



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

中国金融监管

胡滨

郑联盛 张淑芬

2022年5月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行、特殊资产行业运行等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

金融稳定法制建设跃升，金融数字化转型加速深化

摘要

2022年第一季度，受新冠疫情持续冲击、国际地缘冲突等影响，经济复苏和金融稳定面临的形势更趋复杂。为了保障金融稳定和安全，金融监管当局注重金融稳定法制建设，着力构建维护金融稳定长效机制；地方金融监管机制建设取得新进展，地方金融风险防范化解和处置框架进一步完善；金融科技规划引领强化，金融数字化转型将深化；金融标准化发展统筹推进，标准化活动将为金融发展提供更强规范；金融机构关联交易进一步规范，关联交易风险得到重点关注；发布上市公司监管指引，上市公司监管法规体系逐步完善。

本报告负责人：

- 胡滨
中国社会科学院金融研究所党委书记兼副所长
国家金融与发展实验室副理事长

本报告执笔人：

- 郑联盛
中国社会科学院金融研究所金融风险与金融监管研究室主任
国家金融与发展实验室金融法律与金融监管研究基地主任
- 张淑芬
中国社会科学院金融研究所博士后

【NIFD 季报】

- 全球金融市场
- 人民币汇率
- 国内宏观经济
- 中国宏观金融
- 地方区域财政
- 宏观杠杆率
- 中国财政运行
- 中国金融监管**
- 房地产金融
- 债券市场
- 股票市场
- 银行业运行
- 保险业运行
- 特殊资产行业运行

目 录

一、《金融稳定法》征求意见，金融稳定法制建设迎来新阶段 ...	1
二、地方金融监管机制建设深化，地方风险化解和处置责任加强 .	3
三、金融科技规划引领，金融数字化转型将深化	5
四、金融标准化发展统筹推进，标准化与金融业进一步融合	7
五、金融机构关联交易新规出台，补齐关联交易制度短板	8
六、上市公司监管指引发布，上市公司监管法规逐步完善	9
七、近期中国金融监管展望	12

2021年面对新冠疫情冲击、内生性风险暴露和外源性风险加大等多重挑战，金融监管当局积极应对，处置得当，中国金融体系保持稳定。2022年第一季度，金融风险防控和金融监管改革主要集中在六个方面。一是强化金融法律制度法制，着力构建维护金融稳定的长效机制。二是地方金融监管机制建设取得新进展，地方金融风险防范化解和处置责任进一步强化。三是金融科技稳步发展，金融数字化转型进一步深化。四是金融标准化发展统筹推进，标准化与金融业重点领域进一步融合。五是注重加强审慎监管，金融机构关联交易进一步规范，着力防范关联交易风险。六是发布上市公司监管指引，资本市场制度建设持续深化。

一、《金融稳定法》征求意见，金融稳定法制建设迎来新阶段

2022年4月，人民银行发布《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称“《金融稳定法》草案”），着力构建维护金融稳定的长效机制，将为我国金融机构平稳运营、金融系统功能发挥和金融风险应对处置提供制度支撑，为我国金融稳定和金融安全提供法律保障。

《金融稳定法》草案共六章四十八条，分为总则、金融风险防范、金融风险化解、金融风险处置、法律责任、附则。该草案旨在健全金融风险防范、化解和处置机制，维护金融稳定，有效防范问题金融机构的风险溢出甚至发生系统性金融风险；注重加强金融风险防范和化解，明确持牌经营，进一步压实金融机构及其股东和实控人的主体责任，地方政府的属地责任和监管部门的监管责任；着力强化问题金融机构的处置工作，构建处置工作机制，明确处置资金来源和安排，完善处置措施和工具，加强司法衔接，保护市场主体合法权益；强化对违法违规行为的责任追究，明确对造成重大金融风险形成、扩大、蔓延或者处置不当的违法违规行为予以问责；对政府部门及人员、金融机构及其股东和实控人的违法违规行为依法追究法律责任。

从内外比较看，《金融稳定法》的制定与实施具有重要作用。一是为金融风险防范、化解和处置提供法律保障。在新冠疫情冲击、俄乌冲突、中美博弈深化以及内部发展转型等多重因素影响下，国内金融风险呈现加速累积和暴露的态势，系统性金融风险威胁并未实质性解除，比如金融体系仍然极其依赖短期流动性（参见图1）。《金融稳定法》通过强化对金融机构特别是问题金融机构的风险防范、化解和处置，将问题金融机构处置的法律保障提至更高层面，有利于为金融机构稳健运行、问题机构有序处置、金融风险传染阻断以及金融体系稳定提供扎实保障。

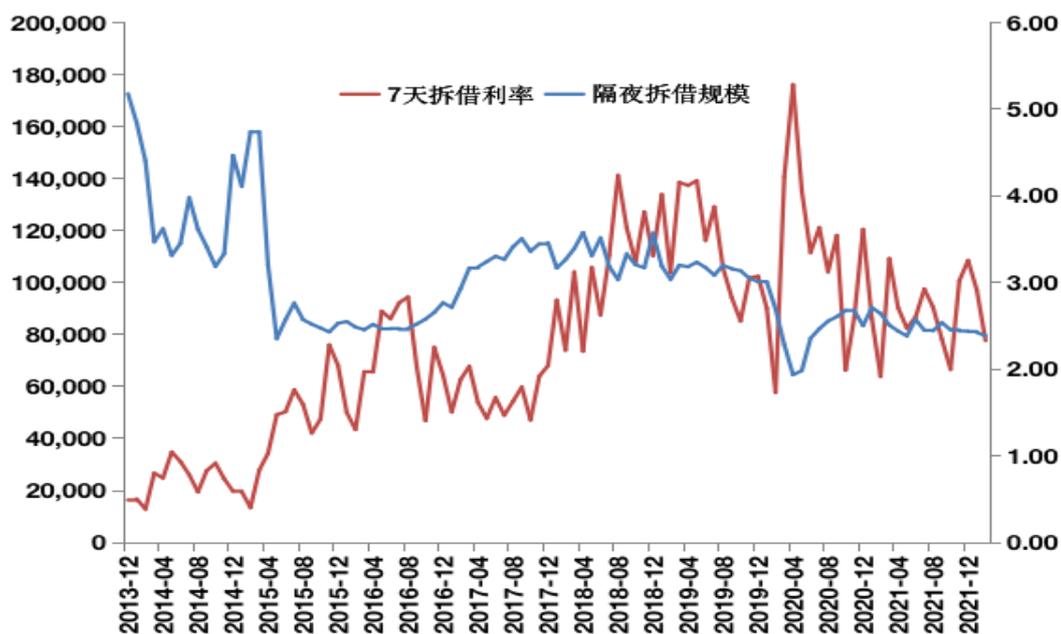


图1 银行间市场拆借规模和利率

资料来源：wind

二是为有效处置综合经营与分业监管“制度性错配”提供法律支持。我国金融行业采用分业监管的模式，金融部门立法以分业监管为基础，构建了分业经营与分业监管相互匹配的法律体系。但是，随着金融混业及金融创新的发展，混业经营不断深化甚至成为主流，混业经营与分业监管“制度性错配”的矛盾性逐渐出现，暴露出影子银行、资金空转、监管低效、监管规避、监管套利以及资本无序扩张等问题。《金融稳定法》的制定是有效应对混业经营和分业监管“制度性错配”的有力举措，能够从金融系统整体层面，构建覆盖全部金融机构、金融业务以及金融市场，维护整体金融稳定的长效机制。

三是为金融治理体系和治理能力现代化提供基础保障。在金融改革开放、金融风险处置以及金融体系治理中，国内仍然存在改革部门化、治理碎片化、处置被动化、监管运动式等治理体系不健全以及治理能力不完善等问题。金融稳定法律体系的健全，为进一步厘清中央政府、监管部门以及地方政府职责，明确金融机构、监管机构、属地政府以及处置机构等风险防范、化解及处置机制，构建风险冲击应对特别是危机时刻的协调机制、政策框架和救助体系，有序进行机构恢复和处置，有效统筹内外两个市场和内外两种风险，充分保障金融功能稳定发挥，实现金融稳定治理提供了基本保障。

《金融稳定法》草案开始征求意见，是金融稳定法律体系建设的重要进展。从制度完善角度，草案需要强化以下四个方面的统筹工作。一是《金融稳定法》与各部门监管法律的关系。《金融稳定法》是一部立足金融体系整体，强调风险防范、化解与处置的法律，在

技术问题上应更加注重与现行有效的金融监管法律的衔接、对接和再分工问题。二是《金融稳定法》与其他相关法律制度建设及完善的关系。应着力构建与功能监管相统一的金融稳定法律，进一步加强消费者保护立法，完善地方金融监管和风险应对立法，注重国内法律与国际法律、标准及准则的衔接。三是法律基础设施与数据基础设施的关系。未来要强化信息支撑，加快构建全国统一的金融统计信息系统，建立健全统一的国家金融数据库，不断完善金融监管数据支撑体系。四是中央监管与地方监管的关系。《金融稳定法》草案极其关注地方政府的属地责任，在规定地方政府金融风险应对责任时，还要更重视地方政府的权责匹配，落实行业监管责任以及行业监管当局的风险应对及处置职责，而不能一味强化属地责任。

二、地方金融监管机制建设深化，地方风险化解和处置责任加强

为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，央行近日发布《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》（以下简称“《条例》草案”）。《条例》草案按照“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。明确中央与地方监管分工，压实地方金融监管职责和金融风险处置属地责任；建立中央与地方金融监管协调机制，加强中央与地方配合和跨区域协作；明确“7+4”类行业的监管规则和要求，强调地方金融组织持牌经营，规定地方金融组织原则上不得跨省开展业务；增设地方金融监管措施，赋予更有效的监管职权，明确地方金融监管部门开展现场和非现场监管，建立风险预警机制，规定风险处置措施，加大对违法违规行为的处理力度；设置过渡期安排，确保平稳过渡。

《条例》草案的发布具有重大的政策意义。一是明确中央与地方金融监管责任与分工。按照中央对地方金融监管的定位，金融监管的事权属于中央，风险处置责任属于地方。在现有金融监管基本法律体系下，中央机构享有全部监管权力，地方政府仅承担组织、协调、监督与取缔相关的工作。《条例》草案明确中央和地方监管权责分工，为地方金融监管“有法可依”提供法律支撑。二是补齐地方金融监管短板，明确地方金融监管机构的监管职责，强化地方金融机构风险处置的属地责任。有利于明确地方政府在金融监管和风险处置方面的权力与责任，落实“谁审批，谁监管，谁负责”的监管原则，有效防范区域性金融风险，促进地区金融健康有序发展。三是一定程度上破解了监管责任加大与监管能力偏弱不匹配难题。随着地方金融业态的发展，地方金融监管责任进一步加大，传统的监管措施难以适

应地方金融监管的新要求。《条例》草案赋予地方金融监督管理部门履职手段和措施，加大对违法违规行为的处罚力度，有力破解了监管责任与监管能力不匹配的难题。

《条例》的制定，将明确地方金融监管规则 and 上位法依据。在征求意见后，央行等可能会加快推进《地方金融监管条例》的出台进程。从制度完善的角度，草案需要对以下方面予以进一步完善：一是防止“一刀切”地限制异地经营。《条例》草案规定，地方金融组织原则上不得跨省开展业务。尽管该条款是为了防范跨区经营可能产生的监管真空问题，但是不加区分地将全部地方金融组织进行统一规定，有可能会对个别行业造成巨大影响，甚至影响某些领域的实体经济发展。因此，应当对地方金融组织进行细分，或者设置可以跨省开展业务的规则制度，防止“一刀切”地限制异地经营。二是注重与七类地方金融组织的监管规定的衔接。《条例》是央行牵头制定的行政法规。除了《条例》之外，七类地方金融组织有各自的监管规定（参见表1），部分规定与条例存在冲突。如果七类地方金融组织的监管规定与《条例》处于不同的法律位阶，应当遵循上位法的效力高于下位法的适用规则；如果处于相同的法律位阶，则应按照特别法优于一般法的规则来予以适用。三是注重与已出台的地方性法规的衔接。各地自2017年成立地方金融监督管理局以来，陆续出台了地方金融监管条例。各地方条例与《条例》在部分条款上存在一定冲突。根据《立法法》规定，《条例》正式出台后，各地方条例与之相冲突的规定无效，应予以修改或废止。因此，《条例》应致力于长期视角、全局视角和宏观视角，注重与各地方金融监管条例的衔接。

表1 对各地方金融组织的具体监管文件

发文日期	文件名称	发文主体	相关条款规定
2017/5/5	区域性股权市场监督管理试行办法	证监会	第五条 省级人民政府指定地方金融监管部门承担对区域性股权市场的日常监督管理职责，依法查处违法违规行为，组织开展风险防范、处置工作。
2017/8/2	融资担保公司监督管理条例	国务院	第四条 省、自治区、直辖市人民政府确定的部门（以下称监督管理部门）负责对本地区融资担保公司的监督管理。 省、自治区、直辖市人民政府负责制定促进本地区融资担保行业发展的政策措施、处置融资担保公司风险，督促监督管理部门严格履行职责。
2019/7/5	关于加强地方资产管理公司监督管理工作的通知	银保监会办公厅	根据相关规定，银保监会负责制定地方资产管理公司的监管规则，各省（区、市）人民政府履行地方资产管理公司监管责任，各地方金融监管部门具体负责对本地区地方资产管理公司的日常监管。
2019/10/18	关于加强商业保理企业监督管理的通知	银保监会办公厅	第十九条 银保监会负责制定商业保理企业业务经营和监管规则。各省（区、市）人民政府负责对辖内商

	管理的通知		业保理企业实施监督管理。各金融监管局具体负责统一归口监管。
2020/5/29	关于加强典当行监督管理的通知	银保监会办公厅	第十三条 压实各方责任。各省级人民政府负责对辖内典当行实施监管，地方金融监管部门具体落实。
2020/6/9	融资租赁公司监督管理暂行办法	银保监会	第三十一条 省级人民政府负责制定促进本地区融资租赁行业发展的政策措施，对融资租赁公司实施监督管理，处置融资租赁公司风险。省级地方金融监管部门具体负责对本地区融资租赁公司的监督管理。
2020/9/16	关于加强小额贷款公司监督管理的通知	银保监会办公厅	第十五条 省（自治区、直辖市）人民政府负责对辖内小额贷款公司进行监管和风险处置，地方金融监管部门具体落实。

资料来源：中国政府网、银保监会、证监会

三、金融科技规划引领，金融数字化转型将深化

金融科技是深化金融供给侧结构性改革，增强金融服务实体经济能力的重要引擎，金融机构非常重视金融科技，纷纷加大对金融科技的投入（参见图 2）。稳妥发展金融科技，加快金融机构数字化转型是推动金融行业高质量发展的重要举措。

2021 年年底，中国人民银行印发《金融科技发展规划（2022-2025 年）》（以下简称《规划》），提出新时期金融科技发展指导意见，明确金融数字化转型的总体思路、发展目标、重点任务和实施保障。《规划》明确了数字驱动、智慧为民、绿色低碳、公平普惠的发展原则，提出力争到 2025 年，整体水平与核心竞争力实现跨越式提升，实现金融业数字化转型更深化、数据要素潜能释放更充分、金融服务提质增效更显著、金融科技治理体系更健全、关键核心技术应用更深化、数字基础设施建设更先进的发展目标。明确金融科技发展 8 项重点任务，包括健全金融科技治理体系、充分释放数据要素潜能、打造新型数字基础设施、深化关键核心技术应用、激活数字化经营新动能、加快金融服务智慧再造、强化金融科技审慎监管、夯实可持续化发展基础。确定金融科技发展 5 项保障措施，从试点示范、支撑保障、检测评估、营造环境、组织统筹等方面为重点任务实施提供保障和支持。

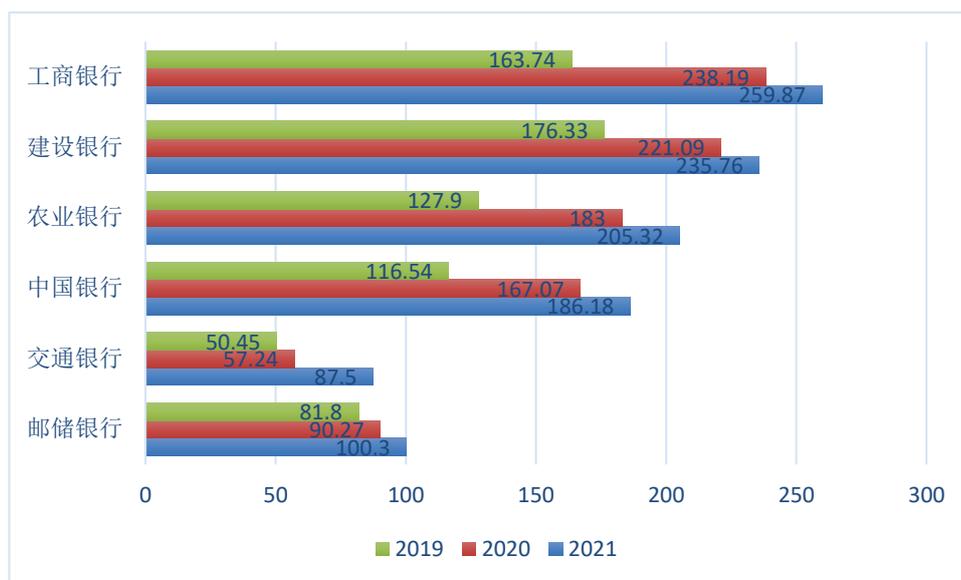


图2 各商业银行2019-2021年金融科技投入(亿元)

资料来源：工商银行、建设银行、农业银行、中国银行、交通银行和邮储银行年报

2022年1月17日，银保监会办公厅发布《关于银行业保险业数字化转型的指导意见》（以下简称《指导意见》），旨在加快数字经济建设，全面推进银行业和保险业数字化转型，推动金融高质量发展。《指导意见》明确数字化转型要坚持回归本源、统筹协调、创新驱动、互利共赢、严守底线五大基本原则。提出到2025年，银行业保险业数字化转型取得明显成效。在规划组织方面，要求加强顶层设计和统筹规划，改善组织架构和机制流程。在业务经营管理方面，对产业数字金融、个人金融服务、金融市场交易业务、运营服务体系、金融服务生态、风控能力建设等提出具体数字化要求。在风险防范方面，要求加强战略风险、创新业务的合规性、流动性风险、操作风险和外包风险管理，注重防范模型和算法风险，强化网络安全、数据安全和隐私保护。

《规划》是未来五年我国金融科技发展的总纲领，《指导意见》为银行业保险业数字化转型绘制了路线图，两份文件共同发力，有效推动金融机构的金融科技发展与数字化转型。监管部门要按照文件要求，加强指导和监督。一是尽快建立健全相关配套措施与实施细则，保障《规划》和《指导意见》得以落地。二是加强金融基础设施建设，深化核心技术应用，运用新兴金融科技手段，建设统一、高效、先进、安全的信息服务平台、数据中心、金融网络和算力体系，为金融机构数字化转型和金融行业高质量发展提供坚实基础。三是加强数据能力建设，充分发挥数据要素潜能。搭建全国统一的数据中心，打破数据孤岛，以数据驱动创新，助力金融基础设施互联互通。四是运用金融科技创新监管工具，构建监管科

技生态体系，打造跨行业、跨机构的风险联防联控体系，加强功能监管和行为监管，持续提升监管统一性、专业性和穿透性，提高数字化转型的监管效能。

四、金融标准化发展统筹推进，标准化与金融业进一步融合

金融标准是金融领域需要统一的技术要求，为金融活动提供规则、指引。金融标准化工作可以更好发挥标准化在金融治理体系和治理能力现代化中的基础性和引领性作用。“十三五”时期，政府部门发布金融国家标准和行业标准 137 项，市场自主公开金融团体标准 47 项、企业标准 4307 项，标准化工作在金融服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革中的作用日益重要。2022 年 1 月 23 日，中国人民银行会同市场监管总局、银保监会、证监会联合印发《金融标准化“十四五”发展规划》（以下简称《规划》）。

《规划》指出，金融标准化迎来重要战略机遇期，到 2025 年，要基本建成与现代金融体系建设相适应的标准体系，实现标准与金融监管、金融市场、金融服务的深度融合，金融标准的经济效益、社会效益、质量效益和生态效益充分显现，标准化支撑金融业高质量发展的地位和作用凸显。《规划》明确七个方面的重点，一是标准化辅助现代金融管理。完善金融风险防控标准，健全金融业综合统计标准，推进金融消费者保护标准建设，加强标准对金融监管的支持。二是标准化助力健全金融市场体系。完善金融基础设施标准，深入推进证券期货标准建设，加大黄金市场标准供给，拓展升级保险市场标准。三是标准化支撑金融产品和服务创新。加快完善绿色金融标准体系，有效推进普惠金融标准建设，加强产业链供应链金融标准保障。四是标准化引领金融业数字生态建设。稳步推进金融科技标准建设，系统完善金融数据要素标准，健全金融信息基础设施标准，强化金融网络安全标准防护，推进金融业信息化核心技术安全可控标准建设。五是深化金融标准化高水平开放。加快先进金融国际标准转化应用，积极参与金融国际标准化活动。六是推动金融标准化改革创新。优化金融标准供给结构，强化金融标准实施应用，培育金融标准化服务业，推动金融标准检测认证协同发展。七是夯实金融标准化发展基础。优化金融标准化运行机制，提升金融机构标准化能力，推动金融标准化工作数字化转型，加强金融标准化人才队伍建设。

《规划》的发布具有重大意义。一是为金融管理提供重要抓手。近年来，随着金融市场快速发展，各类金融风险频发，出现了 P2P 暴雷、影子银行、地产资金链紧张等一系列事件，对此，《规划》提出完善金融风险监测与预警标准，提升金融风险防控水平。同时，金融业综合统计标准、金融消费者保护标准、金融监管标准的制定与完善，均为金融管理

提供重要抓手，加强标准对金融管理的支持。二是为金融业高质量发展提供助力。金融标准是金融业高质量发展的重要基础设施，是金融机构规范发展、金融监管有章可循的重要工具。以标准化促进金融业发展，有利于进一步深化供给侧改革，提升金融服务实体经济效能，助推金融机构规范发展，夯实金融监管能力，筑牢金融业健康发展的基础，守牢不发生系统性金融风险的底线。三是为金融创新提供支撑。一方面，加快绿色金融、普惠金融、供应链金融标准的建设与完善，为金融产品和服务创新提供标准化支撑。另一方面，稳步推进金融科技标准建设，有助于解决当前金融科技存在的各种问题，促进金融科技行业的规范有序发展。系统完善金融数据要素标准，为金融数据的开放共享与互联互通提供重要支撑，有利于促进数据流通，激发数据要素价值潜能，促进金融创新。

下一步，要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，切实落实《规划》部署，尽快制定实施意见，不断完善金融标准体系，建立健全法规、政策与标准相协调的实施机制，推动标准化与金融重点领域的深度融合，推进金融业高质量发展。

五、金融机构关联交易新规出台，补齐关联交易制度短板

随着我国银行业保险业快速发展，银行保险机构关联交易引发风险暴露的情况不断显现，通过隐匿关联关系、设计复杂交易结构、利用子公司违规提供资金等方式规避监管、套取利益等问题时有发生，甚至引发重大风险。为了顺应银行业保险业发展需要，弥补制度短板，规范银行保险机构关联交易，维护公平公正的金融市场秩序，2022年1月10日，银保监会出台《银行保险机构关联交易管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》生效后，原《保险公司关联交易管理办法》（银保监发〔2019〕35号）与《商业银行与内部人和股东关联交易管理办法》（中国银行业监督管理委员会令2004年第3号）同时废止。

《办法》坚持问题导向，对通过复杂交易结构或借助通道业务向关联方进行利益输送、规避监管等违规行为，设置禁止性规定，要求机构按照实质重于形式和穿透监管原则，识别和认定关联方与关联交易。对不同类型机构的关联交易实施差异化监管，加强重点领域监管，加强表外业务和资管业务管理，防范通过设计复杂交易结构规避监管。对管理机制、穿透识别、资金来源与流向、动态评估等方面提出了具体要求，全面加强银行保险机构关联交易管理。

近年来，银保监会高度重视银行保险机构的股权和关联交易监管工作。截至2021年底，已经分四次向社会公开银行保险机构重大违法违规股东，对违规开展关联交易，隐瞒关联关系，违规代持股权等重大违法违规行为进行披露，起到了严肃市场纪律、强化市场监督

的良好效果。《办法》的发布实施，是银保监会进一步加强银行保险机构关联交易监管工作的重要举措，对强化关联交易管理，整治关联交易乱象、防范利益输送风险具有重要意义。

《办法》发布后，银保监会在全国范围内组织相关银保监局开展保险资金运用关联交易专项检查，此次专项检查的重点内容包括关联交易制度、关联交易信息披露、关联交易审查、资金运用类关联交易行为等四方面，这是保监会成立以来首次专门针对保险资金运用关联交易的专项检查。

下一步，银保监会要监督各银行保险机构认真贯彻落实《办法》要求，确保《办法》落地实施，要穿透股权以及各类金融业务，把握真实的股权关系，以及资金来源和流向；建设关联交易相应的数据平台和基础设施，为关联交易监管提供重要支撑；同时，要加大违法违规行为的处理力度，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。银行保险机构应按照《办法》规定，积极主动传统识别关联交易，动态监测交易资金来源和流向；强化对子公司的关联交易管控，建立管理机制，加强对控股子公司与关联方发生关联交易事项的管理；建立有效的关联交易风险控制机制，发挥关联交易控制委员会的作用；加强信息披露要求，真实、准确、完整、及时地报告、披露关联交易信息。

六、上市公司监管指引发布，上市公司监管法规逐步完善

2022年1月7日，证监会发布上市公司监管系列指引，涉及上市公司资金募集、现金分红、承诺、内幕信息知情人信息登记、董事长谈话、重大资产重组、重大资产重组相关股票异常交易、资金往来、对外担保等方面内容。系列指引的发布，是贯彻国务院金融委“建制度、不干预、零容忍”的工作要求，完善基础性制度，构建上市公司监管法规体系的重要举措，也是30年来资本市场上市公司监管法规体系的首次全面整合修订。

公司募集资金方面，2号指引对上市公司募集资金存储、使用、投向变更、管理监督等进行全面规定，引入科创板募集资金使用要求，规定上市公司募集资金原则上应当用于主营业务，强调募集资金现金管理保本要求。

现金分红方面（参见图3），3号指引对上市公司现金分红的政策制定、实施程序、监督管理进行全面规定，明确现金分红比例计算规则，以及上市公司再融资方案中利润分配政策的披露要求。

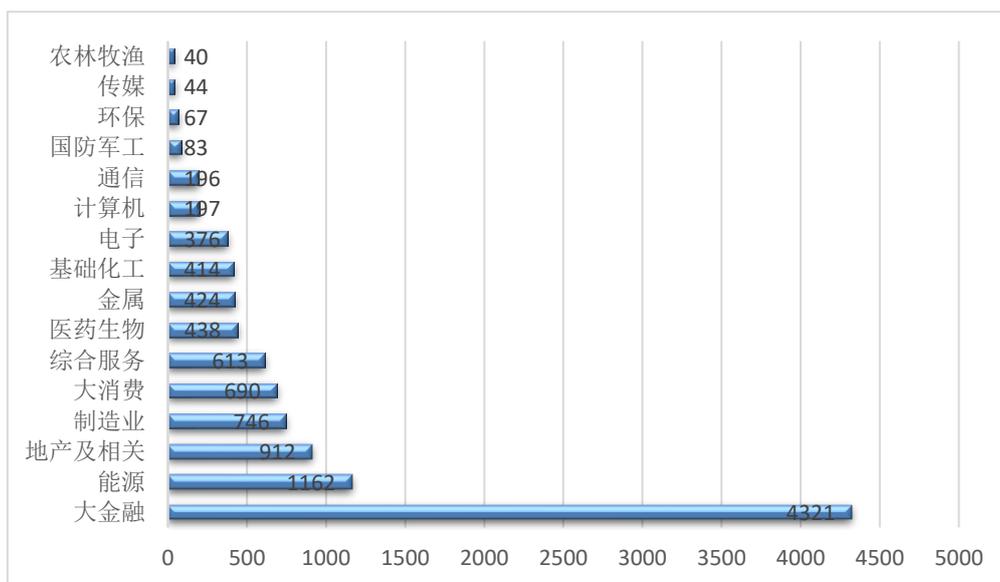


图3 2021年上市公司行业现金分红情况(亿元)

资料来源：wind 和作者整理

在上市公司及其相关方承诺方面，4号指引对上市公司及其相关方承诺的总体要求、承诺原则、承诺内容、信息披露要求、不得变更豁免以及可以变更豁免的情形、限制权利，监管部门的监管职责、监管措施等进行全面规定。进一步扩大主体范围，完善承诺人信息披露要求，强化对承诺人履行承诺的督促义务。

在上市公司内幕信息知情人登记管理方面，5号指引对上市公司内幕信息知情人登记管理制度，内幕信息保密管理，内幕信息依法公开披露前内幕信息知情人的登记管理，以及违反规定的情形与处置等进行全面规定。

在上市公司董事长谈话制度方面，6号指引对约见上市公司董事长谈话的主体、适用情形、程序等进行全面规定。

在上市公司重大资产重组相关股票异常交易监管方面，7号指引规定了上市公司重大资产重组相关股票异常交易监管的要求。

在上市公司资金往来、对外担保的监管方面，8号指引对上市公司资金往来行为，对外担保行为，上市公司提供担保的贷款审批，资金占用和违规担保的整改与处置进行全面规定。

证监会发布上市公司监管系列指引具有重大的意义。一是与时俱进，归纳总结实践中已经普遍认同的做法，提升形成规则，修改现行规则中与实践不相适应、与新发布规则或上位法冲突的规定，整改后的监管指引更加科学规范，适应资本市场发展需要。二是全面调整，吸收整合现有上市公司监管法规，形成体例科学、层次分明、规范合理且协调一致

的上市公司监管法规体系。三是方便友好，整合后的上市公司监管指引化繁为简，更为规范合理，简明清晰，方便市场主体查找使用。

表 2 上市公司监管指引

新规则标题	旧规则标题	新规则内容简介	发文时间
《上市公司监管指引第 1 号——上市公司实施重大资产重组后存在未弥补亏损情形的监管要求》		明确上市公司实施重大资产重组后存在未弥补亏损情形提出监管要求。	2012-3-23
《上市公司监管指引第 2 号——上市公司募集资金管理和使用的监管要求（2022 年修订）》	《上市公司监管指引第 2 号——上市公司募集资金管理和使用的监管要求》（2012 年发布）	对上市公司募集资金存储、使用、投向变更、管理监督等进行全面规定。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 3 号——上市公司现金分红（2022 年修订）》	《上市公司监管指引第 3 号——上市公司现金分红》（2013 年发布）	对上市公司现金分红的政策制定、实施程序、监督管理进行全面规定。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 4 号——上市公司及其相关方承诺》	《上市公司监管指引第 4 号——上市公司实际控制人、股东、关联方、收购人以及上市公司承诺及履行》（2013 年发布）	对上市公司及其相关方承诺的总体要求、承诺原则、承诺事项内容、信息披露、不得变更豁免的情形、可以变更豁免的情形、限制权利，监管部门的监管职责、监管措施等进行全面规定。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 5 号——上市公司内幕信息知情人登记管理制度》	《关于上市公司内幕信息知情人登记管理制度的规定》（2021 年发布）	对上市公司内幕信息知情人登记管理制度，内幕信息保密管理，内幕信息依法公开披露前内幕信息知情人的登记管理，以及违反规定的情形与处置等进行全面规定。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 6 号——上市公司董事长谈话制度实施办法》	《上市公司董事长谈话制度实施办法》（2001 年发布）	对约见上市公司董事长谈话的主体、适用情形、程序等进行全面规定。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 7 号——上市公司重大资产重组相关股票异常交易监管》	《关于加强上市公司重大资产重组相关股票异常交易监管的暂行规定》（2016 年修订）	对上市公司重大资产重组相关股票异常交易的监管进行全面规定，包括上市公司重大资产重组相关股票异常交易的主体、具体要求、相关责任等内容。	2022-1-5
《上市公司监管指引第 8 号——上市公司资金往来、对外担保的监管要求》	《关于规范上市公司与关联方资金往来及上市公司对外担保若干问题的通知》（2003 年发布）、	对上市公司资金往来行为，对外担保行为，上市公司提供担保的贷款审批，资金占用和违规担保的整改与处置	2022-1-5

	《关于规范上市公司对外担保行为的通知》（2005年发布）、《关于集中解决上市公司资金被占用和违规担保问题的通知》（2005年发布）	进行全面规定。	
--	---	---------	--

资料来源：证监会，作者整理

七、近期中国金融监管展望

近期，面对复杂的国内国际经济金融环境，特别是需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，金融系统顺周期效应较为凸显，新冠肺炎疫情冲击、内生性风险暴露和外源性风险加大成为金融稳定的重要冲击因素。2022年第一季度以来，金融风险防控压力持续加大，金融监管当局不断深化监管改革，出台多项监管政策，构建金融稳定长效机制、加强地方金融监管，推动金融科技发展，深化金融数字化转型，统筹推进金融标准化，加强对金融机构管理交易以及上市公司监管，确保金融体系整体稳定。

面对新冠肺炎疫情持续冲击和外部环境不确定性增多，国内经济增长面临更大压力，经济增长动力更应立足内需。在风险更加凸显的背景下，监管当局仍要正确认识和把握防范化解重大风险，强化对金融风险的及时处置与妥善应对。2022年第二季度，经济下行压力仍将持续，部分地区经济增长乏力，资本市场波动可能加剧，房地产预期仍未恢复，中概股面临被退市风险，金融风险防范化解的政治任务较重。金融监管当局将坚持市场化、法治化原则，统筹金融发展与金融安全两件大事，牢固树立底线思维，切实加强重大金融风险预测预警能力，制定切实管用的应对预案以及可操作性的举措，实现防风险和稳发展的动态平衡。作为国民经济核心产业，房地产行业的风险防控整体仍将持续，但是，将通过结构性调整来缓释房地产持续下行趋势，为经济增长提供一定的保障。

做好美联储货币政策趋势性变化风险预案。为应对持续增大的通胀压力，2022年1月，美联储货币政策开始收紧，3月17日，美联储宣布加息，美元指数可能继续走强，人民币汇率波动性可能加大（见图4）。监管当局要警惕美联储加息外溢风险，保持我国经济运行在合理空间，允许存在本币对美元汇率具有较大弹性，将进一步优化逆周期跨境资本流动，防止出现短期资本频繁进出，保障内外金融关联稳定性。

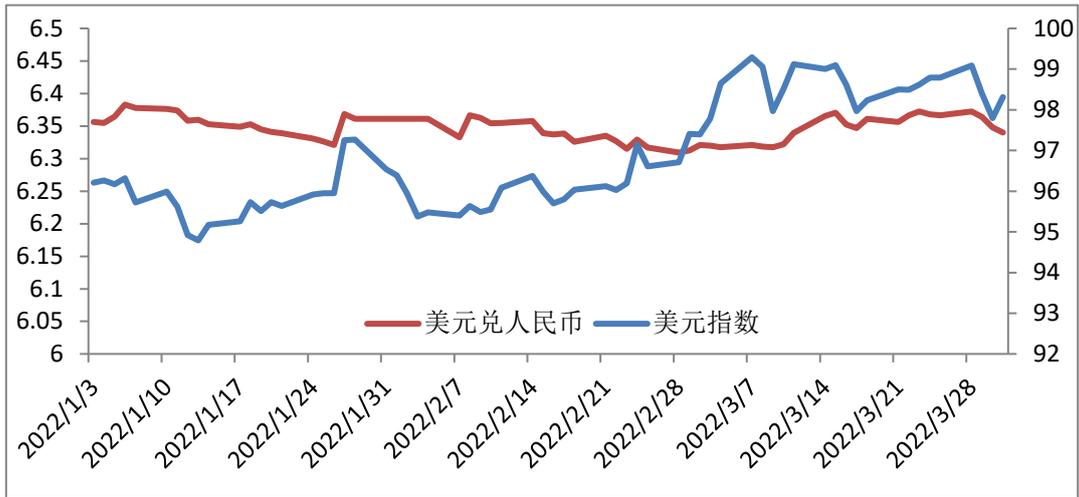


图 4 美元指数及人民币与雷亚尔汇率

资料来源：wind

做好资本市场剧烈波动应对。俄乌冲突以来，受国际国内因素共同影响，中国资本市场出现剧烈波动，海外中概股、港股跌幅居前。从国际因素看，俄乌冲突引发地缘政治风险，部分投资者担心中国会受到美欧等国金融制裁波及，对中国经济长期增长的信心减弱。从国内因素看，受新冠肺炎疫情影响，中国经济下行压力较大，资本市场预期转弱，信心不足。面对国内外形势变化，我国应当坚持“以我”为主，坚持发展为第一要务，提振投资者对中国经济增长的信心。财政政策方面，要适当提高中央财政赤字占 GDP 比率，加大减税降费力度，提振微观主体获得感。在货币政策方面，央行应实施逆周期宏观审慎监管政策，在释放流动性和降低融资成本的同时，更要注重疏通货币政策传导的渠道。在行业政策方面，尽量避免同期出台具有紧缩性的监管政策。

进一步加大金融服务实体经济力度。在多地疫情反弹以及国际地缘政治形势下，中央出台一系列稳增长措施，我国第一季度经济运行困难较大。进入第二季度，受多地疫情反复引起疫情管控再次加强，美国加息导致全球流动性环境持续收紧，俄乌冲突仍在继续等因素影响，我国经济运行面临的挑战和困难持续增多，中小企业经营困难加大，资本市场波动加剧，经济增长预期减弱将进一步加强。监管当局应继续深化金融供给侧结构性改革，进一步增加金融服务实体经济政策，强化金融服务功能，在加强预期引导同时更要强化政策实际行动，从支持受困主体纾困、畅通国民经济循环、促进外贸出口发展等方面加强金融服务实体经济力度，平衡好支持疫情防控、支持实体经济与防范风险的关系。

(感谢实习生刘译圣、张尔豪和陈沐钦的科研助理工作)

版权公告：**【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。