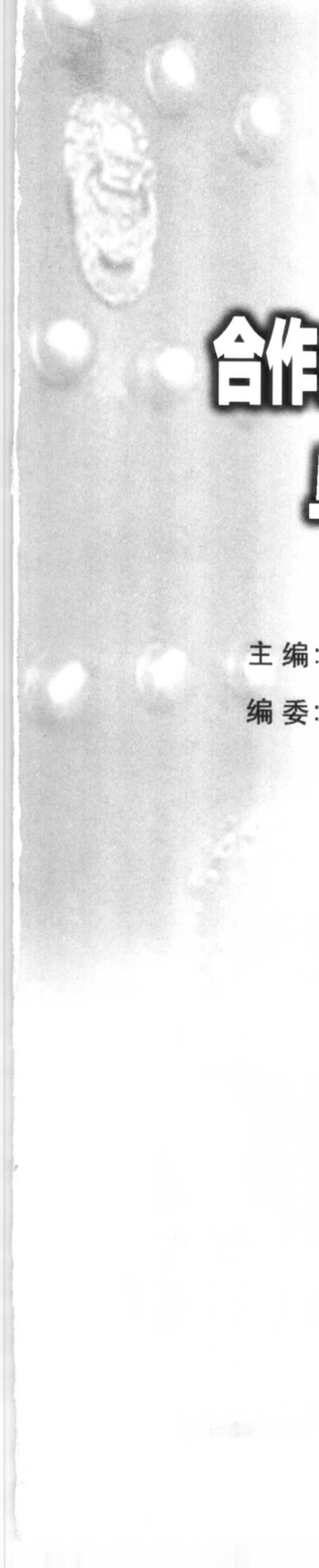


银行业监管系列书

合作金融、金融资产管理公司 与政策性银行监管

主 编 宋 海 任兆璋

华南理工大学出版社



银行业监管系列书

合作金融、金融资产管理公司 与政策性银行监管

主编：宋 海 任兆璋

编委：邓泽辉 郁 方 杨绍基 徐 枫 范 闽

张彩江 于孝建 张 成 彭化非 刘云生

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

本书由三部分内容组成。第一部分合作金融监管,系统地介绍了合作金融监管理论,全球合作金融监管的发展态势,国外合作金融监管模式以及我国合作金融的发展历程与监管体系。第二部分金融资产管理公司监管,在介绍资产管理公司运营的同时,重点分析资产管理公司运营的合规性和风险性监管。第三部分政策性银行监管,重点从监管体系、市场准入、现场和非现场监管几个方面介绍我国对政策性银行监管的具体操作方法。

本书适用对象:银行业从业人员、高校金融专业学生。

图书在版编目(CIP)数据

合作金融、金融资产管理公司与政策性银行监管/宋海,任兆璋主编. —广州:华南理工大学出版社,2006.11

(银行业监管系列书)

ISBN 7-5623-2522-7

I. 合… II. ①宋… ②任… III. ①合作-金融-监督管理-研究-中国 ②中央银行-监督管理-研究-中国 IV. F832.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136566 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

E-mail: scute13@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

策划编辑: 赖淑华

责任编辑: 王云昀 兰新文

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 670mm×960mm 1/16 印张: 14.25 字数: 219 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1~1500 册

定 价: 125.00 元 (共 5 册)

版权所有 盗版必究

2003年4月28日，根据第十届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，设立了中国银行业监督管理委员会（简称中国银监会）。同年12月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过的《中华人民共和国银行业监督管理法》中的第二条规定，中国银监会负责对全国银行业金融机构（包括国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、城市信用合作社、农村合作金融机构等吸收公众存款的金融机构、政策性银行、金融资产管理公司、信托投资公司、财务公司、金融租赁公司及经银监会批准设立的其他金融机构）及其业务活动进行监督管理。

中国银监会的成立标志着市场化监管体制的成型，标志着行政性管制将被市场化监管所取代，更标志着我国金融体制改革革命性的举步。这一举世瞩目的重大事件提醒我们：应该在大学开辟一个讲授金融监管的课堂。于是，2003年我们在制定下一年度的教学计划时，即在2004级金融专业硕士研究生的教学计划中设置了“金融监管”这门课程。也就在那时我们思考着是否编写适合理工科大学金融专业高年级本科生和研究生使用的“金融监管”教材，并且决定从组织编写“银行业监管”教材着手。

进入了21世纪，对于虽然没有涉足金融工作的在校金融专业研究生和高年级大学生，却可以考虑学习一种极其重要而现实的金融监管理念——管法人、管风险、管内控和提高透明度，即中国银监会提出的新理念。因为，时代在不断变革，监管的职责与任务乃至监管形式也在不断变化。中国银监会成立后，我国的银行业监管立即开始并不断实践着五个转变：从单一合规监管向风险监管与合规监管相结合转变；从分割式监管向注重对法人机构整体风险监管转变；从一次性监管向持续监管转变；从侧重

对具体业务监管向公司治理、风险内控监管转变；从定性分析向定性分析与定量分析相结合监管转变。金融的变化是多方位的、多元的、无常的和难以预测的。金融市场的变化更新了许多产业竞争结构的定义，新兴的金融服务的比重的迅速增加，使得国民经济变得更灵活和更富有弹性。于是，对于一名未来的金融工作接班人来说，做好准备去灵活面对高风险性、高动态性、瞬息万变的金融业和复杂的外部环境，那实在是至关重要的。

在编写这套“银行业监管系列书”时，我们根据高校培养目标的需要，把理论、概念、术语等作为全书的重点，按独特的逻辑顺序将丰富的金融理论加以整合，尽量以浅显的语言介绍复杂的金融监管理论。每一种理论的介绍，都采用了标准化的编写结构，即理论的产生背景、各时期的演变、理论本身的内容、理论的贡献等。以金融监管历史演变→金融监管理论演变→现代金融监管理论这样的大脉络逐步深入推进，使读者（主要是高校学生）全面了解金融理论发展的漫长过程和获取丰富的理论知识。

同时，我们追随金融市场所经历的金融创新、金融自由化和金融全球化这三个巨大变革，将最新的、最前沿的金融监管纳入篇中。如重点介绍了“巴塞尔银行条例和监督委员会”（简称巴塞尔委员会）在1988年通过的《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的协议》（即《巴塞尔协议》），以及在其基础上、经过反复修订于2004年6月最终公布的《巴塞尔新资本协议》（简称新巴塞尔协议）。新巴塞尔协议继续以资本充足率为核心，提出银行风险监管的三个支柱，即最低资本金要求、外部监管、市场约束等。新巴塞尔协议将风险从信用风险扩大到信用风险、市场风险和操作风险，开创了银行全面风险监管的新局面。新巴塞尔协议肯定了市场具有迫使银行有效、合理地分配资金和控制风险的作用。因此，为确保市场约束作用的发挥，新巴塞尔协议特别提出强化信息披露的要求。我们还把新巴塞尔协议提供的先进国家和地区对银行监管分析和手段的经验，以及经过检验的新方法、新监测模型一一列入篇中，使读者能通过本系列书，激动和兴奋地分享当前金融领域风险管理和控制技术的最新信息。

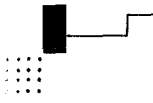


人类社会，“变化”是永恒存在的。为了在这个变化的环境中生存并获得成功，每一个金融工作者、监管者必须有才能、有创造性才能、有变不确定因素为机会的才能。要具备这种能力，突出的工作是收集信息。信息是能源，知道利用信息的金融业工作者、银行家和管理者，就是把握契机和解决问题最快的人，同时也被证明是最有效率的人。因此，我们编写这套“银行业监管系列书”时，把信息量的多寡，作为我们编书的一项标准。系列书收集了涉及欧洲、美洲、亚洲等三大洲 28 个国家和地区的信息，有发达国家银行监管的先进经验和教训，也有新兴市场国家和地区银行监管中各自独特的经验和缺陷。通过对各国银行监管经历的大量描述，让读者全面地了解世界上各种类型的银行监管制度、组织机构、监管模式和实际操作规程等，读者甚至可以把本系列书作为资料来收集，这也是本系列书的一个特征。

我国的金融业虽然有着悠久的历史 and 独特的魅力，但是全球经济飞速发展的今天我们却落后了。我们国家还没有自己的金融理论，还没有自己的监管理论，我国在许多领域，尤其是非银行金融机构（如信托投资公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司等）是靠借鉴他国的经验和研究成果。我国的监管经历很短、积累很少，如汽车金融公司，仅仅处于起步阶段。我们深感培养金融人才的重任在肩，今日长缨在手，何时缚住苍龙？

我们编写这套“银行业监管系列书”时，在全文的篇章结构、内容取舍和编排等一系列问题上，观点经常是大相径庭的。因此，我们索性将银行业监管分册成系列书，这也是一种“组织”上的灵活措施。对使用者而言，可以按自己的偏好，选择其中某一册或某几册参考和阅读。对讲授该课程的教师而言，可以根据对象、学时选择某几册作为教材。

编写组 20 余人用了将近一年的时间写作，时间似乎是仓促的。但是，金融在经济领域中是变化最迅速的，可能一文既出，便即刻成为历史。无论书中材料怎样的详尽，都来不及和难以穷尽瞬息万变的全球金融业中所产生的新内容。所以，我们决心“只争朝夕”。



我们还荣幸地得到了 50 多位广东省银监局监管人员无私的帮助，他们为“银行业监管系列书”审稿长达一个多月，对本系列书的结构、内容，特别是监管实务和许许多多的细节提出了极其重要和中肯的意见。我们非常感动并深表谢意。

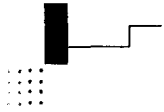
还要感谢华南理工大学出版社，他们以高度的责任感，为高质量出版此系列书竭尽全力。我们非常感动并深表谢意。

2006 年 11 月

目 录

第一部分 合作金融监管

第一章 合作金融概述	(1)
第一节 合作金融的定义与原则	(1)
第二节 合作金融的特征与内容	(4)
第三节 合作金融的功能与作用	(10)
第二章 合作金融监管理论	(13)
第一节 合作金融监管概述	(13)
第二节 监管理论	(13)
第三章 全球的合作金融历程	(18)
第一节 合作金融的起源及其发展	(18)
第二节 国外合作金融的发展模式	(21)
第三节 全球合作金融的发展态势	(25)
第四章 合作金融监管比较	(29)
第一节 合作金融监管的基本模式	(29)
第二节 合作金融的主要监管模式与国际 监管趋势	(35)



第五章	我国合作金融的发展历程	(43)
第一节	产生与历史沿革	(43)
第二节	新中国合作金融的发展与制度变迁	(46)
第三节	合作金融现状与变革	(52)
第四节	信用社的合作金融含义的异化	(58)
第六章	中国的合作金融监管	(62)
第一节	合作金融监管沿革	(62)
第二节	合作金融监管体系	(67)
第七章	监管措施、目标与难点	(87)
第一节	合作金融监管的措施	(87)
第二节	合作金融监管目标	(88)
第三节	合作金融监管的难点	(90)
第八章	合作金融改革路向	(93)
第一节	关于合作金融的争议	(93)
第二节	农村合作金融改革与发展思路	(95)
第三节	合作金融的市场需求与改革取向	(100)

第二部分 金融资产管理公司监管

第九章	金融资产管理公司理论概要	(108)
第一节	银行不良资产处置的制度安排	(108)
第二节	金融资产管理公司的一般原理	(110)

第三节	不良资产的接收和处理	(115)
-----	------------	-------

第四节	金融资产管理公司的优点与不足	(116)
-----	----------------	-------

第十章	我国金融资产管理公司的运营和 监管	(119)
------------	------------------------------	--------------

第一节	我国金融资产管理公司的成立	(119)
-----	---------------	-------

第二节	我国金融资产管理公司的定位和监管 主体	(122)
-----	------------------------	-------

第三节	不良资产的接收与管理	(128)
-----	------------	-------

第四节	金融资产管理公司的资产处置方式和 基本要求	(133)
-----	--------------------------	-------

第五节	金融资产管理公司的监管	(137)
-----	-------------	-------

第十一章	金融资产管理公司的监管创新和 改革方向	(145)
-------------	--------------------------------	--------------

第一节	我国金融资产管理公司运作中存在的 主要问题	(145)
-----	--------------------------	-------

第二节	金融资产管理公司的监管创新	(149)
-----	---------------	-------

第三节	金融资产管理公司的改革方向	(153)
-----	---------------	-------

第三部分 政策性银行监管

第十二章	我国政策性银行发展概况	(158)
-------------	--------------------	--------------

第一节	政策性银行的特征	(158)
-----	----------	-------

第二节	我国政策性银行概况	(162)
-----	-----------	-------



第十三章 国外政策性银行监管	(167)
第一节 国外政策性银行概况	(167)
第二节 国外对政策性银行的监管	(171)
第十四章 我国对政策性银行的监管	(176)
第一节 我国政策性银行的监管主体	(176)
第二节 市场准入监管	(177)
第三节 非现场监管	(182)
第四节 现场检查	(189)
第五节 监管的其他方面	(192)
第十五章 我国政策性银行监管的不足及 建议	(196)
第一节 我国政策性银行监管的不足	(196)
第二节 完善我国政策性银行监管的建议	(199)
附表	(206)
参考文献	(216)
政策法规索引	(219)

第一部分 合作金融监管

第一章 合作金融概述

合作金融是一种特殊的金融组织形式，是以互助融资方式为基础的金融组织。合作金融制度在全球已有约 150 年的历史，目前世界上一些成熟的具有一定规模的信用社已逐步向合作银行转型，并作为不同于商业银行的特殊金融实体，在各国经济发展中发挥着重要作用。

在我国，合作金融主要由城市信用社（银行）和农村信用社组成。从资金占有与业务量上看，城市、农村合作金融机构并非我国金融体系的主体。然而，从法人机构数量与覆盖面等方面看，合作金融则在我国金融体系中占据重要的位置。当前我国城市和农村合作金融机构正处于确定性质、发展模式和界定业务的过渡期，因此，如何做好合作金融监管和引导合作金融的健康发展显得尤为重要。能否借鉴国外的成功经验，对我国的合作金融实现有效监管，不仅直接关系到合作金融下一步的改革发展，而且关系到我国民间金融体系的发展和特殊金融机构监管体系的完善。因此，合作金融监管是一个很值得深入研究的、极具现实意义的论题。

第一节 合作金融的定义与原则

一、合作金融的基本含义

合作金融（Cooperative Financial）是由个人集资联合组成的，以互助为宗旨的金融机构。合作金融作为一种资金联合经营

和使用的机构，通常以小额资金入股的合作为基础。在合作金融机构中，合作制是其经营的根本原则，互助性与民主管理是其基本特征。

合作金融组织在成立之初，基本上是以非盈利性为其基本原则的。其目标主要是通过合作互助的方式，为合作社成员或区内无力获得商业银行正规金融服务的中小企业和低收入家庭提供金融服务；同时构建一个平台，为那些阶段性资金盈余者提供投资理财服务，提高资金使用率，从而获取一定的收益报酬。

合作金融机构的组织形式最初是信用合作社。信用合作社是劳动人民为了改善生产生活条件，谋取共同的经济、社会利益，通过资金、劳力、技术、生产资料入股的方式，在平等互助的基础上，自愿联合建立起来的一种合作经济组织。

信用合作社的参加者基本上都是小生产者、小经营者和农户，属于社会下层的弱势群体。他们难以获得商业银行的正规金融服务，不得以通过私人或大资本家的高利借贷方式获得资金，因而经常发生因利息太高无力偿还陷入困境甚至家破人亡的事件。组成信用合作社后，参与者只要愿意承担社员义务，按规定缴纳股金，就可以享受信用社的融资及相关的优惠政策。每个参与者在地位上是平等的，以民主投票的方式决定信用社的经营方向和管理团队，并采取年终分红利的形式回馈资金报酬。因此，互助、公平、平等、互利和非盈利性就成为信用社的基本特征。

全球两个著名的国际性合作社联盟，它们分别对合作社的含义与原则进行了规范性的约定。

其一，国际合作社联盟（International Cooperative Association，简称ICA）。这是第一个非官方的合作经济国际组织，它于1895年在英国伦敦成立，总部设在瑞士日内瓦。ICA联合、代表并服务于全世界的信用合作社。ICA下设十个专门委员会，拥有120多个国家的240多个成员，代表着全世界7亿3千多万合作社社员。1946年，ICA成为获得联合国咨询地位的第一个非政府性机构，现在它是联合国经社理事会享有咨询地位的41个机构之一。

1995年ICA代表大会通过了《国际合作社联盟关于合作社

定义、价值和原则的详细说明》。2002年6月召开的第90届国际劳工大会通过了《发展合作社的建议》，接受了ICA提出的关于合作社定义、合作社价值观和合作社原则。

1995年9月，ICA在关于合作社特征的声明中，将合作社定义为：“合作社是自愿联合起来的人们，通过联合所有民主控制的企业，来满足他们共同的经济、社会、文化的需求与抱负的自治联合体，他们按企业资本公平出资，公正地分担风险、分享利益，并主动参与企业民主管理。”这个定义已经普遍得到世界各国合作社的承认。

其二，信用社世界理事会（World Council of Credit Unions，简称WOCCU）。这是另一个全球性的信用合作联盟组织。它认为合作金融的含义是：“愿意遵守合作金融组织的章程，按规定缴纳股金，愿意承担其义务，均可加入。不应有性别、社会、种族、政治和宗教的歧视，入社自愿，退社自由。”^[1]

此外，合作社还有其他的一些相关定义，荷兰的农业合作社把它定义为“长期从事经营活动的农民组织，共同核算，共同承担风险，同时保持农业活动的独立性以及使有关的经济活动尽可能多地获得利润”。我国台湾地区把合作社定义为“依平等原则，在互助组织的基础上，以共同经营方法谋求社员经济利益和生活改善，其社员人数及股金总额均可变动的团体。合作社为法人。”

二、合作金融的基本原则

最早的合作社原则是著名的“罗虚代尔原则”，它是罗虚代尔公平开拓者协会（Rochdale Society of Equitable Pioneers）于1844年在英格兰提出的。这个原则共有5条，后来成为大多数国家合作社发展遵循的基本原则。随着社会的发展，原则也进行了调整，国际合作社联盟在1995年的百年庆典大会上将国际合作社原则增加至7条，主要内容包括：自愿与开放的社员资格；民主的社员控制；社员经济参与；自治与独立；教育、培训与信息；合作社之间的合作；关注社区等。这个原则得到2002年6月20日召开的国际劳工组织大会的通过和认可，它在相当长时

间内成为各国信用合作社原则的范本。

1984年,WOCCU通过了《国际信用社经营原则》,确立了合作制的7条原则,其中最重要的有3条,要义是:

一是民主架构:一人一票的民主体制,开放与自愿原则,非歧视性原则。民主的原则是信用社内部管理最本质原则。合作金融组织的方针和重大事项由社员积极参与决定,其最高权力机关为社员(代表)大会,下设管理委员会或执行委员会专门负责内部经营管理;所有社员均有选举权和被选举权,即无论出资多少,基层实行一人一票。其他层次的联合组织也实行民主体制,投票权由其章程规定。许多第二级、第三级联合社采取比例投票制度,以反映各成员社的不同规模与承诺,兼顾不同的利益。

二是为社员服务的宗旨:稳健经营,提高社员的经济与社会福利,面向社员分配的原则。公共积累和按股分红是信用社经营成果与利益分配最本质的原则。为体现利益共享、风险共担的思想,兼顾社员当前利益与未来利益,经营利润分为用于不可分割的公积金、按交易量返还赢利、股息分红、弥补亏损等部分。

三是互助的原则。这是业务经营最根本的原则,以为社员服务为宗旨,不以盈利为目的。

同时,还确立信用社的社会目标:持续教育,与其他合作机构合作,促进人类与社会发展的社会责任原则。这些原则决定了合作金融本质上是一个非赢利性、互助型、不完全商业性质的金融机构。

第二节 合作金融的特征与内容

以信用合作社为基本组织形式发展起来的合作金融,具有很强的地域性、群体性特征,在不同的国家和地区均有自己不同的形式和特点。但由于信用合作社这种独特的组织方式和目标定位,使它又具有一定的共性和规则。就约定俗成的规则和国际上主要的模式看,信用合作社普遍具有以下特点。

一、民主管理特征

各国合作金融组织均坚持合作制的组织结构和为社员服务的宗旨，有健全的民主管理制度。社员直接参与管理，在享有诸多权利的同时，承担相应的义务。大多数信用社采用“一人一票”（也有一些实行“一人几票”制）的民主管理制度，防止大股东控权。这种民主制度保证了任何人都不能垄断某种决策。

信用合作社的内部管理架构为：

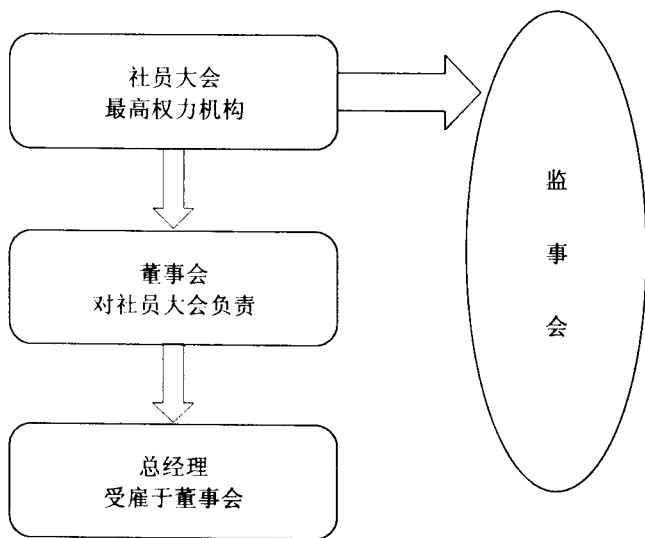


图 1-1 信用合作社内部管理结构图

（一）社员及社员大会

合作金融组织的最高权力机构是社员（代表）大会，在信用社中享有至高无上的权力，有权决定信用社一切重大事宜。社员大会履行下列职责：制定信用社章程；选举或罢免董事会、监事会和信贷委员会成员；审议、批准董事会提交的有关信用社经营方针和重大投资计划的报告；审议、批准信用社的注册方式；对信用社的合并、分立、变更信用社形式、解散和清算等事项做出决议。

（二）董事会

董事会是信用社的常设机构，董事会对社员大会负责，依据信用社章程和社员大会的决议行使对信用社的经营管理权力。

（三）总经理

信用社总经理是一种常设的信用社业务执行机关。总经理受雇于董事会，依照董事会制定的决议和董事会赋予的职权执行职务，向董事会负责。规模较小的信用社，总经理可由董事担任。

（四）监事会

监事会成员由全体会员在年会上选举产生，并有很大的独立性。董事会除有权免去某监事成员职务外，不得对监事会施加任何控制。

监事会职责：检查信用社财务；对董事、总经理履行信用社职务时违反法律或信用社章程的行为进行监督；提议召开临时社员大会；确保信用社对所有社员一视同仁。监事会每年至少要对信用社进行一次全面审核。

二、福利特征

信用合作社设立的目的是为全体社员服务，其最大的特点是拥有一批以互助目的、自愿参加的社员。信用合作社社员与其他金融机构的雇员不一样，他们都是信用社的主人，信用合作社是他们自己的组织。信用社是一个成员相互出资、出力、出策，共同发展、共同受益的实体。

信用社的福利主要通过三种形式来体现：一是用利息方式返还利润。信用社制定利率政策的一个指导思想为：源于社员，予之于社员。因为信用社属于全体社员的，全部利润都应归社员所有。二是红股分配方式，信用社根据每个社员在该信用社股金数额的大小，按比例分配税后利润。三是与贡献挂钩，贡献越大，返还比例越高。信用社的税后利润除保留一小部分作为储备、公积金和用于信用社整体发展的资金外，其余的绝大部分利润都分配给社员。