



# 国务院机构改革序幕将启 金融部门仍将分业监管

今天,十一届全国人大一次会议将在人民大会堂举行第四次全体会议,会议的主要内容之一是听取关于国务院机构改革方案的说明。记者从正在召开的全国两会上获悉,金融部门的机构改革问题并未列入机构改革名单,这也意味着“一行三会”不会合并。

而国家审计署署长李金华昨天上午在接受记者采访时也表示,对金融监管机构的审计将分别进行。

本报两会报道组



专家表示,分业监管有利于相关行业做深、做细、做到位,目前金融部门的设置还是适应当前改革发展需要的 资料图

## 建大部门是为了提高效率

全国政协委员、著名经济学家厉以宁昨天在接受记者采访时表示,大部门制实际上是提高效率的改革。

厉以宁指出,“建大部门”的阻力在于“既得利益”的说法是不准确的。但他也强调,因为没有太多的经验,所以大部门制改革要慎重,一开始可以选几个最关键的部门来做,比如交通部、能源部、环保部等,但他也表示,大部门的建立和调整,不是一次就能完成的,可能需要多次协调。

全国政协委员、中共中央政策研究室副主任郑新立表示,金融体制改革任务艰巨,几年前国务院作出的分业监管决策是正确的,分别设置“一行三会”对

金融领域改革具体负责,实践证明发挥了很好的作用,从改革任务看,继续保留“一行三会”的体制有利于加快金融体制改革,有利于金融业尽快做大做强。

## “一行三会”目前合并不合时宜

美国次贷危机的教训让监管部门意识到了一个问题:“危机”呈现于债券市场,却根源于信贷市场。银监会的高层也多次表示,在一个统一的金融市场中,风险具有较强的传染性和扩散性,因而,风险监控也不再是单个部门的事情。不过,全国政协委员、浦发银行董事长吉晓辉表示,中国的金融发展有必要经历分业监管的阶段,这是一个制度上的安排。全国人大副委员长成思危此前在接

受记者采访时表示,央行与银、证、保三个监管机构不可能合并为一,将货币政策制定和金融监管的职能合二为一,是不合适的,也不应再走回头路。

而对于“三会”未来的改革出路,业内人士也指出,我国金融业内,银行业当仁不让地成为其中的“老大”,在这种背景下建立集中监管体制,容易导致银行监管在整个机构中占绝对优势,从而制约证券、保险监管的发展。

最重要的一点是,银、证、保三会都脱胎于人民银行,成立的时间不长且监管已经步入正轨。如果此时考虑混业监管,将三个监管机构合并,可能会导致监管效率出现损失。

郑新立表示,分业监管有利于相关行业做深、做细、做到位,有利于保持部

门稳定,目前金融行业发展任务艰巨,需要解决的问题非常多,现有的部门还是适应当前改革发展需要的。

不过,成思危在接受采访时还是透露说,从未来走向看,“三会”可能合并为一,成为一个统一的协调监管委员会。对此,郑新立称,未来如果要合并,也需要一个较长的时期。等金融体制理顺了,金融产业具有较强国际竞争力,各方面走入正轨时,金融机构监管实行统一的大部门制时机才成熟,目前时机还不成熟。

据了解,此前,银、证、保三会成立了金融监管联席会议机制,加强了三个部门之间的监管协作。而今年初,为进一步防范银行综合经营风险,银监会发布了《银行并表监管指引(试行)》,为银行综合经营监管奠定了基础。

## 关注两高报告

# 贪官免死赔钱减刑? 最高法院回应:不!

◎本报综合新华网报道

有的贪官受贿数额很大,最高法院为何没有判处死刑立即执行?如何看待法院“窝案”?个别地方法院推行的“赔钱减刑”举措是否于法有据……

针对两会上不少代表委员提出的这些“敏感”问题,记者第一时间连线最高法院新闻发言人。

## 疑问一 贪官受贿数额大,为何不判死刑?

### 最高法院:受贿数额不是判死刑唯一因素

随着反腐败力度的加大,一些动辄贪污受贿数百万元的官场“硕鼠”被绳之以法。最高法院工作报告披露:过去5年,全国法院审结贪污、贿赂、渎职犯罪案件12万件,这一数字较之5年前同比上升了12.15%。

不少代表在赞赏法院发挥审判职能作用加大反腐败力度的同时,也提出疑问:我们国家对贪官是否还适用死刑?为什么有些受贿数额很大、群众反映强烈的贪官,却没有被判处死刑立即执行?

最高法院新闻发言人表示,根据我国刑法第49条规定,有两类人不适用死刑:一是犯罪的时候不满18周岁的人;二是审判的时候怀孕的妇女。除此之外,任何人触犯刑法构成犯罪,依法应当判处死刑的,均适用死刑。

这位发言人说,依法从严惩处贪污、贿赂等严重腐败犯罪分子,促进反腐败斗争深入进行,是人民法院刑事审判工作的一项重要职能,也是人民法院长期坚持的一项重要工作方针。从过去和现在的审判实践看,人

民法院审判的贪污、贿赂犯罪案件中,一些犯罪分子被依法判处了死刑立即执行,也有一些受贿数额很大的贪官没有被判处死刑立即执行。是否判处死刑立即执行,人民法院必须严格依照刑法规定。我国刑法第48条规定:“死刑只适用于罪行极其严重的犯罪分子。对于应当判处死刑的犯罪分子,如果不是必须立即执行的,可以判处死刑同时宣告缓期2年执行。”受贿罪只有“情节特别严重的”,才能适用死刑。

“受贿数额是认定受贿罪情节是否特别严重的一个因素,但不是唯一因素。”这位发言人表示,人民法院还应当结合案件的其他具体情况,如是否有自首、立功、坦白、积极退赃等量刑情节,确定受贿罪的情节是否特别严重,是否适用死刑及是否必须立即执行。

“刑罚适用平等是刑法的一项基本原则,贪官并不享有法外特权。人民法院将继续依法从严惩处贪污、贿赂等腐败犯罪分子。”这位发言人说。

## 疑问二 “窝案”频发,如何建立廉政队伍?

### 最高法院:将采取更有力措施决不手软

肖扬在工作报告中坦言:“少数法院廉政制度不落实、监督不到位,个别法院领导干部和法官严重违纪违法,甚至受到刑事追究,在社会上造成恶劣影响。”

近年来,武汉中院、阜阳中院、深圳中院、吉林高等法院出现“窝案”,还有个别高级法院原院长因违纪违法受到处理。如湖南高院原院长吴振汉因受贿600余万元,2006年11月被判处死缓;阜阳中院连续三任院长尚军、刘家义、张自民因腐败落马。

这些现象引起代表委员们的忧虑:最高法院如何看待法院“窝案”现象?在加强法官队伍廉政建设方面有什么更有力措施?

“我们清醒地认识到,当前个别法院确实存在极少数法官利用权力牟取私利的现象。”最高法院新闻发言人表示,极少数法官和法院领导干部徇私舞弊,贪赃枉法,造成十分恶劣的社会影响。对于以上问题,最高

法院将采取更加有力的措施,切实加以改进。

据这位发言人介绍,近年来,最高法院及地方各级法院,不断加大反腐倡廉工作力度,法官违法违纪案件逐年减少。正如肖扬在报告中所说的,5年来全国法院违纪违法的法官被查处的人数逐年下降,其中,利用审判权和执行权贪赃枉法、徇私舞弊的,从2003年的468人下降到2007年的218人。

这位发言人说,当前和今后一个时期,最高法院及地方各级法院将进一步加强法院各级领导干部作风建设,促进领导干部作风进一步转变;继续抓好司法廉洁教育,引导广大法官自觉树立廉洁意识,倡导廉洁风尚,形成廉洁氛围;进一步加大查办案件力度,重点查处领导干部滥用权力、牟取私利的案件,利用审判权和执行权贪赃枉法、徇私舞弊的案件,对极少数腐败分子决不手软。

## 疑问三 司法公正遭遇“赔钱减刑”?

### 最高法院:“赔钱减刑”系误解更非“花钱买刑”

前一段时间,广东省东莞市的两级法院在多起刑事附带民事赔偿的案件中,提倡对民事部分进行调解,并对作出经济赔偿的被告人给予了从轻处罚。河南省郑州市二七区法院也设立实行了类似的制度。社会各界对此议论纷纷,有批评者尖锐地指责这种做法是“赔钱减刑”甚至是“花钱买刑”,是法外施恩、金钱万能,扩大了法官自由裁量权和腐败空间,有损司法公正和法制统一。

参加两会的代表委员们也非常关注这些法院的做法。对此,最高法院新闻发言人认为,部分媒体将地方法院的这种做法定义为“赔钱减刑”,既不符合法律规定,也不符合客观实际情况。

这位发言人表示,审判实践中,刑事附带民事诉讼案件时有发生。为依法及时、公正、妥善地处理这类案件,人民法院通常会附带民事诉讼案件进行调解,促成被告人对被害人或其家属作出合理赔偿,这有利于切

实维护被害人的合法利益,化解刑事被告人与被害人或其家属的矛盾,促进和谐社会的建设。

他指出,根据刑法规定,对犯罪分子决定刑罚的时候,应当根据犯罪的事实、犯罪的性质、情节和对于社会的危害程度,依法判处。根据有关司法解释规定,被告人已经赔偿被害人物质损失的,人民法院可以作为量刑情节予以考虑。据此,对于被告人认罪态度较好,积极主动赔偿被害人损失并取得被害人谅解的,人民法院可以认定被告人有悔罪表现,作为量刑情节酌量从轻处罚。在法律规定的范围内适当从轻有法律依据,也符合宽严相济的刑事政策。

“并不是所有对被害人作出赔偿的被告人,人民法院一律给予从轻处罚。”这位发言人特别强调,对于那些犯罪手段极其恶劣,犯罪后果极其严重,社会危害性大的恶性案件,即使被告人愿意或已经对被害人作出实际赔偿,人民法院仍应依法予以严惩。

## 代表委员议政录

### 全国政协委员、光大集团董事长唐双宁

应加快推进金融控股公司相关立法工作,从根本上解决金融控股公司的法律地位问题。同时,在相关法律正式颁布之前,可以通过制定部门规章、条例等形式填补金融控股公司法律保障和业务监管上的空白,并为金融控股公司法律的制定提供基础和依据。

去年8月,光大集团获得了第一张国家控股的金融控股牌照,而这件事,也成为中国金融业综合经营改革的一个标志性事件。作为首家金融控股公司的决策者,金融控股公司作为一种有效的金融组织形式,在规模经济、范围经济、协同效应以及降低单一业务所产生的行业风险等方面,具有其他金融企业组织形式无可比拟的优势。

目前,我国尚未出台有关金融控股公司的法律,也没有明确的司法解释。金融控股公司作为一类特殊的公司,没有金融企业资格,通常被视为一般工商企业,除可以适用《公司法》的一般规定外,没有专门适用的法律制度,使金融控股集团的发展受到限制。

### 全国政协委员、中国人民保险集团公司党委书记、总裁吴焰

我国应着手研究起草关于金融混业经营及其监管的法律,为促进金融混业经营营造良好的法律环境。

鉴于银行、证券、保险、信托混业经营的趋势和当前实践,我国应统一对《商业银行法》、《证券法》、《保险法》、《信托法》的相关规定进行修改,扫除关于金融混业经营的法律障碍。

据悉,关于银行、证券、保险、信托的混业经营问题,目前在法律层面上基本仍是明确禁止。如《证券法》第6条规定,“证券业和银行业、信托业、保险业实行分业经营、分业管理,证券公司与银行、信托、保险业务机构分别设立。国家另有规定的除外。”《商业银行法》第43条规定,“商业银行在中华人民共和国境内不得从事信托投资和证券经营业务,不得向非自用不动产投资或者向非银行金融机构和企业投资,但国家另有规定的除外。”(卢晓平)

### 全国政协委员、工商银行监事长王为强

分业经营和分业监管的模式是由我国金融业的发展状况决定的。由于前些年管理水平比较低下,很多方面都在发展中,所以这一模式符合当时的实际情况,其对促进中国银行业的稳健经营发挥了重要的作用。

现在能否提出综合经营和混业监管,恐怕还要继续研究。目前各家银行已在综合经营方面做了很多积极探索,但混业的问题还必须与监管运行机制改革合同步进行,要选择合适的时机来进行。

### 全国政协委员、中国进出口银行董事长李若谷

在美国金融监管体制中,银行办的证券、保险公司归银行监管机构监管,保险机构办理的则归保险监管机构监管。但在中国,这样就比较困难,比如银监会来监管保险机构,可能暂时还没有这个能力。其他监管机构也存在类似的问题,人才也是一个重要制约因素。

阻碍统一监管模式的另一重要因素,是大家目前对综合经营的认识还不一致,有些人目前还在坚持分业经营分业监管的模式。但他强调,随着综合经营的实践发展,维持现有格局的主观愿望可能正面临客观上越来越多的困难。

### 全国政协委员、华东师范大学国际金融研究所所长黄泽民

我认为,一个跨部门的统一的监管协调部门还是需要的,所以应成立一个统一的中国金融监督管理委员会,而非联席会议这样的软性机制。

(除署名外均据本报两会报道组)

## 报网互动

# 郭田勇:应进一步完善金融监管协调机制

在信贷紧缩的调控要求下,银行业金融机构过去依赖于存贷差获取利润的做法正逐渐发生变化,综合经营也被摆在了更加突出的位置。而为应对新趋势,银、证、保三个监管部门设立了联席会议机制,为综合经营形式下的分业监管协调机制建立了良好的基础。今后,综合经营与分业监管的模式是否仍将继续保持?中国证券网特别邀请了中央财经大学银行业研究中心主任郭田勇与网友就此话题进行探讨。

主持人:本报两会报道组

主持人:近年来,金融业综合经营的趋势越来越明显,您认为其条件是否已经成熟?

郭田勇:确实,这几年银行、保险等正在越来越向综合的方向不断进行渗透,从国际上来看金融业的综合经营也是大势所趋,所以我们应该创造条件尽快推动金融综合经营。

但是刚才你说是否已经成熟,其实这个成熟与不成熟都是相对的概念,我们只能说现在我们进行综合经营的条件相对以前来说确实变得更好了,但不能说它已经完全成熟。这里面还有几个方面的标准要看:第一点是金融机构在经营中能够做到产权明晰,自律能力强,这是很重要的,如果金融机构自律能力不够,它会趁这个机会盲目扩大,这样就会酝酿问题;第二点,法制需要完备;第三点,金融监管要有力。

主持人:发达国家的金融业经历过先综合后分业再综合的发展路径,这给中国金融业的综合经营带来什么样的启示?

郭田勇:尽管现在从业务层面上,包括机构层面上,我们现在综合经营的进程有所加快,但是整个实践还是处在一种摸着石头过河的阶段。所以,我们还是要坚持稳步推进金融综合经营试点这种政策的导向,然后循序渐进地逐步开展综合经营。这样操作,才能使我们综合经营制度在最大限度地抵御金融风险的前提下稳步前进。

主持人:综合经营在给金融机构的经营管理带来挑战的同时,也给金融监管部门出了一道难题,您如何评价当前的金融分业监管体系?

郭田勇:我觉得目前的监管体制跟以前的分业经营是能够相适应的。因为目前的监管体系是按照以前的分业经营模式建立的,而现在综合经营还是处在一种局部性、小规模和试点性的阶段,现有的监管体系本身也在试图对金融创新

以及综合经营上的一些业务不断地改进监管手段和监管标准。

但是如果说评价当前的监管体系,从发展的眼光来看,我们现有的监管体系的确实存在一些漏洞,比如我们这种分业监管相对于综合经营来看,的确能够产生一些监管真空和监管套利。第二就是说在这种分业监管下,也容易造成监管重复和增加监管成本。

主持人:我们最近注意到大部门制改革的提法很多,但“一行三会”短期内实行合并的可能性似乎还不小,您认为这个原因是什么?

郭田勇:从国际经验来看,大部门制是一个方向,也是一个渐进的过程,在这个过程中要解决一些问题。目前来看,国务院要考虑推进大部门制的部委,但和这个方向是不吻合的,而且改革起来成本最低的一些部委。

另外,我觉得我们大部门制的一个是提高管理效率,还有一个就是使机构总数减少,而不是增加。如果你在“一行三会”的基础上再成立一个新的机构,虽然很多人认为这样做效率可能提高,但和这个方向是不吻合的,因为机构应该减少,而不是应该增加。

主持人:综合经营趋势日益明显,对金融监管构成更高要求。您认为当前的金融监管应怎么改进以适应这种趋势?

郭田勇:分业监管仍是目前较理想的监管治理体制选择,但须进一步完善现有的监管治理体制。

首先,应进一步完善金融监管协调机制。我国金融监管协调机制的建立,可吸收人民银行、财政部、发改委等部门参加,以在更广泛的范围内堵塞监管漏洞,形成维护金融稳定的合力。

其次,进一步完善主监管制度,强化功能监管。要在对金融集团发展趋势研究的基础上,根据金融集团的“血统性”特征指定主监管机构。同时通过实施功能监管使监管机构对金融机构资产组合总体风险做出判断。