



中国金融部门评估规划系列报告

关于中国遵守 《证券监管目标与原则》 详细评估报告

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA
DETAILED ASSESSMENT REPORT
IOSCO OBJECTIVES AND PRINCIPLES
OF SECURITIES REGULATION

国际货币基金组织 世界银行 编著
中国证券监督管理委员会 译



中国金融出版社



中国金融部门评估规划系列报告

关于中国遵守 《证券监管目标与原则》 详细评估报告

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA
DETAILED ASSESSMENT REPORT
IOSCO OBJECTIVES AND PRINCIPLES
OF SECURITIES REGULATION

国际货币基金组织 世界银行 编著

中国证券监督管理委员会 译



中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 李 融

责任校对：李俊英

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

关于中国遵守《证券监管目标与原则》详细评估报告 (Guanyu Zhongguo Zunshou《Zhengquan Jianguan Mubiao yu Yuanze》Xiangxi Pinggu Baogao) / 国际货币基金组织, 世界银行编著; 中国证券监督管理委员会译. —北京: 中国金融出版社, 2012. 8

(中国金融部门评估规划系列报告)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6517 - 2

I. ①关… II. ①国…②世…③中… III. ①证券市场—监管制度—研究报告—中国
IV. ①F832. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 169874 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 185 毫米 × 260 毫米

印张 12

字数 220 千

版次 2012 年 8 月第 1 版

印次 2012 年 8 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6517 - 2/F. 6077

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

《中国金融部门评估规划系列报告》总序

亚洲金融危机之后，国际货币基金组织和世界银行联合推出金融部门评估规划（FSAP），致力于全面、客观地评估成员经济体金融体系的稳健状况，减少金融危机发生的可能性，并推动金融改革和发展。此次国际金融危机进一步凸显评估工作的重要性，二十国集团（G20）领导人在华盛顿和伦敦峰会上两次承诺将对本国进行 FSAP 评估。国际货币基金组织认真总结 FSAP 推出十年来的经验，并结合危机教训，进一步完善 FSAP 评估框架和评估方法，更加关注系统性风险、跨境溢出效应和危机管理框架等，重点评估对象也由新兴市场经济体转向了系统重要性国家和金融中心，针对性和有效性得到了进一步提升，逐渐成为国际社会广泛接受的评估机制。

中国金融管理部门一贯重视金融稳定监测与评估。早在 2003 年初，人民银行就牵头相关部门组成了跨部门小组，用一年多时间对我国金融体系的稳定状况开展了系统的自评。这对于我们摸清家底、防范和化解金融风险、维护金融稳定起到了积极作用。2005 年开始，人民银行定期发布《中国金融稳定报告》，在日常监测各类风险的基础上，全面分析、评估金融体系的稳健性状况。各行业监管部门也进一步加强了对相关金融行业风险状况的及时监测和评估。

与此同时，中国政府坚定不移地推进金融领域的改革，以改革促进金融业的发展和稳定。特别是 2003 年以来，抓住我国经济平稳较快增长的战略机遇期，果断推进和完成了主要大型金融机构财务重组、引进战略投资者、公开上市等一系列具有里程碑意义的重大金融改革。随着改革的深入，我国金融业的整体面貌发生了历史性变化，大型金融机构财务状况有了根本的好转，公司治理不断规范，抗风险能力显著提升，金融业整体实力持续增强，成功经受住了此次国际金融危机的严峻考验。在此过程中，中国金融业和金融市场实施相关国际标准的程度不断得到提升，为接受国际组织的全面评估奠定了良好基础。

在这样一种情况下，我们适时把握国际国内经济金融的最佳时机，在 2009 年 8 月启动了中国首次 FSAP 评估。为保障评估工作顺利进行，人民银行会同 11 个部门成立 FSAP 部际领导小组和部际工作小组，建立了相应的工作机制和工作原则。各成员单位高度重视 FSAP 评估，抽调精干力量，认真开展各项工作。经过人民银行和有关部门以及评估团历时两年多的精心组织和努力工作，评估于 2011 年 11 月圆满完成。随后，人民银行和国际货币基金组织在上海联合举办了“金融稳定监测与

管理：来自 FSAP 的经验和改进 FSAP 的建议”国际研讨会，邀请 17 个亚太国家（地区）金融管理部门和主要国际金融组织的高层代表，以及美、英等一些国家驻基金组织执行董事，分享中国 FSAP 的成功经验，交流国际金融稳定评估的有效做法，以此促进金融稳定监测和管理的国际合作。

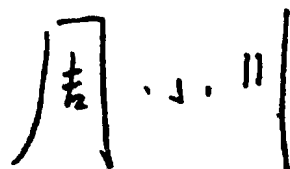
此次 FSAP 是中国金融体系首次接受国际组织进行第三方独立评估，实际上是从国际视角对我国金融体系和制度框架进行了一次全面“体检”，可以作为我国金融稳定自评估的重要补充。在符合我国有关法律法规和保密要求的前提下，我方向评估团提供了近百万字 FSAP 问卷答复材料，与其进行了 400 余场会谈，使其对我国金融体系有了更加深入、客观的认识和理解。评估团在此基础上撰写了一系列评估报告，充分肯定了中国金融业改革、发展和维护稳定的成就。报告认为，得益于中国政府推出的多项重大金融改革以及中央银行和各监管部门的有效监管，中国金融体系整体稳定，金融改革进展良好，金融机构实力不断增强，金融服务和产品日益多样化，有力支持了经济发展。

与此同时，评估报告也指出了我国金融体系的潜在风险，并就中国金融改革和发展提出了很多值得借鉴的建议。其中大部分建议，例如推进利率市场化改革、加强金融监管协调、构建逆周期宏观审慎制度框架等，在我国的“十二五”规划中已有明确表述，在 2012 年年初召开的全国金融工作会议上也得到了进一步强调。这说明，中外双方关于推进中国金融改革、维护金融稳定的很多观点是基本一致的。在明确改革方向的同时，作为发展中国家和经济转型国家，我们在学习借鉴国际经验做法的同时，有必要结合中国的具体国情以及国内金融业的特点，以我为主，因地制宜，在具体推进改革步骤时保持灵活性。下一步，在落实“十二五”规划和全国金融工作会议精神的过程中，我们要加快重点领域和关键环节改革，继续加强和改进金融宏观调控，推进利率和汇率改革，加快多层次金融市场体系建设，深化金融机构改革，推动存款保险制度建设，提升金融稳定和危机管理框架，进一步提高金融服务质量和效率。

FSAP 评估是一项持续性工作。作为具有全球系统重要性金融体系的 25 个国家（地区）之一，中国今后将每五年开展一次 FSAP 更新评估。同时，将 FSAP 建议的采纳及落实情况纳入“基金组织第四条款年度磋商”范畴，并在每次评估两年后就建议落实情况接受金融稳定理事会“国家同行评估”。我们愿在此基础上加深与国际金融组织的合作与交流，借鉴国际组织的良好做法，完善自身金融稳定评估框架，提升遵守国际标准与准则的程度。同时，积极参与全球经济金融治理改革，主动参与国际金融标准与准则的制定和修订，增强标准与准则的适用性和公平性。

在中国首次 FSAP 圆满完成后，人民银行会同银监会、证监会和保监会将中国 FSAP 系列报告翻译出版。在此，我对外方评估团专家和中方参与 FSAP 的各部门领导和工作人员、业界专家、学者表示衷心的感谢与敬意，他们以杰出的专业精神为

中国 FSAP 付出了辛勤努力。希望这套系列报告能够及时介绍国际金融组织对中国金融改革和发展的评估结论，为金融管理部门和业界人士，以及关心中国金融改革和发展的专家、学者深入研究和借鉴 FSAP 评估建议提供参考，为进一步提升中国金融体系的稳健性作出积极贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '周小川' (Zhou Xiaochuan), the former Chairman of the People's Bank of China. The signature is stylized and fluid.

2012 年 6 月 26 日

中国金融部门评估规划部际领导小组

组 长：	中国人民银行行长	周小川
副组长：	中国人民银行副行长	刘士余
成 员：	外交部副部长	崔天凯
	国家发展和改革委员会副主任	朱之鑫
	财政部副部长	李 勇
	人力资源和社会保障部副部长	胡晓义
	商务部部长助理	李荣灿
	国家统计局副局长	许宪春
	国务院法制办公室副主任	安 建
	银监会副主席	王兆星
	证监会副主席	姚 刚
	保监会副主席	李克穆
	国家外汇管理局局长	易 纲

中国金融部门评估规划部际工作小组

组 长：	中国人民银行	宣昌能			
副组长 ^① ：	中国人民银行	梁世栋	黄晓龙		
成 员：	外交部	李克新			
	国家发展和改革委员会	徐 林			
	财政部	孙晓霞			
	人力资源和社会保障部	张 浩			
	商务部	刘景嵩			
	中国人民银行	邵伏军	张晓慧	李 波	邢毓静
		张健华	金中夏	王 煜	刘争鸣
		万存知	李晓枫	刘 荣	孙 辉
		苟文均	边志良	霍颖励	阮健宏
		李 跃	周金黄	陆书春	朱 隽
		易 诚	王关荣		
	国家统计局	董礼华			
	国务院法制办公室	刘长春			
	银监会	刘春航	李文泓		
	证监会	韩 萍			
	保监会	姜 波			
	国家外汇管理局	王允贵			

① 金桦和孙平曾先后担任工作小组副组长并兼任工作小组办公室主任，在中国首次 FSAP 的不同阶段做了大量工作，目前已不再担任此职务。

中国金融部门评估规划部际工作小组办公室

主 任：梁世栋

副主任：王素珍

成 员：范智勇 王尊州 曲天石 那丽丽
陶 东 李敏波 林 毅 姚 斌
边永平 陈 蓓 余雪扬 冯 云
陈 岩 周正清 苏宏召 王 濛

《关于中国遵守〈证券监管目标与原则〉 详细评估报告》

编审组：刘士余 李 勇 王兆星 姚 刚 李克穆

执行组：宣昌能 孙晓霞 刘春航 童道驰 姜 波

翻译组：童道驰 谢世坤 陆文山 张思宁 王 炯

欧阳昌琼 赵立新 汤晓东 冉 华 熊 军

张晓轩 刘辅华 孙曙伟 贾文勤 罗红生

韩 燕 左 丁 何 媛 赵 静 左 岳

郑 凯 范雅婷 李洪涛 朱海鹏 王 涛

张啸川 范 宇 李东平 李炳涛 李佩芸

蒋星辉 蒋颢頔 李 中 张育斌 邱 刚

段晋霞 朱晓怡 彭 晶 李 娜 尚 敏

李 霄 顾顶远 罗 娟 崔磊磊 熊维刚

王 磊 景舒文 程 蓉 国 梁

前 言

在总结 1997 年亚洲金融危机教训的基础上，国际货币基金组织和世界银行于 1999 年 5 月联合推出了“金融部门评估规划”（Financial Sector Assessment Program, FSAP），旨在通过金融稳健指标分析、压力测试和国际标准与准则评估等方法，加强对基金组织成员国（地区）金融脆弱性的监测与评估，减少金融危机发生的可能性，并推动成员国的金融改革和发展。经过不断发展和完善，FSAP 已成为国际社会广泛接受的金融稳定评估框架。截至 2011 年底，已有 130 多个国家（地区）完成了 FSAP 评估，许多国家（地区）还在初次评估的基础上进行了更新评估。

2008 年 2 月，温家宝总理在会见基金组织时任总裁时宣布中国将参加 FSAP 评估；此后，胡锦涛主席在二十国集团（G20）华盛顿峰会和伦敦峰会上两次作出接受 FSAP 评估的承诺。为落实我国承诺，从国际视角审视我国金融体系的稳健性，2009 年 8 月，我国正式接受国际货币基金组织和世界银行进行中国首次 FSAP 评估。中国人民银行会同外交部、发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、统计局、法制办、银监会、证监会、保监会、外汇局等 11 个部门成立了 FSAP 部际领导小组和部际工作小组，建立了相应的工作机制和工作原则，全力做好各项评估工作。

中国 FSAP 评估团由国际货币基金组织和世界银行的官员以及从其他国家聘请的财政部门、中央银行及银行、证券、保险等领域的专家组成。2010 年以来，评估团两次来华开展现场评估，部分成员多次来华进行专项评估和后续磋商，先后与国务院相关部门、部分地方政府、大型金融机构、中介机构等举行 400 余场会谈，就中国宏观金融风险和金融体系脆弱性、金融监管环境、金融体系流动性和金融稳定、金融市场基础设施建设、金融发展和金融服务可获得性、应急预案和危机管理安排六方面内容展开深入交流。

经过两年多的努力，中国首次 FSAP 于 2011 年 11 月圆满完成。FSAP 评估团在中方提供的数据、信息、自评估报告和现场评估会谈的基础上撰写了一系列评估报告，主要包括《中国金融体系稳定评估报告》，《中国金融部门评估报告》，中国执行银行业、证券业、保险业、支付系统和证券结算系统等领域国际标准与准则情况的五份详细评估报告。上述报告对中国金融体系进行了系统、全面的评估，充分肯定了近年来我国金融改革和发展的巨大成就，对潜在的风险进行了提示，并提出了相应的改革建议。这些报告的英文版已在国际货币基金组织和世界银行的网站上

公布。

我们及时组织翻译出版这七份报告，以期通过介绍国际金融组织对中国金融体系稳定性的评估结论，为读者深入研究 FSAP 评估建议提供有益的参考。

中国 FSAP 部际工作小组办公室
2012 年 6 月 28 日

国际货币基金组织国家报告第 12/80 号

2012 年 4 月

这份评估报告由国际货币基金组织和世界银行评估人员共同完成，是 2011 年金融部门评估规划文件的组成部分，基于 2012 年 3 月完稿之前获取的信息。这份报告仅反映评估人员的观点，未必代表中华人民共和国、国际货币基金组织董事会、世界银行执行董事及其代表的政府的观点。

国际货币基金组织工作人员报告和其他文件的公布政策允许删除市场敏感信息。

目 录

缩略词表 1

I. 摘要、主要结论及建议 3

 A. 引言 3

 B. 评估使用的信息和方法 3

 C. 制度和市场结构概述 3

 D. 有效证券监管的前提条件 7

 E. 主要结论 8

 F. 行动建议和当局回应 15

 行动建议 15

 当局回应 17

II. 详细评估 21

表

1. IOSCO 原则实施情况详细评估概要 11

2. 关于促进 IOSCO 原则实施的行动建议 15

缩略词表

AML	反洗钱
ASBE	企业会计准则
CASC	财政部会计准则委员会
CBRC	中国银行业监督管理委员会
CCO	合规总监
CFA	中国期货业协会
CFFE ^①	中国金融期货交易所
CFMMC	中国期货保证金监控中心
CICPA ^②	中国注册会计师协会
CIRC	中国保险监督管理委员会
CIS	集合投资计划
CISP	机构监管综合信息系统
CPA	注册会计师
CPSS	国际支付结算体系委员会
CSRC	中国证券监督管理委员会
DCE ^③	大连商品交易所
GEB	创业板
IFRS	国际财务报告准则
IOSCO	国际证监会组织
IPOs	首次公开发行
ISA	国际审计准则
IT	信息技术
MMOU ^④	关于磋商、合作与信息交换的多边备忘录
MOF	财政部
NAFMII	中国银行间市场交易商协会

① 译者注：中国金融期货交易所英文简称应为 CFEX。

② 译者注：原文 Chinese Institute of Certified Practising Accountants 有误，中国注册会计师协会英文应为 Chinese Institute of Certified Public Accountants。

③ 译者注：原文 Dailan Cammodity Exchange 有误，大连商品交易所英文应为 Dalian Commodity Exchange。

④ 译者注：该备忘录全称为 Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information。

NAV	资产净值
NDRC ^⑤	国家发展和改革委员会
NPC	全国人民代表大会
PBC	中国人民银行
PRC	中华人民共和国
QDII _s	合格境内机构投资者
SAC	中国证券业协会
SC	国务院
SD&C	中国证券登记结算有限责任公司
SHFE	上海期货交易所
ShSE ^⑥	深圳证券交易所
SIPF ^⑦	证券投资者保护基金
SME	中小企业
SRO _s	自律组织
SSE	上海证券交易所
VWAP	成交量加权平均价
ZCE	郑州商品交易所

⑤ 译者注：原文 National Development Regulatory Committee 有误，国家发展和改革委员会英文应为 National Development & Reform Commission。

⑥ 译者注：原文 ShSE 有误，深圳证券交易所英文简称应为 SZSE。

⑦ 译者注：原文 Securities Industry Protection Fund 有误，证券投资者保护基金英文应为 Securities Investor Protection Fund。

I. 摘要、主要结论及建议

A. 引言

1. 本报告是国际证监会组织（IOSCO）2010 年评估^⑧的初步评估意见，是中国金融部门评估规划（FSAP）的一部分。此次评估由国际货币基金组织和世界银行 FSAP 项目技术顾问格瑞戈·谭泽尔先生负责。

B. 评估使用的信息和方法

2. 本评估根据中国证券监督管理委员会（以下简称证监会）的自评报告、证监会和中国其他机构网站的公开信息以及相关的中国法律法规编写完成。谭泽尔先生与证监会的多名工作人员、其他政府部门的官员、中国自律组织的代表和业界人士举行了会谈。会谈于 2010 年 5 月举行，历时两周。本次评估使用 IOSCO 的四级评估法（即完全实施、大致实施、部分实施和未实施）逐条考察了 2010 年中国实施 IOSCO《原则》^⑨的情况。在编写本详细评估报告的过程中，谭泽尔先生以 IOSCO《评估方法》^⑩为指导，对每项原则的各个主题进行评估，《评估方法》中列出了旨在确保一致性的关键问题以及评估实施情况的标准。

3. 评估活动得以及时完成，与证监会众多工作人员的积极配合密不可分。证监会工作人员为此投入了大量时间，详细回答了相关问题，并协助约见了业界人士。我们约见的自律组织、交易所以及其他机构的人员也非常配合，同样投入了大量时间为我们答疑解惑。

C. 制度和市场结构概述

4. 证监会成立于 1992 年 10 月，对中国的证券期货市场实施集中统一监管。

^⑧ 本评估使用了《IOSCO 证券监管目标与原则》（2003 年 5 月）以及《IOSCO 证券监管目标与原则实施状况评估方法》（2008 年 2 月），两份文本均可在 www.iosco.org 获得。货币类数据均以美元为单位（中国证监会的预算及实际实施的罚款除外），简便起见，采用 2010 年 11 月 19 日汇率（1 美元兑 6.64 元人民币）。

^⑨ 译者注：指《IOSCO 证券监管目标与原则》。

^⑩ 译者注：指《IOSCO 证券监管目标与原则实施状况评估方法》。