

理解新形势下的金融监管体制改革

防范化解金融风险,事关国家安全、发展全局、人民财产安全,是实现高质量发展必须跨越的重大关口。

文 | 杨 涛

DOI:10.14057/j.cnki.cn43-1156/f.2018.09.002

当前,我国金融监管体制改革进入了新阶段。机构改革后,金融监管在组织架构上已经形成了新的框架,新组建的中国银行保险监督管理委员会主席郭树清又兼任了央行党委书记。

之所以要推动这一系列变革,归根结底,一方面是因为金融市场的创新、深化、演变,逐渐加速甚至走到了监管的前面;另一方面,则是众多风险和问题,都产生于监管交叉或空白地带,从而使得监管协调成为重中之重。

大势所趋

从监管的变革压力来看,面临日趋复杂的国内外形势,必须构建现代化的金融监管框架。

具体来看,一是需要在政策制定之前加强分析和研判能力,有效度量各类金融风险的水平。

近年来,随着多层次金融市场、多元化金融产品、多类型准金融组织的创新与发展,金融运行中的风险问题变得更加复杂,局部风险的积累如果控制不力,甚至可能转化为系统性风险。对此,由于对于相关风险的量化分析能力不足,因此监管思路往往容易“走极端”,即:或者过于偏重事先风险防范而遏制创新,或者在风险显现之后简单地“一刀切”处理,或者由于难以研判具体风险程度及所在,而对风险的积累放任不管。要解决这些矛盾,就需要进一步改善风险数据收集机制,优化量化分析模式,更好、更及时地把握风险,为监管的跟进创造前提条件。

二是监管内容与对象,需要从机构监管转向产品和功能监管,进而侧重金融产品和服务的外部条件监管。

我们看到,由于金融子行业之间的混业趋势愈加明显,而且互联网金融带来了金融与非金融行业边界的模糊,因此跳出传统的机构监管视角,逐渐转向产品和功能监管,已经成为大势所趋,也只有这样才能适应金融创新逐渐呈现的跨市场、跨行业、跨时空特点。与此同时必须注意的是,在这一监管转型的过程中,也不能泛泛地照搬国外经验,围绕

① 由于金融子行业之间的混业趋势愈加明显,因此跳出传统的机构监管视角,逐渐转向产品和功能监管,已经成为大势所趋。



金融产品来构建监管模式。因此，与国外相比，许多教科书上的金融产品，在我国往往难以真正发挥包括资源配置、价格风险、风险管理等基本功能，并且反而可能成为风险触发来源，其原因在于缺乏有效的市场环境、制度基础、金融文化等保障。因此，监管重点同样应该放在如何完善这些外部条件方面，从而促使金融创新走上良性发展道路。

三是把探索跨境监管作为重中之重。

4月11日，在博鳌亚洲论坛上，我国进一步扩大金融业对外开放的具体措施和时间表发布。长远来看，无论是我国金融市场的持续对外开放，还是国内金融资本的“走出去”，都需要有新型的、具有全球视野的监管模式与之相配合，更好地规范、约束和监管跨境金融交易中的风险要素。尤其在构建这一体系的过渡时期，更需要我国监管部门与境外监管部门进行有效协调合作，共同致力于防范跨境风险传染和放大，努力寻求共同的监管利益所在。

四是以支付清算体系为核心的金融市场基础设施，也不断面临新技术、新制度和金融中前台业务变化带来的冲击，迫切需要进行更有效的监管协调。

美国次贷危机的最主要教训之一是使人们认识到防范系统性风险的重要性，除了大银行和大投行之外，全球近年来都更关注金融市场基础设施。2012年4月，CPSS（后更名为CPMI）和IOSCO共同发布了《金融市场基础设施原则》，成为指导各国金融基础设施建设的纲领性文件，包括支付系统、中央证券存管、证券结算系统、中央对手以及交易数据库等。实际上，我国现有支付清算市场发展中所面临的一些问题和挑战，很大程度上也源自于在制度协调、监管协调方面面临的跨界挑战。

监管协调

面临上述矛盾与挑战，监管协调就成为重要“抓手”，自2000年以来，国内的讨论一直不绝于耳。2003年“三会”之间的协调尝试，2008年央行“三定方案”里对协调机制的强调，都没有从根本上促使这一机制真正落实。

究其原因，一是2009年之前的国内金融监管体制运行，更多借鉴以美国为主的分业监管模式，而奥巴马政府于2009年6月发布了名为《金融监管改革——新基础：重建金融监管》的金融监管改革计划，之后，



强化央行监管职责、加强部门协调，甚至趋于统一监管，才成为国际范围内的新潮流。二是部门之间存在协调难度。要设计好金融监管部门日常协调的制度与模式，并且在实践中发挥更大作用，就必须确定牵头机构，并且把常设性的工作部门设在牵头机构中。而在2003年银监会成立之后，“一行三会”之间显然对此难以达成共识。三是早期监管协调的迫切性，还不足以引起高度重视。直到2005年银行理财产品大规模出现之后，才带动了交叉监管领域的金融产品创新不断涌现，而相关的处于监管“交叉重叠”地带的风险也日益突出。

直到2013年，国务院同意建立由人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度，再到去年国务院金融稳定发展委员会设立，表明上述三个条件发生了趋势性变化。除了各国为应对混业风险而出现的金融监管协调或统一趋势外，央行在金融稳定与金融发展中的协调主导作用也在逐渐上升。在内外因素的变化下，迫切需要以此来落实中央政府提出的“防范系统性金



① 要分类施策，根据不同领域、不同市场金融风险情况，采取差异化、有针对性的办法。

本文作者：杨涛

经济学博士，研究员，中国社会科学院金融研究所所长助理、金融市场研究室主任、支付清算研究中心主任，中国社会科学院产业金融研究基地主任，中国社会科学院金融政策研究中心秘书长。

融风险”的任务。

我们看到，4月2日召开的中央财经委员会第一次会议，听取了中国人民银行关于打好防范化解重大风险攻坚战的路径和举措的汇报。解读一下会议精神：

会议指出“要统筹协调，形成工作合力，把握好出台政策的节奏和力度”。就是避免因处置风险引发风险，“双支柱”要协调用力，实际上这也是郭树清任央行书记的初衷之一。

会议指出“要分类施策，根据不同领域、不同市场金融风险情况，采取差异化、有针对性的办法”。分进合击，各个击破，体现“结构性去杠杆”的基本思路。

会议指出“要集中力量，优先处理可能威胁经济社会稳定和引发系统性风险的问题”。当前的主要目标，看来是地方政府和国有企业的去杠杆。

会议指出“要强化打好防范化解金融风险攻坚战的组织保障，发挥好金融稳定发展委员会重要作用”。国务院金融稳定发展委员会办公室设在央行，在此次会议上负责汇报相关工作的也是央行，央行在贯彻落实会议精神的新闻稿中也强调“要在国务院金融稳定发展委员会的牵头抓总下，充分发挥国务院金融稳定发展委员会办公室作用，加强部门间协调配合，明确时间表、路线图，推动落实有关工作安排”，央行的地位得以凸显。

会议指出“要抓紧协调建立中央和地方金融监管机制，强化地方政府属地风险处置责任”。“谁的孩子谁领走”，防范化解金融风险，地方政府既然之前具有相应的审批权，现在也不能袖手旁观。

由此来看，当前金融监管体制改革的核心，就是围绕有效防范风险、避免风险失控这一点。此外，中国式“双峰”监管架构也应有其他一些考量。例如，人事安排上，易纲担任央行行长、党委副书记；作为中国银行保险监督管理委员会主席的郭树清，担任央行党委书记、副行长。很显然，这样的安排与金融监管改革进程密切相关，强化了监管协调。根据工作职责，郭树清书记除了以人为抓手，以业务与产品为重心，对一些跨行业产品与业务推动监管协调之外，还可能着力推动央行的大区行体制改革，因为其弊端已经日益显现；同时，还将推动基层金融监管力量的协

调、整合、强化。可以预见，金融监管改革举措后续还将有大动作，金融监管体制改革并没结束。此外，与银监会、保监会相比，证监会监管对象的特征或有一定差异性，主要体现在风险归责与承担的方式上，所以需有一定独立性，此次不在合并之列。

回归本源

当然，防范风险只是手段和保障，金融监管体制改革的最终目的，还是为金融发展“保驾护航”，实现习近平总书记所强调的“金融要回归本源，为实体经济服务”。

具体而言，一方面，在微观层面上，强调满足非金融企业和居民的合理金融需求，使多数微观主体充分享受经济增长与金融发展的成果。

由此来看，衡量金融是否更好地服务实体经济的关键，就是看能否为那些最需要金融资源的主体提供支持。就企业来看，小微企业与解决就业相关、农业企业与农业现代化相关、新技术企业与生产率提高相关，理应是落实金融服务功能的着力点。居民与“衣食住行”相关的消费和投资行为，都离不开有效的金融支持。

另一方面，在宏观层面上，金融要有利于实体经济规模和结构的完善，换句话说，如果现有实体经济结构存在缺陷，那么金融部门就不应该强化这种矛盾。

从总需求角度看，过高的储蓄与投资、最终消费中的居民消费不足，都是扭转我国经济结构失衡的重点，也应是金融服务的落脚点。从总供给角度看，产业结构的核心矛盾，应是解决三次产业内部的优化升级，而不仅是之间的替代问题，即高端的农业、工业、服务业发展严重不足。如果不能认清金融支持的路径，就只会加重现有经济矛盾。

总之，金融改革与发展面临的永恒难题，就是如何处理好效率与安全的“跷跷板”。当前的金融监管体制改革，为这一命题的解决提供了全新的思路与模式，但仍需进一步的配套改革与实践检验。❏

责任编辑 汪杨 Email 26606699@qq.com