

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2022年11月14日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



目 录

【深圳税改“先行先试”透露了什么信号？】	2
一、深圳税改“先行先试”	
二、公共服务优质均衡的支持体系	
三、支持深圳税制改革	
四、大概率学习“新加坡”模式	
五、房地产税虽迟但到	
【时隔 16 年，银行业监督管理法迎修订】	14
一、银行业监督管理法迎修订	
二、修订背景	
三、修订亮点解读	

【深圳税改“先行先试”透露了什么信号？】

目录

- 一、深圳税改“先行先试”
- 二、公共服务优质均衡的支持体系
- 三、支持深圳税制改革
- 四、大概率学习“新加坡”模式
- 五、房地产税虽迟但到

正文

一、深圳税改“先行先试”

10月31日，财政部发布《关于支持深圳探索创新财政政策体系与管理体制的实施意见》（以下简称《意见》）14条举措支持深圳在公共服务、高质量发展、现代财税体制和财政管理效能四个层面作出新的探索，并从财政层面给予全方位支持。

此次《意见》包含的内容很多，社会普遍关注的是房地产税。在《意见》中体现为“支持深圳在全国税制改革中先行先试”，具体内容包括，发挥好深圳的改革开放重要窗口和前沿阵地作用，聚焦打造制度创新高地，积极承担国家重大

税收改革工作和研究课题，继续当好改革排头兵、试验田，努力为全国创造更多可复制可推广的制度经验。

另外《意见》还包括公共服务、高质量发展、财政管理效能等多个方面的内容。

《意见》体现了财政全方位支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，亮点不少。与此同时，深圳的改革突破也将带动粤港澳大湾区建设，并为其他地方积累经验，有利于率先探索全面建设社会主义现代化强国新路径。

二、公共服务优质均衡的支持体系

1、民生大礼包

文件第一部分提出，要强化深圳的民生保障，让深圳对标国际一流城市。文件指出，支持深圳探索促进公共服务优质均衡的财政政策体系。公共服务的优质均衡，就内容上来看，包括教育、住房、医疗健康等诸多方面；就其惠及的主体来看，无疑既要包括本地户籍人口，也要包括外地流入人口，即存量和增量一视同仁；就其品质来说，过去解决的是“有没有”的问题，现在则更加关注“好不好”“优不优”的问题。可以说这是中央又一次赠送了大礼包，而且赠送的是真金白银。

公共服务优质均衡被认为是对公共服务均等化的演进与提升。而与居民生活息息相关的教育、住房等政策，则是实现优质与均衡的核心领域。

在住房方面：

考虑深圳人口持续净流入对住房的需求，加大中央预算内投资对深圳保障性住房筹集建设的补助，加大中央财政城镇保障性安居工程补助资金对深圳公租房、保障性租赁住房和老旧小区改造的支持力度，推动解决大城市住房突出问题。

在教育、医疗、交通等公共设施方面：

提出“加快构建义务教育投入足额保障、非义务教育成本合理分担、规范鼓励支持社会力量投资办学的教育投入体制，建立健全教育经费保障体系，在幼有善育、学有优教上取得新进展。”

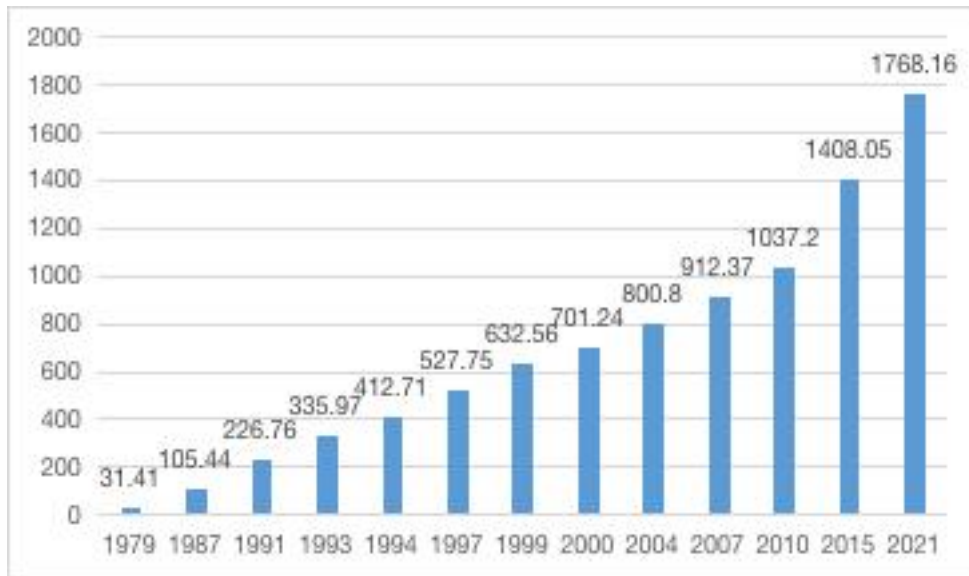
鼓励深圳通过各项财税政策引导建立区域协同、错位发展、优质高效的公立医院体系，扩大优质医疗卫生资源供给。

2、深圳的民生短板

1979年深圳立市，1980年8月26日深圳被批复为国家经济特区，这一天也被视作深圳的生日。42年间，深圳取得了辉煌的成就，从当年的南海小渔村跻身为世界级一线城市。

其GDP从1979年的1.96亿元，增加至2021年的30664.85亿元，翻了15615倍。常住人口从1979年的31.41万人，增加至2021年年末的1768.16万人，翻了56.3倍。

图1 1979年以来深圳常住人口变化（单位：万人）



因为年轻，所以活力十足，所以创造了经济奇迹，创造了人口奇迹。

同样因为年轻，一些需要岁月沉淀的东西，无法一蹴而就，比如教育、医疗和住房等，这些都是深圳的短板。

首先谈住房方面。这一次对深圳的中央财政支持，是有明确的政策指向的：公共住房建设。深圳这么富有，为何还需要中央财政支持呢？毕竟，作为计划单列市，深圳财政仅与中央进行分成，地方财力位居全国第三、副省级及地级市第一，相当于广州的2倍以上。

中央之所以要财政补助深圳，主要原因是人口持续净流入导致的房价居高不下，由上文可以看出，过去10年，深圳常住人口增加了700多万人，增量位居全国之首。对于一个仅有2000平方公里的城市来说，“人多地少”的矛盾愈发突出。

目前，深圳常住人口接近1800万人，人口密度位居内地主要城市之首。借

助蓬勃发展的经济、产业，深圳房价一飞冲天，一度跻身全国房价最高城市。

深圳房价之所以如此之高，一个原因是土地供应不足，尤其是住宅用地占比低于正常水平，导致住房供应严重不足。

另一个原因是，深圳不仅商品房不足，公共住房更是严重不足，许多人要么居住在城中村或厂房，还要么转道东莞、惠州置业。

来了都是深圳人，不得不面临“来了都是东莞人、惠州人”的调侃。

数据显示，目前深圳共有各类住房 1129 万套，看似不少，但这些房子超过一半都是城中村的自建房，还有 1/6 左右的宿舍。

而本应作为主力的商品房不到 200 万套，占比仅为 17%，至于公共住房更是只有几十万套，占比 5% 左右。显然，解决高房价问题，深圳还有许多短板要补。

现在，中央财政开始支持深圳的保障房建设，目前下拨的资金规模尚不清楚，但这足以让深圳在解决住房供需矛盾上，获得信心。

其次看教育方面和医疗方面。深圳目前幼儿园、小学、中学都稀缺，特别是高中学校数量非常稀缺，导致深圳的中考升学率公办只有 48.3%，加上民办整体升学率也只有 67%。三甲医院数量也比较少。

这些年，深圳也是大手笔支持教育医疗建设，2021 年深圳的教育支持是 965.3 亿元，医疗支出 510.9 亿元。

效果非常明显，过去三年新建了 18 所普通高中，深圳还在不断推进义务教育阶段学校私转公。此外深圳的三甲医院数量也呈现爆发式增长，最新的数字是 28 家。

这些短板让位居一线的深圳，多少有点尴尬。现在财政部发文给予深圳财政

支持，目的就是让深圳快速补齐短板，让深圳成为真正的双范城市，去对标国际一线城市。

三、支持深圳税制改革

除了对民生方面的支持外，文件最大的亮点，就是“支持深圳在全国税制改革中先行先试积极承担国家重大税收改革工作和研究课题，继续当好改革排头兵、试验田，努力为全国创造更多可复制可推广的制度经验。”

这一点也是大家讨论度最高的，经过市场解读和各方理解，最靠谱的一种说法就是：房产税很大可能在深圳率先试验。因为《意见》一改国家政策文件含蓄的风格，非常平铺直叙，意思已经很明确，就是鼓励深圳探索出一种新的财税体系，先行先试以便推广至全国。

税制改革按照中央的说法是优化税制结构，提高直接税比重，恰好房产税是地方税，同时也是直接税。

其实，房产税的税基分为两种，一种是租金，另一种是房价。

新加坡的税基是租金，香港的也是租金，房产税大约是租金的 5%，美国的税基是以房屋总价。深圳大概率对标的是新加坡，税基自然也是以租金为主。

再联系到 10 月 28 日，深圳发布关于《深圳市 2022 年度房屋租赁参考价格》的通知。

租赁参考价格覆盖超 4000 个小区，地址精确到商品房、农民房和宿舍，参考价甚至精确到每平方米/每月，毫无疑问，就是让深圳解决好这个住房租房问题。

时隔三年，深圳再次公布了租赁的参考价，一时间很多人是一头雾水，现在迷雾似乎是解开了。成为中国房地产新模式的一个示范区，在全国树立一个典型。

所以，为什么选择这个时候出台租金的参考价，现在大家清楚了吧？

尽管文件通篇都没有提到房地产税，但此文件可能暗示着“房地产税试点”大概率会在深圳试点。

之所以选择深圳，是因为深圳是全国房产税最好的试点城市，没有之一。

第一，深圳市有一流的公共管理团队、一流的城市财政、一流的人才储备。

第二，深圳是国家经济特区，享有立法权。开征房地产税试点，需要立法，试点也至少需要发布条例，深圳正好有这个权限。

第三，最为重要，深圳是全国土地财政依赖度最低的城市，试点对卖地收入影响不大，出台房产税的阻力也是最小的。

四、大概率学习“新加坡”模式

上文提到，深圳大概率对标“新加坡”为什么呢？

早在2011年，作为世界上公认的住房问题解决比较好的国家，新加坡对房产税进行了改革，同时大力推进保障住房建设。而这两点又恰恰是财政部对深圳提出的最新政策支持。

第一，新加坡的房产税是根据物业年值计算征收的，年值主要是指新加坡税务局根据房屋每年可赚取租金的净收入，即年租金减去物业管理、家具以及维修费用得出的最终收益。如果是自住房产的话，税率是4%，其他房产则是10%。

而深圳目前已经形成了政府发布的租金参考价,又得到了财政部关于税收改革的支持,学新加坡模式征收房产税?

第二,新加坡长期坚持以政府分配为主、市场出售为辅的原则,在房地产市场上牢牢掌握了主动权,既解决了大部分国民的住房问题,也有效地平抑了房价。目前新加坡大约有 84%的人安居在组屋中,而商品房的购买者主要是收入较高的二次置业者、投资者或者外国公民。

根据深圳住建局公布的数据显示,2020 年年,深圳住房总计 1082 万套,其中商品住宅 189 万套、城中村 507 万套、保障房 51 万套,宿舍、公寓、单位房等其他房源 335 万套。

也就是说深圳的商品房仅有 17%、保障房不足 5%,超 5 成的市民都住在“城中村”!

所以,财政部的政策支持里有提到:

考虑深圳人口持续净流入对住房的需求,加大中央预算内投资对深圳保障性住房筹集建设的补助,加大中央财政城镇保障性安居工程补助资金对深圳公租房、保障性租赁住房和老旧小区改造的支持力度,推动解决大城市住房突出问题。

从这两点,不难看出深圳的住房政策大概率会转向“新加坡”模式,房产税的征收、保障房的建设或许是迈开的第一步。

其实,在 2020 年深圳住建部门相关负责人就明确表示,深圳将向新加坡学习,通过大规模建房行动,实现“将来深圳市 60%市民住在政府提供的租赁或出售的住房中”的目标。

这么看来,深圳正朝着这个目标在前进!

五、房地产税虽迟但到

房地产税就像是一把悬在房地产市场的“达摩克利斯之剑”，稍有点风吹草动，就能引起市场震动。

而最近一两年，关于房地产税要来的消息，总是此起彼伏。

首先，去年10月15日，《求是》杂志发表的《扎实推动共同富裕》文章中提到，“要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作。”

一时之间，房地产市场一片风声鹤唳。

不久之后，人大官网也发布了《关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定（草案）》审议结果的报告。

明确国务院制定房地产税试点办法和具体试点政策，试点时间为五年，坐实房地产税时代即将到来。

不过，这份决议并没有指定具体的试点城市和开始时间。

坊间根据炒房的猛烈程度猜测，试点城市可能包含上海、深圳、广州、杭州、南京、厦门等地。

后来由于买房情绪降温，多家民营房企暴雷，市场“缩表”，房地产税的风声一度偃旗息鼓。

2022年3月，财政部表态，今年不具备扩大房地产税改革试点城市的条件，这算是给市场吃下了一颗定心丸。

但政策，最明显的特点就是：具有变化性。

根据华夏新供给经济学研究院院长、财政部财政科学研究所原所长贾康曾的推测：

房地产税试点一旦施行，一方面，属于用市场化手段代替行政调控手段，解燃眉之急；另一方面，可给其他地方和全局配套改革探索更好的案例经验。

深圳、海南、浙江等地可以不必等待房地产税立法这一漫长过程，可先加入试点范围进行“动真格”改革。

无论今年是否落地房地产税，都要明白一点：地方税改，绝对离不开房地产税。

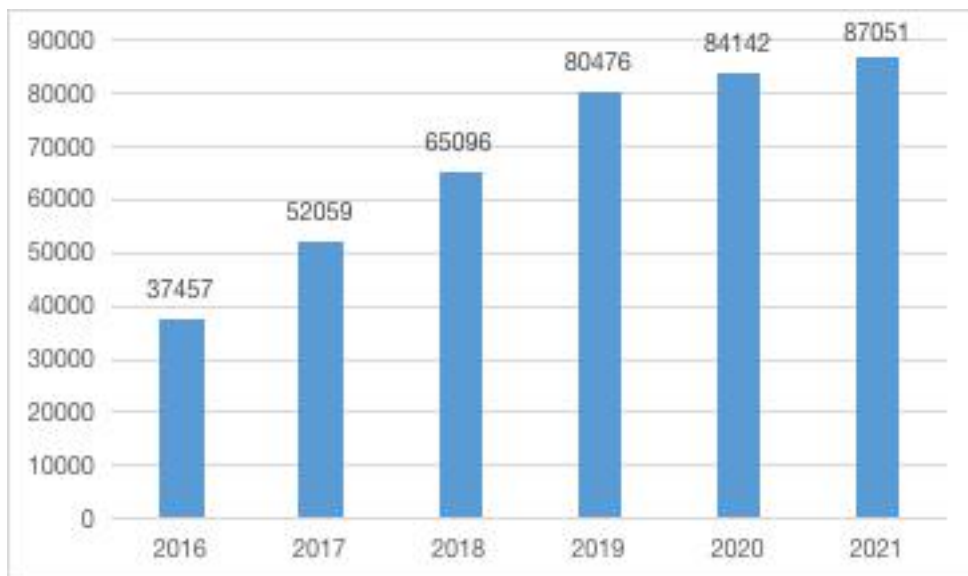
即使改革试点不在年末，未来，房地产税绝对没跑，主要有以下几个原因：

其一，第一财经发表《社论：积极做好风险资产价值重估的准备》。这篇社论中所指的风险资产就是房地产，明确指出“人们开始调整对住房内生价值评价指标，即住房内生价值愈发基于房租（或虚拟房租）的贴现，而非基于房价上涨预期……基于金融属性的租房，其高房价抬升了经济社会运行成本，压低市场的投资边界收益率，加剧房市的有效需求不足，使高房价很难维持，房地产这一风险资产出现重估定价是迟早的事，且价值重估越早对经济社会的伤害和拖累越小。”众所周知，一篇文章能被官方媒体以社论的形式发出，还是在大会之后，其份量和严肃性不容置疑。

其二，财政部数据显示：2022年前三季度地方国有土地使用权出让收入38507亿元，比上年同期下降28.3%，按这个趋势估算全年全国土地出让收入将减少约2.6万亿元左右，这是一个巨大的缺口。虽说今年有疫情的影响，但各地政府为了卖地可谓不遗余力。最近的消息，实施不到两年的土地集中供应制就有可能进

入调整和退出阶段，多个城市已事实上打破了“两集中”的规定，供地批次超过四轮以上，早已恢复成常态化供地。出现这样的声音自然意味着土地市场早就不是供不应求，土地流拍甚至违约率大量出现，针对城投自挂自摘的虚增收入财政部还特别发文明令“严禁通过举债储备土地、不得通过国企购地等方式虚增土地收入、不得巧立名目虚增财政收入弥补财政收入缺口”。土地财政难以为继已是事实，地方财政收入必须尽快找到长期稳定的替代方案，房地产税就是现成的选择，而选择在深圳这样对土地财政依赖度低的城市进行试点最好不过。

图2 最近几年全国卖地收入（亿元）



其三，“房住不炒”正明确为“房租不炒”。2021年7月2日，国务院办公厅发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，首次从国家层面明确了我国的住房保障体系的顶层设计，明确推进保障性租赁住房为国家战略。一年以来，各地都在积极的“因城施策”，国家层面的金融支持也明显的大开绿灯。以全国第一个提出减量发展的超大型城市北京为例，近期就在《关于存量国有建设用地盘

活利用的指导意见（试行）》中明确在重点功能区及现状轨道站点周边（这可是房地产通常概念中的“黄金宝地”），鼓励利用现状建筑改建保障性租赁住房。住建部信息显示，40个重点城市将在‘十四五’期间建设保障性租赁住房共计650万套（间），多数城市的保障性住房计划占新增住房比重达30%（北京市的计划是40万套（间），占新增住房供应总量的40%）。金融层面，以“华夏基金华润有巢租赁住房封闭式基础设施证券投资基金”等三只保障性租赁住房REITs的申报上市为标志，REITs的大门已经向保租房打开。金融退出通道的打开将大大加速租赁住房市场的资本跟进，之前资本市场受阻的长租公寓们都开始纷纷投靠，以目前中国集中式公寓规模第一的万科泊寓为例，截至2022年7月已正式纳保50个项目、4.1万间房。银行融资方面，针对保租房的相关贷款不再纳入房地产层面的集中度管理，起步较早的建设银行甚至早就推出一整套的住房租赁贷款支持政策，截至2021年末已发放住房租赁贷款余额1300亿元，支持新增租赁住房约50万套（间）。

综上，可以清晰的看到摆在国家面前的棋局是怎样的，为了破这个局又采用怎样的先手。

不要短期“杀鸡取卵”式的纸面繁荣，而要长期高质量的稳步发展，这就是当下一切改革的出发点。我们所有人都要为此做好准备。

【时隔 16 年，银行业监督管理法迎修订】

目录

- 一、银行业监督管理法迎修订
- 二、修订背景
- 三、修订亮点解读

正文

一、银行业监督管理法迎修订

时隔 16 年，《中华人民共和国银行业监督管理法》再次迎来修订。

11 月 11 日，来自银保监会官网发布的信息，为加强和完善现代金融监管，提升金融监管透明度和法治化水平，银保监会持续推动《中华人民共和国银行业监督管理法》修改工作，在深入研究论证、总结国内外经验、广泛征求意见的基础上，形成《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），现向社会公开征求意见，意见反馈截止时间为 2022 年 12 月 11 日。

本次修改工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监

管授权为着力点，总结和巩固近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

主要修改内容有四大方面，分别涉及完善制度建设，实现监管全覆盖；完善风险处置机制，从日常监管、早期干预、接管和破产清算等方面作出制度安排，增强处置工作前瞻性、及时性和有效性；加大监管力度，提高违法成本；提升监管能力，落实法治政府建设要求。

银保监会表示，下一步，将按照科学立法、民主立法、依法立法的基本要求，充分吸收社会各界的意见建议，进一步修改完善相关法律条文，积极配合立法机关做好后续工作。

二、修订背景

据了解，现行《银行业监督管理法》于2004年2月实施，共6章52条。这部法律按照中央关于金融监管体制改革的精神，明确了原银监会对银行业金融机构的监管职责；同时，根据我国银行业的实际情况，特别是加入WTO后银行业面临的严峻挑战，在总结实践经验的基础上，借鉴吸收了巴塞尔银行监管委员会《有效银行监管核心原则》，将以往对银行业金融机构的单一合规监管，改变为合规监管和风险监管并重，重点规定了完善监管制度、强化监管手段方面的内容，并对建立银行业突发风险的发现、报告和处置制度等方面的内容作了明确规定。

2006年进行过一次修改，增加相关调查权规定，进一步强化了监管能力。

距今已经过去了 16 年。16 年来，我国银行业发展日新月异，相比之下《银行业监督管理法》部分规定已经不适应银行业发展新形势的要求，存在一些制度短板需要加以完善。此次修订正是基于这样的大背景。

《银行业监督管理法》作为一部专门的监管法，体现了我国建立完善专业化银行业监管体系的实践需要，具有很强的系统性、专业性，其颁布实施为推进银行业稳健运行、整治银行业市场乱象、防范和化解银行业风险提供了有力的法律保障。

但近年来，随着银行业对外开放和创新的不断深入，银行业金融机构资产规模持续增长，金融市场化程度不断提高，《银行业监督管理法》部分规定相对滞后，某些重要领域存在空白，难以满足监管实践的需要。

具体表现在三方面：

一是对银行业金融机构主要股东、实际控制人的监管力度不够，事中监管、事后惩戒依据不足。

二是银行业金融机构风险处置和市场退出的相关规定过于原则，存在早期干预机制不完善、缺少有效处置工具等突出问题。

三是金融违法成本偏低。银行业违法违规活动日益复杂，现行法律责任覆盖面有限，处罚力度不足，调查手段较为单一。

因此，有必要对《银行业监督管理法》进行修改，进一步丰富监管手段，完善监管机制，提升监管质效。

而这一系列的不足，却与近几年来广泛开展的金融反腐存在着莫大的联系。

据了解，仅 2021 年全年，至少有 70 位来自国有大行、政策性银行、股份银

行的高管被查，被查原因涉及：违规批贷、侵吞公款、套取信贷资金，贪污受贿、牟取私利以及搞私人订制等问题，其中违规批贷更是占7成以上。

而截至2022年5月份，涉及银行高管被查人数激增至少70人以上，中间普遍为分行级一二把手。

金融反腐已迈入深水区，而对于此，其主要原因也是基于当时金融违法成本偏低，从业人员无自我约束意识，同时也存在早期干预机制不完善的问题，也因此大多被查高管基本处于退休后，被查处。

同时随着反腐的进一步扩散，也有不少基层从业人员也得到了惩治。

就如今年3月长沙市一例火遍全网的判决为例：

某某银行一支行长和客户经理因贷款“三查”过程中不尽职，涉嫌违法发放贷款，导致银行最终损失贷款本金近8000万元。

即使两位在认清事实后主动投案，但其支行长还是以犯违法发放贷款罪，被判刑10年，罚款15万元；客户经理以犯违法发放贷款罪，被判刑3年8个月，罚款5万元。

而据了解，该名客户经理也是在业绩压力考核之下，未能坚守风险合规意识，最终被判违法发放贷款罪。

而对于以上行为，在以往银行业或许也只有懂的人才懂，基于此，虽然打击金融违法固然重要，但立法立规更势在必行。

只有这样，才能使银行业正在健康发展，并就我国经济发展起到有效的促进作用。

值得注意的是，这些金融监管新形势和挑战亦已引起业内关注。2022年两

会期间，全国人大代表、银保监会信托部主任赖秀福在十三届全国人大五次会议上提交两个关于法律修改的议案：一是建议加快推进银行业监督管理法修改工作，另一个是建议加快修订信托法。

赖秀福认为，有必要对银行业监督管理法进行修改，从制度层面解决银行业监管面临的实践问题。一是金融机构股东违法行为严重危害金融安全；二是风险处置机制有待完善；三是金融违法行为成本偏低；四是对与银行业金融机构合作的第三方机构缺少有效规范。

本次《银行业监督管理法》修改工作总结和巩固了近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，为我国银行业监管和发展提供法治支撑。修改工作主要把握以下几点原则：

- 一是坚持与时俱进，弥补制度短板。
- 二是坚持问题导向，突出工作重点。
- 三是坚持依法行政，推进简政放权。
- 四是坚持立足国情，借鉴国际经验。

三、修订亮点解读

1、在监管范围上，实现监管全覆盖

实现监管全覆盖是此次《征求意见稿》的一大亮点。主要体现在以下几个方面：

一是**加强股东监管**。将机构主要股东、实际控制人纳入监管范围，建立事前准入审批、事中持续监管、事后处置处罚的全流程监管制度。

比如，针对股东义务，《征求意见稿》提出，银行业金融机构的主要股东、实际控制人应当遵守关联交易、信息披露等法律、行政法规和国务院银行业监督管理机构的规定，不得滥用股东权利或者控制地位，损害银行业金融机构、存款人和其他客户的合法权益。

近年来，银保监会持续加强股东监管。本次修改将一些已有的规定和制度上升到了法律层面。比如，对于事中监管，明确机构股东的义务，以让股东配合做好机构监管，包括要求股东如实披露关联方等。将股东义务以及不得滥用股东权利等内容写进法律里，也是为了应对近年来出现的机构重大风险事件所必须采取的举措。

本次修订突出了对金融机构股东的事前、事中、事后的全流程监管。其中，在监管措施环节，《征求意见稿》专门规定了对股东的强制监管措施，其中规定对滥用股东权利的股东可以责令其转让股权，进一步规定了强制转让股权可以申请法院强制执行。

二是**增加对银行业第三方机构的监管授权**。明确勤勉尽责义务，授权监管机关有权要求其报送信息资料。

《征求意见稿》显示，银行业第三方机构是指为银行业金融机构提供资产评估、资信评级、信息科技、征信、审计、会计、法律等服务的机构。

“银行业监督管理机构根据履行职责的需要，有权要求银行业第三方机构提供与银行业金融机构业务活动相关的文件、资料、数据，相关信息、资料应当真

实、准确、完整。银行业第三方机构应当勤勉尽责、恪尽职守，按照相关业务规则开展合作或者提供服务。”《征求意见稿》强调，银行业第三方机构违反上述规定，情节严重的，银行业监督管理机构可以责令银行业金融机构暂停或者停止与其开展合作。

另外，会计师事务所、律师事务所、资产评估机构、资信评级机构等银行业第三方机构接受银行业金融机构的委托出具审计报告、法律意见书、评估报告等文件，应当勤勉尽责，不得存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

三是增加与外活动适用条款，明确跨境信息提供的基本规则。

具体来看，《征求意见稿》新增域外适用效力第四十七条，指出中华人民共和国境外的银行业金融活动，危害中华人民共和国国家主权、安全、发展利益，扰乱境内市场秩序，损害我国公民、组织合法权益的，依法追究法律责任。

在跨境监管合作方面，《征求意见稿》新增信息，未经国务院银行业监督管理机构同意，境外银行业监督管理机构不得在中华人民共和国境内进行调查取证等活动。银行业金融机构不得擅自向境外提供与业务活动有关的文件、资料、数据，法律、行政法规、国务院银行业监督管理机构另有规定的除外。

另外，《征求意见稿》新增第二十六条境外银行业金融机构代表机构方面内容，规定境外从事银行业金融活动的金融机构在中华人民共和国境内设立代表机构，应当经银行业监督管理机构批准。代表机构不得从事或者变相从事任何经营活动。

强化从境内到境外的全视域监管，是应对新形势下严峻复杂国际挑战的必然要求，为我国在国际金融领域捍卫国家主权、安全和发展利益，维护境内市场秩

序和我国公民、组织的合法权益，提供了基础性法律依据。

2、在风险处置上，提升风险识控前瞻性

近几年来，个别机构暴露出来的风险问题引人关注。2017年至2021年，金融管理部门精准处置“明天系”、“安邦系”、海航集团、方正集团等大型集团风险，平稳化解了一批高风险中小金融机构风险。而这些风险事件的发生也让建立健全金融风险处置机制重要性更为凸显。

以往的国际经验证明，系统性金融危机往往起因于个别金融机构破产事件。因此，应对金融危机的制度建设，必须首先着眼于个别机构的风险处置，这有赖于监管部门的及时介入，需要借助一系列处置措施和干预工具。本次修订的重点放在银行业金融机构风险处置的环节，分别对接管程序启动、接管组职责、接管措施、债权人和股东权益保护、行政重组、行业保障基金参与等事项进行了规定。

具体来看，《征求意见稿》完善了风险处置机制。

一是完善监管强制措施。新增“限制或者要求降低风险资产的规模”、“调整监管指标要求”等措施，提高现行条款操作性。同时，新增了股东监管强制措施条款和股权转让强制执行条款。

二是建立早期干预机制。增加机构建立恢复和处置计划规定，增加早期干预措施，提高处置主动性和市场化水平。其中提到，“根据履行职责的需要，银行业监督管理机构可以派出工作组，对银行业金融机构划拨资金、处置资产、调配人员、使用印章、订立以及履行合同等经营管理活动进行管控。”

三是完善接管和市场退出机制。明确接管组的法律地位，细化接管组的法定职责，增加具体接管措施，做好接管与破产程序的有序衔接。并在 67 条中规定：存款保险基金、信托业保障基金等行业保障基金管理机构可以通过提供担保、阶段性持股、收购风险资产、损失分摊等方式参与风险处置。

金融风险防重于治，同时早期怎么防、风险暴露后怎么治，事关金融系统稳定。此次《征求意见稿》补齐了早期干预机制短板，明确和丰富了接管、破产清算工具，有助于阻断金融风险扩散，有效维护金融系统稳定，夯实高质量发展基础。

3、在监管力度上，提高违法成本

在现行的银行业监督管理法中，金融违法成本偏低。随着银行业违法违规活动日益复杂，现行法律责任覆盖面有限，处罚力度不足，调查手段较为单一。为此，《征求意见稿》加大监管力度，提高违法成本。

一是完善审慎监管规则，加强行为监管，覆盖公司治理、业务营销、消费者权益保护等内容。

二是增加从业人员的监管规定和罚则，解决人员单罚法律依据不足的问题。

针对从业人员罚则，《征求意见稿》提出，银行业金融机构从业人员违反《征求意见稿》中从业人员禁止行为规定的，有违法所得的，没收违法所得，银行业监督管理机构可以区别不同情形，采取下列措施：警告；处五万元以上一百万元以下罚款；取消一定期限直至终身的任职资格；禁止一定期限直至终身从事银行

业工作。

从业人员禁止行为包括：利用职务之便索取、收受贿赂或者违反规定收受各种名义的回扣、手续费；贪污、挪用、侵占银行业金融机构或者客户资金；泄露在任职期间知悉的国家秘密、商业秘密以及客户个人信息等。

三是提高违法成本。扩大法律责任覆盖面，提高罚款幅度。衔接新修订的行政处罚法，明确罚没并举，强化震慑效果。比如，针对资料报送罚则，此前《银行业监督管理法》要求，银行业金融机构不按照规定提供报表、报告等文件、资料的，由银行业监督管理机构责令改正，逾期不改正的，处十万元以上三十万元以下罚款。而《征求意见稿》明确，银行业金融机构及其主要股东、实际控制人、银行业第三方机构不按照规定报送、提供报表、报告等文件、资料、数据的，由银行业监督管理机构责令改正，逾期不改正或者情节严重的，处二十万元以上二百万元以下罚款。

4、在监管能力上，落实法治政府建设要求

一是总结简政放权成果，明确许可条件、项目和时限等。

二是完善监管体系建设。落实金融服务实体经济要求，增加“促进社会主义市场经济的发展”作为监管目标。增加监管机关委托专业机构开展审计、评估的规定，强化金融监管的专业化支持。

三是加强履职保障，强化监管问责，树立依法履职、从严监管、精于监管的工作导向。

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162