

论文 NO. 2017 年 7

发表时间：2017 年 7 月 19 日

弥补监管短板 完善监管体制

曾刚 贾晓雯

摘要： 近几年我国金融体系快速膨胀，金融市场波动增加，金融风险不断暴露，反映出我国现行的监管模式已经不能适应金融创新及混业经营的发展需要，监管制度短板愈发明显，存在监管真空及监管重叠并存、监管套利现象滋生、对行为风险及消费者保护重视不足、监管机构之间缺乏有效的协调机制等问题

从全国金融工作会议的部署来看，未来监管改革的方向有三个方向：一是坚持机构监管与功能监管并重；二是坚持审慎监管与行为监管并重；三是加强监管协调与决策机制建设

日前召开的全国金融工作会议提出，要以强化金融监管为重点，以防范系统性金融风险为底线，加快相关法律法规建设，完善金融机构法人治理结构，加强宏观审慎管理制度建设，加强功能监管，更加重视行为监管。这为弥补监管短板、完善金融监管体制确立了基本的方向。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

金融监管模式分类

通过对金融监管理论与各国监管实践情况进行梳理发现，金融监管在组织结构模式上大致可以从以下两个维度进行分类：一是根据被监管对象机构类型及业务活动，可以分为机构监管与功能监管；二是根据监管目标，可以分为审慎监管（本文主要指微观审慎）与行为监管。

机构监管主要适用于分业经营，最早产生于上世纪 30 年代大萧条时期。1933 年，美国立法通过了《格拉斯-斯蒂格尔法案》，对商业银行业务及投资银行业务进行严格分离，形成了银行、证券分业经营的模式。针对金融机构分业经营的单一性特点，美国在此时期的监管模式以机构监管为主，即银行业监管机构监管商业银行，证券业监管机构监管投资银行，而保险公司则由保险业监管机构进行监管。

机构监管以金融机构为监管重点，在分业经营模式下起到了较好的监管效果。但随着混业经营的不断发展，金融业务出现跨业、跨市场的交叉，原有的机构监管模式逐渐不能防控金融风险的交叉传染，因此功能监管模式应运而生。

功能监管理论同样来自美国的金融监管实践。按照美国前财长 Robert Rubin 的定义，功能监管是指“一个监管过程，在这一过程中，一种特定的金融功能由同一监管者进行监管，无论这种业务活动由哪一个金融机构进行。”从上述定义可见，功能监管关注的是金融机构所从事的业务活动，而不是金融机构本身。比如，银行业监管部门应对所有的信贷类业务实施统一监管，而无论这些业务是由商业银行、投资银行或保险公司提供的。功能监管强调跨机构、跨市场的监管，这有利于缓和监管职能冲突，减少监管真空及监管

重叠，消除监管套利，适应了混业经营趋势下防控交叉金融风险的需要，能够实现对金融体系的全面监管。

金融监管有可能同时致力于多个目标的实现，如金融风险防范、市场竞争有序、公众利益维护等。由于上述监管目标需要不同的监管方法和文化，因此可根据不同的监管目标设立监管模式。英国经济学家 Micheal Taylor 于 1995 年率先提出了“双峰”监管理论，认为金融监管应当实现两大目标：一是通过实施审慎监管，以防范金融风险并实现金融体系稳定；二是通过实施行为监管，以营造公平公正的市场环境并保护金融消费者的合法权益。

审慎监管以风险监管为本，监管部门为了防范和化解金融机构风险，制定一系列金融机构必须遵守的谨慎经营规则，并通过非现场监管及现场检查等方式进行持续的风险监测、预警及处置，以维护金融体系的稳定。各国在传统金融监管实践中普遍侧重于审慎监管，而将行为监管放在次要位置或者直接忽略。2008 年次贷危机发生后，“双峰”监管理论得到更为广泛的认可，行为监管重新受到重视。

行为监管指的是监管部门对金融机构经营行为实施的监督管理，包括禁止误导销售及欺诈行为、充分信息披露、个人金融信息保护等。从上述方面可以看出，行为监管主要关注的是零售业务的行为风险，致力于消费者保护目标的实现，行为监管的有效实施，可以促进市场公平交易，增强金融消费者信心，为宏观金融提供健康和有活力的微观基础。

我国金融监管模式特点

改革开放以来，我国经历了由人民银行大一统监管模式到现行分业监管模式的转变。1992 年，中国证券监督管理委员会（简称证监会）成立，依法对证券市场进行监管，标志着我国开始向金融分业监

管体制转变。1998年,中国保险监督管理委员会(简称保监会)成立,对保险业进行监督管理,金融分业监管体制进一步得到确立。2003年,中国银行业监督管理委员会(简称银监会)正式成立,负责对银行业金融机构进行监管。由此,我国真正形成了“一行三会”分业监管的金融监管体制,人民银行负责货币政策制定等宏观调控工作并对部分金融市场进行管理,银监会、证监会和保监会则负责对银行、证券及保险实施分业监管。

该分业监管模式具有两个方面的特点。一是在监管方式上,以机构监管为主。在分业监管模式下,我国监管工作总体上是以机构监管为核心,由银监会、证监会、保监会三家监管机构分别对银行业金融机构、证券机构、保险机构进行监管,不同类型的金融机构适用不同的监管规则,而不论其经营何种金融业务。但随着金融混业经营的不断发展,机构监管逐渐难以有效应对复杂多元的金融业务,监管模式的弊端逐渐显现。

二是在监管目标上,以审慎监管为主。我国在金融监管中以维护金融安全为首要目标,侧重于金融风险的防范及治理,金融消费者权益保护只是间接目标。同时,审慎监管起步较早并经过多年发展,在理论体系和监管实践等方面已经较为成熟,在影响力方面较行为监管处于优势地位。美国次贷危机后,我国也积极顺应国际监管改革趋势,在“一行三会”内部分别设立了消费者保护局,形成了“内双峰”的监管模式。

当前监管模式存在的问题

近几年我国金融体系快速膨胀,金融市场波动大幅增加,金融风险不断暴露,反映出我国现行的监管模式已经不能适应金融创新及混业经营的发展需要,监管制度存在的短板愈发明显。

首先，在混业经营加速的背景下，监管真空及监管重叠并存。在当前分业监管模式下，各个监管机构自成系统，仅对本行业的金融机构加以关注，而对于跨行业、跨市场金融产品和金融机构，由于缺乏监管责任的明确界定，往往出现监管不足或监管空白，这既提高了监管成本，又降低了监管效率。

其次，监管标准不统一，导致监管套利现象滋生。在机构监管模式下，不同金融机构开展的同一类型业务由不同金融监管机构监管，而不同监管机构的监管力度及监管理念可能不尽相同，甚至可能出现“监管竞次”倾向，这就容易导致同一类型业务面临不同标准的监管规则。近年来我国银行同业及表外业务的无序扩张及资金脱实向虚问题，很大程度上便是由于监管规则不统一产生的监管套利行为所致。

再次，对行为风险及消费者保护重视不足。近年来，随着金融市场的不断深化发展，金融创新活动不断涌现，金融产品与服务日益呈现出多样化、复杂化的特点，金融机构与金融消费者之间的信息不对称加剧，金融机构的行为风险隐患愈发突出，私售飞单、欺诈销售、操纵市场等严重侵害消费者权益的恶性事件时有发生。而现有监管模式未能对行为风险及金融消费者保护给予足够重视。

最后，监管机构之间缺乏有效的协调机制。在我国现行“一行三会”分业监管体制下，各个监管机构各司其职、自成体系。但随着金融行业之间的边界日益模糊，这客观上要求各监管机构间需要充分信息共享，并形成高效的监管沟通协调机制。而现有的金融监管协调部际联席会议制度并不具有强制力，没有明确的决策机制、议事规则、决策权限等，协调监管难度较大。

监管改革的方向

从金融工作会议的部署来看，未来监管强化和监管改革的方向有以下几个方面。

一是坚持机构监管与功能监管并重。在混业经营环境中，迫切需要加强功能监管，对不同类型金融机构开展的相同或类似业务进行标准统一或相对统一的监管。功能监管的一致性和连续性，有助于减少金融机构进行监管套利的机会主义行为，促进监管效率的提高。值得注意的是，在现行分业监管体制下各个监管机构均具有功能监管职责，而功能监管的实质在于监管标准的一致性，政出多门必然会造成监管标准的不统一，这就客观上要求国家以法律或授权的形式明确功能监管的负责机构或牵头协调机构。

二是坚持审慎监管与行为监管并重。在形式上，我国从2012年开始，已经建立起了“内双峰”的监管模式，但实质上仍然以审慎监管为主，行为监管只是居于附属地位。同时，从近几年监管的实践来看，我国行为监管工作仍处于起步探索阶段，尚未形成较为成熟的行为监管体系。行为监管进展缓慢的一大原因便是审慎监管与行为监管关系的失衡，导致人、才、物等稀缺的监管资源向审慎监管倾斜，在监管目标上顾此失彼。从次贷危机的经验教训来看，行为监管的缺失不仅会产生微观上的风险，而且有可能诱发系统性风险。因此，必须坚持审慎监管与行为监管并重的理念，寻求两者之间关系的有机平衡。

三是加强监管协调与决策机制建设。过去各个监管机构之间缺乏协调与合作，很大程度上是因为没有一个权威性的机构来进行监管协调并作出最终决策。这次金融工作会议决定设立国务院金融稳定发展委员会，强化了监管协调与决策机制的建设。笔者认为，应确保金融稳定委员会的工作不仅限于监管沟通与协调，而且还要对

“一行三会”无法达成一致的金融监管领域内的重大问题进行决议，切实提升金融监管的权威性和有效性。