

焦瑾璞◎著

构建中国 金融行为 监管体系研究

Goujian Zhongguo
Jinrong Xingwei Jiaoguan Tixi Yanjiu

 中国金融出版社

焦瑾璞◎著

构建中国 金融行为 监管体系研究

Goujian Zhongguo

Jinrong Xingwei Jianguan Tixi Yanjiu

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

构建中国金融行为监管体系研究 (Goujian Zhongguo Jinrong Xingwei Jianguan Tixi Yanjiu) / 焦瑾璞著. —北京: 中国金融出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8130 - 1

I. ①构… II. ①焦… III. ①金融监管体系—研究—中国 IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 221439 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 14.25

字数 223 千

版次 2015 年 9 月第 1 版

印次 2015 年 9 月第 1 次印刷

定价 39.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8130 - 1/F. 7690

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

前 言

时光匆匆，从开始集中精力研究和论证是否在我国设立金融消费权益保护机构，到直接从事金融消费权益保护工作，一晃五年时间过去了。期间一直想就金融行为监管问题写点体会和感想，将一些资料以及研究底稿编撰成册，方便大家了解，让更多的专家学者和感兴趣的同志关注金融行为监管的研究、实践和发展。经过一年半的努力，终于完成并付诸成书，供大家批评指正。

国际上从 20 世纪 90 年代中期即开始金融行为监管的研究，2000 年前后是第一个理论研究和实践的高峰，英国、澳大利亚、新西兰等英联邦的主要发达国家开始实现这种监管转变，突出的表现是普遍设立了纠纷调解机构，如英国的金融申诉服务公司（FOS），同时在监管机构内部设立专门的维护市场公平竞争、诚信和消费者保护机构，加强金融行为监管。2008 年国际金融危机以来，大家在反思金融危机形成的原因时，一致认为在金融发展过程中金融消费者权益保护不足是原因之一，金融机构的欺诈、贪婪和消费者的无知、无畏等共同促进了危机的爆发。因此，世界上许多国家和地区纷纷修改旧法、制定新法，改革和完善金融监管体系，其中最重要一项就是规范金融机构行为，加强金融消费者权益保护，成立专门机构负责履行该项职责。特别是金融危机爆发源头的美国，率先成立了消费者金融保护局（CFPB），随后英国也分设了专门负责行为监管的金融行为监管局（CFA），另外有些国家或者成立专门履行金融消费者保护职能的机构，或者明确现有机构承担其职责，逐渐将金融行为监管和金融消费者权益保护作为金融监管和金融稳定目标之一。

改革开放以来，特别是进入新世纪以来，我国金融业快速发展，体制机制创新和业务产品创新不断，金融产品和服务进入升级换档期，特别是近年来科技和互联网技术在金融领域广泛使用，互联网金融蓬勃发展，可谓人人

都是金融消费者，大家在享受现代金融服务带来方便和快捷的同时，一些侵害金融消费者权益的事例也层出不穷，诸如存款丢失现象、恶意倒卖个人金融信息、不公平合同条款、侵犯消费者的知情权等等。与此同时，我国的监管体制和监管重点，在加强审慎监管的同时，也加强了金融行为监管。2011年以来，我国“一行三会”先后设立了金融消费者权益保护局、银行业消费者保护局、保险消费者保护局和证券投资者保护局，专门从事金融消费者权益保护工作。但是，由于我国金融行为监管研究和实践开始较晚，理论研究较少，实践上也是初步的，还存在诸多问题。2015年6月和7月股票市场的大幅度波动也从一个侧面说明了我国对金融机构行为研究和监管的缺失，亟需填补这一空白。

本书正是基于金融行为学的研究，结合我国金融行为监管的基本情况，分为理论篇、经验篇、实践篇和探索篇四大部分，详细论述了金融行为监管发展的背景、现状和趋势，介绍了美国、英国等主要国家的金融行为监管经验，归纳了国内金融行为监管的实践及发展，并对我国实行金融行为监管效力进行了评价，对构建我国金融行为监管体系提出了政策建议。全书结构合理，层次清楚，语言流畅，通俗易懂，是目前较全面、系统研究金融行为监管的专著，是广大理论研究者、实际工作者和高校师生的重要参考书。

当然，我们对金融行为监管的研究是初步的、不全面的，肯定有很多不足之处，敬请广大读者批评指正。

焦瑾璞

2015年7月27日

目 录

第一篇 理论篇

第一章 导论	3
第一节 研究金融行为监管的背景及意义	3
一、适应次贷危机后金融监管的新趋势	3
二、体现我国金融市场发展的新要求	4
三、助力实体经济融资需求的新思维	5
四、维护金融体系稳定、有效和公平的新视角	6
五、遵循金融监管规律的新思路	7
第二节 在我国实施金融行为监管的目的	8
一、吸取美国等西方国家的教训，预防同类金融危机	8
二、完善我国金融监管体系	9
三、增强金融机构自身竞争力	9
四、促进金融市场繁荣	10
五、提升金融服务质量	11
六、培养风险及维权意识	12
第三节 相关概念界定与辨析	12
一、与金融监管相关的基本概念界定	12
二、行为监管与相关概念辨析	18
第四节 行为监管研究评述	20
一、行为监管国内外研究综述	20
二、国内现有研究存在的不足	33

第二章 行为监管的理论概述	34
第一节 行为监管的理论基础	34
一、信息经济学	34
二、双峰理论	34
三、行为金融学	35
四、二元结构与三足定理	36
五、金融的负外部性	37
六、规避管制理论与动态博弈模型	37
七、政策的时滞效应	38
八、理性预期理论	39
第二节 行为监管的法理基础及其法律法规框架	40
一、行为监管的法理基础	40
二、行为监管法律法规框架	41
第三节 行为监管主要模式	42
一、“外双峰”式	42
二、“内双峰”式	43
三、隐含式	43
第三章 行为监管发展趋势研究	44
第一节 行为监管独立化	44
一、内涵及表现	44
二、趋势形成背景	45
三、趋势形成动因与逻辑支撑	46
第二节 行为监管功能化	47
一、内涵及表现	47
二、趋势形成背景	48
三、趋势形成动因与逻辑支撑	49
第三节 行为监管宏观审慎化	50
一、内涵及表现	50

二、趋势形成背景	51
三、趋势形成动因与逻辑支撑	51
第四节 行为监管国际化	53
一、内涵及表现	53
二、趋势形成背景	54
三、趋势形成动因与逻辑支撑	54

第二篇 经验篇

第四章 行为监管的国际经验借鉴	59
第一节 美国行为监管的实践经验	59
一、次贷危机前美国行为监管的实践经验	59
二、次贷危机后美国行为监管的改革	60
第二节 日本行为监管的实践经验	61
一、次贷危机前日本行为监管的实践经验	61
二、次贷危机后日本行为监管的改革	62
第三节 英国行为监管的实践经验	63
一、次贷危机前英国行为监管的实践经验	63
二、次贷危机后英国行为监管的改革	64
第四节 发达国家行为监管对我国的经验借鉴	66
一、完善法律体系保护金融消费者利益	66
二、设置专门机构执行金融消费者保护措施	66
三、设立自律机制提高消费者保护力度	67
四、放松对金融业管制的同时加强对金融业的监管	67
五、强化金融消费者纠纷处理机制	68

第三篇 实践篇

第五章 行为监管的国内实践	71
第一节 我国金融行为监管的发展现状	71

一、我国现行金融监管体制的形成	71
二、金融消费者保护机构成立前相关法律法规概述	72
三、金融消费者保护机构成立之后的工作	74
第二节 地方金融行为监管	75
一、地方金融行为监管概述	75
二、地方金融监管的主要职能	76
三、地方金融监管的主要问题	77
四、地方金融行为监管的完善	78
五、地方行为监管实践——以地方交易场所为例	79
第三节 天津市金融行为监管经验介绍	82
一、管理私募股权基金方面的探索与尝试	83
二、管理融资租赁业务方面的探索与尝试	88
三、管理小额贷款公司业务方面的探索与尝试	91
第四节 我国金融行为监管的经验评述与展望	92
一、我国金融行为监管的经验评述	92
二、我国金融行为监管展望	95
第六章 我国实施金融行为监管的分行业实践	98
第一节 商业银行行为监管	98
一、商业银行消费者的主要类型与特征	98
二、商业银行消费者的基本权利	101
三、商业银行消费者面临的侵权风险	103
四、商业银行领域的行为监管重心分析	106
五、我国商业银行行为监管实践历程及现状	109
专题 1：银行存款业务的行为监管	113
第二节 信托业行为监管	120
一、信托产品特点	120
二、我国信托业监管的演进	121
三、信托业的“通道”之路	124

四、信托业的行为监管特征	125
五、信托业实践行为监管的具体举措	127
专题 2: 有关银信合作模式的监管文件梳理	129
专题 3: 信托 100 与 P2P, 同是“凑份子”为何前者被叫停?	130
第三节 保险业行为监管	132
一、保险产品的特点	132
二、我国保险消费者权益保护的立法与监管实践	133
三、我国保险消费者权益受损状况分析	135
四、完善我国保险业行为监管的政策建议	136
第四节 互联网金融行为监管	138
一、互联网金融的兴起	138
二、互联网金融的基本逻辑与模式	145
三、互联网金融目前存在的主要问题	147
四、互联网金融的监管思路与框架	149
五、构建以行为监管为主体的互联网金融监管体系	157
专题 4: 总理报告再提“健康发展”, 盘点互联网金融监管 大事记	159
专题 5: 互联网金融的非法集资风险与行为监管	161
第五节 证券业行为监管	162
一、证券市场主要交易主体的行为特点	163
二、我国证券市场行为监管存在的问题	164
三、我国证券市场行为监管制度优化的思路	166
专题 6: 资产管理业务的交叉与行为监管	169
专题 7: 伪创新与叫停式监管	174

第四篇 探索篇

第七章 我国实施金融行为监管的效力评价	179
第一节 实施金融行为监管的效力分析	179

一、金融监管效力	179
二、金融监管效力评价原则	179
第二节 实施行为监管的效率分析	181
一、金融行为监管成本分析	181
二、金融行为监管收益分析	182
三、实施金融行为监管的效率分析	185
第三节 构建金融行为监管的效力评价体系	188
一、评价指标体系的构建原则	188
二、构建行为监管效力的评价指标体系	189
第八章 构建我国金融行为监管体系的若干思考	192
第一节 构建我国金融行为监管体系的 SWOT 模型分析	192
一、机会与威胁分析 (OT 分析)	193
二、优势与劣势分析 (SW 分析)	196
三、构建金融行为监管的 SWOT 模型框架	198
第二节 构建我国金融行为监管体系总体思路	199
一、以保护金融消费者权益为核心	199
二、坚持“问题”导向	200
三、互补式融入	200
四、全流程覆盖	201
五、清单式管理	201
六、循序式推进	201
第三节 搭建以维护中小金融消费者权益为目标的安全网	202
一、强化金融机构日常行为约束, 营造稳定长效态势	202
二、建立有关金融消费者权益保护的评价标准体系	202
三、倡导金融机构树立理性和审慎的金融伦理观	202
四、实施网格化监管, 构建多元化金融消费纠纷解决机制	203
第四节 完善“前瞻式”干预预警机制	203
一、加强对创新型交叉业务的“前瞻式”干预	203

二、建立对互联网金融等新金融业态的预警机制	204
三、加强监管队伍建设,提高看懂看透风险的能力	204
四、把握合理边界,避免干扰微观主体正常经营	205
第五节 力推与行为监管体系相关的基础性建设	205
一、建立健全相关法律体系	205
二、加强行业自律建设	206
三、优化监管协同机制	206
四、注重社会舆论监督	206
五、综合提升金融消费者素质	207
参考文献	208
后记	216

第一篇 理论篇

第一章 导 论

纵观国内外金融发展史，可以说金融监管与金融创新是金融市场的永恒主题。为适应、引导金融市场的发展完善，监管部门也在不断丰富监管模式。在审慎监管、功能监管的基础上，20 世纪 70 年代，美国国家保险协会在其发布的《市场行为检查手册》中正式提出行为监管的概念。1995 年，英国经济学家迈克尔·泰勒（Michael Taylor）提出金融监管的“双峰”理论，使金融行为监管正式走进人们的视野。然而，长期以来，在各国的金融监管实践中，行为监管并没有引起监管部门的足够重视，直至 2008 年国际金融危机的爆发，以金融消费权益保护为核心目标的行为监管得到业界和学术界越来越多的关注。

本章主要介绍有关行为监管的基本内容，分别从研究背景、意义、相关概念界定以及行为监管与其他监管方式的异同辨析角度进行阐述，作为全书的基础性铺垫。本章第四节还对国内外关于行为监管研究的文献进行了整理和评述，目的在于使本书的研究视野更开阔、思路更清晰，在继承的基础上更有针对性地创新。

第一节 研究金融行为监管的背景及意义

一、适应次贷危机后金融监管的新趋势

多数发达国家的金融业经营模式大致上经历了三个阶段：20 世纪 30 年代之前的自然混业经营阶段、20 世纪 30 年代到 20 世纪 70 年代的分业经营阶段、20 世纪 70 年代末开始的再度混业经营阶段。作为对经营模式的调整和规范，金融监管体制也经历了混业监管、分业监管、以混业监管为主的多种监管体制并存的变迁。混业经营体制下的金融风险具有影响范围广、传递速度

快的特点。2007年8月爆发的美国次贷危机迅速扩散至世界各国,次年演变为全球性金融危机。在反思危机形成原因时,中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长易纲(2010)认为,监管当局监管不力或监管缺失是引发金融危机的微观原因之一。^①

2008年3月31日,美国财政部公布的《现代化金融监管架构蓝皮书》中提出三大监管目标:市场稳定性监管(Market Stability Regulation)、审慎性金融监督(Prudential Financial Regulation)以及商业行为监管(Business Conduct Regulation)。

国际金融危机后,世界各国监管当局普遍认识到审慎监管的范围、作用与力度相对有限,实施金融消费者权益保护十分必要,纷纷设立相对独立的金融消费者保护机构或部门。美国出台了《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》,设立消费者金融保护局(CFPB),集中行使金融消费者保护职权。英国成立金融行为监管局(FCA),作为独立机构承担金融消费者保护职能。一些发展中国家也成立了金融消费者保护机构,如马来西亚的金融调解局(FMB)、墨西哥的国家保护金融服务者委员会(CONDUSEF)、秘鲁的金融督察专员局(FOS)、塞内加尔的金融服务质量监督局(Observatoire de la Qualité des Services Financiers)。中国香港成立了金融纠纷调解中心,中国台湾通过了“金融消费者保护法”并建立了金融消费争议评议中心。^②

二、体现我国金融市场发展的新要求

目前,我国金融发展仍然处于相对初级阶段,以分业经营为主的金融体系结构伴随着社会主义市场经济体制建设推向纵深,市场主体意识逐步觉醒,金融创新产品裂变式出现,我国金融市场呈现出新变化。

金融衍生工具的创新打破了传统上将金融产品按银行、证券、保险产品的划分界限,跨市场、跨行业类交叉性金融产品、服务屡见不鲜,现代金融产品的复杂性使得市场微观主体经常难以正确理解产品的特征和对产品蕴含的金融风险作出正确评估,从而无法基于审慎的判断作出交易决策,甚至落

① 易纲:《关于国际金融危机的反思与启示》,载《求是》,2010(20):33-35页。

② 王华庆:《关于金融消费者权益保护的思考》,载《金融时报》,2011-11-20,001。

入欺诈陷阱。特别是以金融控股公司为代表的金融集团化经营模式，使各种金融业务联系更为紧密，而我国现有的机构型分业监管难以有效应对这一趋势，无法充分保障普通金融消费者权益，需要在制度设计上进行创新。适应加强金融消费者权益保护的需要，2012年全国金融工作会议明确提出：“把金融消费者权益放在更加突出位置，加强制度和组织机构建设，加强金融消费者教育，为金融消费者提供高水平的信息咨询服务，积极开展金融知识普及宣传工作，提高金融消费者的安全意识和自我保护能力。”在此之前的2011年4月和5月，中国保监会和中国证监会分别成立了保险消费者权益保护局和投资者保护局。2012年3月，中国人民银行成立金融消费权益保护局，同时中国银监会成立银行业消费者权益保护局。2013年8月，国务院批准建立由中国人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度，承担货币政策与金融监管政策、金融监管政策与法律法规之间的协调、交叉性金融产品以及跨市场金融创新的协调等职责。^①

随着中国经济的进一步发展，人们对于金融产品和服务的多样性需求日益增长，金融体系必将更为开放，金融市场也将更为活跃，从而对金融监管提出了更高的要求，除了深化侧重于指标管控、综合评价和类别监管的风险管理之外，还需加强对金融机构的行为管控和问题评价，采取有效手段应对机构治理行为失效。为应对金融业快速发展对金融监管提出的新要求，加快行为监管制度建设就显得十分必要和迫切了。

三、助力实体经济融资需求的新思维

在传统金融框架内，金融机构客户要求门槛较高，融资难、融资贵是长期以来制约中小企业发展的瓶颈。一边是监管当局基于审慎目的对商业银行贷款“通道”业务的限制和叫停，另一边却是市场上不断涌现的规避监管式的“伪创新”产品，被监管对象引入更多的金融中介环节以逃避监管，中小企业融资成本越发高企。

近年来迅速崛起的互联网金融为中小企业提供了一个通过互联网进行直接融资的新渠道。互联网金融在解决信息不对称、降低交易成本、挖掘潜在

^① 摘选自《国务院关于同意建立金融监管协调部际联席会议制度的批复》，2013-08。