



# 政策解读专报

2018 年第 2 期

2018 年 5 月

## 财政部关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知

2018 年 4 月 27 日，财政部发布《财政部关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》(财金〔2018〕54 号)，公布了核查存在问题的 173 个示范项目分类处置，并提出了夯实项目前期工作、切实履行采购程序、严格审查签约主体、杜绝违法违规现象、强化项目履约监管等方面提出了要求，意在进一步强化 PPP 示范项目规范管理。

54 号文主要是针对财政部（PPP）示范项目发文的，涉及前面三批示范项目的处置，其中，涉及第一批、第二批、第三批示范项目的投资金额分别为 370.4 亿元、2112.1 亿元、4220.4 亿元。从分类处置结果看，1) 调出示范名单并退库的项目涉及投资金额 300.2 亿元，甘肃、福建、海南分别涉及投资额 69 亿元、58 亿元和 45.6 亿元。2) 仅调出示范名单的项目涉及投资金额 1584.7 亿元，辽宁、内蒙、甘肃等省份涉及投资额均超过 200 亿元。3) 限期整改项目涉及投资金额 4817.9 亿元，云南涉及投



资额 1944.1 亿元，北京和河北省分别涉及投资 940 亿元和 440.5 亿元，对于限期整改项目，须于 6 月底前完成，逾期仍不符合相关要求的，调出示范项目名单或清退出项目库。

对于 54 号文提出的要求，有一些措辞上的变化值得注意，比如“地方政府融资平台公司不得作为社会资本方”。根据国办发〔2015〕42 号的要求，按规定转型的平台企业可以作为社会资本方；而 92 号文则提到，未按规定转型的融资平台公司不得作为社会资本方参与，这意味着符合一定要求的转型后的平台企业仍可以作为社会资本方参与 PPP。此次 54 号文并未提及转型平台企业，一方面，监管范围是否还覆盖了银监会名单内平台以外的类平台公司仍有待进一步明确，另一方面，对于已经按 42 号文规定完成转型且完成银监会退出平台审批程序的原平台企业，或仍能作为社会资本方参与 PPP。注：按银监办发〔2011〕191 号、银监发〔2013〕10 号等的要求，融资平台退出需满足五个条件，其中最要有三条，一是资产负债率要在 70% 以下，二是自身现金流 100% 覆盖贷款本息达到全覆盖的指标要求，三是存量贷款中需财政偿还部分已纳入地方财政预算管理，并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格。

整体看，54 号文仍然是在财金 92 号文框架内提的要求和处置结果，由于主要还是示范项目的处置结果，并没有公布所有项

目库中涉及处置的结果，因此无法测算对于 PPP 整体以及基建的影响。但是从处置结果看，对这几批示范项目的清理，意味着部分示范项目清理力度大、且 PPP 存量多的省份，其存量非示范类的项目也存在整改压力，短期或对地方 PPP 项目投资有所影响，区域城投利差或分化。

## 一、对核查存在问题的173个示范项目分类进行处置

**（一）将不再继续采用PPP模式实施的包头市立体交通综合枢纽及综合旅游公路等30个项目，调出示范项目名单，并清退出全国PPP综合信息平台项目库（以下简称项目库）。**

根据财政部提供的项目清单明细，这类调出示范并退库的项目涉及投资金额300.2亿元，甘肃、福建、海南分别涉及投资额69亿元、58亿元和45.6亿元。不再继续采用PPP模式原因包括：项目融资未落实；无适宜运营方、实施方案调整；另外还有转为政府投资模式实施的项目，或项目投资主体和规模发生变化一年内无进展而被退库的。根据92号文规定，不宜继续采用PPP模式实施的类型包括：包括入库之日起一年内无任何实质性进展的；尚未进入采购阶段但所属本级政府当前及以后年度财政承受能力已超过10%上限的；项目发起人或实施机构已书面确认不再采用PPP模式实施的。对于这类项目，根据《关于印发《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》的通知》（财金〔2017〕1号）规定，被清退的项目自清退之日起一



年内不得重新纳入PPP综合信息平台。

**(二)将尚未完成社会资本方采购或项目实施发生重大变化的北京市丰台区河西第三水厂等54个项目，调出示范项目名单，保留在项目库，继续采用PPP模式实施。**

根据财政部提供的项目清单明细，这类被调出示范名单的项目涉及投资金额1584.7亿元，辽宁、内蒙、甘肃等省份涉及投资额均超过200亿元。从行业看，交通运输行业占比达65%；从原因看，9成以上项目是因为尚未落地被调出名单。调整原因包括：尚未落地；部分子项目推进困难，暂缓实施；项目名称变更，项目内容增加，边界条件发生实质性变化；财政支出压力大，暂缓实施等。

**(三)对于运作模式不规范、采购程序不严谨、签约主体存在瑕疵的89个项目，请有关省级财政部门会同有关方面抓紧督促整改，于6月底前完成。逾期仍不符合相关要求的，调出示范项目名单或清退出项目库。**

根据财政部提供的项目清单明细，公布的限期整改项目涉及投资金额4817.9亿元，云南涉及投资额1944.1亿元，北京和河北省分别涉及投资940亿元和440.5亿元。限期整改的原因包括：运作不规范、主体不合规、未按规定开展财政承受能力论证、已完成采购但尚未签署合同等等。注：根据财金92号文，未按规定开展“两个论证”的项目有例外，即2015年4月7日前进入采购阶段但未开展财政承受能力论证以及2015年12月18日前进入采购阶



段但未开展物有所值评价的项目除外。根据92号文规定，不符合规范运作要求的情形包括：未按规定转型的融资平台公司作为社会资本方的；采用建设-移交（BT）方式实施的；采购文件中设置歧视性条款、影响社会资本平等参与的；未按合同约定落实项目债权融资的；违反相关法律和政策规定，未按时足额缴纳项目资本金、以债务性资金充当资本金或由第三方代持社会资本方股份的。

**（四）地方各级财政部门要会同有关部门妥善做好退库项目后续处置工作：对于尚未启动采购程序的项目，调整完善后拟再次采用PPP模式实施的，应当充分做好前期论证，按规定办理入库手续；无法继续采用PPP模式实施的，应当终止实施或采取其他合规方式继续推进。对于已进入采购程序或已落地实施的项目，应当针对核查发现的问题进行整改，做到合法合规；终止实施的，应当依据法律法规和合同约定，通过友好协商或法律救济途径妥善解决，切实维护各方合法权益。**

根据财政部网站公布的数据显示，此次问题项目涉及第一批、第二批、第三批示范项目的投资金额分别为370.4亿元、2112.1亿元、4220.4亿元。根据《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号）规定，未纳入综合信息平台项目库的项目，不得列入各地PPP项目目录，原则上不得通过财政预算安排支出责任。这意味着如果被清退项目后续无法再次入库（列入PPP目录），政府支出责任无法纳入财



政中长期规划。

## 二、引以为戒，加强项目规范管理

### （一）夯实项目前期工作。

按国家有关规定认真履行规划立项、土地管理、国有资产审批等前期工作程序，规范开展物有所值评价和财政承受能力论证。不得突破10%红线新上项目，不得出现“先上车、后补票”、专家意见缺失或造假、测算依据不统一、数据口径不一致、仅测算单个项目支出责任等现象。

根据财金〔2014〕113号文规定，财政部门（政府和社会资本合作中心）应对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证，通过验证的，由项目实施机构报政府审核；未通过验证的，可在实施方案调整后重新验证；经重新验证仍不能通过的，不再采用政府和社会资本合作模式。根据2015年财政部印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。

### （二）切实履行采购程序。

加强对项目实施方案和采购文件的审查，对于采用单一来源采购方式的项目，必须符合政府采购法及其实施条例相关规定。不得设置明显不合理的准入门槛或所有制歧视条款，不得未经采购程序直接指定第三方代持社会资本方股份。

根据《政府采购法》第三十一条规定，符合单一来源采购的



有三种情形：一是只能从唯一供应商处采购的；二是发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；三是必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。根据财政部的要求，社会资本的股份不得由第三方代持，要遏制当前部分社会资本中选后自行指定其关联企业、子公司、基金等第三方代为履行出资义务，以及部分联合体参与方只承揽项目施工或设计任务、不实际出资入股等不规范操作现象，确保社会资本选择程序的严肃性、公正性，夯实社会资本的投资建设运营责任。

### **（三）严格审查签约主体。**

坚持政企分开原则，加强PPP项目合同签约主体合规性审查，国有企业或地方政府融资平台公司不得代表政府方签署PPP项目合同，地方政府融资平台公司不得作为社会资本方。

根据财金函[2016]47号文《关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作的通知》的附件1《PPP示范项目评审标准》中，关于“PPP相关参与主体是否适格”标准明确规定：国有企业或融资平台公司作为政府方签署PPP项目合同的，不再列为备选项目。根据《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）的要求，大力推动融资平台公司与政府脱钩，进行市场化改制，健全完善公司治理结构，对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明



确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目，通过与政府签订合同方式，明确责权利关系。92号文规定，未按规定转型的融资平台公司不得作为社会资本方参与。此次54号文并未提及转型平台企业，我们猜测，一方面，监管范围是否还覆盖了银监会名单内平台以外的类平台公司仍有待进一步明确，另一方面，对于已经按42号文规定完成转型且完成银监会退出平台审批程序的原平台企业，或仍能作为社会资本方参与PPP。按银监办发[2011]191号、银监发[2013]10号等的要求，融资平台退出需满足五个条件，其中最重要有三条，一是资产负债率要在70%以下，二是自身现金流100%覆盖贷款本息达到全覆盖的指标要求，三是存量贷款中需财政偿还部分已纳入地方财政预算管理，并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格。

#### **（四）杜绝违法违规现象。**

坚守合同谈判底线，加强合同内容审查，落实项目风险分配方案，合同中不得约定由政府方或其指定主体回购社会资本投资本金，不得弱化或免除社会资本的投资建设运营责任，不得向社会资本承诺最低投资回报或提供收益差额补足，不得约定将项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承担。

92号文规定，构成违法违规举债担保的项目要予以清理，包括由政府或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损



失的；政府向社会资本承诺固定收益回报的；政府及其部门为项目债务提供任何形式担保的；存在其他违法违规举债担保行为的。

### **（五）强化项目履约监管。**

夯实社会资本融资义务，密切跟踪项目公司设立和融资到位情况。不得以债务性资金充当项目资本金，政府不得为社会资本或项目公司融资提供任何形式的担保。落实中长期财政规划和年度预算安排，加强项目绩效考核，落实按效付费机制，强化激励约束效果，确保公共服务安全、稳定、高效供给。

未建立按效付费机制不得入库，包括通过政府付费或可行性缺口补助方式获得回报，但未建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的；政府付费或可行性缺口补助在项目合作期内未连续、平滑支付，导致某一时期内财政支出压力激增的；项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足30%，固化政府支出责任的。

## **三、切实强化信息公开，接受社会监督**

### **（一）提升信息公开质量。**

通过PPP综合信息平台及时、准确、完整、充分披露示范项目关键信息，及时上传项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件等重要附件及相关批复文件，保障项目信息前后连贯、口径一致、账实相符。（简评：“两个论证”参见财政部《PPP物有所值评价指引（试行）》（财金[2015]167号）和《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财



金[2015]21号) )

## **(二) 加强运行情况监测。**

及时更新PPP项目开发目录、财政支出责任、项目采购、项目公司设立、融资到位、建设进度、绩效产出、预算执行等信息，实时监测项目运行情况、合同履行情况和项目公司财务状况，强化风险预警与早期防控。

## **(三) 强化咨询服务监督。**

全面披露参与示范项目论证、采购、谈判等全过程咨询服务的专家和咨询机构信息，主动接受社会监督。建立健全咨询服务绩效考核和投诉问责机制，将未妥善履行咨询服务职责或提供违法违规咨询意见的专家或咨询机构，及时清退出PPP专家库或咨询机构库。

# **四、建立健全长效管理机制**

## **(一) 落实示范项目管理责任。**

各省级财政部门为辖内示范项目管理的第一责任人，负责健全本地区示范项目的专人负责、对口联系和跟踪指导机制，监督指导辖内市县做好示范项目规范实施、信息公开等工作，对示范项目实施过程中出现的重点、难点问题，及时向财政部报告。示范项目所属本级财政部门应会同行业主管部门加强项目前期论证、采购、执行、移交等全生命周期管理，监督项目各参与方切实履行合同义务，确保项目规范运作、顺利实施。财政部PPP中心负责全国PPP示范项目执行情况的统一指导和汇总统计。

## **(二) 强化示范项目动态管理。**

地方各级财政部门要会同有关部门加强示范项目动态管理，确保项目执行不走样。对于项目名称、实施机构等非核心条件发生变更的，应及时向财政部PPP中心备案；对于项目合作内容、总投资、运作方式、合作期限等核心边界条件与入选示范项目时相比发生重大变化的，应及时向财政部PPP中心申请调出示范项目名单，并对项目实施方案，物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、项目合同等进行相应调整、变更。因项目规划调整、资金落实不到位等原因，不再继续采用PPP模式实施的，应及时向财政部PPP中心申请调出示范项目名单并退出项目库。

## **(三) 开展示范项目定期评估。**

财政部PPP中心应定期组织第三方专业机构、专家等，开展示范项目执行情况评估。评估过程中发现示范项目存在运作不规范、实施情况发生重大变化或信息披露不到位等问题的，应及时调出示范项目名单或清退出项目库。其中已获得中央财政PPP项目以奖代补资金的，由省级财政部门负责追回并及时上缴中央财政。经评估效果良好的示范项目，由财政部PPP中心联合省级财政部门加强经验总结与案例推广。



## 关于规范民间借贷行为 维护经济金融秩序有关事项的通知

银保监会5月4日发布《关于规范民间借贷行为 维护经济金融秩序有关事项的通知》，为规范民间借贷行为，维护经济金融秩序，防范金融风险，切实保障人民群众合法权益，打击金融违法犯罪活动，根据《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国刑法》及《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》等法律法规，现就有关事项通知如下：

### 一、切实提高认识

近年来，民间借贷发展迅速，以暴力催收为主要表现特征的非法活动愈演愈烈，严重扰乱了经济金融秩序和社会秩序。各有关方面要充分认识规范民间借贷行为的必要性和暴力催收的社会危害性，从贯彻落实全面依法治国基本方略、维护经济金融秩序、保持经济和社会稳定的高度出发，认真抓好相关工作。

### 二、把握工作原则

坚持依法治理、标本兼治、多方施策、疏堵结合的原则，进一步规范民间借贷行为，引导民间资金健康有序流动，对相关非法行为进行严厉打击，净化社会环境，维护经济金融秩序和社会稳定。

### 三、明确信贷规则



严格执行《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》及《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》等法律规范，未经有权机关依法批准，任何单位和个人不得设立从事或者主要从事发放贷款业务的机构或以发放贷款为日常业务活动。

#### **四、规范民间借贷**

民间借贷活动必须严格遵守国家法律法规的有关规定，遵循自愿互助、诚实信用的原则。民间借贷中，出借人的资金必须是其合法收入的自有资金，禁止吸收或变相吸收他人资金用于借贷。民间借贷发生纠纷，应当按照《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》（法释〔2015〕18号）处理。

#### **五、严禁非法活动**

严厉打击利用非法吸收公众存款、变相吸收公众存款等非法集资资金发放民间贷款。严厉打击以故意伤害、非法拘禁、侮辱、恐吓、威胁、骚扰等非法手段催收贷款。严厉打击套取金融机构信贷资金，再高利转贷。严厉打击面向在校学生非法发放贷款，发放无指定用途贷款，或以提供服务、销售商品为名，实际收取高额利息（费用）变相发放贷款行为。严禁银行业金融机构从业人员作为主要成员或实际控制人，开展有组织的民间借贷。

#### **六、改进金融服务**

各银行业金融机构以及经有权部门批设的小额贷款公司等发放贷款或融资性质机构应依法合规经营，强化服务意识，采取切实措施，开发面向不同群体的信贷产品。改进金融服务，加大对实体经



济的资金支持力度，为实体经济发展创造良好的金融环境，有效疏通金融服务实体经济渠道，服务供给侧结构性改革。

## 七、加强协调配合

民间借贷活动情况复杂、涉及方面多，按照《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》的规定，地方人民政府以及有关部门要加强协调配合，依法履行职责。

## 八、依法调查处理

（一）对利用非法吸收公众存款、变相吸收公众存款等非法集资资金发放民间借贷，以故意伤害、非法拘禁、侮辱、恐吓、威胁、骚扰等非法手段催收民间借贷，以及套取银行业金融机构信贷资金，再高利转贷等违反治安管理规定的行为或涉嫌犯罪的行为，公安机关应依法进行调查处理，并将非法发放民间借贷活动的相关材料移送银行业监督管理机构。

（二）对银行业金融机构从业人员参与非法金融活动的，银行业金融机构应当予以纪律处分，构成犯罪的，依法严厉追究刑事责任。

（三）对从事民间借贷咨询等业务的中介机构，工商和市场监管部门应依法加强监管。

## 九、加强宣传引导

银行业监督管理机构、公安机关、工商和市场监管部门、人民银行等有关单位采取各种有效方式向广大人民群众宣传国家金融法律法规和信贷规则。及时向社会公布典型案例，加大宣传教育力度，



强化风险警示，增强广大人民群众的风险防范意识，引导自觉抵制非法民间借贷活动。

中国银行保险监督管理委员会有关部门负责人就

《关于规范民间借贷行为 维护经济金融秩序有关事项的通知》

答记者问

1、问：发布《通知》的背景是什么？

答：近年来，民间借贷发展迅速，但以暴力催收为主要表现特征的非法活动愈演愈烈，严重扰乱了经济金融秩序和社会秩序，妨碍了正常金融活动的健康发展。为进一步规范民间借贷行为，引导民间资金健康有序流动，防范金融风险，打击金融违法犯罪活动，净化社会环境，维护经济金融秩序和社会稳定，中国银行保险监督管理委员会等部门联合印发了《通知》。

2. 问：出台《通知》的法律依据是什么？

答：根据《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国刑法》《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》等法律规范，中国银行保险监督管理委员会等部门联合印发了《通知》，进一步明确相关要求。

3. 问：《通知》明确的信贷规则是什么？

答：《通知》明确，未经有权机关依法批准，任何单位和个人不得设立从事或者主要从事发放贷款业务的机构或以发放贷款为日常业务活动。



**4. 问：《通知》严禁了哪些非法活动？**

答：《通知》指出，严厉打击以下非法金融活动：利用非法吸收公众存款、变相吸收公众存款等非法集资资金发放民间贷款；以故意伤害、非法拘禁、侮辱、恐吓、威胁、骚扰等非法手段催收贷款；套取金融机构信贷资金，再高利转贷；面向在校学生非法发放贷款，发放无指定用途贷款，或以提供服务、销售商品为名，实际收取高额利息（费用）变相发放贷款行为。同时，《通知》要求，严禁银行业金融机构从业人员作为主要成员或实际控制人，开展有组织的民间借贷。

**5. 问：《通知》要求如何开展规范民间借贷工作？**

答：一是各银行业金融机构以及经有权部门批设的小额贷款公司等发放贷款或融资性质机构应依法合规经营，强化服务意识，开发面向不同群体的信贷产品，加大对实体经济的支持力度。二是地方人民政府以及有关部门要加强协调配合，依法履行职责。三是银行业监督管理机构、公安机关、工商和市场监管部门、人民银行等有关单位将及时向社会公布典型案例，加大宣传教育力度，强化风险警示，增强广大人民群众的风险防范意识。

## 金控集团必须持牌经营 央行监管重点集中四大方面

5月7日，有媒体报道称，中国监管机构正在起草的金融控股公司管理细则，将首次要求金融控股公司必须获得央行颁发的金融控股公司牌照，进行持牌经营。

目前央行金融稳定局正在牵头制定金控公司管理办法，办法将从设置市场准入门槛、严格规范金控公司内部子公司之间的关联交易、强化资本真实性和充足性要求、规范公司股权结构、大股东与高管任职要求等方面明确相关规定。

尤为值得注意的是，民营金控将是金控公司管理办法的重点规范和监管的对象。

“今年的重点监管就在民营金控。”有消息人士透露。毋庸置疑，对金融控股公司的全面监管已板上钉钉，相关政策办法正处研究制定阶段，进展顺利的话今年有望落地实施。

### 一、管理办法不久将正式出台

监管层之所以会下定决心要对金控公司出台专门的监管办法实施监管，主要是因为当前金控公司所存在的一些乱象问题突出，不得不“下手”管控；另一方面，过去几年监管空白下，金控公司迅速发展壮大，庞大的体量和规模也日益成为系统重要性金融机构，必须纳入监管范围内。



有央行人士对券商中国记者表示，金控公司的盲目扩张和发展极大地增加了我国的系统性金融风险，急需通过立法规范其发展和强化监管。但立法的过程会比较漫长，而对金控公司实施监管又迫在眉睫，所以在这种情况下，先通过监管部门出台部门规章的方式，对金控公司实施依法合规监管，就成为了权宜之计。

“从部门规章的出台流程看，监管部门拟定完细则后，可能会对外公开征求意见，但由于金控公司管理办法出台的急迫性，预计意见征求期不会太长。监管部门根据收到的社会意见进行修订后，再需报国务院批准，获批后就可以正式发布实施。”该央行人士称。

综合多方观点看，助长资金脱实向虚、虚假注资或循环注资、过度举债、公司治理不健全、滥用大股东权利等是问题金控公司的“通病”。

中国进出口银行董事长胡晓炼曾表示，风险较大的金控集团存在一些明显的特点：

一是金融机构的杠杆率较高，在资产扩张的过程中大量甚至是无节制地举债；

二是法人治理不健全；

三是经营过程中出现异化，保险公司做成资产投资公司，实业做成金融公司；

四是这些机构通常体量较大，出现风险的话影响范围大，甚至可能引发系统性金融风险。

此外，一央行内部人士对券商中国记者表示，由于金控公司业务领域多元、资产规模庞大、组织架构复杂，实际上已成为系统重要性金融机构。

## 二、监管细则重点

尽管相关监管细则仍在拟定中，尚未最终确定，但金控管理办法的监管大方向是较为明确的。

前央行行长周小川在今年“两会”期间就表示，对于金控公司的监管将有三方面侧重点：

一是强调资本的真实性、充足性和资本质量。他表示，金融是高风险行业，因此就要有足够的资本来吸收风险。目前一些金融控股公司的资本并不真实完整，社会上存在着虚假注资、循环注资的问题。

二是要强调股权结构的透明度。金融控股公司的股权结构、实际控制人的状态应足够透明，否则会出现违规操作。

三是加强对关联交易的管理。金融控股集团内部的金融机构之间，或是金控集团的实体企业以及海外企业之间都可能存在关联交易，要强化关联交易的管理，在金融机构和控股公司之间，以及和其他实体企业之间建立防火墙制度。

参照对其他类金融机构的监管办法，不少分析人士认为，监管细则的内容至少应包含：

- 1、对金融控股公司进行市场准入审批；
- 2、股东、资金来源审查；对金融控股公司董事、监事和高级管理人员的任职资格进行核准；
- 3、对金融控股公司进行现场检查和非现场监管；
- 4、对违法违规行为进行行政处罚等监管内容等。

另一接近央行人士对券商中国记者分析称，金控公司管理办法的监管重点预计会主要体现在以下四方面：

一是要求持牌经营，对于控股两家或两家以上不同类型金融机构的法人主体实施准入审批。

二是设置具体的资本充足要求，并根据穿透原则，强调金控公司资本的真实完整。

“尽管不同类型金融机构（如银行、保险）对资本的要求是不同的，但预计对金控公司的资本充足要求会依据现有的金融监管要求，根据所控股机构的类型设定不同要求。”该接近央行人士称。

三是设置“防火墙”，规范金控公司内部关联交易。

“这一条是重中之重，对于内部关联交易的约束和规范，可能不仅会从关联交易的资金规模上设置‘红线’，还会对金控公司内部不同业务之间的跨界合作、资金的相互使用等方面都设定明确而严格的监管要求”。

四是大股东资产状况，尤其是涉及到实体企业发起设立金控公司时，预计会对实业的经营状况提出明确且严格的准入要求。



此外，据媒体报道，为实现穿透监管，管理细则还将要求金控公司控制下属子公司的层级，集团架构不能过于复杂。

### 三、民营金控是重点监管目标

上述是分析管理办法的重点监管细则，但实际上，在被监管对象上，下一步监管部门也会有所侧重，那就是民营金控。

近年来，随着金融创新步伐的不断加快和混业经营的逐步发展，实践中我国已形成多种形式的金控公司。据券商中国记者不完全统计，目前几大金控阵营包括：央企金控、地方金控、民营金控、集团金控、互联网金控等。

央企金控的体量庞大，又可以进一步分为：金融央企金控、产业央企金控。有数据显示，截至 2016 年末，有近 70 家中央企业拥有各类金融子公司共 150 多家，有 28 家民营企业持有 5 家以上金融机构的股权。

继中信、光大金控集团后，目前我国已经形成了数十家大型金融控股集团，央企产业资本的招商局、中石油和国家电网等；银行系的工农中建交；四大资产管理公司华融、信达、东方、长城。这些央企控股的大型金控集团通常资产庞大，掌握着核心产业和资源，金融牌照已基本囊括齐全。

除了格局稳固的央企金控平台之外，目前不仅省级政府多数参与，甚至地区一级的政府也在整合当地典当行、担保、



小贷等金融资产，进行自身金控布局，这些地方金控大多为地方国有独资或控股企业。

然而，过去几年，在金控公司领域内，有一支力量异军突起——民营资本。民营资本由于束缚相对较少，快速跑马圈地，大干快上金融版图，一些民营金控例如泛海系、复星系、万向系等，他们均控股了核心金融企业，金融牌照已比较齐全。例如，泛海系、复星系已经基本实现了“实业+金融”的双轮驱动。

央行行长易纲 3 月底就在公共场合直言，少数野蛮生长的金融控股集团存在着较大风险，抽逃资本、循环注资、虚假注资，以及通过不正当的关联交易进行利益输送等问题比较突出，带来跨机构、跨市场、跨业态的传染风险。

易纲口中所说的“少数野蛮生长的金控公司”，主要是指部分民营系非金融企业发起设立的金控公司，在过去几年的快速扩张所积累的风险日渐突出。

可以预计，未来出台的金控公司监管办法，或将抓住问题突出金融控股公司分类施策；监管的重点对象，就将落脚在非金融企业（尤其是部分民营系）发起设立的金控公司。

全国政协委员、央行上海分行行长金鹏辉“两会”期间就建议，鉴于目前中国各类主体投资金融业数量繁多，可按照抓大放小原则，从系统重要性角度考虑，将规模较大、风险外溢程度较高的机构纳入监管范畴：



一是目前商业银行主导的金控公司已被纳入监管，有关银行并表处理的监管规定已经实施运行，风险隐患相对较小，其监管重点主要是银行与非银行子公司的业务合作；

二是对于保险系金融控股公司、地方政府主导的金融控股公司、民营控股金融集团、互联网金融集团等，应予以重点关注和监管。

内容均来自于网络，版权归原作者所有