

FANGDA PARTNERS
方達律師事務所

金融法律監管 年度報告

2022

方達律師事務所
金融機構組



目录

01	序言
02	总论篇
12	银行业篇
20	证券期货业篇
29	资管 / 财富管理篇
37	金融科技篇
45	保险业篇
53	方达主笔

序言

2021 年是意义非凡的一年，“十四五”规划开局，“两个一百年”目标交汇。2021 年也是瞬息万变的一年，疫情阴霾去而复返，国际局势复杂多变。在机遇与挑战长期共存的背景下，金融监管始终坚持稳中求进的基调，在坚持金融资源向实体经济倾斜、持续打击金融违法行为的同时，也对金融市场创新持愈加开放的态度，积极推进资本市场制度改革。

随着金融监管改革的不断深化、监管科技的持续创新，金融监管的理念、框架和制度建设均将在 2022 年进入新发展阶段。今年也是我们发布《金融法律监管年度报告》的第三年，在对金融法规研究与实践的路上，我们始终与您结伴同行。

方达金融机构组的宗旨是提供有实效、具创意而又及时的法律服务，以满足客户的需要。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支持，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。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。《金融法律监管年度报告》立足银行业、证券期货业、资管 / 财富管理、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，拟为您提供一份兼具实操性与远瞻性的年度回顾。

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。

日月忽其不淹兮，春与秋其代序。温故知新，厉兵秣马，我们愿与您一同挥别 2021 年，携手迎接 2022 年的全新征程！



方健 | FANG Jian

方达律师事务所 合伙人
jian.fang@fangdalaw.com

专攻金融机构业务和市场监
管、境内外公司并购及私募
股权投资



喻茵 | Grace Yu

方达律师事务所 合伙人
grace.yu@fangdalaw.com

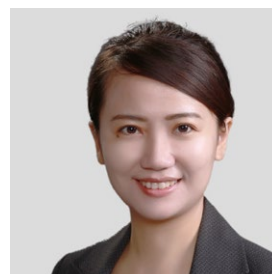
专攻金融监管及公司并购、
投资业务



潘思元 | Siyuan Pan

方达律师事务所 合伙人
siyuan.pan@fangdalaw.com

专攻公司并购及私募股权投资
业务



邹筱倩 | Ada Zou

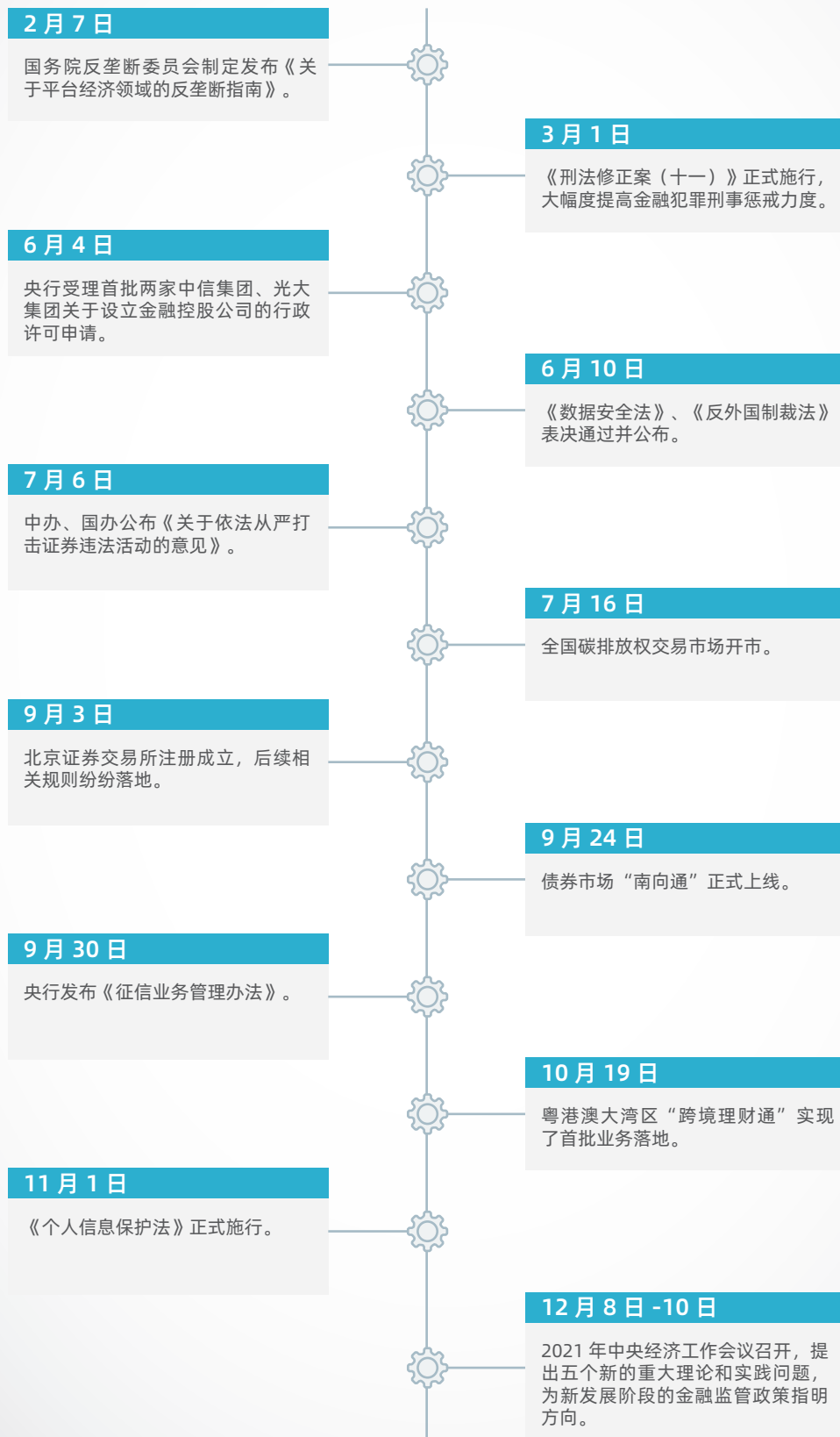
方达律师事务所 合伙人
ada.zou@fangdalaw.com

专攻金融监管、公司并购、
跨境并购及一般公司事务

>>>>>

总论篇

2021 年重要时点回放



2021 监管主线回顾

01

以经济发展为纲，进一步向实体经济倾斜

《十四五规划和 2035 年远景目标纲要》将“提高金融服务实体经济能力，健全实体经济中长期资金供给制度安排”作为一项长期发展目标，金融监管部门始终将脱虚向实、服务实体经济作为一项基本政策。

国务院在《2021 年政府工作报告》中指出，需把服务实体经济放到更加突出的位置，处理好恢复经济与防范风险的关系。2021 年出台的相关政策，包括继续严控房地产（避免地产领域挤占实体经济信贷资源）、保障大宗商品保供稳价、支付机构与银行减费、扩大信用贷款、持续增加首贷户、推广随借随还贷款、创新供应链金融服务模式、将中小微企业贷款延期还本付息政策和信用贷款支持计划延期至 2021 年底等诸多具体举措，均充分昭示了决策层和监管层加大向实体经济倾斜的决心，同时彰显了金融系统向实体让利已成为一项常态化政策。

具体受益群体上，除了传统的小微企业、个体工商户等“普惠金融”概念主体，2021 年以来与“绿色金融”、“农村金融”相契合的绿色发展、新型农业经营主体，以及制造业、科创企业、“专精特新”中小企业等也获得了政策扶持。其中，“专精特新”中小企业自十四五规划、7 月 30 日政治局会议赋予其具有防止“卡脖子”意义的战略地位后，亦受到北交所相关专项规定支持，或为后续“政策新宠”。

02

严监管本色不改，执法重点持续凸显

肇始于几年前的高压金融监管环境在 2021 年并无缓和迹象。立法与制度上，2021 年 7 月新修订的《行政处罚法》将“涉及金融安全且有危害后果”的违法行为追责期限延长至五年（一般行政处罚时效为二年），体现了加大对金融违法行为处罚力度的趋势；《证券期货违法行为行政处罚办法》等新规出台，为金融监管机构执法提供制度支持。

执法与监管上，银保监会层面，以前三季度行政处罚数据为例，银保监会本级和分支机构累计罚没 19.26 亿元，与 2020 年合计罚没 22.75 亿元的数据相比已较为接近，可见 2021 年整体处罚力度偏大；部分高额处罚案例更是凸显监管手腕之强硬，例如 5 月银保监会对五家大行（包括国有大行、外资行和股份行）开出合计 3.66 亿元的罚单。此外，持续处于整治下的信托业 2021 年以来共有 11 家信托公司遭到处罚，合计罚款超过 4500 万元，体现了重点领域受到的严格管控。

资本市场的严格监管也在持续，证监会在年初明确指出目前我国资本市场存在财务造假案增多增频、有组织操纵市场现象突出、内幕交易案件多有发生、中介机构勤勉尽责问题较为突出等问题。2021 年以来，乐视网、华晨债、永煤债等涉及的违法违规行为受到查处，标志着证监会持续以零容忍姿态打击证券违法行为；拟对中概股海外上市以及 VIE 模式开始实施监管，体现了证监会监管视野的全面；康得新退市、康美药业案宣判，标志着证监会此前打击证券违法的行政执法成果进一步显现。

执法重点方面，信息数据保护与个人消费者权益保护仍然是“重者恒重”。信息数据保护维度，在加强信息数据保护的监管大潮下，金融行业由于其业务性质（处理的个人信息及数据数量庞大且关键性强）天然成为受影响最大的领域之一，例如工信部多次通报“违规收集个人信息”APP，多家银行和互联网金融机构（如微众银行、拍拍贷、WeLab 等）被点名。个人消费者权益保护维度，2021 年初央行在金融消费者权益保护工作电视会议上提出统筹推进一系列金融消费者权益保护的具体举措，例如统筹开展金融广告治理、有效建设投诉监测分析系统等；2021 年以来银保监会陆续通报处罚一批金融机构，剑指违规搭售、超额收费、格式合同、联合贷款不规范、催收管理不到位等消费者权益保护合规环节。除此之外，证券活动中“行刑合作”的执法形式也是新亮点。2021 年 9 月，证监会根据中办、国办《关于依法从严打击证券违法活动的意见》牵头成立包括公安部和“两高”在内的打击资本市场违法活动协调工作小组，力图开展资本市场领域的行政刑事执法协作。随后，最高检成立驻证监会检察室，证监会会同公安机关、检察机关集中部署查办 19 起重大典型案件，其中包括“南岭民爆”“今创集团”“昊志机电”在内的多起操纵市场重大案件。

03

强化地方金融机构治理，央地金融监管呈现新格局

2021年以来，中央对地方的金融监管呈现差异化格局，显著加强了对地方金融市场和机构的监管力度，同时进一步明确地方监管的责任。

一方面，中央对地方的金融活动和金融创新体现出鼓励支持的态度，政策层面频频利好地方金融机构（包括类金融机构）。海南省、粤港澳大湾区等地的创新政策有力地为当地的试点金融活动拓宽政策框架，全国人大常委会破格授权上海市人大制定浦东新区法规，给予浦东新区“比照经济特区”的定位，为后续的灵活政策张本背书。具体的制度层面，延续去年资管行业的扩容趋势，海南、重庆、广东（深圳以外地区）、江苏均获准开展合格境内有限合伙人（“QDLP”）业务并分别获批50亿美元境外投资额度，青岛也再次获批30亿美元境外投资额度，深圳QDIE试点制度更新重启，粤港澳大湾区“跨境理财通”实现了首批业务落地，上海获准试点私募股权和创业投资份额转让区域股权市场。

另一方面，监管层面亦对地方持牌金融机构提出了更多的监管要求，在授予地方更加丰富、灵活的处置工具的同时，也进一步强调压实地方监管责任。首先是由地方政府承担主体责任，以中小银行补充资本地方政府专项债为例，多地省级政府通过国有投资主体注资中小银行（如河南省利用257亿额度注资18家农村信用合作联社和22家农村商业银行），截至2021年9月份，财政部的2000亿额度已接近用罄。7月30日的中央政治局会议更是首提“落实地方主要领导负责的财政金融风险处置机制”，将工作进一步向地方政府党政领导细化。其次是根据“一行一策”“一地一策”的原则推动中小金融机构并购重组。银保监会年初发布《关于进一步推动村镇银行化解风险改革重组有关事项的通知》，4月8日金融稳定委员会提及“按照市场化、法治化原则，鼓励好机构兼并风险机构，促进地区金融供需结构平衡”，实际均系对2020年下半年以来实践中四川银行、山西银行、辽沈银行等“中小银行合并潮”的政策认可。

除以上机构监管主体责任的动态调整之外，在2021年中央监管层面亦表现出对地方性金融机构行为监管的直接关注，着重强调健全公司治理与专注地方定位两方面。4月8日金稳委召开了专门针对地方金融机构治理的第五十次会议，会议指出部分地方金

融机构风险有所暴露，内部治理和外部监管有待完善，要约束‘一把手’行为——监管显然聚焦地方金融机构中普遍存在的内部人控制导致的重大违法违规行为，我们理解地方中小金融机构进一步改革已经提上日程。此外，金稳委会议也指出需“支持引导地方金融机构专注主业，立足本地，回归本源，坚持服务当地、服务小微”，2021年以来，监管层面据此施行了对中小银行较为严格的监管政策，如限制异地展业（包括异地吸收存款）和继续严控银行设立专营机构等，年末开始征求意见的《地方金融监督管理条例》也体现了这一要求。

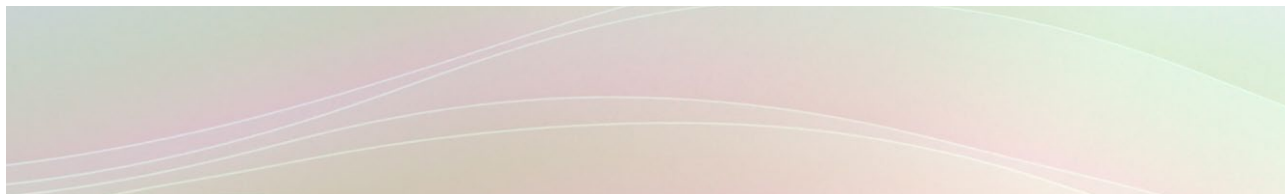
04

金融科技监管有的放矢，监管考量宽柔相济

2021年以来，监管层面对金融科技在监管态度上呈现有的放矢、宽柔相济的局面：一方面持续管控以互联网平台为主导的金融活动，另一方面坚决支持传统体系下监管信赖的持牌机构的金融科技创新。

2021年监管层仍然延续2020年以来“金融科技的本质属性为金融”、“金融业务必须持牌经营”的指导思想，力求收紧、严控互联网企业以“金融科技”为名向金融行业的蔓延。2021年政府工作会议要求“强化金融控股公司和金融科技监管，确保金融创新在审慎监管的前提下进行”，持续要求互联网企业持牌经营（包括金控牌照、征信牌照等）。在行为监管层面，监管从数据安全、反垄断、金融消费者权益保护、要求清晰界定互联网平台不同金融产品间界限等角度对互联网企业开展金融科技活动提出了具体规范要求，促使诸多互联网企业对其业务板块进行进一步整改。对于互联网平台之外的其他金融科技创新产品，监管也趋于保守态度，4月科创板的科创属性评价标准中明确限制金融科技、2021年全产业链禁止开展虚拟货币相关业务、2021年年中“信息断直联”等，均为上述审慎力度的直接反映。

2021年互联网平台存款、贷款业务及理财、保险等金融产品销售业务同样经历了深刻的监管变革。互联网存款方面，靠档计息、具有智能存款属性的互联网存款自面世后一直受到监管关注，在多次要求压降后，监管于1月13日出台了《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》，宣告商业银行借



助第三方互联网渠道拓展存款模式的终结。互联网贷款方面，在2020年末《商业银行互联网贷款管理暂行办法》的基础上，2月19日出台的《关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》，进一步禁止地方性法人银行“跨注册地辖区”开展互联网贷款业务。银行理财产品面临相同处境：5月27日正式发布的《理财公司理财产品销售管理暂行办法》与2020年年末的征求意见稿保持一致，将具有理财产品销售资质的机构限定在理财公司和吸收公众存款的银行业金融机构范围内，互联网引流平台和第三方销售机构均无销售资质；尽管银保监会在答记者问中亦提出适时将理财产品销售机构范围扩展至其他金融机构和专业机构，但预计该等专业机构仅包括券商等专业金融机构，即监管对互联网平台的态度仍然比较强硬。此外，互联网保险业务方面，《互联网保险业务监管办法》于2月正式生效，废止了此前暂行办法中保险机构与第三方网络平台的引流合作模式，转而要求互联网保险产品销售和服务平台必须为持牌机构的自营平台。

与此同时，监管层面对体制框架内的金融科技创新，尤其是大型银行开展的金融科技建设，则持推广支持态度。首先，专供金融科技创新的监管沙盒在2021年的进展显著体现了持牌机构金融科技主力军的角色定位。截至2021年11月公布的近120个央行监管沙盒创新应用中，超过90%的项目由银行或银行与第三方联合发起；截至2021年11月公布的7个“出盒”项目中，银行参与度更是达100%。此外，2021年资本市场版金融科技监管沙盒开始落地，11月北京证监局率先公开向社会征求意见的16个申报项目中，申报主体亦以证券公司、基金管理公司等传统持牌机构为主。其次，2021年监管也开始强调大型银行应向中小银行进行科技输出，以减轻中小银行对其他金融科技公司的依赖。1月26日银保监会在年度工作会议中首次使用“要推动大型银行向中小银行输出风控工具和技术”的提法。最后，除依赖于大型银行等持牌机构之外，监管部门亦亲自下场，例如央行数字货币研究所已在全国各地设立多家金融科技子公司，除积极推进DC/EP的研究与落地之外，央行未来是否借助金融科技子公司开展其他监管工作也可以关注。

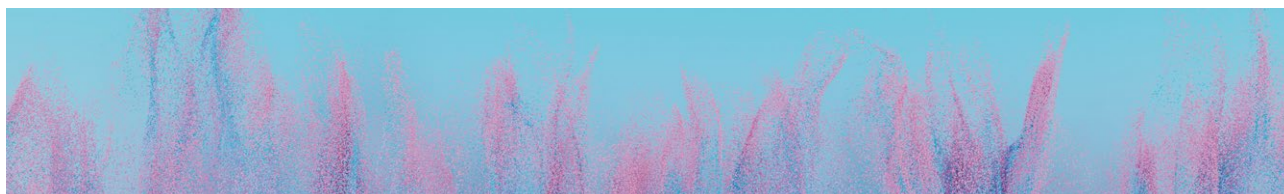
05 风险处置步入深水，监管处置决心不减

2020年锦州银行、包商银行等一大批高风险金融机构的定点风险化解，成就了“防范化解金融风险攻坚战收官之年”。在此基础上，2021年金融监管部门亦迎来对新一批次风险金融机构的定点介入与排雷。

从2021年的情况来看，大家保险等机构继续向市场招募战投；四川信托等多家信托公司的风险化解仍在密切筹划或实施；“明天系”9家问题金融机构自2020年7月被接管后，已全部完成清产核资，在一年接管期届满之际均公告接管延期（个别接管组高层换帅）；部分大型民企债务违约风险得到有序处置；“金交所”整改由于疫情拖延，但12月依然开启新一轮整治活动。可以看出本轮风险金融机构的处置均已渐渐步入深水区，监管不遗余力调动资源推进金融风险处置的决心丝毫未减。

如2020年央行工作会议所提及，重大金融风险三年攻坚战如期收官后，后续将转入常态化风险防控和风险处置。从2021的监管动作来看，除机构层面继续出清高风险金融机构风险之外，监管亦通过诸多手段对重点领域精准发力。

首先是通过压降影子银行、持续治理信托业乱象、加大不良贷款处置和配合地方政府化解隐性债务风险等手段，继续构建常态化的金融风险处置机制；其次是为防止大型企业（如海航、恒大等）风险向金融领域蔓延，金融监管部门也直接深入介入相关非金融企业的风险处置（或方案制定）中；第三是从常态化防控风险和提升金融机构自我风险处置能力的角度，监管持续完善对系统重要性金融机构的监管，并将银行保险机构自行设置恢复和处置计划的要求进一步规范化和制度化；第四是全面治理互联网金融和非法集资等风险，2021年出台的《防范和处置非法集资条例》中规定的首要打击对象，即为披上了“互联网金融”或“金融科技”外衣的非法集资行为，此外包括P2P、区域链、虚拟币、相互保险、众筹、养老金融等在内的多种相关活动均被列入风险防范目标，且特别着重强调对非法集资坚持防范为主、打早打小的原则，充分体现了在后P2P时代监管对非法集资的常态化风险防范思路。



06 资本市场新一轮制度改革兴起，衍生品发展引人注目

除持之以恒地打击证券违法之外，资本市场的新一轮制度改革也悄然兴起。整体而言，资本市场在简政放权、补齐监管空白、制度市场化和执法市场化方向均稳步推进。券商白名单制度推出，上市公司监管规定整合清理，证券公司股权管理有所松绑，可见监管放管服态度明确；期货和衍生品法草案经全国人大常委会二审、私募基金条例即将提交审议、信用评级制度大幅度改革、VIE模式境外上市或将监管，现有证监会监管体系下拼图逐渐补齐；基金投顾试点范围进一步扩容、10家券商获批在银行间市场独立开展公司信用类债券主承销业务、退市新规不断实践、深交所改革和证券期货仲裁试点规则与首个证券仲裁中心双双落地，展示了证监制度改革的魄力；同时，《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》及其细则的实施将会进一步丰富类“合规不起诉”的行政和解内涵，展现了市场化执法和人性化执法的趋势。

在诸多制度改革中，衍生品制度的发展格外值得关注。《期货和衍生品法（草案）》进入二次审议；10月新增三类QFI可参与的金融衍生品交易；11月监管规则中明确对净额结算的支持，推动国际市场早日承认中国为净额结算司法管辖区；12月重磅出台《关于促进衍生品业务规范发展的指导意见》的征求意见稿，拟对分业监管下的场外衍生品监管予以梳理。可以预见上述规则将提高金融机构参与衍生品交易的积极性，促进场内衍生品市场的发展。

针对前期市场化改革中出现的诸多问题，证监会也重新检视相关改革细节。上半年证监会主席易会满在有关论坛上直言市场和中介结构“准备不足”，并且强调不能因为注册制影响上市公司质量，随后注册制推进节奏有所放缓；同时，科创属性认定趋严、信息披露公告出台、IPO新股东锁定期延长等具体举措，也是对此前市场化改革快速步伐的适当政策回溯。12月证监会在传达学习贯彻中央经济工作会议精神的党委会议上再次强调，注册制改革的平稳落地需要扎实细致做好政治、思想、业务和技术等各项准备。

07 绿色金融、乡村金融等新金融领域进一步建制和落地

作为十四五规划的重要组成部分，碳中和、绿色金融、乡村振兴、共同富裕等金融新概念已在2021年逐渐落地，渐成体系。

2月2日的《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》和2月21日的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》刻画了绿色金融和农村金融的蓝图。3月5日的政府工作报告提出政府让利对象需要包括绿色发展、小微企业、个体工商户和新型农业经营主。4月的《乡村振兴促进法》从法律高度直接确定了金融机构在农村金融中的职责框架。5月21日金融委会议强调要“深化金融机构改革，并回归本源、坚守定位，遵循绿色理念开展投融资行为”。此外2021年以来一系列乡村振兴票据（承继扶贫票据）、碳中和债的产品新规陆续出台。

2021年上述金融新概念已从决策层的纯粹政策层面，逐渐脱胎落地于具体规定中。以“碳中和”为例，传统的绿色金融产品以“绿色信贷”作为主干，资本市场助力绿色金融的产品工具并不多，而2021年绿色债券、绿色基金、碳期货等得到蓬勃发展，彰显了绿色金融在资本市场体系的逐渐落地与完善，后续的更多监管举措也值得期待（如为绿色企业开辟优先上市辅导便利通道、引导降低绿色股票手续费等）。同样值得一提的是“共同富裕”的概念，其肇始于90年代的国家政策，并在2021年为决策层所重新提出，在监管话语中用于鼓励发展符合家庭财富管理需求的金融产品、强调对涉及个人的金融产品的重视，也正潜移默化地影响“资管/财富管理”行业。

2021年12月27日的央行年度工作会议指出，2022年仍然要加大对“小微、科创、绿色以及乡村四大重点领域”的金融支持力度，预计上述政策将在2022年或者更加长远的未来持续明确其指向，从而促使监管部门出台更多具体规定以实现政策对接；2021年作为十四五规划开局之年，无疑是一个政策发力的起点。

08

反外国制裁法律框架初步建成、金融合规新领域初现

继 2020 年下半年《不可靠实体清单规定》、《出口管制法》等相关法律法规相继颁布，2021 年新施行了《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》以及《反外国制裁法》，上述法律法规共同构建了中国反外国制裁法律的初步框架。

整体来看，中国的反外国制裁法律以“反制”为导向，其出发点在于反对霸权主义和强权政治，特别是针对外国滥用制裁手段和长臂管辖采取反制措施，而不是对各类涉及境外的交易主动实施长臂管辖。虽然还有很多尚待进一步澄清的内容，但从目前已经颁布的法律法规可以看出整体框架已经形成。对于金融机构（特别是跨国开展业务的金融机构）而言，美国及欧洲的制裁相关法律（包括财政部海外资产控制办公室（OFAC）所确定的制裁名单

（SDN、CSL 等））长久以来被视为开展跨境业务的重要合规指南，《反外国制裁法》、《阻断办法》和《不可靠实体清单规定》的出台使得金融机构需要同时考虑中国和海外与制裁相关的法规，甚至可能在某些情况下面临两难的境地。

现有的几部规定，一定程度上宣示性重于实操性，因此实践中金融机构如何具体适用相关规定仍然有不确定性，如相关反制措施或禁令发布或撤销的具体程序如何确定，对外交部发布的制裁名单是否需要参照央行的三反名单采取限制措施，以及关联方（例如“由列入反制清单个人和组织实际控制或者参与设立、运营的组织”）的具体范围等，均有赖于进一步细节规定的补充。



2022 监管趋势展望

01

加强金融法治建设、金融监管政策稳中求进

2021 年中央经济工作会议要求加强金融法治建设，并定调“稳中求进”，意味着 2022 年的金融监管政策将在各项重大政策上保持充分的政策连续性，但亦会在微观上有所更新和调整。

金融风险处置将会有序推进，并向“风险处置与改革发展有机结合”的方向转变。立法角度，2022 年《金融稳定法》有望面世、系统重要性保险证券机构认定评估办法和附加监管规定有望出炉，而涉及金融机构市场化破产或重组的相关法规制订也会启动；执法角度，重大金融风险问责、金融风险通报等制度将进一步发挥效力，真正契合 2021 年中央经济工作会议“压实地方、金融监管、行业主管等各方责任，压实企业自救主体责任”的论述。此外值得一提的是，根据 2021 年中央经济工作会议，监管视角下风险处置已不再仅仅是被动的危机应对，而是“将风险处置与深化改革、推动高质量发展结合起来”，单纯的风险防范将逐渐让位于以改革促进风险处置，以实现“用高质量发展来从根本上防范化解各类风险”（刘鹤副总理 11 月撰文《必须实现高质量发展》语）。金融机构制度改革层面，银行保险业以及证券业机构的公司治理在经历过去两年的密集整治后，2022 年的重点将在于总结前期经验固化相关规则，以及在员工多元化激励方面的破题。与此同时，银保监会金融机构改革的核心之一在于将传统思路持续施加于一些此前较少涉及的小或新的金融机构，例如建立理财子公司与母公司的风险隔离机制、研究非银机构量化监管要求、持续改善地方中小金融机构微观治理等。另外，传统大型金融机构的相关制度也将迎来革新。除上文所提及的《金融稳定法》或将颁布之外，2021 年人大立法计划中已经载明持续审议的《商业银行法》、《中国人民银行法》和《反洗钱法》的修订草案均已在 2021 年征求社会意见并有效论证，预计在 2022 年有非常大地可能，《保险法》则有望发布修订草案。几部重磅金融行业“根本大法”的出台预计将对金融行业基础制度造成变革，2022 年可预计是一个新的“金融监管法治年”。

2022 年的金融业对外开放将更加看重“制度化”以及“高水平”。就“制度化”而言，现有机构准入、商品等要素对外开放已有一定量级，在此基础上，注重对接国际高标准市场规则体系的“制度化”开放无疑将成为新的方向；就“高水平”而言，鉴于外资机构有一定饱和趋势，下一步的工作将更加关注“高质量引进来”，

即积极引进具有专业特色的优质外资机构来华经营，证监会也多次提及将严管“假外资”。在跨境监管合作方面，中美审计监管合作有望取得实质性进展，在人民币国际化（通过对外货币合作与发展离岸人民币市场等路径实现）、深化内地与香港市场互联互通等事宜平稳推进的同时，2022 年将是跨境金融服务严格监管的开端之年。

02

“行刑合作”下多层次齐头并进打击金融违法活动

本轮的金融违法打击在监管体系中全面推进，而持续的立法完善、司法保障更是为打击金融违法活动提供制度保障与不断更新的抓手。预计在 2022 年立法、执法和司法将会继续齐头并进打击包括证券期货违法活动在内的相关金融违法活动。

立法方面，《行政处罚法》与金融监管领域长久以来存在的金融监管措施实现协调和嫁接将是金融监管立法的一个重要日程，但这应不会影响金融监管机构援引《行政处罚法》的规定，在比以往更广泛的范围内开展金融违规执法。

执法方面，刑十一出台后银保监会与证监会也分别公开表态将配合刑十一的实施及加强执法司法协同等，结合《关于依法从严打击证券违法活动的意见》和《防范和处置非法集资条例》中对追究刑事责任的强调，预计下一步对构成犯罪的金融违法活动予以刑事处罚的执法力度将进一步加强，更多联合执法行动正在酝酿之中。就具体执法领域而言，2021 年中央经济会议首次提出“为资本设置‘红绿灯’”，证监会则在此基础上进一步提出“对特定敏感领域融资并购活动从严监管，与相关方面共同建立健全防止资本无序扩张的制度机制”，再次定调资本市场有的放矢强监管的大方针。我们理解除传统的欺诈发行、虚假陈述和操纵市场等资本市场违法活动之外，监管机构亦将会对特定领域融资并购重组、债券市场逃废债、金融欺诈、私募违法、跨境金融服务和虚拟货币等领域行为进行重点打击。

司法方面，资本市场中介责任等问题仍然存在争议（譬如有关观点认为康美案和此前五洋案的尺度不统一），2022 年有关证券违法活动的投资人诉讼应该会在司法实践中积累更多判例，促使其成



为愈加成熟、更具可预见性的司法领域。

03 金融机构治理持续推进

高质量、科学性、现代化的公司治理是金融机构控制风险的基础。2020年以来，监管部门就公司治理等事宜发布了大量的政策文件，包括银行保险机构公司治理准则、大股东行为监管、关联交易管理、薪酬扣回和董事监事履职评价等重要监管规则等（部分仍为征求意见稿），银保监会陆续公布了四批重大违法违规股东名单，于11月完成了2021年银行保险机构公司治理监管评估，证监会也于8月开始启动健全证券期货基金经营机构的专项治理工作。

2022年是《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022年）》的攻坚收官之年，12月2日银保监会提到银行保险机构公司治理改革虽已取得初步成效，但面临的形势仍然复杂严峻，部分公司治理的典型问题如大股东操纵、内部人控制在一些机构依然存在。证监会也指出证监行业机构如基金公司、期货公司的股权管理规定、内控办法、高管办法等重要规则也有待出台或将进一步完善。因此，有理由相信2022年仍然处在强监管周期之中，后续不排除制度层面继续补足，以及监管部门进一步开展行业自查、现场检查等行业整治活动的可能性。

步入金融机构治理工作的下半场，金融机构治理的侧重点也将有所不同。银保监会和证监会将进一步督促行业机构加强党的领导与公司治理的有机结合，后续的金融机构微观治理可能将聚焦于对地方金融机构的贴身式监管和高压式监管，采取约束“一把手”行为等更加具体的针对性措施。此外，金融机构多元化员工激励机制在2022年将有所突破，但另一方面在政策进一步强调共同富裕目标和“合理调节过高收入”的背景下，过往监管没有过多直接干涉的金融机构薪酬体系和激励机制可能会面对更强的监管压力，考核机制不合理、早涝保收、过度激励等问题可能受到更多核查和监管。

04 金融消保面临细分规范

金融消费者保护在近几年金融监管中日趋成为重心。2021年《金融稳定报告（2021）》指出，保护金融消费者合法权益是金融科技时代的客观要求，在互联网浪潮下金融消保的重要性愈显突出。此外，近年来金融消保检查频繁，且往往在处罚同时加以通报批评，监管重点地位突出。值此背景，2022年预计可见金融消保相关规定更加细化的长足发展。

制度层面，2021年7月出台的《中国银保监会关于印发银行保险机构消费者权益保护监管评价办法的通知》替代了此前版本，进一步厘清了年度监管巡检的具体评价体系，为金融机构应对监管以及做出相应整改提供了更多操作性指导，2022年预计将有更多指导细则出台。2021年8月央行副行长刘桂平在相关会议上表示“要联动市场监管总局，加强推动金融消费者保护的专门立法...要有上位法支撑”，预示着金融消保可能将会迎来高位阶的统筹性规定。此外，随着金融消保领域的不断细分，未来也不排除金融消保将会呈现由总括性的人行规定和分业监管的细则协力推进的局面，原在银保监会2021年立法计划中的《银行保险机构消费者权益保护管理办法》有望在2022年面世。

产品层面，2022年监管对金融产品制度的构建和对产品的合规审查将进一步聚焦于“与人民群众关系密切”的产品。2021年10月银保监会国新办新闻发布会中表示下一步在产品结构层面将“继续支持商业保险机构通过多样化的产品服务满足人民群众多层次、个性化的健康保障需求”；12月养老理财产品试点开展时监管部门强调试点工作中要做好产品设计、投资者保护等工作，并持续清理名不副实的“养老”字样理财产品。以上监管导向也与“普惠金融”、“共同富裕”的宏观图景内在契合，在2022年应会继续深入落实。

05 金融数据监管日渐趋严，数据体系不断成熟

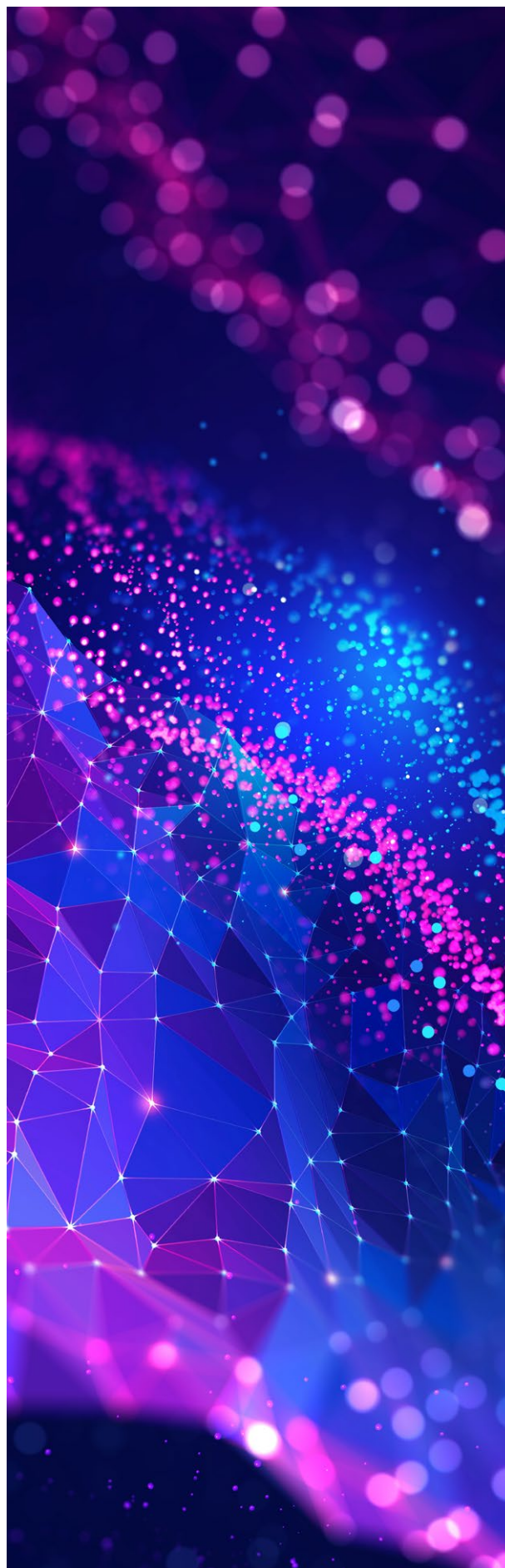
随着 2021 年《数据安全法》、《个人信息保护法》的颁布实施，数据合规监管日渐趋严。

上位制度层面，2022 年有望出台《数据出境安全评估办法》和《网络数据安全条例》。金融细分数据层面，已征求意见多时的《金融数据安全 数据安全评估规范》和纳入央行 2021 年规章制度制定工作计划的《个人金融信息（数据）保护试行办法》等金融领域数据保护监管的细分化规范也有望面世。与此同时，我们相信金融监管部门和数据安全管理部门将就金融活动中的数据保护形成高效的协调工作机制，对金融机构数据相关的日常活动给予更加明确的指导。

数据跨境流动方面，随着数据出境相关规定的出台，应当进行安全评估的数据跨境传输情形即将得到明确，相关法律法规规定将被进一步细化。对于金融机构，尤其是业务跨境的大型金融机构或需要母公司提供支持的外资金融机构而言，逐渐从严的法律要求或将颠覆过去相对宽容的数据跨境监管传统，并促使其修订惯常的集团数据治理框架。事实上，2021 年已有多家外资金融机构在行政许可申请中被问询统筹跨境部署、数据跨境流动的有关安排。

在加强监督管理的同时，促进数据跨境流动的地方试点正在不断推进中，如 2021 年海南自由贸易港国际互联网数据专用通道的开通、上海建设国际数据港计划的宣布。我们相信，在 2022 年，数据跨境安全流通的配套基础设施及产业体系都将得到进一步突破，国家将在确保数据安全可控的前提下继续探索全球数据跨境流通，一些试点项目将会扩展至金融机构。

此外，随着数字经济产业的不断发展和成熟，2021 年地方立法已初步为“数据要素化”、“数据资产”、“数据确权”和“数据交易”的制度顶层设计提供指引，数据交易模式也已经在北京、上海等地设立的数据交易所开始了探索。为了配合数据应用的实际需要，2022 年应有望见到有关数据确权和交易的国家及地方法律法规及配套制度的陆续出台，而随着前述制度发展以及数字货币的进一步推广运用，预计与数据资产相关的金融业务和金融产品将应运而生，如数据资产质押融资、数据资产保险、数据资产担保、数据资产证券化等。



>>>>>

银行业篇¹

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。

2021 年重要时点回放

1 月 7 日

银保监会办公厅发布《关于开展不良贷款转让试点工作的通知》，试点开展单户对公不良贷款转让和个人不良贷款批量转让。

2 月 19 日

银保监会办公厅发布《进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》，严格落实单笔贷款中合作方出资比例不得低于 30%。

4 月 16 日

央行发布《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》，是继 1 月中旬央行陆续发布《法人金融机构洗钱和恐怖融资风险自评估指引》以及《银行跨境业务反洗钱和反恐怖融资工作指引（试行）》后又一监管规则，金融机构反洗钱监管持续升级。

5 月 25 日

最高人民法院发布《关于审理银行卡民事纠纷案件若干问题的规定》，对于银行卡被盗刷后产生的损失适用无过错责任，支持消费者向发卡行索赔。同年 12 月，银保监会就《关于进一步促进信用卡业务规范健康发展的通知》公开征求意见，严格对信用卡息费收取、过度授信等问题的监管，加强对消费者的保护。

6 月 8 日

银保监会发布《关于开展银行业保险业“内控合规管理建设年”活动的通知》，同月发布《银行保险机构公司治理准则》，并就《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）（征求意见稿）》（已于 2021 年 9 月 30 日正式发布）及《银行保险机构关联交易管理办法（征求意见稿）》（已于 2022 年 1 月 14 日正式发布）公开征求意见，“补齐”公司治理监管的制度短板，推动银行业从规范业务经营行为转向更加注重健全内控合规管理的深度。

9 月 30 日

央行、银保监会联合发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）》，并分别于 10 月 15 日和 10 月 27 日发布我国系统重要性银行名单及《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》，以加强对系统重要性银行的监管，完善宏观审慎政策框架。

1 月 13 日

银保监会及央行办公厅发布《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》。

3 月 26 日

银保监会办公厅联合住房和城乡建设部办公厅及央行办公厅发布《关于防止经营用途贷款违规流入房地产领域的通知》，加强对经营用途贷款违规流入房地产领域问题的监管。

4 月 20 日

深圳银保监局批复同意新加坡星展银行有限公司认购深圳农商行约 13% 的股份，星展银行成为 2010 年以来首家入股国内中小银行的外国银行。

6 月 3 日

银保监会发布《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》，从制度上预先筹划重大风险情况下的应对措施，强化金融机构审慎经营意识，持续提升防范化解风险能力。

9 月 15 日

央行发布《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》，明确金融机构和非银行支付机构不得为虚拟货币相关业务活动提供服务。

11 月 20 日

福建百度博瑞网络科技有限公司与中信银行因在新设首家直销银行百信银行过程中未依《反垄断法》履行申报义务实施经营者集中，而分别被国家市场监督管理总局顶格处罚，系首个银行业内反垄断处罚案例。

2021 监管主线回顾

01

银行业对外开放持续，跨境业务继续拓展

2021 年，监管政策持续深化银行业对外开放，优化对外资的监管。4 月，银保监会发布《中国银保监会办公厅关于明确外资法人银行对母行集团大额风险暴露有关监管要求的通知》，决定豁免外资法人银行对母行集团大额风险暴露的监管比例要求。11 月，海南省政府发布《海南省金融业“十四五”发展规划》，明确提出要依法依规支持省内法人金融机构引进外资战略投资者。在政策的鼓励下，2021 年外资继续积极进入中国市场，施罗德、交银理财获批筹建中国第三家外资控股理财公司、摩根战略入股招银理财、贝莱德建信理财子公司获批开业以及新加坡星展银行战略入股深圳农商行等。

跨境业务方面，正式实施的《关于进一步优化跨境人民币政策支持稳外贸稳外资的通知》从结算、投融资管理、账户使用等多个维度简化了跨境人民币业务，解决了部分本外币政策不一致的问题，为跨境业务操作提供了更多便捷可能。同时，粤港澳大湾区“跨境理财通”的落地丰富了银行理财业务的跨境渠道，而《关于银行业金融机构境外贷款业务有关事宜的规定（征求意见稿）》也为境内银行业金融机构开展境外贷款业务带来了未来制度上的可能性。

02

银行业监管持续从严，市场乱象整治走向纵深，严肃监管处罚与内部问责

2021 年，银行业监管机构对 2017 年以来市场乱象整治的成果进行了验收，并对屡查屡犯问题进行了集中治理。除常规授信业务外，2021 年的监管处罚主要围绕理财、同业、内控合规、关联交易管理、金融消费者权益等问题展开。就具体处罚事由而言，银保监会狠抓屡查屡犯和社会负面影响深远的重点问题，被罚行为主要集中在授信管理违规、理财业务不合规、资金违规流入房地产领域、公司治理和违规收费等突出问题。此外，随着银行理财转型的推进，银行业监管机构对于执行改革要求不到位的机构也重点做出了处罚，部分被罚事由在 2021 年首次出现，例如结构性存款无真实

交易背景、衍生产品交易条款设计不合理、理财产品估值方法使用不准确、合作机构监管报备等。

在处罚力度方面，根据银保监会发布数据的不完全统计，截至 2021 年 9 月 30 日，银保监系统针对银行机构处罚金额合计达约 15.51 亿元，已超过 2020 年全年银保监系统针对银行机构的处罚金额的总和（约 14.3 亿元）。对机构相关高级管理人员 / 关键岗位个人的处罚呈现被罚人员级别高、数量多、金额大的特征。例如，就提供兜底承诺的违法违规事实，山西银保监局对某银行太原分行原行长给予终身禁业的处罚。银保监会以往对“终身禁止从事银行业工作”处罚的使用较为审慎，大多处罚人员级别较低，而此次对于银行分行行长级别的管理人员进行终身禁业的处罚，较为少见。

此外，2021 年 11 月，银保监会也在《中国银保监会办公厅关于持续深入做好银行机构“内控合规管理建设年”有关工作的通知》中直接指出，当前问责层级总体偏低，要求银行机构扭转内部问责“宽松软”的状况，建立健全从总行到分支行的责任认定与追究机制。可见银保监会从顶层从内部严肃追究责任以重点突破行业经营顽瘴痼疾、提升银行合规意识的决心。

03

股权和关联交易专项治理常态化，引导并加强银行业公司治理排除隐患

2017 年市场乱象整治工作开展以来，各类银行业公司内部治理专项整治在持续推进。2021 年，银保监会决定常态化开展银行业股权和关联交易专项整治工作，要求每年开展自查自纠，持续摸排隐患，严厉打击借道同业、理财、表外等业务安排或者通过空壳公司虚构业务等隐蔽的方式，向股东输送利益的行为，明确提出在股东股权领域，要加强股东穿透管理和关联交易管理，防止大股东操纵掏空机构和违规利益输送或越权干预银行保险机构的经营管理。

相应地，在落实公司治理监管的制度层面，银保监会按照公司治理三年行动方案，在 2021 年内陆续发布《银行保险机构公司治理准则》《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》《银行保险机构关联交易管理办法（征求意见稿）》（已于 2022 年 1



月 14 日正式发布)等一系列新规或征求意见稿,加强党建引领、强调治理主体履职质效和责任,严肃对大股东侵占、内部人控制问题的追责,强调内控合规常态化。特别在股东行为监管方面,首次界定了“大股东”概念并对大股东提出更为严格的监管标准,精准约束股东行为失范。同时,银保监会继续开展年度公司治理监管评估工作,并将其作为开展“内控合规管理建设年”活动的重要内容。通过近年来的系列措施与动作,银行业金融机构的公司治理已取得初步成效,但面临的形势仍然复杂严峻。监管要求亦未松懈,并指出“必须常抓不懈、久久为功”。公司治理的典型问题(如大股东行为、关联交易、董事会运行等事项)仍是银保监会的重点关注领域。银保监会或进一步加大力度,督促银行业金融机构建立/改建更加科学有效的内控制度。

实措施使得地方性银行互联网贷款业务的规范更有针对性。

此外,对不合规的互联网存贷款产品等金融活动市场乱象,主管机关的整治力度也在逐渐增强,例如,3月,银保监会案例通报新网银行互联网汽车消费贷款违规问题;4月,多家金融行业主管部门约谈腾讯、度小满金融、京东金融等13家互联网存贷款产品平台企业实际控制人及代表;11月,国家市场监管总局公布首个银行业内反垄断处罚案例,这也与互联网领域反垄断整治不无关系。鉴于监管上的一系列组合拳,互联网存贷款业务将会转型,包括相关合作产品与服务会逐步明晰“持牌”和“非持牌”成分,“打擦边球”与监管套利的空间会被极大压缩,这对银行业金融机构既是机遇也是挑战。

04 互联网存贷款制度落地,监管从中央至地方持续加强

2021年,互联网存贷款相关配套规则接连落地,主管机关持续严控互联网金融产品。

中央层面,1月,银保监会及央行办公厅发布《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》,明确商业银行不得通过非自营网络平台开展定期存款等业务。2月,银保监会办公厅发布《进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》,对单笔贷款中合作方出资最低比例、互联网贷款余额规模、属地经营等提出了明确严格的要求。同月,银保监会还发布了《关于进一步规范大学生互联网消费贷款监督管理工作的通知》,要求银行业金融机构审慎开展大学生互联网消费贷款业务。

与此同时,地方性监管政策也陆续出台,针对不同类型银行,呈现更为精细的差异化监管,部分监管要求甚至严于银保监会要求。例如,在5月18日江西银保监局发布的《江西省规范商业银行互联网贷款业务的具体执行细则》中,省内农村中小银行单笔贷款中合作方出资比例,较银保监会设定的30%下限上提至40%;相较于银保监会设定的与单一合作方(含其关联方)发放的本行贷款余额不得超过本行一级资本净额的25%上限要求,江西省内法人城市商业银行、民营银行的适用上限为20%,农村中小银行适用更低的15%。地方监管根据辖区内的实际情况采取的差异化落

05 金融消费者权益保护仍为监管重点,新变化带来新挑战

为践行习近平总书记“以人民为中心”的发展思想,2021年央行与银保监会继续将金融消费者权益保护作为监管重点并且力度有所加强。规则层面,延续2020年态势,2021年继续有多个相关规则发布。其中,《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》针对商业银行、理财公司、信托公司、汽车金融公司、消费金融公司等机构的消费者权益保护,设置了监管评价体系,并明确了对于评价结果较差机构(如三级或四级机构)可能采取的措施。3月,银保监会发布《关于银行保险机构切实解决老年人运用智能技术困难的通知》,引导银行业聚焦适老服务,提出16项举措并设置“禁止行为清单”;11月,银保监会就《关于规范银行服务市场调节价管理的指导意见》公开征求意见,再次重申:对于融资类业务,不得未提供实质性服务而收取费用;同时,鼓励银行优化对老年人、残疾人等特定群体的账户管理、存取款、支付汇划等基础银行服务,结合自身经营策略给予适当减免优惠;12月,银保监会就《关于进一步促进信用卡业务规范健康发展的通知》公开征求意见,严格规范发卡营销行为,强化治理信用卡过度授信的问题,对消费者的关怀可见一斑。

2021年内央行、银保监会已多次处罚和点名通报部分银行业金融机构侵害消费者合法权益的行为,涉及不当行为的范围较广,包括营销宣传夸大误导、推高消费者融资成本、暴力催收、适当性



管理不当、强制捆绑搭售等。央行和银保监会也就金融机构侵害消费者权益的行为开出过多张大额罚单。其中，8月央行集中向多家银行开具金额超过百万的罚单，重点处罚事由包括信用信息采集等客户信息安全保护方面的违规行为，可见对消费者信息保护的重视。此外，主管机关亦注意对消费者通过适当途径接受金融服务或维权的引导。3月，央行各地分行就3·15主题陆续发布金融消费者权益保护典型案例，覆盖多种银行金融业务，以增强广大消费者的金融知识水平和风险防范意识。11月，银保监会发布《关于防范“代理退保”等风险的提示》，特别提示金融消费者警惕代理金融服务类广告隐藏的陷阱和代理维权背后的不法侵害，提示金融消费者要增强风险防范意识，通过正规渠道维权并树立理性金融消费观念。

司法实践与监管规则的新变化也为银行业金融机构的消费者权益保护工作带来了新挑战。5月，最高人民法院发布《关于审理银行卡民事纠纷案件若干问题的规定》，明确对银行卡被盗刷后产生的损失适用无过错责任，支持消费者向发卡行索赔，同时也加重了银行的举证责任和提示义务，可见对消费者的倾斜。该司法解释也在最高人民法院11月发布的指导案例（指导案例169号）中进一步得到实践与确认（因未提供证据证明持卡人违反信息妥善保管义务，某发卡行被判承担被盗刷账户资金减少的损失赔偿责任）。另外，2021年内与个人信息保护和征信相关的一系列法律法规陆续出台与实施，这也对银行业金融机构现有消费者信息处理的实务操作提出了调整要求。

06 重大金融风险防范工作思路多元化

切实防范化解重大金融风险是8月中央财经委员会第十次会议的两大主题之一，可见国家层面对防范化解重大金融风险工作的重视，也是2021年银行业金融监管的工作重点。在当前行业情况下，一方面，已出险机构的处置工作处于平稳推进过程。1月，恒丰银行战略投资资金全部到位，标志着该行改革重组工作基本完成。2月，北京市第一中级人民法院裁定包商银行破产，这是继2019年银保监会正式接管该行及2020年蒙商银行承接该行资产之后，包商银行风险处置的尾声。另一方面，早期风险的防范和处置受到重视。2021年行业内涌现了多例城商行合并的例子（如山西银

行、辽沈银行和中原银行各自合并了省内多家城商行），通过行业内合并，整合处理和防范相关银行已有或潜在的风险。

制度规则层面，从不同维度对防范和化解金融风险进行了探索。10月，央行和银保监会发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）》并同期公布了首批19家国内系统重要性银行名单，对系统重要性银行提出更高的资本和杠杆率要求，要求预先筹划重大风险情形下的应对预案，以促进系统重要性银行稳健经营和健康发展，防范系统性风险。同时，银保监会还发布了《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》《关于进一步推动村镇银行化解风险改革重组有关事项的通知》等专项规则，规制银行业机构的进一步提前风险防范、化解与处置工作。此外，1月，银保监会发布了《关于开展不良贷款转让试点工作的通知》，向试点银行放开了对单户对公不良贷款和批量个人不良贷款的转让限制。根据公开信息，自3月银登中心首笔个人不良贷款批量转让交易完成至11月中，已有365家银行及其分行、108家全国性资产管理公司及其分公司以及4家金融资产管理公司在银登中心开立不良贷款转让业务账户。推动银行业金融机构处置不良资产也是多元化的风险防范化解方法之一，本次试点对商业银行提高资本运作水平、改善和提升精细化管理能力等具有重要意义。

07 持续结构转型，宏观调控“力挺”实体经济与绿色金融

在全球通胀持续的大背景下，妥善引导银行业服务的发展方向与方法是监管政策的重点。2021年，政策层面在金融供给侧结构性改革上有诸多尝试与努力。一方面，响应“房住不炒”、产业转型升级的发展战略，政策上逐步调整针对房地产、煤电等传统“大户”的服务。继2020年年底对房地产贷款集中度进行限制后，2021年3月，多部门联合发布了《关于防止经营用途贷款违规流入房地产领域的通知》，加强对经营贷违规流入地产的监管力度，年内已有多家银行因为个人贷款流入房地产市场、违规进行房地产相关项目融资等原因被监管处罚。同时，主管机关也强调适当“纠偏”，满足房地产业合理融资需求。11月，央行发布报告强调“三稳”和“三性”，提倡实施好房地产金融审慎管理制度，加大住房租赁金融支持力度；12月，中央经济工作会议在“房住不炒”的基础上更首次提出了“加强预期引导、探索新的发展模式”。



另一方面，“30·60”双碳目标提出后，碳达峰、碳中和工作已成为各方面推进的重要任务之一。11月，央行公告推出碳减排支持货币政策工具，通过“先贷后借”的方式按贷款本金的60%支持全国性金融企业向碳减排重点领域内相关企业发放的符合条件的碳减排贷款，利息仅1.75%，属央行目前再贷款品种中利率最低档。结合2021年年底进一步降准的安排，坚持金融服务实体经济，政策向相关绿色低碳行业倾斜，支持绿色债券和金融产品发行，已是政策整体趋势。4月，央行联合发改委、证监会发布了《绿色债券支持项目目录（2021年版）》，统一了境内市场的绿色债标准，并在目录中删除了煤炭，进一步对标国际通行标准和规范；6月，央行发布了《银行业金融机构绿色金融评价方案》，具体评价指标包括定量和定性两部分，其中定量指标权重80%，进一步标准化银行业机构绿色金融业务评价，以减少“漂绿”现象。12月，深圳更是宣布先行试验形成绿色金融地方标准，再逐步推广到粤港澳大湾区。可见无论是全国还是地方，我国的绿色金融标准在逐步严格化并向国际标准过渡。另外，国务院办公厅也发文强调加强信用信息共享应用以促进中小微企业融资。同时，继国务院在全国范围内统一动产和权利担保登记后，2021年12月，人行发布了《动产和权利担保统一登记办法》，进一步明确动产和权利担保登记和查询规则，便利相关企业的融资活动，可见对实体经济、小微金融的支持。

华人民共和国反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》，该征求意见稿一改沿用已久的狭义的洗钱定义，将“洗钱行为”的内涵和外延拓展到“通过各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的活动”，极大拓展了未来金融机构需要监测的“洗钱”交易的范围。此外，征求意见稿在明确“受益所有人信息”申报和共享制度，建立巨额现金收付申报制度，大幅度增强反洗钱法行政处罚惩戒性等方面均有较大突破，将反洗钱监管从规则为本过渡到风险为本。此外，2021年生效的《中华人民共和国刑法修正案（十一）》认可了上游犯罪分子实施犯罪后掩饰、隐瞒犯罪所得来源和性质的行为单独构成洗钱罪，改变了“自洗钱不犯罪”的历史。同月，最高人民检察院和央行联合发布了惩治洗钱犯罪典型案例，以六个典型案例揭示各类上游犯罪的洗钱手段，彰显依法从严惩治洗钱违法犯罪的态度。

在前述一系列制度完善的组合拳重磅出击之外，实践中针对反洗钱违规行为的严处罚也未放缓。据不完全统计，2021年因反洗钱不力被处罚的机构累计罚款金额超过人民币4亿元，就罚单数量和金额，银行业机构仍在所有类型机构中位列第一。反洗钱制度不断完善显示了监管侧升级强化反洗钱监管、推进金融业双向开放、深度参与全球治理的进一步决心，也为金融机构未来的合规工作带来新的挑战。

08 对标国际，金融机构反洗钱监管持续升级

2021年，一系列反洗钱相关规定陆续出台，有效回应了2019年反洗钱金融行动特别工作组（FATF）对我国的第四轮互评估，我国反洗钱领域相关规则更加系统化。3月，央行、银保监会、证监会发布《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法（修订草案征求意见稿）》，对金融机构及支付机构的反洗钱责任有了更详细且更严格的监管规定。4月，央行发布《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》将原“金融机构反洗钱监督管理办法”升级为“金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法”，改进了监管范围、风险评估、监管措施等，增加了金融机构对境外分支机构和控股附属机构的管理要求，适用范围也扩大到非银行支付机构、网络小额贷款公司，以及消费金融公司、贷款公司、银行理财子公司等机构类型。随后在6月，央行发布《中

2022 监管趋势展望

01

银行业进一步深化对外开放格局，跨境业务日益便捷

在疫情反复，国际政治环境错综复杂的背景下，中央政府和行业主管机关继续鼓励外资进入与布局中国金融市场。预计，2022 年将继续推进银行业高水平对外开放。一方面，全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步优化监管规则，增强开放监管能力，积极支持在华外资银行机构稳步发展。外国投资者也或将继续通过投资境内银行、投资 / 设立理财子公司等方式参与对中国银行业的投资。另一方面，跨境业务开展与资金流动将会进一步开放，《关于银行业金融机构境外贷款业务有关事项的规定》可能正式发布，跨境理财通等跨境业务渠道与机会将进一步增加，准入资质、账户管理等监管要求会更具操作性，相关程序也会便捷化，以鼓励更多市场主体参与。

02

金融乱象整治将进入常态化，监管着力推动银行业开展内控合规建设与机构风险处置

自 2017 年银保监会开展市场乱象整治工作以来，治理工作已取得一定阶段性成果，但仍存在“资金池”清理、资产净值化、取消刚兑、高风险机构的排查清理、金融基础设施的建立健全等问题与难点。2021 年，银保监会从政策、处罚等多维度出发继续整治乱象，从内控合规建设、风险处置等不同方面着手，因情施策深化改革。预计，2022 年严监管基调不会改变，并将常态化。按照中央经济工作会议提出的“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”的方针，监管方向上将更注重银行业机构的内控合规建设，并会在宏观政策执行、影子银行和交叉风险金融业务、创新业务等重点风险领域开展工作，深入整治，严查风险隐患及违法违规行为。以此为目的，监管将会加强公司治理评估与商业银行监管评级的衔接，进一步修订公司治理评估制度，将近年股权和关联交易专项整治中行之有效的办法固化为制度，推行市场化选聘职业经理人制度，探索完善职工董事制度，并且研究适用于银行保险机构的破产制度和债权人权利保护制度。同时，金融风险处置工作将更体系化、多元化，不同维度的追责与纠错也会继续铺开。此外，三年整治和内控合规管理建设年活动已给予了行业内机构过渡时

间，后续针对未实质整改和具有典型性乱象问题的机构（例如在过渡期后互联网贷款业务仍然不符合银保监会相关规则的要求），银保监会的追责力度和追责级别恐会进一步提升，未落实监管要求的行业内机构与相关人员将迎来监管压力。

03

引导银行业服务实体经济，绿色金融、普惠小微金融及养老产品获政策助力

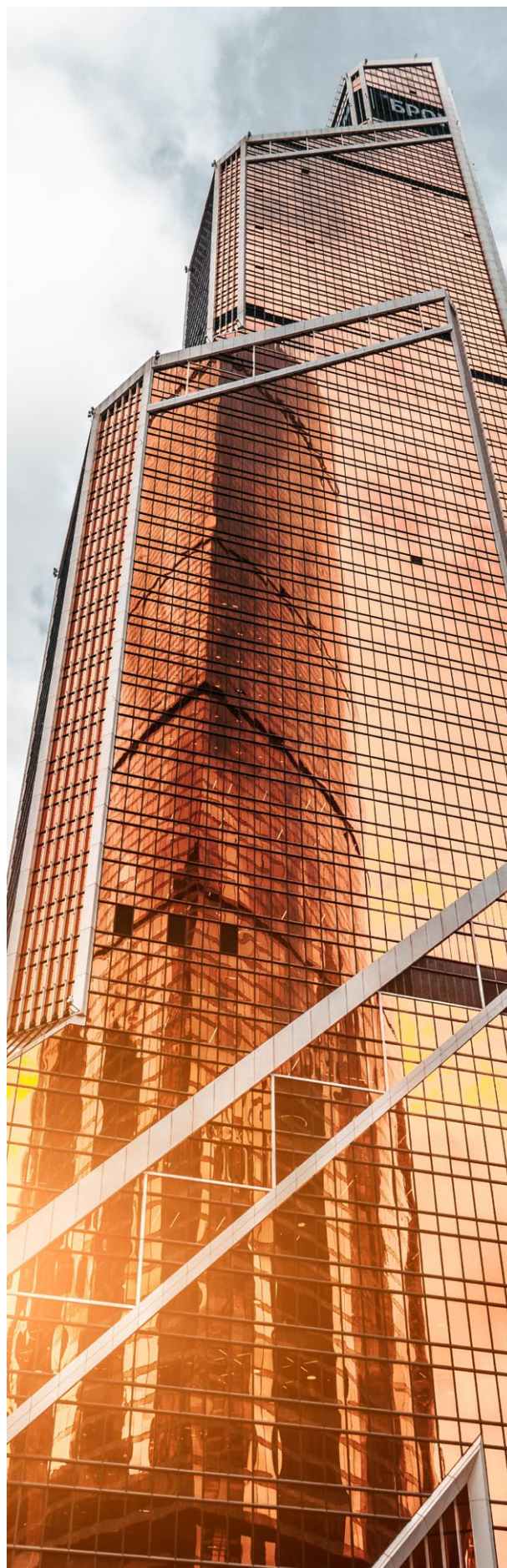
预计，2022 年将继续深化金融供给侧结构性改革，继续落实国务院提出的“把服务实体经济放到更加突出的位置”的要求。一方面，主管机关将会继续颁布政策，优化银行业资产构成，提升制造业、普惠型小微企业、民营企业等的融资可得性。同时，在疫情下继续实施系列纾困政策，改善小微企业的金融服务。预估政策上不会对房地产、能源等传统银行业“重仓”领域“一刀切”性限制，而是强调以需求合理为前提开展服务，同时保障性住房及基础设施相关融资及其他金融服务可能成为这一领域的“增长点”。另一方面，助力“30·60”双碳目标，银行业对绿色低碳交通、绿色建筑、清洁可再生能源、新型电力系统和碳减排技术的支持力度或进一步提高，银行业机构或被要求建立绿色导向的激励机制，同时或将出台具体制度明确允许金融机构参与碳权交易。另外，应对长期性的人口结构变化，监管政策将在养老领域持续加码，预计专门的养老储蓄业务试点即将落地，而已落地的养老理财产品也会出台更多细化监管规则。

04 “类金融机构”监管顶层设计落定，行业上位法或将出台

自 2017 年全国金融工作会议确定的金融监管体制后，小贷公司、融资担保、融资租赁、保理公司等类金融机构，均改由银保监会制定相关监管规则并由省（区、市）人民政府及地方金融监督管理局负责监管，但至今行业上位法《非存款类放贷组织条例》（“《非存条例》”）尚未出台。随着近年来互联网贷款业务发展迅猛、互联网广告、暴力催收等一系列问题的出现，上位法出台的呼声也越来越高。虽然《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》于 2020 年末已公开征求意见，但亦如银保监会在公开征求意见时指出，正式的办法尚需待上位法《非存条例》发布后适时发布。鉴于监管将继续侧重互联网贷款业务的风险把控的趋势以及目前非存款类机构相关的下位配套法规或征求意见的陆续出台，预计《非存条例》或在 2022 年初公布或征求意见，完善我国多层次信贷市场法律法规体系，规范民间融资及加强金融消费者权益保护。相应地，地方金融监管机构针对同类型机构的监管思路与规则也会趋于统一。

05 继续强化金融消费者权益保护，部分实操或将重塑

继 2020 年《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》实施，2021 年，央行、银保监会多次通报了银行业金融机构侵害消费者权利的处罚案例，处罚原因包括乱收费、搭售、违规代客操作等。但实践中仍有诸多消费者信息保护问题亟待落地相关配套制度给予进一步规范和指导。预计，2022 年将会出台更多与银行业消费者权益保护相关的规则，包括银行业监管规则领域与《个人信息保护法》相适配的具体规则以及涉及金融信息跨境流动的规则，有关重点问题的整改与查处也会铺开。相应地，就例如处理个人信息侵害个人信息权益的如何承担连带责任、银行如何算妥善履行了适当性义务等边界判断的争议性问题，预计或将在法院判决中进一步清晰。预计已列入银保监会 2021 年规章立法计划中的《银行保险机构消费者适当性管理办法》或将在 2022 年出台。



>>>>>

证券期货业篇

2021 年重要时点回放

3 月 18 日

证监会发布《关于修改〈证券公司股权管理规定〉的决定》及配套规定。

4 月 19 日

广州期货交易所揭牌仪式举行。

5 月 28 日

证监会公布首批证券公司“白名单”。

7 月 6 日

中办、国办公布《关于依法从严打击证券违法活动的意见》。

8 月 6 日

摩根大通宣布证监会对摩根大通证券股权转让事项完成备案，摩根大通证券成为中国首家外资全资控股的证券公司。

9 月 24 日

内地与香港债券市场互联互通南向合作正式运行。

10 月 15 日

证监会和司法部发布《关于依法开展证券期货行业仲裁试点的意见》。

10 月 15 日

证监会公布合格境外投资者可参与金融衍生品交易品种。

10 月 23 日

《中华人民共和国期货和衍生品法（草案二次审议稿）》征求意见。

11 月 12 日

广州中院对康美药业特别代表人诉讼案作出一审判决，中证中小投资者服务中心代表投资者，获判赔约 24.59 亿元。

11 月 15 日

北京证券交易所揭牌开市。

11 月 26 日

证监会发布《关于就上市公司监管法规体系整合涉及相关规则公开征求意见的通知》。

2021 监管主线回顾

01

全面深化改革，完善多层次资本市场体系

“十四五”规划中，健全多层次资本市场依然是重点之一，因此 2021 年是全面深化资本市场改革的一年。监管持续致力于完善资本市场基础制度，例如进一步完善常态化退市制度、深化新三板改革等，亦同步发展机构投资者，提高直接融资比例深化供给侧结构性改革。

2021 年 2 月，证监会宣布批准深交所主板与中小板的合并，以解决深交所主板与中小板暴露的板块同质化等问题。合并的总体安排是“两个统一、四个不变”：“两个统一”是指统一主板与中小板的业务规则，统一运行监管模式；“四个不变”是指板块合并后发行上市条件不变、投资者门槛不变、交易机制不变、证券代码及简称不变，这“四个不变”也确保了市场的稳定性。

2021 年 9 月，北交所注册成立，形成与沪深交易所、区域性股权交易市场协同互补、错位发展、互联互通的格局。北交所突出服务创新型中小企业的市场定位，整体承接新三板精选层，维持新三板基础层、创新层与北交所“层层递进”的市场结构。此外，北交所同步试点证券发行注册制，并通过实行更宽松的涨跌幅限制和降低投资门槛，进一步激发市场交易活跃度。符合条件的北交所上市公司可以申请转板至上交所科创板或深交所创业板，保持了北交所和沪深交易所的良好制度衔接。

随着深交所主板与中小板合并的完成和北交所的设立，我国形成了区域性股权交易市场、新三板、北交所及沪深交易所不同层级的资本市场，各层级市场的融资、交易等功能逐层增强，满足不同类型和需求的融资主体及投资者的需求，为资本市场服务实体经济保驾护航。当不同板块同步优化的情况下，多层次资本市场将进一步完善，更加充分地发挥融资功能。

02

加强期货和衍生品市场立法，发展与监管并举

期货和衍生品市场作为资本市场举足轻重的一部分，其法制建设、产品和市场体系建设均在 2021 年取得重大发展。

全国人大常委会在 2021 年 4 月与 10 月对期货市场立法草案进行了两次审议，而草案二审稿更加凸显了先进的立法思路：将一审稿拟定的《期货法》更名为《期货和衍生品法》，增加期货交易和衍生品交易相关定义，进一步提升衍生品市场的法律地位，并明确满足特定条件的净额结算安排在债务人破产时的效力，厘清了长久以来制约场外衍生品市场发展的重要概念；取消期货服务机构的备案要求，强调加强期货市场监测监控，在充分落实“放管服”的同时加强监督管理。同时，诸如《期货公司子公司管理暂行办法（征求意见稿）》等期货公司及其子公司的有关监管规定也在不断制定与出台，进一步规范期货经营机构的业务经营、内部治理和风险管理体系，引导行业聚焦主业、提高服务实体经济的能力。2021 年 12 月，央行、银保监会、证监会及外汇管理局共同起草了《关于促进衍生品业务规范发展的指导意见（征求意见稿）》并向社会公开征求意见，对现有监管规则进行集中整合，意在促进衍生品业务规范的健康发展。

在法制建设不断完善的过程中，2021 年期货市场持续繁荣。在产品方面，我国期货期权品种持续增加，截至 2021 年 11 月底已达 90 余种。在市场参与者方面，合格境外机构投资者获准参与商品期货、商品期权、股指期货交易。时隔二十年之后全国重新开闸允许新设期货公司，山东港信期货于 7 月开业。在基础设施方面，由各大期货交易所共同发起的中证商品指数有限责任公司在河北雄安新区开业运营专司商品指数相关数据信息技术服务，广州期货交易所于 4 月的正式揭牌则进一步完善了我国期货市场布局。

市场稳步发展的背后仍然是强化的监管执法，从常态化的行政处罚、对期货公司的年度分类评级，到今年出台《关于依法从严打击证券违法活动的意见》并对证券期货机构进行的专项执法行动，均可见一斑。



03 以信息披露为核心，健全注册制全流程监管体系

注册制在科创板和创业板的实施，极大提高了相关 IPO 的审核效率，目前科创板、创业板审核注册平均周期已缩减到 5 个多月。2021 年 12 月 8 日至 10 日，中央经济工作会议在北京举行，会议提出要全面实行股票发行注册制，预示着我国证券发行将全面进入注册制时代。

在全面推进注册制的过程中，为了保持资本市场健康平衡的发展，其关注点不仅仅在于 IPO 审核阶段，更包含后续的日常信息披露、违法行为打击、退市制度完善等配合措施，方可健全有利于注册制实施的全流程监管体系。

信息披露始终是监管所关注的核心。3 月，证监会发布修订后的《上市公司信息披露管理办法》，完善上市公司日常信息披露的基本原则和要求。10 月，证监会就《关于注册制下提高招股说明书信息披露质量的指导意见（征求意见稿）》公开征求意见，针对招股书针对性不足、投资决策作用偏弱等问题，引导发行人及中介机构提高招股说明书信息披露质量。

针对上市公司及中介机构的证券违法行为打击更是近年来的主题，持续贯彻“零容忍”态度，以提高上市公司质量，压实发行人和中介机构责任。而注册制的全面实施与常态化退市机制相辅相成，只有两者并行，才能将促进资本市场优胜劣汰，有效提高上市公司质量，维持资本市场的动态平衡。

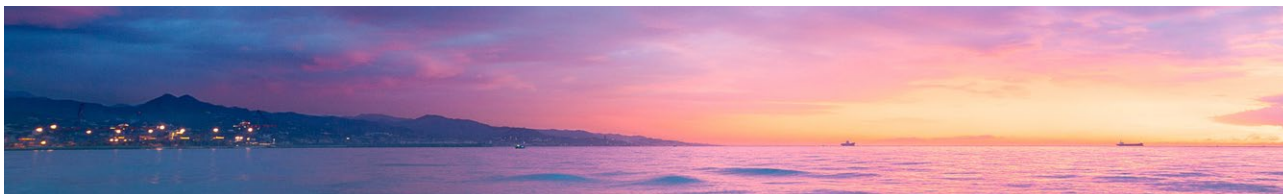
今年以来，A 股退市常态化趋势突显，仅上半年就有超过 15 家公司退市。11 月，上交所、深交所发布退市新规，其中包括上交所发布的《上海证券交易所上市公司自律监管指南第 2 号—财务类退市指标：营业收入扣除》《科创板上市公司信息披露业务指南第 9 号—财务类退市指标：营业收入扣除》等，坚持目标导向原则，精准打击空壳公司，力求实现“应退尽退”。在财务类退市指标方面，明确“与主营业务无关的业务收入和不具备商业实质的收入”为营业收入扣除项，这一举措可有效避免上市公司在年底时通过变卖资产、获取政府补助等方式保壳。

04 券商业务规范持续完善，公司治理要求全面提升

2021 年，在进一步保障并推动注册制改革的背景下，针对证券公司投资银行业务的监管规定和自律规范不断健全，致力于规范证券公司投行业务的归位尽责。2 月，证监会发布修订后的《公司债券发行与交易管理办法》，明确主承销商对债券发行的审慎核查责任以及内部问责机制；7 月发布的《关于注册制下督促证券公司从事投行业务归位尽责的指导意见》指出进一步压实投行责任，坚持“申报即担责”的原则；9 月发布的《首次公开发行股票并上市辅导监管规定》及《关于加强注册制下中介机构投资银行业务廉洁从业监管的意见（征求意见稿）》细化规定上市辅导要求，严格辅导流程，从严要求投行归位尽责；11 月证监会发布《证券发行上市保荐业务工作底稿指引》和《保荐人尽职调查工作准则》修订征求意见稿，拟进一步明确保荐业务执业标准，推动券商投行业务高质量发展。与此相适应，交易所及证券业协会在 2021 年也修订发布了与证券发行与承销相关的规则。券商的其他业务规范亦在逐步完善中，例如 12 月证券业协会制定发布《证券公司收益互换业务管理规范》，从七方面对券商收益互换业务进行了再规范。

券商公司治理同样是机构监管的主题。2021 年 8 月，证监会开展了证券期货基金全行业的专项治理活动，从健全制度规则体系、持续完善行政监管体系、构建有效的现代公司治理体系、逐步健全市场约束体系四个方面提升公司治理水平。近年来行业存在的重市场轻风控、制衡失效等问题已经逐渐显现，监管部门表示将持续按照“实质重于形式”的原则进行监管。

此外，2021 年在重申证券公司全面风险管理的同时，风险管理要求呈现精细化发展，整体趋严。10 月证券业协会发布《证券公司声誉风险管理指引》，该指引是在 2016 年《证券公司全面风险管理规范》基础上对声誉风险管理的专项规定，也是在互联网发展背景下舆情信息多元化对证券公司在业务发展过程中加强声誉风险防控工作及时推出的行业规定。12 月发布的《证券公司收益互换业务管理办法》明确要求将收益互换业务纳入券商风险控制体系，对各类风险进行全程管理。同时，证监会也对部分证券公司实施了风险管理方面的专项监督检查，关注各类业务的风险管理机制和效果，督促券商积极整改，并指出将实施券商“全覆盖”的风险管理现场检查。



05

证券代表人诉讼实践深化，证券期货纠纷化解机制多元发展

在《证券法》规定投资人调解与诉讼制度的基础上，各级各地人民法院就证券纠纷解决亦不断出台新举措。

2020年3月，杭州市中级人民法院在“五洋债欺诈发行”案中首度试水普通证券代表人诉讼，当年7月最高人民法院通过《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》，将证券代表人诉讼作为一项制度正式推行。该制度在2021年全面落地。上海金融法院于2021年5月11日公开宣判了制度落地后首例实践普通证券代表人诉讼的飞乐音响案，飞乐音响公司被判决赔偿315名投资者1.23亿余元；广州市中级人民法院于2021年11月12日就全国首例实践特别证券代表人诉讼的康美药业案作出判决，康美药业被判决赔偿证券投资者损失24.59亿元，其中相关责任人员均需承担全部或部分连带赔偿责任，引起社会广泛关注。普通证券代表人诉讼适用“明示加入”的机制，需要投资人主动地表示并参与，而特别证券代表人诉讼则采用“默示加入、明示退出”的机制，更有利于保护投资人的利益。

代表人诉讼机制及各地法院的持续探索，例如上海法院实践的证券纠纷示范判决诉讼机制，均构成了证券纠纷诉讼化解的重要渠道和有益尝试。其中，特别代表人诉讼制度则更贴近美国等法域的“集团诉讼”，引起极大的社会关注，证监会亦表态将依法推进特别代表人诉讼工作常态化开展，这将极大增强诉讼方式打击证券违法违规行为的力度。

加强多元解纷机制的运用是2021年的指导性方针，也是投资者权利保护的立体化格局。2021年10月15日，证监会发布《关于依法开展证券期货行业仲裁试点的意见》，从立法制度上丰富解纷机制，11月全国首个证券仲裁中心在深圳揭牌，揭示了自上而下多元化解纠纷、保护投资者合法权益的决心。

多元解纷机制的发展也同步体现在证券期货行政执法领域，11月国务院发布《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》，确立了以当事人承诺制度为核心的“行政和解”制度，为监管在近年来探索的行政和解制度提供了坚实的法律基础，亦为和解的常态化提供可能性。同期，司法部及证监会亦在总结行政和解试点经验的基础上，起草了《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定（征求意见稿）》，以期落实相关制度。

06

证券违法违规行为面临全方位重击

严厉打击证券违法违规行为在2021年获得了更高的重视。随着《证券法》的实施，相关加强打击证券违法违规的行政法规及愈发细化而具有可操作性的刑事追诉标准也陆续出台。

中办及国办于2021年7月发布《关于依法从严打击证券违法活动的意见》，更是融合了前述所有方面的规定，亦是中办及国办层面首次签发与证券违法相关的文件，体现了自上而下的决心，为“零容忍”提供执法依据的基石。《意见》共规定了七个方面、二十七条具体举措，从立法、司法、执法等全流程提高打击证券违法活动的效率与力度。虽然《意见》涵盖了证券期货市场的各个方面，但整体整治重点仍然放在了上市公司和投资者的违法行为上。特别地，《意见》提出“进一步发挥公安部证券犯罪侦查局派驻中国证监会的体制优势”和“探索在中国证监会建立派驻检察的工作机制”得到了广泛的关注，该等联动机制解决了证券违法犯罪专业化的问题，加强了信息沟通，可以保障犯罪行为的“应罚尽罚”。

2021年整体监管力度仍在提高，业务违法违规依然是监管重点。券商收到的罚单中经纪业务与投行业务仍然占据了超过一半的比例，而针对业务违规的处罚措施也十分严格，例如海通证券及海通资管因为投顾业务合规风控管理缺失等违规行为而被要求暂停部分业务长达12个月，对多名直接责任人及负有管理责任的人员采取认定为不适当人选长达2年等；而康美案中，原董事长、总经理马兴田及5名直接责任人员、正中珠江会计师事务所及直接责任人员承担全部连带赔偿责任，包括独立董事在内的13名相关责任人员按过错程度承担部分连带赔偿责任，引起市场高度关注。

与此同时，监管部门执法更加积极主动，例如证监会主动关注并审查中介机构深圳堂堂会计师事务所的年报审计业务情况，调查其承接的多项上市公司年报审计业务，并在调查过程中发现其在执业过程中存在诸多问题。司法上，法院判决对行政前置程序的依赖性减弱，《意见》明确将修改因虚假陈述引发民事赔偿有关司法解释，取消民事赔偿诉讼前置程序，例如在“保千里”案件中，东北证券和立信会计师事务所并未被行政处罚，但法院依然基于其未能勤勉尽责判决其承担补充赔偿责任。

07 对外开放进一步深化，国际合作日益紧密

2021 年延续了 2020 年对外开放的趋势，证券市场对外开放进一步深化，市场准入和制度性开放齐头并进。

外资机构布局加速，摩根大通证券成为首家外商独资券商，高盛（中国）证券紧随其后；法国巴黎银行、美国华平投资、三井住友及花旗均提交了设立外商投资证券公司的申请；渣打证券设立申请获得证监会受理；2 家外资券商大和证券、星展证券先后获准开业。

跨境投资交易方面，8 月香港证监会宣布推出 A 股相关股指期货进一步吸引境外长期资金配置 A 股，9 月内地与香港债券市场互联互通南向合作正式运行标志着“债券通”实现了双向开放，10 月 QFI 获准参与商品期货等金融衍生品交易品种，11 月国际铜成跨境贸易定价基准，富时罗素公司正式将中国国债纳入富时世界国债指数（WGBI），均提升我国证券期货市场的国际竞争力。

国际监管合作方面，2021 年 1 月，由中国证监会牵头、英美法等 14 个成员辖区的监管部门参加的全球中小投资者投诉处理与权益救济项目文件，获得国际证监会组织（IOSCO）理事会审议通过，并于 IOSCO 官网正式对外发布。这是我国首次在投保领域牵头国际文件制定工作，体现了 IOSCO 对中国资本市场投资者保护工作，特别是中小投资者权益救济做法的肯定。此外，2021 年，证监会对于中国企业在美国上市的问题加强与美国证监会等监管机构进行沟通，在信息披露、审计监管等合作事项上取得积极进展，为中国企业的“走出去”消除不公平的监管障碍。

08 加强数字环境下无证经营证券业务风险防控，开启跨境券商数据合规

在数字化转型不断加速的时代，金融机构的业务模式出现新发展，开展持牌业务的机构界限和国家边界愈发模糊，这在证券业尤为突出，也陆续成为证券监管的重点。2021 年，在鼓励券商利用科技加速发展的同时，监管对数字环境下的金融业务无证经营、数据合规等风险业已建立快速识别和响应的监管机制。

证券公司租用第三方网络平台开展证券业务所涉第三方无证经营证券经纪、投资咨询业务，在 2021 年出现新变化——券商与“大 V”开展网络直播、客户引流等活动。通过微信“大 V”投放开户链接模式引流至券商开户页面，扰乱了证券经纪业务的正常秩序；券商与知名“大 V”合作直播，发表市场评论，进行投资者教育，亦可能变相构成证券投资咨询。对于此类行为，证监会在日常监管活动中快速反应并发文规范。11 月初，证监会证券基金机构监管部发布通报，明确表示“大 V”引流开户获得奖励不符合监管规定，并规定证券公司不得开展相关合作，并进一步要求证券公司强化组织外部人士发表评论的管理。

境外券商通过互联网为境内投资者提供服务对金融业的物理边界的挑战，监管亦有持续关注且就突破监管界限的活动已定性为非法金融活动，强调金融牌照的国界性，即仅持境外牌照在境内展业，属非法金融活动。同时，也对有牌照的境外机构在境内的经营合法合规性问题加以关注，尤其是今年《数据安全法》《个人信息保护法》等有关数据和个人信息保护相关法律法规出台的背景下，对于香港佳兆业证券等跨境券商业务活动中的数据跨境传输所引发的个人信息保护等合规问题，监管部门亦采取积极的监管举措。

2022 监管趋势展望

01

资本市场注册制或将全面落地、资本市场“红绿灯”制度建立

自 2018 年 11 月宣布在上交所设立科创板并试点注册制以来，我国资本市场的注册制改革已经硕果累累。2019 年 6 月，科创板正式开板并开启注册制试点；2020 年 8 月，创业板注册制首批企业上市；2021 年 9 月，北京证券交易所成立并实行注册制。2021 年 4 月深圳市场主板和中小板合并工作正式实施，这意味着我国资本市场仅剩主板尚未施行注册制。

在资本市场其他板块积累的经验指导下，全面注册制改革已然被提上日程。十四五报告要求新阶段全面实行股票发行注册制；2021 年政府工作报告指出，稳步推进注册制改革，发挥多层次资本市场作用；12 月中央经济工作会议召开并部署 2022 年的主要工作，对资本市场全面实行股票发行注册制提出明确要求。对此，证监会明确下一阶段将以全市场注册制改革为牵引，统筹推进提高上市公司质量、健全退市机制、多层次市场建设、强化中介机构责任，全面深化资本市场改革开放。此次中央经济工作会议为全面注册制改革吹响号角，证监会亦对此表示了高度重视的态度，我们预计，主板注册制的施行有望在 2022 年实现落地。

与此同时，资本市场的“红绿灯”设置在 2021 年被反复提及，最终在 12 月的中央经济工作会议中得到确认，证监会同期发声支持。亮“红灯”，意指明确规则划定底线，而该等底线的划定原因则综合了多方面的考虑，例如平台垄断、竞争失序等反垄断问题，以及内幕交易、操纵股价等资本无序扩张行为。开“绿灯”，更多是为了引导资本的发展和资金流向，激发市场主体活力。

可以预见，在 2022 年，金融监管部门与其他相关监管部门的沟通合作将更加频繁，亦可能就“红绿灯”设置出具更为明确的指引，例如引导资金加大对科创、制造业、中小企业等合规经营主体的支持，明确垄断平台、恶性竞争的相关主体短期内不得上市等规则。“红绿灯”设置将与全面注册制一起，为未来的资本市场监管奠定基础。

02

提高违法成本，重构责任体系

2021 年监管采用多种手段对资本市场违法犯罪行为开展高压整治。在司法方面，诉讼代表人制度快速发展，康美药业案件的判决宣告虚假陈述、欺诈发行违法成本低的时代已过去，表明对上市公司、中介机构责任追究的“零容忍”态度。从该等态势可以预见，2022 年的行政处罚力度依然将保持高压态势，而随着金融科技的发展，监管也将在日常工作中更多采用新型监测手段；而全国各地法院均将在当前已有先例的情况下，逐步落实代表人诉讼等制度，从司法层面提高证券违法违规的犯罪成本。

2022 年是《关于依法从严打击证券违法活动的意见》提到要初步建立依法从严打击证券违法活动的执法司法体制和协调配合机制的关键时间节点，因此责任体系的建设亦将是 2022 年的重点。与证券类犯罪行为相关的刑事司法解释有望颁布，与刑法修正案（十一）完成衔接，配合《意见》提及的公安及检察机关与监管的联动，刑事打击力度必将加强。上市公司监督管理条例、新三板市场监督管理条例也将加快制定，提高违法违规成本。

此外，康美药业案揭示出我国的独立董事制度一直以来面临的运行困境，一方面独立董事知情权保障不足，独立董事无法实质性地参与公司的日常经营管理；另一方面，在新证券法颁布之前，上市公司独立董事的履职风险并不实质，以至于独立董事的勤勉尽责义务并未落到实处。康美药业案对独董的认定责任金额是否合理引起众多争议，可以预见的是，厘清独董的权责边界，平衡独董的履职风险（如推行董责险），将成为立法及司法界的重要课题。



03 券商领域不断细分并差异化发展

2022 年，监管将继续鼓励券商区分赛道、寻求差异化、专业化、特色化的发展，相关配套措施可能进一步加强。

证券业协会公布的《场外业务开展情况报告》显示 2020 年券商场外金融衍生品业务增幅巨大，而券商在其中扮演了至关重要的角色。多家券商在 2021 年提示了场外衍生品业务对自营收入的贡献，期待完成自营转型；且市场普遍认为，衍生品业务为券商带来的利润将逐年上升。其中，头部券商基于较强的投研能力、资本实力及风险定价能力，已经全线进军衍生品市场，这揭示了未来券商差异化发展的趋势。而随着北交所的开办，在补足多层次资本市场的同时，也给中小券商带来了进一步的发展契机。过往券商在新三板布局上已经呈现了差异化的表现，而北交所作为一个新赛道，亦为中小券商提供了更多的平台。此外，券商托管业务经过近两年的发展，将继续在被动指数基金等细分领域的托管业务中发力。

在证券业务方面，2020 年生效的《证券法》也预示着做市商业业务的监管可能会出现新思路；不排除做市商业业务在 2022 年变更为独立基础牌照的可能性，届时必将有券商集中发力在各证券及债券市场做市，进一步增加市场的流动性。

此外，2022 年《公司法》可能产生进一步的修订，对于公司治理及股本结构等规定进行进一步优化，不排除证券公司等金融机构在公司治理及股本设计等方面寻求进一步突破的可能。

04 资本市场积极探索，助力实现双碳目标

发展绿色循环经济，实现“碳达峰”“碳中和”是我国“十四五”时期的一项重点工作。2021 年已有多项政策措施出台，从财税金融方面支持双碳目标的达成，例如，中办、国办联合发文提出拓展与生态保护补偿与绿色发展相关的企业的融资渠道，建立绿色股票指数，鼓励符合条件的非金融企业和机构发行绿色债券。央行、发改委和证监会印发《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》，细化了绿色债券认定和资金投向方面的规则。方星海副主席也曾透露证监会正在研究制定资本市场支持“碳达峰”“碳中和”目标的政策措施，加大对绿色低碳企业的融资支持力度，研究完善上市公司环境信息披露制度，引导市场主体树立绿色投资理念，积极参与国际证监会组织（IOSCO）可持续金融相关工作。

我们预计，在 2022 年，将有更多符合条件的企业发行绿色债券，绿色债券市场将继续扩容；将有更多以绿色产业上市公司为标的构建的相关指数投资产品上市，引导全市场的绿色投资理念；证监会将完善上市公司碳排放及环境保护相关的信息披露要求；基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具也将适时推出，进一步丰富绿色金融产品和市场体系。此外，全国碳市场启动初期参与交易主体并不包含机构投资者，整体交易活跃度并不高，在 2022 年，条件成熟后，包括证券公司在内的机构投资者可能会被纳入交易，稳步推进碳市场发展。

05 境外上市监管规则有望正式实施，跨境监管持续加强

2021年7月，中办、国办在《关于依法从严打击证券违法活动的意见》中明确要求，加强中概股监管，切实采取措施做好中概股公司风险及突发情况应对，推进相关监管制度体系建设。12月，证监会就《国务院关于境内企业境外发行证券和上市的管理规定》（“《管理规定》”）和《境内企业境外发行上市备案管理办法》（“《备案办法》”）公开征求意见，拟将境内企业境外间接发行上市（红筹、VIE）纳入监管。《管理规定》要求，境内企业境外发行上市应当向证监会履行备案程序，并严格遵守外商投资、网络安全、数据安全等法律法规；存在法律法规明确禁止上市融资、危害国家安全、存在重大权属纠纷、存在违法犯罪行为等四类情形的企业不得境外发行上市。证券公司未严格履行职责、督促企业遵守相关规定的，可处警告或五百万元以下罚款。《备案办法》进一步明确备案管理的适用范围、备案主体及程序方面的要求，并规定境外证券公司从事境内企业境外发行上市保荐业务或担任主承销商的，应当向中国证监会办理备案，并每年向中国证监会报送上年度从事该等业务情况的报告。

我们预计2022年，境外上市监管规则有望正式实施，境内企业境外间接发行上市（红筹、VIE）将被明确纳入相关部门的监管范围，且境内企业境外直接发行上市（H股等）和境内企业境外间接发行上市（红筹、VIE）将统一监管要求，与之配套的全流通监管规则有望出台。随着《公司法》的修订，在境外直接发行上市的境内企业中设置不同投票权架构（WVR）也将成为可能。对境外上市企业的数据安全、跨境数据流动、涉密信息管理等方面的要求也将更加严格。此外，对从事境内企业境外发行上市保荐业务的境外证券公司的监管也将显著加强。跨境执法合作将有新的进展，中国证监会将与境外执法机构共同打击企业财务造假等违法违规行为，保护投资者合法权益。

而跨境监管方面，2022年也将会有更多新动向。老虎、富途等跨境经纪业务在2021年面临监管的挑战，引起高度关注；在全球化发展的背景下，不排除监管将推出探索性的发展与监管思路。证监会亦可能正式发布《内地与香港股票市场交易互联互通机制若干规定》，从规则的层面禁止内地公民通过沪深港通购买A股股票。此外，中国及美国的监管部门一直在就开展审计监管合作事宜进行磋商，2022年可能取得突破，为两国的资本市场发展助力。



>>>>>

资管 / 财富管理篇

2021 年重要时点回放

1 月 8 日

《关于加强私募投资基金监管的若干规定》发布，总结监管经验，细化监管要求。

5 月 11 日

《理财公司理财产品销售管理暂行办法》发布。

5 月 27 日

银保监会发布《关于规范现金管理类理财产品管理有关事项的通知》。

6 月 29 日

发改委发布《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的通知》。

9 月 10 日

内地、香港、澳门监管部门分别发布粤港澳大湾区“跨境理财通”业务试点实施细则。此后，香港金融管理局、澳门金融管理局、央行广州分行、央行深圳市中心支行于 10 月 18 日分别公布了首批可开展跨境理财通业务试点的银行名单并在次日，跨境理财通实现了首批业务落地。

10 月 13 日

证监会发布公告，允许合格境外投资者（“QFI”）交易商品期货、商品期权、股指期权合约。

3 月 30 日

《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》发布，拟探索开展跨境资管业务试点以向境外发行人民币计价的资管产品，并且在海南推行开展 QFLP 与 QDLP 试点。

5 月 14 日

《关于加快推进上海全球资产管理中心建设的若干意见》发布，提出建设国际金融资产交易平台以及探索用一个主体开展 QDLP 及 WFOE PFM 业务；首批公募 REITs（共 9 只）获得上交所或深交所审核通过。

6 月 1 日

沪港 ETF 互通开通仪式举行，沪港两地各有一只 ETF 产品在两地上市交易。

7 月 27 日

首家外商独资保险资管公司——安联保险资产管理有限公司获开业批复。

9 月 24 日

在债券北向通落地 4 年后，债券南向通上线。

12 月 10 日

银保监会发布了《保险资产管理公司管理规定（征求意见稿）》，明确保险资管公司的定位为“以实现资产长期保值增值为目的”；《理财公司理财产品流动性风险管理办法》发布。

2021 监管主线回顾

01

后资管新规时代，监管体系趋于一致但监管思路仍保留特性，金融机构发力过渡期“最后一公里”

2021 年是资管新规过渡期的最后一年，资管行业的监管体系日趋完善。资管新规的各项配套规则均已逐步落地（除信托行业的《信托公司资金信托管理暂行办法》在公开征求意见后尚未正式发布外），银行理财、基金、证券资管、保险资管等各相关行业及产品的监管体系趋于统一。以银行理财为例，银保监会在 2021 年发布了《理财公司理财产品销售管理暂行办法》、《关于规范现金管理类理财产品管理有关事项的通知》与《理财公司理财产品流动性风险管理办法》，同时，根据银保监会发布的 2022 年立法规划，其拟于 2022 年发布《银行保险机构消费者适当性管理办法》。

从银保监会发行的相关规定可以看出理财公司（包括理财子公司与银保监会批准设立的其他主要从事理财业务的非银金融机构，例如外资控股理财公司）的制度规则体系逐渐与证监会体系趋于一致。但是，监管机构对于资管产品的监管思路仍根据机构类型保留特性。例如，理财公司产品的代销渠道仍仅限存款类金融机构，《保险资产管理公司管理规定（征求意见稿）》强调保险资管公司仍需要以实现资产长期保值增值为目的，立足长期投资、稳健投资。

伴随着过渡期临近届满，金融机构纷纷发力整改工作最后的冲刺。虽然据称大部分机构能够完成整改工作，但是部分机构的整改工作仍是形式重于实质，部分产品仍是以金融机构信用作为产品的担保。对于金融机构未能及时完成整改的资产，监管机构将会按照相关规定纳入个案专项处置，在其完成全部清零之前，监管机构可能对相关金融机构采取包括暂停开展新业务、调整监管评级等在内的措施。此外，在严格落实资管新规要求的过程中，新问题与挑战也不断涌现，例如净值化管理的要求使金融机构重新审视投研能力的重要性。

02

监管思路进一步精细化，监管要求覆盖资管产品“募投管退”的全生命周期

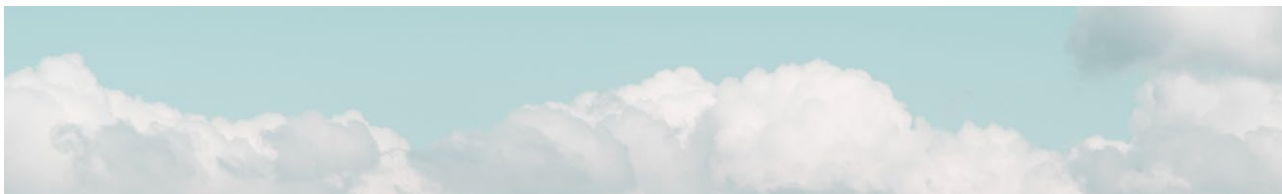
在 2021 年，监管机构对于资管产品的监管思路进一步精细化，新增监管要求涉及资管产品包括“募投管退”在内的全生命周期，监管机构也开始对重点领域、高风险交易场景给予特别关注。

(1) “募”：监管部门强调互联网平台的线上销售行为也必须遵循持牌的原则，并对普遍存在的问题提出了整改要求。

(2) “投”：近几年，监管机构从多角度规范投资行为，例如投资集中度、投资范围、市场不当行为禁止等。而对于微观的具体投资 / 交易行为或模式，监管机构较少触及。值得指出的是，近几年量化交易、高频交易等新型交易模式在中国市场发展迅猛，而监管机构于 2021 年试探性对该等特殊交易方式提出了信息报送的要求，为未来监管埋下伏笔。

(3) “管”：财政部办公厅于 2021 年 9 月就《资产管理产品相关会计处理规定》向公众征求意见，统一的会计处理办法有助于资管产品的净值化转型并且防范金融风险。此外，证监会市场部领导在 2021 年提及，证监会将推动《私募投资基金监督管理条例》尽快出台。

(4) “退”：退出路径的多样性对于股权类产品的重要性不言而喻。北京交易所的成立为境内企业的上市提供了新途径。此外在 2021 年年初，北京股权交易中心率先落地股权投资和创业投资份额转让相关的配套规则，证监会亦于 11 月批复了上海区域性股权市场开展私募股权和创业投资份额转让的试点资格。全国其他地区，例如三亚等，也提出要积极探索建立类似机制。



03

以基金投顾为契机，内外资机构布局财富管理行业，监管体系也逐步形成

在后疫情时代背景下，各资管机构的业务转型已经开始，其中财富管理是市场的关注重点之一。在上半年，多家机构在新一轮的公募基金投资顾问试点审核中取得试点资格，或将为财富管理业务的转型提供催化剂。在梳理行业实际情况、积累监管经验后，在下半年，证监会及基金业协会着力对于基金投顾业务进行进一步规范。例如根据公开信息，证监会在 11 月下发《关于规范基金投资组合策略建议活动的通知》草案，旨在对于基金投顾服务与基金销售附带投资咨询服务进行区分及规范。此外，基金业协会就基金投顾服务法律文件的内容与格式指引公开征求意见，证监会下发服务业绩以及客户资产展示指引的征求意见。基金投顾业务的监管制度逐步成形，而投顾市场的规范性亦值得进一步期待。外资机构也开始布局财富管理行业，在 2021 年，多家外资金融机构筹备或正式提出业务资格申请，涵盖产品代销、投资咨询、证券经纪等财富管理服务的板块，例如瑞信等。

与此同时，信托公司在监管改革的压力下大力发展投资类信托（主要是证券类投资）和家族信托业务。就银行系理财产品而言，《理财公司理财产品销售管理暂行办法》的正式发布为理财业务的配套监管制度再添一块拼图，虽然目前理财产品只允许理财公司和吸收公众存款的银行业金融机构作为代理销售机构，在一定程度上影响了银行系理财产品通过互联网平台、券商等成熟代销平台获客，但是对于仍未下设立理财子公司的中小银行而言，该等对理财产品代销渠道限制反而使其可以在既有客户群体中深挖产品代销业务机会，为其提供了聚焦发展财富管理的独特机会。

04

内地与港澳的互联互通机制逐渐深化，产品供给进一步丰富

在沪港通 / 深港通及债券通的丰富实践经验的基础上，互联互通机制获得不断突破和深化。在债券北向通落地 4 年后，南向通于 2021 年 9 月上线。作为境内机构“走出去”投资境外债券市场的通道，南向通进一步加速了中国债券市场的国际化进程。

自 2019 年 11 月粤港澳大湾区建设领导小组公布在大湾区探索建立跨境理财通机制后，经过将近 2 年的筹备，粤港澳跨境理财通项下首批业务于 2021 年 10 月正式落地。在跨境理财通实施初期，“风险可控、循序渐进”的思路贯穿整个制度的搭建，例如低风险产品获得入选、资金闭环流转、投资者权益保障与纠纷解决等。与以往的互联互通机制不同，跨境理财通首次允许零售客户直接跨境开设投资账户并进行投资，为三地投资者选择投资产品提供了更广的自由度。根据人民银行广州分行公开的 11 月业务情况通报，在 11 月内共 20 家银行为个人投资者办理相关业务，投资者新增 7517 人，其中港澳地区合计共 5100 人参与北向通，内地合计共 2417 人参与南向通。

除债券南向通、跨境理财通外，内地与香港亦积极探索 ETF 互通的合作机制。上交所 / 深交所与港交所分别上市 ETF 互通产品，而考虑到两地监管制度不同等现实原因，目前 ETF 互通仍主要通过 QDII/QFI 渠道“互投”的模式达成。但中国证监会、香港证监会、两地交易所以及中国结算于 12 月底就 ETF 纳入互联互通标的的整体方案达成共识，并表示将抓紧做好 ETF 纳入标的相关的工作和技术准备工作。



05 对外开放稳步推进，以更开放的姿态融入全球金融体系

自 2020 年 QFI 新规生效后，对冲基金申请 QFI 资质的规则障碍被清除，2021 年有多家对冲基金管理人成功取得 QFI 资质。此外，2021 年 10 月 13 日，证监会发布的规定新增允许 QFI 投资商品期货、商品期权以及股指期货，这也是对于 QFI 新规的进一步落实（但具体交易尚待交易所细则出台）。除此之外，在 2021 年，QDII 额度审批趋于常态化。

3 月 30 日，人民银行、银保监会、证监会及外汇局共同发布《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》，提出将探索开展跨境资管业务试点，支持境外投资者投资海南自由贸易港内金融机构发行的各类资管产品，现已成为备受市场关注的金融试点机制之一，其落地方案值得期待。上海市政府在 5 月发布《关于加快推进上海全球资产管理中心建设的若干意见》，拟大力发展资管行业，系统性支持银行理财、信托、证券、基金、保险、私募、期货等大资管行业，发展打造有全球影响力的资管中心，上海临港地区亦有意搭建兼具发行及交易功能的国际金融资产交易平台。另外，外汇局批准多地开展 QDLP、QFLP 等跨境业务；中法财金对话也提到了中国欢迎法国资产管理机构与中资银行的子公司设立合资理财公司。

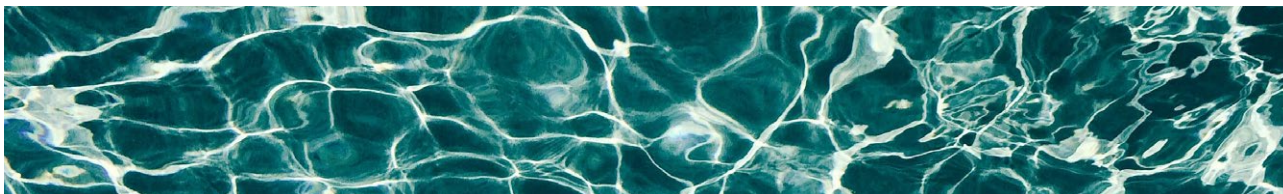
境外投资者也继续对中国资管市场保持热情，而且进入中国市场的方式更加多元化。其中，安联成为首家外商独资保险资管公司，贝莱德建信的理财合资公司获批开业并发行首只产品，施罗德交银以及高盛工银的理财合资公司获批筹建，首家外商独资公募基金（贝莱德基金管理有限公司）获批开业并迅速申报了第一批公募产品，富达及路博迈获准设立独资公募基金公司，摩根大通宣布将收购 10% 招商银行理财子公司股权，桥水成为首家百亿级 WFOE PFM。这些外资机构将可能为中国的资管市场格局带来新的变化。

06 资管行业助力养老金制度改革，养老金体系亦为资管行业引入新的长期资金

在中国养老金体系中，第三支柱（例如个人储蓄型养老保险和商业养老保险，指个人利用金融手段增加养老保障供给的形式）较第一支柱（公共养老金）与第二支柱（职业养老金）而言，发展相对滞后。面对老龄化社会的压力，养老金制度改革刻不容缓，监管机构亦积极探索发展养老金第三支柱除商业保险外的其他模式。

试点养老理财产品在 2021 年首次面世。与证监会体系下的养老目标基金不同，本次理财子公司发行的养老理财产品更具“养老”特点，例如：（1）封闭式运作，但在满足特定条件下可以提前赎回（例如重大疾病）；（2）采取收益平滑基金的机制，保证合理平滑产品收益。理财公司开展养老资产管理，具有一定的优势：（1）商业银行拥有广泛的储蓄客户基础；（2）银行理财在大类资产配置以及中低风险产品构建等方面，具有丰富的经验；（3）监管机构有意引导发展具备真正养老功能的专业产品，例如银保监会郭树清主席在 2020 年 10 月的发言中提到，探讨统一养老金融产品标准，清理名不副实产品。

养老金体系对于资管行业本身而言也是意义重大。长期以来，以社保养老金、企业年金为代表的机构投资者，因秉持着长期投资的理念，相较于追求短期利益的散户而言，更加有利于资管行业的良性发展。养老理财产品，有利于实现个人投资者“存款”转化为投资，且从达到风险平衡的目的出发，将属于稳定的长期资金。



07

在强调“打破刚兑”的同时，九民纪要明确的“卖者尽责、买者自负”原则在司法中落实

打破刚兑，投资风险由买者自负，是资管新规的核心要义。在行政执法方面，监管机构保持高压态度。例如，四川信托在 2021 年被罚款 3490 万元，罚款事由包括“承诺信托财产不受损失或保证最低收益”。与此同时，在近期司法审判中，“刚兑”条款无效的监管态度也予以落实，如中天钢铁集团与三度星和关于证券投资基金交易的纠纷中，二审法院维持一审判决，认为虽然违反规范性文件在一般情况下不影响合同效力，但该规范性文件的内容涉及金融安全、市场秩序、国家宏观政策等公序良俗的，应当认定合同无效，据此，法院认定案中的保底条款无效。一审法院也提到，如中天钢铁公司认为管理人对其损失存在过错，可待损失数额确定后另行主张。这也侧面印证，对于存在管理责任的管理人，其应对因其过错导致的损失承担管理人责任并进行相应赔偿的原则。

此外，司法实践也表明，代销机构（或实质履行代销及相关职能的非持牌机构）作为管理人的代理方，可能被要求根据九民纪要的原则承担连带责任，例如钜派案中，管理人的控股股东实质参与了私募基金的推介、销售、投资和管理，实质上构成了管理人的代理人，应当与管理人承担连带责任。

08

碳交易制度逐步完善，促进绿色主题资管业务发展

2021 年是“十四五”的开局之年，3 月国务院发布的《中国国民经济和社会发展第十四个五年规划（2021-2025）和 2035 年远景目标纲要》提出推动绿色发展促进人与自然和谐共生，构建绿色发展政策体系，强化绿色发展的法律和政策保障，大力发展绿色金融等。2 月，《碳排放权交易管理办法（试行）》正式施行。7 月 16 日，全国碳排放权交易在上海环境能源交易所正式启动。11 月，《关于加强产融合作推动工业绿色发展的指导意见》发布，提出创新绿色金融产品和服务，综合利用并购贷款、资产管理等一揽子金融工具支持产能有序转移、危化品生产企业搬迁、先进制造业集群建设等。以“碳达峰、碳中和”为代表的绿色主题政策与市场实操不断完善与丰富。

与此相伴，2021 年以来以“碳达峰、碳中和”为主题的绿色资管产品纷纷涌现市场，形式多样，例如，英大信托发行的国内首单“碳中和”资产证券化产品、中海信托设立首单以国家核证碳减排量（CCER）为基础资产的碳中和服务信托、多只 ESG ETF 获批。不难发现，“碳达峰、碳中和”为主题的绿色资管产品在节能环保领域起到了价值发现、价值投资的作用。

2022 监管趋势展望

01

资管机构更加重视专业化的定位，资管行业优胜劣汰

资管新规及其配套制度将继续推动资管行业的良性发展。随着资管业务逐渐回归本源，专业化经营、合规化经营的重要性愈发突出。我们预计，监管机构将会继续推进搭建资管行业的规范体系，引导资管行业健康、长期发展。

除了银行将理财业务剥离至表外以外，我们注意到证券公司也纷纷下设专门的资管子公司，这是践行资管新规中关于法人风险隔离的重要举措，同时也代表着资管业务进一步走向专业化。但是自 2021 年以来，理财公司的牌照批复节奏明显放缓，我们认为，这与银保监会督促理财业务转型，强调合规经营的思路有关。我们也预计，监管机构对于资管业务剥离或新资管业务资格的审批将会更加慎重，理财公司新牌照的审批可能会收紧，对于无法做到“洁净起步”的商业银行，监管机构可能暂缓甚至不予同意理财子公司的设立，在存量业务消化后，该等机构将无法继续开展理财业务。这也将导致行业优胜劣汰，资管行业内多而不精、大而不强的局面将会得到改善。

除上述外，作为专业化发展的一部分，我们预计第三方服务行业的监管体系亦将获得进一步完善，监管机构的关注将会辐射到托管、份额登记、销售、估值、信息系统等各类机构，并压实各方责任，确保资管机构聚焦核心主业与风控。

02

从分销优先到客户优先，财富管理行业发生深刻变革

我们预计，证监会发布的关于投资咨询业务资格的征求意见稿可能会在 2022 年正式落地，且今后对于基金投顾资格的审批将趋于常态化。以基金投顾服务为标志，买方市场咨询业务的重要性将会进一步凸显。财富管理市场将会从卖方主导逐渐走向更成熟的模式，即更贴近投资者的需求并依托金融机构的专业能力提供多品类、多维度的咨询服务。监管机构的监管思路将会更加强调相关服务机构对于产品发行方、对于投资者的不同的勤勉尽责责任，从不同角度探讨服务机构的责任边界，以及对于利益冲突的防范以及处理措施。

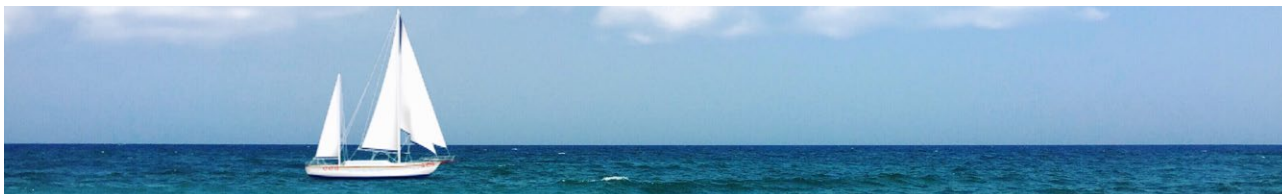
在此基础上，提供综合、定制化服务将进一步带来经纪、私募、结构化产品等一系列业务的增长机会。此外，受限於中国法律项下金融持牌的前置要求，尚无一家单独的金融机构可以提供全方位、全流程的财富管理服务，集团优势将在这一阶段展现，集团合作模式将获得进一步探索。我们预计，在这方面的行业先进经验可能为监管机构对于集团合作模式的监管带来新启发。

03

资产管理与财富管理市场走向全球化，跨境监管与执法问题或将进一步突出

伴随着互联互通机制进一步深化以及金融对外开放的稳步推进，财富管理行业及资管行业将进一步推进全球化运作，双向金融改革开放将为全球及中国的投资者带来全球资产配置的新机会。以此为基础，财富管理以及资产管理行业可能迎来新一轮的发展高潮。我们预计监管机构会继续推进跨境资管的相关政策与制度的制定与完善，例如进一步扩大 QFI 投资范围并出台相关交易细则，深化 QDLP/QFLP 试点并推进私募股权投资基金跨境投资试点。另外监管机构也会更多着眼实践问题，例如如何规范金融服务相关数据的跨境传输。

在与全球金融体系结合更紧密的背景下，跨境监管和执法合作的重要性将得到彰显。如何加强监管之间的协作与信息共享、防范



跨境资本流动带来的风险、应对不同司法辖区不同的金融监管要求，将成为监管部门需要面对的新难题。我们相信，跨境理财通所确立的“业务环节发生地”原则的落实将为解决该等难题带来新思路。我们预计，虽然在短期内监管机构就跨境监管和执法不会出台具体实践层面的细则，但是监管机构将会不断积累监管经验并为未来的规则打下基础。

04 投资者教育仍任重道远

后资管新规时代，政策对于行业的推动力将逐渐减弱，投资者对于行业发展深度与广度的影响力将重新凸显，例如个人投资者如何将储蓄账户中的资金进一步释放以合理配置个人财富、机构投资者如何在平衡风险的基础上进行收益最大化的投资、政府投资者如何平衡收益最大化与政府的标杆作用。在此过程中，良好的投资者教育将有助于投资者深入了解资管行业运作模式并合理分析自身投资安排。

银行理财净值化转型及打破刚兑将颠覆银行理财投资者的传统认知，如何获得投资者理解并继续争取客户投资将成为银行理财的重要课题。我们预计，银保监会将会延续保护消费者权益的监管精神与重点，在资管产品发行、销售等整体流程中，更加强调适当性管理及投资者教育。在投资者教育方面，银行理财可能会借鉴公募基金的成功经验。境内外机构需要从客户角度出发，协助以散户为代表的“非专业”投资者选择合适的产品以满足其投资需求并符合其风险偏好。除一般的风险揭示、打破刚兑等教育内容外，我们预计监管机构可能会更强调对于境外产品的介绍（特别是相对于我国资管市场而言更加创新、结构复杂的产品）。

05 绿色主题或将成为资管行业转型的重要方向

近年来，我国的绿色金融业务已经打下良好基础，绿色信贷、绿色债券等都已有了不错的成绩。金融监管部门在《关于加强产融合作推动工业绿色发展的指导意见》中明确了其对绿色环保主题的业务与产品的鼓励支持态度。目前，资管行业已经开始努力践行绿色理念，积极发行绿色主题产品。我们相信，绿色主题将会是资管转型的重要方向。

合理的政策引导将成为行业转型的动力。我们预计，资管领域的绿色主题配套政策将会进一步完善，明确“绿色主题”的内涵并且提供更加清晰的认定标准，健全相关主体信息披露的制度框架与标准，界定管理人的法律责任。相应的，有权监管机构亦可能会发布相关优惠或支持政策，为绿色资管的发展提供动力。

>>>>>

金融科技篇

2021 年重要时点回放

1月13日/2月19日

银保监会、央行发布《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》、银保监会发布《关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》。

1月20日

央行发布《非银行支付机构条例（征求意见稿）》。

2月7日

国务院反垄断委员会制定发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》。

4月29日

金融监管部门约谈13家网络平台企业，提七点整改要求。

6月10日/8月20日

全国人民代表大会常务委员会分别表决通过《数据安全法》和《个人信息保护法》。

7月6日/11月25日

深圳市人大发布《深圳经济特区数据条例》；上海数据交易所揭牌成立仪式在沪举行，涉及金融等八大类数据产品完成挂牌，且上海市人大表决通过《上海市数据条例》。

7月30日

国务院发布《关键信息基础设施安全保护条例》。

9月27日

央行发布《征信业务管理办法》。

9月28日

北京金融科技创新监管工作组和深圳金融科技创新监管工作组分别发布“金融科技创新监管工具创新应用”完成测试的公告，首批“出盒”应用问世。

10月29日/11月14日

网信办分别发布《数据出境安全评估办法（征求意见稿）》和《网络数据安全条例（征求意见稿）》。

12月2日

朴道征信有限公司完成企业征信业务经营备案，成为继百行征信有限公司后第二家同时获得央行个人征信和企业征信牌照的征信机构。

12月28日

网信办等13部门发布《网络安全审查办法》（修订版）。

2021 监管主线回顾

01

金融科技监管框架进一步完善，强化落实金融业务必须持牌经营要求

2021年3月5日，李克强总理在政府工作报告指出，要强化金融控股公司和金融科技监管，确保金融创新在审慎监管的前提下进行。2021年，金融监管部门进一步强调，各类机构以平台合作、科技创新等模式实质参与金融业务的，均应当持牌经营并接受统一监管。监管机构延续了2020年以来的势头，继续发布了一系列强化金融科技监管的制度。截至2021年底，在银行、证券、保险、基金、小额贷款、征信等各主要领域均发布了金融科技相关的法规或征求意见稿，金融机构及非金融机构均纳入监管，类似金融活动适用类似的标准，监管框架得到进一步完善。

就金融机构而言，监管部门通过颁布新规，规范金融机构通过互联网或者第三方合作等形式所开展存贷款等业务的违反或者规避监管规定的行为。2021年1月，银保监会和央行发布《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》，强调商业银行通过互联网开展存款业务，应当严格遵守法律法规和监管规定，不得借助网络等手段违反或者规避监管规定，并明确商业银行不得通过非自营网络平台开展定期存款和定活两便存款业务。2021年2月，银保监会发布《关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》，对于商业银行与合作机构共同出资发放互联网贷款的情况，提出了出资比例监管要求。

就非金融机构而言，2021年金融监管部门对于网络平台相关企业的经营仍采取强监管态势。2021年9月27日央行发布的《征信业务管理办法》明确了征信业务需持牌经营，并将以“信用信息服务”“信用服务”“信用评分”“信用评级”“信用修复”等名义对外实质提供征信服务的，纳入征信业务管理的范畴，央行亦明确表示打着大数据公司、金融科技公司等旗号，未经央行批准擅自从事个人征信业务的行为，均属于违法行为。该办法亦明确金融机构不得与未取得合法征信业务资质的市场机构开展商业合作获取征信服务。4月29日，央行、银保监会、证监会、外汇局等金融监管部门约谈了13家头部网络平台企业，从金融业务持牌经营、股东资质、股权结构、资本、风险隔离、关联交易、完善公司治理、落实入股银行保险机构“两参一控”等方面提出整改要求。10月，银保监会主席郭树清进一步表示，要对同类业务、同类主体一视同仁，坚决制止监管套利。

02

消费者金融权益评价考核体系持续完善，禁止诱导消费者过度负债成监管重点

金融消费者权益保护是近年各金融监管部门不断强化的监管目的和理念，监管将消费者权益保护情况纳入金融从业机构的考核标准，并以打击查处金融机构侵权行为等方式，切实督促包括商业银行在内的金融科技相关业务主体建立和健全金融消费者权益保护保障机制。例如，银保监会于2021年7月5日颁布的《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》建立了消费者保护年度监管评价体系，促使相关金融机构将消费者保护作为其内部监管的重点环节；北京银保监局针对辖区内汽车金融公司及消费金融公司，在公司治理、价格管理和合同管理等多方面对金融消费者权益保护工作提出标准要求。

禁止诱导消费者过度负债一直是监管部门消费者保护工作的关注重点。2021年央行工作会议要求，严禁金融产品过度营销，诱导过度负债。2021年2月24日，银保监会、网信办、教育部、公安部及央行联合发布了《关于进一步规范大学生互联网消费贷款监督管理工作的通知》，禁止诱导大学生过度超前消费，导致部分大学生陷入高额贷款陷阱，侵犯其合法权益。

2021年以来，金融监管部门就金融科技业务领域的监管发起多个针对金融消费者权益保护机制的整治行动，点名通报多家金融机构侵害消费者权益的行为，多家金融机构及互联网公司及其相关人员因为严重侵害消费者知情权、自主选择权、公平交易权等基本权利或欺骗消费者的违法行为而被银保监会、消保局点名通报批评，甚至予以行政处罚，其中与互联网平台合作中消费者权益保护体制不完善的问题尤为突出。监管部门对于侵犯消费者权益的行为采取了强监管、严执法态度。

03

持续加强个人信息保护，规范个人信息采集使用

2021年8月20日《个人信息保护法》的出台显示个人信息保护的基础法律框架已搭建成型。作为我国第一部个人信息保护方面的专门法律，该法涵盖了个人信息的范围以及个人信息从收集、存储到使用、加工、传输（包括跨境传输）、提供、公开、删除等所有处理过程，在有关法律的基础上，进一步细化“告知同意规则”等个人信息保护应遵循的原则和规则，完善与个人信息保护相关的权利和义务体系，规制“大数据杀熟”、违法处理个人信息等行为，从而为数字社会的治理奠定法治基础。对于作为个人信息处理者的金融机构及金融科技公司而言，保护个人信息将是其运营中需重点关注的法定义务，对于该等义务的违反除了行政处罚和民事责任之外，甚至将触犯刑法。

金融科技相关的个人信息保护执法层面，全国及地方性监管机构将个人信息的主要收集场景聚焦于应用程序（APP）及网络平台。例如，5月10日，网信办发布对84款APP违法违规收集使用个人信息的情况通报。11月18日，海南省网信办通报13款应用程序存在不同程度的违法违规收集使用个人信息的情况。此外，近年来银行在助贷合作中借助的引流手段已受到约束。2021年7月，监管部门要求平台机构在与金融机构开展引流、助贷、联合贷等业务合作中，不得将个人主动提交的信息、平台内产生的信息或从外部获取的信息以申请信息、身份信息、基础信息、个人画像评分信息等名义直接向金融机构提供，推行“网络平台—征信机构—金融机构”的新型合作模式，以防止个人信息被过度收集、滥用和泄露。司法实践层面，法院对于电商平台处理个人信息的合法边界也予以划定，例如2021年10月29日，杭州互联网法院公布的一则判决认为某电商平台未经许可向平台内置支付软件提供用户信息的行为构成侵权损害，判决该平台向用户个人承担赔偿责任。

04

金融数据监管力度上升，数据交易成为新风向

2021年6月10日，《数据安全法》作为数据安全领域的基础性法律正式出台，建立了数据分类分级保护制度，对关系国家安全、国民经济命脉、重要民生、重大公共利益等国家核心数据，实行更加严格的管理。监管部门陆续颁布了数据安全相关法律法规的配套细则。今年下半年，网信办陆续发布《数据出境安全评估办法（征求意见稿）》和《网络数据安全条例（征求意见稿）》，是《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》三大数据法规在执行层面的重要的配套法规，严格规定须通过安全评估的数据跨境传输情形，进一步细化上位法律的规定并加强数据处理者的义务。其中，《网络数据安全条例（征求意见稿）》进一步扩大了网络安全审查的范围，将特定情形下的互联网平台赴国外上市（针对处理100万人以上个人信息的数据处理者）、赴港上市以及并购重组等均纳入审查范围。2021年底发布并将于2022年2月施行的《网络安全审查办法》亦明确掌握超过100万用户个人信息的网络平台运营者赴国外上市必须向网络安全审查办公室申报网络安全审查。除了上述适用于各行业的数据规则体系建设外，金融业数据相关规则也在逐步完善。例如，全国金融标准化技术委员会于2021年12月3日发布《金融数据安全数据安全评估规范（征求意见稿）》，对金融机构应当进行数据安全评估的情形和评估要求作出指引。此外，监管机构通过相关制度也明确了数据安全监管的监管部门职责和协同机制。1月15日，银保监会对外发布《中国银保监会监管数据安全管理办法（试行）》，建立了监管数据安全协同管理体系。7月6日，中办、国办印发的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》则明确了境内行业主管和监管部门职责，加强跨部门监管协同。

2021年上半年，银保监会曾因某银行发生重要信息系统突发事件未报告、互联网门户网站泄露敏感信息等问题，对其进行高达人民币百万元的行政处罚。而2021年9月实施的《数据安全法》对数据泄露等违法行为的处罚力度加大，最高罚款金额抬至1000万人民币。因此，金融机构未来将面对各监管机构更为严格的数据安全监管和处罚，完善内部数据安全治理机制迫在眉睫。目前，中国金融认证中心（CFCA）根据金融行业数据安全项目的实际经验，总结出了数据安全治理的“IPDR”模型，从识别、防护、检测和相应等角度搭建数据安全治理机制，或可为金融机构提供参考，以提高数据管控精细度和数据安全技术应用水平。



数据产权化则在 2021 年成为新的风口。早在 2020 年 10 月，金稳委专题会议中已提出“建立数据资源产权、交易流通等基础制度和标准规范”。而 2020 年 12 月，银保监会主席郭树清亦表示：目前大型科技公司拥有数据控制权，需尽快明确数据权益归属。2021 年以来，头部大型科技公司纷纷启动隐私计算及数据产权化的相关项目，推广“数据产权”甚至“数据产权交易”等概念。上海、深圳等地方已对此领域法规有所布局。例如，11 月 25 日上海颁布了《上海市数据条例》，提到保护自然人或法人“在使用、加工等数据处理活动中形成的法定或者约定的财产权益，以及在数字经济发展中有关数据创新活动取得的合法财产权益”并规定可以依法开展数据交易活动、从事数据交易活动的市场主体可以依法自主定价。同日，上海数据交易所成立，并于该日受理挂牌和完成挂牌约 100 个数据产品，涉及金融、交通、通信等八大领域，并达成部分首单交易。其中，由工商银行和上海电力达成交易的“企业电智绘”数据产品以及民用海图服务产品等，作为银行领域的首单交易成功落地，可见传统金融同业已入局。但截至目前，中央监管部门尚未针对数据产权保护机制作出明确安排。

05 明确信用信息定义，划定征信业务监管边界

长期以来，网络贷款等新兴业态导致的国内上千家“类征信机构”的存在以及数据滥用、灰色交易等现象的发生一直是监管关注的重要问题。2021 年 9 月 27 日，央行正式颁布《征信业务管理办法》，是继 2013 年《征信业管理条例》、《征信机构管理办法》之后的征信业重磅新规。该办法明确界定了“信用信息”的定义，将其从传统借贷信息范畴予以扩展，将依法采集、为金融等活动提供服务、用于识别判断企业和个人信用状况的基本信息、借贷信息、其他相关信息以及基于这些信息的分析评价信息均囊括其中，明确划定了征信业务监管的边界。

监管实践层面，自 2020 年 12 月起，监管已多次释放征信监管将趋于收紧的信号。央行曾多次公开表态要求将替代数据纳入征信范畴、个人征信业务必须持牌经营，并于 2020 年 12 月 22 日，以“未经批准擅自从事个人征信业务活动”及“企业征信机构任命高级管理人员未及时备案”为由向某征信有限公司开出首张个人征信领域的罚单，罚没金额合计高达约 1979.55 万元人民币，

系征信业迄今为止最大的罚单。2021 年 7 月，央行以窗口指导的形式提出“征信断直连”的要求，要求互联网平台只能通过持牌征信机构依法合规开展个人征信业务，金融机构也只能与持牌个人征信机构合作获取个人征信服务。与此同时，市场主体也面临着征信行业发展的机遇。2021 年 2 月，我国第二家持牌的全国性个人征信机构朴道征信有限公司开业。随后，陆金所、360 数科等多家市场主体也纷纷披露了布局征信牌照的计划。

06 增强互联网平台经济和支付领域的反垄断监管措施

2021 年年初，央行和银保监会均在其各自的工作会议中明确，要加强对互联网平台公司金融活动的监管，坚决落实党中央、国务院关于强化反垄断政策，防止资本无序扩张。

法规层面，监管机构陆续出台反垄断相关法规或对现有规则进行完善。例如，2021 年 1 月 20 日央行发布的《非银行支付机构条例（征求意见稿）》，明确界定相关市场范围、市场支配地位认定标准和预警措施，强化了支付领域反垄断监管措施。2 月 7 日，国务院反垄断委员会发布《关于平台经济领域的反垄断指南》，强调预防并制止互联网平台领域垄断的发生，从而促进平台经济的健康、有序发展。9 月 27 日，《征信业务管理办法》发布，规定征信机构对外提供征信产品和服务，应当遵循公平性原则，不得设置不合理的商业条件限制不同的信息使用者使用，不得利用优势地位提供歧视性或者排他性的产品和服务。10 月 23 日公开征求意见的《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》也在上述指南经验基础上增加了数字平台反垄断规则，规定“经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争”。

监管执法实践方面，2021 年，监管对于市场主体不正当竞争行为的整改处罚力度趋严。例如，市场监督管理总局分别对数家互联网平台作出关于强迫商家“二选一”垄断行为的处罚。2021 年 4 月 29 日，央行、银保监会、证监会、外汇局等金融管理部门联合对 13 家从事金融业务的网络平台企业进行监管约谈，约谈的内容之一即为要求网络平台企业打破信息垄断，严格通过持牌征信机构依法合规开展个人征信业务，并且 2021 年 7 月，人民银行征信管理局向网络平台机构下发通知，要求网络平台实现个人信息



与金融机构的全面“断直连”。11月18日，国家反垄断局于市场监督管理总局大楼正式挂牌，意味着我国反垄断执法机构将更加具有独立性和权威性。

07

明确数字人民币的法律地位，持续推进研发试点，逐步扩展应用场景

随着2020年下半年《中国人民银行法（修订草案征求意见稿）》的发布，数字人民币的法律地位已经日趋明朗；数字人民币将作为人民币的特定形式存在，与实物人民币长期共存。目前，数字人民币体系已基本完成顶层设计、标准制定、功能研发、联调测试等工作，正在逐步遵循安全、可控的基本原则，大力推广试点测试，并持续拓展应用场景。考虑到数字人民币作为法定货币的法律定位，各大型国有商业银行深度参与数字人民币的研发和推广，纷纷推出了多类应用场景，例如数字人民币兑换业务、双离线支付等。截至2021年10月22日，我国已经累计开立数字人民币个人钱包1.4亿个，企业钱包1000万个，累计交易笔数1.5亿笔，交易额接近620亿元；此外，已有155万商户支持数字人民币钱包，涵盖餐饮、交通出行、购物、政务等各个方面，数字人民币的使用已经逐渐渗透法定货币的主要使用场景。

值得注意的是，由于数字人民币尚未进行全面推行，与数字人民币相对应的追踪机制尚未建立，民众对于数字人民币的运行机制也缺乏认知。因此，近年来，利用数字人民币诈骗、洗钱的案件在福建、贵州、江苏、河南、湖北等地均有发生。预计2022年数字人民币相关风险防范的立法与执法将逐步建立及发展。

08

强化监管科技应用实践，继续扩展“监管沙盒”，“入盒”与“出盒”形成闭环

央行在《金融科技（FinTech）发展规划（2019-2021年）》中提出建立健全创新管理体制，运用柔性监管方式，划定金融科技守正创新边界。2021年，政策层面，“十四五”规划明确提出了“强化监管科技运用和金融创新风险评估，探索建立创新产品纠纷和暂停机制”的目标。金稳委也在4月8日召开的会议上强调要充分运用现代信息技术手段加强监管科技建设，提升监管的效率和覆盖面。

为落实《金融科技（FinTech）发展规划（2019-2021年）》，央行率先在北京启动金融科技创新监管试点。截至2021年第三季度，在全国已经有十几个省市启动试点，公示的创新应用已经有超过100个。从申报机构来看，目前集中在以银行为最主要参与者的金融机构或者科技公司，支付机构、征信机构等均有参与试点。从应用领域来看，信贷、运营管理及支付等领域是金融科技创新监管中的重点。2021年9月28日，北京金融科技创新监管工作组和深圳金融科技创新监管工作组分别发布公告称，辖内已有“金融科技创新监管工具创新应用”完成测试，这意味着首批创新应用实现了“出盒”，首次实现了金融科技创新探索的“闭环”，是强化金融科技监管，探索金融科技创新管理机制的重要里程碑。

2022 监管趋势展望

01

“十四五”发展规划将统筹金融科技稳妥发展，强化审慎监管

截至 2021 年底，金融科技相关的监管规则已经趋于完善，央行发布的《金融科技（FinTech）发展规划（2019-2021 年）》已经基本实施完成。2021 年 1 月 29 日，央行金融科技委员会确认将出台新阶段金融科技发展规划，加快推动金融数字化转型。对金融科技的监管将以切实支持实体经济、鼓励数字化转型、提升监管科技水平和透明度为方向，迎来风险全覆盖的审慎时代。对现有持牌金融机构的风险监管将继续加强，包括针对金融机构与第三方的各类业务合作（例如互联网存款、互联网贷款、征信等）的风险，同时对金融科技公司的金融业务将按照全面监管原则进行规范。

预计在 2022 年，《个人金融信息（数据）保护试行办法》、《反垄断法（修正草案）》、《非银行支付机构条例（征求意见稿）》等相关法规将正式颁布。同时，监管机构也将深入功能监管和行为监管方向，以行政处罚震慑违法行为，不断提升监管执法能力和金融消费者权益保护水平。

02

数据合规、消费者权益保护继续作为监管重点，数据跨境流通有望进一步突破

数据合规监管在 2021 年进入到日渐趋严的时代。对于金融机构（尤其是业务跨境的大型金融机构）而言，逐渐从严的法律要求或将颠覆其惯常的集团数据治理框架。我们预计，2022 年，《数据出境安全评估办法》和《网络数据安全管理条例》及其配套制度，以及金融领域专门的个人信息保护法规及相关配套制度，例如《金融数据安全 数据安全评估规范（征求意见稿）》及被央行纳入 2021 年规章制定工作计划的《个人金融信息（数据）保护试行办法》，均有望出台。我们亦寄希望 2022 年，金融监管部门和数据安全管理部门（如网信办）可以就金融机构/金融活动中的系统、数据保护，形成高效的协调工作机制，对金融机构的日常活动有更加明细的指导。

在加强监督管理的同时，促进数据跨境流动的地方试点正在不断建设中，2021 年 4 月海南自由贸易港国际互联网数据专用通道正式开通，7 月上海正式将在临港自贸区建设国际数据港纳入其“十四五”规划，在确保数据安全可控的前提下探索全球数据跨境流通。我们相信，在 2022 年，国家数据跨境安全流通的配套基础设施及产业体系设立都将有进一步突破。

此外，2021 年，金融科技领域消费者保护监管从严，立法和执法双管齐下。例如《网络数据安全条例（征求意见稿）》、《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》要求互联网平台运营者建立并披露平台规则、隐私政策和算法策略披露制度，保障消费者对个人信息处理行为的知情同意权，防范“精准营销”等算法服务可能存在的数据安全隐患；《互联网信息服务算法推荐管理规定》细化了算法推荐服务提供者的用户权益保护义务；工信部对金融类 APP 违规收集个人信息的通报批评也在 2021 年屡见不鲜。2022 年，为应对监管要求，预计互联网平台将设立并完善业务规则、隐私保护制度以及算法披露制度，提升制度的可读性和易理解性以保障消费者权益。

03

金融机构互联网业务格局调整、线上信用卡业务进一步创新

2021 年，监管部门持续发文深入互联网存款、贷款、保险等互联网产品监管，禁止商业银行在非自营平台开展定存和定活两便存款业务，严格规范银行与合作机构共同发放互联网贷款的行为，并明确限制开展互联网保险业务的保险机构准入资格。随着监管新规的颁布，众多互联网平台下架不合规的互联网存款产品，保险机构亦陆续下架互联网人身保险产品。随着互联网产品有关规则的相继出台、实施，以及金融机构对其存量互联网产品的合规整改，2022 年互联网金融产品将格局重塑，金融机构将对标线上展业的监管规则，积极开拓新的业务模式。

在全面监管互联网金融业务的浪潮下，2021 年 12 月 16 日银保监会发布的《关于进一步促进信用卡业务规范健康发展的通知（征求意见稿）》，进一步规范合作发放联名信用卡的联名单位身份及银行业金融机构及其合作机构之间合作内容，亦提出“通过试点等方式探索开展线上信用卡业务等创新模式”。虽然之前已经



有银行开始线上信用卡业务，但是部分银行的信用卡业务经营管控不到位，存在侵犯客户权益的行为。银保监会通过该通知对信用卡业务经营管理、发卡管理、授信管理、分期业务、息费收取及信息披露方面提出监管要求，也鼓励有条件、有专业实力的商业银行通过线上信用卡业务等创新模式和新技术等优化信用卡服务功能和产品，参与线上信用卡的创新活动中来，为消费者提供更加便捷安全多元化的金融服务。我们预计，2022年，监管部门在现有的金融机构互联网业务监管经验的指导下，结合互联网业务的特点，对线上信用卡业务的特殊风险制定特殊的规则。

04 数字人民币行稳致远，配套法律法规有望出台

2020年10月23日央行发布的《中国人民银行法（征求意见稿）》已明确规定人民币包括实物形式和数字形式，拟确立数字人民币的法律地位，从而为发行数字人民币提供法律依据。2021年监管部门的多次公开讲话，尤其是央行于7月16日发布的《中国数字人民币的研发进展白皮书》更进一步表明数字人民币的监管框架已经在考虑之中。我们预计，2022年，修订后的《中国人民银行法》有望正式出台并实施，而规范数字人民币单独的管理规定和监管措施亦将伴随数字人民币底层技术的不断优化而适时推出。

数字人民币在2021年走入消费者日常生活，实现了“由虚入实”。根据各地公开的“十四五”规划方案以及金融科技建设方案，我们预计2022年监管仍将继续加快推广数字人民币试点工作，持续拓展国内零售应用场景，继续加强数字人民币的技术设计，利用底层技术加强隐私保护和防伪功能建设。2021年4月，光大理财有限责任公司发行数字货币理财产品，预计将有更多以数字货币为基础的金融产品适时推出。此外，随着数字人民币的逐渐落地，利用数字人民币实施诈骗等新型违法犯罪行为已不断涌现，预期2022年开始，监管将逐步建立健全数字人民币追踪机制，密切关注利用数字人民币实施的洗钱、逃税、赌博、诈骗等违法犯罪行为，加快数字人民币的普法宣传，推动数字人民币实现安全、便捷和普惠之效能。

05 金融控股公司配套制度稳步落地，互联网平台金融业务或将转型金融控股公司

继2020年《国务院关于实施金融控股公司准入管理的决定》和《金融控股公司监督管理试行办法》发布以来，有关金融控股公司配套制度逐步推出。例如2021年3月，央行发布配套规则《金融控股公司董事、监事、高级管理人员任职备案管理暂行规定》。伴随制度的完善，2021年，央行陆续受理中国中信有限公司、中国光大集团股份有限公司和北京金融控股集团有限公司设立金融控股公司的申请，但尚未披露进一步设立批准信息。我们预计，2022年，金融控股公司的监管配套制度，例如并表管理的规则、资本管理、关联交易管理的规则等，或将适时出台。

对于向金融业拓展的互联网平台，监管也要求其在符合相关条件的基础上，整体设立申请金融控股公司。2021年4月，监管约谈13家网络平台企业，提出的整改要求包括“加强对股东资质、股权结构、资本、风险隔离、关联交易等关键环节的规范管理，符合条件的企业要依法申请设立金融控股公司”。此外，深圳银保监局等三部门于11月5日发布的《关于推动金融业服务新发展格局的指导意见》中强调“加强互联网平台金融活动监管，...审慎支持金融科技类企业发展，严防以科技服务为名变相从事金融活动”。可见，在金融业务须持牌经营的审慎监管原则的指导下，对于现有的从事金融业务的互联网企业，随着其金融业务剥离等整改进展，在2022年或许将陆续将申请设立金融控股公司提上日程。

>>>>>

保险业篇



2021 年重要时点回放



2021 监管主线回顾

01

银行业与保险业监管框架逐步统一

自 2018 年原银监会和保监会合并以来，银保监会陆续启动了银行业和保险业规章和规范性文件的集中清理工作，并逐步统一两个行业的监管框架。2021 年，多部同时适用于银行业和保险业的文件集中颁布，内容涉及公司治理、大股东行为监管、主要股东承诺、许可证管理、恢复和处置计划、声誉风险管理、关联交易（征求意见稿）、董事监事履职评价、绩效薪酬追索扣回和消费者权益保护等多个关键方面。

新规中诸多银行业的标准被移植到了保险业监管。6 月颁布的《银行保险机构公司治理准则》（“《治理准则》”）吸收了大量商业银行公司治理要求，重塑保险机构董事和监事的提名规则以及董事会、监事会的构成，旨在加强董事会建设，做实监事会功能，发挥独立董事作用，加强高管人员履职管理。9 月颁布的《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》（“《大股东办法》”）也借鉴了商业银行的规定，首次为保险机构股东的股权质押行为套上紧箍，通过限制表决权的方式来防止大股东过度融资套现、甚至变相代持的行为。此外，7 月颁布的《银行保险机构董事监事履职评价办法（试行）》移植银行业的相关要求，填补了保险机构这方面的制度空白。

制度统一工作目前仍在继续，2022 年伊始监管推出了《银行保险机构信息科技外包风险监管办法》，新的关联交易监管规定尚在征求意见。虽然并非所有银行业和保险业的监管事项都适合制定统一的要求，但诸如合规管理、信息披露、独立董事制度、薪酬管理等存在共性的领域或有进一步制度整合的空间。

02

公司治理结构重塑，治理状况稳中向好

央行党委书记、银保监会主席郭树清在《完善公司治理是金融企业改革的重中之重》一文中肯定了党的十八大以来银行业和保险业公司治理改革取得的积极成效，同时从压实金融企业主体责任、加强党的领导和党的建设、依法清理规范金融企业股权关系等几个方面指明了推动完善金融企业公司治理机制的大方向。2021 年《治理准则》和《大股东办法》等规定的出台正是为了巩固改革成果，在制度上防微杜渐，整治治理环节的顽瘴痼疾。

新规一个显著特色是强化了股东股权监管和行为约束。《治理准则》和《大股东办法》在保险机构原有股东分类基础之上，又增添了“主要股东”和“大股东”两个概念。主要股东被要求向保险机构提供补充资本的长期承诺，并向监管作出声明类、合规类、尽责类三类书面承诺；而大股东则需要在《保险公司股权管理办法》基础之上遵守一系列额外的股东行为约束。新规另一个显著特色体现在治理结构的调整。《治理准则》从多个角度弱化单一股东在公司中的话语权，包括要求同一股东及其关联方提名董事数量不得超过董事会三分之一、不得同时提名独立董事和非独立董事、也不得同时提名董事和监事等。调整后的治理结构下，保险机构的控股方（无论中资还是外资）几乎无法再通过其提名的董事对董事会实现绝对控制。《治理准则》还首次规定了保险机构董事会的特别决议事项（部分决议需要经三分之二以上董事表决通过），确保该等事项的决策不会变成控股方的“一言堂”，保障中小股东对公司重大事项的知情权、决策权和监督权。新规允许独资保险机构（如保险集团下设全资子公司或外资全资持有的保险公司）在一定范围内采用相对灵活的治理结构，但对大部分外资保险公司、以及股东数量较少的中资保险公司而言，多年来形成的内部治理环境将会面临直接的冲击。实践中，我们注意到诸多机构已经在筹划或启动章程修订工作。考虑到新规的广泛影响，在修订过程中如何重新分配权利、提高治理水平，是众多投资者和保险机构下一阶段的重要课题。

公司治理问题已经经历了相对长的“容错期”，目前监管主要通过评级和典型问题通报等方式指出其中问题。从 2021 年银保监会对保险机构的治理评估结果看，虽然没有获得最高 A 评级的机构，但评级较差的机构数量较 2020 年有所减少。随着制度的统一和红线的划定，监管可能会对相关违规行为（特别是股东违规入股



和大股东违法行为)采取更严厉的行政措施,包括限制股东权利等。而对于受股东违法行为影响的风险机构,监管或倾向于市场化重组甚至破产的处置方式。

03 新一轮对外开放制度落地,项目开花稳中有序

2021年是“入世”的第二十个年头,与当年保费收入不及美国3%的规模相比,如今我国已跻身全球第二大保险市场。保险业自2018年又迎来新一轮对外开放,2021年则是这轮开放中制度集中落地的一年。

3月,银保监会修订《外资保险企业管理条例实施细则》,删除了现有规定中人身险外资股比限制的“尾巴”。2019年新修的《外资保险企业管理条例》允许“外国保险集团公司”和“境外金融机构”入股外资保险公司,细则进一步界定了这两类机构。考虑到不同金融监管体系下持牌标准不尽相同,且先前鲜有境外非保险金融机构入股中资保险公司的案例,非传统金融牌照能否满足持牌要求、综合集团中的保险投资平台能否达到集团的标准,有待实践探索。此外,细则统一了中外资保险集团公司的适用法规(11月颁布的《保险集团公司监督管理办法》中亦有呼应),也明确境外非保险金融机构或中方投资人入股中外资保险公司适用同一套资质审查规则,体现了本轮开放“内外一致”的重要特征。好消息在年底更是接踵而至,监管先是时隔17年重启保险资产管理公司的规章修订工作,计划取消境外投资者25%的持股比例上限;后又发文降低境外保险经纪公司获得保险经纪牌照的门槛,取消股东经营年限、总资产以及设立代表处的要求,同时允许外国保险集团公司、境内外资保险集团公司投资设立保险中介机构,为外资切入代理、经纪和公估市场提供了新思路。待上述保险资产管理公司的外资持股比例限制取消,国务院2019年颁布的“国十一条”、以及银保监会2018至2019年期间提出的一系列保险业对外开放举措将在制度层面全部落地。

相较制度落地的节奏,投资项目的开展稳中有序,并在年底开始加速。友邦在获得首个外资控股人身险牌照后积极筹建区域分公司,年中斥资120亿战略投资掌握大量渠道资源的中邮人寿,交易于2022年1月获批。安联作为本轮开放的另一个排头兵,

2021年通过其在境内的保险集团公司设立保险资产管理公司,打破了先前外资通过合资公司下设子公司获得保险资管牌照的模式;11月,其全资持有中德安联人寿获批,后者继友邦人寿之后成为第二家获批的外资控股人身险公司,同时也是首家“合资”转“独资”的案例。无独有偶,汇丰紧随其后于12月获批全资持有汇丰人寿。集团公司和财险方面,“安达系”拟再度加码华泰保险集团,距控股仅一步之遥;“史带系”计划在财险公司再度增持,持股将接近100%;在国内人身险市场早有布局的安顾集团,拟通过增资成为泰山财险第二大股东。当然,2021年间亦有外资退出中资接盘的案例。与“入世”后外资大规模涌入的情形不同,考虑到既有的合资关系、高度竞争的市场以及更严格的监管环境,新一轮开放中境外投资者的策略普遍较为谨慎。但随着制度保障逐步到位和成功案例不断激励,我们依旧相信未来几年外资在境内保险市场的投资规模将稳步增长,甚至迎来一个小高峰。

04 “偿二代”二期工程竣工,险企资本补充工具箱待扩容

3月,新修订的《保险公司偿付能力管理规定》生效,中国风险导向的偿付能力监管体系(“偿二代”)被正式写入部门规章,刚性约束力得以强化。“偿二代”体系下,保险公司的资本规模需要和其所承担的风险匹配,而非单纯对标体量。保险公司需要同时符合核心偿付能力充足率、综合偿付能力充足率和风险综合评级三项监管要求方能偿付能力达标。而不达标的公司在开展新业务、维持既有业务、增设分支机构、资金运用规模、利润分配和董监高薪酬等诸多方面都可能受限。

在经历了从无到有的初始阶段后,2017年监管启动了“偿二代”二期工程。2021年12月发布的《保险公司偿付能力监管规则(II)》则标志着二期工程顺利建设完成,保险业将从2022年第1季度偿付能力季度报告起统一执行新规则。凭借实践中积累的大量经验,监管在国际标准基础之上设计了更贴合本土情况的二期规则。在资本计量方面,二期规则中加入了“外生性”标准,将保单未来盈余按保单剩余期限摊入不同级别的资本,并调整投资性不动产和长股投等资产价值的认可方式和计提要求,旨在挤出资本中的水分。同时,规则调整了最低资本的计算结构,提升保险风险在其中的占比,防止保险公司过度利用资产端的配置来调节偿付



能力水平，而不去正面解决资本问题。在风险识别方面，二期规则新增了风险穿透计量的规则，要求对保险资金的所有投资穿透到最终投向，并按底层资产计算最低资本。针对资金运用和产品开发，二期规则通过设置不同的K因子和资本折扣体现政策导向，鼓励保险公司专注主业、科学发展保险产品，并引导保险资金服务实体经济。

二期新规将对保险业的风险防范、主业聚焦及国际接轨起到积极的推动作用，同时也为保险公司带来更大的压力和挑战。考虑到部分保险公司的偿付能力水平可能因规则调整而大幅下降，监管将根据“一司一策”的原则给予一定的过渡期政策，并最晚于2025年将新规全面执行到位。除此之外，监管也计划允许保险公司拓展更多的资本补充渠道，帮助机构“补血”。目前，保险公司的债务性资本工具主要包括资本补充债券和次级债。11月人民银行和银保监会就保险公司发行无固定期限资本债券的规则向社会征求意见，永续债等在银行业已经得到成熟运用的工具也有望在不远的将来造福保险业。

明确财险产品的属地监管原则，并从产品开发、机构内部建章立制等方面提高财险产品的监管水平。

人身险方面，服务保障民生的产品在2021年得到了高度关注。年中多个城市陆续推出定制型商业医疗保险，为既往症患者和高龄人群等不符合通常商业医疗保险投保要求的人群提供了参保机会。但这类普惠型产品的成功需要建立在科学定价和管理的基础之上，银保监会于6月发布《关于规范保险公司城市定制型商业医疗保险业务的通知》，就此及时作出指导。此外，长期护理险试点和城乡居民大病保险都在2021年迎来新规，银保监会更是在10月直接发文鼓励保险公司丰富人身保险产品供给，面向老年人、农民、低收入人群、残疾人等群体积极开发投保门槛较低、核保简单、价格实惠、保障责任明确的产品。而另一方面，曾经火爆一时的互助平台在2021年却走到了尽头，主要平台相继关停。监管并不认可互联网互助产品的保险性质，但反观相互保险在我国的发展路径，这种古老的业务模式如何在满足人民群众保险保障需求中真正发挥作用值得复盘和思考。

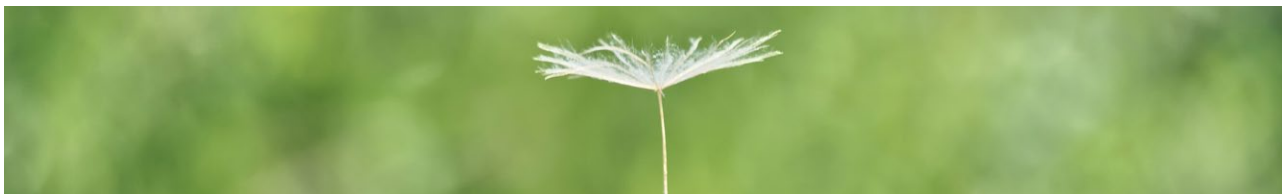
05 财险求转型，人身险侧重服务民生产品

车险综合改革取得了显著成效，真正做到了“降价、增保、提质”。而在硬币的另一面，2021年财险公司出现大面积净利润下降或亏损，车险业务占比也大幅缩水。而监管推动改革的决心并未动摇，车险改革还将不断走向深入。面对挑战，部分险企瞄准了新能源汽车的增量市场。12月，中国保险行业协会首发《新能源汽车商业保险专属条款（试行）》，随后新能源车险交易平台在上海保交所上线，首批挂牌12家财险公司的产品，开启新赛道。另有部分险企转战非车险市场，短期健康险和意外险业务在2021年得以高速增长，而这两个险种的产品监管水平也在同步提高。银保监会分别于1月和5月印发《关于规范短期健康保险业务有关问题的通知》和《关于做好短期健康保险业务客户服务工作的通知》，规范短期健康险产品续保、定价、赔付率以及组合销售等问题，明确不得保证续保，禁止“短险长做”；10月印发《意外伤害保险业务监管办法》，首次统一了财险和寿险公司意外险经营规范，同时建立了与赔付情况挂钩的产品定价调节机制。此外，银保监会于8月修订了《财产保险公司保险条款和保险费率管理办法》，

06 第三支柱养老保险多面发展，机构监管正本清源

2021年3月，国务院总理李克强在政府工作报告中提出“推进养老保险全国统筹，规范发展第三支柱养老保险”。随着我国人口老龄化程度逐年加深，养老服务需求增长以及灵活就业比重提高，发展多层次、多支柱养老保险体系的任务也愈发紧迫。先前推出的所得税递延型养老保险因税收政策力度有限等诸多原因未能实现理想效果，试点规模有限。银保监会于2021年推出新的突破和尝试，自6月起在浙江省（含宁波市）和重庆市开展专属商业养老保险试点。与目前市面上的商业养老保险产品不同，试点产品在缴费方式和费用标准上都更为灵活，能够和新产业、新业态从业人员和各种灵活就业人员的养老需求相匹配，填补市场的空白。

央行在9月发布的《中国金融稳定报告》中建议建立以账户制为基础的养老金制度，并有序扩大第三支柱投资的产品范围，将符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品都纳入第三支柱投资的产品范围。年中，包括银行理财子公司、证券公司、保险公司在内的多家头部金融机构和国资控



股平台共同出资筹建国民养老保险股份有限公司。结合公司强大的股东阵容不难发现，其将在新一轮改革中扮演重要角色。

在探索第三支柱发展方向的同时，监管也对养老保险机构提出了正本清源的要求。银保监会于12月发布《关于规范和促进养老保险机构发展的通知》，要求养老保险机构坚守专业、聚焦主业。《通知》规定养老保险机构原则上不得经营保险资产管理业务，并限期压降清理现有个人养老保障管理产品。

07

互联网保险监管进入新纪元

2月1日《互联网保险业务监管办法》正式实施。该办法在厘清互联网保险业务本质的基础上，既防范风险又支持创新，针对各类市场主体建立了适应互联网保险发展的规则体系。从“零监管”、到“第三方网络平台”、再到“自营网络平台”，我国互联网保险监管体系经历了数个发展关键词后，进入了崭新的纪元。监管思路主要包含厘清互联网保险业务的本质、从严规定互联网保险业务经营要求、按经营主体分类监管、规范互联网保险营销活动、以及优化互联网保险售后服务等方面。

2021年，银保监会聚焦互联网人身险业务，10月发布《关于进一步规范保险机构互联网人身保险业务有关事项的通知》，11月下发配套的定价回溯机制规定。新规明确互联网人身保险业务准入及经营条件，同时圈定产品范围、细化产品的专属监管规则、强化对消费者的保护，并要求机构在年底之前完成整改，从2022年开始执行定价回溯。而多家机构未能在规定时间内完成整改任务，12月市场上出现了大规模产品下架潮，且多家人身险公司宣布自2022年1月起暂停互联网保险业务。与此同时，监管对互联网保险市场的销售误导、强制搭售、费用虚高、违规经营和用户信息泄漏等突出问题及时启动整治行动，并对一些违规行为进行了处罚。

08

保险资金市场化改革和差异化监管并行

在中央关于金融服务制造业高质量发展的决策部署下，保险资金市场化改革在2021年稳步深化。7月国务院新闻发布会上监管释放多个利好信号，随后一系列开闸政策接连出台，共同提高保险资金服务实体经济质效。

首先，保险资金可投金融产品进一步扩容。年中，银保监会发布保险资金投资基础设施公募REITs产品试点规则，并允许保险资金参与证券出借业务，盘活资本市场存量资产。其次，资金运用监管流程进一步优化。9月，银保监会将保险资产管理公司发起的资产支持计划和保险私募基金由“注册制”改为“登记制”（即初次核准、后续登记），在贯彻“放管服”政策要求的同时，着力压实机构主体责任。最后，投资限制多维度松绑。监管先是取消了保险资金可投金融企业债券白名单要求和外部信用评级要求，临近年底更是送出“大礼包”，集中清理了14件保险资金运用领域的主要规范性文件。主要调整包括允许保险资金投资由非保险类金融机构实际控制的股权投资基金，取消保险资金投资单只创业投资基金的募集规模限制，保险私募基金发起人及其关联的保险机构出资金额不再设限等。

值得注意的是，近年来出台的多个资金运用文件都引入了差异化监管模式。无论是权益类投资、金融产品投资还是发起设立资管产品，监管标准不再“一刀切”。2021年年初，保险资产管理公司实行监管评级管理，根据评分结果，机构被划分为A、B、C、D四类。资管公司的监管评级结果、保险公司的偿付能力水平、风险综合评级和资产负债管理能力等一系列指标将决定其对应的资金运用监管要求，评估结果越高的机构，其享有的投资空间和灵活性越大。这一差异化监管的思路有望在后续保险资金市场化改革和制度构建中被持续运用。

2022 监管趋势展望

01

保险产品发展与规范并举

多领域丰富与人民群众关系密切的人身保险产品供给是我国保险业实现以人民为中心的高质量发展的基础。产品发展方向上，2022 年监管可能会鼓励保险公司更多地投身数字化转型和科技赋能，在更加细分的市场开发各类造福于人民群众的人身险产品。如今监管正在紧锣密鼓地研究制定个人养老金账户的配套政策和措施，而商业养老保险产品的有效供给正是改革中重要的一环。经过数年建制、机构设立、牌照发放和政策导引，养老保险产品或将迎来一个开发和创新的爆发期。另一方面，随着“碳达峰”、“碳中和”目标的提出，绿色保险可能在 2022 年有实质性的发展。

产品监管上，银保监会在 2021 年初对人身险负面清单进行了增补，发布了新版清单。就此，从定期“回头看”、到问题通报、再到负面清单更新的监管流程形成了完整闭环。这一流程可能被复制到其他险种监管中。“负面清单”和历次问题通报中列明的不合理、不规范情形将成为未来检查和监督的重点。

02

中介牌照重启有望

银保监会印发《保险中介行政许可及备案实施办法》，结束了长期以来中介牌照各成一统的局面，提炼并统一了保险代理人、保险经纪人、保险公估人和保险中介集团的行政许可和备案要求。新规提高了中介牌照的准入门槛，并且对保险代理机构和保险经纪机构的高级管理人员设置了非常严格的资质要求。《办法》自首次开始征求意见以来经历了较长的酝酿期，这次正式出台又将市场对中介牌照开放的期待拉到了高点。虽然历史上中介牌照的发放经历了较多坎坷，但是市场对牌照的热情却从未消减。

监管在制度构建的同时也在积极开展历史问题清理。各地银保监局 2021 年已陆续注销数千家保险中介机构的经营保险代理业务许可证，预计清理工作还将持续。目前牌照发放似乎已经具备了较为成熟的条件，结合中介机构对外开放政策所释放的利好信号，

新的一年中预计会有更多投资人对此做出尝试。监管一旦亮起绿灯，申请数量可能会在短期内激增，释放长期以来积累的市场需求。

03

处罚力度持续加强

强监管已逐渐成为银保监会机构监管的常态。《中国银保监会行政处罚办法》于 2020 年 8 月 1 日开始施行，这不仅标志着银保监会行政处罚办法正式落地，也会加快实施机构改革后银行业和保险业行政处罚程序的统一规范。按“就高不就低”原则，过往适用于银行业机构的更严格处罚标准将同样适用于保险行业。可以预计，在未来一年保险行业监管和处罚的力度将明显加大，无论是处罚数量还是处罚金额都将会向银行业看齐。

据不完全统计，2021 年的银保监会及派出机构开出的罚单数量较 2020 年有较大增长，且机构停业、限业或者对于违规责任人撤职、禁入行业等顶格处罚频出，“处罚到人”的占比亦比去年增加。考虑到目前财险、人身险和再保险公司的属地监管改革均已完成，监管资源得到了进一步优化配置。地方银保监局也积极发文，指出各自辖区的合规管理重点和要求。相信未来实践中检查和监督的力度也定会相应提高，监督工作也会在贴身式的属地监管中不断细化。



04 消费者保护规定待出台

6月，银保监会消费者权益保护局单独通报了一家保险公司侵害消费者合法权益的行为；7月，监管发布了《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》，通过总结过去几年消保监管实践和制度要求，构建了标准统一、兼顾特色、动态调整的消保监管评价体系。接下来，监管机构或就银行保险机构消费者适当性推出相应的管理办法，夯实消费者保护的制度基础，压实机构主体责任。目前监管已在行业内下发《保险销售指引》并征求意见，保险销售有关的管理办法出台可能也不会太远，消费者权益保护将是其中的重要关节。

随着互联网保险监管制度在2021年的初步建成，互联网保险业务中的消费者保护或成为2022年的重点任务。参考年底打击不合格互联网人身险产品的力度，消费者反映突出的销售误导和售后服务不到位问题可能会得到更多的关注和集中解决。另外，在我国着力构建和完善个人信息保护法律体系的大环境下，保险消费者个人信息的保护未来也可能被摆上日程。

05 再保险新政策加速落地

2021年对国内再保险行业发展而言是重要的一年。银保监会时隔6年再修《再保险业务管理规定》，调整了诸多随着市场发展亦不再适用的规定，并强调再保险战略管理。“偿二代”二期规则中调低了境外分保的交易对手违约风险因子，释放出了积极的对外开放信号。8月，银保监会和上海市人民政府联合发布《关于推进上海国际再保险中心建设的指导意见》，明确提出将上海打造成国际再保险中心，在上海浦东自贸区内开展跨境再保险交易试点，探索开展再保险分入业务。国际再保险中心建设的核心载体——数字化再保险登记清结算平台也同步推出，平台兼具登记交易、对账清算和资金结算三大功能，填补了再保险基础设施领域的空白。年中又有数家外资再保险分支机构获准增加注册资本，进一步证明了市场的蓬勃发展和机构业务扩张的强烈需求。

随着上层制度的升级和行业基础设施的建设，预计下一步将有更多鼓励跨境再保险交易、跨境再保险机构投资的政策落地。

方达主笔



方健 | FANG Jian

方达律师事务所 合伙人
jian.fang@fangdalaw.com



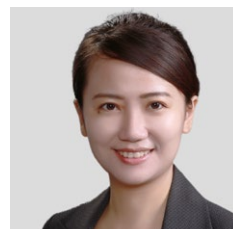
喻菡 | Grace Yu

方达律师事务所 合伙人
grace.yu@fangdalaw.com



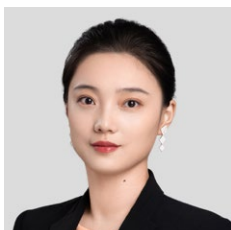
潘思元 | Siyuan Pan

方达律师事务所 合伙人
siyuan.pan@fangdalaw.com



邹筱倩 | Ada Zou

方达律师事务所 合伙人
ada.zou@fangdalaw.com



乔亦眉 | Yimei Qiao

资深律师
yimei.qiao@fangdalaw.com



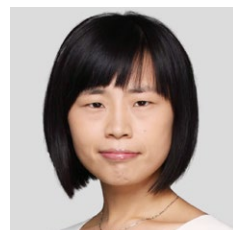
王晓轶 | Sam Wang

资深律师
sam.wang@fangdalaw.com



燕妮 | Lily Yan

资深律师
lily.yan@fangdalaw.com



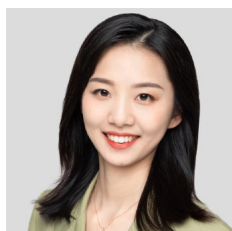
张晓颖 | Xiaoying Zhang

资深律师
xiaoying.zhang@fangdalaw.com



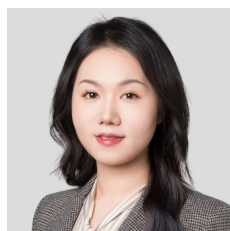
张瑶 | Yao Zhang

资深律师
yao.zhang@fangdalaw.com



樊蓉 | Rong Fan

方达律师事务所



方梓涵 | Zihan Fang

方达律师事务所



胡方堃 | Fangkun Hu

方达律师事务所



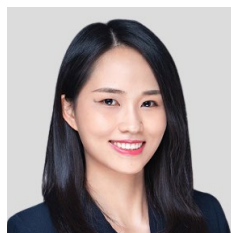
李诗韵 | Shiyun Li
方达律师事务所



厉秀妃 | Janet Li
方达律师事务所



李昭 | Zhao Li
方达律师事务所



邱云祥 | Yunxiang Qiu
方达律师事务所



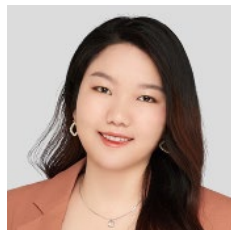
沈亦铭 | Marshall Shen
方达律师事务所



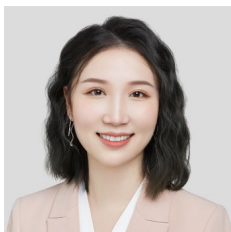
沈逸雯 | Yiwen Shen
方达律师事务所



唐榛侃 | Kristy Tang
方达律师事务所



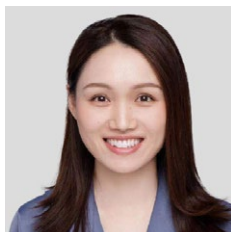
向尔曼 | Erman Xiang
方达律师事务所



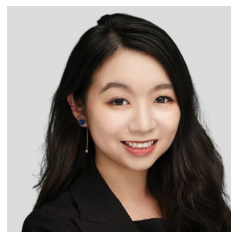
余雪钟樱 | Veronica Yu
方达律师事务所



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



朱光耀 | Lawrence Zhu
方达律师事务所



朱梦圆 | Molly Zhu
方达律师事务所



朱姝尔 | Maria Zhu
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