



# 兴泰智库研究报告

XINGTAI THINK-TANK RESEARCH REPORT

2022年第1期总第116期 · 政策解读

## 解读《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

徐蕾 陈世明

咨询电话：0551-63753813

服务邮箱：xtresearch@xtkg.com

公司网站：<http://www.xtkg.com/>

联系地址：安徽省合肥市政务区

祁门路1688号兴泰金融广场2209室

2022年1月7日

更多精彩 敬请关注

兴泰季微博、微信公众号



### 内容摘要：

- ◆ 中国人民银行出台《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，目的是为加强地方金融监督管理，规范监督管理行为，防范和化解区域性金融风险，促进地方金融健康发展。具有三个方面重要意义：一是弥补地方金融监督管理上位法空白，二是有利于统一监管标准防范监管套利，三是为地方金融监管执法提供法律支撑。
- ◆ 《条例》明确了地方金融组织的设立、变更和终止等相关事项，在持牌经营、经营区域、名称使用、变更事项等方面进行了规定，需要格外关注。此外，《条例》还明确了监督管理措施、风险处置手段以及监督管理处罚标准，为地方金融监管部门的执法提供重要保障。
- ◆ 《条例》出台后，将直接影响集团融资租赁、融资担保、典当、资产管理、小额贷款、商业保理等相关业务的下一步发展，需要提早谋划，积极应对。一是主动把握机遇应对挑战，二是更加注重依法合规经营，三是积极应对跨省经营限制。

# 解读《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》

## 一、《条例》出台的背景和意义

2017年以来，各省、自治区、直辖市陆续成立地方金融监督管理局，加强对地方金融组织的监管，取得明显成效。但在日常监管和风险处置中，因缺乏国家层面统一的地方金融监管立法，各方对地方金融监管职责分工的理解不尽一致，部分机构和活动游离于金融监管之外，地方金融监督管理部门也面临监管依据不够充分、执法手段不足等问题。在此背景下，中国人民银行发布了《关于〈地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，在金融市场引起强烈关注。

中国人民银行出台《地方金融监督管理条例》的目的是为加强地方金融监督管理，规范监督管理行为，防范和化解区域性金融风险，促进地方金融健康发展。《条例》出台后，将有三个方面的重要意义。

**一是弥补地方金融监督管理上位法空白。**目前，除了《融资担保公司监督管理条例》的法律位阶较高外，其他关于地方金融组织的监管规则均为规章、规范性文件，法律位阶较低，且对地方各类交易场所、开展信用互助的农民专业合作社、投资公司、社会众筹机构等四类机构也缺乏国家层面统一规则。《条例》出台后，**将填补地方金融监督管理上位法空白**，有利于完善地方金融监督管理法律体系。

**二是有利于统一监管标准防范监管套利。**近年来，为加强地方金融监管，河北、天津、山东、四川、浙江、北京、上海、江苏等地均出台地方性的金融监管条例，但由于缺乏国家层面统一立法的指导，使得各地金融监管条例缺乏一致性，容易产生监管套利隐患。《条例》出台后，将统一地方金融监管标准，倒逼地方金融监管条例修改完善，与上位法保持统一，更好地防范监管套利。

**三是为地方金融监管执法提供法律支撑。**一直以来，因为缺乏上位法支撑，国家层面对地方金融组织的管理规则及处罚措施尚不明确，也导致了部分地方金融监管部门在监督执法过程中“畏首畏尾”，思路不清、方向不明、主动性不强，使得地方金

融领域存在较大风险隐患。《条例》出台后，将明确赋予地方金融监管部门履职手段和违法违规行为的处罚力度，为地方金融监管者吃下了“定心丸”，有利于提高执法的针对性、有效性、合法性。

## 二、地方金融监管的职责分工

《条例》明确，国务院金融监督管理部门负责制定地方金融组织的监督管理规则，并对地方金融监督管理部门监督管理和风险处置予以业务指导。省级人民政府履行对地方金融组织的监督管理和风险处置职责，承担地方法人金融机构的风险处置属地责任，督促各类股东履行补充资本的义务，对省级行政区域内防范和处置非法集资工作负总责。对国务院金融管理部门及其分支机构依法进行监督管理的金融机构的风险处置工作，省级人民政府应予以配合，履行属地责任。

根据《条例》，国家层面主要负责监管规则制定和监管协调机制建立，而省级层面主要负责对地方金融组织的监督管理和风险处置，省级层面可在下级人民政府具备相应监督管理能力的前提下授权下级人民政府开展监督管理和风险防范处置工作，需要注意的是，《条例》明确地方金融组织的审批权限不得下放，意味着未来地方金融组织的设立仍需省级层面批准。

此外，《条例》规定省级人民政府建立地方政府金融工作议事协调机制，履行属地金融监督管理职责，负责地方金融风险防范处置。意味着，省级政府层面可能需要设立“省级金融委员会”之类的机构来协调地方金融组织的监管。

## 三、地方金融组织的监管规则

《条例》明确了地方金融组织定义，是指依法设立的小额贷款公司、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、地方资产管理公司以及法律、行政法规和国务院授权省级人民政府监督管理的从事地方金融业务的其他机构。而地方各类交易场所、开展信用互助的农民专业合作社、投资公司、社会众筹机构四类机构的风险防范、处置和处罚，参照《条例》有关规定执行。《条例》出台后，将从法律层面对地方金融组织的身份予以确认，可以避免部分地方金融组织在司法审判中被视为“非法”组织，有利于地方金融组织的长远健康发展。

《条例》还明确了地方金融组织的设立、变更和终止等相关事项，在持牌经营、经营区域、名称使用、变更事项等方面进行了规定，需要格外关注。

**一是落实持牌经营。**《条例》明确，设立区域性股权市场应当经省级人民政府公示，并报国务院证券监督管理机构备案。设立其他地方金融组织，应当经省级地方金融监督管理部门批准并颁发经营许可证，地方金融组织应当持经营许可证办理营业执照。此外，地方金融组织解散、被依法宣告破产或者超过6个月不再从事经批准的地方金融业务的，应当将经营许可证交回省级地方金融监督管理部门注销，由省级地方金融监督管理部门予以公告。**未来，地方金融组织的牌照将更加珍惜，管理也将更加规范。**

**二是限制跨省经营。**《条例》明确，地方金融组织应当坚持服务本地原则，在地方金融监督管理部门批准的区域范围内经营业务，**原则上不得跨省级行政区域开展业务。**地方金融组织跨省开展业务的规则由国务院或授权国务院金融监督管理部门制定。此规定对各类地方金融组织影响程度不同，小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、地方资产管理公司等多在本省经营，影响程度相对有限。而融资租赁公司、商业保理公司等跨省业务相对较多，整改压力较大，但《条例》也提出设置过渡期，帮助企业平稳过渡，具体时间由国务院金融监督管理部门确定。**对于跨省经营的地方金融组织，将面临两种选择，一是在业务发生地设立子公司继续开展业务，但经营成本将会上升，且设立难度可能较大，需要综合考虑成本收益；二是停止省外业务退出省外市场，需要尽快调整业务结构，大力挖掘省内市场潜力，这对省外业务占比较大的公司或将是“生死考验”。**

**三是明确名称禁止。**《条例》明确，未经批准，任何单位和个人不得设立地方金融组织、从事或者变相从事本条例规定的地方金融业务，不得在名称和经营范围中使用“金融”“贷”“融资担保”“股权交易”“典当”“融资租赁”“商业保理”“地方资产管理”“交易所”“交易中心”“理财”“财富管理”“股权众筹”“资金互助”“信用互助”等字样及其他类似显示金融活动特征的字样。通过严格管理“金融”相关名称的使用，将有利于防范非法集资、金融诈骗等风险，保护消费者合法权益，保证地区金融稳定。但目前市场上各类投资公司、信用互助等数量众多，清理难度大，**对操作层面的地方金融监管部门来说将是巨大挑战。**此外，地方金融监管部门需要与工商部门加强配合，从企业注册源头杜绝“金融”相关名称滥用。

**四是统一变更事项。**《条例》明确，地方金融组织合并、分立或者减少注册资本，变更业务经营区域范围，变更持有5%以上股权的股东、实际控制人，应当经省级地方金融监督管理部门批准。这将统一全国的执行标准，各省市已出台的地方性金融监管条例需要进行对照修改完善。

## 四、监督管理措施和风险处置手段

**在监管管理方面，**《条例》明确，地方金融监督管理部门应当建立健全监督管理制度，加强对地方金融组织的非现场监督管理和现场检查。其中监管管理措施包括：1.对地方金融组织进行现场检查；2.进入涉嫌违法违规行为发生场所调查取证；3.调取、查阅、复制地方金融组织与检查、调查事项有关的文件、资料、电子数据等，对可能被转移、隐匿或者毁损的文件、资料、电子设备予以封存；4.询问当事人和与被调查事件有关的单位和个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；5.经省级地方金融监督管理部门主要负责人批准，查询与被调查事件有关的单位账户信息和交易信息；6.依法可以采取的其他措施。

**在风险处置方面，**《条例》明确，地方金融监督管理部门发现地方金融组织可能形成重大风险的，经省级地方金融监督管理部门主要负责人批准，可区别情形采取下列措施。风险处置措施包括：1.责令地方金融组织暂停部分业务、停止开办新业务、停止增设分支机构；2.限制分配红利和其他收入；3.限制资产转让；4.限制资金运用的规模和方式；5.责令地方金融组织调整董事、监事、高级管理人员或者限制其权利；6.责令地方金融组织的控股股东转让股权或者限制有关股东的权利；7.法律、行政法规、国务院以及国务院金融管理部门规定的其他措施。

在确定地方金融监管部门责任的同时，《条例》也对监督管理措施和风险处置手段进行了规定，可以说实现了权责匹配。一方面，为金融行政执法人员执法提供了具体手段和法律支撑，保证了执法的合法性。另一方面，也是对执法行为的规范，明确了边界，防止乱执法的行为出现。

此外，《条例》还明确，地方金融监督管理部门应当将地方金融组织及其从业人员的相关违法失信信息记入信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。这是首次提出，对地方金融组织和从业人员提出了更高要求，也是防范地方金融风险的重要举措。

## 五、监督管理处罚标准

《条例》一共明确了7个方面的处罚标准，包括对非法金融活动的处罚；未经审批、备案的处罚；违规跨省开展业务的处罚；未报告重大风险事件的处罚；不配合监督管理的处罚；未开展统计工作的处罚；对董事、监事、高级管理人员的处罚。

从处罚标准可以看出，处罚主体既包括地方金融组织也包含从业人员，处罚内容包括任职限制、罚款、没收违法所得、限期改正、责令停业整顿、吊销经营许可证、追究刑事责任等多种形式，按照过罚相当原则可实施“双罚”制，对长期多次从事同类金融违法行为可逐次处罚，可见地方金融组织和从业人员的违法违规处罚力度加大，违法违规成本更高，有利于引导地方金融组织的合法合规经营。

## 六、《条例》对集团的影响及建议

目前，集团的业务范围涉及银行、证券、保险、信托、公募基金、融资租赁、融资担保、典当、资产管理、小额贷款、私募股权投资（风险投资）、海外投融资、互联网金融、商业保理、金融服务外包、股权交易、金融科技、特色小镇建设运营等18个领域。《条例》出台后，将直接影响集团融资租赁、融资担保、典当、资产管理、小额贷款、商业保理等相关业务的下一步发展，需要提早谋划，积极应对。

**一是主动把握机遇应对挑战。**《条例》的出台既对集团相关子公司管理提出了更高的要求和挑战，但同时也带来了巨大机遇。一方面，《条例》出台将会加速出清省内经营不规范的地方金融组织，为管理规范的地方金融组织提供了市场和机遇；另一方面，在《条例》限制跨省经营的背景下，也将倒逼一些未在本省设立子公司的全国性融资租赁、融资担保、商业保理公司等退出安徽省市场，或将为本省地方金融组织发展提供有利条件。

**二是更加注重依法合规经营。**《条例》的出台，既是为了统一地方金融监管标准，也传递了国家对地方金融监管重视程度的逐步提升，地方金融组织持牌经营成为必然趋势，未来的发展也将日益规范。集团应牢牢守住已获得的地方金融组织牌照，督促相关子公司对照监管要求，规范公司制度和内部管理，做好相关变更事项的报批、报备，主动配合开展统计工作和履行重大风险事件报告制度，确保依法合规经营。

**三是积极应对跨省经营限制。**《条例》对于跨省经营的限制，将对集团下属的兴泰担保和兴泰租赁产生一定影响。目前，兴泰担保的债项担保省外业务占比较低，短期看影响有限，但未来将债项担保业务向长三角及中部地区拓展将难上加难，仍需聚焦省内市场。兴泰租赁天津公司的业务主要面向京津冀鲁、长三角以及大湾区等区域，未来发展将会受到极大限制，需要提前做好准备，抢占天津市场。

# 免责声明

兴泰智库成立于2016年8月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业观察、战略研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。