

新时代我国金融监管体制变革：回顾、反思与展望

舒 心

摘 要：金融监管体制变革是全面深化改革的重要着力点，事关发展全局。改革开放以来，我国金融监管体制经历了从“大一统”监管到分业监管的变化。面对新时期金融混业经营趋势加剧、金融创新不断涌现等现状，现有监管体制已经不能匹配市场监管需求。在反思现有体制弊端和借鉴域外经验的基础上，实现统一监管当是最优进路。在该基本思路下，现阶段改革目标并非一步到位，而是应当循序渐进，金稳会的成立与银、保监会的合并是当下符合国情的最佳选择，迈出了改革的实质步伐；在后续改革中，应该完善相关工作机制、创新监管方式和构建统一金融消费者保护机构等。

关键词：金融监管体制；分业监管；统一监管；金融稳定发展委员会；机构改革

中图分类号：F832.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2019)01-0001-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.01.001

金融是商品经济高度发展与完善的产物，是现代经济的核心。有效的金融监管对于防范和化解风险、维护金融秩序和促进金融发展实属必要，而科学合理的金融监管体制是实施有效监管的重要前提之一。随着我国金融市场的不断发展，金融业也越来越成为国民经济发展的关键支柱和运转的重要引擎。但是在新时期的金融创新和业态变化浪潮下，我国的分业监管体制困境不容忽视。放眼世界，1997 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融风暴也影响着各国金融监管体制的深刻调整。习近平总书记在党的十九大提出“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”，那么在改革纵深推进的时代背景下，金融监管体制改革何去何从，成为关键的顶层制度设计，诚如学者所言“金融改革是全面深化改革这一系统工程中的重要环节，事关改革开放的全局与成败”^[1]。党的十八大以来，2017 年全国金融工作会议等系列重要会议为金融监管体制改革提供了蓝图设计，新一轮的机构改革响应政策精神也在积极的推动。变革需要智识支撑，只有厘清变革背后的深层逻辑和丰富内涵，变革的推动才能少遇障碍，多受支持。如何认知金融监管体制变革的动因，评判变革的得失和展望变革的方向，既是金融法二元结构中金融公法研究的分内之事，也是法律人智慧回应社会实践的使命自觉。基于此，本文从梳理我国金融监管体制的变革脉络出发，明晰现状与问题，阐明改革的深层次动因，并在此基础上反思现有改革方案和措施的成效，最后尝试给出后续改革的可行性建议。

一、金融监管体制变革历程的回顾

我国的金融监管体制是伴随着金融业的改革和发展而逐步演变的。党的十八大是重要的历史分

基金项目：教育部人文社科基金青年项目“风险防范视域下金融科技应用的监管对策研究”（18YJC820083）

作者简介：舒心，武汉大学法学院博士研究生（湖北 武汉 430072）

水岭,意味着政治和经济发展进入了新的历史时期。这一政治意义上的研判恰是对经济社会文化等各个领域改革转型的核心提炼。因此,以十八大全会为时间节点,可将我国金融监管体制变革大致分为两个时期。

(一) 十八大以前:从“大一统”监管到分业监管

相较于欧美等发达国家的百年金融史,我国金融市场的发展历史并不算长,但是金融监管体制的变化却几经周折。具体而言,从建国初期到党的十八大以前可以细分为三个阶段^[2]。

在1992年以前,属于混业经营、统一监管阶段。在该阶段初期,由于不存在其他金融业务,中国人民银行作为国家机关从事所有的银行业务。改革开放后,我国着手开始恢复四大专业银行、中国人民保险公司,设立中国国际信托投资公司等金融机构,结束了大一统的央行经营管理体制。1980年之后,我国对中央银行和一般商业银行在业务上进行剥离,初步形成了不同类型金融机构并存的体系。而且允许同一金融机构开展各种金融业务,如银行业和保险业可以设立证券部,信托公司成为“金融百货公司”等,这体现着我国当时是一种混业经营模式。与之相适应,我国金融业也采取了“大一统”的监管模式——中国人民银行既是国家的中央银行,执行央行的特殊职能,又是国务院下属的负责全国范围内所有金融事业的国家机关,担负着实行全面监管的职责^①。

1992年到2003年间,属于分业经营、分业监管的阶段。随着“南巡讲话”的发表,我国开始全面建立社会主义市场经济体制。同时期,国务院在《关于金融体制改革的决定》中明确提出了实行银行、信托、证券、保险分业经营的要求。随后《商业银行法》《保险法》《证券法》等系列法律法规的出台和修改,正式为我国分业经营的金融体制提供了法律依据,与之匹配的央行、证监会与保监会分别履行各自领域的监管权限划分也得以确定。2003年制定的《银行业监督管理法》,在保留了央行对银行业部分的监管职能外,将大部分职权归入至新设立的银监会行使,至此在我国沿用十余年的“一行三会”的分业监管格局正式形成。

2003年到十八大召开前后,属于金融业自发的混业经营和监管体制初始创新阶段。随着我国入世,经济对外开放程度不断提高,金融业混业经营体制冲动日益增强。2002年,中信、光大和平安集团成为国务院批准的综合金融控股集团试点,是我国金融分业走向混业的标志性事件。与实践发展相对应,这一时期沿着系列金融政策出台和重要金融法律的修改的过程系统观之,一条逐步得到国家顶层设计认可和支持的线索清晰可见^②。为了适应金融机构业务领域放开的监管需要,各监管机构也在探索建立相互合作机制,例如《人民银行法》《银行业监督管理法》和2006年修改后的《证券法》中规定的要“与其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享机制”^③。再如监管实践中银监会、证监会与保监会召开的金融监管联席会议,通过监管合作备忘录等。总体来说,该阶段我国已经逐步形成金融业混业经营的新业态,但监管体制的改革并未有明确的党和国家高层级的政策指引,只是处在行将变动的初始期。

(二) 十八大以来:分业监管下的统筹协调机制不断加强

2012年末至今,混业经营趋势加剧,金融创新不断涌现,完善金融监管体制成为主旋律。金融交叉融合已经越来越明显,机构、业务、交易结构、资金都在融合,但由于分业监管的格局依然

① 1986年颁布的《银行管理暂行条例》和国务院有关规定,中国人民银行承担着制定和执行货币政策的职能,并负责审批专业银行和其他金融机构的设置或撤并,领导、管理、协调、监督、稽核专业银行和其他金融机构的业务。

② 2006年和2011年,国家“十一五”、“十二五”规划相继提出“稳步”和“积极稳妥”推进金融业综合经营试点。2012年第四次全国金融工作会议再次强调“总结经验,建章立制,加强监管,防范风险,积极稳妥推进金融业综合经营试点工作”。修改后的《商业银行法》《证券法》《保险法》先后放开了分业经营的限制。

③ 《中华人民共和国人民银行法》第9条、第35条第2款,《中华人民共和国银行业监督管理法》第6条,《中华人民共和国证券法》第185条。

如旧，协调合作机制并未发挥实际效果，因而实践中各种通道业务、平台合作等不断成为监管盲区。因此，党的十八大会要求深化金融体制改革，提出“完善金融监管，推进金融创新，维护金融稳定”的目标。随后召开的十八届三中全会确立了全面深化改革总体战略，对于金融业改革进一步提出“落实金融监管改革措施和稳健标准，完善监管协调机制”。同时期，针对原监管合作备忘录人民银行缺席、协调机制不健全等弊端，国务院批复同意在我国建立由中国人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度，并且在批复中对诸多具体事宜做了制度化落实^①。2015年和2016年连续两年中央经济工作会议都提出了研究和推进金融监管体制改革的要求。《十三五规划》要求“深化金融体制改革，加快建立符合现代金融特点、统筹协调监管、有力有效的金融监管框架”。2017年召开的第五次全国金融工作会议，习近平总书记强调“加强金融监管协调、补齐监管短板。设立国务院金融稳定发展委员会……”，李克强总理也指出“坚持从我国国情出发推进金融监管体制改革，增强金融监管协调的权威性有效性”。党的十九大全会报告更是一以贯之的坚持过去五年金融监管工作变革的总基调，再次提纲挈领地提出“深化金融体制改革，健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”的目标，为之后的工作指明了方向。2018年初推进的新一轮机构改革，银监会与保监会的合并成为银保监会，实现对银行业和保险业的全面监管更是金融监管体制变革的实质性进展。总之，为了符合市场发展，在这个时期我国积极探索和开展金融监管体制的改革，通过建立国务院金融稳定发展委员会来提升各监管机构合作的成效。虽然银、保监会合并，但是“一行两会”下对证券业的监管依然独立，整体上分业监管的格局并未产生根本性变化，而是在该格局下增强了各监管机构的合作与协调。

由上述梳理可以看出，我国金融监管体制经历了从“大一统”监管到分业监管的变革，如今面对新的形势需要也正在进行着新一轮的变革，这轮改革的深层逻辑为何、后续改革又该如何推进等问题值得关注。

二、金融监管体制改革的多元动因

改革的需求源自生产关系与生产力发展的不相适应。在提出改革措施或者对现有改革措施进行评价之前，必须厘清改革的原因，这样才能对症下药，防止不切实际，舍本逐末。对于金融监管体制改革亦是如此，笔者认为，改革的动因主要有以下几个方面。

（一）业态变迁：混业经营的发展趋势是根本原因

金融监管体制与金融业态本身的发展紧密相关。市场经济发展之初，我国金融业选择分业监管的模式，原因在于彼时金融开放度不高、业务多元化经营能力和经验欠缺，而且法律规范不完善，金融机构缺乏有效内部治理，监管能力弱、经验不足等因素，国家为了阻隔风险传播等目的而人为地划分了业务范围。但是，作为金融市场两个最主要的组成部分，货币市场与资本市场一直都是相互影响，共同决定着整个金融市场的发展进程。两者在市场主体、交易对象、交易中介等方面都极具不可分割性。随着近些年经济全球化推动和现代科技的进步，金融服务发生了巨大变化，金融一体化愈演愈烈，金融机构走向多元化、综合化、趋同化，银行、证券、保险业界限呈模糊趋势^{[3](P45)}。一定程度上说，分业监管是因应具体历史时期的阶段性选择，以政治因素为导向；金融业回归到混业经营轨道上来，经济规律是主导^[4]。允许商业银行、证券公司、保险公司、信托公司等机构开展业务合作，“泛资管时代”的到来，各大金融控股公司的建立，五大行全面布局了证券、

^① 参见《国务院关于同意建立金融监管协调部际联席会议制度的批复》，http://www.gov.cn/jwqk/2013-08/20/content_2470225.htm，2018年10月20日访问。

保险、基金、租赁等各类牌照等都说明了我国已经步入了混业经营的时代。另外,由于混业经营促使金融机构间业务渗透、优势互补、信息资源共享,有利于提高协同效力,增强企业的国际竞争力。因此从国际经验来看,混业经营是金融市场发展的必然趋势。

那么在混业经营持续推进的背景下,分业监管体制便成为了最大的结构性风险。混业经营下,一项金融活动可能涉及多个金融机构,横跨不同金融行业,这就需要不同金融监管机构的合作。事实上,我国在这方面已经做出了努力,如前述的金融监管协调部际联席会议制度,但是由于文件立法层级低、协调机制不健全、规范实操性差等原因,并未取得太大成效。因此,这种情形下必然造成多头监管与监管真空^[5],由此会导致监管机构间推诿扯皮、多头执法、监管套利^[6]、监管标准不一等严重损害监管效率和公正的后果,极其不利于宏观审慎管理与微观审慎监管相统一、审慎监管与行为监管相结合的政策框架构建,有违系统性风险防范的目的实现。另外,混业经营还可能引发其他问题,诸如资本充足率虚化、不正当关联交易、不正当竞争、个人隐私侵犯、垄断等危害^[7]。这些风险不仅增加了金融系统风险控制的难度,也极大地增加了监管的复杂性。2008年国际金融危机的爆发、2015年中国股灾,以及2016年颇受争议的险资入市开展敌意收购都证明了现行金融监管框架存在着不适应我国金融业发展的体制性矛盾。因此需要在一个更宏观的框架下,统筹协调各种监管资源,达到对系统性风险进行监管之目的。

(二) 金融创新:互联网时代助推混业经营趋势及其风险增长

金融创新引发着金融业的革命。然而,金融创新的发展却是与放松监管相伴而生的,经济利益促使跨市场的金融创新产品层出不穷,但是监管却受制于分业体制问题未能及时跟进,失去监管的金融创新就像“被打开的潘多拉魔盒”^[8],风险和危机如影随形。而互联网时代下,以大数据、云计算等信息技术迭代速度迅猛,不断重塑着传统金融的经营模式,以互联网为媒介、以互联网企业为主导下的创新活动自初创之日起就具有混业经营的特点,这使得银证保业务间的交叉融合和跨市场金融创新常态化,进一步深化了我国金融业混业经营格局^[9]。具体而言,在互联网金融中,券商、银行、保险公司等机构与大型互联网企业合作共建或自建平台,销售各类自行研发或代销其他机构的金融产品,以及通过金融控股公司的形式开展综合类金融业务,这打破了货币市场与资本市场的传统分界,使不同市场和不同业别的联结更加紧密;投资者综合理财账户的管理制度与第三方资金支付与结算过程变革更是给传统的分业监管体制带来了极大冲击,再加上互联网金融具有的小微金融、普惠金融之典型特征,必将进一步对现行以监管大型金融机构为主的体制提出严峻挑战^[10]。

互联网时代下的跨市场的金融创新也在很大程度上加剧了市场风险。混业经营下,金融控股公司控制下的各业务分公司所属行业不同,追求目标并不一致,存在各种潜在的利益冲突。为了实现利益最大化,经营者通常会利用信息优势实现风险外部化,而在互联网金融的公众性与普惠性的特征下,风险最终将由更多非专业的弱势投资者承担,这种风险承受能力与风险最终承担者的体系错配将埋下社会动荡的不良种子。除此以外,互联网金融跨界融合的业务模式,不仅关联了不同市场与业别,而且将金融业同新兴技术产业、信息产业和电子商务产业糅合进来,不同行业高速发展过程中产生或隐匿的大量风险层层叠加嵌套,使得互联网金融前途无量但又风险丛生。P2P借贷、股权众筹、电商平台销售金融产品的渠道创新等的尝试,无不在身份识别、交易促成、支付结算、账户管理等环节刻画出互联网在金融创新中的巨大作用。但是在这种趋势下,互联网又如“加速器”和“放大镜”一般,会将某一金融市场的风险指数级扩张并急速传递给互联互通的整个网络体系,从而引起一国金融业甚至整个国家经济社会的崩溃,而金融全球化的加码更会把一国的金融风险波及到全球,影响力度之深、范围之广恐怕难以想象。

（三）体制困境：央行角色弱化、监管内容狭窄与监管资源割裂

除了前述提到的由于混业经营趋势加剧和金融创新而带来的监管体制的不相适应外，我国分业监管体制有其自身的弊端。其一，现有监管体制弱化了央行的监管角色。为顺应 21 世纪初“去央行化”的国际金融监管潮流，我国通过设立银监会分担了原属央行的微观审慎监管职能。然而在过去十余年的实践中，央行始终发挥着最后贷款人的职责，监管权限缺失和最终责任承担的结构错位使得央行地位着实尴尬。而且这种权责不相称易成为金融监管和救助过程中滋生道德风险的温床^①。另外，随着风险体系中流动性风险的占比提升，央行应该发挥起防范系统性金融风险中的关键作用，而我国现行监管模式对央行角色的弱化，势必会大幅降低金融监管的有效性^[11]。其二，金融监管内容狭窄。现有监管重心在于合规合法经营，满足法定的准入条件、经营条件和资本条件即可，而缺乏对经营过程中的风险控制；过度聚焦于金融机构市场准入管理，而忽视了金融机构退出和问题金融机构处理的规制；注重金融风险防范和国家战略支持，而对金融消费者权益保障不足，现有“一行三会”分别设立的金融消费者保护部门，但总体来看发展不够成熟，在立法规范与具体行政层面均有很大的改进空间。其三，分业监管体制割裂了金融基础设施。金融基础设施是金融市场高效良性运转的保障，而统一的信息数据平台不仅是金融基础设施的重要组成部分，而且是实施有效监管、精确监管和智慧监管的先决条件。在分业监管体制下，监管部门各自为政，数据彼此分散独立而形成信息孤岛，从而严重阻碍了监管信息获取的可得性和完整性。实践中监管迟钝的重要原因之一，便是“各监管部门独自发展登记结算等金融基础设施，相互之间信息封锁，因此不能获得统一的监管信息数据”^[12]。

（四）域外影响：后危机时代的主要发达国家的改革态势

2008 年全球金融风暴充分暴露英美等主要发达国家的金融监管体系与现代金融发展的不协调，危机后主要发达国家都对原有的金融监管体制进行了不同程度的改革。这些金融市场发达国家的经验教训和发展路径，同样影响着我国金融监管体制的改革决心和方向。系统地比较美、英及欧盟等世界主要发达经济体相继进行的改革，虽然目标导向和配套制度有所差异，但是更多表现出的是共性，这折射出后危机时代国际金融监管改革的新态势。这主要体现为：

第一，关注系统性风险，在微观审慎监管基础上加强宏观审慎监管的地位。金融风暴之前，微观审慎监管是国际上的主流监管思路，其以独立性假设为前提，即金融机构彼此独立，只要实现个体风险管控即可阻绝风险传递，实现体系安全。但是，随着混业经营和金融创新的发展，金融机构之间、金融行业和实体经济之间、国家和国家之间的联系日益紧密。金融机构为了追逐个体商业利益并不会过度关注自我行为的外部性，这使得风险极易通过金融体系的网状联结迅速外溢扩散。这种“链条式”与“连接性”的深刻互动突破了传统独立性的假设，微观审慎监管已不能保障整个金融体系的稳定^[13]。2008 年金融风暴即是最好例证。而宏观审慎监管则以相互连接性为预设前提，强调监管应侧重于系统重要性的金融机构，重视逆周期调节、整体期限错配的情况。2013 年英国成立的负责审慎监管的金融政策委员会，美国依照《多德·弗兰克法案》成立的金融稳定监督委员，以及对美联储职能的强化等举措，都反映了各国对系统性风险的普遍关注。

第二，加强金融消费者的保护。科学完善的投资者和金融消费者保护措施是发达金融法律体系所具备的共同特征。金融风暴产生原因之一，就是金融衍生产品的复杂结构加剧了信息的不对称性，这使得市场主体容易陷入无法准确有效评估风险而盲目决策的困境^{[14](P31)}。为此，强化投资者和金融消费者保护成为国际金融监管改革的重要方面，如美国、英国专门成立统一的消费者权益保

^① 参见卜永祥：《需要思考的八个问题》，载 <http://opinion.caixin.com/2016-02-26/100912945.html>，2018 年 1 月 25 日访问。

护机构等。

第三,加强国内监管机构之间的协调统一和扩大国际监管合作。金融风暴深刻演绎了风险在不同行业、不同地区甚至不同国家的急速蔓延,金融业务的全球化与监管的分割性已然成为阻碍全球金融发展的结构性矛盾。危机警示着各国当权者,面对系统性金融风险任何国家都不可能独善其身,扩大国内与国际监管合作,实现监管协调和合力是应对危机的必然选择。因此,各国的金融监管体制从形式上或实质上都在走向统一,部分国家虽然体制上依然是分业监管但是普遍建立了联系合作的制度安排,并朝综合统一的监管体制方向努力^[15]。各国金融立法也在互相借鉴和影响,有日益趋同的趋势。这使得我国在面对金融市场快速发展和对外往来不断扩大的新时期,必须把其他国家金融监管体制改革的经验纳入到我国的改革进程路径的考虑中。

三、金融监管体制改革的应然路径与现实举措

总体而言,在我国混业经营继续发展的基础上,金融创新产生并加剧着市场风险,而现有监管体制除了无法有效匹配混业经营、金融创新产生的监管需求外,还有自身的制度困境。金融危机后全球主要发达国家的金融监管的重点和目标发生的转变也需要纳入到我国金融监管体制改革的考虑中去。基于上述原因,我国金融监管体制改革应遵循以下三个目标导向:其一,加强对金融混业经营活动的监管;其二,强化宏观审慎监管,防范和化解系统性风险;其三,增强金融消费者保护。监管体制改革举措必须直接回应以上问题,做到既有针对性,又有建设性。

(一) 应然路径:统一监管模式是改革的总体方向

为匹配混业经营和金融创新的监管需求,实现统一监管是相对而言的合理之策。纵观金融发展史可以发现,由于各个国家间政治体制与经济特征的不同,加上金融结构本身的复杂多样性,国家间的金融监管体制差别很大。但是根据长期的归纳与总结,基本可以划分为机构性监管体制、功能型监管体制、目标型监管体制和综合性监管体制四种类型^[16]。当然,这种划分并非唯一标准,学界还存在其他分类方式^①。但无论采用哪类划分形式,都无法回避金融监管权在宏观配置上是分立抑还是统一的选择,故而可将监管体制总结为分业监管和统一监管两种类型。需要言明的是,分业监管与统一监管体制各有优劣,并无高下之分,也不存在普适的完美监管模式,因此需要根据现实国情来进行选择和构建。那么何种监管体制更适合于我国现阶段的金融发展?基于上述分析,统一监管模式是相对而言的合理选择,它不仅可以有效应对混业经营带来的监管真空、监管套利等问题,也有助于对金融创新进行监控,充分利用包括信息在内的监管资源,实现规模效益。

为了加强宏观审慎监管和防范系统性风险,实现统一监管是更为合理的解决之道。在分业监管体制下,合规目标与行业发展目标的内在冲突普遍存在于各监管部门中,一方面,官员晋升激励机制和稳增长的宏观目标下使得监管机构有着做大行业规模、提升市场指数的冲动,监管者角色异化为行业保护者;另一方面,当风险产生时,“分而治之”的监管角色使监管机构以邻为壑,对本市场严防死守,对其他市场事不关己,严重缺乏对风险的协调处置能力。这与强调宏观审慎监管和防范系统性风险的现代金融监管目标格格不入。而若只通过强化央行的监管权力来克服上述弊端,很有可能滑入央行“大一统”时期的制度困境,不仅使得其货币政策与监管目标的冲突,而且会增加“最后贷款人”角色带来的道德风险^[17]。在统一监管模式下,将宏观审慎监管职能赋予更高级别的机构既可以有效避免央行扩权的弊端,也有利于统筹协调金融各业的监管,彻底守住不发生系统性风险的底线。

① 例如高度集中统一的金融监管体制、双层多头的金融监管体制、单层多头的金融监管体制和混合金融监管体制。

为了加强金融消费者的保护，需要统一监管体制为支撑。目前我国各个监管机构下都设有专门的金融消费者保护部门，但是在跨行业金融创新产品层出不穷的现状下，行业界限的模糊使得到底应该由哪个金融监管机构来提供保护消费者权益成为问题。同时，由于分业监管致使监管信息资源割裂，不同金融行业很难统一金融消费者的保护标准，协调机制的实效缺乏也使得未能整体推进金融消费者保护机制及其配套措施的构建。

因此，实行统一监管体制有助于解决我国现实困境，符合改革的三大导向性目标。事实上，中央的顶层设计一定程度上已经肯定了统一监管体制的合理性，并以此为总体改革进路，推动部分举措付诸实施，其中金融稳定发展委员会的成立，以及银监会与保监会的合并尤为值得关注。

（二）现实举措：金稳会的设立与银保监会合并迈出改革实质步伐

在统一监管体制的改革思路下，相较于学者提出的建立如“金监会”^[15]之类的监管机构，中央选择了循序渐进、更为稳妥的改革方案——在分业监管整体格局未变的基础上，成立国务院金融稳定发展委员会（以下简称金稳会）。其作为议事协调机构，主要承担着落实中央金融决策部署、审议金融业改革发展重大规划、统筹金融改革发展与监管、研究金融风险防范处置和维护金融稳定重大政策与指导地方金融改革发展与监管五大职能。

整体来看，金稳会有利于打通金融监管体制的“任督二脉”，既统筹管理金融市场的系统性风险和非系统性风险，又能够统筹中央和地方的金融监管。具体而言，成立金稳会是适应现阶段我国国情的选择，理由在于：其一，虽然我国混业经营趋势加剧，但是就目前而言总体程度不高，而且我国当前的金融创新层次较之发达金融市场仍有很大差异，金融创新产品的市场准入和业务交易都受到严格的限制，具有跨部门替代功能的金融创新产品种类和业务规模有限^[18]。在原有监管机构基础上成立行政级别更高的金稳会，可以利用自身统筹全局的职能优势，发挥同央行、财政部、发改委等部委的协调者角色，这将极大消除过去金融监管协调部际联席会议实效缺乏的缺陷，可以满足目前金融发展与风险防范的监管需要。其二，在我国目前实施简政放权、推进权力“负面清单”的背景下，若成立权力高度集中的统一监管机构有违权力制约的法治精神，在官本位思想未予摆脱和有效监督机制缺乏的现实下，容易出现守法成本增加、行政官僚主义、抑制金融创新等问题^[16]。金稳会作为统筹领导机构，并不承担对金融业所有的监管任务，存在一定的分权；其下设的办公室设在央行，既可以利用央行之前的监管经验，也有助于精简机构，节省行政开支。其三，金稳会除了通过领导、监督和协调方式促使金融稳定外，其还具有决策权力，这种“决策下沉”^[19]有利于建立高效率监管机制，引导金融业加大对实体经济的支持力度。其四，根据科斯的经济学理论，组织比个体有更高的社会活动效率，组织因其内部联结性和外部独立性的存在，既有助于行为的高效运转，也有利于明确职能和主体责任^[19]。金稳会作为级别高于“一行两会”的权威领导机构，其决策和监督职能有助于中央金融工作精神和政策的快速落实，确立中央各部门间、央地政府间金融监管的统一性。

除此以外，此轮机构改革中的银监会与保监会合并成为银保监会，共同承担其对银行业与保险业的金融监管，同样遵循着面向统一监管的理论逻辑。改革方案出台之时，市场曾有质疑为何不一步到位，将证监会监管职能也整合进来？但是笔者认为，这恰是决策者审慎思考我国金融业发展现状后做出的妥适安排：第一，银保业务交叉，监管重合度高。近年来在政策助推下，保险业的资产配置范围、与银行间的资金交互规模日益扩大，业务交叉严重。同时，我国重要的系统性金融机构集中于银行和保险业，合并监管有利于防范系统性金融风险。第二，监管对象同质，监管理念相似。相较于银监会、保监会以金融机构为主要监管对象、以资本约束为监管理念的模式，证监会在监管对象的范围上还要涵盖上市公司和投资者等，在监管理念上要侧重信息规制，保障市场信心。另外，银监会在机构体量和监管能力上都远远优于保监会。据数据显示，截至2017年年末，银监

会在机构设置上有 28 个内设部门, 304 个银监分局和 1 730 个监管办事处, 管理的金融机构数量达到 4 549 家, 管理资产规模达到 252 万亿元, 而保监会只有 16 个内设部门和 5 个保监分局, 管理的机构数量和资产规模分别只有 171 家和 16.75 万元^①。银保监会合并有利于协调监管力量, 提高监管效率。第三, 规范间接融资, 发展直接融资。银行业与保险业属于间接融资, 证券业属于直接融资, 健康的资本市场应该是不同融资方式比例平衡, 可供不同类型不同需求的企业自行选择融资渠道的。但是长期以来, 我国直接融资与间接融资都处在较为畸形的状态, 从 2016 年至今, 我国资本市场直接融资占比一直维持在 20% 以下, 而相应的间接融资比例高达 80% 以上^②。银保监会合并不仅有利于破除我国融资市场直接融资占比较低、间接融资盲目扩张诱发风险等弊端, 而且益于降低直接融资成本, 引导资本满足经济转型和市场需要^[20]。

总之, “一委一行两会”的监管体制格局, 厘清了宏观审慎监管和微观审慎监管的职能边界, 确定了纵向层次鲜明、横向协调有效的监管主体架构, 是在充分借鉴西方“双峰”监管体制理论和英国、澳大利亚等国经验基础上, 结合我国现实需求而定的改革方案, 契合中国的发展实际和制度土壤。

四、金融监管体制改革的未来重点展望

如前所述, 统一监管的变革思路不仅是规范上的理性推演之必然, 而且经过制度实践已然成为决策者的最优路径选择。在实现从分业监管到统一监管的变革洪流中, 金稳会的成立和银、保监会的合并昭示着改革的实质性推进。但是需要注意的是, 法律的监管安排总是难以跟上市场发展的步伐, 因此改革也不可一蹴而就, 而应在充分发掘现实问题的基础上, 成熟一步改革一步。具体而言, 在向统一监管体制改革的总体进程中, 我国现阶段并不需要建立一个权力高度集中的监管机构, 而是应该避免形式划分监管领域的标准, 侧重于加强功能性监管和行为监管, 这一点现有的改革举措值得肯定。而在后续改革进程中, 随着金融体制改革工作的整体推进和监管工作经验的积累, 应该继续强化宏观审慎监管与微观审慎监管并重的理念, 及时有效防范和化解系统性风险, 并构建统一的金融消费者保护机制。申言之, 以下几个方面的改革值得关注:

第一, 尽快完善国务院金融稳定发展委员会的工作机制构建。“稳定”与“发展”不仅是金稳会区别于其他国家机关的特征名称, 而且是国家对其职能发挥的目标期望。发展的另一面是效率, 稳定的意涵是安全, 金融效率、金融安全与金融公平构成了金融法中的“三足定理”^[21]。稳定与发展是既对立又统一的概念, 二者不可偏废。处理好两者价值之间的张力, 实现稳定基础上的发展和发展过程中的稳定是未来金稳会工作的核心。因此在前述五大职能的指引下, 应从立法上赋予其信息收集权、监管指定权和规章制定权, 落实围绕各个职能的具体制度和工作方法^[22]。应该利用其身份优势, 加快信息共享机制的建设, 利用现代化的技术手段, 建立以金融信息为核心, 以财政、工商业及农业等关联程度高的经济信息为辅助的综合信息网络系统, 为政策制定和决策部署提供信息支持。另外, 作为其他金融监管机构的领导与协调者, 应对“一行两会”的现有监管权力和领域作系统化的调查与统筹, 做到明晰存量监管边界, 明确增量监管负责机构。在监管实践中探索方法和积累经验, 为后续更进一步的统一监管体制改革奠定良好的基础。

第二, 不断改进和创新监管方式。改变传统机构监管方式带来的监管空白与监管交叉, 破解人为割裂的体系漏洞, 加强功能监管和行为监管, 做到监管的全覆盖与高效能。具体而言, 为应对互

① 数据来源: 银监会、保监会官网, WIND 数据库等。

② 数据来源: WIND 数据库。

联网快速发展和风险社会的需要，可以建立全面的动态监管机制^[23]；从监管的责任分配出发，以补充规定的形式定期更新各监管主体的责任分工，将金融控股公司、互联网金融等置于监管框架之下，保证监管的完整性^[24]；从监管手段出发，强化金融市场风险监测和应对能力建设，关注算法开发，响应金融科技的发展，积极利用大数据、云计算、人工智能等新兴技术服务监管职能需要，大幅提高监管效能。

第三，健全金融消费者保护体系，构建统一金融消费者保护机构。在金融安全与金融效率的内在矛盾中，金融公平是调和两者冲突和实现金融社会功能的重要支点。保护金融消费者既是金融公平理念下的必然要求，也是金融监管体制改革中的重点环节，而在我国此轮改革中未予涉及实属遗憾，因此在后续中应得到重视。立法强化是权益保障的坚实基础^[25]，在立法层面，相较于传统商品经济时代对普通消费者的保护，金融消费者的保护理念与规范路径有很大特殊性，因此应将其作为一般消费者中的特殊群体，引入到现行金融法的体系当中，由专门立法进行保护，消费者权益保护法作为一般法难堪大任；在监管运行层面，应当将保护金融消费者权益作为法定监管目标之一，并通过监管中的规范设计，全方位地在监管行为与监管过程中贯彻金融消费者保护的治理理念；在监管机构设置上，应整合不同监管主体下分设的金融消费者保护机构的资源，构建统一的金融消费者保护机构，实现保护标准的统一与保护信息的共享，以承担起解决金融交易争议、培养金融消费者金融素养和培育市场信心的职责，从根源上降低金融风险。

五、结 语

防范和化解风险是必须打赢的三大攻坚战之一，让金融回归服务实体经济是市场经济健康发展的必然需求。没有金融监管体制的改革，就不可能有金融监管能力的大幅提升，也就难以实现风险防范和实现资金脱虚向实的目标。但是金融监管体制的改革实属一件复杂的事情，不仅涉及横向维度上政治、经济、文化、社会等重大关联，而且应考虑纵向维度上的历史演变。现阶段的“一委一行两会”监管体制是当前制度环境下的较优路径选择，也是循序渐进地推进体制改革的中间道路。但无论是从现实需求还是理论发展的逻辑上看，形成统一监管的体制应该是改革目标和最终归属。当然，具体改革操作还需以实践为导向，不断与时俱进，求是拓新。随着研究的深入和改革过程中更多配套监管举措的落实，金融监管体制改革的框架和制度肯定会进一步地完善和合理。

参考文献

- [1] 冯果,袁康.走向金融深化与金融包容:全面深化改革背景下金融法的使命自觉与制度回应[J].法学评论,2014(2).
- [2] 乔军.从分业到混业:我国金融业发展路径及监管法律制度选择[J].攀登,2016(2).
- [3] 杨勇.金融集团法律问题研究[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [4] 傅穹,于永宁.金融监管的变局与路径:以金融危机为背景的法律观察[J].社会科学研究,2009(6).
- [5] 王天.金融结构视野下我国金融监管体系变革研究[J].经济与社会发展,2017(2).
- [6] 时辰宙.监管套利:现代金融监管体系的挑战[J].新金融,2009(7).
- [7] 朱崇实,刘志云.混业经营趋势下的中国金融监管法:挑战与创新[M].厦门:厦门大学出版社,2013.
- [8] 冯果,袁康.后危机时期金融监管之反思与变革[J].重庆大学学报(社会科学版),2011(1).
- [9] 潘功胜.金融业综合经营发展和监管[J].中国金融,2014(1).
- [10] 白牧蓉.互联网金融时代的混业经营趋势与监管制度应对[J].证券法律评论,2016年卷.
- [11] 刘迎霜.论我国中央银行金融监管职能的法制化——以宏观审慎监管为视角[J].当代法学,2014(3).

- [12]陈振云.我国金融监管体制改革的法律考量[J].学术研究,2016(9).
- [13]秦晓.金融监管体系改革的看法[J].中国金融,2016(13).
- [14]楼建波.金融商法的逻辑[M].北京:中国法制出版社,2017.
- [15]曹凤岐.改革和完善中国金融监管体系[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2009(4).
- [16]黎四奇.对后危机时代金融监管体制创新的检讨与反思:分立与统一的视角[J].现代法学,2013(5).
- [17]鲁篱,熊伟.后危机时代下国际金融监管法律规制比较研究——兼及对我国之启示[J].现代法学,2010(4).
- [18]包勇恩.论宏观审慎层面金融监管体制改革方向[J].时代法学,2013(1).
- [19]邢会强.国务院金融发展稳定委员会的目标定位与职能完善[J].法学评论,2018(3).
- [20]任泽平.“一委一行两会”新监管体系:理念、目标与影响[EB/OL].<http://opinion.caixin.com/2018-03-19/101223066.html>,2018-03-19.
- [21]冯果.金融法的“三足定理”与中国金融法制的变革[J].法学,2011(9).
- [22]周仲飞,李敬伟.金融科技背景下金融监管范式的转变[J].法学研究,2018(5).
- [23]冯果.略论经济法在风险社会中的适应性[J].经济法论丛,2018(1).
- [24]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).
- [25]韩洋.危机以来国际金融监管制度的法律问题研究[D].上海:华东政法大学博士学位论文,2014.

The Reform of China's Financial Regulation Structure in the New Era: Retrospect、Reflection and Prospect

SHU Xin

Abstract: The reform of the financial regulation structure, as an important focus of comprehensive reform deepening, is related to the overall situation of development. Since the reform and opening up, China's financial regulation structure has undergone changes from “big one” supervision to institutional supervision. In the face of the intensified financial mixed operation trend and the emergence of financial innovation in the new era, institutional supervision can no longer match the needs of market supervision. On the basis of rethinking the shortcomings of the existing structure and learning from foreign experience, comprehensive supervision is the optimal approach. Under this line of thinking, the reform objectives at this stage should be achieved gradually rather than at one go. The establishment of the Financial Stability and Development Committee of the State Council and the merger of the CBRC and the CIRC are the best choices for the current national conditions, and also the substantive steps of the reform; In the future, we should improve relevant working mechanisms, innovative regulatory methods, and build a unified financial consumer protection agency.

Key words: financial regulation structure; institutional supervision; comprehensive supervision; the Financial Stability and Development Committee of the State Council

(责任编辑 刘传红)