

## 《信托公司管理办法》（征求意见稿）对信托公司带来的新影响

作者：徐宇舟 | 王洁 | 汤琳佳 | 孙亚南 | 郑佳欣

### 引言

时隔18年，2007年版的《信托公司管理办法》（“《原办法》”）即将迎来修订。2025年4月11日，国家金融监管总局（“金融监管总局”）公开对《信托公司管理办法》（修订征求意见稿）（“《征求意见稿》”）征求意见，一方面对部分滞后性规定更新调整，以适应当前信托业务趋势，另一方面进一步调整监管要求，强调股东义务和内控治理，防范信托公司经营风险。

从2018年《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（“《资管新规》”）到2023年《中国银保监会关于规范信托公司信托业务分类的通知》（“《信托三分类》”）规定出台，信托行业面临较大业务调整，逐步从融资类的信托贷款转向投资证券市场，例如购买基金、股票、债券等。

在本文中，我们将聚焦于本次《征求意见稿》对信托公司展业和内控治理提出的新要求，梳理《征求意见稿》的主要修订内容并分析其带来的潜在影响。

### 一、整体影响评述

#### （一）全面升级并完善监管规则体例，适配过往十八年的立法发展

相较于《原办法》，《征求意见稿》对《原办法》的体例和规定做了大幅度的升级和完善。

除新增“公司治理”和“风险处置与市场退出”章节外，近年来出台的《资管新规》、《信托三分类》、《信托公司股权管理暂行办法》（“《股权管理暂行办法》”）、《关于加强监管防范风险推动信托业高质量发展的若干意见》（“《信托高质量发展通知》”）等对于信托行业有较大影响的法规的重要规则在本次《征求意见稿》中均有体现，适配近年来信托行业的最新监管要求。

#### （二）强调股东义务和股东责任，明确主要股东救助方式

《征求意见稿》在“设立条件”中明确“股东管理”、“股东责任”需要纳入信托公司章程，除进一步重申《股权管理暂行办法》“自有资金出资”、“股权不得质押或信托”、“禁止股权委托”、“不滥用股东权利”、“未经批准限制股东权利”、“禁止违规关联交易”等要求外，进一步提出了在“信托公司出现危及持续经营、危害金融秩序等情形时”主要股东在一定时限内的救助义务，具体方式包括“补充资本”、“回拨历年红利”和“流动性支持”等。

我们认为该条规定对于信托行业后续风险的管控至关重要，一方面参照金租公司、消金公司等其他非银金融机构做法明确设定了主要股东的支持义务；另一方面也是对于近年来信托公司出险案件经验的相应总结和回应。

值得注意的是，《征求意见稿》未明确“主要股东”的定义，对于股东救助的触发条件也缺乏详细解释，其中前者我们理解应参照《股权管理暂行办法》对于“主要股东”的定义，后者则更多有赖于监管部门的后续解释和实操处理。

### （三）关注公司内控治理，优化治理结构，新增薪酬递延和追索扣回要求

《征求意见稿》新增了“公司治理”章节，强调了“公司治理原则”、“专门委员会”、“高管准入”、“信托文化”、“股东股权管理”、“风险管理和内部控制”、“关联交易管理”、“内部审计”、“外部审计”等原则性要求，其中多数规定系对《股权管理暂行办法》、《信托公司治理指引》（“《治理指引》”）、《信托公司信托文化建设指引》等要求的重申，在此基础上进一步补充新增了“党的领导”“应当设立战略、审计、提名、薪酬、关联交易控制、风险管理、委托人和受益人权益保护等专门委员会”以及建立“薪酬递延和追索扣回”制度等要求。

### （四）回归主业，明确业务范围和禁止要求，保留贷款职能

与《原办法》相比，《征求意见稿》适配《信托三分类》规定将信托业务分类为“资产服务信托业务”、“资产管理信托业务”和“公益慈善信托业务”以取代《原办法》按照信托财产性质分类的安排；新增了“资产负债业务”的种类，明确信托公司可以开展“债券卖出回购、同业拆借业务，可以向股东及股东关联方申请流动性支持借款、定向发债”；在固有资产业务项下取消了对外提供担保业务；将财务顾问和受托管理人业务进一步限缩为针对“企业发行直接融资工具”以及将投资顾问、托管及其它技术服务进一步明确仅针对“资产管理产品”以替代原来经营范围中针对资产重组、并购及项目融资的全部财务顾问服务；删除“作为投资基金或者基金管理公司的发起人从事投资基金业务”、“居间、咨询、资信调查”和“代保管及保管箱业务”等与信托公司主营业务关联不大的、或与现行监管政策相冲突的业务类型，重申回归主业要求。

同时，《征求意见稿》衔接之前《资管新规》的精神和原则，将“违背投资者适当性管理”、“通道服务”、“资金池”、“违规关联交易”列入展业负面清单。

对于此前行业特别关注的“贷款”功能，《征求意见稿》仍然在信托资产的使用方式处进行保留，意味着监管层面并未彻底叫停信托贷款非标融资，但在具体展业时仍应当严格按照《资管新规》和《信托三分类》要求执行。

### （五）新增风险处置与市场退出要求，强化监督管理要求

《征求意见稿》新增信托公司“风险处置与市场退出”章节，与之前金融监管总局公布的《消费金融公司管理办法》（征求意见稿）和《金融租赁公司管理办法》（征求意见稿）有相同的立法思路，体现了监管对于非银金融机构风险处置和退出的重视。

另外，《征求意见稿》进一步强化了对于信托公司的监管要求，注重“穿透监管”，并且将信托赔偿准备金的提取上限计算基数由《原办法》中的注册资本调整为信托业务风险资本，即信托赔偿准备金提取达到信托业务风险资本的百分之二十后可不再提取，且重申该等赔偿金的合格投资要求，进一步夯实信托公司责任赔偿能力。

(六) 进行“新老划断”，明确近3年的过渡期

《征求意见稿》明确新业务按照新规要求执行，存量业务在2028年1月1日前进行整改、锁定规模并有序压缩递减。

二、股东义务和责任重点关注

(一) 衔接《股权管理暂行办法》，强调“自有资金出资”、“股权不得质押或信托”、“禁止股权委托”、“不滥用股东权利”、“未经批准限制股东权利”、“禁止违规关联交易”等要求

《征求意见稿》明确要求将“股东管理”和“股东责任”纳入信托公司章程，并且在第九条详细列示了股东义务，其中有多数规定为与《股权管理暂行办法》衔接，具体如下：

《征求意见稿》	《股权管理暂行办法》
<b>第九条</b> 信托公司股东应当承担下列义务并在信托公司章程中载明：	
(一) 遵守法律法规及相关监管规定；	<b>第二十六条</b> 信托公司股东应当遵守法律法规、监管规定和公司章程，依法行使股东权利，履行法定义务。
(二) 以合法自有资金出资，不得使用委托资金、债务资金等非自有资金入股，不得虚假出资、循环出资、抽逃出资或者变相抽逃出资；	<b>第二十三条</b> 投资人应当使用来源合法的自有资金入股信托公司，不得以委托资金、债务资金等非自有资金入股，出资金额不得超过其个别财务报表口径的净资产规模。国务院银行业监督管理机构及其派出机构可以按照穿透原则对自有资金来源进行向上追溯认定。
(三) 承诺不将所持有的信托公司股权进行质押或者以股权及其受（收）益权设立信托等金融产品，但经监管部门认可的风险处置措施等特殊情形除外。投资人及其关联方、一致行动人单独或者合计持有同一上市信托公司股份未达到该信托公司股份总额百分之五的，不受前述限制；	<b>第三十三条</b> 信托公司股东应当在信托公司章程中承诺不将所持有的信托公司股权进行质押或以股权及其受（收）益权设立信托等金融产品，但国务院银行业监督管理机构或其派出机构采取风险处置或接管措施等特殊情形除外。 投资人及其关联方、一致行动人单独或合计持有同一上市信托公司股份未达到该信托公司股份总额百分之五的，不受本条前款规定限制。
(四) 承诺不委托他人或者接受他人委托持有、管理信托公司股权；	<b>第二十四条</b> 投资人不得委托他人或接受他人委托持有信托公司股权。
(五) 维护信托公司独立法人地位和经营管理自主权。主要股东不得滥用股东权利，不得干预信托公司董事会、高级管理层根据公司章程享有的决策权和管理权，不得越过董事会、高级管理层直接干预信托公司经营管理，进行利益输送，或以其他方式损害信托当事人、信托公司、其他股东等合法权	<b>第二十七条</b> 信托公司主要股东不得滥用股东权利干预或利用其影响力干预董事会、高级管理层根据公司章程享有的决策权和管理权，不得越过董事会和高级管理层直接干预或利用影响力干预信托公司经营管理，进行利益输送，或以其他方式损害信托当事人、信托公司、其他股东等合法权益。

《征求意见稿》	《股权管理暂行办法》
益；	
(六) 应经但未经监管部门批准或者未向监管部门报告的股东，不得行使股东会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等权利；	<b>第四十八条第三项</b> 应经但未经监管部门批准或未向监管部门报告的股东，不得行使股东大会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等权利；
(七) <b>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；</b>	/
(八) 不得通过违规关联交易等方式侵占信托公司固有财产和信托财产；	<b>第三十二条</b> 信托公司股东应当遵守法律法规和信托公司关联交易相关规定，不得与信托公司进行不当关联交易，不得利用其对信托公司经营管理的的影响力获取不正当利益，侵占信托公司、其他股东、信托当事人等合法权益。
(九) <b>主要股东应当及时、准确、完整地向信托公司提供自身经营状况、财务信息、股权结构、实际控制人、关联方、一致行动人等信息；</b>	/
(十) 信托公司股东应当配合监管机构日常开展的调查；信托公司发生风险事件或者重大违规行为的，股东应当配合监管机构、地方党委政府等依法开展调查和风险处置；	<b>第三十八条</b> 信托公司发生重大风险事件或重大违法违规行为，被国务院银行业监督管理机构或其派出机构采取风险处置或接管等措施的，股东应当积极配合国务院银行业监督管理机构或其派出机构开展风险处置等工作。
(十一) 信托公司出现危及持续经营、危害金融秩序等情形时，主要股东应当承诺在一定时限内通过补充资本、回拨历年红利、流动性支持等方式实施救助。	<b>第三十七条</b> 信托公司出现资本不足或其他影响稳健运行情形时，信托公司主要股东应当履行入股时承诺，以增资方式向信托公司补充资本。不履行承诺或因股东资质问题无法履行承诺的主要股东，应当同意其他股东或者合格投资人采取合理方案增资。

在上述基础上，《征求意见稿》新增了股东的两项义务：

1. “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”：明确了股东权利不得委托行使的范围，避免股东权利行使流于形式。诸如此类的规定在 2022 年 10 月发布的《企业集团财务公司管理办法》也有类似安排。
2. “主要股东应当及时、准确、完整地向信托公司提供自身经营状况、财务信息、股权结构、实际控制人、关联方、一致行动人等信息”。对于“主要股东”的定义，《征求意见稿》未予以明确，理解除非正式稿有额外规定，否则可以参考《股权管理暂行办法》第七条第二款对于主要股东的定义，即：信托公司主要股东是指持有或控制信托公司百分之五以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足百分之五但对信托公司经营管理有重大影响的股东。

## （二）明确主要股东对信托公司的救助方式

《征求意见稿》在《股权管理暂行办法》基础上，进一步强调了主要股东对于信托公司的救助义务，并在之前办法基础上进一步增加了除“增资”以外的其他两种救助方式，即：回拨历年红利和流动性支持。

主要股东救助义务的触发情形为“信托公司出现危及持续经营、危害金融秩序等情形”，《征求意见稿》对此没有进一步详述具体涉及的情形和标准，有待正式稿或者实操予以明确。

## （三）注册资本禁止分期缴纳

进一步重申了《中国银保监会信托公司行政许可事项实施办法》的要求，强调信托公司注册资本“一次性”缴纳要求，并将注册资本最低限额从“3亿元”修改为“5亿元”，夯实信托公司资本实力。

## （四）提出建立股权管理机制，确保股权结构清晰透明

衔接《股权管理暂行办法》第三条和五十三条规定，《征求意见稿》提出建立和完善股权管理机制，做好股权信息登记等工作，确保股权结构清晰透明，并原则性要求加强股东行为管理，做好主要股东定期评估工作。

## （五）强调对股东行为进行穿透监管，并对存在违法违规行为股东进行问责

《征求意见稿》第六十一条要求对于信托公司股东进行穿透监管，这与近年来监管对于金融机构股东准入和股东行为的重视密不可分，基本体现在其对于各类金融机构的股东监管细则中；《征求意见稿》还在第六十六条明确了针对违规股东的相关监管措施，包括“通报”、“公开谴责”、“责令控股股东转让股权”、“限制有关股东的权利”、“撤销行政许可”等措施。

## （六）细化异地办公要求

衔接《中国银保监会关于规范信托公司异地部门有关事项的通知》的规定，《征求意见稿》进一步细化了信托公司异地办公的管理要求，明确“指定一名高级管理人员负责异地部门管理”、“异地部门超过1个明确牵头部门”、“异地部门不得对外挂牌”等细化规则，同时要求住所地监管局和异地部门所在地监管局建立信息共享与监管联动机制，以进一步促使信托公司加强对于异地部门的内部控制与风险管控。

## 三、公司内控治理重点关注

“公司治理”章节虽为《征求意见稿》新增章节，但均为原则性要求，理解更为细致的规则仍然需要参照《中华人民共和国公司法》（“《公司法》”）、《治理指引》、《股权管理暂行办法》、《银行保险机构公司治理准则》等相关规定及针对信托文化、内部审计、关联交易等具体方面的细化规范。在此基础上，需要特别关注如下新增事项：

### （一）新增建立委托人和受益人权益保护专门委员会要求，强化金融消保管理

相较于《治理指引》的“应当”设立信托委员会，“可以”下设薪酬、审计、风险管理委员会的要求，《征求意见稿》均要求“应当”设立“战略、审计、提名、薪酬、关联交易控制、风险管理、委托人和受益人权益保护等专门委员会”，其中特别关注的是需要建立“委托人和受益人权益保护专门委员会”的要求。

不同于此前发布的《消费金融公司管理办法》（征求意见稿）和《金融租赁公司管理办法》（征求意见稿）对于“金融消费者保护”话题均有专章或专条进行明文细化规定，本次《征求意见稿》尚未进一步明确信托公司金融消保的细化要求，仅原则化要求“应当加强适当性管理，为委托人提供适配的信托服务”，这主要与信托公司更多集中在 toB 业务的属性相关。但从金融消保成为监管重点的整体导向来看，《征求意见稿》特别强调信托公司成立委托人和受益人专门委员会，与此前信托业协会下设消保专业委员会、制定《信托消费者权益保护自律公约》等要求一脉相承，各信托公司均需要对照新规要求，进一步重视金融消保工作。

## （二）新增薪酬递延和追索扣回制度要求

继券商、基金之后，《征求意见稿》也新增了对于信托公司建立薪酬递延和追索扣回制度的要求，进一步明确绩效薪酬延期支付和追索扣回的触发条件、适用范围、金额、方式等内容。

## 四、展业与产品设计重点关注

### （一）回归主业，明确信托公司的经营范围

在信托行业转型不断加速的背景下，《征求意见稿》对信托公司经营范围进行了大刀阔斧的变革。整体思路遵循了监管部门在 2023 年信托业务分类改革中强调的“回归信托本源”、“引导差异发展”，具体如下：

1. 信托业务：在经营范围中的信托业务表述上，以最新三分类——“资产服务信托、资产管理信托、公益慈善信托”代替原先的“资金信托、动产信托、不动产信托、有价证券信托、财产权信托”；
2. 资产负债业务：新增了“资产负债业务”的种类，明确信托公司可以开展“债券卖出回购、同业拆借业务，可以向股东及股东关联方申请流动性支持借款、定向发债”，这里值得关注的是信托公司可以“定向发债”了，拓宽了信托公司的负债端资金来源；在固有资产业务项下取消了对外提供担保业务；
3. 其他业务：将财务顾问和受托管理人业务进一步限缩为针对“企业发行直接融资工具”以及将投资顾问、托管及其它技术服务进一步明确仅针对“资产管理产品”以替代原来经营范围中针对资产重组、并购及项目融资的全部财务顾问服务；
4. 删除“作为投资基金或者基金管理公司的发起人从事投资基金业务”、“居间、咨询、资信调查”和“代保管及保管箱业务”等与信托公司主营业务关联不大的、或与现行监管政策相冲突的业务类型，重申回归主业要求。

因此，理解如《征求意见稿》该等规定实际落地后，除企业直接融资工具（理解至少包括银行间非金融企业债务融资工具和交易所市场信托作为受托管理人的资产证券化产品）和资产管理产品外，对于其他类型的股债权项目，信托公司作为财务顾问收取财务顾问费用可能存在合规障碍。

其次，在针对固有业务方面，《征求意见稿》在经营范围中增加了“资产负债业务”，并重申了信托公司在固有资产业务项下可以开展存放同业、同业拆借、贷款、投资等业务，较《原办法》删除了“租赁”业务；固有负债业务项下除和《原办法》保持一致可以开展同业拆入业务外，新增债券卖出回购、向股东申请流动性支持借款、定向发债，以匹配信托公司在出险情况下的流动性需求。

同时，《征求意见稿》强调了信托公司经营范围的白名单管理，未经金融监管总局及其派出机构批

准，不得增加业务范围和业务品种，并赋予了金融监管总局及其派出机构在必要时对信托公司经营范围和业务品种设置市场准入条件的权利，这一创新业务备案的操作与商业银行的管控方式一致，从制度上确保信托公司从事与其风险管控和承担能力相匹配的业务类型。

## （二）衔接已有规定，强调信托业务和固有业务禁止行为

对比《原办法》，《征求意见稿》在重申信托业务、固有业务基本红线的同时，进一步强调了信托公司展业过程中的典型违规行为。

1. 信托业务方面，《征求意见稿》明确将“违背投资者适当性管理”、“通道服务”、“资金池”、“违规关联交易”列入展业负面清单，一方面与《资管新规》的监管精神相衔接，拉平了制度标准；另一方面亦是对信托行业在《资管新规》后违规操作仍然屡见不鲜的现状提出警示。

值得注意的是，《征求意见稿》将“提供无实质服务内容”列为禁止行为，提示信托公司后续在服务类信托中需重点关注服务内容，并注意工作留痕。

《征求意见稿》	《原办法》
<p><b>第三十二条</b> 信托公司及其从业人员，从事信托业务不得有下列行为：</p> <p>（一）以任何形式保本保收益；</p> <p>（二）<b>欺诈或者误导投资者购买与其风险识别和承担能力不相匹配的资产管理信托产品；</b></p> <p>（三）<b>提供无实质服务内容，或者用于规避金融监管要求的通道服务；</b></p> <p>（四）<b>开展或者参与具有滚动发行、集合运作、分离定价特征的资金池业务；</b></p> <p>（五）以信托财产提供担保，或者以卖出回购方式运用信托财产，国家金融监督管理总局另有规定的除外；</p> <p>（六）<b>以信托财产与关联方进行不正当交易、利益输送，包括但不限于投资于关联方虚假项目、与关联方共同收购上市公司、提供资金向本公司注资等；</b></p> <p>（七）利用信托财产或者职务便利，为委托人、受益人以外的人牟取不当利益，或者为自己谋取合同约定报酬以外的其他利益；</p> <p>（八）侵占信托财产，或者将信托财产挪用于非信托目的的其他用途；</p> <p>（九）法律法规以及国家金融监督管理总局禁止的其他行为。</p>	<p><b>第三十四条</b> 信托公司开展信托业务，不得有下列行为：</p> <p>（一）利用受托人地位谋取不当利益；</p> <p>（二）将信托财产挪用于非信托目的用途；</p> <p>（三）承诺信托财产不受损失或者保证最低收益；</p> <p>（四）以信托财产提供担保；</p> <p>（五）法律法规和中国银行业监督管理委员会禁止的其他行为。</p> <p><b>第十九条</b> ……信托公司不得以卖出回购方式管理运用信托财产。</p>

2. 固有业务方面，《征求意见稿》完善了对负债业务的红线范围。《原办法》第二十一条明确除“同业拆入业务”外，其他负债业务一律不得开展；而《征求意见稿》第四十九条就可从事的负债业务补

充了三项情形，即“债券卖出回购”、“向股东及股东关联方申请流动性支持借款”和“定向发债”属于监管允许的固有业务。

同时，《征求意见稿》规定不得担保的对象不再局限于关联方，今后信托公司不得对任何主体提供担保。

此外，《征求意见稿》在固有业务的负面清单中加入了兜底条款，为应对今后纷繁多样的实操问题提供了解释和适用的空间，弥补了制度瑕疵。

《征求意见稿》	《原办法》
<p><b>第五十六条</b> 信托公司开展固有业务，不得有以下行为：</p> <p>（一）向关联方融出资金或者转移财产；</p> <p>（二）对外提供担保；</p> <p>（三）以股东持有的本公司股权作为质押融出资金；</p> <p>（四）以固有财产进行实业投资；</p> <p>（五）<b>开展除第五十五条规定之外的其他负债业务；</b></p> <p>（六）<b>法律法规以及国家金融监督管理总局禁止的其他行为。</b></p> <p>国家金融监督管理总局另有规定的除外。</p> <p><b>第五十五条</b> 信托公司固有负债业务项下可以开展<b>债券卖出回购、同业拆借业务，可以向股东及股东关联方申请流动性支持借款、定向发债。</b>信托公司债券卖出回购、同业拆借的拆入资金余额合计不得超过其上一季度末净资产的百分之二十。</p>	<p><b>第三十三条</b> 信托公司开展固有业务，不得有下列行为：</p> <p>（一）向关联方融出资金或转移财产；</p> <p>（二）为关联方提供担保；</p> <p>（三）以股东持有的本公司股权作为质押进行融资。</p> <p>信托公司的关联方按照《中华人民共和国公司法》和企业会计准则的有关标准界定。</p> <p><b>第二十条</b> .....信托公司不得以固有财产进行实业投资，但中国银行业监督管理委员会另有规定的除外。</p> <p><b>第二十一条</b> 信托公司不得开展除同业拆入业务以外的其他负债业务，且同业拆入余额不得超过其净资产的 20%。中国银行业监督管理委员会另有规定的除外。</p>

除完善信托公司展业负面清单外，《征求意见稿》还比照《信托公司集合资金信托计划管理办法》、《资管新规》等产品层面规则，针对信托公司在处理信托事务过程中的各个方面，如“信托目的”、“风险揭示”、“委托人和受益人管理”、“利益冲突”、“亲自管理”、“保密义务”、“风险披露”、“单独管理”等进行了体系化要求罗列。

### （三）延续原有信托资产使用方式，保留“贷款”功能

本次《征求意见稿》在信托资产的使用方式上与《原办法》保持一致，且仍然保留了“贷款”功能，意味着监管层面并未彻底叫停信托非标融资。尽管 2018 年以来，为降低信托行业风险水平，信托公司违规融资类业务规模一再压缩，一度限制和减少了信托贷款发放量，但本次《征求意见稿》并未从制度上切割信托贷款功能，预示着贷款功能仍然是信托资产的主要使用方式之一，非标融资规模压降虽任重道远，但不可因噎废食，信托公司在未来一段时期内仍可在风险可控前提下适度放贷，但需要严格执行《资管新规》、《信托三分类》以及其他监管规则要求。

## 五、风险处置与市场退出重点关注

《征求意见稿》建立了信托公司恢复和处置机制，要求信托公司应当制定经金融监管总局及其派出机构

认可的恢复和处置计划，并按要求定期更新。其中，恢复和处置计划中涉及“限制股东分红或股东红利回拨的触发条件”、“红利回拨主体、范围和方式”的应当在公司章程或股东会决议中明确。信托公司董事会系恢复计划和处置计划建议的最终责任承担主体。

在具体处置方式上，《征求意见稿》将《原办法》中散见的相关风险处置规定从“第二章 机构的设立、变更与终止”、“第五章 监督管理”等章节中拆分出独立成章，系统汇总了信托公司各类风险处置方式、触发条件和触发后果，具体如下：

处置方式	触发条件	触发后果
接管	信托公司已经或者可能发生信用危机，严重影响受益人合法权益。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 金融监管总局及其派出机构可以成立接管组，负责接管事务，行使被接管信托公司的经营管理权、采取风险处置措施；</li> <li>■ 信托公司债权债务关系、信托法律关系不变；</li> <li>■ 金融监管总局及其派出机构有权要求信托公司董高和其他工作人员按其要求履职。</li> </ul>
重组	信托公司已经或者可能发生信用危机，严重影响受益人合法权益。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 金融监管总局及其派出机构可以促成信托公司重组；</li> <li>■ 信托公司股东应当积极采取增资、引入战略投资者等方式配合风险处置工作；</li> <li>■ 金融监管总局及其派出机构有权要求信托公司董高和其他工作人员按其要求履职。</li> </ul>
撤销	信托公司有违法经营、经营管理不善等情形，不予撤销将严重危害金融秩序、损害公共利益。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 金融监管总局及其派出机构有权予以撤销；</li> <li>■ 金融监管总局及其派出机构有权要求信托公司董高和其他工作人员按其要求履职。</li> </ul>
解散	信托公司有下列情形之一的： <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 公司章程规定的营业期限届满或者公司章程规定的其他解散事由出现；</li> <li>■ 股东会决议解散；</li> <li>■ 因公司合并或者分立需要解散；</li> <li>■ 依法被责令关闭或者被撤销；</li> <li>■ 其他法定事由。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 经金融监管总局及其派出机构批准后可以解散。</li> </ul>
破产	信托公司符合《中华人民共和国企业破产法》规定的破产情形。	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 经金融监管总局及其派出机构同意，信托公司债权人可以向人民法院提出重整、和解或者破产清算申请；</li> <li>■ 经国家金融监督管理总局及其派出机构同意，信托公司可以向人民法院提出重整、和</li> </ul>

处置方式	触发条件	触发后果
		解或者破产清算申请； ■ 金融监管总局及其派出机构可以向人民法院提出重整或者破产清算申请。
清算	信托公司被撤销或者解散。	■ 应当依法成立清算组，按照法定程序进行清算。金融监管总局及其派出机构监督清算过程； ■ 清算组在清算中发现信托公司资不抵债时，应当立即停止清算，并向金融监管总局及其派出机构报告，经金融监管总局及其派出机构同意，依法向人民法院申请该信托公司破产清算； ■ 信托公司因撤销、解散或者被宣告破产等原因进行清算的，其受托管理的信托财产不属于清算财产； ■ 金融监管总局及其派出机构有权要求信托公司董高和其他工作人员按其要求履职。
注销	信托公司因被撤销、解散和被宣告破产而终止。	■ 信托公司应当依法向市场监督管理部门办理注销登记； ■ 信托公司管理信托事务的职责同时终止。

同时,《征求意见稿》明确了信托保障基金公司可运用信托保障基金参与风险处置,并且金融监管总局及其派出机构可以指定其参与接管组或清算组,为信托公司实现高效风险处置和市场退出提供助力。事实上,原银保监会于2021年即下发《关于推进信托公司与专业机构合作处置风险资产的通知》,支持信托公司与信托保障基金公司等专业机构合作处置信托公司固有不良资产和信托风险资产,因此此处增加信托保障基金公司参与风险处置为应有之义。

## 六、监督管理重点关注

### (一) 加强监管强度

《征求意见稿》从“准入监管”、“业务品种审批或备案”、“非现场监管和现场检查”、“风险监测和早期识别预警”、“行为监管和穿透监管”、“监管评级和分类监管”五个维度对信托公司进行管理:

- 准入监管:** 围绕信托公司设立、变更、终止的全生命周期、业务范围、和董高任职资格进行审查和批准,准入监管对象与《原办法》基本一致。
- 非现场监管和现场检查:** 明确了金融监管总局及其派出机构将采用现场检查与非现场监管相结合形式进行监管,并提出了现场检查的具体方式,亦强调了信托公司提供的相关材料应确保真实、准确、完整。同时,与《原办法》对比,除原先规定的必要时提供审计报告外,《征求意见稿》还赋予了金融监管总局及其派出机构要求信托公司聘请中介机构提供评估报告或法律意见书的权利。

3. **风险监测和早期识别预警：**明确了金融监管总局及其派出机构应当对信托公司加强风险监测和早期识别预警，并确认《征求意见稿》第三十二条【信托业务展业禁止行为】、第五十六条【固有业务展业禁止行为】为监管检查重点。
4. **行为监管和穿透监管：**明确了对信托公司“股东行为”和“受托履职行为”进行加强监管，对信托公司“实际控制人及其关联方”、“受托资金来源和流向”进行穿透识别。
5. **监管评级和分类监管：**与 2023 年颁布的《信托公司监管评级与分级分类监管暂行办法》相衔接，强调对不同级别和系统性影响力的信托公司在市场准入、经营范围、经营区域、监管标准、监管强度、监管资源配置以及采取特定监管措施等方面实施分级分类监管。

## （二）强调问责机制

《征求意见稿》结合《原办法》“第六章 罚则”相关内容，从“机构”、“人员”、“股东”三方面进行问责：

1. **机构问责：**删除了《原办法》中针对擅自设立信托公司或分支机构的具体处罚机制，强调信托公司违反任何规定的，均将由金融监管总局及其派出机构根据具体情形，采取监管措施或实施行政处罚。
2. **人员问责：**重申了金融监管总局及其派出机构可根据不同情形，对违规人员进行行政处罚，尺度与《原办法》基本一致。
3. **股东问责：**在《原办法》第五十四条基础上，《征求意见稿》提炼了针对违规股东的相关监管措施，除《原办法》提及的“限制股东权利”外，还明确了金融监管总局及其派出机构可以“通报”、“公开谴责”、“责令控股股东转让股权”，或采取“撤销行政许可”等其他措施。

## 附件：监管规则逐条对比和解读

表格标记说明：

1. **红色加粗：**《征求意见稿》与现行法律法规对比的实质性增加或改动；
2. **蓝色下划线：**《征求意见稿》对现行法律法规进行一定调整，但并未实质性变更；
3. **双下划线：**现行版本及其他相关法规被删去的内容；
4. 如涉及大段修改或无对应内容的大段新增内容，则无对比标记，而在表格第二列中列出原有法规或参考法规内容。

点击“[此处](#)”下载监管规则逐条对比和解读 PDF 版本。

## 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：

### 徐宇舟

电话： +86 21 6080 0307

Email: [yuzhou.xu@hankunlaw.com](mailto:yuzhou.xu@hankunlaw.com)

### 王洁

电话： +86 21 6080 0330

Email: [jie.wang@hankunlaw.com](mailto:jie.wang@hankunlaw.com)