

金融监管论

内蒙古人民出版社

99
F830.1
7
2

金融监管论

杨德勇 贾奇珍 著

XAL01124

内蒙古人民出版社

金融监管论

杨德勇 贾奇珍 著

*

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街20号)

内蒙古新华印刷厂科技厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8.25 字数:200千 插页:2

1998年12月第一版 1999年3月第1次印刷

印数:1—1500册

ISBN 7-204-04544-0/F·184 每册:18.00元

序

70年代以来,伴随着科学技术的进步和经济的发展,全球性的金融自由化、国际化和各种各样的金融创新,对各国金融产生了巨大的推动作用。与此同时,国际金融业也面临着前所未有的各类金融风险:信用风险、市场风险、国家转移风险、利率风险、流动性风险、操作风险、法律风险、声誉风险等等,对各类金融业和国际金融的稳定产生了极大的负面影响。各国在放松金融管制的同时,也更加重视金融业的稳健经营和风险监管。深入分析各类金融监管的措施、手段和发展规律,对于加强金融监管、规避金融风险、实现经济和金融的稳定、持续发展具有极其重要的理论意义和现实意义。

杨德勇同志在攻读货币银行学博士学位期间,为金融监管这一课题花费了大量精力,搜集了许多研究资料;贾奇珍同志在长期从事金融管理的实际工作和实务研究中,积累了较为丰富的实践经验和研究素材。他们合著的这本《金融监管论》有以下几方面的特点:

首先,本书所要分析的金融监管问题是具有现实意义的重大问题。从国际角度看,进入90年代以来,墨西哥金融危机、巴林银行倒闭、大和银行被逐出美国、阿尔巴尼亚金融风暴,特别是1997年开始的东南亚金融危机,使人们对金融风险的巨大负面影响和金融监管的重大意义有了更深刻的认识,国际金融界已开始探讨加强国际金融合作、完善国际金融监管的可能性和具体框架。文中专门设立三章分析发达国家、发展中国家金融监管的现状、特点和存在的问题,并全面分析了国际金融业金融监管的发展趋势,对我们学习别国的先进经验、吸取教训是非常必要

的。从我国的情况看，虽然我国的金融风险还没有引起经济和金融的剧烈波动，但不容否认，我国的金融业同样面临着极大的金融风险。我国金融业的信用风险、流动性风险、财务风险、市场风险、犯罪风险近几年有不断上升的趋势。加强金融监管，防范和化解金融风险，已成为摆在我们面前必须予以高度重视的现实问题。

其次，作者在书中提出了一些新观点，这些观点或者是作者首次提出，或者是原来理论界已有过论述但并不十分明确，经作者概括后，从新的角度更为系统地提了出来。比如，书中除提出金融监管的作用除了维护金融秩序、创设平等的竞争环境、维护金融体系的安全等传统的观点以外，还提出具有提高金融效率的作用的新观点，对完整地理解金融监管的意义，加强效率型的金融监管是非常重要的，使我国金融监管的目标模式具有了全新的内涵。又比如，作者把金融内控机制的建设与完善作为金融监管的内容之一，使已有的监管理论更趋深化和完备，与国际金融监管界特别注重金融内控机制的看法是吻合的。再比如，书中大胆地提出了国际银行业监管的各种文件，特别是《巴塞尔协议》和《有效银行监管的核心原则》，由于其作用的独特性，因而客观上具有准国际法的位置。这对我国金融监管当局充分认识国际银行业监管的趋势和作用具有重要意义。

再次，本书作者的治学态度是端正和严谨的，从研究方法上看，始终以马克思主义的思想观点为指导，运用了抽象与具体相统一、逻辑与历史相统一、微观与宏观相统一、理论与实践相统一等辩证研究方法，试图从各类国家特殊金融环境、金融监管措施中总结出适合各类金融监管的一般规律。作者在以马克思主义辩证法为分析方法的基础上，也合理吸收了西方金融监管理论的内容，使本书的分析具有一定的理论深度。

目前，全面分析和研究金融监管的理论著作还不多见，这与

我国加强金融监管的总体态势是不相符的，热切希望能有更多的理论界和实务界的同仁在这方面倾注更多的注意力。这本《金融监管论》的理论价值和实践意义就在于对金融监管提出了一套比较新颖的分析框架和分析思路。在本书付梓之即，作者请我写一个序，作为长期从事金融监管工作和金融理论研究的人来说，我特别希望作者在今后的研究工作中，能有更多的建树。

序中不妥之处，还望读者指正。

中国人民银行内蒙古自治区分行副行长

杜金富博士

一九九八年十二月十三日

金融监管论

(内容提要)

70—80年代以来,世界性的金融自由化,金融国际化和各种各样的金融创新伴随着科学技术的进步,迅速席卷全球,形成一场蔚为壮观的“金融革命”浪潮,其来势之迅猛,影响之巨大,波及范围之广阔,使传统的金融有了全新的内涵。从商业银行到中央银行,从银行的业务范围到经营手段,从国内金融市场到国际金融市场,其意义和内容,操作和理论都发生或正在发生着深刻的变化。与此相对应,各种各样的金融风险也向银行业发出了挑战,1992年欧洲货币体系激烈动荡,使英镑和里拉退出维持了13年之久的欧洲货币汇率机制;1995年有200多年历史的巴林银行因交易不当而倒闭;同年法国里昂信贷银行因投资不动产而蒙受巨大损失,法国政府被迫筹资200亿美元支持这家银行;同年日本大和银行管理不善被逐出美国等等。这一切都使各国对银行业监管愈益重视,《巴塞尔协议》、《有效银行监管核心原则》等国际银行业监管的相继出台。国际银行业监管日益走向全面化、持续化、规范化和法制化。

在发展中国家,特别是新兴市场经济国家,金融风险、金融危机更是此伏彼起,墨西哥金融危机,使墨西哥通货膨胀加剧,经济增长速度放慢、外债剧增、国民经济损失巨大。阿尔巴尼亚的金融动荡,更使阿走向内战的边缘。1997年爆发的东南亚金融危机,更是让人谈虎变色。7月2日,在国际投机资本的冲击下,泰国被迫放弃联系汇率制,泰铢汇率应声下跌20%;7月11日,受泰铢实行自由浮动影响,菲律宾比索剧烈波动;8月11日,印尼卢比实行自由浮动货币大幅贬值,此后新加坡元、马来西亚林吉特纷纷受到冲击;10月份,香港、韩国以及此后

的日本都被卷进了这场旷日持久、深不见底的金融危机之中。在新兴市场经济国家发生的一连串金融危机，使这些国家充分认识到了金融监管的重大意义。加强金融监管已成为这些国家治理危机的重要内容之一。

在我国，在商业银行走向市场，企业负债居高不下，银行不良资产大量增加的大背景下，金融风险对经济生活的威胁日益突出，规避和预防金融危机，对我国已经不是理论推演，而具有更多的现实意义。与此同时，我国真正意义上的金融监管才刚刚起步，监管的法律法规尚不齐备，法律的可操作性也亟待加强。与发达国家相比，我国金融监管是有差距的。

正是基于这种紧迫感和责任感，我们把本书定为《金融监管论》，以其抛砖引玉，引起重视并展开讨论。

本书分为上、下两篇共8章。导论是本书的第一章，它从总体上概括了金融监管的重要意义。并结合监管的一般理论内涵给出了金融监管的定义，明确了本书的研究范围。金融监管是指金融监管当局通过一系列措施（如法律措施、经济手段等），对监管客体——金融机构所实施的监督管理。这一章的最后一节，交代了本书的分析方法和本书的整体架构。

上篇为金融监管的一般分析。

上篇的分析任务有三个，一是对金融监管作一般的理论分析，二是对金融监管在世界各国的状况进行评价和总结；重点分析在发达国家和新兴市场经济国家金融监管的现状、发展趋势和存在的问题。三是为下面的分析理清思路和搭设框架。本篇共四章，即第二章金融监管的理论分析，第三章发达国家金融监管的考察，第四章新兴市场经济国家金融监管的考察，第五章国际银行业金融监管的分析。

第二章为金融监管的理论分析。本章分别分析了监管的作用和体制、原则和方法、措施和内控机制。作者认为金融监管的作

用包括维护金融秩序、提高金融效率、创设平等的竞争环境、维护金融体系的安全等四个方面。通过对世界各国金融监管的考察，作者认为金融监管的体制可以分为三种类型，即双线多头金融监管体制，一线多头的金融监管体制，高度集中的单一的金融监管体制。根据国际金融的发展趋势和世界各国金融监管的实践，作者认为金融监管应坚持的原则应该包括：分类管理的原则、公平性原则、效益性原则、公开性原则、公众性原则、统一性原则。金融监管的方法主要有登记注册、现场和非现场检查、外部审计以及与其他监管者的合作等。金融监管的措施可分为三类，即预防性措施、存款保险制度和最后的援助和抢救行动。金融监管的微观基础是监管对象的内控机制，建立完整的内控机制是金融监管的重要内容。

第三章是发达国家金融监管的考察。本章分别介绍和分析了美国、英国、日本等发达国家的金融监管，详细分析了这些国家金融监管的体制和各自的优缺点。之所以选择这几个国家，是因为这几个国家代表了不同类型的监管模式。美国以健全完整的金融监管著称于世，英国一向以不予干预的“君子作风”进行监管，日本则介于两者之间，但由于日本监管当局和监管措施不得力，最终演化成世界瞩目的泡沫经济。在该章最后对发达国家金融监管的发展趋势进行了总体评价，认为发达国家金融监管的内容由于形势的变化已经作出了大幅度的调整，另一方面是监管的统一化与国际化的趋势进一步加强。

第四章新兴市场经济国家金融监管的考察。本章分析和介绍了新兴市场经济国家金融监管的主体和内容，着重讨论了1997年东南亚金融危机爆发的原因和演化的过程，指出，这次金融危机与金融监管的不得力有直接关系，这表现在这些国家金融监管的经济基础不稳、监管措施不力、金融自由化与金融监管的关系处理不当、政府的高度介入和会计、披露制度的不健全。

第五章国际银行业金融监管分析。70年代以来,国际金融领域,金融自由化、国际化的趋势日渐明显,国际间的资本流动规模巨大,跨国银行的规模 and 影响也越来越大,金融业务风险急剧增加。在这些大背景下,国际银行业加强了国际银行业间的统一监管。先后的70、80和90年代出台了《巴塞尔协议》及其修正案、《有效银行监管核心原则》及其附属文件。本书分析了《巴塞尔协议》和《有效银行监管核心原则》产生的历史背景、主要内容和各自的特点以及对国际银行业监管的影响。明确指出,由于这些文件作用的特殊性,它们实际上起到了准国际法的作用。本书最后分析了国际银行业对外资银行的监管,指出保护主义、对等互惠、国民待遇是各国对外资银行监管的基本政策,由于外资银行的特殊性,各国纷纷加强对外资银行的监管。

下篇为我国金融监管分析。

下篇是本书分析的重点,也是上篇分析的深化和展开。如果说上篇的分析,侧重的是总结规律,寻找经验和教训的话,下篇侧重的是针对我国的特殊情况给出可行的政策选择。本章分为逻辑清楚的三章,即我国金融监管的现状,影响我国金融监管的环境以及加强我国金融监管的基本方法。由于我国经济正处于经济体制转轨的特殊时期,所以这部分强调的就是转轨时期我国金融监管的特殊矛盾和政策选择。如果上篇侧重的是经济水平、发展阶段、法律环境等因素影响的话,则下篇更重视体制转轨的制度变迁和制度效应对金融监管的影响和制约。

第六章我国转轨时期金融监管的现状。本章着重分析了我国经济体制变迁对金融监管的影响,指出我国金融监管的法律体系尚不健全,法律的可操作性和执法环境都不理想,监管的体制尚未理顺。由于这些原因造成了我国金融风险的大量积累,银行业面临巨大的经营风险。本章最后分析了我国对外资银行监管的现状和存在的问题。

第七章我国金融监管的环境分析。本章实际上分析的是形成我国金融风险的制度原因和环境原因。指出我国商业银行行为的不规范导致我国商业银行内控机制的不健全，企业行为的不合理是我国银行业大量不良资产形成的最主要原因，政府行为不规范是我国银行业风险积累的又一原因。国际银行监管趋势的变化是影响我国金融监管建设的重要外部环境。

第八章转轨时期我国金融监管的基本对策。本章是本书分析的最终结果和最终目标。是以前各章一切分析成果的具体运用，加强我国金融监管是本文的写作中心。因此从逻辑上讲，上篇是为下篇服务的，下篇的前两章又是为最后一章即本章服务的。本文指出，我国转轨时期金融监管的目标模式可以定义为：提高金融效率，规避金融风险，推进金融的市场化进程和与国际惯例接轨。转轨时期我国金融监管的体制模式可以概括三个方面，即我国中央银行监管体系的完善，商业银行内控制度的建立以及外部辅助系统的健全。我国转轨时期金融监管的操作模式可以结合国际银行业监管的要求，根据我国的特殊情况，在发照和审批、持续性监管以及纠正和清算等各个环节加强法律的可操作性，实现稳定的金融运行。外资银行的监管，主要应加强外资银行监管法律建设并向国际惯例靠拢。

纵观本书的总体内容和分析思路，论文对金融监管的理论体系和实践意义至少在以下几个方面进行了有益的探索和有价值的研究。

(1) 本书给出了金融监管的明确定义，为金融监管的方式划分增添了新的理论内涵。

(2) 本书对金融监管的作用重新进行分析，明确地提出了提高金融效率亦是金融监管的作用和目标之一，从而丰富和完善了金融监管理论的内容。

(3) 本书首次将金融内控机制的建设和完善作为金融监管

的内容之一，这使得已有的监管理论更趋深化和完善。

(4) 本书大胆地提出了国际银行业监管的各种文件，特别是《巴塞尔协议》和《有效银行监管的核心原则》，由于其作用的特殊性，因而客观上具有准国际法的位置。这对我国金融监管当局充分认识国际银行业监管的趋势和作用，具有重要意义。

(5) 本书比较完整地从事金融监管的角度，重新评析了东南亚金融危机的产生原因和后果。这对我国重视自身金融体制和金融监管的缺陷具有十分重要的意义。

(6) 本书以开阔的视野分析了我国金融监管的现状，明确提出影响和制约金融监管的环境因素是商业银行行为、企业行为和政府行为，使我国金融监管的理论研究更深刻更全面。

(7) 本书首次将加强金融监管与推进我国的金融体制改革，推进金融业的市场化联系在一起，从而避免了理论研究的片面性和单一性。

(8) 本书首次将加强我国金融监管的具体措施与巴塞尔委员会的《有效银行监管的核心原则》进行对照，从而使我国金融监管的理念具有国际意义和超前意识。

目 录

上篇 金融监管的一般分析

第一章 导 论 (3)

1.1 金融风险：一个世界注目的话题..... (3)

1.1.1 这是一个充满金融风险的世界..... (3)

1.1.2 银行业面临的主要风险..... (4)

1.2 银行业风险管理的核心：金融监管..... (7)

1.2.1 金融风险对社会影响的特殊性..... (7)

1.2.2 金融风险管理的核心：金融监管..... (8)

1.2.3 金融监管理论论证..... (9)

1.2.4 金融监管的定位..... (11)

1.3 本书的分析方法和结构安排..... (12)

1.3.1 本书的分析方法..... (12)

1.3.2 本书的结构安排..... (13)

第二章 金融监管的理论分析 (15)

2.1 金融监管的作用分析..... (15)

2.1.1 维护金融秩序..... (15)

2.1.2 提高金融效率..... (15)

2.1.3 创设平等的竞争环境..... (16)

2.1.4 维护金融体系的安全..... (16)

2.2 金融监管的体制分析..... (17)

2.2.1 双线多头金融监管体制..... (17)

2.2.2	一线多头金融监管体制·····	(18)
2.2.3	高度集中的单一的金融监管体制·····	(19)
2.3	金融监管的原则和方法分析·····	(20)
2.3.1	金融监管的原则·····	(20)
2.3.2	金融监管的方法·····	(21)
2.4	金融监管的措施分析·····	(22)
2.4.1	金融监管的预防性手段·····	(23)
2.4.2	金融监管与存款保险制度·····	(26)
2.4.3	最后的援助贷款和抢救行动·····	(27)
2.5	金融监管的微观基础：内控机制·····	(29)
2.5.1	金融监管与内部控制的关系·····	(29)
2.5.2	内部控制的目标·····	(31)
2.5.3	建立内部控制应遵循的原则·····	(32)

第三章 发达国家金融监管的考察 ····· (34)

3.1	美国金融监管的考察·····	(34)
3.1.1	美国金融监管的变迁·····	(34)
3.1.2	美国金融监管的机构·····	(37)
3.1.3	美国金融监管立法的主要方面·····	(38)
3.1.4	对美国金融监管的评价·····	(41)
3.2	英国金融监管的考察·····	(44)
3.2.1	英国金融制度及金融监管的特点·····	(44)
3.2.2	英国金融监管在八十年代的变革·····	(45)
3.2.3	九十年代英国金融监管的新变化·····	(47)
3.3	日本金融监管的考察·····	(49)
3.3.1	日本金融监管的一般情况·····	(49)
3.3.2	日本金融监管的缺陷与泡沫经济的生成·····	(50)
3.3.3	日本金融监管的新变化·····	(52)

3.4 澳大利亚金融监管的考察.....	(54)
3.4.1 澳大利亚金融监管的主体.....	(54)
3.4.2 澳大利亚金融监管的特点.....	(56)
3.5 发达国家金融监管的发展趋势的总体评价.....	(59)
3.5.1 发达国家银行监管历程的简略回顾.....	(59)
3.5.2 当前发达国家金融监管的趋势.....	(60)

第四章 新兴市场经济国家金融监管的考察

.....	(64)
4.1 新兴市场经济国家金融监管概况.....	(64)
4.1.1 新兴市场经济国家金融监管的主体.....	(64)
4.1.2 新兴市场经济国家金融监管的内容.....	(66)
4.2 东南亚金融危机与金融监管.....	(71)
4.2.1 东南亚金融危机的发展过程.....	(71)
4.2.2 东南亚金融危机中的香港和韩国.....	(74)
4.2.3 东南亚金融危机的特点.....	(75)
4.2.4 东南亚金融危机与金融监管关系的初步评价	(77)
4.3 对新兴市场经济国家金融监管的深入分析.....	(77)
4.3.1 金融监管的宏观经济基础不稳定.....	(78)
4.3.2 金融监管不力是新兴市场经济国家经济泡沫 形成的原因之一.....	(78)
4.3.3 金融自由化与金融监管的关系处理不当.....	(79)
4.3.4 政府高度介入使金融监管失去效力.....	(80)
4.3.5 会计披露制度及法制的健全.....	(81)

第五章 国际银行业金融监管分析 (83)

5.1	《巴塞尔协议》与国际银行业金融监管	(83)
5.1.1	《巴塞尔协议》产生的历史背景	(83)
5.1.2	《巴塞尔协议》的内容	(86)
5.1.3	《巴塞尔协议》的意义	(89)
5.1.4	《巴塞尔协议》对各国金融监管的影响	(91)
5.2	《有效银行监管核心原则》与国际银行业金融监管	(94)
5.2.1	《有效银行监管核心原则》产生的背景	(94)
5.2.2	《有效银行监管核心原则》的主要内容	(97)
5.2.3	《有效银行监管核心原则》的特点	(102)
5.3	对巴塞尔委员会《有效银行监管核心原则》的分析	(103)
5.3.1	巴塞尔委员会的准则直接影响着各国的金融立法	(104)
5.3.2	巴塞尔委员会的准则已是事实上的国际金融监管法规	(104)
5.4	国际银行业统一金融监管的趋势	(105)
5.4.1	金融监管的合作范围扩大	(105)
5.4.2	改进银行监管的合作方式	(107)
5.4.3	不同金融监管组织加强合作	(109)
5.5	国际银行业对外资银行的监管	(110)
5.5.1	国际银行业对外资银行监管的一般性政策	(110)
5.5.2	国际上对跨国银行金融监管的加强	(111)
5.5.3	九十年代美国对外资银行的监管	(112)
5.5.4	其它发达国家对外资银行的监管	(113)

下篇 我国金融监管分析

第六章 我国转轨时期金融监管的现状 (123)

- 6.1 经济体制决定着金融监管体制：我国金融监管制度的沿革 (123)
 - 6.1.1 我国金融监管的不同发展阶段 (123)
 - 6.1.2 我国金融监管的内容和范围 (124)
- 6.2 我国金融监管的缺陷 (128)
 - 6.2.1 我国金融监管法律体系尚不健全 (128)
 - 6.2.2 我国金融监管的执法环境不理想 (129)
 - 6.2.3 金融监管体制尚未理顺 (130)
- 6.3 我国金融监管的实证分析 (131)
 - 6.3.1 我国金融风险的表现形式 (131)
 - 6.3.2 我国金融风险的表现特点 (134)
- 6.4 我国对外资银行监管现状 (134)
 - 6.4.1 引进外资银行的负面影响 (135)
 - 6.4.2 我国对外资银行监管的现状 (136)
 - 6.4.3 我国在外资银行金融监管中存在的问题 (140)

第七章 我国金融监管的环境分析..... (143)

- 7.1 我国金融监管的内控机制 (143)
 - 7.1.1 国际金融业加强“内控机制”的措施 (143)
 - 7.1.2 我国金融业内部控制存在的问题 (144)
- 7.2 我国金融监管的微观经济分析 (146)
 - 7.2.1 企业行为不规范和体制不合理直接造成银行资产质量下降 (146)