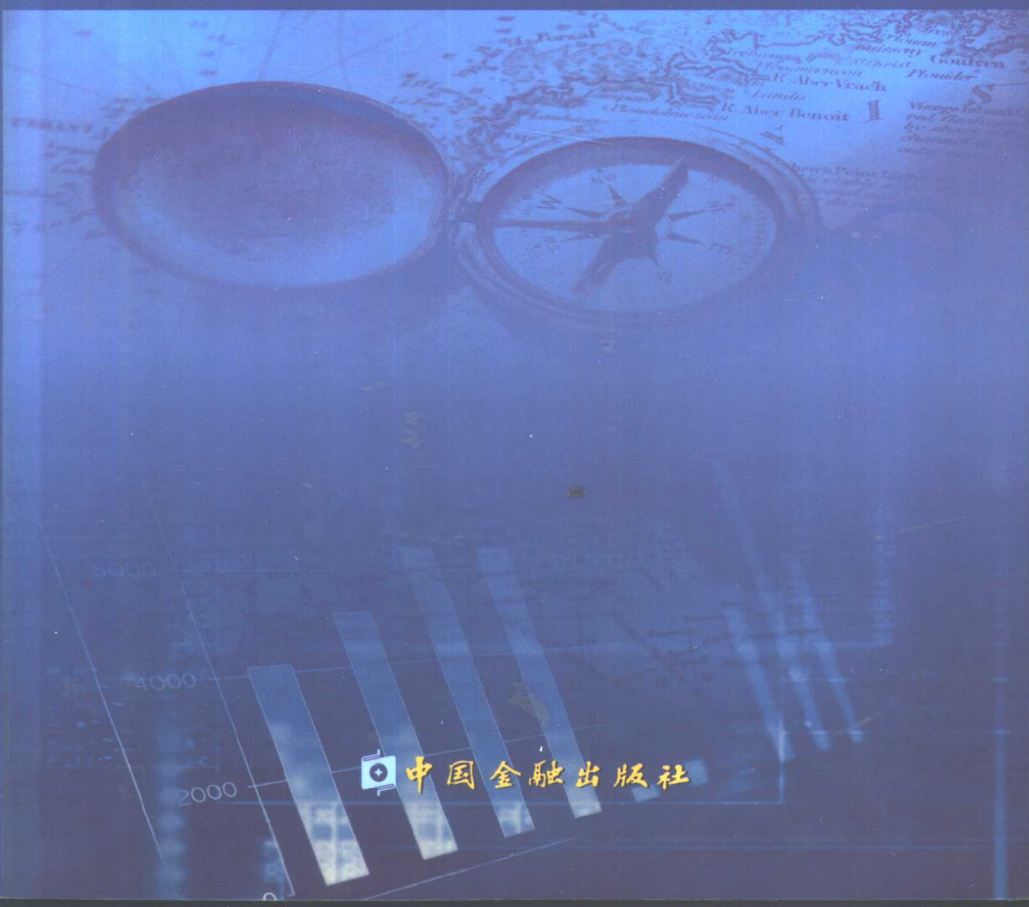


中国金融监管模式选择

The Choice of Financial Supervision Mode in China

陈建华 著



中国金融出版社

中国金融监管模式选择

陈建华 著



中国金融出版社

责任编辑：赵雪芳

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融监管模式选择/陈建华著. —北京：中国金融出版社，2001.9

ISBN 7-5049-2602-7

I. 中… II. 陈… III. 银行监督—研究—中国
IV. F832.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 058898 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66081679 读者服务部：66070833 82672183

http: //www.chinafph.com

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 新艺印刷厂

尺寸 140 毫米×203 毫米

印张 7.25

字数 145 千

版次 2001 年 9 月第 1 版

印次 2001 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-5090

定价 18.00 元

如出现印装错误请与出版部调换

(内部发行)

序

(一)

在人们传统观念中，金融是绝对地决定于经济。交换的产生决定了货币的存在，生产交换的发展促进了货币信用的发展、金融业的日益壮大。但是，自 20 世纪 70、80 年代的全球金融创新和金融自由化以来，特别是非银行金融机构的迅速发展，金融与经济的关系似乎正发生或将要发生某种程度的变化。表现在：（1）如果说过去的金融交易都是以实质商品的交易为基础，以实现商品的价值补偿和实物替换为己任，实现“惊险的跳跃”；那么，现代金融交易中的相当部分则与实质商品交易无直接关系。也就是说，现代金融交易的规模、结构、以及对整个社会经济的影响力等都远远超过实质商品交易。（2）如果说过去经济与金融的关系是一个正三角形，三角形的下端是实体经济，三角形的上端是金融经济，实现经济稳定的基础是不断调整经济结构；那么，现代经济与金融的关系则是倒三角形，其上端仍是金融经济，下端仍是实体经济，所不同的是变得头重脚轻，实现经

济稳定的基础不仅仅是调整实体经济结构，更为重要的是调整金融结构。(3) 如果说过去衡量一国经济发展程度的重要指标是工业化程度，特别是制造业的发达程度，把这些国家划分为工业化国家和非工业化国家；那么，现在由于发达国家出现产业空心化的趋势，传统制造业向发展中国家转移，而新兴产业和金融业的发展程度成为了重要的衡量指标。(4) 如果说过去人们研究经济周期时，特别强调对经济危机的讨论。从1824年的第一次世界性经济危机起到1930年的世界经济大危机，共发生经济危机11次，而每一次经济危机的先兆都是金融危机。但20世纪30年代至80年代，全世界几乎没有发生大的经济危机，而进入90年代后，金融危机不断出现，如墨西哥危机、东南亚危机、俄罗斯危机、巴西危机等，时隔50多年人们研究的重心已从经济危机转向金融危机。(5) 有人说金融业是现代经济发展的火车头产业，是现代金融业的发展带动了现代经济的发展。从某种意义上讲，这是有一定道理的，综观世界各国经济，人们会发现：任何一个经济强国，首先就是一个金融强国。现代西方七国集团中，没有哪个国家不是金融业非常发达，因此，可以说是金融业的发达支撑了经济的强盛。一些资源型的国家，如中东的石油输出国，虽然人均收入高居世界前列，而一旦资源枯竭，经济发展必然受其严重影响；前苏联曾为世界经济强国，但由于缺乏现代金融业的支撑，最终导致其衰落；英国是一个老牌资本

主义国家，19 世纪末 20 世纪初已开设衰落，但由于它的金融业始终占据世界领先地位，因此，英国在世界经济中一直占据重要地位。

金融业以上几个方面的巨大变化，客观上需要我们重新认识金融业在经济发展中的地位以及金融稳定、金融安全在一国经济稳定、经济安全中的重要作用。

(二)

金融监管是保证金融业安全运行、保持金融业合理而有序的竞争、保证货币政策的顺利实施及保持整个金融稳定的必不可少的条件。一个国家选择什么样的金融监管模式或一个国家在不同的历史时期选择什么样的监管模式并没有规律可循。如果说一定有什么规律的话，其不外乎受一个国家的政治体制、文化传统、法律环境、金融结构等因素的影响，并不存在一个完美无缺的金融监管模式。1997 年英国工党上台前，银行监管的职能主要在英格兰银行，但工党上台后，把银行监管职能从英格兰银行剥离，成立了一个专门的金融监管服务机构 (FSA)，统一负责对银行、保险、证券的监管，其后，澳大利亚、日本、韩国等也照猫画虎，推出类似的改革，似乎出现了混业监管模式取代分业监管模式的势头。

中国作为一个发展中国家，金融业本身并不发达，金融业赖以生存和发展的经济基础、体制背景、法律环

境、人文环境等，与西方发达国家存在较大差距，因此，我们不可能照搬西方发达国家的金融监管模式，也没有必要跟随西方发达国家的金融监管模式的变化而变化。但是，西方发达国家几百年的金融业发展与监管的实践，为我们提供了许多可资借鉴的历史经验与教训。改革开放以来，我国金融业的发展历程实际上也是金融监管模式的不断探索、不断完善的过程。一方面，我们要参照西方现代金融业的发展趋势，紧密联系中国经济改革开放的实际，构建与中国具体国情相适应的金融运作体系；另一方面，要在遵循国际金融业监管惯例的基础上，构建符合中国国情的、能保证中国金融业安全而有效运转的金融监管体系。

陈建华同志的《中国金融监管模式选择》一书就是这种探索的成果之一。这本书具有以下特点或优点：（1）站在金融全球化的高度，分析了当今世界主要国家和地区金融监管模式已经发生的变化或将要发生的变化，以及采取不同金融监管模式的主要理由；并系统评介了几种主要的金融监管模式，为我国金融监管模式的选择提供了重要的国际背景与参考。（2）从历史的角度全面回顾了我国金融监管的历史演变，分析其具体原因和背景，并评析了我国现行金融监管模式的利弊。为我国金融监管模式的选择提供了历史和现实依据。（3）针对当前理论界争论的热点问题，如中央银行的地位、作用，中央银行的货币政策与金融监管职能能否分离，中央银行是

否应继续享有金融监管职责等，评介了不同的理论观点，为我国金融监管模式的选择提供了理论参考。（4）针对目前国内金融业内人士和专家提出的五种金融监管模式的建议方案，从改革的难度和成本效益，以及在我国适用性等方面进行了深入分析与比较。虽然没有一个明确的结论，但为决策者和研究者提出了若干值得深思的问题。

（三）

金融监管是金融发展中的一个永恒的课题，只要存在有金融活动，就存在如何使这些金融活动在遵循基本的经济规律的前提下安全而有效运转的问题。因此，金融监管是必不可少的。但有两个问题必须明确：（1）金融监管不应该只是监管当局的事。从广义上讲，金融监管至少还应包括这样一些层次，如股东的监管，如果我们的金融机构股东缺位，股东全是国有资产的代理人，则没有这一层次的监管；又如金融同业公会的监管，客户和媒体以及其他社会成员的监督。如果只有金融监管当局的监管，而缺乏其他层次的有效监督，良好的金融秩序很难形成或很难维持。（2）金融监管的模式并不是一成不变的，而总是根据具体情况的变化进行调整的。今天适用的金融监管模式并不等于明天也适用，而是要根据金融结构的变化，法律意识的增强和法律关系的调

整，以及监管主体和监管对象的变化，世界金融发展的新格局等，不断更新金融监管的模式。

当前，我们正进行的金融体制改革是一场深刻的金融革命，我们可借鉴的现成经验并不多，需要我们不断探索，深入研究，为推动我国金融理论建设和改革实践尽绵薄之力。

刘锡良

2001年7月于成都



陈建华 汉族，1965年9月出生，江西九江人，江西大学史学学士、中国人民大学法学硕士、西南财经大学博士，曾在《金融研究》、《财经科学》、《光明日报》等报刊发表文章30多篇，1998年师从西南财经大学刘锡良教授，攻读货币银行学博士学位。现供职于中国人民银行团委。

内 容 提 要

本书在对多种金融监管模式进行比较的基础上，对比分析了全能型监管和分业型监管的优劣，并且针对目前金融监管模式中存在的焦点问题，提出了中央银行在金融监管中的选择模式。书中还分析了我国金融监管的历史演变以及我国金融监管模式存在的问题。书末附有我国现行的金融监管框架文件以及中国人民银行机构与职能沿革。

目 录

§ 1 问题的提出	1
§ 2 金融监管模式	4
(一) 金融监管模式的划分方法	5
1. 监管行为方式划分法	5
2. 权力层次划分法	7
3. 功能和机构划分法	8
4. 监管主体数量划分法	12
(二) 几种金融监管模式介绍	15
1. 美国模式	15
2. 日本模式	18
3. 英国模式	20
4. 德国模式	23
5. 香港地区模式	27
6. 新加坡模式	28
7. 法国模式	32
§ 3 单一全能型监管与多个分业型监管的 优劣	34
(一) 主张多个分业监管模式的主要观点	34
(二) 主张单一全能监管模式的主要观点	35

§ 4 中央银行在金融监管中的模式选择	39
(一) 还需要中央银行吗?	39
1. 货币发行权的垄断	39
2. 银行业的脆弱性	42
3. 实施对存款人的保护	45
(二) 中央银行在金融监管中的模式选择	48
1. 支持货币政策与金融监管分离的 观点	48
2. 反对货币政策和银行监管彻底 分离的观点	51
3. 关于货币政策与银行监管的联系	53
4. 中央银行的选择	54
§ 5 中国金融监管模式的选择	57
(一) 我国金融监管的历史演变	57
1. 计划经济时期 (1948—1978 年)	57
2. 中国人民银行统一监管时期 (1978—1992 年)	59
3. 分业监管时期 (1992—2001 年)	62
(二) 我国金融监管模式存在的问题及 选择	67
1. 我国现行监管模式存在的问题	67
2. 监管模式选择的原则	75
3. 我国金融监管模式选择及其利弊 分析	77

§ 6 结语	82
附录一 中国现行金融监管框架文件	84
中共中央、国务院关于深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险的通知	84
中国人民银行省级机构改革实施方案	106
证券监管机构体制改革方案	110
国务院关于成立中国保险监督管理委员会的通知	114
中国人民银行职能配置、内设机构和人员编制规定	116
国家外汇管理局职能配置、内设机构和人员编制规定	125
中国证券监督管理委员会职能配置、内设机构和人员编制规定	130
中国保险监督管理委员会职能配置、内设机构和人员编制规定	137
国有重点金融机构监事会暂行条例	144
中国人民银行货币政策委员会条例	151

中国人民银行分行职能配置、 内设机构和人员编制规定	156
中国人民银行分行金融监管办 事处职能配置、内设机构和 人员编制规定	161
中国人民银行省会（首府）城 市中心支行职能配置、内设 机构和人员编制规定	163
中国人民银行二级分行所在地 重复设置的分支机构调整撤 并方案	167
关于规范中国人民银行副省级 城市、地（市）中心支行内 设机构和人员编制的指导意见	173
附录二 中国人民银行机构与职能沿革	181
主要参考书目	209
后记	211

§ 1 问题的提出

随着现代通讯技术和网络技术的飞速发展，金融创新的日新月异，国际金融业正在以更快的步伐向全球化和自由化发展，传统的银行、证券、保险、信托等业务界限变得越来越模糊。这些都对传统的金融监管体制提出了新的挑战。1997年，刚刚上台的英国工党政府，宣布改革金融监管体制，决定把包括英格兰银行在内的原9家政府管理机构的金融监管职能，集中由一家新成立的金融机构管理局（FSA）承担，统一负责对英国的银行、证券、保险、投资等全部金融机构和金融市场的监管。经历金融风暴的韩国，于1998年4月将财经部、中央银行辖下的所有的金融监管工作剥离出来，成立了金融监管委员会（FSC），负责包括银行、证券、保险与其他金融改革相关的工作。1998年6月日本桥本政府将大藏省的金融检查和监督职能分离出来，成立了金融监督厅。1998年7月，澳大利亚政府成立澳大利亚审慎监管局，专门负责金融业的审慎监管。顺应时代发展和竞争的需要，美国于1999年11月正式颁布《金融服务现代化法》，标志着全球金融分业经营时代行将结束，合业（或混业，或称为综合）经营时代即将开始。这几个在世界上具有

重要影响国家的金融监管机构的变动引起了世界各国对金融监管模式问题的广泛关注。

面对金融结构的变化和被监管对象业务的发展，金融监管模式问题又成为许多国家和公众争论的焦点。例如，是否还需要中央银行？中央银行监管商业银行的作用如何？中央银行监管其他金融机构和市场（特别是证券和保险机构）的作用如何？货币政策与银行监管是否应当分离？应由专职机构实行分业监管还是综合机构行使综合监管？监管主体的组织结构是否主要以体制或职能为划分标准？对综合经营金融机构和分业经营金融机构的监管是否应有不同的监管体制和目标安排？现在强调的重点是金融监管模式是否影响监管目标的实现和监管效率。

每个国家的争论都反映了各国特殊的国情和目前实行的金融组织结构。近期引起这些争论的主要原因是：

(1) 在很多国家，监管机构的组织结构是根据现行金融体制的不同结构而定的。金融创新和金融组织结构的改变对目前的监管体制提出了挑战，从而引发的问题是监管的组织结构是否反映了金融组织结构的发展以及被监管对象的业务发展。

(2) 金融业务的综合发展引发了监管体制的组织结构是否与之适应的问题，并对监管机构之间传统的划分提出了挑战，同时也使监管业务更加复杂。以专职机构为基础的分业监管机构负责监管金融综合业务会不会在整体上忽略金融体系及其复杂结构的危险。