

《证券投资基金托管业务管理办法》 (修订草案征求意见稿) 修订说明

为贯彻落实中央金融工作会议和新“国九条”关于加强监管、防范风险、推动高质量发展的精神，进一步优化证券投资基金（以下简称基金）托管行业生态，压实托管人责任，切实保护投资者利益，支持托管人依法创新组织架构，中国证监会对《证券投资基金托管业务管理办法》（以下简称《办法》）进行了修订，具体情况如下：

一、修订背景

现行《办法》为2020年7月10日中国证监会会同原银保监会修订发布，对丰富基金托管行业生态并强化基金托管人责任发挥了积极作用。近年来，行业形势、监管环境进一步变化，也暴露出一些新的问题：**一是基金托管行业集中趋势明显**。目前，全国性商业银行及少数几家证券公司托管了约80-90%公募、私募证券投资基金。部分符合现行行政许可条件的申请人实质展业能力有限，有必要完善准入门槛，支持真正具备较强展业能力与合规风控能力的机构取得该项资格。**二是部分机构在“证券投资基金”托管牌照下大量开展其他业务，背离了业务本源**。由于基金托管市场已高度集中，部分新获批或者正在申请该项资格的机构主要（拟）开

展“证券投资基金”以外的金融产品甚至非标产品的托管业务，这背离了核批“证券投资基金”托管业务资格的本源，存在一定的风险隐患，有必要厘清业务边界、督促持牌机构立足主责主业。三是部分托管机构“托而不管”或者“托而管不了”。个别私募证券投资基金产品发生重大违约，暴露出托管人在准入尽调、投资监督、估值核算、信息披露等环节履职不到位问题，有必要针对性强化相关监管要求，压实托管人责任。四是市场化退出机制有待完善。《证券投资基金法》第四十条明确，对于连续三年没有开展证券投资基金托管业务的，可以取消其资格。但对于“没有开展”缺乏具体界定标准，导致不具商业可持续性的机构缺乏有序退出市场渠道，实践中存在一定程度“囤牌”现象甚至违规超范围执业的风险。五是与行业创新发展的需要不完全适应。2022年4月，中国证监会发布《关于加快推进公募基金行业高质量发展的意见》，明确提出“研究推进基金托管人通过组织架构创新实现托管业务的集中化、专业化运营”，但《办法》中规定的个别行政许可条件对托管专业子公司难以适用，有必要明确具体政策。

二、修订的主要内容

本次修订的总体原则是“严把准入、聚焦主业、压实责任、推动创新”。现行《办法》共六章43条，本次拟修订25条，增加18条，修订后共七章61条，具体修改情况如下：

（一）完善准入门槛

一是强化实质展业能力要求。在《办法》第 8 条行政许可条件中增加“具备实质开展基金托管业务能力及可持续商业模式，最近一年总资产规模或者权益类公募基金销售保有规模居于行业前列”的要求。

二是强化合规风控能力要求。根据中国证监会以及银监相关规定，证券公司评级为 A 类或者商业银行评级为 2 级以上的，表明相关机构合规与风控体系相对完善，能够满足开展相关业务的基本标准。为此，要求申请人最近三年监管评级在 2 级或 A 类以上。另一方面，提高净资产要求，强化风险承受能力，要求商业银行净资产不低于 500 亿元人民币，证券公司及其他金融机构净资产不低于 300 亿元人民币（第 8 条）。

（二）强化实质展业、风险隔离监管要求

一是督促聚焦主责主业，实质开展基金托管业务。要求申请人在向中国证监会提交申请时作出取得基金托管资格后，将聚焦主业、实质开展证券投资基金托管业务的说明和承诺（第 11 条）。

二是强化风险隔离。要求基金财产与其他托管财产严格分开保管（第 31 条）。

三是厘清业务边界。为避免基金托管机构开展其他托管业务可能导致的业务边界与监管职责不清晰，明确“商业银行开展基金托管业务，还应当满足国家金融监督管理总局关于托管业务的相关规定。商业银行开展基金托管以外其他托

管业务的，由国家金融监督管理总局实施监督管理，法律、行政法规和国家另有规定的除外”（第 44 条）。

（三）压实托管人责任

一是夯实信息数据基础，强化履职保障。要求基金托管人应当以证券登记结算机构、证券交易场所、场外交易对手方等独立第三方提供的投资交易相关信息作为划款清算、投资监督和净值复核的依据（第 17 条）；要求托管人采取必要手段核查验证基金管理人提供的信息资料（第 27 条）；明确基金管理人配合提供相关资料情况下基金托管人应当如何处理（第 23 条）。

二是压实托管责任，避免“托而不管”。强化客户及产品准入要求，避免“带病托管”（第 30 条）；明确私募证券投资基金适用“一托到底”情形及相关托管要求（第 28 条）。

三是充分揭示风险，避免“托而管不了”。要求基金合同约定的投资范围包括非标准化资产等基金托管人无法有效监督的资产时，基金合同应当向基金份额持有人特别揭示；要求基金托管人不得在基金合同和托管协议中约定实时监督等基金托管人无法完整、有效履职的监督方式（第 29 条）。

四是强化托管人报告义务，及时掌握重大异常情况。对于现行《办法》已要求托管人须向中国证监会报告的重大异常情形，增加应当于发现当日向我会相关派出机构同步报告要求（第 18、21、22 条）。

五是强化结算交收责任。要求托管人承担市场结算参与人职责的，还应当按照证券登记结算机构的业务规则，先行履行对证券登记结算机构的交收责任（第 18 条）。

六是完善托管业务风险准备金制度。将现行基金托管业务风险准备金制度从公募证券投资基金扩大至证券投资基金（第 32 条）。

（四）健全退出机制

一是完善取消资格的情形。在《办法》第 52 条规定的可以取消基金托管资格情形中，增加“未实质开展基金托管业务，取得业务许可证满 2 年后，连续 36 个月月均基金托管资产规模低于 50 亿元人民币”的情形。

二是细化托管人职责终止后的衔接安排（第 39 至 43 条），如中国证监会指定的临时托管人应当在临时托管期间依法履行基金托管人全部职责（第 39 条），明确临时托管期间及新基金托管人产生后，原基金托管人、基金管理人、临时托管人及新基金托管人的相关责任（第 40、41 条），明确无法在规定时限内选任新基金托管人的解决措施（第 43 条）。

三是完善注销许可证的情形。在现有机构破产、被依法取消基金托管资格等须强制注销许可证情形之外，增加一类情形（第 53 条），即托管机构主动申请注销基金托管资格。

（五）明确专业托管子公司审批政策

一是允许优质托管机构设立全资子公司专门从事托管业务。《办法》第 8 条增加一款，明确金融机构近三年基金

托管业务规模、收入、利润、市场占有率等指标居于所在行业前列，且基金托管业务合规管理和风险控制能力优良、最近三年无重大违法违规记录的，可以设立全资子公司专门开展托管业务。全资子公司申请基金托管资格，须符合的条件与其他申请人总体一致，同时考虑托管子公司实际，将实收资本标准降低至 50 亿元人民币。金融机构设立子公司专门开展托管业务的，还应当符合相关金融监管部门的规定。

二是强化母公司职责。考虑到对子公司申请基金托管资格的实收资本要求适当降低，明确金融机构应当根据子公司托管规模，建立相应的资金支持机制（第 16 条）；托管子公司承担市场结算参与人职责的，金融机构应当为其提供支持，协助子公司落实交收责任，避免子公司发生交收违约（第 18 条）。

（六）做好存量业务衔接安排，合理设置过渡期

一是针对《办法》第 14 条基金托管人持续符合相关准入条件的规定，考虑到存量托管人申请托管资格时适用现行《办法》，部分机构难以符合修订后《办法》准入条件，因此明确“新老划断”，即要求存量基金托管人总体持续符合“现行”《办法》规定的相关准入条件（第 58 条）。

二是针对不符合《办法》第 28 条“一托到底”要求的部分存量私募基金，要求原则上应当 3 年内完成规范整改，变更托管人、修改基金合同或者托管协议等，经中国证监会认可的特殊情形除外（第 60 条）。

（七）其他修改

修改基金托管机构定义，将证券公司明确列入主要托管机构类型之一（第 2 条及其他相关条款）；增加申请人提交的申请材料应当真实、准确、完整的要求（第 11 条），并可根据《办法》第 50 条采取行政监管措施；适应“先批后筹”审批程序，取消“关于安全保管基金财产有关条件的报告”申请材料要求（第 11 条）；要求基金管理人、托管人定期评估估值方法，必要时调整完善，确保公平、合理（第 19 条）；要求托管人至少每三年对基金托管业务内部控制制度建设与实施情况开展一次外部审查评估（第 30 条）；落实《优化营商环境条例》，删除、调整部分监管措施表述（第 50 条）；完善行政处罚相关条款（第 45、51 条）；明确证券投资基金范围（第 55 条）；根据机构改革情况，将“中国银保监会”统一修改为“国家金融监督管理总局”等。