



普通高等教育“十一五”金融学专业规划教材

总主编 李成

金融监管学

主 编 祁敬宇



西安交通大学出版社

XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS



普通高等教育“十一五”金融学专业规划教材

总主编 李成

金融监管学

主 编 祁敬宇

参编人员 (以编写章节顺序排列)

祁敬宇 王 刚 钱婵娟

薛耀文 梁万泉 李文中

王 娇 徐明威 吴翠花



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

· 西安 ·

内容提要

本书以金融稳定为突破口,根据金融监管的最新发展趋势,全面系统地介绍了金融监管的基本理论和方法。全书体系分为金融监管与金融稳定、金融监管理论、金融监管体系、金融监管实务和金融监管的协调五个部分、十四章,系统地阐述了金融监管的理论与实务,并结合最新实践,完善了金融稳定和金融协调同金融监管关系等方面的观点和思路,为金融专业本科生和研究生学习、研究金融监管提供了一个基本线索和框架。全书按照先理论后实务、先基础后行业、先国内后国外的逻辑结构设计了知识体系,将金融监管理论与实务的发展同经济和社会的发展紧密联系起来。

本书在编写上注重理论分析与应用分析相结合,以实践为主,突出应用性。同时,还辅之以一定量的阅读材料和相关专栏,资料翔实,可读性强。本书除可供高等院校作为经济、金融、管理及其相关专业本科生和研究生的教材外,还可供经济金融理论工作者和实际工作者阅读参考,尤其可作为银行监管等金融监管部门工作人员的学习与参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

金融监管学/祁敬宇主编. —西安:西安交通大学出版社,2007.9

普通高等教育“十一五”金融学专业规划教材

ISBN 978-7-5605-2558-7

I. 金… II. 祁… 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 144212 号

书 名	金融监管学
主 编	祁敬宇
出版发行	西安交通大学出版社
地 址	西安市兴庆南路 10 号(邮编:710049)
电 话	(029)82668357 82667874(发行部) (029)82668315 82669096(总编办)
印 刷	陕西友盛印务有限责任公司
字 数	531 千字
开 本	727mm×960mm 1/16
印 张	28.625
版 次	2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
印 数	000 1~4 000
书 号	ISBN 978-7-5605-2558-7/F·158
定 价	35.50 元

版权所有 侵权必究

普通高等教育“十一五”金融学专业规划教材

编委会

学术指导：赵海宽

总主编：李成

编委会(以姓氏笔画为序)：

王建喜 王政霞 申尊焕 李成 李忠民

李富有 任远 刘月 祁敬宇 陈卫东

陈永生 孟钊兰 周好文 胡碧 胡智

徐璋勇 强力 程婵娟 翟立宏 颜卫忠

策 划：魏照民

总 序

现代市场经济中,金融已经成为整个经济的核心。第一,金融在市场资源配置方面发挥着核心作用,是连接商品市场和其他要素市场的枢纽,在价值规律作用下,金融机构将资金投向效益好、前景好的产业和企业,使社会资源得到优化配置。第二,金融在宏观经济调控中发挥着核心作用,是宏观经济调控的重要杠杆。国家运用利率、汇率等多种金融手段,调节货币供应量,争取经济的总量平衡,实现物价稳定、经济增长、充分就业和国际收支平衡,促进经济又好又快发展。第三,金融在维护国家经济安全方面发挥着核心作用。经济发展中最大的不安全因素之一是金融危机;要保证国家经济安全发展,首先必须掌握金融发展状况,保证金融业的健康运行。第四,金融在决定国家经济综合竞争力中发挥着核心作用。发达的金融业能给科技创新、实业发展、政府公共支出等提供源源不断的低成本资金,带动投资、消费的增长,推动社会经济的繁荣和居民生活的改善。没有现代化的金融,不可能有现代化的经济。掌握和控制国际银行系统、拥有硬通货以及主宰国际资本市场,被视为西方强国控制世界的三大战略手段。美国之所以能够称霸世界,美元的霸主地位和金融业的高度发展是重要因素。根据洛桑国际管理发展学院发布的2007年世界竞争力年度报告,名列前6位的美国、新加坡、香港、卢森堡、丹麦和瑞士,都具有十分发达的金融业,其中有的是世界的金融中心。

在经济全球化趋势加快的背景下,金融在经济中的核心地位将越来越突出。谁能率先实现产业结构的调整和升级,优先发展金融为主的服务业,尽快建立发达的金融体系,谁就能站在全球竞争的最前面。

近些年来,发达国家开始放松对金融业的管制。美国在1999年颁布《金融服务现代化法》以后,取消了银行、证券、保险业之间传统的跨业经营限制。俄罗斯、印度等一些新兴市场经济国家也纷纷加快了金融自由化步伐,放松或取消金融管制,为金融发展创造更加宽松的

制度和条件。与此同时,世界金融业的并购、整合加快,创新能力和风险管理能力提升,金融格局正在发生重大变化。这种变化主要表现在三个方面:第一,全球金融资产迅速膨胀。美国和日本等长期的低利率政策,造成了全球货币的超额供给和流动性过剩,大量资金涌入金融市场,扩大了金融市场的规模。反过来,金融市场的快速扩张,又刺激了全球流动性的进一步膨胀。据国际权威机构统计,目前全球金融业核心资产总额已达 140 万亿美元,占全球 GDP 总额之比,由 1980 年的 109% 提高到 316%;全球金融衍生产品的名义价值已达 370 多万亿美元,超过全球 GDP 的 7 倍。第二,资本市场进一步成为金融市场的主体。全球银行资产占金融资产的比重,由 1980 年的 42% 下降为 2005 年的 27%。第三,新型金融投机资本迅速兴起。全球对冲基金、私人股权投资基金数量增加很快,拥有的资产数额急剧膨胀,世界金融业的风险增加。

我国改革开放以来,充分发挥金融在现代经济中的核心作用,果断推出了一系列重大金融改革措施,不失时机地实施国有商业银行股份制改革,推进建立现代金融制度,大力推进以深化农村信用社改革为重点的农村金融改革,发挥金融在支持社会主义新农村建设中的重要作用。积极推行互利共赢的开放战略,不断提高金融对外开放水平。强调金融创新的重要位置,全面提升银行业的竞争力和服务水平。坚持把金融监管作为金融工作的重中之重,维护金融体系稳健、安全运行。由于采取了一系列强有力措施,我国金融业取得长足进步,发生了历史性的剧变。金融体系不断完善,金融资产迅速增加;金融企业的公司治理加强,盈利能力提高,财务状况和资产质量明显改善;金融改革迈出重大步伐,商业银行改革、农村信用社改革取得了阶段性进展;人民币汇率形成机制和利率市场化改革进展顺利;资本市场基础性制度建设全面加强;保险业改革成效显著,保险公司整体实力和承保能力提高较大;金融监管明显加强,防范和处置金融风险力度加大;金融对外开放水平不断提高。截至 2006 年底,中国金融资产总量已突破 60 万亿元,其中,银行业金融机构资产为 44 万亿元。中国的经济货币化程度(M2/GDP),已由改革初期 1978 年的 30% 跃升至当前的 180% 强。至 2007 年 7 月底,沪深两市股票市值 20 万亿元,

占 GDP 的比重达 98%。金融业在推动我国经济转型、支持经济发展方面发挥了重要作用。当然,同国际先进水平相比,中国金融业的发展水平还不算高,结构仍然不够合理,区域发展不平衡,创新能力、服务水平与实际需求还有差距等。必须进一步深化金融改革,加快金融发展,扩大金融开放,加强金融监管,提升我国金融业的水平。

金融大业,人才为本。面对新形势新任务,迫切需要一大批经济、金融理论基础扎实、对现代金融业务熟悉、能适应国际竞争需要的高级专业人才。只有培养和造就一大批这样的人才,才能应对国际竞争和挑战,更好地服务经济、服务社会。

金融业的发展依靠人才,人才培养依靠教育,发展教育离不开高质量的教材。作为知识载体和教学工具,教材质量关系教育质量和人才质量。西安交通大学李成教授组织编写的这套金融学专业系列教材,适应新形势对培养金融人才的需要,以面向世界、面向未来,体现学术性、系统性和前瞻性为宗旨,注重培养学生的创新能力和实践能力,为塑造高素质、创造性、复合型人才提供了条件。教材编写者,大都是具有扎实经济、金融理论基础和较丰富的教学经验的年轻学者。他们思维活跃,思路开阔,善于学习和借鉴国内外研究成果,具有宽广的国际视野。在吸收国内外重要专业文献、教材内容的同时,有不少创新。我相信,这套系列教材的推出,必将有助于我国金融教学和金融研究水平的提高。



2007年7月28日
于北京

注:赵海宽先生是我国老一辈著名金融专家,中国金融理论和金融改革的开拓者,中国人民银行研究生院创始人之一。曾任中国金融学会副会长,中国人民银行研究所所长,《金融研究》主编等职。现任国家政治协商委员会委员,中国人民银行研究生院博士生导师、教授,国内多家著名大学特聘教授。

目 录

	总序
1	导论 金融监管的产生、发展与最新趋势
	第一篇 金融监管与金融发展
8	第一章 金融监管与金融稳定
8	第一节 金融稳健运行与金融安全网的构建
17	第二节 金融风险的防范及其金融监管
26	第三节 金融监管的信息建设
34	第二章 金融监管与金融创新
34	第一节 金融创新与金融业的发展
39	第二节 金融创新对金融监管的效应
	第二篇 金融监管理论
52	第三章 金融监管概述
52	第一节 金融监管概述
58	第二节 金融监管的目标与原则
63	第三节 金融监管的构成体系
69	第四节 金融监管的内容、方法和手段
77	第四章 金融监管理论
77	第一节 金融监管理论的形成与发展
81	第二节 金融监管理论
102	第三节 博弈论与金融监管行为的经济学分析
	第三篇 金融监管体系分析
110	第五章 金融监管体制概述
110	第一节 金融监管的主体与客体

113	第二节	金融监管体制的发展
121	第三节	金融监管体制
126	第四节	国际金融监管体制比较
137	第五节	中国金融监管体制的发展演变
143	第六章	金融机构内部控制制度
143	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
174	第三节	商业银行内部控制体系的建立和完善
186	第七章	行业自律和市场约束
186	第一节	行业自律
192	第二节	市场约束机制
199	第八章	存款保险制度和最后贷款人制度
199	第一节	存款保险制度
208	第二节	最后贷款人制度
	第四篇	金融监管实务
226	第九章	银行业监管
226	第一节	对商业银行的监管内容
243	第二节	商业银行监管的方式与手段
250	第三节	商业银行监管信息的分析与评价
263	第十章	证券业监管
263	第一节	证券监管概述
271	第二节	证券监管体制的国际比较
278	第三节	证券机构监管
290	第四节	证券交易监管
305	第五节	信息披露
312	第六节	证券上市公司监管
316	第十一章	保险业监管
316	第一节	保险市场概述
323	第二节	保险监管概述

331	第三节	保险企业监管
345	第四节	保险中介人监管
352	第五节	保险行业自律
363	第十二章	对其他金融的监管
363	第一节	对合作金融的监管
377	第二节	对信托业的监管
384	第三节	对租赁业的监管
388	第四节	对财务公司的监管
	第五篇	金融监管的协调与合作
394	第十三章	金融监管协调
394	第一节	金融监管协调概述
404	第二节	对外资金融机构的监管与协调
412	第十四章	金融监管国际协调与合作
412	第一节	金融监管国际协调与合作概述
415	第二节	金融监管国际协调与合作的框架
422	第三节	金融监管国际协调与合作的主要内容
427	第四节	有效银行监管核心原则修订分析
436	第五节	金融监管国际协调与合作的进一步发展
441	参考文献	
445	后记	

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。近代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,更不对调节利率等的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》,其中有许多有关规范银行业务活动的规定,可以说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更名为《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,如1933年制定《格拉斯-斯蒂格尔法》,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。

① 当时美国大约有11000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25000家锐减到14000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)。

(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发生于20世纪80年代以后。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表现突出。英国在原来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

^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《金融服务现代法案》,该法案又称《格朗-利奇金融服务现代化法案》(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。

金融监管机构。金融服务局全面负责对英国的银行、证券、保险、投资等全部金融机构和金融市场的监管,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。

概括这次重新金融监管,它所追求的是符合 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。

金融监管体制模式受特定环境、背景和条件影响,因此,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。当前,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。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,维护我国金融业整体利益,建立与各国金融监管当局的定期磋商和交流制度,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。我国金融机构内控机制的建立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。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因素就是要进一步规范政府行为。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

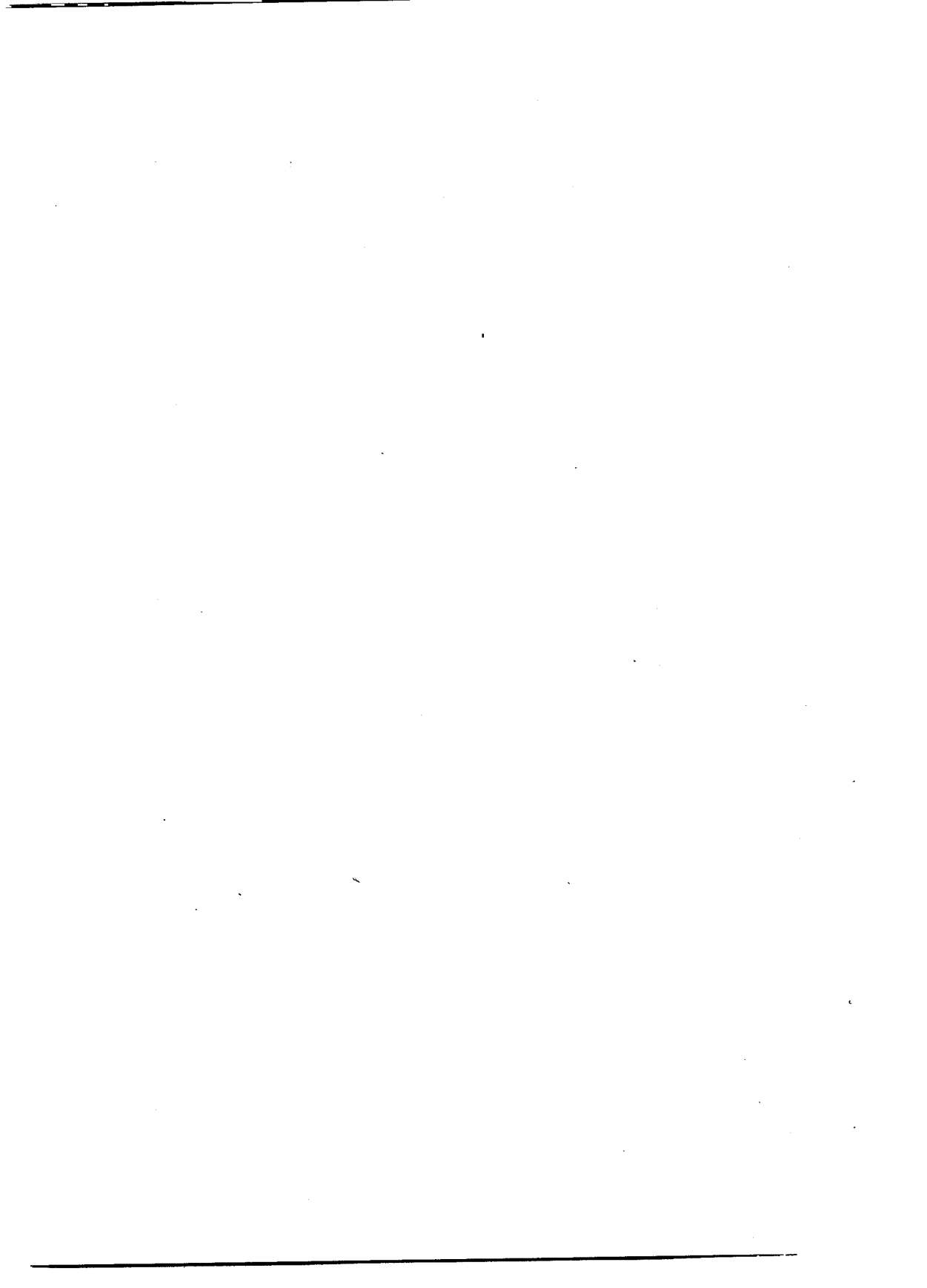
效维护金融体系安全的情况下,贸然实行混业经营必将导致金融风险的积聚,因此,我国金融业要实行混业经营就必须对现有的金融监管体制加以变革,而功能性金融监管体制是新形势下我国金融监管体制的最佳选择。

通过对金融监管理论与实践的回顾,可以得到如下几点启示。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,我们在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