

智慧监管提升金融监管质效

裴 光

习近平总书记指出，高质量发展不只是一个经济要求，而是对经济社会发展方方面面的总要求。党的十九届五中全会提出，要坚持创新在我国现代化建设全局的核心地位，深入实施创新驱动发展战略，建设科技强国、数字中国，推进国家治理体系和治理能力现代化。随着实体经济和银行业保险业的加速数字化，银行业保险业监管的内涵与外延都发生了巨大变化，需要由规制监管、经验监管、线下监管等传统监管逐步迈向智慧监管。

智慧监管是金融监管部门在关键核心技术自主可控及网络安全风险有效防御的前提下，运用信息技术和数据驱动监管方式变革，通过积极应用人工智能、区块链、云计算、大数据等科技实现金融监管数字化转型，融合各方数据，挖掘数据价值，实现全方位态势感知、多维度分析评估和实时化预警处置。智慧监管是解决当前银行业保险业监管资源严重不足，推动金融监管高质量发展的重要抓手。发展智慧监管需要革新理念、完善制度、再造组织和涵养生态，需要政府机关、科技部门、监管机构、金融和实体企业数据共享、协同监测、联动处置，需要将传统金融监管的“金融机构+监管部门”二元模式升级为智慧监管生态，实现跨区域、跨行业、跨市场的实时精准监管。

金融科技的蓬勃发展给金融监管带来前所未有的机遇与挑战

科技创新为现代化监管能力建设注入新动能

金融行业是我国率先践行数字化转型的行业之一，金融科技应用在许多方面已



处于世界前列。金融科技的广泛运用，使金融行业不断提升金融服务体验、提高运行效率、创新金融产品、改进风险管理，这些都为监管现代化奠定了坚实基础。一是数据基础。目前，移动支付、电子清算、网上银行、网络信贷等飞速发展，银行业离柜交易率接近 90%，小微企业贷款审批周期从过去的 20 ~ 30 天到现在“秒申秒贷”“立等可到”，保险公司已实现投保、核保、理赔和付款全流程线上服务。银行业、保险业机构已经进入数据驱动业务发展阶段，积累了大量高价值数据，监管部门可融合监管数据、交易数据、商业信用数据等，开展监管大数据挖掘，有效实施“穿透式监管”。二是技术基础。从数字化到平台化，再到融合化，移动互联网、云计算、大数据、人工智能等新一代科学技术的成熟和大规模商业应用，不仅为金融发展也为监管工具变革，提供了坚实的底层物质技术基础。大型金融机构和科技公司在数据安全、机器学习、合规管理等

方面也有成熟技术和应用，监管部门可以在此基础上快速实现风险管理与系统评估、合规管理与报送、数字化报告、内部行为监控等数字化建设目标。三是产业基础。在传统金融与新金融交织发展的情况下，不仅金融机构，包括金融科技公司在内的多种市场主体都已成为监管对象，监管领域也由实体领域向虚拟领域发展。尤其在国际金融危机后，金融监管日趋严格，金融机构合规需求上升，催生出一大批专业化的监管科技公司，运用新技术提供专业化合规解决方案、风险管理方案，日渐成熟的监管科技产业链将加速智慧监管进程。同时，近年来监管部门通过建立多样化附属公司的方式探索发展智慧监管，培养了大批人才，积累了丰富经验，成为开展智慧监管的重要支撑。

金融服务数字化转型对金融监管提出新挑战

金融机构以客户的需求和体验为出发点，运用大数据、云计算、人工智能、区

区块链等科技优势，构建新生态、服务新领域、展现新特色、带动新增长，但在网络安全、数据保护、市场垄断等方面提出了新挑战。金融监管需要建立更加适应数字化时代要求的监管方法和手段，确保市场公平和金融稳定。一是数据驱动模式挑战传统监管方式。随着新一轮科技革命和产业变革，数据已成为国家战略资源和生产要素。在数据海量时代，新产品、新业态和新的操作方式等创新金融服务层出不穷，传统的监管理念和报表统计、人工分析、现场检查“人海战术”式的监管已然无法适应金融交易日渐庞杂的现状，尤其是面对层层嵌套、跨行业、跨区域、跨境金融交易，如何实现非接触式、穿透式监管，按照“实质重于形式”原则揭示各种金融产品的业务性质和商业逻辑，严峻考验监管部门对数据的理解、挖掘和处理能力。同时，金融风险的跨界传染性、外溢性、隐蔽性和传导速度不断增加，面对复杂多变的风险态势，必然要求金融监管发展与之相适应的监管工具和手段。应用监管科技充分发挥数据要素价值，将金融机构全链条数据和政府、企业等外部数据综合进行归集、加工和分析，突破传统监管方式，才能高效、准确实现穿透监管的目标。二是网络安全风险挑战监管底线。中国银保监会主席郭树清同志在《完善现代金融监管体系》一文中指出：“科技变革有利于发展普惠金融、提升服务效率，但也使金融风险的形态、路径和安全边界发生重大变化。数字货币、网络安全、信息保护已成为金融监管的全新课题。”金融业历来是网络安全问题发生的重灾区，2019年不同行业发生的重大网络安全事件中，金融行业占比高达30%，在金融行业细分领域的网络安全事件分布中，银行业占比最高，高达28%。全天候线上金融服务在便利金融消费者的同时，也提高了金融机构遭受外部冲击的概率，对实时监测和突发事件管理能力形成挑战。与此同时，金融科技发展水平加剧分化，金融机构特别是中小金融机构，对关键核心技术、外包服务的依赖程度越来越高，保

护金融网络安全日益成为防范金融风险的重要组成部分。三是金融科技发展挑战现有市场体系与监管能力。大型互联网企业进入金融服务领域，推动传统银行业保险业业务形态发生深刻变化，在提高金融供给效率、降低金融服务成本、改善金融消费者体验等方面发挥了一定的作用，但也滋生了市场垄断、欺诈，以及打着科技的旗号从事金融业务规避监管等突出问题。金融科技的“野蛮生长”考验监管部门的监管定力与监管能力。不管任何业态的金融业务，都要按照相应的规则规范、法律法规管理，不能有例外。如果监管者缺乏充分的技术手段，将难以对金融科技寡头的信用风险、流动性风险、客户隐私保护、数据垄断和滥用等问题进行动态监测，实时追踪和及时预警。

广东银保监局监管数字化转型创新实践

广东是我国改革开放的排头兵、先行地、实验区，是《粤港澳大湾区发展规划纲要》落地实施的核心区，金融主体多元、市场交易活跃、创新要素集聚、产业体系完备、人才资本雄厚，有能力、有条件在探索监管科技应用、促进监管数字化转型、以智慧监管引领金融高质量发展等方面贡献更多先行先试经验。近年来，广东银保监局坚决贯彻执行党中央、国务院的决策部署和中国银保监会的总体工作安排，围绕建设国际金融枢纽这一总体定位，提高政治站位，深化改革创新，加强多方联动，大力支持银行业保险业运用前沿技术促进行业创新，积极研究“智慧监管”实践图谱，稳步推进数字化转型项目落地应用，以科技赋能为建设粤港澳大湾区提供金融支持。

立足于大数据挖掘，实现穿透式监管

通过推动大数据技术和人工智能在监管领域的应用，发挥监管科技的潜能，提高监管者对系统性风险的识别监测和防范能力，为行业行稳致远保驾护航。

实践之一：大数据风险预警系统。为进一步提高数据分析效率，降低建模难

度，实现快速跨行分析及资金追踪，广东银保监局以EAST系统（Examination and Analysis System Technology，中国银保监会检查分析系统）为基础，开发了“大数据风险预警系统”，实现高效、快速、便捷的跨行监管数据分析。“大数据风险预警系统”可以根据监管人员需求，灵活构建各类风险监测和检查分析模型，并通过对多家机构EAST数据的关联查询和深度分析，及时、精准、客观地识别风险状况。截至2021年2月底，大数据风险预警系统累计采集数据70余T，累计模型总数为1959个，近两年现场协查查询次数近7.5万次，流水查询效率提升50%以上，800亿条交易流水记录达到秒级返回查询结果，实现数据概览、可视化建模、流水追踪、专题风险预警等功能，极大地提高了非现场监测分析的精准打击能力。未来将加强与地方政务数据管理部门、地方金融监管部门合作共享，拓展数据采集范围，丰富大数据挖掘场景，探索将“大数据风险预警系统”应用在非现场监管、日常监测分析、市场准入、公司治理评估等监管流程。

立足于监管信息化建设，深化“放管服”改革

通过加强系统建设，提升监管信息化水平，加速内部管理运行，提高监管资源配置效率和监管能力，推进金融监管供给侧结构性改革，放得更活、管得更准、服务更优，让金融监管成为金融高质量发展的强大助推剂。

实践之二：广东银保监局准入备案管理系统（湾区试用版）。为推进“放管服”改革，进一步规范、简化准入备案流程，广东银保监局运用区块链技术建设了“广东银保监局准入备案管理系统（湾区试用版）”，实现大湾区辖内银行业保险业机构高管和机构备案全流程电子化运行，备案时间为7×24小时，备案流程最短只需5分钟。首笔报告事项于2021年1月29日正式落地，目前已处理400余件机构及高管备案，标志着准入管理模式由传统的“线下”进入“线上”时代，准入管理周

期由过去的“月度”进入全天候“分秒”时代。与此同时，系统还具有从业人员处罚信息一键关联、确认回执自动秒达、办理时限智能提醒，以及多维度统计查询等功能，为行政许可的准入备案监督管理工作提供了强大支撑。未来将继续强化数据整合、挖掘和分析，并探索将系统适用范围复制推广至全辖银行业保险业机构，确保简政放权事项“放得下、接得住、管得好”。

立足于构建高质量发展新格局，探索跨机构数据安全共享新机制

通过完善监管数据标准和推动数据共享平台建设，引领金融机构强化数据治理，扩展数据渠道，夯实数据基础，发挥数据价值，为金融行业的高质量发展提供新动能。

实践之三：基于区块链的数据共享平台。中小银行因自身发展历程短、客户群底子薄，在风控模型应用中对外部数据需求强烈，但是跨机构及跨行业的数据共享缺乏合理有效的共享机制和安全可控的应用环境。自2019年起，广东银保监局组织辖内5家银行机构探索利用区块链技术构建“弱中心化”的数据共享平台。截至目前，该平台已上线外包风险信息共享模块、银行业从业人员处罚信息共享模块，并正在建设统计信息共享模块，共覆盖全辖656家银行业金融机构，共享信息近3万条，查询5000余次，为银行业信息共享提供可靠数据渠道，构筑行业信息“过滤网”。2021年，广东银保监局进一步探索联邦学习在EAST数据跨行共享中的应用，参与各方不需共享数据，仅加密交换模型参数实现联合建模，在数据“可用不可见”的前提下，达到了数据产权保护和数据价值挖掘共享的“不可能双目标”，并以此推动了行业整体风控能力的提升。未来广东银保监局将以“共建共治共享”为基本原则，进一步向辖内银行保险机构推广应用工作成果，逐步扩展和丰富共享的业务数据类型和范围，开放接纳更多机构接入平台，并进一步采用联邦学习的方式，联合各机构开展跨行建模

并共享模型结果，提升银行保险机构的风险及合规管理水平。

智慧监管全境实施路径思考

习近平总书记指出，要运用现代科技手段和支付结算机制，适时动态监管线上线下、国际国内的资金流向流量，使所有资金流动都置于金融监管机构的监督视野之内。在当前经济金融形势下，仅在广东实现智慧监管并不能充分发挥智慧监管的效能，而是要从点到面，在全境实现智慧监管。实现这一目的，可以从以下三个方面持续发力。

以数据治理为保障，充分挖掘数据要素内在价值

金融业作为典型的数据密集型行业，数据已经成为金融服务的重要生产资源。每天都在生成的海量数据，对以数据为基础的金融监管产生深刻的影响。面对海量多源异构金融数据，需要加强数据治理，实现监管数据标准化，加强数据资源整合和安全保护，才能充分发挥数据要素的关键价值。一是完善标准体系。充分发挥国标委、金标委、保标委和地方标准化委员会的作用，从基础标准、技术标准、应用标准、管理标准等方面进行统一，完善标准体系，建立层次化、规范化、协同化的数据治理体系，利用API、“探针”嵌入等方式优化监管数据采集手段，实现监管部门与金融机构实时、准实时数据交互，减少人工干预、降低合规成本，从而推动金融机构强化数据治理、提升数据质量。二是加强数据资源开放利用，金融监管部门、政府机关、金融机构、行业组织等主体在安全可控的前提下，通过共建平台、应用对接、联合建模等方式创新数据使用手段，连通数据孤岛，畅通数据跨部门、跨行业、跨区域流通渠道，推进部门间数据开放共享、合作共赢。三是加强数据价值挖掘，在确保国家安全、商业秘密和个人隐私前提下，深层次推动监管数据高价值开发利用以及监管数据与监管服务的深度融合应用，提高多维数据处理能力，同时，促进政府部门全面掌握经济血

增强数据建模能力，提升对大数据的挖掘利用效率，构建智慧监管模型，充分发挥数据要素价值。四是严守数据安全底线，完善数据安全治理体系，落实网络安全法律法规，关注金融数据资源开放流通、开发利用等方面的制度设计，通过监管规则实现“数据隐私保护和数字经济发展的平衡”。利用科技手段建立科学、灵活的数据安全保障机制，融合运用安全多方计算、联邦学习、迁移学习、零知识证明等多种先进安全技术推动数据安全共享应用。

以新技术平台为纽带，构建多方合作互利共赢智慧监管生态圈

监管科技蓬勃发展为良好的“金融监管生态”奠定基础，金融监管部门、政府职能部门、市场主体和相关社会组织等主体，以人工智能、区块链、云计算、大数据等新技术应用为基础，构建互联互通的网络、信息共享的平台，形成金融监管、公共管理、行业发展互利共赢的良好生态。一是完善监管部门与金融机构间的监管科技平台。依托金融机构及监管科技公司强大技术力量，建立以金融监管部门为中心、以金融机构为节点、数据驱动星型拓扑的监管科技平台，实现事前监管规则数字化嵌入，事中实时微观行为监测，事后远程审计、宏观审慎分析等智能化穿透式监管，推动监管由事后向事中事前监管转变，缓解监管时滞性，增强监管统一性和穿透性。与此同时，监管部门按照“共建共治共享”的原则，依托联邦学习和区块链技术，逐步扩展和丰富行业数据共享，服务行业数据挖掘，促进提升风险防控能力，降低合规成本，让机构感受到良好数据的价值，进而形成提升数据质量的内生自觉。二是建立金融监管部门与政府职能部门间的联动共享平台。通过监管科技平台与数字政府平台对接，实现政务数据、金融数据、监管数据的共享融合，建立更加高效的金融风险监测模型、风险管控联动机制，形成金融风险监管合力，提升金融行业的风险协同处置能力。

试点信托银行深化信托业转型

姚江涛 袁 田

立足我国信托业深化转型发展的新阶段，为了更加有效地发挥信托制度的受托服务功能，大力发展家族信托、养老信托等服务信托本源业务，优化信托公司的商业模式，促进行业可持续和高质量发展，本文旨在探索信托公司向信托银行的改制创新。本文在深入分析借鉴日本信托银行发展的成熟经验基础上，结合我国信托业转型困境，契合信托监管精神与导向，阐述我国发展信托银行的必要性，提出发展信托银行的核心内容与实施路径，为信托业的顺利转型寻找出路，以期培育信托银行服务实体经济和社会民生的差异化优势，建立信托业可持续发展的健康生态，创造更大社会价值。

发展信托银行之成因：丰富受托服务，回应社会需求

信托是一种财富管理的制度安排，及时回应并有效服务财富管理需求是信托

的核心功能。改革开放以来，我国信托业通过开展积极有效的投融资服务，集中发挥了信托筹集并运用社会资金的金融功能，逐步积累了管理资产达20多万亿元的规模和能力，已经成为我国金融体系的重要组成部分。

在“十四五”规划和2035年远景目标指导下，我国人均GDP要达到中等发达国家水平，意味着我国经济要持续保持高质量发展，中等收入群体比例要继续扩大，人民生活要更加富裕。在新发展格局下，国计民生对财富管理的需求会持续旺盛并且呈现更加多样化和复杂化的趋势，相应的财富管理服务供给也需更加丰富并随之发生结构性变化。

信托业深化转型的四大转变

第一，经营理念从追求规模增长向结构优化转变，结构性调整是信托公司转型的战略重心，突出表现为减少融资类信贷业务和通道业务，向股权直投业务、标准产品信托业务和服务信托转变，创造

长期价值是战略方向；第二，盈利模式从依靠传统的类银行信贷业务向发展以受托服务为特征的信托本源业务转变，家族信托、养老信托、涉众型社会资金管理信托等新形式频繁涌现，受托服务的核心价值逐步彰显；第三，风险管理方式随着业务结构的调整，从单纯依赖资产信用的高风险业务风控管理向依托服务的低风险业务风控管理转变，合规及风控的逻辑和方式相应发生实质性转变，行业风险资产的整体状况也随之向好；第四，客户结构从融资类客户逐渐向投资类、配置类、服务类客户转变，从单次单项目的短期客户向长期稳定且具有个性化需求的客户转变。信托业深化转型既是契合监管导向、严控金融风险的必要之举，也是回应市场需求、谋求可持续和高质量发展的自主选择。

信托业深化转型的突出困境

转型即意味着改变和突破，必要的制度基础设施建设是提升市场竞争力的前

脉——金融行业的状况，更好地感知经济社会态势，辅助科学公共管理决策，提高公共管理资源配置效率和社会公共服务质效。

以“三个服务”为目标，强化科技创新对现代化监管能力建设和金融高质量发展的引领

一是服务于风险监管本职，为监管提质增效探索高效路径。创新监管理念，秉持开放心态，完善监管规制，平衡规制监管与沙盒监管，利用监管科技打通金融监管数据链条、整合内外数据资源，探索监管大数据平台建设，促成各监管

系统互联互通，实现多业态、动态穿透式监管。逐步扩大智慧监管服务场景和覆盖范围，加速内部管理运行，合理配置监管资源提升监管效率。二是服务于国家治理体系现代化，为深化“放管服”改革提供科技支撑。智慧监管融合监管数据、政务数据、社会数据，通过“互联网+政务/监管”等科技手段助力政府机构、监管部门优化政务、监管服务流程，压缩办事环节、缩短办理时限，全面落实“放管服”要求，优化营商环境，提升金融行业运行效率，为金融行业的高质量发展提供动力。三是服务于高质量发展格局，为

助力实体经济强化监管引领。通过监管科技运用提升金融风险识别、防范和化解能力，为适度、合理的金融创新提供安全空间，引导金融机构金融资源优化配置到经济社会发展的关键领域和薄弱环节，促进金融和实体经济形成良性循环，构建高质量发展格局。■

作者系广东银保监局局长、复旦大学经济学博士后、中国社会科学院经济学博士

(责任编辑 马 杰)