

# 《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》 起草说明

为贯彻落实中央关于服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的要求，明确地方金融监管职责，健全地方金融监管体制，提升地方金融监管效能，人民银行会同有关方面经过深入调研、反复论证，牵头起草了《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现将有关情况说明如下：

## 一、制定《条例》的必要性

习近平总书记在第五次全国金融工作会议上强调，地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任。《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出，依法依规界定中央和地方金融监管权责分工，强化地方政府属地金融监管职责和风险处置责任。

近年来，地方金融业态快速发展，在服务地区实体经济和中小企业融资方面发挥了重要作用。但部分机构内控机制不健全，发展定位产生偏差，存在一定的风险隐患，少数机构违法违规经营甚至从事非法金融活动，加大了区域金融风险。2017年以来，各省、自治区、直辖市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。为切实防范和化解地方金融风险，健全防范化解金融风险长效机制，有必要通过制定《条例》，明确地方金融监管规则和上位法依据，统一监管标准，构建权责清晰、执法有力的地方金融监管框架，确保中央对加强地方金融监管的各项部署得到落实。

## 二、《条例》的主要内容

《条例》共五章四十条，按照“中央统一规则、地方实施监管，谁审批、谁监管、谁担责”的原则，将地方各类金融业态纳入统一监管框架，强化地方金融风险防范化解和处置。主要包括：

一是明确地方金融监管职责，加强央地协调配合。国务院金融监督管理部门制定地方金融组织监管规则，对地方金融监督管理部门予以业务指导。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，对辖区内防范和处置非法集资工作负总责，维护属地金融稳定。建立中央与地方金融监管协调双机制，加强统筹协调，强化中央和地方的监督管理协作和信息共享。

二是明确地方金融组织定义和监管规则。地方金融组织

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。强调地方金融组织持牌经营，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。地方金融组织应当服务本地，原则上不得跨省开展业务。跨省级行政区域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。

三是赋予地方金融监督管理部门履职手段，加大对违法违规行为的处罚力度。明确地方金融监督管理部门开展现场检查和非现场监管，依法采取监督管理措施。建立地方金融风险监测预警机制，视情按程序对地方金融组织采取暂停业务、限制资产转让与资金运用、责令控股股东转让股权等风险处置措施。分情形设置处罚标准，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。

四是明确地方对四类机构的监管要求。明确地方各类交易场所、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不得开展的业务类型。对地方各类交易场所要严格准入，引导农民专业合作社规范开展信用互助业务，对不符合批设或备案条件的投资公司以及社会众筹机构

提出限期清理要求。四类机构的风险防范、处置和处罚，参照《条例》规定执行。

五是明确对非法金融活动的监测、认定、处置原则。明确国务院金融管理部门和地方金融监督管理部门应当加强对非法金融活动的监测、认定和处置。对区域性非法金融活动和全国性重大非法金融活动提出认定和处置安排。

六是设置过渡期安排，确保平稳过渡。对《条例》施行前设立的地方金融组织，在地方金融监督管理部门规定的期限内达到规定条件。已跨省级行政区域开展业务且需要整改的，由国务院金融监督管理部门明确过渡期安排。

### **三、《条例》起草过程及征求意见情况**

人民银行自 2018 年 6 月牵头启动《条例》起草工作以来，多次通过实地调研、召开专题座谈会、书面征求意见等方式听取中央有关部门、各省（区、市）地方政府、人民银行分支机构、地方金融监督管理部门、部分地方金融组织的意见和建议。各方一致表示应尽快出台《条例》。《条例》对各方提出的大部分意见已采纳。