

JINRONG JIANGUAN LILUN YU SHIWU

金融监管

理论与实务

祁敬宇 祁绍斌 主编

 首都经济贸易大学出版社

JINRONG JIANGUAN LILUN YU SHIWU



金融监管

理论与实务

祁敬宇 祁绍斌 主编

 首都经济贸易大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

金融监管理论与实务/祁敬宇,祁绍斌主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2007.6

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1429 - 9

I. 金… II. ①祁… ②祁… III. 金融 - 监督管理 - 研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 038810 号

金融监管理论与实务

祁敬宇 祁绍斌 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcbs.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京永生印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 528 千字

印 张 30

版 次 2007 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

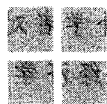
印 数 1~6 500

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1429 - 9/F · 838

定 价 40.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究



前言

金融监管作为政府对金融机构的管理和约束规范,将随着社会经济的发展 and 金融机构的变化不断地进行调整与完善。为了更为有效地提高金融机构运行和金融资源配置的效率,更好地保证金融市场的稳定,进一步促进经济的持续稳定发展,金融监管需要进行不断的创新和变革。自从这种管理和监督金融机构的制度——金融监管产生以来,已经历了由最初的全面监管到放松监管再到重新监管的演变过程。由于经济和金融业发展的内在要求,放松金融监管和金融自由化的趋势已越来越明显。随着金融市场的波动性和脆弱性的增强,对符合金融业发展和金融市场运行规律的更高层次的金融监管的需求越来越强烈。

金融监管模式变化和发展的过程实质上是一个不断成熟和完善的过程,是一个辩证发展的过程。在当今世界,伴随着经济全球化趋势的发展,金融全球化的进程也日益加快,程度不断加深,金融日益成为现代经济的核心。这突出地表现为:经济关系日益金融化,社会资产日益金融资产化,融资非中介化、证券化趋向越来越明显。在这种情况下,金融业的发展所带来的影响已不仅仅局限于其产业内部,而是涉及社会经济、政治生活的各个层面,世界各国越来越关注和重视金融业的发展以及由此带来的巨大影响。

自 20 世纪 90 年代以来,世界有关国家和地区频繁发生金融危机,这对全球经济的发展乃至政治的稳定都产生了巨大的冲击,因此,人们不得不开始对金融的发展和金融监管问题进行一系列的反思和

新的探索。

金融监管理论的发展经历了一个曲折但又较为迅速且不断丰富
的过程。当前,金融监管理论涉及的内容越来越广,几乎涵盖了所有经
济学的方法,它的一些分支理论,如证券监管理论、银行监管理论等迅
速发展。国内外学者对金融监管理论研究的面很广,涉及的领域有制
度经济学、信息经济学、控制论、博弈论、系统论、宏观经济学、微观经
济学等,研究成果也不断推出。金融在经济中地位的提升以及当今世界
金融危机频繁发生的现状,已使得金融监管的重要性毋庸置疑,无论从
理论上还是从实践上,加强金融监管的学习和研究都具有重要的意义。

本书首先阐述了金融监管与金融稳定及其理论问题,接着分析了
金融监管的体系及其实务操作,最后阐述并分析了经济全球化背景下的
国际金融监管的协调、合作与发展问题。

金融监管是一门新兴的、实践性极强的学科,需要紧密结合当前
宏观经济、金融运行的实际需要,形成中国特色的金融监管研究理论
体系。金融监管理论和实务是随着实践的发展而不断发展的,如何更
好地吸收西方金融监管理论,并与本国实践相结合,进而形成有中国
特色的金融监管理论体系,确实是一项艰巨的任务,需要我们付出不懈
的努力。我们要认真学习研究现代金融的监管方法,使我国的金融监
管建立在高科技和现代化的基础上,形成现代化的金融监管方法体系,
增强金融监管的科学性、针对性和有效性,不断提高金融监管水平。

本书在编写过程中吸收了国内外金融监管方面的研究成果,参考
了一些论文和书籍,在此对原作者深表谢意。本书由祁敬宇、祁绍斌主
编,参加编写的人员还有王世勤、王军、王兆刚、王姣、王翠琳、冯瑞河、
安翔、吴翠花、苗敬毅、赵怡、赵耀、黄静茹、安建伟、高丽红。

由于编者的能力和水平有限,本书的编写还存在许多问题,希望读
者对本书提出宝贵意见,以便我们今后进一步修改和完善。

祁敬宇 祁绍斌

目 录

导论 金融监管的产生、发展与最新趋势	1
第一篇 金融监管与金融发展	7
第一章 金融监管与金融稳定	9
第一节 金融稳定	9
第二节 金融风险与金融监管	15
第三节 金融风险预警系统	23
第二章 金融监管与金融创新	28
第一节 金融创新促进了金融业的发展	28
第二节 金融创新对金融监管的效应	46
第三节 开放经济条件下的金融创新与金融监管	49
第二篇 金融监管理论	57
第三章 金融监管概述	59
第一节 金融监管的概念、分类、职能与作用	59
第二节 金融监管的目标与原则	66
第三节 金融监管的构成体系与方法	71
第四节 金融监管的内容和手段	76
第四章 金融监管理论	83
第一节 金融监管理论的形成与发展	83
第二节 金融监管的基础理论和派生理论	87

第三节 博弈论与金融监管行为的经济学分析	105
第三篇 金融监管体制及其内外环境	113
第五章 金融监管体制概述	115
第一节 金融监管的主体与客体	115
第二节 金融监管体制的发展	119
第三节 金融监管体制的模式	126
第四节 国际金融监管体制比较	131
第五节 中国金融监管体制的发展	141
第六章 金融监管的外部支持系统	147
第一节 金融监管的法律支持	147
第二节 金融监管的会计支持	153
第三节 金融监管的统计支持	160
第七章 金融机构内部控制制度	166
第一节 金融机构内部控制制度概述	166
第二节 国外商业银行内部控制的实践经验和基本准则	189
第三节 商业银行内部控制体系的建立和完善	197
第八章 存款保险制度和最后贷款人制度	209
第一节 存款保险制度	209
第二节 最后贷款人制度	219
第九章 行业自律和市场约束机制	239
第一节 行业自律	239
第二节 市场约束机制	245
第四篇 金融监管实务	253
第十章 银行业监管	255
第一节 对商业银行的监管内容	255
第二节 商业银行监管的方式与手段	272
第三节 商业银行监管信息的分析与评价	278
第十一章 证券业监管	291
第一节 证券监管概述	291

第二节	证券监管体制的国际比较	299
第三节	证券机构监管	306
第四节	证券交易监管	318
第五节	信息披露	331
第六节	证券上市公司监管	338
第十二章	保险业监管	342
第一节	保险市场监管概述	342
第二节	保险机构的监管	350
第三节	保险经营的监管	359
第四节	保险中介机构的监管	370
第五节	对外国保险公司及行业协会的监管	377
第十三章	对其他金融的监管	382
第一节	对合作金融的监管	382
第二节	对信托业的监管	396
第三节	对租赁业的监管	403
第四节	对财务公司的监管	406
第五节	对金融市场的监管	410
第六节	对外资金融机构的监管	423
第五篇	金融监管的协调、合作与发展	427
第十四章	金融监管的协调	429
第一节	金融监管的国内协调	429
第二节	金融监管的国内外协调	439
第十五章	金融监管国际协调与合作	449
第一节	金融监管国际协调与合作概述	449
第二节	金融监管国际协调与合作的框架	452
第三节	金融监管国际协调与合作的主要内容	460
第四节	金融监管国际协调与合作的不足与发展	464
参考文献		469



导论 金融监管的产生、发展与最新趋势

自 20 世纪 90 年代以来,一些国家和地区频繁发生的金融危机,对全球经济、政治的发展以及社会稳定都产生了巨大冲击,这促使人们开始对金融发展和金融监管问题进行一系列的反思和新的探索。

一、金融监管实践进程的历史回顾

金融关系在人类有了金融活动的时候就产生了,它大体包括金融交易关系、金融监管关系和金融调控关系。金融监管在保证金融体系的稳定和保护存款人等投资者的利益方面有着重要的意义。金融监管包括三大类型,即系统性监管、审慎性监管和业务发展方式监管,这三者相互依存,在金融监管的理论与实践成为一个统一体。从金融监管的实践进程来看,它经历了一个由最初的全面监管到放松监管再到重新监管的演变过程。

(一) 从金融监管的初步形成到全面监管阶段

1. 早期金融业(初期主要是银行业)监管的萌芽形态——中央银行制度。14 世纪到 15 世纪意大利的威尼斯是银行业的发源地。典型的资本主义银行以 1694 年英国英格兰银行的成立为标志。1782 年成立的北美银行是美国的第一家商业银行。虽然在出现银行业及银行业以后发展的一段相当长的时期内,都没有针对银行的专门立法,但与银行相关的立法很早就存在了。政府对金融活动实施监管的法规,可以追溯到 18 世纪初英国颁布的旨在防止证券业存在过度投机行为的《泡沫法》。但是,早期各国的金融监管并没有固定的制度安排可循。真正意义上的金融监管,则是与中央银行制度的产生和发展直接相联系的。基于此,一般认为,具有实质意义的以银行业为主的系统性金融监管起源于英国和美国(其中美国的银行大都根据各州议会以法令的形式设立)。

伴随着银行业的发展进程,证券交易在 16 世纪的西欧也已产生。当时的里昂、安特卫普都已经有了证券交易所,股票、公司债券及不动产抵押债券等有价值证券也先后出现。美国的第一个证券交易所——费城证券交易所诞生



于1790年。早期的证券市场完全是自由市场,基本上依靠自律管理,没有专门性证券立法,只有一些零星的立法,如加利福尼亚州1879年宪法明文规定,禁止以信用方式购买证券。

受古典和新古典自由主义经济思想的影响,20世纪30年代之前的金融监管很少直接干预金融机构的日常经营行为,更不对调节利率等金融服务和市场价格进行直接控制。从方法和手段上讲,这一时期的金融监管比较尊重市场选择的结果,基本上不使用行政命令,而是强调自律;关于市场准入、业务范围等方面的限制也类同于公司法的规定,比较宽松和相对灵活。

2. 以法律形式确立的金融监管制度——从《国民银行法》到《联邦储备法》。1863年美国成立了通货监督局,国会通过了《国民货币法》,这是世界上最早以法律形式确定的金融监管制度。次年,美国又对该法加以修正并改名为《国民银行法》,其宗旨是确立联邦政府对银行业监督和干预的权威,建立统一监管下的国民银行体系以取代分散的各州银行,从而协调货币流通,保证金融稳定。为了防范金融风险,美国国会又于1913年通过《联邦储备法》,这是自《国民银行法》颁布半个世纪以后,美国金融监管最富革命性的进展。

3. 金融监管走向全面监管——美国金融监管的三大法案。1933年的经济大危机使美国银行业遭受了打击^①。在整个20世纪30年代,美国都在致力于建设与完善以银行监管和证券监管为主体的金融监管体系,以1933年制定《格拉斯—斯蒂格尔法》为最,该法成为美国金融监管的标志性法律,并成为20世纪90年代前影响美国金融监管发展的三个重大法案^②之首。这三个法案构成了这一时期美国实行严格的金融监管的基本法律基础,美国金融业从此以其严格的金融监管而蜚声全球。

金融监管最初是对银行业、证券业和保险业实行的分业监管,1929年至1933年的经济大危机,则是美国金融监管由自由发展走向全面监管的分水岭。这主要是出于对金融业安全的考虑,其具体表现就是纷纷设立了各种金融监管机构。尽管当时这些金融监管机构的权力还相当有限(且多由中央银行负责),但全面监管的态势已经明朗,并最终走向了全面金融监管。

(二) 金融监管的放松阶段

20世纪70年代以后,广泛和直接的金融监管被认为是过度 and 压制性的,损害了金融机构和金融体系的效率与发展。在金融自由化浪潮的推动下,各

^① 当时美国大约有11 000家银行倒闭或被兼并,占当时美国银行总数的40%,银行总数由25 000家锐减到14 000家。

^② 另外两个是1956年通过的《银行控股公司法》和1977年通过的《社区再投资法》(Community Reinvestment Act, CRA)。



国普遍放松金融监管,甚至取消了一些过期和无效的管制措施,直接的行政性干预也逐渐被放弃,金融机构开始享有更大的经营自由,跨地区综合经营成为一种趋势。

1970年,美国联邦储备委员会采取10万美元以上大额存款利率自由化,标志着金融监管放松的开始。1975年5月1日,美国又进一步取消证券市场的股票委托手续费规定。不过放松金融监管的实质性行动还是在进入20世纪80年代以后采取的。

从其背景分析,放松金融监管的理论背景就是金融自由化理论的兴起。20世纪70年代,各国的经济滞胀加速了金融自由化的发展。发达国家金融自由化的趋势其实在20世纪60年代末就已开始。当时,由于高通货膨胀率和金融市场的创新活动,使不少发达国家,如英国、加拿大、法国、丹麦、瑞典等都采取了一些措施放松金融监管,这些措施主要包括取消贷款和金融批发业务的利率限制,取消不同类型金融机构跨行业经营的限制,放松国际信贷监管等等。这一时期发达国家和地区在金融监管方面的改革包括机构的调整和相关法律的修改^①。发展中国家的情况虽然有所不同,但几乎也在同一时期走上了金融自由化的道路。

(三) 金融重新监管

从1997年亚洲金融危机以及后来的俄罗斯金融危机,到2001年以阿根廷为代表的南美洲金融危机,使得全球金融业的发展似乎走到了自由的极限。一次又一次的金融危机以及由此引发的经济倒退甚至政治危机,使人们迫切地希望对金融机构进行系统、有效的金融监管。加之2002年前后美国陆续出现的上市公司作假案,导致金融市场的诚信严重受损,更促使人们开始全面反思政府完全放松金融监管所产生的问题并尝试建立更为有效的新的金融监管机制。

英国在这次金融监管的改革中成绩最为突出。为适应经济和金融发展的新需要,英国在原来的证券投资局的基础上,于1997年10月28日合并其他金融监管权力机构,成立了金融服务局(Financial Service Authority, FSA),实行一体化金融监管,这是一个新的超级金融监管机构。金融服务局全面负

^① 自20世纪80年代至90年代初期,美国银行改革包括四个重要的法律:《1980年存款机构放松监管和货币控制法》;《1982年存款机构法》;《1987年银行业平等竞争法》;《1988年金融机构改革、复兴和实施法》。1999年11月4日,美国国会参众两院通过了以金融混业经营为核心的《金融服务现代化法》,该法案又称《格朗-利奇金融服务现代化法》(Gzamm-Leach Financial Services Modernization Act),从而废除了长期奉行的单一州原则和1933年制定的《格拉斯-斯蒂格尔法》,金融业跨地区综合化混业经营得到了法律上的确认。



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督与管理,它有四大目标:建立市场信心;使公众意识到金融服务的利益和风险;保护消费者;减少金融犯罪。

这次重新金融监管追求的是符合 21 世纪经济发展和金融市场稳定的新型金融监管,追求的是符合经济和金融日益全球化下的金融监管,追求的是避免政府过度干预又能有效监督金融市场运行的金融监管。

二、当代金融监管发展趋势

目前,国际金融监管模式的变革呈现出以下几方面的趋势:一是从分业监管向混业监管转变;二是从机构性监管向功能性监管转变;三是从单向监管向全面监管转变;四是从封闭性监管向开放性监管转变;五是合规性监管和风险性监管并重;六是从一国监管向跨境监管转变。

加入 WTO 之后,我国金融的国际化、自由化和市场化趋势加强,金融的国际渗透性、传导性增强。在开放的经济形势下,资本的跨国经营使得只靠一国当局难以对外资银行进行有效的监管,各国必须加强国际合作,尤其是母国与东道国的金融监管机构,应在监管职责分工及信息沟通方面加强与国际监管组织和外国监管当局的合作。为此,我国应广泛、深入地研究国外金融监管的最新成果,积极参与国际或地区性的银行监管组织(如巴塞尔银行监管委员会、国际货币基金组织等)的活动,维护我国银行的整体利益,建立与各国金融监管当局的定期磋商和交流的制度,有效加强对银行跨境活动的监管,并在加强国际合作的同时做好对外资金融机构的有效监管。

金融监管体制模式受特定的环境、背景和条件影响,我们不能一味地模仿西方国家的做法,但是,这并不意味着我们可以漠视国际金融业的发展趋势。在我国金融机构内控机制的建立中,最重要的是商业银行内控机制的完善。商业银行内控机制的完善必须服从国家的有关法律、法规以及金融监管机构的监管要求,确保将各种风险控制在规定的范围内,以实现自身的发展战略和经营目标。此外,要充分发挥金融业行业自律组织的监管作用。

除监管体系本身的建设外,金融监管的有效性还取决于诸多外部因素,其中的一个很重要的外部因素就是进一步规范政府的行为。一方面,要加强沟通协调,争取政府对金融监管的支持;另一方面,要加强金融宣传,逐步规范政府的行为,避免不适当的行政干预。与此同时,还应当充分发挥社会公众的监督作用,发挥金融机构利害关系人的外部约束力量的作用,使社会各个层面特别是新闻媒体关注金融业的运行,形成经济区域内的金融安全网。

在金融全球化的国际大背景下,混业经营已成为全球金融发展的大趋



势。如果我国依然坚持分业经营,不仅无法维护金融体系的安全,还将使金融业的运行效率低下,束缚我国金融业的发展。我国的金融业要实行混业经营,就必须对分业的金融监管体制加以改革。目前,我国金融监管体制依然采取的是根据既定金融机构的形式和类别进行监管的传统方式。当然,在金融监管体制不能有效维护金融体系安全的情况下,贸然实行混业经营必将导致金融风险的积聚,因此,我国金融业要实行混业经营就必须对现有的金融监管体制加以变革,而功能性金融监管体制是新形势下我国金融监管体制的最佳选择。

通过对金融监管理论与实践的回顾,我们可以得到对当前我国金融监管实践的几点启示。第一,金融监管与包括金融创新在内的全部金融活动不是彼此割裂的,而是相互衔接的,是一个统一体,是在国内宏观经济、财政与金融这样一个整体状况下进行的,因此,不可以作绝对化的理解。第二,金融监管必须同金融运行状态相协调。这包括两层含义:其一,开放条件下的金融发展,其具体内容的实施都是以一定的条件为依据的,在金融监管没有跟上的背景下贸然出台一些金融创新有可能产生不利的后果;其二,因为顾及金融监管而不去进行金融创新,原地踏步或继续实施严格的金融管制,同样会产生严重的后果。第三,衡量一国金融监管模式是否合理有效,关键在于它能否与其经济尤其是金融业的发展水平相适应,能否与国情相适应,能否实现金融监管的目标。我国金融监管体制的变革需要同国内金融创新相协调,需要采取审慎渐进的步骤,密切关注这一进程中出现的问题。

在当前金融全球化趋势不断加强,国内金融改革日益深化的形势下,特别是在适应社会主义市场经济体制建立和发展的需要的前提下,如何进一步完善我国金融监管体制,提高金融监管的质量和水平,是金融监管理论与实践所面临的一个重要课题。当前我国的金融监管体系尚不完善,从监管的体制到监管的手段都存在一些亟待解决的问题,因此,切实加强和完善我国的金融监管体制,对于分散金融风险,保证金融机构有充足的清偿能力,维护金融组织体系的稳定,从而在为整个经济的运行提供坚实的基础等方面具有重要的意义。

我国的金融监管体制改革,既要小心谨慎,不可急于求成,又不可因噎废食,坐失良机;既要看到国内状况,又要看到国外状况;既要看到当前的局面,又要预测未来的态势;既要看到有利的一面,又要看到不利的一面;既要看到外在情形,又要看到潜在影响。一言以蔽之,在开放经济条件下,对于经济转轨型国家而言,其历史与现实的复杂性,决定了其金融开放进程中的金融监管问题的复杂性,金融监管问题的解决是一个长期的过程,不可一蹴而就。



金融全球化将以其不可逆转之势深刻影响各国经济与社会的发展,我们新的历史机遇与挑战面前,必须头脑清醒地确立我国在全球经济、金融格局中的战略地位,制定更具有能动性的金融发展的政策,积极优化与完善我国的金融监管体制,使中国金融继续朝着稳定健康的方向发展。



第一篇 金融监管与金融发展

第一章 金融监管与金融稳定

第二章 金融监管与金融创新

第一章 金融监管与金融稳定

纵观人类经济、金融发展史,金融的发展客观地反映着一国社会经济发展状况,极大地推动着社会经济的发展,使资金的流动更加快捷、社会资源的配置更加合理,金融的发展为经济的发展作出了巨大的贡献。同时,由于金融监管不力,金融危机时有发生,其对经济和社会发展的消极影响也是存在的。我们必须正确认识金融在经济发展中的地位,继而明确金融监管对稳定金融的作用。一般来说,进行金融监管是为了防范和化解金融风险,而对金融风险的关注、评测亦是进行有效金融监管的前提。

第一节 金融稳定

金融稳定是一个全球性课题。金融是现代经济的核心,因此,金融危机^①的爆发通常波及面广,会造成严重的经济损失。有研究表明,金融危机造成的损失平均达 GDP 的 8%^②,而在 1997 年亚洲金融危机中,韩国和印度尼西亚的损失占其 GDP 的比重分别高达 60% 和 80% (周小川,2004)。

金融危机的频繁爆发引发了人们对金融稳定问题的广泛思考。国际性的金融组织纷纷在完善组织框架和履行自身使命时给予金融稳定更为突出的定位。国际清算银行于 1999 年发起成立了“金融稳定论坛”,国际货币基金组织和世界银行也于该年联合推出了“金融部门评估规划”(FSAP),旨在对成员国的金融体系进行全面评估和监测。

一、金融稳定的定义

目前,对金融稳定的定义有多种阐释。托马斯·普多希普(Padoa Schiop-

^① 据世界银行统计,自 20 世纪 70 年代后到 2000 年,全球有 93 个国家先后爆发了 112 场系统性银行危机,并有 46 个国家发生了 51 次局部危机。

^② 《中国人民银行金融研究重点课题获奖报告 2004》,中国金融出版社,2005 年版,第 303 页。