

欧债危机下欧盟银行规制与监管体系的转型与创新

胡 琨 刘东民

内容提要:随着欧盟银行业一体化的持续深入,离散的欧盟银行监管^①体系日益受到“三元悖论”的挑战,即高度一体化的金融体系无法在成员国保留银行监管权的前提下确保稳定。欧债危机^②爆发后,改革银行监管体系,以维护金融体系稳定在欧盟成为共识,欧盟银行监管理念与模式从“母国控制”原则转向“审慎监管”原则,成员国放弃银行监管权,极富创造性的欧盟银行新监管体系逐渐成形。

关键词:欧债危机 银行监管 三元悖论 转型与创新

2012年6月的欧盟峰会提出建立银行单一监管机制(Single Supervisory Mechanism, SSM),^③根据这一决议,欧盟委员会(European Commission)于9月12日向欧盟理事会(Council of the European Union)递交提案,建议赋予欧洲中

① 狭义上,规制(Regulation)为监管规则的制定,而监管(Supervision)为监管规则的落实,但两者之间的界限比较模糊,故在文献中常被混用,即用“规制”或“监管”中的某一个泛指与监管规则制定和应用有关的所有活动。为求表述精确,在本文中如无特殊说明,“规制”与“监管”同时出现时,使用其狭义概念;当“监管”单独出现时,使用其广义概念。可参见 E. Wymeersch, “The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervision, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisor”, *European Business Organization Law Review*, Vol. 8, June 2007, p. 242.

② 欧洲对其银行监管体系的反思及重构设想是在欧洲金融市场受美国次贷危机冲击之后、希腊主权债务危机爆发之前就已开始,故此处的欧债危机并不是仅仅指主权债务危机,而是美国次贷危机引发的国际金融危机冲击下欧洲银行业与政府财政所产生的一系列危机的总称。

③ “Euro Area Summit Statement”, 29 June 2012, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf, last accessed on 18 March 2013.

央银行(简称欧洲央行)对欧元区银行进行单一监管的职权^①。这一提案经过多次讨论与修订,在2012年12月的欧盟峰会上获得通过。2013年4月18日,欧盟理事会与欧洲议会就最终文本达成一致,^②并于2013年5月22日被欧洲议会投票批准。^③欧洲银行单一监管机制正式出台,预计于2014年3月1日^④启动。^⑤这一新机制的出台引起一系列问题:这是欧盟旧有银行监管模式的继续完善?还是意味着欧盟银行监管理念与模式的转型?如果是转型,这一变化背后的动因是什么?与旧有监管体系相比,新的监管体系又有何特点?要回答这些问题,首先须梳理欧盟旧有的银行监管体系;而这一体系的形成,又与欧盟银行业市场的一体化进程有着千丝万缕的关系。

一 欧债危机前欧盟银行业市场的一体化进程

1951年,在时任法国外长罗伯特·舒曼(Robert Schuman)倡议下,欧洲煤钢共同体(European Coal and Steel Community, ECSC)启动,欧洲经济一体化设想正式付诸于实践。^⑥1957年,《罗马条约》(Treaty of Rome)签署,以建立货物、服务、劳动力和资本可自由流动的欧洲共同市场为主要目标的欧洲经济共同体(European Economic Community, 缩写为EEC,以下简称欧共体)成立,欧盟金融服务市场一体化的基础就此奠定。^⑦

① European Commission, "Proposal for a Council Regulation Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions", 2012/0242, 12 September 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf, last accessed on 18 March 2013.

② Council of The European Union, "Bank Supervision; Council Confirms Agreement with EP", Presse 136, 8001/13, 18 April 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/136846.pdf.

③ European Parliament, "Parliament Backs EU Banking Supervisory System Plans", 22 May 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130521IPR08733/html/Parliament-backs-EU-banking-supervisory-system-plans>, last accessed on 24 May 2013.

④ 或法案正式生效12个月后。

⑤ Council of the European Union, "Council Agrees Position on Bank Supervision", Presse 528, 17739/12, 13 December 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf, last accessed on 18 March 2013.

⑥ Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/Paris/TRAITES_1951-CECA.pdf, last accessed on 18 March 2013.

⑦ The Treaty of Rome, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rome-treaty2.pdf, last accessed on 18 March 2013.

欧盟国家(英国除外)的金融体系为银行导向性(bank-oriented),银行承担为个人、企业及市场上其他金融机构提供流动性的职能而被视为金融体系中具有系统重要性的关键角色。数据显示,1995-2004年间,欧盟25国的银行信贷总额占其国内生产总值(GDP)的比值平均为109.2%,这一比例在老成员国(EU-15)更是高达114.6%;而美国与日本的这一指标在2001年分别只有40.7%与79.7%,^①故欧共体/欧盟金融一体化政策从一开始就主要面对银行系统。

(一)推动欧盟银行业一体化的相关政策

为促进区域内银行业一体化进程,欧共体/欧盟依次采取了以下几个方面的措施:

(1)消除准入障碍

针对当时存在的各国银行业准入限制,欧共体在区域内部贯彻银行业国民待遇原则(national treatment principle),即确保一国内所有金融机构,无论其归属,均应处于相同规制与监管之下。1973年6月,欧共体理事会(Council of the European Communities,EEC)发布《废除银行和其他金融机构开业及开展自营业务限制》(The Abolition of Restrictions on Freedom of Establishment and Freedom to Provide Services for self-employed Activities of Banks and other Financial Institutions)的指令,从而为欧共体成员国银行在其他欧共体国家的经营行为扫清了制度障碍。^②

(2)协调监管规则

市场准入障碍取消后,欧共体成员国银行可在其他欧共体国家开业及开展业务;但各个成员国银行监管规则各不相同,这极大地增加了欧共体内部跨境银行业务的各类成本。鉴于成员国之间监管模式的差异不可能一蹴而就地消除,欧共体采取“最低限度协调”(minimal harmonization)策略,以最大限度地减少银行业一体化推进的阻力。^③1977年,欧共体理事会发布《协调信贷机构开业与经营相关法律、规则和管理规定的第一理事会指令》(First Council Directive on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the tak-

^① S. Kleimeier and H. Sander, "Integrating Europe's Retail Banking Market: Where Do We Stand?", *CEPS Research Report in Finance and Banking*, Brussels, 2007, pp. 5-6.

^② Directive 73/183/EEC, OJ L 194, 16 July 1973, pp. 1-10.

^③ J. Dermine, "European Banking: Past, Present and Future", Conference Paper of Second ECB Central Banking Conference: The Transformation of the European Financial System, Frankfurt a. M., 24-25 October 2002, p. 4.

ing up and pursuit of the business of credit institutions)指令,即所谓《第一银行指令》(First Banking Directive),从而启动欧洲银行监管规则的协调进程。^①1989年,欧共体理事会又发布《第二银行指令》(Second Banking Directive),进一步深化各国监管规则,如资本充足率标准、大额贷款规章以及银行永久性参与非金融领域业务监管等方面的协调。^②

(3) 确定监管权限

银行跨境业务出现后,相关银行是受东道国(host state)还是母国(home state)监管的问题浮出水面。监管权限的模糊会给银行监管者与银行带来极大困扰,妨碍正常的银行跨境经营活动。随着监管规则协调的深入,1985年,欧共体委员会(Commission of the European Communities)向欧洲理事会(European Council)递交《完善内部市场》(Completing the Internal Market)白皮书,就如何在1992年底之前实现单一市场的完善进行规划,在涉及银行监管的部分提出单一银行执照(single banking license)、母国控制(home country control)和相互承认(mutual recognition)等原则。^③这些原则在《第二银行指令》中得以落实。根据这一指令,赋予银行母国以审慎监管(prudential supervision)的权力,即欧共体成员国银行,只要在一国得到批准,无需额外许可就可在其他成员国提供跨境金融服务或建立分支机构(branch)(银行在其他成员国根据当地法规注册的子公司(subsidiary),以注册地为母国);而东道国负有保护本国“公共利益(public interest)”的职责,故有权进行商业行为监管(conduct-of-business supervision),以保护银行客户的利益。^④这些规定在明确银行监管权限归属的同时,也为欧共体/欧盟银行的混业经营铺平了道路。^⑤

(4) 破除监管与市场壁垒

在银行业相关各类机构之间的关系逐渐理清之后,欧共体/欧盟便着手破除监管与市场壁垒,以促进区域内部资本自由的流动与银行跨境金融服务的提供。

① Directive 77/780/EEC, OJ L 322, 17 December 1977, pp. 30-37.

② 全称是《协调信贷机构开业与经营相关法律、规则和管理规定及修订77/780/EEC指令的第二理事会指令》(Second Council Directive on the Coordination of Laws, Regulations and Administrative Provision Relating to the Taking up and Pursuit of the Business of Credit Institutions and Amending Directive 77/780/EEC), Directive 89/646/EEC, OJ L 386, 30 December 1989, pp. 1-13.

③ Commission of the European Communities, “Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June, 1985)”, COM (85) 310, June 1985, Brussels, pp. 29-30.

④ Directive 89/646/EEC, OJ L 386, 30 December 1989, pp. 1-13.

⑤ J. Dermine, “European Banking: Past, Present and Future”, pp. 5-6.

主要的措施包括:第一,1988年发布《资本流动自由化指令》(Directive on Liberalization of Capital Flows),要求取消欧共同体内部所有外汇管制和资本流动限制;^①第二,1994年,欧盟理事会通过酝酿已久的《存款担保计划指令》(Directive on Deposit Guarantee Schemes)^②,引入面对欧盟所有金融机构的强制存款保险;^③第三,1989年,在《德洛尔报告》(Delors Report)的基础上,欧洲理事会(European Council)就分三步走建立欧洲经济与货币联盟(Economic and Monetary Union, EMU)达成共识,^④并将这一计划写入1991年签署的《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty)。^⑤1999年,共同的货币——欧元诞生,加入欧元区的国家共享统一的货币、货币政策及中央银行。截至2011年1月1日,共有17个欧盟成员国使用欧元。^⑥与此同时,泛欧实时全额自动清算系统(TARGET)启用;^⑦第四,1999年,为配合欧元的启动,欧盟委员会发布《金融服务行动计划》(Financial Services Action Plan, FSAP)这个计划包含一系列推动银行业与资本市场完全一体化的措施,^⑧其基石是旨在促进投资者在欧盟内部跨境活动的《金融工具市场指令》(Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)^⑨。

(二) 欧债危机前欧盟银行业一体化的表现

在一系列各类措施推动下,欧盟(尤其是欧元区)内部银行业一体化程度不断加深。

(1) 基于价格的指标(price-based indicators)

根据“一价定理”(law of one price),银行资产价格或回报(即利率)的趋同可在一定程度上反映其一体化程度的加深。欧债危机爆发前,欧盟银行批发业务领域,如银行同业拆借、政府债券、投资银行业务和各类金融市场已达到高度

① Directive 88/361/EEC, OJ L 178, 8 July 1988, pp. 5-18.

② 存款担保建议可回溯至1987年,参见 Recommendations 87/63/EEC, OJ L 033, February 4, 1987, pp. 16-17.

③ Directive 94/19/EC, OJ L 135, 31 May 1994, pp. 5-14.

④ 欧盟官方网站, http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_en.htm, last accessed on 20 March 2013.

⑤ Maastricht Treaty, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>, last accessed on 20 March 2013.

⑥ ECB, http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index_en.html, last accessed on 20 March 2013.

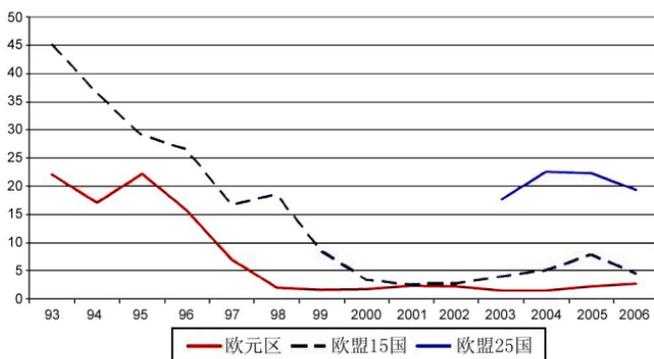
⑦ ECB, http://www.ecb.int/stats/payments/payments/html/index_en.html, last accessed on 22 March 2013.

⑧ 欧盟委员会官方网站, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/actionplan/index_en.htm#transposition, last accessed on 20 March 2013.

⑨ Directive 2004/39/EC, OJ L 145, April 30, 2004, pp. 1-44.

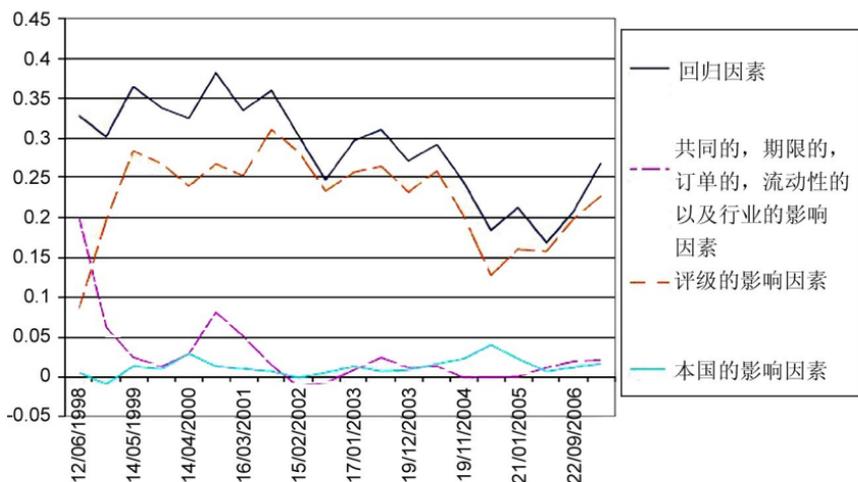
一体化:货币市场与政府债券(尤其是欧元区国家)收益率已几乎完全趋同(图1);企业债券的收益率也更多受各类普遍因素,而基本上不受所在国环境的影响(图2)。^①零售银行业务虽然受制于各种因素^②,使其一体化进程相对较慢,但是利率差异不断收敛的趋势却也相当明显(图3)。

图1 长期国债收益率的趋同(变异系数,%)



注:图由欧盟委员会根据 Eurostat 数据库数据计算、绘制而成,由作者译成中文。

图2 不同因素影响下企业债券收益率横截面方差的比例变化(1998-2006)

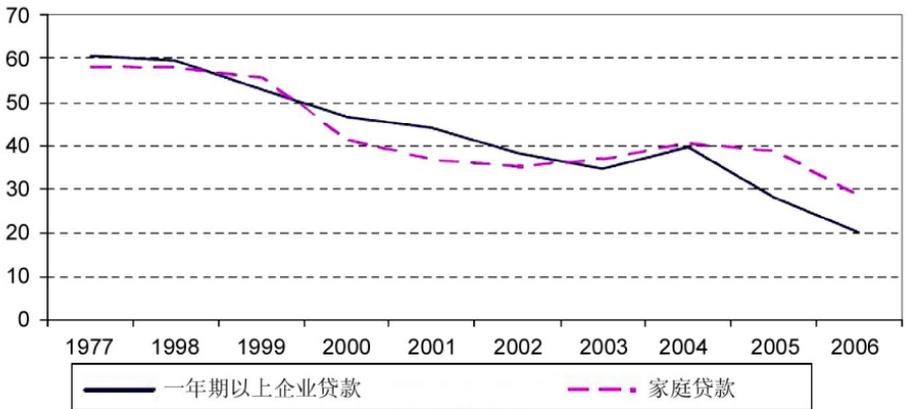


注:图来自欧洲央行金融一体化指标示意图,由作者译成中文。

^① Commission of the European Communities, "European Financial Integration Report 2007", *Commission Staff Working Document*, SEC(2007), 1696, Brussels, 10 December 2007, pp. 8-9.

^② 制约零售银行利率趋同的因素主要包括:银行客户对本地银行的信任、信息不对称、运输成本以及一体化壁垒等。

图3 欧盟零售银行业务利率趋同(变异系数,%)



注:图由欧盟委员会根据 Eurostat 数据库数据计算、绘制而成,由作者译成中文。

(2) 基于数量的指标(quantity-based indicators)

银行业一体化也意味着信贷机构各类跨境业务活动的增加。1995-2006年,欧盟银行业平均跨境渗透(cross-border penetration)指数^①从11%上升至19%。^② 欧盟30家最大的银行中^③,“欧洲银行”(European Bank)的数量从2000年的7个增加至2005年的11个,而“国内银行”(Domestic Bank)和“全球银行”(Global Bank)则分别减少2家。^④ 与此同时,欧盟银行(及金融交易市场)跨境合并与收购(Mergers and Acquisitions, M&As)亦引人注目,这是因为欧盟推动一体化进程的措施一方面加剧了银行间的竞争,银行(及金融交易市场)必须通过合并与收购增强竞争力;另一方面也为银行(及金融交易市场)跨境合并与并购创造了条件,尤其是EMU启动后,欧盟内部跨境并购呈现井喷态势(图4),信贷机构数量持续减少。^⑤

① 即欧盟一国银行总资产中其他欧盟成员国银行资产所占的比例。

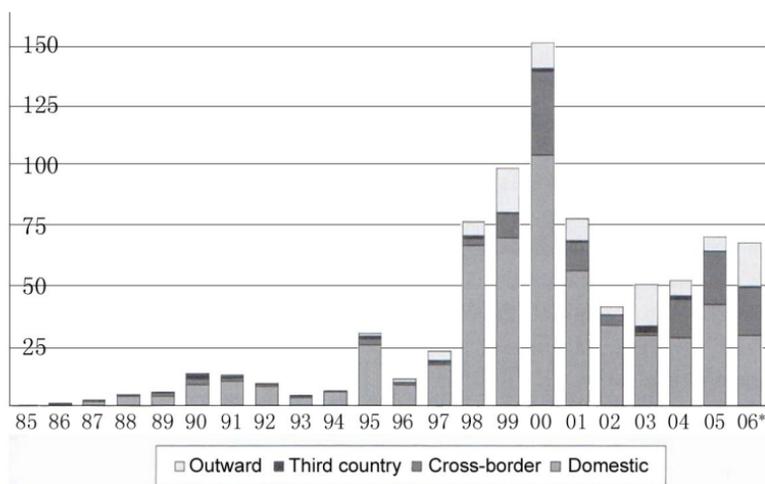
② J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoenmaker, *European Financial Markets and Institutions*, Cambridge, 2009, p. 220.

③ 此30家银行资产累加占欧盟银行业总资产的近一半。

④ 银行类型根据银行资产的地理分布结构进行划分:母国资产超过50%的银行为“国内银行”,母国资产低于50%且在欧盟其他成员国资产高于25%的银行为“欧洲银行”,母国资产低于50%且在欧盟其他成员国资产低于25%的银行为“全球银行”,参见 D. Schoenmaker and C. Van Laecke, “Current State of Cross-Border Banking”, FMG Special Papers 168, London School of Economics, London, 2006, p. 27.

⑤ ECB, “EU Banking Structures”, Frankfurt a. M., 2008, p. 8.

图4 1985-2006年欧盟银行合并与收购情况(单位:10亿欧元)



注:“Outward”为欧盟银行并购欧盟境外银行、“Third country”为欧盟境外银行在欧盟境内的并购、“Cross-border”为欧盟境内的跨国并购、“Domestic”为欧盟成员国银行在本国内部并购。其中,2006年为上半年数据。数据均为已完成交易额。图表来源:J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoemaker, *European Financial Markets and Institutions*, p. 227。

(三)小结

作为经济一体化的重要组成部分,欧盟金融业在欧共体/欧盟的推动下一体化程度不断加深。而因其金融体系的银行导向特征,银行业的一体化进程无疑占据举足轻重的地位。在这个过程中,成员国间资本价格与回报率不断趋同,跨境银行业务愈加频繁,欧盟银行业内部关系日益紧密,相互间影响持续加强,呈现出较高的一体化水平。^①

二 欧债危机前欧盟银行监管体系

欧共体/欧盟推动银行业一体化进程的各项政策,本身就是监管体系基于银行业不同的一体化水平阶段的调整与建设,其核心理念为“最低标准与相互承

^① Council of The European Union, “Proposal for a Council Regulation Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions”, 2012/0242 (CNS), Brussels, 14 December 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17812.en12.pdf>, last accessed on 23 March 2013.

认下的母国控制”(home country control combined with minimum standards and mutual recognition)原则,^①在这一原则指导下,欧债危机前欧盟银行监管体系呈现以下特征:

(一)各自为阵的监管结构

通常说来,银行监管分为宏观审慎(macroprudential)监管、微观审慎(microprudential)监管和商业行为监管三个层面。宏观审慎监管的职能是应对系统性风险(systemic risk)以维护整个金融体系稳定,或避免金融震荡危及实体经济;而微观审慎监管的目的是确保信贷机构良好经营以具备偿付能力,两种监管类型统称审慎监管^②,主要通过对信贷机构资本充足率、流动性和风险状况的监测、预警、控制以及危机管理等措施来实现。^③而商业行为监管则更多是致力于实现市场交易的公平诚信,以确保银行客户利益。^④在监管实践中,这三个层面之间具有紧密的联系,良好的商业行为监管会提升信贷机构的信誉,减少信贷机构经营的风险,而信贷机构具有足够的偿付能力在很多时候又可减少金融市场发生系统性风险的可能性;反过来亦是如此,稳定的金融市场为信贷机构提供良好的经营环境,而确保和改善信贷机构偿付能力,也是保护银行客户的权益。

《第二银行指令》分别赋予母国和东道国(微观)审慎监管与商业行为监管的权力,而《马斯特里赫特条约》第105条第5款“……(各国)主管机关实施的与审慎监管信贷机构和金融体系稳定有关的政策……”则明确了成员国负责银行微观与宏观审慎监管的职权,^⑤从而为欧共体/欧盟银行监管体系的离散模式奠定了法律基础。在这一体系下,银行监管权力被保留于成员国层面,即母国负责(宏观与微观)审慎监管,而东道国负责商业行为监管。

(二)各不相同的监管模式与规则

① J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoenmaker, *European Financial Markets and Institutions*, p. 304; D. Schoenmaker and P. Wierdsma, “Financial Supervision: Which Model for Europe?”, FMG Special Paper 143, London School of Economics, London, 2002, p. 6.

② 本文中如无特殊说明,审慎监管为广义,即包括宏观与微观审慎监管。

③ R. M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 84-89.

④ E. Wymeersch, “The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors”, *European Business Organization Law Review*, Vol. 8, Issue 2, 2007, p. 243.

⑤ 参见《里斯本条约》第127条第5款, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-2-monetary-policy/395-article-127.html>, last accessed on 22 March 2013.

金融监管机制按组织结构的不同可分为传统的分业模式(sector model)和随着混业经营增多而出现的混业模式(cross-sector model);混业模式又可分为功能模式(functional model)与统一模式(integrated model)两种。^①在功能模式下,审慎监管与商业行为监管分别由两个相互独立的机关负责,这种模式的优势在于不割裂宏观与微观审慎监管职责,从而可以更迅速有效地应对金融风险。而在统一模式下,信贷机构的商业行为监管与微观审慎监管由某一机关负责,金融体系的宏观审慎监管则由另一机关负责,这种模式的优势在于信贷机构只须与一个监管机关打交道,而使得监管更灵活和有效率。上述两种混业监管的模式各有所长,且各自的长处互为对方的短处。^②因为发展路径不同,欧盟各国内部金融监管模式也各不相同,截至2006年,仍然沿用传统分业监管模式的欧盟国家有9个,改用功能监管和统一监管模式的国家分别有4个和14个(参见表1)。

表1 欧盟国家金融监管组织结构模式

分业监管	混业监管		
	功能模式	统一模式	
		央行未参与银行监管	央行参与银行监管
保加利亚、塞浦路斯、芬兰、希腊、立陶宛、卢森堡、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙	法国(2003)、意大利(1999)、荷兰(2002)、葡萄牙(2000)	比利时(2004)、丹麦(1988)、爱沙尼亚(2002)、匈牙利(2000)、拉脱维亚(2001)、马耳他(2002)、波兰(2008)、瑞典(1991)、英国(1997)	奥地利(2002)、捷克(2006)、德国(2002)、爱尔兰(2003)、斯洛伐克(2006)

注:括号中数字为采用该模式的年份。

数据来源: J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoemaker, *European Financial Markets and Institutions*, p. 318; R. J. Herring and J. Carmassi, "The Structure of Cross-Sector Financial Supervision", *Financial Markets, Institutions & Instruments*, Vol. 17, Issue 1, 2008, p. 70。表格由作者自制。

^① D. Schoemaker and P. Wierds, "Financial Supervision: Which Model for Europe?", FMG Special Paper 143, London School of Economics, London, 2002, pp. 9-10.

^② J. J. M. Kremers, D. Schoemaker and P. J. Wierds, "Cross-Sector Supervision: Which Model?", in R. Herring and R. Litan eds., *Brookings-Wharton Papers on Financial Services: 2003*, Brookings Institutions, Washington DC, 2003, pp. 225-243.

除此之外,在“最低限度协调的母国控制”原则指导下,各国监管规则(rules)和实践(practices)亦差异巨大,从“信贷机构”、重要监管指标如“核心资本”和“股东权益”等概念的定义,到资产估算、风险评估和存款保险等程序的设计,直至监管规则内容和实践方式,各国都有所不同。^①

(三) 监管合作与协调体系

随着欧盟银行业一体化的深入,银行跨境业务关系日益增多,欧盟成员国间的银行监管合作与协调也随之出现,主要表现为两种形式:一是通过签订双边或多边谅解备忘录的方式来确保对开展跨境业务信贷机构的有效日常监管;二是在欧共体/欧盟层面建立各类委员会,以协调监管规则和实践,从而为区域内的信贷机构创建公平的竞争环境。^②

早在1972年,欧共体各成员国银行监管机关之间就设立了联络小组(Groupe de Contact, GdC),以促进银行监管相关信息的相互交流,并就具体监管实践进行合作。1978年,欧共体又根据《第一银行指令》设立银行业务咨询委员会(Banking Advisory Committee, BAC)^③,就监管规则问题提供咨询。1998年,在欧洲中央银行体系(European System of Central Bank, ESCB)中设立银行业监管委员会(Banking Supervision Committee, BSC),以完成欧洲中央银行体系在银行监管和维护金融市场稳定方面的相关法定任务,这一委员会也可向各国银行监管机构提供咨询服务。^④

2002年,在《金融服务行动计划》的指导下,欧盟着手建构系统的监管合作与协调体系,即莱姆法路西框架(Lamfalussy Framework)。这个框架分为四个层次:第一层负责在欧盟层面通过正常立法程序制定与金融监管有关的指令(Directives)与条例(Regulations),相关机构有欧盟理事会、欧盟委员会和欧洲议会;第二层是按照第一层的指令与规则制定详细的、与市场发展相适应的技术性条款(technical measures),这项工作由银行监管领域主要由欧盟银行委员会(EBC)承担;第三层则是在上两层的法律基础之上,促进各国监管机关的合作与联系,由2003年新设立的欧洲银行业监管者委员会(Committee of European

^① Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by J. de Larosière, Brussels, 25 February 2009, pp.30-32.

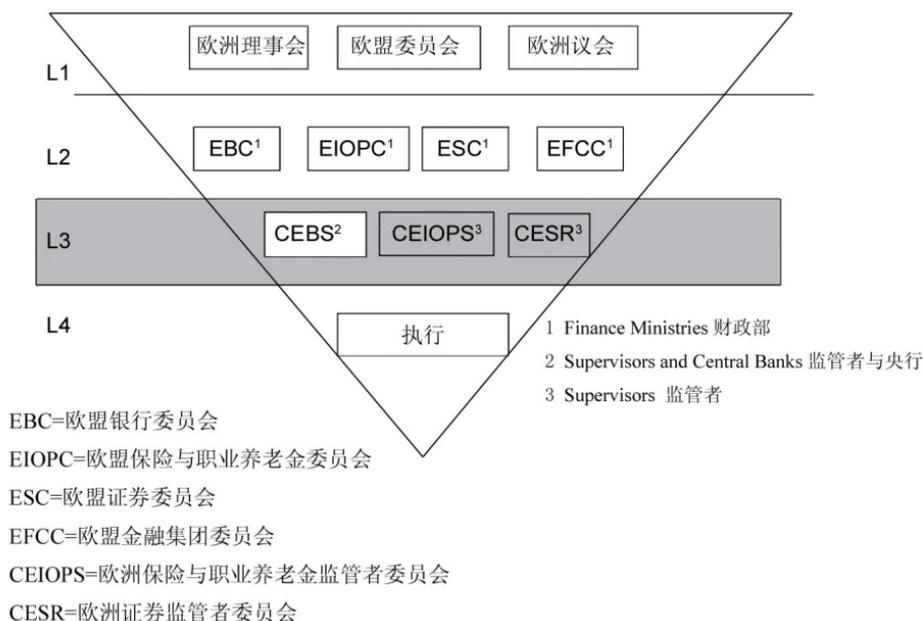
^② EZB, “Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzmarktaufsicht”, *Monatsbericht*, Mai, 2002, p.63.

^③ 即2003之后的欧洲银行业委员会(European Banking Committee, 缩写EBC),参见欧盟委员会官方网站, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/ebc/index_en.htm, last accessed on 23 March 2013.

^④ EZB, “Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzmarktaufsicht”, pp.67-71.

Banking Supervisors, CEBS)负责,具体的措施包括提供有关解释性的建议(interpretative recommendations)、履行法律条文的准则(guidelines)、上两个层次未涉及的共同(规则)标准(common standards),以及在评估和比较的基础上推荐最优的监管操作(regulatory practices)等;第四层是在欧盟和成员国各个相关机构的合作下执行监管任务。在欧债危机爆发前,这一框架是欧盟进行银行监管合作与协调的主要工具(图5)。^①

图5 莱姆法路西框架下的欧洲金融监管体系



资料来源:CEBS, 2004, p. 5。

(四)小结

欧债危机爆发之前,欧共体/欧盟的银行监管体系遵循“最低标准与相互承认下的母国控制”原则,基本不触碰既有的银行监管体系,以尽早和尽快推动欧盟银行业的一体化进程。在这一原则指导下,欧盟银行监管体系呈离散特征,即成员国各自为阵,且各国监管模式与规则各不相同,而为应对一体化带来的挑

^① CEBS, “Annual Report 2004”, London, 2004, pp. 6-7.

战, 欧盟尝试设立一系列机构与框架, 以实现监管的有效协调与合作。

随着银行业一体化进程的深入, 特别是欧元的引入, 欧盟各国金融市场之间的关联性持续增强, 欧盟金融市场的脆弱性不断增大,^① 呼吁在欧盟层面建立银行业单一监管机构以维护金融市场稳定的声音开始出现, 但欧盟认为, 各成员国现有的不同银行监管模式与规则, 是长期发展过程中逐渐形成的, 充分符合各国国情, 与欧盟层面的单一监管机制相比, 这一分散的监管体系可对各国银行进行更有效和灵活的监管; 至于一体化深入带来的金融市场稳定与危机管理等问题, 可通过成员国的审慎监管, 以及各成员国在莱姆法路西框架下的进一步协调与合作来实现;^② 且银行监管涉及成员国主权, 已超出单纯的经济议题范畴; 目前的银行监管体系可被称之为“政治上最优”(politisches Optimum)。^③ 然而, 在欧债危机的冲击下, 这一认识被完全颠覆。

三 欧债危机与欧盟银行监管困境

(一) 欧债危机对银行业的冲击

2005-2006年, 美国房地产泡沫破灭。2006年11月, 美国房地产价格开始下跌, 次级抵押贷款风险日益显现。2007年3月, 美国第二大次级贷款公司——新世纪金融公司(New Century Financial Cooperation)严重的次级债坏账问题曝光, 投资者对按揭证券丧失信心, 引发市场恐慌, 揭开了2007年美国次级房屋信贷危机(Subprime Mortgage Crisis)的序幕。2008年9月14日, 雷曼兄弟控股公司(Lehman Brothers Holding Inc)申请破产, 同日, 美林证券(Merrill Lynch)被美国银行(Bank of America)收购, 导致全球股市暴跌, 危机迅速向全球蔓延, 引发信贷紧缩与流动性不足, 美国次贷危机演变为国际金融危机, 全球

① EZB, “Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzmarktaufsicht”, pp. 67-71.

② Economic and Financial Committee, “Report on Financial Stability/ First Brouwer-Report”, Brussels, 8 April 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/ACF16BD.htm; Economic and Financial Committee, “Report on Financial Crisis Management / Second Brouwer-Report”, Brussels, 17 April 2001, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Brouwer%20Report%20on%20Financial%20Crisis%20Management.pdf>, last accessed on 23 March 2013.

③ E. Meister, “Herausforderungen für die Bankenaufsicht in Europa”, Rede beim Parlamentarischen Abend der IHK Frankfurt in der Landesvertretung Hessens in Brüssel am Dienstag, 4 November 2003 p. 7.

金融市场陷入震荡。^①

这场危机也给欧洲金融市场带来极大冲击。早在2007年9月,英国第五大信贷机构北岩银行(Northern Rock)就因国际融资市场停滞导致流动性短缺而陷入困境。^②国际金融危机爆发后,英国的主要房贷银行布莱德福-宾格里银行(Bradford & Bingley)、西班牙最大银行桑坦德银行(Grupo Santander)、荷比卢三国的富通银行(Fortis)、德国第二大住房抵押银行(Hypo Real Estate)、冰岛第三大银行格里特利尔银行(Glitrir)、法比两国的德克夏银行(Dexia)、爱尔兰的联合爱尔兰银行(Allied Irish Banks)和爱尔兰银行(Bank of Ireland)等多家大型银行,意大利的裕信银行(UniCredit)以及希腊和中东欧的大量银行立即陷入流动性困境,随着危机的扩散与发酵,越来越多的欧洲银行出现问题,并且波及实体经济。为维护金融体系稳定,遏制宏观经济衰退,欧洲各国政府实施了一系列救市措施,包括将问题银行国有化^③、提供存款担保^④、直接注资^⑤以及经济刺激计划等手段,但这又导致公共财政负担加重,引发市场对部分国家^⑥公共财政不可持续的担忧,最终引爆主权债务危机。^⑦在欧洲各国银行持有大量问题国家债券的情况下,市场对于主权债务违约导致银行资产减记的恐慌开始蔓延,银行同业拆借与市场流动性大幅收缩,金融市场再次陷入震荡,并最终演变为主权债务危机与银行业危机的恶性循环,欧盟/欧元区金融市场一度濒临崩溃。

(二) 欧盟银行监管的“三元悖论”(Trilemma)

虽然随着欧洲央行“直接货币交易”(Outright Monetary Transaction, OMT)与“欧洲稳定机制”(European Stability Mechanism, ESM)的出台,欧盟/欧元区金融市场逐渐稳定,^⑧但危机表明,在欧盟银行业高度一体化的背景下,遵循“母

^① P. J. Wallison and C. W. Calomiris, “The Last Trillion Dollar Commitment”, Financial Services Outlook-AEI Online, September 30, 2008, <http://www.aei.org/article/economics/monetary-policy/the-last-trillion-dollar-commitment>, last accessed on 19 April 2013; 还可参见朱民、边卫红:“危机挑战政府——全球金融危机中的政府救市措施批判”,《国际金融研究》2009年第2期,第5-6页。

^② “The Downturn in Facts and Figures”, BBC News on 18 February 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7250498.stm>, last accessed on 18 April 2013.

^③ 例如英国的北岩银行与布莱德福-宾格里银行、冰岛最大的三家银行、西班牙桑坦德银行的按揭与借贷业务以及富通银行的部分资产等都被国有化。

^④ 例如爱尔兰、希腊、丹麦、德国、奥地利等国政府宣布为该国所有或部分银行的存款提供担保,英国、荷兰、比利时和西班牙等国提高银行储户存款担保额度上限。

^⑤ 例如荷比卢政府对富通银行,法比卢对德克夏银行以及英国对国内部分银行注入资金纾困。

^⑥ 特别是中东欧国家以及希腊、葡萄牙、西班牙、爱尔兰和意大利等国。

^⑦ Staatsekretariat für Volkswirtschaft SECO, “Konjunkturtendenzen Sommer 2010”, Bern, Juli 2010, pp. 28-40.

^⑧ 胡琨:“欧元区最后贷款人机制的制度创新”,《欧洲研究》2012年第6期,第87-101页。

国控制”原则、离散的欧盟银行监管体系无法有效地维护欧盟金融市场的稳定。这是因为：

第一，欧盟银行业不断深入的一体化加剧了银行机构之间的竞争，在“母国控制”的离散监管体系下，各成员国为增强本国金融行业的竞争力，争相放松对本国银行的监管，低利率、充足的流动性以及宽松的信贷审批直接导致欧盟，尤其是欧元区信贷发放的过度膨胀。^① 1998年1月，欧元区信贷总额与货币供应量M3分别为71976亿和42405亿欧元，至2008年12月，分别增至155341亿和94011亿欧元，涨幅均超过一倍，^②而同期国内生产总值从61689亿升至92416亿，只增长了不到一半。^③ 2008年，欧盟大型银行杠杆率（Leverage Ratio）普遍在35左右，德意志银行（Deutsche Bank）的杠杆率甚至达到惊人的52，与此相对的是，即使是美国的大型银行，同期杠杆率也普遍在20以下。^④ 欧盟银行业资产的过度扩张和极高的杠杆率，导致欧盟金融市场面对外部冲击（例如次贷危机导致的流动性与信贷收缩），缺乏足够的风险承受能力，为欧债危机的爆发埋下了祸根。

第二，基于高度一体化的欧盟金融市场，跨国银行可在欧盟层面进行决策与活动，而在离散的监管体系下，各国只能在国家层面实施监管行动，这给予跨国银行利用各国监管规则与实践的不同来规避监管以获取最大收益的可能。而跨国银行缺乏足够监管，极大地增加了成员国乃至欧盟金融市场稳定受到冲击的风险。^⑤ 同时，在“母国控制”原则下，东道国无权对外国银行在本国境内分支机构实施监管；即使可对外国银行在本国境内的子公司^⑥进行监管，但却无法有效规避母公司经营不善对本国金融市场的冲击，因为东道国无权监管母公司，而子公司活动却不可避免地受到母公司决策与活动的影响，^⑦这一点已被2008年的

① Y. Mersch, “Die Europäische Bankenunion—die Ersten Meter einer Langen Reise”, Rede am Finanzplatztag in Frankfurt am Main, 27 February 2013, http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130227_1.de.html, last accessed on 25 March 2013.

② 欧洲央行SWD数据库。

③ Eurostat数据库。

④ 参见D. Gros and S. Micossi, “The beginning of the End Game...”, 20 September 2008, <http://www.voxeu.org/article/mother-all-bailouts-and-what-it-means-europe>; D. Gros, “Too Interconnected to Fail=Too Big to Fail: What is in a Leverage Ratio?”, 26 January 2010, <http://www.voxeu.org/article/too-interconnected-fail-too-big-fail>, last accessed on 25 March 2013.

⑤ J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoenmaker, *European Financial Markets and Institutions*, p. 322.

⑥ 在这种情况下，“东道国”原则上被视为外国银行在本国子公司的“母国”，使用“母国控制”原则。

⑦ 参见Mitteilung der Kommission, Europäische Finanzaufsicht, Text von Bedeutung für den EWR, 27 Mai 2009, pp. 4-5。

冰岛银行业危机所充分证明。^①由此可见,在银行业高度一体化,银行各类跨境活动日益频繁的背景下,成员国无法对本国银行业进行有效的宏观审慎监管,以维护金融市场稳定。因此,也不难理解,为何银行业资产中境外资产比例较高的欧盟新成员国,其银行业与金融市场会最先被世界金融危机所波及,陷入震荡。^②

第三,欧盟银行业高度一体化导致金融市场关联性不断增强,而在离散的监管体系下,缺乏对整个区域金融稳定负责的监管机关,各成员国监管机关只关注本国金融机构与金融市场的安全,这并不必然导致金融市场的稳定。特别是当一国金融行业利益与欧盟整体(或其他成员国)利益(如欧盟金融市场稳定)发生冲突时,该国监管机关可能将本国利益置于欧盟(或其他成员国)利益之前,阻碍共同解决方案的出台,从而陷入集体行动的困境。^③主权债务危机爆发之后,流动性开始收缩,金融体系风险加大,欧盟各国银行监管部门陆续对本国银行资本充足率提出更严格要求,以防本国银行与金融市场稳定受危机冲击,但这却导致银行同业拆借市场急剧萎缩,各家银行宁愿将资金存放于欧洲央行账户,这反而重挫了市场信心,加剧了流动性短缺,放大了欧盟金融市场风险。^④

第四,在银行业一体化背景下,一方面,对整个欧盟金融市场稳定具有系统重要性的跨国银行不断涌现,当其陷入危机时,“母国控制”下各成员国监管规则与实践的差异将会影响银行实施危机管理的效果;另一方面,银行业资产急剧膨胀,若一国银行业陷入危机,单个成员国(如西班牙)可能缺乏足够的救助能力,而在“母国控制”的原则下欧盟层面又缺乏实施单一危机管理的相应机制,从而无法及时与高效地应对危机,从而加剧欧盟金融体系的动荡。^⑤

第五,莱姆法路西框架下的合作与协调被证明无法解决上述问题,在“母国

① J. K. Jackson, “Iceland’s Financial Crisis”, in K. G. Efenhoff ed., *The Financial Crisis and the European Union*, New York: Nova Science Publishers, 2009, pp. 97–104, 也可参见 Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by J. de Larosière, Brussels, 25 February 2009, p. 46。

② 2008年欧盟新成员国陆续受到国际金融危机波及,在危机爆发之前的2007年,各国银行业资产中外国银行资产普遍较高,最先陷入危机的匈牙利和罗马尼亚银行业资产中外国银行资产比例分别为54.33%与82.1%,斯洛伐克的这一比例更是高达95.86%。

③ Mitteilung der Kommission, Europäische Finanzaufsicht, Text von Bedeutung für den EWR, 27 Mai 2009, pp. 4–5.

④ 可参见 J. D. Haan, S. Oosterloo and D. Schoenmaker, *European Financial Markets and Institutions*, p. 322.

⑤ Mitteilung der Kommission, Europäische Finanzaufsicht, Text von Bedeutung für den EWR, 27. Mai 2009, pp. 4–5.

控制”原则下,欧盟考虑到各国监管立法原则和技术规则差异,第一层次的法条多以指令(Directives)^①形式颁布,这就给予成员国在落实层面极大的活动空间,从而导致在第三层次上无法形成单一的条款文本,且这些文本本身就不具备法律强制性,成员国可自行决定是否采纳。就此而言,这一框架无法消除各成员国监管规则及其实践的巨大大差异性,加上成员国握有实质性的银行监管权,而在欧盟层面又缺乏具有强制效力的协调机构,故在第四层次执行时,很难实现协调与合作的有效性与高效性,特别是当成员国之间或者成员国与欧盟整体利益发生冲突时。^②

综上所述,在欧盟银行业高度一体化的背景下,“母国控制”原则下离散的银行监管体系无法确保欧盟金融体系稳定,甚至还增添金融市场风险,在危机爆发后又难以实现及时高效的危机管理,这些问题在欧债危机中得到充分体现。欧盟的银行监管面临“三元悖论”,即稳定的金融体系(Stable financial system)、一体化的金融体系(Integrated financial system)和成员国负责金融监管(National financial supervision)三者无法同时兼得。^③在银行业高度一体化已成现实的情况下,欧盟要不就继续坚持“政治上”正确,由成员国保留银行监管权,而不顾金融市场动荡的风险;要不就改变治理模式,让各国上交银行监管权,建立区域单一监管机制,以维护金融体系的稳定。

四 欧盟银行监管模式的转型与创新

在危机推动下,欧盟银行监管的理念与模式发生了根本转变,即不再拘泥于成员国的银行监管权去留,而侧重于维护金融体系稳定,即从“母国控制”原则转向“审慎监管”原则,^④其主要的思路为:(1)制定更具操作性与强制性的单一监管规则,以实现成员国监管规则最大限度的趋同,从而进行更好的协调与合作;(2)考虑到欧盟银行业在其金融业中占有关键地位,设立具有实际监管权力

① 指令须转化为国内法方能生效。

② Report of The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by J. de Larosière, Brussels, 25 February 2009, pp. 31-32.

③ D. Schoemaker, “Central Banks and Financial Authorities in Europe; What Prospects?”, in D. Masciandaro ed., *The Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 2005, pp. 398-456.

④ Council of The European Union, “Proposal for a Council Regulation Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions”, 2012/0242, 14 December 2012.

的泛欧银行监管机构,实施宏观审慎监管,以维护金融体系的稳定。

(一) 制定单一监管规则

2009年,欧盟决定在莱姆法路西框架第三层次相关机构的基础上成立三个金融监管局,即欧洲银行业管理局(European Banking Authority, EBA)^①、欧洲保险与职业养老金管理局(European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)^②和欧洲证券管理局(European Securities Authority, ESA)^③,这三个机构与一个指导委员会(Steering Committee)和各国监管机关一起构成欧洲金融监管者体系(European System of Financial Supervisors, ESFS),其主要负责制定相关行业统一的监管规则,如银行单一行为手册(single rulebook),并协调各国监管行动。^④

(二) 设立单一监管机制

与此同时,欧盟设立欧洲系统性风险委员会(European Systemic Risk Council, ESRC),致力于为欧盟层面的宏观审慎监管提供信息、预警、建议与协助,该委员会主席由欧洲央行行长担任。^⑤该委员会的设立,表明欧盟已着手进行金融宏观审慎监管制度的建设,虽然这并没有从根本上撼动各国各自为阵的离散监管体系。

欧洲银行单一监管机制的出台彻底颠覆了这一格局。这一机制由欧洲央行和各参与国监管机构组成,覆盖欧元区所有银行,履行审慎监管职权,包括银行牌照的发放与注销、对股权转让、杠杆率、大额信贷、流动性、负债率、信息披露、资本充足率、内部管理机制与程序的监管以及早期预警等,以维护欧盟/欧元区金融体系稳定。^⑥

欧洲央行是这一机制的核心,与其他机构相比,其拥有足够的技术手段(例如基于货币政策的信息收集以及流动性用于危机管理)以履行监管职能,在许

① 前身为欧洲银行业监管者委员会, CEBS。

② 前身为欧洲保险与职业养老监管者委员会, Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors, CEIOPS。

③ 前身为欧洲证券监管者委员会, Committee of European Securities Regulators, CESR。

④ 参见 http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0017_en.htm, last accessed on 25 March 2013。也可参见 Council of The European Union, 7775/13, Brussels, 25 March 2013, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st07/st07775.en13.pdf>, last accessed on 14 May 2013。

⑤ Mitteilung der Kommission, Europäische Finanzaufsicht, Text von Bedeutung für den EWR, pp.4-7。

⑥ Council of The European Union, "Proposal for a Council Regulation Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions", 2012/0242, 14 December 2012, pp.26-27。

多国家央行因此被赋予宏观审慎监管职责;同时,欧洲央行自建立以来,通过下属的银行业监管委员会在银行监管和维护金融市场稳定方面积累了丰富的经验与专业知识,并且还是巴塞尔银行业监管委员会(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)的观察员;^①另外,《欧洲联盟运行条约》第127条第6款“理事会经咨询欧洲议会和欧洲中央银行,可以一致方式,根据一项特别立法程序通过条例,就除保险业以外的信贷机构和其他金融机构的审慎监管政策赋予欧洲中央银行以特定任务”为欧洲央行实施审慎监管提供了法律依据。^②为避免金融监管职能与货币政策职能相冲突,欧洲央行内部将成立一专门监管委员会,该委员会由一名主席、一名副主席(欧洲央行执行委员会委员)、四名欧洲央行代表以及参与国监管机构代表各一名组成,投票遵循简单多数原则,票数相同情况下,主席拥有决定权。

欧洲央行原则上拥有对参与这一机制的欧盟成员国所有信贷机构的审慎监管权力,但为兼顾监管的灵活性,欧洲央行除直接负责所有银行的牌照发放、注销与股权转让事宜外,只对符合一定条件的大型或系统重要性银行进行直接审慎监管,这些条件包括资产超过300亿欧元、或者占本国国内生产总值20%以上、又或者跨国业务比例较大等;其余银行仍由各国实施监管,但欧洲央行拥有最终决定权。

在这一机制下,各成员国事实上已将银行监管权上交欧盟层面,旧有的离散监管体系分崩离析,关注金融体系稳定的银行监管体系就此确立。在银行业高度一体化的背景下,欧盟放弃了成员国的银行监管权(即“母国控制”原则)而选择维护金融体系稳定(“审慎监管”原则),这是欧盟金融监管理念与模式的巨大转变。同时,由于欧盟特殊的政治架构,新的银行监管体系不同于既有的金融监管模式:对于具有系统重要性、可能引发金融振荡的大型信贷机构,新的银行监管体系采用功能模式(欧洲央行负责宏观与微观审慎监管,成员国负责商业行为监管),以便迅速有效地维护金融市场稳定;而对于中小型信贷机构,则采用统一模式(欧洲央行负责宏观审慎监管,而微观审慎与商业行为监管交由成员国负责),以更灵活地保障信贷机构安全和维护银行客户利益,这无疑是金融监管模式本身的巨大创新。

^① ECB, “The Role of Central Banks in Prudential Supervision”, http://www.ecb.int/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole_en.pdf, last accessed on 25 March, 2013.

^② 《欧洲联盟运行条约》,中文译本参见《欧洲联盟基础条约—经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖莹译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第97页。

五 结论与展望

在欧盟银行导向性的金融体系中,银行业占据着举足轻重的地位,对银行监管的成败关乎金融市场的稳定。欧盟秉持的“最低标准与相互承认下的母国控制”原则,一方面极大地推动了欧盟银行业一体化的进程,但另一方面也为离散的银行监管体系奠定了基础。随着银行业一体化进程的深入,欧盟信贷机构间的关联性持续增大,金融市场稳定的风险日益凸显,欧盟银行监管受到“三元悖论”严重挑战。在银行业高度一体化已成现实的情况下,欧盟需要在成员国继续保留银行监管权与维护金融体系稳定之间做出选择。

在欧债危机的推动下,欧盟银行业监管理念与模式发生了从“母国控制”原则到“审慎监管”原则的根本转变,成员国向欧盟层面上交银行监管权,以维护金融体系稳定,具体的措施为:欧洲银行管理局负责单一规则的制定,欧洲央行为核心的欧洲银行单一监管机制则负责银行审慎监管,在欧洲系统性风险委员会的配合下共同维护金融体系稳定。而在欧盟特有的政治架构下,欧洲银行单一监管机制则创造性地借鉴了既有金融监管模式的长处,以兼顾金融体系的稳定与效率。欧洲的一体化进程,不断激发欧洲人的创新意识与行动,这一点在此再次得到印证。

欧洲银行单一监管机制落地后,为欧洲稳定机制向问题银行注资,以从机制上斩断银行危机与主权债务危机之间恶性循环扫清了障碍;同时,也为银行业联盟(Banking Union)的建立奠定了基础,单一清算机制(Single Resolution Mechanism, SRM)及单一存款担保计划(Single Deposit Insurance Scheme)的落实将是欧盟下一步的任务。事实上,形成统一的银行监管体系是欧洲推动一体化进程的必然选择,也是欧债危机为欧洲一体化进程创造的一个重大机遇,而与此有密切关联的财政一体化议题,如财政联盟(Fiscal Union)也将逐渐提上日程。从更为宏观的视角来看,欧洲单一银行监管机制的建立,也为国际金融监管改革如何解决全球层面的“三元悖论”问题,提供了重要的借鉴。

(作者简介:胡琨,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;刘东民,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。责任编辑:孙莹炜)