



您的位置：首页 - 文章选登

英美金融监管体制的国际经验与启示(王召；3月9日)

文章作者：王召

英国和美国金融监管体制迥然不同，但两国的金融货币当局往往具有很强的独立性，不仅因为其主要运行经费并不来源于财政资金，而且因为这些机构均有特殊的制度安排。另外，两国还建立了较为有效的金融监管协调机制。英国金融货币当局的协调机制主要是通过财政部实现的。美国银行监管尽管十分复杂，但是特定的分工模式却能够使监管保持相对有序状态。我国也应该重视货币政策和金融监管的独立性和协调性问题，在相当长一段时间内应着重在完善货币政策委员会制度建设上下功夫，为提高货币政策独立性做准备。同时，我国应当尽快建立存款保险制度，只有这样，才能分离政府承担的一部分不必要的金融负担，并且使商业银行强化风险意识，加快他们的市场化进程。

英国和美国金融监管体系的主要特点

1. 金融货币当局具有高度独立性

虽然英国和美国金融监管体制迥然不同，但两国的金融货币当局往往具有很强的独立性，不仅因为其主要运行经费并不来源于财政资金，而且因为这些机构均有特殊的制度安排。在英国，这种特殊的制度安排主要是通过坚守特定的政策目标来实现的，而在美国则主要是通过特定的组织形式完成的。

作为货币政策的制订者，英格兰银行董事会由1名总裁、2名副总裁和16名董事组成，其中董事全部为非执行董事。总裁任期5年，董事任期3年，均由国王任命。在英格兰银行董事会内部有一个包含所有非执行董事的附属委员会，该委员会负责评估英格兰银行的绩效及其货币政策委员会的程序。该委员会的主席由英国财政大臣任命，而且这位主席也是英格兰银行董事会副主席。表面上看，英格兰银行很难摆脱财政部的干预。但是由于英格兰银行能够以货币金融稳定作为唯一的最终政策目标，成功摆脱了后者的束缚。

作为金融监管者，英国金融服务局是一个独立的非政府团体，其董事会由财政大臣任命，包括1名主席、1名执行总裁、3名总经理和10名非执行董事。金融服务局能够比较有效地避开财政部的过度干预，主要是因为金融服务局有4项法律职责，即保持市场信心、推动公众对金融系统的认识、保护消费者和打击金融犯罪；此外，它还有11项金融服务监管原则，这些职责和监管原则使得金融服务局得以在明确的制度框架下运行。

与英格兰银行不同，美国联邦储备银行并没有明确的反通胀目标，但是它同样具有高度的独立性。美国联邦储备银行并非美国政府的内阁组成机构，与财政部之间也没有任何人事任免关系。但客观而言，联储的社会地位和公众威望却往往要高于美国财政部。一方面，美联储的政策制定主要依赖公开市场委员会，无需总统和政府的行政和司法体系中任何一个人的批准。另一方面，作为美联储的最高管理机关，联储理事任期14年，理事会主席、副主席任期4年。虽然理事由总统任命，主席、副主席由总统提名、参议院通过，但是由于与政府换届错开，使得政府对联储施加影响的空间大为缩小。

2. 建立有效的金融监管协调机制

英国金融货币当局的协调机制主要是通过财政部实现的。一方面，英格兰银行、金融服务局和财政部之间的分工十分明确：英格兰银行负责货币政策的制定和支付系统的稳定，并且是银行的最后贷款人；金融服务局负责金融监管和市场救援，它是英国银行、证券和保险市场的唯一监管者；而财政部负责公共财政和相关立法。另一方面，英格兰银行、金融服务局和财政部之间建立了一种三方会谈机制：英格兰银行提供货币政策的走向，金融服务局提供金融市场的情况，财政部反馈议会和社会的情况，并且当英格兰银行和金融服务局的意见无法统一时，由财政大臣进行裁决。

美国银行监管十分复杂，但是特定的分工模式却能够使监管保持相对有序状态。作为联邦层次的银行监管者，主要包括货币监理署、联邦储备银行、联邦存款保险公司、储蓄机构监管署和国家信用合作社管理局。货币监理署负责监管联邦注册的银行，联邦储备银行负责监管州注册的成员银行、金融控股公司和银行控股公司，联邦存款保险公司负责监管州注册的非成员银行，储蓄机构监管署负责监管联邦注册的储蓄机构和储蓄机构控股公司，国家信用合作社管理局负责监管联邦注册和州注册且加入其保险系统的信用社。作为地方层次的银行监管者，州银行厅与联邦储备银行和存款保险公司互相配合，开展监管和检查活动。除此之外，美国还设立了联邦金融机构检查委员会。它不但负责协调和统一银行监管标准和银行报表格式以及对银行监管人员进行培训，而且也负责协调和统一各监管机构的检查活动，减轻被监管机构的负担。除此之外，它还负责协调和统一联邦监管机构和州银行厅的监管政策和业务。

3. 金融机构在守纪框架下开展经营活动

英国和美国金融机构有着很强的金融风险意识。在英国汇丰银行、苏格兰皇家银行、纽约银行和花旗银行内部，均设有金融风险内控部门。在他们看来，金融机构必须在守纪的框架下开展经营活动，对金融风险防范采取一种积极态度。

除此之外，监管机构与被监管机构之间也不是一种居高临下的关系，也同时反映出英国和美国金融风险控制的主动性一面。在英国，金融服务局是拥有董事会的有限公司，其经费主要来自金融服务业缴纳的营业执照费，与其说它是在进行金融监管，不如说是为了满足市场对外部监管的需求而提供的一种监管服务。在美国，银行可以通过注册方式的改变选择联邦监管者。而且，尽管监管机构可能长期在银行驻守，但是他们如果不是出于必要，并不经常打扰银行的日常工作，甚至可能会在银行职工下班以后继续独立工作。

4. 两种金融监管体系存在的缺陷

与英国相比，美国的金融监管机构更多，监管更为严密。但是，美国金融监管体系也存在着重复监管问题，不但给金融机构造成很大负担，而且也导致监管效率下降。以花旗银行为例，它不但要受到货币监理署、联邦储备银行、联邦存款保险机构、储蓄机构监管署以及证券交易委员会的监管，还要受到50个州的地方监管者的监管。当纽约银行对美国金融监管体系进行评价时，他们认为如此之多的监管机构显然带来许多不必要的麻烦；当汇丰银行将英国和美国监管体制进行比较时，他们认为面对77个国家的400多个监管者，英国的监管体系显然比美国更为简洁，并且受到他们的偏好。值得关注的是，即使金融机构如美国一样众多，如果无法对各监管机构之间的监管真空地带进行协调，产生监管空白也在所难免，从而导致金融体系的风险。

同样道理，英国的金融监管体系也不是没有问题。首先，这些问题集中体现为如何弥补金融监管的空白。英国金融服务局是在《金融服务和市场法案2000》及相关法律法规框架下运行的监管机构，但是金融市场产品和操作总是不断推陈出新，因此在金融监管和金融市场发展之间就会存在时间滞后问题。其次，英国金融货币当局的薪酬待遇和大型商业银行差距过大。例如，由于汇丰银行优厚的薪酬待遇，金融服务局很可能会成为期望迈入汇丰银行的大学毕业生的先期“培训基地”。因此，如何平衡监管部门和金融机构的薪酬待遇，使得两类机构中优秀人才均有发展空间，仍然是英国需要研究解决的一个问题。

完善我国金融监管体制的政策建议

1. 提高货币政策和金融监管的独立性和协调性

尽管每个国家的政体不同，尽管经济高度发达的美国也没有实现中央银行的完全独立，但是中央银行的独立性已经成为全世界共享的一个重要经验。独立性的强化使得中央银行受其它一些外来因素的影响减小，而专心服务于国家的长远目标。因此从长期来看，提高人民银行和监管部门的独立性非常关键，可以有效避免一些地方政府的干预。

目前来看，我国货币政策和金融监管独立于国务院的领导理由还并不充分。与世界各国相类似，我国中央银行内部已经设立货币政策委员会。但是，我国货币政策委员会的关键问题在于组成人员还不能保证其能完全代表社会各方的利益，而且其职能也仅限于高层议事机构。因此，我国相当长一段时间内应着重在完善货币政策委员会制度建设上下功夫，为提高货币政策独立性做准备。

此外，2003年政府机构改革以后，我国形成了“三会一行”式的监管框架。由于时间较短，这套体制不可能很快磨合到位。而且，类似于英国和美国式的协调磋商机制也没有真正建立起来。从我国现实情况出发，政府可以考虑参照美国联邦金融机构检查委员会模式，建立固定的金融协调委员会，银监会、证监会、保监会和中国人民银行的领导轮流成为该委员会的主席，每位主席任期1-2年，不得连任。

2. 加快建立存款保险机构

目前，我国一方面积极推进四大国有商业银行和农村信用社改革，一方面也在有条不紊进行人民币汇率体制和利率市场化改革，金融改革的力度空前加大。来自美国的统计数据表明，金融不稳定除了与经济衰退有关之外，也与金融改革力度加大有关。美国经济大萧条时期，其银行倒闭数量曾一度高达4000家，而20世纪80年代开始的利率市场化改革也使其银行体系出现第二个倒闭高峰，并于1991年一度超过500家。因此，我国应当尽快建立存款保险制度。

值得关注的是，过去我国商业银行体系的风险最后实际都是由国家来负担的。在建立存款保险制度伊始，由于四大国有商业银行规模巨大，缴纳的存款保险金绝对数量也会很大，很可能会反对这项制度设计。因此，我国存款保险制度必须采取强制加入模式。也只有这样，才能分离政府承担的一部分不必要的金融负担，并且使商业银行强化风险意识，加快他们的市场化进程。

3. 强化金融机构的守纪职责

目前国内金融机构仅限于合规经营，对内部金融风险的防范还有待加强。如果金融体系的安全仅仅依赖监管机构的严刑峻法却没有金融机构内部的积极配合，金融风险的控制实际很难成功。因此，必须强化金融机构的守纪职责。各金融机构须设立相应的部门并应配备足够数量从事这方面工作的专家，制定缜密的规章制度和工作程序。

文章来源：《上海证券报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

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