

汉坤法律评述

2019年7月27日



漢坤律師事務所
HAN KUN LAW OFFICES

北京 | 上海 | 深圳 | 香港

银行金融法律

泰坦的新生：简评《金融控股公司监督管理试行办法（征求意见稿）》

作者：王舒 | 朱俊 | 宛俊 | 杨铁成 | 葛音 | 权威 | 夏迎雨 | 郑博

在各个层面铺垫近两年时间后，中国人民银行在 2019 年 7 月 26 日正式公布了《金融控股公司监督管理试行办法》（征求意见稿）（“《金控办法》”）。作为又一个准时与大家“周五见”的金融监管新规，这次法规拟规控的对象不再是从事具体金融业务的金融持牌公司，而是金融行业中的“泰坦”——金融控股公司（“金控公司”）。

一、《金控办法》前世“因”

事实上，将金控公司纳入监管的理念历来有之。早在 2002 年，国务院就曾批准中信集团、光大集团、平安集团作为三家综合金融控股集团试点，这是我国金控公司最早的雏形。后续十几年中，我国陆续出现了数家带有金融控股性质的公司或集团，如招商局集团、中银集团、上海国际集团等。总的来看，我国金控公司的发展历程大致可分为以下四个阶段：

时间节点	阶段特征	具体表现
2002 年	萌芽阶段,开展金控公司试点	国务院批准中信集团、光大集团和平安集团作为金控试点。
2005 年	第一阶段,央企、大型国企占得金控公司发展先机	2005 年 2 月 20 日,中国人民银行、原银监会、证监会共同发布《商业银行设立基金管理公司试点管理办法》,标志着商业银行设立基金管理公司试点工作正式启动。央行金融市场司于 2005 年 4 月 6 日发文称“中国工商银行、中国建设银行、交通银行成为首批直接投资设立基金管理公司的试点银行”。 各大央企和大型国有集团先后参与金控的创立,例如中国银行股份有限公司于 2005 年设立了中银保险有限公司、中国建设银行股份有限公司于 2005 年设立了建信基金管理有限责任公司,分别进行金控布局,央企、国企集团初步构成我国金控集团的第一梯队。
2008 年	第二阶段,大型民企陆续跟进	复星集团、海航集团等民营金控集团逐渐开始运作,开启了民营资本向金融业渗透的趋势。同阶段,保监会新闻发言人于 2009 年 4 月 29 日召开的一季度新闻发布会中提到,国务院原则同意银行入股保险公司。
2013 年	第三阶段,互联网新秀开拓市场	随着互联网金融的快速发展,腾讯、阿里巴巴、京东等互联网巨头纷纷拿下多个金融牌照,互联网金融集团开始崭露头角。

经过了多年的发展，目前市场上大致形成了以下五大派系的金控公司：

1. **金融机构系**。即由金融机构投资设立其他类型金融机构而形成的金融控股架构，比如五大国有银行体系中的中银集团、建行集团、四大资产管理公司体系中的东方资管、华融资管布局的金融控股架构，以及光大集团、中信集团、平安集团。
2. **央企系**。即由中央企业在金融领域投资布局形成的金控平台，比如招商局集团的招商局金融集团、国家电网的英大国际控股集团。
3. **地方政府系**。即由地方政府整合本地金融资源形成的金控构架，比如上海国际集团。
4. **互联网系**。即由互联网巨头通过新设、收购和重组有关的金融持牌机构和类金融机构形成的金融控股构架。
5. **民营资本系**。即由民营企业和上市公司，通过投资、并购等方式逐步控制多家、多类型金融机构，如明天系、海航系、复星、恒大等。

在将上述五大派系的金控公司按照平台主体和资本来源划分后，又可以按主营和非主营分为两大类，这也是《金控办法》的分类思路：

一类是金融机构在开展其本身的主营金融业务的同时，投资或设立其他行业金融机构，形成综合化金融集团，有的还控制了两种或两种以上类型金融机构，母公司成为控股公司，其他行业金融机构作为子公司。如工农中建交等大型银行均已拥有基金、金融租赁、保险子公司；平安集团、中国人寿、中国人保均已投资银行、基金、信托公司。

另一类是非金融企业投资控股两种或两种以上类型金融机构（包括“央企系”、“地方政府系”、“互联网系”和“民营资本系”）。而此次《金控办法》主要意图规制的就是这一类的金控公司。

长期以来，对于金控公司的监管要求和标准，我国法律、法规、部门规章和规范性文件中均未系统化规定。但在过去近 20 年的时间中，政策层面上从未停止过对金融业综合经营和监管的关注和讨论。其中涉及金控公司监管的法规和政策文件可参考文末的附表。

从 2017 年 10 月开始，监管机关也更是开始频繁地发声，向社会透露有关金控公司监管的立法方向，相关事件梳理如下：

时间	事件
2017 年 10 月中	时任央行行长周小川在华盛顿出席国际货币基金组织/世界银行年会期间发表演讲时，首次公开提及金融稳定四大重点关注领域，包括影子银行、资产管理行业、互联网金融和 金融控股公司 。
2018 年 1 月底	原银监会在 2018 年全国银行业监督管理工作会议上，明确提出“ 清理规范金融控股集团，推动加快出台金融控股公司监管办法 ”。
2018 年 3 月 5 日	2018 年政府工作报告提及“ 加强金融机构风险内控。强化金融监管统筹协调，健全对影子银行、互联网金融、金融控股公司等监管，进一步完善金融监管 ”。
2018 年 3 月底	新任中国人民银行行长易纲在论及中国面临的潜在金融风险时表示，“ 少数野蛮生长的金融控股集团存在着风险，抽逃资本、循环注资、虚假注资，以及通过不正当的关联交易进行利益输送等问题比较突出，带来跨机构、跨市场、跨业态的传染风险 ”。
2018 年 4 月 27 日	中国人民银行、银保监会、证监会联合下发《 关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意

时间	事件
	见》(银发[2018]107号)。
2018年5月底	有媒体报道 金控集团模拟监管的首批试点机构 已经确定为包括招商局、蚂蚁金服、苏宁集团等在内的五家机构，还有北京和上海各有一家。
2018年11月2日	中国人民银行金融稳定分析小组发布《中国金融稳定报告 2018》，以专题形式论述“ 建立金融控股公司监管制度 防范金控集团野蛮生长风险 ”。
2019年4月6日	中国人民银行公布 2019 年规章制度制定工作计划，包括修订 5 部现有规章，制定 7 部新的规章，《 金融控股公司监督管理试行办法 》在“制定”之列。
2019年7月26日	《 金融控股公司监督管理试行办法 》(征求意见稿)出台。

二、《金控办法》宏观“评”

没有“惊喜”就是惊喜。整体来看，《金控办法》项下明确的监管思路与《金融集团监管原则》中¹提出的监管建议总体一致，同时也符合市场对于金控公司监管要求的普遍预期，没有太多的“意外惊喜”。本次公布的《金控办法》主要是在已经基本达成一致的整体监管思路的基础上，对具体的认定和执行标准做了明确和细化，我们会在第3部分——“《金控办法》细节‘论’”予以详细论述。

金融牌照从此又多一张。《金控办法》正式确立了金控公司“持牌经营”和“审批制”的监管思路，这也与目前国际主流的“金控公司有必要作为独立的金融牌照进行监管”的整体思路相吻合。

值得注意的是，《金控办法》中明确规定该办法仅适用于实际控制人为境内“非金融企业”和“自然人”的金控公司，这也就意味着受到《金控办法》直接影响的将主要是所谓“央企系”、“地方政府系”、“互联网系”以及“民营资本系”的金控公司。而对于“金融机构系”的金控公司来说，《金控办法》中虽然已明确会另行制定规则，但我们认为《金控办法》的内容对其仍具有很大的参考意义，未来对“金融机构系”金控公司的监管很可能会参考其中确立的部分监管思路和监管标准。

不是颠覆，只是补充。在《金控办法》中我们也能很明显地看到，对于金控公司的独立监管并不会对目前“金融分业监管”的整体监管框架构成冲击或替代。在中国人民银行对金控公司进行并表监管的同时，各金融行业监管部门（主要是银保监会和证监会）仍会根据原有的职权划分对金控公司所实际控制的各类持牌金融机构进行监管。

从具体的监管手段上，《金控办法》也呼应了《金融集团监管原则》项下的监管思路，在设置牌照准入要求的同时，也针对金控公司的治理结构以及运营及风险管理提出了全面的监管要求，其中“股权及治理结构”、“资本充足率”、“风险管理”、“关联交易”将会是未来的重点监管指标。

“金控”们请准备起来。《金控办法》的适用范围并不仅限于法规生效后新设立的金控公司，对于法规生效前已经符合标准的金控公司而言，同样需要在法规生效后申请相应的资质。《金控办法》中一方面规定已经设立的符合金控公司要求的机构需要在法规生效后6个月内提出申请，另一方面又对“已设立+符合金控公司设立条件，但暂未达到监管要求”的机构设置了相应的过渡期安排，在过渡期内可以先根据监管要求进

¹ 该文件系由包括澳大利亚、比利时、巴西、加拿大、中国、法国、德国、意大利、日本、韩国、新加坡、西班牙、瑞士、英国、美国、欧盟、国际货币基金组织、国际保险监督管理官组织、国际证监会组织所委派的代表共同组成的工作组共同商议制定，旨在为各国政府、标准制定机构和监管机构提供一套国际公认的金融集团监管原则，支持对金融集团、特别是国际活跃金融集团的持续有效监管。目前的最新版本发布于2012年9月。

行整改，但该过渡期的长度目前在新规中还没有明确。

无论未来《金控办法》的实施进度以及过渡期具体如何安排，我们都建议现有的各大“准金控公司”尽早开始相关的准备工作，特别是针对集团内股权结构的调整，以及财务指标的完善，可能需要相当大的时间及资源投入才能够满足《金控办法》项下的要求。

三、《金控办法》细节“论”

(一) 准入要求

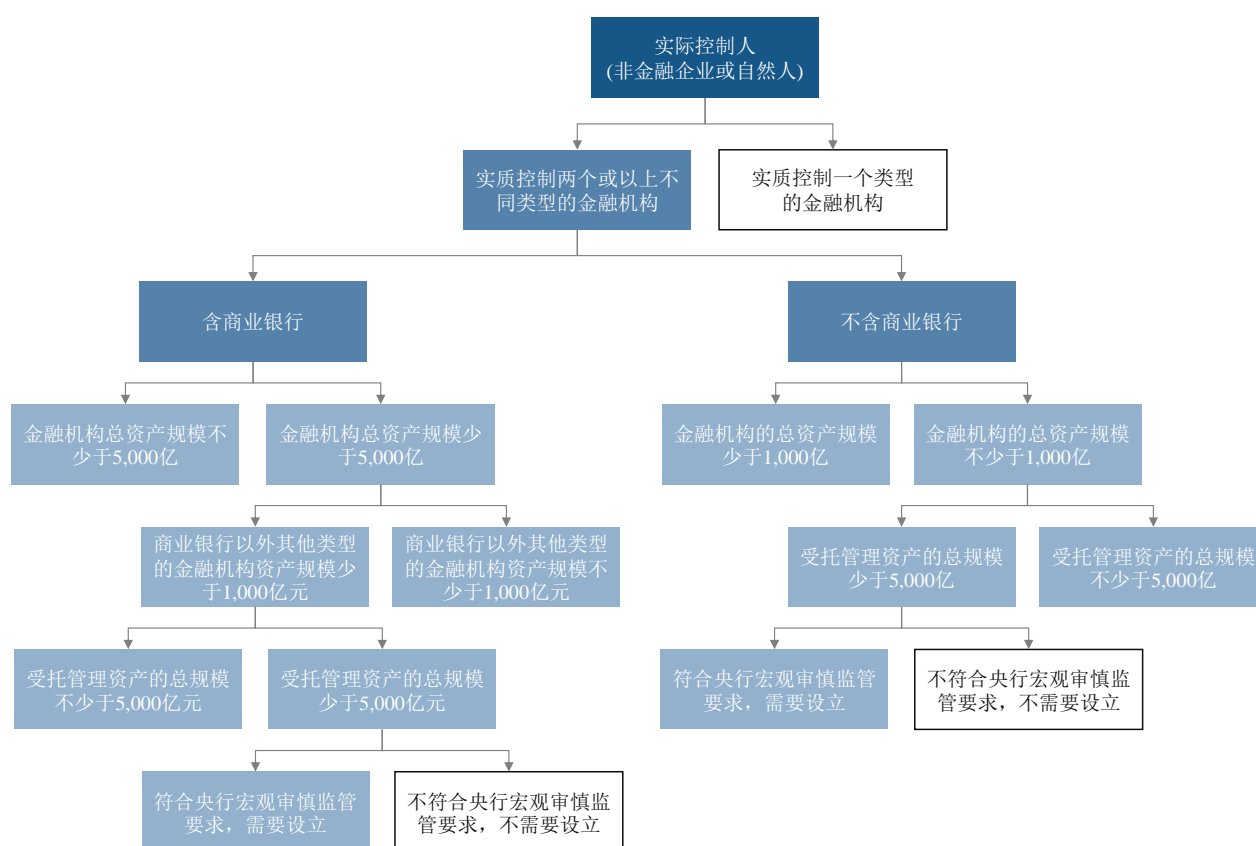
1. 主管机关及监管方式

- (1) **审批制。**如前所述，《金控办法》确立了金控公司“审批制”的监管思路，由于金控公司旗下的金融机构可能涉及银行、保险或证券，所以由中国人民银行负责对金控公司实施监管，并对其设立、变更、终止以及业务范围予以事前的审查批准。设立许可的实施细则将由中国人民银行另行制定。
- (2) **多部门监管。**需要注意的是，中国人民银行并非金控公司唯一的监管机构。对于金控公司下设的金融机构而言，银保监会、证监会、外管局仍将对其实施监管；对于金控公司的财务制度，则由财政部门进行管理。日常监管涉及多部门的（如银保监会、证监会、外管局、发改委、国资委等），将建立监管合作与信息共享机制。此外，中国人民银行还会联合相关部门，制定对金控公司及其业务活动进行监管的细则，这也是对“全面监管”理念的进一步落实。
- (3) **未经许可从事金控公司活动。**对于应当设立金控公司但未获金控牌照的情况下从事相关活动的，中国人民银行将会同银保监会或证监会责令其改正，逾期不改正的，将责令其全部转让或部分转让对金融机构的股权直至丧失实质控制权，申请失败会被要求出让股权。

2. 适用情形

(1) 应当申请金控公司牌照的情形

根据《金控办法》，并非所有持有金融机构股权的公司都需要申请金控牌照。只有实际控制特定类型的金融牌照，并且资产规模达到一定要求的才需要申请金控牌照，具体条件如下图所示。



对于持有金融牌照的非金融企业或个人，可以根据上图判断自己是否需要申请金控牌照（即根据企业或个人情况，从上到下依次判断，如果最终落于蓝色区块的，即应设立金控公司）。对于图中“审慎监管要求”的适用，尚无具体标准，人民银行对这部分条件的适用有自由裁量权。

此外，《金控办法》还新增了“金融控股集团”的概念。根据《金控办法》第2条的规定，“金融控股集团”是指金控公司及其所控股机构共同构成的企业法人联合体，与单独的金控公司进行区分。符合上述条件的企业集团，如果企业集团内的金融资产占集团总资产的比重达到或超过 **85%**的，可由企业集团申请设立金控公司，金控公司及其控股机构共同构成**金融控股集团**；也可按照《金控办法》规定的设立金控公司的同等条件，由企业集团母公司申请作为金控公司，企业集团整体被认定为**金融控股集团**。

(2) “金融机构”的认定范围

只有实际控制两个或两个以上《金控办法》第2条所列出的“金融机构”，该等企业或个人才需要考虑是否需要申请金控牌照。《金控办法》第2条按照业务类型列举了六大类共11种持牌金融机构，分别为：

- i. 商业银行（不含村镇银行）、金融租赁公司；
- ii. 信托公司；
- iii. 金融资产管理公司（我们理解即为“四大AMC”）；
- iv. 证券公司、基金管理公司、期货公司；
- v. 人身保险公司、财产保险公司、再保险公司、保险资产管理公司；
- vi. 金融管理部门认定的其他金融机构。

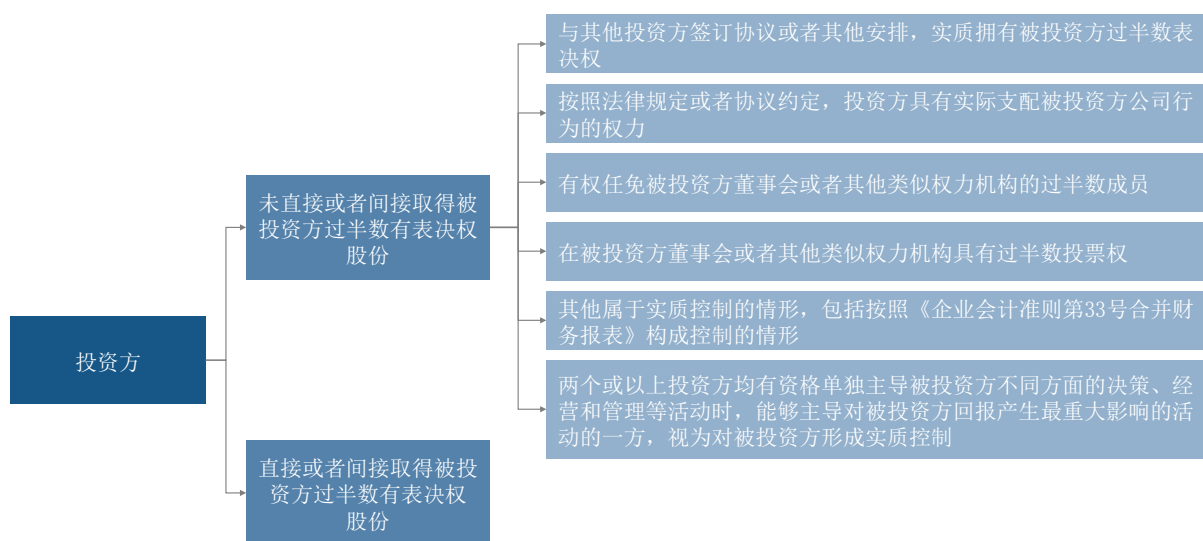
对于上述规定，我们有如下几点观察：

作为国际仲裁中通用的仲裁员收费方式，小时计费有其合理性，它能促使仲裁员为案件投入充足的时间和精力，保证办案质量，同时使仲裁员的投入与回报基本相对应，体现对仲裁员专业能力和服务价值的尊重。

- 列入的金融牌照范围远小于“一行两会”现在监管的金融牌照，诸如消费金融公司、汽车金融公司、保险经纪公司、保险代理公司、集团财务公司、理财子公司、基金子公司、券商资管子公司等都不在列；
- 地方政府主管批准设立的“类金融机构”，如小额贷款公司、融资性担保公司、保理公司、融资租赁公司等均不在范围之内；
- “金融管理部门认定的其他金融机构”其实给了监管部门很大的自由裁量权，也就意味着任何未被列入 i-v 项范围的金融机构但在监管部门看来影响巨大的“金融牌照”公司也有可能通过该项纳入范围。

(3) “实质控制权”的认定

就“实质控制权”的认定标准而言，《金控办法》也列举了如下图所示的几种情况，基本符合行业内对于“控制”的认定：



3. 金控公司申请条件

与一般金融机构的申请条件类似，申请设立金控公司，应当满足公司章程、注册资本、股东资质、董监高人员、风控制度等要求，其中最具实质性影响的，当属注册资本及股东资质两项了。

- (1) 注册资本。根据《金控办法》，金控公司的实缴注册资本额不低于 50 亿元人民币，且不低于所控股金融机构注册资本总和的 50%。“实缴”+“最低限额”+“自有资金”，这对拥有多家金融机构子公司或者金融机构子公司的注册资本本身就高的金控公司而言，无疑会带来巨大的出资压力。但这也是要求金控公司应当具备与其资产规模和风险水平相适应的资本的体现，控制金控公司利用高杠杆或循环利用资金投资金融机构的可能性。

(2) 股东资质。《金控办法》对金控公司股东的监管分类也和近两年出台的一系列金融机构的股权管理规定类似，将其股东分为非主要股东、主要股东、控股股东和实际控制人四大类，且不同的类型的股东，其资质条件也会有所区分，通过正面清单和负面清单的方式，规定成为金融公司股东的条件及禁止行为。具体如下图所示：

股东类型	定义	正面条件	负面条件
非主要股东	持有金控公司股权不足 5% 且对金控公司经营管理无重大影响的法人、自然人	<ol style="list-style-type: none"> (1) 法人应当依法设立，股权结构清晰，公司治理完善 (2) 法人和自然人最近三年无重大违法违规记录或重大不良诚信记录；没有因涉嫌重大违法违规正在被调查或处于整改期间；不存在对所投资企业经营失败负有重大责任未逾三年的情形；自然人不存在因故意犯罪被判处刑罚、刑罚执行完毕未逾五年的情形 (3) 法人不存在长期未实际开展业务、停业、破产清算、治理结构缺失、内部控制失效等影响履行股东权利和义务的情形；不存在可能严重影响持续经营的担保、诉讼、仲裁或者其他重大事项 	无规定
主要股东	持有或控制金控公司股份总额 5% 以上股份或表决权，或持有股份总额不足 5% 但对金控公司经营管理有重大影响的股东	<p>法人、自然人申请设立或投资入股成为金融控股公司主要股东、控股股东或实际控制人的，应当在符合上述“非主要股东”相关规定的同时，还符合以下条件：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 具有良好的诚信记录和社会声誉 (2) 核心主业突出，资本实力雄厚，投资金融机构动机纯正，制定了合理的投资金融业的商业计划，不盲目向金融业扩张，不影响主营业务发展 	法人、自然人存在下列情形之一的，不得成为金融控股公司的主要股东、控股股东或实际控制人：
控股股东	持有或控制金控公司股份总额 5% 以上股份或表决权，或持有股份总额不足 5% 但对金控公司经营管理有重大影响的股东	<ol style="list-style-type: none"> (3) 公司治理规范，股权结构和组织架构清晰，股东、受益所有人结构透明，管理能力达标，具有有效的风险管理和内部控制机制 (4) 财务状况良好，在不考虑非经常性损益情况下最近三个会计年度连续盈利，年终分配后净资产达到总资产的 40%（母公司财务报表口径），权益性投资余额不超过净资产的 40%（合并财务报表口径），中国人民银行另有规定的除外 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 股权存在权属纠纷 (2) 曾经委托他人或者接受他人委托持有金融控股公司或金融机构股权 (3) 曾经虚假投资、循环注资金融机构，或在投资金融控股公司或金融机构时，有提供虚假承诺或者虚假材料行为 (4) 曾经投资金融控股公司或金融机构，对金融控股公司或金融机构经营失败或者重大违规行为负有重大责任
实际控制人	对金控公司拥有实质控制权的法人或自然人	<ol style="list-style-type: none"> (5) 国有企业申请设立或投资入股金融控股公司应当符合国有资本布局结构调整需要 (6) 申请发起设立金融控股公司的自然人，单独或者与关联方、一致行动人合计持有金融控股公司 5% 以上股份的自然人股东，应当具有履行金融机构股东权利和义务所需的知识、经验和能力 	<ol style="list-style-type: none"> (5) 曾经投资金融控股公司或金融机构，拒不配合中国人民银行或国务院银行保险监督管理机构、国务院证券监督管理机构、国家外汇管理部门监管

需要注意的是，《金控办法》也规定了几个股东资质的特殊情况，包括：

- 通过证券交易所、新三板取得金控公司 5% 以下股份的股东，不适用非主要股东的资质条件；
- 金融产品可以持有上市金控公司股份，但单一投资人、发行人或管理人控制的金融产品持有同一金控公司股份合计不得超过 5%；
- 国有企业申请设立或投资入股金控公司的，应当符合国有资本布局结构调整需要；
- 各股东不得通过投资基金的方式入股金控公司（这是一个新提法，可能也体现了监管部门近期对通过私募基金这种方式投资金融牌照的一个取向）。

另外，就外资主体能否投资金控公司的问题，《金控办法》并未给出明确的说法。我们理解目前《金控办法》仅适用于实际控制人为境内“非金融企业”和“自然人”的金控公司，如果境外主体在境内设立了外商独资企业，而外商独资企业对于境内 2 家或以上的金融机构已经达到了实质控制的程度，那么外商独资企业也需要满足金控公司的要求；如果外商独资企业投资了一家金融机构，而这家金融机构又投资了其他金融机构，那么将会根据监管另行制定的细则进行合规。但是，如果境外主体直接在境内投资设立 2 家以上的金融机构，那么我们理解将不受《金控办法》的限制。

（二） 股权治理及经营要求

1. 空前细致的股权结构要求

由于目前实践中普遍存在的金控公司因控制关系或受益关系复杂进而导致风险交叉传导以及利益输送的问题，《金控办法》对于金控公司的股权结构明晰程度提出了空前细致的要求，代持、交叉持股、多级股权结构等均被明确禁止，力求金控公司的股权能够做到简单、明晰。

具体而言，《金控办法》项下有关股权结构的相关要求主要包括：

序号	监管要求	要点简述	条款序号
1	向上穿透披露	投资方在申请设立金控公司时，应当书面逐层说明其股权结构，直至最终的实际控制人、受益所有人，以及与其他股东的关联关系或者一致行动人关系。	第三条
2	主要股东、控股股东和实际控制人不得通过金融产品持股	金控公司主要股东、控股股东和实际控制人不得以发行、管理或通过其他手段控制的金融产品持有该金控公司股份。	第九条
3	不得代持或利用非自有资金进行投资	不得通过特定目的载体或者委托他人持股等方式规避金控公司监管； 金控公司股东不得以委托资金、债务资金等非自有资金以及投资基金等方式投资金控公司，不得委托他人或者接受他人委托持有金控公司的股权。	第十一条、第十二条
4	避免复杂股权关系或关联关系	控股股东不得存在关联方众多，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，恶意使用关联关系的情形； 金控公司的股东之间不得存在关联关系。	第十一条、第十四条
5	现存金控公司需优化股权层级	现存金控公司需确保股权结构与自身资本规模、经营管理能力和风险管控水平相适应。如不符合，需降低组织架构复杂程度，简化法人层级。	第十八条
6	新设金控公司股权层级不得超过三层	新增的金融控股公司，金融控股公司股东、金融控股公司和所控股金融机构法人层级原则上不得超过三级。	第十八条

序号	监管要求	要点简述	条款序号
7	不得交叉持股	金融控股公司所控股金融机构不得反向持有母公司股权； 金融控股公司所控股金融机构之间不得交叉持股； 企业集团整体被认定为金融控股集团的，集团内的金融机构与非金融机构之间不得交叉持股。	第十八条
8	“一控两主参”	同一投资人及其关联方、一致行动人，作为主要股东参股金融控股公司的数量不得超过两家，作为控股股东和实际控制人控股金融控股公司的数量不得超过一家。	第十九条

2. 面面俱到的经营要求

《金控办法》项下针对金控公司的经营行为设定的监管标准可谓面面俱到，覆盖了金控公司日常运营中需要注意的多个方面，包括并表管理、资本充足率、风险管理、杠杆率、风险传染、风险集中度、关联交易等等，体现了“审慎监管”的金融监管思路。但略显遗憾的是，《金控办法》中现有的监管要求还多为原则性规定，具体的监管细则仍然不甚清晰，有待监管部门进一步明确。

具体而言，《金控办法》项下有关经营展业的相关要求主要包括：

序号	监管要点	监管要求	条款序号
1	并表管理	并表管理的具体规则仍待后续出台。目前，金控公司需要遵守以下并表管理原则： 并表范围明确： 以下非金控公司所控股机构应当纳入并表管理范围： (1) 具有业务同质性的各类被投资机构，加总的业务和风险足以对金控公司的财务状况及风险水平造成重大影响的； (2) 被投资机构所产生的风险和损失足以对金控公司造成重大影响的； (3) 金控公司实质控制或者对该机构的经营管理存在重大影响的其他被投资机构。 并表管理“豁免”： 金控公司短期持有机构股权，准备在一个会计年度之内出售或者清盘、权益性资本在 50% 以上的，且机构风险不会对金控公司产生重大风险影响的，经中国人民银行批准后，该等机构可以不纳入金控公司并表管理范围。 单独并表要求： 此外，企业集团整体被认定为金融控股集团的，应当对集团内从事金融业务的机构实现单独并表管理。	第二十四条、 第二十五条
2	资本充足率	金控公司资本充足率的具体监管要求仍待后续出台。目前，金控公司需要遵守以下资本管理规则： 并表计算： 金控公司、所控股金融机构以及集团整体的资本充足水平应当以并表管理为基础计算，持续符合监管要求。 管理重点： 金控公司应当建立资本补充机制，依法发行合格资本工具，严格控制债务风险，加强资产负债管理。	第二十六条至 第二十八条
3	风险管理	金控公司风险管理主要包括全面风险管理、统一授信协调、集团风险隔离三个方面。 集团风险管理： 金控公司的全面风险管理体系应当覆盖金控公司所控股的、由地方政府依法批设或监管的从事金融活动的机构，进行信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险、声誉风险、战略风险、信息科技风险以及其他风险管理，在并表基础上管理集团风险集中与大额风险暴露。 集团授信管理： 金控公司应当统筹协调集团对同一企业（含企业集团）授信工作，	第二十九条至 第三十四条

序号	监管要点	监管要求	条款序号
		<p>建立集团内信息共享和联合授信机制，要求所控股金融机构定期上报从其他金融机构获得的授信额度和使用情况。</p> <p>集团风险隔离：金控公司应当建立集团整体的风险隔离机制，对集团内部的交叉任职、业务往来、信息共享，以及共用销售团队、信息技术系统、运营后台、营业设施和营业场所等行为进行合理隔离。</p>	
4	关联交易	<p>关联交易禁止行为：金控公司及其关联方之间进行关联交易，应当满足监管要求，不得存在以下行为：</p> <p>(1) 利用其实质控制权损害其他股东和客户的合法权益；</p> <p>(2) 通过内部交易进行监管套利；</p> <p>(3) 通过第三方间接进行内部交易；</p> <p>(4) 金控公司所控股金融机构（财务公司除外）向其提供融资，或者向其他关联方提供无担保融资等；</p> <p>(5) 金控所控股金融机构（财务公司除外）向其他关联方提供的融资或者担保，超过提供融资或者担保的所控股金融机构注册资本总额的 10%，或者超过接受融资或者担保的金融控股公司关联方注册资本总额的 20%（金融监管部门另有规定的除外）；</p> <p>(6) 金控公司所控股金融机构（财务公司除外）和所控股非金融机构接受金控公司的股权作为质押标的；</p> <p>(7) 金控公司对集团外的担保余额超过金融控股公司净资产的 10%。</p>	第三十五条、第三十六条

四、结语

《金控办法》的征求意见反馈截止时间为 2019 年 8 月 24 日。根据中国人民银行年初公布的《中国人民银行 2019 年规章制定工作计划》，该办法计划在 2019 年年内正式出台。《金控办法》正式落地后，将弥补金控公司长期缺乏监管的漏洞，今后如果想在金融领域（尤其是各类金融牌照）重力布局，恐怕很大几率也要依靠在先的“金控公司”牌照，否则在申请多个重量级的金融牌照时可能会遇到一定的阻碍，甚至不排除被要求强制交出已有金融牌照的可能性。

“所有的金融业务都要纳入监管”，对于金控公司而言，我们也要将其置于总体金融监管格局中加以审视。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越”，新生的“泰坦”，还有很长的路要走。

附表：金控公司相关法规政策

法规/政策名称	发文时间	发文机关	涉及金控公司监管的主要内容
《中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会在金融监管方面分工合作的备忘录》	2004 年 6 月	银监会、证监会、保监会	明确对金融控股公司的监管应坚持分业经营、分业监管的原则，即对金融控股公司的集团公司依据其主要业务性质，归属相应的监管机构；对金融控股公司内相关机构、业务的监管，按照业务性质实施分业监管。
《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》	2005 年 10 月 11 日	中共中央	明确提及要稳步推进金融业综合经营试点。
《国务院办公厅关于印发中国人民银行主要职	2008 年 7 月 10 日	国务院办公厅	规定中国人民银行的职责包括负责会同金融监管部门制定金融控股公司的监管规则和交叉性金融业务的标准、规范，负责金融控股

法规/政策名称	发文时间	发文机关	涉及金控公司监管的主要内容
责内设机构和人员编制规定的通知》			公司和交叉性金融工具的监测。 规定中国人民银行的内设机构金融稳定局承担会同有关方面研究拟订金融控股公司的监管规则和交叉性金融业务的标准、规范的工作， 负责金融控股公司和交叉性金融工具的监测。
财政部关于印发《金融控股公司财务管理若干规定》的通知	2009年9月1日	财政部	该规定 仅适用于中信、光大（集团）总公司和光大集团（国资背景试点金控公司） ，对其财务活动（包括资金和资本筹集、投资和经营活动、资产管理以及风险控制）等制定了监管要求，监管部门为财政部。 监管指标主要包括负债比率、双重杠杆比率、投资资产账面价值、非金融行业投资情况、集团公司间持股限制、关联交易行为及金额、担保金额等。
《金融业发展和改革“十二五”规划》	2012年9月17日	中国人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇管理局	明确引导试点金融机构根据自身风险管控能力和比较优势选择金融业综合经营模式。推动中信集团公司和光大集团公司深化改革， 办成真正规范的金融控股公司、建立健全金融业综合经营风险监测体系和有效的“防火墙”制度等。
中国人民银行、商务部、银监会等关于印发《进一步推进中国（上海）自由贸易试验区金融开放创新试点加快上海国际金融中心建设方案》的通知	2015年10月29日	中国人民银行、商务部、银监会、证监会、保监会、外汇管理局、上海市人民政府	明确可以在 防范风险前提下，研究探索开展金融业综合经营，探索设立金融控股公司。
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》	2016年3月16日	全国人民代表大会	统筹监管系统重要性金融机构、金融控股公司和重要金融基础设施 ，统筹金融业综合统计，强化综合监管和功能监管。完善中央与地方金融管理体制。
中国人民银行、银监会、证监会等关于发布《金融业标准化体系建设发展规划（2016-2020）》的通知	2017年6月8日	中国人民银行、银监会、证监会、保监会、国家标准化委员会	提出 应对金融业进行统筹协调，围绕统筹监管系统重要性金融机构、金融控股公司 ，统筹监管重要金融基础设施，统筹金融业综合统计，防范化解金融风险。
《政府工作报告（2018）》	2018年3月5日	国务院	强化金融监管统筹协调， 健全对影子银行、互联网金融、金融控股公司等监管 ，进一步完善金融监管、提升监管效能。
《国务院办公厅关于全面推进金融业综合统计工作的意见》	2018年3月18日	国务院办公厅	提出现有金融业综合统计工作对于交叉性金融活动、系统重要性金融机构、金融控股公司等关键领域统计监测不足，近期（2018-2019） 应推进系统重要性金融机构及金融控股公司统计 ；结合国际标准和我国金融监管实际，明确银行业存款类金融机构、银行业非存款类金融机构、证券业金融机构、保险业金融机构、交易及结算类金融机构、金融控股公司、其他金融机构等划分方法； 全面统计金融控股公司等金融集团的股权关系 ，穿透至实际控制人、最终受益人；统计金融集团公司与子公司、各子公司之间的金融活动，以反映金融集团内部关联交易及风险。
《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指	2018年4月27日	中国人民银行、银保监会	近年来，金融业改革开放力度不断加大， 大量非金融企业通过发起设立、并购、参股等方式投资金融机构 。一些实力较强、行为规范

法规/政策名称	发文时间	发文机关	涉及金控公司监管的主要内容
指导意见》		会、证监会	的企业投资金融机构,有助于扩大金融机构资本来源,补充资本金,改善股权结构,也有利于增强金融业与实体经济的良性互动发展,但也存在部分企业与所投资金融机构业务关联性不强、以非自有资金虚假注资或循环注资、不当干预金融机构经营、通过关联交易进行利益输送等问题,这既容易助长脱实向虚,也容易导致实业风险与金融业风险交叉传递。为促进金融业更好服务实体经济,有效防控金融风险,经党中央、国务院同意,现就 加强企业投资境内金融机构监管 提出以下意见。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

王舒

电话： +86-10-8525 5526
Email: shu.wang@hankunlaw.com

朱俊

电话： +86-10-8525 4690
Email: jun.zhu@hankunlaw.com

宛俊

电话： +86-21-6080 0995
Email: jun.wan@hankunlaw.com

杨铁成

电话： +86-10-8516 4286
Email: tiecheng.yang@hankunlaw.com

葛音

电话： +86-21-6080 0966
Email: yin.ge@hankunlaw.com