

1

金融监管概述

现代社会经济生活的方方面面无不渗透着货币、信用和金融关系，现代市场经济的基本特征之一就是经济运行中的全面货币化和经济关系调整上的信用化，金融业则在其中扮演着重要角色。作为经营货币、证券、信托、保险业务的金融业已经成为现代经济发展的中枢，在国民经济中的作用日益重要。但是，正如任何事物的发展都具有二重性一样，金融业的运行和作用也有其两面性，如果不加制约，任其发展，就会对社会经济生活产生负面影响。因此，为了使金融业的发展实现其对经济的积极影响和促进作用，减少或消除其对经济的负面影响和消极作用，就必须依据一定的规范对金融业进行必要的专门监督和行业管理，也就是金融监管。这已成为世界各国中央银行的基本职能之一。本章作为本书的开 111 章，主要是对金融监管的对象与内涵、金融监管的依据与目标、金融监管的原则、范围或内容等进行总体的描述和探讨，以此作为本书以后各章研究分析的基础。

1.1 金融监管的对象与内涵

金融监管的必要性是什么？金融监管的对象是什么？金融监管的基本内涵是什么？这是本节所要考察和回答的主要问题。

1.1.1 金融监管的必要性

金融作为一个高风险的特殊行业，客观上要求对其实施与一般工商业不同的监督与管理，实施有效的金融监管是顺利发展国民经济、稳定社会经济金融秩序、促进金融业健康发展、确保国家金融货币政策与法规制度贯彻执行的迫切需要。

（一）实施金融监管是实现国民经济健康发展的需要

金融业是以货币信用、保险及证券业务等为主要经营活动的特殊行业，它涉及千家万户，面对社会方方面面，与国民经济整个运行息息相关。一旦经营失败或发生危机，就会对整个社会经济生活产生不良影响，触动或损害全社会成员的经济利益，以至动摇国家货币制度，造成国民经济的动荡，甚至引起社会混乱。东南亚某些国家金融危机对整个社会政治经济生活的严重影响足以证明加强金融监管，稳定社会经济秩序的必要性。在市场经济条件下，随着国民经济的迅速货币化和经济关系的信用化，以货币信用制度和银行制度为主体的金融结构具有极其广泛深刻的渗透性和扩散性功能；金融体系成为国民经济的神经中枢和社会经济的调节器；银行甚至成为经济发展的“万能垄断者”，它具有影响社会全局利益和社会政治经济发展等特殊的公共性和全局性。因此，只有加强

对社会金融业的监督与管理，才能引导和促进金融业发挥其对社会经济生活的积极影响作用，推动国民经济的良性循环。

（二）实施金融监管是维护良好的社会经济金融秩序的需要

市场经济就是优胜劣汰的竞争性经济，也就是说，竞争是市场经济的基本属性之一。受适者生存及利益规律的激励，市场经济条件下金融企业不可避免地要进行激烈的竞争。这种竞争如果失去调节、监督、控制，不仅会达到白热化的程度，而且会偏离正确方向，形成破坏性竞争或垄断，从而影响整个金融业的健康发展，使金融秩序陷入混乱状态，也破坏了社会的安定团结。因此，为了维护良好的社会金融秩序，为经济发展提供一个宽松的金融环境，防止破坏、过度竞争，有必要对金融业实行监督和管理，督促金融企业向着适度竞争、规范竞争的方向发展。

（三）实施金融监管是充分发挥金融对经济的促进作用的需要

经济决定金融，金融反作用于经济，而金融对经济的反作用或者叫促进作用实际上包含两方面的含义：积极的作用和消极的促进作用。消极的促进作用也即金融政策、法规执行不力，使金融业的发展陷入危机等，从而对国民经济产生抑制、影响、破坏作用。为了充分发挥金融的集中社会闲散资金、加速资金周转、促进资源的合理配置和有效利用等对经济发展的积极作用，抑制其对经济发展的消极作用，就必须加强金融监管。

（四）实施金融监管是正确贯彻国家货币政策、认真执行金融法规制度的需要

无论是在贯彻落实国家金融、货币政策方面，或是在实施和执

行国家金融法规制度的过程中，随着实现货币政策目标和执行国家金融法规制度难度的不断加大，不同的政策目标之间很难只依靠传统的货币政策手段协调，大量的金融关系、矛盾和问题也很难只依靠司法机关来调整和评判，还必须辅之以金融监督管理，使金融业的发展方向、经营活动等符合国家货币金融政策意图和金融法规制度的要求。

1.1.2 金融监管的对象

从现行各国和地区的金融法规的界定看，金融监管的对象是一个国家或地区依法设在境内或境外的从事金融业包括银行业、信托业、保险业、证券业等的一切机构(中央银行除外)。

目前，我国境内的中央银行之外的金融机构有：

(一)银行金融机构

银行金融机构包括：政策性银行、国有商业银行、全国性商业银行、其它商业银行等。

(二)非银行金融机构

非银行金融机构主要包括 保险公司、信托公司、证券公司、财务公司、融资租赁公司、农村信用合作社、城市信用合作社等。

(三)其它金融机构

这主要是指经中央银行认定、批准设在境内外的从事金融业务的机构。

既然把金融监管的对象界定为上述所有金融机构，那么是否可以认为除这些金融机构之外的行业、单位或个人从事金融活动就不受监督管理了呢？回答是否定的。因此，从广义上讲，凡从

事金融业务经营活动的社会成员（含法人和自然人）都是金融监管的对象。由此推理出：凡不经金融监管当局批准，擅自或非法从事金融业务经营活动以及非法阻碍、干扰正常金融业务经营活动的社会成员，都应受金融监管法规、制度的制裁。金融机构所从事的金融业务主要包括存款、贷款、结算、保险、信托、金融租赁、票据贴现、外汇买卖、金融融资、资金拆借、金融期货、有价证券代理发行和交易、各种银行中间（代理）业务，以及经中央银行认定的其他金融业务。

1.1.3 金融监管的基本内涵

金融监管的基本内涵可以概括为：为了维护金融业的合法、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，为社会经济的发展创造一个良好的金融环境，国家金融监管机关依据国家有关金融法律、法规及政策规定，对金融业以及从事金融活动者或干预正当金融活动者所实施的监督和管理。笔者认为，不能把金融监管的内涵仅仅限定在对金融业的监管上，还应包括或延伸到对干预正当金融活动者如贷款干预者、保险业务干预者等的监督，以及对非法从事金融业务经营活动者如社会乱办金融机构（企业）者、乱吸收存款者、乱集资者、发放高息贷款者等的督查。如不这样界定金融监管内涵，任其他社会成员乱办金融、乱干预金融，而不受制约和处罚，那么维护良好的金融经济秩序保护金融业的合法、稳健运行就是一句空话。

1.2 金融监管的依据与目标

1.2.1 金融监管的依据

金融监管涉面宽、政策性强、难度较大,因此必须依据一定的规范,这个“规范”说是“法”。无论是什么社会性质的国家或地区,其金融监管都要依据法律规范,我国的金融监管也毫不例外地依据“法”。《中国人民银行法》第 30 条规定:“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理,维护金融业的合法、稳健运行”。不过,这里的“法”指的是调整金融、信用经济关系的广义的法,不仅包括国家的法律、法令,而且也包括金融监管当局制定颁发的规章、制度、政策及措施。就我国目前金融监管所依据的“法”来说,不仅包括《中国人民银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国保险法》,以及会计法规、信托法规、证券法规等法规,也包括《全国人大常委会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》、《贷款通则》、《储蓄管理条例》、《外汇管理条例》、《借款合同条例》等金融法令和规定,还应包括《银行帐户管理办法》、《金融稽核检查处罚规定》、《金融保险企业财务制度》、《关于对金融系统工作人员违反金融规章制度行为处理的规定》、《金融机构管理规定》等一系列规章制度。这些金融法律制度体系构成了金融监管的整体依据。

1.2.2 金融监管的目的

金融监管的目的通常由各国的金融法加以规定，当然也由国家的性质、金融业发展的历史、现状和特点所决定。由于各国法律、金融业发展和社会制度特点等有所不同，因而各国金融监管的目的也不可能完全一样。

以世界较早建立金融监管制度的美、德、法、日等国为例，美国虽然建立中央银行比英国晚，但却建立了世界上最早的金融监管制度，它最初确定的金融监管目的是控制商业银行的银行券发行，防止通货膨胀的发生；以后逐渐把保护公众利益，确保银行支付，应付金融危机确定为金融监管目的；现阶段，美国的金融监管目的是确保一个安全与稳定的金融体系，并在竞争的市场上为公众提供尽可能多样化的金融服务，促进金融法律的贯彻实施，促进金融服务市场的竞争、效率、一体化与稳定。德国现行金融法律规定的金融监管目的则是确保中央银行货币政策的执行，保证金融业务的顺利进行，保护银行存款者的存款安全，保卫货币和金融活动不损害国民经济。法国本世纪 90 年代初颁布的金融法律规定：金融监管的目的是监督金融机构遵守相适应的法规，确保金融业务活动主体遵纪守法，保护存款人和投资者的利益，保持金融体系稳定。日本的金融监管颇具特色，它是大藏省（财政部）和日本银行（中央银行）共同负责金融监管，因而其金融监管目的也有其特点。其目的是：通过对金融机构资产质量和风险状况的监督检查，保证金融业经营的安全、稳定和相互竞争的平等，使金融机构的经营活动与大藏省、中央银行的财政、货币政策意向一致，并促进金融市

场稳定发展。

根据我国金融法律规定和现实国情，我国金融监管的目的可概括为：实现金融业经营与国家金融货币政策的统一；减少金融风险，确保经营安全 实现公平、有效竞争，促进我国金融业的健康发展。

（一）实现金融业经营活动与国家金融货币政策的统一

这里的统一是指通过金融监管，使金融机构的经营活动与国家的货币政策目标保持一致。由于众所周知的原因，金融机构以追逐商业利润为主要目的，其经营活动经常会与国家的货币政策产生矛盾，抵销甚至破坏国家货币政策的实施效果。因此，必须通过强有力的监督管理，限制金融机构的那些与国家的货币政策目标违背的经营活动，促进其与国有的货币政策目标相一致。

（二）减少金融风险，确保经营的安全

这是指通过金融监管当局的监督管理，维护整个金融经营的安全可靠，尽可能减少金融风险，保障公众的利益和金融机构的合法权益。金融业是一个充满各种风险的特殊企业，它既可能给当事人带来丰厚收益，促进经济较快发展，也可能因经营不善或其他问题引起风险，导致破产倒闭，给当事人带来巨大损失。金融监管当局的根本目就是通过监管，确保金融业安全经营，不发生或尽可能减少当事人的损失。

（三）实现公平有效的竞争

这是指通过金融监管当局的监管、引导、调控，为金融业的发展创造一个良好、公平的竞争环境，促进社会经济的顺利发展。公平竞争是市场经济的客观要求，而不正当竞争则是市场经济条件

下随时可见的顽疾，要根治不正当竞争，实现公平竞争，就必须加强金融监管

1.2.3 金融监管的目标

金融监管目标金融监管目的的具体化，是国家金融监管指导思想的具体体现，它从属于国家金融与货币政策目标。

金融监管主要是促进一个高效而又防止垄断且富有竞争的金融体系的完善与繁荣。金融监管的最初目标只是注意保障储户利益和维护货币稳定。近十多年来，人们越来越重视银行业的行为和非银行金融机构的竞争与安全，并注重如何在制度建设上建立保障有效、富有竞争力的金融体系，促进金融市场的竞争、效率、一体化和稳定。当然，由于各国国情的差异，经济发展水平和金融业发展状况的不同等，也决定了其金融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”以及现行金融货币政策目标，大体上框定了我国社会主义市场经济新时期金融监管的基本目标，即贯彻执行国家的金融法令和政策；维护金融业的安全与稳定；调整银行业和非银行金融机构内部之间的关系，维护高效具有竞争性金融体系的运行；维护公众在金融业的正当利益；维持货币稳定，促进国民经济稳定增长。

1.3 金融监管的原则

金融监管是一项政策性强、涉及面广、意义重大的工作，因此

必须严肃认真、科学合理、依法进行。各国金融监管当局都程度不同地根据巴塞尔银行监管委员会 1997 年 9 月颁布的《有效银行监管的核心原则》确定了金融监管的若干基本原则，并把这些原则贯穿和融汇到全部金融监管工作过程的始终。

3.1 依法监管与严格执法原则

依法监管与严格执法是各国金融监管当局共同遵守的一项原则。金融监管必须依据现行的金融法规，保持监管的严肃性、权威性、强制性和一贯性，而不能随心所欲，凭个人好恶，甚至知法犯法、执法犯法、有法不依。坚持这一原则具体要做到：一是金融监管当局及其工作人员在执行监管公务时，也就是在办理金融机构的市场准入、性质确定、业务范围核准、经营项目界定、金融新产品审批以及例行检查、违规处理等公务的过程中，应坚持依法办事、严肃执法；二是金融监管工作者自身遵守各种法规，学法、知法、懂法，坚持执法的连续性、一贯性和不可例外性。

3.2 综合性与系统性监管原则

这一原则包括：各种金融监管手段即经济手段、行政手段、法律手段等要综合运用，以实现有效监管；金融监管的方式、方法或工具要综合运用，即监管工具要现代化、系统化，日常监管与重点监管、事前督导与事后监察要同时运用；金融监管机制和方案要科学化、系统化、最优化，确保金融监管的优质高效。

1.3.3 公平、公正、公开原则

金融监管对象，即各类金融机构，不论其性质、规模、背景如何，都必须在统一标准下展开合理竞争，金融监管当局也要按照统一、公正、公平的监管标准和监管方式对它们实施监管，这样才能从根本上规范金融机构的市场行为，保证金融市场的良好有序运行。

1.3.4 有机统一原则

金融监管的有机统一原则要求实现金融监管工作的如下统一：一是各级金融监管机构要统一监管标准和口径，不能各自为政、自行其事、重复监管、自相矛盾或留下缺口；二是宏观金融监管与微观金融监管要统一，微观金融政策、措施、监管方法等不能同宏观金融政策制度相矛盾；三是国内金融与国际金融要统一，尤其是在各国国内经济与世界经济逐步接轨的情况下，国内金融监管政策、法规、措施也要与国际接轨，基本符合巴塞尔银行监管委员会颁布的《有效银行监管的核心原则》的规定。

1.3.5 监管适度与适度竞争原则

金融监管的根本宗旨就是通过适度的金融监管实现适度的金融竞争，形成和保持金融业适度竞争的环境和格局；而检验监管效果的根本标准是：能否促进金融业和社会经济的顺利发展。如果金融监管过严或过度，不允许竞争和创新，就必然桎梏金融业的健康发展，削弱一个国家金融业的市场竞争力，那么说明这种监管破坏

或阻碍了社会生产力的发展，也说明金融监管是不适度的。反之，如果金融监管不到位，致使金融市场出现恶性竞争，引起金融经济秩序混乱，金融风险加剧，那就说明监管和竞争都没能坚持适度原则。因此，金融监管要审时度势，适时调整改革措施，调节金融监督管理力度，既防止监管过滥、过头，又防止监管过松、不到位。近些年来，各国金融监管当局普遍依据监管适度 and 适度竞争原则，允许金融企业进行有利于金融业发展的公平、适度竞争；允许有利于经济发展的扩大金融消费的金融业务创新，以便扩大金融市场和创造客户需求，使金融监管达到管而不死、活而不乱。

1.4 金融监管的内容

金融监管的目的、目标和原则决定了金融监管的内容。金融监管的内容可进行如下分类：一是按金融监管范畴可划分为金融行政监管和金融业务监管。前者是对各类金融机构的设立、撤并、升格、降格、更名、迁址、法人资格审查、证章牌照管理、业务范围界定、资本金年审验等的监管；后者是对银行存贷款利率、结算、信贷规模、资产负债比例、现金、信贷资产质量、经营风险、帐户帐号开立、银行业务咨询、存款准备金等的管理、监测和检查。二是按金融监管性质可划分为合规性金融监管与风险性金融监管。前者是指金融机构的审批、信贷资金管理、中央银行基础货币监管、结算纪律监管、帐户管理的监管、外汇外债监管、金融市场监管、社会信用监控、金融创新规范化监管、章证牌照真实性检验等；后者是指监

测金融机构的资本充足性、资产流动性、资产风险性、经营效益性等。三是就金融监管的主要内容或范围看，主要分为市场准入监管、金融风险监控、金融业务监管和市场退出监管四个方面。

1.4.1 市场准入监管

这是指对金融机构筹建、设立、经营，即进入金融市场的监管。这是一个关系到金融业能否健康发展、金融业结构和规模是否适度、金融机构是否具备设立资格，是否会给社会经济带来消极影响的重要环节。市场准入监管把不好关，就会给以后的风险监控、业务监管等带来工作障碍。因此，金融监管当局必须切实把握好市场准入的软、硬条件，得出准确的对金融机构的审批审查结论，把那些有可能对金融消费者、对社会其它成员以及金融体系的健康运行造成危害的欲设金融机构拒之门外。《中国人民银行法》及其他有关法规都明确做出规定，设立金融机构及其分支机构，经营金融业务，必须经中国人民银行批准，否则是非法的；同时还规定了所具备的如下条件：(1)具有最低限额的注册资本金或营运资金，如我国现行法规规定，商业银行为 10 亿元人民币（其中城市合作银行为 1 亿元人民币，农村合作银行为 5000 万人民币）保险公司为 2 亿元人民币；全国性金融信托公司为 5000 万人民币，企业集团财务公司为 5000 万人民币等；(2)确属经济发展、金融社会消费需求的客观需要，具备一定的业务量；(3)要有一定数量的符合要求的经营管理人员，其中从事过金融工作的人员要占 60% 以上，主要负责人的任职资格应符合人民银行的要求并经人民银行审查同意；(4)具有符合人民银行规定条件的营业场所和完备的防盗、报

警、通讯、消防等设施；(5)完善的筹建、组织章程和其它有关制度等。

1.4.2 金融风险监管

一个国家或地区的经济、金融越与国际接轨越需要加强金融监管；各国的金融风波越频繁越严重，金融监管的任务就越繁重。“分散风险既是金融机构经营的原则，也是金融监管的重要内容。”金融机构的变化、金融工具的创新、表外业务领域的逐步扩大以及企业改制的发展，孕育了新的金融风险，各种风险之间的联系和影响也更加紧密和复杂。这些都给金融监管工作带来了较大的困难，同时也说明了加强风险监控的重要性和艰巨性。从各国及目前我国金融风险的实际情况看，我国的金融风险监控主要包括如下内容：

1. 资本充足率监管。近年来，从巴林银行倒闭到东南亚金融风波，从日本山一证券破产到韩国银行危机，从我国‘中农信’关闭到某些城市合作银行的挤兑风波，大多是与金融机构的资本不足或严重不足有关，也就是说资本是否充足问题成为制约金融业能否健康发展的根本要素之一。因而，金融机构的资本是否充足越来越引起社会、政府，尤其金融监管当局的重视。所谓资本充足率，是指一家金融机构资本对其风险资产的比例，用公式来表示即：

$$\text{资本充足率} = \frac{\text{资本基础总额}}{\text{风险加权资产总额}}$$

资本充足率的适度性，是保证金融机构正常营运和发展的基本条件，是测定和评价金融机构抵御风险能力的标志之一。《巴塞

尔协议》规定：从事国际业务的银行，其资本充足率必须达到 8%，其中核心资本必须达到 4%。我国《商业银行法》第 39 条也明确规定资本充足率不得低于 8%。制定资本充足率标准并不难，关键在于如何按照国际惯例及有关法律对各类金融机构的资本充足情况进行经常不断的测算、评估和限其予以及时补充，防止其出现因资本严重不足而导致破产、关闭或挤兑风波。

2. 最低实收资本金监管。金融监管当局进行风险监管的重要任务之一，就是要监督、测算金融机构最低实收资本金是否达到规定的标准，确保金融机构开业运营后有相应的资本实力。这里所说的最低实收资本是指核心资本。

核心资本的计算公式为：

金融机构总资本－金融机构附属资本

核心资本充足率的计算公式为：

$$\text{核心资本充足率} = \frac{\text{核心资本额}}{\text{风险加权资产总额}}$$

就我国国有商业银行来说，其核心资本包括：信贷基金、自有资金、固定资产基金及折旧基金、业务发展基金与未分配利润等；就股份制商业银行来说，核心资本就是指股本金资本金。

3. 资产负债比例监管。资产负债监管是十几年来经过多次改革金融管理体制后逐步确定下来的资金管理办法，即规定当年各项贷款和投资的增加额，最高必须控制在当年各项存款和自有资金增加额的一定的比例之内，同时对各项贷款所占贷款总额的比例以及关注类贷款比率、次级类贷款比率、可疑类贷款比率和损失类贷款比率等都有具体限定。资产负债比例管理实际就是从风险

的源头抓起,以资金来源制约资金运用,资金来源与运用对应,避免贷款过于集中在某一行业、某一时期、某一企业,也防止放款出超、收支逆差。通过这种监管,也有利于增强金融机构的清偿力。

4. 资产质量监管。资产质量好坏关系到金融机构的生存与发展,整个社会金融资产质量的优劣关系到国家金融业的兴衰。因此,风险监管工作必须重视对金融机构资产质量的监管。金融机构资产质量监管的重点是监管金融机构业务经营中的资产流动性、资产安全性和有问题贷款的占比,以确保金融机构具有足够的清偿能力、承担风险能力和正常的运转能力。过去,我国对有问题贷款的监控测算、分类方法基本上沿袭财政部 1988 年《金融保险企业财务制度》中的规定,把贷款划分为正常、逾期、呆滞、呆帐,后三类合称有问题贷款或不良资产。贷款过期一天即为逾期;贷款企业借款后不久即便已经倒闭或者借款人逃离,贷款只要不到期也不能作为有问题贷款监控。这种传统的监管测算、分类方法已经不适应市场经济的条件下的金融监管工作和商业银行信贷管理工作的需要。近期,中国金融出版社出版了《贷款风险分类原理与实务》一书,推出了符合国际惯例的贷款分类方法,即把贷款分为正常、关注、次级、可疑、损失五类。这为中央银行实施对商业银行的资产质量监管提供了重要理论依据。

1.4.3 金融业务监管

金融业务监管主要是对金融机构的经营范围、经营品种、经营合规性进行的监督与管理。

(一)对金融机构业务经营范围、项目或品种的监管

首先，金融监管主体要监督金融业与其他行业实行分行经营，不能混业经营、相互交叉，防止信贷资金的分散、流失、形式较大的经营风险。就近期看，这种分业经营的监管适用于我国和东亚、东南亚一些国家与地区。其次是监督金融业内部的政策性银行、商业银行、信托业、证券业、保险业、期货业等实施分业经营，防止混业经营而引起金融秩序的混乱。其三是对金融机构的业务经营品种、项目、帐户开立、结算等进行的监管，如商业银行创新一个新储种、新电脑工具、开辟一个业务新领域等都要接受金融监管当局的监督管理。

（二）对金融机构经营行为合规性的监管

利率监管是合规性监管的重要内容。由于利率是资金的价格，是商业银行之间进行不规范竞争的“有效手段”或“筹码”，也是为其带来收益的根本要素，故擅自提高或变相提高存、贷款利率一直成为商业银行之间进行不正当竞争的顽症，也是金融监管工作的一个难点和重点。中国人民银行于 1998 年 3 月初下发“紧急通知”，要求坚决制止和严肃查处高息揽存，以巩固整顿金融秩序的成果，维护国家法定存款利率的严肃性。《中国人民银行法》规定“中国人民银行有权对金融机构违反规定提高或者降低存、贷款利率的行为进行检查监督”。虽然利率化是我国利率管理制度的改革方向，但利率市场化不等于完全放手不管。所以，利率监管是金融监管当局对金融机构经营行为进行合规性监管的重要内容。

合规性监管还包括对信贷业务、会计结算业务、市场融资、外汇外债业务、其他表外业务等合规性实施监督管理，以防止信贷政策法规执行不到位；防止套汇、骗汇及违规经营；避免偿债高峰；防