

# 地方金融监管体制大调整 “重发展轻监管”望扭转

证券时报记者 田牧

备受关注的国家金融监管总局“三定”方案公布之后,中央层面的金融监管机构改革基本落地。按照《党和国家机构改革方案》中“地方层面的改革任务力争在2024年年底以前完成”的要求,证券时报记者近日了解到,地方金融监管体制将有大的调整。

调整的方向遵循《党和国家机构改革方案》中提出的“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。”

据多个省市地方金融监管部门相关人士透露,在省级以下的机构改革中,除省会城市、副省级城市、计划单列市外,普通地级市、各区县已设立的地方金融监管局(或地方金融办)或将不再保留。

## 地方金融监管体制调整

一位西北地区某市金融局局长告诉记者,正在推进的地方金融监管体制改革在机构设置层面,省级党委机关将对照中央层面在2023年3月设立的中央金融委员会、中央金融工作委员会,设置省一级的金融委和金融工委。此前,许多地方金融监管部门还同时加挂金融办/金融工作局的牌子,改革后将不再保留金融工作局的牌子,强调监管属性。

一位西南省份省级地方金融监管局人士也向记者表示,目前该省已在省委下设了金融委和金融工委,由省地方金融监管局局长担任金融委办公室主任。现有省级地方金融监管局的人员编制,则从省政府序列划转到省委序列。

省级以下的调整幅度则更大。除上述两位地方金融监管人士外,记者还从浙江、广东、上海、深圳、济南等省市金融监管人士处获悉,目前已基本确定的改革方向是,除省会城市、副省级城市、计划单列市以外,其他地级市以及下属的区县一级将不再保留地方金融监管局(金融办)。如广东除省会广州和计划单列市深圳外,其余地级市现有的地方金融监管部门在改革后将不再保留。再如贵州等省份,按这一调整方向,将只有省会城市贵阳等保留地方金融监管局。

根据《党和国家机构改革方案》,各省内涉及多部门、多层面的机构改革方案由各省拟定好方案后向中央报备,此次地方金融监管体制改革,便包含在各省整体改革方案中。据了解,目前各省的地方金融监管机构改革方案推进进度不一。上述西南省份监管人士告诉记者,最终的地方金融监管机构三定方案有望在2024年上半年出台。届时关于机构改革的各方面议题也将尘埃落定。

## 扭转“重发展轻监管”局面

另一大呼应《党和国家机构改革方案》要求的调整,体现在地方金融监管机构的职责层面。上述金融局局长表示,改革后保留下来的地方金融监管机构的职能主要有三方面:党建工作、传统地方“7+4”金融组织监管,以及金融风险的防范处置工作。

北京大学国家发展研究院副院长黄益平在2023年5月发表的文章中指出,“我国监管机构一般同时肩负金融监管与金融发展的责任,而这两者之间可能存在一定的矛盾,如果监管部门过度重视金融发展,则有可能部分牺牲金融监管政策的目标。”

长期关注地方金融监管的数字普惠金融专家刘澧清表示,“过去几年地方金融监管部门没有发挥出应有的作用,这跟它最早由金融办发展而来有关。金融办当时着重于发展金融,也不熟悉监管事务。”

证券时报在此前报道中曾梳理过地方金融监管的演变。2002年上海成立全国首个省级金融办,之后十年全国31个省级政府都成立了金融办。在当时的背景下,金融办的定位是服务地方政府和金融办,协调金融资源,向地方政府负责,按照地方要求工作。也因此,诸如为本地企业获取更多信贷支持,推动本地企业上市,引导企业发债等成为金融办的重要工作。而随着一系列金融风险的蔓延,中央开始压实地方监管责任,各地开始组建地方金融监管局。直至今日,部分地区金融办向金融监管局的转变仍未完成。

即使“牌子”变了过来,但在大多地方,促进本地金融产业的发展职能仍优先于金融监管。比如记者查看的多个省市地方金融监管局在官网披露的信息,金融发展相关的职能表述都多于监管。许多地方在年度工作报告中也将本地金融产业的规模增长作为主要成绩列入报告前列。

“过去老说(地方金融监管部门)是重发展轻监管,可能就要通过这次改革把这个问题解决。”上述金融局局长说。

随着中央在《党和国家机构改革方案》中明确地方政府设立的金融监管机构专司监管职责,这一态势有望在改革后得到扭转。

## 待明确的下一步

黄益平在其文章中还提到,“过去一些领域



的风险没管住,并不是没有相应的政策或机构,而是许多监管措施没有得到有效执行。”

即使抛开“重发展轻监管”的情况,对黄益平所指的执行问题,还因为多年来地方金融监管存在人手不足、专业性低、执法权弱等短板。记者在河南某市就地方交易场所风险问题采访相关金融监管部门人士,一县金融办负责人对这类场所的性质和潜在风险一无所知。而当记者前往该市金融局时,本就没有多少编制人员的单位,主要领导还被安排下乡排查消防安全隐患。

此类情况在三四线城市及县一级地方金融监管部门较为普遍。因此,上述针对地方金融监管体制改革的方向,也是在看到这种问题的基础上确定的。

不过,此间也还有重要的问题尚待解决和明确。一是被撤销地方金融监管机构的县市,划归为地方监管的传统“7+4”地方金融组织,改革后的日常监管工作由谁负责?

对此,记者采访的多位金融监管部门人士都

表示,还未有明确的相关方案。有监管人士表示,涉及地方金融组织准入审批等关键职能,可能将收归到省级地方金融监管部门统一管理。但各地市的“属地责任”并不会因此放松,地方政府仍要对辖内地方金融的风险问题负责,相关职能则可能会分散到现有的不同职能部门。

此外,上述西北某市金融局局长提到,今后地方金融组织可能将不再新增审批,停止机构准入,转而将工作重点放在存量风险的化解,和行业健康规范发展上。

二是人员问题。被撤并的地方金融监管部门人员将去向何处?这个问题直接关系到后期地方金融监管在执行方面的有效性。某地方金融监管人士提及,被撤销后的机构人员可能根据各地不同情况实施分流,部分人可能会被调配到其他将承担起地方金融日常监管职能的政府部门去,继续从事此前的监管工作。

当下,“地方层面的改革任务力争在2024年年底以前完成”的目标下,相关工作正有序推进中。记者了解到,在方案落地之前,目前各省市地方金融监管部门的日常工作仍在按部就班地运行。

# “7+4”地方金融组织监管难题

证券时报记者 田牧

剥离“发展”职能后,保留下来的地方金融监管部门将主司监管,目前划归地方监管的“7+4”地方金融组织无疑是主要监管对象。其中“7”是指小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等;“4”是指投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所等。

从记者采访了解到的情况来看,若最终落定的地方金融机构改革方案中要求普通地级市及县一级政府不再保留地方金融监管部门,那么现有的各辖内地方金融组织何去何从,将是今后的重点关注方向。

记者从数量、规模、经营状况、监管情况等方面梳理了当下我国“7+4”地方金融组织的现状和问题。

## 数量超3万家 单体规模小

记者没有从公开渠道查询到全国范围内地方金融组织的详细数据,但粗略估计,“7+4”类地方金融组织总量至少已超3万家。

“7+4”中,小贷公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司和商业保理公司的数量较多。中国租赁联盟数据显示,截至2021年,全国融资租赁企业总数为1.19万家;中国典当协会数据显示,截至2022年,中国典当企业数量达7783家;央行公布的数据显示,截至2023年9月末,全国共有小额贷款公司5604家;据中国融资担保行业协会统计,2021年全国有4838家融资担保企业;据新华社报道,目前我国活跃的商业保理公司数量为1000家左右。

具体到不同省市,地方金融组织的数量则各有多寡,这与各地金融业发展水平、准入门槛高低,及近年来地方金融监管收紧有关。北京2022年地方金融组织共有802家,同为直辖

市的上海则高达数千家。福建省截至2023年上半年,七类地方金融组织已超2200家,江西则只有576家。

由于过往地方金融组织发展不规范,导致经营混乱、乱象频发,监管部门对数量庞大的地方金融组织逐渐采取了“控新增、降存量”的态度,使得目前地方金融组织整体数量呈不断下降的趋势。

比如,据《金融时报》报道,融资担保行业法人机构数量从2012年最多时的8590家减少到2021年的4838家,累计减少四成以上。融资租赁企业数量在2020年达到顶峰的12156家后,2021年减少了239家;活跃的商业保理公司数量也在2022年一年间少了200余家。

从规模上看,大多数地方金融组织的规模哪怕相对中小金融机构,也都普遍很小。

以河南为例,根据媒体报道,2023年三季度末河南省地方金融组织共有730家,总资产为2619.39亿元,不及河南中原银行同期总资产(截至2023年6月,总资产为1.36万亿元)的1/5。

分行业来看,河南省内融资担保公司、小贷公司、融资租赁公司和商业保理公司平均每家公司的资产额在1亿-10亿元;典当行的平均规模更小,河南216家典当行,截至2023年三季度末,资产总额共54.41亿元,户均资产规模仅2500余万元。

若再看内蒙古通辽辖内的地方金融组织,会发现它们的规模更小。据中国人民银行通辽市中心支行两位作者于2023年5月发表的一篇文章介绍,通辽辖内仅有2家典当行,注册资金在300万元左右,从业人员仅3-5人,近五年平均营业收入只有45.32万元,平均营业利润则是-2.65万元。

这些数据充分反映了我国地方金融组织虽然数量庞大,但规模普遍较小的现状。

## 客群资质弱 经营存困难

从地方金融组织的定位和在地方金融产业

## 数字看地方金融组织

1.19万

中国租赁联盟数据显示,截至2021年,全国融资租赁企业总数为1.19万家

7783

中国典当协会数据显示,截至2022年,中国典当企业数量达7783家

5604

央行公布的数据显示,截至2023年9月末,全国共有小额贷款公司5604家

4838

据中国融资担保行业协会统计,2021年全国有4838家融资担保企业

1000

据新华社报道,目前我国活跃的商业保理公司数量为1000家左右

时报财经图库/供图 陈锦兴/制图

# “央地协同”落到实处 填补监管缺失

证券时报记者 田牧

金融监管层面的“央地协同”已经强调了很多年,但现实中,落地执行时还是存在不少错位。

记者近几年持续跟踪非标理财市场中的违规行为,见证了各类主体引发的影响广泛的爆雷事件。通过对其中不断变换身形的地下融资通道进行调查,给了我们一个管窥央地之间金融监管差异的窗口。

简单来说,许多如今已经爆雷的违规理财产品(后续司法环节多被定性为“非法集资”)在早期发行时借由官方背书的金交所备案,后又转为各种不同名称的民间“伪金交所”。

金交所的批复、监管由各省级政府负责。作为金融交易场所,地方政府将其视为稀缺资源,各地纷纷成立,峰值数量近百家。却因重发展轻监管,在各类涉众金融乱象中频现金交所的身影。多个中央部委下发诸多文件要求地方金交所整改,规范发展,却因对金交所的日常监管在地方政府,效果总是不尽如人意。而后经历多年的清整、压缩,在地方方的不情不愿中,金交所数量才被减至目前的28家。

这边中央通过一轮轮的清整压住了金交所的歪风,转眼间各地又冒出来了拿着区县金交所批文成立的“伪金交所”,促使中央展开新一轮的整饬。

一直以来,地方金融监管体系受困于人员

不足、专业性差、相关法律法规不完善、无执法权等问题,而使得其实际监管功效大打折扣。但在如金交所、“伪金交所”等引发了大量风险事件的金融乱象中,地方金融监管最大的问题并非上述这些技术性难点,而是陷入了错综复杂的地方利益网络中无法独立,以致牺牲了监管,甚至用各种方法敷衍推诿来自中央的监管要求,让本该是“央地协同”的金融监管体系落地不易。

其中的症结所在,即是加在各地地方金融监管部门中的“发展”职能。在“发展”的大旗引领下,很多问题就不是问题,很多风险也被看作了机会。

好在,中央对这一问题已看得很清楚。在这一轮的党和国家机构改革中,强调了地方金融监管部门的“监管”属性,明确剥离了“发展”的职能。

如今,中央层面的国家金融监管体制已经改革成形,竖起了“铁牙”,在打造一支“监管铁军”。接下来,则是更为复杂的地方金融监管体制改革,务必要打通理顺过往地方金融监管存在的症结、问题,转变省市县各级金融监管部门人员的工作思维和办事方法,才能将金融监管的“央地协同”落到实处。

而在这改革方向的指引下,相信如上述催生交易场所乱象频发的监管缺失将得到极大填补,地方金融风险也将会被更有效地控制和化解。

年峰值时,小贷公司数量高达8951家。

当然,除外部不利因素外,地方金融组织自身专业性不足、人员素质较差、业务不合规甚至违规发展等内部因素,也是导致许多地方金融组织发展困难的重要原因,甚至在过去多年出现了许多涉众的金融乱象。

比如,在不少已经爆雷的涉众集资案件中,私募基金、理财机构等常将融资租赁公司、商业保理公司等作为虚假融资操作的工具;一些地方的小贷公司、典当行等则涉及高利贷、暴力催收等问题;部分地方的监管漏洞则让许多地方交易场所变为违规理财的融资通道。

## 庞大数量引发的监管难题

全国数万家的地方金融组织,至少六倍于持牌金融机构的数量,对于地方金融监管而言,无疑是个不小的挑战。

当然,在监管层面,无论是“7+4”类地方金融组织的划分,还是各地开始组建地方金融监管部门,都是在近几年才逐渐明确,其间存在长时间的监管缺失和空白。而即使在地方金融监管体系逐渐建立起来以后,“发展”也往往优先于“监管”。

据记者了解,许多地方尤其区县级所设的地方金融局或金融办中,专职负责监管的人员在全部人员中占比低,不少地方金融办甚至都无专职监管人员,大部分人员配置和工作精力都放在了服务当地金融市场发展、培育上市公司等容易出成绩的方面。也因此,在地方不少业内人士看来,从监管层面看,当下“许多金融办的存在本身就没什么意义”。

根据中央机构改革精神和对金融工作的要求,各地政府今后对庞大的地方金融组织绝不是放任不管,仍要担负起属地责任,加强对地方金融风险的防范和处置工作。至于今后对这数万家地方金融组织的监管细则,有待各省机构改革方案落地后明确。