



华侨大学商学院·学术文库

BUSINESS SCHOOL OF
HUAQIAO UNIVERSITY

金融监管 的国际合作机制

林俊国 ● 著

The International
Cooperation Mechanism of
Financial Supervision



社会科学文献出版社 | SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA) |



华侨大学商学院·学术文库
BUSINESS SCHOOL OF HUAQIAO UNIVERSITY

金融监管 的国际合作机制

The International
Cooperation Mechanism of
Financial Supervision

● 林俊国 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

金融监管的国际合作机制/林俊国著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2007. 5

(华侨大学商学院·学术文库)

ISBN 978 - 7 - 80230 - 588 - 5

I. 金... II. 林... III. 金融 - 监督管理 - 国际合作 -
研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050676 号

福建省高校人文社会科学研究基地

(数量经济研究中心) 基金资助

华侨大学施子清教师学术著作出版基金资助

序

当今世界金融业的重要发展趋势是金融全球化和金融自由化。

金融全球化的主要表现形式就是国际资本的自由流动。国际资本的自由流动既是国际商品生产和商品贸易的需要，也是资本的自我扩张、追求高收益（高利息、高利润）的本性所决定的。据估计，当前的国际资本流动中大约只有 2% 与商品生产、贸易有关，而约 98% 的资本流动则纯粹是由其本性决定的。正是这种纯粹的资本流动加重了国际经济的无序性，也加速了金融危机的国际传播。因此，如果说经济结构的失衡是金融危机发生和传播的基础，那么，纯粹的资本流动则是金融危机在全球扩散的载体。

随着资本流动而来的是，一方面，全球金融市场极为发达，资本存量和流量都达到了前所未有的规模；另一方面，国际金融市场又因金融风险的日益加剧而极为脆弱。原生性金融工具因利率、汇率的频繁剧烈波动险象环生，为避险创造的金融衍生工具和投资组合因原生性金融工具风险、本身价格的变动和杠杆原理

的刺激产生巨大的风险。这些风险有时能导致金融机构的破产、倒闭。金融机构风险的累加使局部性风险发展为全局性的金融危机。

在纯粹资本流动中，国际短期投机性资本占了相当大的比重，因而它们对金融危机的国际传播起了重要作用。这些资本以追求低风险、高收益为主要目的，具有极强的投机性和流动性。当它们选准了投机的时机和攻击的方向时，其破坏性就极其巨大。它们的本性决定了它们总要不断地窥测方向发动进攻，绝不会止于一次的得手，这样就把金融风险和危机扩大到了其他国家和地区。总之，无国界的资本流动成为金融危机传播的中间链条，而国际投机资本的流动则使金融危机迅速地、恶性地扩散开来。

因此，金融全球化是一柄双刃剑：一方面，它降低了资金的运用成本，提高了资金利用效率，促进资源在全球范围内的有效配置，促进世界经济结构的调整，特别是促进高科技产业的迅猛发展，最终促进经济增长；金融全球化使各国能够在国际范围内开展金融业务、分担风险，从而减少经济波动的风险。另一方面，它也给各国（特别是发展中国家）带来了严峻的挑战：首先，加剧了原本存在于一国之内的风险及其在各国间传播的范围及强度；其次，增加了制订与实施宏观经济政策及金融监管特别是全球金融监管的难度；再次，增加了一国经济金融的脆弱性，导致银行危机和货币危机。20 世纪 90 年代以来频频爆发的金融危机都是金融全球化风险的具体表现。金融全球化的实质是世界各国按照世界统一的规则行事，更准确地说，是各国按照西方发

达国家制订的游戏规则参与游戏。目前，各种国际经济金融规则存在着明显的西方主导倾向，广大发展中国家在国际规则制订中的话语权很小，往往只能被动遵守和服从，这就使得发展中国家在金融全球化过程中面临着日益增加的金融波动甚至金融危机压力。可以预见，21 世纪的金融全球化进程将不断加快和深化，金融危机仍将不可避免。

一国要想从金融全球化进程中趋利避害，既能享受金融全球化带来的促进经济增长和提高金融效率的好处，又能有效地防范金融全球化可能导致的金融危机和大的经济波动，不仅需要在宏观上建设完善的宏观经济框架，在微观上建立良好的公司治理结构，而且需要加强金融监管的国际合作。

金融自由化的主要表现就是放松金融管制，实行金融业对外开放。通过放松管制，可增强金融机构的自主权和灵活性；增加金融产品的品种并提高服务的质量；降低交易成本，提高市场运作效率；提高市场的透明度，促进市场的公平、公开和公正，增强人们对市场的信心；提高市场动员和配置社会储蓄的效率；同时也有利于增强本国金融机构和金融市场在国际上的竞争力。因此，金融自由化可以促进金融业的发展，使金融业成为国民经济中发展最快的支柱产业，并进一步促进经济的发展。

然而，愈演愈烈的金融自由化浪潮对各国的金融监管产生了重大影响。金融自由化一方面要求放松金融管制，另一方面却又需要加强金融监管。这是因为，越是放松金融管制，尤其是放松那些带有禁止性的金融管制，金融机构的活动范围就越大，其能力就越强，手段就越丰富，金融监管当局所面临的情况也就越复

4 / 金融监管的国际合作机制

杂，由放松金融管制所带来的一系列新的不稳定问题还是需要金融监管当局积极监管。因此，金融自由化与金融监管是一对辩证统一的矛盾体。而从金融自由化的实践看，金融自由化并没有否定金融监管的基础，相反还强化了金融监管的现实性和必要性。

金融开放会降低一国货币政策的有效性，加剧一国金融体系的脆弱性，对本国的金融业产生巨大的冲击。不仅如此，金融自由化对传统监管方式产生了重大影响，使监管效率大大降低，对传统金融监管提出了巨大的挑战。

传统的金融监管视野局限于国内金融业，忽视了对跨国银行的监管。20 世纪 70 年代是跨国银行全面发展和迅速扩张的辉煌年代。跨国银行的发展使金融资本的流向呈现出多向性和纵横交错的特征，尤其是发达国家之间金融资本的相互渗透和竞争、银团贷款的发展、银行业对证券业的渗透及其国际化，使一国金融当局对跨国银行业务的监管更显得力不从心。

与国内银行相比，跨国银行面临更多的风险。除了传统的信用风险、利率风险和流动性风险外，跨国银行还面临国家风险和汇率风险。国际金融一体化和自由化之后，国家风险和汇率风险较以往大大增加，客观上要求更全面、更完善的金融监管来防范跨国银行所面临的风险。在传统金融监管体制下，母国出于保护本国银行竞争力的考虑，往往放松对国外分支机构的限制。而东道国出于吸引外国资本的需要，对本国境内的外资银行机构给予了宽松的管制环境。正是由于母国和东道国之间的监管竞争而放松管制，使跨国银行处于金融监管的相对真空地带。跨国金融兼并浪潮使全球金融市场的竞争进入了垄断竞争时代。要防止超级

垄断，维护公平竞争秩序，防止因恶性竞争而产生金融风险，金融监管制度的创新就显得极其重要。

此外，各国金融监管立法的不统一，不仅给有关金融机构尤其是跨国性的金融机构管理造成很大的不便，造成管理成本上升，而且也给国际投机资本留下了活动空间，这类资本总是流向金融监管比较薄弱的国家和地区。监管制度的差异必然导致各国金融竞争力的差异，还可能导致各国过度放松监管的恶性竞争。金融自由化后，资金可以在更大的空间内自由流动，客观上要求各国金融监管法规的统一，而这正是金融监管国际合作的基础。

在开放条件下，一国金融体系越来越容易受到国际金融因素的干扰，金融监管不仅不能削弱，反而需要各国强化金融监管；同时，在经济全球化发展的今天，由于各国经济政策溢出效应的存在，宏观经济政策的国际协调就显得十分必要，这就需要各国在加强国内金融监管的同时，还要加强金融监管的国际合作。

综上所述，在金融全球化和金融自由化时代，加强金融监管的国际合作显得越来越迫切。我的博士生林俊国以金融监管国际合作机制问题作为博士论文的选题，无疑具有重要的理论价值和实践意义。经过几度春秋的寒窗苦读，他顺利地通过了博士论文答辩。现在他又对博士论文进行修改补充并出版成书，使更多的人能够分享他的研究成果。我为他感到高兴，也乐意为之作序。

诚然，金融监管国际合作机制问题既是一个热点问题，也是一个难点问题，林俊国对此做了一些有益的探索，但还有许多问题有待进一步的研究，如金融监管国际合作机制各参与主体之间

6 / 金融监管的国际合作机制

的博弈关系、如何增强金融监管国际合作机制的约束力、如何增加发展中国家在金融监管国际合作机制中的话语权、包括中国在内的发展中国家如何更好地参与金融监管国际合作机制，等等。我希望林俊国以此作为起点，把这一问题继续研究下去，并预祝他取得更丰硕的成果。

西南财经大学金融学院、国际经济研究所 何泽荣
所长、教授、博士生导师

2007 年 5 月 31 日

中文摘要

本书共分为七章。

第一章为绪论。主要阐述金融监管国际合作机制问题的研究意义、文献综述、有关概念的界定、本书的研究方法、本书的结构安排与主要内容、本书的创新。

金融监管问题是 20 世纪以来一直困扰世界各国金融与经济安全稳定的重大问题之一。经济金融化和金融全球化进程的不断加深，则进一步要求人们把对金融监管问题的考察视野扩展到超越国界的范围，使金融监管理论与实践对经济金融全球化作出合理、及时、有效的反应和调整。随着金融的全球化和金融机构业务的国际化，以及跨国银行和跨国金融犯罪的迅速发展，加强各国金融监管当局之间的合作就成为必然的要求。

在金融监管国际合作方面，经济学家提出了许多具有特定规则的国际间政策协调方案。其中典型的方案有：托宾（J. Tobin）的对全球外汇交易征收交易税的托宾税方案、麦金农（R. McKinnon）的恢复固定汇率制方案、威廉姆森（J. Williamson）等人的汇率目标区方案等。阿里西亚（Ariccia）和马奎斯（Marquez）

的“监管中的外部性模型”能够较好地为金融监管国际合作提供理论依据，并能够说明差异较大的国家之间进行监管合作的困难。1997年东南亚金融危机发生之后，巴里·艾克亨瑞（Barry Eichengreen）、贾格迪什·巴格沃蒂（Jagdish Bhagwati）和理查得·库柏（Richard Cooper）等一些学者曾对加强金融监管的国际合作提出过许多建设性意见。

与金融监管实践的要求相比，迄今为止金融监管理论仍然是不完整、不成熟的，而现存的金融监管制度、体系、监管方式、方法和手段等也远不足以从容应对金融体系的安全稳定问题。金融监管理论是以发达的市场经济为研究背景的，对于发展中国家的金融监管问题则很少涉及，缺乏普遍适用性。不仅如此，金融监管理论基本上是针对一国的金融监管的，而对金融监管的国际合作问题则较少涉及。

就金融监管实践而言，20世纪危机导向的金融监管，缺乏预见性以及灵活应变能力，与金融自由化、全球化进程不相适应。迄今为止，取得比较显著成效的国际监管合作是以巴塞尔委员会为中心组织的一系列协调各国金融监管当局行为的活动。比较系统化的规范国际金融机构和国际金融活动的规则，则是以《巴塞尔协议》为代表的一系列国际协议和文件。但目前并没有一套机制对各国的监管进行多边评估，并且国际监管合作主要是针对国际银行业而展开的，而对跨国证券交易和金融衍生产品交易的监管问题却有待加强。

第二章为金融监管国际合作机制的理论基础。金融监管国际合作机制的理论基础包括金融监管理论、金融监管国际合作理论

和国际机制理论。

解释金融监管必要性的理论主要有：金融脆弱说、公共利益说、自然垄断论、外部效应论、信息不对称论、公共物品论、道德风险论等。

解释监管失灵原因的理论主要有以下几种：①监管的“俘获说”；②监管的供求理论；③监管的“寻租”理论等。

国际机制是特定国际关系领域的一整套明示或默示的原则、规范、规则以及决策程序。目前国际机制理论有三种主要理论流派：新现实主义的国际机制理论、新自由主义的国际机制理论、建构主义的国际机制理论。

第三章为金融监管国际合作机制的需求、供给与均衡。既然存在着金融监管国际合作机制，那么就必然存在金融监管国际合作机制的需求、供给与均衡问题。

金融全球化是建立金融监管国际合作机制的基础条件，在当前金融全球化时代，各国金融监管最根本的问题是金融监管对象的全球化与金融监管主体的国别化之间的矛盾，这是建立金融监管国际合作机制的根本原因，而金融创新、金融自由化是加强金融监管国际合作机制的直接原因。此外，金融监管国际合作机制产生于防范国际金融风险的扩散与传播、防范国际金融业的经营风险、各国金融监管法规及政策和措施参差不齐、消除金融机构的外部性的影响、消除监管竞争和监管套利的不利影响、减少金融监管的溢出效应等方面的需要。

金融监管国际合作机制主要是由各种国际协调组织及各国政府供给的。

4 / 金融监管的国际合作机制

主要的国际协调组织有国际清算银行（BIS）、国际货币基金组织（IMF）、世界贸易组织（WTO）、世界银行，以及一些专门性的金融监管国际合作机构，如巴塞尔银行监管委员会、国际证券委员会组织（IOSCO）和国际保险监管官联合会（IAIS）等。其中，巴塞尔委员会是金融监管国际合作最主要的机构，也是出台各种监管合作协议和框架最多的机构。巴塞尔委员会颁布的以新旧《巴塞尔协议》为核心的一系列监管文件已经成为金融监管国际合作机制的重要组成部分。

各国政府和金融监管当局是金融监管国际合作的主要参与者，因此也是金融监管国际合作机制的重要供给者。和其他国际机制一样，金融监管国际合作机制对各国政府并不具有法律的约束力。该机制的效率高低，取决于各国政府和金融监管当局的参与程度和积极性高低。

金融监管国际合作机制的均衡，就是金融监管国际合作机制的需求与供给相适应，其标志是各国金融职能的稳定。金融职能的相对稳定是针对具体条件的，不同时期金融稳定的中心或重心是不同的，这就要求金融监管国际合作机制的供给能够历史性地满足金融监管国际合作机制的需求。

金融监管国际合作机制的需求与供给的关系的失衡是绝对的，均衡是相对的。目前金融监管国际合作机制存在着较严重的不均衡，这主要表现在以下两个方面：一是在许多领域，金融监管国际合作机制的供给不足，如对金融衍生工具监管的国际合作机制等；二是金融监管国际合作机制的供给与金融监管国际合作机制的需求不适应，这突出地表现在金融监管国际合作机制存在

着明显的西方主导的特征，不能满足发展中国家对金融监管国际合作机制的需求。

第四章为金融监管国际合作机制的发展与主要内容。金融监管国际合作机制是一个发展的概念，伴随着世界经济、金融的发展，合作机制的广度与深度也在不断发展变化。1973 年以来国际社会在汇率监督与调整、银行监管的国际合作机制、证券监管的国际合作机制、保险监管的国际合作机制以及金融集团监管的国际合作机制等方面均有实质性的突破。

未来的金融监管国际合作机制应该在三个层面上逐步建立：第一个层面是区域金融监管合作机制；第二个层面是全球金融监管合作机制；第三个层面是危机救援系统。这一系列设想体现了人们对金融全球化中风险和利益结构调整的关注和重视，但设想的实现过程本身涉及许多利益分配问题，所以，未来金融监管国际合作机制的完善与加强依然困难重重，任重而道远。

目前金融监管国际合作的原则和规范主要是以新旧《巴塞尔协议》为代表的一系列协议和文件。其中《巴塞尔协议》影响最大，也是国际银行风险监管最具有代表性的监管准则之一。《巴塞尔协议》最核心的内容是规定了银行的最低资本充足率要求及与之密切相关的资本的定义、各类资产风险权重的计算。

2004 年 6 月《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》（即《新资本协议》）正式发布。新资本协议由三大支柱组成，即最低资本要求、监管当局的监管检查、市场约束。与老《巴塞尔协议》相比，巴塞尔《新资本协议》的突出特点是，风险控制从单一的资本充足率约束发展为三大支柱的共同约束，操

作风险受到国际银行界的普遍重视，内部评级法框架的重大调整，强调国际金融风险监管的变化，提出了全面风险管理的思路与方法。可以说，巴塞尔《新资本协议》确立的“资本管理”的新管理理念从多个方面超越了以往的管理模式，它是国际银行风险管理领域理论大发展和不断实践相融合的结晶，是当今银行风险管理方面诸多先进理念的集大成，其原则性的成果值得学习并加以实践。另一方面，我们也要清醒地认识到巴塞尔《新资本协议》的欠完善性，如对广大发展中国家的适应性问题等。

金融监管国际合作实际上就是各国将金融监管管辖权分配的一般原则运用于有关金融业务活动的具体环节。金融监管国际合作机制的主要内容包括国际监管标准的建立、管辖权分配与协调、市场准入监管、并表监管、监管信息的交流和共享、区域的统一金融监管等。另外，从金融监管的具体领域来说，金融监管国际合作机制包括银行监管的国际合作机制、证券监管的国际合作机制、保险监管的国际合作机制、金融集团监管的国际合作机制等。

第五章为金融监管国际合作机制存在的问题与完善。全球化背景下各国金融监管的根本矛盾是金融监管对象的全球化与金融监管主体的国别化之间的矛盾，这一矛盾的存在引发了两个问题：一是要有效地防范金融风险，各国就必须进行金融监管的国际合作，建立金融监管的国际合作机制；二是要进行金融监管的国际合作，各国就必须让渡一部分经济金融主权，而在各国注重和坚持国家主权的情况下，这就大大增加了金融监管国际合作的难度。

目前金融监管国际合作机制存在的主要问题是：衍生金融工具交易日益复杂，金融监管力不从心；金融监管过于强调资本要求；对非银行金融机构的监管合作问题重视不够；各国金融监管法规参差不齐，难以协调合作；金融监管国际合作机制存在明显的西方主导倾向；金融监管国际合作机制极不完善，缺乏约束力，三大国际金融监管组织不拥有实质性的决策和执行权力。

作者认为，今后可以从以下几方面完善金融监管国际合作机制：一是扩大金融监管国际合作机制的范围；二是推行更具普遍性的监管原则；三是加强对衍生金融工具的监管合作；四是加强对对冲基金的监管的国际合作；五是建立国际性金融危机救助系统；六是建立全球统一并账监管制度；七是发挥地区监管组织在金融监管国际合作机制中的作用；八是增强发展中国家在金融监管国际合作机制中的作用。

第六章为我国参与金融监管国际合作机制问题研究。中国金融业正在不断地融入到国际金融业中，与国际金融市场的联系将日益密切，我们将在更广的范围和更深的程度上利用全球的经济资源，但是同时我们也要受到全球金融市场的影响，当然也包括负面影响。因此，中国积极参与金融监管国际合作机制已是形势使然。中国的监管机构应当积极参与《新资本协议》实施效果的各项磋商和反馈，积极参与国际或地区性银行监管组织的活动，并根据中国市场的实际情况积极提出适应于中国市场的修订意见。

巴塞尔《新资本协议》给我们带来了两难的困境：如欲实施，但缺乏必要条件；而不实施，又面临诸多不利影响。《新资

本协议》代表了国际大银行风险管理的最新成果，如果我们不能尽快实施《新资本协议》，我们将失去一次学习西方发达国家银行先进管理经验和缩小差距的机会。我国实施《新资本协议》是迟早的事，而时间拖得越久对我们越不利。因此，我国金融监管当局应该尽快制订实施巴塞尔《新资本协议》的战略措施和时间安排，把实施《新资本协议》与我国的金融改革结合起来，尽可能缩短实施《新资本协议》的过渡期。

为了分享金融全球化的利益，减少金融全球化的不利影响，我国应该积极参与金融监管国际合作机制，并做好以下几方面的工作：一是要改善我国参与金融监管国际合作机制的宏观、微观环境；二是尽快促进我国金融监管与国际接轨；三是积极参与国际金融多边体制的改革与规则的制定；四是履行国际义务，促进国际与区域金融合作；五是促进双边监管当局的合作与往来，提高金融体系的稳定性；六是积极参与亚洲区域金融合作；七是加强人民币汇率政策的国际协调与合作。

第七章为全书的总结。

关键词：金融监管 国际合作 国际机制 巴塞尔协议