

刘崇明 著

金融监管热点问题研究

INRONG JIANGUAN
REDIAN WENTIYANJIU



中国金融出版社

金融监管热点问题研究

刘崇明 著



中国金融出版社

责任编辑：李柏梅

责任校对：孙蕊

责任印制：丁淮宾

图书在版编目（CIP）数据

金融监管热点问题研究/刘崇明著. —北京：中国金融出版社，2001.11

ISBN 7-5049-2632-9

I. 金… II. 刘… III. 银行监督—研究—中国
IV. F832.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2001）第 071673 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66081679 读者服务部：66070833 82672183

http: //www. chinafph. com

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 10

字数 208 千

版次 2002 年 1 月第 1 版

印次 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—6600

定价 23.00 元

如出现印装错误请与出版部调换

金融监管理论的探索 与实践总结

戴相龙

20 世纪 80 年代以来，随着我国经济体制改革的深入以及金融业务的飞速发展，金融风险不断暴露出来，引发风险的因素也在不断增加，金融监管面临的任务繁重而艰巨。特别是我国加入世界贸易组织后，金融业对外开放的领域和深度会进一步扩大，面临的竞争和风险也会更加突出。加强金融监管，防范金融风险，突出地摆在我国金融工作者面前，也是国际金融界共同关注的重大课题。从这个意义上讲，《金融监管热点问题研究》一书的出版，是一件十分有意义的事情。

经过多年的努力，我国金融监管工

作取得了很大的成就。建立起了金融监管的法律框架，依法监管逐步规范；完善了市场经济条件下的金融监管体系，金融监管的内容、方式和手段发生了很大的变化，实现了对金融机构市场准入、市场营运、市场退出的全方位监管；金融监管工作实现了由一般行政性金融管理为主向依法监管转变；从市场准入监管向全过程、系统化监管转变；从合规性监管向风险性监管转变；从外部监管向强化金融机构内部控制的历史性转变，金融监管工作在稳定金融秩序、防范和化解金融风险、促进经济稳定发展等方面发挥了重大作用。改革开放以来我国金融监管工作的实践，留下了丰富的监管史料和大量案例，给我们探索金融监管理论提供了翔实的资料。从金融监管实践上升到理论的高度，揭示其发展的基本规律，从而指导实践，对于做好新世纪的金融监管工作意义重大。

金融监管实践需要科学理论的指导。随着金融监管实践的深化，金融监管理论研究已成为经济、金融理论研究的热点。我国金融监管现在和未来的发展，需要深厚的理论准备和充分的经验积累，分析、研究问题是为了更好地解决问题。金融监管理论研究不仅是为了“解惑”，更重要的是要加强前瞻性研究，积极探索金融监管领域的未知世界，为科学决策提供理论支持。就金融监管理论现状而言，依然滞后于实践，金融监管理论也要与时俱进，不断推进理论创新，因此，加强金融监管理论研究是摆在我们面前的一项紧迫任务，希望我国理论工作者、实际工作者共同关注

这一课题的研究，为之探索，提高理论研究水平，多出研究成果。

《金融监管热点问题研究》一书对我国改革开放以来金融监管的热点、难点问题进行了系统的研究，是一部理论联系实际著作。本书从多个角度、不同侧面对金融监管工作进行了总结，对金融监管中的热点问题进行了有益的探讨，凝聚了作者多年来的工作经验和思考心迹，对于丰富我国金融监管理论，完善我国金融监管体制，防范和化解金融风险具有一定的理论意义和现实指导意义。通览全书，其特点是理论联系实际紧，应用性强。金融监管实践中大量的现实问题呼唤着金融监管理论的创新与繁荣，也正是金融领域充满矛盾和挑战的现实，引导着我们去探索、发展。

刘崇明同志先后任中国人民银行湖北省分行行长和中国人民银行总行稽核监督局、银行监管一司司（局）长，现任中国人民银行天津分行行长，她对金融监管工作勤奋探索，努力实践，对金融监管实务有较深的认识，对金融监管理论进行了有益的探索。《金融监管热点问题研究》是该同志从事金融监管工作的经验总结和理论探索的成果结集。

希冀本书的出版对我国的金融监管实践提供有益的借鉴。

二〇〇二年一月五日

前 言

光阴荏苒，转眼已进入 21 世纪。作为经历改革开放以来中国金融体制变革的见证人，亲身参与了金融监管的实践和风险处置的实务运作，其中的甘苦、思考、感悟是难以言尽的。1996 年，我从中国人民银行湖北省分行调入中国人民银行总行稽核监督局工作，1999 年到天津分行工作，前后已有 6 个年头。在这期间，中国经济发展之快，城乡面貌变化之大，令人鼓舞。

随着市场经济的蓬勃发展，我国金融业如雨后春笋般地发展起来，成为我国经济发展中不可或缺的重要力量。事物总是在矛盾的运动中发展、前进。在我国金融发展的同时，金融风险也随之不断暴露和发生，给国民经济的健康发展带来严重的隐患，因此，强化金融监管，防范金融风险便刻不容缓地

摆在中央银行以及金融监管者的面前，成为经济、金融领域关注的热点问题。

为探索社会主义市场经济体制下的金融监管模式，提高金融监管的针对性、有效性，我在金融监管实际工作中，不断地总结、研究国内外金融监管的成功经验和失败的教训，关注我国金融风险发生、演变的规律，提出了防范和处置风险的观点和思路。为了丰富和发展金融监管理论，给从事金融监管工作的同志提供可借鉴的资料，我结合从事中央银行金融监管工作的实践，以及在处置金融风险工作中的体会，撰写了这本《金融监管热点问题研究》。

本书围绕金融监管工作中热点、难点问题，分析了我国金融监管体制的演变、现状以及存在的问题，就我国金融监管体制改革进行了探讨。提出了改革金融监管体制，转变金融监管方式，加强内控制度建设，完善现场监管和非现场监管手段等观点，就化解和处置金融机构风险的方法、步骤和措施进行了归纳、总结和探讨。

《金融监管热点研究》一书是我对金融监管理论的学习、探索以及实践经验的概括和总结，由于学习不够，水平有限，加之我国金融监管体制还处在不断地改革和变化之中，实践在发展，认识也在深化，因此，本书阐明的一些观点和看法难免有片面性，望读者批评、指正。需要指出的是，本书仅代表作者的观点，不代表作者所在单位的意见。

刘学明

二〇〇二年一月



刘崇明，1946年5月生，湖北省襄樊人，中共党员，高级经济师，现任中国人民银行天津分行党委书记、行长。1967年毕业于湖北大学，先后在大学、农场、基层人民银行工作，曾任人民银行总行武昌干部培训中心副处长，中国人民银行湖北省分行副行长、行长，中国人民银行稽核监督局局长，银行监管一司司长等职务。在多种学术刊物上发表论文、研究报告，曾在多种社会、学术团体任职，现任中国金融学会常务理事，荣获过全国优秀女企业家、全国“巾帼建功”标兵等多种荣誉称号，并当选为湖北省人大代表、天津市人大代表。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

1. 我国金融监管的成就与方向	(1)
------------------------------	--------------

1.1 我国金融监管取得的成就	(1)
-----------------------	-------

1.2 我国金融监管的努力方向	(8)
-----------------------	-------

2. 金融监管体制的演变与改革	(13)
------------------------------	-------------

2.1 金融监管体制的演变	(13)
---------------------	------

2.2 金融监管的重大转变	(18)
---------------------	------

2.3 对金融监管体制改革的展望	(20)
------------------------	------

3. 中央银行职能转变与金融监管	(23)
-------------------------------	-------------

3.1 中央银行职能的转变	(23)
---------------------	------

3.2 经济体制转轨时期的金融 监管	(31)
-----------------------------	------

3.3 金融监管的基本思路与设想	(39)
------------------------	------

4. 金融监管体系的构建	(51)
4.1 金融监管的内容和方式	(51)
4.2 当前金融监管中存在的问题	(55)
4.3 构建“四位一体”的金融监管体系	(58)
4.4 实现金融监管内容、方式的转变	(65)
5. 金融机构内部控制机制的建设	(70)
5.1 金融机构内部控制现状	(71)
5.2 内部控制机制的涵义	(77)
5.3 内部控制的目标	(78)
5.4 建立内部控制机制应遵循的原则	(79)
5.5 内部控制的要素和内容	(80)
5.6 加强内部控制制度建设	(84)
6. 内部管理、制度建设与金融风险的防范	(88)
6.1 会计是金融监管的基础工作	(88)
6.2 强化审计监督,提高审计工作监管质量	(95)
6.3 完善制度,堵塞漏洞,防范金融诈骗	(103)
7. 金融风险的成因及其防范对策	(117)
7.1 国际金融危机的教训及启示	(117)
7.2 金融风险及其表现形式	(122)
7.3 防范和化解金融风险的对策	(127)

8. 国有商业银行的风险防范与金融监管	(135)
8.1 国有商业银行经营管理的现状	(135)
8.2 国有商业银行存在的风险问题	(139)
8.3 不良贷款监管的主要措施	(144)
8.4 贯彻执行金融法规, 严肃查处违法行为	(150)
8.5 加强金融债权管理, 维护金融安全	(155)
 9. 中小金融机构的风险防范与金融监管	 (159)
9.1 中小金融机构风险的类型和处置方法	(160)
9.2 处置中小金融机构风险应遵循的原则	(162)
9.3 处置中小金融机构风险的具体操作	(166)
9.4 处置中小金融机构风险需要解决的几个问题 ...	(174)
 10. 农村合作金融的改革与金融监管	 (176)
10.1 农村信用合作社体制改革的方向问题	(177)
10.2 农村信用合作社的“制度安排”与创新	(185)
10.3 农村信用合作社的经营管理模式	(194)
10.4 农村信用合作社的经营环境问题	(198)
10.5 农村信用合作社的历史包袱问题	(201)
10.6 农村信用合作社的风险防范与处置	(205)
 11. 东南亚金融危机与我国金融监管的选择	 (209)
11.1 东南亚金融危机教训及启示	(209)

11.2	深化改革, 树立新型银企关系	(212)
11.3	加强金融宏观调控, 保持经济总量的供求 平衡	(213)
11.4	加强对资本市场的管理	(215)
11.5	加强对外资的引导和管理, 规避外债风险	(216)
12.	中央银行的稽核监督工作	(217)
12.1	稽核监督工作面临的问题	(217)
12.2	改进稽核监督工作的主要措施	(220)
13.	借鉴国际经验, 搞好中央银行金融监管工作	(228)
13.1	加拿大和美国金融监管体制的比较	(228)
13.2	搞好中央银行金融稽核监督工作的建议	(242)
14.	坚持金融监管与支持经济发展的辩证统一	(245)
14.1	防范金融风险与追求最大利润的关系	(245)
14.2	防范金融风险与支持经济发展的关系	(250)
14.3	在支持经济发展中防范和化解金融风险	(254)
15.	坚持金融监管与维护人民群众根本利益的科学 统一	(256)
15.1	维护人民群众根本利益是金融监管的基本 要求	(257)

15.2	履行金融监管职能，在处置金融风险中维护 人民群众利益	(258)
15.3	化解和处置地方金融风险取得的效果	(267)
15.4	正确处理金融监管与维护人民群众利益的 关系	(270)
16.	加入世界贸易组织与中国银行业的发展	(274)
16.1	加入世界贸易组织对国内银行业的影响	(274)
16.2	中资、外资银行发展现状及对比分析	(277)
16.3	中资、外资银行的竞争优劣势比较	(282)
16.4	中资、外资银行的市场竞争取向	(288)
16.5	中资银行面对挑战的应对之策	(295)

1. 我国金融监管的成就与方向

1.1 我国金融监管取得的成就

新中国的金融监管工作是随着中国人民银行的建立而逐步开展的，而中国人民银行的发展历程具体可划分为以下几个阶段：

中华人民共和国成立初期到 1979 年。解放战争后期，经中共中央决定，在我解放区原华北银行、北海银行、西北农民银行的基础上，于 1948 年 12 月在石家庄成立了即将诞生的新中国的金融机构——中国人民银行，开始发行人民币，从而开始了对金融业的监管。这时期金融监管的主要任务：一是接管官僚资本金融机构；二是对私营金融机构进行管理和引导；三是取消在华外商银行的特权；四是制止金融投机，稳定市场物价。通过监管稽查，有力地打击了投机活动和金融黑市，明显改善了金融秩序。

1979 年到 1992 年。中共十一届三中全会作出了把党和

国家的工作重心转移到经济建设上来的伟大决策以及进行经济体制改革的决定，金融体制逐步发生了深刻的变化。在这期间，我国金融业发展迅速，同时金融监管的必要性和重要性也突出出来。1984年1月开始，分设中国工商银行，中国人民银行专门行使中央银行的职能。这时的中国人民银行作为中央银行负责所有的金融机构和金融市场进行全面的监管。

1992年以后。1992年开始，亚洲国家普遍推行巴塞尔银行监管委员会关于资本充足率等方面的监管标准，中国的银行界和金融理论界也受到很大启发，金融监管开始受到高度重视。1992年10月，国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会宣布成立以后，中国人民银行就把证券业监管的部分职能移交给证券委和证监会。中国人民银行负责证券机构的市场准入、机构变动和市场退出等方面的监管，证券委和证监会负责对证券和期货市场进行监督，证券业以外的金融机构和金融市场仍归中国人民银行监管。1993年12月，中国人民银行依据国务院《关于金融体制改革的决定》调整了金融监管机构的设置，各分支行也相应成立了金融监管部门。1998年，中国金融监管的总体组织框架进行了重大调整，银行、保险和证券分业监管，证券委撤销，其职能并入证监会，对保险业的监管职能并入保险监督管理委员会。在中国人民银行内部组织机构上，根据本币与外币业务、境内与境外业务、表内与表外业务、现场检查与非现场监控相结合的综合监管原则，对总行原有监管司局重新进行了组合，设立了4个监管司局，即银行监管一司、银行监管二司、非

银行金融机构监管司和合作金融机构监管司，并撤销以行政区划为基础设立的省级分行，建立9个跨省、自治区、直辖市的大区分行。2001年7月，对金融监管内部组织形式和监管方式进行了改进，按照“坚持改革、合理分工、管监分离、集中监管”的原则，对人民银行金融监管机构的设置和职能进行了调整，设立银行管理司，调整了银行监管一司和银行监管二司的职能，对分行及金融监管办事处监管机构的设置和职能也进行了调整。

中国人民银行成立以来，尤其是中国人民银行专门行使中央银行职能以来，在金融监管方面取得了很大成就，主要表现在：

一是奠定了金融监管的法律基础。金融监管必须有法可依，有效的金融监管必须有相应的法律基础，1995年颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》），赋予了中国人民银行依法进行金融监管的权力，中国人民银行履行监管职能时，不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉。在此以后，又相继颁布了一系列法律法规，如《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）、《中华人民共和国保险法》（以下简称《保险法》）、《中华人民共和国票据法》（以下简称《票据法》）、《中华人民共和国担保法》（以下简称《担保法》）、《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《外资金融机构管理条例》、《外汇管理条例》、《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》、《中国人民银行金融监管工作规程》、《中国人民银行现场检查规程》、《中国人民