

“金融监管协调部际联席会议制度”解读

陈琼 电话：(86) 13810898259

邮箱：zhanghanbin2009@sina.com

2013年8月15日国务院以《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》(国函[2013]91号,以下简称《批复》)批准建立金融监管协调部际联席会议制度,被认为是金融监管协调制度化的破题,被各大财经媒体纷纷报道。金融监管协调是在2003年被提出,在2008年因国内经济受国际金融危机影响而被重视,在2010年国务院将“完善金融监管协调机制”列为重大金融课题之一。自彼至今,金融理论界时有呼吁建立超级监管机构实施统一监管的声音。今日,国务院以部际联席会议的形式进行金融监管协调透视出其现实紧迫性,也对目前金融监管给予启示。

一、我国金融监管体制的演变与现状

自20世纪80年代以来,我国的金融监管体制逐渐由单一全能型体制转向独立于中央银行的分业监管体制。1992年以前,中国人民银行作为全国唯一的监管机构,在国务院领导下承担对全国所有银行和非银行金融机构的监管职能。1992年10月国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会同时成立,前者是中国证券业监管的最高领导机构,后者是是证券委员会的监督管理执行机构。1998年11月,中国保险监督管理委员会成立,是全国保险业的主管部门,依法统一监管保险市场。2003年4月,中国银行业监督管理委员会成立,履行原由中国人民银行履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司以及其他

存款类金融机构等的职责。

至此，银行业、证券业、保险业分业监管的体制建立并运行。在分业监管体制中，中国人民银行继续发挥其独特的作用。2003年底修改的《中国人民银行法》明确规定中国人民银行及其分支机构负有维护金融稳定的职能，主要体现在：一是作为最后贷款人在必要时救助高风险金融机构；二是共享监管信息，采取各种措施防范系统性金融风险；三是由国务院简并监管协调机制。即在分业监管体制运行的同时，要求央行牵头建立金融监管协调机制。

二、部际联席会议制度建立的必要性

在金融业分业监管体制形成伊始，我国即开始了金融监管协调机制的研究与探索，并在《中国人民银行法》中有明确体现。2007年第三次全国金融工作会议将完善金融监管协调机制作为专题进行了研究。2008年以来，国务院建立了一行三会金融工作旬会制度并成立了应对国际金融危机小组，主要研究金融改革、发展和稳定以及系统性风险防范的方针政策，金融监管协调重要性凸显。2012年第四次全国金融工作会议以及“十二五”规划纲要再次明确提出要完善金融监管协调机制。此次国务院批准建立金融监管协调部际联席会议制度有现实紧迫性，至少体现在以下方面：

一是应对监管套利行为的迫切需要。现行的分业监管，政策法律之间有时并不一致甚至有冲突，这为大型金融机构选择金融监管相对宽松的市场开展经营活动，并由此降低监管成本、规避监管和获取超额收益提供便利，此即被称之为监管套利。联席会议以协调监管政策为己任，就可以有效防止这种监管套利行为。《批复》中的第二项职责“促进金融监管政策与法律法规之间的协调”即含有应对监管套利的职责。

二应对互联网金融发展趋势迫切需要。互联网金融作为一种新的金融模式，横跨多个行业和市场，交易对象广泛。拍拍贷等P2P网贷平台、天弘基金与支付宝合作推出的“余额宝”、阿里巴巴等电商企业设立小额贷款公司等都是典型的互联网金融。这对金融监管、金融消费者保护和宏观调控提出了新的要求，需要协调相关部门统一认识，明确政策导向、监管规则和监管责任。《批复》中的第四项职责“强化交叉性金融产品、跨市场金融创新的协调”包

含有应对互联网金融发展问题的职责。

三是应对金融机构综合经营、金融集团混业经营发展趋势迫切需要。近年来一些主要银行均在纷纷布局金融全牌照经营，银行系的保险公司、证券、信托、基金等如雨后春笋，在分业监管模式下探索通过集团控股的方式进行综合经营。金融市场上出现的银信合作、银证合作和银保合作，都是体现了金融混业经营的趋势。据相关统计资料显示，16家上市银行中，大部分都设立了非银行的金融业务机构。工、农、中、建、交五大行综合化程度尤为突出，已在证券、保险、基金、租赁业务全面布局。在金融创新成为业界常态、综合经营试点不断扩大的情况下，防范混业经营可能带来的跨市场风险必然要求进行金融监管协调。

四是应对金融全球化迫切需要。随着金融全球化趋势的加强，金融监管协调逐渐显示出与金融风险控制同样的重要性。金融全球化形式下，大量金融机构跨境扩张和经营，各种新的金融工具层出不穷，传统金融市场的分界线越来越模糊，由此带来的不同市场间的信息不对称，需要监管协调。国际金融机构进入我国经营发展的需要我国的监管，同时我国金融监管机构为了提高本国金融业国际竞争力会鼓励本国金融机构参与国际金融业务，同样会受到国际上的监管约束。这种形式下，我们不仅需要国内的金融监管协调还需要国际金融监管协调。

三、部际联席会议制度会改变目前的分业监管体制吗？

金融监管体制多种多样，大体分为统一监管和分业监管，但那种体制更有效，金融理论界并无统一认识。我们认为金融监管体制应遵循金融发展的规律，因监管需要而定。从我国的金融监管实践来看，在以前金融不发达的时期，是由央行来统筹监管；随着金融业不断发展，一个监管机构无法完成这种繁杂的监管任务，就形成了针对不同特征的机构的分业监管；如果伴随着金融业的发展和各种业态之间的不断渗透，形成混业经营的话，分业监管无法更好地实现监管目的，就会有统一的趋势。

本次金融监管协调部际联席会议制度是因金融发展规律及金融监管需要而定，并不会改变我国现行的分业监管的金融监管体制。从金融监管协调的实践来看，部际联席会议制度第

一次提出是在 2000 年，央行、证监会和保监会以三方监管联席会议的方式，例会每季度一次。2003 年 4 月底银监会成立之后，三方监管联席会议中的央行换成了银监会，三方于 2003 年 6 月签署了《在金融监管方面分工合作的备忘录》，明确了分工合作框架和协调机制。当年 9 月，第一次联席会议召开，并明确例会每季度召开一次。不过，直到 2004 年 3 月才召开第二次例会。此后，监管联席会议没有再召开。金融监管部际联席会议停滞达四年之久。在 2008 年，国务院下发一份通知，要求央行会同银监会、证监会和保监会共同建立金融监管协调机制，以防范和化解金融风险。从跟踪研究金融监管协调部际联系会议工作情况的资料看，其协调工作并不顺利，相关文件也是几易其稿。从本次国务院《批复》的内容来看，强调了央行作为召集人，要起到牵头的的作用，但并没有具体的实施细则。要求不刻章，不正式行文，说明金融监管协调部际联系会议制度的效果将依赖于各成员单位的主动协调。

中国银河证券股份有限公司 博士后科研工作站

北京市西城区金融街 35 号国际企业大厦 C 座 100033

电话：(86) 13810898259

传真：010-66568641

中国银河证券网址：www.chinastock.com.cn

中国银河证券博士后科研工作站网址：<http://www.chinastock.com.cn/yhwz/postdoc/index.shtml.chinastock.com.cn>