



2021年2月 第二期

金融工具业务 法律资讯

FINANCIAL INSTRUMENT LAW NEWSLETTER



政策法规



专业文章



市场动态



热点关注



上海市律师协会
金融工具业务研究委员会



金融工具业务研究委员会成员

主任：朱 峰

副主任：

关 峰 曲 峰 张伟华

委 员：(按姓氏拼音)

包俊刚 鲍晓晔 程金海 陈健民 陈 琳 董 劼 段自勉 郭重清
何妍蕾 荆 华 金 源 金易文 刘 畅 李虎桓 林 剑 刘明昊
刘沁茹 林 嵘 刘 毅 陆 雅 倪超峰 欧阳群 潘 轶 孙 贤
史羽鸿 唐 峰 吴佳豪 王佩鑫 吴胜男 王 威 王卓君 徐 炜
殷 俊 余金龙 杨金蓉 叶立明 姚卫芳 余云波 严业周 赵 冲
邹林林 张 伟 郑伟杰 张文韬 赵伟喆 朱鑫鹏

干 事：

高 菲 何 彦

裘兆炯 石彩霞 于小强

本期编辑：关 峰 李瀚文 宋宇凡



目录

◎ 政策法规	1
全国人民代表大会常务委员会关于设立北京金融法院的决定	1
首发企业现场检查规定	3
关于完善全国中小企业股份转让系统终止挂牌制度的指导意见（征求意见稿） .	7
银行保险机构公司治理准则（征求意见稿）	11
银行保险机构许可证管理办法（征求意见稿）	40
非银行支付机构条例（征求意见稿）	46
中国金融期货交易所实际控制关系账户管理办法	69
公开募集基础设施证券投资基金网下投资者管理细则	74
中国银保监会办公厅关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知	82
◎ 专业文章	84
效率优先：简评《最高院不良债权转让答复》之 ABS 视角	84
◎ 二月金融法律市场动态简讯	110
1、监管部门签署备忘录加快“跨境理财通”落地	110
2、银保监会排除保险资金运用风险	110
3、银保监会关注非银金融机构公司治理	110
4、1 月份外汇市场运行总体平稳	111
5、1 月末社会融资规模存量为 289.74 万亿元，同比增长 13%	112
6、央行将继续加强对金融机构存款管理	113
7、公募基金参与定增倾向明显增加	113
8、中国要大力发展绿色金融	114



◎ 热点关注	115
《民法典担保解释》：金钱质押，你究竟了解多少?	115



◎ 政策法规

全国人民代表大会常务委员会关于设立北京金融法院的决定

发文机关：全国人民代表大会常务委员会

生效日期：2021年1月23日

为实施国家金融战略，维护金融安全，健全金融审判体系，加大金融司法保护力度，营造良好金融法治环境，根据宪法和人民法院组织法，特作如下决定：

一、设立北京金融法院。

北京金融法院审判庭的设置，由最高人民法院根据金融案件的类型和数量决定。

二、北京金融法院专门管辖以下案件：

- （一）应由北京市的中级人民法院管辖的第一审金融民商事案件；
- （二）应由北京市的中级人民法院管辖的以金融监管机构为被告的第一审涉金融行政案件；
- （三）以住所地在北京市的金融基础设施机构为被告或者第三人，与其履行职责相关的第一审金融民商事案件和涉金融行政案件；
- （四）北京市基层人民法院第一审金融民商事案件和涉金融行政案件判决、裁定的上诉、抗诉案件以及再审案件；
- （五）依照法律规定应由其执行的案件；
- （六）最高人民法院确定由其管辖的其他金融案件。



北京金融法院第一审判决、裁定的上诉案件，由北京市高级人民法院审理。

三、北京金融法院对北京市人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

北京金融法院审判工作受最高人民法院和北京市高级人民法院监督。北京金融法院依法接受人民检察院法律监督。

四、北京金融法院院长由北京市人民代表大会常务委员会主任会议提请北京市人民代表大会常务委员会任免。

北京金融法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员由北京金融法院院长提请北京市人民代表大会常务委员会任免。

五、本决定自 2021 年 1 月 23 日起施行。



首发企业现场检查规定

发文机关：中国证监会

生效日期：2021年1月29日

第一条 为规范首发企业现场检查行为，强化首发企业信息披露监管，督促中介机构归位尽责，保护投资者合法权益，根据《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国公司法》《首次公开发行股票并上市管理办法》《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》《存托凭证发行与交易管理办法（试行）》等，制定本规定。

第二条 本规定所称现场检查，是指针对申请在境内证券交易所（以下简称交易所）首次公开发行股票或存托凭证并上市的企业（以下简称检查对象），由中国证券监督管理委员会（以下简称中国证监会）及其派出机构和交易所作为检查机构，在检查对象的生产、经营、管理场所以及其他相关场所，采取一定方式对其信息披露质量及中介机构执业质量进行监督检查的行为。

第三条 检查对象和中介机构应当配合现场检查工作，保证提供的有关文件资料和接受问询时陈述的内容真实、准确、完整，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

第四条 现场检查工作必须忠于职守，廉洁公正，遵守保密规定，确保现场检查独立、客观、公正、高效，不得干预检查对象正常的生产经营活动，不得利用职务便利牟取不正当利益。

第五条 检查对象确定包括问题导向和随机抽取两种方式。

第六条 问题导向的检查对象由中国证监会审核、注册部门或交易所审核部门（以下统称审核或注册部门）确定。在发行上市审核和注册阶段，首发企业存在与发行条件、上市条件和信息披露要求相关的重大疑问或异常，且未能提供合理解释、影响审核判断的，可以列为检查对象。



第七条 中国证券业协会依据相关规定随机抽取检查对象，检查对象确定后应当及时向社会公布相关信息。随机抽取的企业名单范围由中国证监会汇总提供的所有未经上市委员会审议或未经发审会审核且未参与过随机抽取的首发企业构成。

第八条 检查对象确定后，审核或注册部门应当在三个工作日内书面通知检查对象和中介机构，检查对象自收到书面通知后十个工作日内撤回首发申请的，原则上不再对该企业实施现场检查。在撤回申请后十二个月内再次申请境内首发上市的，应当列为检查对象。

第九条 针对问题导向的检查对象，检查机构应当结合重点存疑事项的性质和内容开展现场检查，可以围绕上述存疑事项对检查范围进行必要拓展；针对随机抽取的检查对象，检查机构应当重点围绕财务信息披露质量等事项开展现场检查。

第十条 中国证监会依法组织实施现场检查工作，现场检查时，检查组人员不得少于二人。必要时，可以聘请独立的外部专业人员从事辅助检查工作。检查组应加强对聘请的外部专业人员的管理，督促其履职尽责，遵守保密规定，并要求外部专业人员签订承诺书。

第十一条 检查对象及相关中介机构认为检查人员与其存在利害关系的，有权申请检查人员回避。检查人员与检查对象有利害关系的，应当回避。

对检查对象提出的回避申请，检查机构应当在三个工作日内以口头或者书面形式作出决定。

第十二条 启动现场检查前，检查机构应当至少提前五个工作日以书面形式告知检查对象，要求检查对象准备有关文件和资料，要求相关人员在场配合检查。

第十三条 检查人员进行现场检查时，应当出示合法证件和监督检查通知书。



第十四条 实施现场检查时，检查组可以根据需要采取以下检查方式：

（一）查看检查对象的生产、经营、管理场所及其他相关场所，获取有关工商等资料；

（二）获取有关资金流水，生产、销售、仓储记录，会计凭证，会计账簿，财务报表等文件资料；

（三）就主要业务循环和会计信息系统进行穿行测试；

（四）问询检查对象控股股东和实际控制人、董事、监事、高级管理人员以及销售、采购、生产、仓储、财务等相关人员；

（五）走访检查对象重要客户及供应商等有关单位和人员，核实相关信息；

（六）核查中介机构工作底稿，询问有关人员、进行现场取证等；

（七）检查组认为必要的其他方式。

第十五条 检查组应当重点围绕检查对象存在的相关问题对中介机构执业质量进行延伸检查，就中介机构履职尽责情况发表意见。

第十六条 检查组形成检查报告前，应当就现场检查中发现的主要问题及情况听取检查对象及中介机构的解释说明，检查对象及中介机构可就相关问题提供书面说明材料及相关证据。

第十七条 审核或注册部门收到现场检查工作报告后应当就检查对象存在的信息披露质量问题，书面要求检查对象和中介机构进行补充说明、整改规范。

第十八条 根据检查对象存在信息披露问题的严重程度，交易所可以依据有关规定对检查对象及其控股股东、实际控制人和相关责任人员采取自律管理措施，中国证监会可以依据法律、行政法规、证监会规章对上述单位和个人采取行政监管措施、给予行政处罚。



第十九条 现场检查发现中介机构及相关执业人员未勤勉尽责、在执业质量等方面存在违法违规行为的，交易所可以依据有关规定对上述单位和个人采取自律管理措施，中国证监会可以依据法律、行政法规、证监会规章对上述单位和个人采取行政监管措施、给予行政处罚。

第二十条 检查对象、中介机构及其相关人员拒绝或阻碍现场检查的，由中国证监会依据有关规定处理。

第二十一条 检查人员实施现场检查过程中存在违法违规行为的，由中国证监会责令改正，依法给予行政处分，或由交易所依规给予纪律处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第二十二条 中国证监会和交易所对检查对象的检查结果并不表明对其信息披露真实性、准确性、完整性作出保证，也不代表对其投资价值的实质性判断。

第二十三条 本规定自公布之日起施行。《关于组织对首发企业信息披露质量进行抽查的通知》（发行监管函[2014]147号）同时废止。



关于完善全国中小企业股份转让系统终止挂牌制度的指导意见（征求意见稿）

发文机关：中国证监会

发布日期：2021年1月29日

建立常态化、市场化的退出机制，形成“有进有出”的市场生态，是全国中小企业股份转让系统（以下简称新三板）市场建设的重要内容。为完善契合新三板市场特点的终止挂牌制度，强化全国中小企业股份转让系统有限责任公司（以下简称全国股转公司）主体责任，建立健全以《证券法》为基础、行政规则为指导、自律规则为主体的终止挂牌规则体系，加强投资者保护，促进市场出清，根据《公司法》《证券法》《国务院关于全国中小企业股份转让系统有关问题的决定》（国发〔2013〕49号）《非上市公众公司监督管理办法》（证监会令第161号，以下简称《公众公司办法》）等有关规定，现就完善新三板终止挂牌制度，提出如下指导意见。

一、新三板终止挂牌制度建设基本原则

（一）坚持市场化原则，突出市场自治，尊重挂牌公司意愿。充分尊重市场主体自主意愿，挂牌公司已就异议股东保护作出合理安排，并作充分信息披露的，可以申请主动终止挂牌。支持挂牌公司通过要约收购等市场化方式退出市场。全国股转公司是实施终止挂牌制度的责任主体，应当制定完善并严格执行终止挂牌业务规则及配套规则，维护终止挂牌制度的严肃性，中国证监会对全国股转公司终止挂牌实施工作进行指导和监督。

（二）坚持法治化原则，严守市场监管底线，保护投资者合法权益。强化市场强制挤出功能，惩戒重大违法行为，维护良好的市场秩序，对于存在严重违法违规行为、侵害投资者合法权益的公司，坚决予以出清。健全投资者保护机制，进一步加强执法力度，严厉打击终止挂牌过程中不履行信息披露义务、侵害投资者合法权益的行为，保障投资者知情权、交易权和参与权。



(三) 坚持常态化原则，规范情形与程序，明确市场预期。完善主动终止挂牌和强制终止挂牌的情形和程序，坚持市场导向、规则导向，建立标准清晰、程序透明的终止挂牌实施机制，明确挂牌公司终止挂牌后有关安排。

二、健全主动终止挂牌制度

(一) 明确主动终止挂牌的内部决策程序。挂牌公司拟主动终止其股票在新三板挂牌交易的，应当召开股东大会作出决议，需经出席会议的股东所持表决权的三分之二以上通过。挂牌公司应当充分听取中小股东意见，为股东参与审议、表决提供便利，并制定合理的异议股东保护措施。全国股转公司根据市场需要，明确网络投票、单独计票等相关自律管理要求，强化中小股东权益保护。

(二) 强化主动终止挂牌的信息披露要求。召开股东大会前，挂牌公司应当充分披露终止挂牌的具体原因、终止挂牌后的发展战略、异议股东保护措施以及股票停复牌安排等内容。股东大会通过后，挂牌公司应当及时披露主动终止挂牌实施进展情况。

(三) 规范主动终止挂牌的申请与决定程序。挂牌公司应当在股东大会作出主动终止挂牌决议后，向全国股转公司提交主动终止挂牌申请。主办券商应同时向全国股转公司提交持续督导专项意见，对主动终止挂牌是否合法合规等事项进行说明。全国股转公司重点从保护投资者特别是中小投资者合法权益的角度出发，对信息披露、决策程序等是否合法合规进行审查，并作出是否同意终止挂牌的决定。

三、完善强制终止挂牌制度

(一) 完善强制终止挂牌的情形。全国股转公司应当制定业务规则，进一步完善强制终止挂牌的触发情形，重点关注挂牌公司财务真实性、信息披露和公司治理合法合规性、持续经营能力等方面，明确具体标准，惩戒重大违法行为，促进“僵尸企业”出清，维护挂牌公司总体质量和市场信心。



(二) 加强风险提示。发生可能导致强制终止挂牌的情形时，挂牌公司应及时发布公告，向市场充分提示强制终止挂牌风险。有关事项发生重要进展或者重大变化的，挂牌公司也应当及时披露。主办券商应当持续关注挂牌公司强制终止挂牌风险，挂牌公司无法履行信息披露义务的，主办券商应当按照上述要求进行风险提示。

(三) 明确强制终止挂牌的程序。挂牌公司触发强制终止挂牌情形，全国股转公司应当根据业务规则作出是否终止其股票挂牌的决定。挂牌公司对终止挂牌决定有异议的，可以向全国股转公司申请复核。挂牌公司股票被强制终止挂牌前，全国股转公司应当给予投资者一定的股票交易时间，保障投资者交易权。

四、明确终止挂牌公司后续监管安排

(一) 明确终止挂牌公司监管要求。股东人数不超过 200 人的终止挂牌公司，由于其股票不再进行公开转让，不属于非上市公众公司，应当根据《公司法》以及公司章程的规定，保障股东合法权益。股东人数超过 200 人的终止挂牌公司（以下简称 200 人终止挂牌公司），仍属于非上市公众公司，需遵守《公司法》《证券法》《公众公司办法》等相关规定，履行非上市公众公司公司治理、信息披露等义务。

(二) 完善终止挂牌后股份转让、信息披露等安排。股东人数不超过 200 人的终止挂牌公司，可以选择申请股票到注册地区域性股权市场挂牌转让，或者依法对股份转让、信息披露等事项作出其他安排。

200 人终止挂牌公司股票应当进入全国股转公司设立的终止挂牌专区转让。全国股转公司应当建立健全终止挂牌专区股份转让、信息披露等有关制度，严格投资者适当性管理，为 200 人终止挂牌公司提供股份转让和信息披露服务。中国证券登记结算有限责任公司为 200 人终止挂牌公司提供股份登记结算服务。在上述股份转让期间，公司股东人数降至 200 人以内，或者被依法强



制解散、宣告破产的，应当退出终止挂牌专区转让，并在中国证券登记结算有限责任公司办理退出登记。

（三）建立分工明确、协同高效的监管机制。中国证监会及其派出机构依据《证券法》《公众公司办法》履行对 200 人终止挂牌公司股份管理、信息披露等行为的监管职责。全国股转公司对 200 人终止挂牌公司股份转让、信息披露等事项进行自律管理，发现违法违规行为的，应当报告中国证监会及公司注册地派出机构，并采取自律管理措施。

五、落实终止挂牌工作责任

（一）明确终止挂牌公司有关各方要求。终止挂牌公司及其控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等有关主体，应当严格履行公开承诺或者相关协议的约定，积极配合地方政府、中国证监会及其派出机构、全国股转公司做好终止挂牌相关工作，切实履行公司终止挂牌后各项义务，维护股东合法权益。存在违法行为，给投资者造成损失的，还应当按照《证券法》等法律法规的规定，依法承担赔偿责任。

（二）加强终止挂牌风险监测与应对。中国证监会派出机构、全国股转公司，应当在日常监管中密切关注、持续跟踪挂牌公司强制终止挂牌风险，及时掌握情况，形成有效预判，提前制定风险处置预案。要进一步加强与地方政府的沟通协调，配合地方政府做好纠纷处置和维稳工作，维护公司经营秩序和社会稳定。

（三）强化全国股转公司终止挂牌实施工作主体责任。全国股转公司应当按照本意见的要求，建立健全终止挂牌具体实施规则，督促拟终止挂牌公司及时、准确、完整地披露终止挂牌有关信息，引导主动终止挂牌公司强化投资者保护，严格执行强制终止挂牌制度，及时向中国证监会报告终止挂牌情况，并通报公司注册地中国证监会派出机构。中国证监会要切实加强对全国股转公司的监督检查，确保本意见各项工作要求的贯彻落实。



银行保险机构公司治理准则（征求意见稿）

发文机关：中国银保监会

发布日期：2021年1月29日

第一章 总则

第一条（立法目的及依据）为推动银行保险机构提高公司治理质效，促进银行保险机构科学健康发展，根据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国保险法》和其他相关法律法规，制定本准则。

第二条（适用范围）本准则所称银行保险机构，是指在中华人民共和国境内依法设立的股份有限公司形式的商业银行、保险公司。

第三条（公司治理架构）银行保险机构应当按照公司法、本准则等法律法规及监管规定，建立包括股东大会、董事会、监事会、高级管理层等治理主体在内的公司治理架构，明确各治理主体的职责边界、履职要求，完善风险管控、制衡监督及激励约束机制，不断提升公司治理水平。

第四条（良好公司治理机制）银行保险机构应当持续提升公司治理水平，逐步达到良好公司治理标准。

良好公司治理包括但不限于以下内容：

- （一）清晰的股权结构；
- （二）健全的组织架构；
- （三）明确的职责边界；
- （四）科学的发展战略；
- （五）高标准职业道德准则；



- (六) 有效的风险管理与内部控制；
- (七) 健全的信息披露机制；
- (八) 合理的激励约束机制；
- (九) 良好的利益相关者保护机制；
- (十) 较强的社会责任意识。

第五条（各方主体责任）银行保险机构股东、董事、监事、高级管理人员等应当遵守法律法规、监管规定和公司章程，按照各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的原则行使权利、履行义务，维护银行保险机构合法权益。

任何股东、董事、监事、高级管理人员等治理主体或相关人员不得以干扰股东大会、董事会、监事会正常召开等方式妨碍公司治理机制的正常运行,不得损害公司利益。

第六条（章程）银行保险机构应当按照法律法规及监管规定，制定并及时修改完善公司章程。银行保险机构章程对公司、股东、董事、监事、高级管理人员具有约束力。

银行保险机构应当在公司章程中对股东大会、董事会、监事会、高级管理层的组成、职责和议事规则等作出安排，明确公司及其股东、董事、监事、高级管理人员等各方权利、义务。

银行保险机构应当在公司章程中规定，主要股东应当以书面形式向银行保险机构作出资本补充的长期承诺，作为银行保险机构资本规划的一部分，并在公司章程中规定公司制定审慎利润分配方案时需要考虑的主要因素。

商业银行应当在公司章程中规定，股东特别是主要股东在本行授信逾期时，限制其在股东大会上的表决权，并限制其提名或派出的董事在董事会上的表决权。



第七条 （监管机构）中国银保监会及其派出机构通过开展现场检查、非现场监管、评估及实施行政许可等方式，对银行保险机构公司治理实施持续监管。

监管机构可以根据银行保险机构的不同类型及特点，对其公司治理开展差异化监管。

监管机构可以派员列席银行保险机构股东大会、董事会、监事会等会议。银行保险机构召开上述会议时，应当至少提前三个工作日通知监管机构。

银行保险机构应当将股东大会、董事会和监事会的会议记录和决议等文件及时报送监管机构。

第八条 （治理评估）监管机构定期对银行保险机构公司治理情况开展现场或非现场评估。

监管机构反馈公司治理监管评估结果后，银行保险机构应当及时将有关情况通报给董事会、监事会、高级管理层，并按监管要求及时整改。

第二章 党的领导

第九条 （国有机构党的领导）国有银行保险机构应当按照有关规定，将党的领导融入公司治理各个环节，持续探索和完善中国特色现代金融企业制度。

第十条 （党建入章程）国有银行保险机构应当将党建工作要求写入公司章程，列明党组织的职责权限、机构设置、运行机制、基础保障等重要事项，落实党组织在公司治理结构中的法定地位。

第十一条 （领导体制）国有银行保险机构应当坚持和完善“双向进入、交叉任职”领导体制，符合条件的党委班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、高级管理层，董事会、监事会、高级管理层中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委。党委书记、董事长一般由一人担任，党员行长/总经理一般担任副书记。



第十二条（党委前置讨论）国有银行保险机构党委要切实发挥把方向、管大局、保落实的领导作用,重点管政治方向、领导班子、基本制度、重大决策和党的建设，切实承担好从严管党治党责任。重大经营管理事项必须经党委研究讨论后，再由董事会或高级管理层作出决定。

第十三条（民主管理制度）国有银行保险机构要持续健全党委领导下以职工代表大会为基本形式的民主管理制度，重大决策应当听取职工意见，涉及职工切身利益的重大问题必须经过职工代表大会或者职工大会审议，保证职工代表依法有序参与公司治理。

第十四条（民营机构党建）民营银行保险机构要按照党组织设置有关规定，建立党的组织机构，积极发挥党组织的政治核心作用，加强政治引领，宣传贯彻党的路线方针政策，团结凝聚职工群众，维护各方合法权益，建设先进企业文化，促进银行保险机构持续健康发展。

第三章 股东与股东大会

第一节 股东

第十五条（股东权利）银行保险机构股东按照公司法等法律法规、监管规定和公司章程行使股东权利。

第十六条（股东义务）银行保险机构股东除按照公司法等法律法规及监管规定履行股东义务外，还应当承担如下义务：

（一）使用来源合法的自有资金入股银行保险机构，不得以委托资金、债务资金等非自有资金入股，法律法规或者监管制度另有规定的除外；

（二）持股比例和持股机构数量符合监管规定，不得委托他人或者接受他人委托持有银行保险机构股份；

（三）按照法律法规及监管规定，如实向银行保险机构告知财务信息、股权结构、入股资金来源、控股股东、实际控制人、关联方、一致行动人、最终受益人、投资其他金融机构情况等信息；



（四）股东的控股股东、实际控制人、关联方、一致行动人、最终受益人发生变化的，相关股东应当按照法律法规及监管规定，及时将变更情况书面告知银行保险机构；

（五）股东发生合并、分立，被采取责令停业整顿、指定托管、接管、撤销等措施，或者进入解散、清算、破产程序，或者其法定代表人、公司名称、经营场所、经营范围及其他重大事项发生变化的，应当按照法律法规及监管规定，及时将相关情况书面告知银行保险机构；

（六）股东所持银行保险机构股份涉及诉讼、仲裁、被司法机关等采取法律强制措施、被质押或者解质押的，应当按照法律法规及监管规定，及时将相关情况书面告知银行保险机构；

（七）股东转让、质押其持有的银行保险机构股份，或者与银行保险机构开展关联交易的，应当遵守法律法规及监管规定，不得损害其他股东和银行保险机构利益；

（八）股东及其控股股东、实际控制人不得滥用股东权利或者利用关联关系，损害银行保险机构、其他股东及利益相关者的合法权益，不得干预董事会、高级管理层根据公司章程享有的决策权和管理权，不得越过董事会、高级管理层直接干预银行保险机构经营管理；

（九）银行保险机构发生风险事件或者重大违规行为的，股东应当配合监管机构开展调查和风险处置；

（十）法律法规、监管规定及公司章程规定股东应当承担的其他义务。

银行保险机构应当在公司章程中列明上述股东义务，并明确发生重大风险时相应的损失吸收与风险抵御机制。

第十七条（中小股东利益保护）银行保险机构应当支持股东之间建立沟通协商机制，推动股东相互之间就行使权利开展正当沟通协商。



银行保险机构应当在公司与股东之间建立畅通有效的沟通机制，公平对待所有股东，保障股东特别是中小股东对公司重大事项的知情、参与决策和监督等权利。

股东有权依照法律法规的规定，通过民事诉讼或其他法律手段维护其合法权益，并可以向监管机构反映有关情况。

第二节 股东大会

第十八条 （股东大会职权）银行保险机构股东大会应当在法律法规和公司章程规定的范围内行使职权。

除公司法规定的职权外，银行保险机构股东大会职权至少应当包括：

- （一）对公司上市作出决议；
- （二）审议批准股东大会、董事会和监事会议事规则；
- （三）审议批准股权激励计划方案；
- （四）依照法律规定对收购本公司股份作出决议；
- （五）对聘用、解聘为公司财务报告进行定期法定审计的会计师事务所作出决议；
- （六）审议批准法律法规、监管规定或者公司章程规定的应当由股东大会决定的其他事项。

公司法及本条规定的股东大会职权不得授予董事会、其他机构或者个人行使。

第十九条 （章程要求）银行保险机构应当按照法律法规及监管规定，在公司章程中列明股东大会职权，股东大会召集、提案、会议通知、表决和决议、会议记录及其签署、公告等内容。

第二十条 （股东大会会议）股东大会分为年度股东大会和临时股东大会。



银行保险机构应当按照公司法有关规定，召开临时股东大会。1/2 以上且不少于 2 名独立董事提议召开临时股东大会的，银行保险机构应当在两个月内召开临时股东大会。

年度股东大会或临时股东大会未能在法定期限内召开的，银行保险机构应当向监管机构书面报告并说明原因。

银行保险机构应当制定股东大会议事规则。股东大会议事规则由董事会负责制订，经股东大会审议通过后执行。

第二十一条 （召开方式）股东大会应当召开现场会议。

银行保险机构应当建立安全、经济、便捷的网络或其他方式，为中小股东参加股东大会提供便利条件。

第二十二条 （表决比例）股东大会作出决议，必须经出席会议的股东所持表决权过半数通过。

但下列事项必须经出席会议股东所持表决权 2/3 以上通过：

- （一）公司增加或者减少注册资本；
- （二）发行公司债券或者公司上市；
- （三）公司合并、分立、解散、清算或者变更公司形式；
- （四）修改公司章程；
- （五）罢免独立董事；
- （六）审议批准股权激励计划方案；

（七）法律法规、监管规定或者公司章程规定的，需要经出席会议股东所持表决权 2/3 以上通过的其他事项。

第二十三条 （累积投票制）鼓励银行保险机构股东大会就选举董事、监事进行表决时，实行累积投票制。



第二十四条 （会议记录）股东大会应当对所议事项的决定作成会议记录，会议记录保存期限为永久。

第四章 董事与董事会

第一节 董事

第二十五条 （董事）银行保险机构董事为自然人，由股东大会选举产生、罢免。

鼓励银行保险机构设立职工董事，职工董事由职工民主选举产生、罢免。

第二十六条 （章程要求）银行保险机构应当在公司章程中规定董事的提名及选举制度，明确提名主体资格、提名及审核程序、选举办法等内容。

第二十七条 （提名规则）单独或者合计持有银行保险机构有表决权股份总数 3% 以上的股东、董事会提名委员会有权提出非独立董事候选人。

同一股东及其关联方提名的董事原则上不得超过董事会成员总数的 1/3。国家另有规定的除外。

董事会提名委员会应当避免受股东影响，独立、审慎地行使董事提名权。

第二十八条 （董事任期）董事每届任期不得超过 3 年，任期届满，可以连选连任。

第二十九条 （董事辞职或无法履职）董事在任期届满前提出辞职的，应当向董事会提交书面辞职报告。

因董事辞职导致董事会人数低于公司法规定的最低人数或公司章程规定人数的 2/3 时，在新的董事就任前，提出辞职的董事应当继续履行职责。正在进行重大风险处置的银行保险机构董事，未经监管机构批准不得辞职。

除前款所列情形外，董事辞职自辞职报告送达董事会时生效。

因董事被股东大会罢免、死亡、独立董事丧失独立性辞职，或者存在其他不能履行董事职责的情况，导致董事会人数低于公司法规定的最低人数或董事



会表决所需最低人数时，董事会职权应当由股东大会行使，直至董事会人数符合要求。

第三十条（董事改选）董事任期届满，或董事会人数低于公司法规定的最低人数或公司章程规定人数的 2/3 时，银行保险机构应当及时启动董事选举程序，召开股东大会选举董事。

第三十一条（董事职责义务）银行保险机构董事履行如下职责或义务：

（一）持续关注公司经营管理状况，有权要求高级管理层全面、及时、准确地提供反映公司经营管理情况的相关资料或就有关问题作出说明；

（二）按时参加董事会会议，对董事会审议事项进行充分审查，独立、专业、客观地发表意见，在审慎判断的基础上独立作出表决；

（三）对董事会决议承担责任；

（四）对高级管理层执行股东大会、董事会决议情况进行监督；

（五）积极参加公司和监管机构等组织的培训，了解董事的权利和义务，熟悉有关法律法规及监管规定，持续具备履行职责所需的专业知识和能力；

（六）在履行职责时，对公司和全体股东负责，公平对待所有股东；

（七）执行高标准职业道德准则，并考虑利益相关者的合法权益；

（八）对公司负有忠实、勤勉义务，善意、尽职、审慎履行职责，并保证有足够的时间和精力履职；

（九）遵守法律法规、监管规定和公司章程。

第三十二条（参会要求）董事应当每年至少亲自出席 2/3 以上的董事会现场会议；因故不能出席的，可以书面委托同类别其他董事代为出席。

一名董事原则上最多接受一名未亲自出席会议董事的委托。在审议关联交易事项时，非关联董事不得委托关联董事代为出席。



第二节 独立董事

第三十三条 （独董定义）独立董事是指在所任职的银行保险机构不担任除董事以外的其他职务，并与银行保险机构及其股东、实际控制人不存在可能影响其对公司事务进行独立、客观判断关系的董事。

第三十四条 （独董人数比例）银行保险机构应当建立独立董事制度，独立董事人数原则上不低于董事会成员总数 1/3。

第三十五条 （独董提名）单独或者合计持有银行保险机构有表决权股份总数 1%以上股东、董事会提名委员会、监事会可以提出独立董事候选人。已经提名非独立董事的股东及其关联方不得再提名独立董事。

第三十六条 （任职期限）独立董事在一家银行保险机构累计任职不得超过 6 年。

第三十七条 （任职机构数）独立董事应当保证有足够的时间和精力有效履行职责，一名自然人最多同时在 4 家企业担任独立董事。同时在银行保险机构担任独立董事的，相关机构应当不具有关联关系，不存在利益冲突。

一名自然人不得在超过 2 家商业银行同时担任独立董事，不得同时在经营同类业务的保险机构担任独立董事。

第三十八条 （独董辞职）独立董事辞职导致董事会中独立董事人数占比少于 1/3 的，在新的独立董事就任前，该独立董事应当继续履职，因丧失独立性而辞职和被罢免的除外。

第三十九条 （独董职责）独立董事应当对股东大会或者董事会审议事项发表客观、公正的独立意见，尤其应当就以下事项向股东大会或董事会发表意见：

- （一）重大关联交易；
- （二）董事的提名、任命以及高级管理人员的聘任和解聘；



- (三) 董事和高级管理人员的薪酬；
- (四) 利润分配方案；
- (五) 外部审计机构的聘任；
- (六) 其他可能对银行保险机构、中小股东、金融消费者合法权益产生重大影响的事项；
- (七) 法律法规、监管规定或者公司章程规定的其他事项。

第四十条 （履职保障）独立董事享有与其他董事同等的知情权，银行保险机构应当保障独立董事的知情权，及时完整地向独立董事提供参与决策的必要信息，并为独立董事履职提供必需的工作条件。

第四十一条 （履职要求）独立董事应当诚信、独立、勤勉履行职责，切实维护银行保险机构、中小股东和金融消费者的合法权益，不受股东、实际控制人、高级管理层或者其他与银行保险机构存在重大利害关系的单位或者个人的影响。

银行保险机构出现公司治理机制重大缺陷或公司治理机制失灵的，独立董事应当及时将有关情况向监管机构报告，独立董事除按照规定向监管机构报告有关情况外，应当保守银行保险机构的商业秘密。

第四十二条 （参会要求）独立董事连续 3 次未亲自出席董事会会议的，视为不履行职责，银行保险机构应当在 3 个月内召开股东大会罢免其职务并选举新的独立董事。

第四十三条 （独董会议）银行保险机构独立董事可以推选一名独立董事，负责召集由独立董事参加的专门会议，研究履职相关问题。

第三节 董事会

第四十四条 （董事会职权）董事会对股东大会负责，董事会职权由公司章程根据法律法规、监管规定和公司情况明确规定。



除公司法规定的职权外，银行保险机构董事会职权至少应当包括：

（一）制订公司增加或者减少注册资本、发行债券或者其他证券及上市方案；

（二）制订公司重大收购、收购本公司股份或者合并、分立、解散及变更公司形式的方案；

（三）按照监管规定，聘任或者解聘高级管理人员，并决定其报酬、奖惩事项；监督高级管理层履行职责；

（四）依照法律法规、监管规定及公司章程，审议批准公司对外投资、资产购置、资产处置与核销、资产抵押、关联交易、数据治理等事项；

（五）制定公司发展战略并监督战略实施；

（六）制定公司资本规划，承担资本或偿付能力管理最终责任；

（七）制定公司风险容忍度、风险管理和内部控制政策，承担全面风险管理的最终责任；

（八）负责公司信息披露，并对会计和财务报告的真实性、准确性、完整性和及时性承担最终责任；

（九）定期评估并完善银行保险机构公司治理；

（十）制订章程修改方案；制订股东大会议事规则、董事会议事规则；审议批准董事会专门委员会工作规则；

（十一）提请股东大会聘请或者解聘为公司财务报告进行定期法定审计的会计师事务所；

（十二）维护金融消费者和其他利益相关者合法权益；

（十三）建立银行保险机构与股东特别是主要股东之间利益冲突的识别、审查和管理机制；



(十四) 承担股东事务的管理责任;

(十五) 公司章程规定的其他职权。

董事会职权由董事会集体行使。公司法规定的董事会职权原则上不得授予董事长、董事、其他机构或个人行使。某些具体决策事项确有必要授权的, 应当通过董事会决议的方式依法进行。授权应当一事一授, 不得将董事会职权笼统或永久授予其他机构或个人行使。

第四十五条 (高标准职业道德准则) 银行保险机构董事会应当建立并践行高标准的职业道德准则。职业道德准则应当符合公司长远利益, 有助于提升公司的可信度与社会声誉, 能够为各治理主体间存在利益冲突时提供判断标准。

第四十六条 (董事会构成) 银行保险机构董事会由执行董事、非执行董事(含独立董事)组成。

执行董事是指在银行保险机构除担任董事外, 还承担高级管理人员职责的董事。

非执行董事是指在银行保险机构不担任除董事外的其他职务, 且不承担高级管理人员职责的董事。

第四十七条 (董事会人数) 银行保险机构董事会人数至少为 5 人。

银行保险机构应当在公司章程中明确规定董事会构成, 包括执行董事、非执行董事(含独立董事)的人数。董事会人数应当具体、确定。

第四十八条 (董事长) 董事会设董事长一人, 可以设副董事长。董事长和副董事长由全体董事过半数选举产生。

第四十九条 (董事会会议) 董事会会议分为定期会议和临时会议。定期会议每年度至少召开 4 次, 每次会议应当至少于会议召开 10 日前通知全体董事和监事。



有下列情形之一的，银行保险机构应当召开董事会临时会议：

- （一）代表 1/10 以上表决权的股东提议时；
- （二）1/3 以上董事提议时；
- （三）2 名以上独立董事提议时；
- （四）监事会提议时；
- （五）董事长认为有必要的。

银行保险机构应当制定董事会议事规则。董事会议事规则应当由董事会制订，股东大会批准。

第五十条 （出席表决要求）董事会会议应有过半数的董事出席方可举行。

董事会会议可以采用现场会议表决和书面传签表决两种表决方式。

董事会表决实行一人一票。董事会作出决议，必须经全体董事过半数通过。

利润分配方案、薪酬方案、重大投资、重大资产处置方案、聘任或解聘高级管理人员、资本补充方案等重大事项不得采取书面传签方式表决，并且应当由 2/3 以上董事表决通过。

第五十一条 （会议记录）董事会应当对会议所议事项的决定作成会议记录，出席会议的董事应当在会议记录上签名。董事对会议记录有不同意见的，可以在签字时附加说明。会议记录保存期限为永久。

银行保险机构应当采取录音、录像等方式记录董事会会议情况。

第五十二条 （监管意见通报）银行保险机构应当及时将监管机构对公司的监管意见及公司整改情况向董事、董事会、监事、监事会通报。



第五十三条 （董事会秘书）银行保险机构应当设立董事会秘书。董事会秘书由董事长提名，董事会聘任和解聘，对董事会负责。

第五十四条 （发展战略）银行保险机构董事会负责制定发展战略。

发展战略应当具备科学性、合理性和稳健性，明确市场定位和发展目标，体现差异化和特色化。

第四节 董事会专门委员会

第五十五条 （设置要求）银行保险机构董事会应当根据法律法规、监管规定和公司情况，单独或合并设立专门委员会，如战略、审计、提名、薪酬、关联交易控制、风险管理、资产负债管理、消费者权益保护等专门委员会。

第五十六条 （专委会构成）专门委员会成员由董事组成，应当具备与专门委员会职责相适应的专业知识或工作经验。

审计、提名、薪酬、风险管理、关联交易控制委员会中独立董事占比原则上不低于 1/3，审计、提名、薪酬、关联交易控制委员会应由独立董事担任主任委员或负责人。

审计委员会成员应当具备财务、审计、会计或法律等某一方面的专业知识和工作经验。

第五十七条 （议事规则）董事会专门委员会议事规则和工作程序由董事会制定。各专门委员会可以制定年度工作计划并定期召开会议。

第五章 监事与监事会

第一节 监事

第五十八条 （监事）银行保险机构监事为自然人，由股东大会或职工民主选举产生、罢免。

董事、高级管理人员不得兼任监事。



第五十九条（监事任期）监事每届任期不得超过3年，任期届满，可以连选连任。外部监事在一家银行保险机构累计任职不得超过6年。

第六十条（章程要求）银行保险机构应当在公司章程中规定监事的提名及选举制度，明确提名主体资格、提名及审核程序、选举办法等内容。

第六十一条（提名规则）非职工监事由股东或监事会提名，职工监事由监事会、银行保险机构工会提名。

已经提名董事的股东及其关联方不得再提名监事，国家另有规定的从其规定。

第六十二条（未及时改选）监事会任期届满未及时改选，或者监事在任期内辞职导致监事会成员低于法定人数的，在改选出的监事就任前，原监事仍应当依照法律法规和公司章程的规定，继续履行监事职责。

第六十三条（监事职责义务）银行保险机构监事履行如下职责或义务：

- （一）列席股东大会，接受股东的质询；
- （二）可以列席董事会会议，并对董事会决议事项提出质询或者建议；
- （三）按时参加监事会会议，对监事会决议事项进行充分审查，独立、专业、客观发表意见，在审慎判断的基础上独立作出表决；
- （四）对监事会决议承担责任；
- （五）积极参加公司和监管机构等组织的培训，了解监事的权利和义务，熟悉有关法律法规，持续具备履行职责所需的专业知识和能力；
- （七）对公司负有忠实、勤勉义务，善意、尽职、审慎履行职责，并保证有足够的时间和精力履职；
- （八）遵守法律法规、监管规定和公司章程。

第六十四条（参会要求）监事应当每年至少亲自出席2/3以上的监事会现场会议，因故不能出席的，可以书面委托其他监事代为出席。



第二节 监事会

第六十五条 （监事会职权）监事会对股东大会负责，监事会职权由公司章程根据法律法规、监管规定和公司情况明确规定。

监事会除依据公司法等法律法规和公司章程履行职责外，还应当重点关注以下事项：

（一）监督董事会确立稳健的经营理念、价值准则和制定符合公司情况的发展战略；

（二）对公司发展战略的科学性、合理性和稳健性进行评估，形成评估报告；

（三）对公司经营决策、风险管理和内部控制等进行监督检查并督促整改；

（四）对董事的选聘程序进行监督；

（五）对公司薪酬管理制度实施情况及高级管理人员薪酬方案的科学性、合理性进行监督；

（六）法律法规、监管规定和公司章程规定的其他事项。

第六十六条 （监事会构成）银行保险机构监事会由股权监事、外部监事和职工监事组成。外部监事与银行保险机构及其股东之间不得存在影响其独立判断的关系。

第六十七条 （监事会人数）银行保险机构监事会成员不得少于3人，其中职工监事的比例不得低于1/3，外部监事的比例不得低于1/3。

银行保险机构应当在公司章程中明确规定监事会构成，包括股权监事、外部监事、职工监事的人数。监事会人数应当具体、确定。

第六十八条 （监事会主席）监事会设主席一人，可以设副主席。监事会主席和副主席由全体监事过半数选举产生。



第六十九条（专委会）银行保险机构可以根据本公司情况，在监事会设立提名委员会、监督委员会等专门委员会。

第七十条（监事会会议）监事会会议每年度至少召开4次，监事可以提议召开监事会临时会议。

监事会会议可以采用现场会议表决和书面传签表决两种表决方式。

监事会作出决议，必须经全体监事过半数通过。

银行保险机构应当制定监事会议事规则。监事会议事规则应当由监事会制订，股东大会批准。

第七十一条（会议记录）银行保险机构应当制作监事会会议记录，出席会议的监事应当在会议记录上签名。会议记录保存期限为永久。

第六章 高级管理层

第七十二条（章程要求）银行保险机构应当根据法律法规、监管规定和公司情况，在公司章程中明确高级管理人员范围、高级管理层职责，清晰界定董事会与高级管理层之间的关系。

第七十三条（履职要求）高级管理层对董事会负责，同时接受监事会监督，应当按照董事会、监事会要求，及时、准确、完整地报告公司经营管理情况，提供有关资料。

高级管理层根据公司章程及董事会授权开展经营管理活动，应当积极执行股东大会决议及董事会决议。

高级管理层依法在其职权范围内的经营管理活动不受股东和董事会不当干预。

第七十四条（高管人员选聘）银行保险机构应当严格依照有关法律法规、监管规定和公司章程，选聘高级管理人员。



鼓励银行保险机构采用市场化选聘机制，以公开、透明的方式选聘高级管理人员，持续提升高级管理人员的专业素养和业务水平。

银行保险机构的控股股东、实际控制人及其关联方不得干预高级管理人员的正常选聘程序，不得越过董事会直接任免高级管理人员。

第七十五条 （诚信勤勉谨慎）银行保险机构高级管理人员应当遵守法律法规、监管规定和公司章程，具备良好的职业操守，遵守高标准职业道德准则，对公司负有忠实、勤勉义务，善意、尽职、审慎履行职责，并保证有足够的时间和精力履职，不得怠于履行职责或越权履职。

第七十六条 （行长/总经理）银行保险机构应当设立行长/总经理。行长/总经理对董事会负责，由董事会决定聘任或解聘。银行保险机构董事长不得兼任行长/总经理。

银行保险机构应当根据法律法规、监管规定和公司情况，在公司章程中明确行长/总经理职权。

第七十七条 （问责制度）银行保险机构董事会应当建立并执行高级管理层履职问责制度，明确对失职和不当履职行为追究责任的具体方式。

第七章 利益相关者与社会责任

第七十八条 （利益相关者保护）银行保险机构应当尊重金融消费者、员工、供应商、债权人、社区等利益相关者的合法权益，与利益相关者建立沟通交流机制，保障利益相关者能够定期、及时、充分地获得与其权益相关的可靠信息。

银行保险机构应当为维护利益相关者合法权益提供必要的条件，当权益受到损害时，利益相关者有机会和途径依法获得救济。

第七十九条 （员工参与治理）银行保险机构应当加强员工权益保护，保障员工享有平等的晋升发展环境，为职工代表大会、工会依法履行职责提供必要条件。



银行保险机构应当积极鼓励、支持员工参与公司治理，鼓励员工通过合法渠道对有关违法、违规和违反职业道德准则的行为向董事会、监事会或监管机构报告。

第八十条 （消费者权益保护）银行保险机构应当强化金融消费者权益保护，建立并完善消费者权益保护工作机制、决策机制和监督机制。

第八十一条 （企业文化）银行保险机构应当树立高质量发展的愿景，推行诚实守信、开拓创新的企业文化，树立稳健合规的经营理念，遵守公平、安全、有序的行业竞争秩序。

第八十二条 （ESG）银行保险机构应当贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，注重环境保护，积极履行社会责任，维护良好的社会声誉，营造和谐的社会关系。

银行保险机构应当定期向公众披露社会责任报告。

第八章 激励约束机制

第八十三条 （薪酬管理）银行保险机构应当建立与发展战略、风险管理、整体效益、岗位职责、社会责任、企业文化相适应的科学合理的薪酬管理机制。

第八十四条 （绩效考核机制）银行保险机构应当按照收益与风险兼顾、长期与短期激励并重的原则，建立指标科学完备、流程清晰规范的绩效考核机制。

银行保险机构绩效考核指标应当包括合规经营指标、风险管理指标、经济效益指标和社会责任指标等，且合规经营指标和风险管理指标权重应当高于其他指标。

第八十五条 （延期支付与扣回）银行保险机构应当建立绩效薪酬延期支付和追索扣回制度。



银行保险机构执行董事、高级管理人员和关键岗位人员绩效薪酬应当实行延期支付。

前款所称“关键岗位人员”，是指对银行保险机构经营风险有直接或重要影响的人员。

银行保险机构应当在薪酬管理制度中明确关键岗位人员范围。

银行保险机构发生风险损失超常暴露的，应当按照绩效薪酬追索扣回制度的相关规定，停止支付有关责任人员绩效薪酬未支付部分，并将对应期限内已发放的绩效薪酬追回。关于追索、扣回的规定同样适用于离职人员。

第八十六条（支付期限） 银行保险机构绩效薪酬支付期限应当充分考虑相应业务的风险持续时期，且不得少于3年，并定期根据业绩实现和风险变化情况对延期支付制度进行调整。

第八十七条（中长期激励） 银行保险机构可以根据国家有关规定，建立市场化的中长期激励机制，不断优化薪酬结构。

鼓励银行保险机构依法合规探索多种非物质激励方式。

第八十八条（前后台兼顾） 银行保险机构薪酬管理及中长期激励约束机制应当兼顾业务人员与党务、风险管理、合规管理、内部审计等管理、监督人员。

银行保险机构内部审计、内控合规和风险管理部门员工的薪酬应独立于业务条线，且薪酬水平应得到适当保证，以确保能够吸引与其职责相匹配的专业人员。

第八十九条（董监事薪酬） 银行保险机构应当制定董事、监事薪酬制度，明确董事、监事的薪酬或津贴标准，经股东大会审议通过后实施。

第九十条（董监高履职评价） 银行保险机构应当建立健全董事、监事及高级管理层履职评价制度，对董事、监事、高级管理人员开展履职评价。



第九章 信息披露

第九十一条 （总体要求）银行保险机构应当按照法律法规和监管规定，披露公司重要信息，包括财务状况、重大风险信息和公司治理信息等。

前款所称“重要信息”，是指如果发生遗漏或虚假陈述，将对信息使用者决策产生重大影响的信息。

银行保险机构披露的信息应当真实、准确、完整、及时，简明清晰，通俗易懂，不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

第九十二条 （披露内容）银行保险机构应当按照法律法规和监管规定，在年度信息披露报告中披露公司基本信息、财务会计报告、风险管理信息、公司治理信息、重大事项信息等。

公司治理信息主要包括：

- （一）公司概况，包括公司名称、注册资本、公司住所和主要营业场所、成立时间、经营范围和经营区域、法定代表人等内容；
- （二）实际控制人及其控制本公司情况的简要说明；
- （三）持股比例在 5% 以上的股东及其持股变化情况；
- （四）股东大会职责、主要决议，至少包括会议召开时间、地点、出席情况、主要议题以及表决情况等；
- （五）董事会职责、人员构成及其工作情况，董事简历，包括董事兼职情况；
- （六）独立董事工作情况；
- （七）监事会职责、人员构成及其工作情况，监事简历，包括监事兼职情况；
- （八）外部监事工作情况；



- (九) 高级管理层构成、职责、人员简历；
- (十) 薪酬制度及当年董事、监事和高级管理人员薪酬；
- (十一) 公司部门设置情况和分支机构设置情况；
- (十二) 银行保险机构对本公司治理情况的整体评价；
- (十三) 外部审计机构出具的审计报告全文；
- (十四) 监管机构规定的其他信息。

第九十三条 (披露内容) 银行保险机构公司治理方面发生下列重大事项的, 应当编制临时信息披露报告, 披露相关信息并作出简要说明:

- (一) 控股股东或者实际控制人发生变更；
- (二) 更换董事长或者行长/总经理；
- (三) 当年董事会累计变更人数超过董事会成员总数的 1/3；
- (四) 公司名称、注册资本、公司住所或者主要营业场所发生变更；
- (五) 经营范围发生变化；
- (六) 公司合并、分立、解散或者申请破产；
- (七) 撤销一级分行/省级分公司；
- (八) 对被投资企业实施控制的重大股权投资；
- (九) 公司或者董事长、行长/总经理受到刑事处罚；
- (十) 公司或者一级分行/省级分公司受到监管机构的行政处罚；
- (十一) 更换或者提前解聘为公司财务报告进行定期法定审计的会计师事务所；
- (十二) 监管机构要求披露的其他信息。



第九十四条 （披露方式及时间）银行保险机构应当建立公司网站，按照监管规定披露相关信息。

银行保险机构年度信息披露报告应当于每年4月30日前在公司网站发布。临时信息披露报告应当自事项发生之日起10个工作日内在公司网站发布。

银行保险机构网站应当保留最近5年的年度信息披露报告和临时信息披露报告。

第九十五条 （管理制度）银行保险机构应当建立信息披露管理制度。信息披露管理制度应当包括下列内容：

- （一）信息披露的内容和基本格式；
- （二）信息的审核和发布流程；
- （三）信息披露的豁免及其审核流程；
- （四）信息披露事务的职责分工、承办部门和评价制度；
- （五）责任追究制度。

第九十六条 （董事会董秘责任）银行保险机构董事会负责本机构信息披露，董事会秘书负责组织和协调公司信息披露事务。

第十章 风险管理与内部控制

第一节 风险管理

第九十七条 （总体要求）银行保险机构应当按照监管规定，建立覆盖所有业务流程和操作环节，并与本公司风险状况相匹配的全面风险管理体系。

第九十八条 （董事会责任）银行保险机构董事会承担全面风险管理的最终责任。

第九十九条 （首席风险官）银行保险机构应当设立首席风险官或指定一名高级管理人员担任风险责任人。



首席风险官或风险责任人应当保持充分的独立性，不得同时负责与风险管理有利益冲突的工作。

第一百条 （风险管理部）银行保险机构应当设立独立的风险管理部门负责全面风险管理。

银行保险机构应当在人员数量和资质、薪酬和其他激励政策、信息系统访问权限、专门的信息系统建设以及内部信息渠道等方面给予风险管理部门足够的支持。

第一百零一条 （报告义务）银行保险机构应当及时向监管机构报告本公司发生的重大风险事件。

第二节 内部控制

第一百零二条 （总体要求）银行保险机构应当建立健全内部控制体系，明确内部控制职责，完善内部控制措施，强化内部控制保障，持续开展内部控制评价和监督。

第一百零三条 （董事会责任）银行保险机构董事会应当持续关注本公司内部控制状况，建立良好的内部控制文化，对公司内控的健全性、合理性和有效性进行定期研究和评价。

第一百零四条 （制度体系）银行保险机构应当建立健全内部控制制度体系，对各项业务活动和管理活动制定全面、系统、规范的制度，并定期进行评估。

第一百零五条 （信息系统）银行保险机构应当建立健全贯穿各级机构、覆盖所有业务和全部流程的信息系统，及时、准确记录经营管理信息，确保信息的完整、连续、准确和可追溯。

第三节 内外部审计



第一百零六条 （总体要求）银行保险机构应当按照法律法规和监管规定，建立健全内部审计体系，开展内部审计工作，及时发现问题，有效防范经营风险，促进公司稳健发展。

第一百零七条 （内审体系）银行保险机构应当建立与公司目标、治理结构、管控模式、业务性质和规模相适应的内部审计体系，实行内部审计集中化管理或垂直管理，内部审计工作应独立于业务经营、风险管理和内控合规。

第一百零八条 （董监事会责任）银行保险机构董事会对内部审计体系的建立、运行与维护，以及内部审计的独立性和有效性承担最终责任。

银行保险机构监事会对内部审计工作进行指导和监督，有权要求董事会和高级管理层提供审计方面的相关信息。

第一百零九条 （审计责任人）银行保险机构应当按照有关监管规定，设立首席审计官或审计责任人。首席审计官或审计责任人对董事会负责，由董事会聘任和解聘，定期向董事会及其审计委员会报告工作。

第一百一十条 （内审部门及人员）银行保险机构应当设立独立的内部审计部门，负责开展内部审计相关工作。内部审计部门向首席审计官或审计责任人负责并报告工作。

银行保险机构应当按照有关监管规定，配备充足的内部审计人员。内部审计人员应当具备履行内部审计职责所需的专业知识、职业技能和实践经验。

第一百一十一条 （外部审计）银行保险机构应当聘请独立、专业、具备相应资质的外部审计机构进行财务审计，并对公司内部控制情况进行定期评估。

第一百一十二条 （外部审计）外部审计机构应当独立、客观、公正、审慎地履行审计职责。

外部审计机构对财务会计报告出具非标准审计报告的，银行保险机构董事会应当对该审计意见及涉及事项作出专项说明并公开披露。



第一百一十三条 （外部审计）银行保险机构应当将外部审计报告及审计机构对公司内部控制有效性的审计意见及时报送监管机构。

第十一章 附则

第一百一十四条 本准则所称“商业银行、保险公司”“银行保险机构”，是指股份有限公司形式的国有大型商业银行、全国性股份制商业银行、城市商业银行、民营银行、农村商业银行、外资银行、保险集团（控股）公司、财产保险公司、再保险公司、人身保险公司。

本准则所称“主要股东”，是指持有或控制银行保险机构 5%以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足 5%但对银行保险机构经营管理有重大影响的股东。

前款所称“重大影响”，包括但不限于向银行保险机构提名/派驻董事、监事或高级管理人员，通过协议或其他方式影响银行保险机构的财务和经营管理决策以及监管机构认定的其他情形。

本准则所称“控股股东”，是指其持有的股份占公司股本总额 50%以上的股东；持有股份虽然不足 50%，但依其股份所享有的表决权已足以对股东大会的决议产生重大影响的股东。

本准则所称“实际控制人”，是指虽不是公司的股东，但通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配公司行为的人。

本准则所称“关联方”，是指根据监管机构关于关联交易的监管规定，被认定为具有关联关系的法人或自然人。但国家控制的企业之间不因为同受国家控股而具有关联关系。

本准则所称“一致行动人”，是指投资者通过协议、其他安排，与其他投资者共同扩大其能够支配的一个公司股份表决权数量的行为或者事实，达成一致行动的相关投资者，为一致行动人。

本准则所称“最终受益人”，是指实际享有银行保险机构股权收益的人。



本准则所称“高级管理人员”，是指在银行保险机构高级管理人员任职资格监管制度范围内的，在总行/总公司任职的人员。

本准则所称“监管机构”，是指中国银保监会及其派出机构。

本准则所称公司治理机制失灵的情形，包括但不限于董事会连续一年以上无法产生；公司董事之间长期冲突，董事会无法做出有效决议，且无法通过股东大会解决；公司连续一年以上无法召开股东大会；股东大会表决时无法达到法定或者公司章程规定的比例，连续一年以上不能做出有效的股东大会决议；因资本充足率或偿付能力不足进行增资的提案无法通过；公司现有治理机制无法正常运转导致公司经营管理发生严重困难等情形及监管机构认定的其他情形。

本准则所称“现场会议”，包括通过视频、电话等能够保证参会人员即时交流讨论方式召开的会议。

本准则所称“以上”均含本数，“低于”“超过”不含本数。

第一百一十五条 公司组织形式为有限责任公司的银行保险机构，参照适用本准则，公司法等法律法规及监管制度另有规定的从其规定。

除银行保险机构外，中国银保监会负责监管的其他金融机构参照适用本准则，法律法规及监管制度另有规定的从其规定。

相互保险社、自保公司可以结合机构自身的特殊性，参照适用本准则，法律法规及监管制度另有规定的从其规定。

独资银行保险机构可以不适用本准则关于董事长、副董事长、董事（包括独立董事）提名和选举、监事提名选举、监事会人数及构成、监事会主席等相关规定。

法律法规及监管制度对外资银行保险机构另有规定的从其规定。

第一百一十六条 本准则由中国银保监会负责解释。



第一百一十七条 本准则自发布之日起施行。《商业银行公司治理指引》（银监发〔2013〕34号）、《关于规范保险公司治理结构的指导意见（试行）》（保监发〔2006〕2号）同时废止。

本准则施行前中国银保监会发布的其他监管规定与本准则相冲突的，以本准则为准。



银行保险机构许可证管理办法（征求意见稿）

发文机关：中国银保监会

发布日期：2021年1月22日

第一条 为了加强银行保险机构许可证管理，促进银行保险机构依法经营，根据《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国保险法》等有关法律规定，制定本办法。

第二条 本办法所称许可证是指中国银行保险监督管理委员会（以下简称银保监会）依法颁发的特许银行保险机构经营金融业务的法律文件。

许可证的颁发、换发、收缴等由银保监会及其授权的派出机构依法行使，其他任何单位和个人不得行使上述职权。

第三条 本办法所称银行保险机构包括政策性银行、大型银行、股份制银行、城市商业银行、民营银行、外资银行、农村中小银行机构等银行机构及其分支机构，保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、金融资产管理公司、信托公司、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、银行理财公司、金融资产投资公司以及经银保监会及其派出机构批准设立的其他非银行金融机构及其分支机构，保险代理集团（控股）公司、保险经纪集团（控股）公司、保险专业代理公司、保险经纪公司、保险兼业代理机构等保险中介机构。

上述银行保险机构开展金融业务，应当依法取得许可证和市场监督管理部门颁发的营业执照。

第四条 本办法所称许可证包括下列几种类型：

（一）金融许可证；



(二) 保险许可证；

(三) 保险中介许可证。

金融许可证适用于政策性银行、大型银行、股份制银行、城市商业银行、民营银行、外资银行、农村中小银行机构等银行机构及其分支机构，以及金融资产管理公司、信托公司、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、银行理财公司、金融资产投资公司等非银行金融机构及其分支机构。

保险许可证适用于保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司等保险机构及其分支机构。

保险中介许可证适用于保险代理集团（控股）公司、保险经纪集团（控股）公司、保险专业代理公司、保险经纪公司、保险兼业代理机构等保险中介机构。

第五条 银保监会对银行保险机构许可以实行分级管理。

银保监会负责其直接监管的政策性银行、大型银行、股份制银行、外资银行，保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、保险代理集团（控股）公司、保险经纪集团（控股）公司，金融资产管理公司、银行理财公司、金融资产投资公司、保险兼业代理机构等银行保险机构许可证的颁发与管理。

银保监会派出机构根据上级管理单位授权，负责辖内银行保险机构许可证的颁发与管理。

第六条 银保监会及其派出机构根据行政许可决定或备案、报告信息向银行保险机构颁发、换发、收缴许可证。

经批准设立的银行保险机构应当自收到行政许可决定之日起 10 日内到银保监会或其派出机构领取许可证。对于采取备案或报告管理的机构设立事项，银行保险机构应当在完成报告或备案后 10 日内到银保监会或其派出机构领取许可证。

第七条 许可证载明下列内容：



- (一) 机构编码；
- (二) 机构名称；
- (三) 业务范围；
- (四) 批准日期；
- (五) 机构住所；
- (六) 颁发许可证日期；
- (七) 发证机关。

机构编码按照银保监会有关编码规则确定。

金融许可证和保险许可证的批准日期为机构批准设立日期。保险中介许可证的批准日期为保险中介业务资格批准日期。对于采取备案或报告管理的机构设立事项，批准日期为发证机关收到完整备案或报告材料的日期。

第八条 银行保险机构领取许可证时，应当提交下列材料：

- (一) 银行保险机构介绍信或委托书；
- (二) 领取许可证人员的合法有效身份证明。

第九条 许可证记载事项发生变更的，银行保险机构应当向发证机关缴回原证，并领取新许可证。

前款所称事项变更须经发证机关许可的，银行保险机构应当自收到行政许可决定之日起 10 日内到发证机关领取新许可证。前款所称变更事项须向发证机关备案或报告的，银行保险机构应当在完成备案或报告后 10 日内到发证机关领取新许可证。前款所称变更事项无须许可或备案、报告的，银行保险机构应当自变更之日起 15 日内到发证机关领取新许可证。

第十条 许可证破损的，银行保险机构应当自发现之日起 7 日内向发证机关缴回原证，并申请领取新许可证。



第十一条 许可证遗失，银行保险机构应立即报告发证机关，并于发现之日起7日内发布遗失声明公告、重新申请领取许可证。

报告内容包括机构名称、地址、批准日期，许可证流水号、编码、颁发日期，当事人、失控的时间、地点、事发原因、过程等情况。

许可证遗失的，银行保险机构向发证机关申请领取新许可证时，除应提交本办法第八条规定的材料外，还应当提交遗失声明公告及对该事件的处理结果报告。

第十二条 银行保险机构行政许可被撤销，被吊销许可证，或者机构解散、被撤销、被宣告破产的，应当在收到银保监会及其派出机构有关文件、法律文书或人民法院宣告破产裁定书之日起15日内，将许可证缴回发证机关；逾期不缴回的，由发证机关在缴回期满后5日内依法收缴。

第十三条 新领、换领许可证，银行保险机构应于30日内进行公告。银行保险机构应采取下列一种或多种方式进行公告：

- (一) 在公开发行的报刊上公告；
- (二) 在银行保险机构官方网站上公告；
- (三) 其他有效便捷的公告方式。

公告的具体内容应当包括：事由、机构名称、机构住所、机构编码、联系电话。公告的知晓范围应至少与机构开展业务经营的地域范围相匹配。银行保险机构应保留相关公告材料备查。

第十四条 银行保险机构应当在营业场所的显著位置公示许可证原件。保险中介机构分支机构应当在营业场所的显著位置公示加盖法人机构公章的许可证复印件。

银行保险机构应当依据行政许可决定文件和上级管理单位授权文件，在营业场所的显著位置以适当方式公示其业务范围、经营区域、主要负责人。通过网络平台开展业务的，应当在相关网络页面及功能模块以清晰、醒目的方式展示上述内容。



上述公示事项内容发生变更，银行保险机构应当自变更之日起 10 日内更换公示内容。

第十五条 银行保险机构应当妥善保管和依法使用许可证。

任何单位和个人不得伪造、变造、转让、出租、出借银行保险机构许可证。

第十六条 银保监会及其派出机构应当加强银行保险机构许可证的信息管理，建立完善的许可证管理信息系统，依法披露许可证的有关信息。

第十七条 银保监会及其派出机构依法对银行保险机构许可证管理、公告和公示等情况进行监督与检查。

第十八条 银行保险机构违反本办法，有下列情形之一的，依照《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国保险法》有关规定进行处罚；法律、行政法规没有规定的，由银保监会及其派出机构责令改正，予以警告，对有违法所得的处以违法所得一倍以上三倍以下罚款，但最高不超过三万元，对没有违法所得的处以一万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 转让、出租、出借、伪造、变造许可证；
- (二) 未按规定新领、换领、缴回许可证；
- (三) 损坏许可证；
- (四) 因管理不善导致许可证遗失；
- (五) 遗失许可证未按规定向发证机关报告；
- (六) 未按规定在营业场所公示许可证原件、业务范围、经营区域、主要负责人；
- (七) 新领、换领许可证等未按规定进行公告；
- (八) 新领、换领许可证后未按规定向市场监督管理部门办理登记，领取、换领营业执照。



第十九条 银行保险机构许可证由银保监会统一印制和管理。颁发时加盖发证机关的单位印章方可生效。

银保监会及其派出机构应按照行政审批与许可证管理适当分离的原则，对许可证进行专门管理。许可证保管、打印、颁发等职能应相互分离、相互制约，同时建立许可证颁发、收缴、销毁登记制度。

对于许可证颁发管理过程中产生的废证、收回的旧证、依法缴回和吊销的许可证，应加盖“作废”章，作为重要凭证专门收档，定期销毁。

第二十条 银保监会根据电子证照相关法律法规、国家标准和全国一体化在线政务服务平台标准，制定银行保险机构许可证电子证照标准，推进银行保险机构许可证电子化。

银行保险机构许可证电子证的签发、使用、管理等，按国家和银保监会有关规定执行。

第二十一条 本办法规定的有关期限，均以工作日计算。

第二十二条 本办法由银保监会负责解释。本办法自 年 月 日起施行，《金融许可证管理办法》（银监会令 2007 年第 8 号修订）和《保险许可证管理办法》（保监会令 2007 年第 1 号）同时废止。



非银行支付机构条例（征求意见稿）

发文机关：中国银保监会

发布日期：2021年1月20日

第一章 总则

第一条（目的依据） 为加强对非银行支付机构的监督管理，规范非银行支付机构行为，防范支付风险，保障当事人合法权益，促进支付服务市场健康发展，依据《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国电子商务法》，制定本条例。

第二条（业务类型） 本条例所称非银行支付机构，是指在中华人民共和国境内依法设立并取得支付业务许可证，从事下列部分或者全部支付业务的有限责任公司或者股份有限公司：

- （一）储值账户运营；
- （二）支付交易处理。

储值账户运营是指通过开立支付账户或者提供预付价值，根据收款人或者付款人提交的电子支付指令，转移货币资金的行为。法人机构发行且仅在其内部使用的预付价值除外。

支付交易处理是指在不开立支付账户或者不提供预付价值的情况下，根据收款人或者付款人提交的电子支付指令，转移货币资金的行为。

储值账户运营和支付交易处理两类业务的具体分类方式和规则由中国人民银行另行规定。

本条例所称支付账户是指根据自然人（含个体工商户）真实意愿为其开立的，凭以发起支付指令、用于记录预付交易资金余额、反映交易明细的电子簿记。支付账户业务具体规则由中国人民银行另行规定。



第三条（经营原则）非银行支付机构开展业务，应当遵守相关法律法规，遵循安全、高效、诚信和公平竞争的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

第四条（监督管理）中国人民银行及其分支机构依法履行对非银行支付机构的监督管理职责。

中国人民银行依法制定系统重要性非银行支付机构的认定标准和监管规则。

第五条（反洗钱反恐怖融资义务）非银行支付机构应当遵守反洗钱和反恐怖融资有关规定，履行反洗钱和反恐怖融资义务。

第六条（适用范围）非银行机构为中华人民共和国境内自然人、法人和其他组织或者为境内交易和跨境交易提供支付服务的，适用本条例。

第二章 设立、变更与终止

第七条（设立批准）设立非银行支付机构，应当经中国人民银行批准。非银行支付机构的名称中应当标明“支付”字样。

未经中国人民银行批准，任何单位和个人不得从事或者变相从事支付业务。不从事支付业务的，任何单位不得在单位名称中使用“支付”字样。法律、行政法规另有规定的除外。

第八条（申请条件）设立非银行支付机构，应当符合《中华人民共和国公司法》规定的有限责任公司或者股份有限公司设立要求，并具备下列条件：

- （一）注册资本应当满足本条例第九条的规定；
- （二）有符合本条例第十条至第十三条规定的非主要股东、主要股东、控股股东、实际控制人和最终受益人；



(三) 拟任董事、监事和高级管理人员符合本条例第十四条规定的任职条件；

(四) 在中华人民共和国境内有符合规定的营业场所、安全保障措施、技术能力和支付业务基础设施；

(五) 有健全的公司治理架构、组织机构、内部控制制度、风险管理措施、退出预案以及用户合法权益保障措施；

(六) 有完备的反洗钱和反恐怖融资措施；

(七) 有明确的业务发展方向和可行的业务发展规划；

(八) 中国人民银行规定的其他审慎性条件。

第九条 （资本实力要求） 非银行支付机构注册资本最低限额为 1 亿元人民币。中国人民银行根据审慎监管原则分别确定从事储值账户运营业务和支付交易处理业务的非银行支付机构的注册资本最低限额，以及注册资本与业务规模的比例要求。注册资本应当是实缴资本。

非银行支付机构的股东应当以其自有资金出资，不得以委托资金、债务资金等非自有资金出资。

第十条 （非主要股东条件） 企业、自然人为非银行支付机构的非主要股东的，应当符合以下条件：

(一) 企业应当依法设立，股权结构清晰，治理结构完善；

(二) 企业和自然人应当无犯罪记录，最近 3 年无其他重大违法违规行为或者严重市场失信行为，没有因涉嫌重大违法违规正在被调查或者处于整改期间；

(三) 企业应当具有充足的资本实力、较好发展前景的主营业务以及可持续发展能力。



本条例所称非主要股东是指持有非银行支付机构股权不足 10%且对非银行支付机构经营无重大影响的股东。

第十一条（主要股东、控股股东和实际控制人条件）非银行支付机构的主要股东、控股股东和实际控制人应当符合以下条件：

（一）主要股东和控股股东应当为治理结构良好，股权结构和组织架构清晰，股东、最终受益人结构透明的有限责任公司或者股份有限公司；

（二）主要股东、控股股东以及实际控制人为企业的，应当具有充足的资本实力、较好发展前景的主营业务、稳定的盈利来源以及可持续发展能力；实际控制人为自然人的，应当具有充足的资本实力；

（三）无犯罪记录，最近 3 年无其他重大违法违规行为或者严重市场失信行为，没有因涉嫌重大违法违规正在被调查或者处于整改期间；

（四）未发生过虚假投资、循环注资非银行支付机构、金融机构和其他从事金融业务机构的行为，或者在投资非银行支付机构、金融机构或者其他从事金融业务机构时，没有提供虚假承诺或者虚假材料的行为；

（五）中国人民银行规定的其他审慎性条件。

本条例所称主要股东，是指持有或者控制非银行支付机构股份总额 10%以上股权或者表决权，或者持有股份总额不足 10%，但对非银行支付机构经营管理有重大影响的股东。

本条例所称控股股东是指其出资额占非银行支付机构资本总额 50%以上或者其持有的股份占非银行支付机构股本总额 50%以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足 50%，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、股东大会产生重大影响的股东。

本条例所称实际控制人，是指通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配非银行支付机构行为的人。

同一法人不得持有两个及以上非银行支付机构 10%以上股权。



同一实际控制人不得控制两个及以上非银行支付机构。

第十二条 （控股股东和实际控制人的禁止行为） 非银行支付机构的控股股东和实际控制人不得存在以下情形：

- （一）通过特定目的载体或者委托他人持股等方式规避监管；
- （二）关联方众多，股权关系复杂、不透明或者存在权属纠纷，恶意开展关联交易，恶意使用关联关系；
- （三）采用滥用市场支配地位等方式开展不正当竞争；
- （四）操纵市场、扰乱市场秩序；
- （五）成为非银行支付机构的控股股东、实际控制人之日起，3年内转让所持有的非银行支付机构股份；
- （六）其他可能对非银行支付机构经营管理产生重大不利影响的情形。

第十三条 （最终受益人条件） 有下列情形之一的，不得作为非银行支付机构的最终受益人：

- （一）被列入反洗钱和反恐怖融资监控名单；
- （二）对非银行支付机构稳健运营具有较大影响。

本条例所称最终受益人是指实际享有非银行支付机构直接或者间接股权收益的人。

第十四条 （高管人员任职资格） 非银行支付机构的董事、监事和高级管理人员应当符合以下条件，并取得中国人民银行核准的任职资格：

- （一）熟悉与支付业务相关的法律法规；
- （二）具有履行职责所需的从业经验和管理能力；
- （三）无犯罪记录且最近3年无其他重大违法违规行为和严重市场失信行为；



(四) 中国人民银行规定的其他审慎性条件。

有《中华人民共和国公司法》第一百四十六条规定的情形之一的，不得担任非银行支付机构的董事、监事和高级管理人员。

第十五条（筹建申请材料） 设立非银行支付机构，应当先申请筹建，并将下列筹建申请材料报送拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构：

(一) 书面申请，载明申请人拟设立非银行支付机构名称、住所、注册资本、拟申请支付业务类型等；

(二) 公司章程草案；

(三) 资本实力符合要求的证明材料；

(四) 非主要股东、主要股东、控股股东、实际控制人和最终受益人的相关材料；

(五) 拟设立非银行支付机构的组织机构设置、内部控制制度方案、风险管理措施方案及用户合法权益保障方案；

(六) 反洗钱和反恐怖融资措施材料；

(七) 支付业务发展规划、可行性研究报告；

(八) 支付业务基础设施建设计划；

(九) 筹建工作方案及主要工作人员名单、履历；

(十) 中国人民银行基于保障用户合法权益、维护社会公共利益考虑，合理要求的与非银行支付机构有关的其他材料。

拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构受理并初步审查筹建申请材料后，应当将筹建申请材料和审核意见，及时报送中国人民银行。



本条例所称申请人是指与支付业务许可申请具有利害关系、向中国人民银行提出申请的法人。

第十六条（筹建审批） 中国人民银行应当自受理申请人的筹建申请材料之日起6个月内作出批准或者不批准筹建的决定，并书面通知申请人。决定不予批准的，应当说明理由。

中国人民银行不能在前款规定期限内完成审查并作出批准或者不批准筹建决定的，可以适当延长审查期限，并书面通知申请人，但延长审查期限不得超过3个月。

第十七条（筹建时限） 申请人应当自获得批准筹建决定之日起6个月内完成筹建工作。在规定期限内未完成筹建工作的，应当说明理由，经拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构批准，可以延长3个月。在延长期内仍未完成筹建工作的，中国人民银行作出的批准筹建决定自动失效。

第十八条（开业申请材料） 筹建工作完成后，由拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构进行验收。经验收合格的，申请人应当将下列材料报送拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构申请开业：

（一）开业申请表，载明拟设立非银行支付机构的名称、住所、注册资本、组织机构设置、拟开展支付业务类型等；

（二）支付业务规则及详细说明；

（三）符合规定的营业场所、支付业务基础设施验收材料及应急预案；

（四）反洗钱和反恐怖融资措施验收材料；

（五）支付业务设施的技术标准符合和安全证明材料；

（六）公司治理架构、内部控制、风险防范、合规机制和退出预案等材料；

（七）拟任董事、监事和高级管理人员的任职资格申请材料；



(八) 筹备工作完成情况总结报告, 包括原筹备申请材料变动情况说明和相关证明材料;

(九) 中国人民银行基于保障用户合法权益、维护社会公共利益考虑, 合理要求的与非银行支付机构有关的其他材料。

拟设立非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构受理并初步审查申请人提交的开业申请材料后, 应当将开业申请材料连同审核意见, 及时报送中国人民银行。

第十九条 (开业审批) 中国人民银行应当自受理申请人的开业申请材料之日起 2 个月内, 作出批准或者不批准开业的决定, 并书面通知申请人。决定批准的, 应当颁发开业核准文件及支付业务许可证, 并予以公告; 决定不予批准的, 应当说明理由。

第二十条 (开业时限) 申请人应当在收到支付业务许可证之日起 1 个月内, 向市场监督管理部门办理登记手续, 领取营业执照。

非银行支付机构应当自领取营业执照之日起 6 个月内开业。未能按期开业的, 应当在开业期限届满前 1 个月向中国人民银行提交开业延期申请。开业延期不得超过一次, 延长期限不得超过 3 个月。

非银行支付机构未在前款规定期限内开业的, 开业核准文件失效, 由中国人民银行办理开业许可注销手续, 收回非银行支付机构支付业务许可证, 并予以公告。

第二十一条 (公告要求) 申请人应当在收到开业申请受理通知后按规定公告下列事项:

- (一) 申请人的注册资本及股权结构;
- (二) 主要股东的名单、持股比例及其财务状况;
- (三) 实际控制人名单及其财务状况;



- (四) 拟申请的支付业务类型；
- (五) 申请人的营业场所；
- (六) 支付业务设施的技术标准符合和安全证明材料。

第二十二条 （住所地与经营管理场所要求） 非银行支付机构的经营管理场所应当与住所地保持一致。非银行支付机构拟在住所地以外的省、自治区、直辖市从事支付业务且涉及实体特约商户的，应当按中国人民银行的规定设立分公司。

非银行支付机构拟设立分公司的，应当在开展业务前向拟设立分公司住所地中国人民银行分支机构备案。

非银行支付机构拟在住所地设立分公司的，参照上述规定办理。

第二十三条 （变更审批事项） 非银行支付机构变更以下事项的，应当按规定报中国人民银行或其分支机构批准，需要办理企业登记注册手续的，经批准后办理相关手续：

- (一) 变更公司名称、注册资本、业务范围、住所、章程或者组织形式；
- (二) 变更公司股权结构、实际控制人或者最终受益人；
- (三) 进行合并或者分立；
- (四) 变更董事、监事或者高级管理人员。

中国人民银行或其分支机构应当自受理变更申请之日起3个月内作出决定，并书面通知申请人。

第二十四条 （终止业务） 非银行支付机构解散或者被依法宣告破产的，应当在完成支付业务许可证注销程序及支付业务退出工作后，依法办理公司注销登记。非银行支付机构退出工作由非银行支付机构住所地中国人民银行分支机构牵头负责，非银行支付机构住所地的地方人民政府应当配合做好相关处置工作，切实保障用户合法权益。



非银行支付机构清算具体事宜，依照中华人民共和国有关法律、行政法规和中国人民银行有关规定办理。

第三章 支付业务规则

第二十五条 （业务专营） 非银行支付机构应当按照支付业务许可证载明的范围从事支付业务，不得从事支付业务许可证载明范围之外的业务，不得从事或者变相从事授信活动。

非银行支付机构不得直接或者变相转让、出租、出借支付业务许可证。

第二十六条 （机构制度建设） 非银行支付机构应当按照审慎经营要求，建立健全合规管理制度、内部控制制度、业务管理制度、风险管理制度、突发事件应急预案及用户合法权益保障措施，并报住所地中国人民银行分支机构备案。

第二十七条 （持续的身份识别机制管理） 非银行支付机构应当遵循“了解你的客户”原则，按规定识别并核实用户身份，了解用户开户目的和交易背景，建立持续有效安全的身份识别机制。

非银行支付机构应当自主对客户和所拓展的特约商户采取持续有效的身份识别措施，确保特约商户是依法设立、从事合法经营活动的商户。

第二十八条 （核心业务管理要求） 非银行支付机构应当自主完成所拓展的特约商户资质审核、服务协议签订、对商户进行持续风险监测等活动，不得将涉及资金安全、信息安全等的核心业务外包。

非银行支付机构应当向清算机构报送完整交易信息。

非银行支付机构将非核心业务外包的，应当作为支付业务主体承担管理责任和法律后果。

第二十九条 （储值账户运营监管要求） 从事储值账户运营业务的非银行支付机构从用户处获取的储值资金应当及时等值转换为支付账户余额或者预付价值余额。



从事储值账户运营业务的非银行支付机构应当按照中国人民银行的规定，根据用户要求及时等值向用户赎回其持有的余额。

从事储值账户运营业务的非银行支付机构不得向用户支付与该用户持有支付账户余额或者预付价值余额期限有关的利息等收益。

从事储值账户运营业务的非银行支付机构不得通过代理机构为用户开立支付账户并提供服务，应当对开立的支付账户采取充分的安全保障措施。

第三十条（支付账户管理） 非银行支付机构应当建立健全支付账户开立、使用、变更和注销等业务管理制度，按照“谁的客户谁负责”的管理原则，承担支付账户合法合规的主体责任，履行尽职调查义务，防止匿名、假名、冒名开立支付账户，并采取充足、有效的措施防止支付账户被用于出租、出借、出售、洗钱、赌博、诈骗和其他非法活动。

支付账户开户人应当以实名开立支付账户并由本人使用，对提供的开户信息真实性和交易行为后果负责。支付账户开户人不得匿名、假名、冒名开立支付账户，不得出租、出借、出售支付账户，不得为非法活动提供支付账户，并承担包括信用惩戒在内的账户违法违规责任。

第三十一条（支付交易处理业务监管要求） 从事支付交易处理业务的非银行支付机构应当根据清算机构、银行、从事储值账户运营业务的非银行支付机构认可的安全认证方式访问账户，不得留存账户敏感信息。银行与非银行支付机构合作开展业务应当遵守账户管理规定。

第三十二条（资料保存） 非银行支付机构应当按照法律、行政法规的规定，保存用户资料和交易记录，配合有关机关查询用户资料或者交易信息，配合有权机关冻结、扣划用户资金。

第三十三条（支付协议） 非银行支付机构应当与用户签订协议，明确非银行支付机构与用户的权利和义务、纠纷处理原则、违约责任、支付业务流程、电子支付指令传输路径、备付金孳息归属等事项。非银行支付机构应当对足以影响用户是否同意使用支付服务的相关协议内容尽到信息披露义务。



非银行支付机构应当根据公平原则拟定协议的格式条款，并公开披露。对于免除、限制自身责任或者排除用户权利的条款，应当尽到合理的提示和说明义务。

非银行支付机构拟变更协议内容的，应当充分征求用户意见，并提前 30 日在其网点、官方网站等的显著位置进行公告。非银行支付机构应当与用户以书面形式对拟变更的协议内容达成合意。

第三十四条（信息收集、使用与处理） 非银行支付机构收集、使用用户信息，应当遵循合法、正当、必要的原则，公开收集、使用用户信息的规则，明示收集、使用用户信息的目的、方式和范围，并经用户明示同意。

非银行支付机构不得收集与其提供的服务无关的用户信息，不得违反有关规定和双方的约定收集、使用用户信息，并应当按照有关规定和双方的约定，处理其保存的用户信息。

非银行支付机构应当对收集的用户信息严格保密，不得泄露、篡改、损毁用户信息，不得出售或者非法向其他组织或者个人提供用户信息，不得将用户授权或者同意其将用户信息用于营销、对外提供等作为与用户建立业务关系的先决条件，但业务关系的性质决定需要预先作出相关授权或者同意的除外。

非银行支付机构用户有权要求非银行支付机构删除其个人信息，法律、行政法规另有规定的除外。对于错误的信息，用户有权要求更正。

非银行支付机构与其关联公司在共享用户信息时，应当确保依法合规、风险可控，并经用户明示同意，防止用户信息被不当使用。

第三十五条（信息本地化要求） 非银行支付机构被认定为关键信息基础设施的，其在中国境内收集和产生的用户信息的储存、处理和分析应当在境内进行。非银行支付机构向境外提供境内用户信息的，应当符合法律、行政法规、部门规章以及中国人民银行的规定，并经用户明示同意。



第三十六条（业务收费）非银行支付机构应当按照价格法律法规有关规定，合理确定并公开披露支付业务的收费项目和收费标准，进行明码标价，并报住所地中国人民银行分支机构备案。

非银行支付机构应当在营业场所及业务办理途径的醒目位置、关键节点，清晰、完整表明服务内容、收费项目、收费标准、限制条件及相关要求等，保障用户知情权和选择权。

第三十七条（备付金管理要求）本条例所称备付金，是指非银行支付机构为办理用户委托的支付业务而收到的预收待付货币资金。

非银行支付机构接受的备付金不属于其自有财产，非银行支付机构不得以任何形式挪用、占用、借用备付金，不得擅自以备付金为自己和他人提供担保。

非银行支付机构应当根据用户发起的支付指令划转备付金，法律、行政法规以及中国人民银行另有规定的除外。

第三十八条（备付金规模控制）非银行支付机构净资产与备付金日均余额的比例应当符合中国人民银行的规定。

第三十九条（备付金的存放与使用）非银行支付机构应当将备付金存放在中国人民银行或者符合要求的商业银行。

任何单位或者个人不得对非银行支付机构存放备付金的账户申请冻结或者强制执行。

第四十条（清算规定）非银行支付机构发起的非银行支付机构之间、商业银行之间或者非银行支付机构与商业银行之间的支付业务，应当通过具有相应合法资质的清算机构进行处理。

非银行支付机构不得直接或者变相开展清算业务。



第四十一条 （电子支付指令） 非银行支付机构应当将必要的信息包含在电子支付指令中，确保电子支付指令的完整性、一致性、可追踪稽核和不可篡改。

电子支付指令的发起应当基于真实的交易背景，非银行支付机构不得虚构电子支付指令。

第四十二条 （技术和安全标准） 非银行支付机构应当具备必要的、独立的系统、设施和技术，确保支付业务处理的及时性、准确性和支付业务的连续性、安全性、可溯源性。

非银行支付机构支付业务相关系统、设施和技术，应当符合国家标准、金融行业标准和相关网络与数据安全要求。

第四十三条 （境内交易处理要求） 非银行支付机构应当在境内拥有安全、规范的支付业务处理系统及其备份系统。非银行支付机构为境内交易提供服务的，应当通过境内业务处理系统完成交易处理，并在境内完成资金结算。

第四十四条 （跨境支付管理规定） 非银行支付机构为跨境交易提供服务的，应当遵守跨境支付、跨境人民币业务及外汇管理的有关规定。

第四章 监督与管理

第四十五条 （主要股东和控股股东监管） 中国人民银行及其分支机构对非银行支付机构主要股东和控股股东进行审查，对其真实股权结构和实际控制人实施穿透式监管。

中国人民银行及其分支机构对非银行支付机构主要股东和控股股东的入股资金进行穿透式监管，严格审查入股资金来源、性质与流向。

第四十六条 （检查范围） 中国人民银行及其分支机构依据法律、行政法规和中国人民银行的规定对非银行支付机构进行检查。

中国人民银行及其分支机构可以采取进行现场检查，调查取证，询问相关人员并要求作出说明，检查信息管理系统和账户交易信息，查阅、复制、检查



与封存有关材料等行政强制措施。必要时，中国人民银行及其分支机构可以调取其他相关机构的数据进行核实。

中国人民银行可以聘请符合条件的会计师事务所等中介机构，对非银行支付机构进行专项审计或稽核。

非银行支付机构应当接受中国人民银行及其分支机构的检查，如实提供资料，不得拒绝、阻挠、逃避检查，不得谎报、隐匿、销毁相关材料。

第四十七条（分类评级） 中国人民银行按规定对非银行支付机构进行综合评价和分类评级，并根据分类评级结果采取差异化、针对性的监管措施。

第四十八条（创新业务备案） 非银行支付机构开展的业务创新涉及用户资金安全和信息安全的，应当进行充分的风险评估和合规性论证，及时、充分、全面地进行信息披露，向用户提示相关业务风险，并在业务开展前向中国人民银行或其分支机构备案。

第四十九条（重大事项管理） 非银行支付机构及其主要股东、实际控制人拟实施的境外投资等重大事项可能导致经营方针发生重大调整或者对公司经营发展、支付业务稳定性和连续性、用户合法权益产生重大影响的，应当在相关事项实施前向中国人民银行或其分支机构备案。

非银行支付机构的股东拟质押非银行支付机构股权的，应当在质押前向中国人民银行备案，质押的股权不得超过该股东所持有非银行支付机构股权总数的50%。

第五十条（风险事件预防与报告） 中国人民银行及其分支机构应当会同有关部门建立重大风险事件的监测、预警、防范和处置机制，制定重大风险事件应急预案。

非银行支付机构发生风险事件的，应当立即报告住所地中国人民银行分支机构。



第五十一条（风险事件监管措施）非银行支付机构因发生风险事件影响其正常运营、损害用户合法权益的，中国人民银行可以区分情形，对非银行支付机构采取下列措施：

- （一）风险提示；
- （二）责令及时补充资本；
- （三）限制重大资产交易；
- （四）出售部分资产；
- （五）责令调整董事、监事、高级管理人员或者限制其权利。

第五十二条（资料报送）非银行支付机构应当按规定向中国人民银行及其分支机构报送支付信息，经审计的经营数据报表、财务会计报告，统计数据，以及中国人民银行要求报送的与公司治理、业务运营相关的其他资料。

第五十三条（保密要求）中国人民银行及其分支机构对监督管理工作中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私，应当予以保密。

第五十四条（公平竞争要求）非银行支付机构不得开展不正当竞争，妨害市场公平竞争秩序。

第五十五条（市场支配地位预警措施）非银行支付机构有下列情形之一的，中国人民银行可以商国务院反垄断执法机构对其采取约谈等措施进行预警：

- （一）一个非银行支付机构在非银行支付服务市场的市场份额达到三分之一；
- （二）两个非银行支付机构在非银行支付服务市场的市场份额合计达到二分之一；
- （三）三个非银行支付机构在非银行支付服务市场的市场份额合计达到五分之三。



第五十六条（市场支配地位情形认定） 有下列情形之一的，人民银行可以商请国务院反垄断执法机构审查非银行支付机构是否具有市场支配地位：

（一）一个非银行支付机构在全国电子支付市场的市场份额达到二分之一；

（二）两个非银行支付机构在全国电子支付市场的市场份额合计达到三分之二；

（三）三个非银行支付机构在全国电子支付市场的市场份额合计达到四分之三。

有前款第二项、第三项规定的情形，其中涉及的非银行支付机构市场份额不足十分之一的，不应当商请国务院反垄断执法机构审查该非银行支付机构是否具有市场支配地位。

第五十七条（市场支配地位监管措施） 非银行支付机构未遵循安全、高效、诚信和公平竞争原则，严重影响支付服务市场健康发展的，中国人民银行可以向国务院反垄断执法机构建议采取停止滥用市场支配地位行为、停止实施集中、按照支付业务类型拆分非银行支付机构等措施。

第五十八条（行业自律管理） 中国支付清算协会依法开展行业自律管理，接受中国人民银行的监督指导。

中国支付清算协会应当制定非银行支付机构行业自律规范，报中国人民银行备案后组织实施。

第五十九条（支付保障基金） 非银行支付机构应当缴纳支付保障基金，用于化解和处置非银行支付机构风险。

支付保障基金管理规定由中国人民银行会同有关部门另行制定。

第五章 法律责任



第六十条 （审慎监管措施） 非银行支付机构有下列情形之一的，中国人民银行可以根据审慎监管原则暂停其部分或者全部支付业务直至吊销其支付业务许可证：

- （一）累计亏损超过其注册资本的 50%；
- （二）自获许可之日起，未实质开展部分或者全部支付业务，或者已获许可的部分或者全部支付业务连续停止 2 年以上；
- （三）连续 2 个年度分类评级结果为最低等级；
- （四）存在对支付服务市场稳定运行具有较大不利影响的情形。

第六十一条 （非银行支付机构违规责任） 非银行支付机构违反本条例规定，有下列情形之一的，中国人民银行及其分支机构责令其限期改正，区别不同情形给予警告，没收违法所得，违法所得 10 万元以上的，处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足 10 万元的，处 10 万元以上 50 万元以下罚款；逾期不改正的，可以按罚款金额 10%至 20%的比例，按日累加处罚；情节严重的，中国人民银行及其分支机构可以责令其停止开展新业务、暂停其部分或者全部支付业务或者责令其调整董事、监事、高级管理人员：

- （一）未按本条例规定在名称中使用“支付”字样的；
- （二）未按本条例规定建立并落实有关合规管理制度、内控管理制度、业务管理制度、风险管理制度、突发事件应急预案或者用户合法权益保障措施
的；
- （三）未按本条例规定办理相关备案手续的；
- （四）未按本条例规定报送、保管相关信息、资料或者未及时、准确报送
相关信息、资料的；
- （五）未按本条例规定公开披露相关事项的；



- (六) 未按本条例规定办理变更实际控制人之外事项的；
- (七) 未按本条例规定设立分公司的；
- (八) 相关系统设施和技术不符合管理规定的；
- (九) 未按本条例规定履行创新业务备案、重大事项备案、风险事件报告要求的；
- (十) 中国人民银行基于审慎监管、保障用户合法权益原则规定的其他违法违规行为。

第六十二条 （非银行支付机构违规责任） 非银行支付机构违反本条例规定，有下列情形之一的，中国人民银行及其分支机构责令其限期改正，区别不同情形给予警告，暂停其办理部分或者全部支付业务，没收违法所得，违法所得 50 万元以上的，处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 50 万元以上 200 万元以下罚款；情节严重或者逾期不改正的，由中国人民银行责令其暂停全部支付业务或者限制其业务类型、业务范围直至吊销其支付业务许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 转让、出租、出借支付业务许可证的；
- (二) 超出核准业务范围开展支付业务或者将核心业务外包的；
- (三) 未按本条例规定对客户及特约商户采取持续有效的身份识别措施，未能自主完成特约商户资质审核、服务协议签订、对商户进行持续风险监测等活动的；
- (四) 未按本条例规定存放、使用、管理备付金的；
- (五) 未按本条例规定办理实际控制人变更事项、故意隐瞒实际控制人或者变相转让非银行支付机构股权的；
- (六) 擅自变更许可条件涉及的事项且对机构经营产生重大影响的；
- (七) 无正当理由中断支付业务的；



- (八) 未按本条例规定收集、使用与保存用户信息的；
- (九) 拒绝、阻扰、逃避检查和调查，谎报、隐匿、销毁相关材料的；
- (十) 开展或者变相开展清算业务的；
- (十一) 从事或者变相从事授信活动的；
- (十二) 未按本条例规定处理电子支付指令的；
- (十三) 未按本条例规定开展跨境支付业务的；
- (十四) 未按本条例规定履行业务终止程序的；
- (十五) 未按本条例规定办理支付账户业务或者违规为用户计息、开立支付账户的；
- (十六) 从事支付交易处理业务的非银行支付机构违规留存账户敏感信息的；
- (十七) 违反本条例规定开展不正当竞争，妨害市场公平竞争秩序的；
- (十八) 中国人民银行基于审慎监管、保障用户合法权益原则规定的其他违法违规行为。

第六十三条 （控股股东、实际控制人违规责任）非银行支付机构的控股股东、实际控制人违反本条例规定，有下列情形之一的，中国人民银行及其分支机构责令其限期改正，没收违法所得，违法所得 10 万元以上的，处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足 10 万元的，处 10 万元以上 50 万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 规避监管、操纵市场、扰乱市场秩序的；
- (二) 恶意开展关联交易或者恶意使用关联关系的；
- (三) 自成为非银行支付机构的控股股东、实际控制人之日起 3 年内转让所持有的非银行支付机构股份的；



（四）中国人民银行基于审慎监管、保障用户合法权益原则规定的其他违法违规行为。

第六十四条（反垄断规定）非银行支付机构实施垄断行为的，由国务院反垄断执法机构会同中国人民银行依据有关法律法规进行处罚。

第六十五条（价格规定）非银行支付机构相关收费行为违反价格法律法规规定的，由国务院价格主管部门会同人民银行依据有关法律法规进行处罚。

第六十六条（反洗钱规定）非银行支付机构未按规定履行反洗钱和反恐怖融资义务的，由中国人民银行及其分支机构依据国家反洗钱相关法律、行政法规、规章等进行处罚；情节严重的，由中国人民银行吊销其支付业务许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十七条（违反支付账户规定责任）非银行支付机构未按规定建立健全支付账户管理制度，未履行尽职调查义务，为非法活动提供便利的，中国人民银行及其分支机构责令其限期改正，没收违法所得，违法所得 10 万元以上的，处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足 10 万元的，处 10 万元以上 50 万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

非银行支付机构开立的被用于出租、出借、出售和其他非法活动的支付账户超过一定数量、影响支付服务市场秩序的，中国人民银行可以责令其停止开展新业务、暂停其部分或者全部支付业务 6 个月；情节严重或者对支付服务市场稳定运行产生重大影响的，中国人民银行可以责令其暂停部分或者全部支付业务直至吊销其支付业务许可证。

支付账户开户人匿名、假名、冒名开立支付账户，或者出租、出借、出售支付账户的，中国人民银行及其分支机构应当将相关行政处罚信息移送金融信用信息基础数据库；情节严重的，非银行支付机构 5 年内不得为该支付账户开户人开立支付账户或者办理支付账户业务。



第六十八条（骗取许可法律责任）以欺骗、虚假注资、循环注资或者利用委托资金、债务资金等非自有资金出资等不正当手段申请设立非银行支付机构但未获批准的，申请人及其实际控制人3年内不得再次申请或者参与申请设立非银行支付机构。

以欺骗、虚假注资、循环注资或者利用委托资金、债务资金等非自有资金出资等不正当手段申请设立非银行支付机构且已获批准的，由中国人民银行及其分支机构责令其终止支付业务，吊销其支付业务许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任；申请人及其主要股东、控股股东和实际控制人3年内不得再次申请或者参与申请支付业务许可证。

第六十九条（无证机构处理）任何机构和个人未经批准擅自从事或者变相从事支付业务的，参照《防范和处置非法集资条例》有关规定予以处理。

非银行支付机构为擅自从事或者变相从事支付业务的机构和个人提供支付业务渠道的，由中国人民银行及其分支机构责令其限期整改，没收违法所得，违法所得50万元以上的，并处违法所得1倍以上5倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足50万元的，处50万元以上200万元以下罚款；逾期不改正的，可以责令其停业整顿或者限制其业务类型、业务范围直至吊销其支付业务许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十条（高管人员违规责任）依照本条例规定对非银行支付机构进行处罚的，根据具体情形，可以同时负有直接责任的董事、监事、高级管理人员和其他人员给予警告，并处5万元以上50万元以下罚款。

非银行支付机构违反本条例规定，情节严重的，对负有直接责任的董事、监事和高级管理人员，中国人民银行可以禁止其在一定期限内担任或者终身禁止其担任非银行支付机构的董事、监事或高级管理人员。

第七十一条（人民银行违规责任）中国人民银行及其分支机构的工作人员有下列情形之一的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：



- (一) 违反规定审查批准非银行支付机构的设立申请、变更、终止等事项的；
- (二) 泄露知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私的；
- (三) 滥用职权、玩忽职守的其他行为。

第六章 附则

第七十二条 （支付信息服务机构备案要求） 设立支付信息服务机构，应当自市场监督管理部门登记之日起 30 日内向中国支付清算协会办理备案，备案具体要求由中国支付清算协会另行规定。

本条例所称支付信息服务机构，是指为用户提供其所持有的一个或者多个银行账户或者支付账户的信息查询服务或者电子支付指令信息转接服务的机构。

第七十三条 （支付信息服务机构监管要求） 中国支付清算协会应当依法履行对支付信息服务机构的监督管理职责，建立健全支付信息服务机构动态评级管理机制、行业风险信息共享机制、从业人员信息登记和诚信档案管理机制、市场退出机制。

支付信息服务机构公司治理、用户身份识别与管理、账户访问与存储方式、资料保存、协议签署、信息收集、使用与处理、电子支付指令转接、技术和安全标准、创新业务、重大事项管理、公平竞争等方面的监督管理要求，参照本条例关于非银行支付机构的相关规定执行。

第七十四条 （过渡期安排） 本条例施行前已获得支付业务许可证的非银行支付机构，应当在本条例施行之日起 1 年内达到本条例规定的条件。逾期仍不符合本条例规定条件的，由中国人民银行根据审慎监管原则暂停其业务；拒不停止业务或者有其他情节严重情形的，由中国人民银行吊销其支付业务许可证。

第七十五条 （施行日期） 本条例自 年 月 日起施行。



中国金融期货交易所实际控制关系账户管理办法

发文机关：中国金融期货交易所

生效日期：2021年2月8日

第一章 总则

第一条 为规范期货市场实际控制关系账户管理工作，维护市场秩序，促进市场健康发展，根据《中国金融期货交易所交易规则》等有关规定，制定本办法。

第二条 期货公司会员应当告知客户具有报备实际控制关系账户的义务，切实履行对客户实际控制关系账户的管理职责，对实际控制关系账户的报备、管理等相关材料登记存档、妥善保管，并对客户报备的内容保密。

第三条 非期货公司会员、客户参与期货交易应当遵守法律、法规、规章和中国金融期货交易所（以下简称交易所）业务规则，接受交易所对其实际控制关系账户的管理。

客户还应当接受期货公司会员对其实际控制关系账户的管理。

第二章 实际控制关系账户认定标准

第四条 实际控制是指行为人（包括个人、单位）对他人（包括个人、单位）期货账户具有管理、使用、收益或者处分等权限，从而对他人交易决策拥有决定权或者重大影响的行为或者事实。

第五条 根据实质重于形式的原则，具有下列情形之一的，应当认定为行为人对他人期货账户的交易具有实际控制关系：

（一）行为人作为他人的控股股东，即行为人的出资额占他人资本总额50%以上或者其持有的股份占他人股本总额50%以上的股东，出资额或者持有股



份的比例虽然不足 50%，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；

（二）行为人作为他人的开户授权人、指定下单人、资金调拨人、结算单确认人或者其他形式的委托代理人；

（三）行为人作为他人的法定代表人、主要合伙人、董事、监事、高级管理人员等，或者行为人与他人的法定代表人、主要合伙人、董事、监事、高级管理人员等一致的；

（四）行为人与他人之间存在配偶关系；

（五）行为人与他人之间存在父母、子女、兄弟姐妹等关系，且对他人期货账户的日常交易决策具有决定权或者重大影响；

（六）行为人通过投资关系、协议、融资安排或者其他安排，能够对他人期货账户的日常交易决策具有决定权或者重大影响；

（七）行为人对两个或者多个他人期货账户的日常交易决策具有决定权或者重大影响；

（八）中国证监会或者交易所认定的其他情形。

第三章 实际控制关系账户的报备

第六条 符合实际控制关系账户认定标准的行为人为客户的，应当按照中国期货市场监控中心（以下简称监控中心）相关规定履行实际控制关系账户的报备、变更和解除程序。

交易所与监控中心建立实际控制关系账户信息共享机制，按照规定使用实际控制关系账户信息。

第七条 符合实际控制关系账户认定标准的行为人为非期货公司会员的，应当在成为交易所会员后 10 个交易日内直接向交易所进行报备。



第八条 非期货公司会员实际控制关系发生变更的,应当在发生变更之日起 10 个交易日内主动向交易所报备变更情况。

第九条 申请解除实际控制关系的客户应当按照规定向监控中心提出申请,由监控中心将解除申请转交易所审核,客户应当按照交易所要求提交相关说明材料。

申请解除实际控制关系的非期货公司会员可以直接向交易所提出申请,并应当按照交易所要求提交相关说明材料。

第十条 交易所在日常自律管理中发现具有疑似实际控制关系但尚未报备的账户,开户人为客户的,交易所可以通过期货公司会员对相关客户进行询问;开户人为非期货公司会员的,交易所可以直接询问。

对于交易所的询问,非期货公司会员、客户应当以书面形式及时回复,并提供相关材料;相关期货公司会员应当及时将客户的回复及相关说明材料报送交易所。

第十一条 经交易所询问,非期货公司会员、客户承认存在实际控制关系的,应当按照规定的报备流程进行报备;非期货公司会员、客户否认存在实际控制关系的,应当签署《合规声明及承诺书》(见附件),交易所将对相关说明材料进行审核,分别作出以下处理:

(一) 事实理由不充分,经调查认定具有实际控制关系的,交易所责令报备,拒不报备的,交易所可以依据规则认定为具有实际控制关系,并根据本办法第十二条进行处理;经调查暂无法认定是否符合实际控制关系认定标准的,交易所可以将其列入重点监控名单;

(二) 事实理由充分、确不属于实际控制关系的,交易所不认定为具有实际控制关系。

第十二条 对于具有实际控制关系但不如实报备相关信息、不回复或不如实回复交易所询问、隐瞒事实真相、故意回避等不协助报备工作和调查工作的



非期货公司会员、客户，交易所可以采取谈话提醒、书面警示、限制开仓等措施；情节严重的，交易所将依据《中国金融期货交易所违规违约处理办法》有关规定进行处理。

第十三条 期货公司会员具有下列情形之一的，交易所可以责令其整改，并采取谈话提醒、书面警示、约见谈话等措施；情节严重的，交易所将依据《中国金融期货交易所违规违约处理办法》有关规定进行处理：

（一）未及时、准确、完整地向客户传达交易所有关实际控制关系账户的规定；

（二）未及时、准确、完整地实际完成实际控制关系账户相关信息录入、更新；

（三）纵容、诱导、怂恿、协助客户进行虚假申报、隐瞒事实真相；

（四）未按照规定妥善保存客户资料；

（五）未按照交易所要求协助询问客户实际控制关系账户情况或者存在故意拖延、隐瞒和遗漏等行为；

（六）交易所认定的其他情形。

第四章 实际控制关系账户的管理

第十四条 交易所在执行持仓限额、交易限额、异常交易行为管理等制度和规定时，对一组实际控制关系账户的委托、交易、持仓等合并计算。

第十五条 一组实际控制关系账户内均为客户的，其合并计算的持仓量不得超过单个客户的持仓限额。

一组实际控制关系账户内包含非期货公司会员的，其合并计算的持仓量不得超过单个非期货公司会员的持仓限额。



第十六条 一组实际控制关系账户在某一期限内开仓交易量合并计算超过交易所规定单个客户交易限额的，交易所可以依据《中国金融期货交易所风险控制管理办法》有关规定进行处理。

第十七条 一组实际控制关系账户的自成交量、报撤单笔数、大额报撤单笔数、日内开仓交易量、持仓量等合并计算后达到《中国金融期货交易所异常交易行为管理办法》有关监管标准的，交易所对该组实际控制关系账户按照异常交易行为采取自律监管措施。

第五章 附则

第十八条 除本办法另有规定外，非期货公司会员按照客户的有关规定执行。

第十九条 本办法由交易所负责解释。

第二十条 本办法自 2021 年 2 月 8 日起实施。



公开募集基础设施证券投资基金网下投资者管理细则

发文机关：中国证券业协会

生效日期：2021年1月29日

第一章 总则

第一条 为规范网下投资者参与公开募集基础设施证券投资基金（以下简称基础设施基金）网下询价和认购业务，根据《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》等相关规定，制定本细则。

第二条 网下投资者参与基础设施基金网下询价和认购业务，证券公司开展基础设施基金网下投资者推荐工作，办理基础设施基金网下询价、定价、配售等工作的基金管理人及财务顾问开展网下投资者管理工作等，适用本细则。

第三条 中国证券业协会（以下简称协会）依据《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》以及本细则的相关规定，对基础设施基金网下投资者实施自律管理。

第二章 基础设施基金网下投资者注册

第四条 证券公司、基金管理公司、信托公司、财务公司、保险公司、合格境外机构投资者、商业银行及其理财子公司、符合本细则第五条规定的私募基金管理人、以及政策性银行、保险资产管理公司等其他中国证监会认可的专业机构投资者，在协会注册后，可以参与基础设施基金网下询价。全国社会保障基金、基本养老保险基金、年金基金等可根据有关规定参与基础设施基金网下询价。

第五条 基础设施基金网下投资者在协会注册，应当具备必要的定价能力和良好的信用记录，最近十二个月未因证券投资、资产管理等相关业务重大违法违规受到相关监管部门的行政处罚、行政监管措施或相关自律组织的纪律处



分，并符合监管部门、协会要求的其他条件。私募基金管理人申请注册为基础设施基金网下投资者的，还应当符合以下适当性要求：

（一）已在中国证券投资基金业协会完成登记；

（二）具备一定的投资经验。依法设立并持续经营时间达到两年（含）以上，从事证券交易或基础设施项目投资时间达到两年（含）以上；

（三）具备一定的资产管理实力。私募基金管理人管理的在中国证券投资基金业协会备案的产品总规模最近两个季度均为 10 亿元（含）以上，且近三年管理的产品中至少有一只存续期两年（含）以上的产品；申请注册的私募基金产品规模应为 6000 万元（含）以上、已在中国证券投资基金业协会完成备案，且委托第三方托管人独立托管基金资产。其中，私募基金产品规模是指基金产品资产净值。

第六条 基础设施基金网下投资者在协会完成注册后，可将其所属或直接管理的、拟参与基础设施基金网下询价和认购业务且符合本细则规定的自营投资账户或资产管理产品注册为配售对象。网下投资者应对所注册的配售对象切实履行主动管理职责，不得为其他机构、个人或产品规避监管规定提供通道服务。

网下投资者及其配售对象参与基础设施基金网下询价和认购业务的，还应当符合监管规定和其他相关自律组织的要求，遵守相关规定。

第七条 证券公司、基金管理公司、信托公司、财务公司、保险公司、合格境外机构投资者、商业银行及其理财子公司、政策性银行、保险资产管理公司等机构投资者可直接向协会申请注册。私募基金管理人应由具有证券承销业务资格的证券公司向协会推荐注册。向协会申请注册，应当在协会网下投资者管理系统提交基本信息及相关资质证明文件（见附表）。投资者注册填写用于网下询价和认购的账户时，可以优先使用人民币普通股票账户或封闭式基金账户（以下统称场内证券账户）。



网下投资者应当保证其提交的注册资料真实、准确、完整。证券公司应负责对所推荐网下投资者进行核查,保证所推荐的网下投资者符合本细则规定的基本条件。

第八条 协会自受理注册申请文件之日起十个工作日内完成注册工作,符合注册条件的,在协会网站予以公示;不符合注册条件的,书面说明不予注册的原因。受理日期自注册申请材料接收之日起计算。

第九条 证券公司开展基础设施基金网下投资者推荐工作,应当告知所推荐的投资者认真阅读相关规则,并建立基础设施基金网下投资者适当性管理制度,制定明确的推荐标准,建立审核决策机制、日常培训管理机制和定期复核机制,确保其推荐的网下投资者符合本细则规定,并符合本公司设定的推荐条件。

第十条 证券公司应当每半年对其推荐注册的基础设施基金网下投资者开展一次适当性自查并形成自查报告。证券公司发现本公司推荐的网下投资者不符合本公司要求或不符合本细则第五条第(一)至(三)项规定的,应当及时向协会申请注销或暂停其资格。

第三章 基础设施基金网下投资者行为规范

第十一条 网下投资者参与基础设施基金网下询价和认购业务的,应当加强对相关业务规则的学习,强化基础设施项目估值定价研究工作,并建立完善的内部控制制度和业务操作流程,做好相关工作人员的培训和管理,确保业务开展合法合规。网下投资者应将相关业务制度汇编、工作底稿等存档备查。

第十二条 网下投资者在参与基础设施基金网下询价和认购业务前,应做好询价前准备工作,确保在协会注册的信息真实、准确、完整,在网下询价和认购过程中相关配售对象处于注册有效期、缴款渠道畅通,且沪深证券交易所网下询价平台 CA 证书、银行账户等认购和缴款必备工具可正常使用。网下投资者在参与网下询价和认购期间,不得随意变更名称、场内证券账户或开放式基金账户号等注册信息,并应做好停电、网络故障等突发事件的应急预案,避免询价后无法认购或缴款。



第十三条 网下投资者应当在对基础设施基金充分了解的基础上参与网下询价，提供有效报价的网下投资者不得放弃认购。网下投资者在参与基础设施基金网下询价时，应认真研读招募说明书、基金合同等资料，坚持科学、独立、客观、审慎的原则对基础设施项目进行深入研究，发挥专业的定价能力，在充分研究并严格履行定价决策程序的基础上理性报价，不得存在不独立、不客观、不诚信、不廉洁的行为。网下投资者应对每次报价的定价依据、定价决策过程相关材料存档备查。

参与询价的网下投资者应当按照基金管理人或其财务顾问的要求提供相关信息及材料，并确保所提供的信息及材料真实、准确、完整。

第十四条 同一配售对象只能使用一个场内证券账户或开放式基金账户参与基础设施基金网下询价，其他关联账户不得参与。已参与网下询价的配售对象及其关联账户不得通过面向公众投资者发售部分认购基金份额。

第十五条 网下投资者在基础设施基金初步询价环节为配售对象填报拟认购数量时，应当根据实际认购意愿、资金实力、风险承受能力等情况合理确定认购数量，拟认购数量不得超过网下初始发行总量，也不得超过相关询价公告确定的单个配售对象认购数量上限，拟认购金额不得超过该配售对象的总资产或资金规模，并确保其认购数量和未来持有基金份额的情况符合相关法律法规及监管部门的规定。

第十六条 网下投资者应当根据认购金额，预留充足的认购资金。提供有效报价的网下投资者，应按照相关公告要求在募集期内进行认购，认购数量不得低于询价时有效报价对应的拟认购数量，并应在募集结束前使用在协会注册的银行账户按照认购金额足额缴纳认购资金。如有特殊情况，经基金管理人或其财务顾问核查，在不违反账户实名制要求的前提下，可使用配售对象其他自有银行账户缴款。

第十七条 网下投资者及相关工作人员在参与基础设施基金网下询价和认购业务时，不得存在下列行为：



- (一) 使用他人账户、多个账户或委托他人报价；
- (二) 与其他投资者、原始权益人、基金管理人或其财务顾问等利益相关方串通报价；
- (三) 利用内幕信息、未公开信息报价；
- (四) 无定价依据、未在充分研究的基础上理性报价，未严格履行报价决策程序审慎报价或故意压低、抬高价格；
- (五) 未合理确定拟认购数量，拟认购金额超过配售对象总资产或资金规模；
- (六) 提供有效报价但未参与认购或未足额认购；
- (七) 未按时足额缴付认购资金；
- (八) 参与网下询价的配售对象及其关联账户通过面向公众投资者发售部分认购基金份额；
- (九) 获配后未恪守相关承诺；
- (十) 接受原始权益人、基金管理人或其财务顾问以及其他利益相关方提供的财务资助、补偿、回扣等；
- (十一) 其他不独立、不客观、不诚信、不廉洁的情形或其他影响发行秩序的情形。

第四章 相关方核查责任

第十八条 基础设施基金的基金管理人应当勤勉尽责，做好网下投资者核查和监测工作。基金管理人聘请财务顾问办理基础设施基金份额发售的路演推介、询价、定价、配售等相关业务活动的，财务顾问应当承担网下投资者核查和监测责任，但基金管理人应承担的责任不因聘请财务顾问而免除。



第十九条 基础设施基金的基金管理人或其财务顾问可以自主确定参与询价的网下投资者的具体条件,并在相关发行公告中预先披露。具体条件不得低于本细则规定的基本条件。

第二十条 基础设施基金的基金管理人或受委托办理基础设施基金网下询价配售的财务顾问应当对网下投资者是否存在禁止参与询价情形、是否参与询价后通过面向公众投资者发售部分认购基金份额、缴款账户是否为该配售对象自有银行账户、是否超资产规模认购等情形进行实质核查。

基金管理人或其财务顾问发现网下投资者存在不符合法律法规、自律规则规定或公告要求等情形的,应当将其报价或认购行为认定为无效并予以剔除,确保不向违反相关法律法规、监管规定、自律规则的对象配售基金份额。

第二十一条 基金管理人或其财务顾问在开展网下投资者资产规模核查工作中,应在询价相关公告中明确资产规模核查的执行口径。其中,对于公募基金、基金专户、资产管理计划、私募基金等产品,应以询价首日前第五个工作日的产品总资产为准;对于自营投资账户,应以公司出具的自营账户资金规模说明为准。

第二十二条 基金管理人或其财务顾问发现网下投资者出现违反本细则情形的,应于发现违规情形后两个工作日内向协会报告。

第五章 自律管理

第二十三条 协会对基础设施基金网下投资者日常业务的开展情况进行跟踪监测,并组织开展现场或非现场检查,发现异常情形的,将采取自律措施。

第二十四条 协会可以根据网下投资者参与基础设施基金网下询价情况建立网下投资者评价体系,并依据评价结果对网下投资者实行分类管理。

第二十五条 网下投资者或配售对象参与基础设施基金网下询价和认购业务时违反本细则第十七条规定的,协会按照以下规则采取自律措施并在协会网



站公布。网下投资者相关工作人员出现本细则第十七条情形的，视为所在机构行为。

（一）网下投资者或其管理的配售对象一个自然年度内出现本细则第十七条规定情形一次的，协会将出现上述违规情形的配售对象列入基础设施基金配售对象限制名单六个月；出现本细则第十七条规定情形两次（含）以上的，协会将其列入基础设施基金配售对象限制名单十二个月。

（二）网下投资者或其管理的配售对象出现本细则第十七条规定情形、情节严重或造成较大不良影响的，协会视违规情形的严重程度，在前款处理措施的基础上，暂停该网下投资者新增配售对象注册三至十二个月；情节特别严重或造成严重不良影响的，在前款处理措施的基础上，暂停该网下投资者资格三至十二个月。

违规情节显著轻微，未造成明显不良影响的，可依规从轻或减轻处理。因不可抗力或基金托管人、银行等第三方过失导致发生违规情形，相关网下投资者及配售对象自身没有责任，且能提供有效证明材料的，该网下投资者可向协会申请免于处罚。

第二十六条 网下投资者在询价认购过程中存在不符合本细则要求的情形、其报价或认购行为被基金管理人或其财务顾问认定为无效并予以剔除的，协会视情节轻重对该网下投资者发送提醒函或采取暂停新增配售对象注册、暂停网下投资者资格等自律措施。

第二十七条 网下投资者未按本细则要求报送信息、瞒报或谎报信息、提供虚假材料、不配合协会检查工作，或存在其他违反本细则行为的，协会可视情节轻重，给予警示、责令整改、暂停新增配售对象注册、暂停网下投资者资格等自律措施。

第二十八条 被采取自律措施的投资者，可以在协会网站公布相关公告或协会做出相关决定后的五个工作日内书面提出申诉。协会在申诉期满后的十个工作日内进行审核，并作出决定。



第二十九条 被采取列入基础设施基金配售对象限制名单、暂停网下投资者资格等自律措施的网下投资者，可在相关自律措施到期后重新向协会申请注册。

第三十条 网下投资者在参与基础设施基金网下询价和认购业务时涉嫌违反法律法规、监管规定的，协会将移交监管部门等有权机关处理。

第三十一条 推荐基础设施基金网下投资者注册的证券公司、办理基础设施基金网下询价配售业务的基金管理人或其财务顾问违反本细则的，协会根据有关规定视情节轻重对其采取警示、责令整改、行业内通报批评、公开谴责等自律措施。

第六章 附则

第三十二条 本细则由协会负责解释。

第三十三条 本细则自发布之日起施行。



中国银保监会办公厅关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知

发文机关：中国银保监会办公厅

生效日期：2021年2月19日

各银保监局，各大型银行、股份制银行、外资银行：

为推动商业银行有效实施《商业银行互联网贷款管理暂行办法》（以下简称《办法》），进一步规范互联网贷款业务行为，促进业务健康发展，经银保监会同意，现就有关事项通知如下：

一、落实风险控制要求。商业银行应强化风险控制主体责任，独立开展互联网贷款风险管理，并自主完成对贷款风险评估和风险控制具有重要影响的风控环节，严禁将贷前、贷中、贷后管理的关键环节外包。

二、加强出资比例管理。商业银行与合作机构共同出资发放互联网贷款的，应严格落实出资比例区间管理要求，单笔贷款中合作方出资比例不得低于30%。

三、强化合作机构集中度管理。商业银行与合作机构共同出资发放互联网贷款的，与单一合作方（含其关联方）发放的本行贷款余额不得超过本行一级资本净额的25%。

四、实施总量控制和限额管理。商业银行与全部合作机构共同出资发放的互联网贷款余额不得超过本行全部贷款余额的50%。

五、严控跨地域经营。地方法人银行开展互联网贷款业务的，应服务于当地客户，不得跨注册地辖区开展互联网贷款业务。无实体经营网点、业务主要在线上开展，且符合银保监会其他规定条件的除外。

六、本通知第二条、第五条自2022年1月1日起执行，存量业务自然结清，其他规定过渡期与《办法》一致。银保监会及其派出机构按照“一行一



策、平稳过渡”的原则，督促商业银行对不符合本通知要求的互联网贷款业务制定整改计划，在过渡期内整改完毕。鼓励有条件的商业银行提前达标。

七、银保监会及其派出机构可根据辖内商业银行经营管理、风险水平和业务开展情况等，在本通知规定基础上，对出资比例、合作机构集中度、互联网贷款总量限额提出更严格的审慎监管要求。

八、外国银行分行、信托公司、消费金融公司、汽车金融公司开展互联网贷款业务参照执行本通知和《办法》要求，银保监会另有规定的，从其规定。

中国银保监会办公厅

2021年2月19日



◎ 专业文章

效率优先：简评《最高院不良债权转让答复》之 ABS 视角

汉坤律师事务所金融资管组¹

近期，最高人民法院对十三届全国人大三次会议第 5510 号建议的答复（以下简称“《答复》”），其针对性的回答了“关于对金融不良债权受让主体的限制问题”、“关于金融不良债权转让登报公告适用主体和条件的问题”、“关于强制执行阶段金融不良债权转让后直接变更申请执行人的问题”、“关于办理金融不良债权转让案件中对相关问题的处理”。上述问题的回答充分阐明了最高法院关于债权转让制度所保护的法益，即促进交易提高效率，管控负面外部效应的精神。

“法益”即法律所保护的利益。就债权转让制度而言，我们理解其所保护的法益内涵应包括公平原则，进一步公平原则的内含价值中亦包含效率原则。民事法律关系于经济领域，提高经济运行效率一般意义上即体现了公平。具体到债权转让制度之上，其所保护的法益本身即提高市场运行的效率，既然债权转让不损害债务人合法权益，何不同意支持其流转，以提高效率实现公平。而不良债权的转让，只要能够合理控制其可能产生的负面外部效应，允许其有序流转也未尝不是遵循了效力优先的法益。

资产证券化业务（ABS）领域是运用债权转让制度较为深入广泛的领域之一，《答复》的出台进一步填补了 ABS 中不良债权类 ABS 的合法性基础。借此机会，我们梳理了资产证券化领域债权转让制度的运用与实践、不良贷款债权有关规范体系，进一步简要分析了不良债权类 ABS 首单的基本情况。

一、债权转让制度在 ABS 业务中的综述

¹ 实习生孙亚南对本文的写作亦有贡献。



资产证券化业务，系指以基础资产未来所产生的现金流为偿付支持，通过结构化等方式进行信用增级，在此基础上发行资产支持证券的业务活动。资产证券化的对象是基础资产，根据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》中对基础资产的定义²，拟进行证券化的基础资产应至少具备以下条件：（1）在法律上能够准确、清晰地予以界定，并可特定化的财产权利或财产，且权属清晰明确；（2）能够合法有效地转让；（3）可以产生独立、可预测的现金流。换言之，资产支持证券设立发行和偿付的根本保障是基础资产的独立性，资产独立是通过原始权益人转让基础资产给计划管理人（代表专项计划）而实现的，故基础资产需要满足可特定化及可转让性。

实践中基础资产主要分为债权类和收益权类两类，资产收益权类在其本质上属于将来债权。具体而言：（1）可特定化，基础资产一般系原始权益人依据贷款合同，或依据债权转让合同等直接或间接享有的现在的或将来的债权，均要求具有唯一性、特定性，与原始权益人的固有财产相区别；（2）可转让性，资产证券化一般系原始权益人将其合法所有的基础资产转让与计划管理人（代表专项计划），要求基础资产的转让具有合法性。而资产证券化中的转让来源于民法的债权转让制度。鉴此，债权及债权转让亦是 ABS 业务实操及主管机构所关注的核心法律关系。

（一）ABS 业务法律法规中关于典型债权转让的基本规定

资产证券化最为常见的基础资产就是债权，包括现已存在的债权、现在尚不存在但未来发生的将来债权。前者如融资租赁债权、小额贷款债权、保理债权、应收账款债权等；后者如基础设施收费权、政府和社会资本合作（PPP）收费权等。

² 根据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》第三条规定，本规定所称基础资产，是指符合法律法规，权属明确，可以产生独立、可预测的现金流且可特定化的财产权利或者财产。基础资产可以是单项财产权利或者财产，也可以是多项财产权利或者财产构成的资产组合。前款规定的财产权利或者财产，其交易基础应当真实，交易对价应当公允，现金流应当持续、稳定。基础资产可以是企业应收款、信贷资产、信托受益权等财产权利，基础设施、商业物业等不动产财产或不动产收益权，以及中国证监会认可的其他财产或财产权利。



为便于大家理解，我们整理了现行 ABS 业务法律法规中（包括证监会及证券交易所³、交易商协会项下）关于典型债权转让的基本规定，以供参考。

1. 证监会及证券交易所颁布的相关法规文件

类别	法规文件名 称	条文内容
一般性 规定	《证券公司 及基金管理 公司子公司 资产证券化 业务管理规 定》	<p>第三条 本规定所称基础资产，是指符合法律法规规定，权属明确，可以产生独立、可预测的现金流且可特定化的财产权利或者财产。基础资产可以是单项财产权利或者财产，也可以是多项财产权利或者财产构成的资产组合。</p> <p>前款规定的财产权利或者财产，其交易基础应当真实，交易对价应当公允，现金流应当持续、稳定。</p> <p>基础资产可以是企业应收款、租赁债权、信贷资产、信托受益权等财产权利，基础设施、商业物业等不动产财产或不动产收益权，以及中国证监会认可的其他财产或财产权利。</p> <p>第二十三条 法律法规规定基础资产转让应当办理批准、登记手续的，应当依法办理。法律法规没有要求办理登记或者暂时不具备办理登记条件的，管理人应当采取有效措施，维护基础资产安全。基础资产为债权的，应当按照有关法律规定将债权转让事项通知债务人。</p>

³ 由于上海及深圳证券交易所对基础资产及基础资产转让的规定基本一致，基于文章篇幅限制故此处仅列举上海证券交易所的相关规定。



类别	法规文件名称	条文内容
	《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》	<p>第十三条 对基础资产的尽职调查包括基础资产的法律权属、转让的合法性、基础资产的运营情况或现金流历史记录，同时应当对基础资产未来的现金流情况进行合理预测和分析。</p> <p>第十五条 对基础资产转让合法性的尽职调查应当包括但不限于以下内容：基础资产是否存在法定或约定禁止或者不得转让的情形；基础资产（包括附属权益）转让需履行的批准、登记、通知等程序及相关法律效果；基础资产转让的完整性等。</p>
	《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务信息披露指引》	<p>第十条 管理人应当聘请律师事务所对专项计划的有关法律事宜发表专业意见，并向合格投资者披露法律意见书，包括但不限于以下内容……</p> <p>（四）基础资产转让行为的合法有效性……</p>
企业应收账款资产支持证券	《上海证券交易所企业应收账款资产支持证券挂牌条件确认指南》	<p>第二条 本指南所称企业应收账款资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称专项计划）开展资产证券化业务，以企业应收账款债权为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>本指南所称应收账款，是指企业因履行合同项下销售商品、提供劳务等经营活动的义务后获得的</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		<p>付款请求权，但不包括因持有票据或其他有价证券而产生的付款请求权。</p> <p>第五条 基础资产转让应当满足以下要求：</p> <p>（一）基础资产应当具有可转让性，转让应当合法、有效，转让对价应当公允。（二）基础资产转让应当通知债务人、附属担保权益义务人（如有）及其他权利义务人（如有），并在相关登记系统办理转让登记。若存在特殊情形未进行债权转让通知或未办理转让登记的，管理人应当在计划说明书中披露未进行转让通知或未办理转让登记的原因及合理性，充分揭示风险。（三）基础资产包含附属担保权益及其他权利（如有）的，附属担保权益及其他权利（如有）应当随融资租赁债权一同转让给专项计划，管理人应当明确附属担保权益及其他权利（如有）的权利变更登记事宜或交付事宜。保证金、抵押权、质权等附属担保权益及其他权利（如有）未在专项计划设立日转付至专项计划账户或未办理转让变更登记的，应当在《资产服务协议》等文件中约定相关权益的管理及运作方式，并充分揭示风险。</p> <p>（四）租赁物所有权随基础资产转让给专项计划且租赁物权属变更依法应当登记的，应当办理变更登记手续。租赁物所有权转让给专项计划但存在特殊情形未办理权属变更登记或租赁物所有权不随基础资产转让给专项计划的，管理人应当在</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		<p>计划说明书中披露租赁物所有权未办理权属变更登记或未转让给专项计划的原因及合理性，需采取有效措施防止第三方获取租赁物所有权，并充分揭示风险。</p>
<p>融资租赁资产</p>	<p>《上海证券交易所企业应收账款资产支持证券信息披露指南》</p>	<p>第二条 本指南所称企业应收账款资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称专项计划）开展资产证券化业务，以企业应收账款债权为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>本指南所称应收账款，是指企业因履行合同项下销售商品、提供劳务等经营活动的义务后获得的付款请求权，但不包括因持有票据或其他有价证券而产生的付款请求权。</p> <p>第九条 管理人应当聘请律师事务所对专项计划的有关法律事宜发表专业意见，并向合格投资者披露法律意见书，法律意见书除按照资产支持证券一般要求进行编制和披露外，还应当包括以下内容……（三）基础资产转让的合法有效性，包括但不限于应收账款转让通知安排、应收账款转让登记情况……</p>



类别	法规文件名称	条文内容
支持证券	挂牌条件确认指南》	<p>为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>本指南所称融资租赁债权，是指融资租赁公司依据融资租赁合同对债务人（承租人）享有的租金债权、附属担保权益（如有）及其他权利（如有）。</p> <p>第五条 基础资产转让应当满足以下要求：</p> <p>（一）基础资产应当具有可转让性，转让应当合法、有效，转让对价应当公允。（二）基础资产转让应当通知债务人、附属担保权益义务人（如有）及其他权利义务人（如有），并在相关登记系统办理转让登记。若存在特殊情形未进行债权转让通知或未办理转让登记的，管理人应当在计划说明书中披露未进行转让通知或未办理转让登记的原因及合理性，充分揭示风险。（三）基础资产包含附属担保权益及其他权利（如有）的，附属担保权益及其他权利（如有）应当随融资租赁债权一同转让给专项计划，管理人应当明确附属担保权益及其他权利（如有）的权利变更登记事宜或交付事宜。保证金、抵押权、质权等附属担保权益及其他权利（如有）未在专项计划设立日转付至专项计划账户或未办理转让变更登记的，应当在《资产服务协议》等文件中约定相关权益的管理及运作方式，并充分揭示风险。</p> <p>（四）租赁物所有权随基础资产转让给专项计划</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		<p>且租赁物权属变更依法应当登记的，应当办理变更登记手续。</p> <p>租赁物所有权转让给专项计划但存在特殊情形未办理权属变更登记或租赁物所有权不随基础资产转让给专项计划的，管理人应当在计划说明书中披露租赁物所有权未办理权属变更登记或未转让给专项计划的原因及合理性，需采取有效措施防止第三方获取租赁物所有权，并充分揭示风险。</p>
	《上海证券交易所融资租赁债权资产支持证券信息披露指南》	<p>第二条 本指南所称融资租赁债权资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称专项计划）开展资产证券化业务，以融资租赁债权为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>本指南所称融资租赁债权，是指融资租赁公司依据融资租赁合同对债务人（承租人）享有的租金债权、附属担保权益（如有）及其他权利（如有）。</p> <p>第九条 专项计划应当由律师事务所对专项计划的有关法律事宜发表专业意见，并向合格投资者披露法律意见书，法律意见书除按照资产支持证券一般要求进行编制和披露外，还应当包括以下内容……（三）基础资产转让的合法有效性，包括但不限于融资租赁债权转让通知安排及转让登记</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		情况、附属担保权益及其他权利的转让及转付安排（如有）、租赁物的转让安排（如有）等……
基础设施类资产支持证券	《上海证券交易所基础设施类资产支持证券挂牌条件确认指》	<p>第二条 本指南所称基础设施类资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称专项计划）开展资产证券化业务，以燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场等交通设施，教育、健康养老等公共服务产生的收入为基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>第五条 基础资产转让应当满足以下要求：</p> <p>（一）基础资产应当具有可转让性，转让应当合法、有效，转让对价应当公允，存在附属权益（如有）的，应当一并转让。（二）基础资产转让依法须取得的授权、批准等手续应当齐备，并在相关登记机构办理转让登记（如需）。若存在特殊情形未办理登记的，管理人应当在计划说明书中披露未办理登记的原因及合理性，充分揭示风险，并设置相应的风险缓释措施。</p>
	《上海证券交易所基础设施类资产支持证券信息披露指》	<p>第二条 本指南所称基础设施类资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称专项计划）开展资产证券化业务，以燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场等交通设施，教育、健康养老等公共</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		<p>服务产生的收入为基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>第九条 管理人应当聘请律师事务所对专项计划的有关法律事宜发表专业意见，并向合格投资者披露法律意见书。法律意见书除按照资产支持证券一般要求进行编制和披露外，还应当包括以下内容……（三）基础资产、附属权益（如有）转让以及底层资产、相关资产质押（如有）、抵押（如有）的合法性、有效性，包括但不限于转让登记情况、质押或抵押登记情况等。</p>
政府和 社会资本合作 (PPP) 项目资产支持	《上海证券交易所政府和 社会资本合作 (PPP)项目资产支持 证券挂牌条件确认指南》	<p>第二条 【产品定义】本指南所称 PPP 项目资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称“专项计划”）开展资产证券化业务，以 PPP 项目收益权、PPP 项目资产、PPP 项目公司股权等为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>PPP 项目收益权是在基础设施和公共服务领域开展政府和社会资本合作过程中，社会资本方（项目公司）与政府方签订 PPP 项目合同等协议，投资建设基础设施、提供相关公共产品或服务，并依据合同和有关规定享有的取得相应收益的权利，包括收费权、收益权、合同债权等。PPP 项目收益主要表现为使用者付费、政府付费或可行性缺口补助等……第四条 【基础资产合格标</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		<p>准-PPP 项目收益权】社会资本方（项目公司）以 PPP 项目收益权作为基础资产开展证券化，原始权益人初始入池和后续循环购买入池（如有）的基础资产在基准日、专项计划设立日和循环购买日（如有）除满足基础资产合格标准的一般要求外，还需要符合以下特别要求……3. PPP 项目合同、融资合同未对社会资本方（项目公司）转让项目收益权作出限制性约定，或社会资本方（项目公司）已满足解除限制性约定的条件……</p>
	<p>《上海证券交易所政府和社会资本合作（PPP）项目资产支持证券信息披露指南》</p>	<p>第二条【产品定义】本指南所称 PPP 项目资产支持证券，是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人，通过设立资产支持专项计划（以下简称“专项计划”）开展资产证券化业务，以 PPP 项目收益权、PPP 项目资产、PPP 项目公司股权等为基础资产或基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。</p> <p>PPP 项目收益权是在基础设施和公共服务领域开展政府和社会资本合作过程中，社会资本方（项目公司）与政府方签订 PPP 项目合同等协议，投资建设基础设施、提供相关公共产品或服务，并依据合同和有关规定享有的取得相应收益的权利，包括收费权、收益权、合同债权等。PPP 项目收益主要表现为使用者付费、政府付费或可行性缺口补助等……第十条【基础资产权利负担】管理人应在计划说明书等发行文件中明确披</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		露 PPP 项目合同、项目公司股东协议、融资合同中是否存在社会资本方（项目公司）转让基础资产的限制性约定，或披露是否已满足解除限制的条件、获得相关方转让基础资产的同意等……

2. 交易商协会颁布的相关法规文件

类别	法规文件名称	条文内容
一般性规定	《非金融企业资产支持票据指引》	<p>第四条 本指引所称基础资产，是指符合法律法规规定，权属明确，可以依法转让，能够产生持续稳定、独立、可预测的现金流且可特定化的财产、财产权利或财产和财产权利的组合。形成基础资产的交易基础应当真实，交易对价应当公允。</p> <p>第二十条 法律法规规定转让基础资产应办理批准、登记手续的，应依法办理。法律法规没有要求办理登记或者暂时不具备办理登记条件的，发行载体应采取有效措施，维护基础资产安全，并在资产支持票据发行文件中如实披露相关信息。</p> <p>基础资产为债权的，应按照有关法律规定将债权转让事项通知债务人，或在注册发行文件中如实披露对不能通知全部债务人的情况采取的风险防范措施以及相关法律风险。</p>
	《非金融企业资产支持票据公开发	<p>2.3 ZF 表（法律意见书信息披露表）</p> <p>五、基础资产</p>



类别	法规文件名称	条文内容
	行注册文件表格体系 (2018 版试行)》	ZF-5-5 基础资产的形成与取得是否有法律法规依据；是否已具备必要的法律文件，如相关的证书、许可等。 基础资产转让行为（如有）是否合法有效。
	《非金融企业资产支持票据定向发行注册文件表格体系 (2018 版试行)》	2.5 ZDF 表（发行资产支持票据法律意见书信息要素表） 五、基础资产 ZDF-5-6 基础资产转让行为（如有）是否合法有效。
不良贷款资产支持证券	《不良贷款资产支持证券信息披露指引 (试行)》	第二条【产品定义】本指引所称 不良贷款资产支持证券 ，是指在中国境内，银行业金融机构及其他经监管部门认定的金融机构作为发起机构，将不良贷款信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资机构发行受益证券，以该不良贷款所产生的现金支付资产支持证券收益的证券化融资工具。 不良贷款应当符合法律法规规定，权属明确，能够产生可预期的现金流或通过执行担保获得收入。
	《不良贷款资产支持证券信息披露表格体系》	三、发行说明书 F-10 中介机构意见 F-10-1



类别	法规文件名 称	条文内容
		<p>尽职调查意见及法律意见摘要一指相关参与机构对基础资产合法合规性等尽职调查情况出具的尽职调查意见，包括但不限于尽职调查的过程、尽职调查的结果、尽职调查的结论、对“信贷资产”合法、合规、有效性的判断等。尽职调查的结论，须包含影响项目资产项下主债权或担保权利有效性和诉讼时效的以及会最终影响本户清收的法律风险中具有代表性的因素；律师事务所对证券化的合法性、有效性问题出具的法律意见，包括但不限于法律依据、交易文件及信托设立的合法有效性、信贷资产转让的合法有效性、破产风险对信托财产的影响，发行、销售及持有资产支持证券的合法有效性等。</p>
<p>棚户区改造项目贷款资产支持证券</p>	<p>《棚户区改造项目贷款资产支持证券信息披露指引（试行）》</p>	<p>第二条【产品定义】本指引所称棚改贷款资产支持证券，是指在中国境内，银行业金融机构作为发起机构，将棚改贷款信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资机构发行受益证券，以该棚改贷款所产生的现金支付资产支持证券收益的证券化融资工具。</p> <p>棚改贷款是指对纳入国家计划的棚户区改造项目发放的用于棚改征地拆迁、安置住房筹集和配套基础设施建设等方面的贷款。棚改贷款应当符合法律法规规定，权属明确，能够产生可预期的现金流。</p> <p>以注册方式发行的棚改贷款资产支持证券的信息披露适用本指引，以其他方式发行的棚改贷款资产支持证券的信息披露参照本指引执行。</p>



类别	法规文件名称	条文内容
	《棚户区改造项目贷款资产支持证券信息披露表格体系》	<p>三、发行说明书</p> <p>F-6 中介机构意见</p> <p>F-6-1 尽职调查意见及法律意见摘要--指相关参与机构对基础资产合法合规性等尽职调查情况出具的尽职调查意见，包括但不限于尽职调查的过程、尽职调查的结果、尽职调查的结论、对信贷资产合法合规性的判断等。律师事务所对证券化的合法性、有效性问题出具的法律意见，包括但不限于法律依据、交易文件及信托设立的合法有效性、信贷资产转让的合法有效性、破产风险对信托财产的影响，发行、销售及持有资产支持证券的合法有效性等。</p>
个人消费类贷款资产支持证券	《个人消费类贷款资产支持证券信息披露指引（2019版）》	<p>第二条 【产品定义】本指引所称个人消费类贷款资产支持证券，是指在中国境内，商业银行、消费金融公司等金融机构作为发起机构，将个人消费类贷款信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资机构发行证券，以该个人消费类贷款资产池所产生的现金支付资产支持证券本金和收益的证券化融资工具。</p> <p>个人消费类贷款应当符合法律法规规定，权属明确，能够产生可预期的现金流，包括循环资产和非循环资产。循环资产应为信用卡账户贷款或经金融管理部门认可的其他资产。</p>
	《个人消费类贷款资产	略



类别	法规文件名称	条文内容
	支持证券信息披露表格体系》	
个人住房抵押贷款资产支持证券	《个人住房抵押贷款资产支持证券信息披露指引（试行）》	<p>第二条【产品定义】以注册方式发行的个人住房抵押贷款资产支持证券的信息披露适用本指引，以其他方式发行的个人住房抵押贷款资产支持证券的信息披露参照本指引执行。</p> <p>本指引所称个人住房抵押贷款资产支持证券，是指在中国境内，银行业金融机构作为发起机构，将个人住房抵押贷款信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资机构发行受益证券，以该个人住房抵押贷款所产生的现金支付资产支持证券收益的证券化融资工具。</p>
	《个人住房抵押贷款资产支持证券信息披露表格体系》	略
个人汽车贷款资产支持证券	《个人汽车贷款资产支持证券信息披露指引（试行）》	<p>第二条【产品定义】以注册方式发行的个人汽车贷款资产支持证券的信息披露适用本指引，以其他方式发行的个人汽车贷款资产支持证券的信息披露参照本指引执行。</p> <p>本指引所称个人汽车贷款资产支持证券，是指在中国境内，商业银行、汽车金融公司等金融机构作为</p>



类别	法规文件名称	条文内容
		发起机构，将个人汽车贷款（包括信用卡分期汽车贷款、汽车抵押贷款）信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资机构发行受益证券，以该个人汽车贷款所产生的现金支付资产支持证券收益的证券化融资工具。
	《个人汽车贷款资产支持证券信息披露表格体系》	略
小微企业贷款资产支持证券	《小微企业贷款资产支持证券信息披露指引（2018版）》	<p>第二条【产品定义】本指引所称小微企业贷款资产支持证券，是指在中国境内，银行业金融机构及其他经监管部门认定的金融机构作为发起机构，将非循环资产类型的小微企业贷款信托给受托机构，由受托机构以资产支持证券的形式向投资人发行证券，以该小微企业贷款资产池所产生的现金支付资产支持证券本金和收益的证券化融资工具。</p> <p>本指引所称小微企业贷款，系指银行或其他金融机构按照相关规定对符合条件的小微企业或个人发放的用于生产经营活动的贷款，具体包含小型企业贷款、微型企业贷款、个体工商户经营性贷款、小微企业主经营性贷款。</p>
	《小微企业贷款资产支持证券信息	略



类别	法规文件名称	条文内容
	披露表格体系》	

综上，我们理解，针对 ABS 业务债权转让而言，不仅需要满足债权转让基本法律规定及 ABS 各主管机构颁布的 ABS 业务规定，同时亦需满足基础资产所属相关领域监管机构的法规要求。

二、 金融不良资产转让的有关规定

不良资产包括银行类金融机构的不良资产、非银行类金融机构的不良资产，非金融机构的不良资产。金融不良资产主要包括银行类金融机构的不良资产、非银行类金融机构的不良资产。中国人民银行发布《贷款风险分类指导原则》等文件规定，银行的不良贷款包括次级贷款、可疑贷款和损失贷款三类。金融不良资产转让的本质亦是债权转让，但与一般债权转让有所区别，金融不良资产转让除了遵守民法领域基本规定以外，同时需要接受中国人民银行、财政部、银监会等监管部门多方面的规制。故我们按照所颁布的时间顺序整理了中国人民银行、财政部及银保监会项下关于金融不良资产转让的相关规定，以供参考。

（一）中国人民银行、财政部及银保监会等监管部门颁布的相关法规文件

	法规文件名称	颁布时间	文号
1	中国人民银行办公厅关于商业银行借款合同项下债权转让有关问题的批复	2001.07.30	银办函 (2001) 648 号
2	中国银行业监督管理委员会关于金融资产管理公司接收商业银行剥离不良资产风险提示的通知	2005.06.23	银监通 (2005) 23 号



	法规文件名称	颁布时间	文号
3	财政部关于进一步规范金融资产管理公司不良债权转让有关问题的通知	2005.07.04	财金〔2005〕74号
4	中国银行业监督管理委员会、财政部关于印发《不良金融资产处置尽职指引》的通知	2005.11.18	银监发〔2005〕72号
5	财政部关于印发《金融资产管理公司资产处置管理办法（修订）》的通知（2008）	2008.07.09	财金〔2008〕85号
6	财政部、银监会关于印发《金融资产管理公司资产处置公告管理办法（修订）》的通知（2008）	2008.07.11	财金〔2008〕87号
7	中国银行业监督管理委员会关于商业银行向社会投资者转让贷款债权法律效力有关问题的批复	2009.02.05	银监办发〔2009〕24号
8	中国银行业监督管理委员会关于进一步规范银行业金融机构信贷资产转让业务的通知	2010.12.03	银监发〔2010〕102号
9	财政部、中国银监会关于印发《金融企业不良资产批量转让管理办法》的通知	2012.01.18	财金〔2012〕6号
10	财政部银监会关于印发《金融资产管理公司开展非金融机构不良资产业务管理办法》的通知	/	财金〔2015〕56号



	法规文件名称	颁布时间	文号
11	中国银监会关于地方资产管理公司开展金融企业不良资产批量收购处置业务资质认可条件等有关问题的通知	2013. 11. 28	银监发 (2013) 45 号
12	中国银监会办公厅关于银行业信贷资产流转集中登记的通知	2015. 06. 25	银监办发 (2015) 108 号
13	中国银监会办公厅关于规范金融资产 管理公司不良资产收购业务的通知	2016. 03. 17	银监办发 (2016) 56 号
14	中国人民银行、发展改革委、工业和 信息化部、财政部、商务部、银监 会、证监会、保监会关于金融支持工 业稳增长调结构增效益的若干意见	2016. 02. 14	银发 (2016) 42 号
15	中国银监会关于提升银行业服务实体 经济质效的指导意见	2017. 04. 07	银监发 (2017) 4 号
16	中国银监会关于银行业风险防控工作 的指导意见	2017. 04. 07	银监发 (2017) 6 号
17	中国银保监会办公厅关于开展不良贷 款转让试点工作的通知	2021. 01. 07	银保监办便函 (2021) 26 号

(二) 不良资产证券化相关法规文件

	法规文件名称	颁布时间	文号
1	信贷资产证券化试点管理办法	2005. 04. 20	中国人民 银行、中国银 行业监督管理 委员会公告



	法规文件名称	颁布时间	文号
			(2005) 第 7 号
2	金融机构信贷资产证券化试点监督管理办法	2005. 11. 07	中国银行业监督管理委员会令 2005 年第 3 号
3	中国银行业监督管理委员会关于中国信达资产管理公司、中诚信托投资有限责任公司开展不良资产证券化试点项目的批复	2006. 11. 14	/
4	信贷资产证券化基础资产池信息披露有关事项公告	2007. 08. 21	中国人民银行公告 (2007) 第 16 号
5	中国银监会办公厅关于进一步加强信贷资产证券化业务管理工作的通知	2008. 02. 04	银监办发 (2008) 23 号
6	中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、财政部关于进一步扩大信贷资产证券化试点有关事项的通知	2012. 05. 17	银发 (2012) 127 号
7	关于进一步规范信贷资产证券化发起机构风险自留行为的公告	2013. 12. 31	中国人民银行、中国银行业监督管理委员会公告 (2013) 21 号



	法规文件名称	颁布时间	文号
8	中国银行业监督管理委员会办公厅关于信贷资产证券化备案登记工作流程的通知	2014. 1. 20	银监办便函 (2014) 1092 号
9	关于信贷资产支持证券发行管理有关事宜的公告	2015. 03. 26	中国人民银行 公告(2015) 第7号
10	中国银保监会办公厅关于银行业金融机构信贷资产证券化信息登记有关事项的通知	2020. 09. 30	银保监办发 (2020) 99号
11	银行业信贷资产登记流转中心关于发布《信贷资产证券化信息登记业务规则(试行)》的通知	2020. 10. 15	银登字 (2020) 19号

综上，我们整理概括金融不良资产转让业务相关规范及要求要点如下：

1. 债权受让主体资质要求：根据《关于进一步规范金融资产管理公司不良债权转让有关问题的通知》第三条，下列人员不得购买或变相购买不良资产：国家公务员、金融监管机构工作人员、政法干警、资产公司工作人员、原债务企业管理层以及参与资产处置工作的律师、会计师等中介机构人员等关联人。银行向其他投资者转让债权时，应排除上述人员。
2. 不良资产转让债权范围限制：
 - 根据《金融企业不良资产批量转让管理办法》第七条规定，金融企业批量转让不良资产的范围包括金融企业在经营中形成的以下不良信贷资产和非信贷资产：（一）按规定程序和标准认定为次级、可疑、损失类的贷款；（二）已核销的账销案存资产；（三）抵债资产；（四）其他不良



资产。第八条规定，下列不良资产不得进行批量转让：（一）债务人或担保人为国家机关的资产；（二）经国务院批准列入全国企业政策性关闭破产计划的资产；（三）国防军工等涉及国家安全和敏感信息的资产；（四）个人贷款（包括向个人发放的购房贷款、购车贷款、教育助学贷款、信用卡透支、其他消费贷款等以个人为借款主体的各类贷款）；（五）在借款合同或担保合同中有限制转让条款的资产；（六）国家法律法规限制转让的其他资产。

- 根据《关于进一步规范金融资产管理公司不良债权转让有关问题的通知》第二条规定，下列资产不得对外公开转让：债务人或担保人为国家机关的不良债权；经国务院批准列入全国企业政策性关闭破产计划的国有企业债权；国防、军工等涉及国家安全和敏感信息的债权以及其他限制转让的债权。
- 但根据 2021 年 1 月颁布的《中国银保监会办公厅关于开展不良贷款转让试点工作的通知》第三条规定，本次试点不良贷款包括：单户对公不良贷款、批量个人不良贷款。银行可以向金融资产管理公司和地方资产管理公司转让单户对公不良贷款和批量转让个人不良贷款。地方资产管理公司可以受让本省（自治区、直辖市）区域内的银行单户对公不良贷款，批量受让个人不良贷款不受区域限制。参与试点的个人贷款范围以已经纳入不良分类的个人消费信用贷款、信用卡透支、个人经营类信用贷款为主。第四条规定，（一）债务人或担保人为国家机关的贷款，经国务院批准列入全国企业政策性关闭破产计划的贷款，国防军工等涉及国家安全和敏感信息的贷款；（二）精准扶贫贷款、“三区三州”等深度贫困地区各项贷款等政策性、导向性贷款；（三）虚假个人贷款、债务关联人涉及刑事案件或涉及银行内部案件的个人贷款、个人教育助学贷款、银行员工及其亲属在本行的贷款；（四）在借款合同或担保合同中有限制转让条款的贷款；（五）国家法律法规及有关部门限制转让的其他贷款。个人住房按揭贷款、个人消费抵（质）押贷款、个人经营性抵押贷



款等抵（质）押物清晰的个人贷款，应当以银行自行清收为主，原则上不纳入对外批量转让范围。

3. 不良资产转让程序要求：
 1. 关于批量转让要求，根据《关于进一步规范金融资产管理公司不良债权转让有关问题的通知》要求，要求对一定户数和金额的不良资产进行组包批量转让，具体是指金融企业对一定规模的不良资产（10户/项以上）进行组包，定向转让给资产管理公司。而根据《中国银保监会办公厅关于开展不良贷款转让试点工作的通知》要求，则现已试点放开批量转让要求，即允许单户对公不良贷款。银行可以向金融资产管理公司和地方资产管理公司转让单户对公不良贷款和批量转让个人不良贷款。地方资产管理公司可以受让本省（自治区、直辖市）区域内的银行单户对公不良贷款，批量受让个人不良贷款不受区域限制。
 2. 关于债权转让通知程序要求，转让债权资产的，金融企业和受让资产管理公司要在约定时间内在全国或者省级有影响的报纸上发布债权转让通知暨债务催收公告，通知债务人和相应的担保人，公告费用由双方承担。双方约定采取其他方式通知债务人的除外。

尽管如此，基于金融监管法规领域一般的行政授权性规范的“公法”属性及“白名单主义”的立法逻辑，故在不良资产证券化业务实操中，仍有诸多法规空白之处而让实践无所适从，进而导致业界人士不得不考虑后续资产发生争议时的处置结果的不确定性。

而《答复》所填补的“空白”及“创新”如下：（1）明确金融不良债权受让主体，即强调原则上对债权受让人的一视同仁，不再强调受让主体的持牌金融机构，同时亦认可相关主管部门和有关金融债权人对受让主体作出限制。（2）明确债权转让登报公告的适用性，即强调对通知的形式要从告知债务人债权转让事实的目的角度来把握。

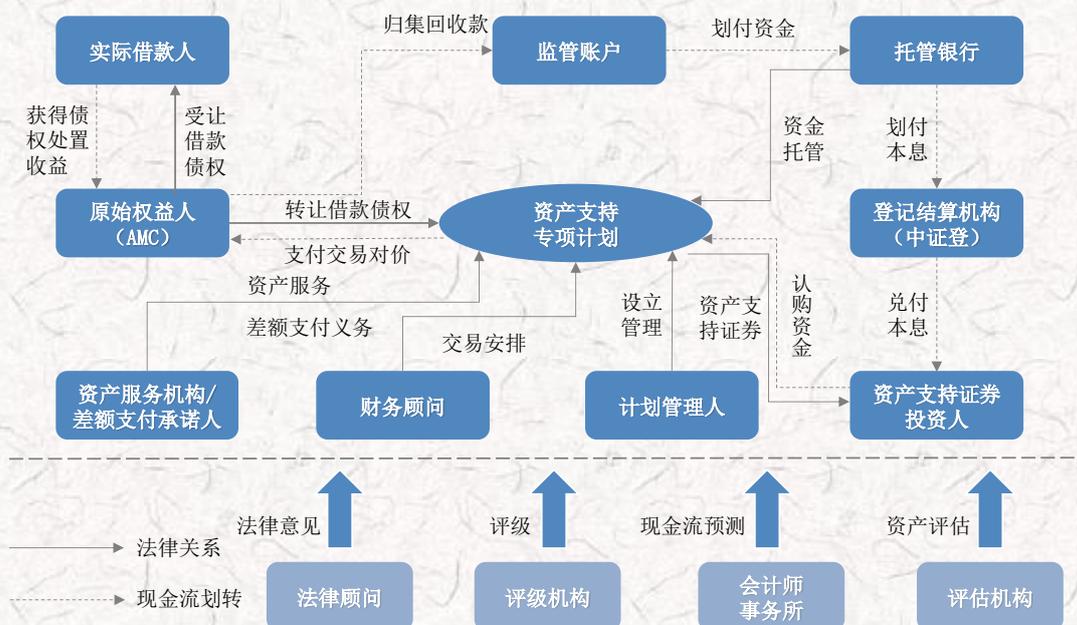
三、 典型案例分析



有鉴于此，我们以证券交易所市场成功发行的国内第一单地方资产管理公司不良资产转让产品为例。

该资产支持证券的原始权益人，于项目实施及发行期间，并未在当时的第三批不良资产证券化试点机构名单里。该产品发行规模为5亿元，产品期限不超过2年，按季度摊还本息，主体和债项评级均为AAA。以银行贷款债权作为基础资产，且基础资产的价值数倍于专项计划的发行规模。最终发行利率为2.8%，认购倍数为2倍。

该资产支持计划的项目交易结构如下：



关于基础资产转让的合法性，当时困境主要是主体合法性，未在不良资产证券化试点机构名单的且为非银行类金融机构的地方资产管理公司原始权益人是否具备转让金融不良资产及发行金融不良资产支持证券的资质，以及专项计划是否具备不良资产受让主体资质。在该项目发行之前，不良资产证券化的发行主体一般是银行业金融机构，对地方资产管理公司而言，将存量资产经过技术处理和一定组合，转换成能够在金融交易市场上流动的证券未开先河，因此证券交易所一直未发行不良资产证券化产品。且根据届时有效的第三批不良



资产证券化试点机构名单并未包含原始权益人。但鉴于我国法律不禁止原始权益人转让其享有的债权，且该项目所涉债权转让合同等文件亦未禁止原始权益人转让基础资产，原始权益人转让基础资产的行为不需要获得第三方的同意。因此，该项目基础资产不存在法定或约定的禁止或限制转让的情形。但仍存在届时若发生争端纠纷，存在法院审判及执行的不确定性。

随着《答复》的出台，债权受让主体在强调原则上对债权受让人的一视同仁，不再强调受让主体的持牌金融机构。由此，不良贷款类 abs 产品的基础资产转让合法性在司法支持层面得到了正式支持。



◎ 二月金融法律市场动态简讯

1、监管部门签署备忘录加快“跨境理财通”落地

2月5日，中国人民银行行长易纲、中国银行保险监督管理委员会主席郭树清、中国证券监督管理委员会主席易会满、国家外汇管理局局长潘功胜、香港金融管理局总裁余伟文、香港证券及期货事务监察委员会主席雷添良、澳门金融管理局主席陈守信签署《关于在粤港澳大湾区开展“跨境理财通”业务试点的谅解备忘录》。各方同意在各自职责范围内对粤港澳大湾区“跨境理财通”业务试点进行监管并相互配合。备忘录内容涉及监管信息交流、执法合作、投资者保护、联络协商机制等方面。

（来源：中国人民银行，载 <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4188013/index.html>）

2、银保监会排除保险资金运用风险

为摸清保险资金运用风险底数，牢牢守住不发生系统性金融风险底线，银保监会决定开展保险资金运用全面风险排查工作。目前，相关排查通知已下发至各保险机构。根据通知要求，各保险机构应聚焦保险资金运用的关联交易、信用风险、另类投资、资产质量等重点领域，横向到边、纵深到底，梳理2018年以来发生的各项保险资金运用业务。排查内容主要包括但不限于：关联交易、信用风险、另类投资、资产质量。

（来源：上海证券报·中国证券网，载 <https://news.cnstock.com/news/bwqx-202102-4655789.htm>）

3、银保监会关注非银金融机构公司治理



银保监会官网2月3日刊发题为《改进非银机构公司治理，夯实高质量发展基石》的文章称，近年来，金融租赁公司、企业集团财务公司、汽车金融公司、消费金融公司等四类非银机构发展较为迅速。银保监会称，四类机构公司治理水平与高质量发展的要求相比还存在差距，相关治理主体的履职意愿、履职能力有待增强，内部制度建设和执行力仍需提高。主要表现为：一是股东行为不合规不审慎。非银机构的股权结构大多较为集中，容易导致一股独大问题。有的股东滥用大股东地位，违规干预机构经营管理，损害机构法人独立性，成为风险根源或推手。有的股东意图隐瞒资金真实来源，将银行借款通过关联方多次划转后，以非自有资金入股非银机构，存在资本不实问题。二是董事、监事、高管人员履职有效性需提升。三是关联交易管理不到位。关联方及关联交易认定不严谨、不全面问题有待改进，不按规定审批关联交易的问题依然存在。从近年发生的股东违规案件来看，有的股东因自身资金紧张，授意操作人员通过隐蔽形式违规开展关联交易，规避监管要求，不当输送利益，已成为风险事件的重要诱因之一。四是激励约束机制需要更“重风险”。一些机构绩效考核指标中风险与合规因素占比较低，激励有余、约束不足。部分机构绩效薪酬延期支付与追索扣回制度不完善，延期支付要求不满足监管规定，实际执行效果较差。

（来源：中国银行保险监督管理委员会，载 <http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=964754&itemId=915&generaltype=0>）

4、1月份外汇市场运行总体平稳

国家外汇管理局副局长、新闻发言人王春英2月20日就2021年1月份外汇收支形势答记者问时表示，1月份我国外汇市场运行总体平稳。从主要指标表现看，银行结售汇顺差408亿美元，环比回落39%；非银行部门涉外收支顺差488亿美元，回落10%。上述指标呈现顺差主要受季节性因素影响，年底前我国货物出口和顺差规模通常较高，春节前企业资金需求增加，贸易项下收结汇也会比较集中。1月，货物贸易项下结售汇和涉外收支顺差均超过400亿美



元，为主要顺差项目。王春英表示，市场主体预期稳定，结售汇行为保持理性。1月，衡量企业结汇意愿的结汇率，也就是客户向银行卖出外汇与客户涉外外汇收入之比为65%，环比下降6个百分点；衡量购汇意愿的售汇率，也就是客户从银行买汇与客户涉外外汇支出之比为62%，上升2个百分点。

（来源：中国证券报，载 <http://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202102/t202102206140214.html>）

5、1月末社会融资规模存量为289.74万亿元，同比增长13%

据央行网站消息，2021年1月社会融资规模存量统计数据报告显示，初步统计，1月末社会融资规模存量为289.74万亿元，同比增长13%。其中，对实体经济发放的人民币贷款余额为175.41万亿元，同比增长13.1%；对实体经济发放的外币贷款折合人民币余额为2.2万亿元，同比增长3.2%；委托贷款余额为11.05万亿元，同比下降3.5%；信托贷款余额为6.28万亿元，同比下降16.2%；未贴现的银行承兑汇票余额为4万亿元，同比增长15.1%；企业债券余额为27.83万亿元，同比增长16.3%；政府债券余额为46.29万亿元，同比增长20.3%；非金融企业境内股票余额为8.35万亿元，同比增长12.5%。从结构看，1月末对实体经济发放的人民币贷款余额占同期社会融资规模存量的60.5%，与上年同期持平；对实体经济发放的外币贷款折合人民币余额占比0.8%，与上年同期持平；委托贷款余额占比3.8%，同比低0.7个百分点；信托贷款余额占比2.2%，同比低0.7个百分点；未贴现的银行承兑汇票余额占比1.4%，与上年同期持平；企业债券余额占比9.6%，同比高0.3个百分点；政府债券余额占比16%，同比高1个百分点；非金融企业境内股票余额占比2.9%，与上年同期持平。

（来源：中国新闻网，载 <https://www.chinanews.com/cj/2021/02-09/9408852.shtml>）



6、央行将继续加强对金融机构存款管理

2月8日晚间，央行发布2020年第四季度《中国货币政策执行报告》（以下简称《报告》）。《报告》指出，在加强对异地存款的管理方面，为引导地方法人银行更好地服务本地，维护市场竞争秩序，人民银行将于2021年第一季度起，将地方法人银行吸收异地存款情况纳入宏观审慎评估（MPA），禁止其通过各种渠道开办异地存款，已发生的存量存款自然到期结清。无实体经营网点，业务在线上开展的银行除外，但此类银行展业范围不受空间限制，实质上已成为全国范围内经营的银行，所以存款利率自律要求参考国有银行执行。“存款基准利率作为利率体系的‘压舱石’，要长期保留。”《报告》指出，下一步，人民银行将继续发挥利率自律机制的作用，加强对不规范存款创新产品、结构性存款、异地存款的管理，防止非理性竞争，维护存款市场有序竞争，保持银行负债端成本稳定，为推进利率市场化改革和促进企业综合融资成本稳中有降创造良好环境。

（来源：金融界，载 <http://bank.jrj.com.cn/2021/02/09151231877301.shtml>）

7、公募基金参与定增倾向明显增加

2021年以来，基金参与定增的热情不减。截至2月3日，42家基金公司旗下产品共参与40家上市公司的定增项目，累计出资143.46亿元，占同期上市公司定增募资总额的16.74%。据融通基金方面统计，2020年8月开始，公募基金加速入场，其中包括部分银行系资金通过公募渠道也开始参与定增市场。9月之后，公募基金开始大幅流入，逐步占据定增市场主导地位。而随着公募、产业资本等长线资金快速涌入，推动月均发行规模稳步增长。东方财富Choice数据显示，以上市公司增发股份上市日为标准，2020年全年共有65家公募基金参与上市公司的定增股份，合计获配金额达到867.56亿元。按机构获配占比看，公募获配比例超过20%。其中，不乏易方达、南方、汇添富、华夏基金等头部公募，定增大户财通基金、九泰基金等公募参与定增机构的数量也排在行业前列。



(来源: 人民网, 载 http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2021-02/08/content_2033293.htm)

8、中国要大力发展绿色金融

2月22日, 国务院发布加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见(以下简称《意见》)。发改委有关负责人在接受记者采访时表示, 《意见》从生产、流通、消费、基础设施、绿色技术、法律法规政策等6方面对绿色低碳循环发展作出部署安排, 并明确了85项重点任务和牵头单位。金融支持方面, 《意见》指出, 要大力发展绿色金融。发展绿色信贷和绿色直接融资, 加大对金融机构绿色金融业绩评价考核力度。统一绿色债券标准, 建立绿色债券评级标准。发展绿色保险, 发挥保险费率调节机制作用。支持符合条件的绿色产业企业上市融资。支持金融机构和相关企业开展绿色融资。推动国际绿色金融标准趋同, 有序推进绿色金融市场双向开放。

(来源: 经济参考报: 载 http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2021-02/23/content_71686.htm)



◎ 热点关注

《民法典担保解释》：金钱质押，你究竟了解多少？

关峰⁴

2021年1月1日起，《中华人民共和国民法典》正式生效。民法典的物权编基本保留了原《物权法》的相关规定，但对于现金质押等特殊种类物的担保仍未作出明确规定，交由司法解释加以明确。

最高人民法院于2020年12月31日颁布了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》（“《担保制度解释》”），其中第七十条即为有关现金质押制度的规定：

“债务人或者第三人为担保债务的履行，设立专门的保证金账户并由债权人实际控制，或者将其资金存入债权人设立的保证金账户，债权人主张就账户内的款项优先受偿的，人民法院应予支持。当事人以保证金账户内的款项浮动为由，主张实际控制该账户的债权人对账户内的款项不享有优先受偿权的，人民法院不予支持。

在银行账户下设立的保证金分户，参照前款规定处理。

当事人约定的保证金并非为担保债务的履行设立，或者不符合前两款规定的情形，债权人主张就保证金优先受偿的，人民法院不予支持，但是不影响当事人依照法律的规定或者按照当事人的约定主张权利。”

本文意图从现金质押的立法沿革和司法实践两方面入手，全面解读现金质押的设立、效力及抗辩，以期读者对现金质押形成真正全面和有指导意义的观念。

⁴ 北京市金杜律师事务所上海分所合伙人。



简要而言，对现金质押的理解应掌握如下几点：

- 一、现金质押的称谓从“特户”、“封金”、“保证金”统一为“保证金”。读者不必再为如何区分“账户质押”、“现金质押”还是“保证金”而烦恼。
- 二、如何判定有效的现金质押应考虑的决定不仅仅是账户金额是否变化的问题，而应全面考虑如下要素：

1、合法有效的质押协议。

质押协议是要式合同，怎样才算合法有效的质押协议？

2、保证金账户的特定化，或者按新的表述，“专门化”。

唯有特定化，才使金钱作为特殊种类物的转移占有成为可能。特定化包含两个层面的理解：一是保证金账户本身的特定化；二是账户内金钱的特定化。

就第一层而言，如何满足保证金账户本身的特定化？是不是要用特殊的账户类型，或做特定的标记？“专门化”的名称表述是否就是为了给账户的特定化认定松绑？

就第二层而言，如何满足账户内金钱的特定化？如何理解特定化不是固定化？如何理解“保证金账户内的款项浮动”对特定化的影响？

3、现金质物移交占有

转移占有是动产质权设立的生效条件。现金质的转移占有有两种方式：一是将资金设立专门的保证金账户并由债权人实际控制；二是将资金存入债权人设立的保证金账户。

上述两种账户设置的不同是否会导致司法实践中查询和冻结结果的不同？债权人设立的保证金账户是否因不视为出质人财产而免于查询或冻结？

4、对现金质物的持续占有和控制

对质物的持续占有和控制是质权存续的要件要求，因此有效的现金质不



仅应关注设立时的特定化和移交占有，还应关注对现金质物本身的持续控制。

质权可因放弃而消灭。金钱的特定化不是固定化，然则款项的浮动是否构成质物的丧失控制，并因此构成质权人对质权的放弃？

下文将对上述观点做具体阐述，读者并可从中寻求相关问题的答案。

一、对现金质押形式的表述统一化

1、“特户”、“封金”、“保证金”

现金质押最初被规定于《最高人民法院关于适用〈担保法〉若干问题的解释》（[法释〔2000〕44号]，“《担保法司法解释》”）第八十五条：“*债务人或者第三人将其金钱以特户、封金、保证金等形式特定化后，移交债权人占有作为债权的担保，债务人不履行债务时，债权人可以以该金钱优先受偿。*”

该条将现金质押的形式划分为“特户”、“封金”、保证金“，此三者本质上都属于将一定的货币特定化的方式，但最高院未在《担保法司法解释》中对三者的含义作出清晰界分。根据曹士兵教授的观点，“特户”是指金融机构为出质金钱所开设在质权人处的专用账户，该账户被特定化以区别于普通账户；封金是对金钱进行包封打上印记或者确定了面值和号码的货币；而“保证金”是一种无法特定化的金钱，但如果被作为担保物交付给债权人且能够符合特户的要求，则也可以成立金钱质押（例如金融机构对信用证开证保证金、承兑汇票的开票保证金、股民保证金即按照特户管理，可以成立质权）。⁵司法实践中，罕有案例对二者作出区分。

2、“特户”、“保证金”

⁵ 参见曹士兵：《中国担保制度与担保方法》，中国法制出版社2017年版，第332-333页。



2020年11月9日，最高院发布了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉担保部分的解释》（征求意见稿），其中第六十八条第一款规定：

“债务人或者第三人将其金钱以特户、保证金等形式特定化后，移交债权人占有作为债权的担保，债务人不履行债务时，债权人主张就该金钱优先受偿的，人民法院应予支持。”

在征求意见稿中，现金质押的形式被缩减至“特户”、“保证金”。有观点认为，“封金”是封存的货币，与将质押的货币存入银行提供的特定保险箱相同，已不能发挥其流通功能，⁶与金融实践需求并不相符，这或许是《征求意见稿》将“封金”删除的原因。

3、“保证金账户”

《担保制度解释》第七十条中，现金质押的形式进一步被简化至“保证金账户”一种。

我们认为，正是因为特户和保证金之间缺乏清晰的界分，且司法实践中普遍统一将现金质押形式表述为“保证金质押”，因此最高院在《担保制度解释》的定稿中以“保证金账户”一词涵盖了《担保法司法解释》、征求意见稿中的“特户”和“保证金”。而同上所述，“封金”由于缺乏实践意义，也没有被保留在《担保制度解释》中。

二、《担保制度解释》下现金质押的设立要件

⁶ 参见其木提：《论浮动账户质押的法律效力——“中国农业发展银行安徽省分行诉张大标、安徽长江融资担保集团有限公司保证金质权确认之诉纠纷案”评释》，载《交大法学》2015年第4期。



民法典生效后，在动产质押设立的要件方面，相较原《物权法》并无显著变化，根据民法典第四百二十七条、⁷四百二十九条⁸的规定，普通动产质权的设立有两个要件：其一是当事人之间达成书面的质押合意；其二是将质物移交质权人占有。而在现金质押的背景下，由于金钱作为一种特殊的动产，传统观点认为其所有权随着交付而转移。因此，现金质押不能通过直接移交物理占有的形式进行，而需先将其特定化。⁹换言之，特定化是移交占有的前提。因此，结合相关司法实践，¹⁰现金质押的成立需满足如下三个条件：1、达成书面的质押合同；2、保证金账户符合特定化要求；3、移交债权人占有。

1、合法有效的质押协议

无论是民法典还是原《物权法》均规定，质权的设立需要订立书面的质押合同，可见质押合同是一个要式合同。法律并未要求该类合同必须带有“质押”或“保证金”字样，但要求实质达成以保证金账户为债务担保的合意。《担保法司法解释》第八十五条中有“*作为债权的担保*”的表述，《担保制度解释》第七十条中则数次强调了“*为担保债务的履行*”。

司法实践中对质押合同的认定采比较宽容的态度。无论是54号指导案例还是《最高人民法院公报》2020年第6期“富滇银行股份有限公司大理分行与杨凤鸣、大理建标房地产开发有限公司案外人执行异议之诉案”（2018）云民终1121号（“2020年第6期公报案例”），对质押合意的存在与否都进行了审查。但司法实践中对该要件的审查较为宽松，当事人之间只需要订立一个概括的书面合同（例如54号指导案例），¹¹或者在贷款协议中约定相应的担保事项

⁷ 民法典第四百二十七条 设立质权，当事人应当采用书面形式订立质押合同。质押合同一般包括下列条款：（一）被担保债权的种类和数额；（二）债务人履行债务的期限；（三）质押财产的名称、数量等情况；（四）担保的范围；（五）质押财产交付的时间、方式。

⁸ 民法典第四百二十九条 质权自出质人交付质押财产时设立。

⁹ 参见霍楠（54号指导案例二审承办法官）、夏敏：《保证金账户质押生效则不能成为另案执行标的》，载《人民司法（案例）》2014年第4期。

¹⁰ 如最高人民法院审判委员会于2015年发布的第54号指导案例——中国农业发展银行安徽省分行诉张大标、安徽长江融资担保集团有限公司执行异议之诉纠纷案（“54号指导案例”）。

¹¹ 在第54号指导案例中，银行与担保公司之间虽没有签订专门带有“质押”字样的合同，而仅签订了合作协议，但法院根据下列事实综合认定银行与担保公司之间的合作协议中存在质押合意：其一，担保公司在贷款银行设立专门账户用于贷款担保；其二，未经银行同意，担保公司不得动用该账户资金；其三，在担保贷款到期未获清偿时，银行有权直接扣划该账户资金用于清偿逾期贷款。



（例如重庆市高级人民法院(2018)渝民终 283 号判决），即被认定满足该要件。甚至在当事人无法提供书面质押合同的情况下，法院也会根据在案证据如按揭额度的申请、银行的审批材料、债务人与债权人之间的贷款协议等综合认定质押合意的存在（例如 2020 年公报案例）。

2、保证金账户符合特定化或“专门化”的要求

保证金账户特定化是金钱能够作为质物的必要条件。特定化包含两个层面：一是保证金账户本身的特定化；二是账户内金钱的特定化。

(1) 保证金账户本身的特定化

a) 账户本身是否特定化，一般通过质押账户的种类、名称等外观进行判断。对此，司法实践中曾存在两种观点：

观点一：账户的特定化无需外观识别性。有部分法院认为，账户的特定化不一定需要存在外观上的识别性。只要在双方约定的账户中存入保证金，且该账户仅用于存放保证金，即可认为满足“特定化”，而无需考虑是否已对外公示。例如在 54 号指导案例中，安徽省高级人民法院认为：“《担保法司法解释》第八十五条对特户的外在形式也未作出规定，故不应当以此作为质权生效的条件。张大标以该账户未列入保证金科目作为‘质权公示性’的辩解理由无法律依据。”又如四川省高级人民法院在(2019)川民申 1169 号裁定书中认为：“签订保证金质押合同，约定了保证金专用账户及账号，该账户内金钱即已经完成金钱特定化……保证金质权的成立并不以查封、冻结、登记、特别标记等为前提。”

观点二：外观识别性是“特定化”的必要条件。也有部分法院认为，外观识别性是“特定化”的必要条件。例如最高人民法院在(2013)民申字第 2060 号裁定中认为：“银行作为具有存款业务的金融机构，将出质人交付的金钱作为质押财产，应当依法将质押金钱放置于专门的账户，并且对任何第三人均能显示出设立质押的外观，否则难以区分该金钱是出质人交付的普通存款还是质押财产。”辽宁省高级人民法院在(2018)辽民申 1641 号裁定中认为：“参照中国



人民银行《人民币银行结算账户管理办法》及《中国人民银行关于规范人民币银行结算账户管理有关问题的通知》的相关规定，开立专用存款账户应经中国人民银行审核批准，账户名称可以为单位名称后加内设机构(部门)名称或资金性质。本案案涉账户的设立未经主管部门批准，在名称上也不符合专用存款账户的要求。因案涉账户并非规范的专用存款账户，难以对外产生公示效力，所以不符合……特定方式交付的外观要求。”

b) 人民银行并无相关账户开立要求，账户通常不具备外观识别性，因此也无法满足“特定化”形式要求

根据《人民币银行结算账户管理办法》的规定，单位银行结算账户按用途分为基本存款账户、一般存款账户、专用存款账户、临时存款账户四大类，均为活期存款账户。定义上，专用存款账户是存款人对其特定用途资金进行专项管理和使用而开立的银行结算账户。具体类型上，从《人民币银行结算账户管理办法》和相关配套规定看，并无明确规定因贷款业务下质押的需要可以开立专用存款账户。如需开立此类专用存款账户，或许可依据《人民币银行结算账户管理办法》所列举的可以申请开立专用存款账户的资金类型中的“其他需要专项管理和使用的资金”。

就开立程序而言，明确要求人行核准的专用存款账户也仅有“预算单位专用存款账户”和“QFII 专用存款账户”两类，显然贷款业务中的质押账户不要求人行专门核准。

就外观而言，银行实践中一般存款账户和专用存款账户在外观上亦无明显区别。但在账户户名的命名上，根据《人民币银行结算账户管理办法》等规定，存款人资金管理有特殊需要的，所开立的专用存款账户的名称可以为单位名称后加资金性质。因此专用存款账户或许可以通过命名的不同，与一般存款账户形成区别。



由此可见，《人民币银行结算账户管理办法》并未明确规定贷款业务保证金的专用存款账户；若采用专用存款账户亦无需人民银行的核准；如需明确账户性质，可以通过特殊的命名方式加以甄别。

c) 司法趋势对账户外观识别性的态度转变

从最高院近年作出的其他裁判来看，其仍借助一定的外观识别性帮助其认定现金质押的成立。例如最高人民法院在(2017)最高法民申 2513 号裁定书中认为：“*保证金形式的金钱特定化，应同时具备账户特定化和资金特定化的特征，也即账户……在形式外观上也应有别于普通结算账户*”，对外观识别性作出了一定的要求。而在(2018)最高法民再 168 号判决书中，最高院亦认定：“*天地源公司先后在中行自贸区支行开设的两个账户类型载明为‘其他保证金人民币存款’，不同于天地源公司的其他一般结算账户，该账户资金独立于出质人的其他财产*”，并以此作为“特定化”的主要依据之一。

但在 2020 年第 6 期公报案例中，云南省高级人民法院认为：“*虽该账户开设时科目处理出现瑕疵，但不影响其保证金专户的性质……具体科目的处理属于银行内部的会计核算方式，对双方当事人开设该账户为保证金账户的合意不产生影响*”，并未对外观识别性再做过多讨论。该判决系公报案例，应该能够体现最高院对此观点的赞同和倾向。

而且，我们注意到虽然在 2020 年 11 月 9 日发布的《征求意见稿》中，最高院仍在沿袭《担保法司法解释》中“特定化”的表述，但在最终颁布的《担保制度司法解释》中，最高院刻意回避了“特定化”一语，而改为使用更为中性化的“专门的”表述，以此尽量淡化保证金账户特定化的形式要求。由此可见，未来司法实践中，因为“特定化”的形式要求而产生的账户外观识别性要求将越来越弱。但从银行金融机构防范风险、保障债权安全的角度出发，我们仍建议在保证金账户设立时在账户名称中尽量增添“保证金”、“质押”等标识，以使账户具备一定的外观识别性。

(2) 账户内金钱的特定化-专款专用下的浮动



账户内金钱的特定化是指保证金账户中金钱数额的特定化，换言之，需要账户内的金钱做到专款专用，不能被任意支配或其他款项混同。关于专款专用的认定，一般要结合账户进出明细、合同约定用途与账户实际用途比较等证据综合认定。¹²

早期的司法实践中曾有法院将“特定化”理解为保证金账户内的金钱数额应保持固定，¹³但之后的司法实践和司法解释逐步确立起了“特定化并不等同于固定化”的规则。

在 54 号指导案例中，安徽省高级人民法院认为：“*金钱质押的有效要件为特定化，而非账户内资金不变动的固定化状态。只要特定账户内的金钱与其他金钱相区别，且保证金的存入划出是对应主债权的相应变动，也可以认定该账户符合特定化要求。*”到 2015 年，该案被最高院确定为指导案例后，该观点即作为裁判要旨得以被固定。

2020 年第 6 期公报案例亦重申了 54 号指导案例确立的规则，即金钱质押账户若满足：存款浮动与所担保债权的浮动能够对应，账户并未用于出质人日常结算，且满足由质权人占有/实际控制的要求，则金钱质押账户余额的浮动即不影响质押设立。

在此基础上，《担保制度解释》第七十条明确了这一要旨，并将之纳入了条文之中：“*当事人以保证金账户内的款项浮动为由，主张实际控制该账户的债权人对账户内的款项不享有优先受偿权的，人民法院不予支持。*”

但是需要特别关注的是，无论是 54 号指导案例还是 2020 年第 6 期公报案例，其所认可的质押金额的浮动均系建立在质押金额与主债权一一对应的基础上。该案中，均为债权人和担保人签署了一份概括的担保合同并基于此设立一个唯一的保证金账户，由于主债权系在额度内多次发生，担保人根据每笔主债

¹² 参见陈宜芳、吴凯敏：《保证金账户资金质押的成立要件探析》，载《人民司法（案例）》2013 年第 24 期。

¹³ 譬如，山东省济南市历下区人民法院在（2012）历民特字第 27 号判决书中认为：“润通公司的保证金账户内的资金有进有出，金钱数额一直处于浮动变化的状态，无法满足质押标的特定化的要求。”



权的比例向保证金账户中存入款项，因此实际等同于多个质押同时存在于同一个保证金账户内，但多个质押与多个主债权存在一一对应。实际上是在数个主债权与数个质押的集合。

在 54 号指导案例中，法院认为：“虽然账户内资金根据业务发生情况处于浮动状态，但均与保证金业务相对应，除缴存的保证金外，支出的款项均用于保证金的退还和扣划……（因此）不影响该金钱质权的设立。”公报案例中，法院认为“保证金专户开立后，存入的款项均注明为保证金，转出款项只有两次，一次为部分购房户还清贷款后银行退回相应保证金，一次为扣划清偿购房户的逾期欠款，款项进出均能一一对应。”

我们认为，虽然法院在上述案例说理时着重强调了保证金的变动和每笔主债权之间的一一对应关系，但《担保制度解释》第七十条上述观点的最终成文化体现，其对“款项浮动”的解释不应仅限于案例中质押金额与主债权一一对应的基础上，而是在金融领域应该有更加宽泛的解释。

以金融衍生品交易为例，如果采用可变保证金方式作为履约担保，金融合约的价值变动会导致保证金亦处于浮动状态。但金融衍生品的交易又不同于传统保证金业务，不同交易可能会由于单一主协议的协议安排而认定为一个合同，而且即使在一个交易下其债权金额也不确定，加之保证金由于盯市价值的变动而浮动，与上述指导案例和公报案例中的场景存在极大的差异。如果《担保制度解释》第七十条能够将“浮动不影响特定化”这一规则从 54 号指导案例及 2020 年第 6 期公报案例的特定化场景中解放出来，将个案情形拓展到一般规则，无疑可以释放出更加积极、开放的信号，不仅对于金融衍生品市场，对于金融借贷市场、证券市场、期货市场等经常适用保证金来支持结算业务的市场都会产生积极和证明的影响。

3、现金质物移交占有

现金质押的设立与一般动产质权设立一样，需要向债权人移交占有。

(1) 移交占有的两种方式



《担保法司法解释》第八十五条中对此仅规定“移交债权人占有”，但并未规定具体移交占有的方式。而《担保制度解释》第七十条第一款则删去了“移交债权人占有”这一抽象的表述，将移交占有的方式具体化为两种实践中常见的方式：

a) 设立专门的保证金账户并由债权人实际控制

参考2020年第6期公报案例的说理过程，占有是指对物进行控制和管理的事实状态，如果设立专门的保证金账户并由债权人实际控制，则法院一般认为符合了移交债权人占有的要求。

事实上，所谓“设立专门的保证金账户并由债权人实际控制”较为符合过去“特户”的语义。如54号指导案例和公报案例中，均为担保人在银行债权人处开立专门的保证金账户。对此，54号指导案例中，二审法官在认定时运用“特户”的定义判断“保证金账户质押”的性质，¹⁴并认为由于银行取得了对该账户的控制权，因此现金质押已经设立。

当然，实践中还有在债权人以外的其他银行开立账户由债权人获得控制权的情形，也能为“设立专门的保证金账户并由债权人实际控制”所涵盖。例如北京市高级人民法院在(2016)京民终535号判决书中认定：

“因涉案账户开立在东亚银行天津分行，虽未在东亚银行滨海支行，但因东亚银行天津分行系东亚银行滨海支行上级单位，东亚银行滨海支行作为质权人，取得了对该账户的控制权并实际控制和管理该账户，符合出质金钱移交债权人占有的要求。”

b) 将资金存入债权人设立的保证金账户

除了特户之外，第七十条还列举了另一种设立现金质押的形式，即债务人或第三人“将其资金存入债权人设立的保证金账户”。由于债权人多为银行金

¹⁴ 参见霍楠（54号指导案例二审承办法官）、夏敏：《保证金账户质押生效则不能成为另案执行标的》，载《人民司法（案例）》2014年第4期。



融机构，保证金账户又系其自己设立，当保证金款项进入账户被特定化之后，参照物权法上简易交付的规则，应认为其即刻取得了占有。

(2) 移交占有不同方式对质权行使的影响

移交占有的不同方式在实践中可能对账户查询和保全产生影响，从而影响质权行使。此处可能有三种情形：

a) 保证金账户由债务人或担保人开立于债权人处

此种情形下，账户开立银行，因而法院根据《民事诉讼法》第二百四十二条¹⁵查询时银行必须如实披露，相应的该保证金账户可能被采取冻结措施，影响现金质押权利的行使。

b) 若保证金账户由债务人或担保人开立于其他银行并移交债权人管理

此种情形下，账户开立在其他银行，因而法院查询时作为债权人的银行无需做相应披露。但是账户开立行如果被查询，则同样需要如实披露，进而影响到债权人质权的行使。

c) 若保证金账户由债权人开立

此种情形下，账户一般开立银行大账上，无论查询还是保全时该账户都不构成质押人名下财产，因此可能免于被查询和冻结的风险。

综上，在现行条款下，可能出现虽然同为保证金账户，但不同的账户设立和控制方式可能会导致质押金额在面临查询和冻结时的截然不同的处理结果。我们相信对此问题在司法实践中会做后续补充性规定，但在现行规定下，从保

¹⁵ 《民事诉讼法》第二百四十二条 被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权向有关单位查询被执行人的存款、债券、股票、基金份额等财产情况。人民法院有权根据不同情形扣押、冻结、划拨、变价被执行人的财产。人民法院查询、扣押、冻结、划拨、变价的财产不得超出被执行人应当履行义务的范围。人民法院决定扣押、冻结、划拨、变价财产，应当作出裁定，并发出协助执行通知书，有关单位必须办理。



障现金质押权利行使，防范风险的角度出发，我们建议银行金融机构在设立现金质押时采取第二种方式，即由银行自己开立保证金账户于银行大帐上。

4、对现金质物的持续占有和控制

我们在上述章节讨论了质权的设立条件，而对质物的持续占有和控制是质权存续的要件要求。因此实践中在质权设立后，还需要关注质权是不是持续存在。

民法典第三百九十三条规定，担保物权因其实现或债权人放弃担保物权而消灭。第四百三十五条规定，质权人可以放弃质权。显然，质权可以因放弃而消灭。学界观点认为，如果出质期间质权人依自己独立的意志将质物返还给出质人，而因此丧失对质物的占有，则不论其返还的原因，其质权概归消灭。¹⁶虽然民法典和《担保制度解释》未明确放弃质物（返还）是否等同于放弃质权，但根据最高院对于质权的理解，¹⁷再参考《担保法司法解释》第八十七条的规定，即“*质权人将质物返还于出质人后，以其质权对抗第三人的，人民法院不予支持*”，可以概括地认为，若质权人仅返还原物于出质人，非有明示意思，并不当然放弃质权，但其质权行使不能对抗第三人。¹⁸

尽管《担保制度解释》第七十条中规定，“*当事人以保证金账户内的款项浮动为由，主张实际控制该账户的债权人对账户内的款项不享有优先受偿权的，人民法院不予支持*”，即保证金账户发生的款项浮动不影响已移交占有的金钱的特定化，但质权设立后的款项向下浮动是否会被认为债权人因放弃质物而导致质权消灭或不能对抗第三人？并且，如果构成质权消灭，则随后增加的款项是否自动构成原质物的一部分，还是一个新的金钱质？

¹⁶ 参见其木提：《论浮动账户质押的法律效力——“中国农业发展银行安徽省分行诉张大标、安徽长江融资担保集团有限公司保证金质权确认之诉纠纷案”评释》，载《交大法学》2015年第4期。

¹⁷ 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编：《中华人民共和国民法典物权编理解与适用（下）》，人民法院出版社2020年版，第1188页-1189页。

¹⁸ 我们倾向认为质权作为担保物权，其权利本质即为对抗第三人的优先权。如果按此理解质权仍然存在但不能对抗第三人，实际等同于质权的消灭。



我们认为，指导案例、公报案例及《担保制度解释》第七十条已经表现出最高院对现金质押的效力认定给予了更为开放的态度，但是在某些特定交易场景下例如金融衍生品交易，该条的适用仍可能存在不确定性，并期待在司法实践中最高院会通过更多的案例及释法消弭对此理解的分歧。

（感谢北京市金杜律师事务所上海分所律师李瀚文、实习生宋宇凡对本文的贡献）