

# 我国金融控股集团的发展现状及监管对策

黄明东

(厦门大学金融系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 面对当前我国金融控股公司发展的趋势, 必须针对其“集团混业、经营分业”的特点, 加强监管, 以规范我国金融控股公司的运营, 维护金融安全与秩序。本文介绍当前我国金融控股集团的现状, 并探讨金融控股集团的监管对策。

**关键词:** 金融控股集团; 综合经营; 混业监管

**中图分类号:** F830.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2740(2005)10-0020-03

按照巴塞尔委员会、证监会国际组织和国际保险监管协会 1999 年 2 月联合发布的《多元化金融集团监管的最终文件》的定义, 金融控股公司是指“同一控制权下, 完全或主要在银行业、证券业、保险业中至少两个不同的金融行业大规模地提供服务的金融集团公司。”在加入世界贸易组织之后, 面对经济全球化的浪潮和激烈的国际竞争, 组建跨地区、跨部门、跨行业的大型企业集团是我国的一项既定政策和发展战略。本文对我国金融体制创新中出现的金融控股集团的现状及监管对策作初浅探讨。

## 一、我国金融控股集团现状

(一) 经营型的控股公司。如中国银行、建设银行都属于经营型的控股, 如中国银行在海外设立了全资附属的全功能投资银行中银国际和保险公司中银集团保险公司, 建设银行与摩根士丹利合作成立的中国国际金融有限公司, 中国银行和建设银行通过控股中银国际和中金公司, 也开始了其金融控股公司的经营格局。

(二) 金融型的控股公司。以成立控股公司的形式, 本身没有经营业务, 由下属子公司或控股公司经营, 以中信控股有限责任公司、光大集团、平安集团为代表, 这三家机构已初具金融控股集团的雏形。

(三) 产业型的控股经营公司。这是产业资本和国内资本融合而出现的产业型的控股经营公司。特别是这几年民营企业发展很快, 逐渐形成了一种产业资本对金融机构的控股。“德隆”就是这种架构, 除此之外, 国有企业也出现了这种类型, 比如说华能、深圳蛇口招商局、中石油、中石化等一些大的企业, 都在金融机构中持有相当大的股份, 形成了产业型的金融控股。

## 二、对金融控股集团的监管思路探讨

(一) 加快金融控股集团的监管立法。建立比较完善的金融法律体系, 实现“依法治业”, 是加强金融控股集团监管的保障。

首先, 抓紧做好监管立法的准备工作。在现阶段, 一是尽快清理现行金融法律、法规, 通过类似“司法解释”的办法填补法律法规的“漏洞”; 二是开展相关法律法规立项工作的调研, 争取早日出台《金融控股公司法》, 通过立法的方式允许金融机构混业经营, 包括制定相应的法律政策鼓励金融机构从事跨行业投资、经营和购并等活动, 为金融混业经营的发展创造良好的法制环境。

其次, 可以借鉴国外金融立法经验。为了推动和促进金融控股公司的建立与发展, 许多国家(地区)颁布金融控股公司法, 例如日本 1997 年的《金融控股公司整备法》、美国 1999 年的《金融服务现代化法》以及我国台湾地区 2001 年的《金融控股公司法》等。这些法律的颁布施行将有助于规范金融控股公司的运营, 维护金融安全与秩序并保护投资者的合法权益。各国(地区)金融控股公司立法大多采取整体修法的方式, 最终形成以“金融控股公司法”为核心, 配套法律法规完备的系统化法律体系。不是简单的事项立法, 而是对银行法、保险法、证券法及公司法等法律的修正汇集, 这种立法模式不仅有助于节省立法成本, 而且有助于金融控股公司立法与整个金融法律体系融合, 减少规范的冲突, 保障法律适用的公平。通过整体修法, 注重单一法规的修正, 并在立法过程中整合各个法规中相关条款, 使金融法律相互衔接, 不仅节省立法成本, 形成整体系统的法律体系, 也减轻了各国金融机构从“分业”向“混业”迈进过程中对金融体制和金融法律体系的整体冲击, 为实现平稳过渡创造良好的外部环境。

再次, 在立法时要兼顾相关法规和金融系统的安全。一方面, 金融控股集团在性质上属于公司制金融企业, 其设立、解散、组织形式等往往适用《公司法》中关于控股公司的一般规定, 因此金融控股公司法中无须过多地规定组织法性质的内容; 另一方面, 金融控股公司在运营中往往具有行业风险、资本风险、经营风险、管理风险以及风险的传递等额外风险。金融控股公司立法必须在推动本国金融控股公司发展、规范其运营行为、追求效率与效益的同时, 要兼顾金融系统的安全与稳定, 防范风险的发生。所以, 规范和监管往往是金融控股公司立法的中中之重。

(二) 金融控股公司有效监管模式的选择。从世界金融业的发展历程看, 国际上采用金融控股公司模式大体可分为两类: 一类是以德国为代表的始终坚持全能银行模式的国家, 另一类是以美国、日本为代表的经历过混业经营和分业经营两种极端模式, 目前又从分业经营向金融控股公司模式发展的国家。在这两类国家里, 从分业经营向金融控股公司模式发展的国家正日益在世界金融领域占据主流地位。

当今国际上对金融控股公司的监管模式分为三种: 1.

综合监管模式,主要国家为英国、加拿大等国,如英国于1997年成立了“英国金融服务监管局(Financial Services Authority FSA)”全面管理英国境内所有从事银行和非银行金融业的金融机构,并于1998年和2000年颁布《英格兰银行法》和《金融市场与服务法案》,进一步从法律上确认了这种体制。2.对金融集团没有设立单独的监管机构,只是对其各自领域的业务进行分别监管,采用这种模式的主要有意大利和我国香港地区,在这种模式下,如果银行要经营证券和保险业务,必须分别向证券和保险监管部门提出申请。3.“功能性管理”模式,即选定一家监管机构对于金融控股公司架构中最上层的“金融控股公司”的运营加以监管,至于此架构下的金融子公司,如银行、证券、保险等各个不同业务仍由金融业务原主管机关监管。美国是采用此模式的代表,美国联邦储备委员会为金融控股集团的监管人,金融控股公司内的银行业务由联邦储备银行、货币监理署、各州银行监督厅负责,保险业务由州保险监督局负责,证券业务由证券交易委员会负责。各监管机构之间尊重彼此的权利与职责,并通过信息沟通和业务协作以形成协调统一的金融控股公司监管体制。此种监管模式显然是最简便的改革模式,即在不改变原有监管结构条件下对金融控股公司进行有效监管。

目前我国采用分业监管模式是与分业经营体制相对应的,分业监管的事实使得对金融控股集团的监管可能会出现交叉监管、重复监管的现象,也可能出现“监管真空”。随着金融控股集团的逐渐发展,联合监管或者混业监管将显得尤为迫切。笔者认为,可以参考美国模式,成立类似金融监管局的综合性监管部门,以加强对金融控股集团本身的有效监管,并协调三个监管机关开展工作,各专业监管部门在金融监管局统筹安排之下对银行、证券、保险领域进行各自监管。

### 三、加强金融控股集团监管的几点建议

(一)加强对金融控股公司内存款机构的资本充足率和保险公司偿付能力监管。为保证金融控股公司内存款机构、保险公司的安全稳健,有必要在对存款机构本身的资本充足率和保险公司资本金进行监管的同时,对金融控股公司整体的资本充足率提出要求。这样做是由于控股公司内各子公司是相互交织的,任何子公司的财务困难不可避免地需要控股公司来解决,控股公司是否有足够的资金解决这些困难将直接影响到存款机构的安全和保险公司的偿付能力。在金融控股公司结构下,对资本充足率进行监管时,首先需要注意的是资本的重复计算问题。为解决资本重复计算问题,在计算存款机构本身的资本充足率时,原则上应将其对控股公司内其他子公司的股权投资从其资本中扣除,并规定哪些投资应从核心资本中扣除,哪些应从附属资本中扣除;计算整个金融控股公司资本充足率,应在并表基础上进行,未并表子公司的投资应从总资本中扣除。金融是一个高风险、高杠杆率的行业,如果对金融控股公司的股本比率不做限制则会

造成股权虚增从而累积风险。

(二)建立健全金融控股集团内部风险控制制度。“内部机制不健全、风险测量工作落后、资产损失率高、抗风险能力弱化”是当前我国金融业普遍存在并亟需解决的几个关键问题。由于金融控股公司运营除了具有相当程度的风险性外,各专业子公司之间还可能对存在风险相互掩盖。为有效监控金融控股公司的业务经营,除应构建完整的经营规范及防弊措施之外,在立法中要设计严格的监控机制。在金融控股公司法中的监控机制一般包括事前监控机制和事后监控机制,以充分调动和协调金融控股公司内、外部监控力量,从多角度、全方位对其运营实施监控。一方面,金融控股公司立法要求金融控股公司作为公司制企业有必要按照《公司法》的要求建立监事会,完善公司治理结构,甚至引进外部董事或外部监事,以强化内部监控。另一方面,金融控股公司立法亦要求建立金融控股公司内部稽核制度和内部控制制度。此外,立法还应规定主管机关审批金融控股公司业务种类、审查股东、审批高级管理人员任职资格等,以加强事前的资质评价。其次,事后监控机制主要是围绕着主管机关监控职权行使而设计的,是从外部防范金融风险或者说是以防止金融机构出现财务危机为核心的风险管理,即建立长期的专业的综合监管机构作为主管机关对金融控股公司进行监管。

金融控股公司主要风险控制点是集团公司内部的关联交易及各子公司“防火墙”问题。设立“防火墙”时应把握适度从严的原则,这是考虑到我国目前的金融监管水平还不高,各金融机构自我约束力也不强,现阶段还不宜过分强调机构间各方面资源的充分整合,因此确保金融体系的安全稳定应是“防火墙”制度选择的首要因素。对金融机构之间的结合紧密程度,市场支配力等应从严规范。从美国经验来看,在突破分业经营限制初期,也是从严格限制金融机构之间的联系开始,而后在实践中随着各方面条件的成熟才逐步取消相关限制。

除了要制定风险“防火墙”的基本原则与框架外,还需要为金融控股集团设计具体的监管指标,指导、约束金融机构具体的风险管理活动。在我国金融企业治理结构对风险约束较弱的情况下,监管当局应对风险管理政策、框架、内容、指标和方法等作出较为明确的规定。但同时仍要创造条件,以充分发挥金融集团自身风险管理的积极性。现阶段欲达到这个目标,关键是要完善我国金融控股集团的股东结构、治理机制,并指导、协助金融控股集团尽快建立适合我国国情与各金融机构自身实际情况的风险管理体系,使得控制风险真正成为金融控股集团的经营目标之一。

(三)逐步探索建立有效的存款保险制度。存款保险制度作为金融安全网中不可或缺的组成部分,有效地维护了公众对银行体系的信心,促进了金融体系的稳定。如果商业银行由分业经营模式转向混业经营模式,金融企业

的破产就无法避免。为了更有效地保障金融安全,维护中小储户的利益,建立适合我国国情的存款保险制度是必不可少的。金融控股“防火墙”设置的重点应放在保护存款人以及中小投资者利益上。这一方面是由于存款人、中小投资者在与金融机构交易中属于弱势群体,较容易受到损害;另一方面则是由于我国法治建设不完善。因此,在防火墙设置中应重点体现对存款人、中小投资者权益的保护。但这并不意味着对机构之间双方权益可以不加以保护,实际上由于金融集团实现了资源集中,在机构之间造成力量不均衡,容易出现损害其他机构投资者权益的现象,因此“防火墙”应维持市场上机构之间的力量均衡。

(四)保险业要尽快发挥保险保障基金作用,保护广大投保人的利益。近日,保监会出台《保险保障基金管理办法》,规定2005年1月1日正式建立保险保障基金制度。当保险公司破产或被撤销,保险保障基金可以向保单持有人提供全额或80%~90%的救济。随着保险业的全面开放,越来越多的外资保险公司涌入,竞争日趋激烈,必然会在一些保险公司因经营不善而面临被解散、合并,甚至破产的情况。中国香港特区和日本都有过保险公司破产的先例。亚洲金融风暴中日本也有几家保险公司破产,如20世纪90年代日本大藏省向日产生命保险公司发出停止营业的命令,这是日本寿险业战后50年以来的第一桩破产案,当时有的投保人得到的补偿只有50%~60%。由此可见,在我国,发挥保险保障基金制度作用,保护投保人利益显得尤为重要。当金融控股集团形成后,不论其保险机构本身存在问题与否,或者因为集团内部风险传递的原因引起,都有可能对导致保险机构出现偿付能力危机,因此必须尽快发挥保险保障基金的作用。

(五)强化对金融控股公司信息披露方面的要求。监管当局必须对金融控股公司需要向监管当局报告的内容以及需要向公众披露的信息作出尽可能明确的规定,以实现监管当局和外部利益关联者对其风险的监控。要建立关于金融控股集团的内部交易和对外交易的强制信息披露制度,制定信息公开的程度、准确性、完整性的准则要求。金融监管的理论基础主要是金融市场的不完全信息,金融市场失灵究其根源在于非对称信息和不完全契约,金融的脆弱性、传染性等只是这一根源的外在表现。金融监管应集中解决金融行业非对称信息和不完全金融契约问题。这比较适合目前我国的金融混业经营状况。因此,对集团内部的关联交易和外部交易必须制定强制的信息披露制度,对信息公开的程度和准确性、完整性制定明确的准则,要求金融控股集团定期向监管者报告其相关的内部交易,尤其是大额关联交易,增强信息透明度。对集团内部信息流动也必须加以严格的控制,内部信息只能在各会员公司间进行适度流动,坚决打击利用信息的非法转移损害客户的行为。通过这种安排,监管当局、客户、投资者应该能够对金融集团及其成员的资本状况、利润水平以及真实风险作出准确的判断。

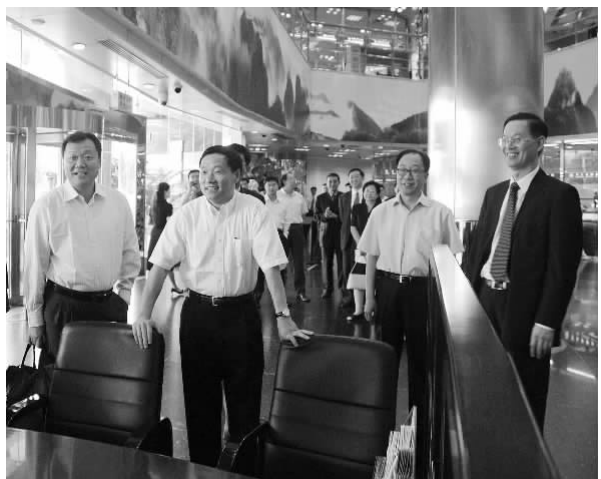
#### 参考文献:

- [1] 方家喜.金融高层定调:以前称“混业”现在说“综合经营”[DB/OL].[http://www.21our.com/read-news.asp?id=600770&str\\_id\\_star=884&str\\_id\\_end=1761](http://www.21our.com/read-news.asp?id=600770&str_id_star=884&str_id_end=1761),2005-05-09.
- [2] 吴晓灵.金融混业经营和监管现实[DB/OL].<http://www.yanglee.com/manager/JLZX/2004/zx04032304.htm>,2004-03-23.
- [3] 余海丰.保险金融(控股)集团与中国保险业发展[DB/OL].<http://econ.edu.cn/ccissr/BXSP/discu-bxb-050323.htm>,2005-04-01.
- [4] 林文俏,黎洁.从全球金融混业潮流看我国金融体制的选择[DB/OL].<http://103.stock888.net/010815/100,103,296441,00.shtml>,2005-04-01.
- [5] 常健.各国(地区)金融控股公司立法特点浅析[DB/OL].<http://www.chinaxuexi.com/lunwen/jingjifa>,2005-02-07.
- [6] 司超峰.混业经营与分业监管[DB/OL].<http://www.sina.com.cn>,2004-01-04.
- [7] 李英辉.平安保险挺进银行业,金融控股集团架构成型[DB/OL].<http://www.homeway.com.cn>,2004-03-30.
- [8] 王晓君.欠缺有效监管 金融混业要谨慎[DB/OL].<http://www.jcrb.com/zyw/n189/ca220423.htm>,2004-02.
- [9] 夏斌.金融控股集团亟待设置监管防火墙[DB/OL].<http://news.stock888.net/040914/101,1277,1089772,00.shtml>,2004-09-14.
- [10] 杨露.金融集团监管模式比较及借鉴[J].中国商业保险,2005,(1).

(责任编辑:梁雪芳)

(责任校对:梁雪芳 鄢庆英)

#### 图片报道



日前,中国银行股份有限公司董事长肖钢到福建视察工作。图为肖钢董事长(左二)在中国银行福建省分行行长陈石(右一)的陪同下视察省中行营业大厅。

(杨威 陈晶 摄影报道)