

## 《上海市地方金融监督管理条例（草案）》 公开征求意见

上海市第十五届人大常委会第十六次会议对《上海市地方金融监督管理条例（草案）》进行了审议。为进一步发扬立法民主，现将草案及相关说明在解放日报、上海法治报、东方网(www.eastday.com)、新民网(www.xinmin.cn)、上海人大网、“上海人大”微信公众号上全文公布，向社会广泛征求意见，以便进一步研究修改，再提请以后的市人大常委会会议审议。现将有关事项告知如下：

### 一、公开征求意见的时间

2019年12月19日至2020年1月9日

### 二、反映意见的方式

（一）来信地址：上海市人民大道200号，市人大常委会法制工作委员会立法二处；邮政编码：200003

（二）电子邮件：lqi256@163.com

（三）传 真：63586583

上海市人大常委会办公厅

2019年12月18日

### 关于《上海市地方金融监督管理条例（草案）》征求意见有关事项的说明

#### 一、关于条例草案的起草背景

近年来，本市金融业快速发展，金融体制改革扎实推进，新型金融业态不断涌现，金融服务经济社会发展的功能日益凸显，为全市经济发展提供了重要支撑。在2017年全国金融工作会议上，习近平总书记强调，“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，强化地方监管责任和属地风险处置责任”。为了贯彻落实党中央和国务院赋予的地方金融监管职责，提高地方金融治理能力，促进地方金融健康发展，防范化解区域金融风险，保障上海国际金融中心建设，有必要通过地方金融立法填补制度空白，确保地方金融监管执法有据，促进金融服务实体经济高质量发展。

## 二、关于条例草案的主要内容

条例草案共六章四十六条。主要包括：

### （一）关于适用范围

《条例（草案）》规定了立法适用范围：一是列举“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”七类授权实施监管的行业；二是以“法律、行政法规规定和国务院授权监督管理的具有金融属性的其他组织”概括“辖区内投资公司、社会众筹机构等”行业；三是规定“国家对地方金融监督管理另有规定的，从其规定”；四是规定“市人民政府对地方各类交易场所另有规定的，从其规定”。（第二条）

### （二）关于市区两级监管体制

《条例（草案）》明确市区两级监管职责：一是市人民政府应当根据国家金融稳定发展委员会的指导和监督下，建立金融工作议事协调机制。区人民政府应当建立健全地方金融监管机制，做好金融风险防范和处置等工作。二是明确区金融工作部门履行辅助监管义务，对登记在本区的地方金融组织承担市场准入的初步审查、信息统计；组织有关风险监测预警和防范处置，并采取相应监督管理措施。（第四条、第五条）

### （三）关于地方金融组织行为规范

《条例（草案）》明确了地方金融组织的经营规则：一是确立地方金融组织的审慎经营义务、消保义务、信义义务、经营信息报送义务和重大风险事件报告等制度。二是确立地方金融组织的退出机制，地方金融组织提出书面申请并提交资产状况证明以及债权债务处置方案等材料，可以自愿解散组织或者退出市场。三是严禁地方金融组织“资金端的吸收或者变相吸收公众存款的行为”与“资产端的自营或受托发放贷款以及受托投资的行为”。（第十一条至第十六条、第十八条）

### （四）关于对地方金融组织监管措施

《条例（草案）》规定：一是将“查封场所、设施”和“查封、扣押财物”等行政强制措施纳入现场检查，赋予地方金融管理部门进入有关单位开展延伸调查的权限。二是对一般性违法违规行为设定监管谈话、通报批评等监管措施。三是对重大违法违规行为设定认定不适当人选、责令暂停部分业务等监管措施。四

是明确市地方金融监管部门可以根据地方金融组织的风险情况，建议市场监管、司法机关、移民和出入境管理部门等采取相应管理措施。（第二十一条至第二十三条、第二十五条）

#### （五）关于区域金融风险防范化解

《条例（草案）》要求：一是明确地方政府与中央金融监管部门在风险处置方面的责任分工，并且要求市、区人民政府承担本行政区域内防范和处置非法集资的职责。二是地方金融管理部门经同级人民政府批准后，可以对地方金融组织采取责令停业整顿、接管，指定其他同类地方金融组织实施业务托管、委托有关专业机构开展行政清理等措施；并根据不同情形终止重大风险处置。三是任何单位和个人未取得相应金融业务资质，不得开展与该金融业务相关的营销宣传；相关部门建立协作机制，加强对违法违规金融营销宣传的监测和查处。（第三十条、第三十二条至第三十四条）

#### 三、拟重点讨论和听取意见的几个问题

1. 对《条例（草案）》适用范围界定的意见和建议；
2. 对地方金融组织事中事后监管制度的意见和建议；
3. 对地方金融组织退出机制的意见和建议；
4. 对《条例（草案）》的其他意见和建议。

## 上海市地方金融监督管理条例

### （草案）

#### 第一章 总则

##### 第一条（目的和依据）

为了规范地方金融组织及其活动，维护金融消费者和投资者合法权益，防范化解金融风险，促进本市金融健康发展，推动上海国际金融中心建设，根据相关法律、行政法规和国家有关规定，结合本市实际，制定本条例。

##### 第二条（适用范围）

本市行政区域内地方金融组织及其活动的监督管理，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；市人民政府对地方各类交易场所另有规定的，从其规定。

本条例所称地方金融组织，是指依法设立的小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司和地方资产管理公司，以及法律、行政法规和国务院授权地方政府监督管理的具有金融属性的其他组织。

本条例所称地方金融活动，是指地方金融组织依据法律法规以及有关金融监管要求开展的经营性行为。

### 第三条（监管原则和目标）

本市地方金融监督管理工作，应当遵循安全审慎、有序规范、创新发展的原则，坚持服务实体经济、防控金融风险 and 深化金融改革的目标，推动金融服务经济高质量发展。

### 第四条（政府职责）

市人民政府应当在国家金融稳定发展委员会的指导和监督下，建立金融工作议事协调机制，完善地方金融监管体系，落实地方金融监管职责，统筹本市金融改革发展、金融风险防范等重大事项。

区人民政府应当加强对本行政区域内地方金融相关工作的组织领导，建立健全地方金融监管机制，做好金融风险防范处置等工作。

### 第五条（部门职责）

市地方金融监管部门负责本市地方金融组织及其活动的监督管理，承担制定监督管理细则、开展调查统计、组织有关风险监测预警和防范处置等职责。

区金融工作部门根据市地方金融监管部门的要求，对登记在本行政区域内的地方金融组织承担初步审查、信息统计等职责，组织有关风险监测预警和防范处置，并采取相应的监督管理措施。

发展改革、经济信息化、商务、公安、市场监管、财政、国资、宣传、文化

旅游、交通、农业农村、科技、教育、民政、住房城乡建设管理、网信、通信管理等部门按照各自职责，做好地方金融监督管理的相关工作。

#### 第六条（监管科技）

本市建立地方金融监督管理信息平台（以下简称监管平台），参与国家金融基础数据库建设，在国家统一规划下推动地方金融监管标准化建设。监管平台由地方金融监管部门负责建设和运营。

市地方金融监管部门应当推动人工智能、区块链、云计算、大数据等技术在监管平台的运用，通过监管平台归集监管信息、开展行业统计和风险监测预警等，并实现与有关部门监管信息的互联共享。

#### 第七条（金融改革创新）

市人民政府应当加强上海国际金融中心建设规划，支持金融市场体系建设、金融要素资源集聚，推进金融对外开放，激发金融创新活力，优化金融发展环境，进一步强化全球金融资源配置功能，提升辐射力与影响力。

本市推动在中国（上海）自由贸易试验区以及临港新片区等区域，试点金融产品创新、业务创新和监管创新。

本市协同中央金融监管部门推广金融科技应用试点，全面提升金融科技应用水平，推进技术创新与金融创新融合发展，加强上海国际金融中心建设和科技创新中心建设联动。

#### 第八条（长三角区域监管合作）

本市完善长三角区域金融监管合作机制，建立健全风险监测预警和监管执法联动机制，强化信息共享和协同处置，推动金融服务长三角区域高质量一体化发展。

## 第二章 组织行为规范

#### 第九条（地方金融组织的设立）

在本市依法设立地方金融组织，应当具备下列条件，并向市人民政府或者市地方金融监管部门申请许可或者试点：

- （一）已实际缴纳国家规定的最低注册资本金；
- （二）有与业务活动相适应的控股股东或者主要股东；
- （三）有满足国家规定的任职条件的董事、监事和高级管理人员；
- （四）国家规定的其他要求。

#### 第十条（备案事项）

地方金融组织的下列事项，除了国家规定需要审批外，应当向市地方金融监管部门或者区金融工作部门（以下统称地方金融管理部门）备案：

- （一）在本市或者外省市设立分支机构；
- （二）外省市地方金融组织在本市开展经营活动；
- （三）变更组织名称、住所或者主要经营场所、注册资本金、控股股东或者主要股东；
- （四）变更法定代表人、董事、监事或者高级管理人员。

国家对地方金融组织的备案管理另有规定的，从其规定。

#### 第十一条（审慎经营）

地方金融组织应当完善组织治理结构，按照国家和本市有关规定，建立并严格遵守风险管理、内部控制、资产质量、风险准备、关联交易等业务规则和管理制度。

#### 第十二条（金融消费者和投资者权益保护）

地方金融组织应当根据产品或者服务的风险特点，将合适的金融产品或者服务提供给金融消费者和投资者，依法保障金融消费者和投资者的财产安全权、知情权和自主选择权等合法权益，不得设置违反公平原则的交易条件。

地方金融组织应当建立方便快捷的争议处理机制，完善投诉处理程序，及时解决与金融消费者和投资者的争议。

### 第十三条（信义义务）

地方金融组织及其董事、监事和高级管理人员应当遵守国家和本市有关监管要求，履行恪尽职守、勤勉尽责的义务，有效防范和控制风险。

### 第十四条（经营信息报送）

地方金融组织应当定期向地方金融管理部门报送下列材料：

- （一）业务经营情况报告、统计报表以及相关资料；
- （二）经会计师事务所审计的财务会计报告；
- （三）国家和本市规定的其他材料。

### 第十五条（重大风险事件报告）

地方金融组织发生流动性困难、重大待决诉讼或者仲裁、主要负责人失联或者接受刑事调查、重大负面舆情等严重影响正常经营的重大风险事件的，应当在事件发生后四十八小时内，向地方金融管理部门报告。

地方金融组织发生严重流动性危机，引发群体性事件或者区域性金融风险的，应当在事件发生后二十四小时内，向地方金融管理部门报告。

地方金融组织的控股股东或者实际控制人发生本条第一款、第二款规定的重大风险事件，地方金融组织应当自知道或者应当知道之日起二十四小时内，向地方金融管理部门报告。

### 第十六条（业务终止）

地方金融组织自愿解散或者不再从事地方金融活动的，应当按照国家规定，向市人民政府或者市地方金融监管部门提出书面申请，并提交资产状况证明以及债权债务处置方案等材料。

地方金融组织解散或者不再从事地方金融活动后，市人民政府或者市地方金融监管部门应当依法注销许可证或者撤回准予试点文件，并予以公告。

### 第十七条（控股股东或者实际控制人责任承担）

地方金融组织可以建立控股股东或者实际控制人承担剩余风险责任的制度

安排，推动控股股东或者实际控制人出具书面承诺，在地方金融组织解散或者不再从事地方金融活动时，承担地方金融组织的未清偿债权债务。

控股股东或者实际控制人不予承诺的，地方金融组织应当向地方金融管理部门作出书面报告并说明理由。地方金融组织应当将控股股东或者实际控制人是否承诺承担剩余风险责任的情况向社会公示。

#### 第十八条（禁止性行为）

地方金融组织应当依法规范经营，严守风险底线，不得从事下列活动：

- （一）吸收存款或者变相吸收存款；
- （二）出借、出租许可证或者准予试点文件；
- （三）未获得许可证或者准予试点文件，受托投资、自营或者受托发放贷款；
- （四）国家和本市禁止从事的其他活动。

### 第三章 监督管理措施

#### 第十九条（信息公示）

市地方金融监管部门应当在官方网站、“一网通办”等政务平台，公布地方金融组织设立、变更、终止和业务范围等信息。

#### 第二十条（监督检查）

地方金融管理部门应当每年制定地方金融组织监督检查计划，对地方金融组织的经营活动实施监督检查。监督检查可以采取现场检查和非现场监管等方式。

市地方金融监管部门应当制定现场检查程序，规范现场检查行为。

地方金融管理部门应当通过非现场监管的方式，分析、评价地方金融组织的风险状况等。

#### 第二十一条（现场检查措施）

地方金融管理部门在开展现场检查时，可以采取下列措施：

- （一）进入地方金融组织及有关单位经营活动场所进行检查；

- (二) 询问地方金融组织及有关单位工作人员, 要求其对检查事项作出说明;
- (三) 检查相关业务数据管理系统等;
- (四) 调取、查阅、复制与检查事项有关的文件资料等;
- (五) 对可能被转移、隐匿或者损毁的文件资料、电子设备等, 先行登记保存;
- (六) 查封相关经营活动场所、设施, 或者扣押相关财物;
- (七) 法律法规规定的其他措施。

开展现场检查的工作人员不得少于两人, 并应当出示行政执法证件和检查通知书。有关单位和个人应当予以配合, 如实说明有关情况并提供文件资料, 不得拒绝、阻碍和隐瞒。

#### 第二十二条 (一般违法违规风险监管措施)

地方金融管理部门在依法履行职责过程中, 发现地方金融组织存在违反国家和本市监管要求的行为或者存在其他风险隐患的, 可以采取监管谈话、发出风险预警函、通报批评等措施, 责令其改正。

地方金融管理部门在开展监管谈话时, 可以要求地方金融组织的控股股东或者实际控制人以及法定代表人、董事、监事或者高级管理人员等, 对业务活动以及风险状况等事项作出说明。

#### 第二十三条 (重大违法违规行为监管措施)

地方金融组织经查实存在重大违法违规行为的, 市地方金融监管部门可以采取下列措施:

- (一) 认定负有责任的董事、监事或者高级管理人员为不适当人选;
- (二) 责令其暂停部分业务;
- (三) 责令其停止增设分支机构;
- (四) 停止受理其相关审批申请;
- (五) 法律法规规定的其他措施。

#### 第二十四条 (监管评级)

市地方金融监管部门应当综合现场检查和非现场监管的有关情况,对地方金融组织开展监管评级,进行分类监督管理。

市地方金融监管部门可以根据监管评级情况,决定现场检查的频次、范围和需要采取的监管措施等。

#### 第二十五条 (执法协作)

市地方金融监管部门在履行监督管理职责中,可以根据地方金融组织的风险状况,建议有关部门依法采取下列措施:

- (一) 市场监管部门暂停办理企业变更登记事项;
- (二) 中央金融监管部门在沪派出机构督促商业银行或者非银行支付机构等,暂停提供相关金融服务;
- (三) 网信、通信管理等部门采取暂停相关业务、关闭网站等处置措施;
- (四) 移民和出入境管理部门对地方金融组织法定代表人、董事、监事、高级管理人员或者实际控制人限制出境;
- (五) 公安、法院、检察院对地方金融组织转移、转让财产的行为采取限制措施。

#### 第二十六条 (包容审慎)

市地方金融监管部门可以制定行业发展规划,在风险可控的前提下,采取与地方金融组织创新发展相适应的监督管理措施。

#### 第二十七条 (信用管理)

市地方金融监管部门应当建立地方金融组织及其从业人员的信用档案,依法将地方金融组织及其从业人员的信用信息向本市公共信用信息服务平台归集,并推动与金融信用信息基础数据库等互联互通。

地方金融组织及其从业人员有下列行为之一,造成严重后果或者严重不良社会影响的,应当将其列入严重失信主体名单:

- (一) 拒绝、阻碍检查并毁灭转移相关材料,被市地方金融监管部门吊销许可证或者撤销试点资格的;

- (二) 被市地方金融监管部门处以市场禁入的；
- (三) 其他严重危及区域金融稳定和社会稳定的行为。

市地方金融监管部门应当公布严重失信主体名单，并同时公开名单的列入、移出条件和救济途径。

地方金融组织存在严重失信行为的，有关部门可以依法对负有直接责任的法定代表人、董事、监事或者高级管理人员实施联合惩戒。

#### 第二十八条（行业自律）

鼓励地方金融组织依法建立行业自律组织。行业自律组织应当承担下列工作：

- (一) 制定行业自律规则，督促、检查会员及其从业人员行为，实施自律管理措施；
- (二) 依法维护会员合法权益，反映行业的建议和诉求，促进行业与监管部门定期沟通；
- (三) 督促会员开展金融消费者和投资者教育活动，维护金融消费者和投资者合法权益；
- (四) 对会员违法违规行为的投诉进行调查和处理；
- (五) 对会员之间以及会员与金融消费者或者投资者的纠纷进行调解；
- (六) 法律法规规定的其他工作。

#### 第二十九条（举报处理）

任何单位和个人对于地方金融组织的违法违规行为，有权向地方金融管理部门和有关部门举报。

地方金融管理部门和有关部门应当向社会公开受理举报的电话、电子邮箱等联系方式，依法及时处理接到的举报，并对举报人信息和举报内容严格保密。

对实名举报并提供相关证据的，地方金融管理部门和有关部门应当将处理结果书面告知举报人。

### 第四章 风险防范处置

### 第三十条（风险防范和处置分工）

未经批准擅自设立中央金融监管部门监督管理的金融机构或者非法从事中央金融监管部门监督管理的金融活动的，市、区人民政府及其所属部门按照职责分工，配合中央金融监管部门及其在沪派出机构开展风险防范和处置。

未经批准擅自设立地方金融组织或者非法从事地方金融活动的，地方金融管理部门应当会同有关部门、中央金融监管部门在沪派出机构开展风险防范和处置。

市、区人民政府承担本行政区域内防范和处置非法集资的职责。

### 第三十一条（风险应急处置机制）

市、区人民政府应当建立金融风险防范和处置工作机制，制定地方金融风险突发事件应急预案，及时稳妥处置金融风险。

地方金融管理部门应当会同有关部门建立地方金融组织重大风险事件预警、防范和处置机制。

### 第三十二条（重大风险处置）

地方金融组织对经营活动中的风险事件承担主体责任，发生风险事件时应当立即采取相应措施，并向地方金融管理部门报告。地方金融管理部门收到地方金融组织的风险事件报告后，应当立即开展风险研判、评估。

地方金融组织的风险事件严重影响区域金融稳定的，经同级人民政府批准后，地方金融管理部门可以对该地方金融组织采取责令停业整顿、接管、指定其他同类地方金融组织实施业务托管等措施，并联合有关部门进行风险处置。

地方金融组织经停业整顿、接管或者托管，在规定期限内仍不能恢复正常经营的，地方金融管理部门可以委托有关专业机构开展行政清理。

### 第三十三条（终止重大风险处置）

有下列情形之一的，经地方金融管理部门报同级人民政府批准后，终止重大风险处置：

(一) 地方金融组织的重大风险已经消除且恢复正常经营能力的,可以继续从事地方金融活动;

(二) 地方金融组织的重大风险无法消除且不具备继续经营能力的,由市地方金融监管部门依照法定程序,吊销许可证或者撤回准予试点文件。

#### 第三十四条 (金融广告)

未取得相应金融业务资质的单位和个人,不得开展与金融业务相关的营销宣传。

广告经营者和广告发布者应当依法查验有关单位和个人提供的相关金融业务资质证明材料,不得发布与业务资质范围不一致的金融营销宣传内容。

地方金融管理、市场监管、公安、网信、通信管理等部门和中央金融监管部门在沪派出机构应当建立协作机制,加强对违法金融营销宣传的监测和查处。

#### 第三十五条 (保密要求)

各有关部门及其工作人员对于风险处置及日常监督管理中知悉的有关单位和个人的商业秘密、个人隐私,应当予以保密。

### 第五章 法律责任

#### 第三十六条 (指引条款)

违反本条例规定的行为,法律法规已有规定的,从其规定。

#### 第三十七条 (违反准入要求的法律责任)

未经批准擅自设立地方金融组织或者非法从事地方金融活动的,由市地方金融监管部门责令停业并没收违法所得;违法所得五十万元以上的,处违法所得三倍以上五倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足五十万元的,处五十万元以上二百五十万元以下的罚款。对相关责任人处二十万元以上一百万元以下的罚款。

### 第三十八条（违反监管要求的法律责任）

地方金融组织有下列情形之一的，由市地方金融监管部门责令限期改正，处五万元以上二十万元以下的罚款：

- （一）违反本条例第十条第一款规定，未按照要求对相关事项进行备案的；
- （二）违反本条例第十四条规定，未按照要求报送经营信息的；
- （三）违反本条例第十五条规定，未按照要求在规定期限内报告重大风险事件的；
- （四）违反本条例第三十二条第一款规定，在发生风险事件时未立即采取相应措施的。

### 第三十九条（违反禁止性行为的法律责任）

地方金融组织违反本条例第十八条规定，有下列情形之一的，由市地方金融监管部门责令限期改正，没收违法所得，处五十万元以上二百五十万元以下的罚款；情节严重的，责令停业或者吊销许可证、撤销试点资格：

- （一）吸收存款或者变相吸收存款的；
- （二）出借、出租许可证或者准予试点文件的；
- （三）未获得许可证或者准予试点文件，受托投资、自营或者受托发放贷款的；
- （四）国家和本市禁止从事的其他活动。

### 第四十条（拒绝、阻碍监管的法律责任）

地方金融组织违反本条例第二十一条规定，拒绝、阻碍地方金融管理部门依法实施现场检查措施的，由市地方金融监管部门责令限期改正，处五万元以上五十万元以下的罚款；拒绝、阻碍检查并毁灭转移相关材料的，由市地方金融监管部门责令停业或者吊销许可证、撤销试点资格；构成违反治安管理行为的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》予以处罚。

### 第四十一条（相关管理人员责任）

市地方金融监管部门根据本条例规定对地方金融组织作出行政处罚的，可以

同时对负有直接责任的董事、监事或者高级管理人员处五万元以上五十万元以下的罚款。

地方金融组织违反本条例规定，情节严重的，市地方金融监管部门对负有直接责任的董事、监事或者高级管理人员，可以依法在一定期限或者终生禁止其担任本市地方金融组织的董事、监事或者高级管理人员。

#### 第四十二条（从轻、减轻处罚情节）

本条例的各类行政违法主体具有下列行为之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动及时赔偿金融消费者和投资者损失的；
- （二）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （三）配合查处其他违法行为有立功表现的；
- （四）其他依法应当从轻或者减轻行政处罚的。

#### 第四十三条（行政机关及其工作人员责任）

行政机关及其工作人员在地方金融监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附则

#### 第四十四条（实施细则）

市人民政府或者市地方金融监管部门可以依照本条例规定，制定地方金融组织监督管理实施细则。

对同一投资人及其关联方、一致行动人控股或者实际控制的不同地方金融组织，由市地方金融监管部门参照金融控股公司监督管理原则，制定监督管理实施细则。

#### 第四十五条（有关用语含义）

本条例所称控股股东，是指持有或者控制地方金融组织股份总额百分之五十

以上股份或者表决权,以及持有股份总额不足百分之五十但对地方金融组织经营管理有实际控制权的股东。

本条例所称主要股东,是指持有或者控制地方金融组织股份总额百分之五以上股份或者表决权,以及持有股份总额不足百分之五但对地方金融组织经营管理有重大影响的股东。

本条例所称实际控制人,是指对地方金融组织拥有实际控制权的法人或者自然人。

#### 第四十六条 (施行日期)

本条例自 年 月 日起施行。