



中国人民银行

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA

政策研究



中央和地方金融监管协调机制的设计和效应分析

作 者：国务院金融委办公室秘书局局长 陶玲

摘 要：金融监管职责在中央和地方之间的分配，是金融监管体制的重要内容。经过多年演进，我国的金融监管体制日益完善，中央和地方金融监管分工格局逐步清晰，中央和地方之间的协调机制也经历了从无到有探索建立的过程。金融委办公室地方协调机制作为基础性制度建设，开启了中央和地方金融监管新格局的重要一步。在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，秉持明确职责、协调合作的理念，以提升金融服务实体经济能力、有效防范化解金融风险、深化金融业改革开放为目标，金融委办公室地方协调机制自 2020 年初建立以来，围绕金融体系核心任务开展工作，中央和地方金融监管协调的力度及有效性增强，协调理念植入金融工作各环节，地方金融监管的薄弱部分正在改善，运行情况总体符合预期目标。下一步，协调机制将继续坚持问题导向、目标导向和结果导向，把握好中央和地方在金融监管中的履职边界，促发展与防风险并重，提升中央金融政策在地方落地执行的效率，加强信息共享，强化对新兴金融业务的监管合作，提高金融风险认识水平，完善金融风险处置机制，共同做好金融政策的落地见效。

关键词：金融监管 监管协调 金融委 地方协调机制

金融监管职责在中央和地方之间的分配，是金融监管架构的重要内容，而后者与一国的行政管理体制密切相关。总体上，在中央集权制国家，金融管理主要是中央事权；在联邦制国家，一般形成中央和地方双线并行的金融监管体制安排。以金融机构所涉公众性程度和金融风险外溢性大小为判断标准，银行业金融机构、证券市场由中央在国家层面进行整体监管是主流做法，也十分必要。从我国的情况看，在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，要发挥地方政府的积极性和主动性，按照权责对等原则，适当扩大和强化地方政府对小型金融机构的准入和监管职责，以增加基层金融供给，减少金融扭曲，强化消费者保护，维护区域金融稳定。为保证上述架构顺畅运行，需要建立健全协调机制，加强中央和地方在金融领域的协调合作。经过多年的演进和调整，我国的金融监管体制日益完善，中央和地方金融监管分工格局逐步清晰，中央和地方金融监管协调机制经历了从无到有的探索，已经建立。

一、加强金融监管协调的背景和演进脉络

从金融监管理论和国际实践看，金融监管体制的选择，与一国国情和经济金融发展状况密切相关，没有一个统一的、最优的模式。但无论一国监管体制如何设计，在大型金融集团多元化经营、金融行业间界线日益模糊、金融科技迅猛发展的形势下，都需要通过加强监管协调，促进金融监管政策之间，货币政策与监管政策，以及金融政策与财政政策、产业政策的协调配合，以弥补监管真空，减少监管套利，增强监管有效性，有效应对经济金融领域的风险挑战。

2008年国际金融危机表明，不同国家受危机影响程度和摆脱危机能

力与其监管体制存在高度相关性。中央银行与金融监管部门之间、金融监管部门相互之间、金融管理部门与经济管理及财政部门之间,如果缺少整体的协调安排,不利于维护金融体系的整体稳定。危机后,加强宏观审慎管理,强化监管协调,成为二十国集团(G20)、金融稳定理事会(FSB)等国际组织,大力倡导的金融监管改革的重要内容之一。美、英、欧盟、日、韩等主要发达经济体和一些新兴市场国家也都推进了监管体制和机制改革。

从我国金融监管的历史脉络看,从上世纪九十年代至2017年,金融监管体制经历了持续调整。在中央层面的横向上,改革主线可以概括为“两个分离”:一是中央银行宏观调控职能与微观金融监管职能相分离;二是银行业、证券业、保险业监管职责相分离。1992年以前,人民银行集货币政策与金融监管职责于一身。1992年、1998年、2003年,证监会、保监会、银监会先后成立,中央银行负责宏观调控和金融稳定,“三会”专注各行业的金融监管,分业监管格局由此形成。为加强监管协调,2003年修订的《中国人民银行法》规定“国务院建立金融监管协调机制”。2008年6月,国务院建立金融旬会制度,就金融改革、发展、服务、风险处置和稳定等方面统筹协调跨部门事宜。2013年8月,国务院要求人民银行牵头建立金融监管协调部际联席会议。

在中央和地方层面的纵向上,始于本世纪初,在中央金融管理为主的金融监管体系之外,地方政府陆续承担了一些地方类金融机构监管和金融风险处置职责,发挥了金融监管补充作用。形成这种格局主要有两方面因素:一方面,从地方政府的意愿看,地方政府希望参与调配金融资源,支持本地经济发展是主要动力,截至2011年底,所有省级政府都成立了金融办。另一方面,从维护经济金融和社会稳定的必要性看,在有限的金

融监管资源约束下，为强化金融风险的化解和处置，也需要对于近年来各地大量出现的以金融创新为名、行金融业务之实的行为，发挥好地方政府的行政管理手段，弥补监管空白，并在金融风险水落石出时，承担属地金融风险处置第一责任，打击非法集资等非法金融活动。

二、中央和地方金融监管协调机制设计的理念和目标

近年来，地方政府在参与金融监管过程中，取得了积极进展，但也暴露出以下主要问题：**一是监管目标偏离。**金融监管的首要目标是防范金融风险、保护存款人和投资者的合法权益，但一些地方更多聚焦于促进区域经济金融发展，主要开展引进金融机构，为地方企业获得信贷、债券发行和股票上市资源等工作，而对地方金融监管和金融风险处置，由于人力不足等原因，存在薄弱和漏洞。**二是监管权限边界不清。**过去一段时间，对于一些复合型金融活动的性质认定和监管归属，中央金融管理部门和地方金融监管之间的职责划分不明确，地方金融监管权限存在模糊地带，一些实质上的金融活动游离在监管之外。**三是监管能力不匹配。**地方金融监管专业人力不足，监管手段不充分，监管能力与金融活动和金融风险形势的适配性不够。**四是风险处置责任落实不到位。**受制于对金融风险认识不足、财务资源有限等主客观约束，部分地方对风险处置的主动作为不够，一些金融风险往往难以及时遏制和化解，导致之后的处置不得不付出较高的经济金融和社会稳定成本。

立足实践，坚持问题导向，2017年第五次全国金融工作会议开启了新一轮金融监管体制改革。会议提出，防止发生系统性金融风险是金融工作的根本性任务，要构建现代金融监管框架，加强金融监管协调，补齐监管短板，建立中央和地方金融监管、风险处置、信息共享和消费者权益保

护等协作机制。这一要求确立了中央和地方金融监管协调机制的基本方向。

落实全国金融工作会议要求，**建立中央和地方金融监管协调机制贯穿以下理念：**一是对金融工作进行整体谋划和系统部署，在国务院金融委的领导和统筹协调下，强化中央银行的宏观审慎和系统性风险防范职责，整合不同监管部门监管职责。二是对地方政府承担的金融监管和风险处置职责给予明确，确定地方金融监管的范围、权限和责任，形成内涵确定、边界清晰的监管格局。三是加强中央和地方金融监管协调，既要保证中央金融决策落地落实，也允许地方因地制宜，根据本地情况，对监管范围内的事项主动作为。同时，要处理好监管和发展的关系，避免行政力量对市场运行和资源配置不当干预。

根据上述理念，从我国经济金融运行的实际出发，**建立中央和地方金融监管协调机制要实现以下三个目标：**一是提升金融服务实体经济的能力。服务实体经济是金融的天职。服务好实体经济，既需要中央金融管理部门有效实施宏观调控，加强金融监管，指导和督促金融机构回归本源、专注主业，切实服务实体经济发展，也需要地方政府结合区域特点，更好发挥政府在税收、融资担保和地方金融监管方面的作用，疏通金融体系流动性向实体经济传导可能存在的区域阻滞，将金融资源配置到实体经济重点领域和薄弱环节。二是有效防范化解金融风险。防范化解风险是金融工作的永恒主题。有效防控金融风险，需要中央金融管理部门制定统一监管规则并加强持牌金融机构监管，地方政府履行好地方类金融机构监管，各自落实好风险责任。同时，加强跨市场、跨区域、跨行业的协调合作，形成金融监管合力。三是深化金融业改革开放。服务实体经济、防控金融风险，根本上要靠深化金融改革开放。针对我国金融体系存在的体制机制性

矛盾，要充分考虑金融业是个完整生态，在中央地方“一盘棋”的统筹布局下，以推进金融供给侧结构性改革为主线，解决我国金融体系存在的结构不合理、期限错配等失衡问题，促进经济金融良性循环。

三、金融委办公室地方协调机制建立以来的效应评价

为落实党的十九大精神和全国金融工作会议部署，2018年，新一届国务院金融稳定发展委员会成立，在党中央、国务院领导下，作为金融工作的“前线指挥部”。国务院金融委办公室设在人民银行，由人民银行会同成员单位认真落实党中央、国务院的路线方针政策和国务院金融委的工作部署。为加强中央和地方金融监管协作，2020年初，经国务院同意，金融委办公室地方协调机制在各省（区、市）建立。金融委办公室地方协调机制设在人民银行省级分支机构，由人民银行省级分支机构主要负责同志担任召集人，银保监会、证监会、外汇局省级派出机构主要负责同志，省级地方金融监管部门主要负责同志为成员。该协调机制对金融委办公室负责，在金融委办公室直接领导下开展工作，接受金融委办公室的业务指导和垂直管理。

金融委办公室地方协调机制是加强中央和地方金融监管协调的基础制度建设，开启了中央和地方金融监管新格局的重要一步。协调机制定位于指导、协调、监督，不改变各部门职责划分，不改变中央和地方事权安排，主要职责包括：落实中央决策部署，推动落实国务院金融委涉及地方的各项工作安排；加强中央金融管理部门派出机构之间、中央金融管理部门派出机构与地方金融监管部门之间的监管协调和政策沟通；促进区域金融改革发展和稳定，分析研判区域金融风险形势，加强风险监测评估；推动金融信息共享，畅通重大事项沟通交流渠道；协调做好消费者权益保护

工作和金融生态环境建设。协调机制着力加强协调配合，支持省级人民政府根据中央确定的职能定位，建立地方政府金融工作议事协调机制，落实好属地监管和风险处置责任。

从运行一段时间来看，围绕金融体系的核心任务，中央和地方金融工作协调的有效性增强、合力增强，总体效果符合预期目标，主要体现在以下方面：

一是监管协调理念植入金融工作各环节。金融管理主要是中央事权，这是总结历史实践得出的重要经验，但由于金融业快速发展和较长时期的金融稳定局面，在地方层面出现了一些不同认识。一年来，在金融委办公室地方协调机制的推动下，地方对金融管理主要是中央事权的观念更加明确，认识更加统一。地方金融监管在履职时，也严格限定于小贷公司、担保公司等中央明确授权的“7+4”类机构。在促进地方金融发展中，一些地方推动的工作事权涉及中央金融管理和市场主体自主经营的，在金融委办公室地方协调机制的沟通协调下，都相应调整了做法，遵守政府和市场的边界，尊重市场运行机制和市场经济发展规律。

二是地方金融监管的薄弱部分正在改善。目前，中央和地方金融监管协调工作更加制度化，均已建立起较为完善的工作制度和规则。在一些具体工作时，改变了过去有时需要靠人情关系推动的情况，而更加依法合规、有力有效地通过机制化解决问题。针对地方金融监管真空和授权依据不足等问题，按照第五次全国金融工作会议部署，推动完善地方金融监督管理制度，在赋予地方金融监管权力的同时也规范权力运用，确保地方依法有效地履行金融监管职责。

三是金融服务地方实体经济能力大幅提升。2020年以来，在国务院金融委领导下，金融有力地支持疫情防控和经济社会发展。在落实保市场

主体有关工作中，金融委办公室地方协调机制充分发挥信息交流、沟通协调、落实监督、调查研究的作用，推动地方政府出台配套措施，促进金融支持政策精准落地、有效实施。从效果看，各地为企业减负的财税政策落地见效，企业信用信息共享和应用不断加强，支持了政银企对接和贷款投放，财政资金发挥风险分担作用，部分地方政府性融资担保加权平均费率已降至1%目标以下。

四是地方金融风险边际收敛。在国务院金融委领导下，中央金融管理部门和地方政府认真落实防范化解重大金融风险攻坚战的各项任务，取得关键性成果。在配合中央金融管理部门对高风险金融机构精准拆弹的同时，金融委办公室地方协调机制加强风险形势研判，绘制风险“图谱”，实时掌握区域金融风险及处置情况，及时预警并提出建议。地方政府牵头的金融工作议事协调机制落实属地金融监管和风险处置责任，充分调动地方行政资源力量，形成金融、财政、公安、司法、宣传等多部门合力，稳妥推进高风险金融集团、企业债务等风险处置，做好金融风险案件侦查、预警、防控和惩处，维护了属地金融稳定和社会稳定。

五是地方金融改革开放进一步深化。在中央金融管理部门和地方政府的共同努力和协调配合下，深入研究和推动地方农村金融机构和中小银行改革，推进资本补充和不良资产重组，完善公司治理和内部治理，坚持农村信用社服务基层和“三农”，促进形成可持续发展的体制机制。区域金融改革开放也取得重要进展，北京培育与首都地位相匹配的现代金融业，上海大力推动国际金融中心建设，粤港澳大湾区联动境内外两个市场，构建开放合作的金融枢纽。

四、继续加强中央和地方金融监管协调机制建设， 推进金融监管体系和监管能力现代化

党的十九大明确要求，深化金融体制改革，健全金融监管体系，完善监管协调机制，守住不发生系统性金融风险的底线。十九届五中全会提出，完善现代金融监管体系，提高金融监管透明度和法治化水平。建立中央和地方金融监管协调机制作为一项重要的金融供给侧结构性改革，是建立具有高度适应性、竞争力、普惠性现代金融体系的组成部分，需要在实践中不断探索和健全。

一是如何进一步强化中央金融政策在地方的有效实施，加强信息沟通和共享。目前，地方获得中央金融管理部门具体政策文件和信息仍然不够及时，政策理解的全面性和准确性有待加强，地方对及时掌握中央涉及地方金融工作的政策的愿望十分迫切。实践中也发现，协调机制的信息共享程序较为繁琐，统计口径多样，应用范围和共享范围较窄，信息综合运用效果不佳，亟待解决。

二是如何进一步加强中央和地方对新兴金融业务的协调合作，堵塞监管漏洞。中央经济工作会议要求，金融创新必须在审慎监管的前提下进行。当前，一些地方金融机构依托科技手段实现全国展业、突破原有地域范围，经营波动性和风险外溢性大幅增加，对此原有的地方金融监管明显不足，需要在充分调查研究的基础上制定和完善监管政策，加强中央垂直监管与地方属地监管之间的协调，共同做好金融新业态的风险防范。

三是如何进一步提高金融风险认识水平，完善金融风险处置机制。我国宏观经济基本面长期向好，但面临新冠肺炎疫情冲击和下行压力，不确定、不稳定因素较多，信用风险、流动性风险隐患等不容忽视。要防止一些短期化倾向，防止对金融风险捂盖子。维护市场主体自主经营，坚决

杜绝逃废金融债务。合理分配金融监管资源，加强在私募基金、地方金融交易场所等方面的统筹协调。同时，要研究加强对地方金融监管的评估和督导，对金融风险形成和处置中的不当履职及时纠偏问责。

立足现实，着眼未来，中央地方金融监管协调机制还需要进一步推动以下工作：

一是坚持金融管理主要是中央事权，地方金融监管为有效补充。加强中央和地方金融监管协调，履行好地方金融监管职责，不能脱离金融管理主要是中央事权、地方金融监管作为补充这一前提。2017年第五次全国金融工作会议之所以规定地方金融监管局负责监管“7+4类”机构，是基于近年来各类准金融机构快速发展的实际情况。这些机构根植于地方、为地方服务，外溢性较小，而中央金融管理部门在基层的监管力量不足，为此，在保持金融监管框架基本不动摇的基础上作出这一安排。把握中央金融管理和地方金融监管的关系，一方面，中央金融管理部门要对各类金融机构和金融活动制定统一的规则，依法依规加强管理，强化信息和数据共享；另一方面，地方金融监管在一定范围内规范履职，对于不吸收公众资金、限定业务范围、风险外溢性较小的金融活动履行监管职责，实现监管全覆盖，与中央金融管理部门派出机构共同维护地方金融稳定。

二是坚持促发展和防风险并重，正确把握金融发展和金融监管的关系。金融发展易见效、易考核，金融风险却是长期、隐性的约束。金融监管要回归初心和使命，以防范化解金融风险为宗旨，做到有所为、有所不为。“有所为”是指，要严格监管，防范风险，引导金融机构稳健经营，为实体经济提供有效的金融服务；“有所不为”是指，必须坚持市场化法治化原则，明确政府与市场的边界，凡是市场能自行解决的，政府坚决不介入，充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

要杜绝违背市场规律不当干预市场主体经营,避免政企不分对市场机制造成扭曲,避免付出区域金融生态和信用环境恶化的长期代价。

三是坚持协调配合,共同做好金融政策的落地见效。要充分发挥中央和地方金融监管协调机制作用,不断提高落实党中央、国务院关于金融工作的路线方针政策和国务院金融委工作部署的质量和效率,打通政策落地“最后一公里”。金融委办公室地方协调机制是畅通中央和地方金融政策的执行和落实平台,一方面,作为传达人,要完善政策传送机制,更加及时地向地方传达和解读涉及地方的中央金融政策和要求,同时强化纪律约束,及时报告政策执行进展、存在问题及相关建议,建立适应性的评估和督促制度,推动政策落地落实。另一方面,作为协调人,要加强对跨部门、跨领域、跨地区的新情况新问题的跟踪研究,协调沟通中央金融管理部门派出机构和地方政府相关部门,及时报告地方实际情况和需求,提出针对性强的政策建议,促进有效解决地方金融运行中的难点和堵点。

参考文献

刘鹤,2019:《关于中国经济运行、金融风险处置、资本市场改革》,第十一届陆家嘴论坛。

周小川,2018:《金融监管存在空白 需要尽快弥补》,十三届全国人大一次会议关于“金融改革与发展”答记者问。

周小川,郭树清等,2012:《中国金融困境与突破》,北京:中国经济出版社。

易纲,2020:《提高金融监管的专业性和有效性 建好各类“防火墙”》,第二届外滩金融峰会。

郭树清,2020:《完善现代金融监管体系》,《〈中共中央关于制

定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本》。

Goodhart, Charles, H. Philipp, and T.Llewellyn David, 1998: Financial Regulation: Why, How and Where Now? [M]. London; New York: Routledge.

Mayes, David G. and Geoffrey E. Wood, 2007: The Structure of Financial Regulation [M]. Routledge International Studies in Money and Banking.