

 21世纪高等院校教材

金·融·学·系·列

总主编 李成

# 金融 监管学

◎ 李成 编著



科学出版社

[www.sciencep.com](http://www.sciencep.com)

21 世纪高等院校教材·金融学系列

# 金融监管学

李成 编著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

本教材以金融发展和金融开放为背景,全面介绍了金融监管的历史进程,梳理金融监管的基本理论,概括金融监管体制和金融监管系统,介绍商业银行监管、证券业监管、保险业监管、非银行金融机构监管、金融市场监管、国际资本流动监管、金融深化监管,以及金融监管国际合作等内容。本教材广泛吸收了当前国内外金融监管研究的最新成果,根据在校学生、在职金融工作者的特点和知识需求,对金融监管的相关知识进行了整理,力争使抽象理论与我国现实金融紧密结合,便于读者轻松阅读和理解。

本教材适用于高等院校金融学、国际贸易、工商管理、会计学、法律学、经济学、财政学专业学生,也适合金融机构业务部门工作者和管理者学习。

### 图书在版编目(CIP)数据

金融监管学/李成编著. —北京:科学出版社,2006

(21世纪高等院校教材·金融学系列)

ISBN 7-03-016615-9

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(2006)第147168号

责任编辑:李 扬 郝继涛/责任校对:刘小梅

责任印制:黄晓靖/封面设计:陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2006年4月第一版 开本: B5 (720 × 1000)

2006年4月第一次印刷 印张: 25 3/4

印数: 1—4 000 字数: 486 000

定价: 29.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换(环伟))

## 作者简介

李成，男，1956年出生于古城西安。高中毕业插队于秦岭山区，后返城工作，后考入陕西财经学院，获得经济学学士、经济学硕士学位，考入西安交通大学，获得经济学博士学位。现为西安交通大学经济与金融学院教授、博士生导师、金融系主任，兼任西安交通大学研究生院特聘教育质量检查与评估专家、新华社特聘经济分析专家、陕西省证券学会副会长、陕西省金融学会常务理事、陕西电视台特邀经济评论专家等；被省内中国银行、中国建设银行、中国农业银行、招商银行、光大银行、中国人民银行等多家金融机构聘为高级顾问和学术专家；并被聘为对外经济贸易大学、西南财经大学、湖南大学等多所高校的客座教授。

留校至今，系统讲授了“货币金融学”、“金融监管学”、“中央银行学”、“金融理论研究”、“商业银行经营管理”、“中国金融改革”等课程，曾连续五届获优秀课堂奖，获优秀教学成果一等奖。主持两项国家社会科学基金项目（98BJY027和04BJY084）及省部级课题数多项。在国内《经济学动态》、《金融研究》、《经济科学》、《经济学家》、《国际金融研究》等核心期刊发表学术论文50余篇，累计文章逾百篇。主编《货币银行学》、《货币金融学》、《金融监管理论与实务》、《金融监管学》、《中央银行宏观金融管理》、《银行资产负债经营管理》、《金融投资学》、《中国金融理论》等教材十余部。获全国金融类科研奖项有：第一届中国金融教育发展基金优秀科研成果二等奖（1994）、第二届全国优秀金融论文二等奖（1995）、第三届全国优秀金融论文三等奖（1997）、第四届全国优秀金融论文二等奖（1999）、第五届中国金融教育发展基金优秀教师奖（2001）、第六届中国金融教育发展基金优秀教师奖（2003）、第七届全国优秀金融论文三等奖（2005）。

# 金融学系列教材编写委员会

主 任 周好文

总主编 李 成

委 员 徐成贤 余 力 王晓芳 张成虎

冯 涛 李富有 沈 悦 任 远

何雁明 王文博 安德利 刘 愈

郝渊晓 赵昌昌 魏 玮 崔建军

程婵娟 何建奎 阎 敏 张金梅

# 从 书 序

“21 世纪高等院校教材·金融学系列”是西安交通大学经济与金融学院学科建设的组成部分，经过专家论证和广大教师的共同努力，终于和读者们见面了。

西安交通大学是一所覆盖理、工、医、经、管、文、法等多学科的综合性和大学。1896 年始创于上海的南洋公学，1921 年改称为交通大学，1956 年主体内迁西安，1959 年定名为西安交通大学。现有院士 14 名，102 个学科（专业）有博士学位授予权，157 个学科（专业）有硕士学位授予权。

编写金融学系列教材，是基于我国经济国际化的不断发展，特别是加入 WTO 后对金融人才的迫切需求。为了培养高质量、复合型、应用型和创新型的金融人才，丛书委员会进行了认真的论证和积极的组织。

这套教材的特点有四个方面：第一，学术理论前瞻。丛书立足于金融全球化背景，从金融发展进程和当前趋势，揭示了金融运动客观规律，吸收了当前国内外最新研究成果，将我国金融发展置于全球金融发展格局之中进行审视。第二，学科体系完整。这套丛书是目前国内金融学科丛书群体中最大的教科书体系，包括了金融学所有基础课程和当前金融学专业课程，在满足读者系统学习的同时，又给乐于钻研的读者提供了选择空间。第三，学风严谨务实。丛书体现了综合性大学的多学科和综合性优势，顺应了自然科学和社会科学交融研究的国际化潮流，避免了单一学科的狭隘性。丛书融合了经济学、管理学、工学、理学和医学的研究方法，引导读者进行多视角思维，有利于他们全方位、立体化地认识经济与金融发展。第四，适用读者面宽。丛书在严格的逻辑性和理论性要求前提下，考虑了当前经济发展对金融知识的需求，使抽象原理和专业内容通俗化，提高在校经济、管理、人文、法律学科学生的学习效率，也方便在职人员学习。

感谢西安交通大学的支持，感谢中国人民银行的帮助，感谢科学出版社的大力协助。同时，我们渴望得到国内外金融理论和实务部门专家的批评与建议。

我们的联系方式如下：

**西安交通大学金融学系列教材编委会**

通信地址：西安市雁塔西路 74 号

邮政编码：710061

传真：029-82656294

E-mail: jrx@xjtu.edu.cn

**科学出版社经济管理编辑部**

通信地址：北京市东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

传真：010-64033787

E-mail: jg@mail. sciencep. com

金融学系列教材编委会

2005 年 12 月

# 前 言

“金融监管学”是伴随金融发展逐步成熟的金融学专业课程，需要在掌握经济学、金融学理论和专业课程基础上进行学习。系统了解和准确理解“金融监管学”的理论框架、逻辑体系和业务内容，对于从事金融研究和业务经营风险控制有直接的帮助。特别是对于以安全稳健为基本原则的金融管理者，有助于形成全面审慎性的思维习惯，避免决策短视和冲动造成的金融风险。

20世纪是人类社会发展最快的历史阶段，各国经济取得了长足的增长，国民消费水平大大提高，无论是发达国家，还是发展中国家都从金融开放和金融发展中获益，金融发展的重要地位越来越受到重视。但是，20世纪金融危机的爆发比任何时期都频繁，金融危机的冲击波及大部分国家。在金融全球化快速挺进的环境下，金融业以前所未有的速度发展，在支持经济持续增长的同时，潜在的金融风险也越来越大，金融危机的破坏力越来越强。为了防范货币危机、银行危机、金融危机造成的金融秩序混乱，各国政府普遍建立了金融监管机构，不断完善和细化金融法规，提高金融监管措施和防范金融危机的预警技术，化解金融风险，确保国家的金融安全。因此，金融监管成为政府决策部门和金融学术研究的焦点之一。在当前我国金融转型和改革时期，系统学习“金融监管学”具有重要的现实意义。

我对金融监管的思考始于讲授中央银行学课程，当时的主要内容集中在金融宏观调控方面，简要介绍金融监管。随着我国金融改革深化，金融机构出现了一些经营无序现象，金融领域的风险开始凸显，金融监管的迫切性日显突出。面对新问题，依赖课本已力不从心，教学需求敦促我探索金融监管理论发展和现实变化。借助学校资助的“中央银行金融监管研究”课题，对金融监管的认识有了提高；完成中国人民银行总行的“中央银行金融调控与监管研究”和“金融监管制度研究”课题后，对金融监管理论、制度变迁和监管技术有了新的突破；通过主持国家社科基金项目“中央银行调控、监管与金融有序化”和“新形势下的金融安全监管研究”，在理论上有了新的高度，收获了视野开阔、立体思维和前瞻研究的跨越。“金融监管”课程讲授的内容更为充实，研究成果也两获陕西省优秀金融科研成果一等奖。

金融监管是个动态进程，伴随金融全球化、多元化、证券化、集团化、混业化、网络化、自由化和脆弱化的发展，对金融监管的法规体系、技术规范、综合判断、机构协调、市场维护和国际合作等，提出更高的要求。在我国转型时期的



复杂环境下，全面驾驭金融监管的理论与方法，成为当务之急。

杀青驻足，悦寂学海。课余润笔，偏颇难除，恳盼雅正。

李 成

乙酉年大暑

# 目 录

## 丛书序

## 前言

<b>第一章 金融监管发展</b> .....	<b>1</b>
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.....	4
第三节 金融监管的注重效率时期.....	8
第四节 金融监管的国际合作时期 .....	11
本章小结 .....	17
思考题 .....	17
<b>第二章 金融监管理论</b> .....	<b>19</b>
第一节 自律型金融监管理论 .....	19
第二节 管制型金融监管理论 .....	21
第三节 效率型金融监管理论 .....	25
第四节 稳健型金融监管理论 .....	30
本章小结 .....	39
思考题 .....	40
<b>第三章 金融监管供求</b> .....	<b>41</b>
第一节 金融监管的需求 .....	41
第二节 金融监管的供给 .....	43
第三节 金融监管的均衡 .....	45
第四节 金融监管的失衡 .....	51
本章小结 .....	54
思考题 .....	55
<b>第四章 金融监管体制</b> .....	<b>56</b>
第一节 金融监管体制的变迁 .....	56
第二节 集权型的金融监管体制 .....	62
第三节 分工型的金融监管体制 .....	65
第四节 合作型的金融监管体制 .....	72
第五节 金融监管体制的演进趋势 .....	75
第六节 我国的金融监管体制 .....	77

本章小结 .....	88
思考题 .....	89
<b>第五章 金融监管系统 .....</b>	<b>90</b>
第一节 金融监管的目标 .....	90
第二节 金融监管的原则 .....	91
第三节 金融监管的工具 .....	93
第四节 金融监管的途径 .....	95
第五节 金融监管的方法 .....	99
第六节 金融监管的修正 .....	105
本章小结 .....	110
思考题 .....	110
<b>第六章 金融监管层次 .....</b>	<b>111</b>
第一节 微观层次的金融监管 .....	111
第二节 中观层次的金融监管 .....	115
第三节 宏观层次的金融监管 .....	121
第四节 全球层次的金融监管 .....	125
本章小结 .....	128
思考题 .....	128
<b>第七章 商业银行监管 .....</b>	<b>129</b>
第一节 商业银行市场准入监管 .....	129
第二节 商业银行市场经营监管 .....	136
第三节 商业银行跨国经营监管 .....	140
第四节 商业银行市场退出监管 .....	147
本章小结 .....	154
思考题 .....	155
<b>第八章 证券机构监管 .....</b>	<b>156</b>
第一节 证券机构监管原则 .....	156
第二节 证券机构市场准入监管 .....	161
第三节 证券机构市场经营监管 .....	165
第四节 证券机构市场退出监管 .....	170
本章小结 .....	178
思考题 .....	179
<b>第九章 保险机构监管 .....</b>	<b>180</b>
第一节 保险机构市场准入监管 .....	180
第二节 保险机构市场经营监管 .....	191

第三节 保险机构跨国业务监管	205
第四节 保险机构市场退出监管	208
本章小结	212
思考题	213
<b>第十章 政策性金融机构监管</b>	<b>214</b>
第一节 政策性金融机构市场准入监管	214
第二节 政策性金融机构业务经营监管	219
第三节 政策性金融业务风险监管	229
本章小结	233
思考题	233
<b>第十一章 非银行金融机构监管</b>	<b>234</b>
第一节 信托投资公司监管	234
第二节 金融租赁公司监管	240
第三节 集团财务公司监管	245
第四节 信用合作社监管	254
第五节 其他金融机构监管	258
本章小结	264
思考题	265
<b>第十二章 涉外金融机构监管</b>	<b>266</b>
第一节 境内外资金融机构监管	266
第二节 本国境外金融机构监管	272
第三节 跨境金融机构收购监管	277
第四节 涉外金融机构风险监管	281
本章小结	285
思考题	286
<b>第十三章 金融市场监管</b>	<b>287</b>
第一节 外汇市场监管	287
第二节 黄金市场监管	291
第三节 拆借市场监管	298
第四节 回购市场监管	303
第五节 金融期货市场监管	307
本章小结	314
思考题	315
<b>第十四章 国际资本流动监管</b>	<b>316</b>
第一节 国际资本流动的主要动因	316

---

第二节 国际资本流动的金融风险·····	318
第三节 国际资本流动的金融监管·····	321
本章小结·····	331
思考题·····	331
<b>第十五章 金融危机监测·····</b>	<b>332</b>
第一节 金融危机的爆发与传播·····	332
第二节 金融危机预警体系·····	339
第三节 国外金融危机预警·····	349
第四节 金融危机的治理·····	361
本章小结·····	366
思考题·····	367
<b>第十六章 金融监管的国际合作·····</b>	<b>368</b>
第一节 金融监管国际合作的需要·····	368
第二节 金融监管国际合作的框架·····	373
第三节 巴塞尔协议的监管内容·····	380
第四节 金融监管的其他国际合作·····	389
第五节 金融监管国际合作的趋势·····	393
本章小结·····	395
思考题·····	396
<b>参考文献·····</b>	<b>397</b>

# 第一章 金融监管发展

**【本章提要】** 本章主要介绍金融监管发展的历史演变过程，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和金融监管的国际合作时期。同时，分析了金融监管各个不同时期的历史和经济背景、监管重心和基本特点。

## 第一节 金融监管的逐步形成时期

世界各国尤其是西方发达国家的金融监管，伴随经济金融的发展经过了长期的演变过程。1863年，针对“自由银行业”时期的混乱，美国国会通过了《国民货币法》，建立了世界上第一个银行监管制度。在随后的一百多年里，各国相继颁布了数以千计涉及金融业管制的法规和条例，随着金融的发展，这些法规也在不断更改演变。

### 一、金融监管的诞生

银行业最早诞生于经济发达的西方国家，因此，也最早接受了金融风暴的洗礼。典型的商业银行产生，是以1694年英格兰银行的建立为标志。作为一家私人股份公司，英格兰银行筹集了120万英镑资本，最初业务主要是对政府贷款以支持英国的对法战争。后来主要从事资金存储和发放的典型商业银行业务，利润来源是票据业务、对公司短期贷款和政府债券的管理。随着近代工业革命的出现，资本主义国家纷纷建立了商业银行。美国商业银行基本上是仿照早期英格兰银行，1782年成立的北美银行是美国的第一家商业银行，1784年成立了纽约银行和马萨诸塞银行，这三家最早的商业银行，当时只是购买短期期票、发放短期贷款。1859年法国成立工商信贷银行，1873年日本成立第一国立银行。这些银行也是模仿英格兰银行建立，经营业务均为资金存贷。

虽然在银行业的出现及以后发展的相当长一段时期内，都没有关于银行的专门立法，但与银行相关的立法则很早就存在了。这主要源于当时的银行大多有高利贷性质，在当时已有一种对金融权力的恐惧，如15世纪意大利银行家中最著名的梅迪西斯家族，曾一度统治佛罗伦萨，从而“唤醒了怀疑和敌视的情绪”。由此，限制高利贷和银行权力的立法，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便具有“政府的银行”性质，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，还有两家特许银行——苏格兰银行和威尔士银行，分别成立于1695年和1783年，但在1710年和1821年失去垄断经营权。英格兰银行的营业特许却得以成功延长，代价是以低于市场的利率向政府提供长期贷款。但是，针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，即英格兰银行发行的银行券只限在伦敦65英里以内地区。1833年的法案放松了合股银行进入65英里范围以内的条件，但否定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。实际上，这确定了英格兰银行的垄断地位。1833年以法律形式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，合股银行随之在英国得以迅速发展，分行制随之兴起。

## 三、美国金融监管的雏形

美国银行业在起步之时就与法律密切联系，可以说，银行监管法律或金融监管的起源在美国。与此相得益彰的是，美国的金融业也是世界上最发达的，其金融产值在20世纪90年代占国内生产总值（GDP）已达20%。1781年，美国国会为应付当时的财政混乱局面，批准成立了美国历史上第一家商业银行——北美银行，该行第二年经所在州特许成为州银行。此后，美国的银行大都由州议会用法令形式设立。由于各州特许愈来愈多的银行开业，银行业迅速发展，在1881~1861年期间成立的银行已超过2500家。但其中有许多不可靠，几乎有五分之二的银行在开业后10年内逐渐消失了。1790年，当时的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，有助于国家的繁荣富强，同时，银行可以便利征税和向财政部门贷款，有助于公共财政和便于政府对银行业进行管理。这种类似美国中央银行最初的动议，经过激烈争论，于1791年由华盛顿总统特许通过成立，也就是美国银行（后来的美国第一银行）。

美国银行是一家股份制银行，也是当时最大的银行，政府占股份总额的20%，其余由公众认购。该行持有联邦政府的存款，并为联邦政府向全国各地转拨资金。“它还试图通过拒绝接受州特许银行的银行券支付，或大量收集某家特许银行的银行券后，立即全部向这家倒霉的银行兑现黄金的办法，来抑制州特许银行发行过多的银行票据。”因此，美国银行实际上承担了对银行业一定的监督管理职能。

伴随西方银行业的发展进程，证券交易在16世纪的西欧萌芽。当时的里昂、

安特卫普已经有了证券交易所，最早进行交易的是政府债券。随着股票、公司债券及不动产抵押债券等有偿证券先后出现，1698年在英国已有大量的证券经纪人，“乔纳森咖啡馆”是最早的自发性证券交易市场。1773年，英国的第一家证券交易所（现伦敦证券交易所的前身）在“乔纳森咖啡馆”成立，1802年获得英国政府的正式批准。最初经营政府债券，以后是公司债券和矿山、运河股票。到19世纪中叶，一些非正式的地方性证券市场在英国兴起，铁路股票盛行。美国的第一个证券交易所——费城证券交易所，诞生于1790年，1792年5月17日，经营拍卖业务和其他行业的24名商人，在纽约华尔街的一棵梧桐树下商定，每天在此从事证券（主要是股票）交易，1793年，一家名叫汤迪的咖啡馆在华尔街落成。于是，露天股票市场就移进咖啡馆经营，这就是纽约证券交易所的雏形。当时，纽约证券交易经营的全部是金融股票，其中银行股票10种，保险公司股票132种。后来，由于美国工业革命的影响，铁路股票、运输股标、矿山股票开始在市场上交易。早期的证券市场没有专门性证券立法，基本上依靠自律管理，因此，难免投机充斥，欺诈盛行。

金融业从自由发展走向全面管制，最初是对货币发行的管制，以及中央银行的建立。中央银行建立初期的主要职能，是作为政府银行和发行银行。虽然，中央银行最初在坚持将其纸币兑换成金银时，同任何其他银行的作用并没有区别，但是，由于作为政府银行的中央银行在发行货币方面具有合法的特权地位，很自然导致银行系统内部集中的一定数量的储备金，中央银行由此成了银行的银行。这种地位的逐步建立，使中央银行承担起金融监管的特殊职责，普遍地对银行系统的健全予以全面的支持和负责。可以这么说，各国中央银行的建立是金融活动由自由走向管制的第一步。

1863年，美国国会通过的《国民货币法》，是世界上最早以法律形式确定的金融监管制度。1864年，对该法加以修订并改名为《国民银行法》，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，协调货币流通保证金融稳定。《国民银行法》的颁布虽然实现了对全国货币的管理，但没有达到对银行业全面监管的目标，货币监理署也只能对国民银行监管。美国依然缺乏具有中央银行功能的机构，难以控制货币供应量，这种状况引发了周期性的金融恐慌。1873年、1884年、1890年、1893年和1907年，都发生了金融危机，这些危机导致银行倒闭和货币市场混乱，危机的消极影响弥漫着整个美国经济。作为应对金融危机的步骤，国会于1913年通过《联邦储备法》，这是《国民银行法》颁布半个世纪以后，美国金融法最富革命性的进展。



#### 四、德国与日本

德国和日本等国家也差不多经历了从分散自由的银行体系走向对货币银行系统实行管制的发展历程。德国 1876 年成立了帝国银行，统一了德国货币。日本 1882 年成立了日本银行，逐步垄断了货币发行。总之，对货币发行的垄断，是对金融业管制的第一步，其标志是中央银行的纷纷创立，尽管当时其权力还相当有限。

整个 19 世纪是经济自由主义盛行占据统治地位的时代，当时，美国和西欧经济运行最接近“看不见的手”所需要的完全竞争条件的自由资本主义时代。在古典和新古典经济学的体系中，自由竞争经济是一个确定性的世界，市场机制的作用过程是一种“自然秩序”，不应当人为干预和扭曲。西方银行业早期发展的历史表明，银行和证券业由于发展过程中产生的问题，政府也曾试图通过立法来规范，并产生了一定成效。但由于早期金融混乱对经济的影响比较有限，而且在金本位制度下，银行本质上不是创造货币的机构，所以，整个金融业和其他商业机构一样，基本不受管制，对金融监管的需求以及监管本身的效能都不明显。

### 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，也是一个动荡不安的时期，这一时期经历了第一次世界大战（简称一战）、第一次世界经济大危机和第二次世界大战（简称二战），对整个人类社会带来了重大的影响，也深深影响到金融领域。1929~1933 年的经济大危机，是美国金融业从自由发展走向全面管制的分水岭，从此，以严格监管金融而蜚声全球。虽然在此之前美国对金融业已初步监管，但“如依今日的标准来衡量，截至 20 年代后期的金融制度基本上是不受管制和自由竞争的”。当时政府进行金融管理，是想通过下列办法建立一个健全的银行制度：规定银行缴存存款准备金；发行全国统一货币；建立全国支票清算系统；制订银行投资证券的最低限制（以避免银行可能遭受的风险）。联邦政府成为主要的金融管理机构，但对银行业务极少限制，管制利率有名无实，银行投资证券也未受限制。联邦政府虽某种程度上承担了管理金融的责任，但因政府深信市场竞争和不受管制的优越性，削弱了它的介入。

#### 一、金融监管加强的原因

19 世纪后期，美国铁路、钢铁等大工业迅速繁荣，资本亦随之高度集中和流动，使得金融业尤其是证券业保持了持续高涨。到 1929 年 10 月纽约股市大崩溃前夕，美国银行已达近 3 万家，证券投机交易达到空前规模和水平。纽约股票