

关于加强网上银行监管的思考

王 锐

(厦门大学金融系, 福建 厦门 361005)

摘要: 网上银行以其交易快速、便捷、不受时空限制等特点正逐渐为人们所接受, 然而网上银行的发展也给监管部门带来新的挑战。本文分析了网上银行发展过程中面临的风险以及当前网上银行监管中存在的问题, 并提出了现阶段加强网上银行监管的对策措施。

关键词: 金融监管; 网上银行; 风险

中图分类号: F830.2 文献标识码: A 文章编号: 1002-2740(2006)01-0018-03

随着业务品种的不断增多和业务量的快速上升, 我国网上银行在行业规划、经营管理、风险控制和监管等方面的一些深层次问题逐步显现, 与国外网上银行的发展差距也在逐步拉大, 并在很大程度上影响着国内银行业国际竞争能力的提升。进一步提高商业银行的网上银行风险控制能力, 加强网上银行的监管, 促进国内网上银行的健康发展, 已经成为我国金融业发展面临的一项重要任务。

一、网上银行风险分析

网上银行是以互联网作为传输渠道向客户提供银行服务的方式, 包含两层含义: 一个是机构概念, 是指通过信息网络开办业务的银行; 另一个是业务概念, 是指银行通过信息网络提供的金融服务, 包括传统银行业务和因信息技术应用而带来的新兴业务。网上银行以其方便、快捷、超时空等优势, 极大地提高了银行业经营服务的效率和质量, 降低了营运成本, 因此网上银行已经对传统银行业的经营模式和理念提出了前所未有的挑战, 它正不断加深着银行业的创新和变革。但与此同时, 网上银行的快速发展也给金融风险的监管提出了全新的课题, 网上银行不仅具有传统银行业务所固有的风险, 同时还有因引入网络技术而形成的新的风险和附加风险, 这些风险具体表现为:

(一) 战略风险。战略风险是指因不当的战略决策或决策的不当实施而给银行造成的风险。战略风险受银行战略目标的一致性、为实现这些目标而制定的业务战略、实现目标可利用的资源、实施质量等诸多因素的影响。当管理层未能恰当地计划、管理和监控与网上银行技术相关的产品、服务、流程和业务开展渠道时, 技术的应用就会造成战略风险。如果管理层未能准确理解、支持或应用某项网上银行技术, 而该项技术对于银行的竞争能力又是至关重要的, 或者银行使用了某项不可靠的技术, 也会产生战略风险。

(二) 操作风险。操作风险是指来源于系统可靠性、稳定性和安全性的重大缺陷而导致的银行潜在损失的可能性。网上银行操作风险至少包含以下几个方面:

1. 系统安全性风险。网上银行容易受到来自网络内外黑客的攻击, 基于互联网的网上银行面临着与传统银行完全不同的安全性挑战。在网上银行运作中, 安全性遭

到破坏会导致欺诈行为的发生, 从而加大了银行承担相应损失的责任。例如, 由于计算机处理能力的增强、访问点地理上的分散、通信渠道的多样化, 使得银行系统的访问控制越来越复杂, 未授权访问将给银行带来直接损失, 增加银行对客户的债务或造成其它的问题, 也会产生各种各样的准入和确认问题。

2. 系统技术解决方案的选择风险。因为网上银行必须选择一种技术解决方案来支撑网上银行业务的开展, 因而存在所选择的技术解决方案在设计上可能出现缺陷或被错误操作的风险。网上银行往往依赖外部市场的服务支持来解决银行内部的技术或管理难题。银行选择与哪一家公司合作, 采用哪一家的解决方案, 将是一种潜在的系统风险。一旦选择错误, 就将使银行面临着巨大的技术机会损失, 甚至蒙受巨大的商业机会损失。

3. 系统设计、实施和维护风险。银行面临着它所选用的系统在设计或实现上不够完善的风险。很多银行可能依赖外界的服务提供商或专家来实施、运行和支持网上银行运作, 但是服务提供商可能并不具备银行所期望的、必要的专业知识, 或者由于系统故障或财务困难, 服务提供商终止提供服务, 这样将会对网上银行提供高质量虚拟服务品种构成威胁。

网络技术的快速进步也使网上银行处于原有系统技术陈旧过时的系统风险中, 如果要使接受网上银行服务的客户的软件得到更新, 就需要做大量的系统和管理上的改进。当更新有关计算机软件时, 发送升级软件的渠道也会存在风险, 罪犯可能会截取或修改软件, 存在客户私人信息泄密的可能性风险。

4. 人员操作风险。包括内部和外部两个方面。网上银行会因为内部职工的欺诈行为而承担操作风险, 而客户误用(无论是有意的还是无意的)也是操作风险的另一个根源。如果没有良好的内部控制机制和对客户进行足够的引导, 人员操作风险就会增加。内部职员可能利用对系统安全防护措施的熟悉程度盗用客户信息进行交易, 或者由于缺乏足够的措施来验证交易行为, 客户也可能否认他们曾授权过交易, 从而使银行蒙受损失。

(三) 信誉风险。信誉风险是指强大的负面公众舆论而导致银行资金或客户严重流失的风险。网上银行信誉

风险主要源自网上银行本身、客户以及前两者以外的第三者。当客户在使用网上银行服务产品过程中遇到困难或问题,而网上银行又不能解决这些困难或问题时,就可能产生信誉风险。例如,网上银行系统不能如期工作,安全性遭到严重破坏,客户在使用产品时遇到问题而没有得足够的有关产品使用和问题解决程序的信息等。误解、渎职、第三方欺诈也会给银行造成信誉风险。例如,妨碍客户访问其资金或账户信息的严重性通信网络问题,会使客户对网上银行的服务信誉产生怀疑。对网上银行的恶意攻击,如黑客入侵银行站点,故意散播错误信息,也会产生信誉风险。

互联网给网上银行提供了开展虚拟金融服务的市场,也为客户和竞争者展开信息攻击或信誉攻击提供了一个能够迅速地广泛流传的阵地。信誉风险不仅仅是针对某一家网上银行而言的,而是针对整个网上银行界而言的。在特定的经济环境下,一旦出现全球性的对网上银行的信任危机,就可能对整个网上银行服务市场的危机。

(四) 法律风险。法律风险是指违反或不遵从法律、法规、规章、惯例或职业道德伦理标准,或者交易各方没有建立完善的权利和义务对等的法律关系,而给银行造成的风险。网上银行业务牵涉到的商业法律,包括消费者权益保护法、财务披露制度、隐私保护法、知识产权保护和货币发行制度等。当前政府有关法规中对于网上交易权利和义务的规定多不清晰,缺乏相应的网上银行服务消费者权益保护管理规则。网上银行给银行零售业务带来了相对较新的特点,而交易各方的权利和义务在某些情况下还未确定。通过电子媒介所达成的协议的有效性具有不确定性,也会引发法律风险。

此外,在客户信息和隐私权方面,一旦出现客户隐私权问题,在未告知其权利义务的情况下,客户可能会对网上银行提出诉讼。通过将本行互联网站与其它网站相连来改进客户服务时,如果相连的站点被黑客利用来欺诈客户,银行也会面临客户的诉讼。银行提供的各种电子认证服务,也可能使银行由于充当中介角色而被拖入到各种法律纠纷中。

(五) 其他风险。网上银行也会遇到传统银行经营活动中经常出现的风险,如信用风险、流动性风险、利率风险、市场风险、信息不对称风险等。这些风险的表现程度可能有所不同,但在性质上基本一样。

二、网上银行监管面临的问题

网上银行的发展使传统银行业务操作方式、经营管理模式等都产生了革命性的变革。与传统银行相比,网上银行面临的风险也表现出了极大的特殊性,由此使得传统的银行监管体系很难完全直接适用于对网上银行的有效监管,在监管规则、监管方式、监管模式、监管原则、监管体制等方面,传统的金融监管面临着众多的挑战。

(一) 现行监管体制无法满足监管需要。在网上银行的发展过程中,银行业的网络化将会突破原有分业经营

的界限,促进金融业混业经营。一些新兴业务如网上证券交易、网上保险买卖、网上信托、金融租赁等将会层出不穷,金融市场的网络化将会成为现实。这将导致银行、证券、保险业的边际业务和中间业务增加。由于不同类型的金融机构在开展网络业务方面相互交叉,一些业务按传统的方法很难划定其所属的业务类型。在这种情况下,多个监管主体分业监管的模式,要么形成监管重复,要么造成监管真空,同时也将加大被监管者和公众的交易成本。此外,对信息技术的安全程度的判断,对网上银行操作系统的开发商、安全产品的供应商、信息安全咨询或评估公司的管理,为网上银行在互联网上安全运作创造了一个良好的信息安全环境,这些仅依靠金融监管当局是难以做到的。网上银行的监管主体将超出金融行业本身,其他行业的监管主体,如信息技术管理部门、公共安全部门参与对网上银行的监管将不可避免。

(二) 金融监管范围难以界定。目前,各地金融监管部门基本上是按地域分工的,而网上银行则不受地域的限制,各个地区的银行网站都可以交叉发展业务,甚至国内客户还可以登录外国银行网站,并发生交易业务。网上银行的资金转移,在国内银行和国内外银行之间均能瞬间完成。另外,国外银行在我国设立分支机构,同样也将利用网上银行进行资金在境内外之间的相互转移。因此在金融监管范围上,也出现了难以界定的困难。网上银行这种疆界模糊性和相对较低的转移成本,不仅使国内金融监管的区域分工需要重新明确,而且加强金融监管的国际协调也显得日益重要。

(三) 相关法律法规不健全。网上银行作为金融活动的一部分,离不开法律法规的规范和保护,而现行的法律法规又很难规范网上银行业务的发展和保护消费者权益。关于网上银行的法律涉及《商业银行法》、《票据法》、《合同法》等,而现有法律法规并未进行相关的修正和补充。例如,网上银行没有分支机构,而是通过网络无处不在,这就使得《商业银行法》中关于机构设立等方面的界定失去了前提条件。再如,《票据法》要求:“票据上的签章,为签名、盖章或签名加上盖章。”而对网上银行业务中数字签章应赋予怎样的权力没有规定。《票据法》对“签章”的法律界定内涵和外延需要扩展到“电子签章”的范畴。《合同法》中虽然承认了电子合同的法律效力,却没有解决数字签名的问题。总体来看,目前的法律法规仍不健全。

(四) 监管意识滞后。由于体制改革和金融开放的阶段性,我国银行监管存在着滞后性,主要以事后调节为主,以计划性、强制性的指导为主,真正带有前瞻性的宏观调控和有效监管不是很强,特别是对银行业务网络化发展而言,监管意识还相对滞后。如果主观上未能加以重视,没有在网上银行发展的初期建立起有效的监管机制,就会产生混乱无序的竞争。而且,思想意识的僵化将使一些监管措施不但难以保障网上银行的安全运行,反而会束缚和妨碍网上银行的发展。

(五) 监管指标难以适应发展要求。网上银行特殊的金融交易方式突破了传统银行业务时空的界限, 使得其经营运作带有显著的特殊性。传统的监管指标并不能有效保证网上银行的安全运营。例如资本充足率问题, 目前对于网上银行业务部分, 一般没有独立的资本金要求, 但其运营中同样面临着与其他实体性分支机构相同的经营风险, 在此条件下, 8%的资本充足率仍然面临着实际资本金不足的问题。另一方面, 虚拟电子货币的出现, 使得银行信用扩张能力增强, 对资本充足率的要求也将发生相应的变化。

(六) 监管制度、内容、方式不完善。用以规范网上银行业务的规章制度和监管部门可以依赖的法律法规还不完善。网上银行业务开展的特性与监管制度的不完善之间的矛盾, 使监管部门无法对网上银行开展有效的金融监管。网上银行的多变性和加速发展趋势, 使现有的管理制度不适应实际发展的需要。另外, 即使制度本身不存在问题, 网上银行也可能利用网络的全球性便利, 通过各种创新行为, 进行离岸经营, 绕过监管规则的约束。

在网上银行条件下, 监管部门不仅需要参照传统银行的监管标准, 进行一般的风险监管, 而且还要根据网上银行的特殊性进行技术安全与管理安全的监管, 并且要对跨界金融数据流和网上银行网站上提供的各种网络金融服务进行监管等。监管的重点也需由资产负债和流动性管理转向金融交易的安全性和客户信息的保护方面。此外, 网上银行柜台虚拟化、操作无纸化、货币数字化, 使传统的现场检查方式受到了挑战, 如何建立科学有效的非现场检查指标体系, 改进现场检查方式, 需要重新设计和周密考虑。

(七) 监管部门自身技术与业务素质尚待提高。由于网上银行是基于计算机技术和互联网平台之上的, 要进行有效监管, 监管部门必须拥有高技术软硬件的配备条件。监管人员不但要掌握传统银行业务知识, 还需要掌握电子交易、电子认证、电子货币等方面的新知识, 这对现有监管人员的素质是一大挑战。

三、网上银行监管策略分析

(一) 积极建立健全网上银行法律法规。我国除新制定的《网上银行业务管理暂行办法》外, 对其他相关法律法规的修改较少, 大部分网上银行业务仍沿用传统的业务管理规定。为了使网上银行能够快速顺利地发展, 必须加强有关网上银行的法律法规制度建设, 尤其是对网上银行交易相关各方的权利与义务关系, 应作出明确清晰的界定。首先, 应加强与网上银行相关的基础立法, 对于交易主体的一般权利和义务进行界定。其次, 政府有关部门应就网上银行的通讯安全、控制权的法律责任、存款保险、保护措施和争端的适应条文等问题加以立法。再次, 随着法律法规的建立和完善, 逐步构建一套完整的网上银行业务审批和监管制度, 并利用互联网为监管部门加强非现场检查创造条件。

(二) 改变监管理念。新时期的监管将是一种全方位、高灵活性、高技术条件下的复杂化监管。监管部门主观上必须加以高度重视, 在网上银行发展的初期就建立起有效的监管机制。考虑到网络的快速发展趋势、网络有效的匿名性和浩如烟海的数据信息, 监管者只有承担起网上银行发展的合作者、促进者和协调者的角色, 加强基础设施建设、沟通金融信息、提供积极服务, 才能在这一过程中实现监管的职能。与金融机构合作, 充分依赖金融企业和市场的自我管理 with 规范, 外部监管与内部自律紧密结合, 将是未来金融监管的基本模式。

(三) 完善监管体系。目前, 需要加快网上银行的监管制度建设, 尽快制定一套系统化的网上银行风险管理指引, 加强对网上银行战略风险、操作风险、信誉风险和法律风险等的管理指导。改进监管指标体系, 对资本充足率指标、流动性指标等的计算范围适当调整, 建立适应网上银行监管需要的全面风险监控体系。要将信息技术安全性的监管纳入金融监管的重要内容, 研究制定网上银行业务现场与非现场检查程序。严格网上银行的业务统计制度。积极与相关部门协商, 解决电子签名、电子授权等其它相关法律问题。

(四) 加强监管协调。首先, 要加强网上银行监管的国际合作。网上银行运作的技术本质, 在本质上可以延伸银行和客户的地域范围, 这种市场的扩展可以超出国界, 从而增大了风险。因此, 必须积极与各国金融监管当局通力合作, 加强国际间的交流, 探索出一条监管网上银行运作、提高监管效率的协调机制。其次, 要建立国内各行业监管机构的合作机制。我国现行的是分业经营、分业监管模式。在这种模式下, 由于网上银行业务的复杂性和多样性, 很容易出现监管交叉或监管真空。必须加强监管合作, 进行适度监管, 才能有效降低网上银行风险, 促进网上银行的发展。此外, 网上银行的监管除了传统的金融监管部门外, 还涉及信息产业部、公安部、新闻出版总署等部门, 必须建立有效的沟通协调机制, 才能形成监管合力。再次, 监管机构内部要合理分工。由于网上银行监管制度不完善, 监管机构总部和派出机构的监管分工尚不明确。派出机构是否参与对网上银行的监管, 如何开展监管工作, 还没有明确的职责分工。

(五) 完善内部控制。由于交易记录的电子化和程序化, 银行信息人员与内部控制人员之间存在信息的不对称性。银行信息人员对业务操作程序熟练, 熟悉网上银行业务操作系统安全防护措施, 这样可能使银行内部控制人员更难发现业务运行过程中存在的问题。统计表明, 网上银行受到的非法入侵有 60% 以上是来自银行内部, 因此, 网上银行必须具有相应能力的内控机制, 否则将是非常危险的。

(六) 控制外包风险。从专业化的角度考虑, 网上银行的一些专业性服务, 如技术支持, 将采取依赖具有某种专长的外方, 尽管这种安排可以带来诸如成本降低和规模

外资入股中资银行的负面影响及监管对策

陈向聪

(东北财经大学法学院, 辽宁 大连 116025)

摘要: 随着我国银行业市场的进一步开放, 越来越多的外资金金融机构将入股中资银行。外资金金融机构入股中资银行虽然展示出“双赢”的前景, 但仍然存在一些问题值得我国监管当局和国内银行业高度关注。本文针对外资参股中资银行可能引发的问题, 提出加强和完善监管的建议。

关键词: 外资金金融机构; 参股并购; 中资银行; 监管

中图分类号: F830.2 文献标识码: A 文章编号: 1002-2740(2006)01-0021-02

自1996年亚洲开发银行入股中国光大银行以来, 外资金金融机构参股境内商业银行的步伐就没有停止过, 尤其是在2003年12月中国银监会颁布《境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法》(以下简称《办法》)之后, 境外金融机构入股国内商业银行的案例成倍增长。2004年银监会先后批准交通银行、深圳发展银行、西安市商业银行、兴业银行和民生银行等5家中资银行引进境外战略投资者, 有外资参股的中资银行迅速增至10家。随着2006年我国银行业市场全面开放的时限越来越近, 将会有更多外资金金融机构以入股方式与国内银行合资或合作。外资银行参股中资银行, 一方面有利于中资银行的发展, 另一方面也会给国内银行业乃至整个金融业带来较大的风险。为应对越来越复杂的竞争环境, 笔者认为有必要关注外资参股带来的问题并加强监管, 以防止外资在入股中资银行过程中可能带来的风险。

一、外资金金融机构入股中资银行可能引发的问题

外资金金融机构入股中资商业银

行, 无论是对于外资金金融机构还是对于中资商业银行来说, 都是一个较好的路径选择, 有着极大的吸引力。对于国内管理层和中资商业银行来说, 鼓励外资作为战略投资者入股中资银行, 其目的在于提高我国银行的资本充足率, 促使国内银行建立多元化的股权结构和健全法人治理结构, 完善经营管理机制, 通过业务多元化、综合化经营扩大市场份额, 增强风险防范机制, 培养其开展全球经营的能力。对入股中资商业银行的外资金金融机构而言, 外资选择以并购的方式进入中国市场, 其目的在于规避既有的外资银行新设机构审批机制, 绕过人民币业务的限制, 利用中资机构的网络和资源进行业务拓展, 分享中国银行业发展的丰厚收益。因此, 从双方的动因来看, 外资金金融机构入股中资商业银行, 既展示出“双赢”的前景, 同时也潜藏着利益的根本冲突。在巨大利益推动的引资浪潮中, 有一些问题值得我国监管当局和中资银行高度关注。

(一) 外资银行参股的大都是国内资产质量较高的商业银行, 容易造成

中资银行优质客户流失。对中国银监会来说, 引进外资银行的目的更多是为帮助国内一些治理水平较低的商业银行走出困境, 然而, 根据已发生的实例来看, 外资金金融机构投资入股的大都是资产质量本来就相对优良的银行。这些银行掌握着我国最好的一批金融客户资源并占有相当大的市场份额。一旦外资金金融机构控制了这些银行, 就意味着中资银行优质客户流失, 外资金金融机构轻而易举地夺取了中国最具活力和潜力的信贷市场。

(二) 引资可能加剧中国金融业发展的地区不平衡。目前境外投资者入股的都是国内资产质量较高的商业银行, 它们主要位于中国经济发展最好的东部地区, 而金融资源不足的西部地区, 迄今为止仅有西安市商业银行接受国际金融公司和加拿大丰业银行的参股。若这种状况继续下去, 有可能使中国金融业的区域发展更加不平衡。

(三) 银行股权转让定价中, 中资银行的实际价值往往被低估。在外资入股定价中, 外资金金融机构往往根据我国商业银行的资产质量、盈利水平等

经济的效益, 但是外包并不能解除银行控制风险的最终责任。外包安排还意味着银行与服务提供商共享敏感数据, 银行应该评估服务提供商保障安全性的能力, 评估其安全性是否达到了内部运作的等级。所以, 银行应该采取适当的措施以减少由于依赖外部服务提供商而带来的风险。监管部门在必要时应有独立评估服务提供商的能力、技术水平和经营业绩。

(七) 提高人员素质。包括银行业务人员、客户、监管人员在内, 必须随着网上银行技术的不断发展, 提高自身素质。银行要负担自身业务人员和客户的教育培训工作, 培训自身业务人员, 可以使服务水平不断提高; 教育客户, 才能使客户正确使用网上银行, 提高银行信誉。监管人员只有掌握了网上银行技术, 才能有效履行监管职责。

参考文献:

- [1] 王华庆. 网上银行风险监管原理与实务[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003.
- [2] 欧阳勇, 曾志耕等. 网络金融概论[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2004.
- [3] 李兴智, 丁凌波. 网上银行理论与实务[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [4] 尹龙. 数字化时代的中国银行业: 网上银行的发展与监管[J]. 金融研究, 2003, (4).
- [5] 杨谊. 我国网上银行监管浅析[J]. 西南金融, 2003, (6).

(责任编辑: 梁雪芳)

(责任校对: 梁雪芳 周冰)