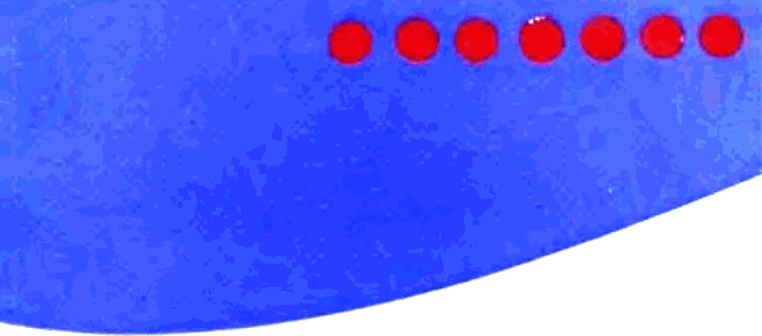
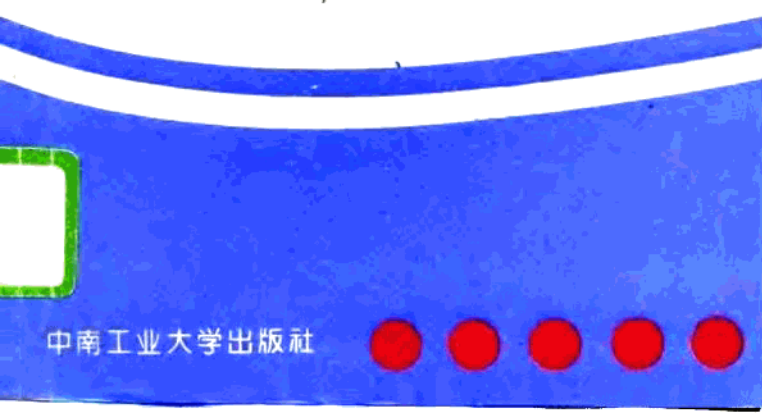




金融监督管理

——国外的经验与借鉴

许邦贵 黄旭东 罗开位
汤 锦 罗治光 李孔永 编写



中南工业大学出版社

序 言

中国人民银行总行银行司司长 蔡鄂生

当前，我国正处在深化金融体制改革、扩大金融对外开放的新阶段，市场经济的发展对金融监督管理提出了新的更高的要求。但是，我国现行的金融监管与国际市场的通行做法相去甚远，可以说是既不规范，同时也存在着严重的体制缺陷。因此，如何强化和规范我国的金融监管，并实现与国际惯例的接轨，是我国中央银行和各类金融机构所共同面临的崭新课题。《金融监督管理——国外的经验与借鉴》一书在系统介绍美国、英国、日本等主要发达国家金融监管具体作法的基础上，对于如何借鉴国外的成功经验，加强和完善我国的金融监管进行了有益的探索，为我们提供了一本好教材。

我有幸先期读到了该书的清样，觉得该书具有以下三个方面的特点：一是结构合理。金融监管从内容上讲，既包括对金融机构的监管，也包括对金融市场的监管，而且金融市场的监管较之金融机构的监管具有某种特殊性和复杂性，因此，全书从大的结构上分为“银行监管”和“证券市场监管”两大篇，不

仅从体例上来讲是严谨的，而且也适合证券市场监管特殊性的需要。二是内容系统。全书从监管体制、监管原则、监管内容、监管方法、监管的法律手段和技术手段、监管的风格等方面对世界上具有代表性的几种监管类型进行了较为全面的介绍和阐述，并向我们展示了金融监管的国际合作、当前金融监管的热点和难点问题以及今后的发展趋势。三是密切联系我国实际。作者不是仅仅停留在对国外金融监管作法和成功经验的系统介绍上，而是密切联系我国金融监管的现状与存在的突出问题，探讨如何借鉴国外成功经验规范和强化我国的金融监管，以实现我国金融监管的国际规范化。其中，关于进一步规范和完善我国的银行监督管理，尤其是对外资银行监管的措施和建议，都带有一定的前瞻性和导向性，具有相当的决策参考价值。

该书的作者大都是从事金融教育和金融业务工作的中青年干部，他们在广泛搜集资料的基础上对中外金融监管进行比较分析，无疑是做了一项很有意义的工作，它对于在当前新的形势下，加强和完善我国的金融监管、实现与国际惯例接轨具有极强的借鉴意义和现实意义。我相信，该书的出版，对于在整个金融系统普及金融监管知识，强化金融监管工作，都将起到一定的推动作用。

1995年2月于北京

目 录

上篇 银行的监督与管理

1

银行监管概览

1.0 引言	1
1.1 银行监管的必要性、目的、基本原则和法定权限	2
1.2 银行监管的一般方法	10
1.3 银行监管的法律手段	14
1.4 银行监管的技术手段	16
1.5 银行监管的体制类型	32

2

美国的银行监督与管理

2.0 引言	39
2.1 美国银行体制的基本特征	40
2.2 双线多头的银行监管体制	42
2.3 对银行机构国内业务的监管	49
2.4 对国际银行业务的监管	65
2.5 美国银行监管的特色	69

3

英国的银行监督和管理

3.0 引言	74
3.1 英国金融制度的发展特征	75
3.2 英国银行监管体制的演变过程	78
3.3 英国银行监管的主要内容和方法	84
3.4 英国银行监管的特点	88

4

日本的银行监督与管理

4.0 引言	93
4.1 日本的金融体系及发展特征	94
4.2 日本的银行监管体制	99
4.3 日本银行监管的主要内容	103

5

香港的银行监督与管理

5.1 独特的银行业监管体制	110
5.2 香港银行业管理的立法	114
5.3 银行监管的主要内容	117
5.4 对银行业的检查、审计、违例处理和接管	122

6

各国对外资银行的监督管理比较

6.0 引言	126
6.1 监管外资银行的不同政策类型	127
6.2 发展中国家对外资银行的监管	129
6.3 西方发达国家对外资银行的监管	135
6.4 我国引进和监管外资银行的历程、现状与特点	141
6.5 如何进一步加强、完善我国对外资银行的监管	148

7

银行业的国际统一监管准则：《巴塞尔协议》

7.1 国际上统一银行监管标准的必要性	154
7.2 《巴塞尔协议》的主要内容和条款分析	157
7.3 世界各国对《巴塞尔协议》的反响	169
7.4 《巴塞尔协议》的影响和作用	172

8

借鉴国际经验 规范我国的银行监督管理

8.0 引言	174
8.1 我国银行监管的现状与存在的突出问题	175
8.2 进一步规范我国银行监督管理的必要性和迫切性	182
8.3 规范和强化我国银行监督管理的总体思路	185

下篇 证券市场的监督与管理

9

证券市场监管概览

9.0 引言	199
9.1 证券市场监管的形成和发展	200
9.2 证券市场监管的复杂性和必要性	202
9.3 证券市场监管的目标	204
9.4 证券市场监管的体制类型	205
9.5 证券市场监管的基本原则	210
9.6 证券市场监管的手段	217
9.7 证券市场监管的内容	219

10

美国的证券市场监管与管理

10.0 引言	226
10.1 美国对证券监管的立法	227
10.2 美国的证券监管体制	230
10.3 美国对证券发行的监管	233
10.4 美国对证券上市的监管	235
10.5 美国对证券交易的监管	236

11

英国的证券市场监督管理

11.0 引言.....	241
11.1 英国对证券监管的立法.....	242
11.2 英国的证券监管体制.....	245
11.3 英国对证券发行的监管.....	249
11.4 英国对证券上市的监管.....	251
11.5 英国对证券交易的监管.....	253

12

日本的证券市场监督管理

12.0 引言.....	256
12.1 日本对证券监管的立法.....	257
12.2 日本的证券监管体制.....	259
12.3 日本对证券发行的监管.....	263
12.4 日本对证券上市的监管.....	264
12.5 日本对证券交易的监管.....	266
12.6 日本对证券交易机构的监管.....	268

13

香港的证券市场监督管理

13.0 引言.....	271
13.1 香港对证券监管的立法.....	272

13.2	香港的证券监管体制·····	274
13.3	香港对证券发行的监管·····	276
13.4	香港对证券上市的监管·····	278
13.5	香港对证券交易的监管·····	279
13.6	香港证券市场监管的特点·····	282

14

借鉴国际经验 规范和完善我国的证券市场监管

14.0	引言·····	286
14.1	我国证券市场的发展及证券监管体制的形成·····	287
14.2	我国证券监管体制的基本架构·····	290
14.3	我国证券监管的内容·····	295
14.4	对我国证券监管体系的基本评价·····	302
14.5	规范和完善我国证券市场监管的若干 理论与实践问题·····	307
后记	·····	311

1

银行监管概览

1.0

引 言

银行监管具有双重含义：一是指银行和其他金融机构的自我管理；二是指银行监管当局对银行和其他金融机构的外部监管。在本书中，除特别说明外，银行监管通常是就外部监管而言。银行的外部监管是指一国银行监管当局依据有关金融法规，对银行和其他金融机构进行实际监督、稽核、检查与领导的系列行为。

一般认为，银行监督管理制度的形成和发展与中央银行制

度的形成和发展密切相联。这从理论上讲,似乎不无道理,因为中央银行制度的产生就是政府为满足其对金融业的统一管理需要,解决银行券的分散发行和流通混乱而赋予大银行种种特权的結果。但从实践来看,却并非如此。在美国,银行监督管理制度要比美国联邦储备体系的建立早半个世纪,而在英国,尽管英格兰银行早在 1694 年即告成立,是世界各国中央银行的鼻祖,但英国正式的银行监督管理制度却迟至 1979 年才建立起来。而且,目前世界许多国家都设有专门的机构从事银行的监督和管理,但监督管理当局本身却不一定是中央银行。因此,确切地说,银行监督管理制度是伴随商业银行制度而建立和发展起来的。历史上最初的银行监督管理始于银行登记注册,随着经济的发展,金融功能作用广泛扩散、深刻渗透到社会经济的各个方面,银行监督管理的内容也不断扩展,时至今日,银行监督管理工作已日益成为货币政策的一种选择性工具,并同宏观经济的发展和稳定紧密相联。正因为这样,又使得中央银行成为重要的金融管理机构,而且中央银行作为银行监督管理当局的优势是其他机构所难以取代的。

1. 1

银行监管的必要性、目的、基本原则和法定权限

1. 1—1 银行监管的必要性

银行监管既然包括自我监管和外部监管两个方面,那么,银

行为什么在自我管理的基础上,还需要有银行监管当局的外部监管呢?

1. 这是由银行业的特殊性所决定的。银行不同于一般的工商企业,一是它所经营的商品是充当一般等价物的特殊商品——货币及货币资本,而不像一般企业,所经营的是普通商品;二是银行的经营主要靠发展负债增加资产业务,自有资本(包括股本、公积金和专项准备金)占总资产的比例一般较低,一旦市场不稳定,必将引起挤兑或金融风潮;因此,银行业是一个特殊行业,同时也是一个风险行业。银行业的这种基本特征,决定了从它一开始出现,就要求一种标准的、严格的、全面系统的、持续性的、全国性的统一管理。同时,银行是国民经济中牵一发而动全身的举足轻重的部门,带有公共性和社会性,银行业一旦发生问题,将会对整个社会产生巨大影响,银行的破产倒闭给社会带来的危害其覆盖面要比普通行业大得多,这种金融风险的社会性影响决定了银行的监督管理比任何其它部门的监督管理显得更为重要。因此我们可以这样说,银行一经产生,同时就产生了对它监督管理的特殊需要。

2. 银行管理的不善、竞争的加剧和风险经营的增加,以及银行业重大丑闻的不断出现,客观上要求强化银行的外部监管。英国巴克莱银行理事会主席奎因顿先生曾直言不讳地说:“经营银行、是一种在管理上最易发生问题的事业”^①曾任巴塞尔委员会主席的荷兰中央银行家莫勒说,银行业最大的风险是“人为的风险”(People risk),“……银行倒闭案件,大都起于管理不善”^②。30年代资

① ②转引自黄宝奎《论西方国家的银行监督管理》,《经济研究参考》1994年第51期

本主义经济危机与金融恐慌，给西方各国国民经济造成严重的危害，随着第二次世界大战后金融国际化和金融创新的发展以及金融竞争的加剧，银行倒闭和大银行收购兼并日趋剧烈，银行的外部监管及“国际监管合作”显得更为重要了。

近些年来国际上银行业重大丑闻的不断出现，尤其是在全球 69 个国家和地区进行业务活动的“国际商业信贷银行 (BCCI)”因舞弊、造假帐、为毒贩“洗钱”等犯罪活动于 1991 年 7 月被全面清理和接管的爆炸性金融案件，使世界上无数的存款户受到了巨额损失，其震荡至今尚未平息，这些银行业重大丑闻案件更加严肃地提醒人们：必须进一步加强和完善对银行的外部监管制度，对银行从事高风险投资应作为管理的重点，特别是有关跨国银行的诈骗和犯罪活动，应当列入银行监管的重要内容。

1.1—2 银行监管的目的

银行监管的目的通常由各国的银行法加以规定，不同的国家关于银行监管目的的表述是不一样的。如美国货币监理局在 1981 年确定其自身使命时曾对银行监管的目的作这样的表述：国家利益需要一个安全稳定的金融体系，并在竞争的市场上为公众提供尽可能多样化的金融服务，概括地说，对银行监督管理的具体目标即促进与保证全国银行体系各成员业务安全与健全，确定银行是不是遵守银行法令和各种规章制度，促进金融市场的竞争、效率、一体化与稳定。前联邦德国法律规定信贷机构联邦监督局和联邦银行密切合作实行对金融机构的管理。金融管理当局的目的或任务是：根据法律对银行机构行使监督；保证银行存户的存款安全；保证银行业务的正常进行；保证银

行活动不损害国民经济。这使得银行监管的目的阐述得更为简单明了。

综观世界各国，尽管关于银行监管目的的法律规定有所差异，但以下基本目的却是相同的：

1. 防止银行倒闭，维护金融体系的安全与稳定。一家银行或金融机构如因经营管理不善或竞争失败而倒闭时，往往会引起一系列债权债务关系的破坏，同时造成公众对所有银行的信任危机，从而诱发银行挤提的金融风潮，产生一家银行倒闭殃及整个银行体系的“多米诺骨牌效应”。美国著名的货币学家弗里德曼认为，在 30 年代经济恐慌时期倒闭的银行，大多数业务相当健全，只因受“骨牌反应”的波及而难逃厄运。因此，银行监管当局须监督管理银行业成员安全稳健经营，尽量防止银行倒闭，以维持公众对整个金融体系的信心。

2. 保护存款人的权益。银行作为中介机构，它通过吸收存款，再运用出去，但银行经营者为牟取私利，可能缺乏自律精神，导致银行经营管理效益或经营作风不良，而由于业务的特点，银行的财务信息公开程度不高，存款者无法取得足够的有关银行风险的资讯，从而形成不稳定因素。这一不稳定因素无法完全通过“市场纪律”的职能，督促有问题银行端正经营作风或改善经营管理和降低风险，故必须通过银行监管当局和金融法规，督促银行业按法规和制度操作，并公开贷款资料，讲求流动性和保持适当的清偿力，以保障银行业务经营与资金运用的安全性，从而保护存款人的权益。

3. 维护金融体系公平而有效率的竞争。合理竞争或适度竞争，是各国金融管理所遵循的基本原则，因此，金融监管当局既要采取措施防止出现过度竞争、破坏性竞争，以维护金融业的安全

和稳定，更要采取必要的措施，避免金融业形成高度垄断，失去竞争，从而使金融业失去活力。例如在美国，实行单一的商业银行制度，是与保护适度竞争的原则相联系的。在有着若干家大银行集团的法国、英国等国家，中央银行和金融管理当局，通过允许各银行扩展业务范围等办法，支持金融业的合理竞争。

4. 增强本国银行业在国际间的竞争能力。第二次世界大战以后，特别是 60 年代以来，随着世界经济的发展变化和国际交往的频繁，跨国银行迅速发展，银行业务的全球化趋势加快，各国银行业的竞争日趋激烈，银行经营的风险也更加多样化与复杂化，各国政府为增进本国银行业在国际间的竞争能力，都加强风险管理和其他有关对本国银行和外资银行的法规制定及政策监管措施，并督促本国从事国际金融业务的银行，按照《巴塞尔协议》的要求，实现 8% 的最低资本充足比率要求。

1.1—3 银行监管的基本原则

银行监督管理的原则是监督管理当局实施银行监管的依据，它是目的的具体化，是目的所规定的。银行监管的原则渗透和贯穿在监督管理体系的全部工作、各个环节和整个过程的始终。

1. 依法管理原则。银行监管的体制、风格因国而异，但在依法管理这一点上各国都是共同的。这是由银行业的特殊性和其风险的社会性及其影响的巨大性所决定的。依法管理最主要的是两条：一是所有金融机构都必须接受国家金融监管当局的监管，不能有例外；二是金融监管必须依法进行。如果不依法行事，滥用权力，造成金融机构不应有的损失，则监管当局本身也将受到法律的惩处。要有效地对金融机构进行监管，必须保持金融

监管的权威性、严肃性、强制性和统一性，而要达到这一点，必须依靠金融管理法规的完善和严格的依法管理。这是金融机构监管全部问题的出发点和关键所在。

2. **适度竞争原则。**前面在谈到银行监管目的时已经讲过，适度竞争原则是各国金融监管所遵循的一项基本原则。需要强调的是，金融监管当局的管理重心，应放在创造适度竞争的环境上；放在形成和保持适度竞争的格局和程度监测上；放在避免造成金融高度垄断、失去竞争从而失去活力和生机上；放在防止出现过度竞争、破坏性竞争从而危及金融业安全稳定上。从而做到管而不死、活而不乱；限制竞争又不消灭竞争。

3. **自我约束与外部强制监管相结合的原则。**美国、日本以外部强制监管为特征，而英国和许多西欧国家则更强调诱导劝说基础上的自我约束、自我管理。这两种不同的风格产生于不同的环境背景之下，自我约束为主的办法在国土面积不大、银行家数有限的西欧国家十分可取，也能行得通；但要将它搬到国土辽阔、银行家数上万的美国，就会失去控制。而且，这两种不同的风格各有利弊，例如，外部强制监管再缜密严格，如果管理对象不配合，反而设法逃避、应付、对抗，也难收到预期的效果；相反，如果将全部希望寄托在金融机构自身的自我约束上，则一些不负责任的冒险经营行为和道德风险将难以有效避免。因而，理想的做法是将二者巧妙地结合起来，遵循自我约束与外部强制监管相结合的原则。

4. **综合性管理原则。**现代金融监管，无论是在监管方法、监管手段上，还是在监管的内容和监管的形式上，都不单打一，而是着力于综合配套，讲究系统化。如将行政的、经济的和法律的管理手段结合使用；直接的与间接的、报表的与现场的、事

先的与事后的、国内的与国外的、经常的与集中突击性的、专业的与非专业的、资产的与负债的等各种不同管理方式管理技术手段结合起来，综合配套使用。

5. **安全稳健风险预防原则。**各国金融监管当局都把督促银行业成员安全稳健经营作为银行监管工作的基本目标，而要达到这一目标，就必须进行自觉的系统的风险监测和管理。因为安全稳健与风险预测预防及风险管理是密切相联的。所有监督管理技术手段指标体系，无一不是着眼于金融业的安全稳健及风险性预防管理。比如：登记注册管理、资本充足条件限定、清偿能力管制、业务活动限制，以及贷款集中程度限制、外汇风险管理及国家风险管理，都是切实可行而又不可缺少的风险管理手段。

6. **效益性原则。**银行监督管理并非对金融成长设限，它的监管活动一方面防止垄断，提倡平等竞争，创造良好的金融环境，为社会提供更大量更有效的金融服务，提高社会经济整体效益；另一方面降低银行经营风险，使银行业得以健康发展，保护银行股东的长远利益。因此，银行监管是实现银行自身效益和社会效益的重要保证。

7. **管理机构一元化原则。**金融监管的各级机构应该一元化，避免多元化，只有这样，才能做到监管原则、目的、体制、技术手段、管理口径和管理程度的同一标准化。应该指出的是，金融法规和金融监督管理机构的一元化原则，在世界大多数国家都已得到体现，但也有的国家由于社会历史和经济政治的原因形成多元化金融法规和金融监管体制，美国就是这种实例的典型。这种多元化体制容易产生许多矛盾和困难，造成许多空子和缝隙，降低金融监管的效率，而要避免这种情况的出现，则