



私募基金法律

开启类金融机构监管的大门—简评《关于加强商业保理企业监督管理的通知》

作者：朱俊 | 盛况 | 权威 | 葛平皓

中国银行保险监督管理委员会（下称“银保监会”）于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”），该文是银保监会自正式监管商业保理企业后发布的第一份针对商业保理业务的系统性监管文件。整体上，205号文在延续了商务部监管时代的监管逻辑的基础上，对于商业保理企业的监管在不同维度进行了重申和细化，本文旨在梳理205号文对商业保理企业提出的具体监管要求。

一、商业保理企业的监管历程

我国商业保理制度建设的实践始于天津。2009年，经国务院同意，国家发改委批复原则上同意商业保理企业在天津注册。而后，于2012年6月，商务部发布《关于商业保理试点有关工作的通知》（商资函〔2012〕419号），同意在天津滨海新区、上海浦东新区开展商业保理试点。上海、天津两地政府部门随后分别于2012年12月先后颁布设立商业保理试点的地方政府规章。此外，商务部还分别于2012年12月同意在深圳、广州，于2013年8月同意在重庆、江苏开展商业保理试点工作。自此，商业保理试点范围进一步扩大。

2013年8月，商务部发布《关于做好商业保理行业管理工作的通知》（商办秩函〔2013〕718号），该通知主要针对天津、上海、深圳、广州四个试点内的商业保理企业，但其中亦进一步规定其他设有商业保理企业的地区以及在该通知发布后获得商业保理试点资格地区的商务主管部门应参照该通知要求做好商业保理行业管理工作。随后，全国多地开始针对商业保理制定地方性监管文件。在2014至2017年间，商务部发布多项涉及中小商贸流通企业的发展、推进自贸区建设以及诚信建设与市场秩序等方面的通知，其中多次提及鼓励在自贸区乃至全国范围内大力发展商业保理。值得注意的是，商务部于2015年3月发布《商业保理企业管理办法（试行）》（征求意见稿），然而至今仍未正式颁布，全国性统一和专门监管法规一直处于缺位状态。

2018年5月，商务部发布《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》（商办流通函〔2018〕165号），自2018年4月20日起，商业保理公司业务经营与监管规则的职责划归银保监会，商业保理和银行保理的监管机构自此统一，商业保理行业进入监管的新时期。2019年10月，银保监会正式发布205号文，是银保监会自成为商业保理监管规则制定主体后发布的第一份商业保理监管的文件，同时也是制定在全国范围内统一施行的商业保理监管规定的重要一步。

二、商业保理企业怎么做

早在商业保理企业还在试点运营的阶段，监管机构就对商业保理企业可以开展的业务类型有大致的规划。彼时商务部提出，商业保理企业应主要为企业提供贸易融资、销售分户账管理、客户资信调查与评估、应收账款管理与催收、信用风险担保等服务，且商业保理企业不应混业经营，不得从事吸收存款、发放贷款等金融活动，禁止专门从事或受托开展催收业务，禁止从事讨债业务。此次，205号文的发布进一步圈定了商业保理企业可以从事的业务门类，但整体上对于商业保理业务的监管方向没有变，红线依旧是红线。具体情况如下：

（一）有所为

205号文下，商业保理业务的应有内涵与先前监管机构的意见并无本质区别。205号文下，商业保理企业仍需“名副其实”主要经营商业保理业务，具体包括：**保理融资、销售分户（分类）账管理、应收账款催收，以及非商业性坏账担保**。同时，在商业保理业务之外，商业保理企业还可以经营**客户资信调查与评估、与商业保理相关的咨询服务**。

宏观上，205号文延续了监管机构对于商业保理企业的期待，要求商业保理企业逐步提高正向保理业务比重，希望商业保理业务的发展能够惠及更多供应链上下游的中小企业。同时强调，商业保理企业应更多关注符合国家产业政策方向、主业集中于实体经济、技术先进且有市场竞争力的中小企业，以助力实体经济和中小企业的发展。值得注意的是，205号文尤其提到监管机构应推动出台风险补偿、奖励、贴息等政策，以引导商业保理企业为中小微企业提供融资服务。商业保理企业可以持续关注各地可能出台的有利政策，并有意发展符合上述条件的客户群，以借助政策红利进一步发展业务。

一个值得关注的变化是，在205号文项下针对“商业保理业务”的定义中将商业保理业务的范围限缩在了“供应商”出让其基于真实交易而形成的应收账款。这一表述与此前众多试点地区政策的定义表述都存在区别，似将商业保理业务严格限定在“供应链”场景之内。受限于这一定义，此前市场中十分普遍的商业保理企业受让“借贷类债权”，以及线上商城普遍采用的商业保理企业受让“消费购物关系下的买卖合同或服务合同债权”的业务模式是否会被认定为不合规，有待进一步观察。

（二）不可为

从试点时期的商业保理企业监管，到后来《商业保理企业管理办法（试行）》中的相关规定，商业保理企业从事诸如“吸收存款”、“发放或受托发放贷款”等等业务就已经落入监管机构的监管红线中，此次205号文进一步地细化和补充了商业保理企业不得进行的行为及不得经营的业务，也是对于过去监管机构意见的总结，具体包括以下7项：

编号	不可为	备注
1	吸收或变相吸收公众存款	延续商务部门监管思路，原《商业保理企业管理办法（试行）》及各地方性保理规定里也列为禁入业务范围
2	通过网络借贷信息中介机构、地方各类交易场所、资产管理机构以及私募基金等机构融入资金	205号文首提新要求，限制商业保理企业与P2P平台、地方交易所、资管机构以及私募基金之间的业务合作

编号	不可为	备注
3	与其他商业保理企业拆借或变相拆借资金	205 号文首提新要求，限制商业保理企业的互相拆借安排
4	发放贷款或受托发放贷款	延续商务部门监管思路，原《商业保理企业管理办法（试行）》及各地方性保理规定里也列为禁入业务范围
5	专门从事或受托开展与商业保理无关的催收业务、讨债业务	基本延续商务部门监管思路，原《商务部关于商业保理试点有关工作的通知》的规定中也列为禁入业务范围，此处进一步明确
6	基于不合法基础交易合同、寄售合同、权属不清的应收账款、因票据或其他有价证券而产生的付款请求权等开展保理融资业务	延续商务部门监管思路，原《商业保理企业管理办法（试行）》及各地方性保理规定里也列为禁入业务范围
7	国家规定不得从事的其他活动	兜底规定

划重点+新要求：

1. 融资渠道受限，ABS 业务存疑？

基于上述第 2 点的新要求，商业保理企业不得将其持有的资产转让给 P2P 平台、地方交易所、私募基金以获取融资。基于此，商业保理企业的融资渠道受到了相应的限制。鉴于目前 P2P、地方交易所以及私募基金等领域均属于目前监管关注的业务范畴，监管的要求也体现了其对于该类业务保有审慎的态度。

对于“商业保理企业将资产出售给资产管理机构”，205 号文没有对于“资产管理机构”进行进一步的解释与说明。一般而言，有资格从事资产管理业务的企业（除了前文提及的私募基金外）包括证券公司、基金子公司、信托公司等。而具体结合该等资产管理机构开展的业务来分析，除了开展非标准化产品的业务（即通过设立单一或集合信托计划或资产管理计划，利用委托人委托的资金购买标的资产）外，前述资产管理机构同样也是目前法规以及监管允许开展资产证券化业务的主要主体（即资产证券化产品中的受托人或计划管理人）。就证券化产品而言，无论是发行规模还是发行数量，商业保理企业作为原始权益人（即其将资产转让给资产管理机构设立的信托计划或资产管理计划）参与资产证券化项目在证券化市场（包括是银行间债券市场以及上海及深圳证券交易所市场）中都具有较大的占比，尤其是随着近年来供应链证券化产品（以商业保理企业为发起点并以企业应付款为基础资产的证券化产品）的兴起，使得商业保理企业在证券化市场中的地位显得更加重要。然而从法律规范的产品角度分析，商业保理企业作为原始权益人发行的证券化产品，其结构及特性也符合 205 号文中提及的“通过资产管理机构融入资金”的范畴，在 205 号文之后，商业保理企业能否继续正常开展证券化业务，尚有待监管机构进一步明确。

对于“通过私募投资基金融入资金”，205 号文没有对于“私募投资基金”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，结合条款字面含义，此处提及的“私募投资基金”应包含开展各类业务的私募投资基金。结合上下文分析，我们理解此条旨在禁止的是商业保理企业将持有的应收账款资产转让给私募投资基金进行融资的行为。但需注意，如

果商业保理企业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“通过私募投资金融入资金”的范畴。与之相对应，205号文中也提出，要求地方监管部门对于商业保理企业的股东背景及入股动机进行严格审查（具体可见本文第3点下提及的监管要点）。因此，股权类私募投资基金是否能作为股东投资入股商业保理企业，仍待进一步明确。

2. 禁止商业保理企业互相拆借

基于上述第3点下的新要求，商业保理企业不得互相拆借资金。基于此，商业保理企业的同业融资渠道受到了相应的限制。但请注意，此处提及的限制范围仅为“资金拆借”，对于商业保理企业之间的“再保理业务”（即商业保理企业将已受让的应收账款再转让给再保理的商业保理企业）应不受此限。

（三） 怎么进行融资

205号文明确要求，“商业保理企业可以向银保监会监管的银行和非银行金融机构融资，也可以通过股东借款、发行债券、再保理等融资渠道融资。融资来源必须符合国家法律相关法规规定”。基于此，205号文明确认可了商业保理企业可以采取的几项融资渠道。根据该条要求并结合前文关于业务范围的限制，我们理解，商业保理企业的融资渠道主要可小结如下：

1. 明确允许的融资渠道：银保监会监管的银行和非银行金融机构提供的融资（借款）、股东借款、发行债券、再保理；
2. 明确禁止的融资渠道：商业保理企业之间的拆借；商业保理企业向 P2P 平台、地方交易所、私募基金、资产管理机构设立的（单一或集合）资产管理计划出售资产获取的融资。特别地，针对本条提及的与“地方交易所”的合作，我们倾向于认为本条中明确限制的内容仅为发行“定向融资计划”、“收益权转让”等未基于真实的资产转让行为而开展的融资活动，而对于“挂摘牌”模式的保理资产转让是否仍能通过“地方交易所”开展存在一定的疑问，有待进一步观察；
3. 待进一步明确的融资渠道：作为原始权益人通过发行资产证券化产品融资。如前文分析，商业保理企业作为原始权益人参与资产证券化项目所获取的融资在结构及特性上符合 205 号文中提及的“通过资产管理机构融入资金”的范畴，但是结合 205 号文关于融资的限制，资产证券化交易中发行的具体证券/票据也属于“债券”的一种；资产证券化产品属于法律法规允许的融资产品，其也符合“融资来源必须符合国家法律相关法规规定”的要求。综合前述，鉴于目前 205 号文未明确提及对于“资产证券化”相关产品或融资安排的适用，结合目前的市场情况来看，我们倾向于认为在 205 号文后，以保理资产作为底层资产的“公募类 ABS”项目（即包括：在银行间债券市场发行和流通的信贷资产支持证券、资产支持票据；以及在上海和深圳证券交易所发行和流通的资产支持证券）不应受到 205 号文的影响，仍应有开展的空间。但基于保理资产的“私募类 ABS”项目（即除前述“公募类 ABS”以外的其他以信托受益权或资管计划份额为基础发行的结构化产品，通常在银行间债券市场和交易所市场外的其他市场或仅在特定投资人之间进行发行和流通）是否仍属于合规业务存在不确定性，有待进一步观察。特别要注意的是，即使交易所等监管机构认可商业保理企业参与“公募类 ABS”项目，我们不排除交易所等 ABS 的监管机构会参考 205 号文要求全面核查商业保理企业的合规性。

（四） 监管指标有哪些

205号文明确提出，商业保理企业应遵守如下监管指标：

1. 受让同一债务人的应收账款，不得超过风险资产总额的 50%；
2. 受让以其关联企业为债务人的应收账款，不得超过风险资产总额的 40%；
3. 将逾期 90 天未收回或未实现的保理融资款纳入不良资产管理；
4. 计提的风险准备金，不得低于融资保理业务期末余额的 1%；
5. 风险资产不得超过净资产的 10 倍。

值得关注的是，205 号文项下针对商业保理企业设定了明确的“风险集中度”要求。类似的要求除在成都市人民政府于 2018 年出台的《成都自贸试验区商业保理业务管理暂行办法》中有所提及外，在其他大多数试点地区此前均未就此设定明确的指标。

这一“风险集中度”要求很可能对当前市场中的商业保理企业（尤其是以服务集团内部为主要目的的商业保理企业，如“核心企业系”应收账款多级流转平台中嵌入的商业保理企业）的业务开展带来严重的冲击和影响，很可能直接导致部分商业保理企业在短期内无法根据此前的商业模式继续开展业务，而需要以分散资产的方式调整和降低风险集中度，并可能会由此催生商业保理企业相互进行再保理业务以降低风险集中度的商业操作。

（五）信息如何报告

1. 定期报告

商业保理企业应根据金融监管局的要求定期报送报表资料，包括财务会计、统计报表、经营管理资料及其他资料。

2. 特别报告

商业保理企业应在下列事项发生后 10 个工作日内向金融监管局报告：

- 单笔金额超过净资产 5% 的重大关联交易；
- 单笔金额超过净资产 10% 的重大债务；
- 单笔金额超过净资产 20% 的或有负债；
- 超过净资产 10% 的重大损失或赔偿责任；
- 重大待决诉讼、仲裁。

三、商业保理企业怎么管

（一）新监管体系的建立

205 号文后，商业保理企业的监管体系也进入了新时期，形成了三层监管体系的格局，包括：银保监会订立业务经营和监管规则；省（区、市）人民政府实施监督管理；各地金融监管部门具体负责的主要监管框架。

此外，205 号文跟进《中国银保监会关于商请组织开展商业保理行业专项清理排查的函》（银保监函〔2019〕31 号）的要求，要求各金融监管局推动成立“商业保理行业清理规范工作领导小组”（下

称“领导小组”），并要求确保在 2020 年 6 月末前完成存量商业保理企业清理规范工作，并向银保监会报告。此外，领导小组还负责研究解决辖区内商业保理行业重大问题、制定相关政策措施，加强工作指导等。

值得注意的是，在 205 号文项下针对商业保理企业的后续监管中，并未将此前各试点地区内地方政府批设的商业保理企业和部分地区未经审批而直接完成工商注册的商业保理企业进行明确区分。由此来看，我们认为在商业保理企业的监管权限收归银保监会后，此前设立的商业保理企业（无论是否基于前置审批而设立）均需要统一根据银保监会的要求接受排查和分类监管，牌照的有效性将存在一定的不确定性，但具体的标准仍有待后续立法进一步明确。

（二）监管要点

除前文提及的风险资产管控和信息报告相关制度外，205 号文主要从现场检查、分类处置，以及市场准入三个方面对商业保理企业提出了监管要求，各金融监管局是实施该等监管的主要部门，具体要求我们整理如下：

#	监管事项	主要内容			
1	现场检查	各金融监管局应当结合非现场检查发现的问题和风险监管要求，加大现场检查的力度，对商业保理企业采取包括询问工作人员、查阅复制与检查相关文件资料等措施。此外，值得注意的是，205 号文允许金融监管局委托第三方中介机构实施现场检查。			
2	分类处置	各金融监管局核查辖内商业保理企业，按照经营风险、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	处置
		(1)	正常经营	依法合规经营的企业	<ul style="list-style-type: none"> ■ 按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其他资料； ■ 接受并配合监管、在注册地有经营场所且登录“商业保理信息管理系统”或金融监管局指定信息系统完整填报信息的企业，各金融监管局报银保监会审核后公示，纳入监管名单。
(2)	非正常经营	“失联”企业满足下列条件之一： <ul style="list-style-type: none"> ■ 无法取得联系； ■ 在企业登记住所实地排查无法找到； ■ 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； 	各金融监管局督促非正常经营类和违法违规经营类企业整改： <ul style="list-style-type: none"> ■ 非正常经营类企业整改验收合格的，或者违法违规情节较轻且整改验收合格的，可纳入监管名单； ■ 非正常经营企业拒绝整改或整改验收不合格的，各金融监管局 		

#	监管事项	主要内容		
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 连续 3 个月未按监管要求报送月报。 	协调市场监管部门将其纳入异常经营名录，劝导其申请变更企业名称和业务范围、自愿注销或依法吊销营业执照； ■ 违法违规经营企业整改验收不合格或违法违规情节严重的，各金融监管局依法处罚或取缔，涉嫌违法犯罪的移送公安机关依法查处。
		“空壳”企业满足下列条件之一： <ul style="list-style-type: none"> ■ 上一年度市场监管部门年度报告显示无经营； ■ 近 6 个月监管月报显示无经营； ■ 近 6 个月无纳税记录或“零申报”； ■ 近 6 个月无社保缴纳记录。 		
	(3)	违法违规经营	经营行为违反法律法规和 205 号文规定的	
3	市场准入	(1) 严控商业保理企业登记注册 <ul style="list-style-type: none"> ■ 确有必要新设的，各金融监管局要与市场监管部门建立会商机制。 ■ 严格控制商业保理企业变更注册地址，禁止跨省、自治区、直辖市、计划单列市变更注册地址。 (2) 严格审核监管名单内商业保理企业股权变更申请 <p>各金融监管局对新股东的背景实力、入股动机、入股资金来源等加强审查，严禁新股东以债务资金或委托资金等非自有资金入股商业保理企业。</p>		

* 针对商业保理企业市场准入，205 号文明确提出后续会出台具体的市场准入管理办法。

（三）自贸区优惠政策

特别地，205 号文明确提出，自由贸易试验区内的商业保理企业可以按照有关规定享受自由贸易试验区关于商业保理企业和支持企业发展的各项优惠政策。目前，我国已有 18 个自贸区获批，并且包括上海自贸区、天津自贸区等地区均就商业保理企业以及商业保理业务提供了较多的优惠政策支持。205 号文明确支持了自贸区内优惠政策的继续适用。

四、结语

205 号文是自商务部转交融资租赁公司、商业保理企业和典当行监管职责以来发布的第一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，205 号文起到一个承上启下的作用，在继承了商务部门对于商业保理企业的已有监管要求的基础上，结合目前的金融市场情形，对于商业保理企业的经营范围、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进一步的指导意见，对于商业保理企业的主体监管体系以及保理企业的市场参与情况也进行了更加系统的规范。我们后续会持续关注 205 号文在具体的商业保理企业业务运营过程中的适用情况，以及银保监会就融资租赁公司及典当行出台相关的系统性监管规则。

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