



2025 年 1 月 第一期

# 金融工具与金融基础设施业务

## 法律资讯

FINANCIAL INSTRUMENT AND FMI LAW  
NEWSLETTER



政策法规



专业文章



市场动态



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员会



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员会

金融工具与金融基础设施法律资讯

financial instruments and financial infrastructure newsletter

## 金融工具与金融基础设施专业委员会成员

主 任： 张伟华

副主任： 苏 萌 朱 峰 张卫工

委 员： 包俊刚 鲍晓晔 陈健民 段洁琦 韩红彩 金易文 刘春彦 林 剑 刘明昊 刘沁  
茹 林 嵘 刘 毅 欧阳群 曲 峰 钱 豪 石彩霞 施天佑 史羽鸿 陶灏婷 王 彬  
王 洁 王卓君 杨 冰 张博超 张 弛 张 锴 周明浩 郑伟杰 赵伟喆

干 事： 庞 平 汪 澄 周红节 赵哲楠

本期编辑： 张卫工 周红节



## 目 录

◎ 政策法规 .....	4
促进资本市场指数化投资高质量发展行动方案 .....	4
关于发布《上海证券交易所 2025 年为市场办实事项目清单》的通知 ...	8
◎ 专业文章 .....	10
A 股 IPO 中国有参股公司涉及的国有股权管理相关审核要点分析 .....	10
2024 反洗钱法解读---从金融机构开展反洗钱合规的视角 .....	25
◎ 市场动态资讯 .....	39
第二批险资长期股票投资试点获批，520 亿增量资金来了 .....	39
金融监管总局：到 2029 年信托业风险得到有效管控 业务转型有序推进 .....	42
国家外汇管理局：2024 年中国外汇市场累计成交 293.01 万亿元 .....	49





## ◎ 政策法规

### 促进资本市场指数化投资高质量发展行动方案

《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（国发〔2024〕10号，以下简称新“国九条”）明确提出，建立交易型开放式指数基金（ETF）快速审批通道，推动指数化投资发展。指数和指数化投资作为连接资本市场投融资两端的重要载体与工具，在优化市场资源配置、促进上市公司质量提升、满足居民财富管理需求、吸引中长期资金入市、维护市场稳定运行等方面发挥着重要作用。为完善资本市场“1+N+X”政策体系，加快推动指数化投资高质量发展，夯实资本市场稳健运行根基，现制定本行动方案。

#### 一、总体要求

##### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十届三中全会、中央金融工作会议精神，扎实推进资本市场新“国九条”和中长期资金入市工作部署，坚持目标导向、问题导向，持续加强优质指数供给，不断丰富指数产品体系，加快优化指数化投资生态，强化全链条监管和风险防范安排，着力推动资本市场指数与指数化投资高质量发展。

##### （二）主要目标

经过一段时间努力，推动资本市场指数化投资规模和比例明显提升，加快构建公募基金行业主动投资与被动投资协同发展、互促共进的新发展格局；强化指数基金资产配置功能，稳步提升投资者长期回报，为中长期资金入市提供更加便利的渠道，助力构建资本



市场“长钱长投”生态，壮大理性成熟的中长期投资力量。

## 二、持续丰富指数基金产品体系

1.积极发展股票ETF。全面做优做强核心宽基股票ETF，打造行业旗舰ETF产品方阵，支持覆盖率高、代表性强、流动性好的宽基股票ETF注册发行，更好满足中长期资金配置需求。推出更多红利、低波、价值、成长等策略指数ETF，进一步提升ETF产品多样性和可投性。围绕做好金融“五篇大文章”、服务实体经济与国家战略、发展新质生产力，持续丰富主题投资指数ETF产品。

2.稳步拓展债券ETF。在有效防控流动性风险和信用风险的前提下，持续丰富债券ETF产品供给，更好满足场内投资者低风险投资需求。支持推出更多流动性好、风险低的不同久期利率债ETF。稳妥推出基准做市信用债ETF，研究将信用债ETF纳入债券通用回购质押库，逐步补齐信用债ETF发展短板。

3.支持促进场外指数基金发展。加大普通指数基金、ETF联接基金、指数增强型基金等具有不同风险收益特征场外指数产品供给力度，充分发挥指数产品透明度高、成本低、配置功能强、风险分散等优势，更好满足广大场外投资者多元化投资需求，实现场内外指数产品协同发展。

4.稳慎推进指数产品创新。以风险可测可控、投资者有效保护为前提，研究推出多资产ETF、实物申赎模式跨市场债券ETF，银行间市场可转让指数基金等创新型指数产品。研究拓展ETF底层资产类别。持续丰富ETF期权、股指期货、股指期权等指数衍生品供给，为指数化投资提供更多风险管理工具。

## 三、加快优化指数化投资发展生态

5.优化ETF注册发行安排。建立股票ETF快速注册机制，原则



上自受理之日起 5 个工作日内完成注册。对成熟宽基指数产品实施 ETF 及其联接基金统筹注册安排。持续完善 ETF 注册逆周期调节机制。支持基金管理人基于可持续发展潜力、市场容量和标的流动性等因素，开展 ETF 前瞻性布局和差异化竞争，完善具有不同风险收益特征的 ETF 图谱。

6.全面完善 ETF 运作机制。全面评估 ETF 产品现行运作机制，及时修订完善发行、上市、交易、做市、退市及信息披露等各环节制度安排。抓紧推进跨市场 ETF 全实物申赎模式改造。稳慎研究推进宽基 ETF 基金通平台上线工作。扩大 ETF 集合申购标的，推动集合申购业务常态化。明确 ETF 产品适用短线交易、减持、举牌等监管要求，进一步便利指数化投资。

7.切实提高指数编制质量。不断完善指数编制方法，增强指数产品生命力。鼓励编制符合国家战略、表征金融“五篇大文章”、反映新质生产力、专精特新等特色指数，打造“中国品牌”指数体系，提升 A 股指数国际影响力。

8.降低指数基金投资成本。继续免收 ETF 上市年费，推动降低或减免 ETF 做市、登记结算、指数使用等费用，持续调降指数基金运作成本。适时适度引导行业机构调降大型宽基股票 ETF 管理费率 and 托管费率。将存量指数基金的指数许可使用费从基金财产中列支改为由基金管理人承担。

9.稳步推进指数化投资双向开放。统筹开放与安全，稳步扩大指数产品制度型开放，完善 ETF 互联互通机制。稳步拓展 ETF 纳入沪深港通标的范围。稳慎推进 ETF 互挂合作和境内指数境外授权用于开发指数产品和指数衍生品，吸引外资通过指数化投资参与 A 股市场。





10.不断提升投资者服务水平。引导行业机构牢固树立投资者为本理念，更加注重投资者服务，推动指数基金成为服务广大中小投资者财富管理、便利各类中长期资金入市的重要工具。加大指数投资宣传推广、投教培训工作力度，积极培育指数化投资理念，持续优化投资者服务质效，着力提升投资者获得感，不断扩大投资者群体。将符合条件的指数基金纳入个人养老金投资范围并动态调整，鼓励发展以指数基金为主要配置标的的买方投顾业务，提升对接居民中长期投资理财需求的能力。支持指数编制机构加强指数业务推广，为中长期资金开展指数化投资提供专业化指数编制服务。

#### 四、加强监管，防范风险

11.强化持续监管。加强指数基金特别是 ETF 产品的日常监管，完善 ETF 自律监管，规范 ETF 场内简称与上市管理，强化信息披露和风险揭示。建立健全数据信息共享机制。督促基金管理人加强信息系统建设和人员保障，夯实 ETF 产品稳健运行基础。严格落实投资者适当性制度，健全投资者保护机制。

12.突出风险防控。压实交易所市场风险一线监管职责，着力加强 ETF 产品风险监测预警与应对处置。加强对 ETF 产品申赎及交易行为的分析监测，及时识别、处置异常交易行为和结算交收风险，动态评估完善交易机制安排和流程管控。指导基金管理人规范 ETF 申赎清单、参考净值的制作发布，强化对 ETF 交易价格、交易规模的实时监控与风险应对。指导券商完善内部控制，实施客户分层分类管理，完善客户交易动态跟踪监测机制和应急处置安排。



## 关于发布《上海证券交易所 2025 年为市场办实事项目清单》的通知

各市场参与人：

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《整治形式主义为基层减负若干规定》以及中国证监会党委相关工作部署，持续巩固“开门办审核、开门办监管、开门办服务”工作成效，上海证券交易所（以下简称本所）在认真研究市场各方诉求基础上，结合年度重点工作，制定《上海证券交易所 2025 年为市场办实事项目清单》（详见附件），现予以发布。

欢迎各市场参与人提出意见与建议，本所将积极发扬“店小二”精神，扎扎实实为市场各方做好事、办实事、解难事，以更优质的服务满足大家的期待和要求，共同推动本所市场高质量发展。

特此通知。

附件：上海证券交易所 2025 年为市场办实事项目清单

上海证券交易所

2025 年 1 月 24 日

附件：

### 上海证券交易所 2025 年为市场办实事项目清单

1. 持续推进“开门办审核”，对于同一保荐机构多个项目的类型化问题一次性面对面集中解答，避免重复沟通；做好咨询沟通电话来电回电管理，确保“件件有回应”。
2. 每季度召开一次债券市场政策通气会，主动开展市场走访，及时回应市场关心的热点问题，引导支持产业企业发行一般公司





债券和科创债等专项债券。

3. 持续推进业务规则的立改废释，提高用户检索的精准性，推动业务规则更好查、更好用。

4. 试点上市公司股东会“一键通”手机投票，便利中小投资者参与股东会投票。整合优化相关流程系统，便利上市公司主体实现信息披露业务“一网通办”。

5. 编制上证红利增长、上证红利质量等红利类指数，以及上证地方政府债、上证 180 债券等固收类指数，大力发展相关指数产品，为投资者提供更多低风险、稳收益投资选择。

6. 推出上交所“服务预约一件事”，整合各市场主体参观、来访预约入口。优化官网“诉求受理中心”，向投资者提供满意度评价功能。

7. 推动资本市场综合服务周走进百强县和重点园区，强化对民营企业、中小企业的综合服务。打造重点地区企业服务“星企航”专版，服务创新资源要素对接。

8. 优化英文官网，进一步充实完善推介资料库，改善升级国际投资者信息推送服务。提升路演中心国际化宣介能力，实现境内外投资者观看体验统一、互动交流便利。

9. 在中国证券博物馆浦东展厅增加团体预约参观服务。开展“博物馆里过大年”活动，丰富蛇年春节期间广大市民游客的精神文化生活。举办寒暑假学生志愿者服务项目，为大中小學生提供社会实践机会。

10. 继续推出系列降费让利措施，覆盖上市、债券交易、交易单元、交易网关、数据中心资源服务以及各类市场服务等费用，预计 2025 年再降费让利约 9.65 亿元。



## ◎ 专业文章

# A 股 IPO 中国有参股公司涉及的国有股权管理相关审核要点分析

邓颖（锦天城律师事务所） 靳铠滋（锦天城律师事务所）

由于现行国资监管语境下的国有企业，通常理解为包括国有全资、国有控股企业或国有控制企业，并不包括参股企业，国有参股企业的相关法律规范在历史上很长一段时间内处于国资监管体系的边缘地位，仅在少数专项通知类文件或业务条线工作监管要求中涉及。这导致大众对国有参股企业国资监管规定的解读存在不同理解和不同意见，但又因为企业上市过程中拟上市企业历史沿革作为 IPO 问询的常规问题，凡涉及国资性质的拟上市企业基本会被重点或顺带问到历史沿革股权变动是否履行了必要的国资审批监管程序、是否进行资产评估、是否造成国有资产流失等事项，给拟 IPO 国有参股公司带来诸多困惑。本文以法规梳理及案例经验为基础，探讨 A 股 IPO 审核中国有参股公司评估备案、国有股权设置批复及国有股东标识管理等事项的监管要求。

### 1 国有参股公司资产评估备案

#### （一）法规完善历程

2005 年《企业国有资产评估管理暂行办法》（以下简称“《评估管理办法》”）发布，其中第二条规定，各级国有资产监督管理



机构履行出资人职责的企业（以下统称所出资企业）及其各级子企业（以下统称企业）涉及的资产评估，适用本办法。第六条规定，企业有下列行为之一的，应当对相关资产进行评估：（一）整体或者部分改建为有限责任公司或者股份有限公司；（二）以非货币资产对外投资；（三）合并、分立、破产、解散；（四）非上市公司国有股东股权比例变动；（五）产权转让；（六）资产转让、置换；（七）整体资产或者部分资产租赁给非国有单位；（八）以非货币资产偿还债务；（九）资产涉讼；（十）收购非国有单位的资产；（十一）接受非国有单位以非货币资产出资；（十二）接受非国有单位以非货币资产抵债；（十三）法律、行政法规规定的其他需要进行资产评估的事项。因《评估管理办法》未明确其适用对象中的“各级子企业”是否包括国有参股公司，各方对于相关规定的解读存在矛盾，国有参股公司是否应当履行国有资产评估备案程序存在一定的争议。

2020年11月6日，国务院国有资产监督管理委员会（以下简称“国资委”）在官方网站公示的留言回复中对相关问题进行了答复，明确国有参股公司无需履行评估备案手续。

2022年12月22日，国资委在官方网站公示的留言回复中对该问题进行了进一步明确，《评估管理办法》的适用范围包括国有全资、控股以及实际控制企业，国有参股企业发生第六条相关经济行为时，国有参股企业的国有股东代表应当按照国资监管相关规定发表股东意见。

2023年6月23日，《国有企业参股管理暂行办法》发布并实





施，其中第二十条明确规定，参股企业通过增资扩股引入其他投资者，国有股东应当在决策过程中，按照国有资产监督管理有关规定就资产评估、进场交易等发表意见。国有股东在国有参股公司所持国有股权被动稀释无需进行评估备案被正式写入法规，但《评估管理办法》第六条规定的股改、非货币资产对外投资、资产转让等事项是否需要履行评估备案程序仍未在法规中写明。

## （二）历史沿革中未评估备案存在实操分歧

自《国有企业参股管理暂行办法》出台后，国有参股公司国有股权因增资而被动稀释无需进行评估备案不再具有争议，但在 2020 年 11 月国资委在官方网站留言回复前，拟 IPO 的国有参股公司历史沿革中如存在涉及《评估管理办法》第六条列示的经济行为，尤其以增资引起国有股东股权被动稀释最为普遍，是否需要进行评估备案、如未履行是否属于历史沿革中的“瑕疵”，在 IPO 企业合规整改中存在着操作分歧。

### （1）历史沿革中已经办理评估备案

在瑞鹄模具（002997）、力芯微（688601）等案例中，发行人均作为国有参股公司，在公司历史沿革发生国有股东股权比例变动事项时，均办理了评估备案手续，且在上市申报时，取得了主管政府部门出具的对公司历史沿革合规的确认函。

### （2）未办理评估备案，自认瑕疵并补救

经检索，也不乏发行人律师谨慎认定国有参股公司应当适用《评估管理办法》的规定进行评估备案，在申报文件中自认“存在瑕疵”、“存在不规范的情形”，并采取补充评估、由主管国资部门出具确



认函等补救措施。

如科创信息（300730），2009年11月，科创信息注册资本增加，认购方中科岳麓、金信置业、厦门万溢均以现金出资，增资完成后，导致其国有股东中南资产的持股比例降低，该次增资未进行评估。发行人律师认为，科创信息未按照当时有效的《评估管理办法》的规定进行评估、备案，存在不规范的情形。后续，发行人另行聘请评估机构对股改评估结果进行复核、对增资事项进行补充评估，并由财政部、教育部财政司办理国有资产产权登记手续、股权设置手续对历史沿革不规范事项进行了事后认可，且由国有股东上级主管部门中南大学出具了未造成国有资产流失的确认函。

又如三角防务（300775），历史沿革中存在多次因增资导致国有股东股权比例变动的情形，发行人律师将未履行评估备案手续认定为“在履行国有资产管理程序上存在瑕疵”，并取得发行人持股比例最高的国有股东的国资监管单位西安市国资委出具的“确认公司历史上国有股权管理程序上存在的瑕疵不构成国有资产管理方面的重大违法违规，不存在国有资产流失的情形，公司及其国有股东的出资、股权转让及股权变动情况合法、有效”的确认函。

### （3）认为无需办理评估备案

除了上述操作外，还有部分企业未履行评估备案手续，同时明确认为不需要履行。如明冠新材（688560）、楚天龙（003040）等，在监管部门问询发行人历史上因增资导致国有股东股权被动稀释“是否已履行必要程序”、“是否需取得外部国资主管部门审批，是否需履行评估、备案手续”时，发行人律师回复《评估管理办法》



等国有资产管理法律法规并未规定国有参股企业增资需履行评估与备案程序，发行人无需履行评估备案程序。

鉴于《国有企业参股管理暂行办法》已经出台，对于国有参股公司引入除国资股东以外的其他投资者的增资即国有股东被动稀释的情形无需进行评估备案的政策导向已经较为明确，在处理国有参股发行人历史沿革中增资事项导致国有股东股权比例变动但未进行评估、备案时，可以直接认定无需评估备案。经检索 2023 年下半年至今的申报案例，如联芸科技（注册生效）、新特能源（上市委通过）、维安股份（在审）均回复国有参股公司引入其他投资者的增资无需评估备案。但对于《评估管理办法》第六条规定的其他情形，建议还是从严口径，如未能进行评估备案的，以取得国有股东国资监管部门、政府主管部门出具的确认函为宜。

### （三）特殊国有参股公司的评估备案规定

《企业国有资产交易监督管理办法》第六十三条规定，金融、文化类国家出资企业的国有资产交易和上市公司的国有股权转让等行为，国家另有规定的，依照其规定。我们进一步探究在国有参股公司评估备案问题上，国资管理法规针对金融类、文化类企业的其他特别规定。

#### （1）国有金融企业参股公司

国有金融企业是指中华人民共和国财政部公布的中央金融企业名录中的企业。国有金融企业特别适用《财政部关于进一步明确国有金融企业直接股权投资有关资产管理问题的通知》（财金（2014）31 号，以下简称“31 号文”），其中所述的直接股权投资是指国





有金融企业以自有资金和其他合法来源资金，通过对非公开发行上市企业股权进行的不以长期持有为目的、非控股财务投资的行为。

31 号文第六条规定，国有金融企业开展直接股权投资，应当根据拟投资项目的具体情况，采用国际通用的估值方法，对拟投资企业的投资价值进行评估，得出审慎合理的估值结果。……国有金融企业可以按照成本效益和效率原则，自主确定是否聘请专业机构对拟投资企业进行资产评估，资产评估结果由企业履行内部备案程序。第八条规定，进行直接股权投资所形成的不享有控股权的股权类资产，不属于金融类企业国有资产产权登记的范围，但国有金融企业应当建立完备的股权登记台账制度，并做好管理工作。

以光庭信息（301221）为例来看 31 号文的具体适用情况，吉林汽车创投、银河吉星分别持有光庭信息 4.38%、0.23% 的股份，吉林汽车创投、银河吉星由中央金融企业中国银河金融控股有限责任公司全资子公司中国银河投资管理有限公司控股，因此光庭信息属于国有金融企业体系下的国有参股公司。光庭信息 IPO 首轮问询被监管部门要求“结合《企业国有资产法》《国有资产评估管理办法》《上市公司国有股权监督管理办法》及其他国有资产监督管理的相关规定，说明上述国有股东在增资、转让、股份被动稀释等过程中是否均按规定履行国有股份的评估、备案、批准或核准程序，国有股东、履行出资人职责的机构是否按规定履行内部决议程序，历次国有股份持股比例变动过程是否存在瑕疵及整改措施”，发行人律师认为吉林汽车创投、银河吉星持有的光庭信息股份系吉林汽车创投、银河吉星进行直接股权投资所形成的不享有控股权的股权类资



产，根据 31 号文的规定，不属于金融类企业国有资产产权登记的范围，故国有股权被动稀释无需依据相关国有资产管理法律法规履行评估备案程序，且中央金融企业中国银河投资管理有限公司已就该事项出具了声明函。后续监管部门未再追问。

此外，容知日新（688768）亦在首轮问询反馈中回复，其国有股东国元投资作为国有金融企业子公司，系以交易为目的持有发行人股权，且未将所持发行人股权作为长期股权投资核算，符合“不以长期持有为目的”的情形；可以依据 31 号文规定就其投资入股发行人的行为自主确定是否履行评估及备案程序。后续监管部门未再追问。

壹石通（688733）同样依据 31 号文进行反馈回复，根据招商投资提供的《招商证券投资有限公司章程》《招商证券投资有限公司投资管理办法》《招商证券投资有限公司投资管理委员会 2019 年第 6 次会议纪要》、招商证券出具的《确认函》，招商投资作为金融类国有企业，系以交易为目的持有发行人股权，且未将所持发行人股权作为长期股权投资核算，符合“不以长期持有为目的”的情形。因此，招商投资可以根据 31 号文规定就其投资发行人的行为自主确定是否履行评估备案程序。后续监管部门未再追问。

综合上述法规和案例，在 31 号文的适用上，关键点为判断国有股东所持发行人股份是否符合“不以长期持有为目的”，并视情况辅以国有股东或上层国有金融企业出具的确认函。

## （2）教育部出资企业参股公司

根据《教育部直属高等学校、直属单位国有资产管理规程



（暂行）》，教育部直属高等学校、直属事业单位出资的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司、国有资本参股公司及其各级子企业均属于国有资产管理范围，上述企业发生股改、非上市公司国有股东股权比例变动等《评估管理办法》第六条列示的行为时均需进行评估，并由教育部直属高等学校、直属事业单位审核后报教育部（财务司）备案。

《教育部直属高等学校国有资产管理暂行办法》同样规定，高校出资企业的资产评估项目备案工作，应由高校审核后报教育部备案。

科创信息（300730）股东中南大学资产经营有限公司（以下简称“中南资产”）由中南大学 100%持股，中南大学为直属教育部的全国重点大学。2007 年 7 月，中南资产通过受让铁道实业所持股权成为科创有限股东。根据后续反馈回复意见，2009 年 11 月，科创有限进行增资，中南资产未参与本次增资，本次增资未履行资产评估程序，存在国有股权变动瑕疵。科创信息采取了下列补正措施：

（1）补充评估，评估结果为增资价格高于评估值；（2）中南资产董事会及中南大学经营资产管理委员会对本次增资涉及的增资价格及增资结果进行了确认；（3）财政部与教育部财务司就科创信息自 2005 年至 2012 年的国有资产变动情况核发《企业国有资产变动产权登记表》，对科创有限占有、使用的国有资产情况进行了确认；（4）科创信息国有股权变动的最终结果已得到财政部财教函[2013]12 号文的确认；（5）中南大学出具确认函，确认虽然此次增资未履行资产评估程序，但此次增资没有造成国有股东国有资产流





失，此次增资涉及的国有股权变动客观、真实、有效，并同意科创有限该次增资行为。

类似的，根据华是科技（301218）申报文件披露，华是科技历史沿革涉及浙江大学下属企业投资直至退出过程中，存在部分股权比例变动未履行资产评估程序、股权退出后涉及无形资产减资的情形。华是科技采取了追溯评估并由浙江大学出具历史沿革确认函的补正措施。

综合上述法规及案例，教育部出资的国有参股公司应当履行国有资产评估备案程序，属于国有参股公司中的特别规定。

## 2 国有股权设置批复与国有股东标识管理事项

### （一）国有股权设置与国有股权管理

根据《股份有限公司国有股权管理暂行办法》（2008年1月31日废止），组建股份公司，视投资主体和产权管理主体的不同情况，分别构成“国家股”和“国有法人股”，而国有资产管理部門的批复是审批设立股份公司的必备文件。国有股权设置的概念即指在股份公司中设置国家股、国有法人股，《股票发行审核标准备忘录第7号——关于国有股权界定及处置问题的审核要求》（2002年4月16日实施，2006年5月29日废止）中要求，“首次公开申请股票发行的国有股份公司，应要求其提供国有股权设置的批复文件。……审核中应核对招股说明书中披露的国家股或国有法人股的界定及设置是否与批复文件一致，包括股东名称、持股数量、占总股本的比例、股权性质等。”然而实践中，国资监管部门出具的批复文件名称却多为国有股权管理批复，国有股权设置批复与国有股权管理批复的称呼开始混淆。



《上市公司国有股东标识管理暂行规定》（2007年6月30日实施，2019年11月12日废止）出台后，其中第三条规定，国有资产监督管理机构应当在国有控股或参股的股份公司相关批复文件中对国有股东作出明确界定，并在国有股东名称后标注具体的国有股东标识。第四条又将相关批复文件名称称为国有股权管理的批复文件，但此处的国有股权管理批复已经不具有区分国家股和国有法人股的含义。

尽管制度几经变迁，在资本市场实务中，国有股权设置批复的叫法始终沿用，并往往与国有股东标识的规定相连，是办理国有股东标识的相关批复文件，例如《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第57号——招股说明书》第三十六条中的“股份设置批复文件”及《非上市公众公司信息披露内容与格式准则第2号——公开转让股票申请文件》第四章中的“国有股权设置批复文件”等。

## （二）国有股权设置批复文件与国有股东标识

根据《中国证券登记结算有限责任公司证券账户业务指南》，“统一账户平台将在投资者一码通账户上记录其国有属性，一个一码通账户关联的所有证券子账户具有与该一码通账户相同的国有属性。”即如果发行人的国有股东证券账户已经办理了国有股东标识，发行人无需重复办理。

此外，财政部资产管理司《关于统一办理上市公司国有股东标注“SS”或“CS”标识的通知》中规定，2017年1月1日后需要加注、调整、取消“SS”标识或“CS”标识的，国有股东或国有控制企业股东持相关经济行为批复文件或国有资产产权登记表，自行联系中国证券登记结算有限责任公司办理相关手续。



根据《财政部关于股份有限公司国有股权管理工作有关问题的通知》《关于进一步明确非上市股份有限公司国有股权管理有关事项的通知》《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 57 号——招股说明书》等规定，取得有关主管部门对国有股权设置的批复文件及办理国有股东标识管理是发行人申请在中华人民共和国境内首次公开发行股票上市所必需的文件，同时，国资委产权局在《〈关于进一步明确非上市股份有限公司国有股权管理有关事项的通知〉的问题解答》中明确，如果公司暂无上市计划的，不需要申请办理国有股东标识管理。

实践中经常存在发行人的国有股东因已持有某上市公司股份而办理了国有股东标识的情况，那么该国有股东就发行人的上市事项是否需要取得新的国有股权设置批复？

依据本所律师 IPO 项目经验，在发行人国有股东证券账户已经进行“SS”标识的情况下，发行人再次申请，仍然取得了《浙江省国资委关于某某股份有限公司国有股东标识管理事项的批复》，包含发行人股本总额、发行人国有股东持股数、持股比例，应标注“SS”等内容。

以其他上市公司为例，萤石网络（688475）申报文件中披露，其股东海康威视持有发行人 27,000 万股股份，占总股本的 60%。2021 年 12 月 30 日，国资委下发《关于杭州萤石网络股份有限公司国有股东标识管理有关事项的批复》，批复如发行人发行股票并上市，海康威视在证券登记结算公司设立的证券账户应标注“CS”标识。后续萤石网络于 2022 年 12 月上市，海康威视作为上市公司的国有股东，其证券账户已办理国有股东标识，但海康威视所控股的海康机器（中止）仍然申请并取得了国有股权设置批复，见其招股说明





书中所述“国资委于 2023 年 8 月 8 日下发的《关于杭州海康机器人股份有限公司国有股东标识管理有关事项的批复》（国资产权[2023]342 号），如发行人发行股票并上市，海康威视在证券登记结算公司设立的证券账户应标注‘CS’标识。”海康威视另一投资企业联芸科技（注册生效）情况类似，其申报文件中披露“2023 年 8 月 8 日，国资委出具了《关于联芸科技（杭州）股份有限公司国有股东标识管理有关事项的批复》（国资产权[2023]350 号），批复确认如联芸科技发行股票并上市，海康威视、海康科技在证券登记结算公司设立的证券账户应标注‘CS’标识，发行人及其股东已妥善办理了国有股东标识相关手续。”

此外，中金浦成投资有限公司（以下简称“中金浦成”）作为多家上市公司申报时的国有股东，如甬矽电子（688362）、华勤技术（603296）、广立微（301095）等，其证券账户已经进行国有股东标识，其所持股的公司在上市申报中并未以中金浦成证券账户已经标注为“CS”为由不办理国有股权设置批复，发行人均各自申请并取得了批复文件，或回复批复文件于申报时正在办理过程中。

综上，根据相关规定和已有案例可以明确，国有股权设置批复和国有股东标识管理系两个独立事项。若发行人的国有股东已因持有某上市公司股份而办理了国有股东标识，该国有股东仍就需要为发行人的上市事项而取得新的国有股权设置批复。

### （三）取得时间

《上交所发行上市审核动态》（2023 年第 2 期）要求发行人存在国有股东的，原则上应在申报时提交国有股权设置批复文件，确有客观原因申报前未能取得国有股权设置批复文件的，发行人应在招股说明书中披露国有股权设置批复的办理进展、预计取得时间、



是否存在实质障碍等，保荐人及发行人律师应对相关事项进行核查并在工作报告中发表明确意见。发行人应督促相关股东尽快办理相关批复程序，并在本所向证监会报送注册文件前提交批复文件，并更新相关信息披露。

后续上交所 2023 年 11 月发布的《上交所发行上市审核动态》（2023 年第 6 期）要求趋严，考虑到部分发行人股权结构、历史沿革复杂，取得国有股东标识相关批复文件的时间存在不确定性，为保障相关进度的预期，发行人存在国有股东的，应在申报时通过“7-3 特定行业（或企业）的管理部门出具的相关意见”提交国有股东标识相关批复文件，同时在招股说明书预披露时依规做好相应事项的披露。在审未取得批复文件企业可按新老划断原则继续推进审核，提交注册前应取得相关批复文件。

经检索相关案例，2023 年 6 月申报的长光辰芯（在审）及芯旺微（终止）均披露，公司尚未取得国有资产主管部门对公司国有股权管理的批复文件，预计将于上交所向中国证监会报送公司本次发行上市注册申请文件前取得国有股权设置批复文件。且尚未检索发现 2023 年 11 月后申报的公司未取得国有股权设置批复的案例。对于当下申报 IPO 的公司来说，最新审核动态已经明确“申报即提交”的要求，国有股权设置批复成为上市申报受理的前置条件。

#### （四）实操要点

##### （1）由持股比例最大的国有股东办理

《<关于进一步明确非上市股份有限公司国有股权管理有关事项的通知>的问题解答》中规定，发行人国有股东标识由持股比例最大的国有股东负责向本级国有资产监督管理机构申报。国有股东持股比例相同的，可以由相关股东协商后确定其中一家股东负责申报



工作，其他国有股东配合提供所需的文件资料。阿拉丁（688179）申报文件披露，首创证券、首正泽富、粤开证券均属于应由国有资产监督管理机构进行标识管理的国有股东，由持股比例最大的发行人国有股东首创证券办理并取得关于发行人的国有股权管理方案批复。

此处特别提示，在对发行人所有国有股东所持股份比例进行排序时，需剔除合伙企业股东。根据《上市公司国有股权监督管理办法》第七十八条，国有出资的有限合伙企业不作国有股东认定，其所持上市公司股份的监督管理另行规定。国资委在2021年11月11日的互动交流问答中明确了“国有出资的有限合伙企业不作国有股东认定，暂不涉及国有股东标识事宜。”国资委在2022年4月12日的互动交流问答中进一步答复，国资委未出台文件对有限合伙企业的国有或非国有性质进行界定。实际操作中，洁特生物（688026）、阿尔特（300825）、天益医疗（301097）等案例均认定其“国资性质”的合伙企业股东不属于国有股东，无需办理国有股东标识。

## （2）办理材料

根据《〈关于进一步明确非上市股份有限公司国有股权管理有关事项的通知〉的问题解答》，国有股东标识的办理材料包括发行人的国家出资企业产权登记表（证）、发行人各国有股东的国家出资企业产权登记表（证）、发行人最近一期年度审计报告、律师事务所出具的发行人股东情况的法律意见书等。

此外，实际操作中，根据本所律师曾为发行人办理国有股东标识的相关经验，还提供了发行人设立的决策、审批文件、国有股东的营业执照、发行人公司章程等材料。在为协助发行人办理国有股东标识而出具的法律意见书中，主要内容包括：1）发行人的主体





资格，即其公司基本情况、历史沿革；2）发行人的现有股东；及 3）发行人国有股权的认定和管理等。

### 3 总结与思考

在 A 股 IPO 审核中，是否按规定办理评估备案及取得国有股权设置批复、国有股东标识等国有股权管理事项是监管部门对涉及国资的企业重点关注事项。综合以上法规和案例，国有参股公司因增资导致国有股权被动稀释无需进行评估备案，但国有金融企业参股公司及教育部出资的参股公司等特殊类型国有参股公司尚需适用其特别规定。现行 IPO 审核政策对于国有股权设置批复及国有股东标识的要求趋严，发行人在申报前即应取得国有股东标识相关批复文件。尽管国有参股公司在国资监管体系所占份额较少，但为发行上市之目的，拟在 A 股 IPO 的国有参股企业仍应严格对照适用的法规，将其作为行事准则进行必要的流程，或弥补历史沿革中的瑕疵。



## 2024 反洗钱法解读——从金融机构开展反洗钱合规的视角

王可（环球律师事务所） 吴颖雯（环球律师事务所）

2024 年 11 月 8 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订《反洗钱法》，新法自 2025 年 1 月 1 日起施行。历经 17 年工作，反洗钱法第一次完成了大修。本次修订经历了众多轮次的讨论，理论和实践的问题争议不断。修订工作的最终完成，意味着理论界和实务界实现主要意见的协调一致，将精力重点转移到推动落实新法规定上。反洗钱法修法突出反映了近年来中国反洗钱工作的重大努力和成果，体现了中国立法机关和行政主管部门致力于强化反洗钱管控与保障金融活动秩序之间平衡的理念。本文从金融机构开展反洗钱合规工作的视角，尝试解读新的规则，总结提炼新法的核心内容，为进一步的工作提供建议。

一、新反洗钱法在上游犯罪类型规定的重大突破和“风险相适应”的工作原则

### （一）洗钱罪上游犯罪类型的扩大

2007 年反洗钱法第 2 条将洗钱犯罪上游犯罪的范围规定为毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪等犯罪。本次修订补充增加了“其他犯罪”的概念，将上游犯罪扩大到了所有犯罪的类型。这意味着反洗钱工作的关注重点将全面扩大。从金融机构合规管理的角度，反洗钱可疑交易监控和报告的核心工作机制将需要扩大考虑各类上游犯罪的特点和规律。



这是新要求，但不算新的挑战。完全移除洗钱罪上游犯罪的类型一直以来是各界有代表性的呼声，反映了中国监管部门参考国际立法趋势、力图达到《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等国际公约最高要求的尝试。在反洗钱的工作实践中，网络赌博、“赌球”、电信诈骗等犯罪活动，早已成为金融机构普遍关注的可疑交易类型。虽然在新法之前，电信诈骗等并不属于洗钱罪上游犯罪的类型，中国公安部门和反洗钱行政主管部门早已经将其实际上纳入了监管执法范围。金融机构也普遍开展了相关的可疑交易监控与分析报告工作。

因此，金融机构在其他犯罪类型方面并不缺少经验。反洗钱工作的重心是提炼出犯罪分子在金融机构、金融信息系统中活动足迹的规律，这在很多方面是与之前七类上游犯罪的工作相通。一个核心的工作是需要金融机构开展风险评估，对自身业务涉及的风险进行深入分析，获得相应的工作方向，以风险为导向，展开反洗钱工作。

（二）新增风险相适应原则，响应“以风险为导向”的风险管理国际实践

新法第4条规定，反洗钱工作应当依法进行，确保反洗钱措施与洗钱风险相适应，保障正常金融服务和资金流转顺利进行，维护单位和个人的合法权益。该条的一个核心要求是要保持反洗钱措施与洗钱风险相适应的原则，即国际实践中“以风险为导向”原则的另一种表述。从立法角度，新增此条规则可解释为立法机关和监管执法部门鼓励适用该原则，要求义务机构按照风险暴露的程度采取相应的管控措施。在相应执法过程中，监管部门也应适当考虑运用该原则性规定对义务机构的合理努力予以肯定。因此，义务机构也





可以援用该项原则，以充分证据证明自身反洗钱风险管控措施与对应风险相当，由此可以对超出范围的要求申请免除责任。

## 二、新增的金融机构反洗钱义务

随着反洗钱工作重点全面扩大以及“以风险为导向”监管、合规机制的确立，新法做出了一系列重大变化，包括推动执行客户尽职调查制度、明确一般反洗钱配合义务、受益所有人信息登记制度、“洗钱风险管理措施”、“反洗钱特别预防措施”等重点内容。这既是对近年来反洗钱工作一系列重大进展要求的总结，也在立法层面再次强调了金融机构所承担的具体义务，并严肃明确了相关违规行为的处罚措施。同时，新法修订了特定非金融机构的范围和反洗钱义务，为金融机构及“特定非”指明了接下来开展反洗钱工作的具体方向。

### （一）与国际反洗钱实践对接，推动执行客户尽职调查制度

与 2007 年反洗钱法相比，新法推出客户尽职调查制度，同国际反洗钱实践对接，并设置多条配套条款，建立起了相对完善的客户尽职调查机制要求。

新法第 29 条详细规定了客户尽职调查的要求。在金融机构与客户建立业务关系，或怀疑客户身份、或有合理理由怀疑客户及其交易涉嫌洗钱时，应开展尽职调查。尽职调查的工作内容包括识别并采取合理措施核实客户及其受益所有人身份，了解客户建立业务关系和交易的目的，涉及较高洗钱风险的，还应当了解相关资金来源和用途。

新的尽职调查规则要求金融机构采用“以风险为导向”的原则，根据客户特征和交易活动的性质、风险状况进行，对于涉及较低洗钱风险的，金融机构应当根据情况简化客户尽职调查。义务机构可



以参照《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》（2022 年 1 号令），分别实施强化型、一般和简化尽职调查措施。

## （二）落实一般反洗钱配合义务和持续性尽职调查要求

与 2007 年反洗钱法相比，新法新增了任何单位和个人的反洗钱配合义务原则性条款，在具体规定上最大程度上扩充了可供配合客户身份核实的部门范围，并新增了“与金融机构存在业务关系的单位和个人”的客户配合尽职调查的义务条款。

新法第 10 条规定，任何单位和个人应当配合金融机构和特定非金融机构依法开展的客户尽职调查。第 33 条规定，金融机构进行客户尽职调查，可以通过反洗钱行政主管部门以及公安、市场监督管理、民政、税务、移民管理、电信管理等部门依法核实客户身份等有关信息，相关部门应当依法予以支持。第 38 条规定，与金融机构存在业务关系的单位和个人应当配合金融机构的客户尽职调查，提供真实有效的身份证件或者其他身份证明文件，准确、完整填报身份信息，如实提供与交易和资金相关的资料。

同时，新法也明确了“持续性尽职调查”的要求。第 30 条规定，在业务关系存续期间，金融机构应当持续关注并评估客户整体状况及交易情况，了解客户的洗钱风险。发现客户进行的交易与金融机构所掌握的客户身份、风险状况等不符的，应当进一步核实客户及其交易有关情况。

持续性尽职调查对金融机构开展客户风险评估、交易监控和客户及交易情况核实提出了动态、实时、更为深入的调查和监控要求，将是金融机构开展反洗钱工作的重点和难点。



### （三）明确受益所有人概念，推动受益所有人信息登记制度

本次修法的一个重大新增概念是受益所有人制度，是对国际实践要求和前次 FATF 国家互评结果的一个回应。在立法上，新法第 19 条明确了法人、非法人组织的受益所有人的概念，是指最终拥有或者实际控制法人、非法人组织，或者享有法人、非法人组织最终收益的自然人。该条规定了受益所有人信息管理制度，明确法人、非法人组织应当保存并及时更新受益所有人信息，按照规定向登记机关如实提交并及时更新受益所有人信息。反洗钱行政主管部门、登记机关按照规定管理受益所有人信息。新法第 60 条规定了相应违法行为的处罚措施。

2024 年 4 月 29 日，中国人民银行和国家市场监督管理总局正式发布《受益所有人信息管理办法》（中国人民银行 国家市场监督管理总局令〔2024〕第 3 号），明确了受益所有人登记的具体要求。

依据新法第 19 条，金融机构和特定非金融机构在履行反洗钱义务时依法查询核对受益所有人信息。即使公司、企业等主体履行了规定的登记义务，义务机构仍有义务识别及核实受益所有人信息。按照新法第 29 条关于客户尽职调查的规定，客户尽职调查包括识别并采取合理措施核实客户及其受益所有人身份。受益所有人信息的备案和登记仅仅是义务机构开展受益所有人识别的方法之一。

### （四）“洗钱风险管理措施”与客户基本金融服务需求的平衡

新法第 30 条规定，存在洗钱高风险情形时，必要时可以采取限制交易方式、金额或者频次，限制业务类型，拒绝办理业务，终止业务关系等洗钱风险管理措施。本条规则为金融机构开展日常反洗钱工作，特别是采取拒绝办理业务等管理措施提供了法律依据。对金融机构长期反映的采取强制措施没有法律依据，容易引发客户





诉讼等问题，本条进行了直接反馈。

新法同时规定金融机构在开展反洗钱工作时，有权采取相关措施。例如，第 38 条规定，单位和个人拒不配合金融机构依照本法采取的合理的客户尽职调查措施的，金融机构按照规定的程序，可以采取限制或者拒绝办理业务、终止业务关系等洗钱风险管理措施，并根据情况提交可疑交易报告。

但是，立法机关也特别考虑了相关措施引发的金融消费者投诉和社会公众的不满情绪。该第 30 条第二款同时规定，金融机构采取洗钱风险管理措施，应当在其业务权限范围内按照有关管理规定的要求和程序进行，平衡好管理洗钱风险与优化金融服务的关系，不得采取与洗钱风险状况明显不相匹配的措施，保障与客户依法享有的医疗、社会保障、公用事业服务等相关的基本的、必需的金融服务。

同时，新法第 39 条为被采取措施的当事人提供了解决问题的通道。单位和个人对金融机构采取洗钱风险管理措施有异议的，可以向金融机构提出。金融机构应当在十五日内进行处理，并将结果答复当事人；涉及客户基本的、必需的金融服务的，应当及时处理并答复当事人。相关单位和个人逾期未收到答复，或者对处理结果不满意的，可以向反洗钱行政主管部门投诉。除提出异议、投诉外，当事人也可以依法直接向人民法院提起诉讼。

#### **（五）确定“高风险国家和地区名单机制”和“反洗钱特别预防措施”，推出中国反洗钱黑名单机制**

新法第 24 条规定了“高风险国家或地区名单机制”，实现了与国际反洗钱工作实践在此的对接。对存在严重洗钱风险的国家或者地区，国务院反洗钱行政主管部门可以在征求国家有关机关意见



的基础上，经国务院批准，将其列为洗钱高风险国家或者地区，并采取相应措施。

新法第 40 条、第 41 条规定的“反洗钱特别预防措施”可以称为中国针对“黑名单”的制裁措施，即针对中国认定的恐怖组织和人员名单、安理会制裁名单和中国监管部门认定的重大洗钱风险名单。针对名单上的组织和人员，义务机构应按要求采取反洗钱特别预防措施，包括立即停止向名单所列对象及其代理人、受其指使的组织和人员、其直接或者间接控制的组织提供金融等服务或者资金、资产，立即限制相关资金、资产转移等。

新的规定同时提供了例外说明，允许名单所列对象可以按照规定向国家有关机关申请使用被限制的资金、资产用于单位和个人的基本开支及其他必需支付的费用。

相较 2007 年反洗钱法而言，“高风险国家和地区名单机制”及“反洗钱特别预防措施”都是重要的制度创新和概念引入，是利用金融武器打击洗钱活动和恐怖主义融资活动的重大举措。

需要注意的是，按照第 40 条的规定，任何单位和个人均有义务采取该类黑名单筛查及控制措施。也就是说，执行反恐黑名单、外交部联合国制裁名单、中国反洗钱黑名单等筛查工作不仅仅是对金融机构的要求，也是对各类公司实体和个人的要求。对于一般企业而言，建立对交易对手的尽职调查程序和名单筛查流程将成为一项基本工作。这对于社会公众无疑将是一个全新的工作和挑战。

反洗钱黑名单机制目前尚不包括商务部负责实施的不可靠实体清单以及外交部决定的反制清单内容。

#### （六）特定非金融机构的反洗钱义务



早在 2007 年，旧法就已将“特定非金融机构”纳入反洗钱义务主体的范围，但并未在该法中定义何谓“特定非金融机构”。直到 2018 年，中国人民银行办公厅才在《关于加强特定非金融机构反洗钱监管工作的通知》（银办发[2018]120 号）（以下简称为“《通知》”）中第一次清晰地将“特定非金融机构”的范围界定在房地产开发企业、房地产中介机构、贵金属交易商、贵金属交易所、律师事务所、会计师事务所、公证机构、公司服务提供商八类机构。

而根据本次修订，特定非金融机构主要包括房地产开发企业或房地产中介机构，提供特定服务的会计师事务所、律师事务所、公证机构，从事规定金额以上贵金属、宝石现货交易的交易商和其他经确定履行反洗钱义务的机构（第 64 条）。

同 2007 年旧法相比，新法增加了特定非金融机构在建立健全反洗钱内部控制制度、履行客户尽职调查、反洗钱特别预防措施等方面的重要反洗钱义务。可以预见，由于整体基础薄弱，特定非金融机构将面临较大的合规压力。

### 三、域外法治的加强与应对跨境监管执法的规定

新法将习近平总书记域外法治的理念进行了落实，在反洗钱领域推动运用法治方式维护国家和人民利益。

#### （一）反洗钱法的域外法治实践

新法第 12 条规定：“在中华人民共和国境外（以下简称境外）的洗钱和恐怖主义融资活动，危害中华人民共和国主权和安全，侵犯中华人民共和国公民、法人和其他组织合法权益，或者扰乱境内金融秩序的，依照本法以及相关法律规定处理并追究法律责任。”与 2007 年反洗钱法相比，新法创建了属地管辖和保护管辖相结合的域外反洗钱管辖原则，体现了新时期中国涉外领域立法的最新实





践。

新法同时在中国法域外适用方面，进一步规定了对境外金融机构的要求。第 49 条规定，国家有关机关在依法调查洗钱和恐怖主义融资活动过程中，按照对等原则或者经与有关国家协商一致，可以要求在境内开立代理行账户或者与我国存在其他密切金融联系的境外金融机构予以配合。

新法第 57 条规定，对于违反该第 49 条规定的境外金融机构，国务院反洗钱行政主管部门有权按照金融机构违反反洗钱特定义务进行处罚，并可以将其列入“反洗钱黑名单”，采取反洗钱特别预防措施。

## （二）适应国际化，加强指导应对跨境监管执法

根据域外法治的实践要求，新法也对境内机构如何配合境外司法机关、执法机构开展反洗钱执法调查活动进行了专门规定。尤其对涉及国家安全、数据安全和个人信息保护的内容进行了重点规范，特别强调了“对等”原则和“协商一致”的原则。

新法第 50 条规定，外国国家、组织违反对等、协商一致原则直接要求境内金融机构提交客户身份资料、交易信息，扣押、冻结、划转境内资金、资产，或者作出其他行动的，金融机构不得擅自执行，并应当及时向国务院有关金融管理部门报告。

但对于常规监管要求的信息跨境提供，也考虑了例外。外国国家、组织基于合规监管的需要，要求境内金融机构提供概要性合规信息、经营信息等信息的，境内金融机构向国务院有关金融管理部门和国家有关机关报告后可以提供或者予以配合。

相关资料、信息涉及重要数据和個人情報の，还应当符合国家数据安全、个人信息保护的有关规定



为体现前述规定的严肃性，新法第 57 条还规定了违反要求擅自采取行动的，国务院有关金融管理部门，即国家金融管理总局和证监会，有权采取罚款等措施，包括对造成损失的，处以直接经济损失一倍以上五倍一下罚款。对责任人员给予警告或 50 万元以下罚款。

### （三）对金融机构跨境经营的反洗钱信息共享问题的规定

根据近年来数据安全和数据跨境的工作要求，新法针对金融集团的反洗钱信息传递工作也提出了明确的意见。该法第 37 条规定，在境内外设有分支机构或者控股其他金融机构的金融机构，以及金融控股公司，应当在总部或者集团层面统筹安排反洗钱工作。为履行反洗钱义务在公司内部、集团成员之间共享必要的反洗钱信息的，应当明确信息共享机制和程序。

共享反洗钱信息，应当符合有关信息保护的法律规定，并确保相关信息不被用于反洗钱和反恐怖主义融资以外的用途。

## 四、行政执法力度的强化和对义务机构及其管理人员勤勉尽职的期待

新反洗钱法明确强调了反洗钱行政主管部门的行政监督管理职责（第 21 条），包括有权要求金融机构报送履行反洗钱义务情况，对金融机构实施风险监测、评估，并就金融机构执行本法以及相关管理规定的情况进行评价。必要时可以按照规定约谈金融机构的董事、监事、高级管理人员以及反洗钱工作直接负责人，要求其就有关事项说明情况；对金融机构履行反洗钱义务存在的问题进行提示。同时对反洗钱主管部门对义务机构的监督检查措施进行了详细规定（第 22 条）。

新法也明确了反洗钱行政主管部门的处罚权，就监管机构有权



行使的行政处罚的种类和措施等进行了详细规定。行政处罚的范围和力度均大为提高。

### （一）行政处罚范围的全面扩大

#### 1.关注金融机构反洗钱内部控制机制的要素，全面扩大违反内控要求的处罚范围。

新法第 52 条明确将涉及反洗钱内部控制的主要要素列入行政执法的范围，在内容上比旧法更加全面、具体。在内控制度和流程、负责部门、人员配备、风险评估、独立审计、反洗钱培训、信息系统建设、负责人履职等多个方面未能有效执行内部控制要求的，反洗钱行政主管部门可以采取责令限期改正等处罚。

#### 2.根据义务主体反洗钱合规义务范围的扩大，扩充违反反洗钱特定义务的处罚范围。

旧法第 32 条被拆分成三条，即第 53 至 55 条，第 53 条规定金融机构客户尽职调查、资料保存、大额交易和可疑交易报告等特定反洗钱义务之外。第 54 条增加对未按照规定开展反洗钱工作，情节较为严重后果的情形，规定了行政处罚措施，其中包括新法增加的金融机构具体的反洗钱工作要求，例如未按照规定采取“洗钱风险管理措施”；未按照规定采取“反洗钱特别预防措施”。

第 55 条特别规定第 53、54 条规定的行为引发实际洗钱犯罪、或导致恐怖主义融资活动发生的情况。根据涉及非法资金的规模，不足 1000 万的，处 50 万元至 1000 万元罚款；非法资金金额超过 1000 万元的，处涉及金额 20%以上、两倍以下罚款；情节严重的，可限制、禁止违法义务机构开展业务，或者责令停业整顿、吊销经营许可证。

第 54 条在原有“为身份不明客户提供服务”等情形外，同时





也新增两类较严重后果的违规行为：分别是金融机构“篡改、伪造或者无正当理由删除客户身份资料、交易记录”和“自行或者协助客户以拆分交易等方式故意逃避履行反洗钱义务”。

## （二）行政处罚措施和力度的提高

### 1. 义务机构反洗钱内部控制不合规的处罚措施被大幅提高。

对金融机构的反洗钱内控制度不合规，2007 年旧法规定的处罚措施仅包括责令限期改正，情节严重的，可以建议金融监管部门责令金融机构对高管给予纪律处分。本轮新法新增规定警告及罚款的处罚，最高可处以 200 万元以下罚款，并可以在职责范围内或者建议金融监管部门限制或者禁止金融机构开展相关业务（第 52 条）。

### 2. 违反义务主体特定反洗钱合规义务的行为，处罚最高从 50 万元调高到 200 万元。

金融机构未按照规定开展客户尽职调查、保存客户身份资料和交易记录、报告大额交易和可疑交易的，对于情节严重或逾期未改正的，处 20 万元以上 200 万元以下罚款（第 53 条）。这比 2007 年旧法规定的 20 万元至 50 万元罚款大为提高。

### 3. 延续双罚制，对金融机构责任人员的处罚力度加大。

对比 2007 年旧法，本轮修订对金融机构责任人员处罚区分了一般情形和产生严重后果的程度，按照不同条款规定的违法情形，分别规定处罚条款及强度，在处罚措施及力度上明显提升。2007 年反洗钱法的处罚，包括可以建议金融监管部门依法责令金融机构给予责任人员纪律处分，或者对责任人员罚款 5 万至 50 万元，并可建议依法取消其任职资格、禁止其从事有关金融行业工作。而按照本轮修订，如果金融机构违规，致使洗钱或恐怖融资后果发生，对负有责任的董事、监事、高级管理人员或者其他直接责任人员可以采



取的处罚包括 20 万元以上 100 万元以下罚款，以及情节严重时实施取消其任职资格、禁止其从事有关金融行业工作等处罚（第 56 条）。

### （三）金融机构及其高管的免责理由

较 2007 年反洗钱法而言，新法引入了国际上的董、监、高与责任人“尽职免责”的原则，明确指出了金融机构高管合规履职可以不予处罚的内容，突出显示了新法对企业合规经营的期待。新法第 56 条第 3 款规定：“前两款规定的金融机构董事、监事、高级管理人员或者其他直接责任人员能够证明自己已经勤勉尽责采取反洗钱措施的，可以不予处罚。”该避风港原则可以适用于新法第 52-55 条的各类情形，包括涉及反洗钱内控要求的情形。

同时，新法第 61 条规定了对金融机构的责任增减理由。国务院反洗钱行政主管部门应当综合考虑金融机构的经营规模、内部控制制度执行情况、勤勉尽责程度、违法行为持续时间、危害程度以及整改情况等因素，制定本法相关行政处罚裁量基准。此条关于“内部控制制度执行情况”的考量因素，将推动反洗钱主管部门综合考虑金融机构合规工作开展的情况，确定相应的处罚措施。

我们预计反洗钱行政主管部门将在后续的行政处罚裁量基准制定工作中对此将有相应的考虑。这与国际刑事司法实践中对白领犯罪、公司犯罪的裁判指引相类似，即对配合执法、勤勉尽责、合规管理的公司及其高管可以酌情减免处罚，是新法“以风险为导向”理念和工作方法的重要体现。

## 五、结语

反洗钱法的修订反映了中国立法机关和反洗钱行政主管部门在反洗钱工作上的重要调整和优化，显示了中国以更高标准迎接 FATF



第五轮评估工作的决心。相关争议点随着新法的落地暂时被搁置，新法更多体现了与国际标准对接、强化执法和监管的目标。下一步的重点工作将是中国金融机构和特定非金融机构推动落实新法要求，实现我国反洗钱工作水平的进一步提升。





## ◎ 市场动态资讯

### 第二批险资长期股票投资试点获批，520 亿增量资金来了

“春节前先批 500 亿元，马上到位，投资股市。”1 月 23 日新闻发布会上监管所提到的第二批保险资金长期股票投资试点来了。

1 月 27 日，第一财经记者获悉，第二批保险资金长期股票投资试点已于近日正式获批，规模为 520 亿元，太保寿险、泰康人寿、阳光人寿及相关保险资产管理公司获准参与试点，开展长期股票投资。

#### 采用契约制基金方式

所谓的保险资金长期股票投资试点，即保险资金通过设立私募证券投资基金的方式，募集保险资金投资资本市场并长期持有。

2023 年末，金融监管总局推动中国人寿、新华保险开展第一批试点，共同出资 500 亿元发起设立鸿鹄志远（上海）私募证券投资基金有限公司（下称“鸿鹄基金”），进行长期股票投资。

这一试点获得了业内的广泛关注和浓厚兴趣。在今年 1 月 23 日的国新办新闻发布会上，金融监管总局副局长肖远企对第二批试点进行了预告。肖远企表示，第二批保险资金长期股票投资试点规模拟定 1000 亿元，准备在春节前先批 500 亿元，马上到位，投资股市。后续还将根据保险公司的意愿和需要来逐步扩大参与试点保险公司的数量和基金规模。

在试点机制上，肖远企称第二批试点将比第一批更加灵活。“基金可以是单独由一家保险公司发起设立，也可以由两家或者两家以



上的保险公司联合发起设立。”

从此次第二批试点来看，采用的是两家以上保险公司参与的形式。值得一提的是，和第一批试点险企共同设立私募证券投资基金公司的公司型私募基金不同，据媒体报道，此次试点采用的是契约制基金的方式。一名险企投资负责人对第一财经表示，契约型私募基金并不采取公司的组织结构，而是通过基金管理人与基金托管人之间签订的信托契约来设立，投资者购买基金后成为基金受益人，几方根据契约的约定进行投资管理和收益分配。和公司型相比，契约型私募基金无须进行工商注册，大大简化了设立流程，但不具有法人资格，可能在某些商业动作上有限制或不便。

而参照第一批试点的部分优惠政策，上述险企投资负责人表示，第二批试点大概率也会享有一些偿付能力、考核方式等方面的政策倾斜，打通险企长期投资股市的一些堵点。

从监管表态第二批试点的 1000 亿元拟定规模来看，在本次批复的 520 亿元之后，预计后续仍将有更多增量险资以私募证券基金的形式入市。

中信证券表示，未来更多保险私募证券投资基金或将出现，尤其是权益投资占比较高的险资可能意愿会更强。

#### 首批试点运行顺利

事实上，在中国人寿、新华保险开展第一批试点后，市场普遍关心试点的进展和效果。

“基金设立一年多来，运行比较顺利，实现了效益性、安全性和流动性的综合动态平衡。据了解，基金收益还是很可观的，基金继续看好股市的投资价值。”在 1 月 23 日的国新办新闻发布会上，肖远企如此表示。



中国人寿相关负责人此前称，中国人寿和新华人寿联合发起设立总规模 500 亿元的鸿鹄基金，已于 2024 年 3 月 4 日启动投资。截至 2024 年 9 月 30 日，该基金实收股本 320.10 亿元，主要投向关系国计民生的重点行业。

据上述中国人寿相关负责人介绍，自运作以来，鸿鹄基金选择竞争优势明显，治理结构优良，具有良好商业盈利模式的上市公司，买入并长期持有；在股票市场低迷、市场信心不足、上市公司股价被错杀大幅下跌时，鸿鹄基金坚定买入。

同时，在考核机制上，鸿鹄基金建立了与长期投资相适应的投资考核评价体系，具体来说，例如将考核期限拉长，从 1 年延长到 3 年；考核指标也有相应的调整，聚焦总投资收益率，兼顾综合收益率。

从保险资金运用来看，资本市场和未上市企业股权是其主要投资方向，目前险资的股票和权益类基金投资占比为 12%，未上市企业股权投资占比为 9%，两项合计为 21%。“保险公司投资股票还具有一定的潜力和空间，加大股票投资也是当前保险资金资产配置比较好的策略和选择。”肖远企说。

华创证券表示，险资作为重要的长线资金，在适当的时点积极进行权益配置，有助于活跃资本市场、提振投资者信心。





## 金融监管总局：到 2029 年信托业风险得到有效管控 业务转型有序推进

1 月 27 日，国务院办公厅转发金融监管总局《关于加强监管防范风险推动信托业高质量发展的若干意见》的通知。《意见》提出，到 2029 年，信托业风险得到有效管控，业务转型有序推进，机构经营更加稳健，法律制度进一步健全，全过程监管持续加强，信托业高质量发展基础不断夯实。到 2035 年，基本形成坚守定位、治理完善、经营稳健、服务专业、监管有效的信托业新格局。

《意见》还提到，坚持金融服务实体经济本质要求。完善信托公司服务实体经济能力评价，推动优化业务结构。发挥资产服务信托作用，规范完善家族信托、资产证券化服务信托、预付类资金服务信托等业务品种，更好满足居民财富管理、企业经营发展以及社会治理等合理需求。规范开展资产管理信托业务，加强对科技创新、绿色发展等重大战略、重点领域和薄弱环节的多元化金融支持，服务新质生产力发展。积极发展公益慈善信托业务，深度参与乡村振兴、教育医疗、科技攻关、生态环保等事业，助力共同富裕。

---

### 关于加强监管防范风险

### 推动信托业高质量发展的若干意见

金融监管总局

信托业是我国金融体系的重要组成部分，在服务实体经济和人民美好生活方面具有重要作用。为深入贯彻党中央、国务院决策部署，进一步加强监管、防范风险，推动信托业高质量发展，现提出以下意见。



## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，坚守金融工作的政治性、人民性，构建加强监管、防范风险、推动信托业高质量发展的制度体系和长效机制，推进金融强国建设，服务中国式现代化大局。

深刻把握信托业高质量发展的主要内涵，立足受托人定位，更好发挥信托机制功能作用，服务国家战略，推动经济社会高质量发展。必须坚持党中央对金融工作的集中统一领导，坚定不移走中国特色金融发展之路，确保信托业始终保持正确的发展方向；必须坚持人民立场，牢固树立以人民为中心的价值取向，满足人民群众财产规划、管理和传承需求，坚定维护受益人合法权益；必须坚持监管“长牙带刺”、有棱有角，全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管；必须坚持把防范风险作为永恒主题，对风险早识别、早预警、早暴露、早处置，牢牢守住不发生系统性风险底线；必须坚持深化改革，规范开展资产服务信托、资产管理信托、公益慈善信托业务，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。

到 2029 年，信托业风险得到有效管控，业务转型有序推进，机构经营更加稳健，法律制度进一步健全，全过程监管持续加强，信托业高质量发展基础不断夯实。到 2035 年，基本形成坚守定位、治理完善、经营稳健、服务专业、监管有效的信托业新格局。

## 二、推动信托业回归本源

坚守信托本源定位。信托公司立足受托人定位，遵循法律法规和监管要求，确保信托目的合法合规，为受益人的最大利益处理信



托事务，履行诚实守信、勤勉尽责的受托责任。发挥信托机制财产独立、风险隔离的功能优势，引导资产服务信托、资产管理信托、公益慈善信托规范健康发展。

坚持金融服务实体经济本质要求。完善信托公司服务实体经济能力评价，推动优化业务结构。发挥资产服务信托作用，规范完善家族信托、资产证券化服务信托、预付类资金服务信托等业务品种，更好满足居民财富管理、企业经营发展以及社会治理等合理需求。规范开展资产管理信托业务，加强对科技创新、绿色发展等重大战略、重点领域和薄弱环节的多元化金融支持，服务新质生产力发展。积极发展公益慈善信托业务，深度参与乡村振兴、教育医疗、科技攻关、生态环保等事业，助力共同富裕。

提升专业能力本领。加强信托公司投研能力和财富管理能力建设，增强信息科技支撑保障作用。完善全面风险管理体系，强化受托履职操作风险管控，做好声誉风险管理，确保业务发展与风险管理能力相适应。提升固有资产的安全性和流动性，提高利润留存比例，增强风险抵御能力。加强专业队伍建设。

突出信托文化本色。积极培育中国特色金融文化，推动信托业加强文化建设。始终坚持诚实守信、以义取利、稳健审慎、守正创新、依法合规，切实履行信义义务，形成良好行业风尚。宣传正面典型，弘扬行业正气，普及信托知识，提升信托业社会认可度。

### 三、严格信托公司市场准入监管

全面加强准入管理。从严设定信托公司机构准入标准，严格实施业务准入，对不符合条件的责令整改或退出，积极有序推进行业减量提质。完善对信托公司董事和高管人员的任职资格要求，并严格审查。加强信托从业人员行为管理。





严格审查股东资质。对信托公司股东资质和资金来源实施穿透式审查，严禁违规跨业经营、杠杆率过高、存在严重失信行为和重大违法违规记录的企业成为信托公司主要股东或实际控制人。督促信托公司按照反洗钱有关规定管理受益所有人信息。建立股东、实际控制人“黑名单”制度。

#### 四、加强信托公司持续监管

加强法人治理监管。深化党建与公司治理有机融合。严格关联交易监管，落实关联方名单制、信息披露和监管报告等要求，严禁向关联方输送利益。强化合规风控导向，信托公司股东优化对信托公司的绩效评价体系，信托公司完善内部考核和薪酬管理。落实董事、高管人员及其他关键岗位人员薪酬延期支付和追索扣回制度。加强异地经营监管。

强化股东、实际控制人监管。加强对信托公司主要股东资质和行为的定期评估。严禁股东、实际控制人及其一致行动人干涉信托公司独立经营，严惩占用信托资金、转移信托公司资产等行为，及时纠正和查处股东、实际控制人不当行为。

加强分级分类监管。动态优化监管评级要素，持续完善信托公司监管评级。强化监管评级结果运用，科学合理匹配监管资源与监管强度，实施扶优限劣的差异化监管政策。对监管评级较差的信托公司，依法采取限制经营区域、业务范围或规模增速等措施。

严厉打击违法违规行为。提升对信托公司现场检查的覆盖面和针对性。加大对重大问题线索和案件的稽查力度。严格落实应罚尽罚、罚没并举和“双罚”制度。强化行刑衔接、纪法衔接，形成对违法股东、实际控制人、董事和高管人员、其他关键岗位人员的有力震慑。



## 五、加强信托业务全过程监管

严格信托设立和销售监管。严格按照信托业务分类管理要求设立信托，加强信托业务登记管理，确保信托业务名实相符。严格落实信托产品适当性管理要求。规范销售行为，严格代销管理，严禁非金融机构代销信托产品。严厉打击虚假披露、违规承诺、误导销售、向非合格投资者销售等违规行为。严格履行反洗钱义务，按照反洗钱有关规定识别和保存受益所有人信息。

加强信托存续期监管。严格落实信托财产独立性管理要求。完善各类信托财产运用规范。严禁背信运用信托财产，严厉打击违规投资、规避监管等行为。加强对信托资金流向的穿透式跟踪。严格信托产品资产风险分类和净值化管理。

强化尽职履责和信息披露。完善开展信托业务的受托责任尽职要求。健全信息披露制度，规范信息披露行为和-content，加大对应披未披、迟披漏披、虚假披露等违规行为的监管力度，提升信息披露质量。

规范信托到期清算。全面贯彻卖者尽责、买者自负原则。坚决打破刚性兑付，严禁通过滚动发行信托产品、挪用其他信托资金、违规筹集资金等方式违规兑付。信托公司失责的，依法落实其赔偿责任，保障受益人合法权益。

## 六、加强风险防范化解

加强信托公司风险预警和早期干预。建立信托公司风险预警机制，规范风险预警流程。持续开展信托公司风险排查，实施年度风险评估，准确掌握风险底数，及时制定风险应对预案。做实信托公司恢复与处置机制。完善信托公司早期干预的触发条件和实施流程，有序采取早期干预措施，严防风险积聚爆发。



稳妥有序处置高风险信托公司。明确高风险信托公司认定标准，建立健全高风险信托公司风险处置规程。压实高风险信托公司的自救责任，依法依规落实股东、实际控制人义务。落实有关地方政府的风险处置属地责任。金融管理部门切实履行监管责任。完善行业保障基金管理，提升支持化险能力。分类有序处置高风险信托公司，及时制定实施风险处置预案。对风险严重、不具备救助价值的信托公司，依法推进破产。加快存量高风险信托公司风险处置。

及时排查处置信托业务风险。定期排查信托业务风险，实施风险产品清单制管理，有序推进风险化解。加强信托资金来源和投向监测，强化对投向集中、风险较高、结构复杂、规模增长过快业务的监管。定期通报信托业务风险，加强风险警示，统一监管要求。压实信托公司及关键岗位人员责任，稳妥有序推进信托风险资产处置。

加强重点领域风险防控。严密监测金融同业通道业务、非标资金池业务、房地产和地方政府融资平台等领域信托业务风险。坚决清理金融同业通道业务、非标资金池业务。稳妥化解房地产领域信托业务风险。坚决纠正信托公司涉地方政府融资平台领域违法违规行为。

## 七、协同推动信托业规范发展

加强信托制度建设。推动修订《中华人民共和国信托法》。推动形成更加系统完善的信托相关案件审理标准。建立健全信托财产登记制度，推动非资金信托财产登记落地。设立慈善信托开展慈善活动的，依法享受税收优惠。

提升信托监管能力。加强信托监管规则建设。建立健全信托监管信息系统。改进监管方法，加强监管专业能力建设。增加信托监





管资源，充实信托监管力量。加强监管人员履职行为管理，强化监管履职问责。完善离职人员管理。把政治建设放在更加突出的位置，深入推进全面从严治党。铲除腐败问题产生的土壤和条件，坚决惩治腐败与风险交织、资本与权力勾连等腐败问题，营造风清气正的政治生态。

强化多方协调联动。加强央地协同，建立央地监管信息定期通报、重大事项会商等制度，共同做好高风险信托公司处置等工作。在信托公司法人治理、股东股权管理等方面加强跨部门沟通协调和信息共享。加强与司法机关在违法违规股东清退、高风险机构处置、信托风险资产处置等方面的协同配合。发挥行业自律管理、审计监督、社会监督等作用，推动信托业高质量发展。



## 国家外汇管理局：2024 年中国外汇市场累计成交 293.01 万亿元

1 月 24 日，国家外汇管理局统计数据显示，2024 年 12 月，中国外汇市场（不含外币对市场，下同）总计成交 26.69 万亿元人民币（等值 3.71 万亿美元）。其中，银行对客户市场成交 4.07 万亿元人民币（等值 0.57 万亿美元），银行间市场成交 22.62 万亿元人民币（等值 3.15 万亿美元）；即期市场累计成交 8.86 万亿元人民币（等值 1.23 万亿美元），衍生品市场累计成交 17.83 万亿元人民币（等值 2.48 万亿美元）。

2024 年 1-12 月，中国外汇市场累计成交 293.01 万亿元人民币（等值 41.14 万亿美元）。