

# 金控公司迎来系统化监管 盲目扩张将终结

本报记者 吴婧 北京报道

在我国金融业混业经营趋势不断加强的背景下,近几年一拥而上的金融控股公司正在迎来全方位、

## 明确设立条件

对于非金融企业控股的由地方政府依法批设或监管的从事金融活动的机构,不作为金融控股公司的认定条件,但应被纳入金融控股公司全面风险管理体系。

中国人民银行有关部门负责人在答记者问时表示,《办法》将金融控股公司定义为依法设立,对两个或两个以上不同类型金融机构拥有实质控制权,自身仅开展股权投资管理,不直接从事商业性经营活动的有限责任公司或者股份有限公司。《办法》适用于实际控制人为境内非金融企业和自然人的金融控股公司,对于金融机构跨界投资控股形成的金融集团,由金融监管部门根据《办法》实施监管,并制定具体实施细则。

《办法》从规模、风险外溢程度等系统重要性角度考虑,要求投资控股两类或两类以上金融机构且达到一定规模的企业集团,应当向中国人民银行申请设立金融控股公司,由中国人民银行依法对金融控股公司实施监管。其中,按照业务功能属性划分,金融机构包括六大类:一、商业银行(不包括村镇银行)、金融租赁公司;二、信托公司;三、金融资产管理公司;四、证券公

无死角的“穿透”监管。

2019年7月26日,中国人民银行发布了《金融控股公司监督管理试行办法(征求意见稿)》(以下简称“《办法》”),以宏观审慎管理、穿透监管、

司、期货公司、基金公司;五、各类保险公司,包括寿险、财险、再保险、保险资产管理;六、金融监管部门认定的其他金融机构。

根据《办法》规定,非金融企

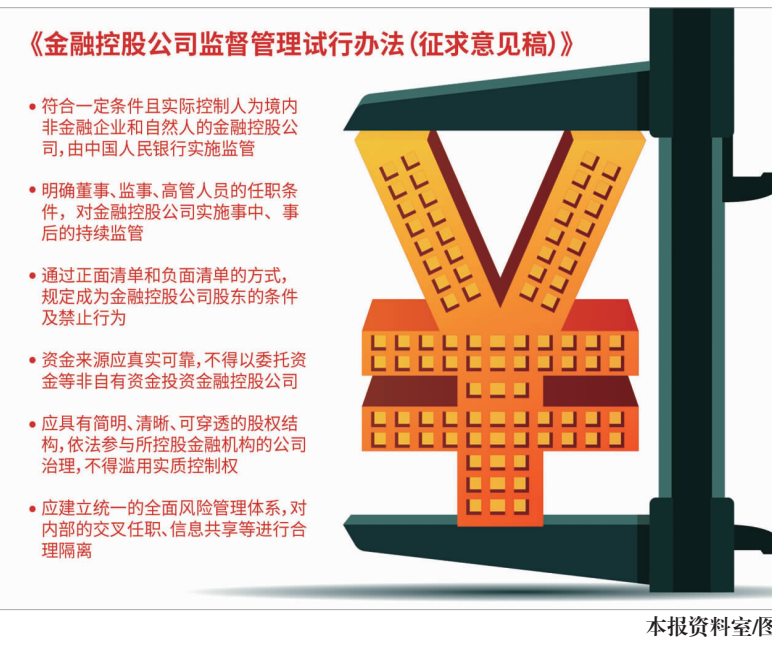
协调监管为原则,从准入门槛、股东资质、资本来源、资金运用、股权结构、公司治理、并表管理、风险管理、关联交易等多个方面规范金融控股公司行为,尤其加强了对非金融企业

设立金融控股公司的监管。

北京大学经济研究所常务副所长苏剑对《中国经营报》记者表示,从发布的信息看,“监管涵盖的范围没有留白,未来执行的力度也肯定不容小觑”。

不少于5000亿元的;二、除商业银行外其他类型的金融机构资产规模不少于1000亿元或受托管理资产的总规模不少于5000亿元的;三、央行认定需要设立金融控股公司的。设立金融控股公司时,应将集团内所有从事金融业务的机构股权都归于该公司下。其中,对于金融资产在集团总资产占比达到或超过85%的企业集团,可由企业集团母公司申请作为金融控股公司,企业集团整体被认定为金融控股集团。

值得一提的是,前述中国人民银行有关部门负责人明确指出,对于非金融企业控股的由地方政府依法批设或监管的从事金融活动的机构,不作为金融控股公司的认定条件,但应被纳入金融控股公司全面风险管理体系。对于尚未达到这一标准的,虽然不按照《办法》进行监管,但仍须符合金融监管部门对金融机构股东的相关规定,由金融监管部门进行监管。



本报资料室供图

## 非金融企业投资形成的金控公司为监管重点

不能否认,部分企业在运作过程中背离了这个初心,过度金融化也偏离了主业,不仅没有对实体主业起到有效的促进作用,反而因为金融子公司的过度投机、盲目投资、规避监管,导致资金脱实向虚,容易加大企业杠杆率,导致风险在实体部门和金融部门交叉传导。

“金控一直是监管部门的管控重点,也是风险攻坚战的重点领域。”盘古智库高级研究员吴琦对记者表示,部分实体企业在前些年发展过程中,通过控股、参股等方式成立了期货、信托、基金等金融子公司,大量产业资本进入金融行业,事实上形成了产业型的金融控股集团。

“金融高速发展了,机构多了,进一步开放了,问题也就出来了。”中国建设银行上海市分行党委副书记、副行长徐众华对记者坦言,有些金融企业,由于缺少监管,本来以为养的是猫,结果变成了老虎,你想打它,已经打不死它了,被它绑架了。

前述中国人民银行有关部门负责人强调称,有一些金融控股公司,主要是非金融企业投资形成的金融

控股公司盲目向金融业扩张,将金融机构作为“提款机”,存在监管真空,风险不断累积和暴露。主要表现为:一是风险隔离机制缺失,金融业风险和实业风险交叉传递。二是部分企业控制关系或受益关系复杂,风险隐蔽性强。三是缺少整体资本约束,部分集团整体缺乏能够抵御风险的真实资本。四是部分企业不当干预金融机构经营,利用关联交易隐蔽输送利益,损害金融机构和投资者的权益。

中国社会科学院金融研究所副所长胡滨撰文指出,在金融综合经营趋势下,国内一些大型金融机构逐步尝试综合化经营,而部分非金融机构也出于自身的利益诉求纷纷涉足金融业务,形成

了数量众多、协同程度不一和管理架构各异的具有中国特色的金融控股公司。在缺乏有效监管的情况下,一些由金融控股公司所引发的金融乱象不断,金融风险逐渐凸显,对当前中国金融市场稳定带来严峻挑战。

吴琦认为,客观来说,产业资本和金融资本的融合,在一定程度上有利于企业促进产融结合,提高资金利用效率,进而提升核心竞争力,但也不能否认,部分企业在运作过程中背离了这个初心,过度金融化也偏离了主业,不仅没有对实体主业起到有效的促进作用,反而因为金融子公司的过度投机、盲目投资、规避监管,导致资金脱实向虚,容易加大企业杠杆率,导致风险在实体

部门和金融部门交叉传导。同时,这些企业内部的关联交易以及与金融企业的交易,相对来说更频繁、更复杂、更隐蔽,而且当前我国对于产业型金融控股集团的监管还存在一些不足,企业内部的风险管理体系尚不完善,容易累积和诱发系统性金融风险。因此,严控这些企业的金融业务,规范金融控股集团发展也是刻不容缓。

国家企业信用信息公示系统显示,企业名称中带有“金控”字样的查询结果超过100条。在天眼查中“企业名称”搜索项下,输入“金控”检索发现,可找到15604家公司,其中“吊销”688家,“注销”1722家;输入“金融控股”,可找到3587家公司,其中“吊销”27家,“注销”131家。

## 强调资金来源真实性

向上核查投资控股金融控股公司的资金来源,向下会同其他金融管理部门核查金融控股公司投资控股金融机构的资金来源。

《办法》规定,金融控股公司股东应当以合法自有资金投资金融控股公司,确保投资控股金融控股公司资金来源真实、可靠。金融控股公司股东不得以委托资金、债务资金等非自有资金以及投资基金等方式投资金融控股公司,不得委托他人或者接受他人委托持有金融控股公司的股权,法律法规另有规定的除外。金融控股公司应当以合法自有资金投资控股金融机构,不得对金融机构进行虚假注资、循环注资,不得抽逃金融机构资金。

需要注意的是,中国人民银行为金融控股公司的资本合规性实施穿透管理,向上核查投资控股金融控股公司的资金来源,向下会同其他金融管理部门核查金融控股公司投资控股金融机构的资金来源。

另外,《办法》强调风控是以集团为监管口径,以并表管理为基础,对纳入并表管理范围内所控股机构的公司治理、资本管理、杠杆率、拨备计提、风险敞口、统一授信等进行监管。并表监管强化了金控公司主体责任,通过资本注入对所投金融

公司提供资本补充,利于经营的稳健性;健全风险隔离机制也有利于降低关联风险。

在兴业证券分析师傅慧芳看来,《办法》对并表后的金融控股集团资产负债率、资本充足率、资本补充都提出了要求,但并未进行量化限制,后续或将有相关配套细则出台。

事实上,在“一行两会”于2018年发布的《关于加强非金融企业投资金融机构监管的指导意见》的基础上,《办法》进一步细化和完善了针对由非金融企业和自然人实际控

制的金融控股公司的监管要求。中信证券固定收益分析师章立聪认为,从分业监管向混业监管转型的角度来看,金控公司监管办法与此前出台的资管新规实质上一脉相承,都是在我国金融业混业经营趋势不断加强的背景下,监管层为防范和化解风险、提升监管效能而对混业经营监管做出的制度性安排:资管新规针对的是金融机构在业务层面的混业经营,而金控公司监管办法针对的是金融控股公司通过控股不同类型金融机构而实施的组织架构层面的混业经营。

上接 A2

## 制度创新

“自贸试验区是试验一些规则、制度的新开放。更高水平的开放、更高标准的改革、更高质量的发展,体现在规则、标准、制度和机制上,在规则现代化、治理现代化、合作规范现代化上迈出新步子。”张燕生认为,上海自贸试验区扩区,是想打造一个服务于全球、具有国际市场竞争力的新片区,要做出一批新东西,真正面向未来。

《方案》明确了发展目标,到2025年,建立比较成熟的投资贸易自由化便利化制度体系,打造一批更高开放度的功能型平台,集聚一批世界一流企业,区域创造力和竞争力显著增强,经济实力和总量大幅提升。

到2035年,建成具有较强国际市场竞争力和竞争力的特殊经济功能区,形成更加成熟定型的制度成果,打造全球高端资源要素配置的

核心功能,成为我国深度融入经济全球化的重要载体。

关于临港片区和上海自贸试验区其他片区在制度创新方面有哪些提升,王受文表示,临港片区定位更高更明确,上海自贸试验区其他片区是明确打造“国际高标准自由贸易园区”,而临港新片区是在上海自贸试验区其他片区投资贸易自由化便利化等试点政策的基础上,强调要打造“更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”。

“通过加快建立与国际通行规则相衔接的制度体系,对改革试点内容提出了更高的发展标准,能够更好地满足由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变的要求。”王受文说。

张燕生表示,特殊经济功能区,是朝着更具国际影响力和竞争力的开放走的,这些区域类似中国香港、

新加坡,关税低,投资环境、营商环境、市场环境都非常宽松。

值得注意的是,临港片区把“建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系”放在更加突出和重要的位置。比如强调要通过聚焦集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等重点产业,在投资环境、贸易监管、国际人才流动以及税收等核心环节,提出了一系列配套措施,以新发展理念引领高质量发展。

“自贸试验区不是一个城市的试验,核心问题是产业,实际上是想建立一个高度国际化、高度高端化、高度创新驱动的产业,这是对上海和国家下一步的发展比较重要的产业。”张燕生告诉记者。

中国国际经济交流中心副理事长、商务部原副部长魏建国认为,《方案》提出,要集聚发展集成电路、

生物医药、人工智能、航空航天等我国高质量发展急需产业的关键环节和技术。“从全球产业链的视角来看,这里强调的不是笼统的产业,而是关键环节和核心技术,这正是中国的短板,也是从组装等劳动密集型产业走向产业链更高端的重要方向。下一步上海极有可能在临港形成一个世界性的产业高度发达、投资贸易极度便利的巨大的现代化高端制造集聚区。”

陈寅透露,上海落实总体方案的安排,共三大类78项。目前,上海市已经完成了新片区的管理办法、特殊支持政策、政务服务方案等相关准备工作,将推动重大改革举措优先在新片区试点,符合新片区产业定位的重大项目优先在新片区布局。

# 自然资源部核查补充耕地状况 现状“非耕地”须剔除

本报记者 李乐 北京报道

在以多项政策创新使得“占补平衡”和“耕地补充”更具灵活性、操作性和针对性之后,补充耕地的数量、质量问题,开始进入中央主管部门的视野。毕竟耕地补充,事关粮食安全与“中国人的饭碗端在自己手里”的重大问题。

《中国经营报》记者获悉,自然资源部已经在近期开始对地方补充耕地数量进行核查。自然资源部已经明确要求地方政府

## 启动核查

“部里面最近开了培训会,主要的内容就是核查补充耕地的方法、标准等。”8月7日上午,西部某省自然资源厅的一位内部人士告诉记者,自然资源厅近日将补充耕地的核查工作,作为一项重要工作下达,要求地方政府必须加以重视和落实。

中国实行“最严格的耕地保护制度”。补充耕地,则是占补平衡的重要组成部分。所谓占补平衡是指,建设占用多少耕地,各地人民政府就应补充划入多少数量和质量相当的耕地的行为。占用单位要负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦的,应依法缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。耕地占补平衡是占用耕地单位和个人的法定义务。

目前,专门针对补充耕地报备数量、补充耕地质量的专项核查工作已经展开,这是在自然资

## 分批核查

多位自然资源和国土系统内的权威人士向记者证实,此次核查工作系分批开展,截至目前,第一批核查工作已经结束。通过核查,发现了不少问题,自然资源部已经着手安排部署,推进发现问题的解决工作。

记者了解到,这次补充耕地的核查工作,是在国务院统一部署下进行的。第一批补充耕地核查工作,涉及23个省(区、市)和新疆生产建设兵团。需核查补充耕地项目总计近9万个、涉及耕地1500万亩以上。

这项工作由自然资源部内,由耕地保护监督司负责。前述参加培训会议的地方自然资源厅人士表示,在培训过程中,耕地保护监督司的有关负责人通报了第一批核查的部分情况,其中提及,第一批核查中8个省份发现了相应问题。

根据通报的情况,这些省份存在一些项目建设不真实、补充

## 政策创新

在此次核查工作启动之前,与补充耕地相关联的占补平衡工作正迎来一轮“政策创新”。一直以来不能突破瓶颈的状态被改变,跨区域“占补平衡”的工作得以在政策创新之后顺利开展。

2018年3月,国务院批准实施跨省域补充耕地国家统筹工作,并以国务院办公厅名义向地方政府发文,开始执行由原国土资源部和财政部联合起草的《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》(下称“管理办法”)。由此,跨省域占补平衡的局面开始打开。

除了一系列监管原则外,在确定跨省占补平衡需要支付补偿的同时,补偿价格的机制设定,目前也已经敲定。补偿价格的形成机制,以亩为单位,由三部分组成。这三部分包括基准价、产能价以及区域档次系数。基准价是以占地的类型确定,有两大类,为普通田和水田;产能价则是根据农用地分等定级成果对应的标准粮食产能确定;区域档次系数,则是根据各省区不同情况,分档对应系数。

跨省域补充耕地资金总额纳入省级财政向中央财政的一般公

府,对于那些不符合要求的补充耕地,要坚决从耕地储备中剔除。而在已经开展的核查中,已发现部分地区存在“严重不实不够”的问题。

在此之前,经国务院批准,自然资源部在耕地占补平衡方面进行了一系列创新,使得跨区域、跨省的占补平衡已经使耕地补充指标的交易成为可能。同时,自然资源部还要求,补充耕地核实情况要与第三次全国国土调查最终成果保持衔接一致。

源部的统一部署下启动的。多位地方自然资源、国土系统及其职能部门的人士告诉记者,在这次核查当中,有关部门动用了国土资源卫星、互联网以及大数据等多种手段,力求“没有死角”。

记者了解到,核查工作具体分为两大业务领域。一是市县一级政府,主要是对辖区内内的补充耕地情况,进行核实数量、核实补充耕地的数量等。二是省级政府,根据市县一级政府进行的核查情况,进行复查,并对具体的耕地补充项目实施抽查。

“部里面非常重视这项工作,特别强调,‘不能当作一般性任务对待,当作一般性工作部署和安排’,从我们的感觉来看,这种措辞分量是非常重要的,毕竟这是关系到粮食安全的重大问题,我们完全能够领会和理解。”前述地方自然资源厅的有关人士向记者表示。

耕地数量、质量严重不实不够;工程建设质量差、补充耕地质量低,后期管护和地力培肥不到位;工程设施损毁、耕地摆荒等补充耕地不真不实现象。

多位地方自然资源系统人士表示,在实际工作中,确实存在补充耕地已经入库,但实际上因为各种原因,其土地现状已经不是耕地的状况。这种补充耕地,储备库中,除了数据意义之外,没有实际用途层面的意义。

因此,自然资源部要求,补充耕地仍在储备,但已经不是耕地状况的,该剔除就剔除;可以整改的,抓紧整改。“从地方的角度而言,肯定更愿意抓紧整改,而不是剔除,因为剔除之后,一旦补充耕地的数量下降,将在一定程度上影响新增建设用地指标的数量,这对地方发展经济来说,影响是比较大的。”一位基层国土职能部门人士称。

共预算转移性支出,在中央财政和地方财政年终决算时上解中央财政。

与此同时,跨省域补充耕地资金,全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。其中,一部分安排给承担国家统筹补充耕地任务的省份,优先用于高标准农田建设等补充耕地任务;其余部分由中央财政统一安排使用。

“这些政策创新应该说很有针对性,有很好的反响。”东部某省一位自然资源系统的内部人士表示。不过,他强调,当前对补充耕地进行的核查工作,以及发现的问题,并不是由于这个政策创新带来的,对补充耕地的核查,是“摸清底数”“严管耕地”的一贯严格口径。

“针对以往发现的这些问题,此次储备补充耕地项目核查中,部委层面将应用‘智慧耕地’管理平台、高分辨率卫星遥感影像及相关技术手段等,对上报的核查结果逐项进行复核,必要时进行实地抽查。核实发现弄虚作假、隐瞒实情,将予以通报,并从储备库中剔除。”自然资源部有关负责人在培训会议上表示。