



中共中央党校理论文库

全球化背景下的 国际金融监管合作研究



陈启清 著

中共中央党校出版社

中共中央党校理论文库



封面设计: 孙超英

ISBN 978-7-5035-4012-7



9 787503 540127 >

F·648 定价: 19.00 元

全球化背景下的 国际金融监管合作研究

陈启清 著

中共中央党校出版社

· 北京 ·

责任编辑: 王 琪
封面设计: 孙超英
版式设计: 尉红民
责任校对: 马 晶
责任印制: 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

全球化背景下的国际金融监管合作研究/陈启清著.
北京: 中共中央党校出版社, 2009.1
ISBN 978-7-5035-4012-7

I. 全… II. 陈… III. 国际金融-监督管理-经济
合作-研究 IV. F831.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 133092 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印装

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张: 9.5

字数: 249 千字

定价: 19.00 元

前 言

中共中央党校拥有一支政治强、业务精的优秀教研队伍。他们始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志的一系列重要讲话为指导，坚持解放思想、实事求是、理论联系实际的思想路线，努力发扬创新精神，勇于开拓进取，积极探索，求真务实，精心研究建设有中国特色社会主义重大现实问题和具有长远的战略问题。不但为党的干部教育事业作出了重大贡献，而且还取得了丰硕的科研成果。这些科研成果，具有很高的学术水平和重要的实践意义。对于党委和政府的决策，对于提高教学质量，对于社会主义精神文明和物质文明建设，都具有极其重要的借鉴意义。

为了充分发挥科研成果的作用，经中共中央党校校委批准，今后将陆续对众多的科研成果，组织专家进行评议，好中选优，编辑出版《中共中央党校理论文库》系列丛书，以飨广大读者。

中共中央党校理论文库编辑委员会

2001年10月11日

摘 要

金融自由化、技术进步和金融创新使国际金融体系发生了巨大的变化,金融全球化程度不断提升,越来越多的金融机构在全球范围内提供金融服务和进行金融交易,各国金融市场也日益形成一个统一的无疆界的国际金融市场。金融机构的全球化经营和金融市场的一体化给当前的金融监管提出了巨大的挑战。目前各国的金融监管仍然是以管辖区为基础的,各国只能在拥有管辖权的国界范围内实施金融监管行为。这使得金融监管主体和金融监管对象之间出现了严重的不对称。金融监管主体是国家的,而金融监管对象却是全球的。一个监管权力局限于一国国界之内的金融监管者是无论如何都不可能对一个全球化的金融机构和金融市场实施有效监管的。20世纪70年代以来一些跨国金融机构的倒闭以及全球性的金融危机都说明了这一点。为了预防这种不对称性降低全球金融监管的有效性,引发全球系统性金融危机,我们必须对当前以国家为基础的国际金融监管体系进行改革。前美联储主席格林斯潘(Greenspan, 1997)在分析东南亚金融危机的对策时就曾经深刻地指出:“监管主体必须对监管对象保持一致。”在国家主权仍然在国际关系中起着决定作用的今天,加强各国之间的监管合作无疑是解决目前出现的监管主体和监管对象之间不对称问题的一个现实

方法。

关于全球化背景下的国际监管,在经济学和法学上都有过广泛的争论。有的学者主张通过国与国之间的监管竞争来实现一个均衡的国际监管水平,他们认为竞争可以带来效率,提高监管产品消费者的福利,制约监管者的官僚行为和自利行为。另一部分学者对监管竞争提出了批评,认为监管竞争存在大量市场失灵现象,这些市场失灵会使得监管竞争不可能达成理想的结果。这些学者提出随着全球化程度的提升,监管合作将是各国监管者较优的选择。本书以政府竞争理论为基础,对监管竞争和监管合作的研究文献进行了回顾和总结,从而为后面的研究奠定了文献基础。

从现有的文献看,目前学术界对国际金融监管的研究还处在一个初级阶段,还没有形成能够为大家所认可的基础理论。现有的理论文献主要还是借用博弈论分析框架来说明,运用经济学原理进行分析的文献很少;而且目前的文献研究的大都是国际金融监管合作的原因,对合作本身的研究还没有展开。本书在现有文献的基础上对国际金融监管合作进行了相对系统的研究。本书力图在以下两个方面有所突破:一是希望通过对国际金融监管合作比较完整和规范的经济分析,为刚刚处于起步阶段的国际金融监管合作理论建立起一个经济学分析框架;二是结合国际证券监管合作的实际,以国际政治经济学和国际关系的理论为工具,以期找到进一步改善目前国际金融监管合作的思路。

本书主要从三个方面来建立国际金融监管合作的理论基础:(1)从金融全球化的现实出发,对全球化背景下的

系统性风险和金融危机传染进行了研究,借助一个简单的两国模型论证了在全球系统性风险增加和传染效应增强的情况下,金融监管者之间必须加强合作,否则可能使本国的监管过于宽松,增加本国金融体系的不稳定性。(2)以外部性理论为基础建立了一个国际金融监管合作的经济分析框架。本书把全球化条件下的外部性分为金融机构跨国外部性和监管政策的跨国外部性,首先通过一个两国模型论证了在存在金融机构跨国外部性的情况下,独立非合作的监管者追求本国福利最大化的决策往往会造成全球福利非最大化。然后我们建立了存在监管政策跨国外部性情况下的一个两国模型,分别计算出独立监管和统一监管条件下的最优均衡监管水平,研究表明,相对于统一监管而言,独立监管情况下将出现低标准监管或监管不足,影响各国金融的稳定性。通过这两个方面,我们证明了存在金融外部性情况下各国需要加强金融监管合作这一论断。(3)本书建立了一个关于资本充足率监管的两国博弈模型对监管竞争和监管合作策略进行了分析。我们发现,在一次博弈中,两监管方的博弈是一个典型的囚徒困境模型,也就是说,两国监管者都将选择竞争策略,虽然双方都合作才是一个帕累托最优状态。接着,我们放弃了一次博弈的假设,把博弈的过程延长,进入更为符合现实的无限次重复博弈,我们证明了(合作,合作)策略是无限次重复博弈的子博弈完美纳什均衡,其均衡路径为两博弈方每阶段都选择合作策略。也就是说,在长期当中,合作策略将是博弈方最优的策略选择,国际监管合作在理论上是成立的。

在理论分析完成后,我们进入对国际金融监管合作的

现实分析。从 20 世纪 70 年代后期开始,国际社会已经在国际金融监管合作上进行了一些探索,目前已建立起国与国之间的双边合作、区域合作、国际金融监管组织三个层次的金融监管合作机制,涵盖了谅解备忘录、国际标准、联合论坛、统一监管等多种合作形式。本书对这些形式进行了研究,并且借助国际政治经济学和国际关系理论对国际监管合作中的国际金融监管组织、国际标准进行了分析。通过研究我们认为,虽然国际社会已经在国际金融监管合作上做出了一些努力,但是这种努力仍然没有解决监管对象和监管主体之间的不对称,无法对全球化的金融机构和金融市场进行有效监管,也无法维护全球金融系统的稳定。在现状分析的基础上,本书对未来的国际金融监管合作提出了一个三阶段的改革建议。首先,短期内要在现有的基础上加强国与国之间的合作,建立一个以国家监管为基础,以国际监管标准为指导,以国际金融监管组织为平台的相互协调的国际监管合作框架。其次,中期可建立区域性统一金融监管为基础的国际监管合作框架。全球某些区域实现统一的监管,建立区域间的监管合作机制。最后,在长期建立全球统一的金融监管框架。全球可以在某些金融监管领域实现统一监管,也可能建立一个全球性的拥有实质权利的全球金融监管机构。

研究要落地生根。在以上理论和经验研究的基础上,本书对开放条件下的中国金融监管合作问题进行了研究。通过数据分析,我们认为中国金融业的开放度在不断提高,而且可以预计的是中国将继续以开放的姿态融入世界金融。随着中国金融国际化的发展,越来越多的跨国金融服务集团将进入中国,同时也会有越来越多的中国金融机

构走出国门开展国际化经营,对内和对外开放使得中国金融和各国金融市场之间的联系和依赖性不断加强。与之相对应,各种金融风险在国家之间相互传递、相互扩散也就在所难免。中国金融国际化加速推进使得中国和其他国家之间在金融监管上的国际合作变得势在必行。国际合作必然会涉及国家利益的让渡与获取,利益权衡和策略选择至关重要。本书对中国在当前发达国家占主导的国际金融监管合作中的策略进行了研究,提出了一些看法。

本书的特色表现在以下几个方面:(1)以政府竞争理论为基础,对监管竞争和监管合作以一个新的框架进行了文献综述。目前学术界关于监管竞争和监管合作的文献综述几乎没有。(2)以系统性风险为核心,对金融全球化条件下全球系统性风险增强为依据,推演出了国际金融监管合作的现实需要。(3)以外部性理论为基础,建立了金融机构行为跨国外部性和监管政策跨国外部性情况下的国际金融监管合作模型。(4)通过一个两国博弈模型对国家监管者的策略进行了分析,得出在长期内国家监管者将选择合作策略,从而为国际金融监管合作提供了理论依据。(5)以国际政治经济学和国际关系理论为分析框架对国际金融监管合作中的国际组织和国际标准进行了分析,得出了一些有启示性的结论。

目 录

第一章 导论	(1)
一、金融全球化与监管国别化：问题的提出	(1)
(一) 事实：两个银行监管的案例	(1)
(二) 问题 1：金融全球化与监管国别化	(3)
(三) 问题 2：国际金融监管合作的理论与现实	(5)
二、选题意义	(6)
(一) 选题的理论意义	(6)
(二) 选题的实践意义	(8)
三、研究对象界定	(9)
四、研究框架和内容	(11)
(一) 研究框架	(11)
(二) 主要内容	(12)
第二章 监管合作与监管竞争：全球化时代两种不同 监管思路的争论	(15)
一、监管竞争：基于政府竞争理论的讨论	(16)
(一) 监管竞争的概念及相关概念界定	(16)
(二) 监管竞争的理论渊源：政府竞争理论	(20)
(三) 监管竞争：分析框架和文献回顾	(37)
二、监管合作和监管竞争的争论	(42)
(一) 监管竞争市场失灵和监管合作	(42)
(二) 监管套利、监管失效和监管合作	(45)
(三) 过度竞争、竞争性放松监管和监管合作	(48)
(四) 监管竞争和监管合作的成本收益分析	(53)

(五) 竞争还是合作: 有肯定的答案吗	(55)
三、国际金融监管合作: 文献综述	(56)
(一) 国际金融监管的取向之争	(56)
(二) 国际金融监管合作: 多视角的分析	(58)
(三) 对国际金融监管合作理论的评述	(63)
四、小结	(64)
第三章 金融全球化、系统性风险与国际金融监管合作	(65)
一、金融全球化: 基本趋势和监管挑战	(65)
(一) 金融全球化的含义	(65)
(二) 金融全球化的历史进程描述	(67)
(三) 金融全球化的动因分析	(70)
(四) 金融全球化现状描述: 全球化程度的衡量	(77)
(五) 金融全球化给国际金融监管带来的挑战	(94)
二、系统性风险、传染与国际金融监管合作	(96)
(一) 金融全球化与系统性风险	(96)
(二) 金融全球化与金融危机的传染	(101)
(三) 系统性风险、全球金融稳定与国际金融监管合作	(107)
三、小结	(113)
第四章 外部性、国际政策协调与国际金融监管合作的博弈分析	(114)
一、国际政策协调理论: 一个可资借鉴的研究路线	(114)
(一) 政策协调的基本含义	(115)
(二) 国际政策协调理论: 一个发展脉络	(116)
(三) 国际政策协调的必要性: 相互依存理论和溢出效应	(119)
(四) 国际政策协调理论对国际金融监管合作研究的启示	(121)
二、外部性、跨国外部性与国际金融监管合作	(122)
(一) 外部性及其解决方法	(122)

(二) 金融机构跨国外部性与国际金融监管合作	(123)
(三) 监管政策跨国外部性与国际金融监管合作	(127)
三、国际金融监管合作的博弈分析	(133)
(一) 对国际金融监管博弈结构的一般分析	(133)
(二) 模型的假设	(135)
(三) 一次博弈模型	(137)
(四) 无限次重复博弈模型	(140)
(五) 结论	(142)
四、小结	(143)
第五章 国际金融监管合作：现状和未来的探索	(144)
一、国际金融监管合作机制的现状	(144)
二、监管合作中的国际金融监管组织：国际组织视角 的分析	(147)
(一) 巴塞尔银行监管委员会及其推动国际金融监管 合作的努力	(148)
(二) 国际证监会组织及其推动国际监管合作的努力	(156)
(三) 国际保险监督官协会及其推动国际监管的努力	(164)
(四) 国际组织视角的三大国际金融监管组织行为 能力分析	(168)
三、监管合作中的国际标准：巴塞尔资本协议的启示	(173)
(一) 巴塞尔协议制定的起源和背景	(173)
(二) 巴塞尔协议的推广实施及影响	(178)
(三) 新资本协议的制定和实施	(180)
(四) 巴塞尔协议的评价及其对国际监管标准的启示	(181)
四、欧盟金融监管：国际金融监管合作的典范	(183)
(一) 欧盟金融监管合作概述	(183)
(二) 欧盟推动金融监管合作的努力	(184)
(三) 欧盟金融监管合作的机构基础	(187)
(四) 欧盟指令和金融监管合作	(191)
(五) 欧盟统一监管的内容：以银行监管为例	(194)

(六) 欧盟金融监管合作的评价和启示	(197)
五、国际金融监管合作: 未来探索	(201)
(一) 对国际金融监管合作现行机制的评价	(201)
(二) 国际金融监管合作: 未来的改革	(203)
六、小结	(210)
第六章 中国金融国际化与金融监管合作	(212)
一、中国金融改革与金融国际化	(212)
(一) 中国金融体制改革的历史回顾	(212)
(二) 中国银行业的国际化: 历史和现实	(236)
(三) 中国证券市场国际化	(241)
(四) 中国保险市场国际化	(249)
二、国际金融监管合作与金融稳定的维护: 中国的策略	(254)
(一) 中国金融国际化给金融监管带来的挑战	(254)
(二) 中国对外金融监管合作	(256)
(三) 国际金融监管合作下的中国策略	(257)
三、小结	(261)
结束语	(262)
参考文献	(266)
后 记	(286)

第一章 导论

一、金融全球化与监管国别化： 问题的提出

(一) 事实：两个银行监管的案例

我们首先来看银行国际化经营条件下两个银行监管的案例。

1. 阿姆伯西诺银行危机及其监管冲突。

1982年，意大利阿姆伯西诺银行由于14亿美元的不良海外贷款而导致严重的资本亏空，这些巨额不良贷款是阿姆伯西诺银行通过设在拉丁美洲的银行附属机构发放的。为了保护存款人的利益，意大利监管当局将阿姆伯西诺银行母行的业务转入一个新成立的银行实体。阿姆伯西诺银行在卢森堡拥有阿姆伯西诺持股公司，该公司受母行牵连无法偿付欧洲88家银行4.5亿美元的欠款，意大利监管当局拒绝对阿姆伯西诺持股公司负任何责任，因为它不是一家银行，而且不完全归意大利阿姆伯西诺银行所有。而卢森堡监管当局也不愿对阿姆伯西诺持股公司的问题承担责任，因为它是作为一个持股公司而不是作为银行注册的^①。

^① 关于这一案例的详细介绍可参见孟龙：《金融监管国际化》，中国金融出版社1999年版。

2. 国际信贷商业银行破产及其产生的跨国监管问题^①。

国际信贷商业银行成立于 20 世纪 70 年代,在关闭前其资产高达 240 亿美元。自其成立以来,国际信贷商业银行一直从事伪造账目、隐瞒亏损等商业性欺诈行为,而其复杂的组织结构则为其从事欺诈逃避管制提供了便利。国际信贷商业银行位于体系顶端的是在卢森堡注册成立的国际信贷商业银行控股公司(BCCI Holdings (Luxembourg) S. A.),该公司在卢森堡注册成立了卢森堡国际信贷商业银行(BCCI S. A.),并在开曼群岛成立了海外国际信贷商业银行(BCCI Overseas)。卢森堡国际信贷商业银行在 15 个国家设有 47 家分行;海外国际信贷商业银行则在 28 个国家中有 63 家分行。此外,国际信贷商业银行控股公司及其附属机构还在约 30 个国家开办了 225 家银行机构。国际信贷商业银行 98% 以上的业务在卢森堡以外进行,其中最主要的营业部门都设在伦敦。

国际商业信贷银行的危机引发了多个国家的监管行动。1991 年 6 月 24 日,英格兰银行收到报告称卢森堡国际信贷商业银行存在大量的欺诈行为,7 月 5 日,卢森堡政府授权监管当局接管卢森堡国际商业信贷银行,英格兰银行向法院提出对卢森堡国际信贷商业银行进行清算,美国纽约州银行监管当局关闭了卢森堡国际信贷商业银行在纽约的分支机构。此后,10 多个国家也先后采取了同样的行动,同年 12 月,该行被关闭。

国际信贷商业银行危机波及世界上近百个国家,它在全球 70 多个国家拥有的 380 多家分支机构被关闭停业,并且影响到 100 余个与这些分行有业务联系的国家。更为严重的是,它的倒闭还引起了一些地区性的金融风波^②。

^① 这一案例的详细情况可参阅 <http://www.riskinstitute.ch/139400.htm>。

^② 如在我国香港地区,国际商业信贷银行的停业引起了民众对具有类似背景的银行的担忧,道亨银行、港基国际银行等有外资背景的中小型银行遭挤提,随后市场恐慌情绪波及到渣打银行、花旗银行等,后来在港府、汇丰银行、中银集团发表支持被挤兑银行的声明并动用外汇基金的情况下,风波才得以平息。

这两个案例反映了当前国际金融监管领域一些主要的问题，引起了我们的一些思考。其中最核心的问题是如何有效监管一个全球化经营的金融机构。

（二）问题 1：金融全球化与监管国别化

20 世纪 70 年代以来，金融自由化、技术进步和金融创新使国际金融体系发生了巨大的变化。政府放松外汇管制、放松资本流动管制和对国内金融业实行自由化改革，使金融发展的地域限制日益减少；技术进步使金融跨国交易和金融跨国服务提供的成本大大减少，促进了全球性金融市场和国际化金融机构的发展；金融创新使得金融工具层出不穷，创造了新的国际金融市场，金融衍生市场的规模在不断扩大。在这些因素的推动下，金融机构的经营行为不断突破国界的限制，在全球范围内开展经营活动。各国金融市场之间的联系也日益密切，全球金融日益形成一个无疆界的统一的金融市场。技术创新和自由化所推动的全球化提高了资本配置的效率，促进了经济增长。同时，这种金融机构的全球化经营和全球金融市场的增长和统一也向监管者发出了挑战。

与金融全球化相伴而生的是金融风险的全球化以及金融危机在全球范围内的传染。金融全球化的发展，导致全球各国金融机构紧密相关，互为依存，一家或几家国际性商业银行发生问题，将导致整个金融体系周转不灵，乃至诱发局部性或国际性的金融危机。金融市场的一体化和各种全球性支付体系的发展，使得金融机构之间的联系越来越多，也越来越密切。这种联系既可能是由于彼此在金融市场的交易对手地位而形成的，也可能是由于在业务过程中的支付关系而形成的，全球的银行由于彼此的交易关系和业务联系而连成一个系统，任何一家银行的倒闭都可能引起其他银行的连锁反应。随着衍生金融工具市场的兴起，大金融机构之间的联系又进一步紧密了，各大金融机构通过衍生市场上的交易对手关系而紧紧地联结在一起，