

▷ B1~B8

为了中国式现代化·金融革新

金融监管体系重磅变革：

顺应混业经营 强化分业监管

本报记者 杨井鑫 北京报道

2023年3月7日下午，十四届全国人大一次会议举行第二次全体会议。

受国务院委托，国务委员兼国务院秘书长肖捷作关于国务院机构改革方案的说明。

据《中国经营报》记者了解，

机构改革

在金融业对外开放的背景下，让日益增多的金融机构、日益丰富的金融业态、日益创新的金融产品能够纳入统一监管。

根据国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案，为解决金融领域长期存在的突出矛盾和问题，在中国银保监会的基础上组建国家金融监督管理总局作为国务院直属机构，统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。同时，把中国人民银行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关金融消费者保护职责，以及中国证券监督管理委员会的投资者保护职责，划入国家金融监督管理总局。此外，不再保留中国银行保险监督管理委员会。

根据上述议案，中国证券监督管理委员会也调整为国务院直属机构。强化资本市场监管职责，划入国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责，由中国证券监督管理委员会统一负责公司（企业）债券发行审核工作。

同时，统筹推进中国人民银行分支机构改革也是此次金融体系变革的一项重要内容。根据国务院机构改革方案的议案，撤销中国

新一轮国务院机构改革方案重点是加强科学技术、金融监管、数据监管、乡村振兴、知识产权、老龄工作等重点领域的机构职责优化和调整。

其中，金融监管领域的调整在此次国务院机构改革中占有较大篇幅，包括组建国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会调

人民银行大区分行及分行营业管理部、总行直属营业管理部和省会城市中心支行，在31个省（自治区、直辖市）设立省级分行，在深圳、大连、宁波、青岛、厦门设立计划单列市分行。中国人民银行北京分行保留中国人民银行营业管理部牌子，中国人民银行上海分行与中国人民银行上海总部合署办公。不再保留中国人民银行县（市）支行，相关职能上收至中国人民银行地（市）中心支行。对边境或外贸结售汇业务量大的地区，可根据工作需要，采取中国人民银行地（市）中心支行派出机构方式履行相关管理服务职能。

此外，议案还涉及深化地方金融监管体制改革和加强金融管理部门工作人员统一规范管理两项。建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。在金融管理部门工作人员的规范管理中，中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会、国

整为国务院直属机构、统筹推进中国人民银行分支机构改革等举措。分析指出，这将有利于从全局角度管控金融风险，进一步落实、强化监管职能，让金融体系健康、稳定、可持续发展。

3月10日，十四届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，批准了这个方案。

家外汇管理局及其分支机构，派出机构均使用行政编制，工作人员纳入国家公务员统一规范管理，执行国家公务员工资待遇标准。

中国人民大学重阳金融研究院研究员、院委兼合作研究部主任刘英称，两会期间推进国务院机构改革引发关注，其中金融口最大的变化是国务院拟组建国家金融监督管理总局。金融机构改革的目的在于不仅要让金融回归本源，更好支持实体经济，防控金融风险，还要统筹实现金融消费者权益保护，此次金融监管机构改革有助于金融大国和金融强国的建设。

刘英认为，国家金融监督管理总局统一负责证券业之外的金融业监管，这不仅符合我国金融业向混业经营发展的趋势，填补监管真空，特别是在金融业对外开放的背景下，让日益增多的金融机构、日益丰富的金融业态、日益创新的金融产品能够纳入统一监管，降低金融监管套利的出现。同时，也能够实现机构监管和功能监管，实现行为监管及穿透式监管等金融监管，兼顾宏观审慎监管和微观审慎监管，防止系统性金融风险 and 区域性金融风险。

职能调整

改革举措进一步明确了金融监管的职责分工，理顺了金融监管体制，强化了金融监管效能，有助于提高金融市场运行效率。

对于此次国家金融监督管理总局的设立，市场普遍认为可以更好地协调混业经营与分业监管的关系。监管机构能够在功能与行为监管上更聚焦，避免交叉监管的情况出现。同时，能够有效协同宏观政策与微观监管，并明确中央机构与地方分支机构的职能。

此前，中国人民银行行长易纲曾公开表示，在金融监管体制改革中，需要从多个方面考虑：一要考虑在应对金融危机中能否坚强有力地形成协调，尽快地做出决定；二要考虑监管成本、信息集中，能否形成最好的激励机制，使得成本、责任、信息形成合理的分配；三要考虑宏观审慎，新的监管体制如何应对对银行、证券、保险、信托进一步的融合，使得整个中国经济和金融竞争力提高，同时还要注重防范风险。

事实上，市场此前一直有设立“超级金融监管机构”的猜测，而中国人民银行副行长潘功胜也曾表示，“这只是其中一个方案，还存在其他方案”。

中信证券的一份最新研究报告称，此次金融监管机构调整，在借鉴海外金融监管经验基础上，亦充分考虑了中国特色与中国国情：中国人民银行或聚焦于“双支柱”管理，主要包括货币政策制定与宏观审慎管理；国家金融监督管理总局或全面履行金融机构监管及

消费者保护职能，在原有银行业、保险业监管范围基础上，补充金控集团的监管职能，突出功能监管，同时统筹金融行业全部消费者保护职责；证监会或专注于直接融资建设，特别是此次明确将企业债与公司债进行统一化管理。

“此次大刀阔斧的金融体系改革也说明了国家将金融安全重要性置于了一个前所未有的高度。”一家券商分析师认为，央行的职能可能以宏观货币政策制定和银行收支为主，关注宏观金融风险；中国证监会仍是聚焦在证券领域的监管；国家金融监督管理总局则对除证券业以外的微观金融进行监管，包括消费者保护、金控集团等重要领域。相比银保监会来说，国家金融监督管理总局监管的范围领域更广。

据他介绍，经过此轮调整后，监管的职责会更加明确，有利于金融监管工作的推进落实和效率提升。“以前在很多金融纠纷中，部分领域既属于人民银行的管理范畴，又属于银保监会的职能范围，甚至地方金融监管机构也在负责，这就造成了资源的浪费和相互‘踢皮球’的情况。在组建国家金融监督管理总局之后，消费者保护职能明确，也有利于金融风险的化解。”

实际上，对于金控集团的金融监管更加迫切需要分业监管做

出调整。他认为，不论是金融企业发起的金控公司或者非金融企业发起的金控公司，都要纳入同一个监管部门，避免监管套利。

招商证券研究发展中心分析师林喜鹏在研究报告中称，将中国人民银行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责划入国家金融监督管理总局等改革举措，进一步坐实了相关监管职能、为金融控股公司发展建立了良好的监管制度基础，有望推动金融控股公司长期稳定健康发展。

“金融业在混业时代，也需要监管体系进行有效调整。从目前来看，国家金融监督管理总局将对银行机构、信托机构、资管机构、保险机构、期货机构、基金公司、担保公司、小贷公司、保理公司、金控集团、股票投资者保护等统一监督管理。”上述分析师认为，统一监管及分工明确对于金融体系意义重大。金融监管体系中比较忌讳的是“多头监管”，一旦监管在政策上出现一些差异，可能就会出现政策套利空间，也可能会让被监管主体无所适从。

全国人大代表、中原银行董事长徐诺金称，从整体来看，这些改革举措进一步明确了金融监管的职责分工，理顺了金融监管体制，强化了金融监管效能，有助于提高金融市场运行效率，为经济高质量发展保驾护航。

