


The top of the cover features a green-tinted background with a white line graph showing market fluctuations. Faint numbers like '10', '15.709', '20', '25', '30', '35', '40', '45', '50', '55', '60', '65', '70', '75', and '80' are visible in the background.

金融监管论

周英 著

 中国金融出版社

金融监管论

Jinrong Jianguan Lun

周英著



中国金融出版社

责任编辑:邓瑞锁

责任校对:刘明

责任印制:尹小平

图书在版编目(CIP)数据

金融监管论/周英著. —北京:中国金融出版社, 2002. 6

ISBN 7-5049-2811-9

I. 金…

II. 周…

III. 金融-监督管理-研究

IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 044926 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部:66024766 读者服务部:66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 宏文印刷厂

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 10.375

字数 309 千

版次 2002 年 10 月第 1 版

印次 2002 年 10 月第 1 次印刷

印数 1-4090

定价 26.60 元

如出现印装错误本社负责调换

序

近 10 多年来,随着经济全球化与金融自由化的不断发展,金融风险也日益暴露出来。继墨西哥金融危机后,在 1997 年,东南亚的一些主要国家又经历了一场严重的货币金融危机,其负面影响直到现在还没有完全消除。一国的金融危机一旦发生,不仅会直接影响到很多金融机构存亡兴衰,而且往往牵涉到千家万户和很多行业,诱发系统性、区域性或国际性的金融危机,从而影响到经济的发展与社会的稳定,有时甚至影响到一国的安全。

就我国而言,在国民经济稳健发展的同时,多年来聚集起来的金融风险也日益加深,金融机构和金融市场已暴露出不少严重的问题,如何依法加强对金融机构和金融市场的监管,规范和维护金融秩序,有效防范和化解金融风险,的确已成为我国金融监管当局的一项迫切任务。现就如何实施有效的金融监管谈谈自己的一些看法。

首先,对金融监管(特别是银行监管)重要性的认识尚待进一步的提高。

在巴塞尔银行监管委员会制定的《有效银行监管的核心原则》的简介中这样写道:“有效的银行监管是经济大环境的一个关键组成部分……金融监管与有效的宏观经济政策结合在一起构成了一个国家金融稳定的关键因素。虽然有效的银行监管成本很高,但监管不力的成本则更高”。3 年前,我国的一个金融监管考察团赴英国考察后在其报告中曾提到这样的体会:金融稳定的基础首先是宏观经济的稳定。金融问题是宏观经济问题的综合反映,只有宏观经济稳健运行,才能为金融市场的健康发展打下坚实基础,从而为金融当局有效实施货币政策和金融监管创造条件和环境。反过来,通过金融监管导致的金融稳定又能更好地促进宏观经济健康发展。近 10 多年来的实践证明,我国宏观经济能否持续、快速、健康运行,在很大程度上取决于金融是否稳定,而金融能否稳定又取决于能否有效地执行正确的货币政策,而货币政

策能否有效实施关键又在于能否对金融进行有效的监管。金融监管是金融稳定的关键,而金融稳定又是宏观经济能否稳定的基础,把金融监管提高到宏观经济能否稳定这一高度来加以认识,这样才能真正反映出金融监管在一国经济发展中的重要性。

几年来,在国外和我国相继发生了多起重大金融事件,导致一些大的银行及金融机构倒闭,损失惨重。这些金融事件之所以发生,除这些金融机构的内控机制失灵外,主要就是金融监管不力所致。从这里更能够感觉到“有效银行监管成本虽高,但监管不力的成本则更高”这一历史经验的正确性。

其次,金融监管的模式一定要与本国金融业发展现状相适应。

从世界范围来看,金融监管没有一个统一不变的模式。是多元化还是一元化的金融监管机构?是金融分业监管还是混业监管?一国究竟采取什么金融监管模式,在很大程度上都应根据本国金融发展状况而定。

从目前全世界金融业来看,金融业从分业经营逐渐走向混业经营好像已成为一个发展趋势。金融业混业经营(即一家金融机构可以同时经营银行、证券和保险业务)的浪潮始于20世纪80年代。1986年英国的金融“大爆炸”率先放松了金融管制,拉开了金融业混业经营的序幕。1996年英国废除了金融分业经营体制。1999年11月美国通过了《金融服务现代化法案》,允许银行持股公司下属的子公司可以兼营银行、证券和保险业务,实际上结束了已实施66年之久的金融分业经营历史,进入了金融混业经营的新时代。

金融业的混业经营给仍实行多元化金融监管机构和金融分业监管的国家带来很大的冲击。为了适应金融混业经营这一新的发展趋势,不少国家的金融监管体系发生了巨大的变化,即由多元化的金融监管机构转变为一元化或专业化金融监管当局,并由金融分业监管走向混业监管。变革的原因是鉴于金融混业经营后,各种金融服务的界限已日益模糊,分立的监管部门已不利于实施统一、高效的金融监管,因而有必要把分立的各金融监管机构统一起来,成立专门的金融监管机构,并对金融业实施统一的混业监管。英国在1997年提出了改革金融监

管体制的方案,将英格兰银行的金融监管权力剥离出去,专门成立了“金融监管服务局”,成为集银行、证券和保险三大监管权力于一身的一元化金融监管机构。日本于1997年6月专门设立了“金融监督厅”,专司金融监管的职责。韩国在1998年4月也将原来分立的4个监管机构合并为“金融监管委员会”。

我国目前实行的是金融分业经营和分业监管,在金融监管机构上仍采取多元化的模式。从总体上讲,我国目前的金融机构、金融市场、金融人才、金融法律和金融管理都处于初级水平,与发达国家相比,差距还很大,因此,我国目前采取的金融分业经营和分业监管的模式是符合我国国情的。我国何时才能实行金融混业经营与混业监管的体制,这是一个需要认真探讨的课题。

第三,金融业的内控机制是防范金融风险的基础。

金融机构(特别是银行)建立内部控制系统是防范金融风险的关键。金融机构建立内部控制系统的目的是使金融风险能通过内部控制系统加以防范和控制。对金融机构来说,金融监管是来自外部的监管。有些金融现场检查实际上是一种“事后监管”。在当前金融业务发展很快、金融管制日益放松和金融情况瞬息万变的情况下,金融风险随时都可能发生,很多风险单靠外部的金融监管是无法防范的,因此在防范风险上金融机构的内部控制系统是否健全就显得尤为重要了。根据《有效银行监督核心原则》的要求,银行的内部控制的主要内涵是:职责分明的组织结构、审慎和健全的会计制度、互相制约的“双人原则”(如交叉核对、资产双重控制和双人签字等等)和健全的抵押品核实制度。近几年来,西方一些大金融机构连续发生严重风险,主要原因就在于它们的内部控制机制失灵,这一教训值得认真吸取。

第四,银行金融监管的四道“防线”。

金融领域牵涉面广(包括银行、证券、信托、保险以及各种金融市场),其风险的性质、种类和监管的措施也因行业而异。鉴于银行(特别是商业银行)在金融领域内具有的特殊重要地位,这里就把重点放在如何加强银行的有效监管上。

为了防范和化解金融风险,各国金融监管当局一般都制定了一套

对银行进行有效监管的措施。这些措施中的绝大部分都是带有预防性的审慎措施,其中包括对银行市场准入、业务范围、资本充足率、资产流动性以及防范各种金融风险的措施。这就是说,只要银行严格遵照这些规定的审慎措施去做,就基本上能够防范或化解风险。这些大量的防范风险的审慎管理措施可以说是金融监管上的第一道“防线”,而且是最重要的一条“防线”。即使如此,银行仍有时会发生临时性的资金周转困难或其他支付方面的危机。遇到这种情况,金融监管当局(特别是中央银行)就要采取措施对遭遇困难的银行予以支援,必要时,中央银行还要予以紧急资金援助,帮助这些银行渡过难关。这些带有临时或紧急处理性质的资金支援措施,可视为在金融监管上的第二道“防线”。有了这两道“防线”,并不意味着某些银行就不会倒闭,因为金融监管的主要目的是尽量帮助银行减少或化解风险,而决不是保证银行不倒闭,经营不好的银行必然会遭到市场的淘汰,这是市场经济的基本规律。在某一银行万一倒闭时,金融监管当局要考虑的主要问题就是如何采取措施以稳定金融和保护中小存款人的利益。西方各国所以建立各种不同形式的存款保险制度的原因就在于此。这种事后的赔偿措施可视为金融监管上的第三道“防线”。20世纪80年代后,随着金融业国际化程度的加快和金融市场全球一体化趋势的加强,金融风险也日益国际化,以前各国各自为政制定的一些金融监管措施已不能适应金融国际化这一形势发展的需要,因此如何加强国际合作制定一项有效银行监管的国际统一标准已是大势所趋。几年前试行的《巴塞尔协议》正是在这一客观形势下应运而生的。该协议对国际大银行界定了资本的含义并规定了统一的与风险资产挂钩的资本充足率,即一般所谓的8%的银行资本充足率。1997年,在《巴塞尔协议》基础上巴塞尔银行监管委员会制定了《有效银行监管的核心原则》,共25条,该核心原则涉及到金融监管体系中各项基本要素。1999年6月,巴塞尔委员会提出了以三大要素(又称三大支柱,即:资本充足率、监管部门监督检查和市场纪律)为主要特点的新资本监管框架。2001年1月,巴塞尔银行监管委员会在这一基础上公布了《新资本协议》草案,预计这一新资本协议将于2004年在十国集团国家开始实施。巴塞尔银行监管委

员会公布的这些有关银行有效监管的重大规定与原则,现在和将来均将成为对国际银行业进行监管必须共同遵守的原则,不妨把它看做是金融监管上最新建立起来的第四道“国际金融监管加固防线”或“国际金融监管统一协作防线”。

《金融监管论》一书的作者对以上这些有关金融监管的问题和看法均有详尽的、精辟的论述,在很多地方能紧密结合我国国情,对我国金融监管的现状和发展提出自己的看法,读后,颇受启发。在该书即将付梓之际,特为之序。

甘培根

2002/4/18

前 言

监管作为一个动词,在中国人的习惯用语中并不是一个褒义词,它容易让人联想到监狱、管教等等字眼。即便是从监督和管理的角度来看,把监管加到金融上,也似乎给人一种金融业出了什么大问题的感觉,不然,为什么不说工业监管、农业监管、商业监管呢?包括金融业内的一些人,一提到监管也会感到莫名的不安,甚至恐惧。笔者发现实际工作中的一些问题往往是由于对金融监管理论的理解偏差和对监管政策的不熟悉造成的。一些人常常把监管和被监管看成是猫捉老鼠的关系,把钻监管的空子看成是老鼠的胜利,并以自己是成功的老鼠而骄傲。万一被捉住了,不过是认为自己倒霉,不去总结金融违规的原因,反而总结被捉住的原因,为下一次不被捉住去研究更“聪明”的对策。从监管部门来看,也从不知不觉中找到了猫的感觉,躲在角落里,伺机而动,以捉到老鼠的数量邀功领赏。更有不捉老鼠的猫,与老鼠沆瀣一气,共同瓜分主人的食物。长此以往,金融监管就会变成与金融业及其发展相互对立的另一种力量,从而使监管失去了广泛的社会经济基础。这样条件下的监管效果一定不会好。而且,无形中增加了监管的成本,以至于因成本压力太大而不得不放弃一些十分必要的监管。

中国已经是世界贸易组织的成员国了,我们将向世界展示一个什么样的金融秩序和金融监管模式呢?留给我们自我完善和调整的时间还有吗?我们自己家里的事情还搞不好,怎么去面对一个开放的金融市场呢?怎么去监管外资银行和外资金融机构呢?按照国际惯例,外资银行在东道国要遵守东道国的金融监管规则,同时也不能违反母国的监管规则,而我们的规则与国际惯例接轨吗?据说,有一笔巨额游资因我国市场透明度不高而从我国身边悄然滑过,在惋惜之后笔者相信这是真的,因为就凭我国现在的金融监管水平,巨额游资真的进来了,还不把整个金融市场翻个底朝上才怪呢。正所谓时不我待,必须只争朝夕。

我国某国有商业银行在美国的分行违规被处罚了,有人很沮丧,媒体也没有大肆渲染,这种心情是可以理解的,因为有失华夏大国的尊严。但是,就事情本身来说,确实需要认真地加以总结。是由于操作失误,还是由于不懂规则,还是由于有意想钻空子? 2000 万美元的学费应该换来一些教训! 真正的商业银行呼唤真正的银行家,真正的银行家不应该是投机钻营者,而应该是有远大理想远大抱负的经营管理者。对银行家的监管与对投机钻营者的监管完全不是一个层次的监管。能否产生这样的银行家,能否发现这样的银行家,能否使这样的银行家按健康的方式不断成长? 国有金融机构的管理者应该向谁负责,负什么样的责任,怎样负责? 这里涉及的问题实际已经大大超出了金融学的研究范围。

2001 年下半年开始,中国股票市场大跌半年,投资者损失惨重,券商亏损累累,上市公司再融资陷入困境,要不是中国经济的超稳定惯性起作用的话,恐怕早就爆发全面经济危机了。而同期国民经济增长 7.3%,社会经济运行基本正常。是什么原因导致如此程度的非理性暴跌呢? 金融监管在其中扮演了什么角色,应该负什么样的责任呢? 有人讲,金融监管不关注指数,只关注风险控制。那么,整个经济运行的风险,谁来控制呢? 一个非理性股票市场背后一定是一个不成熟的,甚至是失误的金融监管。

安然公司作为世界 500 强排行第七的超级企业破产了,破产的原因是多方面的,但是,虚报盈利隐瞒债务,进而套取更多的贷款,最后导致资不抵债应该是最主要的原因。我国的国有企业,账面的真实性更成问题,认真查起来,恐怕要破产一大批了。国有商业银行,通过发行定向国债、建立资产管理公司等举措,曾经一度达到巴塞尔协定规定的标准的资本充足率,时隔不到两年,又降到了平均 4% 以下,按照国外权威机构的说法,也已经“技术性破产”了。一旦成为现实,以我国的经济自修复机制的水平,能挺得过去吗?

现阶段的中国金融运行,存在着来自国内金融市场、国际金融环境、金融机构管理和运营、金融工具创新等各个方面的风险。在现有的条件下,如何防范风险、化解风险,不仅要借鉴国际上的成功经验,吸取

国际上已有的教训;也要从中国的实际出发,实事求是地进行制度设计和规则设计。这就要搞清楚现在我们做到什么程度了,效果怎么样;国际上是怎么做的,我们能否借鉴,如果不能借鉴是因为什么,等等。

在加快金融监管体系建设的过程中,我们必须从理论到实践上,彻底解决到底什么是金融监管的最佳状态,金融监管监管什么,为什么要进行金融监管,由谁来监管,监管谁,怎样监管,金融监管与金融发展的关系如何,监管的成本如何估计,监管的效能如何评价,怎样保证监管者的公正与尽责等等有关监管的一系列基本问题。

一段时间以来,很想就上面提到的问题写一本书。写一本结合中国金融监管实际,研究金融监管理论和政策,同时介绍国外金融监管体制、方式和手段的书。目的是让社会上更多的人了解金融监管、关注金融监管,因为,这关系到所有居民的利益;同时,与业界同仁切磋关于金融监管的认识,以利于更加自觉地去接受金融监管,配合金融监管,把我们的工作做得更好。

这本书是2001年初实际动笔的,2002年初基本成稿。2002年2月5日,中共中央召开了全国金融工作会议,从金融是现代经济的核心的高度,全面总结了上次金融工作会议以来,金融体制改革、金融市场运行、社会信用制度、金融监管等方面取得的成就和仍然存在的问题,会议指出:“加强金融监管是金融工作的重中之重。加强金融监管,防范金融风险,保持金融稳定,是顺利进行金融改革和发展的基础,是贯彻执行国家宏观调控政策的必要条件,是维护国家经济安全的重要保证”。笔者根据会议精神对书稿进行了全面调整,当然也使本书增色不少。由于金融监管是一项涉及面相当广泛的系统工程,所以,这本书也只能是反映有关的一部分内容,而且有些还只能是一家之言。本书在写作中,得到了我国著名金融学家甘培根老师的悉心指导和中国金融出版社邓瑞锁同志的大力支持,同时,大量参考了国内外的相关文献和成果,在此一并表示感谢。由于作者实践领域所限,一些问题来源于间接经验,错误在所难免,欢迎业内外人士多提宝贵意见。

周 英

2002年3月19日于北京

目 录

第一章 金融监管导论	(1)
第一节 金融监管及其一般理论	(1)
一、金融监管及其必要性	(1)
二、有关金融监管的理论	(4)
第二节 金融监管的对象、目标和原则	(17)
一、什么是金融监管的对象	(17)
二、什么是金融监管的目标	(19)
三、金融监管应该遵循的原则	(21)
第三节 金融监管的一般内容和方式	(27)
一、金融监管的一般内容	(27)
二、金融监管的一般方法和手段	(32)
三、实时金融监管	(34)
第二章 金融监管体制	(40)
第一节 金融监管体制模式	(40)
一、金融监管体制模式类别	(40)
二、分业监管与混业监管	(42)
三、中国的选择	(47)
第二节 中国金融监管体制	(48)
一、中国人民银行在金融监管体系中的地位	(49)
二、中国证券监督管理体制	(63)
三、中国保险监督管理委员会的职能	(66)
四、我国金融监管体制在宏观层面上的问题	(67)
第三节 充分发挥市场机制在金融监管中的作用	(69)
一、市场约束与外部监管	(69)
二、金融资信评估是实施市场约束的主要手段	(70)

三、健全的社会监管体系是市场约束的主体·····	(72)
第四节 金融监管体制国际比较·····	(76)
一、美国金融监管体制概况·····	(76)
二、英国的金融监管体制·····	(87)
第三章 金融市场监管 ·····	(95)
第一节 金融市场及金融市场风险·····	(95)
一、什么是金融市场·····	(95)
二、金融市场的基本构成要素·····	(96)
三、金融市场的分类·····	(98)
四、金融市场风险及监管一般原则·····	(98)
第二节 中央银行对货币市场的监管·····	(102)
一、中央银行对票据市场的监管·····	(103)
二、中央银行对同业拆借市场的监管·····	(114)
三、中央银行对债券回购市场的监管·····	(122)
第四节 外汇市场监管·····	(127)
一、外汇和外汇市场监管·····	(127)
二、对银行结售汇市场的监管·····	(128)
三、我国中央银行对银行间外汇市场的监管·····	(132)
第五节 金融监管当局对证券市场的监管·····	(133)
一、证券市场·····	(133)
二、证券市场监管模式·····	(140)
三、证券市场监管·····	(143)
四、我国证券市场监管中的问题·····	(145)
五、美国对证券市场的监管·····	(146)
第六节 金融衍生品交易市场的监管·····	(148)
一、金融衍生品交易市场·····	(148)
二、金融衍生品交易风险·····	(153)
三、金融衍生品交易市场的监管·····	(155)

第四章 商业银行金融监管	(158)
第一节 商业银行及其经营风险	(158)
一、商业银行的性质特征	(158)
二、商业银行的功能	(160)
三、商业银行的经营风险	(162)
四、我国商业银行经营风险	(166)
五、我国商业银行风险成因	(169)
六、商业银行风险防范	(171)
第二节 中央银行对商业银行的金融监管规范	(175)
一、中央银行对商业银行设立与开业的监管	(175)
二、中央银行对商业银行业务运营监管	(176)
三、对商业银行建立有效的内部控制制度的要求	(181)
四、中央银行对商业银行的稽核和检查	(196)
五、存款保险制度	(201)
六、紧急援助	(204)
第三节 商业银行不良贷款的风险控制	(205)
一、不良贷款产生的原因	(206)
二、贷款风险的监测	(210)
三、防范和化解商业银行不良贷款	(213)
第四节 金融资产管理公司对不良信贷资产的管理	(218)
一、金融资产管理公司的性质与定位问题	(218)
二、金融资产管理公司面临的主要问题	(220)
三、不良资产管理方式的选择	(222)
四、不良资产的处置	(224)
第五节 商业银行经营电子化与风险控制	(230)
一、商业银行经营电子化	(230)
二、商业银行经营电子化风险防范	(232)
三、网上银行	(237)
四、金融监管电子化	(242)
第六节 金融创新与金融监管	(244)

一、金融创新的国际背景	(244)
二、金融创新的作用	(246)
三、金融创新的内容	(248)
四、金融创新的业务形式	(249)
五、金融创新过程中所带来的金融风险	(254)
六、金融创新条件下金融监管的强化	(257)
第五章 其他金融机构的金融监管	(261)
第一节 中央银行对金融信托业的监管	(261)
一、信托业务与信托公司	(261)
二、对信托公司和信托业的监管	(262)
三、我国信托投资业的发展	(269)
第二节 中央银行对合作金融机构的监管	(270)
一、中央银行对合作金融机构监管的一般范围	(270)
二、我国农村信用合作社的经营风险和风险防范	(272)
三、合作金融的监管原则和基本思路	(274)
四、我国合作金融监管的主要内容	(276)
第三节 政策性金融机构的监管	(278)
一、政策性银行的性质和功能	(278)
二、我国政策性银行经营中的问题	(281)
三、政策性银行的金融监管	(284)
第六章 金融国际化与金融监管	(288)
第一节 金融国际化趋势	(288)
一、国际金融创新	(288)
二、国际资金流动	(290)
第二节 对外资金融机构的监管	(295)
一、外资银行监管的基本目标和基本原则	(295)
二、各国对外资银行监管的基本内容	(297)
三、我国对外资银行的监管	(299)

第三节 商业银行境外机构监管	(303)
一、机构设立和变更的审批	(303)
二、商业银行境外机构的内部控制	(303)
三、对商业银行境外机构的现场检查和非现场检查	(304)
四、中国人民银行与东道国的合作监管	(304)
第四节 中央银行金融监管的国际协作	(305)
一、金融监管国际协作的必要性	(305)
二、国际清算银行与金融监管的国际协作	(306)
三、金融监管国际协作的内容	(307)

第一章 金融监管导论

第一节 金融监管及其一般理论

一、金融监管及其必要性

(一)什么是金融监管

金融监管概念中的“监”是监督，“管”是管理，金融监管作为一个复合概念内含金融监督和金融管理的双重属性。金融监督是指一国或一个地区的金融主管当局对该国或该地区的金融市场运行状况进行系统、及时的信息搜集和信息处理，以维护市场秩序和防范市场风险；同时，对金融机构实施全面的、经常性的检查和督促，并以此促使金融机构依法稳健地经营，安全可靠和健康地发展。金融管理是指金融主管当局依法对辖区金融市场进行管理，包括：市场体系的构建、市场规则的制定和对市场违规行为的处罚等；同时，对金融机构及其经营活动实行领导、组织、协调和控制等。实际使用时，一般都包括了两个词的复合内容，但词义更偏重于金融监督。

金融监管有狭义和广义之分。狭义的金融监管是指中央银行或其他金融监管当局依据国家法律法规的授权对整个金融业(包括金融机构以及金融机构在金融市场上所有的业务活动)实施的监督管理。广义的金融监管是除上述监管之外，还包括了金融机构的内部控制与稽核、同业自律性组织的监管、社会中介组织的监管等。本书定义的金融监管是广义的金融监管，但在内容上突出狭义的金融监管。

(二)为什么要进行金融监管

金融监管对于现代社会经济运行来说意义重大，这主要是由于：

1. 金融在现代经济的核心地位决定了金融监管的地位。现代经