



金融监管蓝皮书[®]

LUE BOOK OF FINANCIAL REGULATION

中国金融监管报告 (2013)

CHINA FINANCIAL SUPERVISION
AND REGULATION REPORT (2013)

主 编 / 胡 滨

副主编 / 程 炼 尹振涛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版



中国金融监管报告 (2013)

CHINA FINANCIAL SUPERVISION AND REGULATION REPORT
(2013)

主 编 / 胡 滨
副主编 / 程 炼 尹振涛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国金融监管报告. 2013/胡滨主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 9

(金融监管蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5049 - 0

I. ①中… II. ①胡… III. ①金融监管 - 研究报告 - 中国 - 2013 IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 214458 号

金融监管蓝皮书

中国金融监管报告 (2013)

主 编 / 胡 滨

副 主 编 / 程 炼 尹振涛

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 王婧怡 许秀江

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 杨 楠

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.75

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

字 数 / 304 千字

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5049 - 0

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



广视角 · 全方位 · 多品种

权威 · 前沿 · 原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

《中国金融监管报告 (2013)》

编 委 会

主 编 胡 滨

副 主 编 程 炼 尹振涛

撰 稿 人 (按姓氏音序)

巴劲松	耿 楠	龚华宗	胡 滨	李广子
罗龙秋	吕志成	潘永东	孙 滢	汤 柳
王 刚	王旭祥	杨栋梁	尹振涛	游 春
袁增霆	张领伟	张 鹏	张啸川	周莉萍

主要编撰者简介

中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地是由中国社会科学院批准设立的院级非实体性研究单位，专门从事金融法律、金融监管及金融政策等领域的重要理论和实务问题研究。研究基地学术委员会主席为中国社会科学院李扬副院长，理事长为中国社会科学院金融研究所王国刚所长，主任为胡滨研究员。

研究基地自成立始，即整合了中国社会科学院内外多学科专家、学者的研究力量，并与我国金融监管部门、相关金融机构及研究机构建立了稳定的合作关系。研究基地致力于从事金融法律和金融监管相关理论、政策和实务研究，为政府部门、监管机构和国内外企业和单位提供咨询服务，努力成为金融法律和金融监管领域的理论研究基地、政策咨询基地和学术交流基地。研究基地每年组织编写《金融监管蓝皮书——中国金融监管报告》，作为中国金融监管领域的年度出版物。研究基地主页：<http://www.flr-cass.org>

胡 滨 男，1971 年出生，安徽六安人，法学博士，研究员。现任中国社会科学院博士后管理委员会秘书长、中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地主任、中国社会科学院金融研究所所长助理。主要研究领域为金融监管、法与金融理论、结构金融（资产证券化）等。

程 炼 男，1976 年出生，江西德兴人，经济学博士，副研究员。现任《金融评论》编辑部主任、中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地副主任。主要研究领域为国际金融、金融地理与金融监管。

尹振涛 男，1980 年出生，山东青岛人，经济学博士，副研究员。现任中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地秘书长。主要研究领域为金融监管与金融史等。

About the Compilers

Research Center for Financial Laws and Regulations (RCFLR), Chinese Academy of Social Sciences (CASS) is a research institution focusing on the theoretical and practical topics in law and finance, financial regulation and financial policies. The Chairman of RCFLR Academic Board is professor Li Yang, vice president of CASS. Chairman of the Board for RCFLR is professor Wang Guogang, Director-in-general of Institute of Finance and Banking, CASS. Executive Director of RCFLR is professor Hu Bin.

Since establishment, RCFLR has acted as a coordinator by unifying the academic and research capabilities of the scholars and experts, both within and outside the CASS with the objective of building a strong and stable partnership and cooperation in the fields of law and finance with other Chinese regulatory and supervisory commissions and agencies, related legal and financial institutions and research organizations. RCFLR is dedicated to the study and research, from a legal perspective, into all aspects of the financial development in China's modern economy with a view to announcing/publishing the results of its research thereby, promoting innovation in the theory of law and finance and promoting a healthy growth in the financial sector. RCFLR publishes "China Financial Supervision and Regulation Report", a yearly publication which reflects in a systematic, comprehensive, persistent and authoritative manner, the current status, the development and reformation of financial regulation in China.

Homepage of RCFLR: <http://www.flr-cass.org>.

HU Bin, Ph. D. in law, is Professor at CASS. He is the Secretary-general of Postdoctoral Administration Committee of CASS, Executive Director of RCFLR, and Director-in-general Assistant of Institute of Finance and Banking, CASS. His main research areas include financial regulation, law and finance, and structured finance (asset securitization).

CHENG Lian, Ph. D. in Economics, is Associate Professor at Chinese Academy of Social Sciences. He is Deputy Editor-in-chief of *Chinese Review of Financial Studies*, an academic journal based in CASS, and Vice Executive Director of RCFLR. His academic interests include international economics, economic geography and financial stability.

YIN Zhentao, Ph. D. in Economics, is Associate Professor at Chinese Academy of Social Sciences and the Secretary-general of RCFLR. His main research areas include financial regulation and financial history.

前 言

《中国金融监管报告(2013)》作为中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地系列年度报告,秉持了“记载事实”“客观评论”以及“金融和法律交叉研究”的理念,集中、系统、全面、持续地反映中国金融监管的现状、发展和改革进程,为金融机构的经营决策提供参考,为金融理论工作者提供研究素材,为监管当局制定政策提供依据。

《中国金融监管报告(2013)》主要由“主报告”“分报告”和“专题研究”三部分组成。“主报告”为两篇:第一篇为“中国金融监管改革中的若干重大问题”,在结合国内外经济金融形势的基础上,提出了若干有关金融监管改革的重大问题,并提出了相应的政策建议;第二篇为“中国金融监管:年度进展”,对2012年度中国金融监管进行系统总结、分析和评论,并对2013年中国金融监管发展态势进行预测。“分报告”为分行业的监管年度报告,具体剖析了2012年度中国银行业、证券业、保险业以及外汇领域监管的年度进展,呈现给读者一幅中国金融监管全景路线图。“专题研究”部分是对当前中国金融监管领域重大问题的深度分析,主要涉及银行业流动性监管、新股发行、信托业监管、宏观审慎政策、微型金融机构评级等,同时也对世界各国的金融监管体系变迁及其对中国的启示进行了系统梳理。

《中国金融监管报告(2013)》由胡滨担任主编,负责报告的组织、撰写和审定工作;程炼、尹振涛担任副主编,负责报告的统编和撰写工作;感谢社会科学文献出版社的周丽、恽薇老师,以及为本书赐稿的所有专家和学者。中国社会科学院金融监管与金融法律研究基地期待以《中国金融监管报告》为媒介和平台,与社会各界进行广泛的合作和交流,共同推动中国金融监管改革与发展。

Preface

China Financial Supervision and Regulation Report: 2013 (hereafter the Report 2013), as the annual report from Research Center for Financial Laws and Regulations (RCFLR), tries to reflect the current status, development and reform of China's financial supervision and regulation in a systematic, comprehensive, persistent and authoritative manner. With the philosophy of "truthfully recording, objectively reviewing, and comprehensively analyzing", we hope this report may provide reliable and useful references for financial institutes, academic researchers, and regulatory authority.

The Report 2013 consists of three parts: General Reports, Sub-reports, and Special Topics. The first of the two general reports is "Major Issues in China's Financial Regulation Reform", which analyzes several problems in China's financial supervising system and gives improvement measures and policy recommendations. The second general report is "China's Financial Supervision and Regulation: Developments in 2012", which makes a survey of the main reform and policy issues of China's financial supervision and regulation in 2012 and gives an outlook of 2013. Sub-reports provide the details of development in the regulation of banking, securities, insurance, and foreign exchange administration. Special Topics deliver deeper analysis on some important issues in China's financial supervision and regulation, including liquidity regulation in the banking sector, IPO system, trust industry regulation, macroprudential policy, and credit rating in micro financial institutes. We also include a systematic survey of the financial regulation systems in the world and discuss their implication for China's development in this area.

Professor Hu Bin, as the chief editor of the Report 2013, is responsible for the organization and final approval of the compilation. Drs. Cheng Lian and Yin Zhentao, the deputy editors, are responsible for the editing work. Professor Hu Bin and Dr. Yin Zhentao also write some special reports. We must thank all the authors of the reports for their brilliant work. We also need to thank Ms. Zhou Li and Ms. Yun Wei from Social Sciences Academic Press (China) for their invaluable help and support. We expect China Financial Supervision and Regulation Report to become an important platform for the communication and cooperation between RCFLR and all the people and institutes concerned about China's financial supervision and regulation to promote the reform and development in this significant area.

目 录



Ⅱ I 主报告

- Ⅱ.1 中国金融监管改革中的若干重大问题 胡 滨 罗龙秋 / 001
- Ⅱ.2 中国金融监管：年度进展 尹振涛 / 013

Ⅱ II 分报告

- Ⅱ.3 银行业监管年度报告 巴劲松 王 刚 孙 滢 / 032
- Ⅱ.4 证券业监管年度报告 张啸川 潘永东 / 051
- Ⅱ.5 保险业监管年度报告 张领伟 杨栋梁 龚华宗 / 090
- Ⅱ.6 外汇管理年度报告 汤 柳 王旭祥 / 119

Ⅱ III 专题研究

- Ⅱ.7 中国银行业流动性监管及其优化 李广子 / 144
- Ⅱ.8 中国新股发行市场政府监管研究 罗龙秋 / 164
- Ⅱ.9 中国信托业监管研究 袁增霆 / 193
- Ⅱ.10 世界各国金融监管体系的变迁历程及对中国的启示
——基于金融结构视角的分析 张 鹏 / 209



Ⅱ. 11	宏观审慎政策工具的研究与应用	耿 楠 / 238
Ⅱ. 12	我国微型金融机构评级制度建设的相关问题研究	游 春 / 256

Ⅱ IV 附 录

Ⅱ. 13	2012 年度金融监管大事记	吕志成 / 272
-------	----------------------	-----------

皮书数据库阅读使用指南



CONTENTS



Ⅰ General Reports

- Ⅰ.1 Major Issues in China's Financial Regulatory Reform
Hu Bin, Luo Longqiu / 001
- Ⅰ.2 China's Financial Supervision and Regulation: Developments in 2012
Yin Zhentao / 013

Ⅱ Sub-Reports

- Ⅱ.3 Annual Developments in Banking Regulation
Ba Jinsong, Wang Gang and Sun Ying / 032
- Ⅱ.4 Annual Developments in Securities Regulation
Zhang Xiaochuan, Pan Yongdong / 051
- Ⅱ.5 Annual Developments in Insurance Regulation
Zhang Lingwei, Yang Dongliang and Gong Huazong / 090
- Ⅱ.6 Annual Developments in Foreign Exchange Management
Tang Liu, Wang Xuxiang / 119

Ⅲ Special Reports

- Ⅲ.7 China's Banking Sector Liquidity Regulation and Its Optimization
Li Guangzi / 144



- B.8 The Supervision of Chinese IPO System *Luo Longqiu* / 164
- B.9 Supervision of China's Trust Industry *Yuan Zengting* / 193
- B.10 The Course of Changes in the World's Financial Regulatory System
and Their Implications for China
—*A Financial Structure Perspective* *Zhang Peng* / 209
- B.11 The Research and Application of Macroprudential Measures
Geng Nan / 238
- B.12 Construction of China's Microfinance Institutions Rating System
You Chun / 256

IV Appendix

- B.13 Chronicle of Major Events in 2012 *Lyu Zhicheng* / 272

主 报 告

General Reports

B. 1

中国金融监管改革中的若干重大问题

胡 滨 罗龙秋*

摘 要:

本文结合近年来国际、国内的经济形势,重点分析了我国金融监管体系中存在的若干问题,并分别提出了改进措施和政策建议。我们关注的问题和建议主要包括:进一步完善影子银行体系的监管,适应影子银行的蓬勃发展;完善信托业监管,为信托业健康发展创造良好环境;规范民间融资法律法规,弥补民间融资监管的漏洞;健全金融机构市场化退出的法律规则,有效处置和妥善安排问题金融机构;明确政策性金融机构的法律地位,建立与商业性金融机构差异化的监管标准;构建金融安全网防御机制,建立存款保险制度。此外,金融监管体系还要进一步调整,以配合金融业综合经营试点的开展。

关键词:

金融监管 监管机构 政策建议

* 胡滨,法学博士,研究员,中国社会科学院金融研究所所长助理,金融法律与金融监管研究基地主任,主要研究领域为金融监管、金融法治及金融资产证券化;罗龙秋,经济学博士,中国社会科学院金融研究所博士后,主要研究领域为金融监管、证券市场。



世界迈入 2013 年，悲观和不确定的预期依旧缠绕在人们心头，使之深感困难重重：世界经济整体复苏乏力、各国应对危机的政策缺乏协调，可能会诱发新一轮贸易、投资和金融保护主义；美国、日本等国的多轮量化宽松政策使得流动性泛滥和高通胀预期的隐患加大；欧债危机持续发酵，原本已不景气的欧元区经济衰退迹象明显。

国内形势也扑朔迷离，中国经济增长放缓的趋势不可逆转，出口导向型的经济结构需要调整；中小企业融资难问题没有得到根本解决；生产要素成本上升，“人口红利”开始减少甚至消失，人口老龄化将逐步显现。金融发展的经济基础出现新变化，金融宏观调控也面临更为复杂的挑战：在经济结构和国际收支双双失衡的背景下，外汇净流入增加较多导致货币被动投放的机制和压力仍然存在；金融支持经济发展方式转变和结构调整的任务十分艰巨；对中小企业和“三农”等的金融服务还存在一些薄弱环节；房地产调控和地方政府债务负担可能导致潜在的金融体系系统性风险。

“十二五”时期，世情国情继续发生深刻变化，我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。综合判断国际、国内形势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，既面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战^①。全球金融危机持续发酵，催生全球金融监管规则的不断改进。加强金融宏观审慎管理、防范系统性金融风险已成为国际社会的共识，对资本、流动性、系统重要性金融机构和“影子银行”的监管得以加强，这为我国借鉴国际标准、推进金融监管改革提供了新动力。当前，中国的金融市场正朝着市场化、国际化方向纵深发展，我们必须主动适应环境变化，准确把握金融业改革与发展的趋势。面对复杂的市场环境，传统的金融监管体系面临诸多问题和调整，其中以下几个方面需要加以高度关注。

一 影子银行：创新的源泉、风险的渊藪和监管的重点

中国影子银行体系自 2010 年以来发展迅猛。但无论是理论界还是实务界

^① 《国家“十二五”规划纲要（全文）》，中国经济网，<http://www.ce.cn>。



对中国影子银行体系的界定都存在巨大分歧。有学者对此进行梳理,认为主要包括由窄到宽的四种口径:最窄口径只包括银行理财业务与信托公司两类;较窄口径包括最窄口径、财务公司、汽车金融公司、金融租赁公司、消费金融公司等非银行金融机构;较宽口径包括较窄口径、银行同业业务、委托贷款等出表业务、融资担保公司、小额贷款公司与典当行等非银行金融机构;最宽口径包括较宽口径与民间借贷^①。然而,即使采用最窄口径(只包括银行理财业务与信托公司),2012年底中国影子银行体系也规模巨大,达到14.6万亿元(基于官方数据)或20.5万亿元(基于市场数据)。前者占到GDP的29%与银行业总资产的11%,后者占到GDP的40%与银行业总资产的16%^②。

中国影子银行体系的产生与发展有其合理性和重要意义。一方面,影子银行体系突破了传统银行体系的禁锢,提高了储蓄资金的配置效率,为中国实体经济提供了必要的流动性缓冲,对于中国经济的稳定、持续增长作用明显;另一方面,通过各种金融创新手段,打破了分业监管所导致的金融市场人为分割和壁垒,为中国利率市场化的改革和金融体系效率的提高奠定了基础。

同时,中国影子银行体系在发展中也暴露出一系列问题,主要体现为:因产品的期限错配(资产期限结构长、负债期限结构短)所导致的流动性风险,而这种风险也随着市场规模的扩大而放大,开始威胁到金融体系的稳定;可能导致信贷过度膨胀,进而导致银行信贷扩张的监管政策失效,产生系统性风险;对央行将M2作为货币政策中间目标的做法提出了挑战,容易对货币政策形成干扰,影响货币、信贷等宏观变量的既有轨迹,进而削弱传统货币政策操作的有效性。

对于蓬勃发展、创新频繁的影子银行体系,监管当局应适应其发展,改进监管措施和方法,完善监管体系。

首先,鉴于影子银行体系同时具有重要的积极意义和暴露出的问题,监管的总体原则是规范发展与防范风险并举,既要服务实体经济发展大局来积极规范和引导相关金融创新,同时也要通过加强监管来防范潜在风险。

① 巴曙松:《从改善金融结构、促进经济转型角度评估影子银行》,工作论文,2012年。

② 中国社会科学院重大调研课题《中国影子银行体系研究》的中期报告摘要。国际金融研究中心课题组。



其次，监管的立足点是建立金融消费者保护机制。影子银行业发展的一个重要背景和动力就是金融消费者对财富管理服务的迫切需求。然而，影子银行“隐秘”和变化多端的特性，往往导致提供服务的银行与消费者之间存在着严重的信息不对称，从而损害金融消费者的利益^①。

再次，监管的重点领域是强化影子银行产品的信息披露，提高透明度，减少误导性的虚假信息，确保投资者对影子银行资金的具体投向、性质与风险有充分了解；将银行表外信贷项目显性化；对资金池—资产池中不同风险、不同类型的产品进行分账管理与分类管理等。

最后，中国影子银行体系突破了传统的银行、证券、保险等行业的边界，对现有的分业监管格局产生巨大挑战。解决的根本之道是以宏观审慎政策为指导，以防范金融体系系统性风险为目标，推动金融监管组织机构的改革，构建适应混业经营发展趋势的新型监管体系。

总之，对于中国影子银行体系问题，有专家做了权威而经典的诠释：“创新的源泉、风险的渊藪和监管的重点”^②。

二 资产管理乱象引发信托业监管困境

中国信托业协会发布的最新数据显示，截至2012年底，全行业65家信托公司管理的信托资产规模和实现的利润总额再创历史新高，分别达到7.47万亿元和441.4亿元，与2011年底相比，增速分别高达55.30%和47.84%，继续实现了数量与效益的“双丰收”，并在资产规模上首次超过了保险业7.35万亿元的规模，一跃成为仅次于银行业的第二大金融部门。对于信托业来讲，这无疑具有划时代的意义。信托业在经历了多次整顿之后，实现了跨越式的发展，但与银行、证券等其他金融业相比，我国信托业并未获得与其应有地位相匹配的发展环境。

第一，信托公司作为专业的资产管理机构，信托制度的优势没有得到发

^① 李扬：《监管影子银行不要简单粗暴》，《中国证券报》2013年7月19日。

^② 参见李扬在“2012上海金融创新论坛”的发言稿。