

SEARCHING FOR CHINA FINANCIAL REGULATORY
Reform in Post Crisis Era

后危机时代 中国金融监管改革探索

■ 王兆星 著



中国金融出版社

后危机时代 中国金融监管改革探索

王兆星 著

 中国金融出版社

责任编辑：陈 翎

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

后危机时代中国金融监管改革探索 (Houweiji Shidai Zhongguo Jinrong
Jianguan Gaige Tansuo) / 王兆星著. —北京: 中国金融出版社, 2015. 7
ISBN 978 - 7 - 5049 - 8037 - 3

I. ①后… II. ①王… III. ①金融监管—金融改革—研究—中国
IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 154587 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 12. 25

字数 140 千

版次 2015 年 7 月第 1 版

印次 2015 年 7 月第 1 次印刷

定价 28. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8037 - 3/F. 7597

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序

金融危机如同狂风骤雨摧毁了旧的金融秩序，危机后的反思也在引导新世界的重建。变革总是与危机接踵而至，我国没有发生危机，但我们同样需要吸取危机教训，居安思危，未雨绸缪。更重要的是，党的十八届三中、四中全会站在全球历史经验和我国现实需要的高度，对经济金融改革提出了新的全面要求。与此同时，在经历了三十多年的高速增长后，我国经济进入了新常态，更为复杂的经济金融形势和开始浮现的金融风险都对加强和改善金融监管提出了新的要求。未来的金融和金融监管改革需要主动适应全球经济金融的新格局和我国经济金融发展的新常态，实现支持实体经济健康可持续发展与维护金融安全的有机统一。

两年前，我撰写了《后危机时代国际金融监管改革探索》一书，与国内的读者朋友们分享了国际金融监管改革的主要背景、重点领域和面临的挑战。两年过去了，危机对全球金融体系的影响和金融监管改革的方向更加清晰了。一方面，强化金融监管、提高监管标准的趋势将重塑更为稳健和更高抗风险能力的金融体系；另一方面，危机并未根本否认市场机制的作用，市场既是配置资源的主要手段，同时市场约束也与外部监管一起构成维护金融安全的重要基石。

这与1929年的危机形成了鲜明反差，那场危机后出现了广泛的反市场思潮。第二次世界大战后，两大阵营的长期对立也在一定程度上反映了计划与

市场两种不同经济体制和理念的重大分歧。20 世纪 80 年代，自由主义思潮的重新泛滥则又走向了另一个过度迷信市场的极端，最终孕育了 2008 年的全面危机。因此，今天我们正在进行的国际金融监管改革不仅仅是 2008 年危机的应对，更是对过去百年历史的全面反思。“岁寒，然后知松柏之后凋。”危机和应对危机中揭示的普遍规律值得我们更为进行深入的研究和借鉴。

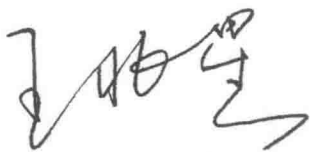
对于中国而言，危机起源于遥远的太平洋彼岸，但我们却无法置身事外，两次大危机都已经，而且将继续对我国产生持续而深远的影响。然而，时过境迁，此一时又不同于彼一时。1929 年的中国，对外，经过几百年的闭关锁国，对国际形势与格局演变知之甚少；对内，军阀割据，根本没有有效的国家治理。整个国家如同一艘失去动力的孤舟，只能在汪洋大海中随波逐流。而今天，我们再次面对大洋彼岸传来的金融海啸时，国家的战略定力和应对能力却已远非昔比。虽然危机带来的冲击与动荡仍在继续，但我们已大体能够在知己知彼的基础上顺势而行、主动而为，在浩浩荡荡的全球化大势中把握自己的前途与命运。

国际金融危机的深刻教训和国内深化改革的迫切需要，都给加强和完善金融监管提出了新的要求，这也是一名监管者必须面对和承担的历史使命。近两年来，我一直在思考，如何将借鉴危机教训与深化国内改革有机结合起来，探索一条符合中国国情，既有利于释放金融活力，又有利于维护金融安全的有效金融监管之路。这些思索在整理成文后陆续发表在《中国金融》杂志上，现将其汇集成册付梓出版，以《后危机时代中国金融监管改革探索》呈送给大家。既是对《后危机时代国际金融监管改革探索》一书的呼应，也算是自己对我国金融监管建设的一些思考吧。

我国作为一个新兴与转轨经济国家，金融监管是处理好政府和市场关系的一个关键节点，完善金融监管不仅仅是防范风险维护金融安全的需要，

同时也是培育市场机制发挥市场作用的必然过程，正是基于这样的考量，才有了第一篇文章《金融监管的再定位》来开宗明义。在随后的几篇文章中，先后在回顾我国资本、拨备、流动性监管标准演变历程的基础上，梳理了当前面临的挑战，提出未来的完善方向。从第五篇文章开始，我们进入金融综合经营趋势下的监管变革讨论，在分析我国金融综合经营的演变脉络与路径的基础上，通过分业监管体制、综合并表监管、机构监管与功能监管，以及宏观审慎监管四个维度，探讨了金融监管应对混业经营结构化变革的改革完善思路。第九篇文章则着眼于对影子银行这一热点问题的再认识和再思考。在最后但也是最需要引起重视的一篇文章中，探讨了在我国如何加快建立高风险金融机构处置与退出机制，实现风险隔离基础上的优胜劣汰，在维护金融安全的同时，发挥市场在资源配置中的决定性作用，破解金融体系“死与乱循环”之难题。此外，本书还收录了几篇自己平时撰写的关于我国监管改革的随笔文章，供有兴趣的朋友们参考。

在梳理我国金融监管主要领域和重大课题的过程中，我深刻感受到坚持从历史与全球视野审视问题的重要性。“前事不忘，后事之师”，本书中的文章既尊重历史，同时立足现实、立足中国实际，并着眼于未来发展。当然，我的研究与思考只是一家之言，恐有很多不准确、不全面，甚至荒谬之处。只是从某个领域、某个视角窥视全局，难免会挂一漏万。所以古之圣者总是三缄其口，这里也是斗胆“吐槽”，望大家不吝批评指正。



2015年6月

目 录

改革篇

- ◇ 金融监管的再定位 | 13
- ◇ 我国银行资本监管制度变革 | 13
- ◇ 贷款风险分类和损失拨备制度变革 | 25
- ◇ 我国银行流动性监管制度变革 | 37
- ◇ 金融综合经营与分业监管变革 | 49
- ◇ 我国银行综合并表监管变革 | 67
- ◇ 机构监管与功能监管的变革 | 79
- ◇ 我国微观与宏观审慎监管变革 | 94
- ◇ 影子银行及其治理的再思考 | 105
- ◇ 高风险金融机构的处置与退出机制 | 119

附 篇

- ◇ 国际金融监管改革的内在逻辑与理念平衡 | 137
- ◇ 加快银行业改革 支持经济可持续发展 | 145
- ◇ 新时期 新挑战 新使命 | 153
- ◇ 未来十年的中国银行业 | 160
- ◇ 金融市场化改革的最大难点 | 167
- ◇ 非现场监管：功能、定位和有效性 | 173
- ◇ 对金融创新与金融安全的再认识 | 183

改革篇



金融监管的再定位*

如果说金融是现代经济的核心，那么，又应如何摆放金融监管在现代经济中的位置？在建设我国现代经济的历史过程中金融监管又应发挥什么作用？这是我们必须研究和回答的重大问题。改革开放三十多年也是我们对市场经济和金融监管的理解和认识不断深化的过程。曾几何时，我们搞不清金融监管与金融管制的区别，弄不懂监管与管理的不同。在英文中，监管由两个单词组成——“Regulation and Supervision”，其字面含义是制定规则并监督执行，但实践中我们将其译为“监督管理”，简称“监管”。其实，在市场经济中，英文的字面含义“制定规则并监督执行”才是监管的应有之义，而不应是更多属于金融压抑代名词的“管制”。我国的金融监管制度建立于从“计划”到“市场”的转轨过程中，初期的监管安排自然无法避免有较多的管制甚至微观管理意味。但随着市场机制的逐步建立和完善，需要在放松管制的同时，回归金融监管的本意，找准金融监管的定位。这不仅是理论的要求，更是现实的选择。

* 原载于《中国金融》2014年第13期。

党的十八届三中全会作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，指出经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。金融是现代经济的核心，金融市场是配置经济资源的重要枢纽，金融安全直接关系到经济社会安全乃至政局稳定，因此金融改革既要解放思想，勇于尝试，坚决解除各种金融管制，放权于市场，还权于微观市场主体，同时又必须守住金融安全的底线。这正是金融业和金融监管改革所面临的重大挑战。作为监管者，我们需要认真思考：如何在全面深化改革的大局中找准金融监管的定位，处理好监管与市场的关系，处理好监管与政府宏观管理的关系，处理好金融稳定与深化改革的关系。这既是银行业发展转型的需要，也是深化经济体制改革，处理好政府与市场关系的重要探索。

完善金融监管重在破解“死与乱循环”之难题

改革开放三十多年来，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，人民生活水平和综合国力大大提升，社会主义市场经济体制初步建立。但是，我国经济体制转轨以来，“一管就死、一放就乱”的经济怪圈还没有被真正打破，究其根源是政府与市场关系的难题尚未破解。习近平总书记在十八届三中全会上指出，健全社会主义市场经济体制必须着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。这一论述阐明了监管、政府和市场三者之间的辩证关系，完善监管是处理好、协调好政府和市场关系的重要途径。

近年来，金融不平衡、不协调、不可持续的问题仍然非常突出，主要表现为四个鲜明反差：首先，一方面基础货币投放和以 M_2 为主要指标

的货币供应量持续高速增长，另一方面却又出现“钱荒”和银行间市场利率大幅波动；其次，一方面银行信贷和社会融资总量不断扩大，另一方面中小企业特别是小微企业融资难、融资贵的问题仍然存在；再次，一方面银行存款利率仍受到管制，贷款利率受到调控，另一方面传统银行存贷款以外的社会融资价格却不断上涨，存在着大量的套利空间；最后，一方面存在正规金融的严格管制，贷款规模、存贷款比例及存款利率都受到限制，另一方面又存在大量灰色金融的野蛮生长，规避管制的金融创新和影子银行体系快速增长。这使政府不断面临着“管”与“放”的两难选择，尚未真正摆脱“一管就死、一放就乱”的恶性循环。

笔者认为，金融领域积累的这些结构性矛盾只能通过深化金融改革和完善金融监管来破解。这既是防范化解风险的迫切需要，也是全面深化改革的必然要求，应在防范化解风险的同时，重新梳理和厘清监管、政府和市场的关系，形成三者之间的良性互动机制。有效金融监管是对金融行为和运行的规范，是维护有序竞争和金融稳定，不是对金融机构直接的行政指令与干预；它是一整套用于指导金融机构行为规范的审慎监管规则，要求金融机构在有效识别、监测、防范、处置和抵补风险的基础上开展金融业务。在现代经济中，几乎所有的经济活动都要通过金融媒介，因此，如果金融监管真正有效、高效，就可以阻断或显著缓解经济金融风险的积累链条和传染途径，在防范系统性风险、维护金融稳定的同时，增强经济金融活力。

而我国的金融监管还有很长的路要走。总的方向是，按照党的十八届三中全会的要求，将资源配置的决定权交给市场，把经营自主权真正交给微观市场主体，政府及相关部门（包括监管部门）要弱化乃至取消包括贷款规模控制、利率管制和非审慎性前置审批在内的行政干预，将

重心转移到科学的宏观调控和监管上来。金融监管应当在这一总体方向下确定自身改革的目标与定位：一是通过完善金融监管，引导金融机构建立科学合理的激励约束机制，真正成为面向市场、自主决策、自担风险、自我约束的经营主体；二是通过完善金融监管，实现市场的公平、公正竞争，维护市场的健康有序运行；三是通过完善金融监管，放开不必要的管制，促进有利于实体经济的金融创新，增强金融服务实体经济的功能；四是通过完善金融监管，建立有效识别、监测、预警、处置单体风险和系统性风险的制度安排，切实守住防范系统性和区域性金融风险的底线。金融监管改革应以处理好政府与市场关系、增强微观主体和金融市场活力、增强服务实体经济能力以及维护金融安全为总目标，通过以疏为主，开正门、堵邪路，激励与惩罚相平衡的改革，我们才能真正走出“一管就死、一放就乱”的怪圈。

完善金融监管应坚持之原则

为确保金融监管改革能够整体上保持正确的方向，既不走过度金融管制，压抑有益金融创新和催生野蛮生长的老路，又不重蹈本轮国际金融危机前发达国家过度放松监管的前车之鉴，金融监管改革应遵循以下六项原则：

第一，坚持市场导向原则。监管者应当相信市场、尊重市场、依靠市场。过去，政府和相关部门对金融机构施加的诸多管制，在很大程度上是不相信市场的功能，不信任市场纪律的约束，在主观上认为市场存在着严重缺陷和失灵，同时过度迷信政府干预的有效性，追求行政干预取得的立竿见影的短期效果。实际上，很多政府管制的效果并不理想，甚至形同虚设。例如，政府一直担心银行的过度放贷会导致经济过热，

从而实施了各种形式的规模限制，但实际效果却是，很多实质上是银行贷款的项目，改头换面为理财、信托、同业或投资等，变相突破了行政约束篱笆，存在着很大程度的“政府失灵”和“干预失灵”。监管者应当更加相信市场判断，能够并善于从市场运行中“读出”风险信息，将市场判断与监管判断更为紧密地结合在一起，这无疑是巨大的监管理念变革。但是，坚持市场导向原则也要防止走上过于迷信市场的极端。纵观古今中外，从来没有过哪个市场是完全有效的，在我国还存在着国有企业和地方政府财务软约束等转轨经济所特有的问题，金融市场的有效性程度在整体上低于成熟市场国家。因此，我们既要相信市场，但又不迷信市场；要遵循市场规律，建立科学的市场监管规则。

第二，坚持公开、公正、透明原则。金融监管是监管规则的制定和执行，但同时也是公权力的使用，同样也存在着寻租空间和腐败隐患，因此完善金融监管必须始终坚持公开、公正、透明原则，加大监管理念、监管标准、监管政策、监管流程的透明度。这不仅有助于防治监管腐败，同时也有利于促进公平竞争和稳定市场预期。随着投资者等市场主体的日臻成熟，公平、公正竞争，提高政策的透明度，越来越成为稳定市场的关键，使市场尽快了解和准确把握监管意图，也是提高监管有效性的重要组成部分。监管当局应通过与市场的有效沟通，主动管理预期，而不宜使政策“黑匣子”成为新的不稳定来源。

第三，坚持激励约束平衡原则。落实金融机构经营自主权，还权于市场微观主体无疑是明确的改革方向。但是，我国金融企业公司治理体系不健全、产权制度不完善、激励约束机制不平衡等问题仍然是客观现实，金融机构普遍具有贪大求全、追求快速增长的扩张冲动，而金融企业的高杠杆特性决定了一旦失控就会酿成巨大的灾难。因此，金融机构

经营自主权还无法“一放了之”。监管当局应对银行业金融机构的自我约束能力进行评估，对于自我约束机制较为健全，公司治理能力较强的金融机构可以减少准入审批和其他限制，积极稳妥地落实金融机构的自主经营权。但对于自我约束机制较差、扩张意愿过于强烈的金融机构还需要继续限制其非理性扩张，加强自我约束机制建设。

第四，坚持持续监管原则。现阶段，我国银行业监管的事前准入审批仍然过多，在国务院简政放权的要求下，银监会取消了一些行政审批事项，但在笔者看来还有压缩的空间。拉长历史的视角，我们会发现，只靠市场准入、行政审批并不能有效防范金融风险，而且可能产生较大的道德风险。审批的尺度过松，自由裁量权过大，会产生巨大的寻租空间；尺度过严，规则缺乏弹性，则会造成严重的金融抑制，降低金融活力和服务实体经济的能力。因此，监管者不应过于依赖事前的准入审批，而应注重持续性监管，密切关注银行的经营是否符合各项监管标准的要求，以及各类风险的积累情况，并据此作出是否需要进行监管干预的判断。对银行业金融机构的违规和不审慎行为要进行严厉处罚，其严厉程度应具有杀一儆百的威慑力，进而形成金融机构自觉依法合规经营的自我约束。

第五，坚持底线思维原则。上面的几条原则更多从改革的角度出发，然而，作为监管者，守住风险底线、维护金融安全永远是第一位的。在全面深化改革的全局中，我们要始终处理好改革与稳定的关系。笔者认为，坚持底线思维有四方面的要求：一是要动态评估每一项改革措施对金融稳定的影响，并考虑相关的配套措施和应对预案；二是要动态评判各项监管标准，特别是监管的最低要求是不是足以守住不发生系统性风险的底线；三是动态监测金融领域积累的系统性风险情况，评判可以动

用的机制和资源能否抵御这些系统性风险；四是加快完善金融机构退出机制和金融安全网建设。

第六，坚持立足国情放眼全球原则。一方面，我国的金融监管建设是在从“计划”到“市场”的转轨过程中进行的，这决定了我们所面临的很多矛盾与问题都是独一无二的，没有可以直接参考的样板。这就需要我们立足国情，具体分析所面临的深层次矛盾和问题，进行开创性的研究探索。另一方面，“闭门造车”是没有出路的，我们进行市场化改革，也需要充分借鉴西方国家上百年的市场经济经验，特别是国际金融危机爆发以来，国际社会对西方金融体系和市场经济进行的深刻反思和一系列改革，应深入了解其改革措施背后的考量，结合国情，为我所用，为下一步改革提供指导和参考。

完善金融监管之重点

今年是全面深化改革元年，大家也对完善金融监管寄予厚望，希望能真正走出一条破解“死与乱难题”的良性循环之路。然而，天下大事必作于细，完善金融监管需要我们在上述六项原则的指引下，扎扎实实地做好以下几个领域的工作：

第一，进一步完善审慎监管标准体系。金融机构经常被形容为“带着镣铐的舞者”，“镣铐”就是金融监管标准体系，用于约束和防止过度的金融杠杆带来的毁灭性金融危机。我国银行业监管实践刚刚走过十几年的历程，银监会成立后，在人民银行原有基础上，初步搭建了一套以防范信用风险和流动性风险为重点，以资本和流动性监管为核心的监管标准框架。国际金融危机爆发后，我们又借鉴危机教训和国际金融监管改革经验，结合中国国情对相关标准进行了更新充实。但现在来看，我

们的标准体系仍有进一步完善的空间。首先,要进一步夯实风险监管的基础,提高银行资产分类的准确性和监管数据质量,做好监管制度与会计制度的衔接。其次,要进一步扩大风险监管的覆盖面,随着利率市场化和商业银行业务多元化,在关注信用风险的基础上,需进一步完善流动性风险和市场风险、操作风险、利率风险、声誉风险等传统风险以外的监管标准。再次,要将各类风险监管标准与现场、非现场等监管手段有机结合,形成一套更为完备的金融监管制度框架体系。最后,要加大执行力度。制度的生命力在于执行。有了好的制度标准却不落实,不仅不能产生应有的作用,反而会损害监管的权威和公信力。要强化制度标准执行情况的监督检查和惩戒措施,防止打折扣、搞变通,不能出现“破窗效应”。

第二,建立和完善宏微观审慎监管体系及协调框架。近年来,我国金融环境发生重大变化。首先,混业经营趋势明显,银行业、证券业、保险业金融机构相互渗透,一些大型国有和民营企业也在金融领域广泛布局;其次,影子银行也日益活跃,越来越多的非银行金融机构和非金融机构参与到信用中介活动中来,原有的机构监管受到诸多挑战;最后,互联网金融的蓬勃发展正在悄然改变整个金融体系的竞争格局,进一步模糊了银行、证券、保险之间的界限,甚至模糊了金融与非金融的界限,这些因素使得单体风险与系统性风险进一步交织在一起,风险的跨业、跨境、跨机构、跨市场传染使防范风险的任务更为艰巨。新的环境变化要求我们必须重新思考和梳理整个宏微观审慎监管体系及协调安排,综合考虑混业经营与分业监管的调整完善、机构监管与功能监管的定位、微观审慎监管与宏观审慎监管的协调配合等诸多问题,在加强监管协调与信息共享的基础上,构建更为完善的宏微观监管框架。