

“一行两会”→“一行一局一会” 金融监管体系架构重塑

中国金融监管体系再迎重磅变革。

3月7日，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。根据国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案，组建国家金融监督管理总局。

从“一行三会”，到“一行两会”，再到未来的“一行一局一会”，金融监管格局历经了近20年的更迭。

”

6 大举措>>

①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。国家金融监督管理总局在中国银保监会基础上组建，将央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，证监会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局。不再保留银保监会。

②证监会调整为国务院直属机构，划入国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责，由证监会统一负责公司(企业)债券发行审核工作。

③统筹推进央行分支机构改革，撤销央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。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。

④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规定，将中央金融管理部门管理的市场经营类机构剥离，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构，由其根据国务院授权统一履行出资人职责。

⑤加强金融管理部门工作人员统一规范管理。央行、国家金融监督管理总局、证监会、国家外汇局及其分支机构、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。

⑥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。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。

5 大利好>>

1 在强化机构监管、行为监管、穿透式监管、持续监管等基础上，突出了功能监管。如将央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，以及中国证监会对投资者的保护职责，一并划入国家金融监督管理总局，这在金融混业竞争日益突出的情况下，可以构筑围绕功能监管为主线的矩阵式监管体系。

另外，将中国证监会由国务院直

属事业单位调整为国务院直属单位，这种身份“转正”，无疑强化了资本市场监管；而为其划入国家发改委的企业债券发行审核职责，也将强化证监会的功能监管，提高资本市场监管中性原则。

预计随着证监会国务院直属机构化，交易所的公司制或营利性会员制改革也将提上日程，国内股票交易所、期货交易所的竞争将愈发市场化，推进中国资本市场不断深化。

2 金融监管责任的进一步划分，推进了管办分离，有助于厘清金融体系中政府与市场的边界，也有利于推进负面清

单管理。金融监管部门可以不再焦虑于“谁的孩子谁抱”，客观上为金融监管部门卸下了“既让马儿跑，又不让马儿吃草”的功能交叉式包袱。

3 这次金融监管改革，既强化了金融监管的全国一盘棋，又照顾到了地方因地制宜的特色。这主要反映在两个方面。

一方面，央行分支机构改革，撤销央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，改为在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等，有助于央行分支机构基于各省的具体情况来展开宏观审慎调控，提高央行结构性货币政策在横向上的精准性。

另一方面，建立以中央金融监管部门地方派出机构为主的地方金融管理

体制，地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再外挂金融工作局、金融办等牌子。

一直以来，地方金融监管存在明显的管办不分离问题，在地方金融监管局管辖的小贷、担保、商业保理、地方资产管理公司等七类类金融机构，及地方交易所、开展信用互助的农合社、投资公司、众筹机构四类机构中，地方监管局既担负监管职责，又担负地方金融发展大局重任，存在明显的发展与监管的平衡风险。

地方金融监管体制改革后，有助于将地方金融监管与地方金融发展隔离开来，推动地方金融健康发展。

4 这次金融监管改革还将强化和完善投资者保护体系。当下的市场金融产品和服务十分复杂，产品和服务嵌套现象非常突出，传统的以行业和机构为主的金融监管增加了投资者的维权成本：金融消费者需要基于产品和服务，向不止一个金融监

管部门申诉。如今，将投资者保护功能统一到新成立的国家金融监督管理总局，将便于完善投资者保护体系，为市场自律自治能力的完善提供更多空间，并有效减少投资者的维权程序、降低维权成本。

5 完善国有金融资本管理体系，将有助于推动金融市场经营主体信用的独立。

如将中央金融管理部门管理的市场经营类机构剥离，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构，由其根据国务院授权统一履行出资人职责，可以彻底推动金融监管部门与金融机构的分离，金融机构将以独立的市场主体角色和身份参与市场竞争，金融市场的信用交易和配置也将更加纯粹，这无疑将有助于金融市场的健康发展。

整体来看，最新的金融监管改革，通过合并同类项、完善功能监管、管办分离等有力措施，有效地推进了监管中立，为我国金融进一步市场化提供了广阔空间。

机构声音

中信证券：证监会或专注于直接融资建设

此次金融监管机构调整，在借鉴海外金融监管经验基础上，亦充分考虑了中国国情与中国国情，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。

后续可关注“一大”(金融集团)、“一小”(小贷公司等)机构的监管方向。

国泰君安：理顺了各种监管之间的关系

此次金融监管机构之后，“一行两会”格局变成“一行一局一会”格局，此次改革从根本上理顺了机构监管和功能监管、宏观审慎和微观审慎、审慎监管和行为监管之间的关系。

“人民银行专注货币政策和宏观审慎监管，金融监管总局集机构监管与行为监管于一身，证监会则专司资本市场监管。后续仍需结合党的机构改革对整体金融领域调整进行观察。”国泰君安在研报中提到。

中金公司：债券发行监管有望进一步统一

证监会划入发改委的企业债发行审核职责，由证监会统一负责公司债、企业债发行审核工作。此前，企业类债券发行审批由三部门分别负责，银行间交易商协会负责监管短融、中票等，证监会负责公司债，发改委负责企业债，此次调整后债券发行监管有望进一步统一。

专家观点

强化证监会融资领域“大总管”角色

资深投行人士王骥跃称，证监会调整主要是三方面，一是提级，从直属事业单位提到直属部门，证监会的监管协调能力增强，证券市场在政府的地位也增强了；二是企业债审核从发改委转证监会，统一了债券发行交易监管，解决多头治理问题；三是投资者保护划给金监局，证监会专职监管证券市场秩序，投资者保护不再是各项政策的出发点，避免以投资者保护为名干扰正常的市场运行机制。

此外有观点认为，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。

“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。”市场观点提到。

据财联社、澎湃新闻、上游新闻

商报图形
秦刚 制