

完善信托业强监管防风险高质量发展监管制度体系

金融监管总局拟进一步加强信托公司管理

□ 本报记者 李立娟

为推动信托行业回归信托本源,深化改革转型,有效防控风险,近日,国家金融监督管理总局公布《信托公司管理办法(修订征求意见稿)》(以下简称《修订征求意见稿》),共8章77条,涵盖机构设立与变更、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方面的内容。

金融监管总局有关部门负责人表示,此次修订围绕信托公司“受托人”定位要求,调整信托公司业务范围,进一步明确信托公司经营原则、股东责任、公司治理、业务规则、监管要求、风险处置安排等,完善促进信托业强监管防风险高质量发展的监管制度体系。

促进信托公司回归业务本源

根据《修订征求意见稿》,所谓信托公司是指按照有关法律和本办法设立的主要经营信托业务的金融机构。而信托业务,是指信托公司以营业为目的,以受托人身份承诺信托和处理信托事务的经营行为。

现行《信托公司管理办法》(以下简称《办法》)制定于2007年,是规范信托公司功能定位和经营管理的基础性规章,已实施18年。

金融监管总局有关部门负责人指出,《办法》部分条款难以满足信托公司风险防范、转型发展和有效监管的需要,与近年新出台制度的衔接也有待加强。

2025年1月,《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》发布,系统谋划了信托业发展目标 and 具体任务,《修订征求意见稿》作为重要配套制度需对照完善,促进落实。

“综合上述因素,金融监管总局对《办法》进行了全面修订完善。”上述有关负责人表示。

具体来说,《修订征求意见稿》主要在四个方面进行了修订,分别是:聚焦主责主业,坚持回归本源;坚持目标导向,强化公司治理;加强风险防控,规范重点业务环节;强化信托监管要求,明确风险处置机制。

北京天达共和律师事务所合伙人张璇认为,此次修订不仅仅是前期监管文件的细化,而且明确提出风险处置和化解的具体方式,是在遵守信托业现状情况下提出的有效的处置和退出机制,体现了立法的技术,有助于促进信托公司回归业务本源,深化改革转型,有效防控风险。

加强信托业务全流程管理

《修订征求意见稿》对信托公司的公司治理提出了明确的要求,包括加强权益保护,强化股东行为管理,强化关联交易管理,强化薪酬管理,做好信托文化建设。

比如,在加强权益保护方面,明确信托公司董事会应设立由独立董事担任负责人的“委托人和受益人权益保护专门委员会”,负责督促信托公司为受益人利益服务。

在强化股东行为管理方面,明确信托公司应做好股东定期评估工作,发现股东及其实际控制人存在违规行为的,应及时采取措施并报告。信托公司未按要求报告的,信托公司员工、外部审计机构可以实名向国家金融监督管理总局派出机构报告。

在强化关联交易管理方面,要求信托公司制定关联交易管理制度,准确识别关联方,实施关联交易内部评估审批,对关联交易资金来源与运用进行双向核查。

同时,《修订征求意见稿》从加强内部控制和风险管理、加强信托业务全流程管理,强化固有业务管理等方面促进信托公司规范开展业务。

在内部控制和风险管理方面,《修订征求意见稿》要求,督促信托公司以受托履联合合规性管理和操作风险为重点的全面风险管理体系,建立治理清晰的风险治理架构,完善净资本和准备金管理机制,确保风险偏好与风险管理能力相匹配。明确信托文件要求,信托目的合法性、风险揭示,销售推介、受益权登记、信息保密、报酬费用、失责赔偿、终止清算等系列要求,加强信托业务全过程管理。

在加强信托业务全流程管理方面,上述有关负责人表示,“信托公司应坚持‘卖者尽责,买者自负,卖者失责,依法赔偿’”,明确禁止保本保收益、严禁不当销售、严禁通道类业务和资金池业务,严禁违规担保,严禁不正当交易或者谋取不当利益,严禁挪用信托财产等禁止性规定”。

在强化固有业务管理方面,进一步强化信托公司固有资产负债管理,完善信托公司注册资本和准备金监管要求,明确严格限制固有负债业务、严禁对外担保,严格限制从事实业投资,严禁向关联方融出资金等系列禁止性规定。

此外,《修订征求意见稿》明确信托公司开展业务涉及其他业务主管部门规定的,应当满足有关资质要求,比如开展证券承销、资产证券化服务信托等业务还需满足其他金融管理部门规定。

“在合规展业方面,《修订征求意见稿》从投资人和信托公司双向角度再次强调和明确各自应承担的原则。将此相关监管要求统一纳入此次修订,夯实了法律基础。”张璇表示。

对业务范围进行重大调整

在业务层面,《修订征求意见稿》对信托公司业务范围亦进行了重大调整,《办法》修订后的业务范围共3项,包括信托业务、资产负债业务和其他业务。

在信托业务方面,将现行《办法》中5项信托业务调整为资产服务信托、资产管理信托和公益慈善信托;在资产负债业务方面,在固有负债项下增加向股

东及股东关联方申请流动性借款、定向发债,在固有资产项下取消对外提供担保业务;

关于其他业务,增加“为资产管理产品提供代理销售、投资顾问、托管及其他技术服务业务”,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”。

此外,结合实际取消了与信托公司主业无关联度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”“居间、咨询、资信调查”“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。

记者注意到,《修订征求意见稿》还列明了信托业务九大禁止行为,涵盖以任何形式保本保收益;欺诈或者诱导投资者购买与其风险识别和承担能力不相匹配的资产管理信托产品;提供无实质服务内容,或者用于规避金融监管要求的通道服务;开展或者参与具有滚动发行、集合运作、分离定价特征的资金池业务等方面。

金融监管总局有关部门负责人指出,《修订征求意见稿》进一步提升了恢复和处置计划的约束力和操作性,强化股东分红和股东红利回报要求;允许信托公司向股东及股东关联方申请流动性借款、定向发债;明确信托业保障基金公司参与风险处置的职能和要求;强化央地协同等。

《修订征求意见稿》在最后一章“附则”中要求,对于不符合规定的存量业务,信托公司应当制定整改计划,锁定规模并有序压缩减减,2028年起信托公司不得再开展或者存续不符合规定的业务。

我国明确加快农业强国建设路线图和施工图

到2035年农业农村法治建设更加完善

□ 本报记者 刘欣

强国必先强农,农强方能国强。农业强国是社会主义现代化强国的根基。面对新形势新要求,必须把加快建设农业强国作为统领“三农”工作的战略总纲,摆上建设社会主义现代化强国的位置。

近日,中共中央、国务院印发《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》(以下简称《规划》)。《规划》遵循世界农业强国建设规律,立足我国国情农情,对农业农村发展谋篇布局,绘就了加快建设农业强国的蓝图。

制定路线图和施工图

“当前,我国正处在迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻,党中央、国务院颁布实施这一农业农村发展中长期纲领性文件,是统领‘三农’工作的战略总纲,在农业农村领域将发挥管全局、管长远的战略导向作用。”农业农村部部长表示,《规划》对贯彻落实党的二十大作出重大战略部署具有重大而深远的意义,将为以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设提供行动指南,注入强大动力。

《规划》提出了加快建设农业强国的总体要求。明确了加快建设农业强国的指导思想、工作原则和主要目标。

据该负责人介绍,《规划》坚持农业农村优先发展,紧扣中央关心、群众关切、社会关注,运用“千万工程”经验,提出要健全推动乡村全面振兴长效机制,完善城乡融合发展体制机制,一体推进农业现代化和农村现代化,更高水平守牢国家粮食安全底线和耕地保护红线,加快建设宜居宜业和美乡村,有力有效推进乡村全面振兴,加快建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国。按照这个编制思路,将党中央部署贯穿《规划》全文,体现到重点任务和重大政策中。

《规划》着眼2027年、2035年和本世纪中叶三个时间节点,分别制定路线图和施工图,提出农业强国建设的分阶段目标:

——到2027年农业强国建设取得明显进展,乡村全面振兴取得实质性进展,农业农村现代化迈上新台阶。具体来讲,粮食综合生产能力达到1.4万亿斤,农业科技装备支撑持续强化,现代乡村产业体系基本健全,宜居宜业和美乡村建设取得积极进展,脱贫攻坚成果巩固拓展。

——到2035年农业强国建设取得显著成效,乡村全面振兴取得决定性进展,农业现代化基本实现,农村基本具备现代生活条件。具体来讲,要实现“七个更加”:粮食产能稳固、供给更加安全;乡村产业链升级完善,融合更加充分;乡村设施完备配套,生活更加便利;乡村公共服务普惠均等、保障更加有力;农业农村法治建设更加完善;乡村治理体系基本健全,社会更加安宁;农民收入稳定增长,城乡发展更加协调。

——到本世纪中叶农业强国全面建成,乡村全面振兴,农业农村现代化全面实现。

提出七方面重点任务

围绕目标,《规划》提出了加快建设农业强国七方面重点任务:

——全方位夯实粮食安全根基,把中国人的饭碗端得更牢更稳。提出全面加强耕地保护和建设,提升粮食和重要农产品生产水平,健全粮食生产扶持政策,强化粮食和重要农产品储备调控,构建多元化食物供给体系等重点任务。

——全领域推进农业科技装备创新,加快实现高水平农业科技自立自强。着眼发展农业新质生产力,提出加快农业科技创新水平整体跃升,推动种业自主创新全面突破,推进农机装备全程全面升级,促进数字技术与现代农业全面融合等重点任务。

——全环节完善现代农业经营体系,促进小农户和现代农业发展有机衔接。围绕巩固和完善农村基本经营制度,促进小农户和现代农业发展有机衔接,提出提升家庭经营集约化水平,推进新型农业经营主体提质增效,健全便捷高效的农业社会化服务体系等重点任务。

——全链条推进农业产业体系升级,提升农业综合效益。突出强龙头、补链条、兴业态、树品牌,提出推动农产品加工流通优化升级,推动农业优质化品牌化提升,加快发展乡村特色产业,促进乡村产业融合发展,加快推进农业全面绿色转型等重点任务。

——进一步深化农业国际合作,培育农业国际竞争新优势。着眼统筹国内国际两个市场、两种资源,提出推动农产品外贸转型升级,提高农业国际竞争力,深入参与全球粮农治理等重点任务。

——高质量推进宜居宜业和美乡村建设,提升农村现代生活水平。对标农村基本具备现代生活条件,提出持续提升乡村建设水平,整体提升乡村治理效能,深化农村精神文明建设等重点任务。

多措并举抓好贯彻落实

“《规划》作为农业农村领域的顶层设计文件,集中体现了国家的战略意图、中长期目标和阶段性任务,其生命力在于能落地、能实现。”农业农村部部长表示。

为此,《规划》提出了加快建设农业强国的保障措施,包括加强党的全面领导,加强政策协同配合,建强农业强国建设人才队伍,分类探索差异化特色化发展模式等。

对于如何抓好《规划》贯彻落实?该负责人说,“下一步,我们将聚集资源要素,汇聚各方力量,重点抓好规划任务落实”。

压实责任促落实。把党的领导贯彻到农业强国建设各领域各方面各环节,推动各级党委和政府坚决扛起主体责任,把农业强国建设列入重要议事日程,纳入国民经济和社会发展规划等,确保农业强国建设各项任务不断取得实质性进展。

保障要素促落实。农村要发展、有活力,离不开人才、土地、资金等要素保障。《规划》提出,建强农业强国建设人才队伍,优先保障农业强国建设重大任务和重大工程项目土地供应,完善乡村振兴投入机制。该负责人说,“在工作中,我们还将推动各有关部门加强政策协同配合,强化规划、项目、资金、要素间的有效衔接、协同发力”。

典型引路促落实。我国地域广阔、各地情况千差万别,这决定了农业强国建设不可能一个模式套下来,齐步走。部分发达地区发展基础较好,特色优势明显,有条件在推进农业现代化上走在前,先行探索实践经验。要推动东部沿海发达地区有条件省份率先建成农业强省,鼓励中西部地区经济发展水平较高、资源条件较好的市地加快建设农业强市,引导有条件的县(市、区)加快建设农业强县,分类探索差异化、特色化发展模式。



深圳海关建立非贸一体化管控平台,通过跨渠道分析、人物关联图谱和AI智能技术,将分散数据拼接,形成完整的“全景画像”,实现穿透式风险管理和分类分级监管。同时,发挥“风险+情报+现场”联合研判机制作用,及时研判“异境”走私风险动态。今年一季度,深圳海关在非贸渠道截获龟甲牡丹、大土虎甲等外来物种340种,同比增长38.78%。图为深圳海关开展非贸全渠道一体化分析。

本报通讯员 侯雅文 摄

北京水务部门深化水行政执法联合监管

本报讯 记者黄洁 通讯员李子叶 李晓东 记者近日从北京市水务局了解到,自去年7月北京水务部门行政执法权划转市城管执法部门集中行使以来,两部门持续深化协同合作,形成了“信息互通,问题共商,责任共担”的工作模式,并依托涉水联合监管信息化平台,实现了联合监管全流程数字化闭环管理,推动了联合执法从“线下分散对接”向“线上集成联动”的转变。

据了解,经北京市人民政府决定,自2024年7月1日起,由城管执法部门集中行使水务部门行使的全部行政处罚权以及与之相关的行政检查权、行政强制权,行政执法权划转后,北京市水务局将行业监管与执法衔接作为重点工作,与北京市城市管理综合行政执法局共同研究制定了2025年水务综合行政执法工作计划,明确水利工程建设,安全生产,水土保持,防汛等重点领域监管任务,确保监管执法有序推进。在此基础上,双方建立起季度工作例会与专题沟通渠道,形成“信息互通,问题共商,责任共担”的工作模式,既提升了行业监管的针对性,也为执法部门精准打击涉水违法行为提供了有力支撑。

与此同时,联合监管信息化平台已经成为两部门开展联合监管的重要依托,从检查任务发起,联合小组组建,到现场检查记录录入,问题整改跟踪全部实现了平台规范操作,确保任务可追溯,流程可监督,结果可量化。今年4月起,联合监管平台的线索移交模块也启动试运行,“市水务局属单位初核—业务处室审核—法制部门把关—法制主管领导审批—正式函文移交”的标准化流程随之建立,针对紧急线索,将开通“即时联系、快速处置”绿色通道,确保问题线索“发现—移交—处理”无缝衔接。

据悉,下一步,北京市水务局将与市城管执法局继续深化协作,推动非现场监管体系建设,探索“监管+执法+服务”一体化模式,为综合行政执法体制改革与水行政管理有机衔接注入新动能。

执法不是冷冰冰“一刀切”,而是有温度的服务

辽宁省朝阳市司法局推进柔性执法护企发展

□ 本报记者 韩宇

近年来,辽宁省朝阳市司法局聚焦发挥好法治对民营经济发展的重要保障作用,以“执法有温度,处罚有尺度”为导向,创新推行行政执法包容审慎监管机制,通过教育优先、柔性执法的实践,既守护了法律尊严,又为市场主体注入发展信心,让法治成为优化营商环境的坚实后盾。

汇编“减免责清单”

“过去一听说执法检查就紧张,现在执法人员会先指导我们整改,这种改变让人安心。”近日,一位企业主感慨道。

这样的转变源于朝阳市司法局近年来牵头制定的《朝阳市人民政府办公室关于推行行政执法包容审慎监管的指导意见》,出台印发的《朝阳市行政执法“减免责清单”汇编》。

文件出台的背后,是朝阳市司法局行政执法协调监督、规范性文件审查等多个科室协调联动,对市直18个行政执法部门共544项不予行政处罚事项、152项减轻处罚事项、244项从轻处罚事项、14项不予行政强制措施事项的逐字逐句审查确认。相关政策的推广执行,为执法部门提供了清晰指引,也让企业明晰了守法边界。

以朝阳市文化市场综合行政执法队处理的网吧案例为例,前不久,一位经营者因翻新店面未及时悬挂“未成年人禁入”标志被执法人员发现。依据《互联网上网服务营业场所管理条例》,本可处以万元罚款,但执法人员了解到经营者无主观故意且已主动整改后,选择以批评教育代替处罚。“不罚款比罚款更让我警醒,今后一定严格守法。”经营者的肺腑之言,道出了柔性执法的深层价值——让规则内化为自觉。

坚持“宽严相济”

“执法不是冷冰冰的‘一刀切’,而是有温度的服务”。朝阳市市场监督管理局在处理一起化妆品违规案件时,生动诠释了这一理念。

近日,某公司因不知情销售不合格产品被查,执法人员并未简单处罚,而是没收问题商品,开展普法培训,并协助企业全面排查风险。依据“首违不罚”原则不予行政处罚后,经营者由衷表示:“执法部门既严格又包容,让我们感受到被尊重的温暖。”

这样的案例背后,是朝阳市对《优化营商环境条例》的精准落实。

朝阳市司法局副局长杨志冲介绍说:“我们坚持‘宽严相济’,对无心之失给予容错空间,对危害安全的行为坚决严惩。”2023年以来,全市适用“减免责”案件超25.8万件,减免金额2536万元,既降低了企业负担,又以精准监管筑牢安全底线。

更注重“预防问题”

法治化营商环境的优化,不仅需要制度创新,更需要执法理念的转变。

朝阳市司法局通过常态化培训、案例指导、企业座谈、旁听庭审警示教育等方式,推动执法人员从“管理者”向“服务者”角色转型。“过去执法侧重‘发现问题’,现在更注重‘预防问题’。”朝阳市司法局行政执法协调监督科科长刘健表示,通过事前普法,事中说理,事后回访,企业合规意识显著提升。

政策红利持续释放,激发了市场活力。据统计,2023年以来,朝阳市新增市场主体91851家,企业对行政执法行为的满意度也逐年提高。法治的“暖阳”照亮了经营者的前行之路,也为城市振兴注入强劲动能。

下一步,朝阳市司法局将继续以司法为民的初心,书写法治化营商环境的新篇章,为朝阳全面振兴新突破奏响和谐奋进的强音。