



您的位置：首页 - 文章选登

中美外资金融机构监管方式比较(卫新江；2004年8月24日)

文章作者：卫新江

2004年7月，中国银行业监督管理委员会发布了《中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则》。新《细则》的最大特点就是吸收了国际金融监管的先进经验，突出了审慎监管的要求，尽可能实现对中、外资银行的同等监管，这对加强对外资金融机构的监管，促进外资金融机构合法、稳健运行具有重要的现实意义。美国《1978年国际银行法》将原先只适用于国内银行的某些联邦法律扩展到外资银行，取消了外资银行所享有的特权，实现了美国境内银行与外资银行的同等待遇。《1991年加强外国银行监管法》和《1999年金融现代化法案》则分别从外资银行和金融控股公司的角度对外资金融机构的监管作出了规定。对比我国的《外资金融机构管理条例》、新《细则》和美国关于外资金融机构监管的三部法律，我们发现，中美两国的外资金融机构监管都十分注重对外资金融机构的审慎监管，强调外资金融机构的母国监管机构与东道国监管机构之间的协作和交流，注重非正式监管措施和正式监管措施的并用等，在具体操作中存在着明显的差异。

首先，中美两国之间在审慎监管的内容上存在着明显的不同。新《细则》对《外资金融机构管理条例》中所规定的审慎性条件作了进一步的明确，其内容包括合理的法人治理结构、良好的持续经营业绩、遵守审慎会计原则并取得会计事务所的无保留审计意见、无重大违法、违规记录，无不良信用记录、具有良好的行业声誉和社会形象、母国政治经济稳定且金融监管当局已与我方监管机构建立良好沟通机制以及法律法规对金融业投资人的其他相关要求等。

按照美国《1991年加强外国银行监管法》和修改后的《条例K》的规定，外国银行申请设立分行或营业机构必须满足美联储设定的必备标准和任意标准。必备标准包括：（1）该外国银行必须在美国之外直接从事银行业务；（2）该外国银行必须受到其母国监管机构广泛的并表监管；（3）该外国银行必须向美联储提供审核设立申请所必要的信息。必备标准只是批准设立的必要条件，但不是充分条件。美联储在决定是否最终批准外国银行设立分行或营业机构的申请还取决于美联储认为申请人是否符合任意标准。这些任意标准包括：（1）母国监管机构是否同意该外国银行在美国设立分支机构；（2）该外国银行的财务和管理资源；（3）该外国银行的母国监管机构是否能与包括美联储在内的其他国家监管机构分享该银行的重大信息；（4）该外国银行是否向美联储作出了提供信息的保证；（5）该外国银行及其在美国的附属机构是否遵守了美国法律；（6）该外国银行设立分支机构是否符合其所服务的社区需要。除了这些任意标准外，美联储在审批设立申请时可以增加任何其认为有必要的任意性条件。

其次，中美两国外资金融机构市场准入标准的确定方式是完全不同的。中国对外资金融机构市场准入标准的确定方式是国际参照型的，而美国对外资金融机构市场准入标准的确定方式是美国参照型的。中国对外资金融机构市场准入的标准是依照国际先进水平确定的，如要求对方有合理的法人治理结构、良好的持续经营业绩、稳健的风险管理体系、健全的内部控制制度、管理层具有良好的专业素质和管理能力等。与中国不同的是，美国金融监管机构对外资金融机构市场准入标准的确定是美国参照型的。由于从1979年以来美国实行金融机构统一评级系统(UFIRS)，全美的金融机构都要按照CAMELS规定的六要素(资本充足性、资产质量、管理、盈利性、流动性和对市场风险的敏感性)进行五级分类评估，这样就在事实上为美国金融监管机构按照美国国内金融机构的状况确定市场准入标准提供了前提。

如在资本充足标准上，《1999年金融现代化法案》就授权美联储为在美国拥有分行、营业机构或商业信贷公司的外国银行制订与美国国内银行相当的资本标准。美联储《条例Y》对此作了具体的规定，外国银行只要符合下列两种情况的任何一种，其资本就被认为是充足的：第一种情况是其母国已经采用了与巴塞尔协议相一致的以风险为基础的资本标准；根据其母国的标准，它的核心资本与总风险资产的比率不低于6%，总资本与总风险资产的比率不低于10%；其资本与对某个金融控股公司拥有的一个美国银行所要求的资本相当。第二种情况是美联储根据《条例Y》225.91(c)确认在其他方面该外国银行的资本与对某个金融控股公司拥有的一个美国银行所要求的资本相当。

第三，中美两国在外资金融机构监管措施上的差异也是明显的。除《银行业监督管理法》所规定的行政监督检查权外，新《细则》还增加了非行政性监管措施和特别监管措施。非行政性监管措施包括增加对外资金融机构授信集中度的监测要求、监测外资金融机构异常资金流出情况、对外国银行分行侵蚀营运资金等情况予以监控等要求。特别监管措施主要是针对外资金融机构的非审慎性经营行为采取的，包括约见外资金融机构有关负责人警戒谈话、要求定期就有关问题提交报告、对业务开展或资金流出入提出限制性措施等。

与中国不同的是，美国的金融监管机构不仅具有行政机关的属性而且还具有准司法机关的属性，这就决定了在监管措施方面，美国的金融监管机构不仅具有中国监管机关所具有的行政性的措施、非行政性的措施，而且还具有中国监管机关所没有的准司法性措施。这些准司法性措施包括禁止令、中止或终止联邦存款保险、提起民事诉讼和刑事诉讼等。当美国的监管机构发现已经、正在或将要从事有悖于经营安全性要求的行为，已经、正在或将要违反某项法令、规定或附加规定时，监管机构可以通过发出禁止令的形式要求外资金融机构停止其错误做法，并对其造成的损失进行修复。联邦存款保险公司可以暂停或终止外资金融机构的联邦存款保险资格，作为原告提起民事和刑事诉讼。

由此可见，虽然中美两国的外资金融机构监管在监管的基本原则方面存在着许多相似性，但在审慎监管的内容、市场准入标准的确定方式和监管措施三个方面还存在着明显的差异。其中前两个方面的差异反映了中美两国金融业发展水平的差异，也为我们丰富和完善外资金融机构审慎监管的内容和推动市场准入标准由国际参照型向本国参照型的转变提供了可资借鉴的经验；中美两国监管措施方面的差异反映了两国法治环境的差异，这方面的差异虽难以消除，但也可以为我们通过特别立法的形式赋予监管部门更多的监管权限提供参考。

文章出处：《金融时报》

[推荐朋友] [关闭窗口] [回到顶部]

转载务经授权并请刊出本网站名

IFB
中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB
IFB外商投资中心

IFB
IFB基金研究与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所