

金融服务产业前沿丛书

# 金融

# 监管

刘毅 著

# 问题研究



经济科学出版社

金融服务产业前沿丛书

# 金融监管问题研究

刘 毅 著

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

金融监管问题研究/刘毅著. —北京: 经济科学出版社, 2006. 5

(金融服务产业前沿丛书)

ISBN 7-5058-5582-4

I. 金… II. 刘… III. 金融—监督管理—研究—  
中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 046664 号

## 序 言

过去的 20 世纪是人类历史上一个大发展、大改革的世纪。在短短的一百年间，思想的进步、科技的飞跃以及世界各国经济的长足增长，都极大地改变了人类生存的面貌、相互关系和发展态势。我们有充足的理由相信，刚刚展现在世人面前的 21 世纪将延续这一进程，其中经济全球化、经济金融化和金融全球化是世界经济和金融发展的大趋势。

金融是现代经济运行的核心和枢纽。金融对一国经济发展中的作用，也从早期的适应性作用逐步提升为主动性作用和先导性作用，成为决定资源配置高效的决定性因素。金融问题不仅仅是金融领域本身的局部性问题，而是关系到整个经济发展的全局性问题。这就要求我们从事金融理论研究的同志们，必须具备全局的意识，长远的视角和广博的知识。

当前，我国的金融体制改革已经进入了一个关键性的攻坚阶段。用温家宝总理的话说是“一声输不起的改革”，足见金融改革任务之艰巨，改革困难之巨大，改革意义之深远。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》对我国的金融体制改革做出了全面的部署。政府在深化金融企业改革、健全金融调控机制和完善金融监管体制等方面进行了大刀阔斧、卓有成效的改革，我国金融业整体的效率和竞争能力正在进一步提高。

毫无疑问，对中国经济和金融体制改革的实践进行总结，无论是进一步推动我国金融体制改革，还是提高我国金融体系的稳

定和效率，都具有重要意义。新现象、新问题的出现迫切需要金融理论工作者有勇气去探索、去创新。在这方面，中国年轻一代的金融理论研究者承担着不可推卸的责任。北京工商大学经济学院的三位同志的专著《中小企业融资选择和策略》、《中小商业银行市场定位战略》和《金融监管问题研究》便是年青一代学者勇气和创新成果。

大量的实证研究表明，大力发展中小企业是促进我国经济快速稳定增长，提高人民生活水平的最佳途径，特别是在满足人们多样化和个性化需求、实现社会化专业协作、进行科技创新和增加社会就业总量等方面发挥着重要的作用。中小企业的经营困难尤其融资难问题也逐渐成为人们讨论的热点。秦艳梅同志所著的《中小企业融资选择和策略》一书对该问题进行了全面而细致的探讨。该书给我的一个总体感觉是，资料详尽、思路清晰、结构严谨、论证充分。作者在研究中小企业融资渠道时，把视角扩展至整个金融市场体系，尤其是与目前国家大力倡导的多层次资本市场体系结合起来，富有洞察力，使得本书的分析有了一个较高的起点。对我国中小企业融资难问题的分析，该书没有局限在一般性问题的讨论上，而是深入到中国的特殊现实之中，很有针对性。作者针对中小企业融资困境开出的“药方”也是多元化的，其中既有常规的股权融资、债权融资和风险投资，还对一般论著中较少涉及的贸易融资、信用担保融资和政策性融资进行了独特的分析。

鼓励社会资金参与中小金融机构的重组改造，采取多种措施发展壮大中小金融机构，是中央政府和金融监管部门一贯的政策。诚然，当前我国中小金融机构的发展面临着一系列困难，它们的生存能力和竞争实力还有待于进一步提高。其中，如何进行准确的市场定位，发挥独特的竞争优势是关系到中小金融机构生存和发展的关键问题。栗书茵同志所著的《中小商业银行市场定

位战略》一书，关注的是中小商业银行的市场定位战略以及在我国中小商业银行中的应用。与同类研究相比，该书的一个显著特征是建立了该领域研究的一个比较完整的分析框架，综合运用经济学、金融学、市场营销学和管理学等学科的研究成果，使得问题的分析更具有整体性和系统性。在清晰地界定中小商业银行的概念和生存理论的基础上，作者对中小商业银行市场定位理论、市场定位分析以及我国中小商业银行求异型的市场战略的实施过程和战略运用等问题进行了层层深入地分析。同时本书在理论研究和实证研究的相互融合上达到了一个新的高度，突出了理论研究的指导性和应用性。作者注意到了影响我国中小商业银行市场定位的制约因素，并对其进行了多层次、多角度的分析，让人耳目一新。选取的案例不仅很有代表性，而且生动活泼，很有启发意义和借鉴意义。

可以说，金融监管问题是 20 世纪以来一直困扰世界各国金融和经济安全稳定的重大问题之一。无论是 20 世纪 30 年代的世界经济大危机和 90 年代频频爆发的金融风暴，都在时刻警示人们必须注意研究、防范和应对金融体系发展中消极影响，要求人们对金融监管研究视角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在 21 世纪的继续深入做出合理、及时、有效的反应和调整。刘毅同志所著的《金融监管问题研究》一书便是该领域的又一新作。该书更多地从金融的本质属性和金融体系的特殊性来理解金融监管的理论基础，从金融体系的外部监管和内部激励相容制度相结合的角度来构建我国的金融监管制度。这种研究思路应当说具有一定的创新性和前瞻性。作者结合我国金融业未来发展的趋势，提出了我国未来金融监管中“三位一体”的监管模式。值得一提的是，作者对金融监管理论研究中尚未引起人们高度重视的监管成本、监管失灵、谁来监管监管者以及如何从提高人的素质入手，改善监督的现状等问题进行了深刻

的反思，强调了经济学伦理思想的回归。

理论必须扎根于实践，服务于实践，同时实践又是不断丰富和发展的，因此它必将不断催生新理论和新思路。我衷心希望三位作者在今后的研究中，能够继续紧密结合我国当前进一步完善社会主义市场经济体制，尤其是金融体制改革进入攻坚阶段的时代背景，对上述研究内容进行不断的补充和完善。我期待着她们有更高、更好的作品问世。

有鉴于此，我欣然接受上述三位同志的请求，作此序。

辽宁大学国际金融研究所所长、博士生导师、教授

白钦先

于 2005 年 5 月

# 导 言

经济学的常识告诉我们，当商品经济由物物交换方式转变为以货币为媒介的交换方式之后，物物交换比重的下降和经济货币化程度的不断提高也就成了商品经济发展的基本特征。货币经济由于摆脱了物物经济的需求对应和时空对应的局限性，因而极大地促进了商品经济的发展，也使得商品的供应和需求之间形成了相对独立的关系，导致二者之间存在相互脱节的可能性，即商品转化为货币的惊险跳跃难以完成，进而为经济危机的爆发埋下了隐患。

货币经济的出现，不仅为经济危机的爆发提供了可能条件，而且货币经济自身的发展也呈现出了一种脱离实际经济运行，自我生存、自我服务、自我循环的倾向。这种倾向的具体表现，就是股票、债务、期货等各种传统的以及不断产生的金融衍生产品的交易额，正以惊人的速度迅速膨胀，并且在绝对数上也成倍地超越了相应的实际经济的数额，如国民生产总值、商品和劳务的进出口额等。这种趋势如果任其发展，则整个社会的名义财富就会极大地超越实际财富，形成泡沫经济，一旦由于某种原因，甚至包括与经济无关的原因导致金融资产的持有人集中抛售兑现，必然引发金融动荡，甚至酿成经济危机与政治危机。

从第二次世界大战以前的漫长历史时期来看，金融风潮的出现现在一定程度上仍然可以说是较为偶然的现象，其频率和影响范围，影响程度都比较有限，其中，20世纪30年代的经济大萧条是影响最为深刻的一次金融和经济危机。第二次世界大战后，大

大大小小的金融危机不断涌现，如频频爆发的美元危机；固定汇率制度受到多次冲击；布雷顿森林体系最终崩溃；石油资金东闯西突；债务危机四处蔓延；令人心悸的黑色星期五……进入 20 世纪 90 年代，金融危机的频率更是迅速地递增，从 1996 年开始的东南亚金融危机，曾经将灾难蔓延到了全球经济的各个角落。

我们讲金融监管，追溯其源头，必然涉及到金融与经济的关系，涉及到最初的货币与信用。关于货币的作用及货币同经济之间的关系问题，曾是经济学中最古老而又最持久的问题之一。由于货币在经济发展中的作用，人们不可能离开经济而谈货币，或离开货币去谈经济。17 世纪新式银行的建立，是金融发展史上一个重要的里程碑，它标志着金融范畴的形成。它使货币与信用对经济发展中的适应性作用转变为主动性直至先导性的作用。金融在现代经济中不但已成为一个发展因素，而且成为一个非常重要的发展因素。现代市场经济条件下，一切经济活动都离不开资金的运动。资金是经济发展的“血液”，金融部门则是造血的系统，离开了金融部门筹集、调配、融通资金的功能，整个经济运行必然陷于瘫痪。

金融发展与经济发展固然有其正相关的一面，并且金融发展对经济发展的推动与促进作用的程度如何可以标志着一个国家或地区的经济发展水平和成熟程度。然而，笔者认为，金融发展对经济发展的促进作用并不是与生俱来或一成不变的。在早期的经济发展进程中，经济无疑决定了金融发展，“经济体系中的一切计划和对未来的展望，诸如国民生活的一切情况，一切政治、经济、自然界事件，无不影响货币市场。”<sup>①</sup>而当金融成为一种产业来推动经济发展时，其作用在脱离了法律制度与“看得见的

<sup>①</sup> [美] 约瑟夫·熊彼特：《经济发展理论》，商务印书馆 1990 年版，第 140～141 页。

手”及行业自律情形下，必然导致负面结果的产生。芝加哥北方信托公司的保罗·卡斯里尔在《纽约时报》中说：“货币政策现在是‘支配’力量，它是现在最重要的起稳定作用或者破坏作用的政策”。<sup>①</sup>无疑，金融发展既可以推动经济的发展，也可以阻碍或者破坏经济的发展。

为此，马克思在《资本论》中这样写道：“信用制度加速了生产力的物质上的发展和世界市场的形成；使这二者作为新生产形式的物质基础发展到一定的高度，是资本主义生产方式的历史使命。同时，信用加速了这种矛盾的暴力的爆发，即危机。”<sup>②</sup>金融业内在的不稳定性，金融风险的传染性导致的“多米诺骨牌”效应，市场机制的“失灵”，都使得金融业是一个极具风险并且风险危害性非常大的行业。市场经济国家的实践表明，不论是发达国家还是发展中国家，以银行为主体的金融业都是受监管最严厉的行业，金融监管是各国政府管制的重要组成部分。然而，金融监管的历史却并不古老，监管制度本身也处于不断地发展与完善之中。

1863年，针对美国“自由银行业”时期的混乱，美国国会通过了《国民通货法》。1864年通过了《国民银行法》，规定了银行开业的最低资本额，对流通中的银行券与存款总额之间的比率做了最低规定。也就是说，美国建立了世界上第一个银行监管制度。如果以中央银行的成立来推断银行监管制度的起源，1694年成立的英格兰银行，则是中央银行的鼻祖。不过，英格兰银行直到19世纪下半叶才逐步具备了中央银行的各项职能。

从最初的商业银行到今天无所不包的金融百货公司，西方金

① [美] 保罗·卡斯里尔：《世界的金融君主》，载于《纽约时报》1999年2月26日。

② 马克思：《资本论》第三卷，人民出版社1975年版，第499页。

融业在其 300 多年的历程中经历了无数的风风雨雨，无论从实践，还是理论的角度，都做了许许多多有益的探索，积累了丰富的理论与实践经验。

如果以 1995 年 3 月 18 日《中国人民银行法》的颁布来宣告中国金融监管制度以法律的形式得以确立，我们较之西方发达国家可以说整整落后了 300 年。然而，迟到并不等于永远落后，中国金融业在其迅速的发展过程中，既面临着西方国家曾经经历过和正在经历着的困境，同时，还背负着国家经济体制转轨所带来的更多金融问题。金融监管在某种程度上已不仅仅是银行业与金融业的问题，已经成为关系到国家金融安全与经济安全的头等大事。

笔者在广泛涉猎西方经济、金融理论著作与金融监管实证资料的基础上，完成此书，期望本书在金融监管研究领域起到拾遗补阙之作用。

一、本书将金融监管置于经济发展过程中进行研究。强调金融监管不是为监管而监管，金融业安全并不是金融监管的终极目的，金融监管最终在于满足金融业稳健、繁荣发展的需要，并以此来促进整个经济的发展。

二、本书在借鉴现有的金融监管研究成果基础上，全面系统地论证了金融监管理论、金融监管基本内容、金融监管国际准则等涉及金融监管的诸多理论与实践问题，并且注重与较为落后的中国金融监管现状相结合，找出问题并提出积极改进的相关举措。

三、在金融监管理论方面，系统地研究和分析了金融监管的经济学基础理论，详尽地研究和评述了 20 世纪 90 年代西方最新的银行监管理论中最有代表性的五个理论，对于萌芽中的中国金融监管理论研究来说，期望有补白之益。

四、金融监管伴随着经济、金融的发展，走过了“自由——

管制——自由——再管制”的历程，但它似乎始终“滞后”于金融与经济的发展。金融监管一方面制约了金融发展中的不规范作为，维持了经济秩序的稳定；另一方面又刺激了被监管者采用各种手段来逃避监管，获取更大的风险收益。反思金融监管，笔者较为系统地总结了金融监管的误区，并且强调提高人的素质，即提高监管者与被监管者的素质是强化金融监管的基础；金融监管应以风险管理为核心，其重中之重是加强金融机构的内部控制机制的完善，提高金融机构的自律水准。

# 目 录

|    |     |
|----|-----|
| 导言 | (1) |
|----|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 第一章 经济发展与金融监管 | (1) |
|---------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第一节 货币与信用 | (1) |
|-----------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 一、货币在经济发展中的作用 | (1) |
|---------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 二、信用在经济发展中的作用 | (5) |
|---------------|-----|

|                    |      |
|--------------------|------|
| 第二节 经济发展与金融发展的辩证关系 | (10) |
|--------------------|------|

|                |      |
|----------------|------|
| 一、经济与金融发展的理论探讨 | (10) |
|----------------|------|

|               |      |
|---------------|------|
| 二、新古典货币经济增长理论 | (13) |
|---------------|------|

|                |      |
|----------------|------|
| 三、金融与经济的相关比率分析 | (14) |
|----------------|------|

|             |      |
|-------------|------|
| 四、金融深化与经济发展 | (20) |
|-------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 五、经济发展与金融发展的辩证关系 | (25) |
|------------------|------|

|                     |      |
|---------------------|------|
| 第三节 伴随着经济、金融发展的金融监管 | (32) |
|---------------------|------|

|           |      |
|-----------|------|
| 一、从自由走向管制 | (33) |
|-----------|------|

|           |      |
|-----------|------|
| 二、从管制走向自由 | (44) |
|-----------|------|

|                |      |
|----------------|------|
| 三、经济发展与金融监管的困境 | (53) |
|----------------|------|

|             |      |
|-------------|------|
| 第二章 金融监管的理论 | (66) |
|-------------|------|

|                 |      |
|-----------------|------|
| 第一节 金融监管理论产生的原因 | (67) |
|-----------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 第二节 金融监管的经济学理论基础 | (73) |
|------------------|------|

|             |      |
|-------------|------|
| 一、马克思给我们的启迪 | (74) |
|-------------|------|

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 二、制度经济学到新制度经济学 .....     | (77)  |
| 三、规制经济学 .....            | (83)  |
| 第三节 银行监管理论 .....         | (86)  |
| 一、公共利益论 .....            | (86)  |
| 二、利益集团论 .....            | (91)  |
| 三、货币监管论 .....            | (94)  |
| 四、谨慎监管论 .....            | (96)  |
| 五、“金融不稳定”假说 .....        | (114) |
| 第三章 金融监管的基本内容 .....      | (119) |
| 第一节 概述 .....             | (119) |
| 一、稳健银行业的重要性 .....        | (119) |
| 二、金融监管主体研究 .....         | (121) |
| 三、金融监管基本内容概述 .....       | (124) |
| 第二节 资本充足性监管 .....        | (126) |
| 一、资本充足性监管的由来 .....       | (126) |
| 二、资本充足性监管的标准 .....       | (127) |
| 三、中国资本充足性监管的现状与完善 .....  | (132) |
| 第三节 流动性监管 .....          | (135) |
| 一、流动性监管的意义 .....         | (135) |
| 二、流动性监管比较研究 .....        | (136) |
| 第四节 信用风险监管 .....         | (142) |
| 一、信用风险监管的重要性 .....       | (142) |
| 二、信用风险监管比较研究 .....       | (145) |
| 第五节 金融机构的内部控制与外部审计 ..... | (153) |
| 一、金融机构内部控制的意义 .....      | (153) |
| 二、金融机构内部控制比较研究 .....     | (157) |
| 三、金融机构外部审计 .....         | (166) |

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| <b>第四章 金融监管的国际准则</b> .....              | (174) |
| 第一节 巴塞尔银行监管委员会的产生.....                  | (175) |
| 第二节 巴塞尔银行监管委员会工作内容及评价.....              | (178) |
| 一、堵塞监管漏洞.....                           | (178) |
| 二、确定统一的国际银行资本充足率监管标准.....               | (181) |
| 三、强化风险管理.....                           | (184) |
| 四、加强监管组织的沟通与合作,全方位推进金融监管.....           | (186) |
| 第三节 《有效银行监管的核心原则》与中国银行业<br>监管制度的完善..... | (188) |
| 一、《有效银行监管的核心原则》产生的背景.....               | (188) |
| 二、《有效银行监管的核心原则》的主要内容.....               | (189) |
| 三、《有效银行监管的核心原则》与中国银行监管.....             | (200) |
| 第四节 《新巴塞尔资本协议》评价.....                   | (208) |
| 一、《新巴塞尔资本协议》的产生背景.....                  | (208) |
| 二、《新巴塞尔资本协议》的内容.....                    | (209) |
| 第五节 《新巴塞尔资本协议》与中国银行监管制度的<br>完善.....     | (223) |
| 一、中国对《新巴塞尔资本协议》的积极反响.....               | (223) |
| 二、《新巴塞尔资本协议》框架下我国银行业面临的问题.....          | (225) |
| 三、《新巴塞尔资本协议》对完善我国银行业监管制度的<br>若干借鉴.....  | (230) |
| <b>第五章 金融监管体制</b> .....                 | (234) |
| 第一节 金融监管体制的一般认识.....                    | (234) |
| 一、金融监管体制的内涵.....                        | (234) |
| 二、金融监管体制的分类.....                        | (235) |
| 第二节 各国金融监管体制比较研究.....                   | (240) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 一、美国金融监管体制：双线多头、分权制衡 .....  | (240) |
| 二、英国金融监管体制：分久必合、高度集中 .....  | (254) |
| 三、日本的金融监管体制：单线多头、行政管理 ..... | (263) |
| 四、比较与综述 .....               | (267) |
| 第三节 金融监管体制及制度的现状与发展 .....   | (273) |
| 一、中国金融监管体制的现状 .....         | (273) |
| 二、我国金融监管制度存在的问题及对策 .....    | (277) |
| 第六章 金融监管的反思与构想 .....        | (283) |
| 第一节 金融监管的误区 .....           | (283) |
| 一、监管的成本 .....               | (284) |
| 二、监管的“有效性”及负面影响 .....       | (286) |
| 三、谁来监管监管者 .....             | (291) |
| 第二节 金融机构自律的基础 .....         | (294) |
| 一、经济学伦理思想的探讨 .....          | (295) |
| 二、人的素质——金融机构自律的基础 .....     | (302) |
| 第三节 构建金融监管的明天 .....         | (308) |
| 一、走向明天的金融业 .....            | (308) |
| 二、构建中国金融监管的明天 .....         | (311) |
| 主要参考文献 .....                | (329) |

# 第一章 经济发展与金融监管

## 第一节 货币与信用

### 一、货币在经济发展中的作用

人类社会在地球上的繁衍生息已有上百万年的历史，进入人类文明社会大约走过了六千年的历程，而货币的出现恰恰与人类文明社会同步，并且随着社会的发展与进步逐渐与社会政治、经济、文化生活融为一体。货币是伴随着商品交换的发展而产生，并从商品中分离出来的，固定地充当一般等价物的特殊商品。随着商品生产的发展和交换的扩大，货币形式也在不断地演进。

第一，货币的出现，带来了人类社会经济活动的质的飞跃，一方面，它所执行的价值尺度、流通手段、贮藏手段、支付手段、世界货币这五大职能极大地便利了人们的生产、经营活动；另一方面，更为重要的是，它扩展了人们生产和生活的狭小空间，彻底改变了人们为完成交换而从事各种固定物品生产的狭隘方式，人们既不用担心自己能否得到所需要的商品也不用去寻找自己产品的需要者，一切都简化为商品价值的实现——换得货币，“交易的性质在这里改变了，现在不是以货换货，不是供货