



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

曹凤岐

金融市场全球化下的 中国金融监管体系改革

THE REFORM OF FINANCIAL REGULATION SYSTEM OF
CHINA DURING FINANCIAL MARKET GLOBALIZATION

曹凤岐

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

F832.1

201716

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
课题

金融市场全球化下的 中国金融监管体系改革

THE REFORM OF FINANCIAL REGULATION SYSTEM OF
CHINA DURING FINANCIAL MARKET GLOBALIZATION

曹凤岐

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

金融市场全球化下的中国金融监管体系改革/曹凤岐等著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 10
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2456 - 9

I. ①金… II. ①曹… III. ①金融监管 - 经济体制
改革 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 221825 号

责任编辑: 刁其武 侯晓霞
责任校对: 徐领柱 杨晓莹
责任印制: 邱 天

金融市场全球化下的中国金融监管体系改革

曹凤岐 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 32.75 印张 620000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2456 - 9 定价: 81.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

经世济世

继往开来

贺教育部

气大攻问项目

成里王欣

李阳村  有八

课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

马险峰

王志诚

田利辉

朱乾宇

刘晓勇

张南

张玉智

姜万军

贾春新

郭雳

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学同自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前 言

《金融市场全球化下的中国金融监管体系改革》一书，是教育部重大攻关项目《金融市场全球化下的中国金融监管体系研究》（项目批准号：07JZD0010）的最终研究成果。

一、金融国际化与金融监管体系改革

金融监管主要指金融主管当局对金融机构和金融市场实施全面的管理、经常性的检查与监督，并以此促使金融机构合法稳健地经营，促使金融市场健康发展，维护金融稳定。这里对金融业的监管主要是指对金融业的外部监督与管理。金融监管对于金融业的发展与规范十分重要。要想提高监管效率，应当有一个健全和完善的金融监管体系。

（一）金融国际化削弱了一国金融监管的有效性

随着经济和金融全球一体化的发展，一国的金融市场成为国际金融市场的一部分；跨国的银行和金融机构日益增多，跨国界的金融集团不断涌现和发展壮大；大的银行、保险和其他金融机构的业务相当部分是国际业务。一国的银行或金融市场发生问题会传染和影响其他国家金融市场、金融机构甚至整个金融体系，20世纪90年代末发生的东南亚金融危机和近期发生的由美国次贷危机引发的席卷全球的金融危机就是很好的证明。如何防范国际金融风险，保持本国金融体系的安全与稳定变得越来越重要。因此，金融监管变得越来越重要。金

融监管国际化是一个发展趋势。

在金融全球化浪潮的推动下，发展中国家纷纷加快了金融改革步伐，推进本币自由兑换、开放金融市场、放松外资银行进入管制和国际资本流动管制，并在国外广泛设立分支机构。这些措施一方面使得这些国家的金融业获得了新的发展空间，另一方面，由于国际资本在各国金融市场自由流动，各金融市场之间的相互依赖性不断增加，各种金融风险同样可以通过国际传递，对全球金融市场形成巨大的冲击。与金融自由化进程相比，原有监管原则对于新兴市场的监管效果是很有限的，20世纪80年代以来，拉丁美洲、东南亚、东欧和非洲许多发展中国家和地区发生的金融危机就很好地说明了这一点。

（二）金融创新加大了金融监管的难度

由于金融自由化、金融创新和全球金融一体化进程的加快，国际资金的结构和流向、投资品种及方式发生了重大变化，科学技术和通信的进步，为金融投资创造了更加广泛的活动空间和崭新的运行形式。同时，金融市场的波动更加频繁，杠杆投资和衍生产品的风险也大为增加，竞争压力和追求高回报使投资者和金融机构的冒险意识上升。这一切使金融系统的脆弱性和风险性日益增大。随着金融市场的快速发展，跨金融行业的创新产品不断涌现，传统金融领域及金融产品间的界限日渐模糊。金融混业经营的发展趋势越来越明显。为了逃避金融管制，规避和分散金融风险，金融机构通过各种金融创新工具和业务把风险转移给愿意承担的一方。但是从全球或全国的角度看，金融创新仅仅是转移或分散了某种风险，并不意味着减少风险；相反，金融机构在利益机制驱动下可能会在更广的范围内和更大的数量上承担风险，一旦潜在的风险转变为现实损失，其破坏性远远超出传统意义上的金融风险。具体而言，以金融衍生工具为主要代表的金融创新作为资产价格、利率、汇率及金融市场反复易变性的产物，它反过来又进一步加剧资产价格和金融市场的易变性，由此产生的风险也越来越多，加大了金融监管的难度。

（三）金融并购和混业经营对金融监管提出了新的要求

20世纪90年代以来,国际金融业并购事件层出不穷,金融业的并购浪潮对传统的监管方式提出了新的挑战。首先,银行业的兼并加强了银行业集中程度,一方面可以提高抗风险能力,另一方面也容易因为风险管理不当而积重难返。这些超级巨型金融机构一旦出现问题,对整个金融机构乃至国民经济将造成灾难性的打击。这就是所谓的“太大不倒”(too big to fail)。其次,金融业的兼并浪潮使金融业的竞争进入垄断竞争时代,如何防止金融风险在恶性竞争中积累,维护公平竞争秩序成为监管当局的新课题。再者,金融业的兼并逐渐冲淡了银行业和证券、保险的界限,无疑加大了监管难度。

（四）信息革命对传统监管方式提出了挑战

随着电脑、网络、电子商务等技术的迅猛发展,网络银行在各国得到迅速发展。网上银行经营成本低,并且依赖网络技术突破了传统的地理边界,可以在全球范围内多领域、跨国界进行低成本扩张。然而,网络及电子化交易,交易和结算数量极大,速度极快,如果出现交易与结算错误,瞬时可以造成巨大损失,而且难以挽回和纠正。同时网上黑客不但可以盗窃客户密码、账户和资金,还可能攻击网络造成网络瘫痪。如何对网上交易等金融活动进行有效的监管,将是摆在国际金融界的一个重大课题。

在此形势下,各国金融监管体系需作相应改变。在大多数国家,金融监管体制初设时所面临的市场格局随着金融市场的发展已经不复存在。在新的形势下,监管机构的监管理念、监管目标、监管手段以及机构设置都面临挑战,如何顺应市场发展的需要,保持公正有效的监管体系是各国面对的主要问题。

二、金融危机与金融监管体系改革

金融危机改变着国际金融秩序,使国际金融监管面临前所未有的

严峻挑战与考验。金融危机在影响金融市场发展的同时，也催生和促进着金融监管的发展与不断完善。

有人说，一部金融发展史，也是一部金融危机史。这种说法未免有失偏颇。但历史上金融危机确实层出不穷。20世纪发生1929~1933年金融大危机几乎摧毁了资本主义的经济体系，20世纪80年代发生的拉美国家的金融危机致使拉美国家经济到了破产的边缘。90年代末发生的东南亚金融危机，使亚洲国家经济遭受巨大损失。2007年由美国次贷危机引发的全球金融危机，几乎无一国家幸免。其由金融领域蔓延扩散到了实体经济，给全球经济造成了巨大的影响。美国的金融业遭受重创，全球金融业也不断收缩，世界经济发展减缓。金融危机余波未平，欧债危机又愈演愈烈。进入2012年，希腊退出欧元区的担忧挥之不去。主权债务的重要持有者——欧洲大银行的风险令人担忧。金融危机与欧债危机的双重影响之下，世界经济发展存在着严重的不确定性。中国也没能在此次的金融危机与欧债危机中幸免，中国经济发展也受到诸多影响。2012年，中国的GDP增长指标首次被下调到8%以下。

分析此次金融危机发生的原因，很多人认为金融监管不力是金融危机发生的原因之一。本次金融危机从美国开始，与美联储的监管不力有一定的关系。20世纪80年代后，配合金融创新与金融自由化的发展，美国更强调市场调节，放松管制的监管理念，由此出现混业经营下金融监管的重叠、缺位、弱效，金融风险失控等问题，最终导致金融危机的爆发。

美国马萨诸塞州州立大学经济学教授大卫·科茨认为：“这次金融危机是1980年以来新自由主义在全世界泛滥所导致的一个非常符合逻辑的结果。”还有的学者认为，以1976年的诺贝尔奖获得者、经济学家弗里德曼（Milton Friedman）为代表的自由主义理论推动的保守主义政策革命，是“为现时的金融危机铺路”。在新自由主义思想的指导下，美联储长期信奉“最少的监管就是最好的监管”这一信条。格林斯潘的著名观点是“由市场监管比由政府监管更为有效”，“金融衍生产品最佳监管者是市场参与者们自己，而不是政府的机构和法规”。这种新自由主义的监管理念实际上听任和鼓励了华尔街的种种

贪婪、冒险行为，结果却酿成了本次金融危机。

金融危机加大了金融监管的难度。首先，金融危机改变了金融监管环境，使金融监管面临如何在错综复杂的金融形势下，正确运用各种监管手段，实现国际金融市场健康发展的难题。其次，金融危机延伸了金融监管目标，丰富了金融监管内容，使金融监管在独善其身的同时，还需关注和实现金融市场与实体经济的协调发展，避免虚拟资本与泡沫经济对实体经济的负面冲击与影响。最后，金融危机的广泛性、多变性与复杂性，延伸和扩展了金融监管的时空距离，金融监管的传导机制更加复杂，不确定因素大大增加，金融市场更易动荡，由此使金融监管在体制的确立、机制的健全、方式的选择，手段的运用等方面都面临更高的要求与更大的风险。

金融危机的发生表明：缺乏必要的、足够的政府监管的金融市场，难以完全通过自我调节实现自身的健康发展。金融市场发展不仅需要自身调节，而且需要严格的、适度的政府监管。从全球范围看，加强金融监管，确保金融安全已成为金融市场的发展趋势。由此，金融监管理念将发生以下一些变化：一是相对于金融市场效率而言，金融监管目标更强调金融安全的重要性；二是在尽可能发挥市场调节作用的同时，更加注重政府对市场的监管，政府对市场的干预将有一定程度的扩大和加深；三是更加注重功能监管与事前监管；四是更加注重持续监管。金融危机影响金融国际化进程，却不可逆转金融国际化趋势，由此也难以彻底消除国际金融危机的再发生，因此，持续监管将成为金融监管的重要理念。

在金融监管实践中，金融监管理念主要体现在严格市场准入、严格监管标准、增强市场透明度、强化对复杂金融衍生品的控制、加强对金融机构的监管，强化政府对监管机构的问责、加大法制监管力度等多个方面。

在金融危机的背景下，根据金融监管的特性，立足于优化我国金融监管，系统地分析美国金融危机形成的原因、传导机制、处理措施、金融监管体制的改革计划，寻求金融危机中呈现出的监管机制的漏洞并加以分析，并在此基础上建立完善的、有效率的金融监管体系是十

分重要的任务。

本书总结了美国金融危机对中国金融监管体系建设的众多启示。同时,借鉴美国金融监管呈现出的发展趋势和金融危机背景下美国监管体制的改革所带来的启示,客观分析了我国金融监管的现状、存在问题,提出加强我国金融监管体制建设的对策,在以上分析的基础上提出了我国金融监管的发展方向——功能性监管,并构思了实现功能性监管体制的设计框架。

三、金融监管体系发展与改革的趋势^①

(一) 金融监管国际化趋势

随着不断加深的金融国际化,使金融机构及其业务活动跨越了国界的局限,在这种背景下,客观上需要将各国独特的监管法规和惯例纳入一个统一的国际框架之中,金融监管法制逐渐走向国际化。双边协定、区域范围内监管法制一体化,尤其是巴塞尔银行监管委员会通过的一系列协议、原则、标准等在世界各国的推广和运用,都将给世界各国金融监管法制的变革带来冲击。

由于金融国际化的发展及不断深化,各国金融市场之间的联系和依赖性也不断加强,各种风险在国家之间相互转移、扩散便在所难免,如1997年7月东南亚爆发的危机就蔓延到了许多国家,使整个世界都受到了强烈的震动。金融国际化要求实现金融监管本身的国际化,如果各国在监管措施上松紧不一,不仅会削弱各国监管措施的效应,而且还会导致国际资金大规模的投机性转移,国际金融的稳定。因此,西方各国致力于国际银行联合监管,如巴塞尔银行监管委员会通过的《巴塞尔协议》统一了国际银行的资本定义与资本充足率标准。各种国际性监管组织也纷纷成立,并保持着合作与交流。国际化的另一体现是,各国对跨国银行的监管趋于统一和规范。

（二）金融监管更加注重风险性监管和创新业务的监管

从监管来看，世界各国监管当局的监管重点实现了两个转变：第一，从注重合规性监管向合规性监管和风险监管并重转变。过去监管当局一直将监管重点放在合规性方面，认为只要制定好市场游戏规则，并确保市场参与者遵照执行，就能实现监管目标。但随着银行业的创新和变革，合规性监管的缺点不断暴露，这种市场敏感度较低，不能及时反映银行风险，相应的监管措施也滞后于市场发展。有鉴于此，国际银行监管组织及一些国家的监管当局相继推出一系列以风险监管为基础的审慎规则，如巴塞尔银行监管委员会发布的《有效银行监管核心原则》、《利率风险管理原则》等，实现了合规性监管向合规性监管和风险监管并重转变。第二，从注重传统银行业务监管向传统业务和创新业务监管并重转变。随着金融市场的不断发展，金融创新产品层出不穷，如金融衍生产品交易、网上银行交易等创新业务，它们在增加收益的同时也增大了风险，且更易扩散，对金融市场的冲击也更加直接和猛烈。因此，只注重传统银行业务的监管已经不能全面、客观地反映整个银行业的风险状况，只有“双管齐下”，并重监管传统业务和创新业务，才能有效地防范和化解银行业的整体风险。

（三）金融监管越来越重视金融机构的内部控制制度和同业自律机制

机构的内部控制是实施有效金融监管的前提和基础。世界金融监管的实践表明，外部金融监管的力量无论如何强大，监管的程度无论如何细致而周密，如果没有金融机构的内部控制相配合往往事倍功半，金融监管效果大打折扣。在国外银行经营管理层的内控意识很强，他们把这作为非常重要的管理理念，贯穿于整个经营管理体制工作中。国外商业银行一般专门成立独立于其他部门的、仅仅对银行最高权力机构负责的内部审计机构，并建立了健全的内控制度。近年来，由于巴林银行、大和银行以及住友商社等一系列严重事件的发生都与内控机制上的缺陷或执行上的不力有直接关系，国际金融集团和金融机构

在震惊之余，纷纷开始重新检讨和审视自己的内控状况，以免重蹈他人覆辙，许多国家的监管当局和一些重要的国际性监管组织也开始对银行的内部控制给予前所未有的关注。

金融机构同业自律机制作为增强金融业安全的重要手段之一，受到各国普遍重视。以欧洲大陆国家为代表，比利时、法国、德国、卢森堡、荷兰等国的银行家学会和某些专业信贷机构的行业组织都在不同程度上发挥着监督作用。尽管金融业公会组织在各国监管体系中的地位不尽相同，但各国都比较重视其在金融监管体系中所起的作用。

（四）统一监管是金融监管体系发展的趋势

相当多的国家已经或将要选择综合监管或统一监管模式。有一项调查表明，截至2002年年底，全球范围内，至少有46个国家已采取了统一监管模式，它们或是建立起了一个监管整个金融领域的统一的监管机构，或者是将三大金融行业中的两个以上的金融行业（比如银行与保险，银行与证券或者是证券与保险）的监管权力集中到一个监管机构。近些年来，迈向金融统一监管的国家数目迅速增加。1986年，挪威建立了世界上第一个对银行、证券、保险统一进行监管的监管机构。1997年，世界金融中心之一的英国也建立了统一的金融监管机构——英国金融服务局（FSA），成为世界主要金融市场采取统一监管模式的先锋。此后，许多发达国家和发展中国家都建立了不同形式、不同程度的统一监管体制，最新的例子包括爱沙尼亚、德国、爱尔兰和马耳他（2002）。据报道，目前至少还有一些国家正在考虑建立类似体制。另外，一些已经建立部分统一监管体制的国家（如墨西哥和南非）则在考虑是否应当提高统一监管程度，建立类似英国FSA的统一监管体制。

走向统一监管模式的原因在于：

1. 随着金融市场的快速发展，跨金融行业的创新产品不断涌现，传统金融领域及金融产品间的界限日渐模糊。同时，跨国界的金融集团不断涌现和发展壮大，金融市场全球一体化的趋势也日渐明朗。在此形势下，各国金融监管体制需作相应改变，力图通过资源整合、机