

我国金融业在改革创新中发展壮大

胡金焱 孙健 郭峰

自1997年以来,我国每五年召开一次全国金融工作会议,推动我国金融业实现了从“计划金融”向“市场金融”的转型,基本建立起与社会主义市场经济相适应的金融市场体系、金融组织体系和金融监管体系,有效提升了市场配置资源的能力,使金融成为推动我国经济持续健康发展的重要力量。虽然每次会议的议题有所不同,但党中央、国务院始终遵循经济和金融发展规律,不断增强金融服务实体经济能力,持续深化金融改革创新,推动我国金融业改革发展沿着正确方向顺利前行。

增强金融服务实体经济能力

改革开放初期,我国金融业发展无法满足市场取向的经济体制改革要求,逐渐暴露出金融组织体系单一、金融供给渠道匮乏、应对金融风险能力不足等问题,成为制约我国经济社会发展的明显短板。因此,加快发展现代金融业、建立健全适应社会主义市场经济要求的金融体系就成为这一时期金融工作的首要任务。党中央、国务院准确聚焦这一问题。1998年,发行特别国债补充国有商业银行资本金并剥离不良资产。2002年和2007年召开的全国金融工作会议对持续推进国有商业银行股份制改革等关键问题作出周密部署,并对保险、证券、信托等行业的发展提出明确要求。这一时期召开的全国金融工作会议坚持推进银行体系改革不动摇,提升信贷市场运行效率不松劲,着力完善金融市场体系和金融组织体系,为构建适应社会主义市场经济要求的金融体系提供了有力指导。

党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也进入了新时代,基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,过去高投入、高污染、高耗能的经济发展方式已不适应新时代经济社会发展要求,必须在转变发展方式、优化产业结构、转换增长动力上下功夫,不断提升我国经济发展的质量和效益。一方面,金融业要充分发挥促进资源优化配置的功能,引导经济资源从低效率实体经济部门转入高效率实体经济部门,更好服务实体经济高质量发展。另一方面,要抑制金融领域“脱实向虚”倾向,防范和化解金融风险。为了引导金融回归服务实体经济的本质,促进实体经济与金融良性互动发展,2012年和2017年召开的全国金融工作会议把金融服务实体经济作为推进金融改革与发展的重要目标。特别是在2017年全国金融工作会议上,习近平同志深刻阐述了做好金融工作的重要原则并明确指出,“为实体经济服务是金融的天职,是金融的宗旨”“金融要把为实体经济服务作为出发点和落脚点”。这就为金融业进一步认清自身功能和定位、统一金融工作思想、明确金融工作总结纲领提供了重要指引。

让经济与金融发展更加健康、更有活力

稳步推进去杠杆

李兴平

金融是现代经济的核心,党中央一直高度重视防控金融风险、保障金融安全。党的十八大以来,我国加强宏观调控和金融监管,推进去杠杆,金融体系防控风险能力显著增强。目前,仍须进一步深化认识,不断巩固去杠杆成果,以结构性去杠杆为基本思路,维护金融安全与稳定,保持经济持续健康发展。

合理的金融杠杆是资产与负债管理在现代金融行业的正常体现。金融的核心功能就在于连接资金短缺部门和资金盈余部门,为资金短缺部门加杠杆,使之能够以有限的自有资本控制数倍于己的资产、扩大生产活动,进而实现营利的目的;同时也为资金盈余部门实现资金保值增值、分享生产活动盈利提供了有效机制。因此,适度的杠杆率不仅能提高资金配置效率,还能促进经济增长。但是,如果杠杆率过高,就会对经济造成伤害,甚至会引发金融危机。

持续深化金融改革创新

改革开放以来,我国金融业不断深化改革创新,着力兴利除弊、补齐短板,不断推动金融业发展与社会主义现代化建设相适应。回顾我国金融业由小到大、从弱到强的发展历程不难发现,改革创新是金融业突破难点问题、不断发展壮大的根本动力,因而也是历次全国金融工作会议都予以强调的重要任务。

始终强调开展金融工作要坚持改革创新。从1997年、2002年和2007年全国金融工作会议循序渐进推进金融改革,到2012年全国金融工作会议进一步明确金融改革的主要任务,再到2017年全国金融工作会议把深化金融改革作为金融工作的三项重要任务之一,党中央、国务院始终坚持以改革创新解决阻碍金融业平稳健康发展的体制机制问题,解决不同历史时期金融业发展面临的风险和挑战;着力通过推进一系列改革创新举措,把金融工作一步一个脚印地做扎实,推动金融业持续健康发展。当前和今后一个时期,仍然要把深化改革创新贯穿于金融体系建设、金融机构成长、金融监管发展、金融风险处置等金融业发展的方方面面。

始终坚定金融业改革发展的市场化方向。历次全国金融工作会议都把坚持市场化改革方向作为我国金融业改革创新的基本原则,并在不同历史条件下,对金融市场准入、金融要素定价、市场主体建设等各个环节或重点领域的改革创新作出研究部署。特别是在2007年和2012年的全国金融工作会议上,党中央、国务院对一些重点难点问题进行了深入研究和周密部署,注重发挥市场在资源配置中的功能,加快金融改革市场化进程。目前,我国利率市场化改革、人民币汇率形成机制改革、银行业市场化改革等已初见成效,人民币国际化和金融业双向开放取得积极进展,多层次资本市场体系建设稳步推进,资本项目可兑换、民营银行试点等改革工作也在扎实开展。这些成绩的取得充分表明,坚持金融业改革发展的市场化方向符合金融业发展一般规律,是推动金融业发展适应社会主义市场经济的重要实践经验,也是做好下一阶段金融工作的必然选择。

始终把维护金融安全放在重要位置

习近平同志指出,金融安全是国家安全的重要组成部分,准确判断风险隐患是保障金融安全的前提。

维护金融安全就是维护国家安全,事关我国经济社会发展全局,要始终放在重要位置。

金融安全是一个动态变化的过程,在不同时间、不同历史发展阶段具有不同的工作着力点和目标方向。从历次全国金融工作会议关注的议题来看,金融安全始终是党中央关注的焦点问题。1997年的全国金融工作会议围绕我国金融风险的表现和历史成因进行了系统分析,并通过进一步整顿和规范金融秩序、切实加强金融法治和金融监管、大力运用现代信息技术管理手段等措施,提升了国有银行金融风险抵御能力,维护了国家金融安全。在2002年、2007年的全国金融工作会议上,针对金融企业经营机制不健全、社会信用观念淡薄等突出问题,提出提高金融监管能力,强化金融企业内部管理,保障金融稳定和安全。2012年全国金融工作会议提出,坚持把防范化解风险作为金融工作生命线,切实防范系统性金融风险,防范化解地方政府债务风险等。

在2017年的全国金融工作会议上,习近平同志提出,要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,科学防范,早识别、早预警、早发现、早处置,着力防范化解重点领域风险,着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,党的十八大以来,我们坚持稳中求进工作总基调,把国有企业降杠杆作为重中之重,严控地方政府债务增量,整治严重干扰金融市场秩序行为,健全符合我国国情的金融法治体系,稳步推进防范和化解金融风险工作,取得了阶段性成果。当前,我国宏观经济杠杆率趋于平稳,金融风险得到有效遏制和化解,金融安全与稳定的基础进一步巩固。

统筹金融监管与协调

加强金融监管是防范和化解金融风险、实现金融稳定的必要条件和重要保证。随着金融业发展和金融风险形势变化,金融监管与协调也要与时俱进、不断完善。回顾我国金融业改革发展历程,统筹金融监管与协调始终是一条重要主线。

面对国有银行不良贷款负担重、保险证券业不断发展壮大的新情况,1998年,成立中国保险监督管理委员会(简称银保监会),实现了银行、证券和保险业的分业监管,使我国金融监管体系进一步完善。同时,为了增强货币政策独立性,改组中国人民银行机构设置,由原来的省分行制改成9

纪念改革开放四十周年

大区分行。为了协调好货币政策制定和银行监管问题,2003年中国银行业监督管理委员会(简称银监会)成立,统一监督管理银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构,提升监管的专业性。为了加强“一行三会”在金融监管方面的协调性,2007年的全国金融工作会议提出要完善金融分业监管体制机制,加强监管协调配合。为了进一步消除2008年国际金融危机给我国经济发展带来的负面影响、总结应对此次危机的经验,2013年党的十八届三中全会提出建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系。同年,设立金融监管协调部际联席会议,加强和统筹金融监管与协调。

随着金融混业经营和金融创新快速发展,目前我国形成了多样化的金融机构体系、复杂的产品结构体系 and 更加开放的金融市场。但是,近年来股市、债市、汇市的波动,暴露出监管框架还存在与金融业发展不相适应的体制机制性矛盾,这就对完善监管协调机制提出了更高要求。2017年全国金融工作会议提出设立国务院金融稳定发展委员会;强调加强金融监管协调、补齐监管短板;要求所有金融业务都要纳入监管;等等。同时,对金融监管工作提出了更高标准,即要培育恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的监管精神,形成有风险没有及时发现就是失职、发现风险没有及时提示和处置就是渎职的严肃监管氛围。今年2月召开的党的十九届三中全会作出了深化党和国家机构改革的决定。十三届全国人大一次会议批准了国务院机构改革方案,将银保监会和证监会的职责整合,组建中国银行保险监督管理委员会(简称银保监会),由此形成了国务院金融稳定发展委员会、中国人民银行、银保监会和证监会为主体的金融监管架构,使金融监管机制更加协调、覆盖更加全面、监管更加有力。

当前,我国正处于全面建成小康社会、进而开启全面建设社会主义现代化国家新征程的历史交汇期。面对新形势新任务,我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大精神,深刻总结40年来金融业改革发展的经验,紧紧围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项任务,不断推动我国金融业改革创新与平稳健康发展,有效化解各类金融风险,以优质高效的金融体系推动我国经济高质量发展,为满足人民日益增长的美好生活需要作出更大贡献。

(作者单位:青岛大学、中国人民银行济南分行)

大家手记

在海南全岛建设自由贸易试验区、稳步推进中国特色自由贸易港建设,是习近平同志为推进新时代全面深化改革亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略决策。

改革开放40年来,我国在走向现代化进程中取得了历史性成就,成功实现了从工业化初期到工业化后期的历史性跨越。进入新时代,全面深化改革面临新矛盾新挑战。党中央支持海南建设自由贸易试验区和自由贸易港,是希望在改革开放上做一大文章,发挥海南自由贸易试验区、自由贸易港在全面深化改革开放中的重大作用,在更高起点上谋划和推进改革开放,为全面深化改革开放先行先试。

习近平同志强调,中国开放的大门不会关闭,只会越开越大。在海南建设全球最大的自由贸易试验区和自由贸易港,也是新形势下我国积极应对经济全球化新挑战的重大战略举措,彰显出我国积极推动经济全球化健康发展的坚定决心。

还要看到,海南具有特殊的区位优势,可以利用建设自由贸易试验区和自由贸易港的契机,推动泛南海经济合作,促进区域经济一体化,打造21世纪海上丝绸之路重要战略支点以及面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户,在优化我国对外开放格局中服务海洋强国建设。

习近平同志指出,“新时代,海南要高举改革开放旗帜,创新思路、凝聚力量、突出特色、增创优势,努力成为新时代全面深化改革的新标杆,形成更高层次改革开放新格局。”这为海南在新时代全面深化改革指明了方向、明确了路径。

以开放为先,建设中国特色自由贸易港。习近平同志指出,自由贸易港是当今世界最高水平的开放形态。海南建设自由贸易港要体现中国特色,符合中国国情,符合海南发展定位,学习借鉴国际自由贸易港的先进经营方式、管理方法。为此,应研究形成海南自由贸易港的总体制度框架。借鉴国际成功自由贸易港经验,构建适应自由贸易港要求的法律法规制度。应以自由贸易港为总体目标,高质量推进自由贸易试验区建设。应为建设海南自由贸易港进行全岛布局,明确全岛建设自由贸易港的功能区划和产业重点。当前,发展服务贸易既是适应经济全球化新趋势的重要举措,又是我国推进开放转型的新要求。海南可以以服务贸易创新为主导,打造对外开放新高地,为我国补上服务贸易这块短板发挥特殊作用。

以制度创新为核心,建设全面深化改革开放试验区。习近平同志提出,要以制度创新为核心,赋予更大改革自主权,支持海南大胆试、大胆闯、自主改,加快形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境。为此,要站在更高起点谋划和推进改革,下大气力破除体制机制弊端,不断解放和发展社会生产力。在进一步完善社会主义市场经济体制上先行先试,在调整深层次利益格局的重点难点改革上啃“硬骨头”,为海南推进高水平开放、实现高质量发展提供体制机制保障,为全国全面深化改革提供可复制可推广的经验。努力实现重大领域和关键环节的改革突破。例如,以提高资源配置效率为重点深化“多规合一”改革;创新城乡融合发展体制机制,打破区域、城乡体制壁垒,形成整体发展优势;从发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用出发,深化行政体制改革,提高行政效能,激发市场活力;等等。

(作者为中国(海南)改革发展研究院院长)

提高行政效率 保护投资者利益

行政和解:证券行政执法新尝试

张苏昱 张丹 李晶

近年来,随着我国证券市场不断发展,新模式、新业态在证券市场不断涌现,证券期货领域的违法违规行为也愈加复杂、隐蔽。我国证券监管部门采取多种手段,规范证券发行和交易行为,保护投资者合法权益,维护市场经济秩序和社会公共利益。这些监管手段主要包括证券经营业务的行政许可审批、证券违法行为的行政处罚、日常经营监管等,表现出监督的强制性。但要达到理想的监管效果,仅依靠行政机关单一力量并不够。因此中国证监会根据国务院相关文件制定了《行政和解试点实施办法》(以下简称《实施办法》),于2015年公布施行,在证券监管领域试行行政和解制度。这体现了政府监管与当事人意思自治相结合的特点,契合建设服务型政府和法治政府的理念,不仅可以发挥行政执法机关的作用,也可以借助行政相对人及利益相关方的力量,共同加强证券行业监管,有效减轻行政压力,维护证券市场秩序。

根据《实施办法》,行政和解是指证监会在对公民、法人或者其他组织涉嫌违反证券法律、行政法规和相关监管规定行为进行调查执法的过程中,根据行政相对人的申请,与其就改正涉嫌违法行为、消除涉嫌违法行为不良后果、缴纳行政和解金等达成协议,并据此终止调查行政执法程序的行为。

行政和解有别于以往行政执法机关单方主导整个执法过程的模式,在行政相对人依法主动提出行政和解申请的情况下,行政机关在法定自由裁量权范围内根据申请内容决定是否与行政相对人进行协商并达成和解协议,是一种行政相对人参与其中的、通过协商实现行政目的的争议解决方法。作为一种较为柔性的证券行政执

新时代全面深化改革的重大决策

迟福林

法模式,行政和解具有提高行政效率、维护市场秩序、保护投资者利益等多方面优势。

行政和解有利于提高行政执法效率。根据证监会发布的数据,2017年证券监管部门受理各类违法违规有效线索625件,全年新启动调查478起,立案调查312起。面对这样大量的查证任务,传统的证券执法手段负担较重。行政和解可以在行政处罚、行政强制等执法手段之外,通过协商、协议的方式,及时有效处理案件,提高行政效率,降低行政执法成本,并能体现公众参与、意思自治和协商。

行政和解有利于促进证券市场秩序恢复。行政执法中,有些案件案情比较复杂,执法机构很难在短时间内结案,不仅行政机关面临巨大调查压力,行政相对人也长期处于监管部门调查之下,其生产经营必然受到影响。在行政和解制度下,行政相对人通过主动申请,在符合条件时与行政机关达成和解,可以使其尽快纠正涉嫌违法违规行为,恢复正常生产经营,有助于维持正常市场秩序。

行政和解有利于促进惩处违法与保护投资者利益之间的平衡。在传统行政执法模式下,行政机关比较注重对行政相对人的违法违规行为进行行政强制或行政处罚,投资者的损失往往需要寻求民事诉讼救济。而在民事诉讼中,由于信息不对称,投资者难以获取有效证据,存在举证困难,要承担费时费力最后却得不到赔偿的风险。在行政和解制度下,投资者作为利益相关人,有机会在和解金处理过程中表达意愿、陈述损失。在达成和解协议的情况下,投资者的损失可以通过和解金得到弥补,其利益能够得到更为有力的保护。

(作者单位:国浩律师(北京)事务所)