

On the problems and Countermeasures of financial supervision in China

He Deming

Beijing Technology and Business University, Beijing

Abstract: At present, the existing problems of China's financial supervision are mainly reflected in the over strong administrative supervision, weak market supervision and imperfect external audit system; the cross vacuum zone of supervision exists in the separate industry supervision mode, and the coordination of supervision subjects is not good; the transition from compliance supervision to risk supervision is not in place, and the risk early warning ability is not strong; the financial regulatory system is not perfect, and the effectiveness of financial laws and regulations is not strong. Deficiencies, etc. Our country should optimize the supervision structure, change the supervision concept, change from the separate supervision mode to the functional supervision; introduce the external audit, strengthen the external supervision, improve the external audit supervision system of financial institutions; establish a sound information disclosure mechanism, promote the transformation from the compliance supervision to the risk supervision; improve the financial legal system, strengthen the international financial supervision cooperation, so as to strengthen the financial supervision. Financial supervision, avoid financial risks, and let the financial industry play its due positive role.

Key words: Financial supervision; Current situation; Problems; Countermeasures

Received: 2019-04-05; Accepted: 2019-04-20; Published: 2019-04-22

当前我国金融监管存在的问题及 对策浅析

贺德明

北京工商大学，北京

邮箱: dmhe.00@hotmail.com

摘要: 当前，我国金融监管现存的问题，主要体现在行政性监管过强，市场性监管脆弱，外部审计体系不完善；分业监管模式存在监管交叉真空地带，监管主体协调不佳；合规性监管向风险性监管的转变不到位，风险预警能力不强；金融法规体系不健全金融法律规范效力不足等方面。我国应优化监管结构，改变监管理念，由分业监管模式向功能型监管转变；引入外部审计，强化外部监管，完善金融机构外部审计监管体系；建立健全的信息披露机制，推动合规性监管向风险性监管转变；完善金融法律体系，加强国际金融监管合作，以此来加强金融监管，规避金融风险，让金融业发挥应有的正效用。

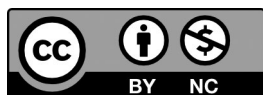
关键词: 金融监管；现状；问题；对策

收稿日期：2019-04-05；录用日期：2019-04-20；发表日期：2019-04-22

Copyright © 2019 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 金融监管的必要性

随着全球化浪潮的不断推进,全球金融环境更加复杂金融业对世界的影响不断加强。从2008年的次贷危机到后来的欧债危机,无不显示出国际金融市场动荡的破坏性。而这些金融危机很大程度上源于金融衍生产品所带来的金融风险。为释放一体化给金融业发展带来的压力,就必须进行金融创新。通过创新可以提高金融机构和金融市场的运作效率,提升产业发展能力。但金融创新在规避某些风险的同时也产生了其他一些不可控制的风险,这就增大了金融监管的难度,增加了金融运作的风险。由于金融体系具有脆弱性和高风险性,同时金融创新又使得金融环境更加复杂,因此就需要采取必要的手段改进金融监管制度,防范和减轻金融体系的风险危机。

目前关于金融监管的理论大体可分为金融监管的需求理论、效应理论和政策理论关于监管必要性的理论主要有金融脆弱说和公共利益说。这些理论有一个共同点:金融监管可以保护投资者和存款人的利益,能够有效遏制金融风险的蔓延,确保金融系统的稳定。

尽管我国改革开放以来也一直致力于探索一条适合我国特色发展的金融发展道路,并进行过多次金融改革,取得了不少成就,但目前的金融监管方面依然存在很多亟待解决的问题,金融监管对于保护市场发展和各相关利益主体的作用还有待提升。

2 我国金融监管现存的主要问题

2.1 行政性监管过强，市场性监管脆弱，外部审计体系不完善

由于我国市场化起步较晚，现行的政策制度依然会受到原有计划体制的影响。在金融监管性质上就表现出行政性过强，长期依赖自上而下的行政管理基本的金融法律法规和实际运作的要求不匹配，监管主体与政府之间的关系不利于市场化监管的实施。例如，银监会是国务院的下属机构，在制定执行政策、进行业务操作、履行职责时，很大程度上要服从政府的指令。当监管行为触动政府利益时，政府往往有权力对监管机构施加各种行政手段以实现政府利益，从而弱化了监管的作用这种行政性监管模式存在三大不足：一是监管滞后性强。强烈行政色彩的金融监管，当局对复杂多变的金融活动敏感性不强，所收集到的信息资料可靠性不高，因此采取的监管决策会受到很大影响。二是存在监管主观性由于行政权威性强，对金融发展的作用是直接而强烈的，因此在为达到当局政策目标时，监管的主观性就会变强，所采取的监管手段也并非是非强力有效的。三是监管存在着非公平性。监管的主观性往往会导致各被监管对象的寻租行为或者抢夺利益分配份额的问题，由此产生行政化配置资源失去公允性，也没能达到资源的优化配置在此背景环境下，长期以来，我国的金融审计也一直侧重于国有资产流失等方面的审计，而对可累积产生金融风险危机财政收入等某些违规问题重视度不够，审计体系市场化规范化程度有待提高。

2.2 分业监管模式存在监管交叉真空地带监管主体协调不佳

在2003年，我国金融监管初步形成了“一行三会”的模式。中国人民银行主要负责相关法律法规的制定完善、依法制定和执行货币政策、监管银行同业拆借市场和银行间债券外汇黄金市场、外汇管理以及金融稳定控制。银监会、证监会、保监会分别负责银行业、证券业、保险业的监管。监管机构之间的协调主要依靠这几个部门在内的领导组成的金融监管联席会议来进行。这种金融监管模式虽然在近些年的金融发展中发挥了不小的作用，但其局限也逐渐凸显。主要表现在两个方面：一是多头监管，存在真空地带，容易出现监管漏洞；二是一行三会的监管体制协调成本高，协调作用很有限，“一行三会”相互之间

也不存在隶属关系，机制比较松散，缺乏一个法定的实体来负责识别、监督金融业的系统风险，对于监管中出现的分歧也没有一个很好的协调机制，虽然表面有各自的独立性，但没有能够拍板的牵头人，各监管主体有各自的监管目标，很难实现有效协调。以信贷为例，目前央行和银监会对此实行的是双线管理，银行信贷要受到央行规模调控和银监会监管底线的双重影响。2001年年末曾出现过央行虽然有意放松流动性，但多家商业银行由于受到贷存比超标的限制，信贷增速仍然受到了限制的情况。

2.3 合规性监管向风险性监管的转变不到位，风险预警能力不强

目前我国金融业监管以合规性监管为主，重点强调的是能做什么，不能做什么主要依靠行政调控手段，以是否符合政策为衡量标准对金融机构业绩进行评估，侧重于对银行业的违规处罚。而这种监管存在以下问题：一是内部控制不完善主要表现在法人治理结构不健全、控制分散与控制不足、有章不循违规操作等；二是法律法规对于合规性的界定简单、粗线条，容易导致监管随意性有余而严密性不足；三是信息披露不充分，公众对于风险的把握判断所依据资料的误导性强，也难以对金融经营管理施加市场规则约束，同时为了避免违规受到处罚，金融机构给监管当局提供的报告失真度高，数据随意性较大，监管预警依据不够。同时，由于加入世贸组织后，我国金融市场不断打开，外部风险增强，我国亟需建立一套完善有效的评判金融机构经营风险的指标体系。

2.4 金融法规体系不健全，金融法律规范效力不足我国在金融立法方面也存在比较严重的滞后性，金融法律体系对金融监管的支持度大打折扣。主要表现为在当前背景下对如何强化金融业一级法人管理、完善统一法人制度，如何处理商业银行不良资产并保证其依法开展业务，如何控制城乡信用合作社严重利用不正当手段与国家银行竞争，如何规范证券期货市场的过度投机和金融犯罪以及金融市场准入和退出等突出棘手问题的法律规范很笼统，没有实质性的细化指导规范这样就给金融监管留下了漏洞，存在监管隐患，在实际运作过程中可行性操作度不高，金融立法也没起到应有的作用。

3 针对我国目前全融监管问题的对策建议

3.1 优化监管结构，改变监管理念，由分业监管模式向功能型监管转变

目前我国的金融监管，由于协调“一行三会”的联席会议作用有限，现行的分业监管模式阻碍了“银行业全能银行”的发展，影响其国际竞争力的提高，严格的限制压缩了各金融机构的融资和投资渠道，加剧同业之间的恶性竞争，拉下了各行业的竞争力水平。要解决这方面的问题，可以从以下两方面入手：

(1) 进一步加强中国人民银行、证监会、银监会、保监会相对于行政监管的独立性，确保执行监管的行政性质弱化，同时还要强化这些监管机构之间的高层定期会晤制度，对一些重大问题的磋商协调应该常态化确保监管协调的及时有效，并重点在此基础上专门设置各大主体监管的协调机制，在各监管主体意见不一致有冲突时依据该机制来公允有效的做出裁决。

(2) 针对金融混业经营，逐渐淡化分业监管模式，重点转向功能型监管。在组织机构上要考虑主体差异对于跨主体部门业务由专门的交叉部门负责，确保专门的控制管理，减少监管隐患；在内控方面，应该专设内部考核及预算委员会，负责监督管理各个部门履行监督管理职责的水平，并对此提出改善意见和建议，编制部门预算，加强自我监督；对于监管机构之间对重大监管事项协调滞后不一致的问题，目前应该着手对业务交叉领域和从事混业经营的金融集团实施联合监管，由人民银行牵头建立监管机构之间的信息交流和共享机制，建立统一框架内的监管机构的分工协作机制，待时机成熟后将三大专业性机构合并设立统一的监管委员会，按照金融产品业务对金融业进行全面的监管，注重监管随着金融业务发展走，而不是监管随着行业走，逐渐突破固有的监管思维，将监管向功能型、服务型监管推动，在监管模式上做到灵活、独立、及时、与时俱进。

3.2 引入外部审计，强化外部监管，完善金融机构外部审计监管体系

为从内部源头加强金融监管，有效实施金融控制，可尝试加强引导外部审计的介入，以弱化行政性，强化外部会计师事务所和审计师事务所对金融机构的审计作用，完善外部金融外部审计系统，重点应当做好以下几方面的工作：

(1) 强化信贷资产质量审计。由于信贷资产质量优劣能够诱发金融风险, 加强信贷资产质量的审计不容小觑。主要审计贷款存量和新放贷款质量状况, 弄清贷款机构及其占用形态; 审查贷款发放操作程序, 明确手续是否合规, 单证是否有效足值; 查清不良贷款成因实时控制, 明确责任, 提升金融机构贷款质量管理, 盘活信贷资金存量, 减少金融风险。

(2) 强化金融机构内部控制的检查监督。主要审查金

融机构每个业务环节是否按照规定设立内控制度, 实际业务操作和管理是否按照制度规定办理, 内部控制制度的设置是否完整合理, 把握住自控、互控、监控三道防线。

(3) 强化审计情况的综合分析。在依法对金融机构总违规、违法、违纪的经营活动进行处理的同时要注重通过微观的审计活动, 发现金融机构经营和管理方面带有普遍性的问题, 进行深入分析, 提出能够为宏观金融决策服务的审计意见, 促进金融机构内部管理的改善从源头降低风险。

3.3 建立健全的信息披露机制, 推动合规性监管向风险性监管转变

针对合规性监管的问题, 在以合规性检查为前提的条件下, 以风险性监管为主导建立健全金融机构信用评级机制, 对其进行合规性和风险性评级, 以强化对金融机构经营和风险程度的识别管理, 增强金融机构的自我约束力, 同时也便于央行准确掌握银行的经营状况, 并根据金融机构的不同等级采取有差异的监管措施。与此同时, 应该建立包括金融机构、监管机构、信用评级机构和金融中介服务机构等在内的信息披露制度, 提升监管威慑力, 增强内部执业自省力和同业自律。同时建立监管机构信息公开内容及信息披露考核问责制度, 强化监管机构在信息披露过程中的责任。在此基础上应加强银行创新业务的监管, 预防金融创新携带的隐性风险, 例如现今兴起的网络银行业务, 应该将其纳入金融机构管理范围, 因时因地制宜制定专门的网络银行准入制度、安全标准运作规范和认证体系。但在加强监管的同时不能阻碍金融创新, 应该重点综合运用现代科技和信息系统对金融运行实施动态、持续的风险预测、识别和监管建立规范化的非现场检测体系、法律体系和风险监控指标, 提升监管效率, 尽快实现对风险的事前预警, 将监管风险控制在可接受的范围内。

(四) 完善金融法律体系, 加强国际金融监管合作应对金融监管可能出现的问题, 还需要更多的配套政策和法规, 国家政府应该抓紧修改、整理和完善各项金融法规, 使得监管法规具有严密性、配套性和协调性, 增强可操作性。同时, 根据新形势下的电子化和信息化发展要求, 及时进行规范性监管程序设计建立独立的金融司法体系, 重点塑造金融信用秩序。在金融国际化的过程中, 应该密切关注国际金融监管发展的新动态, 与各国金融监管当局开展有效的双边和多边合作, 跨境金融机构的母国和东道国当局应就监管的目标、原则、内容、方法以及实际监管中发现的问题进行协商和定期交流, 加强金融机构的跨境监管, 预防外部输入金融风险; 应该积极参与国际性和区域性的金融监管组织, 参与相关监管规则的制定, 更好地维护中国金融业整体利益, 为国内金融业的发展和监管效率的改善提升提供稳定、有利的环境。

参考文献

- [1] 巴曙松, 王璟怡, 杜婧. 从微观审慎到宏观审慎: 危机下的银行监管启示 [J]. 国际金融研究, 2010 (5): 85-91.
- [2] 宋彤. 杠杆化与系统性风险的监管反思 [J]. 新金融, 2010 (5): 17-22.
- [3] 刘扬. 美国金融监管改革对我国的启示 [J]. 经济纵横, 2011 (1).
- [4] 郭田勇. 国际金融危机对我国金融监管模式选择的启示 [J]. 甘肃金融, 2009 (9): 6-9.
- [5] 曹红辉. 美国金融监管体制的启示与借鉴 [J]. 西部论丛, 2007 (10): 55-58.