

如何有效统筹和调动中央和地方的积极性,构建符合区域性风险防范、金融消费者保护以及实体经济发展需要的地方金融监管模式,是当前需要解决的现实问题

重构地方金融监管模式

曾刚 贾晓雯

全国金融工作会议提出压实地方金融监管责任,加强监管问责,决定设立国务院金融稳定发展委员会(以下简称“金融委”),以加强金融监管协调、补齐监管短板。在此背景下,如何有效统筹和调动中央和地方的积极性,构建符合区域性风险防范、金融消费者保护以及实体经济发展需要的地方金融监管模式,是当前迫切需要解决的现实问题。

地方金融监管体系概况

20世纪90年代以来,我国在金融管理体制上经历了由人民银行大一统监管模式到现行分业监管模式的转变,并且逐渐呈现出由中央单一监管模式向中央主导、地方辅助的双层监管模式转变的趋势。

1992年,中国证监会成立,依法对证券市场进行监管,标志着我国开始向金融分业监管体制转向。1998年,中国保监会成立,对保险业进行监督管理,金融分业监管体制进一步得到确立。2003年,中国银监会正式成立,标志着我国正式形成了以一行三会监管主体的中央垂直金融监管体制,其中人民银行负责货币政策制定等宏观调控工作并对部分金融市场进行管理,银监会、证监会和保监会则负责对银行、证券及保险实施分业监管。在此单一监管模式下,并未对地方金融监管作出专门安排,金融监管属于中央事权范畴。

随着近年来我国在经济金融领域的改革不断深化,大量地方性金融机构如



雨后春笋般涌现,各地的民间金融活动也日益活跃,在满足地方经济主体的投融资需求、促进基础设施建设以及推动地方经济增长方面发挥着越来越重要的作用,但同时其潜在金融风险也有所抬头。由于中央垂直监管难以对游离于银保体系之外的地方金融(指小额贷款公司、融资担保公司、地方资产管理公司、融资租赁企业等地方性金融机构及非持牌的地方金融活动等)进行直接管理,出于有效应对地方金融快速扩张及金融风险渐进暴露局面的考虑,中央逐渐将地方金融监管职能及风险处置责任交由地方政府承担。各级地方政府顺势而为,纷纷主动设立金融办(金融局)对地方金融进行监督管理,并逐渐赋予其更大的职权。自上海市于2002年9月在全国率先设立金融办以来,目前全国已有31个省(自治区、直辖市)政府成立了金融办,并且其组织架构逐渐下沉

到县市级政府,金融办的功能也由最初单一的议事协调慢慢扩展到兼具监管协调、风险处置、规划制定等多项职责。这些均标志着我国地方金融管理模式初具雏形,以及单一监管模式向双层监管模式的渐进转变。

地方金融监管存在的问题

监管界限模糊,存在严重监管分割

我国金融管理体制虽然在从中央单一监管模式逐渐向双层监管模式过渡,但是该种转变乃是基于实践的发展需要而形成,并不存在相应法律法规或中央指导意见对此作出统一规划,进而对中央与地方间的金融监管界限作出明确划分。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边界的争议,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，但由于农村信用社为存款类金融机构，其同时接受银监会实施的金融监管，双方职责的划分不清易造成重复管理。

同时，我国目前并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，实质上已经形成了两个割裂的监管空间，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做到最优化。

职能定位不清，重发展轻监管

由于目前国家层面对于地方金融监管尚无明确的法律规定或统一要求，各地方政府开展金融监管工作往往从自身实际出发，导致各地的金融办具有不同的职责定位，并且绝大多数金融办都同时拥有促进金融发展及进行监督管理这两项具有明显利益冲突的职能。地方金融办作为地方政府的组成部分，在地方政府“以GDP为纲”政绩观的驱动下，往往将扶持金融机构发展、吸引资本流入、提高融资规模等能够带来短期经济利益的事项作为优先任务，甚至为了达到目标而干预金融机构的正常经营，将防范金融风险、维护金融稳定等核心职责置于次要地位或忽略。职责定位的偏颇及行为目标的异化不可避免地导致地方金融行业的无序发展及金融风险的不断积累，埋下了区域性风险爆发的隐患。

监管职能分散，未实现统一管理

目前大部分省份并未对地方金融实现统一归口管理，监管职能分散于多个政府职能部门。如一些地方的金融办对小额贷款公司进行监管，融资担保公司由地方经信委或中小企业局负责监管，融资租赁企业及典当行的监管则由商务厅负责，而民间金融、互联网金融等领域则处于监管盲区。此种政出多门的体制安排存在着监管主体繁多、监管边界不清、监管职责交叉等一系列问题，导致部门间互相推诿，难以形成监管合力，既提高了监管成本，又降低了监管效率。

监管能力不足，难以有效履职

同地方金融机构及金融活动的迅猛发展相比，大部分地区金融监管能力的建设则大为滞后。在人员配置上，省级金融办工作人员一般只有几十名，而市级及以下的金融办往往只配备个位数的工作人员，且多数人员缺乏金融管理从业所需的知识储备及实践经验，日常工作仅仅停留在行政管理、公文处理等层面。在监管手段上，地方金融办普遍只注重事前审批，而忽视对于日常经营的持续监管，同时开展非现场监测及现场检查所需的信息资源及监管技术也尚未建设到位。监管能力的不足导致其难以进行有效履职，对金融风险进行及时识别及处置。

完善地方金融监管的建议

强化中央统筹，促进监管协同

在金融委的架构下，将地方金融管理部门纳入成员构成。金融委在成员构成方面应具有广泛的代表性，不仅应涵盖中央金融监管、货币及财政主管部门等，还应将部分地方金融管理部门纳入其中。此种安排客观上有利于消除中央及地方间的信息不对称，加强监管统筹及协调，并能够保障金融委能够在宏观、中观和微观等多个维度上获取充分的信息及数据，以监测各个金融领域的风险状况。鉴于我国幅员辽阔且各地间经济金融发展程度差异较大，金融委可纳入3个地方金融管理部门，其分别为东、中、西部的代表。在地方成员任期及权责方面，可借鉴美国金融稳定监管委员会的运作经验，对其设置两年的固定任期并在期限届满后进行改选；同时考虑到金融管理主要是中央事权这一前提，地方成员在金融委具有参与会议讨论、提出政策建议等多项职权，但在事项决策方面不具有投票权。

建立日常协作机制。一方面，金融委可牵头建立中央与地方之间的日常协作机制，加强双方间的信息沟通与共享，

并在日常监管、风险处置、金融消费者保护等方面加强分工协作。另一方面，此种协作机制应延伸到地方金融办与一行三会派出机构层面，以在区域性风险防范及处置方面形成监管合力。

加强监管指导，推进统一规则建设

关于地方金融管理部门。应制定统一的规章制度规范地方金融办的监管行为。首先，应进一步明确金融办的职责定位，明确授权其对地方金融进行统一管理，重点强化其监管及执法检查职能，同时逐步剥离金融发展职能，避免内在利益冲突；其次，规范地方金融办的名称、级别、人员编制、组织架构等事宜，建议将现有的地方金融服务办公室或金融发展服务办公室等名称统一更改为地方金融监督管理办公室（地方金融监督管理局），以突出其监督管理的核心职责定位，坚持监管姓“监”，同时充实各级人员编制并完善组织架构；最后，明确地方金融管理的界限，小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁企业、地方资产管理公司、区域股权市场、典当行、商业保理公司等这七类机构由地方进行审批并负责后续监管，同时还应将网络借贷信息中介机构（P2P）、农村资金互助合作社、各类地方性交易所及其他形式的互联网金融、民间金融活动全面纳入监管范围。

关于业务监督管理。针对不同类型的地方性金融机构或金融活动，应加快制定统一的监管规则，并加强对地方的监管指导。虽然目前我国已经出台了《融资担保公司监督管理条例》《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》《融资租赁企业监督管理办法》等多项监管规定，但是上述规定法律层级不一、制定主体各异、内容侧重不同，并且尚未完全覆盖各类地方性金融机构（如目前尚无针对地方资产管理公司的监管规定），可能会在实际执行中遇到困扰。鉴于此，金融委应在地方金融监管规制建设方面加强统筹及协调，明确部门责任分工，统一监管标准，填补监

地方金融机构的成立与管理背后隐藏着一个非常重大的法理问题——权力与责任的分配

地方金融监管的法理问题

黄震

新时代地方金融管理体制“变局”

习近平总书记在党的十九大报告中宣布中国特色社会主义进入新时代，并在报告中提出“着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系”，要求“深化金融体制改革”“健全金融监管体系”，增强金融服务实体经济能力，守住不发生系统性金融风险的底线。第五次全国金融工作会议也提出要加强金融监管协调、补齐监管短板。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。新时代已经提出深化地方金融管理体制改革的课题。

最近浙江等多个地方政府把“地方金融办”升格变成“地方金融监管局”。2017年11月23日，浙江省提出该省金融

办加挂省地方金融监管局的牌子，之前已有四川省、山东省、深圳市相继宣布挂牌“金融局”。北京早在刚成立时就叫金融工作局。“变局”应该不止是名字和招牌的简单改变。

中央金融监管部门与地方金融管理机构随着现金贷整顿工作深入也在加强互动。2017年11月21日，互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室紧急下发《关于立即暂停批设网络小额贷款公司的通知》，要求全国各省暂停批设互联网小贷牌照。该通知指出，有些地区陆续批设了网络小额贷款公司或允许小额贷款公司开展网络小额贷款业务，部分机构开展的“现金贷”业务存在较大风险隐患。随后，中央银行及银监会召集多地金融办负责人召开会议，要求整顿网络小额贷款。

同年12月1日中国人民银行与中国银监会联合发出《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》，人民银行副行长潘功胜表示，下一步人民银行将会同相关部门做好清理整顿的督导工作，保证政策的落实，切实防范和化解金融风险，促进普惠金融的健康和持续发展，同时贯彻落实全国金融工作会议的精神，推动包括中央与地方金融监管在内的金融监管体制改革，强化和落实监管责任，完善监管规则。由此可以判断，新时代调整地方金融管理与中央金融管理的关系、完善中央与地方金融管理体制正在进入实质推进阶段。

地方政府金融管理的历史由来

我国金融管理权从立法上确认属于中

管空白。

从功能监管入手，以行为监管为主

2017年召开的全国金融工作会议提出要加强功能监管，同时更加重视行为监管，这为地方金融监管方式的改革及完善指明了方向。地方金融监管应坚持功能监管视角，将辖内行使金融功能的机构或业务活动均纳入监管范围，避免出现机构监管视角下的监管真空。同时由于地方性金融机构存在不吸收公众存款、业务规模较小、业务范围限定、与其他金融机构关联度较低等特点，故其不具备较强的风险外溢性及风险传染性，传统的审慎监管并非是十分合适的

监管方式。在现实中，近年来地方金融风险及金融乱象也集中体现为违法违规行为，地方性金融机构违规参与民间金融活动、乱办金融、无照经营、非法集资、金融诈骗等风险事件屡有发生，这反映出地方金融经营行为的混乱及市场秩序的缺失。因此，对地方金融的监管重点应转向其经营行为，通过实施强有力的行为监管确保其经营行为守法合规，营造公平、透明及有序的金融市场环境并保护金融消费者合法权益。

强化监管问责，确保守土有责

金融委应建立对于地方金融管理部门的问责机制，压实地方监管责任。要

避免地方金融管理权被滥用或干预，同时还应确保其能够坚决整治金融乱象，及时有效识别和化解风险，切实承担并履行风险处置及非法集资防范的第一责任，坚决守住不发生区域性风险、群体性事件的底线。对于履职不力、严重失职渎职的，金融委应对失职部门及其相关责任人进行严格问责。■

作者单位：国家金融与发展实验室银行研究中心

(责任编辑 许小萍)