

对提高我国金融监管效率与监管创新的思考

陈黄强¹, 柴学武²

(1. 陕西省住房资金管理中心, 陕西 西安 710003; 2. 西安交通大学 职业技术继续教育学院, 陕西 西安 710061)

摘要:防范和化解金融风险, 是各国金融监管当局共同课题。但从目前我国金融监管当局监管的实际情况来看, 金融监管还处于一种低效率的状态, 存在着许多不足和缺陷。面对加入WTO、金融市场全球一体化的形势, 要提高我国金融监管效率, 增强管理风险的能力, 就必须从完善金融监管的基础和监管创新两方面着手。

关键词:金融监管; 监管基础; 监管效率; 监管创新

中图分类号:F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)01-0135-04

20世纪后20年, 伴随着技术进步、金融自由化、金融创新和金融市场全球一体化而来的金融风险已导致了一系列金融危机的发生, 给发生危机的国家造成了很大的损失。因此, 防范和管理金融风险, 也就成了国际社会的主流, 成为各国金融监管当局的共同课题。我国中央银行也毫不例外地将监管重点从过去的合规性监管转移到了金融风险的控制上来。但是, 从目前监管当局监管的实际情况来看, 尤其是加入WTO后, 金融监管还是处于一种低效率的状态, 还存在着许多不足和缺陷。笔者认为造成这种低效率的主要原因在于我国金融监管基础的不完善, 使有效的金融监管措施失去了着力点。而要提高金融监管效率就必须从完善金融监管的基础和监管创新两个方面着手。

一、当前金融监管基础的现状

一个稳健的银行体系, 必须有三大支柱的支撑[1]。这三大支柱就是良好的外部条件、合理的公司治理结构和有效的金融监管。其中, 良好的外部条件是构建稳健的银行体系的先决条件; 合理的公司治理结构是银行业稳健经营的保证; 有效的金融监管则是银行体系稳健运行的保障。保障措施的实施则是建立在前两个支柱的基础上。在这里, 外部条件和公司治理结构则主要是指稳健且可持续的宏观经济

政策与环境良好的内部管理, 有效的市场约束, 完善的会计信息披露制度, 便于实施并有助于公平解决争议的金融法律体系和独立的社会审计体系。

从我国当前的金融监管基础看, 存在一些有利因素及不完善之处。有利的一面表现为政治经济环境长期稳定, 持续扩张的财政政策和积极稳妥的货币政策的有效实施为我国银行业提高资产质量, 增强资本实力, 提高盈利能力, 构建稳健银行体系创造了有利环境。但随着改革的深入, 来自国内改革的压力和国际政治经济环境变化的影响, 尤其是加入WTO后, 外资金融机构纷纷抢滩中国市场, 均对步履蹒跚的我国银行业的稳健经营及银行体系的安全产生强大的压力和冲击。我国金融监管的不完善及薄弱之处表现为: 一是作为银行业最重要的内部管理来讲, 还缺乏一个统一、规范、有效的内部控制框架和合理的公司治理结构。这表现为我国金融机构治理结构扭曲和经营机制僵化, 业务创新滞后, 管理水平低下, 专家人才短缺。这些都会导致监管措施失去着力点。二是缺乏充分的信息披露和有效的市场约束, 在信息不对称、经营不透明、监督不到位的情况下, 必然会助长严重的内部和外部道德风险。而市场约束作用的发挥又受制于广大市场参与者, 加之作为市场参与者之一的居民个人浅薄的自我保护意识, 以及金融竞争的不充分和金融垄断, 利用市场约

收稿日期: 2001-09-11

作者简介: 陈黄强(1966-), 男, 陕西商州人, 陕西省住房资金管理中心高级经济师; 柴学武(1965-), 男, 陕西蒲城人, 西安交通大学职业技术继续教育学院讲师。

束力量还不能把管理落后或不稳健的银行逐出市场。三是金融监管立法滞后,法规杂乱和笼统,其系统性、配套性、适时性和操作性不强,直接导致无法可依、行政干预和金融债权与纠纷的定性难、执行难。四是社会审计力量(注册会计师审计)未得到利用,在我国目前仍未实施既有一般审计目的,又兼风险监管功能的外部审计,而是依靠国家审计署对金融业执行政府审计,中央银行等监管当局负责全部风险监管的制度[2]。这种制度安排已被实践证明并不合理有效,不能满足金融业可持续稳健发展的要求,使得金融监管工作效率和质量提高缺乏有力的保障。五是监管创新缺乏基础。金融创新是银行业持续发展的内在驱动力,也是金融监管创新的基础。而当前我国的金融创新是在激烈但并不充分的市场竞争中产生的,并且是以抢占市场份额、扩大中间业务覆盖面为特征的狭义金融创新,缺乏明确的创新主体和理想的创新环境。这些都是导致有效金融监管失去着力点的主要原因。

二、完善金融监管基础,提高监管效率的思路

1. 宏观经济政策稳定与否是金融监管效率高低直接诱因

经济状况和政策是决定银行稳健与否的主要因素,虽然导致金融风险扩大和银行体系健康状况恶化的原因是多方面的,但当银行的不稳健是由宏观经济状况引起的时候,这种风险就是系统风险,银行业及监管机构无法通过资产组合管理和监管手段来消除这些风险[1]。因此《有效银行监管的核心原则》指出,监管的责任是确保银行谨慎运营并保持足够的资本和储备抵御业务风险。有效的银行监管与有效的宏观经济政策结合在一起构成了一个国家金融稳定的关键因素。但制定稳健且可持续的宏观经济政策却远远超出了监管者的职权范围。因此,稳健的宏观经济政策是稳定银行体系的基础。

另外,一些非经济因素对银行业的不利影响,也加大了金融监管的难度。如经济衰退、政局不稳、战争、自然灾害等问题,虽然有时可以预见或避免,但银行通常难以采取措施来保护自己。在我国,随着市场经济进程的不断加快,市场机制作用的发挥,经济结构和政策的不合理也日益显现,使得银行业的外部经营环境也日趋复杂。近年来,鼓励企业进行现代企业制度改革的政策,在一些地方和个人的眼里,成了企业逃废银行债务的重要手段,造成银行不良信贷资产和应收未收利息不断上升,使银行债权“名存

实亡”。而且,随着国有企业破产兼并等改革的进一步深化,这种微观经济和宏观经济运行质量不断恶化的风险向银行业转移的倾向将更为明显,从而加大了金融机构防范和管理风险的压力,使得监管机构的有效监管受到严重影响。

2. 金融监管不能代替内部管理

再好的监管也不能代替内部管理。一般而言,监管当局监督管理主要是为了保证银行自身安全稳健经营,而不是介入微观管理。监管当局对银行的监管只有通过改善银行自身的风险控制能力和经营管理水平才能发挥作用。因此,及时有效地管理风险,主要靠加强内部管理。

在转轨经济中,甚至在发达的市场经济中,内部管理往往存在许多缺陷。由于这些缺陷的存在,导致了银行风险的增加,使银行业处在不安全和不稳健之中。作为企业,银行业实行有效的内部控制,有利于把业务经营过程中无意差错和有意舞弊的可能性降低到最低程度,确保经营目标的充分实现。这实际上是与金融监管目标直接相关的,任何一家银行由于内部控制不健全而导致的问题在银行体系中都有很强的传导性,危及银行体系的安全,破坏公众对金融体系的信心。

虽然我国银行内部控制总体上正在向不断健全、不断完善的方向发展,但仍然存在许多问题,诸如内部管理和控制比较混乱;内部职责没有分开;对管理人员的权力和责任缺乏必要的监督和制约;执行会计制度不严,造假帐、造假表、造假数字;内部审计缺乏独立和权威性,没有发挥应有的监督作用等问题在许多银行都存在。这些问题的存在则为关联贷款和内部交易提供了温床。加之这种贷款和交易不是建立在对借款人的信誉和偿还能力上,也就自然导致许多银行陷入困境。在这种情况下,监管当局对银行业内部控制制度建设的指导和监督也就十分重要。

监管当局在指导银行业内部控制制度建设的过程中,应从以下五个方面着手:一是协助商业银行构建良好的控制环境,通过法规明确设立相互独立的董事会或监事会和审计委员会,形成有效的组织结构控制。建立合理明确的授权分责划分机制,培育并形成具有自我特色的管理哲学、经营风格和良好的企业文化,吸引并凝聚优秀的员工队伍。二是建立有效的风险控制机制,设计出一套识别、评估和控制商业银行风险的办法,对风险进行早期预警,实现商业银行的经营目标。三是建立统一有效的控制程序,通

过“内部牵制”和接近资产或记录的控制,严格保护银行的财产物资,设计和使用文件与记录控制,作为银行保持高效率经营和高质量信息传递的手段。四是生成可靠和高效的信息及传递控制机制,保证有关财务信息和管理信息及时传递。五是建立完善的反馈控制制度,并对内部控制进行评估。

3. 进一步增强市场约束力量

市场约束是金融监管的另一种形式,对金融机构的经营管理也是一种约束力量。《有效银行监管的核心原则》指出,市场约束是有效银行监管的先决条件之一,也是《新资本充足性协议》的三根支柱之一。“有效的市场秩序取决于向市场参与者提供信息的充分性、……其中,需要强调的是公司治理结构以及保证借款人向现有和潜在的投资者及债权人提供准确、及时且具有透明度的信息。”这就是说,在保证银行体系安全稳定方面,市场的影响力在很大程度上会对金融监管起补充作用。

作为先决条件之一,市场规则要求市场参与者,尤其是债权人对银行的状况要有详细的了解,对银行所面临的风险有一个连续性的评价。当银行内部管理不能确保银行的稳健经营时,市场参与者为维护自身利益、通过提供监视和采取对银行活动的约束,把管理落后或者不稳健的银行逐出市场等手段迫使银行安全、稳健地经营。

如果信息不准确、不充分,激励机制不连续或缺少信息灵通的市场参与者时,则会造成市场约束的失败。

有效的市场约束要求银行及时公布财务信息,并且要按照会计准则和正确的贷款评估方法衡量银行的实际价值,当市场参与者根据其掌握的信息通过从银行抽走资金,对银行作出较低的信用评级,对银行披露信息的质量作出公开、公正、公允的评价,及限制银行从中央银行获得信贷支持时,市场约束就会发生作用,迫使不安全、不稳健的有问题银行退出市场。

有效的市场约束取决于市场参与者掌握信息的充分与否。因此,作为监管当局应严格要求银行业按照WTO相关协定中透明准则的要求,按国际标准建立财务、统计、审计报告的规范化制度,改进会计与审计、资产分类以及损失准备等规定,使之与银行会计体系接轨,便于更好地发挥信息的作用,并使银行数据与宏观经济统计数据相衔接。要严格规定商业银行(包括外资银行)向监管当局上交报告和报表的范围、频率,以及向市场参与者披露信息的频率,

并要求其对披露信息的真实性负责。尤其是有关资本构成、风险评估和管理过程及资本充足性方面的定性和定量的信息披露。活跃的大型银行至少每季度要进行一次信息披露,一般银行至少每半年进行一次信息披露。

4. 强化信息披露

信息披露是金融监管的必要补充[3]。《有效银行监管的核心原则》指出,监管当局应确保银行根据统一的会计准则和做法保持完备的会计记录,从而使监管当局能真实公正地了解银行的财务状况和赢利水平。这就要求各家银行应按标准格式向监管当局提供信息,定期提供的财务报告至少应包括资产负债表、利润表、现金流量表等。

为了保证金融市场的有效运行,建立一个稳定而高效的银行体系,市场参与者必须获得准确、及时、充分的信息。为此,监管当局须对银行提供的信息,在内容的及时性、可比性、真实性、完整性方面作出规定,制定明确的会计准则,以便各银行遵照执行,确保及时了解各家银行以及整个银行体系的动态。

5. 完善金融法规制度,保障金融监管措施的有效实施

市场经济是法制经济。因此,《有效银行监管的核心原则》指出,适当的银行监管的法律框架是必要的,其各项条款应包括对银行组织的授权及持续监管、要求其遵守法律与法规及安全稳定性的权力和对监管的法律保护。虽然我国金融监管法制建设取得很大的成就,陆续颁布实施了一系列法规,标志我国对银行业的监管开始迈入以法制为主的阶段。但与英国金融监管法规的精练灵活和美国金融监管法规的完整规范相比,法规不健全、不协调、不配套的问题比较突出。其一,在银行业的准入和银行的业务范围方面,缺乏审慎管理的法规。一些非法金融机构通过提供高于市场水平的存款利率来吸引存款和发放高风险借款来消化高成本。这不但不能降低市场参与者的成本,而且给整个银行体系带来极大的系统风险,降低了银行的稳健度和效率。其二,在加强内部管理的法规方面,虽然对银行的内部治理结构作了一些规定,但与把国有银行改造成为真正的商业银行还有很大的距离。其三,金融监管过程中,由于法规的不健全、不协调、不配套,使许多金融纠纷无法可依。其四,有法不依,执法不严,重检查,轻处理,法律意识淡薄,直接导致金融监管的软化和弱化。这样的法制显然不利于金融监管。

面对上述情况,要改变金融监管乏力的现状,从根本上杜绝金融机构的违法违规行为,必须制定相关规章制度及具体操作细则,强化金融从业人员的守法意识和自我约束机制。

6. 利用社会审计力量,提高监管工作效率和质量

有效的外部审计对金融机构不稳妥的业务活动和不健全的内控制度能起到警示、遏制和督促改进的作用。因此,它已经成为监管当局进行现场稽核的重要补充手段。当然,利用社会审计力量过程中存在的审计质量如何保证、注册会计师向监管当局提供审计报告如何保证、注册会计师向监管当局提供审计报告与保密原则之间的矛盾等问题有待解决。但利用外部审计力量,建立独立审计体系已是必然趋势。

三、金融监管的创新

尽管我国金融监管当局对金融监管方式、方法做了很大的改革,但随着我国经济市场化的进程加快和加入 WTO,我国金融监管融入国际潮流必然是大势所趋。为此,我们不仅应该在金融监管组织体系上创新,更应该在监管理论、金融监管制度、组织结构、机构布局、职能配置和人力资源方面加以创新。早做准备[4]。第一,建立完善、有效、透明的金融法规体系,依法规范金融监管机构的目标、职责、权力、义务及行为方式,规范金融机构的市场准入和业务经营,规范金融交易各方之间的经济与法律关系;第二,建立健全合理、高效的金融监管组织架构体系,在各监管当局之间及每个监管当局内部建立起科学、清晰的监管责任分工框架,以充分实现监管信

息的共享和监管政策、制度、标准及行动方面的协调,避免重复监管和监管上的真空,从而降低监管成本,提高监管效率;第三,建立一个科学、高效的持续性金融监管系统,实现从市场准入、业务经营风险的监测与预警、经营风险的控制与处置,以及到市场退出的全过程、持续性监管,实现现场监管与非现场监管的紧密配合,形成一个完备、高效的金融监管信息系统和金融风险预警系统;第四,建立一个完善的审慎风险监管系统,实现对本外币业务及金融控股集团的综合、并表监管,实现对金融风险的及时、全面监控;第五,建立一个规范、有效的信息披露与市场监督系统,确立并严格实施金融机构信息披露的基本标准、会计依据、审计原则以及社会中介组织(会计师事务所)的执业标准、行业规则等;第六,建立稳妥、透明的金融机构市场退出机制,包括存款补偿机制、收购兼并机制、资产保全处置机制及责任人审计追究机制等,以强化对金融机构经营管理的市场约束;第七,是建立一支高素质、专家型的金融监管队伍,高效履行金融监管职责,及时、准确地识别、判断、评估和预警风险。

参考文献:

- [1] 柴学武,对建立有效金融监管基础设施的思考[J]. 银行与经济,2000,(2).
- [2] 陈光,现代商业银行外部审计与风险监管[M]. 北京:中国发展出版社,2001.
- [3] 毛小威等,诠释新版神圣公约[N]. 经济学消息报,2001-04-13.
- [4] 刘二伍,金融监管的最新国际动态[N]. 金融时报,2001-10-29(12).

[责任编辑 卫玲]

Thought on the Improvement of the Financial Supervision Efficiency and the Innovation of Supervision

CHEN Huang-qiang, CHAI Xue-wu

(1. Shaanxi Housing fund Management Center, Xi'an 710003, China; 2. Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, China)

Abstract: The precaution and resolution of the financial risk is the common topic of the financial supervision authorities. But in fact the financial supervision in China is in low efficiency. There are still many problems in the financial supervision. With the entry of the WTO, in order to improve the financial supervision efficiency and the ability of the management of the risk, we should take action from consummating financial supervision fundament and innovation of supervision.

Key words: the financial supervision; supervision basis; supervision efficiency; supervision innovation