



您的位置：首页 - 文章选登

英国金融监管体制的改革及启示(黎和贵；2003年9月29日)

文章作者：黎和贵

1997年5月20日，布莱尔工党政府成立了金融服务监管局(Financial Services Authority，以下简称FSA)，取代了原来由9家主要的监管机构和若干法律构成的多头金融监管体系，统一行使对银行业、保险业、证券业的监管职能，从而成为英国整个金融行业唯一的监管局。英国金融监管模式的改革，对英国和全球金融业的发展都将产生深远的影响。我国正在进行金融监管体制的重大改革，从英国金融监管体制改革中也许能获得有益的启示。

一、英国金融监管模式改革的背景

1、国际背景。(1)1988年巴塞尔协议签约国就有关监管银行以风险为基础的基本义务，要求各签约国扩大监管范围，把市场风险包括进去。(2)1992年欧洲统一市场形成后，欧盟又为银行与金融业做出了许多新的规定，包括银行自有资金情况、偿债能力的比例、资本构成情况(利率风险、汇率风险)等等。(3)欧盟拟通过一种互相承认监管的制度以避免双重监管。英国率先建立金融活动统一监管的体系，一方面可以提高监管的效率，减少交叉监管造成的摩擦、漏洞与办手续的时间；另一方面通过专业监管，可以比较各种机构的投资及风险，有助于及早发现投资风险的苗头，减少系统风险。

2、政策背景。(1)混业经营的程度不断加深。自20世纪80年代以来，以新型化、多样化、电子化为特征的金融创新，改变了英国传统的金融运作模式。1986年以后，英国的专业银行各显神通，或通过自己下设的分公司、子公司蚕食其他专业银行业务，或钻政府政策的空子，经营本来不属于自己范围内的业务，各银行之间的业务分工不再明确。混业经营的日益发展，使英国成为全球金融业混业经营程度最高的国家之一。(2)分业监管的缺陷日渐暴露。1998年6月1日之前英国实行的是“分业监管”，分业监管虽然表面上无所不包，但一个金融机构同时受几个监管机构政出多门的“混合监管”，不仅成本增加，效率降低，监管者与被监管者之间容易产生争议，而且某些被监管者可以钻多个监管者之间信息较少沟通的漏洞，通过在不同业务类别间转移资金的方法，转移风险，人为地抬高或降低盈利等方法，以达到逃税、内部交易甚至洗黑钱等目的。20世纪90年代中期以后分业监管有效性的降低，使英国朝野上下对改革金融监管模式，逐渐有了较为统一的认识。(3)银行倒闭事件拉响了分业监管的警钟。1984年10月发生的曾一度引起国际轰动的约翰·马修银行倒闭事件(即所谓“JMB”事件)，对银行分业监管产生了很大的冲击。1988年国际贸易与信贷银行的破产加剧了对分业监管的反思。1995年英国的老字号银行巴林银行因为新加坡分行在亚洲投资失手，出现数亿英镑的损失而宣告破产，最终被荷兰一家银行收购。事件发生后，英国舆论哗然，认为金融监管不力，监管机构应该检讨。从此，英国开始总结金融监管体系问题，认为由央行监管银行的金融活动有一些固有的弊端，必须进行改革。

二、英国金融监管改革的主要举措及简要评价

1、成立统一的金融监管组织。为克服分业监管的弊端，提高金融监管效率，英国成立了世界上最强有力的金融监管机构——金融服务监管局(FSA)。FSA是英国整个金融行业唯一的监管局，其内部职能部门设置分为金融监管专门机构和授权与执行机构两大块。前者包括银行与建筑协会部、投资业务部、综合部、市场与外汇交易部、退休基金检审部、保险与友好协会部；后者有授权部、执行部、消费者关系协调部、行业教育部、金融罪行调查部、特别法庭秘书处。FSA的目的和任务主要有：(1)保持公众对英国金融系统和金融市场的信心；(2)向公众宣传，使公众能够了解金融系统及与特殊金融产品相连的利益和风险；(3)确保为消费者提供必要的保护；(4)为发现和阻止金融犯罪提供帮助。FSA作为英国唯一的、独立的、对英国金融业实行全面监管的执法机构，拥有制定金融监管法规、颁布与实施金融行业准则、给予被监管者以指引和建议以及籍以开展工作的一般政策和准则的职能。这种改革有三重意图：一是让金融监管机构更加独立，不受政府更迭的影响；二是让中央银行只负责货币政策，控制通货膨胀，金融监管只负责金融市场稳定，互相不干扰，责任明确；三是统一金融活动的标准，按风险分类，无论是银行、保险公司、住房基金还是证券公司，同类活动服从同类的法律与监督。

2、颁布权威的金融“基本法”。2000年6月，英国女王正式批准了《2000年金融服务和市场法》。这是一部英国历史上议院对提案修改达2000余次，创下修改最多记录的立法，也是英国建国以来最重要的一部关于金融服务与监管的法律，它使得此前制定的一系列用于监管金融业的法律法规都为其所取代，从而成为英国规范金融业的一部“基本法”。“基本法”的颁布取得了七个方面的成绩：①英国金融稳定政策的组织架构良好，包括由英国财政部、英格兰银行和金融管理局人员组成的英国金融稳定常务委员会运行良好；②有关主管部门重视政策透明问题；③支付和证券清算系统的监控工作最近几年里有了明显的改善；④英国对银行和证券业的监管有力；⑤对保险业的监管不断加强；⑥重视系统性监测和结构性问题的分析；⑦反洗钱和打击金融恐怖活动方面的法规、机构设置和监管机制完整。

3、树立全新的金融监管理念。监管理念即监管哲学，指的是金融监管的指导思想及基本原则，如监管尺度的“严”与“宽”、“松”与“紧”等。改革后的英国金融监管，不能一概而论是更松了还是更紧了，FSA的基本原则是围绕风险管理这个核心，对不同的金融机构采用“量体裁衣”式的有效金融监管。FSA对英国的银行业，将采用以风险控制为基础的监管原则，并根据《巴塞尔资本协议》的规则和要求制定英国银行业的实施法规。

三、英国金融监管体制改革的几点启示

1、从表面上看，英国政府取消9家监管机构而成立FSA是机构上的改革，而从本质分析，应是监管职能的设计与调整。因为机构的增设不能解决根本问题，而解决问题的始终是机构所具有的良好监管职能。机构与职能的关系如电脑中硬件和软件的关系一样，机构是硬件，职能是软件，而没有软件的电脑最终不过是一堆废铁。对于中国金融业的监管来说，最关键的问题应该是金融监管当局设计和落实明确而有效的监管职能。

2、科学有效的金融监管体制应该既是学习外国经验同时又是从我国国情出发、既在技术上可行又在成本上经济的体制。英国选择统一监管有其深刻的历史背景。而现阶段我国仍处于社会主义初级阶段，经济不发达，市场经济体制还在不断建立和完善的过程中，尤其在金融市场体系不健全、不发达的条件下，金融配置资源的能力不强，潜在的金融风险较大，商业银行和其他金融行业的自我约束力不足，所以我国目前不宜过快推行统一监管，而应维系分业监管的格局。众所周知，统一监管必须具备四个条件：一是具有完善的法律体系；二是金融机构具有很强的自我约束和内部控制能力；三是监管体系必须有明确的责任划分、顺畅的协调机制、合理的制度安排以及快速的反应操作；四是具有较高水平的复合型优秀监管人才。若不顾条件，脱离实际盲目乐观，急于从分业监管向统一监管过渡，最终只能是削弱不同监管主体之间的竞争力，诱发权力垄断和官僚主义，致使统一监管的潜在优势丧失。

3、分工与协作的和谐统一。英国传统的金融监管体系中有8个监管法律、9家监管机构，导致审批程序多、监管政出多门等弊端。为克服上述弊端，英国在FSA成立不久就发布了《财政部、英格兰银行和金融服务局之间的谅解备忘录》，为英国金融监管体制改革后财政部、英格兰银行和金融服务局之间分工协作建立了制度性框架。同样在我国，人民银行、银监会、证监会和保监会之间建立稳定的信息沟通机制和双边及多边紧急磋商机制，这对顺利推行货币政策和开展金融监管具有重要意义。为了防止人民银行、银监会、证监会和保监会的协调机制流于形式，应当将协调机制通过立法的方式有效固定下来。

4、权力制衡不可缺少。英国“金融服务和市场特别法庭”的成立再一次告诉我们：权力必须受到监督，失去监督的权力必然导致腐败。在我国，金融监管的权力制衡应包括两个方面：一是对金融监管部门的监管权力必须接受有关部门的监督。当被监管单位对监管部门的处罚不服时，应该有不同系统的单位受理申诉，而不应该由金融监管部门的上级受理，以确保执法的公平公正公开；二是针对农村信用社归地方政府管理的现实，应赋予金融监管部门有权否决地方政府可能随意撤换信用社领导的权力，以尽量减少来自地方政府对金融的行政干预。

文章出处：《金融时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所