



中国外汇业务全书

国家外汇管理局
中国人民大学
陈雨露 洪志华主编

中国物价出版社

中国外汇业务全书

中国外汇业务全书

中国外汇业务全书

中国外汇业务全书

(下 册)

顾问 宋海鹏 陶 湘
景学成
主编 陈雨露 洪志华

中国物价出版社
· 北 京 ·

第七篇 金融机构外汇业务监管

关键词

1. 金融监管 (Financial Supervision)

金融监管是一国政府的金融管理当局对金融机构实施的行为监督和业务管制。

2. 清偿能力 (Liquidity)

清偿能力是指一家银行的最大预期资产减去负债的差额。

3. 流动性 (Liquidity)

流动性是指在一定期间内, 资产出售的预期价格与实际售价之差, 差额愈小则表示愈有流动性。

4. 外汇呆帐 (Foreign Exchange Bad Debts)

外汇呆帐指债务人逾期未履行偿还义务超过三年, 确实不能收回的外汇资金。

5. 外汇呆帐准备金 (Foreign Exchange Bad Debts Reserve)

外汇呆帐准备金是指非银行金融机构专项用于冲销外汇呆帐的外汇基金。

6. 外资金融机构 (Foreign Capital Financial Institution)

外资金融机构是指依照中华人民共和国有关法律、法规的规定, 经批准在中国境内设立和工作的下列金融机构: 外资银行、外国银行在中国境内的分行、合资银行、外资财务公司、合资财务公司和外资保险机构在中国境内设立的保险分公司。

7. 境外金融机构 (External Financial Institution)

境外金融机构是指境内金融机构、非金融机构及境外中资金融机构和非金融机构在境外设立或者收购的从事存款、证券经营等项业务的机构。

8. 信贷风险 (Credit Risk)

交易对手未能履行其应尽义务的风险。

9. 市场风险 (Market Risk)

价格或价值波动使交易者蒙受损失的风险。

10. 流动性风险 (Liquidity Risk)

因缺乏交易对手而令交易者未能平仓或抵消其持仓量的风险。

11. 交收风险 (Delivery Risk)

交易者未能在预期的时间从交易对手收到款项或交收有关金融工具的风险。

12. 运作风险 (Operating Risk)

交易者因人为错误或系统或控制机制的缺陷而蒙受损失的风险。

13. 法律风险 (Legal Risk)

交易者因合约未能执行或未有足够文件记录而蒙受损失的风险。

14. 法的实施 (Law Enforcement)

法的实施是指法律规范在社会生活中的具体运用和实现,它包括执法、司法、守法和法律监督。

15. 法的适用 (Law Application)

法的适用是指国家专门机关以国家的名义把法律规范应用于具体的人或组织,使法律规范得以实现的国家职能活动。

16. 违法行为 (Offence against the Law)

违法行为是指国家机关及其公职人员、政党、武装力量、社会团体、企事业单位、公民违反国家现行的法律规定,实施的某种危害社会的行为。

17. 法律责任 (Legal Liability)

法律责任是指法律关系主体对其实施的违法行为所应承担的带有强制性的法律上的责任。

18. 法律制裁 (Legal Sanction)

法律制裁是指国家机关(包括司法机关和行政机关)依法追究实施违法行为者的法律责任而采取的惩罚性措施。

19. 法律监督 (Legal Supervision)

法律监督是指一切国家机关、社会组织和公民对法的实施的合法性所进行的监督,它包括国家机关的监督和社会力量的监督。

20. 日常外汇查处 (Daily Foreign Exchange Checking)

指外汇局日常工作中对单个案件进行的调查处理。

对金融机构的监管,既有对其本币业务的监管又有对其外币业务的监管。从理论上说,只有本币业务和外币业务同时、统一监管,才能达到管的目的和效果。在我国,对金融机构的监管,从体制上分为两大块:中国人民银行负责对金融机构本币业务的监管,国家外汇管理局负责外汇业务的监管。无论是本币业务的监管还是外币业务的监管,都是金融监管的有机组成部分。因此,本篇在阐述对金融机构外汇业务监管之前,先从金融监管的含义及我国金融监管的现状谈起。

第二十六章 金融监管

26.1 金融监管的内涵及其社会经济意义

一、金融监管的含义

(一) 金融监管的概念

金融监管是一国政府的金融管理当局对金融机构实施的行为监督和业务管制。监督指监督和促使金融机构依法经营、稳健经营；管制指对金融机构的业务范围或特定业务行为作出限制。监管的目的在于控制金融业的整体风险、限制金融业的过度竞争、保护公平竞争、保护存款人或投资人的利益、维护整体金融体系的有效运行，最终目的在于防止社会和经济震荡。广义的金融监管指施于整个金融业的监管，包括对银行业、证券业、信托业、保险业、租赁业等的监管，狭义的金融监管又特指施于银行的监管。在银行业、证券业、信托业、保险业、租赁业等可以兼营的情况下，金融监管就无广义狭义之分了，金融监管和银行监管也就可以通用。由于整个银行系统在一国的经济运行中具有特别重要的作用，因此金融监管中的银行监管也就具有特别重要的地位。正因为如此，金融监管也常常就是指银行的监管。对两者不加区分。

(二) 金融监管的含义

从金融监管的概念，我们可以得出，金融监管至少有下列含义：第一，金融监管不是保证银行不破产，而是要督促金融机构健康发展。因为市场本身真正按规则运转起来，不可能没有被淘汰的东西，如果保证不破产就是保护落后。第二，监管不是要代替金融机构管理者，而是使经营者能正常地作出决定。第三，金融监管也不是要避免金融机构承担风险，这是不可能的，也做不到，而是要将风险控制在一一定的限度。因为要经营就有风险，风险是客观存在的。第四，金融监管不是歪曲市场的竞争性。竞争，作为市场经济条件下一种法制性的经济力量。从微观而言，它有利于微观主体改善经营管理，提高自身的整体素质；从宏观而言，有利于提高效益，实现社会人力、物力、资金、技术等资源的优化配置。保障金融企业的平等地位及其正当利益，预防和制止不正当竞争行为的社会危害，使竞争在公平和有序的条件下进行。第五，金融监管不是强制、命令，而是让金融机构形成自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的自律机制。总之，金融监管是促使金融机构中能健康有效地发展，管理者能作出正确决策，把风险压到最小程度。

二、金融监管的社会经济意义

银行是国民经济核心部门之一。在市场经济条件下，银行经营活动更具有深刻的渗透性和广泛的扩散性功能。其运行后果具有影响国家最高利益和社会经济政治发展等特

殊的公共性和全局性。同时银行业的内在不稳定性时时潜在地威胁着市场经济的健康发展。因此,对银行业实行监管具有十分重要的社会经济意义。

(一) 金融监管的必要性

(1) 金融监管是现代银行发展的内在要求。

现代商业银行通过负债管理、资产运用及表外科目的管理获取利差收益和手续收入,其最基本的特征在于高负债经营,一旦遇到大笔的资产运用不当而遭受损失时,即侵蚀比例极低的资本金并危及银行安全。70年代,特别是80年代以来,国际金融领域出现了创新的浪潮:各种新的金融负债形式和金融资产形式被创造出来,国际银行业提供了越来越多的躲避金融风险的服务。这同时也加大了银行体系内的风险;加之国际银行业之间的竞争日益激烈,银行体系的风险也相应加大。由于国际经济的一体化,国际间经济合作的发展,跨国公司的发展,仅一家银行发生问题,影响其他国际性银行,以至今日的大银行明天就可能资不抵债而走向倒闭,1974年美国的富兰克林国民银行倒闭即是一例。一个大银行的倒闭会造成一系列的债权债务关系的中断,造成巨额的金融资产损失,造成金融经济的震荡和政治的不稳定。正是意识到国际性大银行的经营风险,国际上才充分注意了对跨国银行的监管,而且加强了这方面的国际合作。“巴塞尔协议”则是国际上进行跨国银行监管合作方面的一份里程碑性质的文件。它标志着金融监管已不仅仅限于一国内金融监管当局共同职责,并成为国际经济事务的一个重要方面。

在现代银行制度下,不但个别银行一旦经营不善即面临倒闭的风险,而且个别银行的倒闭还可能触发银行信任危机,严重者可造成全社会的金融制度崩溃。如BCCI(国际商业信贷银行)的倒闭,中国就受到很大损失。西方国家在这方面也有着深刻的教训。这是因为:一旦一家商业银行有倒闭的迹象,则不但银行的客户急于提取存款,而且其它银行的(同城或异地)客户见闻这一消息后可能会对银行体系的信任产生动摇,也会到银行提取存款。只要社会公众提取存款超过一定比例,即使这个比例并不高,整个银行体系的准备金水平也会很快降至法定准备之下。这时为了补足准备金,银行就只有抽回部分贷款或出售部分债券,前者一般不可能立即实现,只有出售证券资产。在这种情况下,次级准备(流动性强的短期证券)充足的银行可以很容易地将其变现(低成本)。但次级准备不足的银行则只好出售长期(政府)债券,这必然造成长期债券价格下跌;这部分银行就要蒙受资本损失,损失达到一定程度(如资本全部损失掉)时就要破产。一般来说,银行存款总额总是数倍于整个银行体系的准备金总量,因此一旦社会公众推动对银行体系的信任而发生大规模挤提,其压力对于整个银行系统来说确是难以承受的,对社会经济造成的损失也难以估量。

(2) 金融监管是保护存款人的利益和防范风险的要求。

由于金融是货币与资金活动的总枢纽,牵涉的面十分广泛,处在社会再生产过程中的生产、交换、分配与消费的中间环节,它一头联系消费,一头联系着生产,而且是交错复杂地联系在一起的。因此在发展市场经济的过程中,金融机构所面临的风险只会越来越大,越来越复杂。主要有信用风险,负债运用可能到期得不到偿还;流动性风险,到期不能偿付负债;收益风险,负债的成本可能超过资产的收入;市场风险,资产现值可能低于购买时的价值;经营性风险,机构本身的运转和控制系统不健全,调度失灵;管

理风险,即管理者可能不称职。只有对这些风险进行防范和监管,才能实现货币政策目标。

(3) 金融监管是银行业发展历史的教训和前人经验的总结。

本世纪内,世界各国发生的银行倒闭事件实不鲜见,个别国家发生银行信任危机的事件也时有发生。最为严重的银行信任危机当属美国 1930~1933 年的银行危机。在危机之前每年平均就有 600 多家银行倒闭,未引起当局的注意,终于酿成了大危机。危机期间,平均每年有 2000 家银行停业,其中 1933 年一年停业银行达 4000 家。银行的大批倒闭中断了正常的信用关系,使金融制度趋于崩溃,整个社会的经济秩序趋于混乱,不仅使全社会损失了巨额的金融资产,而且造成了严重的经济衰退,导致失业率高达 25%,名义国民生产总值下降 50%,实际国民生产总值下降 30%。大批的银行倒闭首先导致了金融制度崩溃,并最终引发一场世界范围内的经济大萧条,此一教训极为深刻。

30 年代的大萧条以后,各国开始重视对银行的监督,再发生那么大规模的银行危机的可能性已经微乎其微了,但发生银行信任危机的危险还时刻存在着。如 70 年代初英国许多“二级银行”(较小的银行)进行大量的房地产投资。1974 年,房地产景气消失,二级银行损失很大,存款人纷纷从二级银行提款,许多银行的资金周转不灵而无法应付公众的提款要求。随之出现了 1975 年的银行信任危机,而且迅速蔓延。而且因为清算银行(大银行)也曾向二级银行注入大笔资金而卷入危机之中。为了制止危机的进一步蔓延,英格兰银行(英国的中央银行)会同清算银行组成了“清算银行与英格兰银行委员会”共同实施制止危机的措施,主要由清算银行出资援助有困难的银行,以遏止信任破产。这一措施后被称为“救生艇行动计划”。尽管采取了这些措施,仍有不少银行宣告破产或被吞并或进行资本改组。有鉴于此,英国后来通过了“1979 年银行法”,加强了对二级银行的监管。1984 年,英国又发生了约翰·马塞银行(JMB)危机。英国吸取了这次危机的教训,通过了 1987 年银行法,全面加强了对银行业的监管。现今的巴林银行倒闭、墨西哥金融危机、大和银行事件等似乎仍令银行家们心有余悸。

现代银行充满了风险,一旦发生银行信任危机又可导致金融制度的崩溃,这对整个社会经济秩序的破坏性极大。因此,监管银行业成为各国政府的一个重要职责。

(二) 金融监管的目的

(1) 保护存款人的利益。要通过金融监管,限制金融机构对客户的风险,使其保持在一定限度内,特别是对存款人的风险。通过监管,保持金融机构的资产的安全性、流动性,保持适当的清偿能力,保护存款人的利益。

(2) 维护金融秩序,保证金融体系的安全。只有金融秩序良好,金融体系安全运行,才能保持公众对金融体系的信心。公众的信心及投资者对金融机构信誉状况、经营状况的评价对金融机构的发展作用十分重要。通过金融监管措施的实施,督促经营不善的金融机构改善经营状况,来保持公众对整个金融体系的信心,不要因为一家金融机构出现问题,而使大家丧失对整个金融体系的信心。

(3) 维持金融体系的公平竞争。公平竞争是保持金融业健康发展和金融秩序良好的关键性问题。为了市场竞争的公平性,各类金融机构都应按照有关法律的规定规范地经营。金融主管部门通过金融监管手段,如非现场分析及现场检查等,使金融机构保持适

当的规模,并防止各种不正当竞争行为的出现,以此来保证金融体系竞争公平且有效率。

(4) 增强本国金融业在国际间的竞争力。由于国际经济往来和国际贸易的大幅增长,跨国银行的迅速增加发展,国际金融市场和国际金融中心不断出现,加上电子数据处理的发展和金融工业的不断创新,各国金融市场与国际金融市场已经连成一体,互为补充,银行业务日趋国际化,银行经营风险日趋多样化和复杂化,故各国政府为增进本国银行业在国际间的竞争能力,都加强有关对本国银行和外资银行的法规制定和监督管理。

26.2 金融监管的内容

金融监管的内容可分为预防性事前监管和保护性的事后监管两大部分。前者是指对银行设立条件、组织、经营项目、营业区域、资本要求以及检查和金融预警系统等进行规定;后者则是对银行成立后的安全性和健康性进行监督管理,包括中央银行支持清偿能力困难的银行的最后贷款者功能及存款保险制度。

(一) 对银行注册登记的管理

许多国家的金融监管是从银行开业开始的。银行经申请,由指定机构注册登记后,方可设立。这是因为一要适应经济发展的需要,防范银行集中于少数集团,而不利竞争;另一方面又要避免银行设立过多,一会降低其经济效益,减少利润,甚至可能影响银行的偿债能力;二是社会上过多的资金投入银行业,产业结构欠合理,将妨碍整个宏观经济的均衡发展;三是可能形成不合理的竞争或恶性竞争。对银行注册登记的管理内容主要包括:

1. 规定最低资本限额,如日本规定银行开业资本不得低于10亿日元。
2. 规定业务范围。
3. 对分支机构的管理。

4. 有一个正规的素质高(日本还要求有竞争能力)的管理机构。德国对申请新设立银行的经理人员的要求特别严格,规定必须在德国一定中型规模以上的银行中工作3年以上,并且有较丰富管理经验的2名合格人员方可。为了抑制竞争,有些国家对银行数量,特别是对外国银行的数量进行限制。如日本把新增外国银行限制在分支行一级,英国则要求在当地设立金融机构的外国银行总行保证对其分支行的债务全部责任。^①

对银行开业的管理,严格颁发金融许可证的标准和程序是避免监管中的随意性、增强监管工作严肃性、科学性的重要保证。英国、意大利建立了一套严格的依法监管的制度。审批设立银行,是两国银行监管中的第一道关口,对于审批过程中商业银行和中央银行应当遵循的程序以及获得的条件,两国的银行法中都有相应的规定,两国中央银行都认真执行法律规定。对符合条件的,按规定程序,审查后予以批准。设立的条件是明确而又严格的,最低资本金要求、流动性要求、管理人员素质要求等等,设立的基本条件都有规定,对于到英、意两国去设立银行分行或小公司的外国银行,还要附加其他一些条件。这些条件,监管部门清楚,申请人也很明白;具有高度的透明度。这也在一定程度上减少了机构审批中的随意性。英格兰银行的监管部门在审批机构时,还采取了三级审批的制度。第一级就是由监管部门各处室负责人组成的审批委员会对申请人进行审

查,对申请材料进行核准,如果全体成员一致认为符合条件,就可先发给营业执照,如果有人反对,就先不发执照而把审批的所有材料上报更高一级的审批委员会。这一层审批如果认为可以设立就准予发照;如果有人反对,就要送交到分管监管工作的执行管事那里,由他最后裁决。如果管事仍不同意就不能发执照。申请人如果不服可以上诉法院。三级审批都必须严肃认真,因为都有制约。发达的市场经济国家的金融监管部门实际十分重视各个金融活动环节的监管,从一家银行、一家金融机构申请设立开始,到其正常开展所有经营业务,到其因各种原因中止、变更乃至撤销、破产为止,在运行中每个环节,每项活动,都要接受中央银行的监管。中央银行相应地对这些活动、环节的监管制定出专门的规章、办法。这样,就不致于出现监管的空白和漏洞。

(二) 对银行资本充足性的管理

很多国家的金融监管当局都严格要求银行的资本必须与资产和负债维持一定的比例,即资本和总资产、资本和风险资产、资本和负债之间维持一种适当的比例。对银行资本金到位,要求严格,规定要有验资证明。自有资本对各种资产的比例越高,说明银行的经营的安全性越高。对银行资本充足性的管理有利于限制银行业务活动与规模的大小。当这一比例过低时,银行就增加资本或减少业务。日本规定,固定资产投资与资本的比例不得超过40%,资本与存款的比例不得低于10%。德国规定银行的放款总额(不包括国内公共事业的放款)不超过自有资本的18倍,永久性投资总额不得超过自有资金。

(三) 清偿能力和流动性管制

清偿能力指一家银行的最大预期资产减去负债的差额。流动性是指在一定期间内,资产出售的预期价格与实际售价之差,差额愈小则表示愈有流动性。即使银行流动性不足,但只要资产的总价值大于负债的总价值,银行就可能仍具有清偿能力。金融监管部门对银行清偿能力和流动性管制就是使银行保持一定的现金资产和可以立即变现的资产,以应付客户提存或随时可能发生的资金需要,防止挤提和资金周转不灵,从而有效防止银行倒闭。评估一家银行流动性的充足性,不但要从存量上计算静态流动性的需要,还要从流量上考虑银行本身的变现能力、业务上现金收益能力和向外借款的能力等。目前各国对流动性管制,多根据存量观点,来计算某一特定时点的存款比例、流动性资产占总资产的比例、流动性资产对存款总额的比例以及放款对负债总额的比例等几个静态指标。

(四) 对银行业务流动的限制

银行业务活动的限制涉及各国银行业务经营范围的制度问题,如长期金融业务与短期金融业务、银行业务与证券业务、国内金融与国际金融、普通银行业务与政策性银行业务经营和限制等。大致说来,实行全能业务的德国、奥地利、瑞士等欧洲大陆国家银行业务活动范围的限制较少,几乎可以经营全面银行业务,包括持有企业股票;而实行分离型银行业务制度的美、日、英和加拿大等国,银行业务专业化经营,限制就较多。

(五) 对贷款的管理

1. 贷款风险管理。为了促使银行分散经营风险,银行对同一客户的贷款不能超过银行贷款总额或者银行自有资本的一定比例。英国规定,对同一客户贷款额超过其实收资本10%时,应上报英格兰银行备案,并应额外增加坏帐准备金;对同一客户贷款超过银行实收资本25%时,应先报经英格兰银行批准。德国规定,银行对同一客户贷款超过其

自有资本的15%时,应立即向联邦银行主管当局报告;对同一客户贷款不得超过银行自有资本的75%;所有巨额借贷不得超过银行自有资本的8倍,而5笔最大的贷款不得超过自有资本的3倍。

2. 信用贷款和抵押贷款管理。信用贷款是不以任何抵押为条件,只凭客户信誉发放的贷款。英、美、德、日等国都限制信用贷款占全部贷款的比例,鼓励银行实行抵押贷款。

3. 对内部人员和附属机构贷款的管理。银行滥用贷款权力,是银行倒闭、破产的原因之一。因此,多数国家对银行内部借贷实行严格限制。美国规定,银行对某一附属机构的贷款总额不得超过其自有资本加盈余的10%,且必须采取抵押贷款的形式。对内部人员每笔不动产抵押贷款不得超过6万美元,每笔教育贷款不得超过2万美元,其他贷款不得超过1万美元。

(六) 对外汇业务的限制。为防止外汇领域发生风险,市场经济发达国家中央银行对商业银行的外汇头寸(position)进行严格管理。如德国规定,任何一家银行的外汇与贵金属的净总额不得超过该行资本的30%。一些发展中国家则对金融机构经营外汇业务做出限制,如限制经营外汇业务的品种、颁发经营外汇业务的许可证等。

(七) 严肃、科学的银行检查制度

银行检查是银行监督管理活动的重要手段,是维持银行的流动性与督促遵守金融法规、防范挤提或倒闭、揭发管理上过失或违法行为、保护存款人、考核管理人员的经营管理能力与品格以及评估银行和金融机构财务真实的重要环节。各国银行法一般均要赋予银行监督管理的主管部门执行检查的权力。它是一种外部稽核,主要对各种资本、资产比率和流动性、风险性等进行检查监管,而不同于银行内部稽核或会计师的一般会计稽核,须逐笔详实查核存、放款各种具体业务的服务。其方法分实地检查和报表稽核(审计)两种。以前者为主,后者为次。此外还辅以业务座谈、与有关部门联系,取得资讯情报、参考有关报刊杂志和会议统计报告等资料及督导建立内部稽核制度、自行检查等方法。

① 实地检查、亦称现场检查,是银行监督管理机构的重要管理手段。检查时,多采取无预警方式,即不事先通知受检单位的检查日期,防止其弄虚作假(对个别评等优良的银行,为节省检查时间,也可事先通知)。检查包括对银行全面业务的一般检查与对其特定业务项目的专项检查两种。

② 报表稽核,根据各银行和金融机构定期或临时指示报送的业务和财务报表、统计资料、董事会会议记录等,按一定标准要求与检查程序进行稽核。有的国家,一国有2个以上的检查机构,为避免重复检查、浪费人力物力、增加受检单位工作负担等,一般由检查机构彼此协调,采取以下分工合作做法:a、划分专责检查对象,并互送检查报告给对方。b、共同检查。由各检查机构约定在同一时间内共同对同一银行或金融机构进行检查。c、轮换检查。即按一定次序由不同检查机构进行个别检查。

(八) 存款保险制度 即使金融监管当局对银行制订了很多有助于银行进行谨慎经营的限制性措施,并不

断对银行进行必要的检查与监督,在银行发生严重困难时还提供必要的紧急资金援助,但是这一切措施并不能保证有些银行就不会倒闭。因此金融监管当局就不得不考虑在个别银行发生停业倒闭情况下如何维护广大存款人权益的问题,即如何对该银行存款人提供一定补偿金额的问题,最好的办法就是建立一个存款保险的制度。存款保险制度就是为存款提供保险,在吸收存款的银行或金融机构倒闭时,存款保险机构代之在一定限度内直接对存款人偿付存款。存款保险制度自1933年在美国出现以来,逐渐为许多国家所接受。据英国《银行家》杂志1991年的资料,目前已有30多个国家和地区成立了存款保险制度。当前各国的存款保险制度大体可分为3种类型:①英、美、加拿大等国家办的存款保险机构;②比利时、日本、荷兰等国由官方和银行界合资建立的存款保险机构;③德、法国等国在官方支持下,由银行同业建立的私营存款保险机构。

(九)完善的社会监督体系也是金融监管的必要内容。金融监管工作的有效实施还必须有一个必要的外部环境。主要是:一要有相关的法律,如公司法,破产法,也应当包括金融机构在内,尽管金融企业的破产应有特殊的程序。二要有标准化的统一会计准则。如果金融机构在帐务处理方面不统一,则很难比较和衡量。三要有独立的审计行业,对金融机构作出公正的审计监督,为中央银行的监管提供客观标准。审计行业必须独立,不能依附于某一个行业部门。四要做到财务报表公开。要有公开化的、透明的环境,报表对公众公开,使社会公众也可看到其财务状况,起到社会监督作用。

26.3 中国金融监管的现状

一、金融监管的概况

中国金融监管是1984年中国人民银行专门行使中央银行职能以后才建立和逐步发展起来的。1986年国务院发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》使金融监管工作朝规范管理方向迈出了第一步。全面的金融监管工作只是近两年来才开展起来并受到广泛重视。

(一)金融法规体系基本形成

1995年是金融法规出台最多的一年。《中国人民银行法》的制定和颁布,第一次以国家法律的形式确立了以中国人民银行为中心的国家宏观金融调控体系,明确了中国人民银行是政府的银行、银行的银行、发行的银行的中央银行的法律地位,赋予了中央银行相对独立性权威。表现在:一方面中国人民银行在国务院领导下制定和独立实施货币政策,对金融业实施监督管理;另一方面,中国人民银行在依法执行政府、履行职责、展开业务时,具有独立决策权,地方政府、各级政府部门、社会团体及个人不得干涉。继《中国人民银行法》以后,《商业银行法》、《保险法》、《票据法》、《担保法》、《关于惩治破坏金融秩序的犯罪分子的决定》及《中华人民共和国外汇管理条例》相继颁布和实施。至此,我国金融法规体系的框架已基本构成。

(二)金融监管开始步入规范化、法制化的轨道

各金融法规是金融管理当局实施监督管理的法律依据。正是各种金融法规纵横交错

编织成一国的金融管理制度,它是金融监管规范化的保证。上述五法一决定一条例的公布实施,将我国金融监管向规范化、法制化目标上迈出了可喜的一步。从此,把中国人民银行对金融机构的审批、稽核、检查、监督纳入了规范化、法制化的轨道,完善了监管的法律手段,金融机构经营行为从此也必须逐步规范化、法制化。

(三) 金融监管对象更复杂化、多元化

1. 商业银行体系多元化

随着对外开放的扩大和改革的深入,中国人民银行现在面临的金融监管对象与中央银行刚建立的时候相比有了很大变化:

① 改革后的 4 家国有商业银行在 1995 年世界银行排名中的位次均有提高。随着《商业银行法》的颁布实施,国有商业银行通过强化经营管理,特别是推行资产负债比例管理和风险管理,进一步改善了资产质量。各国有商业银行的统一法人体制和总行的统一调控能力已进一步强化。按分业经营的原则,中国工商银行和中国建设银行拥有的 89 家信托投资公司,59 家已经撤销,其余机构的股权转让正在进行。同时还撤并了几千个业务量过小和长期亏损的营业网点。

② 1995 年国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行 3 家政策性银行的各项业务全面发展。这三家政策性银行已成为筹集长期资金、发放长期政策性贷款支持国家重点建设的重要力量,成为支持基础农业发展、保证粮棉收购资金供应、促进大型机电产品出口的主要渠道。目前,国家政策性银行在政策性资金的筹集与运用、内部管理和业务委托代理方面已基本形成一套行之有效的运作机制,基本上体现了政策性金融和商业性金融相分离,不与商业银行竞争,以及自主经营与保本微利的基本原则,为国家政策性银行长期资金筹集、资本补充和利息补贴制度的建立和完善进行了积极的探索。

按市场原则建立和发展起来的商业银行,如交通银行、中信实业银行、光大银行、华夏银行、广东发展银行、福建兴业银行、招商银行、深圳发展银行、浦东发展银行等,1995 年新成立了中国民生银行和海南发展银行。民生银行的服务重点是面向民营经济和中小企业,海南发展银行的服务重点是面向海南经济特区的开发和建设。两家商业银行的成立,使中国除国有商业银行以外的其它商业银行的总数发展为 12 家,分支机构新设 30 多家。尽管这些商业银行在资产规模、机构数量和人员总数等方面,还很难与国有商业银行相比,但其资本、资产及利润的增长速度已经高于国有商业银行,呈现出较强的经营活力、强劲的增长势头和良好的经营效益,业已成为中国银行体系和国民经济发展中的一支有生力量。

1995 年中国金融体制改革的重要内容之一就是组建城市合作银行。到 1995 年底,已有 16 个城市开始组建城市合作银行,其中北京、上海、深圳 3 城市合作银行已经开业。城市合作银行是在原城市信用合作社基础上,由城市企业、居民和地方财政投资入股组成的地方性股份制商业银行。其功能是为本地区经济的发展融通资金,重点为城市中小企业的发展提供金融服务。城市合作银行实行一级法人制,统一核算,城市信用合作社加入城市合作银行以后,相应取消其独立法人地位,成为城市合作银行的分支机构。

随着金融对外开放领域的扩大,我国外资金金融机构的数量增加很快。到 1995 年底,在华外资金金融机构代表处共 469 家,营业性机构 142 家,其中在华外资银行已达 130 家

(包括中外合资银行 5 家, 独资银行 5 家, 外国银行分行 120 家), 外资财务公司 5 家, 外资保险公司 6 家, 中外合资投资银行 1 家。除此之外, 还有 5000 多家城市信用社, 5900 多家农村合作信用社。与此同时, 非银行金融机构的数量也在迅速增加。1995 年经过重新登记, 全国非银行金融机构达 511 家, 其中具有独立法人资格的中资保险公司 23 家, 有 332 家信托投资公司, 65 家企业集团财务公司, 16 家融资租赁公司, 98 家证券公司。中国金融体系实已趋于多样化。据不完全统计, 全国银行业 (不包括分行) 在全国城乡已有营业机构 15 万个, 职工 170 万人。金融机构的数量已具一定规模。

2. 业务不断扩大、创新 改革 16 年来, 我国商业银行在改革中不断发展壮大, 为促进经济体制改革、经济发展和对外开放, 发挥了巨大作用, 成为国家宏观经济调控的重要杠杆。到 1994 年年底, 全国银行业 (不含中国人民银行) 总资产 6.8 万亿元。其中工、农、中、建 4 家总资产约 5.8 万亿元, 占银行业总资产的 85%。银行贷款余额达 32931 亿元, 是 1985 年的 5.57 倍, 年均增长 21%; 是 1990 年的 2.16 倍, 年均增长 21.3%。据《银行家》杂志公布, 1993 年按巴塞尔协议规定的核心资本数量排列, 工行、中行、建行、农行、交行分别名列世界 1000 家大银行的第 7、21、47、54、155 位。

随着证券市场、外汇市场、资金市场的发展, 金融机构的业务不断创新。金融行业工具在国际上的迅速扩散和广泛运用, 给我国刚刚发展起来的证券市场等带来了深刻的影响。国债期货、外汇期货、按金交易、认股权证等都曾在我国风靡一时, 这些与传统业务相比都具有高收益高风险的特点。在我国必须让其规范、渐进发展。

3. 商业银行性质地位发生了变化

从 1994 年 7 月 1 日起, 从法律意义上说国有商业银行不再具有双重性 (既是企业法人, 又承担宏观调控职能), 而是以效益性、安全性、流动性为经营原则, 实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经济实体, 是不受任何单位和个人干涉、依法开展业务、以其全部法人财产承担法律责任的独立企业法人。

(四) 我国金融监管目前存在的主要问题

社会主义市场经济的建立和发展, 无论理论上和实践上都对刚起步的中国金融监管提出了严峻的挑战。市场经济本质上是一种风险经济, 金融的市场化在提高社会资源配置效率的同时也增大了银行的经营风险。同时市场经济培育了金融主体之间的竞争。在竞争中, 难免有的银行发展壮大, 有的银行遇挫失败被兼并或破产。由于银行企业实际上严重依赖外部资金运营, 依赖公众信任而生存。一家银行企业的倒闭会引起一系列债权债务关系的破坏, 引起其他银行的挤提或金融风波的“多米诺骨牌效应”, 破坏储蓄和投资, 妨碍资本形成和经济增长。这种公共性和全局性的特征在计划经济体制下一般不容易显现, 也未引起原体制下金融监管工作的重视。与规范化的金融监管体系相对照, 目前我国金融监管存在的主要问题有:

1. 金融法规建设仍需要加强

如前所述, 健全的金法规体系, 应该是渗透性地贯穿金融监管工作的各个环节和全过程。金融监管当局实施监管时只有每步每一环都有法可依, 才能保证监督管理的权

权威性、严肃性、强制性、持续性和统一性。按这样的标准,我国刚刚构建的金融体系框架,仅是“框架”而已,远远不能满足实际监管操作的需要。我国金融法制建设还存在以下几个方面的不足:①金融立法进程滞后于金融体制改革的过程,在一定程度上形成了金融管理上的法规真空;②金融立法缺乏系统性,有些金融法规层次不高,配套性差,有些之间还存在相互抵触的现象;③金融立法往往带有行政命令的色彩,以言代法、朝令夕改的现象时有发生;④立法质量有待进一步提高,一些金融法规规章可操作性差,立法技术不高;⑤有法不依,执法不严,违法不究的现象时有发生。

2. 中国人民银行的权威性还不够

如前所述,中国人民银行作为监管机关,必须有足够的权威。虽然《中国人民银行法》确立了中国人民银行中央银行的地位,并赋予其在国务院领导下制订和独立实施货币政策的相对独立性,但这些还不够。主要表现在:

(1)《中国人民银行法》是仅次于《宪法》的高档次的法律,条款的原则性较强,对货币政策委员会的权限和职能未做规定等等,使中国人民银行的地位和权威大打折扣。

(2)重审批轻管理。这是计划经济体制下的产物。虽然中国人民银行在立法、监管的规范化过程中都取得进展,但没有从根本上改变重审批轻管理的这一局面。这将在本文下面“难点”一部分中详细分析。

(3)监管目的、内容和手段过于陈旧;宏观调控能力弱,主要依靠行政手段如指标、限额等进行调控。

(4)监管的标准不明确,随意性大。缺乏监管的预警手段,预防性监管不力;检查出问题后,没有处理的标准,仍然找不到相应的可操作的法律。

对外资金融机构缺乏统一的管理。

(5)缺乏既懂商业银行业务,又具有较高监管水平、外语水平的监管人才。

3. 商业银行的经营管理仍面临严峻的形势

(1)信贷资产质量不高。主要表现在:不良贷款比重不断上涨;信贷资产被企业转机制,通过分立、兼并、合资、担保、破产等形式架空;信贷资产风险具有隐蔽性,发现的只是表面问题;信贷资产效益递减等。

(2)信贷资金周转速度减慢,使用效益下降,这是信贷资产质量不高造成的直接后果。信贷资金周转速度逐年减慢,不仅使资金使用效益下降,而且加剧了企业流动资金的紧张程度。

(3)经营效益下降。

(4)自我发展能力不足。主要因为商业银行自有资本比重低,仅占5.1%,信贷资金供给制度没有从根本上改变,依然对中央银行具有高度的依赖性。经营自主权仍没有彻底被维护,且资产结构单一,主要为信用贷款;自身内部管理松弛。

4. 有法不依,执法不严问题严重

(1)金融业的170多万职工中,不懂法、不重视法律的人大有人在,由于法律意识不强,往往是法出台了,实施了,但被管理者、用法的人却依然故我。《商业银行法》已经实行一年了,可到目前为止,利率大战、存款大战还屡见不鲜。

中。(2)执法人员素质有待提高,法律能否得到贯彻执行,执法人员是很关键的一环。现实中,执法犯法,影响法律的权威和强制力。

二、金融监管的难点

(一) 分业管理难

我国是一个主要依赖银行间接融资发展经济的国家。目前银行负债主要是存款且以活期存款居多,这就决定了银行信贷资金应主要用于对工商企业贷款以及其它短期性资金需求。如果实行混业经营,使短期资金长期应用,必然加大信贷风险。在我国市场机制尚不健全的情况下,如果听任银行业和信贷业、证券业、保险业和房地产业交叉窜位;混合经营,不仅不能保护存款人的利益,降低银行经营风险,而且会助长证券市场的投机和房地产市场的混乱。同时银行利用其信贷便利从事非银行业务,必然会加剧金融业的不公平竞争。另一方面在国有商业银行资本充足率尚未达到8%的要求情况下,银行运用信贷资金投资于非银行金融机构,投资于证券和不动产,必然扩大信贷资金需求,形成倒逼机制,增加中央银行的信贷压力,进而削弱整个宏观调控的效力。前几年商业银行乱集资、乱拆借、把资金投向房地产、证券造成的资金损失,到目前还有相当一部分没有清理。这一切都要求必须实行分业经营、分业管理。

但是,与此同时,我国商业银行资产业务过于单一,信贷资产质量下降,资金周转速度减慢。实行严格的分业经营,客观上,将不利于其资产的流动性,不利于商业票据的流通,也不利于中央银行开展公开市场业务。另一方面,从国际银行业的实践看,商业银行的投资与商业银行的信贷,构成商业银行的两大资产业务,是银行资金运用的最主要途径和银行收入的主要来源。随着资金证券化趋势的不断加强,投资业务对于商业银行的重要性日益明显。商业银行进行证券投资的目的是获取收益、降低风险和增加资产流动性,实行严格分业经营,将不利于我国银行走向市场和国际化。

总之,对商业银行实行分业管理或允许混合经营都各有利弊,中央银行处在两难境地。虽然《商业银行法》确立了分业经营的原则;限制商业银行投资范围。但是,无论是将以前乱集资、乱拆借、投资于房地产和证券清理妥当,还是对《商业银行法》实施后的分业经营的规范化管理,对处在上述两难境地的中国人民银行来说都是急需解决的课题。

(二) 金融机构的市场进入和退出

市场进入,指金融机构的审批。这是预防性事先监管的重要内容。如第一部分所述,一国的金融机构数量应以适当为宜,少了,不方便企业和个人存贷等业务需要,不利于经济的发展;市场容量的有限性决定金融机构又不可能无限制地发展。否则,市场容纳不下时,必然会促使金融机构做出越轨行为,如进行不公平的竞争,违法经营等。遗憾的是,许多人片面认为,只要办银行,就可以有钱,可以解决资金供求矛盾,支持经济发展。在这种意识的支配下,许多不懂金融的也申请办银行、信用社等金融机构,办“基金”、“协会”,名目繁多。虽然《商业银行法》规定了商业银行及其分支机构市场进入的条件,但并不是说只要符合这些条件,都可以进入,获得金融许可证,这里仍然有个容量和金融机构设立以后,能否按市场原则健康有效运行的问题。

市场退出,指经营效益低下甚至亏损的金融机构按市场规律淘汰,吊销或注销金融

许可证的保护性的事后监管措施。《商业银行法》第7章规定了接管和终止具体措施。中国人民银行正在对银行信托业艰难地进行接管。但在当前体制下实际上还是没有金融机构市场退出的问题。就象工业企业改革中,要想解决一个企业退出市场的问题,使它按照市场竞争的原则破产后,能妥善处理债权债务、人员安置等问题,仍处于不断探索过程一样,金融机构的退出就更为困难。因为它是一个特殊的行业,主要经营的是货币,所面临的是广大的公众,对社会的影响面比单纯的工业企业要大得多。目前从表面上看市场的退出问题不明显,但金融机构经营的不健康问题实际上已经很突出。乱提高利率、乱拆借、不按规定开展证券业务、非法设立金融机构问题的出现就暗含着金融机构的风险在不断增大。特别是非银行金融机构,在它的业务范围没有很好规范的情况下,一方面它的资金来源有限,另一方面,它为了追求市场上比较高的收益,如炒房地产,它就要把资金千方百计投向这个行业,在资金来源受到限制时,就去拆借。因此它不断想捕捉各种机会而不去注意考虑风险。风险观念淡漠,一旦市场发生变化,或政策上有些变化,它就必然要出问题。因此,对金融机构的进入和退出,是金融监管需要深入地研究解决的大课题。

(三) 重审批轻管理的问题 金融业作为高风险行业,其经营必须受到严格监管。审批虽是金融机构市场进入的必经程序,是预防性的监管措施之一。但审批不是监管的前提条件,审批更代替不了监管。相反,事后的监管比审批更重要。这一点在计划经济体制下不容易认识到。在改革初期,往往被忽视。因此,到目前为止,仍然存在固定的模式,将审批机构与监管等同,不批机构就无法进行监管,似乎监管就是机构审批部门的事。因此,审批是刚性的,看得见的,容易引起重视。管理则是软性的,也不能迅速见效益,是摸不清的,往往被忽视。目前我国除中国人民银行外的全国城乡15万户营业机构就是在这种背景下产生的。轻管理已使这些机构的一部分出了问题,现在要将其纳入规范化的监管轨道已非易事。

(四) 人员素质问题 这里的人员,一指从业人员,就是金融机构本身的管理人才,二是指中央银行的监管队伍。目前这两种人才与市场经济和金融业的发展要求还有距离。实践中,有一些仅沾经济边的人就可以担任金融机构的高级管理人员,从理论上讲,他可以边干边学金融知识。但作为金融机构的高层管理人员,按照金融业发展和高效运转的要求,这类人才应是专门的。否则各地在设立机构对机构的发展不利。由于人才有限,要设机构的人又很多,因此四处拉人才,有的素质不高也进了最高管理层。而国外的管理经验告诉我们,监管当局对从业人员的要求应是非常严格的。有不良记录,从一家金融机构被解除职务,就不能去另一家金融机构做管理工作。《商业银行法》对此已有规定,关键是依法选才,中国人民银行严格把关。