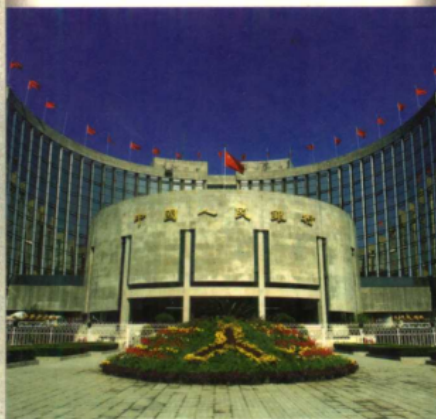


ZHONGYANG YINHANG JINRONG
JIANGUAN BILIAO YANJIU

中央 银行 金融 监管 比较 研究

① 潘金生 / 著



经济科学出版社



责任编辑 / 张意姜
封面设计 / 王 坦



中央银行金融监管比较研究

ISBN 7-5058-1729-9



9 787505 817296 >

ISBN 7-5058-1729-9
F·1225 定价: 22.10元

中央银行金融监管 比较研究

潘金生 著

经济科学出版社

责任编辑:张意姜
责任校对:董蔚挺
版式设计:代小卫
技术编辑:刘 军

中央银行金融监管比较研究

潘金生 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路 66 号

邮编:100086

*

850×1168 毫米 32 开 16 印张 410000 字

1999 年 6 月第一版 1999 年 6 月第一次印刷

印数:0001—1000 册

ISBN 7-5058-1729-9/F·1225 定价:22.10 元

前 言

金融监管的含义从不同的角度有多种理解。从对象上看,金融监管是指金融机构对其客户的监督管理,或指金融监管当局,一般是一个国家的中央银行对金融机构及其活动所进行的监督,或指中央银行对本系统的稽核、检查等;从范围上看,金融监管可以指金融机构的自我监管,也可以指监管机构对金融机构进行的外部监督管理;从内容上看,金融监管可以指对整个金融业的监管,也可以指对金融业的某一个方面的监管;从形式上看,金融监管可以泛指金融监督与金融管理,也可以仅指作为金融管理手段之一的金融监督。

金融监管,在西方发达国家的早期,是被作为执行银行法规的一种手段。但是自本世纪 70 年代至 80 年代初,由于世界性的国际银行业的金融危机出现,国际货币体系出现了严重的混乱,致使银行监管日益受到各国政府的高度重视,金融监管因此也有了新的含义。现代意义上的金融监管是指:一国政府根据经济金融体系稳定、有效运行的客观需要以及经济主体的共同利益要求,通过中央银行依据法律准则和程序,对金融体系中各金融主体和金融市场实行监督和管理,以维护债权人的利益,约束债务人的行为,确保金融主体和金融业务的公平竞争,促进金融业有秩序的运行和健康的发展,实现推动经济发展和社会进步的目标。本著作所要研究的金融监管即属于这一含义。

现代市场经济首先表现为货币信用经济,货币的流通和资金的运动,作为经济活动的先导,始终贯穿于整个经济活动之中。金

融业是一种经营货币和信用的特殊产业,即专门提供信用、融通资金的行业,它在整个国民经济中居于十分独特的地位,信用的扩张与收缩,对经济的发展有巨大的推动和抑制作用。加强对金融业的监管,保证金融业贯彻国家的货币政策,对于保障国民经济的健康发展,具有至关重要意义;金融业是一种具有“公共性”的产业,金融业面对的是社会公众,金融业的经营状况、经营行为、经营战略、经营成败都对社会公众产生影响;市场组织实质上是一种风险经济,市场金融在提高社会资源配置效率的同时,也增大了银行的经营风险。金融的内在不稳定性和金融业的 market 行为相结合更容易导致金融风险;层出不穷的金融创新活动在推动金融发展的同时,不断冲击着传统的金融秩序,金融风险加大,金融体系的不稳定因素明显增强,要求建立与之配套的金融监管规则,否则,金融运作会产生混乱;世界金融自由化、一体化的趋势,对各国金融监管制度的建立与完善,提出了更高的要求。从近年全球股价暴跌中不难看出,世界经济已经紧密地联系成一个整体。一个国家或地区的市场出现动荡马上便会波及到其他国家和地区甚至全球。另外,在 24 小时不停运转的市场面前,各国政府的作用显得越来越小。因此,可以说各国(地区)经济关系已不再是纯竞争关系,而是一种“一荣俱荣、一损俱损”的联动关系,各国(地区)只有相互协调,才能保持整个世界经济的平稳发展。如果国际社会不能协调合作,共同对付经济中出现的危机或混乱,全球经济的连锁反应就不可避免。

加强对金融业的监督管理,是各国的发展趋势。它是保护金融业平等竞争,提高金融业效率,保障经济金融稳定的重要手段。当前世界各国的中央银行一般都担负着制定执行本国货币政策和对本国金融体系进行监管的双重职能。中国在中国人民银行法中明确规定:“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理,维护金融业的合法、稳健运行。”朱镕基总理曾指出:“人民银行监督、稽核和整顿、规范金融秩序工作,其重要性并不次于货币政

策,没有这个基础,货币政策就执行不了。”中国人民银行行长戴相龙对中国人民银行的职责曾提出这样一副对联:上联是“稳定币值促发展”,下联是“依法监管保稳定”,横批是“廉洁敢管”。这些年来,中国人民银行在加强金融监管方面做了大量艰苦的工作,加大了监管的力度;对金融机构的市场准入做到了严格把关;非现场监管的监测指标体系和数据报送制度建立起来,并正在走向正规;对金融机构的现场稽核检查提高了频率,扩大了范围,查处了一批金融违法、违规、违纪案件,还首次对我国商业银行海外分支机构进行了稽核检查;组织各家国有商业银行清查违规账外经营问题;清理证券回购形成的债务拖欠取得了突出成绩;对经营不善的信托投资公司进行了清理、整顿;与政府配合取缔了一批非法金融机构,如地下钱庄,实施银行业、证券业、保险业、信托业的分离等,对金融秩序的好转作出了贡献。这一切表明,中央银行在探索金融监管的路子上已经有了很大的进展。而这些成绩的取得,与中央银行监管指导思想的转变直接有关。在1996年7月的一次金融监管会议上,中国人民银行确立了以防范金融风险为核心,加强金融监管的指导思想,并相应提出金融监管要从以前单纯的合规性监管转向审慎性监管与合规性监管并重;从以前的现场稽核为主转向非现场监管与现场检查、稽核相结合;从依靠行政管理为主转向依靠科学监管方法为主。这一指导思想的确立,是中国人民银行金融监管工作的一个重大转折。

金融监管,在中国长期以来一直是个理论空白,这可从金融改革与发展的过程中得到验证。改革开放以来中国金融体制改革大致可分为三个阶段:第一阶段是银行业务的改革和银行机构迅速增加,允许银行贷款用于固定资产的投资;第二阶段是形成中央银行管理下的金融机构组织体系,国有专业银行向国有商业银行转化,城乡信用社、股份制商业银行和各类非银行金融机构在这个阶段获得迅速发展,金融从业人员的队伍成百倍的增加,市场竞争开始;第三阶段是组建公开的证券市场,外汇体制改革和外国银行进

人,为中国资本市场的形成和金融市场的对外开放创造了初步的条件。总结这三个阶段的改革与发展,表明中国金融业出现了历史性的转折。但同时我们也不难发现与此并行的中央银行的金融监管体制改革相对滞后,缺乏行之有效的金融监管手段,在金融体制改革发展的同时金融领域的一些问题也就暴露出来了。如银行资产质量下降,经营风险增大、一些银行亏损严重,特别是令人触目惊心的金融犯罪近几年来呈上升趋势。这些已严重破坏了中国的金融秩序,影响了货币政策操作。

中国的金融改革正处在从以金融机构增加、金融业务扩大和金融市场扩展为特点的外延型扩张向以规范金融行为、优化金融结构、改善金融服务、提高金融效率、强化金融监管为主要内容的管理规范阶段。在这个阶段中,如何建立起一个适应中国金融市场化进程的金融监管体制,是当前理论界和实践界都必须加以重视的课题。

强化金融监管是世界趋势,也是中国金融体制改革的必然要求。如何处理借鉴与发展的关系,我认为,国外金融监管模式可以借鉴,理论不妨探讨,专家值得求教,但这一切都替代不了对本国国情的彻底理解和全面把握。企望现成的模式、时髦的理论、外来的专家、他人的援助,在短期内实现体制彻底转变和经济突飞猛进地发展,是天真的。市场经济国家现行的稽核监督体制、内容、方式、方法等,也是一个历史发展演变的产物,我们必须以辩证、历史、发展的眼光来看待,因此,在参考国外的一些做法时,首先必须全面深入地了解、分析其历史演化过程,客观地进行评价,以便借鉴。更重要的是要建立一套有我们自己特色的金融监督制度。这就是我在写作过程中遵循的一条主线。

全书共分十二章:第一章中央银行金融监管的历史发展;第二章中央银行金融监管体制的比较;第三章中央银行金融监管的主要手段;第四章中央银行对商业银行的监管;第五章中央银行对外资银行的监管;第六章中央银行对政策性金融机构的监管;第七章

中央银行对金融信托业的监管;第八章中央银行对融资租赁业、典当业、财务公司及农村信用社的监管;第九章中央银行对货币市场的监管;第十章中央银行和证券监管部门对资本市场的监管;第十一章中央银行和证券监管部门对金融衍生市场的监管;第十二章中央银行及外汇管理机构对外汇、外债的监管。

综上所述可以看出,《中央银行金融监管比较研究》是一个涉及面广、难度较大的课题,作者尽管历经三年之久的艰辛努力,不能说已达到应有的研究深度。但是我相信,这一研究将有助于现代市场经济条件下中央银行监管体制的建立和完善;有助于通过比较分析将其他国家金融监管的成功经验借鉴于中国金融监管体制完善之中,起到“他山之石,可以攻玉”的效益;有助于探索加强各国中央银行合作,制定统一的金融监管准则和高效率的金融审慎监管系统;有助于起到抛砖引玉的作用。

最后,我真诚地希望各位专家、学者和广大读者对此书提出批评和建议,这将对开拓中央银行金融监管课题研究极为有益。

潘金生

1999年1月

目 录

第一章 中央银行金融监管的历史发展	(1)
第一节 中央银行产生的基础	(1)
一、中央银行产生的历史背景	(1)
二、中央银行基本职能的形成	(3)
第二节 中央银行制度的建立和发展	(4)
一、中央银行制度建立、发展的三个阶段	(4)
二、不同国家中央银行制度形成的差异	(6)
第三节 金融监管的一般理论及中央银行金融监管 职能的发展	(13)
一、金融监管的一般理论	(13)
二、中央银行监管职能的发展	(18)
第四节 中央银行金融监管的形势与难度	(22)
一、中央银行金融监管面临的形势	(22)
二、中央银行金融监管难度增大的原因	(23)
第五节 中央银行金融监管的主要内容	(26)
一、中央银行金融监管的主要内容	(26)
二、中央银行金融监管的“核心原则”	(32)
第二章 中央银行金融监管体制的比较	(36)
第一节 “多元化”金融监管体制	(36)
一、“多元化”金融监管体制形成的基础	(36)
二、“多元化”金融监管体制的其他范例	(40)
三、“多元化”金融监管体制的特点	(43)
第二节 “二元化”金融监管体制	(44)
一、“二元化”金融监管体制形成的基础	(44)

二、“二元化”金融监管体制的特点	(48)
第三节 “一元化”金融监管体制	(51)
一、“一元化”金融监管体制形成的基础	(51)
二、“一元化”金融监管体制的特点	(53)
第四节 跨国金融监管体制	(54)
第五节 中国的中央银行监管体制	(56)
一、中国传统的“大一统”中央银行监管体制	(56)
二、《中国人民银行法》明确了中国人民银行金融监管的 核心和主导地位	(58)
三、香港地区的金融监管体制	(66)
第三章 中央银行金融监管的主要手段	(69)
第一节 依法实施金融监管	(69)
一、金融监管的法律关系	(69)
二、依法实施金融监管的必要性	(72)
三、依法实施金融监管的状况	(73)
四、依法实施金融监管的内容	(76)
第二节 中央银行运用金融稽核手段实施金融监管	(80)
一、金融稽核的含义及其作用	(80)
二、金融稽核的形式	(82)
三、金融稽核的内容	(83)
四、金融稽核的改革	(87)
第三节 运用现代电子计算机网络技术对金融业 实施监管	(90)
一、现代电子计算机技术发展状况	(90)
二、运用现代电子计算机技术对金融业实施监管	(93)
第四章 中央银行对商业银行的监管	(100)
第一节 商业银行发展状况与改革	(100)
一、商业银行的含义	(100)
二、中国国有商业银行的发展状况与改革	(101)
第二节 中国中央银行对商业银行的监管	(105)
一、对商业银行监管的体系	(105)

二、对商业银行监管的内容	(107)
第三节 中国商业银行风险的防范	(120)
一、商业银行风险的含义	(120)
二、防范商业银行风险的措施	(122)
第四节 国外对商业银行的监管	(133)
一、美国对商业银行的监管	(133)
二、英国对商业银行的监管	(139)
三、法国对商业银行的监管	(145)
四、德国对商业银行的监管	(150)
五、日本对商业银行的监管	(155)
六、新加坡对商业银行的监管	(159)
第五章 中央银行对外资银行的监管	(162)
第一节 外资银行的发展及其监管综述	(162)
一、外资银行兴起与发展	(162)
二、外资银行的组织形式	(163)
三、外资银行经营活动的特点	(164)
四、对外资银行监管政策及监管的主要内容	(165)
五、对外资银行国际统一监管的规定	(171)
第二节 中国中央银行对外资银行的监管	(174)
一、中国引进外资银行的状况	(174)
二、中国在引进外资银行中存在的问题	(176)
三、中央银行对外资银行的监管	(179)
四、外资银行的自律管理及国际监管	(186)
第三节 国外对外资银行的监管	(189)
一、美国对外资银行的监管	(189)
二、日本对外资银行的监管	(195)
三、英国对外资银行的监管	(198)
四、德国对外资银行的监管	(199)
五、加拿大对外资银行的监管	(201)
六、意大利对外资银行的监管	(202)
七、韩国对外资银行的监管	(203)

八、新加坡对外资银行的监管	(206)
九、香港和台湾地区对外资银行的监管	(207)
十、菲律宾、泰国等国对外资银行的监管	(210)
第六章 中央银行对政策性金融机构的监管	(213)
第一节 政策性金融机构概述	(213)
一、政策性金融机构的含义及其特征	(213)
二、政策性金融机构的主要职能	(215)
三、政策性金融机构的监管机制	(218)
第二节 中国中央银行对政策性金融机构的监管	(221)
一、中国政策性银行的建立	(221)
二、对政策性金融机构监管的主要内容	(222)
三、对政策性非银行金融机构的监管	(225)
第三节 国外对政策性金融机构的监管	(227)
一、日本、韩国对政策性金融机构的监管	(227)
二、欧洲一些国家对政策性金融机构的监管	(229)
三、政策性金融机构面临的主要问题及其发展	(230)
第七章 中央银行对金融信托业的监管	(233)
第一节 金融信托业发展概述	(233)
一、金融信托的产生与发展	(233)
二、中国金融信托业	(236)
第二节 中国金融信托业的定位	(242)
一、中国金融信托业的定位	(242)
二、日本金融信托业定位对中国的启示	(244)
第三节 中国中央银行对金融信托业的监管体系和 监管内容	(245)
一、金融信托业的监管体系	(245)
二、对金融信托业监管的实践	(247)
三、对金融信托业监管的主要内容	(249)
第四节 中国对金融信托业风险监管的措施	(256)
一、金融信托业风险的类别	(257)
二、对金融信托业风险监管的措施	(260)

第五节 国外对金融信托业的监管	(271)
一、英国对金融信托业的监管	(272)
二、美国对金融信托业的监管	(274)
三、日本对金融信托业的监管	(277)
第八章 中央银行对融资租赁业、典当业、财务公司及农村信用社的监管	(284)
第一节 中央银行对融资租赁业的监管	(284)
一、融资租赁业的状况	(284)
二、中国对融资租赁业的监管	(290)
三、国外融资租赁业状况及其监管	(294)
第二节 中央银行对典当业的监管	(301)
一、中国典当业的状况	(301)
二、中国对典当业的监管	(304)
三、国外典当业状况及其监管	(309)
第三节 中央银行对财务公司的监管	(311)
一、中国企业集团财务公司的状况	(311)
二、中国中央银行对财务公司的监管	(315)
三、国外及香港地区财务公司状况及其监管	(323)
第四节 中央银行对农村信用社的监管	(330)
一、中国农村信用社的状况	(330)
二、中国对农村信用社的监管	(332)
三、国外合作金融组织的状况及其监管	(338)
第九章 中央银行对货币市场的监管	(345)
第一节 货币市场概述	(345)
一、货币市场的含义	(345)
二、货币市场的特征	(346)
三、中国货币市场的状况	(349)
第二节 中国中央银行对票据市场的监管	(350)
一、票据市场的发展	(351)
二、对商业票据市场的监管	(352)
第三节 中国中央银行对同业拆借市场的监管	(356)

一、同业拆借市场的状况	(356)
二、对同业拆借市场的监管	(358)
第四节 中国中央银行对短期债券市场的监管	(361)
一、对短期国债市场的监管	(362)
二、对短期企业债券市场的监管	(366)
第五节 中国中央银行对大额可转让存单	
市场的监管	(367)
一、大额可转让存单的含义及其属性	(367)
二、对大额可转让存单市场的监管	(368)
第六节 国外货币市场状况及其监管	(370)
一、德国货币市场的状况及其监管	(370)
二、美国货币市场的状况及其特征	(372)
第十章 中央银行和证券监管部门对资本市场的监管	(374)
第一节 资本市场概述	(374)
一、资本市场的特征及其功能	(374)
二、资本市场的发展是社会主义市场经济发展的	
客观需要	(377)
第二节 中国资本市场监管的体制和监管原则	(381)
一、资本市场发展中存在的主要问题及监管的必要性	(382)
二、资本市场的监管体制及其监管对象	(386)
三、资本市场监管的原则	(390)
第三节 中国资本市场监管的主要内容	(392)
一、对上市公司的监管	(392)
二、对证券经营机构的监管	(397)
三、对证券咨询、服务机构的监管	(402)
四、对投资者的引导与风险管理	(407)
第四节 国外资本市场的状况及其监管	(409)
一、资本市场监管的不同体制比较	(409)
二、资本市场监管中的国际合作	(410)
三、美国资本市场状况及其监管	(411)
四、英国资本市场状况及其监管	(416)

五、日本资本市场状况及其监管	(421)
第十一章 中央银行和证券监管部门对金融衍生	
市场的监管	(424)
第一节 金融衍生市场概述	(424)
一、金融衍生市场的含义	(424)
二、金融衍生市场的主要特征	(425)
第二节 中国对金融衍生市场的监管	(428)
一、金融衍生市场发展的概况	(428)
二、金融衍生市场的风险	(433)
三、对金融衍生市场监管的措施	(435)
四、对金融衍生市场监管的几项法规	(438)
第三节 国外对金融衍生市场的监管	(441)
一、国外金融衍生市场的状况	(441)
二、国外对金融衍生市场的监管	(442)
第十二章 中央银行及外汇管理机构对外汇、	
外债的监管	(451)
第一节 外汇监管概述	(451)
一、外汇监管的含义	(451)
二、外汇监管的方式	(452)
三、中国外汇监管体系	(453)
四、中国外汇监管体制的沿革	(454)
第二节 中国外汇监管的主要内容	(457)
一、对经常项目外汇的监管	(457)
二、对资本项目外汇的监管	(458)
三、对人民币汇率的监管	(459)
四、对违反外汇业务规定的处罚	(461)
五、对外汇市场的监管	(465)
六、外汇风险及其防范	(466)
第三节 中国外债监管的主要内容	(467)
一、外债的含义	(467)
二、对外债监管的主要内容	(469)

三、对外债监管的主要措施	(476)
第四节 国外对外汇、外债市场的监管	(478)
一、国外对外汇管理的主要内容	(478)
二、东亚地区金融危机及其对外汇外债监管的启示	(481)
后记	(486)
主要参考文献	(488)