

中國大陸金融機構監理改革之背景、內涵及可能風險

中 央 銀 行

經濟研究處

國際經濟科

王大弘

113 年 1 月

*本文所有論點皆屬作者之意見，不代表委託機關及作者服務單位之立場。

摘要

中國大陸為全面提升金融監管層級，2023 年 3 月上旬於全國兩會推動黨政機構改革，金融領域改革成為重點項目。國務院轄下將在原銀保監基礎下成立國家金融監督管理總局，並將中國人民銀行（以下簡稱人行）對金控公司等金融機構之監管、金融消費者保護職責，以及證監會對投資者保護職責轉由此一單位負責，即國家金融監督管理總局將統一負責證券業外之金融監管，並統籌負責金融消費者權益保護。改革後，中國大陸金融監管將由原先之一行兩會（人行、銀保監會、證監會）轉變為一行一局一會（人行、國家金融監督管理總局、證監會）的架構。

一直以來，中國大陸金融監管體系改革雖從未停止，惟其改革背景卻不盡相同。中國大陸金融體系長期存在高度風險，且有相關機構同時擔負金融監理與發展等職責高度重疊之情況，貪瀆犯罪層出不窮，加以近期全球金融市場動盪不安，外溢效應對其銀行體系造成壓力，皆為本次金融機構改革之原因。

為全面提升金融監管層級，本次中國大陸改革橫跨黨中央及國家機關，在黨中央機構改革部分，除新設中央金融委員會外，並恢復設立中央金融工作委員會，以強化黨中央對金融工作的集中統一領導；而在國務院機構方面的主要改革則包括新設國家金融監督管理總局、調整證監會之機構身分及監管職責、推進行分支機構改革、深化地方金融監管體制改革，以及強化金融監管機構工作人員管理規範。

本次金融改革或能解決多個機構監管重疊下產生之監管漏洞，並有效抑制金融機構透過規避監管以降低監管成本，進而賺取超額利潤的行為。然而，隨黨中央加強對金融部門的控制力道，中央集權及政治控制恐將加深銀行資產負債表相似程度，導致金融不穩定發生的機率上升，此外，中央及地方政府金融風險處置權責仍劃分未清，恐再引發中央與地方派系權力鬥爭，並進一步加重地方政府財政收支壓力。

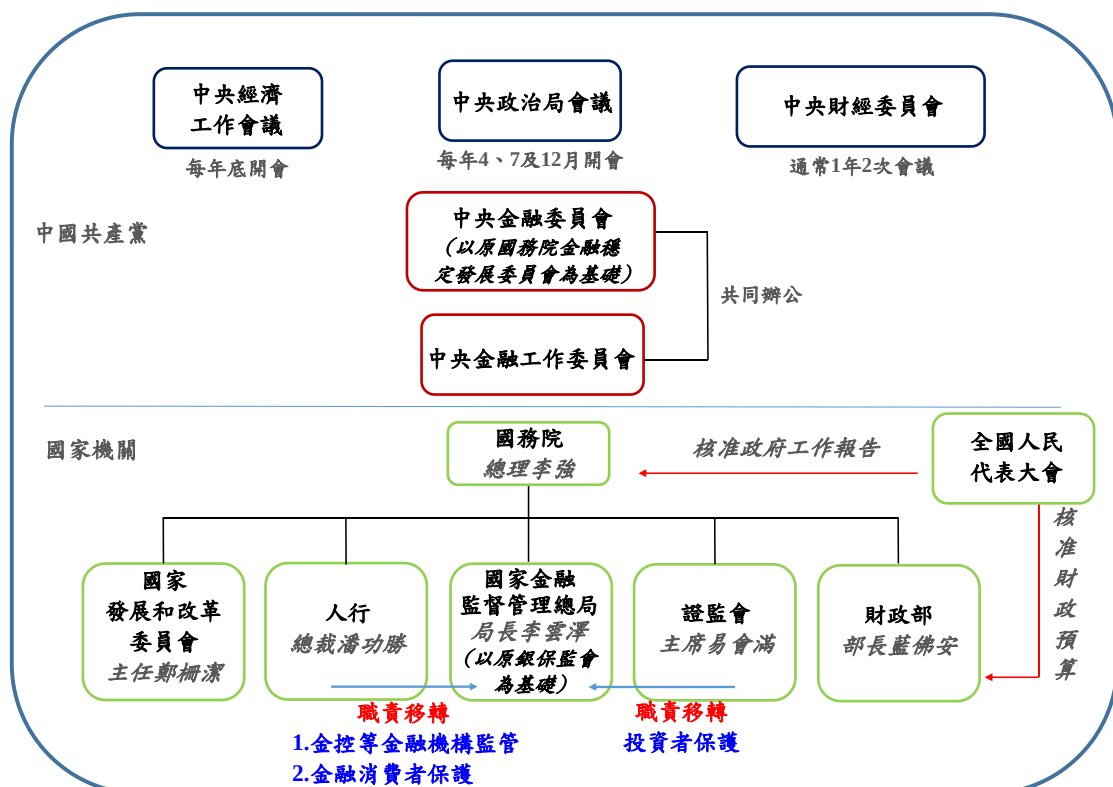
目 錄

壹、前言	1
貳、中國大陸金融機構改革之背景	2
一、金融體系長期存在高度風險	2
二、金融監理與發展職責高度重疊，貪瀆犯罪層出不窮.....	3
三、全球金融市場動盪不安，外溢效應對中國大陸銀行體系造成壓力..	3
參、中國大陸金融機構改革之主要內容.....	3
一、黨中央機構改革	4
（一）新設中央金融委員會	4
（二）恢復設立中央金融工作委員會	4
二、國務院機構改革	4
（一）新設國家金融監督管理總局	4
（二）調整證監會之機構身分及監管職責	5
（三）推進人行分支機構改革	5
（四）深化地方金融監管體制改革	6
（五）強化金融監管機構工作人員管理規範.....	6
肆、中國大陸金融機構改革後之可能風險	7
一、中央集權及政治控制恐致金融不穩定.....	7
二、金融風險處置權責劃分未清，加重地方財政收支壓力.....	8
伍、結論	9
參考文獻.....	11

壹、前言

中國大陸為全面提升金融監管層級，2023年3月上旬於全國兩會¹推動黨政機構改革，金融領域改革成為重點項目²。改革方案顯示，國務院轄下將在原中國銀行保險監督管理委員會（以下簡稱銀保監）基礎下成立國家金融監督管理總局，並將中國人民銀行（以下簡稱人行）對金控公司等金融機構之監管、金融消費者保護職責，以及中國證券監督管理委員會（以下簡稱證監會）對投資者保護職責轉由此一單位負責，即國家金融監督管理總局將統一負責證券業外之金融監管，以強化機構、行為等之監管，並統籌負責金融消費者權益保護，依法查處違法行為³（圖1）。

圖 1 中國大陸共產黨及國家金融監管架構



資料來源：Yu, Xiangrong *et al.* (2023)、新華社（2023）

¹ 兩會係指中國全國人民代表大會（簡稱人大）及中國人民政治協商會議（簡稱政協）。

² 包括組建國家金融監督管理總局、深化地方金融監管體制改革、中國證券監督管理委員會由事業單位調整為行政機構、統籌推進中國人民銀行分支機構改革、完善國有金融資本管理體制及加強金融管理部門工作人員統一規範管理；參見新華社（2023）。

³ 參見陳政錄（2023）。

此外，證監會亦由國務院事業單位升級為行政機構，以強化其金融市場監管職責。此後，中國大陸金融監管格局將由原先之一行兩會（人行、銀保監會、證監會）轉變為一行一局一會（人行、國家金融監管總局、證監會）的架構⁴（圖1）。

官方強調本次金融機構改革旨在透過強化中央對金融事務的集中管理，以深化地方金融監管體制改革，進而實現現代化國家治理體系，惟部分投資者擔心，監管權力調整似乎表示政府將加強管控，並可能對金融業帶來更多干預與整頓。

由2023年3月美、歐銀行業發生倒閉事件及財務危機，可以瞭解到金融監理失靈與金融不穩定所付出的代價，加以近年來中國大陸金融體系亂象叢生，再次凸顯中國大陸金融體系改革的重要性，有鑑於此，本文的主要目的為探討中國大陸金融機構監理改革之優劣，及其對未來之影響，本文在第貳節將回顧本次中國大陸金融機構改革之背景；第參節逐一探討金融機構改革之主要內容；第肆節分析金融機構改革後之可能風險；第伍節提出結論。

貳、中國大陸金融機構改革之背景

一直以來，中國大陸金融監管體系改革雖從未停止，惟其改革背景卻不盡相同，本節茲就本次中國大陸金融機構改革之背景回顧如下。

一、金融體系長期存在高度風險

近年來，中國大陸雖未爆發大規模金融危機，但小規模及區域性的金融風險卻不斷發生⁵，如P2P借貸平台倒閉、中小銀行流動性危機

⁴ 參見 Yu, Xiangrong *et al.* (2023a)。

⁵ 參見吳明澤（2022）。

⁶、村鎮銀行擠兌、房地產企業違約、爛尾樓引發業主停貸潮，以及地方債務與家庭債務攀高等，均顯示長期以來中國大陸金融體系存在高度風險。

二、金融監理與發展職責高度重疊，貪瀆犯罪層出不窮

過往，中國大陸有相關機構同時擔負金融監理與發展等職責高度重疊之情況，許多部門既需承擔金融發展，又需行使監理職責，不論中央亦或地方，整個金融體系均衍生球員兼裁判的問題，導致監理存在模糊地帶，給予犯罪者僥倖心理從事不法活動，以致於金融貪瀆犯罪案件層出不窮。

三、全球金融市場動盪不安，外溢效應對中國大陸銀行體系造成壓力

2023年3月以來，美、歐銀行業接連發生倒閉及財務危機⁷，致全球金融市場動盪不安，並引發投資人對金融穩定性的擔憂。當前全球金融環境持續緊縮，流動性危機充斥整體市場，雖尚未形成系統性風險，惟相關危機之外溢效應，已對中國大陸銀行體系造成壓力。加以中國大陸銀行業維持以短期資金融通長期放款的經營模式，在銀行業利差縮小、獲利下滑的情況下，美、歐銀行業之前車之鑑，引起官方高度關注⁸。

參、中國大陸金融機構改革之主要內容

為全面提升金融監管層級，中國大陸本次金融監管改革橫跨黨中央及國務院機構，且幅度之大超逾市場預期，本節將分項就黨中央機構及國務院機構之改革逐一探討。

⁶ 包括包商銀行、錦州銀行、恆豐銀行、哈爾濱銀行、伊川銀行及沿海銀行。

⁷ 包括矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）、銀門銀行（Silvergate Bank）、標誌銀行（Signature Bank）、第一共和銀行（First Republic Bank），以及瑞士信貸（Credit Suisse）。

⁸ 參見陳佳怡、范子萌（2023）。

一、黨中央機構改革

（一）新設中央金融委員會

為強化黨中央對金融工作的集中統一領導，中共黨中央新設中央金融委員會，負責制定中國大陸金融領域的重大政策，而原有之國務院金融穩定發展委員會亦隨職責併入中央金融委員會後刪除。

該委員會之主要職責有兩大方面，一是維護金融穩定，二是促進金融發展，顯見黨中央對金融工作之重視程度，加以其併入原國務院金融穩定發展委員會職責，亦說明防範化解金融風險為此次改革之一大主軸。

（二）恢復設立中央金融工作委員會

中央金融工作委員會為黨中央派出機關，統一領導黨中央對金融體系的工作，並指導與金融相關之政治、思想、組織、作風及紀律建設。

中央金融工作委員會最早成立於1998年中，主要係為透過協調金融機關運作業務，以解決亞洲金融危機外溢效應對中國大陸產生之劇烈影響，嗣於2003年撤銷⁹。而由本次恢復設定的時間點不難看出，近期國際金融市場動盪及未來發展對中國大陸之影響，急需中央統籌管理應對。

二、國務院機構改革

（一）新設國家金融監督管理總局

國家金融監督管理總局係國務院直屬機構，在原有銀保監會的基

⁹ 參見 Wong and Zhai (2023)。

礎上設立，職責除涵蓋人行及銀保監會對金控公司等金融業之監管外，亦包括金融消費者保護職責，此外，原證監會負責之金融投資者保護職責也一併改由國家金融監督管理總局負責。

中國人民大學財政金融學院副院長趙錫軍表示¹⁰，設立金融監督管理總局統一監管標準，避免因不同市場差異產生監管上的不一致，有利於消費者與投資者權益保護。

（二）調整證監會之機構身分及監管職責

證監會由國務院直屬事業單位調整為國務院直屬行政機構，以強化其在資本市場之監管職責¹¹，另國家發展和改革委員會之企業債券發行審核職責亦轉由證監會負責，未來證監會將統一負責公司及企業¹²之債券及股票之發行審核工作，有助監管資本市場運作。

然而，由於企業債券期限較長之特性，於證監會統一管理後將進行調整，市場分析認為，此將導致未來城投債發行期限及債務存續期間縮短，可能對其產生一定之再融資壓力¹³。

（三）推進人行分支機構改革

除人行北京、上海分行外，其餘人行大區分行、分行營業管理部、總行直屬營業管理部及省會城市中心支行將撤銷，並在31個省（自治區、直轄市）設立省級分行，另在深圳、大連、寧波、青島及廈門設立計劃單列市分行。另原有之縣市支行不再保留，並將相關職能上收至地市中心支行（圖2）。

¹⁰ 參見陸敏、郭子源（2023）。

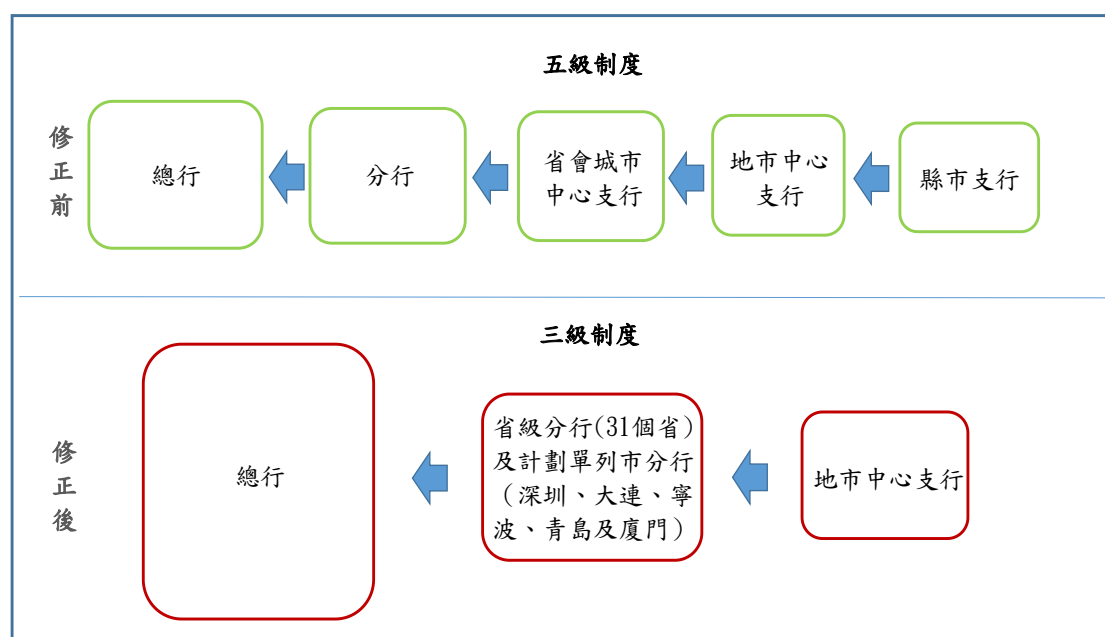
¹¹ 事業單位介於行政機構與企業之間，可以經營營利事業並從事營利行為，改為行政機構則僅能按照行政法規行事，不得經營營利事業，亦不得從事營利行為。

¹² 係指國有企業。

¹³ 參見雷晨（2023）。

人行大幅縮減管理層級，從過去的5級修正為3級（即總行—省級分行—地市中心支行），將有助提升營運效率，而省級分行之設立亦更能與行政區域配合，有利人行貨幣政策與地方政府經濟發展相配合。此外，隨縣市支行撤銷，中央收回其直接結售外匯權力，有利於管理國家外匯收入。

圖 2 中國人民銀行分支機構管理層級



資料來源：作者自行整理

（四）深化地方金融監管體制改革

建立以中央金融管理部門之地方機構為主的地方金融監管體制，且將專職監管，不再負責金融發展，未來在地方金融監管轉為由中央垂直管理之下，金融機構將與地方政府深度切割，將有效改善地方金融監管效率。

（五）強化金融監管機構工作人員管理規範

人行、國家金融監督管理總局、證監會及外匯管理局（包括分支機構及派出機構）均使用行政編制，工作人員納入國家公務員統一規

範管理後，工資及相關待遇均採國家公務員標準。

學者表示，尚未納入公務員標準前，相關工作人員隱性收入較大，如證監會派出至上海證券交易所、深圳證券交易所等事業單位薪酬較高，納入公務員管理後，薪酬收入可能大幅減少¹⁴，後續恐將面臨人才出走問題。

肆、中國大陸金融機構改革後之可能風險

中國大陸本次金融改革或能解決多個機構監管重疊下產生之監管漏洞¹⁵，並有效抑制金融機構透過規避監管以降低監管成本，進而賺取超額利潤的行為（即監管套利）¹⁶。然而，隨黨中央加強對金融部門的控制力道，中國大陸金融體系仍將可能面臨下列不確定性與風險，本節將分析如下。

一、中央集權及政治控制恐致金融不穩定

中央集權可以減輕中國大陸金融體系過度碎片化的問題，並遏止金融中介機構於地方機構與監管機構間經常性之監管套利行為，從黨中央的角度來看，此將有助於改善資本配置效率，並為失調之地方政府財政功能帶來新的紀律。

惟在2023年8月上旬，與房地產業高度相關之中融國際信託產品爆發逾期兌付，並暫停部分商品贖回，主要原因係其高達672.6億人民幣之曝險部位是在房地產業¹⁷。多數國際機構雖認為，政府在恆大事件後已加強銀行業之風險管理，且亦持續透過各類干預措施避免系統

¹⁴ 參見中央社（2023）。

¹⁵ 參見 Yu, Xiangrong *et al.* (2023b)。

¹⁶ 參見 Lam, Gary *et al.* (2023)。

¹⁷ 中融國際信託 2022 年財報顯示，該公司信託資產規模為 6,293.5 億人民幣，其中高達 10.69% 的部位是投資於房地產業；參見賀先蕙（2023）。

性風險，將不致爆發銀行業危機¹⁸，加以中國大陸金融市場開放有限，對全球銀行體系之影響亦不大，然仍將對中小銀行財務狀況造成衝擊，致財務體質較為脆弱之中小銀行進行資本重整¹⁹，並導致經濟下行壓力增加。另部分學者亦表示，由於金融業與房地產業關聯度極高，一旦發生問題將會互相傳遞，並造成更進一步之金融不穩定風險擴散。

由此可見，在多數銀行由國家掌控之中國大陸，若業者均遵循黨中央政治命令，例如所有銀行均放貸至同一產業，此將使銀行資產負債表相似度高，且過度集中某產業，若此一產業發生問題，恐將加劇銀行壞帳及流動性不足等問題，因此，中央集權及政治控制恐將導致金融不穩定的發生²⁰。

二、金融風險處置權責劃分未清，加重地方財政收支壓力

過去20年來，地方政府嚴重仰賴土地及房地產相關收入，以支持地方政府融資平台運作及地方基礎建設投資²¹，惟自2021年以來，土地出讓收入大幅下降近40%，近80%之地方政府融資平台（總債務約60兆人民幣）因而沒有足夠之現金流來支付地方政府利息，加以疫情及防疫管制措施影響，地方政府財政收入疲軟，恐將導致大規模地方債務違約，危及地方政府整體運作。

此外，根據IMF統計數據顯示，2022年中國大陸地方債務將達到92兆人民幣，GDP占比亦由2019年之62.2%上升至76%²²。

¹⁸ 參見 Zhang, Judy *et al.* (2023)。

¹⁹ 參見 Tilton, Andrew *et al.* (2023)。

²⁰ 參見 Magnus, George (2023)。

²¹ 土地及房地產相關收入約占地方政府財政總收入的3分之1，土地出讓收入則貢獻15%~20%的地方基礎建設投資資金；參見 Wang, Tao (2023)。

²² 參見 Yao, Kevin and Ziyi Tang (2023)。

中國大陸尚未建立明確之金融風險損失支應規範，當中央須介入處置問題金融機構時，處置成本由誰來承擔將會是一大問題，加以金融改革後地方監管權力回歸中央，未來地方承擔處置成本的機率大為上升，若解決方案或損失分配處理不當，恐將再引發中央與地方派系權力鬥爭，並進一步加重地方政府財政收支壓力²³。

伍、結論

中國大陸金融體系長期存在高度風險，且有相關機構同時擔負金融監理與發展等職責高度重疊之情況，貪瀆犯罪層出不窮，加以近期全球金融市場動盪不安，外溢效應對其銀行體系造成壓力，本年3月，中國大陸實施大規模金融改革，以全面提升監管層級。

相關金融改革橫跨黨中央及國務院機構，黨中央改革部分，新設中央金融委員會並恢復中央金融工作委員會，除強化對金融工作的集中統一領導外，亦將防範化解金融風險設定為此次改革之一大主軸。國務院機構改革則包括設立國家金融監督管理總局統一監管標準，調整證監會機構身分及監管職責以強化資本市場監管運作，簡化人行分支機構以提升貨幣政策傳導效果，以及改革地方金融監管體制以改善金融監管效率。

展望未來，中國大陸本次金融改革或能解決多個機構監管重疊下產生之監管漏洞，並有效抑制金融機構監管套利行為，然而，隨黨中央加強對金融部門的控制力道，中央集權及政治控制恐將使銀行資產負債表相度高，且過度集中某產業，若此一產業發生問題，恐將加劇銀行壞帳及流動性不足等問題，導致金融不穩定的發生；此外，中央及地方政府金融風險處置權責仍劃分未清，當中央須介入處置問題金

²³ 參見 Leng, Cheng (2023)。

融機構時，若解決方案或損失分配處理不當，恐再引發中央與地方派系權力鬥爭，並進一步加重地方政府財政收支壓力。

參考文獻

中央社 (2023), 「學者解讀中國金融機構改革—納公務員管理影響大」, 3 月 19 日。

吳明澤 (2022), 「中國大陸擠兌、爛尾樓等金融風險觀察」, *大陸與兩岸情勢簡報*, 陸委會, 8 月。

陳佳怡、范子萌 (2023), 「美歐銀行業危機對中國金融市場有何啟示」, *上海證券報*, 4 月 28 日。

陳政錄 (2023), 「陸國務院增二局, 緊抓金融、數據」, *聯合報*, 3 月 8 日。

陸敏、郭子源 (2023), 「金融監管體制邁出重要步伐」, *經濟日報*, 3 月 23 日。

賀先蕙 (2023), 「繼房地產後, 中國金融業也踩到雷, 中融爆雷問題有多嚴重?」, *天下雜誌*, 8 月 16 日。

雷晨 (2023), 「企業債審批划入證監會, 統一監管對債市影響為何」, *21 世紀經濟報導*, 3 月 10 日。

新華社 (2023), 「中共中央、國務院印發《黨和國家機構改革方案》」, 3 月 16 日。

Lam, Gary, Yiwei Liu and Simon Ling (2023), “A Large-scale Reform of the Financial Regulators,” *HSBC Global Research*, Mar. 8.

Leng, Cheng (2023), “China’s Banking Regulators Are Caught Between Beijing and its Regions,” *Financial Times*, Apr. 11.

Magnus, George (2023), “The Risks of China’s Regulatory Shake-Up,” *Financial Times*, Mar. 29.

Tilton, Andrew, Timothy Moe, Hui Shan, Kenneth Ho, Yi Wang, Shuo Yang, Kingler Lau and Nicholas Snowden (2023), “Q&A on

- China's Property Downturn and Its Implications," *Goldman Sachs Economics Research*, Aug. 23.
- Wang, Tao, Ning Zhang, Jennifer Zhong and Grace Wang (2023), "China Outlook 2024-25: Sustaining Growth in the Property Downturn," *UBS Global Research and Evidence Lab*, Nov. 9.
- Wong, Chun Han and Keith Zhai (2023), "China's Communist Party Overhaul Deepens Control Over Finance, Technology," *The Wall Street Journal*, Mar. 16.
- Yao, Kevin and Ziyi Tang (2023), "China Orders Local Governments to Cut Exposure to Public-Private Projects as Debt Risks Rise," *Reuters*, Nov. 14.
- Yu, Xiangrong, Xinyu Ji and Yuanliu Hu (2023a), "More Coordinated and Effective Financial Regulation Ahead," *Citi Research*, Mar. 22.
- Yu, Xiangrong, Xinyu Ji and Yuanliu Hu (2023b), "Signals of Strategic Focus from Government Structure Reform," *Citi Research*, Mar. 7.
- Zhang, Judy, Alan Kuang, Brandy Wang, Griffin Chan, Ken Yeung and Cindy Li (2023), "Recent Trust Defaults-Assessing the Risks and Exposures," *Citi Research*, Aug. 16.