



巴曙松：金融监管改革的政策选择

2013-5-7

金融监管改革的历史规律决定了中国的金融监管改革更多需要从问题导向入手，需在有较强外部推动下进行。

从金融监管改革历史看，虽然各国的金融监管在不断完善与发展，但总体而言，金融监管改革都可以说是程度不同的危机所推动与问题导向的，以事后的完善为主，缺乏前瞻性。

面临的挑战

近年来，随着金融全球化、自由化和金融创新的迅猛发展，金融机构业务创新与交叉融合不断深化，监管环境发生重大变化，但我国监管机制与监管方式改革相对滞后，明显不适应金融发展形势要求，金融安全与金融效率均面临挑战，监管有效性面临质疑。具体表现在如下方面：

(一) 跨领域的金融机构、金融业务与产品创新日益涌现，监管依然处于分业的状态，形成了监管体系中的潜在风险。

首先，由于业务创新与产品创新，金融机构的功能边界逐渐模糊，不同类型的金融机构往往提供功能相似的金融产品与服务，按机构类型分业监管容易产生监管标准不统一与监管真空现象，引起不公平竞争与“监管套利”等问题，形成金融体系潜在风险隐患。以资产管理为例，资产管理是证券基金业的传统业务，但近年来银行与信托的资产管理业务快速发展，管理资产规模远远超过证券基金行业。如2011年底证券公司资产管理业务规模仅2800亿元，而信托公司资产管理业务规模4.8万亿，银行理财产品余额4万亿元，证券公司资产管理业务规模不及银行信托业的零头。但最近由于证监会积极推进证券公司创新业务，资产管理投资范围放开，同时由于银监会对银行同业业务和表外业务监管规范不断加强，证券公司资产管理业务快速发展，在一年时间里从2011年底的2800余亿元增长至2012年底的1.89万亿元，证券定向资产管理业务成为银行将表内信贷类资产转移至表外的主要通道。

其次，不同类型金融机构间业务交叉与融合程度不断加深，相对分割的监管体制难以识别和有效防范金融风险跨领域的传递。如银行广泛参与证券基金与信托产品的销售，并为证券与期货提供资金结算与存管服务，证券与基金为保险资产与银行理财产品提供投资服务等。独立来看，相关业务均为无风险的中间业务或资产委托管理业务，但业务交叉后是否存在损害消费者利益，是否会产生风险传递感染等，通过相对分割的金融监管体制难以有效识别和防范。

再次，基于独立金融机构的审慎监管难以识别金融控股集团整体的风险状况。为适应金融业务交叉和融合趋势，更有效地发挥协同效应，以控股集团或母子子公司等形式开展金融综合化经营的金融控股集团纷纷出现。金融机构综合化经营在为客户提供了“一站式”金融服务，提高服务效率与质量的同时，也蕴含新的风险，对相对分割的监管体制形成新的挑战。如对金融控股集团成员的微观审慎监管是否能有效防范金融集团的整体风险？系统性风险在金融控股集团内部如何传导？监管套利在金融控股集团是否便利？

另外，在金融机构业务创新的过程中，直接金融与间接金融的界限也逐渐趋于模糊，但监管方式上信息披露与透明度要求并未随之提高，金融市场潜在道德风险与逆向选择风险突出。以银行理财产品为例，截至2012年底，银行理财产品余额达7.4万亿元，超过银行表内贷款规模的10%，对银行理财产品的监管不当可能会导致金融风险的累积。从投融资双方关系看，银行理财产品向社会公众非定向募集资金，投资于债券、货币市场工具、项目融资类资产和权益类资产，投资风险由产品购买者承担，具有直接金融属性。但在监管上，对银行理财产品未按直接金融的要求进行强制与持续的信息披露，资金供给方缺乏对资金使用方有效的监督与控制，存在道德风险问题。

(二) 跨领域的金融改革创新需求与日俱增，而相对割裂的金融监管体制中形成的行政分割，影响了改革的持续推进。

以债券市场发展为例，目前的银行间市场和交易所市场分别由人民银行和证监会监管，企业债的发行须发改委审批，在市场准入条件、信息披露标准、资信评估要求以及投资者适当性制度、投资者保护制度等方面存在不统一的情况，影响了债券市场功能进一步发展。另外，在利率市场化与资本账户可兑换的推进过程中要求配套的金融改革政策同步推进，为金融机构与企业居民提供有效的风险管理工具与市场，而我国涉及利率与汇率的现货市场由人民银行监管，国债、外汇等现货的主要参与主体由银监会监管，而《证券法》规定金融衍生品市场的监管主体为证监会，相对割裂的监管体制在推进跨领域的改革中存在目标不一致，甚至是目标冲突的情形，进而影响金融改革的整体推进。

(三) 经济社会发展对金融结构的灵活调整提出了更高的要求，而金融监管仍习惯于行政审批与准入限制等传统的监管方式，制约了金融功能的发挥与金融创新发展。

在政府管制的金融监管体制下，监管部门通过市场准入限制、牌照限制、对创新业务的管制、对直接金融活动严格的行政审批等手段，影响金融服务的供给，阻碍了金融结构的灵活调整，制约了金融功能的发挥。如为中国中小微企业及“三农”提供金融服务的中小型金融机构一直缺乏，在金融机构新设审批上一直难以满足市场需求；对民营资本进行金融行业限制，影响了金融机构的经营效率与活力，也制约了金融服务实体经济的深度与广度；对股票债券等直接金融工具的发行进行严格的行政审批，制约了金融功能的发挥与资本市场的发展。

(四) 与发达国家不断加强宏观审慎金融监管改革形成鲜明对比的是，中国系统性金融风险防范机制建设与改革进展缓慢。

中国金融业发展与改革“十二五”规划中虽明确提出构建健全的宏观审慎监管框架的目标，但在目前“一行三会”监管框架下，没有一家金融监管机构具备监控市场系统性风险所必需的信息与权威，各家监管部门也难以做到有效协调。因此，相对于欧美等发达市场，中国宏观审慎监管改革缓慢，目前尚未确定的责任主体与监管手段，尚未建立宏观审慎监管与微观审慎监管间的有效信息沟通与协调机制。

(五) 与大量涌现出的新兴地方性金融机构与地方性金融市场相矛盾的是，中国地方金融管理部门监管法律依据空白，监管方式与手段落后，难以有效控制金融风险。

近年来，中国各地村镇银行、小额贷款公司、担保公司等新型金融机构以及各类地方性股权、大宗商品交易市场迅猛发展，很多新型金融机构实际上部分扮演了“影子银行”的角色，承担了地方企业与政府融资信用中介职能，部分股权交易市场与大宗商品交易市场具备金融市场属性，但目前中央金融监管部门由于监管力量的限制，难以对众多的中小型金融机构与分散的地方性市场实施有效监管，地方金融管理部门由于法律依据的不足以及监管方式与手段的落后，重视准入环节的审批监管而轻视行为与风险监管，可能成为潜在的金融风险的累积点。

改革的思路

从金融监管改革历史看，虽然各国的金融监管在不断完善与发展，但总体而言，金融监管改革都可以说是程度不同的危机推动与问题导向的，以事后的完善为主，缺乏前瞻性。

金融监管改革的历史规律决定了中国的金融监管改革更多需要从问题导向入手，需在有较强外部推动力下进行。就目前改革而言，可根据中国金融监管以及金融体系中面临的突出问题，借鉴国际金融监管改革趋势，通过顶层设计，确定金融监管改革具体目标与推进思路。

(一) 结合目前中国金融体系以及金融监管中面临的突出问题，明确金融监管改革具体目标。

1. 通过金融监管改革，构建适合中国金融体系特征的宏观审慎监管体系。通过对金融监管体系进行改革，明确宏观审慎监管责任主体，并赋予识别、早期预警、防范和处置系统性风险，实施宏观审慎监管的对应权限，明确宏观审慎监管部门对系统性重要金融机构的直接监管职责。

2. 通过金融监管改革，增强金融监管部门间的沟通协调，更好地适应金融混业发展要求，有效防范与控制金融风险。为应对金融混业趋势与金融综合化经营发展要求，金融监管改革需要降低监管部门的沟通协调成本，建立有效的沟通协调机制，并确定以系统性金融风险防范与金融消费者（或投资者）权益保护为共同监管目标，对金融功能相同或相似的业务采取统一监管标准，促进公平竞争，防范监管套利、监管真空与监管重叠，防范与控制金融风险。

3. 通过金融监管改革，打破金融监管行政分割的格局，构建有利于金融创新发展的监管体系。为适应金融改革重心转换以及跨领域金融创新发展要求，金融改革需要打破金融监管的行政分割与利益保护的格局，构建有利于金融市场创新的体制，促进金融资源配置效率的提高，应对金融市场开放面临的挑战。

4. 通过金融监管改革，形成有利于金融结构灵活调整的监管方式。金融监管改革应以“放松管制，加强监管”为目标，逐步取消对金融机构市场准入限制，减少金融业务与产品的审批，放松或取消发行股票、债券等直接金融行为的行政审批，通过强化信息披露监管与事后处罚，通过推动建立证券民事诉讼制度，形成有利于金融结构调整的监管环境，促进金融更好服务实体经济发展与社会转型发展需求。

5. 通过金融监管改革，明确地方金融管理部门对新型地方型金融机构监管职责，弥补监控空白，防范风险。通过立法或授权制度安排，明确地方金融管理部门在统一监管目标与监管标准下对地方性金融机构的监管职责，充分发挥地方性金融管理部门分散与灵活性的特点，平衡地方金融管理部门在金融发展与金融监管责任。

(二) 借鉴国际金融监管改革趋势，从金融监管体系、金融机构监管方式以及金融产品监管方式三个方面推进改革。

1. 在监管体制上，从机构型分业监管模式向功能型统一监管模式转变，提高金融监管的一致性与适应性。从监管目标与监管要求的一致性以及监管成本与监管资源的合理配置角度看，功能型统一监管模式有利于明确监管目标和责任，降低目标与责任间的冲突；有利于统一监管标准，平等地对待所有被监管机构，确保类似的风险接受类似的监管要求；有利于降低沟通协调成本，促进信息交流与监管协作；有利于根据市场风险状况合理分配监管资源。

2. 在金融机构监管上，从市场准入监管到行为监管转变，从合规导向型监管向风险导向型监管转变，注重发挥市场机制作用，注重事后监管处罚与建立市场退出机制。通过放松市场准入限制提升金融结构调整的灵活性，通过加强对金融机构行为监管弥补放松管制后的监管空白，防范金融风险。

3. 在金融产品监管上，从注重产品审批转移到注重信息披露监管与投资者适当性制度相结合。金融产品的监管与金融消费者（或投资者）保护密切联系。过去习惯于通过对金融产品的严格审批来保护金融消费者（投资者），而忽视金融产品的信息披露与投资者适当性制度建设，结果大量不适当的投资者在缺乏透明的市场中盲目投机，严重扭曲了市场资源配置效率，且并未真正达到保护投资者利益的目的。如对股票与债券等直接金融产品的严格审批，抑制了金融功能的发挥，导致金融体系的失衡以及金融市场价格扭曲，损害金融资源配置效率。建议逐步取消直接融资行政审批制度，监管的重点转移到信息披露监管与投资者适当性制度建立上来，通过建立统一的投资者适当性制度，确保参与主体均具备相应风险识别与承担能力，促进市场定价效率提高和配置效率的优化。

作者：国务院发展研究中心金融研究所副所长 巴曙松 来源：《新金融观察报》2013年05月06日

【关闭窗口】



我要评论

已有0条评论

提交评论