

金融混业监管模式比较研究

王子立 罗莹 杨洁

(中南财经政法大学 武汉 430074)

【摘要】 本文认为,在我国金融监管模式的选择上,应充分借鉴和参考国际金融监管的原则和经验,根据我国的具体国情和混业经营发展的不同阶段,逐步建立健全相关的监管机构和体制,由分业监管模式向统一监管模式过渡。

【关键词】 金融混业经营 金融监管 监管模式

面对内外部环境的变化,我国政府逐步松开了分业经营的限制,银行、证券、保险等金融业务已经出现了相互渗透的趋势。因此,整合现有资源,从分业经营走向混业经营将是我国金融体制改革的必然趋势,而完善的金融混业监管制度则是改革稳步推行的前提条件。

一、我国金融混业经营的现状及发展

金融混业,是指银行、证券公司、保险公司等机构业务相互渗透、相互交叉而不局限于自身营业范围内,通过实现混业的比较利益从整体上提高金融业的运行效率和竞争力的经营模式,它可以分为两个层次:一是业务上的混业;二是金融控股股权的混业。目前国际上的混业经营模式主要有两种类型:一是金融业务的混合、交叉经营,即业务上的混业,德国的全能银行是这种类型的典型代表;二是在一家金融控股公司里由多种从事不同业务的金融控股股权混合,并以集团的名义从事多种金融业务,即金融控股股权的混业,如美国的金融控股公司。这两种模式都是以银行为核心兼有银行业务多样化和经营自由化的多元化经营模式,随着国际经济一体化的发展,它们之间的差异正在逐步缩小。

我国金融业经营体制经历了一个“先合后分”的过程。1979年以前,我国采用“大一统”的金融体制,由中国人民银行包揽了一切金融业务。20世纪80年代前期,我国建立了专业银行体制,虽然对银行业务严格分工,但银行分支机构可以开展证券业务和信托业务。20世纪90年代初,虽然没有明确的法律规定,我国在事实上是允许混业经营的,大多数银行都不同程度地通过全资或参股证券公司、信托公司参与了证券投资业务。但是由于缺乏相应的法律法规的规制,业务上混业和监管上的分业导致了金融秩序混乱和管理层的一系列腐败行为,严重威胁了金融安全,给我国经济带来了严重的负面影响。所以从1993年起,国务院做出了金融体制改革的决定,对金融业进行治理整顿并提出了分业经营的思路,明确了银行业与信托业、证券业、保险业“分业经营、分业监管”的原则。1995年以后陆续颁布《中国人民银行法》、《商业银行法》、《证券法》、《保险法》等,逐步以法律形式确立了当前“分业经营、分业监管”的金融管理体制。1997年中央和国务院再次强调

了分业经营和管理的原则,并通过整顿金融市场秩序,终于实现了银行业和证券业的分业经营。在监管体制方面,银行、证券和保险的监管职能先后从央行分离出来,成立了证监会、银监会和保监会,构建了我国金融分业监管的监管体制。

但是,随着国际经济环境的不断变化和我国金融体制改革的不断深入,原来支撑分业经营的一些条件正在或已经发生了变化,如金融法律制度不断完善,监管水平大为提高,经济体制更趋市场化。同时对金融经营体制的理论认识不断深入,金融安全的理念发生了明显的转变,分业经营有利于金融安全的理念受到挑战,制度安排中安全优先的价值目标开始被效率优先所取代。实践证明,分业经营体制已经明显制约了金融业的发展,抑制了金融创新,而且实行分业经营体制的国家的金融风险并不比推行混业经营体制的国家低。在这种背景下,原来采用分业经营的国家纷纷向混业经营转变,并成为国际性的潮流。

二、金融混业监管模式比较

金融监管是指政府监管机关为保证金融业的安全与稳定,维护公众利益和促进经济社会发展,对金融机构及其业务活动、金融市场等实施的监督管理。由于各国政治、经济、文化和历史传统的不同,对金融混业监管模式的设计也不尽一致,大体可概括为以下三种:

1. 统一监管模式。统一监管模式又称为综合监管模式,是指将银行、保险、证券及信托等监督机构合并为统一的金融监管委员会的监管模式,代表有英国的金融服务局、意大利的意大利银行、荷兰的荷兰银行、比利时的银行委员会、日本的金融监管厅、新加坡的货币管理局、印度的印度储备银行等。该模式在20世纪80年代末期就在挪威、丹麦和瑞典开始推行,1997年亚洲金融危机以后,日本、韩国也开始采用这种监管模式,目前最为典型的是1997年英国金融监管体制改革后建立的监管体制。这种监管模式的特征是,金融监管权限集中在某一个机构,一般都由中央银行或专设的金融监管机构负责。统一监管模式的优点在于:它具有成本优势,可以节约技术和人力的投入,降低信息成本,提高信息质量,获得规模效益;同时它还可以改善监管环境,提供统一的监管制度,避免

被监管者因多重机构重复监管与监管的不一致性而无所适从;另外它的适应性比较强。其缺点在于:统一监管机构权力过大,容易因权力集中而产生官僚主义,并会导致损失一些有价值的潜在信息,而对潜在问题反应迟缓。

2. 分业监管模式。分业监管模式是指把金融领域划分为银行、证券、保险和信托等领域,针对各个业务领域分别设立一个专职的监管机构,负责各行业的审慎监管和业务监管。目前,分业监管模式比较普遍,其中较为典型的是美国、加拿大、法国等的分业监管。在美国,对银行业的监督管理由货币监理署(OCC)、联邦储备委员会(FRB)、联邦存款保险机构(FDIC)、州政府银行局等承担。在加拿大,由加拿大银行、银行总监察局和加拿大存款保险公司等共同负责银行业的监管。这种监管模式的特点是,政府分别设立专职的监管机构,负责各金融行业的审慎监管和业务监管。分业监管模式的优点在于:这种监管具有专业化优势,有利于提高监管效率;它具有竞争优势,可以加强不同监管机关之间的竞争;它具有公平性,为监管对象实施公平监管创造了良好的环境。而它的缺点在于:多重监管机构之间难以协调,可能引起“监管套利”行为,监管对象有空可钻、逃避监管;监管机构众多,监管成本较高,容易产生重复监管,增加成本,造成规模不经济。

3. 不完全统一监管模式。这种监管模式是在金融混业经营体制下,对完全统一和完全分业监管的一种改造模式。这种模式可按监管机构不完全统一和监管目标不完全统一划分:①牵头监管是在多重监管主体之间,建立及时磋商的协调机制,特别指定一个牵头监管机构负责不同监管主体之间的协调工作。巴西采用的是较典型的牵头监管模式。②“双峰式”监管模式,是指根据监管目标设立两类监管机构:一类负责对所有金融机构进行审慎监管,控制金融体系的系统性风险;另一类机构是对不同金融业务经营进行监管。澳大利亚是“双峰式”监管模式的典型。与统一监管模式相比,不完全统一监管模式保持了监管机构间的竞争与制约作用,各监管主体在其监管领域内保持了监管规则的一致性。同完全分业监管模式相比,不完全统一监管降低了多重监管机构之间互相协调的成本和难度。同时,对审慎监管和业务监管分别实施监管,避免出现监管真空或重复监管的现象。

不完全统一监管模式只不过是完全统一和完全分业监管的一种改造模式,无论是其历史沿革,还是当今各国适用的普遍性,该种模式均不具备研究金融混业监管模式的典型性。而且,目前世界金融业最为发达和金融市场规则最为健全的美国、德国和英国、日本,分别是分业监管模式和统一监管模式的代表国家,更能直接提供可供研究借鉴的现实范本。

如前文所述,统一监管模式以监管目标的实现来配置和划分职权,更有利于充分整合各方面的资源从而在更高的角度统一高效地采取各种应对措施,避免了分业监管中各机构从信息传达到相互协调行动的时间成本。一旦遇到金融危机爆发,统一监管更容易把握住最佳的化解时机,及时采取应对措施。所以以后统一监管模式会成为各国金融混业监管模式转变的大方向和趋势。

三、我国金融混业监管模式的构建

在世界金融全球化的今天,每一个国家只有在遵循世界共通的运作规则下,各国之间的金融监管机构才能相互合作,因此我国的金融监管制度在金融全球化和金融自由化的影响下,必须尽可能地与国际通用的金融监管规章相符。但是,与此同时我们还应注意这样一个事实,即金融监管模式的选择与构建与一国的政治体制、经济发展水平息息相关,同时还应和以往的监管经验相协调,因此对于国外经验的借鉴也应与我国的金融现状相适应。

1. 短期目标:维持现状,同时借鉴国际先进经验。目前,我国金融业还处于初级发展阶段,金融行业的分业特征还比较明显,所以完善我国现有的金融监管协调机制是主要任务。我国现行监管体系已维持多年,难以在短时间内进行全方位变革,因此现实的做法是维持“一行三会”的现行监管模式,加强“一行三会”在金融监管方面的协调。同时要及时、有效地吸纳国际金融监管界先进的管理思想,在完善国内金融法规与参与国际金融规则的制定的基础上,积极防范由金融混业带来的金融风险。

2. 长期目标:构建统一监管模式。笔者认为,从长期来说,我国应该建立统一的金融监管机构。从国际情况来看,随着我国金融混业经营的全面展开及混业经营模式的不断成熟,建立统一的金融监管机构能更全面、准确地分享国际间金融监管的信息,也能更好地适应世界金融混业经营的潮流。就国内方面而言,建立统一的金融监管机构,可以在一定程度上降低监管成本,达到范围经济和规模经济的效果。另外,在我国,只有常设机构才具备直接管辖权和行政效力,只有行政机构才能有效发挥金融监管的作用。由此,只有建立统一的金融监管机构,才有可能更好地“抗衡”国际大型金融集团,更有效地全方位把握其整体风险和经营绩效等情况。当然,这是个长期的目标,需循序渐进。我国需要在保证金融业稳健发展的前提下,在长期实践金融监管模式的改革中,最终形成统一金融监管机构下的金融混业监管模式。

四、结语

金融领域的全球化和自由化,改变了金融业的市场环境,促使金融结构发生深刻的变化。混业经营势不可挡,我国金融业只有适应这个潮流,才能在日益激烈的国际竞争中生存并发展壮大。但是,我国金融业不可能一步到位地全面推行混业经营,对金融经营模式和监管模式的选择,必须立足于当前的现状,不能脱离国情,短期内必须继续维持目前分业经营、分业监管格局的相对稳定。在保持制度的稳定性和连续性的同时,着眼于防范金融系统性风险,渐进式推动金融混业监管模式的改进和相关监管制度的建设。

主要参考文献

1. 李朝晖.证券市场法律监管比较研究.北京:人民出版社,2000
2. 岳彩申,袁林.金融经营体制改革与金融控股公司法律制度的构建.北京:法律出版社,2008
3. 刘少军.金融法学.北京:中国政法大学出版社,2008