

解读金融稳定法草案系列（三） — 金融稳定法草案对保险机构的影响和关注

作者：朱俊 | 赵之涵 | 任稷羽

2022年4月6日，中国人民银行会同有关部门出台《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（下称“《金稳法（草案）》”），整体性地从金融机构及其主要股东和实际控制人、地方政府、金融监管部门、和人民银行四个环节，明确各方在维护金融稳定、防范化解和处置金融风险过程中的主体责任。这是继多层次金融法律体系建成以来，首次跨行业跨部门进行统筹安排。

作为系列文章中的第（三）篇，我们将以金融机构中的境内保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司（以下合称“**保险机构**”）为视角，分析《金稳法（草案）》对保险机构的影响和关注。就保险机构而言，相关法律法规及监管部门也出台过旨在事前防控金融风险的系列监管规定，内容主要聚焦于股东股权管理、公司治理、大股东行为、关联交易等问题，具体如下：

序号	文件名称	生效时间
1	《中华人民共和国保险法（15修正）》	2015-04-24
2	《保险公司控股股东管理办法》（保监会令2012年第1号）	2012-10-01
3	《保险公司股权管理办法（2018）》（保监会令〔2018〕5号）	2018-04-10
4	《银行保险机构公司治理准则》（银保监发〔2021〕14号）	2021-06-02
5	《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》（银保监发〔2021〕43号）	2021-09-30
6	《银行保险机构关联交易管理办法》（中国银行保险监督管理委员会令〔2022〕1号）	2022-03-01

本文拟结合保险领域现行的相关监管规定，对《金稳法（草案）》相关要点进行对比分析，由此梳理和总结保险机构及其股东和实际控制人在事前风险防范、事中风险化解及事后风险处置过程中的责任，并就《金稳法（草案）》出台后对保险机构的相关影响和关注点进行提示。

一、对保险机构事前责任的影响

(一) 准入要求从严

一般要求	金融机构的主要股东、实际控制人应当具有良好的资本实力、财务状况和诚信记录，符合法律、行政法规规定的审慎性条件。
特殊要求	非金融企业作为金融机构主要股东或者实际控制人的，还应当具有规范的公司治理结构、清晰的股权架构以及健全的风险管理和内部控制机制。

《金稳法（草案）》第十二条为金融机构的主要股东和实际控制人设置了准入门槛：

1. 一般要求

良好的“资本实力”、“财务状况”和“诚信记录”是作为金融机构主要股东、实际控制人的基本资质要求。

由于保险领域监管文件项下并没有针对股权管理明确界定过“主要股东”，我们仅借鉴《银行保险机构公司治理准则》（适用于商业银行、保险公司，中国银保监会负责监管的其他金融机构参照适用）中规定的定义，理解保险机构的主要股东为“持有或控制保险机构 5%以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足 5%但对保险机构经营管理有重大影响的股东”。

从股权管理角度看，监管部门在《保险公司股权管理办法（2018）》中将保险机构股东依据持股比例分为四类（其中：①财务 I 类股东，即持有保险机构股权不足 5%的股东；②财务 II 类股东，即持有保险机构股权 5%以上，但不足 15%的股东；③战略类股东，即持有保险机构股权 15%以上，但不足 1/3 的股东，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生重大影响的股东；④控制类股东，即持有保险机构股权 1/3 以上，或者其出资额、持有的股份所享有的表决权已足以对保险公司股东（大）会的决议产生控制性影响的股东），并设置了对应的一般性资质要求：

	资本实力	财务状况	诚信记录
财务 I 类股东	/	最近一个会计年度连续盈利。	最近三年内无重大失信行为记录；最近三年内无重大违法违规记录；最近三年内无偷漏税记录。
财务 II 类股东	净资产不低于 2 亿元人民币；具有持续出资能力。	最近二个会计年度连续盈利。	最近三年内无重大失信行为记录；最近三年内无重大违法违规记录；最近三年内无偷漏税记录。
战略类股东	净资产不低于 10 亿元人民币；权益性投资余额不得超过净资产；具有持续出资能	最近三个会计年度连续盈利。	最近三年内无重大失信行为记录；最近三年内无重大违法违规记录；最近三年内无偷漏税记录。

	资本实力	财务状况	诚信记录
	力。		
控制类股东	净资产不低于 10 亿元人民币； 总资产不低于 100 亿元人民币； 最近一年末净资产不低于总资产的 30%； 权益性投资余额不得超过净资产； 具有持续出资能力。	最近三个会计年度连续盈利。	最近三年内无重大失信行为记录； 最近三年内无重大违法违规记录； 最近三年内无偷漏税记录。

我们理解，尽管《金稳法(草案)》中规定的“主要股东”无法直接与《保险公司股权管理办法(2018)》项下的分类相对应，但在具体量化标准上，如监管部门无进一步细化规定，我们倾向性认为保险机构主要股东的准入门槛可适当参考上述对“财务II类股东”、“战略类股东”和“控制类股东”的相关标准。

对于实际控制人，仅在《保险公司股权管理办法(2018)》第十九条中规定了实际控制人适用对控股类股东一致的负面清单要求。本次《金稳法(草案)》也对实际控制人的准入要求提出了和主要股东一致的包括资本实力、财务状况和诚信记录等审慎性条件，同时对非金融企业作为金融机构实际控制人的，还提出了和主要股东一致的公司治理结构、股权架构以及风险内控机制等要求。因此，我们理解监管对于保险机构实际控制人的准入要求会更高，相关监管机构是否会在今后对保险机构实际控制人提出明确的准入要求，这点值得我们持续关注。

2. 特殊要求

近年来，大量非金融企业通过发起设立、并购、参股等方式投资金融机构，实践中可能存在主要股东或实际控制人侵占金融机构自有资金的情况。《金稳法(草案)》在对准入主体提出一般要求的基础上，针对非金融企业股东/实际控制人自身提出进一步要求，是基于实际情况采取的应对措施，也是对此前监管精神¹的承继。

值得注意的是，在先前的《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》中，监管部门加强准入管理的对象是“金融机构的主要股东或控股股东”，对“实际控制人”仅需要“穿透识别”，而在《金稳法(草案)》中，如前文所述，对于准入管理对象范围的表述除了“金融机构的主要股东”还出现了“实际控制人”，首次将实际控制人与出资股东的准入要求拉平。我们理解，这种监管思路转换，也与近年来监管不断升级，按照穿透原则对最终受益人进行源头实质监管的理念相呼应。因此，总体来看，《金稳法(草案)》对股东资质要求与过往基本持平，但对实际控制人要求是趋于严格的。

¹ 如在《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》(银发〔2018〕107号)中，监管部门详细列举了完善股权结构和公司治理、建立全面风险管理体系、建立健全风险隔离机制、构建有效风险处置机制的具体措施。

（二）红线行为重申

1 个“应当”	金融机构的股东应当以自有资金出资，国家另有规定的，从其规定。
6 个“不得”	<p>金融机构的股东：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 不得虚假出资、循环注资、抽逃资本； ■ 不得违规占用金融机构资金。 <p>金融机构的实际控制人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 不得以股权代持、隐匿关联交易等方式掩盖实际控制权。 <p>金融机构的股东、实际控制人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 不得违规转移金融机构资产； ■ 不得滥用股东有限责任和实际控制权损害金融机构、其他股东、债权人以及其他利益主体的合法权益。 <p>金融机构：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 不得隐瞒真实财务数据或者提供虚假财务会计报告。

《金稳法（草案）》第十三条主要设置了对股东及实际控制人在日常经营过程中的监管要求，共 1 个“应当”和 6 个“不得”。监管思路主要分为严审资金来源、明确控制权归属、及合理运用资本三个方面：

1. 严审资金来源

股东出资真实合规是股东基本义务之一，也是确保保险机构得以稳健运营的前提。实践中，也存在某保险集团公司大股东为实现对公司的实际控制，运用关联企业相互投资实现虚假出资，并通过投资六家合伙制股权投资企业、再经各种途径将出资注回公司的方式实现保险资金自我循环注资，导致公司无法化解风险、走向被监管部门接管的结局。基于此类教训，强化资金来源监管近年来已在系列监管文件中被屡次提及，成为监管高压红线之一。本次《金稳法（草案）》亦从正反两面就股东资金来源要求再次进行了重申。

结合过往监管要求，投资人取得保险机构股权，应使用来源合法的自有资金，该等资金应以净资产为限。具体而言：资金来源上，不得以委托资金、债务资金、“明股实债”等非自有资金入股，也不得以保险机构存款或者其他资产为担保获取的资金、以及不当利用保险机构财务影响力或与保险机构不正当关联关系获取的资金入股；投资行为上，不得虚假注资、循环注资和抽逃资本。其中，监管严禁挪用保险资金，或者以保险机构投资信托计划、私募基金、股权投资等获取的资金对保险机构进行循环出资。

2. 明确控制权归属

如上文所述，《金稳法（草案）》贯彻了“穿透识别金融机构实际控制人和最终受益人”的监管思路，明确禁止以各种方式掩盖实际控制人对金融机构的控制权。保险机构过往监管文件中也有类似规定，例如《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》要求，“银行保险机构大股东应当逐层说明其股权结构直至实际控制人、最终受益人，以及与其他股东的关联关系，确保股权关系真实、透明，严禁隐藏实际控制人、隐瞒关联关系、股权代持、私下协议等违法违规行为”。

实践中也有较多典型违规操作导致股权管理失效、控制权不清晰的情况。例如，保险机构股东在股权质押的同时，与债权人约定债务人不履行到期债务时，被质押的保险机构股权归债权人所有；或约定由质权人或者其关联方行使表决权等保险机构股东权利；或采取股权收益权转让等其他方式转移保险机构股权的控制权。这些操作令保险机构股权权属不清晰，为掩盖控制权归属提供了空间，该途径已被监管命令禁止。

3. 合理运用资本

股东及实际控制人不适当当地占用金融机构资金、或违规转移金融机构资产，均会实质影响金融机构的财务独立，变相将金融机构沦为自身“提款机”。

违规占用资金的形式多样，如余额模式，即虚构财务报表中货币资金余额以隐瞒股东及其关联方的资金占用，或不披露货币资金受限情况以隐瞒违规担保；又如发生额模式，即股东及其关联方利用金融机构直接或间接的资金拆借、对外投资等形式占用其资金。就保险机构而言，监管明确禁止的情形包括但不限于通过借款、担保等方式，非法占用和支配保险机构资金或其他权益；或者保险机构控股股东要求保险机构代其偿还债务，或要求保险机构为其支付或者垫支工资、福利、保险、广告等费用等。

违规转移资产的途径主要利用关联交易实现，通常发生在保险机构与关联方之间出售或租赁资产等日常业务过程中。而就保险机构而言，股东及实际控制人利用特殊地位通过关联交易进行不当利益转移，也会侵害保险机构、其他股东、债权人以及其他利益主体的合法权益。因此，尽管《金稳法（草案）》只对金融机构的股东及实际控制人对金融机构资本运用作了原则性的监管要求，但落实到具体保险机构在日常风险防范中，仍然需要结合行业监管规定进行一一落实。例如，在关联交易方面，需要严格遵循《银行保险机构关联交易管理办法》，及时识别关联方，判断关联交易类型及比例上限、履行适当的内部决策、并定期向内外有权机构报送交易信息，以此防范关联交易风险，减少相关人员利益输送或监管套利对保险机构自身运作带来的不利影响。

（三）重视公司治理体系建设

金融机构应当建立合理的股权架构，加强公司治理和内控机制建设，防范大股东操纵和内部人控制。

纵观过往问题金融机构的出险情况，公司治理失效亦是触发金融风险发生的重要原因之一。在某保险集团公司案中，公司缺乏健全的公司治理模式，导致公司治理失去制衡，内控制度瘫痪，为控股股东和实际控制人滥用股东权利和控制权提供了便利。因此，《金稳法（草案）》第十一条亦将金融机构自身公司治理体系建设作为前期风险防范的重点之一，力求“公司治理”紧跟“股东管理”的脚步，两手一起抓。

在具体适用规则方面，此前监管部门已针对补齐保险机构治理环节短板，出台了《银行保险机构公司治理准则》，对保险机构的股东、董监高、风险管理与内部控制机制、内外部审计制度等提出了相关要求。与此同时，针对大股东参与公司治理过程中的相关义务，监管部门也制定了《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》，禁止大股东对保险机构进行不正当干预或限制，并为大股东合理行使股东权利、划清公司所有权与经营权界限提供制度参考。

总体来看，《金稳法（草案）》在金融风险防范方面压实了金融机构及其股东和实际控制人的主体责任，站在立法的高度上，从股权管理（主体准入资格、出资资金来源审查、控制权归属判断）、到资本运用（规范股东日常行为）、再到公司治理，为保险机构及其股东和实际控制人的事前责任制定了一系

列原则性规定。仅从金融风险防范角度看，该等规定均是对系列监管文件的统领性总结及重点重申，保险机构应继续在本行业领域中切实履行金融风险防控职责。

二、对保险机构事中事后责任的关注

	机构义务	股东及实控人义务
事中责任	<ul style="list-style-type: none"> ■ 降低资产负债规模（限制资产转让、控制重大交易授信、责令出售部分资产、降低杠杆率）； ■ 暂停、限制有关业务（限制高风险业务、停止批准开办新业务）； ■ 清收盘活资产； ■ 改进公司治理和内部控制； ■ 停止批准增设分支机构。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 补充资本； ■ 暂停、限制分配红利； ■ 负有责任的股东转让股权或者限制其股东权利。
事后责任	<ul style="list-style-type: none"> ■ 穷尽手段自救、切实清收挽损； ■ 更换责任人员，追回业绩报酬； ■ 整体转移（业务、资产和负债，业务资质、诉讼主体和地位）。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 补充资本； ■ 减记股权。

《金稳法（草案）》首次集中而系统地制定了风险化解及处置中金融机构及其股东和实际控制人各自的义务，其措施种类丰富、各方职责分工明确、机制流程清晰，弥补了过往监管文件中对事中事后阶段的制度设计短板。就保险机构而言，本文仅就以下两条规则提示关注：

1. 处置风险的原则是“先由金融机构自救纾困后采取外部救助，减少对公共资金的依赖”。因此，在金融风险处置责任分工上，被处置保险机构及其主要股东、实际控制人须承担风险处置的主体责任，即被处置保险机构须穷尽手段自救、切实清收挽损，被处置保险机构的股东须依法吸收损失。
2. 如若股东在被处置保险机构中的财产权益不足以弥补被处置保险机构资产损失，且该股东拒绝追加出资或者追加出资仍不足以弥补资产损失的，将面临全额减记股权的风险。

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

赵之涵

电话： +86 10 8524 9470

Email: zhihan.zhao@hankunlaw.com