

金權在握：中國金融監管體系變革之影響

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

2023年3月4日至13日，中國「兩會」（全國人民政治協商會議、全國人民代表大會）在北京召開。2023年作為換屆之年，新一屆國家機構人事任命為此次「兩會」的一大重點；另一大重點則是審議機構改革方案。從3月10日通過的《國務院機構改革方案》以及3月16日中共中央、國務院公布的《黨和國家機構改革方案》來看，¹中國政府不僅改組金融監管行政部門，改變自2018年以來「一行兩會」的監管格局，中共中央並設立中央金融委員會及重新組建中央金融工作委員會，顯見此次金融為重點改革領域。以下本文將先說明中國金融監管體系的變革概況，接著探討這些變化可能帶來的影響。

貳、中國金融監管體系變革概況

過去在計劃經濟體制之下，中國金融被國家完全壟斷，金融市場僅存中國人民銀行及其分支機構，直到改革開放後中國政府逐步推動改革，銀行的角色才逐漸從計劃經濟體制之中獨立出來，中國金融體系開始走向多元化結構。爾後，隨著中國金融市場的開放，有鑒於金融體系尤其是銀行對於中國經濟發展至關重要，中國政府不斷推動金融改革，試圖強化金融機構的獨立性及完善金融監管制度。在此次機構改革之前，中國金融監管體系曾歷經兩次重大轉

¹ 〈國務院機構改革方案〉，《中國政府網》，2023年3月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/11/content_5745977.htm；〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2023年3月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm。

變。

一、「一行三會」監管格局的建立

改革開放初期，中國人民銀行自財政部獨立出來後，人民銀行開始行使中央銀行的職能，同時擔負包括銀行、證券、保險、信託等領域的監管職責，直至 1992 年中國證券監督管理委員會（簡稱中國證監會）成立後，才將證券監管業務交給中國證監會。1998 年中國保險監督管理委員會（簡稱中國保監會）成立，履行監督、管理全國保險市場的職能。

此外，1997 年亞洲金融風暴發生後，為了強化黨對金融工作的領導，在當時國務院總理朱鎔基主導下成立中共中央金融工作委員會（簡稱中央金融工委），成為中國金融改革決策與金融機構人事任命的核心單位。²2003 年，中國政府成立中國銀行業監督管理委員會（簡稱中國銀監會），將人民銀行的銀行監管業務以及中央金融工委的人事組成移轉至中國銀監會。至此，中國的金融監管體系從過去原本由中國人民銀行統一監管的「大一統」時代，走向「一行三會」的分業監管格局。

二、從「一行三會」走向「一委一行兩會」的監管結構

隨著中國加入世界貿易組織（WTO）面臨金融業開放、外資銀行進入中國市場，外在環境競爭加劇下，中國政府持續推動金融改革，然而中國金融體系問題仍層出不窮，如在 2013 年中國銀行業在半年內發生兩次「錢荒」事件，銀行業的流動性問題引起市場恐慌，最後中國人民銀行緊急通過公開市場操作向金融體系注資後才緩解資金吃緊的困境。又如 2015 年股災造成「千股跌停、千股停牌」，迫使中國人民銀行、中國證監會、中國財政部分別祭出相關

² 寧南，〈金融高層「走馬換將」之臺前幕後〉，《企業技術開發》，第 5 期，2003 年 3 月，頁 109-112。

政策，才逐漸遏止股市下跌趨勢。因此，雖然金融分業監管體制可以防止權力壟斷、減少尋租，但隨著金融業務日漸繁複，也開始出現重複監管、監管機構彼此之間不易協調的問題。

2017 年 7 月中國召開第五次全國金融工作會議，提出設立國務院金融穩定發展委員會，負責協調中國人民銀行、中國銀監會、中國證監會、中國保監會、國家外匯管理局等部門，統籌協調金融監管、金融政策與相關貨幣政策、財政政策等重大事項。2018 年 3 月「國務院機構改革方案」通過後，中國銀監會與中國保監會合併為中國銀行保險監督管理委員會（簡稱中國銀保監會），期能改變過去監管壁壘、監管不均等問題。至此，中國金融監管體制由「一行三會」轉變為「一委一行兩會」結構。

三、從「一委一行兩會」走向「一總局一行一會」

此次「兩會」結束後，根據《國務院機構改革方案》以及《黨和國家機構改革方案》，中國政府決議在中國銀保監會的基礎上，改為組建國家金融監督管理總局作為國務院直屬機構，中國證監會也由國務院直屬事業單位調整為國務院直屬機構。

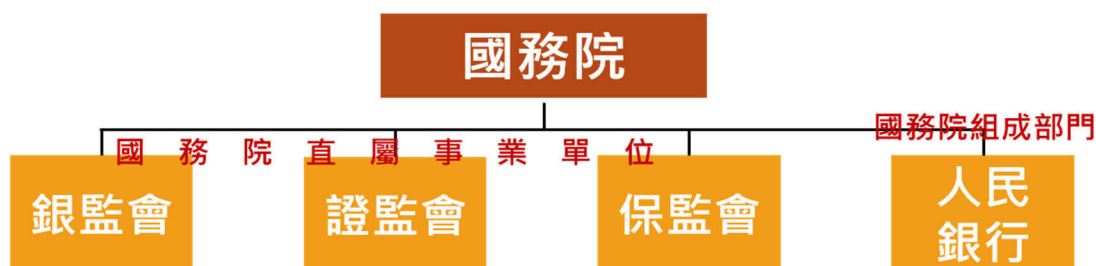
其次，組建中央金融委員會，作為黨中央決策議事協調機構，設立中央金融委員會辦公室，作為中央金融委員會的辦事機構，並恢復中央金融工作委員會，作為黨中央派出機關，與中央金融委員會辦公室合署辦公；同時撤銷國務院金融穩定發展委員會及其辦事機構，將其職責劃入中央金融委員會辦公室。

經過此次改革，中國金融監管格局由 2018 年的「一委一行兩會」轉變為「一總局一行一會」，由國家金融監督管理總局統籌除證券以外的金融業監管，以及金融消費者、投資者保護職責。

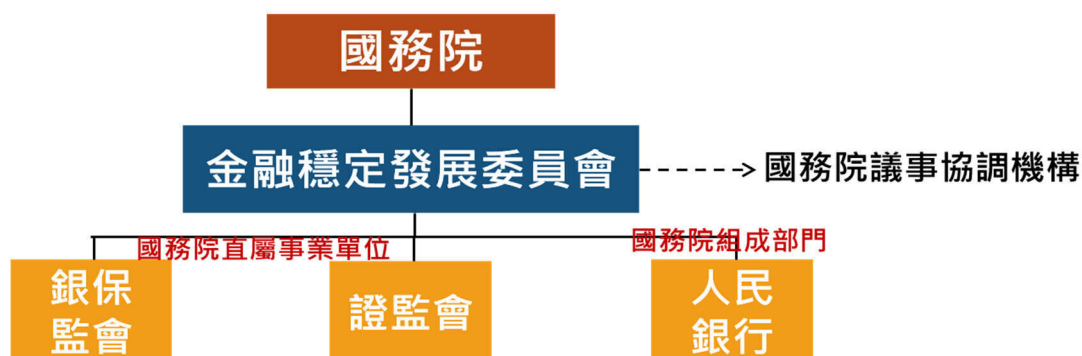
除金融監管結構改變以外，本次改革方案還包括撤銷中國人民銀行的大區分行，重新在 31 個省（自治區、直轄市）設立省級分

行，在深圳、大連、寧波、青島、廈門設立計畫單列市分行，同時撤銷縣級支行。此外，本次改革將金融管理部門的工作人員也納入行政編制，統一納入國家公務員規範管理，執行公務員薪資待遇標準。

2003-2018中央金融監管體制：分業監管



2018-2023中央金融監管體制：混業監管



2023中央金融監管體制



圖 1、中國金融監管體制演變：2003 年至今

資料來源：林雅鈴自行繪製。

參、「兩會」後金融監管體系變革之影響

整體而言，本文認為此次中國金融監管體系出現如此大的變革，原因在於近年來中國地方政府債務問題頻傳、房地產企業面臨違約及破產危機等，導致外界認為中國金融市場系統性風險不斷升高，中國政府也持續推出一系列政策應對。2023年2月，中共中央紀委發表「堅決打贏反腐敗鬥爭攻堅戰持久戰」一文，多次提到「金融」，被認為這是中共中央將把矛頭指向金融領域的信號。

從這次「兩會」後所公布的機構改革方案來看，可以發現此次金融監管改革，不僅是在國家行政層面改變監管結構，更是透過在黨中央設立委員會，增強黨對金融體系的控制。

一、加強混業監管以降低監管空白及交叉監管問題

從行政層面來看，隨著金融監管格局從「一委一行兩會」走向「一總局一行一會」，讓中國更進一步走向混業監管，亦即由國家金融監督管理總局監管除了證券之外的所有金融活動。相較於原本的中國銀保監會，國家金融監督管理總局升格由國務院直接管理並且擴大監管範圍。因此，升格、擴權後的國家金融監督管理總局應能改變過去監管空白及交叉監管問題，亦不再需要透過跨部會合作，就可以直接監管稽查違規行為，將有利於金融風險的防控。

其次，本次改革提出要建立以中央金融管理部門地方派出機構為主的地方金融監管體制，亦即未來國家金融監督管理總局或將設立地方派出機構對地方實施金融監管，此舉雖有利於降低地方政府對於金融機構的干預、減少金融亂象，強化中央對地方金融的掌控，但卻也可能制約地方經濟發展。

二、強化黨中央對金融事務的控制

中共中央組建中央金融委員會、恢復中央金融工作委員會，將

更進一步強化中央對於金融事務的集中領導。根據《黨和國家機構改革方案》內容，中央金融委員會將「負責金融穩定和發展的頂層設計、統籌協調、總體推進……，作為黨中央決策議事協調機構」，³而在2018年2月召開的十九屆三中全會通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》，提出黨中央決策議事協調機構是在中央政治局及常委會領導下展開工作，負責重大工作的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進。⁴

換言之，黨中央決策議事協調機構制度是黨對重大工作領導體制機制的重要組成部分，顯見中央金融委員會將會是中國金融政策制定的核心，同時統籌協調各類機構。目前的黨中央決策議事協調機構，包括中央全面深化改革委員會、中央財經委員會、中央國家安全委員會、中央外事工作委員會、中央網絡安全和信息化委員會等機構均由習近平擔任主任，未來中央金融委員會是否也會如此，將值得關注。此外，1998年成立中央金融工作委員會後，對於金融機構的幹部人事任命具有主導權，此次恢復中央金融工作委員會，是否會讓黨中央對於人事任命有更大的控制權，改變以往金融體系的人事任命與晉用方式，進而影響中國金融機構的權力格局，亦將需要持續觀察。

除了金融監管格局與監管機構出現變化之外，此次有關中國人民銀行的改革，雖然可以強化人民銀行作為中央銀行的功能，但另一方面，1998年人民銀行撤銷省級分行改設9個跨區分行，目的是為降低地方政府對於人民銀行各省分行的干預，如今重新恢復省級分行雖有利於加強人民銀行與地方之間的協調配合、強化貨幣傳導機制，但卻也可能再度出現以往地方政府過度干預金融的弊病；再者，本次改革撤銷縣級分行，如何填補縣域金融監管真空問題，尤

³ 〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2023年3月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm。

⁴ 丁俊萍、王毛毛，〈中國共產黨的中央領導小組機制探析〉，《北方論叢》，第6期，2020年6月，頁44-50。

其近來地方村鎮銀行問題頻傳，⁵避免引爆金融風險將是另一項挑戰。未來國家金融監督管理總局地方派出機構是否能完善地方金融監管，將是防控地方金融風險的關鍵。

肆、結論

2022 年中共「二十大」之後，可以發現中國政府更加強調「安全發展」，2023 年的「兩會」亦延續此一基調，科技安全、金融安全、數據安全均成為焦點。「兩會」召開後，一系列的金融機構改革作為，亦顯示中共中央將更進一步上收對於金融領域的控制權。

由於近年來從地方債務問題、房地產企業風險到地方銀行破產等，種種情況皆導致外界十分關注中國金融體系風險問題，中國政府也多次強調要做好重大金融風險防範化解工作，防止發生系統性金融風險，更要遏止其他領域發生的風險向金融系統傳導。因此，此次透過機構改革不僅改變以往的金融監管格局，更是要集中統一領導，強化黨對金融的控制，實現權力集中，據以維護金融安全與經濟安全。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。

⁵ 蘇崇愷，〈河南村鎮銀行弊案有解 農村信用社先墊付〉，《中時新聞網》，2022 年 7 月 12 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220711005019-260410?chdtv>；〈中國金融危機炸開？遼寧 2 地方銀行破產〉，《工商時報》，2022 年 8 月 26 日，<https://ctee.com.tw/news/china/705408.html>。

Money and Might: The Impact of China's Evolving Financial Regulatory System

Ya-Ling, Lin

Division of National Security Research

Abstract

After the “Two Sessions” (Lianghui) in 2023, the financial sector is the focus of institutional restructuring, judging from the “plan for reforming the State Council” and the “plan for reforming Party and state institutions.” The establishment of the National Financial Regulatory Administration will change the financial regulatory system from “one committee, one bank and two commissions” to “one administration, one bank and one commission”, which will help improve the gaps in financial supervision and cross-regulation, and enhance the China's government control of financial risks. More importantly, the establishment of The Central Financial Commission and the reinstatement of The Central Financial Work Commission will further strengthen the centralized leadership of the CPC Central Committee in financial affairs. On the one hand, this continues the CCP's emphasis on “safe development” since the 20th National Congress, and on the other hand, it shows that the CCP will use centralized power and unified leadership as means to safeguard financial and economic security.

Keywords: Yizongju Yihang Yihui (One Administration, One Bank and One Commission), Two Sessions (Lianghui), Financial Regulatory System, Institutional Restructuring