

Problems and Improving Strategies of Local Financial Supervision System

地方金融监管体系的发展难题与改进之策

■ 郑联盛 孟雅婧

我国金融市场不断深化，地方金融业态日益丰富，风险也逐步凸显，强化地方金融风险防范和金融监管职能成为重要的政策任务。从单点风险处置、多点风险处置，再由点及面，以至近期正式确认地方政府的金融监管权，地方金融监管体系改革不断深化。但是，地方金融监管体系完善面临诸多的体制机制难题，需要强化法律制度建设、理清中央与地方监管职责、统筹发展与监管双重职能、加强地方监管机构协调，完善地方监管组织体系，多措并举提升监管水平。

地方金融监管体系的演进

地方金融监管与区域性风险管控

随着地方经济高速发展，实体经济需要更多金融机构提供多元化的金融服务，中小金融机构应运而生并蓬勃发展。但是，地方中小金融机构的运作规范和风险管理日益成为显性的政策议题，尤其是在经济下行压力逐步加大的过程中，地方金融机构的风险不断暴露，成为区域金融稳定的重要威胁。

数量庞杂、地域分散、业务多元、风控薄弱的地方金融机构对于中央集权的金融监管体制造成了显著的监管难题，金融风险攻坚战亟待地方金融管理当局能够凭借地方行政资源、信息优势和政策便利，将烦琐复杂的地方金融风险按照行政地域划分为区域性、专业化、小规模金融风险进行监管和处置。

地方金融监管的四个阶段

地方金融监管的职权随着地方经济发展、金融体系深化和地方金融业务拓展而不断扩大。

首先是单点处置权力。1996年中央授权地方政府对农村合作基金会的债务风险进行处置，我国开始了地方金融风险处置及监管的实践。

其次是多点监管权力。伴随着金融创新深化以及地方金融与经济融合程度不断提升，地方金融风险处置及监管权力逐渐扩大。2004年，省级地方政府获得监管农村信用社的权利；2006年，地方政府被明确具有处置地方金融风险的责任；2009年，地方政府成为监管融资性担保机构的主体。

再次是由点到面的处置权力。2011年“十二五”规划纲要提出要完善地方政府金融管理体制，并首次明确“中小金融机构的风险处置责任”归地方政府所有，2012年第四次全国金融工作会议再次对此进行强调。

最后是地方在中央统筹下的监管权力强化。虽然2017年前地方金融监管权力获得重大的进展，但是地方政府仍没有法定意义上的金融监管事权。2017年第五次全国金融会议要求地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，下放适合属地管理的监管事权，并强化属地风险处置责任。

地方金融监管机构的建设进展

第五次金融工作会议要求地方政府强

化属地风险处置责任，在中央统一规划下强化地方金融监管功能，其后中央政府明确了地方政府的监管事权（即7+4类）：对于小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等七类机构的监管，由中央监管部门制定规则，地方金融监管部门具体实施；对于投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所等四类机构的监管则由地方金融监管机构全面负责。这是中央政府首次给予地方政府金融监管事权，同时初步确定了地方金融监管的职能、责任和权力范畴。值得注意的是，P2P网络借贷平台的监管不属于地方金融监管机构，而属于银保监会。

在第五次全国金融工作会议后，为完善现代化金融监管体系，夯实地方政府金融监管事权，截至2019年3月底，全国除西藏自治区外的省、市和自治区均先后成立了地方金融监督管理局。广东、福建、四川等地市级地方金融监督管理局也已成立。值得注意的是，绝大部分省级金融监督管理局为省级政府的直属机构，只有上海地方金融监督管理局是上海市政府组成部门。

地方金融监管体系建设面临的现实难题

中央金融监管与地方金融监管的权力分配

按照中央对地方金融监管的定位，金

融监管的事权属于中央，风险处置责任属于地方。对中央政府而言，下放部分金融监管权力，能够降低中央政府监管成本，提高监管效率，但是，这种效率提升需要以地方金融监管权责明晰界定作为基础。地方的监管权力来自于国务院部门规章、地方政府规章和地方政府规范性文件，但是在现有金融监管基本法律体系下，中央机构享有全部的监管权力，包括让渡给地方的部分监管权，而地方政府依照法律仅仅承担组织、协调、监督与取缔有关的工作。

为了明确地方金融监管的定位，需要对中央与地方的监管权力进行进一步的规范。一是立法依据。对于很多具体的监管权力归属，缺乏专门的立法以及相关法律规范，权力归属大多依靠中央与地方的协商甚至博弈。二是执行逻辑。金融监管的事权仍归属于中央，那么对于中央监管机构的规章政策，地方金融监管是执行“法无禁止即可为”的政策逻辑还是“法无授权不可为”的政策逻辑。三是责任划分。风险处置责任属于地方，那么一旦出现金融风险，中央政府是否应该承担救助责任，以及应该承担多少救助责任，目前来看仍然缺乏完善的法律法规和处置经验。

支持地方发展与强化地方监管的目标冲突

在地方机构改革和设置的实践中，所有省级政府在成立省级地方金融监督管理机构的同时，仍加挂地方金融工作办公室或金融工作局的牌子。这使得地方金融监管局实质上同时承担了金融服务支持地方经济发展的责任，在地市级的机构改革和设置中大部分是“两块牌子、一套人马”。本次设立的地方金融监管局，本意是要凸显地方政府在特定金融领域的风险监管权力和处置责任，与原有的有经济发

展促进功能的金融办公室形成补充，地方政府同时承担了金融监管功能和金融发展功能。

但是，对地方而言，金融发展及其对经济增长的促进作用是一个易于衡量的指标，而地方监管的是否有效则是一个难以衡量的成绩。这种互补性的双目标体系能否取得成功的核心是两个目标的有效平衡及两个目标是否具有匹配性的政策工具。根据丁伯根法则，每个目标至少需要一个政策。“单一目标”体系在向“双目标”体系转换中，关键是要形成一个“双目标”和“多工具”相匹配的政策框架。对地方经济促进的路径依赖以及与地方政府的内在关联，加上政策工具的不足，可能使得地方金融当局的监管职能偏弱。

系统性风险的应对承接和区域性风险处置的主导责任链接

本轮金融监管体系改革最重大的举措是明确了国务院金融稳定发展委员会（以下简称“金稳会”）的政策协调功能及其在系统性风险应对中的法定主体责任，一个重要的组织架构改革是金融稳定委员会办公室设置于人民银行。为了强化系统性风险应对和政策协调功能，人民银行要求设立相应的省级金融稳定发展委员会办公室，作为金稳会办公室职能的延伸。地方系统性金融风险应对的机构核心就是金融稳定发展委员会省级办公室。对应的，地方金融监管机构职能是处置地方金融风险，重点防范区域性金融风险，主要是“7+4类”的监管。

但是，系统性和区域性风险有时难以明确区分，尤其是金融体系内在关联性的强化使得这种区分的现实意义在弱化。比如，小额贷款、融资租赁、保理等的资金来源可能是银行，接踵而来的监管体制问题是地方金融监管是否也承担着部

分系统性金融风险的应对责任，特别是部分承接中央政府、金稳会、人民银行等的系统性风险应对责任？同时，金融稳定发展委员会省级办公室是否具有对地方金融体系、地方政府尤其是地方金融监管机构的监管指导职能？这两个问题的回答关系到系统性风险应对承接和地方金融风险处置的责任区分和制度安排，这是地方金融监管与中央金融监管统筹的第一个难题。

地方金融监管与中央金融监管统筹的第二个难题是地方金融监管机构与中央金融监管派出机构的关系。金融风险防控需要中央与地方的协调，中央政府要求建立省级协调议事机制，由金融监管局负责统筹属地金融监管职责。相较于中央层面建立的完善协调机制，地方金融监管的协调机制还在探索之中，对于它的职责权限、机构设立和运转方式等问题还没有清晰的规范，目前还主要依靠地方行政力量来完成。地方金融监管机构的协调功能是否能够有效发挥，仍然是需要观察的。

本区域监管与跨区域监管问题

地方金融监管的权力基本被限制在本区域之内，但是电子信息技术发展导致信息、资本和风险布局发生重大的变化，给地方金融监管带来更多的挑战。在本轮的职能安排中，P2P监管职能明确划给了银保监会，即中央金融监管机构的责任，这大大缓释地方金融监管机构职能本地化和风险跨区域化的错配。

但是，目前“7+4类”的业务中也有多项业务不同程度地涉及到跨区域、跨机构和跨市场等问题，跨区域风险的处置任重道远。比如，部分地方金融监管机构出于专业知识、甄别能力等相对不足，可能无法甄别风险是否属于跨区域风险，对跨界风险相对“无知”，“家丑不可外扬”的传统思维使得部分地方政府可能会“无

视”部分跨区域的金融风险问题，难以及时有效知会其他地方政府相关风险。部分地方政府甚至可能基于地方保护主义，“忽视”其他地方监管机构的政策或建议。

监管责任加大与监管能力偏弱

金融创新发展与金融监管强化的博弈是金融监管领域的永恒矛盾，大部分监管当局存在监管能力偏弱、监管资源不足等难题。金融行业的关联性和复杂性日益提升，尤其是互联网技术广泛应用使得金融监管需要具备“金融+科技”的双重能力。我国目前部分地区的金融监管当局还难以全面掌握相关金融业务及其监管要求，在监管方式上更多地停留在实地盘查、企业财务数据分析等传统方式，缺乏跨部门、跨行业的信息集成，难以适应互联网时代对地方金融监管提出的新要求。

金融监管跟不上金融创新的矛盾，究其原因在于缺乏合理的组织结构安排和高素质的复合型人才。地方金融监管体制安排具有支持地方经济发展的路径依赖性，省级金融监管当局大多有10个左右处室编制，但是只有2~3个处室从事金融监管职能，且大多呈现人员不足状态。同时，地方金融监管人才引进、培训和使用等机制还在建设之中，整体呈现专业能力相对不足，尤其是技术能力较弱。

完善地方金融监管体系的建议

以法律形式明确地方与中央监管权力分配

我国目前地方监管权力主要来自于国务院指定的规范性文件和地方性法规、规章，按照我国现行法律体系，这一权力来源只能是国家法律或者全国人民代表大会及其常务委员会决定授权国务院制定的行政法规，地方金融监管当局的权力来源

缺乏法律支撑。为了解决这一问题，应该加快立法步伐，正式以法律的形式确认中央与地方在金融监管上的职责分工，使得地方金融监管做到“有法可依”“有法必依”，强化地方金融监管当局执法的法律支撑和责任意识。

构建支持地方经济与强化金融监管相统筹的政策体系

地方经济的快速发展是地方政府的诉求，而区域性金融风险和系统性金融风险防控是中央政府的全局性考虑。为了从根本上解决经济发展支持和金融监管强化的两难问题，最重要的是调整地方发展政策框架，在考核指标中弱化经济增长目标，而加强金融监管、防范风险的相关内容，使得地方政府与中央政府的行为取向趋于一致。同时，应进一步强化地方在金融监管和金融稳定治理的各项能力，更好地兼顾经济发展与金融稳定。

强化地方监管机构与中央派出机构的协调

目前地方监管机构尚未与中央派出机构之间存在明显冲突，但是随着地方监管机构的发展与成熟，双方之间的权责可能引发分歧。为了解决这一问题，首先，应当制定一套合理的法律法规划分双方的监管权利与责任；其次，需进一步明确新兴金融业务的监管责任，比如地方金融监管当局除了“7+4类”之外是否需要承担其他新兴金融业务的监管职责；第三，中央监管当局及其派出机构应注重提升地方金融监管机构的“软实力”，发展适应区域性金融风险应对的政策工具，解决制度建设和政策工具短板；最后，需要重点关注交叉性业务的监管协调，中央监管部门及其派出机构监管范畴内的机构或业务如果与“7+4”业务发生交叉，可能需要中央和地方监管机构共同防范金融风险。

加强地方监管机构之间的沟通

为防范跨区域金融风险，进一步完善地方金融监管体系，地方金融监管当局之间应当积极沟通，有效合作，形成合力。不同地方金融监管当局之间，应当实施同一套监管细则，杜绝监管套利，形成全国一盘棋。对于跨区域的金融风险，要打破区域壁垒和信息壁垒，让违法违规行为在第一时间被识别，提高跨区域金融风险的联动防控能力。

改革组织体系，注重人才培养，强化监管能力建设

改变地方金融监管当局“增长支持型”组织架构，应深化组织体系结构调整，强化金融监管的组织安排，强化金融监管能力建设，形成经济增长与金融监管相统筹、日益强化金融监管职能的组织架构安排，逐步构建“监管驱动型”组织体系。与此同时，中央监管机构应强化对地方金融监管机构的政策指导、业务指引和人员培训等支持力度，地方监管当局应强化自身经济、金融、技术、监管等领域的学习、研究、实践，提升自身监管水平和能力。

层出不穷的金融创新是对监管机构履行其职能的重要挑战，仅金融领域的人才已经远远不够。培养金融监管专业人才，建立人才引进和培养的长效机制，保证专业人员业务培训和考核奖惩落实到位，是保证地方金融监管理论和实践快速发展的必由之路。地方政府应当与时俱进，可考虑全国性招聘、引进一大批高素质、跨学科的综合型人才，建设一个能自我学习、自我提升和适应变化、金融与技术“双驱动”的地方金融监管人才体系。●

(作者单位：中国社会科学院金融研究所，
中国社会科学院研究生院)

责任编辑：杨大鲁
Arli_yeung@yahoo.com