

HANKUN

汉坤律师事务所
Han Kun Law Offices

汉坤专递

2023 年第 12 期 (总第 200 期)

新法评述

- 1、颠覆与重塑 — 非银支付条例要点解读
- 2、莫道桑榆晚，为霞尚满天 — 北京市进一步扩大服务业对外开放政策快评
- 3、新生效的《公司透明度法案》来了

新法评述

1、颠覆与重塑 — 非银支付条例要点解读

作者：权威 | 朱俊 | 廖曦曦 | 李珣 | 李云洲 | 李焯 | 李路路

2023年11月24日，国务院召开国务院常务会议，审议通过《非银行支付机构监督管理条例》（以下简称“《条例》”），并于2023年12月17日正式对外发布。

《条例》的正式出台，宣告着此前于2021年1月20日由中国人民银行（以下简称“人行”）发布的《非银行支付机构条例（征求意见稿）》（以下简称“《征求意见稿》”）结束了近两年的讨论和修订，也正式标志着我国非银支付领域的监管在总结过往十三年间监管经验的基础上完成了迭代和升级，形成了更为适配现行监管需求、市场环境及产品形态的监管思路 and 模式，对于保障非银支付行业未来的有序、健康发展具有极为重要的指导意义。

一、整体影响评述

（一）肯定行业价值，为非银支付行业的健康发展提供政策土壤

在整体立法思路上，《条例》充分肯定了支付行业在我国当前支付结算体系中的重要地位及发挥的积极、正向作用。支付机构在牢固树立“支付为民”理念，坚守小额、便民宗旨的前提下，《条例》为支付机构未来的运营和发展提供了稳定、可预期的政策空间。

在经历了“互金十年”的涤荡之后，与第三方支付相伴而生的大量互联网金融业态都已先后退出历史舞台。而第三方支付在过往的五年中，也密集地接受了“备付金集中存管”、“支付断直连”、“大型支付平台综合整改”等多项考验，甚至其“存废”也一度成为了市场讨论的话题。

在这一行业及监管背景下，《条例》的出台虽然在微观层面强化和明确了支付机构的合规要求，但从更宏观的意义来看，《条例》更是对行业稳定发展的保障与护航，为从业机构指明了清晰的合规边界和方向。

（二）完成监管规则迭代，监管逻辑全面适配当前市场环境

从具体的行文来看，《条例》可谓是近十年来最具颠覆性、但也最严谨和细致的监管迭代文件。

回顾我国的金融监管史，鲜有金融行业会如同第三方支付行业这般在短短十年间经历如此彻底的行业形态变化和监管规则调整。随着市场、技术和商业需求的飞速发展和转变，第三支付的业态已经从十年前十分典型的“网络支付”、“预付卡发行与受理”、“银行卡收单”的三分业态发展出了大量难以定义的新业态，条码支付、刷脸支付、刷掌支付不一而足。而在监管手段上，也经历了“备付金集中存管”、“支付断直连”、“断开与金融产品的不当链接”等数次颠覆性的监管规则调整。

在这一背景下，《条例》大刀阔斧地推翻了以往的整体监管框架，以更为科学、合理的思路对支付行业的监管进行了彻底的重塑和整合，以更为明确和简化的思路勾勒出了现行的监管要求，高度贴合当

前的市场现状，并为支付行业的后续创新预留了充足的空间，展现出了高超的立法水平。

（三）全面提升行政处罚标准及责任，强化行业监管

《条例》第五章通过 11 个条款全面细化和升级了支付机构可能面临的行政处罚责任。基于违法行为的严重程度，设定了三档违法责任。

其中特别值得注意的是，《条例》针对全部类型的违规行为均设置了“没一罚五”的处罚规则，全面对齐《人民银行法》第 46 条的规则，相对于此前规定中针对部分轻微违法事实仅设置 1-3 万元处罚区间的规则做了实质性提升，预计今后针对支付机构的罚单将更为频繁地出现“超大额”的情况。

此外，《条例》也开创性地将支付机构控股股东、实际控制人纳入行政责任的追责范围，针对支付机构的部分违规行为，监管机关亦有可能直接追究控股股东和实际控制人的责任。

（四）大量细节要求留待后续立法完善，后续影响需持续观察

《条例》开创性地设置了“业务形态二分”、“系统重要性非银行支付机构”、“净资产与备付金日均余额比例挂钩”等多项新型监管工具，但并未进一步展开，而是交由人行通过后续的立法做进一步的完善。

此外，《条例》明确将于 2024 年 5 月 1 日生效，但在过渡期的适用上，针对“存量牌照”具体如何进行衔接的问题，也同样交由后续的立法进行完善。

由此可以预见，围绕《条例》的出台，近期应当会有进一步的新规持续出台和更新，其对于支付机构的影响需要持续跟进和判断。

二、要点内容解读

（一）产品形态

1. 业务形态沿用二分思路

现行监管规定中，人行将非银支付行业的业态整体上分为三大类，即“网络支付”、“预付卡发行与受理”、“银行卡收单”，并设定了大量基于“技术”和“介质”的分类标准，例如“网络支付”需要基于“网络”，且“不存在特定专用设备交互”；“收单”业务系针对“银行卡”，而并不明确涵盖其他支付手段。

上述划分和定义模式虽然在一定程度上使得监管对象和监管范围更为明确和直观，对于市场参与主体而言更容易形象地理解相关的业务具体适用何种牌照。但随着支付市场和支付技术的不断发展，此类基于“技术”和“介质”的定义思路则严重限制了相关监管规则的灵活性，也难以适配快速发展的市场实际业态。《条例》答记者问中即明确指出：随着技术创新和业务发展，出现了条码支付、刷脸支付等新兴方式，现有分类方式不能很好地满足市场发展和监管需要。

对此，《条例》延续了《征求意见稿》中提出的“储值账户运营”和“支付交易处理”的功能主义二分法，对于支付业务的类型进行了颠覆性的重新划分，以“能否接收付款人预付资金”为标准，界定了“储值账户运营”和“支付交易处理”两大类型，并将据此设置分类监管方式。

但在界定细节上，《条例》删除了关于“储值账户运营”和“支付交易处理”的定义和核心监管要求，仅保留了原则性规定。《条例》答记者问中提出，人行的下一步工作包括“制定《条例》实施细则”

以及“完善《条例》其他配套文件”，我们认为，在该等后续监管规定中，将对于相关问题进行进一步明确，市场主体也应当对此保持持续关注。

2. 放宽支付机构开展“非前置许可”类业务的可能性

《征求意见稿》中曾对支付机构的展业范围进行了严格限定，要求其“不得开展支付业务许可证载明范围之外的业务”，我们认为，此项要求过于严格，对于支付机构对外提供信息服务、导流服务、技术服务等无资质要求的服务构成了限制，也不符合支付机构展业的市场实践情况。

《条例》中则对该项要求进行了放宽，仅限制支付机构“未经批准不得从事依法需经批准的其他业务”，保留了支付机构在合法范围内进行业务创新的可能性，对于支付行业的良性、多元化发展属于利好。

3. 对公支付账户未一刀切

对公支付账户的开立是长期以来困扰支付机构的问题之一，这一问题源于监管对于支付机构业务“小额、便民”以及与银行账户业务相区分的定位，不论从监管规定还是窗口指导层面，都不鼓励支付机构为 B 端客户开立支付账户，《征求意见稿》中更是明确规定支付账户的开立主体仅可以为自然人（含个体工商户）。

本次《条例》中则删除了此类表述，仅提出了“国家引导、鼓励非银行支付机构与商业银行开展合作，通过银行账户为单位用户提供支付服务”的原则性要求，但并未一刀切的“禁止”支付机构直接开展此类业务，给支付机构为 B 端客户提供支付账户服务留出了空间。我们认为，B 端客户同样包括大量小微企业，支付机构为 B 端客户开立支付账户，并不必然意味着与其“小额、便民”的业务定位相违背，《条例》在这一问题上的修订思路值得肯定。

4. 完全删除了支付信息服务机构的相关规定

《征求意见稿》中曾提出一类支付行业业态的新机构，即“支付信息服务机构”，并明确此类机构并不属于开展支付业务的主体，无需持有支付牌照，而仅需在中国支付清算协会办理备案即可。从《征求意见稿》的定义上看，“聚合支付”机构即应当属于支付信息服务机构的范畴。

自 2021 年《征求意见稿》出台至今，各个领域的金融监管都明确加强了“机构持牌，人员持证”的要求，在这一监管思路下，无需持牌、仅需备案的“支付信息服务机构”不宜直接作为《条例》的监管客体。基于这一背景，《条例》中完全删除关于“支付信息服务机构”的相关规定其实并不意外。我们预判，在后续的配套规则中，会进一步明确此类机构的监管思路。

5. 规范了针对跨境业务的牌照适用范围

针对跨境业务，《征求意见稿》明确了“境外机构”向“境内用户”提供“跨境支付服务”，应在境内取得支付牌照。

据此，在跨境业务中，如境外支付机构提供的并非跨境环节的服务，例如帮助境内客户在纯境外层面进行付款和收单，原则上即无需在境内取得支付牌照。我们认为，这一规定与目前市场实践中，境内支付机构与境外支付机构或银行合作，由境外支付机构或银行提供境外收单服务的业务模式相符，具有合理性。

（二）业务管理

1. 反垄断监管：删除了《征求意见稿》中的相关条款，不再基于市场份额界定垄断行为，人行的监管边界得以厘清

此前，《征求意见稿》中规定人行可以从市场支配地位的角度商请国家反垄断监管部门对支付机构进行反垄断审查，特别是明确界定了相关市场范围以及市场支配地位的认定标准，旨在加强对市场头部支付机构的反垄断监管。

但在正式发布的《条例》中，前述反垄断相关条款被删除，仅保留了“非银行支付机构不得实施垄断或者不正当竞争行为，妨害市场公平竞争秩序”的原则性规定，即不再基于市场份额界定垄断行为。

这一改动无论是从明确人行监管职权的角度，亦或是从“垄断行为”认定的实体角度，都更为合理和科学，终结了此前围绕《征求意见稿》的激烈讨论。

2. 头部机构监管：确立了关于系统重要性非银行支付机构的监管机制

《条例》第 38 条规定，“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督管理规则”，从而在行政法规层面确立了支付机构可以划入系统重要性机构的法律基础。同时，参照 2018 年一行两会联合发布的《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》，如被认定为系统重要性非银行支付机构，则可能需满足“附加资本要求”、“杠杆率要求”、“设立风险管理委员会”、“进行并表风险管理”、“信息报送和披露”等合规义务，具体要求有待人行未来进一步明确。

3. 业务风险管理：防范重大风险、加强用户管理

近年来，金融监管部门愈发强调重大风险的防范工作，《条例》第 5 条明确提出支付机构应关注“反洗钱和反恐怖主义融资、反电信网络诈骗、防范和处置非法集资、打击赌博”等重大风险，而前述风险也是支付行业生态下常见的风险类型。为确保有效防范风险，《条例》第 21、22 条从用户管理的角度提出了相关要求，具体包括：

- 持续有效地开展用户尽职调查工作；
- 涉及资金安全、信息安全等的核心业务和技术服务不得外包；
- 自行完成特约商户的尽职调查、支付服务协议签订、持续风险监测等工作；
- 不得为非法设立或非法经营的商户提供服务。

4. 服务协议管理：从金融消保的角度进一步明确了协议内容、协议公示与协议变更等要求

金融消费者保护是近年来的监管重点之一，为贯彻金融消保监管要求，充分保护用户合法权益，《条例》第 20 条对支付机构的用户服务协议管理提出了相关要求，具体包括：

- 协议内容：明确了必备条款（如“机构与用户的权利义务”、“支付业务流程”等）和禁止性内容（如“排除、限制竞争”、“加重用户责任”等）；
- 用户提示：对于协议重要条款应采取合理方式提示用户注意，并按照用户要求说明；
- 协议公示：在经营场所、官方网站、移动互联网应用程序（即 APP）等显著位置公示；
- 协议变更：应当充分征求用户意见，并在上述第 (iii) 项的显著位置公告满 30 日后方可变更，

且应与用户以书面形式（如数据电文）达成一致。

5. 跨境业务监管：应遵守多项适用规定，删除《征求意见稿中》跨境断直连相关表述

《条例》第 19 条明确规定，“**支付机构为跨境交易提供支付服务的，应当遵守跨境支付、跨境人民币业务、外汇管理以及数据跨境流动的有关规定**”。一直以来，针对支付机构的跨境支付业务始终未颁布统一、明确的规范性文件，而由于跨境支付业务与境内支付业务存在明显差异，我国的跨境支付监管规则始终不太清晰，《条例》第 19 条明确了我国跨境支付业务的适用规则。考虑到 2021 年人行已出台《跨境支付服务管理办法（征求意见稿）》，在《条例》确立了支付行业的监管框架后，相信跨境支付管理规则的发布亦可相应期待。

值得一提的是，正式发布的《条例》删除了《征求意见稿》第 6、40 条关于跨境支付断直连的相关表述，一定程度上也体现出“跨境断直连”短期内可能不会作为监管的重点关注事项，且未来是否启动、何时启动，亦有待观察。

（三）数据及系统管理

1. 强调支付机构业务及系统的独立性

《条例》进一步强调了支付机构业务及系统的独立性要求。例如，《条例》第 18 条、第 21 条等条款要求支付机构应当具备必要和独立的业务系统、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，支付机构的业务系统及其备份应当存放在境内，并要求支付机构不得将涉及资金安全、信息安全等的核心业务和技术服务委托第三方处理。同时，《条例》第 22 条再次强调核心业务管理要求，明确支付机构应当自行完成特约商户尽职调查、支付服务协议签订、持续风险监测等业务活动。这一要求与此前《银行卡收单业务管理办法》（9 号文）、《中国人民银行关于加强银行卡收单业务外包管理的通知》（199 号文）等规范性文件中“核心业务不得外包”的规定一脉相承，并将其上升为行政法规的层级。

2. 重申“关键信息基础设施运营者”和“达到规定数量”的本地化处理要求

根据《条例》第 33 条规定，支付机构相关网络设施、信息系统等被认定为“关键信息基础设施”，或者“处理个人信息达到国家网信部门规定数量”的，其在境内收集和产生的个人信息的处理应当在境内进行。确需向境外提供的，应当符合有关规定，并取得用户“单独同意”。支付机构在境内收集和产生的重要数据的出境安全管理，依照有关规定执行。上述规定与《个人信息保护法》、《网络安全法》、《数据安全法》、《关键信息基础设施安全保护条例》中的相关要求相呼应，体现了监管对于数据安全的重视。

3. 个人信息保护要求相比《征求意见稿》趋严

《条例》第 32 条对支付机构个人信息保护相关要求作出了规定。总体而言，《条例》体现了《个人信息保护法》中明确的相关要求，例如强调处理用户信息的合法、正当、必要和诚信原则，规定支付机构需公开用户信息处理规则，明示处理用户信息的目的、方式和范围，并取得用户同意（法律、行政法规另有规定的除外），并要求支付机构不得收集与其提供的服务无关的用户信息，不得以用户不同意处理其信息或者撤回同意等为由拒绝提供服务等。

此外，《条例》要求支付机构与其关联公司共享用户信息的，应当告知用户该关联公司的名称和联系方式，并就信息共享的内容以及信息处理的目的、期限、方式、保护措施等取得用户单独同意，并要

求支付机构对关联公司进行监督，确保依法合规、风险可控。该项要求显著严于《征求意见稿》，并且是在金融领域的监管文件中首次就金融业相关机构向关联公司共享用户信息进行明确规定，需引起重视。

（四）股权管理

近年来，监管机构高度重视金融机构股权管理工作，着力完善大股东行为约束机制。《条例》亦参考了银行、保险、证券等传统金融机构的相关规定，加强对支付机构的股权管理、完善对大股东的约束管控。具体包括：

1. 引入多项对主要股东、控股股东以及实际控制人的监管要求

《条例》从资质要求、禁止性规定等维度出发，对支付机构主要股东、控股股东以及实际控制人作出约束，但区别于此前的《征求意见稿》，并未对主要股东、控股股东以及实际控制人的定义进行明确规定。考虑到现行法律法规项下不同金融机构不同类别股东的定义均存在一定差异，对于支付机构相关类别股东的具体界定有待在《条例》实施细则中进行明确。

2. 对主要股东的股权质押提出管理要求

《条例》要求支付机构主要股东就质押其持有的支付机构股权事宜向人行进行事前报告，且限制质押股权不得超过其所持有的支付机构股权总数的 50%。该等要求有助于避免股东利用股权质押形式，代持支付机构股权、违规关联持股以及变相转移股权。

3. 特殊方式持股受到明确禁止

《条例》规定支付机构的控股股东和实际控制人不得通过特定目的载体或者委托他人持股等方式规避监管，透露出监管机构对于支付机构采取 VIE 架构持股的更为明确的审慎态度，也进一步表明了落实穿透式监管原则、防范监管套利的要求。

4. 对股东入股支付机构的数量提出要求

与部分传统金融机构的监管要求类似，《条例》也对于同一股东入股支付机构的数量提出了要求，规定“同一股东不得直接或者间接持有两个及以上同一业务类型的非银行支付机构 10%以上股权或者表决权。同一实际控制人不得控制两个及以上同一业务类型的非银行支付机构，国家另有规定的除外。”也即对于支付机构而言，同一股东作为 10%以上股东参股支付机构或者作为实际控制人控制同一业务类型的支付机构的数量仅限一家。

5. 首次明确支付机构风险监管措施

金融机构风险事件频频发生，无论是银行等传统金融机构的监管法规还是此前发布的《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》，均对于金融风险事件发生时的监管措施以及大股东责任进行了规定。在此背景下，《条例》首次明确人行对于支付机构采取风险监管措施的权利，包括主要股东履行资本补充承诺、限制重大资产交易以及调整限制董监高及其权利。未来，至少在入股环节，支付机构的主要股东也将面临签署资本补足承诺函等方面的要求。

2、莫道桑榆晚，为霞尚满天 — 北京市进一步扩大服务业对外开放政策快评

作者：江金山 | 石磊

2023年11月23日，国务院发布了其于2023年11月18日作出的《国务院关于〈支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案〉的批复》（以下简称“**批复**”），该批复原则同意了北京市政府、商务部《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》（以下简称“**2023年方案**”），并从最高行政机关层面提供了北京市本轮服务业扩大开放的政策依据，在近期密集出台的各项推动经济进一步回升向好的利好政策工具多侧重“改革”的基础上，显著释放了关于“开放”的强烈信号，可算作以行动呼应习近平总书记多次强调的金句“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。国务院批复的2023年方案中尤以其推进服务业重点领域深化改革扩大开放的若干具体任务最为亮眼，本文将着重于此述评和分享。

一、方案的背景

一方面，不需赘言，当前国际环境复杂严峻，世界经济增长乏力，给我国发展带来诸多影响。国内经济虽在党和政府前期稳经济一系列举措和全国人民努力下恢复向好，但市场需求仍显不足，一些结构性问题比较突出。近期，党和国家有关方面延续优化一批阶段性政策、研究出台一批针对性强的新举措、积极谋划一批储备政策，系统打出一套政策“组合拳”，持续巩固我国经济回升向好势头，本次批复同意的2023年方案可算作其中一记向外的有力直拳。

另一方面，我国现有外资准入政策体系中，以适用于全国（自贸区除外）的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“**全国负面清单**”）和适用于全国范围内20个自由贸易试验区的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“**自贸区负面清单**”）外资产业政策最为业界熟知。北京市作为全国唯一的政治中心，首都城市战略定位明确，其外资产业政策方面的具体举措容易被忽视。事实上，北京市立足于首都城市战略定位，以服务国家重大战略作为责任担当，于2015年5月5日以国务院批复的《北京市服务业扩大开放综合试点总体方案》提出北京市服务业扩大开放试点为肇始，2019年2月22日由国务院批复了《关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》（以下简称“**2019年方案**”）并由国务院跟进授权北京市在当时现有的外资准入政策框架下作出突破性尝试，2020年，北京市的第二版方案（即《深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案》，以下简称“**2020年方案**”）同样以前述方式获得国家层面的支持并在2020年方案中首次提出建设国家服务业扩大开放综合示范区的任务要求。本次批复发布的2023年方案在特定的时期不仅对之前的扩大开放试点进行了延续，更是以具体任务方式释放了更有力的信号，值得我们关注。

二、2023年方案在外资准入政策方面的突破性尝试及评析

2019年方案在旅游业、电信业、认证机构、养老机构、文化娱乐等服务业领域作出了扩大开放的举措，2020年方案进一步在教育培训机构、电信业、文化娱乐、旅游业、养老机构、音像制品制作等领域扩大对外开放。在该等基础上，2023年方案进一步在如下领域发力，我们尤以梳理历史脉络的发展眼光审视更能见其精神。

（一）电信服务领域

北京市有关电信领域的进一步开放试点措施，在2019年方案及2020年方案中均有体现，且相关

业务的开放路径呈现出在北京市范围内由点及面的逐步放开的特点，相关演变情况如下表所展示：

方案	试点内容	地域范围
2019 年方案	取消存储转发类业务、国内多方通信服务业务、互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
2020 年方案	取消信息服务业务（仅限应用商店）外资股比限制	中关村国家自主创新示范区 海淀区
	取消互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制 ¹	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
	向外资开放国内互联网虚拟专用网业务（外资股比不超过 50%）	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
2023 年方案	取消信息服务业务（仅限应用商店，不含网络出版服务）、互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制	北京市全域

如上表所示，相较于 2019 年方案和 2020 年方案，2023 年方案的试点内容呈现出以下两个方面的进一步变化：

- 延续了取消应用商店外资限制的政策但明确不包含网络出版服务，取消信息服务业务中的应用商店外资限制的政策与《工业和信息化部上海市人民政府关于中国（上海）自由贸易试验区进一步对外开放增值电信业务的意见》中规定的适用于自贸区的开放政策一致，但 2023 年方案中明确不包含“网络出版服务”，我们理解，此处的除外情形有助于回应市场中游戏类应用商店（如 APP Store 和 Steam 等）既涉及“信息服务业务”又涉及“网络出版业务”情形下外资准入的冲突问题，系对现有应用商店业务放开外资准入政策的有益完善；
- 不同于 2019 年方案及 2020 年方案将试点政策限于试点示范区和示范园区或中关村海淀园，2023 年方案适用的地域范围已扩大至整个北京市（受限于未来国务院正式授权批复的规定），相应的预计可能会吸引更多的外资企业参与试点。

（二）健康医疗服务领域

我们注意到，不同于前两版方案，2023 年方案在健康医疗服务领域已在探索突破医疗机构、干细胞与基因领域既有的外资限制或禁止政策，包括“支持符合条件的外籍及港澳台医生在京开设诊所”、“探索对干细胞与基因领域医药研发企业外籍及港澳台从业人员的股权激励方式”。

就医疗机构而言，根据全国负面清单、自贸区负面清单以及《中外合资、合作医疗机构管理暂行办法》的规定，外资在中国境内设立医疗机构限于合资且外资持股比例不超过 70%（目前仅少数地区医疗机构持股比例放开至不超过 90%），仅从方案表述来看，我们理解，北京市本次有机会突破现有医疗机构外资比例限制政策，实现外资更大比例甚至百分之百持股境内医疗机构（但医疗机构形式仅限于诊

¹ 2020 年方案未明确提及，但根据 2021 年 10 月 8 日《国务院关于同意在北京市暂时调整实施有关行政法规和经国务院批准的部门规章规定的批复》就 2020 年方案的正式授权，此项试点仍然继续有效。

所，且外资身份应限于“符合条件的外籍及港澳台医生”)。我们有理由相信这种有益的尝试很有可能成为医疗机构领域外资政策进一步开放的试水动作。

就“干细胞与基因”领域而言，受限于全国负面清单及自贸区负面清单的规定，两者均有“禁止外资投资人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和应用”的限制，而 2023 年方案中明确将“探索对干细胞与基因领域医药研发企业外籍及港澳台从业人员的股权激励方式”且此前两版方案中均未有此尝试，可见北京选取了以对外籍及港澳台个人进行股权激励的方式尝试突破前述股权比例限制。该举措可视为在此领域进行“承压测试”的先行先试，业界对此应会展现欢迎态度并有理由期待进一步的突破。

(三) 文化教育领域

我们注意到，北京市在 2023 年方案中同样尝试在文化教育领域对现有的“准入许可”制度进行一定程度的放开，比如将“外商投资设立演出场所、娱乐场所、互联网上网服务场所的审批权下放至区级”、“支持外商独资设立经营职业技能培训机构”。考虑到前述相关行业实际已放开外资比例限制，但相关行业的规则中仍有对应的审批层级限制，2023 年方案对此相应形成了突破，其与现有行业内规则的对比情况如下表简要所示：

相关行业	行业规定	2023 年方案的突破
演出场所	《营业性演出管理条例（2020 修正）》第十条：外商投资的演出经济机构申请从事营业性演出经营活动、外商投资的演出场所经营单位从事演出场所经营活动，应当向 国务院文化主管部门 提出申请。	审批权限下放至区级
娱乐场所	《文化和旅游部关于调整娱乐场所和互联网上网服务营业场所审批有关事项的通知》第一条：允许外国投资者依法在中国境内设立娱乐场所，取消外商投资比例限制。外国投资者申请从事娱乐场所经营活动，应当向 省级文化和旅游行政部门 提出申请，申请材料、设立条件和程序与内资一致。香港特别行政区、澳门特别行政区投资者在在内地投资设立娱乐场所、台湾地区投资者在大陆投资设立娱乐场所参照执行。	审批权限下放至区级
互联网上网服务		
职业技能培训机构	《中华人民共和国中外合作办学条例》第六十条：在市场监督管理部门登记注册的经营性的中外合作举办的培训机构的管理办法，由国务院另行规定。 《中外合作职业技能培训办学管理办法（2015 修订）》第十一条：设立中外合作职业技能培训机构由拟设立机构所在地的 省、自治区、直辖市人民政府劳动保障行政部门 审批。	2023 年方案系对 2020 年方案的重申且 2022 年 8 月 15 日实施的《北京市营利性外商投资职业技能培训机构办学管理办法》已规定，将审批权限下放至区级人力资源社会保障行政部门。

2023 年方案对上述外资准入许可制度在审批层级上的突破在此前两版方案中并未提及，体现出北京在新一轮深化服务业扩大开放改革的示范引领作用，且根据我们的实践观察，目前在职业技能培训领域，除上海市已有对应外商投资职业技能培训机构的地方政策且明确审批权限在区级人力资源社会保

障行政部门外²，亦有个别地区在尝试外商投资职业技能培训机构的审批权限下放事宜，北京市 2023 年方案也成为对市场主体此等需求的积极回应。

（四）金融服务领域

与此前 2019 年方案、2020 年方案显著不同，2023 年方案首次对金融服务领域的深化改革和扩大开放提出了明确的政策任务，明确了对境外金融机构、境外金融机构的投资者、跨境金融服务提供者符合法定形式的金融业务相关申请的支持态度，并有探索支持保险资产管理公司向境外发行合理规模的人民币计价的资产管理产品，支持创业投资、股权投资机构与各类金融机构开展市场化合作为被投资企业提供融资服务，以及探索建立不动产、股权等作为信托财产的信托财产登记机制等具体措施。

（五）专业服务领域

2023 年方案在全国范围内首次作出了“允许境外符合条件的个人从事证券投资咨询、期货交易咨询业务”的突破，该举措既在该等重监管领域对“持牌经营”进行了扩展，有望认可拥有境外相应牌照的人士，也可能突破对“商业存在”的执着，在其提供业务的人士物理所在地、方式等方面进行更多有益的尝试。类似举措的落地有可能认可以及催生更有创新性的金融专业服务业态——可以预想，不日某香港持牌代表人士或可开立付费或接受打赏的专业服务公众号提供证券咨询服务，另一通过美国 Series 3 考试的人士或可在北京市开展期货方面咨询业务，该等具体化的场景更能让我们意识到这些开放举措的步伐。

三、结语

综合上述，北京市服务业进一步扩大开放的有力政策可算是“有里有面”，当前形势下作为首善之都的北京亦选择以“君子以自强不息”的态度真抓实干，令人振奋。相信该等逆周期调节政策的发布以及不久的落地将给与市场进一步的提振，我们也当同样做好储备，迎接周期后真正大潮的到来。

² 《经营性外商投资职业技能培训机构审批管理办法》（沪人社规〔2021〕2号）。

3、新生效的《公司透明度法案》来了

作者：蒋尚仁

一直以来，美国私营企业实体的所有权人（即拥有或控制该实体的人）的信息并不是公共信息，且当人们（包括中国投资者）通过向特定州（如特拉华州）的州务卿或类似办公室提交注册或成立文件而在美国创建或成立企业实体（如公司或有限责任公司）时，他们不需要在该等文件中包括任何所有权信息。然而，随着《公司透明度法案》（“CTA”）于 2024 年 1 月 1 日生效，它代表了美国公司所有权和透明度监管机制的重大转变。

从 2024 年 1 月 1 日起，根据美国财政部金融犯罪执法网络（“FinCEN”）依 CTA 颁布的受益所有权信息报告规则（“报告规则”），许多美国企业实体（无论是现有的还是新成立的）以及许多在美国开展业务的外国企业实体将被要求在 FinCEN 的电子申报系统上提交其受益所有权信息（“BOI”）。FinCEN 将把 BOI 报告存储在一个集中的数据库中，并且只在法律规定的目的下与授权用户共享该信息。

为了帮助在美国开展业务的中国投资者理解 CTA 并知道如何遵守其报告要求，以下是我们对 CTA 及其主要要求的简要概述。

一、CTA 的目的

CTA 是作为《2021 财政年度国防授权法案》的一部分而颁布的。其主要目的是通过要求披露受益所有权信息，防止滥用企业实体从事非法活动，如洗钱和资助恐怖主义。

二、CTA 的主要要求

适用范围：CTA 适用于两种类型的**报告公司**：国内报告公司和外国报告公司。国内报告公司包括根据美国各州法律向州务卿或类似办公室提交文件而成立的公司、有限责任公司或任何其他实体。外国报告公司包括根据外国（如中国）的法律成立而在美国任何州注册开展业务的公司、有限责任公司或其他实体。

根据 CTA，某些实体，如那些公开上市公司、某些受监管实体如银行，以及符合特定标准（如雇佣一定数量的员工和在美国境内有实体存在）的公司，可以豁免报告要求。

报告要求：报告规则要求任何报告公司向 FinCEN 提交 BOI 报告。报告应包含实体本身的信息和两类个人的信息：（1）受益所有人；（2）公司申请人。

CTA 将受益所有人定义为拥有或控制公司至少 25%所有权权益或对其拥有实质控制权的个人。

此外，根据 CTA，如果个人满足以下四个一般标准中的任何一个，则应被视为对报告公司行使了实质控制权：（1）该个人是高级管理人员；（2）该个人有权任免报告公司的某些管理人员或多数董事；（3）该个人是重要决策者；或（4）该个人对报告公司拥有任何其他形式的实质控制权。

拥有或控制公司至少 25%所有权权益或对其拥有实质控制权的个人可以是美国人或外国人。

报告公司可以有多个受益所有人。必须报告的受益所有人的最大数量没有限制。FinCEN 预计每个报告公司都将实质上由一个或多个个人控制，因此每个报告公司将能够确定并向 FinCEN 报告至少一个受益所有人。

报告规则还要求在 2024 年 1 月 1 日或之后成立的美国国内报告公司、或在 2024 年 1 月 1 日或之后首次在美国注册的外国报告公司，应当报告其公司申请人，而公司申请人通常应当是直接提交首次在美国境内创建国内报告公司的文件的个人，或者提交首次在美国注册外国报告公司的文件的个人。该个人将是实际通过物理或电子方式向州务卿或类似机构提交文件的个人、或者指导或控制该提交行为的个人。

三、报告内容和报告时间

报告规则要求报告公司确认其自身身份并报告其每位受益所有人和公司申请人的四项信息：姓名、出生日期、地址以及可接受身份证明文件中的唯一识别号码（以及该文件的图像）。

至于报告时间，如果报告公司在 2024 年 1 月 1 日已经存在，则其必须在 2025 年 1 月 1 日之前提交初始 BOI 报告。如果一家报告公司在 2024 年 1 月 1 日或之后至 2025 年 1 月 1 日之前在美国成立或注册经营业务，则将须在收到公司成立或注册生效的实际通知或公告通知后 90 个日历日内提交初始 BOI 报告。如果一家报告公司在 2025 年 1 月 1 日或之后成立或注册经营业务，则将须在其成立或注册生效的实际通知或公告通知后 30 个日历日内提交初始 BOI 报告。

四、保密、访问和数据保护

CTA 规定受益所有人信息的访问范围限于为做尽职调查目的使用的特定的美国联邦和州政府机构和金融机构、以及符合一定条件下的外国执法实体。因此，私人应不能接触到 FinCEN 报告公司所报告的 BOI。

五、未在规定期限内报告 BOI 的后果

根据 CTA，故意不向 FinCEN 报告完整或更新的受益所有人信息，或故意提供或试图提供虚假或欺诈性的受益所有人信息可能会导致民事或刑事处罚，包括持续违法每一天高达 500 美元的民事处罚，或包括两年以下监禁和/或高达 10,000 美元罚款的刑事处罚。未按要求提交 BOI 报告的实体的高级管理人员可能需要为此承担责任。

六、CTA 对中国投资者的影响

CTA 可能在许多方面影响中国投资者，包括：

- **对新设实体和现有实体的强制报告：**除非被 CTA 豁免，中国投资者将需要报告其在美国设立或组建的所有国内实体及在美国注册经营业务的所有外国实体的受益所有人的详细信息。
- **详细信息要求：**中国投资者将需要获得并报告其企业实体的受益所有人的个人信息，包括姓名、地址、出生日期和身份证号码（如护照号码）。
- **对成立实体的影响：**在美国设立企业实体的中国投资者将需要准备在实体成立或组建后立即另外向 FinCEN 报告系统披露受益所有人信息。这在实体成立过程中又增加了一层合规要求。
- **对商业隐私的影响：**CTA 的报告要求可能会影响一些中国投资者的隐私考虑，这些投资者可能希望拥有一个更加匿名的商业结构。
- **对不遵守规定的处罚：**不遵守 CTA 可能会导致中国投资者遭受重大的民事和刑事处罚。
- **额外的州法遵守义务：**除了在联邦层级的 CTA 规定，纽约州通过了《有限责任公司透明度法案》，

该法案要求某些在纽约州设立或组建的企业实体或在纽约州注册经营业务的企业实体报告其受益所有人信息。因此，在纽约州经营业务的中国投资者也应该遵守纽约州的《有限责任公司透明度法案》的报告要求。

七、展望

CTA 代表了美国公司透明度方面的一个关键变化。对中国投资者来说，理解和适应这些变化不仅对遵守规定至关重要，而且对在美国的商业环境中成功运行也至关重要。

我们将继续关注与 CTA 相关的发展，并在未来的期刊中提供跟进的信息和看法。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤专递》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与下列人员联系：

北京 金文玉 律师：

电话： +86 10 8525 5557

Email: wenyu.jin@hankunlaw.com

上海 高超 律师：

电话： +86 21 6080 0920

Email: kelvin.gao@hankunlaw.com

深圳 王哲 律师：

电话： +86 755 3680 6518

Email: jason.wang@hankunlaw.com

香港 陈达飞 律师：

电话： +852 2820 5616

Email: dafei.chen@hankunlaw.com

海口 朱俊 律师：

电话： +86 898 3665 5000

Email: jun.zhu@hankunlaw.com

武汉 马姣 律师：

电话： +86 27 5937 6200

Email: jiao.ma@hankunlaw.com

新加坡 于岚 律师：

电话： +65 6013 2966

Email: lan.yu@hankunlaw.com

纽约 蒋尚仁 律师：

电话： +1 646 849 2888

Email: mike.chiang@us.hankunlaw.com
