

Jinrong Redian Wenti Yanjiu

金融热点问题研究

中国人民银行上海总部重点研究课题选编

2007

凌涛 主编



上海三联书店

金融热点问题研究

——中国人民银行上海总部重点研究课题选编

2007

凌 涛 主编

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

金融热点问题研究(2007) / 凌涛主编. —上海: 上海三联书店, 2008.8

ISBN 978-7-5426-2814-5

I. 当… II. 凌… III. 金融-研究-中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 054433 号

金融热点问题研究(2007)

主 编 / 凌 涛

特约编辑 / 邹丽华 雷宗怀

责任编辑 / 苏家珪

装帧设计 / 张小平

监 制 / 研 发

责任校对 / 叶 庆

出版发行 / 上海三联书店

(200031) 中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 常熟市大宏印刷厂

版 次 / 2008 年 5 月第 1 版

印 次 / 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本 / 710 × 1000 1/16

字 数 / 435 千字

印 张 / 23.25

ISBN 978-7-5426-2814-5

F · 511 定价 50.00 元

中国人民银行上海总部 2007 年度重点研究课题 评审委员会

主 任：凌 涛 调查统计研究部、金融稳定部主任 研究员

委 员：邢早忠 综合管理部主任 高级经济师

张启胜 公开市场操作部副主任 高级经济师

周荣芳 金融市场管理部副主任 高级经济师

郑 杨 外汇管理部主任 高级经济师

郑南源 杭州中心支行副行长 高级经济师

宋汉光 福州中心支行副行长 高级经济师

王海龙 宁波市中心支行副行长 高级经济师

郑卫国 厦门市中心支行副行长 高级经济师

前 言

中国人民银行副行长、上海总部主任 苏宁

近年来,我国国民经济总体保持平稳较快发展势头,各项金融改革事业稳步推进。中国人民银行上海总部作为总行的有机组成部分,成立两年多来,认真履行各项职责,不断提高金融服务水平,努力推动金融市场发展和金融中心建设。为更好地适应新时期金融工作的要求,上海总部十分重视调查研究工作,不断提高研究水平,增强金融决策服务能力。

2007年,上海总部机关及辖区各分支行针对新形势、新情况和新问题,确立并完成总部重点研究课题36项,内容涉及货币政策与金融改革、区域经济金融、农村金融改革与民间金融、国际金融与外汇管理、金融服务与内部管理等各个领域。其中,《金融控股公司监管模式比较与中国的选择》、《建立和完善我国金融市场监管分析体系框架的研究》是对金融监管和金融市场改革的探讨,《我国流动性过剩问题与本外币调控政策组合》从开放经济角度分析了我国宏观调控面临的重大问题,《民间金融活动的风险及规范化对策》对民间金融活动蕴藏的风险进行了深入分析,而《均衡管理与企业自律下的贸易外汇收支平衡分析研究》则分析了在当前贸易外汇收入快速增长的形势下深化外汇管理体制的问题,等等。总体来看,这些研究课题选题务实、内容涉及面广、政策针对性强,对实际工作具有较强的指导意义。

为推动研究工作更好地开展,上海总部组织有关专家对2007年度重点课题进行了匿名评审,共评出一等奖3名,二等奖6名,三等奖10名。评审委员会对这些研究课题给予了充分肯定,认为研究成果体现了理论分析与实务操作的有机结合,具有较强的决策参考价值。将这些研究课题汇编成集并公开出版是一项很有意义的工作,有助于促进总部金融研究工作的进一步发展。

2008年是全国贯彻党的十七大精神的第一年,改革发展任务繁重而艰巨。中国人民银行将按照党中央、国务院的统一部署,把防止经济增长由偏快转向过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控的首要任务,实行从紧的货币政策,同时根据国内外经济形势的最新变化,科学把握调控的节奏和力度,适时适度微调,为国民经济平稳健康发展创造平稳的货币金融环境。希望上海总

部认真贯彻党的十七大和总行工作会议精神,坚决贯彻执行各项宏观调控措施,继续推动“长三角”金融合作和上海国际金融中心建设。上海总部及辖区工作人员要进一步提高研究工作水平,大兴调查研究之风,研究新问题,开辟新思路,取得新成果,多出“精品”,切实发挥研究工作服务决策、指导实践的作用,努力提高宏观调控的科学性和有效性。

2008年3月

目 录

1. 金融控股公司监管模式比较与中国的
选择 上海总部金融稳定部课题组 (1)
2. 民间金融活动的风险及规范化
对策 杭州中心支行课题组 (29)
3. 我国流动性过剩问题与本外币调控政策
组合 福州中心支行课题组 (48)
4. 资金跨市场流动及其对流动性管理的
影响 上海总部公开市场操作部课题组 (71)
5. 建立和完善我国金融市场监测分析体系
框架的研究 上海总部金融市场管理部课题组 (92)
6. 企业集团投融资行为及风险控制
研究 杭州中心支行课题组 (121)
7. 金融支持加快发展现代物流业的对策
研究 宁波市中心支行课题组 (146)
8. 关于财政政策影响货币运行的实证研究
——从我国货币当局资产负债表看财政政策
与货币政策的相关性 福州中心支行课题组 (162)
9. 均衡管理与企业自律下的贸易外汇收支
平衡分析研究 厦门市中心支行课题组 (186)
10. 政策性信贷商业化运作:模式总结与
推进思路 上海总部调查统计研究部课题组 (206)
11. 构建人民币跨境及境外支付清算体系
研究 上海总部调查统计研究部、金融服务一部联合课题组 (221)
12. 中国海外投资战略
研究 上海总部外汇管理部、调查统计研究部联合课题组 (236)
13. 国际金融中心中央银行的组织目标、
架构与人力资源管理 上海总部人力资源部课题组 (258)
14. 整合金融系统客户交易信息资源的
可行性及思路研究 绍兴市中心支行课题组 (278)

15. 新型民间融资机构生存机理
研究 台州市中心支行课题组 (293)
16. 企业信用票据化存在的问题、市场
潜力及制度创新 舟山市中心支行课题组 (303)
17. 林权改革与金融信贷服务创新
问题研究 三明市中心支行课题组 (313)
18. 中小企业有效信贷需求的差异性
研究 龙岩市中心支行课题组 (327)
19. 金融机构异地贷款实证分析
——以宁德市为例 宁德市中心支行课题组 (346)

金融控股公司监管模式比较 与中国的选择

上海总部金融稳定部课题组

课题组组长：凌 涛

课题组成员：凌 涛 张红梅

引 言

写作框架与研究方法

本课题除引言外,分四个部分对国际上几种主要金融控股公司的监管模式进行了比较,从而得出中国金融控股公司监管模式的选择。引言部分提出问题,即国际国内金融控股公司的发展对金融控股公司的监管提出挑战;第一部分对国际上金融控股公司的经营模式和监管模式及其共同监管内容进行综述,同时简要阐述历年来金融监管模式的演变。引言和第一部分提纲挈领,对全书所要研究和论述的内容进行了铺陈。从第二部分到第四部分,具体比较了国际上主要几种金融控股公司监管模式。第二部分着重介绍了美国金融控股公司伞形监管模式的历史由来、监管特点、具体监管内容和目前所面临的挑战。第三部分对英国和日本的统一监管模式进行介绍和比较。英日是经济金融发展道路截然不同的两个国家,英国的融资体系是以市场为基础,日本则以银行为基础,却都比较早的实行了统一的监管模式。是监管模式发展的必然趋势,还是分业监管水平和能力已经达到一定高度的必然结果,抑或迎接国际金融业竞争的自然选择?带着这样的问题,我们在第四部分详细分析了德国一直实行混业经营、分业监管的制度,直到2002年才开始统一监管的背景、原因和组织框架。通过比较,我们可以自然推导出第五部分中国的监管模式选择。显然,中国目前还处于分业经营向混业经营过渡的发展阶段,我们不可能一蹴而就,实行英、日、德的统一监管模式。但是,目前中国金融业综合经营和金融控股公司的快速发展,亟待明确监管主体,解决金融控股公司的监管真空问题。通过上述比较可以发现,适合中国监管历史和环境的监管制度,应是伞形监管模式,既发挥专业监管所长,又能覆盖到所有的金融领域;既维护了历史,又在此基础上进行了创新,兼顾了效率与成本,权衡了分散与

集中。第六部分则在第五部分的基础上具体描述了适合我国国情的金融控股公司伞形监管框架的具体内容。

本书采用了比较研究方法,通过对各国实行相同和不同监管模式的比较,顺理成章地得出中国监管模式选择的结论。

本课题的几个重要观点

金融控股公司的发展是金融业发展的趋势和潮流,中国和其他国家一样都应选择适应金融控股公司发展的监管模式。金融控股公司监管模式的选择受到金融体系的构建、金融监管的历史和现实、市场和法律制度的完善等要素的制约。金融控股公司的监管模式应在原有监管模式的基础上,从宏观调控、行业发展、信息收集、防范系统风险和维护金融稳定出发,发挥监管所长,充分利用现有的中央银行的金融基础设施,而不至于因机构的大调整产生转型风险和金融资源的浪费。选择伞形监管模式是与我国国情和金融业的发展相适应的。

第一,明确金融控股公司的监管主体,完善监管制度,是我国金融业健康发展的重要制度基础。综合经营与金融控股公司的发展是大势所趋,监管制度和法律措施既要为金融机构的发展壮大和整体竞争力的提高创造外部条件,又要为其健康发展明确方向,树规立矩。因此,当前明确金融控股公司的监管主体是推动中国金融业综合经营和金融控股公司健康发展、维护金融稳定的必然举措。

第二,金融控股公司监管主体的设计关系到一国监管模式的选择,在借鉴国际经验时,要考虑所在国的国情和历史。美国与欧洲不同,国与国的监管模式也不同,原因就在于各国的发展道路和市场基础不同。中国金融控股公司的监管就是要选择出一条符合国际发展趋势,同时兼顾国情的监管模式。

第三,发展和完善现行的监管模式并非取代和推倒重来。我国的分业经营和分业监管制度是在实践中不断探索、逐步确立起来的金融制度,有其赖以生存的土壤和空气。实践也证明,中国的专业化监管水平不断提高,表明分业监管制度的确立是符合我国国情的。因此,当前出现的金融控股公司和综合经营监管真空问题,应在现行监管体制下加以完善解决,而不应全盘否定。

第四,无论是确立金融控股公司监管主体,还是构建分业监管基础上的伞形监管框架,都需要在实践中不断完善,而非毕其功于一役。从各国的监管实践看,无论是统一监管还是伞形监管都存在监管协调问题。金融控股公司这种大集团的发展壮大直接考验着一国的监管协调机制。即便如英国这种统一监管模式,也需要银行、证券和保险的专业监管部门与大型金融集团的监管部门加强协调,互通信息。因此,我国在初步明确监管主体及其职责范围后,要全面考虑金融监管协调机制问题。

第五,加强与国际监管机构和他国监管部门的合作与协调。大型金融控股公

司往往在跨业经营、跨市场发展的同时,也跨越国境,因此各国监管机构都非常重视国与国之间以及同国际监管机构的合作,避免金融风险的传递。亚洲金融危机后,国际货币基金组织就把金融稳健指标体系的建立及并表监管作为衡量一国金融稳健程度的重要方面,我国对此也非常重视。我国还在许多国际组织中居于重要地位,这些都为我国加强国际监管协调奠定了基础。

一、金融控股公司发展及其监管模式综述

(一) 各国金融控股公司发展道路各异

目前国际上金融控股公司的经营模式主要有以美国为代表的纯粹型控股公司模式、以英国为代表的母子公司型模式和以德国为代表的全能银行模式。

——纯粹型模式的母公司没有具体的经营业务,但有投资功能,主要负责收购、兼并、转让和子公司股权结构变动,协调内部资源共享以形成合力等。通过并购或投资控股独立的子公司分别从事银行、证券、保险等业务。由于母公司没有自己特定的事业部,全部资金都可以投入到子公司中,所以,其资本运作的效率较高,母公司只关注公司的整体战略,可采取适合公司的股权经营,进行企业外部的兼并重组,整合企业内部资源,优化资源的配置。

但纯粹型模式的母公司在集团内部相同业务合并时,机构、人事等方面的磨合成本也急剧扩张;虽然适合分业监管,但对监管当局实行业务间的协调管理与监控仍提出很高的要求。

——母子公司型模式的特点是:母公司都是经营型的控股公司,且大都是以银行业务为主的金融控股公司;是通过收购与兼并活动发展壮大起来的;从事着多元化的金融业务,同时,不同程度地经营着非金融的工商企业投资活动;从母公司经营的金融业务来看,英国的控股母公司只从事商业银行业务,其他金融业务是通过所控股的子公司来进行。像汇丰、英格兰皇家银行、巴克莱等金融集团的业务领域涵盖了银行、证券、保险、信托等各个方面,是英国金融控股公司的主要代表。这种模式的母公司都是规模大、实力强,有巨大影响力和品牌,子公司可以依托母公司的既有影响力和品牌优势,更快地开拓市场、发展壮大。但由于母公司本身从事具体业务,子公司的独立性不强,当母子公司存在利益冲突时,子公司的利益易受损害。另外,这种模式由于其自身的复杂性,也要求监管当局具备很高的监管水平和效率,从而推动了监管形式向一元化监管转变。

——严格的德国式全能银行是银行、证券及保险等金融业务完全由单一金融机构以分设事业部的方式全面经营,是整合程度最高的金融跨业经营形态。德国的全能银行在其发展过程中体现了金融控股公司的特征,它是通过控股公司的形式兼并收购其他金融机构以开拓市场,形成多元化的控股集团。1993年欧盟实施

第2号银行指令,确认欧盟各国可以全能银行的方式经营证券业务以及依据“互相承认”、“单一执照”和“母国监管”原则进行金融监管,此后全能银行模式被欧盟各国采纳。该模式的优势在于能一步到位地实现混业经营,各金融机构可以根据自身实力和客观需求制定多元化发展战略,从而增强金融服务业的竞争能力,提高效率;综合经营权的享有使金融机构能更有效地进行金融业务交叉的研究,创新多功能的金融产品,设计最优的产品服务组合;业务多样化有利于降低金融机构的经营成本,分散机构内部和整个金融体系的风险。该模式也要求市场主体和监管当局要有完善的监管体系和非常高的监管效率,否则易诱发和积累金融风险,尤其是跨市场交叉性金融工具导致的风险。

(二) 适应金融控股公司发展需要的监管模式选择

如表1所示,国际上按照银行、证券、保险三个行业监管机构的统一程度分为分业监管、部分统一监管和统一监管三种监管模式。本文按照监管方式、监管主体、监管理念等方面综合划分,金融控股公司监管模式大致可分为四种:伞形监管、主监管、双峰监管和一体化监管。

表1 2002年世界主要国家和地区金融监管体制*

统一监管体制		部分统一监管体制			多机构监管体制 (对银行、证券、保险分别监管)	
		银行和证券	银行和保险	证券和保险		
奥地利	日本	多米尼加	澳大利亚	玻利维亚	阿根廷	意大利
巴林	拉脱维亚	芬兰	比利时	智利	巴哈马	约旦
百慕大	马尔代夫	卢森堡	加拿大	埃及	巴巴多斯	立陶宛
开曼群岛	马耳他	墨西哥	哥伦比亚	毛里求斯	博茨瓦纳	荷兰
丹麦	尼加拉瓜	瑞士	厄瓜多尔	斯洛伐克	巴西	新西兰
西沙尼亚	挪威	乌拉圭	萨尔瓦多	南非	保加利亚	巴拿马
德国	新加坡		危地马拉	乌克兰	中国(内地)	菲律宾
直布罗陀	韩国		哈萨克斯坦		塞浦路斯	波兰
匈牙利	瑞典		马来西亚		埃及	葡萄牙
冰岛	阿拉伯联合酋长国		秘鲁		法国	俄罗斯
爱尔兰			委内瑞拉		希腊	斯洛文尼亚
英国					中国香港	斯里兰卡
					印度	西班牙
					印度尼西亚	泰国
					以色列	土耳其
						美国
在所有样本国家中所占比例						
29%		8%	14%	9%	40%	

* 样本只包含对银行、证券和保险都进行监管的国家和地区。

来源:How Countries Supervise Their Banks, Insurers, and Securities Markets, 2003, London, Freshfields.

1、伞形监管模式

美国是伞形监管模式的典型代表。所谓伞形监管框架是指:美联储为所有银行控股公司包括金融控股公司的伞形监管者,负责对银行或者金融控股公司的法人主体进行监管,而金融控股公司中的子公司则仍大体沿用分业监管模式(见第二章)。这一定义特别强调美联储是银行控股公司(美国金融控股公司的主体)的伞形监管者。如果是证券控股公司或者储蓄控股公司,则伞形监管者分别为证券交易委员会和财政部下属的储蓄监管办,如果这两类公司并购了银行,就必须受美联储监管。

伞形监管框架建立在美国二元多重监管框架基础之上,是对金融控股公司的统一监管、对子公司的分业监管和对业务的功能监管的统一。伞形监管在完善监管系统的同时,减少了改革的成本,提高了监管的有效性,有利于防范系统性风险。这种监管模式把维护银行子公司和银行体系的稳定作为监管的宗旨,既能保证银行和存款机构的稳健运营,又能促进证券保险类业务的创新。

美国伞形监管框架中监管机构数量多、层级多,监管协调和信息交流非常重要,因此,各监管机构通过监管协调加强信息的沟通和协作。监管协调机制犹如伞面,发挥着越来越大的作用。

2、主监管模式

主监管模式就是在坚持原有的分业监管模式下,按照金融控股公司主业性质或者母公司的业务性质归属相应的部门监管,对子公司按照业务性质实行分业监管。很多实行分业监管且允许金融业综合经营的国家和地区都采取主监管模式,如法国、我国香港地区等等。

这种监管模式是对原有分业监管模式的适当改进,解决了金融控股公司的监管真空问题,改革成本最小,但分业监管的弊端并没有彻底消除。首先是金融控股公司监管作为一个整体被人为地割裂,难以防范系统性风险。其次,金融控股公司的监管与监管专一业务的金融机构有着本质区别,每一个监管机构在分业监管方面具备优势,而对其他行业则较陌生,需要一个很长的熟悉过程,并且容易出现以本专业经验监管其他业务的现象。再次,每一个监管机构都必须配备一个综合经营业务监管部门,培养一批相应的监管人才,力量分散,规模不经济。

3、双峰监管模式

双峰监管模式是根据目标监管思想实行的一种较新的模式,是从对业务标准和业务流程的操作性监管转变为对经营结果的目标性监管,即对经济产生重大影响的机构的审慎监管以及为确保金融机构在为其客户提供服务时遵守一定标准的商业行为规范的监管。国际上最接近双峰监管模式的国家是澳大利亚和荷兰。

澳大利亚已成立了两个跨部门的监管机构:一是针对金融领域系统性风险进行审慎监管的澳大利亚审慎监管局,二是针对金融机构商业行为规范进行监管的消费者保护委员会。在荷兰,央行履行审慎监管职能,金融市场管理局负责对所

有金融市场和金融企业进行商业行为规范监管。

这种监管模式从监管机构是否统一的方面来说,是部分统一监管的一种模式(部分统一不是按业务种类来划分,而是按照监管职能来划分)。原因是实行统一监管的阻力较大,是不得已而为之。

4、一体化监管模式

一体化监管是指银行、证券、保险全部由同一机构监管,或者其中两个行业由同一机构监管的监管模式。英国、德国、日本、韩国是比较典型的一体化监管模式代表,这些国家的金融业全部由同一机构负责监管。

一体化监管解决了监管机构众多而导致协调沟通及信息交流不畅的缺陷;对所有金融机构的监管保持一致性,有助于消灭监管套利,提高监管的有效性;可以集中监管力量,获得规模效应;能够更好地识别金融控股公司整体的风险,可以有效地防范整个金融体系的风险;监管机构和监管职能的统一,有助于明确监管责任,杜绝相互推诿现象的发生。

但是,一体化监管还处于探索阶段,并不成熟,还存在许多问题。统一的监管机构很容易失去监督和制衡,形成官僚作风,不能对市场的发展作出及时反应;合并分业监管机构的过程中,有经验的监管人员流失、法律法规不完善等问题会抵消一体化监管规模效应;银行、证券、保险三种业务各自具有不同的特点和经营模式,实施一体化监管存在许多困难,例如有研究报告证明,银行与保险之间的监管理念、监管经验、监管人才培养等方面存在较大差异,监管整合的难度较大。

(三) 不同金融控股公司监管模式的共同监管内容

金融控股公司之所以能在世界各国特别是经济发达国家取得长足发展,就是因为金融控股公司具有规模经济、范围经济^①和协同化等许多组织架构所无法比拟的优势。按照一些经济学家对银行的规模经济所进行的研究,当银行的资产从10亿美元增加到100亿美元时,可以获得规模经济;当银行的资产从100亿美元增加到1000亿美元时,就会产生规模不经济。而金融控股公司的多个法人却可以避免传统上的全能银行所产生的这种不规模经济。

尽管金融控股公司这种组织架构有许多优势,但是金融控股公司除了金融机构普遍存在的各种风险之外,还具有与其组织结构相联系的特殊风险。尽管没有一种监管模式适应所有的国家,但是各种模式都试图把金融控股公司所易于产生的特殊风险作为共同的监管内容。与其相对应的主要监管内容包括资本充足率、关联交易和风险传递、信息披露和金融子公司的独立性等方面。

^① 范围经济:指多种产品的联合生产成本低于单独生产每一种产品的成本总和现象。范围经济在金融服务中体现为固定成本可以在多元化金融服务中得以共享。

1、资本充足率

对金融控股公司的监管包括三个层次:母公司的资本充足率、子公司的资本充足率和集团整体的资本充足率。虽然母公司和各子公司作为单个个体来说,资本充足率往往都能够满足监管要求,但从整体来计算,剔除集团内部相互投资的部分后,容易出现资本不足现象,导致对外资本偿付能力不足,影响到整个金融控股公司的安全。主要原因就是资本在集团内部的重复计算及财务杠杆比率过高:一是母公司以债务或自有资本投资子公司,该部分资金在母公司和子公司的财务报表中同时出现,从整个集团来说则是重复计算;二是子公司之间相互持股,致使股权结构复杂及资本金多次被重复计算。

2、关联交易和风险传递

关联交易在一定程度上是金融控股公司实现协同效应所必须的,是降低成本、提高效率的重要手段,也是金融控股公司区别于一般金融机构的重要方面。需要重点监管的是不当关联交易,这类关联交易会妨碍公平竞争,损害投资者、消费者和国家的利益,例如为了逃避纳税而转移利润,或者强迫子公司特别是吸收存款金融机构为挽救陷入困境的其他子公司而进行违法内幕交易等。不当关联交易往往导致风险的过度集中,从而造成集团抗风险能力下降,一旦出现危机,将影响金融稳定,对社会造成巨大危害。如果金融控股公司的协同效应管理不好,又会形成负面协同效应,即金融控股集团内的金融机构间产生风险传递,以及发生风险外溢到集团外的现象。内部交易,尤其是不当内部交易,就是导致风险传递的媒介,一旦一个子公司经营不善或者倒闭,其风险必将传染给另一个子公司,从而产生严重的多米诺骨牌效应,放大整个集团的风险危害性。如果风险外溢,则可能会引发系统性风险,影响社会稳定。

3、信息披露

金融控股公司规模庞大,具有复杂的股权结构和组织结构,金融控股公司母子公司、子公司之间的内部交易错综复杂,并且金融控股公司从事不同行业的各子公司遵循的会计准则存在很大差别,这就为充分信息披露带来困难,同时也为不规范经营的公司通过虚假信息谋求不当利益带来了机会,使得投资者、债权人以及监管当局无法准确了解集团成员与整个集团的经营状况,从而无法准确判断集团所面临的真实风险。

4、金融子公司尤其是吸收存款子公司的独立性

虽然集团内各金融子公司都是独立法人,但是受母公司控股的事实决定了其在经营过程中难以做到完全独立经营。一旦经营目标出现冲突,子公司的利益必须服从集团和母公司的利益,有时甚至要牺牲自身利益或者违背相关监管法律规定,实际上这也就是间接地侵犯了债权人、少数股东和国家的利益。如果子公司是吸收存款的金融机构,一旦出现风险外溢,就会影响到金融稳定和社会安定。

二、美国金融控股公司的伞形监管模式

20 世纪 90 年代以来,金融控股公司作为突破传统分业经营和分业管理、实现混业经营的组织载体而成为世界金融业的潮流。美国为应对国际金融竞争,适应金融机构的发展需要,同时又规避混业经营的风险,适时出台了《金融服务现代化法案》,明确美联储为伞形监管者。

(一) 美国金融控股公司伞形监管框架的主要内容

所谓伞形监管框架是指:联储为所有银行控股公司包括金融控股公司的伞形监管者,负责对银行或者金融控股公司的法人主体进行监管,而金融控股公司中的子公司则仍大体沿用分业监管模式(参见表 2),即:

1、银行类子公司继续按历史沿革,由不同监管者监管。从联邦监管层面来看,国法银行由货币监理署(OCC)监管;州法银行中的成员银行由联储(FRB)监管,非成员银行由联邦存款保险公司(FDIC)监管;储蓄银行由储蓄监管办(OTS)、联邦存款保险公司和联储共同监管;储贷协会则由储蓄监管办监管;艾奇协议公司由联储监管;外资银行分支机构为州许可的由联储和联邦存款保险公司监管,为联邦许可的由货币监理署、联储和联邦存款保险公司监管,外资银行代表处由联储监管。

由于对银行类子公司的两极多重监管的复杂性,以及这些银行类子公司往往都有牵头银行(lead bank),因此在银行子公司层面就有相应的主监管者(primary supervisor)对其进行监管,实际上也是功能监管者。

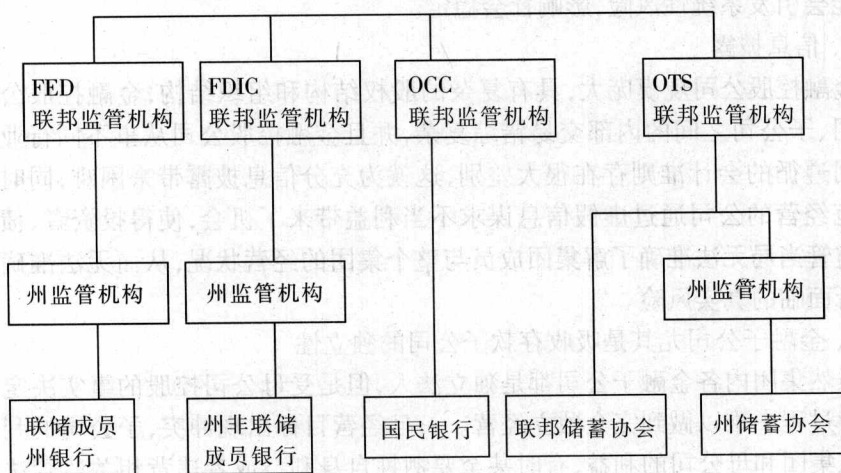


图1 美国的银行监管体系

2、非银行类子公司根据所从事业务的性质不同,由证券交易委员会(SEC)、商品期货交易委员会(CFTC)、全国证券商协会(NASD)和全国保险委员会的组成机构(constituents from the National Association of Insurance Commissioners,简称NAIC)分别监管证券、期货和保险子公司,这些非银行子公司的监管者统称为功能监管者(functional supervisor)。

无论是银行类子公司的主监管者还是非银行类子公司的功能监管者,他们都在同一层面。如果把这种金融控股公司的监管框架看作伞形监管的话,那么居于伞顶的则为美联储,主要对金融控股公司的风险管理和金融业的稳健进行全面的评价,而对于金融控股公司中受到功能监管者监管的子公司的监管则受到限制,仅在受保险的银行或者支付体系面临着重大风险时才出现。居于伞骨的则为包括银行主监管人在内的功能监管者(参见表2)。其中,证券控股公司和储蓄控股公司

表2 美国的主要金融机构及其监管者

美国主要金融机构的构成		监管者
银行控股公司(包括金融控股公司)		美联储
银行控股公司的非银行子公司		美联储/功能监管者 ^①
国民银行		货币监理署
州银行	成员银行	美联储/州监管局
	参加联邦存款保险公司保险	联邦存款保险公司/州监管局
	未参加联邦存款保险公司保险	州监管局
储蓄控股公司(Thrift holding companies)		储蓄监管办(OTS)
储蓄银行(Saving banks)		储蓄监管办/联邦存款保险公司/联储
储贷协会(Savings and loan associations)	参保的联邦储贷协会	储蓄监管办公室
	参保的州储贷协会	储蓄监管办公室/州监管局
	未参保的州储贷协会	州监管局
艾奇协议公司(Edge and agreement corporations)		美联储
外资银行分支机构	州注册	联储/联邦存款保险公司/州监管局
	联邦注册	货币监理署/联储/联邦存款保险公司
	代表处	联储
证券控股公司		证券交易委员会

① 功能监管者:从事证券、商品期货或者保险业务的非银行子公司要受到相应的功能监管者的监管。从事证券经纪、投资咨询和投资公司在证券交易委员会注册(不管投资咨询公司在哪一个州注册)都由证券交易委员会监管;从事保险业的子公司由州保险监管局监管,从事商品期货交易的子公司受商品期货交易委员会监管。