

Development Status and Supervision of
Financial Conglomerates:

International Experiences and China's Practice

金融集团发展与监管

——国际经验及中国实践

刘 鹏 / 著

 中国金融出版社

金融集团发展与监管

——国际经验及中国实践

Development Status and Supervision of Financial Conglomerates:

International Experiences and China's Practice

刘 鹏 著

 中国金融出版社

责任编辑：陈 翎 刘红卫

责任校对：孙 蕊

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

金融集团发展与监管——国际经验及中国实践 (Jinrong Jituan Fazhan yu Jianguan: Guoji Jingyan ji Zhongguo Shijian) / 刘鹏著. —北京: 中国金融出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9022 - 8

I. ①金… II. ①刘… III. ①金融公司—企业发展—研究—中国②金融公司—监管制度—研究—中国 IV. ①F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 113659 号

出版 **中国金融出版社**

发行

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 169 毫米×239 毫米

印张 15.5

字数 235 千

版次 2017 年 7 月第 1 版

印次 2017 年 7 月第 1 次印刷

定价 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9022 - 8

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

前 言

由于工作需要，2015年下半年我开始关注和了解国内外金融集团发展与监管的有关情况。随着了解的深入，我逐渐对此产生了兴趣，萌发了进一步做些理论和实践方面的学术研究，并整理一本小册子的想法。于是，除了工作中的思考，我更多地利用业余时间开始研究国际上金融集团的发展与监管，以及我国的相关情况，也逐渐认识到金融集团监管是我国金融综合化经营日趋深化的背景下面临的一个重要课题。

从国际上看，金融集团产生已久，在20世纪30年代的资本主义经济危机爆发以前，金融业的混业经营格局已初步形成，经济危机后，世界各国开始实行严格的分业经营。20世纪70年代以来，在金融自由化和金融全球化不断强化的趋势下，金融集团得到了发展壮大，一些主要经济体形成了多种类型的金融集团，在金融体系中占据着重要地位。与单一的金融机构相比，金融集团有其特殊优势，如规模经济效应、范围经济效应、创新协同效应、风险分散效应等各种协同效应；但金融集团也有其特殊风险，如风险传递、不当内部交易、资本重复计算风险和风险集中等。因此，主要经济体在促进金融集团发展的同时，都建立了针对金融集团的较为完善的监管框架，联合论坛、欧盟等组织也出台了针对金融集团的指导性文件，如联合论坛的《金融集团监管原则》、欧盟的《金融集团监管指令》等。

总结起来，国际上金融集团的发展与监管主要有以下几个特点：

第一，金融集团的发展比较成熟。一些主要经济体由于已经历较长时间的混业经营，金融集团得到了较好的发展，形成了一些在国际上具有一定规模和影响力的金融集团，如美国的花旗集团、英国的汇丰集团、日本的瑞穗集团等。

第二，有针对金融集团的专门立法。金融集团发展较好的国家和经济体，都有针对金融集团的专门立法，例如，美国的《银行控股公司法》和《金融服务现代化法案》、欧盟的《金融集团监管指令》、日本的《金融控股公司整備法》和《多元化金融集团监管指引》、韩国的《金融控股公司法》等。这些立法对金融集团的性质、设立、运营、监管等方面进行了规定，保证了金融集团的规范有序、健康发展。这一点非常重要，某种程度上讲，立法作为重要的顶层设计，是为了更好地规范金融集团的发展、加强监管，同时反过来也更好地促进了金融集团的发展和监管。

第三，具有清晰的战略发展规划和核心竞争力。国际上一些发展比较好的金融集团大都根植于市场环境，在特定的市场竞争格局下，根据自身的资源禀赋、行业经验优势等形成了一套符合市场发展规律的经营发展战略、自身清晰的业务发展和盈利模式，确立了比较竞争优势和核心竞争能力，并在此基础上设计自身的组织架构，并根据市场变化不断调整业务结构。这也是一家金融集团可持续发展的前提。

第四，集团管控模式和风险管理各具特点且比较有效。金融集团由于是混业经营，且组织架构较一般性的金融机构更加复杂，对集团管控和风险管理提出了更高的要求。国际上一些金融集团

结合自身特点，逐渐形成了各自的集团管控模式和风险管理体系，虽各有不同，但都较为严谨严格、行之有效，是集团稳健发展的基础。

第五，形成了较为完善的监管框架。大多数金融集团都具有系统重要性，对金融集团的监管是金融集团稳健发展乃至一国金融体系稳定的重要保障。一些混业经营的经济体基于自身的监管体制，逐渐形成了对金融集团的监管框架，在监管架构、目标、方式、内容等方面构建了较为完善的监管体系。2008年国际金融危机后，各国更是加强了对金融集团的监管，全面强化集团层面和集团范围、微观审慎和宏观审慎等各个维度的监管。

第六，监管技术比较成熟。对金融集团的监管远比一般的金融机构复杂，既要集团单个金融机构（或单个金融功能）进行独立审慎监管，更要对单个金融机构（或单个金融功能）与其所在金融集团之间关系、金融集团整体进行审慎监管。经过多年的探索和实践，国际上对金融集团监管的技术和手段已经比较成熟，在资本充足性、公司治理、集团特有风险等方面形成了一整套的监管安排，对我国具有借鉴意义。

改革开放后，我国开始建立现代金融体系，各种金融机构发展很快，在这一过程中事实上逐渐形成了混业经营的局面，很多金融机构都是金融集团的雏形。随着在20世纪90年代初期出现了金融秩序的混乱，我国金融业开始实行“分业管理、分业经营”。进入21世纪，随着我国金融业的快速发展以及国际上金融业综合经营的发展趋势，金融集团还是在分业经营体制下实现了一定的发展。

目前，我国已经事实上存在多种类型的金融集团，如金融机构

控股类金融集团、实业控股类金融集团、非银行金融机构转型的金融集团、政府控股类金融集团等。但我国的金融集团是在分业经营体制下随着金融综合化经营的推进发展起来的，迄今为止尚未对“金融集团”有过严格的定义和界定，也没有专门的立法，对金融集团的发展和监管带来了一定的影响，金融集团的经营管理还存在一些问题，比如，普遍还存在缺乏清晰的战略发展规划、集团治理和管控的有效性不足、风险管理体系和能力难以满足集团经营和发展的需要、集团特有风险的防范存在压力等问题。

监管方面，在中国证监会成立以前，我国的金融监管全部由中国人民银行负责。随着证监会、保监会和银监会的陆续成立，实现了央行的货币政策、金融稳定职能与银行、证券、保险审慎监管职能的分离，分业监管的格局全面形成。在分业监管体制下，对各类综合化经营的金融机构逐渐探索形成了“牵头监管+监管合作与协调”的监管方式，即由金融集团母公司的监管机构担任主监管人，同时各分业监管机构之间加强合作和沟通，实现集团层面和集团范围的监管。监管机构基于并表原则，初步建立了对金融集团监管的整体技术框架。如银监会负责对金融资产管理公司集团的牵头监管，构建了包括资本充足性、公司治理、风险管控、内部交易管理、特殊目的实体管理、财务稳健性、信息资源管理等内容的监管框架。但目前来看，我国对于金融集团的监管仍存在缺乏整体性的监管安排、存在监管空白、监管规则和要求不够细化、监管技术仍有待提升和完善等方面的问题。

随着金融综合化经营的不断推进，我国金融集团将会有进一步的发展。但我国在金融集团的发展和监管方面存在的问题和不足也不容忽视，与成熟经济体相比还有一定的差距。因此，应借鉴国际

先进经验，结合我国实际，尽快建立和完善符合中国自身特点的金融集团发展模式和监管框架，包括推动针对金融集团的专门立法、加强集团战略发展规划、完善金融集团的监管架构、增强集团管控能力、完善风险监管的手段和方式等，以实现金融集团的稳健和可持续发展。

刘 鹏
2017 年 2 月

目 录

第一章 金融集团概述	1
第一节 金融集团的基本概念	2
一、金融集团产生和发展的背景	2
二、金融集团的定义	5
第二节 金融集团的主要组织模式	13
一、一体化模式 (Integrated Model)	13
二、母子公司模式 (Parent - subsidiary Model)	13
三、纯粹性控股公司模式 (Holding Company Model)	14
四、水平集团模式 (Horizontal Group Model)	14
第三节 金融集团的主要优势与风险	16
一、金融集团的协同效应	16
二、金融集团的特殊风险	20
第二章 国际上金融集团的发展及特点	25
第一节 金融集团的发展和界定	26
一、欧盟	26
二、美国	31
三、日本	35
四、韩国	36

五、中国台湾	36
第二节 金融集团的经营管理	38
一、业务发展	38
二、公司治理	39
三、风险管理	40
第三章 并表监管：金融集团监管的原则	43
第一节 并表监管基本理论	44
一、并表监管内涵的界定	44
二、并表监管的历史沿革	45
三、并表监管的特征	47
第二节 并表监管的范围和要素	49
一、巴塞尔委员会	49
二、联合论坛	49
三、欧盟	51
四、美洲银行监管人员协会	52
第三节 并表监管的执行	53
一、巴塞尔委员会	53
二、欧盟	53
三、美国	54
第四章 国际上主要经济体金融集团的监管架构	57
第一节 美国：从伞形监管到加强系统重要性金融集团的统一监管	58
一、危机前的伞形监管体制	58
二、危机后加强系统重要性金融集团的统一监管	59

三、伞形监管架构中的监管协调	61
四、危机后监管协调的改进与不足	62
第二节 英国：从统一监管到准双峰监管	63
一、危机前金融服务监管局主导对金融集团的统一监管体制	63
二、危机后转向“准双峰”监管体制	64
第三节 德国：全能银行的监管架构	66
一、全能银行监管架构的变迁	66
二、联邦金融监管局的统一监管模式	66
三、联邦金融监管局与央行之间的监管协调	67
第四节 日本金融集团的监管架构	69
第五章 国际上金融集团监管的目标、方式和内容	71
第一节 监管目标	72
一、基本目标	72
二、危机后凸显宏观审慎和微观审慎两大监管目标	73
第二节 监管方式	74
一、美国	74
二、英国	76
三、德国	78
第三节 监管重点内容	80
一、市场准入与退出	80
二、资本充足性	81
三、公司治理	82
四、集团风险积聚	86
五、集团风险传递（内部交易）	88

六、集团表外业务	90
七、信息披露制度	92
八、反垄断监管	92
 第六章 金融集团的资本充足性监管	 93
第一节 联合论坛关于金融集团的资本计算和监管规则	94
一、基础审慎法	94
二、风险基础加总法	95
三、风险基础扣减法	95
第二节 欧盟关于金融集团的资本计算和监管规则	97
一、会计合并法	97
二、扣减加总法	97
三、账面价值/要求扣减法	98
第三节 一些国家和地区金融集团资本监管的特点	99
一、美国：以并表为基础的资本监管	99
二、澳大利亚：从三个层面明确集团资本监管	101
三、韩国：按金融集团类别实施不同的资本监管方式	101
四、中国台湾：并表 + 除法的独特资本计算框架	102
 第七章 我国金融集团的发展与现状	 103
第一节 混业经营与金融集团的产生	104
第二节 分业经营中的发展	105
一、从混业到分业	105
二、金融集团的发展	106
第三节 金融集团的现状及主要模式	109

一、金融机构控股类金融集团	109
二、实业控股类金融集团	110
三、非银行金融机构转型的金融集团	112
四、政府控股类金融集团	113
 第八章 我国金融集团的监管架构	 117
第一节 金融监管体制变革	118
一、央行行使金融监管职能	118
二、证监会分设	119
三、保监会分设	120
四、银监会分设	120
第二节 金融集团监管架构	121
一、综合化经营监管的探索与进展	121
二、牵头监管 + 监管合作与协调	123
 第九章 我国金融集团的监管实践： 以金融资产管理公司集团为例	 133
第一节 金融资产管理公司的发展历程	134
一、政策性不良资产处置时期（1999—2006 年）	134
二、商业化改革转型时期（2007 年至今）	135
第二节 集团监管的架构、目标和方式	138
一、监管架构	138
二、监管目标	138
三、监管方式	139
第三节 集团监管的重点内容	147

一、资本充足性	147
二、公司治理	147
三、风险管控	150
四、内部交易管理	152
五、特殊目的实体管理	153
六、财务稳健性	154
七、信息资源管理	155
第四节 资本充足性监管	156
一、资本监管的总体情况	156
二、资本管理和评估	157
三、资本计量特点和方法选择	161
四、集团资本计算和监管规则	162
第十章 我国金融集团的发展与监管：问题及建议	165
第一节 我国金融集团发展中的主要问题	166
一、缺乏针对金融集团的专门立法	166
二、缺乏清晰的战略发展规划	166
三、集团治理和管控的有效性不足	167
四、风险管理体系和能力难以满足集团经营和发展的需要	168
五、集团特有风险的防范存在压力	169
第二节 金融集团监管中的主要问题	173
一、监管体制方面：缺乏整体性的监管安排	173
二、监管广度方面：存在监管空白	173
三、监管深度方面：规则和要求不够细化	175
四、监管技术方面：仍有待提升和完善	176
第三节 稳健发展与审慎监管：政策建议	178

一、尽快推动针对金融集团的专门立法	178
二、加强集团战略发展规划	179
三、完善金融集团的监管架构	179
四、增强集团管控能力	182
五、完善风险监管的手段和方式	184
附录 金融资产管理公司监管办法	189
参考文献	225
后记	229

专栏目录

专栏 1.1	联合论坛 2012 年版《金融集团监管原则》修订情况	6
专栏 1.2	金融集团的风险传递：特征、成因和机制	22
专栏 2.1	ING 集团的发展模式	29
专栏 2.2	汇丰集团的发展模式	30
专栏 2.3	花旗集团的发展模式	34
专栏 7.1	上海国际集团简介	113
专栏 8.1	中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、 中国保险监督管理委员会在金融监管方面分工合作的备忘录 (2008 年 4 月)	125
专栏 9.1	商业银行并表监管沿革及范围	142

图表目录

表 5.1	美国风险为本监管过程的步骤和报告内容	75
表 6.1	联合论坛关于金融集团资本充足性计算方法	95
表 6.2	欧盟关于金融集团资本充足性计算方法	98
表 7.1	2005 年以来我国金融业综合经营的主要政策	107
图 2.1	汇丰集团结构	31
图 2.2	花旗集团结构	34
图 2.3	摩根大通银行风险管理架构	40
图 2.4	花旗银行风险管理架构	41
图 4.1	金融危机前美国金融集团的伞形监管架构	59
图 4.2	金融危机后美国金融集团的监管架构	60
图 4.3	1997 年英国金融改革后的监管架构	64
图 4.4	2012 年英国金融改革后的监管架构	65
图 4.5	德国全能银行的监管架构	67
图 4.6	日本金融集团的监管架构	70
图 7.1	中国工商银行集团结构	110
图 7.2	中国信达资产管理公司集团结构	110
图 7.3	东方集团结构	111
图 7.4	平安集团结构	112
图 7.5	上海国际集团结构	115
图 8.1	我国金融机构控股类金融集团监管架构	124