

厘清职责边界 银行托管业务新规明确“负面清单”

中经记者 慈玉鹏 北京报道

随着我国高标准市场体系建设、深化要素市场改革等持续推进,对商业银行托管业务专业化、精细化、规范化水平和风险管理能力均提出了更高要求。

非标准化资产托管须评估

《办法》的出台是我国金融监管体系现代化的重要一环,其影响在于系统性重塑了商业银行托管业务的展业逻辑与行业生态。

托管是商业银行作为独立第三方,为各类金融产品及专项资金形成的投资组合提供财产保管及相关服务的行为。商业银行开展托管业务应当坚持诚实信用、勤勉尽责、独立审慎、风险隔离原则,保障托管财产的独立性。

2022年12月29日,原中国银保监会曾就《商业银行托管业务监督管理办法(征求意见稿)》向社会公开征求意见。

为进一步加强商业银行托管业务监督管理,促进商业银行托管业务规范健康发展,国家金融监督管理总局发布了《办法》,并设定了三年的过渡期,明确指出“对于不符合本办法规定的存量业务,应当自本办法施行起三年内整改完成。已为托管产品垫付资金、提供流动性支持或融资承诺的,商业银行应当按照实质重于形式原则和穿透原则,准确识别和评估业务风险,根据相关规定进行资产风险分类,并计提减值准备和资本”。

国家金融监督管理总局相关人士介绍,《办法》共五章49条,包括总则、托管职责、管理要求、监督管理和法律责任、附则等部分。主要内容包括:一是明确商业银行托管业务的概念和基本原则。二是细化商业银行开展托管业务应承担的职责,压实托管人责任。三是提出商业银行托管业务管理的基本要求,建立健全治理架构。四是明确监管部门对商业银行托管业务的监督管理和法律责任。五是

近日,《商业银行托管业务监督管理办法(试行)》(以下简称《办法》)发布,规定了商业银行开展托管业务应当符合的要求,强化了持续监管措施、监管处罚、数据报送和自律管理等相关制度安排。

《中国经营报》记者采访了解到,《办法》将推动商业银行的托管业务从“通道”向“信义”本质回归,明确托管银行的受托人职责边界,极大压缩了监管套利空间,为行业划定了清晰的“安全护栏”。

对办法的执行过渡期等相关事项进行规定。

值得注意的是,《办法》新增了对非标准化资产托管的特别要求,即托管产品约定的投资范围包括非标准化债权类资产、未上市企业股权等非标准化资产时,商业银行应当根据自身能力和服务水平,经充分评估后开展托管业务。

按照相关要求,评估的内容包括产品管理人的资本实力、公司治理、合规管理、风险控制、信息披露和市场影响力等方面,以及产品的交易结构、投资标的、退出方式、估值方法策略等方面。商业银行为投资于非标准化资产的产品提供托管服务的,应当根据法律法规、相关监管规定和托管合同约定,采取合理措施,履行托管职责,管控托管风险。

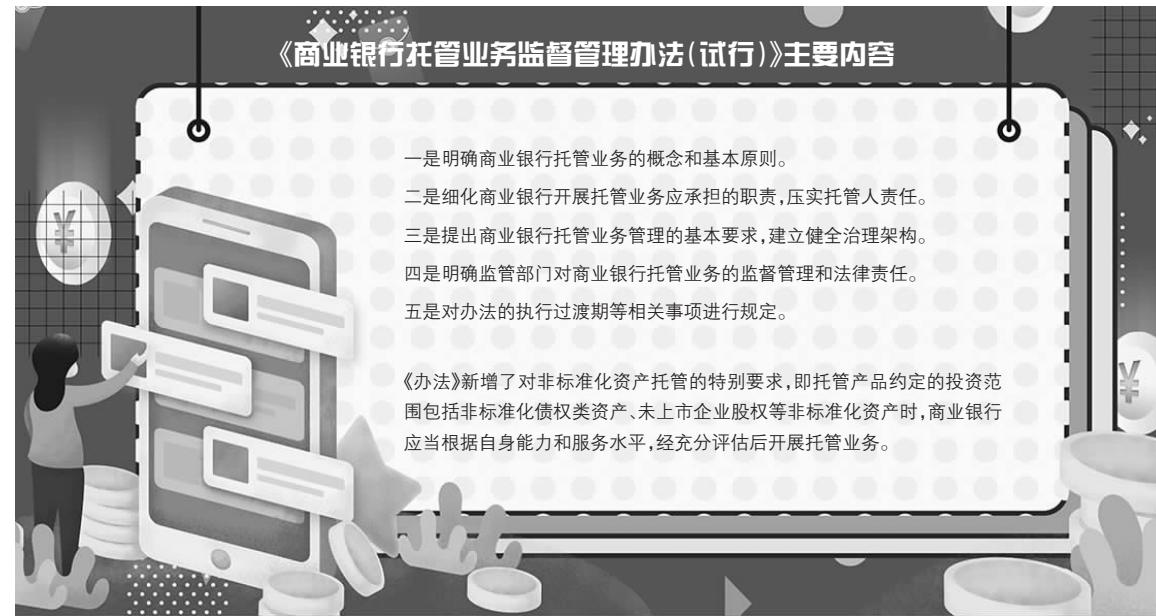
关于资产估值,《办法》明确托管银行承担复核职责。商业银行提供资产估值服务的,应当在托管合同中明确约定估值对象、估值原则、估值方法、估值时间以及差错处理等内容,严格按照托管合同的约定进行资产估值。使用模型估值的,应当审慎确定模型参数,不得随意调整。商业银行估值结果与产品管理人无法达成一致的,商业银行应当及时提示产品管理人按照有关法律法规进行信息披露。

长三角科技产业金融研究联盟秘书长陆岷峰教授告诉记者,该《办法》的主要影响是推动商业银行的托管业务从“通道”向“信义”本质回归。《办法》的出

台是我国金融监管体系现代化的重要一环,其影响在于系统性重塑了商业银行托管业务的展业逻辑与行业生态。

在监管规定层面,《办法》首次以部门规章形式确立了托管业务的基本规则,结束了长期以来依赖零散规范性文件管理的局面,实现了监管的全面覆盖与标准统一。陆岷峰表示,这好比为托管业务立下了“基本法”,明确了托管银行的受托人职责边界,特别是对资产独立托管、资金清算交收、估值复核等关键环节的操作规范进行了细化,极大地压缩了监管套利空间,为行业划定了清晰的“安全护栏”。

“而在市场功能层面,《办法》的深远意义在于推动托管业务从被动的事务管理‘通道’,向主动的‘信义义务’履行者转变。”陆岷峰表示,它强制要求银行提升内部治理、风险控制和信息披露水平,这不仅能有效隔离资产管理过程中的风险传染,防范资金挪用、违规关联交易等乱象,更将通过对底层资产的“阳光化”监督,增强养老金、保险资金、资管产品等长期资本入市的信心,从而夯实资本市场的长期稳定器功能。另外,在行业发展层面,《办法》通过设置明确的准入、运营和风控门槛,将加速行业分化与整合,促使资源向治理完善、技术领先、服务专业的大银行集中,形成“良币驱逐劣币”的健康业态,长远看有利于提升我国金融托管服务的国际竞争力。



据公开资料整理

列明禁止性职责和行为

当前银行托管业务的发展瓶颈,深层次上源于“权责利”不匹配带来的“权责不清”与因服务同质化导致的“价值瓶颈”两大核心问题。

值得注意的是,为有效解决职责边界不清导致过度承担风险的情况,《办法》列明了商业银行开展托管业务的禁止性职责和禁止性行为。

主要包括:禁止承担托管产品财产的信用风险、市场风险等,禁止为托管产品提供直接或间接、显性或隐性担保,禁止承诺本金或保证收益,禁止为托管产品垫付资金、提供流动性支持(商业银行和产品间按照市场化、法治化原则开展的固定收益有价证券合格担保品管理业务不在此列)或融资承诺,禁止参与投资者适当性管理,禁止保证项目及交易信息真实性、资金来源的合法合规性,禁止参与管理人的投资决策,禁止混同托管产品财产与其他财产等。

同时,《办法》对商业银行托管业务内部管理提出了要求:一是建立健全风险管理体系。要求商业银行建立与其托管业务规模和复杂程度相适应的风险管理体系,具备健全的托管业务管理制度,将托管业务授权纳入统一授权管理,并建立岗位制衡与流程约束机制。二是强化托管业务独立性。要求

商业银行将托管业务与其他业务实施有效隔离,包括人员岗位、物理场所、账户资金、业务数据和信息管理系统等方面。三是强化数据保护。要求商业银行必须有效保护和合理利用托管业务数据与客户信息。四是加强托管产品和合作机构的尽职调查和管理。要求商业银行制定并实施托管业务客户资质、产品类别、资产类型的准入标准,实行名单制管理。

某华东地区银行人士指出,当前银行托管业务的发展瓶颈,深层次上源于“权责利”不匹配带来的“权责不清”与因服务同质化导致的“价值瓶颈”两大核心问题。一方面,在实践中,托管人的法律责任边界时常模糊。当出现估值错误或资金划付风险时,托管银行与资产管理人之间的责任划分容易产生纠纷,《信托法》原则下的“忠实”与“勤勉”义务,由于在十分具体的场景下缺乏明确界定,导致托管银行时常陷入“无限责任”的担忧或“形式审核”的诟病之中。另一方面,行业陷入低水平价格竞争,服务内容长期停留在资产保管、估值核算等基础环节,对投资

监督、风险预警、绩效分析等高附加值服务拓展不充分,使其难以摆脱“簿记员”的被动角色,价值创造能力较为薄弱。

《办法》在一定程度上遏制了上述问题。陆岷峰指出,当前的破局之道在于以《办法》实施为契机,推动业务向“精细化治理”和“智能化赋能”升级。首要任务是借助《办法》的详细规定,在合同中进一步细化托管人的监督核对职责清单,将原则性义务转化为可执行、可追溯的具体行为,并积极运用监管科技工具,实现对投资范围、关联交易等合规要点的自动监控和预警,以技术固化责任,化解权责争议。

陆岷峰同时表示,银行须深化内部改革,主动突破传统服务边界,依托托管数据优势,为机构客户提供诸如现金管理、投后分析、ESG评级等综合解决方案,从被动托管走向主动赋能。例如,针对养老基金、产业基金等长期资本,可提供定制化的现金流预测、风险管理服务,使其从成本中心转型为价值创造中心,最终构建起权责清晰、价值彰显的现代托管业务新生态。

年内超300家“退场” 中小金融机构整合提速

中经记者 郭建杭 北京报道

2025年,农商银行、村镇银行加速“退场”。

《中国经营报》记者查询国家金融监督管理总局金融许可证信息获悉,截至12月15日,已有128家商业银行、95家县级信用社联社,以及213家村镇银行获监管批复退出。同日的金融许可证批复数据显示,年内约9600家银行网点退出,但同时也新设约7200个网点。从数量上来看,无论是法人机构还是基层网点都呈现减少的态势。

业内人士指出,2025年法人机构及网点呈现出的数量变化都是由农商银行、村镇银行的收购整合所致。其中,各省农信系统改革在2025年驶入快车道,年内有6家省级农商银行获批设立。此外,在推进省级农商银行组建的过程中,省内各农商银行、信用社之间的合并改革工作也同步展开。

中央财经大学金融学院教授、证券期货研究所所长王汀汀告诉《中国经营报》记者:“中小金融机构整合的目标是构建‘数量合理、结构优化、功能健全、风险可控’的基层金融服务体系,最终服务于金融强国建设和经济高质量发展。”展望未来,王汀汀指出,2026年中小金融机构的整合趋势将持续,但节奏可能会趋缓,更趋精细化。

改革重组 提质减量

12月以来,中小农村金融机构的合并重组步伐加快。

顺德农商银行发布公告称,在正式吸收4家新华村镇银行改建为顺德农商银行支行之后,再次召开股东大会商议收购深圳龙华新华村镇银行的相关事项。记者梳理发现,截至目前,顺德农商银行已完成对6家村镇银行的合并整合。

同期,江南农商银行也在官网公告称,将于2025年12月26日召开临时股东会,审议关于吸收合并江苏启东珠江村镇银行、江苏溧水民丰村镇银行并设立分支机构的两项议案。

国家金融监督管理总局公布

的数据显示,截至2024年末,全国村镇银行数量为1587家。查询金融许可证信息显示,截至2025年12月15日,全国共有1301家村镇银行,营业网点共计5577家。

各个省份的农信系统改革过程也伴随着法人机构数量的减少。

12月15日,国家金融监督管理总局官网发布批复,同意贵州农商联合银行开业,同时对原贵州省农村信用社联合社及所辖的84家农商银行(农信联社)进行整合。公开信息显示,在省级农信系统改革的同时,贵州省内部分地区也在同步推进组建市级(州级)统一法人的农商银行。例如:黔西南布依

族苗族自治州多家农商银行,近日公告了兴义农商银行、兴仁农商银行等13家机构拟采取新设合并方式组建黔西南农商银行的相关议案,即组建州级统一法人农商银行。此次合并涉及的13家法人机构,包括8家农商银行和5家村镇银行,在地市级统一法人农商银行合并完成后,这13家法人机构将解散注销。

类似的情况在全国多个省份出现,例如2025年5月,内蒙古农商银行挂牌成立,同时注销自治区内139家农村金融机构,内蒙古农信系统则仅保留1家省级农商银行。2025年9月28日,河南农商银行

公告称,经国家金融监督管理总局河南监管局批准,正式吸收合并开封、平顶山等9市农商银行(农信社)及村镇银行共82家机构。而早在今年2月,河南农商银行就已整合25家省内农村金融机构。排除仍在整合进程中的村镇银行,截至2025年12月15日,河南农信系统目前有35家法人机构,其中包括1家省级农商银行。

由此可见,2025年中小农村金融机构数量减少主要基于两方面原因:一是村镇银行的“减量提质”改革浪潮下的被吸收合并;二是在省级统一法人机构改革进程中,区域内多家分散的农信社、农商银行

等合并组建省级农商银行。

2025年是中小金融机构整合大年,2026年是否会持续这一整合浪潮?王汀汀指出,2026年中小金融机构的整合趋势将持续,但节奏可能会趋缓,更趋精细化。一是存量风险处置仍有剩余任务,部分县域高风险村镇银行、小型农商银行的市场化退出或兼并重组尚未完成;二是政策导向具有连续性,“减量提质”是中小金融机构改革的中长期方向,与金融强国建设、高质量发展的目标一致;三是区域金融布局仍需优化,部分地区机构重叠、资源分散问题突出,须通过整合提升金融资源配置效率。

网点结构性变化

北方地区某农商银行支行人士告诉记者:“农信改革背景下的合并重组对网点业务影响有限,除了网点名称变更外,各项业务照常开展。目前,其所在网点主要面临的是周边客户老龄化、空心化的问题,加之许多年轻客户的业务已转向非柜面渠道办理,进一步减少了网点客流量。”

2025年,中小农村金融机构的另一显著变化是基层网点撤并的持续深化,但这种网点调整既包括裁撤关停,也有新设开业的结构性调整。查询国家金融监督管理总局金融许可证信息显示,农村商业银行退出5446家网点,但同时新设6161家,净增715家,结合农村信用社净减少的2000余家网点,农村金融机构(包括农商银行和农村

行现在都面临这样一个问题,即去银行网点的人越来越少,但银行又不能直接关闭网点,所以都在思考如何把网点业务直接搬到线上或者让网点产生更大的效益。”

参与多家银行网点转型、规划的银翱管理咨询相关人士告诉记者:“银行网点调整的原因不尽相同,其中农村金融机构网点的大量减少主要是由于多家农村信用社改制为农商银行,如内蒙古、河南、江西等地的农信联社都改制为农商银行或农商联合银行。截至12月15日,国家金融监督管理总局金融许可证信息显示,农村商业银行退出5446家网点,但同时新设6161家,净增715家,结合农村信用社净减少的2000余家网点,农村金融机构(包括农商银行和农村

信用社)的网点实际净减少了近1300家。”

银翱管理咨询方面进一步指出:“银行网点撤并现象背后,既反映了伴随我国移动支付业务的推广普及,部分乡村基础金融业务需求减少,又凸显了银行面临的网点管理维护成本高、业务量小等现实困难。另外,也有金融消费者担心银行网点撤并所带来的金融空白、金融排斥等问题。”

随着银行合并、网点撤并趋势的深化,行业内开始关注可能衍生的金融覆盖空白与普惠服务弱化等问题,以及中小金融机构整合的最终目标是什么。王汀汀指出:“从变化趋势来看,中小金融机构的整合趋势将转向精准整合,如省级农信联社改革深化、优质机构对

低效机构的兼并重组、村镇银行改制为国有大行分支机构等模式将成为主流,避免‘一刀切’式退出带来的风险。”

王汀汀认为,从短期来看,部分偏远地区村镇银行注销后,可能出现一段时间的服务过渡期空白,须依赖监管引导的临时服务点、跨机构代理等方式衔接。从长期来看,整合后的机构资本实力、风控能力、服务效率显著提升,能更好地承接支农支小任务。

此外,国家金融监督管理总局此前在多个公开场合也表示,将指导银行机构保障县域物理网点供给,统筹考虑经济效益和社会效益,既要避免重复建设、过度竞争,也要避免网点撤并所带来的金融空白、金融排斥等问题。将继续指

导银行机构在确保安全防范措施和其他设施合规的前提下,统筹安全、成本与效率,选择与业务经营相适应的营业场所。

银翱管理咨询方面认为,未来省级农商银行的网点转型将呈现以下趋势:一是深度融合,网点将进一步与本地生活、政务、电商等场景深度融合,成为“社区生态节点”;二是线上线下化,物理网点与手机银行、远程银行、企业微信等线上渠道的协同将无缝衔接,实现“全渠道服务”;三是轻型智能化,5G、AI、物联网等技术将催生更多无人网点、微型网点和虚拟网点形态;四是价值顾问化,员工的专业金融顾问角色将更加凸显,为客户提供复杂问题解决方案和财富管理服务。