



NIFD

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

金融專報

2019年第20期 总第20期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2019年8月16日

我国金融控股公司的风险表现与监管建议

胡滨 尹振涛

- 当前，我国金融控股公司发展迅速，但也存在如下主要问题：民营系金融控股公司规避监管和监管套利问题突出；部分民营系和央企系金融控股公司存在脱实向虚倾向；政府系金融控股公司战略定位不够清晰；互联网系金融控股公司存在风险内部化、技术风险、数据安全等问题；银行系和非银行系金融控股公司协同效应不明显。
- 为了促进我国金融控股公司规范发展，应尽快出台《金融控股公司监督管理办法》，完善监管制度体系；基于牌照

分级思路，对金融控股公司加以界定和监管；区别不同类型金融控股公司的监管重点，监管工作应有所侧重；结合我国实际情况，明确具有中国特色的金融控股公司监管框架。

在金融综合经营趋势下，国内一些大型金融机构逐步尝试综合化经营，而部分非金融机构也出于自身的利益诉求纷纷涉足金融业务，催生了数量众多、协同程度不一、管理架构各异的具有中国特色的金融控股公司。在缺乏有效监管的情况下，一些由金融控股公司所引发的金融乱象浮现，金融风险逐渐凸显，对当前中国金融市场稳定带来严峻挑战。

一、我国金融控股公司的主要类别

按照控制主体的视角，可将中国的金融控股公司分为银行系、非银行金融机构系、央企系、地方政府系、民营系和互联网系六种类别。这些金融控股公司在迅猛发展的同时，也带来了一些问题，特别是客户隐私权保护和信息安全方面。

银行系金融控股公司主要是指依托原有的银行作为核心运作平台，通过新设或并购的方式参股、控股其他非银行金融机构，以独立子公司法人形式实施分业经营、独立核算，形成涵盖银行、证券、保险、基金等多个金融板块的集团公司。目前，四大商业银行、国家开发银行以及兴业银行、浦

发银行和交通银行等股份制商业银行均已形成金融控股公司架构。

非银行金融机构系金融控股公司主要是指银行以外的金融机构通过控股、参股其他类别的金融机构，甚至获取传统商业银行牌照，逐步搭建综合性金融业务集团，为客户提供一站式的金融服务。例如中国平安、中信集团、光大集团、华融资产、长城资产、中国人保等。

央企系金融控股公司主要是指央企产业集团或大型国有企业通过产融结合方式，发起设立或控股参股金融机构，涉足投融资及其他金融业务，以此实现实体产业和金融业的双轮驱动发展。例如招商局、中国石油、国家电网、华能集团、五矿集团、航空工业集团和烟草总公司等。

地方政府系金融控股公司主要是指由地方政府批准设立的综合化金融资产投资和运营公司，参股和控股本地的银行、证券、保险等金融机构。当前大多数省份及主要城市均设有本地的金融控股公司，例如上海国际集团、广州越秀集团、天津泰达投资、重庆渝富资产、江苏国信集团、陕西金控等。

民营系金融控股公司主要是指由从事传统产业的民营企业通过投资、并购等方式逐步控制多家、多类型金融机构所形成的大型企业集团。近年来，民营系金融控股公司不断扩大发展，形成了以明天系、复星系、海航系、中植系、泛海系等为代表的大型金控集团。

互联网系金融控股公司是指主要由互联网属性的科技公司发起，通过设立、收购和并购等方式，获得多种金融或类金融牌照，依托其强大的客群、渠道以及技术能力，为社会提供金融产品和服务。目前蚂蚁金服、腾讯金融科技、京东金融（京东数科）、百度金融（度小满）均已走在金融业务布局的前端，并拥有多种类型和功能的金融业务牌照或业务资质。除此之外，其他一些互联网科技公司，如小米、美团、携程、360、滴滴和今日头条等也都在布局金融业务。

二、我国金融控股公司存在的主要问题

第一，民营系金融控股公司规避监管和监管套利问题突出。一方面，这些金融控股公司利用复杂的交叉持股、关联关系、股权代持、特殊目的载体、跨国经营等手段，尽可能隐藏控制和收益的所有权关系。另一方面，这些金融控股公司经营的金融业务涉及银行、证券、基金、保险、信托、金融租赁、期货等多个方面，使其经营进一步复杂化，极易滋生监管真空地带，引发监管套利行为。

第二，部分民营系和央企系金融控股公司存在脱实向虚倾向。不少央企、民营公司在转型或组建成立金融控股公司后，在金融业高利润的诱惑下，收揽各种金融牌照，将金融业务列为其集团公司的核心增长点，逐渐忽视了其原有的主营实体板块。拥有大量实体产业的央企、民企转投金融行业，实际上放弃了其固有的资源优势，打破了金融和经济的良性循环。特别是在宏观经济环境不乐观的情况下，放弃实体产

业而过多地涉足金融业务，可能会放大自身风险，带来更大的风险隐患。

第三，政府系金融控股公司战略定位不够清晰。地方政府系金融控股公司在成立之初就比其他类型金融控股公司多了一重目的，即整合地方金融资源支持区域经济发展或者作为融资平台为地方产业发挥融资作用。但相当一部分金融控股公司在成立之后，并未发挥促进区域经济发展的作用，与原本的发展方向、战略目标存在一些偏差。地方政府系金融控股公司若盲目扩张，大量对外担保、委贷，有可能不但解决不了地方政府的融资问题，还会进一步放大地方债务风险。同时，现有的地方政府系金融控股公司多依赖于政府政策上的倾斜和政府拥有的各种资源，其企业经营决策可能受到政府的过多干预。

第四，互联网系金融控股公司存在新的风险特征。首先，存在风险内部化可能。通过将不同金融牌照业务联动内部化、销售客户一体化，在极大提高金融服务效率的同时，容易将风险积聚在体系内部。其次，存在市场规模快速膨胀的可能。互联网系金融控股公司借助其独特的生态圈，可以在极短的时间内实现业务规模的激增，其风险担当能力受到挑战。最后，由于互联网生态的复杂性，互联网金融控股公司也要考虑其特有的技术风险、数据安全和数据垄断等问题。

第五，银行系和非银行系金融控股公司协同效应不明显。由于银行系和非银行系金融控股公司的主体均为金融机

构，同时各金融子公司或金融板块也都有明确监管机构，因此，现有的监管体系对此类金融控股公司有着较强的约束，其业务较为规范，整体风险不大。但从业务运营的角度看，一些金融控股公司的金融板块之间的联动和协同效应并不明显，并未充分发挥出金融混业经营的价值和优势。

三、促进我国金融控股公司规范发展的战略构想

一是出台《金融控股公司监督管理办法》，完善监管制度体系。目前我国还没有针对金融控股公司的专门法案，对于金融控股公司的设立也没有正式标准。因此，应尽快出台《金融控股公司监督管理办法》，对金融控股公司实施特许经营的牌照式管理。明确金融控股公司的设立准入条件，改变目前的无序状态，以杜绝潜在的风险隐患。对于申请设立金融控股公司的机构，应对其资本充足水平、财务稳健性、近几年盈利情况和未来的业务范围加以严格审查和进行具体的标准考核。对于要发起设立金融控股公司的实体企业，应采取更为审慎的原则，除了上述条件外，还应对其与实体产业之间的关系进行严格审查和问询，并对今后的业务布局进行事前规范。

二是清晰界定中国金融控股公司的范围。建议将目前的全部金融牌照进行分级，其中银行、证券、保险、信托、基金、期货、金融资产管理、金融租赁和国家金融管理部门认定的其他金融机构列为一级金融牌照，余下的特别是地方政府依法批设或监管的从事金融活动的机构列为二级金融牌

照，基于牌照分级思路，对金融控股公司加以界定和监管。第一，同时持有两个或两个以上一级牌照的机构，且达到一定业务规模标准的，应被认定为金融控股公司。第二，同时持有两个或两个以上一级牌照的机构，但总资产规模或受托管理资产的总规模未达到一定标准的，中国人民银行可按照宏观审慎监管要求，视具体情况，根据资产规模、治理结构和风险水平等，决定是否纳入金融控股公司监管。第三，对于不拥有一级金融牌照，仅拥有二级金融牌照的公司，不作为金融控股公司监管，但可被纳入金融控股公司全面风险管理体系。第四，对仅拥有同一类型的一级牌照的金融控股公司，原则上不宜控股或参股过多，对于二级牌照不做相应要求。第五，作为主要股东参股金融控股公司的数量不得超过两家，作为控股股东和实际控制人控股金融控股公司的数量不得超过一家。

三是区别不同类型的金融控股公司的监管重点。对于银行系金融控股公司，由于其各业务板块均已对应具体的监管部门且并表管理较为严格，集团内控和运营相对规范，因此下一步的监管重点为按照统一要求搭建金控集团的组织框架，且可尝试性地开展证券牌照的申请试点。对于非银行系金融控股公司，应注重其内部的资金运用，在提升金融板块协同效应的同时，防范集团内部的风险传染。对于央企系金融控股公司，应当科学设定产业与金融板块之间的资产和收入占比指标，防止产业虚化，回归金融服务实体经济的本源。

对于政府系金融控股公司则应重点关注其资本实力与总杠杆率的关系，规范政府投融资行为，按照市场化和规范化要求，合理引导地方政府运用金融手段发展地方经济。对于民营系金融控股公司应采取审慎稳妥的态度，设立更加严格的准入标准和条件，并将股东资质与出资来源真实性作为监管重点，防止“脱实向虚”和“产业虚化”问题。对于互联网系金融控股公司则应高度关注其新的业务模式可能带来的风险敞口和风险维度的异化，更加注重数据安全与金融消费者权益保护，防止其潜在风险通过互联网客群扩散。

四是明确具有中国特色的金融控股公司监管框架。在借鉴发达国家经验的基础上，中国金融控股公司的监管架构设计应统筹考虑历史发展、现有模式及存在问题，同时还要有一定的前瞻性，要充分考虑到未来我国金融改革发展的总体战略和行业趋势。因此，建议由国务院金融稳定发展委员会作为协调机构，统筹各类金融控股公司监管，以实现监管统一。授权中国人民银行对实际控制人为境内非金融企业和自然人的金融控股公司实施监管，审查批准金融控股公司的设立、变更、终止以及业务范围。授权国务院其他金融监管部门对上述金融控股公司所控股金融机构实施监管，并仍然承担所辖金融机构跨业投资控股形成的金融控股公司的监管职责。中国人民银行与国务院其他金融监管部门加强对金融控股公司及其所控股金融机构的监管合作和信息共享，并建立和完善金融控股集团的风险评估体系。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳

蔡 真

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街1号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月4期）
- 金融专报（每月4期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）