

中国金融监管体制改革的逻辑与路径研究

侯昱薇

(北京社会科学院 北京 100000)

【摘要】中国金融监管体制自20世纪90年代以来历经多次改革,逐步形成了以“一行两会”为主导的审慎监管框架。在维护金融稳定、助力产业高质量发展的背景下,中国金融监管体制在新发展阶段也面临着自身的改革需求。在这一过程中,要坚持理念改革,明确货币政策与审慎监管的范畴,构建监管信息共享机制,进一步科学划分金融监管央、地职能,落实金融消费者保护,有效防范系统性金融风险的爆发。

【关键词】金融监管;改革;宏观审慎

Research on the logic and path of China's financial supervision System reform

Yuwei Hou

(Beijing Academy of Social Sciences, Beijing, 100000)

[Abstract] China's financial regulatory system has undergone many reforms since the 1990s, and has gradually formed a prudential regulatory framework dominated by the “two sessions”. In the context of maintaining financial stability and promoting high-quality industrial development, China's financial regulatory system is also facing its own reform needs in the new stage of development. In this process, we should adhere to ideological reform, clarify the scope of monetary policy and prudential supervision, establish a mechanism for sharing regulatory information, further scientifically divide the functions of the central and local financial regulators, implement financial consumer protection, and effectively prevent the outbreak of systemic financial risks.

[Key words] Financial supervision; Reform; Macroprudential

1 中国历次金融监管体制改革的内在逻辑

1.1 中央统筹领导

基于我国特殊的中央集权治理体系,我国金融监管体制改革的顶层设计与推进均由中央层面统筹协调。一是中共中央财经委员会,其前身中共中央财经领导小组自1980年成立以来一直作为中央直属进行国家重大经济发展战略政策决策。二是1997年起,为保证宏观金融政策的稳定性与改革的持续性而召开全国金融工作会议。这两项重大工作机制安排,是我国金融监管体制改革具有系统性与持续性的基础,决定了我国金融监管体制改革变迁的方向与重点;这两项会议也因其对监管体制改革的重要影响力与推动力,成为我国金融监管体制改革的重要主体。

1.2 保持货币政策独立性

自1984年中国人民银行与中国工商银行分设,至1997年亚洲金融危机,中国人民银行货币政策主要依托两大计划:现金计划和信贷计划。金融监管则主要立足于专业银行(国有商业银行的前身)、农村信用社和城市信用社对上述两大计划的执行。由此形成地方政府逼银行贷款、地方和银行共同逼人民银行调整两个计划,最终形成多次恶性通货膨胀的局面(1988年的商品零售价格指数为18.5%、1994年CPI为24.1%)。其本质是预算软约束制度下“投资靠财政——

财政向银行透支——银行信贷倒逼货币发行——通货膨胀”的行为模式和宏观后果,即所谓的“同步振荡”。以1997年亚洲金融危机为诱因,投资膨胀形成严重的产能过剩最终造成沉重的银行业不良资产。因此,通过改革中央银行体制,确保货币政策独立性以解决通货膨胀和银行业安全性问题是我国金融监管体制改革的主要逻辑之一。

1.3 动态化监管

从20世纪80年代至1993年,我国实行的是事实上的金融业综合经营、综合监管模式。除保险业相对独立外,银行、证券、信托三类机构皆涉足其他类型金融业务,形成了金融混业经营的局面,并由此导致巨额不良资产。为解决上述问题,自1993年的《国务院关于金融体制改革的决定》至2003年中国银监会的成立,“一行三会”分业监管体制正式确立,严格限制金融业的综合经营。至今,分业监管已不适合日趋深化的综合经营态势,新一轮监管体制改革正在上演。由此可知,我国的金融监管体制是基于当下经济环境和金融市场特定阶段的需要而动态演变的,演变时间较长且过程平稳,同时每一次体制变迁都由政府法令或法律引入和实行,属于渐变式强制性体制变迁。这种动态的、系统的、由上而下的监管体制,正是金融改革顺利推进的重要保障和前提。

1.4 监管事权集中

中央和地方金融监管事权划分是当前监管体制最终成型的一个重要立足点。以20世纪80年代各地为解决返城知识青年而兴办集体工商企业开始,城市信用社、地方信托投资公司数量激增;为解决农村集体企业资金问题,农村合作基金会等机构遍布乡镇;农村信用社实际上脱离农业银行接受县政府管理;各地级市都设立了融资中心办拆借。随之而来的问题是各地金融“三乱”(乱办金融机构、乱办金融业务、乱集资)层出不穷,各类型金融组织经营严重亏损,挤兑风潮在一些区域(广东、海南、浙江等地)不断出现,因而催生了1998年中共中央金融工作委员会。该委员会的成立意味着我国的金融监管事权已基本上归中央政府所有,省级政府部门只对农村信用社一类机构进行管理,地市以下级别的政府部门基本没有金融监管事权。

1.5 强化宏观审慎监管

面对国内新发展格局和当前复杂的全球金融环境,单纯的混业监管无法有效防范系统性风险,这一事实已被2008年全球金融危机所证实。全球金融危机使各国金融监管主管部门认识到:强化宏观审慎管理,建立货币政策与审慎监管相协调,高效、专业、有力有效的现代化金融管理体制,守住不发生系统性风险的底线,是一国金融监管的主要职责。具体而言,一是强化金融宏观审慎管理,建设由金稳委牵头,包括政策主体、政策目标、政策工具、传导机制各要素,决策、执行和评估各环节的完整有效的金融宏观审慎管理组织架构。二是强化功能监管和综合监管,实现风险监管全覆盖。突出功能监管,减少监管真空和监管套利。落实穿透式监管原则,构建针对线上、线下各类金融活动,包括持牌、非持牌融资活动的全面监管体系,严厉打击非法集资。加强行为监管,建立激励相容、有力有效金融消费者保护制度,维护市场竞争秩序。

1.6 国际经验权衡比较和与时俱进

基于我国金融宏观调控体系、金融市场体系、金融机构体系和金融监管体系发展从属于社会主义市场经济建设的大框架内,金融体制改革的基本方法论是向具有发达金融体系的成熟市场经济体学习借鉴。因而在过去27年间,两次大的金融监管体制改革以及当前正在进行的改革均立足于对国际经验的权衡比较,结合中国实际确立监管模式。货币政策独立性、一行三会、分业监管、中央地方事权划分、机构监管向行为监管和功能监管的转变等重大监管原则的确立是在分析美国分业经营、德国全能银行、英国“准双峰监管”、

日本主银行制度、欧洲中央银行等一系列体制机制演变、成型的基础上研究实施的。

2 新一轮金融监管体制改革的原则

结合上述改革的逻辑路径,当前改革应坚持以下原则:

一是加强金融调控主体性和有效性,提高金融服务实体经济效率。在我国银行业为主的金融结构下,在货币政策从数量型调控为主转向价格型调控为主的背景下,通过改革建立健全货币政策和审慎管理协调一致的体制机制,总体上管住货币闸门,消除系统性风险产生的根源。

二是有效识别、防控和应对系统性金融风险,加强宏观审慎管理。系统性金融风险的管理,在于穿透识别系统重要性金融机构和金融集团的内在与关联风险,强化金融业综合监管,包括统计、评级、法律等辅助体系。提高宏观审慎政策的整体性和行为监管的有效性,维护经济金融整体稳定。

三是顺应金融业综合化发展趋势,全面实施综合监管和功能监管,落实穿透式监管原则。当前主流金融监管理念已从机构监管转向行为监管,功能和业务属性相同的金融服务应当适用于一致的行为规则和监管标准,能够有效减少监管套利,避免监管真空,加强金融消费者保护,实现风险监管全覆盖。

四是妥善处理风险监管与创新二元目标的关系。在部分二者矛盾冲突集中尖锐的领域,如资本市场监管、保险资管监管、地方金融监管等,按照风险监管职能和创新职能彼此分离的原则重塑金融监管者激励约束格局,尽量减少二元目标冲突的风险隐患。

五是尽量减少改革过程的潜在成本。按照改革成本最小化原则,尽量减少改革过程中由于机构、职能和人员调整可能导致的摩擦成本,实现新旧体制的平稳过渡,有效控制改革过程本身可能造成的新风险。

3 构建宏观审慎监管框架的路径选择

无论什么样的监管框架,都需要面对当前中国金融监管体制的核心问题:一是缺乏与中国金融体系运行实际相适应的、被广泛接受的金融风险理念和管理框架的理论体系;二是协调问题,包括货币政策、宏观审慎和微观审慎之间的协调,也包括不同监管部门之间的协调问题;三是如何提高金融监管实施效率问题。下一步金融监管体制改革均应重点围绕这三个问题发力。

3.1 重塑金融监管理念

首先,金融的未来发展理念主要从技术和价值两个方面出发。技术层面,我国几十年金融发展所取得

的成果，主要以数量的增长，如金融机构的数量、金融产品的数量、资产规模等方面来衡量。应当将数量导向转变为质量导向，将协助金融业高质量发展作为金融监管的目标之一。包括金融机构国际竞争力、规则话语权制定、商品定价权等。从价值观层面来看，过去我国金融业的发展是以政府为投资导向，这一思想已不适用于当下的经济发展环境。只有政府等相关部门逐渐放开金融管制，让市场发挥自己的作用，才能自下而上提高金融经济的效率。

其次，在发展金融业的同时，要准确掌握好社会稳定、经济发展以及金融风险之间的界限。在金融业发展过程中，盲目的追逐收益与过分的规避风险都不是有效的风险管理行为。监管部门为追求金融稳定而动用自身力量来帮助金融公司规避风险或处置风险，势必会对金融市场的公平竞争带来恶劣影响。为了避免这种现象的发生，未来的金融制度建立方向要从防守型思维转变到进取型思维，从保守的应对转向主动出击，化解小型金融风险，防止出现大型风险。

最后，完善金融监管体制，要从政府方面着手，进行政府行为的调整。目前针对金融机构的管理经常出现干预过多的现象，把对金融机构的监管当做对行政人员的管制来对待，这一监管思路导致“一管就死，一放就乱”现象频频发生，根源在于监管机构对自身的功能定位尚未明确。监管部门亟需加强自身与市场之间的沟通，制定符合当前金融业高质量发展的监管框架和制度，加强监管的专业性。在这样的指导思想下，将金融机构的自身管理权力还给金融机构，降低监管成本。

3.2 构建监管信息共享机制

当前我国金融监管体系需要快速构建监管信息共享机制。原因主要有两点：首先是目前金融市场信息系统存在重复建设问题，导致诸多资源被浪费；其次是信息系统的重复建设给监管成本带来巨大负担。为此，应尽快明确两点：一是将非现场监管信息在监管部门内部进行共商共建共享。构建符合内部业务体系需求的现代化信息管理系统。保证各类信息在人民银行及其他金融监管机构相通，并建立相应的信息防火墙制度，确保信息的安全性和保密性。二是提高现场监管的信息共享。就现场检查来说，一般将其分为一般性现场检查和一般性现场检查。除了事先监管和业务机构双方规定的事项应由中央银行和相对应金融监管部门一起进行现场检查外，一般性现场检查仅需相应金融监管部门进行的。一般性现场检查的最后结果，应在防火墙制度内在央行和金融监管部门内部共享。

3.3 划分中央和地方金融监管职能

首先，应深入研究地方进行金融监管的法律基础，以法律来规范地方政府的金融监管职能。赋予地方政府在处置风险和保障金融稳定方面的权利，促进政府在金融监管方面的主动性和有效性。在省级政府层面，出台具有地方特色的金融监督管理条例，更加细致化的规定金融监管机构、监管对象等不同的内容，把地方金融监管机构的责任进一步明确化和规范化。

其次，促进地方金融业的规范化管理。目前我国已经在各省设立了金融管理部门，现在要考虑的最大问题就是如何实施统一管理，同时还要给地方金融监管部门相适应的监管权。特别是在省级地区要更加快速、积极的提高地方金融监管的统筹性，最大程度的避免金融风险。

3.4 加强市场行为监管，落实金融消费者保护

消费者是金融市场的主体，没有消费者就不会带动金融市场的发展。在交易的过程中，消费者也是最容易受到伤害的，主要是因为金融市场对消费者来说具有较强的不透明性，更易造成的不可挽回的后果。所以，国家金融监管机构亟需出台一些更加具体和详细的金融风险保障措施。要加快构建统一的保护金融消费者权益的法律制度，防止在保护金融消费者权益的立法和执行环节出现矛盾与冲突。可专门建立金融消费者保护机构，全方位提高金融机构的消费者保护意识和投资者教育水平。

参考文献：

[1] John C. Coffee, . SYSTEMIC RISK AFTER DODD-FRANK: CONTINGENT CAPITAL AND THE NEED FOR REGULATORY STRATEGIES BEYOND OVERSIGHT [J]. Columbia Law Review, 2011, 111(4) : 795-847.

[2] 胡继晔，董亚威. 基于央地博弈的地方金融监管体制完善 [J]. 宏观经济研究, 2021, No. 268 (03): 25-38+84.

[3] 黄辉. 中国金融监管体制改革的逻辑与路径：国际经验与本土选择 [J]. 法学家, 2019, No. 174 (03): 124-137+194-195.

[4] 黎四奇. 对后危机时代金融监管体制创新的检讨与反思：分立与统一的视角 [J]. 现代法学, 2013, 35 (05): 76-87.

[5] 吴旭. 欧美金融监管体制变迁及其启示 [J]. 银行家, 2017, No. 183 (01): 83-85.

作者简介：

侯昱薇 (1990-)，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，研究方向：绿色金融、金融监管。