

金融资管专题系列

2020年1-9月金融监管政策报告

龚先念

主要观点

- ▶ 2020年1-9月金融监管政策整体体现出几个特点：一是两条主线，一手抓六稳六保，一手抓风险防范。二是监管力度并未因疫情影响而放松，监管政策在一季度向疫情防控倾斜，但随后保持了延续性，前期已征求意见的相关政策陆续颁布出台。三是继续坚持金融改革与开放。
- ▶ 一季度以支持疫情防控为重心：保障资本市场的平稳运行和流动性的充裕，加大对疫情严重地区和抗击疫情相关企业的融资支持。
- ▶ 各项政策以防范风险为主基调：资管新规过渡期延长一年，避免疫情冲击向金融领域扩散；房企“三条红线”正式公布，防范房企融资危机，控制金融系统风险；金融控股公司准入规范落地，有助防范监管套利和系统性金融风险；资金信托新规公开征求意见，避免监管套利；租赁业加速整合出清，行业走向规范发展；证券业再融资新规落地，明确战略投资者认定，加强套利监管；保险业权益类投资空间释放，发挥长期资金稳定器作用。
- ▶ 坚持资本市场扩大开放：公司债发行注册制稳步推进；取消证券公司、基金公司外资股比限制，保持高水平对外开放；券商资管有望转公募，加剧公募基金产品的竞争；二季度开始资本市场改革主线渐向提升市场活跃度倾斜。
- ▶ 规范国有金融资本管理，明晰委托代理关系；加强银行业保险业公司治理监管。

目录

一、一季度以支持疫情防控为重心	3
(一) 保障资本市场的平稳运行和流动性的充裕	3
(二) 加大对疫情严重地区和抗击疫情相关企业的融资支持	4
二、各项政策以防范风险为主基调	4
(一) 资管新规过渡期延长一年，避免疫情冲击向金融领域扩散	4
(二) 房企“三条红线”正式公布，防范房企融资危机，控制金融系统风险	5
(三) 金融控股公司准入规范落地，有助防范监管套利和系统性金融风险	6
(四) 信托业：资金信托新规公开征求意见，避免监管套利	7
(五) 租赁业：加速整合出清，行业走向规范发展	9
(六) 证券业：再融资新规落地，明确战略投资者认定，加强套利监管	10
(七) 保险业：权益类投资空间释放，发挥长期资金稳定器作用	11
三、坚持资本市场扩大开放	13
(一) 公司债发行注册制稳步推进	13
(二) 取消证券公司、基金公司外资股比限制，保持高水平对外开放	13
(三) 券商资管有望转公募，加剧公募基金产品的竞争	14
(四) 二季度开始资本市场改革主线渐向提升市场活跃度倾斜	14
四、规范国有金融资本管理，加强公司治理建设	15
(一) 规范国有金融资本管理，明晰委托代理关系	15
(二) 加强银行业保险业公司治理监管	18

2020 年 1-9 月的金融监管政策整体体现出几个特点：一是两条主线，一手抓六稳六保，一手抓风险防范。二是监管力度并未因疫情影响而放松，监管政策在一季度向疫情防控倾斜，但随后保持了延续性，前期已征求意见的相关政策陆续颁布出台。三是继续坚持金融改革与开放。

一、一季度以支持疫情防控为重心

（一）保障资本市场的平稳运行和流动性的充裕

在国内疫情加速爆发的初期，春节后 2 月 3 日的首日开市受到了全市场的瞩目。在此背景下，2 月 1 日人民银行、财政部、银保监会、证监会、外汇局联合发布了《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》，以及《关于全力支持上市公司等市场主体坚决打赢防控新型冠状病毒感染肺炎疫情阻击战的通知》，资本市场平稳运行的政策高度显著提升，其中直接涉及资本市场的主要有 9 条措施，按照一切有利于疫情防控和促进资本市场平稳运行的原则，特殊事情作出特别政策安排，有效的对资本市场进行政策预期的引导。随后证监会在 2 月 2 日在发布六问六答中，再次强调在疫情影响下对市场及企业流动性进行延期安排，再次强调保障股票质押、企业债券以及证券公司流动性的续期安排。在国内防控初步有效及预期的有效引导下，A 股市场在首日大幅下行 8% 后便回归稳态。

在海外疫情及流动性危机恐慌的背景下，3 月 22 日的国新办再

度召开维护金融市场稳定的发布会，央行、银保监会、证监会以及外汇局均对国际疫情及金融稳定发表观点。证监会李超副主席介绍了权益市场相对韧性的原因，一方面是杠杆风险在减少，资本市场的杠杆资金总量当前较 2015 年高峰时期下降了 80%，高比例质押上市公司数量较高峰时期已经下降了三分之一；另一方面是通过加大和市场的预期沟通，主要通过持续的优化交易监管和提高透明度。

（二）加大对疫情严重地区和抗击疫情相关企业的融资支持

在 2 月 1 日的防控通知中，证监会提出两点，一是对在湖北等疫情严重地区的相关企业以及募集资金主要用于疫情防控领域的企业，主要通过绿色通道进行加快优化流程；二是鼓励私募基金、创投基金以及资管产品投资涉及抗疫领域的企业可实施绿色通道政策。

二、各项政策以防范风险为主基调

（一）资管新规过渡期延长一年，避免疫情冲击向金融领域扩散

2020 年 7 月 31 日，央行等部门公布将资管新规过渡期由 2020 年底延长至 2021 年底，同时建立健全激励约束机制，完善配套政策安排，平稳有序推进资管行业规范发展。

表 1 资管新规过渡期延长主要政策安排

措施	具体表述
过渡期适当延长	延长资管新规过渡期至 2021 年底，在锁定 2019 年底存量资产的基础上，由金融机构自主调整整改计划
允许个案处理	对于 2021 年底前仍难以完全整改到位的个别金融机构，金融机构说明原因并经金融管理部门同意后，进行个案处理，列明处置明细方案，逐月监测实施，并实施差异化监管措施

存量资产处置	鼓励采取新产品承接、市场化转让、合同变更、回表等多种方式有序处置存量资产。 允许类信贷资产在符合信贷条件的情况下回表，并适当提高监管容忍度。已违约的类信贷资产回表后，可通过核销、批量转让等方式进行处置。鼓励通过市场化转让等多种方式处置股权类资产。稳妥处置银行理财投资的存量股票资产，避免以单纯卖出的方式进行整改。
配套支持措施	优化银行资本补充工具发行环境，进一步增强金融机构资本实力。推进金融市场发展，提升新产品接续能力，引导资管行业为资本市场提供长期稳定资金支持。

资料来源：人民银行。

资管新规的几大监管难点于 2020 年底仍将难以完成，比如净值化转型、杜绝资金池运作、限制非标、类货基统一监管等。“病去如抽丝”，在落实资管新规的过程中，客户改变刚兑习惯和对净值化的接受度是最大的症结所在，需要时间来逐步培养。2020 年底过渡期结束不具备较强的实际可操作性，且金融监管部门出台诸多举措避免疫情冲击向金融领域扩散，否则强力压降势必引发信用收缩等一系列问题。

（二）房企“三条红线”正式公布，防范房企融资危机，控制金融系统风险

8 月 20 日，央行、住建部召开重点房企座谈会，会上出台了重点房企资金监测和融资管理的“三条红线”规则。“三条红线”具体规定是：剔除预收款后的资产负债率大于 70%；净负债率大于 100%；现金短债比小于 1 倍。

根据“踩线”情况，房企将被分为“红、橙、黄、绿”四档，然

后实施差异化债务规模管理。具体规定是：以 2019 年 6 月底的有息负债规模为基础，三项指标全部踩线的“红档”企业，有息负债不得增加；踩中两项的“橙档”企业，有息负债规模年增速不得超过 5%；只有一项踩线“黄档”房企，有息负债规模年增速可放宽至 10%；全部指标符合要求的“绿档”，有息负债规模年增速可放宽至 15%。

这是监管部门第一次明确了房企举债的标准。以往收紧房企融资，都是模糊化的，也是有漏洞可钻的；但是有了这三道明确的红线标准，漏洞几乎被彻底堵上。不仅控制信用债，还要对信托、资管产品和海外融资，进行全方位的监管。

最近两年已经有一大批房企爆出资金危机，其中不乏千亿房企的身影，个别企业已经出现了债务违约的情况。从管理层的视角看，由于房地产行业的金融属性近年已经被空前强化，所以大房企在经营上的问题已经影响到了金融系统安全和稳定。如果倒下一家大房企，可能影响一批银行，造成一堆坏账，甚至引发多米诺骨牌效应。风险之前其实就已经出现过，而现在似乎要把防范机制进行前置。避免出了问题再处理，争取通过控制负债率降低风险发生的可能性。

（三）金融控股公司准入规范落地，有助防范监管套利和系统性金融风险

为推动金融控股公司规范发展，有效防控金融风险，更好地服务实体经济，中国人民银行会同相关部门起草了《金融控股公司监督管

理试行办法（征求意见稿）》，并在 2019 年 7 月份向社会公开征求意见。根据中国人民银行的工作计划，推出正式稿以及与之相配套的监管细则将是 2020 年极为重要的工作之一。

9 月 2 日召开的国务院常务会议明确金融控股公司准入规范。会议通过《关于实施金融控股公司准入管理的决定》，明确非金融企业、自然人等控股或实际控制两个或两个以上不同类型金融机构，并且控股或实际控制的金融机构总资产规模符合要求的，应申请设立金融控股公司。会议要求，对金融控股公司监管要依法依规、稳妥有序推进实施，防范化解风险，增强金融服务实体经济能力。

相关研究机构认为，结合《金融控股公司监督管理试行办法（征求意见稿）》来看，监管层明确金融控股公司准入规范，以引入清单的方式规范股东资质，强化资金来源真实性、资本运用合规性的监管，防止非金融企业和个人企业向金融业盲目扩张。对金融机构而言，股东资质提升、股权架构清晰以及公司治理更加完善将有助于提升金融机构经营稳健性和竞争力。对于市场而言，将金融控股公司纳入央行统一监管，有助于防范监管套利和系统性金融风险。

（四）信托业：资金信托新规公开征求意见，避免监管套利

2020 年 5 月 8 日，银保监会发布《信托公司资金信托管理暂行办法（征求意见稿）》（简称《办法》），向社会公开征求意见。主要变化有以下几点内容：

1. 严控非标, 信托公司进入拼净资产的时代¹; 2. 严格限定为私募产品, 受投资者 200 人数限制, 但门槛降低; 3. 合格投资者认定方面, 与银行理财资管新规、保险资管新规一致; 4. 投资者人数穿透认定问题上信托有优势; 5. 可以直销和委托其他机构代销, 三方机构不受影响; 6. 私募性质资产证券化, 不再可行; 7. 持有上市公司股份比例受到限制, 必须分散投资, 不得成为持股通道; 8. 关联交易要充分信息披露, 设置净资产比例限制; 9. 严格禁止不同资金信托之间的交易, 防止利益输送; 10. 资金信托可在银行间和交易所开展回购业务, 放大杠杆; 11. 结构化杠杆限制, 与其他资管产品保持一致; 12. 投资者退出, 严格实施期限匹配, 防止之后投资者接之前投资者的盘。

综合分析, 资金信托新规坚持私募定位, 坚持非标限制, 杜绝监管套利, 是资管新规细则中的最后一块拼图。信托产品刚性兑付多年, 随着“房住不炒”政策的持续执行, 非标产品风险时有暴露, 新规有助于保障信托产品投资者的利益, 降低社会融资成本, 支持实体经济发展。虽然限制比银行理财和保险资管产品宽松, 但比例限制的高压线将促进信托公司加快转型。同时为了平稳过渡, 监管层还是比较偏爱信托, 给予了投资人人数穿透和私募公司可以担任投资顾问两条口子。而保险资管是不允许非持牌金融机构私募基金管理公司担任投资顾问的。

¹ 《办法》规定, 信托公司管理的全部集合资金信托计划投资于同一融资人及其关联方的非标准化债权类资产的合计金额不得超过信托公司净资产的 30%。信托公司管理的全部集合资金信托计划向他人提供贷款或者投资于其他非标准化债权类资产的合计金额在任何时点均不得超过全部集合资金信托计划合计实收信托的 50%。

（五）租赁业：加速整合出清，行业走向规范发展

2020 年 1 月 8 日，中国银保监会发布了《融资租赁公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》。6 月 9 日，银保监会正式印发《融资租赁公司监督管理暂行办法》。该办法主要内容有：1. 明确融资租赁公司的业务范围、租赁物范围及负面清单²，要求融资租赁公司回归主业；2. 对杠杆倍数³、集中度和关联交易管理趋严，部分融资租赁公司面临较大的资本补充压力；3. 对融资租赁公司的风险管理、资产分类和准备金计提提出了较高的要求，有助于融资租赁公司增强风险抵御能力；4. 明确监管职责，过渡期延迟为 3 年，促进行业加速整合出清，行业走向规范发展⁴。

该办法出台，将引导行业规范经营，防范和化解风险。预计短期内，行业空壳公司将加速出清，由于杠杆倍数和集中度限制，行业整体业务规模和盈利承压。叠加宏观经济下行，行业分化进一步加剧，资本实力偏弱、集中度偏高的小型租赁公司面临迫切的业务结构调整

² 明确融资租赁企业不得通过网络借贷信息中介机构、私募投资基金等渠道融资或转让资产；要求融资租赁公司开展融资租赁业务应当以权属清晰、真实存在且能够产生收益的租赁物为载体，不得接受已设置抵押、权属存在争议、已被司法机关查封、扣押的财产或所有权存在瑕疵的财产作为租赁物。

³ 《办法》规定融资租赁公司的风险资产总额不得超过净资产的 8 倍，比原先 2013 年颁布的《融资租赁企业监督管理办法》规定的 10 倍要更加严格。

⁴ 截至 2019 年末，全国 11124 家融资租赁公司中约 72% 的公司处于空壳、停业状态，《办法》通过分类处置推动融资租赁行业“减量增质”。按照经营风险、违法违规情形将租赁公司划分为正常经营、非正常经营和违法违规经营等三类，并对已经设立的租赁公司给予 3 年过渡期（可适当延长），分类监管有利于行业有序整改、加速出清，长期来看有助于行业规范运营。

和资本补充压力，而资本充足以及资产定价和管理能力强的大型融资租赁公司竞争优势凸显。

（六）证券业：再融资新规落地，明确战略投资者认定，加强套利监管

再融资修订新规于 2 月 14 日正式公布，正式稿相对于征求意见更为宽松，将融资规模限制从 20%放宽至 30%以及将“新老划断”时点提前。

3 月 20 日，证监会对再融资新规中的“战略投资者”认定做出明确规定，战略投资者需同时满足基础条件和附加条件，其中基础条件主要包括四方面，一是具有同行业或相关行业较强的重要战略性资源；二是愿意长期持有较大比例的股份；三是愿意并实际参与提升公司治理；四是最近三年未受到证监会行政处罚或被追究刑事责任。附加条件一是能提供国际国内领先的核心技术资源，并以此显著提升上市公司的盈利能力；二是能带来国际国内领先的市场、渠道、品牌等战略性资源，并以此推动实现上市公司销售业绩大幅提升。满足基础条件和附加条件之一可被认定为战略投资者。

从上述条件来看，战略投资者的认定门槛大大提高，意在引导战投回归产业整合的定位。要求“具有同行业或相关行业的战略性资源”意味着大多数机构投资者难以满足战略投资者的规定，目前 72 项新增定价发行预案中，发行对象包括机构投资者的有 50 家，占比达到

69.4%。未来投资者参与定价定增的难度增大，预计定价定增的比例或有所减少。

图1 再融资新规修订变化

项目		修订后版本（2020）	修订前版本
发行条件		取消资产负债率条件（公开发行）	创业板资产负债率需高于 45%（公开发行）
		取消盈利条件	创业板非公开发行需满足连续两年盈利
		将发行条件调整为信息披露要求	前期募集资金基本使用完毕，且使用进度和效果与披露情况基本一致
发行规模		将 20% 的比例放宽至 30%	非公开发行股票数量原则上不得超过本次发行前总股本的 20%
定价机制	定价基准日	董事会决议公告日、股东大会决议公告日或者发行期首日	发行期首日
	底价基准	前 20 个交易日公司股票均价的 8 折	前 20 个交易日公司股票均价的 9 折
发行对象		统一不超过 35 名	主板、中小板：不超过 10 名 创业板：不超过 5 名
退出机制	锁定期	6 个月；18 个月	12 个月；36 个月
	减持规定	不受减持新规限制	任意连续 90 个自然日内，竞价和大宗减持比例不得超过 1% 和 2%，解禁第一年总比例不得超过 50%
批文有效期		12 个月	6 个月
兜底条款		上市公司及其控股股东、实际控制人主要不得向发行对象做出保底收益或变相承诺，且不得直接或间接向发行对象提供财务资助者补偿	无

资料来源：WIND。

（七）保险业：权益类投资空间释放，发挥长期资金稳定器作用

1. 取消投资行业限制，鼓励险资参与实体企业融资

7 月 15 日，李克强总理在国务院常务会议上提出，取消保险资金开展财务性股权投资行业限制，在区域性股权市场开展股权投资和创业投资份额转让试点。

据中国保险资管协会最新数据显示，2020 年 1-6 月，29 家保险资产管理机构注册债权投资计划和股权投资计划共 150 只，合计注册规模 2533.07 亿元。其中，基础设施债权投资计划 109 只，注册规模

2029.75 亿元；不动产债权投资计划 38 只，注册规模 479.12 亿元；股权投资计划 3 只，注册规模 24.2 亿元。运用到股权投资中的险资规模仍有很大提升空间。

预计放开财务性股权投资行业限制后，保险机构股权投资范围将大幅扩大，拓宽保险资金投资的自主决策空间，把握机遇将获得更高的投资回报。鼓励险资以股权形式参与实体企业融资，为实体经济发展提供长期资金支持，优化企业融资结构，降低实体经济杠杆率。

2. 设置差异化权益投资比例，主要上市险企预计释放逾万亿元权益配置空间

7 月 17 日，银保监会发布《关于优化保险公司权益类资产配置监管有关事项的通知》，明确八档权益类资产监管比例，最高可到占上季末总资产的 45%。通过设置差异化监管比例，赋予公司更多自主投资权，提高监管政策的精准性和针对性。

根据 2019 年末数据，91 家财险公司中有 61 家偿付充足率达到 250%以上，91 家寿险公司中有 25 家偿付充足率在 250%以上，这部分险资均满足提高权益类投资上限的条件。偿二代体系下，各保险公司偿付能力将进一步提升。

根据 2019 年各上市保险公司偿付能力充足率，估算出中国平安、中国人寿、中国太保、新华保险、中国人保和中国太平将分别释放权益投资空间 4496.1 亿元、4753.7 亿元、3127.8 亿元、1457.7 亿元、

1640.1 亿元和 1275.7 亿港元。上市险企中，权益配置空间比例由大到小依次为中国太保>新华保险>中国平安>中国人寿>中国人保>中国太平。

三、坚持资本市场扩大开放

（一）公司债发行注册制稳步推进

3 月 1 日，证监会公告，自 2020 年 3 月 1 日起，公司债券公开发行实行注册制，由证券交易所负责受理、审核，并报证监会履行发行注册程序。2020 年 3 月 1 日前证券交易所已受理的公开发行公司债券申请项目，按照原《证券法》《公司债券发行与交易管理办法》规定的标准和程序执行。

该公告发布后，先行实施注册制的公司债发行规模 3 月份大幅上行突破 4500 亿元（19 年同期仅为 2377 亿元），监管表态创业板注册制改革方案正在研究中。

（二）取消证券公司、基金公司外资股比限制，保持高水平对外开放

3 月 22 日，证监会副主席李超表示“疫情不会改变中国资本市场改革步伐，对外开放坚定不移”。今年取消基金管理公司和证券公司的外资持股比例限制等开放举措将如期推进。3 月 27 日，摩根士丹利与高盛将其中国合资公司的持股比例至 51% 获得证监会批复，摩根士丹利将获得合资券商摩根士丹利华鑫证券的控股权，高盛将获得

高盛高华的控股权。与此同时，富时罗素将 A 股纳入因子由 15% 提升至 25% 并新纳入 88 只 A 股标的，扩容已于 3 月 23 日开盘前生效，但是扩容当天北上资金净流出 80 亿元，主要受海外流动性趋紧影响。证券公司和基金管理公司外资股比限制也于 4 月 1 日起取消。

（三）券商资管有望转公募，加剧公募基金产品的竞争

7 月 31 日，证监会发布《公开募集证券投资基金管理人监督管理办法（征求意见稿）》。政策在五方面做了修订：一是切实把好行业入口关，加强基金公司股权持续性监管，优化公募基金牌照制度，放宽“一参一控”限制；二是进一步完善基金公司治理机制，突出强化长期激励约束机制，要求基金管理人建立自上而下、由内而外的长期考核制度，加强行业文化建设；三是加强对公募持牌机构的业务监管，统一公募基金管理业务的监管安排，进一步提高公募基金业务的规范化程度；四是致力打造国际一流的财富管理机构，支持优质公司集团化运营，完善子公司监管安排，提高综合财富管理服务能力；五是明确基金管理人退出机制安排，构建进退有序的行业生态。

放宽“一参一控”限制便利券商大集合公募化改造，约 7360 亿存量集合产品有望转变为真正的公募产品。

（四）二季度开始资本市场改革主线渐向提升市场活跃度倾斜

4 月金融委表示“放松和取消不适应发展需要的管制，提升市场活跃度”；5 月上交所的回应以及 6 月陆家嘴论坛对于后续资本市场

改革具体措施做出描述，其中科创板的新一轮改革值得期待；8 月 24 日创业板将正式开启注册制，首批 18 家上市公司将正式开始交易，创业板也成为继科创板后我国资本市场又一个开启注册制的板块。

具体来看，第一，创业板注册制改革正式落地，将涨跌幅限制放宽至 20%有助于提升市场交易活跃度；第二，上证综指首次修订有望提高指数整体收益率；第三，上交所释放科创板新一轮改革信号，T+0 交易制度的试点放开或于短期内落地，交易制度的变革有望赋予市场更大的活力；第四，证监会计划向商业银行发放券商牌照，旨在打造航母级券商、提升直接融资服务实体经济的能力。我们认为放松管制和提升市场活跃度仍将是下一阶段改革落地的主旋律，更多机构资金入场的渠道被打通。

图2 二季度资本市场改革政策以“提升市场活跃度”为主线



资料来源：平安证券研究所。

四、规范国有金融资本管理，加强公司治理建设

（一）规范国有金融资本管理，明晰委托代理关系

5 月 9 日，财政部发布《国有金融资本管理条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）。《条例》共有 10 章 105 条。整体来看，是对 2018 年 6 月 30 日《中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》（以下简称《意见》）五项基本原则的全面贯彻落实。

一是要坚持服务大局。《条例》通过明确国有金融资本“更好服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革”的管理目标、“向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要金融行业和关键领域、重要金融基础设施类机构和重点金融机构集中”的布局原则、“战略性、安全性、效益性统一”的布局目标以及国有金融机构“响应国家发展目标和宏观政策”的基本义务等，来保证国有金融资本在金融领域的主导地位，更好服务于我国社会主义市场经济的发展。

二是要坚持统一管理。《条例》明确，“国务院财政部门负责制定全国统一的国有金融资本管理规章制度。各级人民政府财政部门按照统一的规章制度，履行国有金融资本管理职责。”具体管理工作有四项：基础管理、运营管理、收益管理和风控管理。基础管理包括清产核资、产权界定、产权登记、资产评估、产权转让、统计分析等。运营管理包括财务管理、绩效考核、激励约束、薪酬管理等。收益管理包括经营预算、收入管理、支出管理和利润分配等。风控管理包括监督管理和以国有金融机构为责任主体的风险管理。通过四项管理工作，实现对国有产权全流程动态监管，落实全口径报告制度。

三是要坚持权责明晰。《条例》第 2、3、4 章分别明确了国有金融资本出资人、受托人、经营者（国有金融机构）的权利与义务，合理界定出资人、受托人与金融管理部门之间的职责边界，从而全面系统地理顺了国有金融资本管理体制，规范了委托代理关系，实现所有权与经营权分开、市场监管职能与出资人职责分离、国有金融资本管理与实业资本管理隔离、不干预企业依法自主经营的管理目标。

四是要坚持问题导向。《意见》中明确的管理体制机制不顺、配置效率有待提高、法治建设不到位三大问题均在《条例》里做了详细安排。管理体制机制不顺通过明细权责得以解决。提高资本配置效率强调统筹规划、有进有退、突出重点，保持国家对政策性和开发性金融机构、涉及国家金融安全、外溢性强的金融基础设施类机构、以及在行业中具有重要影响的国有金融机构的绝对控制力，鼓励处于竞争领域的国有金融机构积极引入各类资本。通过细化并量化出资人人员、受托人人员、国有金融机构及其人员、以及中介机构的违规责任，实现国有金融资本管理的法治建设，切实维护资本安全。

五是要坚持党的领导。《条例》首先明确国有金融资本的管理原则第一条就是坚持党的领导，在人员管理中强调“建立健全坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合的制度”，并在出资人主要职责中进一步明确首要职责即是“坚持和加强党的领导，贯彻落实党中央、国务院决

策部署”，在国有金融机构公司治理中强调发挥党委的作用。

综上，《条例》的制定健全了国有金融资本管理的法律法规，提高了资本配置效率，让资本布局更加合理，规范了委托代理关系，完善了国有金融资本管理方式，进一步强化了国有金融机构党的建设。

《条例》有效贯彻落实了《意见》的五项基本原则，有助于增强国有金融机构活力与控制力，促进国有金融资本保值增值，更好地实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大基本任务。

（二）加强银行业保险业公司治理监管

2020 年 8 月 28 日，为借鉴吸收国际先进经验，切实提升银行业治理质效，进一步加强公司治理监管，银保监会在监管系统内印发了《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022 年）》。

银行业保险业公司治理三年行动方案主要内容：三年行动方案借鉴国际先进经验，充分吸收了前期银保监会关于《二十国集团/经合组织公司治理原则》在我国银行业保险业实施情况的评价结果，包括十个方面内容：第一部分突出强调了健全银行业保险业公司治理的指导思想、基本原则和总体目标；第二部分至第八部分分别从推动党的领导与公司治理有机融合、开展公司治理全面评估、规范股东行为、提升董事会等治理主体履职质效、健全激励约束机制、加强利益相关者权益保护、强化外部市场约束等方面，规划了今后三年健全银行业保险业公司治理的各项重点工作；第九部分明确了提升监管效能的

具体措施；第十部分要求强化组织保障，明确要统一思想认识、加强统筹、夯实责任，确保落实到位。

银行业保险业公司治理三年行动方案主要特色：一是推动党的领导与公司治理有机融合，2020 年进一步明确并严格落实党的领导融入公司治理的具体要求：完善公司章程，写明党组织的职责权限、机构设置、运行机制、基础保障等重要事项；完善“双向进入、交叉任职”领导体制，进入董事会、监事会和高管层的党委班子成员要严格落实党组织决定；结合机构实际制定和完善党委前路研究讨论的重大经营管理事项清单，重大经营管理事项必须经党委研究讨论后，再由董事会或高管层作出决定。2021 年、2022 年持续探索完善党的领导与公司治理有机融合的方式和路径：研究完善国有及国有控股机构党组织与董事会、监事会的沟通机制；探索将党的领导与公司治理有机融合情况；进一步完善党的领导与公司治理融合的相关评估指标并适度提高权重；推动相关机构党组织严格实行民主集中制，坚决惩治和预防腐败等。二是开展银行业公司治理全面评估：按照巴塞尔委员会《银行公司治理原则》等国际规则要求，2020 年要压实评估责任、严把评估标准、强化问责处罚、进行适度披露、推动问题整改，确保首次银行保险机构公司治理全面评估取得实效；2021 年要将公司治理评估结果与创新试点、业务准入、资金运用、分支机构设路等工作挂钩，重点抓好评估结果应用和难点问题整改；2022 年要及时总结前

两年公司治理评估工作中的经验和教训，进一步修订公司治理评估制度，完善公司治理评估指标体系，健全评估工作机制。

2020 年是防范化解重大金融风险攻坚战的收官之年，通过加强公司治理监管推动银行金融机构健全公司治理机制具有突出重要性和紧迫性。由于银行业本身业务具有外部性，财务杠杆率高、信息不对称性严重，公司治理的缺陷往往成为其风险的主要诱因，监管部门出台银行业公司治理三年行动方案，是完善金融机构公司治理一系列决策部署的重要举措，将全面提升公司治理监管的系统性、针对性和前瞻性，推动我国银行业切实提升公司治理质效，也有助于降低系统性风险。

免责声明

本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断，可能会随时调整。报告中的信息或所表达的意见不构成任何投资、法律、会计或税务方面的最终操作建议，本公司不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保。在任何情况下，本报告中的信息或所表达的建议并不构成对任何投资人的投资建议，中国建银投资有限责任公司不对投资者的投资操作而产生的盈亏承担责任。本报告的版权归中国建银投资有限责任公司所有，任何机构和个人未经书面许可不得以任何形式翻版，复制，刊登，发表，篡改或者引用。