

金融监管应两条“腿”走路

中国社科院国际法学研究所 廖凡

本轮国际金融危机发生后，国际上金融风险监管正由以往单纯机构监管向功能监管与机构监管相协调的方向转变。

通过研究金融市场功能监管与机构监管之间的协调关系可以发现，机构监管与功能监管是金融市场监管的两种不同方法，机构监管与功能监管各有其存在价值和适用领域，二者在金融监管中应当是共存共生而不是非此即彼。

机构监管是金融监管的传统方式，在金融机构业务单一的传统环境下能够较好地发挥作用。随着金融机构业务多元化，尤其是金融集团的出现，单一的机构监管逐渐暴露出其内在缺陷。这突出表现在银行、证券公司、保险公司等金融机构在提供功能相似的金融产品时，受到不同监管机构按照不同标准进行的监管，形成不合理的监管差别，进而导致市场竞争条件出现差别，不利于公平竞争。

没有哪个金融监管机构拥有全面监管所有金融业务和金融活动所需要的人才、资源和专业知识。在此情况下，让特定类型的金融业务置于对该业务最熟悉、最有经验的监管机构的监管之下显得极为必要。例如，对于被允许从事证券投资基金管理业务的商业银行而言，按照功能监管原则将基金管理业务置于证券监管机构监管之下，要比按照机构监管原则由银行监管机构来监管这些业务更为适当。在金融机构跨业经营广泛存在的情况下，功能监管无疑比机构监管更能确保监管的专业性和针对性。

在金融混业经营背景下，同一金融机构可能会从事在性质和特点上大相径庭的不同金融业务。在此情况下，依据功能原则将同类业务置于同一监管机构之下，更有利于保持监管理念的一致性。

由于机构监管模式很难对跨行业的金融创新产品实施有效监管，因此，管理层为了实施有效监管很可能通过行政手段来限制金融创新的发展。功能监管关注金融产品与服务的基本功能，并且据此设立相应的监管机构和监管规则，能够更为有效地解决有关金融创新产品的监管权责归属问题，管理层不必再通过限制金融创新产品的发展来维护金融业的安全，可将有限的监管资源用在如何完善功能监管以实现金融创新产品的有效监管上，从而在保证整体安全的条件下提高金融业效率。

而且功能监管更具超前性和预见性。传统的机构监管把现有的金融机构看作既定不变的，公共政策和监管的目标是如何使现有的金融机构能够生存和发展下去，功能监管则把注意力集中在最有效地实现金融体系基本功能的金融制度结构上，政府监管部门制定的公共政策和监管法规是为了促进制度结构的必要变化，而不是试图保护和维持现有的制度结构。

就我国目前的现状而言，保持和完善现有分业监管体制并逐渐过渡到“伞形”监管体制，是较为合理而明智的选择。

作为金融市场监管的两种不同方法，机构监管与功能监管各有其存在价值和适用领域，二者在金融监管中应当共存共生。就金融监管所要实现的总体目标而言，机构监管更多的是同审慎监管（风险防范）相联系，即在金融机构风险控制和金融市场系统稳定方面发挥主要作用；功能监管则主要是同行为监管（投资者/消费者保护）相联系，即在规范金融业务经营和产品提供、保护金融投资者和消费者方面发挥主要作用。明确这一点，有助于将机构监管、功能监管和目标监管这3种主要的监管理念和方法衔接起来。

此外，功能监管与机构监管的协调既表现为监管机构之间的协调，也表现为监管机构内部的协调；就内部协调而言，既包括综合监管模式下的单一监管机构内部的协调，也包括分业监管模式下的行业监管机构内部的协调。从内容上看，功能监管与机构监管的协调既体现在监管权限的划分与协调，也体现在监管目标、监管风格乃至监管文化上的协调。功能监管与机构监管的协调应当依据有利于实现监管目标、有利于发挥监管专长、有利于降低监管成本这 3 项原则，通过多种途径和方式来实现。