



从单独设立“三会”到银监会、保监会合并

解决交叉监管,强化金融风险防控

【拟组建中国银行保险监督管理委员会】

■方案提出

将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合,组建中国银行保险监督管理委员会,作为国务院直属事业单位。

将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。

不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

■主要职责

依照法律法规统一监督管理银行业和保险业,维护银行业和保险业合法、稳健运行,防范和化解金融风险,保护金融消费者合法权益,维护金融稳定。



在金融混业经营渐成趋势,新业态层出不穷,金融风险跨行业、跨市场传染性明显增大的情况下,此次改革方案将银监会和保监会整合,从而解决监管职责不清晰、交叉监管和监管空白问题,为守住不发生系统性金融风险打下基础。

“这是继设立国务院金融稳定发展委员会之后的又一重大监管框架调整举措。”交通银行首席经济学家连平说,组建中国银行保险监督管理委员会将进一步推进行业监管协同,有效避免监管漏洞和监管重叠问题。

除解决监管职责不清晰、交叉监管和监管空白等问题,防风险亦是本次金融监管机构改革的重点。中国东方资产管理股份有限公司首席经济学家吴庆指出,银行、保险两大行业性质接近,分别制定监管规则不仅耗费资源,规则差异还易滋生监管套利行为,对两行业进行统一监管将有效降低潜在风险。

在吴庆看来,从此前单独设立“三会”到如今合并其中两家,中国并非完全推翻金融分业监管体制,而是在对其理解更加深入的背景下作出适当调整。

值得注意的是,此次改革方案还将银监会和保监会拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。这意味着,央行在中国金融监管体制中的地位进一步提高。

为什么“保险监督管理委员会”和“银行业监督管理委员会”合并,而不包括证监会?全国政协委员、全国社保基金理事会会长楼继伟表示,在资本充足率、偿付能力以及自身风险匹配能力方面“保险”和“银行”有类似性,两者都管理自身的资本收益匹配,风险收益匹配和久期匹配。而证监会是管信息披露真实性,特别是管欺诈,属于投资消费者保护范畴,它对证券公司没有资本金要求。银保合并有相近性,而证监会不一样。

“一行三会”前世今生

1986年,《中华人民共和国银行管理暂行条例》颁布,明确了人民银行作为中央银行和金融监管当局的职责。人民银行开始行使中央银行职能,同时肩负对包括银行、证券、保险、信托在内的整个中国金融业的监管职责。直至20世纪90年代初期,中国金融业属于混业监管时期。

自20世纪90年代以来,我国陆续成立中国证券监督管理委员会(下称“证监会”)、中国保险监督管理委员会(下称“保监会”)、中国银行业监督管理委员会(下称“银监会”),中国金融监管逐步走向分业监管。

1992年,国务院证券委员会和证监会相继成立。

1998年,中国保险业的监管大权由中国人民银行移交到新成立的中国保监会。

2003年,中国银监会正式挂牌成立,对银行业的监管由新成立的银监会来行使。

分立24年的国地税重合并

改革可减轻纳税人负担

【拟改革国税地税征管体制】

■方案提出

将省级和省级以下国税地税机构合并,具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。国税地税机构合并后,实行以国家税务总局为主与省(区、市)人民政府双重领导管理体制。



新一轮国务院机构改革方案是继1994年实行分税制改革后,省级及省级以下国税地税机构再次合并。

改革开放后,为激活地方的活力,中央充分授权地方去闯去试,获得的财政收益更大程度上倾向于留给地方。然而,这一做法使地方拥有相当大的财权,中央的宏观调控能力不断削弱,形成了“弱中央”状态。到了上世纪80年代末90年代初,中央财政陷入危机。

为了改变这种“弱势”,1994年,中央进行分税制改革,建立了分设国税、地税两套税务机构的征管体制,20多年来取得了显著成效,为调动中央和地方两个积极性、建立和完

善社会主义市场经济体制发挥了重要作用。

不过,为了解决我国税收征管体制还存在职责不够清晰、执法不够统一、办税不够便利、管理不够科学、组织不够完善、环境不够优化等问题,2015年12月,中办、国办发布《深化国税、地税征管体制改革方案》,要求理顺征管职责划分,优化税务组织体系,以及创新纳税服务机制等措施,加强国税、地税合作。

“此次国务院机构改革就是推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整,简化机构,提高政府执行力和办事效率。”中央财经大学教授樊勇表示。

樊勇认为,改革国税地税征管体制,可以减轻纳税人的

负担和成本。之前很多纳税人要同时缴国税、地税,存在“多头跑”等问题;同时,国税、地税两套机构在不同程度上也存在资源重置,在现行制度体系下,实行一套机构对于提高征管效率也有好处。

上海交通大学安泰经济与管理学院应用经济系教授陈宪表示,国税和地税合并后,征税系统可以对人员进行更好的配置,强化最需要加强的部门,提高税收征收的整体效率。比如说,一方面,可以加大力量建设统一的税收电子信息系统,有效整合增加技术人员;另一方面,为应对偷税漏税等问题,可以整合更多的一线征管人员,提高征收效率。

三大市场监管主体“农村包围城市”式改革

着力解决多头多层重复执法

【拟组建国家市场监督管理总局】

■方案提出

拟组建国家市场监督管理总局,作为国务院直属机构。不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

■主要职责

负责市场综合监督管理,统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制,组织市场监管综合执法工作,承担反垄断统一执法,规范和维护市场秩序,组织实施质量强国战略,负责工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全监管,统一管理计量标准、检验检测、认证认可工作等。



根据提请十三届全国人大一次会议审议的国务院机构改革方案,将国家工商行政管理总局的职责,国家质量监督检验检疫总局的职责,国家食品药品监督管理总局的职责,国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责,商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合,将单独组建国家药品监督管理局,由国家市场监督管理总局管理。市场监管实行分级管理,药品监管机构只设到省一级,药品经营销售等行为的监管,由市县市场监管部门统一承担。

将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。保留国务院食品安全委员会、国务院反垄断委员会,具体工作由

国家市场监督管理总局承担。

国家认证认可监督管理委员会、国家标准化管理委员会职责划入国家市场监督管理总局,对外保留牌子。

新组建的国家市场监督管理总局,表面上看,解决了市场主体面临多头多层重复执法的问题;从深层次讲,这一机构的设立,是对政府机构职能转变的深化。

“要解决执法监督条条太多的问题,职责不清,有必要对执法监管部门进行整合。”全国政协委员、中国人力资源学院院长余兴安说,市场监管部门主要针对市场主体,有利于促进对企业、对机构的监管,重在维护市场秩序。

针对这一改革,国家行政学院教授汪玉凯表示,这样的改革使市场形成一个“拳头”,

形成一种合力,有利于加强对市场的监管。

汪玉凯表示,这次机构改革实际上可以理解为“农村包围城市”,因为“工商、质检、食药监这三个市场监管主体在全国80%以上的县都整合在一起了,这次是顶层进行整合,也是我们预期之内的”。

汪玉凯认为,将国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局的职责“三合一”,可以说整合难度非常大,“整合后的职能是否能够科学设置,内设机构如何设置都是非常关键的,还需要一个磨合的过程,能不能尽快度过磨合期,使机构正常运转,也是不可忽视的问题。”

本版综合 新华社 中新网 新京报等