

JINRONG JIANGUAN ZAI ZHONGGUO

金融监管在中国

徐建业 赵 晋 李元成 主编

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

金融监管在中国/徐建业等主编. —青岛:中国海洋大学出版社, 2005. 5

ISBN 7-81067-718-7

I. 金… II. 徐… III. 金融—监督管理—研究—中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 051999 号

中国海洋大学出版社出版发行

(青岛市鱼山路 5 号 邮政编码:266003)

出版人:王曙光

日照报业印刷有限公司印刷

新华书店经销

*

开本:850mm×1 168mm 1/32 印张:19 字数:477 千字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

印数:1~2 100 定价:48.00 元

《金融监管在中国》编委会

主 任	吴 跃				
副 主 任	陈令山	姜 岩			
委 员	孙 健	刘玉山	尹鸿君	丁建民	
	顾延善	许志昂	方先明	宫 波	
	程 青	王思东	赵继杰	潘显高	
	姜蓬勃	郭万河	董祚涛	杨长德	
	颜庆武	高 云	李继明		
主 编	徐建业	赵 晋	李元成		
编写人员	徐建业	许志昂	赵 晋	唐爱朋	
	万 磊	杨 东	邱 娟	张成美	
	孙代鹏	李 雁	贝志宏	崔建伟	
	宋贵欣	逢 慧			

序

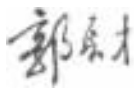
进入 21 世纪,世界经济发生了显著的变化,全球经济自由化和区域经济一体化发展迅速,国际市场的相互开放程度大大提高。同时,随着商品自由化进程的推进,金融自由化程度不断加深。作为影响经济和社会发展的一支重要力量,金融从来没有像今天这样引人注目。作为发展中国家,我国的金融改革正向纵深发展,银行业的国有商业银行股份制改造、证券业的保险资金入市及银行成立基金公司等措施正逐步实施。而在全球经济一体化的背景下,我国如何加强金融监管,建立一个健康、富有竞争力的金融体系,更好地支持经济和社会发展,就显得更加迫切。

国务院总理温家宝在第十届全国人民代表大会第三次会议上,对于加强和改善宏观调控,强调继续实行稳健的货币政策。合理调控货币信贷资金总量,既要支持经济发展,又要防止通货膨胀和防范金融风险。他同时指出,加强金融监管,积极稳妥地处置各类金融隐患,严厉打击金融领域里的违法犯罪活动,确保金融安全、高效、稳健运行。

金融监管随着我国经济体制改革的深化和国际经济

环境的不断变化,特别是加入世界贸易组织以后,分业经营、分业监管模式面临着严峻的挑战。诚然,在现有金融条件下,这是与我国现阶段社会经济发展水平以及金融机构、金融市场和金融制度相适应的,但是,国际银行业混业经营已经成为世界性的发展趋势,在分业与混业的选择中风险与效率的权衡就成为关键。

本书对金融监管的理论作了论述,并结合西方发达国家及新兴工业化国家和地区金融监管的经验,研究和探讨了我国金融监管的模式和方法,具有较强的可读性。同时,通过对此书的研读,对于防范金融风险具有一定的现实意义。我们期盼从事金融业的工作人员,进一步学习、执行好党中央和国务院对金融业的各项方针政策,严格自律,防范风险,适应金融业发展的需要。我们相信金融业会对我国的经济发展起到更大的促进作用。



2005年4月于济南

目 录

第一章 金融监管导论	(1)
第一节 金融监管的基本框架	(1)
1.1 金融监管的定义、主体及客体	(1)
1.2 金融监管的目标及原则	(6)
1.3 金融监管内容	(12)
第二节 金融监管的模式及微观基础	(21)
2.1 机构型监管、功能型监管和目标型监管	(21)
2.2 统一监管、分业监管和不完全统一监管模式	(28)
2.3 金融监管的微观基础	(32)
第三节 金融监管的经典理论	(37)
3.1 公共利益论	(37)
3.2 管制供求论	(41)
3.3 管制寻租论	(42)
3.4 金融风险生成理论	(44)
第二章 西方发达国家的金融监管	(46)
第一节 西方发达国家金融监管的历史演进	(46)
1.1 西方发达国家金融监管的历史渊源	(46)
1.2 西方金融监管体制的历史沿革	(51)
1.3 现阶段西方金融监管体制的新特点	(53)
第二节 西方发达国家的金融监管模式	(55)

2.1	美国的金融监管模式	(55)
2.2	英国的金融监管模式	(63)
2.3	日本的金融监管模式	(74)
2.4	欧盟的金融监管模式	(81)
第三节	西方发达国家金融监管的发展趋势及启示	(93)
3.1	金融监管理念的新发展	(93)
3.2	金融监管实践的新发展	(98)
3.3	金融监管与金融创新及金融全球化	(101)
3.4	西方发达国家金融监管对我国的启示	(105)
第三章	新兴工业化国家和地区的金融监管	(108)
第一节	新兴工业化国家和地区的金融改革	(108)
1.1	新兴工业化国家和地区的金融深化改革	(109)
1.2	新兴工业化国家和地区金融深化改革的评价	(120)
1.3	加强金融监管是避免金融危机的重要途径	(126)
第二节	世界主要新兴工业化国家和地区的金融监管 体制	(128)
2.1	韩国的金融监管体制	(128)
2.2	新加坡的金融监管体制	(133)
2.3	香港地区的金融监管体制	(140)
2.4	拉美地区的金融监管体制	(149)
第三节	新兴工业化国家和地区金融监管的发展趋势及 启示	(156)
3.1	新兴工业化国家和地区普遍对外部监管环境缺乏 正确的认识	(156)
3.2	新兴工业化国家和地区对自身经济金融条件的认 识误区	(158)
3.3	新兴工业化国家和地区银行监管的经验与教训	(159)

第四章 我国金融监管的历史沿革及现状	(164)
第一节 我国金融监管的历史	(164)
1.1 我国金融监管的雏形	(164)
1.2 我国金融监管体制的历史变迁	(168)
1.3 金融监管制度改革的评价	(178)
第二节 我国当前的金融监管体制及存在的问题	(180)
2.1 我国金融业的现状	(180)
2.2 我国目前金融监管的模式	(188)
2.3 金融监管中存在的问题	(190)
第三节 我国当前金融监管体制评价	(197)
3.1 当前“分业经营,分业监管”的模式有利于金融 稳定	(197)
3.2 我国金融业的“混业经营”趋势	(200)
3.3 “混业经营”的趋势与“分业监管”模式	(202)
第五章 我国商业银行监管	(205)
第一节 我国银行业发展现状	(205)
1.1 我国银行业的构成	(205)
1.2 我国银行业的现状	(210)
第二节 我国银行业监管的困境	(211)
2.1 监管运作中的障碍	(212)
2.2 监管运作中的问题	(213)
2.3 银行监管的效率分析	(218)
第三节 我国商业银行监管内容	(225)
3.1 市场准入监管	(225)
3.2 市场营运监管	(231)
3.3 风险预警	(244)
3.4 风险化解	(248)
第四节 银行业的发展趋势与监管对策	(255)

4.1	混业经营趋势	(255)
4.2	利率市场化程度和范围扩大的趋势	(258)
4.3	金融全球化的趋势	(262)
第六章	我国外资及其他金融机构的监管	(268)
第一节	我国外资金金融机构的监管	(268)
1.1	外资金金融机构在我国的发展状况	(268)
1.2	我国对外资金金融机构监管的现状	(272)
1.3	外资金金融监管体制的完善	(275)
第二节	我国信托投资机构的监管	(278)
2.1	我国信托业发展的历史回顾	(278)
2.2	信托业现行制度框架及其监管	(282)
2.3	我国信托业发展趋势展望及监管政策建议	(284)
第三节	其他的金融机构监管	(290)
3.1	我国财务公司监管	(290)
3.2	我国政策性银行的监管	(302)
3.3	我国社区性金融机构的监管	(315)
第七章	我国证券期货业的监管	(328)
第一节	我国证券期货市场的发展演变	(328)
1.1	我国股票一级市场的形成	(328)
1.2	我国股票二级市场的形成和发展	(331)
1.3	我国证券市场产品和服务的发展现状	(337)
1.4	我国期货业的发展状况	(339)
第二节	我国证券业的监管现状	(343)
2.1	我国证券监管体制的演变及其分析	(343)
2.2	我国证券监管法制的演变及其评价	(353)
2.3	我国证券业监管国际协调问题	(356)
第三节	我国期货业的监管现状	(363)
3.1	我国期货业监管历史演进	(363)

3.2	我国期货监管制度演进的评价	(367)
第四节	我国证券期货业的发展趋势与监管对策	(370)
4.1	证券业的创新趋势与监管对策	(370)
4.2	培育合格的机构投资者与监管部门的对策	(373)
4.3	网上交易的发展及其监管对策	(379)
4.4	我国期货业的发展趋势与监管对策	(383)
第八章	我国保险业的监管	(393)
第一节	我国保险业的发展现状	(393)
1.1	我国保险业的发展历程和前景	(393)
1.2	我国保险业的迅猛发展	(395)
1.3	保险监管在保险业中的作用	(399)
第二节	我国保险监管的现状与问题	(402)
2.1	我国保险监管法规制度	(402)
2.2	我国保险监管机构制度	(408)
2.3	我国保险机构管理制度	(416)
2.4	我国保险业务监管制度	(421)
第三节	我国保险业的发展趋势与监管对策	(426)
3.1	我国的保险业的信息化趋势与保险监管	(427)
3.2	我国保险业对外开放与保险监管	(432)
3.3	改善我国保险业监管的措施	(438)
第九章	新巴塞尔协议框架与金融监管	(452)
第一节	新巴塞尔协议的产生	(452)
1.1	巴塞尔委员会及其背景简介	(452)
1.2	巴塞尔委员会工作的历程	(454)
1.3	对巴塞尔委员会工作的评论	(461)
第二节	新巴塞尔协议评析	(463)
2.1	新巴塞尔协议的三个组成部分	(463)
2.2	新巴塞尔协议的特点与争议	(467)

2.3	新巴塞尔协议总体上存在的问题	(471)
第三节	新巴塞尔协议对我国金融业的影响	(477)
3.1	最低资本金要求及其影响	(477)
3.2	外部监管及其影响	(488)
3.3	市场约束及其影响	(493)
3.4	新资本协议框架推动金融业风险管理制度创新	(494)
第四节	新巴塞尔协议框架对我国的启示	(501)
4.1	提高我国商业银行的资本充足率	(502)
4.2	提高银行的风险管理水平	(505)
4.3	加强商业银行的信息披露	(508)
4.4	完善对商业银行的监督管理工作	(510)
附录:	巴塞尔委员会历年通过的文件	(514)
第十章	我国金融监管的未来	(521)
第一节	金融创新与金融监管	(521)
1.1	金融创新	(521)
1.2	金融创新兴起的原因及特点	(525)
1.3	金融创新的影响	(531)
1.4	金融创新与金融监管的关系	(534)
第二节	金融全球化趋势与金融监管	(538)
2.1	金融全球化	(538)
2.2	金融全球化对金融业的影响	(543)
2.3	金融全球化与金融监管	(547)
2.4	加入 WTO 对我国金融监管的影响	(553)
第三节	金融自由化浪潮与金融监管	(555)
3.1	金融自由化	(555)
3.2	金融自由化的效应分析	(556)
3.3	利率自由化与金融监管	(560)

3.4	资本项目开放与金融监管	(562)
3.5	金融自由化与金融监管失灵	(565)
第四节	我国金融监管未来的思考	(573)
4.1	弱化对金融监管的行政干预,进一步完善法律 法规体系	(574)
4.2	改进金融监管当局的监管行为,提高金融监管效 率	(578)
4.3	加快金融机构的市场约束机制建设	(582)
参考文献	(589)

第一章 金融监管导论

政府对金融活动的监管最早可以追溯到 1720 年 6 月英国政府颁布的旨在防止过度证券投机的《泡沫法》。经过近 300 年的发展,金融监管问题逐渐成为困扰世界各国金融与经济安全稳定的重大问题之一。20 世纪 30 年代发生的世界经济大危机和 90 年代以来频繁爆发的金融危机,提醒人们注意研究、防范和应对金融体系运行与发展失常及其引发的种种消极的经济金融效应;近年来兴起并不断加深、加快的经济金融全球化和经济金融化,则进一步要求人们把对金融监管问题的考察视野扩展到金融业的所有领域和超越国界的范围。本章介绍金融监管的基础知识和关于金融监管的经典理论。

第一节 金融监管的基本框架

现代金融监管体制的基本框架是在总结世界各国金融监管成功经验的基础上得出的。随着世界金融业的发展,这一框架将不断得到修改和完善。

1.1 金融监管的定义、主体及客体

一、金融监管的定义

从字面意义上看,金融监管是监督(supervision)和管理(reg-

ulation)的复合词,我国一般统称为金融监管。从国外来看,有“financial supervision, financial regulation, financial supervision and regulation”等术语。它们在具体使用上区别不是十分明显。一般认为,金融监管有狭义与广义之分。狭义的金融监管是指一国政府根据经济金融体系稳定、有效运行的客观需要以及经济主体的共同利益要求,通过一定的金融主管机关,依据法律准则和法规程序,对金融体系中各金融主体和金融市场实行的检查、稽核、组织和协调。《中华金融词库》中对金融监管的定义是:一个国家的中央银行或其他金融监督管理当局依据国家法规的授权对金融业实施监督管理。而广义的金融监管还包括金融机构的内部控制机制及同业自律组织和社会中介组织的监管。

一般来说,金融监管的主要内容包括市场准入与机构合并分立、业务范围、风险控制、投资者保护以及危机处理等方面,其目的是保护存款人的利益、防范金融风险的发生,维护金融秩序的稳定,促进经济的发展。一般来说,金融监管的功能表现在以下几个方面。

(1)保护存款人。存款货币与历史上其他形式的货币相比是更有效率的支付手段,但它的生存取决于社会上确信存款可兑换为现金。只有在存款风险很低或毫无风险的条件下,人们才会持有存款货币并不断作为交易媒介而使用它。存款人是银行体系的债权人,存款人的安全保障主要依赖于银行资产运营的质量以及其自有资本。政府对金融体系进行监管,维持一个健康稳定的金融体系,可以确保金融体系的流动性和货币政策的有效执行,进而实现保护存款人的目标。

(2)维护金融体系稳定。金融体系是主要的货币及衍生货币的创造者,并充当经济实体交易的清算体系。一方面,金融体系的稳定可以防止金融危机的发生,另一方面,在发生严重经济衰退或动荡时能够保护正常的交易。

(3)维护金融业的公平有效竞争。竞争是市场经济条件下的一条基本规律,也是保护先进、淘汰落后的一种有效机制。金融监管当局可以创造一个公平、高效、有序竞争的环境,既能保持银行经营活力,为企业、公众提供廉价货币和优质服务,又不至于引起金融业经营失败甚至破产倒闭,导致经济震动。

(4)保证中央银行货币政策的顺利实施。货币政策是当今各国调控的主要手段,而货币政策的有效实施必须以银行业为中介。金融监管的存在,有利于货币政策的顺利执行,有利于银行业对中央银行调节手段及时准确地传导和执行。

二、金融监管的主体

大多数经济学家认为金融监管的主体应该由政府来扮演,监管是一种政府行为。但也有一些经济学家认为政府监管存在失灵,应该由社会中介组织来实施监管。从实践上看,虽然绝大多数的监管活动是由政府来完成的,但是也有不少监管活动是由非政府机构、行业组织甚至是某个企业来完成的。比较综合的观点认为,由于人类经济活动的复杂性和多样性,在许多情况下,对某一个经济领域的监管应由多个监管主体来实施,包括政府和非政府的监管活动都是必不可少的。

因此,金融监管主体可以是按照法律规定对金融业实施监督管理的政府或准政府机构,如中央银行、财政部等;也可以是具有广泛影响力的民间或私人机构,如巴塞尔委员会。它们或者是一国历史和国情的产物,或者是由国际金融业界的传统演变而成的,因此,既没有统一的模式,也不是一成不变的。从国际范围来看,大致有以下几种监管主体。

(一)政府机构

(1)中央银行作为金融监管主体。如美国的联邦储备体系、英国的英格兰银行等。

(2)财政部作为金融监管主体。如奥地利的联邦财政部等。

(3)专门的监管机构作为金融监管主体。如德国的联邦银行监管署、法国的银行委员会等。

(二)准政府机构

准政府机构主要是指由政府出面组建,或基于政府的强力支持而组建的金融监管机构,但它并不是政府的一个部门,具有很大的独立性。例如,英国的 FSA 是一个独立的非政府机构。虽然它向英国财政部负责,并通过财政部向英国议会负责,但是,事实上, FSA 是根据英国《公司法》注册的一个有担保的有限公司。它由整个金融业提供资金来源,不从公共部门或国家税收获得资金,因而它是一个准政府机构。

(三)民间或私人机构

(1)巴塞尔委员会。巴塞尔委员会的成立,适应了金融全球化的内在需要,为国际银行业的监管提供了一个讨论场所和合作的舞台。尽管巴塞尔委员会并不具备任何凌驾于国家之上的正式监管特权,但是,由于巴塞尔委员会提出的原则影响到全球主要国家的跨国银行,因而,这些原则在事实上成为许多国际银行共同遵守的原则。如果不符合巴塞尔委员会的监管原则,银行将处于极其被动的地位。从巴塞尔委员会的历史演化进程来看,它已经成为世界范围内一个具有深远影响力的金融监管机构。

(2)G30。G30 即国际 30 人小组,是由 30 名金融界的国际权威人士组成的非营利性的咨询性组织。它是一个纯粹的民间组织机构。它所倡导的金融风险防范及监管的理念在世界范围内具有广泛影响力,对于各国的金融监管具有普遍指导意义。

(3)其他机构。如证监会国际组织、全球金融体系委员会、欧盟经济和金融委员会等组织,其每年出具的报告都具有一定的影响力并广受金融界的关注。

我国目前的金融监管主体是中国银行业监督管理委员会(简称银监会)、中国证券监督管理委员会(简称证监会)和中国保险监

督管理委员会(简称保监会),分别对银行信托业、证券期货业和商业保险业实施监督管理。

三、金融监管的客体(对象)

金融监管作用的范围是有限的,监管的效力空间应限于市场失灵的地方,或是大多数金融主体要求独立第三方发挥监管职能的情况。超出这个范围,金融监管不仅是无效的,而且可能对金融市场来说还是有害的。

金融监管的客体是指依法应当接受金融监管当局监管的金融机构,如银行、保险、证券、信托等金融机构。监管对象应当按照所在地金融体制和法规的要求,分别接受不同监管主体的监管或共同接受同一监管主体的监管,并在规定的业务范围内经营。金融监管是以人类的金融行为和金融活动领域,或者说是人类的某些金融行为和某些金融活动领域为对象的。但是,在人类的全部金融行为和金融活动领域中,不同时期、不同的国家由于国情不同,监管对象是不一致的。但总的来看,金融监管的对象呈逐步扩大之势,甚至可以涵盖所有的金融机构和金融活动。

金融监管的对象具有明显的广泛性和复杂性,它涵盖参与金融活动的所有主体。从理论上讲,种种金融市场功能失灵是构成金融监管的理论依据,因此,金融监管对象是造成金融市场功能失灵的各种现象,如垄断、公共产品、信息不对称、金融系统性风险等。根据解决金融市场功能失灵的目的,可将金融监管划分为四类:服务于货币政策的监管,维护金融体系安全的监管,促进金融业效率的监管和保护投资者或消费者利益的监管。另一种较权威的划分方式是法博齐(Fabchy)和英迪利亚尼(Endylliany)指出的,他们从金融监管活动的覆盖面出发,认为政府应采取四种形式对金融市场进行监管:①信息披露监管;②金融活动监管;③金融机构监管;④对外国参与者的监管。