



# 黄益平、刘晓春、王勋：提升金融监管效能的八点建议



## 意见领袖 | 中国金融四十人论坛

据新华社, 3月7日, 十四届全国人大一次会议举行第二次全体会议, 听取国务委员兼国务院秘书长肖捷关于国务院机构改革方案的说明。

此次改革共十三项内容, 其中六项直接涉及金融, 包括: 在银保监会的基础上组建国家金融监督管理总局; 深化地方金融监管体制改革; 证监会调整为国务院直属机构, 国家发改委的企业债券发行审核功能划入证监会; 统筹推进人民银行分支机构改革; 完善国有金融资本管理体制; 加强金融管理部门工作人员统一规范管理等。

此番调整后, 中国金融监管将形成“一行一总局一会一局”(人民银行、国家金融监督管理总局、证监会、外汇管理局)的架构。根据改革方案, 国家金融监督管理总局将统一负责除证券业之外的金融业监管。值得注意的是, 过去分散在“一行两会”的金融消费者及投资者保护职能, 此次均划入国家金融监督管理总局。



这也意味着，此次改革将强化功能监管、行为监管，并逐步构建起中国特色的“双峰”监管架构。

“双峰”监管是指按照监管职能设立两个监管机构，将审慎监管和行为监管分开。审慎监管负责维护金融体系和机构安全和稳健运行，行为监管负责公平交易，以保护金融消费者合法利益。澳大利亚和荷兰是最早采用“双峰”模式的两个国家。

“金融监管模式多种多样，也各有利弊，但实行‘双峰模式’国家的金融体系更加稳健。”2022年4月发布的《2022·CF40 中国金融改革报告》分报告《提高金融监管效能》建议，我国应借鉴“双峰”监管模式的经验，加强审慎监管与行为监管。同时，在机构监管模式中应重视功能监管对提升监管效能的作用。

深化地方金融监管体制改革也是此次机构改革的重点之一。根据方案，

建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，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。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。

总体来看，此次地方金融监管体制改革一是加强了央地统筹协调，二是压实“监管姓监”，剥离了地方金融监管机构的金融发展职能。围绕这一改革逻辑，《2022·CF40 中国金融改革报告》分报告《提高金融监管效能》也进行了深入阐释，并提出针对性建议。

上述分报告课题负责人为 CF40 学术委员会主席、北京大学国家发展研究院副院长黄益平，课题组成员包括上海新金融研究院副院长刘晓春和北京大学国家发展研究院副研究员王勋。今天，我们将摘选这份报告对于提升金融监管效能的八点思考，供各位读者参考。



2022年4月24日,《2022·CF40中国金融改革报告:金融促进高质量发展之路》发布。图为黄益平发布分报告《提高金融监管效能》。

提升金融监管效能的政策建议

文 | 黄益平 刘晓春 王勋

2022.4

金融监管是金融机构必须遵守的一系列的规则与法律，以及对上述规则与法律执行情况的监测和保证得到落实的手段。提高金融监管的效能，防范和化解系统性金融危机，维护金融体系稳定是一项系统工程，应坚持顺应市场、统筹政策、夯实监管、支持创新的原则。具体的政策建议如下：

第一，加快金融监管的立法和制度建设，明确监管目标与职责，合理区分监管与宏观调控、监管与经济发展、监管与金融行业发展。

中国的金融监管效能不高，既有“该管的没管好”的问题，也有“不该管的管了不少”的现象。前者包括中小银行和 P2P 的风险，后者则包括宏观稳定与金融发展。金融监管的规则与法律尚未得到很好地执行与落实，金融稳定主要依靠政府兜底来维持，但这种做法难以长期持续。

提高金融监管的效能要从三个环节同时着手，一是明确监管政策目标，将金融活动全面纳入监管；二是赋予监管部门必要的决策与执行权力；三是建立监管问责制度。

建议完善金融监管立法和制度建设，考虑在制定《金融稳定法》时，将监管部门支持金融部门发展的责任移交出去，并明确行为监管的标准与方法。监管政策的目标应该明确为保障公平竞争、保护金融消费者利益和维持金融稳定，以此提升经济的长期竞争力，而宏观经济波动、金融行业发展或者资产价格水平变化等，都不应成为金融监管政策调整的理由。

监管需要配合宏观调控的需要，但一般不宜因为临时的宏观调控而改变或调整监管政策，也不宜因为宏观调控而改变监管政策的执行方式。如经济下行时，对一些违规业务采取放松监管，而经济过热时，临时以文件或会议形式要求限制或抑制个别业务，甚至对机构和人员进行处罚等。

金融机构需要支持国家产业发展战略，如支持小微企业、三农、生态环保等，监管政策也要适当配合。但监管配合发展仍需坚守监管的初衷，不能放弃基本的金融安全要求。建议，凡是国家产业发展战略明确要淘汰和抑制的行业和产业，应该制定明确的限制甚至禁止金融支持的政策；凡是符合国家产业发展战略、需要重点发展的领域，一般应运用市场化引导性的政策，尽可能少用“三个不低于”一类的行政命令性的政策。

金融监管部门不应承担相关金融行业发展责任。当金融监管部门承担相关金融行业发展责任时，有时为了行业发展往往会放低监管要求，甚至放弃一些必要的监管。

第二，提高微观审慎监管标准，加强对金融机构日常业务经营常规化、动态化监管。

目前监管部门对金融机构业务的监管是以指标监管和事后监管为主。指标监管是观察金融机构监管指标的执行情况，一般是发现负面异常情况时进行检查监督，这同时也是一种事后监管。事后监管，一种是在金融机构发生风险后进行检查监督；一种是程序化的检查。

一般来说，金融机构突破监管指标，说明风险已经积累了相当长的时间，此时监管介入，无法起到防范风险的作用。因此，需要对金融机构日常业务经营进行常规化、动态化的监管，这样的监管，更多的是监管针对发现的异常情况与被监管机构进行及时的、专业的沟通。通过沟通，对机构的一些业务创新、业务变化有充分了解，对正常的业务创新和变化做到心中有数，对一些疑问与机构进行探讨，对可能的风险及时加以制止。

以银行业机构监管为例，在监管指标执行正常的情况下，观察金融机构行业集中度、授信集中度的突然变化和大幅波动；信贷业务与债券投资业务的相互关系及异常波动；某类交易业务的突然大幅波动；资管业务、投行业务、同业业务的大额波动，资产投向的异常变化，与信贷业务的相互关系；各类资产、负债相互比例的突然大幅变化，表内表外业务比例的

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_53053](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_53053)

