

壹、前言

中共「中央金融工作會議」於2023年10月在北京召開，距離上屆會議已6年，此屆會議相較歷屆延後1年，且會議名稱由「全國金融工作會議」更名為「中央金融工作會議」，¹更加確立以習近平為核心的黨中央對金融工作的集中統一領導。習在該會上首度提出要加快建設「金融強國」，堅定不移走中國特色金融發展之路，「加快建設中國特色現代金融體系」。²2024年7月，延遲半年所召開的黨二十屆三中全會提出一系列社會及經濟改革措施，又再度宣示「深化金融體制改革，完善金融監管體系」。³受到疫情衝擊、美中戰略競爭及內部加強維護國安等政經因素影響，中國總體經濟下行壓力未減，外界普遍關注中國未來5年的金融工作重點，能否消除金融危機，助力未來經濟發展。

貳、金融改革的背景

改革開放後，中國從計畫經濟朝向市場經濟體制發展，金融體制受到宏觀經濟影響日益深刻，官方對金融監管的收放即受到來自國際、黨思

* 林柏州為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 中國在1997年11月召開首屆全國金融工作會議，其後在2002年2月、2007年1月、2012年1月、2017年7月，每5年召開一次，〈全國金融工作會議背景：歷次全國金融工作會回顧〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2012年1月8日，https://www.gov.cn/jrzg/2012-01/08/content_2039093.htm。

2 〈中央金融工作會議在北京舉行〉，《新華網》，2023年10月31日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/31/c_1129951150.htm。

3 〈中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定〉，《新華網》，2024年7月21日，<http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>。

4 許立成，〈新中國成立七十年来銀行監管制度的演進邏輯與未來展望〉，《金融監管研究》（北京），第8期，2019年，頁34-49。

想指導及市場發展左右。⁴ 習近平上任將建設金融強國設定為發展目標，啟動金融體制改革即是認為透過黨對金融工作的全面領導，發揮黨總攬全局、協調各方的領導功能，進而推進朝向中國特色金融發展道路。⁵

一、金融市場混業經營的挑戰

改革開放之前，中國人民銀行是唯一國有銀行，承擔央行、商銀、金融管理的多重角色。改革開放後，1979年3月《國務院批轉中國人民銀行關於改革中國銀行體制的請示報告》，決定拆解人行有關發行貨幣、金融管理與銀行存貸多重業務功能；1983年9月，《國務院關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定》下發，確認「中國人民銀行專門行使中央銀行職能，不再辦理信貸業務」，負責全國金融的宏觀決策，同時組建或恢復中國工商銀行、中國建設銀行、中國銀行、中國農業銀行等國有銀行，承擔原來由人民銀行辦理的工商信貸和儲蓄、政策性貸款、外匯、支農等業務。⁶ 目標是讓金融體制逐步轉型到適應市場經濟體制運作。1990年、1991年上海、深圳證券交易所成立，啟動中國經濟資本市場之建立。1993年《國務院關於金融體制改革的決定》發布，除將建立全國統一的外匯交易市場、分離政策性及商業性銀行等，也明確律定保險、證券、信託和銀行等行業管理規範，⁷ 相應管理部門相繼成立，展現出建立金融機構「分業經營分業監管」的初步架構。

⁵ 中央金融委員會辦公室、中央金融工作委員會理論學習中心組，〈堅持黨中央對金融工作的集中統一領導〉，《人民網》，2024年4月16日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0416/c1001-40216661.html>。

⁶ 吳明澤，〈改革開放四十年，中國大陸金融發展問題與展望〉，《經濟前瞻》，第108期，2018年11月，頁35-40；〈關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定〉，《中華人民共和國國務院公報》，第21號，1983年，<https://www.gov.cn/gongbao/shuju/1983/gwyb198321.pdf>；〈中國人民銀行歷史沿革〉，《中華人民共和國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105226/105433/index.html>；〈中國銀行進行體制改革，國家外匯管理總局成立（1979年-1980年）〉，《中國銀行網》，https://www.boc.cn/aboutboc/ab7/200809/t20080926_6900.html。

⁷ 〈國務院關於金融體制改革的決定〉，《國務院公報》，第31號，1993年，<https://www.gov.cn/gongbao/shuju/1993/gwyb199331.pdf>。

至 2002 年，中央順應混業經營的市場趨勢，首批試點的中信、平安、光大等 3 家綜合金融控股集團正式開放。2004 年，中國證監會《證券公司客戶資產管理業務試行辦法》施行，為券商資產管理業務進行鬆綁；2012 年《證券公司客戶資產管理業務管理辦法》，則進一步放寬審批、鬆綁資金運營方式及擴大投資範圍。2020 年 9 月，再發布《金融控股公司監督管理試行辦法》，開放設立金融控股公司之申請，建立全面系統性監管框架，更加確立金融機構「混業經營分業監管」的發展方向。

當前中國金融業發展趨向複雜化，影子銀行、⁸ 不同產業跨足金融業、諸多網路金融、科技金融等創新金融的問題，形成混業經營型態，原採取分業監管的金融監管制度，面臨諸如法規適應、標準不一、監管空白等問題。⁹ 習近平在 2023 年「中央金融工作會議」強調，經濟金融風險、金融亂象和腐敗問題屢禁不止，自承「金融監管和治理能力薄弱」，¹⁰ 即認為應以全面加強金融監管、防範化解風險為重點。當中國推進社會主義市場經濟體制改革，金融面向在不同階段的重點領域改革，即在反映中共中央仍希望藉此持續有效強化政府治理及宏觀調控的功能意圖。

二、系統性金融風險可能性遽增

疫情後，中國經濟未出現明顯復甦跡象，無論在消費、投資、對外貿易、房地產、製造業等數據，中國均呈現疲弱的趨勢，在總體經濟下行的

⁸ 根據國務院 2013 年發布《關於加強影子銀行監管有關問題的通知》將影子銀行分為三大類，無金融牌照且未受監督的信用中介機構、無金融牌照且監管不足的信用中介機構、持有金融牌照且監管不足或規避監管的業務，詳見中國銀保監會政策研究局、統計信息與風險監測部課題組，〈中國影子銀行報告〉（中國銀保監會工作論文，第 9 期，2020 年），《中國金融監督管理總局》，<https://www.cbirc.gov.cn/chinese/docfile/2020/500801a0d5764eefb2eb43fc5c50470b.pdf>；郭蘆、夏戴樂，〈中國式影子銀行——緣起、特色出路〉，《兩岸金融季刊》，第 3 卷第 2 期，2015 年 6 月，頁 83-101；〈國務院辦公廳關於加強影子銀行監管有關問題的通知〉，《中華人民共和國國務院》，2013 年 12 月。

⁹ 范云朋、尹振濤，〈金融控股公司的發展演變與監管研究——基於國際比較的視角〉，《金融監管研究》（北京），第 12 期（總 96 期），2019 年，頁 38-53。

¹⁰ 〈中央金融工作會議在北京舉行〉，《新華網》，2023 年 10 月 31 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/31/c_1129951150.htm。

情況下，中國金融機構發生系統性風險的機率正逐漸升高。對此，習近平於 2022 年 10 月在「二十大」報告特別指出，「深化金融體制改革，建設現代中央銀行制度，加強和完善現代金融監管」，也要求強化金融穩定保障體系，¹¹ 監管的範圍希望擴及到各類金融活動，以達成「守住不發生系統性風險底線」的目標。

事實上，防範金融風險一直是人行的重要工作項目，只是近年遭遇經濟總體環境變化，市場經濟結構運作調整，致使金融風暴發生機率攀升，成為習近平在 2017 年 4 月召開中央政治局會議要求，改革深化與不發生「系統性金融風險」的主要背景。銀監會同年即提出《關於銀行業風險防控工作的指導意見》，2018 年啟動強化監管措施「三三四十」專案整治行動、¹² 印發《關於進一步深化整治銀行業市場亂象的通知》等措施，¹³ 這些風險防控與整治措施未觸及監管體制調整，僅是積極查找問題，強化風險管理，補強監管弱點，來達到防範金融風險的效果。

2023 年 12 月召開「中央經濟工作會議」明確點出中國面臨的三大重點領域金融風險，包含房地產、地方債務、中小金融機構。¹⁴ 首先，過去中國經濟發展所高度依賴的基礎建設及房地產，也遭受內外部市場支撐力道緊縮的難題，如著眼於消化過剩產能向國際推展「一帶一路」倡議，至 2023 年 6 月末，13 家中資銀行在 50 個共建國家設立 145 家一級機構，6 家中資保險機構在 8 個共建國家設立 15 家境外分支機構，¹⁵ 正面臨沿線

¹¹ 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2022 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

¹² 所謂「三三四十」有：「三違反」（違反金融法律、違反監管規則、違反內部規章）、「三套利」（監管套利、空轉套利、關聯套利）、「四不當」（不當創新、不當交易、不當激勵、不當收費）、「十亂象」（股權及對外投資、機構及高階主管、規章制度、業務、產品、人員行為、產業廉潔風險、監管履職、內外勾結違法、涉及非法金融活動）等問題整治。〈銀行業「三三四十」專案整治行動收官〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2018 年 1 月 22 日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/22/content_5259163.htm。

¹³ 〈銀監會印發《關於進一步深化整治銀行業市場亂象的通知》〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2018 年 1 月 14 日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/14/content_5256460.htm#1。

¹⁴ 〈中央經濟工作會議在北京舉行 習近平發表重要講話〉，《新華網》，2023 年 12 月 12 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-12/12/c_1130022917.htm。

¹⁵ 〈金融監管總局：不斷提升「一帶一路」金融服務水平〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023 年 10 月 18 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/lianbo/bumen/202310/content_6909793.htm。

國家債務風險、成本回收困難、投資展望不佳等問題。對經濟貢獻度高達 20% 到 30% 的房地產，¹⁶ 自 2022 年受到景氣反轉影響也陷入泡沫危機。根據中國國家統計局發布的數據，2022 年、2023 年全國房地產開發投資較往年分別下降 10.0%、9.6%，商品房銷售額下降 26.7%、6.5%，房地產開發商到位資金下降 25.9%、13.6%。¹⁷

再者，依據國務院的統計，2023 年全國政府法定債務餘額為人民幣 70.77 兆元（約新台幣 315 兆元），其中地方債為人民幣 40.74 兆元。¹⁸ 其中各省藉由金融交易所（全國約 30 家）違規融資、集資借款等手段向民眾融資金額達 373.42 億元，¹⁹ 成為隱藏性地方債務風險。

三、村鎮銀行凸顯地方金融監管問題

中國推動普惠金融，積極尋求金融服務全覆蓋，支持鄉村振興發展，以促進共同富裕的目標，同時也強調負責任金融理念、風險防控、風險監測預警與化解處置機制的完善。回顧中國村鎮銀行的設立源自 2006 年啟動試點、2007 年正式批准設立，官方主張此類銀行的設立可彌補大型商業銀行礙於獲利低，未能進入貧窮落後縣域地區所存在的金融服務空白。

¹⁶ Kenneth Rogoff, “Diminishing Returns on Real Estate Threaten Chinese Economic Growth,” *East Asia Forum*, December 7, 2023, <https://eastasiaforum.org/2023/12/07/diminishing-returns-on-real-estate-threaten-chinese-economic-growth/>; Kenneth Rogoff and Yuan Chen Yang, “Rethinking China’s Growth,” *Economic Policy*, September 26, 2023, <https://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2023/10/Rogoff-Yang.pdf>; Jason Douglas, “What’s Wrong with China’s Economy, in Eight Charts,” *Wallstreet Journal*, March 1, 2023, <https://www.wsj.com/world/china/whats-wrong-with-chinas-economy-in-eight-charts-efc2ea5f>.

¹⁷ 〈2023 年全國房地產市場基本情況〉，《中華人民共和國國家統計局網》，2024 年 1 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946623.html；〈2022 年全國房地產市場基本情況〉，《中華人民共和國國家統計局網》，2023 年 1 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202301/t20230117_1892126.html。

¹⁸ 〈國務院有關 2023 年度政府債務管理情況報告〉，《中國人大網》，2024 年 9 月 10 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202409/t20240913_439617.html。

¹⁹ 〈國務院關於 2023 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告〉，《中華人民共和國審計署》，2024 年 6 月 25 日，<https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10423410/part/10423799.pdf>，頁 7；〈金交所走向終局：金融泛化野蠻生長全行業將被關停〉，《新華網》，2024 年 3 月 26 日，http://www.news.cn/2024-03/26/c_1212345620.htm。

2016年公布的《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要（2016-2020年）》（簡稱十三五規劃）裡脫貧攻堅重點工程即列入金融扶貧，積極發展村鎮銀行等多形式農村金融機構。²⁰

根據2020年的資料，整個中國村鎮銀行總數達1,641家、分布於31省分、1,306縣（市、旗），多數布設在中西部、老少邊窮（革命老區、少數民族地區、邊疆地區和貧窮地區）、農業、小微企業聚集地區，²¹設立資金主要來自民間，私人資本約人民幣472億元，占股本總額的71%，初期營運絕大多數需依賴發起銀行或管理銀行的支援。²²這些村鎮銀行為吸引資金存戶，往往提供較高利息作為誘因，然規模小、資本少、營運成本高，且經營管理、財務體質、公司治理等能力不足，營運業務及區域範圍受限，導致獲利及承受風險能力不佳，幾項指標中如不良貸款率高於大型商銀2倍以上，資本適足率低於其他類型商業銀行（圖14-1），²³惟仍在法定規範之內。

另外，近年亦面臨來自農商行、城商行、郵儲銀行等銀行的競爭，都為村鎮銀行負擔鄉村振興、精準扶貧及普惠金融等政策性功能投下不利變數，因2022年4月河南鄭州等村鎮銀行帳戶凍結，地方政府動用健康碼限制行動爆發群眾抗爭，²⁴凸顯推動普惠金融與強化地方金融監管之間難以平衡的難題。

²⁰ 〈國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要〉，《共產黨員網》，2016年3月17日，<http://www.12371.cn/special/sswgh/wen/#13>。

²¹ 〈村鎮銀行十四年：「小而美」的願景如何實現〉，《金融時報—中國金融新聞網》，2021年1月26日，https://www.financialnews.com.cn/gc/gz/202101/t20210126_210537.html。

²² 〈一號文件解讀：村鎮銀行將逐步實現縣市全覆蓋〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2014年2月2日，https://www.gov.cn/govweb/jrzg/2014-02/02/content_2579800.htm。

²³ 「資本適足率」（中國稱資本充足率）依國家金融監督管理總局2023年10月26日公布《商業銀行資本管理辦法》，商業銀行不得低於8%；「不良貸款率」依中國銀行監督管理委員會與人行2023年2月11日公布《商業銀行金融資產風險分類方法》第6條，金融資產依風險程度分為五類，分別為正常類、關注類、次級類、可疑類、損失類，後三類合稱不良資產，不良貸款率=不良貸款/貸款總餘額。〈村鎮銀行十四年：「小而美」的願景如何實現〉，《金融時報—中國金融新聞網》，2021年1月26日，https://www.financialnews.com.cn/gc/gz/202101/t20210126_210537.html。

²⁴ 〈2023年商業銀行主要指標分機構類情況表（季度）〉，《國家金融監督管理總局》，2024年2月21日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1109306&itemId=954&generalType=0>；〈鄭州通報部分村鎮銀行儲戶被賦紅碼問題調查問責情況典型亂作為五人受處分〉，《中央紀委國家監委駐司法部紀檢監察組》，2022年6月24日，https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/gjjwzsfbjz/zyzsfbjzjzdbg/202206/t20220624_458408.html。

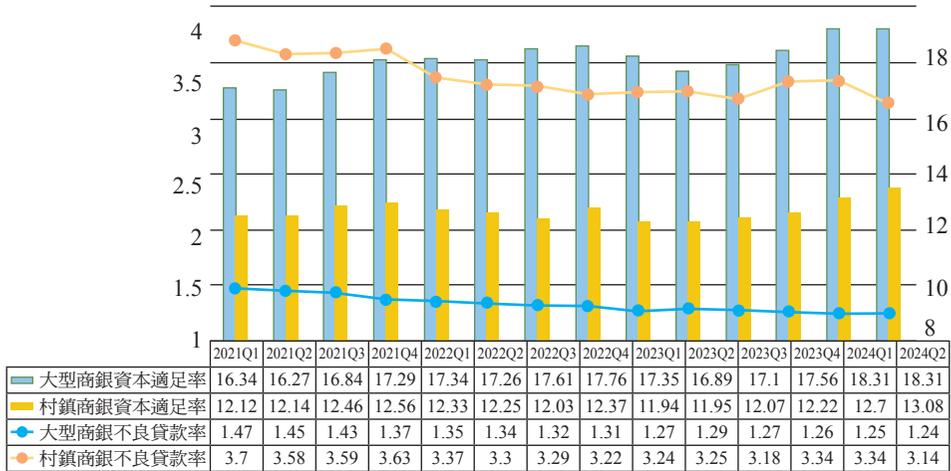


圖 14-1 大型商銀與村鎮商銀的資本適足率及不良貸款率

資料來源：大型商業銀行、農村商業銀行，〈2024年商業銀行主要指標分機構類情況表（季度）〉，《國家金融監督管理總局》，2024年8月9日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1164262&itemId=954>；〈2023年商業銀行主要指標分機構類情況表（季度）〉，《國家金融監督管理總局》，2024年2月21日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1109306&itemId=954&generaltype=0>；〈2022年四季度銀行業保險業主要監管指標資料情況〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023年2月15日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/15/content_5741640.htm；〈2021年商業銀行主要指標分機構類情況表（季度）〉，《國家金融監督管理總局》，2022年2月11日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1018525&itemId=954&generaltype=0>。

參、改革的內涵與影響

當前中國擁有全球資本規模最大的銀行體系、保險、股票和債券市場，然自2021年開始，外資加速撤離，地方金融監管問題複雜化，諸多因素致使金融風險攀升，不利總體經濟情勢發展。此值習近平將金融工作收歸黨中央，寄望藉由金融體制改革，²⁵力爭將中國由「金融大國」轉型為「金融強國」，相關作為有待檢驗。

²⁵ 〈習近平在省部級主要領導幹部推動金融高質量發展專題研討班開班式上發表重要講話〉，《人民網》，2024年1月16日，<https://politics.people.com.cn/BIG5/n/2024/0116/c1024-40160229.html>。

一、加強黨中央對金融工作的集中統一領導

胡錦濤時期，有關金融的黨領導工作由經濟事務最上層的「中央財經領導小組」統管。習近平上任初期，除維持上述機制，具體金融工作由國務院統籌，基本遵循「黨政分開」、「黨政分工」原則。中國採取金融分業監管模式，業管機關彼此協調先是由2013年8月成立的「金融監管協調部際聯席會議」負責，會議辦公室設在人民銀行，²⁶由其承擔日常工作，不過若觀察國務院已建立的上百個類似協調機制，便知其並非領導決策機關。因此再於2017年「全國金融工作會議」同意設立「國務院金融穩定發展委員會」，由此一議事協調機構負責分業監管的機構間協調工作，引進「功能監管、行為監管」來彌補機構監管不足之處。主任由具有中共中央政治局委員、國務院副總理身分的馬凱（首任）、劉鶴（第二任）擔任。此時黨中央對金融工作集中統一領導，也是經由「中央財經委員會」，²⁷進行財政、貨幣（含金融）、產業、科技、社會等財經決策，具體金融政策和工作協同機制、金融監管等職能仍置於國務院層級。

真正加強黨中央對金融工作的集中統一領導，要落在2023年3月《黨和國家機構改革方案》，一次增加兩個關於金融事務的黨組織，一是組建中央金融委員會，負責金融穩定與發展的頂層設計、統籌協調、整體推進、督促落實及研究審議金融領域重大政策、重大議題，原設於人行的國務院金融穩定發展委員會辦公室秘書局劃入本機構；另一是組建中央金融工作委員會，統一領導金融系統黨的工作，指導金融系統黨的政治建設、思想建設、組織建設、作風建設、紀律建設等。前者為黨中央決策議事協調機構，後者為黨中央派出機關，兩會辦公室合署辦公。²⁸觀察人事

²⁶ 〈國務院關於同意建立金融監管協調部際聯席會議制度的批復〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2013年8月20日，https://www.gov.cn/zwgk/2013-08/20/content_2470225.htm。

²⁷ 2018年3月印發《中共中央關於深化黨和國家機構改革方案》，將「中央財經領導小組」更名為「中央財經委員會」，負責財經領域重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進、督促落實。

²⁸ 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳關於調整中國人民銀行職責機構編制的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2013年10月13日，https://www.gov.cn/zhengce/201310/content_6908730.htm；〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023年3月16日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm。

布局，原由國務院副總理劉鶴擔任國務院金融穩定發展委員會主任，人行行長兼任辦公室主任；2023 年後，由國務院總理李強擔任中央金融委員會主任，辦公室主任也由中共中央政治局委員、國務院分管財政、金融、自然資源、住房和城鄉建設、交通運輸、商務等的副總理何立峰兼任，領導層級均有所提升。

二、摸索新的金融監管體制運作

習近平上任初期，金融分業監管體制由中國人民銀行、中國銀行業監督管理委員會、中國證券監督管理委員會和中國保險監督管理委員會構成「一行三會」架構。2018 年《深化黨和國家機構改革方案》將中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會的職責整合，組建中國銀行保險監督管理委員會，作為國務院直屬事業單位。劃出擬定銀行業、保險業重要法律法規草案和審慎監管基本制度的職責給中國人民銀行，²⁹ 與 2017 年成立的國務院金融穩定發展委員會，共同構成「一委一行二會」（國務院金融委、人行、銀保監會、證監會）架構（見圖 14-2）。

2023 年 3 月《黨和國家機構改革方案》，再度進行體制整理。首先，除設置中央金融委、中央金融工委，具有審議金融業改革發展重大規劃、統籌金融改革發展與監管等功能的國務院金融穩定發展委員會被廢止取代，也將「中國銀行保險監督管理委員會」改組為「國家金融監督管理總局」（正部級、國務院直屬機構），形成「一行一局一會」（見圖 14-3），³⁰ 這樣的調整似反映習近平對國務院先前統籌、協調金融工作的運作機制仍有不滿，所進行的金融工作收權。

第二，2023 年機構改革對央行及地方監管進行調整，在央行體制上，1998 年全國金融工作會議通過《關於深化金融改革，整頓金融秩序，防範金融風險的通知》後，當時人行機構設置形成「總行一大區分行—中心

²⁹ 〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中華人民共和國中央人民政府網》。

³⁰ 〈「一行一局一會」三位掌舵人重磅發聲 下一步金融領域重點工作劃定〉，《新華網》，2024 年 6 月 9 日，http://www.news.cn/fortune/2023-06/09/c_1212197320.htm。

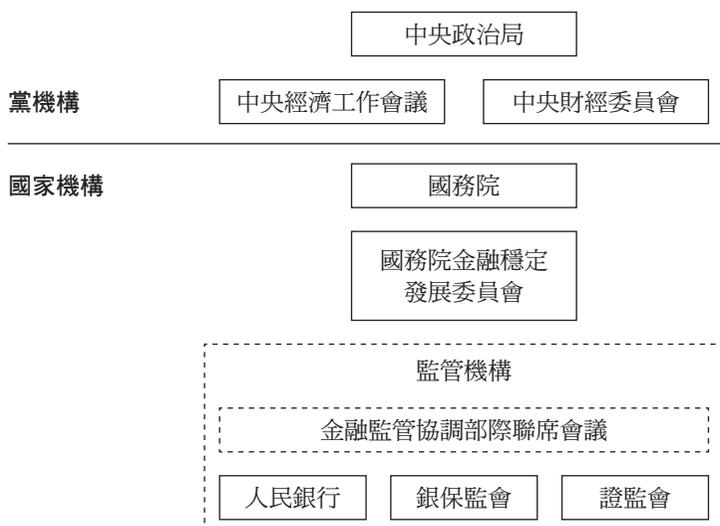


圖 14-2 2018-2023 年「一委一行二會」金融監管體制

資料來源：林柏州自行繪製。

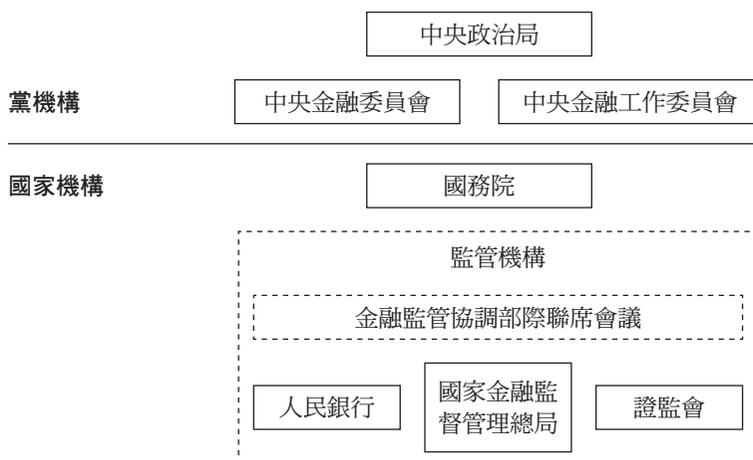


圖 14-3 2023 年迄今「一行一局一會」金融監管體制

資料來源：林柏州自行繪製。

支行—縣支行」等四級管理。本次改革調整為「總行—省級分行—地市分行」等三級管理，撤銷大區分行及分行營業管理部、總行直屬營業管理部（北京、重慶）、省會城市中心支行，並在 31 省設立省級分行（正局級）、在深圳、大連、寧波、青島、廈門設立計畫單列市分行，原對金融控股監管、消費者保護職能移交新成立的金監總局。³¹ 這些變動除將有利於人行在執行貨幣政策的權威、金融監管的獨立、金融監管的效能，省級分行與地方政府亦可協調配合，維護地方金融穩定。

第三，2023 年機構改革也對地方金融監管體制進行改革，尋求「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」，國家金融監督管理總局在 2024 年 4 月確立「總局—省局—分局—支局」四級垂管架構。³² 對於過去地方政府透過設置「金融辦公室」、「金融工作局」等單位，進行小額貸款機構、融資擔保機構、典當行、商業保理公司、地方資產管理公司等金融監管，卻存在「重發展，輕監管」的現象，³³ 現改為中央藉由地方派出機構對地方實施金融監管將有利於採取一致性做法。自此，地方金融監管權歸屬中央後，已逐漸被削弱。

針對系統重要性銀行（D-SIBs，俗稱「大到不能倒」銀行）監管上，以 2023 年為例，20 家系統重要性銀行（國有商業銀行 6 家，股份制商業銀行 9 家，城市商業銀行 5 家）資產規模合計占中國銀行業總資產的 61%，占到金融業總資產的 55%，³⁴ 中國希望針對這些具備較大市場規模

³¹ 〈多地金融委亮相 央地協同金融監管新格局加快形成〉，《新華每日電訊》，2024 年 2 月 27 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/mrdx/2024-02/27/c_1310765596.htm。

³² 〈助力全面加强監管 金融監管總局系統「四級垂管」架構正式建立〉，《人民網》，2024 年 4 月 10 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0410/c1004-40213107.html>。

³³ 劉志偉，〈改革開放後地方政府參與金融管理的歷史與走向〉，《金融法苑》（北京），第 2 期，2019 年，頁 108-119。

³⁴ 中國人民銀行、國家金融監督管理總局依《系統重要性銀行附加監管規定（試行）》，將進行系統重要性銀行附加監管工作，增強宏觀審慎管理與微觀審慎監管合力，促進系統重要性銀行穩健經營和健康發展。2023 年按系統重要性得分從低到高分為五組：第一組 10 家，第二組 3 家，第三組 3 家，第四組 4 家，第五組暫無銀行進入。〈系統重要性銀行需接受宏觀審慎監管 增強金融體系穩健性〉，《人民網》，2023 年 10 月 19 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1019/c1004-40099041.html>；〈中國人民銀行 國家金融監督管理總局發布我國系統重要性銀行名單〉，《國家金融監督管理總局》，2023 年 9 月 22 日，<https://big5.cbirc.gov.cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1128949&itemId=915&generaltype=0>。

及影響力的銀行，實施更高的附加監管措施，維護銀行業的健康體質，促進金融體系的穩定。

習近平在 2023 年 12 月召開的中央金融工作會議強調，要全面加強金融監管，有效防範化解金融風險。實際提高金融監管有效性，依法將「所有金融活動全部納入監管，全面強化機構監管、行為監管、功能監管、穿透式監管、持續監管，消除監管空白和盲區」，³⁵ 從創新金融、科技金融，再到地方金融監管的納編，說明習全面強化五大監管，具有深入掌控全國金融活動的實效。

三、防控金融風險

針對中國面臨的三大重點領域金融風險防控上，首先，房地產風險方面，受到疫情及經濟下行影響多個大型開發商深陷債務危機。習近平於 2016 年「中央經濟工作會議」首次提出的「房子是用來住的，不是用來炒的」（即住房不炒政策），2020 年住房城鄉建設部、人民銀行針對土地開發商高槓桿進行宏觀調控，要求開發商降低債務等「三線四檔」管理政策，³⁶ 直接造成流動性緊縮，衝擊中國房地產市場。負債規模最大的恆大地產集團在 2024 年 1 月遭香港高院頒布強制「清盤令」（將所有資產變賣套現以償付債務，最終解散公司）。根據中國證監會調查，該集團涉嫌在 2019 年、2020 年虛報收入人民幣 5,600 億元（2 兆 5,000 億台幣），遭罰款人民幣 42 億元。³⁷ 世茂集團積欠債務高達 15.8 億港元（65 億台幣）

³⁵ 〈中央金融工作會議在北京舉行〉，《新華網》，2023 年 10 月 31 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/31/c_1129951150.htm。

³⁶ 所謂「三線」分別是：1. 扣除預收款後的資產負債率不得大於 70%；2. 淨負債率不得大於 100%；3. 現金短債比小於 1 等三道紅線。「四檔」是將房企分成紅、橙、黃、綠等四檔管理。〈部分金融機構對「三線四檔」存在誤解〉，《人民網》，2021 年 10 月 16 日，<https://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1016/c1004-3225444.html>；〈住房城鄉建設部、人民銀行聯合召開房地產企業座談會〉，《住房和城鄉建設部》，2020 年 8 月 20 日，https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/gzdt/202008/20200823_246876.html。

³⁷ 〈江西省政協黨組書記、主席唐一軍接受中央紀委國家監委紀律審查和監察調查〉，《中央紀律檢查委員會國家監察委員會》，2024 年 4 月 2 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202404/t20240402_338566.html。

也遭清算申請。³⁸ 其他負債規模超過人民幣 1 兆元的碧桂園、萬科地產、綠地控股等大型開發商也都存在風險。

對於可能的社會衝擊，2022 年中國人民銀行、原銀保監會聯合提出《關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知》，透過提出展期、支持剛性及改善性住房需求貸款等 16 條金融舉措、保障性住房等「三大工程」手段，³⁹ 支持房地產市場平穩發展。

關於地方債務方面，《彭博社》（*Bloomberg*）2023 年 8 月報導地方政府融資平台（Local Government Financing Vehicle, LGFV）的隱性債務高達 9 兆美元，視為亞洲該年最大的金融風險。⁴⁰ 而據中國審計署資料，截至 2023 年底各省通過金融交易所向社會大眾融資達人民幣 373.42 億元，金融監理部門至少清理整治 50 家類似金融平台。⁴¹ 十四屆全國人大一次會議批准政府工作報告和《關於 2022 年中央和地方預算執行情況與 2023 年中央和地方預算草案的報告》，透露防範化解地方政府債務風險的手段，有優化債務期限結構，降低利息負擔，遏制增量、化解存量等。⁴² 人行行長潘功勝在 2024 年 8 月接受央視專訪指出，相關手段正降低融資平台數量和存量債務，大部分融資平台到期債務亦接續、重組和置換，顯著降低融資成本負擔，⁴³ 惟地方虛報財政收入，其中各省虛報金額分別達十

38 Scott Murdoch, "China's Shimao Faces Liquidation Suit over Failure to Pay \$202 Million Loan," *Reuters*, April 8, 2024, <https://www.reuters.com/markets/asia/chinas-shimao-faces-liquidation-suit-over-failure-pay-202-mln-loan-2024-04-08/>.

39 〈金融加力支持保障性住房等「三大工程」〉，《新華網》，2024 年 1 月 9 日，<http://www.xinhuanet.com/20240109/04a72b5aa90841cb8a895582542a13dd/c.html>。

40 "China's LGFV Insiders Say \$9 Trillion Debt Problem Is Worsening," *Bloomberg*, August 24, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-24/china-local-government-debt-has-investors-worried-about-bond-defaults>.

41 〈國務院關於 2023 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告〉，《中華人民共和國審計署》，2024 年 6 月 25 日，頁 7，<https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10423410/part/10423799.pdf>；〈金交所走向終局：金融泛化野蠻生長全行業將被關停〉，《新華網》，2024 年 3 月 26 日，http://www.news.cn/2024-03/26/c_1212345620.htm。

42 〈中央連續釋放地方債嚴管信號 降低隱性債務利息負擔〉，《央視》，2023 年 3 月 17 日，<https://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.com/2023/03/17/ARTIpf3ghxWtxZKIFT0BeTL230317.shtml>。

43 〈央行行長潘功勝：我國金融體系總體穩健 有序化解重點領域金融風險〉，《央視》，2024 年 8 月 17 日，<https://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.cn/2024/08/17/ARTI0M9Uz5dCdsDRO44gm6NQ240817.shtml>。

至百億，⁴⁴ 已見報的地方債務危機恐怕仍是冰山一角。

關於降低中小金融機構風險方面，⁴⁵ 銀保監會在 2021 年 1 月曾發布《關於進一步推動村鎮銀行化解風險改革重組有關事項的通知》，鼓勵村鎮銀行整併重組，⁴⁶ 2023 年 10 月，國務院再發布《關於推動普惠金融高質量發展的實施意見》希望在 5 年內建立多層次普惠金融機構組織體系。⁴⁷ 11 月，中央金融工作會議也要求做好科技金融、綠色金融、普惠金融、養老金融、數字金融五篇大文章，化解中小金融機構風險將從強化公司治理、加強人才隊伍、分類施策、堅守主責主業、提高准入標準加強監管等五方面著手進行。⁴⁸

2024 年 1 月，國家金融監督管理總局副局長肖遠企指出，從全國來看，「存在風險的中小銀行在數量和資產總額及不良資產總額之比例非常低」，全國中小銀行 3,912 家，總資產約人民幣 110 兆元，占銀行業總資產 28%，正實施高強度監管，收斂風險。⁴⁹ 從 2020 年 6 月中小金融機構總家數 4,064 家，2024 年 6 月降為 3,733 家，減少超過一成達 331 家，⁵⁰ 人行行長潘功勝在 8 月受訪更信心喊話，中國金融體系總體穩建，堅決守住不發生系統性金融風險的底線，尋求優化地方政府債務的融資平台、調

⁴⁴ 〈審計揭露中國地方政府財政造假 虛報收入超過百億〉，《中央社》，2024 年 8 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408200177.aspx>。

⁴⁵ 中小銀行是以資產規模的分類，指除工、農、中、建、交、郵儲六大國有銀行以外的商業銀行，包括全國性股份制商業銀行，城市商業銀行、農村商業銀行、農村合作銀行、農信社、民營銀行和村鎮銀行、農村資金互助社等銀行業金融機構。

⁴⁶ 〈中國銀保監會辦公廳關於進一步推動村鎮銀行化解風險改革重組有關事項的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2020 年 12 月 30 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/05/content_5577304.htm。

⁴⁷ 〈國務院關於推動普惠金融高質量發展的實施意見〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023 年 10 月 11 日，https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6908495.htm。

⁴⁸ 〈國新辦「金融服務經濟社會高品質發展」新聞發布會現場實錄〉，《國家金融監督管理總局》，2024 年 1 月 25 日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1149455&itemId=919>。

⁴⁹ 同上註。

⁵⁰ 〈銀行業金融機構法人名單（截至 2024 年 6 月末）〉，《國家金融監督管理總局》，2024 年 9 月 10 日，<https://www.cbirc.gov.cn/branch//view/pages/common/ItemDetail.html?docId=1177824&itemId=863>；〈銀行業金融機構法人名單（截至 2020 年 6 月 30 日）〉，《國家金融監督管理總局》，2020 年 8 月 21 日，<https://www.cbirc.gov.cn/chinese/docfile/2022/de97489be5524719863621645ae51ae1.pdf>。

降住房貸款利率、壓低高風險中小金融機構數量等做法。⁵¹ 顯見當前積極整改具有風險的中小金融機構，最終應會達成有效管控金融風險的目標。

四、深度推動金融反腐工作

在 2024 年 1 月舉行的二十屆中央紀委三次全會，習近平特別將金融、國企、能源、醫藥和基建工程等列為「權力集中、資金密集、資源富集領域」，針對這些重點領域應保持懲治腐敗高壓態勢，縱深推進反腐敗鬥爭。⁵² 同年 4 月，中紀委國監委公布二十屆中央第三輪巡視單位合計 34 個，其中金融機構占 17 家；相較於 2023 年 10 月公布的第二輪 2 家金融機構、4 月第一輪 5 家金融機構，⁵³ 數量暴增，顯見金融機構已成為現階段中央巡視重點。依中國審計署 6 月發布《國務院關於 2023 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告》顯示，重點審計的 12 家國有金融機構資產總額人民幣 60.43 兆元、負債總額 47.48 兆元，其中 4 家銀行有超過人民幣 680.59 億元貸款被挪作他用或空轉套利，3 家保險公司透過造假騙取和瓜分財政補貼人民幣 3 億元。同時也點出自 2023 年 5 月，重大違紀違法問題查處已移送約 310 件，牽涉約 1,200 人。金融監管部門司級幹部利用職務，以隱匿手段收取鉅額款項及股權，長期扶持特定民企，⁵⁴ 報告形容是「腐敗手段更加隱形翻新」。

⁵¹ 〈央行行長潘功勝：我國金融體系總體穩健有序化解重點領域金融風險〉，《央視》。

⁵² 〈習近平在二十屆中央紀委三次全會上發表重要講話強調 深入推進黨的自我革命 堅決打贏反腐敗鬥爭攻堅戰持久戰〉，《中央紀委國家監委網》，2024 年 1 月 8 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202401/t20240108_320563.html。

⁵³ 二十屆中央第三輪巡視對象 4 月 8 日公布。中央第三輪巡視單位 34 家，有財政部、人民銀行、審計署等 19 家單位。第二輪則是 33 家，有國家開發投資集團有限公司、招商局集團有限公司等 2 家金融機構；第一輪有 36 家機構，有中國融通資產管理集團有限公司、中國投資有限責任公司等 5 家金融機構。〈二十屆中央第三輪巡視對象公布〉，《人民網》，2024 年 4 月 9 日，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0409/c64387-40212073.html>；〈二十屆中央第一輪巡視完成進駐〉，《中央紀委國家監委網》，2023 年 4 月 9 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202304/t20230408_257511.html；〈二十屆中央第二輪巡視完成進駐〉，《中央紀委國家監委網》，2023 年 10 月 21 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202310/t20231021_301845.html。

⁵⁴ 中華人民共和國審計署，《國務院關於 2023 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告》。

自 2023 年起，中國開始加強金融反腐工作，多個大型金融機構指標性高階主管接連失蹤、遭調查。前中國央行副行長范一飛被控 1993 年至 2022 年，利用在中國人民建設銀行信託投資公司職務、中國投資有限責任公司副總經理兼上海銀行董事長、中國人民銀行黨委委員、副行長等職務便利，收受不法財物折合人民幣約 3.86 億元（17 億台幣），於 2023 年遭開除黨籍和公職。⁵⁵ 曾任中國銀行黨委書記、董事長劉連舸涉嫌在 2010 年到 2023 年間涉嫌利用中國進出口銀行、中國銀行多項職務違法放貸人民幣約 33.2 億元（150 億台幣）、收賄人民幣約 1.21 億元（5.45 億台幣）等問題遭調查起訴。⁵⁶ 其他如中國工商銀行董事長叢林、副行長張紅力、紀委書記劉立憲；前招商銀行黨委書記、行長田惠宇；中國銀行行長劉金；國家開發銀行副行長李吉平、副行長何興祥、副行長周清玉、副行長王用生。上海證券交易所黨委委員、副總經理董國群、中銀證券獨立董事丁偉、卸任的前中國證監會深圳監管局黨委書記、局長陳小澎也入列。⁵⁷ 民營金融機構華興資本創辦人包可；日本野村國際（香港）中國區投資銀行部主席王仲何接續遭調查。這些以金融反腐之名對金融機構高層進行的調查，一定程度引發金融圈的恐慌，連民營、外資金融高層亦難幸免於難。

肆、小結

習近平上任以來，金融監管機構歷經數次調整，從堅持「分業經營分業監管」，到順應金融市場發展，調整放寬為「混業經營分業監管」。因

⁵⁵ 〈中國人民銀行原黨委委員、副行長范一飛嚴重違紀違法被開除黨籍和公職〉，《人民網》，2023 年 6 月 9 日，<https://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0609/c1001-40010182.html>。

⁵⁶ 〈中國銀行股份有限公司原董事長劉連舸受賄、違法發放貸款案一審開庭〉，《新華網》，2024 年 4 月 24 日，<http://www.news.cn/20240424/3198569f6abe4e5e94a8847a5d3ab0cd/c.html>；〈中國銀行原黨委書記、董事長劉連舸嚴重違紀違法被開除黨籍〉，《人民網》，2023 年 10 月 7 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1007/c1001-40090269.html>。

⁵⁷ 〈中國加大金融反腐 證券業陷集體焦慮〉，《中央社》，2024 年 8 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202408250070.aspx>；〈2023 年金融反腐盤點：百餘名幹部被查、信貸領域成重災區〉，《第一財經》，2024 年 1 月 3 日，<https://m.yicai.com/news/101946022.html>；〈金融反腐持續深入：今年以來至少 87 人被查，含 8 名中管幹部〉，《中國新聞網》，2023 年 11 月 13 日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2023/11-13/10111127.shtml>。

應分業監管於國務院層級先是透過「金融監管協調部際聯席會議」，再成立議事協調機構「國務院金融穩定發展委員會」強化協調、訊息溝通。最終習近平以加快建設金融強國為由，藉黨成立「中央金融委員會」及「中央金融工作委員會」，直接加強黨中央對金融工作的集中統一領導，進一步弱化國務院的金融決策功能。習核心的黨中央全面掌握金融工作，除可讓習獨攬國政大權，也說明習重整黨對政府與市場關係，確立「金融服務實體經濟」的根本宗旨。而反腐鬥爭指向金融領域，表面上是落實習自十八大啟動的反腐鬥爭，避免「亡黨亡國」，實則藉緊抓「金權」，斬斷官商勾結，打擊重點人物、以肅清金融圈的政治隱患。

習近平自 2014 年提出「總體國家安全觀」，通過《反間諜法》、2019 年通過《外商投資法》等措施，造成外資撤離、中國經濟下行。期間，美中戰略競爭所產生的經濟安全問題、供應鏈重整，更讓中國經濟榮景一去不復返。當前中國經濟深受肺炎疫情影響，外貿結構亦受到美國有關「友岸外包」（friend-shoring）、歐洲「去風險化」（de-risking）及全球「供應鏈重整」（supply chain restructuring）等衝擊，經濟復甦的力道遲緩。由此看來，中國能否透過金融改革，掙脫當前金融所面臨的困局與潛在系統性風險，助力實體經濟發展，全面掌握金融權力的習近平將直接承擔所有責任。

