

三中全會《決定》：深化金融體制改革 完善金融監管體系 首提制定金融法 強化統籌提高效率

★關鍵詞：機遇 中共二十屆三中全會通過《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》（下稱《決定》）提出，制定金融法。完善金融監管體系，依法將所有金融活動納入監管，強化監管責任和問責制度，加強中央和地方監管協同。

中國社會科學院金融研究所研究員張躍文在接受大公報專訪時指出，《決定》中涉及金融改革最值得關注的是首次提出制定金融法這項改革任務。金融法是金融領域的根本大法，有了金融法，各部門在監管具有共性特徵的金融活動和處理共同關注的金融相關議題時，有了共同的上位法依據，減少了規則間的矛盾，強化了監管部門間的統籌協調，提高了金融監管效率。

大公報記者 羅洪嘯

張躍文指出，同以往中央和國務院已經出台的相關金融文件比較，《決定》提出的制定金融法這項改革任務，影響深遠，涉及面較廣，對金融體制改革的推動會比較大。內地目前仍然實行分業監管模式，銀行保險和證券業分屬不同機構監管，金融市場內部也存在分割現象，多個政府部門、自律組織和交易所擁有不同層級的規則制定權。在缺乏金融法的情況下，各規則制定單位可能會依據不同的上位法制定本領域的監管規則，從而引起規則間的衝突、重複和行業與市場分割的加劇。

「把該建的防火牆盡快建起來」

當前內地並無以金融法命名的單獨法律。現行法律體系中專門規定金融問題的相關法律有10部，還有幾十部法律涉及金融方面的內容。作為金融法律體系的頂層設計，金融法立法迫在眉睫。「金融法是金融領域的根本大法，金融監管法律法規、部門規章和具體監管規則，都應以金融法為根本遵循。」張躍文認為，金融法的立法重點應當是對各金融子行業共同面對的金融交易、金融監管、金融基礎設施、金融風險防控、金融消費者保護、金融開放和金融安全等做出原則性規定。同時，還可能對不同機構監管下的同類型金融活動進行統一的歸類、定義和明確監管原則，以對某些類證券發行活動



▲7月31日，「科技產業金融一體化」專項路演在廣州舉行，展出電動飛行器。 中新社

和類基金發行活動進行規範。良法是善治之前提。中央金融委員會辦公室分管日常工作的副主任王江在三中全會《輔導讀本》中撰文指出，金融法作為金融領域的基本法，與其他金融法律法規共同構成比較完備的金融法律體系，將及時推進金融重點領域和新興領域立法，建立定期修法制度。加大金融執法力度，對各類違法違規行為零容忍。健全維護國家金融安全的法律工具箱。「把該扎的籬笆扎牢、該建的防火牆盡快建起來。」

健全預期管理 促進政策協同發力

改革牽一髮而動全身，如何打好深化改革政策組合拳，《決定》強調，必須完善宏觀調控制度體系，統籌推進財稅、金融等重点領域改革，增強宏觀政策取向一致性。國家發改委主任鄭柵潔近日在接受新華社專訪談到落實《決定》任務落實時，也特別強調了要加強宏觀政策協調配合，將經濟政策和非經濟性政策都納入宏觀政策取向一致性評估，健全預期管理機制，促進財政、貨幣、產業、價格、就業等政策協同發力，避免「合成謬誤」和「分解謬誤」。

經濟政策上的合成謬誤是指，從各個政策制定部門來看，政策出發點都是好的，但當這些政策同時實施時，可能導致與預期相反的結果，甚至對全局造成負面影響。所謂分解謬誤簡單說就是以偏概全。

張躍文指出，做到財稅、金融乃至其他領域改革的統籌協調，增強宏觀政策取向的一致性，需要在國家層面建立起完善的宏觀戰略規劃體系和政策統籌協調機制，用清晰的戰略思路引領各個政府部門的改革政策制定，用有效的體制和機制規範政府部門間的協同行動，這是提高政府治理能力的重要手段。同時，需要建立宏觀政策評估制度和政策評估機構，以防止不同政策效應發生衝突。



▲《決定》提出制定金融法，完善金融監管體系。圖為江西南昌市西湖區市民中心「企業之家」內的普惠金融服務中心。 新華社

深化金融體制改革

加快完善中央銀行制度

暢通貨幣政策傳導機制。積極發展科技金融、綠色金融、普惠金融、養老金融、數字金融，加強對重大戰略、重點領域、薄弱環節的優質金融服務。完善金融機構定位和治理，健全服務實體經濟的激勵約束機制。發展多元股權融資，加快多層次債券市場發展，提高直接融資比重。優化國有金融資本管理體制。

健全投資和融資相協調的資本市場功能

防風險、強監管，促進資本市場健康穩定發展。支持長期資金入市。提高上市公司質量，強化上市公司監管和退市制度。建立增強資本市場內在穩定性長效機制。完善大股東、實際控制人行行為規範約束機制。完善上市公司分紅激勵約束機制。健全投資者保護機制。推動區域性股權市場規則對接、標準統一。

制定金融法

完善金融監管體系，依法將所有金融活動納入監管，強化監管責任和問責制度，加強中央和地方監管協同。建設安全高效的金融基礎設施，統一金融市場登託管、結算清算規則制度，建立風險早期糾正硬約束制度，築牢有效防範系統性風險的金融穩定保障體系。健全金融消費者保護和打擊非法金融活動機制，構建產業資本和金融資本「防火牆」。推動金融高水平開放，穩慎扎實推進人民幣國際化，發展人民幣離岸市場。穩妥推進數字人民幣研發和應用。加快建設上海國際金融中心。

完善准入前國民待遇加負面清單管理模式

支持符合條件的外資機構參與金融業務試點。穩慎拓展金融市場互聯互通，優化合格境外投資者制度。推進自主可控的跨境支付體系建設，強化開放條件下金融安全機制。建立統一的全口徑外債監管體系。積極參與國際金融治理。

資料來源：《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》

支持全球投資者 共享中國改革開放成果

專家 解讀

資本市場是深化金融改革的重要領域。中國社會科學院金融研究所研究員張躍文指出，《決定》提出健全投資和融資相協調的資本市場功能，其核心要義是實體經濟向資本市場投資者提供的投資回報應與市場對實體經濟的支持相匹配。前段時間新「國九條」和一系列具體監管規則的發布實施，其主要功能是築牢市場發展基礎，規範市場運行秩序，及時處置好已經出現和未來可能出現的市場風險隱患，促進形成良好市場生態。

「吸引長期資金入市和增強市場內在穩定性，是促進資本市場穩定發展的重要舉措。」張躍文指出，資本市場需要嚴格有效地監管，同樣也需要市場主體的參與積極性與創新活力。下一步，在繼續鞏固前期監管工作基礎的同時，應更加注注重激發市場主體活力。

《決定》提出，完善准入前國民待遇加負面清單管理模式，支持符合條件的外資機構參與金融業務試點。穩慎拓展金融市場互聯互通，優化合格境外投資者制度。

張躍文強調，在金融改革過程中，要處理好市場開放與安全的關係，更好發揮境外投資者作用。根據中國市場發展需要，有選擇地引進境外資金，或對其進行分類管理，盡量消除境外游資的負面影響，最大限度支持全球投資者共享中國改革開放成果。



▲4月24日，渣打銀行（中國）有限公司合肥分行開業典禮在安徽省合肥市舉行。 新華社

人民幣國際化 港可先行先試

協調配合

《決定》中有關香港的內容，再次確立了香港國際金融中心地位，中央金融委員會辦公室分管日常工作的副主任王江在三中全會《輔導讀本》中撰文指出，穩慎扎實推進人民幣國際化，發展人民幣離岸市場，強化香港離岸人民幣業務樞紐功能。專家指出，香港具備作為人民幣國際化試驗場的基本條件，可以配合內地金融管理部門先行先試部分人民幣國際化政策，為加快人民幣國際化進程積累經驗。

對於下一步香港金融改革的重點，中國社會科學院金融研究所研究員張躍文建議，香港加強本地貨幣金融政策與國家層面同類政策的協調配合；加強本地人民幣離岸市場發展與國家層面人民幣國際化總體戰略的銜接；從維護國家金融安全角度，穩健發展多元化的資金流動、國際結算清算和外匯儲備管理等金融業務和基礎設施；調整對證券發行人和投資者的有關持續性監管及信息披露

規則，以更好適應內地資本市場穩定運行需要。

在深化粵港澳大灣區合作方面，張躍文認為，粵港澳三地要在地方金融政策制定方面加強協調，建立金融管理部門協調議事機制，在跨地區的資金流動、金融服務輸出、企業掛牌上市等方面加強政策銜接和規則銜接。



▲在香港金融管理局5月17日舉行的記者會上，工作人員展示中國建設銀行的數字人民幣錢包。 中新社

用金融「鑰匙」打開改革「千把鎖」

熱評 用改革的辦法解決發展中的問題，《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》涉及的深化改革舉措達300多項，其中「金融」一詞在《決定》全文中出現了34次之多，彰顯中央對金融工作的重視程度。

「金融」除了高頻出現在深化金融體制改革部分，深化科技體制改革、穩步擴大制度型開放、深化外貿體制改革、完善推進高質量共建「一帶一路」機制、健全綠色低碳發展機制

和鞏固提升香港國際金融地位部分亦有涉及金融改革的內容，金融猶如一把「金鑰匙」，打開深化改革的「千把鎖」。

在服務實體經濟方面，《決定》特別提出金融要服務好科技創新，加強對國家重大科技任務和科技型中小企業的金融支持，完善長期資本投入早、投小、投長期、投硬科技的支持政策。綠色低碳發展中亦強調實施支持綠色低碳發展的財稅、金融、投資、價格政策和標準體系。

在對外開放方面，金融改革更是擔當了重

要的角色。《決定》有關穩步擴大制度型開放中強調，要在金融領域對接國際高標準貿易規則，建立健全跨境金融服務體系，豐富金融產品和服務供給，完善推進高質量共建「一帶一路」機制，加強金融領域的多邊合作平台建設。

展望未來，金融作為全面深化改革的重點領域，需着重做好兩項工作：一是更好地服務實體經濟，二是有效化解金融風險。通過金融的高質量發展，為中國式現代化進程提供有力支撐。

調整央地關係 增加地方自主財力

財稅改革

三中全會對深化財稅體制改革作出全面部署。專家分析指出，此輪財稅改革的目的是要解決地方政府和基層財政困難，解決「錢從哪裏來」問題。

方正證券首席經濟學家蘆哲指出，增加地方自主財力有四個改革方向，一是消費稅徵收環節後移並下劃地方；二是優化共享稅分享比例，增加地方分成比例；三是合併建立地方附加稅；四是非稅收入下沉，這也是1994年分稅制改革以來首次大規模「逆向」改革央地收入關係。

上海財經大學公共經濟與管理學院院長范子英預計，未來五年消費稅徵收環節後移並下劃地方改革會有所推進，改革可能需要消費稅徵收範圍擴圍、徵收環節後移、收入下劃地方這三個步驟。同時，在增值稅、企業所得稅等共享稅方面可能有相應的分享比例調整。

不過，蘆哲提醒，「增加地方自主財力」，並不意味著增加地方總財力。比如1.6萬億元人民幣消費稅，從中央下劃地方後，中央可用於轉移支付的財力就減少了1.6萬億。因此，增加地方自主財力，關鍵在「自主」兩個字，以前更依賴於轉移支付，現在可以自主支配，總財力可能沒變，但地方激勵改變了。



▲8月3日，中鐵四局巢馬城際鐵路清溪河特大橋施工現場。 新華社