网上银行监管域外考察及其启示

严鸿雁

(河南理工大学 河南焦作 454000)

【摘要】本文通过考察美国、德国、新加坡的网上银行监管制度,得出对我国网上银行监管的重要启示,主要有:网上银行监管制度的法制化要实现风险防范与鼓励创新的平衡,网上银行监管制度建设要依托传统银行监管框架、监管内容应突出准入监管和风险监管、监管目标需突出消费者权益保护等。

【关键词】网上银行监管 风险监管 消费者权益保护

随着网上银行业务的快速发展,网上银行监管规范与制度在我国也逐渐建立起来并不断健全。然而由于我国网上银行业务起步较晚,监管工作刚刚步入轨道,网上银行监管体制以及具体的监管制度方面还存在不少问题。而国外特别是西方发达国家网上银行业务发展较早,对网上银行的监管已形成了较为成熟的经验和制度,因此本文特通过对美国、德国等发达国家和地区的网上银行监管制度进行比较考察,以明确我国网上银行监管制度建设的完善方向。

一、美国网上银行监管制度

1. 美国网上银行监管法制体系。就传统银行监管法制来说,美国银行监管法基本上由国会颁布的法律和联邦行政机构颁布的法规以及各州颁布的法规组成。比较重要的联邦法律法规有《联邦银行法》、《联邦储备银行法》、《1933 年银行法》、《1978 年国际银行法》、《电子资金划拨法》等。除了联邦法律法规,各州还在不违背相关联邦法所确定的基本原则的基础上制定了许多管制银行业的法规。在传统银行监管法律制度基础上,美国银行监管机构还制定了一系列专门针对网上银行业务及其风险监管的规则。比如,财政部货币监理署 1998 年 2 月发布《技术风险管理——银行业者与审查人员指南》,为联邦银行正确监控网上银行业务与技术相关的风险提供指导,2001 年 1 月其又颁布了《互联网与国民银行章程》。联邦储备局 1997 年 12 月发布《网络信息安全稳健操作指南》,1998 年 4 月发布《信息技术风险指引》。联邦金融机构检查委员会 2001 年 8 月发布《电子银行业务环境下的验证》等。这些法规与网上银行业务风险监控有着密切的联系,有一些规则是专门处理与网上银行业务相关的法律问题。

2. 美国网上银行监管目标。美国网上银行监管目标与传统银行监管的目标一致,即保持金融系统的稳定性,降低金融体系的风险,保障存款人、银行客户与消费者利益。美国其银行业监管与银行法律制度最终要达到增强金融业国际竞争力、赢得全球市场的目的,这是促进金融业发展的宗旨。

3. 美国网上银行监管内容。美国监管机构对网上银行的监管内容主要有市场进入的监管、业务监管和日常检查。美国对网上银行的设立规定了明确的要求,设立网上银行需要申报批准,将有相关的技术设施作为审批网上银行设立的条件,同时规定了有关的内部控制制度。设立网上银行的要求一般包括注册资本、银行规模、业务范围与计划,办公场所与网络设备标准、风险处置规则、技术协议安全审查报告等。在经营业务上,除允许网上银行经营基本的传统银行支付、存贷款业务外,还可以经营保险、证券、信托以及其他一些非金融业务。监管机构对网上银行的日常检查,包括对资本充足率、流动性、交易系统安全性以及电子记录有效性、准确完整性的检查等。在监管方式上,一些网上银行监管法规规定了现场检查方式,比如《电子银行——安全审慎检查程序》中,联邦存款保险公司对网上银行的业务监管规定了信息系统的检查、有关保护消费者工作的检查等现场检查方式和内容。

二、德国网上银行监管制度

德国的银行监管不像美国那样监管机构多元化,监管体系较为统一,联邦银行业监管局为主要的银行业监管机构。根据德国《银行法》相关规定,德国银行监管体系是在监管当局与央行之间进行分工与协作,监管局是独立的监管机构,负责发布监管行政法规适用于各金融机构,不过,在事先应与央行进行协商。网上银行业务在德国也起步较早,但德国尚未专门制定适用于网上银行业务的审慎监管法律规则,只是有些法律为网上银行业务提供了规范,比如 1995 年采用的“计算机辅助记账系统”。《德国电子签名法》调整电子签名的有关法律问题,也为网上银行业务提供了电子签名方面的法律规范,增加了相关法律问题的明确性。

欧洲审慎监管法是以欧盟指令形式表现出来的,其已转化为德国国内法,在原则上网上银行业务同样要适用其关于银行审慎监管的规定。同时,德国的银行监管者也在积极准备制定一套适应网上银行业务的审慎监管战略,以制定信息技术安全所要达到的基本标准。德国银行业监管者认识到了信息技术与银行业结合带来的高效率以及伴随出现的全新风险,基于网上银行业务使得现有的银行业风险种类发生许多变化,监管机构和行业协会组织不断提高网上银行的技术安

全要求,自 2008 年 1 月 1 日起,德国所有的网络银行将执行统一的技术标准 EBICS,德国警方也积极直接介入针对网络银行的犯罪监控,确保网上银行业务运行环境的安全。此外,德国银行监管机构强调在网上银行业务监管要积极进行国际间合作与协调,因为网上银行跨境业务可能造成现有各国监管工作的冲突,为保障德国国内层面监管的有效开展,德国银行监管部门很重视与国际社会的监管合作。

三、新加坡网上银行监管制度

新加坡金融监管局是金融业最主要的监管机构,新加坡金融监管局发布一系列的发展指南或政策指向,确立了网上银行监管目标,规范网上银行业务、维护金融安全。新加坡金融监管局在 2000 年 7 月公布了网上银行的管理监督办法,基于网上银行风险和传统银行业务风险没有根本性质的差别的认识,一样对网上银行实行审慎监管原则。同时,由于某些类型的风险在网上银行业务中将会更加突出,网上银行的模式也各不相同,因此适用于单个银行的、注重风险的个性化监管方法更加有效,在某些情况下,新加坡金融监管局根据单个银行的特殊风险情况,采取额外的审慎措施来规范风险、提高监管有效性。2008 年新加坡金融监管局颁布了《网上银行及科技风险管理指引 3.0》,对网上银行业务风险管理和技术标准做出了明确规定,加强了科技风险管理对系统、网络和基础设施安全的要求,也加强了对防范新兴网络威胁和攻击的指导。

新加坡货币局负责网上银行业务监管,其发布的《网上银行业务技术风险管理指引》,根据网上银行业务所带来的技术性风险状况以及对其实施有效的监督管理要求,制定了一系列原则与规范,涉及风险管理原则、网络金融服务种类、控制目标、系统安全与业务连续性、外包管理、业务信息披露等多个方面,要求所有从事网上银行业务的机构遵守。其中,该规范中最为重要的内容之一就是银行的外包活动及对该活动实施管理时所应遵循的具体规范。新加坡货币局认为,银行将其有关经营操作外包给第三方,并不能减轻银行机构所承担的相关职责,银行有责任确保其服务供应商的营业技术水平以及他们所提供服务的可靠性与安全性达到网上银行业务所要求达到的标准。金融监管部门要求银行经营层要充分认识其将网上银行业务操作外包出去所产生的一系列风险,在确定某个服务供应商前,银行应当合理审慎地确定其具备相应的能力,考察其财务状况、可靠性,外包业务的可行性;银行和服务供应商要遵守关于银行业的保密要求,与服务商的合同应当考虑保护客户信息不泄露;银行要在协议中承认管制机关依《银行业法》所享有的对服务供应商的职责、功能、业务系统和技术设施进行检查、监督的权力。

四、网上银行监管制度域外考察对我国的启示

网上银行监管制度的域外考察和分析对我国的网上银行监管法律制度建设的启示主要有:

1. 网上银行监管制度法制化要实现风险防范与鼓励创新的平衡。对网上银行进行监管需要相关监管法律制度的保障,网上银行监管法律制度可以保证监管工作的规范化和制度化。然而法律制度具有的稳定性和确定性可能会对网上银行业务创新造成一定的限制,法律的滞后更会阻碍金融创新,各国在涉及技术标准的风险监管方面都留有一定的发展余地,体现技术中立性原则。我国在进行网上银行监管制度法制化时,要尽可能使法律制度具有前瞻性和一定的灵活性,既要起到监管和防范风险的效果,又不能抑制金融创新,在网上银行风险监管的立法上,做到两方面的平衡。

2. 网上银行监管制度建设要依托传统银行监管框架。由于网上银行仍属于银行,因此各个国家基本上是在传统银行监管法律框架的基础上,增加或调整具体规定,进行网上银行监管法律制度的设计。由于网上银行的电子货币业务尚未发展到大规模并取代传统货币的局面,网上银行业务与传统银行业务在本质上有较多类似,网上银行监管与传统银行监管具有内在的一致性,沿用传统银行监管原则仍然能够在一定程度上满足对网上银行监管的需要。我国也需要在传统银行监管框架基础上进行网上银行监管的制度建设,以保持原有银行业监管的传统,保证金融监管的连续和完整性。当然在维持监管总体原则不变的情况下,针对网上银行的特殊性,我国还要为网上银行监管制定相应的具体规则,对银行监管制度进行局部调整。由于网上银行的业务创新,带来了新的风险,为适应网上银行监管的特殊需要,要对已有的传统银行监管制度进行适当的补充,进行监管制度创新。

3. 网上银行监管内容应突出市场准入监管和风险监管。为了确保网上银行机构安全稳健经营,首先将存在安全隐患、不符合要求的银行机构排除在网上银行业务市场之外,这要求在网上银行市场准入监管方面制定有针对性的监管措施。网上银行利用互联网开展业务,其没有改变传统银行风险的种类,但增加了银行业风险的复杂性和监管的难度,可见加强网上银行的风险监管是一项十分紧迫的任务。我国对网上银行的监管仍沿袭了对传统银行的行政指令性监管,这已不适合对网上银行经营监管的特点和要求,应实现从合规性监管向风险性监管过渡,并以风险性监管为主。我国应要求网上银行建立有效的信息披露制度,有效防范各种风险的发生。

4. 网上银行的监管目标需突出消费者权益保护。网上银行发展要在保护消费者权益的前提下进行。在制定网上银行的监管目标时,各国金融监管机构强调保护网络安全和交易安全并突出消费者权益保护。我国应强调保护消费者权益的监管目标,以使网上银行的发展更具有潜力和持久力,提高整个银行业的市场竞争力和发展后劲。特别是要保护个人消费者,禁止交易合同中出现对消费者歧视或不公平的规定,应制定网上银行通过网络手段向客户披露相关业务信息的标准,保护消费者个人信息、交易信息和账务信息的安全,在网络环境中还要保护消费者隐私权不受侵犯。

主要参考文献

1. 余素梅.网络银行的风险监管.武汉:武汉大学出版社,2002

2. 曾瑞玲.如何防御网上银行风险.财会月刊,2010;17

3. 楼文龙.网上银行监管国际经验——以新加坡为例.中国金融,2010;7