

研究報告

2016 年金融監管政策的回望與前瞻

謝貴春 李南竹

資本市場研究所

内容摘要

2016 年全球经济增长动力不足，各市场表现不一。国内经济保持平稳增长，但结构性矛盾较为突出，金融领域存在诸多风险因素。围绕中央提出的“三去一降一补”五大任务，2016 年各金融监管机构着力策应供给侧结构性改革，营造适宜的货币金融环境，完善金融部门的改革优化和风险防控。

全年金融监管政策的主要脉络：**一是严监管**。各监管机构对归口监管的行业均保持从严监管态势，从严查处金融违法犯罪行为，提高监管实际效能。按照国务院统一部署推进简政放权，减免行政审批和行政许可，审慎适度推进金融创新。**二是促改革**。围绕“三去一降一补”的任务，加大金融对工业供给侧结构性改革和工业稳增长、调结构、增效益的支持力度，提高金融服务实体经济的能力，提升金融服务的普惠性。**三是防风险**。完善宏观审慎监管体系建设，提高金融风险的整体把控，对互联网金融风险进行专项整治，抑制房地产泡沫和险资炒作股票，防范金融风险的点式爆发，畅通金融风险的监管协调。总体而言，2016 年金融监管成效明显，金融市场运行较为平稳，守住了不发生系统性的底线。

结合 2016 年年底中央经济工作会议提出的“稳中求进的总基调”以及“要把防控金融风险放到更加重要的位置”，可以预见 2017 年的金融监管仍将以严监管、促改革、防风险为主线。一是**“从严监管”**仍将是高频关键词。新近监管机构连续出台了对区域性股权市场、地

方交易场所、上市公司非公开发行股票和险资运用的监管政策文件，从严监管鼓点密集。二是促改革防风险的任务依然繁重。国内过剩行业的产能死灰复燃，预计金融监管机构将会出台更为丰富多样的“去产能、去库存”配套措施。各地房地产调控之弦紧绷，差别化的信贷政策仍是最主要的调控手段。

目录

一、严监管：从严查处各类金融违法行为	1
（一）从严监管，提高监管实际效能	1
（二）简政放权，适度推进金融创新	3
二、促改革：调节经济结构，助力民生改善.....	5
（一）策应供给侧结构性改革.....	5
（二）提升金融服务的普惠性.....	6
三、防风险：优化金融风险防范体系与规则.....	7
（一）完善宏观审慎监管体系建设	7
（二）推进金融机构实现全面风险管理	8
（三）专项整治互联网金融风险.....	9
（四）集中防控局部性风险的爆发和蔓延.....	10
四、结语	11

2016 年金融监管政策的回望与前瞻^①

2016 年，全球经济延续了 2011 年以来的疲弱态势，经济增长动力不足，各主要市场表现不一。国内经济总体保持平稳增长，经济下行压力有所减轻，但结构性矛盾依然突出，金融领域仍然存在着诸多风险因素。国际市场的波动起伏传导至国内市场，引发股市、汇市和大宗商品市场的波动。金融机构经营管理风险突出，一些金融机构内控制度存在严重漏洞，风险事故多发。互联网金融领域风险积聚，大量网贷平台集中批量停业倒闭，引发社会广泛关注。房地产价格上涨过快，泡沫明显。

围绕中央提出的去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板五大任务，2016 年各金融监管机构着力策应供给侧结构性改革，营造适宜的货币金融环境，完善金融部门的改革优化和风险防控。回溯各金融监管机构全年的监管活动可以看出，加强对金融行业全方位监管、推进经济金融结构优化和民生改善、严防严控金融风险构成了金融监管工作的主要脉络。

一、严监管：从严查处各类金融违法行为

（一）从严监管，提高监管实际效能

1. 管业务

2016 年各金融监管机构对归口监管的行业均保持了严格监管的态势。（1）银行业。对银行同业业务、理财业务、票据业务、表外业

^① 本文仅代表研究人员个人观点，与所在机构无关。

务、信贷资产收益权转让等多方面的业务进行严格控制，限制商业银行可代销金融产品的类型。相应业务的规模及增速也受到了明显的影响。（2）证券业。全面规范了包括券商资管、基金专户、基金子公司、期货公司、私募集中在内的资产管理业务，列明资管业务“八条底线”，限制其杠杆倍数，要求不得为配资提供便利。各类资管业务增幅回落明显。严管再融资、融资融券，打击市场投机行为，降低市场杠杆率。（3）保险业。规范中短存续期保险产品的发行，完善人身保险产品精算制度，强化人身保险产品监管。要求各保险资管公司清查规范银行存款通道业务。禁止资金池、产品嵌套、以投顾形式将产品转委托，限制分级基金投资者和杠杆，禁止设立子账户进行操纵。

2. 管机构

加强对上市公司、债券发行人、保险公司等金融机构的现场检查，完善现场检查制度规范，对消费者反映集中、社会舆论关注的金融机构进行重点检查。提高金融机构的合规管理水平，推进其内部控制制度建设。规范金融机构在大额未上市股权、大额不动产投资等资金运用信息、关联交易信息以及股权信息等方面的信息披露，扩大披露范围、提高披露要求、明确披露责任。改进对金融机构股权结构的管理，严格股东准入标准。加强对保险公司股权结构和真实股东的穿透式监管，防范用保险资金通过理财方式自我注资、自我投资、循环使用。

3. 管行为

加强对金融机构大额交易和可疑交易报告的管理，明确金融机构在建立和完善交易监测标准、交易分析与识别、涉恐名单监测、监测

系统建立和记录保存等方面的责任。要求各金融机构将非法集资风险防控纳入全面风险管理体系，加强风险监测预警，完善风险排查机制，强化人员及经营场所管理，依法妥善处置案件风险。部署打击治理电信网络新型违法犯罪工作。开展 IPO 欺诈发行及信息披露违法违规、市场操纵违法行为以及利用未公开信息交易违法行为等一系列专项执法行动。加强并购重组监管，完善配套监管措施，抑制投机“炒壳”。全年，各金融监管机构对各种违法行为的行政处罚决定数量、罚没款金额均创历史新高。

（二）简政放权，适度推进金融创新

在贯彻从严监管理念、提高监管效能的同时，2016 年各金融监管机构按照国务院的部署清理和规范了数十项行政许可、行政审批事项，扩大金融市场对外资、对民营资本的开放，审慎、适度推进新业务、新产品的创新试点。

1. 简化行政审批

2015 年以来，国务院将深化行政审批制度改革作为转变政府职能的突破口，陆续公布了数批清理规范行政审批、行政许可等事项的目录。^②2016 年，“一行三会”和国家外汇局共取消行政许可事项 6 项，清理规范行政审批中介服务事项 64 项。证监会将 10 项证券、基金、期货业务许可证统一为《经营证券期货业务许可证》。保监会设

^② 相关国务院文件包括《关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》（国发〔2015〕11 号）、《关于第一批清理规范 89 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》（国发〔2015〕58 号）、《关于取消 13 项国务院部门行政许可事项的决定》（国发〔2016〕10 号）、《关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》（国发〔2016〕11 号）、《关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》（国发〔2017〕8 号）。

立财产保险公司备案产品自主注册平台，简化保险产品的注册、审核、公示程序。清理规范行政审批行为有助于提高依法审批的程度，提高审批效率，提高审批问责的震慑力，切实保障申请人知情权。

表 1 2015、2016 年金融监管机构取消的行政审批许可事项

	人民银行	银监会	证监会	保监会	外汇局
行政审批项目	1	—	9	7	—
行政许可事项	3	1	1	—	1
行政审批中介服务事项	15	13	7	15	14
改为后置审批的工商登记事项	—	—	3	2	—

数据来源：国务院网站。

注：在 2017 年 1 月公布的第三批清理规范行政审批中介服务事项中，另有 1 项银监会行政审批中介服务事项。

2. 推进市场进一步开放

推进银行间债券市场进一步对外开放，鼓励境外中长期机构投资者投资银行间债券市场。在“沪港通”试点成功基础上推出“深港通”，对“沪港通”“深港通”不设总额度控制。放开对民间资本进入银行业的限制，实现民营银行、消费金融公司设立实现常态化。

3. 推动新产品新服务的创新试点

加大对新消费领域的金融支持，推动专业化消费金融组织发展，加快推进消费信贷管理模式和产品创新。开展科创企业投贷联动试点，推动银行业金融机构基于科创企业成长周期前移金融服务，为科创企业提供资金支持。推进农村集体经营性建设用地入市改革试点，规范农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款。在银行间市场推出特别提款权计价债券等产品，开展信用风险缓释工具试点，向个人投资者放开柜台业务全品种债券，丰富柜台债券业务开办机构。改革公司债券

市场发行机制，在交易所债券市场实施簿记建档，规范公司债券定价与配售发行。探索建立专项巨灾保险制度。开展相互保险社试点。放开保险资金参与“沪港通”。设立国家保险创新综合试验区。成立保交所，为保险业有关产品提供发行登记、交易流通和信息等服务。

二、促改革：调节经济结构，助力民生改善

（一）策应供给侧结构性改革

1. 提高金融服务实体经济的能力

拟定和颁布《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》，加大金融对工业供给侧结构性改革和工业稳增长、调结构、增效益的支持力度。支持钢铁煤炭行业化解过剩产能、实现脱困发展。发放抵押补充贷款为棚户区改造提供长期稳定、成本适当的资金来源。实现新股发行和上市公司再融资审核常态化、正常化，积极增加市场供给。启动新一轮“债转股”，降低企业杠杆率、防范债务风险。放宽保险资金可投资基础设施项目的行业范围，增加政府和社会资本合作（PPP）等可行投资模式。

2. 推进绿色金融体系的构建

完善绿色信贷体系，引导金融机构树立绿色发展理念，建立“绿色”信贷文化，通过金融手段实现社会资源配置向绿色、循环、低碳领域倾斜，抑制“两高”行业和涉及“落后产能”企业的扩张。在银行间市场推出绿色金融债券，在交易所债券市场推出绿色公司债券，引导债券市场支持绿色产业。

（二）提升金融服务的普惠性

1. 明确推进普惠金融发展的政策导向

将推进普惠金融发展列入国家规划，确立提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度的政策目标，落实任务分解和制度保障。在河南省兰考县设立普惠金融改革试验区，启动青海省普惠金融综合示范区建设。推动 G20 领导人杭州峰会通过《G20 数字普惠金融高级原则》。

2. 扶贫助弱

“一行三会”联合其他部委推出了金融支持西藏经济社会发展、支持养老服务业加快发展、助推脱贫攻坚等一系列政策意见。确立精准扶贫理念，研究建立金融精准扶贫信息系统、金融精准扶贫贷款统计制度和金融精准扶贫政策效果评估制度。设立扶贫再贷款，专项用于支持贫困地区地方法人金融机构扩大涉农信贷投放。支持贫困地区企业利用多层次资本市场融资，支持和鼓励上市公司履行社会责任服务国家脱贫攻坚战略，对贫困地区企业首次公开发行股票、新三板挂牌、发行债券、并购重组等开辟“绿色通道”。推进老年人住房反向抵押养老保险试点工作，在前期试点的基础上，延长试点时间、扩大试点区域范围。支持设立保险业产业扶贫投资基金，重点投向连片特困地区、革命老区、民族地区、边疆地区的特色资源开发、产业园区建设和新型城镇化发展等领域。

3. 完善金融消费者（投资者）保护机制

在国务院办公厅《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》的基础上，制定金融消费者权益保护实施办法，完善金融消费权益保

护工作机制。实施证券期货投资者适当性管理制度，明确金融机构职责。开展金融消费者（投资者）权益保护教育专项活动。与最高人民法院联合建立健全证券期货纠纷多元化解机制、保险纠纷诉讼与调解对接机制。

三、防风险：优化金融风险防范体系与规则

党的十八大以来，防范风险隐患、化解金融风险一直是历次中央经济工作会议反复强调、重点部署的一项工作。2016 年金融监管机构对风险的防控，一是提高金融风险的整体把控，二是抑制金融风险的点式爆发，三是畅通金融风险的监管协调。

（一）完善宏观审慎监管体系建设

1. 建立宏观审慎评估体系

将原有的差别准备金动态调整和合意贷款管理机制“升级”为“宏观审慎评估体系”（Macro Prudential Assessment, MPA），重点考虑资本和杠杆情况、资产负债情况、流动性、定价行为、资产质量、外债风险、信贷政策执行等七大方面，通过综合评估加强逆周期调节和系统性金融风险防范。从以往的关注狭义贷款转向广义信贷，将债券投资、股权及其他投资、买入返售资产、表外理财等纳入其中，有利于引导金融机构减少各类腾挪资产、规避信贷调控的做法。

2 扩大全口径跨境融资宏观审慎管理政策试点

人民银行根据宏观经济热度、国际收支状况和宏观金融调控需要对跨境融资杠杆率、风险转换因子、宏观审慎调节参数等进行调整，并对试点金融机构跨境融资进行宏观审慎管理。国家外汇管理局对试

点企业跨境融资进行管理，并对企业和金融机构进行全口径跨境融资统计监测。将本外币一体化的全口径跨境融资宏观审慎管理试点扩大至全国范围内的金融机构和企业。

3. 深度参与国际金融监管规则的制定

中国作为 G20 和金融稳定委员会(Financial Stability Board, FSB)成员，深度参与了各项改革政策制定工作。特别是今年接任 G20 主席国以来，积极反映新兴市场经济体诉求，推动金融部门改革以及监管规则制定和实施，推动建立开放且具有抗风险能力的全球金融体系，为促进全球金融稳定做出重要贡献。

(二) 推进金融机构实现全面风险管理

2008 年金融危机之后，国际组织和各国监管机构都在积极完善金融机构全面风险管理相关制度。各监管机构前期结合国际金融监管的新成果，分别制定和实施了适用于不同金融子系统的风险管理方法、指引。2016 年，各监管机构对先前的办法和指引进行了修订、升级。银监会发布《银行业金融机构全面风险管理指引》，提出了银行业金融机构全面风险管理体系的五个主要要素，采用了风险管理“三道防线”的理念，强调银行业金融机构董事会承担全面风险管理的最终责任。证监会修订《证券公司风险控制指标管理办法》，通过改进净资本、风险资本准备计算公式，完善杠杆率、流动性监管等指标，明确逆周期调节机制等，提升风控指标的完备性和有效性。保监会制定了保险集团并表监管统计制度，力图在反映保险集团公司总体风险状况的基础上，重点关注风险传染、风险集中度以及集团内部交易等金融

集团特有风险，进一步加强保险集团并表监管的力度。

（三）专项整治互联网金融风险

在经历了前几年狂飙式发展之后，互联网金融在 2015、2016 年迎来了转折点，风险事件频仍。“泛亚”“e 租宝”“大大集团”“三农资本”等借互联网金融之名，行庞氏骗局之实。数以千计的网贷平台在 2015 年和 2016 年集中批量停业或倒闭，引发社会广泛关注。

表 2 近年停业及问题网贷平台汇总

时间	停业及问题平台数	涉及投资人数（万人）	占总投资人数比例	涉及贷款余额（亿元）	占总贷款余额比例
2013 年及之前	93	1.6	6.4%	16.1	6.0%
2014 年及之前	394	6.3	5.4%	68.2	6.6%
2015 年及之前	1688	27.7	4.7%	171.1	4.2%
2016 年及之前	3429	45.2	4.5%	258.1	3.2%

数据来源：网贷之家（<http://www.wdzj.com>）

针对这一问题，国务院于 2016 年 4 月部署了互联网金融风险专项整治工作，重点就 P2P 网络借贷和股权众筹业务、通过互联网开展资产管理及跨界从事金融业务、第三方支付业务和互联网金融领域广告等行为进行整治。人民银行等 17 个部门开展了非银行支付机构风险专项整治工作，整治重点是支付机构客户备付金风险和跨机构清算业务，以及无证经营支付业务。银监会等 15 个部门开展 P2P 网络借贷风险专项整治工作，工作重心是整治和取缔互联网企业在线上线下违规或超范围开展网贷业务，以网贷名义开展非法集资等违法违规活动。证监会等 15 个部门联合开展股权众筹风险专项整治工作，重点打击以“股权众筹”等名义从事股权融资业务，未经批准、擅自公开或者变相公开发行股票，通过虚构或夸大平台实力、融资项目信息和回报等方法进行虚假宣传、误导投资者，以“股权众筹”名义从事非

法集资活动等八类非法证券活动及非法集资行为。保监会等 14 个部门开展互联网保险风险专项整治工作，重点规范互联网高现金价值业务和保险机构依托互联网跨界开展业务。

（四）集中防控局部性风险的爆发和蔓延

1. 建立地方政府债务风险应急处置机制

国务院办公厅印发了《地方政府性债务风险应急处置预案》，建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，明确省级政府对本地政府性债务风险应急处置负总责。

2. 抑制房地产价格过快上涨。

为了控制房地产价格过快上涨，从 2016 年年初开始，一些地方已经着手采取了“降温”措施，如一些地方互联网金融协会要求成员企业全面停止开展房地产众筹业务。9 月 30 号开始，房地产调控升级，20 余个城市密集发布房地产调控新政，主要政策措施包括限购限贷、提高交易契税、提高贷款利率等。其中，因城施策、实施差别化住房信贷政策是调控的核心手段。

3. 限制险资炒作股票，降低市场波动

2016 年若干险资在 A 股市场进行资本运作，举牌投资布局了 120 余家上市公司。^③高密度、大规模的举牌不仅诱发了股票市场巨大波动，还导致了多家上市公司的治理危机。针对险资的激进投资行为，

^③ 媒体整理的险资十大举牌事件包括：（1）宝能系耗资 451 亿举牌万科，（2）恒大系两度举牌万科 A，（3）宝能系不断举牌并“血洗”南玻 A，（4）前海人寿迅速增持格力电器至准举牌线，（5）安邦系一周内两度举牌中国建筑，（6）泛海系增持民生银行，（7）阳光保险举牌伊利股份，（8）国华人寿四度举牌天宸股份，（9）阳光保险举牌吉林敖东，（10）安邦系五度举牌金融街。参见刘照普：“2016 年险资举牌十大案例”，载《中国经济周刊》2017 年第 1 期。

保险监管机构采取了一系列限制性措施，如约谈恒大人寿明确表态不支持保险资金短期大量频繁炒作股票，对前海人寿等险资采取停止其开展万能险新业务的监管措施，暂停恒大人寿保险有限公司委托股票投资业务并责令公司进行整改等。

4. 整顿票据业务

人民银行和银监会共同发布《关于加强票据业务监管促进票据市场健康发展的通知》，要求商业银行强化票据业务内控管理，加强实物票据保管，严格规范同业账户管理，严格贸易背景真实性审查，规范票据交易行为。同时，建立上海票据交易所，将其定位为具备票据交易、登记托管、清算结算、信息服务多功能的全国统一票据交易平台，拟提高票据市场透明度和交易效率，激发市场活力，防范票据业务风险。

四、结语

总体而言，2016 年我国金融监管成效明显，金融市场运行较为平稳，守住了不发生系统性的底线。虽然近年来一直风传的金融监管体制改革步调缓慢，但各监管机构监管活动的协同性明显增强，除了统一开展若干专项整治外，在强化对资管行业的监管、限制险资举牌影响市场稳定等方面，各监管机构的步伐基本同步。

2016 年年底召开的中央经济工作会议提出，“要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险”。可以预见的是，2017 年的金融监管仍将以严监管、促改革、防风险为主导，这与十

八大以来历次中央经济工作会反复强调的“稳中求进”实际上一脉相承。

第一，“从严监管”仍将是高频关键词。2017 年的金融监管仍将维持 2016 年严格监管、严防风险的总体基调，这一点从“一行三会”年初各自召开的监督管理工作会议上披露出来的信息可见端倪。新年伊始，国务院出台规范发展区域性股权市场的政策文件，监管机构开始对地方交易场所进行新一轮的规范整顿，修订上市公司非公开发行股票规则、规范上市公司再融资，提出加强保险资金股票投资监管、从严从实从重从紧强化保险资金运用日常监管工作，从严监管鼓声雷动。**第二，促改革防风险的任务依然繁重。**一是支持“三去一降一补”将会有更多措施。在经过了前一阶段的“去产能、去库存”后，国内钢铁、煤炭、水泥等行业的产量、工业企业的存货量仍然居于高位，这意味着 2017 年金融业支持供给侧结构性改革、帮助钢铁煤炭企业化解产能的任务仍将较为繁重。预计各金融监管机构将出台更丰富多样的配套措施。二是信贷政策是抑制房地产泡沫的“主药”。从 2017 年 1 月前后各地“两会”省政府工作报告的高频词来看，房地产调控仍将是 2017 年经济金融工作的主要内容之一。^④其中，通过差别化的信贷政策调节购房需求是最主要的调控手段。新年以来，上海、济南、重庆和北京等地陆续推出了加强版的调控手段，进一步收紧信贷、抑制需求，基金业协会禁止私募基金投向热点城市的普通住宅地产项目，信号极其明显。

^④ 马丽娅：“从 28 省份政府工作报告看 2017 楼市动向”，载人民网，<http://leaders.people.com.cn/n1/2017/0119/c58278-29034067.html>，2017 年 2 月 13 日访问。

免责声明

报告中观点仅代表作者个人观点，与上海证券交易所无关。在任何情况下，报告中任何内容不构成任何投资建议，不做出任何形式的担保，据此投资，责任自负。

本报告版权归上海证券交易所所有，未获得本所事先书面授权，任何机构和个人不得对本报告进行任何形式的复制、发表或传播。如需引用或获得本所书面许可予以转载、刊发时，需注明出处为“上海证券交易所资本市场研究所”。任何机构、个人不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。

单 位：上海证券交易所资本市场研究所

微 信：上交所资本市场研究所

微信号：sse_yjs

联系人：浦老师

传 真：021-6880 5057

地 址：上海市浦东南路 528 号南塔 12 楼

二维码：



邮 箱：rypu@sse.com.cn

网 址：www.sse.com.cn

邮 编：200120
