

类金融需回归“普惠”初心 监管“变局”在路上

类金融多具有普惠属性对金融服务延伸起到重要作用，但风险亦时有发生，如何监管颇受关注。

所谓类金融公司一般指融资担保、融资租赁、商业保理等具有金融属性，但没有从“一行三会”等取得金融机构经营许可证的公司。

长期以来，因为类金融本地化特点，需要各省根据自身情况制定相关政策；同时类金融出现是为了支持地方经济发展，地方政府应该给予一定扶持、促进，因此类金融的监管职责在地方。

为探寻合适的类金融监管框架，近期 21 世纪经济报道记者对财富管理、小贷、融资担保、融资租赁、商业保理、典当行等类金融行业进行调查、梳理。过程中发现类金融多头监管及监管空白并存，而监管缺乏容易埋下风险隐患。

此前有消息称，2 万家“类金融”公司监管或将由银监会指导、地方金融办监管，近期多地金融办变“局”趋势明显，未来类金融更加规范化监管或可期待。

“希望金融委（国务院金融稳定发展委员会）尽快运作，将监管盲点、不足之处统筹监管起来，对未来控制风险、行业规范、良性发展起到良好作用。”交通银行首席经济学家连平称。

另一值得关注的问题是，如何对数目众多的“空壳”类金融公司进行监管？

镇江市采取的方式较为典型。近日《镇江日报》报道，当地工商局保持对类金融企业严打态势，努力实现“企业总数下降，投资总量下降”整治目标。今年有 328 家有关企业由于未进行年报被列入经营异常名录。

“注册了没业务的企业好处理，因为不会带来风险，该退出的退出。如北京市金融工作局对融资担保公司每年现场检查，长期不开展融资担保主业的就吊销经营许可。”10 月 13 日，北京再担保公司董事长兼北京信用担保业协会会长秦恺称。

类金融初心：普惠

“类金融虽有小贷、担保、租赁等多个形态，不过初心均为利用政府、社会资本去填补一些传统金融机构无法覆盖的领域和人群，就是所谓的‘普惠’。”广州安易达互联网小额贷款有限公司总经理徐北认为。

据 21 世纪经济报道记者梳理，7 大类金融子行业确实多与普惠金融相关。在国务院印发的《推进普惠金融发展规划（2016-2020 年）》中便提及小贷、典当行、融资担保、融资租赁、互联网金融等。

概要来看，每种类金融业态均有自身的独特优势。融资担保主要是为借款、发债等债务融资提供担保，通过这一渠道能有效扩展银行的服务外延。小额贷款则便捷、迅速，适合中小企业、个体工商户的资金需求。

此外，商业保理主要是基于应收账款的融资服务，能够有效解决上下游企业资金占用问题。融资租赁主要为基于租赁物的融资，有助于企业实施技术改造、设备更新、市场开拓。典当即一种以物换钱的融资方式，主业应为民品典当，具有小而快的优势。

中国银行原副行长张燕玲称，保理业务亦为普惠金融的渠道。因为保理融资侧重对应收账款质量和买方信用的考察，突破了卖方自身信用状况对融资的限制，是解决中小微企业融资难题的一剂良方。

当前而言，类金融各业态发展程度不一。整体而言，典当行业因新金融“夺食”出现萎缩，截至 2016 年 12 月全国典当企业净利润同比降低 60.2%。小贷公司经历过鼎盛之后，当下近半数成为不再开展业务的“僵尸小贷”。

另外融资租赁、商业保理行业注册公司数虽快速增长，但背后融资租赁 7 成空壳，商业保理 8 成未开业成为业内共识，空壳公司转让成为生意。

与此同时，融资担保在《条例》颁布后，回归“政策性”趋势明显。徐北认为，很多类金融属于政策性或者福利性的金融服务，必须由政府去引导，如果纯粹由民间资本发起或以利润为导向，很难普及。

缺规则缺监管 风险隐现

在发展过程中，类金融公司风险事件时有发生。同时，类金融公司的业务创新也可能影响宏观调控效果。此前较为常见的是，融资租赁公司以学校、医院等为承租人向城投公司输血，变相增加地方政府债务。

“2015 年有些小贷出问题在于给炒股配资，偏离了小贷发展的本源。”一位资深小贷人士介绍称。他进一步表示，2008 年银监会、央行发布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》时，重要目的是引导资金流向农村和欠发达地区，现在来看小贷大多汇集在城里，且不排除资金流向地产。

秦恺认为，现在类金融面临最大的问题是可持续发展。包括小贷、担保等机构运行都不太稳定，核心在于没有找到一个保持其可持续发展的良好模式，这个问题不解决，会导致部分没有底线的机构做一些不合规的事情。

“比如融资担保业，因为主业不挣钱，风险收益倒挂，同时很多民营担保公司与银行合作受阻，业务较少，收费又低，肯定会打别的主意，挪用资金想办法做其它业务。”秦恺称。

2017年两会期间，全国人大代表徐加爱指出，类金融业风波不断的症结在于行业发展“缺门槛、缺规则、缺监督、缺机制”。他认为，类金融企业长期缺乏准入门槛，多数企业只需要履行一般工商登记手续就能成立，注册资金只需认缴不需实缴，从业资格也无限制，导致行业鱼龙混杂。此外，“缺规则”也埋下了不少定时炸弹。

近年来，部分区域地方金融发展混乱，风险事件时有发生，也反映出地方金融监管体制仍存在严重短板。“地方监管部门无论从能力、手段、人员编制等都满足不了快速发展的类金融业态需要，再加上信息不对称等问题，导致监管存在一些漏洞。”秦恺称。

国家金融与发展实验室银行研究中心主任曾刚近期撰文认为，地方金融监管存“四大短板”，分别为：监管界限模糊，存在严重监管分割；职能定位不清，重发展轻监管；监管职能分散，未实现统一管理；监管能力不足，难以有效履职。

变“局”成势监管强化进行时

21世纪经济报道记者获悉，近期东部一省级政府将省金融办由省政府直属事业单位调整为省政府直属机构，挂省地方金融监督管理局牌子。

据悉，这一动作将带来地方监管部门的三大改变。首先直属机构权力更大，级别更高；其次资金来源更有保障；第三人员编制名额更多。

金融办变“局”渐成趋势，据了解，包括深圳、江苏、湖南等地均有动作或意向。

“目前各个地方金融办翻牌为局，加强职能也是客观需要，确实面临这么多事，管理需要有人、有机构。”连平对21世纪经济报道记者表示，“要让地方监管，权力要给，法律地位更要明确。现在的问题是明确法律地位、分工，明

确地方金融监管要管到什么范围，哪些监管职责属于地方。相信金融委运行后整个问题应该会摆到桌面上。”

秦恺认为，对类金融监管就一定要了解类金融业态，要研究其运行规律、风险点、作用原理，并根据这些制定法律法规和相关办法，有依据后才能更好地监管。所以，必须先立规矩，然后在严格准入的同时，注重日常监管。同时，类金融机构的信息一定要透明，否则会导致监管无从下手。

他表示，普惠金融定性为微利甚至微亏，就找到了发展方向，也找到了管理方法。如果定位为市场化程度极高的行业，还要求有很高的投资回报率，并以此为依据出台一系列管理办法，可能就会引发一些问题。

除完善地方金融监管功能外，类金融监管还有其他内容待完善。

曾刚称，新近设立的国务院“金融委”作为我国最高层级的金融监管统筹和协调机构，可以在加强中央、地方间的监管协调，消除监管分割等方面发挥重要的作用。在“金融委”的架构下，强化中央统筹，促进监管协同；加强监管指导，推进统一规则建设；从功能监管入手，以行为监管为主；加强监管问责，确保守土有责。

来源：中国反洗钱研究中心网站