

热点研究

新《信托公司管理办法》夯实信托公司高质量发展基础

9 月 12 日，国家金融监管总局修订发布《信托公司管理办法》（以下简称《办法》），这是 2007 年该办法实施以来的首次修订。在内容方面，涉及公司治理、内部控制和风险管理、业务范围和经营规则、监督管理、风险处置与市场退出等多个方面。在信托业高质量发展的背景下，结合《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（以下简称《资管新规》）、《关于规范信托公司信托业务分类的通知》（以下简称《信托三分类新规》），以及其他法律、法规的最新要求，《办法》进行了全面和系统和深化的监管升级，进一步夯实信托公司高质量发展的基础。

一、信托行业高质量发展的法律框架进一步完善

2001 年后，“一法两规”（即《中华人民共和国信托法》（以下简称《信托法》）、《信托投资公司管理办法》和《信托投资公司资金信托管理暂行办法》；《信托公司管理办法》和《信托公司集合资金信托计划管理办法》于 2007 年修订后成为新“两规”）陆续落地，形成了信托行业的基础法律、法规体系，也为信托公司的业务经营和监管提供了明确的法律依据和操作指南，奠定信托行业快速发展的基础。信托业资产规模由 2000 年的不足 3000 亿元，跃升至 2010 年的 3.04 万亿元和 2017 年的 26.25 万亿元，成为仅次于银行业的资产管理行业。不过，信托公司在原有框架下，主要聚焦融资和投资功能，过度依赖融资和通道业务，受托人定位边界模糊，资产服务功能弱化。受地产周期回落、高风险业务积聚、通道业务受限和主动管理能力薄弱等因素影响，信托行业资产规模自 2018 年起连续三年下降，整体发展进入调整期。

为促进信托业务回归本源、规范发展，切实防范风险，更高效服务实体经济，2023 年 3 月，原银保监会颁发《信托三分类新规》，明确了业务转型的方向，重塑信托行业新的发展格局。2025 年 1 月，国务院办公厅转发金融监管总局《关

于加强监管防范风险推动信托业高质量发展的若干意见》，确定了信托业高质量发展的目标和任务。围绕信托公司“受托人”定位要求，此次《办法》作为行业重要配套制度，与《信托三分类新规》共同成为高质量发展阶段的新框架。未来，不排除《信托法》进一步修订的可能，信托行业高质量发展的法律框架将进一步完善。

二、强化公司治理和内部控制

《办法》新增公司治理方面的内容，在与 2020 年颁布的《信托公司股权管理暂行办法》相衔接的基础上，增加党建和股东责任等内容，并突出信托特色。例如，坚持和加强党的领导，深化党建与公司治理有机融合，与《银行保险机构公司治理准则》（中国银保监会银保监发〔2021〕14 号）要求一致。坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，加强党的领导与完善公司治理统一起来，建设中国特色现代企业制度也是国有信托公司的改革方向；在股东责任方面，信托公司股东不得滥用股东权利，不得将股东所享有的管理权委托他人行使。尤其是当信托公司出现危及持续经营、危害金融秩序等情形时，主要股东应当承诺在一定时限内通过补充资本、回拨红利、流动性支持借款等方式实施救助，增强信托公司风险应对能力；围绕受人之托的定位，突出受益人优先地位，信托公司要设立委托人和受益人权益保护等专门委员会。当信托公司或者其股东与受益人发生利益冲突时，督促信托公司优先为受益人合法利益服务。此外，信托公司应当培育和树立诚实守信、以义取利、稳健审慎、守正创新、依法合规的受托文化，这也是中国特色金融文化的主要内容。

在内部控制方面，一是要建立健全内部控制体系，针对内部控制风险较高的部门和业务环节，制定专门的内部控制要点和管理流程，设立首席合规官等；二是建立全面风险管理体系，以受托履职合规性管理和操作风险防控为重点强化信托业务全流程风险管理。包括风险治理架构、净资本管理、准备金管理和流动性管理、关联交易管理、印章印鉴管理、信息披露管理、委托人和受益人权益保护机制、内外部审计制度等多项工作机制。

三、突出信托业务受托人定位

信托业务方面，突出受托人定位，聚焦主责主业，坚持信托本源。《办法》按照《信托三分类新规》的框架分为资产服务信托业务、资产管理信托业务、公

益慈善信托三类业务，并取消了与信托公司主业无关联的、或与现行监管政策相冲突的“作为投资基金或者基金管理公司的发起人从事投资基金业务”“代保管及保管箱业务”“办理居间、咨询、资信调查等业务”“经营企业资产的重组、购并及项目融资、公司理财、财务顾问等业务”等4项中间业务。在资产运用方式上，可采取投资、出售、存放同业、买入返售、租赁、贷款等方式进行，但不得将信托资金直接投资于商业银行信贷资产等。其中，业内较为关注的贷款功能得以保留，对信托公司发展普惠金融、服务实体经济具有积极作用；在“卖者尽责，买者自负，打破刚兑”方面，相关内容进一步细化，补充不得开展资金池业务、不得将信托财产转为固有财产等。

固有业务方面，在原固有资产业务基础上，新增固有资产负债业务，进一步扩展信托固有资金来源，增强资本实力。在固有资产项下取消租赁和对外提供担保业务，投资非标准化债权类资产、基础资产涉及非标准化债权类资产的资产管理产品合计不得超过其净资产余额的百分之三十，且不得以固有财产投资本公司发行的基础资产涉及非标准化债权类资产的资产管理信托产品。在固有负债业务项下，可以开展债券卖出回购、同业拆借业务，可以向股东及股东关联方申请流动性支持借款、定向发债，可以向信托业保障基金公司申请流动性支持借款等。负债业务项下债券卖出回购、同业拆借的拆入资金余额合计不得超过其净资产余额的百分之二十。

其他业务方面，增加“为金融机构及其管理的资产管理产品、资产服务信托、公益慈善信托等提供投资顾问、咨询、托管及其他技术服务”“为资产管理产品提供代理销售服务”，将“受托经营国务院有关部门批准的证券承销业务”调整为“为企业发行直接融资工具提供财务顾问、受托管理人等服务”。国家金融监督管理总局可以对信托公司的业务范围及具体业务品种设置市场准入条件。该项要求与《信托公司监管评级与分级分类监管暂行办法》相匹配，市场预期监管评级的重要性和发挥的指挥棒作用进一步加强。

四、明确监管要求和风险处置机制

在监管要求方面，《办法》对信托公司的行政审查事项、现场检查与非现场监管、风险监测和早期识别预警、股东行为、关联交易和受托履职行为、监管评级和系统性影响评估、行业自律等进一步细化。国家金融监督管理总局及其派出

机构应当对信托业务、信托公司实际控制人及其关联方实行穿透式监管，根据信托公司评级结果和系统性影响力，对不同级别和系统性影响力的信托公司实施分级监管，并在行政监管基础上，依托行业协会自律机制，构建“外部监管+内部约束”的双重机制。

在风险处置机制方面，明确信托公司董事会对恢复计划和处置计划建议的制定及更新承担最终责任。恢复和处置计划中限制股东分红和股东回拨红利的触发条件，以及回拨红利的主体、范围和方式应当在公司章程或者股东会决议中予以明确。对不履行风险处置主体责任的信托公司及其股东、实际控制人，国家金融监督管理总局及其派出机构依法采取监管措施。对符合《中华人民共和国企业破产法》规定的破产情形的信托公司，经国家金融监督管理总局及其派出机构同意，信托公司债权人、信托公司可以依法向人民法院提出破产申请。

《办法》自2026年1月1日起施行，金融监管总局将把整改进展情况作为分类监管的重要依据。总体来看，《办法》围绕受托人定位，兼顾防风险 and 高质量发展目标，促进信托公司更好地发挥信托功能作用，服务实体经济和国家战略，迈向高质量发展阶段。

（执笔人：杨晓东）