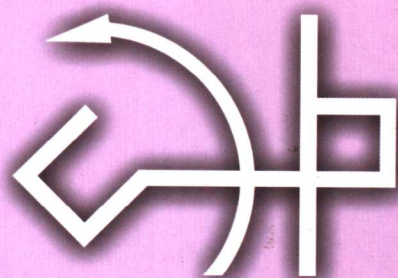


# JINRONG JIANGUAN JIAOCHENG

21世纪高等学校金融学系列教材



# 金融监管教程



郭田勇 主编



中国金融出版社  
CHINA FINANCIAL PUBLISHING HOUSE

21 世纪高等学校金融学系列教材

# 金融监管教程

郭田勇 主编

 中国金融出版社

责任编辑:张智慧

责任校对:潘洁

责任印制:张莉

### 图书在版编目(CIP)数据

金融监管教程/郭田勇主编. —北京:中国金融出版社,2004.11

(21世纪高等学校金融学系列教材.货币银行学子系列)

ISBN 7-5049-3557-3

I. 金…

II. 郭…

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(2004)第 115128 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63286832 (010)63287107(传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63365686

读者服务部 (010)66070833 (010)82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 24.5

字数 488 千

版次 2005 年 1 月第 1 版

印次 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—5000

定价 38.00 元

如出现印装错误本社负责调换

# 21 世纪高等学校金融学系列教材 编审委员会

## 顾问:

黄 达 中国人民大学 教授 博士生导师

## 主任委员:

李守荣 中国金融出版社 编审

刘锡良 西南财经大学 教授 博士生导师

## 副主任委员:(按姓氏笔画排序)

吴晓求 中国人民大学 教授 博士生导师

宋逢明 清华大学 教授 博士生导师

张 杰 中国人民大学 教授 博士生导师

张亦春 厦门大学 教授 博士生导师

周战地(女)中国金融出版社 副编审

## 委员:(按姓氏笔画排序)

王振山 东北财经大学 教授

王爱俭(女)天津财经大学 教授 博士生导师

史建平 中央财经大学 教授 博士生导师

刘 亚 对外经济贸易大学 教授

朱新蓉(女)中南财经政法大学 教授 博士生导师

李志辉 南开大学 教授 博士生导师

汪祖杰 安徽财贸学院 教授

陈伟忠 同济大学 教授 博士生导师

姚长辉 北京大学 教授

胡炳志 武汉大学 教授

胡涵钧 复旦大学 教授

赵锡军 中国人民大学 教授 博士生导师

高正平 天津财经大学 教授

崔满红 山西财经大学 教授 博士生导师

彭元勋 中国金融出版社 副编审

彭建刚 湖南大学 教授 博士生导师

潘英丽(女)华东师范大学 教授 博士生导师

戴国强 上海财经大学 教授 博士生导师

## 主 编 简 介

郭田勇，男，经济学博士，中央财经大学金融学院副教授。

1968年出生于山东龙口市，1990年毕业于山东大学数学系，获理学学士学位。之后，在中国人民银行烟台市分行从事资金清算工作。1996年、1999年分别于中国人民大学财政金融学院、中国人民银行研究生部获经济学硕士、博士学位。1999年开始在中央财经大学从事教学科研工作，目前主要讲授《货币银行学》、《中央银行学》等课程。

近几年在《金融研究》、《国际金融研究》、《光明日报》等报刊发表论文40余篇，并有专著三部，主持和参与课题研究10多项。2000年赴台湾就金融风险与金融监管问题与两岸三地学者进行学术交流，2001年论文《积极发展货币市场 提高货币政策运作效率》获中国金融学会全国优秀论文奖，2004年获霍英东教育基金会青年教师基金资助。



货币银行学子系列

# 前 言

金融业是经营货币商品的特殊企业，它既有工商企业的一般特征，同时又是高风险行业，其风险还具有强烈的传染性，一家金融机构的倒闭可能引发多米诺骨牌效应，导致整个经济金融体系的危机。20世纪80年代以来，经济全球化浪潮汹涌澎湃，金融业发展一日千里，创新日新月异，并逐步走向国际化、全能化、网络化，这极大地推动了世界经济发展。但与此同时，金融风险也日益凸现并不断扩散，金融危机此起彼伏。在墨西哥经济危机、亚洲金融危机等一系列动荡中，金融业既是危机的始作俑者，也是危机的最大受害者。危机破坏了一国经济发展，甚至危及社会政治稳定，造成政府倒台和政权更迭。因此，面对国际金融业发展的新形势，各国政府都对金融监管倾注了前所未有的重视，监管当局为加强和改善金融监管工作都做了大量的探索与尝试，金融监管的国际合作也日益加强，并形成了《巴塞尔协议》、《有效银行监管核心原则》等一系列纲领性的监管文件。

从中国金融业发展来看，1984年以前，由于实行计划经济和大一统的银行体制，因此不存在现代意义的金融监管。从1984年到上世纪90年代初，我国金融业监管统一由中国人民银行负责。这一期间，随着经济体制改革的推进，金融业发展很快，但由于人们对金融监管工作还比较陌生，风险意识还不强，银行、证券、保险等行业的界限模糊，致使银行、保险业资金大量流入证券市场和房地产行业，导致了经济过热，股市、房地产等资产投机盛行，经济发展出现了泡沫。针对这些问题，我国政府决定加强金融监管，对金融业实行分业经营。随后，于1992年成立了中国证券监督管理委员会，将证券业监管职能从中国人民银行中分离出来。1997年亚洲金融危机的爆发，进一步提升了中国政府及社会各界对金融风险的认识，将金融安全上升到国家安全的高度，并推动金融监管改革的进一步深化。1998年，国家决定将保险业监管职能从中国人民银行中分离出去，成立了中国保险监督管理委员会，专司保险业监管职能。2003年3月，为进一步强化银行监管，第十届全国人民代表大会第一次会议决定成立中国银行业监督管理委员会，专门行使对银行业金融机构的监管职责。至此，我国形成了银行业、证券业和保险业分业监管的格局。

通过中外金融业近些年的发展变迁来看,由于金融业的特殊性和金融在现代经济体系中核心地位的不断强化,通过有效的监管保证金融业的稳健运行日益成为经济与社会健康发展的关键。正如黄达先生所言,“金融监管是一个独立问题,早已存在。近二三十年,金融监管在政府行为中的地位迅速提升,理论探讨和实践不断丰富。同时,金融的国际化则推动了金融的国际监管”,随着金融理论界和实践部门的不断研究和总结,金融监管的内容日趋系统化、方法日趋科学化、手段日趋规范化、标准日趋国际化。因此,从金融学教育教学的层面来看,以金融监管为研究对象的金融监管学作为一门独立的学科从体系上、内容上、方法上均日臻成熟,这也是我们编写本教材的初衷。

本教材以辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论为指导,运用现代经济学的研究方法,对金融监管的体系、内容、方法等进行了系统全面的分析与总结,并结合中国实际进行了阐释与说明。作为高等学校教材,应符合条理清晰、层层递进的要求。为达到这一目的,我们将全书分为4篇共14章:第一篇(一至三章)主要介绍金融监管基础理论,阐述金融监管与金融风险、金融创新的关系,从而为进一步的分析打下基础。第二篇(四至七章)介绍了金融监管体系,一个有效的金融监管体系的架构,应包括监管当局的外部监管,金融机构内部控制,行业自律、市场约束、存款保险等监管防线,以及法律、会计、统计等方面的支持系统,本篇对这些内容进行了深入的分析与论述。第三篇(八至十二章)主要围绕金融监管实务而展开,本篇区分不同的监管对象,对银行业、证券业、保险业、其他金融机构、金融市场这五个层面的监管实务进行了详细的介绍。第四篇(十三、十四章)论述了金融监管的发展与合作,为提高监管的有效性,一个国家的各监管当局之间需密切合作,还需与中央银行、政府机构交流沟通,同时随着经济全球化的不断深入,金融监管的国际协调与合作也日益重要。

本教材体系的这种安排意在做到理论和实践相结合,并突出应用性,这也使本书具有较强的可读性和知识性。本书的读者对象主要是已经系统学习了经济学基本原理、货币银行学等课程的经济金融类专业高年级本科生和研究生,也可供经济金融部门的从业人员学习和进修使用。

本教材由来自监管机构、中央银行、高等学校等几方面的人士合力完成。郭田勇博士设计了本书的体系并编写一、十四两章,聂富强(西南财经大学副教授,经济学博士)编写二、七两章,曾志耕(西南财经大学副教授,经济学博士)编写三、五两章,田光宁(华北电力大学讲师,经济学硕士)编写第四章,宋玮(中国人民大学副教授,经济学博士)编写第六章,刘荣(中国银行业监督管理委员会,经济学博士)编写第八章,徐风雷、高莉(中国证券监督管理委员会,经济学博士)编写第九章,郑苏晋(中央财经大学讲师,经济学硕士)编写第十章,李宪铎(中央财经大学副教授,经济学博士生)编写第十一章,梅世云

(中央国债登记结算公司,高级经济师)编写第十二章,熊莲花(中国人民银行金融稳定局,经济学硕士)编写第十三章。全书由郭田勇进行了修改和总纂。

在教材编写初期,中国银监会唐双宁副主席、中国人民银行赵海宽研究员、中国金融出版社李守荣编审对我们予以了支持与鼓励;在编写过程中,中央财经大学王广谦教授、中国人民银行谢平研究员、杜金富研究员,西南财经大学刘锡良教授、中国人民大学朱毅峰教授、沈伟基教授等对本书提出了很多有益的意见;在出版阶段,中国金融出版社的彭元勋、古炳鸿为我们提供了不少帮助,张智慧女士更是为本书的付梓做了大量的辛勤工作;侯玉玲、姜林、田雨、宋国军、高显岳、陈佳、宸晓雁、袁军、粟雁飞、赵颖等从不同方面为本书的编写提供了许多帮助。在此一并表示诚挚的感谢!

基于金融监管在现代金融业发展过程中日益重要的地位和作用,我们有理由相信,将会有越来越多的高校学生和从业人员来学习和研修这门课程。但金融监管学的课程建设目前还是刚刚起步,本教材作为改革的尝试,同时由于我们自身水平所限,书中难免存在一些不当和纰漏之处,还敬请读者批评指正,也便于我们进一步修改充实。

编 者  
2004年11月





货币银行学系列

# 目 录

## 第一篇 金融监管基础理论

3	<b>第一章 金融监管导论</b>
3	第一节 金融监管的含义
11	第二节 金融监管的目标与原则
15	第三节 金融监管的构成体系与方法
23	本章小结
24	复习思考题
25	<b>第二章 金融监管与金融风险</b>
25	第一节 金融风险概述
34	第二节 金融风险预警系统
38	本章小结
38	复习思考题
39	<b>第三章 金融创新与金融监管</b>
39	第一节 金融业在创新中发展
53	第二节 金融创新与金融监管
71	本章小结
72	复习思考题

## 第二篇 金融监管体系

75	<b>第四章 金融监管体制</b>
75	第一节 金融监管当局
78	第二节 金融监管体制的发展变迁
86	第三节 各主要国家金融监管体系介绍
95	第四节 中国金融监管体制的发展演变

99	本章小结
100	复习思考题
101	<b>第五章 金融机构内部控制制度</b>
101	第一节 金融机构内部控制制度概述
121	第二节 国际金融业内部控制制度的比较
132	第三节 我国金融机构内部控制的分析与评价
140	本章小结
141	复习思考题
142	<b>第六章 其他监管防线</b>
142	第一节 行业自律
147	第二节 市场约束机制
153	第三节 存款保险制度
161	本章小结
161	复习思考题
162	<b>第七章 金融监管的外部支持</b>
162	第一节 金融监管的法律支持系统
172	第二节 金融监管的审慎会计支持
182	第三节 金融监管的统计支持
190	本章小结
191	复习思考题
	<b>第三篇 金融监管实务</b>
195	<b>第八章 银行业监管</b>
195	第一节 市场准入监管
200	第二节 日常经营监管
218	第三节 市场退出监管
223	本章小结
224	复习思考题
225	<b>第九章 证券业监管</b>
225	第一节 证券业监管概述

232	第二节 证券机构监管
242	第三节 证券市场监管
247	第四节 上市公司监管
261	本章小结
262	复习思考题
263	<b>第十章 保险业监管</b>
263	第一节 保险市场概述
267	第二节 保险市场监管概述
272	第三节 保险人的监管
281	第四节 保险市场其他要素的监管
289	本章小结
289	复习思考题
291	<b>第十一章 对其他金融机构的监管</b>
291	第一节 对信托业的监管
299	第二节 对租赁业的监管
303	第三节 对财务公司的监管
306	第四节 对合作金融业的监管
312	本章小结
312	复习思考题
313	<b>第十二章 金融市场监管</b>
313	第一节 金融市场监管概论
320	第二节 货币市场监管
325	第三节 外汇市场监管
328	第四节 金融衍生品市场监管
334	本章小结
334	复习思考题
	<b>第四篇 金融监管合作与发展</b>
337	<b>第十三章 金融监管协调</b>
337	第一节 金融监管协调理论概述
339	第二节 不同金融监管体制下的监管协调

#### 4 金融监管教程

342	第三节 中国的金融监管协调
347	第四节 金融监管与金融稳定
352	本章小结
353	复习思考题
354	<b>第十四章 金融监管国际协调与合作</b>
354	第一节 金融监管国际协调与合作概述
357	第二节 金融监管国际协调与合作的框架
364	第三节 金融监管国际协调与合作的主要内容
370	第四节 金融监管国际协调与合作的不足与发展
374	本章小结
374	复习思考题
376	<b>主要参考文献</b>



21 世纪高等学校金融学系列教材

# 第一篇

## 金融监管基础理论





货币银行学子系列

# 第一章

## 金融监管导论

金融监管是一个涵盖内容十分丰富的体系。本章从金融监管的内涵、目标与原则和构成体系与方法三个方面出发，对金融监管体系进行介绍。

### 第一节 金融监管的含义

所有监管本质上都是由于市场的不完全性，需要政府或其他部门对市场参与者进行管理，金融监管也不例外。由于金融市场机制的失灵，导致政府有必要对金融机构和市场体系进行外部监管。金融是现代经济的核心，随着现代科技的发展和金融创新的不断涌现，金融业务之间的界限不断被打破，不同金融机构之间和不同金融工具之间的区别日益模糊，金融国际化和国际资本流动不断扩张，与此同时，金融领域的风险也在急剧增大。由于金融业的特殊性和金融在经济体系中的地位显著增强，通过监管保证金融业的稳健运行日益成为经济与社会健康发展的关键。

金融监管是一个完整的系统，涵盖了全面的理论知识和丰富的实践知识，日益走向科学化和规范化，亟待加强学习和研究。作为开篇，本章将介绍金融监管的基本概念、金融监管的要素，并对金融监管的必要性以及金融监管和经济发展之间的关系等问题进行阐述。

#### 一、金融监管的概念

金融监管是指一个国家（地区）的中央银行或其他金融监督管理当局依据国家法律法规的授权，对金融业实施监督管理。中央银行（或其他金融监管当局）是监管的主体。金融监管主体是作为社会公共利益的代表，运用国家法律赋予的权力去监管整个金融体系的特殊机构。金融监管是经济监督的重要组成部分。金融监管的含义有广义和狭义之分。前者除包括一国（地区）中央银行或其他金融监管当局对金融体系的监管以外，还包括各金融机构的内部控制、同业自律性组

织的监管、社会中介组织的监管等；后者仅包括一国（地区）中央银行或其他金融监管当局的监管。

## 二、金融监管的要素

从金融监管的含义中我们不难看出，一个有效的金融监管体系必须具备三个基本要素：监管的主体（监管当局）、监管的客体（监管对象）和监管的工具（各种方式、方法、手段）。

### （一）金融监管要素的历史演变

纵观世界金融监管史，我们会发现金融监管主体和客体都经历了一个历史变迁的过程。20世纪初，中央银行对货币发行的逐渐统一使金融监管的职责很自然地主要落在了中央银行的身上。这一时期，各国除了对证券市场通过传统上的专门机构，如证券管理委员会等进行管理之外，金融监管的主体就是中央银行。30年代之后，中央银行金融监管主体的地位进一步加强。但是，随着战后中央银行越来越多地承担制定和实施货币政策、执行宏观调控职能的加强以及60、70年代新兴金融市场的不断涌现，金融监管的主体出现了分散化、多元化的趋势。其主要表现是，中央银行专门对银行和非银行金融机构进行监管，证券市场、期货市场等则由政府的专门机构，如证券市场委员会、期货市场委员会等行使管理职能，对保险业的监管也由专门的政府机构进行。近年来，随着金融自由化的发展；出现了一批综合化经营的超级金融机构，为此若干国家又专门建立或准备建立针对这类机构的监管部门，金融监管主体又有了从分散向集中的发展趋势，但已经不再是集中于中央银行。比如，1997年英国已经成立了一家全面对金融领域实行监管的“超级监管机构”，即金融服务管理局（FSA），由其取代英格兰银行传统的金融监管职能，日本也建立了类似的机构。美国联邦储备系统也进行了机构调整，成立了几个小组，集中负责特大型银行的监管工作，并积极酝酿制定能够对特大型银行进行多方式、多渠道、多角度的金融监管法规，以求及时全面地对这些银行的风险进行有效的控制。

监管客体是指依照法律规定应当接受金融监管当局监管的金融机构。传统的金融监管客体主要是商业银行，因为商业银行本身具有存款创造的功能，对经济的影响也就比非银行金融机构大得多，而且当时在整个金融体系中，商业银行的资产负债规模、业务量等也占绝对优势，非银行金融机构的比重和影响都微不足道。现代金融市场上，金融结构也日趋复杂化，非银行金融机构不但种类、数量和资产负债规模大幅度扩张，而且随着其存款性业务和创新业务的增加，货币定义变得模糊不清，以至于在总的业务量或市场占有率方面接近或超过了商业银行，产生了传统金融倾斜的逆转，因此从非银行金融机构的经济影响和货币供给两方面考虑，金融监管当局都不得不重视和加强对非银行金融机构的监管。此



外,金融市场种类更加繁多,尤其是金融衍生产品类市场的膨胀,使金融监管的客体变得更加丰富。此外,随着近年来金融全球化的快速发展,跨国银行和其他跨国金融机构也日益成为金融监管当局不能忽略的监管对象。

## (二) 不同金融监管模式下的金融监管主体

金融监管主体即金融监管当局,是指对金融业实施监管的政府机构或准政府机构。从国际范围来看,由于各国采取了不同的金融监管模式,因此各国金融监管当局构成各不相同,既没有统一的模式,也不是一成不变的。

### 1. 权力层次划分法

根据金融监管权力的分配结构和层次,大体可分为以下三类:

(1) 一线多头模式:指将全国的金融监管权集中于中央,由中央一级的两家或两家以上的机构共同负责,地方没有独立的权力。如德国、日本、法国等国。

(2) 双线多头模式:指中央和地方都对金融机构有监管权(双线),同时,每一级又有若干机构共同来行使监管的职能(多头)。如美国和加拿大等国。

(3) 集中单一模式:指由一家机构集中进行监管。如英国和大部分发展中国家等。

### 2. 功能和机构划分法

功能监管指按金融业务来划分监管对象,机构监管指按不同金融机构划分监管对象。根据按功能和机构划分的原则,金融监管模式可作如下划分:

(1) 统一监管模式:指由一个监管当局监管不同的金融机构和金融业务。如英国、日本和韩国等(按监管当局数量划分法又称为单一全能型)。

(2) 多头监管模式:指设置不同的监管当局,分别监管银行、证券、保险业。如美国、中国等国。

### 3. 从功能和机构的组合中派生出三种模式

(1) 牵头监管模式:指设置不同的监管当局,并指定一个监管机构为牵头监管机构,负责协调不同监管主体,共同开展监管。如法国等国。

(2) “双峰”监管模式:指设置两类监管当局,一类负责对所有金融机构进行审慎监管,控制金融体系的系统性金融风险;另一类负责对不同金融业务开展监管,从而达到双重保险的作用。如澳大利亚、奥地利等国。

(3) “伞形”功能监管模式:指对特定金融机构,由一家监管机构负责综合监管,其他监管机构按企业经营业务的种类开展具体监管。它是美国1999年《金融服务现代化法案》颁布后,在改进原有分业监管体制的基础上形成的监管模式。根据该法规定,对于同时从事银行、证券、互助基金、保险与商人银行等业务的金融持股公司实行“伞式”监管制度,即从整体上指定联储为金融持股公司监管人,负责该公司的综合监管;同时,金融持股公司又按其所经营业务的种类接受不同行业主要功能监管人的监督;各监管机构必须相互协调、共同配合。