

厦 门 大 学 金 融 法 学 文 库 | 刘 志 云 主 编

金融业宏观审慎监管 法律问题研究

叶文庆 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

厦 门 大 学 金 融 法 学 文 库 | 刘 志 云 主 编

金融业宏观审慎监管 法律问题研究

叶文庆 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

金融业宏观审慎监管法律问题研究 / 叶文庆著. —
北京: 法律出版社, 2015. 8
(厦门大学金融法学文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8242 - 4

I. ①金… II. ①叶… III. ①金融监管—金融法—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 175278 号

金融业宏观审慎监管法律问题研究

叶文庆 著

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 8.25 字数 200 千

版本 2015 年 10 月第 1 版

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

责任校对 王 丰

责任印制 陶 松

印刷 三河市龙大印装有限公司

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8242-4

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

金融作为现代经济的核心,具有优化资源配置,调节经济运行之功效,其资本运作良善与否甚至关乎社会稳定的实现。基于此,金融业的发展成为各国政府关注的重中之重,而通过制度供给促进金融业的良好发展也成为普遍并可行的路径。在此背景下,金融法研究乘势而起,成为近世之显学。兴起虽晚,却生机勃勃,在深入汲取相关部门法的理论积淀的同时,也广泛容纳各种跨学科知识与方法,并探求自身内省性之品格,最终成就如今的这个底蕴深厚、逻辑自洽的新兴学科体系。

我国金融法的产生和发展伴生于改革开放的推进,经济体制转型的既有进路,型构了中国金融法制变迁之现实。虽然西方先验逻辑提供的立法技术素不匮乏,但我们真正所要面对的,却是如何让成熟的技术真正地契合本国的现实国情,发挥其应有的功效。内生金融交易秩序的制度根基的缺乏,曾使得中国金融法制在本土化复归的路途中一再迷失。另外,全球化的推进,又敦促着中国必须及时完成经济转

型,早日实现我国金融市场与国际金融市场的有效对接,从而更是加剧了国内金融法制的发展困境。对于从事金融法研究的学者而言,任务艰巨如斯,前路漫漫,任重而道远。当然,恰逢这一转型之历史路口的吾辈,能直面历史之转折,兢兢业业,矢志科研;鉴前世之兴衰,考当今之得失;博观而约取,厚积而薄发。显然,从另一个视角观之,这是一种幸运。

“千淘万漉虽辛苦,吹尽狂沙始到金。”厦门大学法学院是全国较早开展金融法教学和科研的单位之一。早在2005年,便开始挂靠其他专业博士点招收“金融法”方向的博士研究生;2006年,在我校获得法学一级学科硕士、博士学位授予权的基础上,设立经济法博士点,金融法研究成为主要招生方向之一;2010年12月,厦门大学法学院正式成立金融法研究中心。近年来,金融研究中心的学术团队承担了大量的国家级与省部级科研项目,并相继出版与发表大量的学术专著与专业论文,在国内开始产生一定的影响。而今,金融法研究中心日益壮大,已经形成一支老中青相结合的优秀学术团队,并成为我国金融法高层次专门人才的重要培养基地之一。

“非学无以广才,非志无以成学。”为了进一步推动金融法研究中心的学科建设以及促进国内金融法研究的繁荣,我们决定编辑出版连续性的“厦门大学金融法学文库”。期以“前沿意识、精品理念”为指导,以系列学术专著、译著的形式,集中展现我国金融法领域的专题研究成果,促进学术繁荣和理论争鸣。“盖文章,经国之大业,不朽之盛事。年寿有时而尽,荣乐止乎其身,二者必至之常期,未若文章之无穷。是以古之作者,寄身于翰墨,见意于篇籍,不假良史之名,不托飞驰之势,而声名自传于后。”诚如斯言,我们期以本文库作为思想传播之媒介,学术交流之平台,博学审问,慎思笃行,自由争辩,自察自省,通过严肃认真的学术讨论和学术批评,推动金融法研究的不断创新。

本文库稿件来源不限于金融法研究中心的学者、校友,而以最大的诚意广泛征集海内外金融法专著、译著。当然,我们亦知,就整个金融法学研究而言,本文库仅为沧海一粟。庙廊之才,非一木之枝,希望能与学界同仁相濡相闻,砥砺共进。

是为序。

刘志云
2013年11月1日

目 录

绪论 / 001

第一章 金融业宏观审慎监管的基本理论 / 006

第一节 宏观审慎监管的界定 / 006

一、宏观审慎监管的由来 / 007

二、宏观审慎监管的含义 / 013

三、宏观审慎监管与微观审慎监管的区别 / 019

第二节 金融业宏观审慎监管的理论基础 / 022

一、金融脆弱性理论 / 023

二、公共利益理论 / 031

第三节 金融业宏观审慎监管的价值目标与功能定位 / 038

一、金融业宏观审慎监管的价值目标 / 039

二、金融业宏观审慎监管的功能定位 / 045

小结 / 052

第二章 金融业宏观审慎监管的机构设置与职能定位 / 054

第一节 金融业宏观审慎监管的机构设置 / 054

一、金融业宏观审慎监管机构设置的争议 / 055

二、金融业宏观审慎监管机构设置的制约因素 / 066

三、金融业宏观审慎监管机构设置的现有模式及其评析 / 072
四、金融业宏观审慎监管机构与微观审慎监管机构的交叉 / 079
第二节 金融业宏观审慎监管机构的职能定位 / 081
一、金融业宏观审慎监管机构职能定位的争议 / 081
二、金融业宏观审慎监管机构职能定位的制约因素 / 090
三、金融业宏观审慎监管机构职能定位的现有模式及其评析 / 094
四、宏观与微观审慎监管机构的职能分工与交叉 / 100
小结 / 102

第三章 金融业宏观审慎监管工具及其评析 / 104

第一节 时间维度系统性风险的监管工具及其评析 / 104
一、逆周期资本缓冲 / 105
二、逆周期贷款损失准备金 / 110
三、逆周期流动性缓冲 / 115
四、总杠杆率监管 / 120
五、行业杠杆率监管 / 123
六、其他监管工具 / 127
第二节 空间维度系统性风险的监管工具及其评析 / 127
一、系统重要性金融机构监管工具 / 128
二、系统重要性金融市场监管工具 / 140
三、系统重要性金融基础设施监管工具 / 147
小结 / 149

第四章 金融业宏观审慎监管机制的具体运作及其挑战 / 151

第一节 金融业宏观审慎监管机制的具体运作 / 151
一、系统性风险监测与识别 / 152

- 二、系统性风险防范与处置 / 161
- 三、金融业宏观审慎监管机制的国内协调 / 166
- 四、金融业宏观审慎监管机制的国际协调 / 171
- 第二节 金融业宏观审慎监管机制具体运作的挑战 / 173
 - 一、金融业宏观审慎监管机构的监管能力 / 173
 - 二、金融业宏观审慎监管政策的执行力度 / 176
 - 三、金融业宏观审慎监管机制国内协调的困难 / 178
 - 四、金融业宏观审慎监管机制国际协调的困难 / 181
- 小结 / 183

第五章 我国金融业宏观审慎监管机制的构建 / 185

- 第一节 我国金融业审慎监管机制的现状评析 / 185
 - 一、我国金融业审慎监管机制的现状 / 185
 - 二、我国金融业审慎监管机制存在的问题 / 190
- 第二节 我国金融业宏观审慎监管机制的构建及其挑战 / 195
 - 一、我国金融业宏观审慎监管机制的构建思路 / 195
 - 二、我国金融业宏观审慎监管机制构建面临的挑战 / 197
- 第三节 我国金融业宏观审慎监管的机构设置与职能定位 / 201
 - 一、我国金融业宏观审慎监管的机构设置 / 201
 - 二、我国金融业宏观审慎监管机构的职能定位 / 205
- 第四节 我国金融业宏观审慎监管工具的实践与探索 / 208
 - 一、时间维度系统性风险监管工具的实践与探索 / 208
 - 二、跨行业维度系统性风险监管工具的实践与探索 / 214
- 第五节 我国金融业宏观审慎监管机制的法律框架构建 / 216
 - 一、制定《金融稳定法》 / 217
 - 二、制定《金融稳定法》的配套法规 / 221

三、制定和修改涉及金融稳定的相关法律法规 / 222

小结 / 223

结语 / 225

参考文献 / 229

致谢 / 253

绪 论

2007 年美国爆发了次贷危机。由于美国政府在处理危机时某些措施的失当,再加上全球金融体系自身存在的问题,从而导致次贷危机不断扩大,最终于 2008 年演变成自 20 世纪 30 年代大萧条以来最严重的一场全球性金融危机^①。这次金融危机重创了全球金融体系,并对实体经济造成了致命的打击,导致金融危机后全球经济长时间笼罩在危机的阴影之下。

2008 年金融危机与以往金融危机的不同之处在于:一方面,金融体系固有的顺周期性导致金融失衡累积,最终导致系统性风险和金融不稳定;另一方面,随着金融自由化和金融全球化进程的加快,金融机构的规模和关联度均大幅提高,从而导致金融机构共同风险敞口不断扩大,推动了系统性风险的累积和蔓延。华尔街五大投行之间相互持有大量金融衍生品,同时还将金融衍生品销售给其他国家的金融机构,所以当雷曼公司破产的金融风暴席卷华尔街时,全球金融体系也难以幸免。金融危机爆发前,国际层面与国

^① 本书为行文方便,简称为 2008 年金融危机。

家层面不断有官方机构对这种金融失衡现象表示担忧,并发出过金融体系恐怕难以维持的警示,但不论是公共部门还是私营部门都没有给予足够重视并及时采取应对措施。

金融危机爆发前,各国金融监管者主要采用微观审慎监管方法对金融机构进行监管,注重个体金融机构的经营状况和行为,以防范个体金融机构的异质性风险和保护存款人及投资者的利益为目标。微观审慎监管方法可以抑制由个体金融机构问题导致的系统性风险,既源于个体机构的特殊问题并通过资产负债表关联等渠道将金融风险传播到其他金融机构的金融风险,但无法抑制金融机构共同风险敞口引发的系统性风险。由于缺乏全系统的角度,微观审慎监管无法及时、充分地识别系统性风险并采取适当的行动。根据个体金融机构的资产负债表特征制定审慎监管要求时,可能忽视整个金融体系内杠杆率和期限错配的累积以及关联性的上升,也难以解决金融体系对实体经济的顺周期效应,从而加剧了金融体系的脆弱性。

金融危机爆发后,传统的微观审慎监管维护金融稳定的有效性受到了广泛的质疑。金融业宏观审慎监管成为金融监管改革的最核心内容。金融业宏观审慎监管将金融体系视为一个有机整体,将重点放在金融体系内部以及金融体系和实体经济的相互关联上。金融业宏观审慎监管通过实施逆周期调控和跨市场、跨行业的全面监管,防范和化解系统性风险,从而减少金融不稳定给经济造成的巨大成本。因此,在微观审慎监管框架基础上,构建一个全方位的金融业宏观审慎监管框架已成为金融危机后国际金融监管和国内金融监管的改革方向。

国际金融监管层面,G20 伦敦峰会于 2009 年 4 月将金融稳定论坛升格为金融稳定理事会。金融稳定理事会负责国际层面上的金融业宏观审慎监管事务。其主要职责是“通过在国际层面协调国内金融监管当局和国际标准制定机构的工作,发展和促进有效规制、监管及其他金

融政策的实施,并与国际金融机构合作,消除影响全球金融体系稳定的不利因素”。^① 巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织和国际保险监督官协会等国际金融监管机构从宏观审慎监管视角修订和颁布了一系列与金融业宏观审慎监管相关的规则。美国作为金融危机发源地,危机后不久即开始启动金融监管改革,并于2010年7月颁布了《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》,设立金融稳定监管委员会,构建起金融业宏观审慎监管框架。欧盟在金融危机后,也迅速启动金融监管改革,并于2010年11月颁布了一系列监管条例,构建起金融体系宏观审慎监管框架,并设立了欧盟系统性风险监管委员会。英国、德国、法国、日本、加拿大等发达国家都进行了金融业宏观审慎监管改革。

金融业宏观审慎监管理论的源头可以追溯到20世纪70年代末,但是一直未受到实务界和理论界的足够重视。2008年金融危机爆发后,金融业宏观审慎监管迅速成为实务界和理论界的研究热点。针对金融业宏观审慎监管法律问题进行研究主要有两方面的意义:

近几年国内外有关金融业宏观审慎监管的研究可谓是硕果累累,但绝大多数成果都出自金融学学者,鲜见法学学者的研究成果。法学学者在参与金融监管研究方面总表现出滞后性。笔者选择“金融业宏观审慎监管法律问题研究”作为研究题目,实际上就是想弥补法律人在金融业宏观审慎监管理论研究中缺位的遗憾。金融学与法学所关注的重心是不一样的。相对而言,金融学更关注效率,法学则更关注公平。金融学学者研究金融监管,主要以定量分析为主,侧重于如何以促进最小的监管成本达到最大的监管效益。法学学者研究金融监管,主要以定性分析为主,侧重于如何界定金融监管机构与金融机构之间的权利

^① Financial Stability Board, Charter of the Financial Stability Board, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120809.pdf, 2012-12-10.

义务,从而达到法律控制的目的。本书主要针对金融业宏观审慎监管的机构设置、职能定位、监管工具、具体运作和挑战等问题进行深入分析,从而为金融监管法理论创新尽一点绵薄之力。

2008年金融危机后,国际层面和主要发达经济体都进行了金融业宏观审慎监管改革。我国作为G20重要成员国,在金融业宏观审慎监管改革方面的进展是最缓慢的。到目前为止,我国没有进行大规模金融监管改革,没有针对金融业宏观审慎监管进行国家层面的立法,只有中国人民银行、银监会、证监会和保监会从自身职责出发颁布了一些金融业宏观审慎监管相关的规章和规范性文件。国务院针对我国金融监管体制进行了一些完善。2008年国务院颁布《中国人民银行主要职责内设机构和人员编制规定》,赋予中国人民银行完善金融宏观调控体系,负责防范、化解系统性金融风险,维护国家金融稳定与安全的职责。2013年8月15日《国务院关于同意建立金融监管协调部际联席会议制度的批复》(以下简称《批复》)同意建立由中国人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度。《批复》赋予金融监管协调部际联席会议“维护金融稳定和防范化解区域性系统性金融风险”等六项职责。在我国当前体制之下,金融监管协调部际联席会议制度可能无法发挥应有的作用,因为它属于非正式的制度安排,不刻制印章,不正式行文。可见,当前我国有关金融业宏观审慎监管的安排存在很大缺陷。笔者认为,等时机成熟后,我国应当会进行金融业宏观审慎监管改革立法,并进行相应的金融监管体制改革。笔者希望“金融业宏观审慎监管法律问题研究”能够为将来的金融监管立法和金融监管体制改革做一点抛砖引玉的基础研究。

综上所述,本书首先从金融业宏观审慎监管制度的基本理论入手,深入探讨金融业宏观审慎监管的内涵、理论基础、价值目标和功能定位。然后再对金融业宏观审慎监管的具体问题进行研究,主要针对金

融业宏观审慎监管机构、金融业宏观审慎监管工具、金融业宏观审慎监管运行的相关问题进行研究。最后针对我国金融业宏观审慎监管框架构建和立法问题进行研究,并提出一些有针对性的政策建议。

第一章

金融业宏观审慎监管的基本理论

金融业宏观审慎监管最早源于 20 世纪 70 年代末国际清算银行对国际银行业信贷业务的关注。从那时起,金融业宏观审慎监管开始受到越来越多的关注,并逐渐成为与微观审慎监管相并列的一种监管理念和方式。2008 年金融危机之后,国际金融监管改革开始将宏观审慎监管理论付诸实践。尽管宏观审慎监管如今已经是学界和实务界耳熟能详的词汇,但是有关宏观审慎监管的基本理论还是缺乏系统的研究。这种情况在国内尤为突出。本章拟对宏观审慎监管的内涵、理论基础、价值目标和功能定位进行详细分析。

第一节 宏观审慎监管的界定

“宏观审慎监管”在 2008 年金融危机爆发后迅速成为一个流行词。国内有关宏观审慎监管的学术论文也如雨后春笋般地冒出来,然而对宏观

审慎监管的界定依然不是很清晰。下面拟对“宏观审慎监管”一词进行界定。

一、宏观审慎监管的由来

“宏观审慎监管”一词并不是我国固有的词汇,而是一个舶来品。“宏观审慎监管”是由英文复合词 macro prudential supervision、macro prudential regulation 或 macro prudential oversight 翻译而来。也有学者将 macro prudential supervision 或 macro prudential regulation、macro prudential oversight 翻译成宏观审慎管理。与“宏观审慎监管”、“宏观审慎管理”相关的词汇还有“宏观审慎性”、“宏观审慎政策”等。笔者认为,从金融业监督管理的角度来说“宏观审慎监管”的表述会更恰当一些。既然宏观审慎监管是个舶来品,因此追溯“宏观审慎监管”的由来首先必须从外文文献着手。

(一)宏观审慎监管的国外溯源

macro prudential supervision、macro prudential regulation 和 macro prudential oversight 这几个复合词是近几年才形成的。实际上在这些复合词出现之前,macro prudential 已经出现,而且具备了“宏观审慎监管”的含义。派特·克莱门特(2010)根据国际清算银行(BIS)的档案记载认为,“macro prudential”最早出现在库克委员会(巴塞尔银行监管委员会前身)1979年6月28~29日召开会议次会议记录上,该会议记录有这样一段话:“主席(W P Cooke,英格兰银行)说微观经济问题开始与宏观经济问题相结合,结合点处微观审慎问题变成了所谓的宏观审慎问题。委员会对宏观审慎问题有合理的关注,并且那些与宏观经济问