

Lujing Xuanze
Jinrong Jianguan Tizhi
Gaige Yu Yanghang Zhineng



路径选择

金融监管体制改革与央行职能

谢 平 许国平 主编



中国金融出版社

Lujing Xuanze
Jinrong Jianguan Tizhi
Gaige Yu Yanghang Zhineng



路径选择

金融监管体制改革与央行职能

谢平 许国平 主编



中国金融出版社

SAW05/07

责任编辑：张哲强

责任校对：孙蕊

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

路径选择——金融监管体制改革与央行职能/谢平, 许国平主编. —北京: 中国金融出版社, 2004.3

ISBN 7-5049-3354-6

I. 路... II. ①谢... ②许... III. ①金融-监督管理-经济体制改革-研究-中国 ②中央银行-职能-研究-中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022987 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

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

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河市印务有限公司 (瑞丰)

尺寸 140 毫米×203 毫米

印张 10.625

字数 276 千

版次 2004 年 10 月第 1 版

印次 2004 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—3000

定价 28.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

体制改革有理念、制度、技术、机构、模式等不同层面的改革，它们相互联系，相辅相成，组成了一个有机的系统。其中，理念变革是整个体制改革中首要、关键的环节，是促进其他各项改革的出发点和立足点；制度变革和技术变革是整个体制改革的核心环节，为其他各项改革提供了坚实的基础和有力的支撑；机构变革及其职能的重新定位为促进其他各项改革提供了可靠的组织保障；模式变革是整个体制改革的重点环节，是促进其他各项改革的落脚点和着力点。

银行监管职能从中国人民银行划出，中国人民银行能否实现此次体制改革的目标，即大力加强制定和执行货币政策的职能，提高综合运用货币政策工具实施宏观调控的能力；会同有关部门综合研究金融业改革发展规划和金融资源配置战略，促进金融业对外开放；加强金融法制建设，不断完善有关金融机构运行规划；加强对货币市场、外汇市场、黄金市场等金融市场的监督与监测，防范跨市场风险，维护金融体系稳定和国家金融安全；积极维护国际收支平衡，加强对国际金融市场的跟踪监测和风险预警，防范国际流动资本冲击；加强国家外汇储备和黄金储备的经营管理，保证国家外汇储备和黄金储备的保值增值；积极参与国际金融合作与协调，维护国家利益；组织、协调国家反洗钱工作，加强金融业反洗钱制度建设及业务指导，提高对大额资金异常流动的监测水平；推动社会信用制度及体系建设，规范和促进信贷征信业的健康发展；需要中国人民银行广大职工转变观念，群策群力，献计献策，积极开展制度创新、技术创新和工作模式创新。

为使中国人民银行的广大职工深入理解此次金融监管体制改革的意义,切实转变观念,认真履行中央银行职能,在谢平同志的主持下,由我和李莹、李妍同志共同撰写了《路径选择——金融监管体制改革与央行职能》一书。我们全都参与了2003年金融监管体制改革论证的全部过程,因此,可以说本书是对我国第三次^①金融监管体制改革论证过程的一个总结,也可以说是对第三次金融监管体制改革论证过程的一个回顾。

本书可分为上、中、下三个部分。上部主要介绍金融监管体制改革的背景,中部介绍2003年金融监管体制改革的论证过程及如何论证的,下部主要介绍2003年金融监管体制改革后中国人民银行的职能及确定中国人民银行职能的背景。

全书共分为九章。

第一章主要是从宏观方面,如入世、金融风险的新的表现形式、混业经营等金融监管面临的新形势及新挑战,论证金融监管体制改革的必要性。

第二章主要是介绍迄今为止数个已完成金融监管体制改革的情况。

第三章介绍了国际上就金融监管体制改革的不同观点。

第四章回顾了解放后我国金融监管体制的演变过程,并对1998年金融监管体制改革的成效进行了探讨。

第五、六章是本书的核心内容之一。2003年金融监管体制改革全部论证过程、对金融监管体制改革的观点全部收录于此。

① 第一次为1984年,中国人民银行与工商银行分家,中国人民银行专门行使中央银行职能。

第二次为1998年,证券、保险监管职能从中国人民银行分出,分业监管体制形成。

第三次为2003年,银行监管从中国人民银行分出。

第七章是目前经济金融界普遍关注的问题之一，即在银监会成立后，五大金融监管部门如何细化彼此之间的分工，加强彼此之间的协作。就此问题本书提出了自己的观点，为今后继续研究和关注此问题提供一些参考。

在第八章回答中国人民银行职工中普遍关心的一个问题，即在分设银监会后，中央银行是否还要参与金融监管。

第九章提出了未来中国人民银行参与金融监管的方式及主要职能和任务。

上述九章中，李莹同志负责编写第二、三、四章，其余章节由我编写，李妍同志因出国虽未赶上本书的编写，但其在金融监管体制改革的论证过程中做了大量工作，且在本书的后期编写过程中做了很多工作。此外，在本书的编写过程中，得到了中国金融出版社的大力支持，在此表示感谢。

作者：许国平

2004年4月18日星期日于北京

目 录

第一章 中国金融监管体制面临的新挑战	1
第一节 入世后我国将面临更多的金融风险	3
一、国际金融危机的新趋势	3
二、入世后金融业面临的主要风险	4
三、国有商业银行风险严重尚未失控,但可控程度 面临挑战	5
四、中国证券机构的风险将逐步暴露	7
第二节 加入世界贸易组织客观上要求我国加速对 金融宏观调控和金融监管体制改革	9
一、完善货币政策框架,提高宏观调控能力	9
二、改革金融监管体制,加强金融监管	10
第三节 混业经营的出现、金融创新的不断深入,客观 上要求我国金融监管由机构监管转向功能监管	13
一、中国金融业混业经营趋势日益明显	14
二、金融创新及风险	17
三、功能性金融监管	21
第四节 从银行监管看,金融监管体制改革的必要性	23
一、1998年后银行监管体制改革回顾	23
二、金融监管水平亟待改善	24
第二章 世界主要国家和地区金融监管体制	31
一、日本	31
二、美国	37

三、英国	42
四、加拿大	46
五、韩国	48
六、法国	50
七、新加坡	54
八、德国	57
九、瑞士	59
十、中国香港	61
十一、结论	61
第三章 金融监管体制变革与争论	64
第一节 金融经营体制的变革	64
一、全球性金融经营体制变革的背景	65
二、金融经营体制比较	71
第二节 金融监管体制比较	74
一、全球金融监管体制变化趋势	74
二、各国（地区）金融监管体制的基本格局	75
三、不同监管模式及其比较	77
第三节 有关金融监管体制的争论	82
一、银行监管职能是否从中央银行分离	82
二、综合监管体制还是分业监管体制好	84
第四章 中国金融监管体制改革的历史	86
第一节 解放初期对金融业的监管	86
第二节 计划经济时期的金融监管	86
第三节 改革开放初期的金融监管（1978—1984 年）	87
第四节 向分业监管过渡中的金融监管时期	

(1984—1992 年)	88
第五节 分业监管体制的确立与完善 (1992—2003 年)	
.....	90
第六节 1998 年以来金融监管的成效	97
第五章 中国金融监管体制改革的路径选择	104
第一节 围绕中国人民银行管理体制改革的研 究	105
一、研究的主要切入点	105
二、中国人民银行管理体制改革的成效	107
三、各方面反映的问题及其原因分析	110
四、银行监管体制改革研究阶段的设想	115
五、中国人民银行管理体制改革的设想	118
第二节 货币政策与银行监管的关系及对银行监管体制	
的选择	120
一、国际金融界对银行监管体制的讨论和实践	120
二、我国现行货币政策与银行监管的关系十分密切	122
三、对改革我国银行监管体制方案的比较	125
第三节 改革银行监管体制的各种路径	130
一、银行监管体制改革路径之一——完善中国人民银行	
银行监管体制	130
二、银行监管体制改革的路径之二——成立国家银行	
监督管理局	132
三、银行监管体制改革的路径之三——中国银行业监督	
管理委员会	141
第四节 银行监管体制改革路径的确定	148
一、银行监管体制改革研究小组	148
二、1997 年以来我国金融监管工作评价	150
三、加强我国银行监管工作的基本思路	154

四、银行监管体制改革三个方案的要点及利弊分析·····	158
五、金融监管协调机制及其他问题·····	162
第六章 围绕新一轮金融监管体制改革的不同观点·····	166
第一节 中央银行全面负责金融监管好不好? ·····	166
一、中央银行承担所有银行监管职能的缺陷·····	166
二、中央银行不承担银行监管的优点·····	168
三、强调银行监管者严格独立于货币当局的优越性并没有理论基础·····	169
第二节 银行监管与货币政策是否可以分离·····	170
一、支持银行监管与货币政策分离的理论依据·····	170
二、反对银行监管与货币政策分离的主要观点·····	172
第三节 最后贷款人职能与道德风险·····	176
一、用中央银行再贷款化解金融风险, 容易产生道德风险·····	177
二、用中央银行再贷款化解金融风险不能说是中央银行的道德风险·····	177
第四节 政策协调机制问题·····	180
一、加强金融政策协调的必要性·····	180
二、外国金融政策协调机制·····	180
三、我国新一轮金融监管体制改革后, 应采取何种金融政策协调机制·····	183
第五节 关于存款保险制度的讨论·····	184
一、外国存款保险机构·····	185
二、赞成设立存款保险机构的观点·····	187
三、反对设立存款保险机构的观点·····	189

第七章 中国人民银行与各金融监管机构之间的分工协作

.....	194
第一节 五大金融监管机构的职能及机构设置情况	194
一、中国人民银行	194
二、中国银行业监督管理委员会	200
三、中国证券业监督管理委员会	204
四、中国保险业监督管理委员会	206
五、国家外汇管理局	208
第二节 中国人民银行职能的转变	210
一、大力加强制定和执行货币政策的职能，提高对国内外经济和金融形势的监测、分析和研究水平，提高综合运用各种货币政策工具实施宏观调控的能力	211
二、转换对金融业宏观调控和防范与化解系统性金融风险的实施方式	212
三、增强反洗钱职能	213
四、加强对社会征信体系的管理	213
第三节 中国人民银行与银监会之间的分工协作	215
一、中央银行与银监会在银行监管方面的分工	215
二、中央银行与银监会建立良好合作关系的必要	217
三、建立中国人民银行与银监会之间的协作机制	220
第四节 中国人民银行与证监会之间的协作	221
一、中国人民银行与证监会之间的职能分工	222
二、中国人民银行与证监会之间建立协作关系的必要性	222
三、建立中央银行与证监会的新型关系	227
第五节 中国人民银行与保监会的协作	228

一、中国人民银行与保监会之间的职能分工的重新调整	228
二、加强中央银行与保监会协作关系的必要性	229
三、建立与保监会的新型协作关系	231
第六节 中国人民银行应加强对外汇管理的指导	232
一、中国人民银行与外管局之间的职能分工	232
二、加强对外汇管理指导的必要性	233
三、加强中国人民银行对外汇管理的领导	238
第八章 中央银行为什么参与金融监管	239
第一节 从金融监管的目标看,为什么中央银行要参与金融监管	239
第二节 从金融监管的手段和方法上来看,中央银行为什么要参与金融监管	242
第三节 从中央银行与商业银行的业务联系看金融监管	244
一、货币发行	245
二、集中存款准备金	246
三、对商业银行的贷款业务	247
四、再贴现业务	249
五、有价证券买卖业务	249
六、清算业务	250
第四节 从金融市场看中央银行监管	252
第五节 金融监管体制虽发生了变革,但中央银行仍承担着金融监管职能	253
第九章 银监会成立后,中央银行在金融监管中的作用	255
第一节 合规性监管	255

一、现金及金银的合规性监督管理	256
二、货币政策方面的合规性监管	257
三、金融统计方面的合规性监管	261
四、支付清算方面的合规性监管	261
五、代理国库业务方面的合规性监管	262
六、外汇管理方面的合规性监管	263
第二节 防范和化解金融风险	264
一、什么是系统性金融风险	264
二、系统性金融风险的主要类型	265
三、中国人民银行在防范系统性金融风险中的作用	268
四、中国人民银行在化解系统性金融风险中的作用	272
第三节 金融市场的监督管理	274
一、货币市场监督管理的必要性	275
二、货币市场监督管理的目标与原则	276
三、货币市场监督管理的主要内容	277
四、银监会成立后, 如何对货币市场进行监管	278
第四节 反洗钱职能	280
一、洗钱的特征	281
二、国际上主要的反洗钱组织	282
三、我国洗钱活动的主要形式和特点	283
四、如何加强反洗钱工作	287

附录:

1. 第十届全国人民代表大会第一次会议关于国务院
机构改革方案的决定 291
2. 中国人民银行主要职责内设机构和人员编制调整

介绍	293
3. 中国银行业监督管理委员会公告 2003 年第一号	300
4. 金融机构反洗钱规定	302
5. 人民币银行结算账户管理办法	307

第一章 中国金融监管体制 面临的新挑战

金融监管是国家金融管理当局为了维护金融组织体系的健全与稳定，为了防止金融秩序混乱而给经济发展带来的震荡，更好地筹集和分配社会资金，为社会提供良好的金融服务，以保障和促进经济的健康发展，依据有关金融法规，对金融机构的设置、业务活动及经营进行监督、稽核、检查与领导的一系列控制与引导活动。

最早的金融监管只限于金融机构的注册登记等行政管理。当时金融的存在和影响都是初步的，远未形成系统。金融业进一步发展之后，不断出现金融机构因经营不善而倒闭的事件，特别是20世纪30年代初的金融危机引发了严重的经济危机，以此为契机，开始有目的地对金融机构进行管理。金融监管制度的完善是第二次世界大战后的事。

金融监管的首要目标是金融安全。尽管世界各国金融监管的目的不同，但实际上都是为了通过监管，维持金融业的安全和稳定，维护公众和社会的利益，促进社会经济的稳定发展。

其次是为了更有效地发挥金融机构的功能作用。金融机构的基本功能是为社会筹集资金，并高效地把资金分配到国民经济各部门。由于国民经济各部门对社会资金的需求不同，对金融服务的要求不同，产生了适用于不同服务对象的金融机构，这些金融机构一方面提供金融服务，另一方面也千方百计追求最大利润。各金融机构为获得最大利润必然展开业务竞争。金融机构的适度竞争对于提高金融服务质量，发展金融机构具有决定性作用。但

是，过度的竞争不仅无助于提高金融机构的效率，而且会造成金融秩序混乱。

金融机构不同于一般工商企业，它是经营货币商品的特殊企业。作为特殊企业，它涉及面广，关系千家万户，渗透力强，关系国计民生。同时，金融机构又比一般工商企业更具有风险性。金融机构的经营，直接关系到金融制度的稳定，出于对金融制度的安全性的考虑，各国对金融机构都有不同程度的监管。

众多的金融机构处于分散状况，往往信息不灵，有时有巨大的服务需求还难以满足。金融监管机构不以营利为目的，它一方面从事金融、经济信息的收集、管理，另一方面又将信息反馈给各个金融机构，必要时它还可以把各个金融机构组织、协调起来，为社会提供集中的金融服务。

金融监管最早是针对银行倒闭风潮提出的。早期的金融管理十分有限，基本内容就是要求对金融机构进行定期检查，要求金融机构定期报告业务活动情况。同时，对金融机构业务活动进行限制。

随着金融业的不断发展，为了满足防范和化解金融风险的要求，金融监管的内容也越来越广泛。包括对金融机构设置的管理，所有金融机构都必须经有关当局审查批准后方可开业；对金融机构经营活动的监管，主要监管金融机构的资本充足率水平、业务范围及对各类业务活动比例限制和监管；对金融机构经营活动的稽核、检查和监督，主要有报告制度、非现场检查 and 现场检查等监管手段；对金融机构人事与财务的监管，主要有对金融机构高级管理人员的资格审查，查处违法违规行为，限制金融机构的固定资产投资、分红、工资福利水平等。

从中国人民银行独立行使中央银行职能开始，中国人民银行一直作为金融监管机构对我国金融业实施监管。随着我国经济体制改革和金融体制改革的不断深入和发展，特别是在进入 21 世

纪后，我国加入了世界贸易组织，我国金融监管面临许多新形势和新情况，面临新的挑战。

第一节 入世后我国将面临更多的金融风险

一、国际金融危机的新趋势

从 20 世纪 80 年代开始，国际金融危机出现了新动向和新趋势。

其一是金融危机的爆发频率加快，数量增多，危机规模与其损失出现扩大化趋势。国际货币基金组织的一份研究报告称：在 1980 年到 1997 年间，世界上 133 个国家，几乎占国际货币基金组织成员国的 3/4，经历了金融业的严重问题，其中发生“危机”的有 36 个国家共 41 例，发生“严重”问题的国家共 108 例。特别是 1997 年爆发的东南亚金融危机损失惨重，影响广泛，造成战后对全球经济最大的一次金融冲击。

其二是引发金融危机的因素出现高度复杂化趋势，诱导性因素增多，除金融市场、工具、衍生品、机构、利率、汇率，以及金融机构体制、货币政策，甚至经济发展模式、经济增长战略和政府干预方法等外，衍生工具越来越多地被用作纯粹投机赌博的工具，操作危机越来越大。

其三是金融危机出现传导速度加快、范围扩大、系统性影响加重趋势。世界范围的金融创新活动及现代化的信息传播手段的迅猛发展，致使引发金融危机的诸多单个因素成为紧密相联的系统环节，从而引发系统性金融危机的因素出现加大趋势，金融危机的扩散性、隐蔽性和突发性更加严重。

其四是国际短期金融资本投机性炒作及其影响所带来的金融危机问题呈扩大趋势。近年来，大量短期国际资本的无序流动，