

# 金融监管大变动，意味着什么？

机构改革是 2023 年中国政府的大动作，金融监管体制的变革走向何？从分业监管转向行为监管，从效率更多倾斜向稳定。



机构改革是 2023 年中国政府的大动作，其中最引人注目的无疑是金融监管体制的变革，金融监督管理总局的成立可谓重磅。

按照 3 月 7 日官方消息，未来将在银保监会的基础上组建金融监督管理总局作为国务院直属机构，证监会也调整为国务院直属机构。这意味着，银保监会将会取消或者迭代，而证监会的地位得到强化，中国金融监管格局为之一变，形成了“一行一局一会”（人民银行、国

家金融监督管理总局、证监会)的架构。

组织架构的变化，不仅关乎人事的变化，也必然意味着监管思路的变化：未来，中国金融业监管从分业监管转向行为监管，目标从效率更多倾斜向稳定，也更加注重条条垂直管理。很显然，一个强监管的时代正在来临。

## **金融监管面临挑战**

从形式来看，本次成立国家金融监督管理总局，某种程度也算应和某些国际趋势。

国家金融监督管理总局与央行并存的架构，多少参考了英国、澳大利亚等“双峰监管模式”（Twin Peaks）——这是英国经济学迈克尔·泰勒 1995 年即提出的观点，即金融监管应该根据目标来设定。

该理论认为，金融监管应该是有两个“山峰”或者目标构成：首先是防范风险、维护金融稳定，那么应该成立金融稳定委员会，对市场加以审慎监管；其次则是保护消费者权益，那么应该是金融产品消费者保护委员会，对市场加以行为监管。可以说，“双峰监管”模式这种模式目的性强，强调稳定。

“双峰监管”模式的提出，一定程度上是针对分业监管的问题而来。在 2008 年金融危机之后，双峰监管模式更是一度引发各国讨论。分业监管，确实存在一些问题。我在《货币王者》等书中，也多次谈到美国金融监管弊端，分散化监管带来的潜在后果就是存在监管空白，可能导致金融机构存在套利冲动，最终可能引发金融危机。在 2009 年金融危机中，一位在跨国银行和中资银行都担任过要职的业内人士曾经对我直言，美国监管模式的根本原因弊端在于，“太分散了，都负责，又都不负责，最后靠企业自律。”一旦危机出现，这些金融机构本身因为“太大而不能倒”（too big to fail），使得央行不得不在关键时刻出手，间接使得全体纳税人承担企业的冒险成本。

类似的情况，多少在中国也有苗头。伴随着中国金融深化程度加深，金融行业规模不断扩大，民众对于金融的需求也日渐迫切，但是“一放就乱，一抓就死”的情况一直无法避免，河南村镇银行之类新闻，更是让人匪夷所思。更不用说，过去分银行保险等分业监管之下，大的原则就是“谁的孩子谁抱走”，这种模式也使得各个监管机构容易陷入划地为营的格局。

与此同时，在金融创新名义下，互联网金融、P2P、加密货币、各类理财公司等新业态出现，一些乱象也使得分业监管模式遭遇不少新挑战。一方面，中国民众的投资需求使得大众天然会追逐更高利润产品，

而投资渠道的狭小和经验的匮乏，往往可能导致各类投机造假事件；另一方面，这些新的行业业态的监管分工并不明确，也使得分业监管下监管机构有的时候不愿意主动介入，毕竟一旦染手新事物就等于认领一个新的监管任务，不少时候地方部门也是多一事不如少一事。

这种心态和格局，其实有好有坏。好的方面可以让子弹飞一下，给很多创新试错机会，坏的方面就是一旦被滥用，可能导致民众投资受损，而金融稳定受到冲击。

## **中国监管更迭**

中国金融监管系统变化，其实从来没有停止。

中国人民银行从 1948 年成立，长期以来承担了金融经济监管多头任务，80 年代开始逐渐分流出四大银行，从 90 年代开始探索分业监管模式，在 2003 年初期最开始形成了“一行三会”（中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会）的格局。

在这个过程中，央行从计划经济时代的“统一监管”模式率先改革，不断将监管权力分割出去，为主动放权、市场化改革做出了不少表率，这其实离不开周小川等人的远见和魄力。不过，在分业监管格局之下，虽然存在“金融监管部际联席会议”等协调机制，但是还是存在各类

协调困难。2017年，国务院金融稳定发展委员会成立，2018年则成立中国银行保险监督管理委员会，构成了“一委一行两会一局”（央行、银保监会、证监会与国家外管局）监管格局。

展望未来，任何监管模式的存废，其实都是长期事件，而组织行为学告诉我，任何组织的成立之后，都会倾向于加大本组织的权力，为该组织的存在与扩张持续努力。

## **强监管时代来临**

终极而言，“双峰监管”之类目标监管战略体现一种思路，即世界是由问题构成的，那么针对问题，设置目标，解决问题即可。对比之下，以往的分业监管是围绕市场行业尤其大的机构展开，起初多少也有行业自律的色彩。

分业监管不可避免存在问题，但双峰监管并非完美。这种模式不是没有争议，尤其可能存在扼杀市场活力以及打击行业自律的空间。评估任何政策模式，尤其是涉及到金融等复杂体系的政策，短期视角并不合适，需要长时间来审视与评估；更不用说，在不同制度环境下，相似的监管模式也可能有淮南为橘淮北为枳的问题。

也正因此，管理大师德鲁克曾经说，任何法律规定，其实都应该设立一个时限，以免出现计划赶不上变化的过程。这次金融监管变化并未被多数人预料到，但是对行业冲击无疑将会十分巨大。比如，金融监管部门工作人员将纳入国家公务员统一规范管理，金融监管局实现中央对地方的垂直管理，等等。在政府工作报告中，地方性金融风险、地方政府债务风险得到极大重视，显然，金融监管体制的改变正是为了呼应这一政策取向。

本质上，金融监管难就难在统筹效率与稳定。在中国快速发展之下，事后批准往往多于事先申请，这其实也是过去经济改革的活力所在。无论哪一种监管模式，最有利的结果都应该活水养鱼。新的时代显然来临，对于行业可能是一次暴风骤雨的洗牌，一切如何，拭目以待，还是需要时间来说明。

注：本文仅代表作者个人观点。