
Financial Supervision
System, Efficiency and Reform

金融监管 体制、效率与变革

钱小安 著

 中国金融出版社

金融监管体制、效率与变革

钱小安 著



中国金融出版社

责任编辑：毛春明

责任校对：孙蕊

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

金融监管体制、效率与变革 (Jinrong Jianguan Tizhi、Xiaolü yu Biange) / 钱小安著. —北京：中国金融出版社，2006.2

ISBN 7-5049-3904-8

I. 金… II. 钱… III. 金融—监督管理—研究—中国

IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 146193 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 5.75

字数 173 千

版次 2006 年 10 月第 1 版

印次 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 15.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

本书是为金融从业人员、金融研究人员以及与金融机构关系密切的朋友们创作的。作者期望本书提供的关于金融监管体制和效率分析的内容，能让读者清晰地了解到金融运行“上游区域”的机制和行为。作为一项学术研究，本书以金融监管的制度设计、运行机制与效率评价作为主题，这是应理论发展和实践需要而设定的。

金融监管的理论研究和制度分析长期没有得到重视，以至于有人认为，金融监管是一种现实的机构设置，一种会计检查、财务审计式的微观管理。也有人认为，金融监管机构的设置，历来不是重要的理论问题。

之所以出现上述观点和看法，主要原因在于，我国学术界对于金融监管的理论探讨不够充分，缺乏必要的比较分析、制度研究和效率分析。这使得我国金融监管体制改革缺乏有力的理论指导，机构设计缺乏前瞻性和发展眼光，有时甚至表现为照搬国外模式。

事实上，金融监管体制不仅是一个紧迫的现实政策问题，而且是一项重大的理论课题。其现实意义在于：越来越多的国家为了适应金融机构和金融市场发展的需要，先后实行金融监管体制改革。其理论意义在于：金融监管的制度设计既与制度经济学、货币经济学、福利经济学、行为金融学等相关理论密切联系，又与金融运行的稳健性、效率性、公平性息息相关。因此，探求有效的金融监管制度和机制变化，是保证金融业平稳运行的政策要求。

国际上，金融监管体制一直处于不断变化之中，尤其是 20 世纪 90 年代末以来，一些国家和地区根据其金融市场和金融机构的最新变化，相继建立了统一的金融监管体制。在国内，一些专家学者开始关注金融监管体制的制度分析和风险防范。谢伏瞻、魏加宁（2002）分析了国外金融监管体制的最新变化，从应对加入世贸组织的需要出

发，对加强我国银行监管、证券监管、保险监管提出了政策建议。

根据国内外金融监管体制改革的理论和实践，作者为本书确定的基本任务是：从研究金融监管体制的历史变迁出发，对金融监管体制的不同形式，包括统一监管、单层多头监管、双层多头监管。机构性监管、功能性监管、目标性监管等进行比较分析，探讨金融监管体制的科学分类及其辩证发展过程。通过对金融监管体制的科学内涵和基本要素进行分类，揭示金融监管的稳健性、效率性、公平性的本质特征。在分析有效金融监管体制的基础上，提出有效金融监管的体制性要求，包括明确的监管目标、适宜的监管标准、充分的监管能力、适当的监管独立、有效的监管协调、最低的监管成本等，并对金融监管与货币政策的分工协作进行了功能比较与制度分析。

本书创造性地提出了金融监管的效率度量问题，在比较不同金融监管体制利弊的基础上，提出金融监管的风险测度、货币化率、监管相关比率等概念，并就中国金融监管的行业与地区进行了实证分析。

为了探求中国金融监管体制改革目标，本书在把握金融监管国际趋势的基础上，立足中国金融改革与开放的现实，提出建立中国统一的金融监管体制的目标、原则、模式和道路选择。

作者期望通过本书的创作，能够有助于读者全面把握金融监管体制的历史、现在和将来，了解有效金融监管体制的基本要求，重视金融监管效率分析，深化监管效率度量方法，在充分认识中国分业监管体制低效率因素的基础上，推动中国建立统一的金融监管体制和高效的金融监管机制。

钱小安

2006 年

目 录

第 I 篇 体制分析	1
第 1 章 金融监管体制分析	1
1.1 金融监管主体变化	1
1.2 金融监管标的变化	5
1.3 金融监管机制分析	8
第 2 章 分散的金融监管体制	11
2.1 单层多头金融监管体制	11
2.1.1 英国原有的金融监管体制	11
2.1.2 法国的金融监管体制	12
2.2 双层多头的金融监管体制	14
2.2.1 美国的金融监管体制	14
2.2.2 巴西的金融监管体制	17
第 3 章 统一的金融监管体制	19
3.1 欧洲国家的金融监管体制	19
3.1.1 挪威金融监管委员会	19
3.1.2 丹麦金融监管委员会	21
3.1.3 瑞典金融监管委员会	23
3.1.4 芬兰金融监管委员会	24
3.1.5 英国统一的金融监管体制	26
3.1.6 卢森堡金融监管委员会	28
3.1.7 冰岛金融监管局	30
3.1.8 爱尔兰中央银行	31

3.1.9 德国联邦金融监管局	33
3.2 东欧国家的金融监管体制	35
3.2.1 拉脱维亚金融与资本市场委员会	35
3.2.2 匈牙利金融监管局	37
3.3 亚太及其他地区的金融监管体制	39
3.3.1 韩国金融监管委员会	39
3.3.2 日本金融监管厅	43
3.3.3 澳大利亚审慎监管局	45
3.3.4 加拿大金融监管局	47
3.3.5 印度银行监管委员会	49
3.3.6 南非金融服务与监管政策委员会	51
 第Ⅱ篇 制度设计	 54
第4章 金融监管目标	54
4.1 稳健性	54
4.2 效率性	57
4.3 公平性	61
 第5章 有效金融监管制度的特征	 63
5.1 明确的监管目标	63
5.2 适宜的监管标准	65
5.3 充分的监管能力	66
5.4 适当的监管独立	67
5.5 有效的监管协调	69
5.6 最低的监管成本	71
 第6章 金融监管与货币政策的分离与协调	 73
6.1 理论背景	73
6.2 职能划分	75

6.2.1 专业分工	75
6.2.2 功能定位	78
6.2.3 职责划分	79
6.3 开放效应	83
6.3.1 金融运行机制的变化	83
6.3.2 货币调控的有效性减弱	85
6.3.3 金融监管的间接性增强	87
6.4 协调合作	88
6.4.1 信息共享	89
6.4.2 协调机制	91
 第Ⅲ篇 效率评估	 93
第7章 金融监管体制比较	93
7.1 分业监管体制的好处	93
7.2 分业监管体制的弊端	94
7.3 统一监管体制的好处	96
7.4 统一监管体制的弊端	99
 第8章 中国金融监管体制历史分析	 103
8.1 历史沿革	103
8.2 形成背景	111
8.3 相关评价	113
 第9章 中国分业监管体制效率分析	 116
9.1 金融监管的风险测度	116
9.2 金融监管的发展分析	119
9.3 金融监管的资源配置	121

第Ⅳ篇 改革规划	127
第10章 金融监管体制变革	127
10.1 欧洲金融监管改革趋势	127
10.1.1 欧洲现存金融监管体制的弊端	128
10.1.2 建立欧洲金融监管委员会的设想	130
10.2 美国统一金融监管趋势	131
10.3 金融监管体制发展方向	135
第11章 中国现行金融监管体制约束	138
11.1 业务综合化与监管重复	138
11.2 金融集团化与监管空缺	141
11.3 监管资源低效与紧缺	142
11.4 监管协调能力较弱	143
第12章 中国金融监管体制模式选择	148
12.1 金融监管体制改革的目标和原则	148
12.2 中国金融监管体制的模式选择	153
12.3 完善中国金融监管体制的实施步骤	156
12.3.1 增强金融监管的专业化	156
12.3.2 健全金融监管协调机制	157
12.3.3 成立中国金融监督管理委员会	159
结束语	162
参考文献	164
后记	172

第 I 篇 体制分析

第 1 章 金融监管体制分析

金融监管体制的特征主要由金融监管主体的行为决定。尤其是金融监管机构的调整 and 变化，往往会引起金融监管的功能变化，比如特定监管标的的设定会导致金融监管机制变化。从路径依赖来看，金融监管机制的变化，是由金融监管目标和金融监管手段之间的重新组合所引起的。

1.1 金融监管主体变化

金融监管主体即金融监管机构，其组织机构形式多种多样，但通常可分为两大类：分业监管和统一监管。其中，分业监管是由多个金融监管机构共同负责金融行业监管的体制；统一监管则是由集中统一的金融监管机构全面负责金融业监管的体制。

纵观各国金融监管体制的历史变化可以看出，金融监管体制没有恒定不变的形式，不同国家、甚至同一国家不同时期金融监管体制都处于不断发展变化过程中，这是因为其金融监管的市场环境或政治环境发生了变化。比如，美国作为一个联邦制国家，由于政治和历史的原因，州政府在金融监管方面具有较大的权责，既有州政府批准的商业银行，又有州政府管理的保险公司，还有州政府管理的证券公司。然而，随着现代金融服务的进一步发展，美国的金融监管体制也进行了调整，相关金融监管机构的权责也在不断发生变化。再比如，20 世纪 80 年代以来，挪威、丹麦、瑞典、英国、德国、澳大利亚、韩

国、日本、新加坡等国家实行金融监管体制改革，建立了统一的金融监管体制。其主要原因在于，这些国家的金融机构和金融市场发生了较大变化，机构集团化与业务综合化不断发展，需要建立新的金融监管体制来保证金融监管的有效性。

探求金融监管体制的变化特征，可以从纵向、横向两个方面加以分析。

从纵向来看，在人类社会不同的历史发展时期，金融监管体制从无到有，首先从统一监管向分业监管转化，再从分业监管向统一监管转化，呈现为辩证历史发展过程。不过，前后两种“统一监管”的基础、内容、效果等方面都存在较大的差异。

早期，由于金融业发展水平较低，金融服务形式比较传统，业务品种单一，经营规模较小，金融监管体制自然采取统一监管的模式。后来，随着金融业务专业化的不断发展，不同金融机构的风险差异性日益突出，监管标准也有所不同，从而产生了金融监管专业化的要求，需要实行分业监管体制。实行分业监管体制主要是出于对风险监管的考虑。从理论上讲，20世纪30年代美国大危机之后的较长一段时期，经济学界主流学派认为，实行银行机构与证券机构的混业经营，会发生证券业风险向银行业转移的现象，结果不利于银行机构防范金融风险。为此，通过制定《格拉斯—斯蒂格尔法》，美国率先实行分业经营。后来，其他部分国家也相继效仿美国的有关做法，采取分业经营的形式。相应地，为了适应分业经营的专业化和行业管理的需要，这些国家便采取分业监管体制。

20世纪80年代以前，主要发达国家大多采取分业监管体制，具体形式有两种：一种是单层多头监管体制（由中央政府的多个政府部门分工协作负责监管），另一种是双层多头监管体制（中央和地方两个政府层次的多个政府部门共同负责监管）。

法国和日本（2000年以前）等国家采取的分业监管体制便是单层多头监管体制，其金融监管权集中于中央政府，并通过多个监管部门共同负责金融监管，地方政府不具有独立的金融监管权。

美国和加拿大则采取双层多头监管体制，即由联邦政府和地方政

府（州政府）共同负责金融监管，而且不同的金融行业由不同的金融监管机构负责监管。双层多头监管体制的形成有其特定的政治背景，主要表现在：联邦政府（中央政府）和州政府（地方政府）之间存在政治权力的划分，这种政治制度对于金融监管体制的形成起到了决定性作用，体现了不同社会主体权力和利益的相互制衡。在美国，正是由于各州政府具有相对独立的政策决定权，才形成了美国的双层银行监管体制，以及州政府为监管主体的分散的监管体制。

20 世纪 80 年代后期，为了适应金融市场创新与金融机构组织变化的需要，一些国家开始统一不同类型金融机构的业务监管标准，避免出现监管机构重叠和监管职能重复的现象，实行金融监管体制由分散向统一的改革。在挪威、丹麦、瑞典等国家，由于金融控股集团的不断发展，以及金融市场和金融工具的日益创新，先后将其分散的金融监管机构合并起来，设立统一的金融监管机构，全面负责金融业监管。

由分业监管向统一监管转变的典型例子是英国。1997 年，英国政府宣布实行金融监管体制改革，将金融监管职能从英格兰银行分离出来，与其他有关金融监管职能合并后，成立金融服务局（Financial Services Authority），实行统一的金融监管。其主要原由是：金融业务之间出现混合，监管体制要进行相应调整。

英国进行金融监管体制改革之前，其金融监管是以中央银行为主，证券投资委员会、证券期货管理局、投资管理监管组织、个人投资管理局、住房按揭协会、保险指导委员会、城市信用社协会、城市信用社登记部门等 8 家机构共同协作的分业监管制度。在实际操作过程中，由于不同金融监管机构之间存在监管功能重叠的问题，以及监管成本高、监管效率低下、监管灵活性差等弊端，致使金融体系面临较大的风险。为此，英国政府决定，实行金融监管和货币政策职能分离，赋予金融服务局全面负责银行、住房协会、投资基金、保险公司、金融市场和结算系统统一监管的职责，相应地，英格兰银行负责独立制定与执行货币政策。

英国实行统一的金融监管体制改革，引起国际学术界新一轮关于

金融监管体制改革的理论探讨，也对其他国家的监管体制变革产生了重大影响。韩国于 1998 年 4 月 1 日成立金融监管委员会，澳大利亚也于 1998 年 7 月 1 日成立了审慎监管当局。此外，日本于 2000 年实行金融监管体制改革，建立了统一的金融监管体制。2002 年 5 月 1 日德国也成立了金融服务局，全面负责银行、证券、保险监管。

有关统计表明，在 2000 年以前，从全球 73 个国家的金融监管体制来看，至少有 38 个国家采取不同形式的统一监管模式，比如，澳大利亚、加拿大、丹麦、冰岛、日本、挪威、韩国、新加坡、瑞典和英国基本上都采取统一的金融监管模式，当时采取统一的金融监管体制的国家占比达到 53.4%（见表 1-1）。

表 1-1 有关国家金融监管体制

监管形式	国家
1. 分业监管	35
2. 统一监管	38
①证券、保险	3
②银行、证券	9
③银行、保险	13
④三者合一	13

资料来源：钱小安（2001c）。

总体上，各有关国家实行统一金融监管体制的模式不尽相同。有的国家将统一金融监管功能与货币政策相融合，如新加坡因其经济规模较小，便将统一金融监管融合在中央银行的职能中。上述统计中，有的国家实行证券业与保险业统一监管，如智利、南非和斯洛伐克，银行监管则由其他专门的金融监管机构负责；有的实行银行与证券统一监管，如德国（2002 年 5 月以前）和法国；有的实行银行和保险统一监管；共有 13 家统一的金融监管局与其中央银行相互融合。根据金融监管体制的变革趋势，实行统一金融监管体制的国家仍在不断

增加。

从横向来看,金融监管体制具有多样性。同一历史时期内,由于不同国家的政治制度、社会环境、经济基础、金融发展水平相差较大,其金融监管体制的模式也不尽相同:既有分业监管,又有统一监管。在分业监管中,既有单层多头监管(同一政府层次,多个政府部门),又有多层多头监管(不同政府层次,多个政府部门);在统一监管中,既有相对统一和完全统一的金融监管,也有独立机构和联合机构的组织形式。

1.2 金融监管标的变化

金融监管机构监管什么?如何度量?这与金融监管的标的有关。一般来说,金融监管既要对金融机构进行监管,也要对金融业务进行监管,究竟是采取机构还是业务作为监管标的呢?不同国家、不同时期有不同的选择。

尽管不同的金融监管标的之间可能存在重叠,但是,大体上金融监管的标的可分为机构性监管、功能性监管和目标性监管。

第一,机构性监管是一种传统的金融监管模式,即按金融机构种类分设相应的金融监管当局,负责相关金融机构的市场准入、业务审批、市场监管等。由于传统的金融业务分为银行业、证券业和保险业等,采取机构性监管模式时,一般设有银行监管机构、证券监管机构和保险监管机构等。

机构性监管的基本特点在于:金融监管机构设置往往与所监管的金融机构相对应,某一类金融机构和金融市场由相应的金融监管机构负责监管。当出现综合业务监管时,一般由各金融机构相对应的金融监管机构负责协调,这是通常所说的主监管制度,我国现行的分业监管体制便具有主监管制度的特征。

何时适宜采取机构性监管体制呢?一般来说,如果金融机构经营业务范围划分明晰、严格的话,加上金融监管的责任相对明确,那么采取机构性监管的分业监管体制具有可行性。

然而，机构性监管体制也存在一些缺点，主要表现为，不能适应金融业务综合化、金融机构集团化发展的需要。当金融机构实行综合化经营后，业务跨部门经营不断发展，出现不同市场和工具之间的融合，不同类型金融机构的业务区分日益模糊，尤其是金融集团公司控股的子公司可以分别经营银行、证券或保险业务，此时，采取机构性监管便容易出现监管空缺，产生金融体系不稳定的隐患。此外，实行机构性监管模式时，对某类金融机构的业务审批和监管，即使采取主监管制度，由多家金融监管机构协调负责，监管目标也具有多样性，并非实行单一的监管目标，结果使得不同的监管目标之间产生冲突和矛盾，最终降低金融监管的效率。

第二，功能性监管是指按金融业务的功能差异设立相应的金融监管机构制度。这种金融监管体制是以金融机构的业务特征为基础而设立的，不以金融机构的种类来分设监管机构。一般来说，金融业务创新与市场竞争使原有金融机构的业务交叉不断涌现，金融机构的性质划分呈现出新的特征，如果实行功能性监管，可以更好地统一金融监管的标准，同时有利于提高金融业务的监管效率。

与机构性监管相比较，功能性监管具有的优势主要在于：能适应金融业务综合化发展的需要，对综合化金融业务进行有效监管，提高金融监管的专业化水平，以适应比较发达的金融体系。

当然，功能性监管体制也存在一些问题：一是，可能会因金融中介的功能日益增加而出现过多的金融监管机构，从而出现金融监管机构之间的过度竞争；二是，功能性监管体制下，金融监管当局强调金融业务监管，注重金融业务的规范与发展，但在保持金融机构的稳定性方面可能存在不足，一旦发生金融安全问题时，就可能使金融监管的责任落空，形成金融监管的风险隐患。此外，实行功能性监管时，可能产生某一类金融机构被不同的监管机构所监管，而不同的监管机构所采取的业务核准、风险评估等监管标准有所不同，以致产生监管冲突，甚至导致道德风险的情况。

第三，目标性监管是指按照预定的监管目标设立相应的金融监管机构。这种金融监管制度赋予金融监管机构一定的监管目标 and 责任，

而不考虑金融机构和金融市场的法律形式、功能差异等因素。目标性监管所考虑的主要因素有：系统风险、保护消费者、道德风险、市场集中、业务拓展等。

按照目标性监管模式的要求，一个经济体可能需要建立多个金融监管机构，比如，由一家金融监管机构负责金融市场和金融机构的审慎监管，再由另一家监管机构负责保证整个金融市场的有效性和公平竞争性，甚至由第三家金融监管机构负责保护消费者合法权益。较为普遍的方式是，将有关监管功能相对集中于单一的金融监管主体内。

目标性监管模式的优势在于，可以防止机构性监管所带来的监管空缺，对参与同种金融活动的所有金融机构实行统一的监管要求和标准。这样做，有利于实现金融监管的公平与效率的统一。不过，如果为了目标性监管而设置过多的金融监管机构，就可能产生多重监管问题，并相应增加监管费用，尤其当金融监管目标界定不够明确时，还会导致金融监管出现空缺。此外，过于细分的目标性监管体制可能是低效的，因为其中涉及多种监管目标之间的协调，即如何处理稳健性、竞争性、公平性等与体系安全、市场透明、投资保护有关的监管事务之间的关系。

实行目标性监管体制时，为了防止不同目标之间产生冲突，往往建立单一的金融监管协调机制，通过有关决策机构的共同参与、协调，以解决不同监管目标之间的冲突与矛盾。因此，大多数国家将上述三个监管目标由统一的金融监管机构负责。也有少数国家将审慎监管和有效竞争的职责赋予某一金融监管主体，而将保护消费者权益的职责赋予监管机构之外的其他多个部门（包括执法部门）。

总体而言，金融发展初期，金融机构的功能差异性较小，而且主要是以商业银行提供业务为主，因而一般采取统一的金融监管体制，甚至由中央银行承担金融监管的职责。随着金融业务综合化的不断发展，不同类型的金融机构提供多样化的金融服务品种，产生了设立不同金融监管主体的需要。之后，随着不同金融业务的综合发展，金融监管体制也相应发生变化，出现了机构性监管向功能性监管转变，并逐步过渡到目标性监管和统一的金融监管体制。在统一的金融监管体

制下，通过优化内部机构设置，吸取机构监管和功能监管的优点，可以实行业务审批和市场监管分离，充分发挥专业化监管和综合化监管优势互补的作用。

1.3 金融监管机制分析

实现既定的金融监管目标，要通过运用一定的金融监管中介目标，采取一定的金融监管手段来完成。无论采用哪种形式的监管主体以及哪种特定的监管标的，金融监管功能的发挥都要通过相应的中介目标和监管手段来实现。

为了清晰地描述金融监管的传导机制，可以将金融监管目标分为三个不同层次：一是最终目标，金融监管要达到的社会目标，如保持金融体系的安全有效运行。金融监管的最终目标是由金融业在国民经济发展中的地位所决定的。二是中间目标，即金融监管当局为了实现监管的最终目标，而对金融机构经营规定一些可度量、可控制的指标体系，如资本充足率、风险资本评估、金融机构结构、市场结构、竞争实力等，以此作为金融监管的监测指标。三是操作目标，即金融监管当局制定的管理制度和工具，主要包括监管规则、现场监管、业务审批、市场干预、违规处罚等一些具有操作性的规定和细则。

实现既定的金融监管最终目标，需要运用一系列监管工具和手段，对金融监管的中间目标加以调控和管理。由于监管目标和监管工具具有多样性，不同国家往往采用不同的监管手段来实现既定的监管目标。

金融监管目标与金融监管手段之间可以有许多不同的组合。一般地，可以用监管目标和监管工具组成的监管矩阵来表示不同金融监管机制之间的异同（见表1-2）。任何特定的金融监管体制变革，都可以在监管矩阵中进行选择。

这里，监管矩阵的行表示不同的监管标准组成的监管目标体系，矩阵的列则表示监管目标下细分的不同监管工具。监管矩阵表示的基本思想是，为了实现特定的监管目标，可以采取不同的监管工具。这