

银行金融法律

宽严并济 — 《非银行金融机构行政许可事项实施办法（征求意见稿）》修改核心要点解析

作者：朱俊 | 张鑫凤 | 盛况 | 黄茜茜 | 张妍

2020年1月14日，中国银行保险监督管理委员会（下称“银保监会”）公开了《非银行金融机构行政许可事项实施办法（征求意见稿）》（下称“《新办法》”），向社会公开征求意见。本次《新办法》是继2015年和2018年对非银行金融机构（下称“非银金融机构”）行政许可事项管理规则修订后针对非银金融机构的股权、债务工具管理等规则的又一次大范围修订。

本文将总结《新办法》下对非银金融机构行政许可的调整核心要点，以及各非银金融机构股权管理要求的一些具体变化。

一、适用的非银金融机构范围

《新办法》适用于原银监会监管的除银行之外的金融机构，包括金融资产管理公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司、消费金融公司、境外非银行金融机构驻华代表处。《新办法》不适用于银保监会现在监管的、由原保监会监管的保险类金融机构。

二、细化了对非银金融机构的股权管理规则

在《新办法》发布之前，上述非银金融机构的股权管理主要参考适用银保监会2018年1月5日发布的《商业银行股权管理暂行办法》（下称“《银行股权管理办法》”）中对商业银行的股权管理规则。这次《新办法》从以下几个方面进一步细化了每一非银金融机构牌照的股权管理规则：

- 1. 新两参及一控要求：**非银金融机构之前参考适用《银行股权管理办法》中对商业银行的两参或一控要求。《银行股权管理办法》规定，同一投资人及其关联方、一致行动人作为主要股东参股商业银行的数量不得超过2家，或控股商业银行的数量不得超过1家。本次《新办法》对此表述做了重大调整，变化主要在于：
 - (1) 考核该要求的投资方范围：**从“同一投资人及其关联方、一致行动人”调整为“出资人及其控股股东、实际控制人、控股子公司、一致行动人”，范围有所缩减。

- (2) **两参或一控要求的表述：**从“作为主要股东参股商业银行的数量不得超过 2 家，或控股商业银行的数量不得超过 1 家”改为“作为主要股东入股非银行金融机构的家数原则上不得超过 2 家，其中对同一类型非银行金融机构控股不得超过 1 家或参股不得超过 2 家”。变化点有：
- 增加“原则”二字，增加了灵活性。
 - 增加“作为主要股东入股非银行金融机构的家数原则上不得超过 2 家”的要求。考虑到非银行金融机构下有五个不同类型的牌照，该要求大大拓展了之前仅限制同一投资人投资同一类型金融持牌公司的要求。
 - 对同一类型非银行金融机构，维持“一控或两参”的要求。但《银行股权管理办法》之前并不限制持股 5% 以下的投资数量，《新办法》关于两参的要求，未再提 5% 的门槛，因此对同一类型非银金融机构持股 5% 以下的投资数量也将均受限制。
2. **限制出资人权益性投资余额比例：**视股东的机构性质、所投资非银金融机构牌照和持股比例，股东权益性投资余额占比原则上不得超过其净资产的 50% 或 40%（具体比例要求请见附表一）。在计算权益性投资余额时，明确了要把本次对非银金融机构的出资计算在内。该项要求也符合人民银行、银保监会、证监会 2018 年 4 月 19 日发布的《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》中关于金融机构的控股股东的权益性投资余额不超过本企业净资产 40% 的要求。按照《新办法》，该指标原则上按照合并会计报表判断。
3. **出资人资质条件负面清单增加四项：**包括被失信联合惩戒、严重逃废银行债务、提供虚假材料或不实声明、因违法违规被查处造成恶劣影响。
4. **明确特定情形下股东权利限制内容：**《新办法》非银金融机构的章程中均需载明以下内容：
- (1) 未按照监管规定程序批准或者报告入股的股东，不得行使股东大会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等部分股东权利；
 - (2) 有虚假陈述、滥用股东权利和损害公司利益行为的股东，银保监会或其派出机构可以限制公司与该股东之间的关联交易，并限制其行使股东大会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等部分股东权利。相比《银行股权管理办法》的要求，《新办法》未提及银保监会可限制股东股权质押比例。
5. **5 年转股限售期：**《新办法》修改了之前要求非银金融机构发起人股东或出资人均需承诺 5 年不得转股的限制，改为和《银行股权管理办法》的表述一致，即要求主要股东¹承诺自取得股权之日起五年内不得转让所持有的股权。五年转股限制不适用的特殊情况包括：（1）经银监会或其派出机构批准采取风险处置措施，（2）银监会或其派出机构责令转让，（3）涉及司法强制执行以及（4）在同一投资人控制的不同主体之间转让股权。
6. **股东的资本补充和流动性支持义务：**相比之前的规定，《新办法》主要有两点变化，一是未再要求所有发起人股东提供资本补充和流动性支持承诺，仅要求主要股东承诺补充资本和提供流动性支持，该要求与《银行股权管理办法》的表述一致；二是扩大了补充资本的适用情况，之前规定在持

¹ 主要股东是指持有或控制非银行金融机构 5% 以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足 5% 但对非银行金融机构经营管理有重大影响的股东。其中，“重大影响”，包括但不限于向非银行金融机构派驻董事、监事或高级管理人员，通过协议或其他方式影响非银行金融机构的财务和经营管理决策以及监管机构认定的其他情形。

牌公司经营失败导致损失侵蚀资本时，及时补足资本金，《新办法》要求在必要时，主要股东即应补充资本。

以下是我们总结《新办法》下有关非银金融机构关于 5 年转股限售期、资本补充支持和流动性支持的要求：

非银金融机构	主要股东 5 年转股限售期	资本补充支持	流动性支持
企业集团财务公司	×	√ (集团母公司及控股股东)	×
金融租赁公司	√	√ (主要股东)	√ (主要股东)
汽车金融公司	√	√ (主要股东)	×
货币经纪公司	√	×	×
消费金融公司	√	√ (主要股东)	√ (主要股东)
金融资产管理公司	√	√ (主要股东)	×

7. **调整了股权变更的审核要求：**除了成员单位之间转让财务公司不超过 5% 的股权和转让上市非银行金融机构不超过 5% 的流通股份之外，之前的办法要求非银行金融机构变更股权或调整股权结构均应经过审批。《新办法》适当放宽了以上审批要求，有关审批、报告要求如下表：

股权变更（包括受让和增资）情况	审批或报告要求
出资人及其关联方、一致行动人单独或合计： 1. 首次持有非银行金融机构或非银行金融机构子公司资本总额或股份总额 5% 以上； 2. 首次持有非银行金融机构或非银行金融机构子公司资本总额或股份总额不足 5% 但对非银行金融机构或非银行金融机构子公司经营管理有重大影响； 3. 累计增持非银行金融机构或非银行金融机构子公司资本总额或股份总额 5% 以上； 4. 累计增持非银行金融机构或非银行金融机构子公司资本总额或股份总额不足 5% 但引起实际控制人变更的。	事先报银保监会或地方银保监局核准
出资人及其关联方、一致行动人单独或合计持有非银行金融机构或非银行金融机构子公司资本总额或股份总额 1% 以上、5% 以下的	除非根据以上第一项需事先审批，取得相应股权后 10 个工作日内向银保监会或所在地省级银保监局报告

按照《新办法》，对于新设非银金融机构或需要事先审批的非银金融机构股权变动，出资人需向监管机构提交股东资质材料，获得监管机构对股东资质的认可。

8. **延续股权变动审批层级：**金融资产管理公司股权变动由银保监会审批。其他非银金融公司股权变

动，若引起实际控制人发生变更的，由银保监会审批；未引起实际控制人变更的，由省级银保监局审批。

三、调整了非银金融机构的债务、资本补充工具及其他业务开展规则

就非银金融机构发行债务或资本补充工具、开展资产证券化业务等规则，《新办法》也进行了调整，包括：

1. **扩大债券的范畴：**将原有的金融债券的表述调整为优先股、二级资本债券、金融债及依法须经银保监会许可的其他债务、资本补充工具。由于金融市场的发展，金融机构可发行的融资工具由单一的金融债券拓展至各类资本补充工具，此修改系对应调整，监管机构将提供统一的监管标准。
2. **拓展发行人规模：**将金融租赁公司的境内专业子公司发债也纳入监管范围。
3. **区分金融资产管理公司发债要求：**将金融资产管理公司与其他非银金融企业发债的实质条件进行区分，并相对简化发债的实质条件（仅保留四项基本要求，删除原有的资本充足率等要求）。
4. **调整其他非银金融机构发债要求：**将资本充足率改为资本充足性监管指标；删除最近 3 年没有重大违法、违规行为的要求。
5. **调整申请证券化业务资格的条件：**在“最近 3 年内没有重大违法、违规行为”的要求后，补充“或者已整改到位并经银保监会认可”，在保留原有合规性要求的基础上增加了一定的监管灵活性。

四、审批时限

《新办法》还对行政审批时限进行了统一，即所有需经监管机构审批的事项均自监管机构受理申请之日开始起算（之前为自收到完整申请材料时，或自收到完整申请材料或自受理之日起算），增加了监管机构的决定权。

附表一 各非银金融机构管理要求变化一览表

非银金融机构牌照	权益性投资余额（含本次对非银金融机构的出资） 占比不得超过净资产的比例 （国务院规定的投资公司和控股公司除外）		子公司、分支机构 设立要求	其他主要要求变化
	40%	50%		
企业集团财务公司	成员单位出资人作为控股股东	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成员单位出资人作为非控股股东 2. 成员单位以外的战略投资者 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 境外子公司设立条件趋严，原来规定权益性投资余额不超过净资产（合并会计报表口径）的50%，现改为不超过净资产30%（含本次设立境外子公司投资金额） 2. 明确财务公司与拟设分公司应当不在同一省级派出机构管辖范围内 3. 财务公司申请设立境外子公司、申请设立分公司的条件中，在“最近2年内没有重大案件、重大违法违规行为”的要求中，补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原则上应由集团母公司或集团主业整体上市的股份公司控股 2. 明确了成员单位以外的战略投资者作为出资人，应为境内外法人金融机构 3. 成员单位作为出资人的，删除了原母公司成立2年以上的要求，但仍然保留应具备2年以上企业集团内部财务和资金集中管理经验的要求，且增加了财务公司控股股东应满足最近3个会计年度连续盈利的要求 4. 明确出资人条件的豁免情形：因企业集团合并重组引起财务公司股权变更的，可不受相关出资人条件限制，包括有关成员单位的资产总额、净资产、营业收入总额、税前利润，连续盈利，现金流量，集团内部财务和资金集中管理经验，母公司实收资本以及权益性投资余额等的条件限制 5. 在准入条件中，在母公司或成员单位作为出资人“最近2年内没有重大违法、违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性
金融租赁公司	（1）境内注册、主营业务为制造适合融资租赁交易产品的大型	<ol style="list-style-type: none"> 1. （1）境内外注册的商业银行，（2）其他境内金融机构，或（3）其他境外金 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融租赁公司设立境外专业子公司的，新增“母公司授权的业务 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确金融租赁公司章程中应载明主要股东须承诺不将所持有的金融租

非银金融机构牌照	权益性投资余额（含本次对非银金融机构的出资） 占比不得超过净资产的比例 （国务院规定的投资公司和控股公司除外）		子公司、分支机构 设立要求	其他主要要求变化
	40%	50%		
	企业，（2）其他境内非金融机构，或（3）境外注册的融资租赁公司作为控股股东	融机构作为发起人 2. （1）境内注册、主营业务为制造适合融资租赁交易产品的大型企业，（2）其他境内非金融机构，或（3）境外注册的融资租赁公司作为非控股股东	范围”作为金融租赁公司向监管机构的报告内容 2. 金融租赁公司境外专业子公司变更股权或调整股权结构不再作为须经许可的变更事项（境内专业子公司变更股权或调整股权结构仍然是须经许可的变更事项） 3. 金融融资租赁公司申请设立专业子公司的条件中，在“最近2年内没有重大案件、重大违法违规行为”的要求中，补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性 4. 金融租赁公司在境内保税地区设立项目公司开展融资租赁业务的条件中，在“最近3年内没有重大违法违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性	赁公司股权质押或设立信托（之前的办法要求发起人承诺） 2. 明确其他境内金融机构作为金融租赁公司的发起人时，应满足所在国家或地区监管当局的审慎监管要求，具有良好的公司治理结构、内部控制机制和健全的风险管理体系 3. （1）境内注册、主营业务为制造适合融资租赁交易产品的大型企业，（2）其他境内非金融机构，或（3）境外注册的融资租赁公司作为控股股东的，增加最近3个会计年度连续盈利的要求 4. 在准入条件中，在（1）中国境内外注册的具有独立法人资格的商业银行，（2）中国境内注册的、主营业务为制造适合融资租赁交易产品的大型企业，（3）中国境外注册的具有独立法人资格的融资租赁公司，（4）境内金融机构和（5）其他境内非金融机构作为发起人“最近2年内未发生重大案件和/或重大违法、违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性
汽车金融公司	非金融机构出资人作为控股股东	1. 非金融机构出资人作为非控股股东 2. 非银行金融机构出资人	与原规定一致，未规定汽车金融公司设立子公司的程序	1. 非金融机构作为控股股东的，增加最近3个会计年度连续盈利的要求 2. 在准入条件中，（1）非金融机构和（2）非金融机构作为出资人“最近2

非银金融机构牌照	权益性投资余额（含本次对非银金融机构的出资） 占比不得超过净资产的比例 （国务院规定的投资公司和控股公司除外）		子公司、分支机构 设立要求	其他主要要求变化
	40%	50%		
				年内没有重大违法、违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性
货币经纪公司		<ol style="list-style-type: none"> 1. 拟独资或与境内出资人合资的境外出资人 2. 申请设立货币经纪公司或于境外出资人合资的境内出资人 	货币经纪公司申请设立分公司的条件中，在“最近2年内没有重大案件、重大违法违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性	在准入条件中，（1）拟独资或者与境内出资人合资的境外出资人和（2）拟申请设立货币经纪公司或者与境外出资人合资的境内出资人“最近2年内没有重大违法、违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性
消费金融公司	主要出资人（即出资额最多并且出资额不低于拟设消费金融公司全部股本30%的出资人）	一般出资人（除主要出资人以外的其他出资人）	与原规定一致，未规定消费金融公司设立子公司、分支机构的程序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 对主要出资人将连续2年盈利要求改为连续3年盈利；一般出资人仍为连续2年盈利要求 2. 在准入条件中，（1）金融机构和（2）非金融企业作为主要出资人“最近2年内没有重大违法、违规行为”的要求中补充规定“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”，增加了灵活性
金融资产管理公司	境内非金融机作为控股股东	<ol style="list-style-type: none"> 1. 境内外金融机构作为出资人 2. 境内非金融机构作为非控股股东 	与原规定一致	明确如果境内非金融机构作为控股股东的，要求连续3个会计年度连续盈利

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：

朱俊

电话： +86 10 8525 4690

Email: jun.zhu@hankunlaw.com