持股比例和对证券公司经营管理的影响，证券公司股东包括以下四类： (一) 控股股

<p>持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。</p>	<p>持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。</p>	<p>分之五十以上或者其持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东。</p>	<p>股东。是指持有保险公司股权不足百分之五的股东。</p> <p>（二）财务Ⅱ类股东。是指持有保险公司股权百分之五以上，但不足百分之十五的股东。</p> <p>（三）战略类股东。是指持有保险公司股权百分之十五以上，但不足三分之一的股东，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生重大影响的股东。</p> <p>（四）控制类股东。是指持有保险公司股权三分之一以上，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生控制性影响的股东。</p>	<p>东，指持有证券公司 50%以上股权的股东或者虽然持股比例不足 50%，但其所享有的表决权足以对证券公司股东大会的决议产生重大影响的股东；</p> <p>（二）主要股东，指持有证券公司 25%以上股权的股东或者持有 5%以上股权的第一大股东；</p> <p>（三）持有证券公司 5%以上股权的股东；</p> <p>（四）持有证券公司 5%以下股权的股东。</p>
<p>主要股东，是指持有或控制非银行金融机构百分之五以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足百分之五但对非银行金融机构经营管理有重大影响的股东。</p> <p>前款中的“重大影响”，包括但不限于向非银行金融机构派驻董事、监事或高级管理人员，通过协议或其他方式影响非银行金融机构的财务和经营管理决策以及银保监会或其派出机构认定的其他情形。</p>	<p>商业银行主要股东是指持有或控制商业银行百分之五以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足百分之五但对商业银行经营管理有重大影响的股东。</p> <p>前款中的“重大影响”，包括但不限于向商业银行派驻董事、监事或高级管理人员，通过协议或其他方式影响商业银行的财务和经营管理决策以及银监会或其派出机构认定的其他情形。</p>	<p>信托公司主要股东是指持有或控制信托公司百分之五以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足百分之五但对信托公司经营管理有重大影响的股东。</p> <p>前款中的“重大影响”，包括但不限于向信托公司派驻董事、监事或高级管理人员，通过协议或其他方式影响信托公司的财务和经营管理决策，以及国务院银行业监督管理机构及其派出机构</p>	<p>（二）财务Ⅱ类股东。是指持有保险公司股权百分之五以上，但不足百分之十五的股东。</p> <p>（三）战略类股东。是指持有保险公司股权百分之十五以上，但不足三分之一的股东，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生重大影响的股东。</p> <p>（四）控制类股东。是指持有保险公司股权三分之一以上，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生控制性影响的股东。</p>	<p>（二）主要股东，指持有证券公司 25%以上股权的股东或者持有 5%以上股权的第一大股东；</p> <p>（三）持有证券公司 5%以上股权的股东；</p> <p>（四）持有证券公司 5%以下股权的股东。</p>

		认定的其他情形。		
--	--	----------	--	--

笔者理解，“控股股东”的外延包含于“主要股东”之内，即那些对于主要股东的限制（如补充资本义务和锁定期）同样适用于控股股东。

除了控股股东和主要股东之外的股东，我们称之为“一般股东”，新办法中没有直接使用这个词语，但是那些普适于“股东”的资质条件等要求，只要没有明确仅适用于控股股东或主要股东的，都是适用于一般股东。

需注意，在旧办法下，也有一定程度的分类管理，非银机构中的消费金融公司和汽车金融公司有“主要出资人”和一般出资人的区分，主要出资人是指出资额最多并且出资额不低于消费金融公司/汽车金融公司全部股本 30%的出资人，一般出资人是指除主要出资人以外的其他出资人。对主要出资人有比一般出资人更严格的资质要求。这一区分在新办法下仍然保留，即对消费金融公司和汽车金融公司来说，除了控股股东、主要股东外，还有主要出资人的概念。

2. 强化股东资质要求

这一方面，新办法主要从如下几个方面落实了这一波立法的监管思路：

2.1 提高财务指标要求

- (1) 增加对股东权益性投资余额的要求，视股东性质、是否为控股股东，**权益性投资余额原则上不得超过该股东净资产的 50%或 40%**（均含本次投资金额）（但对于财务公司申请设立境外子公司，门槛为 30%）。结合《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》，我们理解，强化这一要求主要是为了确保股东有持续出资能力。
- (2) 提高非金融企业作为非银机构控股股东/主要出资人的持续盈利能力要求，非金融企业作为财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、金融资产管理公司控股股东或者作为消费金融公司主要出资人的，需**最近 3 个会计年度连续盈利**。

2.2 加强诚信合规要求

主要包括增加了股东禁止性情形，即有下列情形之一的企业不得作为非银机构的出资人：

- (1) 被列为相关部门失信联合惩戒对象；
- (2) 存在严重逃废银行债务行为；
- (3) 提供虚假材料或者作不实声明；
- (4) 因违法违规行为被金融监管部门或政府有关部门查处，造成恶劣影响。

但是，也有松口的地方，即对旧办法中“最近 2 年内无重大违法违规行为”的要

求，加了“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”的例外条款。我们理解，这是因为随着近年来监管实践中执法力度的加强，监管部门意识到在实务中企业不时受到行政处罚或监管处分或许在所难免。

3. 穿透监管

与商业银行、保险公司的股权管理思路一致，新办法加强非银机构主要股东及其关联方、一致行动人的穿透监管，主要包括新增如下要求：

- (1) 出资人及其关联方、一致行动人单独或合计拟首次持有非银行金融机构资本总额或股份总额 5%以上或不足 5%但对非银行金融机构经营管理有重大影响的，以及累计增持非银行金融机构资本总额或股份总额 5%以上或不足 5%但引起实际控制人变更的，均应事先报银保监会或其派出机构核准。
- (2) 出资人及其关联方、一致行动人单独或合计持有非银行金融机构资本总额或股份总额 1%以上、5%以下的，应当在取得相应股权后 10 个工作日内向银保监会或所在地省级派出机构报告。

4. “两参”或“一参一控”

新办法限制股东入股非银机构的数量，明确同一出资人及其控股股东、实际控制人、控股子公司、一致行动人、实际控制人控制或共同控制的其他企业作为主要股东入股非银机构的家数原则上不得超过 2 家，其中对同一类型非银机构控股不得超过 1 家或参股不得超过 2 家。

同时也明确了例外条款，即国务院规定的投资公司和控股公司、根据国务院授权持有非银行金融机构股权的投资主体入股非银行金融机构的，投资人经银保监会批准入股或并购重组高风险非银行金融机构的，不受“两参”或“一参一控”的限制。

我们理解，投资数量的限制，一方面有助于避免投资人与所投资的金融机构之间的竞争，另一方面也有助于确保投资人对所投资的金融机构能切实承担出资义务和其他股东义务。从宏观角度，这种限制也有助于避免整体经济脱实向虚和金融机构的专业化发展。因此，投资数量的限制，近年来已经成为适用于投资各类金融行业的一个规则。我们将对非银机构、商业银行、信托公司、保险公司和证券公司股东投资同类型金融机构数量的限制(未包括例外条款)简单总结比较如下：

《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》	《商业银行股权管理暂行办法》	《信托公司股权管理暂行办法》	《保险公司股权管理办法》	《证券公司股权管理规定》
“两参”或“一参一控”	“两参”或“一参一控”	“两参”或“一参一控”	“两战”或“一控一战”	“两参”或“一参一控”

同一出资人及其控股股东、实际控制人、控股子公司、一致行动人、实际控制人控制或共同控制的其他企业作为主要股东入股非银行金融机构的家数原则上不得超过2家，其中对同一类型非银行金融机构控股不得超过1家或参股不得超过2家。	同一投资人及其关联方、一致行动人作为主要股东参股商业银行的数量不得超过2家，或控股商业银行的数量不得超过1家。	同一投资人及其关联方、一致行动人参股信托公司的数量不得超过2家，或控股信托公司的数量不得超过1家。	投资人及其关联方、一致行动人只能成为一家经营同类业务保险公司的控制类股东。投资人为保险公司的，不得投资设立经营同类业务的保险公司。投资人及其关联方、一致行动人，成为保险公司控制类和战略类股东的家数合计不得超过两家。	证券公司股东及股东的控股股东、实际控制人参股证券公司的数量不得超过2家，其中控制证券公司的数量不得超过1家。
---	---	---	---	--

5. 增加补充资本和锁定期要求、落实股东主体责任

新办法给主要股东¹增设了补充资本的义务，明确要求在各类非银机构的章程中规定，主要股东应当在必要时向公司补充资本²。这一措施与对商业银行和保险公司的监管也基本一致。考虑到金融机构对于资本充足的特别要求，颁布这样的规定是可以理解的。但是这一规定将如何具体执行，是否会造成对于公司法中的“有限责任”原则的突破，以及如果突破了，其法律效力如何，则是一个值得思索的问题。在此方面，我们注意到《保险公司股权管理办法》中的措辞相对灵活，有助于避免对“有限责任”原则的冲突。以下是非银机构、商业银行、信托公司、保险公司和证券公司股权管理相关规定中类似条款的比较：

《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》	《商业银行股权管理暂行办法》	《信托公司股权管理暂行办法》	《保险公司股权管理办法》和《保险公司章程指引》	《证券公司股权管理规定》
申请设立财务公司，应当遵守并在拟设公司章程中载明下列内容：……（四）集团母公司及财务公司控股股东	商业银行主要股东应当根据监管规定书面承诺在必要时向商业银行补充资本，并通过商业银行每年向银监会或其	投资人拟作为信托公司主要股东的，应当具备持续的资本补充能力，并根据监管规定书面承诺在必要	保险公司需要采取增资方式解决偿付能力不足的， 股东负有增资的义务。不能增资或者不增资的股东，应当同	证券公司应当……在公司章程中载明下列内容：（一）主要股东、控股股东 应当在必要时向证券

¹ 对财务公司而言，补充资本的义务人为集团母公司及财务公司控股股东。

² 对货币经纪公司的股东，暂无补充资本要求。

<p>应当在必要时向财务公司补充资本。</p> <p>申请设立金融租赁公司或消费金融公司，应当遵守并在拟设公司章程中载明下列内容：……（六）主要股东应当在必要时向公司补充资本，在公司出现支付困难时给予流动性支持。</p> <p>申请设立汽车金融公司或入股金融资产管理公司，应当遵守并在拟设公司章程中载明下列内容：……（五）主要股东应当在必要时向公司补充资本。</p>	<p>派出机构报告资本补充能力。</p> <p>商业银行应当……在公司章程中载明下列内容：……（二）主要股东应当在必要时向商业银行补充资本；……</p>	<p>时向信托公司补充资本。</p> <p>信托公司出现资本不足或其他影响稳健运行情形时，信托公司主要股东应当履行入股时承诺，以增资方式向信托公司补充资本。不履行承诺或因股东资质问题无法履行承诺的主要股东，应当同意其他股东或者合格投资人采取合理方案增资。</p> <p>信托公司应当……在公司章程中载明下列内容：……（二）主要股东应当在必要时向信托公司补充资本；……</p>	<p>意其他股东或者投资人采取合理方案增资。</p> <p>《保险公司章程指引》 公司章程应载明如下条款： “公司偿付能力不足时，股东负有支持公司改善偿付能力的义务。出现下列情形之一的，不能增资或者不增资的股东，应当同意其他股东或者投资人采取合理方案增资，改善偿付能力：</p> <p>1. 中国保监会责令公司增加资本的； 2. 公司采取其他方案仍无法使偿付能力达到监管要求而必须增资的。”</p>	<p>公司补充资本；……</p>
--	---	---	---	-------------------------

新办法还对主要股东³明确了锁定期的限制，要求自取得股权之日起5年内不得转让所持有的股权（经银保监会或其派出机构批准采取风险处置措施、银保监会或其派出机构责令转让、涉及司法强制执行或者在同一出资人控制的不同主体间转让股权等特殊情形除外）。这一点也与商业银行、信托公司的相关规定一致。我们将非银机构、商业银行、信托公司、保险公司和证券公司股权管理相关规定中关于锁定期的要求（未包括例外条款和特殊条款）简单总结比较如下：

《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法》	《商业银行股权管理暂行办法》	《信托公司股权管理暂行办法》	《保险公司股权管理办法》和《保险公司章程指引》	《证券公司行政许可审核工作指引第10号——证券公
---------------------------	----------------	----------------	-------------------------	--------------------------

³ 对财务公司而言，锁定期要求仅适用于成员单位以外的战略投资者是主要股东的情形。

				司增资扩股和 股权变更》
主要股东锁定 5 年	主要股东锁定 5 年	所有股东锁定 5 年	控制类股东锁定 5 年；战略类股 东锁定 3 年；财 务 II 类股东锁定 2 年；财务 I 类股 东锁定 1 年	存在控股股东的，控股股东 锁定 60 个月； 其他股东锁定 36 个月； 不存在控股股 东的，全体股 东锁定 48 个 月

此外，新办法对违规股东的责任予以明确，包括限制股东表决权等权利、限制与公司的关联交易及所持股权限额等，从内、外部追责两个维度加强股权监管。

三、简政放权方面

1. 取消部分许可事项

主要包括：

- (1) 取消对非银机构股东首次持有或累计增持股权不足 5%事项的审批，但对非银机构经营管理有重大影响或引起实际控制人变更的情形除外；
- (2) 取消因行政区划调整等原因引起的变更住所、因股东名称变更引起的变更章程的审批；
- (3) 取消董事和高管在同质同类机构间平级调动职务（平级兼任）或改任（兼任）较低职务、金融租赁公司境外专业子公司及财务公司境外子公司从境外聘任董事高管等许可事项的审批。

2. 简化部分审批流程

主要包括：

- (1) 简化非银机构合并事项许可程序，规定因非银机构合并引起的变更股权、注册资本等相关许可事项可与合并事项一并申请办理；
- (2) 合并金融资产管理公司投资入股境内外法人金融机构的“准入”“准出”许可程序。

四、弥补监管实践中发现的制度短板

新办法中还有些修订是为弥补监管实践中发现的制度短板，主要包括进一步完善非银机构募集发行债务资本补充工具及高风险机构处置等相关规定，具体为：

1. 旧办法中对金融债券的发行做出了具体规定，而对其他债务、资本补充工具的发行则没有涵盖。新规中扩大了监管范围，明确非银机构募集发行优先股、

二级资本债券、金融债及依法须经银保监会许可的其他债务、资本补充工具均需要经过银保监会（就金融资产管理公司而言）或其派出机构（就金融租赁公司及其境内专业子公司、消费金融公司、汽车金融公司而言）审查批准，并需满足公司治理良好、监管指标达标、3年盈利等资质条件。

2. 旧办法中对非银机构及其股东在一些事项上设定资质条件时，没有考虑高风险机构处置的情形，新办法中对该等情形做出例外规定，包括：
 - (1) 经银保监会认可，金融资产管理公司为重组高风险金融机构而参股（增资）、收购境内外法人金融机构的，可不受审慎监管指标、权益性投资余额、无严重违法违规、年度末资产余额（最后一项仅针对收购境外法人金融机构）相关的限制；
 - (2) 金融资产管理公司以外的非银行金融机构变更股权或调整股权结构涉及处置高风险非银行金融机构的许可事项，可不受出资人类型等相关规定限制；
 - (3) “两参”或“一参一控”限制的豁免，具体请见本文第二部分第4项。

五、结语

2017年7月召开的第五次全国金融工作会议提出，“要以强化金融监管为重点，以防范系统性金融风险为底线，加快相关法律法规建设，完善金融机构法人治理结构，加强宏观审慎管理制度建设，加强功能监管，更加重视行为监管。”近三年来的金融机构监管法规的出台，可以说都是对于这一精神的落实。新办法的修订，体现了银保监会对中央政府“简政放权”和“深化金融供给侧结构性改革”战略部署的贯彻落实。但这两项改革任重道远，我们相信在不断实践中还会继续进行加强和完善。在2020年3月22日银保监会国新办新闻发布会上，银保监会副主席周亮先生表示“在近年来，通过深化金融供给侧结构性改革、扩大金融开放，银行保险机构的公司治理在进一步规范。回归本源或者说聚焦主责主业，已经成为了银行业保险业的发展趋势。……下一步，银保监会还会继续打好防范化解金融风险攻坚战，深化金融供给侧结构性改革，推动银行业保险业的高质量发展。……”我们期待，金融法律及制度建设更上层楼。