

# 完善地方中小金融机构监管和风险控制体制机制研究

王立彦

**摘要：**地方中小金融机构是支持和促进地方经济发展，服务中小企业、民营经济和“三农”的生力军。但受资产规模、管理水平等因素制约，地方中小金融机构抗风险能力相对较弱。因此，完善地方中小金融机构监管和风险控制机制，确保其稳健运行，对于防止发生系统性、区域性金融风险尤为重要。本文通过回顾梳理我国地方金融监管体制形成的历史路径，借鉴国际社会监管经验，结合内蒙古中小金融机构监管实践深入分析风险处置的经验教训，并提出完善地方中小金融机构监管和风险控制体制机制的政策建议。

**关键词：**中小金融机构 监管 风险控制

## 一、引言

地方中小金融机构是指不跨省(自治区、直辖市)经营的地方中小银行业金融机构和非银行金融机构，其中城市商业银行、农村商业银行、城市信用社和农村信用社是主体。相对于大型金融机构而言，地方中小金融机构资产负债规模、信用担保体系、网络覆盖范围、机构整体功能及服务手段明显弱势，在产权结构、公司治理方式、信息披露规范程度、员工综合素质等方面亦普遍存在差距。回顾包商银行被接管、锦州银行重组等事件，地方中小金融机构风险积聚问题加速暴露，成为我国当前一段时期金融风险防范的重点。2019年以来国务院金融稳定发展委员会多次会议提出要重点支持中小金融机构多渠道补充资本，并研究深化中小金融机构改革、防范化解金融风险等问题，人民银行、银保监会、财政部等部门陆续出台具体措施，足见监管部门对中小金融机构风险防控的重视程度。因此，金融监管部门在不断

创新政策工具、完善监管手段的同时，还需要在市场化、法治化的原则下健全风险处置监管体系，以强化市场纪律、维护金融稳定、保护公众利益。

## 二、我国地方金融监管体制演变及当前存在的主要问题

### (一) 我国地方金融监管体制发展与演变

在我国金融监管体制演变过程中，中央对地方性金融活动的监管事权呈现下放趋势，地方金融监管从无到有，逐步形成了央地协作监管的框架。我国地方金融监管大致经历了三个发展阶段。

1. 萌芽与探索阶段。1996年8月，为避免上世纪80年代中期在农村经济改革中发展起来的农村合作基金会出现债务危机而引发金融风险，中央首次授权给各地方政府，要求其对本辖区农村合作基金会可能存在的债务风险进行清理、整顿，从而开启了我国地方政府对属地金融风险隐患进行处置与监管的尝试。

2003年起，我国金融监管体制

改革加快。2003年6月，国务院下发《深化农村信用社改革试点方案》，明确农信社管理交由各省级地方政府负责。2004年5月，原中国银监会会同中国人民银行出台了《关于明确对农村信用社监督管理职责分工的指导意见》，进一步明确地方政府、银监会和人民银行在农村信用社管理方面的职责。同时，部分地方政府陆续成立金融办，以加强对小额贷款公司、融资担保公司等地方金融组织的管理。2008年5月，原中国银监会会同中国人民银行出台了《关于小额贷款公司试点的指导意见》，明确小额贷款公司设立的审批由各省级政府负责，标志着地方政府金融监管职权得到初步提升。

2. 逐步发展阶段。2010年以来，随着中国人民银行等部委一系列规范性文件的出台，地方政府在属地金融监管中的职责范围不断扩大。2011年3月，当时新出台的《“十二五”规划纲要》首次提出“完善地方政府金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任”。

2012年9月,“一行三会”及外汇管理局共同发布了《金融业发展和改革“十二五”规划》,其中就地方政府如何在“中央与地方协同监管”这一模式下更好发挥属地监管职责提出了明确要求。2014年8月,国务院出台《关于界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任的意见》,明确了中央和地方的金融监管职责和风险处置责任,提出要加强职能转变和制度机制建设、完善中央和地方金融监管工作协调机制的总体要求。这一发展趋势充分说明地方政府在国家整体金融风险防范治理体系中已不可或缺。

3. 确立完善阶段。2017年7月,中央召开第五次全国金融工作会议,对金融监管框架做了进一步设计,央地监管协作也进入新阶段。一是在监管职责分工方面,小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司和辖内投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所(合称“7+4”类机构)明确由地方金融监管部门实施监管。二是在机构设置上,明确在各省级政府设立地方金融监管局,原有的金融办等机构并入地方金融监管局。三是强化央地金融监管协调,2020年1月,国务院金融稳定发展委员会要求各省(区、市)建立金融委办公室地方协调机制,强化与地方政

府金融工作议事协调机制的分工协作,为央地金融监管协作机制建设提供了明确指导。在这一阶段,地方政府对属地的金融监管逐渐走向前台,并在中央的统筹下不断加强。

#### (二) 当前存在的主要问题

长期以来,金融管理主要是中央事权,金融机构“生老病死”都由国家负责。第五次全国金融工作会议要求地方政府承担“7+4”类金融机构的监管,并承担各类金融机构风险化解的属地和维稳处突责任。由于长期以来地方习惯于中央事权管理模式,现阶段仍存在地方金融监管权责不对等、不成熟以及监管协调困难等问题。

一是存在监管“碎片化”问题。央地监管的权责不相对称,职责边界仍存在重叠、交叉、模糊,导致交叉金融风险的监管“盲区”。这些监管薄弱环节往往又是常态下大家都不愿触碰的“难题”,加之早期的一些监管协调机制组织松散、目标不清、关切不同,在处理这些监管“难题”时,缺乏统一解决力度。

二是发展与监管之间的矛盾依然突出。从职责目标来看,中央金融管理部门注重合规监管和风险防范,地方政府则更关注经济发展目标,对长期风险和系统性风险防控的制度安排相对不足。地方政府普遍存在“重发展、轻监管,重审批、轻监控”的倾向,对地方中小金融机构,

往往重视审批准入,支持做大做强,但后续监管却相对滞后,存在潜在风险隐患。

三是金融监管信息共享有待加强。虽然政府与监管各级部门均强调要加强信息共享,但目前一些中央金融管理部门派出机构、地方政府职能部门之间的一些关键信息仍处于分割状态,各部门数据信息建设口径不一,信息来源复杂,缺乏统一的综合信息共享平台和风险监测预警平台。

### 三、内蒙古中小金融机构风险状况及前期风险处置的经验教训

#### (一) 内蒙古中小金融机构风险基本情况

近年来,受地区经济下行、内部治理薄弱、金融生态不佳等因素影响,内蒙古中小金融机构风险形势严峻。部分机构因违规经营及野蛮发展模式积累的风险陆续暴露,特别是包商银行严重违法违规经营形成巨额资不抵债,最后不得不由人民银行和银保监会联合接管后改革重组。除中小银行外,内蒙古2家信托公司1家因属“明天系”被接管,1家被采取监管强制措施;2家法人证券公司中1家也属“明天系”。

#### (二) 内蒙古金融风险形成的原因分析

内蒙古金融风险高、化解难固然有经济基础薄弱、产业结构单一、外向度不足、市场波动等

外部环境因素，但“人祸重于天灾”。按照习总书记“要善于从政治上看问题”的要求分析，政治层面的问题实为主因。

一是地方金融机构党的领导弱化，党的建设缺失。曾经一段时间，地方金融机构对金融风险的危害性认识不足，认为即使出了风险中央金融监管部门也会出手施救。思想上的误区导致地方中小金融机构放松了党的领导，地方中小金融机构党委的日常管理流于形式，党的领导弱化、党的建设缺失，党委纪委无法发挥作用，落实民主集中制原则更无从谈起，包商银行甚至由监事长担任党委书记。对于这些不正常现象，地方主管部门也未能及时发现并加以制止和纠正。

二是内部治理失灵，经营发展迷失方向。地方中小金融机构快速扩张的阶段正是内蒙古经济高速发展的时期，在过热的经济浪潮中，这些中小金融机构普遍追逐暴利，偏离主业，内部治理混乱，违规经营问题突出。在内蒙古的高风险机构中，权力无一例外都高度集中于董事长或理事长一人，“三会一层”制衡机制失效，董事会（理事会）沦为其实实现个人目的的合法工具。由于公司治理形同虚设，内外部监督制约缺失，业务和人员管理被少数人掌控，使违规违法行为得以一路绿灯、大行其道。政绩观的偏差助长高管乱作为之风，为追求利益不惜伪造业绩，打着业务创

新的旗号偏离服务实体经济主业。

三是金融腐败恶化政治生态，助推风险扩散蔓延。信用风险作为金融机构面临的最大风险，在股东和高管失去制衡的情况下，容易与违规违法和腐败相关联。包商银行、农信系统高管带头与大股东合谋侵占机构资金，通过各种方式谋私，腐化干部队伍。部分被“围猎”和甘于被“围猎”的金融监管人员贪腐渎职，给违法违规和舞弊行为提供了滋生土壤和宽松环境，教训十分深刻。

四是地区经济转型升级缓慢，影响金融风险化解。内蒙古经济发展曾长期依靠矿产资源，盲目追求经济高速增长导致“塌方式”的涉煤腐败，严重破坏地方政治生态和经济生态。由于经济结构转型需要时间，新的经济增长点一时难以培育成型，致使地方财政捉襟见肘。一方面限制了金融风险化解的财政手段作用的发挥，另一方面不能充分为金融支持实体经济提供风险补偿分担保障，削弱了金融政策与财政政策的协同效果，形成了金融风险处置缓慢与金融支持实体经济能力不足的恶性循环。

（三）内蒙古中小金融机构风险化解中的主要困难

一是资本补充难。高风险中小金融机构股东持股动机异化，履行资本补充和承担风险损失责任的意愿和能力不足。内蒙古缺乏具备实力并愿意入股中小银行

的战略投资者，企业参股中小银行积极性不高。

二是杜绝道德风险难。按照风险处置程序和相关规定，高风险机构处置前必须进行清产核资、严格问责，原有股东权益可能减值甚至清零，导致部分机构一方面呼吁政策支持，一方面对实质性的风险处置较为排斥，寄希望于政府帮助清收不良以减轻股东及高管责任，继续维持表面稳定获得经营收益。

三是抵债资产处置难。由于中小银行抵债资产处置税负较重，且无法享受全国性银行的优惠政策和试点资格，巨额长期未处置的抵债资产大量消耗资本。部分机构出于利益考虑，宁愿支付高额维护费用也不愿意进行资产处置。

#### 四、构建完善地方中小金融机构监管和风险控制长效机制的建议

（一）构建地方党政金融风险处置责任体系

近年来，中央多次强调要强化地方党政防范化解金融风险的属地责任，从包商银行风险处置经验看，地方党政在应急维稳、舆情管控、打击犯罪、追赃挽损、协调出资中发挥了重要作用。鉴于地方党政拥有丰富的政治资源和有力的工作手段，应推动出台地方党政金融风险处置责任制规定，明确各级地方党政对

本地区金融风险处置负总责,统筹金融风险处置,促进党委与政府领导下的各部门与中央金融管理部门协同发力。

#### (二) 提高金融监管水平

深入开展监管问责,通过严监管倒逼金融机构落实责任,完善管理制度和风控体系,依法依规经营。一方面应深化金融体制改革,从制度层面彻底铲除滋生金融风险的土壤,提高金融违法违规成本。将金融监管关进制度的笼子,督促监管机构切实履行职责,完善功能监管,强化行为监管,完善监管手段,丰富监管工具,提升系统监管的整体效能。另一方面应完善监管体系,加强金融监管协调、打造信息共享、政策互通、联合惩戒的监管协调机制。

#### (三) 增强中央与地方工作合力

在金融风险处置实际工作中,对由中央金融管理部门审批监管的高风险金融机构,金融管理部门应进一步加强与地方党政的联系沟通,及时通报风险状况,提出处置建议,在明晰各方职责的基础上形成合力,共同维护地方金融稳定。对由地方金融管理部门负责审批监管的“7+4”类地方金融组织,中央金融管理部门应做好政策指导,消除监管真空,促进提高监管有效性。要进一步健全市场化法治化的金融机构长效处置和退出机制,明确动用公共资金处置高风险机构的

条件标准,完善损失分担和问责机制,构建透明、公正的规则体系,增强地方党政、金融管理部门和金融机构各方责任意识。

#### (四) 补齐风险处置制度短板

加快建立市场化、法治化的金融机构有序处置机制,依法规范金融机构破产清算程序,中央金融管理部门继续完善市场化处置方式和工具。对于能够自救的,尽量推动其积极自救;无法自救的,应及时介入,尽量通过重组减少损失,降低市场冲击;不具备重组条件的,依法退出市场。同时,应推动研究出台金融机构破产法,制定重大紧急金融风险应急处置安排,明确金融风险处置资金来源和使用顺序,建立风险处置问责机制,进一步明晰和压实金融机构、地方政府、金融管理部门的风险处置责任。

#### (五) 完善地方金融机构内部治理

把加强地方中小金融机构党的领导和公司治理相结合,把党的领导嵌入公司治理架构,形成权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制,充分运用党的纪律约束弥补内控管理和外部监管的不足,构筑收益与风险兼顾、长期与短期相结合的激励约束机制,确保党建责任与公司治理目标真正实现一致,使地方中小金融机构回归正确和正常的发展轨道。发挥纪检监察、巡视巡察、审计等方面监督作用,推动派驻纪检监察监督、巡视巡察

监督、出资人监督、审计监督和机构内部问责等各类监督有机贯通。深化清廉金融文化建设,加快培育以人民为中心的中国特色金融文化,增强从业人员的道德品德和职业操守。■

#### 参考文献:

- [1] 王晔君,薛杨阳.中小银行风险防控[J].清华金融评论,2019(11).
- [2] 熊图展.农村中小金融机构的政府监管研究[D].长沙:湖南农业大学,2019.
- [3] 马维贤.地方性银行业金融机构风险及其防空研究[D].长春:吉林大学,2022.
- [4] 余松涛.农村金融机构的监管研究[J].现代国企研究,2015(8).

(作者单位:内蒙古赤峰市巴林右旗市场监管综合行政执法大队)

责任编辑:康伟