

在全球金融业一体化的背景下,越来越多的国家开始放松对金融机构业务的限制,金融机构全能化、金融业务一体化、金融服务一揽子化的趋势不断加强。如果说早些时候金融“脱媒”的冲击使银行不得不进行金融创新以维持生存的话,那么当前全球范围内银行业的混业经营趋势已经远远超出了在市场压力下“被动适应性改变”的范畴,而是通过主动创新,进入新市场,开拓新业务,推出新产品,在保留原有作为中介的技术优势基础上实现了新的跨越。

不仅如此,在金融中介(银行)与金融市场(资本市场)的关系上,也已经摆脱了此前“非此即彼”的对立性竞争格局,逐渐朝着“在竞争中合作、在合作中竞争”的方向发展。可以说,混业经营的出现,体现了现代金融功能的一体化趋势——在这一趋势中,金融中介与金融市场之间的边界模糊起来,“融合”成为双方共同的需要:银行业务可以向金融市场延伸,而金融市场的产品通过银行这个平台也能获得新的实现方式。

各国金融监管的共同元素

应该指出,由于经济发展、文化背景、政治传统和法律渊源

不同,各个国家对金融控股公司的监管也不尽相同,并没有一个所谓最优的固定框架或模式。尽管如此,我们还是看到,在不同国家千差万别的监管制度安排中,依然存在某些共同的基本元素。概括起来,这些共同的基本元素包括:

1.完备的监管体系及机构设置。从各国金融发展水平和监管实际出发,通过立法程序建立完善的监管体系并进行合理的机构设置是建立良好监管框架的基本前提。在宏观上,应对包括中央银行、直接监管当局以及其他监管相关部门(如财政部)在内的整个监管体系进行合理分工,对各部分的职责和工作重点做出明确具体的规定;在微观上,应对不同监管部门职能定位、行事原则、协调机制等事项进行清晰界定,避免因职能交叉出现“重复监管”或因职能缺位出现“监管真空”。

2.明确的监管原则与指导思想。外部监管目的在于防范和化解金融控股公司风险,规范其发展业务,使之逐步走上持续健康稳定的发展轨道,并最终提高金融效率。从国外金融监管体制发展看,金融控股公司的监管始终围绕风险管理这个核心,强调审慎监管原则,并根据现实需要对不同的机构实行“量体裁衣”。

3.外部监管和内部控制相结合。金融监管是一种来自外部的

现任中国人民大学副校长，兼任中国金融学会副秘书长、常务理事，中国国际金融学会副会长。中国人民大学财政金融学院教授、经济学博士、博士生导师，美国艾森豪威尔基金高级访问学者、哥伦比亚大学富布赖特高级访问学者。2004年入选人事部“新世纪百千万人才工程”国家级人选，2001年起，享受国务院专家特殊津贴；1999年获首届教育部全国高校青年教师奖；1998年获霍英东教育基金优秀青年教师奖。

主要研究方向为开放经济下的金融理论与政策、国际资本市场。代表性学术成果有专著、译著10部，论文32篇，曾荣获全国普通高等学校优秀教学成果一等奖（合作）和二等奖、北京市哲学社会科学优秀科研成果一等奖、安子介国际贸易优秀著作奖等多项国家级、省部级奖项。

被动性风险约束，这种外部约束只有实现向金融控股公司的内部控制转化，并逐步发展成为金融机构自发的行为和需要，才能达到最佳效果。对于金融控股公司监管而言，适时根据其业务发展和环境变化不断完善内控制度，才能动态地适应业务发展与金融创新对风险控制的需要。

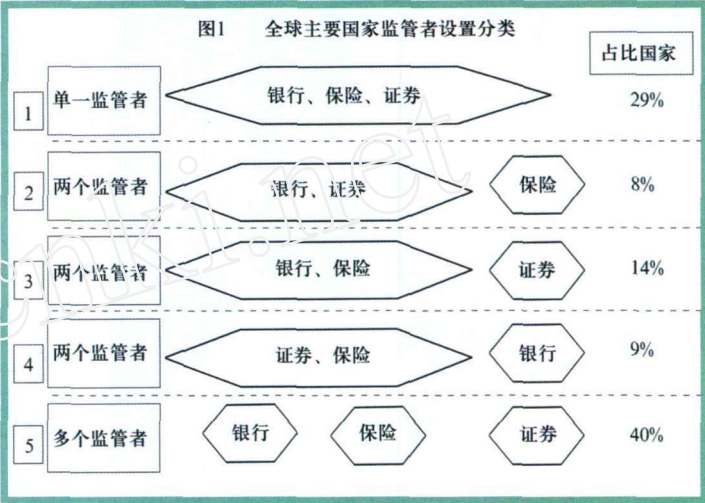
4. 现场监管和非现场监管相结合。在当前的金融控股公司监管中，重点突出的是非现场监管，特别是明确了对金融控股公司资本要求及其计算方法，并对其业务活动、财务管理、内部交易、合并报表以及高管人员任职资格、控股公司内部防火墙设置等方面都做了详细的规定。但在具体运行中，监管本身可能面临各种新情况和新问题，同时非现场监管亦可能产生各种错误、遗漏和不及时的信息，为了达到审慎监管的需要，非现场监管应该和现场监管相结合。

5. 监管过程强调协作与共享。通过建立由各方组成的常设协调机构及时交流意见和沟通信息，可以促进政策的一致性和各方行动的协调性。在监管当局的分工与协作中，应尽量通过信息共享和相互服务避免重复的成本支出，以提高效率和减轻被监管机构负担。

6. 监管手段的技术性和专业性。通过建立高效的金融管理信息系统，可以实现信息采集、加工处理、传输的自动化，实现信息资源共享；通过建立数据库、模型库、方法库，实现快速、准确、合理的预测和分析，并提供内部控制的信息来源和最终决策支持。

7. 多层次的监督机制。一方面，要充分发挥公众和社会独立机构的监督作用，使之成为金融监管的重要组成部分，并创造有利于实现市场和公众对其进行有效监督的机制和环境；另一方面，要健全金融同业的自律机制，强化市场约束，加强同业公会在行业保护、行业协调与行业监管、行业合作与交流中的作用，维护同

金融控股公司的监管始终围绕风险管理这个核心，强调审慎监管原则，并根据现实需要对不同的机构实行“量体裁衣”。



业有序竞争。从业人员的职业道德，也是多层次监督机制的重要内容。

以监管制度安排的基本元素为基础，从全球范围内的金融控股公司监管来看，主要的监管架构存在两种方式：统一监管和分业监管。统一监管是由一家监管机构对金融控股公司中所有的成员进行监管，分业监管是指按照不同业务的子公司分别进行监管。在实践中，统一监管又可以划分为完全统一的监管（即只有一个监管主体）和部分整合的监管（具体包括银证合并监管、银保合并监管和证保合并监管）。根据Luna-Martinez and Rose (2002)

表1 全球主要国家监管者设置情况及其分布

监管者及其数量		具体分布国家
单一监管者 (22个国家和地区)	银保统一	奥地利、Bahrain、百慕大、凯门群岛(Cayman)、丹麦、爱沙尼亚、德国、直布罗陀、匈牙利、冰岛、爱尔兰、日本、拉脱维亚、马耳他、马耳他、尼加拉瓜、挪威、新加坡、韩国、瑞典、UAE、英国
	银证统一	澳大利亚、比利时、加拿大、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、哈萨克斯坦、马来西亚、秘鲁、委内瑞拉
两个监管者 (24个国家和地区)	银证统一	旦米尼克共和国、芬兰、卢森堡、墨西哥、瑞士、乌拉圭
	证保统一	玻利维亚、智利、牙买加、毛里求斯、斯洛伐克、南非、乌克兰
多个监管者 (31个国家和地区)		阿根廷、巴哈马、巴贝多、博茨瓦拉、巴西、保加利亚、中国、塞浦路斯、埃及、法国、希腊、中国香港、印度、印度尼西亚、以色列、意大利、约旦、立陶宛、荷兰、新西兰、巴拿马、菲律宾、波兰、葡萄牙、俄国、斯洛文尼亚、斯里兰卡、西班牙、泰国、土耳其、美国

对77个国家的样本调查结果, 完全统一的监管包括22个国家和地区, 部分统一监管 (即两个监管者) 包括24个国家和地区, 完全分业的监管包括31个国家和地区 (见图1及表1)。

伞型监管与统一监管的比较

随着金融业混业经营的发展, 各国的金融监管体制也发生着相应的变革。其中, 典型的监管框架包括以美国为代表的伞型监管框架和以英国和日本为代表的统一监管框架, 各监管框架的基本特征各有优劣 (见表2)。

表2 美英日三国金融监管框架的基本特征及评介			
国家	监管体制	优点	缺点
美国	伞型监管架构: 由联邦储备委员会牵头, 各专业监管机构分工合作。	伞型架构有利于在分业监管基础上实现对金融控股公司的稳健性监管, 尤其是其以银行监管为核心的思路在很大程度上降低了系统性风险的发生概率和危害性。由于该框架基本未涉及对长期以来形成的分业监管基础的根本性变革, 因而一方面推行新制度的阻力较小, 另一方面制度变迁的成本也大大降低。	联邦储备委员会的主监管定位和各专业监管机构的多头监管并存, 使美国的监管方法高度依赖功能监管。然而, 在主监管权利相对有限的情况下, 这种“牵头”与“多头”并举的模式在实践中很难达到充分的协作, 并有可能导致以下两种结果: 一是各监管部门之间潜在的竞争性可能导致监管被俘获 (监管放松), 最终难以达到稳健性监管的需要; 二是监管部门之间的重复监管可能导致不必要的成本支出, 给金融控股公司正常发展带来额外负担。
英国	统一监管框架: FSA监管的对象不仅包括原来的金融机构, 还包括从事投资业务的企业、信用机构、保险市场、交易所及清算机构等。	FSA通过在同一监管体系内更有效率地分配资源, 避免了在多个监管实体各自实施不同监管措施时产生监管真空或重复监管而导致金融创新的停滞和市场信息的混乱。统一监管降低了被监管机构的运行成本, 而原则性的行为指导准则和统一的金融服务赔偿计划的建立, 既保障了消费者权益, 同时也维护了公众对复杂金融体系的信心。	如果从最普遍的宏观角度来看, 英国金融业务上形成了所谓的“三头监管架构” (Tripartite Authorities): FSA、英格兰银行和财政部。在“三头监管架构”下, 三大监管机构的政策目标和工具也存在某些不匹配性: 财政部掌握财政却不了解金融体系的运行; FSA负责对银行的日常监管却缺乏有效手段约束银行; 英格兰银行有责任保持金融市场稳定, 担当“最后贷款人”, 但其决策受到财政部和FSA的制约。这些不匹配性在一定程度上影响了协同监管效率的充分释放。
日本	统一监管框架, 金融厅接收了原大藏省检查、监督和审批备案的全部职能。	日本统一监管体制的建立很大程度上改变了过去臃肿、低效和过于膨胀的行政式金融监管模式, 缓解了原“大藏省有局没有省”架构下的部门冲突问题。	应该指出, 作为统一监管机构的金融厅, 其内部职能设置依然按传统界线进行划分, 这可能会沿袭传统的某些不足。同时, 金融厅拥有的广泛而集中的权力也使外界对政府力量的过度介入产生了某些担心。

目前, 全球金融控股公司监管的发展趋势主要存在两个“风向标”, 即美国的监管模式和英国的监管模式。美国的伞型监管模式构筑了以中央银行为核心、各专业监管机构联合协作的监管框

架, 在混业经营条件下有效缓解了原有监管体系中的“监管真空”问题, 而缜密严格的法律法规以及完善的技术性监管措施 (如风险监测、预警和防范机制等) 使外部约束得到了极大强化, 确保了监管当局对整体风险的控制力。与统一监管模式相比, 伞形监管兼具统一监管和分业监管的双重特征, 是在分业监管基础上发展起来的适应混业经营发展需要的“中间模式”。也正因为如此, 伞型监管模式的效率性高度依赖于彼此分工的专业监管机构之间的有效合作。但在实际中, 主监管者 (美联储) 权力在一定程度上受到专业监管部门的牵制, 这一方面有利于监管者之间的监督和力量制衡, 但另一方面也造成了不同监管者之间的摩擦和竞争, 因而很难达到理想状态下的监管协作效率, 重复监管、过度监管以及由此引发的监管成本负担增加等问题在所难免。美国FED、SEC、OCC等部门及花旗集团等业界机构的专家认为, 美国监管体制过

相关链接

英国金融业的 “三头监管架构”

“三头监管架构” (Tripartite Authorities) 是指FSA (英国金融服务监管局)、英格兰银行、财政部。这三个机构的分工是: FSA的职责是监管金融机构, 保护市场, 发布规章制度, 发放许可证以及惩罚违规者; 改革后的英格兰银行对金融机构没有直接监管权, 主要负责制定货币政策, 保证金融系统的宏观稳定; 财政部则主要负责金融服务立法。事实上, 如果从金融控股公司的直接监管来看, 改革后的英国金融控股公司无疑实施的是“一元监管方式”, 即FSA拥有最广泛的直接监管权。

于复杂, 部门过多、过于庞大, 重复监管与部门博弈不仅给金融机构造成过多的负担, 而且也导致监管效率下降, 拖延金融改革与创新的进程。从美国金融监管体制特点及最新的动态来看, 各部门也开始试图在现行体制下, 通过对信息收集的统一、共享, 提高监管机构之间的信息沟通。与美国伞形监管相比, 英国的统一监管模式率先实践了从以规范不同类型的金融机构的传统型分业监管模式向以规范不同金融交易行为的功能型统一监管模式转型。该模式直接针对混业经营条件下金融机构业务和组织结构的复杂性, 通过监管一体化增强对市场的敏感度, 降低监管成本, 减少多个监管者并存所带来的各种摩擦性内耗。尤其是对于分业监管的主要弊端, 即实践中监管当局难以将监管对象和其他集团成员有效隔离导致不完整的透明度和自主权要求, 统一监管模式具有显著的优越性。

正是基于上述原因, 从当前的情况来看, 在分业监管基础上发展起来的美国模式面临着进一步整合的需要, 而以“大爆炸”方式诞生的英国模式发展亦不成熟, 尚需在实践中进一步完善。

表3 建立统一监管主体过程中涉及的典型问题

问题	监管主体数量	占全部监管主体的百分比
1. 法律约束(需要对一系列金融部门法律进行修订)	10	67%
2. 经验丰富职员的离去	9	60%
3. 对合并后机构IT系统和基础设施进行整合的延迟	8	53%
4. 合并后机构职员士气低落(Demoralization)	8	53%
5. 新合并后的制度缺乏明晰的目标	2	13%
6. 预算问题(完成机构整合的资金不足)	2	13%

但是, 从一个长期的角度而言, 应该说英国的统一监管模式更具有吸引力并代表了未来金融控股公司监管的基本方向。实际上, 统一监管模式在英国的成功实践已经为西方主要发达国家会议(G8) 以及欧盟(EU) 所认可和接受。截至2005年, 包括日本、德国和澳大利亚在内, 全球已经实施和正在实施类似监管体系的国家 and 地区已经达到49个。

当然, 我们也要看到, 虽然统一监管架构是金融控股公司发展的大势所趋, 但并不意味着这种模式可以一蹴而就。对于大多数国家而言, 从分业监管走向统一监管仍然面临着诸多现实问题(表3列出了一个示例性清单), 这些问题的逐步解决需要统筹规划, 也需要时间(执行主要整合行动所需要的时间在表4中给出了一个调查性结果)。因此, 在一个合理的规划下如何实现监管架构的平稳过渡, 仍然是每个国家必须加以考虑的核心问题之一。

表4 金融监管架构执行主要整合行动所需要的时间

主要任务	所需要的平均年限
1. 为合并后的新建实体 (merged entities) 设定明确的组织结构	2.0
2. 为合并后的新建实体设定战略 (商业) 计划以对其目标及实现目标的战略和行动进行描述	1.4
3. 在法律框架中设定法律力量的范围以及新监管主体的责任和目标	1.3
4. 对合并实体的IT系统进行整合	1.1
5. 对人事进行重新调整并确定新的职责	1.0
6. 对预算过程 (budgetary processes) 进行整合	0.8
7. 为合并实体的各部门指派 (确定) 负责人	0.7

需要进一步指出的是, 一个国家的金融监管体制变革受到特定时期的社会、经济、政治等条件的影响, 并且可能在既有监管模式基础上形成一定程度的“路径依赖”。这些既定因素的存在实际上构成了监管体制变迁的“局限条件”, 从而使不同国家的金融监管制度变迁可能面临不同的均衡点和均衡路径, 相应的改革收益和成本支出也会有所不同。因此, 我们认为, 在由分业监管向统一监管过渡的过程中, 对过渡方式和时间的把握需要给予特别关注。英国“大爆炸式”的监管变革是否具有普适性、是否优于渐进式的金融监管变革都还需要进一步的理论论证和实践验证。

此外, 即使是在同样的统一监管体制下, 在某些制度细节的安排上 (如资金来源、监管模型及措施、监管职能设置等) 仍然可以体现出基于国情和现实需要的差异性, 而金融监管体制改革的关键目标是要加强金融监管的能力与效果, 确保金融稳定和经济发展。 ■

(责任编辑 左 淑)

相关链接

金融监管机构的资金来源

英国金融监管局是一个非赢利性机构, 经费来源完全靠收费, 这与美国监管机构的资金来源不同。美国监管金融活动的机构复杂, 美联储的经费属联邦政府预算, 州政府监管机构的经费来自州政府预算, 美国证券交易委员会的经费部分来自于收费, 部分来自于罚金。而英国金融监管局收到的罚金是要上交国库的。英国金融监管局董事会下的两个顾问委员会有顾客与企业的代表, 这些代表对收费的高低自然有反应, 所以是一种自动调节机制。