

加强和完善现代金融监管

郭树清

党的二十大报告提出，加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险底线。必须按照党中央决策部署，深化金融体制改革，推进金融安全网建设，持续强化金融风险防控能力。

现代金融监管的基本内涵

以习近平经济思想为指导，回顾国际国内金融治理的历史，总结近些年来我们应对各种风险挑战的实践，可以将以下几个要素归纳为现代金融监管的基本内涵。

（一）宏观审慎管理。防范和化解系统性风险，避免全局性金融危机，是金融治理的首要任务。我国宏观审慎的政策理念源远流长，早在春秋战国时期就开始了政府对商品货币流通的监督和调控，西汉的“均输平准”已经成为促进经济发展和金融稳定的制度安排。现代市场经济中，货币超发、过度举债、房地产泡沫化、金融产品复杂化、国际收支失衡等问题引发的金融危机反复发生，但是很少有国家能够真正做到防患于未然。2008年全球金融危机爆发后，国际社会从“逆周期、防传染”的视角，重新检视和强化金融监管安排，完善分析框架和监管工具。有效的信息共享、充分的政策协调至关重要，但是决策层对重大风险保持高度警惕、执行层能够迅速反应更为重要。

（二）微观审慎监管。中华传统商业文化就特别强调稳健经营，“将本求利”是古代钱庄票号最基本最重要的行事准则，实质就是重视资本金约束。巴塞尔银行监管委员会和国际保险监督官协会，就是在资本金约束规则的基础上，逐步推动形成银行业和保险业今天的监管规则体系。资本标准、政府监管、市场约束，被称为微观审慎监管的“三大支柱”。许多广泛应用于微观审慎监管的工具，如拨备制度等，也具有防范系统性风险的功能。

（三）保护消费者权益。金融交易中存在着严重的信息不对称，普通居民很难拥有丰富的金融知识，而且金融机构工作人员往往也不完全了解金融产品所包含的风险。这就导致金融消费相较于其他方面的消费，当事人常常会遭受更大的利益损失。2008年全球金融危机之后，金融消费者保护受到空前重视。世界银行推出39条良好实践标准，部分国家对金融监管框架进行重大调整。我国“一行两会”内部均已设立金融消费者权益保护部门，从强化金融知识宣传、规范金融机构行为、完善监督管理规则、及时惩处违法违规现象等方面，初步建立起行为监管框架。

（四）打击金融犯罪。金融犯罪活动隐蔽性强、危害性大，同时专业性、技术性较

为复杂。许多国家设有专门的金融犯罪调查机构，部分国家赋予金融监管部门一定的犯罪侦查职权。巴塞尔银行监管委员会和一些国家的金融监管机构，均将与执法部门合作作为原则性要求加以明确。我国也探索形成了一些良好实践经验。比如，公安部证券犯罪侦查局派驻证监会联合办公，银保监会承担全国处置非法集资部际联席会议牵头职责，部分城市探索成立专门的金融法院或金融法庭。但是，如何更有效地打击金融犯罪，仍然是政府机构设置方面的重要议题。

（五）维护市场稳定。金融发展离不开金融创新，但要认真对待其中的风险。过于复杂的交易结构和产品设计，容易异化为金融自我实现、自我循环和自我膨胀。能源、粮食、互联网和大数据等特定行业、特定领域在国民经济中具有重要地位，集中了大量金融资源，需要防止其杠杆过高、泡沫累积最终演化为较大金融风险。金融市场是经济社会运行的集中映射，在经济全球化背景下，国际各种事件都可能影响市场情绪，更加容易出现“大起大落”异常震荡。管理部门要加强风险源头管控，切实规范金融秩序，及时稳定市场预期，防止风险交叉传染、扩散蔓延。

（六）处置问题机构。及早把“烂苹果”捡出去，对于建设稳健高效的风险处置体系至关重要。一是“生前遗嘱”。金融机构必须制定并定期修订翔实可行的恢复和处置计划，确保出现问题得到有序处置。二是“自救安排”。落实机构及其主要股东、实际控制人和最终受益人的主体责任，全面做实资本工具吸收损失机制。自救失败的问题机构必须依法重整或破产关闭。三是“注入基金”。必要时运用存款保险等行业保障基金和金融稳定保障基金，防止挤提、退保事件和单体风险引发系统性区域性风险。四是“及时止损”。为最大限度维护人民群众根本利益，必须以成本最小为原则，让经营失败金融企业退出市场。五是“应急准备”。坚持底线思维、极限思维，制定处置系统性危机的预案。六是“快速启动”。有些金融机构风险的爆发具有突然性，形势恶化如同火警，启动处置机制必须有特殊授权安排。

现阶段金融监管面临的主要挑战

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国金融业改革发展稳定取得历史性的伟大成就。中国银行业总资产名列世界第一位，股票市场、债券市场和保险市场规模均居世界第二位。我们经受住一系列严重风险冲击，成功避免若干全面性危机，金融治理体系和治理能力现代化持续推进。

当前，百年变局和世纪疫情交织叠加，国内外经济金融环境发生深刻变化，不稳定不确定不安全因素明显增多，金融风险诱因和形态更加复杂。我国发展进入战略机遇和风险挑战并存时期，各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生。

世界经济复苏分化加剧，增长动力不足。高通胀正在成为全球经济的最大挑战，主要发达经济体中央银行激进收紧货币政策，很可能引发欧美广泛的经济衰退，叠加

疫情反复、大国博弈、地缘政治冲突和能源粮食危机等，将持续影响全球贸易投资和国际金融市场稳定。除此之外，西方国家经济由产业资本主导转变为金融资本主导，近些年来正在向科技资本和数据资本主导转变，带来的震荡非常广泛，影响十分久远。

我国正处于由高速增长向高质量发展转变的关键时期。经济社会高质量发展为抵御风险提供了坚实依托，转型调整也带来结构性市场出清。随着工业化、城镇化持续推进，需求结构和生产函数发生重大变化，金融与实体经济适配性不足、资金循环不畅和供求脱节等现象相互影响，有时甚至会反复强化。

现代科技的广泛应用使金融业态、风险形态、传导路径和安全边界发生重大变化。互联网平台开办金融业务带来特殊挑战，一些平台企业占有数据、知识、技术等要素优势，并与资本紧密结合。如何保证公平竞争、鼓励科技创新，同时防止无序扩张和野蛮生长，是我们面临的艰巨任务。数据安全、反垄断和金融基础设施稳健运行成为新的关注重点。监管科技手段与行业数字化水平的差距凸显。

金融机构公司治理与高质量发展要求相比仍有差距。一些银行、保险公司的管理团队远不能适应金融业快速发展、金融体系更加复杂和不断开放的趋势。近年发生的金融风险事件充分表明，相当多的金融机构不同程度地存在党的领导逐级弱化、股权关系不透明、股东行为不审慎、关联交易不合规、战略规划不清晰、董事高管履职有效性不足和绩效考核不科学等问题。解决这些治理方面的沉疴痼疾仍须付出艰苦努力。

疫情反复冲击下，金融风险形势复杂严峻，新老问题交织叠加。信用违约事件时有发生，影子银行存量规模依然不小，部分地方政府隐性债务尚未缓解，一些大型企业特别是头部房企债务风险突出，涉众型金融犯罪多发，地方金融组织风控能力薄弱。这些都迫切需要健全事前事中事后监管机制安排，实现监管全链条全领域全覆盖。

专业化处置机构和常态化风险处置机制不健全。市场化处置工具不完善，实践中“一事一议”的处置规范性不足。金融稳定保障基金、存款保险基金、保险保障基金、信托业保障基金和投资者保护基金等行业保障基金的损失吸收和分担缺乏清晰的法律规定。金融机构及其股东、实控人或最终受益人的风险处置主体责任需要强化，金融管理部门风险处置责任需进一步明确，地方党委政府属地风险处置责任落实的积极性还需进一步提升。

此外，金融生态、法制环境和信用体系建设任重道远。金融监管资源总体仍然紧张，高素质监管人才较为缺乏，基层监管力量十分薄弱。金融治理的一些关键环节，法律授权不足。

加强和完善现代金融监管的重点举措

站在新的历史起点，金融监管改革任务非常艰巨。必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚守以人民为中心根本立场，不断提升金融监管的能力和水平

（一）强化党对金融工作的集中统一领导。党的领导是做好金融工作的最大政治优势。走中国特色金融发展之路，要进一步强化党中央对金融工作的领导，建立健全金融稳定和发展统筹协调机制，中央各相关部门和省级党委政府都要自觉服从、主动作为。我国绝大多数金融机构都是地方法人，其党的关系、干部管理、国有股权监管、审计监察和司法管辖也都在地方，因此，必须进一步强化地方党委对金融机构党组织的领导，建立健全地方党政主要领导负责的重大风险处置机制。中央金融管理部门要依照法定职责承担监管主体责任，派出机构要自觉服从地方党委政府领导，积极发挥专业优势和履行行业管理职责，共同推动建立科学高效的金融稳定保障体系，公开透明地使用好风险处置资金。要及时查处风险乱象背后的腐败问题，以强监督推动强监管严监管，坚决纠正“宽松软”，打造忠诚干净担当的监管铁军

（二）深化金融供给侧结构性改革。全面强化金融服务实体经济能力，坚决遏制脱实向虚。管好货币总闸门，防止宏观杠杆率持续快速攀升。健全资本市场功能，提高直接融资比重。完善金融支持创新体系，加大对先进制造业、战略性新兴产业的中长期资金支持。健全普惠金融体系，改进小微企业和“三农”金融供给，提升新市民金融服务水平，巩固拓展金融扶贫成果。督促中小银行深耕本地，严格规范跨区域经营。强化保险保障功能，加快发展健康保险，规范发展第三支柱养老保险，健全国家巨灾保险体系。稳妥推进金融业高水平开放，服务构建“双循环”新发展格局。

（三）健全“风险为本”的审慎监管框架。有效抑制金融机构盲目扩张，推动法人机构业务牌照分类分级管理。把防控金融风险放到更加重要的位置，优化监管技术、方法和流程，实现风险早识别、早预警、早发现、早处置。充实政策工具箱，完善逆周期监管和系统重要性金融机构监管，防范风险跨机构跨市场和跨境传染。加强功能监管和综合监管，对同质同类金融产品，按照“实质重于形式”原则进行穿透式监管，实行公平统一的监管规则。坚持金融创新必须在审慎监管的前提下进行，对互联网平台金融业务实施常态化监管，推动平台经济规范健康持续发展。强化金融反垄断和反不正当竞争，依法规范和引导资本健康发展，防止资本在金融领域无序扩张。

（四）加强金融机构公司治理和内部控制。紧抓公司治理“牛鼻子”，推动健全现代金融企业制度。筑牢产业资本和金融资本“防火墙”，依法规范非金融企业投资

金融机构。加强股东资质穿透审核和股东行为监管，严格关联交易管理。加强董事会、高级管理层履职行为监督，引导金融机构选配政治强业务精的专业团队，不断增强公司治理机构之间和高管人员之间的相互支持相互监督。完善激励约束机制，健全不当所得追回制度和风险责任事后追偿制度。督促金融机构全面细化和完善内控体系，严守会计准则和审慎监管要求。强化外部监督，规范信息披露，增强市场约束。

（五）营造严厉打击金融犯罪的法治环境。遵循宪法宗旨和立法精神，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用。坚持金融业务持牌经营规则，既要纠正“有照违章”，也要打击“无证驾驶”。织密金融法网，补齐制度短板，切实解决“牛栏关猫”问题。丰富执法手段，充分发挥金融监管机构与公安机关的优势条件，做好行政执法与刑事司法衔接，强化与纪检监察、审计监督等部门协作。提高违法成本，按照过罚相当的原则，努力做到程序正义和实体正义并重。保持行政处罚高压态势，常态化开展打击恶意逃废债、非法集资、非法吸收公众存款和反洗钱、反恐怖融资等工作。省级地方政府对辖内防范和处置非法集资等工作负总责。

（六）切实维护好金融消费者的合法权益。探索建立央地和部门间协调机制，推动金融机构将消费者保护纳入公司治理、企业文化和经营战略中统筹谋划。严格规范金融产品销售管理，强化风险提示和信息披露，大力整治虚假宣传、误导销售、霸王条款等问题。推动健全金融纠纷多元化解机制，畅通投诉受理渠道。加强金融知识宣传教育，引导树立长期投资、价值投资、理性投资和风险防范意识，不断提升全社会金融素养。依法保障金融消费者自主选择、公平交易、信息安全等基本权利，守护好广大人民群众“钱袋子”。

（七）完善金融安全网和风险处置长效机制。加快出台金融稳定法，明确金融风险处置的触发标准、程序机制、资金来源和法律责任。在强化金融稳定保障机制的条件下，建立完整的金融风险处置体系，明确监管机构与处置机构的关系。区分常规风险、突发风险和重大风险，按照责任分工落实处置工作机制，合理运用各项处置措施和工具。金融稳定保障基金、存款保险基金及其他行业保障基金不能成为“发款箱”，要健全职能，强化组织体系，充分发挥市场化法治化处置平台作用。

（八）加快金融监管数字化智能化转型。积极推进监管大数据平台建设，开发智能化风险分析工具，完善风险早期预警模块，增强风险监测前瞻性、穿透性、全面性。逐步实现行政审批、非现场监管、现场检查、行政处罚等各项监管流程的标准化线上化，确保监管行为可审计、可追溯。完善监管数据治理，打通信息孤岛，有效保护数据安全。加强金融监管基础设施建设，优化网络架构和运行维护体系。

金融管理工作具有很强的政治性、人民性，我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，自觉践行“两个维护”，以对历史和人民负责的态度，埋头苦干，守正创新

，坚定不移地推进金融治理体系和治理能力现代化。

来源：人民日报