



法国金融法律监管机构的重整与强化

柴瑞娟

摘要: 国际金融危机迫使法国反思并改革其金融监管体制。自2008年起法国陆续推出了《经济现代化法》、《银行金融监管法》等,对2003年确立的分业监管、机构冗繁的监管体制再次进行大刀阔斧的变革。此次变革核心点在于机构重整和权力强化;其进一步撤并简化了监管机构,合并了银行业和保险业金融监管机构,新设了审慎监管局和金融监管与系统性风险委员会,强化了金融市场管理局的权威,加大了监管力度,对金融衍生品、信用评级机构等实施了更为严格审慎的监管。

关键词: 法国金融监管; 审慎监管局; 金融监管与系统性风险委员会; 金融市场管理局

我们已经步入了一个金融社会化和社会金融化交互相融相促的时代。为医治刚刚过去的那场来势凶猛席卷全球的金融危机后遗症,亦为应对金融混业和金融衍生进一步加剧深化的社会现实,金融监管谋变已经在各国浪潮涌动,面对金融监管这个艰巨的世界性难题,美国、英国、法国及欧盟等国家和地区纷纷对其金融监管体制进行大刀阔斧的变革,以期能够避免或者减少新一次金融危机发生的可能性。在这一系列动作频繁的巨大变革中,法国2008年推出了《经济现代化法》,2010年又出台了《消费者信贷改革法》及《银行金融监管法》,对其监管体制进行了2003年以来的重大变革。然而,我国学界对法国的关注几近空白,本文意在抛砖引玉,以期对国内相关研究有所助益。

一、分业监管、机构冗繁:法国改革前的金融监管体制

法国近些年在金融监管领域的变革可谓频繁。2003年法国对其金融监管体制曾进行过根本性的变革。在2003年这次变革之前,法国金融监管体制为分业监管模式,对各个金融子行业的监管机构设置冗繁,各种机构叠床架屋:

对证券业的监管多机构并设:2003年之前法国对金融市场的监管主要由三个机构来具体实施:证券交易委员会(COB)、金融市场委员会(CMF)及金融管理纪律委员会(CDGF)^①。

对银行业的监管则专门委员会林立:除了法兰西银行和经济财政部部长外,亦有众多专门委员会:国家信贷和证券委员会(CNCT)、金融和银行管理委员会(CRBF)、咨询委员会(le Comité consultatif)、投资公司和信贷机构委员会(CECEI)和银行委员会(la Commission bancaire)(Jean-Paul VALETTE,2005:97)。

对保险业的监管多机构共存:保险监督管理委员会(CCA)、全国保险业委员会

^①关于法国2003年前后证券市场监管更为详细的内容参见:柴瑞娟:《法国金融市场监管体制的历史流变及现状研究》,载《南京大学法律评论》2010年第1期;冯果、柴瑞娟:《新自由主义监管路径的失败》,载《珞珈法学论坛》第十卷,武汉大学出版社2011年6月版。

(CNA)及保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(CCMIP)均担负监管保险业之职责。

鉴于这种繁复监管机构所引致的低效和机能失灵,2003年法国通过了《金融安全法》对其金融体制进行了翻天覆地的变革,对众多的监管机构进行化繁为简,这次变革被业界称为“一场合乎众愿且相当合理的制度改革”、“金融法领域的奠基之作”(Jean-Paul VALETTE,2005:50-55)。

《金融安全法》撤并了众多的监管机构,彻底打破了法国旧有的监管格局,但仍秉持分业监管的原则:在证券业,其合并了COB、CMF和CDGF,将三者权力汇于新建的独立公共职权机构——金融市场管理局(AMF)^①;在银行业,其撤销了众多的委员会,仅保留了CECEI和银行委员会继续履行监管职能;在保险业,其合并了CCA、CNA和CCMIP,新建了保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(CCAMIP)作为保险业唯一的监管机构^②。

二、法国合并保险业银行业监管,新设审慎监管局

2008年8月出台的《经济现代化法》合并了保险业和银行业的监管机构,将合并之后的监管职责交由新设的“审慎监管局”(ACP)承接,并将审慎监管局置于中央银行法兰西银行的监督之下。此举也进一步突出了中央银行的地位,强化了其对系统性风险和危机处理的管理权。审慎监管局的组成、职责及运行模式具体如下:

(一) 职责与职权范围

审慎监管局是一个独立的行政部门,主要职责为维护金融市场稳定,保护投资人、投保人、市场进入者、保险受益人的合法利益,其具体职责包括:(1)负责审查银行业和保险业的审批;(2)监管金融市场情况,负责信用机构建立,评估金融机构的经营状况和清偿能力;(3)确保与银行业和保险业相关的法律法规得到遵循,保证监控程序充分可行;(4)对银行业和保险业相关机构和人士采取强制措施、行政处分及处罚,并将处罚结果公之于众^③。其后,在2010年出台的《银行金融监管法》中,审慎监管局还被赋予了与欧盟成员国联系配合、协调工作的新职责^④。

(二) 组织机构

审慎监管局由理事会和处罚委员会两个部门组成,审慎监管局的职责由理事会行使,在某些特殊情况下,其职权由特殊委员会代为行使。理事会还制定其各下级机构组织的运行准则。

审慎监管局理事会分为两部分,分别负责银行业和保险业的工作。为保证其工作效率,当国会提出要求时,审慎监管局还可加设特别委员会,并被赋予了单独决议的权力。

审慎监管局的制裁委员会负责制定章程、处理日常事务、解决保险业和银行业存在的问题、分析经济领域的风险。在这些领域,制裁委员会具有优先管理权。制裁委员会每年都需要向国会提交年报。

所有审慎监管局成员都需将就任前两年的各人报税金额、曾在社会、金融或经济活动中所任职务及曾在任何一家公司任法定代表人的经历上报审慎监管局主席。

(三) 运行机制^⑤

审慎监管局由法兰西银行拨款,每年由审慎监管局秘书长向法兰西银行提交一份预算报告。在每个会计年度结算时,盈亏都需向法兰西银行报告。审慎监管局秘书长负责管理局预算内的资金流动。

审慎监管局的普通工作人员也由法兰西银行的工作人员组成。审慎监管局秘书长负责组建理事会行政部门,其工作人员的任命,由秘书长建议,由理事会决定,其工作人员数量在理事会规定的框架下由秘书长规定。在国会要求的情况下,审慎监管局负责监管保险业的人员也可以由法兰西银行调用。审

①《金融安全法》开宗明义规定:其为独立的公共职权机构(l'autorité publique indépendante,即API),具有法人资格,其同法兰西银行一样,既非行政机构,亦非纯粹的专业机构,为一种特殊的公法人(une personne publique *sui generis*),将其描述为一种特殊的公共职权机构所实施的专业监管似乎更为合适。

②关于法国2003年改革前后金融监管体制更为详细的论述,参见柴瑞娟:《变革与现状:法国金融监管体制研究》,载《证券法苑》2011年第四卷,法律出版社出版。

③L'article 35 de LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

④L'article 20 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

⑤L'article 145 de LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

慎监管局各级工作人员须服从理事会守则,在某些情况下,也会直接服从于法兰西银行的工作守则。

这一规定充分彰显了审慎监管局与法兰西银行的关系——审慎监管局处于法兰西银行的领导之下,与法兰西银行保持高度信息互通和紧密联系。

(四) 制裁权力^①

审慎监管局对银行业、保险业以及内部违法违规行为具有制裁的权力。

审慎监管局在其监管范围内,对违反法律法规或其职业守则、不接受警告、也未提交更正提案的银行业和保险业从业人员,制裁委员会可依其行为危害严重程度,对其进行警告、谴责、限制或禁止其市场活动、对主要负责领导暂时停职或撤职、部分撤回对其的审批或完全撤销对其的审批等。制裁委员会还有权力撤销相关审批官员的职务,且这一撤职不需要解聘书。限制或禁止其市场活动、对主要负责领导暂时停职或撤职最长可达10年。

对于混业经营的金融公司违反了法律法规或职业准则,制裁委员会亦可对其进行制裁,根据其行为严重性,对其采取警告、谴责、对主要负责领导暂时停职或撤职等,处罚其间制裁委员会可任命临时负责人。

在对管理层人士进行制裁过程中,制裁委员会需明确指出其违法违纪行为,指出其发生违纪行为时的身份,以及其行为与审慎监管局的职责的对抗性质。

制裁委员会可同时给予罚金处分,制裁委员会制定罚金数额、处罚日期。国会制定法案规定其最高罚金、罚金延迟缴纳的处罚以及无法缴纳罚金情况下的清算。对银行业、保险业的罚金最高可达1亿欧元。对货币兑换机构的处罚金最高达100万欧元。制裁委员会可对罚金数额进行投票。

制裁委员会做出的制裁决定需在报纸等出版物上向公众公开,但当公开将造成更大的危害时,这些决定可不予公开。

三、建立金融监管与系统性风险委员会

为了加强对金融部门和市场的监管,2010年颁布的《银行金融监管法》对增设了金融监管与系统性风险委员会进行了专章规定^②,该委员会的设立旨在协调法国在欧洲和国际不同层面上的行动,监管督促国内相关部门的合作和信息交流,从而推进各级金融监管体制改革。与此同时,委员会也肩负着金融业风险预警以及预防系统风险的重任。

《银行金融监管法》还开宗明义的对金融监管与系统性风险委员会的职责进行了规定^③:(1)委员会监管法兰西银行、审慎监管局、金融市场管理局、会计准则管理局之间的信息和交流合作;(2)委员会负责审查金融市场及各部门的情况分析,并评估它们涉及的系统性风险,汇报欧洲系统性风险的意见和建议;(3)促进国际和欧洲金融业标准制定方面的合作及信息汇总处理,并发布必要的通知和声明;(4)为完成上述职责,《银行金融监管法》还规定金融监管和系统性风险委员会需听取信贷机构,投资公司,保险公司和养老基金会等代表的意见。

金融监管与系统性风险委员会的创设,旨在强化两个层面的交流合作:一是保证国内各级部门的信息交流及合作,其并不局限于法国政府部门,其广度延伸至社会组织、金融市场内部,故该委员会的创设,将有效改善原监管体系中机构庞杂、信息流通不畅、效率低下等问题。二是对法国及欧洲金融市场中的系统风险进行实时监管,并及时进行信息发布,充当未来金融市场的“晴雨表”和“气象图”。

四、进一步强化金融市场管理局的权威

为加强金融市场管理局的权威,赋予其更多权力,《银行金融监管法》第二章进行了专章规定,进一

①L'article 145 de LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

②CHAPITRE IER:Creation d'un conseil de regulation financiere et du risque sytemique,TITRE IER:renforcer la supervision des acteurs et des marches financiers,LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

③L'article 1 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

步扩大了其职责范围,改变了其原有运行模式,在对场内金融产品的撤销方面亦赋予了更多权力^①。

金融市场管理局的传统职责为“保护投资者利益及金融产品安全,监管金融市场安全运作及信息发布、为公众提供规范的市场交易,确保良性竞争的独立组织”。《银行金融监管法》在此基础上,继而添加了以下两点职责:(1)金融市场管理局需考量整个欧盟和欧洲经济区金融稳定的目标,尤其应注意欧盟金融市场监管体制的变化,并与欧盟和其他成员国的监管部门建立合作。(2)金融市场管理局和审慎监督局可以与国外同行、国外金融市场管理局或监督管理局的同行部门信息交流,这些信息受到保密保护,且适用互利互惠、对等原则^②。这一修改凸显了此次改革中,法国政府积极向欧盟靠拢,主动寻求与欧盟国家间的合作的态度,日益注重其身份的“区域化”色彩,并强化了金融监管的“国际化”元素。

该法增加了金融市场管理局与能源监管局的合作,规定两者在打击违反法律法规,或有关内幕交易、操纵股价和传播虚假信息的专业规则所规定的义务,或任何其他违反自然、破坏温室气体排放配额的市场交易运作中,实现信息互通,互相配合^③。

除此之外,此次改革还赋予了金融市场管理局制裁委员会更多的权力,并对其工作透明度提出了更高要求。例如,其对金融市场管理局下设的制裁委员会做出了如下要求:

被制裁委员会审议调查或发出检查报告,并决定启动制裁程序的人员,将被传唤听证,此类人员可接受金融市场管理局的协助及可提出申诉。在被告提出请求的情况下,从公共秩序、国家安全或需要法律保护的商业秘密或其他秘密考虑,开庭审理此案的庭长可禁止公众参与全部或部分听证会。

制裁委员会的决定在其指定的出版物、报纸或媒体进行公布,所产生费用由被制裁人承担。然而,当对其制裁的公开声明对金融市场造成严重危害时,制裁委员会可不公开^④。

五、强化对信用评级机构和金融衍生品的监管

(一) 强化对信用评级机构的监管

此场席卷全球的国际金融让投资者丧失了对信用评级公司能力和操守的信赖,愈演愈烈、愈演愈复杂的金融衍生品亦彰显了其足可摧毁一切的潜在风险,故强化对信用评级机构的监管,强力规范金融衍生产品成了各国金融监管机构重拳出击的对象,法国亦不例外。

金融市场管理局原本就具有“需每年针对信用评级机构的名录、行业守则、信息公开透明度以及他们对发布机构及金融市场造成的影响发布年报”的责任^⑤,《银行金融监管法》更进一步规定:“金融市场管理局为负责登记与监督信用评级机构的主管机关。金融市场管理局对其市场信用评级、职业准则、其市场活动透明度及其在金融市场的影响作用发布年报。信用评级机构应对客户及第三方造成的侵权及损失承担过失责任,任何设法排除信用评级机构责任的法律条文都应视为无效。”^⑥

该法亦对信用评级机构的具体监管办法做了详细规定,并将其具体办法列入金融市场管理局的职权范围内,规定金融市场管理局为“信用评级机构的登记注册机构、“信用评级信息发布机构”,并且要“保证信用评级机构的独立性,防止其利益冲突”,“监督信用评级系统并要求其通报其总收入。”

(二) 强化对金融衍生品的监管

在此次改革中,对金融衍生产品的强化监管主要表现有三:

首先是强调了金融市场管理局对金融衍生品的监管责任,《银行金融监管法》规定,“金融市场管理局打击任何在法国境内或境外从事或企图从事内幕交易、操纵价格、传播虚假信息行为、违反金融管理条例的金融产品或资产交易、涉嫌幕后操纵股价、发布虚假信息,或为达到以上目的,请求进入市场交易

①CHAPITRE II:Doter l'autorité des marchés financiers de pouvoirs renforcés,LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

②L'article 3 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

③L'article 9 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

④L'article 6,7,8 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

⑤L'article L. 544-4 du code monétaire et financier.

⑥L'article 10 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

的行为。法律法规为保护投资者利益不受损害,而对其进行制裁者,与前文所述中的一个或几个相关的金融工具也将连带受到制裁。”^①

其次,《银行金融监管法》对金融产品交易的登记做出了进一步规定^②:“金融产品交易中,财产过户需要买方的财产登记。此登记需在运作系统章程规定的实际结算日期前完成。”

然后,《金融银行监管法》还对金融工具交易中的资产转移问题作出了详细规定:“金融工具的买方和卖方在合约生效后,买方需先付款,卖方才能交割资产。严禁金融工具的卖方不在自己的金融账户上进行交易,或者在没有第三方确保其能在约定期限前交付商品的情况下进行交易。届时,买卖双方需在中央托管机构存书记。此时限可因某些技术问题,延至在交易合同规定日期后两天。在金融工具交易中,资产转移需要在买方账户登记。过户登记需在合约规定日期前完成。”^③

六、镜鉴与借鉴、个性与共性:法国金融监管改革于我国的意义

随着各国对市场经济体制的广为采纳和随之而来的世界经济一体化,较之其他极具本国特性的领域如政治、文化等,各国经济领域的普适性和共通性日渐彰显。在一定程度上讲,在经济领域发达经济体是我国这样一个后发国家的远景,其当下出现的问题,是我国明天亦需要解决面对的问题,两者是前车与后车的关系,而正所谓前车之鉴,后事之师,此言确实不虚。

然而,正如世上没有完全相同的两片树叶,亦不存在国情完全相同的两个国家,即使是同为市场经济发达体的美、英、德、法等国,其具体国情、经济发展特性等亦存有极大差异,即使是在普适性最大的经济领域。所以,各国近期虽然都进行了大刀阔斧的金融监管变革,虽不乏共性,如均突出强化宏观审慎监管,均放弃新自由主义监管路径,以更为严苛的监管力度为选择;均日益注重金融消费者利益的维护等等。但个性差异仍十分明显,具体措施更是千差万别,各国变革后的金融监管格局亦写满了本国特色:如美国颁布了《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》,设立金融稳定监督委员会来识别和防范系统性风险;并进一步扩大监管范围,提高监管标准,对监管漏洞进行大幅度填补;成立金融消费者保护机构,强化金融消费者保护,并完善事后的风险处置和清算安排。2011年英国政府也正式发布《金融监管新框架:建立更强大系统》和《金融监管新方法:改革蓝图》白皮书,对英国金融监管体制进行了根本性变革:新设金融政策委员会,专司宏观审慎监管,将金融服务局拆分为审慎监管局和金融市场行为监管局,并成立了消费者保护和市场管理局,专司金融消费者保护和金融机构商业行为监管。欧盟则在2010年通过了泛欧金融监管改革法案建立了“一会三局”——“欧洲系统性风险委员会”统摄全局对整个金融体系进行监管,微观层面上则通过欧洲银行局、欧洲保险与职业养老金局以及欧洲证券与市场局对各金融子行业进行监管。该套监管体系2011年已经正式运行。法国则已如前述,对监管体制进行了机构简化重整和权力强化。

大体处于同一经济发展阶段的国家尚且如此,与其处于不同经济发展阶段的我国,与以上各国各方面差异更大。故要生搬硬套的将其改革措施搬至我国,毫无疑问会成“淮南、淮北之橘”,以水土严重不服而告终。因照抄照搬国外制度而致“四不像”的教训于我国已经不是少数。但就法律制度而言,如我国公司法照搬美国独立董事制度就是一个饱受各界与运行现实讨伐的败笔。所以,“借鉴”不能照搬,更不能生拉硬套,不能为“借鉴”而“借鉴”。基于各国共性的存在,及个性的巨大差异,他国的改革可为保持理性距离客观观之的“镜鉴”,但未必均能够直接“借鉴”,一个客观事实是,并无一个“普适制度”可以通行全球各国。

我国金融业发展虽迅猛,但大体仍处于发展初期,金融服务模式和产品创新等方面均滞后于成熟经济体,我国当下的监管体制还未曾经受过完整经济周期的考验。但是,在学界关于我国金融监管改革却已经争论多年,相关研究长篇累牍。就监管模式而言,坚持分业监管、维持“一行三会”监管现状及建立

①L' article 24 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

②L' article 26 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

③L' article 27 de LOI n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

大一统的金融监管委员会等各种观点相持不下，相关部门利益争夺不止，至今仍无定论。官方态度亦无近期进行变革之意。

但是，随着混业经营日盛和金融产品创新的日新月异，当下监管所致的监管空隙、监管重叠等问题确实无以得解。而伴随着混业经营的风险高、传染性、系统性更是无以有效防控，种类繁多的金融产品的巨量发售更使金融消费者的权益维护日益严峻，近期华夏银行、工商银行“工作人员私售理财产品而致使客户血本无归”事件也再次凸显了金融消费者维权的无力。同前文提到的各国在一定程度上相类似，系统性风险、金融消费者保护、监管力度与深度等亦是我国当下和未来必须直面的主题，强化系统性风险管控、延伸监管范围、强化监管深度、加大监管力度及增强金融消费者权益保护是我国金融监管体制今后变革的方向。但具体机构如何设置、职责如何分担等，不仅仅是个法律问题，更是各方利益主体博弈的过程。前行方向已定，但具体如何行走，何时启程等问题，则是一个更为复杂、更难解决的难题。

参考文献：

- [1] 柴瑞娟(2011). 变革与现状：法国金融监管体制研究. 证券法苑(第四卷), 北京：法律出版社出版.
- [2] 冯 果、柴瑞娟(2011). 新自由主义监管路径的失败.《珞珈法学论坛》(第十卷), 武汉：武汉大学出版社.
- [3] Anne-Dominique MERVILLE(2006). Droit des marchés financiers, Gualino éditeur.
- [4] Jean-Paul VALETTE(2005). Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur.
- [5] Philippe Neau-Leduc(2007). Droit bancaire, DALLOZ.

Institution Restructuring and Power Strengthening: Reform of French Financial Regulatory System

Chai Ruijuan (Lecturer, Shan Dong University)

Abstract: Facing the global financial crisis, the financial regulatory system of France, which has too many regulatory institutions, established in 2003, exposed its powerless; bucking each other was very common among regulatory institutions, regulatory loopholes and regulatory vacuum existed at the same time, collaboration between the regulatory institutions lacked seriously and so on. All of these have made it difficult to detect and respond effectively to systemic risk. This forces France to reform its financial regulatory system. Since 2008, France launched this reform through Economic Modernization Act and Banking and Financial Regulatory Law. This reform has changed the old financial regulatory system of France radically. It has launched many new measures, but the core points of this reform are institution restructuring and power strengthening; it merged the regulators of banking and insurance industries, established Prudential Regulation Authority and Financial Supervision and Systemic Risk Committee, strengthened the authority of Financial Markets Authority and increased the prudential supervision of financial derivatives, credit rating agencies.

Key words: French financial regulatory system; the Prudential Regulation Authority; the Financial Supervision and Systemic Risk Committee; the Financial Markets Authority

■ 作者简介：柴瑞娟，山东大学法学院讲师，武汉大学法学博士，中法联合培养博士（武汉大学-法国马赛第三大学），山东大学法学博士后流动站博士后；山东 济南 250100。

■ 基金项目：2013 教育部人文社科青年基金项目(13YJC820004)；山东大学自主创新基金项目(IFW12067)

■ 责任编辑：车 英

