

研究报告

2016 年第 37 期

2016.04.11

执笔：冯乾

qian.feng@icbc.com.cn

金融业行为监管： 国际模式比较与国内趋势研判

要点

- 行为监管在狭义上常常与金融消费者保护概念等价或替换使用，而广义上的行为监管是指监管部门对金融机构经营行为提出的规范性要求和监督管理，不仅包括零售市场上的金融消费者保护，还包括批发市场上的行为监管，即金融机构之间（比如银行间同业拆借市场）、金融机构与非金融机构之间的监管。
- 从产品、机构两个维度来看，一国金融业行为监管模式大体上有 4 种基本选择：大一统式的综合监管机构或多个分业监管机构+一般消费者保护机构；大一统式的综合监管机构或多个分业监管机构（内设行为监管或金融消费者保护部门）；审慎监管机构+一般消费者保护机构：“双峰”监管模式（分别设立审慎监管和行为监管机构）。在此基础上各国行为监管可以归纳为 6 种基本模式。
- 我国未来的金融监管体制变革中，可能考虑的行为监管模式是，在央行为牵头的“伞式”总监管者主导的“宏观审慎评估体系”（MPA）下，实现行为监管部门与微观审慎监管部门的完全分离，同时建立一个协调各方关系的金融监管政策协调委员会。在此趋势下，加强行为风险管控，是我国金融机构稳健经营所面临的重要课题。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

※ 衷心感谢城市金融研究所黄旭处长的审核修改，感谢内控合规部高洋的资料支持和宝贵建议。

金融业行为监管：国际模式比较与国内趋势研判

随着我国金融市场发展、金融创新增强、金融产品丰富以及金融机构竞争压力的加大，国内金融机构及其员工的不良行为有所增多，主要体现为金融机构业务推介中的虚假宣传、误导销售、对客户信息保管不当导致的信息泄露、融资公司和互联网金融平台企业跑路等等，这些行为风险（conduct risk）事件不仅损害了金融消费者权益，也降低了其对金融市场的信心。例如，以互联网金融之名行“庞氏骗局”之实的e租宝，涉嫌非法集资、洗钱、自融自保、资金无托管、信息披露不清等行为，涉案资金达500多亿元，受害投资者超过90万人，这是我国金融消费者权益受到群体性损害的典型案例。

2015年我国股票市场大幅波动酿成的“股灾”，也说明了我国金融监管体制及部门协调机制的内在缺陷，体现出我国对金融机构行为研究和监管的不足，亟需在今后的金融监管体制改革中进行补缺。2016年4月初，国外兴起了一阵针对中资银行业金融机构的行为监管和合规检查热潮，美国纽约州金融监管局、德国联邦金融监管局（BaFin）、英国金融行为监管局（FCA）加大了以洗钱行为为重点的检查力度，这些迹象表明，中资银行在“走出去”过程中面临的行为监管与合规风险将会增多，有必要对国际金融业行为监管模式和差别加以梳理。

一、金融业行为监管的背景、起源、含义及国际实践

国际金融危机后的各国金融监管变革中，行为监管与金融消费者保护得到了各国的重视，与宏观审慎监管、微观审慎监管一起成为危机后全球金融监管改革的三条主线。

（一）国际金融危机暴露出金融业行为监管不足

长期以来，无论是世界各国金融体制安排及监管立法，还是《巴塞尔资本协议》及其他国际监管规则，都偏向于审慎监管（prudential regulation），强调金融机构经营风险或金融系统性风险防范，而忽视了行为监管（conduct regulation）对于确保金融系统稳定的实际意义。2007年美国次贷危机的爆发以及向全球蔓



延的金融海啸，使各方认识到行为监管缺失，金融市场缺乏公平公正和金融消费者权益保护不足是危机产生的重要根源。已有的金融消费者保护制度框架已经远远不足以应对现代金融业混合化、全球化经营的发展以及金融创新带来的挑战。金融机构的欺诈行为、贪婪本性以及消费者基本金融素养的缺失，共同引致了危机的爆发。从行为监管的视角来看，次贷危机之前一些金融机构向收入较低和信用程度较差的客户放宽条件提供住房贷款，实际上是对其他客户的不公平，违反了行为监管关于维护市场公平公正的监管目标。如果行为监管部门提前介入并遏制风险，那么危机问题可能不至于发展到失控。

（二）行为监管的产生、发展和基本内涵

1. 行为监管的起源和发展。行为监管一词实际上在 20 世纪 70 年代就已出现，美国国家保险协会的《市场行为检查手册》正式提出了“市场行为监管”（market conduct regulation），但该词语仅仅停留在描述层面，与现今的“行为监管”存在内涵上的区别。1995 年，英国著名经济学家泰勒（Taylor）提出“双峰”（twin peaks）理论，认为监管应该以两个平行的机构为核心，一个负责审慎监管，旨在维护金融系统稳定和金融机构稳健经营；另一个负责行为监管，旨在促进金融市场诚信和保护金融消费者。“双峰”理论虽然起源于英国，但当时并未被英国所采纳，首先采取“双峰”监管的国家是澳大利亚，随后是荷兰。总体而言，“双峰”理论并未得到广泛实践。

次贷危机爆发后，关于行为监管从审慎监管框架中分离的呼声渐长，并在危机后一些国家的监管变革中得以体现。哈佛大学法学院伊丽莎白·沃伦（Elizabeth Warren）教授主张建立独立的行为监管机构，防止金融机构单纯从自身利润出发，产生不利于金融消费者的行为。一些学者通过研究发现，具有独立行为监管机构的国家相比具有单一综合监管机构的国家，受到国际金融危机的冲击更小。但经济合作与发展组织（OECD）和世界银行都对此持中立态度，认为行为监管与审慎监管可以在同一机构内，也可以作为两个独立机构，可见，关于是否设立独立的行为监管机构（或金融消费者保护机构），在国际上是存在一定争议的。

2. 行为监管与金融消费者保护并非相同概念。从行为监管的目标和职责来看，行为监管的内涵包含了金融消费者保护，例如，英国金融行为监管局（FCA）对其监管职责简要概括为三大目标，一是保护金融消费者；二是促进有效竞争；三是确保市场诚信。由于保护金融消费者占据了行为监管的大量工作内容，在通常情况下行为监管常常与金融消费者保护概念等价或替换使用。广义上的行为监管是指监管部门对金融机构经营行为提出的规范性要求和监督管理，不仅包括零售市场上的金融消费者保护，还包括批发市场上的行为监管，即金融机构之间（比如银行间同业拆借市场）、金融机构与非金融机构之间的监管。

本报告将根据语境和实际情况使用“行为监管”和“金融消费者保护”这组词语，遵循的原则为：第一，当涉及到“金融产品和服务”或“一般消费者保护”，报告将对应使用“金融消费者保护”一词；第二，当涉及“审慎监管”时，报告对应使用“行为监管”一词；第三，依据所讨论的国家对监管机构的实际名称来称呼“行为监管机构（部门）”或者“金融消费者保护机构（部门）”。

（三）危机后行为监管在世界范围内得到了广泛实践

1. 国际集团和组织出台了行为监管和金融消费者保护相关指引。近年来，世界银行、国际货币基金组织、国际消费者联盟、二十国集团、金融稳定委员会都发布了加强行为监管和金融消费者保护的相关指引和调查报告。例如，世界银行的《金融消费者保护的良好经验》、二十国集团的《金融消费者保护高级原则》，成为各国加强行为监管和金融消费者保护的基础性文件。

2. 各国在金融监管体制变革中强化了行为监管和金融消费者保护。当前，加强金融行为监管已经成为全球共识，许多国家改革原有金融监管体制，实现审慎监管和行为监管相分离，设立了专职负责行为监管的部门。例如，美国在《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）中把原来多个部门负责的金融消费者权益保护职能进行了合并，设立消费者金融保护局（CFPB）；英国根据2012年《金融服务法案》（Financial Service Act 2012），对英国金融监管体系进行了彻底改革，建立了负责银行业金融机构在内的所有金融机构经营行为的金融行为监管局（FCA）。



中国香港金融管理局则在 2011 年对其部门进行调整和重组,新设立银行操守部,重点在于对违法违规行为加大处罚力度。新加坡在危机后发布《金融机构董事会和高管人员公平交易职责指引》,强化金融机构将公平交易作为企业文化的核心。日本近 10 年以来持续强化行为监管的建设,从制度上规范金融机构行为。

3. 国内对行为监管研究和实践处于初步阶段。对于中国来说,由于长期以来对行为监管重视不够,2011 年相继成立的 4 个金融消费者保护部门权利分散,各自为政,使得金融消费者保护方面存在监管空白和监管漏洞,这种监管不足使得近年来国内金融机构对消费者群体造成损害的事件频频发生,引起消费者群体聚集事件,给社会稳定带来了巨大负面影响。尤其是 2015 年下半年的股票市场剧烈动荡,各界对中国金融监管体制变革的呼声日益高涨,为此,有必要研究行为监管的国际经验模式,在此基础上判断与中国金融业发展水平相适应的行为监管的改革趋势及目标模式,为国内金融机构发展战略提供决策支持。

二、现代金融监管体系中的行为监管模式解析

行为监管模式是一国有关行为监管机构或金融消费者保护部门的一系列制度安排,由于金融业行为监管只是一国金融监管体系中的一个部分,对行为监管模式的讨论也就离不开对一国金融监管体制的分析。

(一) 行为监管的“两个维度”与“四种基本选择”

1. 行为监管的“两个维度”解析。一国金融业行为监管模式可以从两个维度进行选择:一是产品维度,二是机构维度(图 1)。从产品维度来看,市场上的消费者使用一系列产品和服务(包括金融产品和服务),如果金融产品和服务与其他产品和服务的差别足够大,适用的法律和监管工具不同,那就有必要从现有的产品和服务中独立出一个单独的金融部分来进行消费者保护,也就是在金融部门立法框架下进行的金融消费者保护,于是产生了金融产品和服务与其他产品和服务相分离的情形。从机构维度来看,第一种选择是审慎监管机构与行为监管机构不分离的情形,在这种情形下,审慎监管常常处于强势地位,而

行为监管常被纳入审慎监管框架，金融消费者保护往往得不到足够重视或者成为间接政策目标。并且，两种职能合一的监管制度安排还存在潜在冲突问题，这种冲突主要体现在监管目标和监管手段方面的差异性，行为监管注重于“主动介入式”提前监测、关注产品和业务分析以及纠正金融消费者行为偏差等，而审慎监管侧重于遵循审慎经营的监管指标和要求（比如资本充足率、资产流动性和风险集中度等）。如果监管者考虑到两者这种内在冲突，那么，图 1 的机构维度另有第二种选择，即审慎监管机构与行为监管机构相分离的情形。

2. 行为监管的“四种基本选择”解析。根据图 1 中的两个维度，一国金融业行为监管模式大体上有四种基本选择：第一种选择是，行为监管与审慎监管不分离，存在一个大一统式的综合监管机构或多个分业监管机构，与一般消费者保护机构密切配合、协调工作；在第二种选择中，同样行为监管与审慎监管不分离，但金融产品和服务与其他产品和服务相区分。把行为监管或金融消费者保护部门整合在一个大一统式的综合监管机构或多个分业监管机构内部；第三种选择是，行为监管与审慎监管相分离，但将金融消费者保护职能纳入一般消费者保护机构中，因而金融监管者只需要专注于审慎监管；最后一种选择把行为监管与审慎监管相分离，建立一个独立于审慎监管机构的行为监管机构（或金融消费者保护机构），这也就是 Taylor 提倡的“双峰”模式。

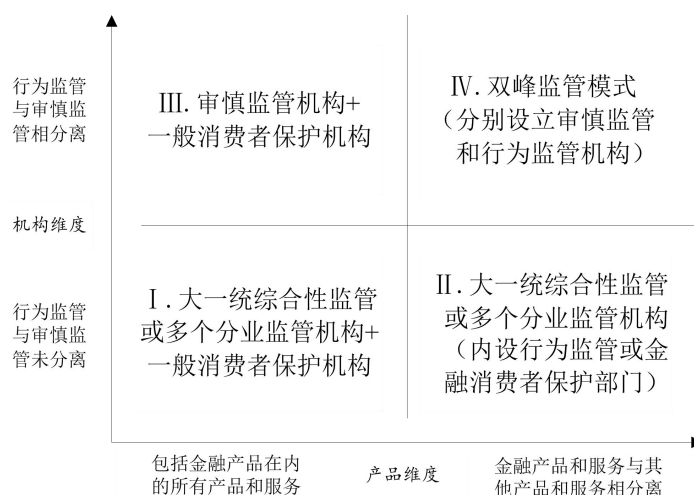


图 1 金融业行为监管模式的四种基本选择

资料来源：根据世界银行报告翻译整理。



（二）从国际金融监管体系看行为监管的六种主要模式

对于金融监管模式的分类，现有研究大部分从机构、职能、分业或混业等单一维度出发，并且没有详细统一的归类标准。本报告在上述产品和监管机构两个维度和四种基本选择的基础上，将行为监管的模式归纳为6类，如表1所示。

1. 大一统式综合监管机构和一般消费者保护机构并行模式。大一统式综合监管机构通过建立一个“超级”监管机构负责金融市场所有金融业务和金融机构的监管，既包含宏观审慎监管也负责微观审慎监管，此外还存在一个一般消费者保护机构。在这种模式下，立法机构还未明确提及金融产品和服务方面的消费者保护，由于金融产品与其他产品和服务未分离，金融消费者保护的职能通常由一个一般消费保护机构承担。

2. 多个分业监管机构和一般消费者保护机构并行模式。多个分业监管机构通常建立在金融机构分业经营和分业监管的国家中，这些国家一般将行为监管内容融入到审慎监管框架之内进行统一监管，例如，2011年以前尚未成立金融消费者保护部门的中国就是此种模式，在金融监管框架内没有设立专门的金融消费者保护机构，而是依靠工商总局的消费者权益保护局和中国消费者协会。

3. 大一统式综合监管机构（内设金融消费者保护部门）模式。一般消费者保护机构更可能有系统的流程和完备的基础设施，用于处理大范围内的产品和服务的投诉，但这些机构通常都缺乏处理金融领域专门问题的能力。如果将金融消费者权益保护部门设置在监管机构内部，金融领域的消费者保护能力则大大提升。在大一统式的综合监管机构内部设置金融消费者权益保护部门，这样的“超级”综合监管机构既负责审慎监管，也负责行为监管及金融消费者保护，这种模式的一个典型例子是哥伦比亚的监管方式。

4. 多个分业监管机构（分别内设金融消费者保护部门）模式。多个分业监管机构负责审慎监管、市场行为监管和金融消费者保护等所有方面的监管，金融消费者保护职能落在银行业、证券业和保险业等不同监管机构。通过分析中国现行的监管模式可以把握这种模式的特征，自2011年~2012年，中国在“一行三会”内部分别成立了4个金融消费者保护部门，负责对金融消费者的制度

建设、投诉处理、金融教育及咨询服务。另一个例子是阿尔巴尼亚的监管模式，由阿尔巴尼亚银行负责银行和非银行金融机构的监管及其金融消费者保护，而金融监管局负责保险公司、养老基金和证券公司的监管及其金融消费者保护。

表 1 行为监管模式的基本情况

行为监管模式	行为监管与审慎监管	金融产品与其他产品和服务	国家	占比	典型国家
大一统式综合监管机构和一般消费者保护机构并行模式	未分离	未分离	11 个	10%	马拉维共和国
多个分业监管机构和一般消费者保护机构并行模式	未分离	未分离	18 个	16%	中国（2011 年之前）
大一统式综合监管机构（内设金融消费者保护部门）模式	未分离	分离	18 个	16%	哥伦比亚、中国台湾
多个分业监管机构（分别内设金融消费者保护部门）模式	未分离	分离	53 个	47%	中国、阿尔巴尼亚、中国香港
一般消费者保护机构与审慎监管机构并行模式	分离	未分离	4 个	4%	俄罗斯
行为监管机构与审慎监管机构并行（双峰）模式	分离	分离	4 个	4%	澳大利亚、荷兰、英国、美国
其他	—	—	3 个	3%	—

数据来源：根据世界银行报告整理。

5. 一般消费者保护机构与审慎监管机构并行模式。这种模式的金融消费者保护责任落在一个一般消费者保护机构中，因而这样的消费者保护机构具有非常广泛的消费者保护责任。俄罗斯联邦消费者权益保护和公益监督局（Rosпотребнадзор）就是这种典型模式的代表，不仅负责非金融范围内的消费者权益保护，还负责金融领域的市场经营行为。

6. 行为监管机构与审慎监管机构并行（双峰）模式。由于金融创新的发展，从法律意义上界定金融产品和金融业务边界的传统做法往往越来越难，容易出现监管空白，并且由于监管者、金融机构和金融消费者势力不同，审慎监管框



架下的行为监管容易出现对金融消费者保护不足的现象。因此，基于泰勒的“双峰”理论，澳大利亚等国家把行为监管或金融消费保护职能从审慎监管中独立出来，最早的行为监管机构就是澳大利亚证券和投资委员会。尤其是国际金融危机后，一些发达国家逐渐走向了基于“双峰”理论的行为监管模式，实现了行为监管与审慎监管的完全分离。

以上对各国的行为监管模式进行了分类和总结，但在实际中可能并不存在一式通用的模式，各国在金融监管制度结构设计中，有一些需要考虑的共同因素，但也有各国自身的特点。例如，秘鲁的行为监管模式比较接近于表1中的第4种模式，即多个分业监管机构（分别内设金融消费者保护部门）模式，但秘鲁也有其自身的复杂性。秘鲁的银行和保险及私人养老金监管局（SBS）（下面设金融消费者保护部）、国家储蓄和信用合作社联合会（PNFSCC）与证券市场监管局（SSM）除负责审慎监管外，还负责各自领域的金融消费保护和市场行为监管，但金融消费争议处理职责交给了一般消费者保护机构（国家保护竞争与知识产权机构）。所以，秘鲁的金融消费者保护部与一般消费者部门既有分工又有合作。

三、基于“双峰”理论的行为监管模式比较

行为监管机构与审慎监管机构并行（双峰）模式（即上述第6种模式）代表了当今发达国家金融监管及变革的最新趋势。澳大利亚、荷兰、英国、美国秉承的金融监管理念以及实施的金融监管框架改革，都在一定程度吸收了“双峰”理论的内容。以下对这种基于“双峰”理论的行为监管模式进一步的区分和比较。

（一）标准的“双峰”监管：行为监管与审慎监管完全分离模式

1. 澳大利亚的行为监管模式。澳大利亚和荷兰被认为是最接近标准“双峰”监管的国家。1998年7月，澳大利亚对其金融监管框架进行了调整，由澳大利亚储备银行（Reserve Bank of Australia, RBA）专门负责制定并实施货币政策以

及充当“最后贷款人”角色，并新成立职能上独立于央行的澳大利亚审慎监管局（Australian Prudential Regulation Authority, APRA），主要负责银行、信用社、保险公司、退休养老金和房屋互助协会等金融机构的审慎监管，着重关注被监督机构的稳定和安全。2001年，澳大利亚颁布《证券投资委员会法案》，此前存在10年之久的澳大利亚证监会被更名为澳大利亚证券和投资委员会（Australian Securities and Investment Commission, ASIC）。ASIC作为行为监管机构，主要负责定期发布市场行为准则、最佳实践、指导方针和政策，以此促进整个金融服务业的市场公正有序，提高金融体系运作效率以及保护金融消费者权益。为了交流金融监管信息和避免监管重叠或真空，上述三大机构建立金融监管协调委员会（Council of Financial Regulators, CFR），定期召开会议，形成一个监管合作与协调关系。

2. 荷兰的行为监管模式。与澳大利亚一样，荷兰也是行为监管与审慎监管完全分离的国家，由荷兰金融市场管理局（Authority for the Financial Markets, AFM）和荷兰中央银行（De Nederlandsche Bank, DNB）组成“双峰”监管的两个部分。荷兰中央银行自1814年成立以来一直负责货币政策，并在1999年加入欧洲经济与货币联盟，现隶属于欧洲央行体系。荷兰中央银行在2004年兼并养老金及保险监管局（Pension and Insurance Supervision Authority, PVK）后，负责荷兰整个金融体系的审慎监管，旨在维护金融稳定。作为“双峰”的另一部分，荷兰金融市场管理局自2002年以来负责对整个金融市场（包括储蓄、投资、保险和信贷）的行为实施监管，其目的是促进这些市场的有效运行。AFM主要通过检查、执法和传递市场行为准则进行监管，对于任何违规行为，AFM都可以发出指示和公开警告甚至处以罚单。

3. 澳大利亚与荷兰的行为监管模式比较。荷兰与澳大利亚在金融体系上都是银行业占主导地位的国家，在行为监管模式极为相似，但荷兰的监管模式还有其自身的特点：除市场行为监管全部交由AFM承担外，货币政策和审慎监管职能都由DNB这一家机构来施行，DNB还与欧洲央行体系中的其他央行一起维护欧元区的价格稳定和平衡经济发展。这样的体制下缺点可能是明显的，即



难以确保政策之间的独立性。

表2 基于“双峰”理论的行为监管模式比较

行为监管模式	国家	改革时间和法律制度	改革前监管机构	改革后	
				审慎监管负责机构	行为监管负责机构
行为监管与审慎监管完全分离模式（标准的双峰监管）	澳大利亚	1998年的金融监管框架改革；2001年《证券和投资委员会法》	澳大利亚储备银行（RBA）；澳大利亚证监会	澳大利亚审慎监管局（APRA）	澳大利亚证券和投资委员会（ASIC）
	荷兰	2002年由分业监管改革为目标监管；2004年，养老金和保险监管局并入荷兰中央银行	荷兰中央银行（DNB）；养老金及保险监管局（PVK）	荷兰中央银行（DNB）	金融市场管理局（ARM）
行为监管机构兼具审慎监管职能模式（“准双峰”监管）	英国	2012年12月《金融服务法案》，2013年4月正式生效	金融服务局（FSA）	金融政策委员会（PFC）负责宏观审慎监管；审慎监管局（PRA）负责微观审慎监管	金融行为监管局（FCA）
行为监管之上加“伞式”总监管者模式（“伞+双峰”监管）	美国	2008年3月《美国金融监管体系现代化蓝图》；2010年7月《多德-弗兰克法案》	联邦和州级两个层面都有多家审慎监管机构；联邦一级消费者保护部门和州级消费者保护部门	审慎金融监管局（PFRA）	商业行为监管局（BCRA）

资料来源：根据相关资料整理。

（二）“准双峰”监管：行为监管机构兼具审慎监管职能模式

1. 英国的行为监管模式。全球金融危机后，英国通过 2012 年《金融服务法案》（Financial Service Act 2012），对英国金融监管体系进行了彻底改革，撤销了原来的综合监管机构——金融服务局（Financial Service Authority, FSA），建立了一个“准双峰”的金融监管框架。一方面是属于英格兰银行的审慎监管局（Prudential Regulation Authority, PRA），主要负责对银行业金融机构、投资公司和保险公司的微观审慎监管，避免金融机构出现经营风险；另一方面是直接对财政部和英国议会负责的金融行为监管局（Financial Conduct Authority, FCA），主要承担对英国整个金融市场及金融机构的行为监管。FCA 的核心战略目标是保护金融消费者权益、促进有效竞争和确保金融市场诚信，其的职责范围包含：对全部金融行业从事批发或零售的 2.6 万家金融机构的行为进行监管；对 PRA 监管以外的约 2.3 万家金融机构采取审慎监管。此外，在英格兰银行理事会内设金融政策委员会（Financial Policy Committee, FPC），FPC 作为宏观审慎监管机构，对系统性风险进行检测，确保整个金融体系稳健运行。鉴于英国原有金融监管体制在危机中由于协调机制缺位而暴露的巨大缺陷，《金融服务法案》对监管协调机制进行了详细规定，既包括 PRA 和 FCA 之间的协调，也包括 PRA（或 FCA）与 FPC 及英格兰银行之间的协调。

2. 英国与澳大利亚、荷兰的行为监管模式比较。英国的行为监管模式与澳大利亚和荷兰的行为监管机构有着显著不同。澳大利亚证券和投资委员会的基本职能在于维护市场诚信（防止市场操纵、欺诈和不公平竞争）和保护金融消费者权益，荷兰金融市场管理局负责对金融市场实施行为监管，而英国 FCA 还负责对不在 PRA 职责范围内的金融机构进行审慎监管，因而 FCA 还存在一部分综合监管的特征。

（三）“伞+双峰”监管：行为监管之上加“伞式”总监管者模式

1. 美国的行为监管模式。美国“双层多头”的金融监管体制长期以来一直被视为成功的典范，这里的“双层”是指美国联邦和州两个层面，“多头”是指每个层面上有多家监管机构。但这一体制存在的缺陷（比如监管冲突和金融消



费者保护不足)在次贷危机中被充分暴露。危机后美国采取了一系列措施加强金融消费者保护,2010年的《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》创设了消费者金融保护局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB),把原来分散在美联储、货币监理署、储蓄机构监管办公室、全国信用社监管局、联邦存款保险公司、联邦贸易委员会以及住房和城市发展部等多部门负责的金融消费者权益保护职能进行了合并,以克服金融机构在保护消费者方面的监管重叠和监管套利,同时减少监管真空,更好的实现金融消费保护的目标。CFPB虽然设在美国联储内部,但其治理结构的设计可以使其作为独立机构来履行职能,其主要宗旨是保护金融消费者利益免受欺诈性的、不公平的金融交易损害。

美国财政部在2008年宣布了《美国金融监管体系现代化蓝图》(以下简称《蓝图》),被誉为自20世纪30年代大萧条以来美国最大的金融监管体制变革计划,《蓝图》的长期建议是建立一个类似澳大利亚和荷兰式的监管体制。这种监管体制下,实质上是美国原来以美联储作为“伞式”监管者的模式基础上,吸收了“双峰”理论的特点,引入了两个不同监管目标的新监管机构:金融审慎监管局和商业行为监管局。蓝图建议:第一,扩大美联储的监管权限,以美联储作为市场稳定监管者,其目标为防控金融系统性风险,维持金融市场稳定;第二,设立审慎金融监管局(Prudential Financial Regulatory Agency, PFRA),统一负责有政府担保的银行的日常监管事务;第三,建立商业行为监管局 Conduct of Business Regulatory Agency, CBRA),提供行业准则,并负责规范所有金融机构的商业行为,包括注册牌照、商业竞争、消费者保护及信息披露。

2. 美国与澳大利亚、荷兰和英国的行为监管模式比较。有别于澳大利亚、荷兰和英国模式,美国金融监管体制的长期改革目标模式,兼具“伞”和“双峰”两种监管特征,既是依据美国自身特点和对现有监管模式的一种继承,也是对“双峰”理论的一种创新,相当于在分离的行为监管机构和审慎监管机构之上加入了一个“伞”式总监管者——美联储。通过美联储的定期协调,监管机构之间相互磋商,有助于节约监管成本和提高监管效率。不论《蓝图》在美国能否得到实现,但作为强化行为监管与保护金融消费者趋势下美国主动调整

自身监管体制的现实诉求，仍不失其积极意义。

四、国内金融业行为监管变革与发展趋势预判

随着后危机时代加强行为监管成为全球共识，中国自 2011 年开始在“一行三会”内部分别设立了 4 个金融消费者保护部门，初步形成了中国金融消费者保护体系。2015 年 11 月，国务院办公厅发布《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》，指出“坚持审慎监管与行为监管相结合，建立健全金融消费者权益保护监管机制和保障机制，规范金融机构行为，培育公平竞争和诚信的市场环境，切实保护金融消费者合法权益，防范和化解金融风险，促进金融业持续健康发展。”这是首次从国家层面对金融消费者保护和行为监管作出部署，对于加强我国金融市场稳定具有重要意义。但由于过去长期以来行为监管在中国并未得到充分重视，实际上国内有关研究和实践滞后于国际监管变革和进展，这就要求借鉴国际行为监管模式和经验。

（一）国内金融监管界长于审慎监管短于行为监管的传统做法在长期内将得以纠正

国际金融危机肇始于欧美发达国家，在此基础上反思得出的行为监管标准和模式更像是给欧美开出的“药方”，就中国的现实情况而言，由于社会管理体制和金融市场发展程度与西方国家有着巨大差异，因而国际行为监管模式对于中国存在一个适用性问题。一方面，需要积极探索行为监管理论、模式、工具和方法，同时充分考虑中国国情及现实情况；另一方面，因为金融机构相比金融消费者是一个强大得多的利益集团，更可能“俘获”金融监管机构，中国金融监管一直长于审慎监管而短于行为监管。将来需要提升行为监管地位，既是保护金融消费者的现实诉求，也将是中国金融监管体制变革的长期努力方向。

（二）借鉴“双峰”理论，建立与微观审慎监管相分离的行为监管机构将是大势所趋

中国行为监管目前采取的是表 1 中的多个分业监管机构（分别内设金融消



费者保护部门)模式,这样的行为监管与审慎监管相结合的制度安排有着明显的缺陷:一是行为监管与审慎监管两种职能目标具有内在不和谐,两者在同一个机构内,容易出现一个监管目标优先于另一个监管目标,导致顾此失彼;二是监管机构可能会偏袒金融机构而忽视金融消费者利益,使得金融消费者保护不足;三是金融消费者保护部门置于多个审慎监管部门内部,使其缺乏独立判断和有效协调,也难以形成专业化优势。2015年12月,人民银行宣布从2016年起将现有的差别准备金动态调整和合意贷款管理机制,“升级”为“宏观审慎评估体系”(Macro Prudential Assessment, MPA),以进一步完善宏观审慎政策框架。从当前国际趋势和国内现状来看,我国金融监管体制未来改革中,很可能会合并“一行三会”的4个金融消费者保护部门,在此基础上建立与微观审慎监管完全分离的金融行为监管局(或者金融消费者保护局)。之所以提出“与微观审慎监管相分离的金融行为监管局”,是因为将来宏观审慎监管功能可能由人民银行来牵头。

(三) 监管部门之间的信息沟通、共享、行为监管协调合作机制将会更为完善

从国际经验来看,各国都注重建立起行为监管方面的协调机制,加强行为监管机构与宏观审慎监管机构及微观审慎监管机构之间,行为监管机构与一般消费者保护机构之间迅速、畅通的沟通和信息共享机制。例如,澳大利亚的金融协调委员会(CFR)、英国的金融政策委员会(FPC)、美国的联邦金融机构检查委员会(FFIEC)。我国可能借鉴这些成熟国际经验,建立起一个金融监管政策协调委员会,定期通过会议就金融监管问题进行沟通和协调,这样有助于掌握多方面信息和统筹全局,减少多方监管造成的监管区域空白和重叠,提高监管效率和降低金融体系风险。

总的看来,我国未来的金融监管体制变革中,可能考虑的行为监管模式是,在央行为牵头的“伞式”总监管者主导的“宏观审慎评估体系”(MPA)下,实现行为监管部门(“一行三会”分别内设的4个金融消费者保护部门得以合并)与微观审慎监管部门的完全分离,同时建立一个协调各方关系的金融监管政策

协调委员会。这样一套监管体制的建立以及行为监管层次的提升和强化，不仅有助于促使金融机构规范经营行为和加强金融消费者保护，实现行为监管与审慎监管的有机平衡，还可以采取提前介入式的行为监管方法，从源头上防范我国金融系统性风险。

对于我国金融机构，尤其是加大“走出去”和实行全球化经营的大型银行业金融机构来说，在国际国内金融业行为监管和金融消费者保护趋势强化，行为风险成本上升，以及发达国家行为监管与当前国内监管理念、监管制度存在差异条件下，如何适应国际新监管制度和市场环境，从道德层面规范自身行为操守，在经营中充分考虑信息弱势一方，即金融消费者的各项权益，既是实现社会整体利益均衡的应有之义，也是金融机构规避行为监管处罚、降低行为风险成本、重拾消费者对金融市场的信心和实现自身长远发展的重要课题。