资本市场

□ 李华林

上市公司换所换出新气象

A股上市公司2024年年报披露收官。超1100家上市公司年报审计机构发生变更，创下近年来新高。一年一度的年报，如同上市公司的年终体检报告，审计机构则似诊脉察病的医生。集中更换体检医生，究竟是上市公司自身出现问题，还是医生医术不够高明，关系投资者的切身利益，关系市场的健康运行，备受关注。

细究这些“提分手”的上市公司不难发现，另请高明、规避风险是主因。近年来，监管部门不断强化压实中介机构责任，紧盯不勤勉、未尽责的“看门人”，“财产罚”和“资格罚”并用，机构和个人“双罚”，多家审计机构因配合造假、欺诈发行等违法违规行为被严惩甚至暂停业务。为避免受牵连，一批上市公司主动更换审计机构。在逾千家换所的案例中，有一半涉及去年曾遭监管处罚的审计机构。

政策引导也是一大推动力。为进一步规范企业选聘会计师事务所行为、提升审计质量，2023年发布的《国有企业、上市公司选聘会计师事务所管理办法》明确提出，国有企业连续聘任同一家会计师事务所原则上不超过8年，直接推动一批国有控股公司2024年换所，在引导上市公司定期更换审计机构、规避长期合作可能产生的利益共生关系、降低审计风险、提升信披质量方面作出有益示范。

无论是主动远离“问题所”避险，还是依规定期换所，均反映出上市公司对审计机构的选择更加谨慎与理性，对高质量审计服务的需求日益增加。随着资本市场改革向纵深推进，越来越多上市公司主动寻求更独立、更客观、更专业的审计意见，希望借此增强财务信息的透明度、专业度和可信度，以助力企业长远稳健发展、赢得市场的信任和肯定。

有问题的大所、老所被放弃，专业过硬的小所、新所受青睐。此次集中换所，还折射出上市公司选择审计机构不再仅仅依据规模和名气，而是将审计质量、独立性等作为更重要的考量因素。未来审计机构更要靠专业说话，既需不断提升执业水平，为上市公司把好脉、问好诊，做好企业投资价值的发现者；也需持续强化审计工作的独立性和公正性，督促上市公司规范运作、真实披露，当好资本市场平稳健康运行的守护者。浑水摸鱼、玩忽职守，则很可能面临监管处罚、业务停摆、客户流失等多重挑战。

也有个别上市公司换所背后藏有猫腻。部分上市公司在年报披露日临近前突击变更审计机构，其中不乏公司此前被出具“无法表示意见”“带持续经营重大不确定性段落的无保留意见”等“非标”意见，被投资者质疑是为了掩盖财务问题而“换医生”，甚至是企图以此规避退市风险。一家企业真实业绩如何，不会因为更换审计机构就能发生实质性改变，在监管部门一再强调严监管、零容忍的背景下，故意隐瞒欺骗、弄虚作假得不偿失，上市公司还需恪守守法合规的底线，别让换所演变成更大风险。

当前，稳住股市已成为资本市场的主基调，对上市公司发展质量、中介机构执业水平提出更高要求。期待上市公司换所不只是换了块牌子、换了个医生，更能换出规范经营、诚实信披、高水平执业的新气象。

财金纵横

□ 本报记者 陈果静

加快完善存款保险顶层设计

4月底，中国人民银行召开“构建新时代更加强健有效的金融安全网——《存款保险条例》施行十周年”专家座谈会。座谈会上，来自立法工作部门、司法机关、商业银行、高校、学会等单位的专家代表建议，进一步强化存款保险职能，丰富早期纠正、风险处置措施和工具，充实存款保险基金，完善后备融资机制，切实发挥好专业化、常态化风险处置作用，并有必要在金融立法中予以体现。

金融体系稳健性提升

从2015年5月至2025年5月，《存款保险条例》至今已满10岁。

早在1993年，《国务院关于金融体制改革的决定》就提出，建立存款保险基金，保障社会公众利益。2013年，党的十八届三中全会作出“建立存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制”的决策部署。2015年5月，《存款保险条例》施行，存款保险制度正式建立，我国形成以审慎监管、存款保险、央行最后贷款人为支柱的金融安全网。2019年5月24日，中国人民银行设立了存款保险基金管理有限责任公司，2020年下半年，存款保险基金管理有限责任公司进入实质化运行，在中国人民银行金融稳定局指导下履行费率核定、基金归集、早期纠正、风险处置等具体职能。

10年来，存款保险有效发挥风险监测、防范挤兑、差别费率、早期纠正、风险处置等核心功能，进一步强化了公众对银行体系的信心、提高了存款人保护水平、促进了高风险银行有序出清，提升了我国金融体系稳健性，增强了银行业竞争力和服务实体经济能力。

中国人民银行统计数据显示，截至2024年末，我国共有3761家投保机构。存款保险已累计归集保费3732亿元，累计对数千家（次）投保机构进行了核查，对1600家投保机构采取了风险警示和早期纠正措施。

在我国存款保险实践历程中，包商银行风险处置无疑是标志性案例。2020年11月23日，包商银行进入破产程序。在存款保险的依法支持下，存款人的利益得到了有效保障。包商银行风险处置也成为新中国成立以来第一例商业银行通过“接管+收购承接+破产清算”实现完全市场退出的成功案例。

与会专家表示，存款保险推动包商银行风险处置平稳收官，实现了我国商业银行破产清算退出市场“零”的突破。这一案例打破了刚性兑付，严肃了市场纪律，为金融机构健康发展和金融市场良性运转提供了成功范例。在座谈会上，参与包商银行风险处置的专家表示，“在各方的通力合作下，平稳实现了包商银行的破产公告、数据切割迁移、分账核算等工作任务，顺利完成了包商银行各项处置工作，没有发生挤兑、流动性风险、声誉风险和社会事件”。

有关专家表示，《存款保险条例》施行10年来成效显著。存款保险推动了金融风险的早发现、早处置，增强了公众对银行体系的信心，对保护存款人利益、维护金融稳定、促进金融体系的健康发展，发挥了重要的作用。

推动提升存款保险法律位阶

自施行以来，尽管我国存款保险制度平稳有序运行，市场化、法治化处置作用逐步凸显，但在金融风险处置实践中，仍面临《存款保险条例》法律位阶较低、制度设计和内容较为原则等问题。近年来，完善顶层设计、推动出台存款保险法的呼声渐起。

今年全国两会期间，多位全国人大代表建议加快出台存款保险法，进一步完善存款保险制度。“存款保险制度的法律位阶有待提高。”有代表在今年全国两会期间表示，存款保险制度作为金融安全网三大支柱之一，存款保险制度作为维护金融稳定的基础性制度，应通过制定法律的方式进行规范。现行《存款保险条例》仅为行政法规，需要提升其法律位阶。也有代表在今年全国两会期间表示，《存款保险条例》对存款保险机构职责及风险处置权限等规定较为原则，存款保险早期纠正措施有限，处置措施不完整。通过制定存款保险法，依法明确存款保险机构职责权限及处置措施，能够充分发挥存款保险的专业化处置职能，更加有效地维护金融稳定。

中国人民银行副行长宣昌能近期撰文指出，要客观地看到，存款保险制度功能有待进一步完善。应借助金融稳定法、《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国商业银行法》等立法修法契机，在法律中强化存款保险早期纠正和风险处置职能，夯实履职的法律基础，以进一步发挥存款保险的市场化、法治化、专业化风险处置作用。

在座谈会上，多位与会者也强调，要善于运用法治思维和法治方式推动改革，提升《存款保险条例》法律层级，推动出台存款保险法。

从国际经验看，存款保险制度已在近150个国家和地区建立，多是通过专门的立法进行规定。多数经济体通过较高位阶的专门法律对存款保险制度进行规定，如美国、加拿大、日本、韩国等均制定了存款保险法或存款保险公司法。与会专家建议，应当借助当下重要的金融法修法周期，在相关法律中明确包括存款保险职能在内的金融风险处置机制、程序及其和司法破产的衔接，并保持相关法律间的协调。

进一步完善存款保险机制

在座谈会上，多位专家代表提出，要继续将存款保险纳入中央银行工作系统推进，强化专业化风险处置职能和早期纠正职责，有效防控金融风险，牢牢守住不发生系统性金融风险底线，筑牢金融安全网。

10年来，随着经济社会的发展，银行业风险处置过程中出现了一些新情况和新问题，特别是《存款保险条例》还不能充分满足金融风险防控实践需要，比如早期纠正机制需要进一步完善、风险处置工具有待进一步丰富等。

中国人民银行金融稳定局局长孟辉表示，在提升存款保险法律位阶的同时，应围绕早期纠正措施、风险处置工具、后备融资机制等进一步完善存款保险制度。有专家也表示，应进一步健全具有硬约束的金融风险早期纠正机制，并应在立法中予以明确。要为早期纠正措施设置明确的时限，对于在规定期限内不能达标的机构，要及时采取处置措施，把握好处置的最佳时机，最大程度减少处置成本。同时，要明确存款保险基金的使用条件，积极推动争取“接管+收购承接+破产清算”的处置方式，在有效保护存款人合法权益、有序处置金融风险、维护金融稳定的同时，严肃市场纪律，防范道德风险。

拓宽存款保险基金的资金来源也是座谈会上的焦点话题。从国际经验来看，很多国家的存款保险基金都有后备融资安排，包括向央行申请再贷款、向市场公开发行债券、向机构征收特别保护费等。与会专家认为，应加快建立类似的机制，加强风险处置资源积累，拓宽存款保险基金的资金来源，这有助于我国存款保险基金及时补充流动性，提高风险应对能力。

政策

本报记者 郭子源

政策性金融持续发力东北全面振兴。记者从国家开发银行获悉，作为基础设施主力银行，今年一季度，该行已发放东北振兴贷款523亿元，同比增幅明显。信贷资金主要投向了东北地区清洁能源等绿色领域、重点产业链、高端装备龙头企业技术攻关、黑龙江高标准农田、吉林“千亿斤粮食”工程等。与此同时，该行还加大对高速公路、高铁、城市轨道交通、机场、重大水利工程等项目的中长期融资支持。

随着东二跑道于今年1月下旬正式投入运营，黑龙江哈尔滨太平国际机场成为东北地区首个双跑道国际机场。为了缓解大型基础设施建设项目的资金缺口，国开行黑龙江分行牵头组建了银团贷款，支持东二跑道如期完成建设任务。“今年一季度，黑龙江分行已发放贷款1.23亿元，用于机场配套设备购置、其他专用设施建设等。”国开行黑龙江分行客户四处客户经理王明祝说，目前哈尔滨太平国际机场的高峰小时容量已提升33%，年旅客吞吐量设计保障能力突破3800万人次，货邮设计吞吐能力扩容至30万吨，成为服务重大赛事、促进产业升级、推动跨境物流等枢纽经济加速发展的重要现代化基础设施。

政策性金融机构的优势之一，是能够更好地协助相关政府部门设计、制定政策规则，既可以融资，还能融智、融制。2021年，生态环境部、国家发展改革委、国家开发银行在部分省市开展了生态环境导向的开发（EOD）模式试点，探索将生态环境治理项目与资源、产业开发项目一体化实施，提升环保产业的可持续发展能力。

长春市双阳城区如意湖片区开发基础设施建设项目是吉林省首个成功落地的生态环境导向的开发模式项目。今年一季度，国开行吉林分行作为银团贷款的牵头行，发放1.16亿元贷款支持双阳河流域生态修复、区域路网升级和特色产业发展，当地通过“生态+产业”模式，实现了生态效益与经济价值互促。“我们以片区综合开发为抓手，统筹生态环境保护、绿色低碳发展，打造‘产城人’融合示范区。”国开行吉林分行客户七处客户经理于淼说，项目建成后将带动片区GDP年增长超5亿元。截至目前，该项目已完成河道治理10.6公里，恢复湿地37.3公顷，修复破损山体256公顷。

随着城中村改造政策支持范围扩大，城中村改造专项借款也在加速落地。此前，住房和城乡建设部、财政部曾联合印发通知，城中村改造政策支持范围从最初的35个超大特大城市和城区常住人口300万以上的大城市，进一步扩大到近300个地级及以上城市。其中，开发性、政策性金融机构提供城中村改造专项借款。国开行成立总行、分行两级工作专班，配合相关部门开展政策研究，同步推进内部配套制度制定、金融产品设计和系统建设等工作；与此同时，优化审批流程，建立快速通道，即报即批，限时完成，为城中村改造项目量身定制金融服务方案，满足项目的用款需求。

“今年一季度，向大连市金普新区的民和村城中村改造项目发放专项借款8.18亿元，惠及居民2078户，不仅改善了居住条件，还完善了公共服务，旧村变新城，安居更乐业。”国开行大连分行客户三处客户经理顾天佑介绍，接下来，该行将加大工作力度，服务构建房地产发展新模式。下一步，国开行将强化职能定位，聚焦主责主业，紧扣推动新时代东北全面振兴战略部署新任务，不断完善综合金融服务体系，推动将更多金融资源投向基础设施、产业升级、科技创新、农业现代化、生态治理、民生改善等重点领域。

本版编辑 于 泳 苏瑞淇 美 编 王子萱

共享平台激活“沉睡”资产

本报记者 曾金华

记者从财政部获悉，全国资产调剂共享平台目前已覆盖全国所有行政事业单位，汇聚近20万条资产调剂共享和需求信息，推动资产跨部门、跨级次、跨地区调剂共享，平台应用正在进入快车道。

2025年1月，财政部依托预算管理一体化系统建立了全国资产调剂共享平台（以下简称“平台”）。平台充分利用预算管理一体化系统资产调剂共享功能，实现全国资产调剂共享信息的汇聚和发布。平台设置调剂广场、共享广场、需求广场功能，分别查询可调剂资产信息、可共享资产信息和单位提出的资产调剂共享需求，有效撮合供需双方信息。

按照部署，各部门及其所属单位负责可调剂共享资产盘点和供需信息推送；地方财政部门负责汇聚本地区预算管理一体化系统中的资产调剂共享信息；财政部负责汇聚中央和地方预算管理一体化系统中的资产调剂共享信息。确定需要调剂共享的资产，经供需双方沟通一致，按照资产使用或处置办法规定办理。

“盘活行政事业单位国有资产，是提升资产收益，充分发挥财政资金作用的重要方式方法。建立调剂共享平台，有利于推动国有资产的盘活和高效率使用。”中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任何代欣表示。

近期，安徽、河北等地的财政部门率先开展“完善平台、登记信息、匹配资产”工作，生态环境部、中国科学院等部门已完成匹配资产的无偿划转，实现了资产梯度使用和物尽其用，使闲置资产焕发生机，也有效节约了财政资金。

中国科学院天津工业生物技术研究所的部分科研仪器，经过10多年的使用，已不能满足科研需要，处于闲置状态，生物技术研究所通过全国资产调剂共享平台发布信息寻找接收方。安徽省皖西学院因科研需要，通过平台寻找有关生物工程、食品安全、材料科学研究的仪器设备，查询得知生物技术研究所发布的自动影像处理系统、两维电泳系统、脉冲电泳系统、等电聚焦分级分馏器4台设备符合需要。此后，双方通过电话沟通、线上视频等方式达成初步调剂意向，生物技术研究所出具仪器测试报告，皖西学院出具接收函，共同完成了资产的无偿划转手续，目前设备已安装到位，投入正常使用。通过此次资产调剂，皖西学院节约资金280万元，并且大大缩短了资产配置时间，有效支撑了药理药效分析、中药分离鉴定、生物材料等领域的科研工作。

此外，生态环境部国家海洋环境监测中心提供的笔记本电脑，解决了安徽省宿州、阜阳等地的10家单位办公缺电脑问题，平台调剂共享作用日益显现。“实践显示，调剂共享平台的投入运行，提升了国有资产尤其是科研仪器、办公设备等的使用效率，有效节省了财政资金的投入。”何代欣说。

财政部此前要求，各部门及其所属单位、地方财政部门要充分认识运用平台加强资产调剂共享的重大意义和重要作用，树立勤俭节约、讲求绩效的理念，积极主动作为，压实工作责任，确保全国资产调剂共享工作扎实推进。据悉，当前中央部门和地方财政部门正在盘点闲置低效资产，及时向平台推送调剂共享和需求信息，充分利用平台进一步提升资产管理效益。