

BANKING SUPERVISION SYSTEM OF CHINA



中国金融监察与监管体系 现状 问题和对策

■ 林志远 著

中国青年出版社

PRESENT CONDITION PROBLEM AND REFORM

BANKINGSUPERVISION

(京)新登字 083 号

图书在版编目(CIP)数据

中国金融监察与监管体系:现状、问题和对策/林志远
著.-北京:中国青年出版社,1997.4

ISBN 7-5006-2487-5

I. 中… II. 林… III. ①监察-金融体制-研究-中国②
监督-金融体制-研究-中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 04636 号

*

中国青年出版社出版 发行

社址:北京东四 12 条 21 号 邮政编码:100708

河北省遵化市胶印厂印刷 新华书店经销

*

850×1168 1/32 7.25 印张 2 插页 250 千字

1997 年 4 月北京第 1 版 1997 年 4 月北京第 1 次印刷

印数 1—6,000 册 定价:12.00 元

中国金融 监察与 监管体系

■林志远 著

SYSTEM OF CHINA

PRESENT CONDITION PROBLEM AND REFORM

现状
问题
和
对策

中国青年出版社

序

中国 17 年的经济改革与发展,金融业在国民经济中已经占据了举足轻重的地位,随着市场经济在中国的继续发展,金融业的作用还将更加重要。但是,不能忽略的是,过去几年,有不断增加的国内外案件表明,严重的金融事件会给社会经济生活造成巨大的震荡,导致严重的后果,因此需要运用金融监管的手段去克服金融领域的混乱,打击金融犯罪和减少不利事件的发生。

建设中国的金融监察与监管体系,是当前加快金融改革和经济体制转轨的一项关键任务。很长时期,中国照搬前苏联的金融体制,只有一家银行,在管理上只有中央政府对银行重要人事的纪检,完全没有现代意义上的金融监管。1979 年中国开始经济体制改革,特别是近几年来又扩大了对外开放,使得我们今天面对的金融体系已经变得十分复杂,不仅金融机构的种类、数量和人员有了成百上千倍的增长,而且金融业务和市场交易也发生了前所未有的巨大变化,如果我们仍然只有原来的纪检,没有针对金融机构和市场交易的全面监管,就不可避免地会产生混乱。过去几年,我国金融案件不断上升的趋势,对此已经有了充分的说明。形势的发展表明,如果我们不能尽快建立起科学的金融监察与监管体系,克服存在的问题,则市场经济的进一步发展和对外开放都会因为日益严重的金融混乱而

陷于停滞。因此，广泛学习国际上的先进经验，建立中国现代的金融监察与监管体系，在当前就有了重要的社会经济意义。

建立科学的金融监察与监管体系，必须理论先行，金融监管的理论研究属于经济学的一个分支，在中国还是一门初生的学科。金融监管的体系，不仅要包括对银行、非银行金融机构和证券市场的监管，而且还必须包括对政府执行金融监管的管理部门、特别是对中央银行履行监管职能的监察。金融监管的目的在于保护社会公众参与金融活动的合法权益，维护金融市场的秩序稳定，控制和防范金融风险，防止和制裁金融违法犯罪行为，促使金融业的持续健康发展。金融监察的目的是督促中央银行正确履行金融监管的职责，并为此加快自身的改革，达到充分履行中央银行职责的要求。金融监管的方法，不仅有对设置金融机构的审批，而且还要建立制度，对金融机构整体的经营状况、流动性、安全性和风险控制等进行常规的检查 and 评估。这些全都需要深入的理论研究，作为实践推进的先导。本书就是这个领域的第一本重要理论专著。

本书作者林志远博士1982年毕业于厦门大学财政金融系，长期从事经济金融理论的教学和科研工作，发表过一百多篇论文和《社会主义货币经济学》一书。她在人民银行金融研究所负责货币政策、银行管理和金融市场的研究，曾经主持过《中央银行的货币政策和机构改革》、《中央银行的宏观经济调控》和《中国金融监察与监管体系》等全国金融重点课题的研究，本书就是其最后一研究课题的成果。

阅读这本书稿，我的初步印象是：第一、本书虽然涉及金融监察和监管的很多实务，但作者没有停留在对实务的思考和设计上，而是结合着阐述了金融监察与监管的理论，这样来研究本项课题自然是非常必要的。因为，金融监察与监管体系必

须建立在科学理论的基础上，金融监管才能不仅能够消极地“管住”，不出大问题，而且还能够积极地促进我国的金融改革和金融业的健康发展，更好地发挥其在国民经济中的重要作用。

第二、研究金融监察和监管，最终还是为了实践应用，因此必须具有实际的可操作性。本书对此不是泛泛地议论，而是提出了可以操作的设计，在有些部份还谈得相当具体。例如，提出了人民银行编制资产负债表的表式和科目、专业银行要求其各个独立核算单位定期填报的资料目录等。

第三、本书涉及的范围相当广泛，可以说对金融监察和监管的一些主要方面全都作了较为深入的研究，这也是十分必要的。因为金融活动涉及的范围本身就是十分广泛，要管好，就必须有全面的制度安排，充分考虑金融体系各个方面的联系，堵住可能存在的各种漏洞。

第四、与社会主义市场经济体系相适应，我国的金融体系还在改革、形成和发展之中，中国金融监察和监管体系的建立，一方面固然要着眼于当前，因为，当前的金融领域出现了很多混乱，有些还相当严重；另一方面又必须着眼于未来，因为，我国的金融体制还要进一步改革和发展。金融监察与监管体系的设计不能不充分考虑这两方面的要求，而且还应该有所超前，以利于推进改革和发展。本书在这方面作得比较出色，作者提出了不少金融改革的建议，例如，人民银行的现行财务制度改革、人民银行内部机构调整和分支机构设置的改革建议等。事实上，金融监管的各种措施必须针对现实中的实际事物来制定，金融监管体系的建设必须同相应的金融改革相配套，实施起来才可能有实际的效果。

第五、面对扩大开放的形势，中国的金融管理体制必须加快与国际接轨的进程，因此，在设计和建设我国的金融监管体

系时，必须广泛参照和吸收国际上的先进经验。对此，本书不仅在有关的章节中大胆借鉴国际上的有效做法，而且还专辟一章介绍巴塞尔国际银行监管委员会的工作，并以日本大和银行的案件为例，对照我国银行业管理存在的问题，提出了必要的借鉴和改革建议。

以上是我认为本书最具特色、最突出的一些方面，其他方面就不多谈了。我相信本书的出版，会受到我国金融界和有关教育部门的重视和欢迎。这本书不论是作为参考书还是作为教材，应该说都是十分有用的，相当不错的。

董辅初

1996年9月4日

绪 论

金融监管，在发达国家的早期，是被当作执行银行法规的手段，并没有更多的含义。但是七十年代初，国际货币体系发生了严重的混乱，随后的一系列变化致使银行监管受到日益高度的重视，金融监管因此也就有了新的含义和内容，不仅继续充当执行法规的手段，而且金融监管的理论还成了立法的依据。八十年代初，几个主要的市场经济国家相继修改银行法，在鼓励竞争的前提下，开始加大银行监管的力度。进入九十年代，由于国际银行监管委员会的努力和倡导，很多亚洲国家也陆续修订本国的银行法，确立本国新的银行监管体系。

在我国，对银行监管的高度重视起自 1993 年。在此之前，虽然也有政府审批银行机构和对银行业务的检查，但是所要达到的目标、采用的手段和检查的内容，全都只能满足传统计划体制的要求，至今，监管工作的开展还不能适应市场经济体系的要求。我国 17 年的金融改革与发展，金融机构的数量和从业人员的队伍成百倍的增加，初步形成了一个多门类多层次和竞争有度的金融市场，极大地支持了国民经济的加快增长和取向市场的经济改革。但同时也出现了大银行的内部控制松弛，影响货币政策操作；银行资产质量下降和经营风险增大；亏损严重和金融犯罪日益上升等一系列问题。1992 年，亚洲国家普遍推行巴塞尔国际银行监管委员会关于监管银行最低资本充足比

率的方案，我国银行界和金融理论界受到很大启发，至此，金融监管开始受到普遍重视。1995年通过的一系列金融法规把金融监管明确列为中央银行的职责，央行也据此加强了对银行机构的稽核检查，但是由于存在深层次的央行体制问题，监管工作的效果仍然浮于表面，不能真正解决问题。

鉴于存在的问题和形势发展的要求，特别是最近几年金融犯罪案件明显上升的趋势，国家监察部驻人民银行金融监察局的领导同志首先提出要对金融监察与监管体系作全面的研究，并且指示必须建立科学的体系以促进人民银行的职能转变和为人民银行培养一支精于专业的监管员队伍，把金融犯罪的势头切切实实地压下来。在纪检委候颖同志和监察局赵东平局长的大力支持下，由人民银行金融研究所牵头，各有关业务司局参加，成立了专门的研究小组，笔者任课题主持人。研究计划随后又得到了人民银行总行各位行长的批准。1994年10月，人民银行派我参加在卡拉奇举办的东新澳国家中央银行课程，我有幸向美联储和英格兰银行专门负责银行监管的官员直接请教有关的各种问题，并广泛了解东新澳地区各国的有关情况，颇有收获，特别是对金融监管体制的国际接轨有了新的认识。11月底回国之后，我致力于研究，历时一年，现在终于完成。

以充分竞争的市场经济体系为基础，建立金融监管制度，取代传统的信贷计划管理体制，是中国金融业17年改革与发展的历史要求。1979年之前，我国只有一家人民银行，身兼中央银行和商业银行的双重职责，全面垄断，因此银行内部的信贷计划和行政控制，既可充当政府调控经济的手段，又可充当银行开展业务的凭据，没有计划突破的忧虑，也没有市场竞争的压力，管理上的简易达到了理想化的境界，但是历史证明这种体制遏制经济活力，阻碍经济的发展，决定其在随后的经济改革

过程中，必须彻底摒弃。

从 1979 年开始的金融改革与发展，到 1996 年，大致可以分为三个阶段。第一阶段是银行业务的改革和银行机构的迅速增加。第二阶段是形成中央银行管理下的有竞争的商业银行体系。同时，股份制商业银行、城乡信用社和各类非银行金融机构获得迅速发展，市场竞争日趋激烈。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入，初步形成了金融市场对外开放的格局。与三个阶段的改革和发展相对应，金融管理体制的变化，一是把一家银行内部的信贷计划管理方法推广施行于四家国有商业银行和一家股份制商业银行，二是以约法三章的形式对一些新兴的金融业务施行严厉的禁止，三是以信贷计划指标和约法三章为凭据，对金融机构组织大规模临时性的稽核检查。但是越来越多的事实证明，管理体制的这些变化，仅仅是政府行政干预的加强，其同市场不断发展和竞争日益激烈的现实是一对不可调和的矛盾，不仅无助于中国金融业的健康发展，而且还日益成为市场行为扭曲和不平等竞争的根源。

世界经济的历史证明，市场经济的基础是每一个社会成员寻求发展寻求富裕的愿望，一旦大部份社会成员把他们的愿望付诸行动，市场经济的发展就成为不可阻挡的历史潮流，摧毁一切不利发展的障碍。中国的经济已经开始步入市场的轨道，金融业的发展就要遵循市场的规律，但是我们不能在摆脱旧体制的束缚之后，接受一个盲目竞争的混乱市场，我们也不能容忍刚刚新生的中国金融业因为毫无准备就在激烈的市场竞争中丧失发展的机会。因此，我们唯有遵循市场的规律，建立和健全科学的金融监管体系，扶助和推动中国金融业的健康发展，达到国际先进水平。

建立中国统一的金融监管体系，符合市场经济的要求，在

目前的条件下，有四项基本任务：1. 确立符合市场经济原则的新的理论基点，彻底摆脱旧体制的思想束缚，指导工作的全面开展。2. 改革已有的权力机构，促使廉洁高效地履行金融监管的职能，克服低效、无能和腐败；3. 构筑监管体系高效运作的内在动力机制，调整利益关系，使得努力搞好工作，积极提高监管工作的效果，成为每一个分工监管的政府机构和具体执行人员自觉自愿的行动。4. 培训一支精通业务、经验丰富和廉洁自律的监管员队伍。

确立执行金融监管的权力机构，根据新近颁布的中国人民银行法，人民银行是执行金融监管的权力机构，但是这个机构在计划体制下诞生，旧体制的内在机制没有改变，难以按照市场经济发展的要求，履行金融监管的职能，必须通过全面的内部改革，明确各个具体部门的分工和责任，加强政府监察，才能彻底摆脱旧体制的弊病，保证监管工作的顺利开展。构筑监管体系的内在动力是整个体系健康运行的关键，不仅需要确立共同的思想基础和社会目标，而且必须改革人民银行现有的财务制度，确立同监管效果挂钩的利益分配制度。

根据建立金融监管体系的任务，本项课题的研究重点阐述了监管体系的组织架构，基础理论、人民银行的财务制度改革和银行监管的具体方法。在监管体系的组织架构中，提出了确立监管部门职责分工的新的原则，金融监察的地位，以及基于监管效果的考核标准。这些标准具有可以度量的性质，用于考核各个金融监管部门运用权力执行监管的尽职情况。其中还第一次提出了人民银行设置分支机构和对分支机构授权监管的客观标准，这是我国金融理论界长期关注而又未能充分解决的难题。人民银行的财务制度改革，是人民银行转换职能的关键，本项课题特别提出要以央行履行本职业务的收入充当央行各级机

构业务开支的基本约束，取代目前财务收支两条线，业务开展的效果同财务收支无关的做法，并且还进一步提出了人民银行内部自上而下加强财务控制的必要，运用经济手段促使人民银行各级机构的职能转换。根据目前人民银行的状况，这项改革对于人民银行干部队伍的壓力一定很大，但是若要人民银行实现职能转换，成为真正的中央银行，这项改革又是绝对不可缺少的。为了解决这一困难，缓和压力，确保改革的进程，本项研究还专门提出了过度性的措施。有关基础理论的研究，本项课题重点阐述了金融监管的目标、方法、范围，以及同金融监管有着密切联系的一系列基本理论问题。考虑到金融监管的理论随着将来实践的开展，一定会有大的发展，基础理论的阐述采取了选择核心问题重点论述的方法，避免把理论体系过早地封闭起来，力求为今后的理论发展留下足够的空间。金融监管的对象包括所有的银行和非银行金融机构，以及货币市场和资本市场的运作，本书选择商业银行为对象，重点阐明银行监管的具体任务和方法，包括法规建设、检查稽核、机构审批、业务控制、银行外汇业务的监管和商业银行的内部审计。由于银行业是我国目前金融体系中的主导行业，也是内部管理最为复杂、金融监管最为困难的行业，银行监管的问题解决了，举一反三，相信其他行业的金融监管也会迎刃而解。

我国现行的银行管理体制是传统信贷计划管理体制的延续，管理的目标是贯彻计划规定的信贷额度、固定的利率水平和投资方向，管理的方法是行政命令和临时抽查。这种体制阻碍金融机构的健康发展，损害市场竞争的公平秩序，与之相比，新的金融监管体系具备以下几个特点：1. 基本目标十分明确，即中国金融业整体素质水平的不断改进和全面提高，贯彻保护社会公众利益、维护市场公平竞争秩序和促进行业健康发展的

基本精神，克服金融犯罪，为市场条件下的金融发展和扩大开放创造条件，从根本上解决现行体制一抓就死，一放就乱的弊病。2. 以制定完备的金融法规体系和开展常规的金融检查为手段，对金融机构的整体素质和经营管理的水平提出符合实际不断提高的全面要求，通过全面的考核与检查，及时发现问题和解决问题，防患于未然，从根本上取代现行体制对银行信贷额度、利率水平和投资方向的强制性要求，克服有损银行经营、大造声势而又收效甚微的各种突击检查。3. 确立对金融监管机构的监察制度，强化金融监察的手段，防止滥用权力和腐败，同时促进监管机构的改革和监管效果的不断提高，克服目前因为监管无能无效和腐败而产生的问题。4. 贯彻平等竞争的原则，金融监管的对象包括所有的境内金融机构，包括中国机构也要包括境内的外国机构，包括规范运作的机构也要包括不规范运作的机构，克服目前片面检查部份金融机构，忽视市场广泛发展所造成的不平等。

新的金融监管体制，基础是市场经济的发展，必须满足金融发展和对外开放的要求。满足金融发展的要求，必须把管的重点由限制总量规模和业务方向转变为对金融机构整体素质和业务质量的要求，在保证整体质量的前提下放开规模控制和鼓励金融创新；满足对外开放的要求，金融管理必须采取国际规范的方法，同发达国家的市场管理接轨，这些都从根本上不同于现行体制的做法。以新的金融监管体制取代现行体制，不仅是管理方法的全面改进，而且是对现行体制的彻底改革，不仅要负责金融管理的机构提出要求，而且是对管理机构履行职责的效果提出要求。对此，我们必须要有有一个十分明确的认识。

建立新的金融监管体系，必须从人民银行的改革入手，这不仅因为对金融机构的监管是人民银行的基本分工和职责，更

重要的是当前宏观经济领域出现的很多问题都要归结于人民银行的监管严重乏力和固守传统体制的盲目干预。因为缺乏监管，导致金融机构普遍地管理不善、素质低下、盲目竞争和亏损严重。因为现行体制的行政管理手段只能对部份金融机构实行管理和限制，导致市场竞争的不平等。而且往往越是规范运作的金融机构越是处于竞争的不利地位。1984年人民银行与工商银行分家，实现了中央银行的金融监管职能同商业银行经营管理职能的彻底分家，这是符合市场分工原则的一大进步。但是，最近几年，人民银行又从内部派生出许多从事各类经营活动的商业性金融机构，这些机构普遍缺乏独立的市场竞争和生存能力，但却由于同中央银行的关系而占据市场竞争的优势地位，成为扰乱市场公平竞争和阻碍央行严格执行监管的一个重要原因。在当前，外汇交易市场的进一步改革、对外开放人民币存款业务、改进国际收支中资本项目的管理等，都是迫在眉睫的任务，都要以对金融机构的充分监管为条件，现在都不得不因人民银行的监管极度乏力而推延。

市场经济发展，中央银行调控经济和主导金融发展的作用越来越大。同样的道理，中央银行落后，不能正常履行职责给经济和金融发展所造成的阻力和损害也会越来越大。在传统计划体制下诞生的中央银行，虽然带着对旧体制的批判，但其指导思想还不能清除旧体制的框框和影响，组织机构、管理方法和利益机制都还是旧体制的传统。因此有了中央银行，并不等于央行履行职责的效果也就有了保证，而是只有通过改革才能获得这种保证。根据当前存在的问题，中央银行的改革必须从三个方面进行，其一是塑造新的利益机制，解决人民银行正确履行职责的内在动力问题，以此推动人民银行的职能转变。其二是确立人民银行各个业务部门的职责分工，明确各部门的分

工范围，及其履行职责的考核标准，并以履行职责达到目标效果的最终成绩作为考核标准的内容。处在经济转轨的时期，专业银行的行为转变，需要以金融监管为手段，同样的道理，人民银行的行为转变，也须对之实行金融监察，建立适当的指标体系，引导和考核央行各个职能部门履行职责的情况，并对违法乱纪的行为和损害国家利益的行为进行制裁。目前我国已有国家监察部派驻人民银行的金融监察机构负责这项工作，但是存在授权不足和不懂专业的问题。根据中国人民银行法对人民银行的授权等级，需要在人民代表大会内部成立专门的金融或银行调查委员会来履行最高层次的金融监察，派驻人民银行的金融监察局则有责任开展全面的干部培训工作，解决金融监察不懂专业的问题。通过金融监察工作的改进和加强，推动人民银行的改革，使之成为执行金融监管的有力工具。

本课题的研究方法自始至终坚持务实的精神，从现实出发，力求能够解决实际问题 and 难点问题。为了避免误导，有关建立金融监管体系的各项建议都是在深入研究现实状况和大量国外资料的基础上提出，课题期间还到广西、广东、海南和上海等地作了多方面的调查和了解。在文字处理上，重点解释了现实的状况、存在问题、改革的目标和方法、监管的措施和指标体系等，避免了空洞的口号和说教。对于当前无法定论的问题，也尽力作了解释，便于研究工作的进一步开展和在将来条件具备时及时获得解决。

为了把研究成果尽快付诸实践，解决金融监管当前面对的问题，需要把课题的内容编成一本书，帮助人们尽快掌握金融监管的知识。根据大多数读者还不十分了解金融监管的特点，在编写本书时，又对课题内容作了全面的修改和补充，包括调整章节和增加有关金融改革的内容。全书的编排共分七个章节和

一个附录。第一章阐述金融监管的目标和方法，中央银行履行金融监管的职责，以及监管商业银行的目标和方法。第二章阐述银行清偿力和资本充足比率的监管。第三章提出商业银行外汇业务的监管和银行集团的内部审计。第四章研究中央银行和政府其他经济管理部门执行金融监管的组织构架、监管对象的分工、必要的改革措施和对中央银行执行监管职责的考评方法。第五章根据对人民银行实行金融监察的要求，提出对人民银行财务制度改革建议，目的是敦促人民银行加快职能转变，积极改进金融监管的职能和提高效率。第六章对人民银行法提出全面的修订建议，因为人民银行法作为一部中央银行法，既是中央银行执行监管职能的依据，又是政府各有关部门对人民银行执行金融监察的依据，应该能够充分反映开展金融监察与监管工作的要求。第七章金融监管的国际合作与借鉴，介绍巴塞尔国际银行监管委员会的工作及其提出的银行监管的最低标准，并且通过对日本大和银行案件的分析，对照中国的情况提出改革的建议。最后是附录，收入了作者研究中国银行制度改革和金融市场开放的三篇重要论文，它们提供了了解中国金融监察与监管体系建设所必要的背景材料。金融监管，核心是对商业银行的监管，金融监察，核心是对中央银行的监管，所以本书的大部分内容都是对商业银行的监管和对人民银行提出改革的要求，希望通过这些改革能够克服人民银行目前存在的问题，充分提高履行金融监管职责的效果。但是，从稳定整个社会的货币金融体系和促进金融业健康发展的目的出发，金融监管还应包括对非银行金融机构和对证券市场的监管，对此，本书只在研究监管体系的组织构架时有所论述，具体的监管操作办法还是一个空白，希望今后的研究能够填补这个空白。

面对金融市场对外开放和提高中国金融业整体素质的要