### **≥ 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,

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

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

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。

### 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 人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

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上,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

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和区域性 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,经过此轮调整之 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人国家 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。



## 健全金融稳定长效机制 防范化解重大风险

### 本报记者 郝亚娟 张荣旺 上海 北京报道

防范化解风险依 然是2023年政府工作 报告的重点之一。

2023年政府工作 报告将"有效防范化 解重大经济金融风 险"作为今年第五项 工作任务,并按金融 风险、地产行业风险 和政府债务风险顺序 进行排序。

惠誉评级亚太区 银行评级董事徐雯 超接受《中国经营 报》记者采访时表 示:"近期监管方面新 规频出包括商业银行 金融资产风险分类、 金融稳定法、资本管 理办法等新规,外加 国家金融监督管理总 局的组建,都旨在着 力解决跨领域金融 风险处置上的难点 以及风险处置与化 解措施不足方面的 问题,压实相关方的 风险处置责任。"

### 关注房地产和地方政府债务风险

2023年政府工作报告中提到防 范三类金融风险,分别是:深化金融 体制改革,完善金融监管,压实各方 责任,防止形成区域性、系统性金融 风险;有效防范化解优质头部房企 风险,改善资产负债状况,防止无序 扩张,促进房地产业平稳发展;防范 化解地方政府债务风险,优化债务 期限结构,降低利息负担,遏制增 量、化解存量。

中国银行研究院研究员叶银丹 指出,从外部环境来看,受全球通货 膨胀高位运行、欧美央行高频次加 息缩表、发展中国家金融危机发生 概率上升、市场预期不稳等影响,自 2022年以来,不少国家出现股市大 幅下行、资本外流、汇率大幅度贬值

甚至政府债务爆雷等问题。这些外 部风险的外溢效应,在一定程度上 对我国宏观经济、金融市场造成冲 击,导致我国股市、债市、汇市出现 走弱情况。2023年外部风险和不确 定性依然较大,仍须警惕外部黑天 鹅事件对我国经济复苏和金融市场 造成冲击,避免形成内外风险交织 放大,甚至形成系统性金融风险的 情况。在此背景下,防范化解重大 经济金融风险具有重要意义。

"我国大型国有金融机构的基 础较为坚实,但个别中小银行、村镇 银行、信托公司等较为脆弱。此外, 还有部分金融活动没有较好地纳人 监管体系,存在局部性、区域性风险 隐患。尤其是在当前经济恢复基础 尚不牢固、外部风险较大时期,这些 薄弱环节遭受超预期因素冲击,从 而引发经济金融领域风险的可能性 较大。"叶银丹分析。

此外,房地产和地方政府债务 风险也是防范化解重大经济金融风 险的重要内容。从提法上来看,中 泰证券研报指出,2023年政府工作 报告提出"防范化解优质头部房企 风险,改善资产负债状况,防止无序 扩张,促进房地产业平稳发展",预 计主要就是托底、防风险和稳增长 (支持居民实际居住需求),更关注 地方政府债务的风险。"优化债务期 限结构、降低利息负担,遏制增量, 化解存量"的提法首次在政府工作 报告中被明确提出。

以房地产为例,东方金诚研究 发展部高级分析师冯琳告诉记者, 2022年12月中央经济工作会议和 2023年政府工作报告,都把房地产 行业列为需要有效防范化解的重大 风险部分,其背景是2021年下半年 以来,随着楼市转入低位运行,房企 风险开始暴露,今年政府工作报告 中强调"房地产市场风险隐患较 多",其中最大的一个风险隐患就是 要稳住房价,坚决避免发生类似20 世纪90年代初日本、2008年美国的 房地产风险事件。

"房地产直接或者间接占到整 体国民经济的比重很大,涉及的产 业链广泛而复杂。我们看到过去一 年里,房地产领域风险事件频出,监 管方面密集出台了各类稳定市场的 措施包括2022年底的'三支箭',防 止系统性风险的生成。在地方政府 债务方面,在去年拿地收入下降、防 疫性支出增加的背景下,个别弱资 质地区的平台陆续出现非标违约、 贷款展期等事件。金融机构涉房贷 款以及政府平台融资的占比一般都 较高,许多位于弱资质地区的中小 银行受制于规模、融资成本等劣势, 往往相关的风险贷款敞口更高,盈 利能力、资本水平更弱,抗周期、抵 御风险的能力也更差。重点防范房 地产、地方政府债务领域的风险,从 源头上防止系统性风险的生成,同 时维护区域金融稳定性。"徐雯超如 是说。

### 深化金融体制改革

2023年政府工作报告还提出 "深化金融体制改革",重塑金融监

根据国务院关于提请审议国务 院机构改革方案的议案,深化地方 金融监管体制改革。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。

中国社会科学院财经战略研究 院院长何德旭撰文指出,通过深化 金融体制改革,促进金融体系结构、 金融市场结构、金融基础设施等的 完善,有助于防范化解金融风险,为 经济高质量发展创造宽松、稳定的 金融环境,主要有以下作用:

一是大力发展金融市场,可以利

用金融市场的风险分散机制为投资 者提供大量、多样化的金融资产和衍 生金融工具,投资者可根据自身的风 险偏好进行风险互换、管理投资组 合。虽然这样并不能从总体上消除 风险,但能够实现风险在不同风险承 受能力投资者之间的重新分配。

二是金融产品生产和交易过程 中涉及远比其他行业更为密集和复 杂的契约安排,在市场交易中更容易 出现信息不对称和道德风险问题,而 诸如信用基础设施、司法体系、信息 披露、监管机制、支付清算、会计审计 等有效的市场基础制度是维护契约 良好执行、提振投资人信心和交易意 愿、防范化解风险的基础。

三是优化金融市场结构和竞争 制度,培育良性竞争环境,维护金融

市场的公平竞争,既可有效地平衡金 融创新、经济效率和可持续增长的关 系,更可有效缓解"大而不倒"的道德 风险以及大型金融机构与其他金融 机构的系统关联性所放大的负面冲 击,遏制系统性风险和亲周期效应, 保障金融稳定和金融安全。

四是根据马科维茨的投资组合 理论,通过资产配置的方法进行投 资,可有效降低风险,确保稳健收 益。国内构建全方位、多层次的金融 支持服务体系,将极大地丰富金融产 品供给,为投资者运用各种金融工具 和分析方法,对市场趋势进行合理分 析和判断,结合投资偏好,合理有效 地配置投资资产,规避投资风险奠定 了坚实基础,有助于从微观层面更好 地防范化解金融风险。

值得注意的是,在实务中,处置 金融风险涉及广大群众利益和公共 资源的使用,在资金支持、法律法规 完善、监管制度改革、法律责任追究 等方面,都需要多部门的有效配 合。对此,全国政协委员,上海市银 保监局党委书记、局长王俊寿建议, 完善金融风险处置机制与司法、财 政、税收等相关制度的衔接,建立多 部门协同处置机制。

具体的,王俊寿建议,要进一步 强化公检法等部门协同,建议完善 金融机构破产立法,以研究制定《金 融稳定法》为契机,完善与金融风险 处置相关的配套司法制度安排,明 确金融风险处置措施强制执行的受 理标准,探索构建金融风险处置民 事诉讼集中管辖常态化实施机制,

合协调机制,推动建立完善打击金 融黑产的联合治理机制,从法律上 明确股东在金融风险处置过程中的 自救义务及监管部门相应权力,加 大对股东占款和逃废债行为的刑事 打击力度;同时,进一步优化财政、 货币等约束机制,坚持关口前移,加 强对问题机构的早期介入、及时纠 正。在公共救助资金使用上,要兼 顾维护金融稳定和防范道德风险的 目标,以成本最小为原则。财政等 公共资金介入风险处置时,要加强 效果跟踪,建立相关责任追究机制, 避免出现"无代价"使用的倾向。丰 富存款保险基金在风险处置中的运 用方式,避免一次重大风险处置消 耗大量基金积累的情况。

对可能引发的群访群诉问题建立综