

我国金融业监管体系的局限性分析

刘 英, 林立洪

(广东商学院 金融学院, 广东 广州 510320)

摘要: 美国次贷危机席卷全球, 各国金融监管的局限性凸显。中国金融监管体制也存在局限性: 在实际中缺乏协作、监管的范围太小、存在监管漏洞、监管手段和方式更不上金融创新的发展、监管的法律不够完善、随着经济的全球化和金融一体化, 金融监管的缺乏国际协作等等。我国金融监管必须要随着金融的发展而调整, 借鉴各国经验进行创新, 完善金融监管体系, 使之与金融市场的发展相协调, 注重信息的共享和监管的协调, 使信息的不对称程度降低到最小, 最大程度地减少监管的成本, 确保监管不存在漏洞, 监管及时, 防范新的危机。

关键词: 金融危机; 金融监管; 监管体系; 局限性; 跨境监管合作

中图分类号: F830.92 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2012)02-0025-04

此次美国金融危机的爆发, 可能是由于各方面的原因, 资本家的过度投机、美国的住房政策、宽松的货币政策和房贷政策、金融衍生产品的复杂性、评级机构的顺周期性等等。但我们不得不说金融监管这个金融现代经济“神经中枢”的“安全阀门”存在的局限性是其重要原因之一。而我国的金融监管制度在金融业高度快速发展的今天, 在全球化的背景下, 一样存在局限性。

一、我国金融业监管体系的基本框架

(一) 金融监管的内涵

金融监管是指为了经济金融体系的稳定、有效运行和经济主体的共同利益, 金融管理当局及其他监督部门依据相关的金融法律、法规准则或职责要求, 以一定的法规程序, 对金融机构和其他金融活动的参与者, 实行监督、检查、稽核和协调。^[1]

(二) 我国金融监管体系的现状及基本框架

我国的金融监管模式, 随着金融的发展, 一直在不断改进。现行的金融监管体制的基本特征是分业监管, 由中国银行业监督管理委员会(简称银监会)、中国证券监督管理委员会(简称证监会)、中国保险监督管理委员会(简称保监会)分别对银行业(含信托业)、证券业、保险业实行分业监管。

我国设立中国银行业监督管理委员会之前, 是由中国人民银行对金融业统一监管, 其职能主要由银行监管一司、银行监管二司、银行监管三司、非银行金融机构监管司、合作金融机构监管司负责。但随着我国金融机构以及金融业务、金融种类的不断丰富, 我国的金融监管理念和监管方式也在逐步适应市场经济发展的需要, 不断的改进, 在 1998 年——2003 年期间进行了一系列的改革, 这 5 个司的金融监管逐渐移交给新设立的保监会、证监会、银监会。不过, 中国人民银行仍然保持对货币市场、反洗钱、征信体系等方面的金融监管职能。我国金融监管走过了由过去人民银行“一统天下”, 到逐步转化为现在的人民银行、银监会、证监会、保

收稿日期: 2012-02-20

作者简介: 刘英(1982-), 女, 河南信阳人, 硕士研究生, 研究方向: 资本市场与投融资研究;

林立洪(1985-), 男, 江西上饶人, 硕士研究生, 广东商学院研究实习员, 研究方向: 金融工程。

监会“一行三会”为基本格局。总体上看,中国银行业监督管理委员会的成立,标志着我国现行分业监管体制的正式形成,也就是说,中国现行金融监管体制是一种单层多头的分业监管体制(见表1):

表1 我国目前的金融监管组织体系

金融监管的原因	自然垄断	外部效应	信息不对称	
金融监管的目标	保证公开、公平竞争	维护金融机构的稳定性	保护存款人和投资者的利益	
金融管理的具体目标	系统稳定(清算、支付系统)	审慎维护	市场规则、消费者、投资者保护	
监管者	中央银行	银监会	保监会	证监会
监管内容	支付系统、清算系统等	存、贷款业务	保险业务	证券业务
监管对象	银行、保险公司、证券公司	银行	保险公司	证券公司

二、我国现行金融监管体系存在的局限性

金融监管的本质是对风险进行控制,保护金融的伦理基础即信用,其基本原则是,融资活动应当遵循诚实守信的基本伦理准则;投资活动则应当遵循谨慎从事的基本伦理准则。但是金融危机的爆发告诉我们,金融监管体制有其局限性,其不能完全根治危机,但可以避免危机发生的频率和降低危机爆发的危害性。

我国金融监管的普遍的局限性有监管手段单一,主要是以检查、罚款等行政性措施为主,往往面对金融风险处于被动地位;尚未形成一套规范科学的定性标准和定量指标体系,监管方法跟不上业务发展的需要;对电子货币和网络银行的监管技术比较落后;金融监管信息系统不够完善等等。^[2]下面就其主要的局限性进行分析,以期使其更加完善,起到“安全阀门”的作用。

(一) 分业监管缺乏协调机制,存在监管漏洞^[3]

目前我国的金融业是实行分业经营,但是金融机构通过各种方式,已经处在混业经营发展的初期阶段了,但监管体制仍然是分业监管,金融监管机构之间存在交叉和重复监管的现象。而且混业经营和分业监管本身存在着目标、权责等方面的冲突,监管中必然存在着漏洞和监管空白。同时分业监管的沟通协调本身已存在很多困难,特别是不同的监管理论与监管目标可能导致冲突。由于各监管机构的出发点不同、指标体系不同、操作方式不同,几家监管机构又要对同一金融机构的不同业务乃至总体经营状况做出判断,结论可能存在较大差别。

(二) 金融监管的滞后性限制了金融监管的作用

从此次金融危机来看,风险主要来源于金融创新,即贷款的资产证券化或金融衍生品交易。因此许多人认为,过度的金融创新和缺乏监管是导致这次金融危机的主要原因,但这种说法只具有事后的正确性。在危机爆发之前,没有人认为房贷资产证券化是错误的,由于这些创新型衍生品是新生事物,人们对它的风险性没有足够的认识,而现有的数学定价模式只有理论上的可靠性,没有经过实践的检验,当然也不可能存在针对性的监管。因此从逻辑上说,金融监管只能对已经发生的错误进行防范,而不能防止新错误的发生。而且在现实操作中还要考虑如何维持监管与创新的平衡,这也限制了金融监管作用的充分发挥。^[4]

(三) 监管内容和范围的狭窄不适合金融市场的发展

金融监管的内容和范围应该包括各类金融机构从市场准入到市场退出的全部业务活动,但在当前的金融监管中,却存在着以下问题:

1. 目前银行我国的金融监管主要是功能性监管,其内容是机构的审批和经营的合规性,对风险性监管尚不规范和完善(主要针对基层银行)。表现在以下几个方面:第一,监管的重点是测度银行风险的大小,但对银行风险管理的能力监管不够。第二,风险监管覆盖面不全。首先,现在的金融监管主要专精于传统业务,对表外业务和新业务监管不力,尤其对创新性的衍生品业务监管不足,金融创新在近几年迅速发展,但金融监管当局对金融衍生品的监管却存在法律和执行上的空白。金融衍生工具本身是中性的,如果运用得当,不

仅给金融机构和投资者带来巨大收益,而且会加快资金运转,转移风险,促进金融市场的发展。但遗憾的是,金融监管并没有跟上金融创新的步伐,对于资产证券化的代表 CDO、CDS 这类金融衍生产品,目前为止仍然没有一个真正有效的监管。而这一监管的“真空”极易被有心者所利用,从而带来巨大的金融风险。其次,风险监管中偏重于信用风险,而对于经营中的利率风险、汇率风险等其他风险的监管不够;再次,现行的监管主要强调资产充足性和资产流动性,侧重于一段时间的经营业绩的考核,忽视其经营能力、盈利能力和发展前景等其他指标的考核。^[5]

2. 金融机构退出市场前的监管尚未完善。对于整个金融体系来说,退出机制(合并、关门或清盘)应与市场准入机制一样重要。但目前我国尚缺乏完善的金融机构市场退出机制。

3. 缺乏对网络银行的监管。随着网络技术、计算机通讯技术的发展和电子商务的兴起,网络银行发展迅速并具有广阔的市场前景,各大金融机构纷纷开展了网上银行业务,但目前对这方面的监管还不到位,存在着很多的监管漏洞。

4. 对信用评级机构缺乏监管。上海社会科学院市场信用研究所副所长马文洛认为,“信用评级业也许是全世界最缺乏竞争性的行业。”据披露,最著名的穆迪、标准普尔、惠誉三大评级机构巨头,一直向评级对象收取费用,高评级收费是低评级费用的2倍。这样一种行为使得评级本身失去了可靠性,在市场信息不对称的情况下,投资者对于评级机构的盲目信任,再加上评级机构本身存在评级的顺周期性,长期以来的缺乏监管,使得评级机构虚假的评级在危机中起到“推波助澜”的作用。

(四) 监管法制尚不能满足现今金融市场发展的需要

我国的金融监管立法与实践之间存在严重的脱节现象,我国目前是分业监管,很多地方存在监管重叠和监管漏洞,但相关法律、法规缺乏科学的量化指标,可操作性不强。我国加入 WTO 后,随着金融全球化,很多外资金融机构进入中国,但许多金融法律、法规与国际惯例还有很多不相适应的地方,对外资金融机构同时存在“超国民待遇”和“低国民待遇”现象等。近年来,我国也陆续颁布了不少金融法律法规,规范经营和有效监管提供了依据。但在具体实施过程中还不够规范、灵活、权威、超脱,金融法的司法性和透明度还不高。现行的法律还不能适应未来金融业务发展和金融监管的需要,具体存在以下的局限性:^{[6][7]}

第一,资本和流动性要求过低。对金融机构持有覆盖交易项目、高风险贷款和表外承诺的资本没有要求,没有根据经济的宏观形势要求金融机构的资本进行调整。第二,金融机构市场推出机制的相关法律不够健全,没有考虑大型、关联和高杠杆机构倒闭对金融体系和经济社会造成的损害。第三,对混业经营的金融集团的监管责任分割在不同的监管机构。监管责任的分散和对“银行”法律界定存在的漏洞,可能存在监管套利。第四,缺乏对投资银行的经营的政府监督。货币市场共同基金易于受到挤兑的冲击,但对冲基金和其他私人资本基金却在监管框架之外经营。

(五) 国际合作不足

金融全球化也是金融风险的全球化,国际金融危机的不断蔓延使得我国国内金融的风险也不断加大。我国加入 WTO 后,外资金融机构纷纷进入中国市场,也给我国的金融监管造成极大的压力。在金融不断全球化的情形下,为防范金融风险,必须积极加强与国际金融监管组织及国外金融监管机构的合作。《中美监管信息交换协议》、《中英双边监管谅解备忘录》的陆续签署,表明我国金融监管在国际沟通上有了很大的进步,但在监管范围和合作形式上做得还不够。

综上所述,我们应当清醒地认识到,金融监管虽然是防止或缓解金融危机的有效手段之一,但由于金融监管存在着以上的局限性,因而必须加强监管力度,不断完善金融监管制度和监管立法。

三、我国金融监管体系的创新与完善

此次金融危机的发生,给各国金融监管都提出了新的挑战,各国都已经针对本国的情况进行了或多或少的改革和创新,目前国际上的改革有:强化银行资本质量;改革金融机构高管薪酬制度;改革场外交易市场;逆周期监管;跨境金融机构的监管;对衍生品等表外业务的监管;要求金融机构立“生前遗嘱”等等。

我国针对此次金融危机,重新检查监管中存在的问题,针对金融监管的局限性也进行了一系列的创新,

以期使金融监管体系更加完善,更好地发挥金融监管的作用,防范新的危机发生。

第一,为了适应金融全球一体化的要求,逐步建立与国际接轨的银行监管模式。目前混业经营是我国金融机构发展的大趋势,分业监管已经不适合金融发展的需要,但目前我国金融开放与金融混业发展的深度与广度还不够,还不能建立英国式的统一监管模式。美国金融危机的爆发表明,美国式的伞形监管模式存在很多的问题,但是建立类似的金融监管模式,在我国现阶段却是一个较明智的选择。我国目前正在探索避免美国伞形模式存在的问题,具体的建议是成立一个专门的机构——金融监管委员会,负责制定金融监管的法规、政策,对整个金融体系进行监控,通过与中国人民银行的配合,稳定金融市场。同时,银监会、证监会和保监会分别负责各自领域范围的监管工作,定期要向金融监管委员会报告监管问题,对于一些交叉业务的监管由金融监管委员会来监管,避免重复监管的发生。随着我国金融业的发展,混业经营日趋成熟的时候,逐步考虑将银监会、证监会和保监会并入金融监管委员会,实行统一的监管。在改革监管模式的同时,不断进行监管理念的创新,逐步从单一的合规性监管向合规性和风险管理相结合的监管模式转变。总之金融监管的最终目的是创造一个宽松的环境,为金融机构提供一个好的经营环境,促进金融业的发展。

第二,提高金融监管的水平。金融国际化和全球化,要求金融监管的现代化,更多地强化功能监管和事前监管,对金融机构的同类型的业务进行统一监管和统一标准的监管,做到风险的全覆盖,以减少监管的真空和盲区,使监管更具前瞻性和有效性。改进金融监管的方式和监管手段,完善非现场监管手段和非现场监管数据体系,建立早期预警机制,同时对现场检查实行差别化监管。在政府进行监管的同时,加强自律组织的监管,发挥会计师事务所、律师事务所等社会中介机构的监督作用,三者结合,形成了一个以政府监管为主导,行业自律管理为基础,结合社会监督的完整监管体系。

第三,不断完善我国金融监管立法和监管制度。因为监管机构自身建设的制度化和规范化,关系到金融监管法制的实施水平,所以监管主体内部职能部门的划分应符合监管新形势的新需要,在突出金融监管职能部门的地位的同时处理金融监管与金融管理服务之间的关系。金融监管和金融机构的内部控制,是保持金融市场稳定的关键,因此按照有效性、审慎性、全面性、及时性及独立性的原则,我国完善了金融机构内部控制法律制度,因为我国加入了 WTO,所以在制定法律、法规时,同 WTO 保持一致,以法律的形式,明确各主体的权利和义务。法律、法规规定的监管措施不仅要违反者进行处罚,还应考虑因违反行为所带来金融风险。在制度设计上让金融活动的决策者自己承担起风险责任,具体地说就是政府不应当无条件地为金融机构担保。从而发挥金融监管的作用,为我国的金融市场和金融业的发展提供良好的法治环境。

第四,进一步加强国际合作。我国已经加入了国际货币基金组织、世界银行等国际金融组织,并且与许多国家或地区签订了金融谅解备忘录,为加强金融监管的国际合作奠定了良好的基础。G20 峰会的召开和达成的共识也使国际监管合作迈出了关键性的一步。在加强金融监管方面,G20 峰会上 20 国集团领导人决定新建一个金融稳定委员会取代现在的金融稳定论坛,其成员将包括二十国集团所有成员、金融稳定论坛现有成员、西班牙和欧盟委员会。我国在国际金融监管取得了一定的发言权。^[8]

同时在国内,一方面建立跨境监管合作机制,与各国监管当局进行定期磋商和交流,展开有效的双边和多边合作。另一方面,逐步实现金融监管与国际接轨。实现监管原则、指标体系、技术等与国际一致,减少因监管政策差异而造成的监管合作的低效率及国际金融的不稳定。

四、结语

金融监管是金融市场健康发展的安全保证,但是在实践中却存在很大的局限性,例如我国的金融监管在实际中缺乏协作、监管的范围太小、存在监管漏洞、监管手段和方式更不上金融创新的发展、监管的法律不够完善、随着经济的全球化和金融一体化,金融监管的缺乏国际协作等等。但是金融监管也不是一成不变的,它是随着金融的发展而不断改进的,所以我国政府也在金融监管上做了一系列的改革和创新,其基本的原则是金融监管必须与金融市场的发展相协调,必须注重信息的共享和监管的协调。使信息的不对称程度降低到最小,最大程度地减少监管的成本,确保监管不存在漏洞,以及监管的及时性;另外,金融监管还要随着金融的发展不断进行调整。金融业的健康发展关系到实体经济的发展,而金融监管是金融业健康发展的保证,

因此我们要不断完善金融监管,使其促进我国金融市场的发展.加强金融机构的抗风险能力和综合实力。

参考文献:

- [1]李 扬,全先银.全球金融监管改革:分析评价及对中国的启示[J].中国金融 2009(16).
- [2]邹芳莉,舒廷飞.金融监管局限性的理论分析[J].财经科学 2003(5).
- [3]张桥云.加强金融监管维护金融安全[J].中国审计 2009(3).
- [4]李兴智.金融监管覆盖模式与金融创新关系研究[J].金融理论与实践.2009(10).
- [5]梅良勇,刘 勇.后危机时期金融监管的国际趋势分析——兼论对我国大型商行的可能影响[J].金融理论与实践,2010(5).
- [6]巴曙松.金融危机下的全球金融监管走向及展望[J].西南金融 2009(10).
- [7]杨惠敏.全球金融危机下的我国金融监管制度思路[J].金融经济 2009(05).
- [8]王晓利.加强银行金融监管工作的若干思考[J].科技资讯 2009(09).

Analysis of the Limitations of China's Financial Regulatory System

LIU Ying, LIN Lihong

(Finance School, Guangdong Business College, GuangZhou, Guangdong 510320, China)

Abstract: The U. S. subprime mortgage crisis sweeps the globe, and the world's financial regulatory limitations are highlighted. China's financial regulatory system has limitations: the lack of collaboration and the small scope of the regulation, regulatory gaps, regulatory means and methods on the development of financial innovation and the laws of the regulation not being perfect in practice, along with economic globalization and financial integration, financial supervision also being lack of international collaboration. China's financial supervision must be in line with the development of financial adjustment, learn from the experience of other countries to innovate and improve the financial regulatory system in accordance with the financial markets development and coordination, focus on the coordination of information sharing and supervision to make the degree of information asymmetry to be reduced to a minimum, to minimize the cost of regulation to ensure that the regulatory loopholes, timely supervision to prevent a new crisis.

Key words: financial crisis; financial supervision; supervision system; limitations; cross-border supervision co-operation

(责任编辑:黎 芳)