

《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法 (征求意见稿)》之律师浅析



作者 | 施扬 高级合伙人 郑祁 律师

2019-02-28

[全文](#)

2019年2月22日，中国证券监督管理委员会在其官网公布《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法（征求意见稿）》（以下简称《销售办法（征求意见稿）》）及《关于实施〈公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法〉有关问题的规定（征求意见稿）》及《公开募集证券投资基金宣传推介材料管理暂行规定（征求意见稿）》两个配套规则。

《销售办法（征求意见稿）》是对2013年3月15日中国证券监督管理委员会令第91号文公布的《证券投资基金销售管理办法》基础上进行的修改，此次公布的征求意见稿意向社会公开征求意见。

中国基金业自1985年诞生至今已存在有三十余年，经历了萌芽期、初创期、规范期、创新期、快速成长期、徘徊期、新增长和严监管等发展阶段。在资本市场改革近年来的不断推动下，基金策略逐渐多样化，市场的不确定性增加，为了规范公开募集证券投资基金销售的行为，切实的维护投资者的合法权益，此次的《销售办法（征求意见稿）》针对《证券投资基金销售管理办法》现存的销售业务定义不清晰、部分类型销售机构内控及风险管理制度不健全、销售牌照退出制度不完善等现状及销售业务日益网格化亟需进一步明确和完善的现实，进行了适应实践发展需要的调整。

为体现全方位加强对销售机构监管的导向,以及为表明一并规制销售机构对公募基金销售业务及私募基金销售业务的内容,此次将规则的名称从《证券投资基金销售管理办法》修改为《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法》。原《证券投资基金销售管理办法》包括 8 章 95 条,此次《销售办法(征求意见稿)》在调整篇幅结构的同时精简了条款,调整为 8 章 67 条。

第一章总则,包括立法依据;适用范围及销售内涵;基本原则;结算资金独立性;监督管理的规定。

此次修改的出发点和落脚点是保护投资者合法权益,因此在立法依据中明确了保护基金投资人的合法权益的表述,同时鉴于现存的销售业务定义不清晰的问题,对于《销售办法(征求意见稿)》的适用范围、基金销售业务、基金销售服务的内涵范围进行了明确,例如将交易账户开立、信息查询等业务活动纳入规制范围。将信息技术服务业务等纳入了基金销售相关的服务范畴,为行业基础性信息技术服务系统支持基金销售业务预留了政策空间。在总则部分进行了概括的规定的同时,在后续章节例如基金销售机构注册、基金销售业务、基金销售服务机构等专章进行了规定。

第二章基金销售机构注册,包括类型及注册要求;注册的一般条件;持牌类机构特定注册条件;独销机构特定注册条件;独销机构股东条件;独销机构控股股东和实际控制人要求;申请与注册;信息备案;分支机构;业务范围。

此次修改改变了现有分散的准入管理体例,整合了机构准入条件,明确了基金销售机构的注册条件,区分了商业银行、证券公司、期货公司、保险公司和独销机构,分别设置准入条件,提升了规则的简明性。《销售办法(征求意见稿)》更严把独销机构的准入门

槛，例如提高独销机构实缴的注册资本金额（提升至 5000 万元人民币）、将独销机构的实际控制人纳入监管、对独销机构的控股股东及实际控制人提出资质要求、提高对高级管理人员及合规风控负责人的专业化要求、进一步加强约束分支机构的设立等，后在第四章有专节对独销机构提出特别要求。

此次修改在提高准入关口的同时，调整优化了相关的注册程序性安排，商业银行、证券公司、期货公司、保险公司向中国证监会派出机构注册，独销机构则向中国证监会注册。同时在第十二条中，明确了“先批后筹”的审批制度，即基金销售机构先行注册，后进行基金销售业务的筹备，待通过中国证监会及其派出机构的现场检查验收后再开展业务的模式。

第三章基金销售业务规范，主要包含两节内容，其中第一节一般规定，包括对销售协议、客户识别和适当性管理、反洗钱、申赎安排、全额交付、销售结算资金安全及闭环运作、相关费用、禁止性规定的规定；第二节基金宣传推介与投资人服务，包括宣传推介及推介材料、宣传推介材料备案、禁止性规定、风险揭示、费用披露、客户持续信息服务、基金组合销售服务的规定。

《销售办法（征求意见稿）》第三章基金销售业务规范是整合了《证券投资基金销售管理办法》的第四章基金宣传推介材料、第五章基金销售费用及第六章销售业务规范的规定，进而对基金销售业务规范进行了全面的梳理完善。在完善客户识别、适当性管理、反洗钱、销售结算资金安全等基础性业务规范的同时，细化了禁止性内容，明确了销售业务的底线。《销售办法（征求意见稿）》第三章第二节规制了宣传推介行为，并对例如宣传预期收益率等行为加以明确禁止；在要求风险揭示和费用披露的同时，进一步提出了持续

信息服务等要求。在本章第三十条中提出对于基金组合销售服务的相关规则由中国证监会另行制定，这表明了监管对于基金组合的态度，即认可基于客户资产配置需求开展基金组合销售服务，进而引导投资者行为更趋长期与理性，但基于满足差异化风险收益投资需求的基金组合与单一基金有区别，需要另行规制。

第四章内部控制与风险管理，主要包含两节内容，其中第一节一般规定对制度建设、合规风控管理保障、合作机构及合格产品选择制度、投资者适当性制度、账户管理制度、信息管理平台、人员管理、业务范围管控、分支机构管理、档案管理制度进行了规定；第二节独立基金销售机构特别规定，对合规风控保障、机构独立性、财务管理制度进行了规定。

此部分内容为新增内容，为促进行业长远持续发展，培育行业良性发展生态，基金销售机构在提高自身专业服务能力的同时，必须同步提升内部控制和风险管理水平。保护投资者合法权益的初心不可改变，销售适当性、资金和交易安全的底线要求亦不可突破。《销售办法（征求意见稿）》第四章对基金销售机构的制度建设、合规风控、合作机构和合作产品的选择、账户管理、信息管理、人员管理等各环节的内控与风险管理制度进行了安排。第四章第二节对独销机构的内控与风险管理制度进行了专门的规定。

第五章基金销售服务机构，包括销售服务机构；销售支付机构；销售结算资金监督机构；基金份额登记机构；中央数据交换；信息技术服务机构。

此部分内容是对《证券投资基金销售管理办法》中第三章基金销售支付结算的扩展，《销售办法（征求意见稿）》第五章明确了基金销售服务主体的范围，针对实践中对于监管较为模糊的导流合作、互联网系统嵌入等问题进行了规制，清晰界定了互联网信息技术

服务机构的职责定位，《销售办法（征求意见稿）》要求与信息技术服务机构开展业务合作的基金销售机构，需确保基金销售活动是通过其自身基金销售业务信息管理平台完成，并向投资人明确揭示销售服务主体。就此清晰界定了互联网信息技术服务机构与基金销售机构的权责分工。同时在本章第四十四条中明确了部分基金销售服务机构可以从事其他销售机构中后台处理、基金销售数据交换等活动，具体规则由中国证监会另行规定，预留了政策空间，将前述活动外包可以降低基金销售机构运营成本，使基金销售机构更聚焦主业，进而优化行业资源配置，使行业长远而良性的持续发展。

第六章销售私募基金的特别规定，包括参照适用；销售模式；投资者调查；产品尽职调查以及特殊信息揭示；销售结算资金管理；非标产品销售。

此部分内容为新增内容，《销售办法（征求意见稿）》的适用范围从公募拓展到了私募，对基金销售机构公募基金及私募基金销售业务进行了一体规范，此部分内容即是对销售私募基金的特别规定，从销售模式、投资者调查、信息揭示、销售结算资金管理、非标产品销售进行了针对性的规定。

第七章监督管理与法律责任，包括续展制度；不予续展情形；事中事后监管；行政监管措施；不得虚假注册；可吊销牌照的行政处罚；其他行政处罚；暂停业务规定；许可证注销；支付机构的处罚。

《销售办法（征求意见稿）》在此部分新增了基金销售机构的《经营证券期货业务许可证》续展制度，提出《经营证券期货业务许可证》的3年的有效期的规定，届满前需续展申请，否则有效期届满后不得继续从事基金销售业务。同时对于续展的门槛进行了明确的约定，包括但不限于最近一年度基金销售日均保有量（货币市场基金除外）低于10亿

元等不予续展的情形，在这种规定下，“保牌”压力陡然剧增。同时此部分亦明确了相关行为对应的处罚规定，增加了可操作性。

第八章附则对基金销售相关机构、基金销售结算资金、独立基金销售机构高级管理人员、私募基金进行了释义。

鉴于新规实施后，指导存量销售机构和销售业务需有序整改规范的现实性，《关于实施〈公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法〉有关问题的规定（征求意见稿）》对新规实施后的过渡和衔接进行了安排。