

# 英国金融服务监管及其对我国的借鉴

李敬伟<sup>1</sup>, 周仲飞<sup>2</sup>

(1. 对外经贸大学 国际贸易问题研究所, 北京 100081; 2. 上海财经大学 法学院, 上海 200433)

**摘 要:** 本文详细地介绍了英国金融服务监管署成立的背景、运作程序及其职责, 探讨了功能性监管和统一监管体制的优劣, 并提出了我国对金融集团监管的一些建议。

**关键词:** 金融服务监管; 金融集团; 统一监管者

2001 年 12 月 1 日, 英国《2000 年金融服务与市场法》(Financial Services and Markets Act 2000, 以下称 FSMA) 生效实施, 这就意味着英国金融服务监管署(Financial Services Authority, 以下称为 FSA) 可作为英国金融市场的统一监管者, 名副其实地按照 FSMA 对其整个金融市场和金融服务行使监管职能。

## 一、英国 FSA 成立的背景

从历史上看, 英国立法并没有规定银行业、证券业和保险业必须分业经营。但是, 在事实上, 这三个行业的经营被严格地限定。如在伦敦股票交易所, 任何非会员的金融集团或银行集团不能全资或作为大股东拥有会员企业。1982 年, 非会员企业只能拥有会员企业 19% 的股份。1986 年, 英国证券市场发生了三个关键性的变化。第一, 1986 年 3 月 1 日, 修改了交易所的所有权规则, 允许非会员企业可以全资拥有会员企业的股份。第二, 1986 年 10 月 27 日, 取消最低交易佣金的规定。第三, 允许交易商兼有做市和经纪的双重身份, 取消做市和经纪不能同兼的做法。其中所有权规则的变化对伦敦金融市场结构的影响是巨大的。因为到 1986 年底, 在交易所 200 多个会员企业中, 有一半已成为大型金融集团的成员企业。这意味着证券业务和银行业务已经在新建立的金融集团公司中得以结合, 使延续了 300 多年的分业经营名存实亡。但是, 即便如此, 当时的银行监管机构——英格兰银行仍要求银行必须成立子行从事证券或保险业务, 而银行本身不能直接从事这两项业务。

在监管方面, 英国仍然是实行分业监管。证券和投资监管局(Securities and Investments Board) 根据《1986 年金融服务法》负责监管证券和投资业务, 而英格兰银行根据《1987 年银行

收稿日期: 2001-12-25

作者简介: 1. 李敬伟(1965-), 男, 对外经贸大学国际贸易问题研究所助理研究员; 2. 周仲飞(1963-), 男, 上海财经大学法学院副教授。

法》负责监管银行业务, 保险业务则由英国贸工部的保险局监管。也就是说, 当时英国的监管是一种功能性的监管, 而不是机构性的监管, 出于不同的监管目的, 对一个金融集团的不同业务部门分别实施监管。

1997年英国工党上台后, 对英国金融监管体制进行了实质性的改革。1997年5月, 财政大臣 Gordon Brown 宣布把证券和投资监管局改名为金融服务监管署(FSA), 并且由FSA监管英国所有的金融服务和金融市场。改革骤分两阶段进行: 1998年6月以前, 首先将英格兰银行有关银行的监管职责逐步转移到FSA; 然后在2001年12月1日FSMA正式生效实施后, 将其其他机构, 如个人投资署、投资管理监管组织、证券和期货管理局、房屋按揭委员会等的监管职责全部划归到FSA。

这种改革的理由是, 在当今金融市场上, 政府对金融服务多样化和准入限制的放松, 对不同金融机构之间互相持股的认可, 以及金融创新和科技进步、竞争加剧等, 使得不同种类的金融服务之间的界限已经变得非常模糊。银行、证券公司、保险公司之间的兼并导致了許多金融集团的产生。金融集团的产生说明了金融机构通过内部发展已扩展到了新的领域, 如保险公司建立银行, 或者银行创设保险公司; 保险公司销售投资产品, 银行建立证券公司和基金管理业务, 等等。另外, 越来越多的企业被允许进入金融服务业, 如金融零售业, 向他们的客户提供了一系列金融服务, 包括银行业务、养老金、保险和基金管理。到1998年初, 汇丰和皇家苏格兰银行等被赋予从事五项受监管的活动, 即存款、保险、证券和公司融资、基金管理、把投资产品销售给他们的客户或提供咨询, 还有其他13个机构可以从事其中的4项活动。这样传统上某个金融机构与其独特的业务范围之间那种相对应的关系被打破了, 从而增加了金融监管的复杂性。因此, 英国新政府认为原有的监管体制是低成本、低效率, 不适应金融市场的现状, 而采用统一监管者的金融监管体制是很有必要的。

## 二、FSA的性质和结构

FSA是一个独立的非政府机构, 它是由受监管的金融机构担保并提供经费来源的有限公司。FSA的经费主要来自两方面: 一是向那些他们有直接法定监管义务的金融机构收取费用; 二是其他监管机构, 如个人投资署、投资管理监管组织、证券和期货管理局等缴纳的费用(由于FSA代为它们履行监管职责, 因此需向FSA支付费用)。在FSMA于2001年12月1日生效, FSA负责整个监管活动后, 他们的资金主要来自于被监管机构所交纳的费用。FSA对财政部负责, 通过财政部从而对议会负责。根据法律, FSA必须每年向财政部报告自己实现法定目标的情况。财政部再把FSA的报告再呈交议会。

FSA理事会成员由财政部任命。目前, 理事会由1名会长、3个处长和11个非执行成员(包括首席非执行成员和副会长)组成, 其中英格兰银行负责金融稳定的副行长是当然的人选。虽然理事会成员在将来会发生变化, 但FSA必须保证理事会大多数成员是非执行成员。FSA已经建立了一个全部都是非执行成员参加的委员会。非执行成员委员主席则由财政部从其成员中任命。非执行成员委员会的职责是: (1) 检查FSA在履行其职责时是否根据理事会的决定, 以最有效和经济的方式使用其监管资源(人力、物力和财力); (2) 检查FSA内部控制是否能保证其从事恰当的监管活动; (3) 确定理事会会长和执行成员的报酬。对于上述第(2)项和第(3)项职责, 非执行委员会可以采用建立分委员会的方式来实施。每个分委员会的主席由非执行委员会主席兼任; 其成员也可以包括非委员会成员。非执行委员会有关履行其职责的报告, 必须包含在FSA向财政部递交的年度报告中。

FSA 的日常活动由理事会具体实施。目前,理事会下设总办公室,消费者、投资和保险处,存款机构和市场处,以及监管方法和风险处。FSA 大约负责监管 11 000 家金融机构,包括交易所和清算机构。FSA 把金融机构划分为五种类型,即存款机构、保险公司、投资公司、大型金融集团、市场和交易所。而这五种类型具体划归的监管部门为:保险公司和投资公司由消费者、投资和保险处负责监管;存款机构、大型金融集团、市场和交易所则由存款机构和市场处负责监管。除此之外,它们还行使许多其他职能,如制定审慎监管标准,管理与上市有关的活动,制定行业标准,保护消费者利益等等。

对于少数大型金融集团,FSA 正在尝试集团监管(Group Supervision)的方法,即由存款机构和市场处属下的大型金融集团部负责监管。根据这种监管方法,金融集团部负责监管有关金融集团各职能机构的所有活动(银行、证券和保险业务)。小型金融集团的各职能机构仍按其业务性质由 FSA 的不同部门进行监管。为此,FSA 已经采用了主监管(Lead Supervision)的做法,由一个部门负责协调各个监管职能部门的各项监管措施。

### 三、FSA 的职权

1. FSA 的权力。FSMA 授予 FSA 一定的立法权。但这种立法权仅限于制定监管规则和行业业务守则,发布指导性原则和标准。具体而言,FSA 的主要权力有:对三个行业(银行、保险和投资业)企业的授权;对在这三个行业从业人员的资格和能力的审查和批准;信息收集和调查;对金融机构实施干预,如某企业必须停止某项业务;对违规企业或个人进行处罚。

2. FSA 的法定目标。FSMA 规定了 FSA 的法定目标,FSA 的所有监管活动都是围绕着能否实现这些法定目标来进行的。根据 FSMA,FSA 的监管目标是维护公众对英国金融制度的信心;促进公众对金融制度的了解;向消费者提供适当的保护;减少各类金融犯罪。

公众的市场信心是任何成功的金融体制的基础,只有人们对金融市场有信心,才愿意在金融市场上从事交易,并使用金融机构提供的各种服务。维持市场信心的目标可以通过下列两种方式达到:一是预防金融机构、金融市场崩溃,从而避免由此产生的对英国金融制度的重大损害;二是向公众宣传树立有关金融市场信心的依据,这包括明确地阐述监管者能做什么和不能做什么。另外,维护市场信心并不意味着金融机构不能倒闭。一般政府在决定是否去拯救濒临倒闭的金融机构时,主要考虑该金融机构在整个金融体制中的地位和作用。只有那些倒闭会对整个金融体制产生系统性风险的金融机构,政府才会采取措施挽救它们。

由于许多消费者不能全面了解金融制度、金融产品和服务,因此他们有可能无法以合理的价格得到适当的产品。FSA 必须丰富公众的金融常识,并向消费者提供完整的信息和咨询。

FSA 负责向消费者提供适当的保护。消费者在他们的金融事务中面临的主要风险有:审慎风险(Prudential Risk),即金融机构倒闭的风险,如机构因为虚弱或无能的管理或缺少资本而倒闭;欺诈风险(Bad Faith Risk),即来自于金融机构的欺诈或没有及时披露相关信息等的风险;复杂性风险(Complexity Risk),即消费者签订了他们不了解或并不适合他们需要的金融产品或金融服务的合同;业绩风险(Performance Risk),即消费者从事某项投资而没有达到所希望的回报的风险。FSA 可以在认定和减少审慎风险、欺诈风险和复杂性风险等方面发挥作用,但保护消费者免受业绩风险则不是 FSA 的责任。因为这个风险是投资市场固有的,金融机构向消费者推荐这些产品时,应该已向消费者解释其中存在的风险。

如果金融机构被犯罪分子所利用,那么对消费者权益和公众对金融市场的信心将会造成严重伤害。因此,FSA 有责任尽可能减少和防范金融机构的各种金融犯罪。FSA 必须在预防

洗钱、欺诈和内幕交易等犯罪活动方面发挥重要的作用。

在实现上述目标时, FSA 要遵守以下原则: 以最经济和最有效的方式利用监管资源; 发挥被监管金融机构管理层的责任; 对监管措施的成本和效益进行分析; 允许金融创新; 提高金融服务和金融市场在国际上的地位和竞争力; 鼓励金融机构之间的合法竞争。

#### 四、FSA 的运作程序

FSA 已经发展了一套新的运作框架, 目的是在于认定那些是阻碍 FSA 实现法定目标的主要风险, 从而制定与新的监管方法相协调的风险处理方案。FSA 的运作包括六个步骤: 认定风险, 评估风险并确定风险的轻重缓急, 制定监管措施, 分配监管资源, 实施监管措施以及绩效评估。这六个步骤运作框架把 FSA 的法定目标和他们的监管活动紧密地结合起来。

1. 认定风险。在第一阶段, 对实现法定目标可能会产生的风险进行认定。为此, FSA 会利用各种手段收集信息, 包括在监管过程中, 通过与消费者直接接触, 以及通过经济和市场监测收集情报。FSA 还会对行业和消费者进行经常性的集中考察, 并采用市场研究、与有关人士讨论以及秘密访问等方法收集相关信息。

2. 评估风险, 确定风险的轻重缓急。在认定各种风险后, FSA 在第二阶段将对这些风险进行评估, 并在此基础上对需要优先防范的某些主要风险安排监管措施。FSA 采用的风险评估方法是适用于所有业务的标准风险评估方法。这种方法是根据许多概率和影响因素对风险进行打分。概率和影响因素的结合可以测算出对 FSA 实现法定目标所存在的主要风险。其公式是, 应优先防范的风险= 概率 × 影响。根据这个公式, FSA 可以确定优先防范哪些风险, 以便安排相应的监管措施。

3. 制定监管措施。一旦 FSA 对风险进行了评估并找出了需优先规避的风险后, 下一阶段就是对最重要的风险制定监管措施。对于某种特定风险, FSA 可采用多种监管手段, 根据“良好监管”(Good Regulation) 原则选择最适合的监管措施。目前, FSA 倾向于采用主题监管(Thematic Regulation) 的方法, 即每年选择一些监管重点。

4. 分配监管资源。FSA 理事会在制定年度计划时, 要安排监管资源的分配。在制定资源分配计划时, 理事会首先考察上年度 FSA 在实现法定目标方面的整体表现, 即考察最初制定的目标是否达到。然后, FSA 会取消某些无效果的监管措施, 推广经实践检验是有效的监管措施; 同时, 也将相似风险所采用的不同方法加以比较, 以发现最有效和最经济的监管措施。

5. 实施监管措施。FSA 在实施监管过程中采用的监管措施可被划分为两大类: 第一类是指那些对消费大众或全体金融机构或金融服务行为有影响的监管措施。对消费大众有影响的监管措施包括: 信息披露、消费者教育、投诉处理机制和巡视员制度、赔偿制度、公开声明和对某些产品的审批。对整个行业有影响的监管措施包括: 培训和提高能力计划、规则制订、市场监督和参与国际监管活动。第二类是指那些对单个机构或个人行为有影响的监管措施。它包括: 对机构的授权和对从业人员的审批; 申请禁止令和起诉; 对金融机构实施现场和非现场检查、调查、干预和惩戒以及向法院要求金融机构补偿消费者损失的命令。

6. 履行职责评估。FSA 运作的最后阶段是对其所履行的职责作出评估, 依据上述四项法定目标, FSA 设计了许多评估指标进行有效的评估, 以确定其监管活动在实现法定目标时, 是否在整体上有效和符合“良好监管”的原则。

#### 五、对我国金融监管的借鉴

由于机构性监管和功能性监管都有各自的缺陷, 尤其是它们无法适应当今金融集团蓬勃发

展的形势。因此,英国以及其他国家建立了统一监管者体制,把银行、证券和保险业的监管置于同一个监管机构之下。目前,我国金融集团已经出现,如中国信托投资公司、平安保险公司、光大集团和华夏集团。目前对于它们实行的是功能性监管,即这些公司的银行、证券和保险业务分别由中国人民银行、证监会和保监会监管。功能性监管的好处是可以减少不同监管机构的重复监管,对不同金融机构所从事的同一业务可以实施公平监管。但是,功能性监管的缺陷是无法了解有关机构的整体风险和清偿力。另外,金融机构之间的业务划分变得不清晰,实际上往往是由于其业务性质难以被界定属于何种领域,所以功能性监管也未必使各项功能各有所管。尤其是对于金融集团,功能性监管不但使同一集团的不同机构不得不接受不同监管机构的监管,增加了监管成本,而且其中的任何一个监管机构都不能全面了解集团的整体状况。

我国对金融集团的监管是否也可以采用统一监管体制?笔者认为,对金融集团的监管并不一定要采用统一监管体制。美国《1999 Gramm Leach Bliley 法》(又称《金融现代化法》)对金融控股公司仍然沿袭了功能性监管方法,即在金融控股公司里,银行业务由银行监管机构来监管,证券业务由证券交易委员会(Securities and Exchange Commission, SEC)来监管,而保险业务则仍由州保险委员会监管。但是,美联储被赋予了“总监管者”的职责,它有权对每个控股公司及其子公司实施监管。

然而,英国 FSA 的监管运作在许多方面是值得我们借鉴的。首先,我国的立法必须明确规定监管机构的监管目标。由于监管资源(人力、物力和财力)有限,因此所有监管资源应该用来实现监管目标。这就要求树立风险监管的主导思想,这里的风险监管不是指对特定金融机构的风险监管,而是指要注重防范那些影响实现监管目标的风险。其次,监管机构应根据金融机构对实现监管目标可能产生的风险,对金融机构进行分类,从而把大部分监管资源用到那些风险较大的金融机构身上。由于金融机构对实现监管目标所产生的风险是经常变化的,因而对金融机构的分类也应定期进行。再者,监管机构在实施监管措施时,应该进行成本-效益分析。任何一项监管措施都是有成本的,包括监管机构实施监管本身所产生的成本,以及金融机构的遵守成本(在遵守各项监管措施时金融机构需要花费成本),这些成本的总和应该要小于其所产生的效益。现实中,虽然监管效益很难量化,但应该在成本-效益的框架下,鼓励金融机构的金融创新。最后,法律应该明确规定监管机构负有一个重要的职责,即要提高普通消费者的金融知识。一个安全而稳健的金融制度不但要依靠监管机构的有效监管,还要依赖市场约束。市场约束取决于信息披露和公众的金融意识。提高全体民众的金融意识应该是监管机构责无旁贷的义务。

#### 主要参考文献:

- [1] Briault, Clive. The Rationale for a Single National Financial Services[J]. Financial Services Authority, 1999, (5).
- [2] FSA. A New Regulator for the New Millennium[R]. 2000, (12).
- [3] FSA. Building the New Regulator(Progress Report 1)[R]. 2000, (12).
- [4] Goodhart, C. A. E. .Financial Regulation: Why, How, and Where Now? [R]. Routledge, London, 1998.
- [5] Greenspan, Alan. Remarks at the Annual Convention of the Independent Bankers Association of America [R]. 1997-03-22.
- [6] Norton, Joseph. Financial Sector Law Reform in Emerging Economies[M]. British Institute of International and Comparative Law, 2000.
- [7] Shull, Bernard. Financial Modernization Legislation in the United States: Background and Implications[J]. UNCTAD, 2000, 10(105).