

## 《企业集团财务公司管理办法（征求意见稿）》修改核心要点解析

作者：朱俊 | 秦威<sup>1</sup>

2022年7月29日，中国银行保险监督管理委员会（下称“银保监会”）发布了《企业集团财务公司管理办法（征求意见稿）》（下称“《新办法（征）》”），向社会公开征求意见。当前适用的《企业集团财务公司管理办法》（下称“《原办法》”）由银保监会2004年发布，并在2006年做最后一次修订。本次修订距上次修订已有近16年的时间。

相比2006年的修订，本次《新办法（征）》拟做的修订范围更广，涉及企业集团财务公司（下称“财务公司”）的准入条件、业务范围、监管指标、公司治理及股东、股权管理等多个方面。《新办法（征）》在后续正式颁布和生效后，将直接影响已设立的超过200家财务公司以及未来新设立的内资及外资财务公司。

本文将基于《新办法（征）》与《原办法》以及《中国银保监会非银行金融机构行政许可事项实施办法（2020）》（下称“《非银行行政许可实施办法》”）等适用于财务公司的现有监管政策之间的异同点，对《新办法（征）》的核心修订要点进行逐一解读。

### 一、财务公司的设立条件

在设立条件上，《新办法（征）》与《非银行行政许可实施办法》所规定的财务公司设立条件要求基本一致，最核心的修改是将财务公司的最低注册资本限额从1亿元提高到10亿元人民币或等值外币。

因此，目前注册资本金低于10亿的财务公司很可能将需要在《新办法（征）》给与的过渡期（如有）结束前完成增资，以符合《新办法（征）》的要求。

### 二、财务公司的股东类别

#### （一）内资财务公司的股东类别

在《原办法》项下，内资财务公司的股东包括“成员单位股东”和“成员单位以外的战略投资者股东”两类。按照《非银行行政许可实施办法》的规定，除了特定行业的企业集团外，新设财务公司都应有丰富银行业管理经验的战略投资者作为出资人，或与商业银行建立战略伙伴关系。

<sup>1</sup> 实习生晏世伟对本文的写作亦有贡献。

《新办法（征）》基本保持了这一分类，但以“成员单位以外的投资者”的称谓代替。

在控制权方面，《新办法（征）》维持了《非银行行政许可实施办法》第7条要求财务公司需由集团母公司或集团主业整体上市的股份公司控股的要求，且在此基础上进一步明确，集团母公司或集团主业整体上市的股份公司在控股财务公司的同时需掌握管理权；同时，《新办法（征）》删除了“原则上”的表述，将原则性规定变为强制性规定。

## （二）外资财务公司的股东类别

在《原办法》项下，外资财务公司的股东包括“外资投资性公司”以及“外资投资性公司的投资者”，但外资投资性公司的投资者不能单独作为股东。实践中，外国投资者独资的外资投资性公司申设外资财务公司并作为唯一出资人的情况较为常见。

在《新办法（征）》项下，外资公司不仅可以通过其在境内独资设立的外商投资性公司申设财务公司，还可以由境外注册的“外资跨国集团”直接申设财务公司。

允许外资跨国集团直接申设财务公司将有助于外资企业更加灵活的安排财务公司的管理条线和公司架构。

## 三、申设财务公司的企业集团资质条件变化

《新办法（征）》对可以申设财务公司的企业集团的准入条件做了较大范围的调整。整体而言，《新办法（征）》吸收了近几年监管层面对非金融企业投资持牌机构的一些准入条件要求和关注点，特别是《非银行行政许可实施办法》中所规定的相关资质条件。相关主要变化如下：

《新办法（征）》项下企业集团申设财务公司需满足的相关资质条件	与现有监管政策的变化
最近一个会计年度年末的总资产金额要求	■ 从不低于 50 亿或等值外币大幅提高至不低于 300 亿或等值外币。
最近一个会计年度年末的净资产占比要求	■ 增加要求财务公司控股股东的净资产不低于总资产的 40%。
最近 2 个会计年度的营业收入总额要求	■ 将每年不低于 40 亿元人民币或等值外币调高至每年不低于 200 亿元人民币或等值外币。
近 2 个会计年度的税前利润总额要求	■ 将每年不低于 2 亿元人民币或等值外币调高至每年不低于 10 亿元人民币或等值外币。
现金流量规模要求	■ 增加量化标准，要求最近 2 个会计年度末的货币资金余额不低于 50 亿元人民币或等值外币。
成员单位最低数量要求	■ 增加量化标准，要求正常经营的成员单位数量不低于 50 家。
无重大违法要求	■ 删去了“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”的例外，无重大违法要求标准趋于硬性。

《新办法（征）》项下企业集团申设财务公司需满足的相关资质条件	与现有监管政策的变化
母公司实收资本要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 将母公司最近一个会计年度年末的实收资本要求从 8 亿人民币或等值外币提高至 50 亿人民币或等值外币。</li> </ul>

#### 四、企业集团成员单位的认定口径

在企业集团成员单位的认定上，《新办法（征）》基本延续了《原办法》的认定标准，主要变化在以下两个方面

- 将原成员单位认定口径中的“子公司”改为“控股公司”。二者最大的区别在于，《原办法》中的“子公司”只规定了“控股 51%以上”的认定标准。而按照《公司法》第 216 条的规定，控股股东的认定标准应当为：“出资或持股百分之五十以上”或“虽然出资或持股不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响”。因此我们理解，该定义修改将拓宽成员单位的范围。
- 细化了非控股成员单位的认定口径，明确母公司及控股公司“直接或者间接持股 20%以上的公司”以及“直接持股不足 20%但处于最大股东地位的公司”也可构成成员单位。

#### 五、成员单位作为财务公司出资人（股东）的资质要求

《新办法（征）》下的相关资质条件	与现有监管政策的变化
无重大违法要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 删除了“或者已整改到位并经银保监会或其派出机构认可”的例外，无重大违法要求标准趋于硬性。</li> </ul>
控股股东更高的净资产占比要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 作为财务公司控股股东的，最近 1 个会计年度末净资产不低于总资产的 40%。</li> </ul>

#### 六、成员单位以外的投资者作为财务公司出资人（股东）的资质要求

《新办法（征）》下申设财务公司的企业集团所需满足的相关资质条件	与现有监管政策的变化
经验要求的标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 调整了经验要求的判断标准，现有监管政策要求“有 3 年以上经营管理财务公司或类似机构的成功经验”，《新办法（征）》改为“有 3 年以上资金集中管理经验”。</li> </ul>
境外金融机构战投的资质要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 删除了“其最近 1 个会计年度末总资产原则上不少于 10 亿美元或等值的可自由兑换货币”的要求。</li> </ul>

## 七、外资财务公司申设的特殊规定

- 按照《原办法》，外资公司只能通过其在境内独资设立的外商投资性公司作为申设主体，设立财务公司。而在《新办法（征）》项下，外资公司可以通过在境外登记的“外资跨国集团”或“其在境内独资设立的外商投资性公司”申设财务公司。
- 尽管“外资跨国集团”或“其在境内独资设立的外商投资性公司”均可作为申设主体，但其适用的申设条件不完全相同。

以外资跨国集团作为申设主体	以境内独资外商投资性公司作为申设主体
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 原则上应符合《新办法（征）》第九条的一般规定，但不适用《新办法（征）》第九条规定的第（三）项规定的条件（总资产最低金额以及净资产占比要求），改为适用最近1个会计年度末的净资产不低于120亿元人民币或等值外币，和净资产不低于总资产40%的要求。</li> <li>■ 以外资跨国集团“在中国境内投资企业合并口径”考察《新办法（征）》第九条规定的年度营业收入，税前利润、现金流量、权益性投资占比和成员单位数量要求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 原则上应符合《新办法（征）》第九条的一般规定，但不适用《新办法（征）》第九条规定的第（三）项规定的条件（总资产最低金额以及净资产占比要求），而适用最近1个会计年度末的净资产不低于120亿元人民币或等值外币，和净资产不低于总资产的40%的要求。</li> </ul>

## 八、财务公司股东不得具有的负面条件清单

《新办法（征）》第13条关于财务公司股东不得具有的负面清单情形的规定与《非银行行政许可实施办法》第11条的规定基本一致，唯一变化是删除了“股权关系复杂”的规定。

## 九、财务公司的股东责任

由于近几年多家财务公司相继爆发风险事件，并且防范金融风险成为当前金融监管的重中之重，《新办法（征）》大幅扩编了关于财务公司股东义务和责任的规定。

在《新办法（征）》正式颁布实施后，财务公司的公司章程中关于股东义务的相关规定在符合《银行保险机构公司治理准则》（下称“《治理准则》”）第16条以及《非银行行政许可实施办法》第12条的规定的规定的基础上，也将需要按照《新办法（征）》第14条的规定进行修改。

相比现有监管政策，《新办法（征）》新增的财务公司股东义务和责任的要求主要在于：

新增股东义务	与现有监管政策的衔接和变化
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 不得虚假出资、循环出资、抽逃出资或者变相抽逃出资。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 该要求与《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（下称“《金稳法（征）》”）第13条明确禁止金融机构股东虚假出资、循环注资、抽逃资本的规定一致。</li> </ul>

新增股东义务	与现有监管政策的衔接和变化
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 不将所持有的财务公司股权质押或设立信托。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 现有监管政策对金租公司的主要股东和信托公司股东有明确的不得质押股权或者就股权设立信托的要求，但未禁止财务公司股东质押股权或就股权设立信托。</li> <li>■ 《治理准则》仅要求财务公司股东质押股权应遵守报告义务并且不损害其他股东以及财务公司的利益。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 不得将股东所享有的管理权，股东会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等各项权利委托他人行使。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《治理准则》仅禁止股东委托他人持有股权。</li> <li>■ 《新办法（征）》要求明显趋严，对股东层面的一些股东权利的委托行使也被列为禁止之列。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 集团母公司的风险化解以及隔离责任。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《新办法（征）》新增规定，集团母公司应当承担财务公司风险防范和化解的主体责任，应当建立有效的风险隔离机制，防止风险通过财务公司外溢。</li> </ul>

## 十、财务公司的业务范围调整

为严格限制财务公司的集团外融资和非核心功能业务，《新办法（征）》对财务公司的业务范围作了大范围调整。

《新办法（征）》将财务公司的业务范围划分为基础业务和经特批才能开展的专项业务，并且缩减了很多财务公司在《原办法》项下可以从事的业务类型，相关调整情况如下：

<p>开业即可开展的基础业务</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 成员单位的存、贷款。</li> <li>■ 成员单位的票据贴现。</li> <li>■ 成员单位资金结算与收付。</li> <li>■ 成员单位委托贷款、债券承销（原为专项业务）、非融资性保函、财务顾问、信用鉴证及咨询代理业务。</li> </ul>
<p>经特别许可才能开展的专项业务</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 同业拆借（原为基础业务）。</li> <li>■ 成员单位票据承兑（原为基础业务）。</li> <li>■ 成员单位产品买方信贷和消费信贷。</li> <li>■ 固定收益类有价证券投资。</li> <li>■ 其他监管批准的业务。</li> </ul>
<p>财务公司不可以继续从事的业务</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 保险代理。</li> <li>■ 发行债券。</li> <li>■ 对金融机构及企业的投资（但经批准可投资设立境外子公司）。</li> <li>■ 对成员单位提供融资性担保。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 成员单位之间的委托投资。</li> <li>■ 对成员单位办理融资租赁。</li> <li>■ 对成员单位产品的融资租赁。</li> <li>■ 固定收益类证券之外的其他有价证券投资。</li> <li>■ 人行及外管局政策允许范围之外的离岸和跨境业务。</li> <li>■ 信贷资产证券化。</li> </ul>
--	---

另外，财务公司分公司的业务范围也被限缩。分公司可以在总公司的授权范围内，从事除成员单位债券承销之外的其他基础业务，以及成员单位票据承兑、成员单位买方信贷以及消费信贷业务。

## 十一、公司治理

由于财务公司参照适用 2021 年颁布的《治理准则》，并且《治理准则》对银行保险类机构的公司治理已有较为详细的专门规定，《新办法（征）》并未就财务公司的公司治理细节着墨太多，而主要是基于财务公司本身的特点方面对其公司治理提出要求，相关主要变化在于：

公司治理要求	变化
<b>董事会专门委员会的设置要求</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《新办法（征）》明确要求设立风险管理委员会、审计委员会等专门委员会。</li> <li>■ 这些专门委员会的设置和人员需要符合《治理准则》第四章第四节的规定（例如独董不少于三分之一，审计委员会的主任应由独董担任主任委员）。</li> </ul>
<b>离任审计</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 除董事长之外的其他董事会成员未被要求进行离任审计。</li> <li>■ 《新办法（征）》增加离任审计也可以由财务公司的母公司的外聘审计机构完成。</li> </ul>
<b>财务公司对股东违规行为的制止和报告义务</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《新办法（征）》新增要求财务公司发现公司股东或实控人涉及财务公司的违规行为后应及时采取制止措施和上报监管。</li> <li>■ 每年董事会需要评估主要股东资质和股东承诺及义务履行情况并报送银保监局。该要求与当前大多数持牌金融机构的股权管理要求一致。</li> </ul>
<b>关联交易</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《新办法（征）》强调严管关联交易，并且除一般的关联交易制度和程序要求外，特别强调“不得以任何方式协助成员单位通过关联交易套取资金，不得隐匿违规关联交易或通过关联交易隐匿资金真实去向、从事违法违规活动。”</li> </ul>

## 十二、监管指标

《新办法（征）》新增了一整套量化的监管指标（均以合并口径考核）以确实降低财务公司可能带来的系统和外溢风险，相关新增指标和变化如下：

相关监管指标	变化
贷款余额	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《新办法（征）》新增了贷款余额占比的硬性指标，即贷款余额 ≤（存款余额与实收资本）*80%。</li> <li>■ 2006年颁布的《企业集团财务公司风险监管指标考核暂行办法》（下称“《考核暂行办法》”）仅将存贷款比例作为监测指标，而非必须满足的监控指标。</li> </ul>
集团外负债	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 《考核暂行办法》对于集团外负债风险的考核指标主要是拆入资金比例（同业拆入资金与资本总额之比）。</li> <li>■ 《新办法（征）》要求考核全口径的集团外负债总额，并且该总额不得超过资本净额。</li> </ul>
票据业务	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 由于财务公司票据业务规模较大且部分财务公司的票据业务出现巨大的风险暴露，《新办法（征）》尤其重视票据相关的监管指标要求。</li> <li>■ 《新办法（征）》下监控票据业务的指标共四项，分别为：票据承兑余额 ≤ 资产总额*15%；票据承兑余额 ≤ 存放同业余额*3；票据承兑和转贴现总额 ≤ 资本净额；承兑汇票保证金余额 ≤ 存款总额的10%。</li> </ul>
投资业务占比	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 就投资指标，《考核暂行办法》当前分别考核长期投资比例（长期投资与资本总额之比）和短期证券投资比例（短期证券投资与资本总额之比）。</li> <li>■ 《新办法（征）》增加考核全部投资总额占比。</li> </ul>
固定资产相关指标	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 就公司的固定资产占比而言，《原办法》主要考核自有固定资产与资本总额的比例（不高于20%）。</li> <li>■ 《新办法（征）》改为考核固定资产净额不得高于资本净额的20%。</li> </ul>

在《新办法（征）》生效后，《考核暂行办法》下的财务公司指标考核体系将同时废止。

### 十三、风险处置

变化	解读
删除整顿的相关条款（《原办法》第52条至第54条）	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 该项修改对接《金稳法（征）》中的风险处置监管工具箱，在事中化解阶段设置恢复、处置计划的自律约束，取代监管主导的责令整顿。</li> </ul>
删除由银保监会决定并组织实施财务公司“机构重组”（《原办法》第55条）	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 符合《金稳法（征）》中市场化处置金融风险，以及促成重组的风险处置口径。</li> </ul>

变化	解读
增加财务公司破产的条款（《新办法（征）》第 51 条和第 53 条）	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 目前破产程序在金融机构风险处置中越来越多地得到应用，增设财务公司破产的相关规定符合这一趋势。</li> <li>■ 《新办法（征）》第 51 条为监管机构在财务公司进入破产程序方面的审批权、参与重整的战投应满足的行政许可条件、高管履职以及重整期内的业务活动监督提供了依据。</li> </ul>

## 十四、其他重要事项

### （一）过渡期

由于《新办法（征）》对财务公司的注册资本、业务、股东资质、股权管理、风险监管**指标**等重大事项上均有调整，理解现有已设立的财务公司将需要过渡期来符合新规的要求。《新办法（征）》第 60 条规定了过渡期安排参照银保监会的规定执行，但未明确过渡期的期限。

### （二）财务公司数量限制

与《非银行行政许可实施办法》口径一致，《新办法（征）》明确一家企业集团只能设立一家财务公司。

### （三）增加境外子公司的规定

《原办法》并未规定财务公司设立境外子公司的相关程序和监管要求。但《非银行行政许可实施办法》已允许财务公司经过银保监会批准后可设立境外子公司。

《新办法（征）》明确财务公司设立境外子公司需银保监会批准，并且允许财务公司在其业务范围内，根据审慎经营原则对所设立境外子公司的业务范围进行授权，并报银保监会派出机构备案。《新办法（征）》还要求财务公司的境外子公司展业需符合银保监会的要求。



## 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)