

金融监管体系优化 更协调更高效的监管格局将加速形成

■本报两会报道组 吴晓璐 刘琪

3月10日，十四届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案，标志着新一轮国务院机构改革进入实施阶段。

按照部署，本次改革将加强科学技术、金融监管、数据管理、乡村振兴、知识产权、老龄工作等重点领域的机构职责优化和调整。其中，完善金融监管是“重头戏”，包括组建国家金融监督管理总局，深化地方金融监管体制改革，中国证券监督管理委员会调整为国务院直属机构、统筹推进中国人民银行分支机构改革等。总的来看，这些调整将强化金融监管的协调性、统一性，更好地防范系统性风险，推动金融以更高服务质量实体经济。

金融监管新格局形成

根据改革方案，在中国银行保险监督管理委员会基础上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。不再保留中国银行保险监督管理委员会。

改革后，我国金融监管格局将进入新时代。引人注目的是，改革后，对间接金融领域的监管不再强调分业，而是更加突出整体性、系统性。直接金融和间接金融两大体系分别由两大监管机构负责，各自实现全覆盖，监管职能划分更为明确和集中。

“国家金融监督管理总局成立后，除证券业之外的金融业监管职责将全部集中至国家金融监督管理总局，将弥补原银保监会、证监会属于国务院直属事业单位、执法能力不足且职能交叉导致的监管短板。”清华大学五道口金融学院副院长田轩在接受《证券日报》记者采访时表示，这样的安排能够有效避免以往多级别、多部门之间多重监管、监管真空甚至是监管套利的问题，对加强金融工作的统筹协调和统一监管具有重要意义。

中信证券首席经济学家明明在接受《证券日报》记者采访时表示，本次调整强化了金融监管的统筹协调，调整后的职责划分不仅能够精简机构，监管机构专注于所负责的

领域，更好地推动市场发展，而且可以提升监管效力，解决监管真空和监管重叠问题，防范市场失灵时的系统性风险，有助于金融体系的健康、稳定、可持续发展。

根据改革方案，中国人民银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被划入国家金融监督管理总局。

“人民银行剥离金融控股公司监管和金融消费者权益保护的职责，同时改革完善分支机构体系，有助于加快构建现代中央银行制度。”田轩说。

此外，方案提出，中国证券监督管理委员会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构。

中国人民大学中国资本市场研究院联席院长赵锡军对《证券日报》记者表示，证监会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构，是资本市场监管法治化、规范化的标志，强化了监管机构的地位，同时对证监会履行职能的要求也更高了。

“全面注册制改革背景下，资本市场监管回归以信息披露为核心的监管理念，客观上需要监管部门强化法治化监管水平。成为国务院直属机构，有助于证监会更好地统筹金融监管工作，推动证券监管更快速度提质增效。”田轩表示。

债市“统一监管”迈出重要一步

为理顺债券管理体制，方案将国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责划入中国证券监督管理委员会，由中国证券监督管理委员会统一负责公司（企业）债券发行审核工作。

在去年4月份发布的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》就曾提出，要加快发展统一的资本市场。其中提及“推动债券市场基础设施互联互通，实现债券市场要素自由流动”。

“从债券市场管理角度来看，此前无论发行还是交易都是分割的，不利于形成统一大市场。”赵锡军表示，企业债和公司债审核统一纳入证监会职责范围，是建设统一债券

市场的重要一步。目前，银行间债市依旧是单独管理，预计未来也将统一监管。

“债券市场的‘统一监管’迈出了至关重要的一步。”华福证券固收首席分析师李清荷表示，把企业债发行审核归于证监会监管，早已有序可循，自2018年开始，监管部门就在债市“统一监管”方面做出了多项工作，相继在债市统一执法监管方面，债市信用评级方面，债市发行、交易、信息披露、投资者保护等各项规则标准方面加强统一管理。本次把企业债发行审核职责划入证监会，是进一步促进债市监管的统一。

业界人士预计，随着监管体系集中统一，未来企业债和公司债在监管标准上也统一，消除套利空间，更好服务实体经济。田轩表示，未来企业债和公司债将在规则层面进一步趋同，为市场健康稳定发展提供保障。

南开大学金融发展研究院院长田利辉对《证券日报》记者表示，这一变动改变了我国债市多头管理的格局，有助于简化债券发行等监管流程，防止不同规则下的市场套利，强化债券市场的监管责任。

李清荷表示，目前，企业债与证监会负责审核的公司债，在发行人、发行定价要求、担保要求、发行期限、募用途、管制程序、信用基础等方面均有所不同。后续企业债的监管标准体系可能参照公司债执行。中低评级企业债和公司债之间的品种利差将有所收窄。

投资者保护升级

为加强金融消费者合法权益保护，统一规范金融产品和服务行为，此次机构改革把中国人民银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划入国家金融监督管理总局。

田轩表示，保护好投资者的合法权益，

关系人民群众切身利益，也是资本市场改革发展的关键因素。投资者保护部门从证监会下属的部门分离出来，划入国家金融监督管理总局，体现了国家对于投资者保护工作的高度重视，体现了“以人民为中心”的金融发展观。

田利辉表示，国家金融监督管理总局承担金融消费者保护和投资者保护等职责，可以提升人民的金融投资安全感和金融消费幸福感。设置国家金融监督管理总局统筹金融日常监管，便于金融创新和跨界运营的监管和申报，防止政出多门。

此外，市场人士认为，随着居民收入提升、理财需求增加以及金融产品丰富多样，统一监管也有助于消除不同市场间的监管套利，更好地保护中小投资者权益。

赵锡军表示，随着居民收入不断提高，投资方向和领域多元化，对投资者的权益保障需要有统一的监管安排，避免因不同市场差异产生监管上不一致，导致监管套利行为。将金融消费者和证券投资者统一纳入金融监管总局，有利于更好保护投资者合法权益。

田轩亦表示，从市场端来看，随着金融产品呈现出多样、复杂的发展趋势，我国居民的投资需求也向多元化方向发展。但客观上看，我国金融市场投资者群体中，95%以上为中小投资者，风险意识比较淡薄，专业知识相对比较匮乏。为此，亟须加强监管合力，做好事前、事中、事后的全流程监管，强化投资者保护。

“此次将投资者保护职责划入国家金融监督管理总局，正是将投资者保护理念深度嵌入市场交易、机构监管、稽查执法等各个环节的制度安排，能够通过更统一的制度设计，进行全市场、跨区域、全覆盖的监管，提升监管穿透水平，更好地织密、织牢投资者保护网。”田轩表示。

赵锡军认为，投资者保护职责划入国家金融监督管理总局，并不意味着与证券市场监管脱节。投资者保护和证券监管仍然是有联系的，比如，对发行上市的监管、对违法违规行为的查处都是监管部门的职责，也是投资者权益保护的重要一环。监管的目标就是要保证市场公开、公平、公正运行，这本身就是为投资者服务的。

国务院机构改革方案

1. 重新组建科学技术部
2. 组建国家金融监督管理总局
3. 深化地方金融监管体制改革
4. 中国证券监督管理委员会调整为国务院直属机构
5. 统筹推进中国人民银行分支机构改革
6. 完善国有金融资本管理体制
7. 加强金融管理部门工作人员统一规范管理
8. 组建国家数据局
9. 优化农业农村部职责
10. 完善老龄工作体制
11. 完善知识产权管理体制
12. 国家信访局调整为国务院直属机构
13. 精减中央国家机关人员编制

重组科技部：聚焦关键核心技术 提升科技创新效能

■本报两会报道组 郭冀川 邢萌

3月10日，十四届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案。按照部署，重新组建科学技术部（以下简称“科技部”），强化科技部的战略规划、体制改革、资源统筹、综合协调、政策法规、督促检查等宏观管理职责，推动健全新型举国体制、优化科技创新全链条管理、促进科技成果转化、促进科技和经济社会发展相结合。

接受《证券日报》记者采访的专家表示，这一举措加强了党中央对科技工作的集中统一领导，更加突出了科技创新的重要地位，有利于聚焦重大科研专项，促进科技成果转化。

加强科技创新顶层设计

科技是国家强盛之基，创新是引领发展的第一动力。以科技创新引领高质量发展，是加快转变经济发展方式、优化经济结构、转换增长动力的根本途径。要从全创新链发展考虑，着力做好创新发展工作，把教育、科技、人才的发展与创新发展紧密结合。

“科技创新在我国现代化建设全局中居于核心地位。虽然近年来我国创新能力综合排名不断上升，但面对国际科技竞争和外部遏制打压的严峻形势，需要在基础性研究、重大科研专项、关键核心技术上进一步突破。这需要进一步理顺科技领导和管理体制。”南京农业大学规划院上海分院院长孙文华对《证券日报》记者表示。

此次国务院机构改革，是党和国家机构改革的一部分。按照党中央部署，这次党和国家机构改革，加强党中央对科技工作的集中统一领导，组建中央科技委员会，中央科技委员会办事机构职责由重组后的科学学

术部整体承担。

孙文华表示，组建中央科技委员会，可以更好统筹科技力量在关键核心技术上攻坚克难，加快实现高水平科技自立自强。

中国科学院科技战略咨询研究院研究员周城雄也表示，组建中央科技委员会，有利于全面统筹各方力量，推动健全新型举国体制。

萨摩耶云科技集团首席经济学家郑磊对《证券日报》记者表示，重组科技部有利于更好统筹国家科技战略规划，充分发挥举国体制在科技创新过程中的重要作用。

提升国家科技创新效能

此次改革划转科技部的部分管理职责，进一步理顺了国务院不同职能部门的关系和细分职能，有效避免了多头管理，各个机构实际运作的效率将会明显提升。

根据方案，将科技部的组织拟订科技促进农业农村发展规划和政策、指导农村科技进步职责划入农业农村部。将科技部的组织拟订科技促进社会发展规划和政策职责分别划入国家发展和改革委员会、生态环境部、国家卫生健康委员会等部门。将科技部的组织拟订高新技术发展及产业化规划和政策，指导国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区等科技园区建设，指导科技服务业、技术市场、科技中介组织发展等职责划入工业和信息化部。将科技部的负责引进国外智力工作职能划入人力资源和社会保障部，在人力资源和社会保障部加挂国家外国专家局牌子。

“科技部减少了部分工作职责，意在强化其在国家战略科技力量、关键核心技术攻关、基础研究等方面的职责，体现部门职能的战略性、综合性、统筹性。”上海市科学学

研究所（科技创新智库）创新创业研究室副主任金爱民对《证券日报》记者表示。

“重组科技部，强调科技领域与经济社会发展相结合，实现科技领域‘抓大放小’。把一些日常管理职责划入其他部门，有助于更好发挥举国体制优势，筹划组织战略研究，协调统筹全国的科技力量。”科技部国家科技专家库专家周迪对记者表示。

周迪进一步表示，以检验检测认证服务机构为例，既作为科技服务业机构受科技部管理，又作为高技术服务业和生产性服务业机构受工业和信息化部管理，因此很有必要将其梳理清晰，防止多部门指导同一行业、企业情况出现。

“科技部划出的职能基本上被归入专业管理部门，也加强了相关部门的资源调配能力，更好发挥专业化优势。”郑磊表示。

中国科学院大学公共政策与管理学院副院长王海燕认为，本次改革理顺了各部委的职能定位，减少了部门之间的职能交叉，有望进一步增强各部门之间的协调性，对于进一步提升国家创新体系效能具有重要意义。

聚焦统筹重大科研专项

按照部署，重组后的科技部不再参与具体科研项目评审和管理，主要负责指导监督科研管理专业机构的运行管理，加强对科研项目实施情况的督促检查和科研成果的评估问效。

此次改革提出，深化财政科技经费分配使用机制改革，完善中央财政科技计划执行和专业机构管理体制，调整科技部的中央财政科技计划（专项、基金等）协调管理、科研项目资金协调评估等职责，将科技部所属中国农村技术开发中心划入农业农村部，中国

生物技术发展中心划入国家卫生健康委员会，中国21世纪议程管理中心、科技部高技术研究发展中心划入国家自然科学基金委员会。

金爱民表示，过去，其他部委也有涉及科学技术研究和资金协调的相关部门，与科技部存在管理重叠问题。因此，重新组建后的科技部，将管理具体科研项目的职能划归其他部委。

周迪表示，这以改革结束了科技部负责科技项目政策落实与科研经费评审发放的状态，有助于其公正、客观地对科研项目、科技规划的实施情况和成效进行严格评估，监管也将更有力度。

北京社科院研究员、中国人民大学智能社会治理研究中心研究员王鹏对《证券日报》记者表示，科技部不再参与具体科研项目评审和管理后，不仅可以更加公正客观去监督、检查和评估科研项目的成果，还能更加聚焦重大科研专项的统筹。

王鹏说：“改革后，部分科研经费会交给农业部、工信部等部门管理，而科技部会继续管理国家科技重大专项。这些项目需要集中资源和统一领导。所以，重组后的科技部任务更加聚焦，有利于促进我国科技自立自强战略目标的实现。”

