

## 从碎片化到堡垒化：欧盟 CRD 6 新规下中资银行跨境业务的监管重构与应变

作者：汉坤律师事务所 鄢蒙 | 孙贇嘉 | 张越云

Han Kun LLP 李诚容 (Paul Li) | 朱浚僊 (Samson Chu) | 苏恩彤 (Jane So)

欧盟《资本要求指令第六号》(Directive (EU) 2024/1619, “CRD 6”)已于 2024 年 7 月 9 日正式生效,并将在 2027 年 1 月 11 日起全面实施针对第三国机构的分支机构的授权和合规要求。

根据该指令要求,凡在欧盟境内开展“核心银行业务”的非欧盟银行,必须在欧盟成员国境内设立分支机构,并向当地监管部门申请展业授权,除非通过其在当地的子公司展业。这意味着,此前长期依赖成员国法律豁免提供跨境金融服务的第三国银行,将不再享有此类准入便利。与此同时,第三国银行在欧分支机构也将被纳入欧盟统一的最低监管框架,涵盖资本充足率、流动性储备及内部治理等关键维度。CRD 6 和 Regulation (EU) 2024/1620 (即 CRR 3) 一起将构成欧盟银行业监管的一揽子方案。

面对 CRD 6 带来的对欧跨境展业的挑战,本文将梳理相关监管框架及中资银行的合规风险要点,并探讨具体的应对方案。

### 一、CRD 6 监管框架的核心变迁

CRD 6 的出台,标志着欧盟金融监管正在转向地缘政治驱动,新规本质上是在重塑欧盟的金融边境线。

长期以来,由于缺乏统一标准,欧盟成员国在非欧盟银行准入上各自为政:一些国家为了吸引外资银行,提供了较高的监管豁免和简易的牌照程序;而另一些国家则执行等同于本地子公司的严苛标准。这导致非欧盟银行往往通过选择宽松的监管国作为跳板,实现低成本展业。这种“监管套利”让遵守本地法规的欧盟子公司无法进行公平竞争。CRD 6 旨在终结这种乱象,统一第三国银行在欧业务监管标准,建立一个公平的竞技场。

更深层的改变在于监管主权的回收。过去,欧盟监管机构在很大程度上依赖第三国(如中国、美国、英国)母国监管机构的背书和非现场监测。CRD 6 则改变了这一逻辑,它赋予了欧洲央行和各国监管机构直接干预第三国分支机构组织架构的权力。欧盟认为,非欧盟银行在欧分行的资产规模如果过大(如触及 400 亿欧元红线),其母国的财务动荡可能迅速通过跨境渠道传导至欧洲,因此欧盟必须拥有实质性的风险处置权,才能守住欧洲金融稳定的底线。

## 二、CRD 6 第 21c 条的核心解析

### （一）“核心银行业务”的范围

根据第 21c 条，非欧盟信贷机构提供的以下跨境服务产品均属于受 CRD 6 监管的银行业务：

1. 吸收存款及其他可偿还资金；
2. 贷款业务，包括但不限于：消费信贷、与不动产相关的信贷、有追索权的保理、无追索权的保理以及商业交易融资（包括福费廷业务）；
3. 担保与承诺。

对于银行保函、备用信用证、融资性承诺，欧盟监管机构普遍认为这些产品在本质上等同于信贷支持。因此，非欧盟银行在未设立获授权分支机构或子公司的情况下向欧盟境内的受益人或被担保人提供此类产品，则极有可能被认定为违反第 21c 条的相关规定。

### （二）“在成员国内从事”的认定

值得注意的是，CRD 6 并未在欧盟层面针对“在成员国内开展业务（Carrying out in a Member State）”这一核心判定逻辑提供统一的法律定义或评判标准。

这种模糊性可能会导致实务中的判定标准存在不确定性：诸如贷款协议的法律适用、签署地的选择，乃至放款账户是否设在欧盟境内，以及这些技术性因素究竟在多大程度上会触发核心银行业务在成员国内从事的合规判定？

在缺乏欧盟统一界标的背景下，监管判定的权力事实上被下放给了各成员国主管机关，其监管口径的差异可能导致不同法域下的认定结果出现分化。因此，细究各成员国将 CRD 6 转化为国内法的具体规定十分重要。

然而，回归 CRD 6 的立法本意与风险防控逻辑，我们倾向认为非欧盟银行的跨境展业是否构成“在成员国内从事”，本质上取决于以下三大核心因素的综合研判：

1. 借款人是否位于欧盟成员国境内，即债权债务实质上的落脚点；
2. 业务的持续性与系统性，即银行是否在非偶然的状态下长期向欧盟主体渗透信用；及
3. 银行职能的属性，即该项融资活动是否构成了银行核心的获利与风险承担职能。

因此，一般而言，只要客户或交易对手位于欧盟境内，该业务就有可能被认定为是“在该成员国内从事”业务。以典型的跨境信贷场景为例：若一家欧盟境外的中资银行向设立在欧盟境内的中资子公司发放贷款，即便其审批流程、资金拨付及风险管理等后台职能均在欧盟境外完成，但由于借款主体及融资用途均锚定在欧盟境内，除非适用于豁免情形，该行为将极有可能被穿透判定为“在成员国内从事”。

### （三）豁免情形

#### 1. 存量合同

CRD 6 要求成员国采取措施，保护在 2026 年 7 月 11 日之前签订的既有合同项下客户已取得的权

利，因此原则上，该等合同不因 CRD 6 的实施而触发设立第三国机构的分支机构相关要求<sup>1</sup>。

但需注意的是，CRD 6 明确强调存量合同应被从严界定，以防规避监管<sup>2</sup>。对于 2026 年 7 月 11 日之后对既有合同进行的实质性修订、续期或展期，是否仍可适用针对存量合同的豁免，存在较大不确定性，预计多数成员国将倾向于认定其不再受该豁免保护。

## 2. 反向邀约（Reverse Solicitation）

如果欧盟客户或交易对手完全自发地（at its own exclusive initiative）向第三国机构提出服务请求，原则上可豁免第三国机构分支机构的要求<sup>3</sup>。但是该豁免存在严格限制：第三国机构不得通过任何形式的直接或间接营销，或通过其关联实体或其他第三方代为招揽客户；并且，反向邀约仅覆盖客户主动请求的具体产品或服务，不得据此向客户推广其他类别的银行业务，除非是“必要或密切相关”（necessary for, or closely related to）的后续服务<sup>4</sup>。

## 3. MiFID 投资服务及其附属性活动

如果第三国机构在欧盟提供 MiFID 项下的核心投资服务，新规将不适用于配套的辅助性服务，比如与投资服务相关的存款吸收、信贷发放等业务<sup>5</sup>。但该豁免以第三国机构能够在欧盟合法提供 MiFID 投资服务为前提，而第三国机构在未取得欧盟授权的情况下，能够直接提供 MiFID 服务的空间本身有限，实践中适用范围较窄<sup>6</sup>。

## 4. 同业交易

当客户或交易对手为欧盟信贷机构时，第三国机构向其提供核心银行服务可适用豁免。<sup>7</sup>该豁免为传统的同业业务保留了一定空间。

就融资参与（Participation）等二级市场交易结构而言，初步可认为其属于向信贷机构提供服务的情形，从而落入该豁免范围；但在实践中，仍有必要结合具体交易结构以及相关成员国监管机构的具体解释与执法口径，进行进一步的审慎评估。

## 5. 集团内交易

第三国机构向其欧盟境内同一集团内实体提供核心银行服务，可适用集团内交易豁免<sup>8</sup>。

<sup>1</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.5。

<sup>2</sup> 参见 CRD 6, Recital (6)。

<sup>3</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.2 (a)。

<sup>4</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.3。

<sup>5</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.4。

<sup>6</sup> 在第三国投资机构完成 ESMA 登记（涉及到欧盟对于第三国监管的等效认证和机构持续合规义务）后，才可以不在欧盟设立任何实体或 TCB，直接向 Directive 2014/65/EU Annex II Section I 规定的专业客户（professional clients）和合格交易对手（eligible counterparties）跨境提供 MiFID 投资服务，参见 Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012, Article 46.1。

<sup>7</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.2.(b)。

<sup>8</sup> 参见 CRD 6, Article 21c.2.(c)。

### 三、CRD 6 实施的关键时间节点

#### (一) 2026 年 1 月 10 日前：成员国国内法转化

欧盟各成员国须将指令转化为国内法。从目前的落地情况看，各国的立法进度呈现出分层态势，且在执行尺度上体现了不同的监管口径。

德国联邦议院率先于 2026 年 1 月 29 日正式通过了《银行指令实施与官僚机构精简法案》(BRUBEG) 以修订《德国银行法》(Kreditwesengesetz, KWG)，从而将 CRD 6 转化为国内法。修订后的《德国银行法》在关于分支机构要求的规定上基本采纳 CRD 6 的口径。

卢森堡政府于 2025 年 10 月 6 日提交了第 8627 号法案，目前该法案仍处于委员会审议阶段。法案倾向于强调 CRD 6 下的宽松立场，以维持其作为全球金融枢纽的吸引力。例如，针对在 2026 年 7 月 11 日之前订立的存量合同，法案明确规定，即使该等协议在 2026 年 7 月 11 日之后才实际履行，也不会触发设立分支机构的要求。

荷兰政府也于 2026 年 1 月 19 日正式向荷兰众议院提交《2026 年资本要求实施法案》(Implementatiewet kapitaalvereisten 2026)，进入议会审议程序。荷兰在存量合同的处理上倾向于采取更为审慎的“逐步退出”(phasing-out)思路，以减少通过合同续期或修订规避第三国分支制度的空间。草案明确规定，2026 年 7 月 11 日前订立的存量合同如果经修改、续期或展期，则其原则上将不再落入豁免范围，继而触发分支机构要求。

爱尔兰财政部在 2025 年就 CRD 6 的国内法转化进行了公开意见征询。尽管目前 CRD 6 下要求的立法截止日期已过，但截至目前，爱尔兰尚未发布正式的国内法或立法草案。

#### (二) 2026 年 7 月 11 日起：存量合同豁免到期

该日期之后新签订的核心银行业务合同，将不再享有任何形式的存量豁免。在此之后发起的核心银行业务，必须严格遵循第 21c 条的要求。

值得注意的是，对于 2026 年 7 月 11 日前签署的存量合同，若在该日期后发生重大变更(如展期、额度调整、关键利率基准切换等)，极有可能被视为新业务而导致豁免权丧失。

因此，2026 年上半年将成为中资银行进行存量核查的重要窗口期。

#### (三) 2027 年 1 月 11 日起：全面合规

自 2027 年 1 月 11 日起，所有在欧展业的第三国银行必须完成 CRD 6 对跨境展业的合规要求。未能在此日期前获得合格授权的分行，或未能通过子公司展业的银行，根据 CRD 6，将面临惩戒措施，包括但不限于行政罚款、公开谴责以及对高级管理层的禁业令等。

### 四、CRD 6 对中资银行欧盟展业的影响

#### (一) 经营架构的结构性挑战

##### 1. 在欧盟境内尚未设立法律实体的中资银行

在此之前，此类银行主要依托部分成员国的特定监管豁免路径，以离岸方式开展跨境直贷业务。例如，德国联邦金融监管局(BaFin)曾根据其国内法，向满足特定条件的第三国机构授予监管豁免，允

许其在无需获得本地牌照的情况下提供跨境金融服务。

随着 CRD 6 的落地，各成员国必须对其现行法律框架下与指令不符的豁免安排进行调整。这意味着，原本或处于监管灰色地带的业务模式将需要进行转型。此类银行若拟继续向欧盟客户提供核心银行业务，除非能证明其业务模式符合严苛的“反向招揽”等特定豁免条件，否则必须在欧盟境内设立具备法律资质的子公司或分行。

## 2. 已在欧盟设立分支机构运营的中资银行

新规的影响主要体现在监管要求的全面升级，此类银行将在资本金充足率、流动性覆盖、内部治理架构、账簿登记等多个维度面临更严格的最低监管义务。对于在欧布局较深的大型中资银行而言，这不仅意味着监管层级的提升，更意味着必须在欧盟境内配置独立的、符合巴塞尔协议 III 标准的资本金和流动性覆盖率。

需注意的是，如果分行的总资产规模超过特定门槛（例如集团在欧盟内总资产达 400 亿欧元或单家分行达 100 亿欧元），监管机构有权强制要求其转化为子公司，以应对可能的系统性风险<sup>9</sup>。

此外，部分成员国监管机构可能要求现有的分行重新申请授权，以确保其能够满足 CRD 6 的新要求及当地监管机构施加的额外要求。

### （二）对中资银行跨境业务类型的影响分析

在 CRD 6 的监管框架下，中资银行在欧业务正面临本地合规的更高要求，不同业务品种因其法律关系及风险承担主体的差异，面临的合规挑战各不相同。以下是我们针对 CRD 6 对中资银行几类典型跨境服务的影响和分析：

#### 1. 托管

托管业务在 CRD 6 下的合规性主要取决于其功能的纯粹性。若托管服务仅限于纯技术性或行政性的资产账务记录、报表服务等支持性职能，其被界定为核心银行业务的风险相对较低。此类业务更多体现为一种后台辅助功能，并不直接涉及存款吸收或信贷投放。

然而，一旦托管安排与授信额度、履约担保或流动性支持协议深度绑定，则我们认为其法律性质将发生根本性转变。监管机构将倾向于将其认定为变相的核心银行服务。

对于中资银行而言，合规的关键在于建立严密的防火墙，清晰界定托管资产管理与银行风险承担的界限。特别地，若中资银行直接向欧盟客户提供带有融资便利的托管方案，则必须注意该业务被穿透判定为开展核心业务的风险。

#### 2. 保函和备用信用证

保函、备用信用证（SBLC）及各类信贷承诺函，因其显著的信用替代特征，极易被直接界定为核心银行业务。

在实务场景中，中资行通过开立备用信用证（SBLC）为欧盟境内的借款人提供增信，由欧盟本地银行发放贷款。在此结构中，贷款本身由欧盟本地行提供，合规风险较低。但增信环节本身构成了 CRD 6 新规下的“担保与承诺”。若提供备用信用证的中资行在欧盟无任何实体，且该行为被视为针对欧盟

<sup>9</sup> 参见 CRD 6, Recital (21)。

客户的系统性展业，则该担保行为本身可能被判定为违规。

对此，中资银行应尽快考虑替代路径，譬如，对于已在欧盟设立分支机构运营的中资银行，可考虑将业务平移至欧盟境内的子行或分支机构进行开具；对于尚未在欧盟设有实体的中资银行，则可探索是否和当地银行合作完成。

### 3. 风险参与

在该结构下，欧盟境内的银行作为主理行直接与借款人签署贷款协议并放款，中资行作为参与行则通过与主理行签署风险参与协议，承担全部或部分信贷风险。

对于中资行直接将资金拨付给主理行的资金型参与，这种结构在形式上规避了与借款人的直接合同关系。但需要注意的是，在 CRD 6 下，若中资行深度参与，特别是若风险与收益完全转移，则仍有可能将其判定为实质展业。

对于风险型参与，则类似于信用违约互换，一旦发生垫款或代偿，法律关系的实质可能回溯至“担保与承诺”范畴，则仍会受到第 21c 条的约束。

### 4. 银团贷款

在银团贷款实务中，银行扮演的角色不同，其合规风险的敞口也存在显著差异。

牵头行的角色最易被判定为在欧盟境内实质展业。即使贷款协议适用英国法，且资金划转与清算均在伦敦完成，只要借款人是欧盟主体，且中资银行作为初始贷款人直接签署协议并对外承诺信贷额度，监管机构就会认定该行在向欧盟市场提供核心银行服务。并且，由于牵头行负责项目的早期评审、条款谈判及分销，这些活动在监管看来具备主动营销的因素。即便借款人可能在名义上发出了邀请，但复杂的银团组织过程早已超出了反向招揽的被动界限。原则上，2027 年以后，不建议中资银行继续担任欧盟借款人的牵头行或初始贷款人。

如果中资银行仅作为普通的银团成员行参贷，其风险敞口有所收窄，但仍然存在合规风险，建议在 2026 年 7 月前的过渡期内谨慎使用。原因在于，作为普通参贷行，中资行依然会作为贷款协议的签约主体，并直接对欧盟借款人享有合同债权，则仍然会受到第 21c 条的规制。

### 5. 飞机项目融资

在航空金融实务中，由设立在爱尔兰的 SPV 公司作为出租人持有飞机资产，并向中国境内银行或其非欧盟分支机构（如伦敦分行）申请跨境贷款，是长期以来的主流模式。然而，随着 CRD 6 的落地，这一跨境直贷的结构将面临合规审视。

该模式的核心挑战在于借款人（即爱尔兰 SPV）的法律属地。根据 CRD 6 第 21c 条的穿透式逻辑，只要借款主体位于欧盟成员国境内，针对其开展的授信行为即极可能被界定为在成员国内从事核心银行业务。

部分银行或可以通过援引反向招揽条款作为避风港，主张融资需求是由爱尔兰 SPV 主动向境外银行发起，但若爱尔兰 SPV 反复、系统性地向同一家中资行寻求融资，监管机构将很难采信其随机性，而倾向于将其定性为银行在爱尔兰境内实施了实质性的展业活动。

作为全球航空租赁枢纽，爱尔兰是否会针对航空金融等特定领域出台更具灵活性的配套政策或执行细则尚不确定，建议持续关注爱尔兰的立法进展，并对 2026 年后的新融资项目预留政策调整冗余度。

## 五、中资银行的应对之道：合规驱动的战略转型

随着 2026 年 7 月的逼近，中资银行在欧业务已转向主动重塑的关键期。面对监管环境的变化，目前向欧盟成员国提供跨境直贷的中资银行应系统性地评估现状并尽快采取应对措施，确保业务的连续性和合规性。

### （一）存量业务梳理

中资银行需立即启动覆盖全欧的存量业务合同梳理，特别是 2026 年 7 月 11 日后仍存续且可能面临展期、利率变更等重大变化的长周期信贷合同。针对有极大可能被判定为不属于可豁免情形的存量业务，银行可考虑在 2026 年上半年确认债权转让的路径，如签署 Novation Agreement 或 Risk Participation 或直接资产出售等形式，确保在 2027 年 1 月新规全面生效前完成向欧盟境内持牌实体的债权转让。

### （二）重新审视在欧布局

面对 CRD 6 的合规冲击，尚未在欧盟布局的中资银行应根据业务版图的扩张潜力，在设立子公司与设立第三国分行之间进行审慎权衡。设立子公司意味着在单一成员国获得授权后，即可拥有“通行证”权利。通过这种权利，银行能够以该国为中心，向整个欧盟境内提供银行服务。相比之下，第三国分行的授权通常带有严格的属地限制，原则上仅限在设立地开展业务。对于追求跨欧展业、多点布局的银行而言，第三国分行的灵活性显然处于劣势。

对于已在欧盟完成初步布局的中资银行而言，合规的天平正在向高成本端倾斜。即使是现有的第三国分行，在 CRD 6 框架下面临的监管力度与合规投入将显著高于现行水平，甚至在某些维度上与子公司趋同。

鉴于此项监管红线的本质性调整，相关金融机构需从战略底层重新审视其在欧业务架构。中资银行不应仅将其视为一次被动的合规性填补，而应借此契机，审慎评估现有法律实体的结构合理性。

### （三）谨慎评估豁免情形

尽管第 21c 条封堵了绝大多数跨境直连路径，但指令仍保留了少数豁免条款。中资银行必须对其进行颗粒度极细的穿透式合规评估，以防误触监管雷区。

根据规则，若金融服务确实源于客户的独家主动发起，则银行可免于本地持牌要求。但在监管实务中，欧盟当局对此路径的认定标准近乎苛刻。对于追求规模化、系统性布局的中资银行而言，依赖反向招揽不仅面临举证责任倒置的法律被动，需证明银行完全处于被动接收状态，更因其天然缺乏获客主动权而丧失商业扩张性。因此，反向招揽仅能作为零星存量业务的补充性应对方案，不可作为可持续的展业模型。相比之下，针对欧盟持牌同业或集团内部实体的交易更具操作可行性。然而，此类结构在穿透式监管下仍面临被指控为“监管套利”的次生风险。

鉴于豁免判定的复杂性，中资银行应在战略转型期聘请具备跨国监管视野的专业法律顾问，针对特定交易结构出具深度法律论证意见，以确保业务结构的法律效力，并在面对监管机构检查时，作为银行已履行审慎尽职义务的核心证据。

Han Kun LLP 是一家在英格兰和威尔士注册的有限合伙企业（公司编号：OC453316），受英国律师监管局（Solicitors Regulation Authority，编号：8009409）授权并监管。Han Kun LLP 为独立拥有、独立运营、独立投保的律师事务所，与其他使用“汉坤”名称的律师事务所相互独立。

## 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：

### 鄢蒙

电话： +86 21 6080 0512  
Email: raymond.yan@hankunlaw.com

### 孙贇嘉

电话： +86 21 6080 0976  
Email: yunjia.sun@hankunlaw.com

### 李诚容 (Paul Li)

#### **Han Kun LLP**

电话： +44 7702 605 278  
Email: paul.li@hankunlondon.co.uk