

# 上篇 金融监管的一般分析



# 第一章 导 论

## 1.1 金融风险：一个世界瞩目的话题

### 1.1.1 这是一个充满金融风险的世界

国际金融业随着自由化、国际化、电子化的逐步深入，金融风险也进一步增加。我们生活在一个充满金融风险的世界。

1992年，欧洲货币体系激烈动荡，英镑和意大利里拉贬值，导致这两种货币退出维持13年之久的欧洲货币汇率机制。

1994年12月，墨西哥爆发金融危机，货币大幅贬值，短期资本急剧抽逃，引起全球金融市场剧烈震动。

1995年12月，英国巴林银行倒闭，起因是该行在新加坡的分支机构的负责人里森投机于东京金融衍生产品和其他期货市场，导致10亿美元损失。

1995年3月2日开始，美元汇率连续暴跌。日元和马克剧升。美元兑日元和马克的汇率降幅达20%和15%以上，4月19日，美元兑日元跌到1比79.75的心理防线，8月份后开始回升，至今已达到1比147日元上下，升幅约60%。对世界经济发展产生深远影响。

1995年夏，法国里昂信贷银行因投资不动产市场而蒙受巨大损失。法国政府被迫筹资200亿美元支持法国这家最大银行。这场银行危机与不动产市场崩溃有关，还扩及保险部门，尤其是国有GAN保险公司出现150亿法郎赤字。

从1995年后，日本金融体系发生战后以来最严重的危机，一些最大的金融公司破产，银行出现巨额呆帐。

从1997年7月2日起，东南亚国家爆发货币危机和股市剧

烈动荡相互交织的金融风暴，充分表明国际投机资本利用当事国经济结构严重失衡而进行猖狂的投机活动，至今这场风暴仍在继续。各国都在采取措施对付投机活动。

德国席勒研究所的一批学者认为，世界经济泡沫已经形成，而且在不断扩张。白热化的国际金融投机活动，一旦失手，国际金融将面临灭顶之灾。因此，我们可以说金融风险是实实在在悬在我们头上的“达摩克利斯之剑”<sup>①</sup>。

### 1.1.2 银行业面临的主要风险

银行业务的本质决定了它需要承担各种类型的风险。金融监管者需要了解这些风险并确保银行能妥善地计量和管理风险。银行面临的主要风险如下：

#### 信用风险

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做出判断。这些判断并非总是正确的，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，也存在于其他表内与表外业务，如担保承兑和证券投资中。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，这一切都曾造成严重的银行问题。对单个借款人或一组相关借款人的大额风险暴露反映了信用风险的集中，并且是造成银行问题的常见原因。大规模的贷款集中还可能发生在特定的行业，经济部门和地区，持有对同样的经济因素（如高杠杆交易）十分敏感的同类贷款也会造成同样的问题。

如果控制不当，有关借款人信用水平的审查缺乏客观性，关联贷款（即向在所有权、直接或间接的控制权方面与银行有关联的个人或公开发放的贷款）可能造成重要问题。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公司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，由此招致更大的贷款损失风险。

#### 国家和转移风险

除贷款业务中已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，这指与借款人所在国的经济、社会和政治环境方面有关的风险。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”，即当借款人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。

#### 市场风险

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，不管他们是否与债务和股本工具有关，还是与外汇或商品头寸有关。市场风险的一个具体内容是外汇风险。银行作为外汇市场的造市者向客户公布牌价并持有各类币种的敞口头寸。在汇率波动剧烈时，外汇业务内在的风险特别是外汇敞口头寸的风险会增大。

#### 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面对的风险。这种风险不仅影响银行的盈利水平，也影响其资产、负债和表外金融工具的经济价值。其主要形式有：（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）收入曲线风险，产生于收入曲线的斜率和形状的变化；（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（即期权风险），产生于银行资产、负债和表外项目中的或暗含的各种期权风险。

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。在复杂的金融市场中，客户采取各项措施积极地管理利率风险，管理这一风险也显得更加重要。在利率开始放松管制的国家，对该风险应予以特别注意。

#### 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。在极端情况下，流动性不足会使银行资不抵债。

#### 操作风险

最重大的操作风险在于内部控制及公司治理机制的失效。这种失效状态可能因为失误、欺诈、未能及时做出反映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、其他工作人员越权或从事职业道德不允许的或风险过高的业务。操作风险的其他方面包括信息技术系统的重大失效或诸如火灾和其他灾难等事件。

#### 法律风险

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、文件而造成同预计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或所有银行的成本。影响银行和其他商业银行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。

### 声誉风险

声誉风险产生于操作上的失误、违反有关法规和其他问题。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。

## 1.2 金融业风险管理的核心：金融监管

### 1.2.1 金融业风险对社会影响的特殊性

在社会经济生活中，任何经济活动都是有风险的，百分之百成功的投资或经营活动严格地讲是不存在的。有风险就意味着有损失的可能，风险越大损失的可能性越大。但银行业风险给社会经济生活带来的影响与其他经营行为相比，却具有完全不同的特殊性。一个企业经营失败，影响的可能仅仅是该企业的员工或相关企业，至多影响与该企业产品有关的社会群体。如一个商店破产，可能会给该地区的居民带来不便，运输公司破产，也许使当地居民出行困难。但一个银行倒闭却不只是影响在该银行工作的职工，也不只是影响在这家银行存款的储户和借款的公司，如果处理不当很可能演化成一个地区一个国家的金融危机。其造成的损失也不仅仅是银行的事，很可能带来一个国家或一个地区经济乃至社会危机。

当金融自由化、国际化、电子化的浪潮席卷世界时，金融早已冲破国界，成为世界经济链条中最为重要的一环。资本的国际流动、国际金融市场的形成、金融衍生工具的大量涌现，使得我们这个比以往任何时候联系得更加紧密。一家或几家金融机构的问题，也许借助传递迅速的电脑网络，在极短的时间里给国际金融业带来巨大的动荡和损失。

基于此，世界各国，无论发达国家还是发展中国家，都非常

重视对金融机构特别是银行业的风险防范和监管<sup>②</sup>。

### 1·2·2 金融风险管理的核心：金融监管

银行业的风险对社会影响如此重大，是世界各国极其重视银行业监管的最主要原因。纵观国际社会金融监管当局实施金融监管的措施和方法，基本上可以区分为经济手段的监管、行政手段监管和法律手段的监管。由于经济模式的不同，这三种方法在各个国家的重要程度是不一样的。但有一点可以承认，无论是经济手段还是行政手段，最终都是在一国法律的基本框架里得到确认，也就是说经济手段和行政手段，一方面必须以法律为基础，一方面往往以法律的形式得以固化。所以，可以说法律监管是银行业监管的核心。

纵观世界各国的经济发展趋势，走向市场已成为一种世界性的潮流。市场经济的本质强调等价交换和公平竞争，而要做到这一点，法律的保证是必不可少的。这也正说明，为什么一个成熟的市场经济往往也是一个成熟的法律健全的社会。同时也说明了在世界各国特别是像中国这样一个转型经济的国家，法律法规的建设和执行是如此迫切和重要。同理，一个经验丰富、银行监管措施健全完善的经济社会，也恰恰是银行监管法律措施完备的社会。相反，任何金融风波或金融动荡，都可以从银行监管的法律体系中找到漏洞。

进入 90 年代以后，世界的金融风潮接连不断，且由一个银行、几家银行的危机日益演化为一个国家乃至一个地区的金融危机。特别是 1994 年的墨西哥金融危机和 1997 年开始的东南亚金融危机，使国际社会对金融风险及其防范的关注显著增加。各国纷纷通过立法强化金融监管。1991 年美国国会通过了《对外资银行监管法》和《1991 年联邦存款保险公司改进法》，1995 年、1996 年美国联邦金融监管机构货币总监署又全面修订了它在管

理国际银行业务活动方面的现行规章制度<sup>③</sup>。日本在金融不良资产大量增加，风险日益加大的情况下，于 1997 年 3 月在内阁会议上通过了（日本银行法）的修改草案，从而使日本银行的地位和作用发生了巨大的变化<sup>④</sup>。英国在巴林银行事件的冲击下，一改传统的不予干预的君子作风，英格兰银行对其国际监管机构进行了紧急调整<sup>⑤</sup>。

再看这次东南亚金融危机的东南亚各国，为把金融动荡带来的经济损失减至最低，也无不修改、制订更加严密的监管法规，加强对金融机构的监管<sup>⑥</sup>。

在我国由于传统的计划经济体制，金融风险以一种特殊的方式由国家承担了。银行是国家的，国家无论如何不会让银行倒闭，这已成为大多数人心中的理念。但在走向市场已是大势所趋的情况下，这种想法正受到日益强劲的挑战。一方面银行在走向商业化经营，根据《商业银行法》第一章第四条的规定商业银行“实行自主经营，自担风险，自负盈亏，自我约束”。这就是说银行已不再是不能倒闭，不能破产的了。另一方面我国由于企业经营机制的顽症久治不愈，银行业积累了大量的不良资产<sup>⑦</sup>。银行的钱是借来的，借来的钱是要还的。当风险累积到一定程度，其结果只能是两个，要么国家增发货币，应付提存，这会造成整个社会通货膨胀；要么银行倒闭，存户受损，这会酿成无法想象的社会问题。两者都是我们不愿看到的。所以，在我国加强法律建设强化金融监管，最大限度地规避金融风险已成为中央银行、商业银行乃至全社会都必须予以重视的问题。

### 1.2.3 金融监管理论论证

#### (1) 监管的一般理论。

在经济文献中，大致有三种重要的监管理论：社会利益论、追逐论和监管新论。

社会利益论认为，在完全竞争的状态下，市场上“看不见的手”会指导定价的公司提供相似的产品按最低价格销售，以便生存。当市场不能在竞争的方式下运转，市场破产发生，这可能由于三种情况：自然垄断、外部效应和信息的不对称性。这三种情形都会给社会经济和社会公众带来损害。因此，社会利益论表明监管是缓解自由市场运行的缺陷的一种办法。

追逐论认为，社会利益理论是天真的，会产生理论误导，因为监管为被监管者留有“猫鼠追逐”的余地。最初被监管者可能反对监管，但当变得对立法和行政的程序极其熟悉时，他们就试图影响管理者通过法规或利用行政机器给他们带来更高的收入。监管者被利用的一种情形是经由监管机构和公司之间的人事活动，由此创造密切的联系和共同合作的要求。追逐论认为，监管的目的是为着生产者的利益而不是消费者的利益，既然被监管者可以通过疏通的办法让监管为他们自己增加福利，那么监管机构的生命循环始于年富力强保护消费者而终于僵化保护生产者。因此，追逐论呼吁放弃政府监管。

追逐论忽视了普通大众确实从某些像保护消费者一类的监管中得到好处的事实，只看到监管具有为被监管者所利用的可能性和监管目标未必是保护消费者的问题。总的来说，社会利益论强调了监管的重要经济原因和利益，追逐论则通过强调监管代价作为一种抗衡。但是社会利益论和追逐论都没有解释监管需要到监管行为的转换机制，这是作为一种理论所不能缺少的。斯蒂格勒 1971 年发展了监管存在的供求理论来解释监管，他认为，什么地方出现监管，是因为那里有对监管的需求和供给，斯蒂格勒的理论被称为监管新论。

监管新论认为：在某些情况下，监管可以使生产者和消费者双方得益。监管不仅是为被监管者主宰的，也会被不同的利益集团所利用，还为压力集团（它们可能并不打算直接从这项监管中

得到利益)所利用,任何集团都可能是利益争端中的胜者。至于谁胜,取决于不存在监管时谁更生死攸关,其政治实力和市场余额的分配——利润和消费余额的分配如何。

斯蒂格勒和贝塔兹门分别在 1971 年和 1976 年的论著中把监管看作存在着需求和供给的商品,被买卖的商品是向社会其他人的财富征税的权利,监管是那些想要获得利益的人所需要的。

概括起来,社会利益论是监管的主要的基本经济原理:监管是缓解可能由于自然垄断、外部效应或信息不对称所导致的自由市场操作的缺点或市场破产的手段。

## (2) 金融监管理论

根据社会利益论,监管被提供来迎合社会从自由市场的缺陷中解脱出来的需要,目的是减少或消除作为自然垄断、负外部效应和信息不对称性等的结果的市场破产费用。那么,论证银行监管的必要性首先应当论证银行业是否存在导致银行业市场破产的自然垄断、外部效应和信息不对称性。

自然垄断是否存在于银行业取决于银行体系中是否存在显著的规模经济。巴尔登斯贝格尔、本顿、吉林根等的研究都表明某种规模经济可能存在于银行业,因此,开业监管、开设分支行监管和银行合并监管等在一定意义上就是以防止金融力量的集中和竞争为根据的。但是,银行不是自然垄断的。所以,论证银行监管的必要性主要依据外部效应问题和非对称性信息问题,就外部效应而言,银行监管涉及到金融稳定和保护存款者两个方面;就非对称性信息而言,银行监管是弥补银行财务信息公开不足的有效手段。特别是,许多银行学家提出,银行监管最终可以由金融稳定性和保护存款者的形式来证明是必要的。

### 1·2·4 金融监管的定位

金融监管在这里定义为金融监管当局,通过法律法规等措

施，借助于行政、经济等手段对监管客体——金融机构所实施的监督管理。金融监管当局，在各国有不同的存在形式，但中央银行往往是最主要的监管主体。监管的法律，在各国也存在于不同的法律法规中，最主要的有《中央银行法》、《商业银行法》。法律所体现的措施也不尽相同，但最主要的内容是监管的手段和监管的方法。监管的客体指商业银行，各类非银行金融机构和政策性银行。

### ·3 本书的分析方法和结构安排

#### 1·3·1 本书的分析方法

本书的研究方法，仍然是马克思主义理论所使用的一般方法，即抽象与具体相统一，逻辑与历史相统一，微观与客观相统一，一般与特殊相统一，理论与实践相统一等辩证方法。

本书试图从各国、各类国家的一般金融监管的运行机制和金融监管发展道路中，总结和寻找出发展中国家金融监管的特殊途径和特殊规律。文中大量运用了对比分析的方法，也注意了理论研究的逻辑思辩的合理性，尽可能在归纳的基础上得出一般性的结论，也注意了从一般的结论中推演出加强我国银行业金融监管的特殊方法。

本书在以马克思主义辩证法为分析方法的基础上，也合理地吸收了西方金融理论中与发展中国家，特别是我国实际情况相吻合的内容，如爱德华·肖和罗纳德·麦金农的“金融深化”和“金融压制”理论等。

本书在具体的分析手段上，注意了内因与外因的辩证统一。在不影响本书整体分析框架的前提下，尽量做到分析的完整和全面。但在主要矛盾和次要矛盾的分析上，本书在主要矛盾方面倾注了更多的笔墨。例如本书在第七章虽然比较全面地分析影响了

我国金融风险的外部环境即企业行为、政府行为和国际环境，但在第八章研究我国银行业金融监管的基本对策时，并没有讨论企业行为和政府行为的如何改变，虽然巴塞爾委员会在《有效银行监管核心原则》中也把这两者的行为规范化十分明确地当成了银行有效监管的前提，但是，我国企业行为与政府行为的理性化、规范化涉及的问题十分复杂，已远远超出了本书所要集中研究的问题。

### 1.3.2 本书的结构安排

本书的结构安排是作者最费心思的事，由于涉及的内容极为广泛，既有中央银行，也有商业银行；既有发达国家，又有发展中国家；既有理论分析，还要有实践对比；既涉及宏观金融，也涉及业务操作；既要顾及体制因素，还要研究法律影响；加之对金融监管的研究几乎没有参考的理论体系可资借鉴以及作者统筹能力的有限，现在本书的框架作者仍不十分满意。

本书包括导论在内共八章，分为上、下两篇。上篇是金融监管的一般分析。该篇分为四章，对金融监管理论、发达国家金融监管、新兴市场经济国家金融监管、国际银行业的金融监管进行深入的基础分析。这四章是本书的理论准备，该部分所阐述的理论思想和分析问题的思路为下一篇中国金融监管分析打下了理论基础和分析架构。本篇的第一部分（即第二章）是论文展开的基础，在这里全面分析了金融监管所要涉及的内容。第三章、第四章、第五章则重点分析发达国家、新兴市场经济国家和国际社会金融监管的特点、问题和发展趋势。

下篇共三章，清晰地描述了我国金融监管的现状，全面地分析了影响我国金融监管的原因，明确指出了我国加强金融监管的基本方面。

本书以金融监管的目标、原则、体制、措施和方法为经，以

发达国家、新兴市场经济国家和我国的对比分析为纬，以加强银行金融监管为目标，形成了纵横交错架构清楚的结构体系。

〔注〕：

《世界金融：一个面临风险与挑战的领域》，《金融时报》1997年11月16日第一版。

张颖：《宏观金融监管愈益重视风险管理》，《国际金融研究》1996年第10期。

纽行：《美国全面修改管理外国银行联邦分行和代理机构的现行法规》，《国际金融研究》1997年第3期。

李薇：《日本中央银行体制的重大变革》，《国际经济评论》1997年第5—6期。

英言：《八十年代以来英国金融业的发展与变革》，《国际金融研究》1997年第4期。

⑥陆符玲：《泰国及东南亚金融动荡评析》，《国际经济评论》1997年第9—10期。

⑦王文泰等：《建立“风险防范”型监管模式探讨》，《山东金融》1997年第6期。

⑧王宝清：《严密制度 严格管理 严厉查处，坚决遏制大案要案的发生》，《金融时报》1997年11月3日第1版。

## 第二章 金融监管的理论分析

### 2.1 金融监管的作用分析

金融监管的作用可以概括为维护金融秩序的作用，提高金融效率的作用，创设平等竞争环境的作用，维护金融体系安全的作用。

#### 2.1.1 维护金融秩序

在金融领域，从宏观金融政策的制定、实施、监测和修正到金融微观主体的经营管理、日常运作都涉及按“秩序”进行的问题。从国际金融领域看，当欧美的银行兢兢业业为银行资本的充足率绞尽脑汁时，日本的银行却大肆出击，用很低的资本/资产比率就占领了巨大的市场份额。这大大损害了一贯的金融秩序。因此巴塞尔委员会制定的《巴塞尔协议》，就是要维护国际银行业在国际金融的竞争秩序<sup>①</sup>。从国内银行业的竞争看，一些金融机构无视人民银行利率管理的规定，变相提高存储利率，使金融竞争无度、无序，大大损害了我国银行运营的金融环境。

因此，金融监管就是要构建一个有序、合规、健康的金融竞争环境和良好的金融运行秩序，从而推动国民经济持续、健康、稳定地向前发展。

#### 2.1.2 提高金融效率

金融监管的效率是指金融监管制度的制定和实施能够提高金融运行的效率，并最终提高国民经济增长的效率。即通过金融监管制度的实施，为银行业构建一个公平、稳定、可预测、可估价

的金融环境，从而最大程度地提高银行在资产、负债和中间业务方面的效率，为国民经济的运转打下良好的金融基础。

一个国家金融效率的高低是有区别的。1994年美国以12314亿美元的货币量，实现了67269亿美元的国民生产总值，国民生产总值是货币量的5.46倍。而同期，我国实现45750元人民币的国民生产总值，却需要20556亿元人民币，国民生产总值是货币量的2.13倍。也就是说美国的货币量推动国民生产总值的效率比我国高2.56倍<sup>②</sup>。

金融效率问题固然与很多因素有关，金融监管制度规范健全与否，合适与否也是影响金融效率的一个重要因素。当东南亚国家由于监管不力而导致金融危机，从而造成经济危机时，这一点是再明显不过的<sup>③</sup>。

### 2.1.3 创设平等的竞争环境

市场经济的运行规则强调提倡公平竞争。没有公平，竞争就是不充分、低效率的。在金融领域，公平竞争也是各国基本的“游戏规则”。从国际金融领域看，汇率制度、跨国银行的管理、外国银行的国民待遇原则等等都强调的是公平原则。从国内金融看，国有银行和非国有银行，地方性和全国性银行、公营银行和民营银行在经营范围、税收负担、政策性业务的承担等等各个方面也存在着公平待遇的问题。因此，我们可以说，金融监管一个十分重要的作用就是要为金融业创设一个公平、合理的竞争环境，从而最大程度地提高各类金融机构的效率。

### 2.1.4 维护金融体系的安全

世界各国几乎都把维护金融体系的安全作为金融监管的主要目标。美国于1933年和1935年，分别公布了两个银行条例，以作为对1929年到1933年世界性经济危机的措施。在这两个银行

条例中，明确了联储有权调整法定准备金的限额；有权规定利率高限；成立存款保险公司，以维持商业银行的清偿能力。这一切主要目的是想维护银行业的安全和稳定。

维护金融体系的安全作为金融监管的作用，到了九十年代，随着金融国际化，金融自由化和金融创新的极大发展，显得更为突出了。墨西哥金融危机特别是最近的东南亚金融危机，使世界各国的金融监管当局看到，金融体系的安全与稳定已远远不是哪家银行或几家银行的问题，而是影响一国或一个地区甚至全世界金融经济稳定与安全的问题，可以说对于维护金融体系的安全，从来没有像今天这样受到世界各国金融监管当局的重视。

## 2.2 金融监管的体制分析

金融监管的体制形成，与各国的社会结构、文化传统、政治结构有关，各国往往都以法律的形式，明确各自的监管体制。概括地说世界各国金融监管体制有以下几种模式。

### 2.2.1 双线多头金融监管体制

世界上实行双线多头金融监督管理体制的国家不多，像美国和加拿大等国，都是实行中央和地方分权的联邦国家。美国联邦和各州都有权对金融机构发照注册、监督管理，从而形成双线管理体制。五十个州各有自己的金融监督管理当局，联邦级主要有三个——联邦储备委员会、财政部通货监理局和联邦存款保险公司。加拿大是由十个省两个地区组成的联邦制国家，联邦和省两级立法机构对不同的金融机构设置不同的金融法规，实行双线立法管理。具体说来，联邦财政部银行检查总局监督检查特许银行（商业银行和外国银行机构）；联邦和各省的存款保险总监监督信托公司；联邦保险部、加拿大保险局及省的机构负责监督保险