

关于各国金融监管体系的研究报告¹

中国证监会 研究中心

绪言

一、金融监管模式的演进²

近年来，全球范围内越来越多的人开始重新审视金融监管的框架。在国际化浪潮推动下，金融集团日渐强大，传统的金融领域（银行、保险和证券）及金融产品之间的界线日渐模糊，人们开始担忧目前各国所采用的监管体系是否仍然适用。

两大事件使得这些讨论被逐步提到议事日程上来。第一个事件是，1997年，英国工党上台执政后采取的两大改革措施。首先，银行的监管职责从英国中央银行——英格兰银行剥离出来，明确了英格兰银行作为货币政策制订者的独立性；其次，建立了统一的金融监管机构——英国金融服务局（FSA）。第二个事件是，1997年—1998年的亚洲金融危机之后，以韩国和日本为代表的一些亚洲国家开始反思其金融结构和金融监管体系，以免在今后重蹈覆辙。与此同时，为了适应不断变化的金融行业发展趋势，包括澳大利亚、美国、德国、法国，以及中国在内的一些国家，开始对其金融监管框架进行一定的调整。

近年来，大部分国家的金融行业发生了一些重大变化。金融

¹在本研究报告的编译过程中，北京大学光华管理学院的黄艳琼、马园园和孟繁杰同学参与了报告的初译工作。

²世界银行 Ernesto Aguirre-Carillo 摘自 Financial Regulation: A Guide to Structural Reform 一书序

——编译/祁斌

自由化、放松管制的措施以及目不暇接的金融创新使得金融中介机构能够提供日益丰富的金融产品和服务，也使得传统的银行、证券和保险行业之间开始相互渗透。同时，为了在全球市场保持竞争力，一些金融机构通过并购本国或外国的其他机构，逐渐发展成为跨国金融集团。

金融机构日趋庞大和复杂，尤其是金融活动的跨国界运作对各国的监管机构提出了日益严峻的挑战，金融风险的监控难度与日俱增。

为了迎接这些挑战，很多国家开始探索有效监管金融集团的措施。此前，金融集团联合论坛（设立于瑞士的巴塞尔国际清算银行，包括巴塞尔银行监管委员会，国际证券监管委员会以及国际保险监管协会）曾颁布了一套原则以提高金融集团监管的有效性。近期，其又对金融集团及监管方面的有关问题进行了深入研究。

为了提高金融集团监管有效性，越来越多的国家开始向统一监管迈进。有的建立职责涵盖所有金融领域的统一监管机构，有的采取措施将两个主要的监管机构合并，如逐步实现银行与保险或者银行与证券之间的监管统一，还有一些国家，以美国为代表，则是在保持传统的分业监管格局不变的前提下，对监管方式做适当调整。可见，认识到金融集团日渐增加的重要性，应对瞬息万变的金融市场带来的监管挑战，从而采取有效措施强化监管体系，成为各国金融监管机构迫在眉睫的任务。

没有证据表明采取统一监管的模式一定会成功，但这种模式的某些优势也不容否定。在一些国家，采用统一监管模式被证明十分有效，在另外一些国家则不然。因此，我们应该认真研究实施统一监管模式的国家经验，分析其利弊得失，以及实施监管整合过程中遇到的各种问题，为其他国家提供有益的借鉴。通过研究，我们得出以下启示：

第一，所有国家必须全面分析任何金融监管体系调整所带来的利弊，包括调整过程本身所蕴涵的风险。

第二，各国国情迥异，我们无法简单地讲哪种模式更优越。具体来讲，可供选择的监管模式和框架包括：**1**、传统的分业监管模式，即这些国家的金融集团往往采取控股集团的形式，各个金融行业——银行、证券和保险通常采取分业经营的模式，国家对这些金融领域分别进行监管；**2**、功能监管模式，即依照金融稳定、审慎监管、市场行为、竞争监管几个功能领域划分而分别监管，同时根据金融集团的出现和金融产品的创新而做适当调整；**3**、统一监管模式，即一个监管机构同时监管一个或多个金融行业或功能领域，采取统一监管模式的国家的金融产业往往也是可以提供多种金融服务的统一银行模式。

第三、金融监管框架（以及相关的人力、物力资源）、金融体系结构（银行、保险和资本市场的各自发达程度和相对重要性）以及金融机构的特点（即严格分业经营或混业经营）三者之间密切相关。

二、建立一个有效金融监管框架的基本原则³

第一，只有建立良好的法律框架等基础设施，才有可能促进金融市场的健康发展，进而建立一个与国际标准接轨的目标清晰、独立、可信的金融监管体系。

第二，金融监管框架必须适应一国金融体系发展状况。监管框架必须能够涵盖所有的金融机构（尤其是金融集团）和功能领域，能够应对现有金融体系的各种风险，同时能够充分考虑一国的金融发展历史、文化和现有法律体系。

第三，各个金融监管机构之间的协调与合作对提高金融监管的有效性至关重要。

第四，金融监管框架的调整和重建本身蕴育着很大的风险，前期必须进行深入地分析和研究，在操作过程中要审慎推进，避免对金融产业的发展产生不良影响。

3、研究报告内容概要⁴

尽管近年来有关金融统一监管的争论非常激烈，但人们对于那些实际上采取了这种监管模式的国家的经验以及在实施过程中所遇到的障碍和挑战却知之甚少。

支持统一监管的学者认为，统一的监管机构比多个监管机构在监控金融风险在不同金融机构之间的传递方面更有效，并且能够及时对可能影响金融稳定的现实问题和潜在威胁做出反应。通

³Douglas Arner/Jay-juy Lin——编译/祁斌

⁴根据 2003 年 7 月世界银行政策研究工作论文 3096 号编译，相关内容也可参见 2003 年出版的 Financial Regulation: A guide to structural reform 一书——编译/祁斌

过将整个金融系统的监管权集中于一家机构，监管者不仅可以更好地识别单个金融中介机构的风险，而且可以有效地防范多家金融中介机构甚至是整个金融体系的风险。特别是当监管失效时，在多头监管体制里，各个监管机构相互推诿，易于逃脱责任；而统一的监管机构对于整个金融系统的风险责无旁贷。此外，统一的监管体系有助于更有效地监管金融集团，在整个金融体系内的不同领域中采取一致的监管方法也有助于消灭监管套利。

相反，另外一些学者却认为应保持各个专业的金融监管机构。他们认为，专业的监管机构比统一的监管机构更了解各种金融中介机构的特点从而有针对性地采取措施。同时，各个监管机构的职权明确，使得它们能够各尽其职。此外，如果一个国家能够在不同监管机构之间建立起有效的沟通和政策协调机制，这些机构的效率未必会比统一的监管机构低。反而，统一的监管机构会失去在多头监管体系中各个监管机构之间的监督与平衡，容易形成垄断的官僚机构，无法对市场的发展做出及时反应。

截至 2002 年底，全球范围内，至少有 46 个国家已采取了统一监管 (**unified or integrated supervision**) 模式，它们有的是建立起了一个监管整个金融领域的统一的监管机构，有的是将三大金融行业中的两个以上的金融行业（比如银行与保险，银行与证券或者是证券与保险）的监管权力集中到一个监管机构。在过去六年间，越来越多的国家实施金融统一监管模式。1997 年英国金融服务局 (**Financial Service Authority, FSA**) 的建立，

为很多发达国家和发展中国家（如爱沙尼亚、德国、爱尔兰和马耳他）建立统一的监管机构提供了巨大的推动力。

最近的一份研究对已经采取统一监管措施的 15 个国家进行了问卷调查，这些国家包括：澳大利亚、加拿大、丹麦、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、韩国、拉脱维亚、卢森堡、马耳他、墨西哥、挪威、新加坡、瑞典和英国。调查包括以下四个问题。

1. 这些国家建立统一监管机构的动因；
2. 在这些国家中，统一监管机构的权力和职责范围；
3. 这些国家在实施统一监管过程中如何统一监管标准；
4. 这些国家在采取统一监管过程中，政策制定者面临的一些实际问题。

这份研究表明，统一监管面临着很多新问题，各个国家在统一监管方面的实践也不尽相同。例如，在统一监管机构被赋予的监管范围和权力等方面，各个国家的做法大相径庭。事实上，只有不到一半的国家出现了所谓的“超级监管者”，这与人们固有想法相去甚远。另外一个重要发现是，在大多数这些国家中，在统一监管标准和建立有效的审慎监管等方面所取得的成效也非常有限。有趣的是，被调查问卷问及的所有国家都认为他们在理顺银行和证券业之间的统一监管方面所取得的成效远高于在银行和保险业之间。这份研究报告同时还发现了在建立统一监管机构过程中遇到的一些其它实际问题，并总结了这些国家给予那些正在考虑采取统一监管措施的国家提出的建议。

这份研究报告包括五个方面：

1、 在大多数国家中，推动统一监管的动因来自两方面。一是，如何对金融集团进行有效地监管，并与对其它金融机构的监管保持一致性；二是，对监管力量和范围的规模效应的追求。

2、 各国在统一监管方面的实践并不相同。有些国家建立起了职能覆盖所有金融机构的“超级监管者”，有些国家的统一监管者的监管权责相对有限，还有些国家只是部分实现了统一，其统一监管者往往只监管金融体系中的两、三个子行业。研究报告同时还发现，在大部分国家里，财政部和中央银行在继续实施审慎监管方面扮演重要角色，它们仍然具有很多金融业务的准入审批职能，并负责制定金融体系中的很多重要规则。

3、 调查表明，迄今为止，只有少数国家做到了建立起一个真正统一的监管框架，将金融系统所有领域的监管活动实质性地理顺和统一起来。大部分国家并没有达到这种效果的原因有二。一方面，这些新设立的大一统监管机构并没有参与过那些老的监管机构的设计过程，它们需要花大量的时间才能把这些机构统一起来；另一方面，在全球范围内，缺乏一个统一的可供参考的对银行、保险和证券行业的国际监管标准，这使很多国家本国实现监管统一。

需要特别指出的是，仅仅建立了统一的监管机构却没有实现真正的监管一体化是有一定风险的。在这种情况下，各个监管机构仍然按照自己的监管标准各行其是，而新成立的统一监管机构

只是为它们这些做法提供了一个保护伞，让大家产生一种似乎已经进入统一监管时代的错觉。

4、 从这十五国的情况来看，银行和证券业的监管整合普遍比银行与保险业之间的整合成功得多。

5、 大部分国家在实施监管整合的过程中都遇到不少实际问题，如有经验的监管人员流失，法律法规不匹配，新成立的统一监管机构不得要领等。这些问题反映出监管的整合并非易事，对管理方面的挑战也不可小觑。如果整合过程不能顺利进行，那么，很多潜在的风险将会显现。值得注意的是，如果其中一家监管机构，通常是银行监管机构，在监管人员和资源上与其他监管机构相比不成比例地高，那么，这家监管机构的监管方法很容易在统一的监管机构中占主导地位。

统一监管的国际实践刚刚进入起步阶段，其有效性还有待检验。事实上，此次被调查的统一监管国家还都处在试验阶段。其它国家应先仔细分析统一监管的利弊，并充分考虑本国金融市场的规模、结构和发展阶段，然后再做出是否向统一监管模式靠拢的决定。然而决定只是万里长征的第一步，具体实施的过程任重而道远。本次调查显示，一国的不同金融监管机构无论是向大一统的“超级监管者”过渡，还是部分统一起来，一个详尽的实施计划和高超的管理与协调能力才是致胜的关键。

实施统一监管体系国家的经验对于那些仍旧保持分业监管的国家来说也很有借鉴意义。采用统一监管模式国家中遇到的很多

问题在多头监管体系中也会遇到。例如，分业监管体系必须应对金融集团所提出的挑战；它们也必须努力统一监管标准，以有效抑制监管套利；它们还同样要建立起在不同监管机构之间有效沟通和协调的机制。

如果一个国家决定向统一监管体系转型，以上这些问题必须立刻加以解决，而在分业监管体系中，这些问题还不是迫在眉睫。但是，如果一个国家致力于提高其金融体系的监管效率和质量，那么这些问题迟早都得解决。

关于统一监管的很多问题没有答案。例如，统一监管体系是否真的提高了审慎监管的有效性？金融市场比较发达的国家是否比较适合采用统一监管体系，而其它一些国家比较适合采用分业监管体系？此外，较之分业监管体系，统一监管体系是否更有利于化解金融体系的系统风险，是否更有利于金融市场的创新和发展？随着越来越多的国家开始考虑统一监管模式，这些问题需要得到更深入地研究，以便各国政策制订者寻找到最适合其金融市场的监管体系。

一、是否应该采取统一监管模式？⁵

历史上，多数国家都是通过多个机构或部门对不同类型的金融机构分别进行监管，如财政部、中央银行等政府部门以及证监会、银监会、保监会等专业监管机构。在一些国家，甚至对从事

⁵编译/王欧，校/祁斌

某些特殊类型金融活动的机构（如信用社、抵押银行、养老金等）也设立了专门的监管机构。另外，在美国等采用联邦体制的国家中，地方政府（如州政府、省政府）往往也拥有对一些金融行业很大的监管权限。

值得关注的是，在过去 20 年中，越来越多的国家开始对其金融监管体制进行反思和调整。据统计，截至 2002 年底，全世界有 46 个国家建立了不同程度的统一监管体制⁶。

表 1: 2002 年世界主要国家的金融监管体制*

统一监管体制	部分统一监管体制			多机构监管体制 (对银行、证券、保险分别监管)	
	银行和证券	银行和保险	证券和保险		
奥地利	1. 多米尼加	澳大利亚	玻利维亚	阿根廷	意大利
巴林	1. 芬兰	比利时	智利	巴哈马	约旦河
百慕大	1. 森堡尔代夫	加拿大	埃及	巴巴多斯	立陶宛
开曼群岛	1. 墨西哥	哥伦比亚	毛里求斯	博茨瓦纳	荷兰
丹麦	1. 瑞士	厄瓜多尔	斯洛伐克	巴西	新西兰
爱沙尼亚	1. 拉脱维亚	萨尔瓦多	南非	保加利亚	巴拿马
德国	18. 新加坡	危地马拉	乌克兰	中国	菲律宾
直布罗陀	19. 韩国	哈萨克斯坦		塞浦路斯	波兰
匈牙利	20. 瑞典	马来西亚		埃及	葡萄牙
冰岛	21. 阿拉伯联合酋长国	秘鲁		法国	俄罗斯
爱尔兰		委内瑞拉		希腊	斯洛文尼亚
英国	22. 英国			香港	斯里兰卡
				印度	西班牙
				印度尼西亚	泰国
				以色列	土耳其
					美国
在所有样本国家中所占比例					
29%	8%	13%	9%	38%	

*样本只包含对银行、证券和保险都进行监管的国家

来源: How Countries Supervise Their Banks, Insurers, and Securities Markets. 2003. London, Freshfields.

⁶统一监管体制是指一个国家整个金融市场由统一机构负责监管，或是将至少两类金融机构（如银行与保险、银行与证券、证券与保险）的监管权力交给一个监管机构负责。

1986 年，挪威建立了世界上第一个对银行、证券、保险统一进行监管的监管机构。1997 年，世界金融中心之一的英国也建立了统一的金融监管机构——英国金融服务局（FSA），成为世界主要金融市场采取统一监管模式的先锋。此后，许多发达国家和发展中国家都建立了不同形式、不同程度的统一监管体制，最新的例子包括爱沙尼亚、德国、爱尔兰和马耳他（2002）。据报道，目前至少还有 7 个国家正在考虑建立类似体制。另外，一些已经建立部分统一监管体制的国家（如墨西哥和南非）则在考虑是否应当提高统一监管程度，建立类似英国 FSA 的统一监管体制。

近几年，围绕金融监管模式的理论研究和实证分析很多，对统一监管模式的利弊以及是否应当建立统一监管体制争议很大，至今尚未形成共识。正反两方的主要观点如下表所示：

表 2：支持和反对统一监管体制的主要观点

支持	反对
<p>有利于对金融控股集团进行监管 有利于对国家金融体系的整体监控及快速反应 可以在整个金融系统内制定和实行统一的监管方法，减少监管套利 强化监管者的责任 最大化规模经济和范围经济，有利于地整合和利用监管资源</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 合并过程可能导致监管效率降低 • 由于不能充分理解银行、证券及保险业的特点导致监管效率下降 • 可以通过其他方法达到原有监管机构之间的合作与信息共享 • 只对某些国家适用（更适合成熟的金融系统） • 规模经济效应并不明显

1、支持统一监管体系的主要理由

一个国家的金融监管体制必须与被监管行业的发展相适应

才能提高监管效率。过去几年中，金融市场的快速发展使得传统的分业监管模式越来越难以适应市场发展的需要。

首先，金融创新使得传统分业监管所依据的机构监管模式不断受到挑战，按照银行、保险、证券对金融机构及其监管职责进行划分已经越来越难以适应创新的需求。在许多国家，保险公司可以向客户提供类似的储蓄产品；证券公司开发出来的新产品，例如信用衍生品，经常带有保险的特征；而通过资产证券化手段对传统信贷产品（例如房贷、信用卡应收账款和商业贷款）进行处理、捆绑和重新包装，越来越将股票、债券和贷款之间的界线变得模糊……所有这一切都在不断弱化信贷、证券、保险之间的业务差别和产品差别，而所有产品中的共性（都是对风险的定价）则被不断彰显。这种不同金融机构之间产品差异的弱化、共性的增强导致人们对传统分业监管体制有效性产生怀疑，尤其是对基于机构监管模式的传统分业监管体制是否能够有效应对数量不断增多、结构日益复杂的金融创新产生质疑。

其次，金融集团的出现和发展壮大也对传统的分业监管体制提出了挑战。在涉及多个金融领域、业务遍及多个国家和地区的大型金融集团内，风险变得更加分散和难以监控，传统的分业监管体制往往难以对金融集团的总体风险进行有效监管。因此，建立一个对所有金融业务（或绝大部分金融业务）都负有监管责任的统一监管体制，可能会对金融集团的整体风险以及国家金融体系的系统性风险进行更有效的监管和控制。与传统的分业监管体

制相比，统一监管体制在对金融集团的监管方面具有明显优势：

- 1、能更好地识别和监控在不同金融机构和部门之间转移的风险；
- 2、能更好地评估宏观因素对金融系统内所有领域可能造成的影响；
- 3、能更好地理解金融集团混业经营的特点；
- 4、更易于制定针对金融集团整体经营风险的政策；
- 5、更易于制定一致的监管方法，有效监控不同类型金融机构提供的同类金融产品和服务。

另外，还有一些其他因素证明统一监管模式更适合现代金融市场。首先，对不同机构提供的同类金融产品采取一致的监管手段和方法可以有效消除监管空缺，减少甚至消除监管套利行为。其次，简单的监管架构有利于提高信息的收集和利用效率，同时减少因为不同监管机构相互推诿导致的监管责任不清。最后，减少监管机构数量也有利于发挥监管机构的规模效应和范围效应，提高监管效率，降低监管成本。

2. 反对统一监管体系的主要理由

首先，统一监管的规模经济和范围经济优势可能并不如理论预期明显。一方面，统一监管机构如果不能对同类型金融业务建立一致的监管标准，仍然可能出现监管缺位或监管套利；另一方面，如果统一的监管方式过于简单，不能充分理解银行、证券、保险机构在业务方面各自的不同特点和模式，将直接影响监管的效率和有效性。在一个统一监管机构中，如果银行监管者的势力

过于强大，那么整个机构很容易采用更适合银行监管的方式对证券及保险市场进行监管。由于银行监管的原则是保护储户和银行系统，在这种情况下，一个直接的风险是资本市场可能会丧失足够的发展空间。同时，对现有监管机构的整合过程也充满风险，处理不好可能导致有经验的监管人员大量流失，减少甚至抵消了潜在的监管规模经济或范围经济效应。一个过于强势、监管权力过大的统一监管机构可能变得过于官僚，这也会在很大程度上抵消由于监管规模经济或范围经济效应可能提高的监管效率。更重要的是，统一监管并不能解决原有分业监管体系中的监管缺陷。如果在分业监管体制下对某一金融子市场的监管不力，建立统一监管体制后对该子市场的监管通常不会有实质性的改善。

其次，统一监管体制并不适用于所有国家。如果一个国家想要加强不同监管机构之间的沟通与合作，建立统一监管体制也许并不一定是唯一的选择。增强监管机构间的沟通协调有很多方法，比如建立高层次的监管协调机制，不同机构间就某些问题签定专门的监管协调备忘录，等等。在某些特殊情况下，例如当某些大型金融集团破产时，可以采用由某个监管部门牵头，负责协调两个以上的监管机构进行危机处理。

3. 各国建立统一监管体制的主要原因

近几年，建立不同程度统一监管体制的国家数量不断增多，我们调查的 15 个国家给出了建立上述体制的主要原因：

表 3 ： 采用统一监管的主要原因

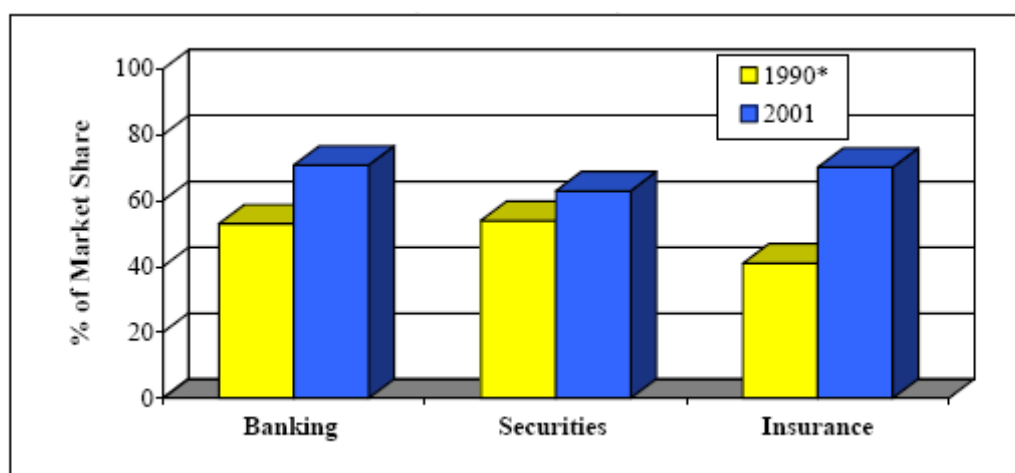
原因	机构数	占总机构数的百分比
更好地监管全能银行的需要	14	93%

最大化规模经济和范围经济效应	12	80%
解决已有监管机构由于缺乏沟通和合作所引起的问题的需要	4	27%
通过建立对所有金融机构进行监管的统一监管机构，减少金融监管缺位	3	20%
对监管机构进行职能重组的需要（尤其是在金融危机之后）	3	20%
克服金融监管整体质量的其他缺陷	2	13%

调查表明，首先，金融集团的快速发展以及在金融市场中地位和作用的不断提高是促使各国建立统一监管体制的重要原因。几乎在所有被调查国家中，金融业都发生了很大的变化，放松管制、金融自由化以及快速发展的现代金融工程技术推动着金融机构不断创新，提供日益多样的金融产品和服务，致使银行、证券与保险业务之间传统的边界越来越模糊。为了保持在市场上的竞争力，本国金融机构纷纷与国内外的其他机构合并，产生了一大批金融集团，其市场份额在过去 12 年中迅速增加⁷。从 1990 年到 2001 年，金融集团在银行业的市场份额从 53% 上升到 71%，在证券业该比例从 54% 上升到 63%，在保险业该比例则是从 41% 到 70%。金融集团的不断发展及其在金融市场上重要性的不断提高给传统的分业监管模式带来了巨大挑战，促使许多国家从分业监管逐步走向统一监管。

图 1：样本国家中金融集团在银行、证券及保险业中的市场份额

⁷市场份额用隶属于金融集团的金融机构的资产额占每个行业资产总额的百分比表征



其次，一些经济规模较小的国家（如爱沙尼亚、冰岛、拉脱维亚和马耳他）希望通过建立统一监管体制，降低监管成本，实现金融监管规模经济和范围经济效应的最大化。

另外，还有一些国家在发生重大金融危机之后建立起统一监管体制。如，墨西哥（1994年）和韩国（1997年）分别在金融危机后迅速建立了统一监管机构，瑞典也在80年代早期的银行系统危机之后建立了统一监管机构，其他国家如冰岛则是通过将主要监管责任从财政部转移至一个独立的机构实现了统一监管。

再次，采用统一监管的另一个重要原因是避免了监管缺位或重复监管。实际上，通过多家监管机构对金融机构进行监管，容易导致各监管机构之间责任分配上出现缺位或重复并导致责任不清。因此，各国都试图通过建立对金融系统的完全或部分统一的监管机构，从而将全部或大部分监管责任赋予一个机构，以减少监管缺位或重复监管。

最后，还有的国家建立统一监管体制是为了克服原有监管机构间存在的缺乏有效沟通与协作的问题。墨西哥曾经尝试过通过

建立协调机制促进不同监管机构间的信息共享和政策合作，但由于 1994 年底爆发的银行危机，最终决定合并原有的两个主要监管机构（国家银行委员会和国家证券委员会）。

二、统一监管机构的权力与职责范围⁸

人们通常认为统一监管机构是“超级监管者”，它们有权监管所有金融中介机构，负责实施现有法律法规，并且颁布和修改对整个金融系统产生影响的审慎性规则。

从表面来看，被调查的绝大多数统一监管机构权限都很广泛，它们拥有监管各种金融中介机构（包括银行、证券公司、保险公司及其他类型金融中介）的权力。然而，通过仔细分析发现，统一监管机构所拥有的权力并非看上去那样强大。实际上，财政部和中央银行仍然起着至关重要的作用。它们有权颁布和修改有关的审慎性规则，向金融中介发放和撤销从业许可证，以及制定影响整个金融系统的法律、法规等。

参与调查的所有统一监管机构都要求在以下 10 种监管权力中选出他们被赋予的权力以及在监管过程中可以应用的权力。它们分别是：进行现场检查；进行非现场检查；对违规行为进行制裁和罚款；发布及修订有关信用、市场及流动性风险的审慎性监管条款；修改会计和信息披露准则；设定最低资本金要求，并在需要的时候，为金融中介机构设立更高的资本金要求或令其暂时

⁸编译/卫学玲，校/祁斌

停业；发布及修订有关资本构成的规定；设定总体从业许可要求；
 发放或撤销金融中介机构的从业许可证；解决与消费者保护相关的
 的问题。具体调查、统计结果如下：

表5 监管银行的统一监管机构的权力

监管权力	监管机构的 数量	占监管机构 总数的百分 比
1. 进行现场检查	15	100
2. 进行非现场检查和监督	15	100
3. 对违规行为执行制裁和罚款	15	100
4. 发布及修订有关信用、市场及 流动性风险的审慎性监管规 定	12	80
5. 设定会计和信息披露准则	11	73
6. 设定资本构成要求	11	73
7. 发放或撤销金融中介的从业 许可证	11	73
8. 设定最低资本金要求	10	66
9. 设定从业许可要求	9	60
10. 消费者保护（帮助解决对损 害金融服务使用者利益的操	9	60

作行为的投诉)		
---------	--	--

如表 5 所示, 统一监管机构的监管权力基本上集中在一些核心的监督功能上, 包括进行现场检查和非现场检查, 以及对违法违规的金融机构和其他市场参与者进行制裁和罚款的权力。具体来看, 15 个国家中有 12 个国家的监管机构可以设定或修改有关信用、市场及流动性风险的审慎性监管规定; 11 个国家的监管机构可以直接设定或修改适用于金融机构的会计和信息披露准则; 11 个国家的监管机构拥有设定资本构成要求的权力; 9 个国家的监管机构有权设定最低从业许可; 11 个监管机构有权发放及撤销金融中介的从业许可证; 只有 10 个国家的统一监管机构可以设定金融中介必须服从的最低资本金要求。

若统一监管机构不享有上述权力, 通常由该国财政部或其他组织专司该项职能, 亦或通过法律途径解决。

1、财政部仍然保有部分金融监管职能

调查表明, 在 4 个采用统一监管的国家(即爱尔兰、卢森堡、墨西哥和挪威)中, 发放和撤销从业许可证仍是财政部的一项重要权力。这些国家的监管机构则主要向财政部提供有关公司所有者与管理者的道德准则和专业技术方面的建议, 并对金融机构提交的商业计划的可行性进行评估。如在匈牙利, 其统一监管机构(匈牙利金融监督局)作为一个纯粹的监督实体没有上述任何一种监管权力, 金融法规的制定和修改权都属于财政部。还有很多

国家的财政部享有直接设定或修改有关信用、市场及流动性风险的审慎性监管规定的权力。

2、专门机构承担相关职能

在统一监管机构无权制定或修改适用于金融机构的会计和信息披露准则的国家，通常会成立一个独立的实体负责该项事务，而统一监管机构有权要求审查会计活动并适时修改会计准则。例如，在澳大利亚，由会计师组成的专业机构负责设定相关准则。

3、通过法律手段解决有关问题

在澳大利亚、加拿大、拉脱维亚、墨西哥、挪威和瑞典这6个国家中，统一监管机构无权处理消费者对金融机构的投诉。所以，在消费者与金融机构之间不能达成协议的情况下，消费者不得不诉诸法律寻求保护。1999年，墨西哥通过成立一个独立的机构，来防止金融中介机构的违规行为、解决金融业内发生的消费者投诉问题。

调查表明，各国统一监管机构的权力不尽相同。有些统一监管机构拥有广泛的监管权力（如丹麦、韩国、马耳他、新加坡和英国）；而有些只被赋予有限的监管权力（如爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、拉脱维亚、挪威和瑞典）；更有一些部分统一的监管机构只监管两到三类金融机构（如澳大利亚、加拿大、卢森堡和墨西哥）。

总体而言，统一监管机构的权限和职能并不如想象得那么

大。在一些国家，财政部在金融监管方面仍然举足轻重，在另一些国家，统一监管机构在投资者保护方面缺乏足够的发言权。

三、统一监管标准⁹

对各国来说，无论是采用统一监管或是分业监管，都应对银行、证券和保险采用统一的标准进行监管，以防监管套利的出现，并采用一致的参数和方法衡量各类金融机构同一类型的风险，因此，实现统一标准的过程也是从机构监管向功能监管过渡的过程。

在已经采取了统一监管的国家，如果未能对其监管标准进行整合，统一的监管机构可能会流于名义上的统一，实际上却仍然按照原来的监管方法分别运作，这将阻碍监管机构的一体化。

本文试图提供一套简要的指标来衡量目前已采取统一监管的国家监管标准统一的程度。在调查中，主要考察各金融机构在以下的七个方面的监管标准统一程度：1. 现场检查；2. 非现场监控和分析；3. 综合监管；4. 资本构成；5. 最低资本金要求；6. 从业许可要求；7. 会计准则

以下总结了被调查国家对在银行、证券及保险业的统一监管实践中所取得的进展。我们将对各国对银行和证券业监管标准的统一程度与对银行和保险业的统一程度进行比较。

1、银行和证券监管标准的统一

⁹编译/张达，校/祁斌

如表6所示，在被调查国家中，银行和证券监管标准的统一程度较高，平均水平达73%。其中，会计准则和非现场监控和分析的统一程度较高，均达到了79%。而最低资本要求和从业许可要求的统一程度较低，分别仅为69%和63%。

表6 银行、证券业监管的统一程度（截至2001年12月）

变量	指数
1. 会计准则	79%
2. 非现场监控和分析	79%
3. 综合监管	76%
4. 资本构成	73%
5. 现场检查	72%
6. 最低资本金要求	69%
7. 从业许可要求	63%
平均	73%

在被调查的大多数国家中，银行和保险公司往往采用类似的会计准则为证券估值。然而，两类金融机构在计算证券公司调整后的净资本时所采取的会计调整方法则有所不同。比如，在新加坡，证券公司在计算调整后的净资本时需要减去其在子公司和关联公司的投资，而银行在计算其资本充足率时，则可以将这类投资当作风险加权资产并表计算。

（1）现场检查、非现场检查以及合并监管

调查发现，多数国家的银行和证券业非现场检查操作有高度一致性。多数统一监管机构从银行和证券公司获取数据的程序类似。此外，各国也大多使用类似的压力测试等分析工具来评估银行和证券公司对审慎性比率的遵守情况。同样，各国所采用的对银行和证券公司进行现场检查的方法也具有高度的一致性，大多采用相同的工作手册来为银行和证券公司评估信用风险、市场风险、操作风险以及公司治理水平。

除墨西哥之外，所有被调查的国家都遵照“巴塞尔委员会关于有效银行监管的核心准则”的要求，对银行及其关联实体进行个体和合并监管(consolidated supervision，或称整体监管或并表监管)。事实上，在许多国家，正是由于统一监管体制的出现，才使得监管机构能够获得银行及其关联机构从事的银行业务和非银行业务。

（2）资本构成、最低资本金及从业许可要求

银行和证券监管的一致性也表现在其资本构成的计算方法上。近年来欧盟在统一银行和证券公司资本及审慎性要求方面进行了大量的立法工作，采用了国际清算银行(BIS)的有关规定，将巴塞尔资本协议的核心原则扩展到了证券公司。

然而，不同国家对银行和证券公司的资本充足率要求仍有一定差别，如在一些国家，证券公司的资本金不包含非流动资产。金融机构向监管者报告的频率也并不相同，证券公司一般每月向

监管者上报其资本充足情况，而银行类机构只需每季上报。

调查还显示，在许多国家，银行和证券公司的从业许可要求的标准也往往不同。在有些国家，银行需要获得从业许可证，而对证券公司则无此要求。比如在冰岛，证券公司实行注册制，无须获得从业许可证。此外，在获取许可证的过程中，考察重点也不尽相同。对证券公司而言，更着眼于对管理层的评估；而对银行而言，则资本的优良度和审慎性标准更为重要。

2、银行、保险监管标准的统一

调查显示，对银行和保险监管标准的统一程度要比对银行与证券监管所达到的统一程度低。如表7所示，银行和证券监管的平均指数为73%，而银行与保险监管的平均指数仅为56%。

表7 银行、保险业监管的一致程度（截至2001年12月）

变量	指数
1. 综合监管	72%
2. 非现场监控和分析	69%
3. 现场检查	67%
4. 从业许可要求	64%
5. 会计准则	50%
6. 资本构成	42%
7. 最低资本金要求	28%
平均	56%

银行与保险监管在核心业务方面(包括综合监督以及现场检查和非现场检查)统一的程度最高。在这三方面,被调查国家的平均水平分别为 72%、69% 和 67%。在从业许可要求和会计准则方面,则分别为 64% 和 50%。资本构成要求以及金融中介必须遵循的审慎性最低资本金要求方面统一程度最低,仅为 42% 和 28%。

(1) 现场检查、非现场检查以及合并监管

在调查中,多数国家反映其对银行和保险公司的现场检查和
非现场检查高度一致。即使是那些统一程度低于平均水平的国家
(如拉脱维亚和马耳他),也指出其在对银行和保险公司的现场
监督方面正在向高度一致迈进。尽管只有少数国家(英国和加拿
大)建立了同时适用于银行和保险公司的综合监管体系,但几乎
所有的国家都在提高对银行和保险公司进行风险管理的效率。

关于合并监管,在金融机构隶属于某个金融集团的情况下,
大多数国家都在个体和整体两个层次上对银行和保险公司进行
监管。但是也有例外,如在澳大利亚、韩国和瑞典,保险公司只
在个体层次上受到监管。

(2) 发放从业许可证

调查结果显示,对银行和保险公司设定的从业要求所达到的
平均统一程度只有 64%。财政部发放许可在一定程度上致使这
项比例仅仅处于中等统一水平,但与此同时,诸如英国等虽然发
放许可的权力也未转移到监管者手中,但从业许可标准的统一程

度却很高。

被调查的大多数国家正在努力实现金融机构从业许可标准（包括最低资本金要求、公司管理者的道德水平和专业技术要求、以及评估商业计划可行性程度）的统一，有些国家已经通过立法使发放许可的程序在一定程度上具有一致性，另一些国家则试图通过行政手段获得一致性。

（3）会计准则

银行与保险公司需要遵循的会计准则只在一定程度上实现了统一。在实践中，适用于两种金融中介的会计准则间存在下列重要差别：房地产、有价证券的估值、资产损失准备金(reserve for losses on assets)以及类似存款的产品的估值等。以瑞典为例，在对房地产及有价证券进行估值时，保险公司有权在公允价值和历史成本之间选择作为估值原则，而银行则不能采用公允价值进行估值。对于资产损失准备金，各个国家之间的做法也是不同的。例如在新加坡，银行要将三个月以上期限的贷款和投资的本金和利息进行分类，并划拨出专项资金作为资产损失准备金，而保险公司只需要为可疑债务及过期未付的保费设立一定的准备金，但对准备金的数目要求与银行不同。据报道，很多国家正在重新审查它们对保险公司的准备金要求。

在大多数国家，设定会计标准的主体并非监管机构，在一定程度上会影响监管标准统一的步伐。可喜的是，许多国家都在努力向国际会计准则委员会（IASC）所设定的国际会计准则靠拢。

由于银行与保险公司的业务界限变得越来越模糊，可以预测未来会计准则上的差别必须得到解决。而在不同金融领域会计标准的一体化，又在很大程度上取决于在国际会计标准统一的进程。

(4) 资本构成及最低资本充足率要求

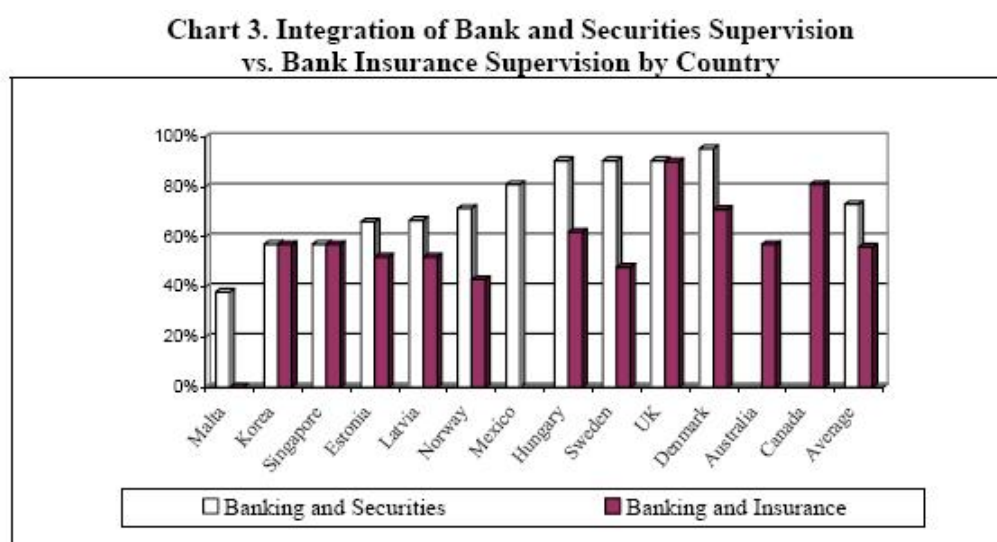
根据调查结果，各国在对银行和保险公司的“监管资本要求”或最低资本金的要求的统一程度分别只有 42% 和 28%。

对银行的“监管资本要求”，几乎所有国家都遵循巴塞尔资本协议中对“风险资本”的定义方法。然而对保险公司的监管资本要求，不同国家规定的可计入的资本类型是不同的。除传统的核心资本外，保险公司的资本还包括与保险行业的特殊风险相关的一些资本，比如日本的“未来风险准备金 (future risk reserve)”或“灾难准备金 (catastrophe reserve)”，韩国的“保单持有人红利 (policy-holder dividends)”或“保单准备金 (policy reserves)”。加拿大是唯一对银行和保险公司监管资本的定义高度一致的国家。目前，多数国家正在根据近年来的国际发展情况重新评估它们对银行和保险公司的资本定义。尽管英国在银行和保险两个行业之间仍然有不少差别。但其从 2004 年起，引入一套手册列举具体可计入资本计算的项目，

显然，在银行和保险公司必须遵循的资本充足率的规定方面，已取得的统一性极少，而且为取得更高统一性所可供采取的措施也很有限。如前所述，所有国家的银行都要遵循巴塞尔协议中的资本充足率。而对于保险公司，欧洲国家遵循欧盟关于资本

充足率的指导，对保险业所涉及的各种特殊风险的要求则存在一些适当的差别（例如死亡率风险、疾病率风险、资产违约风险以及非寿险公司的灾难风险等等）。尽管大多数国家都指出他们将继续为实现银行与保险公司间资本充足率的更高的一致性而努力，但这种一致性显然会受到行业本身差别的限制和未来国际上这两个行业审慎性标准的一致化进程的影响。

3.3 银行和证券监管的统一与银行和保险监管的统一的对比



根据调查结果，采用统一监管的国家认为他们所取得的对银行和证券监管标准的统一程度（平均为 73%）高于对银行和保险监管的统一程度（平均为 56%）。

尽管一些国家已经在对银行、证券和保险的监管方法的统一方面取得了显著的进展，但还有很多问题有待解决，例如，由于金融集团的不同金融机构所用的资本测算方法和评级因素不同，致使如何评估金融集团的资本充足率，如何对金融集团作出整体

评级成为未来要面临的一大挑战。

在努力实现统一监管标准的过程中，政府需要考虑不同金融活动和机构间的差别。在很多情况下，“统一”也许并不恰当。寻求监管标准的统一与各种金融中介的特性之间的平衡是所有国家面临的最大的挑战之一。此外，国际上缺乏对某些方面统一的审慎性准则也是各国金融部门监管实现更高程度一致化的重要障碍。

总之，监管统一后的内部整合和监管标准一致化势在必行，否则就失去了“统一”的初衷。在实践中，对很多国家来说，真正实现监管的统一任重而道远。

四、监管体系整合过程的复杂性¹⁰

从分业监管走向统一监管绝非一帆风顺，其中会遇到很多的障碍。14个经历了监管一体化改革的国家或多或少会遇到如下困难：原有的金融法律不适用统一监管的要求，需要对原有的法律进行修改；在监管机构合并整合过程中，一批经验丰富的监管人员离开了监管部门，留下来的监管人员工作积极性不高；合并成立的统一监管机构信息系统一体化和基础设施建设滞后，影响工作效率和监管效率；合并成立的统一监管机构任务不够明确；缺乏足够的资金来维持运作等等。从表8可以看出，这些国家在进

¹⁰编译/刘彬，校/祁斌

行监管一体化改革的过程中都面临着几种障碍。

表 8. 监管一体化改革中的问题

问 题	涉及到的 机构的数 量	占机构总 数的比例
1. 法律限制（需要修改部分金融法律法 规）	10	67%
2. 经验丰富监管人员的离职	9	60%
3. 信息系统一体化和基础设施建设滞后	8	53%
4. 被合并机构的职员工作没有积极性	8	53%
5. 合并成立的监管机构任务不明确	2	13%
6. 资金问题(完成一体化的资金的不足)	2	13%

（注：调查的国家包括澳大利亚，加拿大，丹麦，匈牙利，冰岛，韩国，拉脱维亚，卢森堡，马耳他，墨西哥，挪威，新加坡，瑞典，英国）

4.1 法律限制

在大多数国家，建立统一的监管机构需要修改大量的金融法律法规以使新的监管机构能够有效地履行职责。事实上，有的国家（如英国）没有选择修改现行法律，而是用新的一整套统一的法律体系来替代原有的各个领域分散的法律法规¹¹。

¹¹参照《金融服务和市场法案》，英国国会，2000年6月通过，2001年12月1日开始实施。

法律必须明确新成立的统一监管机构的任务、目标、权力和职责范围。此外，为了使得新机构能够有效进行监管，按照国际惯例（参见《银行、证券和保险监管实践的核心原则》）法律也应该为它们提供一定程度的自主权和法律保护，并且建立一套确保监管机构逐步建立起其监管权威性的机制。

然而，正如表8所示，由于法律框架的过时或不适合，14个国家中有9个在一体化的最初3年中遇到了各种问题。具体包括在资金来源、资产所有权、与外国对等机构签订条约的权力、对市场参与主体的制裁、制定和修改法规的权限等方面的模糊不清，在一定程度上影响了监管机构履行其职责完全性；在一些国家，统一监管机构的职员没有受到足够的法律保护，也没有确保其监管的权威性。

此类法律问题至少在新机构运行的前几年影响到监管机构全面履行职责。因此，在新机构建立之前或建立后的短期内更新法律是非常重要的，以避免由于法律上的不配套降低新机构的效率和信誉。

4.2 资深监管人员离职和新机构士气消沉

监管机构一体化过程中一个意外的后果是原有机构资深监管人员离职。调查中发现，14家机构中有9家提到资深监管人员离职是一体化进程中的不确定性带来的后果。

另一个与此相关的问题是合并成立的新机构容易出现士气

消沉的局面。在接受调查的机构中，50%受这类问题影响。很多职员认为一体化进程带来不确定性，并不仅仅因为潜在的裁员，同时也是因为新监管机构的组织架构、部门领导和待遇条件等迟迟不能确定而导致的¹²。

4.3 管理问题

合并两家或多家监管机构在管理上是一个巨大的挑战，因为每一家机构都有各自的组织结构和组织文化。此外，在专门监督某一类型的金融中介时，每家机构都有与该领域法律法规相符的管理和监管方式。

一体化进程中假如管理不当，就会存在失控的危险。除了上面提到的资深职员离职、士气消沉等问题，几个国家还提到其他的问题，如很难出台一个完整的机构合并计划，很难整合信息系统和基础设施等。即使不同机构之间的功能明显重叠，裁员也不是轻而易举的。其中有两个国家在整合监管机构过程中还遇到了资金不足的问题。一般来说，大部分的问题都集中在如下几个方面：1、整体目标；2、工作计划；3、新机构的组织架构和部门职责；4、高管的职责。

若决定采取统一监管密室，一个国家应想清楚它究竟想达到怎样的目标，以及如何实现这些目标。正如本次调查发现，一体

¹²有报道说，那些已经完成从分业监管到一体化监管转变的机构——如英国的 FSA——比转型前对雇员更具有吸引力，所以招募新员工变得更加容易。参照 Clive Briault (2001): Building a Single Financial Regulator，这是一篇为金融监管一体化会议准备的论文。

化的监管机构可以采取不同的形式。当局可能采取部分合并的一体化监管（通过合并两家主要的监管机构），也可以采取全面合并的方式（合并所有监管机构，创建统一的监管机构）。此外，当局也可以选择赋予新机构所有的监管权力，或者有限的监管权力，而把一些重要的权力留给财政部或者中央银行等其他机构，如给予执照的颁发权和吊销权。

另外一个重要的问题是，一国打算在统一金融监管标准的道路上走多远。一种选择是，一体化后的新监管机构可以按照功能监管设立部门；另一种选择是，按照不同监管对象来设立监管部门。

监管机构一体化最难在于在不同的监管目标间进行平衡。由于金融监管的目标是多元的，在多目标监管的前提下——从预防金融系统风险到保护个体消费者免于欺诈，一个统一的监管机构可能很难有一套清晰的监管目标和原则，也很难区分清楚不同类型的金融机构。另外，如果这个新机构成立时没有清晰界定目标的话，当不同的监管目标出现冲突时，就很容易迷失方向。

表9比较了在监管一体化改革中，完成一些关键的步骤所需要的平均时间，时间从宣布合并时开始计算。

表9. 完成关键步骤所需的时间

步骤	平均的年数
----	-------

1. 确定新机构的组织结构	2.0
2. 在法律框架内确定新机构的法定权力、责任和目标	1.5
3. 确立新机构的战略计划，描述其目标。战略以及明确实施这些目标和战略所需要的行动	1.2
4. 新机构信息系统一体化	1.1
5. 人员的调整和职责界定	0.9
6. 预算程序的一体化	0.8
7. 任命新成立的各部门的领导	0.7

(参与调查的国家包括: 澳大利亚, 加拿大, 丹麦, 匈牙利, 冰岛, 韩国, 拉脱维亚, 马耳他, 墨西哥, 挪威, 瑞典, 英国)

显然, 完成这些关键步骤, 一般需要一年或两年的时间。所有国家都认为, 这些步骤应该尽可能以最快的速度完成, 这样可以降低一体化进程带来不同确定性和员工失落感。

此外, 如果建立一体化监管仅仅是提高一个国家金融监管水平和质量的第一步, 那么, 以最快的速度完成合并是重要的, 这样可以创造一种很有必要的“改革文化”以帮助后续的金融改革得以顺利和迅速完成。

4.4 其他问题

这些国家还提到建立一体化机构的一个很重要的风险, 即一种监管方法相对于其它方法可能会占上风。如果一种金融中介一

——通常是商业银行——在金融业中占主导地位的时候，合并过程更像大机构吞并一批小机构，而不是几家机构的合并。

如果管理不当，这种状况就会造成对非银行金融中介监管质量的下降，因为新的统一监管机构可能将更多的资源投入到监管占据主导地位和金融中介，并以牺牲其他金融中介的监管为代价。

另外，一些已实施统一监管的国家建议监管部门要多与市场进行交流，向它们说明新监管机构的目标、政策和工具。统一监管机构成功的一个重要前提是所有市场参与者都了解建立一体化监管机构的原因，并且愿意与之合作，以保证金融系统的稳定。这些国家也强调要划分清楚统一监管机构、财政部和中央银行各自角色和责任，这样，市场参与者就能明白新机构的责任和义务。

另外一个重要的问题是监管机构一体化更应该在金融系统稳定时实施，允许管理层有足够的时间和精力处理与组织结构变化相关的很多复杂问题。当金融行业正处于困难时期，去尝试这种大的调整是不可取的。