

## 摘 要

由 2007 年的美国次贷危机导致的全球金融危机的爆发,很多国家都在深刻反思本国及全球金融监管体系的成败及未来的改革方向。毫无疑问,建立具有强制性和执行力的全球金融监管体系将是未来金融监管的重大改革方向。然而,信息共享法制的构建与完善是全球金融监管体系的基础,只有在全球建立起统一的可操作性强的信息共享制度,才能够保持金融一体化的良性发展,避免全球重大金融危机的再次上演。本文首先阐述了对金融集团监管的过程中,信息共享制度的重要性及所涉及的一般法律问题。同时,本文花了大量的笔墨对欧盟金融法及巴塞尔银行监管文件中的信息共享的法制做了详细的梳理,并且指出了其优劣之处。最后,借鉴国际社会对监管信息共享的法律规定,作者指出了我国金融监管信息共享法制的不足之处,并对我国金融集团监管信息共享制度的构建提出了疏浅的建议。可以预见,在不久的将来,信息共享法律制度必然会以国际法条约的形式出现,进而对以往的有关框架性协议作出具体扩充。

## 关键词

全球金融监管体系, 信息共享法制, 欧盟金融法, 巴塞尔文件

## Abstract

When the American subprime mortgage crisis by 2007 result in the global financial crisis, many countries are considering their domestic and global financial supervision system and the tendency of future reforms. undoubtedly, that tendency will be mandatory and easily operational. However, the lawful system of sharing information is the foundation of global financial supervision system in the world, which could maintain benign development of financial integration, and avoid another major global financial crisis. This paper firstly elaborates the importance of sharing information system and certain domestic law regulations about it. Meanwhile, the author introduces some international regulations of European Union's financial law as well as Basle Committee's documents relating to sharing information with a great deal of ink and put forward its advantages and disadvantages. It is obvious to find from the essay that China's sharing information law have much deficiency. Therefore, the author provides some suggestions in order to improve such system in China. Whatever, we could anticipate that some specific binding international regulations will appear to supply the former framework agreements.

## Key Words

Global financial supervision system, sharing information system, financial law of EU, Basle Committee's documents

## 西北大学学位论文知识产权声明书

本人完全了解西北大学关于收集、保存、使用学位论文的规定。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版。本人允许论文被查阅和借阅。本人授权西北大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。同时授权中国科学技术信息研究所等机构将本学位论文收录到《中国学位论文全文数据库》或其它相关数据库。

保密论文待解密后适用本声明。

学位论文作者签名：卢建莉 指导教师签名：王

2010年6月5日

2010年6月5日

---

## 西北大学学位论文独创性声明

本人声明：所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，本论文不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得西北大学或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：卢建莉

2010年6月5日

## 第一章 绪论

### 1.1 对金融集团全球监管进行改革的背景

#### 1.1.1 美国次贷危机的后果

每一次危机过后，带给我们的不仅仅是经济损失的惨痛，更是一些系统性的反思，将我们带到各种改革开端的岔路口。2007年由美国次贷危机引起的全球金融海啸，波及发达国家几乎所有的金融产品、金融机构和金融市场，致使全球的实体经济陷入75年以来最严重的衰退<sup>[1]</sup>。尽管这场导致全球金融危机产生的始作俑者是金融机构，但国家监管主体对金融监管的缺失有不可推卸的责任。就拿美国来说，从次贷危机开始形成到最终爆发，至少时隔半年，但半年的时间里美国监管当局却并没有就此作出反应，从而导致了全球金融危机来袭。因此，这场危机带给我们的最为深刻的改革将是全球金融监管的改革。随着国际金融危机的蔓延，各国在加大力度拯救危机的同时，也在深刻反思探索本国及全球金融监管体系的成败及未来的改革方向。国内有学者在对次贷危机分析研究后认为，本次金融危机在实质上是长期以来全球经济金融失衡问题的彻底表现，也是全球金融监管滞后于全球发展的结果<sup>[2]</sup>。长期以来，美国奉行自由市场经济，过于相信市场的自我约束和自我调整能力，主观上造成了金融监管的缺失和松懈，一些领域存在重复监管，但另一些领域却存在监管真空，监管机构很难实现有效协调。由于我国本土金融机构的创新能力还相对不足，并没有大量金融衍生产品的出炉，也没有更深入地参与国际金融市场的竞争，从而受到冲击较小。然而，当前我国多家大型跨国银行正在朝着全球化的方向努力，我国也应该借此时机，加快金融监管的改革力度，并尽快与全球金融市场接轨。

#### 1.1.2 各国为应对金融危机所作出的国际性努力

此次全球金融危机惊醒世界各国，使每个国家都致力于对本国金融监管的改革。改革力度最大的当属美国，自总统奥巴马上台之后，就着手一系列金融监管方面的改革，发表金融改革白皮书，向国会施压通过改革方案，近期众议院又通过金融改革方案，其中最引人注目的是奥巴马打算加强监管机构的监管权力，使

所有金融业务都受到监管。另外，欧盟各国及欧盟内部的改革也在大张旗鼓地进行，特别是欧盟正在推出的一套旨在建立统一的泛欧金融监管体系，以削弱欧盟内部各自为政的金融监管局面。

同时，这次金融危机的惨痛经历也使得各国政府深深地感受到了国际间金融监管的实际重要性，并在逐渐加强各国之间在金融监管方面的合作。在该次全球金融危机中，最受人瞩目的就是 20 国集团峰会。<sup>※1</sup>作为一个全球范围内的经济合作论坛，20 国集团峰会自 2008 年 11 月以来共召开了三次金融峰会，每次会议都会取得新的进展，并持续呼吁各国加强审慎监管，进行金融监管方面的改革。同时会议也作出了一些决议，例如在 2009 年 4 月的峰会上强调巴塞尔委员会应在 2010 年底之前制定出更严格的标准，待经济复苏得到确认之后逐步启用，并在 2012 年底之前得以实施；会议承诺将金融理事会标准紧急纳入各国制度框架，并呼吁各公司立即实施这些做法；金融稳定理事会将尽快开始评估落实情况，并按要求在 2010 年 3 月前汇报并提出进一步建议。总之，借用胡主席在金融峰会上的发言：“作为具有广泛代表性的二十国集团，是国际社会共同应对国际经济金融危机的重要有效平台<sup>[3]</sup>。” 20 国集团确实对金融危机后的金融监管改革起到了重大作用，并为全球监管信息共享的进一步实施奠定了基础。

## 1.2 研究金融集团全球监管信息共享法制的原因

### 1.2.1 金融集团所带来的监管难题

作为当今国际金融领域的主流趋势，金融全球化已经遍及世界的各个角落。它有着两个最为明显的表现，即全球金融一体化和金融自由化。全球金融一体化和自由化是开启潘多拉盒子的钥匙，它给全球经济带来了意想不到的益处，也放出了洪水猛兽，给世界金融体系造成了严重隐患并最终爆发。金融集团作为全球金融一体化、自由化的产物，又反过来推动着金融一体化、自由化的发展，但它们所带来的金融监管难题却使得金融监管变得极为复杂。一方面，大量的具有很

---

<sup>※1</sup> 20 国集团是布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种机制，由八国集团、欧洲联盟以及一些亚洲、非洲、拉丁美洲、大洋洲国家的财政部长和中央银行行长参加的会议，旨在推动国际金融体制改革，为有关实质问题的讨论和协商奠定广泛基础，以寻求合作并促进世界经济的稳定和持续增长。每年举行一次。

强实力的多元化金融集团增长迅速，不仅在地域范围上遍地开花，更是涉足不同的经济领域，给国内监管带来了前所未有的挑战。较之国内监管而言，国际上对金融集团的法律监管更是薄弱，使得金融集团脱离严格的监管，进而进行大量的风险投资，加剧了国际金融体系的不稳定。另一方面，此次金融危机充分表明各国间对金融集团国际监管的合作存在严重缺陷，单靠一个国家的监管力量是很难发现潜在的金融风险的。

### 1.2.2 研究监管信息共享法制的原因

金融监管法律体系是一个非常庞杂的体系，它其中包括了市场准入、并表监管、最后贷款人等问题，每一个问题都值得去深入研究。然而，作者仅将金融监管法制中的信息共享法律制度剥离出来进行论述，主要存在以下几方面的原因：

第一，信息共享法律制度是构建金融监管体系的基础，也是核心所在。这一点作者继承了黎四奇教授的观点，他认为监管信息的交流是金融监管的基础所在<sup>[4]</sup>。在国家内部，如果信息不能畅通无阻地进行交流和共享，该国的监管体系必然会有漏洞，会出现信息失实等很多问题，也必然加大该国金融风险的隐患。对于国际社会而言，在监管体系中没有什么比信息能够共享更为重要的了。如果信息不能传递，金融集团的母国与东道国之间就无法建立联系，也就没有办法真实详尽地考查到金融集团的整体状况。这是导致金融风险暴露并最终爆发的原因之一。另外，从监管的内容上看，任何形式的监管都需要信息的共享。举例而言，并表监管的基础就是母国与东道国之间能够实现真正意义上的信息共享。母国需要东道国尽最大可能地将有关金融集团外资机构的信息传递给本国监管当局，以实现并表监管。而东道国也需要母国传递外资银行母行或总行的相关信息，以对外资银行的风险作出正确的评估。

第二，各国都意识到信息共享对金融监管的重要意义，也在不断地改进此方面，但由于各国政治经济等国情差异，目前在世界范围内达成完全的信息共享仍有很大的难度。首先是各国法律规定不同，在信息披露方面有些国家制度宽松，有些国家规定严格。其次，各国的金融发展并不统一，很多国家的金融市场处于非完全开放的状态，考虑到本国的金融安全等问题，有些国家可能会相当抵制这一体制。另一个方面，虽然国际金融组织并不少，但目前没有一个全球金融监管

的专门国际机构，具体到监管信息的共享上，也并没有任何国际性的机构作为信息共享的中介。

第三，鲜有国家的国内法对国内信息共享法律制度以单行法的形式颁布，也很少以专章的形式进行规定，大多是放在监管法规中仅原则化地作出规定。信息共享法律制度的国际法规定也不例外。除了巴塞尔委员会《银行监管当局之间的信息交流》文件外，信息共享的规定都是散见于大多数的金融监管国际法文件中的，很少有国际法文件对其进行专门规定。

### 1.3 金融集团全球监管信息共享法制的研究现状、内容及方法

#### 1.3.1 研究现状

在关于金融集团的监管方面，法学界的学者们在涉及金融监管的很多方面都作了深入的研究，并有大量的资料及著作出现。其中最为著名的有北京大学吴志攀教授，他在国际金融法方面可谓元老级人物，著述和发表了多篇关于金融业法律监管方面的书及文章；李仁真（武汉大学教授），对欧盟银行法进行了深入独特的研究，并撰写了很多关于此方面的专著，并对欧盟银行法规与巴塞尔银行监管文件作了独特的比较；另外，还有些相当著名的学者，如曾筱清（中央财经大学教授），对金融集团存在的问题有大量研究，曾多次著书对该问题进行分析；贺小勇（华东政法大学教授），主要研究全球化趋势下的金融监管问题，并有很大成就；韩龙（苏州大学教授），着重研究国际金融与 WTO 的法律问题；蔡奕博士（深圳证券交易所研究员），对跨国银行法律监管研究颇多，曾撰写文章并著有此方面书籍，认为在跨国银行监管方面巴塞尔委员会的地位是无法取代的；章彰（社科院博士），对巴塞尔新资本协议做了深入研究，并著书阐述了自己对该文件的解读。尽管研究金融监管的学者很多，但大多数学者都是在极为宏观的角度，从整体上论述以银行为核心的金融集团的法律监管问题，对金融集团的各个方面都进行研究，而对于金融集团全球监管信息共享的法律研究很少，有些学者也仅在各别章节涉及到该问题。

在金融集团全球监管信息共享的法律研究方面，值得一提的是黎四奇（湖南大学教授），他在《金融企业集团法律监管研究》中专章阐述了金融企业集团信

息性法律监管的问题。黎四奇教授认为监管信息是对金融集团进行系统性监管的基础所在,并认为在目前的国际环境下,信息共享不在于进行制度上的改革及创新,而在于各国的切实遵守和执行<sup>[4]</sup>。同时,他也对欧盟及巴塞尔委员会关于信息共享的文件作了梳理,并对其进行了独特的评价。该章节给予作者很大启发,并在很大程度上对该章进行了借鉴,特别是对欧盟及巴塞尔文件的梳理,作者对这两方面的论述中参考了黎教授的体系编排。

### 1.3.2 研究内容

正如上述所讲,金融监管涉及的内容太过庞杂,受监管主体的形式也是多种多样,将这些内容笼统述之可能会导致统而不细的后果,这正是作者仅选取金融集团监管信息共享这一小的内容来进行论述的原因。但信息共享法律制度也包括了很多细微的方面,包括了一个金融集团内部的信息共享及信息披露,一国国内金融监管机构之间的信息共享制度和各国之间或与国际组织之间的信息共享制度。本文排除了某一金融集团内部的信息共享制度,主要就各国监管当局之间就监管信息进行交流的法律规定作出详细的阐述,并对这些规定作出梳理并附加了自己的评价。另外,我国目前的金融监管体制还很不健全,特别是与他国在信息共享方面的法律规定还很薄弱,因此,需要对国际上有关国际监管信息共享的法律制度进行借鉴。

### 1.3.3 研究方法

基于以上主要内容,本文主要综合应用了以下法学研究方法,这些法学研究方法使得本文更有逻辑性,更加有说服力。

第一,本文主要运用了比较的研究方法,主要是比较不同法律制度的异同点,这主要体现在欧盟关于金融集团的监管的法律制度与巴塞尔委员会关于银行监管的相关文件中。欧盟和巴塞尔委员会,作为研究金融监管领域中不能跨越的组织,它们所订立的协议、文件及建议等都有着不可多得的借鉴意义。但由于它们是两个完全不同的国际组织,其组织结构及目的也并不相同,因此,在金融监管所制定的文件上存在差异也在所难免。作者试图对这种差异作出疏浅的比较,分别总结出它们的优劣之处。另外,这两个组织所订立的监管文件对我国金融监管的发展也同样具有很深的借鉴意义。实际上,我们在不断地使巴塞尔文件本土化,



但在借鉴的过程中我们应首先正确地认识所要借鉴的法律,并非完全地移植外国法律。从比较法学的研究中,我们更应当紧密结合本国的社会经济条件、文化传统和历史习惯,只有这样,所被借鉴的法律才能真正地适应我国金融市场的发展,并为良好的金融秩序提供保障。

第二,本文运用了实证的方法,<sup>注2</sup>对欧盟、巴塞尔委员会及我国有关监管信息的法律规定作出了详细的梳理。在欧盟的法律体系当中,作者通过比较,选择出两个在监管信息共享领域有代表性的法规,即2000/12/EC指令和《金融企业集团监管指令》,并将该文件中有关监管信息的主要规定一一列出。在对于巴塞尔委员会的一系列文件中,鉴于这些文件都是有关国际金融监管中的主要指导文件,作者把巴塞尔的大多数文件中涉及到监管信息共享的内容都抽离出来,进行了详细的描述。同时,在论述我国金融监管中的信息制度时,作者也对我国的相关法律法规进行整理,将有关信息的法律规定一一列出,以提出自己的观点。

第三,本文也运用了历史的分析方法,考察了欧盟银行监管法律制度的发展,并对其做了简单的介绍,为介绍欧盟监管信息法律制度作铺垫。文章在第三章银行监管法中的信息共享法律制度的规定中分出一个小节对欧盟银行法的发展历程做出介绍。欧盟银行法发展的三个阶段,不仅是其本身的发展趋势使然,更是由全球金融一体化的趋势所驱动。其中有很多细小的变化清晰的再现了其变化的历史背景。

第四,本文还运用了其他的分析方法,主要有辩证的哲学方法、社会学的分析法,也包括了一些经济学的分析方法,特别是在我国监管信息规定一章中,作者运用了统计的方法,对很多数据进行了详细的统计。

---

<sup>注2</sup> 实证分析法,使一种描述性的法律理论,它试图通过对实在法的描述性分析来揭示法律体系的特征。

## 第二章 金融集团监管信息共享的理论概述

### 2.1 信息共享的必要性分析

#### 2.1.1 金融集团的扩张

二十世纪三十年代爆发的全球金融危机使得各国加强对本国金融业的管制，严格限制各项业务之间的相互渗透，并确定了金融分业经营的原则。但随着全球经济的回暖和金融创新的迅猛发展，这一原则逐渐成为制约金融业市场化发展的绊脚石，尤其是银行业；由于其业务的单一化和保守性，使它们日益丧失竞争优势。为了适应新的形势，很多国家对本国金融业实行了“大爆炸”式的改革，并转变了此前的金融分业方针，进入了金融混业经营的时代。这一巨大的转变，促进了金融集团地迅速扩张。

对于金融集团的定义，理论界一直存在争议，尚未形成一致的意见，因此实践中各国对该种集团的界定也是各式各样。例如，欧盟在第一份关于金融集团的工作报告中对其的定义着重强调了它是由多个公司组成的实体，其功能是向公众提供一系列不完全金融性和完全金融性的服务。随后，欧盟又在各种会议中对此界定进行讨论并不断完善，最终认为金融企业集团需满足以下条件：其业务活动主要为在金融领域内提供多种金融服务；至少应包括一个受管制实体，且该实体根据 73/239/EEC 指令第 6 条、93/22/EEC 指令第 3 条第 1 款或 2000/12/EC 指令第 4 条等的规定已获得许可；其至少包括某一保险或重复保险企业，其至少其中另一实体从事某一不同的金融业务；条件 3 中所指的于金融业从事跨行业的金融活动是必不可少的<sup>[6]</sup>。另外，巴塞尔委员会在《多元化金融企业集团监管最终文件》中对金融企业集团的界定是处于共同控制之下的两个或两个以上的法律实体组成的，全部或主要提供金融服务的集团。

从以上定义可以看出，巴塞尔委员会对金融企业集团定义比欧盟对此定义要更宽泛一些，但它们之间主要的共性之处是它并不局限于单一金融业务的经营，而是银行、证券、保险等金融业务一定程度上的混杂。这种模式可以产生规模经济效应和范围经济效应，有效节约成本，但势必也会加大集团内控管理难度和监

管难度。建立相应的信息交流机制是应对这一难关的前提，并能够使集团的系统风险、道德风险等控制在一个合理的范围内。

### 2.1.2 现行监管体制的要求

依据行业监管的标准，金融监管模式可以分为机构型监管体制和功能型监管体制。众所周知，银行、证券、保险等金融行业，每一类监管都由其自身的目的、方法和手段，例如银行监管的目的重在保护存款人的存款安全和利益，而证券监管的目的在于保护投资者及市场公平。在严格的分业经营体制下，各个监管者之间并不存在什么问题，也不会有太大的冲突，而当金融业务交叉经营时，业务之间相互渗透使得此种机构型监管存在滞后性，并导致监管混乱状态的出现。

各国在金融分业经营体制向混业经营体制过渡的过程中，多数国家特别是大多数发展中国家依然是以机构型监管体制为主，并在不断地检讨和反思传统监管体制，以求发现其与功能型监管体制之间可能存在的兼容性，试图平和地向功能型监管体制过渡。从世界范围来看，随着不同监管领域沟通协调机制的日益完善，严格分立的监管模式和完全整合的监管模式都在变得越来越灵活，介于两者之间的金融协调监管模式正在逐渐形成并被越来越多的国家采纳，并不断的予以完善。总体来看，正在流行的协调监管模式侧重于对分散的监管权力进行适当集中并加强各监管机构之间的协调<sup>[6]</sup>，而这一模式的基础即加强各个监管机构之间的信息交流与合作，使他们对彼此的职能相互了解，并在对金融集团监管时及时联络以减少监管漏洞，避免重复监管，尽量使企业的各项重要业务得到有效的监管。

### 2.1.3 金融全球化势不可挡

金融业作为一国经济命脉的重要方面，曾经完全是一国国内的事务，绝不允许他国进行任何形式的干涉。第二次世界大战后，经济全球化的趋势逐渐形成，全球化因素已影响到各个行业，渗透到各个角落。金融全球化的浪潮也随即而起。

金融全球化，作为全球化的一部分，其活动超越国界，是金融业务及风险在全球范围内不断加深扩张的持续性活动。由于它具有复杂性和动态性，迄今为止还没有形成一个统一的定义。但总体而言，金融全球化是各国金融活动相互传导、相互依存，金融资源超越国界并在全球范围内优化配置，使得其逐渐市场化、自

由化，并在全球范围内推广和采用的过程和趋势<sup>[7]</sup>。

相对于传统金融业而言，金融全球化所带来不仅是机遇和发展，更是一种严峻的挑战，它具有很多独特的特征：第一，各国在对待金融业务的指标上不断趋同，潜在影响了各类金融产品的价格，使它们具有内在联系和互动性。举例而言，随着汇率市场的逐步放开，汇率与利率、利率与股票债券价格、即期和远期交易价格等之间的连动性大大增强了<sup>[8]</sup>。第二，全球性的金融市场已经形成并在不断深化，使得各国金融业联系更加紧密，这也同样导致金融风险传染的速度成几何式扩散，金融脆弱性进一步加深。目前，如何安排本国金融开放的步骤与顺序，防范和化解金融风险，确保本国金融安全，这已经成为国际金融理论界的重大课题之一。第三，金融全球化导致了金融服务贸易领域的多边自由化体制的发展，也正在促成多边金融监管体系的形成。WTO 体制下的金融服务贸易协定，区域性经济组织倡导的金融自由化体制，正在政府间合作的基础上如火如荼的进行。

毋庸置疑，金融全球化的浪潮势不可挡，它所产生的深远影响远超乎我们的想象，尤其是它所带来的负面影响不容忽视。单一国家的金融动荡已经变成了可能导致全球金融危机爆发的重要诱因，由泰铢贬值引的亚洲金融危机已证明了这一点，而近期美国次贷危机导致的全球金融危机更加明确的提出了警示：构建“全球金融安全网”已是刻不容缓。而“全球金融安全网”的构建，依赖于各国金融监管信息的相互交流与分享，因此信息共享法制化的建立与完善，是建立“全球金融安全网”的基础。

## 2.2 影响信息共享制度的因素

### 2.2.1 国家经济主权与全球合作的冲突

法国思想家、古典法学家博丹<sup>③</sup>在其著作《论共和国六卷书》首次使用了国家主权的概念，主权是一国在国际法上所固有的独立自主地处理其对内对外事务的权力，是当今国家和国际体系生存、发展和正常运作的前提和基础<sup>[9]</sup>。而国家经济主权的全面提出，是在联合国大会于 1974 年 12 月通过的《各国经济权利与

<sup>③</sup> 博丹，出生于法国，年轻时在大学攻读法律，后在巴黎任律师，16 世纪 70 年代任王室检察官，被聘为亨利三世的宫廷法律顾问。1576 年博丹发表了《论共和国六卷书》，在西方政治、法律思想史中，他第一个系统地论述了国家主权学说。

义务宪章》中，确认和强调了各国不但对本国境内的全部自然资源享有完全的永久主权，而且对本国境内的一切经济活动也享有完整的永久主权<sup>[10]</sup>。

传统意义上的主权高于一切，是一国的最高尊严，没有任何妥协商量的余地。随着各国联系的日益紧密，这种传统的主权固执可能会使得遵循它的国家陷于孤立的地位，导致他国的反对与报复，最终必定会损害到本国的主权利益。对于金融行业也不例外。作为一国重要的经济命脉，金融业是管制最为严格的经济部门之一，各国对本国金融业的发展都持相当谨慎的态度，力图在金融全球化的浪潮中尽可能地保护其不受外界因素的渗透。无论对于金融集团的母国或东道国，他们都希望在监管过程中更多的获取他国的信息而限制本国金融业的信息流动，特别是当有些信息可能包含着一些国家发展战略的经济秘密时，他们就更不愿与他国分享这些信息。因此，出于本国经济主权及安全考虑，各国需要控制本国银行业信息外泄，以防范这些信息被其他国家有目的地攫取和不正当利用<sup>[11]</sup>。然而，目前的趋势是经济全球化从根本上改变了国家间的经济关系和经济利益格局，如果说传统的主权包含着“绝对”或“最高”的意义的话，在目前国际合作逐步加深的背景下，这一意义似乎已显得“底气不足”了。因此，各国都需要让渡部分的主权并和他国共享这些主权，以保护并促进本国经济的发展。

### 2.2.2 各国银行保密法与信息共享制度的冲突

随着社会的发展以及经济结构的变化，隐私权的内涵和外延在不断扩展，作为信息的一种，隐私权在现代社会逐渐成为一种社会资源，具有潜在的商业价值，它的保密性由此而生。尤其是在金融市场中，由于经营业务的特性，每个金融机构都掌握了客户相当多的信息，负责对客户信息保密是银行业长期以来形成的国际惯例。事实上，各国的银行保密法是确立现代银行监管制度的一个难点，因为信息的公开与保密使公权性的金融监管权与私权性的隐私权发生了碰撞。其中，保密义务的履行涉及到两个基本问题：第一，银行掌握了众多客户信息，有些信息是无需保密的，而有些信息又是需要以特殊方式进行保密的，因此银行是否对每个客户实施同样的保密措施及银行对客户的哪些信息负有保密义务是保密法上的基本问题，二是银行作为社会公众服务机构，以明显优势获得信息，在某些特殊场合，如果不向客户披露必要信息，显然有失公平。因此各国法律都规定了银行

在为客户信息进行保密的同时，应承担哪些信息披露的公共义务。

然而，各国对于这两者之间的法律规定各不相同，导致了各国在监管信息共享方面存在一定冲突。就前一个问题而言，尽管各国在基本方面都有相似的规定，如银行的资本充足率，信用风险等问题上，但在一些具体的细节上，各国银行法的规定差异极大，光是在对待何种金融机构需纳入到监管体系中这一问题上就规定不一。对此，巴塞尔委员会曾写道：“东道国监管者可能无法确定什么信息对母国监管者是有关和有用的，这可能妨碍它们发起协商。对母国监管当局来说，它们可能觉得没有必要联络东道国当局以获取信息，当外国机构与母机构相比很小而且活动不引人注意时更是如此<sup>[13]</sup>。”就后一个问题而言，由于历史传统等各方面原因，各国对待公共义务下的信息交流的范围更是宽窄不一。例如，众所周知，瑞士银行保密法已存在75年之久<sup>[14]</sup>，严格周密的保密制度使得瑞士银行得以吸收世界各地的巨额资产，使瑞士成为世界上吸收离岸财富最多的国家。在这种情况下，如果他国希望得到涉及监管的信息时，可能会受到严格的审查，甚至有被瑞士监管当局拒绝的可能性。因此，巴塞尔委员会很早就意识到了某些国家现有的银行保密制度对于实施综合并表监管是一种很大的束缚，并致力于银行保密条款与信息交流之间的调和。

## 2.3 金融集团监管信息共享制度存在的主要问题

### 2.3.1 信息共享主体庞杂且不统一

尽管大多数国家认识到信息共享的重要性，但相对于庞杂的金融监管而言，它仅是其中一个很小的部分，因此很少有国家专设一个针对金融业监管的信息交流部门，专门从事监管信息交流的工作。多数国家都在立法中对信息共享制度作出了原则性规定，即各监管当局为了更好地履行职责，可以同其他监管部门相互协作，进行信息交流，或是指定某一个监管部门负责国内外监管信息的交流。换句话说，各国的监管当局承担着信息交流的职责，国家之间的信息交流机构主要是本国的金融监管机构。然而，由于各个国家或地区金融经营模式与监管制度是各不相同的，各国监管机构的分工也是不同的。如美国、德国等实行的是混业经营分业监管的模式，英国、日本和新加坡等实行的是混业经营统一监管的模式，法国、意大利等实行的是分业经营分业监管的模式，韩国等实行的是分业经营统

一监管的模式,卢森堡、比利时等实行的是混业经营,银证统一、保险单独监管的模式,加拿大等实行的是分业经营,银证统一、保险单独监管的模式<sup>[12]</sup>。因此,各国不仅在应由哪些部门进行监管信息交流方面存在很大的差异,而且在由谁来进行监管信息的国际交流方面也存在很多问题。下面以美国和英国为例,来说明信息共享主体的复杂性。

美国作为金融监管体制最为复杂的国家之一,它实行联邦和州共同负责的二元多头金融监管模式,联邦一级的监管机构主要有货币监理署、联邦储备体系、联邦存款保险公司和证券交易委员会等,同时50个州分别建立了自己的金融监管机构。对于金融集团的监管而言,联邦储备体系和货币监理署是其主要的监管机构。尽管如此,每一家金融机构都有自己的“主监管机构”,负责对特定实体进行监管,并将有关监管信息提供给其他监管部门。各监管机构之间建立了信息共享机制,使得监管效率大大提高了。随后,为了加强各监管当局之间的沟通协调并统一监管标准,减少交叉重复的次数或出现监管真空的现象,美国于1979年成立了联邦金融机构检查署。一方面,美联储通过检查署就重要监管问题与其他监管机构交换看法,共享信息,一方面它承担了协调不同监管机构之间工作的专门职能,尤其是对监管信息的标准化工作及信息共享方面的安排<sup>[12]</sup>。在这些监管机构中,由于美联储建立了广泛的国际联系,并凭借其监管跨国银行的职能,因此担当起了与国际交流的角色,同外国中央银行和外国监管者密切合作,广泛的进行着监管信息的交流。尽管美国已经基本建立了以信息采集、加工、传输为一体的信息系统,实现了部门之间和岗位之间的信息共享,有效地促进了监管水平的提高<sup>[14]</sup>,然而可以明显看出美国的监管机构太过庞杂,且交叉监管现象频繁,必然存在着监管失误。

英格兰银行是英国与他国进行信息交流的法定机构。1987年《银行法》规定英格兰银行负有此种义务,即当一家银行与某国存在组织或业务关系联系时,且当英格兰银行认为向有关国家通报情况可以使英国和该国更好的履行监管职责时,它可以向其通报来自该银行的情况。然而,随着金融大爆炸的愈演愈烈,英国于1997年也对其金融监管体系进行了重大改革,并成立了一个综合性的金融监管机构——金融监管局,拥有对监管金融业的全部权限,对英国金融业进行独立统一的全面监管,当然包括与他国进行信息共享的职权。同时,为了英国内

部协调金融监管局与财政部、英格兰银行之间的交流与合作，三方机构联合发布了《财政部、英格兰银行和金融监管局之间的谅解备忘录》，为英国金融监管体制改革后财政部、英格兰银行和金融监管局之间的分工与合作建立了一个制度性框架。该《备忘录》中明确规定了金融监管局、英格兰银行和财政部实现共享信息的义务，并设立了一个由这三个部门的代表组成的常务委员会，以便对重大问题进行交流。委员会中的每个机构都要对发生在其职责范围内的问题起牵头作用，只要情况允许，各方要随时报告事态的进展，实现信息的共享<sup>[16]</sup>。但该协调机制缺乏明确的领导架构和有效的沟通机制。在北岩银行挤提事件中，由于这三方机构没有统一的部门负责协调和沟通，因此在短时间内不能立即制定救助方案并予以公布，致使英国延误了对北岩银行的救助。

### 2.3.2 各国对重大信息的认定范围不一致

金融监管法中的信息是具有特定的含义的，各国都达成共识，认为并非所有的信息都是需要并可以进行交流与共享的。金融监管中获取的信息量如此之大，种类也相当繁多，有的信息因牵涉到国家经济安全等问题，可能会被认为是国际秘密而不能与他国共享，有些信息又会被认为不具有重大意义而不需要与他国分享。这种情况下，各国监管者一般都会以本国的法律标准为依据，去界定什么样的信息属于重大信息而必须共享，而什么样的信息又属于可以共享的范围而给各国留有自由选择的余地。

通常情况下，重大信息的界定来源于各国金融机构应对其自身进行信息披露的立法规定，监管者会按照一定的标准要求受监管主体公开他们的重大信息。此问题的关键在于如何对信息的“重要性”进行界定，那些被认为是重要的信息才可能被披露并在监管者之间进行交流。美国尽管在《证券法》中规定重要信息才是需要披露的信息，但它却并没有对重要信息下定义，对它的理解主要取决于各个法官在案例中的解释。例如，美国最高法院称：“若一个理性投资者很可能在决定如何投票时认为该事项是重要的，则该遗漏的事实则具有重要性。”<sup>[16]</sup>而美国证券交易委员会在1973年的管制规则C中将重要信息界定为普通的谨慎的投资者在购买注册证券之前必须被合理告知的信息<sup>[17]</sup>。另外，有些国家认为重大信息必然是对价格有很大影响的信息，该信息的披露必然能引起股价的波动，例如，



德国的证券法规定价格敏感性信息是指那些新的尚未公开的并且牵涉到公司业务的主要信息,因为这些信息的公布会对公司的金融状况、一般的经营业务或资产负债情况存在影响,甚至可能对履行债务的能力产生影响,因此需要对这些信息进行公布,以告知投资者。其实,欧盟在其相关金融监管立法中提到了必须交流的信息及希望交流的信息,但并未对这两项内容进行解释,而是将这一问题交由各成员国国内自行解释。实践中,由于各国的制度及文化差异的影响,对什么是重大信息或必须交流的信息的界定存在很大争论,这就导致了各国在进行交流时会存在信息不对称及无用现象,成为了各国信息共享的一道巨大屏障。然而,共享信息的确定是不可能被具体化和静态化的。不管各国是对监管信息进行概括式的定义,还是对其进行具体的列举,实际上还是存在模糊性和不确定性的。对监管信息的认定,是一个动态的过程。每一个受监管实体的情况都是特殊的,因此信息披露的情况也会存在差异。同时,随着社会的快速进步,各国对信息的界定可能会因社会的发展而改变。巴塞尔委员会在信息的界定上也同样采取了灵活的方式,他们认为对信息的重要性作出一个限额,不仅难度很大,而且会可能导致操纵市场,因此他们对重要性的信息的定义是指遗漏或误报将会可能影响或改变信息使用者的判断或评估。

总体上看,各国在相互交流信息时,一般都会针对某一受监管主体的下述信息进行交流:第一,受监管的组织机构信息。包括金融集团的子公司名单、管理中心或主要办公地址,以及该集团旗下的所涉及的相关子银行和投资机构等非银行金融机构所占有的股权及其票面价值等;第二,直接反映商业银行风险水平的核心信息,即资本与风险结构方面的信息。这其中包括了金融集团每一子银行的风险加权资产核算办法、资本充足率、股东持股比例变化情况与资产、资本总额结构等,有一些国家还规定需要披露所贷款项的集中程度与风险暴露情况。同时,由于资本流动性风险、外汇与利率风险以及正在进行的可能会对金融集团产生重大影响的诉讼与仲裁等信息,也有可能成为影响金融集团风险水平的关键性信息;第三,有关金融集团的经营绩效方面的信息是直接反映银行盈利能力的核心信息,这主要包括会计准则、可比较的年度财务报告,特别是一个财政年度末的资产负债表、损益表、现金流量表等,同时,其他有关集团财务状况的信息及公司规章要求年度会议前向股东提供的各种经营资料也应该包含在可以信息交换

的范围之内；第四，集团主要股东、董事及高级管理者等相关人员的信息，也包括在信息交换的范围之内<sup>[18]</sup>。这些信息仅被认为是各国在进行交流时可能被认同的信息，但并不具有权威性或强制性。正如上所说，针对一个受监管主体而言，各国监管当局会考虑该受监管主体的个体性差异，因此而作出一些改变。

### 2.3.3 现场检查和非现场检查实施渠道不畅

一般情况下，各国在金融监管的信息交流过程中，大都会有以下几种：现场检查，与金融机构进行讨论，专项调查，向监管者定期报告，审计部门的财务审计及其他外部审计公司提交的报告<sup>[4]</sup>。将上述方式进行总结，共享信息的方式主要包括静态的确认方式——非现场检查 and 动态的确认方式——现场检查。这两种方式是各国进行信息共享的关键，如果没有畅通的渠道确保这些方式的实施，信息共享制度的构建就如同空中楼阁，仅是奢想，而无法实现。

非现场检查，广义上是指除了现场检查之外一切检查方式的总和，狭义上是指监管机构对金融机构定时报送的和非定时报送的各种财务报表、统计表格和数据等有关资料，按一定标准和程序、目标和原则进行全面研究、分析，从而揭示该金融机构的经营状况，并采取有效措施以确保其资产和资金的流动性、安全性和效益性。由于非现场监管具有预警性、全面性和连续性等优点，银行监管机构通过详细审查银行报送的各种报表和资料，运用现代化的金融风险预警系统对银行的业务活动进行全面监控，能够随时掌握每一个银行和整个银行体系的运行状况，知晓存在的问题，并针对问题及时采取措施<sup>[14]</sup>。实际上，非现场检查是贯穿于整个银行业监管流程的主线，也是构建持续性银行监管体系的重要基础手段。按照巴塞尔银行监管委员会《有效银行监管核心原则》的有关内容和当前理论界比较一致的认识，一个完善的非现场监管体系应包含以下内容：具有通畅的渠道能获取真实、有用的信息，在单一和并表的基础上收集、审查和分析相关银行信息，并能确保信息的真实性；具有审慎经营的指标监测体系，通过制定和利用审慎法规的要求来控制风险，其中包括资本充足率、贷款损失准备金、资产集中、流动性、风险管理和内部控制等；具备非现场监管信息分析评价系统，能运用统计监管信息，对银行的财务和经营状况进行持续监控<sup>[4]</sup>。

然而非现场监管并非一种完美的事前监管，一方面，受监管主体可能在递交

信息时就弄虚作假，这是导致信息不真实的主要来源，另一方面信息传递的过程中，也可能会使信息失实，出现传递错误。因此，过于依赖非现场检查，可能无法查明监管信息的真实性，容易得出错误的判断。美国在其《联邦存款保险公司改进法》中对非现场检查制度作了更加严密的规定，并对呈报错误报表的金融机构课以高额的罚金<sup>注4</sup>。

现场检查则是银行监管机构派出检查小组到各银行内部实施实地检查，以了解银行的状况，它是确认信息准确性良好方式。通过现场检查，监管机构可以了解金融机构经营和管理的真实情况，确定非现场检查下信息的真实性。另外，在一些关键领域，只有在现场进行评估，才能真正发现银行存在的问题，例如法规的遵守程度、内外部控制的程序、资产的质量及银行管理者的素质等<sup>[9]</sup>。一般来说，一套效率很高的现场检查程序应该包括以下主要内容：第一，评估金融集团是否符合资产负债管理政策，内部控制机制是否完善，并适时评价其资产质量；第二，定期审查存款额度及其他负债的结构与组成，对银行的策略性规划和计划进行检查；第三，对包括集团流动性和收益性在内的资本充足程度及其他重要因素进行研究和分析，包括流动性和收益性质的程度。由于各国国情不同，在使用这一方法时又有其独特之处。例如，由于英国没有自己专门的现场检查部门，因此对银行的现场检查并不以英格兰银行为主，主要由外部注册会计师代表<sup>注5</sup>中央银行进行现场检查，也就是说该项现场检查由报告会计师和检查支队代表英格兰银行进行检查并提交报告，而后再由报告会计师、英格兰银行和被检查银行通过举行各种各样的三边会议，例如谨慎会谈，来共同讨论和解决所出现的问题。美国的现场检查方式和英国的现场检查差异很大，它将现场检查制度作为最重要的监管手段，并对它作了两方面的细分：对银行各项业务进行的一般检查和对银行的某一项或者某几项业务进行的特殊检查。由于美联储和美国州银行厅都有对金融机构进行现场检查的权力，为了减轻银行应付监管的负担，它们两个部门对金融机构的现场检查实行“轮流坐庄”<sup>[19]</sup>，但它们之间必须相互配合，对检查的程序、方式和报告，甚至是矫正处罚措施，都必须协调一致。其中，检查的内容包

---

<sup>注4</sup> 根据《改进法》规定，对故意提供错误信息报表的银行，可以处以每日100万美元的高额罚金。

<sup>注5</sup> 这些外部注册会计师代表都是由英格兰银行指定和认同的报告会计师。

括六项指标，<sup>注6</sup>监管机构通过这六大指标对银行进行分类排队，并据此对不同等级的银行采取不同的监管措施。然而，由于现场检查依赖更多的条件，比如高素质的工作人员等等，花费的成本会很大，同时，也会造成金融集团为应付检查而疲于奔命，导致商业经营效率的下降。

---

<sup>注6</sup> 该六项指标为资本充足率(capital requirement)、资产质量(asset quality)、管理能力(management)、盈利能力(earning)、资产的流动性(liquidity)、敏感性(sensitivity)。

## 第三章 区域性组织对监管信息共享法制的规定及评析

### 3.1 区域性组织的金融监管合作

#### 3.1.1 区域性金融组织的建立

由于金融全球化不断加深,以地域为基础的区域性组织都更加注重本地区的金融发展,并力图建立区域化的金融安全与发展网络。总的来说,金融性的区域性组织分为两类,一类是专门性的金融区域性组织,包括阿拉伯银行监管委员会、加勒比银行监管组织、东非和南非银行监管组织、中欧和东欧国家银行监管组织、离岸银行监管组织、拉丁美洲和加勒比银行监管当局协会、中亚和地区性监管组织、东南亚中央银行监管联盟、东新澳银行监管人员论坛、海湾合作理事会银行监管会、中西亚银行监管人员委员会等,另一类是一些综合性的区域性国际组织所开展的金融合作,较为典型的有欧洲联盟所建立的金融监管局和欧洲银行监管者协会、北美自由贸易区成员国对跨国银行监管的合作,以东盟为基础的“清迈倡议”等。

#### 3.1.2 区域性金融组织的优势及发展趋势

区域性组织在全球经济政治合作中发挥着重大的作用。尤其是对于金融业这样本国意识浓重的行业而言,上述的这些区域性金融组织在维护金融市场稳定和促进金融市场发展的过程中占据了举足轻重的地位。从上述各种区域性组织可以看出,大多数区域性组织都是地域特征比较接近,政治、社会及历史因素比较相向,有着共同的利益及方向的国家组成的。因此,这些组织在跨国金融监管的各项难题中能够更容易的进行协调,达成一致的意見,特别是在监管信息的共享方面会比国际组织更快更好的建立起统一的共享渠道。在这种优势下,各个区域性金融组织应致力于本区域的金融监管的实质性合作,建立起统一的区域性金融监管体系。先促进区域间的金融监管合作,制定较为统一的规则,才有可能在全球范围内建立起统一的金融监管体系,才能实现全球监管体系的整体性改革。在这方面,欧盟是个典型。它致力于实现该区域内的金融监管的一体化,在本世纪金融危机爆发之后,欧盟也在对其监管体系进行反思,朝着更加协调的方向发展。

## 3.2 欧盟监管法中的信息共享法律制度

### 3.2.1 欧盟银行法沿革概述

欧盟是目前世界范围内一体化程度最高的区域性组织，它最早可以追溯到 20 世纪 40 年代末欧洲试图建立单一市场的尝试上。这一尝试的最终目标就是要通过消除各成员国国内限制商品、人员、资本和服务自由流动的各种障碍，以使极度分裂的各成员国国内市场转变为一个单一的共同市场，这在随后变成了《罗马条约》的目标之一。单一共同市场的建立，包含了经济生活的各个方面，当然也包含了金融一体化市场的建立。

在《罗马条约》基础上，欧盟各国致力于银行业开放、自由的法制建设，颁布了很多相关的银行法指令，形成了一个关于银行业的“法群”，统称为欧盟银行法。所谓欧盟银行法，又称欧共体银行法，是欧共体制定的关于银行服务及其监管的法律制度的总称<sup>[5]</sup>。

欧盟银行法的发展经历了三个阶段：第一个阶段即 20 世纪 70 年代初欧共体理事会颁布的相关法令，最主要的有《第一银行指令》、《1973 年指令》，这些指令在一定程度上对各成员国银行立法和监管规则进行了协调，但并未对银行服务业内部市场一体化作出明确的规定。第二阶段是在《关于建立内部市场白皮书》（即《1985 年白皮书》）之后。为了实现单一市场的计划，欧共体理事会制定了一系列指令，其中涉及银行业最重要的指令为《关于协调有关信用机构设立和经营业务的法律、规则和行政规章并修改 77/80/EEC 指令的第二理事会指令》（简称《第二银行指令》），该指令作出了很多创新，在欧盟银行法的发展上具有举足轻重的地位。第三阶段是为了适应 20 世纪 90 年代金融全球化的迅速发展，以《马斯特里赫特条约》的生效为契机，欧盟银行法进入了一个新的发展阶段。在这一阶段，欧洲议会和欧洲理事会共同颁布了许多有关银行业的指令和文件，其中主要有：1993 年《关于投资公司和信用机构的资本充足的指令》（简称《资本充足指令》）、1994 年《关于存款保证计划的指令》、2000 年《关于信用机构设立和经营的指令》（简称《2000/12/EC 指令》）、2000 年《关于电子货币机构业务监管的指令》、2001 年《关于信用机构与投资公司的监管资本评估指令建议案》、2002 年《对金融企业集团中的信用机构、保险业及证券公司之补充性监管指令及修订

其他相关指令》(简称《金融企业集团监管指令》)。这些指令的颁布,使欧盟银行法走向成熟。

### 3.2.2 2000/12/EC 指令关于信息制度的规定

2000/12/EC 指令是欧洲议会和理事会共同发布的文件,主要调整欧盟内信用机构的设立和经营活动,以及对它的监管协调。它是欧盟银行法实践上的集大成之作。在对监管中的信息交流上,该指令作出了详细的规定,并且在某些方面颇具借鉴意义。

第一,指令对信息交流的主体及它们之间的协商合作上作出了详细的规定。在信息交流的主体上,建议案一方面规定了主管机关应当进行信息交换,一方面也允许主管机关与那些由于其功能有助于加强金融体制稳定的机构或团体之间交换信息,因此也当然许可中央银行和其他具有类似职能的机构如货币机构和其他对支付体制负有责任的公共机构之间交换信息。具体情形下主要有:成员国主管机关之间;一个成员国内的两个或多个主管机关之间;成员国、主管机关与下列机构之间:包括承担监管其他金融组织和保险公司的公共义务的机构以及负责监管金融市场的机关、在信用机构清算和破产程序以及其他类似程序中所涉团体的机关、负责对信用机构和保险机构、投资公司等其他金融监管机构的账目做法法定审计的人、根据相关法律对违反公司法的行为承担侦查与调查责任的机关与当局<sup>[5]</sup>。更值得借鉴的是,欧盟在此指令中也对成员国与非成员国之间的信息交流作出了规定,即欧盟在与第三国签订的协议中应确保获得设立于共同体内或共同体外的信用机构或金融机构的信息。

对于成员国间的信息协商方面,该指令从一般情形下的协商和特定情形下的协商两个方面作出了规定。一方面,指令规定成员国监管主管机构应当相互提供有关这些受监管金融机构的管理和所有权的信息,同时也应提供有利于监管的其他信息,比如受监管金融机构的清偿力、大额风险管理、流动性、行政程序、审计程序和清偿力及内部控制机制信息。另一方面,指令规定了如果某一金融机构存在问题又未采取必要行动时,东道国监管机构应通知母国相应的监管机构。母国应在最短的时间内,采取适当措施以确保该机构结束不良状态,并同时将这些措施的实质内容通知东道国监管当局。在涉及某个具体信用机构存在问题时,成

员国监管机构之间可以建立“联络小组”，以对上述问题机构作出适当的讨论。为了顺利进行信息交流，指令规定成员国主管机关可与第三国主管机关或其他机关订立有关方面的合作协议。

第二，2000 年指令也对信息披露及例外作了规定。成员国法律可以允许将某些信息向下列机构或人员公开：第一，在存在必要的情况下，而且必须是出于审慎监管的目的，监管机构可以向成员国承担信用机构、投资服务与保险公司、金融机构的监管立法职责的部门和代表政府利益行为的检查员提供信息；第二，当成员国的主管监管机关认为为了确保上述金融机构的正常经营而需要提交相关信息时，监管机构可以向结算所或根据国内法所认可的为某一成员国提供清算或结算服务的其他类似机构公开。当然，监管机关在使用信息上也存在例外，特别是对信息的保密制度作了详细的规定。首先，在适当的信息交换过程中，必须维持信息的保密性质，收件人的名单必须加以严格限制。同时，所有在主管机关工作的人和代表主管机关的审计员和专家，都必须履行职业保密的义务。其次，对于来自于其他成员国的信息，获得该信息的成员国监管机关不得擅自将信息用于非主管机关同意的目的，更不得未经同意而泄露该信息。另外，收到机密信息的主管机关只有在履行特定职责时才能使用信息，例如，在检查金融机构是否满足从事信用机构业务的条件时；当对信用机构进行并表及非并表的审慎监管时，特别是在对大额风险承担、行政和审计程序、内部风险控制管理、流动性以及清偿力方面的检查时；当对信用机构给予制裁时；在对主管机关进行诉讼时。

### 3.2.3 《金融企业集团监管指令》中的信息交流制度

欧盟 2002 年 12 月通过的 2002/87/EC《对金融企业集团中的信用机构、保险业及证券公司之补充性监管及修订其他相关指令的指令》（以下简称为《金融企业集团监管指令》）是对金融企业集团监管规定之大成。就内容而言，它几乎包揽了金融集团监管的各个方面，就性质而言，它标志着欧盟监管方式的转变，即从机构型监管向功能性监管转变。因此，很多学者都认为这是欧盟金融集团监管中的重大突破与飞跃。

《金融企业集团监管指令》重申并整合了有关金融企业集团信息交流制度，主要基于以下考虑：第一，尽管欧盟成员国之间已经建立了一套信息分享和交流



的体制,但该种体制主要针对单个金融实体或是同质性金融企业集团,而金融混业化的趋势使得异质性金融企业集团的发展逐渐扩大,对现有监管体制的信息共享提出了新的问题,如跨行业或跨国界性的信息交流问题。第二,对金融企业集团的监管使得信息获取抑或存在不充分性,抑或导致大量信息的堆积,特别是不必要或无关联信息的传递,这必然会使降低监管效率,增加监管成本。

当然,欧盟在研究对金融企业集团监管的课题时,认为对金融企业集团的监管与对单个金融实业(包括银行集团、投资公司和保险公司)的监管并无实质性的差别,因此他们一再进行强调任何对金融企业集团监管法制的发展,都是对以往监管法规的有效补充,并非对它们的排斥或创新。相对于信息交流的问题,欧盟认为主要差别在于如何解决跨行业间集团的信息交流与合作。

第一,该指令消除了在欧盟范围内在信息交流上的法律障碍<sup>[4]</sup>。它规定各成员国应保证在其辖区内的法律不能够阻止各成员国间信息的交流,包括阻止在补充监管范围内的自然人与法人相互之间信息的交换;各成员国应保证具有重要性的信息能够得到交流;各成员国应规定其承担补充监管责任的监管机关,并且通过金融企业集团内的各实体的直接或间接的联系,以获取对补充性监管具有重要意义的信息。

第二,如第一章所述,各国在对监管信息的界定上千差万别,造成在信息披露和信息交流上的认识障碍<sup>[4]</sup>。因此,为了避免由于各成员国监管当局对信息交流范围的不一致而造成信息共享上的障碍,该指令对重大信息的交流与共享进行了列举式的立法规定,主要有以下几个方面:集团结构的认证、金融企业集团所有主要实体的认证及集团内被管制实体的监管机关的认证;金融企业集团的金融情势,特别是关于盈利性、关联交易、资本充足率与风险集中的情势;金融企业集团的大股东及管理情况;金融企业集团层面上的内部控制、组织及风险管理制度;金融企业集团的战略政策,包括主要的并购与重组;从金融企业集团的各实体收集信息的程序,及对信息的证明;大额交易及根据指令建议案的规定或行业监管规则监管当局所采取的例外性措施<sup>[4]</sup>。

为了使信息交流与合作实实在在地得到执行,该指令重申了 2000/12/EC 指令关于监管主体之间的合作。它规定各成员国不能阻止国家间各监管当局之间以

及与其他监管者之间的信息交流,另外,如果各所涉成员国监管机关需要对金融集团及主要实体特定情形下的事项做出决定,而这些决定对其他监管机构具有重大影响,那么在做出之前,该决定机关则应寻求各国机构间的磋商,例如,金融集团需要监管机关批准或许可其受管制实体的管理结构、组织或股东的变化时<sup>[5]</sup>。

第三,为了确保信息的准确性而不被误导监管,该指令规定了信息的确认程序。对信息的确认程序主要包括两个方面的内容:第一,监管当局如果认为特定情形发生,并想要确定某一实体(不管该实体是否受到管制)所提供信息的真实性时,如果该实体为金融企业集团的一部分并且它位于另一国境内,监管当局则可以要求另一国的相关监管机构履行相关信息确认的职责。第二,关于信息确认的方式,收到该确认要求的监管机关应尽力在其能力范围内依法办事,亲自履行职责,也可以委托中介组织代为履行,同时也可以让提出此信息确认要求的监管机关自行进行认证。如果不能够让提出此认证要求的监管机关自行进行认证,起码可以给予让它参与认证的权利。

第四,欧盟承袭了巴塞尔文件中关于协调员制度的规定,详细地阐述了协调员的确定问题。首先,当一个金融集团受到补充监管时,它应该有一个协调员承担补充监管责任,该协调员应从所涉及的监管当局中任命。这种情况下的任命是在各所涉成员国缺乏即期协议时适用的。其次,欧盟有关方面的法律规定对协调员的确认应具体分为两种情况。第一种情形是针对一个金融集团仅存在一个受监管的主导实体时,该如何确立协调员的。在这种状况下,由于集团内只有一个实体接受金融监管机构的监督,此时该被监管实体的主管当局当之无愧地担负起协调员的任务。再次,确定协调员的另一种情形是当金融集团内部存在着多个监管实体时,情况会比较复杂,因为各监管主体可能会存在相互推诿或争权夺利的情况。在这种情况下,协调员的确认要依据以下原则:(1)该受监管实体的母公司为一混合型金融控股公司,则协调员的任务由许可该被监管实体的主管当局执行。(2)当有多个受监管实体,并在共同体存在一个总部作为混合型金融控股公司的母公司,且这些受监管实体其中之一得到该总部所在成员国的许可,则协调员任务由该成员国内对其进行许可的主管当局执行;当有活跃于不同金融行业的多个受监管实体,且其得到该混合型金融控股公司总部所在成员国的许可,则协调

员任务由对活跃于最重要的金融行业的实体进行监管的主管当局执行；当金融集团为多个混合型金融控股公司所主导，并有一个总部在不同的成员国，且在这些成员国中都有一个受管制的实体，则如果这些实体属于同一金融行业，协调员任务由对具有最大资产负债表的实体进行监管的主管当局执行，或者由对属于最重要的金融行业的实体进行监管的主管当局执行。(3)当有多个受监管实体，并在共同体存在一个总部作为混合型金融控股公司的母公司，且这些实体都没有得到该总部所在成员国的许可，则协调员任务由对在最重要的金融行业具有最大资产负债表的实体进行许可的主管当局执行。(4)当金融集团是一个不存在母公司的团体，或任何其他的情况，则协调员的任务由对在最重要的金融行业具有最大资产负债表的实体进行许可的主管当局执行<sup>[20]</sup>。

### 3.3 对欧盟监管法中信息共享制度的评析

#### 3.3.1 对欧盟信息共享制度的优势分析

2000/12/EC 指令和《金融企业集团监管指令》是欧盟对金融集团进行立法监管的最重要的法律文件之一，它们对欧盟统一金融监管法制的建设有着深厚的意义。

针对 2000/12/EC 指令来说，它并没有延续以前的对银行指令修修补补的编纂技术，而是将以前与银行监管有关的指令合并起来，加以综合补充，并同时废止了以前的银行指令。尽管它的推出只是对以往有关银行监管文件的一种整合，也没有实质上的突破创新，但该指令采用了更加系统的编纂手段和技术，对以前的指令内容进行了合理的安排和重构。对于信息交流方面的制度即是如此。它将信息交流的规定放在了审慎监管的章节中，而在其他篇章中对其进行进一步的说明及强化。另外，该指令是由理事会和欧洲议会共同发布的尽管对于成员国而言，并没有直接适用的强制性，而必须转化为成员国的国内法，但它仍然具有强制性和权威性。对于《金融企业集团监管指令》而言，它的出台主要是由于金融集团已成为了金融业的主导方向，需要对异质性金融集团的监管作出明确的规定。该指令无疑减少了欧盟对金融集团监管的重复、脱节现象，成为金融监管的有效补充。另外，较巴塞尔文件中规定的制度而言，这些指令的内容比较具体，可操作性强。同时，欧盟指令中也有很多创新之处，例如指令中规定了成员国主管机关

与第三国主管机关或其他机关订立有关信息共享的合作协议。

### 3.3.2 欧盟信息共享制度的不足之处

尽管欧盟的金融监管法规是目前世界各国金融监管立法的典范，但它仍然存在着很多不妥之处。从立法层面来说，它虽然具有法律约束力，但由于很多指令都需要转化为国内法才能贯彻执行，因此，金融监管法体系的统一化可能会遇到问题。一方面，各国在对指令执行的过程中存在时间上的差距，可能一国转化指令的速度快，而一国转化指令的速度慢；另一方面，由于指令中的有些规定也是原则性的规定，具体详细的执行措施有待于各国的国内立法，此时各成员国的立法仍然可能会存在差异。另外，从实践看，欧盟虽然力图在法律上建立统一的金融监管体系，但在实践上各国对其金融监管仍然各自为政，并没有特殊的协调机制。同时，该指令仍然注重于对同质性金融集团的监管，很少涉及到对异质性金融集团的监管。总体上而言，欧盟成员国内的金融企业集团监管下的信息交流制度也仍然存在着如何贯彻执行的问题，而不是如何再度完善创新的问题。

## 第四章 国际性组织对监管信息共享法制的规定及评析

### 4.1 重要国际组织对金融监管的贡献

#### 4.1.1 金融监管国际组织的分类

作为全球发展经济发展的“输血管道”，金融业的良性发展是各国经济良性发展的前提，因此，在国际经济的舞台上活跃着很多的国际性金融组织。

依据国际组织对金融业务监管的种类，金融监管方面的国际组织可以分为两类：一类是对金融各项业务进行综合监管的国际组织，如 WTO 和国际货币基金组织就属于此，它们对银行、证券、保险、投资及金融衍生产品等各个方面进行综合性的监管；另一类是指专业化的金融监管组织，这些组织对金融业的监管仅涉及某一领域，如专注银行监管的巴塞尔委员会、国际证监会组织、国际互换与衍生协会、国际养老金监督官协会和国际保监协会组织即属于此。

依据各金融国际组织在国际法上的法律地位来划分，金融监管方面的国际组织也可以分为两类：一类是协会性质的国际组织，它们的成立旨在建立国际间监管合作的协调，所作出的决议一般仅具有借鉴和指导意义，并无法律约束力，如巴塞尔委员会、国际证监会组织、国际保险监管协会等；另一类是依据多边国际条约成立的政府间国际组织，其签署的监管合作决议、决定对成员国具有国际法意义上的约束力，如国际货币基金组织、WTO 等。

#### 4.1.2 重要国际金融组织对金融监管的贡献

创建于上世纪中叶的国际货币基金组织是通过货币手段进行国际宏观调控的重要国际组织，它的职能是监察货币汇率和各国贸易情况，提供技术和资金协助，确保全球金融制度运作正常，并通过对会员国外汇管制制度和汇率制度的干预，行使金融监督的职能<sup>[21]</sup>。尽管它并不对金融集团实施直接的监管，但却对金融企业集团的国际监管产生着重要的影响。特别是它的协商与交流职能，为金融集团监管信息的交流作了深厚的贡献。

世界贸易组织对金融监管的贡献主要在于金融服务贸易法律制度的建立。它主要规制成员方对金融服务提供的措施，以逐步推行金融自由化进程。在该法律

制度中，涉及到金融监管的主要是要求各成员国遵守审慎监管原则，并对其例外作出详细的规定。

巴塞尔委员会是在日益活跃的银行创新和逐渐宽松的监管环境下产生的。面临着金融监管的国际化挑战，特别是当德国赫斯塔特银行和美国富兰克林国民银行倒闭后，各国对银行国际监管的呼声日益高涨。1974年在英格兰银行的倡议下，国际清算银行在瑞士巴塞尔主持召开了由经济合作与发展组织和瑞士、卢森堡十二国参加的会议<sup>[22]</sup>，共同研究国际银行风险监管问题，由此成立了巴塞尔银行监管委员会。巴塞尔委员会成为了一个事实上的论坛，为成员国的银行监管提供了一个常规的合作平台，并力求增进全球监管的谅解和提高全球银行业务的监管质量。

## 4.2 巴塞尔文件中的监管信息共享法制

自成立以来，巴塞尔委员会指定并发布了一系列的有关银行监管的文件，包括银行监管的原则、标准、建议等，并逐渐形成了一个体系，目前，巴塞尔委员会指定的很多规则已经成为国际金融监管的指向标，很多国家纷纷借鉴巴塞尔文件并转化为国内法实施，巴塞尔委员会也因此成为了国际金融监管方面最具影响力的国际性机构。巴塞尔委员会一直都深知在银行监管中信息交流的重要性，并在很多文件中都要所涉及，他们认为只有确保监管信息畅通无阻地进行交流，才能够使各国间的监管合作有效地进行。国家间信息的相互合作交流，是有效金融监管的前提，也是防范金融风险及扩散的重要因素。

### 4.2.1 《银行监管当局之间的信息交流》文件的规定

巴塞尔于1990年颁布的《银行监管当局之间的信息交流》文件，也称为《巴塞尔补充协定》，它规定了信息交流的基本精神，即为了提高跨境银行的监管质量及完整性，极力鼓励东道国和母国监管机构之间进行有规律、有组织的合作，以补充《修正协定》的不足。

第一，关于审批准入方面的信息交流。东道国当局在许可之前，需要确认母国允许该银行在境外设立机构。其次，若母国并未在银行跨国经营上作出正面明确的答复，东道国当局或禁止其进入本国市场，或施加更加严格的监管条件，例

如对其准入附加特殊的限制条件。另外,对于那些不受母国审慎监管或母国监管责任不明确的外国机构,东道国应确定自己可以行使母国的监管权力。对于母国而已,它应及时向东道国当局通报其施加于外资银行的各种条件,并对相关条件的变动作出及时的公告。最后,双方应确保建立一种在外资银行、总行和母国监管当局之间有规律地进行信息交流的制度。

第二,在所获取信息的内容方面,母国和东道国存在差异。具体而言,母国监管者需要的信息主要有以下几个方面:第一,东道国及母国监管机构应确保银行的内部控制机构很健全,能够使银行的境外机构和总行之间有相当完整的定期报告;第二,如果东道国监管者有理由怀疑或认为某外国银行机构存在重大问题,并需要对其采取措施时,应把该行动通知给母国监管者;第三,母国监管者可以亲自对外国银行机构报告的真实性进行独立检查,也能够请求东道国直接检查或是用外部审计间接对银行业务进行审查。第四,一旦外国银行机构发生重大问题,东道国与母国、总行应尽力协商,以寻求某种措施来解决其境内的外资银行所出现的问题。

相对于东道国而言,它所需的信息内容主要表现在以下方面:第一,如果母国监管者需要变更监管措施,而这一变更又会对其所辖银行境外机构产生影响,母国监管者应将变更情况及时通知东道国监管者;第二,如果母国对东道国的监管有疑虑而计划采取监管措施,并且该措施可能对其所辖外国机构产生影响,母国监管者与东道国监管者应进行协商,以使东道国有机会对其不妥之处进行修正;当母国监管当局计划采取保护存款者利益的措施时,它应尽可能地与该银行外国机构的东道国进行协商与合作。

第三,巴塞尔文件在信息保密制度方面也作了详细的规定。《信息交流》文件中提到的信息保密措施,旨在为各国之间的信息交流扫清障碍,同时也兼顾到各国银行保密法的运用。它主要提到了四项建议:第一,文件要求无论是以什么样的方式搜集到的监管信息,这些信息都只能适用于监管当局进行审慎监管的目的;第二,各国监管当局所交流的信息可以是互惠的,但在信息交流的细节问题上却不能互惠;第三,在信息的交流过程中,尽管存在某些例外,但信息的传递应受到各国信息保密法的保护,另外,银行监管者在执行公务中所取得的信息也自然地受到保密法的保护,而监管者自身也应受到职业保密规定的约束;第四,

当某国监管当局是依据获得的信息而作出的行动,则该监管当局应尽可能地与信息提供者进行磋商<sup>[23]</sup>。

#### 4.2.2 巴塞尔其他文件对信息交流制度的规定

由于信息交流是金融监管特别是跨国银行并表监管的基础之一,巴塞尔委员会一直以来致力于此方面的研究探讨。只有将信息源源不断地汇总向母国监管下的总行,再提交给母国监管机构,随后又将必要的信息通过一定形式发送给东道国监管机构以协助其监管,这样才能发挥监管的功能。除《巴塞尔补充协定》之外,信息共享的有关规定都是散见于巴塞尔文件中的,总结起来,针对信息交流问题主要包括五个方面的内容,以下逐一阐述之。

第一,各国之间应当为信息搜集提供便利。东道国需为母国监管提供便利,使母国搜集并获得尽可能详尽的信息;同时,东道国与母国可以就所搜集的信息进行互换和交流。然而,随着国际商业信贷银行的倒闭,巴塞尔委员会在1992年颁布的《最低标准》中再次强调并细化了东道国与母国之间的信息交流制度。细化的主要内容包括:第一,监管机构应有权作为银行的母国监管机构,从银行的跨境分支机构中获得信息。第二,当东道国认为巴塞尔文件中的责任分配不当时,应主动启动协商程序,与母国监管当局重新分配监管责任。第三,母国与东道国应双方达成谅解,应该尽量收集外资银行的有关信息,这样才能更好地实施有效的并表监管。在1996年的《跨境银行业务的监管》中,巴塞尔委员会重申了为提高母国监管能力而搜集信息的能力,同时强调了东道国搜集信息能力的提高。其次,东道国应不遗余力地协助母国监管机构,向其提供必要的信息,对母国提出的关于定性信息的问题予以及时答复。另外,东道国应尽力检查,并在必要时修改阻碍母国监管机构搜集有关存款者信息方面的立法。对于母国监管机构而言,它可有权要求总行递交有关定量和定性信息,并确认这些信息的准确性。

第二,东道国和母国都共同担负着重大情况下的通知义务。东道国与母国应对跨国银行进行持续监管,并将其监管疏漏和异常情况及时通知双方,把银行风险的爆发控制在萌芽状态,建立银行的预警信息互换机制。在此方面,巴塞尔委员会的很多文件中都对东道国和母国都课以了相互通知的义务。巴塞尔委员会在《1975年协定》的修正协定中规定,东道国如果不能对外资银行实施适当监管



的话,应尽可能地告知母国监管机构;如果该外资银行出现重大问题,应立即通知母国监管机构。相对于东道国而言,母国如果认为母行发生的危机可能影响到东道国的外资银行,应通知东道国监管机构。随后,《跨境银行业务的监管》中又增加了几项母国监管机构对东道国的通知义务,主要有三项义务:第一,当母国发现银行有严重违反其法律的行为时,应通知东道国监管机构其所要采取的行动;第二,如有理由怀疑总行的经营业务、内控制度、管理有问题时,应立即通知东道国当局。第三,当银行集团的全球性状态有重大的不良变化时,应通知东道国监管机构<sup>[24]</sup>。在对《银行国外机构的监管原则》中,巴塞尔也同样强调了母国和东道国监管当局之间不仅应适当的划分责任,更应该进行联系与合作。首先,母国监管当局有责任确定东道国进行充分监管的一般能力,如果确定东道国无法进行充分监管,它应该及时通知东道国;其次,如果银行集团包括非银行机构时,特别是该非银行的经营活动有金融特性时,银行监管当局与非银行机构保持时常联络;另外,在银行集团流动性的监管上,母国当局应与东道国当局相互协商,以保证东道国了解外国机构从事运营的整个系统环境。东道国当局有义务确保将外国银行机构的流动性严重不足问题立即通知母国当局<sup>[25]</sup>。

第三,巴塞尔文件强调现场检查的重要性,并为各国的现场检查提供法律保障。重视现场检查的重要性,并要求东道国应尽力协助母国对外资银行进行现场检查。现场检查是母国确定并表信息真实性的有效方法,特别是在银行出现重大问题时,现场检查能够更精确地作出评估,找出问题根源并及时解决问题。但正如上所说,现场检查涉及到东道国的主权及经济利益,因此巴塞尔委员会从一开始就在相关文件中规定了现场检查的义务。在最初的《1975 年协定》中规定母国有对东道国境内的外资银行进行检查的义务,但该项义务大多数情况下需要东道国代表母国监管机构来检查外资银行。1992 年颁布的《最低标准》重申了母国现场检查的权利,即双方应达成一种谅解,每一个监管者都有权利通过现场检查或其他使检查者满意的方式,来获得自己辖区内的相关银行信息。同时 1996 年颁布的《跨境银行业务的监管》重申了东道国的这项义务,即东道国有义务协助母国监管机构实施现场检查或代表母国实施现场检查。作为一种银行持续监管的方法,巴塞尔委员会在《核心原则评估方法》中有对现场检查的标准加以量化

<sup>注3</sup>。该《方法》中的评估必要标准明确指出银行监管需要通过现场检查的方法对银行深入了解、定期分析和评估，并考查银行遵守审慎法规及其他法律规定的情况，但同时要求监管机构确定运用现场检查工具的框架<sup>[26]</sup>。另外，对现场检查的附加标准要求监管机构有对现场检查有效性进行评估并解决发现的问题的方法。

第四，《有效银行监管的核心原则》第24条提出了母国与东道国之间建立联系和信息交换机制的原则，该原则被《核心原则评估方法》进一步阐述，并确定了该项原则的评估必要标准和附加标准。该标准主要包括以下内容：第一，进一步明确了母国监管机构需就母国银行的重要跨国业务与东道国监管机构建立非正式或正式的信息共享安排。第二，如果东道国国家的相关法规特别是保密法严重影响到了信息交换的通畅，母国监管机构可以禁止银行或附属机构在此经营。第三，母国银行应将信息提供给东道国，包括所在东道国的银行机构的具体信息、监管银行集团运行的总体框架和银行集团总部或集团整体出现的重大问题。相对于这些必要标准而言，信息交流中所含的附加标准认为，如果基于他国监管机构所提供的信息而使本国采取相应的行动，该国应在行动之前尽力与其进行磋商。当然附加标准也要求两国之间应对银行间并不重要的业务进行信息交流。

#### 4.3 联合论坛关于信息共享制度的规定

由于巴塞尔委员会是以银行监管为主的，因此它对金融集团除银行以外的业务，如证券、保险、信托、租赁业务，常常是心有余而力不足。为了构建更加完善的金融体系，巴塞尔委员会于1993年会同国际证券监管者组织、国际保险业监管协会，临时成立了由银行、证券和保险三方人士组成的“三方小组”。为了建立一个长久的联系机制，这三个组织于1996年协商成立了国际金融组织联合论坛，简称联合论坛。

该论坛的成立主要是为了解决由金融集团所带来的监管难题，对金融监管方面的前沿性问题进行研究，并共同协商颁布一些指导性的意见等文件，例如2001年推出了“核心资本——跨部门的比较”和“风险管理实践和监管资本——跨

---

<sup>注3</sup> 《核心原则评估方法》是巴塞尔委员会对《有效银行监管的核心原则》的25条原则逐一提出必要标准和附件标准的文件。它的颁布是为了评估各国是否全面实施《有效银行监管的核心原则》而制定的，希望各国依照此等标准来发现本国监管体制所存在的缺陷，进而采取改进措施。

部门的比较”，2003 年出台了“跨金融部门的运作风险转移”和“风险一体化趋势”，2004 年颁布“银行、证券和保险部门的财务披露：问题和分析”、“金融服务外包”、“信用风险的转移”，2005 年出台“高层次业务连续原则”，2008 年开始实施“金融集团的风险集中”等等<sup>[26]</sup>。尽管这些文件有很多争议之处，尚待考量，但毫无疑问，联合论坛已经成了制定金融机构监管指南的平台。

《信息分享监管框架文件》、《信息监管分享原则文件》和《协调员文件》是联合论坛于 1999 年颁布“多元化金融集团监管的最终文件”中的三个专题文件，旨在指导各国间建立信息共享机制，下面将分别述之。

#### 4.3.1 《信息分享监管框架文件》的主要内容

《信息分享监管框架文件》作为对金融集团监管的一项建议性成果，其主要目的就是使金融监管者之间达成信息共享的一般性框架，尽可能地拓宽并提高信息流动的方式，以对活跃在国际金融市场上的金融集团进行有效监管。在具体内容上，文件根据企业的业务范围和法律结构对金融集团进行了划分，并据此对每一类的企业的监管信息都作出了规定。

联合论坛工作组将调查的金融企业集团分为四大类：第一类即 A 类，是业务全球化、控制全球化，这类集团中，公司的业务活动与公司法人结构之间并没有实质性的联系；第二类即 B 类，这类集团则保持着业务与法律实体的一致，但却在控制上全球化，它的业务活动与法律实体是并行的，但公司的控制功能是归于特定的法律实体来承担；第三类即 C 类，尽管这类集团与 B 类集团相似，其业务与法律实体一致，但控制却本地化型，这种情形下，公司的控制功能与本地化的法人结构并行，而能在全球范围内运作的功能寥寥无几；第四类即 D 类，业务全球化，但控制本地化，该集团的各个法律实体掌控着集团，具有强烈的本地化特点。

A 类集团所需要获取并进行评估的信息包括以下几方面：有关于集团公司结构方面的信息；集团及那些被监管的特殊法律实体的业务和经营战略；矩阵型的管理机构和各监管者对全球业务管理和风险管理的评价程度；集团其他实体所存在的主要风险，例如非受管制实体可能会对母公司或其他受管制实体产生潜在的影响；可以了解集团各公司控制功能组织和它的有效性的信息，尤其是那些

并不受特定的监管机构管辖的机构；对提交给全球风险管理系统的信息可靠性进行评估的本地化控制及对这些系统质量的评估情况；集团内部的交易情况与风险暴露等<sup>[4]</sup>。

B类集团所需要获取并进行评估的信息包括以下几方面：有关于集团公司结构方面的信息；集团其他实体所存在的主要风险，例如非受管制实体可能会对母公司或其他受管制实体产生潜在的影响；对管理职能进行划分的信息；可以了解集团各公司控制功能组织和它的有效性的信息，尤其是那些并不受特定的监管机构管辖的机构；对提交给全球风险管理系统的信息可靠性进行评估的本地化控制质量的评估情况；不同监管者对集团风险管理系统评估的程度及集团内部的交易情况与风险暴露等<sup>[4]</sup>。

C类集团所需要获取并进行评估的信息包括以下几方面：有关于集团公司结构方面的信息；集团其他实体所存在的主要风险，例如非受管制实体可能会对母公司或其他受管制实体产生潜在的影响；集团在力求减少全球风险系统的必要性方面，对集团进行控制；集团内部的交易情况与风险暴露情况；集团本地化控制情况和防火墙的范围、性质等<sup>[4]</sup>。

D类集团比较特殊，从总体上看它不具有一体化的特质，因此集团往往承担的风险会比其他类集团要大，因而对其进行全面的审慎监管似乎不可能。在工作组调查的所有企业中，没有一家能被归于此类，实践中这种集团也是罕见的，如果一方面无母公司实质上的控制，一方面集团内各个实体又是相互独立的，这种状况下是不可能产生业务全球化的结果的，因此D类集团就是一个自相矛盾的概念<sup>[4]</sup>。对该类集团的讨论，也只限于理论上的探讨，因此也没有对它的信息共享内容作出具体说明。

上述的框架文件尽管对金融集团作了详细的分类，而且对每一类集团的信息共享内容作了周详的描述，但仍然可以看出在对这些金融集团监管的过程中，监管当局对其监管信息的获取有很多重叠之处。另外，该文件特别强调了对非受管制实体的关注，贯彻了全面审慎监管的精神。

#### 4.3.2 《信息监管分享原则文件》的主要内容

该文件是在以前国际社会对信息共享制度进行规定的多个文件中归纳和总

结出来的，它提出了五大原则，主要包括：

第一，为了金融监管当局能对金融集团内的受管制实体进行有效的监管，各监管者应能够获取足够的信息，这些信息必须能够反映出其法律与监管体制及监管者目标、方法的信息。

第二，对于重要的监管问题，监管者应积极地提出并面对，对于其他监管者关注的监管事项，监管者也应该积极地作出回应。另外，监管者应及时地对自己或其他监管者提出的问题作出令人满意的回答。

第三，监管者在监管过程中，如发现金融机构存在某些问题，应该及时地将这些问题及具有潜在不利影响的机构发展情况告知承担主要监管职责的监管者，这包含着监管行动与可能存在的监管行动。

第四，如果该信息可能影响其他监管者的监管，则承担主要监管责任的监管者应与其他相关监管者分享这些信息，包括监管行动与可能存在的监管行动，当然也会存在例外情况。

第五，监管者应有计划、有目的地采取行动，以便能够与其他监管者建立信息共享关系，并对之进行持续地维护。另外，监管者之间应尽力打造一种合作与信任的氛围。

这五大原则虽然很抽象，可操作性差，但它的优点也是很可贵的。首先，《原则文件》不仅强调了监管者自身收集信息和分享信息的作用，确立了监管者正式权力的作用，更强调了金融集团在信息监管中的作用，要求集团应主动与监管者保持联系，进行对话。其次，监管者之间交流与合作的信息不仅包括各受监管实体相关的信息，也包括了各监管者自身的信息。最后该《原则文件》强调了在出现重大问题时，应履行对监管者的通知义务。这能够有效提高监管的效率，提高监管者对金融突发事件的应变能力。

#### 4.3.3 《协调员文件》中关于信息共享的主要内容

联合论坛的《协调员文件》是协调员制度的首创，并对其制订了相应的指导原则。文件开篇就明确了协调员制度的地位，它的产生并非对原有监管法制进行全盘否定或置换，而是对原有法律的矫正<sup>[4]</sup>。巴塞尔委员会考虑到各监管当局的

监管能力和资源、监管技术、采取的应急性救济措施、跨行业跨境信息交流能力、金融集团的业务种类、风险因素及结构以及监管机构从金融集团内部获取资讯的能力存在诸多差异<sup>[15]</sup>，在《协调员文件》未对协调员的确定作做出明确的指示，仅在金融集团是否需要协调员、如何识别协调员、影响的因素即协调员的职责方面做出原则性的规定：

第一，在协调员主体的选择上，文件从一般情况和特殊情况入手，作出了说明。首先，当金融集团以受管制的银行、证券与保险公司为主导时，集团母公司的监管者，在通常情况下应成为该集团的协调员。在特殊情形下，尽管金融企业集团以受管制的银行、证券与保险公司为主导，可是集团内同时存在某个受管制实体在其清偿力要求、岁入或资产负债表方面处于支配地位，那么该处于支配地位的实体的监管者可以被定为协调员。其次，当某个金融集团是由某个接受管制的控股公司所主导时，一般情形下应该由该控股公司的监管机构充当协调员。特殊情况下，即使金融集团受控股公司控制，并且该公司也受到管制，但如果集团内有某个受管制实体在其清偿力要求、岁入或资产负债表方面处于支配地位，则也可以选择由该处于支配地位的受管制实体的监管机关充当协调员<sup>[27]</sup>。

第二，文件明确了协调员对信息负责进行交流的职责，要求监管者应将集团所涉信息都提供给协调员，同时也要把那些有关集团的负面信息及时传送给协调员。作为协调员，他可以从各个渠道搜集信息，并将搜集到的信息尤其是那些重大信息提供给需要的监管者。

## 4.4 对巴塞尔文件中信息共享制度的评析

### 4.4.1 巴塞尔文件中信息共享制度的优点

巴塞尔委员会作为国际清算银行的下属机构，从形式上看，它并非一个国际组织，因此该委员会所发布的文件的性质受到了理论界很多学者的质疑。有些学者认为它并非法律文件，不具有国际法的性质<sup>[28]</sup>，有的学者则将它归入了国际金融监管立法的范畴<sup>[29]</sup>，还有些学者认为它是一种约束性的建议，类似于公认的国际惯例<sup>[30]</sup>。无论理论界的争论如何，巴塞尔文件对于各国确实是没有任何直接的法律约束力的，委员会建立的初衷也仅仅是提供一种国际平台，通过定期或不定

期的开会讨论与决议,使得各国可以将金融监管中出现的问题得以适当地研究、协商,制定和完善对跨国银行进行监管的各种指导原则与标准<sup>[12]</sup>。事实上,巴塞尔文件这种模式是协调国际金融监管的务实性做法。当今世界各国的金融监管体制和金融机构发展如此复杂多样,建立一个国际统一的监管标准和方法,这似乎存在很大的难度。因此,这种无法律强制力的指南、原则或建议性文件,更能使各国根据自身国情,适当进行借鉴。正如《巴塞尔协议》的前言所称,本文件所提出和阐述的原则是这一领域最佳实践的建议性指南,所有成员已承诺以其可以利用的方式开展工作以便贯彻实施。由于巴塞尔文件的全面性及前瞻性,各国深受其影响。很多国家包括大多数非成员国都在研究并试图融入巴塞尔委员会所构建的金融监管体系,将其与本国国情相结合,更好的适应金融全球化的趋势。

#### 4.4.2 巴塞尔文件中信息共享制度的缺点

巴塞尔委员会对金融监管的构建是建立在市场较为完善的发达国家基础之上的,不具有发展中国家的代表性,尤其是国际清算银行的“成员数量较少,不具有代表性,在推进巴塞尔标准全球实施方面有一定难度。”<sup>[31]</sup>具体到巴塞尔文件下的信息制度,仍然仅具有建议的特点。尽管各个国家都意识到金融监管中信息交流的重要性,但由于各国法制,历史、社会文化的差异,各国在执行过程中总是不尽人意,这也是导致银行破产,金融危机来袭的一个客观性因素。目前对巴塞尔文件借鉴最好的当属欧盟,欧盟金融监管法制的建设都是建立在巴塞尔文件的基础之上。一方面,是由于巴塞尔委员会的成员国与欧盟多有重合之处,因此在借鉴上不存在太多的障碍,所以很多学者称欧盟监管法是巴塞尔文件的具体化。另一方面,欧盟是目前一体化程度最高的区域性组织,具有某种超国家的特性,在法律的转化适用上有一套自己独特的体制,因此更容易建立金融监管法制的统一标准。总之,在金融集团信息交流法制上,我们更能体会到目前全球金融监管的重心不是在创新,而是在贯彻执行。

## 第五章 中国对金融集团监管信息共享法制的规定及完善

### 5.1 中国完善金融集团监管信息共享法制的必要性

尽管中国在立法上仍然遵循着金融分业经营的原则,但实践中已经出现了金融企业,并向着混业经营的道路深入。在改革开放三十年中,特别是在我国加入世界贸易组织后,我国的金融业发生了翻天覆地的变化。很多国内的新型金融企业正在蓄势向外扩张,而大型的跨国金融集团已经进入我国金融市场,金融混业的步伐可谓是急管繁弦,例如中国人寿成为中信证券第二大股东,平安保险也成功收购深圳商业银行89.24%的股权,而交行、建行拟在内地设立保险公司<sup>[32]</sup>,在这种状况下,我国监管当局的监管压力空前加大。它们更应该顺应发展潮流,更多地与外国金融监管当局进行接触,建立信息共享制度,只有这样,我们才能更准确地对各个金融机构存在的风险进行判定,以维护我国金融市场的稳定和安全。以下我们以我国银行业的发展为例,介绍下我国金融业的蓬勃发展之势。

#### 5.1.1 本土银行的蓬勃发展

就本土银行而言,它们主要存在以下几个方面的变化:首先,我国各银行都加大了股份制的改革力度,并极力同外国金融机构进行股权式合作。例如,四大国有银行(除了中国农业银行外)全部都与外国金融机构进行了不同程度的合作。大多数银行都是由中方控股的,像美国银行和淡马锡分别持有了中国建设银行9%、5.1%的股份,但目前深圳发展银行的第一大股东是美国新桥投资集团<sup>[33]</sup>。其次,各大股份制银行都在国内外证券交易所挂牌上市,为扩大企业规模迈出了关键性步伐。目前,在中国内陆上市的银行有14家,其中中国工商银行的市值最大;在香港上市的银行包括了交通银行、建设银行、工商银行、中国银行、招商银行和中信银行。再次,国内各银行的混业性逐渐明显,向着金融集团尤其是金融控股公司的方向发展。我国尚未上市的光大银行就是典型的金融控股公司。另外,中国银行在香港注册成立了中银国际控股公司,下辖了海内外所有的投资银行机构。中国工商银行斥资20亿全资设立了国内首家金融租赁公司——工银金融租赁公司。截止到2007年底,中国已经设立了58家基金管理公司<sup>[31]</sup>,其中很多家企业是金融业与工商业联合设立起来的。最后,我国各大银行在国内扩张



的同时，也纷纷向海外设立各种营业机构，力图提高其经营范围。截止到 2009 年底，中国银行在香港、澳门地区设立了 17 家公司及分支机构，在亚太地区设立了 31 家及分支机构公司，在欧洲设立了 19 家公司及分支机构，已经成为一个名副其实的跨国金融集团<sup>[34]</sup>。

### 5.1.2 外资银行的大举进入

外国金融企业在我国的发展速度也同样令人惊叹，这主要表现在以下几个方面：第一，进入我国外资银行的数量在不断增加，而其在国内设立的业务网点也在迅猛地蔓延。改革开放初期，仅有少数外资银行在中国设置了办事处等机构，而到了 2000 年底，外资金融机构在华设立各种机构 819 家<sup>[35]</sup>。第二，外资银行在中国的业务额经营范围逐渐扩大，设立方式也逐渐多样化。外资银行不仅可以经营非银行性金融业务，汽车信贷业务，而且在经营人民币业务方面不再受地域限制和客户对象的限制。同时，那些具备一定资格的外资银行分行也可以转制为在我国注册的法人银行。截至 2007 年底，外资银行中的汇丰、渣打、花旗等 21 家外资银行在中国内地设立了法人银行<sup>[33]</sup>。

## 5.2 中国在金融集团监管信息共享法制方面的现状

### 5.2.1 立法现状

作为国家经济基础之一的金融业，我国制定了相当多的法律法规对该行业进行监管，以促进其健康发展。尤其是在金融全球化的带动下，我国加大了对金融企业监管的立法力度，这些法律法规从整体上可以分为三个层次：一是全国人大及其常务委员会通过的法律，在这一层次上主要有《中国人民银行法》、《中国商业银行法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》、《公司法》等，这些法律不仅约束国内银行，也同样适用于在国内建立分支机构的外资银行；二是国务院与中国人民银行、银监会等制定了大量针对外资银行的行政法规规章，如《外资银行管理条例》、《外资银行管理条例实施细则》、《在华设立分支机构暂行管理办法》、《外资银行并表监管管理办法》、《外资金融机构驻华代表机构管理办法》、《境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法》；第三个层次是各个监管机构单独或联合发布的指导性文件，例如 2004 年证监会、银监会与保监会发布的《三大金

融监管机构金融监管分工合作备忘录》，银监会和保监会于 2008 年联合签署的《关于加强银保深层次合作和跨业监管合作谅解备忘录》。这些备忘录在加强信息交流，充分监管方面起到了很好的促进作用。

从上面介绍可以看出，我国并没有一部关于金融监管信息共享制度的法规，而一般情形下，信息共享制度都只占上述法律法规一个条款的内容。归结起来，我国对监管信息共享方面的法律法规主要包括这几项内容：现行的《中国人民银行法》第 4 条 12 款规定，作为国家的中央银行，从事有关的国际金融活动<sup>[36]</sup>；《银行业监督管理法》第 7 条规定，国务院银行业监督管理机构可以和其他国家或者地区的银行业监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理<sup>[37]</sup>；《证券法》第 179 条规定，国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理<sup>[38]</sup>。同时，为了协调三会之间的关系，我国依据《三大金融监管机构金融监管分工合作备忘录》建立了三方监管机构的联席会议制度，以制度的形式建议三会之间积极协调配合，避免监管真空和重复监管，为三会之间的信息交换与共享铺设了道路。

在短短几十年的时间里，我国的金融立法工作可谓是卓有成效，然而仍有很多不足。具体到信息共享立法的建设方面，我国在国内都没有建立起相对完善的监管信息共享机制，更不用说与国外建立信息共享机制了。因此在监管信息共享的法律制度构建方面，我国是一大空白。首先，从法律效力来看，金融监管的法律性文件并不是很多，大多数是以行政法规或规章的形式出现，因此效力上要低于以法律形式出现的监管法。虽然设立行政法规及规章能够适应金融市场灵活多变的特点，但至今尚为有一部整体意义上金融监管法出台，是目前金融监管立法上的一大漏洞。其次，我国的银行监管信息共享制度并没有形成统一的体系，特别是在与他国金融监管当局进行交流时，如果国外金融监管机构设置与我国相似时，我们可以依照我国的现行法律使得各金融监管当局分别与他国的各金融监管当局进行信息上的交流。然而，目前很多国家已经采取了统一监管的模式，在这种情况下各家监管当局的各自为政不利于我国与他国之间建立合理的协调和沟通机制，这一问题不容忽视，尚待解决。另外，我国立法对于信息共享制度的规定过于原则化，只是规定可以进行信息共享的主体，但却对信息共享制度的程序、方式及范围都没有作出较为详细的规定。这样虽然给了监管当局很大的自由裁量

权，但也有可能因为没有硬性标准而使该项制度流于形式。

### 5.2.2 立法实践

在金融全球化趋势的带动下，我国也在不断探索完善金融监管制度，特别是在信息共享制度的实践方面，我国监管机构作出了很多尝试性的努力。

第一，在国内的信息共享制度实践方面，最为重要的成果就是由银行监管委员会、证券监管委员会和保险监管委员会形成的金融监管机构的联席会议，它对各监管机构间的信息交流与共享提供了制度性的平台。该联席会议于2003年9月召开了第一次会议，并于2004年3月召开了第二次会议，这些行动对三大金融监管协调起到了良好的作用。同时，为了更好的进行监管，该会议向16家国有重点金融机构派驻监事会，以对这些金融机构进行重点监督。但遗憾的是，这种联席制度实践效果不尽如人意而成为了一个花瓶式的摆设。首先，这一联席会议制度将人民银行排除在外。尽管人民银行不再承担具体的金融机构监管职责，但它却是金融监管的宏观调控部门，掌握着大量关乎金融稳定的信息，对维护金融稳定、防范化解金融危机有着举足轻重的作用。其次，建立该联席会议的书面文件备忘录中的内容大多是原则性规定，有空洞之嫌，并且可操作性较差。另外，这种联席制度至今是以备备忘录的形式形成的，不具有法律约束力，包括会议上所作出的决议也仅仅具有指导作用，而不能强制性贯彻落实。更遗憾的是，会议的定期化程序也没有建立起来。因此，近几年间，三会的部级联席会议便罕有召开。

同时，不仅金融监管机构加强了与其他公共性机构的信息交流，而且在公共性金融机构之间也开始建立规范化的信息共享制度。例如中国人民银行征信管理局与上海证券交易所签订了备忘录，就双方共享监管信息，合作推进证券市场诚信建设等事项进行了安排。上证所将向人民银行征信管理局提供沪市上市公司及其高级管理人员的诚信记录，包括上证所对上市公司及其高级管理人员的公开谴责记录、上市公司未结诉讼记录等，并定期予以更新，供人民银行征信管理局进行信息整合，通过全国联网系统向金融机构提供防范信贷风险的决策支持信息。人民银行征信管理局也将根据上证所的监管需要，依法提供相关信息<sup>[39]</sup>。就公共性金融机构间的信息交流，最为典型的的就是2007年上海证券交易所、深圳证券交

易所、中国期货保证金监控公司、中国证券登记结算中心和中国金融期货交易所联合签署的股票与期货跨市场监管的一系列协议,在这些协议中明确规定了信息交换机制和联合调查制度。

第二,中国也不断的加强了与其他国家、相关国际组织之间的金融监管合作,并积极地与他国建立监管信息方面的共享与统一行动机制,并为此作出了重大努力。在银行业的监管方面,截至 2008 年中国银监会还先后与美国、英国、加拿大、新加坡等 31 个国家和地区的金融监管当局签署了监管合作谅解备忘录或监管合作协议,就双方在银行监管信息交换和有关监管行动合作方面作出制度性的安排<sup>[40]</sup>。在证券监管的双边合作中,截至 2008 年已先后与美国、新加坡、英国、法国、德国、瑞士等 39 个国家和地区的证券(期货)监管机构签署了监管合作备忘录<sup>[41]</sup>,在保险监管方面,中国保监会也已与德国、新加坡、美国等国家和地区的保险监管当局签署了保险监管合作谅解备忘录,并以此为框架展开信息共享、人员培训和监管合作等广泛的双边合作活动<sup>[42]</sup>。这些双边备忘录虽然效力上不及正式的双边条约,但它对促进两国的金融监管协调与合作发挥了很重要的作用,特别是对于两国之间的信息交流制度的建立,意义重大。谅解备忘录的形式各种各样,但大多数情况下都包括以下方面:信息交流;监管人员的交流与培训;监管信息的保密;现场检查的合作;市场准入与审慎监管;监管方面的定期与不定期会谈。

在与国际组织的合作中,我国已经加入国际货币基金组织、世界银行、国际清算银行、证监会国际组织、国际保险监督官协会、反洗钱金融行动特别工作组等国际金融组织,在这些组织中发挥着至关重要的作用。尤其是我国在 2009 年被巴塞尔委员会吸收为正式会员,整体实现了从银行业监管规则的“接受者”到“制定者”角色的重大转变<sup>[43]</sup>,另外,我国还与区域性组织进行了积极的合作,例如,我国参与欧亚反洗钱组织,与欧亚国家开展了双边金融情报业务的国际合作。同时,中国参与到东盟的金融监管计划当中,将原有的东盟货币互换机制改变成多边货币互换机制,中国、日本、韩国三国将分担 80%的出资额<sup>[44]</sup>。2005 年中国保监会与中国香港、日本、新加坡等 14 个国家和地区的保险监管当局通过了《亚洲区域保险监管合作北京宣言》,为多边保险监管活动奠定了基础。

## 5.3 完善我国金融集团监管信息共享法律制度的建议

### 5.3.1 具体细化信息共享制度的方式，使之具有操作性

目前，我国关于金融集团信息共享制度方面的立法较少，又都过于笼统，因此，我国应进一步加强这方面的立法。

第一，逐步从合规性审查日益转变为以风险性审查为主的审查方式，以适应金融市场的发展。这要求监管机构应更多的从金融机构的资产质量、盈利情况、风险管理控制、资产流动性及资本充足率等动态的方面进行考量。同时，也要进一步完善现场检查制度。首先，我国监管机构应该将检查制度细化，并据此制定出详细的针对不同种类的银行的监管计划。其次，监管机构要建立也要建立一个以现场检查和非现场稽核相结合的风险识别和评估系统，并将评估结果作为确定问题机构重点监管对象的依据，以便防范重大金融风险的产生<sup>[45]</sup>。

第二，从制度上加强监管人员的素质，这不仅包括加强监管人员的职业道德素质，例如廉洁奉公、严格公正等，更应该包括对他们的专业理论和技能素养进行认证和检测。这是转变监管理念方式的前提与基础。当前，监管机构应重点对监管人员进行财务会计、信贷业务和衍生金融业务的实务操作培训。只有监管人员精通被监管对象的业务经营、财务状况和内控制度，才能比较准确地掌握金融机构风险状况及相关市场变化可能对金融机构带来的潜在风险<sup>[46]</sup>。

第三，监管机构应加强和金融监管相关的非政府机构间的合作，特别是在信息共享方面的合作。首先，应加强银行业协会、证券业协会与保险业协会之间的沟通与合作，建立联系制度。其次，应该加强我国国内几个交易所之间的联系，包括上海证券交易所、深圳证券交易所、中国金融期货交易所等。另外，各监管机构也应加强与金融机构本身的联系，特别是借鉴英格兰银行的会谈合作方式，通过各种监管会议，建立与银行管理层之间定期磋商和不定期质询制度，发现金融机构存在的问题，提高监管效率。

### 5.3.2 立法中明确统一协调机制，为信息共享提供制度平台

我国正处在金融分业体制向金融混业体制转变的过渡阶段，目前的结构性监管模式是基本适应我国金融业发展的，也更好的维护了金融体系的安全。但这一

体制越来越无法解决金融混业所带来的监管难题，监管协调改革已经刻不容缓。

目前，理论界有很多人提出借鉴英国的单一功能性监管模式，建立一个统一的金融监管机构——中国金融监督管理委员会。该机构将完全独立于“一行三会”的行政机关，对中国的金融业进行综合管理和协调，成为监管信息的最终汇集地，统一调动监管资源。如果这一构想如果成为现实，将大大的提高监管信息共享的效率及力度，但它并不适合我国现实国情，主要因为我国的金融分业监管模式改革才在近几年完成，实施了不到十年的时间，又如此仓促地对其进行激进式的改革，很可能会适得其反。

我们应该采取更加务实的态度来构建。以目前的国情来看，我们可以借鉴巴西的做法，<sup>註8</sup>即依据现行的人民银行和各监管机构的组织体系，可以制定某一个机构为牵头机构，来协调“一行三会”及财政部等相关部门的关系。但这样的做法必须以法律的形式来规定牵头机构的权利与义务，并且对以何种形式来相互协调做出具体的规定。首先，这一协调制度应被法律赋予一定的权力，而不能像原来的联席制度一样不具有强制性。其次，它应该建立监管信息的汇总机构，所有的监管信息应先行报送给该机构，并由该机构对其进行编排、整合，继而传送给各个职能部门，以减少商业银行重复报表的弊端，统一并建立信息数据中心，即像英国那样建立非现场监控中心数据库，实现信息共享<sup>[35]</sup>。另外，该协调机制应以促成监管标准和手段的统一化和标准化为目的，特别是对受监管实体的会计标准的认定，如财务报表格式的统一，非现场和现场检查的程序等问题进行协商，并形成具有约束力的规章等文件。

在加强各所有涉及金融监管的机构及企业之间联系的基础上，我们可以借鉴美国做法，构建一个为各金融监管机构共享的金融信息网络平台。同时，对其具体操作的程序规范化，并具有最低限度的法律强制性。首先，关于信息的汇总地，目前可以由中央银行担负该角色，并且需要其对部分金融信息进行集约化分析和处理，其次，信息的联网工程不仅仅限于各个国内监管机构，我们还应该将国内的银行、证券、保险机构进行联网。同时，我们应该积极与其他国家或国际组织

---

<sup>註8</sup> 巴西的货币委员会作为本国金融监管机构的牵头机构，负责协调中央银行、证券和外汇管理委员会、私营保险监管署和补充养老金秘书局分别对银行、证券和保险的监管。

进行信息共享,尽量建立国家与国家监管信息的电子化共享机制,以实现风险检测的电子化、规范化和程序化<sup>[36]</sup>。值得一提的是中央银行目前正在加强金融标准化方面的工作,在不断研究、掌握国外先进标准情况,使主要的一些监管信息要符合国际标准。

实际上,我国已经在加强这方面的尝试,人民银行发布的“三定方案也表明了中央银行将作为牵头机构,会同银监会、证监会、保监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。在2009年召开的“第十届中国金融发展论坛”会议上,中央银行行长助理李东荣再次呼吁了应该构建统一的金融监管信息系统平台,而且很多学者也提出了宝贵的意见,郭田勇教授也认为选择一个牵头机构来进行总协调,可能是最为现实的选择,要比单独成立一个金融监管协调委员会,或者合并“一行三会”都要现实得多,而这个牵头机构最好是在中央银行内部建立一个专门机构<sup>[47]</sup>。

### 5.3.3 加强国际法方面的立法,提高中国的国际话语权

全球一体化趋势将每一个国家的发展都与世界紧密联系起来。作为世界最大的发展中国家,中国也不例外。我们只有顺势而动,积极参与到全球化发展中,并主动加强与他国之间的联系,才能在纷繁复杂的国际环境中立于不败之地。

第一,我国应加强与其他国家在监管信息共享方面的交流,并尽力构建制度性安排。正如前所述,我国不仅成为了多家外资金金融机构的东道国,也在不断成为本土跨国银行集团的母国,对金融集团进行有效监管远不是一国监管机构所能完成的,需要母国与东道国监管机构更多的合作<sup>[21]</sup>。首先,我国应该在遵循平等互惠的基础上,与他国监管当局建立定期联系的制度性安排,进行持续性的监管信息交流与合作<sup>[22]</sup>。这些制度性的安排不能总停留在原则性的联合声明和框架协议上,应该在此基础上加强双边协议的效力,并制定出具体的有针对性的双边规则。其次,在建立双边信息交换机制的基础上,我国需要建立专门的研究机构,对金融集团母国的经济状况及该集团母行进行深入研究,,从而作出针对其在我国分支机构的监管计划。

第二,我国应积极参与国际金融监管协调合作,推动全球金融监管信息共享

机制，成为国际金融监管的中坚力量。首先，我国不仅要积极地参与重要的国际经济金融机构，更应该积极地参与到相关金融规则的制定中去，使未来的相关规则充分反映我国及其他发展中国家的利益。目前很多的金融监管国际文件都反映了发达国家金融业的状况，实际上对发展中国家的金融监管并不十分有利。因此，我国应抓住目前的有利时机，力争在金融全球化的潮流中占据有利地位，使新制定的规则能够充分反映发展中国家的实际情况和利益，避免由于监管规则的不合理给包括我国在内的新兴市场经济国家的利益带来损害<sup>[48]</sup>。其次是应努力逐步推进趋同金融监管政策，建立国际金融监管信息储备中心，减少对国际银行业务的监管成本。我国应倡导在双边信息共享机制的基础上，加强区域性乃至国际性多边信息共享的制度构建。尤其是在电子科技如此发展的今天，我们更有可能建立国际金融监管信息数据库，使得信息无法共享不再成为金融监管不力的掣肘。



## 结论

各国间信息共享制度的建立，是全球金融监管能够实现的前提条件，也是构建全球金融监管体系的基础，金融集团的蓬勃发展，更需要国际信息共享制度的建立和完善。如果这一制度能够建立，则很多危机都能够在初期发现，比如这次的危机也是因为信息交流不畅，才使得多家跨国银行一夜之间倒闭破产，却没有任何信号对其发出预警，这足以说明建立信息共享制度的必要性。

目前，各国之间建立信息共享制度的主要方式即是签订双边金融监管合作备忘录，为双边信息共享的体系提供了良好的通道。另外，世界上一体化程度最高的欧盟所建立起来的信息共享制度，值得借鉴，它所颁布的有关信息共享的规定大多由各国通过一定程序转化为国内法的，因此，欧盟是目前为止金融监管信息共享制度构建最完善的区域。在全球合作方面，成绩斐然的当属国际清算银行的巴塞尔委员会，它致力于跨国银行监管法制的建设，也对信息共享制度作了很多方面的规定。在它颁布的很多文件中，都强调了各国间信息共享的重要性，呼吁各国为信息共享制度的构建与完善扫清障碍。这些建设性的成果为全球金融监管信息共享制度的发展提供了良好的原则性框架。

遗憾的是，这些关乎金融监管信息共享的国际法文件仍然存在很大的不足之处，这也是目前全球监管体系尚未确立的表现。首先，大多数的文件都不具有国际法上的约束力，各国在此方面的立法仅仅是根据各国的情况对这些文件进行部分的借鉴。因此，国际社会希望对全球信息共享方面作出一致的合作行动，似乎不太可能。其次，这些纲领性的文件对信息共享制度的规定太过原则，并没有给予详细具体的说明，因此，大部分国家仍然按照本国法的规定对其进行借鉴。另外，欧盟和巴塞尔的信息共享文件在制定时的参照物都是全球发达国家的金融集团，对发展中国家的金融业参考较少。毋庸置疑，发达国家的金融集团代表了整个金融行业发展的方向，以它们为参照制定出来的文件当然对发展中国家具有良好的借鉴意义，但想要在目前的状况下建立全球统一的信息共享制度，则更应该关注发展中国家，倾听它们的立场，制定出适应各个层次国家的法律文件。

因此，全球监管下的信息共享制度的构建与完善仍然需要国际社会的不懈努力，只有建立其真正起作用的信息共享制度，才能谈到对全球金融监管体系的构

建。在建立全球监管下的信息共享制度的过程中，我国应该付出比发达国家更大的努力。因为我国国内的信息共享制度都是一大空白，各个金融监管机构之间的联系仍然松散，在关键时刻，这种联系如同摆设，因此，我国更应该不断探索和借鉴，积极参与国际合作，为建立全球范围内的信息共享制度作出贡献。

## 参考文献

- [1] 史蒂芬·洛奇 . 未来的亚洲[M] . 束宇, 马萌译 . 北京: 中信出版社, 2009: 2-3
- [2] 刘仁伍、吴竞择. 重构新的国际金融体系[J]. 银行家, 2009, 2: 15
- [3] 中国网 china.com.cn 时间: 2008-11-17
- [4] 黎四奇 . 金融企业集团法律监管研究[M]. 湖北: 武汉大学出版社, 2005 年:
- [5] 李仁真主编. 欧盟银行法研究[M]. 湖北武汉: 武汉大学出版社, 2002: 1
- [6] 韩龙 . 国际金融法要论[M] . 北京: 人民出版社, 2008 年: 321
- [7] 王卉彤, 何德旭 . 日本统一金融监管: 教训及启示[J]. 中国金融, 2006, 4: 61
- [8] 黄锦明 . 论金融全球化与我国的对策[J]. 未来与发展, 2009, 9: 11
- [9] 张汉林, 刘光溪 . 经济全球化世贸组织与中国 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999
- [10] 杨泽伟. 主权论——国际法上的主权问题及其发展趋势研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 216
- [11] 王新生. 经济全球化与国家经济主权的维护[J]. 衡阳师范学院学报, 2008, 第 29 卷第 2 期
- [12] 毛泽盛. 跨国银行进入管制国际合作的利益冲突及解决[J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2007, 31 (4A) :1923-1927
- [13] 瑞士银行保密制度坚冰开始融化[N]. 上海证券报 <http://www.gog.com.cn> 2009-03-18 08:22
- [14] 孙慧. 金融监管中的监管信息与监管效率[J]. 上海金融, 2007, 第 9 期
- [15] 孙涛. 实现信息共享是提高金融监管有效性的必然选择[J]. 金融理论与实践, 2006, 第 3 期 (总第 320 期): 40
- [16] TSC. Indus. v. Norway, 426. U. S. 438, 96. S. Ct. 2126 (1967).
- [17] SEC. ACT. Release. No. 6333 (Aug. 6. 1961)
- [18] 曾筱清, 杨益. 金融安全网法律制度研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005
- [19] 卢菁. 我在美联储监管银行[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009

- [20] 张智勇. 欧盟货币金融法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 131
- [21] 邓瑞平. 《国际金融法》[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2002: 41
- [22] 韩龙. 国际金融法[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 323
- [23] 王宝杰. 论金融监管的国际合作及我国的法律应对[J]. 政治与法律, 2009, 第6期: 114
- [24] 巴塞尔银行监管委员会. 巴塞尔银行监管委员会文献汇编 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2002 : 284
- [25] 周仲飞, 郑晖. 银行法原理 [M]. 北京: 中信出版社, 2004: 页码
- [26] 刘兴华, 胡芳. 全球化视野下金融集团监管的合作与协调[J]. 金融发展研究, 2009, 第7期
- [27] 苏轶. 浅析金融集团监管中的协调员制度[J]. 广西民族学院学报(哲学社会科学版), 2005, 8: 155
- [28] 刘崇明. 国际银行业有效监管的历史文献[J]. 国际金融研究, 1997, 第8期
- [29] 曹建明. 金融安全与法制建设, 法制日报, 1998年6月18日版
- [30] 刘丰名. 国际金融法 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 4、49
- [31] 陈欣. 衍生金融交易国际监管制度研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 63
- [32] 超级金融监管机构暂时不会破题[N]. 东方早报 [www. hexun. com](http://www.hexun.com) 2007. 01. 19 07:17
- [33] 李扬, 王国刚, 等著. 北京中国金融改革开放 30 年研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2008 年版, 126
- [34] 中国银行官方网 [www. cob. cn](http://www. cob. cn) 机构设置一栏
- [35] 马卫华. WTO 与中国金融监管法律制度研究[M] . 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 15-50
- [36] 《中华人民共和国中国人民银行法》第4条
- [37] 《中华人民共和国银行业监督管理法》第7条
- [38] 《中华人民共和国证券法》第179条
- [39] 提高监管信息共享 推进市场诚信建设 人行征信管理局与上证所签订备忘

- 录[N]. 上海金融网站, 2005-11-02
- [40] 中越签署跨境银行监管备忘录[N]. 上海证券报, 2008 年 5 月 15 日版
- [41] 中国证监会与境外监管构签署的备忘录一览表, 证监会官方网站:  
<http://www.csrc.gov.cn/n575458/n805070/n829488/9911837.html>, 2008-05-07
- [42] 信息来源于保监会官方网站:
- [43] 牛娟娟. 加入巴塞尔委员会为我国银行业发展提供了新契机[J]. 金融时报, 2009
- [44] 东盟与中日韩同意出自 800 亿美元共同抵御金融风险  
[N]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05-05/content\\_8105334.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05-05/content_8105334.htm), 2008-05-06
- [45] 黎爱华. 金融监管的国际比较与中国金融监管的战略调整[J]. 江西金融职工大学学报, 2006, 19 (5A)
- [46] 马军. 金融监管的国际比较及其对中国的借鉴作用[J]. 内蒙古工业大学学报(社会科学版) 13 (1A)
- [47] 央行: 维护金融稳定 应建同意监管信息平台 [N]. 中国证券网: 2009-09-04
- [48] 郭春松, 朱孟楠. 欧盟金融监管合作的经验与借鉴[J]. 发展研究, 2006, 第 7 期

## 攻读硕士学位期间取得的科研成果

[1]论涉外税收优惠政策对中国引进外资的影响[J].西北大学学报, 2009.6

[2]巴塞尔文件中的信息交流制度[J].大众商务, 2010.3

## 致 谢

我首先要向我的导师曾加老师致以崇高的敬意和诚挚的谢意。导师渊博的学识、严谨的治学态度和勤奋的工作精神以及宽厚待人的品格让我深深尊敬。在毕业论文开题及写作的过程中,曾老师不断地鼓励我,细致地为我修改论文的框架,并在一些细节性上给我提供了宝贵的建议,同时也提供了大量的参考信息。正是这些都是我论文得以完成的基础。因此,我要表示深深地感谢,感谢曾老师对我论文的巨大帮助,也感谢他三年来对我的谆谆教诲!

同时,我也要感谢三年来教给我知识的张晓芝、刘丹冰、何宁生、段秋关、巩富文、杨丽珍、周晓唯、王芳、杨建军、赵海怡等其他老师,没有他们的辛勤教导,我不可能对法学特别是国际法产生浓厚的兴趣,更不可能在学术上取得今天的成就。我将铭记他们的教导,并在以后的工作中取得更大的成就!

另外,我还要感谢我的同学杨微、李宏丽等人,她们无私地给予了我大量的资料,并对我的论文提供了很有意义的建议,使我能够更好地完善该论文。感谢她们!

最后,请允许我向我的母校西北大学致敬!