

§ 1 问题的提出

随着现代通讯技术和网络技术的飞速发展，金融创新的日新月异，国际金融业正在以更快的步伐向全球化和自由化发展，传统的银行、证券、保险、信托等业务界限变得越来越模糊。这些都对传统的金融监管体制提出了新的挑战。1997年，刚刚上台的英国工党政府，宣布改革金融监管体制，决定把包括英格兰银行在内的原 9 家政府管理机构的金融监管职能，集中由一家新成立的金融机构管理局（FSA）承担，统一负责对英国的银行、证券、保险、投资等全部金融机构和金融市场的监管。经历金融风暴的韩国，于 1998 年 4 月将财经部、中央银行辖下的所有的金融监管工作剥离出来，成立了金融监管委员会（FSC），负责包括银行、证券、保险与其他金融改革相关的工作。1998 年 6 月日本桥本政府将大藏省的金融检查和监督职能分离出来，成立了金融监督厅。1998 年 7 月，澳大利亚政府成立澳大利亚审慎监管局，专门负责金融业的审慎监管。顺应时代发展和竞争的需要，美国于 1999 年 11 月正式颁布《金融服务现代化法》，标志着全球金融分业经营时代行将结束，合业（或混业，或称为综合）经营时代即将开始。这几个在世界上具有

重要影响国家的金融监管机构的变动引起了世界各国对金融监管模式问题的广泛关注。

面对金融结构的变化和被监管对象业务的发展，金融监管模式问题又成为许多国家和公众争论的焦点。例如，是否还需要中央银行？中央银行监管商业银行的作用如何？中央银行监管其他金融机构和市场（特别是证券和保险机构）的作用如何？货币政策与银行监管是否应当分离？应由专职机构实行分业监管还是综合机构行使综合监管？监管主体的组织结构是否主要以体制或职能为划分标准？对综合经营金融机构和分业经营金融机构的监管是否应有不同的监管体制和目标安排？现在强调的重点是金融监管模式是否影响监管目标的实现和监管效率。

每个国家的争论都反映了各国特殊的国情和目前实行的金融组织结构。近期引起这些争论的主要原因是：

(1) 在很多国家，监管机构的组织结构是根据现行金融体制的不同结构而定的。金融创新和金融组织结构的改变对目前的监管体制提出了挑战，从而引发的问题是监管的组织结构是否反映了金融组织结构的发展以及被监管对象的业务发展。

(2) 金融业务的综合发展引发了监管体制的组织结构是否与之适应的问题，并对监管机构之间传统的划分提出了挑战，同时也使监管业务更加复杂。以专职机构为基础的分业监管机构负责监管金融综合业务会不会在整体上忽略金融体系及其复杂结构的危险。

(3) 很多国家的监管目标已经变得更加复杂且范围不断扩大。日常经营监管变得更加重要。由此而产生的问题是：过多的金融机构不必要地增加了监管的复杂性、不确定性和监管成本。

(4) 金融创新和新兴金融市场的出现使金融机构和金融体系的风险特征更为复杂，特别是监管的范围不再局限于银行业。银行正在逐步失去其特点，不再是中央银行传统监管的唯一重点。

(5) 金融业务国际化、全球化的日益发展强调监管的国际标准和范围，这又给各国和国际金融监管机构的组织安排提出了新的要求。

由于以上种种原因，传统的金融监管模式正在面临挑战。中国也不例外。目前，我国的金融监管得到了广泛关注和有关方面的高度重视，金融监管工作也有很大的改进。1998年，中国保监会成立，专门负责对保险业的监管，同时中国人民银行将证券机构的监管和保险业的监管工作分别移交中国证监会和中国保监会，形成了银行、证券和保险分业监管模式。这种模式运行三年来的情况表明，我国金融监管仍存在不少问题，如：金融监管重复与遗漏并存、认识差异与操作误区同在以及不规范监管、事后被动监管的状况并未得到根本改观，与市场经济相适应的、符合我国国情的高效发达的金融监管模式尚未得到完善。因此，改革我国现行的金融监管模式，构建高效运作的金融监管模式，是我国金融监管理论与实践亟需解决的重大课题。

§ 2 金融监管模式

首先我们必须明确什么是金融监管模式。现有关于金融监管模式讨论文献都在不同的意义上使用金融监管模式的概念。广义的金融监管模式是指一国金融监管的制度安排，包括金融监管法规体系、金融监管主体结构、金融监管主体的行为方式等。狭义的金融监管模式指金融监管主体的组织结构。本文大多数情况下都是指狭义的金融监管模式。

一般来说，发达市场经济国家的现行金融监管模式是在 20 世纪初因各自的具体需要而建立的，并在不断的发展演变过程中逐步形成，因而，各国的金融监管模式有着不同的特点。近年来，一些国家减少了监管机构数量，有些国家建立了单一的全能机构；另一些国家选择了多重机构，增加了监管机构的数量。各国设立不同的组织机构反映了多种因素：历史演变、政治体制、经济体制、发展阶段、金融结构、文化传统、金融规模等。为了更好地认识和理解特定国家的金融监管模式，在正式介绍它们之前，先介绍几种金融监管模式的不同划分方式。

（一）金融监管模式的划分方法

1. 监管行为方式划分法

根据金融监管机构监管金融机构的行为方式及其与金融机构的相互关系，金融监管模式分为自律式模式、法制化模式和干预式模式。

（1）自律性模式。英国是自律式模式的代表。历史上，英格兰银行监管的特点是一种以金融机构自律监管为主，英格兰银行监管为辅，而且其监管不是依据严格的法律法规，而是通过“道义劝说”的方式劝说金融机构自觉与其合作，共同维护金融市场的秩序。这种非正式的监管方式建立在监管者与被监管者之间的相互信任与共同合作的基础之上，也只有在像英国金融市场均集中在伦敦城这种情形下才较易实行。此种监管方式的优点在于方式灵活、较有弹性，而缺陷在于人为因素比较明显。1979年，英国以成文形式颁布了《银行法》，初步确立了英格兰银行依法监管的基本框架。1998年成立的金融监管服务局统一对各类金融机构进行监管，并规定此后英格兰银行只在总体上对金融体系的安全性和稳定性负责。1987年的《银行法》和1998年金融监管服务局的成立开辟了英国金融监管走向制度化、法制化和规范化的道路。

（2）法规化模式。美国可以看作是法制化、规范化的金融监管模式的代表。美国负责金融监管任务的有多

个机构（后面有专门介绍），每个机构各自依据一定的法规开展工作，各自的职责规定得比较明确。美国这种多头监管模式，使任何一家银行都置于两家或两家以上监管机构的监管之下，这种多头监管在金融监管机构之间形成了一种相互制约和相互竞争的微妙关系，有利于提高监管质量。当然这种监管模式的缺陷也很明显，尽管各个监管机构相互合作，各有侧重，但因多头管理，仍难免存在职责重复、推诿扯皮、降低效率等情况。美国监管机构的监管方式也在不断完善，并在适当取消一些法定数量参数和比率指标、给监管官员处理具体问题更多的灵活性等方面达成了共识。

（3）干预式模式。日本是政府干预式的金融监管模式的典范。日本金融体系和监管机构独具特色，为了完成在经济上赶超发达资本主义国家的任务，日本政府对包括金融业在内的几乎全部经济部门进行了干预。日本的金融监管由大藏省和日本银行共同负责，大藏省的监管对象是所有在日本登记注册的金融机构，包括所有日本国内金融机构及其驻外机构，也包括国外银行在日本的分支机构；日本银行只对在日本银行开设往来账户或是在日本银行获得贷款的金融机构进行监管。大藏省可以超越法律对金融机构作各种行政指导，形成所谓的“护航舰队”模式。日本不透明的政府干预式的金融监管模式在日本金融自由化后遇到了很大的挑战，日本政府没有对这种模式进行及时改革，缺少金融管制的金融自由化使金融机构在获得自主发展的同时，也助长了金融投

机。大批金融机构为牟取暴利，盲目投向股票和房地产，促成了泡沫经济。20 世纪 80 年代后期日本泡沫经济破灭和接连不断的政治经济丑闻，使得日本金融体系不良资产积重难返。日本金融监管模式既不是以法制化金融监管为主，也不是以金融自律组织调控为主，更多的是政府干预。这种模式虽然在完成经济赶超任务时发挥了一定作用，但不利于形成金融业的规范经营，也不利于通过完善金融法规制度以加大打击金融犯罪力度，应该说这是导致目前日本金融秩序混乱的重要原因之一。1998 年桥本政府宣布了日本的“金融大改革”（Big Bang）后，日本的金融体制以美国为样板，取消了对金融的过度保护，以促进市场竞争，建立优胜劣汰的市场机制。

对上述三种模式的考察来看，三种金融监管模式日益趋同，各国普遍强调金融法规监管、行业约束与市场约束的结合。

2. 权力层次划分法

根据金融监管权力的分配结构和层次，金融监管模式大体可分为以下三类。

（1）一线多头型。指全国的金融监管权集中于中央，地方没有独立的权力，在中央一级由两家或两家以上的机构共同负责的监管模式。德国、日本、法国属于这种模式。这种模式反映了这些国家权力集中的特性和权力制衡的需要。

（2）双线多头型。即中央和地方都对银行有监管权，同时每一级又有若干机构共同来行使监管的职能。联

制国家因地方权力较大往往采用这种组织机构，典型的是美国和加拿大。“多头”即指联邦这一头有若干个监管机构。在州那一头，每个州各有自己的金融法规，各有自己的银行监管官员和管理机构。

(3) 集中单一型。即由一家机构集中进行监管。在历史上，这种监管模式较为普遍，这一监管机构往往是中央银行。发达市场经济国家实行的这种模式是在金融高度发达，经济金融基本实现一体化的基础上形成的，是与其完善的市场体系、高度发达的经济水平和自身拥有较大独立性的中央银行或监管当局相适应的。发展中国家采用这种模式一般是由于国内市场体系不完备，金融制度结构比较简单，客观上需要政府通过中央银行统一进行干预。

3. 功能和机构划分法

按金融业务来划分监管对象称之为功能监管，按不同金融机构划分监管对象称之为机构监管。

功能监管有许多优势。首先，它分配给每一个监管机构那些它最清楚的功能的司法裁决权。银行监管者主要关心的是确保银行系统的安全稳健，银行监管者的法定使命赋予其保护银行和存款者的功能超过保护投资者。他们在保护投资者的专业知识方面不如证券管理机构那么多，因此由证券监管机构负责监管证券业务，银行业监管机构负责监管银行业务是明智的。其次，根据功能分配监管司法裁决权，能够保证使用一致的监管理念。证券法最突出的特点之一是要要求信息充分披露，而银行

监管者关心公众对银行的信任度，因此其信息披露更倾向于保密。第三是避免监管混乱。最后它可以为竞争者创造了平等的条件。

机构监管也有许多优点：当金融机构从事多项业务时，机构监管方式使监管者易于评价金融机构的产品系列风险，评估银行资本是否充足以及经营体系能否支持所有的银行业务。尤其存在于系列金融产品之间并互相关联的风险因素越来越多时，强化机构监管意义尤其重大。实行全面的机构监管还避免了对金融机构不必要的重复监管劳动。因为银行的监管者和证券机构的监管者在履行职责时不得不检查同样的记录，干扰同样的工作人员的工作，这将产生由不同监管者引起的优先权的冲突和命令冲突。按功能和机构划分的原则，金融监管模式可作如下划分。

(1) 统一监管型（按监管主体数量划分法又称为单一全能型），即对于不同的金融机构和金融业务，无论是审慎监管，还是业务监管，都由一个机构负责监管。目前有英国、日本、韩国等 9 个国家实行这种模式。

(2) 多头监管型，即一般将金融机构和金融市场按照银行、证券、保险划分为三个领域，分别设置专业的监管机构负责包括审慎监管和业务监管在内的全面监管。

从功能和机构的组合中派生出以下三种模式。

(1) 牵头监管型。这是多头监管型的改进型。在实行分业监管的同时，随着金融业综合经营的发展，可能会存在监管的真空或业务交叉的现象，几个主要监管机

构为建立及时磋商协调机制，相互交换信息，以防止监管机构之间的扯皮推诿，特指定一个监管机构为牵头监管机构，负责不同监管主体之间的协调工作。其典型代表是法国。

这种模式的优势在于：一是目标明确。金融监管很少只有单一的目标，监管目标往往是多重的，分业监管可以对多重目标进行合理的、科学的细分。不同的监管机构在对其所属业务领域实施监管时，有特定的目标，更能突出监管的重点。同时，在人员素质和技术水平有限的情况下，专业化的监管能使监管目标得以更好的实施。二是通过合作提高监管效率。多个监管机构的存在，有可能会对有利监管对象的争夺、对交叉责任的推诿等行为，但也会促进监管机构之间的竞争，提高监管效率。通过监管机构定期的磋商协调，相互交换信息，密切配合，有可能将不利因素降到最低，又能发挥各自的优势。这种模式最大的问题是没有解决由谁来控制整个金融体系的风险，牵头监管者并不能做到控制整个体制的风险。

(2) “双峰”监管型。这种模式是设置两类监管机构，一类负责对所有金融机构进行审慎监管，控制金融体系的系统性金融风险；另一类负责对不同金融业务的监管，两类监管可以达到双重保险作用。澳大利亚和奥地利是这种模式的代表。

澳大利亚自 1998 年 7 月 1 日开始，实行了新的监管框架，所有的审慎监管交由一个新成立的机构——澳大

利亚审慎监管局负责，接替了储备银行对银行业的监管职责和保险与退休金委员会对寿险、一般保险和退休金的审慎监管。1999 年，澳大利亚金融机构委员会也将其审慎监管职责交给了澳大利亚审慎监管局，澳大利亚证券与投资委员会则统一负责市场一体化和保护消费者方面的管理，包括制定、实施市场行为标准和投资、保险、退休金、储蓄等金融产品的交易标准，以及信息披露、客户保护和市场一致性等。

这种模式的优势在于：一是与分业监管相比，它降低了监管机构之间相互协调的成本和难度，同时在审慎监管和功能监管两个层面避免了监管真空或监管的交叉、重复。二是与统一监管模式相比，它在一定程度上保留了监管机构之间的竞争和制约关系。三是在各自的领域保证了监管规则的一致性。实践的结果如何，还有待时间来检验。

(3) “伞形”功能监管型。这是美国自 1999 年《金融服务现代化法》颁布以来，在改进原有分业监管体制的基础上形成的监管模式。根据该法规定，对于同时从事银行、证券、互助基金、保险与商人银行等业务和金融持股公司实行“伞式”监管制度：即从整体上指定美联储为金融持股公司监管人，负责该公司的综合监管；同时，金融持股公司又按其所经营业务的种类接受不同行业主要功能监管人的监督；“伞式”监管人与功能监管人必须相互协调、共同配合。为避免重复监管与过度监管，“伞式”监管人的权力亦受到相当的限制，也就是

说，美联储必须尊重金融持股公司内部不同附属公司监管当局的权限，尽可能采用其检查结果。在未得到功能监管人同意的条件下，美联储不得要求非银行类附属公司向濒临倒闭的银行注入资本；但在金融持股公司或其附属公司因风险管理不善及其他行为威胁其下属银行的稳定性时，美联储有权加以干预。通过这种特殊的监管框架，金融持股公司的稳健性与效率都可以得到一定的保障。

4. 监管主体数量划分法

为了分析问题方便，更好地比较监管模式的优劣，根据监管主体的数量，金融监管模式可简单地分为以下两种类型。下面将重点讨论这种分类。

(1) 单一全能型。即由一家监管机构对所有金融机构的全部金融业务进行监管。

(2) 多头分业型。即由两个或两个以上的管理机构分别对金融机构按业务类型进行监管。

按照以上划分法，1998 年大卫·T. 卢埃林综合比较了当前 123 个国家的金融监管模式（见表 1 和表 2）。需要说明的是，表格只是为了分析问题方便，将复杂的监管机构的组织结构进行了简单的分类，现实中的监管结构安排和监管工作过程比表格描述的当然要复杂得多。因为，第一，实际监管工作并不总是如同正常组织结构描述的那样准确，而且分工界限和职责也通常与正常机构的结构存在差异。第二，当监管职责交叉时，如有些机构联合监管某个领域，各监管机构之间的协调、合作

和信息共享等程度有所不同。第三，对金融业各个部分的监管通常是由个别监管机构分担。至于实行统一监管的各个国家的经验也千差万别。

表 1 各国银行监管机构

	中央银行	非中央银行	合 计
银行单独监管	63	7	70
银得和证券统一监管	7	6	13
银行和保险统一监管	16	13	29
银行、证券和保险统一监管	3	8	11
合 计	89	34	123

资料来源：《金融参考》 2000 年第 6 期。

表 2 各国金融监管组织结构概况

监管组织结构	国家（个数）
实行单一监管机构，由中央银行监管	3
实行单一监管机构，由其他机构监管	10
实行银行、证券和保险分业监管机构	35
实行银行单独监管、证券和保险统一监管	3
实行银行和证券统一监管、保险单独监管	9
实行银行和保险统一监管、证券单独监管	13
合 计	73

资料来源：《金融参考》 2000 年第 6 期。

从这两个表格中看到，各国商业银行的监管机构和职能不尽相同。123 个国家中的 89 个是中央银行负责监管银行，占统计国家数的 72%；由非中央银行监管银行业的有 34 个国家，占 23%。123 个国家中的 70 个国家中负责监管银行的机构并不监管其他金融机构，占统计国家数的 57%；其中 7 个国家的银行由非中央银行的监管机构监管。7 个国家中央银行监管银行业和证券业，但不监管保险业。16 个国家的中央银行监管银行业和保险业但不监管证券业。银行、证券和保险业统一由中央银行监管的只有 3 家，由非中央银行监管的有 8 家。

在 73 个国家中，35 个国家对银行、证券和保险实行由特定机构分业监管，分业监管目前还是主流。现在由单一的审慎监管机构但不是中央银行负责所有的金融机构和金融市场的国家有逐步增加之势，1996 年以前，只有奥地利、挪威、瑞典、丹麦、马耳他等 5 国实行单一全能型监管，1996 年以后，澳大利亚、冰岛、英国、日本、韩国也加入此列。只有荷兰安第斯群岛、新加坡和乌拉圭三个国家实行由中央银行负责银行、证券和保险三业的统一监管。实行单一监管机构的国家，其内部组织结构也有极大的不同。

在智利、南非和斯洛伐克 3 国，银行由单独机构监管，证券和保险由同一机构监管。另外，有 9 个国家的银行和证券是由同一机构监管，而保险由单独机构监管。还有 13 个国家的银行和保险是由同一机构统一监管，而证券是由单独机构监管（见表 1）。

(二) 几种金融监管模式介绍

1. 美国模式

美国是典型的多头分业型监管模式。美国政府承担监督和管理金融机构职责的机构在联邦一级，有联邦储备体系、货币监理署、联邦存款保险公司、证券交易委员会、联邦住宅贷款管理总局、存款机构总署以及全国信用社管理总局，对银行业的监管由前三大联邦机构和州政府管理机构组成，它们各自负责某种或几种业务类型的金融机构的监管（如图 1 所示）。

货币监理署于 1863 年依据《国民银行法》设立，隶属于财政部，但对财政部保持相当大的独立性，它直接对国会报告，对国会负特殊责任。通货总监由总统任命，参议院批准，任期 5 年；该署下设银行监督、政策研究、银行检查、法律与公共事务、行政管理和经济规划与法规 6 个部。其总部设在华盛顿特区，并在全国设立了 6 个办事处，分别负责本地区金融监管事宜。货币监理署是美国国民银行的主要管理机构。

联邦储备体系是根据 1913 年《联邦储备条例》设立的，由联邦储备理事会、联邦公开市场委员会、联邦储备银行、会员银行、四个顾问委员会组成。联邦储备理事会是联邦储备体系的最高决策机构，由 7 名理事（总统任命，参议院批准，任期 14 年）组成；下设 12 个联邦储备银行，25 个分行。联邦储备银行行长由总统任命，4

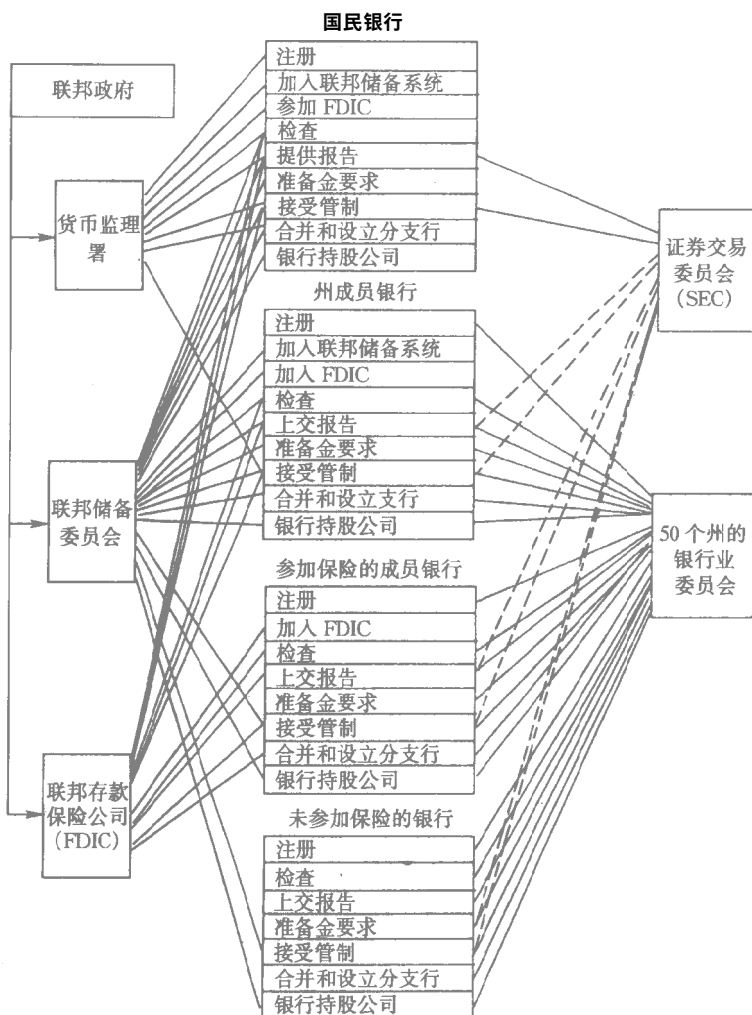


图 1 美国金融监管组织结构

资料来源：《经济评论》，亚特兰大联邦储备银行，1982年12月第

年更换一次。联邦储备理事会具有制定货币政策和金融监管的双重职能，但在日常工作中，其主要工作重点则放在执行金融监管职能上。联储的金融监管职能通过联邦储备银行对会员银行的监督管理来履行。联邦储备银行主要负责监管参加联邦储备体系的州立银行、银行持股公司和外资银行。在联邦储备银行中设有银行监督管理局，该局下设 20 个部，分别负责监督检查与评价、政策发展、会计报告管理、财务分析、法律事务、证券管理、特别调查、监督与监测、地区团体监管、跨国银行监管、信托投资、外国银行监管、外国银行注册、培训等。

联邦存款保险公司根据《1933 年银行法》设立，是美国联邦政府的一个金融管理机构，主要负责为商业银行的存款提供保险。它的最高权力机构是董事会，由 5 个监管机构的负责人组成，其中一人是通货总监。其总部设在华盛顿特区，在全国有 8 个区域管理办事处。总部下设法律、清算、银行管理、研究与战略规划、会计与公司服务 5 个部，其中清算部和银行管理部是最为核心的部门，负责控制保险基金的风险和损失或对濒临破产银行进行全面资产清算工作。为避免与货币监理署和联储的重复监管，联邦存款保险公司主要负责未加入联邦储备体系的投保银行的监管。

为了协调上述各管理机构之间的关系，根据 1978 年《金融机构管理和利率控制法》，国会批准设立了联邦金融机构检查委员会（The Federal Financial Institution Ex-