

“三农”决策要参

2013年第55期(总第55期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月25日

创新我国农村金融监管方式*

内容摘要: 加快完善中央和地方分层负责的双层监管体制,应将省级政府改革成为地方金融管理主体,全面履行对地方法人金融机构的管理职能,搭建省级金融办公室履行依法管理职能、省级金融监管局履行金融监管职能、省级金融协会履行行业管理职能的组织架构,并建立地方金融管理的综合协调机制和管理效果考评机制,强化权责制衡。实施差别监管,当前可按照存量保持稳定,增量实施差别化监管的原则,设计对地方金融机构的差别化监管模式;借鉴国外多级牌照管理模式,如全牌照、半牌照、小牌照、无牌照等,实施差别化监管,实现对其业务经营范围、监管力度的不同界定。采取市场化方式,开展对微型金融机构第三方评级的市场化监管,以便金融监管者、社会投资者真实准确评价微型金融机构的发展状况,也有利于微型金融机构正确认识行业现状和自身发展面临的问题,明确改革发展方向。

关键词: 双层监管体制 省级政府 差别化监管 第三方评级

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

目前，农村地区的金融监管存在监管范围较窄和方式单一等问题，为适应多元化的金融组织体系和多层次金融服务格局，需要进一步完善地方金融管理体制，对农村金融实施差别化监管。

一、完善中央和地方分层负责的双层监管体制

“十二五”规划明确提出要“完善地方金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任”。这表明，建立中央和地方分层负责的双层监管体制已经取得普遍共识，成为我国金融管理体制改革的基本方向。省级政府作为地方金融管理主体，将根据其履职职能，通过搭建一定的组织架构实现地方金融管理目标。同时，为了实现宏观调控目标，中央金融管理部门也需要建立相应的激励约束机制，引导省级政府良好履行地方金融管理职能。

（一）地方金融管理的职能配置

省级政府作为地方金融管理的主体，将要全面履行对地方金融机构的管理职能，具体包括依法管理职能、金融监管职能、行业管理职能。

1. 依法管理职能。该职能是指市场经济条件下，政府对经济主体经济活动所实施的合法性管理，目标是促进经济主体依法开展经营活动。对地方金融机构而言，主要包括：**一是**督促地方金融机构认真执行国家的金融法规、方针政策，指导其依法开展经营活动。**二是**结合当地经济发展规划和产业布局，制定辖内

地方金融业发展规划和金融法规，坚持政企分开原则，指导地方金融机构积极开展金融服务，促进地方经济发展。

2.金融监管职能。地方金融机构与全国性金融机构既有共性又呈现差异。从共性角度来看，地方金融机构和全国性金融机构均是高负债经营的机构，发生的金融风险具有较强的外部性，因此，在金融监管的基本原则、方式、方法、措施等方面，对地方金融机构应采取与全国性金融机构相同的监管规则。但同时由于地方金融机构经营规模小、经营地域分散，且主要集中于县域和农村，人员素质差、信息化及技术化程度低、经营的基本是传统业务、创新性差等，因而需要结合地方金融机构的经营特点制定监管标准，实行差别化监管，以降低监管成本，提高监管效率。

3.行业管理职能。目前，地方金融机构经营规模小、资金实力弱、人员素质低，对于推进信息化建设、加强产品创新等需求，缺乏实力和能力，而且使用量小，难以覆盖满足上述需求的投资成本，不符合规模经济的要求。同时，经营管理水平低，经营的自律性差。这就构成了地方金融机构对行业管理的需求，需要专业化机构满足上述公共服务。主要表现在以下几个方面：**一是**满足地方金融机构的公共服务需求，降低其获得公共服务的成本。主要包括建立健全支付结算体系，畅通支付结算网络；推动金融产品创新，增强地方金融服务功能；帮助加强人员业务培训，提高经营管理能力。**二是**指导地方金融机构建章立制，提高

经营管理水平。主要包括指导完善各种业务操作流程,金融风险防控、成本费用控制、利润分配、股金分红、劳动用工等规章制度,提供业务指导和信息咨询服务,促进提高经营管理水平。三是指导地方金融机构完善法人治理结构,推动建立商业化可持续发展机制。主要包括指导地方金融机构依法选举股东大会、董事会、理事会、高级管理层成员,并建立决策、执行、监督相制衡、激励与约束相结合的治理机制;指导完善信息披露制度,发挥外部利益相关者的监督作用。四是加强与有关部门的沟通协调,为促进地方金融机构发展创造良好环境。主要内容包括积极加强与当地有关部门的沟通协调,发挥地方金融机构利益代言人作用,为其改革发展争取各项扶持政策;向省级政府反映其有关诉求,如帮助清收不良贷款、打击逃废债等;采取有效措施推动优化地方金融生态环境。

上述分析说明,中央政府和省级政府履行的依法管理职能与金融监管职能的目标、任务相同,因而相关规则要保持一致和统一,差异在于省级政府可结合辖内地方金融机构的实际情况,在坚持全国统一规则的基础上,制定差异化的标准。但行业管理职能是省级政府的履职特色和新增职能,是与中央政府所履行的对全国性金融机构管理职能最为鲜明的区别。这主要是因为全国性金融机构规模大、实力强,自身有实力、能力做好支付结算体系、信息化工程等项目,而且也具有规模经济特征,不需要依赖第三方机构提供。

（二）建立分工合作、相互制衡的地方金融管理组织架构

前文分析表明，地方金融管理的主体是省级政府，管理职能配置涉及依法管理职能、金融监管职能和行业管理职能，但从目前改革实践来看，存在管理职能配置不全面，履职组织架构缺位的问题。进一步深化地方金融管理体制改革的，应在完善管理职能配置的基础上，建立健全与之对应的管理组织架构，在省级政府统一领导下，履行相关职能。考虑到地方金融机构包括银行类机构、证券类机构、保险类机构的规模均比较小、数量较少，为有效降低管理成本，可构建统一机构分别履行对包括银行类机构、证券类机构、保险类机构在内的地方金融机构的上述3种职能，不宜像中央政府管理全国性金融机构那样，将金融监管职能分别由中国银监会、中国证监会和中国保监会履行。同时，省级以下的地方政府，可按照省级政府设置的金融管理职能部门，建立相应的组织架构，并在省级管辖内实行垂直管理，以提高履职效率。

1. 省级金融办公室履行依法管理职能。目前，绝大部分省份已建立了省级金融办公室，主要负责制定辖内金融发展规划，加强组织协调、沟通交流等工作。省级金融办公室所做的上述工作，已经包含了前文分析的依法管理职能的部分内容。考虑到省级金融办公室的综合协调能力较强及目前的履职范围，结合依法管理职能的工作要求，省级政府可授权省级金融办公室履行对地方金融机构的依法管理职能，按照前文所述的依法管理

职能的要求,做好相关履职工作。需要强调的是,省级金融办公室履行依法管理职能以后,应将省级联社履行的对农村信用社依法管理职能移交省级金融办公室,使省级金融办公室履行全部地方金融机构的依法管理职能,以理顺地方金融管理的组织架构,推动高效履职。

2.省级金融监管局履行金融监管职能。按照前文分析,将地方金融机构管理权全面下放省级政府以后,应由省级政府建立相应组织机构,由其履行对地方金融机构的金融监管职能。考虑到在现行金融管理体制下,银监会、证监会、保监会的省级派出机构分别履行着地方金融机构的金融监管职能,可在其基础上组建省级金融监管局。具体方案为,直接将上述省级派出机构中从事地方金融机构金融监管工作的人员划归新成立的省级金融监管局,继续从事地方金融机构的金融监管工作,一方面有利于保持金融监管工作的连续性,另一方面充分利用了原有金融监管资源,合理安排了相关人员,保持了监管人员的稳定性,保证了金融监管水平的稳定性。另外,考虑到目前省级联社也有部分人员从事对农村信用社的隐性金融监管,也可将其划归新成立的省级金融监管局。

3.省级金融协会履行行业管理职能。省级联社自成立以来就履行着对农村信用社的行业管理职能,对促进农村信用社改革发展发挥了积极推动作用,积累了大量经验。鉴于此,将省级联社目前承担的对农村信用社依法管理职能、隐性金融监管职

能剥离之后,可将省级联社改制为省级金融协会,履行对地方金融机构的行业管理职能,不仅能够有效利用省级联社前期履行行业管理的经验和建立的技术、信息系统等,而且解决了其他地方金融机构长期以来缺乏行业管理的问题。省级金融协会与地方金融机构之间是平等的市场主体关系,应采取市场化方式,满足地方金融机构的公共服务需求。

(三)建立地方金融管理的综合协调机制

双层金融管理体制建立后,中央和地方将按照各自的职责履行金融管理职能,由于各自履职目标、手段、方式等的差异,需要建立综合协调沟通机制,做好沟通协调工作。主要理由:一是地方金融机构还承担着传导国家宏观经济政策的职能,而且其风险的传染性也会影响到区域金融乃至全国金融的稳定,这就要求地方金融管理主体要加强与中央金融管理部门的沟通协调,及时准确领会中央的宏观经济政策变化趋向以及金融管理的政策法规,确保地方金融能够沿着正确的方向发展,实现促进地方经济发展与实现中央利益的共赢。因此,建立良好的金融综合协调机制,就成为地方金融良好运行的重要外部环境。二是为了推动全国金融活动的有序开展,处理好地方金融机构与全国性金融机构业务经营的竞争与合作关系(因为全国性金融机构的许多分支机构也分布在县域和广大农村),保持金融监管质量、规则的统一性,地方金融管理的具体职能部门应接受中央金融管理对应职能部门的业务指导,并加强相互间的沟通协

调。具体表现为：省级金融办公室接受中国人民银行的业务指导，省级金融监管局接受中国银监会、中国证监会、中国保监会的业务指导，省级金融协会接受中国银行业协会、中国证券业协会、中国保险业协会的业务指导。当然，地方金融管理职能部门也可结合辖内经济金融发展的实际需求，制定差异化的金融管理政策措施。

省级金融办公室的职能更趋于综合、宏观，由其作为金融综合协调机制的牵头单位较为合适，可通过定期组织召开座谈会、建立信息共享机制等方式，开展综合协调工作。当然，上述3个地方金融管理的职能部门不仅需要与中央金融管理部门加强沟通协调，而且需要与地方政府的相关职能部门之间建立沟通协调机制，实现良好的信息共享。只有赢得这些职能部门如财政部门、税务部门、作为股东的地方国资委等的支持和配合，才能够良好履行职能，实现地方金融管理的目标。

（四）建立地方金融管理效果评价机制

建立以省级政府为主体的地方金融管理体制后，省级政府将全面获得地方金融管理权，在地方政府官员的晋升激励推动下，地方政府将会充分调动地方金融资源促进地方经济发展。由于地方政府与中央政府目标的差异性，地方经济运行将可能会出现偏离全国宏观调控目标的问题，这就需要通过建立和完善地方金融管理效果评价机制，将评价结果纳入地方官员的晋升激励考核，以形成对地方政府金融管理行为的适当约束，而

且可借此及时发现地方金融和经济运行中存在的问题，为促进地方金融和经济发展指明方向。同时，地方金融管理体制的建立和运行不仅关系到地方金融的运行效率及其对地方经济发展的贡献度，而且由于金融风险的传染性，关系到防范系统性金融风险问题，也需要建立地方金融管理效果评价机制，加强中央政府对地方金融管理行为的引导。为了保证评价的公正性和权威性，考虑到中国人民银行的履职范围较为广泛，影响力较大，笔者认为，可由中国人民银行作为牵头单位，代表中央政府履行对地方金融管理效果的评价职责。成员单位包括发改委、财政部、银监会、证监会、保监会等，通过发挥地方金融管理效果评价对地方官员晋升激励的作用，促进地方政府良好履行金融管理职能。

二、实行差别化监管

按照前文分析，以省级政府为主体的地方金融管理体制建立后，省级政府通过构建省级金融管理办公室、省级金融监管局、省级金融协会将依次履行对辖内地方金融机构的依法管理职能、金融监管职能、行业管理职能。目前，由中央金融监管部门承担的存款类地方法人金融机构，特别是农村信用社的金融监管职能将要转交省级金融管理部门，对地方金融机构的差别化监管也将全部由省级政府主导实施。考虑到建立上述地方金融管理体制是一个渐进的过程，也为了减轻改革阻力，笔者认为，当前可按照存量保持稳定，增量实施差别化监管的原则，设

计地方金融机构的监管模式较为合理。可借鉴国外多级牌照管理模式,如实行全牌照、半牌照、小牌照、无牌照等,实施差别化监管,实质就是对其业务经营范围、监管力度进行不同界定。

(一)存量地方金融机构的差别化监管

按照前面确定的存量保持稳定的原则,对存量地方金融机构的差别化监管维持现状,保持稳定,一方面有利于维护存量地方金融机构的稳定,促进金融稳定,另一方面也能够减轻改革阻力,有利于对增量地方金融机构实施差别化监管制度的顺利开展。目前,存量地方金融机构的差别化监管现状具体体现为,对存款类地方金融机构,由中央政府负责金融监管,具体由银监会实施。对于非存款类地方金融机构,由中央政府的有关部门和地方政府的有关部门分别负责,例如典当行由商务部负责实施监管,小额贷款公司由省级金融管理办公室负责监管等。从目前的监管实践来看,存量地方金融机构除了上述监管主体有所差异外,在监管的方式、方法、手段等方面,均未体现出较明显的差别化。

(二)增量地方金融机构的差别化监管

按照前面确定的增量实施差别化监管的原则,增量地方金融机构差别化监管的实施主体是省级政府领导下的省级金融监管局。笔者认为,对增量地方金融机构的差别化监管可分两步实施:首先在准入环节,根据机构性质实施差别化监管;其次在后续阶段,要进一步结合同性质机构的业务发展状况,再次实施

差别化监管，以形成正向激励，激励其不断改善经营管理水平。

1.在准入环节根据机构性质实施差别化监管。一是存款类地方金融机构。目前，此类机构包括城市商业银行、农村信用社（含农村商业银行、农村合作银行）、村镇银行、农村资金互助社，它们的经营行为均涉及对存款人等社会公众利益的影响，具有外部性，因而**应对其实施审慎监管**，但由于其外部性的大小依次呈现递减态势，因而监管的严格程度也应依次递减，有所差别。**从业务监管差别化来看，城市商业银行的业务范围应与一般商业银行相当，但经营地域要限定在其注册地的省级管辖行政区域内。农村信用社的业务范围，除了传统的存、贷、汇兑等外，票据、投资等业务应限于涉农和小微企业领域，经营地域以县辖行政区域为界。村镇银行的业务范围应限于传统的存、贷、汇兑等业务，不得经营投资类业务，经营地域以县级管辖行政区域为界。农村资金互助社的业务范围应限于传统的存、贷款业务，经营地域为本互助组的成员范围内。就监管指标的差别化来看，监管指标主要反映的是金融机构的金融风险严重程度，而金融风险的大小与金融机构的规模呈现正相关，因此城市商业银行、农村信用社、村镇银行、农村资金互助社的金融风险大小呈现依次递减态势，所以对其的主要监管指标监管的严格化程度也应依次递减。由于村镇银行可从主要发起行获得资金支持，贷存比可以适当突破监管最高限。农村资金互助社的贷存比可以比村镇银行更高，因为目前尚不缴存准备金。**

二是非存款类地方金融机构。此类机构目前主要包括小额贷款公司、贷款公司、典当行、融资性担保公司、融资性租赁公司等。由于此类机构不吸收公众存款，主要以自有资金发放贷款、开展融资、提供担保和租赁等业务，发生不当经营行为对社会公众利益产生的外部性较小，因而**应对其实施非审慎监管**，但要警惕其变相吸收公众存款。从业务范围的差别化来看，小额贷款公司、贷款公司的业务范围应限于涉农贷款、小微企业贷款、农户贷款等。典当行、融资性担保公司、融资性租赁公司的业务范围应严格限于融资、担保、租赁业务，严禁随意扩大范围。从业务经营地域来看，非存款类地方金融机构的经营地域应严格限定于县级管辖行政区域内，甚至村镇范围内。从非审慎监管方式来看，非存款类地方金融机构可按季或月上报主要的经营财务数据，对发生的重大事件报备地方金融监管部门。

2. 结合业务发展状况实施差别化监管。应按照正向激励原则，根据地方金融机构的业务发展实施差别化监管，主要为扩大或缩小业务经营范围、强化或弱化监管手段等措施，将差别化监管作为激励其改善经营财务状况、扩大涉农、中小企业、小微企业信贷投放的手段。一是存款类地方金融机构。建立此类机构的风险监测制度、风险预警机制，加强信息披露，动态监测风险变化情况，开展监管评级。对经营状况逐步改善的机构，可采取适当减少现场检查次数、提高贷存比容忍度等方式，体现差别化监管。除此之外，对村镇银行和农村资金互助社，还可以在报送

监管材料、信息披露范围、同业拆借等方面体现差别化监管。二是非存款类地方金融机构。建立此类机构的风险监测制度、风险预警机制,开展监管评级。对于经营财务状况逐步改善的小额贷款公司,可适当提高外部融资的金融机构家数和比例,若连续3年实现稳健经营,可直接改制为村镇银行,不必受主发起人必须为金融机构的限制。对于经营财务状况逐步改善的典当行,可允许以典当物抵押的方式,从金融机构融资,并逐步适当提高所涉及的金融机构家数和融资比例。对于经营财务状况逐步改善的担保公司、租赁公司,可允许其发放抵押担保贷款,也可从其他金融机构以抵押担保方式融入资金,并逐步提高所涉及的金融机构家数和融资比例。

金融监管关注的核心问题是金融机构的金融风险,金融风险与金融机构的规模呈现正相关,一般而言,金融机构的规模越大,金融风险越低。因此,无论是对存款类地方金融机构实施审慎监管,还是对非存款类金融机构实施非审慎监管,在有效防范金融风险的前提下,均要依据地方金融机构的规模,体现监管的差别化,甚至可以对规模较小的农村资金互助社实行非审慎监管,差别化监管可体现在业务范围、监管指标、监管机构的行政层级等方面,从而处理好防范金融风险与节约监管资源的平衡关系。同时,上文虽然强调对非存款类金融机构实施非审慎监管,但是从金融消费者权益保护的角度来看,由于非存款类金融机构如小额贷款公司发放的消费类贷款和商业类(企业生产性)

贷款面对的主体不同,前者是作为自然人的消费者,后者是具有较强能力的企业,相对于企业而言,作为自然人的消费者是弱势群体,面对小额贷款公司等时往往处于劣势地位,自身利益容易受到伤害,因此,对于专门经营消费类贷款的小额贷款公司等,应该实行更为严格的非审慎监管,甚至实施审慎监管。据了解,在美国,专营消费类贷款的贷款公司需要持有州政府颁发的放贷牌照,而对专营商业类贷款的贷款公司则无此要求。另外,目前,地方金融机构正处于飞速发展时期,机构类型呈现多样化发展趋势,对新诞生的地方金融机构应参照上述方式实施差别化监管。

三、建立第三方评级的市场化监管体系

地方法人金融机构基本都是微型金融机构,按照市场化原则经营,需要采取市场化的评级,即开展第三方评级,这将有利于真实准确评价微型金融机构的发展状况,为社会投资者、金融监管者了解这些机构创造良好条件,也有利于微型金融机构正确认识行业现状和自身发展面临的问题,明确改革发展方向。

(一)微型金融机构评级体系的发展

随着微型金融机构的发展,最近十几年间,对微型金融机构的专业评级引起了市场参与者的广泛关注。特别是微型金融机构的投资者以及潜在投资者,他们希望了解资金所面临的风险和使用效率。经过多年探索,对微型金融机构的专业化评级已经逐步走上良性发展的轨道。

1996年，Microrate 公司对微型金融机构评级进行了初步研究，并在泛美开发银行资助下完成了早期的 18 个评级项目。此后，专业评级机构不断涌现。目前 2/3 的微型金融机构评级市场由华盛顿的 Microrate、巴黎的 Planet Rating 和新德里的 M-CRIL 三家公司占据。

在早期评级中，对于微型金融机构的财务指标和资产组合的评级没有形成一个统一的定义，也没有相应的历史违约率数据支持。在缺乏行业数据的背景下，无法将分析过程量化，也无法得出一个优秀微型金融机构的评判基准。从评级机构角度来看，虽然在评级报告中对微型金融机构的信用状况做出了判断，但因为微型金融机构的发展并不像商业银行那么规范，评级机构在打分时存在着相当大的压力。因此，虽然这些早期的评级成果在一定程度上促进了微型金融机构的发展，但是在活跃资金流动性方面作用有限。2003年，Microrate 首次用希腊字母表述评级结果，每一个字母代表不同的信用等级。此后，其他专业评级机构纷纷效仿，由于以字母表示评级结果比打分相对模糊，这在一定程度上缓解了评级机构的压力。

之所以要对微型金融机构进行区别于一般金融机构主流评级模式的专业评级，是因为主流评级与专业评级都是致力于揭示受评机构的信用状况，但由于微型金融机构和商业银行在业务上有所差别，评级的侧重点有所不同。一般来说，主流评级侧重于信誉度分析，强调对信用风险和偿付能力的评价；而微型金

融机构专业评级更关注机构的业绩表现,强调对资产组合结构、质量和经营风险以及效率的分析。另外,很多微型金融机构都是致力于开展扶贫工作,所以投资者不仅关心其违约率,而且关注机构的服务质量以及资金的利用效率,这些也是与主流评级的差异。

(二)微型金融机构专业评级的作用

1.促进资金来源渠道的畅通和多元化。评级的产生和发展主要是出于投资者的需要。一方面,微型金融机构的融资具有较为严重的信息不对称的特点,投资者没有对微型金融机构进行评估和风险分析的专业经验,他们只能简单借助于机构的所有制性质、资产负债规模大小等来粗略判断其风险状况,而对其经营管理状况、资产质量、流动性状况等深层次信息无法把握。微型金融机构的整体实力、可持续性、盈利能力常常遭到质疑。在这种情况下,评级有助于减少这种信息不对称。信用评级是把信用风险传达给市场的最快方法。评级机构在自身积累丰富的专业知识和评级经验的基础上,通过到机构内部做深入的调研,得出一个详尽的评级报告,投资者便可以利用评级报告对微型金融机构的风险状况及资金的运作效率等方面有一个详尽的了解,同时也降低了投资者对微型金融机构信用等进行分析的成本。

投资者希望能够将资金投向信用良好、运作效率较高的微型金融机构。但微型金融机构外部环境的差异非常大。例如,

不同地区的微型金融机构由于当地经济发展水平、城镇化进程以及竞争环境等方面的差异而差别较大。同时，不同微型金融机构自身特征也不相同，如源自自身财务实力和第三方支持的实力不同，都对机构间的可比性提出了严峻挑战。评级机构从大量分散信息中搜集、挖掘和提炼出有用信息，通过质量分析和数量分析，并结合资深专家的经验，给出一个关于微型金融机构概括性的等级符号，将其信用状况传达给市场。这样，即使那些不懂微型金融机构业务的投资者，也能根据这些简洁清晰的评级结果迅速做出判断。

2. 实现对风险的识别和有效控制并降低相关成本。经营风险是金融机构的核心价值。为了加强内部风险管理，很多大银行都采用了内部评级。内部评级凝聚了大量先进的管理理念和方法技术，有助于银行增强风险预警和控制能力。由于本身的弱势地位以及所服务客户的特殊性，微型金融机构处于一个两难的境地：一方面迫切需要借助评级来识别和控制风险，另一方面却由于受到人力、资金等问题的限制而不具备内部评级的条件。

针对风险的特殊性，微型金融机构已经创造出了小组联保贷款、动态激励、分期还款等新型契约方式。虽然在一定程度上克服了较为严重的信息不对称问题，保证了较高的还款率，但是在内部风险识别和控制能力上还有待提高。目前很多机构尚未设立专门的风险管理岗位和配备相应的人员，风险处置业务操

作也只停留在文字表述层面。在这种情况下,利用专业外部评级从系统模型设计、风险分析、损失测算等方面,帮助微型金融机构进行风险的识别和衡量,无疑是一个很好的选择。

具体而言,评级机构主要通过以下途径引导微型金融机构的风险管理:一是通过评级机构的专业分析,微型金融机构可以从评级报告中获悉自身在经营发展中存在的问题及漏洞;对于得分较低的评级要素,进行重点整改,并可以从公开披露的评级报告中,借鉴其他表现良好的机构的做法。二是通过评级,可以加速微型金融机构的标准化进程,使不同规模、不同类型的微型金融机构能够进行比较。另外,评级机构还可以提供一个优秀微型金融机构的基准,并将指标进行量化,供微型金融机构对照,查找差距。三是提供风险管理咨询服务。评级机构是风险管理领域的专家。通过评级合作,评级机构可提供一些风险管理培训,提高微型金融机构的风险管理意识和能力。

3.实现有效监管。有效监管的核心是高效率、低成本。由于微型金融市场的特殊性,使得监管当局必须对微型金融机构实行特殊监管,不能以大中型金融机构的监管标准来要求微型金融机构。因此,评级对于监管者而言就具有重要的意义,主要体现在以下几个方面。

一是微型金融机构主要是面向农村市场,地域分布广泛,监管者无法对每一家机构都有详尽的了解。但是,评级机构可以提交客观规范的评级报告,监管者可以借此对微型金融机构的

经营状况进行合理判断。二是监管当局可以利用评级报告进行分类监管,将监管资源投向信用级别低、信用风险大的机构,而对于具有较高信用等级的评级对象可以放宽监管要求,从而降低监管成本并提高监管效率。三是提高整个行业的透明度。透明度对于降低和防范金融风险、提高微型金融机构资源配置效率具有重要作用。监管当局可以根据评级报告快捷、准确地掌握微型金融机构的发展程度,并决定是否要进一步采取相应的措施。

(三)我国引入微型金融机构第三方评级的意义

1.发挥投资者“用脚投票”的作用。评级机构是一个独立的第三方机构,有着高素质的人才、专业化的团队、丰富的评级经验,可以充分运用商业手段多渠道收集信息数据,建立完善的评级数据库。除了对财务指标进行考察外,评级机构还会对微型金融机构的治理结构、战略定位、内部控制、社会绩效等质量信息进行评价。通过评级报告,投资者可以迅速、准确地了解到微型金融机构在行业中所处的地位和投资价值,通过“用脚投票”方式促进微型金融机构提高经营管理水平和竞争能力。

2.增强微型金融机构的整体透明度。在共享的评级报告中,评级机构已对微型金融机构的治理结构、内部控制、经营管理水平等非财务信息进行了评价,而透明度的提高,可以为金融监管部门对其实施良好的金融监管提供重要的参考依据,降低监管成本。

中国人民银行研究局原副局长 汪小亚

中国人民银行货币政策司 穆争社

(汪小亚为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)