

变革与现状:法国金融 监管体制研究*

柴瑞娟**

摘要:《金融安全法》对法国机构设置冗繁的金融监管体制进行了大刀阔斧的改革,改革后虽然撤并了很多机构,但依然奉行分业监管原则:对证券市场的监管由金融市场管理机构(AMF)负责,对银行业的监管主要由投资公司和信贷机构委员会(CECEI)和银行委员会(la Commission bancaire)负责,对保险业的监管则主要由保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(CCAMIP)负责。

关键词:金融监管 金融市场 保险业 银行业

在法国,金融监管是被划分为两大区域的:对金融市场的监管(la régulation des marchés financiers)和对银行、保险公司的审慎监管(la

* 本文系山东大学自主创新基金阶段性成果,部分内容曾以“法国金融市场监管体制的历史流变及现状研究”为题收录于《南京大学法律评论》(2010年春季卷),在此发表经过适当修订和增补,一并致谢。

** 山东大学法学院讲师、博士后,中法联合培养法学博士。

surveillance prudentielle des banques et des assurances)。^① 对金融市场的监管,旨在确保市场透明度和公众信息知情权,监督市场参与者对法律法规和职业道德规范的遵守,关注于公司及其他经济机构同投资者之间的关系。而对银行和保险业的审慎监管则关注于金融经纪商的履约能力和资格,着力于从银行和保险公司公布的信息中探测未来可能出现的难题。金融市场监管关注的是投资者整体和众多的市场产品,而对银行和保险业的监管则针对明确具体的行业和为数众多(但也并非全无限制)的居间商,以精确规范的标准(通常是国际标准)来衡量其金融产品。^② 进一步细分的话,在审慎监管领域,银行业和保险业亦由不同的机构进行监管,故本文的行文,亦以此为界分,对法国的金融市场、银行业和保险业各自的监管体制分别予以考察。

一、COB、CMF 和 CDGF:法国改革前的金融市场监管体制

2003 年法国金融监管体制变革以前,对金融市场的监管主要是由三个机构来具体实施的:证券交易委员会(La Commission des opérations de bourse, COB)、金融市场委员会(le Conseil des marchés financiers, CMF)及金融管理纪律委员会(le Conseil de discipline de la gestion financière, CDGF)。以下分别介绍:

(一) 证券交易委员会(COB)

自 20 世纪 60 年代末开始,在法国金融监管领域,一场大型改革启幕:根据 1967 年 9 月 28 号第 67-833 号法令(1'ordonnance N°67-833 du 28 septembre 1967),证券交易委员会(La Commission des opérations de bourse, COB)成立,其是以美国的 SEC 为模型进行架构的,职责在于对市场发布的信息进行监督,对证券交易进行监管。自此,法国的金融

^① Jean - Paul VALETTE. , *Droit de la régulation des marchés financiers*, Gualino éditeur, 2005, pp. 91 - 96; Sébastien NEUVILLE. , *Droit de la banque et des marchés financiers*, Presses universitaires de France, 2005, p. 97.

^② Jean - Paul VALETTE. , *Droit de la régulation des marchés financiers*, Gualino éditeur, 2005, p. 91.

监管机构,逐渐开始独立于政治,逐渐转型为有着自身目标和利益的机构。法国在金融领域的监管,自此真正开始了现代化进程。

COB是承继以前的证券交易所委员会(le Comité des bourses de valeurs, CBV)而成立的。在过往很长一段时间里,证券交易所委员会都在欧洲交易所领域的众多权力机构中首屈一指。根据1996年8月2日的《金融现代化法》(la loi modernisation financière),其组成有10个成员:一名主席,由部长会议(le conseil des ministres)通过法令(le décret)的形式加以任命,任期6年,不可连任,不可撤免;三名法官(le magistrat),分别由最高行政法院(le Conseil d'état)、最高司法法院(la Cour de cassation)和审计法院(la cour des comptes)任命;三名金融权力机构的代表,分别由法兰西银行(la Banque de France)、国家会计委员会(le Conseil national de la comptabilité)和金融市场委员会(le Conseil des marchés financiers)任命;三个专业人员(personnalité qualifiée),分别由国家议会(l'Assemblée nationale)、上议院(参议院 le Sénat)和社会与经济委员会(le Conseil économique et social)各自的主席任命。这些人员任期4年,可连任一次。

由于COB没有法人资格,故《金融现代化法》特意授权其为独立的行政机构。根据1989年8月2日第89-531号法律和《金融现代化法》,其权力一步步扩张,直至有权全面干预金融市场。

COB的主要任务在于监督保护投资于金融市场的储蓄存款,确保投资者的知情权以及确保交易所市场的良好运行。^③为达到此目的,保护投资者利益,COB要求公司必须向投资者公布所有相关信息,并有权对公司所有的合法出版物和交流信息进行核实。同时,为确保交易所市场的良好运行,COB也制定了很多关于证券交易和金融工具经营的专业规则,为更好地贯彻执行,其还作了众多说明和建议,以进一步明确和解释这些规则。

COB将以往众多分散的权力集于一身,它有权制定规章条例,可单独做出裁决,可做出行政处罚或纪律惩戒(des sanctions administratives

^③ Ordonnance N°67-833 du 28 septembre 1967, la loi N°89-531 du 2 août 1989 et la loi N°96-957 du 2 juillet 1996.

ou disciplinaires),可发布指令(la injonction)等。宪法委员会(le Conseil constitutionnel)曾根据宪法对这种权力的并合进行过裁决,以确认证券委员会独立行政机构的身份。

为了更好地实现自身的职责,COB还设置了众多拥有极大权力的调查机构,这些机构人员可以进入职业场所,查看所有资料文件,召见任何人并倾听其意见。在司法裁判权许可的范围内,其还可以查封所有的文件,进入所有的轻微证券犯罪的场所。

(二)金融市场委员会(CMF)

尽管COB自建立以来,其监管卓有成效,但法国依然决定不能将全部金融市场都交由其监管。随着法国金融市场的发展和不断革新,在1987至1998年间,众多新的监管机构陆续建立,以协助COB履行职责。这些繁冗的机构在2003年随着《金融安全法》(la loi de sécurité financière N°2003-706 du 1 août 2003)的颁布实施,均逐渐被撤销。金融市场委员会(la Conseil des marchés financiers, CMF)就是在这一时期建立的。

在CMF成立之前,法国还设立过两家机构:期货市场委员会(le Conseil du marché à terme, CMT)和证券交易所委员会(le Conseil des bourses de valeurs, CBV)。期货市场委员会由1987年12月31日的第87-1158号法律创制,其后来被1989年8月2日第89-531号法律授权为“具有法人资格的专业机构”,该机构同以前的证券经纪商联合会(Chambre syndicale des agents de change)一样,被授予了众多的公权力:如其具有制定规章条例和纪律惩戒的权力(les pouvoirs réglementaires et disciplinaires),具有允许或取消公司股票上市的权力。而证券交易所委员会也同样被1988年6月22日第88-70号法律授权从其创立开始就具有法人资格的专业权力机构,它具有参与制定市场政策(la police)和规范管理(la regulation)的权力,具有制定规章条例(les pouvoirs de réglementation)、控制监督和处罚的权力。但从后来的情形来看,这两个机构的设立和运作,都只是在为CMF的成立设置铺垫而已。

借欧盟第93/22/CEE关于投资服务的指令被1996年7月2日的《金融现代化法》转化为法国国内法的契机,期货市场委员会和证券交易所委员会被合并为金融市场委员会(la Conseil des marchés financiers,

CMF)。CMF 被定位为专业机构,具有法人资格。巴黎上诉法院(la Cour d'appel de Paris)认为其为“私法上的权力机构(autorité professionnelle de droit privé),具有公共服务使命,但其既不同于国家行政机构的属性,也不同于其他公共机构(l'établissement public)”。但最高行政法院(le Conseil d'état)对此观点并不认同,其认为金融市场委员会为行政机构,并将其列入 2001 年的行政机构列表中。^④

CMF 由 16 名成员组成,这些成员由经济和财政部(le ministre de l'économie et des Finance,即现在的经济部)部长任命,任期 4 年,可连任一次。主席由委员会成员选举产生,其他成员在任命之前,要经过市场中介商、商品市场和投资者的代表联合会和专业机构的磋商商议。政府特派员和法兰西银行的代表列席决议,但无投票权。

立法者授予了 CMF 广泛的权力,如制定规章条例权,监管权[监管对象不仅包括整个市场,也包括作为一个整体的所有金融活动,但第三方账户的管理(la gestion pour compte de tiers)除外,因为其属于 COB 的职责范围]。其对于规范化市场(le marchés réglementés)、投资或市场服务企业、清算赔偿联合会(les chambres de compensation),尤其是关于金融工具的管理和规范权力等,都有着极其明确的且富有可操作性的条款。根据 2001 年 5 月 15 日的法律,CMF 可以通过巴黎大审法院院长(le président du Tribunal de grande instance de Paris),通过简易程序,对违反市场参与者平等和有害市场透明度的行为做出裁定。

(三) 金融管理纪律委员会(CDGF)

1998 年 7 月 2 日第 98 - 546 号法律和 1999 年 6 月 25 日第 99 - 532 号法律进一步强化了金融市场监管,当然,在此过程中,经济财政部依然对金融市场进行着宏观监督,其他具体的监管机构也没有太大的变化。

1989 年 8 月 2 日第 89 - 531 号法律创立了 OPCVM 纪律委员会(le Conseil de discipline),并授予其对这些监管机构的处罚权。1998 年 7 月 2 日的法律将其重新命名为金融管理纪律委员会(le Conseil de

^④ Jean - Paul VALETTE. ,Droit de la régulation des marchés financiers,Gualino éditeur, 2005,p. 94.

discipline de la gestion financière, CDGF)。但立法者并没有对其进行明确的法律定性,似乎其只是一个独立机构而已。

CDGF 的主席由最高行政法院的副院长任命,其他 9 个成员由专业人员组成,经代表协会的提名推荐,由经济财政部以令状(le arrêté ministériel)任命,任期 4 年。此外,经济部还另委派一名政府专员。

当 CDGF 发现有违法行为时,其有权查封和扣押财产,有权对超越审慎比率的行为(le dépassement des ratios prudentiels)、防止利益冲突的内部控制乏力行为以及经营违规行为等做出处罚。其可发布警告(les avertissements)、惩戒(les blames)及全部或部分行为禁止令(les interdictions à titre définitif de tout ou partie des activités)。其罚金最高可达 500 万法郎或十倍于获利所得。

(四)金融管理咨询委员会(CCGF)

除以上三个主要的监管机构外,还有一个咨询机构值得一提,即金融管理咨询委员会(le Conseil consultatif de la gestion financière, CCGF)。CCGF 是通过 1996 年的《金融现代化法》成立的,其替代了根据 1989 年 7 月 2 日第 89 - 531 号法律所创立的咨询委员会(le conseil consultatif)。作为一个专业机构,其由 7 名成员组成,成员由经济财政部长通过令状任命,任期 4 年,其中 1 名来自 COB,2 名来自 CMF,其余 4 名为管理公司的领导人员。

CCGF 向政府就涉及其职责的相关法律或令状草案、关于证券经营公司许可条件的法规草案等提出自己的意见。COB 等机构做出决议时,CCGF 也可提出相应咨询。

二、多机构并设:法国改革前的银行业监管体制

与对金融市场的监管重点不同,在对银行保险业的审慎监管领域,政府、公共机构、专业机构都在致力于预防金融系统危机,维护市场信心,同时也保证诉讼参加者能够得到清偿。投资公司、金融中介和保险公司应时刻保持足够的资本以应付自身潜藏的风险,包括贷款无法收回的风险(就银行而言)和理赔风险(就保险公司而言)。以上是审

慎监管工作的重点。

在2003年8月1日的《金融安全法》实施之前,对信贷企业和投资公司的监管主要适用1984年10月24日颁布的《银行法》(la loi bancaire),该法后来被1996年7月2日的《金融现代化法》所修改。在2003年的《金融安全法》实施之前,对银行业的监管,除了法兰西银行和经济部部长之外,还存在众多专门委员会:证券和信贷国家委员会(le Conseil national du crédit et du titre, CNCT)、金融和银行管理委员会(le Comité de la réglementation bancaire et financière, CRBF)、咨询委员会(le Comité consultatif)、投资公司和信贷机构委员会(le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, CECEI)和银行委员会(la Commission bancaire),在该法实施之后,只有CECEI和银行委员会还继续存续,其他机构均被撤销。^⑤

(一) 证券和信贷国家委员会(CNCT)

第二次世界大战以后,1945年12月2日的法律创建了信贷国家委员会(le Conseil national du crédit, CNC),该法同时也对法兰西银行、大型银行的国有化和信贷机构等做出了规定,该法授予了CNC重塑法国银行业、重构信贷机构的定位和分布等一系列使命,相应地,还具有提供建议咨询和制定规章条例(les pouvoirs réglementaires)的权力。之后,1984年1月24日的《银行法》将制定规章条例的权力授予了两家新成立的机构:银行管理委员会(le Comité de réglementation bancaire)和信贷机构委员会(le Comité des établissements de crédit),该法还进一步扩大了信贷国家委员会的职权,包括就信贷和货币政策走向提出建议,就金融和银行体系良好运行的条件、与客户之间的关系等进行研究。但随着1993年8月4日第93-980号法律创建了货币政策委员会(le Conseil de la politique monétaire),CNC的权力受到了限制。最后,1996年的《金融现代化法》对其进行了改组,并将其权力延伸至证券领域,至此,信贷国家委员会正式变身为证券和信贷国家委员会(le Conseil

^⑤ Jean - Paul VALETTE. ,Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, p. 97; Philippe Neau - Leduc. ,Droit bancaire, DALLOZ, 2007, pp. 48 - 60.

national du crédit et du titre, CNCT)。^⑥

CNCT 作为政府的一个组成部分,无独立的法人资格,无独立的财产,其主席由经济和财政部部长担任,副主席由法兰西银行行长担任。其有 51 位成员,均由政府任命,这些人员包括:政府代表、国会代表、社会和经济委员会代表、地区代表、经济领域代表、工会组织 (les organisations syndicales) 代表、投资公司和信贷机构代表以及 6 位经济和金融领域的专业人士。

证券和信贷国家委员会内部集体行使职权,其定位被严格地限定为建议咨询机构。在银行业务和投资服务领域,其致力于研究金融和银行系统良好运行的条件,尤其是关于金融机构同客户之间的关系、支付手段和方式等,其有义务向经济财政部部长提交立法草案和建议。

(二) 咨询委员会 (le Comité consultatif)

1984 年的《银行法》还促成了咨询委员会 (le Comité consultatif) 的产生,其又被称为“客户委员会”(le Comité des usagers),主要负责信贷机构和客户之间的关系研究。其组织机构原则和职责均由令状 (le décret) 加以规定。该委员会由一名金融和经济领域的专业人士担任主席,由 20 名分别代表信贷机构及其客户利益的人员担任委员会委员,从而为双方提供一个对话场所。

咨询委员会是政府的一个组成部分,无法人资格,无独立财产,其采用绝对多数决原则,以意见或建议的形式提供提议供相关部门采取一切适当的措施,这些意见或建议会通过经济财政部部长而公布于众。

(三) 金融和银行管理委员会 (CRBF)

金融和银行管理委员会 (le Comité de la réglementation bancaire et financière, CRBF) 是由 1984 年的《银行法》创建的,其主席由经济部部长担任,包括 7 位成员。CRBF 在尊重会计管理委员会 (le Comité de la réglementation comptable) 的职权和尊重关于信贷机构和投资公司的原则性规定的前提下,在政府明确的范围之内行使职权。其可就银行业务状况、信贷业务特点、经营准则、流动性、清偿能力等发表自己的意

^⑥ Jean - Paul VALETTE. , Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, p. 97.

见。除此以外,其在个人和家庭超负债(*le surendettement des particuliers et des familles*)(根据1989年12月31日第89-1010号法律)、毒品交易和犯罪活动(根据1990年7月12日第90-614号法律)领域亦有相应的权力。

根据1993年8月4日第93-980号法律,CRBF应保持其相对于政府的独立性,在贯彻执行欧洲中央银行(*Système européen de banques centrales, SEBC*)的相关措施时,其也应保持相应的独立性。

(四)投资公司和信贷机构委员会(CECEI)

投资公司和信贷机构委员会(*le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, CECEI*)是由1984年的《银行法》创建的,在2003年《金融安全法》对金融市场监管机构进行改革之后,其依然存续。CECEI在银行监管领域的地位是极为重要的。

根据《货币金融法》(*le Code monétaire et financier*)第612条第1款的规定,该委员会的日常工作由法兰西银行行长(其同时也是银行委员会的主席)主持。CECEI的其他成员还包括:国库负责人;AMF主席;政府担保基金主席(*le directoire du fonds garantie*);由经济部部长任命的8名人员,任期3年,这些人员包括:1名国家顾问、1名最高司法法院顾问、2名法国信贷机构和投资公司联合会(*l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement*)的代表、2名工会代表及2名专业人士。^⑦

虽然CECEI没有独立的法人资格,但其依然被最高行政法院列入2001年公布的独立行政机构(AAI)列表中。就其职权而言,在尊重银行委员会(*la Commission bancaire*)的权限的前提下,其可对投资公司和信贷机构做出单独裁决,有权采取相应的独立措施,如对信贷机构和投资公司的准入和许可(*l'agrément*),对违反法律和法规(*le règlement*)的行为进行惩戒,信贷机构一些重大改组也须经其许可,其有权要求信贷机构定期向其报送信息文件,在信贷机构公开出价收购或售出股份(*l'offre publique d'achat ou de vente*)前,必须向其报请,法国信贷和投资机构意欲在欧盟其他国家开设分支机构(*les succursales*)的,也应向其

⑦ Article L612-3 du Code monétaire et financier.

报请。对 CECEI 的行为,可提起行政诉讼(le juge administratif)。^⑧

原则上,CECEI 一个月召开一次会议,会议作出的决定,遵循出席会议人员的多数决原则,在意见对立相持不下时,CECEI 主席具有决定权,所有参与或参与过决议或 CECEI 其他活动的人员,都必须严守职业秘密,与此同时,CECEI 所有决定都必须向公众公开。^⑨

(五) 银行委员会 (la Commission bancaire)

银行委员会 (la Commission bancaire) 的前身是 1941 年成立的银行业监控委员会 (la commission de controle des banques), 在 1984 年的《银行法》中,其获得了现在的名称。在 2003 年的《金融安全法》颁布实施后,银行委员会同 CECEI 一样,依然继续存续。该委员会没有法人资格,也没有被立法者明确确认为独立行政机构,但在最高行政法院 2001 年公布的独立行政机构 (AAI) 列表中,其依然被列入其中。

银行委员会主席由法兰西银行行长担任,除主席外,还设有国库代表 (le directeur du Trésor ou son représentant), 4 名由经济部令状任命的人员,任期 6 年,可连任一次,其具体包括:由最高行政法院副院长提名的国家顾问 (un conseiller d'Etat)、最高司法法院第一院长提名的顾问、两位金融和银行领域的专业人士。^⑩ 《金融安全法》对这种组织机构进行了确认,并增添了新成立的两家监管机构的主席作为银行委员会的新成员:保险业监督管理委员会 (la Commission de controle des assurances) 和医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会 (la Commission des mutuelles et des institutions de prévoyance, CCAMIP), 任期 5 年。

银行委员会负责对投资服务业进行审慎监管,但证券管理公司 (la société de gestion de portefeuille) 除外。在尊重相关法律法规的前提下,其行使监管职能,并对发现的违法行为进行惩处。其有权对企业的管理领导层进行监督,通过发布命令的形式采取措施巩固其管理状况或纠正其管理经营方式。在经营管理失败的情况下,其有权发出警告训

^⑧ Article L612 - 1, 2, du Code monétaire et financier.

^⑨ Article L612 - 4, 5, 6, 7 du Code monétaire et financier.

^⑩ Article L613 - 3 du Code monétaire et financier.

诫(le avertissement),或撤回许可,或处以罚金。1999年6月25日第99-532号关于储蓄和金融安全的法律进一步强化了银行委员会的职权,授予其有权对违反法定义务的投资服务机构进行处罚,如果情况进一步恶化,则还有权限制或禁止对股东分配股利,亦可对拒绝执行相关法律规定的股东提起诉讼。与此同时,其还有权对投资服务机构的营业条件和财政状况质量等进行监督。银行委员会在行使这一系列权力的时候,必须尊重金融市场管理机构(l' autorité des marchés financière)。^①此外,法兰西银行行长,即银行委员会主席,有权要求金融市场管理机构的委员会对是否启动处罚程序进行研究。^②

三、CCA、CAN及CCMIP:法国改革前的保险业监管体制

2003年的《金融安全法》彻底打破了保险领域旧有的监管格局,在该法之前,保险业领域存在一系列的监管机构:保险监督管理委员会(la Commission de controle des assurances, CCA)、全国保险业委员会(le Conseil national des assurances, CNA)及保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(la Commission de controle des mutuelles et des institutions de prévoyance, CCMIP)。在2003年的《金融安全法》实施之后,以上机构均退出了监管舞台。

(一) 保险监督管理委员会(CCA)

保险监督管理委员会(la Commission de controle des assurances)是根据1989年12月31日第89-1014号法律创立的,其也曾列入最高行政法院2001年的独立行政机构列表中。其职责包括:通过监督保险公司以维护被保险人的利益、监督经营状况和财务状况。CCA有5个成员:国家顾问(即委员会主席)、最高司法法院代表、审计法院代表(la Cour des comptes)及2位专业人士。

CCA的主要职责在于:监督保险公司在合同签订、维持相应的资产

^① Article L613 - 1,2 du Code monétaire et financier.

^② Article L621 - 1,5 du Code monétaire et financier.

以应对风险和保证清偿能力等方面遵守相关法律法规的情况,同时也确保立法机构对保险公司所要求的审慎负责原则得到遵守。如果 CCA 无权对欧盟其他国家的保险公司在法国的分支机构进行监管的话,则相应地,其有权对处于欧盟各国的法国保险公司的分支机构进行监管。从 1994 年开始,其有权在整个欧洲保险领域开展国际监管合作,并且参与了保险监督管理国际协会(1' Association internationale des controle d' assurance)的众多工作。^⑬

在经济财政部部长代表的协助下,CCA 委员可进行现场勘察或书面监督,其还具有采取保护措施、发布命令及进行处罚等多项权力。

(二) 全国保险业委员会(CNA)

全国保险业委员会(le Conseil national des assurance, CNA)成立于 1945 年 4 月 25 日,为一咨询机构,有 38 名成员,由经济财政部部长任主席。其成员主要有:国家代表、企业和中介代表、被保险人代表以及 2 名国会议员。其可对关涉保险、复保险、资本金等的所有问题提出建议和咨询,每年向法国总统和国会提交报告。

(三) 保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(la Commission de controle des mutuelles et des institutions de prévoyance, CCMIP)

该委员会是根据 1989 年 12 月 31 日的法律创立的,其功能与 CCA 相似,且主席都由同一人担任,只是监管对象不同。该委员会有 5 个成员,包括国家顾问、法律界人士等。自 2001 年欧盟关于医疗互助保险和互助机构的指令被转化为法国国内法后,该委员会也同样奉行审慎监管的原则。但事实证明,该委员会与保险监督管理委员会的并存,确系一种资源浪费。

^⑬ Jean - Paul VALETTE. ,Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, pp. 100 - 101.

四、法国金融监管变革与《金融安全法》的出台

(一) 法国金融监管变革的开启

从20世纪90年代末开始,法国监管机构的繁冗设置就招致了各界的批评和抨击,但一直以来,各界并没有达成一个为国会所接受的统一意见。

1996年至2003年间法国的金融市场监管领域处于一种行政监管机构(COB)和专业监管机构(CMF)并存的局面,这种局面在欧洲的其他国家是没有的,这种重复的机构设置带来了一系列难题:不同机构其奉行的原则不同,而且无位阶高下之分,甚至出现过对同一种金融行为有两种完全不同的规定的局面。

在这种背景下,巴黎证券交易所(*la Place boursière de Paris*)从未停止过呼吁为改善提高其竞争力(该竞争力依赖于其能给予法国投资者多少回报),必须鼓励投资,而要鼓励刺激投资,则又必须明确监管,以重建市场信心。就连公权力机构自身也不得不承认,监管机构的膨胀的确给应对银行全球化带来了阻碍,给金融产品的消费者带来了阻碍,尤其是在电子商务和信贷领域,而金融监管机构的合并则无疑会极大地促进监管法律法规之间的协调,促进对市场和对市场参与者分别进行监管的机构之间的协调,^⑭这种观点也得到了各界的支持。巴黎商业联合会(*la Chambre de commerce de Paris*)在2001年3月甚至称:各监管机构之间的合并,是回应下列一系列新型挑战的最好办法和最佳选择:金融市场的一体化、金融兼并浪潮的出现、金融各领域之间的竞争、银行业与保险业之间关系、新型市场参与者的出现(尤其是通过因特网)。同年,最高行政法院也表态称,为应对各交易所之间越来越激烈的竞争,必须对现有监管体制进行变革。

当然,在此过程中,也有人持不同见解:基于金融本是一体市场而要求简化金融监管机构的理由固然有道理,但如果在行政监管机构和

^⑭ Valette . J - P . , *Droit public économique* , Hachette , 2002 , p. 154 .

专业监管机构之间存在有效的沟通和协作的话,则市场参与者必须在奉行两种不同理念的监管机构面前进行自我辩护的情况则可以避免。而且,这种合并也同样可能衍生这样一种危险:一个强大的行政机构,外加一个存在于其权力“阴影”之下对市场几乎无威信可言的独立机构并存。

就外部国际环境而言,面临着国际金融监管日益复杂、区域监管日益谨慎以及各国监管模式均力图革新的竞赛局面,法国在金融监管领域的变革似乎也很难再拖下去——法国金融监管的不适应性表现得日益明显:繁冗的机构设置,对银行业和保险业的监管远远严于对金融市场的监管,这些都一步步地恶化了由不规则行为和职业不适应性而导致的机能失灵。

尽管进退两难,但是变革已箭在弦上,在经过了长期的犹豫和权衡之后,法国依然决定在 21 世纪之初拉开金融监管改革的序幕。

(二)《金融安全法》的出台

1.《金融安全法》的酝酿与论争

从 2000 年 7 月起,当时的经济财政部部长 Laurent Fabius,就积极致力于合并 COB、CMF 和 CDGF,重新建立一个金融监管机构,从而统一金融市场监管领域,厘清处罚权限。尽管其最后并未参与最终的立法,但其变革观点却得到了 2002 年春大选后大部分新的政府要员和国会议员的支持。在《金融安全法》的酝酿过程中,有两部法案值得关注:

(1) Fabius 草案(le projet Fabius)

Fabius 草案将现有的多个监管机构合多为一,并进一步扩大该新建机构的权力,其同时也坚持,该机构应主要由专业人士组成——监管应该掌握在专业人士手中。其主张,新的监管机构应该就市场组织、市场功能、在其控制下的市场上进行交易的金融工具、职业规则、引导公众储蓄、证券经营管理等领域制定法规。处罚体制应该一致,遇有争议则委托给巴黎上诉法院。其权力不再是一种行政处罚权,而限定为一种对金融中介商的纪律处罚权。但这种权力的限制使得很多观察家担心,这会导致刑事法官权力的过度扩张,因此,很多学者坚持,新的监管机构应该继续拥有行政处罚权,以对市场虚假信息和市场操纵行为形

成威慑。

(2) 海洋草案(le projet Mer)

2002年6月中旬在法国总统和国会(les parlementaires)议员大选之后,Raffarin政府重新将金融市场改革提上了日程。“为避免出现意外事故,对市场和公司运行及法律发展产生重大冲击”,2002年8月22日经济财政部部长公布了一项法律草案(un projet de loi),随后,在国库负责人(le directeur du Trésor)的组织下,一个由专业人士组成的大型顾问团成立。从2002年10月起,由Jean-Francois Lepetit(COB主席)和Monique Bourven(CMF主席)负责新机构的组建事宜。

经过激烈的论争之后,“海洋草案”在2002年12月20日提交给了最高行政法院,2003年2月5日呈交给了部长会议(le Conseil des ministres)。在通过宪法委员会的审查之后,该部关于金融安全、包含88个条款的法律草案,成了2003年8月1日第2003-706号法律,即《金融安全法》。

2.《金融安全法》的出台

经过长期的讨论之后,国会(les parlementaires)最终出台了《金融安全法》(la loi de sécurité financière, N°2003-76 du aout 2003),希望以此认知、控制和化解经济活动和金融活动中的风险。此举很快被观察家们评价为“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”,“对重建市场信心的一场必不可少的回应”。^⑤

与此同时,也有人担心,将众多权力集于AMF一身,可能会使之“被权力冲昏头脑”以致权力被滥用,但事实证明,AMF在行使权力时,较之以往其所取代的那些机构,其表现得相当克制谨慎。AMF的建立,给人们带来了新的启发,也为新型监管的发展做出了自己的贡献。

《金融安全法》内容颇多,占据了《法兰西共和国官方公报》(Journal officiel)整整50页,其主要分为三个部分:监管机构的现代化、金融和银行领域上门证券推销业务(le démarchage)的改革及账户监管

^⑤ Jean-Paul VALETTE. , Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, pp. 105 - 106; Anne - Dominique MERVILLE. , Droit des marchés financiers, Gualino éditeur, 2006, pp. 50 - 55.

和公司透明度的现代化。其有 140 个条款(实际上只有 139 个,因为第 139 条遭到了宪法委员会的否决,因而空缺):第一章(le titre)规定了监管机构的现代化,其中第一节(le chapitre)第 1~21 条对 AMF 做了详尽规定;第二章对储户和被保险人的安全做出了规定(第 50 至 97 条),第三章对账户和透明度法律监控的现代化做出了规定(第 98 至 138 条);第四章只有一个条款,是关于海外省(1' outre - Mer)的规定。^⑩

尽管其撤销了众多的监管机构,创立了 AMF,但《金融安全法》依然表明了法国对美国监管模式的偏好和对英国和德国监管模式的保留态度。在《金融安全法》中,立法者依然坚守二元监管原则,其表现有两个:其一,对金融市场的监管同对银行和投资公司的审慎监管是分开的;其二,对银行业的监管同对保险业和医疗互助保险业的监管也是分开的。该法合并了 COB、CMF 和 CDGF,创建了 AMF,与此同时,在保险业监管领域,其还合并了 CCA 和 CCMIP,将两者权力集于一身,创建了保险业、医疗互助保险业和互助机构监督管理委员会(la Commission de controle des assurances, desmutuelles et des institutions de prévoyance, CCAMIP)。

3. 对《金融安全法》的评价

为医治旧有监管体制的明显失灵,《金融安全法》强化了金融市场监管的法国特色,与其说其进行了一场全新变革,还不如言其为一场旨在使体制更加合理化的改良——其依然秉持分业监管的原则,其最大的革新则在于创立了 AMF 这种新型的公法人:独立公共法人机构(1' autorité publique indépendante)。

AMF 的建立,很好地实现了国家干预与市场功能之间的平衡妥协:AMF 公法人的特性满足了那些坚持要建立一个像 COB 一样的独立的金融监管机构的拥护者的要求,而 AMF 具有法人资格这一点也满足了那些坚持要建立一个与 CMF 相似的机构的要求。换言之,AMF 既继承了 COB 的独立性,同时也满足了众多市场参与者要求监管机构中的

^⑩ la loi de sécurité financière.

人员大部分应为专业人士的诉求。^①

对于 AMF,《金融安全法》则开宗明义地规定:其为独立的公共职权机构(l' autorité publique indépendante, API),具有法人资格,^②这种定性使国会和政府 在培育独立机构问题上达成了临时协议。由于 AMF 的独立性,其组织结构和独立的财政,^③都使之很难被界定为政府的一个部门或分支。AMF,同法兰西银行一样,都是一种特殊的公法人(une personne publique sui generis),其组成的职业化和私人化决定了其性质的复杂性或者说杂质性,其既不是独立的行政机构,也不是单纯的专业机构,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。

AMF 似乎开启了一场关于独立机构的变革和演变。从其成立开始,就有人担心,作为法律创制的新生儿,其很可能又被立法者改造成行政机构(AAI)。但从其产生至今,形势愈发明朗化,一批新的独立公共职权机构(API)不断产生:尽管《金融安全法》将 CCAMIP 明确定性为独立的行政机构,但 2004 年 8 月 13 日第 2004 - 810 号关于疾病保险的法律创建了“健康高级机构”(une Haute autorité morale),并也明确定性为独立的公共职权机构;^④2004 年 12 月 30 日第 2004 - 1485 号法律也同样授权能源监管委员会(la Commission de régulation de l' énergie, CRE)具有法人资格且财政独立。

五、AMF:证券市场唯一的监管机构

如前所述,《金融安全法》创设了 AMF 这样一个新的金融市场监管

^① COB 明确被宪法委员会和立法者视为独立的行政机构,但并没有被授予法人资格;立法者对 CDGF 的法律属性并没有明确的规定;只有 CMF,被国会确认为专业的监管机构。

^② Article L. 621 - 1 de la loi de sécurité financière.

^③ 根据 2003 年《关于 AMF 征税税率和总额的法令》(décret n° 2003 - 1290 du 26 décembre 2003 relatif aux montants et aux taux des taxes perçues par l' Autorité des marchés financiers)的规定,AMF 享有财务自主权。

^④ art. L. 161 - 37 du Code de la Sécurité sociale.

机构,进一步强化了对金融市场的监管。以下拟对 AMF 的组织机构、主要职责、权力范围及责任承担等予以介绍。

(一) AMF 的组织机构

AMF 主要由 2 个地位平等且各自独立的机构组成:理事会 (le collège) 和处罚委员会 (la commission des sanctions), 两者各司其职。^④理事会的职权相当广泛,它可以在处罚委员会职权范围外做出所有决定。处罚委员会的权力则限于对违法和违纪行为做出惩戒。两个机构均采用多数决原则,在各方势均力敌相持不下的时候,主席具有决定权 (如果是涉及处罚决定的,则除外)。最高行政法院通过法令的形式规定金融市场管理局内部机构的程序和审议的实施规则,在总原则之下,金融市场管理局可决定各原则的具体实施。

除上述两个机构外,为提高监管效率,还设立了专业委员会 (les Commissions spécialisées) 和咨询委员会 (les Commissions consultatives)。

1. 理事会

理事会由 16 名成员组成:1 名主席,通过法令 (le décret) 加以任命,任期 5 年,不可连任;1 名国家顾问 (un conseiller d'Etat), 由最高行政法院副院长任命;1 名最高司法法院顾问 (un conseiller à la Cour de cassation), 由最高司法法院第一院长任命;1 名审计法院顾问,由审计法院 (la Cour des comptes) 第一院长任命;法兰西银行代表 1 名,由法兰西银行行长任命;国家审计委员会主席 (le Conseil national de la comptabilité);3 名在金融、法律、公开集资及金融工具投资领域极富经验的专业人士,分别由上议院议长 (le Sénat)、国会议长 (l'Assemblée nationale) 以及经济与社会委员会 (le Conseil économique et social) 主席任命;6 名在金融、法律、公开集资及金融工具投资领域极富经验的专业人士,由经济部部长任命;职工股东 (les salariés actionnaires) 代表,由

^④ 2000 年 3 月,巴黎上诉法院 (la Cour d'Appel de Paris) 曾撤销过 COB 的一个处罚决定,理由是该决定没有遵守 CEDH 的第 6 款。这也是为什么立法者将理事会和处罚委员会分设的原因——CEDH 的第 6 款规定了诉讼公正的原则,即案件的启动调查者 (如理事会) 和处罚机构 (如处罚委员会) 不能是同一个。

经济部部长在征询过工会和代表协会的意见后任命。^②

AMF 中的政府特派员由经济部部长任命,其可列席 AMF 中所有的机构,但无表决权,在法令和最高行政法院有明确授权的情况下,其可以要求进行第二次审议,但涉及处罚决定的审议除外。

法律授予 AMF 的权力都是由理事会具体行使的,除此之外,向法国总统提交报告、处理同其他机构和国际机构的关系等事宜,亦由其负责,所以,实际上为 AMF 的决策机构。

2. 处罚委员会

在以往的监管体制中,处罚权由 COB 和 CMF 分享。《金融安全法》第 3 条(即《货币金融法》第 621 条)^③对处罚委员会组织机构及其权力做了规定。

处罚委员会由 12 个成员组成:2 名国家顾问,由最高行政法院副院长任命;2 名最高司法法院顾问(un conseiller à la Cour de cassation),由最高司法法院第一院长任命;6 名在金融、法律、公开集资及金融工具投资领域极富经验的专业人士,由经济部部长任命;2 名职工代表,来自于投资服务公司、集团投资机构管理公司、市场化企业、清算所、交货付款制度管理者等部门,由经济部部长在征询工会代表机构意见后任命。

处罚委员会成员任期 5 年,可连任一次,主席由委员会成员在国家顾问和最高司法法院顾问中投票选择。

3. 专业委员会和咨询委员会

理事会可以将其部分权力授予专业委员会或咨询委员会,以协助其做出决议。

专业委员会的运行由 AMF 主席主持,至少包括理事会的 5 名成员,其由主席提议召集或在理事会过半数成员要求下召集。2003 年 11 月 26 日,为了启动一系列处罚程序,曾组建过 3 个专业委员会。根据相关调查报告,其可以将有关文书送达有关当事人,转交给法院或其他

^② Article 3 de la loi de sécurité financière, Article L621 - 2 du Code monétaire et financier.

^③ 两者内容完全相同。

有权机构。与此同时,政府特派员也参与专业委员会的工作。在经主席确认系紧急情况下,专业委员会还可以像理事会一样,做出裁决,当然,涉及处罚领域的除外。

咨询委员会则由外部成员组成,以起草和预审理事会的决议。其工作由 AMF 主席和一名副主席主持,由专业人士组成,任期 3 年。2003 年年末创立了 5 个咨询委员会,每个委员会一般包括 12~18 位成员,分别负责市场功能和组织机构、清算活动、发行操作和发行人金融信息、储户和小股东等领域。他们协助 AMF 在金融产品技术革新、司法环境、国际金融环境等领域提出专业性、前瞻性的见解,制定相应规则。

(二) AMF 的主要职责

1. AMF 的主要职责

《货币金融法》第 621 条第 1 款对 AMF 的主要职责做了规定:(1)保护投资于金融工具和公开募股(*appel public à l'épargne*)的储蓄存款;(2)保障投资者的信息知情权;(3)保障金融工具市场的良好运作。此外,其职责还包括协助与欧盟和世界金融市场监管的协调。

除以上传统的职责外,根据金融市场的新发展,AMF 还担负着以下新的职责:(1)对金融投资顾问(咨询)人员进行监督。《金融安全法》对金融投资咨询人员的职业义务进行了规定,并授权 AMF 监控这些人员遵守此类义务的职权。金融投资咨询人员违反规定其职业义务的任何法律、法规,都会导致 AMF 对其的处罚;(2)对评级机构的监测(*La surveillance des agences de notation*),AMF 每年都应发布年报,对评级机构的角色、作用、职业道德准则、它们所采用方法的透明度以及它们的活动对发行者和 AMF 的影响等做出报道和评价;(3)与其他机构一起对证券推销员(*des démarcheurs*)进行监督,《金融安全法》对证券推销制度进行了改革,将对推销员的监管分别授予了以下几个机构:AMF、信贷机构和投资公司委员会(CECEI)以及保险公司委员会(CEA)。

AMF 有权接受任何关于金融工具和金融市场的投诉,同时也负责检查和调查,一旦行为违反了一般法律或专业义务,惩罚委员会即有权施加惩罚。当这些行为可能构成犯罪时,AMF 的理事会将监管报告或

调查转交给国家检察官(le procureur de la République)。

2. AMF 职责所涉范围

AMF 职责所涉范围具体涉及:

(1) 市场行为与金融信息。AMF 规范和监管涉及上市公司(des sociétés cotées)的一切金融活动和市场行为:首次公开募股、增资、公开招股、兼并等,以确保股票市场上的各种活动的合法进行。与此同时,AMF 也对公司的信息公布进行核查:公司应当将准确、完整、高质的信息及时向社会公布,以给予所有的市场参与者一个公平的竞技场;

(2) 公共投资产品(Les produits d'épargne collective)。AMF 要求每个产品的招股说明书中应该对该产品进行详细而且全面的解释说明,尤其是那些易被人们忽视的内容,更应做出更醒目的说明,这些说明书应该在投资者投资之前送达投资者。至于那些复杂的产品,AMF 将确保这些产品的具体情况和投资结果都将清晰地告知投资者;

(3) 市场及其基础设施。AMF 规定市场中企业的组织原则、企业运作以及清算体制。AMF 支持清算委员会(chambres de compensation)所确定的原则,决定这些清算委员会的会员们的行为条件。AMF 同时还监控该市场及发生在该市场中的交易;

(4) 专业人员(被授权提供投资服务的信贷机构、投资公司、资产管理公司、金融投资顾问、营销人员等)。AMF 确立了判断良好行为的标准和规则,规定了被批准提供投资服务和投资咨询的专业人员所应遵循的义务。

(三) AMF 的主要权力

AMF 不仅具有制定规章条例和单独裁决的权力,还具有监控和做出处罚的权力。《货币金融法》第 621 条第 6~21 款对 AMF 的权力做了详细的规定,2005 年 7 月 26 日第 2005-842 号关于市场信息和经济现代化的法律对其权力范围做了微调。大体而言,AMF 的权力主要包括:

1. 规章条例制定权(le pouvoir réglementaire)

金融市场管理局与之前的 COB 相似,具有制定一般规章条例的权力。这些权力主要包括:

(1) 制定适用于向投资者公开募股的发行者和金融工具发行者的

规则;

(2) 制定与公开募股有关的规则(如 OPA, OPE 等);

(3) 制定金融市场参与者的经营规则(如投资服务提供者,市场企业、清算委员会及其成员等);

(4) 制定金融市场管理局人员职业道德法规等。

至于具体的范围,在 AMF 发布的《一般性规则》(un Règlement Général Unique)中有着更为详细的规定,该规则已经通过法令的形式在《法兰西共和国官方公报》^②上公布,为更好地实施这些规则,金融市场管理局还进一步对这些规则进行了解释和说明。

2. 单独裁决权(le pouvoir de décisions individuelles)

AMF 有权单独做出裁决,以贯彻实施其制定的规章条例,贯彻执行其拥有的其他权力。这种单独裁决在一定程度上具有行政行为的特质。其裁决范围包括:对公开募股申请文件的批准、投资服务机构业务经营的许可、要约收购或强制收购的受理意见等。

3. 监督管理权(le pouvoir de surveillance et les controles)

为更好地履行其职责,AMF 还享有监督管理权和调查权,即监督金融市场是否有序运行以及市场参与者是否遵守其相应的法律规定和职业义务的权力。

在监督过程中,AMF 工作人员有权进入绝大部分的商业场所,获取所需要的各种文件或其复印件,但无权搜查和扣押,后者专属于法院。

除此之外,AMF 还具有发布令状的权力(le pouvoirs d'injonction),即在其任务所涉及的所有范围内,有发布直接令状(le pouvoir d'injonction directe)和间接令状(Pouvoir d'injonction indirect)的权力:(1)发布直接令状的权力,在侵害投资者利益的行为发生时,金融市场管理局有权要求行为人立即停止此类行为。该项权力十分重要,在处罚做出的前三个工作日内,相关行为人可以以书面形式将自己的解释和意见提交管理局的理事会;(2)间接发布令状的权力,该项权力为 AMF 主席所享有。其可以向巴黎大审法院院长(le président du tribunal

^② L'arrêté du 12/10/2004 publié au Journal officiel de la République française du 29/10/2004.

de grande instance de paris)提出申请,要求相关行为人停止违反与金融市场有关的法律法规的行为。

4. 处罚权(Le pouvoirs de sanctions)

AMF 承继了 COB、CMF 和 CDGF 所享有的行政处罚权和纪律惩戒权(les pouvoirs de sanction administratif et disciplinaire)。但是,在 AMF 内部,调查权和处罚决定权依然是分立的。

有涉嫌违法的案件时,总秘书会将材料交给理事会,由理事会决定是否启动调查,在调查结束之后,再由理事会将材料提交处罚委员会,由处罚委员会在调查后做出处罚决定。

(四) AMF 的责任承担

在最初规定 COB 和 CMF 的法律中,对其的责任承担均没有任何提及。后来相关的法律才规定,只在犯有重大过错(la faute lourde)的情况下,COB 才承担相应的责任,2001 年最高法院(la haute juridiction)也以令状(le arrêt)的形式规定,银行委员会只有在重大过错的情况下才承担责任,但原告负有举证证明损害的发生以及损害与相关机构的过错之间的因果关系的义务。

对于行政机构而言,如果工作人员在履行职务的过程中犯有过错,则由其所属的行政机构或国家承担责任,但 AMF 作为不同于行政机构的公共职权法人,显然是无法适用上述规则的。

AMF 成立后,其在责任承担方面并没有完全适用传统的公共机构责任承担规则。从理论上讲,鉴于其权力的广泛性,其应该对其所有行为和决定承担完全的责任,尽管这种广泛的责任承担可能会束缚其手脚,对其独立性而言,形成一种无形的限制和损害。但是,对于 AMF 责任的承担,虽在议会上有过激烈的争论,但并没有法律对其直接且明确地加以规定。所以,有不少学者呼吁,鉴于 AMF 强势的地位和影响,立法者应对 AMF 的责任承担做出明确的规定。

实际上,即使对 AMF 的责任做出规定,这种赔偿责任的承担,最终也不会落在 AMF 成员身上,因为 AMF 具有财政自主权,其财政收入来自于金融市场,所以,说到底,最终仍是由金融市场分担 AMF 的责任,如果是建立了违约赔偿基金(un fonds d'indemnisation des victimes des défaillances)或加入了机构保险(l'Autorité contracte des assurances)的

话,这种责任承担的互助性和社会性就更为明显。但有不少学者认为,鉴于 AMF 的主要职责是为了保护投资者的利益,确保市场的合法运行,同时还肩负着在复杂的全球化环境中维护法国公司的利益的重任,故在其责任承担方面,也不宜过于苛刻。^⑤

六、改革后的保险业监管体制

《金融安全法》在对金融市场监管机构进行变革的同时,也强化了对保险业和医疗互助保险业、账户审计员和政府特派员(des auditeurs et commissaires aux comptes)的监管,相关的监管原则也得到了进一步发展。

《金融安全法》合并了以前的保险业监管机构 CCA 和 CCMIP,将两者权力集于一身,创建了保险业、医疗互助保险业和 institutions de prévoyance 监督管理委员会(la Commission de controle des assurances, desmutuelles et des institutions de prévoyance, CCAMIP)。考虑银行业和保险业间的协调问题,立法者还创立了一个专司此职的委员会。

自 CCAMIP 成立以后,其权力就延伸到了保险领域的各个角落和各种活动。2004 年 7 月 15 日第 2004 -693 号法令(le décret)对其组织机构和监管规则进行了明确规定。目前,CCAMIP 的监管对象已经超过了 700 个:近 400 家保险公司、近 80 家互助机构及超过 200 家的健康医疗互助保险机构。

(一) CCAMIP 的组织机构

经过国会议员激烈的争论之后,CCAMIP 亦被定性为像 AMF 一样的独立公共职权机构,具有法人资格,^⑥其由 9 个成员组成:^⑦

1 名主席,通过法令(le décret)加以任命;

法兰西银行行长(其同时也是银行委员会主席);

^⑤ Jean - Paul VALETTE. ,Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, pp. 139 - 142.

^⑥ art. L. 310 - 12 du Code des assurances.

^⑦ art. L. 310 - 12 du Code des assurances.

3名高级法院(des hautes juridictions)的代表,由经济部部长、社会安全部部长和医疗互助保险部部长联合发布的令状(l'arrêté)加以任命,其中1名为国家顾问(un conseiller d'Etat),1名为最高司法法院顾问,1名为审计法院(la Cour des comptes)顾问。该3名代表分别由最高行政法院的副院长、最高司法法院第一院长和审计法院(la Cour des comptes)第一院长分别提名;

4名保险、医疗互助保险和互助领域的专业人员,由经济部部长、社会安全部部长和医疗互助保险部部长联合发布的令状(l'arrêté)加以任命;

此外,国库库长(le directeur du Trésor)或其代表及社会安全部部长(le directeur de la Sécurité sociale)或其代表以政府专员的身份列席,其无参与决议的权力,但可以要求进行第二轮决议(除涉及处罚的领域外)。所有的成员均任期5年,可连任一次。为防止利益冲突,《保险法》也对此进行了严格的规定。

委员会总秘书则从机构成员中加以选择,由经济部部长、社会安全部部长和医疗互助保险部部长联合发布的令状(l'arrêté)加以任命。

CCAMIP享有财政自主权。根据总秘书的提案,委员会最终决定其预算。根据《保险法》的规定,委员会有权向被监管者直接征收税费,^②这是违背预算法一般原则的,尤其是其收入和支出没有规定用途(non-affectation des recettes et des dépenses)的做法。

(二) CCAMIP 的主要职责

接替以前的银行监督管理委员会(CCA),CCAMIP开始了对保险公司和再保险公司的监管。但其监管对象不限于此,根据《医疗互助保险法典》(le Code de la mutualité)而成立的医疗互助保险公司和相关协会(unions et fédérations)、根据《社会保险法典》(le Code de la Sécurité)成立的互助机构等均属于该委员会的监管范围,而这些以前是由CCMIP监管的。

CCAMIP监督这些企业遵守相关法律法规的情况,同时也确保这些企业在任何时候都具有向被保险人等履行合同的能力,确保其有足

^② art. L. 310 - 12 - 4 du Code des assurances.

够的清偿能力,为实现这些目的,该委员会可以对企业的财务状况和经营状况进行研究监督,其亦有权对企业账户、代理机构及公司高管进行监督。除此之外,CCAMIP 还具有调查研究权,其有权要求企业提供在合同外或广告中签署的文件,并要求这些文件也应当符合相关法律的规定。

CCAMIP 还应该注重同审计特派员 (les commissaires aux comptes) 之间的协作,特派员为完成其特殊使命(鉴于职业秘密的存在),其有权要求 CCAMIP 提供必需的资料和文件。如有必要,CCAMIP 可做出两种类型的处罚,在这点上,较之以往的机构,有以下很小幅度的改变:其一是,纪律惩戒(les sanctions disciplinaires)延伸到了使支付能力严重或履约能力恶化的行为,相应的惩戒措施是谴责和警告(le blâme et l'avertissement),在做出处罚之前,其可给予企业一定的限期改正;其二是,在罚金方面,数额最高可达公司资本的 3% 或 375,000 欧元,择高采纳。在处罚过程中,被监管人可自我辩护,如对处罚不服,可在两个月之内向最高行政法院提起诉讼。^②

七、金融领域各部门之间的协调

早在 2001 年 12 月 24 日,银行委员会和保险监督管理委员会曾就两部门的协调和信息共享问题起草过宪章。欧盟也曾在 2002 年 12 月 16 日发布过关于联合监管的指令,^③但直到 2004 年 11 月 12 日,该指令才通过第 2004 - 1201 号法令(l'ordonnance)转化为法国国内法。

在欧盟指令的影响下,《金融安全法》创设了保险公司委员会(le Comité des entreprises d'assurance, CEA),其只对保险公司享有权力,医疗互助保险公司(institutions de prévoyance)则不包括在内。保险公司委员会的具体权力在 2004 年 3 月 12 日最高行政法院的第 2004 - 221 号法令(le décret)有着详细规定。对市场准入(l'agrément)和违法行为

^② art. L. 310 - 18 - 1 du Code des assurances.

^③ dir. No2002 - 87 CE du 16 décembre.

进行监管,CEA 俨然成了第二个投资公司和信贷机构委员会(le Comité de établissements de crédit et des entreprises d'investissement, CECEI)——CEA 在保险业的功能与 CECEI 在银行业的功能极为相似。但部门之间的协调无疑是艰难的,对保险业的监管重点在于被保险人、保险合同受益人利益保护及保险公司资本金维持方面,^③而对金融业的监管重点明显是迥异于保险业的。^④

立法通过强化保险委员会和 CCAMIP 之间的制度联系,从而加强两者之间的协调合作,两委员会的主席,都是另一委员会的成员,同时还规定了联席会议制度。但在协调合作方面的革新,当属金融部门咨询委员会(le Comité consultatif du secteur financier, CCSF)和金融法律法规咨询委员会(le Comité consultatif de la législation et de la réglementation)的成立,这两个委员会取代了金融和银行管理委员会(le Comité de la réglementation bancaire et financière, CRBF)、证券和信贷国家委员会(le Conseil national du crédit et du titre, CNCT)、全国保险业委员会(le Conseil national des assurances, CNA)及咨询委员会(le Comité consultatif,即“客户委员会”Comité des usagers)。

(一) 金融部门咨询委员会(CCSF)

金融部门咨询委员会(le Comité consultatif du secteur financier)由相同名额的金融公司代表和客户代表组成,^⑤该委员会负责信贷机构、投资公司、保险公司同它们各自客户之间的关系,但遗憾的是,其职责范围并不包括所有的保险公司,也就是说,根据《医疗互助保险法典》成立的医疗互助保险和根据《社会安全法典》成立的互助机构是不包括在内的。该委员会以意见或建议的形式提出相应措施,所以,其主要为一个讨论和建议的场所。

(二) 金融法律法规咨询委员会(CCLRf)

金融法律法规咨询委员会(le Comité consultatif de la législation et de la réglementation, CCLRf)由两种人员组成,一种是信贷机构、投资公

^③ art. L. 310 - 1 du Code des assurances.

^④ Jean - Paul VALETTE, ,Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, 2005, pp. 117 - 120.

^⑤ art. L. 411 - 1 du Code des assurances, art. L. 614 - 1 du Code monétaire et financier.

司、保险公司及保险代理商的利益代表,另一种是客户代表。这些人员的任命条件、主席人选、组织及功能原则等,同样由法令(le décret)加以确定。

CRBF 被撤销后,其制定规章的权力转移到了经济部部长手中,在征询过 CCLRF 的意见之后,以经济部令状(l'arrêté)形式颁发。^④也就是说,CCLRF 同以前的 CRBF 在职权范围上是不同的,新成立的 CCLRF 仅仅是一个咨询建议机构而已。

CCLRF 的职权范围包括涉及所有金融部门的规范的制定,但同 CCSF 一样,其职权范围并不涉及根据《医疗互助保险法典》和《社会安全法典》而成立的公司。除涉及 AMF 的职权范围外,在经济部部长的要求下,CCLRF 应对所有涉及保险公司、银行和投资公司的法律(la loi)、法令(l'ordonnance)、法规(le règlement)的草案及欧盟指令提出咨询和意见,而这些曾是 CNA 的职权范围。在进行过第二次磋商之后,如若 CCLRF 仍不赞成其立场,则部长无权通过该法案。

^④ art. L. 413 - 2 du Code des assurances, art. L. 511 - 4 du Code monétaire et financier.