

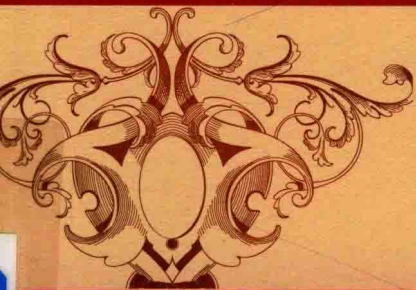


威科法律译丛 II

以色列银行业监管

——审慎监管与消费者保护

〔以色列〕露丝·柏拉图-希纳尔 著
高华军 译



BANKING REGULATION
IN ISRAEL



创立于1897

商务印书馆
The Commercial Press

威科法律译丛

以色列银行业监管

——审慎监管与消费者保护

〔以色列〕露丝·柏拉图-希纳尔 著

高华军 译



商务印书馆
The Commercial Press

2019年·北京

图书在版编目(CIP)数据

以色列银行业监管:审慎监管与消费者保护/(以)露丝·柏拉图-希纳尔著;高华军译. —北京:商务印书馆,2019

(威科法律译丛)

ISBN 978-7-100-17079-6

I. ①以… II. ①露… ②高… III. ①银行监管—研究—以色列 IV. ①F833.821

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 024766 号

权利保留,侵权必究。

威科法律译丛

以色列银行业监管

——审慎监管与消费者保护

〔以色列〕露丝·柏拉图-希纳尔 著

高华军 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-17079-6

2019 年 4 月第 1 版

开本 710×1000 1/16

2019 年 4 月北京第 1 次印刷 印张 24 1/2

定价:85.00 元

By Ruth Plato-Shinar

BANKING REGULATION IN ISRAEL:

PRUDENTIAL REGULATION VERSUS CONSUMER PROTECTION

This is a translation of Banking Regulation in Israel:

Prudential Regulation versus Consumer Protection, by Ruth Plato-Shinar,

published and sold by The Commercial Press Ltd. ,

by permission of Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn,

The Netherlands, the owner of all rights to publish and sell same.

本书根据 Kluwer Law International BV, The Netherlands 2016 年版译出

© 2016 Kluwer Law International BV, The Netherlands

中文版序言

本书是对以色列银行体系及其监管提供全面和最新概述的唯一的一本书。本书重点介绍了最新的全球银行监管问题,这些问题是以色列在实施银行监管中反映出来的问题。

作为中东地区的民主国家,以色列吸引了来自全世界的投资。她具有发达的银行体系,这一银行体系为大量国际交易提供服务。以色列在最近的一次全球金融危机中没有受到实质性影响,其经济并没有受到严重损害。过去 20 年来,以色列国家的国际经济快速增长——尤其在高科技、生物科技和能源部门,已经要求银行体系不仅不落人后,而且还要开发出创新型银行产品,以及提出革新性做法。

除此之外,外国投资者对以色列金融机构的兴趣与日俱增。这种趋势缘自政府加强金融市场竞争的若干举措,也缘自政府希望完成其在私人机构持股的私有化。

作为这一趋势的一部分,中国的投资公司正显示出对以色列金融市场的特别兴趣。例如,复星国际提出收购以色列凤凰金融控股公司;四家中国的公司(天安保险、新华联集团、XIO 投资基金和民生保险)提出收购以色列外国保险公司,等等。另外,其他中国集团公司对其他以色列金融和银行机构也表现出了浓厚的兴趣。这本书对这些投资者及其从业人员来说是投资选择“必须”的读本。本书提供了关于以色列银行体系及其监管的广泛信息。而对那些对本领域感兴趣的人们来说,该书构成了一个重要而独特的信息来源。

本书除了是以色列银行法知识的独家来源以外,其他贡献更加显著。尽管它重点研究的是以色列银行体系及其监管,但对于影响到许多其他国家的一些更广泛问题的分析而言,以色列的情况只是作为一个测试案例。这些问题其中包括:审慎监管与商业行为监管之间的平衡,本书将致力于探

讨的主要内容之一就是这个问题；银行的国有化和私有化；全能银行混业经营给银行体系带来的利益冲突；银行体系的集中与竞争力缺失问题；机构投资者的成长及其对传统银行业务的介入；银行倒闭时的恢复和解决机制；银行业监管的新模式（自律、共同监管、合同监管和私有化监管），等等。

书中讨论的这些问题与许多其他司法管辖权相关，吸引了广泛的全球兴趣。因为这些问题目前也被中国政策制定者研究，所以这本书可能在中国也是极其重要的参考。

露丝·柏拉图-希纳尔

2017年2月

纪念我亲爱的父亲，
乔纳森·柏拉图博士，
他是一位律师，也是鼓励我进入这个职业的人

序 言

自最近全球金融危机以来,银行业监管在世界范围内引起了广泛关注,而且在不久的将来仍然可能继续受到关注。这也适用于本书的主题——以色列的银行监管。

以色列相当好地经受住了这次全球金融危机的考验。在其他司法辖区,本次金融危机导致银行崩溃,而且其经济遭受重创。然而,在以色列,各家银行表现良好,基本未受伤害,而且没有任何一家银行倒闭或受到严重破坏。究其原因,那就是以色列金融体系的特性。以色列金融体系抱持一种保守的银行体系,这种银行体系受到严格而有效的控制。在危机爆发前的几年里,银行被要求适应以色列央行银行监管局(Bank of Israel's Banking Supervision Department)的监管要求,这加强了银行系统的稳定性,降低了它的脆弱性。然而,未来类似事件复发的风险,迫使银行监管机构继续严密监管,以确保以色列的银行体系持续稳健,富有韧性。

正如书名所示,本书不仅探讨审慎监管问题,而且同样重要的是,它也研究金融消费者保护问题。它是一部独特的、内容广泛的著作,它向读者提供了一幅视角宽广、内容最新的以色列金融监管各领域的图景,因而也能让读者得出与其他司法辖区相关的诸多结论。

本书关注的重大问题之一,与监督金融服务的监管结构有关,一般来说,它是和监督银行的监管结构有关,特别是审慎监管与消费者(保护)监督之间的关系。尽管自全球金融危机以来,世界很多国家金融监督的监管结构已经发生了许多变化,但问题是,是否将监督的这两个方面留给同一个监管机构,还是将它们划分为两个独立机构,就是一个机构负责稳定,而另一个机构负责消费者(保护)问题。这个问题还没有得到一个统一的答案。在以色列,这个重要议题也被列上公共议程,并在金融立法的变化时期得到高度重视,这可能在稳定、竞争和消费者保护诸多考虑因素之间加重冲突,或者相反,变得趋于一致。在这样一个时期,考虑到发生在金融体系的种种变

化,打乱这些考量之间平衡的风险增加了。

作为包含银行监督职能的一家中央银行的负责人,我们对这个问题的看法是基于多年积累的经验。然而,从更加宽广的角度看,以色列银行监督体系也是很重要的:一个是全球角度,就是要考虑先进经济体监管当局结构上的发展变化,在全球金融危机之后,这种结构变化显著;另一个也要从当地角度看,就是要考虑以色列金融体系的独特个性。从这个角度看,这本书提供了很好的服务。

本书成书期间,以色列的总体金融体系,尤其是其银行业,正处于动荡变化的高峰。银行正在经历着巨大变化,这种巨大变化源于科技发展,涉及他们的运营及其与客户之间的联系。这些变化允许银行的服务范围更加宽广,而工作流程多方面升级,这在数年前都是不可想象的。伴随着这些发展变化,可以看到新的风险,例如,计算机和信息技术安全风险,而原有的各种风险也变得更强。监管机构应当支持变革,同时识别这些风险,并对管理这些风险提出响应措施,以便确保这些变革事实上形成这样一种体系,它更有效,提供高水准的服务,并对人们在如何消费银行服务方面的变化作出反应,同时保持这一体系的稳固和安全。

伴随着增加银行竞争压力的这些变革,我们也看到,在本书出版期间,推出各种举措,寻求在当地体系内的银行与来自外部体系的其他金融机构之间增加竞争。正如书中所解释的那样,这样的举措是受欢迎的。而且,如果这些举措被明智地付诸实施,并应对新兴的风险,那么,它们也将对金融服务于消费者的性质、成本和范围做出贡献。

关于以色列银行体系的合适模式,中央银行的银行监管局的规制和监督着眼于两方面,既注重稳定性,也注重消费者(保护)。这两个角度在该书中都得到了充分阐述。在两者中,消费者、银行客户的保护,处于最重要地位。在稳定性方面,银行监管局证实,以色列银行体系按照国际标准管理各种风险。在消费者方面,银行监管局将维护银行体系与消费者相联系的公平性看作其活动的主要目标。它致力于以很显著的资源份额,对广及整个银行系统的活动进行监督,保护银行客户的权利,处理公众查询,向银行发

出关于对客户适当行为的指示和准则,发出向客户群体返还资金的命令,开展公众信息宣传活动,介入集体诉讼,等等。多年来,银行监管局在这一领域的紧锣密鼓行动,提升了银行消费者(保护)的意识,并最终提高了以色列银行体系在消费者保护上的公平性水准。银行监管局在消费者和稳定性这两方面的系列行动,结合了多年来积累的知识和专业素养,创建了有助于有效监管的协同效应,并且允许找到两方面恰当的平衡。

最后,人们常常认为,维护稳定和保护公平之间存在着冲突,而这种冲突的存在,要求分离审慎监管和消费者问题。我同意书中提出的观点,事实恰恰相反:如果由两家不同机构来执行两种角度的规制和监督,那么,考虑稳定和消费者问题之间的必要平衡就可能令人感到沮丧,因为其中每家机构都会有一个主要考虑的倾向。在这种情况下,这种平衡倾向于反映两家机构之间的权力平衡,而这种平衡可能会受到短期因素的影响,这些短期因素往往会主导公众舆论,并会对长期公共利益产生不利影响。一个监管机构只从狭窄的消费者角度看问题,易于执行并要求采取一些行动,这些行动可能不理智地加剧了一家银行的风险,而在极端情况下,甚至导致这家银行崩溃,并因此对其消费者和全国经济造成伤害。正因为如此,多家监管机构应当集中为一家机构,它会考察整体情况,并且它考虑采取的行动是根据必要的平衡,这种平衡是监管范围内诸多考虑因素的平衡。

本书以清晰而又很有趣的方式,成功地回顾和分析了上面提到的所有情况,彻底考察了以色列银行业监管的各个方面,也考察了不同功能的监管行动。本书向读者提供了该领域的全面情况。

总之,对国际金融界而言,本书是关于以色列银行体系及其监管情况的重要而独一无二的信息之源。本书用英语写成,它向全世界的读者提供了丰富信息。可以肯定地说,它丰富了专业知识的储备,并且,对于那些对该领域感兴趣的所有人士来说,它极有价值。

卡尔尼特·弗拉格博士

以色列银行行长

前 言

以色列,作为中东地区的民主国家,吸引了来自全世界的投资。她具有发达的银行体系,这一银行体系为大量国际交易提供服务。过去二十年来,以色列国际经济快速增长,尤其在高科技、生物科技和能源行业。这迫使银行体系不仅要跟上步伐,而且要开发出创新性金融产品,提出创新的实践做法。

在2008年全球金融危机中,以色列几乎毫发未损,没有一家银行崩溃或陷于严重混乱。之所以如此,是因为以色列银行体系的保守特性,这种特性就在于其银行体系受到严密而有效的监管。

本书的主题是以色列银行业监管。它向读者提供了关于以色列银行体系及其监管的广泛而全面的信息,而对该领域感兴趣的那些人们来说,它构成了一个重要而独一无二的信息之源。

除了作为以色列银行法律和法规的独有的知识资料来源之外,本书的贡献非常显著:其分析、结论和建议对很多其他国家都具有很强的适用性,应该会引起世界范围的广泛兴趣。

本书的主要话题是讨论审慎监管与消费者保护之间的关系。尽管在其他司法辖区,这两个监管领域被划分在两个不同的监管机构(“双峰模型”),但在以色列,银行监管局则对两者负责。正如前面提到的,以色列在最近全球金融危机中幸存下来,几乎完好无损,其银行体系也没有受到严重伤害。因此,在这方面,现有模型证明了它自己的成功。然而,银行监管局采取促进稳定的措施,不止一次,都是由于不断增强的竞争。此外,最近十年来,出现了因对消费者问题监管不满意而招致的公众批评。在2011年夏季发生的社会公众抗议活动中,这种倾向达到了高潮。抗议活动呼吁银行业加强竞争,并降低银行服务成本。同时,它提出怀疑,负责保持银行体系稳定的银行监管局,是否能够达成这些目标。

从这个意义上说,本书的目标是考察以色列的适宜监管模式:审慎监管与消费者保护,两者是否都保留在银行监管局的权限范围内,或者将它们分离到两家监管机构。

目前,在遭受全球金融危机创伤之后,许多国家都在重新审视它们的金融监管模式,这使得本书比以往任何时候都更为重要。

本书的内容结构如下:

第一章介绍一般银行业的监管。本章考察一般银行监管的范围,诠释其理据,并澄清两个监管领域——审慎监管和商业行为监管的分界。

第二章分析以色列银行体系的特殊属性。本章首先描述以色列金融业,以及银行在其中发挥的作用,特别是在近几年发生的若干改革与诸多进展。而后,深入研究银行体系本身,并讨论一些问题,比如:银行的私有化问题,这些银行在以前曾经被国有化;准公共机构的地位问题;集中与缺乏竞争力问题,这铭刻着以色列银行体系的特点;银行业务利益与按以色列法律处理银行业务方式的诸多冲突。本章最后一节致力于探讨银行与银行监管局之间的关系,提到监管局按“命令和控制”方法(the “command and control” approach)而行使的权力,以及新的治理方法,比如自律和合同监管。

第三章致力于研讨审慎监管。从最近金融危机学到的经验教训以及利用这些经验教训,微观审慎监管和宏观审慎监管,以及银行恢复和处置的重要问题。

第四章探讨消费者保护和商业行为监管的领域。应当特别注意的是,以色列银行法律制度的特点是一种相当社会化的方法,结果是颁布了几个具有深远影响的消费者保护法。议会干涉的理由其中有,银行监管局在这方面存在消极被动性。本章回顾了按以色列法对消费者提供的独特保护,并考察了该法对银行体系的冲击性影响。更为重要的是,本章意识到银行监管局在方法上的新近变化,这反映在对消费者的各种保护活动。这一研究结果将影响第六章的几点结论,而第六章所探讨的是关于以色列最适监管模式问题。

在全面回顾第三章审慎监管和第四章商业行为监管之后,第五章直面这两个领域,考察什么样的监管模式能够同时使两者得以擢升。本章考察各种监管模式使用了五个参数项:监管有效性、监管专业化、监管权力、操作效率、对被监管者的监管影响,以及金融监管改革的结果。结论是,两个领域——审慎监管和消费者保护——都应当保留在银行监管局的手中。

作为最后一章第六章,探讨未来之路。本章拓宽了这一结论,就是在银行监管局的权限内,巩固审慎监管和商业行为监管。本章考察这两个领域之间的适当平衡,还针对加强消费者保护问题,提出一些实施建议。最后一节,探讨了一些很新的倡议和立法草案,它们旨在加强金融业的竞争,还分析了这些倡议和立法草案对银行及其消费者的潜在影响。

从全世界看,银行监管都是一个极具活力的领域,而对以色列而言尤其如此。去年的特点是,如洪水一般涌现出一批立法提议和很多新的监管指令。这些立法提议和监管指令,有些是来自一位新任财政部长,其宣布的议事议程就是要加强银行竞争;有些是来自一位新任银行监管局局长,他努力回应公众对银行业缺乏竞争力的批评。本书向读者提供了最新的图景,资料时间截止于2016年1月。读者可以继续跟踪最新进展,这些新进展将通过实施本书中所包含的那些原则和工具而体现出来。

致 谢

值此机会,我要感谢在本书写作过程中给予我帮助的那些人:

道格拉斯·阿纳(Douglas Arner)教授

罗斯·巴克利(Ross Buckley)教授

赛奈·多伊奇(Sinai Deutch)教授

伊扎克·加努尔(Itzhak Galnoor)教授

迈尔·赫思(Meir Heth)教授

多纳托·马希安达罗(Donato Masciandaro)教授

乔·诺顿(Joe Norton)教授

迈克尔·泰勒(Michael Taylor)博士

埃亚尔·特韦特(Eyal Tevet)博士

来自以色列银行:以色列银行行长卡尔尼特·弗拉格(Karnit Flug)博士;前银行监管局局长戴维·扎肯(David Zaken);银行监管局副局长奥黛黛·佩雷斯(Odeda Perez)女士,律师;银行监管局副局长奥·索弗(Or Sofer)先生,特许金融分析师;副总法律顾问奥娜·瓦戈(Orna Vago)女士,律师;总法律顾问助理雪莉·阿夫纳(Shirley Avner)女士,律师。

技术人员:十分感激萨莎·伯曼(Sasha Birman)女士——内坦亚学院(Netanya Academic College)法律图书馆管理员;极其感激罗纳德·普罗斯(Ronald Proos)先生——出色的语言编辑。最后一点同样重要,对我亲爱的家人表达最深的感谢:我妈妈丽芙卡(Rivka),我丈夫多伦(Doron),以及我的女儿沙伊(Shai)和奥尔(Or)。没有他们的爱和支持,本书不可能写成。

缩略语列表

BCBS	Basel Committee on Banking Supervision	巴塞尔银行监管委员会
BIS	Bank of International Settlement	国际清算银行
CEO	Chief Executive Officer	首席执行官, 总裁
EBITDA	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization	利息、税项、折旧及摊销前盈利, 息税折旧摊销前利润
ECB	European Central Bank	欧洲中央银行, 欧洲央行
ELA	Emergency Liquidity Assistance	紧急流动性支持工具
EMV	Europay, Mastercard, and Visa	欧陆卡、万事达卡、维萨卡
EU	European Union	欧洲联盟, 欧盟
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act	《外国账户税收合规法》
FCA	Financial Conduct Authority, United Kingdom	英国金融市场行为监管局
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation, United States	美国联邦存款保险公司
FPC	Financial Policy Committee, United Kingdom	英国金融政策委员会
FRB	Federal Reserve Bank, United States	美国联邦储备银行
FSA	Financial Services Authority, United Kingdom	英国金融服务管理局
FSB	Financial Stability Board	金融稳定委员会
G20	Group of Twenty	二十国集团
G30	Group of Thirty	三十国集团
GDP	Gross Domestic Product	国内生产总值
HHI	Herfindahl-Hirschman Index	赫芬达尔-赫希曼指数

- HQLA High-Quality Liquid Assets 高流动性资产, 优质流动资产
- ILITA Israeli Law, Information and technology Authority 以色列法律、信息和技术管理局
- ILS Israeli Shekel 以色列谢克尔
- IMF International Monetary Fund 国际货币基金组织
- IRB Internal Ratings-based (Approach) 内部评级法
- LCR Liquidity Coverage Ratio 流动性覆盖率
- LOLR lender of last resort 最后贷款人
- LTV Loan to Value 价值贷款, 贷款房价比, 房贷成数
- NSFR Net Stable Funding Ratio 净稳定资金比率
- OECD Organization for Economic Co-operation and Development 经济合作与发展组织, 经合组织
- PI Payment to Income 支出收入比, 还贷收入比
- PRA Prudential Regulation Authority, United Kingdom 英国审慎监管局
- SCP Structure Conduct Performance 结构-行为-绩效, 行为决定绩效
- SIFI Systemically Important Financial Institution 系统重要性金融机构
- The Global Financial Crisis The Global Financial Crisis of 2007-2009
全球金融危机(2007—2009 年全球金融危机)
- The Knesset The Israeli Parliament 以色列议会

* 本书引用的网址, 最后查看日期是 2016 年 7 月 1 日。

** 以色列银行 2016 年 7 月 1 日发布的代表性转换汇率是 1 美元 = 3.84 以色列谢克尔。

目 录

序言	1
前言	5
致谢	9
缩略语列表	11
第一章 银行业监管	1
第一节 监管概念介绍	2
第二节 银行业监管的理据	4
一、银行在经济中的核心作用	5
二、对冲击的敏感性	6
三、依赖公众信心	8
四、信息不对称	10
五、冒险倾向	10
六、权力集中	12
第三节 银行业监管的领域	13
一、审慎监管	13
二、商业行为监管	16
第四节 以色列银行业监管的范围和定义	17
一、银行业监管机构	18
二、被监管机构	19
三、监管活动的主要职能	20
第二章 以色列银行体系及其监管	24
第一节 以色列资本市场以及银行在其中的作用	26