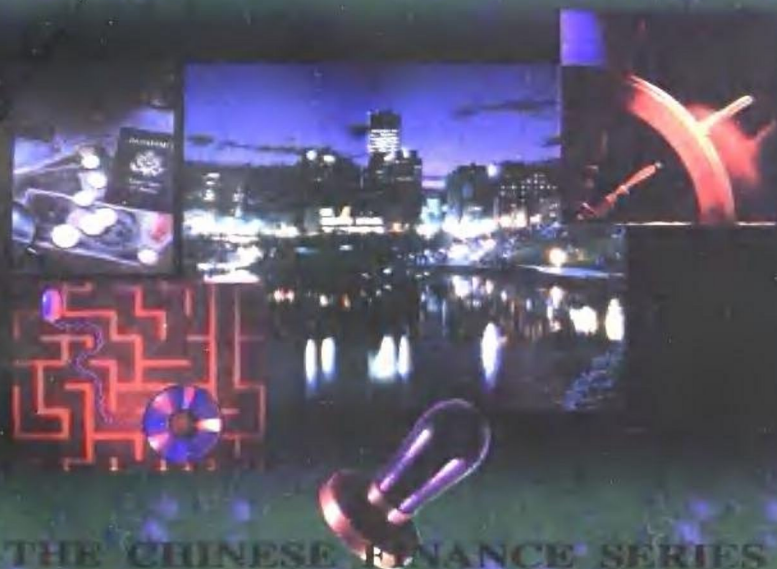


中国金融书系

金融监管论

梁宝柱 主编



THE CHINESE FINANCE SERIES
ON
FINANCIAL SUPERVISION
AND
MANAGEMENT

西南财经大学出版社

中国金融书系

99
F830.2
147
2

XAL06/16

金融监管论

梁宝柱 主编
王也难 张义柱 副主编



THE CHINESE FINANCE SERIES
ON
FINANCIAL SUPERVISION
AND
MANAGEMENT

西南财经大学出版社

责任编辑：廖中新

封面设计：穆志坚

书 名：金融监管论

主 编：梁宝柱 副主编 王也难 张义柱

出版者：西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编：610074 电话：(028) 7301785

排 版：西南财经大学出版社照排部

印 刷：四川机投气象印刷厂

发 行：西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850×1168 1/32

印 张：11.25

字 数：237 千字

版 次：1999 年 2 月第 1 版

印 次：1999 年 2 月第 1 次印刷

印 数：3000 册

定 价：28.80 元

ISBN 7-81055-335-6/F·350

1. 如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换。
 2. 版权所有，翻印必究。
-

《金融监管论》

编委成员：（按姓氏笔划排序）

王也难 王全胜 田泽建

关兴社 闫桂军 张义柱

张心良 吴学坤 张 维

李涤凡 苗 力 郑 洁

郑建中 赵 宽 曹守坡

梁宝柱 虞妙娟

序

金融监管既是现行金融法规赋予金融监督管理者的一项重要职责，也是确保我国金融体制改革逐步推进和金融业安全运行的重要条件。金融法律、法令和制度虽然界定了金融监管主体的法律地位、基本职能和金融机构市场准入及退出的基本条件以及运作规范，为金融监管工作提供了法律依据，但并未深入讨论金融监管中的一系列理论与现实问题。所以，把金融监管与金融业发展运作的实践结合起来，对金融监管的一系列问题进行理论化、系统化、具体化的实证研究和规范性分析，为金融监管立论，是一项重要的开拓性研究任务。作者为适应金融经济生活和金融监管工作的需要，编著了《金融监管论》，以此为我国的金融监管提供一部理论与实际相结合的可操作性著作。

《金融监管论》不仅对金融监管的主体、对象、内涵、依据、目标和内容进行了全面考察，而且对金融监管与金融发展的关系、金融监管与金融风险的关系、金融监管与金融创新的关系、金融监管与金融抑制的关系及其金融监管与金融自由化的关系、中央银行的监管职能等进行了深入地探讨，具有指导意义和可操作的

价值。此外,《金融监管论》还对国际银行业的统一监管、世界金融风波与金融监管失误等进行了国际间比较分析,也对我国的金融监管进行了历史与现状的实证考察,最后还对商业银行内控机制的建立、金融稽核在金融监管中的作用及如何构建我国的金融监管体系等进行了规范性研究。

全书的基本特点是:观点明确、政策观念强;内容全面、体系较完整;大胆探索、敢于突破;理论与实际相结合,可读性强。金融监管理论作为一门较新的金融应用学科在成熟的过程中,很多问题需要探讨,因此,始终需要广大金融理论与实际工作者共同努力,在金融监管工作实践中不断地探索、建立、完善。

该书作者多为金融系统的年轻人,他们勇于对金融监管的理论与实践问题提出自己的见解,开展讨论和交流,这是一件好事。当然,也诚恳地欢迎读者指正。应作者之邀,我写了这么几句话,算是一点读后感。

曾康霖

一九九八年十一月

目 录

1	金融监管概述	(1)
1.1	金融监管的对象与内涵	(2)
1.2	金融监管的依据与目标	(6)
1.3	金融监管的原则	(9)
1.4	金融监管的内容	(12)
2	金融监管与金融发展的关系	(20)
2.1	对金融发展的基本认识	(20)
2.2	金融发展中的一个永恒课题——金融收益与金融风险的平衡	(27)
2.3	金融监管对金融发展的双重作用	(35)
2.4	寻求金融监管的平衡点	(42)
3	金融监管与金融风险	(46)
3.1	金融风险的形成	(46)

3.2	金融风险的分类·····	(51)
3.3	金融监管对防范金融风险的积极作用·····	(61)
4	金融监管与金融创新·····	(66)
4.1	金融创新的广泛兴起和发展趋势·····	(66)
4.2	金融创新对金融业发展的作用·····	(79)
4.3	金融监管与金融创新的关系·····	(84)
4.4	各国在金融监管中对待金融创新的态度·····	(90)
5	金融抑制、金融自由化与金融监管·····	(97)
5.1	金融抑制同金融自由化的联系和区别·····	(97)
5.2	金融抑制和金融自由化对金融业发展的影响 ·····	(109)
5.3	金融监管与金融抑制及金融自由化的关系 ·····	(111)
6	中央银行的监管职能 ·····	(117)
6.1	金融监管是中央银行的基本职能 ·····	(117)
6.2	中央银行金融监管的宗旨和作用 ·····	(119)
6.3	中央银行金融监管的措施和方法 ·····	(122)
6.4	中央银行对商业银行及其他金融机构的监管 ·····	(127)
6.5	中央银行对外资银行的监管 ·····	(135)
7	金融稽核在金融监管中的作用 ·····	(139)
7.1	金融稽核与金融监管的关系 ·····	(139)

7.2	金融稽核的性质和任务	(142)
7.3	建立健全科学的金融稽核方法、内容和评价 标准	(144)
7.4	完善金融稽核的方式和手段	(155)
8	我国金融监管的历史纵览、现状分析与着力点选择	(165)
8.1	我国金融监管的历史演进	(165)
8.2	转轨时期我国金融监管的特点	(174)
8.3	我国金融监管工作着力点选择	(186)
9	金融监管的国际比较	(191)
9.1	西方国家金融监管制度的演进	(191)
9.2	美、英、日、法、瑞士等国金融监管的体制 分析	(197)
9.3	西方国家金融监管的启示	(205)
10	国际银行统一监管、“巴塞尔协议”与有效银行 监管的核心原则	(209)
10.1	国际银行统一监管的历史背景	(209)
10.2	“巴塞尔协议”的主要内容及其意义	(215)
10.3	“巴塞尔协议”对各国金融监管的影响	(234)
10.4	有效银行监管的核心原则及其现实意义	(246)
11	建立和完善我国金融监管体系	(253)

11.1	建立适合我国特点的金融监管体制模式·····	(253)
11.2	完善我国金融监管的组织体系·····	(258)
11.3	完善我国金融监管的指标体系·····	(265)
11.4	完善商业银行内控机制·····	(274)
11.5	加强金融法制建设和信息披露制度·····	(283)

12 世界金融业发展中的金融风波与金融监管疏漏

.....	(290)
12.1 墨西哥金融危机与金融监管的失误.....	(290)
12.2 巴林银行倒闭风波与金融监管疏漏.....	(294)
12.3 日本、东南亚金融危机与金融监管的教训	
.....	(297)

附录: ·····	(305)
-----------	-------

《中华人民共和国中国人民银行法》·····	(305)
《加强金融机构内部控制的指导原则》·····	(314)
《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干 意见》·····	(327)
《中华人民共和国商业银行法》·····	(333)

后记·····	(351)
---------	-------

金融监管概述

现代社会经济生活的方方面面无不渗透着货币、信用和金融关系,现代市场经济的基本特征之一就是经济运行中的全面货币化和经济关系调整上的信用化,金融业则在其中扮演着重要角色。作为经营货币、证券、信托、保险业务的金融业已经成为现代经济发展的中枢,在国民经济中的作用日益重要。但是,正如任何事物的发展都具有二重性一样,金融业的运行和作用也有其两面性,如果不加制约,任其发展,就会对社会经济生活产生负面影响。因此,为了使金融业的发展实现其对经济的积极影响和促进作用,减少或消除其对经济的负面影响和消极作用,就必须依据一定的规范对金融业进行必要的专门监督和行业管理,也就是金融监管。这已成为世界各国中央银行的基本职能之一。本章作为本书的开篇章,主要是对金融监管的对象与内涵、金融监管的依据与目标、金融监管的原则、范围或内容等进行总体的描述和探讨,以此作为本书以后各章研究分析的基础。

1.1 金融监管的对象与内涵

金融监管的必要性是什么？金融监管的对象是什么？金融监管的基本内涵是什么？这是本节所要考察和回答的主要问题。

1.1.1 金融监管的必要性

金融作为一个高风险的特殊行业，客观上要求对其实施与一般工商业不同的监督与管理，实施有效的金融监管是顺利发展国民经济、稳定社会经济金融秩序、促进金融业健康发展、确保国家金融货币政策与法规制度贯彻执行的需要。

（一）实施金融监管是实现国民经济健康发展的需要

金融业是以货币信用、保险及证券业务等为主要经营活动的特殊行业，它涉及千家万户，面对社会方方面面，与国民经济整个运行息息相关。一旦经营失败或发生危机，就会对整个社会经济生活产生不良影响，触动或损害全社会成员的经济利益，以至动摇国家货币制度，造成国民经济的动荡，甚至引起社会混乱。东南亚某些国家金融危机对整个社会政治经济生活的严重影响足以证明加强金融监管，稳定社会经济秩序的必要性。在市场经济条件下，随着国民经济的迅速货币化和经济关系的信用化，以货币信用制度和银行制度为主体的金融结构具有极其广泛深刻的渗透性和扩散性功能；金融体系成为国民经济的神经中枢和社会经济的调节器；银行甚至成为经济发展的“万能垄断者”，它具有影响社会全局利益和社会政治经济发展等特殊的公共性和全局性。因此，只有加强

对社会金融业的监督与管理,才能引导和促进金融业发挥其对社会经济生活的积极影响作用,推动国民经济的良性循环。

(二) 实施金融监管是维护良好的社会经济金融秩序的需要

市场经济就是优胜劣汰的竞争性经济,也就是说,竞争是市场经济的基本属性之一。受适者生存及利益规律的激励,市场经济条件下金融企业不可避免地要进行激烈的竞争。这种竞争如果失去调节、监督、控制,不仅会达到白热化的程度,而且会偏离正确方向,形成破坏性竞争或垄断,从而影响整个金融业的健康发展,使金融秩序陷入混乱状态,也破坏了社会的安定团结。因此,为了维护良好的社会金融秩序,为经济发展提供一个宽松的金融环境,防止破坏、过度竞争,有必要对金融业实行监督和管理,督促金融企业向着适度竞争、规范竞争的方向发展。

(三) 实施金融监管是充分发挥金融对经济的促进作用的需 要

经济决定金融,金融反作用于经济,而金融对经济的反作用或者叫促进作用实际上包含两方面的含义:积极的作用和消极的促进作用。消极的促进作用也即金融政策、法规执行不力,使金融业的发展陷入危机等,从而对国民经济产生抑制、影响、破坏作用。为了充分发挥金融的集中社会闲散资金、加速资金周转、促进资源的合理配置和有效利用等对经济发展的积极作用,抑制其对经济发展的消极作用,就必须加强金融监管。

(四) 实施金融监管是正确贯彻国家货币政策、认真执行金融法规制度的需要

无论是在贯彻落实国家金融、货币政策方面,或是在实施和执

行国家金融法规制度的过程中,随着实现货币政策目标和执行国家金融法规制度难度的不断加大,不同的政策目标之间很难只依靠传统的货币政策手段协调,大量的金融关系、矛盾和问题也很难只依靠司法机关来调整和评判,还必须辅之以金融监督管理,使金融业的发展方向、经营活动等符合国家货币金融政策意图和金融法规制度的要求。

1.1.2 金融监管的对象

从现行各国和地区的金融法规的界定看,金融监管的对象是一个国家或地区依法设在境内或境外的从事金融业包括银行业、信托业、保险业、证券业等的一切机构(中央银行除外)。

目前,我国境内的中央银行之外的金融机构有:

(一) 银行金融机构

银行金融机构包括:政策性银行、国有商业银行、全国性商业银行、其它商业银行等。

(二) 非银行金融机构

非银行金融机构主要包括:保险公司、信托公司、证券公司、财务公司、融资租赁公司、农村信用合作社、城市信用合作社等。

(三) 其它金融机构

这主要是指经中央银行认定、批准设在境内外的从事金融业务的机构。

既然把金融监管的对象界定为上述所有金融机构,那么是否可以认为除这些金融机构之外的行业、单位或个人从事金融活动就不受监督管理了呢?回答是否定的。因此,从广义上讲,凡从

事金融业务经营活动的社会成员(含法人和自然人)都是金融监管的对象。由此推理出:凡不经金融监管当局批准,擅自或非法从事金融业务经营活动以及非法阻碍、干扰正常金融业务经营活动的社会成员,都应受金融监管法规、制度的制裁。金融机构所从事的金融业务主要包括:存款、贷款、结算、保险、信托、金融租赁、票据贴现、外汇买卖、金融融资、资金拆借、金融期货、有价证券代理发行和和交易、各种银行中间(代理)业务,以及经中央银行认定的其他金融业务。

1.1.3 金融监管的基本内涵

金融监管的基本内涵可以概括为:为了维护金融业的合法、稳健运行,实现公平竞争,保证国家货币政策的正确贯彻执行,为社会经济的发展创造一个良好的金融环境,国家金融监管机关依据国家有关金融法律、法规及政策规定,对金融业以及从事金融活动者或干预正当金融活动者所实施的监督和管理。笔者认为,不能把金融监管的内涵仅仅限定在对金融业的监管上,还应包括或延伸到对干预正当金融活动者如贷款干预者、保险业务干预者等的监督,以及对非法从事金融业务经营活动者如社会乱办金融机构(企业)者、乱吸收存款者、乱集资者、发放高息贷款者等的督查。如不这样界定金融监管内涵,任其他社会成员乱办金融、乱干预金融,而不受制约和处罚,那么维护良好的金融经济秩序、保护金融业的合法、稳健运行就是一句空话。

1.2 金融监管的依据与目标

1.2.1 金融监管的依据

金融监管涉面宽、政策性强、难度较大,因此必须依据一定的规范,这个“规范”说是“法”。无论是什么社会性质的国家或地区,其金融监管都要依据法律规范,我国的金融监管也毫不例外地依据“法”。《中国人民银行法》第30条规定:“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理,维护金融业的合法、稳健运行”。不过,这里的“法”指的是调整金融、信用经济关系的广义的法,不仅包括国家的法律、法令,而且也包括金融监管当局制定颁发的规章、制度、政策及措施。就我国目前金融监管所依据的“法”来说,不仅包括《中国人民银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国保险法》,以及会计法规、信托法规、证券法规等法规,也包括《全国人大常委会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》、《贷款通则》、《储蓄管理条例》、《外汇管理条例》、《借款合同条例》等金融法令和规定,还应包括《银行帐户管理办法》、《金融稽核检查处罚规定》、《金融保险企业财务制度》、《关于对金融系统工作人员违反金融规章制度行为处理的规定》、《金融机构管理规定》等一系列规章制度。这些金融法律制度体系构成了金融监管的整体依据。

1.2.2 金融监管的目的

金融监管的目的通常由各国的金融法加以规定,当然也由国家的性质、金融业发展的历史、现状和特点所决定。由于各国法律、金融业发展和社会制度特点等有所不同,因而各国金融监管的目的也不可能完全一样。

以世界较早建立金融监管制度的美、德、法、日等国为例,美国虽然建立中央银行比英国晚,但却建立了世界上最早的金融监管制度,它最初确定的金融监管目的是控制商业银行的银行券发行,防止通货膨胀的发生;以后逐渐把保护公众利益,确保银行支付,应付金融危机确定为金融监管目的;现阶段,美国的金融监管目的是确保一个安全与稳定的金融体系,并在竞争的市场上为公众提供尽可能多样化的金融服务,促进金融法律的贯彻实施,促进金融服务市场的竞争、效率、一体化与稳定。德国现行金融法律规定的金融监管目的则是确保中央银行货币政策的执行,保证金融业务的顺利进行,保护银行存款者的存款安全,保卫货币和金融活动不损害国民经济。法国本世纪90年代初颁布的金融法律规定:金融监管的目的是监督金融机构遵守相适应的法规,确保金融业务活动主体遵纪守法,保护存款人和投资者的利益,保持金融体系稳定。日本的金融监管颇具特色,它是大藏省(财政部)和日本银行(中央银行)共同负责金融监管,因而其金融监管目的也有其特点。其目的是:通过对金融机构资产质量和风险状况的监督检查,保证金融业经营的安全、稳定和相互竞争的平等,使金融机构的经营活动与大藏省、中央银行的财政、货币政策意向一致,并促进金融市