



中国信托业协会
CHINA TRUSTEE ASSOCIATION

信托业从业人员培训教材
Xintuoye Congye Renyuan Peixun Jiaocai

信托监管 与自律

中国信托业协会◎编著

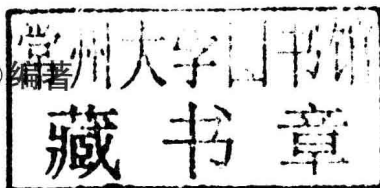


中国信托业协会
CHINA TRUSTEE ASSOCIATION

信托业从业人员培训教材
Xintuoye Congye Renyuan Peixun Jiaocai

信托监管与自律

中国信托业协会◎



 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 肖 炜

责任校对：潘 洁

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

信托监管与自律 (Xintuo Jianguan yu Zilü) /中国信托业协会编著. —北京: 中国金融出版社, 2012. 12

信托业从业人员培训教材

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6667 - 4

I. ①信… II. ①中… III. ①信托公司—金融监管—研究—中国
IV. ①F832. 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 264348 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 195 毫米×255 毫米

印张 17.5

字数 277 千

版次 2012 年 12 月第 1 版

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

定价 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6667 - 4/F. 6227

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

信托业从业人员培训教材编审委员会

顾问委员：刘鸿儒 江 平 夏 斌 王世宏 朱少平
王连洲

主任委员：蔡鄂生

副主任委员：（按姓氏笔画排序）

王丽娟 王晓龙 毛宛苑 李招军 李建华
闵路浩 陈 琼 居伟民 柯卡生 蒲 坚

委 员：（按姓氏笔画排序）

马宝军 王忠民 王连顺 王海智 王俊明
邓红国 过仕刚 朱立教 任珠峰 李宪明
何玉柏 陈艳梅 陈浩鸣 杨自理 杨金龙
周小明 周伙荣 郑安国 相开进 赵 炯
战伟宏 姚海星 徐立世 钱 蒙 黄东峰
黄晓萍 盖永光 董永成 蒋 伟 童 恺
温青山 戴定毅 潘卫东

TPI IST

信托业从业人员培训教材编写委员会

主 编：蒲 坚 王丽娟

副 主 编：王晓龙 郑 方

总 纂：周小明

编写组组长：邢 成 《信托基础》

周小明 《信托法务》

刘向东 《信托公司经营实务》

战伟宏 《信托监管与自律》

编写组成员：（按姓氏笔画排序）

王 涌 叶凌风 任 斐 刘文雯 刘海峰

杨显峰 张雅楠 张 颖 陈 赤 和晋予

钟 杰 高卫星 郭 昊 席月民 黄 琨

程卫东 游 宇 熊宇翔 戴倩綾

序

伴随着改革开放这 30 多年，我国信托业的发展经历了起起伏伏、不懈探索、逐步走向健康规范发展轨道的历程。如今，我们站在信托业实现较快发展、信托资产规模突破 6.3 万亿元的这个时点上，回望行业发展走过的曲折而艰辛的道路，有太多的经验和教训值得我们认真回味和深思。我曾多次讲到“不忘本”，有两层含义：一是不忘过去“受过苦”的本，二是不忘信托的本质是什么，不断探索和把握信托的规律性。此次我应中国信托业协会之邀，为其组织编写的“信托业从业人员培训教材”作序，借这个机会回顾中国信托业发展历史，了解信托业的过去与现在，更好地把握信托业发展的未来。

1979 年 10 月，为配合国家金融体制改革需要，中国国际信托投资公司成立，标志着新中国信托业的起步，在接下来的 20 年时间里，伴随着中国经济体制的巨变和转型，信托业经历了由繁华到落寞的痛苦历程。由于定位严重偏离了信托本源，加之外部环境的不成熟，又缺乏制度保障和长远规划，信托公司呈现盲目发展特征，导致全行业几经清理整顿。1999 年对信托业的整顿，按照信托业与银行业、证券业分业经营、分业管理的原则，将整顿后经重新登记保留的信托公司定位于“主营信托业务的金融机构”。随后于 2001 年颁布实施的《中华人民共和国信托法》，确立了信托业务经营的基本法律准则，结束了信托业长期以来功能定位不清的问题，奠定了我国信托业的法律基础。监管部门也相继于 2001 年和 2002 年颁布实施了《信托投资公司管理办法》和《信托投资公司资金信托计划管理暂行办法》（简称“旧两规”），由此信托法律体系与监管框架逐步确立完善，信托业开始走上规范化发展轨道。2007 年 3 月，监管部门重新颁布实施了《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》（简称“新两规”），使得信托功能定位更加清晰，信托主业突出，引导信托公司发挥信托制度优势，立足信托本源业务，提高自主管理能力，开展高端客户资产管理业务，成为真正经营信托业务的专业化资产管理机构。信托公司从此进入前所未有的健康快速发展轨道。2010年7月，银监会颁布了《信托公司净资本管理办法》，旨在进一步引导信托公司发展主动管理型业务，从追求规模和短平快效益的粗放式经营向提升业务技术含量和产品附加值的内涵式发展模式转型。

应该看到，近十几年来，信托行业管理的信托资产规模从小到大快速发展，特别是自2007年“新两规”颁布后、信托业务一直呈现出持续快速增长势头。2008年底全行业信托资产规模首次冲破万亿元大关，达到1.22万亿元。此后，全行业信托资产规模每年均以万亿元以上的增长不断刷新纪录，到2012年第三季度，信托资产规模已经突破6.3万亿元。应该说，重新登记后信托业的良性发展，是多方面综合因素互为作用的结果。有明确定位的因素、有宏观调控和市场空间的因素、有审慎监管的因素，还有信托业自身努力的因素。不管有多少种因素在发挥作用，有一点是明确的，那就是信托公司立足于信托本源业务的定位是正确的，而且是有巨大发展空间的，这为信托业的长远发展指明了方向，奠定了基石。

当前，信托业发展迈上了新台阶，进入更加值得关注的发展阶段，挑战和机遇并存，面临的最大挑战是如何把握信托发展的规律性，忠于信托本源，探寻信托核心价值，实现科学、可持续健康发展。国家“十二五”规划以科学发展观为主题，以加快转变经济发展方式为主线，信托公司能否实现科学、可持续发展，“十二五”期间非常关键。信托业发展的实践证明，信托公司的发展必须依托信托本源，发挥信托在资产管理领域的制度优势，向“受人之托，代人理财”的专业理财机构转型。而加快转型的当务之急是加强信托公司自身基础建设，明确经营发展战略，优化公司治理、完善内控机制，建立与长期风险责任挂钩的薪酬激励机制，提高风险管控能力。在加强基础建设进程中，培育信托文化，强化信托理念和知识储备，加快专业人才及高素质团队培养和队伍建设是关键，是提升信托业整体竞争力，增强行业发展后劲的重要保证。

“信托业从业人员培训教材”的问世恰逢其时，它将为行业基础建设提供重要支持。教材的出版使专业人才的系统性培养及从业人员资格认证工作具备

了前提条件。目前，信托业从业人员约一万多人，无论是数量还是质量，与行业快速发展的现状和所管理信托资产规模并不完全匹配，专业人才的稀缺将制约信托公司的发展。由于市场上有关信托专业知识的学习培训资源较少，信托从业人员工作中所需的专业知识很多都是在实践中摸索，或者以传统的师傅带徒弟式的方式习得。信托业的高速发展也将吸引越来越多的人进入这个行业，同样面临人员的基础培训问题。可以说，教材的问世填补了这方面的空白。这套教材包括《信托基础》、《信托法务》、《信托公司经营实务》和《信托监管与自律》四册，系统性地梳理了行业基础知识，统一、澄清了一些基本概念，对行业通行做法进行了归纳、整理，是体系完整的一套行业入门书，也是了解信托行业的一套权威性的参考书。

在中国信托业协会的组织推动下，这套教材历时三年，经过各方人员的共同努力终于出版了，这对信托行业来说也是盼望已久的一件有意义的事。希望协会能够组织用好这套教材，大力推动信托专业知识乃至信托文化的普及和传播，推动信托专业人才的培养，不断提升信托从业人员的专业水平和综合素质，使信托知识和智慧得以不断积累和传承，为促进信托功能在我国社会主义市场经济发展进程中发挥应有的积极作用奠定坚实的基础。



中国银监会副主席

2012年11月

编写说明

为提高信托业从业人员的专业能力和职业素养，加强信托公司人才队伍建设，中国信托业协会于2009年下半年开始，组织业内专家，开展了信托业从业人员系列培训教材的编写工作。在广泛征求意见、反复讨论研究的基础上，经过三年的艰苦努力、数易其稿，这套信托业从业人员培训教材终于得以出版。教材内容涵盖信托业从业人员应知应会的基本知识和技能。可作为信托业从业人员的学习和培训用书，也是了解信托行业的一套权威性参考书。

《信托监管与自律》系上述信托业从业人员系列培训教材之一，其内容涵盖了监管与行业自律的理念、监管法规体系和行业自律体系、监管与行业自律的手段与措施、以及与信托公司管理和信托业务规则有关的监管和行业自律要求等内容，是所有信托从业者行为合规性的基础，也是各类信托从业者都必须掌握的内容。

本教材由中国银行业监督管理委员会战伟宏担任编写组组长，负责全书的组织和审订。由中国银监会非银部信托监管相关部门及中国信托业协会的部分同志共同编写。本教材各章的编写分工如下：第一章由中国银监会戴倩绫、刘海峰，中国银监会大连监管局张颖编写；第二章由中国银监会任斐编写；第三章由中国银监会郭昊、游宇编写；第四章由张颖、中国银监会叶凌风编写；第五章和第六章由中国银监会黄琨编写；第七章由中国信托业协会钟杰、华鑫国际信托有限公司杨显峰编写。全书由黄琨统稿。

由于信托行业在我国尚处于不断发展和创新的阶段，其理论基础、运行规律及业务规范还有待进一步的探索与研究，因此，本教材难免存在局限性和不足之处，敬请读者多提供宝贵意见，以便使教材与时俱进，不断得到改进和完善。

教材的出版得到了中国银行业监督管理委员会非银行金融机构监管部、各信托公司、业内专家、协会培训工作研究室成员单位及中国金融出版社的大力支持，在此一并致谢。

中国信托业协会
2012 年 11 月

TPI IST



录

第一章 信托公司监管概述	1
第一节 信托公司监管的目标与意义	2
第二节 信托公司监管理念	10
第三节 信托公司的监管组织	16
第四节 信托公司的监管法规	19
第二章 信托公司机构与人员监管	27
第一节 信托公司市场准入监管	28
第二节 信托公司机构准入监管	29
第三节 信托公司高级管理人员及从业人员监管	33
第三章 信托公司法人治理与内控监管	39
第一节 信托公司治理及其监管	40
第二节 信托公司内部控制及其监管	54
第四章 信托公司的业务与风险监管	73
第一节 信托公司业务准入监管	74
第二节 信托公司经营行为监管	81
第三节 信托公司的风险监管	90

第五章 信托公司监管评级与分类监管	103
第一节 信托公司分类监管与监管评级概述	104
第二节 信托公司监管评级概念与作用	106
第三节 信托公司监管评级要素解读	112
第六章 信托公司的监管方式	163
第一节 信托公司的非现场监管	164
第二节 信托公司的现场检查	181
第七章 信托公司的监管处罚	199
第一节 监管处罚概述	200
第二节 行政处罚的程序	202
第三节 违规行为与对应罚则	206
第八章 信托公司行业自律与组织	233
第一节 行业自律概述	234
第二节 信托公司行业自律组织	242
第三节 信托公司自律实践	256

第一章 信托公司监管概述

引言

金融体系是现代经济体系的核心，其稳定和效率在很大程度上影响着经济整体的发展。对金融机构实施科学、有效监管，对于防范经济风险和保护公众利益具有重要意义。中国银监会负责信托公司监管工作，在“管法人、管风险、管内控、提高透明度”理念的指导下，奠定了符合信托公司现阶段发展要求的基本监管框架。

学习目标

通过对信托公司监管目标、监管理念、监管组织及监管制度框架的学习，对我国目前信托公司监管体系有较为深入的了解。

第一节 信托公司监管的目标与意义

现代金融理论认为，金融监管在经济发展中起到稳定器和调节器的作用，信托公司监管作为银行业监管的重要组成部分，对于信托公司的健康发展起到至关重要的作用。根据《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称《银行业监督管理法》）第一章第二条的规定，信托公司作为银行业金融机构之一，接受中国银监会的监督管理。

一、监管的目标与任务

中国银监会是我国的银行业监督管理机构。信托公司属于中国银监会的监管范畴。根据2003年《银行业监督管理法》第一章第二条的规定，中国银监会的监管对象包括银行业金融机构（境内设立的商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及政策性银行）；境内设立的金融资产管理公司、信托公司、财务公司、金融租赁公司以及经国务院银行业监督管理机构批准设立的其他金融机构；经其批准在境外设立的金融机构以及前二款金融机构在境外的业务活动。

《银行业监督管理法》第一章第三条明确规定，中国银监会的工作目标是促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心，保护银行业公平竞争，提高银行业竞争能力。中国银监会据此确立以下具体的监管目标：（1）通过审慎有效的监管，保护广大存款人和金融消费者的利益；（2）通过审慎有效的监管，增进市场信心；（3）通过宣传教育和信息披露，增进公众对现代银行业金融产品、服务的了解和相应风险的识别；（4）努力减少银行业金融犯罪，维护金融稳定。

2007年，中国银监会颁布了新的《信托公司管理办法》《信托公司集合资金信托计划管理办法》。在整体监管目标框架下，中国银监会确定了对信托公司的具体的监管目标：通过科学监管，改进服务，使信托公司的盈利模式有较大转变，真正体现信托原理，充分发挥信托功能，发展成为面向合格投资者、主要提供资产管理、投资银行业务等服务的专业理财机构。

二、信托公司监管的必要性

（一）金融监管的必要性理论

金融风险是金融监管产生的原因，金融监管的必要性理论可以概括为以下五个方面。

1. 公共性质论

金融服务和产品具有很强的公共性质，与个人、企业、整个社会经济都密切相关。金融体系的稳定性和效率在很大程度上影响着经济的稳定与效率。金融体系的健康发展有助于交易成本的下降与社会信用的建立，具有很强的正外部性。这种具有公共性质的体系就需要有作为公共权力机构的政府或其授权机构来进行监管。

2. 利益保护论

经济学的一般原理告诉我们，当某一经济主体的经济活动存在着外部效应时，其自我运行追求的利益目标就有可能与社会利益目标发生冲突，就需要代表社会利益的国家来对其活动进行必要的干预，以引导或强制其行为尽量与社会利益保持一致。金融监管通过对金融活动的风险行为进行必要的干预，最大程度地保护公众利益不受损害。

3. 消费者信心论

消费者的信心对于一个市场的发展或者崩溃起着至关重要的作用。无论是对产品还是对服务失去信心，造成消费者退出市场，都是社会福利的损失。道德风险和逆向选择最终损害的是消费者对整个金融体系的信心。这使得必须通过监管来消除市场的不完善或者失效，减少信息的不对称以及遏制道德风险和逆向选择，增加消费者对金融体系的信心。

4. 金融风险论

金融风险的产生源于金融市场缺陷理论。经典经济学认为，金融体系内在于具有不稳定性与脆弱性，易于产生金融动荡和爆发金融风险。这种不稳定性是由经济周期、金融创新等引起的，是系统内生的和不可消除的，金融经济体总是处于由疯狂投机到恐慌再到崩溃的经济波动中，资本总是追逐超额利润，导致非正常的资金信贷流动，会发生连环的违约和破产事件，金融危机爆发表明金

融体系的内生不稳定。金融风险的内生性和极强的传染性使得金融体系先天具有脆弱性，必须借助于政府或政府授权机构的权威来防范和化解金融风险。也就是说，要借助于监管这只“看得见的手”来尽可能地维持金融体系的稳定，或在该体系中的某些部分已陷入危机的情况下防止其向整个金融和社会经济体系传染，尽可能地免除或减轻其系统危害性。

5. 适度竞争论

金融业先天存在垄断与竞争的悖论。一方面，由于金融机构具有规模经济的特点，如果放任其自由发展将导致高度的集中垄断，而垄断又容易降低资金的配置效率，导致服务质量低下，对社会经济产生负面影响，从而造成社会福利的损失和对社会政治经济的不利影响。另一方面，由于金融行业对经济、社会的广泛影响，过度竞争将导致资源的浪费和市场秩序的混乱，同样会造成社会福利的损失。垄断和过度竞争都不利于金融业的稳健高效运行，但由于存在着规模经济等特点，金融机构具有内在的垄断和过度竞争的利益驱动，难以依靠市场调节自动达到适度竞争的均衡状态。因此，为了一方面促进竞争的程度，另一方面使得市场的竞争更加有效，需要国家进行适当的干预，如要求强制性的信息披露、市场准入管理等，对银行业进行监管。

（二）信托公司监管的意义

信托公司的信托产品和服务具有明显的金融特色，遵循金融行业的运行规律，上述金融监管必要性理论对应到信托公司监管层面，就是通过有效监管，促进信托公司合法、稳健运行；维护公众对行业的发展信心；充分保护受益人利益；保护市场公平竞争；提高行业竞争能力。具体到监管实践，信托公司监管的必要性体现在以下几个方面：

1. 规范和引导信托公司健康发展

完善信托公司监管制度，实现信托公司有效监管，是保证信托公司健康有序发展的基石。信托理念作为舶来品，意识的根植与观念的普及本身就存在很大难度。当这种新型的财产转移与管理制度所具有的创造力与文化传统、经济发展水平、法律理念等本土化因素相碰撞时，必然需要科学客观的解决方案并经过时间的检验。梳理影响行业健康发展所存在的问题、提出切实可行的解决方案、树立适应社会发展的企业价值观、构建审慎且宽松的监管环境，不仅十

分必要，而且迫在眉睫。通过监管，有利于维护机构的稳健运行，有利于提高投资者对产品与风险的认知程度，有利于提升信息披露质量，并最终促进信托公司走上规模化可持续发展之路。

2. 维护金融消费者的利益

在其他条件不变的情况下，信托公司可以通过其受托管理资产的扩大来增加盈利，但前提必须是其风险管理能力与受托资产规模相匹配，否则将无法保障受益人利益的最大化。而投资人利益的高度分散性，决定了必须有一个国家授权的专业机构来履行监督职责。在信托被引入一个国家的初期，通过有效率的司法系统来确保受益人的利益在客观上具有困难。这需要制定强制性的法规，并由国家监管机构检查这些规则是否得到履行，检查受托人是否履行了他们的义务。此外，在金融消费过程中，消费者出于对自身利益的保护，如期望交易成本降低、服务水平提高，以及由于信息缺乏而希望金融机构合规、合法经营，等等，均对监管有着强烈的内在需求。

3. 维护信托公司稳健经营，防范金融风险

近几年来，信托公司的业务和规模不断发展壮大，社会影响也越来越大，业务领域更是涵盖实体、资本、货币等各类市场。经济有周期、投资有风险。充分发挥监管部门在风险防范中的“后盾”作用，有利于提前预判和防范可能发生的风险，维护信托公司经营稳定；有利于构筑信托公司与各类金融机构的防火墙，防范区域性和系统性风险。

三、信托公司有效监管体系

20 世纪 80 年代和 90 年代的金融危机过后，国际社会逐渐认识到，有必要制定一整套国际标准和守则，从而提高各国和整个国际金融体系抵御风险的能力。迄今为止，国际货币基金组织、经合组织、巴塞尔银行监管委员会（以下简称“巴塞尔委员会”）、国际会计准则委员会等国际组织已先后推出了多项国际标准和守则，其中，《有效银行监管核心原则》（以下简称《核心原则》）是巴塞尔委员会颁布的旨在指导各国、各地区提高银行业监管有效性的一些基本要求。1997 年 10 月，《核心原则》在国际货币基金组织和世界银行香港年会上通过，正式成为银行业监管的国际标准。2006 年新版核心原则颁布，2011 年 12 月，巴塞尔委员会公布了《有效银行业监管核心原则（征求意见稿）》，