

# 地方金融的监管逻辑及规范路径

周春喜<sup>1</sup>, 黄星澍<sup>2</sup>

(1. 浙江工商大学 金融学院, 杭州 310018; 2. 浙江省人民政府金融  
工作办公室 地方金融处, 杭州 310025)

**摘要:**在我国地方金融快速发展背景下,加强地方金融监管势在必行。本文基于金融监管的基本逻辑,在分析地方金融监管现状的基础上,指出了地方金融监管存在的主要问题,探讨了规范我国地方金融监管的可能路径。研究认为地方金融监管体制改革可按以下设想逐步推进:厘清中央与地方金融监管权的边界;建立健全地方性金融监管规章;组建统一的地方金融监管机构;逐步充实地方金融监管机构的监管责权;完善地方金融监管机构自身建设。

**关键词:**地方金融发展;金融监管;规范路径

**中图分类号:**F830 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2014)05-0086-09

## The Regulatory Logic and the Orderly Development Path to Local Financial Industry

ZHOU Chun-xi<sup>1</sup>, HUANG Xing-shu<sup>2</sup>

(1. School of Finance, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;  
2. Department of Local Financial, Finance Office of the People's Government  
of Zhejiang Province, Hangzhou 310025, China)

**Abstract:** Under the background of China's local financial industry developing rapidly, it is imperative to strengthen its regulation and supervision. According to the basic logic of modern financial supervision, based on the analysis of the current regulatory situation. This paper points out the problems existing in local financial supervision and discusses the possible regulatory path to local financial supervision. The research suggests that local financial regulation and supervision reform push ahead step by step as follows: distinguish between central and local financial regulation and supervision; establish and improve in regulations of local financial supervision; form a unified local financial regulator; gradually enrich the responsibilities and rights of local financial regulatory agencies; improve in the self-construction of local financial regulator.

**Key words:** local financial development; financial regulation and supervision; orderly development path

**收稿日期:**2014-05-28

**基金项目:**浙江省金融研究院(ARF)区域金融发展重点课题(ZD13002);浙江省高校人文社会科学重点研究基地(浙江工商大学应用经济学)项目;教育部人文社会科学重点研究基地浙江工商大学现代商贸研究中心和浙江省2011协同创新中心——现代商贸流通体系建设协同创新中心项目

**作者简介:**周春喜,男,浙江工商大学金融学院教授,主要从事区域金融研究;黄星澍,男,浙江省人民政府金融工作办公室经济师,主要从事地方金融研究。

## 一、引言

随着我国经济快速发展和金融改革的不断深化,地方金融业蓬勃发展,为地方经济增长和社会进步作出了重要贡献。在国家着力解决“三农”问题和小微企业融资困境,积极推进多层次资本市场建设的背景下,村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型金融机构快速发展;农村信用社逐步改制为农村商业银行或农村合作银行,其经营规模明显提升;融资性担保、股权投资基金、民间资本管理、融资租赁、商业保理、典当、互联网金融等新型金融业态遍地开花;民间借贷、合会和地下钱庄等民间融资也一度出现繁荣态势。伴随着地方金融业的快速发展,其监管问题日渐显露,如何规范地方金融监管体制已经成为政府和社会关注的焦点。

20世纪90年代中后期,在国家立法的基础上,我国逐步建立了由中国人民银行、中国银监会、中国证监会和中国保监会(以下简称“一行三会”)为主体的中央垂直金融监管体系,其着力点在于全国性存款类法人金融机构、保险业和证券IPO及其交易市场的监管。在“一行三会”的监管体系中并没有地方金融监管的专门安排。地方政府对地方金融机构或金融业态拥有的所谓监管权,是通过国务院或银监会等部门的委托授权取得的,其实质为含义更广泛的管理权,而非真正意义上的监管权。在实践中,农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行、农村资金互助社等存款类新型金融机构的市场准入和审慎监管由银监会派出机构负责,而其市场退出、风险处置则由地方政府承担;小额贷款公司、融资性担保公司、股权投资基金、民间资本管理公司、融资租赁公司、商业保理公司、典当行等非存款类金融业态,由地方政府实施全面管理,具体由金融办、发改委、经信委、商务厅和工商局等多个政府职能部门负责实施,实行多头管理。地方政府没有设立专门的金融监管机构,各职能部门也缺乏专业的金融监管人才,在地方金融监管的观念上存在误区。由此造成的弱监管问题,在地方金融明显抑制的状态下表现并不突出,但是,在地方金融迅速创新发展的背景下,就不能不重视了。无论是金融风险的防范,还是金融消费者利益的保护,或是金融行业的有序竞争,都需要地方政府高度重视。因为区域金融风险给地方经济带来的剧烈振荡,金融欺诈等行为给人民群众造成的大面积损失,以及金融行业无序、过度竞争对地方金融可持续发展形成的冲击,都会对地方社会经济产生巨大的破坏作用。因此,如何因势利导,统筹和调动中央、地方政府对地方金融监管的积极性,构建符合实体经济发展和多层次金融市场建设需要的地方金融监管体制,是当前亟需解决的现实问题。

## 二、文献述评

目前,对地方金融还没有一个统一的定义,多数研究文献(阎庆民,2012<sup>[1]</sup>;蓝虹、穆争社,2014<sup>[2]</sup>)认为,地方金融指由地方人民政府审批或管理,并承担风险处置责任的金融机构或金融组织。包括总部设在地方的股份制银行、城市商业银行、证券公司、期货公司、保险公司等金融机构;农村商业银行、农村合作银行、农村信用社等小型农村金融机构;村镇银行、小额贷款公司、贷款公司、农村资金互助社等新型金融机构;融资性担保公司、股权投资基金、民间资本管理公司、融资租赁公司、商业保理公司、典当行、中小企业票据服务公司、小微企业再担保中心和中小企业应急转贷中心等金融业态等。显然,该定义并没有突出地方金融的地方经营特征,把地方注册但全国性经营的股份制银行、证券公司等金融机构也界定为地方金融了。本文认为地方金融指的是立足并主要服务于特定地方经济的法人金融机构或金融业态,在地方注册并由当地政府负责风险处置是其重要特征。

纵观已有的文献发现,国外学者侧重于对金融监管体制方面的研究。如Robert(1995)<sup>[3]</sup>提出应该按照金融体系的基本功能来构建金融监管体制,使得金融监管更加具有连续性和一致性;Michael等(1995)<sup>[4]</sup>认为金融监管一方面通过审慎监管维护整个金融体系安全稳健,另一方面通过行为监管维

护消费者权益;Goodhart等(1998)<sup>[5]</sup>认为金融监管体制本身并不能确保金融监管一定有效,它只是为有效的金融监管提供良好的组织架构与环境;David(2004)<sup>[6]</sup>发现在不同的金融监管体制中,监管机构的专业水平、监管模式和监管文化等不同,以至于监管机构的责任、处理问题的优劣势存在差别,最终影响到监管的效率和成本;IMF(2008)<sup>[7]</sup>提出金融监管体制是一个国家金融稳定、经济增长的制度保障,不同的金融体系需要与不同的监管体制相匹配。目前,世界各国的金融监管模式主要可分为机构型监管、功能型监管、综合型监管和目标型监管等四种(G30,2008)<sup>[8]</sup>,大多数国家采用机构型监管,采用目标型监管、综合型监管的国家逐渐增多。尽管我国与世界各国的国情不同,但是国外已有的有关金融监管体制方面的研究成果对规范我国地方金融监管具有借鉴价值。

国内学者对地方金融监管问题的研究还处于初级阶段,已有的研究大多从加强地方金融监管的必要性、可行性和重要性等角度进行。比如,汤柳(2011)<sup>[9]</sup>对金融管理权的内涵进行了界定,在新制度经济学的理论框架下结合我国当前的地方金融管理制度特征,探讨了中央与地方金融管理权的边界划分问题;周逢民(2012)<sup>[10]</sup>认为我国现行的分业金融监管体制存在协调不畅、监管范围狭窄、监管手段单一等问题,面对混业经营、外资金融机构涌入、金融衍生工具不断出现、民间融资日趋活跃等严峻挑战,为了更好地维护金融稳定与安全,应实施以人民银行为核心,统一、分层的监管模式;孟辰等(2012)<sup>[11]</sup>梳理了英国金融监管改革经验,从国际比较的视野分析了英国金融监管改革的特点,以及面临的挑战和潜在风险,得出对我国金融监管体制改革的启示;张健华(2013)<sup>[12]</sup>在分析当前我国金融业态及管理框架的基础上,指出地方金融管理存在的不足,借鉴国际经验提出了完善地方金融管理的建议;王英等(2013)<sup>[13]</sup>认为我国应构建中央和地方双层监管体制,并从构建双层监管体制的必要性、可能性、目标与原则等方面进行论述,提出了加强地方金融监管的初步设想;刘克崱(2013)<sup>[14]</sup>针对我国区域性小微金融机构、准金融机构的迅猛发展,提出“一行三会”这种单一、垂直的金融监管体制对小微金融机构监管的弊端凸显,客观上需要因势利导,建立中央和地方双层金融监管体制,在分析双层监管国际经验的基础上,提出了构建我国双层金融监管体系的政策建议;杨子强(2014)<sup>[15]</sup>认为目前地方金融监管缺乏明确的法律依据和完善的制度机制,地方政府职能部门直接或间接干预金融资源配置的现象时有发生,存在地方金融监管缺位、监管重叠以及监管冲突等问题,应该按照权责对称,让地方政府在有效的激励和约束下,主动承担区域性金融风险处置职责。

总体而言,国外关于金融监管体制的研究相对成熟,而国内已有研究的侧重点在于规范地方金融监管的必要性、可行性等方面,虽然对如何完善我国地方金融监管体制提出了一些思路和政策建议,但是,这些研究大多属于单纯的对策性研究,缺乏金融监管逻辑的支撑,既不系统也没有将问题分析建立在金融监管理论的基础之上。有关中央与地方的金融管理权限如何合理划分,分散在地方政府职能部门的金融管理权如何整合等问题未得到应有的重视。现有问题导向的对策性研究虽然具有针对性、时效性,但是在理论支撑和对实践的指导作用方面尚有待于进一步深化,尤其是在中央与地方金融管理权限的界定,分散在地方政府职能部门金融管理权限的整合,以及如何构建统一的地方金融监管机构等方面仍然存在较大的研究空间。本文基于现代金融监管的基本逻辑,对我国地方金融监管的现状进行剖析,指出存在的问题与不足,提出规范我国地方金融监管体制的可能路径。目的在于厘清地方金融监管的逻辑关系,构画具有可操作性的规范地方金融监管的路径,达到规范地方金融监管体系,促进地方金融健康发展的目的。

### 三、现代金融监管的基本逻辑

#### (一) 公共利益论:金融监管的内在动因

公共利益论认为任何市场都存在市场失灵现象,政府对市场进行监管是对市场失灵的本能反应。该理论认为政府监管是为了防止垄断、外部性、公共产品以及不完全信息等导致的价格、产量和分配

的扭曲,目的在于保护消费者利益,增进社会福利,实现资源配置的帕累托效率。对金融市场而言,也存在市场失灵的问题。在公共利益论看来,由于存在外部性、信息不对称等原因,金融市场机制会失灵,一旦金融市场机制失灵而诱发的系统性金融风险,将会对社会经济生活产生巨大的冲击,导致社会公共利益严重受损。为了降低或消除金融市场机制失灵,维护社会公共利益,就需要政府运用“有形之手”干预金融市场的运行,以弥补市场机制的不足。因此,公共利益论可以解释现代金融监管存在的根本原因:一方面政府通过规范市场来提高金融机构的运营效率,以增进社会福利;另一方面,政府以公共利益代表者的身份出面进行金融监管,确保金融体系这一公共产品的稳定,降低金融行业的系统性风险,避免市场失灵造成公共利益的普遍受损,维护消费者的利益。虽然,社会存在多层次的公共利益,但是金融监管考虑的是具有最广泛性的公共利益保护——即金融系统性风险的防控,这就形成了公共利益论要求政府进行金融监管的理论基础。

## (二) 金融监管“立规+执法”的统一性:依法监管

现代金融监管源于西方,并在西方国家得到了有效实践。在英文中,金融监管最严谨、最正式的表述是 Financial Regulation & Supervision。Regulation 指的是规制,侧重从立法层面说明金融监管的含义,指建立并不断完善制约金融机构运行的法律、规则、条令和技术规范等框架;而 Supervision 则是监督管理的意思,侧重从执法层面揭示金融监管的内涵,具体指监督金融机构的运行,要求金融机构必须按照法规制度经营,并对金融机构业务实施纠偏甚至违规惩治。显然,金融监管并不是一般意义上的执法概念,而应该是“立规+执法”的完整统一。因此,完善的法律法规是金融监管的基础,金融监管活动应依法进行,做到有法可依。无论是明确中央和地方金融监管权责,建立两者的协调共管机制,还是实施统一规则下的地方差异化监管,均应由目前的行政性放权监管转向以法规制度为基础的法律性分权监管,在法律框架内统筹协调中央与地方政府的金融监管权力。否则,行政性放权因缺乏法律保障,不能对地方政府在地方金融监管中的权利和义务形成强有力的约束,使得地方政府在地方金融监管中的权威性不能体现,难以形成地方政府对其监管角色定位的长久稳定预期。

## (三) 金融监管的公权力外部治理属性:强制性

从金融监管主体来看,金融监管是指政府强制性的监管。虽然有时为了发挥金融机构自身以及行业协会的监督管理作用,常常把金融机构的内部管理制度、金融行业协甚至来自社会公众、媒体的监督也视为金融监管体系的组成部分,但是金融监管最本质的特征还在于政府公权力的强制性监管。金融行业自律组织和社会公众、媒体的监督在金融监管中的地位只是属于补充性质的。相对于金融机构自身的内部控制和公司治理而言,金融监管是一种来自于政府公权力的外部治理力量。以美国为代表的规则导向监管,是金融监管的主流。即使20世纪80年代以前,少数国家(如英国)比较注重行业或者企业自律性管理,政府金融监管当局奉行原则导向监管,目前也已转向政府强制性监管。1998年英国通过了具有颠覆性的金融监管改革,实施了中央金融服务局(FSA)这种高度集中统一的监管模式。

## (四) 维护金融稳定、保护消费者利益和促进市场竞争:金融监管的根本目标

金融监管的目标是通过宏观审慎监管、微观审慎监管实现金融体系的稳定,借助业务行为监管维护金融市场的公开、公平和公正,保护中小投资者和金融消费者的利益,通过市场准入监管达到促进金融市场有序竞争的目的。为了避免传统金融监管体制中一个监管主体履行多个监管职能所带来的目标内在冲突,便于对监管主体的业绩考核,提高监管效果,现代金融监管体制的发展趋势是,按照前述根本目标来组织架构。20世纪末,澳大利亚建立的“双峰监管体制”就是一种目标型监管模式。2008年金融危机以后,美国、英国金融监管体制改革的着眼点也在于建立目标型的金融监管体制。因此,维护金融系统的稳定、保护消费者的利益和促进金融市场的有序竞争这三大目标是金融监管保护公共利益的集中体现,其他与这三个目标偏离的监管诉求都属监管目标的异化。

## (五) 明确、合理划分监管主体的权责边界:有效金融监管的体制基础

完善的金融监管体制对中央和地方的监管部门,以及各个不同监管主体之间的权力和责任应有

合理界定,使得监管主体所拥有的权力和承担的责任尽可能对等,这是金融监管体制构建时需遵循的基本逻辑。完整的金融监管一般由市场准入、业务经营、风险处置以及市场退出等多个环节组成。金融监管的前端、中端环节体现了金融监管的权力,而后端环节则代表金融监管的责任。如果按照权力和责任对等的原则构建金融监管体制,一个监管主体在履行后端环节的同时也至少应负责前端、中端环节的一部分,而不能出现人为割裂。比如,美国州银行的监管,由于联邦存款保险公司给州银行提供了强制性存款保险,因此,州银行的风险处置和市场退出工作由联邦存款保险公司负责。遵循权力和责任对等的监管逻辑,联邦存款保险公司在负责州银行风险处置的同时也当然拥有对其实施审慎监管的权力,联邦存款保险公司的监管与州银行监管当局的工作平行不悖,尽管可能存在重复监管的问题,但两者对州银行的交叉监管是多维度、竞争性的监管,有利于避免出现监管真空,提高监管效果。因此,让每个监管主体的权责能够对等、匹配,是保证金融监管体制有效的必要条件。只有实现了监管主体的权责明确、对等,才能充分调动监管主体的积极性,避免出现重复监管、监管真空等现象,也有利于防范监管主体的道德风险。

#### 四、地方金融监管存在的问题

下面运用现代金融监管的基本逻辑对我国地方金融监管的现状及其存在的问题进行分析。

##### (一) 监管的法治基础缺失

我国《立法法》规定涉及金融的法律应由全国人大制定。当初,考虑到地方政府为了发展地方经济,会利用行政权力追逐金融资源,积聚金融风险,导致金融不良资产,国家通过一系列立法将金融监管权力集中在中央层面,确定了“一行三会”的监管体制。现有的《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《保险法》《银行业监督管理法》等法律为“一行三会”的监管提供了法律依据。由于这些法律对地方金融监管问题没有涉及,从而造成地方金融监管的法治基础缺失。随着地方金融快速发展,虽然中央通过“一行三会”发布相关的指导意见,授予地方政府一定的金融监管权,但这仅仅属于中央集权体制框架内的简单行政分权,没有改变地方金融监管法治基础缺失的根本性问题。

无论是温州金融综合改革试验区,还是上海、天津等区域金融改革试点,都只是获得国家行政机关的认可。此类金融改革的“先行先试”,不仅激发了地方金融超常规发展的冲动,而且也导致地方金融无序竞争突出。地方政府在地方金融监管中的职责和行为内容难以框定在一个规范化的法制轨道上。以各地金融办为例,迄今为止,还没有一部法规来明确金融办的职能定位及其监管权责,金融办的职能存在非制度化、非规范化现象。从行政管理角度看,审核批准地方金融机构的程序比较简单,但对地方金融机构进行持续监管会面临法规制度保障问题。因为持续监管必然会涉及到现场检查、非现场检查、日常报表、风险评价和风险处置等诸多环节,不仅需要金融专业人才、信息资源和监管技术等,而且更需要强有力的金融监管法规制度作保障。现代金融监管的“立规+执法”统一逻辑,以及由此衍生出来的依法监管原则,决定了监管主体、监管内容、监管手段、监管方式等都必须符合法律的要求。因此,地方金融监管的法治基础缺失使得监管主体不能较好地履行监管职责,而且也难以实现地方金融监管的根本目标。

##### (二) 监管的权力与责任不对等

目前,我国地方政府对地方金融的市场准入和业务监管方面的监管权力有限,但对地方金融的风险处置以及金融机构的市场退出负有全部责任,存在地方金融监管权责不对称现象。比如,对农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行等地方小型存款类金融机构,地方政府在市场准入、业务经营等前端、中端没有监管权,而监管末端的风险处置工作由地方政府承担,甚至地方政府还需为其经营失败买单。从本质上说,金融监管的前端、中端才是监管权力的体现,监管末端不过是监管责任的担当而已。这种权力和责任不对称、人为割裂监管链条的体制安排,使得地方政府对该类金融机

构的强烈监管动力与有限监管参与形成极大反差,既无法避免中央监管主体的道德风险,也不能把地方监管主体的监管动力转化为现实的监管资源,更谈不上发挥地方监管的地域优势。由于这种监管体制安排使得地方政府不能及时、全面掌握金融机构的经营状况,给金融风险的处置会带来额外的成本。

事实上,地方小型存款类金融机构的小规模经营和服务“三农”的定位,致使其机构数量多、规模小,经营地域主要下沉在县域乡镇农村,让“一行三会”的派出机构对其实施监管,必然存在成本高、效率低的问题。相对于“一行三会”的监管体系而言,由地方政府实施监管具有地域优势。因此,扩大地方政府对地方金融的监管权是非常必要的,这不仅意味着地方政府可更多地介入地方金融机构的市场准入和审慎监管等前端、中端环节,配合“一行三会”派出机构进行协同监管,甚至于可以考虑将农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行等小型存款类金融机构的监管职权完全下放给地方政府,由地方政府成立的专门金融监管机构对其实施全流程监管。

### (三) 监管主体定位不清,行为性质模糊

在我国现行的地方金融监管体系中,微观的金融监管与宏观的金融管理甚至行业管理没有进行严格的区分。事实上,金融管理的内涵要比金融监管宽泛的多,除通常的金融监管含义外,地方政府制定地方金融发展规划、处置区域性金融风险、推动地方融资规模增长、协调区域内不同金融主体利益等方面,都可视为宏观金融管理。比如,现有的省农信联社对全省农信系统履行“管理”“指导”“协调”和“服务”等职能;省市金融办围绕地方金融发展发挥其“规划”“协调”“服务”和“监管”的职能等。而金融监管的内涵就单一多了,主要是对市场准入、业务经营和市场退出实施依法监管。现有的政府文件中金融监管和金融管理混用,并不是有意混淆两者的区别,而是我国地方金融监管主体定位不明确,行为性质不清晰的写照。

地方金融监管与地方政府宏观金融管理除了在处置金融风险方面有交集之外,两者的目标诉求相去甚远,而且存在冲突。例如,当地方政府部门同时履行宏观金融管理和金融监管两个职能时,一方面,地方政府会有维护地方金融稳定的目标诉求;另一方面,为了扩大地方融资规模可能会去干预信贷投放,导致信贷风险,影响区域金融稳定。现有的省市金融办、省农信联社的职能定位都反映出了这个问题。地方金融监管主体职能多元化导致的定位不清晰、行为性质模糊,必然会使其难以将主要精力和资源放在金融监管上。更为重要的是,省市金融办、省农信联社同时作为监管者和管理者的目标诉求必然存在冲突,甚至会出现金融监管湮没在外延更大、范围更广的金融管理中,最终导致监管目标难以实现。因此,地方政府将宏观金融管理、金融监管与行业管理混为一谈,使得地方金融监管工作的重要性无法凸显,出现监管目标异化,导致监管主体责任难以落实、监管绩效无从考核。

### (四) 监管目标夹带了地方融资诉求

维护公共利益是引入金融监管的根本原因,而金融监管对公共利益的保护则集中体现在维护金融稳定、保护消费者利益和促进金融市场有序竞争三个目标诉求。任何与这三个目标偏离的行为,都有违现代金融监管的基本逻辑。自20世纪90年代中期财税体制改革以来,我国地方政府出现了“财权小、事权大”的矛盾,加之唯经济增长的地方官员政绩考核体系,导致地方政府为促进地方经济增长而千方百计地争夺金融资源。充分利用全国跨地域流动的金融资源来实现地方经济的快速增长。因此,现行的地方政府金融监管机制带有明显的融资目标和动机。近年来,各级地方政府大都出台了对于辖区内金融机构支持地方经济的考核奖励办法。作为地方经济发展的融资组织协调者,金融办为地方经济发展争取更多的金融资源无可厚非,但问题是金融办又是地方金融的监管者,其为地方融资的目标诉求必然会与金融监管目标相冲突。

虽然为地方融资有利于地方经济的发展,看似也符合公共利益的特征,但是,这种融资往往是为了配合地方领导干部任期目标的实现,具有短期性,忽略了地方金融、经济的可持续发展。作为监管主体要以区域金融风险防范、稳定地方金融市场为基本目标,但为了扩大地方融资,金融办可能会代表地方政府向金融机构施压,干预其信贷决策,或者放松所监管领域的市场准入条件,或者推动那些具

有风险隐患的地方企业到资本市场融资。这些行为都可能会导致区域风险集聚,从而对地方金融安全产生不利影响。由此可见,为地方融资的目标诉求不仅不能保护公共利益,而且还会损害公共利益。

### (五) 监管资源分散,政出多门

由于地方金融具有规模小、产品单一、客户分散以及在特定区域内经营的特点,我国按照行业主管和属地管理确定地方金融的管理主体。这种体制安排存在监管主体繁多、监管边界不清、监管职能散乱、法律地位缺失等一系列问题。比如,小额贷款公司的监管政策由人民银行、银监会制定,具体监管则由地方政府金融办实施;融资性担保公司由地方经信委或中小企业局负责监管;典当行由商务部门分级监管;私募股权基金由证监会监管;而互联网金融,如网络贷款等,目前还没有明确的监管主体。随着地方金融的快速发展,新型金融机构或金融业态不断涌现,数量多、分布广、监管资源分散、职责交叉等多重管理现象亟待规范。

由于资金具有跨行业互通性,金融监管客观上有一体化监管的要求。现行的地方金融监管资源分散、政出多门,无法形成金融监管的专业化以及人才和信息资源的集聚优势,影响地方金融监管的有效性。事实上,散落在地方政府各个职能部门的监管职能往往会被更宽泛的管理职能所掩盖,难以得到这些职能部门应有的重视。再者,把这些不同职能部门的金融监管工作协调起来,也需要付出较高的跨部门协调成本,一旦面临金融风险,甚至会出现相互推诿现象。因此,需对监管资源分散、政出多门、职责交叉的地方金融监管进行规范。

## 五、规范地方金融监管的路径

针对我国地方金融监管存在监管的法治基础缺失、监管主体职能定位不清、监管权利与责任不对等、监管目标异化等一系列问题,在按照“先立法后统一,先合作后合并”的思路,提出规范我国地方金融监管的路径。

### (一) 厘清中央与地方金融监管权的边界

在地方金融迅速发展的前提下,如何合理划分中央和地方的监管责权,维护区域金融稳定、保护消费者利益和促进公平竞争,是构建地方金融监管体系首先需要解决的问题。对于一个地域广阔、地区经济金融发展差异较大的大国而言,地方金融监管完全单靠中央或地方政府进行监管都是不现实的,应该进行适当分权,采取中央和地方双层监管模式。

建议按照“属地管理、权责统一”原则,明确现阶段地方金融监管对象主要是“一行三会”驻地派出机构监管范围之外的新型金融机构和金融业态,包括辖区内的小额贷款公司、融资性担保公司、民间资本管理公司、农村资金互助社、融资租赁公司、商业保理公司、典当行、股权交易中心以及民间融资组织等。考虑到农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行等小型存款类金融机构数量众多、规模较小,经营地域主要下沉在县域农村,地域特性十分明显,由地方政府对其实施全面监管能发挥地域优势,但是,现行“一行三会”的监管体系是在一系列国家法律的基础上形成的,剥离小型存款金融机构的监管权必然涉及到法律的修改问题,可以预计在未来较短的时期内,地方政府和中央金融监管关系的格局难以有较大改变,地方金融监管面临的权责不对称现象将会延续。但从较长时间来看,经过地方金融监管的探索实践,中央终将通过“顶层设计”下放地方小型存款类金融机构的监管权,由地方对其实施全流程监管。因此,地方政府应借助金融改革政策环境,积极向中央争取将农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行等地方小型存款类金融机构的监管权完全下放给地方,让十八大三中全会提出的政策意见早日落实。

### (二) 建立健全地方性金融监管规章

虽然有一些省市颁布了地方性的金融监管文件,例如,2013年7月天津市人民政府办公厅转发了《关于建立健全地方金融监管体系的意见》(津政办发[2013]60号),这些地方金融监管文件的法律级

次不高,没有上升到市政府令这个地方政府规章的最高级别,文件中虽然对现有政出多门的监管主体地位作了明确,但没有提及金融监管的目标和原则,对监管内容的规定也比较粗糙,仅适用于对股权投资基金、融资租赁、商业保理、典当行、小额贷款公司、融资性担保机构、产权交易所等新型金融机构和金融业态的监管。

由于金融行业的特殊性,期望短期内从国家层面出台有关地方金融监管的法律法规困难重重,夯实地方金融监管法规基础的工作只能从省级地方政府制定规章制度的层面上先做起来。建议由省人大制定《地方金融监督管理条例》,界定地方金融的含义及金融机构和金融业态,明确地方金融监管的目标、原则、对象、主体和内容等重要事项,并以《地方金融监督管理条例》作为“母法”,地方政府和地方金融监管机构再制定监管实施细则和操作方法,为地方金融监管提供法律依据。

### (三) 组建统一的地方金融监管机构

目前,小额贷款公司、农村资金互助社、民间资本管理公司、融资性担保公司、股权投资基金、融资租赁公司、商业保理公司、典当行、中小企业票据服务公司、小微企业再担保中心和中小企业应急转贷中心等新型金融机构或金融业态的监管权分散在地方多个政府职能部门,各地金融办代表地方政府负责监管的协调工作。由于金融办不具有人事权、执法权和资金调配权等,难以解决各职能部门之间的监管摩擦,无法实施有效监管。将地方金融监管从地方宏观金融管理和行业管理职能中独立出来,依据地方规章,在省、市层面成立专门的省级、市级地方金融监管机构,对辖区内的地方金融实施统一监管。作为国家金融综合改革试验区的温州,所成立的地方金融管理局已经提供了一个可以借鉴的例证。在美国“双线多头”的地方分权监管体制中,美国各州对地方金融的监管一般都由一个专业的综合监管机构负责。把分散在地方政府各职能部门的金融监管资源整合到统一的地方金融监管机构,不仅可以提高地方金融监管的专业水平,而且可以高效协调地方金融的监管事务。还需特别指出的是,设立统一的地方金融监管机构以后,目前地方金融监管存在的监管主体职能定位不清,监管目标异化,监管资源分散和政出多门等诸多问题便迎刃而解。

建议由省金融办牵头,人民银行地方中心支行、省银监局、省证监局、省保监局、省发改委、省经信委、省商务厅和省工商局等参加,开展专题调研,在充分听取各方意见基础上,起草地方金融监管改革方案。在省级、地市级层面组建地方金融监管局,分别隶属于省、地(市)两级政府。在体制上,地市级金融监管局并非省级金融监管局的派出机构,但存在自上而下的业务指导关系,类似于省、地市两级政府职能部门之间的上下级关系。根据需要,地市级金融监管局可在辖区的县(市)设立派出机构。在地方金融监管局的设立过程中,可考虑在现有的省市金融办及其他职能部门的基础上调整充实。为了避免出现“一套人马、两块牌子”的现象,应明确地方金融监管局定位为监督管理机构,着力于监督管理。而金融办作为地方金融的宏观管理部门,着力于规划、服务和协调,继续履行除金融监管职责以外的现有各项职能,并负责牵头建立地方金融监管局与中央“一行三会”派出机构的联席会议制度。待将来农信社的监管权全部下放到地方之后,可考虑将省农信联社并入省金融办。

### (四) 逐步充实地方金融监管机构的监管责权

我国地方金融机构数量众多、规模较小,经营地域主要下沉在县域农村。而“一行三会”的监管力量主要集中在省级层面,从地市级开始逐渐减弱并出现真空,比如保监会只在部分地级市设有分支机构,而证监会则没有在地市级以下行政区域设立分支机构,在县级行政区域只有人民银行、银监会设有分支机构和办事处,监管力量薄弱,难以对大量的县域金融机构实施有效监管。考虑到以农村信用社为代表的县域金融机构以存款类为主,在我国尚未建立存款保险制度的情况下,银监会不可能将这些存款类地方金融机构的监管权下放给地方。

建议按照“先窄后宽,先易后难,逐步扩大”的思路,分步赋予地方金融监管机构的监管责权。首先,将目前省市金融办监管的小额贷款公司的监管权交由地方金融监管机构,并由地方金融监管机构负责监管农村资金互助社、民间资本管理公司、中小企业票据服务公司和中小企业应急转贷中心等金



融业态,负责引导、规范民间借贷、合会、地下钱庄等民间金融组织;其次,整合分散在发改委、经信委、工商局和商务厅等职能部门对股权交易中心、融资性担保公司、融资租赁公司、信托公司、典当行等的监管权,交由地方金融监管机构监管;最后,向中央争取把农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行)、村镇银行等小型存款类金融机构的监管权下放到地方,由省级地方金融监管机构负责监管。

### (五) 完善地方金融监管机构自身建设

地方金融监管机构除了制定地方金融监管规章制度,建立地方金融机构的准入和退出机制以外,应着重做好以下几个方面工作:一是组建一支业务能力强、道德水准高的专业队伍。一方面,招聘引进拥有金融、财务、法律等理论知识的专业人才;另一方面,与高等院校、“一行三会”等组织机构合作,加强监管人才的培训,强化监管人员的职业道德教育,建立具有高度责任心,并具备综合专业知识能力与从业经验的监管队伍。二是建立监管信息系统,加强信息共享机制建设。在省级地方金融监管机构建立全省的地方金融信息中心,并与辖区内新型金融机构和金融业态联网,形成地方新型金融机构和金融业态的金融信息监管系统。不断完善新型金融机构、金融业态的相关信息,争取与“一行三会”的派出机构和地方金融办建立信息收集、交流与共享机制,明确界定共享信息的性质、内容、方式及保障。三是建立新型金融机构和金融业态的评级制度。通过信用评级,监管部门掌握新型金融机构和金融业态的运行状况,地方金融机构规范自身发展,客户更好地了解地方金融机构。因此,建立并积极推动地方新型金融机构和金融业态的信用评级,并将评级结果依法开放,达到防范系统性风险、稳定金融市场秩序、保护消费者利益和维护金融市场有序竞争的目的。

### 参考文献:

- [1] 阎庆民. 强化地方政府金融监管意识和责任[J]. 中国金融, 2012(6): 27.
- [2] 蓝虹, 穆争社. 论完善地方金融管理的边界、组织架构及权责制衡机制[J]. 上海金融, 2014(2): 36-42.
- [3] ROBERT C MERTON. A Functional Perspective of Financial Intermediation[J]. Financial Management, 1995, 6: 23-41.
- [4] MICHAEL W TAYLOR, M TWIN PEAKS. A Regulatory Structure for the New Century[R]. London: Center for the Study of Financial Innovation, 1995.
- [5] GOODHART CHARLES, H PHILIPP, T LLEWELLYN DAVID. Financial Regulation: Why, How and Where Now? [M]. New York: Routledge, 1998.
- [6] DAVID T LLEWELLYN. Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: the Basic Issues[C]. Washington D. C.: World Bank Institute, 2004: 17-85.
- [7] IMF. Transmission of Liquidity Shocks: Evidence From the 2007 Subprime Crisis[R]. IMF Working Papers, 2008.
- [8] G30. The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace [R]. Washington D. C.: Fmncial Regulatory Systems Working Group, 2008.
- [9] 汤柳. 当前制度条件下中央与地方金融管理权的边界确定[J]. 上海金融, 2011(7): 33-38.
- [10] 周逢民. 中央与地方政府金融监管模式选择[J]. 金融发展评论, 2012(5): 70-75.
- [11] 孟辰, 汪建熙. 英国金融监管改革的最新进展及对中国的启示[J]. 金融监管研究, 2012(10): 76-95.
- [12] 张健华. 深化地方金融管理体制深化改革[J]. 金融发展评论, 2013(10): 1-8.
- [13] 王英, 刘波, 黄颂文. 构建权责明晰的双层金融监管体系[J]. 中国金融, 2013(20): 76-78.
- [14] 刘克菡. 适当分权, 构建中央和地方双层金融监管体系[EB/OL]. (2013-12-16) [2013-12-30]. [http:// www. financialnews. com. cn/llqy/201312/t20131216\\_46505. html](http://www.financialnews.com.cn/llqy/201312/t20131216_46505.html).
- [15] 杨子强. 完善地方金融监管体制[J]. 中国金融, 2014(5): 72-73.
- [16] 周春喜. 民间互助会, 路在何方[J]. 浙江工商大学学报, 2013(4): 82-88.