

# 金融业监管收费制度评析

耿直,郑薇薇

[摘要] 对金融业收取监管费是国际上通行的惯例,我国的监管收费标准既符合国际惯例,又考虑了我国的国情,应当给予肯定。监管费实行收支两条线管理,收支情况将全部接受审计和财政部门的监督。收取监管费制度的成功实施需要其它制度的配合。

[关键词] 金融监管;银监会;监管费

[中图分类号] F810.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-584X(2005)02-0065-03

2004 年是中国金融业震荡变革的一年。在四大有商业银行加紧处置不良资产,加快上市步伐的同时,银监会的 59 号文件(《中国银行业监督管理委员会关于收取银行业机构监管费和业务监管费的通知》)给原本平静的金融业带来了新的躁动和困惑。按照这一文件的规定,银监会从 2004 年起对被纳入监管范围各类银行业金融机构收取银行业机构监管费和业务监管费。据测算,按目前的收费标准,中国银监会每年大约可以收取 50 亿左右的监管费。金融业监管收费制度遭到社会各界的一片质疑和反对。不少人认为这是银监会的变相权力寻租行为,既然国家设立银监会作为专门的金融业监管组织,履行监管职能就是银监会的职责所在,再就监管行为单独收费是否有法律依据呢?这笔钱最后究竟进了谁的口袋?为此,有必要对金融业监管收费制度的若干问题作一评析。

## 一、监管收费的合理性问题

对金融业收取监管费是国际上通行的惯例。目前多数国家的银行监管当局都对金融业实行了监管收费制度,如美国、英国、澳大利亚、卢森堡等国监管

当局的费用全部由被监管机构承担,德国、加拿大、韩国监管当局 90% 以上的费用由被监管机构承担。多年来,中资银行海外机构大多向当地的监管机构缴纳监管费用,我国已经加入世贸组织,自然应当向国际惯例看齐。

当然,并不是说既然国外有这项收费制度,我们收也是理所当然的。金融监管收费制度是有其存在的合理基础的。从最基本的成本-收益模式分析,金融业监管的成本可以分为两大类:一是监管引起的显形成本,包括监管机构执行监管过程中所耗费的资源与被监管者因遵守监管条例而耗费的资源;二是监管引起的隐性成本,主要是指被监管者因为监管措施而改变原来行为方式造成的福利损失。其中显形成本又可分为由政府负担的和金融机构负担的两部分,即可划分为行政成本和执行成本两部分,行政成本就是收取监管费的基础所在。我们知道,监管需要有政府设立监管部门来专门负责制定制度和实施有关条例和细则,在这一过程中,要耗费一定的人力、物力、财力。具体而言,监管活动要投入一定的固定成本,如监管机构的设施和设备的购置;监管活动会产生一定的实施成本,如金融监管机构的现场检查和非现场监管工作的开展,从以往中央银行的金融监管实践来看,每一次现场检查和非现场

[收稿日期] 2005-03-02

[3]彭涛. 中航油(新加坡)巨额亏损事件[J]. 瞭望, 2004, (50): 37.

[4]林红梅,杜宇. 监督缺位下的巨额国有资产流失——中航油境外石油衍生品交易巨亏事件调查

[J]. 上海国资, 2004, (12): 27~27.

[作者单位] 厦门大学 金融系, 福建 厦门 361005.

(责任编辑:刘梅康)

监管工作都要投入大量的人力、物力、财力;监管活动还需要一定的人力资源培训成本,金融监管工作为了要适应金融业务的日益发展和不同类型金融机构的不断涌现,提高金融监管的有效性,就必须要使金融监管人员的知识层次和业务能力、水平不断提高,尤其是在金融全球化的新形势下,为了与国际金融监管接轨,就更需要在金融监管的高素质人才配备及监管人员培训上加大培训成本。

在我国中央银行即中国人民银行履行金融业监管职能的时期,监管成本完全是国家财政负担的,包括在中国人民银行的日常预算之中。在中国人民银行既执行货币政策、进行宏观经济调控,又履行金融业监管职能的情形下,监管成本没有独立出来的必要,人为地将人行收支体系划分为宏观调控和金融监管两块没有太大的意义,还会增加不必要的管理成本。但这也意味着要用所有纳税人的钱负担对占市场主体极少数的金融机构监管费用,也可以说是用所有纳税人的钱防止金融机构违法违规行为的出现,在人行履行综合管理职能的情形下,这的确是一个两难的问题。我国银监会的成立是中国金融业管理模式的重大变革,人行将金融监管权力基本移交给了银监会,银监会性质上是具有行政权力的非盈利机构,它的设立是我国履行《巴塞尔银行协议》,将监管模式与国际惯例接轨的体现。一般作为具有政府职能性质的单位,资金来源有三种:全额财政拨款、半拨款和企业化经营。在征收监管费用之前,银监会的主要资金来源是国家财政拨款,这与以往人行的模式是相同的。但既然在机构设置上已经采取了国际化模式,相关监管措施如费用收取也应配套跟进。现在的制度就是让金融机构负担对自身监管的费用,即用金融机构自己的钱预防自己的违法违规行为。我们并不是说以前对被监管主体不收费而要纳税人负担是不合理的,纳税人负担的监管成本对其自身而言并非没有收益,监管制度的完善对整个社会的金融环境稳定、保障个体投资者利益是有积极意义的,只是采取金融机构自身负担监管成本的方式更具合理性,更能发挥约束机制的作用,同财政拨款相比,实行监管收费更能强化监管当局和被监管机构的监管成本和监管效率观念,增大监管当局节约监管资源,从而改善监管服务,国外多年的实践成功经验能充分说明这一点。

## 二、监管费的标准和支配问题

我国金融业监管的收费标准是按照被监管机构

的资产规模制定的,按资产规模分档递减,分段计收。具体比例是:资产在 3 万亿元以下的,按资产的 0.02% 收取;资产在 3~4 万亿元部分,按 0.015% 收取;4~5 万亿元部分,按 0.01% 收取;超过 5 万亿元部分不计收。不少人对这个标准的合理性存在质疑,为什么对不良资产比例惊人的四大商业银行征收的费用比例比中小金融机构要低?是否四大商业银行尚未完全市场化就意味着可以继续享受某种行政特权?

我国四大商业银行的不良资产比例虽然大,但这主要是由于上个世纪 90 年代初经济发展过热时,承担的行政性贷款过多造成的,其自身的经营和管理却是比较稳健的。而数量多的我国中小金融机构因其经营管理较灵活,理论上更容易产生道德风险和逆向选择的问题,监管机构对其监管难以面面俱到,为此要付出更大的监管成本。因此,按资产规模分档递减、分段计收的原则应该是合理的。而且与美国货币监理署(the Office of the Comptroller of the Currency)公布的 2003 年收费标准相比较,我国对资产规模较大的商业银行的收费标准高于其,对中小金融机构的收费标准却是低于其。同时,根据财政部和发改委的规定,监管收费标准的有效期为 3 年,收费期满后重新核定。这充分说明了我国的收费标准既符合国际惯例,又考虑了我国的国情,有较大的弹性空间,应当给予肯定。

在监管收费规定出台后,人们普遍关心的另一个问题是监管费收取之后究竟由谁支配,最终花在什么地方。大多数人认为,既然银监会履行监管职能,制定了收费规定,那么监管费肯定是由银监会支配了,那么,每年几十亿的收入会不会导致腐败现象的出现?就算秉公守法,银监会员工的收入恐怕也要大幅度提高了。其实上述顾虑都是多余的。《国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》规定:“银行业机构监管费和业务监管费收入纳入财政预算,全部上缴中央金库,实行收支两条线管理。银监会实施银行业监管工作所需经费参照其他国家部委,按照部门预算的规范程序向财政部申请,由财政部通过部门预算予以核拨。”所以,银监会的财务运作体制是“收支两条线”的模式,监管收费全部上缴中央金库,银监会实施银行业监管工作所需的全部经费由财政部通过部门预算予以核拨,银监会的各项经费开支,包括员工收入与监管收费没有必然联系。财政部已原则确定银监会的各项费用开支水平,按照“三会费用同

级取齐”原则,即银监会的基本费用支出水平与证监会、保监会基本费用支出水平大体持平。而且银监会收支的所有情况,将全部接受审计和财政部门的监督。银监会还将对外公布监管费用的使用情况,以接受社会和广大被监管机构的监督。也就是说,金融业监管费用是国家财政统一收入和分配的,不是哪个部门的特权,更不会有哪个部门的员工会因此而享有更多的权利。恰恰相反,在确立由被监管机构缴纳监管费的模式后,被监管机构有权利对银监会的工作提出更高的标准,有权要求银监会及其员工更加规范地履行职务,即收取监管费后银监会及其员工被赋予了更多的义务。监管费收取后,其支出主要还是用于监管活动本身,如设立全国性监管机构及其各地分支机构的支出,监管机构对各种金融机构的现场检查和非现场活动的费用支出,对监管人员培训费用的支出等等,这些支出最终将反馈于监管活动之中,提高监管的效率,而非用于监管部门效益或其工作人员个人待遇的提高。

### 三、监管收费制度实施的其它问题

收取监管费的制度是应当予以肯定的,但一项制度在实践中成功与否不仅取决于自身的合理性,还需要其它制度的配合。

第一,必须有监管费支出的实施制度。虽然国家财政统一收支监管费一定程度上避免了可能出现的银监会内部腐败问题,但如此一大笔每年收取的经常性费用,在进了国家金库后的用途何在?是否一定是专款专用呢?日常的监管成本肯定要从该笔费用中支出,但若有赢余国家财政部门是否有权挪作他用呢?笔者认为,目前立法的重点在“支”不在“收”,即应注重监管费收取后如何使用的问题。相关的实施细则应尽快出台,明确监管费的支出范围,并确立专门的监督机制,保证监管费能物尽其用,避免银监会外其他中央机关在监管费上出现违法违规的现象。

第二,必须有保证监管费费率及时重新核定的制度。相关文件中规定了目前监管费的费率标准有效期为3年,期满后要重新核定,这体现了制定者对我国金融业发展趋势的正确估计,3年的缓冲期应当说是合理的。笔者希望这一弹性规定能落到实处,在这3年中有关机关应对日新月异的金融业采取适当的跟踪和测评措施,及时反馈监管费的征收效果,为规则制定者提供有力的数据支持,确保在3年后能及时进行审核,从而拿出一个更加具体,更适

合我国国情,更能体现我国金融业发展需要的监管费收取规则。不要因为没有确定核定程序的具体规则就让3年期限无限延长,造成难以估量的影响。

第三,必须完善监管机构的自身建设。金融机构交纳了监管费用后,其地位也发生了一定的变化,已不再仅是单纯地履行接受监管的义务,其对监管机构活动的规范性和合理性有了更高的要求。因此监管机构在收取了监管费用后,必须构建起完备合理的内部组织结构,以进一步实现在协调平衡的基础上保护金融机构合法权益的监管目标。目前各国监管机构的组织结构设置虽然各不相同,但都主要包括有管理机构、职能部门、附设机构和独立于监管机构之外的外联机制安排等四部分。有些国家金融监管机构的管理机构还采取了类似于一般企业中的董事会制度,由来自财政部、中央银行以及其他政府部门或有关方面的代表组成理事会,其下设有执行委员会。各职能部门在执行委员会的领导下负责各项具体日常监管工作。此外还有一些附设机构和外联机制安排,在保证监管机构协调和兼顾各方利益方面发挥着重要作用,同时还具有对业务部门的再监督与制衡职能。换句话说,监管费收取后应进一步保证监管机构的内部治理结构得以完善,从而保障特殊的“消费者”——金融机构的合法权益。这是目前西方监管制度发达国家十分关注的问题,也是我们国家的监管制度设计者必须考虑的现实问题。

### 四、结 语

证监会、保监会出台规定,收取监管费用时都未遇到银监会面临的如此之多的困惑和质疑,究其原因,应当是金融业市场主体都习惯于国家财政补贴,免费提供服务的生活模式,但金融业市场化、国际化的趋势决定了这样的日子已经一去不复返了。

#### [参考文献]

- [1]姚东金. 银行监管的收益与成本研究[J]. 金融纵横, 2003, (12): 51~53.
- [2]胡怀邦. 监管机构的内控机制与外部环境[J]. 中国金融, 2005, (2): 48.
- [3]刘宇飞. 国际金融监管的新发展[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.

[作者单位] 厦门大学法学院, 福建厦门 361005.

(责任编辑: 林丽芳)