

Local Financial Regulation: New Mission under the New Framework

地方金融监管: 新格局下的新使命

■ 徐义国 林楠

在我国现行的“一委一行两会一局”金融监管框架中,金融稳定发展委员会负责统筹金融监管框架改革,协调各监管机构之间的职能分工与具体的审慎监管工作;中国人民银行除承担货币政策职能外,更多担负宏观审慎管理、系统重要性机构监管、金融基础设施建设、基础法律法规体系健全及全口径统计分析和预警等工作;银保监会和证监会则侧重于微观审慎监管和行为监管职能;各地金融监管局则在金稳会和各监管机构的统一指导下,维护区域内金融稳定。

新格局:完善地方金融监管体系的现实意义

新形势下,如何处理中央与地方的关系,尤其是如何清晰界定金融领域中的权属及责任边界,是近几年中央工作的重点和难点。一方面,自2008年始,金融监管权限逐步下放到省级政府,并在十八届三中全会以最高级别的文件明确推行。当时的会议公报强调,要“最大限度减少中央政府对微观事务的管理”“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。另一方面,中央同时强调“收权”,要“适度加强中央事权和支出责任”“关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权”,如此等等。

由于央地权责混乱,导致了地方政府促发展目标和防风险责任的直接冲突、日

常监管责任和风险处置责任的错配、责任层层下放后监管能力无法承载监管责任及跨区域经营的金融业务和属地化管理的监管衔接等问题。此外,随着地方发展对金融需求的日益增加以及民间金融的快速发展,也暴露出中央和地方在监管职能上既存在重叠冲突,也存在空白缺位的问题,地方金融监管机构的风险识别和监管能力以及组织、人员薄弱,专业化的监管技能亟待提升。

当前,尽快推进中央与地方的监管协调已迫在眉睫。事实上,2014年,国务院出台关于界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任的意见,已经初步形成了中央和地方两个层面的金融监管体系。伴随“一行三会”模式的格局演变,虽然全局性的地方金融监管协调机制尚未建立,但中央监管层面已开始实施由中国人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度,这意味着我国的金融监管体系改革在一定程度上开始步入新的征程。由此,如何进一步有序推进地方金融监管体系的完善,统筹协调中央与地方的风险分担以及监管职责,已经成为我国金融监管体系深化改革的重中之重。

新问题:厘清地方金融监管体系的内核与边界

按照党的十九大精神,防范化解重大风险位居今后三年决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之首。其重点是防控金融风险,做好重点领域风险防范和处置,坚决

打击违法违规金融活动,加强薄弱环节监管制度建设。2017年召开的第五次全国金融工作会议,进一步明确了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。这意味着地方政府在金融风险防控中的功能内核和职责边界将日益清晰和愈加重要。

金融风险处置的有效依据

目前,我国仍未建立纵向的金融监管协调机制,受中央与地方各自的监管半径所限,实质上形成了两相割裂的监管空间,中央对地方难以进行有效的监管指导并及时获取有效的地方金融信息,这使得双方难以进行有效的分工协作,并可能导致监管政策的制定难以及时优化,以及监管职权分散、区域性风险防控难。在地方政府层面,地方金融的监管权力未实现扎口管理,绝大部分省份的地方金融机构、新型金融机构及非金融机构的监管权散落于金融监管局、商务局、经信委等多个部门,边界不清、职权交叉,加上不同部门政务数据缺乏互通,客观上提高了监管成本,降低了工作效率,造成监管真空和监管套利,加大了区域性金融风险防控难度。即便在2017年第五届全国金融工作会议之后,中央要求各地金融监管部门加挂地方金融监督管理局牌照,要求对当前相对分散的地方金融监管职能进行整合,但至今仅有部分省市地方金融局(办)按此兑现,监管职能整合还面临着政务数据协调困难、不同机构工作机制不一等现实问

题。

我国现行的金融监管体系不仅在纵向上表现出监管权的割裂,在横向上即区域之间也存在实质性的监管权割裂,各省、市、区(县)各自承担区域内的风险处置及非法集资防范的第一责任,落实守土有责、守住不发生区域性风险、群体性事件的底线,并不直接负有区域外的金融监管责任,区域间监管联动缺乏有效机制。我国金融管理体制虽然正在从中央单一监管模式逐渐向双层监管模式过渡,但是这种转变仅仅是为了迎合实践发展的需要,尚无明确的法律法规或中央指导意见对此做出统一规划和认定,进而对中央与地方的金融监管界限做出清晰划分。金融监管界限的模糊造成了理论及现实中对地方金融管理权属的争议,导致监管重叠和监管真空并存。例如,按照国务院关于农村信用社的改革方案,农村信用社的管理交由地方政府负责,但由于农村信用社属于存款类金融机构,同时还必须接受中国银保监会的金融监管。

新兴金融业态的监管空白

目前,大部分新兴金融业态由地方政府金融管理部门负责准入,但是对这些新兴金融业态的行为和风险监管长期缺位,中央监管机构和地方金融管理部门疏于沟通协调,导致金融风险事件屡见不鲜。我国分业监管体制与混业经营发展态势的不适应,导致诸多领域监管乏力,监管套利大行其道。由于我国金融业的混业经营趋势日益明显,行业间的业务界限愈加模糊。包括商业银行在内的多数金融机构都在向综合化、多元化的方向发展,跨市场、跨行业的业务链条不断延展。在分业监管体制下,各监管部门无法全程监测资金的真实流向,极易导致危机跨市场、跨行业传染,引发系统性风险。近年来,互联网金融、资管产品的监管均出现过此类情况。

按照全国金融工作会议精神,习近平总书记强调金融安全是国家安全的重要组成部分,防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,科学防范,早识别、早预警、早发现、早处置,着力防范化解重点领域风险,着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。目前,地方金融非法集资形势依然严峻,需要谨防“P2P网贷平台”“现金贷”业务活动、“非法交易场所”“企业集资”“校园贷”“融资租赁”等引发的金融风险,需要尽快提升各级政府的金融风险防控和处置能力。此外,近年来得到极大发展的影子银行,已经成为中国金融体系的重要组成部分,深刻改变了中国金融结构和风险分布,进一步加剧了金融监管统一协调的紧迫性。

金融科技时代的风险异化

金融科技的发展及其在非传统金融业态中的广泛应用为地方政府通过金融创新来促进地方经济发展提供了极大便利。但是,我国针对金融科技的监管体系和技术手段尚不健全,还没有独立适用的法律体系与监管模式。特别对金融科技在非传统金融业态中的应用,相应的监管规则多为摩擦性、适应性的,大多是在传统金融监管体系上衍生形成,使得监管的各个环节衔接松散,极易形成重准入、轻监管的问题,导致大量金融科技在非传统金融领域的应用面临监管缺位。

在金融科技时代,随着移动支付和互联网平台的应用,金融消费者的普及程度更高、范围更广,但投资的准入门槛却更低,忽视行为监管对金融消费者造成的损失会更加严重。现代金融体系的运行伴随着大量信息的产生、传递与处理,但如何有效获取真实且适用于有效监管的高质量信息,尤其是涉及金融体系稳定的信息,仍属难题。为提升监管效率,需要尽快加

强金融监管当局内部及其与各经济部门之间的信息系统整合与共享,制定明确进度的金融信息数据整合方案,以此实现统筹协调目标,打好防范化解金融风险攻坚战。必须改变传统的监管思路,探索新的监管方式,运用大数据的监管手段,打破监管信息不畅、监管割裂、人员有限、跨区域风险处置难的坚冰。

新使命:重塑地方金融监管体系的着力点

当前形势下,如何在坚持金融监管主要是中央事权的前提下,进一步完善地方金融监管体系,制定新办法、探索新模式,发挥好地方政府在金融监管和风险处置中的作用,实现中央与地方金融监管机制的进一步协调,已成为金融监管迈向“全国一盘棋化”的关键所在。

着力于中央事权与风险属地的监管协同。我国金融管理体制从中央单一监管模式发展为中央为主、地方为辅双层监管模式的过程是自下而上演进的,地方金融监管局的监管职能和监管对象缺乏统一的制度安排。2017年全国金融工作会议明确地方金融监管局负责“7+4”类机构和“两非”领域进行属地监管与风险处置后,目前仍有一些地区存在地方监管中监管职能分散、监管边界不清和多头监管等问题,容易引发主观和客观上的监管缺位。地方政府应在中央事权为主的前提下,按照中央统一规则,积极强化属地风险处置责任,加强金融监管问责。具体而言,地方金融管理部门承担不吸收公众资金、限定业务范围、风险外溢性较小的金融活动的监管职责,中央金融管理部门制定统一的监管规则并指导实施,地方在监管职责范围内制定具体实施细则和操作办法。

着力于兼顾稳定与发展双重目标的监管立场。化解地方政府多重角色冲突,平衡兼顾多方利益诉求,是完善地方金融

管理体制的关键。转变政府职能,明确政府与市场边界,实现金融资源配置的市场化,弱化地方政府的扭曲效应;加强地方性金融机构的内部治理,确保其稳健运行,完善金融国有资产出资人制度,规范地方政府出资人决策;进一步强化地方政府金融监管的责任与意识,建立规范高效的监管职能职责法律体系。明确地方金融监管局的监管目标,使其不再负责发展地方经济的目标,避免监管目标冲突,力求激励与问责相容。在国家层面明确金融监管局的职责和权力,合理定位,彻底改变过去金融办“名不正言不顺”的状况。地方金融监管局可以发展成为准行为监管部门,负责本地化设立、本地化经营的非储蓄类准金融机构的行为监管,核心目标是保护消费者和投资者。

着力于协调合作与事权清晰的监管覆盖。现行金融监管体制的主要分工是,中国人民银行负责金融宏观调控,提供金融基础设施、监管金融市场;中国银保监会、中国证监会分别负责银行业(包括资产管理公司、信托租赁公司、合作金融等)和保险业(包括保险中介服务等)以及证券期货业的监管。一行两会形式的金融监管合作主要体现为对金融控股公司、交叉性金融业务、创新性金融产品的监管,但对地方政府负责审批的典当行、小额贷款公司、融资性担保公司、公益性基金等中国特色的影子银行体系覆盖有限。这些机构均具有融资功能,按照法律法规的规定,大都拥有从正规金融机构融资的权利,并享有法定利率数倍的利息收入,实际上是沟通正规金融与民间金融的合法渠道,强大的资金需求和这些准金融机构的有限融资能力之间的矛盾必然导致这些准金融机构高负债经营,极容易形成风险源。

因此,应建立全覆盖的金融监管协调合作机制,并且在金融监管协调合作机

制的基础上,明确有权审批的地方政府部门,包括政府金融监管局、商务部门、中小企业管理部门、工商管理等部门必须参加金融监管协调合作联席会议,并且在监管标准和信息共享方面接受联席会议的指导,以实现影子银行体系监管的全面覆盖,确保准金融机构在健康轨道上规范运行。

着力于服务创新与风险监测的监管科技。面对业态繁杂的众多品类金融机构,地方金融监管存在的人力、资源、专业能力、有效授权等问题日益凸显。日常监管和风险预警是地方金融局的短板,北京、深圳、上海率先成为监管科技探索者,先后推出“冒烟指数”“海豚指数”等来设立风险预警机制。地方金融的职责是促发展、防风险,如何发现风险已成为地方金融监管者最重要的职责。探索运用大数据、区块链等新技术手段对金融风险进行筛查,健全发布金融风险预警系统、地方金融监管信息系统、地方金融平台建设。此外,各地方之间存在系统重复建设、信息不联通等问题,应加强统筹和互通共享。应对接国家互联网金融风险分析技术平台,共建“纵向到底、横向到边”的“金融风险天罗地网”监测预警监管体系,实现对线上线下所有地方金融机构多业态、跨地域监测和动态穿透式监管。加强相关部门对非法金融活动的系统研究,从顶层设计层面制定防范和处置非法金融活动的体制机制,建立金融风险预警监测的大平台。

应鼓励加强监管科技在地方金融监管中的应用,利用大数据、云计算和人工智能等监管科技识别风险隐患并及时采取措施。从实际操作来看,传统的现场检查形式需要监管工作人员花费大量的人工时间去整理、汇总和分析信息数据,监管效率低下,且伴随一定的偶然性。可借鉴温州地方金融管理局开发使用的“地方金融非

现场监管系统”,完成对小额贷款公司、民间资本管理公司、农村资金互助会等十多类金融主体,涉及大部分民间金融组织的非现场监管数据采集、动态监测及风险预警等,结合针对性地开展现场专项检查,有效搭建起以非现场监管系统日常监测为常规工作、专项检查为重点突破、临时检查为辅助手段的“三维立体式”监管模式。

着力于宏观审慎监管的立法重塑。促进地方金融监管的创新变革,首要任务是实现金融监管的立法重塑。具体而言,地方金融监管立法必须明确是否引入宏观审慎监管框架、实现综合性监管、建立专门监管机构,如何赋予监管机构职责权限、确立监管实效评估机制、提炼可复制可推广经验以及加强金融消费者保护等根本性问题。需要对这些问题进行深入研究,并通过法律规范加以贯彻落实。

应确立系统性风险的识别、监控和预警机制。建立专业化的金融监管机构,使之充分履行宏观审慎监管的职责。加强对金融机构和金融产品的监管,并且依据相应金融风险的特殊性确立特殊的监管机制和监管手段。加强对具有系统重要性的金融机构的监管。在宏观审慎的监管框架下,有必要识别区域内的系统重要性金融机构,并对这些金融机构的治理结构、运营情况、风险情况等进行系统化监管,确保全面掌控这些金融机构的风险状况,一旦发生严重风险状况能够及时采取监管措施加以化解。●

(作者单位:中国社会科学院
金融研究所)

责任编辑:董治
yfy_dz@126.com

特别关注 19

商业银行股权管理的国际经验与启示/李广子 陈醒

良好的股权管理不仅有助于保持银行的经营稳定，也有助于保护股东自身的利益。本文将主要国际组织以及美、日、德等主要发达国家关于银行（企业）股权管理的经验进行总结，在此基础上提出相应政策建议。

International

Experience and Enlightenment of Commercial Banks' Shareholder Management

Good shareholder management not only helps to maintain the stability of the bank's operations, but also helps protect shareholders' own interests. This article summarizes the experience of major international organizations and major developed countries such as the United States, Japan, Germany and other countries on bank (enterprise) equity management, and puts forward corresponding policy recommendations.



宏观经济 52

地方金融监管：新格局下的新使命/徐义国 林楠

我国现行的“一委一行两会一局”金融监管框架中，金稳委负责统筹金融监管框架改革，协调各监管机构之间的职能分工与具体的审慎监管工作；各地金融监管局则在金稳会和各监管机构的统一指导下，维护区域内金融稳定。

Local

Financial Regulation: New Mission under the New Framework

In China's current financial supervision framework, the FSDC is responsible for coordinating the reform of financial supervision framework, coordinating the division of functions between various regulatory agencies and specific prudential supervision. The local financial supervision bureaus maintain financial stability in the region under the unified guidance of FSDC and various regulatory agencies.

刊首语

04 王松奇/中国金融：最成功的改革与最不成功的改革

专稿

10 林建海 刘 菲/如何实现高质量经济增长
14 章 彰/资产证券化：风险管理的视角与逻辑(上)

特别关注

18 商业银行股权管理：困境与破局
19 李广子 陈 醒/商业银行股权管理的国际经验与启示
22 欧明刚/中小银行股权管理的几点思考
25 骆丹花 陈舟楫 张吉光/
新时代城商行公司治理新进展：理念升华、体系完善

封面人物

28 仇 博/行路有方 游刃有余
——访中银富登村镇银行董事长王晓明

银行家论坛

32 线上消费金融——进展、焦点与突破

专题

38 仇 博/加速对公业务转型 成就智能化精品公司银行
——访平安银行行长助理姚贵平
40 仇 博/科技赋能重塑对公业务“中央厨房”
——访平安银行交易银行事业部副总裁许红辉
43 石 艳/智能化带来敏锐的感知力
45 卓 冰/科技驱动贸易金融智能化升级

评论

47 董 治/创新金融科技 助力精准扶贫
——2018年全国博士后金融论坛侧记
50 邢会强/普惠金融的数字化方向

宏观经济

52 徐义国 林 楠/地方金融监管：新格局下的新使命
55 王晓军 梁高杨/新时期文化产业金融风险及对策探索
58 何海峰/智慧供应链金融的模式创新与发展前景
61 白可秀/电子商务背景下第三方支付的发展逻辑
63 胡 杨/对居民债务快速膨胀的审视与反思