

金融业组织形式变迁与金融监管体系选择：全球视角 与比较分析*

陈雨露 马勇

（中国人民大学财政金融政策研究中心，中国人民银行成都分行）

摘要：本文以全球范围内的金融监管体系基本框架为基础，对金融业组织形式变迁（从分业走向混业）过程中的监管模式变迁及发展趋势进行了全面的对比分析。结果表明，伴随着混业经营的发展，当前全球范围内主要国家和经济体的监管变革呈现出越来越明显的一体化特征，从分业监管框架发展至统一（综合）的监管框架逐渐成为大势所趋。

一、全球金融监管体系的基本框架：模式分类与效力对比

著名金融经济学家、伦敦经济学院教授、英格兰银行货币政策委员会的Goodhart（1998）认为，金融监管结构模式可依据三个不同的准则设立：一个是根据金融机构的特点；另一个是根据金融机构的业务功能；第三个是根据监管目标。由于国情各有不同，世界各国金融监管体制在具体形式上也呈现出多样化特征。目前，理论文献大多将金融监管体制概括为三种模式：基于金融部门观点的“机构型监管”、基于金融功能观点的“功能型监管”和基于金融监管目标的“目标型监管”。

（1）机构型监管：高度专业化模式

机构型监管（institutional regulation and supervision），又称“部门监管”（regulation and supervision by sector），主要是按照被监管者（即金融机构）的类型设立监管机构，不同的监管者分别监管各自领域的金融机构，互不交叉，某一类型金融机构的监管者无权监管其它类型的金融机构。这种监管模式体现了“人盯人”思想，其特点是监管高度专业化，易全面了解被监管者的整体状况。由于专业监管机构负责不同的监管领域，职责明确，分工细致，从而有利于达到监管目标，提高监管效率。从金融监管的发展历程来看，各国金融监管体制基本上是基于机构监管原则而设立的。典型的机构型监管模式见下图1。

*本研究得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“现代金融体系下银行混业经营的风险与监管体系”（05JJD970027）资助。

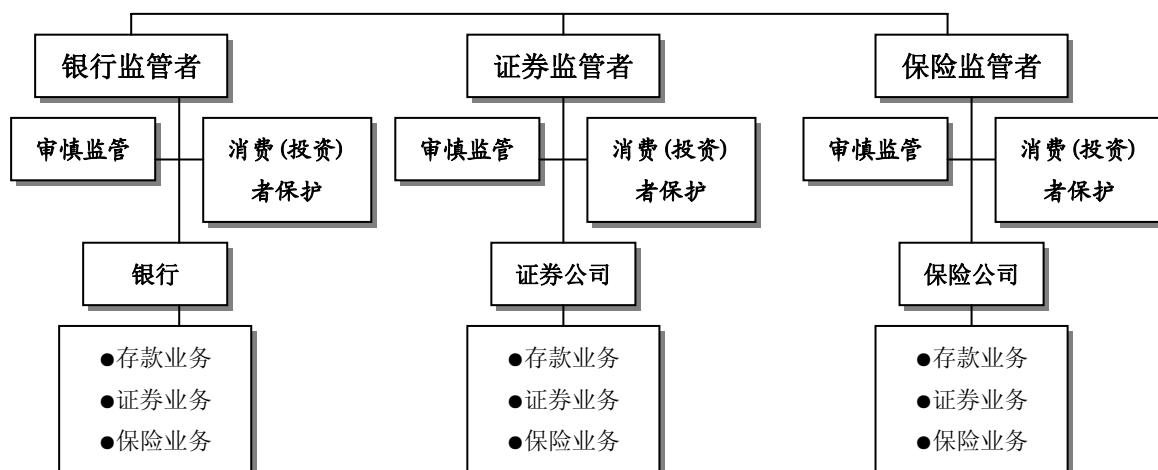


图1 机构型监管模式

一般而言，当金融结构比较简单，或者金融结构本身被严格划定的时候，按照分业监管建立以来的机构型监管模式，对于防范金融风险、提高金融效率有一定积极意义。机构型监管基于对不同类型金融机构的性质差别认识，致力于单个机构的具体状况，避免了重复监管，同时也成为审慎监管模式的重要选择。

但是，当金融结构趋于复杂，金融机构的功能边界逐渐模糊，金融创新和金融衍生产品大量出现的时候，机构型监管模式的有效性前提也受到了侵蚀：由于“金融百货公司”的出现，使得整个金融体系的联系，由以前主要的、关键的宏观层面，拓展到一个更为深入的微观层面：证券公司、银行和保险公司，除了受到宏观因素的共同影响之外，还将受到自身内部因素的影响。实际上，在进入混业经营时代以后，分业监管模式的缺点也逐渐暴露出来：第一，多重监管机构之间难于协调，可能引起“监管套利”（supervisory arbitrage，即被监管对象利用“监管真空”逃避监管），若设立多重目标或不透明的目标，容易产生分歧，使被监管对象难于理解和服从；第二，由于每一个机构监管者都要对其监管对象所从事的众多业务进行监管，它就必须针对每一类金融业务（银行、证券和保险业务）分别制定并实施监管规则，这对社会资源而言是一种浪费（Goodhart, 1998）；第三，当各金融机构提供类似的金融服务和产品时，如果受不同监管者的管辖，那么潜在的监管程度及相关服从成本就可能存在很大差别，这将导致某些金融机构在获得“制度补贴”的同时，另一些金融机构面临越来越低的利润边际。从这个意义上讲，机构型监管可能难以解决金融机构之间的公平竞争问题。

（2）功能型监管：动态适应性模式

所谓功能型监管（functional regulation and supervision），即基于金融机构的基本功能而设立监管机构：凡是同一业务活动，不管由谁来做，均归一个监管机构监管。功能型金融监管的概念主要源于金融体系的“功能观点”学说。Merton&Bodie（1993）曾指出，金融体系的功能主要包括清算和支付结算功能、聚集和分配资源的功能、在不同时空之间转移资源的功能、管理配置风险的功能、传递信息的功能以及解决激励问题的功能，而金融功能比金

融机构更具稳定性，因此，对金融功能的考量应优于组织结构。总的来说，功能型监管将分散于不同机构的同一业务由同一机构监管，能够节约监管资源，适合金融混业经营背景下的监管体系选择。典型的功能型监管模式见图 2。

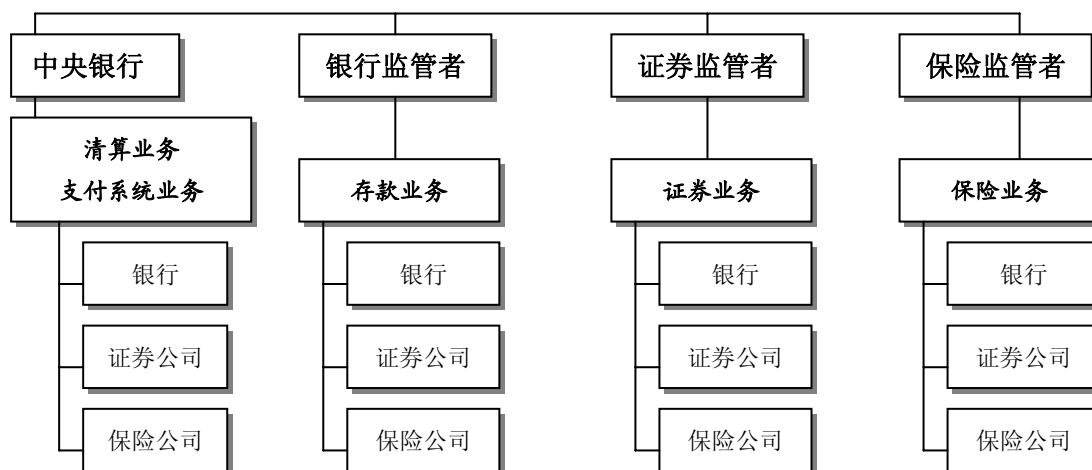


图 2 功能型监管模式

根据 Merton & Bodie（1993），基于功能观点的金融监管体系比基于机构观点的金融监管体系更便捷有效。这主要是基于以下几个方面的考虑：（1）稳定性。交易技术的发展和交易成本的降低推动了金融市场的发展，尽管创新性的金融产品种类繁多，但从功能的角度看却具有相当的同质性和稳定性，因此，基于功能观的监管政策的制定与执行将更加稳定有效。

（2）预见性。功能观点着重于预测未来实现中介功能的组织结构，而不是试图保护现有的机构形式，因而政府可以基于这些预测设计相应的监管方案，使监管机制更具灵活性。此外，从功能的角度从事监管，有利于促进金融机构组织进行必要的变革。

当然，功能型监管作为一种理论模式尚仍处于探索阶段，现实当中也很难找到完全与之相对应的案例（OECD，2002）。Goodhart（1998）等指出，在纯粹的功能型监管体制下，各监管机构很难对金融机构的整体情况有一个全面准确的认识，尤其是金融机构的整体管理水平、风险水平和清偿能力，这将对金融系统的稳定性产生负面影响。伴随功能型监管的另一个问题涉及监管成本的增加。Giorgio&Noia（2001）认为，业务多样化的金融集团可能面临多个以业务为界线的专业部门的监管，而且随着金融机构的功能增加，它所面临的监管者也越多，监管成本也会相应增加。还有部分学者指出，由于机构有扩张的内在冲动以及代理问题的广泛存在，功能观点可能导致一定程度的过度监管（监管滥用）及监管套利：一方面，监管部门依据功能观点，试图扩大其监管的范围，将许多原本不属于自己监管的机构和业务划归自己名下；另一方面，各金融机构则以功能观点为依据，力图使自己向监管较松、限制较少的领域靠拢，以尽量减少政府的监管和干预（Jackson，1999）。

（3）目标型监管：“第三条道路”

为了避免机构型监管和功能型监管的种种不足，Taylor（1995）和 Goodhart 等（1998）

提出了依据金融监管目标（regulation and supervision by objectives）设计监管体制的思路。根据这种思路，设立监管结构的最终评判标准应当是这种监管模式在实现监管目标方面体现的效率性和有效性，因此，应当根据监管目标设立监管结构（Goodhart 等，1998）。目标型监管的支持者提出的理由主要包括：第一，只有将监管目标明确定义，并将实现监管目标的责任明确地委托给监管机构，监管才可能有效进行，也才能讨论监管责任制的有效性和透明度；第二，当各监管目标之间产生冲突时，需要找到冲突解决办法，只有当监管机构明确各自的监管目标时，才有可能产生明确的内部控制重点；第三，批发和零售金融业务之间的本质差异客观上要求采用不同的监管方法，单一监管机构虽然也可以通过内部监管分工解决这个问题，但会增加内部交易成本，而让不同的监管机构分别监管批发和零售金融业务似乎是更有效率的选择；第四，对审慎、系统风险、商业行为等方面的监管，涉及到不同监管方法和文化的一致性问题，单一监管机构能否有效地解决这些问题尚不清楚。正是由于上述原因，Goodhart 等认为，监管体制应该以监管目标为基础，一个可能的模式是建立这样一个包括下述结构的监管体系：系统风险监管机构、审慎监管机构、零售金融业商业行为监管机构、批发金融业行为监管机构、若干自律组织和竞争监督机构（1998）。因此，金融监管体制的最佳评价标准，应当是这种监管模式在实现监管目标方面所体现出的效率性和有效性。

A、Taylor 的“双峰式”金融监管体制

Taylor 提出的“双峰式”（Twin Peaks）金融监管模式认为，金融监管的目标主要有两个：一是针对系统性风险进行审慎监管，维护金融机构的安全和金融体系的稳定，防止系统性的金融危机；二是针对金融机构的机会主义行为进行合规性监管，防止欺诈行为，保护中小消费者和投资者的合法利益。典型的“双峰式”监管体制见下图 3。

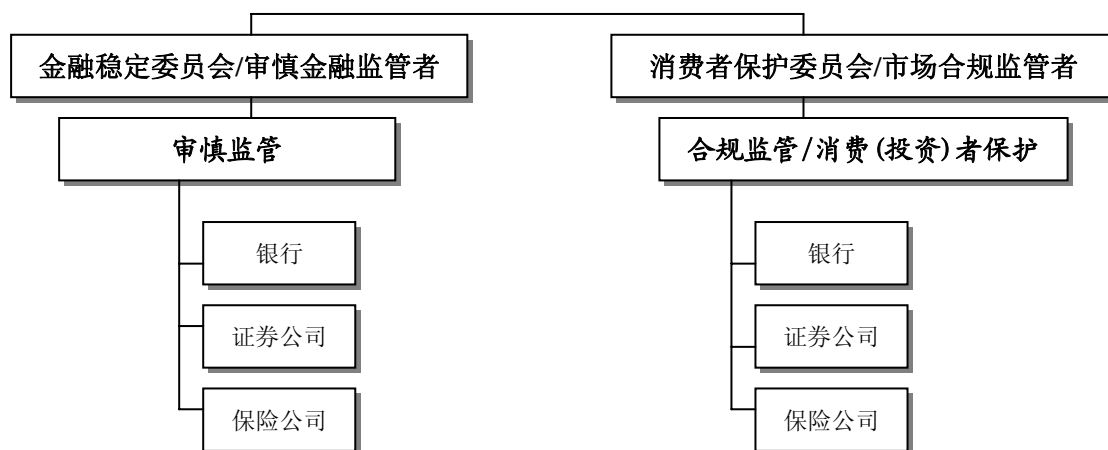


图3 “双峰式”监管体制

沿着金融功能学说，Taylor认为，金融业内部的业务区别已经变得越来越无关紧要，强调传统的区别只会导致不同管辖权下金融机构之间的竞争“非中性”。为了防止潜在的金融系统性风险，Taylor建议成立一个独立的针对金融领域的系统性风险进行审慎监管的“金融稳定委员会”（Financial Stability Commission），面向所有可能引发系统危机的金融机构加强

审慎性监管，保证金融体系的安全^①。Taylor的主张得到了1998年澳大利亚金融监管体制改革的回应，当时澳大利亚的金融监管改革在很大程度上就是沿着“双峰论”的思路进行的（Carmichael, 1999）。

B、Goodhart 的“矩阵式”金融监管体制

同样是根据不同的监管目标，Goodhart 等显然更加重视为 Taylor 模式所忽略的金融机构之间的差异性，并在此基础上提出了“矩阵式”（Matrix）监管体制（1998）。这一体制考虑了银行在金融体系中的特殊地位，作出了系统监管者和审慎监管者的区分，以防止金融风险外溢；同时，这一体制还区分了金融批发业务与零售业务，以减轻信息不对称及委托代理问题产生的种种问题。从机构设计来看，Goodhart 模式具体包括六个监管部门：独立的针对存贷金融机构系统性风险的系统监管者、独立的针对证券和保险公司以及其它非银行金融机构维持持续经营的审慎监管者、独立的针对批发金融业务的合规监管者、独立的针对零售金融业务的合规监管者、交易所的自我监管和保证公平竞争性的监管部门。典型的“矩阵式”金融监管体制见下表 1。

表 1 “矩阵式”金融监管体制

	系统监管者	审慎监管者	合规监管		交易监管者
			批发业务	零售业务	
银行	√		√	√	√
建筑协会	√		√	√	√
信贷协会	√			√	
一般保险		√	√	√	√
人寿保险		√		√	
基金管理		√	√	√	√
单位信托		√	√	√	√
养老基金		√	√	√	
金融咨询			√	√	
货币与外汇经纪商			√		√
证券经济商			√	√	√
金融互助协会		√		√	

资料来源：Goodhart 等（1998）。

当然，“矩阵式”金融监管体制也并非一劳永逸的模式选择。在“矩阵式”金融监管体制下，依然存在重复和交叉监管问题，这可能增加监管的服从成本；另一方面，该模式需要协调各金融监管机构之间的行为，并对不同目标进行权衡，而这意味着金融监管的体制成本将会相应增加。

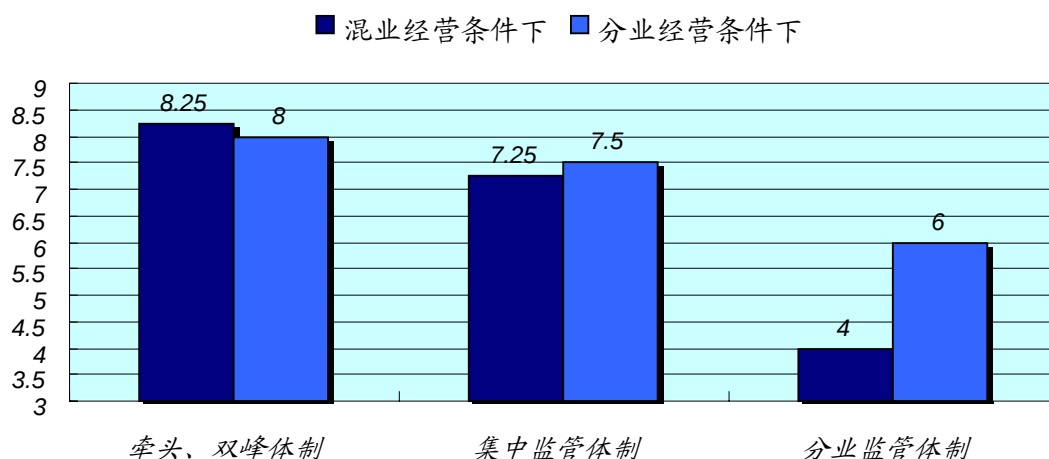
从机构型监管体制到功能型监管体制，再到目标型监管体制，三种有关金融监管体制安排的理论模式既是对多年来金融业经营形式变迁作出的回应，同时也是金融学理论发展在

^①Taylor同时还建议成立一个独立的针对金融机构机会主义行为进行合规监管的“消费者保护委员会”（Consumer Protection Commission），原因如前所述。

金融监管领域的具体反映,体现了金融监管的理论学者和实践工作者在变化的经济金融环境中对最优监管模式的思考和探索。但需要指出的是,在实践中,各国的金融监管体制安排并没有固定的模式,无论从哪个理论模式出发来设计金融监管体制,都是基于政治、经济、文化等层面的综合考虑。尽管我们不能在机构型监管、功能型监管以及目标型监管之间选择一个最优的组织模式,但一些共同的基本因素对监管组织结构的选择仍然具有重要影响:首先是监管组织结构与监管目标的兼容性,即监管组织结构的设置应该保证监管目标能够顺利实现;其次,监管组织结构设计应该遵循效率原则,尽量减少监管成本(包括监管机构的运行成本及被监管者的执行成本等);第三,监管组织结构应该避免权利的过度集中或者过度分散,建立起有效的权利制衡和约束机制,同时有效的监管组织结构还应包括对监管者的“再监管”机制,增强监管者的责任心,减轻代理问题;第四,监管组织结构的设置应该有利于监管信息交流和共享,减少监管冲突和监管疏漏,加强监管合作。

关于金融监管体制的有效性问题,比较复杂的评估应当放在对金融监管进行成本——收益分析的框架下考察,比较简单的评估则直接通过系统性的金融危机及本国金融业的国际竞争力加以评判。至于金融监管体系的总体有效性,则主要看在特定的金融监管体制下实现稳定性目标和效率性目标的程度和协调度。最近的一项研究表明,如果我们选取“信息共享度、标准一致性、监管真空度、监管的官僚程度”等 10 个指标(每个指标的标准值为 1 分,总分为 10 分)对各种监管体制进行评价,那么结果是:(1)牵头、双峰体制得分最高(混业经营条件下得 8.25 分,分业经营条件下得 8 分);(2)集中监管体制得分居中(混业经营条件下得 7.25 分,分业经营条件下得 7.5 分);(3)分业监管体制得分最低(混业经营条件下得 4 分,分业经营条件下得 6 分)。

图 4 不同金融监管体制的效力评分比较



二、世界范围内主要国家的金融监管体系：发展与演变

（1）美国的金融监管体系

美国是多元化金融监管体制的典型代表，主要特征是多元化的双轨体制：联邦层次的监管机构是多元化的、联邦与各州实行两级监管。联邦一级的金融监管机构包括：货币监理署（Office of the Controller of the Currency, OCC）、联邦储备体系（Federal Reserve System, FRS）、联邦存款保险公司（Federal Depositary Insurance Corporation, FDIC）^②和国家信用合作社管理局（National Credit Union Administration, NCUA）；州层次的金融监管机构有：州银行监督局（CSBS）和储蓄监督局（Office of Thrift Supervision, OTS）等。货币监理署、联邦储备体系、联邦存款保险公司的监管智能主要集中在与银行资本或资本充足率有关的贷款质量及风险上。货币监理署负责监管联邦注册的银行，联邦储备银行负责监管州注册的成员银行和金融控股公司，联邦存款保险公司负责监管州注册的非成员银行，储蓄机构监管署负责监管联邦注册的储蓄机构和储蓄机构控股公司，国家信用合作社管理局负责监管联邦注册和州注册且加入其保险系统的信用社。而各州银行厅、联邦储备银行和存款保险公司作为地方层次的监管者，则通过互相配合开展监管和检查活动。此外，美国还设立了联邦金融机构检查委员会，负责协调和统一联邦监管机构和州银行厅的监管政策和业务，并协调和统一各监管机构的检查活动，减轻被监管机构的负担。

由于历史等方面的原因，美国的金融监管体制相当复杂，但是特定的分工模式却能够使监管保持相对有序状态：首先，与双重银行体制（指依照联邦法律登记注册的国民银行和依照各州法律登记注册的州立银行并存）相对应，除美国财政部下设的货币监管总署（OCC）外，各州政府均设立了银行监管机构，形成联邦和州政府的双线监管体制；其次，以美联储和联邦存款保险公司（FDIC）为核心^③，证券交易委员会（SEC）、期货交易委员会、储蓄机构监管办公室（OTS）、国家信用合作管理局（NCUA）、联邦交易委员会（FTC）、州保险监管署（SIC）甚至联邦调查局等机构也都从各自的职责出发参与到商业银行的监管中来。

从 20 世纪 90 年代初开始，OCC 实施大银行专职检查员制度^④。从 90 年代中期开始，货币监理署扩大了对美国银行业评估风险的范围，并将评估依据标准化。为对银行更广泛和更有效的检查，货币监理署确定了九大类风险以备货币监理署检查员评估，即信用风险、利率风险、流动性风险、价格风险、外汇风险、交易风险、执行风险、战略风险、信誉风险。这一措施的目的是在评估所有银行和不同产品、行为的同一风险时，所参照的标准具有一致

^②联邦存款保险公司拥有四大监管职能：一是市场准入，由于没有进行联邦存款保险的银行几乎不可能得到注册批准，因此新银行进入市场在联邦一级就被联邦存款保险公司、联邦储备体系和货币监理署牢牢控制；二是处理破产银行；三是检查，有 60% 以上的联邦存款保险公司的职员的工作与检查银行有关，由于高风险要支付较高的保费，从而促进银行改善经营管理，提高效率；四是对非联邦储备体系成员的州银行的存款利率实施监督（该职能于 1986 年取消）。

^③美国所有国民银行都是联邦储备体系（Federal Reserve System）的成员，而州立银行则可自主选择是否成为联储的成员。美联储对所有成员银行均负有直接的、基本的监管职能。美国法律规定，在美国经营的银行要想吸收存款，必须首先加入存款保险。

^④向 17 家最大的银行各派一名专职检查员，向 43 家次大的银行各派一名准专职检查员；对于 10 家特大的银行，货币监理署准备将派驻的专职检查员增加到 10 名。

性和透明度。

与严密的金融监管体系相对应，美国纷繁众多的金融监管机构也在一定程度上存在着重复监管问题，这一方面给金融机构造成了负担，另一方面也可能导致监管效率下降。不仅如此，如果面对各监管机构之间的“监管真空”，无法通过合理机制进行统筹协调，那么不断产生和累积的“监管真空”极有可能成为金融系统风险衍生蔓延的温床。针对这些可能产生的问题，美国近期开始对包括证券、银行和保险业等行业的监管框架进行全面审查，以确保美国市场的竞争力。美国财政部拟制定一个现代化的监管机制，涵盖最佳运作方针。在监管方面，可能发生的调整包括将监管机构与一些职能重叠的部门进行合并，这类部门包括美国通货检察局和储蓄管理局等。这次审查意在解决美国政府及金融机构所担忧的问题，即过于复杂的监管条例使得美国市场丧失相对于伦敦和香港的竞争力。

作为一个强调效率的自由民主经济国家，美国的金融监管机制旨在通过监管措施把金融资源配置到最有效的领域并持久地发挥效力和竞争力，而在这一过程中，美国格外重视对金融风险的控制，以确保整个金融体系的安全。这反映在金融监管机制的设计过程中，美国始终注意以下原则：（1）金融监管首要的目标是维护金融安全，提高金融效率，要摆正手段和目的关系，监管不是目的而是手段；（2）金融监管机制必须符合市场规律，行政手段只能以市场机制的辅助措施存在，并最终服务于效率和安全的目标；（3）金融监管必须符合法制原则，通过依法监管提高透明度，并建立对监管者的“再监管制度”防止监管者的行为扭曲，建立对监管者的权力制衡机制；（4）通过金融监管提高金融效率的重要途径是营造一个公平竞争的市场环境，在防范金融风险、维护金融安全的同时实现市场的潜在收益。

（2）英国的金融监管体系

英国金融监管的历史可以追溯到 20 世纪 40 年代，当时的英格兰银行实施对银行业的监管职能。1973 至 1975 年的银行业危机促进了《1979 年银行法》出台，它标志着英国金融监管向法制化、正规化的道路迈出了重要一步。然而，1984 年 10 月发生的约翰逊·马休银行（Johnson Matthew Bankers Limited）倒闭事件使英国当局重新反思金融监管问题，并于 1985 年 11 月发表了改善和加强银行监督的白皮书。1987 年 5 月 15 日，英国通过了《1987 年银行法》，取代了《1979 年银行法》，进一步奠定了英国金融监管工作的法律基础，至此英国金融监管的框架基本形成^⑤。总体而言，1998 年 6 月 1 日前英国的金融业实行的是分业监管体制，涉及到英格兰银行、财政部、证券与投资管理局、贸易工业部等政府部门，主要有 9 家监管机构，分别是英格兰银行的审慎监管司（SSBE）、证券与投资管理局（SIB）、私人投资监管局（PIA）、投资监管局（IMRO）、证券与期货管理局（SFA）、房屋协会委员会（BSC）、财政部保险业董事会（IDT）、互助会委员会（FSC）和友好协会注册局（RFS）。

^⑤与《1979 年银行法》相比，后来的《1987 年银行法》在金融监管方面的主要变化是：（1）将原来的两级银行牌照合为一级，放弃了金融监管的双轨制，凡是银行，不论大小，一律要接受严格监督；（2）增加了英格兰银行对金融机构的人事监督权，建立了对银行股东和经理层的审核程序；（3）赋予英格兰银行向金融机构或经理、大股东索要资料的权力，允许英格兰银行向国内外其他监管机构提供有关信息；（4）规定金融机构从事风险较大的业务之前必须向英格兰银行报告；（5）授权英格兰银行对非法吸收存款的金融机构进行调查，并有权为客户追回存款；（6）增加了社会审计与银行监管之间关系的新条款。

这些监管机构分别行使对银行业、保险业、证券投资业、房屋协会等机构的监管职能。伴随着 9 家主要监管机构的成立以及若干法律文件的颁布,英国成为典型的多头金融监管体制的国家之一。

20 世纪 80 年代以来,金融创新使银行业、保险业、证券投资业之间的业务彼此渗透,银行与非银行金融机构间的业务界限愈来愈模糊,至 20 世纪 90 年代英国已形成一个跨行业的金融市场,银行、保险公司与投资基金都在争夺共同的顾客、经营类似产品的新形势下,原有的金融监管体系对金融混业经营构成的障碍越来越突出。另一方面,多个监管机构并存的分业监管格局,降低了单个监管主体的权威,导致协调成本增加、监管效率低下,不少金融机构甚至利用不同监管主体之间的协调漏洞成功地实现了“监管套利”。在这样的背景下,剥离中央银行的监管职能,合并多家监管机构,实施统一的金融监管,成为金融业混业经营发展的紧迫要求。为了适应金融全球化的挑战,英国政府于 1997 年提出了《金融服务与市场法》(Financial Services and Markets Bill, FSMB)草案,并于 2000 年初经议会表决通过后实施。这一法案对英国长期以来所遵循的金融市场自律管理模式是一个具有重大意义的变革。法案所创设的“金融监管局”(Financial Services Authority, FSA)^⑥取代原先的证券与投资委员会(Securities and Investments Board, SIB),并将继承三个自律组织(Self-Regulatory Organizations, SROs)及九个被承认的职业团体(Recognized Professional Bodies, RPBs)的一系列管理职能;同时,它还将取得英国央行的检查及监督部门对银行业的监管职能与财政部保险司对保险业的监管职能等一系列功能。金融监管局既要为英国的金融服务法制定执行的细则,又要监管银行、住房基金、保险公司、证券公司等各种金融机构的金融活动,决定惩罚与处置,是个权力很大的二级立法及执行机构。

FSA 成立之初就表示将要采取崭新的监管方式,与原有的英格兰银行、证券与投资管理局等九个金融监管机构不同的是, FSA 在监管中特别强调以下几个基本方面:(1)高效率地使用资源进行金融监管;(2)强调被监管金融机构管理层的尽职尽责;(3)强化金融监管与促进金融创新并举;(4)鼓励金融机构之间的有序竞争;(5)保持英国金融业国际化特征并提高竞争力。另外,在监管目标方面, FSA 将通过积极关注金融发展动态,实现瞻前监管,以维持一个“高效、有序且纯洁”的金融市场,帮助客户达成公平而合理的交易^⑦。

^⑥FSA 分五个职能部门:大金融集团监管部(负责监管大的银行、房屋建筑协会、投资银行及保险公司)、储蓄银行监管部(负责对未归入大金融集团监管的银行、房屋建筑协会及信用合作社的监管)、保险公司监管部(负责对未归入大金融集团监管的保险公司和互助会以及这些机构所运作的投资业务进行监管)、投资公司监管部(负责对未归入大金融集团监管的投资公司包括独立金融咨询师、基金经理、股票经纪人等的监管)、市场及交易监管部(负责对交易所、票据交换所及其他相关实体进行监管)。

^⑦英国名列前五名的阿比国家银行(Abbey National)认为,新制度有其优越性:(1)建立并完善了一套与英国稳定金融市场的目标、欧盟金融监管的标准及巴塞尔组织的要求相吻合的制度,有利于监管的协调运作;(2)建立了良好的激励机制:鼓励企业开发衡量资本充足的标准并研究出管理运营风险的机制,对投资开发管理风险的机构以奖励;(3)保持了金融市场稳定,有助于维系和增强市场信心;(4)制度创新:把工业化标准应用于体系管理与监督;(5)规范企业的海外投资,发展并改善投资标准,有助于改进投资机构运营的透明度。但金融投资机构对新的监管制度也还存在某些疑虑,美国摩根银行伦敦分行对新监管制度的担心在于:(1)新的监管办法明确了经理层的责任,但经理层需要的大量培训将加大企业运营的成本,而这对企业收益的影响还不太清楚;(2)新监管办法虽然可以对英国市场上的金融产品进行评估,但对跨国企业在国际市场上的操作却似乎监管乏力:海外市场上的各种抵押贷款杠杆和对冲期货的使用,仍然超出了新监管制度的监控范围。

同时，为了高效经济地运用资源，FSA建立了一整套风险评估的方法及监管工具，以便将众多的监管对象划分成不同的优先级，从而提供不同级别的监管及服务。FSA对以下八个领域发生风险的可能性分析进行评估：市场、信誉、运行及法律风险；财务风险；策略风险；客户、产品及服务性质风险；市场营销风险；系统及控制风险；组织机构风险；董事会、管理及员工风险。在此基础上，FSA将被监管对象划分为不同的风险级别，并根据不同的情况运用相应的工具，这些工具主要包括四大类：（1）分析类：识别、评估及衡量风险，如调查组专访；（2）监控类：对风险进行追踪监控，如对机构提供的财务信息进行回顾分析；（3）预防类：控制或减少特定风险发生的可能性，如给客户提供比较信息；（4）矫正类：风险发生后作出相应反应，如对受损客户进行赔偿。FSA的风险监管体系又称为“RATE体系”，该体系下的一个监管周期包括“风险评估（Risk Assessment）”、“采行恰当的监管工具（Tools of Supervision）”和“监管评价（Supervision Evaluation）”三个阶段。

（3）德国的金融监管体系

1961年《银行法》实施之前，德国没有专门的金融监管机构，央行集货币政策与金融监管职能于一身。1961年在《银行法》颁布的同时，成立了隶属财政部的银行监管局，负责对银行业的监管。德国作为欧洲最大、世界第三的经济强国，金融中心地位突出，而且德国有健全完备的法律体系保障金融业的顺利运行和发展，无论是中央银行、联邦金融监管局的职责以及组织框架，还是商业银行各项日常经营业务，都有详尽的法律规定，极具可操作性。自2000年以来，德国政府冲破重重阻力，坚决推进金融监管体制改革，其主要目的是加强德国在全球金融领域的地位，并为全球金融稳定做出贡献。2002年4月22日德国《统一金融服务监管法》通过以后，在合并原来银行监督局、保险监督局、证券监督局三家机构基础上，于当年5月1日正式组建成为德国金融监管局，负责统一监管2700家银行、800家金融服务机构和超过700家的保险企业。

一般认为，德国的金融监管部门主要包括隶属于财政部的三个监管主体：（1）联邦金融监管局，负责对银行和非银行金融机构（保险、证券除外）的监管；（2）联邦保险监管局，负责对保险机构和保险业务的监管；（3）联邦证券监管委员会，负责对证券机构和证券业务的监管。此外，德意志联邦银行（中央银行）、州中央银行协助联邦金融监管局实行监管。联邦金融监管局、联邦保险监管局、联邦证券监管委员会和中央银行既明确分工，又互相配合，构成了德国完备的多层次的金融监管体系^⑧。

根据法律规定，德意志联邦银行（中央银行），主要负责制定和执行货币政策，保持币值的稳定。此外，还负有部分监管职责，其监管重点是银行资产的流动性；监管的方法主要是各商业银行向中央银行定期报送日常业务信息，如报表、数据等，由中央银行及时把日常信息数据反馈给联邦金融监管局。此外，中央银行还向联邦金融监管局提供业务上的咨询。

^⑧德国金融监管法律体系，是以《宪法》、《德国基本法》、《商法》和《民法》为依据，以《金融法》、《联邦银行法》为核心，以《公司法》、《抵押银行法》、《证券交易法》、《投资银行法》、《提高公司业务透明度法》、《防止内幕交易法》、《破产法》等系列监管法律为基础，以及欧盟统一的对欧共同体国家银行监管的法律和《巴塞尔银行监管委员会有效银行监管的核心原则》等规定构成。

德国金融监管局设置了三个专业部门（分别监管银行、保险、证券业务）、三个交叉业务部门（专门负责处理交叉领域的问题），其主要目标是确保整个金融产业的正常功能，保证银行、金融服务机构和保险企业的清偿能力，保护客户和投资者的利益。金融监管局依法独立履行职责，不受任何机构制约^⑨。金融监管局的地位及职责由《联邦银行法》、《储蓄银行法》、《合作银行法》、《信贷法》、《证券账户管理法》、《联邦保险法》等几十余部法律赋予。该局对银行业的监管主要包括：一是对市场准入的审查。联邦金融监管局负责德国境内新成立银行及增设机构的资格审查，包括最低资本金、高层人员资格审查等，并发放经营许可证。二是对银行日常经营的检查。联邦金融监管局主要对银行自有资本、流动性、大额贷款及风险大的经营环节进行审查。根据审查结果，若银行有违规行为，联邦金融监管局可以直接对发现的违规行为依法进行处罚。处罚的方式有以下几种：（1）罚款；（2）提出起诉；（3）撤销董事会有责任的成员的任职资格；（4）吊销营业执照。

尽管从形式上看，德国的监管体制似乎是一元化的，但德国《银行法》明确指出：德国银行监管的组织体系是监管当局与央行之间的分工与协作体系。这种分工协作关系主要表现在：（1）协商机制。监管局是独立的监管机构，负责向金融机构发布行政法规，但事先应与央行协商。协商的程度主要取决于这些监管的行政法规与央行货币政策职能的关联度^⑩。

（2）信息共享机制。根据德国的统计法和央行法，央行是唯一负有对金融机构行使统计权力的机构，监管当局不再单独向其征集任何形式的统计信息，必要的信息由央行提供¹¹。（3）地区常规监管代理机制。德国《银行法》规定：为避免重复劳动，节约监管成本，提高监管效率，监管局在各地不得设立任何形式的下属机构，地区的日常金融监管事务，由央行的分支机构代为承担对金融机构的常规监管事务¹²。

细观德国的金融监管体系，具有以下几个方面的显著特征：（1）分工明确、互相协作的金融监管组织体系是有效监管的基础。在德国，中央银行、联邦金融监督管理局以及其它金融监督机构形成有机整体，其职责和定位都有相关的法律授权和明确的规定，这既减少了部门重叠带来的资源浪费，又提高了效率。（2）完备的法律体系是有效监管的保障。在德国，无论是中央银行、联邦金融监管局的职责，还是商业银行各项日常经营业务，都有详尽的法律规定，且可操作性很强，从而有效保障了金融业的健康发展。（3）强调金融机构的自律

^⑨2002年5月，该局脱离联邦财政部，成为独立的法人，但其业务工作依然接受联邦财政部的监督指导。该局收支完全独立，经费全部来源于监管对象的缴费，其收费标准按照监管对象资产总量的一定比例收取，支出仅接受联邦审计院的审计监督。目前该局拥有员工1500名，总部设在波恩，无任何分支机构。

^⑩在某些领域，如有关金融机构的资本与流动性规定，则必须与央行达成一致。在其它领域，则仅仅需要事先向央行咨询。

¹¹央行除了负责向金融机构征集统计信息外，还须对这些信息，尤其是涉及金融机构资本金与流动性方面的信息，作出必要的分析，并将这些分析结果一并向监管当局提供。

¹²具体而言，德国央行分支机构承担以下职能：（1）征集并分析金融机构的各类统计信息；（2）接受信贷机构的存款准备金，并向其提供现金与非现金流动性，以保持信贷机构的清偿力，维护当地支付清算系统的正常运行；（3）执行对金融机构的非现场与现场检查，评估金融机构的流动性、资本充足率、大额授信及其它风险。但是，央行分支机构只是承担金融监管的日常事务，并向其总行及监管局报告统计信息和各类检查结果，本身并不拥有对金融机构的行政处罚权及其它监管权力，对金融机构在市场准入、退出及其它方面的行政权力，仍由监管局行使。尽管如此，对于涉及金融机构资本金及流动性方面的监管权力，央行往往拥有事实上的决定权，这主要因为这些监管领域和央行职能联系紧密，直接涉及央行的准备金、公开市场操作、最后贷款人三大货币政策工具的运用。

和行业协会的制约。德国金融业有较强的外部监管力量（有来自于政府的监管，也有来自社会的监督），但这些都是建立在一个行之有效的金融机构内部控制和行业协会的制约基础之上。（4）提高社会整体信用是确保金融业健康成长的重要内容。在德国，无论是政府部门、金融机构，还是贷款企业都纳入了统一的社会信用体系，违规的巨大代价使得各参与方自律意识极强，从而有力地保障了金融市场的健康发展。

（4）日本的金融监管体系

日本的金融体系和监管机制独具特色，作为需要完成经济赶超任务的后起资本主义国家，日本金融业的发展充满着政府干预。可以说，战后 50 年来日本的金融管理是一种重行政、轻监管的政府干预型金融监管体系。在很长一段时间里，日本金融政策的制定和金融机构的监管均由财政部负责，权利过于集中，监管部门缺乏独立性。在 1998 年日本金融监管体制改革前，金融监管主体是大藏省和日本银行。而日本银行在行政上接受大藏省监管，所以作为金融行政主管机关的大藏省把金融行政权和金融监督权集于一身，形成高度集中的金融监管权。不仅如此，大藏省在很多情况下甚至可以超越法律对金融机构进行行政指导。可以说，改革前的日本金融监管机制，既不是以金融自律组织调控为主（如英国），也不是以法制化金融监管机构调控为主（如美国），而是更多体现为政府行政干预。这种金融监管模式虽然在完成经济赶超任务时发挥了一定作用，但也在很大程度上不利于形成金融监管规范化和法制化，容易造成金融秩序混乱。

1992 年以后至亚洲金融危机后的 1998 年，日本的金融监管机构开始出现一些变化。为摆脱经济增长低迷状态和金融业的发展困境，日本对本国的金融监管体系进行了重大改革。首先，对银行的监管职能由原来隶属于大藏省银行局的检查部改为金融检查部来执行，从而使监管机构能够摆脱银行局的行政干预，具有了相对独立性。1997 年 6 月日本国会通过《金融监督厅设置法》及相关法案，进行一元化金融监管体制改革，将财政部的官方金融检查部和证券交易等监督委员会以及银行、证券、保险各局的监督、检查职能分离出来，统一集中于金融监督厅，其目的是增强监管机构的独立性，增强风险管理，提高风险防范能力。这时大藏省的监管权力已被大大削弱。2000 年 7 月，金融监督厅再次更名为金融厅，接收了原大藏省检查、监督和审批备案的全部职能。2001 年日本对金融体制又进行了一系列改革，主要内容有放松管制、加速金融自由化、改革存款保险制度、重组金融机构和改革金融监管体制等多方面改革。

改革后的日本金融监管体系有四个显著特征：（1）强化金融监管的独立性。“金融厅”的成立使金融监管职能得以独立，作为日本金融行政监管最高权力机构，“金融厅”全面实施对金融机构的监管职能；（2）提高统一监管水平。通过在职能监管部门内部设立负责协调监管工作的总务机构以及在职能监管部门之外设立负责协调各职能监管部门监管工作的总务课或总务局，促进了监管机构内部的信息交流，提高了统一监管水平，增强了不同监管机构在监管工作中的协调与配合；（3）分业监管向职能监管转变。无论是金融厅还是日本银行，在机构设置方面均按照监管业务的性质而非行业性质对内部监管机构进行重组，成立了以不

同监管职能为主的专业监管部门；（4）增强市场约束机制。按照“巴塞尔协议”的要求，对金融机构运营状况进行监管主要是通过信息披露和强化外部审计等方式实现。同时，监管当局适当缩小了行政监管范围（行政监管只负责金融制度的确立、经营的合规性与稳健性、金融风险监管等宏观内容），不再干预金融机构的具体业务。

需要特别指出的是，改革后的日本金融监管体系通过法律调整与体制改革，加强了中央银行与金融监督厅之间的协调。在日本金融改革之前，作为中央银行的日本银行，其职责主要是维持货币币值稳定、培育和维护信用制度，在法律上并不兼负银行监管责任，对银行的监管工作主要由大藏省银行局负责。中央银行改革之后，新修改的《日本银行法》明确赋予日本银行“可根据约定对与其进行交易的金融机构的业务及财产状况进行现场检查的权利”。这意味着，日本事实上的金融监管具有了双重监管性质，即对商业银行的监管职能分别由金融监督厅与日本银行来履行，实行双重监督与稽核制度。作为行政机关的金融厅注重“管”，主要依据《银行法》和其他法规行使其检查权，其主要职责是检查监督民营金融机构，并采取早期纠正措施，维护信用秩序。金融厅还必须按国际清算银行的规定对商业银行的资本充足率进行严格监管，对达不到相关标准的银行勒令停业或进行行政处罚。而作为中央银行的日本银行，则重在“查”，其监管特点是注重风险管理，凡是在中央银行开设往来账户的金融机构都必须接受中央银行的稽核检查，其目标是通过加强对金融机构风险状况的监控，确保日本金融机构体系稳定高效运转。不过，日本银行的监管偏重于劝告性质，监管力度比较有限。

三、金融业组织形式变迁中的金融监管体系选择：进程与趋势

通过前面的分析，我们知道，在很多国家，分业监管格局的形成对应于分业经营的金融产业结构，而分业的出发点是稳定，是控制风险。不可否认的是，分业经营和分业监管对于处于困境中的金融体系或需要规范发展的金融体系（尤其是制度化程度较低的金融体系）具有重要意义，如美国 30 年代的分业格局就使处于危机中的金融体系获得了喘息之机，并逐渐稳定下来，重新恢复生机。然而，随着金融全球化浪潮席卷全球，大型金融集团不断涌现，国际金融监管领域经历了一场大规模放松管制的过程。在这一过程中，势不可挡的混业经营潮流强化了金融行业内部的竞争，也使传统的分业监管体制面临双重困境：本以“稳定第一”的分业监管体系不仅牺牲了效率，同时在日新月异的金融创新面前其稳定功能也只能以尴尬收局。

在金融监管能力日渐式微的情况下，通过限制竞争和牺牲效率来维护金融稳定的旧有监管体系遭到严重质疑，取而代之的是金融稳定、市场效率及监管创新并举的新思路。越来越多的国家逐渐开始对多边分散的监管体制进行改革，从美国的“伞式”监管体制到英国的金融服务管理局（FSA），改革的路径和方式不一而足，而改革本身就是一种趋势。表 2 提供了 1995 年之前各国金融监管体制的一个概览。表 3 简单描述了近年来将成立综合性金融监管机构、实行统一监管体制国家的改革情况。

表 2 部分国家（地区）金融监管体制安排（截至 1995 年）

国家或地区	证券业	保险业	银行业	国家或地区	证券业	保险业	银行业
阿尔及利亚			A	肯尼亚	C		A
阿根廷	C	D	A	韩国	C	D	A
澳大利亚	C	D	A	立陶宛			A
奥地利	H	H	H	卢森堡	A	D	A
孟加拉国	C			中国澳门		F	F
巴巴多斯			A	马来西亚	C	A	A
比利时	E	D	E	马耳他	H	H	H
百慕大	A	D	A	毛里求斯	C	D	A
玻利维亚	C	D		墨西哥	E	D	E
博茨瓦纳	C	D	A	荷兰	C	D	A
巴西	C	D	A	新西兰	C		A
保加利亚			A	尼日利亚	C		A
加拿大	C	F	F	挪威	H	H	H
智利	G	G	B	阿曼	C		
中国大陆	C	D	A	巴基斯坦	C		A
哥伦比亚	C	F	F	巴拿马	C	D	
哥斯达黎加	B		A	巴拉圭	C	F	F
塞浦路斯	A		A	菲律宾	C	D	A
捷克	G	G	A	波兰	C	D	A
丹麦	H	H	H	葡萄牙	C	D	A
多米尼克	A		A	俄罗斯	C	D	A
厄瓜多尔	C	F	F	新加坡	A	A	A
埃及	C	D	A	斯洛文尼亚	C	J	A
芬兰	E	J	E	南非	G	G	A
法国	C	D	B	西班牙	C	D	A
德国	C	D	B	斯里兰卡	C	J	A
希腊	C		A	瑞典	H	H	H
危地马拉	A		B	瑞士	E	D	E
中国香港	C	D	A	中国台湾	C		A
匈牙利	C	D	B	泰国	C	J	A
印度	C		A	特立尼达多巴哥	C		A
印度尼西亚	C		A	突尼斯	C	J	A

爱尔兰	A	J	A	土耳其	C		A
以色列	C	J	A	英国	C	J	A/B
意大利	C	D	A	美国	C	D	A/B
象牙海岸	C			乌拉圭	A		A
牙买加	C		A	委内瑞拉	C		B
日本	J	J	J/A	赞比亚	C		A
约旦	C		A				

注：表中字母含义如下：A：中央银行或货币当局；B：专门的银行业监管机构；C：专门的证券业监管机构；D：专门的保险监管机构；E：银行业和证券业的监管机构；F：银行业与保险业的监管机构；G：证券业和保险业的监管机构；H：银行业、证券业与保险业统一的监管机构；J：政府部门。

资料来源：Goodhart 等（1998）。

表 3 银行监管职能从中央银行分离的国家及其金融监管

国家	时间	成立方式	监管对象
挪威	1986 年	银行监管局与保险监管局合并	银行、证券、保险
加拿大	1987 年	银行监管机构与保险监管机构合并	所有在联邦注册登记的金融机构和加拿大政府的养老金计划
丹麦	1988 年	银行与储蓄监管局与保险监管局合并	银行、保险公司、抵押贷款机构、养老基金和社会基金
瑞典	1991 年	银行监管局与保险监管局合并	银行、证券、保险
英国	1997 年	银行监管职能从英格兰银行分离，将原 9 家金融监管机构合并	各领域的金融活动
澳大利亚	1998 年	银行监管职能从澳大利亚储备银行分离，与银行保险局合并	银行、保险、养老基金、储蓄机构、信用社、住房贷款协会等
韩国	1998 年	银行监管职能从韩国银行分离并与银行监管厅、证券监管委员会、保险监管委员会和非银行金融机构监管局合并	各领域的金融活动
卢森堡	1999 年	银行监管部门与证券监管部门合并	银行、证券
匈牙利	2000 年	匈牙利银行与资本市场监管局、国家保险监管局、国家养老基金监管局合并	银行、保险、证券、投资基金、养老基金
日本	2000 年	金融监管机构和金融体系计划厅从大藏省分离，成立综合性监管机构	各领域的金融活动

资料来源：Briault(1999)；Taylor & Fleming(1999)。

从两个表的对比可以看出，英国、日本、澳大利亚、匈牙利、卢森堡和韩国等国的金融监管体制都发生了明显变化。根据 Llewellyn（1999）对世界范围内主要国家（样本数 123）金融监管制度的研究，已经成立综合性金融监管机构或者统一金融监管机构的国家比例达到 48%，虽然实行完全统一的金融监管只占 14%，但在分业监管的体制下实行某种程度上的综合监管似乎意味着改革的开端。而根据 Luna-Martinez and Rose（2002）对 77 个国家的样本调查结果，完全统一的监管包括 22 个国家和地区（占 29%），部分统一监管（即两个监

管者）包括 24 个国家和地区（占 31%），完全分业的监管包括 31 个国家和地区（占 40%），表 4 列出了相关国家的明细。

表 4 全球主要国家监管者设置情况及其分布

监管者及其数量		具体分布国家
单一监管者 (22 个国家和地区)		奥地利、Bahrain、百慕达、Cayman 群岛、丹麦、爱沙尼亚、德国、直布罗陀、匈牙利、冰岛、爱尔兰、日本、拉脱维亚、Maldives、马耳他、尼加拉瓜、挪威、新加坡、韩国、瑞典、UAE、英国
两个监管者 (24 个国家和地区)	银保统一	澳大利亚、比利时、加拿大、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、哈萨克斯坦、马来西亚、秘鲁、委内瑞拉
	银证统一	Dominican 共和国、芬兰、卢森堡、墨西哥、瑞士、乌拉圭
	证保统一	玻利维亚、智利、牙买加、毛里求斯、斯洛伐克、南非、乌克兰
多个监管者 (31 个国家和地区)		阿根廷、巴哈马、巴贝多、博茨瓦拉、巴西、保加利亚、中国、Cyprus、埃及、法国、希腊、中国香港、印度、印度尼西亚、以色列、意大利、约旦、立陶宛、荷兰、新西兰、巴拿马、菲律宾、波兰、葡萄牙、俄国、斯洛文尼亚、斯里兰卡、西班牙、泰国、土耳其、美国

资料来源：Luna-Martinez and Rose, 2002。

透过世界范围内金融监管的发展历程，我们可以看到，与开放化和自由化经济体制进程相伴随的是金融监管的强化和制度化。作为制度建设的一部分，金融监管的强化反映了金融业这一特殊行业所具有的典型外部性特征必须得到有效的引导，尤其是在金融一体化进程加速和混业经营席卷全球的背景下，任何监管上的疏漏和错误都可能意味着巨大的社会成本，因为通过金融体系成倍放大的杠杆效应及风险扩散，带来的不仅是财富在瞬间的灰飞烟灭，更有可能导致社会信心崩溃、政治格局动荡，甚至是一蹶不振的持久性萧条。如果说金融监管政策的失败尚可补救的话，那么，金融监管制度（体系）设计的失误将会使金融业发展迷失方向甚至误入歧途，因为方向性的决策失败是根本性的，它意味着巨大的转换成本和机会成本。因此，根据各国国情和现实需要设计合理的金融监管体系，对每一个国家都具有极其重要的意义。实际上，近年来世界范围内如火如荼的金融监管改革也充分说明了这一问题的现实性和重要性。

纵观当前全球范围内主要国家和经济体的监管变革，呈现出越来越明显的一体化特征。金融监管的一体化模式在监管的有效性和对市场的敏感度方面，具有比较突出的优势。从市场的角度而言，金融机构对多个监管机构同时并存、监管内容交叉重复、监管要求繁琐多变的监管体系抱怨颇多。同时，随着金融机构业务和风险管理的全球化，客观上要求监管体制也反映这种市场变化，从全球的角度监督金融监管承担的全部风险及其对金融系统稳定的潜在影响。实际上，监管一体化趋势从国际金融监管的协调上也得到了反映。西方七国财长于 1999 年同意由国际清算银行 Adrew Crockett 领导，将世界各国的监管当局和中央银行聚集在一起成立一个委员会，并建议各国委派财政部官员、中央银行官员以及该国主要监管当局作为代表。这个提议还会进一步促进各国监管的一体化进程以适应金融市场和监管全球化的大趋势。

表 5 部分国家或地区金融业经营及监管体制变化情况

国家	金融业组织形式		监管体制	
	过去	现在	过去	现在
英国	分业	混业（1986）	分业	统一（1997）
日本	分业	混业（1996）	分业	统一（2000）
比利时	分业	混业	分业	综合
澳大利亚	分业	混业	分业	综合（1999）
新西兰	分业	混业	分业	综合（1971）
法国	分业	混业	分业	综合（1996）
瑞士	分业	混业	分业	统一（1991）
韩国	分业	混业	分业	统一（1998）

资料来源：蔡浩仪，《抉择：金融业混业经营与监管》，云南人民出版社，2002。

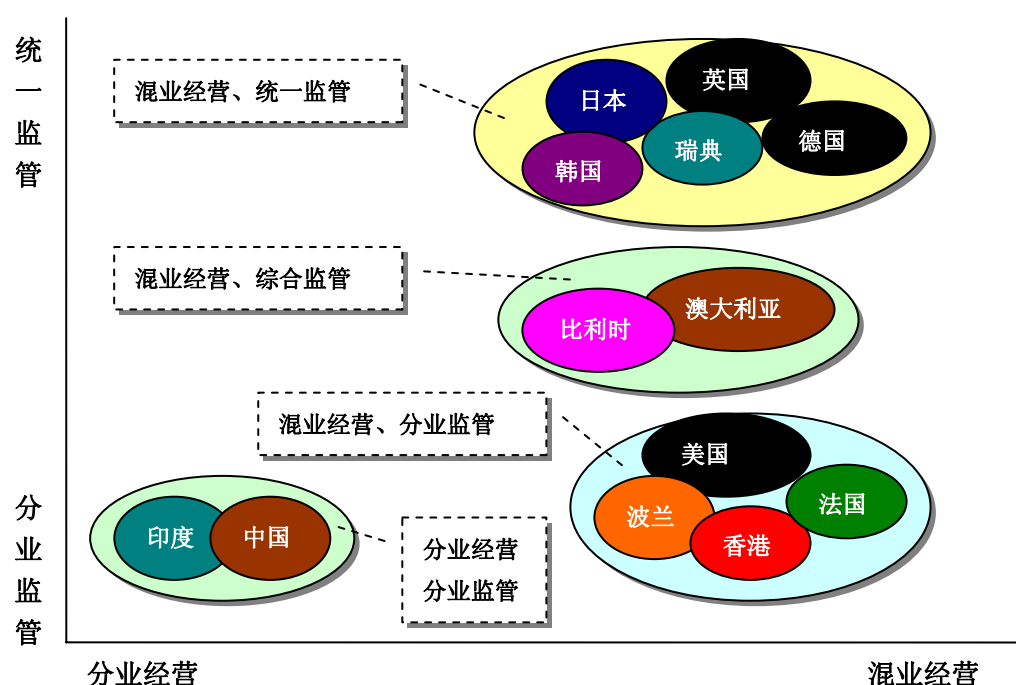


图5 金融经营体制与金融监管体制的组合

具体而言，金融监管的一体化模式具有以下几个方面的优越性：

首先，从监管目标的一致性来看，在多个监管机构的模式中，由于各自的监管目标和责任不明确，可能导致协调效率的低下甚至目标冲突。而在同一监管模式下，监管机构可以被赋予明确的监管目标和责任，并在明确的责任范围内运作，从而大大降低了在监管目标和责任方面产生冲突的可能性¹³。

其次，从监管要求的一致性来看，监管标准应该在整个金融行业层面上与相应的风险

¹³部分学者认为，对不同监管目标、不同监管责任以及不同监管机构之间存在的冲突，由政府直接进行调节和解决比成立单一监管机构去解决更合适（Taylor, 1995; Goodhart, 1998）。但实际上，政府部门在解决这类冲突时的效率问题仍然需要进一步考察。

水平相匹配。如果针对类似的风险（即使分布在不同的金融机构或金融产品），监管标准差异过大，既会造成被监管者之间的不平等竞争，也会引发“监管套利”和“逆向选择”等问题¹⁴。在统一监管模式下，可以将不同的监管目标和监管方法之间存在的冲突通过内部机制消化处理，进而能够对不同的市场、不同金融产品和投资者类型进行合理区分，平等地对待所有被监管机构，确保类似的风险接受类似的监管要求。因此，统一监管模式从监管要求的一致性来看，能够避免多头监管模式的种种问题（Norgren, 1998）。

第三，从监管成本来看，合并监管规则和条例，统一监管报告要求，剔除重复和交叉监管，这些都有利于减少被监管机构的负担，最终提高社会公众包括投资者的利益。在统一监管模式中，一方面可以继续保持对各金融业监管的专业分工（如银行监管司、证券监管司、保险监管司等）优势；另一方面，相较多个监管机构并存的模式，统一监管模式可以将管理结构和内部决策程序有效地统一起来，从而促进监管部门之间的信息交流和协调合作。

最后，从监管资源合理配置来看，金融监管过程中涉及大量的风险分析（如各种内部和外部风险模型的构建与评估），以动态跟踪监控金融机构的风险承担问题，并对可能发生的风险进行必要的防范。但是，由于市场的瞬息万变，高度的不确定性使得比较各金融机构和金融产品之间的风险规模相当困难，因此，有效地配置监管资源是完成风险分析与监控工作必不可少的一个环节，而统一监管机构的组织结构和管理能力应当能够更有效地实现监管资源的合理配置（Foot, 1999）。

值得一提的是，虽然在金融全球化和金融创新日新月异的现代金融体系下，统一监管模式具有诸多优势，但单一监管机构被赋予集中的监管权力，也引起了人们对可能产生的监管垄断势力的广泛担心（Taylor, 1995）。为了避免监管权力过大带来的监管垄断和官僚主义等问题，需要加强金融监管当局的立法责任机制，确保建立有利于监管条例公平实施的内部程序，并将监管当局不同部门进行分工和适当隔离。在这一过程中，建立并完善对监管当局的再监管制度具有非常重要的意义。

参考文献

- 蔡浩仪：抉择：金融业混业经营与监管[M]，云南人民出版社，2002
- 白宏宇、张荔：百年来的金融监管：理论演化、实践变迁及前景展望[J]，国际金融研究，2000（1）
- 贝政新，陆军荣：金融控股公司论——兼析在我国的发展[M]，复旦大学出版社，2003
- 方平、杨启庸：金融监管问题观点综述[J]，金融研究，1998（12）
- 李宏瑾、项卫星：论统一的金融监管体制及我国金融监管体制的选择[J]，金融研究，2003（5）

¹⁴在多头监管模式下，这种问题常常发生。

- 孙涛：国际金融监管的新进展[J]，世界经济，2002（4）
- 王君：金融监管机构设置问题的研究[J]，经济社会体制比较，2001（1）
- 吴风云、赵静梅：统一监管与多边监管的悖论：金融监管组织结构理论初探[J]，金融研究，2002（9）
- 张俊喜：银行监管的组织架构研究[J]，金融研究，2001（12）
- Briault, C.(1999):“The Rationale for a Single National Financial Services Regulator”, FSA, Occasional Paper Series2.
- Briault, C.(2002): “Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator”, Occasional Paper Series 16.
- Carmichael, J.(1999): “ The Framework for Financial Supervision: Macro and Micro Issues” ,Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience, BIS Policy Papers No.7.
- Ciocca,P.(2001):“Supervision: One or more Institutions?”,BIS Review 39/2001.
- Crane, D, Merton, R, Froot, Froot, K, Boded,Z, Mason,S, Sirri,E, Perold, A and P. Tufano: The Golobal Financial System: A Funtional Perspective,Harvard Business School Press, Boston,Massachusetts.
- Ferguson,R.(2000a):“Alternative Approaches to Financial Supervision and Regulation”, Journal of Financial Services Research 17:1.
- Ferguson,R.(2000b): “Umbrella Supervision: Emerging Approaches”, National Association of Urban Bankers, Urban Financial Services Coalition, San Francisco, California, May 26.
- Giorgio,G and C. Noia(2001):” Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peak Proposal,” Financial Institutions Center, The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Goodhart, C.A.E.(2000):“Recent Developments in Central Banking: Some Special Features of the Monetary Policy Committee and of the European System of Central Banks”,Bank of England.
- Goodhart, C.A.E(2000):”The Organisational Structure of Banking Supervision”, Financial Markets Group, LSE.
- Goodhart, C.A.E(2001):”Whither Central Banking?”, Financial Market Group, LSE.
- Goodhart, C.A.E and D. Schonemaker(1993):”Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies”, The Central Bank and the Financial System, Goodhart ed., MIT Press,1995.
- Goodhart, C.A.E and D. Schonemaker(1998):”Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies”, The Emerging Framework of Financial Regulation, Goodhart ed. Central Banking Publications Ltd, London.
- Goodhart, C.A.E, D. Schoenmaker and P. Dasgupta(2001): “The Skill Profile of Central Bankers

- and Supervisors”, London School of Economics, April.
- Goodhart, C.A.E., Hartmann,P, Llewellyn, D, Rojas- Suárez, L and S. Weisbrod (1998): Financial Regulation: Why, How and Where Now?, London; NewYork :Routledge.
- Hawkesby, C(2000):“The Institutional Structure of Financial Supervision”, Center for Central Banking Studies, Bank of England.
- Llewellyn,D.T.(1999): “Introduction: The Institutional Structure of Regulatory Agencies” ,How Countries Supervise Their Banks, Insurers and Securities Markets, Central Banking Publications, London.
- Merton, R and Z. Bodie: “A Functional Perspective of Financial Intermediation”, Financial Management.
- Quintyn, M and M. Taylor(2002):” Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability”, IMF Working Paper, 02/46.
- Taylor, M.(1995): “Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century”, Center for the Study of Financial Innovation, London, December.
- Taylor, M.(1996):Peak Practice: How to Reform the UK’s Regulatory System, CSFI, London.
- Taylor, M.& A. Fleming (1999a): “ Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience”, IBRD Working Paper, September.
- Taylor, M.& A. Fleming (1999b):“Integrated Financial Supervision: Lessons of Scandinavian Experience”, Finance and Development,Washington,12.