

## 银行金融法律

### 一文看懂《融资租赁公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》要点

作者：金融资产部

中国银行保险监督管理委员会（下称“银保监会”）于 2020 年 1 月 8 日正式公开了《融资租赁公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》（下称“征求意见稿”）。这是银保监会自正式接手监管类金融机构（商业保理企业、融资租赁公司以及典当行）后发布的第一份针对融资租赁公司的系统性监管文件。

征求意见稿在延续了商务部监管时代的监管逻辑的基础上，参照适用了银保监会对持有金融许可证的金融租赁公司的监管要求，对于融资租赁公司的监管在不同维度进行了补充、重申和细化。

本文旨在梳理征求意见稿的核心要点，并提供我们从法律层面的观察。

#### 一、融资租赁公司监管政策的发展历程

中国的第一家融资租赁公司成立于 1981 年。自那时起，融资租赁公司的监管经历了将近 20 年的探索期，并于 2000 年起进入了由原银监会负责监管金融租赁公司而商务部负责监管融资租赁公司的双头监管时期。在 2018 年 5 月，随着融资租赁公司的业务经营和监管规则制定职权划至银保监会，融资租赁公司监管开始向类金融机构监管的趋势发展。我们将自 20 世纪 80 年代初起融资租赁公司的主要监管历程以图表的方式整理如下：

1981年，第一家融资租赁公司设立。

监管主要以准入审批为主：

1. 设置与货币流通和银行信用有关的一切金融活动有关的租赁公司需经人民银行活期分支机构批准，取得经营金融业务许可证。
2. 中外合营的融资租赁公司或外商独资租赁公司由对外经济贸易部批准。

1995年5月，《商业银行法》

2000年6-8月，《金融租赁公司管理办法》和《关于外商投资融资租赁公司主体资格及经营范围的复函》分别明确金融租赁公司和融资租赁公司分别由人民银行和对外贸易经济合作部审批和监管。

开启金融分业经营时期，金融租赁公司和中外合资融资租赁公司的银行股东退出。融资租赁公司监管以对外经济贸易合作部为主。

2007年3月，《金融租赁公司管理办法》修改，银行可以作为金融租赁公司主要出资人。

商务部系融资租赁公司监管发展较大：

1. 2004年，根据《关于从事融资租赁有关问题的通知》，内资租赁企业从事融资租赁业务试点启动，经地方商务主管部门推荐，由商务部和国家税务总局联合确认纳入试点范围从事融资租赁业务的内资租赁企业。
2. 2005年，外商投资租赁业的限制放宽，降低注册资本门槛，并允许设立外商独资融资租赁公司。

2013年9月，《融资租赁企业监督管理办法》出台，对融资租赁企业的监督管理制度进行了比较完善的规定。

分别监管继续进行：

1. 由各大商业银行作为主要出资人设立的金融租赁公司设立。
2. 外商投资融资租赁公司的审批权限开始下放至省级商务部门；在2013年，《商务部办公厅关于加强和改善外商投资融资租赁公司审批与管理工作的通知》开始对外商投资融资租赁公司的公示要求、禁止从事的业务以及财政金融风险的防范作出规定。

2018年5月，《关于融资租赁公司、商业保理公司和典当行管理职责调整有关事宜的通知》规定，自2018年4月20日起，融资租赁公司业务经营与监管规则的职责划归银保监会。

金融租赁公司监管趋严，融资租赁公司监管趋松：

1. 上海自贸区融资租赁行业改革试点经验全国推广（允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务、融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制，等）。外商投资融资租赁公司注册资本金不低于1,000万美元的限制被删除。
2. 内资融资租赁试点企业的审批权限下放至自贸区所在地的省级商务部门和同级国税局。

融资租赁公司类金融机构监管时代开启：

1. 各地金融办成为融资租赁公司主管部门，制定当地融资租赁业务管理办法。
2. 统一的融资租赁公司监管规定有待银保监会正式颁布。

## 二、我们对征求意见稿的核心要点观察

征求意见稿延续了商务部《融资租赁企业监督管理办法》（商流通发〔2013〕337号）（“337号文”）及其他在先规定对于融资租赁企业服务实体经济的角色定位，强调融资租赁公司应当在促进装备制造业发展、企业技术升级改造、设备进出口等方面发挥重要作用，并进一步整合、补充和发展了关于融资租赁公司业务范围以及监管红线的规定。具体情况如下：

### （一）新规适用范围

征求意见稿明确适用于除金融租赁公司之外的从事融资租赁业务的有限责任公司或者股份有限公司。当前市场上，除内资融资租赁公司以及外商投资融资租赁公司之外，按照征求意见稿的当前定义，似乎新规也将适用于从事企业集团内成员企业融资租赁业务的企业集团财务公司。

### （二）融资租赁公司的经营范围

征求意见稿对 337 号文中规定的融资租赁公司业务范围进行了补充、整合和删减。我们将二者对于融资租赁公司业务范围的规定，以及《金融租赁公司管理办法（2014）》（中国银监会令 2014 年第 3 号）中对于金融租赁公司经营范围的规定对比总结如下：

337 号文（融资租赁公司）	征求意见稿（融资租赁公司）	金融租赁公司管理办法（金融租赁公司）
1. 直接租赁、转租赁、售后回租、杠杆租赁、委托租赁、联合租赁 2. 租赁财产购买、租赁财产残值处理与维修、租赁交易咨询和担保、向第三方机构转让应收账款、接受租赁保证金 3. 经审批部门批准的其他业务	1. 融资租赁业务 2. 经营租赁业务 3. 租赁物购买、残值处理与维修、租赁交易咨询、接受租赁保证金 4. 转让与受让融资租赁资产 5. 固定收益类证券投资业务	1. 融资租赁业务 2. 租赁物变卖及处理业务、经济咨询 3. 转让与受让融资租赁资产 4. 接受承租人的租赁保证金 5. 固定收益类证券投资业务 6. 吸收非银行股东 3 个月（含）以上定期存款、同业拆借、向金融机构借款、境外借款 7. 发行债券 8. 在境内保税地区设立项目公司开展融资租赁业务 9. 资产证券化 10. 为控股子公司、项目公司对外融资提供担保 11. 银监会批准的其他业务

在业务范围界定上，我们对征求意见稿的观察如下：

- 不再列举业务形态。**不再以列举的方式圈定融资租赁业务的具体交易形式，这将进一步拓展市场参与主体利用融资租赁工具进行交易结构和业务创新的空间。
- 加入经营租赁。**首次将经营租赁业务写入融资租赁公司的经营范围。之前关于经营租赁和融资租赁的分类主要是在会计准则，外汇和外债管理方面。在业务监管层面，业界普遍认为经营租赁本身不是一个受监管的业务，一般公司均可从事租赁业务。金融租赁公司以及融资租赁公司为了经营租赁

项目而设立的特殊目的公司一般也仅在业务范围内写明“租赁业务”。征求意见稿未对经营租赁业务进行明确定义。

3. **加入融资租赁资产的转让与受让。**将原 337 号文项下的“向第三方机构转让应收账款”改为“转让与受让融资租赁资产”，和当前金融租赁公司关于租赁资产转让业务的表述一致。
4. **删除“租赁交易担保”。**对于飞机和船舶类的经营租赁项目，融资租赁公司通常会设立专门的项目公司作为产权持有人和出租人，并且融资租赁公司作为母公司，有可能会需要为该项目公司履行租约和购买租赁物的融资提供担保。在取消该项业务范围之后，融资租赁公司是不允许从事这类担保业务，还是不需要作为一项列明的业务范围即可从事，在实践中将会存在疑问。
5. **新增“固定收益类证券投资业务”。**我们理解此项表述主要是比照金融租赁公司的业务范围表述所做的对等性补充，明确了融资租赁公司在一定的比例范围内（下文详述）进行固收类证券投资的合规性。
6. **未包含涉及融资方式的内容。**征求意见稿并未包含原 11 月流出的非正式征求意见稿中关于经地方金融监管部门批准可以从事“发行债券；资产证券化；境外借款；公开发发行上市；与融资租赁业务有关的保理业务”的表述。在当前商务部的监管规定中，除了从事与融资租赁业务有关的保理业务需要商务部门事先批准之外，其他四项均不需要事先取得商务部门的批准。因此，需要关注后续颁布的实施细则中对此是否会有进一步的规定。关于证券化的监管安排我们在下文第 6 段中详细讨论。
7. **未直接提及项目公司相关内容。**与金融租赁公司不同，征求意见稿未明确融资租赁公司是否可以设立项目公司开展融资租赁业务。但是，根据征求意见稿第十三条的规定，我们理解监管部门对这类业务应是持允许的态度。
8. **无兜底性条款。**删除了 337 号文中“由审批部门批准的其他业务”的兜底性规定。

### （三）租赁物

在征求意见稿中，关于租赁物的界定，值得注意之处包括：

1. 征求意见稿明确适用于融资租赁交易的租赁物为固定资产，另有规定的除外。
2. 上述规定与《金融租赁公司管理办法》第四条要求“适用于融资租赁交易的租赁物为固定资产，银保监会另有规定的除外”表述基本一致。但征求意见稿未明确该等“另有规定”是由银保监会，还是各省级人民政府有权做出，也未明确固定资产的判断依据。根据《企业会计准则第 4 号》第 3 条，固定资产是指为生产商品、提供劳务、出租或者经营管理而持有的且使用寿命超过一个会计年度的有形资产。
3. 上述规定一方面拓展了《外商投资租赁业管理办法》中将租赁物限于动产和交通工具的限制规定，但另一方面也会限制融资租赁公司就无形资产提供融资租赁。通过租赁无形资产开展业务并将租赁债权作为主要基础资产的 ABS 类交易有可能因此受到影响。

### （四）不可为的行为

银保监会的监管逻辑是防止作为“类金融机构”的融资租赁公司实际上开展应由银行业金融机构开展的持牌业务，并保证融资租赁公司发挥促进实体经济发展的作用。融资租赁公司“不可为”的行为具

体包括以下 5 项：

1. 集资、吸收或变相吸收存款；
2. 发放或受托发放贷款；
3. 与其他融资租赁公司拆借或变相拆借资金；
4. 通过网络借贷信息中介机构、私募投资基金等渠道融资或转让资产；
5. 法律法规和地方金融监管部门禁止开展的其他业务或活动。

上述不可为行为中，不得从事吸收存款、发放贷款、受托发放贷款等金融业务，不得从事同业拆借等业务和不得以借融资租赁的名义开展非法集资活动，均在当前商务部的 337 号文中有所表述，此次征求意见稿进行了进一步细化。但通过网络借贷信息中介机构、私募投资基金等渠道融资或转让资产为一项全新要求。

1. 就网络借贷信息中介机构而言，目前 P2P 领域属于目前监管重点关注的业务范畴，并且多个省市已明确本省市的 P2P 退出要求，监管的要求也体现了其对于该类业务保有审慎的态度。而从市场实践的情况来看，目前在 P2P 行业内仍在运营的平台几乎也很少存在对接融资租赁资产的业务模式。结合此前有关互联网资管业务整改的相关文件，我们认为征求意见稿秉承了非标债权类资产不得通过互联网公开销售的基本思路。
2. 相比之前 11 月流出的非正式征求意见稿，此次正式征求意见稿未再限制融资租赁公司通过地方各类交易场所以及资产管理机构进行融资，也未对于融资租赁公司通过发行资产证券化产品（包括在交易所发行和流通的资产支持证券以及在银行间债券市场发行和流通的资产支持票据）进行限制。基于此，监管机构应基本认可融资租赁公司通过发行证券化产品或者将资产出售给资产管理机构进行融资。
3. 对于“通过私募投资基金融入资金”，征求意见稿没有对“私募基金”的范围以及种类（是否属于证券投资类、股权投资类还是其他类（债权投资类）私募基金）进行进一步的解释与说明。结合上下文分析，我们理解此条旨在禁止的是融资租赁公司将持有的租赁资产转让给私募基金进行融资的行为。但需注意，如果融资租赁公司获得股权类私募投资基金的入股并获得股权投资款，也有可能被认定为纳入“通过私募投资基金融入资金”的范畴。另外，该项规定也可能对一些专业的私募投资基金（例如市场上一些专门的航运及航空资产投资基金）向融资租赁公司购买融资租赁或经营租赁资产造成不合理的限制。

#### （五）对标金融租赁公司的新监管指标

征求意见稿对融资租赁公司需满足的监管指标以单独的章节，从租赁资产比重、杠杆倍数、固定收益类证券投资、集中度这几方面分作出了明确规定。该几项指标与金融租赁公司的现行主要监管指标要求大部分一致，这也证实了融资租赁的监管规则旨在对标金融租赁公司的监管要求，印证了当时融资租赁公司监管职责划归银保监会时的市场预期。我们将征求意见稿项下融资租赁公司的监管指标与《金融租赁公司管理办法》对金融租赁公司监管指标进行了横向比较：

	征求意见稿（融资租赁公司）	《金融租赁公司管理办法》（金融租赁公司）
租赁资产比重	融资租赁和其他租赁资产比重不得低于总资产的 60%	不适用
杠杆倍数	风险资产总额不得超过净资产的 8 倍（风险资产总额按企业总资产减去现金、银行存款和国债后的剩余资产确定）	与融资租赁公司杠杆倍数对应的金租公司监管指标为“ <b>资本充足率</b> ”，资本净额与风险加权资产的比例不低于银保监会最低监管要求（8%）
固定收益类证券投资	不得超过净资产的 20%	不得超过资本净额的 20%
单一客户融资集中度	对单一承租人的全部融资租赁业务余额不得超过净资产的 30%	对单一承租人的全部融资租赁业务余额不得超过资本净额的 30%
单一集团客户融资集中度	对单一集团的全部融资租赁业务余额不得超过净资产的 50%	对单一集团的全部融资租赁业务余额不得超过资本净额的 50%
单一客户关联度	对一个关联方的全部融资租赁业务余额不得超过净资产的 30%	对一个关联方的全部融资租赁业务余额不得超过资本净额的 30%
全部关联度	对全部关联方的全部融资租赁业务余额不得超过净资产的 50%	对全部关联方的全部融资租赁业务余额不得超过资本净额的 50%
单一股东关联度	对单一股东及其全部关联方的融资余额不得超过该股东在融资租赁公司的出资额，且应同时满足本办法对单一客户关联度的规定	对单一股东及其全部关联方的融资余额不得超过该股东在金融租赁公司的出资额，且应同时满足本办法对单一客户关联度的规定
同业拆借比例	不适用	同业拆入资金余额不得超过资本净额的 100%

就上述监管指标体系，我们的观察如下：

1. 相比当前 337 号文仅监管杠杆倍数的监管指标体系，上述监管指标体系大大拓展了当前对融资租赁公司的监管硬指标维度。
2. 顺应降杠杆的趋势，融资租赁公司的杠杆倍数从之前的 10 倍调整为 8 倍。外商投资融资租赁公司的外债额度是否会同步受到影响，有待观察。此外，目前市场上融资租赁公司发行的绝大部分 ABS 产品中均未设置资产出表安排，其发行规模越大，实质上会造成杠杆倍数随之增加；相反，如 ABS 产品中设置出表安排，则会有利于融资租赁公司调整杠杆倍数并保持其符合监管要求。
3. 关于租赁资产比重的要求将对兼营保理业务及其他业务占比过高的融资租赁公司造成影响。
4. 首次设置了业务集中度的监管指标，对主要开展集团内业务的融资租赁公司以及承租人相对比较集中的行业（如飞机租赁行业）将有重大影响。
5. 单一股东关联度指标将对单一股东及其全部关联方的融资余额限制在该股东在融资租赁公司的出资额（同时还需要满足净资产 30% 的单一客户关联度指标），这将对主要给母公司提供融资租赁服务的融资租赁公司造成重大影响。

6. 征求意见稿取消了之前流出稿中关于融资租赁公司开展资产证券化业务的，应当在国务院金融管理部门批准的交易场所发行，且通过资产证券化融资余额不得超过其净资产 2 倍的要求。对以 ABS 为主要融资渠道的融资租赁公司而言，是一个利好。
7. 征求意见稿还要求融资租赁公司建立资产质量分类制度和准备金制度。

#### （六）融资租赁公司通过证券化进行融资

征求意见稿并未对于融资租赁公司发行证券化产品进行限制，如前文所述，融资租赁公司发行证券化产品进行融资应属于其主管部门认可的融资形式。本文前述部分也提及征求意见稿的部分条款（包括对于租赁物或业务范围等的进一步要求）对于证券化融资的影响，但是，在通过证券化产品进行融资的过程中，融资租赁公司需特别注意如下：

1. 相比 337 号文，征求意见稿完善了各项监管指标，除了进一步降低杠杆倍数（风险资产比净资产的倍数）为 8 倍外，也对于各项关联集中度等提出了指标要求。鉴于证券化的相关规定均要求持有资产的原始权益人（即融资租赁公司）的业务运营须符合法律法规的要求，在交易所或交易商协会（作为证券化产品审核监管部门）审核融资租赁公司作为原始权益人的证券化产品申报过程中，我们不排除监管部门会参考征求意见稿的内容，要求原始权益人及各中介机构通过尽职调查确保融资租赁公司的各项指标符合征求意见稿的要求。因此，对于近期拟发行证券化产品的融资租赁公司而言，我们建议其可提前对内部的各项指标要求进行自查，如发行指标存在不满足要求的情况，应尽快采取相关措施进行调整。
2. 如前所述，资产证券化交易是否能够满足融资租赁公司的出表需求，也会在一定程度上影响其杠杆倍数的计算结果，因此，在产品结构设计方面，融资租赁公司对于后续发行的证券化产品的需求重点也会相应有所调整。
3. 根据征求意见稿所建立的融资租赁公司新监管体系，省（区、市）人民政府及省级地方金融监管部门将负责对本地区融资租赁公司的具体监督管理。我们不排除后续地方政府或金融监管部门有可能参考小额贷款公司（同样由地方金融监管部门监督管理）的监管方式，对于融资租赁公司发行证券化产品进行核准式管理，并提出审批、备案或其他程序性要求。
4. 征求意见稿中不再列举融资租赁业务的具体交易形式（如直接租赁、转租赁委托租赁、联合租赁等），均统一表述为“融资租赁业务”。目前市场上部分 Pre-ABS 结构中涉及或设置委托租赁的交易安排，该等安排是否仍可被视为属于“融资租赁业务”的范畴从而被监管部门认可，仍有待监管部门进一步明确。

#### （七）风险管理和关联交易

征求意见稿要求融资租赁公司根据其组织架构、业务规模和复杂程度，建立全面风险管理体系，识别、控制和化解风险。相比之前 11 月流出稿中“融资租赁公司应当建立全面的风险管理体系，对信用风险、流动性风险、市场风险、操作风险、法律风险等各类风险进行有效的识别、计量、监测和控制，同时还应当及时识别和管理与融资租赁业务相关的特定风险，建立完善风险处置和报告机制”的要求，做了大幅简化。

相比金融租赁公司而言，融资租赁公司一般并未建立全面风险的管理制度和内控机制，但 2019 年，部分地区的金融监管局在对融资租赁公司的现场检查中已开始要求建立有关的风险及内控管理制度。因此，我们预期新规实施后，建立一套完善的风险管理和内控机制也是各融资租赁公司应关注的重点。

征求意见稿还要求融资租赁公司建立关联交易管理制度，并且要求融资租赁公司的重大关联交易应当经股东（大）会或董事会批准。同时，征求意见稿明确融资租赁公司与其设立的控股子公司、项目公司之间的交易，不适用关联交易的监管要求。参考了金融租赁公司的监管规定，重大关联交易被定义为指融资租赁公司与一个关联方之间单笔交易金额占融资租赁公司净资产 5% 以上，或者融资租赁公司与一个关联方发生交易后融资租赁公司与该关联方的交易余额占融资租赁公司净资产 10% 以上的交易。

### （八）监管分工

征求意见稿所建立的融资租赁公司新监管体系与 2019 年 10 月 22 日印发《关于加强商业保理企业监督管理的通知》（银保监办发〔2019〕205 号）（下称“205 号文”）项下商业保理公司新监管体系基本一致，也为三层监管体系的格局，即：

1. 银保监会订立业务经营和监管规则；
2. 省（区、市）人民政府制定促进本地区融资租赁行业发展的政策措施，对融资租赁公司实施监督管理，处置融资租赁公司风险；
3. 省级地方金融监管部门具体负责对本地区融资租赁公司的监督管理。

### （九）监管措施分类

监管方式	主要内容		
非现场监管	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 利用信息系统对融资租赁公司按期分析监测，重点关注相关指标偏高、潜在经营风险较大的公司；</li> <li>2. 省级地方金融监管部门应当于每年 6 月 30 日前向银保监会报送上一年度本地区融资租赁公司发展情况以及监管情况。</li> </ol>		
现场检查	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 进入融资租赁公司以及有关场所进行现场检查；</li> <li>2. 询问相关人员，要求其就有关检查事项作出说明；</li> <li>3. 查阅、复制有关文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料先行登记保存；</li> <li>4. 检查相关信息系统。</li> </ol>		
监管谈话	根据地方金融监管部门履行职责需要，可与融资租赁公司的董事、监事、高级管理人员进行监督管理谈话，要求其就融资租赁公司业务活动和风险管理的重大事项作出说明。		
分类监管	地方金融监管部门按照融资租赁公司经营风险、违法违规情形划分为正常经营、非正常经营和违法违规经营等三类：		
	分类	分类标准	监管措施
	正常经营	依法合规经营的融资租赁公司	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 对正常经营类融资租赁公司按其注册地审核营业执照、公司章程、股东名单、高级管理人员名单和简历、经审计的近两年的资产负债表、利润表、现金流量表及规定的</li> </ol>

监管方式	主要内容		
			<p>其他资料。</p> <p>2. 对于接受并配合监管、在注册地有经营场所且如实完整填报信息的企业,省级地方金融监管部门要在报银保监会审核后及时纳入监管名单。</p>
	<p>非正常经营</p>	<p>“失联”企业满足下列条件之一:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 无法取得联系;</li> <li>2. 在企业登记住所实地排查无法找到;</li> <li>3. 虽然可以联系到企业工作人员,但其并不知情也不能联系到企业实际控制人;</li> <li>4. 连续3个月未按监管要求报送月报。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方金融监管部门要督促非正常经营类和违法违规经营类企业整改。</li> <li>2. 非正常经营类企业整改验收合格的,可纳入监管名单;拒绝整改或整改验收不合格的,纳入违法失信名单,劝导其申请变更企业名称和业务范围、自愿注销或协调市场监管部门依法吊销其营业执照。</li> </ol>
		<p>“空壳”企业满足下列条件之一:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未依法通过国家企业信用信息公示系统报送并公示上一年度年度报告;</li> <li>2. 近6个月监管月报显示无经营;</li> <li>3. 近6个月无纳税记录或“零申报”;</li> <li>4. 近6个月无社保缴纳记录。</li> </ol>	
	<p>违法违规经营</p>	<p>经营行为违反法律法规和本办法规定的融资租赁公司</p>	<p>违法违规情节较轻且整改验收合格的,可纳入监管名单;整改验收不合格或违法违规情节严重的,地方金融监管部门要依法处罚或取缔,涉嫌违法犯罪的及时移送公安机关依法查处。</p>

#### (十) 信息报告

1. 融资租赁公司应定期向地方金融监管部门和同级人民银行分支机构报送报表资料。
2. 融资租赁公司应当建立重大事项报告制度,下列事项发生后5个工作日内向地方金融监管部门报告:重大关联交易;重大待决诉讼、仲裁;地方金融监管部门规定需要报送的其他重大事项。

此外，融资租赁公司发生重大风险事件的，应当立即采取应急措施，并及时向地方金融监管部门报告。

### （十一）过渡期安排

根据征求意见稿的规定，针对新《融资租赁公司监督管理暂行办法》施行前已经设立的融资租赁公司，省级地方金融监管部门将规定相应的过渡期（过渡期不晚于 2021 年 12 月 31 日），融资租赁公司需在过渡期内达到新《融资租赁公司监督管理暂行办法》各项规定的要求。

然而，对于在过渡期最晚日期仍未达到新《融资租赁公司监督管理暂行办法》各项规定的要求的，征求意见稿并未言明该等不达标存量融资租赁公司是否将被直接停业、注销，还是直接根据新《融资租赁公司监督管理暂行办法》进行处罚、要求整改，过渡期结束后不达标存量融资租赁公司的处理方案仍待监管部门进一步明确。

可以肯定的是，征求意见稿作为银保监会接管融资租赁行业的监管职权后出台的首份体例相对完备的监管文件，其已经为未来融资租赁行业的主要监管方向划定了基调。但作为一份立法位阶相对较高的监管文件而言，我们仍然需要看到在征求意见稿中并未就存量融资租赁牌照的有效性作出正面回答，同时也未能就未来融资租赁牌照是否会采用“审批制”或“备案制”给出方向性的意见。就这一点而言，我们认为征求意见稿在一定程度上仍然会是一份具有“过渡性质”的监管文件，最终的监管框架和监管思路预计需要在 2021 年 12 月 31 日的过渡期结束前后才会有所定论。

而更加值得关注的是，征求意见稿中要求省级地方金融监管部门要与市场监管部门建立会商机制，严格控制融资租赁公司登记注册。同时在有关发布征求意见稿的相关“答记者问”中，监管机关还进一步透露在过渡期内原则上暂停融资租赁公司的登记注册。

我们认为，这一“冻结”登记注册的要求在一定程度上将会抬高融资租赁牌照在过渡期内的商业价值，但由于目前市场中融资租赁牌照的供给相对较为充分（在目前完成注册的 10,900 家融资租赁公司中，仅有 2,985 家处于正常经营状态，其余均处于休眠状态），因此在过渡期内判断融资租赁公司的牌照价值还是需要更多地从其实际开展业务的情况以及获客及风控能力的角度着手评估，牌照自身的溢价相对较为有限。

另外，前述“冻结”登记注册的要求是否会对融资租赁公司的“增资”和“股权转让”造成限制，仍有待在实践中进一步观察，相关的股权投融资交易的交易结构可能需要为此做一定的针对性调整。

### （十二）原商务部《融资租赁企业监督管理办法》的适用

由于征求意见稿由银保监会发布，征求意见稿未触及征求意见稿生效后《融资租赁企业监督管理办法》的适用问题，仅规定“本办法施行前有关规定与本办法不一致的，以本办法为准”。考虑到发文部门的不同，以及两个规定的内容很多均针对相同的事项，我们理解商务部和银保监会有必要厘清《融资租赁企业监督管理办法》在征求意见稿正式生效后，包括过渡期内的适用问题。

## 三、结语

征求意见稿是自 205 号文之后，银保监会发布的第二个针对融资租赁公司、商业保理企业和典当行等“类金融机构”的较为系统的监督管理规则。结合前述，银保监会在继承了商务部门对于融资租赁公司的已有监管要求的基础上，结合其对于金融租赁公司的监督管理要求，对于融资租赁公司的经营范围、融资渠

道、披露要求、监管指标等业务运营的各维度做出了更为细致的指导意见。

根据银保监会联合中国人民银行发布的《2019年中国普惠金融发展报告》，金融监管部门将加快补齐地方金融监管制度短板，完善小额贷款公司、典当行、商业保理企业、融资租赁公司等六类机构监管制的要求。而征求意见稿正是地方金融监管制度体系中的重要一环，体现了地方金融监管体系的制度构建成果。随着征求意见稿的出台，我们会持续关注后续征求意见稿的正式版本的颁布，并关注监管机构就典当行等类金融机构出台相关的其他系统性监管规则。

## 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](mailto:jun.zhu@hankunlaw.com)