



# 北京市地方金融监督管理条例


## 解读

郭 华 ■ 主编

BEIJINGSHI DIFANG JINRONG JIANDU  
GUANLI TIAOLI JIEDU



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位



# 北京市地方金融监督管理条例

---

## 解读

郭 华 ■ 主编

BEIJINGSHI DIFANG JINRONG JIANDU  
GUANLI TIAOLI JIEDU



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

北京市地方金融监督管理条例解读 / 郭华主编. —  
北京: 中国民主法制出版社, 2021.9  
ISBN 978-7-5162-2606-3

I . ①北… II . ①郭… III . ①地方金融—金融监管—  
金融法—法律解释—北京 IV . ① D927.102.280.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 191864 号

图书出品人: 刘海涛  
图书策划: 张 涛  
责任编辑: 周冠宇

---

书名 / 北京市地方金融监督管理条例解读  
作者 / 郭 华 主编

---

出版·发行 中国民主法制出版社  
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)  
电话 / (010) 63055259 (总编室) (010) 83910658 63056573 (人大系统发行)  
传真 / (010) 63055259

<http://www.npcpub.com>

**E-mail:** [mz fz@npcpub.com](mailto:mz fz@npcpub.com)

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米  
印张 / 20.5 字数 / 300 千字  
版次 / 2021 年 9 月第 1 版 2021 年 9 月第 1 次印刷  
印刷 / 北京中献拓方科技有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-5162-2606-3

定价 / 58.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 编 委 会

主 编 郭 华

副主编 许冰梅 曾筱清 董新义

### 编 委

郭 雳 北京大学法学院党委书记、教授，博士生导师，法学博士

应展宇 中央财经大学金融学院副院长、教授，博士生导师，  
北京金融风险管理研究院副院长

欧阳日辉 中央财经大学教授，经济学博士，中国互联网经济研究院副院长

刘大伟 宜信公司高级副总裁，北京市网络研究会副会长

王汀汀 中央财经大学金融学院教授，经济学博士

吴 韬 中央财经大学法学院党委书记、教授，博士生导师，法学博士

郭 华 中央财经大学法学院教授，博士生导师，法学博士，  
北京金融风险管理研究院副院长

许冰梅 中央财经大学法学院副教授，法学博士

## 前 言

《北京市地方金融监督管理条例》(以下简称《条例》)自2018年列入《北京市十五届人大常委会立法规划》(2018—2022)到2019年正式立项,北京市地方金融监督管理局历经多次立法调研与论证,又多次向有关部门和专家学者征求意见,于2020年向社会征求意见。北京市司法局征求意见稿向社会发布后,收到许多的建议和意见,并对有益的意见和建议予以吸收,经过市司法局、市人大财经办和法制办赴多地调研和召开地方金融组织、专家学者等的座谈会,形成《条例(草案)》,提交市人大常委会。市人大常委会从2020年至2021年经过三次常委会会议审议,于2021年4月16日北京市第十五届人大常委会第三十次会议审议通过,于2021年7月1日实施。《条例》颁布不仅为北京市加强地方金融有效监管提供了法律依据,也为北京市地方金融组织及其开展金融业务活动提供了规范发展的依据,对推进北京作为全国金融管理中心发展和建设具有全球影响力的金融科技创新中心,对促进北京地方金融治理体系和治理能力的现代化,均具有特别重要的意义。

北京市金融工作局(北京市地方金融监督管理局)2019年委托中央财经大学郭华教授组织起草《北京市地方金融监督管理条例(试拟稿)》。中央财经大学针对这一课题组成了起草和论证的专家学者团队。专家学者团队在起草过程中分赴天津、河北、山东、浙江等省市进行实地立法调研,收集、整理和分析了国外相关的资料,在反复讨论、多次论证、广泛征求意见的基础上提交了《条例(试拟稿)》。专家学者团队成员主要有:

**郭 华** 中央财经大学法学院教授,博士生导师,法学博士,  
兼任北京金融风险管理研究院副院长

- 应展宇 中央财经大学金融学院副院长、教授，博士生导师，兼任北京金融风险管理研究院副院长
- 欧阳日辉 中央财经大学教授，经济学博士，中国互联网经济研究院副院长
- 许泽玮 91 金融创始人、董事长，北京市十五届人大代表、共青团十八届中央委员会委员，北京航空航天大学法学院博士研究生
- 吴 韬 中央财经大学法学院党委书记、教授，博士生导师，法学博士
- 曾筱清 中央财经大学法学院教授，法学博士
- 黄 震 中央财经大学法学院教授，法学博士
- 王汀汀 中央财经大学金融学院教授，经济学博士
- 许冰梅 中央财经大学法学院副教授，法学博士
- 董新义 中央财经大学法学院副教授，法学博士
- 孟祥轶 中央财经大学公共财政与公共政策研究院副教授，经济学博士
- 于文豪 中央财经大学法学院副院长、教授，法学博士
- 郭栋磊 中央财经大学金融学博士后研究人员，法学博士

本课题在研究中得到了北京市地方金融监督管理局霍学文局长、郝刚副局长、法制处潘琍处长、张宁处长，市人大财经办罗珽处长等领导的大力支持；在出版过程中，中央财经大学法学院博士研究生王春晖、王蕾蕾、钱霄和硕士研究生刘欢、胡嫣然、李潇洋做了大量的辅助工作，在此表示衷心感谢！

2021 年 7 月 3 日

# 目 录

第一章 总则 .....	1
第二章 地方金融组织 .....	49
第三章 地方金融组织监督管理 .....	124
第四章 地方金融风险防范和处置 .....	171
第五章 法律责任 .....	199
第六章 附则 .....	227
附 录 .....	231
北京市地方金融监督管理条例 .....	231
关于小额贷款公司试点的指导意见 .....	244
融资担保公司监督管理条例 .....	249
融资担保公司监督管理补充规定 .....	258
区域性股权市场监督管理试行办法 .....	261
典当管理办法 .....	272
典当行业监管规定 .....	286
融资租赁企业监督管理办法 .....	295
商务部关于商业保理试点有关工作的通知 .....	300
关于商业保理试点实施方案的复函 .....	302
中国银保监会办公厅关于加强商业保理企业监督管理的通知 .....	304

中国银行业监督管理委员会关于地方资产管理公司开展 金融企业不良资产批量收购处置业务资质认可条件等 有关问题的通知 .....	310
中国银保监会办公厅关于加强地方资产管理公司监督管理 工作的通知 .....	312
国务院办公厅关于清理整顿各类交易场所的实施意见 .....	316

# 第一章 总则

## | 本章概述 |

本章作为总则，是关于地方金融监督管理立法目的、适用范围、监管原则、监管制度等方面的总括性规定。这些规定是在地方金融发展需求、地方金融监管经验、地方金融制度改革现实以及地方金融创新的基础上，以目标和需要为导向，遵照中央政策要求以及中央金融监管部门授权以及履行地方政府监管和化解金融风险的职责，从北京作为国家金融管理中心建设、扩大金融对外开放出发，将有关地方金融法律法规、中央金融政策及其地方金融监管部门授权性监管规定和北京地方金融监管较为成熟经验上升为地方法规的内容，突出北京地方金融监管的特色，通过地方金融监管法制化促进金融服务实体经济高质量发展，促进地方金融组织活动持续、稳定、健康发展，促进地方金融治理体系和治理能力现代化。

本章共 10 条（从第一条到第十条）。主要包括立法目的与依据、适用范围、监管原则、主体责任、政府职责、协作机制、部门职责、金融规划、金融发展、鼓励金融创新和金融开放等内容。这些内容贯穿适用于整个条例，对其他章的规定具有指导性意义，是实施条例应当严格遵循的基本内容。

**第一条** 为了规范地方金融组织及其经营行为，加强地方金融监督管理，防范化解地方金融风险，维护金融消费者合法权益，促进金融服务经济高质量发展，服务国家金融管理中心建设，根据有关法律、行政法规和国家对地方金融工作职责的规定，结合本市实际情况，制定本条例。

## ◎ 本条宗旨 ◎

本条是有关地方金融监管立法的目的与制定依据的规定，旨在保障条例制定的依据和目的的明确，为条例制定和适用提供方向性的指导思想。

## ◎ 内容解读 ◎

本条包括两个方面的内容：一是制定本条例的目的；二是制定本条例的依据。

一、制定本条例的目的。制定本条例的目的可分为一般目的和根本目的。条例制定的目的也是立法追求的价值和预期目标。具体而言，主要包括以下内容：

1. 规范地方金融组织及其行为。地方金融组织，是指国家统一监管的银行、证券、保险业或者非银行支付机构等机构外第五次全国金融工作会议及《中共中央、国务院关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革的若干意见》明确由地方属地化监管的小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司、区域性投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构和地方各类交易场所等从事金融相关业务被实务部门称为“7+4”的地方金融组织。地方金融组织作为金融体系的重要组成部分，对此监管的法规目前除国务院《融资担保公司监督管理条例》外，其余的法律规范大多属于中央金融监管部门的部门规章以及办法、意见、规范性文件。这些规定无法满足依法规范地方金融组织及其经营行为的需要；同时，地方金融组织及其经营行为还存在一些乱象，需要通过地方金融监管立法来规范和约束。规范地方金融组织及其经营行为不仅可以增强对地方金融组织的设立等法律约束力，也能够为地方金融组织经营行为提供优良经营法治环境。当前，中央明确授权地方政府监管地方金融组织，而这些地方金融体现了复合型的特点，既有从事贷款业务的间接性金融，也有从事直接融资的区域性资本市场，亟待地方金融监管部门依法纳入监管。基于此，《条例》将规范地方金融组织及其经营行为作为立法目的之一，并在第二章针对“地方金融组织”的设立和经营等行为作出专门规定，确保将地

方金融组织及其经营行为纳入法治轨道，从源头和根本上防范地方金融秩序乱象的发生。其中，将“规范”落实在地方金融“组织”和“行为”上，既体现对地方金融组织的机构监管，也包括对地方金融组织经营行为的监管，“机构”监管和“行为”监管并重，第二章以“地方金融组织”，而第三章“地方金融组织监督管理”则是表达了此意义。

2. 加强地方金融监督管理。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任”，明确了地方政府对部分金融负有监管的职责。2014年国务院下发的《国务院关于界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任的意见》（国发〔2014〕30号）又对地方省级人民政府的金融监督管理职责和风险处置责任作了具体性的要求。2017年第五次全国金融工作会议和中央有关文件直接提出了“在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，明确赋予地方政府相关金融监管职责”。目前，地方政府的监管职责和支出责任还存在不相匹配情况，甚至面临对不规范的地方金融组织经营行为及其一些风险事件无权监管，即使进行监管因缺乏有效的强制约束法律依据，其监管的效果依然不显著，基于凡是金融都要持牌经营、纳入监管、立足于服务实体经济，以至于地方监管不得不对一些风险事件多倚重公安机关的刑事手段，这种监管方式又与现代刑法的谦抑性原则存在冲突。解决目前监管法律依据不足和监管力度不强的现状，需要立法进一步强化地方金融监管职能，通过强化监管来遏制地方金融的乱象及风险的蔓延，从而提升监管有效性。况且，为了维护法制统一，落实中央有关文件的要求，强化地方金融监管具有现实合理性，为此，《条例》将加强地方金融监管作为立法的目的之一，并将“地方金融组织监督管理”作为第三章的内容，以保证监管促进金融稳定发展的目的得以实现。

3. 防范化解地方金融风险。党中央、国务院始终高度重视防范化解金融风险。习近平总书记多次就防范化解金融风险发表重要讲话，指出防范化解金融风险特别是防止发生系统性、地域性金融风险是金融工作的根本性任务和永恒主题，是事关国家安全、发展安全、人民财产安全的大事要事，是实现高质量发展必须跨越的重大关口。地方金融监管立法应当落实中央防范系

统性金融风险要求，坚决完成打好防范化解重大风险攻坚战的重要任务。党的十九大报告提出，健全金融监管体系，守住不发生系统性、地域性金融风险的底线，防止发生系统性金融风险是金融工作的根本任务。自2008年全球金融危机爆发以来，我国金融领域也积累了一些风险，监管部门应当依法严格稳妥、果断细致、专业有效地防范化解这些风险隐患。目前，金融监管从传统的强调合规性监管转向注重风险控制性监管，如美国在机构监管基础上加强了功能监管，英国也将综合监管变革为新的双峰监管。基于我国金融创新和对外开放，金融监管需要强化风险的防控力度和提升及时化解金融风险的能力，应将防范化解金融风险作为目的之一。为此，《条例》设立专章第四章对“地方金融风险防范和处置”作了专门性的规定。

4. 维护金融消费者合法权益。金融消费者是指购买、使用银行、支付机构提供的金融产品或者服务的自然人。金融消费者作为金融业的重要参与者、推动者，只有金融消费者权益得到足够的尊重和保护，金融业才能获得持续长久稳健的发展。加强金融消费者权益保护不仅是防范化解金融风险的重要内容，也是提升金融消费者信心、维护金融安全与稳定、促进金融服务实体经济和社会公平正义的必然要求。因为金融消费者对一个良好运行的金融市场的信赖，是推动金融稳定、增长、创新和发展的力量。金融的特性决定了保护金融消费者权益永远是其发展的重中之重。2011年G20会议通过的《金融消费者保护高级原则》强调金融消费者保护，特别是2015年《国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》和2020年《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》颁布，对促进我国金融创新发展和对外开放具有特别重要的价值。因此，条例将维护金融消费者合法权益作为目的之一，并将其内容在不同章中予以体现，贯串了对金融消费者宣传教育以及知情权、自主选择权、公平交易权等方面的保护。

5. 促进金融服务经济高质量发展，服务国家金融管理中心建设。金融是实体经济的血脉，实体经济是社会发展的肌体，为实体经济服务是金融的天职。金融监管不仅需要促进服务实体经济作为其出发点，更为重要的是促进经济从高速增长向高质量发展为落脚点，因此需要科学研判并妥善应对国际国内

经济形势，通过法治监管提升金融服务实体经济质量，通过提高效率服务国家金融管理中心建设。为落实好党中央、国务院批复的北京城市总体规划要求，北京金融监管需要进一步强化集决策监管、资产管理、标准制定、支付清算、信息交流、国际合作于一体的国家金融管理中心功能，发挥金融机构聚集、信息交流通畅、客户群体庞大、交易对手众多、基础设施完备、开放水平较高的优势，通过地方金融监管和加强“两区”金融发展促进金融服务经济高质量发展和服务国家金融管理中心建设，以此作为《条例》的目的更符合北京区位优势和作为首都的特点。

二、制定条例的依据。地方条例的制定不仅需要中央政策指导，也需要有上位法依据，还需要地方实践基础，以便制定的地方性法规作为执法依据既能落实中央政策，也能保证其有法可依，还能解决实践中的问题，在实施中体现严格执法的政治效果、法律效果和社会效果的一致性。本条例的制定依据体现在以下三个方面：

一是法律法规依据。根据立法法的规定，全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规是地方性法规制定的上位法依据。制定地方性法规不仅需要有上位法依据，还不得同宪法、法律和行政法规相抵触，以保证宪法、法律和行政法规在本行政区域内得以贯彻和执行。地方性法规一般包括地方实施性立法和地方创制性立法。地方实施性立法是指依据宪法和法律的精神，从本地区实际情况出发，细化、具体化已经制定的法律和法规的地方性法规，主要强调具体性、执行性和落实性。地方创制性立法，是指在坚持贯彻宪法和法律精神的前提下，就国家法律保留的立法权事项外的其他事项，根据本地方实际情况，先行制定的地方性法规。这种法规主要是用以对上位法条款和原则性规定进一步的完善，侧重强调先行性、独立性和创新性。就地方金融监管立法而言，金融监管主要是中央事权，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任，基于央地监管分权改革，作为金融监管一部分的地方金融监管成为必要，需要地方制定实施性立法予以规范。根据我国立法法的立法权限，法律和国务院行政法规是制定地方金融监管地方法规的法律依据，例如2017年10月1日国务院《融资担保公司监督管理条例》对“7+4”中融资担保公

司监管立法可作为地方金融监管融资担保公司的立法根据。本条的制定明确了法律法规作为依据。目前，有关地方金融组织及其经营行为的监管依据主要是中央金融管理部门的规章等，这些规章等不断成为行政法规，且主要限于地方金融组织管理，本条制定将其作为参考依据。

二是政策依据。党的十八大提出：“深化金融体制改革，健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系。”《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出了完善金融监管体制机制，加强金融监管协调，健全金融监管机构之间以及与宏观调控部门之间的协调机制，完善地方政府金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任。《国务院关于界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任的意见》明确界定了中央和地方金融监管职责和风险处置责任，初步形成了中央和地方两个层面的金融监管体系，金融监管权也逐渐由中央专属转化为中央与地方共同行使，落实中央政策，地方应当通过立法来保障其地方监管有法可依和严格执法。《北京市制定地方性法规条例》规定，地方立法应当“保证党的主张通过法定程序成为国家意志，为本市推进国家治理体系和治理能力现代化提供制度保障”。本《条例》的制定符合“保证党的主张通过法定程序成为国家意志”的根本要求，是落实和保障中央金融风险监管政策有效贯彻和建设法治政府、法治社会的重要举措，中央和国家对地方金融工作职责的要求是条例制定的依据。

三是实践依据。北京市地方金融监管部门基于中央金融部门的规定，已对部分地方金融组织进行了管理，其监管已经成为事实，对此事实应当通过立法予以确认。北京市在地方金融监管上积累了一些有效的实践经验，需要将这些成熟的监管经验和有益做法上升规范，《条例》的制定吸收了北京市地方金融监管的实践经验和有益做法，本条在制定依据将“结合本市实际情况”作为实践基础，以期满足地方金融监管的需求。

## ○ 适用说明 ○

中央政府的统一金融政策难以满足地域性、多元化与创新型的需求，特

别是一些地方金融组织及其经营行为存在的问题，特别需要地方金融依法监管来弥补中央监管的不足。条例的制定立足于地方金融的新形势、贯彻金融监管的新思想和构建地方金融监管的新格局，根据防范金融风险的中央要求，其立法不断摸索创制性立法工作弥补法律法规在地方金融监管上的缺失，旨在借助于地方立法引领地方金融创新和发展。地方金融监管不仅应以目标为导向，促进金融服务经济高质量发展，服务国家金融管理中心建设，还需要以问题为导向，满足客观需要，把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，发挥好金融消费者权益保护工作金融领域“减震器”和“释压阀”的基础性作用。在条例制定过程中还存在一些不同认识。

一是根据立法法的规定，在中央事权监管法律框架下，省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会可以对行政区域内相关金融监管事项制定地方性法规。在遵循宪法及其他重要法规的前提下，考虑到地方金融差异化发展，地方性法规可以根据本行政区域的实际情况作出具体规定。可以说，地方制定地方金融监管条例具有上位法依据，尽管中央金融管理部门的规章、办法或者规范性文件不是地方金融监管立法的依据，因其制定存在上位法依据，参照这些规定、办法或者规范性文件制定条例予以溯源，依然具有上位法依据。

二是关于地方金融监管立法金融“服务实体经济”作为目的问题，在其他省市制定条例时存在不同意见。多数条例在征求意见中将服务实体经济作为目的，表明了对其问题认识不断深化。金融应当服务实体经济是金融稳定的重要方面，属于金融政策的主要内容，地方金融监管也不例外，地方金融监管立法需要关注金融与实体经济良性互动、协调发展，促进现代金融在现代化经济体系建设中的积极作用，不应当将促进经济实现高质量发展作为立法目的。金融通过服务实体经济获得自身发展，而实体经济发展也离不开金融服务，推动金融服从服务于实体经济这一本源，需要将金融和实体经济统筹起来考虑，通过强化地方金融监管促进未来金融改革发展与开放创新。本条例将促进金融服务经济高质量发展作为目的，以示监管不偏离目标，地方金融组织发展不偏离方向。

◎ 参考依据 ◎

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议  
《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

要界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任。

中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见

要建立健全金融消费者保护基本制度。

中华人民共和国立法法

第七十二条 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

第七十三条 地方性法规可以就下列事项作出规定：

（一）为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；

（二）属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

除本法第八条规定的事项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。

中华人民共和国银行业监督管理法

第一条 为了加强对银行业的监督管理，规范监督管理行为，防范和化解银行业风险，保护存款人和其他客户的合法权益，促进银行业健康发展，制定本法。

## 融资担保公司监督管理条例

第四条 省、自治区、直辖市人民政府确定的部门（以下称监督管理部门）负责对本地区融资担保公司的监督管理。

省、自治区、直辖市人民政府负责制定促进本地区融资担保行业发展的政策措施、处置融资担保公司风险，督促监督管理部门严格履行职责。

第二条 本市行政区域内地方金融组织及其监督管理，地方金融风险防范和处置等活动，适用本条例。

国家对地方金融监督管理另有规定的，从其规定。

本条例所称地方金融组织，是指国家授权由地方实施监督管理的小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司、地方交易场所以及国家授权地方监督管理的其他金融组织。

### ◎ 本条宗旨 ◎

本条是关于条例适用范围与地方金融组织的规定，旨在确定条例调整的范围以及适用的效力边界。

### ◎ 内容解读 ◎

本条主要包括适用于行政区域和地方金融组织及其监督管理。本条共分三款。

第一款确定了本条例适用的主体和空间范围。主要包含以下几层含义：

一是条例确定了本条例适用的地域和主体范围。地域范围是本市行政区域是北京市行政辖区内。虽然对其他省、自治区和直辖市有监管协作机制和金融风险协同处置机制，但应按照建立的协作机制执行，依然不脱离其所属行政区域。行政区域内的中央金融监管部门在京分支机构、派出机构在行政区域的监管，需要尊重条例的规定，因为条例制定的依据及法律和国务院行政法规是中央金融监管部门分支机构、派出机构在行政区域应当执行的依据。

二是条例适用主体不仅是本市行政区域内地方金融组织及其行为，还包