

金融科技时代地方金融监管改革研究

刘 凤

厦门大学嘉庚学院, 中国·福建 漳州 363105

【摘 要】金融科技的发展使金融服务突破了空间和时间的限制,呈现出网络化、数字化、智能化特点。金融科技有助于进一步推动普惠金融目标的实现,但同时也使得金融风险从传统金融领域向非传统金融领域扩散,地方金融风险的防范和处置成为党中央和政府的关注重点。2023年3月发布的《党和国家机构改革方案》调整了原来的监管框架,进一步优化央地金融监管权限,深化地方金融监管体制改革,压实地方金融监管机构职责。目前,各省已完成地方金融管理局的组建,要提高地方金融监管效力,未来还亟需从加快统一立法、优化管理机制、提高监管能力、协同监管资源等方面进一步完善地方金融监管制度的内涵建设。

【关键词】金融科技;地方金融监管;行为监管

21世纪以来,金融与科技的融合使得中国金融业进入了飞速发展的快车道。金融科技的迭代改变了金融业务模式和交易方式,使金融服务呈现出网络化、数字化、智能化等特点,使其更容易触达尾部人群。然而在金融服务变得更普惠的同时,金融风险却也更容易迅速地传统金融领域扩散到非传统金融领域。近些年来,我国在P2P网贷、股权众筹、地方金融资产交易所等领域出现了许多金融乱象,地方成为防范化解系统性金融风险的重要战场。为了进一步压实地方金融监管责任,2017年第五次全国金融工作会议明确地方金融监管的范围为“7+4”类机构和“两非”领域。然而一直以来,地方金融监管面临着发展与稳定的矛盾,在中央主导金融监管事权的前提下,地方政府在金融风险的管理上轻事前防范,重事后应急处置,监管能力无法匹配金融科技创新发展的速度。现行的地方金融监管制度迫切需要进行改革。2023年3月国务院发布了新一轮机构改革方案,明确了中央和地方金融监管新框架。新框架下,地方金融监管的权责将进一步明确,面对金融科技发展带来的非传统金融领域的风险问题,坚持审慎监管和行为监管理念,加强内涵建设成为地方金融监管体制改革的未来方向。

1 金融科技在金融领域的应用及风险

金融业态分为传统金融和非传统金融,传统金融是指那些拥有金融牌照金融机构及其成熟的组织形式和业务领域。传统金融一般都按照机构监管的模式有明确的监管主体,接受严格的法律监管如银行业、保险业、证券投资基金行

业等。非传统金融则是指那些传统金融难以覆盖到的,能够满足民间融资需求,依托于地方生产组织关系衍生而来的类金融组织及其业务,即“7+4”和“两非”领域。

1.1 金融科技在传统金融领域的应用及风险

金融科技在传统金融领域的应用已经进入3.0时代,主要表现为大数据、区块链、云计算、人工智能等技术在银行业、保险业、财富管理等的的应用。金融科技的广泛应用为传统金融提供了更具有交互性、动态化的服务场景,更强大的征信体系和更充沛的金融创新能力。比如区块链技术因为其去中心化,不可篡改的特点,应用于银行的支付清算和票据业务风险管理中;人工智能技术广泛地应用于智能支付、智能客服、智能投顾等等。这些金融科技改变了传统风险定价模型,金融信息采集来源、投资决策过程,甚至是金融信用中介角色。但是,金融的本质并没有改变,在传统的金融风险之外还要注意科技带来的其他风险:

1.1.1 操作风险和技术安全风险

金融科技的应用使得网络和计算机系统的安全变得至关重要,一旦系统流程设计存在缺陷,就会影响到金融机构网络业务的正常运行,或者黑客攻击带来的网络安全风险、业务人员操作过程中的失误都可能给金融机构带来极大的损失。

1.1.2 数据和信息安全风险

大数据在金融中的应用进一步推动了征信业发展,也为金融业提供精准的客户画像,改变了传统金融业的风控模式,更好地借助互联网进行普惠金融创新。然而,金融行

业的数据属于敏感数据，一旦出现数据泄露或者被盗取，直接关系到用户信息安全和国家金融安全问题。

1.2 金融科技在非传统金融领域的应用及风险

金融科技在地方非传统金融领域的应用目前主要表现在小额贷款公司、融资担保公司、股权众筹、地方金融资产交易所等借助互联网平台开展投融资活动。有的地方金融组织借助网络平台以高息为诱饵，以虚构融资租赁项目，或以黄金矿石、茶叶、虚拟币交易投资为名演变成非法集资活动。有的投资公司以开发金矿、投资虚拟币、炒期货为名进行非法揽储。典型案例如2024年深圳鼎益丰集团发行虚假理财产品和“DDO数字期权”。这些活动都触及非法集资的法律红线。我国地方非传统金融组织大多具有县域化经营的特点，“7+4”类机构的注册地一般都在县域，借助于互联网却可以将服务触角伸向全国各地。地方非传统金融组织基本上以民企为主，业务开展灵活，创新能力强，监管识别难度大，加上互联网金融行业滋生的一些诸如裸贷、校园贷、恶意套现、暴力催收，征信黑市等乱象极易引发其他社会问题。导致风险逐步由传统金融领域向非传统金融领域，中央向地方、线下向线上转移，使得县域成为金融风险防控的主战场。

金融科技在地方金融领域的广泛应用是把双刃剑，在提高金融普惠性、便利性的同时，也加速了风险的跨行业、跨市场、跨国的传染。我国银行、证券、保险等传统金融领域一直受到严格审慎的监管，有审慎的监管法律法规制度和针对性的监管措施，传统金融领域发生系统性风险的可能性较小。在非传统金融领域，互联网技术不受时间、空间的限制，金融科技拓展了地方金融组织获取客户的渠道，门槛大大降低，形成了大量的长尾客户，长尾客户信用等级低，风险承担能力弱，当互联网金融风险集中爆发时，这些长尾客户将承受最大的风险冲击，呈现肥尾特征，极易引发群体事件。这种长尾效应和肥尾特征使得金融风险的负外部性显著增加。

2 金融科技时代地方金融监管存在的问题

第五次全国金融工作会议指出“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任”。随后中共中央发布《关于服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的若干意见》，首次明确了地方金融监管对象为“7+4”类金融业态。2017

年成立金融稳定委员会，指导监督、问责地方政府金融监管。2018年10月，各地地方金融监督管理局纷纷挂牌，由“办”升“局”，在承接原来地方金融办的全部职能基础上承担更多地方金融监管的职责，进一步深化央地双层金融监管体制。2023年3月我国监管体制迎来新一轮重构，“二委一行一局一会”的新格局形成。新监管框架明确以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备，地方金融监管机构专司监管职责，并强调不再加挂金融办的牌子，以维护地区内金融稳定为目标，担负起更多的金融监管职责，并承担金融风险防范，化解和处置的属地责任。然而要切实提高金融监管有效性，地方金融监管还亟需解决以下问题：

2.1 地方金融监管缺乏统一立法

2023年3月前全国已经有18个省出台了地方金融监管法规或条例，但名称和内容大多不一致，且还包含地方金融发展和服务实体经济的职能。新监管框架建立后，并没有对原地方金融监管法规或条例进行相应修改或补充。对地方金融管理局的职能的规定还停留在促进金融发展、宣传金融安全知识、协调相关部门开展金融违法打击工作等基础层面工作，与有效整治金融违法行为、提升监管水平的目标仍存在较大差距。同时地方金融管理法律授权文件还未能进行有效整合，仍分散于各类行政性规范性文件之中，这些文件权威性，时效性不足，进一步削弱了地方监管效力。此外，部分地方金融管理机构既承担监管职责，又负责制定相关权限文件，这使得其职权行使的合法性和合理性受到更多质疑。

2.2 对非传统金融业监管缺乏统一的制度安排和分工

2024年4月，各省基本完成了省级金融管理机制的部署，各省成立了省委金融委员会、金融工作委员会，各省地方金融监督管理局改为地方金融管理局。但是监管要求较为宽泛，还未能根据地方金融发展水平和自身监管资源，构建有效的监管机制。具体而言，主要存在以下问题：一是尚未建立完善的日常检查和预警机制；二是缺乏健全的风险处置机制和规范化的处置流程。三是缺乏事后问责机制。

2.3 地方尤其县域整体监管体系较为薄弱

随着2023年新金融监管框架调整方案逐步实施，目前国

家金融监督管理局在地方已经按省、市县设置分支机构，地方政府设立金融管理局专司监督职责。地方省政府同时设立金融委员会和金融工作委员会以加强对省金融管理局领导。然而地方金融组织十分庞杂，且大多在县域一级注册，开展活动。部分地方金融管理局在市一级设立了分局，县一级还没有相应的机构设置。这容易导致监管信息不全面，无法及时对金融风险预警。

2.4 地方金融监管力量薄弱，技术手段落后，人才匮乏

当前，人员配置存在诸多问题，人员总数不足，且素质水平差异较大，人员结构也不尽合理，呈现出倒金字塔形态，基层人员数量相对匮乏。然而，地方金融风险呈现肥尾特征，多发于基层和一线，这与现有的监管资源配置明显不相匹配。与此同时，现有人员大多缺乏金融监管工作的实践经验，且未掌握金融管理岗位所需的专业知识，对监管工作手段也不够熟悉，难以充分满足专业金融监管工作的实际需求。面对与日俱增的新业态监管业务量，往往只注重事前审批，对事中、事后的持续监管普遍无暇顾及，缺乏监管方式、监管手段的创新和监管能力的培养。

3 进一步深化地方金融监管制度内涵建设的方向

3.1 加快地方金融监管统一立法

新监管框架建立后，应在国家层面加快地方金融监管的统一立法，在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，明确地方金融监管事项、手段、权力、责任的法律依据和授权，明确中央金融监管机构地方派出机构和地方金融监管部门之间的关系，加快推进7+4+X类机构和场所的监管规章“立改废”，明确市场准入、日常监管、行政处罚、市场退出等各环节的操作流程。实现行业规则明确、标准一致，确保地方金融监管有法可依、执法有据、权责分明。

3.2 优化地方金融管理机制，明晰地方监管职责边界

在国家金融监督管理总局的统筹指导与规制框架内，地方金融监管部门需着力优化管理机制，精准界定监管职责边界，将分散在各个部门的金融审批权和监管权进行整合，统一归并到地方金融管理局，实现监管资源的高效整合与协同运作。对于传统金融机构引发的风险事件，地方金融管理局主要是协同配合中央金融管理机构，在化解处置风险的过程中维护地方社会稳定。在涉及“7+4”类金融组织风险处置中，地方金融监管局需肩负起必要的资金救助责

任，平稳有序推进金融风险处置工作，有效防范系统性金融风险，维护区域金融市场的健康稳定发展。

3.3 加强行为监管和金融消费者权益

地方金融管理局对“两非”的监管应着重在营销活动的管理上。尤其是频频引起社会群体事件的非法集资活动，非法集资和金融诈骗以高利为诱饵，通过互联网平台进行产品营销，损害了广大投资者和消费者的利益。对这些互联网平台金融产品的广告宣传等应加强行为监管。新监管体制下，国家金融监督管理局统筹金融消费者权益保护，地方金融管理局在对地方金融组织的行为监管中，应加强和国家金融监督管理局地方分（支）局的信息沟通与协作，以实现投资者的保护。

3.4 加大地方金融监管资源投入，提升监管效力

因为类金融组织主要在市县两级注册，应在市县两级增设金融监管机构，人员配备、经费投入向县市倾斜。加大对监管人才的引进和培养，充实监管队伍；学习先进的监管方法和手段；加快全国统一的金融大数据共享平台建设，实现数据信息共享。各地监管机构应实时更新金融监管动态数据信息，实现对各类金融组织、金融行为的实时监测和预警；积极推动监管科技应用，监管手段升级换代，比如借助大数据智能分析技术，提升风险监测预警信息的精准度，提高地方金融监管的效力。

参考文献：

- [1] 中共中央国务院印发《党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报, 2023-03-17.
- [2] 李诗洋. 完善地方监管协调机制的路径分析-基于风险防范的角度[J]. 新视野, 2023 (3).
- [3] 石光乾. 金融科技驱动下数智化地方金融监管体系构建研究[J]. 广西社会科学, 2023 (1).
- [4] 徐义国, 王子瑜. 地方金融监管“超级变”[J]. 银行家, 2023(8).
- [5] 王一鸣, 陈道富, 王刚. 完善地方金融监管体制思考[J]. 中国金融, 2019(3).

作者简介：

刘凤（1975.2-），女，汉，副教授，本科，江西新余，研究方向：货币理论与政策、国际金融、金融监管。