

金融监管深层变革 多省推进“办”改“局”

分离发展和监管职能,履行地方金融机构监管和风险处置职责,呈现出由中央单一监管模式向中央主导、地方辅助的双层监管模式转变趋势

□ 张 莫

地方非持牌金融机构的风险事件频频发生,在强监管的整体基调下,地方金融监管正在酝酿更深层次的变革。一方面,不少地方金融监管机构谋求转型,地方金融办加挂地方金融监督管理局的牌子;另一方面,部分地区也已经出台或正在酝酿出台地方性的金融监管法规和条例。

业内人士表示,为了进一步防范金融风险 and 避免监管死角,我国由中央主导、地方辅助的双层监管模式仍需要进一步完善。在探索中央和地方协同监管的过程中,国务院金融稳定发展委员会将发挥重要的作用。

地方金融监管出现变局

我国在金融管理上经历了由中国人民银行大一统监管模式到现行分业监管模式的转变,并且逐渐呈现出由中央单一监管模式向中央主导、地方辅助的双层监管模式转变的趋势。目前,游离于银证保体系之外的地方金融,如小额贷款公司、融资担保公司、地方资产管理公司、融资租

赁企业等地方性金融机构及非持牌的地方金融活动主要由地方政府负责监管和风险处置。

防风险,强监管是今年金融业监管的主基调。在这一基调下,地方金融监管层面也出现了较为明显的变化。不仅不少地方金融监管机构谋求转型,而且一些地方性的金融监管法规和条例加速出台。

一方面,多省市的地方金融监管机构转型升级提速。11月底召开的浙江省金融工作会议明确提出,要深化地方金融监管体制改革,具体举措包括省金融办加挂省地方金融监管局的牌子,主要承担地方金融业的监督管理和风险处置职能。

11月出台的《江苏省省级承担行政职能事业单位改革实施方案》显示,将省政府金融工作办公室由省政府直属事业单位调整为省政府直属机构,机构规格为正厅级,挂省地方金融监督管理局牌子。而据媒体报道,待时机成熟,未来浙江省的市县金融办也有可能挂监管局的牌子。

10月10日召开的深圳全市金融工作会议透露,深圳市决定在市金融

办加挂地方金融监管局牌子,对当前相对分散的地方金融监管职能进行整合,进一步分离发展和监管职能,补齐监管短板,切实履行好中央交由地方负责的各类金融机构,如小额贷款公司、融资性担保公司、交易场所等监管和风险处置职责。今年2月,四川省政府撤销四川省人民政府政务服务管理办公室,组建四川省金融工作局。

另一方面,部分地区已经出台或正在酝酿出台地方性的金融监管法规和条例。12月初,《河北省地方金融监督管理条例》正式出台,明确河北内从事地方金融服务以及监督管理等活动,适用本条例。11月底召开的浙江省金融工作会议提出,加快省级地方金融管理立法,研究制定《浙江省金融管理条例》。

另外,针对地方资产管理公司,不少地区也已经出台相关监管办法。江西省金融办日前在其官网发布了《江西省地方资产管理公司监管暂行办法》,山东省金融办此前已经印发了《山东省地方资产管理公司监管暂行办法》,近期拟对文件做进一步修订完善。

乱象频发暴露监管短板

业内人士表示,地方金融监管在机构设置和监管立法等方面的种种变化,体现了地方金融监管进一步加强和完善的趋势,也是在当下地方金融乱象频发的背景下,地方金融监管补短板的必然选择。

国家金融与发展实验室银行中心主任曾刚表示,近年来,部分区域地方金融发展混乱,政府干预金融、非法集资、债务链条断裂等金融乱象及风险事件时有发生,区域性风险隐患突出,反映出现行地方金融监管体制仍存在严重短板。实际上,今年以来,在互联网金融快速发展的背景下,网络小贷公司、虚拟货币交易所等归属于地方的非持牌金融机构和组织的风险加速暴露,这都显现出地方监管体制亟须完善的必要性。

一些省市在较早就尝试由金融“办”改为金融“局”。例如在2009年,北京市就设立了金融工作局;2015年2月,武汉市金融办升级为武汉市金融工作局。但在今年,伴随着市场环境的变化,这种改革的步伐进一步加快。

曾刚表示,由于目前国家层面对于地方金融监管尚无明确的法律规定或统一要求,各地方政府开展金融监管工作往往从自身实际考虑出发,导致各地的金融办具有不同的职责定位,并且绝大多数金融办都同时拥有促进金融发展及进行监督管理这两项具有明显利益冲突的职能。地方金融办作为地方政府的组成部分,在地方政府“以GDP为纲”政绩观的驱动下,往往将扶持金融机构发展、吸引资本流入、提高融资规模等能够带来短期经济利益的事项作为优先任务,甚至为达到目标干预金融机构的正常经营,而防范金融风险、维护金融稳定等核心职责却被置于次要地位或被忽略。职责定位的偏颇及行为目标的异化,不可避免地导致地方金融行业的无序发展及金融风险的不积累,埋下区域性风险爆发的隐患。

业内人士对目前地方金融监管机构设置的变化持肯定态度。有专家表示,将现有地方金融服务办公室或金融发展服务办公室等名称统一更改成地方金融监督管理局,能够突出其监督管理的核心职责定位,若同

时充实各级人员编制并完善组织架构,将具有积极意义。

曾刚表示,地方金融监管职能和发展职能的分离,不是只加挂一块牌子这么简单,未来仍需要机构进一步拆分,进一步强化监管的专业性,这对防范风险也是最有效的。当然这一过程不可能一蹴而就,地方金融监管基础相对仍然比较薄弱。

央地监管需进一步协同

今年7月召开的全国金融工作会议指出,要加强金融监管协调、补齐监管短板。设立国务院金融稳定发展委员会(以下简称“金融委”),强化中国人民银行宏观审慎管理和系统性风险防范职责。地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下,按照中央统一规则,强化属地风险处置责任。

业内人士表示,地方金融监管改革的大幕已经开启,但为了进一步避免监管死角,补齐监管短板,中央和地方间的监管协调就需要进一步加强,在这其中,国务院金融稳定发展委员会可以发挥重要作用。

“关于业务监督管理,针对不同类型的地方性金融机构或金融活动,应加快制定统一的监管规则,并加强对于地方的监管指导。虽然目前我国已经出台了《融资担保公司监督管理条例》《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》《融资租赁企业监督管理办法》等多项监管规定,但是上述规定法律层级不一、制定主体各异、内容侧重不同,并且尚未完全覆盖各类地方性金融机构(如目前尚无针对地方资产管理公司的监管规定),可能导致在实际执行中遇到困扰。鉴于此,金融委应在地方金融监管规制建设方面加强统筹及协调,明确部门责任分工,统一监管标准,填补监管空白。”曾刚表示。

曾刚建议,金融委应建立对于地方金融管理部门的问责机制,压实地方监管责任。既要避免地方金融管理权被滥用或干预,同时,还应确保其能够坚决整治金融乱象,及时有效识别和化解风险,切实承担并履行风险处置及非法集资防范的第一责任,坚决守住不发生区域性风险、群体性事件的底线。对于履职不力、严重失职渎职的,金融委应对失职部门及其相关责任人进行严格问责。



“和”字书法楷书普通纪念币亮相

中国人民银行发行的“和”字书法楷书普通纪念币近日开始兑换。据悉,这款纪念币主景图案为中华人民共和国国徽,内缘上方刊“中华人民共和国”国名,下方刊面额“伍圆”及年号“2017”。图为民众在中国银行太原漪汾支行排队兑换纪念币。

张云 摄

市场聚焦

明年是“资本市场强国”推进年

积极拓展多层次股权融资渠道,继续发展壮大交易所市场,持续深化新三板改革,多层次资本市场将在经济运行中发挥更加重要作用

□ 左永刚

近日,中国证监会主席刘士余首次提出“建设资本市场强国”这一概念。他在上海主持召开系统内部分单位青年座谈会时表示,“建设资本市场强国是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要任务”。

有关专家指出,要实现“资本市场强国”目标,尤其要加强基础制度建设,在不断营造稳定健康发展环境的基础上,完善资本市场层次设计,提高资本市场覆盖率,稳步推进市场双向开放。

近年来,证监会紧紧围绕多层次资本市场体系建设这条主线,不断拓展市场的广度和深度。在稳定市场、防范风险的基础上,始终保持定力,

推进新股发行常态化,IPO家数和融资规模均居同期全球前列。在主板、中小板、创业板规范发展的同时,新三板市场也已打造成规范中小微企业运作、畅通中小微企业融资渠道的重要平台。区域性股权市场的规范化程度也得到提升。

上海股份制与证券研究会副会长曹俊近日表示,2017年,包括交易所市场、新三板市场、区域性股权交易市场在内的多层次资本市场罕见地出现了齐头并进扩容的态势,形成了扩容共振效应,各板块间联动效应明显。这是我国资本市场发展历史值得记载的一笔。

近日,证监会主席助理张慎峰表示,下一步将积极拓展多层次股权融资渠道,继续发展壮大交易所市场,

持续深化新三板改革。

川财证券研究所所长陈雳表示,多层次资本市场扩容有利于满足不同类型及不同规模的投融资需求,促进经济发展,有效提高社会资金使用效率。随着市场运行更加规范,多层次资本市场将在经济运行中发挥更加重要的作用。

齐鲁股权交易中心首席研究员高鹏飞近日预计,“2018年,证监会应该会在多层次资本市场建设方面持续推进改革,补齐资本市场发展短板,打造具有国际竞争力的多层次资本市场体系。”

多层次资本市场扩容离不开健康的市场环境。今年以来,证监会依然按照“依法全面从严”的监管理念,为资本市场扩容保驾护航。近日,证

监会副主席李超强调,“把主动防范化解风险放在更加重要的位置,全力维护市场稳定运行。”

为了发挥交易所一线监管作用,今年证监会还修订发布《证券交易所管理办法》,将于2018年起实施。这意味着充分发挥交易所一线监管作用,将成为明年资本市场监管补短板的重要举措。

在法律调整以及行政监管、自律监管的多层次监管制度体系下,2018年交易所市场将强化一线监管。而万家企业时代的新三板,进入了“从量的积累到质的飞跃”的新阶段。在这一阶段强化监管,辅以差异化制度供给将成为常态。

中国人民大学法学院教授刘俊海表示,2018年,交易所市场、新三板市

场、区域性股权交易市场三大板块的改革与发展,要坚持诚信、创新、法治、监管、透明等基本原则,积极稳妥地有序发展市场。特别是要防止风险外溢和不必要的金融风险冲击,各类市场主体要对市场心存敬畏之心。

曹俊认为,2018年资本市场环境建设将进一步加大新股发行环节的监管力度,继续保持在证券发行及交易环节的重点监管;将加强对新三板市场的监管,提升新三板挂牌企业的规范化治理水平;将进一步提升区域性股权市场规范发展水平,使我国多层次资本市场实现联动发展态势。

2018年,我国多层次资本市场将保持扩容并将全面提质,强监管将优化市场环境,净化市场生态。而在市场环境进一步优化的基础上,多层次资本市场双向开放将实现稳步推进。

李超表示,下一步,证监会将进一步优化资本市场对外开放的发展规划和政策举措。包括落实细化放宽证券行业外资准入的政策;推进境外上市备案制度改革;稳步推进沪伦通的论证工作;完善OFII、QFII的相关政策等。