

中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会 文件 中国证券监督管理委员会

银发〔2018〕107号

中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行；各省、自治区、直辖市、计划单列市银监局、证监局、保监局：

近年来，金融业改革开放力度不断加大，大量非金融企业（以

下简称企业)通过发起设立、并购、参股等方式投资金融机构。一些实力较强、行为规范的企业投资金融机构,有助于扩大金融机构资本来源,补充资本金,改善股权结构,也有利于增强金融业与实体经济的良性互动发展,但也存在部分企业与所投资金融机构业务关联性不强、以非自有资金虚假注资或循环注资、不当干预金融机构经营、通过关联交易进行利益输送等问题,这既容易助长脱实向虚,也容易导致实业风险与金融业风险交叉传递。为促进金融业更好服务实体经济,有效防控金融风险,经党中央、国务院同意,现就加强企业投资境内金融机构(以下简称金融机构)监管提出以下意见。

一、指导思想和基本原则

(一) 指导思想。

全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,根据党中央、国务院决策部署和全国金融工作会议要求,按照问题导向、补齐监管短板,明确企业投资金融机构的政策导向,强化股东资质、股权结构、投资资金、公司治理和关联交易监管,加强实业与金融业的风险隔离,防范风险跨机构跨业态传递。

(二) 基本原则。

立足主业,服务实体经济。企业投资金融机构应当以服务实体经济为目标,紧密围绕企业自身主业发展需要,科学布局对金融机构投资,避免脱实向虚。

审慎经营，避免盲目扩张。企业应当强化资本约束，控制杠杆率，加强风险管理，确保对金融机构的投资行为与企业资本规模、经营管理水平相适应。

严格准入，强化股东资质、股权结构和资金来源审查。对金融机构股东按重要性不同实施差异化监管，明确准入和资质要求，穿透识别实际控制人和最终受益人，加强对股权结构的持续管理，强化资金来源真实性合规性监管。

隔离风险，严禁不当干预金融机构经营。建立健全企业与金融机构之间的防火墙，加强公司治理和关联交易监管，严禁以各种方式挪用、挤占金融机构资金或不当干预金融机构独立自主经营，有效维护金融机构及相关利益人合法权益。

强化监管，有效防范风险。按照穿透原则和实质重于形式原则强化监管，严肃查处违法违规行为，加强监管协调和监管问责，有效处置和化解风险。

规范市场秩序与激发市场活力并重。在坚持企业依法依规投资金融机构的同时，支持金融机构股权多元化，拓宽资本补充渠道，促进企业与金融机构良性互动发展。

二、严格投资条件，加强准入管理

（三）实施严格的市场准入管理。

金融机构的主要股东或控股股东，应当核心主业突出、资本实力雄厚、公司治理规范、股权结构清晰、管理能力达标、财务状况良好、资产负债和杠杆水平适度，并制定合理明晰的投资金

融业的商业计划。严格限制商业计划不合理、盲目向金融业扩张、投资金融业动机不纯、风险管控薄弱的企业投资金融机构，防止其成为金融机构主要股东或控股股东。企业投资金融机构达到法律法规或规章规定的比例，应当按照法律法规和本意见要求，向金融监督管理部门报告、备案或申请核准。

国有企业投资金融机构应当带头遵守国家有关法律法规，突出主业，符合国有资本布局结构调整需要，依法接受监管，自觉加强风险防范，并与国有企业改革、完善国有金融资本管理等重大改革相衔接。国有企业投资金融机构应当向党中央、国务院报告。

上述条款中，控股股东是指持有金融机构股份超过 50%或虽不足 50%但具有实质控制权的投资人，主要股东是指持有金融机构股份超过 5%的投资人，法律法规和规章另有规定的从其规定。本意见所称“控制”采用相关企业会计准则的定义。

（四）限制企业过度投资金融机构。

限制企业投资与主业关联性不强的金融机构，防止企业过度向金融业扩张。企业入股和参股同一类型金融机构的数量限制，适用金融监督管理部门相关规定；不符合规定的，逐步加以规范。投资主体合并计算实际控制人、一致行动人和最终受益人。

（五）强化企业投资控股金融机构的资质要求。

企业投资金融机构，应当符合法律法规以及金融监督管理部门关于法人机构股东条件的规定。企业成为控股股东时，应当符

合下列条件：一是核心主业突出，业务发展具有可持续性。二是资本实力雄厚，具有持续出资能力。原则上需符合最近3个会计年度连续盈利、年终分配后净资产达到全部资产的40%、权益性投资余额不超过本企业净资产的40%等相关行业监管要求。三是公司治理规范，组织架构简洁清晰，股东、受益所有人结构透明。出资企业为企业集团或处于企业集团、控股公司结构之中的，须全面完整报告或披露集团的股权结构、实际控制人、受益所有人及其变动情况，包括匿名、代持等相关情况。四是管理能力达标，拥有金融专业人才。

企业具有以下情形之一的，不得成为金融机构控股股东：脱离主业需要盲目向金融业扩张；风险管控薄弱；进行高杠杆投资；关联企业众多、股权关系复杂不透明；关联交易频繁且异常；滥用市场垄断地位或技术优势开展不正当竞争，操纵市场，扰乱金融秩序。

对所投资金融机构经营失败或重大违规行为负有重大责任的企业，5年内不得再投资成为金融机构控股股东。

（六）加强金融机构股权质押、转让和拍卖管理。

企业质押所持有金融机构股权，应当符合法律法规和金融监督管理部门的相关规定，不得损害其他股东和金融机构的利益。金融机构控股股东应当及时、准确、完整地向金融机构告知所持有金融机构股权被质押或解押信息。控股股权被质押的金融机构应当加强对其股权质押和解押的管理，并及时向金融监督管理部

门报告相关信息。金融监督管理部门根据审慎监管的需要，有权限制同一股东及其关联方、一致行动人对所持有金融机构股权的质押比例。

企业作为主要股东或控股股东转让所持有金融机构股权，应当告知受让方需符合法律法规和金融监督管理部门规定的条件。受让方成为金融机构主要股东或控股股东的，应当符合法律法规和金融监督管理部门规定的主要股东或控股股东的资质条件，并按照法律法规和金融监督管理部门规定，向金融监督管理部门备案或申请批准。因股权转让导致主要股东或控股股东发生变化的，金融机构应当及时向金融监督管理部门报告股东变更相关信息。

为维护金融市场稳定和金融机构稳健运行，加强金融监督管理部门与司法机关之间的沟通协调，及时获取金融机构股权拍卖信息。拍卖金融机构股权导致金融机构控股股东变更的，竞买人应当符合本意见有关金融机构股东资质条件的规定。企业持有的金融机构控股股权被拍卖，被控股金融机构应当及时向金融监督管理部门报告。

三、规范资金来源，强化资本监管

（七）企业应当具有良好的财务状况。

作为主要股东或控股股东的企业应当具有良好的财务状况和资本补充能力，整体资产负债率和杠杆率水平适度，债务规模和期限结构合理适当。企业财务状况出现恶化，应当依法及时进行信息披露和报告。企业财务状况应当根据合并财务报表等进行

全面整体判断。

（八）强化投资资金来源的真实性合规性监管。

企业投资金融机构应当以自有资金出资，资金来源真实合法，不得以委托资金、负债资金、“名股实债”等非自有资金投资金融机构，不得虚假注资、循环注资和抽逃资本，不得以理财资金、投资基金或其他金融产品等形式成为金融机构主要股东或控股股东。穿透识别金融机构实际控制人和最终受益人，严格规范一致行动人和受益所有人行为，禁止以代持、违规关联等形式持有金融机构股权。企业以隐瞒、欺骗等不正当手段获得行政许可的，由金融监督管理部门依法对相关行政许可予以撤销。

四、依法合规经营，防止利益输送

（九）完善股权结构和公司治理。

企业投资金融机构应当具有简明、清晰的股权结构，简化投资层级，提高组织架构透明度。企业与所控股金融机构之间不得交叉持股。金融机构应当建立有效的决策、执行、监督相互制衡机制，强化董事会决策机制，避免大股东或实际控制人滥用控制权。企业派驻金融机构的董事应当基于专业判断独立履职。规范企业与所投资金融机构之间、企业所控股金融机构之间董事、监事、高级管理人员的交叉任职，企业与所投资金融机构之间、企业所控股金融机构之间的高级管理人员不得相互兼任。充分发挥独立董事在董事会中的监督制衡作用，推行职业经理人制度，强化信息披露和外部监督，发挥资本市场和中介机构对金融机构公

司治理的促进作用。

（十）建立全面风险管理体系。

企业成为金融机构主要股东或控股股东的，应当建立与投资行为相适应的全面风险管理体系，包括风险管理的组织架构、指标体系、信息系统和内部控制系统等，防范企业与金融机构之间的风险传递。

（十一）规范关联交易。

严格规范和监管企业与所投资金融机构之间的关联交易。涉及关联的金融服务和交易应当遵守法律法规和会计准则规定，遵循市场化原则，定期报告金融监督管理部门，重大关联交易应当逐笔报告。企业成为金融机构主要股东或控股股东时，应当向金融监督管理部门提交与关联方外其他股东无关联关系、不进行不当关联交易的承诺函。金融机构应当建立有效的关联交易管理制度，准确识别关联方，在资金用途、投资比例、事项报送和信息披露等方面切实依法合规，防止利益输送和风险转移。金融机构应当遵循穿透原则要求，将主要股东及其控股股东、实际控制人、关联方、一致行动人、最终受益人作为自身的关联方进行管理。严禁通过授信、担保、资产购买和转让等方式开展不当关联交易，不得通过多层嵌套等手段隐匿关联交易和资金真实去向，不得通过“抽屉协议”、“阴阳合同”等形式规避监管。

（十二）防止滥用控制权。

企业应当依照法律法规和监管规定行使股东权利，通过派出

具有履职素质和能力的股东代表参与公司治理，不得直接或变相套取、挪用、挤占金融机构及其客户资金。金融机构应当坚持独立自主经营，不受不当干预。鼓励金融机构的债权人、员工对企业的不当干预行为进行监督和举报。

五、防范风险传递，明确处置机制

（十三）建立健全风险隔离机制。

企业成为金融机构控股股东的，应当建立健全实业板块与金融板块的法人、资金、财务、交易、信息、人员等相互隔离的防火墙制度。有效规范企业与金融机构之间的业务往来、共同营销、信息共享，以及共用营业设施、营业场所和操作系统等行为。

（十四）构建有效风险处置机制。

金融机构出现风险时，金融机构应当首先承担风险处置的主体责任，通过资产处置、市场融资等方式，积极处置和化解相关风险。控股出险金融机构的企业也应当积极配合开展风险处置，依法承担股东责任和义务。

六、加强穿透监管，强化监管协调

（十五）加强对企业和金融机构的穿透监管。

金融管理部门根据穿透原则和实质重于形式原则，将金融机构股东资质、入股资金来源、治理结构、关联交易等作为监管重点，特别是强化治理结构和关联交易监管，要求金融机构说明并定期更新股权结构相关信息，包括持股比例、关联方及关联关系

等，穿透至实际控制人、最终受益人，以及其他关联人和一致行动人；未按规定如实报告的，依法从重给予处罚。金融管理部门对投资控股金融机构的企业，因履行监管职责，需要穿透了解控股股东相关资质的，可要求相关企业提交财务报告和相关资料，并就相关情况进行调查问询。

金融监督管理部门创新监管方式，运用大数据监管、信用监管等手段，加强事中事后监管。

企业投资金融机构的相关信息纳入金融业综合统计体系。企业应当严格执行企业会计准则，加强信息披露。

（十六）强化监管协调。

在国务院金融稳定发展委员会指导和协调下，人民银行、金融监督管理部门与发展改革部门、财政部门、企业国有资产管理部门等之间加强协作与配合，强化信息共享，提高监管实效。

七、组织实施

（十七）积极稳妥组织实施。金融监督管理部门制定的金融机构股东和股权管理监管制度与本意见不一致的，金融监督管理部门相应进行修改。按照“新老划断”原则，对新发生的企业投资金融机构行为，严格按照本意见执行；对本意见发布前，涉及以非自有资金投资、通过不当关联交易投资等行为的，严格予以规范。对不符合要求、确需市场退出的，依法积极稳妥实施市场

化退出。