



第十一章  
金融监管

# 主要教学内容

金融监管构成体系

金融风险与金融监管的关系

# 学习目标

- ◆ 掌握金融监管的含义、特征、手段与方式；
- ◆ 掌握金融监管的内容；
- ◆ 理解金融监管的作用；
- ◆ 了解金融监管的演变历程以及金融监管的组织体制。

# 案例导入

- ◆ 1929年美国“大萧条”，一个重要的原因是缺少对股市和整个金融系统的监管。
- ◆ 从1933年开始，罗斯福政府对证券监管体制进行了根本性的改革。建立了一套行之有效的以法律为基础的监管构架，重树了广大投资者对股市的信心，保证了证券市场此后数十年的平稳发展，并为世界上许多国家所仿效。
- ◆ 1934年，美国证券交易委员会应运而生，其职能就是专门对证券交易进行监管。通过建立起包括美联储、证交会在内的一整套金融监管体系，在证券领域引入辩方举证制度，加大对内幕交易等证券违法行为的惩罚力度等措施。经历了大混乱与大崩溃之后，美国股市终于开始迈向理性、公正和透明。此后，经过罗斯福新政和二次大战对经济的刺激，美国股市逐渐恢复元气，到1954年终于回到了股灾前的水平。

## 思考题：

- ◆ 最近的一次金融危机是始于美国的次贷危机。次贷危机从2006年春季开始显现，2007年8月开始席卷美国、欧盟和日本等世界主要金融市场。次贷危机是美国二十世纪30年代“大萧条”以来最为严重的一次金融危机。
- ◆ 美国金融危机产生的原因是什么？
- ◆ 为防范此类金融危机的发生，金融监管部门应该做些什么？

# 第一节 金融监管概述

## 一、金融监管的含义

- ◆ 金融监管（Financial supervision）是金融监督和金融管理的总称，指政府通过特定的机构对金融交易行为主体进行的某种限制或规定。

- ◆ 金融监管有狭义和广义之分。

狭义的金融监管是指金融主管当局依据国家法律法规的授权对整个金融业实施的监督、约束、管制。

广义的金融监管还包括了金融机构的内部控制和稽核、同业自律性组织的监管、社会中介组织的监管等内容。

## 二、金融监管的原因

- ◆ 1.金融市场的外部性
- ◆ 2.金融业的内在风险
- ◆ 3.金融市场的垄断
- ◆ 4.金融市场信息不完全与不对称

# 三、金融监管的目标与原则

## ◆（一）金融监管的目标

1. 维护金融业的安全与稳定
2. 保护社会公众的利益
3. 维持金融业的运作秩序和公平竞争

## ◆（二）金融监管的原则

1. 分类管理原则
2. 公正、公平、公开原则
3. 效率原则
4. 依法管理原则
5. 适度原则



## 四、金融监管理论发展

### ◆ （一）20世纪30年代以前——早期金融监管理论

早期的金融监管理论关注的对象集中在实施货币管理和防止银行挤提的政策层面，对金融机构经营行为的监管和干预较少论及。

这一阶段金融监管的特点具有自发性、初始性、单一性和滞后性，对金融监管的客观要求与主观认识不足，处于金融监管的初级阶段。由于这一时期金融监管的缺位，导致自由经营银行业务造成的投机之风盛行，多次金融危机给西方国家的经济发展带来了很大的负面影响。

## **(二) 20世纪30年代至70年代——大危机后的金融监管理论**

- ◆ 强调中央银行应该对金融机构的具体经营行为进行干预，以弥补市场缺陷。其中最有代表性的是凯恩斯1936年发表的《就业、利息和货币通论》。
- ◆ 这一阶段金融监管的主要特点是全面而严格的限制性，主要表现在对金融机构具体业务活动的限制，以及对参与国内外金融市场的限制以及对利率的限制等方面。

## （三）20世纪70年代至90年代——放松金融监管理论

- ◆ 主要特点便是放松管制，效率优先，主要的金融监管理论有两类：

金融自由化：美国经济学家罗纳德·麦金农和爱德华·肖在70年代提出。

政府失败论：由美国经济学家詹姆斯·麦基尔·布坎南提出，认为政府干预缺乏效率，政府应当放松监管。

## （四）20世纪90年代至今——新时期的金融监管理论

### ◆ 最主要的特征是安全与效率并重。

美国芝加哥大学金融学教授戴蒙德和圣路易斯华盛顿大学银行与财务学教授迪布维格于1983年提出了银行挤兑模型，指出由政府提供存款保险，可以最优地克服银行系统的脆弱性。

哈佛商学院罗伯特·默顿提出功能性金融监管的概念，侧重金融效率与金融机构的协调。

## 第二节 金融监管体制

### ◆ 一、金融监管体制概述

金融监管体制是指为实现特定的社会经济目标而对金融机构和金融活动施加影响的一整套机制和组织结构的总和。

构成金融监管体制的基本要素包括：

- ①监管主体，即由谁监管和对谁监管；
- ②如何监管，即为实现金融监管目标而采用的各种方式、方法和手段；
- ③为何监管，即确立金融监管的目标；
- ④监管什么，即明确金融监管的范围和监管的权限划分。

# 金融监管体制的类型：

- ◆ 1.一元多头式金融监管体制
- ◆ 2.集中单一式金融监管体制
- ◆ 3.二元多头式金融监管体制

# （一）美国的金融监管体制

- ◆ 美国的金融监管采取了二元多头式监管体制。
- ◆ 有着如下的特点：
  - （1）完善的法律法规体系。
  - （2）双重多头监管严格
  - （3）存款保险与监管制度相结合。

## （二）德国的金融监管模式

- ◆ 德国金融业属于“全能银行”性质的混业经营。
- ◆ 德国的金融机构和金融活动的监管权集中于中央一级，地方没有独立的权利，在中央一级两个或两个以上机构共同实施对金融业的监管。



## （三）英国的金融监管体制

- ◆ 1979年之前英国的银行、证券和保险是分业经营模式，对金融业的监管也采用分业模式，分别由英格兰银行、证券投资委员会和一些自律组织负责。
- ◆ 1998年7月英国颁布了《金融服务和市场法案》，成为英国金融业的基本法。该法案明确了新成立的金融监管机构和被监管者的权力、责任及义务，统一了监管标准，规范了金融市场的运作。

### 三、中国的金融监管体制

- ◆ 中国真正意义上的金融监管始于改革开放以后。随着我国金融业的发展，金融监管体系逐步形成。

## （一）中国金融监管体制变迁

- ◆ 1984年，中国人民银行成为专职的中央银行，履行金融监管职能。
- ◆ 1986年，国务院颁布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，突出了中国人民银行的金融监管职责，指出中国人民银行依法对金融机构进行登记、核发经营金融业务许可证和办理年检。
- ◆ 1992年成立了中国证券监督管理委员会，依法对全国证券市场进行统一监管。
- ◆ 1998年，设立中国保险监督管理委员会，行使原来由中国人民银行行使的保险业监管权。
- ◆ 2003年3月，成立了中国银行业监督管理委员会，形成“一行三会”的金融业分业监管格局，一行是人民银行，三会是：银监会、证监会、保监会。自此我国正式确立了分业经营、分业监管、三会分工的金融监管体制。

## （二）中国金融监管体制组成

### ◆ 1.中国人民银行

（1）起草有关法律和行政法规；完善有关金融机构运行规则；发布与履行职责有关的命令和规章。

（2）依法制定和执行货币政策。

（3）监督管理银行间同业拆借市场和银行间债券市场、外汇市场、黄金市场。

（4）防范和化解系统性金融风险，维护国家金融稳定。

（5）确定人民币汇率政策；维护合理的人民币汇率水平；实施外汇管理；持有、管理和经营国家外汇储备和黄金储备。

（6）发行人民币，管理人民币流通。

- (7) 经理国库。
- (8) 会同有关部门制定支付结算规则，维护支付、清算系统的正常运行。
- (9) 制定和组织实施金融业综合统计制度，负责数据汇总和宏观经济分析与预测。
- (10) 组织协调国家反洗钱工作，指导、部署金融业反洗钱工作，承担反洗钱的资金监测职责。
- (11) 管理信贷征信业，推动建立社会信用体系。
- (12) 作为国家的中央银行，从事有关国际金融活动。
- (13) 按照有关规定从事金融业务活动。
- (14) 承办国务院交办的其他事项。

## 2.中国银行业监督管理委员会

- ◆ ( 1 ) 依照法律、行政法规制定并发布对银行业金融机构及其业务活动监督管理的规章、规则；
- ◆ ( 2 ) 依照法律、行政法规规定的条件和程序，审查批准银行业金融机构的设立、变更、终止以及业务范围；
- ◆ ( 3 ) 对银行业金融机构的董事和高级管理人员实行任职资格管理；
- ◆ ( 4 ) 依照法律、行政法规制定银行业金融机构的审慎经营规则；
- ◆ ( 5 ) 对银行业金融机构的业务活动及其风险状况进行非现场监管，建立银行业金融机构监督管理信息系统，分析、评价银行业金融机构的风险状况；

- ◆ ( 6 ) 对银行业金融机构的业务活动及其风险状况进行现场检查，制定现场检查程序，规范现场检查行为；
- ◆ ( 7 ) 对银行业金融机构实行并表监督管理；
- ◆ ( 8 ) 会同有关部门建立银行业突发事件处置制度，制定银行业突发事件处置预案，明确处置机构和人员及其职责、处置措施和处置程序，及时、有效地处置银行业突发事件；
- ◆ ( 9 ) 负责统一编制全国银行业金融机构的统计数据、报表，并按照国家有关规定予以公布；
- ◆ ( 10 ) 对银行业自律组织的活动进行指导和监督；
- ◆ ( 11 ) 开展与银行业监督管理有关的国际交流、合作活动；

- ◆ ( 12 ) 对已经或者可能发生信用危机，严重影响存款人和其他客户合法权益的银行业金融机构实行接管或者促成机构重组；
- ◆ ( 13 ) 对有违法经营、经营管理不善等情形银行业金融机构予以撤销；
- ◆ ( 14 ) 对涉嫌金融违法的银行业金融机构及其工作人员以及关联行为人的账户予以查询；
- ◆ ( 15 ) 对涉嫌转移或者隐匿违法资金的申请司法机关予以冻结；
- ◆ ( 16 ) 对擅自设立银行业金融机构或非法从事银行业金融机构业务活动予以取缔；
- ◆ ( 17 ) 负责国有重点银行业金融机构监事会的日常管理工作；
- ◆ ( 18 ) 承办国务院交办的其他事项。



### 3.中国证券监督管理委员会

- ◆（1）研究和拟订证券期货市场的方针政策、发展规划；起草证券期货市场的有关法律、法规，提出制定和修改的建议；制定有关证券期货市场监管的规章、规则和办法。
- ◆（2）垂直领导全国证券期货监管机构，对证券期货市场实行集中统一监管；管理有关证券公司的领导班子和领导成员。
- ◆（3）监管股票、可转换债券、证券公司债券和国务院确定由证监会负责的债券及其他证券的发行、上市、交易、托管和结算；监管证券投资基金活动；批准企业债券的上市；监管上市国债和企业债券的交易活动。

- ◆（4）监管上市公司及其按法律法规必须履行有关义务的股东的证券市场行为。
- ◆（5）监管境内期货合约的上市、交易和结算；按规定监管境内机构从事境外期货业务。
- ◆（6）管理证券期货交易所；按规定管理证券期货交易所的高级管理人员；归口管理证券业、期货业协会。
- ◆（7）监管证券期货经营机构、证券投资基金管理公司、证券登记结算公司、期货结算机构、证券期货投资咨询机构、证券资信评级机构；审批基金托管机构的资格并监管其基金托管业务；制定有关机构高级管理人员任职资格的管理办法并组织实施；指导中国证券业、期货业协会开展证券期货从业人员资格管理工作。

- ◆ ( 8 ) 监管境内企业直接或间接到境外发行股票、上市以及在境外上市的公司到境外发行可转换债券；监管境内证券、期货经营机构到境外设立证券、期货机构；监管境外机构到境内设立证券、期货机构、从事证券、期货业务。
- ◆ ( 9 ) 监管证券期货信息传播活动，负责证券期货市场的统计与信息资源管理。
- ◆ ( 10 ) 会同有关部门审批会计师事务所、资产评估机构及其成员从事证券期货中介业务的资格，并监管律师事务所、律师及有资格的会计师事务所、资产评估机构及其成员从事证券期货相关业务的活动。
- ◆ ( 11 ) 依法对证券期货违法违规行为进行调查、处罚。
- ◆ ( 12 ) 归口管理证券期货行业的对外交往和国际合作事务。
- ◆ ( 13 ) 承办国务院交办的其他事项。

## 4.中国保险监督管理委员会

- ◆ (1) 拟定保险业发展的方针政策，制定行业发展战略和规划；起草保险业监管的法律、法规；制定业内规章。
- ◆ (2) 审批保险公司及其分支机构、保险集团公司、保险控股公司的设立；会同有关部门审批保险资产管理公司的设立；审批境外保险机构代表处的设立；审批保险代理公司、保险经纪公司、保险公估公司等保险中介机构及其分支机构的设立；审批境内保险机构和非保险机构在境外设立保险机构；审批保险机构的合并、分立、变更、解散，决定接管和指定接受；参与、组织保险公司的破产、清算。
- ◆ (3) 审查、认定各类保险机构高级管理人员的任职资格；制定保险从业人员的基本资格标准。

- ◆ (4) 审批关系社会公众利益的保险险种、依法实行强制保险的险种和新开发的人寿保险险种等的保险条款和保险费率，对其他保险险种的保险条款和保险费率实施备案管理。
- ◆ (5) 依法监管保险公司的偿付能力和市场行为；负责保险保障基金的管理，监管保险保证金；根据法律和国家对保险资金的运用政策，制定有关规章制度，依法对保险公司的资金运用进行监管。
- ◆ (6) 对政策性保险和强制保险进行业务监管；对专属自保、相互保险等组织形式和业务活动进行监管。归口管理保险行业协会、保险学会等行业社团组织。

- ◆（7）依法对保险机构和保险从业人员的不正当竞争等违法、违规行为以及对非保险机构经营或变相经营保险业务进行调查、处罚。
- ◆（8）依法对境内保险及非保险机构在境外设立的保险机构进行监管。
- ◆（9）制定保险行业信息化标准；建立保险风险评价、预警和监控体系，跟踪分析、监测、预测保险市场运行状况，负责统一编制全国保险业的数据、报表，并按照国家有关规定予以发布。
- ◆（10）承办国务院交办的其他事项。

## 第三节 金融监管的主要内容

- ◆ 一、商业银行的监管
- ◆ 二、证券监管
- ◆ 三、保险监管

# 一、商业银行的监管

## (一) 巴塞尔委员会对银行业的监管

- ◆ 巴塞尔委员会的全称是巴塞尔银行监理委员会，是在国际清算银行的发起和支持下，由美国、英国、法国、德国、意大利、日本、荷兰、加拿大、比利时、瑞典10国的中央银行于1974年底共同成立的，以各国中央银行官员和银行监管当局为代表，总部在瑞士的巴塞尔。
- ◆ 《巴塞尔协议》是巴塞尔委员会于1988年7月在瑞士的巴塞尔通过的《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的协议》的简称。该协议第一次建立了一套完整的国际通用的、以加权方式衡量表内与表外风险的资本充足率标准，有效地扼制了与债务危机有关的国际风险。



# 《巴塞尔协议》的内容：

- ◆ 1、资本的分类；
- ◆ 2、风险权重的计算标准；根据资产类别、性质以及债务主体的不同，将银行资产负债表的表内和表外项目划分为0%、20%、50%和100%四个风险档次。
- ◆ 3、1992年资本与资产的标准比例和过渡期的实施安排；
- ◆ 4、各国监管当局自由决定的范围。根据《巴塞尔协议》规定，将银行的资本划分为核心资本和附属资本两类，对各类资本按照各自不同的特点进行明确地界定，银行的最低资本充足率应达到8%，其中核心资本充足率达到4%，而且核心资本在全部资本中所占比重不低于50%。
- ◆ 全世界大约有100个国家采纳了1988年的《巴塞尔协议》。

## （二）银行准入监管

- ◆ 市场准入是指通过对银行机构进入市场、经营金融产品、提供金融服务依法进行审查和批准，将那些有可能对存款人利益或银行业健康运转造成危害的金融机构拒之门外，来保证银行业的安全稳健运行。
- ◆ 审批制是目前商业银行市场准入的通行制度。在审批制下，银行监管当局判断银行准入的标准有两方面。

银行是否满足最低资本金要求，即设立的商业银行是否达到了法定的最低注册资本额。

对设立银行的法人标准、组织章程、经营管理的方式与计划、内部控制制度、高级经营管理人员素质有严格要求。

## （三）银行经营监管

### ◆ 1.资本充足率监管

资本充足率监管是银行监管的核心。商业银行的资本被划分为核心资本和附属资本，核心资本由股本、公开储备等组成；附属资本包括未公开储备、资本公积、普通准备金等。资本充足率即为银行核心资本与银行风险资产的比值。

### ◆ 2.流动性监管

商业银行的流动性是指银行能够及时满足各种资金需要和收回资金的能力。流动性是商业银行监管的重要方面。

### ◆ 3.贷款集中度监管

贷款集中度是指某笔或者某类贷款占商业银行资本净额的比重，贷款集中度风险既与单笔大额信贷暴露有关，又与商业银行各类贷款之间的相关性密切相关，对银行的信贷风险以及经济资本会产生重要的影响。各国金融监管当局均对银行贷款集中度加以限制，避免贷款风险过于集中，同时也对关系人贷款予以限制。

### ◆ 4.资产质量监管

在资产质量管理方面，第一步是在贷款发放前进行严格审查。贷款发放后，各国均采用贷款风险分类的方式进行严格监管。对贷款风险分类常用贷款五级分类管理，即通过对借款人的还款能力、还款记录、还款意愿，贷款的担保，银行的信贷管理等因素的分析，把银行贷款分为正常、关注、次级、可疑和损失五类，其中次级贷款、可疑贷款与损失贷款称为不良贷款。根据风险分类的结果，商业银行应该计提相应比例的呆账准备金，包括普通准备金和专项准备金，用于抵消商业银行贷款无法收回的损失。

## （四）银行退出监管

- ◆ 国外立法看，监管当局进行银行危机救助的方法主要有：
  - 一是由中央银行提供低利率或无息贷款维持其流动性；
  - 二是要求存款保险机构提供紧急资金；
  - 三是对陷入危机的银行实行接管或者组织并购。

## 二、证券监管

### (一) 证券发行审核制度

- ◆ 世界各国对证券发行审核的方式主要有注册制和核准制两种。

注册制又叫“申报制”或“形式审查制”，是指政府对发行人发行证券，事先不作实质性审查，仅对申请文件进行形式审查，发行者在申报申请文件以后的一定时期以内，若没有被政府否定，即可以发行证券。在证券发行注册制下，证券机关对证券发行不作实质条件的限制。

核准制又称为“准则制”或“实质审查制”，是指发行人发行证券，不仅要公开全部，可以供投资人判断的材料，还要符合证券发行的实质性条件，证券主管机关有权依照公司法、证券交易法的规定，对发行人提出的申请及有关材料进行实质性审查，发行人得到批准以后，才可以发行证券。核准制对证券发行人的发行资格及证券发行的实质条件进行了规定。

## （二）证券交易监管

- ◆ 为了保证上市证券的质量和流通性，各国通常都规定了证券上市的条件。如果交易所与证券监管机构准许证券上市，上市公司在取得挂牌交易权利的同时，承诺接受交易所的管理；当上市公司不符合上市条件时，已上市的证券可能被暂停交易或终止上市。同时，各国证券监管机构还会对证券交易的一般规则作出具体规定，包括证券交易程序、竞价方式、委托方式、交易单位、成交规则、清算与交割制度等。
- ◆ 同时在证券交易过程中，为保证证券市场的公开、公正与公平，证券监管机构还会对内幕交易和市场操纵行为进行严格管制。

## （三）证券公司监管

- ◆ 设立证券公司，必须经过证券监督管理机构审查批准，未经批准，任何单位和个人不得经营证券业务。证券公司的业务包括代理证券发行、自营、代理证券买卖、代理证券还本付息、办理证券过户、进行投资咨询等业务。



## 三、保险监管

- ◆ 保险监管是政府对保险业监督管理的简称，是政府为保护被保险人的合法权益，根据经济发展需要，通过法律、行政和经济手段，对注册经营保险业务的机构及保险市场进行调控的法律行为。从执行情况看，保险监管主要包括以下四方面内容：

# （一）保险市场准入监管

## ◆ 1. 保险公司设立条件监管

监管机构对保险公司的设立条件审查，主要是对其是否符合相关法律法规对公司章程、最低资本限额、高级管理人员任职资格等方面规定的要求，是否拥有健全的组织机构和管理机构，是否有符合要求的营业场所和设施等。

监管部门除对保险公司的是否具备设立条件进行严格审查外，还会依据严格程序进行审批。

## （二）保险业务和市场行为监管

- ◆ 对保险公司业务和市场行为的监管是对保险业进行监管的重要部分，包括对保险公司的业务情况、财务状况、偿付能力、资金运用业务的监管以及对违法行为的制裁。

## （三）资金运用业务监管

- ◆ 保险资金运用是指保险公司将积聚的闲余资金合理运用，使资金保值增值的行为。保险资金运用的方式主要包括银行存款、购买债券(包括政府债券、金融债券、公司债券)、股票、基金、贷款、投资不动产等几大类。但由于保险业直接运用大量资金进行投资，极易产生风险，所以许多国家都已建立起完备的保险资金运用监管法律制度。监管机构通过立法、行政等手段来规范、限制保险公司的投资行为，从而保证保险资金的安全运用，保证保险公司的偿付能力，保护被保险人的利益。

## （四）保险市场退出监管

- ◆ 在西方发达国家，保险公司退出市场是一种普遍现象。完善的退出机制避免了个别保险公司的退出风险演变成系统风险，降低了社会成本，提高了保险公司市场退出的效率。

# 主要术语

- ◆ 金融监管 银监会 保监会 证监会 外部性 信息不完全 信息不对称 混业经营 分业经营 资本充足率 危机银行救助 存款保险制度 巴塞尔协议 注册制 核准制

# 复习思考题

- ◆ 1.简述金融监管包含哪些内容。
- ◆ 2.对金融机构进行监管的手段和方式有哪些？
- ◆ 3.金融监管的原因有哪些？
- ◆ 4.金融监管需要达到哪些目标？
- ◆ 5.监管当局进行危机银行救助的方式有哪些？
- ◆ 6.中国金融监管体制的组成情况？