

海南自贸港建设背景下地方金融监管不足与优化

张润生¹ 方翼飞²

1. 三亚学院信息与智能工程学院 海南 三亚 572000

2. 三亚学院盛宝金融科技商学院 海南 三亚 572000

摘要: 自海南省建省以来,从建立经济特区、到国际旅游岛建设、再到海南自贸港建设,海南省金融业在挫折中前进。实施高质量金融监管是海南自贸港金融业创新与开放的重要保障,海南省金融发展存在金融创新与金融监管不平衡、机构设置和人员不足、金融监管的法律保障尚不健全等现实困境。海南地方金融监管改革应当进一步完善市县两级金融监管管理体制,加强地方金融监管领域法治建设,优化地方金融监管部门职责等。

关键词: 海南自贸港;地方金融监管;监管沙盒

2018年4月13日,我国决定支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自贸港建设,分步骤、分阶段建立自贸港政策和制度体系。2020年6月1日,中共中央、国务院正式公布《海南自贸港建设总体方案》,明确海南自贸港的实施范围为海南岛全岛。到2025年,将初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自贸港政策制度体系,到2035年,成为我国开放型经济新高地,到本世纪中叶全面建成具有重大国际影响力的高水平自贸港。

在自贸港建设背景下,海南金融组织机构数量和规模迅速扩大,并在多功能自由贸易账户、合格境内有限合伙人境外投资等领域做了大胆创新尝试,为海南经济高质量发展提供了重要支撑。但整体上看,海南金融业发展规模仍较小,仍存在非法集资、金融诈骗等地区性整体风险明显增大。随着地方金融监管体制改革推进,地方成为金融风险防范与化解的重要战场。在海南自贸港的建设背景下,海南省地方金融监管体制改革面临什么样的挑战以及如何应对,本文通过梳理自贸港建设以来海南省金融监管历史与改革,剖析不足,探索更加创新开放的金融监管体系。

1 海南地方金融监管的历史进程

自1988年建省以来,海南省社会经济得到长足发展,金融业在挫折中前进。海南省金融发展与监管经历五个不同的发展阶段:

1.1 1988年—1992年:金融业超常规发展,金融监管不到位

1988年海南建省及设立经济特区,使得海南金融业

区域开放和行业改革的双重机遇。建省初期海南金融业取得了突飞猛进的发展,成为国内金融机构最为密集,金融人才最为集中,金融经营环境相对宽松和金融业务创新最为活跃的地区之一。随着1988年四家国家专业银行分工经营全面改革创新,各专业银行海南分支机构不仅打破了专业分工的壁垒,而且开始突破行业分工界限,向信托、证券、保险、房地产、投资等领域发展,形成了事实上的综合经营模式。

开放的金融带来了蓬勃发展的动力,同时也对金融监管提出了较高要求。但由于历史、体制、思想和经验等多方面因素局限,大一统的单一银行、缺乏金融监管的问题有待进一步探索和解决,金融业超常规发展所蕴藏的风险并未引起当时金融监管部门足够的重视。

1.2 1993年—1997年:金融风险集聚爆发,强化金融监管,整顿金融秩序

随着海南房地产泡沫的破灭,金融机构的正常经营受到了重大冲击,金融创新节奏减缓,金融业发展步履沉重,金融业发展经历了严峻的考验。海南从全国金融业发展的领先地位转变为“金融高风险区”,坏账、挤兑、整顿、重组、救助、关闭等成为这一时期海南金融业的关键词。

针对金融风险集聚爆发,人民银行海南省分行在加强制度规范建设同时,采取有力措施加强金融监管,整顿金融秩序。先后制定《海南经济特区信托投资公司监管暂行办法》《海南城市信用社机构设置和业务监管暂行办法》《海南省抵押贷款管理暂行条例》《海南省地产投资券管理暂行办法》,通过建立和实行金融监管领导责任制、金融监管季度报告制度、重大金融风险案件快速上报制度、对金融机构的非现场监管制度、非银行金融机构法人代表和高级管理人员谈话制度等,提高了

项目基金: 2023年海南省大学生创新创业训练计划项目《金融科技时代下海南自贸港金融监管体系创新与重构》(项目编号:S202313892026)

金融监管的规范性和工作效率。

1.3 1998年—2003年：金融重建与再造，金融监管得到加强与改善

1998年，东南亚金融危机爆发，国内外经济形势复杂多变。海南省金融机构资金流动性普遍不足，形成大量不良资产，中小金融机构面临一定程度上的支付困难，信托投资机构被关闭整顿，外资金金融机构大多都退出海南市场。2001年11月我国正式加入WTO，包括海南在内的国内金融业进入改革与机遇并存的关键期。

在这一时期，中国银行海南省分行、海南银监局、海南证监局、海南保监局相继设立，地方“一行三会”金融监管格局初步形成。同时，外资金金融机构退出与改制，期货机构清理整顿等，对海南银行业、证券业恢复奠定了基础；政策性银行分支机构设立，四大资产管理公司办事处设立等，也为海南金融业恢复提供了新动力。

1.4 2004年—2009年：金融稳步恢复上升，金融稳定履职效能提升

随着海南积压房地产处置工作不断推进，成效逐步显现，海南经济呈现加速增长态势。连年亏损的海南银行业在2004转折性地出现了账面盈利。2006年海南摘掉了“金融高风险地区”的帽子。2007年开始海南金融工作的重心从处置遗留金融问题转移到谋划金融改革发展上来，致力于全面提高金融业服务质量和水平，增强金融业综合实力和竞争力。

在金融监管方面，省人民政府金融工作办公室成立，为海南省金融发展与监管建立了新的协调机制。海南省银监局加大对不良资产处置力度，商业银行不良资产得到有效控制。同时人民银行海口中心支行积极推进全省征信体系建设，率先在全国建立社会信用体系建设联席会议制度。海南证监局制订并实施《海南辖区证券公司综合治理实施方案》，摸清证券公司风险底数，全面完成证券公司风险问题整改，实现客户保证金独立存管，规范证券公司经营行为。

1.5 2010年—2017年：金融发展新机遇，区域金融监管水平不断提升

2010年，国务院发布《关于海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，将在2020年把海南建设成世界一流海岛休闲度假旅游胜地使之成为开放之岛、绿色之岛、文明之岛、和谐之岛。同时，海南省金融业发展以“五个一”工程建设为抓手，深入推进金融业改革开放，组织体系日趋健全，业务规模进一步扩大，资产运行质量稳步改善，服务水平不断提升，支持经济社会发展力度显著增强。

在金融监管方面，海南省金融工作办公室升级为副厅级机构，与人民银行海口中心支行、海南银监局、海南证监局、海南保监局等共同组成海南地方金融监管主力，共同维护海南金融业发展的可持续性和稳健性，防范系统性风险的发生。

1.6 2018年—至今：海南自贸港金融发展特色探索之路

自2018年4月13日我国决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，特别是《海南自贸港建设总体方案》正式发布后。海南金融业呈现出新的发展态势，海南金融组织机构数量和规模迅速扩大，金融从业人员数量与素质大量提升的同时，多功能自由贸易账户、合格境内有限合伙人境外投资等金融领域做了大胆创新尝试。

在海南金融监管机构设置方面。2018年9月，海南省地方金融监督管理局，成为海南省人民政府直属机构。2024年5月，成立省委金融委员会和省委金融工作委员会，进一步完善金融工作体制机制。至此，省委金融委员会和省委金融工作委员会、海南省地方金融监督管理局、人民银行海南省分行、海南证监局、国家外汇管理局海南省分局共同组成海南地方金融监管体制。

2 海南自贸港建设以来海南金融监管的现实问题

2.1 地方金融监管组织架构不健全

经过2023年金融体制改革后，我国金融监管部门将形成“一行一总局一会一局”新格局。此次金融监管部门改革是顺应时代变化和新型金融行业变化趋势下监管结构再升级，进一步把原先金融体制改革中、金融监管工作中遇到的一些边界模糊、职责交叉、管理重叠的问题进行系统性完善^[1]。

省级监管架构由省委金融委员会、省委金融工作委员会、地方金融管理局与央行海口分行、海南证监局、外汇局海南分局共同构成。市县层面呈现差异化配置，三亚设金融发展局，海口设金融管理局，儋州、三沙保留金融监管分局，其余县市仅由县金融办、银保监监管组及央行县域支行承担监管职能。全省金融监管体系呈现“倒金字塔”结构，省级机构职能完备，县级监管力量严重薄弱。多数区域仅靠县金融办统筹，专职执法人员短缺且专业能力不足，导致风险监测响应滞后，基层金融治理效能受限。

2.2 地方金融监管权责划分不够明确

在海南自由贸易港封关建设大背景下，海南金融业有了长足的发展，金融开放与创新有了诸多尝试。但社会融资仍以商业银行间接融资为主导，小额贷款、融资担保、典当行等地方性金融机构规模偏小，对实体经济

支撑有限。

现行体制下,地方政府承担属地金融风险处置无限责任,却缺乏与之匹配的监管权限,导致“重发展轻监管”倾向突出。非法集资、金融诈骗案件频发,海航集团、大东海A等风险事件处置中,地方金融局既面临执法权限不足的困境,又遭遇中央派出机构主动作为有限的协同障碍。与此同时,自贸港建设加速推动私募基金、小贷公司等机构规模扩张,地方金融监管能力与快速增长的创新业态矛盾加剧。

2.3 金融监管体制改革缺乏自由贸易港特色

海南作为我国探索世界自由贸易港的伟大尝试,海南制度集成创新工作成效明显,100余项制度创新完成,涉及包括医疗、金融、贸易等多个领域。而在金融领域,在多功能自由贸易账户、合格境外有限合伙人、合格境内有限合伙人境外投资等领域做了大胆尝试。但与之配套的金融监管机构设置,却与其他省市并无二致。更好的自由贸易港金融创新与开放的探索需要更为宽松且严谨的金融监管土壤助力。

2.4 自由贸易港金融监管法律保障不健全

《关于金融支持海南全面深化改革开放的意见》出台,为海南自贸港金融创新补齐制度短板、夯实发展基础。但现行法律供给存在双重滞后:其一,尚未出台相关地方金融监管法规,《海南自由贸易港地方金融监督管理条例》尚处立法筹备阶段;其二,现有政策框架缺乏与跨境金融开放相匹配的专项法律条款支撑,导致监管效能与创新需求错配,制度性交易成本居高不下。

3 海南自由贸易港金融监管优化路径

2018年地方金融监管体制改革赋予海南自贸港金融创新开放机遇,但当前监管体系仍存在风险防控能力不足等现实问题。构建适配性监管协调机制以强化风险治理能力,保障金融改革与风险防控动态平衡尤为必要。

3.1 健全完善市县两级地方金融监管部门的管理体制

省级层面构建“省委金融委+省委金融工委”双核领导架构,统筹协调省地方金融监管局、央行海口分行、海南证监局协同构建监管框架。市县两级实施垂直化改革,有条件区域设立地方金融监管分局,专职承担辖区金

融组织准入、风险处置职责,剥离与财政、政府办等部门的隶属关系,实行省级直管模式,确保监管权责独立化。

3.2 加强海南自由贸易港金融监管法治建设。

地方金融监管权配置依赖中央主导的机构改革与法规制定,但后者存在周期长、协调难等客观限制。《中华人民共和国海南自由贸易港法》为制度创新提供立法支持,需对标国际自贸港标准,构建“基本法+地方性法规+商事仲裁”法治体系。加速出台《海南自由贸易港地方金融监督管理条例》,明确监管权责边界,填补跨境金融监管规则空白,形成与开放创新相匹配的法治支撑。

3.3 探索尝试海南自由贸易港发展相适应的创新金融监管方式。

监管科技作为金融监管与科技的有机融合产物应运而生,为提高金融监管机构监管水平和效率,降低金融机构合规成本提供强有力的技术支持。在海南自由贸易港探索性尝试创新性监管方式成为可选择路径之一,如在海南自由贸易港建设中可尝试应用监管沙盒,在保护金融消费者权益基础上,加强各部门协同合作,解决地方金融监管主体分散、监管边界不清,监管缺乏协调等问题,打造地方金融监管新局面,提高地方金融监管效率和水平^[2]。

结束语

作为中国最大的经济特区、最大的自由贸易试验区和唯一的中国特色自由贸易港,海南社会经济发展拥有无限潜力。作为经济发展重要血脉,金融业开放创新与风险监管相得益彰。因而,应当建立符合海南自由贸易港现代金融特点、统筹金融创新与发展相协调的金融监管体制,建立健全自由贸易港金融监管法治体系,推动金融监管全覆盖,实现金融创新发展,成为中国经济开放的新高地。

参考文献

- [1]陈斌彬.论中央与地方金融监管权配置之优化——以地方性影子银行的监管为视角[J].现代法学,2020,42(01): 103-115.
- [2]方翼飞.监管沙盒在海南自贸港建设中的实施构想[N].中国社会科学报,2020-9-24.