

加强监管统筹协调 健全金融监管体系

胡滨 时间：2018-04-06 来源：学习时报

“健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”是党的十九大对当前我国金融工作提出的具体要求和目标。今年的政府工作报告将“防范化解重大风险”，特别是防控金融风险作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之首。刚刚召开的中央财经委员会第一次会议对打好防范化解金融风险攻坚战提出了新要求。从防范系统性金融风险的角度看，在健全金融监管体系过程中，构建货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架是重中之重，而加强监管统筹与协调是实现宏观审慎管理的有效途径。

加强统筹协调是金融监管改革的客观要求

不同的经济与社会发展阶段，不同金融体系所面临系统性风险的来源与传导机制存在着差异。目前，由于中国金融发展所处阶段和金融体系的特定结构，时间维度下因经济增速放缓可能引发的系统性风险隐患相对较小。但随着金融混业及金融创新的发展，金融控股公司等大型混业经营机构由于其规模庞大、具有高度的复杂性和关联性，使其系统性风险隐患不断升级。同时，那些以跨业经营为主要特点的交叉性金融业务和产品，由于存在一定的监管套利空间，则逐渐成为中国金融市场的不稳定因素。加之，全球经济波动，国内经济增速调

整，经济结构转型以及金融体系市场化改革的不断深入，使得金融体系内部的风险开始显性化，金融监管面临着重重挑战。关于金融监管改革的讨论，最核心的内容就是如何在金融各个子领域内实现“穿透性”监管，如何统一监管标准以尽可能地降低监管套利的可能，如何打破监管机构的部门利益以杜绝“各管一摊”，以及如何更好地发挥地方金融监管部门的作用。要解决以上提出的问题，就必须要加强金融监管方面的统筹协调，并逐步实现“十三五”发展规划提出的“加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架”的总体要求。

加强统筹协调，需要从以下四个方面着力：一是统筹系统重要性金融机构和金融控股公司，尤其是对这些机构审慎管理的统筹；二是统筹各类金融基础设施和金融信息数据，比如支付、清算、交易等基础设施，使之能够为整个金融体系所共享；三是统筹协调监管机构之间、监管机构与其他部门之间的权责利，以及交叉性金融产品的监管；四是统筹协调中央与地方的风险分担和监管职责。

实施统筹协调是国务院金融稳定发展委员会的核心职责

金融监管体系中的专业化分工必然会带来相应的协调问题，尤其是重大的系统性风险，很难仅仅依靠某个单一的监管机构来加以处置。在此次金融监管改革之前，中国金融监管体系存在的核心问题是监管机构之间、中央和地方之间均缺少一个实体性的协调机构来发挥统筹

协调作用。为此，第五次全国金融工作会议提出的国务院金融稳定发展委员会（以下简称金稳会）自然而然地担负起此项重任。2017年11月8日，金稳会宣告成立并召开第一次会议。金稳会的设立不仅是将2013年10月开始运行的金融监管协调部际联席会的“部际水平协调”升级为“上下级垂直协调”，而且是提升我国金融领域国家治理水平的重大体制机制创新。

根据金稳会第一次会议公告，其自身定位为“国务院统筹协调金融稳定和改革发展重大问题的议事协调机构”。金稳会所具有的垂直协调权，加之严格的问责机制，决策速度有望显著加快，协调效力将会实质性提升。只有通过金稳会的统筹协调，加之货币政策、监管政策与财政政策、产业政策的紧密配合，才能从源头上控制系统性金融风险滋生蔓延，真正守住不发生系统性风险的底线。同时，金稳会将重点指导地方金融改革发展与监管，对金融管理部门和地方政府进行业务监督和履职问责等，以此落实全国金融工作会议有关中央和地方金融监管事权划分的要求，督促各级地方政府在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一要求，强化属地风险处置责任。

当前监管机构组织体系改革是统筹协调的进一步强化

根据国务院机构改革方案，撤销中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会，将两家合并成一家，成立中国银行保险监督管理委员会，作为国务院直属事业单位。同时，将银监会和保监会拟

定银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。自此，我国的金融监管框架表现为“一委一行两会一局”，即国务院金融稳定发展委员会、中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会和中国证券监督管理委员会、各地金融监管局。在此框架下，金稳会将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。央行除承担货币政策职能外，更多担负起宏观审慎管理、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。新成立的银保监会和原有的证监会则更加突出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，维护区域内的金融稳定。

行为监管指的是监管部门通过制定公平的市场规则，对金融机构的经营活动及交易行为实施监督管理，包括禁止误导销售及欺诈行为、充分信息披露、个人金融信息保护、实现合同及交易公平、打击操纵市场及内幕交易、规范业务流程等。行为监管致力于降低金融市场交易中的信息不对称，推动金融消费者保护及市场有序竞争目标的实现。由于大多数银行业务和保险业务都属于间接融资，在金融混业发展的趋势下，其相互之间的融合和交叉十分突出，而两者从属不同的监管机构，已经造成了一些监管真空和灰色地带的出现。将银监会与保监会合并，是统筹协调银行和保险领域监管的最有效和最直接的方法，

也在一定程度上适应金融业发展的新需要。

十九大报告提出要“健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”，突出了宏观审慎政策的重要性。事实上，从全球金融监管体系改革趋势看，宏观审慎管理职能更多地被赋予央行。新的改革方案提出将银监会和保监会现有的审慎监管基本制度的职责划入央行，使得央行集货币政策职能和宏观审慎职能为一身，其“双支柱”调控框架也会通过本轮改革逐渐清晰。下一步，央行将继续健全“双支柱”调控体系，继续完善货币政策框架，强化价格型调控和传导，发挥金融价格杠杆在优化资源配置中的决定性作用；继续完善宏观审慎政策框架，将更多金融活动、金融市场、金融机构和金融基础设施纳入宏观审慎政策的覆盖范围；完善货币政策和宏观审慎政策治理架构，推进金融治理体系和治理能力的现代化。

下一步金融监管统筹协调的工作重点

随着金稳会的成立和银监会与保监会的合并，金融监管的统筹与协调将进一步细化。从当前的金融市场业态及发展趋势看，下一步的统筹协调工作的重点将围绕以下几个方面。

加强中央监管和地方监管的统筹协调。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，也凸显出中央和地方在监管职能上既存在重叠冲突，也存在空白地带的问题，地方金融监管机构的风险识别能力和监管能力以及组织、人员薄弱，缺乏专业监管知识技

能。在此背景下，亟待加强对中央与地方的监管协调研究。

深化金融监管的区域和国际合作。随着金融创新和金融全球化的发展，混业、跨界经营已成为全球金融业的发展趋势，这必然促使各国金融监管当局从法规政策、机构组织上采取一系列改革措施。但另一方面，世界各国国情不一、金融发展水平不同，金融监管体制也存在较大差异。鉴于此，如何协调各国金融监管主体在监管方式、监管措施上的协调统一，以及如何保障中国参与国际金融监管协调中的金融稳定与安全，是目前统筹协调工作的重要领域。

增加对互联网金融、影子银行等金融创新领域的监管协调。互联网金融模式是全球性的发展趋势，而在我国也蓬勃发展。目前，无论是法律规定还是监管标准均存在一定的空白，存在一定的风险隐患。影子银行近年来成为中国金融体系的重要组成部分，深刻地改变了中国金融结构和风险分布，并加大了金融监管协调的紧迫性。

推进金融监管的数据信息整合。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符合监管需要的信息，尤其是涉及金融体系稳定的信息，仍然是一个难题。为提升监管效率，需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，制定明确的、有时间表的金融信息数据整合方案，以此实现统筹协调目标。