

# 國家機構改革 金融監管呈「一行一局一會」新格局

日前正式公布的《黨和國家機構改革方案》，近半數改革事項涉及金融監管部門。在中央層面，組建中央金融委員會和中央金融工作委員會，在決策和組織層面強化黨對金融工作的領導；國務院層面則形成中國人民銀行、國家金融監督管理總局（簡稱「金監總局」）與中國證監會「一行一局一會」的監管新格局，負責具體執行事務。中國證監會在此次機構改革中升格擴權，由國務院直屬事業單位調整為國務院直屬機構，成為擁有獨立監督管理權限的行政部門，與此同時進行職能優化，統一負責公司（企業）債券發行審核。分析指，證監會升格擴權，有助強化資本市場監管執法。

◆香港文匯報記者 海巖 北京報道

中國證監會在設立三十年後得以升格擴權，行政執法能力和地位獲得提升。「國務院直屬機構具有獨立的行政主體資格，可以在主管事項範圍內對外發布命令和指示。」清華大學五道口金融學院副院長田軒接受香港文匯報訪問時指出，此次國務院機構改革，證監會調整為國務院直屬機構，主要是強化其行政執法能力。在全面註冊制改革背景下，資本市場監管回歸以信息披露為核心的監管理念，客觀上需要監管部門強化法制化監管水平。成為國務院直屬機構，有助於證監會更好地統籌金融監管工作，提級保障證券監管行政執法。

公開資料顯示，1992年10月，國務院證券委員會和中國證券監督管理委員會同時宣告成立。國務院證券委是國家對證券市場進行統一監督管理的主管機構；證監會則負責證券市場的監管執行機構，依照法律法規對證券市場進行監管。到1998年，兩者合併組成國務院直屬正部級事業單位，證監會為國務院直屬事業單位，是全國證券期貨市場的主管部門。

## 短期未必有立竿見影變化

有業內人士指出，此次金融監管機構改革後，證監會作為長期專職資本市場監管的機構與國家金融監督管理總局並列單設，行政執法地位有所加強。「短期可能不會有立竿見影的變化，但從長期看，證監會與人民銀行、國家金融監督管理總局等一起進入行政編制，納入國家公務員統一規範管理，執行國家公務員工資待遇標準等一系列改革措施，最終會將金融監管體系內的違法腐敗成本大幅提高，監管者到被監管者的『旋轉門』受到更有效的監督，這些措施最終都將體現到金融監管能力的提升上。」

## 統一公司債企業債發行審核

此次機構改革後，證監會監管職能優化調整，一方面，投資者保護職能劃歸新成立的國家金融監督管理總局，另一方面，劃入國家發改委企業債券發行審核職責，證監會將統一負責公司債和企業債的發行審核工作。

田軒指出，內地債券市場主要包括國債、地方政府債，金融債，企業債和公司債。歷史上形成了多頭監管的顯著特點，涉及央行、發改委、證監會、財政部等。其中，企業債由發改委審核；公司債是證監會審核。不同部門的監管之下，審核標準不一給套利者提供操作空間，不利於債券市場合理、正常發展，也不利於企業拓寬直接融資渠道。此次徹底將企業債的具體發行審核職責劃入證監會，意味着未來企業債和公司債將在規則層面進一步趨同，為債券市場健康穩定發展提供法治保障。

企業債主要是由地方城投平台、國有企業等發行的債券，主要是由省級發改委預審、國家發改委保留最終審核權，目前企業債存量大約2萬億元（人民幣，下同）；公司債大約10萬億元。實際上，發改委審核的企業債更加嚴格，對募集項目的可行性、必要性、償債來源等方面都必須有嚴格的測算和說明，也由於有地方政府的信用背書，城投債為主的企業債往往有剛兌性質。企業債發行審核權劃入證監會後，意味着內地信用債發行管理部門，從發改委、證監會、銀行間市場交易商協會三大機構，演變到證監會和交易商協會兩大機構。美元債的發行管理目前也是發改委，未來也預計將劃入到證監會。

中國政策科學研究會經濟政策委員會副主任徐洪才認為，組建國家金融監督管理總局，統一負責除證券業之外的金融業監管，如果金融監管總局把證券業務監管也囊括進來的話，基本就是所謂的「雙峰監管模式」，即一個大的央行和一個大的金融監管機構。但鑑於資本市場業務的複雜性，所以這次機構改革，仍將證券業務獨立開來，類似於美國的監管模式。作為一個大型經濟體，將證券監管獨立出來是有必要，同時也有助於強化商業銀行與資本市場之間的風險隔離。

## 債券監管未統一 需加以理順

不過徐洪才強調，未來改革將繼續推進。「比如，銀行間債券市場由人民銀行監管，銀行間債券市場和交易所債券市場監管沒有統一；證券類金融機構發行的公募基金和理財產品，未來歸到金融監管總局管理，但涉及二級市場業務，比如賣股票的行為又由證監會監管，這些問題也需要通過進一步改革加以理順。」

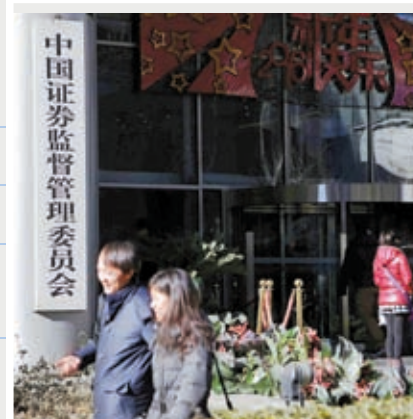
# 中證監升格擴權 強化行政執法能力



◆目前正式公布的《黨和國家機構改革方案》近半數改革事項涉及金融監管部門。  
資料圖片

## 機構調整後的證監會職能

- ◆研究和擬訂證券期貨市場發展規劃、監管規章；
- ◆監管股票、債券的發行、上市、交易、託管和結算；監管上市公司及股東的證券市場行為等；監管證券期貨經營機構等；
- ◆管理證券期貨交易所；
- ◆監管境內期貨合約的上市、交易和結算；
- ◆監管境內企業直接或間接到境外發行股票、上市等；
- ◆依法對證券期貨違法違規行為進行調查、處罰。



## 金監總局統籌行使行為監管職能

時隔五年，位於北京市金融街15號的鑫茂大廈將再次換牌。五年前，銀監會、保監會合併成為銀保監會，此次國務院機構改革方案提出，在銀保監會基礎上組建國家金融監督管理總局（簡稱「金監總局」），作為國務院直屬機構，統一負責除證券業外的金融業監管，人民銀行和證監會的部分職能劃入其中。

金融集團，此前一直是由銀保監會負責監管，中信集團、光大集團等中央級金融集團則一直不在人民銀行管轄範圍。因此，此次機構調整初期對金控集團監管的實質性影響不大。組建國家金融監督管理總局的另一大亮點，是統一此前分散在「一行兩會」的金融消費者保護職能，加強行為監管。

## 專責證券以外金融監管

根據機構改革方案，組建國家金融監督管理總局，依法將各類金融活動全部納入監管，強化機構監管、行為監管、功能監管、穿透式監管、持續監管，統籌負責金融消費者權益保護，加強風險管理和防範處置，依法查處違法違規行為，可謂是統籌行使微觀審慎監管和行為監管的職能。

與銀保監會相比，金監總局增加了對金融控股公司等金融集團的日常監管職責。此前，人民銀行宏觀審慎管理局下設金融控股公司處，牽頭金融控股公司等金融集團的監管，金融管理部門按照監管職責分工，對金融控股公司等金融機構進行監管。

有專家指出，目前金控集團主要來自銀行保險系，而銀行保險業機構因跨行業控股形成的

## 跨界產品增 需統一監管

內地至今沒有統一的金融消費者保護法規，2012年後，人民銀行、原銀監會和保監會的消費者保護部門，以及證監會的投資者保護部門陸續成立，在分業監管的框架下，各自行使對消費者和投資者保護職責。中央財經大學金融學院教授郭田勇指出，跨市場、跨行業的金融產品越來越多，「一行兩會」金融消費者保護部門各自作戰，需要成立統一機構。尤其是對各類金融產品、非法金融活動相關的消費者保護，過去是空白地帶，比如P2P平台整治、非法集資清理都暴露出消費者保護問題。因此，金融消費者保護工作不僅要整合部門，防止業務交叉和空白，還要建立更全面的金融消費者保護機制。



清華大學五道口金融學院副院長田軒：此次國務院機構改革，證監會調整為國務院直屬機構，主要是強化其行政執法能力。



中國政策科學研究會經濟政策委員會副主任徐洪才：鑑於資本市場業務的複雜性，這次機構改革將證券業務獨立開來是有必要。



中央財經大學金融學院教授郭田勇：嚴監管和強監管態勢將延續。

## 央行撤縣級分支機構 涉三分之一人員

中國人民銀行也將迎來1998年之後的又一次大調整：聚焦貨幣政策和宏觀審慎，金控集團等機構的日常監管職責剝離，併入國家金融監管總局；同時分支機構改革終於落地，撤銷大區分行、恢復省級分行，取消縣級支行。

此次機構改革，人民銀行將撤銷大區分行及分行營業管理部、總行直屬營業管理部和省會城市中心支行，在31個省（自治區、直轄市）設立省級分行，在深圳、大連、寧波、青島、廈門設立計劃單列市分行。不再保留人行縣（市）支行，相關職能上收至地（市）中心支行。對邊境或外貿結匯業務量大的地區，可根據工作需要，採取地（市）中心支行派出機構方式履行相關管理服務職能。

## 大區行管理地域大 難到位

1998年前人民銀行就是實行省分行制，1998年的管理體制改革中撤銷了32個省級分

行，改為設立9個跨省分行，包括上海、天津、南京、瀋陽、廣州、濟南、武漢、西安、成都9大區行。但在實際執行中，大區行管理2至5個省，管理地域過大，鏈條過長，成本較高，難以到位，管理的金融業務不得不授權省會城市中心支行開展。近年一些地方交又金融領域風險輪流爆發，但部分省會中心支行的行政級別因為比省內部門要低半格，在發揮協調監管作用時處處尷尬。

不過，取消人民銀行縣（市）支行的影響值得關注。據人行2020年年報，截至2020年底，央行系統在冊工作人員總數為126,715人，其中縣支行1,761個，職工43,594人，意味着央行系統約三分之一人員面臨調整。此外，本輪改革也致力於進一步理順中央和地方的關係，深化地方金融監管改革，地方政府設立的金融監管機構專司監管職責，不再加掛金融局、金融辦的牌子。

## 改革旨在強化監管 整頓亂象

此次機構改革重組金融監管體系，整合部門及職能，並將金融監管部門正式納入公務員體系，員工薪酬也將面臨大幅度下降。中央財經大學金融學院教授郭田勇認為，此次機構改革重點在於將所有金融活動納入監管，橫向各個金融行業統一監管，縱向從中央到地方，強化金融監管的中央集權與地方的主體責任。今後金融監管的強度和力度會越來越大，非標的金融活動空間將明顯變窄，所謂金融產品創新實際是監管套利或打政策擦邊球的行為，今後很難有空間。

他說，此次改革強調金融的戰略地位，加強中央對金融業的領導，將防範金融風險、強化金融穩定擺在重要位置。在此背景下，嚴監管和強監管態勢將繼續。

## 對金融反腐措辭嚴厲

近期金融業反腐接連有大動作，2月23日中央紀委國家監委第十三審查調查室公文，對金融反腐的

措辭前所未有地嚴厲，提出加大對「政商旋轉門」「提前築巢」「逃逸式辭職」等新型腐敗和隱性腐敗的查處力度，嚴肅查處違紀違法、由金融秩序維護者淪為金融風險製造者等問題。

## 偽創新假創新難有生存空間

未來，金融行業要繼續回歸本源，影子銀行等「偽創新」、「假創新」業務很難有生存空間，監管部門繼續通過推動金融機構加大風險處置、降低利差等方式向實體讓利，將是長期舉措。

從歷史看，亞洲金融危機後的1998年內地成立中央金融工委，此後金融行業迎來長達四五年的整頓金融亂象時期。

有分析認為，此番重組中央金融工委，加強對金融領域組織領導，同時組建中央金融委員會加強對金融業的頂層設計和戰略引領，都預示着強化監管、整頓金融腐敗亂象，將是未來較長一段時期的行業主基調。

◆記者：海巖