经济日报 ECONOMIC DAILY

各地立法解决法律效力较低，执法依据不足等问题——

地方金融监管加快补短板

本报记者 陆 敏

视点 中国新闻奖名专栏

地方性金融监管法规不断出台，有助于地方金融监管加快填空白、补短板、明责任，将为规范地方金融监管执法，维护金融消费者和投资者合法权益，推动地方金融健康发展提供法制保障。与此同时，全国性统一监管条例也应尽快出台，避免因各地具体规则不一致而出现监管套利。

地方金融监管立法步伐正在加快。

近期，北京、内蒙古、江西、广西、贵州等地陆续披露了地方金融监管立法最新进展。《北京市地方金融监督管理条例（草案二次审议稿）》于11月25日提请审议；《江西省地方金融监督管理条例》近期经表决通过，将于2021年3月份施行；《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》《广西壮族自治区地方金融监督管理条例》已于12月1日正式施行。

在专家看来，相关地方性法规不断出台，将有助于地方金融监管加快填空白、补短板、明责任，为规范地方金融监管执法，维护金融消费者和投资者合法权益，推动地方金融健康发展提供法制保障。与此同时，全国性统一监管条例也应尽快出台，避免因各地具体规则不一致而出现监管套利。

消除地方金融监管“真空”

近年来，业界对加强地方金融立法的呼声一直较高。

2016年3月份，以《山东省地方金融条例》出台为标志，我国地方金融监管立法进程启动。2017年第五次全国金融工作会议召开后，伴随地方金融监管权的确立，各地陆续加快了地方金融立法进程。

今年以来，地方金融监管条例纷纷出台。《上海市地方金融监督管理条例》在今年4月份通过审议，7月1日施行；《浙江省地方金融条例》于5月份通过，8月1日施行。近期，更有多个地方性金融监督管理条例开始施行，也有部分相关草案已提交地方人大审议。

“由于以前金融监管职权无法下放，导致基层出现监管‘真空’，成为地方金融风险隐患。”广西壮族自治区地方金融监管局有关负责人表示，地方条例的出台填补了地方金融立法空白，将解决地方金融监管部门执法缺少有效手段、执法依据不足的问题，同时明确了地方金融监管部门属地风险处置责任，也可以实现对地方金融活动的全面监管。

记者注意到，在监管制度体系建设方面，12月1日开始施行的《广西壮族自治区地方金融监督管理条例》明确了县级以上政府在地方金融工作领导、建立健全地方金融监督管理体制、风险防范与处置的责任，构建了三级地方金融监管工作部门的体制安排等。一系列制度体系的进一步完善，将有助于地方金融监管、综合协调、监督指导金融风险防范和处置工作等。

进一步防范化解风险

“长期以来，金融监管被视为中央事权，近年来大量违法违规金融活动的风险处置需地方承担属地责任，但地方政府处于监管无权、执法无据、处罚无凭的尴尬状态。”安杰律师事务所合伙人陈贵认为，当前各类新兴金融业态不断涌现，带来了诸多监督管理问题和风险处置的挑战。

目前，我国绝大多数金融机构都是地方法人，管理和整治的主体责任都在地方。在业内看来，传统监管体制对新兴金融业态存在监管空白，暴露出地方金融监管体制的缺失和缺位，加快地方金融监管立法也是进一步防范和化解风险的需要。

北京市地方金融监管局副局长郝刚近日表示，目前中央授权由地方负责监管的地方金融组织种类较多、数量较大，防范和处置金融风险的压力大、责任重。但从监管依据上看，除了融资担保公司的监管可依据行政法规《融资担保公司监督管理条例》，其他机构的监管依据多为部门规章和规范性文件，法律效力普遍较低，地方金融监管执法依据不足的问题非常突出。因此，亟须通过地方金融立法强化地方金融监督管理，提升地方金融监管法制化、制度化水平。

据介绍，《北京市地方金融监督管理条例》已经“在路上”，将进一步明确地方金融监管范围，对地方金融组织及其活动制定了具体监管制度和措施。

从各地已经出台的金融监管条例来看，均进一步明确了地方金融监管的主要对象，即“7+4”类机构——“7”指的是小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司，“4”指的是投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构和地方各类交易所。

在陈贵看来，让地方金融监管“长出牙齿”也成为此轮地方金融监管立法的重中之重。陈贵认为，地方金融监管普遍被诟病存在三大缺陷，即监管职责不明确，队伍编制紧张，缺乏执法权、处罚权及准司法权。在《上海市地方金融监督管理条例》中，地方金融监管局除了拥有行政执法权和处罚权，还被赋予了查封、扣押等准司法权，还可以根据监管需要聘请律师事务所、会计师事务所等第三方机构参与执法检查。

此外，《上海市地方金融监督管理条例》还规定了现场监管和平台监管相结合的监管机制。监管评级分类意味着监管评级越差的地方，金融组织势必将面临更强的监管，这将有效激励地方金融组织全方位提高公司治理、合规和风险管理水平，避免成为重点监管对象。

加强央地监管协调

在专家看来，目前各地已出台的地方金融监管条例就地方金融组织监管、金融发展、风险防范与处置、法律责任等方面作出了进一步规定，对于规范地方金融组织经营行为、防范和化解金融风险、维护地方金融稳定、促进地方金融健康发展等均具有十分重要的意义。

但也有专家建议，在各地推出地方金融监管条例的同时，也应尽快推出全国性的统一条例。

国家金融与发展实验室副主任曾刚认为，各地分别出台管理条例，有可能在某些具体条款上存在不一致。国家层面的上位法尽快出台，对具体机构的重大监管原则制定统一标准，有助于避免因规则不一致而产生的监管套利。

另外，地方金融监管标准一致性以及与上级监管部门的分工和协同也需要从法律层面进一步明确。业内专家认为，在目前金融市场混业经营快速发展的趋势下，金融机构推出不少跨行业、跨市场的嵌套式产品及金融交易，如果各金融监管部门限于目前各自管辖范围实施监管，且不同部门对同类业务的监管规则和监管标准不一致，就难以对相关业务的资金流向实施穿透式监管。

中国人民银行在今年年初召开的金融法治工作电视电话会议提出，加快推进《中国人民银行法》《商业银行法》《存款保险条例》《地方金融监督管理条例》等重点立法。目前，国家层面的地方金融监管上位法仍然“在路上”。

可以预期的是，随着地方金融监管条例纷纷出台，未来央地金融监管框架将进一步完善。曾刚认为，中央和地方的监管沟通将进一步加强，有助于形成更加合理的监管分工。同时，他建议，地方金融监管部门下一步要强化监管能力，需要锻造专业队伍，充足人员配备，完善各类技术监管手段，提高监管有效性。

观点

让微观数据更好服务宏观决策

牛 瑾

离开微观调研，就难言科学决策。日前召开的全国农村固定观察点工作座谈会，总结这一调查体系运行35年以来的经验成绩，研究“十四五”及今后一个时期的重点任务，成为上述观点的一个有力证明。

“三农”工作事关国计民生和经济社会发展全局，始终是我国工作的重中之重。越是面对风险挑战，越要稳住农业，越要确保粮食和重要副食品安全。所以，关于“三农”工作的重要性，再怎么强调都不为过。

调查研究是谋事之基，成事之道。作为一种常用的工作方法，调查研究有助于把握快速变动的实际，从根本上增强政策措施的科学性、针对性、实效性，是我国革命、建设、改革取得胜利的重要法宝。同样，对调查研究的重要性，再怎么强调都不为过。

两个“再怎么强调都不为过”放在一起，更凸显了全国农村固定观察点调查体系的意义。对于决策者而言，“三农”政策牵一发而动全身，需要大量来自基层的一手信息，为决策提供科学依据。而来自观察点的数据，是乡村生活最原始的记录，也是长年连续跟踪调查所得，在“日记账、月小结、年终汇报”模式下，真实刻画着我国农村经济社会生活的方方面面。这远不是各类一次性专项调查所能比拟的。

当前，我国如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，取得了令世界刮目相看的重大胜利。但同时，发展不平衡不充分的问题仍然突出，巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然艰巨；农业农村发展进入新阶段，既面临机遇也面临挑战。此刻，尤需因地制宜，让微观数据更好服务宏观政策，从而确保各项“三农”政策有理有据、有的放矢。

因此，只有继续用好全国农村固定观察点调查体系反馈的数据，坚持眼睛向下、脚步向下，才能及时发现农村发展过程中的问题、及时反馈试点政策的落地情况，并推动解决现实问题。

更高的要求代表着更明确的改进方向。准确把握面临的新形势，扩展调查对象、调优调查样本、健全指标体系、强化调查实施、提升数据质量、创新数据开发研究、强化组织体系建设、加大资金投入和完善管理制度，惟其如此，已经发挥了重要参考作用的全国农村固定观察点调查体系，才能继续发挥更好的作用。

日前，在江苏省连云港市海州区浦南镇智慧农业产业园，工作人员正在管护立体种植的有机蔬菜。海州区浦南镇智慧农业产业园运用物联网等先进技术，实现农业生产环境的智能感知、智能决策，从源头上提高农产品质量。 耿玉和摄（中经视觉）

浙江探路个人破产制度

诚信债务人有机会“重生”

本报记者 柳 文

日前，浙江省高级人民法院发布《浙江法院个人债务集中清理（类个人破产）工作指引（试行）》（下称《指引》），提出通过附条件的债务免除、诚信财产申报、合理确定“生活必需品”等以实现豁免财产目的，探索在个人债务集中清理中逐步建立个人破产制度。

《指引》明确，以债务人申报、接受债权人质询、人民法院依职权调查核实、管理人调查核实等措施，区分“老赖”和“诚实而不幸”的债务人，对前者强制执行，给后者相对宽松的制度出路。对诚信债务人，法院可免予纳入失信被执行人名单、拘留、罚款等强制执行措施，可结合债权人会议审议意见依法决定保留债务人生活必需品，并适当给予相关费用补贴等；对债权人，法院引入更多调查手段核实债务人财产状况，保护债权人正当合法利益。

目前，我国尚未制定出台个人破产法。现实中，一部分“诚实而不幸”的债务人陷入困境，丧失再融资、再创业能力，一定程度遏制了社会投资活力。作为民营经济大省，浙江创业创新热潮迭起，但由于个人破产制度缺失，创业者一旦创业失败，就要以个人名义承担无限债务责任，不能获得与企业同等的破产保护。

“个人破产制度能够为陷入严重财务困境但诚实守信的自然人提供债务重组机会，有利于债务人重获‘新生’。”浙江省破产管理人协会会长任一民认为，通过个人债务清理和破产制度，可以保护破产人自由财产，对债务人进行拯救，恢复其生产经营能力。

个人破产制度，对债权人有何意义？浙江省高院民五庭负责人鞠海亭表示，对债权人至少有3项保障。一是摸清财产底数。由于法院案多人少，财产调查未必最为详尽，引入会计师事务所等专业管理人，可多渠道调查债务人财产，最大可能摸清财产底数。二是债权实现确定性。个人债务集中清理，能明确债务人到底欠了多少债，债权人可以知晓自己能获得多少比例清偿。三是增加信任度。引入第三方是对法院的制约，有利于取得债权人对调查结果的信任。

对诚信债务人“破产保护”，对于恶意逃废债如何进一步遏止？浙江大学破产法研究中心副主任石一峰认为，打击恶意逃废债需要从正反两方面进行：一方面，建立财产登记和查询制度，并在此基础上建立信用评价体系，督促债务人及时履行债务；另一方面，通过进一步完善个人债务清理、个人破产配套法律制度，让债务人有机会重新开始。

浙江省高院有关负责人表示，将有序推进个人债务集中清理工作，加强法院执行部门与破产审判部门在人员、财产申报、查控、处置等方面的衔接配合。推动配套制度完善，通过政府法院联动机制平台，探索发挥政府相关部门在个人债务集中清理中的公共服务职能作用，积极稳妥地推进个人破产地方立法。

关于受理社会各界对国家开发银行资产安全监督举报的公 告

国家开发银行（以下简称开发银行）是由国家出资设立、直属国务院领导、支持中国经济重点领域和薄弱环节发展、具有独立法人地位的国有开发性金融机构。开发银行以“增强国力，改善民生”为使命，适应国家发展需要和经济金融改革要求，紧紧围绕服务国家经济重大中长期发展战略，建立市场化运行、约束机制，建设资本充足、治理规范、内控严密、运营安全、服务优质、资产优良的开发性金融机构，为国民经济持续健康发展提供有力的金融支持。

自2006年8月成立“审计举报办公室”以来，开发银行公开受理来自社会各界的监督举报，取得了较好效果。为进一步确保国有资产质量稳定和维护资产安全，有效防控金融风险，热忱欢迎社会各界对开发银行资产安全进行监督，对危害或可能危害开发银行利益等行为进行举报。

现就有关事项公告如下：

一、监督范围

与开发银行资产相关的法人及组织。包括开发银行(含控股子公司)各类资产项目及客户，为开发银行资产提供各类担保的客户，以及开发银行的管理资产所涉及的其他客户等。

二、监督内容

（一）利用虚假的经营信息及申报材料骗取开发银行资金的行为。包括但不限于利用不真实或虚假的客户信息、财务报表、项目情况等申报材料，骗取开发银行资金等行为。

（二）挪用、挤占、侵占开发银行资金的行为。包括借款人或用款人违反合同约定，擅自将项目资金挪作他用，或非法占用、私分和转移，或造成重大损失和浪费，以及有其他违法违规使用等行为。

（三）恶意拖欠贷款本息或悬空开发银行债务的行为。包括企业借资产重组、改制等重大经营事件，转移和抽逃资金，逃避和悬空债务，以及其他有意、故意、恶意逃废债等行为。

（四）提供虚假担保的行为。包括担保企业利用不真实或虚假的财务报表、产权文件，办理虚假登记等方式，为开发银行支持项目提供虚假担保等行为。

（五）其他侵害开发银行权益和危害开发银行(含控股子公司)资产安全等行为。

三、举报方式

社会各界人士如发现上述情况，可采用书信、来访、电话、电子邮件等形式，随时向开发银行反映或举报。举报人应自觉遵守中华人民共和国宪法和法律。举报人对举报内容的真实性、客观性负责，不得主观臆测、捏造事实、制造假证、诬告陷害他人，否则须承担法律责任。举报人反映或举报可以署名或匿名，但为尽快了解更详细情况以启动调查程序并及时反馈有关处理结果，提倡举报人实名举报并留下详细联系方式，开发银行承诺对举报人个人信息依法给予保密。举报人请不要重复举报。

四、受理联系方式

举报受理或来信地址：北京市西城区太平桥大街16号国家开发银行
审计举报办公室（邮编：100032）

电话：010-68333171

E-Mail：jubao@cdb.cn

五、此公告由开发银行负责解释，相关内容已在国家开发银行网站上予以公布

特此公告。

国家开发银行

2020年12月7日