

第五篇 金融监管

第二十二章 金融监管 的国际协调

第二十二章 目录

- 第一节 金融国际化与金融监管的国际协调
- 第二节 金融监管的国际协调组织
- 第三节 国际金融监管协调的基本内容
- 第四节 金融监管国际协调的未来发展

第二十二章 金融监管的国际协调

第一节 金融国际化与金融监管 的国际协调

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融国际化

1. 第二次世界大战后，尤其是进入20世纪60、70年代，金融业国际化有了飞速发展。
2. 促进国际化的因素：
 - (1)最基本的是生产和资本的国际化，这又突出地表现为跨国公司的全球扩张。
 - (2)大银行面对国内的激烈竞争和政策的某些限制，寻求向外扩张的空间。
 - (3)一些国家相继放松金融管制，形成自由化浪潮，敞开了金融业国际化的大门。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融国际化

3. 金融业国际化的表现主要：

银行机构国际化和网络化；

欧洲货币市场的形成和发展；

金融市场的国际化；

国际金融业务创新普及化，等等。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融风险的国际化

金融风险的国际化 and 风险在国际范围内的广泛传播，是金融业国际化的必然伴侣。

——国际化使得金融机构所面临的风险多样化和复杂化：如增加了外汇风险和 国家风险；如风险越来越不可能限制在一国的地理区域之内，而是要同时面临日益增加的外国风险。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融风险的国际化

——国际化的进程也导致金融风险在国际范围内的传播。

这不仅是由于各国金融机构彼此在金融市场上相互作为交易对手，而且是由于全球性支付体系的发展，一家或几家国际性商业银行发生问题，会导致整个金融体系周转不灵。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融国际化给金融监管带来的挑战

1. 在金融活动和金融机构的国际化与金融监管的国别化之间，矛盾日益加深；面临监管真空的危险。
2. 金融国际化加大了监管者和被监管机构之间的信息差异。本来，监管者和被监管者之间就存在着信息不对称，国际化更加强化了这种不对称性。
3. 国际金融业务的创新不断突破现有的金融监管框架，使得监管机构面临崭新的监管对象。
4. 金融机构的集团化和业务综合化与金融监管分散化之间存在矛盾。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融监管的溢出效应

1. 金融监管的溢出效应是指：任何一国针对本国金融机构所做出的监管决策影响机构的经营行为；进而会波及到该机构在国际金融市场上的经营行为；而各国金融机构在国际市场上的业务联系使得这种行为的调整可能会影响该机构的合作者或交易对手；进而会对他国的金融机构产生影响。
2. 由于金融监管的溢出效应，监管当局做出的不协调的监管决策很可能会导致世界范围内严重的低效金融产出，影响资源配置的有效性。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

监管竞争和监管套利

1. 与金融机构国际化经营相对存在的是各国金融监管制度的差异。在一个存在金融监管差异的国际市场中，有可能出现两种现象：监管竞争；监管套利。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

监管竞争和监管套利

2. 所谓监管竞争，是指各国监管者之间为了吸引金融资源而进行的放松管制的竞争。

这种监管竞争并不会达到产品市场上竞争所带来的均衡。监管竞争的主体，并不是竞争成本和收益的直接承担者，而同时却具有强烈的动机：通过竞争吸引更多的金融资源无疑是他的功绩。

上世纪80年代，一些发展中国家为了吸引更多的资本流入，竟相对本国金融业实行了自由化，减少金融管制，降低监管标准，确实引进了大量的资本。但进入90年代，他们大部分发生了金融危机。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

监管竞争和监管套利

3. 监管套利是指被监管的金融机构利用监管制度之间的差异获利。如果一个国家金融监管过于严格，该国的金融机构和业务活动会被其他监管宽松的国家所吸引；并将导致本国对金融机构所实施的金融监管失效。
4. 监管竞争和监管套利也有其正面效应。即导致世界范围内一些监管的标准趋于同一的水平。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融监管的国际协调

1. 金融国际化所带来的金融机构的跨国经营和金融风险的国际传播对国际金融监管的协调提出了迫切的需要。

目前，国际社会对金融监管的国际协调已经取得了广泛的认同：(1)监管者之间的合作和信息交流不应该存在任何障碍；(2)要保证监管主体之间共享信息的保密性；(3)监管者对合作必须有一个前瞻性的态度，无论是作为援助和信息的提供者或需求者。

第廿二章第一节 金融国际化与金融监管的国际协调

金融监管的国际协调

2. 目前金融监管国际协调的形式：

- (1)双边的谅解备忘录；
- (2)多边论坛；
- (3)以统一的监管标准为基础的协调；
- (4)统一监管。

3. 有效的国际金融监管协调可产生两个效应：(1)继续推进金融的国际化进程，为金融机构的国际化努力创造良好的金融环境；(2)提高全球金融市场监管的有效性，保持金融稳定。

第二十二章 金融监管的国际协调

第二节 金融监管的国际协调组织

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

国际协调组织

现有的金融监管国际协调组织可分为两类：

(1)对成员国没有法律约束力的国际监管组织，如巴塞尔委员会。这类组织主要通过没有法律约束的“君子协议”来推动成员国之间的合作以及国际性监管标准的推广。

(2)以国际法或区域法为基础的监管组织。它们所通过的监管规则对成员国具有法律约束力。例如欧盟和北美自由贸易组织等。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

巴塞尔委员会

1. 1974年根据英格兰银行的建议，在国际清算银行的发起和支持下，十国集团中央银行行长建立了银行法规与监管事务委员会，也就是现在所称的巴塞尔银行监管委员会（BCBS），简称巴塞尔委员会。
2. 巴塞尔委员会的成员来自比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、英国和美国。各成员国在委员会的代表机构为中央银行。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

巴塞尔委员会

3. 委员会的主要工作原本是为国际银行业提供一个“早期预警”系统。随着银行业国际化的不断推进，委员会的工作重点转移为堵塞国际监管中的漏洞，提高监管水平，改善全球监管质量。
4. 委员会并不具备任何凌驾于国家之上的正式监管特权：其文件从不具备、亦从未试图具备任何法律效力。不过，它制定了广泛的监管标准和指导原则，提倡最佳监管做法，期望各国根据本国的情况通过具体的立法或其他安排予以实施。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

国际证券委员会组织

1. 国际证券委员会组织（IOSCO）创建于1984年。目前有179个成员，国际证券委员会组织的一个明显特点是，允许自律性组织和其他国际组织作为联系成员或附属成员加入。目前，几乎所有的有股票交易所的国家都已是其成员。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

国际证券委员会组织

2. 国际证券委员会的宗旨是：(1)通过合作确保在国内和国际层次上实现更好的监管，以维持公平和有效的市场；(2)就各自的经验交换信息，以促进国内市场的发展；(3)共同努力，建立国际证券交易的标准和实现有效监管；(4)提供相互援助，通过严格采用和执行相关标准确保市场的一体化。
3. 国际证券委员会组织的提议是建议性的，对成员不具有法律约束力。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

国际保险监管官联合会

1. 国际保险监管官联合会（IAIS）是一个推动各国保险监管国际协调的组织，成立于1994年。成员已过百。联合会的秘书处设在国际清算银行。
2. 国际保险监管官联合会的宗旨有二：(1)通过合作来改善一国国内乃至国际层次上的保险监管，以此来促进保险市场的效率、公平、安全和稳定；(2)统一各方努力，制定供各成员国选择遵守的监管标准。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

欧盟的金融监管体系

1. 1977年，欧盟颁布《第一号银行业务指令》，正式为欧盟各成员国在监管方面的协调提供了条件。
2. 在金融监管方面发挥重要作用的机构有欧洲委员会，负责提出立法议案；部长理事会，负责批准或驳回提案；欧洲议会，是金融监管的咨询机构。

目前为欧洲委员会提供监管建议并协助委员会制定监管指令的机构主要有：银行业咨询委员会（BAC）；欧洲证券委员会和欧洲证券监管者委员会；保险委员会。

第廿二章第二节 金融监管的国际协调组织

欧盟的金融监管体系

3. 欧盟指令对成员国有约束力；指令不取代成员国法律，但要求成员国制定本国法律时与指令的目标一致。

目前，欧盟的金融监管活动虽然仍然局限于一国的管辖范围内，但是不同监管主体之间的监管合作作为原则已经被写入欧盟单一市场法令。此外，也已经提出了大量的共同监管的条例。

第二十二章 金融监管的国际协调

第三节 国际金融监管协调的基本内容

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

监管信息的交流和共享

1. 国际社会对信息交流取得共识，认为要遵循以下原则：

(1) 为了实现有效监管，每个监管者都必须获得足够的信息；

(2) 监管者对于所需获得的信息及与其他监管者之间的合作，应该有一个前瞻性的态度；

(3) 监管者应该及时地向某一金融机构主要的监管者传递正在实施的政策、变动中的信息以及可能的不利状态，同时也包括监管行为和潜在的监管行为；

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

监管信息的交流和共享

(4)主要的监管者应该和其他相关的监管者共同分享那些影响被监管者行为的监管信息；

(5)监管者应该主动地采取措施同其他监管者签署相关协议，同时在彼此之间建立一种合作和信任的态度。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

监管信息的交流和共享

2. 目前国际上的信息交流机制主要有双边合作和多边合作两种形式。

在两国之间，有谅解备忘录、双边援助协议、非正式的信息交流或信息共享的安排。

多边合作主要是通过国际监管组织的监管建议和监管标准来实现。

此外，银行业、证券业、保险业之间的信息交流及信息共享也随着金融集团的兴起而得到了国际金融界的重视。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

有关国际银行的监管范围和监管责任

1. 1975年巴塞尔委员会首次提出了划分银行国外机构监管责任的原则（后称“第一个巴塞尔协定”）：
 - (1) 银行国外机构的监管是母国和东道国的共同责任；
 - (2) 任何银行国外机构都不能逃避监管；
 - (3) 银行国外机构的流动性监管主要由东道国负责；

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

有关国际银行的监管范围和监管责任

(4)对分行的偿付能力的监管是母国的责任，而对国外附属机构，或称子行的偿付能力的监管则是东道国的责任；

(5)实际的合作可以由东道国和母国之间的信息交流来推进，也可由授权银行检查机构在东道国的领土内代表母国来进行。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

有关国际银行的监管范围和监管责任

2. 1983年巴塞尔委员会制定了修改后的巴塞尔协定，即《对银行国外机构的监管原则》，强调对银行国外机构的充分监管，不但要求在母国和东道国监管当局之间适当的划分责任，而且要求在二者之间进行联系与合作。

同前一个协议相比，第二个协议主做出了多方面的改进。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

有关国际银行的监管范围和监管责任

3. 1992年，巴塞尔委员会制定了《对国际银行集团及其境外机构的最低监管标准》。最低监管标准有四条：

(1)所有国际银行集团和国际银行应由有能力从事并表监管的母国当局实行监管；

(2)跨国银行机构的成立，应事先得到东道国监管当局和银行或银行集团所在国监管当局的同意；

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

有关国际银行的监管范围和监管责任

(3) 监管当局在担当母国监管者角色时有权从其所辖银行或银行集团的跨国银行机构索取信息；

(4) 如果一家东道国当局判定最低标准中的任何一项没有达到，该当局应施加限制性措施，包括禁止银行机构的成立。

4. 1996年，巴塞尔委员会提交了关于《跨境银行监管》文件的报告。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

并表监管

1. 并表监管，是一个监管当局对银行集团的总体经营（全球各地所从事的全部业务）进行监管的过程。并表监管并不等于会计并表。合并的会计报表是并表监管的一个重要的信息来源。
2. 实施并表监管的主要目的：(1)坚持实现无论银行在何处经营，都不应逃避监管的原则；(2)防止资本的双重杠杆；(3)保证银行集团的经营风险，无论其在何处注册，都在全球的基础上进行评估与控制。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

并表监管

为了对银行集团的全球业务活动进行广泛的并表监管，母国监管当局必须对所有涉及安全性和稳健性的银行业务的各个方面进行评估。

3. 并表监管原则贯穿在巴塞尔委员会针对跨国银行所提出的建议和标准当中；在欧盟内部，并表监管也作为银行监管的一项基本原则被接纳。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

对金融集团的监管

1. 金融集团（同时提供银行、证券、保险服务，甚至非金融服务）的出现给传统的监管体制带来了巨大的冲击，同时也产生了一系列的监管漏洞。

1993年初，巴塞尔委员会、国际证券委员会组织和国际保险监管联合会成立了一个三方小组，开始研究对大型金融集团的监管问题。并于1995年发布了《金融集团的监管》文件，首次对金融集团的监管问题进行了系统的规范。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

对金融集团的监管

2. 1996年，三方小组升级为联合论坛，1999年，公布了《多元化金融集团监管的最终文件》，第一次就多元化金融集团的监管原则与方法提出了具体的指导意见。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

欧盟的统一监管

1. 《马斯特里赫特条约》建立了欧洲中央银行体系和欧洲中央银行，赋予欧洲中央银行实施货币政策的职能，但并没有赋予欧洲中央银行实施银行监管的职能，也没有明确其为银行提供流动性支持的职能。这就是说，各国仍然保留着金融监管和维护金融稳定的职责。与此同时，欧盟又在很大程度上介入了金融的监管活动，结果形成了欧盟内部一部分银行监管是统一的、集中性的，另一部分却又分散于不同的国家主体。

第廿二章第三节 国际金融监管协调的基本内容

欧盟的统一监管

2. 在欧洲单一市场上，欧盟的金融监管接受了母国原则和最小一体化原则。所谓母国原则，是指银行注册所在国的监管当局负责对该银行所有境内外机构的监管；最小一体化原则是指成员国被要求在银行监管几个必要的领域实现统一标准；这些最小的一体化的标准是由欧洲议会通过的指令规定的。
3. 欧盟的统一监管目前主要体现在以下几个方面：
(1)存款保险制度，(2)资本标准，(3)审慎监管。

第二十二章 金融监管的国际协调

第四节 金融监管国际协调的未来发展

第廿二章第四节 国际金融监管协调的基本内容

金融监管国际协调面临的困难

1. 在国际关系的处理上，国家行动遵循国家利益至上的原则。如果协调可能引致收益，则积极合作；如果不合作甚至违背合作的承诺能带来更大的收益，则国家也有足够的动机不合作或违约。
2. 金融监管的国际协调意味着各国无法根据市场的现实情况来灵活的制定监管政策。如果本国在监管制度安排上的目标和国际协调制度所追求的目标不一致，自主性的丧失将影响本国目标的实现。而统一的监管标准和统一监管将使各国在不同的程度上让渡本国的监管权利。

第廿二章第四节 国际金融监管协调的基本内容

金融监管国际协调面临的困难

3. 各国金融业的发展水平不同，发展目标不一样，发展的理念也各有差异。尤其是发达国家和发展中国家之间在金融发展上的差异和金融监管上的不同要求，更使得国际协调困难重重。
4. 国际三大金融监管协调组织纷纷提出了各自领域内的监管标准。由于各国发展水平不一，国际监管标准的选择往往采取个做法是：最低标准但允许在最低标准之上实施更高的标准。这种选择一方面降低了监管的有效性，另一方面也不能从根本上杜绝监管差异引致的监管竞争和套利。

第廿二章第四节 国际金融监管协调的基本内容

金融监管国际协调面临的困难

5. 三大国际金融监管组织，不像世界贸易组织那样可以通过对成员国有法律约束力的协议来建立国际规则，也不具有国际货币基金组织那样通过援助来施加政策压力的实力。

第廿二章第四节 国际金融监管协调的基本内容

金融监管国际协调的未来发展

观察金融监管国际协调的未来发展，有两个视角，不能偏废。

其一，随着金融国际化程度的不断推进，加强金融监管国际协调的需求会越来越强烈，现代金融的国际协调和统一化发展趋势将不断加强，监管的标准规则、信息技术以及机构体系的统一化也将得到提升，局部的统一监管局面将继续推进、扩展，全球金融监管则将进入全面协调和统一监管并存的格局。

第廿二章第四节 国际金融监管协调的基本内容

金融监管国际协调的未来发展

同时，也有另一个不可忽视的视角，那就是金融监管国际协调的推进不可能脱离国际政治、经济总体的约束。比如，不同的经济发展水平，国家的主权，民族的传统，如此等等，均不可能使金融监管成为全然超国界的制度安排。由此产生的矛盾将会长期存在。

