

Document

国际金融监管体制的演变及发展趋势(下)

□ 中国证监会研究中心 祁斌 王欧

针对金融监管体制问题中的统一监管问题,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。

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,在统一监管机构被授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。

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都会遇到。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的研究,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。

统一监管机构的权力与职责范围²

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授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问题。具体调查、统计结果如下:(见表1)

如表1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管功能上,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意一种监管权力,金融法规的制定和修改权都属于于财政部。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的研究,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。

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);而有些只被授予有限的监管权力(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类三类金融机构(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。

统一监管标准

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

表1 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消费者利益的操作行为的投诉)	9	60

表2 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%

表3 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)

表4 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)

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面临名义上的统一,实际上却仍然诸法律寻求保护。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);而有些只被授予有限的监管权力(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类三类金融机构(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。

统一监管标准

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

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产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产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原则”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,更着眼于对管理层面的评估;而对银行而言,则资本的优良度和审慎性标准更为重要。

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践更高层次一体化的重要障碍。

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。

监管体系整合过程的复杂性⁴

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3可以看出,这些国家在进行监管一体化改革的过程中都面临着几种障碍。

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。

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3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延迟不能确定而导致的。⁶

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人员离职、士气消沉等问题,几个国家还提到了其他的问题,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,如给予执照的颁发和吊销权。

另外,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点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4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。

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来完成,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

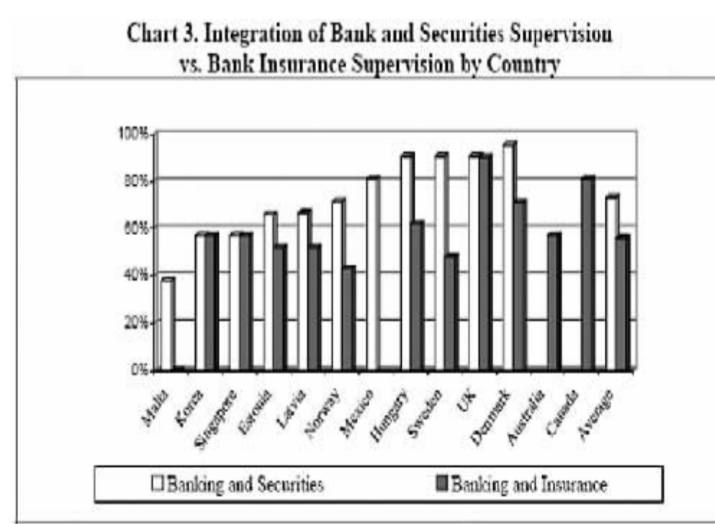
这些国家还提到建立一体化机构的一个很重要的风险,即一种监管方法相对于其它方法可能会占上风。如果一种金融中介——通常是商业银行——在金融行业中占主导地位的时候,合并过程更像大机构吞并一批小机构,而不是几家机构的合并。

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。

银行和证券监管的统一与银行和保险监管的统一的对比



¹ 本文系对国外研究报告的编译。
² 编译/卫学玲,校/祁斌。
³ 编译/张达,校/祁斌。
⁴ 编译/张达,校/祁斌。
⁵ 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。
⁶ 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。