

第一章 导言

商业银行监管^①是指政府设定的监管机关依据法律规定对商业银行组织及其业务活动实施监督和管理，促使其合法、稳健运行的一系列行为的总称。监管机关是指一国的金融监管当局以及政府设定的对商业银行享有监管职能的部门，它是一国政府体制的重要组成部分。监管部门对商业银行实施监管，具有指导或强制的性质。对商业银行的监管已得到各国政府的普遍重视，我国政府也是同样重视这一工作。建国以来，我国根据社会经济的发展状况，改革和调整监管体制，不断加大对商业银行的监管力度。但是，对于如何提高政府对商业银行监管的有效性问题却没有引起理论界和政府监管部门的足够重视。目前我国政府对商业银行监管的有效性如何？监管的有效性不足的表现及产生的原因有哪些？如何建立政府对商业银行有效监管的理论？怎样构建我国政府对商业银行有效监管体系？怎样保证政府对商业银行监管的有效性？这些问题已成为当前

戴相龙、黄达将金融监管定义为：金融监督和金融管理的复合词。见《中华金融词库》，中国金融出版社1998版，第三卷，第214页。

政府对商业银行监管中必须回答的问题。

第一节 研究背景

商业银行监管制度从诞生之日起就面临着如何处理政府与市场的关系，增强和实现监管有效性这样一个关键问题。虽然英国1694年成立英格兰银行的主要目的是集中货币发行，但考虑到当时大多数商业银行自行发行银行券，因而英格兰银行的成立可视为政府对市场的一种强有力的干预，是一种明显的对银行业的监督管理^①。1913年美国成立联邦储备银行，并颁布《联邦储备法》，建立了最早的商业银行监管体制，是近代世界金融监管史上的重要事件。美国联邦储备银行制度的建立，“既体现了资本主义企业自由竞争的精神，又体现出金融中央银行具有相对独立性的原则”，可见，商业银行监管制度建立之初，就已经高度关注监管的有效性^②问题。

各国对商业银行的监督管理大体经历了管制、放松与重新管制的反复过程。20世纪以来，经历了1929年的世界性“大萧条”，1973年布雷顿森林体系崩溃，上世纪80年代的“国际债务危

关于这一点，马克思在《资本论》中作过清晰的描述：当时英国论述银行制度的一切著作中，“都可以看到使商业、工业和国家摆脱高利贷盘剥的要求”，因此，当计划设立英格兰银行时，“一切金匠和典当业者都大肆咆哮”。

周道许：《现代金融监管体制研究》（中国金融出版社2000年版）中评价了美国联邦储备银行建立的必要性。

二战后建立的国际货币制度。1944年7月在美国新罕布什尔州布雷顿森林召开的联合国国际货币金融会议通过《国际货币基金组织协定》建立了该体系，主要是美元与黄金挂钩；各国货币与美元挂钩。该体系于20世纪70年代崩溃。

机”^①，墨西哥金融危机，东南亚金融危机等世界性的经济危机事件，世界各国的商业银行监管体制经受了种种考验，各国政府也对商业银行监管制度进行了因势而动的变革。以美国为例，1929年“大萧条”之前，美国没有存款保险制度，没有投资银行业与证券业的分业经营，没有信息披露制度，没有分支机构限制制度。1933年3月4日，罗斯福宣誓就职之后，很快制定了银行法——《格拉斯—斯蒂格尔法》，成立了联邦存款保险公司，商业银行从事投资银行业务被严格禁止。1956年颁布《银行控股公司法和道格拉斯修订案》，严格控制银行控股公司的范围，限定银行业务范围，严禁跨州设立分支机构；1966年颁布《对银行控股公司法修正案》允许联储裁决在FDIC保险的银行合并和收购的申请，银行控股公司被允许从事非银行业务；1970年《对银行控股公司法修正案》弥补了一家银行控股公司的上述关于从事非银行业务的漏洞；严格管制的长期趋势直到20世纪70年代晚期才结束。猛烈上升、变化剧烈的市场利率再加上通讯、数据处理方面的技术变革，使许多管制措施对吸收存款机构产生了有害的影响，银行业渴望得到有效的公共政策支持来确保更稳健和健康的发展。1980年美国颁布《1980年货币控制法》，取消了部分贷款品种的最高利率限制；1982年颁布《加恩—圣杰曼吸收存款机构法》，给予储蓄机构与银行相似的业务；最大的变化是1999年废除了《格拉斯—斯蒂格尔法》，促成了现阶段美国商业银行业务与投资银行业务的融

① 1982年8月墨西哥宣布无力偿还到期的1400家商业银行195亿元债务，随后巴西、阿根廷、委内瑞拉、智利等许多发展中国家纷纷推迟偿还债务，诱发了世界范围的一场严重的债务危机。

爆发于1994年的墨西哥比索大幅度贬值的危机。

③ 1997年5月由泰铢贬值引发的一场金融风暴。泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、新加坡等国家和台湾、香港等地区受到了不同程度的冲击。

合。近年来，美国又发出了在某些领域重新恢复管制的呼声^①。

许多国家的银行监管状况与美国类似。由此可以看出，不管是加强管制还是放松管制，政府的目的是顺应形势的变化，加强和改进商业银行监管，促进金融健康发展。

从更广泛的范围来看，当前加强和改进对商业银行的有效监管已成为一个全球化命题。这种趋势主要来自对二战后各种监管政策的反思。二战后，由于人们普遍对于殖民时期和大萧条时期所固有的金融体制作用和结构的不满，因而各国普遍采用压制性监管政策。政府通过将银行置于公众控制之下，把金融当作经济和产业发展的手段，指示金融机构以补贴性的条件放款给那些经过挑选的产业，又通常把利率保持在低于均衡利率的水平上。尽管这些政策符合了政府的一些目标，但却无法开创强有力的金融体制。随着上世纪 80 年代的债务危机以及接踵而来的经济衰退的发生，大多数发展中国家的企业，尤其是非洲、东欧以及拉美国家，无力偿付他们的债务，银行机构资本化程度下降，并且在操作上已经破产^②。

经济发展的传统方式的失败，使人们对政府过分、直接干预资源配置的做法产生了怀疑。随着东欧、前苏联和世界上其他一些中央计划经济的崩溃，更加深了人们对此做法的怀疑。因此，有识之士认为，要建立新型金融体制，实现并支持宏观经济稳定，为市场提供有效融资。而建立有效的商业银行监管体制就成为这一目标的重要组成部分。

同世界各国一样，我国同样面临加强和改善政府对商业银行有效监管的现实需要。20 世纪 80 年代以来，随着以金融机构多元化、商业化和市场化为特征的金融体制改革步伐的加快，我国银行

〔美〕艾伦·加特在其所著《管制、放松与重新管制》（经济科学出版社 1999 年版）一书中详细描述了美国商业银行监管制度的变迁过程。

〔美〕蒂米奇·威塔斯在《金融规管一变化中的游戏规则》一书中阐述了金融管制规则的变迁的原因。

业取得了迅速的发展，商业银行数量不断增加，规模不断扩大，竞争日趋激烈。但同时，诸多原因造成的金融机构违规经营、金融秩序混乱以及金融风险的加剧，使我国银行业发展和金融体制改革面临严峻挑战。加强政府对商业银行的监管、防范和化解金融风险、维护金融体系的安全与稳定、保护存款人利益，逐渐成为社会各界的共识。1995年3月18日通过的《中华人民共和国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》）赋予了中国人民银行对银行业实施监督管理的重要职能，加上同年《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）的相继颁布实施，初步构建我国商业银行监管依法进行的框架。2002年年初，中央金融工作会议明确提出“加强金融监管是各项工作的重中之重”。2003年3月，十届人大一次会议通过决议成立中国银行业监督管理委员会，2003年10月14日中共十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出要“深化金融企业改革，健全金融调控机制，完善金融监管体制”^①，标志着我国在加强和改进商业银行监管方面迈出了重要的一步。

本书正是在此背景下开展研究的。

第二节 若干概念界定

商业银行监管是为了维护银行业的合法、稳健运行，实现公平竞争，保证国家货币政策的正确贯彻执行，为社会经济发展创造一个良好的金融环境，政府设定的银行监管机构依据国家有关银行法律、法规及政策规定，对银行业以及从事货币金融活动者所实施的监督和管理。一般说来，商业银行监管体系主要由以下几个部分组成：

^①《中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议公报》，《金融时报》2003年10月15日第一版。

一、监管主体

从商业银行监管主体上看，有效监管是政府设定的银行业监管机构依赖于国家颁布的法律、法规独立进行的有效监管。为了实现监管的有效性，就要加强商业银行专业监管部门的监管，同时实行政府相关部门和银行专业监管部门联合监管^①。专业监管是指由政府设定的银行业监管部门负责对商业银行的监管。联合监管是指政府多个部门之间密切配合，共同完成对商业银行的监管。由于商业银行具有的内在脆弱性和不稳定性^②，商业银行业务在更大程度上对国家经济、公共利益产生重大影响，对商业银行监管涉及的范围更加广泛。因此，有效的监管应是一种专业监管与联合监管相结合的综合监管机制。监管目标的设计除了要考虑经济金融政策外，还要充分考虑诸如税务部门的税收政策、商务部门的反垄断政策、劳动管理部门的劳动政策等对商业银行监管目标实现的影响。努力构建理想的监管组织体系，力求达到：监管主体明确，分工协调顺畅，监管标准与措施一致；监管主体与监管客体联系密切并有通畅的信息沟通渠道；监管组织体系的设计有利于降低监管成本和社会代价，提高监管效率；符合金融国际化和国际监管惯例的要求；有一个健全的金融机构自律监管系统；有一个健全的银行同业自律监管系统。

二、监管对象

商业银行监管的对象是一个国家或地区依法设在境内或境外的商业银行及其分支机构。

^① [美]默里·L·韦登鲍姆在《全球市场中的企业与政府》（上海人民出版社2002年版）中阐述了政府部门联合监管的思想。

黄金老在《金融自由化与金融脆弱性》（中国城市出版社2001年版）中对金融的脆弱性作了详细的论述。

除商业银行及其分支机构之外的行业、单位或个人等从事银行业务经营活动的社会成员（含法人和自然人）都是银行监管的对象。凡未经银行监管当局批准，擅自或非法从事银行业务经营活动以及非法阻碍、干扰正常银行业务经营活动的社会成员，都应依法受到制裁。

三、监管依据

商业银行监管涉及面宽、政策性强、难度较大，因此必须依据一定的规范，这个“规范”就是“法”。无论是什么社会性质的国家或地区，其银行监管都要依据法律规范，我国的商业银行监管也毫不例外地依据“法”。这里的“法”指的是调整银行、信用经济关系的广义的法，不仅包括国家的法律、法规，而且也包括银行监管当局制定颁发的规章、具体制度及政策措施。商业银行监管依赖完整的银行监管法律体系：（一）监管主体法，从法律上确定监管主体的地位，代表政府监管商业银行，发布行政命令，对各种违法违规行为进行处罚，以实现监管职能。（二）商业银行法，又称普通银行法，它是规范并调整商业银行及其他金融机构的行为关系的立法，也是银行监管当局监管商业银行的法律依据和准绳。（三）银行业务法，各种专业性金融法规，包括银行券法、票据法、金融管理法、银行审计法等。这是银行监管当局为了进行系统的监督管理活动而制定的各种专业性金融法规。（四）银行监管当局依据国家法律制定的一系列管理办法，作为法律的补充，带有强烈的行政色彩，也是商业银行必须遵守的规则。商业银行监管还要从战略管理的角度来思考有效监管制度的设计^①，建立有效监管制度。

公共管理学认为，当代各国政府改革此起彼伏，公共部门要充分考虑所处环境的变化，从社会公共生活中的一般规律出发，对公共管理问题进行战略性思考。

四、监管目标

巴塞尔银行监管委员会曾指出，有效的银行监管，作为公共物品不能完全由市场提供，它与有效的宏观经济政策一起构成了一个国家金融稳定^①的关键因素。因此，考虑到有效银行监管在国家经济金融发展中的地位，有必要确立有效监管的长期目标，并使其为国家的经济发展目标及宏观经济稳定服务。具体到金融领域，有效监管的战略目标要与国家长期经济金融发展目标相一致。银行监管的目标通常由各国的银行法加以规定。由于各国经济发展水平和银行业发展状况不同，决定了其银行监管具体目标不尽相同。我国的“九五规划”和“2010年远景目标纲要”以及现行银行法律规定，大体上框定了社会主义市场经济条件下银行监管的基本目标，即贯彻执行国家的银行法规和政策；维护银行业的安全与稳定；调整银行业和非银行机构内部之间的关系，维护高效具有竞争性银行体系的运行；维护公众在银行业中的正当利益；保持币值稳定，促进国民经济稳定增长。

五、监管方式

强化监管和放松管制是表现政府对商业银行监管力度的两种方式。二战后，发达国家认为市场调节失灵，“看不见的手”在金融市场的调节功能不能发挥其作用，为了振兴经济，各国对银行的监管普遍采用强化监管的手段，将银行的经营置于政府的控制之下。20世纪70年代以后，由于剧烈变化的市场利率和数据处理方面的技术变革，许多管制措施对吸收存款机构产生了有害的影响，银行业渴望得到有效的公共政策支持，以确保更稳健和健康的发展，因

此，各国普遍放松管制^①。有效的商业银行监管必须根据国际国内经济金融环境适当调整监管力度，既不要过分强化监管，又不要过分放松监管。要处理好监管与经济的关系、与金融效率、金融安全的关系以及与市场约束的关系等。

积极监管与审慎监管是相对监管者的监管态度而言的。积极监管在一定时期确实使得一些国家经济发展速度加快。但政府长期在经济活动中扮演强有力的角色，银行业不能获得稳健、健康的发展，随着金融危机的爆发，国民经济发展也受到巨大影响^②。为了保障银行业稳健的发展，1975年由10国集团国家中央银行行长建立的巴塞尔银行监管委员会（下称“巴塞尔委员会”），其成员包括比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、英国、美国和西班牙，共计13国的中央银行以及银行监管当局的高级代表。《有效银行监管的核心原则》（下称“巴塞尔核心原则”）的问世，具有十分重要的意义。各国按照审慎监管的原则监管商业银行，达到了有效监管的目的，有效地控制商业银行的风险，保障商业银行的稳健运行。有效监管要在审慎监管的前提下，根据国情和经济金融环境进行积极的监管，有效监管的原则与目标必须符合国情。

六、有效监管

商业银行有效监管是指监管的效益好、效率高，达到预期的监

管制本身具有广泛的含义，[美]丹尼尔·F·史普博在《管制与市场》一书中认为，管制即指那些由行政机关执行的施加于市场的一般性法规和特殊行为，并归纳出管制主要有三种类型：直接干预市场配置机制的管制；通过影响消费者决策而影响市场均衡的管制；通过干预企业决策从而影响市场均衡的管制。从这个定义来看，我国目前的商业银行监管在很大程度上是一种对银行业的管制，如利率管制、业务准入审批、机构审批，是直接干预市场配置机制，信贷政策是干预银行决策等。

关于这些问题，世界银行在《东亚的复苏与超越》（中国人民大学出版社2001年版）的第87~116页中，针对东亚国家进行了分析。

管效果。一般可以从多个方面考察，如可直接测量监管制度实施的投入与产出或成本与收益；也可选用间接测定方法，测定监管制度是否有效地实现总体目标；另外测定监管的有效性还要看是否促进银行业的发展^①。商业银行有效监管应是综合化的监管。商业银行监管必须符合国民经济长期发展目标，根据各个不同的发展阶段的经济金融状况，采取适度强化监管或适度放松管制的办法，在审慎监管的前提下，展开积极的监管；政府必须把商业银行监管放在政府行政的重要位置，制定监管的法律法规，设置专门的银行业监管部门并与政府其他部门联合进行依法监管，才能实现安全性、效率性和公平竞争性的有效监管目标。

第三节 相关文献综述

政府对商业银行监管理论是多学科的边缘理论。商业银行监管属于政府对金融监管的范畴。金融监管问题的研究由来已久，金融学领域关于一般金融监管的文献较多，而关于银行监管的专门文献较少，关于政府对商业银行监管的文献更少。在现有文献中，关于银行监管问题的研究主要可划分为三类：第一类是行政管理学关于政府对经济活动进行监督管理的研究，这类研究虽然没有直接研究银行监管问题，但行政管理学关于政府监管规律的研究拓宽了银行监管研究的视角和增加了研究分析方法。第二类是经济金融学从怎样处理好政府与市场关系、怎样提高资源配置效率角度出发研究银行监管的必要性与监管具体操作的可行性。第三类是经济法学以经济金融学关于金融监管的研究为起点，研究金融监管法（含银行

人民日报 2003 年 8 月 25 日第四版《法律修订要有利于银行业发展》报道，人大常委会审议银行法和商业银行法修正案指出“我国当前的银行业还不发达，抗风险能力和国际竞争力还不强”，“亟待加快我国银行业的发展，提高自身抗风险的能力和竞争力”。

监管法)的立法原则与具体设计。

一、行政管理学提供的研究视角与研究方法

弗雷克斯和罗歇合著的《微观银行学》^①一书指出：“银行业监管无非是一般公共管理理论在银行业的具体运用”。但是，迄今为止，基本没有从行政管理学角度来研究银行监管的文献出现。但是，由于行政管理学科本身就具有极强的综合性，现代行政管理学关于政府管理经济的研究涵盖了政府对商业银行监管的研究，为商业银行监管研究提供了许多有价值的研究视角和研究方法。

第一，现代行政管理学提供了研究有效银行监管的基本框架。夏书章主编、王乐夫和陈瑞莲副主编的《行政管理学》一书中指出：行政管理学研究必须高度关注的五个方面内容构成了从行政管理学角度进行银行监管研究的基本框架^②。行政管理主体——政府监管当局；行政管理客体——商业银行；行政管理的基本原则与依据——商业银行监管目标、原则、依据；行政管理内容的规律性特征——商业银行监管的内容；行政管理方法——商业银行监管手段与方法。

第二，现代行政管理学关于政府管理经济的职能研究，为研究政府对商业银行监管提供了理论依据。王乐夫、陈瑞莲在《政府行政管理现代化研究》一书中论述了政府管理经济的理论；陈振明也在《从国际经验看转轨时期我国政府的职能》^③一文中阐述了政府在市场经济中所扮演的五个角色：即公共物品提供者、宏观经济调控者、外在效应消除者、收入及财产的再分配者、市场秩序的

弗雷克斯、罗歇在《微观银行学》（高等教育出版社 1999 年版）中从公共管理的视角提出了银行业监管问题。

关于行政管理学的对象、内容和方法的论述见夏书章、王乐夫、陈瑞莲：《行政管理学》（第二版），中山大学出版社 1998 年版，第 6~7 页。

该文是陈振明教授参加 1997 年 1 月海口“市场经济条件下政府作用”国际研讨会论文，见陈振明：《公共管理前沿》，福建人民出版社 2002 年版，第 309 页。

维护者。现代市场经济条件下的政府角色的理论，对于建立政府对商业银行监管的理论研究提供了理论依据。

第三，现代行政管理学进行了监管体制、法律、人与信息的研究。王华庆在《中国银行业监管制度研究》^①一书中归纳了银行监管的管理学基础。现代行政管理学的一般理论认为，机构体制是社会系统的结构，体制是否合理，直接影响行政管理活动的效率与效用。行政管理活动效率的提高在于信息、人、财、物的高效配置，而有效的配置需要用法和政策的形式固定下来，对银行监管依据的研究非常重要。人是行政管理活动中最活跃的因素，有效的银行监管需要设立对监管者有效的激励约束机制。有效银行监管必须探讨如何建立有效的信息系统问题。信息是行政管理活动中的基本工具，是提高行政管理水平的重要环节。

第四，现代行政管理学提供了实现有效银行监管研究的有效方法与手段。现代行政管理学注重从演绎研究到归纳研究，从静态研究到动态研究，从单学科研究到跨学科研究，注重采取历史研究、比较研究、定量分析等多种研究方法，所有这些为银行监管研究提供了方法论基础。

二、经济金融学关于银行监管问题的研究

经济金融学关于银行监管的研究主要从两个方面展开：一是银行监管必要性的研究，二是关于银行监管具体目标、原则及内容的研究，而这两个方面又往往是紧密联系在一起，即解决“为什么要进行银行监管”与“如何进行银行监管”。

早期银行监管研究的出发点是维护社会公众利益，属于社会利益理论，主要流行于 20 世纪 30 年代以前。早期理论虽然同意政府对银行业进行集中监管，但最关注的是维护市场的自发秩序。集中

^①王华庆在《中国银行业监管制度研究》中从行政管理体制建立的角度论述了银行业监管问题。

监管不涉及或很少涉及对银行微观经营领域的干预。随着金融业的发展，由于金融业经营对象是货币信用的特殊性，内含风险的连锁性属性，银行监管理论逐步从“社会利益论”发展为“金融风险论”。随着信息经济学进入金融领域，随着对金融领域信息不对称、逆向选择和道德风险等问题认识的不断加深，保护债权人利益上升到银行监管的主导地位，金融机构的保护债权理论应运而生。综观现代经济金融学关于银行监管必要性的研究，主要基于以下三个理由：第一，金融的公共性与全局性。第二，银行、银行业及金融体系的脆弱性。第三，提高资源配置效率，促进经济稳健运行和社会发展。

随着对银行监管必要性的认识由宏观领域逐步向银行体系自身特性转变，对银行监管目标、原则、方法、内容等监管操作的理论认识也逐步得以加深。国外在这方面的突出成果是巴塞尔核心原则、巴塞尔资本框架协议等指导全球银行监管实践的一系列文献的出台和逐步得到各国的采用。在国内，曾康霖在梁宝柱主编的《金融监管论》^①序言中指出，把银行监管与金融业发展运作的实践结合起来，对银行监管的一系列问题进行理论化、系统化、具体化的实证研究与规范分析，是当前一项重要的开拓性任务。《金融监管论》从银行监管与金融发展的关系、与金融风险的关系、与金融创新的关系、与金融抑制及金融自由化的关系等多个角度研究指导银行监管具体实践的理论与方法。江其务在《中国金融监管实证分析》^②文中指出，各国由于历史、文化、经济及发展阶段不同，金融监管（银行监管）的具体目标各有差异，但差异中内涵着一些规律性的表现：第一，金融监管目标与一国经济金融化水平密切相关。第二，金融监管目标与金融业本身的逐利性和成长性有

梁宝柱：《金融监管论》，（西南财经大学出版社 1999 年版）是金融学中关于金融监管的代表作。

江其务在该文中指出各国在银行监管中的共性和一般规律。

极高的关联度。他还总结了金融监管必须坚持的四条原则：金融监管要服务于金融创新，提高金融效率和维护金融安全；金融监管机制必须建立在市场规律的基础上；金融监管必须依法监管；金融监管不是也不可能消灭金融风险。李德则从经济全球化这个大背景下研究银行监管创新问题，研究银行监管体制的新发展，研究经济全球化对一国银行监管体制的新要求。^①

三、经济法学关于银行监管问题的研究

近年来，随着人们对于推进监管制度化建设和坚持依法监管认识的不断加深，从经济法学角度研究银行监管的文献在逐步增多。这些文献大多坚持从经济金融学关于监管规律的认识出发，对银行监管法的一般原理与机制进行实证和规范相结合的分析，以期建立一个金融监管法研究的基本理论体系，并指导监管实践。张忠军在《金融监管法论——以银行法为中心的研究》^②一书中提出，金融监管既是一个经济学问题，又是一个法学问题，是一个涉及多学科的综合课题。因此，既要从金融监管实践出发来研究金融监管法问题，又要通过探求金融监管法角度总结出一些有价值的东西供实践借鉴。在这种思想指导下，该书研究了金融监管法的本质、目标、价值及原则，研究了金融监管立法必须处理的几个关键问题如：监管体制、监管内容、监管国际化、危机监管、谨慎监管等内容。该书还提出金融监管法是经济法的重要组成部分，其中对金融监管法原理与机制的研究，将为经济法研究提供直接素材，并促进经济法的发展。程信和在《银行法的完善：修正与创新》^③一文中阐明制定《银行业监督管理法》的必要性和所要解决的关键问题。指出：

李德：《经济全球化中的银行监管研究》研究了银行监管创新问题。

张忠军在《金融监管法论——以银行法为中心的研究》（法律出版社 1998 年版）中提出金融监管法是经济法的重要组成部分。

该文章刊登在《南方经济》2003 年第 7 期第 27 页，《经济与法》栏目。对《银行业监督管理法》的制订提出了较好的建议。

第一，银行业是经营特殊商品——货币的行业，对国民经济至关重要，但其本身充满风险，加之经济全球化趋势带来的挑战，必须依法加强监管。第二，立法要解决银监会的定位问题：法律地位、职责范围；要明确规定监管的原则，监管的组织机构；明确银监会的权限及与人民银行的分工；规定监管程序；规定违法责任。要通过依法审慎监管，提高监管效率，保障银行业合法稳健运行。贺小勇在《金融全球化趋势下金融监管的法律问题》^①一书中提出了银行监管法律研究的一个新视角。该书强调：当前中国金融监管必须适应中国融入金融全球化的需要；加强和改进金融监管不仅必须加强监管法制建设，同时还需要与全方位的改革相配套。作者分析了金融全球化的法律特征、亚洲金融危机发生的国内法方面的法律成因与国际法方面的法律成因、分析了 WTO 金融服务贸易法律制度，总结金融全球化下银行监管法律问题的规律性。此外，马卫华在《WTO 与中国金融监管法律制度研究》^②一书中专门研究了我国加入 WTO 之后银行监管法律制度存在的问题及对策。

回顾银行监管研究的现状与发展，认为监管理论与实践从对货币信用稳定性的认识发展到对市场不完全性、到对金融体系脆弱性认识的不断加深，以及在理论与实践方面取得的成果，已使当代商业银行监管制度建立在比较稳固的理论基础上，所有这些都将为加强和改善我国商业银行监管制度提供许多借鉴，这是本书的第一个逻辑起点。但是，20 世纪以来，世界范围内金融危机的频繁爆发，反映出现代商业银行监管制度仍是不完整的、不成熟的，现存商业银行监管制度、体系、方法和手段仍远远不足以从容应对风险日益提高的金融体系的安全稳定与效率等问题。考虑到我国商业银行

贺小勇在著作（法律出版社 2002 年版）中着重阐述了金融全球化形势下中国金融监管的法制化建设。

^② 马卫华在此书（中国人民大学出版社 2002 年版）中论述了 WTO 对我国银行业监管的影响及在法律制度方面的对策。

体系和监管体系建立时间不长，亟待改革、健全、完善之处依然很多，这是本书的第二个逻辑起点。第三，当代商业银行监管制度的发展表明：从来就没有一个放之四海而皆准的商业银行有效监管制度模式。过去一百多年的商业银行监管理论是以比较发达的市场经济国家为研究背景的，对不发达国家的商业银行监管问题较少涉及。因此，我国政府对商业银行的有效监管决不能仅仅是美化或西方化，不能仅仅是缩小与发达国家差距这样一个简单思维，而应该认真分析国情和环境的差异。第四，商业银行监管制度的发展也提供了许多有价值的发展方向：必须高度关注银行业本身的特殊性和脆弱性，深入了解我国商业银行体系的特征以及正在发生的发展变化；要努力提高商业银行监管制度的先验性、事前性和灵活性。从世界范围来看，现行以银行为主的金融体系远远不能认为是一种成熟的体系，剧烈的变化时有发生。因此，监管制度必须具有较强的适应性；摒弃“政府万能论”，对政府监管效力的有限性有充分的认识，并努力发挥公众和社会独立机构在银行监管中的作用。第五，对现行研究文献的分析表明，银行监管是一种多学科的研究，要善于综合运用经济学、金融学、法学、行政管理学等各方面的研究成果，进行广泛的跨学科研究。

第四节 框架结构

本书分为十章论述。分为五个部分：

第一部分，导言。简要阐述了本文的研究背景、问题提出、有效监管含义、相关研究文献综述、研究方法和论述结构。

第二部分，政府对商业银行有效监管的理论依据。阐述了四个方面的理论问题，即监管权源论、监管目标论、监管体制论、监督监管论。

第三部分，我国政府对商业银行监管的现状分析。首先，回顾了我国政府对商业银行监管制度的历史沿革，并描述了现行监管制

度的基本框架；其次，对现行商业银行监管的有效性进行分析，肯定了现行监管的积极作用，找出了现行监管有效性不足的表现；第三，在此基础上，对监管有效性不足问题的成因进行分析，并找出制约监管有效性的主要因素。

第四部分，政府对商业银行监管的国际比较与启示。首先从监管目标、体制、方式、内容和跨国合作五个方面进行国际比较；第二，通过比较，得到构建我国政府对商业银行监管体系的启示。

第五部分，构建我国政府对商业银行有效监管体系。本章首先确立了我国政府对商业银行监管的目标与原则，然后设想创建和完善四大体系：创新我国政府对商业银行有效监管的组织体系；建立和完善商业银行监管的制度体系；完善商业银行监管的运行体系；创建对监管者的监督体系，阐述对监管者进行监督的评判标准，构思创建对监管者监督制度的设想。

结语，总结全文得出政府必须对商业银行进行有效监管的结论。论述了政府对商业银行有效监管是一个永恒的课题。要根据国际国内经济金融形势的发展变化，调整监管模式，不断地完善监管制度，达到有效监管的目的。结语还就本书的局限性和不足做出说明。

第五节 研究方法

规范分析。即根据公认的价值观，以主观判断的形式，对事物应具有的规律性和应实现的结果进行阐述和说明。规范分析研究事物应该是什么或问题应该怎么解决，侧重于对规律的演绎推理。尽管本书在前文中反对照搬发达国家商业银行监管模式，但绝不意味着我们放弃那些在商业银行监管制度中已经得到公认的理论观点。本书在对金融创新的动因、金融自由化与监管制度创新的关系等方面的分析大量使用了规范分析。

实证分析。即对事实的描述和解释，说明事实是什么以及问题