

新一轮金融监管机构改革备受关注。国务院机构改革方案（下称“方案”）包含13个方面重大部署，涉及金融领域的相关改革有6大项。

如何理解本轮金融改革的意义和影响。我们需要知道中国金融机构改革的过去与未来。

### ➤ 金融机构改革的过去：既有监管框架是“一委一行两会一局”。

一委（金稳委）、一行（中国人民银行）、两会（银保监会和证监会）、一局（地方金融监督管理局）。

行政架构上，“一委一行两会”为中央国务院直接领导，“一局”为地方政府领导。

监管权责上，金稳委监管权责最高，央行负责宏观审慎与货币政策，两会分别对银行保险和证券业实施监管，地方金融监督管理局负责地方金融工作管理与监督（监督“7+4”金融机构）。

### ➤ 金融机构改革的现在：五大机构职能及监管框架重塑。

**第一点，设立国家金融监管总局。**组建金管局之后，原“一行两会”监管体系变更为“一行一会一局”。

**第二点，深化地方金融监管体制改革。**一方面剥离地方金融监督管理局管理职能，另一方面要求建立中央金融管理部门派出机构的监管职能。

**第三点，调整证监会机构属性与职权。**一则将证监会与国家金融监管总局调整为国务院直属机构，另一方面将企业债审批发行职责从发改委划拨给证监会。

**第四点，统筹推进央行分支机构改革。**撤销人民银行按照行政区设立分支机构，该由在31省市与计划单列市设立分行，不再保留中国人民银行县（市）支行。

**第五点，完善国有金融资本管理体制。**剥离中央金融管理部门管理的市场经营类机构，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构。

### ➤ 本轮金融机构改革的意义，进一步廓清金融监管框架。

**本次改革仍在向金融混业监管迈进。**国家金融监督管理总局拥有除证券业外所有金融机构监管权限，较原银保监会覆盖面更大。

**完善了地方金融监管框架。**本轮金改之前，各省金融监督管理局兼任金融发展与监管两项职责，监管效率有待提高。再加上中央层面没有与地方金融监管局对应的上级机构，改革前地方金融监管框架存有缺陷。此次改革方案一则剥离地方金融监管局管理职能，二则强化中央金融派出机构监管责任，解决了地方金融监管制度中中央缺位的问题。

**进一步厘清国家部委、金融监管部门的权责。**譬如将有关金融消费者保护职责，中国证券监督管理委员会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局、将企业债券发行审核职责从发改委划拨至证监会。

### ➤ 本轮金融机构改革的两个焦点影响。

**其一，对于地方隐性债务化解。**随金融监管框架进一步厘清，地方金融监管职权强化，有助于地方债务风险化解。今年两会针对隐性债务化解提到的“优化债务期限、降低利息负担”，未来或能加速推进。

**其二，债券发行管理统一，债券融资效率提升。**企业债发行审核权划入证监会，我们理解这是这有利于统一信用债管理，有利于提高企业债券发行效率，推动债券融资规模提升。

**风险提示：**改革进程不及预期，改革最终方案变动超预期。



#### 分析师 周君芝

执业证书：S0100521100008

电话：15601683648

邮箱：zhoujunzhi@mszq.com

#### 研究助理 周信悦

执业证书：S0100121120011

电话：13135690247

邮箱：zhoukaiyue@mszq.com

#### 研究助理 吴彬

执业证书：S0100121120007

电话：15171329250

邮箱：wubin@mszq.com

#### 相关研究

- 1.宏观专题研究：2023年政府工作的重心-2023/03/05
- 2.全球大类资产跟踪周报：国内外风险资产共振回升-2023/03/05
- 3.流动性跟踪周报：资金面的“紧预期”与“松现实”-2023/03/04
- 4.宏观专题研究：两会前瞻：预期之外的看点-2023/03/02
- 5.流动性跟踪周报：资金转松难缓债市回调-2023/03/01

# 目录

<b>1 原有中国金融监管体系架构</b> .....	<b>3</b>
1.1 当前监管体系架构 .....	3
1.2 当前监管组织机构 .....	4
<b>2 本轮金融机构改革的主要内容</b> .....	<b>5</b>
2.1 设立国家金融监管总局 .....	5
2.2 深化地方金融监管体制改革 .....	5
2.3 证监会调整为国务院直属机构 .....	6
2.4 统筹推进央行分支机构改革 .....	7
2.5 完善国有金融资本管理体制 .....	8
<b>3 从历史脉络看本轮金融机构改革内涵</b> .....	<b>8</b>
3.1 1992 年改革开放之前金融体系结构简单 .....	8
3.2 1991 年-2008 年，“一行三会”监管体系初成 .....	9
3.3 后金融危机时代地方金融监管框架开始搭建 .....	10
3.4 本轮金融机构改革进一步完善金融监管框架 .....	11
<b>4 本轮金融机构改革对市场的影响</b> .....	<b>12</b>
4.1 央地监管效率提升，地方债风险化解更高效 .....	12
4.2 债券发行管理统一，债券融资效率提升 .....	13
<b>5 风险提示</b> .....	<b>15</b>
<b>插图目录</b> .....	<b>16</b>
<b>表格目录</b> .....	<b>16</b>



## 1.2 当前监管组织机构

**国务院金融稳定发展委员会**是“国务院统筹协调金融稳定和改革发展重大问题的议事协调机构”，主要职责在于协调“一行两会”实施指导和监督。

**中国人民银行**主要职责是制定和执行货币政策、信贷政策，完善货币政策调控体系，负责宏观审慎管理；牵头负责系统性金融风险防范和应急处置；监督管理银行间债券市场、货币市场、外汇市场、票据市场、黄金市场及上述市场有关场外衍生产品。

**证监会**对全国证券期货市场进行统一监督管理。监管证券期货经营机构、证券投资基金管理公司等金融机构。

**银保监会**对全国银行业和保险业实行统一监督管理。银保监会建立银行业和保险业风险监控体系，会同有关部门提出银行保险机构紧急风险处置的意见和建议并组织实施。**派出机构**还需要指导和监督地方金融监管部门相关业务工作。

**地方金融监督管理局**职责包括拟订当地金融业发展规划和政策措施并组织实施；配合国家金融管理部门整顿和规范全省金融秩序；防范、化解、处置各类地方金融风险；根据相关规定制定“7+4”地方类金融机构和其他地方金融组织的相关监管政策措施并组织实施。

图2：“一委一行两会一局”主要职责与级别

机构名称	机构性质	主要职责	级别
金融稳定发展委员会	国务院机构	·协调“一行两会”实施指导和监督	高于一行两会
中国人民银行	国务院组成部门	·执行货币政策、信贷政策，完善货币政策调控体系，负责宏观审慎管理 ·牵头负责系统性金融风险防范和应急处置 ·监督管理银行间债券市场、货币市场、外汇市场、票据市场、黄金市场及上述市场有关场外衍生产品	正部级
证监会	国务院直属事业单位	·统一监督管理全国证券期货市场，维护证券期货市场秩序，保障其合法运行	正部级
银保监会	国务院直属事业单位	·对全国银行业和保险业实行统一监督管理。 ·建立银行业和保险业风险监控体系、会同有关部门提出银行保险机构紧急风险处置的意见和建议并组织实施。 ·派出机构还需要指导和监督地方金融监管部门相关业务工作	正部级
地方金融监督管理局	省政府直属机构	·组织起草促进全省金融业发展等地方性法规、省政府规章草案及有关规划、政策措施并组织实施。 ·拟订促进金融服务全省经济社会发展的政策措施 ·协助配合国家金融管理部门整顿和规范全省金融秩序，建立金融突发事件应急处置机制，防范、化解、处置各类地方金融风险。 ·根据相关规定制定小额贷款公司、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地方类金融机构和其他地方金融组织的相关监管政策措施并组织实施，对权限内的金融组织实施行政许可和日常监管	正厅级

资料来源：国务院官网，民生证券研究院绘制

## 2 本轮金融机构改革的主要内容

### 2.1 设立国家金融监管总局

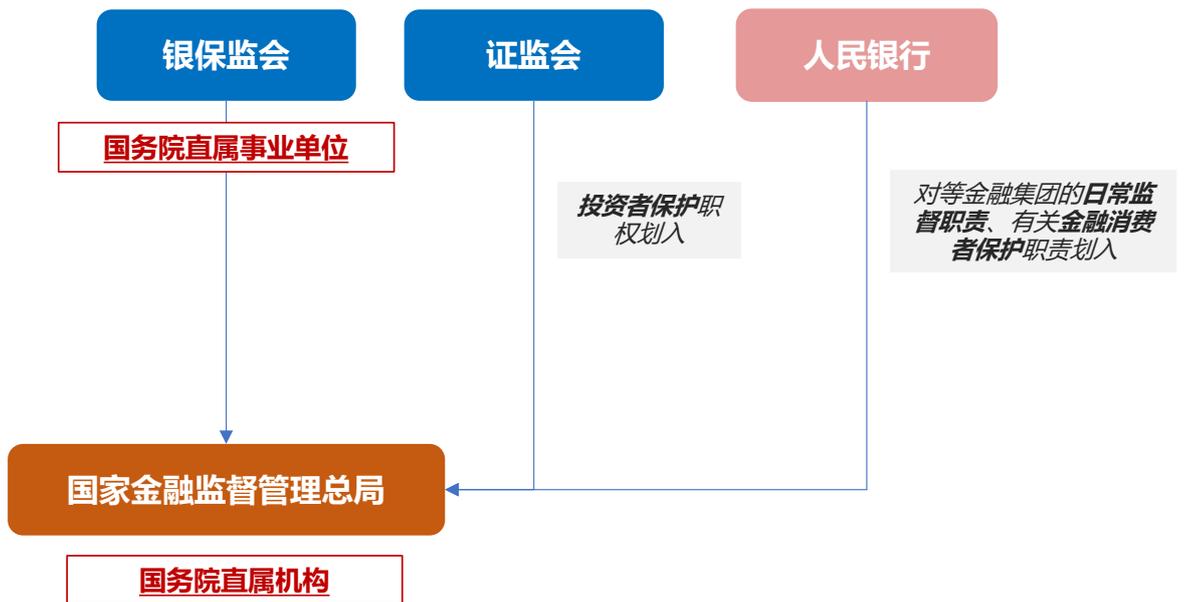
此次机构改革方案明确“组建国家金融监督管理总局。统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为，作为国务院直属机构。”

组建金管局之后，原“一委一行两会”监管体系变更为“一行一会一局”。金管局较原银保监会职权范围更大，体现在两个方面。

其一，金管局的监管范围是除证券业以外的金融业。这意味着原本由地方实施组织监管的“7+4”类金融机构，后续有可能纳入金管局的监管范围。

其二，金管局包含“金融消费者权益保护责任”。证监会、央行将各自相关职权转移划分给金管局。

图3：组建国家金融监督管理总局



资料来源：新华社，民生证券研究院绘制

### 2.2 深化地方金融监管体制改革

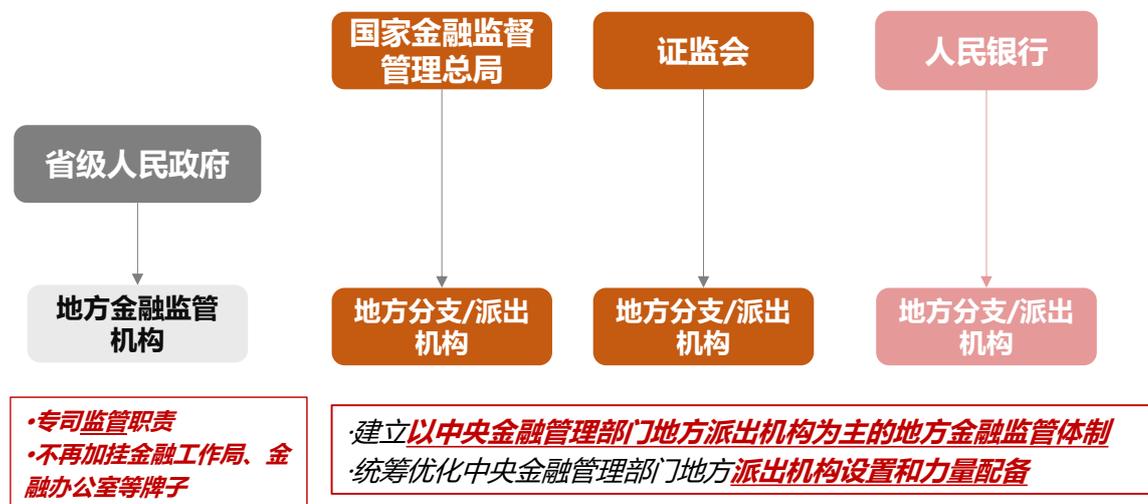
此次机构改革方案明确“建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。”

现存各地方金融监管局一般都是整合地方金融局的职责，当地商务委员会对典当行、融资租赁公司、商业保理公司等监管职责，并作为地方政府直属机构存在。而金融局一般负责促进当地金融业发展的规划、政策的出台与落实。

譬如 2009 年北京金融局（原金融办）成立<sup>2</sup>，主要负责统筹北京市金融产业建设发展，服务在京金融管理部门和金融机构，推动国家金融政策和方针在北京市的贯彻落实，制定北京市促进金融业发展的规划、政策及措施并组织实施，引导金融产业服务首都经济社会发展，做好金融风险处置工作等。9 年后于 2018 年，与北京商务委员会对典当行、融资租赁公司、商业保理公司等监管职责相整合成为如今的北京市金融监管局，并对外挂牌。可见此次改革提及摘牌，实则是要剥离地方金融业发展政策规划等相关职权。

另一方面，对于原银保监会派出机构，其职能仅有指导和监督地方金融监管部门相关业务工作，当前提出强化其监管责任，或可能后续直接参与地方政府金融监管工作中，不再局限于指导和监督。

图4：深化地方金融监管体制



资料来源：新华社，民生证券研究院绘制

## 2.3 证监会调整为国务院直属机构

此次机构改革明确，“证监会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构，并划入企业债发行审核职责”。

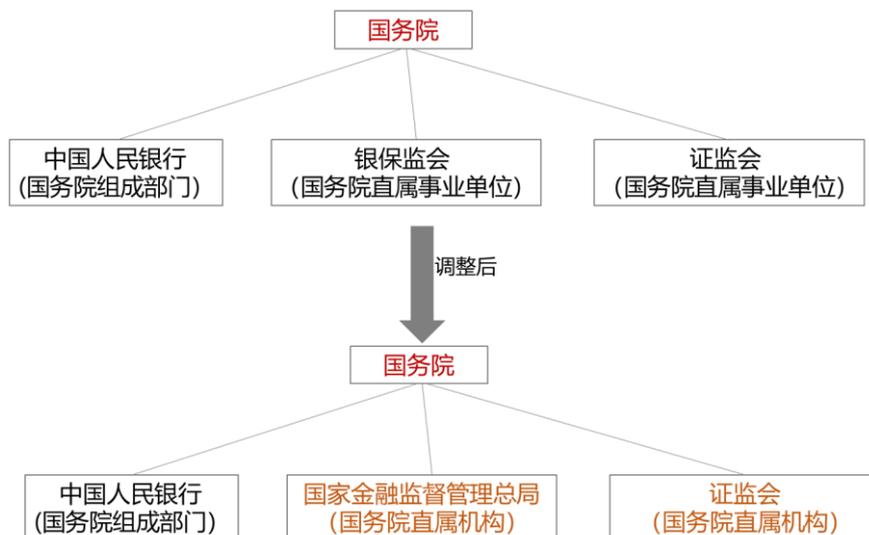
证监会此前为国务院直属事业单位，与银保监会一致。本次银保监会取消，成立国家金融监督管理总局后，并设立为国务院直属机构，也同步将证监会调整为

<sup>2</sup> 9 年“北京金融局”加挂“北京金融监管局”牌子 (baidu.com)

### 国务院直属机构。

原本由发改委承担的企业债券发行审核职责划入证监会，意味着长期以来债券发行分管局面或将结束（原本公司债和企业债分别由证监会和发改委分管）。

图5：证监会划为国务院直属机构



资料来源：民生证券研究院绘制

## 2.4 统筹推进央行分支机构改革

此次机构改革方案明确“撤销人民银行按照行政区设立分支机构”，“不再保留县（市）支行”。

1998年中国人民银行实行机构改革，根据地域关联性、经济金融总量和金融监管需要，并兼顾中国地区差异特征，央行改革时参考美联储13个大区行的模式，撤销31个央行省级分行，成立九大区行。

本次机构改革，撤销了中国人民银行大区分行及分行营业管理部、总行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。

图6：中国人民银行结构调整前后对比

中国人民银行		
阶段	1998年-2023年	2023年后
结构	9家大区分行、25家省会中心支行、2家营业管理部	撤销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
	天津分行，管辖天津、河北、陕西、内蒙古 沈阳分行，管辖辽宁、吉林、黑龙江 上海分行，管辖上海、浙江、福建 南京分行，管辖江苏、安徽 济南分行，管辖山东、河南 武汉分行，管辖湖北、湖南、江西 广州分行，管辖广东、广西、海南 成都分行，管辖四川、贵州、云南、西藏 西安分行，管辖陕西、甘肃、青海、宁夏，新疆 以及北京、重庆两家营业管理部	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； 北京分行保留中国人民银行营业管理部牌子； 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；

资料来源：民生证券研究院绘制

## 2.5 完善国有金融资本管理体制

**剥离中央金融管理部门管理的市场经营类机构，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构。**

本次调整实际上是金融管理部门管理的各类金融企业，如主权财富基金、金融控股公司、金融投资运营公司以及金融基础设施等实质性开展金融业务的其他企业或机构，划入国有金融资本受托管理机构。旨在解决国有金融资本管理职责分散、授权不清、权责不明、部门利益固化等问题。

## 3 从历史脉络看本轮金融机构改革内涵

回溯历史，会发现近年监管体系变化趋势为：强化混业监管，搭建地方金融监管框架，而本次金融机构改革也延续这一趋势。

### 3.1 1992 年改革开放之前金融体系结构简单

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_53086](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_53086)

