

金融实务与案例丛书

非银行金融机构监管 实务与操作程序

主编 张强

副主编 陈雪飞



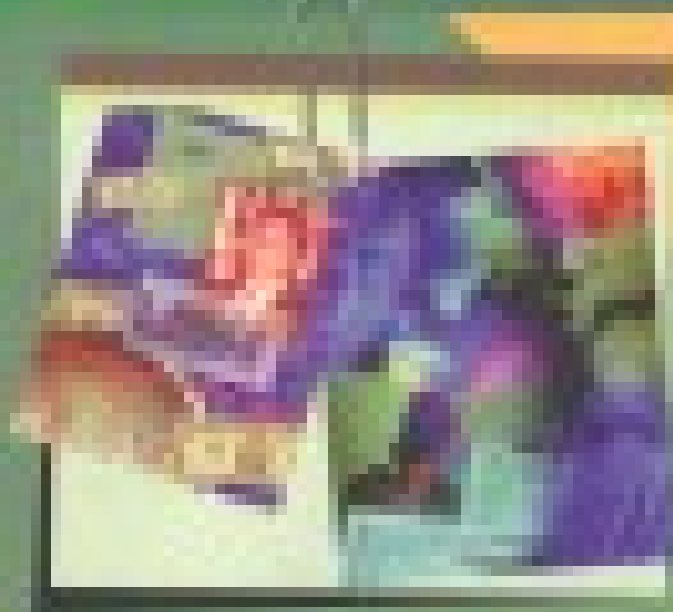
西南财经大学出版社

中国银行业监督管理委员会公告

非银行金融机构监管 实务与操作程序

王 健 著

王 健 著



中国金融出版社出版

中国人民银行教育司组织编写《金融实务与案例丛书》

非银行金融机构监管实务 与操作程序

主 编 张 强

副主编 陈雪飞

责任编辑：李永福

装帧设计：何绪邦

书 名：非银行金融机构监管实务与操作程序

主 编：张 强 副主编：陈雪飞

出版者：西南财经大学出版社

（四川省成都市光华村西南财经大学内）

邮编：610074 电话：(028) 7353785

排 版：西南财经大学出版社照排部

印 刷：四川机投气象印刷厂

发 行：西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850×1168 1/32

印 张：3.875

字 数：83千字

版 次：1999年5月第1版

印 次：1999年5月第1次印刷

印 数：3000册

定 价：12.80元

ISBN 7-81055-443-3/F·345

1. 如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换。
2. 版权所有，翻印必究。

编写说明

为适应当前我国经济、金融体制改革发展实际对教学工作的要求,中国人民银行教育司组织编写了这套“金融实务与案例丛书”,以解决教材更新周期长,金融业务发展快的矛盾。

这套丛书的编写人员由理论(教育)工作者和业务工作者共同组成,力求紧密结合金融业务实际,简明扼要,为金融教学提供最新的参考资料,作为教材的补充,以满足院校师生和广大自学人员的迫切需要。

这套丛书将根据业务发展和教学的需要陆续出版。读者有何意见和建议,请与人民银行总行培训中心教材处联系。

中国金融教材工作委员会

前 言

金融理论一贯与经济金融发展的实际紧密相关，许许多多金融理论都来源于对现实中金融现象的认识，各种金融规律都直接反映在金融的实务环节。为了适应金融体制的改革与发展，为了更好地让金融教育贴近金融实践，加强高等金融教育中的实务环节，更好地培养高质量复合型金融人材，我们受中国人民银行教育司委托，参与了《金融教学参考资料》的课题工作，主编《非银行金融机构监管实务与操作程序》一书。全书分六章，按不同职能的组织机构来阐述非银行金融机构的监管实务，主要包括证券公司、农村信用合作社、金融信托投资公司、企业集团财务公司、典当行等金融机构监管实务方面的内容（保险公司监管实务另有专门编著）。本书由湖南财经学院金融保险系副主任张强教授担任主编，由陈雪飞副教授担任副主编，曹晓东、许朝晖等副教授作为主要执笔人参与编写，最后由中国人民银行湖南省分行非银行处处长任建国同志审定。

由于时间和资料的局限，随着经济、金融形势的发展，本书的内容与结构也存在一定不足。我们所依据的有关文件和规定基本上是截至1997年。在今后的金融实践发展中，应依中国人民银行更新的文件、规定为准。

编 者

1998. 10

目 录

前言.....	(1)
第一章 非银行金融机构监管概述.....	(1)
第一节 非银行金融机构概述.....	(1)
第二节 对非银行金融机构监管的意义.....	(5)
第三节 对非银行金融机构监管的内容与手段.....	(7)
第二章 对证券经营机构的监管	(17)
第一节 对证券经营机构监管概述	(17)
第二节 对证券经营机构设立和撤并的监管	(27)
第三节 对证券经营机构经营业务的监管	(36)
第四节 对证券公司监管的案例分析	(49)
第三章 对农村信用合作社的监管	(57)
第一节 对农村信用合作社机构设立和变更 的监管	(57)
第二节 对农村信用合作社股权设置的监管	(60)
第三节 对农村信用合作社组织机构的监管	(61)
第四节 对农村信用合作社业务经营的监管	(65)
第五节 对农村信用合作社财务会计的监管	(66)
第六节 对农村信用合作社的接管与终止	(67)
第七节 对农村信用合作社的处罚形式的监管	(68)
第八节 对农村信用合作社县级联合社的监管	(69)

第九节	对农村信用合作社监管的案例分析	(71)
第四章	对金融信托投资机构的监管	(74)
第一节	对金融信托投资机构设立和撤并的监管 ...	(74)
第二节	对金融信托投资机构经营范围的监管	(77)
第三节	对金融信托投资机构日常业务的监管	(79)
第四节	对金融信托投资机构委托贷款的监管	(80)
第五节	对金融信托投资机构试行资产负债比例 管理的监管	(82)
第六节	对金融信托投资机构的处罚	(84)
第七节	对金融信托投资机构监管的案例分析	(87)
第五章	对企业集团财务公司的监管	(89)
第一节	对财务公司机构设立及变更的监管	(89)
第二节	对财务公司经营业务的监管	(94)
第三节	对财务公司财务会计及日常经营的监管 ...	(97)
第四节	对财务公司整顿、接管及解散的监管	(99)
第五节	对财务公司的罚则	(102)
第六节	对财务公司进行监管的案例分析	(102)
第六章	对典当行的监管	(104)
第一节	对典当行设立、变更和终止的监管	(104)
第二节	对典当行业务的监管	(107)
第三节	对典当行违规的罚则	(110)
第四节	对典当行进行监管的案例分析	(113)

第一章 非银行金融机构监管概述

在现代金融体系中，非银行金融机构是不可缺少的重要组成部分，发挥着巨大的作用。我国自1979年以来，金融机构体系破除了原来高度集中的单一银行体系，逐步建立了各种非银行金融机构，特别是90年代以来，非银行金融机构在市场经济转轨时期获得了较好的生存空间和发展机会，非银行金融机构的规模、种类、业务都迅速增长，成为金融领域中的生力军。但与此同时，非银行金融机构的竞争与风险也与日俱增，成为中央银行监督管理的重要对象。

第一节 非银行金融机构概述

非银行金融机构是指银行以外的各种经营金融业务的信用机构。从性质上看，它与银行一样，也是以信用方式获取盈利的特殊企业，不同的是非银行金融机构只能作为信用中介，一般不能创造信用，也不以银行命名。在现代经济中，非银行金融机构主要包括保险公司、证券公司、信用合作社、消费信用机构、信托投资公司、财务公司、租赁公司、典当行等。在我国目前已有一定发展规模的、受到中央银行规范监督管理的非银行金融机构主要有：

一、保险公司

保险公司是专门经营保险业务的金融组织机构。保险公司

的种类繁多，如财产保险公司、人寿保险公司、火灾及事故保险公司、老年及伤残保险公司、偿贷保险公司、存款保险公司等。在完全市场经济条件下，人寿保险公司的规模为最大。改革开放以来，我国保险公司迅速发展，已逐渐形成了以中国人民保险（集团）公司为主体，各种保险形式并存，多家保险公司互相竞争、共同发展的保险体系。在1995年保险制度改革以后，确立了财产险、人身险分业经营的原则。在中国人民保险（集团）公司下，分设财险、寿险、再保险三个子公司，分商业保险和社会保险，人身险和财产险。以上中保集团公司三个子公司作为国务院直属局级经济实体，成为我国经营保险业务的专业公司。另外还设立了全国性股份制性质专业保险公司，如太平洋公司、平安保险公司等，还有一批地方性、行业性的保险公司，它们都是独立法人机构。到1997年底为止，全国性的保险公司共有8家，地方性、行业性保险公司有22家，还有一批外国保险公司在中国也设立了办事机构。

保险公司以赢利为目标，为分散社会风险服务。它获得的保费收入一般都会远远超过其保费支付，因而聚积了大量的货币资金，这些货币资金是金融体系长期资金的重要来源。保险公司的资金运用业务主要是长期投资和长期贷款，还发放不动产抵押贷款、保单贷款等。在1998年的金融体制改革中，为有效监管，已拟成立中国保险监督委员会，对其实行专门性监管。

二、证券公司

证券公司是专门从事各种有价证券经营及相关业务的金融机构，在欧洲也有称为投资银行的。改革开放以来我国的证券公司迅速发展起来，其主要业务有：有价证券的自营买卖，委托买卖，承销业务和基金管理等。到1997年底，全国共有专业

证券公司98家，兼营证券业务的机构有300多家证券交易营业部。目前我国已进一步规范证券公司组织体制与业务经营，规定了证券公司要以证券中介业务为主，严格控制自营业务比率，不得以任何形式经营银行存款、贷款业务，也不得经营项目融资、实业投资等。已成立证监会对其实行专门监管。

三、信托投资公司

信托投资公司是指经营信托投资业务的金融机构，它以赢利为目的，以受托人身份按照委托人特定目的和要求，开展收受、经理或运用信托资金、信托财产的金融业务。在完全市场经济条件下，信托投资业务有两类，一类是经营股票、债券买卖；另一类是以投资者身份直接参与对企业或项目的投资，发达国家的许多信托投资公司以直接投资境外进行资本输出为主要业务。我国的信托投资公司是在1979年经济体制改革以后发展起来的，主要是各地银行系统或财政系统经办的信托投资公司，另一类是以外汇业务为主的国际信托投资公司。目前我国已有信托投资公司800多家，其中最具有代表性的是中国国际信托投资公司，它在国内外金融领域十分活跃。在当前的金融体制改革的发展中，对信托投资公司从法律上和制度上落实了分业经营与分业管理，信托投资公司与银行脱钩，成为独立的法人机构。我国信托投资公司主要业务是将信托资金直接投资于工程项目或企业，以信托业务和委托业务为主，其盈利来源是以佣金收入为主，在实际中不同程度上存在着经营商业银行业务的现象，隐藏着较大经营风险，是当前信托业改革中的重要问题。

四、信用合作社

信用合作社包括农村信用合作社和城市信用合作社，是集体性质的合作金融组织。企业或个人可以通过信用社进行资金融通，是对银行信用的一种补充。在1995年我国金融体制改革中，在原有的城市信用合作社基础上建立城市合作银行，经营一般商业银行业务，不再属于非银行金融机构的性质了。农村信用合作社是我国农村金融业务的生力军，是农村金融服务不可缺少的非银行金融机构。全国农村信用社共有5万余家，它们都实行自主经营、自负盈亏、独立核算的经营原则，在遵守国家金融政策、法规、制度的前提下，经营各项合作金融业务。目前，我国农村信用社与中国农业银行脱离了行政隶属关系，在各县联社管理下，按照合作性质进行金融业务。农村信用合作社接受中国人民银行监督管理。

五、企业集团财务公司

企业集团财务公司是办理企业集团内部存款、贷款、投资等金融业务的金融机构。其主要业务有：为企业内部成员单位筹集资金、融通资金，兼营一些货币经营业务，如存款、贷款、投资、信托、房地产开发、租赁、债务担保等。它的业务与银行机构的差别就在于它局限于企业集团内部成员单位相互之间资金融通服务，其服务对象已有界定，业务范围必须严格限定在集团内部各成员之间。企业集团财务公司是经中国人民银行批准成立的金融机构，有独立办理有关金融业务的权力，是独立法人机构。我国企业集团财务公司的设立，适应了我国社会中生产的发展需要，支持了大、中型企业改革发展，但在发展中也出现了超业务范围经营、服务目的不端正的一些问题，需

要按照中央银行监督与管理要求进行规范。

另外，我国近年来还发展了租赁公司、典当行等非银行金融组织机构，它们与上述机构一起共同构成了非银行金融机构整体。

第二节 对非银行金融机构监管的意义

非银行金融机构的存在与发展是提高金融业整体效率的需要，是金融领域引入竞争机制，争取更大发展的必由途径。同时，在当前金融创新中需要各类非银行金融机构发挥特殊的作用，因此，非银行金融机构与银行机构相辅相成，组成现代金融机构体系，为市场经济的发展提供了多层次、多渠道、多形式的金融服务。但在非银行金融机构的发展中，也产生了一系列矛盾，存在不少问题，中央银行对其监督与管理也成为非银行金融机构相伴发展的重要课题，中央银行对非银行金融机构的监管是势在必行，不可缺少的。

中央银行监管是防范非银行金融机构风险的需要。从非银行金融机构的特殊性质与经营规模来看，一般非银行金融机构的业务范围受限制，经营规模比商业银行来说是较小的，在日趋激烈的市场竞争中，抵御风险的能力也就十分有限，应付的支付能力小，可供选择的应急措施不力。因此，非银行金融机构随时都面临着信用的、利率的、政策的风险损失的威胁，其产生风险的可能性是很大的，发生风险的频率度也是较高的，如不及时监管、防范，它所带来的影响是广泛的。同样它也造成全国货币量供应的压力，引发通货膨胀从而造成不同层次经济主体的经济损失，所以中央银行必须加强对非银行金融机构的监督与管理，引导非银行金融机构健康发展。

从我国非银行金融机构发展的现状来看，还存在着许多现实问题，蕴藏着较大危机的可能性，非常需要中央银行的监督与管理。从目前来看，主要存在以下问题：

其一，非银行金融机构超范围经营业务的问题。非银行金融机构一般都严格界定了业务范围，依据各自的职能进行了定位，但在实际中普遍存在着严重超范围经营业务的现象。例如证券公司应以证券中介业务为主，但为了追求利润，有的证券公司变相经营项目融资业务，房地产业务，近几年来也出现过通过证券回购、买空卖空等形式变相拆借资金。还有一些信托投资公司业务范围不明确，以信托存款为名，变相吸收一般存款，超范围、超比例发放贷款，甚至违规搞资金拆借，潜伏着巨大的经营风险。企业集团财务公司只能办理企业集团成员单位之间的资金融通业务，但相当一部分财务公司搞变相吸收储蓄存款，用拆借资金去从事贷款业务，把服务对象扩展到企业集团成员单位之外。

其二，非银行金融机构经营违规现象严重。有一部分非银行机构，为了追求利润，追求资产规模，违规事件经常发生，造成较严重的不良资产。比如搞“两本帐”经营，靠高息吸收资金，进行“帐外循环”等，暴露出极大的金融行业风险。有的证券公司搞“假回购”业务，通过所谓证券回购业务，从银行拆入资金，将许多金融机构卷入证券回购业务造成债务漩涡，严重干扰了整个金融的稳健运行。据有关资料统计，1995年中国人民银行查处证券回购业务中的问题稽核了全国574家金融机构，其累计卖出回购证券总额为3000余亿元，利率高出国家规定的利率50%~100%。到1995的12月底STAQ系统内债务拖欠量达到100亿元，增加了我国新的信用“三角债”。

其三，非银行金融机构的各类资本比率严重不足。保持金

融机构基本的资本比率是十分重要的，这是金融机构安全而有效运转的基础。但在一些非银行金融机构运作中，一些主要资本比率，如资本充足率、存贷比例、备付率、资产流动性比率、单个贷款比例等等，都达不到国家规定的基本要求，甚至低于规定的百分比四到五个百分点，有的信托投资公司备付率还不到1%，有些地区城市信用合作社的资产流动性十分低下，不良贷款十分严重，造成了非银行金融机构的高风险运作。

另外，还有许多非银行金融机构的微观行为与国家宏观金融政策相违背，资金投向不科学，对国家倾斜的基础产业和生产领域投入不大，却热衷于高利润、高风险的房地产、金融资产等领域等，严重影响了国家经济政策的落实。

以上问题是客观存在的，关键是要有强有力的金融监管，将整个非银行金融机构监管纳入法制化、规范化轨道。

第三节 对非银行金融机构监管的内容与手段

一、监管的基本原则

金融监管是一个持续、有序的过程，必须遵循金融监管的基本规律，按一定的原则进行。一般地说，各国金融管理当局都因地因事提出了一些基本原则，金融监管是有其客观规律的，归纳起来，市场经济条件下金融监管的基本原则一般有：

（一）依法监管原则。任何管理的依据，必须是法律依据，任何管理的行为必须有法律上的权威性和强制性。金融监管就是以金融法律为依据的监督与管理。因此，依法监管是金融监管要遵循的最基本原则，依法监管一是要有国家法律来专门规定监管者的法律地位、法定职责和管理条件；二是金融监管机

构是在有关法律、法规、条令下运用法律手段实施金融监管，不能以行政替代法律，保证监管的权威性、统一性。

(二) 公正、公开、公平竞争的原则。公正是指金融监管的正确性与严肃性。公开是指一切金融监管活动都应置于金融业乃至全社会各界监督之下，所有有关金融条款、制度都要公开，监管的方法、内容也要公布于众，要有很强透明度，既体现金融监管主体的公正性，又促使金融业各机构各种活动加强自律。公平竞争一方面指金融监管要创造平等竞争的环境，反对各方面对金融业及其运行的渗透和干扰；另一方面还指要适度竞争。既防止过度的垄断而失去竞争的生机，又要防止过度竞争而出现混乱的金融秩序。在金融监管下，给予适度的竞争环境，这也正是金融监管的基本原则之一。

(三) 安全性与有效性相结合的原则。保证金融业安全的经营，防止倒闭破产发生是金融监管的最重要原则。金融监管采用种种措施，去迫使金融机构遵纪守法，安全经营，督促他们放弃为高利润而进行高风险经营。比如金融监管中大量的预防性措施就是遵循安全原则而设立的。金融监管的目的最终还是通过金融监管而促使金融业发展获取更大利益，因此，监督管理还要讲究有效性，通过提倡竞争，防止垄断，预防风险，提供良好服务，提高金融业的整体效率，保护银行业与存款人的长远利益。只有在安全性的前提下，才能保证金融业真正长远、整体的效率，将安全性与有效性相结合，是金融监管的最大原则。

(四) 统一性的原则。这是指金融监管在微观金融和宏观金融上要统一，在国内金融与国外金融上要统一，在依法管理的原则、目的、手段、管理口径、管理程序上要统一。这样通过金融监管可以使微观利益动机与宏观金融目标较好兼顾，达到

较完善的监督效果。国内金融监管要与国际监管逐步接轨统一。比如在国际经济一体化条件下，各国银行都接受《巴塞尔协议》有关银行资本充足率、银行风险监测指标的指导，那么国际风险将降到较低水平。统一的管理原则与方法、程度可以产生协调配合、公平、公正的好效果，这是金融监管中必须遵循的重要原则。

二、监管的主要内容

金融监管的内容是相当广泛的，根据对象划分，有对银行机构的监管与对非银行金融机构监管；有对金融市场的监管；有对外汇、外债监管。还可以从金融监管技术方法去划分，如风险管理、预防管理等。从目前世界各国金融监管的现实内容看，一般具体有以下的内容：

（一）市场准入与合并的管理。金融监管的首要任务就是对金融机构准入市场、设立机构以及破产退出进行管理，与此相联系的是银行合并管理。这一管理关系到一个国家金融业的结构和规模，关系到银行业的发展是促进经济和保护存款人的利益，还是危害经济和有损存款人利益。把住了这个关口，就是把住了对金融安全、稳健、有效经营的“大通道”。因此，各国金融监管都包括“市场准入、退出与合并”的管理内容，而各国的市场准入以及其合并等具体管理条则不一定相同。在市场准入管理方面，有一些国家对金融机构准入市场，审批机构有较大的灵活性，一般审批上有较充分的自主权。大部分市场经济的国家对金融机构准入市场的审批建立在严密的准入条件基础上，据有关资料来源看，爱尔兰、荷兰、英国等先后以法律形式规定了颁发许可证的具体标准和要求。在荷兰，如果申请人完全符合有关法律规定的各项条件，中央银行原则上不得拒