

FANGDA PARTNERS
方達律師事務所

金融法律監管 年度報告

2021

方達律師事務所
金融機構組

目录

01	前言
02	总论篇
14	银行业篇
22	证券业篇
30	资管篇
38	金融科技篇
48	保险业篇

序言

2020年必将是载入史册的一年。百年未有的疫情、复杂严峻的国际局势，既在考验、更在坚定中国决策层、监管层金融改革、开放的决心。证券法等一批对于金融市场有基础意义的法律修订实施或征求意见、“破刚兑”思路持续推进、对外开放全面落实、互联网金融全面纳入监管、“原油宝”等事件则为精准风控和监管提出新课题。

2021年是“十四五”规划的布局之年，监管必将以更大气魄深化改革、扩大开放。2021年也是我们发布《金融法律监管年度报告》的第二年。深耕于金融行业法律服务多年，我们希望能与您一起了解市场、拥抱变化、把握趋势。立足银行业、证券业、资管、金融科技及保险等多个细分领域，从重要时点、监管主线及趋势展望的角度出发，我们拟为您提供一份兼具实操性与远瞻性的年度回顾。

我们的宗旨是提供有实效、具创意而又及时的法律服务，以满足我们的客户的需要。方达金融机构组是一个由30名专业律师组成的团队。我们拥有经验丰富的律师，提供与金融机构和中国金融市场相关的全面法律服务。我们常年就中国金融行业最前沿、最复杂的法律问题为国内外客户提供法律服务，主导了大多数市场上最领先的交易项目和产品结构，对中国金融服务行业有着深刻的思辨性解读，能够在复杂的金融监管环境中提供富有创造性的解决方案。现在，我们亦希望能将我们在多年实践中反复验证的观察与研究分享与您。

作为市场参与者，您一定对于市场动向有更加全面且切实的体会与思考。如果您对报告内容有任何意见或建议，请随时与我们联系讨论，我们期待您的斧正与建议。

往事可鉴，来者可追，让我们在对金融监管与司法的回顾中挥别2020年，携手展望并实现更好的2021年！



方健 | Jian Fang

合伙人，方达律师事务所
jian.fang@fangdalaw.com

专攻公司业务、企业并购、
私募股权投资及金融监管



喻菡 | Grace Yu

合伙人，方达律师事务所
grace.yu@fangdalaw.com

专攻中国金融行业的法律事务、
监管合规和机构并购



潘思元 | Siyuan Pan

合伙人，方达律师事务所
siyuan.pan@fangdalaw.com

专攻并购、私募股权投资及
日常事务法律咨询

—— 总论篇 ——

2020重要时点回放

3月1日 ●

修订后的《证券法》生效

5月27日 ●

金融稳定发展委员会办公室发布11条金融改革措施

7月17日 ●

银保监会、证监会宣布接管“明天系”9家金融机构

10月23日 ●

央行发布《中国人民银行法》修订草案

11月2日 ●

银保监会、央行就《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》公开征求意见

11月23日 ●

银保监会宣布原则同意包商银行进入破产程序

● 4月1日

中国金融业全面对外开放，各主要类型金融机构均允许外资独资

● 5月28日

全国人大通过《民法典》

● 7月31日

央行宣布资管新规过渡期延长至2021年底

● 11月1日

《国务院关于实施金融控股公司准入管理的决定》以及《金融控股公司监督管理试行办法》生效

● 11月15日

区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）由15个成员国正式签署，中国进一步承诺金融业对外开放

● 12月19日

国家发改委、商务部发布《外商投资安全审查办法》，将重要金融服务纳入外商投资安全审查范围

2020监管主线回顾

1

“市场化改革”与“严监管”并行继续成为金融监管主旋律

随着监管经验的不断积累以及制度改革的持续深化，2020年金融监管继续呈现出市场化改革与严监管本色并行不悖的态势。

2020年监管机构在金融领域大幅简政放权。央行在新修行政许可实施办法中首次设置简易程序，人民币汇率逆周期因子淡出舞台。随着新《证券法》生效，证券公司变更非主要股东等诸多前置审批得以取消，证监会修改、废止多项证券期货规章制度，对上市公司再融资实施分类审核，将注册制在科创板、创业板、公司债券公开发行领域推进落地。银保监会层面，大幅简化多项行政许可，如取消对非银行金融机构股东持股不足5%事项的审批，修改了外资金融机构入股信托公司10亿美元总资产等要求，取消了保险资金财务性股权投资的行业限制。此外，在大湾区研究建立跨境金融创新的监管沙盒、开展数字人民币试点等多项新政也旗帜鲜明地凸显了金融领域的市场化改革方向。

虽然疫情的发生带来了诸多挑战，2020年相关监管机构对于重点领域的严格监管依旧突出。央行于10月处罚了三家国有大型商业银行侵害消费者金融信息安全的行为，单家最高罚款金额超1,400万元，于年末出台了《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》的征求意见稿。证监会持续打击操纵市场、内幕交易、场外配资、上市公司财务造假等违法行为，对于饱受关注的獐子岛综合运用多种高科技完成违规事实确认并处罚，对于天山生物等股票异常交易行为立案调查。银保监会通过开展市场乱象整治“回头看”行

动，针对房地产融资、影子银行和交叉金融业务等金融风险重点领域精准发力，并查处公告了一批银行违规涉企收费、损害金融消费者利益的典型案例。同时，银保监会亦频频通过窗口指导压降结构性存款，压降信托公司融资业务规模，P2P网贷机构在2020年实现清零。由此可见，严监管态势不减。

在严监管背景之下，正如我们在《金融法律监管年度报告（2020）》中所展望的，重大案件责任人员问责处理已然常态化。证监会和银保监会在对多家证券公司和银行进行处罚时，亦责令对相关责任人员进行内部追责。2020年央行披露的仅有的三起关于反洗钱问题的行政处罚中，亦首次披露了具体责任人员的姓名和罚金。此外，监管协作也数见不鲜，永煤债券违约事件爆发后，在金稳委定调的大背景下，先由中国银行间市场交易商协会主导对于发行人和中介机构启动自律调查，再将相关线索移交证监会后对发行人正式立案调查。

“市场化改革”与“严监管”并行的监管逻辑，加之近年来倡导的柔性执法（有温度执法），体现了我国金融监管的道路自信和监管智慧，并将在未来进一步落实为我国金融监管的主旋律。

2

积极化解和处置金融风险，构建系统性金融风险防控体系

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是打好防范化解金融风险攻坚战收官之年。

在此背景下，2020年已见一批重点高风险金融集团和金融机构进入处置进程。2月，具有金融控股公司属性的海航集团被正式接管；4月，甘肃银行风险处置方案获得省级政府批复；7月，银保监会、证监会宣布接管“明天系”旗下新时代证券、国盛证券、国盛期货等9家核心金融机构；多家民营信托发生爆雷，各地银监局介入开展风险处置工作，其中四川信托于12月被正式接管。

此外，前一批风险金融机构的风险处置工作也按照市场化的方式进一步善后。安邦、明天、华信等问题金融集团的资产清理、风险隔离工作稳步推进。2020年11月，银保监会原则同意包商银行进入破产程序，其成为我国金融史上第一家通过司法程序（而非行政关闭程序）进行破产清算的商业银行。此外，安邦集团拟清算关闭，锦州银行完成财务重组、增资扩股，华信证券的接盘方甬兴证券正式开业。对于高风险金融机构雷厉风行的处置彰显了金融监管的铁腕手段，而在综合运用行政力量后及时退出让位于市场化手段，又体现了金融监管部门尊重市场规律的法治精神。

2020年以来，防范化解金融风险不仅体现在具体的机构风险处置层面，亦在防范化解金融风险的制度建设方面有力推进。一方面，为了填补宏观审慎政策的制度空白，央行积极建立宏观审慎政策框架，《人民银行法》修订草案明确将宏观审慎管理写入央行的职

责，央行和银保监会将建立系统重要性银行的评估与识别机制、逆周期资本缓冲机制，央行等六部门发布了统筹监管金融基础设施工作方案。另一方面，金融监管部门积极出台规定，对于原有的制度空白查缺补漏：将重要金融服务纳入外商投资安全审查范围；2020年影响巨大的网络小额贷款新规征求意见稿以及对金融控股公司实施准入管理的相关规定更是对于此前暂未囊括入或正式囊括入监管触角的特定领域予以严格监管；在P2P、互联网资产管理、股权众筹、虚拟货币交易、互联网外汇交易等领域整治工作已基本完成之际，通过相继出台的商业银行互联网贷款、互联网保险业务等规定实现互联网金融领域的先破后立。上述的“建制度”手段将为未来的金融机构风险化解进一步探索道路。

3 脱虚向实，产融结合

构建“金融有效支持实体经济”的机制始终在金融监管的近年来顶层设计中占据重要位置，2020年新冠疫情的特殊背景更加凸显了金融为实体经济服务的紧迫和重要性。

就脱虚而言，2019年末证监会规定不允许上市公司分拆金融子公司上市；根据银保监会首次发布的《中国影子银行报告》，影子银行规模较历史峰值压降16万亿元，同业理财较高峰期压降近九成；根据信托业协会数据显示截至2020年第三季度，事务管理类信托已连续11个季度持续下降。终其一年，对于委外、同业投资、同业存款、信托通道等的压降依然不遗余力。

就向实而言，银保监会开展的市场乱象整治“回头看”工作要求各银行保险机构自查的主要内容之一即为“看实体经济是否真正受益”，并要求同业业务不得资金空转。11月，银保监会更是点名批评四家银行保险机构通过手续费、捆绑销售、投资顾问费等方式抬高了企业的融资成本，未真正落实对小微企业服务优惠和减费让利。证监会也提出提高直接融资比重的六大重点任务，通过全面实行股票发行注册制、加快发展私募股权基金、大力推动长期资金入市、鼓励优秀外资证券投资基金机构来华展业等方式为实体经济服务。

4

高水平双向开放方兴未艾，跨境监管合作稳步推进

中美关系的波澜以及疫情的影响并未延缓金融业进一步对外开放的大势，2020年的金融业开放政策和落地措施延续了过去三年以来金融开放的既定节奏，充分昭示了监管层面“以开放促改革”的决心。

如我们在《金融法律监管年度报告（2020）》所展望的，对外开放持续提速。在金融领域负面清单清零后，2020年2月万事达成为第二家获批筹建的外资银行卡清算机构，4月证监会根据中美第一阶段经贸协议取消证券公司的外资持股比例限制，5月央行对于第二家外资信用评级公司惠誉予以备案，6月证监会核准摩根大通期货变更为首家外资全资控股期货公司，8月贝莱德获准在内地设立首家外资全资基金管理公司，9月对于路博迈和富达的基金管理公司的设立予以受理，10月首家外资全资证券公司渣打证券申请设立材料被接收。本轮外资开放的多个领域为首次松绑，比如9月首家外资独资货币经纪公司获准筹建，10月标准普尔的中国实体成为首家在证监会完成从事证券评级业务备案的外商评级机构（为《证券法》修订后的新牌照）等。上述外资机构进入中国，有的已经充分展示鲶鱼效应，对于中资金融机构带来竞争压力（如信用评级机构）；有的仍尚待观察其是否能够充分引入境外先进的经验与技术（如资管机构），但无论如何，对外开放的脚步远远没有结束，可期更多有资质、有能力的外资机构在开放浪潮中进一步激发中国金融市场的活力。

就跨境资本市场投融资而言，在粤港澳大湾区将开展“跨境理财通”业务试点；9月QFII新规出台，降低QFII准入门槛，扩大其投资范围；国家外汇管理局将QDII额度发放常态化，9月以来连续三轮扩容QDII额度，共向71家机构发放QDII额度127.16亿美元，这也是QDII额度时隔一年五个月的再次扩容；上海拟扩大QDII境外投资范围，多地亦扩大QDLP/QDIE试点规模，并增加QDLP试点区域；10月，国投电力成为继华泰证券、太平洋保险、长江电力之后的第四家“沪伦通”全球存托凭证（GDR）发行上市企业。

2020年在金融跨境合作与跨境监管执法取得了一些重大突破。在新《证券法》框架之下，跨境金融监管仍然存在广阔的想象空间。在瑞幸咖啡财务造假一案中，证监会根据国际证监会组织（IOSCO）跨境监管合作机制安排，配合美国证券监管部门开展跨境协查。证监会积极推进中欧QCCP监管等效评估，境内四家期货交易所均已被纳入欧洲证券及市场管理局（ESMA）的第三国交易场所交易后透明度评估正面清单。

5

以分业监管为纲，凸显功能监管，积极探索宏观审慎监管和创新监管

年中沸沸扬扬的将选取商业银行试点获得证券公司牌照的探讨最后仍收尾于坚持分业监管的架构，商业银行法的修改建议稿中也对分业监管的要求进一步保留。在监管理念上，正如我们之前所展望的，可以看到监管积极探索加强功能监管、在特定领域统筹监管的努力。

对于机构的统筹监管以金稳委和央行为核心。相比于2019年金稳委仅召开约10次会议，2020年金稳委先后召开四十多次会议，推出金融业改革11条措施，起到了推动形成风险处置合力、统筹推进金融业改革和发展的作用。就具体政策工具而言，《人民银行法》修订草案中，央行可使用的多种宏观审慎政策工具实际上有些已经覆盖到银保监会管辖范畴。同样地，金融控股公司准入监管的正式规定更是在央行原先负责的征信、信用评级、支付等金融牌照的基础上新增一块打破分业监管、统筹各类金融机构的金融控股公司牌照。在具体金融产品层面，也可见监管机构之间的合作互通更为紧密：沪深交易所明确银行可参与交易所债市交易的具体条件；央行和证监会同意银行间市场与交易所债券市场基础设施互联互通合作，以促进形成统一市场和统一价格。

与此同时，功能监管在2020年持续发挥重要作用，强调金融是特许行业、必须持牌经营：依法将新兴金融活动全面纳入监管，对具有相同功能、相同法律关系的金融产品按照同一规则由同一监管部门进行监管，方能真正解决监管空白与监管套利。在2020年，监管部门对于监管空白领域查缺补漏，对于监管重叠地带厘清管辖。自新《证券法》明确了证监会对于资管产品的统一管理权限后，公募基金管理人征求意见稿中也将银行的理财子公司纳入持牌范围。在银保监会

层面，自近年典当行、融资租赁转隶以来，融资放贷行为均由银保监会统筹监管，银保监会也出台了对于小额贷款公司、融资租赁公司的具体规定。此外，对金融控股公司实施准入管理，加强了对非金融企业控股或实际控制金融机构的监督管理，对于我国历史上种种原因所形成的监控空白进行了统一的规管与指导。

值得注意的是，在特别领域也不乏“一蹴而就”的创新监管尝试。对于金融科技领域的监管沙盒，自2019年末开启“十城”试点以来，据不完全统计，一年内已有9个“监管沙盒”试点城市落地公示了60项试点应用名单。新《证券法》首次在法律层面确立了行政和解制度，《证券期货行政和解实施办法（征求意见稿）》在落地后，将有力推动行政和解在证券期货执法中的运用。

6

顶层指导，央地协调

如我们在《金融法律监管年度报告（2020）》所述，金融改革按照“顶层推进，监管协调”的原则持续推进。2020年金稳委在各省（区、市）陆续建立金稳委办公室地方协调机制，协调机制设在属地央行，接受金稳委的领导和业务指导，地方金融监管框架初步形成。在2020年，金融机构风险化解案件包括多家中小银行、信托公司等均由地方政府承担主要的牵头工作，譬如四川银行和四川信托的风险处置，亦呼应着中央多次提及压实地方政府属地责任的号召，体现了地方政府负责日常监管、具体事件监管的特点。在法规层面，融资租赁公司等机构由中央制定统一规则，地方负责实施监管，强化属地风险处置责任；《防范和处置非法集资条例（草案）》也规定省级政府对本行政区域内防范和处置非法集资工作负总责。在此基础上，山东、湖北等地方金融管理局公布了融资租赁公司、商业保理公司等类金融机构的监管名单，实行名单制管理。

在政策层面，地方在2020年被赋予更多的制度创新空间和监管试点弹性，譬如上海的《关于进一步加快推进上海国际金融中心建设和金融支持长三角一体化发展的意见》、深圳出台的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020 - 2025年）》以及海南自贸区新政等。地方金融监管部门如何具体落实日常监管，以及如何在既定的监管框架中发挥监管效果值得期待。

7

金融机构及类金融机构股权治理、公司治理要求不断提高

作为传统的严监管行业，不断完善金融机构内部治理和合规水平是金融监管改革的核心方向之一，合理的治理结构也有助于防范金融风险。

在法规层面，2020年针对各类金融机构，如证券公司、基金公司、信托公司、商业银行出台了大量规定，包括股权管理办法以及对公司的监督管理办法，均体现了对公司治理的高标准要求。举例而言，商业银行法的修改建议稿增设商业银行的公司治理章节；公募基金管理人新规征求意见稿中首提存在控股股东时独立董事不得少于二分之一；非金融企业拟成为信托公

司控股股东的资质条件被严格规范；《证券公司股权管理规定》（征求意见稿）新增禁止证券公司股权相关的“对赌协议”的规定等。

在执行层面，银保监会开展的市场乱象整治“回头看”工作，着重提及整治金融机构的股权管理、“两会一层”的履职和考评机制、公司关联交易和并表管理问题。证监会接管“明天系”旗下金融机构的公告原因即包括“隐瞒实际控制人或持股比例，公司治理失衡”，剑指内部治理失控问题。

8

保护个人信息安全，维护金融消费者权益仍是主旋律

首部保护金融消费者权益的法规《金融消费者权益保护实施办法》出台；新《证券法》项下的证券纠纷特别代表人诉讼制度的逐渐落地见证了监管机构保护投资者合法权益的决心；互联网保险销售、商业银行理财子公司产品销售草案等规定进一步为金融产品营销划定了合法边界，致力于保护消费者免受违规营销活动的影响。

在金融消费者保护中，数字时代的个人信息保护问题在金融领域益发凸显。多款金融App在2020年因侵犯用户权益被工信部点名批评，涉及银行、基金、小额贷款等多类型金融机构。在规范层面，《个人金融信息保护技术规范》、《数据安全法（草案）》以及《

个人信息保护法（草案）》从不同角度对于个人金融信息进行规制。在执行层面，监管机构针对金融机构侵害消费者个人信息的行为不断开出高额罚单并通报；银保监会开展的市场乱象整治“回头看”工作，将金融机构未采取有效措施保护客户信息安全、违规泄露、滥用客户信息等列为整治重点工作。

2021 监管趋势展望

1

以维护金融稳定为纲，防范化解重大金融风险

中国金融监管以不发生系统性金融风险为底线，这将在2021年继续引导具体金融监管政策的制定。2021年，全球经济可能继续面临疫情走势尚不明朗甚至反复等问题。就防范化解重大金融风险而言，我国有待进行风险处置的高风险金融机构总量依然不可小觑，而大型企业的风险亦会通过债券违约潮、不良资产等形式向金融机构蔓延。对于高风险金融机构以及其他大型企业集团的风险处置将继续是2021年的监管重点。

在制度层面，预期监管机构将加快出台金融控股公司监管的配套细则，颁布系统重要性金融机构监管的实

施细则（包括发布系统重要性银行名单、出台系统重要性银行的附加监管要求，证券业和保险业的系统性重要机构的评定办法或将出台），推动完善银行间债券市场交易制度，正式修订《人民银行法》等基础性金融法律制度，建设现代中央银行制度。鉴于资管新规的过渡期目前延长至2021年底，我们也拭目以待监管部门是否将实施差异化监管措施，对于2021年底前难以完全整改到位的个别金融机构进行个案处理。此外，针对外商投资重要金融服务的安全审查如何落地，或可期待相关配套规定的出台。

2

深化金融市场化改革，深层次、多维度开放进程值得期待

2021年将是金融市场化改革开花结果的一年。已探明路径、积累经验的注册制或将在全市场全面落地；精选层新三板企业转板上市相关细化流程规则有望出台；“宽进”之后，“严出”亦提上日程，新退市制度改革亦有望于2021年进一步落地实施；同时，中小银行的市场化重组、民营银行牌照的持续颁发均是2021年值得期待的市场化改革措施。上述政策，或有利于企业直接融资，或便利企业取得金融许可，均通过金融的市场化改革支持实体经济发展。“影子银行”缩量、民间借贷利率管控，将民企融资难问题进一步凸显。2021年是否可能出台对民企融资更加优惠的实质性措施，解决国企和民企的融资双轨制尚待观察；但无论如何，在全球经济可能继续面临疫情走势尚不明朗、部分金融领域风险加速积累的情境下，金融支持实体经济发展依然是国家战略层面的长期部署。

金融业对外开放也遵循相同的逻辑，金融业对外开放本身即是通过国民待遇、放松管制等形式进行市场化

改革的重要措施。一方面，取消银行、证券、基金管理、期货、人身险等领域外资股比例限制后，2021可期待相关外资金融机构的持续准入，实现进一步的高水平对外开放；资本市场有望进一步推进制度型开放，继QFII新规后进一步简化外资参与中国资本市场的渠道和方式，深化境内外市场互联互通，拓展交易所债券市场境外机构投资者直接入市渠道，拓宽商品和股指期货期权品种开放范围和路径等事宜均值得期待。而另一方面，诸如支付、信用评级、地方AMC等牌照，或出于宏观审慎管理，保持金融市场总体稳定等目的，实际外资取得难度极大，仍有一定的隐形歧视；或囿于市场发展、外汇、机构监管定位等配套原因，未对外资产生实际的商业上的吸引力。整体而言，能否在原有基础上扩大外资开放维度，能否在政策层面之上实际在监管许可中给予国民待遇，均是可以期许在2021年能够有所进一步突破的领域。

3

严监管、零容忍继续为2021年金融监管的主线

2021年的金融执法将会更加严格。《人民银行法》修订草案呈现出加大对金融违法行为的处罚力度之趋势；将于2021年3月1日生效的《刑法修正案（十一）》与新《证券法》修改相衔接，大幅提高对信息披露造假、操纵市场等金融犯罪行为的处罚力度；期货法立法工作将加快，上市公司监管条例、私募基金监管条例等规定有望出台；《防范和处置非法集资条例》在正式出台后将作为首部关于非法集资的专门法规。上述法规政策均体现出监管机构对金融违法犯罪行为加强监管的决心，监管加严将成主旋律。

此外，P2P专项整治工作结束后将迎来常规化的监管，退而不清的问题将落入执法重点；涉嫌非法集资进行金融直播营销行为的无资质主体亦将成为打击对象。对于非银行金融机构而言，持牌经营的原则亦将贯彻到底，对标金融机构对类金融机构进行监管将持续推进。

另一方面，监管机构也在不断探索新型监管和执法方式。行政和解制度有可能在证监会的经验基础上进一步扩大适用至央行以及银保监体系。而在执法层面，更多的监管协调指日可待。证监会将在金稳委的统一指挥协调下，成立打击资本市场违法活动协调工作小组。监管科技（RegTech）亦将成为提高监管效能的强大工具，根据公开信息，央行正在积极构建监管科技应用框架，证监会已新成立科技监管局，银保监会也正在抓紧推动监管大数据平台建设。

在跨境监管方面，围绕新《证券法》明确的“域外适用”等规定，执行层面的配套规则或将出台。我们期待中国监管机构和境外监管机构在跨境执法方面在2021年有更多的互动和合作。

4

构筑金融科技全面监管框架，强调金融必须持牌经营，加强金融消费者权益保护

2020年是金融科技监管的分水岭。金融科技并没有脱离金融的功能属性和风险属性，在注重普惠金融发展的基础上，2020年监管不断强调的持牌经营、反垄断和防范资本无序扩张将继续成为2021年的监管重点，平台经济领域具有重大影响力的相关企业可能会在2021年受到进一步的严格监管。

由新冠疫情所引发的“非接触式”的数字化改革，将成为金融机构发展的不可逆必然趋势。金融科技的发展在提高金融服务质量的同时，亦模糊了各类金融机构的业务边界，对金融稳定与金融监管形成新的挑战。2021年是《金融科技（FinTech）发展规划（2019-2021年）》的最后一年。遵循2020年的实践路径，2021年监管将继续强调金融必须持牌经营，对于尚未纳入监管框架的空白或灰色地带的金融科技服务，将视其具体业态开展金融监管。因此，可以预测，

2021年势必需要出台更多金融科技领域的监管制度，对金融科技监管基本规则体系逐步完善，运用较为成熟的金融科技加强对数据保护、供应链安全以及交叉业务风险等核心问题的监管，从而有望基本形成金融科技创新产品全生命周期管理机制。这也将推动金融科技公司与商业银行之间的合作更加密切，金融科技进一步向金融回归。

中小投资者与金融消费者的权益保护问题一直是监管执法的重点。2021年，金融消费者保护的框架，尤其是涉及金融科技企业的规制体系将进一步形成，包括中小投资者与金融消费者事后保护机制。在《民法典》确定的个人信息保护的基本制度框架的基础上，《个人信息保护法》和《数据安全法》等信息保护立法有望正式出台，央行也将适时推出《个人金融信息保护暂行办法》。

5

司法实践有望进一步推动金融监管政策的实施

在贯彻金融监管政策、防范金融风险方面，司法实践将起到进一步的促进作用。资管新规颁布后由湖南省高院做出的首例资管产品刚兑无效的判决，明确了司法机关对于刚兑条款的审判思路，对于资管行业打破刚兑具有重要意义。从行政监管来看，2020年已有不少资管机构因违规提供最低收益保证或承诺投资不受损失而处罚，且金融监管部门亦三令五申刚兑无效。但在司法实践中，继《九民纪要》中明确规定资管产品的保底或刚兑条款无效之后，该判决首次将其落实到具体案件中。随着《资管新规》过渡期延长至2021年，在最后的整改期限内，我们预期将会出现更多涉及刚性兑付条款效力的司法判例。实施打破刚兑、买者自担风险，也将有助于金融机构的风险处置，

防止风险向金融机构转移。在监管机构不断强调稳步“打破刚兑”的背景下，尽管法院存有一定自由裁量空间，但趋严的态势将不可逆转。

同时，新《证券法》的施行不断催生配套制度的出台完善。除了行政与刑事制度的建设外，证券民事赔偿制度、证券集体诉讼等一系列投资者保护的民事手段亦有望在2021年获得实质性进展，从而构建行政执法、民事追偿和刑事惩戒之间的衔接和协同。继最高人民法院发布证券纠纷代表人诉讼机制的规定后，证券代表人诉讼的首例案件或将很快进入司法流程，这对于其他群体性金融民商事纠纷的处理将具有参照意义。

—— 银行业¹篇 ——

1. 本章节探讨的银行业，包括在中华人民共和国境内设立的商业银行、农村合作银行、农村信用合作社、政策性银行和国家开发银行，与中华人民共和国境内设立的金融资产管理公司、信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司、消费金融公司以及经国务院银行业监督管理机构批准设立的其他金融机构。

2020重要时点回放

4月末 ●

中国银行发生“原油宝”事件

7月17日 ●

银保监会发布《商业银行互联网贷款管理暂行办法》

8月20日 ●

最高院司法解释宣布4倍LPR为民间借贷利率司法保护上限

9月18日 ●

中国人民银行发布《金融消费者权益保护实施办法》

11月16日 ●

包商银行因“无法生存触发事件”，已发行的65亿二级资本债全额减记；11月23日，银保监会原则同意包商银行进入破产程序

12月11日和12月21日 ●

时隔三年独立法人直销银行牌照重开闸：招商拓扑银行和中邮邮惠万家银行获批筹建

● 7月4日

银保监会首次公开银行保险机构重大违法违规股东名单

● 8月11日

贝莱德、建信理财和富登公司获批筹建中国第二家外资控股理财公司；9月24日，东方汇理资管与中银理财合资成立的中国首家外资控股理财公司汇华理财获批开业并于12月10日发布其首款公募产品

● 9月9日

银保监会批准四川银行以合并新设形式进行筹建

● 10月中

中国人民银行就《中国人民银行法》、《商业银行法》修改建议稿公开征求意见

● 12月3日

央行、银保监会联合发布《系统重要性银行评估办法》

● 12月25日

银保监会就制定的《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法》公开征求意见

2020监管主线回顾

1

巩固对外开放格局，进一步落实开放政策

2019年落地的多项银行业开放措施在2020年收到了积极的反馈，吸引外资机构不断进入各类型银行或银行子公司，例如直销银行中信百信银行引入加拿大养老基金投资公司作为主要股东，淡马锡旗下富登金融控股与中国银行合资设立投资管理型村镇银行（即中银富登村镇银行），贝莱德、建信理财和新加坡淡马锡旗下富登公司获批筹建中国第二家外资控股理财公司。2020年末发布的《中国银保监会

信托公司行政许可事项实施办法》取消了外资金融机构入股信托公司必须拥有至少10亿美元总资产的要求，进一步落实全面开放政策。另外，上海金融法院作出的全国首例对香港法院涉及离岸债券“维好协议”生效判决在内地法院申请认可和执行的支持性裁决，也是中国金融环境积极市场化、更加贴近国际规则的重要里程碑事件。

2

银行业两大法大修，健全顶层设计，强化央行宏观审慎管理

《中国人民银行法（修改建议稿）》和《商业银行法（修改建议稿）》相继于2020年10月发布。两大修订稿将近年来银行业新发展和监管新实践上升到法律层面，包括厘清央行和银监会在银行业监管方面的不同职能，明确并强化央行对系统性重要银行、金控公司以及宏观审慎政策的监管，从法律层

面确认央行在维护金融稳定的方面的职能，并要求完善系统性金融风险处置措施等。两法还拟大幅度提高金融违法行为的处罚力度，并新增发行数字货币等规定。

3

“原油宝”事件暴露银行风控缺口，复杂金融产品的精细化监管进一步加强

2020年4月22日，中国银行一款名为“原油宝”的理财产品因所挂钩的境外原油期货价格波动和负结算价格事宜，导致投资者损失惨重，引起广泛关注。此次事件的背后除了海外疫情蔓延导致的原油需求急剧下降这一宏观经济局势外，银行对金融产品的风险管理和投资专业能力被认为是引发事件的主要因素之一。“原油宝”事件给银行账户商品交易业务的风险敲响警钟，与此同时，“原油宝”等类似

设计复杂的金融产品也对未来监管提出了精细化和差异化监管的更高要求，例如如何明晰各类金融产品的法律定性和责任追究。

4

风险银行处置探索多种市场化路径，打破银行刚兑

2019年恒丰银行等具备代表性的风险银行的处置案开启了监管通过综合运用行政力量 and 市场化手段以及地方政府积极参与化解风险的探索路径。在2020年末银保监会要求包商银行全额减记65亿二级资本债，原则上同意包商银行进入破产程序，通过产权交易所遴选出徽商银行作为包商银行内蒙古自治区外四家分行的并购方等一系列事件，意味着监管对

充分运用市场力量处理风险银行的进一步探索以及彻底打破“刚性兑付”的决心。对于经营状况极差的风险银行允许其通过正常破产程序退出市场（尽管在此之前或者同时亦动用了部分公共资金对个人债权人予以清偿保障），也表明了监管机构对于风险机构处置更加市场化的态度。

5

商业银行互联网贷款正式纳入监管，互联网存款业务急踩刹车

2020年7月发布的《商业银行互联网贷款管理暂行办法》，明确了联合贷款基本监管规则，正式将商业银行与合作机构的线上贷款业务纳入监管，也是对业已发展壮大的互联网贷款的事后追认，从法规层面上肯定了互联网联合贷款的正面价值和合法定位。而就银行在互联网金融平台推出的存款产品而言，虽然央行和银保监会尚未对此类互联网存款产品发布正式通知或文件，或因2020年12月中旬央行官员在金融论坛上的演讲发言，12月18日起支

付宝、腾讯理财通、京东金融等多家互联网平台陆续下架互联网存款产品，而12月24日浙江银保监局发布《关于进一步规范辖内存款市场若干问题的通知》，明确叫停辖内银行与互联网平台合作揽存。目前互联网贷款存在地方法人银行跨区域揽储、高息揽存、滥用存款保险标识等合规问题，在互联网存款产品集体下架后如何建立长效监管机制规范银行吸收互联网平台存款业务仍待进一步政策明确。

6

持牌消费类金融机构迎来重大政策，融资渠道进一步拓宽

在小贷行业面临严监管的同时，消费金融公司以及汽车金融公司迎来利好政策。2020年11月，《中国银保监会办公厅关于促进消费金融公司和汽车金融公司增强可持续发展能力、提升金融服务质效的通知》发布并提出消费金融公司和汽车金融公司的拨备覆盖率可经申请从150%降至130%，支持两类公司通过银登中心开展正常类信贷资产收益权转让

业务，另外支持两类公司在银行间市场发行二级资本债。监管对于消费金融、汽车金融公司两类非银金融机构的政策支持，以及对于小贷行业的严监管，势必重新洗牌放贷业务的格局，而消费金融、汽车金融公司也将迎来新的发展生机。

7

银行业严监管常态化，商业银行股东首次公开被罚，反洗钱处罚力度显著加大

自2017年银监会（后在2018年改组并更名为银保监会）开展市场乱象整治工作至今，严监管逐步常态化，2020年银保监会也不断更新规则，通过了《中国银保监会行政处罚办法》、《银行业从业人员职业操守和行为准则》等一些配套补充规则进一步加强和巩固监管治理成果。2020年6月，新疆阿勒泰银保监分局对辖内银行机构股东因未经核准增持商业银行5%以上股权开出的罚单，成为公开可查询信息中对商业银行股东处罚的首例，一改以往针对股权乱象仅处罚涉事银行的历史。2020年7月，银保监会通报

重大违法违规股东名单并表明今后将建立公开违法违规股东的常态化机制，体现了银保监会整治银行业股东股权乱象以及惩戒股东违法行为的决心。此外，《反洗钱法》修订工作已于2020年启动，而2020年以来央行对反洗钱的处罚力度无论从数量还是金额上均显著提高，2020年仅前四个月的累计处罚金额已超过2019年全年，反映央行严格管控洗钱违法违规事件和全面提高银行业系统反洗钱风险控制水平的决心。

8

监管继续高度关注金融消费者保护，首部相对全面的金融消费者保护规定落地

2020年6月，银保监会印发的《关于开展银行业保险业市场乱象整治“回头看”工作的通知》中将金融机构未采取有效措施保护客户信息安全，违规泄露、滥用客户信息等列为整治重点工作。2020年9月，中国人民银行发布的《金融消费者权益保护实施办法》更是首次将金融消费者保护专门规定提升到了部门规章的法律位阶，此外，银行业监管机构对于个人金融数据安全也推出了多维度且更强的监管，并陆续出台多部个人金融数据保护技术的技术标

准、指南和基础规范，包括《个人金融信息保护技术规范》、《金融数据安全数据安全分级指南》等。监管处罚的实务中重点并密切关注商业银行在产品发行、销售的过程中适当性义务的履行、相关流程的建立以及个人金融数据存储，在执法和处罚的频率和力度也有所提升，其中2020年10月央行对三家国有大行的6家分支机构侵害消费者金融信息行为进行了点名通报，并对三大行开出千万级罚单，重罚力度实属罕见。

2021监管趋势展望

1

银行业继续扩大、深化对外开放格局

2020年虽然面临错综复杂的国际政治环境，但无论是中央政府还是监管机构均强调推进更大范围的金融开放，预计2021年金融开放和金融市场化的步伐不变，外国投资者或将继续活跃于通过投资内资银行、投资/合资设立/控股银行理财子公司，甚至收购金融控股公司等方式加大对中国银行业的投资。

同时，考虑到近年来监管对于推动人民币国际化、支持资本市场发展，以及引导和鼓励外资银行与境外母行联动帮助中国企业“走出去”等一系列举措，预计外资金融机构与境内外互补方面存在更大合作发展空间。

2

个人金融信息保护持续强监管，相关法规及配套制度或将落地

2020年9月出台的《金融消费者权益保护实施办法》首次将金融消费者保护专门规定提升到了部门规章的法律位阶，且2020年实务中罕见的千万级罚单也显示了监管对于打击侵害消费者金融信息行为的决心。目前对于消费者金融数据保护更加细节性落地性的文件尚未出台，例如数据安全分级指南中对于每类数据如何保护的标准和要求尚无明确规定。我们

预计，2021年监管机构将继续保持2020年对银行业侵害消费者金融信息行为的强监管处罚力度以及频率，并将进一步健全完善个人金融信息保护机制，制定银行业数据安全保护管理办法，建立数据安全的保护准则和基于风险导向的数据安全管理体系，明确数据分级分类保护策略，规范信息收集共享使用行为，推动完善管理和技术防护措施。

3

不良资产处置力度加强，监管或将出台不良贷款转让相关配套规定

受存量风险以及2020年新冠疫情的影响，银行业不良资产规模持续上升且较往年更大，考虑到不良贷款暴露的滞后延迟性，未来不良贷款的增速预计加快，因此引导银行业有序处置非标不良资产也是监管在2020年持续强调的现阶段及未来的工作重点之一。但由于银保监会一直在对不良贷款进行密切跟踪和分析判断，并进行了压力测试，预计监管将更加频繁、且从容地处置中小银行经营爆发出来的不良资产风险，有序推进中小银行风险化解。根据银保监会在2020年小范围下发《开展不良贷款转让试点工作的通知

（征求意见稿）》和《不良贷款转让试点实施方案》，就目前仅限批量转让的对公不良贷款以及禁止转让的个人不良贷款，拟开放转让试点，且由银行业信贷资产流转中心以试点方式作为不良贷款处置渠道之一，我们预计银行业信贷资产流转中心将会出台配套业务规则，具体承担不良贷款资产登记、挂牌展示、转让服务、信息披露和市场监测的工作，另外在中央层面上疏通不良资产核销、批量转让及抵债资产处置等政策堵点也预计会有新的配套规则或指导意见出台。

4

监管重磅规制非传统信贷业务，互联网存款 贷款或出台新规

近年来，各类银行均以不同方式不同程度地与互联网平台及其他第三方中介开展线上包括导流、助贷、互联网贷款和存款产品等合作，且发展迅速。2020年银保监会通过《商业银行互联网贷款管理暂行办法》及其他一系列新规（如网络小贷新规征求意见稿）扩大监管直径至商业银行和其合作机构之间的互联网贷款业务，该等一系列举措既肯定了与互联网平台联合贷款合作的合法性，也就合作的维度与广度约束了边界，体现了监管对于传统的商业银行线下借贷以外的信贷业务（包括互联网信贷业务）、联合贷款业务的强监管的态度和监管风向。基于互联网贷款新规以及网络小贷新规对市场的影响，万亿联合贷款市场将被重塑，预计2021年监管或将推动小额信贷业务回流银

行、消费金融等银行业体系。而与互联网贷款业务相对应的互联网存款业务而言，目前尚无央行或银保监会正式的规范文件或指导意见出台，但随着2020年年末互联网存款产品的集体下架以及部分地方性整改规定，预计2021年或出台类似互联网贷款的中央层面的监管规定，类似通过设定银行准入资质和标准、互联网存款业务的准入门槛和规模上限制，完善审慎监管指标等建立长效监管机制。我们预计，2021年监管将继续侧重民间借贷和互联网存贷业务的风险把控，对于开展互联网存贷业务的商业银行，或将面临监管要求的全面或部分业务整改，商业银行互联网存贷业务市场将逐步完善和规范。

5

银行理财子公司规模扩充，鼓励商业银行更多参与资本市场建设的相关政策或将出台

2020年以来银保监会多次强调支持资本市场发展，其中明确引导和鼓励增加新的机构投资者，批设更多的银行理财子公司，允许境外专业机构发起设立控股理财公司，让商业银行更多参与从储蓄转化为投资以及资本形成的过程当中。而实务中商业银行理财子公司的规模也不断扩大，《商业银行理财子公司管理办法》的配套监管制度《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法（征求意见稿）》也于2020年12月25日公开征求意见，该办法从理财产品销售机构、理财产品销售管理、投资者合法权益保护、监督管理与法律责任等方面进行了明确规

定，特别强调未经金融监督管理部门许可，任何非金融机构和个人不得直接或变相代理销售理财产品。预计银保监会将于2021年正式出台《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法》且将不断完善银行理财子公司配套制度建设。此外，在监管引导加大权益类资管产品发行力度的政策风向、鼓励新设理财子公司加大证券投资、推进银行与基金公司保险公司等机构深度合作的政策下，鼓励商业银行更多参与资本市场建设的相关具体政策或将在2021年出台，中外机构在产品的设计、合作以及理财子公司的业务发展将迎来更多机遇与挑战。

—— 证券业篇 ——



2020重要时点回放

3月1日 ●

修订后的《证券法》正式实施

4月1日 ●

证券公司外资股比限制正式取消

6月18日 ●

证监会核准摩根大通期货变更股权，摩根大通期货成为首家外资全资控股期货公司

7月19日 ●

人民银行、证监会决定同意银行间债券市场与交易所债券市场相关基础设施机构开展互联互通合作

10月10日 ●

证监会接收首家外资全资证券公司渣打证券申请设立材料

12月26日 ●

全国人大常委会审议通过《中华人民共和国刑法修正案（十一）》，大幅提高证券期货犯罪的刑事惩戒力度

● 3月27日

中金公司等首批6家证券公司被纳入并表监管试点范围

● 6月12日

证监会发布创业板改革并试点注册制相关制度规则

● 7月17日

证监会接管新时代证券、国盛证券及国盛期货

● 7月31日

最高人民法院发布《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》

● 11月1日

《合格境外机构投资者和人民币合格境外机构投资者境内证券期货投资管理办法》及配套规则施行

● 12月31日

杭州中院就五洋债欺诈发行案作出一审判决，中介机构须承担连带赔偿责任

2020监管主线回顾

1

新《证券法》正式生效，协同配套制度夯实证券市场法治基础

2020年3月1日，新《证券法》正式生效。证监会同时对配套制度进行了大规模的修改与清理，2020年共修改清理68部证券期货相关规定，并相继发布规则或征求意见稿。该等配套制度涉及证券发行、交易、信息披露、再融资、持续监管和退市等各环节，例如发布创业板改革并试点注册制相关制度规则及《可转换公司债券管理办法》，就《证券期货违法行为行政处罚办法》、《证券期货行政和解实施办法》及《关于修改〈证券公司股权管理规定〉的决定》等文件公开征求意见。证监会亦修订了《证券期货规章制度制定程序规定》，以致力于证券期货立法体制建设。此外，证监会派出机构、沪深交易所、证券业协会等相关主体亦同步进行了配套制度的修订与完善。

新《证券法》在2020年实施落地，引入或完善了资本市场多项重大的基础性制度，进一步夯实法治基础：

以科创板改革为“试验田”，全面推行证券发行注册制；协同沪深交易所相关规则，从重大事项披露、权益变动披露、短线交易等多个方面提高上市公司信息披露要求；调整对证券服务机构的监管方式，从资格审批改为备案，配套《证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定》，根据不同类别证券服务机构的差别做出针对性安排；大幅提高证券违法违规成本，2020年末通过的《刑法修正案（十一）》更大幅提高证券违法犯罪的惩戒力度；通过投资者适当性管理、先行赔付、证券纠纷代表人诉讼、多元纠纷化解等手段加大投资者保护力度。

新《证券法》是资本市场基础制度的有机组成部分，以促进市场各方归位尽责为核心；新《证券法》及配套制度涉及资本市场运行组织、参与主体等方方面面，影响深远，实施效果值得长期观察和期待。

2

优化分类监管制度，引导证券公司差异化发展

证券公司分类监管制度是证券行业的一项基础性监管制度，在2020年，监管层面秉承分类监管的核心思想，不断在实施层面引导证券公司的差异化发展。2019年实施的《证券公司股权管理规定》根据证券公司从事业务的性质，将其区分为专业类和综合类证券公司，要求专业类证券公司的股东满足基本法定条件，要求综合类证券公司的主要股东和控股股东具备更高的管控水平及风险补偿能力。相应地，新《证券法》将融资融券业务、证券做市业务作为基础证券业务类型提出，与经纪、承销等并列。这是证监会首次按照业务风险属性及对资本的需求对证券公司进行分类。

2020年5月，证监会就《关于修改〈证券公司分类监管规定〉的决定》公开征求意见，对于证券公司的收

入及细分领域的业务水平给予了更多的加分项目，在反映证券公司的综合实力的基础上，强调其专项业务能力，引导证券公司突出主业，差异化发展，有利于鼓励中小券商致力于细分领域的优势并坚持特色化经营的道路。

2020年头部券商亦获得了监管层面的大力支持，例如，1月，《证券公司风险控制指标计算标准规定》将连续三年A类AA级及以上证券公司风险资本准备调整系数从0.7降为0.5；4月，券商并表监管试点允许试点券商实行更为灵活的风控指标体系，以母公司及子公司的合并数据为基础编制风险控制指标监管报表，并调低相关系数。

3

落实“放管服”要求，进一步简化机构事前监管事项

简政放权、放管结合并优化服务，是近几年证监会在机构监管工作中不断推进的改革事项。以新《证券法》为契机，证监会2020年集中简化、取消了大量机构监管中涉及的行政审批等事项，以落实上位法的修订，更为了优化资本市场环境，提高监管透明度，明确市场主体预期。

落实“放管服”要求体现在多个方面：将证券公司董监高资质，证券公司设立、收购或者撤销分支机构，证券公司境外设立、收购或者参股证券经营机构，证券公司不涉及变更主要股东、实际控制人的注册资本、

股权变更，证券公司变更章程重要条款等审批事项改为备案；针对备案事项，明确其非行政许可法律定位，不再设定前置性条件，例如2020年8月正式施行的《证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定》，从便于证券服务机构进行备案出发，规定了比较简洁的备案程序要求；整理完善监管规则，完善体例、优化结构、科学分类，例如，2020年7月证监会对上市公司日常监管及并购重组审核的监管问答进行清理及整合，便于市场主体理解与参考。

4

创业板、债券发行注册制落地，存量市场注册制破冰

2019年科创板开板，成为中国资本市场注册制改革的“试验田”，开局一年多来推行顺利。2020年6月，股票存量市场在创业板迎来了注册制破冰。新《证券法》实施首日，发改委及证监会同步发文，提出企业债券由核准制转变为注册制并要求沪深交易所公司债券公开发行实行注册制。

为了保证注册制改革的顺利进行，除发行端改革外，创业板监管全面加强：证监会9月对“天山生物”等股票异常交易行为立案调查；12月，对于券商的立案调查导致两单创业板公司IPO被中止；2020年的最后

一天，证监会深夜通报了豫金刚石涉嫌重大财务造假等。最高人民法院、广东高院、深圳中院均发文为创业板改革试点注册提供司法保障。此外，监管致力于退市制度完善，2020年A股共有16家上市公司退市，创历史新高；随着注册制的施行，证监会表示要增强退市刚性，沪深交易所亦在2020年末发布修订后的退市相关规则征求意见稿。

在各方努力下，创业板注册制改革取得成功，为后续其他存量市场的注册制改革打开了良好局面。

5

强化事中和事后监管，提高证券市场违法犯罪行为成本，实践“零容忍”监管思路

加强事中和事后监管，提高证券市场违法犯罪行为成本，建立民事、行政和刑事责任追究体系，是实施注册制以及推行其他简政放权措施的必要制度保障。

2020年，新《证券法》大幅提高了众多违法行为（例如欺诈发行行为和信息披露违法行为）的行政处罚力度，并引入了责令回购、先行赔付和代表人诉讼制度。例如，欺诈发行情形下对发行人的罚款数额从非法募集资金金额的1%-5%，提高至10% - 100%；保荐人出具有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏的保荐书，罚款数额上限由业务收入的5倍提高至10倍。《刑法修正案（十一）》亦大幅提高了对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件和操纵市场等四类证券期货犯罪的刑事惩戒力度。证监会发布《证券期货市场监督管理措施实施办法（征求意见稿）》，明确了十六种常见的监督管理措施类型，作为行政处罚之外金融监管手段的有效补充。

就实际执行而言，2020年，各相关部门均致力于大力打击证券期货市场违法活动：2020年，证监会开展专项整治，打击“股市黑嘴”“非法荐股”“场外配资”“黑群”“黑APP”等违法活动；证监会持续针对上市公司财务造假进行专项治理；证监会联合最高人民检察院发布了十二宗证券违法犯罪典型案例，包括操纵市场、内幕交易、传播证券交易虚假信息等案件；最高人民法院亦下发通知要求全国法院以“零容忍”的态度依法从严惩处证券、期货犯罪。在2020年末的五洋债券欺诈发行案中，496名适格投资者共同推选产生4名投资者作为诉讼代表参加诉讼，涉及诉讼请求总金额8.1亿余元，杭州中院一审判决主承销商、律师事务所、会计师事务所、评级公司等中介机构应承担不同程度的连带赔偿责任，引起社会较大反响。

6

证券公司合规管理和风险控制仍是机构监管执法重点

随着资本市场改革不断提速，证券业机构监管也日益趋严。2020年金融监管部门针对证券公司（含分公司、营业部）及相关从业人员开出的罚单数量远超去年。

执法重点之一是证券公司的内部治理及股权管理，例如，为规范股权和治理结构之目的，证监会2020年7月依法对新时代证券、国盛证券、国盛期货实施接管；中山证券则因公司治理与内部管理缺失问题，被暂停部分业务，包括新增资管产品备案，新增资本消耗型业务（股票质押式回购、融资融券等），以自有资金

或资管资金与关联方进行对手方交易（债券质押式回购交易等）。

另一方面的执法重点是证券公司日常业务的合规及风控，在这方面，7月10日，广发证券因在康美药业相关投行业务中未能勤勉尽责、尽职调查基本环节缺失、内部控制流于形式等重大违规行为，证监会对其采取暂停保荐机构资格6个月、暂不受理债券承销业务有关文件12个月的监管措施；中泰证券、方正证券、中信建投等券商均因研报内容存在重大错误等问题受到处罚。

7

对外开放持续深化

对外开放是我国近几年金融业改革的一条政策主线，2020年的对外开放持续深化更是以高水平开放、证券期货业双向开放为核心目标。

机构方面的对外开放在2020年达到了一个高潮：2020年4月1日，证券公司外资股比限制正式取消；自2020年以来，高盛集团、摩根士丹利、瑞士信贷、大和证券、星展证券先后获批成为其境内合资券商的控股股东，首家外资全资证券公司渣打证券的申请材料亦于2020年10月获得证监会接收；2020年6月，证监会核准摩根大通期货成为首家外资全资控股期货公司。

就跨境交易而言，在相继取消QFII、RQFII投资额度限制及简化跨境资金汇出入管理后，QFII和RQFII资格和制度规则进一步合二为一，并在扩大投资范围、降低准入门槛、取消中介机构数量限制等方面做出了大幅度调整，在2020年末，还完成了首批QFII融资融券交易；2020年10月，证监会批准上海国际能源交易中心开展国际铜期货交易，同时确定国际铜期货为境内特定品种，引入境外交易者参与。此外，监管层于2020年9月发布《关于境外机构投资者投资中国债券市场有关事宜的公告（征求意见稿）》，有意开展债券的交易所和银行间市场的互联互通，将允许境外投资者以此方式接入交易所债券的交易。

8

期货立法提速，期货衍生品基础法律制度不断完善

2020年的另一立法亮点是期货立法。期货市场是资本市场极为重要的一部分，遗憾的是，当前期货市场主要依据法规仅包括《期货交易管理条例》等行政法规和规章；《期货法》作为规范期货市场的最高层级的法律，则长期处于缺位状态。

《期货法》立法最早于2014年在全国两会上提出，并列入2020年全国人大常委会2020年立法工作计划，其立法草案基本成型，即将进入一读。随着证券衍生品品种中契约型品种从新《证券法》中被删除，以及《

期货法》立法提速，我国期货和衍生品立法框架将更趋完善。《期货法》将从法律层面为我国期货市场的改革开放做好顶层设计，明确各参与主体的法律地位，明确期货市场基础法律关系、民事权利义务和法律责任；明确对场外市场的监管；对市场准入、投资者保护和对外开放等作出明确规定，为期货市场对外开放以及跨境监管提供规则体系保障。

2021 监管趋势展望

1

投资端改革将进一步推进

监管层在2020年屡次强调投资端改革及中长期资金入市，明确要加强资本市场投资端和融资端的协调平衡，壮大理性成熟的中长期投资力量。

2020年，投资端改革已显开端之势，例如QFII、RQFII额度限制取消，证券公司投资政策性金融债、指数基金、成分股等适度“松绑”，银保监会支持理财子公司提高权益类产品比重，险资投资的范围和条件将在未来持续放宽等。

而随着注册制推行等融资端改革的不断深入，为了协

同发展，2021年投资端改革的以下制度或将出台：从交易制度方面，2021年不排除试点单次T+0及逐步放开涨跌幅限制的可能；从专业机构方面，监管将着力于壮大公募基金管理人队伍、完善投资顾问业务规则，提升各类资管机构的专业能力；从市场准入方面，沪港通、沪伦通、债券通以及银行间债券市场直接投资等机制将得到继续优化，使中国资本市场与国际进一步接轨；从市场扩容方面，2021年金融衍生品市场将继续加速发展，包括丰富ETF品种，拓宽商品和股指期货期权品种开放范围和路径等。

2

发展与监管并举，推动金融科技在证券期货行业的运用

金融科技在证券期货行业的运用处在高速发展期。实践中，区域性股权市场区块链登记托管基础设施、大数据、云计算功能、程序化交易均日渐发达。监管中对于金融科技亦有运用，包括上交所新一代监察系统基于大数据平台设计，上海金融法院使用多因子计算模型及“收益率曲线同步对比法”对投资者损失进行精确核定等。

我们预计，2021年针对金融科技使用的监管将步入常态化与规范化。证监会于2020年6月首设的科技监管局，将作为全面统筹与科技运用相关职能的机构，统筹监管系统科技资源、指导行业金融基础设施科技

建设工作、开展数据标准化治理及负责证券信息技术系统服务机构的备案管理工作等。2020年末公布的两批证券信息技术系统服务机构备案名单，将成为常态化监管的开端。在规范证券公司租用第三方网络平台开展证券业务方面，可能正式出台规定，建立适应互联网特点的风险防范机制，并将第三方网络平台纳入信息技术系统服务机构的范畴，进行统一监管。程序化交易的监管办法亦在持续探索中，在2021年有望取得进展。此外，与金融科技相关鼓励措施也在研究制定中，例如为引进金融科技等领域专业人才，证监会有意向适度放宽该等人员的工作经历限制。

3

多管齐下“零容忍”，涉及上市公司的证券执法将成执法重点，监管进一步压实中介机构“市场看门人”责任

我们预计，作为注册制改革的配套实施措施以及新《证券法》的重点之一，2021年的证券法执法重点，将是与上市公司有关的执法。针对上市公司，证监会将继续重视上市公司因治理失效、管控失灵、运作失序等引发的各类问题，例如资金占用、违规担保、财务造假、操纵并购等，要求上市公司进行自查，并加大现场检查、督促整改等手段的使用。内幕交易、市场操纵、违规信息披露等证券违规行为将受到持续关注。

继新《证券法》从制度层面强化了证券中介机构，如保荐人、会计师事务所、律师事务所的法律责任后，2020年底的五洋债欺诈发行案等案例更为各类型中介机构敲响警钟。2021年，中介机构将面临更为全面且严厉的监督，“市场看门人”责任必将得到更为切实的履行。

4

行政和解有望发挥更大效能

2015年2月，经国务院批准，证监会发布《行政和解试点实施办法》、《行政和解资金管理暂行办法》，正式在证券期货领域开展行政和解试点工作。2019年，证监会达成首例行政和解，并予以公开。新《证券法》在法律层面对行政和解制度予以明确，证监会在内部也建立了相对完备的配套制度和组织架构，包括设立

了行政和解委员会。目前，证监会正在积极推动配套法规的制定，《证券期货行政和解实施办法》已于2020年8月向社会公开征求意见。我们预计，在证券执法加强的大背景下，行政和解可能发挥更大效能，在惩处的效率和成本之间达成一定平衡。

5

司法实践可能更加积极为重大制度的落实提供支持，更多更早参与重大案件

正如五洋欺诈发行案判决各中介机构承担连带责任，为新《证券法》旗帜下的法律规定、当下的资本市场政策落实提供支持，我们预计，2021年，司法系统将延续这一思路，更多更早更果断地参与重大案件，并贡献多个领域的典型案件审判结果。2021

年亦可能出现第一起证券代表人诉讼判决结果。《刑法修正案（十一）》更为证券领域出现重大刑事问责案件提供了可能。

—— 资管篇 ——



2020重要时点回放

1月中旬 ●

中美第一阶段经济贸易协议签订，涉及中方在基金托管等多方面承诺

4月17日 ●

证监会发布《证券投资基金投资咨询业务管理办法（征求意见稿）》

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）》

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）》及相关配套规则

8月21日 ●

首家外商独资公募基金管理公司贝莱德基金管理有限公司获批

8月28日 ●

证监会发布《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法》

● 3月18日

保险资管新规《保险资产管理产品管理暂行办法》发布，其配套规则亦于同年9月7日发布

● 4月末

中行“原油宝”事件发生

● 6月29日

《关于在粤港澳大湾区开展“跨境理财通”业务试点点的联合公告》发布

● 8月5日

公开消息称，首家港资控股地方不良资产资产管理公司海南新创建资产管理股份有限公司已获批

● 8月27日

花旗银行获批国内第二家外资公募基金托管资格

● 12月25日

银保监会发布《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法（征求意见稿）》

2020监管主线回顾

1

以证监会为主导的公募资管业务监管框架初步形成

根据资管新规的要求，2019至2020年，多家银行设立理财子公司，全面剥离表外理财业务，并与公募基金和其他取得公募牌照的资产管理人（如证券公司、保险资管公司等）形成实质性竞争。为了完善公募牌照准入和日常业务监管，2020年7月，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）》及配套规则，首次对公募资管提出了统一的监管框架。2019年新修订的《证券法》已经明确将资产管理产品纳入证券范围监管，本次征求意见稿遵循这一监管理念，提出商业银行理财子公司开展公募基

金业务亦将需要取得证监会的核准（但机构监督管理职责仍然由证监会、银保监会双线负责）；在此基础上，适当放开“一参一控”至“一参一控一牌”，允许同一主体同时控制一家基金管理公司和一家其他公募持牌机构，一定程度上为现存已经开展公募业务的理财子公司留下了制度空间。另外，为促进公募市场发展，证监会主席易会满于2020年5月提出，将继续推进商业银行发起设立公募基金管理公司，这意味着近4年无银行系公募基金管理公司获批的局面将被打破。

2

基金服务业监管制度不断成熟

随着资产管理业务监管制度和规则体系的不断完善，相关服务机构的监管体系也逐步建立和统一。继2019年出台的基金投资顾问业务试点，2020年4月，证监会发布了《证券投资基金投资咨询业务管理办法（征求意见稿）》，明确证券投资顾问、基金投资顾问以及发布证券研究报告三块业务牌照统一归口证监会，并从股东资格、内部控制、业务规范等方面对基金投资顾问业务（特别是管理型投顾）实施全面监管，且明确受限于“一参一控”的限制。2020年7月，证监会正式发布《证券投资基金托管业务管理办法》，统一银行业与非银金融机构的申请标准，明确外国银行分行可以申请托管牌照。其后，花旗、德意志获批筹建公募基金托管业务，汇丰目前也已递交申请。2020年8月，《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法》在征求意见稿发布一年半后终于落地，该办法对独立基金销售机构的设立、变更和运营合规提出了更严格的

要求，明确将私募股权类基金排除在独立基金销售机构可代销的范围之外，并首次对业务保有量和客户维护费/尾随佣金提出要求，第三方代销机构的展业压力陡然增大。2020年12月，银保监会发布《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法（征求意见稿）》，规范理财产品销售行为，其中明确允许的代销机构仅包含银行业金融机构和银行理财子公司，并提出评级为四级以上理财产品原则上需要在营业网点销售。

3

开放政策加速落地、跨境资管通道不断拓展

随着金融开放政策的落地，内外资机构参与中国资产管理业务的热情高涨，监管机构亦给予了积极回应，资产管理行业不断迎来新的参与者。年内，贝莱德、路博迈、富达国际等多家海外资管巨头纷纷递交申请设立公募基金管理公司，证监会已于2020年8月批准贝莱德设立首家外资独资公募基金管理公司；银保监会则于同月批准了贝莱德建信理财的筹建，成为继汇华理财之后又一家获批的外资控股理财公司。

跨境资管业务方面，年内也迎来了新的变化。新的跨境资管通道“跨境理财通”正式诞生，并将在粤港澳大湾区开始试点。因具体细则尚未落地，“跨境理财通”将如何协调统一内地与香港的不同制度（例如“

了解你的客户”、反洗钱调查、投资者适当性审核、金融账户涉税信息自动交换等），实务操作有待进一步观察。虽然“ETF通”仍在筹备之中，2020年10月，香港与内地市场首次完成ETF互挂，通过ETF联接基金（feeder fund）的方式实现资本市场的互通，或将促进“ETF通”的研究与推出。除此之外，随着商业银行理财子公司被允许申请QDII资格，QDII额度再次扩容，外管局亦推出扩大QDLP/QDIE试点规模和试点范围的计划，境内投资人将有更多机会参与到全球资产管理业务中。

4

继续落实资管新规，过渡期延长

继2019年银行、证券/期货/基金行业的资管新规细则出台后，2020年保险资管、金融资产投资领域推出了实施性规定，信托行业的资管业务新规开始征求意见，至此，资管新规已在其拟监管的所有金融机构类型层面实现了“有法可依”。在资管行业大一统的背景下，子行业仍有其特色甚至历史遗留，同时也在推动改革与创新，例如保险资管采用“1+3”的全新监管框架，在资管新规的要求之外，按照债权投资计划、股权投资计划和组合类产品的特殊分类方式对产品进行监管；信托行业处于征求意见稿阶段的《信托公司资金信托管理暂行办法》虽然整体强调了对行业的监管，但也考虑行业情况在非标规模控制方面宽松于其他领域；金融资产投资公司开展资产管理业务有专门的标准，对合格投资者的要求明显更高。

另一方面，在新冠疫情和宏观经济的影响下，资管行业风险事件频发，为实现资管新规的平稳过渡，人民银行宣布资管新规过渡期延长至2021年年底。值得注意的是，此次人民银行提出，对于2021年底前仍难以完全整改到位的个别金融机构，将可能采取“个案处理”的方式，并实施差异化监管措施。在不改变改革大方向的前提下适当提高容忍度，体现了平衡市场健康发展与金融系统稳定的监管韧性，避免过渡期被迫一再延长。

5

违约事件频现、投资者纠纷增加、“卖者尽责，买者自负”的原则被不断具象化

随着资管行业违约事件的不断出现，2020年的投资者纠纷案件进一步攀升。在此过程中，为协调多方利益，监管机构与法院频频发声。监管机构层面，银保监会信托部于7月明确表态信托公司出具兜底函是非常严重的违规行为，任何形式约定的保底或者刚兑条款都是无效的，不受法律保护；银保监会和证监会在年内均出台新规/征求意见稿，对宣传和销售行为提出更高的卖方尽责要求；人民银行则公开强调打破刚兑的前提是机构在销售过程中不能有欺诈误导，否则便不能要求买者自负，应承担损失还要加倍处罚。司法实践中，已有信托产品出现兑付危机后宣布将仅进行部分兑付，尽管投资人以“卖者未尽责”为由要求提供赔偿、以实现事实上的“刚性兑付”，但该等诉求并未获得法院认可；湖南省高级人民法院也在12月作出了认定信托公司签署保底或者刚兑条款无效的判决。

2020年发生的“原油宝”穿仓事件引起了市场的广泛讨论，对于金融机构的国际市场业务亦敲响了警钟，中国银行是否在销售过程中履行了投资者适当性义务是案件的争议点之一。据报道，中行给出的和解方案并未被所有投资者接受，多省法院已指定对原油宝案件集中管辖并且已有法院对相关投资者诉讼进行判决。11月下旬，经监管部门窗口指导，多家银行宣布暂停办理贵金属交易相关业务的新开户，或因受类似业务中部分投资者纠纷的影响。12月初，银保监会对中行进行了从严处罚，其中特别提到中行存在的销售管理不合规，包括但不限于个别客户年龄不满足准入要求等。由此可见，在监管执法与司法实践中，金融消费者权益保护的基本理念正在不断地具象化，并在不断加强的投资者教育、逐步强化的机构内控、以及不断变化的市场环境中动态发展。

6

全国及地方资产管理公司扩容，探索不良资产处置的新途径

随着疫情和全球经济形势变化和中国企业的不良资产规模增加，中国监管机构积极引入新的市场参与者。2020年1月，中美第一阶段经济贸易协议允许美国金融服务提供者从省辖范围牌照开始申请资产管理公司牌照，使其可直接从中资银行收购不良贷款。银保监会于3月批准建投中信资产管理有限责任公司转型成为第五家全国资产管理公司，为发展不良资产收购一级市场注入新鲜血液。8月，首家港资控股省级不良资产资产管理公司在海南落地。除此之外，不良资产跨境转让的试点亦有扩大，在深圳及广东金交所试点业务资格的基础上，海南、北京、上海、四川等相继发文，开启不良资产跨境转让业务试点。

不良贷款转让试点工作的通知（征求意见稿）》和《银行不良贷款转让试点实施方案》，拟推出试点机制以探索单户对公不良资产和批量个人不良资产转让。银保监会郭树清主席在专访中进一步提到，允许保险资产管理公司、金融资产投资公司等作为新主体，与银行合作探索新的不良资产处置方式。上述创新均有利于进一步增强银行对不良资产的处置能力，提升资产质量。

另外，2020年6月，监管部门小范围下发《关于开展

7

继续鼓励金融创新，重视科技手段的运用

在金融严监管的大环境下，中国监管机构亦同时鼓励和推出创新产品与新机制。新产品和新机制能否运作良好，能否实现利益与风险的平衡，能否达到监管的期待，均待市场与投资人的检验与反馈。2020年4月《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》开启基础设施领域不动产投资信托基金（“公募REITs”）试点，随后一系列规定纷纷颁布，推动公募REITs监管体系迅速形成和落地，目前首批方案已公布，预计产品的正式发行也即将实现；5月，银保监会《关于金融资产管理公司开展资产管理业务有关事项的通知》，对金融资产管理公司通过资产管理业务设立和管理债转股投资计划进行明确规定，为市场资金提供了新的投资渠道；6月，中国银行间市场交易商协会宣布在资产支持票据（ABN）的现有制度与框架下实践资产支持商业票据（ABCP），允许滚动发行与期限错配，实操中先期投资者可通过向新投资者转移信托受益权的机制实现退出；7月，证监会发布《公开募集证券投资基金侧袋机制指引（试行）》，借鉴成熟市场经验在公募基金领域引入侧袋机制，丰富产品流动性风险管理手段，保障投资人合法权益。

另一方面，新冠疫情也使得监管机构更加重视对科技服务商的管理和电子化流程的规范。2020年3月，证监会发布《证券公司租用第三方网络平台开展证券业务活动管理规定（试行）（征求意见稿）》，明确证券业务活动和技术服务的边界，要求相关第三方机构应向证监会备案，同时规定基金管理公司、证券投资咨询机构、公募基金销售机构、投资顾问等机构参照适用。7月发布的《证券投资基金投资咨询业务管理办法（征求意见稿）》也特别提出，提供智能投顾的投资咨询机构应向证监会报告有关技术方案、模型参数、投资逻辑等信息、资料。10月，基金业协会发布《私募投资基金电子合同业务管理办法（试行）（征求意见稿）》，相关条款落实了《电子签名法》的要求，旨在规范私募基金电子合同业务的标准，协助私募基金电子合同签署场景的落地。12月发布的《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法（征求意见稿）》提出，通过电子渠道向非机构投资者销售理财产品的，应当积极采取有效措施和技术手段完整客观记录营销推介、产品风险和关键信息提示、投资者确认和反馈等重点销售环节，确保能够满足回溯检查和核查取证的需要。

8

保持对违法违规行为问责的高压态势，其中有共同问题，也有各类牌照的个性问题

2020年监管部门及自律机构继续对资管及理财业务违法违规行爲重拳出击。据公开信息的不完全统计，在2020年内，至少有31家银行、12家信托公司、18家券商及其子公司、1家基金子公司、1家保险资管、18家独立基金代销机构以及107家私募基金管理人受到行政处罚、行政监管措施或者被行业自律组织采取自律措施。回顾2020年内监管出具的罚单，可以发现各监管部门/自律机构对于旗下资产管理/理财机构的关注点有共同点，也各有侧重。整体而言，资管/理

财业务的内部控制是否完善、业务/风险隔离是否有效、销售过程是否符合适当性要求、信息披露是否合法合规是资管新规项下的重要内容，也是监管皆会密切关心的问题。监管的罚单中，也凸显出各机构的特殊性，例如银行理财的信贷资金流入理财业务问题、理财业务与自营业务的隔离问题；信托的保本保收益问题、影子银行问题；证监会体系下资管产品的投资集中度问题以及全面合规管理问题等。

2021 监管趋势展望

1

资管行业的顶层制度建设稳步推进，落实功能监管

随着资管新规的不断落实和金融改革的不断深化，我们认为，在资产管理业务领域，以机构监管为主的金融监管模式将过渡到以功能监管为主的监管模式。《公开募集证券投资基金管理人监督管理办法（征求意见稿）》的出台预示着公募业务相关的内控、投资运作、合规管理、人员规范和公司治理等方面统一监管规则的大趋势，虽然银保监会后续发布的《商业银行理财子公司理财产品销售管理暂行办法（征求意见稿）》亦提出将进一步完善银行理

财子公司制度规则体系，在公募业务领域，仍将形成以功能监管为主、机构监管为辅的监管模式，证监会负责所有金融机构的公募基金业务的资格核准和产品注册，银行理财子公司的日常监管委托银保监会开展，证监会保留检查权和处罚权。就私募资管业务而言，长期仍将坚持资管新规确立的相对统一的监管规则，并继续由央行从金融稳定角度扮演重要的统领者角色。

2

基金第三方服务业监管体系完善，资管领域基础设施建设加强

在资管行业的监管相对完善之后，我们预计，监管机构的关注将会进一步辐射到为资产管理人提供托管、登记、销售、估值、信息系统等第三方服务的各类机构，并通过直接纳入监管或将监管责任施加给资产管理人等方式，确保资管机构聚焦核心主业和风控，同时推动基金第三方服务业专业化发展。随着基金业对外开放的进一步深化，市场上将会涌现更多外商独资的基金管理公司，为了更好地与国际实践接轨，基金管理公司的中后台业务将可能被有限度的允许外包，估值核算、份额登记等第三方

运营服务的准入将逐渐制度化，在银行和证券公司之外，将可能出现独立的托管机构。私募基金领域，我们预计估值核算、份额登记机构的登记将会加速，并将有外资机构进入这些服务领域。

此外，我们预计监管机构将会全面强化资管产品的信息登记，在压实各方责任、实现全流程风险控制的同时，为未来资管产品的份额转让（例如信托份额转让、私募基金份额转让）搭建基础设施。

3

信托行业清理整顿加快，“破刚兑”将有实质进展

在强监管、严排查的市场环境下，多家信托公司被接管，央行在其发布的《中国金融稳定报告（2020）》特别指出，少数信托公司已劣变为高风险机构，信托业风险暴露加快，存在外溢可能。我们预计，2021年信托行业的风险将继续充分显现，可能有更多信托公司被接管甚至发生信托公司破产，一定数量的信托产品将被“破刚兑”；监管将会平衡兼顾“去通道、禁资

金池”和风险暴露机构的处置，确保平稳过渡，守住不发生系统性金融风险的底线；继湖南省高院后，各级法院将出现更多关于“破刚兑”与受托人责任的判决与司法观点。另一方面，随着通道类业务被严厉打击，融资类信托规模的持续压降，信托公司将被迫发生业务转型，监管机构或将在此过程中给予一定程度的辅助和支持。

4

有序推进资产管理产品的跨境交易、继续加大开放力度

在规则层面，除了在交易所上市交易的资产管理产品（如ABS、ETF）以外，合格境外投资者已经可以投资证监会管理的资管计划和私募证券投资基金。我们预计，2021年中国的资产管理市场将会延续对外开放的主基调，继续加大开放力度，目前股票和债权的跨市场交易均已实现，我们预计ETF互联互通和大湾区理财通将可能在2021年出现实质性进展甚至落地实施。跨境资管产品的落地依赖于一系列配套制度的

建立，特别是解决境内外托管结算制度的巨大差异，我们期待在2021年找到答案。此外，我们预计2021年将有更多的外资资产管理人、托管银行、销售机构、登记与估值机构进入中国市场，为市场带来新的活力。

5

财富管理行业监管框架逐步建立

随着资产管理业务、基金投资顾问业务和基金销售业务的分别持牌化管理，财富管理行业的基本监管框架已经建立。我们预计未来非持牌第三方财富管理公司将逐步退出市场，针对高净值客户的财富管理需求，商业银行、证券公司、信托公司、基金管理公司、独立基金销售机构等持牌机构将建立更加紧密的合作关系。相伴随地，为尽可能的实现一站式服务体验，各

持牌机构之间将产生更多客户信息共享的需求，另一方面，随着消费者保护与客户信息保护的监管升级，如何平衡业务发展与消费者/客户信息保护，将成为财富管理行业在2021年面对的重大考验。此外，家族信托、慈善信托亦可能存在发展的想象空间。

—— 金融科技篇 ——



2020重要时点回放

2月13日 ●

人民银行发布《个人金融信息保护技术规范》

7月2日 ●

《中华人民共和国数据安全法（草案）》公开征求意见

8月14日 ●

证监会发布《证券公司租用第三方网络平台开展证券业务活动管理规定（试行）（征求意见稿）》

9月15日 ●

人民银行发布《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》

11月2日 ●

《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》公开征求意见

12月7日 ●

银保监会发布《互联网保险业务监管办法》

● 4月21日

媒体报道人民银行将在深圳等四城市试行中央银行数字货币

● 7月12日

银保监会公布《商业银行互联网贷款管理暂行办法》

● 9月7日

国务院批复在京设立国家金融科技风险监控中心

● 10月13日

《个人信息保护法（草案）》提请十三届全国人大常委会初次审议

● 11月6日

银保监会表示应该按照金融科技的金融属性，把所有的金融活动纳入到统一的监管范围

● 12月8日

银保监会表示到11月中旬实际运营的P2P网贷机构已全部归零

2020监管主线回顾

1

互联网金融活动全面纳入监管，“功能监管”思路下对金融机构的监管规则趋同，防范政策套利

2020年金融科技监管全面升级，从“机构监管”、“行为监管”转向“功能监管”的思路更加明晰，“功能监管”力度加强。监管不再局限于形式上的“金融”与“科技”牌照区分，强调只要从事同类金融业务，都应在现行法律法规框架下，接受一致的市场准入和持续监管，遵循同等的牌照要求、业务规则和风险管理要求。2020年9月，银保监会以相互宝、水滴互助为例，指出该等网络互助平台本质上具有商业保险的特征，提出要明确所有保险活动须实行严格准入、持牌经营。2020年12月7日，银保监会发布《互联网保险业务监管办法》（2021年2月1日起施行），其中规定“互联网保险业务应由依法设立的保险机构开展，其他机构和个人不得开展互联网保险业务”。

2020年11月，银保监会指出部分银行与科技公司合作的联合贷款产品本质与银行信贷产品相同，但在收费方面金融科技公司仍缺乏统一标准，并另外发布了《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》，将利用大数据、云计算、移动互联网等技术手段并运用互联网平台积累的数据信息分析评定借款客户信用风险、确定贷款方式和额度、并在线上完成贷款相关流程的小额贷款业务纳入监管，参考银行贷款相关监管标准对网络小贷业务从展业地域、贷款额度、助贷或联合贷款业务限制、准备金、资本金、杠杆率、流动性等方面提出明确监管要求，减少监管空白与监管套利。

2

精准化监管，防范金融机构第三方合作中的风险

就金融机构与金融科技公司的合作，监管秉持着金融机构是自身风险管理的第一责任人、不得将信息科技管理责任外包、加强与第三方合作的风险管控等原则，加大监管力度。《证券公司租用第三方网络平台开展证券业务活动管理规定（试行）（征求意见稿）》规范证券公司租用第三方网络平台开展证券业务活动的责任边界；正在内部起草的《银行保险机构信息科技外包风险监管办法（征求意见稿）》强调银行应将信息科技外包纳入全面风险管理体系，有效控制由于外包而引发的风险。

特别地，银行与第三方机构合作的线上贷款业务成为规范重点。《商业银行互联网贷款管理暂行办法》要求银行必须自主拥有风控决策模型；北京银保监局发布的《关于规范银行与金融科技合作类业务及互联网保险业务的通知》除了原则性地规定银行开展合作类业务不得突破自身经营范围，不得借助外部合作规避监管规定以外，还明确提出不得将贷款“三查”、风险控制等核心业务环节外包给合作机构，严防信贷资金违规流入网络借贷平台、房地产市场等禁止性领域。

3

全面数据保护体系初见框架，监管执法力度加强

2020年为数据保护大年，相关立法生态正在走向完善。2020年5月，《民法典》从民事基本法的高度，在人格权编中明确规定了个人信息保护的基本原则、个人信息处理者的义务和责任，并且针对新技术对个人信息带来的挑战进行了初步回应。此后，备受关注的《数据安全法》和《个人信息保护法》的草案也相继面世，将长期以来数据治理、个人信息保护的政策要求，通过法律文本的形式予以明确和强化。同时，新版标准GB/T 35273-2020《信息安全技术个人信息安全规范》正式发布，并自2020年10月1日起正式生效，以代替现行相关规范。

金融机构对个人信息的保护同步进入严监管时代。法规层面，2020年2月和9月，人民银行分别发布《个人金融信息保护技术规范》和经修订的《金融消费者权益保护实施办法》，后者在2016年版本的基础上进行了修订，新增“法律责任”章节，对违法机构和人员实行“双罚制”，大幅提高了违法成本。今年所颁布的《商业银行互联网贷款管理暂行办法》和《互联网保险业务监管办法》也均强调了个人信息保护。

监管亦明确指出金融科技公司存在过度收集并滥用客户信息、信息管理不当的问题，金融科技公司在消费者信息安全保障方面应高度关注。

监管执法方面，APP综合治理稳步推进。7月，工信部开展“APP侵害用户权益专项整治”，整改消除APP违规收集、使用用户个人信息和骚扰用户、欺骗误导用户、应用分发平台管理责任落实不到位等突出问题，目前已下架94款拒不整改的APP。个人信息违法案件查处力度亦加强，年中公安部公布十起侵犯公民个人信息违法犯罪典型案例，“净网2020”行动中，全国各地严厉打击倒卖个人信息、违规采集个人隐私信息等侵犯公民个人信息犯罪。金融类APP方面，央行于2019年9月发布的要求金融类APP进行整改并向中国互联网金融协会进行备案的《移动金融客户端应用软件安全管理规范》在2020年逐步落地。中国互联网金融协会于2020年5月19日公示第一批拟备案的73款移动金融客户端应用软件名单，并于7月表示移动金融客户端软件备案公示将进入常态化。

4

P2P网贷平台转型小贷，并转向常规化监管，网络小贷业务开启“强监管”

2020年，自2016年始的P2P网贷平台专项整治工作基本结束，未来监管逐渐走向常规化。截至11月中旬，国内实际运营的P2P网贷机构已经全部归零。银保监会表态，未来处置存量风险将作为核心工作，要提高资金的清偿率和返还效率，同时地方要加快落实机构转型试点工作，加快转型进度。依据2019年11月的《关于网络借贷信息中介机构转型为小额贷款公司试点的指导意见》，P2P转型小贷试点已正式破冰开闸。2020年5月，厦门市2家P2P网贷机构拟转型为小额贷款公司试点的申请获得正式的同意批复。但伴随2020年小贷公司包括网络小贷的监管力度加强，及对银行与第三方机构合作的线上贷款业务的精细化监

管规定的逐步落地，助贷业务转型将受限于较高监管标准，前途尚不明朗。

2020年11月2日，银保监会与央行发布《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》，大幅提高了对网络小额贷款公司自身运营和监管的要求，包括市场准入和监管权从地方金融监管局转移到银保监会，提高注册资本，设置单笔联合贷款出资比例最低限以及原则上禁止跨省展业等。小贷新规标志着网络小贷业务纳入银保监会的统一监管体系，在监管主体、监管强度上与银行监管基本同步，开启强监管时代。

5

支付行业监管持续强化，央行数字货币将开启支付行业新形态

2020年支付行业持续严监管：在法规层面，2020年6月及10月，人民银行分别发布《中国人民银行关于加强支付受理终端及相关业务管理的通知（征求意见稿）》和《中国人民银行关于规范代收业务的通知》，前者从支付受理终端管理、特约商户管理、收单业务监测、监督管理四个方面对支付受理终端、收单业务等相关业务管理进行了相关规定，后者通过规范代收机构管理义务、代收业务适用场景以防范支付业务风险。在实际监管层面，2020年有合利宝、融宝支付、易生支付、银盈通支付、开联通支付、传化支付、便利通、商银信支付等多家支付机构受到处罚。2020年10月10日，人民银行营业管理部发文表示将持续强化对支付机构常态化执法检查，今年以来，对6家支付机构给予警告，处罚款合计17837.75万元，对8名相

关负责人员给予警告，并处罚款合计242.2万元。在从严监管期间，伴随违规成本不断提高，部分尾部支付机构陆续被淘汰出局，在近几年支付新发牌照停滞期间，市场的存量牌照亦已逐步进入清理整合阶段，市场存量牌照有所缩水。

伴随央行数字货币的落地与推广，传统POS机收单业务将面临升级改造。数字货币的普及在对第三方支付机构现有业务产生挤压的同时，与数字货币展开强强合作也将为第三方支付机构带来新的发展机遇，截至目前，拉卡拉与银联商务两家公司已与央行数字货币研究所签署了战略合作协议。

6

金融科技技术场景落地，相关行业标准和技术规范细化

近一年来，以区块链技术加持主营业务场景的序幕在银行业正式拉开，为传统金融业务赋能显著。2020年7月，国内五大行中的建设银行、交通银行均开展了区块链平台的上线：建设银行自主开发的区块链国际银团资产转让平台实现区块链公有云与新一代系统私有云同步上线，完成首笔7000万美元资产转让业务，而交通银行在厦门成功上线国际贸易单一窗口金融区块链平台“海运费境内外汇划转支付场景”，该业务场景是全国首个纳入单一窗口平台并运用区块链技术进行非贸业务（海运费业务）支付的场景。与此同时，以蚂蚁集团、腾讯金融科技、京东数科、马上消费等为代表的互联网巨头对区块链技术的开发和应

用各有侧重，均在落地中取得一定成果。

金融科技领域的相关行业标准和技术规范亦得到细化。GB/T38671-2020《信息安全技术远程人脸识别系统技术要求》由国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会于2020年4月28日正式发布，于11月1日正式实施；2020年10月19日，国家标准《信息安全技术 区块链信息服务安全规范》研制启动会成功召开，该文件将适用于指导区块链信息服务提供者开展安全建设和安全评估。

7

监管沙盒推进，试点范围逐步扩大

金融科技试点在多个城市开展、监管沙盒快速推进，监管对技术创新带来的风险给予适当的容忍度，亦体现了监管积极探索柔性监管的决心。根据不完全统计，目前已经公示试点应用项目名单包括北京、上海、深圳、重庆、杭州等地共计49项创新试点应用，其中明确列出分类属性的有20项为金融服务类。在技术应用层面，有35项提及将利用大数据技术。涉及区块链、分布式账本技术的项目占比超3成，人

工智能、5G、云计算等技术也是广泛提及。与此同时，首批“监管沙盒”入围项目已陆续投产并运营，监管正根据试点情况优化“监管沙盒”风险防范机制。目前，监管要求只有持牌金融机构可以申请“入盒”，金融科技企业只能“搭伴入盒”。下一步这一要求或将放宽，符合一定资质、具备优秀技术产品的非持牌机构或将被允许单独申请“入盒”，再经撮合与持牌金融机构合作。

8

央行数字货币即将拉开序幕，新型权益的产权保护获得初步认可

央行数字货币目前仅为内部试点阶段，按照时间表计划，今后两到三年时间，全国会有30%至50%的现金被央行数字货币代替，基本实现央行数字货币全国范围推广。数字货币的推广除了将改变现有支付行业形态及格局外，亦有利于跳出目前国际上美元和全球货币结算系统SWIFT的现行架构，提高人民币国际影响力，推动人民币国际化。

法律层面，已有多项政策法规为数字货币的正式发行铺路，明确数字货币及其他新型权益的法律地位。《民法典》对数据和网络虚拟财产的保护作出了指引性规定，但无实际规范内容。2020年7月22日，最高人

民法院联合国家发改委共同发布的《关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》明确对数字货币、网络虚拟财产、数据等新型权益的保护。2020年10月23日，央行公布《中华人民共和国中国人民银行法(修订草案征求意见稿)》，规定人民币包括实物形式和数字形式；为了防范虚拟货币风险，任何单位和个人不得制作、发售代币票券和数字代币，以代替人民币在市场上流通，该条为发行数字货币提供了明确法律依据。

2021 监管趋势展望

1

“功能监管”持续加强，金融业务持牌经营为基本原则

随着近年来金融与科技行业的深度融合，预期监管未来将逐步加强以金融功能和风险为实质的“功能监管”，以对整个金融科技生态各个操作环节与模块进行穿透式监管，避免监管套利与规避监管行为。2020年，监管已提出要将所有金融活动全面纳入监管，并已出台相关规则及征求意见稿。2021年，我们预期监管将

秉持该原则，通过甄别业务活动实质以进行精准监管，厘清责任边界，继续打击以提供科技服务为名的“借牌”行为，防范金融科技生态所蕴藏的潜在系统性风险。《金融控股公司监督管理试行办法》的配套细则、《网络小额贷款业务管理暂行办法》均有望出台。

2

数字化转型成为下一阶段金融机构业务焦点，针对与第三方合作的监管措施预期将不断跟进

2020年，国家层面与地方层面均推出多项政策文件与指导意见，鼓励并支持金融科技发展，推动传统金融机构数字化转型。《金融科技（FinTech）发展规划（2019—2021年）》提出要引导金融机构加快推进数字化转型，银保监会、证券业协会均发文分别鼓励财保公司与证券公司利用大数据、云计算、区块链、人工智能等科技手段，推动业务数字化水平提升。

新冠疫情的出现客观上加快了金融服务数字化的转型速度，数字货币也将成为金融数字化的关键助力。金融机构加大金融科技投入，通过自身或与第三方合作

进行传统业务的数字化转型与升级已成为未来发展趋势。监管在充分肯定金融业务数字化发展现状及发展趋势的同时，更多精准识别金融机构数字化转型过程中产生的风险并加以相关调控的监管措施有望持续出台。其中金融机构与第三方科技公司合作中产生的风险将是监管重点，例如《证券公司租用第三方网络平台开展证券业务活动管理规定（试行）（征求意见稿）》及《银行保险机构信息科技外包风险监管办法（征求意见稿）》，2021年均有望正式出台。

3

强化监管科技应用实践，细化行业标准，继续扩展“监管沙盒”金融科技创新产品试点与应用，多层次协作完善金融科技监管

2020年，监管科技效用提升，例如银保监会联合公安部利用监管科技开展的大数据反保险欺诈试点已初显成效；同时，《信息安全技术 远程人脸识别系统技术要求》《国家新一代人工智能标准体系建设指南》等行业标准相继出台，“监管沙盒”试点范围扩大，相关金融科技创新产品逐批登记并投入使用；此外，国家金融科技风险监控中心获批在北京设立，地方金融风险监管平台也在探索设立中。2021年，金融科技监管框架将逐步完善。我们预期监管将继续强化监

管科技的应用实践，积极运用大数据、人工智能、云计算、区块链等技术加强数字监管能力建设，不断增强金融风险技防能力，提升监管专业性、统一性和穿透性；在监管体系上，仍将在遵循央行的统一协调下继续发挥地方监管的能动性，各地因地制宜的地方金融监管条例有望陆续出台；同时，预期下一步将允许非持牌机构被允许单独申请“入盒”。

4

数据产业发展迈出实质一步，数据财产权益相关监管制度的建设有望启动

2020年，数据产业迈出实质性一步，地方性探索开展数据交易的政策相继出台。9月29日，北京市地方金融监督管理局、北京市经济和信息化局印发《北京国际大数据交易所设立工作实施方案》，北数所服务内容包括数据信息登记服务、数据产品交易服务、数据运营管理服务、数据资产金融服务、数据资产金融科技服务等。海南宣布将逐步扩大数据领域开放，面向自贸港全域及国际开展在线数据处理与交易处理等业务。《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020 - 2025年）》中提出，研究论证设立数据交易市场或依托现有交易场所开展数据交易。

在政策利好的同时，数据财产权益法律框架仍有待完善。2020年7月发布的《深圳经济特区数据条例（征求意见稿）》已探索性地首次提出“数据权”概念，并分别对个人数据、公共数据、数据要素市场主体收集与生成的数据的所有权予以明晰。2021年，有望出台明晰数据所有权、使用权、管理权等根本性问题的相关上层法规及地方性规定，建立相关的法律制度和监管框架，对数据收集、使用、交易、由此产生的智力成果及经济行为以及数据的跨境流动国际协调予以制度规范与保护。

5

信息安全仍为重中之重，反垄断或将成为另一监管重点

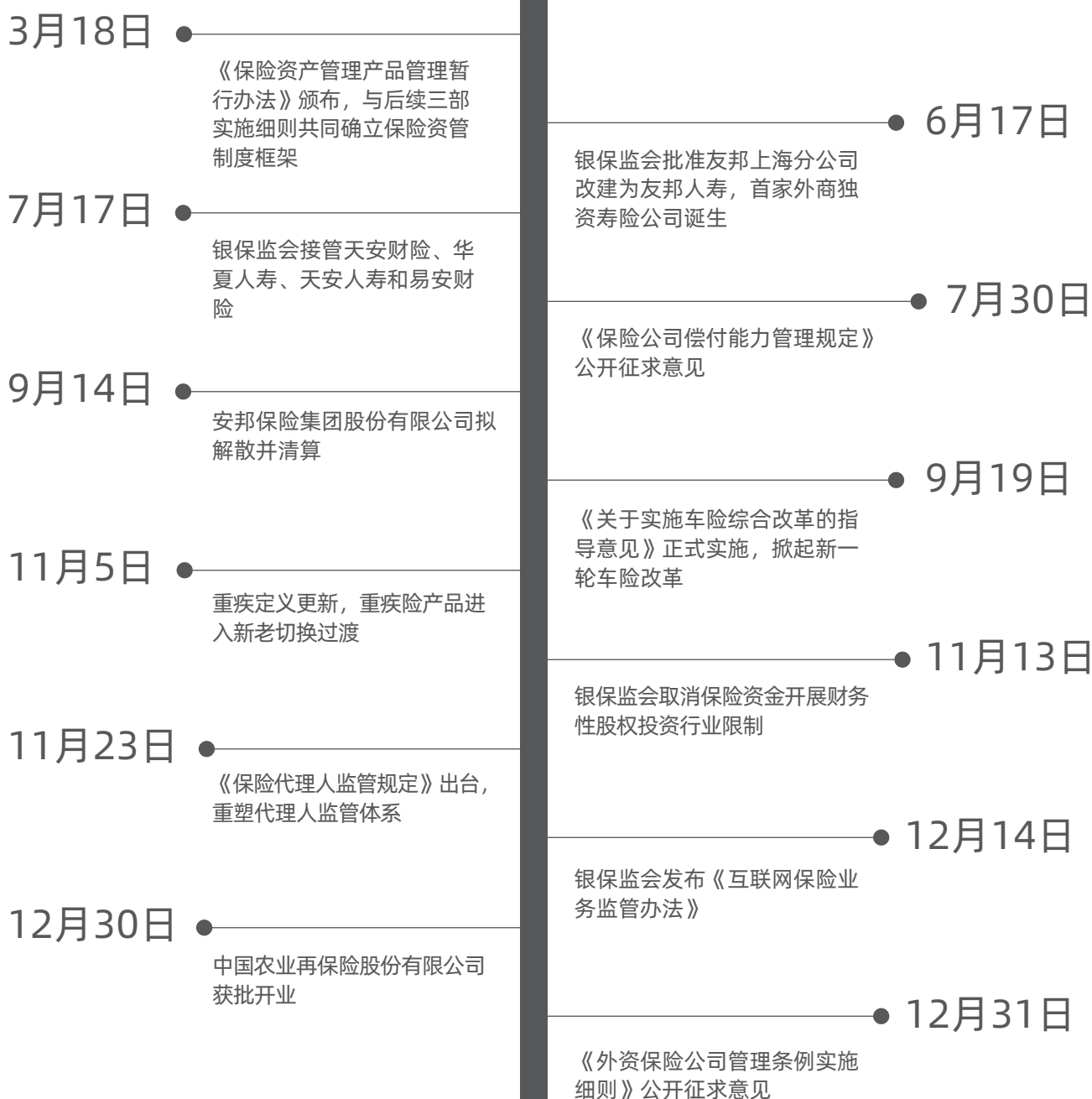
无论是金融业务数字化转型，或是发展数据产业，个人信息安全与隐私保护都将继续作为监管重点，相关法规与行业标准均有望陆续出台。特别地，金融科技作为金融业务的一环，其在得以接触并处理大量个人信息、金融信息的同时，在信息保护义务上却缺乏明确标准。2020年新修订的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》的适用范围仍局限于传统持牌金融机构，《个人金融信息保护技术规范》虽适用于涉及个人金融信息处理的所有相关机构，但效力仅为行业推荐标准。2021年，除了《个人信息保护法（草案）》亟待落地以外，针对涉及个人金融信息处理的全行业机构的金融数据安全保护条例亦有望出台。

此外，反垄断亦或将成为金融科技监管的另一重点。2020年11月公布的《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》传递出国家层面整治互联网平台乱象的信号，12月，3起针对未依法申报违法实施经营者集中案的顶格处罚亦显示监管严厉态度。但传统反垄断立法聚焦垄断协议、滥用市场、经营者集中等问题，金融科技行业的垄断伴随许多新的现象和新的问题，例如大型科技公司的数据垄断优势，利用平台与流量优势阻碍公平竞争、妨碍新机构进入等。银保监会多次讲话中已充分强调监管对于金融科技反垄断的重视，未来更多关注金融营销、平台引流、金融信息使用等具体业务场景的反垄断监管规定有望出台。

—— 保险业篇 ——



2020重要时点回放



2020监管主线回顾²

1

万亿险资市场迎变革，保险资管进入新纪元

2019年监管频频释放信号鼓励“险资入市”，2020年多部新规相继落地，从投资范围、投资管理能力等方面为险资释放了更大的市场空间和自主权。

最引人注目的变革之一当属取消保险资金开展财务性股权投资行业限制。长期以来，险资在境内外的直投限于几类特定企业的股权。11月银保监会发布《关于保险资金财务性股权投资有关事项的通知》，新规通过“负面清单+正面引导”的机制，在财务投资上赋予险资更多自主权。伴随调整的还有权益类资产配置上限，7月银保监会发布《关于优化保险公司权益类资产配置监管有关事项的通知》，将先前的“一刀切”30%调整为按偿付水平分档的差异化监管，最高一档可达上季末总资产的45%。一系列的政策调整让险资更大规模地进军股权投资市场成为可能。涌入传统行业，支持中小企业，参与科技创新，对接更大范围的实体经济融资需求或将成为下一阶段保险资金的主要任务之一。

其他投资领域的开放也在持续升温，除了放宽二级资本债券和无固定期限资本债券银行发行人条件外，险资投资金融衍生品、国债期货和股指期货亦迎来了规范性文件，债转股投资计划被纳入险资投资金融产品的“白名单”。另外值得一提的是保险机构投资管理能力备案要求的取消，从制度上强化事中事后监管，此举也从另一个维度印证了监管“放管服”的决心和执行力。

2020年是保险资管制度构建的一年，《保险资产管理产品管理暂行办法》及其配套细则相继落地（包括《组合类保险资产管理产品实施细则》《债权投资计划实施细则》和《股权投资计划实施细则》）。如先前市场预期，新规确定了保险资管产品的私募性质，同时也衔接了资管新规的部分要求。保险资管从险资市场迈进了其他机构投资者甚至高净值个人客户的更大天地，保险资管机构在享受政策红利的同时，也面临着输出投资能力和提高风控水平的新挑战。

2. 文中相关数据和部分信息主要来源于银保监会官方网站披露或统计，以及《证券日报》《金融时报》《上海证券报》《中国银行保险报》和《财新》等有关报道。

2

高水平对外开放 稳健推进

2020年监管继续全面推进保险业对外开放，年中分别批准了大韩再保险在华分公司开业，以及德国汉诺威再保险和瑞士再保险在华分公司的增资，支持外资再保险公司加大在华投入。目前境内外资再保险牌照数量甚至已超过中资。股权投资方面，美国安达增持华泰保险集团并成为后者最大股东，友邦上海分公司改建为独资人身保险公司，成为自寿险牌照外资比例放开后的首家外商独资寿险公司。与此同时，我们也注意到个别外资选择了全部或部分退出，原因或出于业务整合或转型等发展需要。

制度方面，《外资保险公司管理条例》及其实施细则一直以来是外资保险公司监管的主要规定。2019年修订的《条例》首次允许外国保险集团公司在华设立外资保险公司、以及境外金融机构入股外资保险公司。2020年年底银保监会发布《条例》实施细则的征求意见稿，旨在明确上述两类机构的范围和准入条件，进

一步完善与《保险公司股权管理办法》和其他现有保险监管制度的衔接。虽然实践中界定“集团公司”和“金融机构”仍有境内外监管语境差异，但本着内外资一致的原则、以及同类机构准入规则相恰的初衷，细则的最终出台或为与保险业有协同效应的境外持牌机构开展大比例战略投资、加码境内保险业扫清制度障碍，也为诸多国际保险集团的区域战略布局提供更多可能。

虽然考虑到金融安全稳定、法规更新进度以及全球疫情的影响，2020年保险行业的外资引入速度和规模与先前的市场预期稍有差异。但目前已有众多外资机构明确了在华投资计划，其中不乏已经锁定合作方或递交初步申请的案例。因此我们相信不久的将来，保险业的外资引入将会迎来新一轮加速和更高水平的开放。

3

深入整治乱象、推进公司治理，股东风险持续排查

近年来，银保监会一直高度重视公司治理监管工作。《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022年）》提出，股权关系不清、股东行为失范是近年来银行业保险业市场乱象丛生的根源，2020年监管主要任务之一则是深入整治股权与关联交易乱象，同时着力完善大股东行为约束机制。经过前期系统性地开展专项整治行动，银保监会于7月、12月分两批公开银行保险机构重大违法股东名单。在被点名的

47家机构中12家为保险公司股东，共涉及三家保险公司（包括两家安邦相关保险公司）。主要涉及的违法违规行包括：编制或者提供虚假材料，隐瞒实际控制人、关联关系，以及入股资金来源不符合监管规定等。预计未来监管可能会将此类名单管理常态化，并建立全国统一的银行保险机构投资人股权管理不良记录。

4

风险处置再升级，“明天系”被接管；大家引战一波三折

2017年以来，监管制定系列方案，目标打好防范化解金融风险攻坚战，2020年应是防范化解金融风险攻坚战收官之年。继2018年接管处置安邦后，银保监会于2020年7月宣布对“明天系”六家机构实施接管，其中包括天安财险、华夏人寿、天安人寿以及易安财险，分别由太平洋财险、国寿健投、新华人寿和人保财险组建托管组托管。基于此前化解安邦风险的步骤流程，待清产核资、债务梳理和股权确权等工作

完成后，民营资本和外资等外部市场资金或将有机会被引入。

作为保险业“新设接管”模式的先河，大家保险原计划在2020年完成的引战重组因种种原因尚未能实现。考虑到保险保障基金的特殊性质以及监管对保险业防范化解风险攻坚战的决心，我们相信大家保险的引战重组不久将会重新拉开帷幕。

5

保险业强监管延续

2020年银保监会延续对保险业的强监管，在机构和个人并罚的双惩罚机制下对机构处罚力度增加、对个人的罚单数量增加。据相关报道统计，2020年，各级银保监合计开出罚单1800余张，处罚机构超1100家，处罚人员1500余人，罚款金额超2.3亿元人民币。与2019年相比，罚单数量、处罚金额、被处罚机构及人员数量均未因疫情原因而减少，反而是大幅增加。

资金运用是2020年的合规新焦点之一。年中的“回头看”乱象整治工作中，利用未上市股权和不动产投资等方式设立平台公司，通过平台公司截留、挪用、转移保险资金，向关联方输送利益，违规用于增资等

违规问题被点名。9月监管针对资金运用问题又开展了专门的风险排查，进一步通报了投资范围和比例超红线、违规开展资金运用关联交易等诸多问题，随后也开出了多张罚单。

此外，针对保险中介机构的整治也在逐渐加码。随着《银行业保险业消费投诉处理管理办法》《2020年保险中介市场乱象整治工作方案》和《关于切实加强保险专业中介机构从业人员管理的通知》等监管文件的发布，保险中介市场的监管维度进一步拓宽，处罚力度进一步增强。

6

互联网保险全面监管蓄势待发

疫情的爆发催化了保险业的线上化转型，历时两年、三度征求意见的《互联网保险业务监管办法》也在2020年接近尾声之际应运而生。新规取代了此前“超期服役”的暂行办法，也承接了近期多个中介乱象整治、销售行为可回溯文件中有关互联网保险业务的要求。“机构持牌、人员持证”成为互联网保险的关键词，保险机构仅能从自营网络平台或其他保险机构的自营网络平台销售互联网保险产品或提供服务，投保页面也必须属于保险机构的自营网络平台。自此，保险机构与第三方网络平台的引流合作模式或成历史，此前征求意见稿中允许的营销宣传合作机构也并未被纳入最终的规定，业务经营和合规主体责任彻底回归持牌机构。但这并不意味着互联网企业从此丧失了参

与市场的机会，除了纯粹的信息技术服务外，新规专章规定了互联网企业在获得代理牌照的前提下可以利用自营网络平台代销产品、提供服务。伴随着《保险代理人监管规定》的颁布，以及未来兼业代理资质审批的规则重构，互联网企业将以何种姿态回到市场令人期待。

除了总体框架构建，网销产品的监管制度体系也在逐渐丰满。近日下发征求意见的互联网人身保险业务有关通知在扩充网销人身险产品范围的同时也拉高了相关业务门槛，同时相关通知还预示了互联网专属产品备案和审批的管理模式。

7

发力产品制度建设，车险加大改革力度，重疾获得新定义

制度建设是2020年保险产品监管的重心之一。保证保险一度成为财险公司的一大业务增长点，在2017年的暂行办法即将到期之际，银保监会于2020年5月及时发布了《信用保险和保证保险业务监管办法》，随后又出台了保前保后两部管理操作指引。新规旨在提高保险公司自身的风险防范能力，避免信保业务盲目扩张所伴随的风险传导，在更多保险公司“踩雷”之前先踩下了“刹车”。年底《责任保险业务监管办法》发布，重点控制承保边界并厘清责任保险与其他险种的关系，防止通过责任保险实质承保融资性信用风险进行监管套利。

车险领域，银保监会印发的《关于实施车险综合改革的指导意见》被市场认为是有史以来最大胆的一次改革方案。改革核心是降低保费、增加保障和提高服务，具体措施包括提高交强险责任限额、商业车险责任限额，增加商业车险保险责任，修改商业车险无赔款优待系数等。保险行业协会接力修订《机动车交通事故责任强制保险条款》及《机动车交通事故责任强制保险新费率浮动系数方案》供各车险经营公司参考使

用。在竞争激烈的车险市场，改革意味着更低的单位保费收入和更多的保险责任覆盖，如何在合规的前提下开源节流或许是每个以车险业务为支柱的财险公司所面临的难题。

人身险方面，年中名为“惠民保”的城市定制型商业医疗保险在全国70余个城市火爆上线，吸引了大量投保者。11月银保监会发布《关于规范保险公司城市定制型商业医疗保险业务的通知（征求意见稿）》，列举违规行为黑名单，落实主体责任。同月，《重大疾病保险的疾病定义使用规范（2020年修订版）》正式发布，取代了2007年发布的第一版规范。新规建立了重大疾病分级体系，首次引入轻度疾病定义、增加病种数量并适度扩展保障范围等，更加贴近现代医学科技和实践。新规过渡期至2021年1月31日，过渡期结束后各保险公司将不得再销售不符合新规的重疾险产品，重疾产品将迎来新老换代。近期，银保监又发布了《关于规范短期健康保险业务有关问题的通知》，禁止保证续保，明确传达了短险亦不可长做的信号。

8

靴子落地，全新保险代理人监管体系建立

《保险代理人监管规定》自2021年1月1日起施行，替代《保险专业代理机构监管规定》《保险销售从业人员监管办法》和《保险兼业代理管理暂行办法》等多部文件。新规首次塑造了统一的保险代理人监管制度，将专业代理机构、兼业代理机构及个人保险代理人纳入一部法规监管。基于简政放权、落实“放管服”的要求，新规取消了保险代理机构许可证3年有效期的设置，但同时也提高了区域性代理机构的最低注册资本，加强各类代理人的准入和退出管理。

值得注意的是，新规将先前的“独立个人保险代理人”试点纳入了正式制度框架。随后银保监会发布《关于发展独立个人保险代理人有关事项的通知》，为制度落地提供了更多规范细节。此外，监管于8月下发《保险中介行政许可及备案实施办法（征求意见稿）》，并在征求意见后于2021年初发布《保险中介机构信息化监管规定》，中介监管的配套规则将逐渐补齐。

2021 监管趋势展望

1

继续完善制度体系建设

2020年是特殊的一年，监管在非常时期仍然能够有条不紊地推进制度体系建设实属不易。回望过去一年，尚有部分文件已向社会征求意见但未出台最终规定，特别是年中发布的《保险公司偿付能力管理规定（征求意见稿）》，对行业制度构建有着极为重要的意义。意见稿将“偿二代”监管规则中原则性、框架性要求上升为部门规章，确定核心偿付能力充足率、综合偿付能力充足率、风险综合评级三个监管指标，并针对保险公司出现偿付能力不足的情形赋予监管充足的应对工具。目前尚有部分行业主要监管规定在“偿一代”语境下制定，还保留着“偿一代”的影子，已经不能准确对接到最新的监管体系中。新的偿付能力管理规

定的出台或将带动一波对现有法规文件的统一调整和清理。

除此之外，《人身保险公司保单质押贷款管理办法》《保险中介行政许可及备案实施办法》《个人保险实名制管理办法》和《外资保险公司管理条例实施细则》等文件也公开发布了征求意见稿，还有诸如长期护理保险制度试点、互联网人身保险业务、城市定制医疗等文件亦在业内征求意见。2021年我们预计将会有更多基础性、支柱性规定陆续落地，不断完善行业制度体系建设。

2

深化“放管服”，属地监管或推广，持续推动简政放权

早在2014年，监管在资金运用领域就作出过属地监管的试点尝试。2019年初，银保监会将部分行政许可事项授权派出机构实施。2020年2月银保监会发布《关于进一步加强和改进财产保险公司产品监管有关问题的通知》，在财险产品监管领域正式引入属地监管，除特定产品外，其他产品均由相关银保监局负责备案并监管。随后属地监管的应用从产品扩大到机构监管，银保监会于7月印发《财产保险公司、再保险公司监管主体职责改革方案》，将87家财险公司和13家再保险公司划分为银保监会直接监管公司和银保监局属地监管公司两类，并对监管职责进行明确分工。在财险和再保险领域取得一定监管改革经验后，银保监会于2021年初发布《人身保险公司监管主体职责改革方

案》，整体思路基本与财险和再保险领域一致，将91家人身保险公司划分为银保监会直接监管公司（39家）和银保监局属地监管公司（52家）两类。未来属地监管或被进一步推广至其他类型受监管主体，简政放权的深度和广度也有可能进一步加大，进而更好地统筹监管资源，提高监管效率，激发和释放行业活力。

作为深化“放管服”的另一举措，2021年伊始监管取消了银行业保险业的董监高任职资格考试。随着监管方式的创新以及监管资源配置的优化，未来可能有更多行政许可事项得以取消或下放，事中事后监管将体现更大效能。

3

强监管仍是主基调

近年来保险业的监管内容更为细致，监管力度也愈发严格。2020年银保监会先后出台《中国银保监会行政处罚办法》和《行政许可实施程序规定》，规范并统一了银行业和保险业行政许可和行政处罚流程。有了制度保障后，加上属地监管释放出的更多监管资源，新一年的乱象整治工作亦不会手软。股权管理将一如

既往是监管执法重点，考虑到接连出台的新规以及目前政府对互联网金融的全面监管态势，互联网保险业务、消费者权益保护可能成为下一步监管的重点关注对象。2021年伊始，监管已先后通报两例涉及保险产品销售侵害消费者权益的案例，预计未来处罚力度也可能会向银行业靠拢提高。

4

险资入场继续利好，资管机构分类管理

2020年12月，国务院常务会议指出要提升保险资金长期投资能力，鼓励保险资金参与基础设施和新型城镇化等重大工程建设，更好发挥支持实体经济作用。同月，国务院政策例行吹风会上再次提出要提升保险资金长期投资能力，支持保险资产管理公司发起设立长期限产品。在放开财务性股权投资行业限制的背景下，预计2021年政府层面将持续引导保险机构开展价值投资、长期投资和审慎投资，赋予更多投资政策红利。

机构监管方面，2021年1月银保监会发布《保险资产管理公司监管评级暂行办法》，从公司治理与内控、资产管理能力、全面风险管理、交易与运营保障、信息披露等五个维度指标对保险资产管理公司进行综合评分，并划分为四档。对于不同级别的机构，监管将在市场准入、业务范围、产品创新、现场检查等方面采取差异化的监管措施。2021年是分类监管的试运行期，在这期间各家保险资管机构预计将比照各项评级指标进行大规模内部检查和整改，从而应对规定未来的全面施行。

5

探索大湾区跨境保险产品

基于大湾区发展的顶层设计，央行、银保监会、证监会及外管局于2020年4月联合发布《关于金融支持粤港澳大湾区建设的意见》，支持粤港澳保险机构合作开发跨境医疗保险等更多创新产品，完善跨境机动车辆保险制度。11月银保监会进一步发布《关于推进粤港澳大湾区人身保险产品有关工作的通知》，随后面向大湾区常住居民的首批跨境医疗险和重疾险产品

出炉，实现跨境产品的从无到有。跨境车险方面，基于“等效先认”原则，港澳车主有望在新的一年里实现一张保单覆盖多地交强险，但在此之前，跨境支付、税收管理和异地行业监管差异等诸多问题亟待解决。如大湾区的试水获得喜人成果，那么未来保险行业的跨境互通互联或许也不再遥远。

方达主笔



方健 | FANG Jian

合伙人, 方达律师事务所
jian.fang@fangdalaw.com



喻茵 | Grace Yu

合伙人, 方达律师事务所
grace.yu@fangdalaw.com



潘思元 | Siyuan Pan

合伙人, 方达律师事务所
siyuan.pan@fangdalaw.com



张晓颖 | Xiaoying Zhang

资深律师
xiaoying.zhang@fangdalaw.com



邹筱倩 | Ada Zou

资深律师
ada.zou@fangdalaw.com



杨露娜 | Luna Yang

资深律师
luna.yang@fangdalaw.com



燕妮 | Lily Yan

资深律师
lily.yan@fangdalaw.com



王骁轶 | Sam Wang

资深律师
sam.wang@fangdalaw.com



樊蓉 | Rong Fan

方达律师事务所



胡方堃 | Fangkun Hu

方达律师事务所



李昭 | Zhao Li

方达律师事务所



李焱 | Giselle Li

方达律师事务所



林媛 | Tracy Lin

方达律师事务所



刘韡 | Sophia Liu

方达律师事务所



乔亦眉 | Yimei Qiao

方达律师事务所



沈亦铭 | Marshall Shen

方达律师事务所



唐榛侃 | Kristy Tang

方达律师事务所



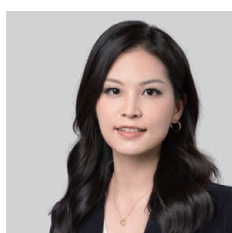
张小雨 | Rainie Zhang

方达律师事务所



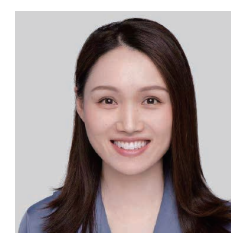
张瑶 | Yao Zhang

方达律师事务所



张绮斐 | Qifei Zhang

方达律师事务所



赵晓晔 | Xiaoye Zhao

方达律师事务所



周家吉 | Jazzy Zhou

方达律师事务所

免责声明：本报告仅为交流讨论目的，不代表方达律师事务所出具的任何法律意见。任何依据本文的全部或部分内容而作出的判断或决定（无论作为或不作为）以及因此造成的法律后果，方达律师事务所不承担任何责任。如果您需要相关法律意见或法律服务，欢迎与方达律师事务所相关律师联系。

北京办公室

朝阳区光华路1号
北京嘉里中心北楼27层
中国北京市 100020

电话：(8610) 5769 5600
传真：(8610) 5769 5788

广州办公室

珠江新城华夏路8号
合景国际金融广场17层
中国广州市 510623

电话：(8620) 3225 3888
传真：(8620) 3225 3899

香港办公室

香港岛中环康乐广场8号
交易广场1期26楼
中国香港

电话：(852) 3976 8888
传真：(852) 2110 4285

上海办公室

兴业太古汇
香港兴业中心二座24楼
石门一路288号
中国上海市 200041

电话：(8621) 2208 1166
传真：(8621) 5298 5599

深圳办公室

深圳市福田区中心四路1号
嘉里建设广场T1座17楼
中国深圳市 518048

电话：(86755) 8159 3999
传真：(86755) 8159 3900