

# 澳大利亚金融控股集团发展经验及启示

田晓林 等<sup>1</sup>

澳大利亚地域广袤,资源丰富,经济发达,近年来与中国的经贸、投资和人员往来日益密切。作为英联邦重要国家,澳大利亚的金融监管体系稳健完备,金融行业发展有不少值得借鉴的特色。

## 一、发展背景

澳大利亚的金融发展情况可以分为四个阶段。

**第一个阶段, 1813 年前后。**当时澳洲产品的海外需求量的逐步增加,推动了澳大利亚各产业的大幅扩张,并带动了金融服务和稳定货币的需求。为此,澳大利亚在 1817 年组建了首家私有商业银行——新南威尔士银行,用以提供稳定的货币,并带动澳洲银行体系与经济的快速发展。

**第二个阶段, 1911 年至 1960 年。**这是澳大利亚金融与监管体系的重要形成阶段。受 19 世纪末所爆发的金融危机的影响,为稳定澳洲的金融体系,1911 年联邦政府成立了联邦银行作为政府所属的商业银行,尚未形成中央银行的职能。二战后,为了应对经济衰退及通货膨胀,澳大利亚在 1959 年成立了首家中央银行——澳储银行。

**第三个阶段, 1960 年到 1983 年。**澳大利亚金融体系步入成熟发展阶段。为了兼顾商业银行与中央银行职能间存在的矛盾,联邦银行

---

<sup>1</sup> 本文作者:田晓林,国网英大国际控股集团公司高级总监,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。

解体，中央银行正式成立。为确保本国货币的稳定性以及充分就业，央行与私有银行之间的关系逐步调整。上世纪 80 年代起，澳洲对银行金融业逐步放松管制，鼓励竞争。如取消了央行存款利率的限制，并开始放宽对于银行贷款量的限制，并于 1983 年正式推行金融自由化改革。

**第四个阶段，从 1983 年至今。**这是充分发展阶段。于 1984 年正式取消了对于存款期限和禁止提供支票服务等管制，推动了银行间的整合，形成了以澳新、澳洲联邦、澳大利亚国民及西太平洋四大银行为核心的格局，并出现了麦格理金融集团这样提供综合性金融服务的金融控股公司。

## **二、金融监管政策**

在 2008 年金融危机中，澳大利亚的金融体系基本上没有受到大的冲击，没有出现倒闭或需要政府救援的金融集团。澳大利亚四大商业银行等也维持了较高的信用评级，在最困难的时期不良贷款率也小于 1%。与深受国际金融危机冲击的美、欧等国家和地区相比，澳大利亚的金融监管更为有效。

### **（一）“双峰监管”结构**

双峰监管的特点是把银行与保险业统一起来，重视谨慎监管；把证券业监管独立出来，重视市场行为监管。澳大利亚的金融监管体制最接近“双峰监管”模式，即所谓的左眼监管安全、右眼监管服务。1997 年，澳大利亚政府对本国金融体系进行了全面调查，根据委员会调查报告的建议，澳大利亚政府在 1998 年成立了澳大利亚审慎监管

局（APRA），与澳大利亚证券投资委员会（ASIC）的前身——澳大利亚证券委员会共同形成了“双峰”监管模式并运行至今。澳大利亚审慎监管局（APRA）负责对银行、其他信贷机构、保险和再保险机构、注册养老金实体等机构进行审慎监管；澳大利亚证券及投资委员会（ASIC）负责对市场与投资行为进行监督管理，并负责金融消费者的保护。“双峰”模式与央行并立形成了当前澳洲的金融监管核心体系。

## （二）将重要的金融机构纳入统一的审慎监管范围

一系列的金融业监管法案如银行法、保险法，明确了 APRA 可以对受其监管的金融机构及其所有分支机构制定审慎要求。1999 年，审慎监管局对吸收存款类金融机构（ADIs Groups）公布了审慎性监管的监管建议草案，这是澳大利亚对以银行业为主的多元化金融服务业实施统一审慎监管的首次尝试。统一监管的优势在于可以统一监管思路、监管资源和监管标准，从而可以有效实现短期、中期以及长期的监管目标，避免出现监管政策冲突或者监管真空等现象，提高和增强了监管质量和效率；有助于监管机构在监管理论和监管实践之间取得平衡。统一监管格局是澳大利亚立法机关面对金融混业和金融创新所采取的立场，经过多年的积累和完善，目前审慎监管局基本形成了对金融集团或公司集团实施监管的基本原则、方法和内容，并在 2010 年 3 月以讨论稿的形式，公布了最新的《金融集团监管》方案。由此，APRA 可以将其监管延伸至整个金融集团，如某银行控股的基金公司、金融咨询公司等，甚至是非金融机构如能源公司、航空公司等。

### **（三）审慎监管框架的主要内容**

第一，金融机构的财务健康状况，包括银行的风险资本水平、保险公司的负债估值等；第二，金融机构的治理结构，包括要求独立董事人数超过非独立董事；第三，金融机构的风险管理水平，包括监管措施的风险衡量指标和金融机构内部的风险管理有效性评估等；第四，金融机构的外部监督管理，比如要求外部精算师对保险公司的财务情况进行独立报告，鼓励提出危险信号等。

2010 年审慎监管局公布了最新的《金融集团监管》讨论文件，制订了针对被监管者三个层级的划分方法，即“三级监管架构”。将不同类型的金融机构、金融集团划分为不同的监管层级，给予不同的资本充足率和风险控制等监管要求。第一级是指由审慎监管局负责监管，独立从事金融业务的单个企业法人，如 ADIs、普通保险公司、人寿保险公司和经注册持有金融牌照的超级年金；第二级是指主要从事一种专门业务经营的金融集团，但是不包括以超级年金作为母公司的金融集团；第三级是指采用控股公司结构，其子公司包括了从事证券、银行、保险等金融行业的子公司和非金融行业从事实体经济的子公司。

## **三、典型案例**

### **（一）澳洲联邦银行**

澳洲联邦银行是澳洲的一家主要银行，位列澳洲四大银行之一，总部位于悉尼。1991 年澳洲联邦银行在澳大利亚证券交易所上市，成为一家上市公司。

## 1. 组织架构

集团董事会负责任命 CEO、根据管理层的意见制定集团的战略目标和监督集团的管理、绩效、薪酬和治理框架。董事会下设审计委员会、提名委员会、薪酬委员会和风险委员会等四个专门委员会。2017 年集团成立了金融犯罪审查委员会，委员会负责完善“反洗钱”流程和控制行动计划。在营销管理方面，在其总行的国内金融服务部下设新产品研究开发中心，负责全行新产品的研究、开发和推广。该中心负责人可依据授权，在全行范围内跨部门、跨地区、跨专业进行产品信息搜集和新产品推广及后续跟踪监督。

## 2. 经营情况

2018 年澳洲联邦银行集团持有及管理总资产约 9751 亿澳元（约合 47425 亿元人民币），总收入 173 亿澳元（约合 840 亿元人民币）。澳洲联邦银行是澳洲最大的金融服务提供商，有 52000 名员工，提供包括银行、证券、保险、基金等全方面的金融服务，在全球多个国家和地区拥有业务。澳洲联邦银行素以经营稳健著称，是全球长期信用评级在 AA 以上的 8 家银行之一。在中国香港、上海、北京等地已设立了分行，例如集团积极参与中国商业银行业改革，先后成功参股了齐鲁银行和杭州银行。2006 年澳洲联邦银行与信达资产管理公司合资成立了信达澳银基金管理有限公司（占股 46%），之后又于 2010 年与交通银行合资成立了交银康联人寿保险有限公司（占股 37.5%）。

## 3. 参控股情况

澳洲联邦银行集团的投资领域主要涉及银行、保险及基金管理领域。在澳大利亚、新西兰和海外其他地区有多家 100%控股的子公司。在中国持有杭州银行股份有限公司 18%的股份，持有交银康联人寿保险有限公司 38%的股份。

## **(二) 澳新银行集团**

澳新银行成立于 1835 年，总部位于澳大利亚墨尔本，是澳大利亚四大商业银行之一，总资产 9426 亿澳元(约合 53138 亿元人民币)。在澳大利亚有 781 个分支机构，在全球共有 1265 个代表处，参股我国天津商业银行，并拟参股上海农村商业银行。

### **1. 组织架构**

澳新银行认为完善的内部控制体系，尤其是有效的风险管理体系对于业务成功非常重要。澳新银行的风险职能独立于业务部门，明确由董事会授权，在一个完善的框架内运作。在人力管理方面，澳新银行的人事政策有极高的透明度，所有的人事政策都在网上，还专设了一个人力自助中心，专门为员工就职务升迁、劳资问题等人事政策进行咨询服务。

### **2. 经营情况**

澳新银行提供全面的商业银行产品和服务，并在澳大利亚连续 6 年获得年度最佳银行奖，2018 年澳新银行集团总收入达到 356 亿澳元（约合 2009 亿元人民币）。在中国，2009 年澳新银行设立广州分行，从而可以向珠江三角洲扩展业务。2010 年澳新银行在成都建立了一个中文运营中心。2011 年澳新银行在重庆设立中国西部首家分行，

致力于支持重庆发展成为中国西部地区的金融中心。2012年1月，澳新银行杭州分行开业，杭州分行的业务范围覆盖整个浙江地区。澳新银行集团在印度尼西亚、菲律宾、柬埔寨和越南也都有投资。

### 3. 参控股情况

集团的投资领域主要涉及银行、证券、保险、信托及基金管理等领域。在投资服务方面，对 ANZ Investment Services (New Zealand) Limited 持有 100% 的股份。集团还在澳大利亚拥有股票网络交易公司 Share Investing Limited。

## **(三) 澳大利亚国民银行**

澳大利亚国民银行成立于 1858 年，在自然资源、能源和基础设施、农业领域的金融服务方面，具有独特的优势。在 2019 年《财富》世界 500 强排行榜位列 479 位。

### 1. 组织架构

在组织架构上，澳大利亚国民银行对风险管理非常重视，建立了以风险管理体系为核心的公司组织架构。银行在集团层面设置了集团首席风险官，同时设置了不同类型的执行总裁以支持、配合集团首席风险官开展工作，主要有首席信贷官、操作风险执行总裁、企业风险执行总裁、人员和文化总裁以及各业务支持单元的首席财务官。在集团的各成员企业又分别设置了首席风险官，主要有商业银行、个人银行、财富管理、批发银行等首席风险官以及新西兰、英国地区的首席风险官。

### 2. 经营情况

2018年，集团总收入为341亿澳元（约合1925亿元人民币），总资产8065亿澳元（约合45465亿元人民币），雇佣员工超过3.8万人。集团主要以集团控股的形式运营包括银行、投资银行、保险、财富管理公司等在内的诸多分支机构。在风险管理方面，集团的风险管理制度主要是由各层级、各类型的委员会和首席风险官等构成。集团层面的各委员会主要负责设定宽泛的风险管理框架以及各类型风险的偏好决策和管理政策，而各业务单元，如商业银行、个人银行、批发银行、新西兰银行等主要负责执行其业务单元层面的风险框架。通过“从上至下”的风险决策和“从下至上”的风险执行取得经营结果。

### 3. 参控股情况

集团的投资领域主要集中于银行、财富管理、国际基金等领域，集团的全资子公司主要有 National Australia Bank Limited、National Equities Limited、National Australia Group (NZ) Limited、Bank of New Zealand 等。

## 四、启示

### （一）分类监管是金融控股公司监管的有益尝试

金融控股公司行业是适应国际金融市场发展的产物，既有金融机构的共性，又有各国经济发展不同阶段的背景，各金融集团自身业务上也具有较多复杂性。对于中国这样的大型复杂经济体，按照规模、业务范围、管理能力等指标进行分类对金融集团进行监管，不失为一种既能管控风险，又可以鼓励合规发展的监管思路。在这方面，发达

国家既有标准指标的监管，也有弹性监管机制的设计，其经验值得借鉴。在澳大利亚审慎监管局对金融控股公司(或集团)的分级监管中，并不是所有的金融控股公司都要纳入三级监管范围，二级类别仅接受并表监管，三级类别则有额外较为严格的监管规定。

在标准指标监管方面，美国、英国和澳大利亚都对金融集团实行并表监管，确定了资本充足率、风险敞口限额等指标标准。在弹性监管方面，一是对监管对象确定采用弹性原则。例如，在美国，需要受到美联储严格监管的是金融稳定监管理事会指定的系统重要性集团公司。二是对金融控股公司实行不同的监管标准。在美国，美联储可以根据实际情况对金融控股公司及其分行业子公司实行不同的监管标准。英国审慎监管委员会根据“围栏法则”对金融控股公司和金融集团进行审慎监管。

## **(二) 围绕风险管理构建金融控股集团经营策略**

金融集团的风险管理体制与水平对企业的长期发展和稳定经营具有重要作用。澳大利亚国民银行、麦格理集团强化风险管理，建立了以风险管理为核心的业务管理体系。例如，麦格理集团对打算购买的资产或项目进行详细的评估，一旦发现现金流问题，则会相应地调整价格或不参与竞价；集团建立员工激励约束机制，每一个员工和管理者都可以看到自己的利润/亏损账户；集团也谨慎对待新业务领域的扩展，一个项目的批准需要 200 多位银行风险管理部门专家达到一定数量的认可。总之，麦格理会对每一个项目进行风险控制，包括价值评估、风险管理、现金流管理、资金的筹集和发放等环节。随着多

年经济高速增长，我国金融服务的总体市场也将越来越饱和，金融机构业务同质化严重，市场竞争使得业务的边际收益与风险出现不对称；随着宏观经济杠杆率的提高，金融市场内在不稳定性给金融机构带来的挑战越来越多。在这种背景下，金融机构从过去以谋求规模扩张转向谋求“不输”的以风险管理为前置的业务流程和架构，体现了金融业“经营风险”的本质，也是金融业精益化高质量发展的必然体现。

### **（三）全员营销、渠道下沉，提高金融集团服务粘性**

金融市场的竞争为客户提供了大量可供选择的对象和金融产品，金融服务要抢占市场先机，必须在管理体制机制上推陈出新，以市场和客户为导向，挖掘金融集团组织模式和客户服务模式创新。例如澳洲联邦银行的“关系经理制”，体现出现代银行不仅注重客户服务，更注重银企长期关系的维系和加强。这种制度不仅要保证为客户提供一流的服务，更注重深入研究企业的经营管理和发展策略，为企业发展提供顾问服务，并根据企业的发展方向分析客户潜在的金融需求，及时提供相应的产品和服务。可以看到澳洲联邦银行以“全员营销”为商业银行营销模式的指导思想，即全行每一位员工均是兼职营销员，每当银行推出新产品，各部门都要组织本单位员工观看新产品的介绍和演示，以尽快熟悉新产品并能迅速有效地推荐给客户，充分发挥全行员工的营销潜能。通过渠道下沉和全员营销，金融集团内部的经营行为导向发生变化，对客户的粘性更加增强，企业服务实体经济能力也将得到更多提升。