

# 国有金融机构监督机制研究

张 祎<sup>1,2</sup>, 侯亚铭<sup>3,4</sup>

(1.北京市水务局,北京 100033;2.中国人民大学法学院,北京 100033;3.中国移动通信集团有限公司,北京 100033;  
4.对外经济贸易大学国际经济贸易学院,北京 100033)

**摘要:**国有金融资本是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障。作为信用组织,国有金融机构是服务实体经济、防控金融风险、促进经济金融健康发展的重要力量。聚焦全面从严治党,作出健全党和国家监督体系这一战略部署。会将“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”专列一章作出重大制度安排。作为党领导下国家治理体系的重要组成部分,国有金融机构监督机制的现代化,是国家治理能力现代化的标志之一。当前,国有金融机构改革发展面临许多新情况,对监督也提出了新要求。进一步加强和改进国有金融机构监督机制,使之不断适应新发展要求,是推进国有金融机构法治化进程、增强服务实体经济能力的重要保证。

**关键词:**国有金融机构;监督机制;监督体系

**[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2020.30.055**

## 1 国家治理体系和治理能力现代化要求国有金融机构监督机制现代化

(1)国家治理体系和治理能力现代化历史进程的必然要求。党的十九届四中全会提出坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,即国家治理体系和治理能力现代化的“三步走”发展战略<sup>[1]</sup>,为国有金融机构监督机制创新发展指明了方向,理应“同频共振”。中国特色现代金融机构监督机制植根于社会主义实践并在改革发展中逐步摸索形成,在国有金融机构发展壮大历史进程中彰显出了强大生命力,其形成初衷是保障经济健康稳定发展。

(2)履行国有金融机构职责使命的必然要求。一是回答好“是什么”,明确监督的对象、内容和范围。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础<sup>[2]</sup>。从这个意义上说,监督对象是作为关键少数的国有金融机构高级领导干部、班子成员。监督内容不仅包括对全面加强党的领导和人财物等实体工作的监督,还包括对机制有效执行的监督。监督范围指对公有制经济的监督,包括国有及股份制金融机构以及混合所有制金融机构中的国有成分和集体成分。二是回答好“为什么”,明确监督的目的、任务和质效。当前,我国已形成以国有大型金融机构、国有股份制金融机构为主体,多种金融机构分工协作、互为补充的金融格局。失去了国有金融机构这个党执政兴国的重要支柱和依靠力量,公有制主体地位、国有经济主导地位就无法坚持,党的执政基础和地位就无法巩固<sup>[3]</sup>。基于此,国有金融机构监督的目标是保证其朝着正确的政治方向发展,增强服务实体经济能力;任务是强化对作为关键少数的领导干部的监督,实现对所有行使公权力人员的监督全覆盖;质效是实现互利共赢。

(3)完善金融服务、防范化解金融风险的必然要求。完善金融服务、防范化解金融风险特别是防止发生系统性金融风险,是金融工作的根本任务。金融安全是国家安全的重要组成部分,金融活,经济活;金融稳,经济稳。经济兴,金融兴;经济强,金融强<sup>[4]</sup>。面对复杂的形势任务,国有金融机构既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的招数;既要打好防范风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的主动战,做到战而有策、战而有备、战而有术<sup>[5]</sup>。我国金融发展取得历史性成就,但金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部还存在多重风险隐患。进一步健全完善金融机构制度体系,用监督机制管住人、看住钱、扎牢防火墙十分必要。

## 2 国有金融机构监督机制面临的现实问题

近年来,国有金融资本规模稳步增长,实力不断壮大,运营效益明显提升。在监督机制方面,已确立了以国务院金融稳定发展委员会抓总、中国人民银行、银保监会、证监会为架构的分业监管体系。2018年7月,随着《中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》出台,国有金融机构监督体系日臻完善,监督“最后一公里”正在探底,但距离高质量发展还有一定差距。

(1)对国有金融机构进行外部监督的体系仍需进一步完善。一是外部监督顶层设计需进一步完善。从委托代理关系看,我国已建立起全国人大-国务院和地方政府-金融监管机构-国有金融机构四个层次的委托代理关系,形成了三种监督与被监督的关系<sup>[6]</sup>。①人民代表大会及其常委会作为权力机构,是最高委托人,对国务院和各级地方政府履行出资人职责情况进行监督。②对金融监管机构的外部监督,金融监管机构一方面向国务院报告国有金融资本监管情况、国有金融资本服务实体经济能力情况,另一方面接受国家行政管理职能部门的监督,如审计署、发改委、财政部等部门的监督。③通过派出董监高等方式实现金融监管机构对国有金融机构的监督。从法律层面看,《企业国有资产法》规定了人大监督、行政监督、审计监督和社会监督四种监督形式,属于外部监督范畴<sup>[7]</sup>。各外部监督主体如何协调配合,谁牵头抓总、谁跟踪落实,目前还缺乏顶层设计。二是各类监督主体的监督合力尚需进一步加强。受多种因素制约,各监督主体间协调不足,沟通渠道不够顺畅导致信息共享不够,多头监督、分段监督、重复监督时有发生。

(2)国有金融机构内部监督仍有不适应新发展要求的部分。一是内部监督力量相对分散,监督成果共享及运用效果不佳。作为最直接有效的监督方式,内部监督在防范低层次风险方面能发挥较好作用,但随意性和不确定性较大。监督者与被监督者在长期“共存”中自然而然成为“同体”,即使有内部监督,有时也容易异化为组织内部的“自省”或“自律”。实践中,国有金融机构股东会、董监会、纪检监察、巡视审计、风险合规等内部监督主体往往在自己的领域有侧重,在对全局和整体的监督上力度不够。二是监督主体权、责、利设计不尽合理,可操作性不够。在内部监督权力配置中,各监督主体的监督成果与监督主体没有必然的利益联系,监督不到位或监督失败很少有责任追究,各主体开展监督的内生动力不足。三是“各管一段”的监督模式导致了在一些职责边界不够清晰的领域,容易产生

监督不到位不到底的情况。

(3) 监督机制保障防范化解系统性金融风险的有效性不足。伴随经济规模增长,各种矛盾风险不断暴露并集中传导和体现于金融领域,逐步演化为系统性风险。金融风险已成为当前最突出的风险,习近平总书记多次就该问题作出重要批示。在防范化解流动性风险方面,当前各类监督机制不可谓不多,但有效性和穿透力还不够,“有制度无机制的空转”一定程度存在。

### 3 国有金融机构监督机制现代化的目标路径

金融是国家重要的核心竞争力,金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度<sup>①</sup>。完善和发展国有金融机构监督机制,要进一步加强顶层设计,不断调动各方积极性,通过监督刚性约束,确保国有金融机构沿着有利于服务实体经济发展和防范化解系统性金融风险的方向稳步前行。

国有金融机构监督机制现代化的目标包括:①监督机制顶层设计日臻完善,党统一领导、各监督主体分工负责的工作机制基本建立。②大监督格局初步形成并稳健运行,以党内监督为主导,各类监督贯通协调的机制更加高效。③监督机制保执行促发展的效应更加凸显。

(1) 进一步加强党对国有金融机构的领导。一是在监督机制把准政治方向上下功夫。着力加强党对国有金融机构监督体系建设的统一领导,牢牢掌握主导权,通过监督督促党组织严格贯彻落实党的理论路线、方针政策、重大决策部署,把准政治方向。二是在监督机制发挥传导效应上下功夫。通过有效监督层层传导压力,正向督促国有金融机构把融通经济、提升核心竞争力和综合效益作为根本出发点。三是在监督机制发挥“关口前移”作用上下功夫。持续建强国有金融机构各级监督组织,实现关口前移,确保国有金融活动开展到哪里、监督机制就跟进到哪里。

(2) 完善发展外部监督体系。一是进一步盘活外部监督力量。把党内监督同纪律监督、巡视监督、人大监督等贯通起来,发挥审计监督、统计监督职能作用,构建起外部监督体系。充分利用大数据等新手段推动高质量监督。建立健全各类监督主体发现问题、跨部门协作、上下联动、整改落实、成果运用等五项机制,形成监督闭环。及时出台以资管新规为代表的监督机制,强化金融监督专业性、统一性和穿透性,实现对所有金融活动监督全覆盖。二是进一步完善外部监督机制。建立健全重大决策失误责任追究制度,规范重大决策责任的追究程序和办法。建立健全全国有金融资本经营责任目标确定方法体系,在清产核资、摸清家底的基础上签订经营目标责任书。建立健全激励约束机制和监督权责清单,在延展监督覆盖面的同时强化问责力度。

(3) 巩固夯实内部监督体系。一是落实国有金融机构各级党组织主体责任,发挥派驻纪检监察组专责监督职能。二是充分发挥巡视、审计、风险合规等监督主体作用,明确监督边界,强化专业监督。三是不断夯实国有金融资本监督基石,完善产权登记、产权评估、产权转让、收支管理、差异化绩效考核等基础制度,健全覆盖全流程的基础管理体系。四是健全法人治理结构监督。规范国有金融机构“三会”与经营管理层的关系,强化董事会监督职责和制衡机制,不断规范高管人员履职行为。

(4) 内外部监督贯通协同、同向发力。一是建立健全横向协同、

纵向贯通、互联互通的监督工作机制。推动各类监督主体发挥各自优势,实现共建、共享、共治。着力消除内部监督盲区,将所有行使公权力的人员置于监督之下。着力健全协作配合机制,形成权责协同、运行高效的监督网络。二是建立监督工作流程图、监督发现问题清单、监督整改情况表,做到哪里问题“露头”、监督就跟进到哪里,切实提高监督实效。三是明确对监督发现问题进行分类查处的制度安排。建立问题线索分类移交机制,违规问题由有业务管理权限的职能部门牵头,违纪违法问题由派驻纪检监察组牵头,组织人事、党建部门按规定执行各类处分。

### 参考文献

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定.新华网,2019-11-05.
- [2] 习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的重要讲话引起热烈反响.新华社,2016-10-23.
- [3] 如何完善金融服务、防范金融风险?习近平作出这些重要指示!中国新闻网.<http://www.chinanews.com/cj/2019/02-25/8764530.shtml>, 2019-02-25.
- [4] 何德旭.打好防范化解金融风险攻坚战.求是,2018(13).
- [5] 李福.关于国有企业外部监督思考[M].网友观察,2015(5).
- [6] 中华人民共和国企业国有资产法.2008年10月28日十一届全国人大常委会第五次会议通过.
- [7] 习近平:深化金融供给侧结构性改革 增强金融服务实体经济能力.新华网 [http://www.xinhuanet.com/2019-02/23/c\\_1124153936.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-02/23/c_1124153936.htm), 2019-02-23.
- [8] 李克强谈深化国企改革:实现国有资产保值增值[EB].中国政府网,2017-12-15.<http://www.qhnews.com/newscenter/system/2017/12/15/012494556.shtml>.
- [9] 最高检召开法律监督体系和监督能力现代化建设座谈会[J].法制日报、法制网,2019-12-19.[http://www.jcy.gov.cn/jctu/201912/20191220\\_2744879.shtml](http://www.jcy.gov.cn/jctu/201912/20191220_2744879.shtml).

作者简介:张祎(1988-),女,汉族,学士,现任职北京市水务局,中国人民大学法学院硕士在读,研究方向:民商法学;侯亚铭(1984-),男,汉族,硕士,现任职中国移动通信集团有限公司,对外经济贸易大学国际经济贸易学院在职人员高级课程研修班学员,研究方向:金融学。