

FINANCE 21世纪高校金融学核心课程系列教材

JINRONG JIANGUANXUE

金融监管学



JINRONG
JIANGUAN XUE

卞志村 主编

金融监管概述/金融监管理论/金融监管体制/商业银行监管/证券监管/保险监管/政策性金融机构监管/外资金融机构监管/非银行金融机构监管/金融控股公司监管/金融危机监管/金融监管的国际协调与合作

人民出版社

21世纪高校金融学核心课程系列教材

金融监管学



JINRONG

卞志村 主编 毛泽盛 刘敏楼 副主编

● 人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

金融监管学/卞志村 主编 毛泽盛 刘敏楼 副主编.

-北京:人民出版社,2011.2

ISBN 978-7-01-009646-9

I. ①金… II. ①卞… III. ①金融-监督管理 IV. ①F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 014918 号

金融监管学

JINRONG JIANGUAN XUE

卞志村 主编 毛泽盛 刘敏楼 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.75

字数:396 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009646-9 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

2007年美国次贷危机引发的国际金融危机至今仍挥之不去。虽然美国政府出台了各种救市改革方案,但由于危机已严重殃及实体经济,美国经济出现了近30年来最为严重的衰退,同时也对全球经济造成了重大影响。关于此次金融危机的主要原因,虽然存在着激烈的争论,但国际上已形成的一个共识是:此次金融危机祸起金融监管。对此,美联储前主席格林斯潘曾沉痛地承认,美联储“原本有权监控”、“制止不负责任的放款行为”,但由于他错误地相信市场可以自身调节,而无需政府过多干涉,因而犯了“局部错误”。日本前首相麻生太郎在G20华盛顿峰会的新闻发布会上也一针见血地指出,一些国家在发展经济的过程中缺乏必要的规章制度和监管,是造成经济危机的重要原因。

席卷全球的金融危机使数十年来的金融监管理论与实践得到全面的审视与反思,这对《金融监管学》课程既是挑战又是机遇。本教材的编写充分考虑了这一点,力求实现以下两点目标:一是虚心认真地学习、研究已有的相关教材与专著,博采众长,全面系统地介绍金融监管的基本理论和方法、主要国家金融监管体制、商业银行监管、证券监管、保险监管、政策性金融机构监管、外资金融机构监管、非银行金融机构监管、金融控股公司监管以及国际金融监管合作等传统知识,为读者打好理论基础,培养其在今后的学习和工作中的应变能力;二是力求反映近年来金融监管领域的最新理论成果和实践,将基础教学和金融监管实践紧密联系起来,注重理论分析与应用分析相结合,以实践为主,突出应用性。为此,本教材将根据金融监管的最新发展

趋势增加新内容，如大量穿插各类金融监管新实践，专门介绍金融危机监管，深入分析巴塞尔新资本协议等。

在结构安排上，本教材第1、2、3章重点介绍金融监管的概念、历史演变、目标、原则、内容、方法、理论与体制，第4、5、6、7、8、9、10章分别介绍各类金融机构与市场监管，第11章介绍金融危机监管，第12章介绍金融监管的国际协调与合作。除主体内容外，本书的后面还附有金融监管学学科中常用术语的英汉对照词汇表。而在每一章的后面都对本章的主要内容作了简明扼要的小结，并列出了重要概念和复习思考题，以加强学生对主要知识点的理解与掌握。

本教材由卞志村教授任主编，毛泽盛副教授和刘敏楼副教授任副主编，具体编写分工安排如下：卞志村、王小雨（第1、2、3、10章）、毛泽盛、王珊珊（第4、6、7、12章）、刘敏楼、杨永涛（第5、8、9、11章）。

本教材的编写得到了人民出版社领导的高度重视，并将本书列入21世纪高校金融学核心课程系列教材。同时，编辑陈登先生也给予了大力支持并付出了辛勤劳动。在此一并表示感谢！

对本教材中存在的问题和不足之处，还望同行专家与读者不吝赐教。

卞志村

二〇一〇年十月

于南京财经大学金融研究中心

目 录

第一章 金融监管概述	1
第一节 金融监管的内涵与历史演变	1
第二节 金融监管的目标与原则	11
第三节 金融监管的内容	18
第四节 金融监管的手段与方法	30
第五节 金融监管体系	39
本章小结	43
重要概念	44
复习思考题	44
第二章 金融监管理论	45
第一节 公共利益论	45
第二节 集团利益论	50
第三节 监管辩证论	55
第四节 金融监管理论的新进展	57
本章小结	66
重要概念	67
复习思考题	67
第三章 金融监管体制	68
第一节 金融监管体制的演进	68
第二节 金融监管体制的有效性分析	75
第三节 主要国家的金融监管体制	82

第四节 我国的金融监管体制	99
本章小结	105
重要概念	106
复习思考题	106
第四章 商业银行监管	107
第一节 商业银行市场准入监管	107
第二节 商业银行市场运作监管	114
第三节 商业银行市场退出监管	131
本章小结	137
重要概念	138
复习思考题	138
附录 有效银行监管核心原则	139
第五章 证券监管	142
第一节 证券监管概述	142
第二节 证券机构监管	152
第三节 证券自律组织监管	160
第四节 证券业务监管	169
本章小结	181
重要概念	182
复习思考题	182
第六章 保险监管	183
第一节 保险监管概述	183
第二节 保险机构监管	197
第三节 保险经营的监管	201
第四节 保险中介监管	216
本章小结	225
重要概念	225
复习思考题	226

第七章 政策性金融机构监管	227
第一节 政策性银行概述	227
第二节 政策性银行监管概述	233
第三节 政策性银行市场准入监管和业务经营监管	236
第四节 政策性银行的风险监管	243
本章小结	249
重要概念	250
复习思考题	250
第八章 外资金金融机构监管	251
第一节 外资金金融机构监管的必要性、原则及目标	251
第二节 外资金金融机构的国内监管	254
第四节 外资金金融机构的国际监管	264
第四节 跨境金融机构收购监管	275
本章小结	279
重要概念	280
复习思考题	280
第九章 非银行金融机构监管	281
第一节 非银行金融机构概述	281
第二节 对信托机构的监管	284
第三节 对租赁机构的监管	293
第四节 财务公司监管	298
第五节 合作金融机构监管	305
本章小结	317
重要概念	318
复习思考题	318
第十章 金融控股公司监管	319
第一节 金融控股公司概述	319
第二节 金融控股公司的潜在问题与风险	331

第三节 金融控股公司监管	336
本章小结	347
重要概念	348
复习思考题	348
第十一章 金融危机监管	349
第一节 金融危机的定义与分类	349
第二节 金融危机理论模型	352
第三节 金融监管对金融危机的影响	363
第四节 金融危机的预防体系	370
本章小结	382
重要概念	382
复习思考题	383
金融危机案例	384
第十二章 金融监管的国际协调与合作	390
第一节 金融监管的国际协调与合作概述	390
第二节 全球视角的金融监管国际协调与合作	395
第三节 区域性金融监管协调与合作	414
第四节 金融监管国际协调与合作的不足与发展	420
本章小结	424
重要概念	425
复习思考题	425
附录 各章词汇	426
参考文献	432

第一章 金融监管概述

金融是经济发展的结果，金融发展反过来又对经济发展起重要的促进作用。随着现代经济体系的日益复杂化，金融在其中的功能与作用也在不断增强。因此，金融体系的稳定与安全对社会经济的重要性也就不断增加。从金融对经济的影响角度看，适度可控的金融发展可以从多个方面，如便利交易、储蓄动员、资金配置、风险管理、公司治理等，对经济发展起推动作用。而如果金融的发展脱离了实体经济发展，过度追逐高风险、高盈利项目，那么在引起金融危机的同时，也将对实体经济的发展造成巨大的伤害。事实上，纵观金融发展的历史，金融危机周期性的出现，金融发展的历史某种程度上也是一部金融危机的历史。进入 20 世纪 90 年代之后，金融危机的全球传染性也在增强，2007 年起源于美国的金融危机，引起全球的经济萧条，甚至被认为可以与 1929 年的大萧条相比。如何防范与化解金融风险，特别是系统性的风险，如何通过金融监管保证金融业的稳健运行就越来越成为各国经济与社会发展的关键。

第一节 金融监管的内涵与历史演变

一、金融监管的涵义

金融监管是一个复合概念，内含金融监督与金融管理双重属性。金融监督主要指一个国家或地区的金融主管当局对金融机构和金融市

场进行检查和督促，以确保金融业稳健经营和安全健康发展。金融管理则是金融主管当局按照有关法律对金融体系构成及其行为活动进行管理、协调与控制，以维护金融体系的安全稳定，并对客户提供公平、有效的服务。在世界各国近现代金融业发展史中，最低限度的金融管理始终存在，最初、最直接的管理是对于银行开业的注册登记和发照管理。20世纪90年代以来，人们一般不再区别这两个词之间的差别，而广泛地采用金融监管的说法。

金融监管有狭义和广义之分。狭义的金融监管是指外部监管，即金融监管当局依据国家法律法规的授权对整个金融业实施监管。广义的金融监管还包括金融机构的内部控制和稽核、同业自律性组织的监管、社会中介组织的监管等等。在银行业出现与发展的相当长的时间内，都没有针对银行的专门立法。最早的政府对金融活动实施监管的法规，可以追溯到18世纪初英国政府颁布的《泡沫法》，该法旨在抑制证券业存在的过度投机。1863年，美国通过《国民货币法》，以治理“自由银行业”时期的混乱，实现对银行业的监管。其后，各国相继颁布了各种金融业监管的法律、法规和条例，以适应金融业的发展。

二、金融监管的必要性

因为金融业与国民经济各部门有着极为密切的联系，所以金融业自身的生存与兴衰也极大地影响着国民经济的稳定和发展。如果金融业不能正常运营，损害了支付链条和融资过程，经济中的交易成本和信息成本将极大地阻碍经济的正常运行。若局部金融问题转化为金融危机，还可能进一步影响到政局的稳定。因此，为了避免金融业的潜在风险产生不良后果，世界各国无不对金融业实施严格的监管。从金融业本身的特点看，金融监管的必要性主要体现在以下几个方面：

（一）外部性

外部性是指在提供一种产品或服务时社会成本、社会收益与私人成本、私人收益之间存在偏差，也即一些经济主体在其生产、消费过程中对其他经济主体所产生的附加效应。这种效应可能是正的，即外部经济；也可能是负的，即外部不经济。人们以各种加强管制的办法

来消除外部效应，尤其是消除负的外部效应。

金融领域中负的外部性主要表现在单个银行的破产可能会殃及那些经营状况比较好的银行，引发对后者的挤兑，从而导致大批银行陷入流动性困境和破产。在资本市场中，一家上市公司的财务造假案会引发投资者对其他财务状况较健全的上市公司的信心危机，从而造成股票和债券市场价格的大幅下跌。为减少负的外部性，对金融业进行监管是必要的。

（二）信息不对称

信息不对称是指一方拥有相关的信息而另一方没有这些信息，或者后者拥有的信息没有前者多，从而对信息劣势者的决策及利益造成很大影响。信息不对称可能产生道德风险和逆向选择问题。逆向选择是事前的，如潜在的不良贷款来自于那些积极寻求贷款的人。如果发生了逆向选择，信贷资源就没有得到有效配置，一旦贷放出去，将可能形成不良资产，从而影响到金融体系的稳定。道德风险是在交易后发生的。贷款者发放贷款之后，将面对借款者从事那些贷款者所不希望进行的活动，因为这些活动可能使贷款难以归还。一旦这些活动失败，将形成银行的不良债权，恶化银行的资产质量，也会影响金融体系的稳定。

信息不对称与信息不完全还会引起不公平交易。如银行可能对特别客户发放不正常关系贷款；内幕交易会引起股票市场的不公平交易；具有强大资金实力的机构投资者会利用自己的资金优势进行价格操纵，损害中小投资者的利益，导致价格信号混乱等等。这些都破坏了正常的市场竞争秩序，引起资源的不合理配置。

（三）脆弱性

由于商业银行面临着流动性风险及其资产负债结构的特点，从而使其具有很高的脆弱性。商业银行的功能之一就是通过吸收资金和发放贷款，把对零星储户的流动性负债转化为对借款人的非流动性债权。根据大数原理，如果存款者提款是随机发生的，则商业银行的资金流量就是稳定的。但是，当储户对商业银行失去信心时，他们就会纷纷提取自己的存款，尽管他们知道，提款继续下去的结果，必然是商业

银行被迫提前出售流动性低的资产来满足储户提款的要求，商业银行蒙受损失将使排在挤兑大军后面的储户很可能收不回全部存款，最终结果将导致商业银行流动性严重不足，甚至破产。挤兑还会殃及那些经营状况本来比较健康的银行，即使人人都明白不挤兑更有利于整体的利益，但出于对自身利益的考虑，还是不可避免地会发生挤兑，从而带来银行危机甚至金融危机。商业银行的高负债经营特点也使其具有很高的脆弱性。商业银行的自有资本只占其资金来源的很小比例，其净值越小，从其错误决策中可能招致的损失也就越小，因而银行从事高风险贷款的可能性就越大。

金融市场也具有脆弱性。金融市场的脆弱性是指当一个意外事件的冲击导致人们信心丧失时，易引发金融市场尤其是股票市场价格的急剧下跌，从而严重扰乱经济金融秩序。事实上，人们在判断金融资产的价格时，往往具有一定的盲目性，这就导致了人们在进行金融资产投资时具有“羊群效应”，即金融资产投资时具有跟风操作的现象，这将导致股票价格大起大落。金融市场交易的一些技术特征也加剧了市场的波动，如投资者可通过保证金交易从事规模很大的金融交易，从而推动市场价格急剧变化。金融市场脆弱性的最大表现是市场泡沫的崩溃。当金融市场投机达到一定程度后，人们对金融市场的信心开始动摇，某个平常看来微不足道的小事件都可能会引发股市崩溃，并在以后一段相当长时间里维持非常低迷的行情。

三、金融监管的历史演变

金融监管是伴随着经济金融发展而不断演进的。在银行业最早诞生的西方发达国家，也最早经历了金融风暴的冲击，这促使政府开始关注金融业稳定发展的问题，并不断改进金融监管的理念、内容、方法和手段。

（一）金融监管的初步形成阶段

1694年英格兰银行的建立被认为是现代商业银行产生的标志。其最初的业务是对政府融资，以支持英国政府在英法战争中的资金需求；其后，逐渐开始从事吸收储蓄资金和放贷业务等典型的商业银行业务。

随着工业革命的进行，资本主义大工业的经济发展对资金的需求越来越高，现代银行在发达的资本主义国家纷纷设立。1782年，美国成立第一家商业银行北美银行；1859年，法国成立工商信贷银行；1873年，日本成立第一国立银行。

伴随着银行业的发展，直接融资方式也在西方国家开始出现。16世纪西欧国家已经出现了证券交易，法国的里昂、比利时的安特卫普设立了证券交易所，主要进行政府债券的交易。1773年，英国第一家证券交易所在“乔纳森咖啡馆”成立，这就是今天的伦敦交易所的前身，1802年正式获得英国政府的批准。1790年，美国的第一家证券交易所——费城证券交易所诞生。1792年，24名经营拍卖和其他业务的商人在纽约华尔街的一棵梧桐树下约定媒体在此从事证券交易，并于1793年移入汤迪咖啡馆交易，成为现在美国纽约股票交易所的前身。

在金融业的自由发展过程中，银行业出现了超信用发行问题，最终引起货币体系的混乱，导致金融体系不稳定，而证券业的自由发展则出现了大量的投机和欺诈。因此，适度的干预措施逐渐被重视。这个时期的监管主要表现为稳定货币，以美国1863年通过的《国民货币法》为标志，以法律形式确立的金融监管制度正式形成。1864年，该法修订为《国民银行法》，目的是确立联邦政府对银行业监督和干预的权威，建立统一监管下的国民银行体系，以取代分散的各州银行体系，协调货币流通，实现金融稳定。《国民银行法》虽然实现了对全国货币的管理，但是没有达到对银行有效监管的目标。其后，美国于1873年、1884年、1890年、1893年和1907年周期性地出现金融危机，引起了市场的不安和恐慌，经济发展受到比较大的负面影响。为了应对这种周期性的金融危机，美国国会1913年通过了《联邦储备法》，这被认为是《国民银行法》之后，美国最富革命性的金融监管进展。证券市场也出现了一些零星的立法，如加利福尼亚州1879年法律规定，禁止以信用方式购买证券。

在古典自由主义思想的影响下，这个时期的金融监管，无论是银行业还是证券业的监管，都特别尊重市场的选择，监管部门基本不干预金融机构的日常经营活动，更不会对市场价格如利率进行控制，而

是强调市场约束与机构自律。因此，总体上看，这个阶段金融发展基本处于自由发展状态，金融监管处于初步形成阶段。

（二）金融监管的严格管制阶段

1929—1933年世界范围内的经济大萧条促成了金融监管进入严格管制阶段。19世纪后期，在危机的起源地美国，钢铁、铁路等大工业快速发展，资本不断集中，流动加快。金融业尤其是证券业持续高速增长，1921年纽约股票交易所的交易额为1.7亿股，股票价格指数为66.24点。到1929年9月，股票交易额达到21亿股，价格指数涨至569.49点，投机现象极其严重。1929年10月24日，股市突然转头直下，狂泻不止。股票市场的恐慌引发了金融体系的崩溃。纽约股票交易所股票的市值从1929年末的897亿美元跌至1933年底的156亿美元，商业银行从1929年9月的30000家减少到1933年底的14352家。金融体系的危机直接导致实体经济接近崩溃。

1933年3月，富兰克林·罗斯福就任美国总统后，开始实施“新政”，颁布了一系列的政府干预经济的法律法规，其中金融监管方面，《格拉斯—斯蒂格尔法》成为美国金融监管的标志性法律。由于商业银行的短期资金进入股市是造成股市泡沫、银行危机的重要原因，因此该法将银行业与证券业严格分开，在二者之间建立防火墙，实行银行业与证券业之间的分业经营、分业管理。1956年和1977年，《银行控股公司法》和《社区再投资法》相继通过，这三个法案构成了这个时期美国严格金融监管的法律基础。同时，出于法律执行以及金融安全的考虑，各种金融监管机构也纷纷设立。美国的严格金融监管也在全球范围内引起了仿效。比如在英国，1949年《银行法》的颁布，赋予了英格兰银行广泛抽象的监管权力；德国1957年组建了德意志联邦银行，1961年成立银行监管局，授权对银行进行监管。

大萧条打破了古典经济学的“市场”神话，凯恩斯主义的国家干预理论逐渐取得了主流经济学的地位，而全面的金融监管是政府干预在金融领域的操作实践。金融体系中突出的信息问题，使金融市场的失灵现象更为严重，这导致政府对金融领域的有力干预——金融监管的加强显得更加合理。

（三）金融监管的逐渐放松阶段

凯恩斯主义长期的赤字财政和扩张货币政策，导致 20 世纪 70 年代西方国家普遍出现经济“滞胀”现象。于是，凯恩斯主义的宏观经济理论与政策受到质疑，以弗里德曼为代表的货币主义、供给学派等自由主义的理论开始复兴，以此为基础的金融自由化理论开始对金融领域产生巨大影响，金融监管也开始进入相对宽松时期，西方发达国家和大部分的发展中国家都在这个阶段掀起了金融自由化运动浪潮。金融自由化的核心内容是放松管制，具体包括放松利率管制、放松汇率与外汇管制、放开金融机构的准入限制等。

1. 美国的金融监管放松

美国政府 1973 年取消了资本流入的限制，20 世纪 80 年代国会先后通过《1980 年存款机构放松管制与货币控制法》、《1982 年存款机构法》、《1987 年银行业平等竞争法》和《1989 年金融机构改革、复兴和实施法》，取消对存款利率的限制，修改对某些贷款利率的限制，建立存款准备金制度，并基本取消各类存款机构在业务管制方面的差别。20 世纪 90 年代之后，金融监管改革加快。其中，1995 年美国国会通过《1995 年金融服务竞争法》，保证所有金融机构平等竞争，促进商业银行和投资银行展开全面竞争；1999 年，美国国会通过《金融服务现代化法案》，彻底打破了金融分业经营的界限，促进了银行、证券和保险之间的联合经营，标志着美国进入了混业经营时代，也确立了新的监管体系。

2. 英国的金融监管放松

英国于 1979 年取消了外汇管制，1981 年实现了利率自由化，并于 1987 年修正了《银行法》，放松了对存款银行的管理和控制。1986 年 10 月，英国颁布《金融服务法案》，允许银行业进行证券交易，确立了英国进入混业经营时代。这项被称为“大爆炸”改革的核心内容是金融服务业自由化，主要包括：取消经纪商和交易商两种职能不能互兼的规定，经纪人与出场代理人互相兼任，放开交易所会员资格的限制；取消证券交易的最低固定佣金限制，实行证券交易代理手续费自由化；取消非交易所成员持有交易所成员股票的限制，所有的金融机

构都可以参加证券交易所的活动；废除各项金融投资管制，银行开始提供包括证券业务在内的综合性金融服务等。在监管方面，英格兰银行将监管银行业的职能移交给英国金融服务监管局。

3. 日本的金融监管放松

自1978年开始，日本逐步对金融监管体制进行改革，放松了存贷款利率等的限制。1980年通过的《外汇与外贸管理法》取消了外汇管制，1984年公布了《金融自由化与日元国际化的状况与展望》，涉及的内容包括放开利率管制、放松金融业务管制、金融市场与产品开放、金融国际化等内容。1993年通过的《金融制度改革法》打破了银行业和证券业的分业状态，而1996年的《搞活我国金融系统》报告，则揭开了日本“大爆炸”的序幕。

（四）金融监管的重新收紧阶段

2007年由美国华尔街衍生品交易而引致的全球性金融危机，目前正在改变着世界各国金融的监管理念与实践。2010年7月22日，美国总统奥巴马签署了自经济大萧条以来规模最大的金融改革法案，这标志着自1929年大萧条时期以来美国规模最大的金融监管体系整改法案正式立法，监管机构将对美国最大型银行征收新的费用，并对其业务活动加以限制；对总额450万亿美元的衍生品市场实施新的限制；并将针对抵押贷款和信用卡产品建立一家新的个人消费者保护机构。2010年9月12日，全球27个国家的监管者在瑞士巴塞尔会晤，对“巴塞尔Ⅲ”银行业新规进行讨论，这是为了防止金融危机再度重演迈出的重要一步。这项新协议的核心争议点便是全球银行的一级资本金比率——当前版本的新规要求全球银行持有的基本资金占总资产的比率至少为7%——与现在大型美国银行普遍持有4%的资本金比率相比严厉得多。这一系列新规也将撼动全球银行业，彻底改变行业现状：银行将不得不减少风险业务，降低盈利，面临更多政府审查。世界各国的多数政府都希望，能够尽快达成一项新的全球标准，为国际大型银行巩固基础。监管者希望通过新的规则以使得银行体系更加稳健，并重塑金融市场的信心。对于银行而言，巴塞尔新规将要求其增加资本，缩小资产负债表规模，并放弃那些高风险业务。银行将不得不将更多