

解读《金融控股公司监督管理试行办法》

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

徐蕾 程丹润 李庆

咨询电话：0551-63753813

服务邮箱：xtresearch@xtkg.com

公司网站：<http://www.xtkg.com/>

联系地址：安徽省合肥市政务区

祁门路1688号兴泰金融广场2209

2019年09月03日

更多精彩 敬请关注

兴泰季微博、微信公众号



内容摘要：

- ◆ 2019年7月26日，市场各方等待已久的另一只靴子终于落地，央行发布了《金融控股公司监督管理试行办法（征求意见稿）》（下称《办法》），《办法》设立了金融控股公司的市场准入许可，并提出了严格控制股东资格、强调资本来源真实性和资金运用合规性监管、简化并明晰股权结构、强化公司治理结构、规范发挥协调效应和关联交易监管、完善并表管理风险“防火墙”制度等监管要求。
- ◆ 面对“金控”的泛滥和混乱，有高屋建瓴的酝酿，有摸着石头过河的探索，《办法》向我们展示了对金融控股公司的多层次立体型的监管体系，明确了对金控牌照的审批机制，对意欲取得金控牌照的市场主体提出了较高的条件，对如何运营金融控股公司提出了面面俱到的要求。《办法》的征求意见稿在8月24日截止，相信距离《办法》的正式颁布还要经过各方主体的博弈，但加强监管的基调已经确立。

解读《金融控股公司监督管理试行办法》

近日，央行发布了《金融控股公司监督管理试行办法》（征求意见稿），对金控公司（集团）的设立、监管提出了明确的意见，关系集团能否作为金控公司继续发展，故而对此政策进行分析，并就集团是否积极争取设立金控公司展开研究。

一、核心内容

1. 设立条件

政策明确了设立金融控股公司的内涵和外延，提出金融控股公司是指依法设立，对两个或两个以上不同类型金融机构拥有实质控制权，自身仅开展股权投资管理、不直接从事商业性经营活动的有限责任公司或者股份有限公司。其中，金融机构的包括：

- （一）商业银行（不含村镇银行）、金融租赁公司。
- （二）信托公司。
- （三）金融资产管理公司。
- （四）证券公司、基金管理公司、期货公司。
- （五）人身保险公司、财产保险公司、再保险公司、保险资产管理公司。
- （六）金融管理部门认定的其他金融机构。

非金融企业、自然人实质控制两个或两个以上不同类型金融机构，并具有以下情形之一的，应当设立金融控股公司：

（一）实质控制的金融机构中含商业银行，金融机构的总资产规模不少于 5000 亿元的，或者金融机构总资产规模少于 5000 亿元，但商业银行以外其他类型的金融机构资产规模不少于 1000 亿元或受托管理资产的总规模不少于 5000 亿元。

（二）实质控制的金融机构不含商业银行，金融机构的总资产规模不少于 1000 亿元或受托管理资产的总规模不少于 5000 亿元。

（三）实质控制的金融机构总资产规模或受托管理资产的总规模未达到第一项、第二项规定的标准，但中国人民银行按照宏观审慎监管要求，认为需要设立金融控股公司的。

符合本条前三项条件的企业集团，如果企业集团内的金融资产占集团总资产的比重达到或超过 85%的，可由企业集团申请设立金融控股公司，金融控股公司及其控股机构共同构成金融控股集团；也可按照本办法规定的设立金融控股公司的同等条件，由企业集团母公司申请作为金融控股公司，企业集团整体被认定为金融控股集团。

2. 业务范围

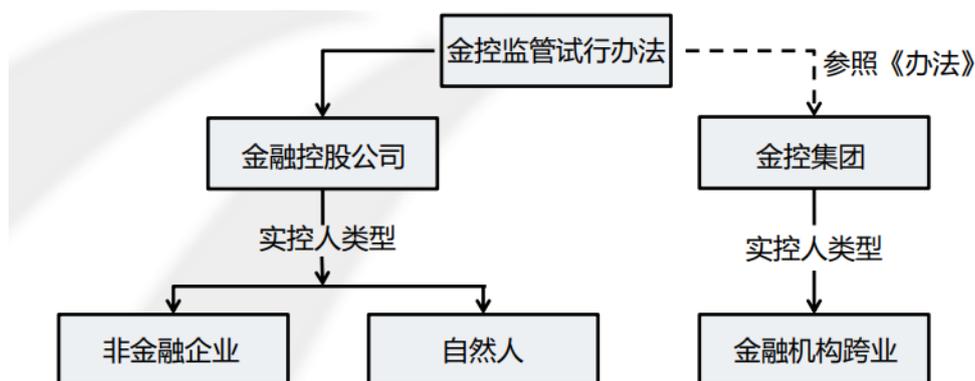
政策提出金融控股公司除对所控股的金融机构进行股权管理外，还可以从事经中国人民银行批准的其他金融业务，用于对所控股的金融机构进行流动性支持，管理集团整体流动性。而金控公司投资经金融管理部门认定与金融业务相关的机构时，投资总额账面价值原则上不得超过金融控股公司净资产的 15%。企业集团整体被认定为金融控股集团的除外。

二、要点解读

1. 何为非金融企业金控公司？

《办法》第 2 条“本办法适用于实际控制人为境内非金融企业和自然人的金融控股公司。金融监管部门根据本办法，对金融机构跨业投资控股形成的金融集团实施监管。具体实施细则由金融监管部门另行制定。”

如果按照金融机构的定义，除了银证保等核心金融机构（如四大行、四大 AMC、平安、兴业、人寿、太保）形成的金控集团参照《办法》，其他的地方金控平台、央企控股金控、民企控股金控、互联网控股金控、自然人控股金控，都属于《办法》监管范围。



| 类别 | | 举例 | |
|---------|----------------|------------------------|-----------------|
| 金融机构控股 | | 四大行、四大 AMC、平安、兴业、人寿、太保 | |
| 非金融机构控股 | 地方金控平台 | 天津泰达、上海国际、北京金控、国元金控 | |
| | 央企控股 | 非经营类 | 中信集团、光大集团、招商局集团 |
| | | 实业类 | 国家电网、中航工业、五矿集团 |
| | 民营企业控股 | 海航、“明天系”、复星、恒大、万达 | |
| 互联网企业控股 | 蚂蚁金服、腾讯金融、京东金融 | | |

2. 类金融控股公司是否纳入《办法》管理？

《办法》第 2 条“金融控股公司是指依法设立，对两个或两个以上不同类型金融机构拥有实质控制权，自身仅开展股权投资管理、不直接从事商业性经营活动的有限责任公司或者股份有限公司。”而金融机构包括以下类型：（一）商业银行（不含村镇银行）、金融租赁公司（二）信托公司（三）金融资产管理公司（四）证券公司、基金管理公司、期货公司（五）人身保险公司、财产保险公司、再保险公司、保险资产管理公司（六）金融管理部门认定的其他金融机构。

通过与相关专业人士沟通，明确（六）即地方金融监管局负责的典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司、区域性股权市场、融资担保机构、小额贷款公司等 7 类机构。由此，类金融控股公司，原则上，也将纳入《办法》管理范围。

3. 资产规模不足 1000 亿元能否纳入《办法》管理？

《办法》第 6 条“非金融企业、自然人实质控制两个或两个以上不同类型金融机构，并具有以下情形之一的，应当设立金融控股公司：（一）实质控制的金融机构中含商业银行，金融机构的总资产规模不少于 5000 亿元的，或者金融机构总资产规模少

于 5000 亿元，但商业银行以外其他类型的金融机构资产规模不少于 1000 亿元或受托管理资产的总规模不少于 5000 亿元。（二）实质控制的金融机构不含商业银行，金融机构的总资产规模不少于 1000 亿元或受托管理资产的总规模不少于 5000 亿元。（三）实质控制的金融机构总资产规模或受托管理资产的总规模未达到第一项、第二项规定的标准，但中国人民银行按照宏观审慎监管要求，认为需要设立金融控股公司的。”

结合上述第二点来看，类金融控股公司数量很多，基本上每个地级市都有几家这样的所谓的金控平台，如果都划为金控公司管理范围，将难以体现“抓大放小”的监管思路。基于此，第六条对金控公司资产规模设置了门槛，由于类金融控股公司控股的都是一些资产规模较小的泛金融业态，实质控制的金融机构总资产规模很多难以达到 1000 亿元，不满足金控监管办法六（二）的要求，将会排除在《办法》之外。

但是，办法中也明确了“但中国人民银行按照宏观审慎监管要求，认为需要设立金融控股公司的。”此条款当前并无具体细则出台，部分国有类金融控股公司作为地方金融体系建设者，直接影响地方金融稳定与安全，在地方经济发展中举足轻重，可就此项条款细则形成申报意见，按照宏观审慎监管要求积极争取设立。

4. 金融总资产难以达到 85%怎么办？

《办法》第 6 条“符合本条前三项条件的企业集团，如果企业集团内的金融资产占集团总资产的比重达到或超过 85%的，可由企业集团申请设立金融控股公司，金融控股公司及其控股机构共同构成金融控股集团；也可按照本办法规定的设立金融控股公司的同等条件，由企业集团母公司申请作为金融控股公司，企业集团整体被认定为金融控股集团。”《办法》第 17 条“金融控股公司可以投资经金融管理部门认定与金融业务相关的机构，但投资总额账面价值原则上不得超过金融控股公司净资产的 15%。企业集团整体被认定为金融控股集团的除外。”

这两条锚定金融辅助业务并对比例设限，目的是隔离金融与实业板块，防止风险套利和风险交叉传递，与《关于完善国有金融资本管理的指导意见》《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》中“产融隔离”思路一脉相承。

对于许多金融与实业并举的金控集团，如国家电网、中航工业、五矿集团，金融总资产难以达到 85%，非金融投资超过净资产的 15%，将导致集团旗下所有业态无法整体纳入金融控股集团。

两种方案，一是剥离集团旗下非金融投资，使之达到大于总资产 85%、小于净资产 15%的要求，然后由集团母公司申请作为金融控股公司，集团整体被认定为金融控股集团。二是在大的集团旗下设立金融控股公司，金融控股公司及其控股机构共同构成金融控股集团，金控集团只是大集团下的一个版块，（如中国石油天然气集团旗下中油资本，越秀集团的金融、房地产、交通基建的 3+X，省投集团的 3+X 基础设施投资、产业投资、金融投资）。

5. 将高负债企业排除在外？

《办法》第 9 条“法人、自然人申请设立或投资入股成为金融控股公司主要股东、控股股东或实际控制人的，应当在符合本办法第八条规定的同时，还符合以下条件：

（四）财务状况良好，在不考虑非经常性损益情况下最近三个会计年度连续盈利，年终分配后净资产达到总资产的 40%（母公司财务报表口径），权益性投资余额不超过净资产的 40%（合并财务报表口径），中国人民银行另有规定的除外。

“年终分配后净资产达到总资产的 40%（母公司财务报表口径）”一般来说，容易达到，但“权益性投资余额不超过净资产的 40%（合并财务报表口径）”比较难，主要看权益性投资的定义，如果含可供出售金融资产很多会超过 40%。

“两个 40%”的限制，将阻断高负债企业控股金融机构的可能，也是“控杠杆”思想的鲜明体现。由于资本是金融机构抵御风险的“压舱石”，对于主要股东和控股股东补充资本能力的强调，将有效增强金融机构顺利抵御风险的能力。

6. 金融控股公司将成为专有名词，打擦边球是否可行？

《办法》第 13 条，设立金融控股公司，应当经中国人民银行批准。本办法实施前已符合第六条要求的机构，应当在本办法实施之日起 6 个月内向中国人民银行提出申请。设立许可的实施细则由中国人民银行另行制定。国有企业依照本办法设立金融控股公司的，应当向国有资产监督管理机构报告。金融控股公司取得中国人民银行的批准后，方可办理工商注册登记，领取营业执照。未经中国人民银行批准，不得注册登记为金融控股公司。未经中国人民银行批准，任何单位不得在名称中使用“金融控股”、“金控”、“金融集团”等字样。

从初步的统计数据看，有超过 6 万家的金融集团，名字包含“金控”的超过 2 万家，如果不更改，必须进行重新申请。无法认定的，将必须更名，不得使用“金融控股”、“金控”、“金融集团”，即使是采用拆分或组合方式打擦边球的也不行，如“金融投资控股”、“金融投资集团”等。

预期更多的公司将去金融化，更名为“****投资集团有限公司”，类似的有：南京紫金投资集团有限责任公司，安徽省投资集团控股有限公司。

7. 避免多层持股、交叉持股，股权穿透监管将至？

《办法》第 18 条，“本办法实施前，金融控股公司所控股金融机构已经成为其他类型金融机构的主要股东的，鼓励其将股权转让至金融控股公司。企业集团整体被认定为金融控股集团的，集团内的金融机构与非金融机构之间不得交叉持股。国家另有规定的除外。”

金融控股公司股东、金融控股公司和所控股金融机构法人层级原则上不得超过三级。这样对商业银行、证券公司、信托公司股权管理办法的延续，强调股权明晰、穿透监管。按照这一规定，很多金控集团内部股权关系将得以重构，管理更加规范。

8. “两参一控”同样适用金控公司？

《办法》第 19 条“同一投资人及其关联方、一致行动人，作为主要股东参股金融控股公司的数量不得超过两家，作为控股股东和实际控制人控股金融控股公司的数量不得超过一家”。

根据此前监管机构发布的各类金融机构股权管理办法，非金融企业入股同类型金融机构或将不得超过“两参一控”的数量要求。在银行业中，“两参一控”的要求是“同一投资人及其关联方、一致行动人作为主要股东参股商业银行的数量不得超过两家，或控股商业银行的数量不得超过一家”；在证券业中，“两参一控”的要求是“证券公司的股东以及股东的控股股东、实际控制人参股证券公司的数量不超过两家，其中控制证券公司的数量不超过一家”；在保险业中，“两参一控”的要求是“投资人及其关联方、一致行动人只能成为一家经营同类业务的保险公司的控制类股东。投资人为保险公司的，不得投资设立经营同类业务的保险公司。投资人及其关联方、一致行动人，成为保险公司控制类和战略类股东的家数合计不得超过两家”。

三、小结

随着金融供给侧改革逐步推进，金融资源会加速向具有主业优势的机构聚集，金控公司采取牌照化的管理，与其他核心金融牌照一样具有战略意义，后期可能会针对金控公司出台一些金融业务准入和监管指引，金控带来的资金成本、债务流动性、隐性资信、品牌信誉以及规模上的稳定性，会是金控体系内外金融机构差异化的核心，将为金融企业在业务拓展、资信评估、牌照获取等方面提供便利。

硬币的另一面，申请成立金控公司，很多将面临业务或组织架构的调整，包括金融板块的剥离、非金融投资的限制、股权管理的规范等等。同时，将面临更为严格的监管环境，接受行业监管的同时，还要接受央行的监管，公司的资本充足、并表、关联交易、风险管控、治理结构、信息报告等都将纳入规范化，对于公司管理和治理都将带来不小的挑战。

长期看，依法设立、合规经营、具备显著竞争优势的金控正规军将登上舞台，成为未来金融行业综合化经营的真正主导，扶优限劣、龙头集中，金融行业的头部化集中趋势预计将更为明显，这正是金融供给侧改革的应有之意。

| 要点 | 主要内容 |
|----------|---|
| 投资限制 | 金融控股公司可以投资经金融管理部门认定与金融业务相关的机构，但投资总额账面价值原则上不得超过金融控股公司净资产的15%。企业集团整体被认定为金融控股集团的除外。 |
| 交叉持股禁止 | 金融控股公司所控股金融机构不得反向持有母公司股权。金融控股公司所控股金融机构之间不得交叉持股。金融控股公司所控股金融机构不得再成为其他类型金融机构的主要股东，但金融机构控股与其自身相同类型的或者属业务延伸的金融机构，并经金融管理部门认可的除外。 |
| 参控金控公司数量 | 同一投资人及其关联方、一致行动人，作为主要股东参股金融控股公司的数量不得超过两家，作为控股股东和实际控制人控股金融控股公司的数量不得超过一家。 |
| 并表管理 | 金融控股公司应当对纳入并表管理范围内所控股机构的公司治理、资本和杠杆率等进行全面持续管控，有效识别、计量、监测和控制金融控股集团的总体风险状况。 |
| 禁止行为 | 金融控股公司1) 所控股金融机构(财务公司除外)向其他金融控股公司关联方提供的融资或者担保，超过提供融资或者担保的所控股金融机构注册资本总额的10%，或者超过接受融资或者担保的金融控股公司关联方注册资本总额的20%。2) 所控股金融机构(财务公司除外)和所控股非金融机构接受金融控股公司的股权作为质押标的。3) 对金融控股集团外的担保余额超过金融控股公司净资产的10%。 |
| 监管信息平台 | 要求金融控股公司按照规定报送资产负债表、利润表和其他财务会计、统计报表、经营管理资料以及注册会计师出具的审计报告。 |
| 救助义务 | 所控股金融机构违反审慎经营规则，财务状况显著恶化，严重危及自身稳健运行、损害存款人和其他客户合法权益，金融控股公司有义务帮助其所控股金融机构恢复正常营运。 |
| 退出机制 | 金融控股公司难以持续经营，若不市场退出将严重危害金融秩序、损害公众利益的，应当依法实施市场退出。 |
| 违法处置 | 1) 责令其部分转让对金融机构的股权至丧失实质控制权；2) 责令其全部转让对金融机构的股权；3) 其他纠正措施。 |
| 过渡期 | 新老划断，存量设置过渡期整改。 |

免责声明

兴泰智库成立于 2016 年 8 月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业分析、战略研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。