

金融监管机构改革解读与展望 0307

1. 金融监管改革的总体思路与具体方案

本次改革聚焦解决一行两会、地方金融监督管理局、发改委三者之间多年交叉监管的问题，清晰了不同主体的功能定位。明确央行聚焦于宏观政策，缩小其在金融机构监管和行为监管的职责。明确证监会负责直接融资，金融监管总局负责间接融资，从融资功能区分的角度看，两者单独存在具有合理性。

具体改革方案的解读：

国家监督管理总局：统一负责证券业之外的金融监管，强化了机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管和持续监管。机构监管，即将各种的金融机构作为一个主体纳入到监管中。一行两会之前被诟病，是因为它只有机构监管（地方金融监督管理局），没有行为监管，也缺乏功能监管，所以导致 P2P 盛行、场外的交易市场盛行。本次改革在机构上，将央行管控的金控公司，明确认定的金融类公司统一划入总局。类金融机构（支付、征信等）保留在央行，因为其与央行承担的支付清算等功能紧密相连。行为监管，从国际上来看更多是指消费者权益保护。之前消费者保护是银保监会新成立的部门，做的工作非常有限，本次改革将央行的消费者保护职责和证监会的投资者保护职责统一纳入总局，统一管理的同时强化行为监管的理念，具有划时代意义，体现了和国际接轨的专业性。

地方金融监管体制改革：未来地方银保监局会成为地方金融监管中最核心的力量，方案特地提到要统筹优化中央金融管理部门-地方派出机构的设置与力量配备。未来将既要设立总局下设的分局，也要保留各地政府之前设立的地方金融监管机构。历史上，最早 90 年代末上海成立了地方金融服务局，职能是发展金融业，在建立国际金融中心过程中帮助金融机构提供属地化服务；2007 年后各地分别成立金融办，挂在办公厅或者财政局下；直到 2010 年，意识到金融的风险后，才正式成立金融管理局。在发展金融的只能上，增加金融风险处置、管理地方小牌照等职能。未来总局的地方派出机构和地方金融管理局怎么调整和兼容，还值得进一步观察，目前可以确定，地方派出机构也会承担起金控的属地监管职能。

证监会：变化有两点。（1）从国务院直属事业单位转成直属机构，由参公管理的模式改

成公务员模式。银保监会过渡后的金融监管总局也变为公务员模式，两会工作的人员会有降薪压力，原来事业单位参公管理收入水平相对较高。(2) 将发改委企业债券发行职能纳入到了证监会。最早是发改委负责企业债券，之后是证监会负责公司债，二者流程和体系不同，长期对企业来说较为头疼。温总理政府的金融官员希望二者统一，但职能的变化是一个漫长的过程，不是简单的处室迁移可以解决，所以之前没有实现。总体来看本次改革实际加强了证监会在整个证券行业的统一管理能力，也强化了其在直接融资领域大总管的地位。包括全面注册制、设立北交所等，说明国家希望通过直接融资为企业提供更多样化的融资方式，证监会发挥的作用非常重要。

央行分支机构：从央行机构变革的历史来看，戴希望借鉴美联储模式，在全国建立几个大区行（副部级），每个大区行分管三四个省，每个省再下设地方支行（局级）。但改革难度较大，最后是失败的。此次改革，人民银行重回 31+5 的分行体制，外加地级市的中心支行，不再保留县级支行，相关权限上收到地市级中心支行。未来如何服务县级及相隔得较远的边境地区，需要进一步做个性化安排。

国有金融资本：完善国有金融资本管理体制，按照国有金融资本出资人相关管理，将中央金融管理部门管理的市场经营的机构剥离，相关国有金融资产划到划入国有金融资本受托管理机构，尤其根据国务院授权，统一履行出资人的职责。从字面表述来看，就是要划入到国有金融资本受托管理机构，但实际上是要将整个国有金融资本统一管理。目前各类金融机构资产规模大、资产管理复杂，分属于财政部、中投汇金或金融监管部门直接监管。未来统一划入到一个受托的管理机构中。未来机构的形式，可能是扩张现有的，或者在国资委内部新设立。

金融管理部门工作人员：未来央行、总局、证监会、外汇局及其分支机构和派出机构，都用行政编制，纳入公务员管理，执行公务员待遇。之前三会都是事业单位，作为金融管理部门与国际接轨，收入较高。这次改革明确统一执行公务员待遇标准，监管部门不再是事业单位，要有权威性，履行公务员角色应有的职责。这与中纪委发文破除金融精英论一脉相承，金融监管部门再控制风险方面也做的不好，会加大反腐力度。另外，要求精简中央机关人员编制，统一按照 5%精简，收回的编制用于加强重点领域和工作，放在哪里值得进一步关注。

金融科技、数字金融：本次改革成立国家数据局、重组科学技术部，虽然没提到跟金融的关系，但未来要将数据作为生产要素进入到金融当中。数据局的成立可能对于未来C端金融、云端金融、整个基础架构方面的金融都有较大的影响。目前我们在移动支付等方面已有多项技术突破。另外，关于老年人金融问题也是近几年一个重要发展方向，金融在老龄方面能不能有所作为，究竟怎么去作为，中间有很多的空间可以去探讨。

2. 互联网金融政策展望

领导人在去年五一前特意提到要结束对互联网金融的整治，两会前易纲行长也提到这一点。了解下来，之前对互联网金融的整治是分阶段的，每一领域分不同工作专班，涉及到支付、宏观审慎、证券、消费者保护的专班定的结束时间较早，金控类专班需要更多时间。整体来看互联网金融的整治时间超出了大家的预期和一行两会早期的时间规划，目前来看基本已结束，还剩一些零星的散点，如平台贷款等。关于平台贷款，7号文和14号文，都在厘清助贷机构在贷款中的角色和功能，从14号文以及银保监会近期的沟通来看，在监管上基本认可了助贷和联合贷模式，但在过程中数据传递等问题仍待进一步确认。