

Banking conduct regulation research

— Based on FCA's policy practice

银行业行为监管研究

—— 基于英国FCA政策实践的分析

◎ 雍冀慧 著

 中国金融出版社

Banking conduct regulation research

— Based on FCA's policy practice

银行业行为监管研究

—— 基于英国FCA政策实践的分析

◎ 雍冀慧 著



中国金融出版社

责任编辑：任 娟

责任校对：张志文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

银行业行为监管研究 (Yinhangye Xingwei Jianguan Yanjiu): 基于英国 FCA 政策实践的分析/雍冀慧著. — 北京: 中国金融出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8148 - 6

I. ①银… II. ①雍… III. ①银行监管—研究

IV. ①F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 235962 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 北京市松源印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 3.375

字数 53 千

版次 2015 年 11 月第 1 版

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8148 - 6/F. 7708

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

2008 年爆发的国际金融危机引发了后危机时代全球范围内的金融监管改革。作为全球金融监管改革的基本共识和主要议题之一，加强金融消费者保护得到了世界各主要国家的普遍重视，行为监管也随着金融消费者保护议题在全球范围内的兴起而备受各国金融监管当局的关注。

与此同时，为顺应金融监管的改革趋势，2013 年初，应滨海新区政府的提议，经银监会同意，我们本着打造创新型、研究型团队的目标恢复设立了滨海银监分局，由此拉开了银行业监管机关支持滨海新区开发开放、推动滨海新区金融改革创新序幕。

冀慧同志作为一名年轻干部，不仅积极响应组织号召，勇挑重担，主动参与滨海银监分局恢复设立的各项工 作，而且能够敏锐地把握全球金融监管改革的最新动向，在做好监管工作的同时选择以“银行业行为监管”为题从事博士后研究，通过构建具有解释力的分析框架

和政策模型，比较系统地分析了英国监管部门的成功经验，并以滨海新区为试验田，提出了完善我国银行业行为监管的政策建议。冀慧同志之所以有这样的动力，不仅来源于个人的学术追求，更来源于作为滨海银监分局一员以推动金融创新为己任的责任感。此书的出版，是创新监管文化熏陶的结果，亦是我們打造创新型、研究型团队的生动诠释。

天津滨海新区金融业改革创新任重道远。今后，希望冀慧同志继续发挥勤于钻研、敢于打拼、锐意创新的精神，通过自己的不懈努力，为滨海新区金融业发展贡献力量。同时，也祝愿我们年轻的监管机关能够不断发展壮大，在推动滨海新区金融改革的道路上再立新功。

王俊寿

2015 年 8 月 31 日

让金融创新之花在中心商务区绽放

首先祝贺冀慧同志的新书出版！

中心商务区作为天津滨海新区的城市核心区，将力争建设成为全国金融创新运营示范区的核心区和中国（天津）自由贸易试验区的核心区。几年来，我们始终将金融业作为中心商务区的核心产业，加快推进金融机构、市场、产品、人才等各类要素的聚集，逐步形成了以监管部门为牵引、以持牌法人金融机构为龙头、以新型金融业态为主体的产业布局。同时，始终坚持“政府搭台，机构唱戏”的工作理念，不断营造创新氛围，积极鼓励和推动金融理论、制度、组织形态、业务经营等各方面的创新实践，致力于把中心商务区打造成为我国金融改革创新的新基地。

冀慧同志作为一名来自监管部门的年轻干部，能够瞄准国际金融监管改革前沿，在做好日常工作的同时选择以“银行业行为监管”为题从事博士后研究，充分说明该同志具备比较敏锐的学术眼光和勤于钻研的学术精

神，特别是能够结合自己在中心商务区挂职期间的工作实践，研究提出如何以滨海新区为试验田进一步完善我国银行业行为监管的政策建议。从这个意义上说，此书的出版，既是冀慧同志学术思考的成果，更是中心商务区不断推动金融创新的成果。

加快中心商务区建设、推动金融改革创新是一项宏大的事业，只有起点没有终点，需要一大批青年才俊参与其中。今后，希望冀慧同志能够进一步发挥自身的学术和工作专长，牢固树立扎根滨海的思想，通过自己的不懈努力，实现与中心商务区同成长。同时，也希望有更多的年轻同志积极投身中心商务区建设，把中心商务区作为施展自己才华的舞台，勤于学习，勇于实践，真正让金融创新之花在中心商务区绽放！

郑伟铭

2015 年 10 月 26 日

摘要

加强金融消费者保护作为国际金融危机之后全球金融改革的重要议题，受到世界各国的普遍重视。英国金融行为监管局（FCA）作为国际金融危机后全球首个被赋予行为监管职责的专门机构，率先发展出一套相对成熟和完善的监管方法论体系，为各国行为监管实践提供了有益借鉴。本书从政策研究的视角出发，通过构造“目标—工具—组织”分析框架和“偏离—纠正”模型对 FCA 行为监管进行了静态构成和动态运行分析。

研究认为，FCA 行为监管的主要目标是保护金融消费者，但又有直接目标和间接目标之分。前瞻性机构监管、专题和产品线监管、基于事件的响应式监管是 FCA 行为监管的三大支柱，每个支柱都包含了不同的政策工具。与传统的机构监管和功能监管不同，FCA 的行为监管是一种从监管的有效性和监管效率出发设计的“目标监管”。从监管方法的取向上看，与英国金融服务管理局（FSA）时期强调“风险为本”的监管不同，FCA 的

行为监管更强调“判断为本”；同时，FCA 行为监管更强调对风险因素和偏离行为的早期干预，对行为风险的处置更加严厉而直接，通过采取有效遏制策略确保行为风险能够得到有效处置。

当前，天津自贸区建设为银行业发展提供了广阔的空间，但未来自贸区内银行业金融消费者保护面临的形势更加严峻，加强行为监管必要而紧迫。以完善行为监管为突破口，全面推动滨海新区银行业金融监管改革和金融创新将是重要选择，基于英国 FCA 的经验，本书给出了初步思路。

关键词：行为监管 政策研究 金融创新 FCA

ABSTRACT

As an important issue of post – financial crisis global financial reform, strengthening financial consumer protection has been paid great attention by all countries. The Financial Conduct Authority (FCA) of UK, as the first trial of referring the conduct regulatory responsibility to a specialized agency, has developed a set of relatively comprehensive and sophisticated conduct regulation methodologies, which will provide instructive reference for the other countries in the world. In this book, FCA’s conduct regulation is studied from a policy perspective, in both static and dynamic stands, by the “target – tools – organization” conceptual framework and “deviation – correction” policy model.

It argues that the main goal of FCA’s conduct regulation is to protect the consumer, however, the goal also has direct and indirect understandings. Forward – looking firm work, work on issues and products, and event – driven work are three pillars of FCA’s conduct regulation, each of which contains different policy tools. Unlike the institutional regulation nor functional regu-

lation, the FCA's conduct regulation is a kind of "target - based" regulation, which is performed on the criteria of both effectiveness and efficiency. From the methodological angel, it could argue that the FCA's conduct regulation is "judgment - based", different from the former FSA's "risk - based". At the same time, the FCA's conduct regulation holds early intervention to risks and deviation behaviors, and intends to adopt more bold and harsh measures to effectively contain risks.

Now, Tianjin is paving its way to constructing its Pilot Free Trade Area, which will obviously provide broad space for banking industry's development. However, the banking industry in the Pilot Free Trade Area will confront much more serious situations to financial consumer protection, so strengthening the conduct regulation will be ultimately and urgently wanted. It argues that making the improvement of conduct regulation a breakthrough to boost financial regulatory reform and financial innovation in Binhai New Area is obviously a wise choice. And, the book outlines the blueprint based on FCA's experience.

Key Words: conduct regulation policy research financial innovation FCA

目 录

1	导论	1
1.1	选题背景	1
1.2	文献综述	3
1.2.1	文献摘要	3
1.2.2	评析	6
1.3	基于“政策”视角的行为监管的定义	7
1.4	研究思路与结构安排	9
1.5	创新之处及进一步研究的方向	12
2	行为监管的理论认识	14
2.1	市场失灵	14
2.1.1	反竞争行为	15
2.1.2	不当市场行为	16
2.1.3	信息不对称	16
2.1.4	系统不稳定性	17
2.2	金融监管分类	17
2.3	金融市场实施专门行为监管的必要性	19

2.4	行为监管与审慎监管的主要区别	21
2.5	行为监管与金融消费者保护的关系	22
3	“目标—工具—组织”框架与 FCA 行为监管的构成	25
3.1	分析框架	25
3.1.1	分析要素的选取	25
3.1.2	“目标—工具—组织”的分析框架	27
3.2	英国新金融监管架构与 FCA 的职责	30
3.2.1	英国新金融监管架构	30
3.2.2	FCA 的主要职责	32
3.3	FCA 行为监管的政策目标	33
3.3.1	政策目标的层次与内涵	33
3.3.2	政策目标的度量	35
3.4	FCA 行为监管的政策工具	36
3.4.1	金融机构系统性评估框架	37
3.4.2	专题审查	40
3.4.3	市场分析	41
3.4.4	其他工具	41
3.5	FCA 行为监管的组织架构	42
3.5.1	FCA 的组织架构	42
3.5.2	组织架构的特点评析	44

4	“偏离—矫正”模型与 FCA 行为监管的运行	47
4.1	“偏离—矫正”模型的构造	47
4.1.1	行为维度：偏离行为及其改变	48
4.1.2	监管维度：基于流程和工具的再分解	50
4.1.3	“偏离—矫正”模型及其性质	52
4.2	“偏离—矫正”模型的分析	54
4.2.1	正常行为标准与准入监管	54
4.2.2	偏离行为的评估与识别	57
4.2.3	偏离行为的干预与矫正	59
4.3	FCA 行为监管特点评析：与 FSA 监管方法的 比较	62
4.3.1	FSA 监管方法简析	62
4.3.2	FCA 行为监管的主要特点	65
5	中国银行业行为监管的现状与英国经验的启示 ——兼论自贸区建设背景下滨海新区银行业行为 监管创新的思路	69
5.1	中国银行业行为监管的现状与问题	69
5.1.1	中国银行业行为监管的现状	69
5.1.2	中国银行业行为监管的主要问题	72
5.2	借鉴英国经验率先推进滨海新区银行业行为 监管创新	75
5.2.1	滨海新区银行业行为监管创新的动因：以自	

贸易区建设为背景	75
5.2.2 滨海新区银行业行为监管创新的条件	79
5.3 滨海新区率先推进银行业行为监管的初步 思路	82
参考文献	86
后记	90

图表目录

图 1.1	本书研究思路	11
图 2.1	Llewellyn 金融监管分类	19
图 2.2	OECD 消费者保护的政策工具	24
图 3.1	组织理论系统模型	27
图 3.2	行为监管的分析框架	29
图 3.3	英国的金融监管架构	31
表 3.1	政策目标的度量	36
图 3.4	金融机构系统性评估框架	39
图 3.5	FCA 的组织架构	44
图 4.1	偏离行为模型	50
图 4.2	“偏离—矫正”模型	52
表 4.1	FCA 准入的门槛条件	55
图 4.3	ARROW 监管框架下的风险模型	65
图 5.1	滨海新区银行业行为监管初步框架	83

1.1 选题背景

2008 年爆发的国际金融危机引发了后危机时代全球范围内的金融监管改革。作为全球金融监管改革的基本共识和主要议题之一，加强金融消费者保护得到了世界各主要国家和国际组织的普遍重视，它们纷纷出台政策措施强化金融消费者保护。例如，2011 年 2 月，应二十国集团财长和央行行长会议要求，经合组织（OECD）和金融稳定委员会（FSB）联合有关国际组织专门成立了“金融消费者保护工作组”，经过多轮研讨和公开征求意见，在当年 10 月二十国集团财长和央行行长会议上通过了《二十国集团金融消费者保护高级原则》，成为指导各成员国加强金融消费者保护的基础性文件。此后，美国、英国等主要国家的金融监管改革法案（方案）也把金融消费者保护列为重