

# 香港银行监管的主要经验及其启示

西安电子科技大学经济管理学院 尚娟

**【摘要】** 香港是国际金融中心,具有较高的金融监管水平。分析和借鉴香港金融监管的经验,对于完善和加强内地银行监管体系、提高监管效率具有十分重要的意义。本文主要分析香港银行监管体系的历史发展过程及主要特点,从推动监管体制创新和实施风险防范为主的风险监控、建立银行危机预警体系和完善信息披露制度等方面,提出了加强内地商业银行监管的对策建议。

**【关键词】** 监管体制 风险防范 危机预警

银行业是香港的主要产业,也是香港维持其国际金融中心地位的主要支柱。在全球最大的100家银行中,有85家在香港设有分支机构,而内地在港的中资银行总数也达到22家。在香港平均2 900人就拥有一家银行,每0.09平方公里或125户居民就拥有一个交易网点,这种密度是很多发达国家(地区)的金融中心城市都难以达到的。香港银行业以外资银行或外来资本控制的银行为主,因此整个香港的银行体系外向化特征明显,以外汇收支进行的业务占全部银行业务的70%,外汇市场每日交易排名仅次于英国、美国、日本及新加坡,成为世界第五大外汇市场。香港也是世界最大的黄金交易市场之一。

损失,而且还可能会转化为政府的财政风险,进而影响到政府部门作为社会管理者职能的发挥。

**2.企业财务信息管理制度的构建。**新《通则》构建了财务信息管理制度,对财务信息制度的建立、财务信息的管理、财务信息的披露、经济运行监控制度以及财务评价体系等内容都做了规定。目前,由于很多企业没有建立有效的企业财务信息管理制度,信息闭塞、信息失真所造成的企业管理的混乱和脱节已经非常严重,而现代信息技术的发展为企业实行集中统一的财务管理创造了必要的条件。而构建企业财务信息管理制度,可以加强企业内部财务管理和资金监控,从而提高资金使用效率和降低资金的风险,不仅有利于提高财务管理的效率,还可以带动其他管理环节的高效运转。

**3.企业财务监督体系的构建。**新《通则》从企业经营者、投资者和主管财政机关三个层次构建企业监督体系,明确监督内容以及应当承担的法律责任。鉴于企业业务类型比较复杂,财政监督手段需要加强并予以创新,我们借鉴证券管理的经验,引入了“公开谴责”的处罚手段。公司的财务监督体系是公司治理结构的重要组成部分,一个设计科学、运转有效的财务监督体系不仅对改善公司财务管理、提高企业绩效有积极作用,而且有利于提高公司会计信息的质量,从而有利于我国资本市场的完善和国民经济的健康发展。而目前我国由于缺乏企业财务监督制度,所有者主体“缺位”,导致国内企业内部治理结构存在缺陷,不少国有企业存在会计信息

香港金融衍生工具日平均交易量为740亿美元,居世界第七位,尤其是恒生指数等期指类金融工具,更使香港成为一个全面的国际金融中心。香港的货币稳定且无外汇管制、自由化程度高、信息流动快,是完全开放的市场之一。分析和借鉴香港银行监管的经验,无疑具有重要意义。

## 一、香港银行监管的历史演变过程

香港的银行监管在政策上受英国自由放任主义的影响很深。在很长时间里,香港政府对银行业的监管态度是完全不干预,只有经历了严重的银行危机后,政府才进一步进行改革。因此,香港的银行监管表现出极其明显的“危机一改

失真、财务滥收乱支、国有资产流失的现象。此外,很多企业内部所有权和经营权并没有完全分离,两权分离下的企业约束机制流于形式,经营者行为得不到应有的制约,经营者滥用职权、谋取私利、独断专行等问题也非常普遍。企业财务监督体系的建立必将有利于公司治理结构的完善,有利于规范企业的财务行为,使企业在健全自身基础管理制度的同时,也便于政府对其经济运行状况及其趋势进行监督,监督和保障企业经营按照自身发展战略、法律法规以及国家的总体规划协调发展。

**4.构建和谐社会重要思想的体现。**社会主义和谐社会不仅要求有较为完善的社会主义市场经济体制,而且要求有与之相适应的政治体制、文化体制和社会管理体制。新《通则》的全篇制定思想是从财政部门的社会管理者角度出发,立足于政府公共管理的目标,重视企业的人格化的特征;立足于维护社会公共利益,保障社会稳定,治理经济秩序,为全社会各类型企业包括其相关利益主体提供财务行为规范;通过财政政策协调资本的逐利性和政府经济管理目标的多元性的矛盾,使企业价值最大化和社会价值最大化的目标得到统一,从而促进我国经济的和谐可持续发展。

## 主要参考文献

- ①王方明.科学评价《企业财务通则》.财经论丛,1997;5
- ②栾甫贵.关于《企业财务制度》的思考.会计之友,2005;2
- ③何文标.四看《企业财务通则》.财经论丛,1997;5

革”模式,总体来讲,可以分为以下三个阶段:

第一阶段:香港银行监管的自由放任阶段(1854~1947年)。

香港银行业历史悠久,早在1854年,总行设在伦敦的东方银行来港设立分行,成为香港的第一家商业银行。紧接着英资的有利银行以及渣打银行也分别于1957年和1959年在香港设立分行,1864年由英、美、法与我国合资的香港上海汇丰银行在香港注册成立,成为在本地注册的第一家商业银行。从此以后,香港的银行机构逐步增加,银行业务不断扩大,但港英政府采取自由放任的政策,基本上不加以监管,这种状况一直持续了近一百年的时间。

第二阶段:香港银行监管的形成与发展阶段(1948~1992年)。

1945年二战结束,经济的恢复和发展推动了银行业的迅速发展。由于当时香港没有法规来约束银行的创办,一时间香港银行数目激增,银行的质量参差不齐,这引起了香港政府的关注。为了加强对银行业的监管,1948年1月29日港英政府通过了香港第一个《银行条例》,正式确立了对银行的监管法令。政府的初始目的是保障公众存户利益,维护社会稳定发展。尽管《银行条例》的内容并不完善,但对于抑制银行的盲目扩张起到了一定的作用。随后银行数目逐步递减,一大批不合格的银行被淘汰。

20世纪60年代初地产和股票市场的过度发展,加上银行之间的过度竞争,终于引发了1961年6月的廖创兴银行挤兑事件,这促使香港政府着手检讨对银行业的监管制度,并于1964年10月通过了新的《银行条例》。同年7月,外汇银行公会缔结了一项“存款利率协议”,规定了持牌银行向公众吸收存款时所给予利息的最高水平。

新《银行条例》通过后不久,1965年香港再度爆发严重的银行危机,这场银行危机涉及到许多银行。1976年香港政府通过《接受存款公司条例》,将接受存款公司纳入监管范围。1978~1979年,香港政府加强了对财务公司的监管,设立了接受存款公司监理专员一职,负责监察接受存款公司业务,并规定所有接受存款公司须定期呈交资产负债报告等。其后,香港政府又成立了接受存款公司咨询委员会。

香港银行公会根据1980年的《香港银行公会法案》于1981年成立,它的前身是香港外汇银行公会。香港外汇银行公会成立于1950年,主要作用是统一银行业对客户的外汇买卖价格和有关外汇业务的各项收费和处理办法。这也是受英国传统影响的一个表现,即除了政府不干预原则外,还实行行业内的自律管理。1973年香港解除外汇管制后,该公会保留下来,进入80年代后,香港政府为了利用原来的外汇公会加强对整个银行业的监管,成立了统一的香港银行公会。1982~1986年,香港银行业又发生了严重的危机。在这期间,香港政府调用了一切手段,第一次大规模地行使了最后贷款人的职能。经过这次危机,香港政府对银行业监管的重要性有了更深刻的认识,认识到预防管制措施的全面实施是必须的,尤其是模式管制,这就引出了1986年9月颁布的新《银行条例》。新条例将原有的银行条例和接受存款公司条例合二为一。

第三阶段:香港银行监管的完善阶段(1993年至今)。

1993年4月香港金融管理局成立,原银行监理专员的职权从此转授给金融管理局。金融管理局确定的银行监管目标有

三个:一是提供公平竞争的金融环境;二是维护存款人和投资者的利益;三是保持金融体系的稳定。

《银行条例》是香港金融业的基本法规,它授权金融管理局监管银行业,并规定金融管理局可以通过发出业务指引的办法对《银行条例》进行补充。业务指引有两类:一类是具有强制力的,另一类是对某些业务的建议。《银行条例》和业务指引构成了香港金融管理局对银行业行使监管权力的法规体系。

## 二、香港银行监管的主要特点

香港金融监管制度的特点主要有三个方面:一是科学合理的监管组织框架;二是完善的市场环境中的自律行为;三是有效的金融制度环境。

1.监管体系的独立性与有效性。香港金融监管体系主要分为三部分:银行业的监管主要由香港金融管理局负责,证券及期货事务监察委员会负责监管证券和期货业务,保险业监理处负责保险业的管理。这三个主要的监管机构分业监管,各负其责。香港金融管理局的明确分工是确保监管效率的基础。随着国际混业经营的发展,香港金融监管机构之间加强了相互间的合作与交流,从而形成了严密的监管体系。此外,金融管理还加强同本地以及其他国家和地区的监管当局的合作,以避免双重监管或监管不足。

香港监管机构设置的特点是强调半官方、非官方机构的监管职能,证券及期货事务监察委员会独立法人的地位与会员制度有效防止了政府的过分干涉。因此,香港政府无需直接处理在证券及期货市场的日常监督中出现的争议。当然,香港政府并没有完全置身于监管过程之外,为了规范各监管对象营运的内部程序、保证金融监管的公平与效率,监管体系自身也需要接受检查以确保监管的有效性。香港政府专门设立了程序复检委员会,负责对各监管对象的活动进行独立、持续的审核。

2.香港金融机构的自控与自律。内控机制是香港监管体系的基础,它要求金融机构建立具有自我检查和约束功能的审计稽核部门,对自身风险进行有效控制。香港的自控与自律体系主要由两部分组成,完善细致的法令法规的约束是香港内控机制的基础。主体法律框架的稳固与实施细则的不断完善形成了香港法规多层次与及时应变的特点。同业竞争与同业监督是香港内控机制的另一重要组成部分。在开放竞争的环境中,维护行业信誉、保证行业市场公平有序成为共识,行会制度在香港监管体系中发挥着重要作用。

3.香港银行监管法规的及时完善机制。香港强调银行法制化管理,通过完善各种金融条例与法案制定出系统的行为准则。香港现有的有关金融监管的法律法规条款比较细致,体系已经较为完整,但香港政府仍然根据市场运行中出现的问题,进一步改革和完善法律制度。香港金融业经历的数次危机都暴露了香港金融法律体系中存在的漏洞,但香港监管机构能够在危机之后及时对金融监管制度进行补充和完善。这使得香港金融法律体系在反复思索和论证中得到不断完善,形成了强有力的监管体系。

作为世界金融中心的香港,其银行业新的金融产品不断创新,这些新产品突破了传统业务范畴,给银行监管带来了

新的问题。如电话理财、24小时服务、私人银行服务、网络银行等,向传统的银行监管法规提出了挑战。面对银行新产品、新服务与金融衍生产品的涌现,金融管理局把监管重点放在建立行业的内部控制机制上。首先给各监管对象提供风险管理建议,并要求监管对象在推行新产品与服务前,先与金融管理局商讨有关计划及其风险管理措施。各银行必须能够确保其服务具备足够的资料安全保障,并且委托专家对保安措施进行定期独立评估。

### 三、香港银行监管对我国内地的主要启示

分析、借鉴香港银行监管的做法和经验,对完善我国内地银行监管体系、提高监管水平,具有十分重要的意义。

1.推动制度创新,形成有效合理的银行监管体制。香港的金融监管体系是由金融管理局和证监会分别对银行和证券市场进行监管,而金融管理局和证监会又分别隶属财政司和财经事务管理局,财政司和财经事务管理局归特区政府行政长官领导。借鉴香港经验,可考虑在单一集中模式上融入一元多头模式的优点,形成合理高效的银行监管体制,其具体设想是:在国务院下设金融监管委员会,负责全局性的金融监管工作;银监会主要负责对银行业的监管,证监会和保监会分别负责对证券业和保险业的监管。

构建有效合理的商业银行监管体系,必须抓好以下三个环节:①提高中央银行的独立性。由于体制上的原因,我国中央银行的独立性较低,这不仅不利于中央银行货币政策的有效实施,而且还会影响金融监管的效率。因此,必须提高中央银行的独立性,增强其监管权威性和统一性,促进专业化监管水平的提高。②重视行业自律组织的监督作用。在香港,银行公会、接受存款公司公会、香港资本市场协会及其他专业团体等,通过订立利率协议、规定收费标准、实行业务限制等方式约束会员经营行为,强化自律性管理机制,这种机制对香港银行业的有序竞争和风险规避发挥了重要作用。我国内地的银行业同业公会已经成立,应该充分发挥其在行业自律方面的监督作用。③健全监管法规。银行依法经营、监管当局依法监管是市场经济条件下金融体系正常运行的前提,应当制定《金融监管法》等相关法律,赋予中国人民银行、金融监管委员会、银行、证券、保险等各专业委员会的监管职能和权力,明确各监管主体的目标和责任,形成协调统一的监管合力,保证金融业合规有序运行。

2.实施审慎、以风险防范为主的全方位的风险监控。银行业是一个以经营信用为基础的特殊行业,由于信用本身包含许多不确定因素,这就决定了银行业具有的内在不确定性、银行业的重要性及整个金融体系的脆弱性要求对银行业要实施审慎、以风险防范为主的监管。世界各国在放松金融管制的同时,都加强了以风险为中心的审慎监管。香港也不断向国际监管原则靠拢,有的方面甚至比国际公认标准更严格,这样才保证了整个银行体系稳健运行。我国内地的银行业潜伏着很大的风险,应该按照国际通行和公认的监管原则,如《巴塞尔协议》、《有效银行监管的核心原则》等,加强对银行体系的监管。首先,从银行业的开业标准、审批开业申请到银行发展目标、业务程序等,建立起严格的风险监测和信息系系统,把监管贯穿于银行业经营的全过程。其次,从银行审

慎监管的角度,建立健全科学有效的内部控制制度,提高银行本身对各种风险防范的能力,有利于银行业对处于萌芽阶段的金融风险进行及时防范、控制和化解。然后,在监管方式上可采用现场稽核与非现场稽核相结合、合规监管与风险监控相结合、对银行管理层的监管与对整个机构运行的监管相结合,对银行业进行全方位的持续监管;同时,适应加入WTO的新要求,还要对跨国银行实行统一监管,及时与各国监管当局建立信息交换机制,避免金融风险的国际化。

3.建立银行危机预警体系,实行危机预警监管。金融危机爆发前,都会出现一些经济指标的异动现象。每一种危机都可以找出一组变量来反映危机到来前后的不同特征,当发生显著异常变动或出现与以前危机相似的状态时,就表明金融体系可能存在较大风险。构建一组反映银行危机的指标体系,以便事前进行分析并做出处理,是一国中央银行保持金融稳定的关键。因此,要逐步建立银行预警体系,以便及早了解和掌握银行运行的风险状态,做到防患于未然。

在现有条件下,建立银行危机预警体系,应充分利用中国人民银行金融稽核的资料和成果。金融稽核包括现场稽核和非现场稽核,前者是指对银行的业务范围、风险承受能力等进行评估,以风险管理为中心,判断各项业务的完整性和稳定性;后者是通过分析银行统计、会计报表及相关信息,对银行的资产质量、资本充足率、盈利能力和经营管理状况等进行分析、比较和判断。在金融稽核的基础上,中国人民银行要对金融机构的风险做出判断和评价,根据风险的性质、特征和严重程度对金融机构及时进行预警,及时采取控制和化解措施,防止银行风险的进一步发展和恶化。同时,借鉴香港金融管理局对金融机构实行的“CAMEL”风险评估制度,还要建立商业银行信用评级体系,通过对银行的资本充足率、资产质量、经营管理水平、盈利能力和资产流动性等五方面的检查、比较,把银行化分为五类不同质量的银行,包括优良、良好、有问题、有重大问题和财务状况恶化等,分类采取相应的监管办法,使商业银行的风险最小化。

4.完善信息披露制度,增强银行透明度。及时、完整地披露银行信息是监管当局实施有效监管的前提。目前,我国内地银行体系的信息基本上只向中国人民银行提供,社会公众一般难以了解银行真实的经营状况、财务情况、风险管理水平等,并且银行体系普遍存在着虚报数字、统计失真等现象,这些使中国人民银行无法了解银行的经营风险状态。必须完善银行信息披露制度,制定统一口径,建立定期报送制度,可参照香港经验,所有披露的数字和资料必须经过独立审计师或会计师审核和监督,确保信息的真实性和可靠性。同时,不仅要向监管层及时准确地提供信息,还要及时向社会公众披露信息,形成银行自身监管、中国人民银行外部监管和社会公众监督的新格局。

### 主要参考文献

- ①国世平.香港金融监管.北京:中国计划出版社,2002
- ②陈建华.金融监管有效性研究.北京:中国金融出版社,2002
- ③谢伏瞻.金融监管与金融改革.北京:中国发展出版社,2002