

金融服务法论丛

(第二卷)

中央财经大学金融服务法研究中心 编

主 编：郭 锋 曾筱清 陈华彬



金融制度总论

金融业统合监管模式的国际比较研究

论金融统合规制改革与金融服务法体系的建立

金融法的二元结构

金融公法论

国外期货犯罪立法模式比较与借镜

美国商业银行并购反垄断审查的执法体制及其对我国的借鉴

金融私法论

有限合伙制私募股权基金上市的法律问题

日德银行主导公司治理模式在中国转轨中的适用性

气候融资框架下绿色气候基金的建构

相关学科精论

美国行政法中正当程序的“民营化”及其启示

罗马法的traditio、stipulatio与私法上无因性概念的形成



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

金融服务法论丛

(第二卷)

中央财经大学金融服务法研究中心 编

主 编：郭 锋 曾筱清 陈华彬

编委会：曹富国 杜 颖 甘功仁 高秦伟 郭 华

黄 震 蒋劲松 刘双舟 史树林 尹 飞



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

金融服务法论丛. 第2卷 / 中央财经大学金融服务法
研究中心编. —北京: 法律出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6186 - 3

I. ①金… II. ①中… III. ①金融法—研究—丛刊
IV. ①D912. 280. 4 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 051054 号

金融服务法论丛(第2卷)

中央财经大学金融服务法研究中心 编

责任编辑 孙志华
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2014 年 5 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 33 字数 598 千
印次 2014 年 5 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张健伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6186-3

定价:65.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

时光荏苒,岁月如梭,四年的光阴如白驹过隙,早已悄然而过。中央财经大学金融服务法研究中心(以下简称中心),又成长了四年。

在这四年的时间里,中心的研究人员,努力耕耘,公开发表了近 60 篇以“金融服务法”为主题的科研论文,这些论文散见于各种类型公开或非公开的出版物中。为了能集合上述成果,也为了能展现上述成果的内在逻辑,更为了便于后续研究的深入进行,我们特将这些研究成果结集出版,形成了《金融服务法论丛》(以下简称论丛)(第 1 卷)、(第 2 卷)。可以说这两本论丛是中心近四年研究成果的集中展现。

《金融服务法论丛》(第 1 卷)、(第 2 卷)的主要内容在于,探讨金融服务法领域内的一些基本理论与实践问题,具体包括金融制度总论、税收制度、财政制度、反垄断制度、金融主体制度、金融交易制度、金融保险制度以及金融纠纷解决机制等。由于在现代社会条件下,金融服务与财政、税收已经有了极为密切的联系,为使读者能在相对全面、宏观的视野下审视金融制度,论丛也收录了少量有代表性的财政、税收及其他相关的论文。考虑到报考我院研究生的需要,本书在“相关学科精论”中还选录了我院教师在其他相关法学学科的代表作。

论丛在内容上有如下特点:

1. 延续了“财经法律”的传统特色

中央财经大学法学院拥有“财经法律”的特色与传统。中央财经大学被誉为“中国财经管理专家的摇篮”,学校的发展战略目标是:建成以经济学、管理学和法学为主体,多学科协调发展的研究型大学。中央财经大学法学院紧密依托中央财经大学在财经、管理学科方面的优势、学术资源,以及在金融界、法律界的紧密联系,坚持法学和经济学、管理学相结合的理念,着力打造“财经法律”品牌,以财经私法、财经公法为特色,努力将证券法、金融法、物权法、公共采购法、保险法、税法、拍卖法、金融刑法、法律经济学、代议制法、司法鉴定学等三级学科方向建成全国一流、国际上具有一定影响力的学科。中央财经大学法学院的部分教学、科研人员长期以来以上述思想为指导,以“财经法律”为切入点,在证券法、金融法、财税法、反垄断法、公司法、合伙企业法、公共采购法、拍卖法以及保险法等相关学科领域进行

了深入的、卓有成效的教学与研究工作。他们注重“财经法律”问题的研究,注重“财经法律”人才的培养,教、学、研砥砺前行。

论丛中所收录的这些论文,重点仍然集中在“财经法律”领域,不仅延续、凸显了中央财经大学法学院既有的“财经法律”特色,并且对“财经法律”为核心的思想进行了发展,提出了“金融服务法”的观念。

2. 奠定了金融服务法的基础

论丛中所收录的论文,不仅延续了“财经法律”的特色,而且提出了金融服务法领域的核心概念,构建了金融服务法的主要体系,整理了比较法上的重要资料,提出了我国金融服务立法的应然规划,以此奠定了金融服务法的基础。具体如下:

(1)首次提出了金融服务法领域内的一系列核心概念,这些概念成为构建中国当代金融服务法立法体系以及中国金融服务法学科的基石。这些概念主要包括金融商品、金融投资商品、金融商品消费者、金融服务法、金融商品发行,以及金融商品交易等概念。这些新概念整合、吸收了中国当前分业经营模式下的证券、金融衍生品等常见的,但已逐渐不满足中国金融实践的既有概念。

(2)提出了符合我国当前金融实践的新思想。论丛中的部分文章,在详细剖析了金融服务法领域的上述核心概念之后,以此为基础提出了新的设想——金融消费者统一保护、金融行业的统合监管,即“金融产品已经混合和趋同”,“用金融投资商品的概念改造传统的有价证券的概念”,“只要是投资性的金融商品,就统一用一个金融服务法调整”,“在合并银监会、证监会、保监会‘三会’的基础上,建立统一的‘国家金融监督管理委员会’”,实现中国金融服务业的统合监管体制。

(3)合理构建了金融服务法的内容体系。论丛中的部分文章分析了我国当前的金融实践,比较了发达国家或地区的立法,确立了我国金融服务法的内容体系。认为我国的金融服务法律体系应当以“金融投资产品”为中心,整合金融市场,并建立相应的金融统合监管制度。同时认为,金融服务法学科应具备三大要素:第一,调整对象,包括金融投资产品的构成,融投资(服务)公司的设立、门槛、组织等,以及金融投资(服务)公司与投资者之间的交易行为;第二,基本原则,主要表现在防范金融(系统性)风险,鼓励金融创新,通过加强监管促进本国金融业的竞争力,以及保护投资者。第三,基本制度包括金融统合监管制度、信息披露制度、投资者保护的制度(包括行政监管和民事赔偿诉讼)等。

(4)覆盖了金融服务法体系的几乎所有门类。论丛中所录的论文内容广泛多样,几乎覆盖到了金融服务法的所有门类,从宏观上而言,涉及了金融服务法总论、金融主体制度、金融交易制度以及金融纠纷解决机制等内容;从微观上而言,则涉及了税收制度、财政制度、反垄断制度、碳金融、气候基金以及金融保险制度等金融

服务法的具体子部门。

(5)整理了与金融服务法相关的比较法资料。论丛中所收录的论文,整理、分析了美国、英国、瑞士、澳大利亚、韩国、日本等发达国家或地区有关金融服务法的立法最新动态与最前沿的研究资料,并在此基础上总结了上述国家或地区在金融服务立法上的主要经验以及对我国的主要启示。

(6)关注中国的金融实践,注重运用金融创新推动地方经济发展,为地方利用“资本”实现包容性发展提供了智力支持。论丛中所收录的论文,关注北京的金融实践与金融发展,着重探讨了首都金融稳定协调机制的构建;分析了首都的金融法规的不足与完善路径;思考了首都环境圈排放权交易制度;对北京构建金融消费纠纷多元化解机制提出了建议;对北京构建统一场外交易市场、发展多层次资本市场以及建设金融中心提出了建议。这些论文,体现出中心利用处于首都的地理优势,服务首都,为首都金融的发展献计献策。但这是不够的,中心还筹划整合资源,服务全国,争取在全国范围内为各地区的区域性金融中心建设提供智力支持。

另外,论丛中所收录的论文还有三项特点:第一,代表广泛,但凡中心研究人员近年来的代表性论文都被收入。第二,来源广泛,论丛不仅收录了已公开发表的期刊论文,也刊用了仅向特定部门公开的咨询报告,还增加了尚未公开发表的论文。第三,承前启后,论丛的论文不仅代表了中心研究人员近年来的最新研究成果,也代表了国内金融服务法研究领域的最前沿研究动态,论丛收录这些成果,既是对已有研究的总结,也为以后的研究提供指引。

郭 锋
2013年3月

目录

Contents

金融制度总论

金融业统合监管模式的国际比较研究	郭 锋 祁 欣/3
论金融统合规制改革与金融服务法体系的建立	杜 晶/49
金融法的二元结构	邢会强/62
金融危机治乱循环与金融法的改进路径	
——金融法中“三足定理”的提出	邢会强/74
多层次资本市场和北京金融中心建设	
——北京统一场外交易市场的创新构建	杜 晶/86
论韩国资本市场法的立法理念及核心制度	董新义/100
高层次金融法律人才培养刍议	吴 韬/117

金融公法论

简论跨境间接持有证券的法律适用问题	王克玉/125
国外期货犯罪立法模式比较与借镜	郭 华/136
银行服务收费监管:减少行政干预才能促进竞争	缪因知/146
美国商业银行并购反垄断审查的执法体制及其对我国的借鉴	
	吴 韬 林杉杉/153
互联网产业发展的阶段性及其对相关产品市场界定的影响	吴 韬/171
中国商业银行在美并购法律问题研究	姜 海/178
城市管道燃气接驳费的意义与法律规制	曹富国/190
论房产保有之税制改革	
——基于纳税人权利保护的视角	郭维真 刘剑文/199

打击“避税天堂”国际准则的主要内容

曹晓燕/209

金融私法论

有限合伙制私募股权基金上市的法律问题

邢会强/217

日德银行主导公司治理模式在中国转轨中的适用性

缪因知/229

对西方证券市场的解释

马克—洛 著 缪因知 译/245

信息技术助推民间借贷规范化

黄震/259

气候融资框架下绿色气候基金的建构

朱家贤/262

天气风险管理与天气衍生品开发

张小平/273

关于首都环境圈排放权交易制度的思考

刘双舟/283

瑞士不动产担保权制度研究

陈华彬/290

论我国责任保险立法的完善

——以新《保险法》第65条为中心

陈飞/304

我国交强险制度中救助基金垫付义务的不足及完善

陈飞 邓岩/325

论保险惯例

——以商业车险条款为中心

方志平/336

金融争议解决机制论

重提经济审判庭的设立

邢会强/357

国际投资仲裁裁决在中国的承认与执行

肖芳/367

中国商事仲裁制度的特征与自主创新

沈四宝 沈健/386

相关学科精论

中华法系与世界主要法律体系

——从法系到法律样式的学术史考察

黄震/393

私人主体的信息公开义务美国法上的观察

高秦伟/404

美国行政法中正当程序的“民营化”及其启示

高秦伟/416

罗马法的 traditio、stipulatio 与私法上无因性概念的形成

陈华彬/430

我国司法鉴定制度改革的困惑与出路

郭华/443

论隐名代理的构成与效力

尹飞/458

论区分所有建筑物的管理规约	陈华彬/473
业主大会法律制度探微	陈华彬/490
商标抢注行为浅析与防范	刘 燕/502
鉴定人与专家证人制度的冲突及其解决 ——评最高人民法院有关专家证人的相关答复	郭 华/508

金融制度总论

金融业统合监管模式的国际比较研究*

郭 锋** 祁 欣***

内容摘要:金融全球化使国际金融市场在结构、机制、技术支撑等方面都发生了重大变革。在金融全球化和混业经营的共同作用下,传统的金融监管体制和模式产生重大变动。在此背景下,全球越来越多的国家将统合监管模式作为正在实施的监管模式或未来改革的目标。为适应金融市场创新与金融机构组织变化的需要,美国等一些西方国家开展了一场强有力的旨在破除各种特定管制的政治运动和法律改革,开始以效率和竞争理念为指导,着手实行金融监管体制由分散向统一的改革。全球金融危机使各国传统的维护金融安全稳定的监管目标发生变化,而建立宏观审慎监管框架,防范系统性风险,保护金融消费者权益则成为学术界和各国监管当局探讨和改革的重点。我国正处于经济转型时期,加强对全球主要发达国家金融监管体制与模式的研究十分必要和迫切。本文通过对世界各国监管模式的历史变迁,探究各类金融监管模式形成的原因和在监管模式选择过程中所要注意的相关事项。通过对世界主要国家的金融监管体制和模式的分析,以期能为我国金融监管模式提供改革意见。

关键词:金融全球化 金融统和监管模式 比较法

在全球范围内,主要发达国家金融监管体制受金融监管理论的影响,在不同的历史发展时期从无到有,经历了从“混业统合监管”向“分业监管”转化,再由“分业监管”向“混业统合监管”变迁的发展过程。而“次贷危机”、“欧债危机”本质上就是金融业的监管危机,对监管体制、监管机构的应对能力提出了严峻挑战。近年来,全球范围内已经启动了对如何建立一个有效的金融监管体制的大讨论。虽然中国金融体系受危机的影响较小,但是危机对中国加强自身金融监管体制与模式的研究是一个很大的警示和启发。因此,加强对全球主要发达国家金融监管体制与模式的研究十分必要和迫切。

金融机构多元化发展程度、金融自由化和金融创新的发展程度以及金融监管

* 本文最初发表于《金融服务法评论》,收录文集时略有编辑。

** 郭锋,中央财经大学法学院教授、博士生导师、院长、院学位委员会主席,法学博士。

*** 祁欣,中央财经大学法学院。

水平决定了一国采用何种监管体制。总的来说,分业、混业经营和监管各有优劣,采取何种模式离不开各国基本国情。但应当看到,目前混业经营已成为国际金融运作的主流趋势。英国、美国、日本等在20世纪30年代开始实行金融分业经营体制的主要工业化国家,已先后走上了混业经营之路。从全球金融监管模式发展的对应趋势看,监管模式演进中已出现了由分业监管向混业监管、由单项监管向全面监管、由机构监管向功能监管、由封闭性监管向开放性监管的历史性转变,其核心和主流趋势是集中监管权,实行统合监管。我们看到,金融监管制度是沿着“制度均衡——制度非均衡——制度均衡——制度非均衡……”的路径变迁的,在变迁中,金融监管制度促进了金融业平稳、高效发展,使金融业成为推动经济发展的重要力量。

一、统合监管模式形成的背景及其正当性理论

金融全球化和混业经营对传统的金融监管体制和模式产生重大冲击,是统一金融监管模式形成的两大背景因素。

金融全球化是经济全球化的重要组成部分,包括金融业务全球化、金融机构全球化、货币一体化、金融市场一体化、金融服务现代化、金融风险扩大化、金融监管国际化以及金融政策关联化等内容。金融全球化使国际金融市场迅速扩张,全球日均外汇交易额由1989年的5900亿美元增至1995年的11,900亿美元,2010年更达到40,000亿美元。全球债券市场自1994年年底以来出现了几次大的上升行情,收益率明显提高。同时,全球股票市场迅速发展,跨国股票交易作为一种新兴的国际金融市场扩张迅猛。金融衍生市场则成为国际金融市场中潜在风险最大的市场,2005年市场规模已达248万亿美元。

金融全球化使国际金融市场在结构、机制、技术支撑等方面都发生重大变革。金融市场自由化、开放化与跨国化趋势突出,金融抑制得到了不同程度的消除。国际直接投资迅速增长,国际资本衍生交易急剧膨胀,国际金融市场在金融电子化的作用下成为一个全时区、全方位的一体化市场。国际金融中心和区域性金融中心不断兴起壮大,亚洲的香港、新加坡、巴林、科威特,欧洲的法兰克福、苏黎世、卢森堡,中美洲加勒比海地区的巴哈马、百慕大等进入区域性金融中心行列。信用风险和流动性风险增加,金融市场风险增大,信息披露公开化,事前监督变得更为重要。国际金融市场竞争空前加剧,形成本土金融机构与外资机构并存发展的格局,各国之间为维护本国在国际金融市场中地位的竞争日益白热化。

而在金融混业经营环境下,金融监控体系和审慎监管政策面临一系列新问题,对金融监管体制提出挑战。

第一,交易结构与监管结构间的协调问题。交易结构是金融交易活动中的资金结构及直接支撑金融交易活动的一系列制度安排。全球金融一体化和金融混业经营现象改变了金融交易结构长期以来形成的金融监管结构。不协调性主要表现为:一是金融全球化、集团化带来的信息不对称与透明度问题。在混业经营环境下,金融交易技术及交易结构日趋复杂,非专业人员了解金融机构的真实状况变得越来越困难。二是金融全球化及集团化带来的“大而不能倒”问题。关闭一家大规模机构可能在实际经济中造成很大的混乱,过去这个问题主要局限在一国之内,现在则已成为全球问题。三是各国标准与金融活动差异化问题。不同国家、地区之间在金融监管的范围、信息披露及资本标准、金融管制程度等方面都存在很大差别,金融监管的制度性落差造成监管套利等现象。

第二,金融集团化经营的风险监控问题。金融集团是跨国银行市场竞争白热化的必然产物。在金融一体化和金融自由化浪潮的推动下,世界各国均以金融立法的形式打破了金融业传统的分业监管“坚冰”,为金融集团的蓬勃兴起破除了法律障碍。金融集团不仅仅是金融机构的重新组合和跨国银行组织结构的简单调整,而是一种金融制度和金融结构的创新,对传统跨国银行监管方式造成了重大的冲击和挑战。一是对金融集团的监管容易产生监管失位和监管盲区。金融集团涵盖多项金融业务,涉及多个行业监管当局,由于缺乏统一的标准和必要的外部协调,监管当局很难全盘掌握集团的整体风险状况。二是对金融集团资本充足性和风险状况评价困难。金融集团资本重复计算的直接结果是集团资本金的总额虚增,导致同一笔资本金被用来抵御多家公司的风险,影响监管机关对集团资本充足性的准确判断。同时,金融集团内控股公司经常通过发行债券或借款等举债方式筹集资金,向子公司进行权益性投资,造成整个集团的财务杠杆比率过高,传统的银行监管方式对此也无妥善对策。

第三,金融混业经营对存款保险和最后贷款人制度的影响。传统意义上,存款保险和最后贷款人机制主要是针对商业银行而建,但在金融混业经营尤其在银行和证券业务交叉经营的环境下,可能产生复杂的影响。一是银行业与证券业不同的经营特点使二者对金融监管的需求程度、对监管的目标和对监管的方法都有不同要求。二是金融混业经营对存款保险机制的冲击。银行存款受到官方安全网络和存款保险机制保护,但在混业经营环境下,如果一方面对存款资金实行官方保险,另一方面却对资金运用不加严格限制,特别是索取的保费与银行资产组合的风险性没有太多联系时,银行就会有强烈动机将存款资金进行高风险的证券投资活动。三是混业经营对最后贷款人机制的影响。有观点认为,混业经营对最后贷款人职能的影响取决于银行、证券业务交叉部分监管的不同方法。如果银行、证券之

间的防火墙得以建立并得到有效实施,最后贷款人职能可以保持不变;如果防火墙制度没有建立或没有作用,那么最后贷款人制度可能延伸到证券市场,以防止证券机构的风险传递给银行。也就是说,证券市场存在的日益增大的系统性风险及其严重后果需要最后贷款人支持,最后贷款人职能的延伸和形式变化无疑会对现有的中央银行制度构成冲击。

第四,混业经营环境对金融法律体系的冲击。金融法律体系是调整金融关系的各种法律规范的总和,包括货币政策、金融监管和金融立法等内容。随着金融创新、金融自由化和全球一体化趋势的强化,全球金融体系结构发生许多新的变化使原先的法律体系结构明显难以适应客观环境变化,计算机和通讯技术的发展极大地改变了货币和支付清算体系安排,传统的货币政策面临许多新挑战;金融市场环境和交易结构的变化,使金融监管结构、监管政策都面临重大调整;金融创新浪潮推动下出现了许多新产品、新业务和新的交易形态,金融混业经营格局下出现金融机构职能一体化、业务交叉化等,使金融立法出现了不适应性。目前,越来越多的国家已意识到,仅对金融法律体系的某个部分如银行法、证券法、保险法等加以改革,已不能从根本上适应这种新形势的变化。需要通过金融法的重构来解决金融体制的结构性问题,使金融体系更加适应金融环境的变化。

在前述背景下,全球越来越多的国家将统合监管模式作为正在实施的监管模式或未来改革的目标。统合监管模式正当性理论主要有以下观点:

第一,金融创新对分业机构监管形成了挑战。金融衍生品的层出不穷使以往基于机构监管划分的银行、证券、保险行业的监管难以适应金融创新的需求。银行信贷产品进行资产证券化处理将股票、债券和信贷之间的界限变得日益模糊,保险公司可以提供类似投资和储蓄的保险产品,而证券衍生品又可能带有保险的一些特征,这些现象均反映出银行、证券、保险之间的业务和产品的个性差别正在淡化,而其中的共性被不断挖掘融合,使人们对机构监管模式的有效性产生疑问,尤其是对机构监管模式能否有效应对结构复杂、规模数量不断增多的金融创新产生质疑。相比较而言,统合监管模式的组织结构设计、职能划分等较传统的分业机构监管更能适应金融创新不断发展的需求。

第二,金融控股公司的出现,以其庞大的规模和复杂的业务性对分业机构监管模式提出挑战。金融控股公司在金融市场中的地位和作用的不断提高,业务涉及多个金融行业,风险比普通金融机构更分散,难以监控。而统合监管模式的制度设计是基于对全部金融业务实施监管,可能会对金融控股公司的整体风险和金融体系的系统性风险进行更有效的监管。因此,在监管金融控股公司问题上,目前普遍认为,统合监管模式比分业机构监管更具优势,能够更好地识别和监管在不同金融

子公司或部门之间转移的风险,更好地评估宏观因素对金融体系内所有领域可能造成的影响。作为统一的监管者,可以更有针对性地按照金融控股公司具有的混业经营特点,制定针对金融控股公司整体经营风险的监管政策和监管方式。

第三,监管真空或监管重叠问题的有效解决。统合监管模式下的单一监管主体可以采用功能监管的手段,对各金融行业中的同类金融行为和金融商品进行监管。这种制度设计不仅可以避免机构监管模式下容易出现的监管重叠问题,同时,还可以消除多个机构之间的监管真空,防止因机构间权责不明而产生的相互推诿,减少金融机构的监管套利行为。此外,在信息收集和利用效率上,相对简单的监管架构更能发挥规模效应和范围效应。

但是,作为一种具有权变特点的制度安排,对于任何一个国家来说,都不存在一成不变的“最优”金融监管模式。因此,统合监管模式怀疑论者提出了以下论点:

第一,统合监管机构权力制衡的缺失。由于统合监管主体需要覆盖整个金融业的多个领域,其组织规模和监管权力自然比传统的分业监管各机构大。单一的监管机构会拥有监管全部或绝大部分金融机构的权力,被喻为所谓的“超级监管者”。因此,孙涛(2002)认为,统一监管的规模经济和范围经济没有得到明确的实证检验和支持,在某种情况下,统一监管可能出现规模不经济,膨胀的权力缺乏制衡机构,易导致官僚腐化,加大监管成本,降低监管效率。

第二,统合监管模式仍存在对各金融行业监管的专业分工。监管部门之间可能产生信息交流和协调合作问题,未必能充分实现所谓的协调优势。目前实施统合监管的国家单一监管主体的内部组织架构大多仍以机构监管的不同领域为基础划分,如由银行监管部负责对银行的监管,证券监管部负责对证券业的监管,尽管这些部门同属一个机构,但在日常运作中往往互不沟通干涉,甚至以部门利益至上拒绝与其他部门合作,信息沟通的渠道和有效性不容易像机构设置之初构想的那样得到改善。

第三,统合监管监管目标偏颇。首先,统合监管的组织设计更适合对大型金融集团的监管,而金融体系中数量庞大的小型金融机构似乎被排除在外。其次,单纯功能的金融商品还是金融业的多数,但统合监管模式更有监管复杂金融产品之意。最后,金融业内各行业特点不同,但统合监管模式倾向于用标准化的模型监管金融业各子行业,过于单一的监管规则无法覆盖各业的本质属性,容易造成监管实际质量下降,影响监管的有效性。

第四,统合监管整合过程成本高昂。从分业监管模式转变为统合监管模式绝不是简单的机构合一,而是涉及机构的组织安排、规则的重新制定和人员安置等诸

多困难。一是需要大面积修改或重新立法,制定新的法律体系来替代原有分散的法律法规;二是监管人员大规模流动带来的困难,机构整合将带来监管人才的流失和流动;三是整合后的管理问题,多家监管机构的合并和组织结构、运行特点和文化方面存在很大的差异,致使出台一套可行的整合方案变得十分困难。

全面分析统合监管与分业监管的利弊(见表1),可以看出,金融监管模式本质上是个实践问题,分业监管和统合监管是一对矛盾统一体,从理论出发将无法得出金融监管的最佳模式,不同国家现行的金融监管模式都存在不同程度的问题。

表1 支持与反对统合监管与分业监管的主要观点

观点	统合监管	分业监管
支持	具有监管规模经济和范围经济,有效利用监管资源; 监管目标明确,强化监管者责任; 统合监管方法,防止监管套利; 整体监控金融体系风险; 有效监管金融控股公司和金融创新。	业务划分明确,专业性强,标准清晰; 建立行业风险防火墙,阻断风险在不同行业蔓延; 监管机构存在竞争,利于防止监管垄断。
反对	较易出现官僚主义,导致监管制衡失控; 专业分工不强,导致监管效力下降; 增加了监管机构被俘获的可能; 监管整合磨合成本高昂。	存在监管重复和监管套利,降低监管效率; 监管机构存在利益冲突; 滞后于金融创新,对金融控股公司缺乏有效监管,存在监管真空。

二、全球主要发达国家金融监管的变迁与特征

20世纪30年代,美国发生了资本主义现代史上第一次金融危机,使主要发达国家提高了对金融监管的认识,各国的监管理论和实践均发生了重大变革。美国受危机的影响最大,也最先意识到金融混业经营面临的巨大风险。银行与证券机构的混业经营会发生证券风险向银行的转移,为此,美国出台了《1933年银行法》,禁止金融业混业经营,建立了卡特尔金融体制,划分了商业银行、投资银行和保险公司三大类,商业银行经营存贷款业务,投资银行只能经营证券业务。之后,美国的改革成为效仿对象,许多国家为了尽快摆脱金融危机,有效控制金融风险,纷纷实行了金融分业经营。相应地,在金融监管领域也为适应分业经营的专业化和行业管理需要,确立了分业监管体制。

随后,商业银行的发展壮大改变了各国金融业的传统格局分布,商业银行开始占据举足轻重的地位,间接融资也成为各国最主要的融资方式,银行、证券及保险