

# 金融监管原理与实务

主 编 周道许 程春峰  
副主编 亓丕华 杨子林  
陈启清

中国言实出版社  
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

金融监管原理与实务 / 周道许, 程春峰主编 .

- 北京 : 中国言实出版社, 2002.12

ISBN 7-80128-399-6

- . 金...
- . 周... 程
- . 金融机构-监督管理
- . F830.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2002) 第104540号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街2号 邮政编码 100017)

<http://www.zgyscbs.com>

电话: 64924716 64924761

新华书店经销

北京顺义富各庄福利印刷厂印刷

850 × 1168毫米 32开 13.625印张 342千字

2002年12月第一版 2002年12月第一次印刷

印数 1-5000

定价: 26.00元

(如印装质量不合格 请与出版社联系调换)

## 编辑说明

金融运行的公共性、垄断性、不确定性和信息不对称性，决定了金融业既是国民经济的枢纽和核心，又是一个特殊的高风险行业。一部信用发展史，始终与银行破产、金融危机相伴。随着当代金融自由化、全球化程度的不断加深，其对一国乃至世界经济、政治的影响日益深广。20世纪90年代以来，格林银行的破产、南美洲和东南亚金融危机的爆发等等，引起了世界各国对金融风险巨大影响的高度关注，各国政府普遍加强了对金融业的监督管理。在我国，随着加入世界贸易组织，金融市场化程度不断提高，金融监管的任务越来越重，金融监管的力度也越来越大。为适应这一形势的需要，各金融监管部门纷纷加强了对监管人员的业务培训。中国人民银行作为银行的监管机关，已经把金融监管列入了干部教育培训“十五”规划，并于2002年下发了培训大纲，2003年将全面启动培训工程。为便于广大行员学习，迅速提高金融监管的理论水平和实际操作能力，我们约请周道许等金融学专家及实际工作者编写了《金融监管原理与实务》一书。本书根据最新的研究成果，并按照中国人民银行的培训大纲的要求，系统全面地阐述了金融监管的原理与实务，特别是详细介绍了现场检查、非现场监管、外部审计、风险综合评价与预警、监管报告、监管行动与风险处置、信

息披露等金融监管的具体方法，具有较强的实际操作性。希望本书的出版能促进广大金融监管人员的业务学习和培训。

# 第一章 金融监管原理

学习目标：

本章主要介绍金融体系的构成，阐明实施金融监管的理论基础、金融监管的基本宗旨与原理以及实施有效金融监管的先决条件，同时结合金融监管理论介绍国际上金融监管的做法和发展趋势以及我国金融监管工作的经验教训。

学习重点

金融体系、金融监管理论、金融监管的发展趋势

## 第一节 金融体系概述

### 一、金融体系的构成

金融，顾名思义是指货币资金的融通，是货币信用关系的总称。货币信用关系体现着交换、分配的关系，它是在人类历史发展过程中产生，又随着人类历史的发展而发展的。

在原始社会，生产力十分低下，没有剩余产品，也没有商品和货币。到了氏族公社末期，随着生产力的逐步发展，出现了三次社会化大分工，人类有了剩余产品，出现了商品交换，在商品交换过程中，产生了货币。货币的产生，有力地促进了商品交换，也有力地推动了商品生产。在这个漫长的过程中，人类社会出现了私有制，产生了阶级，产生了国家。这时人与人之间的关系发生了很大

变化，贫富分裂，一小部分人拥有大量的货币，而大部分人则缺乏货币。人们为了维持日常生活和生产，不得不向拥有货币的人借债，从而产生以货币为对象的债权债务关系，这种货币的借贷活动就是信用，于是货币信用关系在古老的形态上产生了，但此时的货币信用关系并不称为“金融”，因为“金融”一词仅仅是货币信用关系发展到了近代才出现，并逐渐被人们所采用。

现代意义上的“金融”又指什么呢？它是指货币信用关系的发展在现代银行制度下关于货币、货币流通、信用以及与之有关的一系列经济活动的总称。它包括：货币的制造、发行、回笼；货币流通的组织、调节、控制；货币资金的借贷，包括银行吸收存款、发放贷款；银行的转账结算；保险与再保险；投资；信托；金银、外汇的买卖与管理；国际间的贸易和非贸易的结算和汇兑往来；各种有价证券的发行、买卖、贴现、再贴现等经济活动。

金融体系由金融机构体系、金融市场体系和金融监管体系组成。

## （一）资金融通过程

### 1. 资金融通过程

资金融通是指不同所有者之间以偿还本金和支付利息为条件的借贷行为。金融市场上资金融通的过程可以用图1—1简单概括：

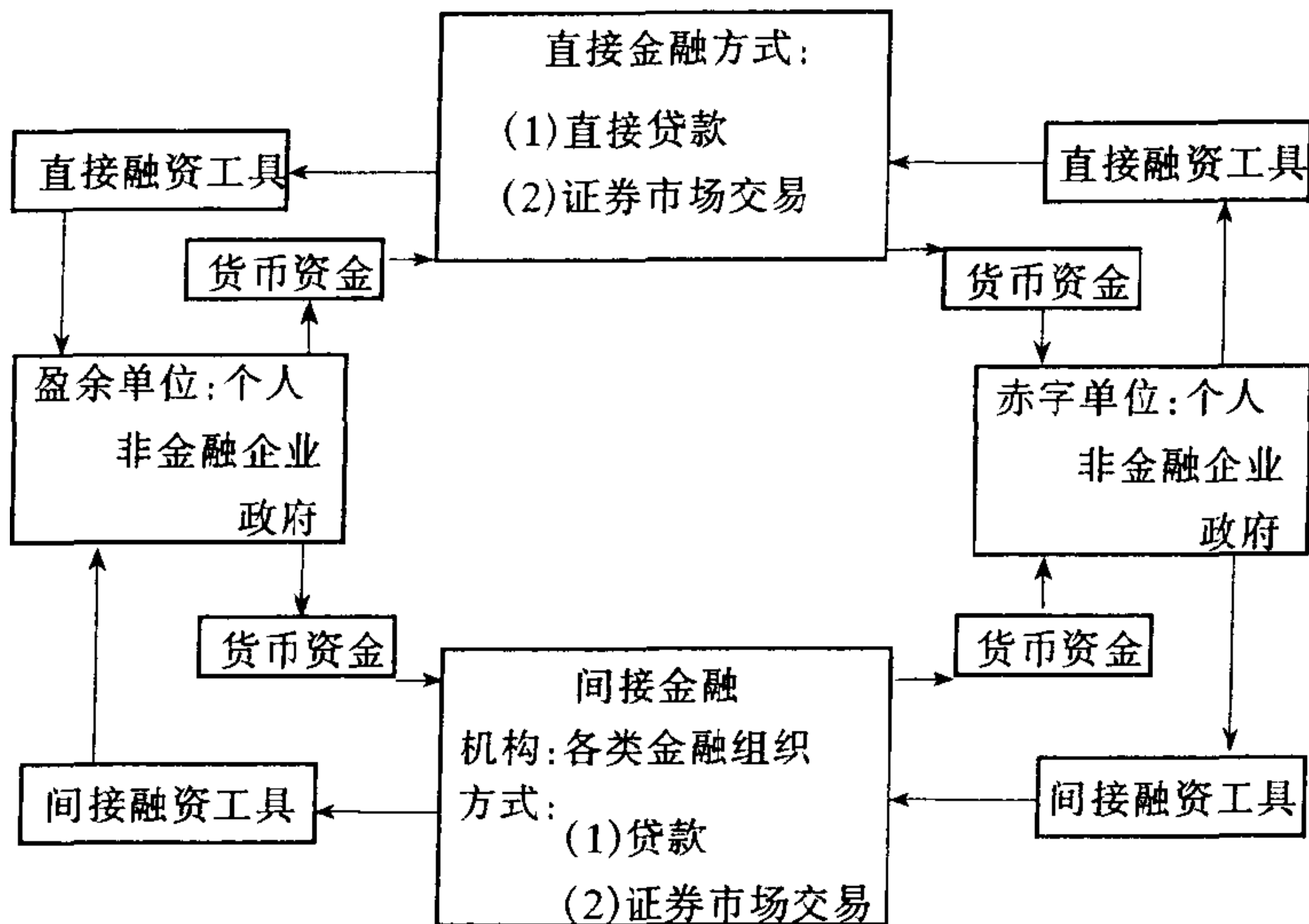


图 1-1

从图1—1可以看出，信用作为调节盈余部门和赤字部门之间资金余缺的作用是通过金融市场组织实现的。通过这种余缺的调剂实现了生产要素的重新优化组合，促进了经济效益的提高。

## 2. 资金融通在现代经济活动中的意义和作用

资金融通在现代经济活动中的意义和作用主要表现在以下几方面：

(1) 资金融通能够调剂资金余缺，从而实现资源的优化配置。如果没有资金融通，社会资金就无法得到合理的流动和利用，现代经济规模就会大大萎缩。无论是个人还是工商企业、政府部门、国外部门等，都可以通过资金融通来让渡或取得商品和货币的使用权。金融机构则更是利用信用关系实现资源优化配置的主体。

(2) 资金融通可以把众多分散的小额货币变成庞大的社会资

本，提高一国的储蓄水平，从而对经济增长产生有利的推动。从规模经济、收益与风险等方面来分析，我们可以看到，资金融通在动员储蓄、降低投资风险、实现规模经济从而提高投资效益等方面有着巨大的作用。资金融通之所以能够动员储蓄，在于其动员资金具有自愿性和有偿性；而之所以能降低风险、实现规模经济，则在于投资对风险和效益的评估水平要大大高于储蓄者—资金贷出者的评估水平。

(3) 资金融通能够加速企业资金周转，提高资金使用效益。资金周转是指资金周而复始，不断地循环运动。通过信用将社会上闲置不用的资金吸收进来，再投入资金周转中，从而加快整个社会资金的周转速度；通过信用将吸收起来的资金投放到企业，满足企业资金需要，从而加速企业资金周转。提高资金的使用效益可以从两方面来理解，一是从金融本身的特征看，由于融资的偿还性和利息支付，使取得资金的企业有压力。如果经济效益不好，到期就不能偿还。这一则会失去信用，造成今后融资的困难；二则会加重利息负担，影响企业本身的利益，因此，能迫使企业提高效益。二是信用的使用有一个择优供应的问题。信贷资金一般是投向效益好的企业，如果企业的效益不好，要借款，银行不会贷；要发行债券，不会有人购买。这些对企业也是一种压力。因此，企业要想获得更多的资金，必须提高经济效益，这就是金融对微观经济的激励作用。

(4) 资金融通作为一种经济杠杆，能调节社会总供给和总需求，调节国民经济的比例关系，从而使社会总供给与总需求达到基本平衡，使国民经济均衡地发展。资金融通对宏观经济发挥着重要的调节作用。

(5) 资金融通对国际经济的交往也发挥着重要的作用。国际经济关系是以经济效益为前提的。在经济发展过程中，发展中国家需要引进国外的先进技术、设备和利用国外资金，这都离不开国

际金融的支持。

### 3. 资金融通渠道

资金融通是在商品经济的基础上产生的，商品经济愈发达，资金融通的渠道就愈多样化。融资的方式包括直接融资和间接融资。通过中间信用机构来融通资金的称为间接融资，不通过中间信用机构来融通资金的称为直接融资。

(1) 直接融资方式是货币资金供给者和货币资金需求者之间直接发生的信用关系。双方可以直接协商或在公开市场上由货币资金供给者直接购入债券或股票。通常情况下，由经纪人或证券商来安排这类交易。直接融资的主要特征是：货币资金需求者自身直接发行融资凭证给货币资金供给者，证券商、经纪人等中间人的作用只是牵线搭桥并收取佣金。

(2) 间接融资方式是指货币资金供给者与货币资金需求者之间的资金融通通过各种金融中介机构来进行。金融中介机构发行各种金融凭证给货币资金供给者，获得货币资金后，再以贷款或投资的形式购入货币资金需求者的债务凭证，以此融通货币资金供给者与货币资金需求者之间的资金。间接融资的主要特征是：金融中介自身发行间接债务凭证，将货币资金供给者的货币引向货币资金需求者。

#### (3) 两种融资方式效能的比较。

直接融资的优点表现在：

直接融资能使资金需求者获得长期的资金来源，资金使用上可以不受期限的限制。因为发行股票融资，一般不能中途退股，同时资金需求者能够根据自身的需要发行不同期限的债券，来筹集资金。而在间接融资情况下，资金需求者只能选择金融机构规定期限的授信，资金使用上受到还款期限的严格控制。

直接融资能引导资金合理流动，推动资金合理配置。直接融资是通过证券市场来实现的，它把资金供求双方都直接置于市场

机制的作用下，使供求双方能按市场确定的价格来进行资金交易，市场机制的作用促使资金盈余者的资金转移到出价最高的资金需求者的手中。由于通过证券市场筹资时，企业需要向社会公开其内部信息，并接受信用评级机构的资信评定，从而把企业置于社会的监督之下。只有那些效益好、资信高的企业才能在证券市场上筹集到所需资金，并在社会的监督下把资金配置到最有效的投资领域。因此，直接融资在市场机制作用下，引导着资金的合理流动，推动着资金的合理配置。

直接融资具有加速资本积累的杠杆作用。直接融资过程实际就是资金（资本）的集中过程，它利用股票和债券，把闲置、半闲置的资金（资本）动员起来，形成巨额资金，使那些需要巨额资金（资本）的部门和企业得以迅速建立和发展，使社会生产规模得以迅速扩大，从而推动资金（资本）的积累和国民经济的发展。

间接融资的优点表现在：

间接融资方式中的金融机构是专业化的金融机构，既有收集资料的专门知识，又有良好的条件，可方便迅速低廉地获取必要的情报，从而克服资金供求双方在市场信息方面的非对称性。而直接融资方式中，购买证券者在购买证券时会发现自己对发行证券者的财务和业务情况缺乏必要的了解，要收集这方面的情报和资料，要花费很多的时间和精力，并付出一定的代价，结果使一些证券购买者望而却步。

间接融资中的金融机构由于能聚集许多货币盈余者的剩余资金，可以将资金投向各种不同的证券上，从而将风险降到较低的限度内。而在直接融资方式中，由于证券购买者的资金有限，不可能投资于各种不同的证券以达到分散投资、减少风险的目的。

间接融资中的金融机构所发行的间接证券（银行存款凭证）的最低要求额低，并且具有较高的流动性、较低的风险和一定的利息收入，可以满足许多谨慎投资者和希望持有一些流动资金、用以应

付各项支出的广大储户阶层的需要。而直接融资中的证券，其流动性比金融机构所发行的间接融资凭证要低。

间接融资中的金融机构由于能够积聚许多储蓄者的盈余资金，因而在投资和授信方面能得到规模经济效益。在买卖证券时所付出的单位成本反而更低，享受规模交易的益处。而直接融资中证券购买者往往由于购买数量有限，在购买、持有和转让时，则无法享受间接融资中规模交易所带来的交易成本费用降低的好处。

总体来看，世界融资格局的变化趋势是：直接融资的比重正在逐步扩大，但间接融资仍占主导地位，股票融资的比重上升，商业银行信用比重下降。

## （二）金融中介机构

凡是专门从事货币、信用活动的中介组织，均可称为金融中介机构。金融中介机构的形成，并不是一个外部植入的过程，它是在商品生产与市场交易逐步发展的过程中形成的，因而是市场经济发展的产物。金融中介机构所产生的间接融资的许多作用，是直接融资所不能代替的；资金需求者除了通过金融中介机构进行融资外，还可获得多种金融服务。当今各国都形成了一个规模庞大、分工精细的金融中介机构体系。

### 1. 金融中介机构体系的功能

（1）充当信用中介。金融体系通过其自身信用活动，充当经济行为主体之间货币借贷的中间人，它通过吸收存款等形式集中一切闲置货币资本，以贷款者借款和投资的方式，提供给暂时需补充货币资本的融资者使用。充当贷款者的信用中介，其实质是在资金盈余者与资金短缺者之间融通资金。

（2）创造金融工具。银行等金融机构利用其创造金融工具功能，适应经济发展的要求，不断创造出包括银行券、支票、银行本票、银行汇票在内的多种形式的金融工具，满足流通过程对流通手

段和支付手段的需要，有效地促进经济发展。

(3) 组织货币流通。组成金融体系的各个金融机构经营的是货币资金，货币资金也是货币，由此决定金融体系具有组织货币流通的功能，即通过对货币流通的管理和调节，促使货币供应量适应经济发展的需要，确保货币流通稳定。

(4) 充当支付中介。银行通过办理转账结算和现金收付业务，按照一个客户的支付命令或通知，把货币支付给另一个客户。金融体系充当支付中介的功能有利于加速资本周转，促进生产和流通的顺利进行。

(5) 把货币转化为资本。社会各阶层居民个人闲散的货币可通过银行等金融机构吸收，汇集起来，并贷给企业，参与企业的资本循环和周转，非资本的货币就转化为资本货币，从而可扩大整个社会的资本总额，有利于加速生产和流通的发展。

## 2. 金融中介机构体系的模式

### (1) 现代市场经济国家的金融体系

现代市场经济国家的金融体系是众多银行与非银行金融机构并存的格局。其中银行机构居支配地位。这种金融体系的基本特点是以中央银行为核心，就全部机构的组成来看，主要有中央银行、存款货币银行和各式各样的专业银行三大类。非银行金融机构是指各类银行以外的金融机构。这类机构较为庞杂，保险公司、投资公司、信用合作组织、基金组织、消费信贷机构、租赁公司、证券交易所等都可包括在内。这种以中央银行为核心的金融体系是一种比较完善的金融体系模式，这种模式把中央银行运用经济手段调控宏观经济与商业银行为主体包括各类金融机构的灵活融通资金活动完美地结合了起来。

### (2) 其他金融体系模式

除上述金融机构体系的一般构成外，世界上还存在着高度集中的金融体系和没有中央银行的金融体系两种模式。高度集中的

金融体系主要是在实行单一计划经济的国家实行的，这些国家在经济管理方面实行高度集中的经济管理体制，一切经济活动都以计划加以规定，在金融体系方面则实行集权式的高度集中的金融体系模式，如前苏联、前东欧各国以及经济体制改革前的中国。该模式的基本特点是金融机构单一，全国只有一个主要的国家银行。它既是中央银行，负有调控宏观经济的责任，负责货币发行、控制货币供应量，又具有办理信贷、储蓄、结算等具体银行业务，满足再生产过程对资金的需求，灵活融通资金。在宏观调控方面，该模式主要通过行政手段，借助行政命令和计划进行调控。其缺陷是容易通过行政手段把货币信用活动管死，阻碍商品经济发展，是一种保守的金融体系。

少数国家和地区，如新加坡和香港，实行没有中央银行的金融体系模式。该体系的特点是整个金融体系由众多的商业银行、投资银行以及各种金融机构组成，但唯独不设立中央银行。货币发行是由纯行政机构的货币局发行，或由政府指定某几家商业银行为货币发行银行。在金融管理方面，政府单独设立金融管理机构（如新加坡的货币管理局），对金融业进行广泛的监督和管理。

### 3. 我国金融机构体系的构成

我国目前的金融体系是以中国人民银行为核心，四大国有商业银行为主体，多种金融机构并存的金融体系。

#### （1）中央银行

中央银行是处于一国金融体系的领导和核心地位的特殊金融机构，兼有国家行政管理机关和银行的双重性质。中央银行虽叫银行，但它并不从事真正的货币信用业务，也不面向社会公众。其主要职能是负责一国的货币发行与流通，制定相应的货币政策与调控一国的金融经济活动；同时它作为银行的银行，还对一国的金融业负有监督管理的使命；中央银行往往还是政府的银行，代理国库，提供财政融资，制定利率政策。因此，中央银行更多地负有政

府机构的职能。多数国家对中央银行实行国有化，并将其视为政府机构。

我国的中央银行是中国人民银行，它在国务院领导下，制定和实施货币政策，对金融业实施监督管理。在现阶段，中国证监会、中国保监会、国家外汇管理局也承担了部分中央银行的职能。

## （2）商业银行

商业银行也称存款货币银行，即它的经济活动主要以吸收社会公众存款与发放贷款为主要内容，这也是商业银行区别于其他金融机构的主要标志。

在现代各国金融机构体系中，商业银行是主体。这也是商业银行本身的功能所决定的。其一，商业银行的资金来源主要是公众存款，凭借众多的营业机构与巨大的渗透影响力，它可吸收巨额的社会资金，以此开展贷款和投资业务，其优势和作用是其他任何机构所不能比拟的。其二，商业银行是唯一能吸收活期存款并办理转账结算的银行，它可接受企业开户，办理转账结算，实现支付结算的非现金周转，并以此为条件发挥创造存款货币的作用，加强自己的信贷能力，进而影响社会的货币供应量。因此，尽管非银行金融机构也得到了空前发展，但商业银行依然是一国金融活动的主导力量。

我国的商业银行由三个部分构成。一是国有商业银行；二是在改革开放过程中新近创立的股份制商业银行；三是城市商业银行和农村商业银行。从组织形式上看，我国商业银行实行的是分支行制。从业务经营范围看，我国现有商业银行属于职能分工型商业银行。我国商业银行可以经营下列业务：吸收公众存款，发放贷款，办理国内外结算，票据贴现，发行金融债券；代理发行、兑付，承销政府债券、买卖政府债券；从事同业拆借；买卖、代理买卖外汇；提供信用服务及担保；代理收付款及代理保险业务等。商业银行不得从事政府债券以外的证券业务和非银行金融业务。

国有商业银行。

国有独资商业银行是由国家专业银行演变而来的，包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行，是我国金融中介机构体系的主体。这四家银行是1979年以后陆续恢复、分设的。中国工商银行成立于1984年1月，原有的分工主要是承担城市工商信贷业务；中国农业银行是1979年2月分设的，原有的分工主要是以开办农业信贷、农村金融为主；中国银行是1979年3月分设的，原有的分工主要是经营外汇业务；中国建设银行是1985年从财政部分设的，原有的分工主要是承担中长期投资信贷业务。随着金融体制改革的不断深化，几家银行的传统分工已被打破。1994年，原四家国家专业银行的政策性业务划分出来，成立政策性银行，国有专业银行专营商业性业务，成为国有独资商业银行。自此，各行的业务交叉进一步扩大，传统分工更为淡化。四大银行的总部均设在北京，在全国各省市、自治区及大城市设有分行，在一些中等城市设有二级分行。目前，除中国农业银行外，国有独资商业银行逐渐向大中城市集中，其分支机构设置并不与行政区划完全一致。

股份制商业银行。

随着金融体制改革的不断深化，我国陆续组建和成立了一批股份制商业银研。1987年4月，交通银行重组为第一家股份制商业银行。随后又成立了深圳发展银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、招商银行、广东发展银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行、中国民生银行等股份制银行。这些商业银行共同特点是：股权结构并非国家独有，而是各方入股组成，产权关系明晰，实行董事会领导下的行长负责制；初步建立了自主经营，自负盈亏，自担风险，自求平衡，自我约束，自我发展的经营机制；业务领域没有限制，可在全国范围内经营多种金融业务，提供全面金融服务。

城市商业银行和农村商业银行。

城市商业银行实际上也属于股份制商业银行。它是在对城市信用社清产核资的基础上，通过吸收地方财政、企业入股组建而成的。我国原有约5000家城市信用社，为规避风险，形成规模，1995年，国务院决定在城市信用社基础上组建城市商业银行。其经营职责是为发展城市经济服务，为中小企业服务。

2001年11月，江苏省成立张家港市、常熟市、江阴市3家农村商业银行，这是在农村信用社的基础上改制组建的股份制商业银行，标志着一种新的农村金融机构诞生。

### （3）政策性银行

政策性银行是由政府投资设立的以贯彻国家产业政策、区域发展政策为目的，不以盈利为目标的金融机构。1994年以前，我国无专门的政策性金融机构，国家的政策性金融业务，分别由四家国有专业银行承担；1994年，为适应经济发展的需要，以及“把政策性金融和商业性金融相分离”的原则要求，我国相继组建了三家政策性银行，即国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。这三家政策性银行都是直属于国务院领导，总部均设在北京，分支机构根据业务需要在有关省地县设立。

#### 国家开发银行。

国家开发银行于1994年7月1日成立，其主要任务是：建立长期稳定的资金来源，确保重点建设资金需要，办理政策性重点建设贷款和贴息贷款业务；对固定资产投资总量及结构进行调节；逐步建立投资约束和风险责任机制，按照市场经济的运行原则，提高投资效益。其资金来源于向金融机构发行政策性债券。其资金运用的领域主要包括：制约经济发展的“瓶颈项目”，直接增强综合国力的自主产业的重大项目，高新技术在经济领域应用的重大项目，跨地区的重大政策性项目等。

#### 中国进出口银行。

中国进出口银行于1994年7月1日成立，其主要任务是：执

行国家产业政策和外资政策，为扩大机电产品和成套设备等资本性货物出口提供政策性服务。其主要资金来源是发行政策性金融债券，也从国际金融市场筹措资金。其业务范围主要是为机电产品和成套设备等资本性货物提供出口信贷，办理与机电产品出口有关的各种贷款、混合贷款以及出口信用保险和担保业务。

中国农业发展银行。

中国农业发展银行于1994年11月18日成立，其主要任务是：承担国家规定的农业政策性金融业务，对农副产品生产流通提供政策性金融支持。主要资金来源是中国人民银行的再贷款，同时发行少量的政策性金融债券。

#### (4) 非银行金融机构

保险公司。

保险公司是指依法成立的在保险市场上提供各类保险商品，分散和转移他人风险并承担经济损失补偿和保险给付义务的法人组织，主要经营财产、人身责任、信用等方面的保险与再保险业务及其他金融业务。其资金来源是以保险费形式聚集起来的保险基金及投资收益。资金运用则为保险赔付、政府公债、公司股票、企业债券、不动产抵押贷款和保单贷款等长期投资。按照分业经营的原则可分为人寿保险公司、财产保险公司及再保险公司；按照组织形式不同，可分为国有独资保险公司和股份有限公司；按经营性质不同，可分为商业保险公司和政策性保险公司；按出资人不同，可分为中资保险公司、外资保险公司分公司及中外合资保险公司。

我国保险业发展于改革开放后的20世纪70年代末。1980年，中国人民保险公司恢复了停办多年的国内保险业务，成为经营国内外保险和再保险的国家保险公司。1996年，根据国务院的决定，原中国人民保险公司改组为中国人民保险（集团）公司，下辖三个子公司：中保人寿保险公司，中保财产保险公司和再保险公司，