



# 李庚南：金融监管改革还留 有多少悬念？



文/意见领袖专栏作家 李庚南



3月7日，比惊蛰来得晚了一天的是金融领域的一声惊雷：万众瞩目的国务院机构改革方案提前揭晓；而其中重磅消息是，组建国家金融监督管理总局，取代中国银行保险监督管理委员会。同时，对中国人民银行、中国证监会及地方金融监管局的部分职能进行了调整，对人民银行分支机构改革进行改革。从业内人士的看，这次金融监管改革应该是涉及面最广、力度最大，也是触及利益最深的一次改革。

按照党的二十大精神及政府工作报告要求，本次监管改革的基本逻辑和思路是，强化现代金融监管理念，聚焦于解决金融领域长期存在的突出矛盾和问题。在落实现代金融监管理念方面，核心是要强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管；在解决金融领域长期存在的

突出矛盾和问题方面，核心应该是治理金融秩序乱象、防范金融风险特别是由于金融机构内部控制不严，导致的金融风险。

按照上述思路和逻辑，本次金融改革的路径清晰，对整体监管框架影响虽不明显，但改革更强调问题导向，聚焦于突出问题的解决。主要聚焦于三方面。一是按照依法监管理念，强化了监管机构的行政法律地位，增强监管的权威性。本次改革通过改变监管机构属性、提高监管机构行政权限，解决了长期以来银行保险和证券金融监管机构法律地位不明确、参公管理的事业单位履行监管执法权不符合全面依法治国等现实矛盾。二是厘清了监管的职责边界，强化功能监管，增强了监管的统一性。本次改革将央行对金融集团的日常监管职责划入国家金融监督管理总局，将国家发改委的企业债券发行审核职责划归证监会，将相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构，都充分体现了强化功能监管的要求，有助于避免多头监管和监管空白，切实提升监管的效率。三是整合消费者保护资源，强化行为监管，凸显了监管的人民性。这次改革聚焦于解决金融领域长期存在的突出矛盾和问题。其中金融消费者权益保护问题显然是近年来社会反响较大、较突出的问题。将金融消费者权益保护职能划归国家金融监管总局归口管理，充分体现了监管的人民性导向，体现了决策层着力抓好消费者保护的决心、以有效监管守护好老百姓“钱袋子”的决心。

本次金融监管的总体方案已然明确，但涉及具体实施依然留有诸多悬念：

悬念之一：消费者保护职能统筹归口管理后，涉及证券等专业领域的消费者维权事项如何操作？行为监管局离我们还有多远？

金融消费者保护职能部门的职责，并非简单的接访、受理投诉及处理，还包括研究制定消费者权益保护总体战略、政策法规等。其中最核心和实务性最强的是两部分：一是建立并完善投诉受理及相关处理的运行机制；二是组织开展金融机构消费者权益保护实施情况的监督检查。而这两方面工作显然具有较强的专业性。因此，将人民银行金融消费者保护职责、证监会的投资者保护职责划入国家金融监管总局之后，金融消费者保护相关工作能否顺利开展，首先面临的是专业人员配置问题。如果能按照人随业务走的模式，或能实现平稳对接（但目测可能性较小）。可以期待的，按照改革方案，中央国家机关编制统一按照 5% 的比例进行精减，收回的编制主要用于加强重点领域和重要工作。那么，在监管资源配置方面有望增强。

比较理想的是，在消费者保护职能统筹归口的基础上，按照人随业务走模式设立相对独立的消费者权益保护局。考虑到金融环境的日益复杂化，以此为基础设立行为管理局或更符合现代金融监管的需要，更有助于将监管制度覆盖所有金融机构、业务和产品，对各类金融活动依法实施全面监管。

所以，个人认为，将金融消费者保护、投资者保护职能划归国家金融监管局，或为消保领域的深化改革埋下伏笔：单独设立金融消费（投资者）保护局或许是顺理成章的，而再往前走，成立行为监管局应该是监管改

革的方向。

悬念之二：人民银行县支行人员的去留，以及国家金融监管总局基层派出机构如何设置、资源如何配置？

众所周知的是，在现行监管框架下，监管资源存在明显错配：一方面，以货币政策为核心职能的央行，重心本应该在省级以上，比较合理的配置应该是呈倒三角形。但实际资源配置却呈正三角，大量资源配置在县域。据人民银行年报披露，截至 2020 年末，人民银行县级支行达到 1761 个，县级支行工作人员达 4.36 万人，占中国人民银行全系统 12.67 万人的三分之一强。从中央银行的职能看人民银行县支行应该早就使命已达。另一方面，以审慎监管、行为监管为主要职能的银保监会，监管的重心本应在县域，监管资源配置应该呈正三角但实际上呈倒三角，银保监会在县域仅维持 3-4 人监管组的微型组织格局。这种监管资源的错配，无疑弱化了监管的基础，也成为历次监管改革的聚焦点。

但问题也来了！人民银行县支行撤销后，4 万多员工如何消化？方案仅提及职能上收，并未涉及人员分流问题。如果在职能上收同时，大量的县支行人员也上收到，那么从优化监管资源配置角度看，监管资源错配的格局并未得到有效化解，无非是由倒三角配置变为倒梯形配置。而履行具体监管职能的国家金融监管总局在县域资源的配置依然与所承担的监管职责极不匹配。这种不匹配不仅表现为人员配置上的不相称，还表现为专业能力上的不匹配。此前，银保监合并时就已凸显市、县保险行业监管力量

的极度薄弱。

可以预见，随着金融竞争的加剧、金融机构服务重心的下移，对县域的金融监管任务将更加艰巨，对县域理应配置更多的监管资源。相应地，在监管资源的配置上应尽快扭转现行的错配格局。因此，个人认为比较符合资源优化配置、最大可能降低改革成本的人员消化模式，可以以人民银行县支行、银保监分局监管组为基础，或加上县政府金融办，整合为国家金融监管局地方派出机构的县级组织（监管支局）。

悬念之三：同在地方金融管理体制之下的地方金融监管局与中央金融管理部门地方派出机构之间如何协同？地方政府如何协调金融口工作，以推动金融服务与防范金融风险？

一方面，地方金融监管局与国家金融监管总局派出机构之间的关系如何协调？按照改革方案，将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。显然，地方金融监管局也在地方金融监管体制框架之

**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\\_53091](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_53091)

