560--中国银保监会中国证监会  
关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）  
（银保监发〔2019〕31号）

各银保监局，各政策性银行、大型商业银行、股份制商业银行，邮储银行，证监会各派出机构，各交易所，各下属单位，各协会：

为规范商业银行优先股发行，提升商业银行资本质量，保护利益相关方的合法权益，根据《国务院关于开展优先股试点的指导意见》（国发〔2013〕46号）、《商业银行资本管理办法（试行）》（银监会令2012年第1号）、《优先股试点管理办法》（证监会令第97号）等规定，现就商业银行发行优先股补充一级资本提出如下指导意见。

一、商业银行发行优先股，应符合国务院、证监会的相关规定及银保监会关于募集资本补充工具的条件，且核心一级资本充足率不得低于银保监会规定的审慎监管要求。

二、商业银行发行优先股，应向银保监会提出发行申请，申请文件包括：（一）优先股发行申请；（二）优先股发行方案；（三）根据《优先股试点管理办法》修改的公司章程（草案）；（四）股东大会决议；（五）资本规划；（六）最近三个年度经审计的财务报表及附注；（七）发行人律师出具的合规性法律意见书；（八）银保监会要求的其他文件。

三、商业银行发行优先股涉及的资本补充、章程修改等行政许可事项，由银保监会相关监管部门一次性予以受理、审查并决定。

四、商业银行取得银保监会的批准文件后，向证监会提出发行申请。证监会依据《优先股试点管理办法》及相关配套规则进行核准。

非上市商业银行发行优先股的，应当按照证监会有关要求，纳入非上市公众公司监管，遵守《优先股试点管理办法》《非上市公众公司监督管理办法》（证监会令第96号）及有关监管指引的规定，合法规范经营，股份集中托管，依法履行信息披露义务，年度财务报告应经具有证券期货相关业务资格的会计师事务所审计。

五、商业银行发行优先股补充一级资本，应符合《商业银行资本管理办法（试行）》和《中国银监会关于商业银行资本工具创新的指导意见》（银监发〔2012〕56号）规定的其他一级资本工具合格标准。

六、商业银行发行优先股应遵循市场化原则，约定的股息率应与投资者所承担的风险相对应。根据《商业银行资本管理办法（试行）》的有关规定，商业银行应在发行合约中明确有权取消优先股的股息支付且不构成违约事件;未向优先股股东足额派发的股息不累积到下一计息年度。

商业银行在行使上述权利时应充分考虑优先股股东的权益。商业银行决定取消优先股股息支付的，应在付息日前至少十个工作日通知投资者。

七、商业银行不得发行附有回售条款的优先股。商业银行行使赎回权，应遵守《商业银行资本管理办法（试行）》的相关规定。

八、商业银行应根据《商业银行资本管理办法（试行）》和《优先股试点管理办法》等规定，明确优先股损失吸收机制，有效发挥优先股作为资本工具的损失吸收功能。商业银行应设置将优先股强制转换为普通股的条款，即当触发事件发生时，商业银行按合约约定将优先股转换为普通股。商业银行发行包含强制转换为普通股条款的优先股，应采取非公开方式发行。优先股强制转换为普通股的转换价格和转换数量的确定方式，由发行人和投资者在发行合约中约定。

商业银行设置优先股强制转换为普通股条款的，股东大会应就优先股强制转换为普通股有关事项进行审议，包括转换价格的确定方式，并履行《优先股试点管理办法》第三十七条规定的程序。商业银行披露定期报告时，应专门披露优先股强制转换情况。商业银行发生优先股强制转换为普通股的情形时，应当报银保监会审查并决定，并按照《证券法》第六十七条及证监会的相关规定，履行临时报告、公告等信息披露义务。优先股转换为普通股导致公司控制权变化的，还应符合证监会的有关规定。

九、除遵守证监会、证券交易所、全国中小企业股份转让系统关于优先股信息披露的一般规定外，商业银行应按照《关于商业银行资本构成信息披露的监管要求》（银监发〔2013〕33号）的相关规定，公开披露优先股的相关信息。

本指导意见自印发之日起施行，《中国银监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见》（银监发〔2014〕12号）同时废止。

2019年7月19日

（此件发至银保监分局和地方银行业法人机构）

附：

1.银保监会发布《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》

2.银保监会相关负责人就发布《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》答记者问

附：1

**银保监会、证监会发布  
《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》**

为进一步疏通商业银行资本补充渠道，促进商业银行提升资本充足水平，增加信贷投放空间，更好地支持实体经济发展，银保监会、证监会对《中国银监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见》（银监发〔2014〕12号）进行了修订，并于近日正式发布实施《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》。

修订后的《指导意见》共十条。修订内容主要体现在：一是本次修订后，股东人数累计超过200人的非上市银行，在满足发行条件和审慎监管要求的前提下，将无须在“新三板”挂牌即可直接发行优先股；二是进一步明确了合规经营、股权管理、信息披露和财务审计等方面的要求。

上述修订将促进商业银行尤其是中小银行多渠道补充资本，有利于非上市银行提高信贷投放能力，为民营企业和小微企业提供更多金融支持，提升商业银行对实体经济的服务能力。

附：2

**银保监会、证监会有关负责人就发布《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》答记者问**

为进一步优化我国商业银行优先股发行相关制度，为商业银行资本补充提供有利的政策环境，银保监会、证监会对《中国银监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见》（银监发〔2014〕12号）进行了修订，并于近日正式发布实施《中国银保监会中国证监会关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》（以下简称《指导意见》）。银保监会、证监会有关负责人就此回答了记者提问。

**一、修订《指导意见》的背景是什么？**

根据《国务院关于开展优先股试点的指导意见》《优先股试点管理办法》以及原《指导意见》等规定，我国商业银行于2014年开始发行优先股，用于补充其他一级资本。在2019年无固定期限资本债券推出以前，优先股作为商业银行唯一的其他一级资本工具，对充实银行资本、提高银行资本实力发挥了重要作用。

然而一直以来，优先股基本都由上市银行发行，非上市银行发行通道还不够畅通。这是因为，《国务院关于开展优先股试点的指导意见》规定，优先股的发行人限于上市公司和非上市公众公司；原《指导意见》进一步要求“非上市银行发行优先股的，应当按照证监会有关要求，申请在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让股票，纳入非上市公众公司监管”。考虑到将“新三板”挂牌作为发行优先股的前置条件在一定程度上限制了非上市银行一级资本补充，在符合《国务院关于开展优先股试点的指导意见》和《优先股试点管理办法》要求的基础上，银保监会和证监会对原《指导意见》中的相关内容进行了修订。

**二、《指导意见》主要修订了哪些内容？**

《指导意见》的修订主要围绕第三条，删除了关于非上市银行发行优先股应申请在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让股票的要求，重点强调要遵守《优先股试点管理办法》《非上市公众公司监管办法》及有关监管指引的规定，做到合法规范经营、股份集中托管、依法履行信息披露义务以及年度财务报告应经具有证券期货相关业务资格的会计师事务所审计。

此外，结合近年来我国商业银行资本工具发行的市场情况和监管经验，本次修订进一步强调优先股发行应遵循市场化原则，优先股定价应充分反映其风险属性，充分揭示其损失吸收特征，有利于保障优先股投资者权益，促进国内市场健康发展，增强商业银行资本补充的可持续性。

**三、修订《指导意见》的影响和意义是什么？**

本次修订的影响范围是非上市银行。我国国有大型商业银行和大部分全国性股份制商业银行都是上市银行，在本次修订以前，已经能够根据国务院、证监会和银保监会的相关规定发行优先股。绝大多数城市商业银行和农村商业银行都是非上市银行，根据《非上市公众公司监督管理办法》规定，股东人数累计超过200人的非上市银行符合非上市公众公司的标准，经过本次修订，在满足发行条件和审慎监管要求的前提下，可直接发行优先股。

非上市银行以中小银行为主，中小银行对于服务实体经济，特别是支持民营企业和小微企业融资具有不可替代的作用。本次修订有效疏通了非上市银行优先股发行渠道，对于中小银行充实一级资本具有积极的促进作用，有利于保障中小银行信贷投放，进一步提高实体经济服务能力。