

[文章编号] 1009-3729(2012)05-0080-04

论我国中央银行金融监管机制的完善

王运慧

(河南省社会科学院 法学研究所, 河南 郑州 450002)

[摘要] 当今世界正在经历一个金融多重的时代, 面对金融危机, 包括中国在内的各主要国家都正在对自己的金融监管制度做出调整。我国的中央银行是金融监管的核心机构, 但是由于我国实行的是金融分业监管模式, 中央银行的金融监管权被其他机构分割, 中央银行同其他监管机构也缺乏有效沟通, 导致监管过程中出现低效率、多重监管等弊端。针对这些问题, 有必要建立中央银行统一管理的金融监管模式, 并建立中央银行与其他监管机构之间的信息共享机制及协商机制。

[关键词] 金融监管; 信息共享; 中央银行

[中图分类号] F832.31 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2012.05.014

2012年, 全球金融开始步入一个多重时代。所谓多重时代, 是以多极经济为基础、多重危机为特征、多重制约为常态和多重失衡为规律的特殊时代。^[1] 在此背景下, 作为全球重要经济实体的中国, 必须在金融监督和管理上有所突破。我国金融监管由国务院统筹, 很多金融问题的化解看起来没有太大的问题, 这就造成了一个假象——似乎中央银行的权威性不够并不是什么大的问题, 但长远来看, 这种格局会在发展市场经济的过程中产生很大的弊病。^[2] 中央银行作为发行的银行、政府的银行、银行的银行, 更应该围绕防范金融风险, 进一步加强和完善金融监督和管理。虽然这一问题受到越来越多的关注, 但是从法学视角所做的研究仍然很少。本文拟从中央银行的金融监管权入手, 从法学视角对我国金融监管体系进行初步研究。

一、金融监管及中央银行的金融监管权

由2007年美国次贷危机引发的全球金融风暴, 究其根本, 金融监管部门缺位、监管乏力、监管范围过窄, 政府部门没能有效担负其责任, 是导致这场危机的重要原因。^[3] 因此, 在后金融危机时代, 完善金

融监管制度, 扩大金融监管范围已经成为各国金融监管制度改革的重要内容。市场机制不是万能的, 在市场失灵的情况下, 应当发挥政府的作用。金融领域作为整个经济体系的重要组成部分, 不可避免地存在着市场失灵的问题。比如, 由于信息不对称引发的道德风险问题; 追求规模经济引发的垄断或行业壁垒问题等。金融监管就是政府通过特定的机构(如中央银行)对金融交易行为主体进行的某种限制或规定。因此, 金融监管本质上是一种具有特定内涵和特征的政府规制行为。^[4]

根据规制对象的不同, 可以将金融监管分为功能性监管和机构监管。所谓功能性监管, 一般是指依据金融体系的基本功能和金融产品的性质而设计的监管, 也就是将金融监管从原来针对特定类型的金融机构(比如银行、证券公司、保险公司等不同金融机构)实施监管, 转变为面向特定类型金融业务(比如银行业务、证券业务、保险业务)分别加以监管, 而对一些边界性的金融业务也要明确监管主体, 并加强不同监管主体间合作的监管制度。例如, 商业银行的设立和日常监管尽管是银行业监管机构的基本职能, 但当该商业银行经营保险业务时, 对该业务实施监管的机构就应该是保险业监管机构而不是

[收稿日期] 2012-07-10

[基金项目] 教育部2010年度人文社会科学研究规划项目(10YJA820075); 教育部2012年度青年基金项目(12YJC820109)

[作者简介] 王运慧(1981—), 女, 河南省新乡市人, 河南省社会科学院助理研究员, 硕士, 主要研究方向: 金融法学。

银行业监管机构。^[5] 机构监管,则是指为履行政府监管职能而设立相应的监管机构,由不同的监管当局对不同的金融机构分别实施监管的一种金融监管方式。机构监管适用于分业经营,并由专门的金融监管法规定对金融业中的银行、证券、信托及保险机构由不同的监管机构分别监管。相比之下,功能性监管更能够实现金融业跨产品、跨机构、跨市场的协调监管,是金融监管比较理想的模式。

目前各国的金融监管通常是由中央银行进行的。一般来说,中央银行金融监管的总体目标是:通过对金融业的监管维持一个稳定、健全、高效的金融制度,这是由金融业在经济社会中举足轻重的地位和作用决定的。具体而言,金融监管的目标可以分为4个层次:(1)保证金融机构的正常经营活动,从而保证金融体系的安全;(2)保护信息较少方的利益;(3)创造公平竞争的环境,鼓励金融业在公平竞争的基础上提高经营效率;(4)确保金融机构的经营活动与中央银行的货币政策目标保持一致。

我国金融监管制度与西方国家有所区别,但大体模式相近,中央银行是金融监管的核心机构。根据《中国人民银行法》的规定,作为我国中央银行的中国人民银行享有如下权力:(1)规章制度制定权。作为国务院的直属机构,中国人民银行有权依照法律和国务院制定的行政性法规,制定从事金融业务所需遵守的规定、管理办法及其他规章。(2)监管信息索取权。人民银行根据履行监管职责的需要,有权要求各金融机构报送必要的财务会计、统计报表和资料。(3)检查监督权。中国人民银行有权对《中国人民银行法》规定的金融机构及其他单位和个人等监管对象的行为进行检查监督,对出现支付困难的金融机构,可在报经国务院批准后进行检查。(4)检查监督建议权。中国人民银行根据执行货币政策和维护金融稳定的需要,有权建议银监会对银行业机构进行监督检查。(5)处罚权。中国人民银行有权根据《中国人民银行法》和其他法律、规章的规定对金融违规行为施以罚款或其他处罚。可见,我国的中央银行是作为国家机关存在的,享有《中国人民银行法》赋予的广泛的金融监管权。

二、我国加强中央银行金融监管权的重要意义

经过这次全球性金融危机,许多国家中央银行的金融监管权限在事实上得到了加强。我国适时提高中央银行的监管地位,加强中央银行的监管权限

具有重要的意义。

1. 我国加强中央银行的金融监管权是履行其法律职能的需要

根据《中国人民银行法》,中国人民银行的职能包括制定和执行货币政策、发行和管理人民币、经理国库等。为了有效地制定和执行货币政策,中国人民银行必须制定金融统计制度,掌握相关的金融统计数据和其他资料;必须制定准备金管理和利率管理等规则,检查监督金融机构执行相关规定的行为,并在此基础上运用相关货币政策手段;必须制定银行市场和黄金市场的市场组织及业务活动规则,并在此基础上监测金融市场运行情况 and 货币政策效应,而这些都是金融监管的内容。

要对人民币的发行和流通进行有效管理,中国人民银行也必须制定相关规定并检查监督执行规定的行为;为了维护支付、清算系统的顺利运行,中国人民银行必须会同银监会制定支付结算办法并监督执行;为了经理国库,中国人民银行必须制定相关的管理规定并检查监督金融机构执行代理其经理国库的行为;为了管理信贷征信业,推动建立社会信用体系,中国人民银行需要制定有关信用资料采集、汇总和查询等相关的管理办法并检查监督金融机构、其他单位和个人等的执行情况。

2. 我国加强中央银行的金融监管权有利于维护金融安全和稳定

1990年代以前,财政与金融的直接挂钩及金融组织的官办性质使得“金融稳定”这个术语没有存在的必要,因为在这种模式下,几乎没有金融机构会破产,也就没有金融资产是不安全的。到了1990年代中期以后,以若干信托投资公司、信用社和海南发展银行的关闭为标志,金融风险才开始与国家稳定联系起来。机构风险可能造成局部金融危机已经是一个被证明了的现实,因此,中央银行因其所具有的最后贷款人职能而逐渐成为稳定金融运行乃至经济与社会稳定的核心力量。从中央银行的地位来看,它是一国信用制度的枢纽,是干预和调节经济的国家机构。在整个金融系统运转过程中,中央银行的角色是多重的:一方面,它代表国家制定和推行统一的金融运行规则和货币信用政策,严格控制信贷规模,引导信用行为;另一方面,又通过市场的公开操作来调节货币供求,引导金融市场的发展方向;同时,它还作为最后贷款人和存款准备金的集结者,通过自身资产的高度流动性调节商业银行的资金余缺,在宏观上保持金融体系的安全与稳定。

3. 我国加强中央银行的金融监管权有助于公共利益的实现

公共利益理论最早用来解释政府的合理性,根据该理论,政府监管的目的是维护公平竞争、纠正市场失灵,实现社会福利最大化。中央银行行使金融监管权同样负有实现公共利益的责任。金融市场作为市场机制的一部分,同样存在着外部效应、自然垄断以及信息不对称等因素,使其无法克服自身的弊病,导致金融市场失灵。^[6]而由中央银行对金融市场进行监管,一方面可以有效解决信用过程的信息不对称问题,实现存款人与银行之间、银行与贷款人之间信息的沟通,减少金融市场中的逆向选择与道德风险的发生^[7];更重要的是,对金融市场的有效监管可以减少无序和恶性竞争的出现,减少垄断发生的机率,维护金融市场的公平。

三、我国中央银行金融监管面临的困境

汲取1997年亚洲金融危机中的经验教训,近年来我国不断构建审慎的金融监管制度,但就现行的金融监管机制而言,仍存在着如下缺陷。

1. 金融监管制度存在明显的非均衡性

我国现行的金融监管制度存在明显的非均衡性,制度供给不足和供给过剩情形并存。^[8]一方面,我国金融监管制度的制度供给,远不能满足社会的制度需求,金融立法滞后,许多金融市场领域缺乏必要的法律规范,亦得不到有效监管,造成金融市场秩序混乱;另一方面,一些多余、过时或者无效的监管制度和监管立法仍在发挥作用,市场运行中的行政性干预过多,压制了金融市场的自主性。

2. 中央银行与其他金融监管机构缺乏有效沟通

中央银行的一个主要职能是维护金融稳定,这就必须保证对金融机构的日常经营进行连续观察,以便发挥其“最后贷款人”的作用。同时,中央银行制定和执行货币政策是建立在一定的微观基础之上的。以调控货币政策和调节利率为例,如果不了解和掌握金融机构的经营状况,这一职能也是根本不能实现的。然而,由于中央银行与银监会、证监会、保监会之间缺乏默契配合,缺少监管的协调性,不能做到信息共享,从而影响了金融监管效率的提高。

3. 中央银行金融监管明显滞后

在现实中,经济和金融法律关系是跳跃发展的,因此中央银行的监管活动也应随之不断调整,以适应金融秩序的新需求。但法律制度具有滞后性,中

央银行金融监管制度本身的改革和完善也需经历一个过程。这一缺陷突出地体现出金融监管所表现出的事后性特征。从我国的金融监管制度来看,监管手段比较单一,行政性、强制性色彩浓厚,并且我国中央银行本身的独立性较差,监管过程中的裁量权有限,难以及时调整监管方式,因此面对新生金融法律关系常常束手无策。在具体实践中,中央银行的监管工作明显滞后于金融秩序的衍变,使得许多金融活动游离于监管之外,从而加剧了金融风险。

4. 中央银行金融监管权的独立性有待加强

我国目前主要采取金融分业经营模式,金融监管主体也呈现出多元化的态势,中央银行和银监会、证监会、保监会相并列,它们分别对不同的金融业务进行监管,这在一定程度上削弱了中央银行金融监管的独立性,与世界各国金融监管体制改革的趋势——加强中央银行的金融监管权——是背道而驰的。根据最新文献研究,外国学者对发达国家战后长期高通胀现象进行了大量的计量分析,结果显示:一定程度上中央银行独立性指数与实际经济增长率之间并不存在相关关系,但中央银行的独立性指数与通货膨胀率之间存在着负相关关系。这一研究结果表明:中央银行独立性越大,通货膨胀率就越低,反之亦然,但中央银行的独立性对经济增长率没有明显影响。对于发展中国家来说,稳定物价和保持宏观经济的稳定至关重要,因此,中央银行货币政策运营和金融监管权力的独立性就必须加强。

四、完善我国中央银行金融监管的建议措施

中央银行金融监管制度的建立和发展,很大程度上受到金融危机的影响。尤其在美国,金融危机和其他政治事件不断推动中央银行金融监管体制的演变。但实践表明,美联储的监管行为往往是无效的。面对金融危机,我国金融监管制度的弊端也暴露无遗,金融实践提出了完善我国金融监管制度的现实要求。笔者认为,我国中央银行至少应从以下3方面进行改革。

1. 建立统一的金融监管机制,将统一的金融监管权交给中央银行

鉴于当前严峻的金融形势,在银监会等金融监管机构之上建立一个统一的机构,统一行使金融监管权并协调现存各监管机构之间的关系,势在必行。该机构的具体职责包括:对金融市场进行统一管理;处理和解决有关银行、保险和证券业监管的突出问

题;协调各监管部门的关系,促进业务创新。要在不突破现行体制的前提下建立此机制,最可行的选择便是将金融监管权统一交给中国人民银行。中国人民银行作为我国的中央银行,是政府的银行,是最核心的金融监管机构。为防范金融风险,维护国家金融安全,可以采取各种必要的法律措施。相比较其他监管机构,中国人民银行除了具有法律上的优先地位,还具有信息优势和成本优势,因此最合适的选择是将金融监管权统一赋予中国人民银行。

这一选择是有法律依据的。现行《中国人民银行法》第2条规定“中国人民银行在国务院领导下,制定和执行货币政策,防范和化解金融风险,维护金融稳定”,由此确立了中国人民银行在制定和执行货币政策、进行金融监管过程中的核心地位。^[9]而对于包括银监会、证监会、保监会等在内的其他金融监管机构之间关系的协调,也应交给中国人民银行进行。

2. 在中央银行与其他金融监管机构之间构建信息共享机制

为改变中央银行与其他金融监管机构因信息不能共享而不利于金融监管效率提高的现状,中央银行和监管机构应该避免向同一机构重复收取数据信息。为此,各方应达成协议,明确何种信息由谁收取及如何交流与共享。在确定了信息由谁收取之后,中央银行和监管当局重点考虑的就应该是如何建立高效的信息交流和共享机制,以使各方的数据需求都能以低成本的方式得到。《中国人民银行法》第35条规定“中国人民银行应当和国务院银行业监督管理机构、国务院其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享机制”,由此奠定了信息共享机制的法律基础。虽然在金融监管过程中,中央银行具有信息方面的优势,但银行业的分业经营和分业监管,使得中央银行所能获得的信息有限,只有与其他金融监管机构建立信息共享机制,才能保证中央银行在第一时间获得充分的信息,对金融市场的发展趋势做出正确判断,并据此进行有效的监管。^[10]这就要求,中央银行要主动利用其他监管机构的有效信息,其他监管部门也应及时、主动地向中央银行提供它们认为重要的金融信息。

3. 建立中央银行与其他监管部门之间的协商机制

在不同的监管机构之间建立完善的协商机制,有利于不同监管部门之间的分工与合作。当某一监管部门行使监管权时,如其监管行为涉及另一机构

的管辖权,应事先协商,减少由此造成的冲突和推诿。当前我国还没有明确的法律规范,对包括风险预警、现场检查、信息共享、突发事件应急处置等在内的各种合作事项作出具体规定。^[9]《中国人民银行法》第9条有这样的规定:“国务院建立金融监督管理协调合作机制,具体办法由国务院规定。”这一规定为协商机制的建立提供了法律依据。对金融市场实行统一的监管,可以由国务院出面建立金融监管部门之间的协商机制,并授权中国人民银行统一组织和协调。这一举措对于维护我国金融安全,发挥中央银行在金融监管过程中的核心作用,具有无可替代的作用。

五、结语

站在今天这样一个全球金融开启多重时代的起点上,我们迫切需要以金融稳定来恢复消费者的信心。作为负责我国金融宏观调控和维护金融稳定的中国人民银行,更需要进一步明确其在金融监管体系中的地位 and 职责,从而在金融监管中扮演恰当的角色。

[参 考 文 献]

- [1] 陆红军. 金融改革要守住稳定和信用底线[N]. 解放日报, 2011-12-12(10).
- [2] 吴晓灵. 金融监管割裂:酿系统性风险[EB/OL]. (2012-01-03)[2012-06-10]. http://www.chinareform.org.cn/people/w/wx/Article/201201/t20120103_131750.htm.
- [3] 杨谊, 刘军. 金融危机后金融监管范围的理论与实践问题探索[J]. 南方金融, 2011(12):53.
- [4] 房燕. 货币银行学[M]. 北京:北京邮电大学出版社, 2008:288.
- [5] 曾筱清. 金融全球化与金融监管立法研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2005:139.
- [6] 蒋海, 钟琛, 齐洁. 对金融监管理论基础及其政策的反思[J]. 经济科学, 2002(4):87.
- [7] 陆岷峰, 葛虎. 后危机时期金融中心的风险特征与管理策略[J]. 石家庄经济学院学报, 2011(1):43.
- [8] 王忠生. 我国金融监管制度变迁研究[D]. 长沙:湖南大学, 2006.
- [9] 安起雷. 中央银行金融监管问题的改革研究[J]. 时代金融, 2010(6):53.
- [10] 宁立红. 完善我国金融监管制度的若干思考——英、美金融监管制度改革之借鉴[J]. 内蒙古财经学院学报, 2005(5):25.