

我国金融监管改革四十年：模式与路径

韩 峰

(江西公路开发有限公司, 江西 南昌 330038)

摘要: 我国改革开放四十年来,有关金融监管的研究文献成果丰硕,在金融监管内涵、模式、问题及对策等方面都有阐述。金融监管是我国政府监管当局对金融机构实施的监督和业务管制,即通过金融市场准入、业务范围及特定业务管制、风险控制、内部控制、市场退出等方面法律法规、政策维护金融市场稳定运行。金融监管模式及演化路径由改革开放初期的综合类监管模式逐渐演变为改革开放中期的多头类监管模式、当前的准双峰监管模式。同时,研究表明,我国金融监管面临监管低效等问题,需要进一步借鉴国际金融监管经验拓展研究内容、结合中国实际优化我国金融监管对策。

关键词: 金融监管; 改革开放; 监管模式; 研究综述

中图分类号: F832.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2018)06-0003-05

金融是现代市场经济的核心。持续推进、完善金融监管是金融市场健康发展与稳定运行的基本前提,也是我国改革开放的重要改革内容。从某种程度看,改革开放四十年来所取得的瞩目成就印证了我国金融监管理论与实践的不断完善及科学有效,我国在改革开放进程中避免了系统性的金融风险,确保了金融市场稳定发展。因此,梳理改革开放四十年来我国金融监管研究成果具有重要的现实意义及学术价值。

研究表明,改革开放四十年来,国内外有关金融监管文献主要集中在诠释金融监管的意义及内涵、金融监管模式、金融监管面临的问题及原因、完善金融监管对策等方面。

一、金融监管的意义及内涵

研究指出,规避寻租行为需要金融监管,开展金融创新要加强金融监管^[1];保护债权人利益和维护金融秩序离不开金融监管^[2];保持金融稳定、防范金融风险须强化金融监管^[3];推进金融市场改革与开放需要完善金融监管^[4]。因此,加强及完善金融监管意义重大。

何为金融监管?已有文献指出,金融监管理论是经济干预理论的产物,是在金融扰动基础上发展起来的,具有独立性、阶段性特征,符合特定时期的金融需求^[5]。金融监管是各个国家的政府监管当局对金融机构实行的监督和业务管制,包括市场准入、业务范围以及特定业务管制、风险控制、内部控制、市场退出等方面的立法和执法实践^[6]。其中,金融业务管制包括对金融机构市场准入、业务范围、市场退出等方面的有关限制性规定,以及对金融机构内部组织结构、风险管理和控制等方面的有关合规性、达标性的要求^[7]。政府通过金融监管部门对金融交易的行为主体进行的这些限制,也是政府在这其中进行的市场规制行为^[8]。这一观点强调了政府监管部门对金融监管的重要作用,有利于控制风险,但没有明确金融交易主体的合规性要求,具有一定的局限性。

金融监管是监管主体代表系统整体理性来规范金融市场个体行为及自由,并以此建立良好金融秩序,进而保持和维护金融功能系统的可持续运转^[9];金融监管旨在金融监管部门对金融机构实施的检查、督促以及日常管理^[10],但在金融监管过程中,金融市场存在一种反馈机制,限制了监管部门的自由裁量权,并使双方相互制约^[11]。金融监管需要考虑受限制的成本和收益,需要思考是否符合理想的社会目标^[12]。此外,以

收稿日期:2018-09-27

基金项目:国家社会科学基金项目“我国对外产业投资的效率问题研究”(14BJY087)

作者简介:韩 峰(1973-),江西南昌人,经济师,研究方向为金融监管、产业投资。

单个银行风险为重点的金融监管是不够的,因为它忽略了系统性风险,不能防范危机^[13]。对于系统性风险则需要建立有效的预警体系^[14]。

以上有关金融监管意义及内涵研究,充分体现金融监管自身带有合规执法、监督检查、维护金融市场稳定与调控风险等特点,因此,各国政府都设立金融监管部门,强化金融领域的监督管理与风险调控。同时,金融监管内容在我国改革开放四十年来得到不断丰富与发展,比如,不同时期、不同经济发展阶段金融监管行为及模式存在明显变化。

二、金融监管模式变迁

改革开放四十年来,随着金融监管理论和实践的发展,人们对金融监管的认识不断深入,主要有三种不同的金融监管模式:即“综合类”、“多头类”及“双峰”监管模式。

(一) 综合类大一统监管模式

改革开放初期,一些工业化国家开始将不同的金融监管职能整合到一个机构中,成立非正式的“综合监管俱乐部”,由来自澳大利亚、加拿大、丹麦、日本、韩国、挪威、新加坡、瑞典和英国的代表组成,讨论应用综合模式所产生的共同利益等问题^[14]。英国作为当时的金融强国,采取“综合监管”模式。

改革开放初期,我国处于计划经济体制时期,与西方国家金融监管模式基本一样,采取混业统一监管模式,即由中央银行统一监管。直到20世纪90年代,这种监管模式仍然没有发生变化,金融市场对外封闭、对内分割,金融产品较为单一,金融抑制明显。然而,这种大一统式监管模式与我国当时的经济发展是相吻合的,起到了积极作用,有效避免了1997年的亚洲金融危机。

(二) 多头类金融监管模式

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和市场经济的不断发展,金融分业经营格局基本形成,原由中国人民银行监管全部金融机构的模式已和社会主义市场经济体制不相适应,由此推进了监管体制改革,并于1998年形成多头监管模式。而此时的美国作为金融自由化市场的倡导者,曾主张“市场原教旨主义”,采取所谓的“双重多头”模式:一方面采取纵向双重监管,即联邦政府和州政府共同监管,另一方面采取横向多头监管,即由相关专业机构进行内部监管。由于其高度市场化,而充满了掠夺性的金融衍生品市场交易机制比较复杂,且对其监管不到位,多头监管出现碎片化,这也使得金融市场产生了过度行为等问题,形成了监管漏洞^[15]。进入21世纪,我国加入世界贸易组织之后,按照国际惯例,借鉴国内外成败经验,我国对金融监管进行了改革创新,将金融监管职能从中央银行剥离出来,使中央银行专注于货币政策和宏观经济调控,形成了“一行三会”监管模式。

(三) 双峰监管模式

市场经济体制改革的纵深推进,使得综合类和多头类金融监管模式逐渐与时代脱节。2008年美国次贷危机便成为了转折点,这一时期前后出现了新的双峰监管模式。比如,次贷危机之前,澳大利亚和荷兰对金融监管采取双峰模式,次贷危机来临时,其未受到冲击,继续保持金融稳定。这也使得后来美英等国对金融监管模式进行反思。英国在此之后便构建一个强有力的中央银行,建立多层次监管协调合作机制,这一行为使得此前的金融监管与央行分离的理论基础受到了冲击。其他国家也对金融监管模式进行变革,赋予中央银行宏观审慎管理职责,统筹协调各类金融资源,避免盲目的综合化监管。此外,各国还积极建议,提出要在国际金融体系中建立一个新的体系^[16]。

现阶段,我国也积极改革金融监管模式,加强中央银行的宏观审慎监管权力,并于2017年7月召开的第五次全国金融工作会议宣布设立国家金融稳定发展委员会,在中国人民银行设立金稳委办公室;2018年3月组建中国银行保险监督管理委员会。至此,中国金融监管格局从“一行三会”变为“一委一行两会”,这进一步加强了中国人民银行负责宏观审慎监管职能,有利于金融监管的协调以及维护金融稳定^[17]。我国当前的这一模式被称为准双峰模式,将为我国深化金融监管改革提供基础与保障。

以上三种监管模式都是为了控制各国金融市场风险和维持金融市场稳定。它们在特定的历史时期产生了积极作用,但也存在一些局限性。比如,我国改革开放四十年来的金融监管模式从“大一统”到“一行三会”,再到如今的“一委一行两会”,这比较类似当下国际上流行的主流金融监管模式。但这些监管模式也存在不足,比如综合类监管模式有共同利益问题,多头类监管模式有监管机制复杂、存在监管漏洞问题。后来由二者结合发展而来的双峰监管模式吸取了前两者的教训,加强了中央银行的宏观审慎监管权,避免盲目的

综合化监管,加强了监管各部门的协调机制,但该模式是否存在局限性还需要更多的实践检验。

三、我国金融监管存在的问题及原因

改革开放四十年来,尽管我国金融监管取得了显著成就,比如,保持金融市场稳定、避免了1997年亚洲金融危机及2008年美国次贷危机。但是,随着改革开放的深入,我国金融监管面临挑战,需要不断规范及完善。因此,在注重金融监管及其模式研究基础上,相关文献也重视分析金融监管面临的问题及原因,主要在三方面:

(一) 探究金融监管低效问题及原因

由于我国金融监管者和国有银行经营者边界不清,导致银行经营者常常存在回归强力政治家的可能^[18],导致监管效率低下。比如,我国改革开放早期“综合类”的“大一统”监管模式难以有效监管银行业的金融风险;改革开放中期推行的“多头类”的“一行三会”监管模式也存在效率低下问题。其原因在于我国金融监管机制不成熟、监管部门之间职责不清,金融监管相应法律法规不健全、监管水平不高等。比如,我国金融会计规范和金融风险会计标准在与国际惯例接轨过程中,存在不少障碍及不足,导致监管水平不足、效率不高。因此,通过深化改革、不断提高我国金融监管水平及效率是当前我国金融监管研究与实践面临的迫切问题^[1]。

(二) 剖析金融监管割据问题及原因

20世纪90年代以来我国实施的分业监管存在监管割据问题,引发监管套利和监管冲突,我国“一行三会”的“多头类”监管模式弱化中央银行的审慎监管功能,导致分业监管机构对金融市场交易主体行为监管目标不清晰,缺乏全市场的信息共享机制和全市场的协调监管。其原因在于分业监管机构各自的监管对象和监管方式之间存在割据及冲突,引发监管套利,加之中央银行监管权不足,不能及时有效地进行监管矫正^[19]。同时,我国长期存在的分业经营和分业监管的金融监管体制不能有效地防范民营企业控制的金融控股公司可能出现的金融风险,存在监管盲区及风险隐患,可能引发更多的金融监管挑战。因为各个监管部门对其监管的对象比较单一和独立,对复杂的金融控股公司以及民营企业集团可能出现的金融风险问题存在监管不足,而我国的中央银行长期以来宏观审慎监管作用不够,也不能及时防范控制此类金融风险^[20]。

(三) 诠释互联网金融风险监管问题及原因

随着互联网金融的创新与发展,以第三方支付、余额宝等理财产品以及众筹融资、P2P网络借贷等为代表的互联网金融业发展迅速,涉及人数众多,其风险可能影响未来金融稳定,导致传统金融监管模式跟不上时代、难以奏效^[21]。而且互联网金融风险事件一旦发生,无论是在人员数量、地域范围,还是经济数额上,都会造成严重后果,给众多消费者造成巨大经济损失,不利于民生改善和社会稳定^[22]。互联网金融背景下国内外不断加速的金融创新、科技进步以及国际金融业的竞争为我国金融监管体制改革带来挑战。我国当前金融监管采用的“准双峰”模式,难以应对互联网金融监管,尽管改革开放以来形成的分业监管给我国互联网金融监管积累了经验和方法,但是该监管模式是否有效、是否能够防范互联网金融风险也需要更多的实践检验^[23]。

总之,我国金融监管存在的这三个主要问题贯穿着改革开放历程。改革开放初期的“大一统”的“综合类”监管模式随着社会主义市场经济体系完善而面临监管效率低下,而改革开放中期形成的“多头类”的“一行三会”监管模式在2008年美国次贷危机之后也暴露其监管割据化弱点。目前我国金融监管中的“准双峰”模式,其监管效果及局限性还有待检验与观察。

四、完善我国金融监管的对策

在论证我国金融监管存在问题及原因的同时,改革开放四十年来,相关文献阐述了完善我国金融监管的对策,包括三个方面:

第一,进一步完善监管方式,严控金融市场监管者和经营者的道德风险,不断提升金融监管效率。要借鉴国际金融监管经验,应用新巴塞尔协议中有关监管过程中操作风险的度量方法与标准,评估我国操作风险,提高金融监管水平。同时,参考国际上金融会计规范和金融风险会计标准,规范我国金融监管技术及标准,改进监管方式,提高金融监管效率^[18]。同时,结合中国金融监管实际,健全金融监管规章制度,完善监管机制,减少和防范金融监管寻租行为^[1],也有利于规避道德风险及搭便车行为,不断提升金融监管水平。

第二,建立中国式“双峰”监管体制、有效的监管信息沟通和协调机制,消除我国金融监管割据问题。为此,应吸取1997年发生的亚洲金融危机、2008年美国次贷危机教训,强化中央银行审慎监管的核心地位,建立中国式“双峰”监管体制、健全有效的监管信息沟通和协调机制。为扭转20世纪90年代以来我国金融分业监管割据局面,金融监管体制改革势在必行,但又不能回归综合监管的老路,而应借鉴次贷危机后国际普遍运用的“双峰”监管机制^[19],建立中国式金融监管“双峰”模式,保障监管信息沟通和协调。这样,有利于消除监管割据问题,避免监管盲点,有效监管新的金融市场主体及风险,比如民营企业控制的金融控股公司的合规性及风险性,维护我国金融稳定^[20]。

第三,建立金融危机应急处理预警预防体系,有效监管互联网金融风险问题。加强互联网金融风险监管需要科学合理、前瞻性的制度设计,建立及时预警预防新金融风险及危机的应急管理体制机制。为此,我国金融监管部门需要进一步转变职能,增强责任感,防患于未然,不断完善金融信息的报告和管理制度^[24]。同时,将金融规制中的激励理论引入金融监管领域,将监管问题视为一个最优机制设计问题,通过完善当代金融业的规制设计提高金融业运行的整体稳定性,增强防范潜在金融风险能力^[21],在此基础上积极鼓励互联网金融创新^[25]。将互联网金融纳入现有监管法律框架下,健全相应监管法律法规,重视行业自律,加强互联网金融的风险防控^[26]。建立全面的动态监管机制,加强监管机构的国际合作^[27],维护我国金融市场稳定与发展。

五、小结

金融监管创新是改革开放的基本保障及主要内容。综上,改革开放四十年来,有关金融监管研究主要围绕金融监管内涵、意义、模式、问题及对策展开,取得了比较丰硕的成果。研究指出,金融监管是我国政府监管当局对金融机构实施的监督和业务管制,即通过有关金融市场准入、业务范围及特定业务管制、风险控制、内部控制、市场退出等法律法规及政策,维护金融市场稳定发展。已有文献还重视论证金融监管模式及演化、剖析金融监管低效等问题及原因、提出完善我国金融监管的对策等。

此外,相关文献也阐述了我国金融监管研究面临的问题及不足。比如,在金融创新、科技进步加快背景下如何有效平衡我国监管能力不足与发展需求旺盛之间的矛盾;如何提高金融监管效率、更好防控互联网金融风险;如何将国际金融监管理论与实践有效融入中国金融监管理论与实践等。这不但是新时代我国金融监管理论急需探索的课题,而且是我国当前金融监管实践迫切需要解决的矛盾,是金融监管学者未来研究的重要方向。

参考文献:

- [1]杨万东. 我国金融监管问题讨论综述[J]. 经济理论与经济管理, 2004(8): 75-79.
- [2]何静. 中国金融业发展模式探析——兼谈当前金融监管体系的建设[J]. 兰州商学院学报, 2003(5): 48-51.
- [3]Borio C. Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation? [J]. Social Science Electronic Publishing, 2005, 49(2): 1-18.
- [4]中国社会科学院金融研究所课题组,王国刚,董裕平. 完善中国金融市场体系的改革方案研究[J]. 金融评论, 2015, 7(3): 1-16+123.
- [5]李成. 金融监管理论的发展演进及其展望[J]. 西安交通大学学报(社科版), 2008(4): 22-29.
- [6]秦宛顺,靳云汇,刘明志. 金融监管的收益成本分析[J]. 金融研究, 1999(1): 51-57.
- [7]白钦先. 20世纪金融监管理论与实践的回顾和展望[J]. 城市金融论坛, 2000(5): 8-15.
- [8]刘金顺. 浅析我国金融法律制度下的分业经营和分工监管[J]. 现代经济信息, 2010(19): 159.
- [9]禹钟华,祁洞之. 对全球金融监管的逻辑分析与历史分析[J]. 国际金融研究, 2013(3): 41-48.
- [10]李长健,曹俊,朱正权. 金融机构创新发展机制研究[J]. 学理论, 2008(12): 20-23.
- [11]Richard A. Financial Markets and the Limits of Regulation [J]. Managerial and Decision Economics, 1988, 9(1): 65-73.
- [12]Allan H. Meltzer. Major Issues in the Regulation of Financial Institutions [J]. Journal of Political Economy, 1967(75): 482-501.

- [13] Franklin Allen, Xian Gu. The Interplay between Regulations and Financial Stability [J]. Journal of Financial Services Research 2018(53) : 233 - 248.
- [14] 马宇. 美国主权债务风险研究 [M]. 北京: 中国金融出版社 2017.
- [15] Fleming A, Taylor M. Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience [J]. Policy Research Working Paper, 1999, 48(2) : 1 - 35.
- [16] Flight Howard. Editorial: Financial Regulations——Positives and Negatives [J]. Journal of Financial Regulation and Compliance 2003, 11(1) : 6.
- [17] Salvador Rivas Aceves. Government Financial Regulation and Growth [J]. Investigación Económica 2017, 76(299) : 51 - 86.
- [18] 郭威. 着力提升央行宏观审慎监管的主体作用 [J]. 中国经济报告 2018(8) : 89 - 91.
- [19] 耿建新, 郑磊. 金融风险的信息质量特征与我国金融会计制度改革 [J]. 金融论坛 2004(2) : 51 - 56 + 63.
- [20] 吴云, 史岩. 监管割据与审慎不足: 中国金融监管体制的问题与改革 [J]. 经济问题 2016(5) : 30 - 35.
- [21] 卜永祥. 德隆危机彰显分业监管缺陷 [N]. 证券时报 2004 - 06 - 30.
- [22] 刘志阳, 黄可鸿. 梯若尔金融规制理论和中国互联网金融监管思路 [J]. 经济社会体制比较 2015(2) : 64 - 76.
- [23] 王胜伟. 互联网金融重大风险事件中消费者保护问题研究 [J]. 金融教育研究 2018(5) : 50 - 55.
- [24] 赵保国, 魏巍, 曾建飞. 中国银行业混业经营趋势研究: 金融制度变迁的视角 [J]. 中央财经大学学报, 2004(2) : 35 - 38 + 54.
- [25] 黄海洲, 王水林, 蒲宇飞. 进一步加强中国金融系统的稳定性 [J]. 经济社会体制比较 2003(5) : 3 - 6.
- [26] 谢平, 鄒传伟, 刘海二. 互联网金融监管的必要性与核心原则 [J]. 国际金融研究 2014(8) : 3 - 9.
- [27] 张晓朴. 互联网金融监管的原则: 探索新金融监管范式 [J]. 金融监管研究 2014(2) : 6 - 17.
- [28] 尹海员, 王盼盼. 我国互联网金融监管现状及体系构建 [J]. 财经科学 2015(9) : 12 - 24.

Research on China's Financial Supervision in the Past Forty Years of Reform and Opening - up: Mode and Path

HAN Feng

(Jiangxi Highway Development Co. LTD, Nanchang, Jiangxi 330038, China)

Abstract: Since the reform and opening up 40 years ago, financial supervision is not only the basic premise of the stable development of China's financial market, but also an important part of the reform and opening up. The literature on financial supervision has made fruitful achievements in the connotation, mode, problems and countermeasures of financial supervision. It is believed that financial supervision is the supervision and business control carried out by the government supervision authorities on financial institutions, that is, maintain the stable operation of the financial market through laws, regulations and policies on financial market access, business scope and specific business control, risk control, internal control and market withdrawal. It points out that the financial supervision mode and its evolution path, that is, the "comprehensive" supervision mode in the early stage of reform and opening up has gradually evolved into the "multi-headed" supervision mode in the mid-term of reform and opening up, and the current "Quasi double peak" supervision mode. At the same time, the study shows that China's financial supervision is facing problems such as inefficient supervision. It is necessary to further learn from the experience of international financial supervision to expand research content and optimize China's financial supervision countermeasures in light of China's actual situation.

Key words: financial regulation; reform and opening - up; regulatory model; research overview

(责任编辑: 黎 芳)