

## 金融统合监管法制研究:全球金融 法制变革与中国的选择

许凌艳\*

**摘要:**混业经营和金融创新的发展,给金融业监管带来新的挑战,催生了金融业统合监管模式和统合监管法制,典型者如日本、韩国、英国、德国等。金融统合监管模式实现了对经济实质相同的金融功能进行统一规制,整合了对金融商品的监管,突出了对金融消费者的利益保护。中国借鉴这一模式,需结合国情,循序渐进。

**关键词:**金融监管模式 统合监管 比较  
中国

### 一、单一监管者的功能性监管与金融统合监 管法

当今,资本市场无法抗拒的潮流是金融业混业经营的大格局下金融创新产品的多样化。不同类型的金融机构——银行业、证券业和保险业之间的界限正变得日益模糊。从而对传统金融监管模式

---

\* 复旦大学法学院副教授、法学博士。

下对不同金融产品的分类监管体制形成巨大挑战。从此次由美国“次贷危机”引发的全球金融危机中,我们可以看到,因混业经营而产生的多种高杠杆的金融创新产品是多个主体、多个层次的资产叠加及信用叠加,其本身是多种风险的叠加。危机中暴露出的美国金融监管体系中存在许多盲点和漏洞,导致金融产品及金融服务在生产 and 创新链条上出现诸多监管真空。对金融消费者而言,由于监管机构对混业经营模式下金融产品创新和交易缺乏有效规制,使得那些处于法律交叉地带的投资者面临无法保护的危险境地。

监管真空和交叉监管为建立统一监管的组织结构提供了一个强烈的诱因,正是在这个意义上,一些经济学家提出,尽管可以通过多种方法建立一个多边机构的合作机制以解决金融混业经营的问题,但是,一个统一的金融监管机构相对而言更能适应金融集团化发展的需要,获得金融监管的规模经济所带来的效率及综合协调性的提升,从而更充分保护新型投资产品的金融消费者,更周全地控制金融风险,并最终提高金融业的整体竞争力。基于金融监管理论的变迁,金融监管模式也随之变革。21世纪世界各国金融监管模式总体演变特征之一就是金融监管体系的综合化,这一基于现代金融市场整合趋势而出现的、以立法为基础的巨大变革被形象地称之为“金融大爆炸”式的金融业统合监管模式改革,也称为单一监管者的功能性监管模式(cross-sector integrated supervision),或者金融监管一体化(Integration of Financial Regulations),即将金融业作为一个相互联系的整体统一进行监管,把对银行业、证券业、保险业等金融业的监管权均交由一个单一监管机构负责。<sup>①</sup>

金融业统合监管模式反映了当代发达金融服务领域的现状和发展需求,并由此引发了诸多国家金融法制的大变革。金融综合监管法在这场“金融大爆炸”变革中应运而生。金融综合监管法是指与金融业统合监管模式相适应的,根据单一监管者的功能性监管(cross-sector integrated supervision)模式来重新整理和改编原有的多部与金融服务业

---

<sup>①</sup> 与单一金融监管机构同时存在的还有负责金融立法和总体金融政策的财政部及负责货币政策、维护金融系统稳定和支付体系的中央银行。

相关的法律,将除了传统银行、保险业务等领域之外的金融服务业的法规加以整合,统一调整的法律规范的总称。1986年挪威率先建立了统一的金融监管机构“金融监督委员会”,该委员会履行监管职能的主要法律依据是《信用机构、保险公司和证券交易监管法》(Act on Supervision of Credit Institutions, Insurance Companies and Securities Trading etc),简称《金融监管法》(Financial Supervision Act)。随后丹麦、瑞典、比利时和芬兰也设立了类似的机构,统一负责对银行、非银行金融机构和保险公司的监管。1996年以后,日本和韩国也转向统一金融监管体制并制定了日本的《金融商品交易法》和韩国的《关于金融投资业及资本市场的法律》。1997年英国开始了统一金融监管体制改革并最终成立了为《2000年金融服务和市场法》所确认的超级金融监管机关“英国金融服务管理局”。此外,拉脱维亚、新加坡、奥地利、爱沙尼亚、德国、直布罗陀、匈牙利、冰岛、爱尔兰等国家也都制定了金融统合监管法以适应本国金融业统合监管体系。

金融业统合监管模式和金融统合监管法的诞生使全球金融监管法律制度进入一个全新的时代。

## 二、金融统合监管法的基本立法原则

金融业统合监管模式在国际上引起广泛关注与高度重视。为适应高度集中统一的金融监管模式,很多国家开展了金融法制的大变革。当前,这场发生在全球范围内对金融市场产生根本变革的“金融大爆炸”法制运动仍方兴未艾。

考察各国金融统合监管法立法精神,这场金融法制大变革运动奉行以下立法原则:

第一,由现行的商品类、机构类规制转变为功能性规制。现行资本市场相关金融规制法律的特征是以“对象商品”或“金融机构”的概念形态或种类为基础的商品类、机构类规制。这种规制在如今迅速变化的金融市场环境中日趋不能适应。高度集中统一的金融监管体制从现行的商品类、机构类规制转换成对“经济实质相同的金融功能”进行

“统一规制”的功能性规制。为了贯彻这种功能规制原则，首先需要将金融投资业、金融投资商品、客户根据经济实质进行重新分类，分别以金融投资商品（证券、衍生商品）、金融投资业（买卖、中介、资产运用业等）、客户（专门、一般投资者）为标准对金融功能进行分类，只要金融功能相同就适用同一的进入、健全性、营业行为规制，并根据金融功能的特征对三种规制进行差等适用。

第二，扩大有价证券的范围。在新制定的金融统合监管法中，对于投资公司可以经营的金融投资商品，从一贯采取的列举主义向兼容并包主义（all-inclusive theory）转换。传统法律条文中，投资公司可以经营的商品被具体列举为如股票、债券、有价证券、货币（通货）等，不在这个名单中的商品是不能经营的。金融统合监管法最大的一个特征就是极大地扩大了有价证券的范围，甚至试图对金融投资商品作出概括性定义。<sup>②</sup> 韩国的资本市场统合法用以概括所有具有“投资性”金融商品的概念来定义“金融投资商品”。采用兼容并包主义可以使投资公司更加自由地依据自己的能力开发出各种创新商品，特别是独创性的新型衍生商品，与此同时，投资者的选择范围也将大大拓宽。

第三，强化金融消费者利益保护机制。建立高度集中统一的金融监管体制并制定金融统合监管法的最重要的目的之一就是消除规制的空白，使不具备投资者保护制度的金融投资领域自动被消除。同时金融统合监管法作为强化对投资者利益保护的重要法规，通过说明义务的强化、适合性原则的引进、未邀请劝诱的禁止等投资劝诱规制、投资广告规制、防止利害冲突机制的引进、扩大信息披露义务主体的范围等多种制度来寻求投资者利益保护的强化。

---

<sup>②</sup> 资本市场统合法对金融投资商品的概念作出抽象定义，并将符合该定义的所有金融投资商品作为法律的规制对象，从而转换成了概括主义体系。这与列举主义体系具有本质性的区别。即列举主义是在每每发生规制必要的时候后发性地列举金融商品来扩大规制对象的范围。引自〔韩〕财政经济部：《关于金融投资业与资本市场的法律（暂称）制定方案》2006年2月17日，第30页。

### 三、金融统合监管法的比较研究

#### (一)日本和韩国金融统合监管法的比较

近期,日本和韩国的资本市场统合监管法比较引人注目。为了给金融消费者营造安定的投资环境,提高整体金融竞争力,日本、韩国都对本国金融相关法制进行了全面的调整。

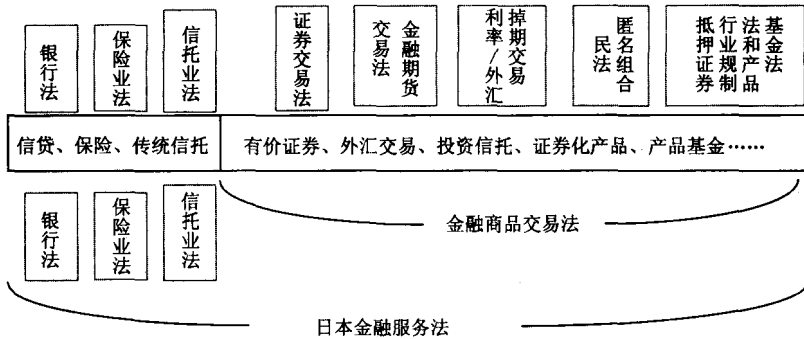
由于金融产业和制度的发达,多样性的金融商品也随之问世,与此同时,钻法律中的空隙进行欺诈的实例在日本频频发生。但日本对金融市场的限制结构(相关条例构造)依然保持着传统式的以行业区分的金融监管体制,不能迅速应对新型金融衍生产品、混业经营和多种新型金融商品所引发的问题,因此旧有法规构造面临着许多尚待解决的问题,相类似的金融商品的规则体系产生了互相冲突的问题。特别是2003年日本外汇交易相关的机构投资者蒙受的损失已成为社会问题,虽然在当时的状况下,将外汇交易列在范围之内,实行了金融期货交易法的紧急措施,但未能充分保护金融消费者的利益。2006年爆发的“活力门丑闻”则是素有日本比尔·盖茨之称的“活力门”公司创办人崛江贵文恶意利用无限责任合伙制投资基金,钻法律漏洞进行违法活动的案件。<sup>③</sup>日本政府为了应对急速变化的金融资本市场环境,着手进行了对金融相关法律制度的结构性变革。2006年6月,日本将证券交易法进行了扩大再编(补充重编),确立了《金融商品交易法》,并于2007年7月1日开始分阶段实施。《金融商品交易法》注重金融消费者保护,以适合性为原则,强调说明义务,强化信息公开制度,并以实现金融相关法律制度的根本变革为目标。<sup>④</sup>该法将规范传统有价证券、

---

<sup>③</sup> 2006年的“活力门丑闻”暴露了日本法律的一些盲点。活力门利用无限责任合伙制投资基金形式钻法律空子。根据《日本民法典》规定,该类基金不必进行注册登记,所以没有向包括政府在内的第三者进行信息披露的义务;该类基金的利润和亏损分配机制灵活,不必按出资比例分配,为合理避税和暗箱操作提供了可能。

<sup>④</sup> [日]横山淳:《金融商品交易法的概要》,大和総研(Daiwa Institute Research)2006年4月21日,第6页。

衍生产品、外汇交易、投资信托、证券化产品、产品基金等金融商品的法规统一起来，彻底整顿金融法制。



图一 日本金融商品交易法体系<sup>⑤</sup>

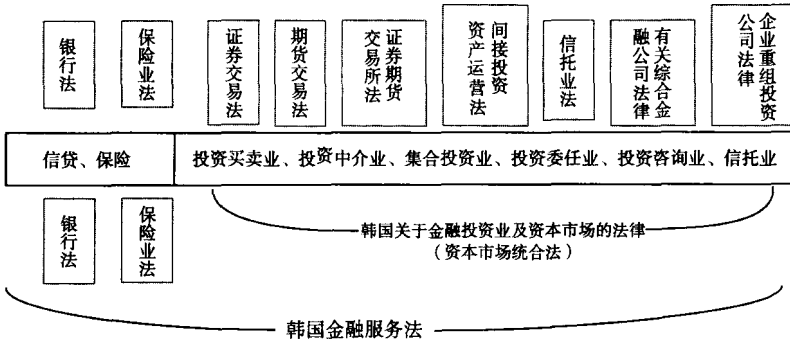
2003年，韩国政府也开始推进统一金融法的项目，即将韩国的金融相关法律根据各个功能规制原则重新整理和改编。2005年2月17日，韩国政府发布了将《证券交易法》、《期货交易法》及《间接投资资产运营法》等资本市场相关法律统一称为“关于金融投资业及资本市场的法律”<sup>⑥</sup>（以下简称《资本市场统合法》）的制定计划。2007年7月3日，韩国国会通过了能够引起韩国金融业“大爆炸”的《资本市场统合法》。《资本市场统合法》规定，证券公司在基本的业务以外，还可以在公司内部设立负责期货交易的部门直接进行期货业务，亦可兼顾资产营运公司的资产运营业务、投资咨询公司的投资咨询业务。如此一来，就打开了证券公司等大型规模化的道路。韩国也有望出现像高盛那样基本不受限制地受理各种业务的大型投资银行。<sup>⑦</sup> 该法的通过并实施会使韩国的金融产业结构三分为“银行业”、“金融投资业”及“保险业”，从而成为韩国打开新的竞争与革新时代的重大契机。韩国《资本市场统合法》旨在统一调整除银行、保险的金融投资业的一部法律，其

<sup>⑤</sup> 许凌艳：“金融监管模式的变革及资本市场统合法的诞生——以金融衍生产品监管为视角”，载《社会科学》2008年第1期。

<sup>⑥</sup> 财政经济部，“关于金融投资业及资本市场的法律（暂称）”制定方案，2006年2月17日。

<sup>⑦</sup> [韩]朴容浩，《韩国周刊》2007年7月3日第2179号，第30-31页。

最终实施将会使《证券交易法》、《期货交易法》、《间接投资资产运营法》、《信托业法》、《韩国证券期货交易法》、《有关综合金融公司法律》、《企业重组投资公司法》等多部法律被废止。在适用范围,韩国《资本市场统合法》与日本的金融商品交易法案有很多相似部分,但其整体体系和结构以及具体适用范围上还存在相当大的差异。《资本市场统合法》的颁布将进一步深化韩国金融业自由化的进程,使韩国由制造业和银行业带领的经济时代引领入以资本市场为导向的新时代。



图二 韩国资本市场统合法体系<sup>⑧</sup>

### 1. 日本、韩国资本市场统合监管法的相同点

日本的《金融商品交易法》<sup>⑨</sup>及韩国的《资本市场统合法》<sup>⑩</sup>差不多都是在相同的时期出台并且内容几乎相同。它们的立法理由也几乎是相同的,都是为了解决新型金融商品规制的空白,配合单一监管者的功能性监管模式,实行集中统一的法规体系。日本、韩国金融统合监管法律的相同点主要有:

第一,适用范围相同。日本和韩国的金融统合监管法律都规范了金融商品从组成到偿付的整个过程,这点区别于英国《2000年金融服

<sup>⑧</sup> 许凌艳:“金融监管模式的变革及资本市场统合法的诞生——以金融衍生产品监管为视角”,载《社会科学》2008年第1期。

<sup>⑨</sup> 《金融商品交易法》于2006年制定,并于2007年7月1日开始分阶段实施。本文简称为“资本市场统合法”。

<sup>⑩</sup> 《韩国关于金融投资业及资本市场的法律》于2007年通过,2009年正式实施。本文简称为“资本市场统合法”。

务及市场法》，后者只规制了金融商品的销售、劝诱的内容，不是一个规范金融商品整体性的法律。

第二，都体现了规则的横向化，即两国的金融统合监管法都对具有同样经济功能的金融商品适用同样的规则，而不管该金融业是何种机构或形态。日本和韩国金融统合监管法对投资性强的金融商品和服务都附加同等细致的规制（如广告等的规制；虚伪告知、断定性判断提供、不邀请劝诱、再劝诱等行为的禁止；损失填补等的禁止、适当性原则、善管注意义务、合同缔结前的书面交付义务、合同缔结时等的书面交付义务、分别管理等）。

第三，都根据顾客的不同而规制差别化，体现了规制的灵活性。两国金融统合监管法都将投资者按照是否对有价证券投资有专业知识和资产规模以及承受由投资带来的风险的能力不同而区分为特定投资者（专业）和一般投资者（业余）。在与特定投资者之间进行交易时，某些以弥补信息差距为目的的行为规制是不适用的，例如合同缔结前的书面交付义务等。

## 2. 日本、韩国资本市场统合监管法的不同点

第一，对于金融商品界定的方法不同。日本和韩国的金融统合监管法都是以金融商品为调整对象，但两国法律对金融商品的界定方法不同。

日本采取了列举式的方法进行定义。日本《金融商品交易法》把金融商品分为两大类：一是有价证券（包括发行和未发行的）；二是其他。有价证券主要包括：国债证券，地方债券，特殊债，资产流动化法上的特定公司债券，公司债，对特殊法人的出资债券，协同组织金融机构的优先出资证券，资产流动化法上的优先出资证券，新股认购权证书，股票、新股预约权证券，投资信托、外国投资信托的受益证券，投资法人的投资证券、投资法人债券、外国投资法人的投资证券，借贷信托的受益证券，特定目的信托的受益证券，信托的受益证券，商业票据，抵押证券，具有前列1-9、12-15项性质的外国证券、证书，外国贷款债权信托的受益证券，期权证券、证书，预托证券、证书，政令中指定的证



券、证书<sup>①</sup>。其他金融商品包括基于存款合同的债权及其他权利或表示该权利的证券或证书,依政令中所作规定;货币;除前三项之外,存在多数同一种类且价格变动显著的资产,关于该资产的衍生品交易(包括类似于衍生品交易的形式),政令中规定必须确保投资者利益的形式(《商品交易所法》第2条第4项规定商品除外);依内阁府令的有关规定,金融商品交易所为了使市场衍生品交易顺利化,设定利率、偿还期限以及其他条件标准化的标准物。<sup>②</sup>

韩国采用了概括加列举的方式。韩国《资本市场统合法》第2条规定“金融投资商品是指为了取得利益或避免损失为目的,约定现在或将来特定时点上的金钱<sup>③</sup>等的转移而取得的权利。为了获得这些权利,负担本金损失或超过本金的损失乃至追加支付的可能性的有危险(以下简称投资性)性的产品。”韩国资本市场统合法将金融投资商品区分为证券和金融衍生品(场内衍生商品、场外衍生商品)两类。《资本市场统合法》第4条按照证券的法律性质不同将证券划分为债务证券、股权证券、受益证券、投资合同证券、衍生集合证券、预托证券。

第二,在金融衍生商品的调整范围方面,韩国的调整范围更广,包括商品期货。韩国《资本市场统合法》第4条将一般商品(农产品、畜产品、水产品、林产品、矿产资源等和以这些产品制造或加工成的商品及和这些类似的商品)也列入衍生商品的基础资产范围内。而日本《金融商品交易法》第2条第20款至第25条规定的衍生商品仅包括金融衍生商品(如金融期货交易、利息及外汇互换、信用金融衍生商品、大气衍生商品等)。

此外,日本、韩国金融统合监管法律还有诸多不同点,比如日本

---

<sup>①</sup> 《金融商品交易法》第2条第2款的后段是关于将应该表示为证券、证书的权利之外的权利视为有价证券的规定。因此,有以下这些权利:信托的受益权,外国信托的受益权,无限公司、两合公司的社员权(只限于政令规定的权利),外国法人的社员权中具有前项性质的权利,集团投资计划份额,外国集团投资计划份额,政令指定的权利。这些都是修改之后大幅扩充的。

<sup>②</sup> 日本《金融商品交易法》第2条第3项。

<sup>③</sup> 以约定支付金钱或有财产价值的物而取得的权利(称为金钱)。

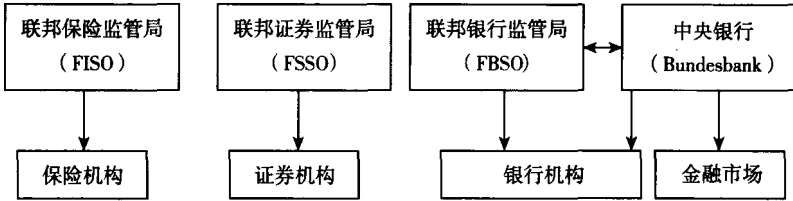
《金融商品交易法》与《金融商品贩卖法》同时存在,这会导致对资本市场规制规范体系的二元性;而韩国则统一用一部《资本市场统合法》来规制。

所以,韩国《资本市场统合法》是韩国在立法技术上成长的结果,也是与日本法从过去的密切关系中分离的一个例子。但从总体上来看,日本的《金融商品交易法》比韩国《资本市场统合法》更为复杂。

## (二) 英国和德国《金融统合监管法》的比较

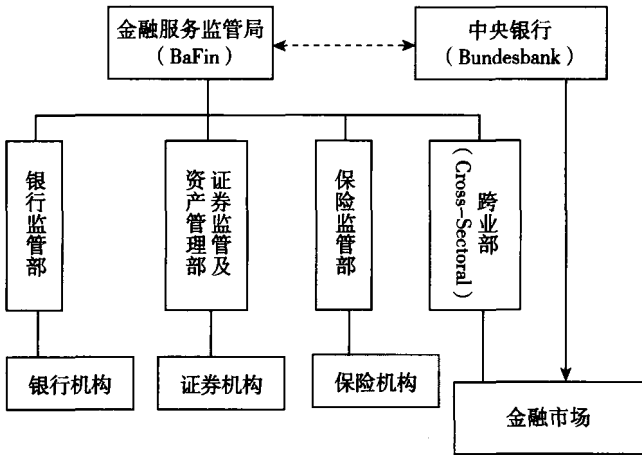
英国是高度集中的金融业统合监管的典型。为了迎接金融全球化、金融服务业自由化的挑战,1986年英国首相撒切尔夫人发动了一场规模宏大,后来被称为第一次“金融大爆炸”的改革。英国商业银行纷纷收购和兼并证券经纪商,逐渐涌现出一批超级金融机构。1997年5月,当时的英国财政大臣布朗宣布改革金融监管体制,将包括英格兰银行在内的9家金融监管机构的权力统一到一家新的机构,并于1997年10月28日成立了金融监管服务局(FSA)。为了发挥金融监管服务局整合监督的职权,英国于1986年通过《金融服务法》,内容涵盖证券、期货、保险等所有金融服务业。2000年6月14日,通过的《金融服务及市场法》(以下简称FSMA),成为英国证券期货市场的主要法律。《金融服务与市场法》通过之后,FSA高度集中统一的金融监督职能和监管模式得到了进一步加强。该法赋予FSA广泛的法规制定权,同时还成立了“金融服务和市场特别法庭”,审理发生在FSA与被监管机构间经双方协商难以解决的问题。此外,该法还建立单一的裁判外纷争处理的申诉程序和金融赔偿制度,以保护投资者利益。

德国金融监管框架的典型变化可以以2002年为分界,简单地划分为改革前后两个阶段。在2002年以前,德国的金融监管局面是“混业经营、分业监管”。根据1957年的《联邦银行法》和1961年的《银行法》,德国在联邦一级,有4个监管机构分别对银行、证券、保险等进行监管(如图三所示)。



图三 德国联邦一级监管机构

为了提高金融监管效率,2002年5月1日,德国设立了金融服务业统一的监管机构——联邦金融服务监管局(BaFin)。BaFin的设立是根据自2002年4月22日起开始实施的《统一金融服务监管法》(Gesetz über die integrierte Finanzaufsicht-FinDAG)。BaFin的设立取代了原先的银行监管局(BAKred)、保险监管局(BAV)和证券监管局(BAWe)<sup>④</sup>。改革后的金融监管体系是(如图四所示):



图四 改革后的德国金融监管体系

德国金融业统合监管模式及相应的法制是在借鉴英国模式的基础上而完成的。所以,德国采取了明显的向英国“学步”方法(“follow-

<sup>④</sup> Dr. Hannes Schneider and Martin Peters, Hengeler Mueller, *Financial Service Regulation in Europe*, Oxford University Press, 2006, p. 203.

the-leader” approach), 设立了一个在全面性远逊于英国、在监管上也不那么强势的单一监管机构, 并完整保留了其先前的赔偿计划。<sup>⑮</sup>

德国和英国在资本市场统一监管法律规则上有较大不同:

第一, 集中统一的监管机构与中央银行在监管职能上关系有所不同。德国央行 Bundesbank 仍在银行监管中发挥了重要作用, 与英国的 FSA 有显著不同。之所以会出现这样的情况, 其原因可能是: 一是在欧元区, 货币政策已集中在欧洲央行, 德国央行仅仅是作为执行欧洲央行货币政策的机构, 本身已不再具有货币政策职能, 因而货币政策与银行监管间的冲突已不明显; 二是直接推动德国一体化监管机构 BaFin 成立的 Eichel 计划与德国央行相互妥协的结果, Eichel 计划保证德国央行及其机构在银行监管中发挥更大的作用, 而德国央行则支持 Eichel 计划; 三是为保证德国央行在欧洲央行重要地位的一种安排, 毕竟, 具有更大监管权力的德国央行, 在欧洲央行体系中会具有更大影响力。<sup>⑯</sup>直到 2008 年年初, 德国才出台了一个《优化银行监管: BaFin 和央行之间清楚的工作分工》规则, 旨在厘清 BaFin 与德国央行的关系, 避免重复劳动。联邦中央银行和 BaFin 之间达成了这样的工作分工协议, 即 BaFin 的工作是采取法律监管措施, 而央行的任务是进行日常监察。而英国金融服务管理局, 则承担了几乎整个英国金融行业的监督和管理, 同时也拥有部分司法的权利, 其所监管的投资类产品中还包括存款。英国金融服务管理局与英国财政部及英格兰银行的关系受三方于 2001 年签署的《财政部、英格兰银行和金融服务局之间的谅解备忘录》协调规范, 共同维护英国经济的健康发展和金融市场的繁荣。

第二, 法律体系与规则目标不同。与英国不同, 德国除了《统一金融服务监管法》的存在以外, 并不排除专门的《交易所法》、《银行法》、《有价证券交易法》、《信用制度法》、《金融服务消费者保护法》、《保险监管法》等法律的同时存在。德国金融法律的目标是在各部门形成差异化, 德国《统一金融服务监管法》并没有确定一套统一的监管规则的

<sup>⑮</sup> Global Financial Sector Reform: The Single Financial Regulator Model Based on the United Kingdom FSA Experience: A Critical Reevaluation, 29 Int'l Law. 15 (2005).

<sup>⑯</sup> 李长春: “德国金融监管一体化模式变革及其启示”, 载《湖北社会科学》2008 年第 4 期。

目标。当执行权限时,会针对不同的金融部门而设定不同的监管目标。银行法规(KWG)的主要目标是保持银行系统的稳定性和良好功能。《保险监管法》(VAG)的首要目标是确保投保人的利益可以得到充分保障。证券监管的首要目标则是保障证券及衍生产品的市场功能,确保依据《证券交易法》来保障公平的证券交易。在英国,根据《2000年金融服务及市场法》,FSA的目标统一为四个:(1)维护对金融市场的信心;(2)普及公众的金融风险认知;(3)适度保护金融消费者的权益;(4)减少金融犯罪。同时《2000年金融服务及市场法》取代了《1986年金融服务法》、《1987年银行法》等多部与金融业相关的法规,从而成为英国证券期货市场的主要法律。

当然,随着欧洲金融市场一体化运动的深入开展,英、德两国除了在本国制订法律对资本市场进行规范外,还必须遵守欧盟有关的法律。欧盟有关资本市场的法律致力于建立统一的、自由的资本市场。英、德两国的金融法律制度正逐渐呈现出较为趋同的倾向。

#### 四、中国的困惑:金融现代化过程中的转型及金融法制变革

随着我国金融改革的深入以及对外开放步伐的加快,我国经济融入世界经济的程度越来越深,金融与外界的联系越来越紧密,金融业混业经营之势已经凸显,并带来了跨市场、跨系统金融风险传递的隐患。但反观我国金融业监管现状,目前的金融监管模式仍是原来分业监管的模式,虽然银监会、证监会和保监会之间设有联席会议制度,但仅仅局限于沟通信息,没有事实上的联合监管。2008年8月,经国务院批准的《中国人民银行主要职责内设机构和人员编制规定》(以下简称《规定》)正式颁布。《规定》明确表示,即“在国务院的领导下,中国人民银行会同中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会建立金融监管协调机制,以部际联席会议制度的形式,加强货币政策与监管政策之间以及监管政策、法规之间的协调,建立金融信息共享制度,防范、化解金融风险,维护国家金融安全,重大问题提交国务院决定”。同时《规定》中的主要职责第7款明确规

定,央行将“负责会同金融监管部门制定金融控股公司的监管规则和交叉性金融业务的标准、规范,负责金融控股公司和交叉性金融工具的监测”。这意味着在金融综合经营成为未来发展趋势的情况下,在涉及跨行业的监管协调机制上,央行正式以“牵头人”的名义进行组织协调,正式承担了协调交叉性产品和经营模式的监管职责。

但就金融监管实践而言,仅仅建立在金融分业监管模式前提下的跨市场、跨系统金融监管的协调机制仍会存在缺乏统一的强有力的监管以及欠缺高效的协调能力等诸多缺陷。根据实现资本市场综合监管模式国家的经验,统一监管具有其明显优势,可以减少摩擦成本,降低信息采集成本,改善信息质量,获得规模效益,也可以减少多重监管制度对金融创新的阻碍和弥补因分业监管所造成的监管真空,从而提高监管效率和金融业整体竞争力。但在将外国的新监管架构和规则引入国内金融领域,推行金融业的“大部制”改革和借鉴金融综合监管法制时,必须要同本国既有的金融、经济、法律、社会和文化环境相契合,研究和应对其面临的各种困境。较为可行的总体思路是,近期逐步推出《金融控股公司法》、《金融衍生产品法》、《资产证券化法》等多部法律法规,进一步完善现有法制;在条件成熟时,制定出一部统一的《金融服务法》或《金融商品法》,对金融消费者进行一体化保护,全面改革中国金融监管格局,顺应金融业综合化经营带来的全球金融法制大变革的发展趋势。

## 五、余论

在全球金融监管法制大变革视角下研究金融综合监管法制,我们可以感到一个国家金融监管模式的选择及相应金融法制的变革,从表面上看是决策当局相机抉择的结果;但实际上,金融监管模式的净收益与可持续性决定了金融监管模式的选择具有内生性的特征。美国次贷危机暴露出美国在金融监管方面的主要教训之一就是,不管监管体制如何选择,必须尽量做到风险控制的全覆盖,减少在整个金融创新链条上的法制和监管空白,最大限度地减少由于金融市场不断发展而带来

的更严重的信息不对称问题。

所以,金融监管模式的选择不是一劳永逸的,没有一种金融监管模式适合于同一时期的所有国家或同一国家的所有时期。金融监管模式的选择及相应的金融法制变革是一个动态的转换过程,具有历史阶段性。现有的金融监管理论是以比较成熟发达的市场经济为研究背景的,对于不发达国家和地区的金融监管问题则较少涉及,这使金融监管理论成为发达市场经济的金融监管理论缺乏普遍适用性,对不发达国家和地区广泛存在的市场发育不充分条件下的金融监管问题缺乏关注。此外,现有金融监管理论也忽略了许多从计划经济向市场经济转轨国家的金融监管的理论探索。而“新兴加转轨”正是中国当前所处的历史阶段。这客观上要求我们在实现与国际规则接轨的同时,必须发展同我国转型经济国情相结合的新型金融监管理论,从而正确引导我国金融法制的构建。如何完善我国金融监管体制并创建现代金融法制是目前中国不可回避的严峻课题,而这个问题的最终解决势必融入全球金融法制的大变革和金融业统合监管模式的趋势之中。