

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2023年03月13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 :

欢迎关注  
兰瑞智库  
官方微信平台  
[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)



(RUNWAYSYS888)

## 目 录

<b>【2023 政府工作报告解读】</b> .....	2
一、前言	
二、GDP 增速 5%左右，符合市场预期	
三、CPI 目标不变、城镇调查失业率 5.50%左右	
四、宏观政策基调更加稳健，增量主要在财政赤字专项债提升	
五、着力扩大国内需求	
六、重点防范三类金融风险	
<b>【金融监管体系大变革】</b> .....	11
一、中国金融监管体系迎重磅变革	
二、中国金融监管框架改革一直在路上	
三、要点解读	
四、影响	
<b>【私募基金登记备案新规：加速行业格局调整】</b> .....	23
一、前言	
二、我国私募基金备案监管发展历程	
三、新规要点解读	
四、影响	

## 【2023 政府工作报告解读】

### 摘要：

1、2023 年 3 月 5 日，中华人民共和国第十四届全国人民代表大会在京召开，李克强总理作政府工作报告，总结 2022 年及过去五年间经济社会发展主要成就，提出 2023 年社会经济发展主要预期目标及本年度工作重点。

2、GDP 增速 5%左右，符合市场预期：2023 年政府工作报告中 GDP 增速预期目标值定在 5.0%左右，低于 2022 年 GDP 增速目标 5.5%，但明显高于 2022 年实际完成的 GDP 增速 3.0%，体现政府对 2023 年国内经济增速明显上升具有较强的信心。总的来说，5%的 GDP 增速目标符合预期，体现“实现质的有效提升和量的合理增长”发展目标的一以贯之。

3、CPI 目标不变、城镇调查失业率 5.50%左右：2023 年的 CPI 目标设定在 3%左右，这已经是连续三年保持不变（即 2021-2023 年）。2023 年城镇新增就业目标从 2017-2022 年（除 2020 年）的 1100 万人左右，上调至 1200 万人左右；城镇调查失业率目标设定为 5.5%左右，较 2022 年的 5.5%以内稍显保守。

4、宏观政策基调更加稳健，增量主要在财政赤字专项债提升：宏观政策基调偏稳健。报告提出要坚持稳字当头、稳中求进，保持政策连续性针对性，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。积极的财政政策要加力提效。稳健的货币政策要精准有力。产业政策要发展和安全并举。科技政策要聚焦自立自强。社会政策要兜牢民生底线。增量主要在财政方面，赤字率拟按 3%安排，比

上年上调 0.2 个百分点，地方政府专项债券 3.8 万亿，比上年多 1500 亿元。

5、着力扩大国内需求：把恢复和扩大消费摆在优先位置。多渠道增加城乡居民收入。稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复。投资是扩大内需重要抓手，政策更加注重引导产业“超前”投资。

6、重点防范三类金融风险：一是深化金融体制改革，压实各方责任，防范区域性、系统性金融风险的形成。二是继续防范化解房地产风险，促进行业平稳发展。三是预计隐性债务严监管态势仍将延续，以遏制增量、化解存量。

**关键词：**GDP 增速，CPI，城镇调查失业率，财政赤字，专项债，内需，金融风险

## 目录

### 一、前言

### 二、GDP 增速 5%左右，符合市场预期

### 三、CPI 目标不变、城镇调查失业率 5.50%左右

### 四、宏观政策基调更加稳健，增量主要在财政赤字专项债提升

### 五、着力扩大国内需求

### 六、重点防范三类金融风险

## 正文

## 一、前言

2023年3月5日，中华人民共和国第十四届全国人民代表大会在京召开，李克强总理作政府工作报告，总结2022年及过去五年间经济社会发展主要成就，提出2023年社会经济发展主要预期目标及本年度工作重点。

《报告》首先阐明过去一年是党和国家历史上极为重要的一年、过去五年极不寻常极不平凡；其次，明确提出今年经济社会发展总体要求，也即，全面贯彻落实党的二十大精神，按照中央经济工作会议部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹好国内与国外、疫情防控与发展、发展与安全，突出稳增长、稳就业、稳物价工作，有效防范化解重大风险，推动经济运行整体好转，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步；最后，明确今年发展的主要预期目标和八方面重点工作。

众所周知，2023年是贯彻落实党的二十大报告的开局之年和“十四五规划”实施的承上启下之年，也是国家机构领导人员的换届年份，因此，“两会”及政府工作报告的政策定调自然是举足轻重。

## 二、GDP增速5%左右，符合市场预期

2023年政府工作报告中GDP增速预期目标值定在5.0%左右，低于2022年GDP增速目标5.5%，但明显高于2022年实际完成的GDP增速3.0%，体现政府对2023年国内经济增速明显上升具有较强的信心。

总的来说，5%的 GDP 增速目标符合预期，体现“实现质的有效提升和量的合理增长”发展目标的一以贯之。市场对 2023 年我国 GDP 增速预期基本在 5%-5.5%，考虑到我国经济面临的国内外发展环境和高质量发展目标，5%的增速目标是一个比较稳妥的目标。第一，今年以来经济快速“填坑”，1-2 月已经实现了高斜率的复苏，未来辅以适度的政策措施，经济动能有望进一步恢复。第二，当前外部环境和内部发展都面临诸多困难挑战，这在今年的政府工作报告中也大篇幅提及。外部环境不确定性加大主要表现在全球通胀仍处于高位，世界经济和贸易增长动能减弱，外部打压遏制不断上升。国内经济增长的不确定性主要表现在需求不足、信心不足、基层财政收支矛盾较大、房地产市场风险等方面。第三，高质量发展目标下传统产业和政策将面临底线的约束，这种情况下，5%的目标并不意味着经济增长诉求的降低。

### 三、CPI 目标不变、城镇调查失业率 5.50%左右

2023 年的 CPI 目标设定在 3%左右，这已经是连续三年保持不变（即 2021-2023 年）。去年全球通货膨胀严重，欧美国家通胀普遍在 8%以上。我国去年的消费价格指数（CPI）涨幅是 2%，这是一个非常理想的通货膨胀水平。近年来国内始终坚持实施稳健、正常的货币政策，是物价稳定的坚实基础。

2023 年城镇新增就业目标从 2017-2022 年（除 2020 年）的 1100 万人左右，上调至 1200 万人左右；城镇调查失业率目标设定为 5.5%左右，较 2022 年的 5.5% 以内稍显保守。

根据人社部数据，2023 届高校毕业生将达到 1158 万人，再创历史新高，已经超过此前连续多年的 1100 万人新增城镇就业目标，这可能也是今年该目标被上调的重要原因。

后一目标难度不大，但前一目标存在挑战，因为中国失业问题是结构性的，青年失业情况较为严重，这与疫情冲击下经济下行和产业转型都有关联。根据国家统计局数据，去年，16 岁-24 岁青年失业率一度飙升至近 20%，稳定青年就业仍面临巨大挑战。

同时，今年需要在城镇就业的新成长劳动力预估达到 1662 万人。2022 年以来政府就把做好高校毕业生就业工作摆在突出位置，开展就业困难人员专项帮扶工作。

中小微企业和个体工商户、服务业、出口行业就业也需重点关注。政府工作报告指出“中小微企业和个体工商户有不少困难，稳就业任务艰巨”。2021 年我国总就业人数 7.47 亿人，其中第三产业就业人数达到 3.59 亿人，占比 48.0%，已成为就业吸纳的主力。当前服务业尚处于逐步复苏阶段，就业吸纳能力仍有待恢复。此外，出口产业链带动我国就业约 1.8 亿人，在欧美经济体货币政策持续紧缩、经济下行压力加重的背景下，2023 年我国出口增速或将继续放缓，这可能带来额外的稳就业压力。

#### 四、宏观政策基调更加稳健，增量主要在财政赤字专项债提升

宏观政策基调偏稳健。报告提出要坚持稳字当头、稳中求进，保持政策连续

性针对性，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。积极的财政政策要加力提效。稳健的货币政策要精准有力。产业政策要发展和安全并举。科技政策要聚焦自立自强。社会政策要兜牢民生底线。

财政方面，赤字率拟按 3% 安排，比上年上调 0.2 个百分点，地方政府专项债券 3.8 万亿，比上年多 1500 亿元。去年在国有金融机构和专营机构上缴结存利润、调入预算稳定调节基金等支撑下，较低的赤字率也可以保障可用财力明显增加。但今年上缴、调入规模预计比去年减少，因此赤字率、专项债合理上调符合预期，不一定意味着财政总量有明显扩张。在减税降费方面，提到要“完善税费优惠政策，对现行减税降费、退税缓税等措施，该延续的延续，该优化的优化”，并未提及新增减税降费举措，因此相比去年“增值税留抵退税 2.4 万亿元，新增减税降费超过 1 万亿元，缓税缓费 7500 多亿元”的力度来看，今年减税降费空间预计有所减少。财政的后续看点预计还有准财政工具的扩容。

货币政策方面，延续了中央经济工作会议“稳健的货币政策要精准有力”的表述，要求 M2、社融增速与名义经济增速基本匹配。此外，2023 年未提及利率相关内容，而过去三年疫情期间均提及“推动利率下行”，这体现当前利率水平或已较为合意，政策继续推动利率下行的动力不足。预计 2023 年国内货币政策保持稳定，总量政策以稳为主，“不大收大放”，结构政策工具将成为发力重点。

产业政策方面，限于篇幅具体着力点表述不多，主要方面基调延续。扩大内需列入第一位的任务，但扩大消费并未提及具体着力点，扩大投资延续以基建为主要着力点，提出城市更新行动等；产业链方面，提及核心技术攻关、能源矿产、数字化转型、数字经济、平台经济等具体概念，延续明确支持平台经济发展，深

化国企改革等；绿色转型领域，提及重点领域节能降碳，坚持双碳行动方案。房地产调控领域，政府工作报告限于篇幅，未具体表述“房住不炒”，但发改委规划中依旧表述，在民生工作中强调刚性和改善性需求的支持，并未出现需求端调控继续放松的信号。

社会政策要兜牢民生底线。落实落细就业优先政策，把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置，切实保障好基本民生。

## 五、着力扩大国内需求

把恢复和扩大消费摆在优先位置。多渠道增加城乡居民收入。稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复。投资是扩大内需重要抓手，政策更加注重引导产业“超前”投资。政府投资和政策激励要有效带动全社会投资，今年拟安排地方政府专项债券 3.8 万亿元，加快实施“十四五”重大工程，实施城市更新行动，促进区域优势互补、各展其长，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设，激发民间投资活力。2022 年下半年以来，政策加大产业支持的信号已愈发明显，政府工作报告明确强调“产业政策发展和安全并举”、“科技政策要聚焦自立自强”，政府投资基建“新老”比重、注重产业引导，透露的核心线索包括：重大工程和补短板项目建设、城市更新行动；安全和自主可控，包括上游基础原材料、中游设备制造、配套信息技术服务等；传统产业和中小企业数字化转型、数字经济等。

## 六、重点防范三类金融风险

与 2022 年政府工作报告相比，今年政府工作报告将“有效防范化解重大经济金融风险”单独作为一项重点工作，反映出 2023 年经济工作要兼顾稳增长和防风险，对防风险的重视程度有所增加。

一是深化金融体制改革，压实各方责任，防范区域性、系统性金融风险的形成。当前我国需防范化解的重大经济金融风险，包括金融风险、房地产风险和地方政府债务风险。在三大类风险排序上，与去年底中央经济工作会议表述不同的是，今年的政府工作报告将金融风险提至首位。其中主要原因在于，金融机构是社会资金流动的主要载体，当前房地产、地方政府、城投平台债务等各类风险交织，最终都会向金融体系传导，容易引发区域性、系统性金融风险。报告指出要“深化金融体制改革，完善金融监管，压实各方责任”，表明金融体制改革将是防范化解金融风险的主要抓手，预计未来金融机构改革将明显提速，高风险金融机构的处置力度也将加大，金融行业的兼并重组会有所增加。

二是继续防范化解房地产风险，促进行业平稳发展。房地产经济体量大、上下游产业链长、涉及面广，对经济增长、就业、财税收入、居民财富、金融稳定都具有重大影响，为防止房地产风险向财政风险、金融风险转化，必须继续多措并举，促进房地产业平稳发展。报告指出要“有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，防止无序扩张”，这一方面反映出优质头部房企的合理融资需求将继续得到满足，相关风险也仍将整体趋于缓解；另一方面也同时强调要“防止无序扩张”，意味着监管部门将处理好防范系统性风险过程中的道德风险

问题，不会允许房企重回“高负债、高杠杆、高周转”的发展老路，而是支持其向新发展模式平稳过渡。

三是预计隐性债务严监管态势仍将延续，以遏制增量、化解存量。报告提出“防范化解地方政府债务风险，优化债务期限结构，降低利息负担，遏制增量、化解存量”，透露出两点信号：第一，2023年化解存量隐性债务的力度有望加大。部分高成本、短期限隐性债务将通过债务重组、贷款置换非标、债务展期等方式优化期限结构、降低利息负担，防止大面积违约发生；第二，报告继续强调“遏制增量”，意味着2023年城投平台新增融资或延续收缩态势，同时城投平台市场化转型有望提速。

[Top](#)

## 【金融监管体系大变革】

### 摘要：

1、此次国务院机构改革方案包含 13 个方面的重大部署，其中，仅涉及金融领域的相关改革就有 6 大项。足见金融领域是此次机构改革的重中之重。

2、中国金融监管框架改革一直在路上：1990 年代之前，主要是人民银行统一监管；1990 年代之后，金融业务专业化趋势逐渐显现，部分金融监管职能相继从人民银行剥离，并在 1992、1998 和 2003 年分别成立证监会、保监会和银监会。2017 年新诞生的国务院金融稳定发展委员会，与 2018 年成立的中国银行保险监督管理委员会，构成了“一委一行两会一局”监管格局。本次金融监管机构改革是 2017 年成立“金稳委”、2018 年合并银保监会以来幅度最大的金融监管机构调整。

3、要点解读：（1）组建国家金融监督管理总局：总局的设立一方面体现对于金融体系监管的进一步强化，也是为适应现代金融监管的要求；（2）央行职责划转与分支裁撤：第一项是职责调整，央行将专注货币政策与宏观审慎管理，作为中央银行的职责更加突出，其实是回归了现代中央银行制度。对央行的另一项重要改革是统筹推进分支机构改革，将当前的大区分行体制调整为按照行政区设立分支机构；（3）证监会权利扩张，资本市场的重要性提升：中国证监会由省级直属单位调整至国务院直属机构。完成了权利里的扩张和职责的提高。扩权不单单是证监会的权利里的扩张，更为关键的是其在资本市场基本建设、监管和风险

防控等方面职责与责任的提升；(4) 地方金融监管权限进一步上收：相当于在体制机制上再次重申金融是中央事权，但是同时也压实地方金融监管主体责任；(5) 完善国有金融资本管理体制：国有金融资本统一管理，有助于提高国有金融机构经营效益，提升专业管理能力，需要等后续的考核细则出台；(6) 金融管理部门工作人员统一规范管理：国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会上升为国务院直属机构后，人员由事业编制调整为行政编制亦属正常。

4、影响：国家金融监管机构改革，对金融行业整体有利，对于持牌金融机构影响不大，对于地方金融组织则会加强监管力度，进而导致行业两极分化，会淘汰部分地方金融组织，经过优胜略汰过程，实现地方金融组织整体质量的提升，有利于整个金融行业长期健康稳定发展。

**关键词：**金融机构改革，金融监管，国家金融监督管理总局，现代中央银行制度，资本市场

## 目录

- 一、中国金融监管体系迎重磅变革
- 二、中国金融监管框架改革一直在路上
- 三、要点解读
- 四、影响

## 正文

## 一、中国金融监管体系迎重磅变革

2023年3月7日,十四届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。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。

值得注意的是,此次国务院机构改革方案包含13个方面的重大部署,其中,仅涉及金融领域的相关改革就有6大项。足见金融领域是此次机构改革的重中之重。

根据方案,关于金融机构改革的内容主要有以下6项。

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。

本次金融监管机构改革是2017年成立“金稳委”、2018年合并银保监会以来幅度最大的金融监管机构调整，将“一行两会”调整为“一行一局一会”的新格局，总体而言延续了从2017年以来从“分业监管”向“综合监管”的发展趋势，有利于提高管理效率、减少监管套利、降低金融风险、保护金融消费者和投资者权益。

## 二、中国金融监管框架改革一直在路上

实际上，中国金融监管框架随着金融发展形势一直在演进。

1990年代之前，主要是人民银行统一监管；1990年代之后，金融业务专业化趋势逐渐显现，部分金融监管职能相继从人民银行剥离，并在1992、1998和2003年分别成立证监会、保监会和银监会。央行主司货币政策与宏观调控，三

会则负责具体的金融监管，国家外汇管理局负责外汇市场监管。

随着利率市场化改革的推进及金融工具创新热潮的持续，国内金融业呈现混业经营的大趋势，2017年-2018年再次迎来金融监管框架调整。

2018年3月13日，国务院机构改革方案提请十三届全国人大一次会议审议。针对金融监管机构改革，方案提出将银监会和保监会的职责整合，组建中国银行保险监督管理委员会，不再保留银监会、保监会，并将两会拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。

由此，2017年新诞生的国务院金融稳定发展委员会，与2018年成立的中国银行保险监督管理委员会，构成了“一委一行两会一局”监管格局。

本次金融监管机构改革从金融监管，市场监管和金融风险防范的角度来讲，机构改革做出了科学的分工，按照金融行业的属性和特征，对于金融的监管、机构的设置、监管的分工上做了进一步的细化，使得金融监管更专业、更精准，而且在监管上更便于他们的合作和协调。这既是金融监管机构的整合，也是为了提升监管的效率和服务的质量。

### 三、要点解读

#### 1、组建国家金融监督管理总局

根据方案，在银保监会基础上组建国家金融监督管理总局（下称“金监总局”），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，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；同时，将央行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关金融消费者权益保护职责，证监会的投资者保护职责划入金监总局。

在“证券业之外”的金融业监管范围的确定，是监管责任的进一步集中，减少了空白领域和监管的交叉。

强化了审慎监管和行为监管的“双峰制度”。审慎监管以金融机构的审慎经营为核心，重在风险防范，确保金融机构的稳健，类似医生一样，主要是预防和治疗疾病，这是审慎监管；行为监管则以投资者和消费者的保护为核心，重在保护投资者消费者权益，维护市场秩序，类似警察，对违法违规行为要给予严厉的处罚。

强化投资者保护。本次改革将央行有关金融消费者权益保护职责，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。强调了监管和结果、舆情的一致性，提升了监管的敏感度和效率。

强化对金融控股公司等金融集团的监管。原来金控的监管在央行，但是同时主体企业有不同的行业特性。统一放到国家金融监督管理总局监管之后，避免监管的盲区和监管套利。

总的来说，总局的设立一方面体现对于金融体系监管的进一步强化，也是为适应现代金融监管的要求。在未来，从金融企业开始，会逐步感受到监管落地后的规范化要求；另一方面，新设立总局的职责权限更大，涉及的范围更广，从审慎监管到行为监管的双平衡。

## 2、央行职责划转与分支裁撤

根据方案可以看出，涉及央行的改革主要有两项。

第一项是职责调整，把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划入金管局。央行将专注货币政策与宏观审慎管理，作为中央银行的职责更加突出，其实是回归了现代中央银行制度。

对央行的另一项重要改革是统筹推进分支机构改革，将当前的大区分行体制调整为按照行政区设立分支机构。

具体而言，撤销中国人民银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，形成“31+5”的分支机构格局。其中，中国人民银行北京分行保留中国人民银行营业管理部牌子，中国人民银行上海分行与中国人民银行上海总部合署办公。

此外，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。对边境或外贸结售汇业务量大的地区，可根据工作需要，采取中国人民银行地（市）中心支行派出机构方式履行相关管理服务职能。

分支机构跨地区设置与行政管理体制不顺，所以要调整，央行货币政策职能主要集中在总行，对分支机构来说，金融服务的工作量更大，金融稳定在很大程度上也需要落实到地方。

事实上，央行大区分行体制调整和县（市）支行的存废讨论由来已久，在 2018 年的国务院机构改革中，相关猜想与公布的改革方案方向大致趋同。

值得注意的是，根据央行 2020 年年报，央行共有县支行 1761 个，职工 43594 人。县支行裁撤后，这些人员的去向引起诸多猜想，其中讨论较多的是，县级支行部分人员编制可能将划转金监局，充实基层监管力量。

### 3、证监会权利扩张，资本市场的重要性提升

为进一步理清债券管理机制，国家发改委的企业债券发行审批职责早已划归中国保险监督管理委员会，对其统一负责公司（公司）股票发行数据审核。

中国证监会由省级直属单位调整至国务院直属机构。完成了权利里的扩张和职责的提高。先前，当做国务院令的直属单位，证监会的权利和职责得到了一定限定。而如今，做为隶属中国国务院，中国证监会将可以更加自主地制订证券管理方法现行政策，更加有效地推动资本市场改革，强化对销售市场剧烈波动和风险事故的处置能力，增强金融市场的透明度和公平公正。

需要指出的是，扩权不单单是证监会的权利里的扩张，更为关键的是其在资本市场基本建设、监管和风险防控等方面职责与责任的提升。

### 4、地方金融监管权限进一步上收

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，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。

相当于在体制机制上再次重申金融是中央事权，但是同时也压实地方金融监

管主体责任。

今年政府工作报告明确点出“一些中小金融机构风险暴露”，地方金融监管部门存在缺乏监管手段、专业人才不足、“地方保护主义”等诸多体制机制难题，当前地方金融监管体系已经不适应金融行业发展和系统性风险防范的阶段性要求。因此，本次改革着力破除痛点难点，明确了金融管理的中央事权，调整人民银行大区分行体制转变为行政区设分支机构，压实地方金融监管机构监管职责，剥离其他地方金融发展职能。

## 5、完善国有金融资本管理体制

此次改革，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。国有金融资本统一管理，有助于提高国有金融机构经营效益，提升专业管理能力，需要等后续的考核细则出台。

## 6、金融管理部门工作人员统一规范管理

中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局及其分支机构、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。

很多人把此项理解为降薪安排，其实不然，这是机构改革和升格后的相应调

整,此前中国人民银行的行员制导致人民银行大量积压中层干部,年龄结构亟待优化,不利于机构运转和工作开展。而国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会上升为国务院直属机构后,人员由事业编制调整为行政编制亦属正常。

#### 四、影响

那么,这次国家金融监管机构改革,对于整个行业而言,利弊几何呢?

首先,对行业而言,整体有利。

这次金融监管机构改革主要体现在两方面:1、银保监会属于国务院直属事业单位,属于国务院授权单位行使一定职权,属于法人主体,非行政主体,使用事业编制。国家金融监督管理总局属于国务院直属机构,属于国务院下属的行政单位,属于行政主体,使用行政编制。2、“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”。这意味着中央将加强地方金融监管。

通过改变行政主体性质、提高监管机构行政权限、强化地方金融监管强度等方式,会进一步解决多头监管、地方金融监管强度不足等问题,真正实现“所有金融活动必须纳入监管”的目标,为下一步整体金融强力监管做好准备。

对于整个金融行业,随着监管更加统一、监管强度逐渐加强,对于整个金融行业长期健康稳定发展是有利的。

其次,对于金融企业则是喜忧参半。

在如今国际形势不确定性增强、俄乌冲突持续、国际贸易环境持续恶劣的情

况下，中国想在国际环境中实现独善其身，就必须保持国内的社会稳定、军事稳定、经济稳定。

现阶段经济稳定是国家经济发展的头等大事，而经济稳定的前提必然是金融稳定。

未来几年时间，国家对于金融领域的监管一定比较严格，在持牌金融机构一直都是强监管的前提下，一些地方金融组织反而成为了不稳定因素，地方金融组织的规模虽然不是特别大（对比持牌金融机构），但是涉及社会面非常广泛，很容易造成严重问题，进而导致经济问题和社会问题。例如，最近几年频频出现的城投平台违约等等。地方金融组织之所以一直没有监管到位，很大一部分原因就是银保监会只有领导权限，并不参与地方金融组织的直接监管，而是由地方金融监管机构实际监管。因为地域差异、专业能力、地方利益等原因，地方金融监管机构对于地方金融组织监管还存在很大宽松空间，这次国家金融监管机构改革以后，最大的改变可能就是地方金融组织面临的监管力度会增强。

地方金融组织的监管力度增强以后，就会出现两极分化的现象，对于那些有实力、专业能力强的地方金融组织，可能会是一个促进发展的机会，也会得到更多的发展机会，甚至可能得到和持牌金融机构同场竞技的条件和支持。而对于那些实力不强、专业能力不强的地方金融组织，一旦监管力度增强，压缩了不合规不合法的业务生存空间，那么只能面临倒闭、转型、退出的结果。

综合而言，国家金融监管机构改革，对金融行业整体有利，对于持牌金融机构影响不大，对于地方金融组织则会加强监管力度，进而导致行业两极分化，会淘汰部分地方金融组织，经过优胜略汰过程，实现地方金融组织整体质量的提升，

有利于整个金融行业长期健康稳定发展。

[Top](#)

## 【私募基金登记备案新规：加速行业格局调整】

### 摘要：

1、2023年2月24日，中国基金业协会颁布了正式的《私募投资基金登记备案办法》（以下简称“《办法》”）以及配套的三份指引，自2023年5月1日起施行。

2、我国私募股权基金行业的监管体系是在市场高速发展、国际经验借鉴和国内实践经验总结下形成的，期间经历了从发改委、财政部等部门的功能监管，到证监会和基金业协会的行业统一监管和自律监管，这是一个从无序到有序，从分散到统一的过程。

3、新规要点解读：拓宽投资范围；提高了资本金要求；登记时限要求；提升了私募法人从业年限要求；新增高管持股要求；经营场所独立；管理团队硬性从业年限提高，新增实际控制人任职要求，双GP借通道模式不可行；关联交易控制更为严格；风险揭示义务更重；丰富了“不予备案”与“暂停备案”的具体情形；终止办理情形。

4、随着《办法》的出台，不仅管理人设立以及新基金备案的门槛有了明显提高，未来，还将有更多的中小管理人由于达不到存续要求而出局。此外，现在市场上投资类高管本就比较难寻，新规出台后，这样的情况将进一步加剧，预计未来对寻求投资类高管共同创业会有比较大的影响。

**关键词：**私募基金，监管，投资范围，实缴募集资金，主体规范，关联交易，  
风险揭示

## 目录

- 一、前言
- 二、我国私募基金备案监管发展历程
- 三、新规要点解读
- 四、影响

## 正文

### 一、前言

2023年2月24日，中国基金业协会颁布了正式的《私募投资基金登记备案办法》（以下简称“《办法》”）以及配套的三份指引，自2023年5月1日起施行。《办法》是对2014年1月发布的《私募投资基金管理人登记和基金备案办法（试行）》（“原《办法》”）的修订，并将名称修改为《私募投资基金登记备案办法》并配有相关配套指引。2022年12月30日，基金业协会发布通知，就《办法》及其相关配套指引公开征求意见（“《征求意见稿》”）。在广泛征求意见并与行业专家多次讨论之后，《办法》及其相关配套指引最终定稿。

修订后的《办法》共六章八十三条。主要包括：

一是,适度完善登记规范标准,对私募基金管理人及其出资人、实际控制人、高管人员等关键主体作出规范要求。

二是,明确基金业务规范,把握募、投、管、退等关键环节,强化行业合规运作。

三是,健全制度机制,强化穿透式核查,加强信息披露和报送等事中事后自律管理。

四是,实施差异化自律管理,落实扶优限劣理念,增加行业获得感。

五是,完善自律手段,加强对“伪、劣、乱”私募的有效治理,遏制行业乱象,净化行业生态。

## 二、我国私募基金备案监管发展历程

我国私募股权基金行业的监管体系是在市场高速发展、国际经验借鉴和国内实践经验总结下形成的,期间经历了从发改委、财政部等部门的功能监管,到证监会和基金业协会的行业统一监管和自律监管,这是一个从无序到有序,从分散到统一的过程。

在2014年至2015年期间,随着经济的发展,我国私募基金也到了快速发展期,私募基金管理人数量迅速增长,为规范私募基金业务,保护投资者合法权益,促进私募基金行业健康发展;2014年1月17日基金业协会发布《私募投资基金管理人登记和基金备案办法(试行)》。

2016年2月5日,中国证券投资基金业协会发布《关于进一步规范私募基金

管理人登记若干事项的公告》，对加强信息报送、提交法律意见书、从业资格考试等提出进一步要求，正式搭建了覆盖行业全链条的基础自律规则体系，并在后续不断通过问答、须知等形式对相应要求作出适时修正与说明。

2017年12月，中国证券投资基金业协会发布实施《私募基金管理人登记须知》。2018年12月7日，中国证券投资基金业协会发布《私募基金管理人登记须知》更新版，进一步明确股东真实性、稳定性要求，厘清私募基金管理人登记边界，强化集团类机构主体资格责任，落实内控指引，加强高管及从业人员合规性、专业性要求，并引入中止办理流程、新增不予登记情形。

2018年1月12日，中国证券投资基金业协会发布实施《私募投资基金备案须知》。2019年12月23日，中国证券投资基金业协会发布《私募投资基金备案须知》更新版，进一步明晰私募基金的外延边界、重申合格投资者要求、明确募集完毕概念、细化投资运作要求，并针对不同类型基金提出差异化备案要求。

2019年6月3日，中国证券投资基金业协会发布《证券期货经营机构私募资产管理计划备案管理办法（试行）》，资管计划（包含券商资管业务，基金公司资管业务，基金子公司资管业务，期货公司资管业务）迎来新的备案办法。2019年12月22日，中国证券投资基金业协会发布《证券期货经营机构私募集合资产管理计划适用简易备案核查程序条件清单》，简化相应备案程序。

2022年6月2日，中国证券投资基金业协会发布了《关于私募基金管理人登记备案工作相关事宜的通知》，更新了《私募基金管理人登记申请材料清单》，一方面细化专业性材料内容，明确工作经验要求，另一方面，强化诚信信息填报，加强风险防范。

2022年12月30日，中国证券投资基金业协会将《私募投资基金管理人登记和基金备案办法（试行）》修订为《私募投资基金登记备案办法》，并就《私募投资基金登记备案办法（征求意见稿）》及配套指引公开征求意见，希望进一步完善私募基金登记备案规则体系，优化私募基金登记备案和自律管理工作，引导私募行业高质量发展。

2023年2月24日，中国证券投资基金业协会正式发布修订后的《私募投资基金登记备案办法》及配套指引，在实缴资本、高管任职资格、高管持股、实控人任职，基金募资等各方面提出了新的要求。

### 三、新规要点解读

#### 1、拓宽投资范围

相较于《私募投资基金备案须知》和《有关私募投资基金“基金类型”和“产品类型”的说明》，《办法》对私募证券投资基金的投资范围进行了一定的拓宽，增加了“存托凭证、资产支持证券、互换合约、远期合约”投资类型。另外，就主要投向为收益互换、场外期权等场外衍生品标的，或者流动性较低的标的的私募证券投资基金，《办法》要求在该等基金的风险揭示书中作出特别提示。

#### 2、提高了资本金要求

《办法》明确，私募基金初始实缴募集资金规模不低于 1000 万元。私募基金应当具有保障基本投资能力和抗风险能力的实缴募集资金规模。私募基金管理人的财务状况对私募基金的稳定和发展起着关键作用。现行规定 200 万元的实缴资本与私募基金管理、运营的成本相比的确偏低，提高门槛，有利于筛选出更好的私募基金管理人。

对于存续的管理人，根据过渡期的安排分析，如 2023 年 5 月 1 日之后管理人不提交实缴资本的信息变更，则无需补齐；如果 5 月 1 日之后，管理人提交实缴资本的信息变更，或者进行实际控制权变更，则需要按照 1000 万的实缴资本进行补齐。

### 3、登记时限要求

《办法》规定办理私募基金管理人登记的公司、合伙企业应当以开展私募基金管理业务为目的而设立，自市场主体工商登记之日起 12 个月内提请办理私募基金管理人登记，但因国家有关部门政策变化等情形需要暂缓办理登记的除外。基于此全新的规定，中基协会对公司过往经营情况进行核查，建议可以考虑新设一家机构申请私募管理人。

另外关注两个时间节点，一是私募管理人登记完成以后，12 个月内需要备案首只基金产品，否则将会被注销；二是合伙型私募股权基金，在工商注册后 6 个月内需要到中基协备案，备案比注册要求更高。超过时间的，要提供合伙企业的历史沿革情况及说明，会加重了基金备案的审核要求及拖延备案时间。

#### 4、提升了私募法人从业年限要求

《办法》第十条规定，私募证券投资基金管理人法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、经营管理主要负责人以及负责投资管理的高级管理人员应当具有5年以上证券、基金、期货投资管理等相关工作经验。私募股权基金管理人法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、经营管理主要负责人以及负责投资管理的高级管理人员应当具有5年以上股权投资管理或者相关产业管理等工作经验。私募基金管理人合规风控负责人应当具有3年以上投资相关的法律、会计、审计、监察、稽核，或者资产管理行业合规、风控、监管和自律管理等相关工作经验。

#### 5、新增高管持股要求

法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、负责投资管理的高级管理人员直接或者间接合计持有私募基金管理人一定比例的股权或者财产份额。“直接或者间接合计持有私募基金管理人一定比例的股权或者财产份额”，是指法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、负责投资管理的高级管理人员均直接或者间接持有私募基金管理人一定比例的股权或者财产份额，且合计实缴出资不低于私募基金管理人实缴资本的20%，或者不低于《办法》第八条第一款第一项规定的私募基金管理人最低实缴资本的20%。

## 6、经营场所独立

私募基金管理人应当具有独立、稳定的经营场所，不得使用共享空间等稳定性不足的场地作为经营场所，不得存在与其股东、合伙人、实际控制人、关联方等混同办公的情形。经营场所系租赁所得的，自申请办理登记之日起，剩余租赁期应当不少于 12 个月，但有合理理由的除外。私募基金管理人注册地与经营地分离的，应当具有合理性并说明理由。

## 7、管理团队硬性从业年限提高，新增实际控制人任职要求

新规要求，控股股东、实际控制人、普通合伙人应当具有至少 5 年相关经验；法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、负责投资管理的高级管理人员应有至少 5 年以上相关经验；风控负责人应有至少 3 年以上的相关经验。

此外，按照新规，实际控制人为自然人的，除另有规定外应当担任私募基金管理人的董事、监事、高级管理人员，或者执行事务合伙人或其委派代表。

## 8、双 GP 借通道模式不可行

市场传言新《办法》后双 GP 模式不可行，事实上这是一种误解。新《办法》仍然禁止双管理人，但并未禁止双 GP。新《备案登记办法》仅要求合伙型基金，管理人应担任执行事务合伙人，或者与执行合伙人存在控制关系或者受同一控股

股东、实际控制人控制，并未禁止双 GP。但较此前仅要求管理人与执行事务合伙人存在关联关系更为严格，通过双 GP 借通道的方式不可行了。

此前为了规避险资《银行保险机构关联交易管理办法》（中国银行保险监督管理委员会令〔2022〕1号，“1号令”）项下关联关系定义，有的公司采取合资 GP（险资占小股、产业方占大股）任执行事务合伙人的形式，目前看该模式在险资作为管理人的项目中也不可行。

## 9、关联交易控制更为严格

近年来监管机构对于关联交易的监管不断加强，考虑到实践中产业方管理人发行基金投向关联方资产的私募股权基金非常普遍，以及国资委等部门对于央企基金的特殊监管政策，因此《办法》没有禁止关联交易，但是对于关联交易的控制更加严格：一方面要求在基金合同中对关联交易进行更为细致的约定，另一方面要求在经审计的年度财务报告中对关联交易进行披露。

## 10、风险揭示义务更重

《办法》第二十八条增加以下三种与私募股权投资有关的需特别进行风险揭示的情形：

- (1) 私募基金存在其他复杂结构，或者涉及重大无先例事项；
- (2) 私募基金管理人的控股股东、普通合伙人发生变更，尚未在协会完成

变更手续；

(3) 就投向单一标的私募基金，要求对投资标的的基本情况、投资架构、因未进行组合投资而可能受到的损失、纠纷解决机制等进行书面揭示，并由投资者签署确认。

其中，第(2)项情形不太常见，因为险资监管更严，随意更换控股股东等情形比较罕见。第(1)和(3)项则较为常见，但如何定义复杂结构和无重大先例则需探寻具体规则。

除上述第二十八条外，根据目前现行有效规则(《私募投资基金募集行为管理办法》《私募投资基金备案须知》等规定)，风险揭示书还需披露一些特殊风险。

## 11、丰富了“不予备案”与“暂停备案”的具体情形

基金业协会拟通过本次修订建立全流程的自律体系，在基金备案阶段，除“审慎备案”外，《办法》在原有自律规则基础上丰富了“不予备案”与“暂停备案”的具体情形。

其中，不予备案对应于此前《备案须知》对于私募投资基金“本质”不应是借(贷)活动的界定，并在原有规定基础上增加了相关内容，包括因被认定为不存在对外募集而不属于私募基金的员工持股计划和员工跟投平台，以及违反国家投资政策要求的主体不予备案。

暂停备案情形对应于《备案须知》已有的“紧急情况暂停备案”的规定，但与此前规定相比，触发情形上进行了拓宽，也即不仅限于重大违法违规项下的

“紧急暂停”，管理人在日常运营中未及时办理登记备案信息的变更和报送、办理登记备案业务时的相关承诺事项未完全履行均可能触发暂停备案。

## 12、终止办理情形

申请私募管理人登记时，如果在中基协退回之日起超过6个月未对登记材料进行补正，或者未根据协会的反馈意见作出解释说明或者补充、修改，将被终止办理。被中止办理超过12个月仍未恢复，将会被终止办理私募管理人登记。

如果因为不符合私募管理人登记的相关要求而被终止办理，再次申请私募管理人登记又因不满足相关要求而被终止的，自被再次终止办理之日起6个月内不得再提请办理私募管理人登记。

## 四、影响

当前，我国的私募股权投资行业正在经历结构性调整，由于缺乏稳定的长期资金供给和通畅的退出渠道，募资难、退出难已经成为公认的行业难题。在马太效应日益加剧的大环境下，大量的中小管理人不具备持续募资的能力，正面临被淘汰的局面。

我国创投行业正处于转型升级的关键阶段。从全球创投发展格局来看，我国创投行业的管理人数量虽然庞大，但质量并不高，行业分化和同质化十分严重。其中，管理规模在1亿人民币以下的管理人占56%，管理规模在20亿人民币以

上的管理人只占 8%，却管理整个行业 77% 的资金，而且这一趋势还在加剧。而从行业规律看，能募集到第二期基金的管理人比例尚不足 4 成。

中基协公布的数据显示，截至 2023 年 1 月末，我国共有私募股权基金和创业投资基金管理人存量 13251 家，较去年同期减少了 1772 家，且这一数字自 2021 年四季度以来，呈持续递减趋势。

因此，随着《办法》的出台，不仅管理人设立以及新基金备案的门槛有了明显提高，未来，还将有更多的中小管理人由于达不到存续要求而出局。

另外，引起行业普遍关注的是，《办法》对投资负责人的任职标准进行了明确要求，不仅在投资经验、退出业绩上做出了规定，还要求实际出资持有管理人股份。现在市场上投资类高管本就比较难寻，新规出台后，这样的情况将进一步加剧，预计未来对寻求投资类高管共同创业会有比较大的影响。

[Top](#)

## 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](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162