

《金融监管理论与实务》编写组 编

金融监管 理论与实务

(试用教材)

中国金融出版社

金融监管理论与实务

(试用教材)

《金融监管理论与实务》编写组 编

中国金融出版社

责任编辑:彭元勋 李柏梅

责任校对:吕 莉

责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

金融监管理论与实务/《金融监管理论与实务》编写组编. —北京:中国金融出版社,1999.3

ISBN 7-5049-2130-0

I. 金…

II. 《金…

III. 银行监督

IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 07605 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 二二〇七印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 13.25

字数 345 千

版次 1999 年 5 月第 1 版

印次 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数 1-30100

定价 25.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

编者的话

为了进一步加强金融监管,提高金融监管水平,防范和化解金融风险,去年人民银行专门举办了二级分行行长金融监管培训班,戴相龙行长要求编印中国人民银行金融监管培训实用教材,要从总行到支行,对金融监管部门的干部进行培训。为了满足当前监管人员培训的需要,中国人民银行培训中心和有关监管司局、条法司共同编写了《金融监管理论与实务》培训试用教材。该书共分七章,分别从金融监管理论和实务方面作了阐述,特别是就中央银行对不同性质的金融机构的监管作了详细的论述,具有一定的针对性、实用性和政策性,可作为从事金融监管理论和实际工作者的学习材料。

由于编写时间较紧,该教材还有许多不足之处和不完善的地方,作为金融系统内部培训试用教材,我们希望广大读者提出宝贵意见,以便日后进一步修改和完善。

编者

1999年4月

目 录

第一章 金融风险与金融监管总论	(1)
第一节 金融风险概述.....	(1)
第二节 金融监管概述	(10)
第三节 金融机构市场准入的原则和要求	(15)
第四节 金融机构业务营运监管的内容与方式	(26)
第五节 有问题金融机构的风险化解和处置	(42)
第六节 依法监管,建立金融安全区.....	(62)
第二章 金融监管的法律基础	(66)
第一节 金融监管的法律环境以及依法监管	(66)
第二节 中国人民银行行政处罚的实施	(70)
第三节 中国人民银行听证的组织和实施	(80)
第四节 中国人民银行行政复议的组织和实施	(82)
第五节 金融机构市场退出中的若干法律问题	(92)
第三章 中央银行对银行金融机构的监管	(109)
第一节 对国有独资商业银行的监管.....	(110)
第二节 对政策性银行的监管.....	(145)
第三节 对股份制商业银行的监管.....	(161)
第四节 对城市商业银行的监管.....	(171)
第五节 对外资银行的监管.....	(187)
第四章 中央银行对非银行金融机构的监管	(202)
第一节 对信托投资公司的监管.....	(203)

第二节	对企业集团财务公司的监管·····	(214)
第三节	对金融租赁公司的监管·····	(221)
第四节	对典当行的监管·····	(228)
第五节	对企业债券市场、会员卡、彩票市场和非法集资等方面的监管·····	(234)
第五章	中央银行对合作金融机构的监管·····	(243)
第一节	合作金融机构的特殊性及监管原则·····	(243)
第二节	对城市信用合作社的监管·····	(252)
第三节	对农村信用合作社的监管·····	(278)
第六章	金融机构内控制度建设·····	(306)
第一节	金融机构内控制度概述·····	(306)
第二节	加强金融机构内控制度建设的必要性和迫切性·····	(311)
第三节	如何加强金融机构内控制度建设·····	(316)
第七章	加强监管队伍建设,提高监管干部素质·····	(329)
第一节	金融监管干部的基本任务与职责·····	(329)
第二节	金融监管干部的基本条件·····	(336)
第三节	探索建立金融监管员等级制度和监管干部岗位培训制度·····	(342)
第四节	加强监管干部培训,提高监管工作水平·····	(351)
附录一:	依法取缔非法金融机构和非法金融业务活动·····	(362)
附录二:	国外金融监管和风险管理情况简介·····	(385)
后 记	·····	(416)

第一章 金融风险与金融监管总论

金融业是一个特殊的行业,其特殊性在于它的高风险。与一般的工商企业不同,金融业经营的商品是货币,它把社会资金盈余部门(存款人)的钱集中起来,转给资金短缺部门(借款人),从中获取利差收益。实际上,金融机构就是资金的中介,一旦某一家金融机构经营不利、资不抵债或流动性出现困难,受直接影响的将是该机构众多存款人的资金安全。而作为整个金融体系的一个环节,个别机构发生挤兑风潮,从而引发全社会存款人的恐慌,又将影响到其他金融机构的支付,危及整个金融体系的安全,甚至导致社会经济瘫痪,危害极大。纵观金融业发展的历史,无处不留下金融风险的烙印。金融风险种类繁多,成因复杂,危害深重,备受各国金融机构、监管当局和社会各界的关注。可以说,各国金融监管发展的历史就是与金融风险斗争的历史。实践证明:防范、控制和化解金融风险,维护金融秩序,需要社会多方面共同努力,而中央银行的有效监管和金融机构完善的内部控制至关重要。

本章将通过对金融风险的概念、类型、特征、主要表现形式、成因及危害的剖析,深入阐述金融监管的基本原理和主要内容,叙述金融机构市场准入的原则与要求、对金融机构业务营运监管的内容与方式,着重论述有问题金融机构的风险化解与处置,并在此基础上提出防范和化解金融风险、建立金融安全区的设想。

第一节 金融风险概述

为了有效地加强金融监管,防范和化解金融风险,有必要先介

绍金融风险的一般含义及其类型,特别是要掌握我国金融风险的主要表现、成因及危害,了解我国目前防范和化解金融风险的总的指导方针。

一、金融风险的含义

“风险”这个概念的内容,根据人们的不同理解而多种多样,如:(1)风险为可测定的不确定性;(2)风险是指损失的可能;(3)风险指对发生某一经济损失的不确定性;(4)风险是对特定情况下未来结果的客观疑虑;(5)风险是一种无法预料的、实际后果可能存在差异的倾向;(6)风险是损失出现的机会或概率,等等。

目前最普遍、最被人们接受的风险定义是“损失发生的不确定性”,这也是在风险管理和保险界中普遍采用的风险定义。该定义从概率的角度,排除了损失不可能存在和损失必然发生的情况,也就是说,如果损失的概率是0或1,就不存在不确定性,也就没有风险。由此可以引出几个与风险定义相关的概念:一是不确定性,指人们心理上对某事物持怀疑的态度,即对未来某事件发生(会否带来失败或损失)难以预测,包括发生与否的不确定,发生时间的不确定以及发生状况及其结果的不确定。二是风险因素,指能够引起或增加风险事件发生的条件或影响损失的严重程度的因素,又称风险条件,包括实体风险因素(直接条件)、道德风险因素(恶意行为或不良企图)和过失风险因素(善意疏忽及过失)。三是风险事件,指风险的可能成为现实,引发损失的结果。四是损失,指非故意的、非预期的、非计划的经济价值的减少。风险可能导致损失,也可能带来盈利,但一般而论风险主要与损失相关。

金融风险就是指在金融领域,由于风险因素诱发风险事件而导致金融机构损失的可能性。也就是说,金融机构在经营过程中,由于决策失误、客观情况变化或其他原因使资金、财产、信誉有遭受损失的可能性。

二、金融风险的类型

金融风险可以说无所不在,无所不有。有些风险是现实的,可以预测的,有些是不可预测的。如果一家金融机构的经营是为了避免所有的风险,那么该机构必然死气沉沉。但反过来,如果面临过度风险或者茫然不知风险,则其经营必将因损失而难以为继。金融风险主要包括:

(一)信用风险

广义的信用风险是指债务人不能履行合约而给债权人造成损失的可能性。具体到金融行业,就是指借款人不履行债务或投资交易对手不做交割等情况导致金融机构遭受损失的可能性。贷款是银行的主要活动,贷款活动要求银行对借款人的信用水平作出判断,但由于这些判断并非总是正确的,而且借款人的信用水平也可能会因各种原因而下降,因此,银行面临的一个主要风险就是信用风险或交易对象无力履约的风险。这些风险不仅存在于贷款中,也存在于其他表内和表外业务中,如担保、承兑等。在办理对外担保和承兑业务时,有随时发生被担保人不能偿还债务,导致金融机构履行最后付款责任;此外,金融机构债券投资、票据买卖也可能遇到债券或票据发行人不能偿付债务的情况。信用风险不仅表现为债务人不能按期足额偿还贷款本金,不能在近期内足额支付贷款利息、不得不修改贷款合同条件等情况也视为信用风险。由于银行未能及时认定发生问题的资产,未能建立准备金注销这部分资产,并且未及时停止计提利息收入,这一切都会造成严重的银行问题。

集中的信用风险常常是由于对单个借款人或一组相关借款人给予了大额贷款,或者将大规模的贷款集中在特定的行业、经济部门和地区、以及对同样的经济因素非常敏感的部门。

对借款人信用水平的缺乏客观、公正的审查,发放关联贷款,

也会造成信用风险。关联方包括银行的母公司、大股东、附属机构、关联机构、董事和部门经理。由同一家族或集团控制的机构之间会发生相互联系,在这些或类似的情况下,这种特殊关系会导致提供优惠的贷款条件,由此导致更大的贷款损失风险。

2. 国家和转移风险

除贷款业务中固有的交易对象的信用风险外,国际信贷业务还包括国家风险,这是指与借贷人所在国的经济、社会和政治环境方面有关的风险,包括借贷人所在国政局动荡、社会动乱、经济恶化、政策多变可能给金融机构带来的损失。当向外国政府或政府机构贷款时,由于这种贷款一般没有担保,国家风险可能最明显。在向公共或私人部门提供贷款或进行投资时,将国家风险考虑在内十分重要。国家风险的一种表现形式是“转移风险”,即当借款的债务不是以本币计值时,不管借款人的财务状况如何,有时借款人都可能无法得到外币。

3. 市场风险

市场风险是指由于市场价格的变动,银行的表内和表外头寸会面临遭受损失的风险。按照既定的会计准则,这类风险在银行的交易活动中最明显,不管它们是与债务和股本有关,还是与外汇或头寸有关。对于金融业来说,市场风险具体表现为外汇市场汇率的波动以及金融机构在投资买卖动产、不动产时由于市场价值的波动而对金融机构收益和净资产值的影响。

市场风险主要包括:(1)汇率风险,市场风险的一个具体内容是外汇风险。银行在外汇市场上向客户公布牌价并持有各类币种的敞口头寸,在汇率剧烈波动时,外汇业务内在的风险,特别是外汇敞口头寸的风险会增大。(2)价格波动风险,指由于证券等价格波动而导致资产价值下降风险。

4. 利率风险

利率风险是指银行的财务状况在利率出现不利的波动时所面

临的风险。这种风险不仅影响银行的盈利水平,也影响其资产、负债和表外项目的经济价值。其主要风险有:(1)重新定价风险,产生于银行资产、负债和表外头寸到期日(对固定利率而言)的不同及重新定价的时间不同(对浮动利率而言)。(2)利率变动造成金融机构存放款利率差距缩小或发生负利差,使金融机构造成损失。(3)基准风险,即当其他重新定价特点相同时,因所依据的基准利率不同而产生的风险。(4)期权性风险,产生于银行资产、负债和表外项目中的或隐含的各种期权风险。

尽管这些风险是银行业的一个正常组成部分,但严重的利率风险会给银行的盈利水平和资本带来巨大的威胁。在复杂的金融市场上,客户采取各项措施积极地管理利率风险,金融机构积极主动地去管理这一风险也就显得更加重要。

5. 流动性风险

流动性风险是指银行无力为负债的减少或资产的增加提供融资,即当银行流动性不足时,它无法以合理的成本迅速增加负债或变现资产获得足够的资金,从而影响了其盈利水平。在极端情形下,流动性不足会造成银行的清偿问题,表现为没有足够的现金清偿债务和保证客户提取存款而给银行带来损失。这时银行往往以较少的价格损失转卖资产变现,或以同类银行支付的可比利率负债借入资金。

当金融机构融资和用资的到期日不匹配,或者经历了不期的资金外流,结果被迫以高于正常的利率融资,甚至发现在市场上融资完全不可能时,就产生了流动性风险。如银行由于客户贷款需要增加或潜在的存款流失,导致无法应付突如其来的大量现金需求时,就可能发生流动性不足的风险。

6. 操作风险

操作风险指金融机构在日常经营中因各种人为的失误、欺诈及自然灾害、意外事故引起的风险。最重大的操作风险在于内部

控制及治理机制的失效。这种失效状态可能因为失误、欺诈、未能及时作出反应而导致银行财务损失,或使银行的利益在其他方面受到损失,如银行交易员、信贷员、其他工作人员越权、从事职业道德不允许的业务或风险过高的业务。操作风险的其他方面包括信息技术系统的重大失效或其他灾难等事件,如火灾、银行遭劫、通讯线路故障、计算机失灵、高级管理人员遭遇不测、银行日常工作差错等等。

7. 法律风险

法律风险是指当金融机构正常的业务经营与法规变化不相适应时,该金融机构就面临不得不转变经营决策而导致损失的风险。银行要承受不同形式的法律风险,这包括因不完善、不正确的法律意见而造成银行同预计的情况相比资产价值下降或负债加大的风险;同时,现有法律可能无法解决与银行有关的法律问题;有关某一银行的法庭案例可能对整个银行业务产生更广泛的影响,从而增加该行本身乃至其他银行的成本;影响金融机构的法律有可能发生变化;在开拓新业务时,或交易对象的法律权力未能界定时,银行尤其容易受法律风险的影响。

8. 声誉风险

声誉风险指由于银行操作上的失误、违反有关法规和其他问题而使银行在声誉上可能造成的不良影响。声誉风险对银行损害极大,因为银行的业务性质要求它能够维持存款人、贷款人和整个市场的信心。

三、我国金融风险的主要表现、成因及危害

(一) 主要表现

我国正处在从计划经济向市场经济转轨时期,经济基础薄弱,市场化程度较低,经营者自我约束力不强,在严峻的国际金融形势下,我国的金融风险主要表现为:

1. 金融机构特别是国有商业银行资产质量较差,不良贷款比例较高,企业欠息不断增加,隐藏着较大的信用风险。

2. 金融机构的亏损额进一步加大。

3. 一些中小存款金融机构和非银行金融机构历史遗留问题较多,少数机构资本金不足,资不抵债,已不能按期支付到期债务,面临较大的流动性风险,可能发生甚至已经发生支付危机。

4. 社会乱集资、乱设金融机构、乱办金融业务,严重扰乱了金融秩序,隐藏着很大的风险。一些部门或地方政府批准设立的合作基金会、股金服务部、互助储金会、资金服务部和合作保险等组织,从事或变相从事金融业务。这些组织以吸收股份为名,入股人既不享有股东权利,也不承担股东义务,“股金”随存随取,支付高息。这类组织实际上已办成了金融机构,隐藏着很大风险。

5. 股票期货市场存在违法违规行为。前几年,一些证券公司违规从事证券回购,变相吸收居民存款,并将资金用于房地产,造成很大风险;一些国有企业和金融机构,未经批准违规进行境外期货交易,造成很大损失,并隐藏着相当的市场风险。

6. 各种违法违规活动比较严重,金融机构面临很大的恶性犯罪风险。一些金融机构和从业人员弄虚作假,违法违规经营,恶性竞争。少数不法分子内外勾结,诈骗企业、银行和居民的资金。

7. 一些金融机构和企业,违规借入外债,变相借债,或对外债进行担保,产生很大外债支付风险。

(二)形成原因

目前金融领域的问题是多年积聚起来的,也是国民经济深层次矛盾在金融领域的综合反映。究其原因,可从三方面分析:

一是经济管理体制和经济运行中的各种弊端。主要是国有企业实际资产负债率偏高,许多企业无本经营,造成企业长期亏损,银行坏账逐步上升;前几年出现的房地产、开发区热和重复建设造成了大量的不良贷款,仅房地产贷款就占压了大量资金;信贷资金

直接或间接用于财政性支出,金融财务会计制度中某些内容已不能适应社会主义市场经济发展需要;企业改制的负面影响,造成大量金融债权悬空;少数地方政府负责人干预金融业务,造成巨大损失。

二是金融企业改革滞后,缺乏自我约束和自我发展能力。国家银行长期实行机关化管理,机构重复,人数庞大,浪费严重,自办经济实体造成巨大损失。

三是金融监管薄弱。1984年中国人民银行行使中央银行职能,但还办理具体贷款业务。1995年《中华人民共和国中国人民银行法》颁布后工作重点才逐步转向金融监管。对有些金融机构功能定位不合理,市场准入审查偏松,查处不力,一部分银行工作人员甚至直接参与违规。

(三)危害

一是金融风险扰乱了信用秩序,严重破坏了经济运行基础。由于企业与企业、企业与银行、银行与居民之间,到期不能支付的债务有所扩大,这种状况任其发展,后果十分严重。

二是加大财政收支平衡压力,被迫增加货币供应,导致严重通货膨胀。国有商业银行经营困难,相应加大了中央财政赤字。银行大量资金不能正常转动,倒逼中央银行扩大货币发行,容易引发恶性通货膨胀。

三是影响我国银行的国际地位,增加对外融资成本。我国国有商业银行的管理水平与国际金融组织提出的要求,还有较大的差距,增加了在海外设立分行的难度。某些国际评级机构不断降低我国银行资信级别,有极少数银行声言压缩在华业务,应引起我们高度重视。

建立良好的信用制度和稳健的金融体系,是建设社会主义市场经济的基础,也是改革开放的重要保证。如果上述问题不及时化解,必然会动摇和破坏这个基础。其结果,不仅贻误我国跨世纪

宏伟目标的实现,而且会危及国家的经济安全和社会稳定。

四、我国金融风险防范与化解的指导方针

面对存在的金融风险,我们要在冷静深入分析各种金融风险的形成原因的基础上,采取正确的政策措施,有针对性地进行防范、控制和化解。总的指导方针是:以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,依据《中华人民共和国中国人民银行法》及相关的金融法律、法规,进一步整顿金融秩序,坚决打击非法设立金融机构、非法或变相从事金融业务的活动,切实加强中央银行对金融机构的监督管理,督促金融机构强化内部控制,提高防范和化解金融风险的能力,维护公众利益和社会稳定,促进国民经济和社会稳定发展。简而言之,就是依法监管、深化改革、保持稳定、引导发展。

依法监管。要健全金融法律和法规,依法从严对金融机构及其活动进行合规性和审慎性监管,坚决取缔非法设立的金融机构,禁止非法从事金融活动,维护金融业稳健运行。金融活动涉及各地区和各方面的利益,必须克服短期行为,克服地方、行业和各利益团体的干预,保持金融业依法正常运行。要建立和运用中央银行的权威,依法监管,从严监管。

深化改革。要通过深化经济体制改革,解决经济运行中的深层次矛盾,消除引起金融风险的体制性因素,理顺金融部门与其他有关方面的关系,引导金融机构在深化改革中健康稳步发展。随着社会主义市场经济的进一步发展,金融机构日益增多,金融业务不断更新,金融监管也要适应这种变化,不断改进监管制度和监管方式,提高监管质量。

保持稳定。要在对各类金融风险充分调查摸底的基础上,从大局出发,既要主动检查,暴露和化解各类金融风险,达到稳定金融的目的,又要考虑社会承受能力和金融监管的能力,根据金融风

险程度分类排队,抓住重点,采取灵活、慎重的策略,逐步化解已发生的金融风险,保持金融业继续稳定运行,防止在化解金融风险过程中引起社会动荡。

引导发展。要根据经济发展的需要、中央银行的监管能力和金融机构的管理状况,合理规划经营规模,严格界定业务范围,促使公平合理竞争,提高金融服务水平。特别是对信托,要在加强监管的同时,创造条件支持其依法扩大投资银行业务,适当发展直接融资业务,促进国有企业战略性改组。

第二节 金融监管概述

为了避让和分散金融风险,保护存款人利益,保障金融机构稳健经营,维护金融业稳定,促进一国经济的持续协调发展,各国政府都很重视金融监管工作,并通过国家立法来建立本国金融监管体制,保障金融监管当局的职权。虽然由于各国具体情况及法规规定的不同,金融监管的目标、监管主体和对象以及监管的内容和方式存在一定的差异,但是究其基本原则和方法,都是相似的。

一、金融监管的目标

金融监管的总体目标就是通过对金融业的监管维持一个稳定、健全、高效的金融制度,这是由金融业在社会经济中举足轻重的地位和作用决定的。具体来讲,金融监管目标可以分三个层次理解:一是保证金融机构的正常经营活动、保护存款人的利益和金融体系的安全;二是创造公平竞争的环境,鼓励金融业在竞争的基础上提高效率;三是确保金融机构的经营活动与中央银行的货币政策目标保持一致。

二、金融监管的对象及主要内容

金融监管的对象是金融机构及其经营的金融业务。根据分业经营的规定,本书所指的金融机构包括银行机构、非银行金融机构、合作金融机构等在内的所有经营货币业务的机构以及其分支机构;金融业务是指贷款、结算、汇兑等传统银行业务以及其他与资金融通相关的业务。

金融机构监管的主要内容包括两个方面:

(一)金融机构市场准入和退出的监管

1. 对新设金融机构的审批,即“市场准入”。新金融机构的入市会加剧竞争,提高金融业的效率,但也会增大金融风险。在市场需求没有很大增长的情况下,新机构的过量进入必然会导致行业的平均盈利水平降低,从而使抵御风险能力减弱,如果让先天不足的机构进入市场,则意味着在金融体系中埋下了严重的风险隐患。对金融机构市场准入的控制是进行有效金融监管的首要环节。把好市场准入关,可以事先将那些有可能对金融体系健康运转造成危害的机构排除在外。金融机构市场准入监管的目标是通过在金融机构审批环节上对整个金融体系实施有效的控制,保证银行、信托及其他金融机构的数量、结构和规模符合国家经济金融发展规划和需要,并与金融监管当局的监管能力相适应。

设立金融机构、从事金融业务必须有符合法律规定的章程,有符合规定的注册资本最低限额,有具备任职专业知识和业务工作经验的高级管理人员,有健全的组织机构和管理制度,有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施。其中,资本金、高级管理人员任职资格和经营业务范围是核心内容。

资本金监管包括注册资本最低限额管理,金融机构股东资格管理。

高级管理人员任职资格监管是指对拟任金融机构的董事长、