



您的位置：首页 - 最新观点

李扬：完善监管机构的治理机制(10月21日)

文章作者：

在讨论完善金融机构的治理结构时，我们不能忽略另一个同样重要的问题，即完善金融监管的治理机制。这是因为，监管机构拥有良好的治理结构，是其监管对象引入良好治理的前提条件。如果监管治理不完善，监管当局的公信力和监管权威将受到影响，从而难以有效地推动被监管机构改进公司治理，进而会导致道德风险和市场行为的扭曲，最终造成整个金融系统危机。中国有句古话：“正人先正己”，说的就是这个意思。

为了推动良好的治理实践，国际货币基金组织最近制定了“货币和金融政策透明度良好实践准则”（简称MFP准则）。该准则根据宏观经济结构和市场基础设施涉及的有关要素，提出了评判一国监管治理水平的四个纬度和相应的十条标准。其主要内容如下：

### 1、独立性

赋予监管机构相当程度的独立性，使其避免受到政治层面和被监管机构的影响，对于实现良好的监管治理非常重要。监管独立性之所以重要，主要原因在于以下两个方面：一是独立的监管机构具备必要的专业技能，特别是能够在复杂情况下对问题及时做出反应；二是独立的监管机构可以使监管免受不当的政府干预，增加监管行为的透明度和稳定性。总之，监管机构的独立性会提高政策制定的可信度。

监管独立性可以进一步区分为“目标独立性”和“工具独立性”。在一个完善的市场经济体制下，政府可以设定监管目标，但监管机构要能够独立决定如何实现监管目标。一般地，监管独立性主要指的是工具的独立性。监管独立性通常包括：规制权独立性、监督权独立性、机构独立性和预算独立性等。

当然，监管的独立性并不意味着监管当局可以不顾及政治意愿，相反，很多发达国家的实践表明，独立性很强的监管机构往往会主动适应和配合政府的政治和经济政策，实行所谓的“自我施加的约束”。

与独立性相关的标准主要有4个方面：（1）在金融中介机构和金融市场的准入、监管方面，监管机构应该具备良好的现代化法律和制度结构；（2）对于被监管金融机构的公司治理，监管机构应该有权力制定相应法规和实施指导；（3）监管机构应保证决策的独立性；（4）监管机构具备充足且专业化的监管能力。

### 2、问责制

监管的独立性离不开问责制。没有问责制，独立性就不可能实现。问责制对于确保监管机构依法行使职权、履行职责具有重要意义。问责制意味着，监管机构要对其做出的所有决策给出合理解释，同时，它们不仅要对其负责的政府或立法机关负责，还要对被监管机构和公众负责。

尽管问责制的原则和理念已经被普遍接受，但实践中仍面临诸多困难。一般来说，实施严格意义上的问责制需要一整套制度和措施的支持，包括：立法和执行上的监督、严格的程序要求、公众参与、独立的司法审查等。在实践中，如果监管机构具备清晰、可量化的目标，其问责制比较容易实施。

问责制应当体现在如下两个方面：（1）监管机构之间的合作有规范的机制，对于职能中存在交叉的领域，有明确的问责制；（2）对于监管机构的管理层和监管人员有明确的问责制，包括报告路线、任免监管者、独立性和职业道德等。

### 3、透明度

金融监管的透明度指有关监管的目标、框架、决策及依据、数据和其他信息等应当全面、方便、及时地告知公众。提高监管的透明度有助于提高监管法规和监管操作的水平，提高监管机构的公信力，减少市场的不确定性。

保持监管机构行为的透明度直接支持了问责制的实施，而且，通过披露干预时间和干预方式，能够保证监管机构的独立性。另外，透明度建设还可以限制监管人员为个人利益而寻租。

为保证监管机构和监管人员有良好的操守，在实践中应实施以下3条标准：（1）正式制定约束监管人员的行为准则；（2）制定合理的征求意见程序，使得被监管机构和金融服务业的用户能够参与法规起草和改革；（3）当被监管机构和消费者的利益受损害时，存在相应的补偿机制。

### 4、操守

监管机构和监管人员要具备良好的操守，无私、忠诚地履行职责，始终如一地履行其监管职责。

首先应确保监管机构的日常运作提高效率。要具备有效的内部稽核机制，以确保监管机构设定清晰的目标并严格实践这些目标，同时，要及时决策并确保问责制的实施。只有监管机构日常运作的质量得到保证，才能确保整个机构的公信力。另外，对监管机构的管理层和一般监管人员的个人行为制定准则，防止在利益冲突的情况下出现损害机构利益的现象，并确保监管机构的工作人员行使职责时受到法律保护，也是保证监管机构和监管人员良好操守的重要制度条件。

为提高透明度，监管当局应当做到：监管信息得以充分披露，包括：监管机构的治理结构，监管政策，监管表现和监管目标，与审计和内控相关的内部政策披露，避免欺诈和利益冲突的机制设计等。

我们认为，要全面推动我国金融体系治理结构的完善，我们应当认真研究MFP准则中提出的这些标准，并结合中国的国情，制定相应的规则。

文章出处：《金融时报》

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

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