

XIANDAI JINRONG JIANGUAN

现代金融监管

■ 主 编 赵霜茁

副主编 刘积余 孙东升

对外经济贸易大学出版社

对外经济贸易大学科研资助课题

现代金融监管

主 编 赵霜茁

副主编 刘积余 孙东升

对外经济贸易大学出版社

(京)新登字 182 号

图书在版编目 (CIP) 数据

现代金融监管/赵霜茁主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社,
2004

ISBN 7-81078-355-6

I. 现... II. 赵... III. 金融—监督管理 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 049077 号

© 2004 年 对外经济贸易大学出版社出版发行
版权所有 翻印必究

现代金融监管

赵霜茁 主编

责任编辑: 连佩珍

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码: 100029
网址: <http://www.uibep.com>

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 140mm×203mm 10.5 印张 272 千字
2004 年 7 月北京第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-355-6/F·224
印数: 0 001—5 000 册 定价: 18.00 元

前 言

金融监管的理论基础是金融市场的不完全性。现代经济学，特别是信息经济学、博弈论、市场失灵理论为金融监管奠定了理论基础。市场失灵会导致金融和经济体系的混乱，危害国家乃至世界经济的发展，这就要求政府对金融机构和金融市场进行外部监管，以确保金融市场的稳定和社会经济的可持续发展。金融监管的历史是伴随着金融危机而发展的。我们从金融监管的历史发展中可以体会前人给我们的智慧。

对金融工具、金融机构的监管是一国政府的责任。金融监管的模式根基于一国政治经济的发展。尽管各国金融监管的组织机构、法律环境、金融机构的市场基础具有很大的差异，但我们仍然可以抽象出不同市场环境下金融监管的模式，研究不同模式的特点以及各种模式的发展状态及其评价。

作为金融中介机构的商业银行、保险公司、证券公司、信托公司、财务公司、基金管理公司、信用合作社在现代经济中担当着重要的角色。它们以较低的利率或费用把社会公众或其他机构短期的富裕资金聚集起来作为自己的资金来源，经过风险组合进行资金运用，形成自己的风险资产，使自己变成外部融资的主体，这种转化在受到外部影响时具有很大的脆弱性，即资产与负债在期限、流动性方面的结构性冲突。

作为一本大学教科书，我们不想过多强调金融监管理论研究的问题，而更侧重基于一般理论的监管现状的考察与分析。审慎监管是国际金融监管发展的核心，审慎监管涉及的主要问题是资产与负债的关系以及资产的风险性问题。为确保金融中介机构的清偿力，

外部监管不能代替金融机构的内部控制与日常管理。为了公平竞争、保护投资者的利益和社会经济的稳定发展,监管当局是有所作为的。

清偿力与流动性是监管当局审慎监管关注的重要指标。金融机构的清偿力取决于自身的资本结构,资本结构的重要性来自于金融中介内部的控制权与外部干预权的配置。不同的激励方式会生成不同的行为模式,信息的不对称和道德风险是外部监督和监管当局监管的主要障碍。

金融创新与金融创新工具的发展为金融发展注入了新的活力,同时也为金融监管提出了新的挑战。监管是有成本的,监管不仅仅是监管当局的事情,它与其他社会环境密切相关。提高金融监管的成本效益,必须完善金融监管机制,发挥社会监督、特别是舆论监督的作用。中央银行的货币政策、财税部门的财政政策、存款保险制度、对外贸易政策、汇率政策等构成了一个国家的金融安全网,这些政策的配套与协调对金融业的稳定发展具有重要的意义。

在金融全球化、自由化的背景下,国与国经济的互相渗透与影响,特别是金融危机的爆发,对世界经济的可持续发展造成了很大的伤害。各国之间只有建立紧密的金融监管协调与合作机制,才能减缓外部动荡对本国经济的影响,从这个意义上说,国际金融组织以及金融监管的国际协调与合作起着十分重要的作用。新巴塞尔协议提出了金融风险管理的框架,新协议提出了框架性的金融风险管理的思路和基本原则。它对金融监管具有重要的推动作用。

金融监管在中国取得了长足的进步,随着中国市场经济体制的建立,借鉴发达国家金融监管的经验,金融监管制度将不断得到完善。金融监管制度是在金融发展的过程中发展和完善的,监管理念、监管方法、监管体制必须与时俱进。

作为对外经济贸易大学科研资助课题,本书在科研立项、编审与出版过程中得到了吴军教授、朱仲明教授、许施智教授等的支持

和帮助，在此表示衷心的感谢。

本书的写作历时1年，作者虽然尽了最大的努力，但可能仍然存在一些纰漏，恳请读者批评指正。

赵霜茁

2004年2月于北京

目 录

第一章 金融监管的理论基础	(1)
第一节 金融部门的脆弱性与金融危机	(1)
第二节 自由竞争与市场失灵	(18)
第三节 金融监管制度	(26)
第四节 现代金融发展中的金融监管	(31)
第二章 主要发达国家和地区金融监管体制概况	(38)
第一节 美国金融监管体制	(38)
第二节 英国金融监管体制	(47)
第三节 日本金融监管体制	(53)
第四节 德国金融监管体制	(58)
第五节 中国香港金融监管体制	(70)
第三章 主要发达国家金融监管体制比较	(74)
第一节 主要发达国家金融监管制度的演进	(74)
第二节 主要发达国家对金融中介机构的监管	(77)
第三节 主要发达国家金融监管体制的基本特点	(84)
第四节 主要发达国家金融监管制度借鉴	(87)
第四章 金融中介机构监管	(90)
第一节 商业银行监管	(90)
第二节 非银行金融机构监管	(103)
第三节 外资金融机构监管	(107)
第四节 合作金融机构监管	(112)
第五节 政策性金融机构监管	(115)
第六节 保险公司监管	(120)

第七节 证券经营机构监管	(129)
第五章 审慎监管——金融风险评估	(137)
第一节 金融风险与风险监管	(137)
第二节 利率风险评估与控制	(142)
第三节 流动性风险评价与控制	(150)
第四节 外汇风险与国家风险评估	(164)
第六章 审慎监管——金融风险的综合评价与信用评级	(175)
第一节 金融风险综合评价	(175)
第二节 金融机构的信用评级	(180)
第三节 有问题金融机构的风险化解和处置	(192)
第七章 金融监管的有效性分析	(201)
第一节 金融监管的有效机制	(201)
第二节 金融监管框架与监管行为	(206)
第三节 存款保险制度	(211)
第八章 金融监管的国际协调与合作	(217)
第一节 主要的国际金融组织	(217)
第二节 金融监管的国际协调与合作机制	(242)
第三节 区域货币一体化对国际协调与合作的影响	(264)
第四节 中国金融监管的国际协调与合作	(269)
第九章 巴塞尔新协议与金融监管	(272)
第一节 新资本协议产生与金融风险监管的发展	(272)
第二节 新资本协议的三大支柱	(276)
第三节 对新巴塞尔资本协议的评价	(286)
第十章 金融创新与金融监管	(295)
第一节 金融创新机制	(295)
第二节 中国金融监管的改革与发展	(310)
第三节 金融监管的国际发展趋势	(316)
主要参考文献	(325)

第一章 金融监管的理论基础

现代经济学，特别是信息经济学、博弈论、市场失灵理论为金融监管奠定了理论基础。市场失灵会导致金融和经济体系的混乱，危害国家乃至世界经济的发展，这就要求政府对金融机构和金融市场进行外部监管，以确保金融市场的稳定和社会经济的可持续发展。

第一节 金融部门的脆弱性与金融危机

一、金融危机及其教训

金融是现代经济的中心，对金融部门实施最严格的监管是世界各国普遍采取的措施。综观世界各国经济发展的历史，人们最关注的是金融危机。金融风险的积聚、金融机构的风险失控，特别是流动性和清偿力的缺乏导致了金融机构支付困难、银行挤兑、信用破产，给一个国家的金融安全带来危害，以至发生金融危机。从金融监管的角度看，一部金融发展史实际上就是治理金融危机的历史。金融危机的频繁爆发造成了很大的负面影响，它使经济发展停滞、社会信用环境遭到极大的破坏，严重危害社会生产和居民的生活。金融危机的深刻教训促使各国政府不断改革金融监管体制，加强金融机构管理和金融风险控制。

（一）墨西哥金融危机与金融监管失误

墨西哥政府于1994年开始推行金融市场国际化，国内生产总

值保持年均 8% 的递增速度, 通货膨胀率由 1987 年的 160% 下降到 1994 年的 6.1%, 国家经济发展态势良好。然而, 墨西哥政府由于对经济发展持过于乐观的态度, 放松了宏观经济的监管与调控, 因而, 墨西哥经济发展过程中的许多不稳定因素逐步积累起来。

1994 年, 墨西哥 69% 的国内上市企业清偿债务的能力下降, 近 50% 的小企业资金不足或在外来企业的竞争中倒闭; 经济增长势头减弱, 1993 年墨西哥经济增长率仅为 1%; 进口失调, 贸易逆差加大, 1994 年墨西哥贸易逆差达 280 亿美元, 相当于其国内生产总值的 8%—10%, 1991 年至 1994 年贸易逆差总额累计 600 亿美元, 占其引进外资总额的 80%; 外资结构失调, 80% 左右的外资投向证券市场投机炒作, 本国货币值被高估 30%; 国内社会矛盾激化, 政局动荡, 外资纷纷离境外逃。

在这次危机中, 墨西哥货币比索贬值 40%, 证券市场资金净流出 170 多亿美元, 国内生产总值下降 40%, 外债总额 1995 年达 2 000 亿美元, 墨西哥经济遭到了巨大的破坏。墨西哥金融危机产生的最终根源是由于墨西哥政府宏观调控政策和金融监管工作上存在诸多失误。

1. 金融监管制度疏漏, 金融投机频繁

在经济发展过程中, 墨西哥政府为了吸引外资和推动本国金融市场国际化, 在金融监管制度尚未完善的条件下, 过早地开放了本国的金融市场, 为国际游资的任意出入提供了便利条件。引进的外资在资金结构和投资方向上都存在严重问题, 影响了墨西哥经济和金融的健康发展。发展中国家在其经济发展过程中有一个共同的难题: 国内资金短缺。这也是发展中国家热衷于引进外资的根本原因。墨西哥经济在 20 世纪 90 年代一直保持年均 8% 的增长水平, 可是国内储蓄仅为 15%, 存在着资金缺口, 因此, 墨西哥政府急于引进外资来弥补资金不足, 从而放松了对外资引进工作的金融监管, 使许多短期套利资金涌入国内, 外资的资金期限和使用结构失

去平衡。1994年,外国投资者出于对比索币值的担忧而大量购入以美元计值的短期政府债券,短期债务由年初的18亿美元猛增至年底的180亿美元。1995年墨西哥到期国债约为290亿美元,外汇储备仅为35亿美元,使国外投资者失去对墨西哥经济发展的信心。由此可见,失去平衡的外资结构是导致墨西哥金融危机爆发的根本原因。

墨西哥政府在疏于对外资结构监管的同时,也放松了对外资方面的监管工作。从1993年起,特别是1994年下半年墨西哥政府全面开放国内金融市场以来,由于金融监管制度的疏漏,流入证券市场和货币市场的投机性资本激增,占当年引进外资的50%以上,而制造业仅占23%,社会生产能力下降,经济结构严重失调,金融投机活动频繁。美国当时在墨西哥的直接投资为450亿美元,其中有200亿美元在证券市场进行投机炒作,对金融危机起到推波助澜的作用。

2. 开放动作过猛,过早地和美国、加拿大实行贸易自由化

虽然当时墨西哥经济飞速发展,但综合国力与美、加两国相差悬殊,市场发育程度不够,农业落后,无优势支柱产业参与国际竞争,结果造成大量外商向墨西哥倾销,农业和中小企业受到严重冲击,国内经济形势恶化,贸易逆差剧增,外汇储备剧减,比索贬值不可避免。在货币市场,比索与美元挂钩,比索与美元汇价被控制在狭小区域内浮动:最高上限不能超过3.46比索,日贬值限定于0.004比索之内,国家经济完全处于被动地位。1994年下半年比索币值被高估30%左右。同时,墨西哥政府为了维护日益恶化的国家经济,被迫采取高利率政策来吸引外资,短期利率从年息15%升到50%,从而使国家经济发展受到严重影响,许多国内中小企业因无法承受高息成本而倒闭,银行不良债权激增。更为不利的是,墨西哥对外贸易从1991年以来连续逆差,1994年经常项目逆差就达280亿美元,占当年国内产生总值的8%。在这种恶劣的经

济形势下，墨西哥只有通过货币贬值的方式才能改变这种被动局面，1994年12月1日，新组建的墨西哥政府在没有作好充分准备的情况下，仓促宣布将比索贬值15%，国外投资者闻讯即刻撤离离境，比索汇率短时期内急剧下跌40%，墨西哥货币市场体系崩溃，金融危机全面爆发。

3. 进出口失调，贸易逆差增加

墨西哥在加入北美自由贸易区后，放松了对进出口贸易的管制，导致进口增长迅速，贸易逆差加大。1994年贸易逆差达280亿美元，相当于其国内生产总值的8%—10%。贸易逆差的加大，导致墨西哥外汇储备严重不足，使其经济抵御风险的能力大大降低，为金融危机的爆发埋下了隐患。

(二) 巴林银行倒闭与金融监管疏漏

巴林银行是英国一家有着233年历史的银行，在国内外享有盛誉，曾一度成为世界第六大银行，1995年2月27日，巴林银行突然宣布倒闭。其时，巴林银行拥有的3 000多储户的20多亿美元资产受到影响，巴林银行自身亏损15亿美元，英镑对马克的比价跌至最低点：1英镑兑23 030马克。巴林银行倒闭是金融监管工作的严重失误或疏漏所造成的。

1. 权力过于集中，为里森逃避金融监管提供了机会

巴林银行倒闭风波的当事人里森是巴林银行驻新加坡分行期货交易负责人。巴林银行管理部门存在一个致命弱点，过于信任里森，使其既直接从事期货交易，又担当交易负责人，这种高度集中的权力机制为他逃避金融监管提供了便利的条件。在用人方面，巴林银行管理部门没有考虑到里森拥有许多逃避监管的机会。第一，里森在银行报表部及调查处工作过，知道如何逃避银行内部监管；第二，他精通电脑系统的操作，曾到东京分行处理过电脑不显示交易等问题，知道如何使交易行为避开电脑监管；第三，交易人和交易负责人的双重身份使监管部门不易对其交易行为产生怀疑；第

四,收入机制的不合理使其具有追求超额收入的动机。里森的年薪为30万美元,而更多的是依靠佣金和奖金来提高自己的收入,对高收入的追求使他具有从事巨额违规冒险操作的动机。然而巴林银行对里森的评价却是“富有才华,雄心勃勃,是天生的交易人”。里森利用自身的便利条件和巴林银行监管部门的疏漏,未经许可就从事270亿美元的风险交易,从而使巴林银行遭受到15亿美元的损失。巴林银行监管部门的失误还表现在发现问题不能果断处理。从1994年初里森就开始使用巴林期货(新加坡)公司一个账户进行交易,到该年年底就损失8000万美元,巴林银行监管部门当时审查了这些情况,可没有采取果断措施加强对里森交易行为的监管,结果不久就爆发了这场严重的事件。

2. 对金融衍生产品认识及管理不足

金融衍生商品的交易特点是以小博大,以小额资金从事数倍乃至数十倍的交易,交易风险极大,常因交易失误而导致从事此业务者破产或蒙受巨额损失。巴林银行没有对此项业务的不可预测性和强大破坏性产生足够的重视,未能采取有效监管措施。

3. 英国中央银行对金融机构缺乏及时有效的监管应对措施

巴林银行倒闭事件固然是自身管理部门的失误,但作为英国中央银行的英格兰银行未及时发现并采取措施纠正这一失误,也是导致巴林银行倒闭的另一个重要的原因。这说明英格兰银行对商业银行的监管存在着疏漏。此次巴林银行倒闭风波中,英格兰银行监管工作的失误表现在:首先,对巴林银行授予以里森过多的权力,没有能及时发现并制止这种行为,甚至在其倒闭的前两天仍视之为英国金融界管理最好的中等银行;其次,当巴林银行出现危机时,英格兰银行对其控制和挽救的应急措施不力。虽然反应速度很快,采取行动迅速,但由于对金融衍生商品交易风险认识不足,应急所需的银行储备、风险储备、金融监管和协调工作准备不足,因此,尽管英格兰银行努力给予巴林银行极大救援,

仍未能挽救其倒闭的命运。

(三) 日本金融机构危机及其监管失误

日本的金融体制是第二次世界大战后建立的政府主导型金融体制。当时日本面临经济全面崩溃，粮食和资金奇缺，日本政府采取扶持银行业的政策以保证企业从银行获取资金。在这种指导思想作用下，日本政府指导银行进行经营，当银行出现危机时，政府出面协调其他银行进行救助。这种金融体制为日本战后经济重建作出很大贡献。但这种金融体制使从业者缺乏竞争意识和风险意识，显然违背金融监管制度的基本原则，从而也使日本金融业普遍忽视金融监管工作，导致金融机构在高风险的条件下运行。随着日本经济的恢复，这种违背金融监管基本原则的政府保护式金融运作体制没有及时调整。在政府主导型金融体制的作用下，日本银行业风险意识淡漠，疏于金融监管，违规操作的经营行为盛行，直接导致一系列的金融风险事件。

1. 大和银行巨额亏损事件

大和银行巨额亏损事件的直接责任人井口俊英是大和银行纽约分行职员，他于1976年分配到该行工作，3年后被提升为交易部主任，主要职责是负责前台交易和结算及债券保管。然而，正是这种违背资金交易中一线和二线相分离、两者相互监督的做法，为井口俊英违规操作提供了有利条件。自1994年他在英国政府债券市场亏损20万美元后，他连续11年采取篡改客户账户，私自出售客户债券，然后造假账说明没有卖掉这些债券的操作手法，使大和银行亏损11.4亿美元，酿成了震动国际的“大和银行巨亏”事件。

2. 日本山一证券停业

1997年11月24日，有百年历史的日本山一证券董事会作出停业的决定。山一证券是日本四大证券公司之一，在国际证券业中排名第十，它的破产是第二次世界大战后日本金融机构最大破产案。在山一证券破产案中，公司本身亏损1467亿日元，公司债务

和与之有联系企业的债务总额高达 6 万亿日元，日经平均指数跌破 16 000 点的关口。

(四) 东南亚金融危机及其监管失误

自 1997 年 7 月开始到 1998 年初，东南亚国家爆发了区域的金融危机，其波及范围之大和影响程度之深出人意料。首先，东南亚各国的货币由于此次金融危机普遍大幅贬值。仅在 1997 年 7 月 1 日至 11 月 27 日危机爆发的初级阶段中，各国货币兑美元汇率的跌幅就分别为：印尼盾 49%、泰铢 35%、马亚西亚林吉特 27%、菲律宾比索 25%、新加坡元 10%；其次，东南亚各国经济严重受挫，经济增长率下降。东南亚金融危机的原因是多方面的，从金融监管的角度看主要有以下几点：

1. 金融监管乏力，经济发展畸型

泰国金融监管当局在长期经济发展过程中未能强化自身的监管职能，致使国内许多金融机构忽视风险，将大量的信贷资金投向股市和房地产业，而其他社会生产部门的运营资金相对缺乏，经济呈畸型发展的状况。据有关资料表明，由于金融监管工作的疏忽，泰国银行 30% 的信贷资金被投向高风险的房地产业追寻高额利润，造成全国房地产业急剧膨胀，供求严重失衡，房地产积压严重。据统计，泰国房地产的积压量达 85 万套之多，需要 3 年或更多的时间才能消化掉。进入 20 世纪 90 年代后，泰国“房地产泡沫”破裂，经济持续衰退，房地产价格大幅回落，许多银行和金融机构的贷款无法收回，信贷资产质量严重恶化。据估计，泰国金融业坏账总额实际高达 8 000—9 000 亿泰铢（约合 310—350 亿美元）。

2. 金融市场自由化过早，金融监管制度不健全

多年来，泰国的经济增长率始终维持在 8% 以上，为了维持经济高速增长而将投资率保持在 40% 以上，但泰国国内储蓄率却一直处于 30% 左右的水平，这期间的资金缺口主要依靠外资的引进来弥补。进入 20 世纪 90 年代以来，泰国开始加快金融自由化步

伐，在东南亚国家中率先打开国门，向外国资金开放自己的金融市场。出于大量引进外资的目的，泰国金融监管局对外资的监管一直持消极的态度，金融监管制度迟迟没有加以完善，客观上纵容了外国资金在泰国金融市场上随意操作。许多国外资金进入泰国后，极力寻求高收益的行业。泰国近几年引进的外资中 80% 被投向股市和房地产业，造成这些行业呈现虚假繁荣的局面，金融监管当局并未采取及时有效的监管措施，股市和房地产行业“泡沫经济”极度膨胀，许多人预感到将要产生的后果，国外投资者丧失信心，纷纷撤资离境，迅速抽走股市和房地产业资金，最终引发了此次金融危机。

泰国金融管理机构在对外资监管工作中的失误表现在忽视外资的结构。1996 年底泰国外债总额达 857 亿美元，占其国内生产总值的 45%，远远超过 8% 的国际警戒线，在这些外资中有 50% 以上是最短期套利资金，外资结构极不合理，而泰国金融监管当局对这部分资金的监管存在颇多疏漏之处，允许其自由出入国内金融市场，使国内资本市场上资金流动很不正常，当此次金融危机爆发时，这部分资金快速逃离，给泰国的金融危机带来更沉重的打击。

3. 国际“游资”对东南亚各国货币进行袭击

正当东南亚各国经济步入困境、金融业危机四伏之时，国际游资乘虚而入，它们以问题最严重的泰国为首选目标，利用远期合约大肆卖空泰铢，经数次较量，终以泰铢失败而告终。1997 年 7 月 2 日，泰国宣布实行浮动汇率制，东南亚金融危机全面爆发，金融风暴继而席卷整个东南亚地区。在这次金融危机中，东南亚各国深受其害，仅泰国 1997 年外汇净流出额就达 164 亿美元，马来西亚总理马哈蒂尔则哀叹“40 年来经济建设的成就毁于一旦”。

（五）韩国金融危机

1997 年，韩国的经济基础比起其南部的邻国而言要好得多。

但政府屈服于国际社会（尤其是美国）的压力，过于强调放松管制。政府也没有能够很好地监管对外的借贷行为，尤其是对那些刚刚拿到营业执照的“商人银行”的借贷活动疏于监督。由于对这些机构监管较松，他们借的外债达到 200 亿美元。其期限结构也不平衡，其负债的 64% 是短期的，其资产的 85% 则是长期的。银行的借贷活动以及对于短期借贷的较松监管（对于长期的借贷行政上控制较严）导致了韩国外债迅速累积至 1 500 亿美元，其中 60% 是期限少于 1 年的短期外债，而 25% 的负债期限只有 90 天，这与墨西哥和东南亚危机颇为相似。

韩国政府认为，控制通货膨胀是宏观政策最重要的目标，而汇率应该成为主要的“锚”。实际汇率会升值的预期损害了韩国出口。随着危机的加深，政府花费了 100 亿美元（相当于其外汇储备的 1/3）去保卫一个根本保不住的汇率体制，从而加剧了外汇短缺的情况。受东南亚危机的影响，一些国家降低了对韩国出口产品的需求，打击了在该地区资本市场上进行投机的金融公司。韩国历史上一直享受着出口高增长和信用评级较高的好处，从来没有感到有必要持有巨额的外汇储备。1996 年末，韩国外汇储备有 340 亿美元，只占该国全部短期外债的 1/3 左右。1997 年 10 月份针对韩元的挤兑开始，一个月后，韩国政府不得不请求国际货币基金组织的援助。

韩国政府为了加入 OECD，在一些关键产业的投资中放弃了政府的协调职能，如在汽车、造船、钢铁、石化等行业出现了生产过剩，从而使这些行业产品出口价格下降，关联企业的不良贷款比率上升。

（六）俄罗斯金融危机

俄罗斯在国际金融交易方面的限制是最少的。实行的是钉住汇率制，使本币处于强势；国内投资回报与国外融资成本之差较大；对于卢布资产的多头和对美元的空头缺少监管。1992 年，当俄罗