

# “Super Change” of Local Financial Supervision

## 地方金融监管“超级变”

■ 徐义国 王子瑜

在十四届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案中，涉及金融领域的内容多达六项。其中，直接和间接涉及地方金融监管改革的有三项：一是深化地方金融监管体制改革；二是统筹推进中国人民银行分支机构改革；三是加强金融管理部门工作人员统一规范管理。显然，从机构调整、职能分工到人员管理，改革后的金融监管新格局给不同层面的地方金融监管都带来了诸多方面的挑战和机遇。

### 地方金融监管变革的底层逻辑

金融业混业经营及金融创新不断深入和日益复杂化、地方监管职责边界模糊、央地监管协调机制缺位，导致地方金融监管在实践中的定位和分寸不易把握。思变和求变的现实动力成就了此次金融监管改革的新框架及地方金融监管变革的底层逻辑。

首先，金融混业经营对地方金融监管的风险防控和风险处置压力日益加大，原有框架下的一些制度设计和监管技术已经无法适应新的市场条件，地方金融监管改革势在必行。随着我国金融业进入混业发展阶段，各金融机构之间经营边界模糊，部分地方金融机构也开始走向交叉经营，金融业务呈现隐蔽性、交叉性、复杂性特征。在金融监管中，一些掣肘现象显露：一是权责界定不清，监管利益多元化，监管竞次问题严重；二是部门间难以协调，

监管效率低、监管成本高；三是金融发展和金融监管职能并存，主动监管、超前监管缺乏主动性，监管滞后于金融风险的演变。以上问题的存在亟须优化跨部门、跨区域协调机制的顶层设计，地方金融监管改革势在必行。

其次，地方金融监管职责不明晰拖累监管效率，迫切需要改革以提质增效。一是各地金融监管部门既有金融发展职能，也有金融监管职能，且随着分税制改革的推进，地方政府更有意愿通过地方金融机构解决发展问题，而对其监管职能有所淡化；二是地方金融监管对象不够明确，客观养成地方金融监管的惰性；三是地方金融监管在风险处置方面，部门间存在协调难度；四是金融消费者权益保护存在多头监管，造成各方推诿扯皮。以上因素叠加造成地方法人金融机构膨胀发展。

最后，金融监管在央地之间的协调存在冲突，央地协调机制亟须进一步改进。从中央与地方的金融事权来看，中央的垂直监管模式与地方的属地监管模式之间存在一定冲突。在实际运行中，中央与地方的目标次序也存在不一致：中央侧重强调防范金融风险，而地方则更加重视地方经济的发展。为获得机构的资金支持或更多的信贷投入，地方金融监管部门往往选择效益先行。在风险处置上，地方政府有可能借助存款保险等制度推诿责任，误导群众错误理解存款保险制度，将涉及银行机构的金融风险转嫁给其他监管部门。例如，河南村镇银行事件中，由于地方政府

没有及时承担起风险责任，造成群众在当地人民银行门口聚集，要求启用存款保险资金，一度使金融风险化解陷入被动局面。

### 地方金融监管变革的着力点

从国家战略、央地协同、防范风险三个维度，可以深入理解和充分彰显此次地方金融监管变革在我国经济社会实践中的积极意义和重要价值。

**着力于贯彻落实国家治理现代化战略。**首先，建设和完善现代金融监管体系是国家治理现代化的重要内容。在国家治理体系和治理能力现代化的内涵中，经济金融的健康发展和社会民生的持续稳定需要优质高效的监管服务和制度保障。其次，金融监管水平和监管能力是国家治理水平和治理能力的直接体现。在一个健康有序的经济体里，监管改进与创新博弈的交互演进是经济金融领域的永恒主题。最后，地方金融监管改革已经成为我国金融治理现代化的当务之急。地方金融的一些体制性、历史遗留的问题与市场新生的风险隐患交织叠加，正在日益凸显并呈加剧态势。

**着力于提升央地监管的协调效率。**以往金融监管低效的原因主要在于央地监管的立场冲突，且由于行政编制不同，央地沟通存在一定壁垒，形成了一些监管漏洞。尽管在2017年成立了国务院金融稳定发展委员会（简称“金融委”），统一协调央地监管，但由于监管协调体系仅搭

建在省级以上，地市级以下仍缺乏监管协调组织，这就造成省级以上和地市级以下中央地监管协调的断层，对现实监管协调贡献度不大。此次改革打破了行政编制带来的沟通壁垒。在顶层设计上，中央金融委员会和中央金融工作委员会成立，在中央层面加强集中统一领导，强化在不同监管部门之间的协调，进一步加强了中央在金融监管方面的事权。可以预见，省级和市级也将成立与中央金融工作委员会相对应的部门，统一协调地方金融监管问题。中央统一金融监管事权，地方则集中关注金融风险，这将提高监管效率，减少协调成本，平衡央地监管关系。

**着力于促进金融风险的防范化解。**金融本质上是中介服务，从体制机制上看，金融风险的产生是由于信息不对称，导致金融体系自我调节失灵。因此，从根本上杜绝、防范金融风险需要首先理顺金融体系的运行机制，划清政府和市场边界，明确监管的权责，避免出现监管竞次问题，减少套利空间。此次改革将主要监管职责划拨到金融监管局，有利于统一监管标准，避免重复监管，提高监管效率；同时，有效减少了不同监管部门间的业务交叉，切实提高各部门工作的针对性，有利于进一步沟通协作，有助于全面防范和化解金融风险。

## 地方金融监管变革的核心内容

“专职、统筹、分层”是此次地方金融监管变革的关键词，也是具体操作层面的三个核心指向。针对事权边界模糊、监管资源配置失衡、体系化设计有待完善等问题的解决程度直接决定此次改革的质量和效率。

**深化地方金融监管机构改革，专司监管职责。**此次改革方案着眼于“统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备”，调整后的地方金融监管格局以中央金融管理部门地方派出机构为主，地方政府设立的金融监管机构不再负责金融发展和招商引资，专司监管职责，同时进一步强化对类金融机构的监管职能。在人员配备上，央行及金融监管局统一实行公务员管理，有利于降低跨部门间沟通的行政成本。在监管对象上，金融监管总局派驻机构主要对地方金融机构实施行为监管，基层央行主要贯彻落实货币政策和宏观政策，地方金融监管部门专门负责地方金融机构的监管。在金融稳定方面，地方金融监管部门基于金融风险全覆盖的总体目标，主要致力于地方金融风险防控责任的具体化，实现对中央金融监管的必要补充，避免地方金融活动出现监管真空。

**推进央地金融监管统筹协调，明确中央事权管理。**一直以来，我国的金融监管都是自上而下由中央统筹。随着经济社会的不断发展、业态转化及市场结构变化，金融创新尤其近些年来金融科技的发展和广泛应用，逐渐出现了很多中央垂直机构管理的空白点。为此，地方金融监管局可以发挥优势，对新金融、类金融等机构进行监管。按照中国人民银行2021年发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，在统一监管框架内涵盖了地方各类金融业务，除了强化地方金融机构监管的属地责任，同时提出要加强央地协调配合和跨区域协作，由国务院金融稳定发展委员会办公室负责协调央地联合管理。但与其相对应的部门的最低层级设置在省级，地市及以下行政单位并没有有效的沟通渠道。此次改革方案强化了金融管

理的中央事权，明确了以中央金融管理部门地方派出机构为主，从制度架构上实现了监管格局的央地统筹。

**明晰体系化的监管层次，降低监管成本。**在中央统筹下政府逐步向市场放权、中央向地方分权，是我国金融市场所具有的典型的“体制型发展”特征。政策建构与市场机制的互动与博弈、创新红利和监管红线的进退离合，共同织就了复杂的央地金融结构。在金融市场逐步成熟的进程中，金融科技的发展使得地方金融的发展不断挑战和突破现有的管理体制。伴随金融业混业经营的市场属性日益显著，我国的金融监管格局从“大一统”到“一行三会”再到“一委一行两会”，在修正、适应和改进的基调中不断演进。但在实际运行中，金融风险的监管和处置受到央地协调和地方监管协调的多方面限制，明显钳制了监管效率，增加了监管成本。此次改革，顶层以中央金融委员会为指导，加强党的领导和集中央地之间的协调；中间层为“一行一局一会”，构筑监管力量；底层以中央派驻为主，地方监管为辅，在完整的体系上实现了监管层次的明确区分。

## 地方金融监管变革之后的“变”

金融监管新框架给地方金融监管带来了多方面的改进和优化。但是，从更深层、更务实的角度思考，变革之后，地方金融监管仍然存在一些隐忧，若干难题仍然有待“思变”“求变”。

**重复监管现象有所改善，但监管层次划分仍不够清晰。**纵向而言，监管难题依然在不同程度上存在。一是地方法人金融机构数量巨大，但监管资源有限，监管人员现场检查压力增大。此次改革将人民银行县级单位撤销，金融监管局是否会在

县级设分支局尚无定论。不论是否设立县级分支局，金融监管局人员都严重不足，监管辖区内地方法人机构存在困难。以设立县支局为例，地方法人金融机构（城商行分支机构、农信系统和村镇银行）在全辖区金融机构的占比为40%左右，为县支局的主要监管对象。除日常统计等非现场监管外，还要完成每年的现场检查，仅地方法人金融机构监管就会耗尽监管单位的主要精力，对其他大型国有银行及全国性股份制银行的分支机构的现场监管力度必然大打折扣。可考虑将村镇银行中由农信系统注资和控股的，且体量规模不大的，回收至农信系统，变成农信系统的分支网点，减少法人机构的数量，从一定程度上缓解监管压力。二是层级监管仍不够明确，存在垂直系统过度监管的可能性。目前金融体制改革将金融监管系统塑造为垂直系统，一方面能够加强党的领导，高效落实中央各项政策，另一方面能够提升监管效率，免受政绩考核的地方干扰。但这滋生了另外的弊端，即在上级部门对下级单位辖区的金融机构是否仍然具有监管权方面不够明确，导致下级单位辖区的金融机构面临本级监管单位和上级监管单位的双重监管，倒金字塔式的监管层级仍然是金融机构面临的较大难题。可尝试省级监管机构仅对省级金融机构进行监管核查，对下级监管机构实施监督管理，但对下级单位辖区的金融机构不再实施直接监管。

横向来讲，跨区域经营风险加大，行政监管沟通成本增加。一些城商行具备同省跨区域经营资格，导致跨区域经营风险加大。例如，某省内城商行在省内各市均有分支机构，各地分支机构不仅受到辖区金融监管核查，也会受到地市级监管单位

的核查。假设该银行在地市辖区检查发现某笔省内跨区业务存在问题隐患，需要该辖区监管单位予以合作，平行关系出具公函即可，但从行政秩序上说，此类问题应先向省级监管单位汇报沟通，由上级监管单位沟通协调，会增加行政沟通成本。

#### 央行监管职责弱化，感受微观主体的渠道受阻，审慎监管政策将缺乏触及点。

按照目前的监管新框架，央行监管职权移交金融监管总局，仅保留审慎监管职责，这将使得央行对金融机构管理难度增大，一些需借助金融机构开展的调研渠道受阻。例如，央行5000家企业调查，小微企业融资调查、居民资产负债调查等针对微观主体的调查，是央行直接感触企业经营及宏观经济温度的触角，调查数据的及时性高于国家统计局的数据，在制定宏观经济政策上具有较大的参考价值。地市央行大多以金融机构为媒介，建立央行与企业之间的联系，一旦央行对金融机构不再具有监管权，以金融机构为媒介的调查渠道将可能因此受到阻碍，央行对微观主体的感受将缺乏触及点，进而可能会导致审慎政策的制定缺少温度。

#### 央行窗口指导作用降低，影响政策传导和实施效果，对货币政策制定形成新的挑战。

基层央行在落实货币政策时，针对地方法人金融机构的工作有三项：一是资金业务，主要是针对地方法人金融机构的再贴现、再贷款等货币政策工具业务，以及贷款规模管理和MPA考核；二是利率管理；三是针对辖区全部金融机构落实货币信贷政策情况的统计。监管新框架对央行系统最明显的影响有两点：一是县支行撤销，导致央行地方法人机构监管困难增大；二是监管职能的转让，导致央行缺

乏有力的工具和支点促使金融机构配合工作。以货币政策工具的使用为例，在经济下行周期，各地方法人金融机构缺乏使用资金的动力，严重影响货币政策的贯彻落实，基层央行一方面通过贷款规模管理与地方法人进行博弈，另一方面要通过监管检查对其形成震慑。在现行监管改革体制下，央行监管职责的转让将使得震慑作用削减，影响货币政策的传导和实施效果。

#### 地方金融监管机构缺乏监管地方金融机构的有效抓手，增加了地方监管职能在实践中的落地难度。

对地方金融机构的监管遵循“谁批准谁监管”的准则。大量地方金融机构归属于地方金融监管局监管。此次改革将地方金融监管局的金融服务职能剥离，只保留其监管职能，目的是降低地方金融风险，强化地方金融监管。但实际上，地方金融监管局有效履行监管职能面对诸多挑战，一方面，很多地方金融监管机构的人员知识背景复杂，真正的金融专业人员有限，在监管方面会力不从心，影响现场监管的成效；另一方面，在非现场监管方面，地方金融机构的统计监管职能落在当地人民银行的相关部门，地方金融监管局仅协调地方金融机构按时报送数据，对数据的分析和监管严重缺位。此外，地方金融机构的数据统计虽在人民银行，但并不在“金融统计监督”范围，人民银行不能对地方金融机构进行现场检查及行政处罚，易造成统计数据采集失真，进而影响监管判断。<sup>④</sup>

（作者单位：中国社会科学院大学）

责任编辑：杨生恒  
ysh1917@163.com