

## 银行金融法律热点问题

### 银保监会发布“三个办法一个规定”征求意见稿中的重要修订

#### 一、背景介绍

2009年至2010年间，原中国银行业监督管理委员会（“银监会”）陆续发布了《固定资产贷款管理暂行办法》（“《固贷办法》”）、《流动资金贷款管理暂行办法》（“《流贷办法》”）、《个人贷款管理暂行办法》（“《个贷办法》”）和《项目融资业务指引》（“《项目融资指引》”），与《固贷办法》、《流贷办法》及《个贷办法》合称“三个办法一个指引”。“三个办法一个指引”是传统银行业金融机构贷款业务的纲领性文件和基准性法规，对于银行业金融机构开展各类贷款业务起到了基础性指导和规范作用，良性引导商业银行提高贷款管理规范化和精细化水平，在防控信用风险和服务实体经济方面均发挥了积极作用。

近年来，随着我国经济社会的持续发展以及经济形势的不断演进，金融机构的管理水平、实体经济的融资需求也发生了变化。为更好地完成指导金融服务实体经济的任务，2023年1月6日，中国银行保险监督管理委员会（“银保监会”）就“三个办法一个指引”作出修订并发布征求意见稿（“三个办法一个规定”、“新规”或“征求意见稿”）面向社会公开征求意见。

此次修订是“三个办法一个指引”自发布以来的首次系统修订，新规一方面对部分滞后性规定予以更新调整，以期适应当前信贷业务新趋势，另一方面进一步调整监管要求，以提升信贷管理能力和金融服务效率，更好地服务实体经济。此次修订对各种类型的金融信贷业务都将产生深远而广泛的影响。

本文中，我们将对“三个办法一个规定”的主要修订进行梳理，并对该等修订可能对银行金融业务产生的影响进行简要分析和展望。

#### 二、整体评价

从法规体例角度出发，本次修订将“三个办法一个指引”中的“暂行办法”统一修改为“办法”，将《项目融资业务指引》修改为《项目融资业务管理规定》，这一修改是银保监会为实现监管文件体例的规范统一进行的重要尝试。

从具体内容而言，“三个办法一个规定”并未对现行法规进行过多实质性修改，更多是对现有规则进行系统性整合，以及针对现有法规中较为模糊及无法适应现阶段经济发展现状的部分进行明确、补充和优化，并引入大数据及非现场技术以更好地

应对新时代背景下的金融服务新场景<sup>1</sup>。

征求意见稿整合了三大类主要信贷业务相关规定，提高了制度的系统性，同时明确对其他特殊贷款业务<sup>2</sup>另有规定的，应从其规定。实际上，在对信贷业务进行分类时，根据出发角度不同，可能出现同一笔信贷业务可被归入不同类别的情况，此类情况下应如何选择适用监管规定，仍有待进一步明确和检验。

### 三、值得关注的修改

#### 1、适用主体

原“三个办法一个指引”规定其适用范围为银行业金融机构开展的各类贷款业务，征求意见稿相较现行法规进行了调整，一定程度上拓宽了法规适用范围。

一方面，征求意见稿明确“三个办法一个规定”适用于银行业金融机构，并具体列举了适用的银行业金融机构的范围，即境内设立的商业银行、农村合作银行、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及各政策性银行。有鉴于此，各类银行开展的贷款业务将直接受到新规影响。

另一方面，对于银保监会批准设立的可开展贷款业务的非银行金融机构（如消费金融公司、汽车金融公司、信托公司等），征求意见稿规定其“可参照执行”（而非“应参照执行”），该等表述是否意味着非银行金融机构对新规具有选择适用的空间，有待正式法规或监管进一步明确。但出于审慎

合规的角度，我们仍建议前述非银行金融机构及时进行自查，完成业务模式优化，尽快与新规项下的业务规则接轨。

网络小额贷款公司、融资租赁、保理公司等地方类金融组织从字面上看似乎并未落入新规监管范围，但考虑到目前监管层面确立的行为监管原则<sup>3</sup>，地方类金融组织贷款/类贷款业务在政策法规层面也难以享受额外的监管便利，亦需积极关注新规的要求并对应筹备优化整改方案。对于助贷平台等科技公司，其虽不属于本次新规的直接规制对象，但鉴于新规再次强化了金融机构的独立自主展业要求，对于个贷、流贷业务的办理流程提出了全新要求，助贷平台也需同步审视优化其与金融机构的合作模式。

#### 2、贷款用途及贷款对象

征求意见稿适度拓宽了流动资金贷款与固定资产的贷款用途及贷款对象范围，以期与信贷市场的实际需求相匹配。

就贷款对象而言，征求意见稿明确，固定资产贷款和流动资金贷款均可向法人或非法人组织发放。根据《民法典》，“非法人组织包括个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等”。根据以往实务经验，在基金投资并购项目中，投资主体通常为有限合伙企业，在旧规下，该等主体作为非法人组织是否可以举借贷款经常被提出疑问，征求意见稿的修改为此提供了政策空间。

就贷款用途而言，对于固定资产贷款，征求意

<sup>1</sup> 例如，对于小微企业办理的流动资金贷款，符合相关监管要求的可简化或不再进行现场调查，个人贷款业务贷款人可根据业务需要通过视频形式与借款人面谈等。

<sup>2</sup> 此处的特殊贷款业务主要包括房地产贷款、个人住房贷款、个人助学贷款、互联网贷款等。

<sup>3</sup> “行为监管原则”是指从事同一金融行为应当适用同一监管标准，而不是根据行为主体的不同有区别地监管。该原则在银保监会 2022 年 11 月 11 日发布的《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》中得到体现。

见稿中明确其应用于固定资产投资。所谓固定资产投资，是指借款人在经营过程中对于固定资产的建设、购置、改造等行为，专利权等知识产权研发项目亦可纳入固定资产投资范围。但对于企业对办公楼的购置（包括自用及非自用）是否可以纳入固定资产投资，从目前征求意见稿中没有看到明确的规定，还需进一步确认。此外，鉴于部分固定资产贷款同时符合项目融资和并购贷款的特征（例如资产并购等），其还需符合《项目融资业务管理规定》和《商业银行并购贷款风险管理指引》的要求。而对于流动资金贷款，征求意见稿在贷款用途负面清单增加了“不得用于股东分红”和“不得用于固定资产投资”两项要求。

### 3、 贷款期限

原“三个办法一个指引”并未明确各类别贷款期限，此次征求意见稿新增了各类贷款期限和展期要求。

就固定资产贷款而言，征求意见稿明确固定资产贷款期限原则上不超过十年，办理期限超过十年贷款的，应由总行负责审批（经营范围为全国的银行，可授权一级分行审批）。原银监会 2011 年发布的银监发〔2011〕14 号文<sup>4</sup>规定对于新发放的非基础设施类固定资产和项目贷款，还本期限原则上不超过十五年。征求意见稿的规定原则上缩短了现行法规中的固定资产贷款期限，但考虑到目前实务中有部分旧改、大型项目开发贷款期限超过十年，新规并未直接禁止此类长期融资，而是对其审批操作提出了要求。此外，根据征求意见稿，流动资金贷款期限不得超过三年；而就个人贷款而言，个人消

费贷款期限不得超过五年，个人经营贷款期限一般不超过五年，最长不超过十年。贷款展期时，期限一年以内的贷款展期期限累计不得超过原贷款期限；期限超过一年的贷款展期期限累计不得超过原贷款期限的一半，且固定资产贷款展期最长不得超过五年。就项目融资而言，征求意见稿并未明确规定项目融资贷款具体期限，但是考虑到项目融资往往也属于固定资产贷款，我们理解其也需遵守固定资产贷款期限规定。

征求意见稿对于贷款期限的修改体现了对贷款期限整体趋严的管理要求。根据银保监会的答记者问，明确贷款期限要求是为了引导商业银行有效防范贷款期限错配风险，优化贷款结构。这对后续发放的贷款产品的期限设计也将产生影响，而对期限错配、违约风险聚集以及投资不足等问题的实际效果，也有待实践和市场的进一步检验。

### 4、 还款方式

征求意见稿新增了固定资产贷款、流动资金贷款和项目融资的还款方式。就固定资产贷款而言，贷款期限超过一年的固定资产贷款应实行本金分期偿还，还本频率原则上不低于每年二次，首次还本日期应不晚于项目达到预定可使用状态满一年。相较于此前银监发〔2010〕103 号文<sup>5</sup>中要求项目技术建成后即开始还本的规定，征求意见稿中对于首次还本日期的要求有所放宽，该等变化有利于借款人灵活进行固定资产投资的资金安排。项目融资与固定资产贷款的规定基本一致，但如果项目经营现金流主要体现为按年整体一次性流入的，还本频率最长可放宽至每年一次。就流动资金贷款而言，期

<sup>4</sup> 《关于进一步推进改革发展加强风险防范的通知》（银监发〔2011〕14 号）

<sup>5</sup> 《中国银监会关于规范中长期贷款还款方式的通知》（银监发〔2010〕103 号）

限超过一年的流动资金贷款原则上也需实行本金分期偿还。

我们理解，对于平台公司融资和一些大型建设性项目融资而言，基于其建设周期长、资金回收慢等特点，该等融资相较于其他类型融资受到新规的影响会更加明显。早在 2011 年以前，超过 90% 的地方平台公司都采取“整贷整还”的方式办理固定资产贷款，项目在建期（或研发期）并没有实际收入，往往只能在贷款中预留部分资金用于还款。事实上，现有规则<sup>6</sup>已经对“整贷整还”作出了限制性规定，征求意见稿对于现行法规进行整合，强调了分期付款以及还款频次要求，吸收了市场上风险管理较好的银行普遍采用的规则，以期能在产品设计层面进一步降低贷款资金挪用风险。我们认为，推广该等良好稳健的市场操作模式，一定程度上有助于国内中小银行的贷款风险管理，但同时有部分借款人（特别是小微企业）的真实资金需求如何最大化满足，相关规则后续是否会考虑此类借款人的实际情况而进行优化、落地，亦有待观察。

此外，虽然征求意见稿对固定资产贷款及项目融资还本分期的频次进行了原则性规定，但是并未对分期还款金额比例做出进一步的限制，还款金额比例仍可以由借贷双方根据贷款项目的现金流情况自主约定。在实际业务中，银行通常会针对该类型贷款进行相应的分步骤贷款偿还设计（比如一般安排在贷款前期偿还较少的本金，将大部分本金偿还放在贷款后期）。这主要是考虑到项目建设期间，借款人对资金需求较大，且项目尚未形成相应收入，此时若对借款人设置过重的本金偿付义务，反

---

<sup>6</sup> 参见《关于进一步规范非银行金融机构中长期贷款还款方式的通知》（非银发〔2011〕16号）以及《中国银监会关于规范中长期贷款还款方式的通知》（银监发〔2010〕103号）等。

而可能导致贷款腾挪问题。

## 5、 贷款受托支付

受托支付是指贷款人根据借款人的提款申请和支付委托，将贷款资金支付给符合合同约定用途的借款人交易对象。征求意见稿进一步明确了不同类型贷款的受托支付标准，以期优化受托支付管理要求，提高受托支付执行的有效性。

征求意见稿明确以下情况需采用受托支付：对于固定资产贷款，向借款人某一交易对象单笔支付金额超过 500 万元人民币（根据现行规定，该等金额标准为项目总投资 5% 或 500 万元人民币）的，应采用受托支付方式，并明确受托支付时限应为贷款发放后五个工作日，在相关特殊情况下放宽至十个工作日内。对于流动资金贷款，规定支付对象明确且向借款人某一交易对象单笔支付金额超过 1000 万元人民币，应采用受托支付方式，在借款人紧急用款场景下，允许贷款人适当简化受托支付事前证明材料和流程，并予以事后审核。对于个人贷款，单次提款金额超过 30 万元人民币的个人消费贷款，以及单次提款金额超过 50 万元人民币的个人经营贷款，应采用受托支付方式。商业银行可根据风险控制需要，在规定的受托支付相关标准基础上设置更为严格的标准。

受托支付制度及其适用标准一直是实践中被反复讨论的重要实操问题。受托支付本身可能触发“以贷转存”的违规风险。所谓受托支付，是指由银行直接向借款人的供应商操作打款，但贷款资金仍然是从借款人的贷款专户汇出，因此如果对银行受托支付的支付期限没有相应限制，贷款资金在贷款专户中停留时间过长，相应贷款资金将形成借款人在银行的存款，涉嫌构成“以贷转存”。就此，

征求意见稿对于受托支付场景下贷款人向借款人交易对象的支付时限进行了限制，以期降低此类风险。

此外，对于流动资金贷款中的受托支付制度，受到的业内关注也更多。与固定资产贷款和项目融资不同，很多流动资金贷款的实际用途为偿还其他债务，在该种情况下，采取受托支付的方式发放贷款可能增加企业操作成本。目前，我国仍采取严格管控信贷资金流向的监管口径，对于流动资金贷款而言，受托支付既是管控资金流向的重要手段，也是实现国家宏观调控政策的工具，理解这也是监管对于受托支付制度予以保留的重要原因。另外，对于国内银行使用自贸区分行 FTN 账户发放的跨境贷款，是否也受制于受托支付制度的约束，也待后续监管予以进一步明确。

## 6、 贷款测算要求

就流动资金贷款测算要求而言，不同类型流动资金借款人类型差别较大，实际需求不尽相同，难以套用统一的测算逻辑应对各类实际测算需求。因此在以往的业务实践中，贷款人通常在贷款额度确认后，倒推算要求以满足监管要求。征求意见稿对于流动资金贷款测算要求设置了一定的灵活空间，明确贷款人应根据借款人经营规模、业务特征及应收账款、存货、应付账款、资金循环周期等要素测算其营运资金需求；同时应根据实际需要制定

针对不同类型借款人的有效测算方法，对于借款人为小微企业的，可通过其他方式分析判断小微企业的营运资金需求，无需严格遵循《流贷办法》项下的一般规则。

我们理解，该等修订有利于增强流动资金贷款灵活性、提升商业银行主观能动性，尤其对小微企业借款人而言将产生较大裨益。

## 四、总结

原“三个办法一个指引”已颁布十余年，在此期间实务中各个领域均发生了不同程度的发展和流变，本次征求意见稿的修订更加贴合目前的实践操作和市场惯例，体现了金融服务实体经济和民生的政策导向。一方面，征求意见稿为实现便利融资操作、拓宽融资渠道的目的，引入了更为合理、灵活的规则，积极调整监管要求，同时推行现代监管手段，更好地适配过去十年间贷款业务的发展和目前的市场现状；另一方面，征求意见稿贯彻了对风险要素进行高度把控的政策逻辑，针对监管关注的核心节点设定了更为严格和明确的监管要求。

除上文提及的修改要点之外，征求意见稿中还有其他值得关注、探讨和研究的话题，后续我们将持续关注“三个办法一个规定”的修订进程，并与各位读者分享。如您对本文有任何疑问，也欢迎随时垂询。

周辉 合伙人 电话：86 21 2208 6284 邮箱地址：zhouh@junhe.com  
袁屹峰 合伙人 电话：86 21 2208 6202 邮箱地址：yuanyf@junhe.com  
翁伊昕 律 师 电话：86 21 2208 6128 邮箱地址：wengyx@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

