

美国对外资银行的监管及其启示

文/单永旭 李红芳

在经济全球化和金融自由化不断深化的背景下，各国都希望能通过引进外资银行为本国的经济发展和金融振兴服务。但是，引进外资银行本身也是一把“双刃剑”，它在有利于东道国经济发展的同时，也会给东道国金融市场的稳定和安全带来新的挑战。我国在加入WTO时承诺2006年底取消外资银行经营人民币业务的地域限制和客户对象限制，随着这一承诺的实施，我国正面临着对外资银行监管的全新课程。而美国银行业监管在众多的西方发达国家银行监管中颇具代表性和典型性、也较成功，在众多的西方发达国家银行监管中颇具代表性和典型性，借鉴其有益的部分，探讨完善我国外资银行监管体系方面的政策建议具有重要意义。

一、美国外资银行监管制度的历史考察

战后，美国对外资银行监管制度的确立走过了一个十分复杂的过程，从总体上讲，美国外资银行监管制度经历了三个阶段，即放任（单边优惠原则）——监管（国民待遇原则）——放松管制（互惠的国民待遇原则），这一演变过程也是对外资银行有效监管不断加强的过程。

第一个阶段，1978年之前对外资银行的单方面优惠待遇

在1978年之前，美国没有任何统一管理境内外资银行的联邦立法，外资银行的分支行、办事处、代表处分散在各州注册，由各州的金融监管当局分别进行管理，而且，外资银行还可以在美国进行跨州经营（美国本土银行禁止跨州经营），从而形成了外资银行在美国的金融活动无统一法律可依、无统一规则可循的局面。这种管理的弊病在20世纪60年代以前并不明显，但是，到20世纪60年代之后，尤其是20世纪70年代以后，随着外资银行在美分支机构数量的增多和资产额的扩大，外资银行对美国银行业构成巨大威胁，这种缺乏监管的弊端逐步暴露出来，从而导致1978年美国《国际银行法》的出台。

第二个阶段，1978年《国际银行法》（IBA）奠定了外资银行的国民待遇

为了创造公平的竞争环境，1978年10月，美国历史上第一部管理外资银行的联邦立法——《国际银行法》（IBA）获准通过，这标志着美国对外资银行监管体系的初步形成。

第三个阶段，1991年《对外资银行加强监督法案》确立了互惠性国民待遇

1991年12月19日，美国国会通过了《对外资银行加强监督法案》（FBSEA）。该法案对1978年的《国际银行法》进行了修订和补充，对外资银行进入美国并拓展业务确立了统一的标准；同时，也强化了联邦对外资银行的监管作用。新法案确立了对外资银行实施互惠的国民待遇原则。自法案颁布实施以来，外资银行的业务范围受到极大限制。

二、美国外资银行监管制度的特征分析

1、“双线多头”的监管模式。美国自建国时起就将分权、制衡与联邦原则贯穿于其宪法中，这也是形成美国重叠式银行监管机构的重要原因之一。还有，由于美国地域广大、银行家数众多，靠单一的管理机构很难适应这一情况。所有这些因素合在一起，形成了美国银行监管机构众多、职能分工复杂的双线多头的监管模式。

2、法制规范的监管框架。美国是一个以法制化著称的国家，其管理制度常常被称为“规范管理”的典范。这一特征突出地表现在美国不仅有银行大法（如1978年《国际银行法》、1991年《对外资银行加强监督法案》等），而且有各种各样的专项法律，并且随着金融环境的变化而不断出台或修订已有的银行条例和规章制度。

3、注重保护消费者利益。由于美国一直标榜自己是一个自由、平等、人权的国家，并在其宪法中得到了充分的反映。在银行监管方面，监管当局也十分注重保护所有消费者，通过了一系列保护消费者利益的法律法规，如《放贷公平合理法案》、《信贷机会均等法案》等。

4、理性量化的监管体系。所谓理性和量化监督，就是依据合理的假设原理将银行监督行为予以数量化。这种理性与量化的监管体系适应了美国拥有1万多家银行的情况，确定了其必须实行以非现场监督（骆驼评级制度）为主、以现场监督为辅的运作机制。

三、美国对外资银行监管的主要内容

1、市场准入。为了创造一个公平的竞争环境，消除外资银行因缺乏监管而具有的独特优势（如可跨州经营、跨州设立分行等），1978年美国的《国际银行法》授权通货监理署对来自不同国家或地区的外资银行注册提出不同的资本金要求。但是，如果外资银行在联邦一级注册分行或者代理处，须将一定数量的资金以现金或合格证券的方式存放在指定的存款银行，该资金不少于分行或代理处负债的5%，或与当地联合注册的银行等同的资本金。

2、现场监管。由于美国境内银行数量较多，导致美国对银行业监管不得不以非现场监管为主、以现场监管为辅的特点。目前，美国的各监管部门对所有商业银行的经营状况都使用同一标准评估体系，即采用1996年确立的新骆驼银行评级制度（CAMALS），即主要考察六项指标，分别是：资本充足率（Capital Requirement）、资产质量（Asset Quality）、管理水平（Management）、盈利能力（Earnings）、资产流动性（Liquidity）和敏感性（Sensitivity）。这六部分的英文词的第一个大写字母分别是C. A. M. E. L. S，恰好构成一个有词义的英文单词“CAMALS”（骆驼），故名字由此而来。新骆驼评级制度根据上述的六项指标将银行分为五个等级，并对每一等级提出不同的监管要求。

3、非现场监管。美国对外资银行的监管主要以非现场检查监管为主，其审核外资银行的重点包括外资银行的各种财务报表，其中重点检查的风险指标有：资本充足率、资产流动性和贷款集中度。

4、业务经营。外资银行须遵守美国的存款保证金制度、存款准备金制度、利率管制和资金管理才能在美经营业务。如美国法律规定，不允许外资银行利用经营之便参与美国政事，或进行与政治有关的（如竞选）贷款或投资；也不允许它们吞并、购买美国的非银行公司的股票等。

5、退出和补救性措施。在存款保险、银行清偿力控制、最后贷款人等方面，美国对外资银行都有严格规定。

四、对我国外资银行监管的启示

1、尽快制定《外资银行法》

借鉴美国经验，建立一整套新的银行监管制度，包括对外资银行的市场准入与退出、经营范围、风险控制、保险制度、现场监管、非现场监管以及联合监管等方面做出明确规定的时机已经成熟。

2、借鉴美国的新骆驼银行评级制度

在现场检查方面，可借鉴美国的新骆驼银行评级制度。通过监管当局对外资银行六大指标的综合评价，就能基本预测该银行的目前经营状况及风险情况，借以确定对其现场检查的频率，做到防患于未然。同时，该评级制度也有利于外资银行加强自律经营，搞好内部管理，提高资产的质量，降低风险，取得好的评级。银监会通过对外资银行的综合评级，能及时预测外资银行的经营状况及存在的问题，从而确定针对不同的外资银行采取不同的监管措施，对问题严重的外资银行及时给予补救，以防因外资银行经营不善对我国金融体系的安全造成较大的冲击。

3、加强对外资银行的自律和社会性监督（他律）体系的建设

为了减少外资银行的道德风险，需要对外资银行加强自律和他律约束。在自律建设方面，我国可建立外资银行同业公会，以加强外资银行自律行为。同业公会的主要职责包括：a. 自主管理会员银行。由会员来制定具体的规章制度，定期公布违规银行的名单，并负责制度的监督执行。b. 协调会员银行之间的纠纷。由法律授权的银行同业公会处理银行之间恶性竞争和欺诈行为。c. 建立公会与银监会之间的交流对话渠道，及时沟通信息。当外资银行受到监管当局的不公正待遇时，公会有权力代表银行与监管当局进行沟通。所以，为了加强外资银行业的自律，银监会应尽快组建外资银行同业公会，并赋予其对外资银行的监督管理权，借公会的监督来减少外资银行的道德风险，创造一个公平竞争的金融环境，维护我国金融市场的稳定和有效运作。

在社会性监督（他律）体系建设方面，可把这一任务交给监管当局认可的会计事务所和律师事务所来完成，由该会计事务所和律师事务所到外资银行的现场并对其各种报表进行审查，再把审查结果报给监管当局，从而能保证监管当局获得资料数据的真实性和准确性，也大大提高了监管的质量和效率。

4、加强与外资银行母国的合作监管力度

按照《巴塞尔协议》的有关原则，应重视外资银行母国监管的重要性，加强与外资银行母国监管当局的信息共享和沟通。由于外资银行的经营和风险与母行的经营状况及外部经济环境有着紧密的联系，因而对外资银行的监管不能分割或孤立地进行。虽然在外资银行监管工作中，母国与东道国监管当局分工不同，外资银行的东道国监管当局必须与外资银行母国监管当局建立起跨境银行监管合作机制。一方面，东道国和母国监管当局通过沟通，能使东道国了解外资银行母行的监管情况和风险状况，为东道国实施审慎监管服务。东道国监管当局提供的外资银行海外分支机构经营表现和风险评价，为母国监管当局实施有效的并表监管创造条件。另一方面，两者通过这种机制，还有利于建立统一的银行监管标准，提高监管水平。

5、完善在华外资银行危机处理与市场退出制度

为了减少外资银行倒闭对我国金融市场的冲击，我国可以借鉴美国的做法，由政府或央行提议组建存款保险机构，强制所有存款机构参加存款保险。根据我国银行资产高风险、低资本充足率等状况，保险费率总体水平不宜过高但应较发达国家高，并规定存款保险最高赔付额。在处理有危机的外资银行时，要按照不同的组织形式区别对待，对于外资银行分行出现危机，由于它在法律上不具有东道国法人资格，其资产负债是总行资产负债的一部分，对母行的依赖性较大，其危机的处

理主要由母国负责，所以，当外资银行分行出现严重问题时，应及时通知其母国采取紧急措施。我国监管当局要做的是与母国银行、母国监管当局密切联系，监督外资银行在华债务的妥善处置，保障我国债权人利益。如果是外资银行子行出现危机，由于它具有东道国法人资格，对母行的依赖性较小，我国可采取援助性兼并和非援助性兼并，由央行提供暂时性的清偿力援助，严重时可由存款保险机构直接对外资银行的子行注资或接管清查。

(作者单位：邯郸市委党校)

相关链接

美国对外资银行的监管及其启示
战国中山国城市商业发展研究
借鉴香港经验发展深圳总部经济
日本农业金融体系及其对我国的启示
美国政府采购支持科技创新的体制分析及启示

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：(010) 65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心