



上海市律师协会  
银行专业委员会

# 法讯参考

二〇二四年一月  
总第四十五期



## 01

## 行业动态

中国人民银行发布《中国金融稳定报告（2023）》

2024年中国人民银行工作会议在京召开

国家外汇管理局公布《银行外汇展业管理办法（试行）》

国家金融监督管理总局修订发布《银行保险机构操作风险管理办法》

国家金融监督管理总局发布《关于加强科技型企业全生命周期金融服务的通知》

## 02

## 行业新规

《中国人民银行 国家金融监督管理总局关于金融支持住房租赁市场发展的意见》

《国家金融监督管理总局关于加强科技型企业全生命周期金融服务的通知》

《银行保险机构操作风险管理办法》

## 03

## 研究文章

《结构化票据交易（之一）：一份面向香港特别行政区和中国内地客户的实用指引-金杜律师事务所》-金杜律师事务所

《简易合并规定能否成为村镇银行吸收合并的破冰之锤？》-金杜律师事务所

《消费金融公司管理办法（征求意见稿）》-金杜律师事务所

## • 中国人民银行发布《中国金融稳定报告（2023）》

近日，中国人民银行发布了《中国金融稳定报告（2023）》，对2022年中国金融体系的稳健性状况进行了全面评估。报告认为，2022年，面对复杂多变的国际环境和疫情等超预期因素冲击，中国高效统筹疫情防控和经济社会发展，加大宏观调控力度，在攻坚克难中稳住了经济大盘，在复杂多变的环境中基本完成全年发展主要目标任务，实现了经济平稳运行、发展质量稳步提升、社会大局保持稳定。国内生产总值（GDP）同比增长3.0%，就业形势总体稳定，国际收支保持平衡，人民币汇率在合理均衡水平上保持基本稳定，金融体系总体稳健运行。报告指出，金融系统认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求，主动作为、靠前发力，坚决支持稳住经济大盘，有效防控金融风险，持续深化金融改革开放，切实改进金融服务。展望未来，中国经济具有巨大的发展韧性和潜力，长期向好的基本面没有改变，金融系统要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，加大宏观政策调控力度，着力扩大内需、提振信心、防范风险，不断推动经济运行持续好转、内生动力持续增强、社会预期持续改善、风险隐患持续化解，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

## • 2024年中国人民银行工作会议在京召开

2024年中国人民银行工作会议1月4日-5日在京召开。会议深入贯彻落实中央经济工作会议和中央金融工作会议精神，总结2023年工作，分析当前形势，部署2024年工作。中国人民银行党委书记、行长潘功胜出席会议并讲话。中国人民银行党委委员、副行长朱鹤新、张青松、宣昌能、陆磊出席会议，中央纪委国家监委驻中国人民银行纪检监察组组长、党委委员曲吉山主持会议。主题教育中央第十八巡回指导组副组长周小莹到会指导。会议指出，2023年，中国人民银行以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神，坚决落实党中央、国务院决策部署，适时强化逆周期调节，有效防控金融风险，持续深化金融改革，不断扩大金融开放，切实改进金融服务，平稳推进机构改革，全面加强党的建设，各项工作取得新进展、新成效。会议强调，习近平总书记在中央金融工作会议上发表的重要讲话，突出强调坚持走中国特色金融发展之路、推进金融高质量发展、建设现代化金融强国等战略任务和重大举措，对做好当前和今后一个时期金融工作作出系统部署。会议指出，2024年各项任务繁重艰巨。中国人民银行系统要坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，主动作为、攻坚克难，认真贯彻落实好党中央、国务院各项决策部署，全力推动金融高质量发展。

### • 国家外汇管理局公布《银行外汇展业管理办法（试行）》

日前，为进一步提升银行外汇展业能力，促进跨境贸易与投融资便利化，防范跨境资金流动风险，国家外汇管理局根据《中华人民共和国外汇管理条例》及相关法律法规制定了《银行外汇展业管理办法（试行）》（以下简称《办法》，见附件），自2024年1月1日起施行。《展业办法》通过构建银行外汇展业通用框架，进一步细化和明确事前、事中、事后各环节银行展业标准，推动银行切实履行审核义务。前期已在4家商业银行开展试点，试点成效显著。据试点银行反馈，外汇业务流程再造契合银行自身完善风控和业务发展需要，成本可控，有利于提升银行经营效率和管理效能。下一步，国家外汇局将稳步推动《展业办法》落实落地。一是尊重市场，自愿适用。尊重银行跨境业务规模、展业模式调整成本等方面客观差异，基于银行自愿前提逐步推进《展业办法》实施工作。二是辅导跟进、扎实准备。《展业办法》在公开征求意见中，不少银行希望加强培训辅导和同业交流。对此，各级外汇局将对银行改造系统、完善业务流程等工作给予相应辅导支持，降低银行试错成本。目前我们已在主要法人银行所在地建立辅导团队，对接相关银行开展准备工作。

### • 国家金融监督管理总局修订发布《银行保险机构操作风险管理办法》

为进一步完善银行保险机构操作风险监管规则，提升银行保险机构的操作风险管理水平，金融监管总局对《商业银行操作风险管理指引》进行了修订，形成《银行保险机构操作风险管理办法》（以下简称《办法》），现正式发布，于2024年7月1日起施行。《办法》共六章五十二条及附录，坚持审慎性、全面性、匹配性、有效性原则，主要内容包括：一是明确风险治理和管理责任。明确董事会、监事（会）和高级管理层的责任，界定三道防线的具体范围和职责，压实分支机构和附属机构的操作风险管理责任。二是规定风险管理基本要求。明确银行保险机构应当建立操作风险管理基本制度、操作风险偏好和传导机制，建立健全操作风险的管理信息系统，培育良好的操作风险管理文化。三是细化管理流程和管理工具。要求银行保险机构对操作风险进行全流程管理。规定了内部控制、业务连续性管理、网络安全、数据安全、业务外包管理等操作风险控制、缓释措施的基本要求，建立操作风险情况和重大操作风险事件报告机制，应用操作风险损失数据库等三大基础管理工具以及新型工具。四是完善监督管理职责。金融监管总局及其派出机构要检查评估银行保险机构操作风险管理体系的健全性和有效性，行业协会应当发挥自律和服务作用。五是在《办法》附录中对部分规定内容的含义进行了说明和举例，以便于银行保险机构落实执行。自《办法》实施之日起，《商业银行操作风险管理指引》（银监发〔2007〕42号）、《中国银行业监督管理委员会关于加大防范操作风险工作力度的通知》（银监发〔2005〕17号）废止。下一步，金融监管总局将加强督促指导，做好《办法》贯彻落实工作，引导银行保险机构提高操作风险管理能力。

- 国家金融监督管理总局发布《关于加强科技型企业全生命周期金融服务的通知》

为深入贯彻中央金融工作会议和中央经济工作会议精神，扎实做好科技金融大文章，推动银行业保险业进一步加强科技型企业全生命周期金融服务，金融监管总局发布《关于加强科技型企业全生命周期金融服务的通知》（以下简称《通知》）。《通知》共十七条措施，主要从持续深化科技金融组织管理机制建设、形成科技型企业全生命周期金融服务、扎实做好金融风险防控、加强组织保障和政策协同等方面，对做好科技创新金融服务提出了工作要求。



## 《中国人民银行 国家金融监督管理总局关于金融支持住房租赁市场发展的意见》

汇发〔2023〕28号  
发布日期：2023.12.04  
生效日期：2023.12.04

中国人民银行上海总部，各省、自治区、直辖市及计划单列市分行；国家金融监督管理总局各监管局；国家开发银行，各政策性银行、国有商业银行，中国邮政储蓄银行，各股份制商业银行：

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，支持加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，培育和发展住房租赁市场，促进房地产市场平稳健康发展，根据《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号）、《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）等文件要求，现就金融支持住房租赁市场发展提出以下意见。

### 一、基本原则和要求

（一）支持住房租赁供给侧结构性改革。金融支持住房租赁市场发展应突出重点、瞄准短板，主要在大城市，围绕解决新市民、青年人等群体住房问题，支持各类主体新建、改建和运营长期租赁住房，盘活存量房屋，有效增加保障性和商业性租赁住房供应。

（二）重点支持自持物业的专业化、规模化住房租赁企业发展。金融支持住房租赁市场发展应坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，重点支持以独立法人运营、业务边界清晰、具备房地产专业投资和管理能力的自持物业型住房租赁企业，促进其规模化、集约化经营，提升长期租赁住房的供给能力和运营水平。

（三）建立健全住房租赁金融支持体系。金融支持住房租赁市场发展应以市场配置为主，按市场化原则自主决策，为租赁住房的投资、开发、建设、运营提供多元化、多层次、全周期的金融产品和金融服务体系，市场功能完备、结构均衡、竞争有序。

——金融机构分工合理。商业性金融机构要按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，满足各类住房租赁主体合理融资需求。政策性开发性金融机构限于在符合自身职能定位和业务范围的前提下，为保障性租赁住房建设运营提供融资。

——金融产品创新规范。住房租赁信贷产品应功能明确，期限和利率定价合理，风险评价和贷后管理完善。直接融资产品应结构简单清晰、定价透明，资金用途真实合规，市场约束和运行机制健全有效。

——信贷和资本市场配置优化。信贷市场主要满足各类主体开发建设、购买租赁住房，以及住房租赁企业流动性和日常运营需求。资本市场侧重于发展住房租赁长期投融资

工具。信贷市场和资本市场可根据住房租赁不同环节收益和风险特点，协同配合、合理接续。

## 二、加强住房租赁信贷产品和服务模式创新

（四）加大住房租赁开发建设信贷支持力度。支持商业银行向房地产开发企业、工业园区、农村集体经济组织、企事业单位等各类主体依法合规新建、改建长期租赁住房发放住房租赁开发建设贷款。住房租赁开发建设贷款期限一般为3年，最长不超过5年，租赁住房建设的项目资本金比例应符合国务院关于固定资产投资项目资本金制度相关要求。

（五）满足团体批量购买租赁住房的合理融资需求。对于企业和符合条件的事业单位依法依规批量购买存量闲置房屋用作宿舍型保障性租赁住房，专业化规模化住房租赁企业依法依规批量购买存量闲置房屋用作保障性或商业性租赁住房长期持有运营的，鼓励商业银行在风险可控、商业可持续、严格不新增地方政府隐性债务的前提下，发放住房租赁团体购房贷款。利用贷款购买的商品住房、商业用房等应为法律关系清晰、已竣工验收的房屋，贷款存续期内，房屋租赁用途不得改变。住房租赁团体购房贷款的期限最长不超过30年，贷款额度原则上不超过物业评估价值的80%，贷款利率由商业银行综合考虑借款人风险状况、风险缓释措施等因素合理确定。

（六）支持发放住房租赁经营性贷款。住房租赁企业运营自有产权长期租赁住房的，住房租赁经营性贷款的期限最长不超过20年，贷款额度原则上不超过物业评估价值的80%。住房租赁企业依法合规改造工业厂房、商业办公用房、城中村等形成的非自有产权租赁住房，住房租赁经营性贷款的期限最长不超过5年，贷款额度原则上不超过贷款期限内应收租金总额的70%。

商业银行应对租赁住房运营管理合法合规情况，租赁住房的租金水平、出租率，以及住房租赁企业的专业能力、财务状况、持续审慎经营等开展尽职调查，并结合住房租赁企业的经营、风险特点和贷款用途，合理审慎设计贷款的额度、期限、利率和还款方式。

住房租赁企业应以租金收入作为第一还款来源。商业银行在依法依规、有效防控风险和商业可持续的前提下，可根据住房租赁企业的资信和经营情况发放信用贷款或质押、抵押贷款。商业银行发放质押、抵押贷款应审慎评估质押、抵押的法律风险，确保质权和抵押权可执行。

对于开发建设和持有运营为同一主体的租赁住房项目，住房租赁经营性贷款可用于置换项目前期的住房租赁开发建设贷款。商业银行在发放住房租赁开发建设贷款时，可同时签订住房租赁经营性贷款合同，与借款人约定后续住房租赁经营性贷款的发放接续条件，将住房租赁经营性贷款纳入住房租赁开发建设贷款的还款资金来源。

（七）完善住房租赁相关企业综合金融服务。鼓励商业银行积极探索适合住房租赁相关企业需求特点的金融服务模式和金融产品，向住房租赁企业、住房租赁经纪机构、住房租赁管理服务平台等提供开户、结算、咨询、现金管理等综合性金融解决方案。

## 三、拓宽住房租赁市场多元化投融资渠道

(八) 增强金融机构住房租赁贷款投放能力。支持商业银行发行用于住房租赁的金融债券，筹集资金专门用于增加住房租赁开发建设贷款、团体购房贷款和经营性贷款的投放。

(九) 拓宽住房租赁企业债券融资渠道。支持住房租赁企业发行债券，专项用于租赁住房建设、购买和运营。鼓励优化债券发行流程，提高住房租赁债券发行效率，为住房租赁企业提供融资便利。

(十) 支持发行住房租赁担保债券。住房租赁企业持有运营的租赁住房具有持续、稳定现金流的，可将物业抵押作为信用增进，发行住房租赁担保债券。住房租赁担保债券纳入债券管理框架。

(十一) 稳步发展房地产投资信托基金。稳步推进房地产投资信托基金试点工作，在把控风险前提下，募集资金用于住房租赁企业持有运营长期租赁住房。支持房地产投资信托基金份额交易流通，促进住房租赁企业长期稳定经营，防范短期炒作。优先支持雄安新区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区等国家政策重点支持区域以及人口净流入的大城市开展房地产投资信托基金试点，为利用各类建设用地（含集体建设用地、企事业单位自有空闲土地等）依法依规建设和持有运营长期租赁住房的企业提供资金支持。

(十二) 引导各类社会资金有序投资住房租赁领域。支持金融机构、资产管理机构规范投资住房租赁相关金融产品。鼓励住房租赁企业、专业资产管理机构通过房地产投资信托基金长期持有运营租赁住房。支持保险资金等长期资金投资住房租赁市场。鼓励住房租赁企业和金融机构利用利率衍生工具对冲相关利率风险。

#### 四、加强和完善住房租赁金融管理

(十三) 严格住房租赁金融业务边界。住房租赁金融业务要严格定位于支持住房租赁市场发展，不得为短期投机炒作行为提供融资。住房租赁金融产品及服务应与其他住房金融产品及服务明确区别，严禁以支持住房租赁的名义为非租赁住房融资，严禁将住房租赁金融产品违规用于商业性房地产开发。

(十四) 加强住房租赁信贷资金管理。商业银行应建立完善的贷款审批机制和风险管理机制，严格住房租赁贷前审查和贷后管理，加强对借款人、项目属性、贷款用途真实性、还款资金来源的跟踪调查，确保贷款资金按照约定用途用于住房租赁建设、购买和运营，切实防范资金挪用、套现等风险。对于贷款期间项目租赁属性或房屋租赁用途发生改变的，应及时收回贷款，并视情况对借款人采取适当的风险防控措施。

(十五) 规范住房租赁直接融资产品创新。住房租赁直接融资产品应基础资产质量优良、结构简单、法律关系清晰、信息公开透明、资金用途合法合规。相关部门应明确住房租赁企业的业务模式、募集资金用途等政策及审核要求，完善信息披露和存续期管理，采取有效措施确保募集资金用于租赁住房建设、购买和运营等相关活动，不得挪作他用。

(十六) 防范住房租赁金融风险。商业银行等为住房租赁提供融资的金融机构应建立健全相关制度，加强合规性审查和评估，确保审慎合规开展相关业务。对各类住房租赁



企业以及持有租赁住房的房地产开发企业负债水平进行上限控制，确保其资产负债率保持在适度区间。加强对住房租赁企业的运营管理、财务状况、资金用途等的监控，对住房租赁企业等借款主体存在违反借款合同约定情形的，要及时采取加速清偿、提前收贷等有效措施化解风险。

金融机构在提供融资前需确保住房租赁企业已按规定向住房城乡建设部门进行开业报告或者备案从事住房租赁经营业务。对住房租赁直接融资产品应充分揭示其与住房租赁业务、房地产市场相关的风险，建立健全风险预警及处置机制，保护投资者合法权益。

（十七）加强住房租赁金融监测评估。中国人民银行牵头住房租赁金融统计，加强对住房租赁金融产品的统计、调查和监测分析。相关部门加强住房租赁相关信息共享，发挥监管合力。

本意见自2024年2月5日起施行。

中国人民银行

国家金融监督管理总局

2024年1月5日

## 《国家金融监督管理总局关于加强科技型企业全生命周期金融服务的通知》

金发〔2024〕2号

发布日期：2024.01.05

生效日期：2024.01.05

为深入贯彻中央金融工作会议和中央经济工作会议精神，扎实做好科技金融大文章，推动银行业保险业进一步加强科技型企业全生命周期金融服务，现就有关事项通知如下：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，切实落实中央金融工作会议和中央经济工作会议部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深刻把握金融工作的政治性、人民性，深化金融供给侧结构性改革，把更多金融资源用于促进科技创新，不断提升金融支持科技型企业质效，推动创新链产业链资金链人才链深度融合，促进“科技—产业—金融”良性循环，助力高水平科技自立自强和科技强国建设。

#### （二）基本原则

坚持问题导向。提高政治站位，强化责任担当，心怀“国之大者”，充分认识实现高水平科技自立自强的重要性和紧迫性。深入研究科技型企业发展的规律和特点，认真分析企业金融需求，攻坚克难、久久为功，持续优化科技金融服务，支持科技型企业发展壮大。

坚持聚焦重点。坚持科技创新“四个面向”，强化企业科技创新主体地位，提高金融服务质效。围绕技术研发、科技成果转移转化、知识产权运用保护等重点领域，支持大型科技型企业发挥引领作用，营造有利于科技型中小微企业发展的良好金融环境，激发企业生命力和创新活力。

坚持统筹协调。加强政策协同配合，推动健全多元化科技投入机制，加快完善金融服务支撑体系。根据初创期、成长期、成熟期等不同发展阶段科技型企业的需求，针对性提供企业全生命周期的多元化金融服务。

坚持安全发展。坚持稳中求进工作总基调，统筹做好金融支持和风险防范。压实风险防控主体责任，守住不发生系统性金融风险底线。推动优化科技金融风险分担补偿机制，构建科技金融服务长效机制。

### 二、持续深化科技金融组织管理机制建设

（三）健全组织架构。鼓励有条件有能力的银行保险机构根据自身情况，将科技金融纳入机构战略规划和年度重点任务。建立健全科技金融工作领导协调机制，加强统筹协调

和规划部署。探索完善专业化的科技金融服务组织体系，构建相对独立的集中化科技金融业务管理机制，强化前中后台协同。

（四）做实专门机构。鼓励银行保险机构在科技资源集聚的地区，规范建设科技金融专业或特色分支机构，专注做好科技型企业金融服务。切实配套加强各类资源保障，适当下放业务审批权限，建立差别化的审批流程。培育专业队伍，有条件的可探索配备科技金融专职审查审批人员，提升业务管理和风险控制能力。

（五）优化管理制度。支持银行机构单列科技型企业贷款规模，调整优化经济资本占用系数。探索较长周期绩效考核方案，实施差异化激励考核，切实提高科技金融相关指标在机构内部绩效考核中的占比。优化科技金融业务尽职免责机制，研究建立尽职免责负面清单，完善免责认定标准和流程。小微型科技企业不良贷款容忍度可较各项贷款不良率提高不超过3个百分点。鼓励银行机构结合实际细化制定工作方案，适当提高大、中型科技型企业不良贷款容忍度。

（六）细化风险评审。鼓励银行保险机构针对不同地区、处于不同行业 and 不同生命周期的科技型企业，建立健全差异化的专属评估评价体系。突出科技人才、科研能力、研发投入、成果价值等创新要素，分层分类设立科技型企业信用评价模型。支持保险机构加快科技领域风险数据积累和行业协同，优化迭代精算模型，合理确定风险定价。

（七）强化数字赋能。鼓励银行保险机构加大数字金融研发投入，依法合规运用新一代信息技术，推动科技型企业金融服务业务处理、经营管理和内部控制等关键环节向数字化、智能化转型发展，持续提高运营效率，优化内部资源配置，提升风险防范水平，更好满足科技型企业融资需求。推动搭建科技型企业信息服务平台，汇总企业工商登记、资质认证、股权质押、投融资等基础数据，穿透创业投资基金、股权投资基金的资金来源和投向等信息。

### 三、形成科技型企业全生命周期金融服务

（八）支持初创期科技型企业成长壮大。鼓励银行机构在防控风险的基础上加大信用贷款投放力度，综合运用企业创新积分等多方信息，开发风险分担与补偿类贷款，努力提升科技型企业“首贷率”。在依法合规、风险可控前提下，规范与外部投资机构合作，独立有效开展信贷评审和风险管理，探索“贷款+外部直投”等业务模式，为初创期科技型企业融资提供金融支持。支持稳妥探索顾问咨询、财务规划等金融服务，依法合规拓宽高净值科技人才财富管理渠道。鼓励保险机构开发科技型企业创业责任保险等产品，有效满足初创期科技型企业风险保障需求。在风险可控前提下，引导保险资金投资科技型企业 and 面向科技型企业的创业投资基金、股权投资基金等，推动更多资金投早、投小、投科技。

（九）丰富成长期科技型企业融资模式。鼓励银行机构结合成长期科技型企业扩大生产需要，加大项目贷款投放。拓宽抵质押担保范围，加快发展知识产权质押融资，探索基于技术交易合同的融资服务模式。规范发展供应链金融，依托产业链核心科技型企业，通过应收账款、票据、订单融资等方式，加大产业链上下游中小微科技型企业信贷支持。支持保险机构开发科技成果转化费用损失保险等险种，优化首台（套）重大技术装备、



重点新材料首批次应用、软件首版次质量安全保险运行机制，为促进科技成果转移转化提供有效风险保障。

（十）提升成熟期科技型企业金融服务适配性。推动银行机构积极满足企业合理有效融资需求，强化风险管理、资金归集、债券承销等综合金融服务，帮助科技型企业优化融资结构。鼓励通过并购贷款支持企业市场化兼并重组。支持保险机构主动对接成熟期科技型企业风险保障和风险管理需求，通过共保体、大型商业保险和统括保单等形式，提供综合性保险解决方案。在依法依规、商业自愿前提下，引导金融机构投资创业投资机构相关债务融资工具和公司债券。

（十一）助力不同阶段科技型企业加大研发投入。在风险可控前提下，支持银行机构加大科技型企业研发贷款支持，结合企业研发费用税前加计扣除等情况，开展贷款审查和管理，合理确定贷款方式、额度和期限。推进知识产权金融服务先行先试，稳妥扩大知识产权质押融资内部评估试点，支持符合条件的银行探索开展知识产权内评估，科学应用评估规则 and 标准，提高知识产权质押融资业务办理效率。鼓励保险机构拓展科技项目研发费用损失保险、研发中断保险，健全知识产权被侵权损失保险、侵权责任保险等保险服务，有效分散企业研发风险。

#### 四、扎实做好金融风险防控

（十二）落实风险防控主体责任。银行保险机构要强化科技型企业金融风险管理和防控，坚持自主决策、自担风险、自我约束。银行机构要进一步加强授信管理，提高资金配置效率，避免多头过度授信。保险机构要提高偿付能力风险管理水平，健全审慎稳健资金运作机制。

（十三）加强贷款资金用途监控。银行机构要做好科技型企业贷款差异化“三查”，加强科技型企业风险监测预警，强化资金用途监控，防范资金套取和挪用风险。

（十四）强化业务合规性审查。银行保险机构要建立稳健的业务审批流程，坚持依法合规、风险可控，坚守机构定位，按照“实质重于形式”原则，对新产品、新业务、新模式的合规性进行审查，坚决防止监管套利。严禁银行机构违规开展股权投资业务。

#### 五、加强组织保障和政策协同

（十五）加强组织领导。各监管局要明确科技金融责任部门和职责分工，加强统筹协调，层层压实责任。要结合辖区科技资源实际情况，因地制宜细化落实政策措施，督促有能力有条件的银行保险机构，开展科技金融服务能力提升行动，切实加大科技型企业的融资支持和保险保障力度。

（十六）强化监督跟踪。各监管局要严格落实监管责任，强化科技金融动态分析评价，按季度报送辖内科技金融统计监测情况。要适时开展督导检查，密切监测科技金融风险，防范辖内科技金融资源和风险过度集中。要规范有序做好科技金融专业或特色机构的监管评价和管理，引导其立足服务科技创新的特色定位，实现集约化、专业化发展。

(十七) 做好政策协同。各监管局要加强与地方财政、科技、工信等部门沟通协作，推动共建常态化科技型企业融资对接机制，统筹推进企业信息共享、担保增信和金融风险分担补偿等外部生态体系建设，形成发展科技金融的强大合力。要及时总结科技金融良好实践做法，加大经验宣传推广交流力度。

国家金融监督管理总局  
2024年1月5日

## 《银行保险机构操作风险管理办法》

国家金融监督管理总局令2023年第5号

发布日期：2023.12.27

生效日期：2024.07.01

### 第一章 总 则

**第一条** 为提高银行保险机构操作风险管理水平，根据《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》等法律法规，制定本办法。

**第二条** 本办法所称操作风险是指由于内部程序、员工、信息科技系统存在问题以及外部事件造成损失的风险，包括法律风险，但不包括战略风险和声誉风险。

**第三条** 操作风险管理是全面风险管理体系的重要组成部分，目标是有效防范操作风险，降低损失，提升对内外部事件冲击的应对能力，为业务稳健运营提供保障。

**第四条** 操作风险管理应当遵循以下基本原则：

（一）审慎性原则。操作风险管理应当坚持风险为本的理念，充分重视风险苗头和潜在隐患，有效识别影响风险管理的不利因素，配置充足资源，及时采取措施，提升前瞻性。

（二）全面性原则。操作风险管理应当覆盖各业务条线、各分支机构，覆盖所有部门、岗位、员工和产品，贯穿决策、执行和监督全部过程，充分考量其他内外部风险的相关性和传染性。

（三）匹配性原则。操作风险管理应当体现多层次、差异化的要求，管理体系、管理资源应当与机构发展战略、经营规模、复杂性和风险状况相适应，并根据情况变化及时调整。

（四）有效性原则。机构应当以风险偏好为导向，有效识别、评估、计量、控制、缓释、监测、报告所面临的操作风险，将操作风险控制可在承受范围之内。

**第五条** 规模较大的银行保险机构应当基于良好的治理架构，加强操作风险管理，做好与业务连续性、外包风险管理、网络安全、数据安全、突发事件应对、恢复与处置计划等体系机制的有机衔接，提升运营韧性，具备在发生重大风险和外部事件时持续提供关键业务和服务的能力。

**第六条** 国家金融监督管理总局及其派出机构依法对银行保险机构操作风险管理实施监管。

### 第二章 风险治理和管理责任



**第七条** 银行保险机构董事会应当将操作风险作为本机构面对的主要风险之一，承担操作风险管理的最终责任。主要职责包括：

- （一）审批操作风险管理基本制度，确保与战略目标一致；
- （二）审批操作风险偏好及其传导机制，将操作风险控制可在承受范围之内；
- （三）审批高级管理层有关操作风险管理职责、权限、报告等机制，确保操作风险管理的有效性；
- （四）每年至少审议一次高级管理层提交的操作风险管理报告，充分了解、评估操作风险管理总体情况以及高级管理层工作；
- （五）确保高级管理层建立必要的识别、评估、计量、控制、缓释、监测、报告操作风险的机制；
- （六）确保操作风险管理体系接受内部审计部门的有效审查与监督；
- （七）审批操作风险信息披露相关制度；
- （八）确保建立与操作风险管理要求匹配的风险文化；
- （九）其他相关职责。

**第八条** 设立监事（会）的银行保险机构，其监事（会）应当承担操作风险管理的监督责任，负责监督检查董事会和高级管理层的履职尽责情况，及时督促整改，并纳入监事（会）工作报告。

**第九条** 银行保险机构高级管理层应当承担操作风险管理的实施责任。主要职责包括：

- （一）制定操作风险管理基本制度和管理办法；
- （二）明确界定各部门、各级机构的操作风险管理职责和报告要求，督促各部门、各级机构履行操作风险管理职责，确保操作风险管理体系正常运行；
- （三）设置操作风险偏好及其传导机制，督促各部门、各级机构执行操作风险管理制度、风险偏好并定期审查，及时处理突破风险偏好以及其他违反操作风险管理要求的情况；
- （四）全面掌握操作风险管理总体状况，特别是重大操作风险事件；
- （五）每年至少向董事会提交一次操作风险管理报告，并报送监事（会）；
- （六）为操作风险管理配备充足财务、人力和信息科技系统等资源；

(七) 完善操作风险管理体系，有效应对操作风险事件；

(八) 制定操作风险管理考核评价与奖惩机制；

(九) 其他相关职责。

**第十条** 银行保险机构应当建立操作风险管理的三道防线，三道防线之间及各防线内部应当建立完善风险数据和信息共享机制。

第一道防线包括各级业务和管理部门，是操作风险的直接承担者和管理者，负责各自领域内的操作风险管理工作。第二道防线包括各级负责操作风险管理和计量的牵头部门，指导、监督第一道防线的操作风险管理工作。第三道防线包括各级内部审计部门，对第一、二道防线履职情况及有效性进行监督评价。

**第十一条** 第一道防线部门主要职责包括：

(一) 指定专人负责操作风险管理工作，投入充足资源；

(二) 按照风险管理评估方法，识别、评估自身操作风险；

(三) 建立控制、缓释措施，定期评估措施的有效性；

(四) 持续监测风险，确保符合操作风险偏好；

(五) 定期报送操作风险管理报告，及时报告重大操作风险事件；

(六) 制定业务流程和制度时充分体现操作风险管理和内部控制的要求；

(七) 其他相关职责。

**第十二条** 第二道防线部门应当保持独立性，持续提升操作风险管理的一致性和有效性。主要职责包括：

(一) 在一级分行（省级分公司）及以上设立操作风险管理专岗或指定专人，为其配备充足的资源；

(二) 跟踪操作风险管理监管政策规定并组织落实；

(三) 拟定操作风险管理基本制度、管理办法，制定操作风险识别、评估、计量、监测、报告的方法和具体规定；

(四) 指导、协助第一道防线识别、评估、监测、控制、缓释和报告操作风险，并定期开展监督；

- (五) 每年至少向高级管理层提交一次操作风险管理报告;
- (六) 负责操作风险资本计量;
- (七) 开展操作风险管理培训;
- (八) 其他相关职责。

国家金融监督管理总局或其派出机构按照监管职责归属，可以豁免规模较小的银行保险机构在一级分行（省级分公司）设立操作风险管理专岗或专人的要求。

**第十三条** 法律、合规、信息科技、数据管理、消费者权益保护、安全保卫、财务会计、人力资源、精算等部门在承担本部门操作风险管理职责的同时，应当在职责范围内为其他部门操作风险管理提供充足资源和支持。

**第十四条** 内部审计部门应当至少每三年开展一次操作风险管理专项审计，覆盖第一道防线、第二道防线操作风险管理情况，审计评价操作风险管理体系运行情况，并向董事会报告。

内部审计部门在开展其他审计项目时，应当充分关注操作风险管理情况。

**第十五条** 规模较大的银行保险机构应当定期委托第三方机构对其操作风险管理情况进行审计和评价，并向国家金融监督管理总局或其派出机构报送外部审计报告。

**第十六条** 银行保险机构境内分支机构、直接经营业务的部门应当承担操作风险管理主体责任，并履行以下职责：

- (一) 为本级、本条线操作风险管理部门配备充足资源;
- (二) 严格执行操作风险管理制度、风险偏好以及管理流程等要求;
- (三) 按照内外部审计结果和监管要求改进操作风险管理;
- (四) 其他相关职责。

境外分支机构除满足前款要求外，还应当符合所在地监管要求。

**第十七条** 机构建银行保险机构应当要求其并表管理范围内的境内金融附属机构、金融科技类附属立符合集团风险偏好，与其业务范围、风险特征、经营规模及监管要求相适应的操作风险管理体系，建立健全三道防线，制定操作风险管理制度。

境外附属机构除满足前款要求外，还应当符合所在地监管要求。

### 第三章 风险管理基本要求



**第十八条** 操作风险管理基本制度应当与机构业务性质、规模、复杂程度和风险特征相适应，至少包括以下内容：

- （一）操作风险定义；
- （二）操作风险管理组织架构、权限和责任；
- （三）操作风险识别、评估、计量、监测、控制、缓释程序；
- （四）操作风险报告机制，包括报告主体、责任、路径、频率、时限等。

银行保险机构应当在操作风险管理基本制度制定或者修订后15个工作日内,按照监管职责归属报送国家金融监督管理总局或其派出机构。

**第十九条** 银行保险机构应当在整体风险偏好下制定定性、定量指标并重的操作风险偏好，每年开展重检。风险偏好应当与战略目标、经营计划、绩效考评和薪酬机制等相衔接。风险偏好指标应当包括监管部门对特定机构确定的操作风险类监测指标要求。

银行保险机构应当通过确定操作风险容忍度或者风险限额等方式建立风险偏好传导机制，对操作风险进行持续监测和及时预警。

**第二十条** 银行保险机构应当建立具备操作风险管理功能的管理信息系统，主要功能包括：

- （一）记录和存储损失相关数据和操作风险事件信息；
- （二）支持操作风险和控制措施的自评估；
- （三）支持关键风险指标监测；
- （四）支持操作风险资本计量；
- （五）提供操作风险报告相关内容。

**第二十一条** 银行保险机构应当培育良好的操作风险管理文化，明确员工行为规范和职业道德要求。

**第二十二条** 银行保险机构应当建立有效的操作风险管理考核评价机制，考核评价指标应当兼顾操作风险管理过程和结果。薪酬和激励约束机制应当反映考核评价结果。

**第二十三条** 银行保险机构应当定期开展操作风险管理相关培训。

**第二十四条** 银行保险机构应当按照国家金融监督管理总局的规定披露操作风险管理情况。

银行机构应当按照国家金融监督管理总局的要求披露损失数据等相关信息。

#### 第四章 风险管理流程和方法

**第二十五条** 银行保险机构应当根据操作风险偏好，识别内外部固有风险，评估控制、缓释措施的有效性，分析剩余风险发生的可能性和影响程度，划定操作风险等级，确定接受、降低、转移、规避等应对策略，有效分配管理资源。

**第二十六条** 银行保险机构应当结合风险识别、评估结果，实施控制、缓释措施，将操作风险控制在风险偏好内。

银行保险机构应当根据风险等级，对业务、产品、流程以及相关管理活动的风险采取控制、缓释措施，持续监督执行情况，建立良好的内部控制环境。

银行保险机构通过购买保险、业务外包等措施缓释操作风险的，应当确保缓释措施实质有效。

**第二十七条** 银行保险机构应当将加强内部控制作为操作风险管理的有效手段。内部控制措施至少包括：

- （一）明确部门间职责分工，避免利益冲突；
- （二）密切监测风险偏好及其传导机制的执行情况；
- （三）加强各类业务授权和信息系统权限管理；
- （四）建立重要财产的记录和保管、定期盘点、账实核对等日常管理和定期检查机制；
- （五）加强不相容岗位管理，有效隔离重要业务部门和关键岗位，建立履职回避以及关键岗位轮岗、强制休假、离岗审计制度；
- （六）加强员工行为管理，重点关注关键岗位员工行为；
- （七）对交易和账户进行定期对账；
- （八）建立内部员工揭发检举的奖励和保护机制；
- （九）配置适当的员工并进行有效培训；
- （十）建立操作风险管理的激励约束机制；
- （十一）其他内部控制措施。

**第二十八条** 银行保险机构应当制定与其业务规模和复杂性相适应的业务连续性计划，有效应对导致业务中断的突发事件，最大限度减少业务中断影响。

银行保险机构应当定期开展业务连续性应急预案演练评估，验证应急预案及备用资源的可用性，提高员工应急意识及处置能力，测试关键服务供应商的持续运营能力，确保业务连续性计划满足业务恢复目标，有效应对内外部威胁及风险。

**第二十九条** 银行保险机构应当制定网络安全管理制度，履行网络安全保护义务，执行网络安全等级保护制度要求，采取必要的管理和技术措施，监测、防御、处置网络安全风险和威胁，有效应对网络安全事件，保障网络安全、稳定运行，防范网络违法犯罪活动。

**第三十条** 银行保险机构应当制定数据安全管理制度，对数据进行分类分级管理，采取保护措施，保护数据免遭篡改、破坏、泄露、丢失或者被非法获取、非法利用，重点加强个人信息保护，规范数据处理活动，依法合理利用数据。

**第三十一条** 银行保险机构应当制定与业务外包有关的风险管理制度，确保有严谨的业务外包合同和服务协议，明确各方责任义务，加强对外包方的监督管理。

**第三十二条** 银行保险机构应当定期监测操作风险状况和重大损失情况，对风险持续扩大的情形建立预警机制，及时采取措施控制、缓释风险。

**第三十三条** 银行保险机构应当建立操作风险内部定期报告机制。第一道防线应当向上级对口管理部门和本级操作风险管理部门报告，各级操作风险管理部门汇总本级及所辖机构的情况向上级操作风险管理部门报告。

银行保险机构应当在每年四月底前按照监管职责归属向国家金融监督管理总局或其派出机构报送前一年度操作风险管理情况。

**第三十四条** 银行保险机构应当建立重大操作风险事件报告机制，及时向董事会、高级管理层、监事（会）和其他内部部门报告重大操作风险事件。

**第三十五条** 银行保险机构应当运用操作风险损失数据库、操作风险自评估、关键风险指标等基础管理工具管理操作风险，可以选择运用事件管理、控制监测和保证框架、情景分析、基准比较分析等管理工具，或者开发其他管理工具。

银行保险机构应当运用各项风险管理工具进行交叉校验，定期重检、优化操作风险管理工具。

**第三十六条** 银行保险机构存在以下重大变更情形的，应当强化操作风险的事前识别、评估等工作：

- （一）开发新业务、新产品；
- （二）新设境内外分支机构、附属机构；
- （三）拓展新业务范围、形成新商业模式；



(四) 业务流程、信息科技系统等发生重大变更；

(五) 其他重大变更情形。

**第三十七条** 银行保险机构应当建立操作风险压力测试机制，定期开展操作风险压力测试，在开展其他压力测试过程中应当充分考虑操作风险的影响，针对压力测试中识别的潜在风险点和薄弱环节，及时采取应对措施。

**第三十八条** 银行机构应当按照国家金融监督管理总局关于资本监管的要求，对承担的操作风险计提充足资本。

## 第五章 监督管理

**第三十九条** 国家金融监督管理总局及其派出机构应当将对银行保险机构操作风险的监督管理纳入集团和法人监管体系，检查评估操作风险管理体系的健全性和有效性。

国家金融监督管理总局及其派出机构加强与相关部门的监管协作和信息共享，共同防范金融风险跨机构、跨行业、跨区域传染。

**第四十条** 国家金融监督管理总局及其派出机构通过监管评级、风险提示、监管通报、监管会谈、与外部审计师会谈等非现场监管和现场检查方式，实施对操作风险管理的持续监管。

国家金融监督管理总局及其派出机构认为必要时，可以要求银行保险机构提供第三方机构就其操作风险管理出具的审计或者评价报告。

**第四十一条** 国家金融监督管理总局及其派出机构发现银行保险机构操作风险管理存在缺陷和问题时，应当要求其及时整改，并上报整改落实情况。

国家金融监督管理总局及其派出机构依照职责通报重大操作风险事件和风险管理漏洞。

**第四十二条** 银行保险机构应当在知悉或者应当知悉以下重大操作风险事件5个工作日内，按照监管职责归属向国家金融监督管理总局或其派出机构报告：

(一) 形成预计损失5000万元（含）以上或者超过上年度末资本净额5%（含）以上的事件。

(二) 形成损失金额1000万元（含）以上或者超过上年度末资本净额1%（含）以上的事件。

(三) 造成重要数据、重要账册、重要空白凭证、重要资料严重损毁、丢失或者泄露，已经或者可能造成重大损失和严重影响的事件。

(四) 重要信息系统出现故障、受到网络攻击，导致在同一省份的营业网点、电子渠道

业务中断3小时以上；或者在两个及以上省份的营业网点、电子渠道业务中断30分钟以上。

（五）因网络欺诈及其他信息安全事件，导致本机构或客户资金损失1000万元以上，或者造成重大社会影响。

（六）董事、高级管理人员、监事及分支机构负责人被采取监察调查措施、刑事强制措施或者承担刑事法律责任的事件。

（七）严重侵犯公民个人信息安全和合法权益的事件。

（八）员工涉嫌发起、主导或者组织实施非法集资类违法犯罪被立案的事件。

（九）其他需要报告的重大操作风险事件。

对于第一款规定的重大操作风险事件，国家金融监督管理总局在案件管理、突发事件管理等监管规定中另有报告要求的，应当按照有关要求报告，并在报告时注明该事件属于重大操作风险事件。

国家金融监督管理总局可以根据监管工作需要，调整第一款规定的重大操作风险事件报告标准。

**第四十三条** 银行保险机构存在以下情形的，国家金融监督管理总局及其派出机构应当责令改正，并视情形依法采取监管措施：

- （一）未按照规定制定或者执行操作风险管理制度；
- （二）未按照规定设置或者履行操作风险管理职责；
- （三）未按照规定设置操作风险偏好及其传导机制；
- （四）未建立或者落实操作风险管理文化、考核评价机制、培训；
- （五）未建立操作风险管理流程、管理工具和信息系统，或者其设计、应用存在缺陷；
- （六）其他违反监管规定的情形。

**第四十四条** 银行保险机构存在以下情形的，国家金融监督管理总局及其派出机构应当责令改正，并依法实施行政处罚；法律、行政法规没有规定的，由国家金融监督管理总局及其派出机构责令改正，予以警告、通报批评，或者处以二十万元以下罚款；涉嫌犯罪的，应当依法移送司法机关：

- （一）严重违反本办法相关规定，导致发生第四十二条规定的重大操作风险事件；
- （二）未按照监管要求整改；

(三) 瞒报、漏报、故意迟报本办法第四十二条规定的重大操作风险事件，情节严重的；

(四) 其他严重违反监管规定的情形。

**第四十五条** 中国银行业协会、中国保险行业协会等行业协会应当通过组织宣传、培训、自律、协调、服务等方式，协助引导会员单位提高操作风险管理水平。

鼓励行业协会、学术机构、中介机构等建立相关领域的操作风险事件和损失数据库。

## 第六章 附 则

**第四十六条** 本办法所称银行保险机构，是指在中华人民共和国境内依法设立的商业银行、农村合作银行、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及开发性金融机构、政策性银行、保险公司。

中华人民共和国境内设立的外国银行分行、保险集团（控股）公司、再保险公司、金融资产管理公司、金融投资资产公司、信托公司、金融租赁公司、财务公司、消费金融公司、汽车金融公司、货币经纪公司、理财公司、保险资产管理公司、金融控股公司以及国家金融监督管理总局及其派出机构监管的其他机构参照本办法执行。

**第四十七条** 本办法所称的规模较大的银行保险机构，是指按照并表调整后表内外资产（杠杆率分母）达到3000亿元人民币（含等值外币）及以上的银行机构，以及按照并表口径（境内外）表内总资产达到2000亿元人民币（含等值外币）及以上的保险机构。

规模较小的银行保险机构是指未达到上述标准的机构。

**第四十八条** 未设董事会的银行保险机构，应当由其经营决策机构履行本办法规定的董事会职责。

**第四十九条** 本办法第四条、第七条、第十条、第十二条、第十八条、第二十条关于计量的规定不适用于保险机构。

本办法第二十五条相关规定如与保险公司偿付能力监管规则不一致的，按照保险公司偿付能力监管规则执行。

**第五十条** 关于本办法第二章、第三章、第四章的规定，规模较大的保险机构自本办法施行之日起1年内执行；规模较小的银行保险机构自本办法施行之日起2年内执行。

**第五十一条** 本办法由国家金融监督管理总局负责解释修订，自2024年7月1日起施行。

**第五十二条** 《商业银行操作风险管理指引》（银监发〔2007〕42号）、《中国银行业监督管理委员会关于加大防范操作风险工作力度的通知》（银监发〔2005〕17号）自本办法施行之日起废止。

## 附录 名词解释及示例

### 一、操作风险事件

操作风险事件是指由操作风险引发，导致银行保险机构发生实际或者预计损失的事件。银行保险机构分别依据商业银行资本监管规则和保险公司偿付能力监管规则进行损失事件分类。

### 二、法律风险

法律风险包括但不限于下列风险：

- 1.签订的合同因违反法律或者行政法规可能被依法撤销或者确认无效；
- 2.因违约、侵权或者其他事由被提起诉讼或者申请仲裁，依法可能承担赔偿责任；
- 3.业务、管理活动违反法律、法规或者监管规定，依法可能承担刑事责任或者行政责任。

### 三、运营韧性

运营韧性是在发生重大风险和外部事件时，银行保险机构具备的持续提供关键业务和服务的能力。例如，在发生大规模网络攻击、大规模传染病、自然灾害等事件时，银行保险机构通过运营韧性管理机制，能够持续向客户提供存取款、转账、理赔等关键服务。

### 四、操作风险管理报告

第七条、第九条、第十二条规定的操作风险管理报告以及第三十三条规定的操作风险管理情况可以是专项报告，也可以是包括操作风险管理内容的全面风险报告等综合性报告。

### 五、操作风险类监测指标

第十九条规定的操作风险类监测指标可以包括案件风险率和操作风险损失率。国家金融监督管理总局及其派出机构可以视情形决定，是否确定对特定机构的操作风险类监测指标。

#### （一）指标计算公式

案件风险率=业内案件涉案金额/年初总资产和年末总资产的平均数×100%。国家金融监督管理总局对于稽查检查和案件管理制度另有规定的，则从其规定。

操作风险损失率=操作风险损失事件的损失金额总和/近三年平均营业收入×100%

#### （二）案件风险率



案件风险率应当保持在监测目标值的合理区间。监测目标值公式为：

$$St = Ss + \varepsilon$$

St为案件风险率监测目标值；Ss为案件风险率基准值，由监管部门根据同类型机构一定期间的案件风险率、特定机构一定期间的案件风险率，并具体选取时间范围、赋值适当权重后确定。 $\varepsilon$ 为案件风险率调值，由监管部门裁量确定，主要影响因素包括公司治理和激励约束机制、反洗钱监管情况、风险事件演变情况、内部管理和控制情况、境外机构合规风险事件情况等。

### （三）操作风险损失率

操作风险损失率应当保持在监测目标值的合理区间。监测目标值公式为：

$$Lt = Ls + \varepsilon$$

Lt为操作风险损失率监测目标值；Ls为操作风险损失率基准值，监管部门根据同类型机构一定期间的操作风险损失率、特定机构一定期间的实际操作风险损失率，并具体选取时间范围、赋值适当权重后确定。 $\varepsilon$ 为操作风险损失率调整值，由监管部门裁量确定，主要影响因素包括操作风险内部管理和控制情况、操作风险损失事件数据管理情况、相关事件数量和金额变化情况、经济金融周期因素等。

## 六、风险偏好传导机制

第十九条规定的风险偏好传导机制，是指银行保险机构根据风险偏好设定容忍度或者风险限额等，并对境内外附属机构、分支机构或者业务条线等提出相应要求，如对全行（公司）、各附属机构、各分行（分公司）、各业务条线设定操作风险损失率、操作风险事件数量、信息系统服务可用率等指标或者目标值，并进行持续监测、预警和纠偏。其中，信息系统服务可用率=（信息计划服务时间-非预期停止服务时间）/计划服务时间×100%。

## 七、考核评价指标

第二十二条规定的考核评价指标，应当兼顾操作风险管理过程和结果，设置过程类指标和结果类指标。例如，操作风险损失率属于结果类指标，可根据损失率的高低进行评分。操作风险事件报告评分属于过程类指标，可根据事件是否迟报瞒报、填报信息是否规范、重大事件是否按照要求单独分析等进行评分。

## 八、固有风险、剩余风险

第二十五条规定的固有风险是指在没有考虑控制、缓释措施或者在其付诸实施之前就已经存在的风险。剩余风险是指现有的风险控制、缓释措施不能消除的风险。

本条所指固有风险与保险公司偿付能力监管规则不一致，偿付能力监管规则中的固有风险是指在现有正常保险行业物质技术条件和生产组织方式下，保险公司在经营和管理活动中必然存在的、客观的偿付能力相关风险。

## 九、操作风险等级

第二十五条规定的操作风险等级由银行保险机构自行划分。例如，通常可划分为三个等级：发生可能性（频率）低、影响（损失）程度低的，风险等级为低；发生可能性（频率）高、影响（损失）程度低的，风险等级为中；发生可能性（频率）低、影响（损失）程度高或者发生可能性（频率）高、影响（损失）程度高的，风险等级为高。

#### 十、缓释操作风险

第二十六条规定的购买保险是指，银行保险机构通过购买保险，在自然灾害或者意外事故导致形成实物资产损失时，获得保险赔付，收回部分或者全部损失，有效缓释风险。其中，保险公司向本机构和关联机构购买保险不属于有效缓释风险。

#### 十一、操作风险损失数据库、操作风险自评估、关键风险指标

第三十五条规定的操作风险损失数据库、操作风险自评估、关键风险指标是银行保险机构用于管理操作风险的基础工具。

##### （一）操作风险损失数据库

操作风险损失数据库（保险公司偿付能力监管规则称为操作风险损失事件库）是指按统一的操作风险分类标准，收集汇总相应操作风险事件信息。操作风险损失数据库应当结合管理需要，收集一定金额以上的操作风险事件信息，收集范围应当至少包括内部损失事件，必要时可收集几近损失事件和外部损失事件。

内部损失事件是指，形成实际或者预计财务损失的操作风险事件，包括通过保险及其他手段收回部分或者全部损失的操作风险事件，以及与信用风险、市场风险等其他风险相关的操作风险事件。

几近损失事件是指，事件已发生，但未造成实际或者预计的财务损失。例如，银行保险机构因过错造成客户损失，有可能被索赔，但因及时采取补救措施弥补了客户损失，客户谅解并未进行索赔。

外部损失事件是指，业内其他金融机构出现的大额监管处罚、案件等操作风险事件。

##### （二）操作风险自评估

操作风险自评估是指，识别业务、产品及管理活动中的固有操作风险，分析控制措施有效性，确定剩余操作风险，确定操作风险等级。

##### （三）关键风险指标

关键风险指标是指，依据操作风险识别、评估结果，设定相应指标，全面反映机构的操作风险敞口、控制措施有效性及风险变化趋势等情况，并应当具有一定前瞻性。例如，从人员、系统、外部事件等维度制定业内案件数量、业外案件涉案金额等作为关键风险指标并设定阈值。

#### 十二、事件管理、控制监测和保证框架、情景分析、基准比较分析

第三十五条规定的可以选择运用的操作风险管理工具，包括：

#### （一）事件管理

事件管理是指，对新发生的、对管理有较大影响的操作风险事件进行分析，识别风险成因、评估控制缺陷，并制定控制优化方案，防止类似事件再次发生。例如，发生操作风险事件后，要求第一道防线开展事件调查分析，查清业务或者管理存在的问题并进行整改。

#### （二）控制监测和保证框架

控制监测和保证框架是指，对操作风险自评估等工具识别的关键控制措施进行持续分析、动态优化，确保关键控制措施的有效性。例如，利用控制监测和保证框架对关键控制措施进行评估、重检、持续监测和验证。

#### （三）情景分析

情景分析是指对假设情景进行识别、分析和计量。情景可以包括发生可能性（频率）低、影响程度（损失）高的事件。

情景分析的基本假设可以引用操作风险损失数据库、操作风险自评估、关键风险指标、控制监测和保证框架等工具获取的数据信息。运用情景分析可发现潜在风险事件的影响和风险管理的效果，并可对其他风险工具进行完善。

情景分析可以与恢复与处置计划结合，用于测试运营韧性。例如，假设银行保险机构发生数据中心无法运行也无法恢复、必须由异地灾备中心接替的情景，具体运用专家判断评估可能造成的损失和影响，制定业务恢复的优先顺序和恢复时间等目标，分析需要配置的资源保障。

#### （四）基准比较分析

基准比较分析，一方面是指将内外部监督检查结果、同业操作风险状况与本机构的操作风险识别、评估结果进行比对，对于偏离度较大的，需重启操作风险识别、评估工作。另一方面是指操作风险管理工具之间互相验证，例如，将操作风险损失数据与操作风险自评估结果进行比较，确定管理工具是否有效运行。

## 《结构化票据交易（之一）：一份面向香港特别行政区和中国内地客户的实用指引》

来源：金杜研究院

作者：金杜律师事务所

薛嘉聪、牟牧、廖万泉、张耀仁

香港作为中国跨境结构化产品业务的中心以及全球最活跃的衍生品市场之一，合格境内机构投资者（QDII）和基金经理等中资买方客户投资于结构化票据也有着日益增长的趋势。不少中资券商也同时搭建出表的打包重组票据（repackaging）计划和表内的结构化票据计划，以满足中资客户不同的融资和投资需求。

我们在往期文章已分别介绍过打包重组交易及海外证券化交易。本系列文章将着重介绍近期最为流行的结构化票据交易。本篇旨在介绍结构化票据交易的定义、基本特点、主要交易参与方、文件结构以及香港牌照和监管考虑。我们将在下一篇继续讨论结构化票据交易中其他值得探讨的问题，包括票据计划及发行流程、近期流行的商业运用场景以及相关中国法上的考量。

### 01 什么是结构化票据？

简单而言，结构化票据本质上是一个嵌入衍生工具的票据。该等嵌入式衍生工具可为票据提供不同于传统固定收益产品的潜在派付。

以一只看涨股票挂钩的票据为例，我们可以把它看成一个普通固息债券再加上由投资人卖给发行人的一个跟底层股票挂钩的看跌期权（put option）。票据的潜在收益会计及发行人从投资人购入看跌期权而付出的期权金（option premium），故此收益一般会比固息债券要高，惟收益也是固定的而不会因挂钩股票市价向好而增加。但若挂钩股票在预定的估值日的股价比期权行使价（strike price）要低，则会触发行使看跌期权，发行人将会用票据本金以比挂钩股票当时市价更高的行权价买入挂钩股票，以交付给投资人（如票据以实物方式进行交割）。在此情况下投资者将会蒙受按市值计价的损失。

因此，与传统固定收益产品不同，结构化票据投资者除了要承受发行人的信用及违约风险外，还要承受底层资产的市场风险。

另外，由于结构化票据一般是按投资者的风险偏好量身打造的，所以一只结构化票据可能只会由单一或少量投资者持有。结构化票据的流通量一般会非常低，而且没有二级市场，投资者一般要持有票据至到期，或票据因发生与底层资产相关的特殊事件而提前赎回（除非票据另有规定，如投资人能行使出售权（investor put））。

### 02 结构化票据交易与打包重组票据交易的主要区别是什么？

打包重组票据是一个传递底层资产收益的金融工具，而与之功能不完全相同的是，



结构化票据是一个投资产品，可按投资者风险要求设计不同派付嵌入衍生工具的票据。我们在下表中列举了结构化票据交易与打包重组票据交易的主要区别：



#### • 对安排人资产负债表影响

结构化票据一般都是安排人集团的表内发行，发行人是金融机构集团内的子公司。投资者投资票据会承担发行人的违约风险。诚然，个别由表内发行人（而非孤儿SPV发行人）发行的结构化票据项目也可能实现出表的效果，但这类情形往往需要与会计师深入讨论并需要设计特别的结构（如持有参考资产的同时也在其上设立担保权益）。

打包重组票据项目显然在出表效果上更为顺理成章、成熟可靠，因为孤儿SPV发行人并非安排人集团的成员。

### • 质押安排

由于结构化票据是表内发行，故一般也不会针对挂钩资产提供质押安排。结构化票据是发行人无抵押非后偿的债务，然而由发行人集团内财力更雄厚的成员来提供保证担保的情况并不罕见。

而在打包重组交易中，为了把孤儿SPV发行人就该交易而持有的底层资产和其他交易对应的资产隔离，发行人会就该交易相关的底层资产向票据受托人设立担保权益，而票据受托人则以信托方式仅代表该系列的票据持有人和其他有担保的债权人持有该等担保权益。

### • 发行结构

由于没有质押安排，结构化票据一般无须设置信托人和担保代理的角色。因此，结构化票据一般采用代理人（fiscal agent）的模式，由第三方专业机构担任支付代理等角色，而不设信托人角色。由于代理人是代表发行人行事，故投资人无法通过代理人行使票据项下的权益或对发行人进行追索，而应根据票据条款自行行使追索权。

相比之下，在打包重组票据项目中，票据持有人通常需要通过信托人来实现债权追索。

### • 发行成本

由于结构化票据一般没有质押安排，亦不设信托人角色，故发行成本相对打包重组交易较低。在实操上，在结构化票据项目文件成立后，安排人律师一般仅需协助准备结构化票据的产品条款的模板，后续发行和销售则由前台团队来执行处理。

而打包重组票据项目则不同，因其更加强调孤儿SPV发行人的出表效果，以及票据计划设立、发行、中介人配套服务等，都可能造成更多的成本。

### • 挂钩资产

结构化票据可与不同底层资产类别挂钩，较常见的有：利率、外汇、指数、商品、单一或一揽子股权（包括优先股）、单一或一揽子债券（包括永续债）、单一或一揽子参考实体的信用以及上述资产的组合等。结构化票据的计划文件通常会把不同底层资产类别的核心条款和定义列出。发行票据时在定价补充文件（pricing supplement）内把具体票据派付等商业条款填上。

打包重组交易理论上也可以与不同资产类别挂钩，但中资金融机构做的打包重组交易一般是以传递底层资产收益为主，故底层资产通常比较单一、静态。

### • 票据派付

结构化票据可配上不同的派付，较常见的有：市场准入产品（market access/delta-1）；利率/外汇/股权挂钩票据中常见的敲入（knock-in）/敲出（knock-out）条款；信用挂钩

票据中常见的零回收（zero recovery）/n个违约（nth-to-default）条款；累计期权（accumulator）等。

相比而言，中资金融机构做的打包重组交易一般是以传递底层资产收益为主，故派付机制通常比较单一。

如想了解打包重组交易的背景、基本特点和商业用途，请参考我们之前的系列文章：[《孤儿SPV打包重组交易：一份面向香港特区和内地客户的实用指引》](#)和[《孤儿SPV打包重组交易：2022年香港特区及跨境市场前景》](#)。

### 03 在结构化票据交易中都有哪些关键方参与？

我们在下表中列举了典型结构化票据交易中的常见角色：

发行人 (Issuer)	保证人 (Guarantor)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 发行结构性票据。</li> <li>• 发行票据本身不构成香港《证券及期货条例》条例下的受监管活动，就该行为无须获得香港证监会牌照。</li> <li>• 如果发行人是香港证监会持牌机构，它会受限于《证券及期货条例》相关的流动性和监管资本要求。</li> <li>• 香港私人公司作为发行人需考虑其他因素，例如不能向公众要约认购票据的限制，以及港币计价票据的潜在印花税问题。</li> <li>• 结构化票据一般仅向专业投资者出售，故就产品和销售文件而言无须获香港证监会批准。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由于发行人通常是安排人集团表内没有很多资产的特殊目的公司，所以一般会设置保证人。</li> <li>• 结构化票据保证人并不担保票据还本付息。保证人仅保证票据项下的派付义务，而派付义务一般是与底层资产的表现挂钩的。换言之，如果底层资产表现不佳，发行人与保证人一般并无兜底义务（除非票据条款另有安排）。</li> <li>• 如果保证人是香港证监会持牌机构，它会受限于香港《证券及期货条例》相关的流动性和监管资本要求。当计算流动性要求时，担保义务一般按担保金额的百分之十作为担保人的负债计算。</li> </ul>

### 安排行 (Arranger)

- 管理和监督票据项目的设立，并负责搭建每只票据发行的结构。
- 以上行为不构成香港《证券及期货条例》条例下的受监管活动，就该等行为无须获得香港证监会牌照。

### 经销商 (Dealer)

- 票据的初始购买者，并向投资者转售票据。
- 通常是可从事香港《证券及期货条例》项下第1类受规管活动的持牌主体。
- 在典型的中资金融机构搭建的结构化票据交易计划，经销商一般是安排人集团内的持牌主体。
- 经销商销售票据还会涉及许多其他监管考虑因素，包括但不限于香港《证券及期货事务监察委员会持牌人或注册人操守准则》中的适当性要求以及对于复杂产品和衍生工具产品的规定适当性要求。

### 计算代理 (Calculation Agent)

- 进行与票据有关的若干计算和厘定。
- 计算代理一般是安排人集团内的持牌主体。

### 财务代理 / 发行及付款代理 (Fiscal agent/ Issuing and Paying Agent)

- 安排付款和刊发通知。
- 一般由第三方专业机构担任。
- 由于代理人是代表发行人行事，故投资人不能通过代理人行使票据项下的权益或对发行人进行追索。

### 对冲对手方 (Hedge Counterparty)

- 为票据提供对冲安排。

### 结算代理人 (Settlement Agent)

- 协助进行票据的初始交割。
- 一般会在安排人没有清算系统账户的情况下接受委任。



#### 04 在结构化票据交易中需要哪些文件？

结构化票据计划的主要计划文件如下：

文件	当事方	关键点总结
发售通函 (Offering Circular)	无	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 票据计划设立的披露文件。</li> <li>• 针对发行人及保证人的披露比发债计划（如中票计划）少很多。</li> <li>• 将载有风险因素（特别是针对不同底层资产类别相关的风险因素）；条款及细则（包括不同挂钩资产类别的挂钩资产条款）；定价补充文件的格式 (Form of Pricing Supplement)；销售限制和任何其他可能需要披露的内容。</li> </ul>
票据契约 (Deed of Covenant)	发行人	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 授予票据持有人于若干特殊情况下直接针对发行人强制执行的权利。</li> </ul>
代理协议 (Agency Agreement)	发行人、保证人、代理人	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 聘用各代理人以及对各代理人的职责、权利和义务作出约定。</li> <li>• 包含委任票据登记机构的惯常条款，包括弥偿责任、转授权、报酬和免责安排。</li> </ul>
经销商协议 (Dealer Agreement)	发行人、经销商、安排人	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 向经销商出售票据以分销予投资者的协议。</li> </ul>
保证契约 (Deed of Guarantee)	保证人	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保证发行人于票据项下的派付义务。</li> <li>• 结构化票据保证人并不担保票据还本付息。保证人仅保证票据项下的派付义务，而派付义务一般是与底层资产的表现挂钩的。换言之，如果底层资产表现不佳，发行人与保证人一般并无兜底义务（除非票据条款另有安排）。</li> </ul>

结构化票据计划项下票据发行的主要发行文件如下：

文件	当事方	关键点总结
定价补充文件 (Pricing Supplement)	发行人、 保证人	<ul style="list-style-type: none"> <li>载有票据的商业条款，亦构成正式的合约条款。</li> <li>一些经销商可能会另行准备条款表 (Term Sheet) (包含发行的关键条款摘要)。条款表是销售或要约文件，受限于定价补充文件中约定的最终条款。</li> </ul>
票据认购协议 (Note Purchase Agreement)	经销商、 投资人	<ul style="list-style-type: none"> <li>约定票据买卖的合同安排。</li> <li>投资人作出若干声明及保证。</li> </ul>

05 结构化票据交易需取得的牌照

根据《证券及期货条例》（香港法例第571章），结构化票据交易可能涉及下列牌照：

牌照	关键点总结
第1类 (证券买卖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>结构化票据一般向专业投资者出售。</li> <li>向公司或个人专业投资者出售票据的，必需取得从事第1类受规管业务的牌照。</li> <li>经销商须为获发第1类牌照的实体，使发行人能够依赖香港《证券及期货条例》下的豁免，而不需要另行获得牌照。</li> </ul>
第3类 (杠杆式外汇交易)	<ul style="list-style-type: none"> <li>除非能够依赖香港《证券及期货条例》下的豁免，否则若需进行外汇掉期，可能会涉及此类牌照。</li> </ul>
第8类 (提供证券保证金融资)	<ul style="list-style-type: none"> <li>杠杆交易需要考虑此类牌照。</li> </ul> <p>(我们将在本系列的下一篇文章就此进一步展开讨论。)</p>

第9类 (提供资产管理)	<ul style="list-style-type: none"> <li>若票据发行募集款项存放在投资管理人或资产管理人处，则“管理”打包重组交易可能涉及此类牌照。</li> </ul> <p>(我们将在本系列的下一篇文章就此进一步展开讨论。)</p>
第11类 (场外衍生工具产品交易或就场外衍生工具产品提供意见)	<ul style="list-style-type: none"> <li>尚未生效。</li> <li>生效后，除非能够依赖香港《证券及期货条例》下的豁免，否则安排人集团实体作为对冲对手方或需取得第11类牌照。</li> </ul>

请注意，结构化票据交易可能还会涉及许多其他监管考虑因素，包括但不限于下列各项：

- 在向投资者推广营销时，须考虑适当性要求；
- 安排人需对市场失当行为和错误陈述的承担责任；
- 《证券及期货事务监察委员会持牌人或注册人操守准则》及香港证监会发出的其他相关指引中对于复杂产品和衍生工具产品的规定；以及
- 若结构化票据交易的相关对冲交易涉及场外衍生工具，还须考虑有关场外衍生工具的法規，包括申报要求、保证金要求、清算要求和潜在的牌照要求。

此话题所涉甚广，需要根据具体交易具体分析，因此未能于本文逐一展开论述。然而，我们十分乐意与您就任何结构化票据交易的监管考虑展开进一步讨论。

\*本文对任何提及“香港”的表述应解释为“中华人民共和国香港特别行政区”。

## 《简易合并规定能否成为村镇银行吸收合并的破冰之锤？》

来源：金杜研究院  
作者：金杜律师事务所  
李元媛、卢勇、周泽娜

### 01 问题的产生——我拿捏你，与你无关

#### 起因：

村镇银行重组是推进金融机构改革化险的重要方式之一，随着国家金融机构改革化险工作的不断推进，越来越多的村镇银行被主发起行吸收合并、改建为主发起行的分支机构。

#### 实操：

基于多年村镇银行吸收合并实践，就商业银行吸收合并村镇银行而言，金融监管部门倾向于采取的路径为商业银行收购村镇银行（即其他金融机构）设立分支机构路径。

该路径不同于城商行之间的换股吸收合并（例如：中原银行换股吸收合并洛阳银行、平顶山银行、焦作中旅银行）或者农村中小银行之间的换股吸收合并（例如：乐山农商银行换股吸收合并犍为农商银行、峨眉山农商银行、井研农信联社、夹江农信联社、沐川农信联社、峨边农信联社、马边农信联社等七家农信机构），通常包含先收购再合并、收购与合并并行的吸收合并两种方式，具体如下：

在先收购再合并的方式下，商业银行需要先收购村镇银行其余股东所持村镇银行全部股权，然后商业银行再通过吸收合并全资子公司的方式，承继村镇银行的业务、资产、负债、人员等，实现将村镇银行法人主体资格注销并将村镇银行各分支机构改建为其自身的分支机构。

在并行的吸收合并方式下，虽名为“吸收合并”且该吸收合并仅需要村镇银行全体有表决权股东所持表决权三分之二以上通过（适用有限责任公司形式的村镇银行）或者出席村镇银行股东大会的有表决权股东所持表决权三分之二以上通过（适用股份有限公司形式的村镇银行），但出于审慎考虑，通常仍会要求商业银行就议案中涉及的向村镇银行其他股东支付对价事项与该等股东均签署收购协议。

#### 困难：

基于以上现行实际操作，商业银行吸收合并村镇银行一般会面临两个困难：一是，由于商业银行吸收合并村镇银行需要先收购村镇银行其余股东所持村镇银行全部股权，一旦有一个股东不同意向商业银行转让其所持村镇银行股权，商业银行无法完成对村镇银行的吸收合并；二是，在商业银行未100%持有村镇银行股权的情况下，由村镇银行直接就吸收合并事项召开股东（大）会，若基于吸收合并事项属于关联交易事项的判断而要求商业银行在村镇银行股东（大）会上回避表决的，那么，村镇银行股东（大）会可能无法通过村镇银行被吸收合并的议案，最终导致商业银行无法对村镇银行进行吸收合并。



前述两点将导致村镇银行的任意一个小股东可以直接否决村镇银行被吸收合并事项，真是“我拿捏你，与你无关”！

## 02 新公司法关于简易合并程序的规定

拟于2024年7月1日施行的《中华人民共和国公司法》新增了简易合并程序，具体条文如下：

第二百一十九条 公司与其持股百分之九十以上的公司合并，被合并的公司不需经股东会决议，但应当通知其他股东，其他股东有权请求公司按照合理的价格收购其股权或者股份。

公司合并支付的价款不超过本公司净资产百分之十的，可以不经股东会决议；但是，公司章程另有规定的除外。

公司依照前两款规定合并不经股东会决议的，应当经董事会决议。

## 03 破冰之锤？

基于商业银行吸收村镇银行可能面临的小股东不配合的实际困难，在商业银行收购村镇银行的股权达到90%之后，可以考虑采取新公司法的简易合并程序完成村镇银行的吸收合并。

具体而言，村镇银行作为被吸并方就吸收合并事项不再召开股东会，而是由其董事会作出被吸收合并的决议。即使董事会基于该吸收合并属于关联交易的判断，要求商业银行派驻的董事回避表决的，村镇银行的执行董事、独立董事以及其他非商业银行派驻的董事均可以在董事会上发挥重要作用，就是否同意村镇银行被吸收合并发表意见及作出投票。一旦董事会通过村镇银行被吸收合并的决议，那么，不论小股东是否同意，均可推行商业银行对村镇银行的吸收合并事项。

当然为了充分保护小股东的合法权益，小股东可以根据新公司法的规定要求商业银行按照合理的价格收购其股权或者股份。商业银行的前述义务是否可以直接采取挂账方式处理（即不再给该小股东换取商业银行股份，而是直接支付小股东货币资金，且在小股东拒收货币资金情况下先在会计处理上记为应付款），也是一个需要重点关注和研究的问题。

此外，新公司法第二百一十九条的另一个创新之举便是对特定情形下的吸收合并事项，简化了吸并方的内部审批程序。即对于作为吸并方的商业银行而言，其因吸收合并村镇银行而支付的价款不超过其净资产10%的，可不提交其股东大会决策，而是由其董事会决策即可。

新公司法项下的简易合并规定能否成为村镇银行吸收合并的破冰之锤，让我们拭目以待！

## 《〈消费金融公司管理办法（征求意见稿）〉解读》

来源：金杜研究院

作者：金杜律师事务所

姜志会、虞磊珉、郝天月、邵春佳、葛悦、王思敏

### 前言

2023年3月，国家机构改革方案确定新组建国家金融监督管理总局（“金监局”），统一负责除证券业之外的金融业监管。金监局于2023年5月正式挂牌，并相继出台《汽车金融公司管理办法》《保险销售行为管理办法》《商业银行资本管理办法》等规定。

2023年12月18日，金监局发布《消费金融公司管理办法（征求意见稿）》（“《管理办法（征求意见稿）》”），旨在全面取代2009年发布并于2013年修订的《消费金融公司试点管理办法》（“《试点办法》”）。

历经十余年的发展，消费金融公司行业的业务模式和风险特征均发生了显著变化，原《试点办法》中的相关规定已无法满足当前消费金融业务的高速发展，亦无法满足近年来不断加强的金融监管改革要求。在一段时间内，消费金融公司需要“参照适用”部分针对银行保险机构的规则，如《银行保险机构公司治理准则》（“《准则》”）、《银行保险机构董事监事履职评价办法（试行）》等，进而导致不同消费金融公司对于需要在多大程度上适用相关规则的认知和实践存在较大差异；此外，金监局近期颁布了《非银行金融机构行政许可事项实施办法》（“《非银办法》”），对包括消费金融公司在内的非银行金融机构涉及的行政许可事项进行了调整，原《试点办法》也需要进行调整才能与之衔接。在这样的背景下，《管理办法（征求意见稿）》应运而生。

本文拟从《管理办法（征求意见稿）》的修订要点出发，通过与原《试点办法》以及其他现行监管规定的对比分析，进行解读如下。

### 01 提高准入标准

2023年10月，中央金融工作会议明确提出“严格中小金融机构准入标准和监管要求”，这一精神在本次《管理办法（征求意见稿）》中得到了充分体现。在消费金融公司设立条件方面，《管理办法（征求意见稿）》主要提高了消费金融公司注册资本的最低限额、出资人要求以及对从业人员和信息系统的要求。

需要注意的是，《管理办法（征求意见稿）》目前并未明确该等规定仅适用于新设消费金融公司，还是同样适用于存量消费金融公司，是否允许“新老划断”或设置“过渡期安排”尚有待监管的进一步明确。

#### 1. 注册资本要求

《管理办法（征求意见稿）》将消费金融公司注册资本最低限额的要求从人民币3亿元提升至人民币10亿元，注册资本最低限额的提升将为消费金融公司业务开展提供更多的

资金支持，进一步增强其抵御风险的能力。

## 2. 出资人要求

### (1) 提高主要出资人持股比例要求

消费金融公司“主要出资人”在原《试点办法》下是指出资数额最多并且出资额不低于全部股本30%的出资人，在《管理办法（征求意见稿）》下是指出资额不低于全部股本50%的出资人。《管理办法（征求意见稿）》大幅提高了对主要出资人的持股比例要求，有利于促进股东发挥支持作用，提高消费金融公司的决策效率，缓解因股权结构过于分散而导致公司治理失衡的问题。

### (2) 提高具备业务管理和风控经验出资人的持股比例要求

原《试点办法》规定，消费金融公司应至少有1名具备5年消费金融业务管理和风险控制经验的出资人；《管理办法（征求意见稿）》保留了该等要求，并将该等出资人的最低持股比例从不低于全部股本的15%提高至不低于全部股本的1/3。该等调整体现了监管进一步加强消费金融公司业务管理和风控管理，以及强调出资人业务管理和风控经验应得以充分发挥的监管思路。

### (3) 提高金融机构与非金融企业作为出资人的条件

《管理办法（征求意见稿）》提高了消费金融公司出资人的条件和标准。出资人资质要求的提高，有利于保障消费金融公司的稳健运行及提高其风险抵御能力。相关调整具体如下：

就金融机构作为消费金融公司出资人的要求，整体增加了权益性投资余额的要求（原则上不得超过出资人净资产的50%）和监管评级良好的要求，并将一般出资人的注册资本要求从不低于人民币3亿元提高至不低于人民币10亿元，在一定程度上拉齐了消费金融公司与全国性商业银行、互联网小贷公司的监管要求；就金融机构成为消费金融公司主要出资人的条件而言，将最近1个会计年度末总资产要求从不低于人民币600亿元提高至不低于人民币5,000亿元。

就非金融企业作为消费金融公司一般出资人的要求，净资产与持续盈利年度与原《试点办法》保持一致，新增了权益性投资余额原则上不得超过本企业净资产的50%的要求；非金融企业作为消费金融公司主要出资人的要求将最近1个会计年度营业收入从不低于人民币300亿元提高至不低于人民币600亿元，净资产占比从不低于总资产的30%提高至不低于总资产的40%，连续盈利年度要求从2年增加至3年，以及增加了权益性投资余额原则上不得超过本企业净资产的40%的要求。

## 3. 提高从业人员和信息系统要求

《管理办法（征求意见稿）》在消费金融公司设立条件中新增“在风险管理、资金管理、信贷管理等关键岗位上至少各有1名具有3年以上相关金融从业经验的人员”的要求，

进一步细化了关键岗位人员的金融从业经验要求。

《管理办法（征求意见稿）》要求“建立与业务经营和监管要求相适应的信息科技架构，具有支撑业务经营的必要、安全且合规的信息系统”，强调了信息系统的安全、合规性是加强对消费金融公司业务监管中的重要一环。

## 02 提升金融服务质效

### 1. 专注主责主业

《管理办法（征求意见稿）》将消费金融公司业务区分为围绕借贷和自身融资的“基础业务”，以及需要前置审批的“专项业务”，后者包括资产证券化、固定收益类证券投资、与消费金融相关的咨询服务；由于消费金融公司在专业性方面往往难以匹配保险业务的专业性要求，涉及的相关投诉纠纷较多，《管理办法（征求意见稿）》删除了代理销售与消费贷款相关的保险产品的业务。

上述调整代表监管希望引导消费金融公司回归主业，减少向消费者提供其自身管理和专业能力不强的业务类型，提升自身消费信贷业务能力和质效。区分基础业务和专项业务更有利于消费金融公司实现业务开展与经营情况、风险承受能力等相匹配的目标。

### 2. 拓展融资渠道

除提升了股东准入标准外，在《管理办法（征求意见稿）》监管框架下，消费金融公司自股东侧获得融资的渠道也较原《试点办法》有所拓展，这有利于发挥实力较强的股东的资金优势。具体调整如下：

基础业务类别	原《试点办法》	《管理办法（征求意见稿）》
股东存款	接受股东境内子公司及境内股东的存款	接受股东、股东境内子公司、股东所在集团母公司及其子公司存款
金融机构借款	向境内金融机构借款	向境内金融机构借款、向作为公司股东的境外金融机构借款

原《试点办法》未明确消费金融公司是否可以通过ABS进行融资，但截至目前，已有逾10家消费金融公司通过发行ABS完成融资，累计发行规模约人民币1,000亿元。为适应消费金融公司的实际资金需求，《管理办法（征求意见稿）》首次在“专项业务”中正式明确消费金融公司可以开展资产证券化业务，可进一步提高消费金融公司的整体资产流动性水平，对于降低消费金融公司综合融资成本具有重要意义。

## 03 加强公司治理监管



结合消费金融公司的组织形式和治理机制，为衔接近年有关部门出台的《非银办法》《准则》等规定，《管理办法（征求意见稿）》进一步明确了党的建设、“三会一层”、股东义务、关联交易、信息披露等方面的监管要求。总体上，大部分修订内容为现行监管规则下相关内容的重申及强化，且呈现出逐渐与商业银行公司治理相关要求拉齐的趋势。

## 1. 股东义务及股东管理

### （1）股东义务

《管理办法（征求意见稿）》进一步明确了消费金融公司股东的义务，与其他现行监管规则规定的银行保险机构、非银行金融机构股东义务基本保持了统一标准。

就主要股东的义务而言：

- 5年锁定期要求：原《试点办法》5年锁定期适用对象为主要出资人（出资数额最多且出资比例不低于30%），《管理办法（征求意见稿）》与《非银办法》要求一致，将适用对象调整为主要股东，扩大了适用锁定期的股东范围，整体提高了对消费金融公司股东锁定期的要求；
- 补充资本和给予流动性支持的义务：在《非银办法》《准则》中该等义务属于应当载入公司章程的股东义务，《管理办法（征求意见稿）》将这一要求规定为股东义务；
- 不得将股权质押或设立信托的要求：在《非银办法》中已明确为消费金融公司应当载入公司章程的内容，《管理办法（征求意见稿）》将其作为股东义务，属于在原《试点办法》基础上新增的要求；
- 不得滥用股东权利：与《准则》强调的银行保险机构治理的原则一致，要求股东不得干预董事会、高级管理层的决策权和管理权等；
- 风险隔离机制：除《管理办法（征求意见稿）》的规定外，《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》（“《大股东监管办法》”）分别从银行保险机构大股东、银行保险机构的角度对风险隔离作出了更加细化的规定，消费金融公司亦应对该等规定予以关注。

就全体股东的义务而言，不得滥用股东权利、股东信息披露义务、股东配合调查和风险处置等义务均沿袭了现行银行保险机构监管规则的原则和要求。

### （2）定期评估股东制度

《管理办法（征求意见稿）》新增了消费金融公司对股东的定期评估制度，要求董事会应当至少每年对主要股东资质、履行承诺事项、落实公司章程或协议条款、遵守法律法规以及监管规定等情况进行评估，并于每年4月30日前将评估报告报送金监局派出机构。该项规定与《大股东监管办法》规定的大股东信息档案制度相辅相成，两者对消费金融公司不同类型的股东情况定期评估各有侧重。

## 2. 董事和董事会

**董事履职评价制度：**《管理办法（征求意见稿）》明确消费金融公司应建立健全董事履职评价制度，该项要求沿用了消费金融公司参照适用的《准则》第九十条以及《银行保险机构董事监事履职评价办法（试行）》的相关要求。

**独立董事制度：**《管理办法（征求意见稿）》明确了消费金融公司应当建立独立董事制度。原《试点办法》以及《准则》均未强制要求消费金融公司设置独立董事。该项修改可见监管机构有意充分发挥独立董事在公司治理中的作用。实践中，尚存在部分消费金融公司未设置独立董事的情况，未来可能需基于新规落地情况相应增设独立董事。

## 3. 高级管理人员

《管理办法（征求意见稿）》提出消费金融公司应确保高级管理人员的职责分工符合适当分权和有效制衡原则，有助于规范和约束高级管理人员。此外，还提出了设置合理的绩效薪酬延期支付和追索扣回机制，明确了延期支付的比例、期限，该项要求进一步细化了《准则》第八十五条、《商业银行稳健薪酬监管指引》第十六条的相关规定，一定程度上对高级管理人员审慎履职提出了更高的要求。

## 4. 关联交易与信息披露

**关联交易专项审计：**监管机构一直着重加强金融机构关联交易的审慎监管，主要规章包括《银行保险机构关联交易管理办法》。本次《管理办法（征求意见稿）》明确消费金融公司应当定期进行关联交易专项审计，并于每年4月30日前向监管机构报送审计结果，落实了消费金融公司适用的《银行保险机构关联交易管理办法》第五十一条的要求。

**年度信息披露制度：**《管理办法（征求意见稿）》明确了消费金融公司应当建立健全年度信息披露制度，每年4月30日前通过官方网站或其他渠道向社会公众披露公司基本信息、财务会计报告、风险管理信息、公司治理信息、重大事项信息以及消费者权益保护工作等相关信息。该项修改可见监管机构有意加强消费金融公司“透明度”，增强外部监管，促进消费金融公司高质量发展。

## 04 强化风险管理

### 1. 优化并增设部分监管指标

《管理办法（征求意见稿）》在原《试点办法》规定监管指标的基础上，优化并增设部分监管指标如下：

原《试点办法》	《管理办法（征求意见稿）》	解读
资本充足率不低于银监会有关监管要求	资本充足率、拨备覆盖率、贷款拨备率不低于金监局关于商业银行的最低监管要求	新增了拨备覆盖率、贷款拨备率的监管指标
同业拆入资金余额不高于资本净额的100%	同业拆入余额不高于资本净额的100%	一致
资产损失准备充足率不低于100%	/	删除该项指标
/	流动性比例不得低于50%	新增该项指标
/	杠杆率不得低于4%	新增该项指标，与商业银行杠杆率不得低于4%的要求拉齐，限制消费金融公司盲目扩张
/	担保增信业务余额不得超过全部贷款余额的50%	新增该项指标，避免过度依赖合作机构提供的增信服务，提高消费金融公司的自主风控能力，同时降低借款人的担保费等费用负担
投资余额不高于资本净额的20%	投资余额不高于资本净额的20%	一致

值得关注的是，于2024年1月开始施行的新《商业银行资本管理办法》第八十二条将可随时无条件撤销的贷款承诺的信用转换系数（Credit Conversion Factor, “CCF”）由《商业银行资本管理办法（试行）》规定的0%调整为10%。消费金融公司对于《商业银行资本管理办法》同样应当参照适用。目前市场上绝大多数个人消费贷款产品均采用循环授信模式，即在对用户进行一次授信审批的情况下允许用户在授信额度内进行循环提款。该授信额度符合“可随时无条件撤销的贷款承诺”特征[1]，根据《商业银行资本管理办法》应当进行风险计提，个人消费贷款亦不满足《商业银行资本管理办法》附件3规定的可豁免计量信用风险加权资产的相关条件[2]。

由于不可豁免计量信用风险加权资产，因此消费金融公司个人授信贷款业务如果适用10%

的CCF系数后会加大消费金融公司表外项目的风险加权资产，进而影响消费金融公司资本充足率等监管指标。因此在《商业银行资本管理办法》施行后，大部分消费金融公司都面临资本金约束的难题，究竟是通过增资的方式扩充实际资本以满足相关指标要求，还是通过将“一次授信”的产品模式调整为“逐笔申请、逐笔授信、逐笔审批”的传统模式以避免《商业银行资本管理办法》对“贷款承诺”的风险计提要求，仍然有待市场实践与监管指导的进一步检验。

2. 内部控制与风险管理

《管理办法（征求意见稿）》新设专章“内部控制与风险管理”，对消费金融公司提出包括建立内部控制机制、完善合规管理体系、健全财务和会计制度、建立全面风险管理体系、健全信用风险管理制度和流程、建立流动性风险管理体系、建立科学的操作风险管理体系、建立信息科技风险管理体系、完善声誉风险监测机制、强化风险管理主体责任、加强授信管理、贷后管理等相关监管要求。该等要求与消费金融公司参照适用的《商业银行内部控制指引》《商业银行合规风险管理指引》相关内容相衔接。

目前金融监管部门已经颁布了一系列较为完备的管理办法或文件为商业银行的内控制度和各类风险管理体系的建立提供指引，消费金融公司则应当结合自身业务实际，参照相关文件的要求，切实建立完善自身内控制度和风险管理体系，以有效识别、计量、监测和控制各类风险。

风险类别	《管理办法（征求意见稿）》要求	可参照适用的商业银行风险管理监管文件
信用风险	(1) 应当建立健全信用风险管理制度和流程，提升风险管理精细化水平 (2) 对承担信用风险的金融资产进行风险分类，建立审慎的资产减值损失准备制度，及时足额计提资产减值损失准备。未提足准备的，不得进行利润分配	《商业银行金融资产风险分类办法》（中国银行保险监督管理委员会令〔2023〕第1号） 《中国银监会关于进一步加强信用风险管理的通知》（银监发〔2016〕42号）
流动性风险	(1) 建立与自身业务规模相适应的流动性风险管理体系 (2) 定期开展流动性压力测试，制定并完善流动性风险应急计划，及时处置流动性风险隐患	《商业银行流动性风险管理办法》（中国银行保险监督管理委员会令2018年第3号）



操作风险	<p>(1) 根据业务流程、人员岗位、信息科技系统和外包管理等情况建立科学的操作风险管理体系</p> <p>(2) 制定规范员工行为和道德操守的相关制度</p> <p>(3) 加强员工行为管理和案件风险防控,确保有效识别、评估、监测和控制操作风险</p>	《银行保险机构操作风险管理办法》(国家金融监督管理总局令2023年第5号,将于2024年7月1日实施)
信息科技外包风险	<p>(1) 建立与信息系统运行管理模式相匹配的信息科技风险管理体系</p> <p>(2) 强化网络安全、业务连续性、服务外包等领域的风险防控,保障数据安全及业务系统平稳、持续运行</p>	《银行保险机构信息科技外包风险监管办法》(银保监办发〔2021〕141号)
声誉风险	<p>(1) 制定完善声誉风险监测机制、应急预案和处置措施,主动、有效防范声誉风险</p>	《银行保险机构声誉风险管理办法(试行)》(银保监发〔2021〕4号)
信贷业务相关风险	<p><b>主体责任</b></p> <p>(1) 独立开展贷款风险审核,并自主完成贷前调查、身份验证、风险评估、贷款定价、授信审批等具有重要影响的风控环节</p> <p>(2) 不得将与贷款决策和风险控制等核心管理职能密切相关的业务外包</p> <p><b>授信管理</b></p> <p>(1) 加强统一授信管理,建立有效的风险评估、授信审批和收入偿债比例控制机制</p> <p>(2) 审慎评估还款能力与还款意愿,合理确定借款人风险等级与授信方案</p> <p><b>贷后管理</b></p> <p>(1) 区分贷款的品种、对象、金额等,确定贷款检查的方式、内容和频度,对贷款的资金使用、借款人信用变化等进行跟踪监测,确保贷款资金安全</p> <p>(2) 发现借款人违反法律法规或未按照约定用途使用贷款资金的,应当按照合同约定要求借款人整改、提前归还贷款或下调贷款风险分类等进行管理,并追究借款人违约责任</p>	<p>《个人贷款管理暂行办法》(中国银行业监督管理委员会令〔2010〕第2号)</p> <p>《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》(整治办函〔2017〕141号)</p> <p>《商业银行互联网贷款管理暂行办法》(中国银行保险监督管理委员会令2020年第9号)</p> <p>《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》(银保监办发〔2021〕24号)</p> <p>《中国银保监会关于加强商业银行互联网贷款业务管理提升金融服务质效的通知》(银保监规〔2022〕14号)</p>

### 3. 监管评级和退出机制

《管理办法（征求意见稿）》正式纳入监管评级相关内容，与《消费金融公司监管评级办法（试行）》衔接配套，就消费金融公司的解散、撤销、接管或重组、破产以及相应的程序作出进一步的细化规定，进一步健全市场退出机制。《管理办法（征求意见稿）》对于各市场退出情形的触发条件与流程要求如下：

退出情形	触发条件	流程要求
解散	消费金融公司出现法定事由且经监管部门批准后可以解散	(1) 成立清算组依法定程序进行清算，明确存量债务及相关责任承接安排； (2) 清算结束后向监管部门提交清算报告等相关材料； (3) 清算组如在清算中发现消费金融公司资不抵债的，应停止清算，向监管部门报告，经监管部门同意后向法院申请破产清算
撤销	消费金融公司有违法经营、经营管理不善等情形，不予撤销将严重危害金融秩序、损害公众利益的，国家金融监督管理总局有权予以撤销	
接管或重组	消费金融公司已经或者可能发生支付危机，严重影响债权人利益和金融秩序的稳定时，国家金融监督管理总局可以依法对消费金融公司实行接管或者促成机构重组。接管由国家金融监督管理总局决定并组织实施	/
破产	消费金融公司符合《中华人民共和国企业破产法》规定的破产情形的，国家金融监督管理总局可以向人民法院提出对其重整或者破产清算申请。  破产重整的消费金融公司，其重整后的主要股东应符合设立消费金融公司的行政许可条件	按照《中华人民共和国企业破产法》规定的流程办理

### 05 加强合作机构规范管理

为强化消费金融公司对合作机构管理的主体责任，《管理办法（征求意见稿）》新增“合作机构管理”专章，对合作机构提出“名单制管理”和“分类管理”的总体要求，从“准入管理-协议签订-持续管理-退出机制”建立了合作机构的全流程管理体系。

总体而言，该章内容基本为2020年颁布的《商业银行互联网贷款管理暂行办法》及其后续的《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》《中国银保监会关于加强商业银行互联网贷款业务管理提升金融服务质效的通知》的总结和重申，有助于进一步落实消费金融公司授信管理主体责任、建立自主风控能力、保护消费者合法权益，防范合作机构带来的合规风险。

## 06 加强消费者权益保护

2023年国家机构改革方案的一项重要内容即为将中国人民银行的金融消费者保护职责和中国证券监督管理委员会的投资者保护职责划入金监局。《管理办法（征求意见稿）》新设专章规定“消费者权益保护”，体现了金监局对金融消费者权益保护的职责所在，与《银行保险机构消费者权益保护管理办法》以及其他金融监管文件中针对金融消费者权益保护的条款形成紧密衔接。

### 1. 消费者适当性要求

《银行保险机构消费者权益保护管理办法》从机构维度要求银行保险机构“建立消费者适当性管理机制”，长期以来，消费者适当性管理义务一般在具有投资属性的金融产品领域下受到更多关注。

《管理办法（征求意见稿）》的相关要求可能意味着消费金融公司需进一步完善其借款人综合评估能力和留痕能力，作为未来消费金融公司适当性履职的评价依据；同时，这也一定程度上为具备相应的数据资源能力和风控能力的市场主体提供了发挥自身优势的机遇。

### 2. 规范收费行为

《管理办法（征求意见稿）》明确规定了“除因借款人提前还款、贷款逾期等违约情形之外，消费金融公司不得向借款人收取贷款利息之外的费用”，即消费金融公司不得以服务费等形式向借款人收费。该等要求进一步规范消费金融公司的收费行为，一方面体现了降低消费金融成本的监管思路，另一方面也与消费金融公司不再代理销售其他金融产品、应聚焦主业的思路相呼应。

### 3. 品牌管理

自《商业银行互联网贷款管理暂行办法》确立了商业银行与合作机构开展互联网贷款业务应“避免客户产生品牌混同”的监管要求以来，市场上的主要互联网消费金融产品开始推动相关合规整改工作。本次《管理办法（征求意见稿）》同样承袭《商业银行互联网贷款管理暂行办法》精神，要求“加强贷款品牌自主管理，避免合作机构服务品牌与消费金融公司自身品牌混同”，对于助贷模式下依赖于互联网流量平台导流的消费金融公司，

应当与合作机构一同做好相关品牌隔离工作。

#### 4. 规范催收管理

催收长期以来一直是消费金融公司业务开展过程中的客诉高发领域，实践中也存在着各种涉嫌暴力催收的违规行为，相较于原《试点办法》中仅笼统规定“消费金融公司应当采取合法的方式进行催收，不得采用威胁、恐吓、骚扰等不正当手段”，《管理办法（征求意见稿）》在“催收业务管理、外包催收机构管理、催收留痕、催收机构告知”方面进一步细化提出了催收管理要求。中国互联网金融协会此前发布《互联网金融逾期债务催收自律公约（试行）》，对催收问题的内控管理和行为规范进行了细化规定，此后又就《互联网金融 个人网络消费信贷 贷后催收风控指引》（征求意见稿）再次向行业机构征求意见，该标准对催收业务下各个流程提出了较为细致的合规要求。消费金融公司在遵守相关法律法规强制性规定的基础上，可参考相关行业标准和国家标准的要求，进一步细化自身催收管理制度。

此外，相比较于《关于进一步促进信用卡业务规范健康发展的通知》第三十条规定要求公示催收机构名称、联系方式的要求，以及《银行保险机构消费者权益保护管理办法》第四十一条规定要求委托外部机构催收应当采取适当方式告知债务人，《管理办法（征求意见稿）》规定消费金融公司应当在借款合同中向借款人告知催收机构信息，明确了以借款合同方式履行委托外部机构催收告知义务，但未提及公示义务，同时也未要求告知催收机构的联系方式，对消费金融公司开展业务更具操作性。

#### 结语

综上，《管理办法（征求意见稿）》顺应了全面加强金融监管的趋势，结合消费金融公司的风险水平、业务模式发生显著变化的实际情况，从准入标准、业务监管、公司治理、风险管理、消费者权益保护等方面进行修订和进一步完善，与近年出台的其他现行监管规定相互协调衔接，持续构建规范消费贷款业务发展的监管框架。我们相信，在新规生效后，消费金融行业将迎来质量更高、风险更加可控的进一步发展。

脚注：

[1] 根据《商业银行资本管理办法》附件3第二条第（二）款规定，“可随时无条件撤销的贷款承诺”是指商业银行在协议中列明，无需事先通知、有权随时撤销，或由于借款人的信用状况恶化，可以有效自动撤销的贷款承诺。”从性质上看，贷款承诺是银行向客户作出的直接提供贷款等融资支持的承诺或保证，表示银行同意在约定的有效期内，为客户提供约定数额的信贷支持或相当于信贷的授信支持。在互联网个人贷款业务实践中，金融机构“一次授信审批，提供授信额度”+“在授信额度内用户可随时申请支用，每次支用前不再查征信及实质审批”的业务模式符合贷款承诺的特征。

[2] 根据《商业银行资本管理办法》附件3第二条第（三）款规定，“同时满足以下条件的可随时无条件撤销贷款承诺可免于计量表外项目风险加权资产：1.商业银行未就该贷款承诺收取任何费用。2.客户每次提款时均要向商业银行提出申请。3.商业银行应对客户信用状况进行持续监测，客户每次提款前，商业银行都应对其最新信用状况进行审查，并有权根据协议约定决定是否放款。4.商业银行交易对手为符合本办法附件2公司风险暴露定义的主体。”个人消费贷款并非条件4要求的公司主体，不满足豁免计量表外项目风险加权资产的条件。





上海市律师协会

银行专业委员会

法律资讯

二〇二四年一月【第四十五期】

法讯参考



上海市律师协会  
银行专业委员会