

加拿大金融控股集团发展经验及启示

田晓林 等¹

当前，包括金融控股集团在内的行业改革发展对我国金融监体制提出了较高要求。从全球发达国家横向比较看，加拿大金融监管对金融市场长期稳定发展的政策连续性和效果比较显著，其积累的百年经验值得深入研究，积极借鉴。

一、加拿大金融业及监管发展历程

（一）加拿大经济自由放任时期的金融监管

1929 年大危机之前，金融活动复杂程度不高，加拿大金融监管机构较少而且不受重视。当时加拿大两大最主要的监管机构是保险监管办公室(Office of the Superintendent of Insurance, OSI, 简称保监办)和银行总监督官办公室(Office of the Inspector General of Banks, OIGB, 简称银监办)。保监办成立于 19 世纪末，随后变为内阁的保险部(The Department of Insurance, DOI)，负责监管联邦注册的寿险公司、财险公司、信托公司和贷款公司以及养老计划，并向政府提供保险精算服务。在很长的时间内，由于缺乏对监管的重视，加上业务比较单调，银监办始终都是小规模运作，并未起到实际的监管效果。

（二）加拿大金融分业经营时期的金融监管

1929 年至 1933 年经济危机导致全球许多金融机构的破产，使人

¹ 本文作者：田晓林，国网英大国际控股集团，国家金融与发展实验室特聘高级研究员；常凯文，英国雷丁大学；田悒晨。

们意识到金融监管的重要性。在美国的《格拉斯——斯蒂格尔法》的影响和带动下，加拿大由原来的金融混业经营走上金融分业经营的道路，加拿大当局也开始从金融活动的被动参与者逐步向主动管理者角色转变。20 世纪 30 年代早期，加拿大提出在金融体系中发展监督管理部门的理念。1934 年颁布的《银行法》，确定联邦注册银行的监管权归属于联邦。1967 年修改了加拿大《银行法》，对加强银行监管起到了关键性作用。为保障小投资者的存款利益以及逐步改进加拿大存款机构的最低财务标准，加拿大财政部在 1967 年设立了存款保险公司(Canada Deposit Insurance Company, CDIC, 简称存保公司)。1983 年，法律再赋予存保公司协助维持金融稳定和信誉的职责，银行也成为存保公司的监督对象之一。进入 20 世纪 80 年代，金融活动愈加频繁和复杂，人们对金融监管更加重视，省级监管机构也纷纷建立，如安大略省存款保险公司、安大略省保险委员会、养老金委员会等机构都在这一时期成立。这一时期的金融监管呈现出由宽松监管向严格监管过渡的趋势，监管范围更广泛，监管目标更加具体。

(三) 加拿大金融混业经营时期的金融监管

金融业的发展使银行、信托公司、保险公司和券商之间的界限日渐淡化，这给金融监管机构的重新整合提出了迫切的要求。1985 年，加拿大商业银行和北部银行的倒闭推动了监管机构的统一进程。1986 年 12 月，加拿大财政当局决定整合金融监管机构，在银监办和保监办的基础上成立金融机构监管办公室(The Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI), 或称加拿大金融机构监管局, 并于 1987

正式成立，加拿大开始进入金融混业监管时代。1992 年加拿大再次修改《银行法》，新修改的银行法允许银行从事传统银行业务以外的信托、证券和保险业务，其他金融机构也可向银行业务渗透，从此加拿大金融业进入混业经营时期。1999 年加拿大财政部颁布了以风险管理为核心的《监管框架》，明确了 OSFI 进行监管操作的原则和方法。2001 年，加拿大成立金融消费者管理局(Financial Consumer Agency of Canada, FCAC)，专门负责金融消费者的保护工作，并监察相关金融机构。这一时期对银行业、保险业、信托服务和养老金计划的监管由新成立的监管局统一执行，金融监管不再以金融机构的种类来划分，而是越来越关注对金融产品功能的监管。

（四）混业经营条件下加拿大金融监管的国内外合作

在加拿大金融监管局成立后，一个由监管署、存保公司、中央银行和财政部主要负责人组成的金融机构监督委员会也随之成立。该委员会负责协调解决监管机构间可能出现的分歧，并保障监管局行使监察权力，大大加强了不同金融监管机构之间的国内合作与协调。同时，加拿大金融监管与国际金融监管也有着良好合作。一方面引入国际金融监管标准；另一方面，开展与国际监管组织的合作。早在 1988 年，加拿大就是《巴塞尔资本协议》的积极倡导者和实施者，是国际上最先使用《巴塞尔资本协议》的少数国家之一。加拿大还率先推行《新巴塞尔资本协议》，并在 2007 年接受巴塞尔新资本协定。加拿大一直是巴塞尔委员会成员之一，是协议的拥护者和先行者，通过采纳《巴塞尔协议》标准，进而提高加拿大国内银行监管水平，促进银行监管

经验的国际交流。同时，加拿大金融监管部门与国际证券管理组织、国际保险监管协会、国际金融稳定局等国际金融监管机构都保持着密切联系。

二、监管体系特点

（一）实践推动和反思改进性金融监管

加拿大早期的金融监管组织体系是在经历金融机构经营失败和对危机的反思中产生和发展的。1929 年的经济金融危机导致众多金融机构经营失败，产生了金融分业经营制度和分业监管制度。1985 年商业银行和北部银行倒闭，成为金融监管局、金融机构监督委员会以及若干省级监管机构产生的直接原因。其次，日益活跃的金融业务活动促进金融监管制度逐步完善。1992 年修改的加拿大《银行法》允许银行和非银行金融机构的业务相互渗透，标志加拿大金融业进入了合法的混业经营时期。而混业监管的模式早在 1987 年 OSFI 成立时就已经形成。得益于金融《监管框架》，OSFI 作为单一的综合性的金融监管机构实现了多个金融行业的跨业、全覆盖监管。

（二）“两级多头”的监管体制

加拿大金融监管独立性表现在，联邦和省级“两级”监管机构“分权”而治，分别对联邦注册和省级注册的金融机构相对独立地进行监管。加拿大金融监管协调性表现在，虽然两级监管机构独立处理各级事务，但并不彼此分割，而是通过签署协议加强合作，协调和减少矛盾。监管体制无论是横向还是纵向都有明确的职能分工和清晰的权责体系。“两级多头”监管体制保证了两级监管能够以清晰的权限进行

分工合作，互不交叉，又能统一协调，保证了监管工作的高效顺畅。

（三）稳健有效的风险控制体系

加拿大财政部颁布的《监管框架》，建立了用以评估金融机构综合风险的标准化程序和风险指标体系。该体系遵循净风险总评估、整体功能评级、资本收益评级、综合风险评级等的先后顺序，从评估重大业务到评估金融机构，逐层深入。对于不同类型、不同规模金融机构的评估，虽然使用的行业数据和参照体系有所区别，但评估程序没有太大改变。这种标准化的评估评级，大大增强了评估评级的公正性和准确性，在各类大、中、小金融机构中得到广泛应用。标准化风险评估评级指标不仅能够对不同类型、规模的机构进行比较准确的风险评估，而且能够对处于不同风险等级的机构，提前采取不同的监管要求和措施，实现了风险监管前置。

（四）注重功能监管和弹性监管

加拿大实行混业监管后，监管部门根据金融功能而不是机构种类来设立，所以混业监管也被称为功能监管。功能型监管降低了监管对于金融机构经营的扰动，又确立了监管机构权威性，提高了监管效率，同时维持了监管机构之间对于监管事务的交流合作。加拿大金融监管中的管理介入制度体现了弹性监管特征，即在综合风险评估的基础上，金融监管局根据各项风险指标的评估结果以及对机构运行的综合考察，将金融机构的金融安全问题划分为不同等级，并根据金融机构的问题严重程度，确定对金融机构的监察力度和介入程度。

（五）金融监管法制化

在加拿大的金融监管实践中，依法监管是其明显的特征。首先，有比较完备的监管法律体系，一般在需要监管的领域都有相应的法律规范做支撑。其次，不断根据变化了的新情况对相关法律进行修改，保证对任何新的金融行为进行监管都有法律依据。以银行法为例，1992 年以前，加拿大规定对《银行法》每 10 年修改一次。1992 年之后，修改时间间隔缩短为 5 年一次。第三，对相关金融法律法规一并修改，以避免法律适用过程中不同条款之间的矛盾冲突。第四，依法监管，加拿大监管部门严格遵循法律程序进行监管，公开透明。依法透明监管，增强了监管行为的效果和权威性。

(六) 独特的金融监管理念

加拿大金融监管当局认为，成立金融监管局主要目的不是管制而是服务，不是为了消除金融机构倒闭的可能性，而是去推动行业规范的建设，帮助存款人、投保人和养老金计划参保人避免不必要的损失。从金融监管署的实践来看，一方面通过系统的风险控制措施来监管金融机构，同时也适当放松金融机构经营范围的限制，以适应金融机构在全球激烈竞争环境下增强自身竞争力的需求。加拿大金融监管署独特的金融监管理念体现了加拿大审慎明智的金融文化理念，这对加拿大金融监管和经济金融的稳健运行都起到了潜在的支撑作用。

三、典型案例

(一) 加拿大皇家银行(ROYAL BANK OF CANADA)

加拿大皇家银行成立于 1864 年，是加拿大市值最高、资产最多的民营银行，也是北美领先的多元化金融服务公司之一。2019 年《财

富》世界 500 强排行榜，加拿大皇家银行位列 256 位。

1. 组织架构

集团董事会下设四个委员会，分别为风险委员会、审计委员会、治理委员会和人力资源管理委员会。加拿大皇家银行集团十分重视风险管理，风险管理机制是从最高管理层、首席风险管理官、执行委员会到公司策略制定等贯穿所有的层级。风险管理是一个独立的机制，风险管理的流程贯穿整个银行的日常经营、政策执行和组织架构，包括银行的国内分支机构以及海外机构。

2. 经营情况

加拿大皇家银行是一家包括公司银行、投资银行、保险和资产管理业务领域的综合性金融服务集团，连续四年被评为“加拿大最受尊敬的企业”。2018 年集团总收入 425.76 亿加元（约合 2547 亿元人民币），总资产为 1.3 万亿加元（约合 7.99 万亿元人民币）。该公司业务范围涵盖全球，包括个人银行与商业银行服务、财富管理服务、保险、企业银行与投资银行服务，以及交易处理服务。早在 1954 年，加拿大皇家银行就与中国建立了合作关系，是第一家与中国银行建立代理行关系的北美银行。2006 年，加拿大皇家银行北京代表处正式升格为北京分行，主要服务以中国为基地的客户以及世界各地的机构和商业客户。加拿大皇家银行与 Teradata 合作十多年，凭借着强大的 Teradata 数据仓库及 Teradata 价值分析器得以有效运用客户利润贡献率分析，成为全球首屈一指的金融机构。

（二）加拿大丰业银行(BANK OF NOVA SCOTIA)

加拿大丰业银行集团于 1832 年成立于加拿大，在 50 多个国家设有分部和办公场所。2019 年 7 月，《财富》世界 500 强榜单公布，加拿大丰业银行位列第 398 位。

1. 组织架构

集团董事会全面的体现了性别、年龄、种族和全球多样性，16 位董事中有 14 位是独立董事，其中 6 位是女性。集团董事是区域、国家和国际商业组织的专家或领导者，为董事会提供一流的专业知识。集团拥有完善的风险治理结构，由经验丰富的执行管理团队提供支持，积极参与董事会管理。

2. 经营情况

2018 年集团总收入 287.75 亿加元（约合 1721 亿元人民币），总资产为 9985 亿加元（约合 5.97 万亿元人民币）。丰业银行集团以传统业务为主，核心业务包括国内、国际银行和财富管理等，主要服务批发客户的部门（即丰业资本部）是其业务的重要组成部分，但在收入和利润贡献中不占优势，因批发和资本市场业务的波动性大，丰业银行明确不过度发展这类业务。丰业银行海外战略的重要特点，是避开美国和欧洲，侧重新兴市场，主要是拉丁美洲和亚洲。丰业银行集团在亚太和中国地区的业务活动主要针对商务和公司银行业务、金库（外汇和货币市场）、衍生和结构化金融产品。集团在北京和上海设有代表处，在广州和重庆设有分行。

四、相关启示

（一）务实有效的监管经验值得研究借鉴

加拿大基本确立了以 OSFI 为核心的统一监管模式的同时，仍注重加强各监管机构间的沟通与协调。加拿大有 3 个成员组成的协调机制：一是侧重研究金融监管问题的金融机构监管委员会；二是侧重研究影响金融机构的政府政策问题的高级顾问委员会；三是侧重研究存款保险问题的存款保险公司董事会。这些多边协调机构在确保有效监管方面发挥了重要作用。

（二）治理机制和能力是金融集团长远发展的基石

加拿大能够成功应对金融危机，除了有效的金融监管制度外，良好的公司治理也是重要的因素，而董事会是否尽职和有效是衡量一家公司治理水平高低的重要因素。起步、发展时间较短的金融控股集团，特别要注意树立相关管理理念和思维方式，建立符合金融行业发展规律的、以法人治理为核心的金融控股集团管控架构。明晰股东会、董事会、监事会和经营层的管理职责，建立起科学高效的决策、执行和监督机制。要优化各金融单位董事、监事构成，提升董事会的专业化水平和履职能力，有效利用股东会和董事会提案权和表决权，确保控股股东战略意图在各金融单位的贯彻落实。第三要强化董事会专门委员会的作用，完善各金融单位董事会专门委员会设置，探索建立董事会专门委员顾问小组和发挥独立董事专业能力工作机制，为董事会决策提供领先的建议和专业支持。

（三）全员风险管理能力是金融集团综合管理水平的重要标志

审慎独立的风险管理理念与严格的内控机制是加拿大金融集团成功抵御金融危机的重要经验，稳健的风险管理理念已经渗透到金融

业及其监管体系的各个环节，构成了加拿大金融体系的风险管理文化。有效的风险控制仍然是金融控股集团健康快速发展的重要保障。一是金融集团要树立合规经营的理念，提高对金融风险有效管控重要性的认识，坚持稳健审慎经营，确保金融风险的可控。二是要加快风险管理组织架构与内控机制建设。在建立健全金融业务决策、管控及运行主体的基础上，进一步明确和深化集团内部风险管控职能分工，构建完善有效的内控流程。三是完善风险管理工作流程，夯实风险管理的制度基础。规范和完善金融企业法人治理，不断丰富和深化金融风险管控工具、技术和手段。将全员风险管理能力纳入考核、评价金融集团整体管理水平的一项重要指标。

（四）利用先进技术提升金融控股集团管理水平

现代管理实践中，技术已经不是单纯的技术体现，技术的应用往往反映了金融控股集团的经营理念。加拿大皇家银行应用 **Value Analyzer** 数据仓库分析技术来进行客户关系管理，其背后的理念就是把“市场占有率”观念转变为“利润贡献度”观念，通过技术分析可以清晰地发现能够使企业成长和发展的并不是市场占有率的多少，而是客户利润贡献度的大小。除了皇家银行之外，像美洲银行、荷兰皇家银行、东京三菱银行等一些国际金融集团也采用了 **Teradata** 数据仓库系统。这说明数据仓库技术对金融业务的发展起着决定性的作用，它是决策的基础平台，是区分利润来源的分析引擎。因此，只有加强分析型应用系统的建设，加强经营管理与决策分析，了解客户的需求与信用风险，开发新的产品和服务，利用现有渠道对客户进行交叉销

售，增加客户的利润贡献度，才能巩固市场竞争地位。