



金融 法苑

Financial Law Forum

2003年第6期·总第56期

北京大学金融法研究中心/编

非法集资抑或证券发行：“长城机电”融案引发的思考

三亚地产投资券——一个似是而非的金融产品

走走停停的多方委托贷款计划——证券定义的本土化分析

从新华信托资金信托计划看集合资金信托

投资连结保险：证券乎？

产权式酒店真的是致富的神话吗？

证券法视角看传销

从证券监管的角度重提“果园开发热”之往事



aw

orum



法律出版社

金融 法苑



Financial Law Forum

2003年第6期 · 总第56期

北京大学金融法研究中心/编



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

金融法苑. 2003 年. 第 6 辑 / 北京大学金融法研究中心编
—北京: 法律出版社, 2004. 2
ISBN 7-5036-4077-4

I. 金… II. 北… III. 金融法—研究—丛刊
IV. D912.280.4-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 000238 号

法律出版社·中国

责任编辑 / 王政君	装帧设计 / 曹铀、胡欣
出版 / 法律出版社	编辑 / 法学学术与综合出版分社
总发行 / 中国法律图书有限公司	经销 / 新华书店
印刷 / 北京北苑印刷有限责任公司	责任印制 / 陶 松
开本 / A5	印张 / 7.25 字数 / 191 千
版本 / 2004 年 3 月第 1 版	印次 / 2004 年 3 月第 1 次印刷
法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件 / info@lawpress.com.cn	电话 / 010-63939796
网址 / www.lawpress.com.cn	传真 / 010-63939622
法学学术与综合出版分社 / 北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件 / xueshu@lawpress.com.cn	
读者热线 / 010-63939689	传真 / 010-63939701
中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真 / 010-63939777	客服热线 / 010-63939792
网址 / www.Chinalawbook.com	电子邮件 / service@Chinalawbook.com
中法图第一法律书店 / 010-63939781/9782	中法图北京分公司 / 010-62534456
中法图上海公司 / 021-62071010/1636	中法图苏州公司 / 0512-65193110
书号: ISBN 7-5036-4077-4/D·3795	定价: 15.00 元

目 录

编辑手记

- “证券”定义与金融工具创新…………… (1)

专论

- 跨入 21 世纪的银行监管及其若干趋势
…………… 约瑟夫·J·诺顿(著),王 伟、张 昕(译)(3)

封面故事:证券谜团

- 非法集资抑或证券发行:“长城机电”融资案引发
的思考…………… 吴 昊(36)

- 三亚地产投资券
——一个似是而非的金融产品…………… 周 尔(51)

- 走走停停的多方委托贷款计划
——证券定义的本土化分析…………… 王 翊(63)

- 从新华信托资金信托计划看集合资金信托…………… 蒋雪雁(71)

- 投资连结保险:证券乎? …………… 罗 或(85)

- 产权式酒店真的是致富的神话吗? …………… 包剑虹(96)

- 证券法视角看传销…………… 普丽芬(104)

- 从证券监管的角度重提“果园开发热”之往事…………… 曹乃婷(118)

热点透视

- 保险公司国内上市有关问题研究…………… 杨正洪(137)

- 关于期权会计处理争论的思考…………… 王 璞(153)

- 从华融“信托分层”方案看中国资产证券化的
发展…………… 龚英姿(165)

海外金融法

美国《证券法》注册豁免规定研究…………… 郭 雳(173)

美国证券法有关并购谈判的披露要求:Basic 案及

其他…………… 廖 凡(194)

“股票”一定是“证券”吗?——美国证券法“证券”

定义的法律辨析(之二)…………… 董华春(204)

保险实务与法律

投保人能否变更团体险合同的内容?…………… 沙银华(213)

银行实务与法律

花旗银行应否获得专利?(下篇)…………… 景 明、文 初(221)

【编辑手记】

“证券”定义与金融工具创新

什么是“证券”？“证券”的内涵如何？外延有多大？这是关系着如何明确《证券法》的调整范围、如何划定证监会的监管权限的重大问题。对于这个问题，早在现行《证券法》起草过程中，就已广为讨论和研究，而现行《证券法》最终仅仅将“在中国境内，股票、公司债券和国务院依法认定的其他证券的发行和交易”作为调整对象，被普遍认为是在立法当时金融创新产品的种类尚不丰富、立法者经验和理论积累不足的背景下，政府各部门之间的权力博弈的妥协结果，具有较强的“试验性”。对于这个问题，吴志攀教授在 2000 年发表的《从“证券”的定义看监管制度设计》一文中，已经做出了一针见血的分析。

三年之后，我们旧话重提，并非重炒冷饭，而是中国目前日新

月异的金融市场不断创造出令人眼花缭乱的名目繁多的融资工具，这引起了我们对上述问题的重新思考。屡禁不止的所谓“非法集资”活动，兴盛一时的果园开发热，被一棒子打死的传销活动，以及其他种种名称奇怪但合法的，或者尚没有被认为是违法的金融工具，如地产投资券、多方委托贷款、集合资金信托、投资连结保险、产权式酒店等等，他们都具有一些共同之处：是一种融资活动；公开向社会较大的范围内进行融资；融来的资金都用于具有一定风险的投资；吸引投资的方式抽象来看都是更多利益的回报；一旦失败都将导致社会较大范围内的经济波动；等等。对于这些“形散而神聚”的金融工具，我们不禁要问的是：对它们应当进行证券式的规范吗？它们应当

受到证监会的监管吗？他们应当纳入《证券法》的调整范围吗？

将三年前的讨论和三年后的疑惑结合起来，我们发现，这两个问题其实不过是一个硬币的两面而已，我们要问的是：这些金融创新工具是证券吗？出于这样的疑惑，我们组织撰写了本期封面故

事，试图通过个案对这些现象和问题进行近距离的观察和思考，并期望在《证券法》的修改已经迫在眉睫之际能再次引发对“证券定义”的反思。

（本期封面故事编辑：蒋雪雁；

本期编辑：彭冰、蒋雪雁）

【专论】

跨入 21 世纪的银行监管及其若干趋势*

□约瑟夫·J·诺顿** (著), 王伟、张昕*** (译)

在塑造银行监管趋势及其有关的整体背景中,可以发现一些银行监管“环境”的发展:第一,对中央银行在银行监管事项和整体监管结构中的作用,仍存在持续不断的争论;第二,不断增长的以法律为基础的现代金融部门法律改革的影响;第三,不间断的全球化进程和金融创新与现代银行监

管的关系;第四,国内银行监管与“新国际金融结构”的联系。

一、中央银行与 银行监管

有人可能提出观点,认为目前存在中央银行脱离银行监管的趋势。这方面的例子有英国、澳

* 译者特别声明:本文的翻译及在中国境内的发表均已获得作者约瑟夫·J·诺顿教授的授权。

** 作者简介:约瑟夫·J·诺顿(Joseph J. Norton)教授(美国),法学博士(D.Phil,牛津大学;SJD,密西根大学),美国南方卫理公会大学(Southern Methodist University)法学院教授,同时任英国伦敦大学全职教授。美国 NAFTA: Law and Business Review of the Americas 杂志主编,美国律师协会主办的 The International Lawyer 杂志前任主编。约瑟夫·J·诺顿教授亦是香港大学法学院亚洲金融法研究所的创始人。在国际金融法(尤其是金融监管)领域享有盛誉。

*** 第一译者单位:英国伦敦大学 Queen Mary 学院商法研究中心博士生(w. wang@qmul.ac.uk);第二译者单位:英国伦敦大学 SOAS 学院法律系博士生。

大利亚和韩国近期的结构改革。^①然而在全球基础上(尤其对一些新兴经济国家、转型经济国家和发展中经济国家而言),至今仍然盛行的中央银行参与银行监管的模式。即使在高度发达的美国,新的现代综合金融立法实际上增强了美国联邦储备委员会(以下简称美联储)的监管功能,尽管美国的一些海外代表经常被视为双重模式(Bifurcated Modes)的支持者。此外,有时虽然会发生结构分离的情况,也并没有完全取消中央银行参与银行监管。^②

(一)分离的问题

众所周知,现代中央银行有两个核心功能:稳定货币和稳定

金融。这两个核心功能强调对保持稳定的承诺,即保持货币价值和银行体系的稳定。但是,金融稳定的目标并不意味着中央银行应该负责银行的监管。^③近年来,一些国家已经将审慎的银行监管职责脱离中央银行。^④

对货币政策和监管政策的分离有支持和反对两种观点。传统上德国中央银行支持货币与监管分离的观点,依据是货币与监管存在潜在的利益冲突。例如,一般认为,在出现困难的情况下,为了保障中央银行作为审慎监管者的信誉,中央银行可能以通货膨胀为代价,放松货币政策以支持银行业。^⑤其他支持货币与监管分离的论点包括:需要保护中央

① See, e. g., Australia - Committee of Inquiry and the Australian Financial System, Financial System Inquiry Final Report (March 1997) (Wallis Report); and UK - Securities and Investments Board, Report to the Exchequer on the Reform of the Financial Regulatory System (July 1997).

② See, inter alia, J. Norton, Structuring the Bank Regulators and Supervisors: Developed Country Experiences and Their Possible Implications for Latin America and Other Developing Countries, 4 NAFTA Rev. 5 (1998).

③ See generally, R. Lastra, Central Banking and Banking Regulation (1996).

④ See, inter alia, C. Goodhart and D. Schoenmaker, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies, LSE Fin. Mkts. Group (April 1993).

⑤ Cf. T. Baums and M. Gruson, The German Banking System - System of the Future, 19 Brook. J. Int'l L. 101 (1993).

银行的声誉不受公众批评(如果价格稳定是银行的首要目标的话),而这种批评经常在有争议的、敏感的监管情况下发生;在不断增长的多样化的金融机构、金融市场的环境下,需要保护中央银行的声誉不受有效监管能力方面的质疑。^⑥

反对中央银行货币与监管职责相分离的观点也有很多依据。例如,对支付系统完整性的控制;最后贷款人功能的有效运行(在发生危机时需要及时获得关于银行业是否健康的信息);对货币政策与银行监管之间一致性的控制需要。^⑦然而,如果有一个足够权威的机构要求在监管者和中央银行之间进行协调和信息互换,则上述弱点可以有所缓解。

在新兴经济国家、转体经济国家和发展中经济国家中,由于其金融在危机时期的脆弱性,这些国家最需要良好的银行监管,除了这个情况之外,支持中央银

行同时拥有货币和银行监管职责的论据还包括:由于缺乏合格的经济学家和金融专家,缺乏金融风险隔离的金融工具,缺乏复杂的会计标准和惯例,以及由于在各种机构之间(本文指中央银行与另一独立的监管机构之间)建立适当协调机制的困难,所以将银行监管置于中央银行的大伞之下还是有一些集体力量方面的优势。

无论如何,对发达经济国家或不发达经济国家都不存在一个“正确的”金融服务监管结构。不同的历史、文化、国内政治影响力、能力等,经常支配监管结构的形式和特征。在一个国家证明是有效的监管结构,在另一国家可能并不那么成功(或者根本就失败)。

(二)单一金融监管者或者多个金融监管者

与中央银行是否应该进行银

^⑥ See J. Norton and C. D. Olive, *Globalization of Financial Risks and International Supervision of Banks and Securities Firms: Lessons from the Barings Debacle*, 30 Int'l Law, 301 (Summer 1996).

^⑦ See R. Lastra, *Lenders of Last Resort*, chapter in R. Lastra and H. Shiffman, *Bank Failures and Bank Insolvency Law in Economics of Transition* (1998).

行监管有关的问题之一是:中央银行(或者其他银行监管者)与其他金融监管者应该存在什么关系,尤其是与证券监管者与保险监管者的关系。这一问题并没有一个简单的答案。^⑧

在美国,针对金融交易和金融参与者正变得日益复杂这一问题,不同金融监管者之间的监管竞争被视为一个良好的机构性的解决方法。^⑨然而另一方面,英国却在金融服务和金融市场上采纳了单一监管者的方法。英国认为,单一监管者是管理金融集团和针对不同金融业界日益模糊现象的最好选择。^⑩英国这一模式看来已经影响到诸如日本和韩国等国家近期的改革。像挪威这样一些小国,也已经采纳了单一监管者的模式。^⑪一旦采纳单一的监管模式,中央银行(原来如果

是监管者)就放弃了监管权,换言之,单一监管者总是将中央银行排除在外。在最近一项对 123 个国家的调查中,只有 Netherlands Antilles、新加坡、乌拉圭的中央银行同时拥有银行、保险、证券的监管权。^⑫

将中央银行排除在单一金融监管者之外的做法,有经济和政治上的原因。在经济方面,中央银行需要发展一些商业行为的技巧以及消费者保护的规则,这些都远远超过其货币政策和系统监控的核心能力(这些挑战还没有被美国中央银行纳入调整日程)。在政治方面,赋予中央银行过多的权力可能并不受欢迎,甚至存在潜在的危險(如果不配以适当的责任机制),但奇怪的是,美国联邦立法机构看上去总是乐于赋

⑧ See generally, C. Goodhardt et al., FINANCIAL REGULATION, Ch. 8 (1998).

⑨ See generally, J. Norton and S.C. Whitley, Banking Law Manual, Chs. 1—3 (1998).

⑩ See generally, William Blair, G. Walker (et al.), BANKING FINANCIAL SERVICES REGULATION (1998); and Michael Blair and G. Walker (et al.), Guide to Financial Services and Markets Act (2000).

⑪ Cf. M.J.B. Hall, Banking Regulation and Supervision: A Comparative Study of the U.K. and Japan (1993).

⑫ This 1999 survey was conducted by Professor David Llewellyn. (译者注: Netherlands Antilles 是荷兰的海外领地,位于西印度洋群岛)。

予美联储更多的权力和责任,而不是赋予作为财政部一个部分的美国货币监理署(OCC)。^⑬

(三)机构性监管或者功能性监管

这一范围广泛的问题的另一方面是,如果不存在单一监管者,则不同的金融监管者之间的关系如何。随着银行超出传统范围活动的扩展,一些国家已经开始考虑这一问题:那些在似乎过时的时代中形成的金融监管结构,在今天的金融市场中是否仍然足以适用?一个经常争议的问题是“功能性监管”与“机构性监管”的对抗。这一争议甚至也与单一监管者的模式有关,因为单一监管者的模式也有内部不同部门如何组织和协调的问题。

根据字面上的简单解释,机构性监管将某些机构置于某个或某些特定的监管者之下。例如,

根据这一理论,银行将被一个特定的银行主管当局监管,证券公司将被一个特定的证券主管当局监管,保险公司将被一个特定的保险主管机关监管。这是金融监管上有历史意义的方法。^⑭这一方法简单明了,但是却不符合诸如银行参与证券和保险业务之类的现实。

功能性监管已经被视为一个替代方法。这一理论根据一般的行为和产品,将监管职责在机关中分开,“其结果是,产生相同利益和风险的金融产品、金融服务、金融市场可以受到实质上相同的监管,因此,经济竞争能够决定哪一金融产品、金融服务、金融市场可以在市场中取得成功,而不是制造监管中管辖权的障碍或者区别。”^⑮换言之,功能性监管主张相同的功能应该得到相同的监管。所以,银行业务方面的行为应该由银行主管机关监管,证券行为应该由证券主管机关监管,

^⑬ See, inter alia, M. Taylor, “Twin peaks”: A Regulatory Structure for the New Century, Centre for the Study of Financial Innovation (1995).

^⑭ See Roberta S. Karmel, Functional Regulation, 501 PLI/CORP 9 (1985).

^⑮ See Chicago Mercantile Exchange, MODEL FOR FEDERAL FINANCIAL REGULATION, at 2 (1993).

保险行为由保险监管者监管。

尽管功能性监管许诺可以减少监管者的重复劳动、增加监管的公正性等等,它却掩盖了一些严重的缺陷,这使得功能性监管存在很多问题,并使其难以成为一个金融市场监管的程序性方法。首先,与机构一样,各项功能也正变得很难彼此区分。^⑩随着金融业务日益交织在一起,功能上区别的模糊可能使得功能性监管成为过时的东西,就如同严格的机构性监管一样。此外,在与金融集团的关系上,功能性监管将有以下效果:第一,多个金融机构由多家金融监管者监管,这增加了金融机构的成本;第二,功能性监管妨碍某一个监管者获取被监管的机构和其运作的全部信息,这将导致一个潜在的结果,即让一些监管问题“落入缝隙之中”。所以,功能性监管不能对这些机构提供一个排它的、充分、有

效、可行的监管方法。^⑪

在这方面,巴塞尔核心原则并没有提供实质性的指南,但是从审慎监管及其条件的角度分析,巴塞尔核心原则规定了传统上属于巴塞尔焦点的资本充足率,然而存在一条但书条款,“这些条件应该反映银行承担的风险”。^⑫因此需要一种可以融合两种监管手段(机构性和功能性)的方法。也就是说,当今金融市场有效的监管需要一个混合方法,可以将单个方法的好处合二为一。无论如何,因为发展中国家金融市场和金融机构发展水平不一致(当然同发达国家的更不一样),所以对很多新兴经济国家而言,“功能性—机构性”的争论还为时过早。

在机构性监管和功能性监管的争论中还有一个问题,即“私人行为者”在监管过程中应该扮演

^⑩ Alan Greenspan, Remarks at the Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago (May 1, 1997).

^⑪ See Karmel, *supra* note 14, at 12.

^⑫ See Basle Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision (Sept. 1997), at Principle 6.

什么角色。^①关键在于银行和金融服务业自身在今后设计、实施、监控内部风险管理体系方面所起到的作用,^②以及独立审计师在监管过程中发挥监控和承担更大责任方面的作用。^③

(四)相反的考虑

与中央银行结构下进行银行监管相反的制衡性观点包括:第一,高度的独立性,脱离不适当的政治影响,以及高度的责任感;第二,较高的透明度和信息共享;第三,高度的规则导向;第四,充分的资源。

1. 独立性和责任感

在监管领域的责任授权既不意味也不要求中央银行在行使监

管责任时应该独立于政府。极有可能将中央银行的独立性仅限制在货币政策方面,而将诸如银行监管之类的功能置于政府的控制之下。另外,有些国家的中央银行法(例如西班牙和法国)已经将货币政策非政治化,而没有波及银行监管。与此形成鲜明对比的是,美国联邦储备系统在货币政策和银行监管方面都是独立的。支持银行监管非政治化的论据与支持中央银行拥有独立的货币政策的论据大致相似(尽管并不完全相同):技术专业化;防止受目光短浅的、对再次选举忧心忡忡的政客的影响;健康银行业的目标的重要性。在一些发展中国家还可能有另外一条支持中央银行进行独立审慎监管的论据,即有些政客易受到贪污的诱惑或者裙

^① See generally, J. Norton and C. Olive, *The Ongoing Process of International Bank Regulatory and Supervisory Convergence: A New Regulatory Market "Partnership"*, 16 *Ann. Rev. Banking L.* 227 (1997).

^② See T. Padoa-Schioppa, *Globalization of Risks: Cooperation Between Banking and Market Regulators*, in *Public Docs. Of the XXth IOSCO Annual Conference*, Tome I, No. 24, 63—64 (1995).

^③ See C. Hadjiemmanuil, *BANKING REGULATION AND THE BANK OF ENGLAND* 165—173 (1996).

带关系的影响。^②

下一个问题是,什么是独立监管?对照中央银行在货币政策上的独立性有助于理解这个问题。为了履行其职责,中央银行必须控制货币政策。在这个背景下的控制有两方面含义。第一,中央银行必须有技术能力和资源(人力及其他资源),使其能够对货币条件产生积极的控制和影响。第二,中央银行能够有行使其自主最佳决断的控制权,这些与任免程序、任职期限、自主预算等规则有关,同时与其他政府有关机构有一定的联系(例如财政部)。当中央银行能够自主决定并自主实施其决定时,中央银行才是一个真正的中央银行,而不仅仅是政府的货币代理人。

然而,在一个民主社会中,独立只是事情的一个方面,因为责任同样必要。首先必须指出,权力并不是随意赠与的,而是通过授权赋予的。一个清晰特定的授权往往来自于议会或其他立法机关,之后,被授权的机构(不管是

中央银行还是其他机构)可以实施该项授权。此外必须强调的是,责任本身要求中央银行解释并证明其决定和行为是正当的,同时要求中央银行对在履行职责过程中作出的决定承担责任。在衡量责任大小时,律师和经济学家倾向于强调不同的问题。律师强调机构性的一面,例如,机构(独立的中央银行)在现存的制衡体制中的位置,这一制衡体制往往与政府的三个分支有关,即立法、行政、司法。

从法律角度分析,责任的观念应该被分解,用来包括议会的责任、对中央银行行为和决定的司法复审,以及与行政部门一定程度的合作,以保证经济政策制定中总体上的一致性。在一国背景之下,议会或其他立法机关在立法决定中保持主权,规定中央银行独立性的某一项法律总是有可能被另一项法律废除。立法上的责任应该通过多个程序和机制来行使,包括年度报告和主管官

^② Sec J. Norton and M. Yokoi, Banking Reform in Emerging Economics: In General and In Reality - The Case of Thailand, Remarks presented to the LSE Conference on Banking Reform and Enforcement Issues (May 26, 2000).

员及其他央行官员的定期出席,当然也包括紧急状况下的报告和出席。为防止和控制对自由裁量权的任意和不合理的行使,对中央银行的决定和行为的司法复审(由一个独立的司法或特殊的、独立的行政司法委员会行使)也是至关重要的。这是法治的基本因素。中央银行的自由裁量权或者其他官员的自由裁量权,永远不能没有限制,必须置于法律控制之下。^②

尽管经济学家们也接受关于责任的机构性描述,尤其是议会责任,但是他们倾向于强调其他两种责任形式:披露和履行的控制。货币政策运行中的披露或透明度是“基于市场”的责任形式,尤其受到昂格鲁—撒克逊国家的青睐,例如在美国和英国,竞争和透明度被视为市场经济的两个主要支柱。^③

履行的控制是另一项关键的

责任形式,它取决于加诸于中央银行的目标。首先,一个目标的存在可以促进履行的控制,当然清晰有序的多个目标也可以促进履行的控制。其次,一个表达清楚、定义严肃的目标可以促进履行的控制。^④最后,公共舆论的支持是另外一项事实上(*de facto*)的责任形式。正如 Lastra 博士所建议,在理解责任这一概念中,一项不可预料的转变是事前责任和事后责任的区分。事前责任一般意味着详查(*Scrutiny*),事后责任意味着控制(*Control*)。^⑤

独立和责任可以被视为一个不断变化的事物的两极。太多的独立性可能导致一个民主制度无法接受的“国中之国”(State within the state),然而太多的责任又会威胁到独立的效用,在有些时候(尤其在政府行使否决权的时候)可能实际上会使独立失去

^② See Lastra, *supra* note 3

^③ 此种责任形式的例证可参见:美国联邦公开市场委员会(美国联邦储备系统货币政策部门)或者英格兰银行货币政策委员会出版的会议记录。

^④ 例如新西兰和英国。

^⑤ 例如,中央银行官员的任命程序和通货膨胀目标的争论,是通过详查行使责任的方法。年度报告的要求和央行行长或督察官出席议会有关委员会的要求,是通过控制行使责任的方法。

效果。独立与责任之间最佳的平衡点随国家的不同而不同。德国中央银行(Deutsche Bundesbank)倾向于独立一边(尽管有公众支持,德国议会的责任很弱);新西兰储备银行倾向于责任一边(因为有部长级的控制和政府否决的可能性);欧洲中央银行倾向于独立一边,其议会责任很弱,在参与欧洲货币联盟的成员国之间缺乏持续性的公众支持。正如 Lastra 博士所言,独立于责任之争类似于哲学上的自由与义务之争:没有责任的独立如同缺乏义务的自由。^⑦

2. 透明度和信息分享/渠道

银行监管管理方式的传统模式主要围绕以下几点:监管者富有洞察力的高级的机构智慧;对高度灵活性的需求(即很大程度上不受约束的自由裁量权);保守秘密的需求(例如,关于这些混合的因素,有所谓传统的英格兰银行的“道德说服”方法,或者日本银行监管者的传统方法)。然而

当今一个明显的趋势是,在监管过程中寻求更高的透明度,寻求一个更为规则导向的框架。这需要向下列目标迈进:第一,行政规则的制定程序更加公开,例如,预先通知公众,向受到影响或参与其间的政府机构寻求评价;第二,监管者和有关方面更多的信息共享、合作、协调。这些有关方面包括:其他国内金融机关、国际金融机关(母国的金融机构可能以商业形式存在于某些国家或地区)、包括在金融部门监管之内的国际金融机构。^⑧

在这方面德国的经验很有启发性。德国的银行监管由德国中央银行之外的一个机关承担。但是根据德国体制,所有的监管信息首先通过德国中央银行,然后再转到监管机关,而这个监管机关与德国中央银行位于同一栋大楼之内。德国的银行监管实际上是由外部的审计师系统承担的,审计师同时向监管者和中央银行报告,虽然中央银行并不实际承

^⑦ See Lastra, *supra* note 3.

^⑧ See, e.g., IMF ANNUAL REPORT—1999, Parts III 5 and 6.