



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校金融学专业主干课程教材

金融监管学

□ 李 成 编著



高等教育出版社
Higher Education Press



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校金融学专业主干课程教材

金融监管学

□ 李 成 编著



高等教育出版社
Higher Education Press

图书在版编目(CIP)数据

金融监管学/李成编著. —北京: 高等教育出版社,
2007.7

ISBN 978-7-04-021886-2

I. 金... II. 李... III. 金融—监督管理—高等
学校—教材 IV.F830.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第080781号

策划编辑	于明	责任编辑	顾瑶	封面设计	张楠
责任绘图	朱静	版式设计	张岚	责任校对	金辉
责任印制	陈伟光				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京七色印务有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 22.25
字 数 410 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2007年7月第1版
印 次 2007年7月第1次印刷
定 价 28.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21886-00

内容简介

本书为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，普通高等学校金融学专业主干课程教材。

本书运用经济学、金融学原理和博弈论，系统介绍了金融监管演变的不同阶段、金融监管系统、金融监管理论的发展和代表流派、金融监管的不同体制和我国金融监管体制的变迁。在金融监管业务方面，主要介绍了对商业银行的监管、对证券机构的监管、对保险机构的监管、对其他金融机构的监管、对涉外金融机构的监管、金融衍生品监管、反洗钱金融监管、金融安全监管、金融监管均衡、金融监管博弈和金融监管国际合作。本书注重基本原理与现实发展的结合，注重逻辑思维的培养和引导。

本书适合作为普通高等学校金融学专业相关课程教材，对金融监管实务部门的工作人员也有参考价值。

作者简介

李成，现任西安交通大学经济与金融学院金融系主任，博士，教授，博士生导师；兼任陕西金融学会副秘书长，陕西证券学会副会长等职。

教学支持资源（见本书最后教学支持说明）

1. PPT
2. 部分试题
3. 其他资料

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail: dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010) 58581118

序

自由还是管制——从威廉·配第开始，经亚当·斯密、大卫·李嘉图、马克思，到现代意义上的新古典学派、凯恩斯主义，再到新古典综合、新自由主义、新凯恩斯主义，对此一直进行着激烈的讨论，观点迥异、莫衷一是。与此相应，实践中的金融监管理论和金融政策也经历了从自由到管制，再回归自由的螺旋式变迁。

20世纪30年代以前，自由经济盛行。在古典和新古典经济学中，市场机制是一种“自然秩序”，不应当人为干预。古典经济学代表人物亚当·斯密提出的“真实票据理论”认为，看不见的手能够在货币信用领域发挥作用。20世纪30年代，经济大危机打破了“市场万能论”的神话，金融领域引入了金融管制。随着市场失灵理论和信息经济学的发展，揭示了金融市场严重的负外部性、金融体系的公共产品特性、金融市场的不完全竞争性和信息的不完备性，金融监管理论得到长足发展。按照福利经济学的观点，外部性可以通过征收“庇古税”来进行补偿，但是金融机构利益与社会利益之间严重的不对称性使这种办法显得苍白无力；科斯定理则从交易成本角度说明外部性无法通过市场机制的自由交换得到消除；在不确定性基础上发展起来的信息经济学表明，信息不对称使市场经济不能像古典和新古典经济学所描述的那样完美，需要金融监管的外部约束。

20世纪70年代，困扰发达国家的“滞胀”重创了凯恩斯主义，货币主义和供给学派复兴，金融自由化理论随之兴盛。理论界从不同角度对金融管制提出了批判，管制“供求解说”认为，政府部门提供一种管制行动时，并非毫无成本和毫不犹豫地基于公共利益；管制“寻租解说”认为，只要存在政府对资源配置的影响，对私人部门就有租可寻，会产生对政府管制的需求；管制“俘获解说”认为，管制措施在实施之初有效，但随着时间的推移，管制部门逐步被所管制的行业所控制；金融自由化理论主张放松对金融的严格管制，恢复竞争以提高金融效率，并且特别指出，金融抑制是导致发展中国家经济落后的

II 主要根源。

▼ ▼ 序

20世纪90年代的金融危机推动了金融监管理论逐步转向协调金融安全与效率。赫尔曼、穆尔多克、斯蒂格利茨等经济学家在对东亚经济的分析中指出，现实中不仅瓦尔拉斯均衡难以实现，而且更重要的是发展中国家普遍存在着信息严重不对称、逆向选择和道德风险。金融自由化并没有带来高收益，反而使银行不良资产上升，信息不对称导致了发展中国家金融市场化的失败。赫尔曼等人的金融约束理论认为，在这种情况下政府适当干预是必要的，需要通过金融监管克服信息不对称引起的市场失灵。鉴于风险和效益之间的替代性效应，金融监管理论的演变不同于效率优先的金融自由化理论，也不同于安全优先的金融管制理论，而是二者新的融合与均衡。

从金融理论史的角度看，不同的金融监管理论流派观点并非完全对立，而在逻辑上是相通相容的。争论的根源在于政府对金融活动的干预程度与金融效率之间的非线性关系，金融管制与金融效率呈现倒U形。弗莱（1997）使用了85个发展中国家1971—1995年间的资料验证：严格的金融管制既有可能在一定程度上弥补金融市场不完全，也有可能出现由此带来的效率损失。放松金融管制可以促进金融业效率提高，也可能加剧风险，引发金融危机。

我国当前金融发展形势如同在快车道上疾驶，金融开放程度空前、金融制度全面转轨、金融国际化加快，金融活力得到了极大的激励和释放。与此同时，潜在金融风险的酝酿和积累不可轻视。20世纪90年代前期国内金融竞争无序酿成的大量不良资产，给国家金融造成了极大的损失，令人痛心疾首。无论是确保国内金融的有序竞争、规范创新和稳定发展，还是防范国际金融风险的传染、扩散和冲击，加强金融监管理论的学习和实践研究，探索适应我国金融监管的有效机制，都是一项长期的任务。

李 成

2007年7月于西安交通大学

教学支持说明

建设立体化精品教材，向高校师生提供系列化教学内容集成方案，是高等教育出版社（集团）“服务教育”的重要方式。本书配套有教师教学课件，我们将向采纳本书作为教材的教师免费提供教学课件。为确保此资源仅为教师教学所使用，烦请填写如下信息调查表，并寄至北京市朝阳区惠新东街4号富盛大厦21层 高等教育出版社 经济管理分社收 邮编：100029，或传真至（010）58581414，我们收到后将尽快寄出教学课件（光盘）。

证 明

兹证明_____大学_____院/系_____学年（学期）开设的_____课程，采用高等教育出版社出版的《金融监管学》/李成 编著（作者/书名）作为主要教材。任课教师为_____，学生_____个班，共_____人。

本科 1/2 年级 本科 3/4 年级 研究生 MBA EMBA 在职培训

电话：_____

传真：_____

E-mail：_____

联系地址：_____

邮编：_____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年____月____日



Higher Education Press

高等教育出版社经济管理分社

北京市朝阳区惠新东街4号 富盛大厦21层 100029

联系人：宋志伟、于明

Tel: 010-58581020/1249

Fax: 010-58581414

E-mail: jingji@hep.com.cn

目 录

第一章 金融监管发展	1
第一节 金融监管的逐步形成时期	1
第二节 金融监管的严格管制时期	2
第三节 金融监管注重效率的时期	5
第四节 金融监管的国际合作时期	8
本章小结	13
思考题	13
第二章 金融监管系统	14
第一节 金融监管的目标	14
第二节 金融监管的原则	15
第三节 金融监管的工具	16
第四节 金融监管的体系	18
第五节 金融监管的途径	21
第六节 金融监管的修正	24
本章小结	27
思考题	28
第三章 金融监管理论	29
第一节 信用管理的金融监管理论	29
第二节 强调约束的金融监管理论	31
第三节 注重效率的金融监管理论	35
第四节 规则引导的金融监管理论	40
第五节 金融监管理论发展的趋势	49
本章小结	51

II	思考题	52
▼		
▼		
目录	第四章 金融监管体制	53
	第一节 金融监管体制的变迁	53
	第二节 集权型金融监管体制	58
	第三节 分工型金融监管体制	60
	第四节 合作型金融监管体制	65
	第五节 金融监管体制的演进趋势	67
	第六节 我国的金融监管体制	69
	本章小结	73
	思考题	74
	第五章 商业银行监管	75
	第一节 商业银行市场准入监管	75
	第二节 商业银行市场经营监管	80
	第三节 商业银行跨国经营监管	84
	第四节 商业银行市场退出监管	89
	本章小结	95
	思考题	95
	第六章 证券机构监管	96
	第一节 证券机构市场准入监管	96
	第二节 证券机构市场经营监管	100
	第三节 证券机构跨国业务监管	105
	第四节 证券机构市场退出监管	109
	本章小结	114
	思考题	115
	第七章 保险机构监管	116
	第一节 保险机构市场准入监管	116
	第二节 保险机构市场经营监管	122
	第三节 保险机构跨国业务监管	133
	第四节 保险机构市场退出监管	136
	本章小结	139
	思考题	140

第八章 其他金融机构监管	141
第一节 政策性金融机构监管	141
第二节 信托投资公司监管	152
第三节 金融租赁公司监管	156
第四节 集团财务公司监管	158
第五节 信用合作联合社监管	163
第六节 汽车金融公司监管	166
本章小结	170
思考题	171
第九章 涉外金融机构监管	172
第一节 境内外资金融机构监管	172
第二节 本国境外金融机构监管	179
第三节 跨境金融机构收购监管	183
第四节 涉外金融机构风险监管	187
本章小结	191
思考题	192
第十章 金融衍生品监管	193
第一节 金融衍生品监管的规范	193
第二节 金融衍生品监管的原则	196
第三节 金融衍生品监管的内容	198
第四节 金融衍生品监管的借鉴	203
第五节 金融衍生品的联合监管	210
本章小结	213
思考题	213
第十一章 反洗钱金融监管	214
第一节 洗钱的主要渠道	214
第二节 反洗钱监管的环节	221
第三节 国际反洗钱联合监管	223
第四节 中国的反洗钱监管	229
本章小结	233
思考题	234

IV	第十二章 金融安全监管	235
▼	第一节 金融安全的类型	235
▼	第二节 金融机构安全监管	238
目	第三节 区域金融安全监管	242
录	第四节 国家金融安全监管	247
	第五节 全球金融安全监管	255
	本章小结	258
	思考题	259
	第十三章 金融监管供求	260
	第一节 金融监管需求	260
	第二节 金融监管供给	265
	第三节 金融监管均衡	267
	第四节 金融监管非均衡	275
	本章小结	278
	思考题	279
	第十四章 金融监管博弈	280
	第一节 金融监管博弈的原理	280
	第二节 金融监管博弈的规律	297
	第三节 金融监管博弈的界域	300
	第四节 金融监管博弈的环境	304
	第五节 金融监管博弈的效应	307
	本章小结	308
	思考题	309
	第十五章 金融监管国际合作	310
	第一节 金融监管国际合作的需要	310
	第二节 金融监管国际合作的框架	314
	第三节 巴塞尔协议的监管内容	322
	第四节 金融监管的其他国际合作	332
	第五节 金融监管国际合作的趋势	338
	本章小结	340
	思考题	341
	主要参考文献	342

第一章 金融监管发展



【本章提要】

本章介绍了金融监管发展的历史演变过程，主要内容包括：金融监管的逐步形成时期；金融监管的严格管制时期；金融监管注重效率的时期；金融监管的国际合作时期。在介绍基本内容的同时，分析了金融监管不同时期的历史背景、经济环境和监管重心。

第一节 金融监管的逐步形成时期

一、早期意大利金融监管的诱生

银行业最早诞生于经济发达国家，因此，也最早接受了金融风暴的洗礼。商业银行的产生以1694年英格兰银行的建立为标志。美国基本上是仿照早期英格兰银行，于1782年成立了第一家商业银行北美银行，1859年法国成立工商信贷银行，1873年日本成立第一国立银行。

虽然在银行业出现相当长一段时期内都没有对银行的专门立法，但与银行相关的管理规则很早就存在了。15世纪意大利最著名的梅迪西斯家族银行，曾一度统治佛罗伦萨，“唤醒了怀疑和敌视的情绪”。这主要因为当时的银行大多有高利贷性质，人们已经对金融权力产生了一种恐惧。可见，限制高利贷和银行权力在当时就已经存在。

二、英国金融监管的萌芽

英格兰银行在成立伊始是唯一的特许银行，政府规定“英格兰不能有第二个银行由国会议决设立，或有六人以上的股东。”当时的苏格兰银行和威尔士银行两家特许银行，分别成立于1695年和1783年，但在1710年和1821年便分别失去了垄断经营权。英格兰银行的特许却得以成功延长，代价是以低利

率向政府提供长期贷款。但对这种特许一直有很大争论,《1826年银行券法》对这种特权加以限制,英格兰银行的银行券只限在伦敦65英里^①以内地区使用。1833年的法案放松了合股银行进入65英里范围以内的条件,但取消了发行银行券的权力,英格兰银行纸币因此成为国家银行纸币兑换的法定货币,从而确定了英格兰银行的垄断地位。此外,1833年的法案还规定允许在伦敦城内设立合股银行,打破了英格兰银行在伦敦城内的独占格局,合股银行随之得以迅速发展。这是对银行的最早的监管。

三、美国金融监管的雏形

美国银行业在起步之时就与法律相伴而生,可以说,银行监管法律的起源在美国。与此相得益彰的是,美国金融业在世界上最发达。1781年,国会为应付财政混乱局面,批准成立了第一家商业银行——北美银行,该行第二年成为州银行。此后,美国的银行大都由州议会以法令形式设立。由于各州特许越来越多的银行开业,1861—1881年间成立的银行超过了2500家,但其中有许多并不稳定,2/5在开业后10年内就逐渐消失了。1790年,财政部长汉密尔顿向国会提交了《关于设立国民银行的报告》。报告援引了亚当·斯密的观点,认为建立一家国民银行可以增加社会的生产资本,有助于国家繁荣富强,同时,这种银行可以便利征税和向财政部门贷款,有助于公共财政和政府对银行的管理。这种建立类似美国中央银行的动议经过激烈争论,1791年由华盛顿总统特许通过,成立了美国银行(后来的美国第一银行)。

金融业从自由走向管制的起步是对货币发行的限制以及中央银行的建立。中央银行建立初期的主要职能是作为政府的银行和发行的银行,虽然最初在纸币兑换成金银时同其他银行没有区别,但是,由于作为政府的银行在发行货币方面具有特权,自然导致银行系统内部集中一定数量的储备金,由此成了银行的银行。这种地位的逐步建立,使中央银行自然承担起金融监管的特殊职责。可以说,各国中央银行的建立是金融由自由迈向管制的第一步。

第二节 金融监管的严格管制时期

20世纪既是人类社会迅速发展的时代,也是一个动荡的时期。1929—1933年的世界经济大危机,是美国金融从自由到管制的分水岭。从此,美国以严格的金融监管而蜚声全球。

^① 英里为非法定长度计量单位。1英里=1.6093千米。

一、美国加强金融监管的经济社会原因

19世纪后期,美国铁路、钢铁等大工业迅速繁荣,资本随之快速流动、高度集中,使得金融业尤其是证券业持续高涨。到1929年10月,美国银行已近3万家,证券交易空前繁荣。1929年9月股票交易额达到21亿股,股票指数涨至569.49点。1929年10月24日,股市狂泻如脱缰野马,到1933年年底,商业银行从23 695家减少到14 352家,股票市值从897亿美元暴跌到156亿美元。其中美国钢铁公司的股票价格由262美元降到21美元,电话电报公司(AT&T)股价由310美元降到70美元,通用汽车公司股价由92美元降到7美元。危机产生虽然有着复杂的经济原因和深刻的社会背景,但就金融而言,银行资金盲目进入证券市场是一个重要原因。

1933年3月,富兰克林·罗斯福在危难之际出任总统,以实施“新政”为契机颁布了一系列经济法律,如1933年的《银行法》、《证券法》、《联邦住房放款银行法》等,1934年的《证券交易法》、《1934年国民放款法》等。其中,1933年《银行法》的第16、20、21和第32条组成了《格拉斯—斯蒂格尔法》,将商业银行与投资银行严格分离,建立了“金融防火墙”。1933年的《银行法》是美国对银行业开始实行管制的标志。随后颁布的一系列法律对金融业务实施了严格的监管,市场盲目竞争的局面偃旗息鼓。这部历经多次修改的法律,在1999年11月7日前一直是银行法律的基础,在美国银行法历史上具有重要意义。

二、现代经济学奠定金融监管的理论基础

现代经济学尤其是市场失灵理论和信息经济学的发展,为金融监管奠定了理论基础。现代经济学指出,金融市场具有负外部性效应,金融机构的破产倒闭及其连锁反应,将通过货币信用紧缩破坏经济增长的基础。按照福利经济学的观点,外部性可以通过征收“庇古税”进行补偿,但是个别金融机构的利益与整个社会利益之间严重的不对称性,使这种办法显得苍白无力。科斯定理从交易成本的角度说明,外部性无法通过市场机制的自由交换得到消除。因此,需要一种市场以外的力量介入,限制金融体系的负外部性影响。

一个稳定、公平和有效的金融体系带来的利益为社会共同享受,无法排斥某一部分人享受此利益,增加一个人享用这种利益也不影响生产成本。因此,金融体系对整个社会具有明显的公共产品特性。在市场经济条件下,私人部门构成金融体系的主体,政府需要通过外部监管保持金融体系的健康稳定。

金融机构产品的特性决定了其并不能完全适用一般的自由竞争原则。金融机构规模经济的特点使自由竞争很容易发展为垄断,而金融业的垄断不仅会带

来效率和消费者福利方面的损失，而且会产生经济和政治上的不利影响。自由竞争的结果是优胜劣汰，盲目竞争将导致金融体系的不稳定，进而危及整个经济发展的稳定。因此，自从自由银行制度崩溃之后，金融监管的一个主要使命就是保证金融体系的稳定安全。

在不确定性研究基础上发展起来的信息经济学表明，信息不完备和不对称是市场经济不能像古典和新古典经济学所描述的那样完美运转的重要原因之一。搜集和处理信息的高昂成本使金融机构往往难以承受，因此，金融监管当局有责任采取措施减少金融体系中的信息不完备和不对称。

这一时期金融监管理论主要以维护金融体系安全，弥补金融市场的不完全为宗旨。在凯恩斯宏观经济理论影响下，中央银行的货币管制已成为货币政策调控宏观经济的重要工具，对金融机构行为的干预成为金融监管的主要内容。

三、美国对金融监管的加强

继 20 世纪 30 年代颁布《银行法》后，美国的金融监管一直遵循全面管制的原则，倾向于直接管制，自由化思想被完全抛弃。对银行开业加以限制，银行的进入要符合社会需要，新老银行的收益不可偏废，银行业成为受保护的行业。第二次世界大战后，非银行金融机构开始发展，因此，限制规定也适用于这些机构。另一个重要变化是联邦储备系统权力加强，由权力分散变成为中央集权体制，美国联邦储备委员会（简称美联储）改组成更为独立的联邦储备理事会。这样，美联储可以更方便地制定货币政策，货币政策手段逐步增加，对股票贷款、存款利率（Q 条例）、票据贴现、存款准备等作出规定，公开市场业务进一步加强。1956 年的《银行持股公司法》、1960 年的《银行合并法》、1966 年的《利率管制法》对银行合并活动和存款利率进行管制，反映了政府对银行予以全面管制的立法思想。

四、英国对金融监管的强调

英国金融监管主要表现在英格兰银行权力的加强，垄断了货币发行。英格兰银行作为中央银行的职能是在没有明确法律依据的情况下逐步扩展的，到 19 世纪后 25 年，终于肩负起中央银行的职责，并且习惯于运用权力控制其他银行。1973—1975 年的银行危机引起了监督银行的提议，随后英格兰银行在 1976 年发表了《对接受存款的人许可监督》白皮书，提出了对银行监督的重要观点，包括：“银行”名义只适用于少数有最高金融地位的机构；严格限制接受存款人的资格；为存款人设立保险基金等，这些观点后来成为银行法的基础。1979 年的《银行法》首次对金融机构从事存款业务的权力作出限制，

将认可机构分为两类：一类是认可银行；另一类是持牌机构。该法规定了对“银行”的明确定义，只有符合英格兰银行严格要求的机构才被认可为银行，目的是使银行成为有高度信誉的机构。该法还明确了监督的重点是达不到银行要求的“持牌机构”。

五、日本金融监管的特点

第二次世界大战后，日本资金严重匮乏。为了集中资金发展经济，日本选择了有别于欧美的金融制度，促进了经济的高速增长。日本金融体系始终受到政府强有力的扶植和干预，其特点之一是以间接金融为主，金融监管以银行管制为中心。就政府管制程度而言，全面严格的金融监管呈现垄断资本主义特征，用保护金融业的方法达到维护金融体系稳定的痕迹随处可见。

第三节 金融监管注重效率的时期

20世纪70年代，困扰西方国家长达十年之久的“滞胀”宣告了凯恩斯主义的破产。以新古典宏观经济学和货币主义、供给学派为代表的自由主义理论复兴，金融自由化理论随之发展，对金融发展产生了巨大的影响。

一、金融监管从强调稳定转向注重效率

20世纪60年代末，发达国家开始了金融自由化。当时，由于高通货膨胀率和金融市场的创新活动，使英国、加拿大、法国、丹麦、瑞典等发达国家放松了金融管制，包括取消贷款和金融批发业务的利率限制，废除金融机构跨行业经营限制，放松国际信贷管制等。但金融自由化在70年代初曾一度停顿，到了70年代末又重新开始，80年代后期达到高潮。出现这种反复的主要原因是第一次石油危机后，西方国家出现了严重的通货膨胀和财政贸易双赤字，政府力图通过加强金融控制来减轻影响，维持低利率，但是，后来经济环境的变化迫使其不得不重新走上金融自由化的道路。发展中国家的情况虽有所不同，但差不多在同一时期跨入了金融自由化的行列。所谓自由化，并非一般意义上的自由发展或自由交易，西方学者较少使用 liberalization，更多使用 deregulation。严格说来，金融自由化的含义是放松管制。

应该承认，第一次经济大危机后逐步建立起来的发达国家金融体制，除个别国家外，大都对银行业务作了严格管制，稳定了金融环境。但随着经济的发展和金融创新工具的不断涌现，原有的金融管制制约了金融成长，不适应经济发展的需要，金融机构以创新来规避管制，原有的金融管制对新的金融工具无能为力，金融监管也从强调稳定向注重效率转变。