《商业银行法》新规建议稿发布 加强行业金融风险管控

作者：刁倩 吴丛司

电话：13488659604
邮箱：diaoqian@xinhua.org

编辑：杜少军

审核：范珊珊

官方网站：cnfic.com.cn

客服热线：400-6123115

10月16日晚间，央行就《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》公开征求意见。而《商业银行法》的修订之路开始于两年前。若以2015年《商业银行法》修订进展推算， 2020年年底《商业银行法》有望完成第三次修订，明年初落地可期。

相比于2015年版本《商业银行法》，本次《商业银行法》修订新增或修改的内容主要是近几年已发布、实施的办法及监管条例，体现了“与时俱进”。整体来看，本次修订虽新增诸多板块，但主要是将现行监管要求制度化，重点在于完善法律框架，强调风险管控，利好银行业长期稳健发展。

专家表示，此次《商业银行法》的修订，是今年以来银行监管工作集大成的一种体现，与此前释放出的监管信号一脉相承。同时，本次修订既是贯彻落实近年来党中央、国务院对于防范化解重大金融风险的部署要求，也是针对近年来银行业发展中实际遇到的问题提出的解决思路，还为今后的金融改革提供了空间。

目录

一、新《商业银行法》修改历经两年，加强金融立法完善 3
二、修订内容与时俱进，重在完善法律框架、强调风险管控 4
1. 商业银行法修订与时俱进，详解修订内容影响几何 4
2. 新规集近年监管工作之大成，加强行业金融风险防控 6

图表目录

图表 1：商业银行法历次修订进程 3
图表 2：本次商业银行法修订内容及影响对照表 5

《商业银行法》新规建议稿发布 加强行业金融风险管控

10月16日晚间，央行就《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》公开征求意见。而《商业银行法》的正式修订之路开始于两年前。若以2015年《商业银行法》修订进展推算， 2020年底《商业银行法》有望完成第三次修订，明年初落地可期。

相比于2015年版本《商业银行法》，本次《商业银行法》修订新增或修改的内容主要是近几年已发布、实施的办法及监管条例，体现了与时俱进。整体来看，本次修订虽新增诸多板块，但主要是将现行监管要求制度化，重点在于完善法律框架，强调风险管控，利好银行业长期稳健发展。

专家表示，此次《商业银行法》的修订，是今年以来银行监管工作集大成的一种体现，与此前释放出的监管信号一脉相承。同时，本次修订既是贯彻落实近年来党中央、国务院对于防范化解重大金融风险的部署要求，也是针对近年来银行业发展中实际遇到的问题提出的解决思路，还为今后的金融改革提供了空间。

一、新《商业银行法》修改历经两年，加强金融立法完善

10月16日晚间，央行就《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》公开征求意见。而9个月前，人民银行召开的2020年金融法治工作电视电话会议认为，金融法治工作的重要性日益凸显，要不断加强金融立法，完善法律规则体系。2020年要加快推进《商业银行法》等重点立法。

作为金融领域的重要法律，《商业银行法》在1995年通过后，分别经历了2003年较大改动和2015年细微改动，时至今日已表现出很多与金融形势和银行业发展实践不相匹配的问题。2018年9月，十三届全国人大常委会将《商业银行法》修改纳入立法规划，正式开启了《商业银行法》修订之路。若参考2015年商业银行法修订进展，即草案发布到正式实施时间间隔约3个月；**预计2020年底商业银行法有望完成第三次修订，明年初落地可期。**

图表 1：商业银行法历次修订进程

时间	政府机构	进展
1995/5/10	第八届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议	通过《中华人民共和国商业银行法》
1995/7/1		正式实施
2003/12/27	第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议	通过《关于修改〈中华人民共和国商业银行法〉的决定》进行第一次修正
2013	第十二届全国人大常委会	将《商业银行法》的 修订列入立法规划中的第二类项目
2014/9	银监会	向银行业金融机构就《商业银行法》的修订普遍征求意见，就相关内容收集了部分银行业金融机构的反馈意见

2015/4	银监会	成立了由法规部牵头的《商业银行法修订小组》，就在《商业银行法》可修订的地方展开调研和全面论证
2015/6/24	国务院常委会	通过《中华人民共和国商业银行法修正案（草案）》
2015/8/29	第十二届全国人大常委会第十六次会议	根据《关于修改<中华人民共和国商业银行>的决定》第二次修正《中华人民共和国商业银行法》
2015/10/1		第二次修正稿正式实施
2018/9	十三届全国人大常委会	将《商业银行法》修改纳入立法规划
2020/1/16	中国人民银行	召开 2020 年金融法治工作电视电话会议，认为金融法治工作的重要性日益凸显，要不断加强金融立法，完善法律规则体系
2020/10/16	中国人民银行	发表关于《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》公开征求意见通知，意见反馈截止时间为 2020 年 11 月 16 日

来源：新华财经

央行在《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》起草说明中指出，本次修改《商业银行法》的必要性主要来自五个方面：一是支持我国银行业快速发展的客观需要。二是引导银行回归本源、服务实体经济的内在要求。三是防范化解金融风险、维护金融稳定的迫切需要。四是坚持市场化导向，建立完善多层次银行体系的必要条件。五是加强客户权益保护，维护市场公平竞争的现实需求。

在央行的表述中，修订商业银行法的“迫切需要”是来自防范化解金融风险、维护金融稳定。近年来，中小银行风险事件中暴露出的公司治理机制和风险处置机制不健全等问题，亟需在立法中完善商业银行公司治理要求，强化内部控制与资本约束，健全处置与退出安排。

二、修订内容与时俱进，重在完善法律框架、强调风险管控

根据央行发布的《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》 起草说明，本次修改稿新设或充实了四个章节，分别涵盖公司治理、资本与风险管理、客户权益保护、风险处置与市场退出，并严格分业经营。**整体来看，本次修订虽新增诸多板块，但主要是将现行监管要求制度化，重点在于完善法律框架，强调风险管控，利好银行业长期稳健发展。**

1. 商业银行法修订与时俱进，详解修订内容影响几何

相比于2015年版本《商业银行法》，本次修订主要是体现“与时俱进”。新增或修改的内容主要是近几年已发布、实施的办法及监管条例，比如2018年的《商业银行股权管理暂行办法》、2019年11月监管已发布《系统重要性银行评估办法（征求意见稿）》、2020年颁布的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》等。

图表 2：本次商业银行法修订内容及影响对照表

序号	修改内容	影响	备注
（一）	**完善商业银行类别，扩大立法调整范围。**明确村镇银行法律地位，为未来出现的新型商业银行预留法律空间。明确政策性银行、农村信用合作社、农村合作银行、财务公司等办理商业银行业务的，适用本法有关规定，体现功能监管原则。	在实际业务中，有多种类型机构从事银行金融类业务，**本次扩围更好的对金融业务进行监管**。将政策性银行、村镇银行、金融租赁、消费金融等金融机构均纳入适用范围，同时大幅提升新设银行最低注册资本要求。	完善
（二）	**建立分类准入和差异化监管机制。**完善商业银行市场准入条件，增加对股东资质和禁入情形的规定。就商业银行分类准入条件作出授权性规定。就引导商业银行专业化发展、差异化风险监管要求等作出具体规定。	本次有关股东资质的规定，融入了 2018 年 1 月发布的《商业银行股权管理暂行办法》。此前金稳会已多次强调注重商业银行的公司治理问题，尤其是中小银行。差异化则体现在：1）设立条件强调不同类型银行分别设立具体规定；2）对商业银行实施全面持续的差异化监管。这也**意味着中小型银行或面临相对较小的监管压力。**	完善
（三）	**完善商业银行公司治理。**新设第三章“商业银行的公司治理”，吸收现行监管制度中的有益做法，参考国际经验，落实商业银行公司治理要求。**增设股东义务与股东禁止行为。**突出董事会核心作用，规范董事会专门委员会、独立董事等事项。提升监事会独立性与监督作用，建立监事会向监管机构报告机制。健全内部控制，规范激励约束机制、信息披露与关联交易管理。	新增了对股东的责任界定和 5%股权增持审批和报告的要求。强化股东资质要求和穿透原则，及公司治理规范。落实 2018 年-2019 年农村中小银行公司股东乱象的治理成果，**将 2018 年发布的《商业银行股权管理暂行办法》修订进入商业银行法中。**	新设
（四）	**强化资本与风险管理。**新设第四章“资本与风险管理”，落实《巴塞尔协议III》资本监管要求，确立资本约束原则，**明确宏观审慎管理与风险监管要求。**	修改稿将央行 MPA 纳入法律框架，首次明确了央行在资本和流动性管理的等方面的监管权，**提升了央行的监管地位，进一步增强了其对银行的约束力。**	新设
（五）	**完善业务经营规则，突出金融服务实体经济。**原第三章、第四章整合充实为第五章“业务经营规则”。完善商业银行业务范围与业务规则。**明确区域性商业银行的本地化经营要求**，推动商业银行立足当地、回归本源。尊重商业银行自主经营权和市场主体地位，减少不必要的行政约束，提升金融服务实体经济能力，删除原第三十六条借款人原则上需提供担保的规定；**修改利率规定，允许双方自主约定存贷款利率；确立授信审查尽职免责制度；延长商业银行处置担保物时限要求**；删除企业仅能开立一个基本账户的规定。	1、**新法规首次明确要求城农商行、村镇银行等区域性银行未经批准不得跨区域展业**。但“跨区域”的界定尚未明确，为后续政策预留了空间。比如，《商业银行互联网贷款管理暂行办法》规定在省外分支机构所在 地行政区域开展业务不属于跨注册地辖区业务，为跨区展业松绑。若不考虑跨区展业，**加大网点下沉力度、提升网点客户规模将有助于区域性银行规模扩张**。同时，中央曾多次提出“构建多层次、广覆盖、有差异、大中小合理分工的银行机构体系”，在此过程中需要银行差异化定位，区域银行本地化经营既是落实中央要求，也有助于其发挥自身优势。2、**对放开综合经营谨慎，仍保留不得从事信托和券商业务的条款**。3、首次从法律层面完全解除了对存款利率的束缚，是利率市场化在法律层面的落实。4、不动产和股权担保物处置时限，从 2 年延长到 5 年。	完善

（六）	**规范客户权益保护。**新设第六章“客户权益保护”，对商业银行营销、信息披露、风险分级与适当性管理、个人信息保护、收费管理等客户保护规范作出具体规定。	本次新法规增添了对客户权益的保护，要求不得提供明显超出客户还款能力的授信，不得对产品和服务实行强制性搭配销售等。也是将 2020 年颁布的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》修订进法规中。未来新法规约束下，商业银行经营将更加审慎保守。	新设
（七）	**健全风险处置与市场退出机制。**将原第七章整合充实为第九章“风险处置与市场退出”，参考国际准则，总结我国银行业处置经验，建立风险评级和预警、早期纠正、重组、接管、破产等有序处置和退出机制，规范处置程序，严格处置条件，完善职能分工。对结算最终性、终止净额结算、过桥商业银行作出规定。	**该部分表达了对防范化解金融风险的重视，并将处置流程机制法规化。**目前，市场已有接管（包商银行）、股权重组（锦州银行、恒丰银行）的案例。对处在不同风险暴露阶段的银行，可以采取差异化的风险处置措施。	完善
（八）	**加大违法处罚力度。**扩充违规处罚情形，增设对商业银行股东、实际控制人以及风险事件直接责任人员的罚则。引入限制股东权利、薪酬追索扣回等措施，强化问责追责。提高罚款上限，增强立法执行力和监管有效性。	一般银行的处罚条例参考较多的为《银行业监督管理法》，而《商业银行法》的处罚一般较重。此次《商业银行法》扩充了更多违规处罚情形，其实是**提高了未来监管当局更高的自有裁量权，也是从另一个角度警示各商业银行对金融风险的把握。**	完善

来源：央行、新华财经

2. 新规集近年监管工作之大成，加强行业金融风险防控

麻袋研究院高级研究员苏筱芮对新华财经表示，2020年以来，监管针对商业银行的管理工作相较去年存在更明显的变化，包括中小银行的股权治理、中小客户的权益保护等成为了重点监管事项。**此次《商业银行法》的修订，是今年以来银行监管工作集大成的一种体现，与此前释放出的监管信号，例如罚单事由的指向、监管点名批评的通告，以及金控管理办法的制定等一脉相承。**

苏筱芮指出，商业银行法修改建议稿中的新增内容，是近期监管加强商业银行管理的一个缩影，例如银行股权管理等，无论是较为早期的“两参一控”，还是今年第三季度出台的金控管理办法，无不体现出监管整肃银行股权的坚决态度，本质上体现了银行监管工作的全面性与持续性。新规从“事前准入”、“事中管理”、“事后退出”全方位、多角度厘清商业银行的许可事项与“红线”，给防范银行业务风险增设了强有力的“防火墙”，为保护客户权益、促进行业健康可持续发展带来积极意义。

中国邮储银行研究员娄飞鹏接受新华财经采访时表示，**本次修订新增或补充了资本与风险管理、风险处置与市场退出，既是贯彻落实近年来党中央、国务院对于防范化解重大金融风险的部署要求，也是针对近年来银行业发展中实际遇到的问题提出的解决思路，还为今后的金融改革提供了空间。**

光大银行金融市场部宏观分析师周茂华指出，近年来，在监管层监察中，村镇银行暴露不少问题，一方面内部治理与经营水平相对不高，增加公司治理这个章节，引导银行加快健全银行内部治理，从根本上防范化解银行风险，推动高质量发展；另一方面，**村镇银行等中小银行是服务三农、小微和民营企业等薄弱环节的主力军，有必要加强监管，引导其加快健全内部治理，提升经营水平，主责主业，深植依法合规开展业务、稳健经营企业文化，更好服务实体经济**。

交通银行芜湖分行总经理助理何斌表示，**新规大幅提升全国性银行、城商行、农商行的注册资本限额，并对控股股东及主要股东资质提出诸多要求及禁止情形。这将有助于增强商业银行完善公司治理和提高抵御风险能力。**同时，新规明确城商行、农商行、村镇银行等区域性银行未经批准不得跨区域展业。也体现出监管层对抗风险能力较弱的中小银行跨区经营的审慎监管态度。未来，行业整体监管依然不会放松，但将结合资产负债规模、风险水平、系统重要性等因素实施差异化监管。

何斌指出，新规将进一步强调完善公司治理，突出董事会的核心作用，提升监事会独立性与监督作用。强化资本与风险管理，健全风险处置与市场退出机制。新规还完善了商业银行业务经营规则，突出金融服务实体经济，强调金融回归本源。

娄鹏飞也表示，公司治理方面，目前国内银行业尤其是中小银行公司治理不健全较为突出，由此引发一些问题，不利于银行业自身发展，不利于提高上市公司质量，不利于银行更好的服务实体经济。增加公司治理的内容，填补了这方面的空白，也是国际上较为普遍的做法，对进一步引导银行业强化公司治理，提升经营管理，实现高质量发展等有着积极意义。再如市场退出机制也是近年来金融监管和理论实务界探讨较多的问题，明确市场退出机制既符合市场化改革的总体要求，也为银行业市场化竞争提供了法律支持。商业银行法对相关内容进行修订，不仅有助于强化风险管理，还有助于风险管理更加科学、有效、有针对性。

此外，苏筱芮就近期中小银行股权频频转让的现状指出，新规有利于规范中小银行股权治理，减少其沦为大股东“提款机”的风险，但新规亦提升了接盘方的资质门槛，中小银行股权转让难的状况或将在一段时间内持续。

重要声明

新华财经研报由新华社中国经济信息社发布。报告依据国际和行业通行准则由新华社经济分析师采集撰写或编发，仅反映作者的观点、见解及分析方法，尽可能保证信息的可靠、准确和完整，不对外公开发布，仅供接收客户参考。未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用。