

《理财公司内部控制管理办法(征求意见稿)》简评

作者：陆奇 | 汪健

自 2018 年 12 月《商业银行理财子公司管理办法》(“《理财子公司办法》”)发布以来,共有 29 家理财公司获批筹建且 25 家已经获批开业。经过 3 年多的发展,受益于历史包袱小以及母行或股东资源支持等优势,理财公司目前已经成为理财产品市场上的最主要供给者。截至 2022 年 3 月末,在合计 28.4 万亿的银行及理财公司理财产品余额中,理财公司的理财产品占比已经超过 60%,达 17.3 万亿元。

理财公司作为独立、专业的资产管理机构,其组织架构、业务特征与传统商业银行、非银行金融机构差异较大,当前亦处于“洁净起步”的关键时期,中国银行保险监督管理委员会(“银保监会”)于 2022 年 4 月 29 日发布的《理财公司内部控制管理办法(征求意见稿)》(“《征求意见稿》”)从“内部控制职责”、“内部控制活动”、“内部控制保障”及“内部控制监督”等方面对理财公司的内部控制提出了全方位要求,具有以下瞩目特征:(1)遵循并细化了《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》《商业银行理财业务监督管理办法》(“《理财新规》”)、《理财子公司办法》涉及内控的原则性要求,与银保监会关于理财业务的内控要求一脉相承;(2)体现了行业对标的宽广视野,推动与中国证券监督管理委员会(“证监会”)监管体系下公募基金管理公司(“基金公司”)等同业规则一致;(3)在细化原则性要求及坚持行业对标的的基础上,同时立足理财公司特点及理财业务实际,力求理财公司内控的可执行性和可操作性。

本次《征求意见稿》内容丰富,针对理财公司内控的总体要求、组织架构、内控制度、产品管理、投资管理、交易管理、销售结算、产品托管、投资者保护、印鉴管理、会计制度等方面作出规定。囿于篇幅所限,笔者主要就《征求意见稿》中值得关注的相关要点进行简评。考虑到理财公司与基金公司具有较多共通的机构和业务属性,因此笔者在简评过程中同时兼顾理财公司和基金公司规则的适当对比,以期更好地理解本次《征求意见稿》针对理财公司内控所提出的相关要求。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

一. 适用范围

根据《征求意见稿》第二条及《中国银保监会有关部门负责人就<理财公司内部控制管理办法(征求意见稿)>答记者问》(以下简称“《答记者问》”),就目前而言,《征求意见稿》适用于以下主体:

1. 商业银行理财子公司
2. 合资理财公司

针对《征求意见稿》第二条规定适用于“银保监会批准设立的其他主要从事理财业务的非银行金融机构”,笔者理解目前主要是指国务院金融稳定发展委员会办公室 2019 年 7 月 20 日对外发布“11 条金融业对外开放措施”中的“境外资产管理机构与中资银行或保险公司的子公司合资设立由外方控股的理财公司”。目前,已有汇华理财、贝莱德建信理财、施罗德交银理财以及高盛工银理财获准筹建,其中除高盛工银理财以外的中外合资理财公司均已开业。

3. 仍通过内设部门开展理财业务的银行

根据《答记者问》,此类商业银行的内控管理主要遵循《商业银行内部控制指引》,但《商业银行内部控制指引》未明确的,需要参照《征求意见稿》执行。

二. 内部控制的组织架构与职能设置

《征求意见稿》就理财公司内控的组织架构要求、董监高及部门职责、首席合规官设置、内控制度等事项进行了规定。整体而言,该等要求与基金公司内控要求的基调较为接近,总体都是强调内控的全覆盖并强调夯实责任,当然在部分事项上也体现出理财公司的内控特性要求。

1. 董监高职责划分

与基金公司内控要求相同,《征求意见稿》第七条同样明确理财公司的董事会应当对内控的有效性承担最终责任,由监事会履行监督职责,并由高级管理层负责具体执行。

值得关注的是,《征求意见稿》对理财公司提出“董事长、监事长和高级管理人员不得由理财公司股东、实际控制人及其关联方的人员兼任”的要求——其中就监事长¹、高级管理人员而言与现行法规及实践安排如出一辙,但对于通常由股东提名的董事长来说,则意味着原则上应当是专职董事长。尽管已成立的理财公司中已有不少配备了专职董事长,但从理财公司的法规来说是首次作为明确要求。

¹ 《理财子管理办法》第三十九条规定“银行理财子公司监事会应当对董事会和高级管理层的履职情况进行监督评价并督促整改。监事长(监事会主席)应当由专职人员担任”。

2. 首席合规官、内控职能部门及其分管高管设置

对标证监会体系下的合规负责人设置,《征求意见稿》第八条首次明确理财公司应当设立首席合规官。首席合规官属于高级管理人员序列,由总经理提名,可以直接向董事会、银保监会及其派出机构报告,并不得兼任从事可能影响其独立性的职务和活动。此前已开业的理财公司中,个别公司已设置首席合规官作为高级管理人员。

同时,《征求意见稿》要求董事会指定负责内控职能的专门部门,负责牵头内控体系的统筹规划、组织落实、检查评估和督促整改全流程,而分管该内控职能部门的高级管理人员不得同时分管与内控存在利益冲突的部门。

理财公司需要兼顾考虑的是:(1)《征求意见稿》第八条规定的是首席合规官“可以直接向董事会报告”,笔者理解直接向董事会负责和报告,与也可以向总经理负责和报告的安排存在差异,或将关系到公司首席合规官、合规部门的工作开展、汇报条线及考核等工作,《征求意见稿》落地后本条款如何理解和落实,如何保障合规工作的履职独立性,尚待行业的探讨;(2)在内控管理工作中,首席合规官的职责包括“负责监督检查本机构内部控制建设和执行情况”,笔者理解合规与内控工作应不存在利益冲突,对分管内控工作高管的安排也关系到内部控制职能部门的归属确定;(3)理财公司可结合自身情况确定哪些业务部门和业务环节属于“内部控制风险较高”,并需要制定专门的内部控制要点和管理流程,本项工作有待法规落地后的行业探讨和监管部门未来的进一步指示。

3. 内控审计部门

《征求意见稿》第十条规定,除内控职能部门外,还需设置负责履行内控监督的内控审计部门,负责就内控制度建设、执行情况和有效性进行审计,及时报告审计发现的问题。通俗来说,《征求意见稿》第十一条所要求的理财公司各部门对本部门内控的自查自评可以理解为理财公司内控的第一道防线,内控职能部门作为内控的专门部门则可以理解为内控的第二道防线,而内控审计部门作为内控的监督部门,则属于内控的第三道防线。

4. 岗位管理

在建立分工合理、职责明确、相互制衡的内部控制组织架构的基础上,《征求意见稿》第二十七条从岗位管理角度,对建立健全理财公司内控管理提出了相关要求,该等要求原则上对标了证监会监管体系下资管行业的相关规定要求,并融入银保监体系的行业特性及现有规定:

- 建立岗位责任制度,明确各部门、岗位职责及权限,重点业务环节实施双人、双责复核制。
- 实施不相容岗位分离措施,形成相互制约的岗位安排。

- 明确重要岗位清单，重要岗位人员实行轮岗或者强制休假制度。
- 严格执行银保监会关于银行保险机构员工履职回避相关规定。

三. 内部控制的核心环节

《征求意见稿》第三章就理财公司内控活动进行了规范，涉及内控制度、产品管理、销售结算、投资管理、交易管理、利益冲突防控、关联交易控制、信息隔离、托管管理、场所和设施管理、印鉴管理、投资者保护等多个环节，笔者就其中新增或值得关注的主要事项分析如下：

1. 产品立项和持续管理

- 产品设计

《征求意见稿》第十三条规定了理财公司发行理财产品前应当履行内部审批的要求，并首次提出“创新型理财产品”需至少获得董事会授权的专门委员会的批准。前述要求，本身是对《理财新规》关于理财产品发行前需履行内部审批要求的重申，但着重拔高了“创新型理财产品”的审批层级，同时反映了资管行业关于产品设计的通行实践。例如，证监会监管体系下基金公司的产品设计同样需要遵循产品的内部审批要求，并针对新产品、新业务在合规审查、风险控制等方面提出更高要求。

《征求意见稿》并未就何种产品属于“创新型理财产品”作进一步说明，是指理财公司自身没有发行过的理财产品，还是指对理财行业而言未发行过的理财产品才属于“创新型”？从业务合理性及内控角度来看，前一种理解可能更为妥当。

- 产品存续期管理

《征求意见稿》第十四条在《理财新规》关于理财产品压力测试制度的基础上强调，理财公司应当以“每只理财产品”为单位进行风险监测指标变化情况的持续跟踪，定期或不定期开展压力测试并及时采取有效措施。理财公司需按照《理财新规》《理财公司理财产品流动性风险管理办法》《关于规范现金管理类理财产品管理有关事项的通知》项下所规定的压力情景、测试频率、事后检验、应急计划等要求进行压力测试(例如，针对每只公募理财产品，压力测试应当至少每季度进行一次)。

2. 投资交易管理

- 投资授权机制

分级授权机制是资产管理行业从事投资管理的重要内控措施之一，《征求意见稿》第十六条对理财公司投资授权机制进行规范，要求按照最小权限原则，合理划分投资职责和权限，

明确授权对象、范围和期限等内容，严禁越权操作。前述规定均体现了对资管行业经过多年实施已经证明行之有效的同业经验的借鉴和吸收。

- 投资过程管理

与证监会体系下基金公司从研究、投资、交易环节进行投资过程管理不同，《征求意见稿》在本条款中较多体现了银行体系传统信贷业务的特色，例如“明确投资不同类型资产的审核标准、投资决策流程、风险控制措施和投后管理等内容”、“对每笔投资进行独立审批和投资决策，保证资金投向严格符合国家政策和监管要求”，笔者理解对于投资管理固然应当覆盖全生命周期，但就开展投资业务而言，如何理解和实施“每笔投资进行独立审批和投资决策”并与上述投资授权机制融合，有待监管机构的指示及行业探讨。

- 投资合作机构管理

值得关注的是，虽然《理财新规》《理财子公司办法》均对理财产品投资集中度进行了规范，但主要是从投资标的角度进行的集中度限制，而《征求意见稿》本次提到了理财公司应当“审慎确定理财投资合作机构投资限额和单一受托人受托资产比例”。由此意味着，理财公司除需遵从投资标的维度的集中度控制，还需以投资合作机构维度进行投资限额控制。此外，《征求意见稿》强调理财公司应当逐笔记录委托投资有关交易信息，妥善保存相关材料，并由内控职能部门组织核查。

- 交易管理

《征求意见稿》第十九条至第二十二条对理财公司交易管理进行了规范，覆盖了交易监测、集中交易、异常交易等交易控制，并要求建立交易记录制度，确保交易场所相对独立，配备门禁系统和监控设备，无关人员未经授权不得进入。该等原则性要求与证监会监管下基金公司的规定基本一致，并有待行业制定进一步细化的措施予以落实。

3. 利益冲突防控

尽管《理财新规》《理财子公司办法》仅以《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》作为上位法，但在《中国银保监会有关部门负责人就〈商业银行理财子公司管理办法〉答记者问》中对于理财产品的法律关系进行了说明，即“商业银行和银行理财子公司发行的理财产品依据信托法律关系设立”。笔者理解，以信托原理为基础的资管行业，利益冲突的防控原则主要体现为资管机构的忠实义务，本次银保监会亦通过《征求意见稿》，要求理财公司应当建立信息隔离制度，全面覆盖存在利益冲突的各项业务，并规定了下述多维度的防范利益冲突和利益输送的规则体系，而利益冲突防控规则将随着理财公司及理财行业的发展在未来逐步扩充和细化。

- 利益冲突申报

《征求意见稿》第二十三条要求理财公司全体人员及时报告可能产生利益冲突的情况，并对全体人员及其配偶、利害关系人建立证券投资申报、登记、审查、管理、处置制度。该等申报机制不仅是对《理财新规》关于个人投资申报要求的重申和强调，从实践来看，对于负责进行登记、审查、管理、处置的分管部门及领导，以及如何制定审查标准、申报处理原则、实施日常监督工作均提出较高要求，是理财公司未来工作的难题和挑战。

在证券投资申报基础上，《征求意见稿》就理财公司的投资人员及交易人员作出了进一步限制，要求理财公司投资交易人员不得直接投资境内及境外股票。

- 人员兼职限制

为防范因兼职导致的利益冲突，《征求意见稿》强调理财公司投资人员和交易人员不得在其他机构兼职，不得违规为其他机构或者个人提供投资顾问、受托管理等服务，不得利用职务便利为自己或者他人牟取不正当利益。相比其他岗位，投资人员和交易人员可能直接对投资、交易决策产生决定性影响，该等人员兼职产生的利益冲突更为明显，违规兼任可能影响其履职独立性或者从事与所在机构或者投资者合法利益相冲突的活动。

- 公平交易管理

公平交易管理同样是防范利益冲突的重要举措，结合目前理财公司业务情况，《征求意见稿》原则规定不得在理财业务与自营业务、理财顾问和咨询服务等业务之间，理财产品之间，投资者之间或者与其他主体之间进行利益输送。笔者理解，随着未来理财公司业务范围继续拓展、受托资金来源更为丰富、更多参与资本市场等，其管理的各类投资组合数量可能不断增加，涉及的投资群体也越来越多，不同类型、不同客户资金来源的投资组合对于理财公司收入和业务的发展差异较大，届时在公平交易管理机制方面或出台更进一步的细化规则，以保证不同客户和投资组合得到公平对待，保护投资者合法权益。

- 关联交易控制

《征求意见稿》第二十四条概括规定了理财公司涉及关联交易的相关要求，包括全面准确识别关联方并建立关联交易内部评估和审批机制、关联交易应当以不优于对非关联方同类交易的条件进行并向投资者充分披露信息、重大关联交易应当提交理财公司有权审批机构审批并向银保监会及其派出机构报告等相关内容。前述要求沿袭了《理财新规》第二十一条及《理财子公司办法》第四十二条的规定，且与基金公司行业要求基本一致。

4. 投资交易人员管理

除前文提及的投资交易管理、利益冲突防控外，《征求意见稿》还对投资交易人员管理提出以下举措：

- 投资交易人员名单及投资人员公示

《征求意见稿》第十九条规定建立投资交易人员名单并对投资人员进行公示，是在《理财公司产品销售管理暂行办法》对销售人员进行公示的基础上，进一步对标同业实践的重要举措。

涉及投资、交易等核心岗位的名单制管理及人员公示是规范资管行业人员管理、维护市场秩序及保护投资者利益的重要措施，而且已经在证监会监管体系下的基金公司等机构中得到了广泛实践。例如，《证券投资基金经营机构债券投资交易业务内控指引》规定基金公司及其子公司应当在公司及中国证券投资基金业协会(“基金业协会”)网站上公示债券投资决策人员、交易执行人员和中后台核对专岗人员信息并公示其离职信息；再例如，《证券期货经营机构私募资产管理计划运作管理规定》要求基金公司及从事私募资管业务的子公司应当在公司及基金业协会网站对其私募资管业务从业人员信息进行公示。

- 投资交易人员通讯管理

《征求意见稿》第二十八条规定投资交易人员应当限定使用理财公司统一配置的通讯工具开展投资交易并应当监测留痕，并同时要求交易人员的手机在交易时间需集中存放保管、严禁在交易时间和交易场所违规使用手机。

对投资交易人员进行通讯管理并留痕，是防范内幕交易、利用未公开信息交易的重要措施，而且也是基金行业中成熟的实践。例如，《基金管理公司投资管理人员管理指导意见》规定基金公司应当建立健全通信管理制度，加强对各类通信工具的管理，基金公司固定电话应进行录音，交易时间投资管理人员的移动电话、掌上电脑等移动通讯工具应集中保管，各类即时通信工具和电子邮件应实施全程监控并留痕，并同时规定了留痕材料保存期限。

四. 内部控制的保障监督

《征求意见稿》第四章、第五章就理财公司的内控保障和内控监督进行了规定，从理财公司内部建立健全内控保障和监督举措以及从银保监会强化外部监督两个维度出发，全面提升理财公司内控的保障及监督水平。以下着眼于理财公司自身维度，就《征求意见稿》对理财公司内控保障监督的相关事项分析如下：

1. 信息系统及网络信息安全

《征求意见稿》第三十一条、第三十二条对理财公司建立健全与内控相匹配的信息系统以及加强对网络信息安全提出了相关要求，该等规定与当前资管行业强调科技赋能及落实网络安全的战略要求相契合。

其中,《征求意见稿》第三十一条明确理财公司应当指定专门的部门负责数据质量管理,以确保数据信息的完整、连续、准确和可追溯。对于此项要求,理财公司内部架构中通常都会设置 IT 部门,因此应当能够满足部门设置的要求,但在数据治理过程仍应当关注相关法律法规、银保监会对数据治理、数据质量的相关规定。此外,《征求意见稿》第三十二条要求理财公司建立投资者信息使用管理制度,这反映了当前强化个人信息保护的趋势,理财公司在使用投资者信息时,需务必谨慎,做到严格使用审批、明确使用范围、规范使用行为、保存使用记录,确保投资信息使用行为可回溯。

2. 内控绩效考评及内控培训

《征求意见稿》第三十四条、第三十五条对理财公司的内控考评和内控培训提出了相关要求:

- 理财公司应当由内控职能部门至少每年对各部门和人员的内控活动进行考评,且考评结果应纳入绩效考核指标体系;与此同时,还特别指出内控职能部门和内审部门的绩效考核机制应当区别于其他部门,从而有利于其履行内控管理和监督职能。
- 理财公司应当将内控纳入培训计划,确保每人每年接受不少于 20 小时的内控培训。

3. 内部评估、内部审计及内控报告

《征求意见稿》第十二条、第三十六条、第三十七条对理财公司内控工作的内部评估、内部审计及内控报告作出规定:

- 在内部控制制度体系方面,理财公司对各项业务活动和管理活动制定全面、系统、规范的业务制度和管理制度,并至少每年进行一次全面评估。
- 理财公司内审部门应当至少每年进行内控审计评估,并将审计评估报告报送董事会、监事会和高级管理人员且应当跟踪审计发现问题的整改落实。
- 理财公司应当在每年 2 月底前向银保监会及其派出机构报送内控报告。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



陆 奇
+86 21 3135 8695
qi.lu@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: **LlinksLaw**

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2022