

第一期台資銀行前進大陸實務研習班
銀行公會

中國金融監理規範及相關法規介紹

東吳大學WTO法律研究中心主任
暨東吳大學法律學系教授
王煦棋

2010年02月09日

目次

第一章 前言（社會主義 VS. 資本主義）
中國宏觀調控政策

第二章 中國大陸金融法制演進歷程

第三章 中國大陸現行金融監管法制

第四章 結論（現行金融集團監管依據）

第一章

首部曲

社會主義 VS. 資本主義 中國宏觀調控政策

2011/7/12

3

前言

- 中國大陸**商業銀行法第4條**

商業銀行以安全性、流動性、效益性為經營原則，實行**自主經營，自擔風險，自負盈虧，自我約束**。商業銀行依法開展業務，**不受任何單位和個人的干涉**。商業銀行以其全部法人財產獨立承擔民事責任。

- **商業銀行法第6條**

商業銀行應當保障存款人的合法權益**不受任何單位和個人的侵犯**。

- **人民銀行法第7條**

中國人民銀行在國務院領導下依法獨立執行貨幣政策，履行職責，開展業務，**不受地方政府、各級政府部門、社會團體和個人的干涉**。

2011/7/12

4

前言

- **商業銀行法第17條第1項**

- 「商業銀行的組織形式、組織機構適用中華人民共和國公司法的規定。」
- 從立法上**確立商業銀行法人地位**，從而對**維護商業銀行經營自主權**提供法律保障。

2011/7/12

5

前言

- 中國大陸的銀行業以四大國有銀行為主幹，**四大銀行長期作為政府機關部門**，貫徹執行國家的金融政策，配合國家政策進行貸放，被視為國家的提款機，即便是改制為股份制商業銀行，仍負有若干配合政策的功能，造成商業銀行在大陸之法律地位並不明確。
- 而實際上處理問題金融機構，習以**行政的方式解決**。且多以政府財政負擔方式為之，將銀行經營風險轉化為政府財政風險，不但容易引發道德危險，也造成政府財政上的龐大負擔。

2011/7/12

立法理由

- 國有商業銀行是國家獨立投資設立的銀行，國家是商業銀行的唯一股東，國家對國有商業銀行的經營目標、經營決策、利潤分配、人事任免等有決定權，但不能改變其企業法人的地位和性質，政府不得干預國有商業銀行業務經營，更不能將國有商業銀行當作各級政府的第二財政機關。
- 國企依賴國銀之資金供給，國銀仰賴中國人行之資金供給，最後中國人民銀行被迫增發貨幣的局面將很難徹底改變。因此，商業銀行法應明確商業銀行的企業法人地位，確實維護商業銀行的經營自主權。

2011/7/12

現代化金融體制之建立

- 國務院於1993年底發佈『關於金融體制改革的決定』，確定在國務院領導之下
- 獨立執行貨幣政策的中央銀行宏觀調控系統
- 建立政策性銀行性金融和商業性金融之分離
- 以國有商業銀行體系為主軸，多種金融機構並存的金融組織體系

2011/7/12

中國大陸銀行業監理法令

- 中國大陸金融法規依其立法權限及程序可分為四類

- 一、全國人大及其常委會制定通過的**金融基本法**
- 二、國務院和國務院授權部門制定頒布金融行政法規
- 三、金融職能部門制定發布的金融部門規章
- 四、地方性金融法規

2011/7/12

9

中國大陸銀行業監理法令

- 中國大陸銀行業監理法令眾多，最為重要三法

- **銀行業監督管理法（銀監法）**
- **人民銀行法**
- **商業銀行法**

2011/7/12

社會主義 VS. 資本主義

- 社會主義市場經濟做為經濟改革的指導思想，最早是一九七九年十一月鄧小平會見一批美加學者時提出來的。
- 到了一九九二年，中共十四大正式確立「社會主義市場經濟」為中國經濟體制改革的目標模式，並以此全面替代計畫經濟體制。

2011/7/12

社會主義市場經濟

- 此理念支撐著中國共產黨一黨專政的合法性，所以必須要堅持。如果共產黨逐漸退化為資本家的代言人時，就會面臨嚴峻的合法性危機。
- 其次，在體制設計上，市場經濟與私有化都只是社會主義市場經濟體制內，提高資源配置效益與資源利用效率的手段，而不是目的。
- 市場化與私有化最終不能替代國有制與集體所有制的主幹位置。

2011/7/12

社會主義市場經濟

- 掌握了這些原則，就不難理解為何北京的決策者在經濟條件成熟的時候（也就是農村剩餘勞力外移速度減緩時），即時推出「勞動合同法」並認真實施。

2011/7/12

社會主義市場經濟

- 為何堅持農地將長期維持村民集體所有，都市的土地只出讓使用權而不出讓所有權，都不允許完全的私有化？
- 為何壟斷性、戰略性的產業將長久維持國有的形態？
- 為何A股市值前三十大公司全是國有企業，幾乎占了中國股市總市值的六成？

2011/7/12

社會主義市場經濟

答案就是「社會主義市場經濟」！

2011/7/12

社會主義市場經濟

- 中國大陸在宣揚社會主義市場經濟優越性時，很多人不理解。
- 事實上：大陸經過社會主義階段，並非全然是一場歷史錯誤。
- 社會主義革命讓城鎮土地全面國有化，改革開放又讓國有土地重新進入市場，此乃大陸城市得以神速發展的秘訣。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 在中國大陸證券市場成立之初，中國大陸官方為了保證國有資產的控股地位不被二級市場的流通所稀釋，規定占整體市場發行量約三分之二的國有股和法人股暫不上市交易（此稱為**非流通股**），只允許占整體市場發行量約三分之一的社會公眾股上市交易（此稱為**流通股**）。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 非流通股所引發的諸多問題是中國大陸國企及公司法制在實務運作下之障礙，非流通股的產生起因於中國大陸在社會主義市場經濟理論之歷史發展下，國有資產與全民所有幾乎劃上等號。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 隨著中國大陸經濟的快速發展及法人投資成長的雙重影響下，市場資金結構已不符當時設計非流通股的目的，反而造成中國大陸在公司法人治理及資本市場發展上的一大隱憂，嚴重限制中國大陸與國際資本市場之接軌。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 隨著中國大陸市場經濟的不斷發展及其與國際接軌之急迫性增加下，整體經濟體制與國企改革的幅度也越來貼近其歷史所造成的根本問題。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 中國大陸經濟在1993年後迅速發展，在國際熱錢不斷湧入的情況下，更給予中國大陸官方利用證券市場之機制以解決國企資金問題的機會，一方面鼓勵重點國企於證券市場進行首次公開發行（IPO, Initial Public Offering），另一方面卻透過計畫經濟及宏觀調控來避免因市場過熱所帶來的私有化現象。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 中國大陸證券市場設計之初，最主要之目的在於解決國有企業資金不足及嚴重虧損的問題，因此希望透過證券市場的建立將國有企業透過上市之揭露並解決虧損問題。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 國企之改革，在中國大陸計畫經濟措施下反而變得更為困難重重，究其原因不外乎在一方面既要維繫社會主義資本公有制的精神，另一方面則必須透過市場融資解決國企資金缺口，而這兩種作法在資本市場之運作下根本是相互矛盾的。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 基於政治上的考量，導致國企中國有股必須持有一定之比率且以非流通方式維持50%以上，以保證社會主義精神之不變。
- 此外，國企股權的流通也象徵著國有資產的流失，開放國企國家股的流通將使決策者必須面臨重大的政治壓力。
- 上述之顧慮直接或間接導致市場上出現流通股與非流通股兩種對股權做不同處置的股權分置現象。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 在全球金融危機背景下，中國商業銀行從財務上看來算健康，這得益於2005年至2007年的股票大牛市，在此期間中國銀行、工商銀行、建設銀行相繼完成上市融資工作，募集了巨額資本，這是上次牛市最重要的歷史貢獻。
- 截至2008年上半年，商業銀行的平均資本充足率超過10%，上市的商業銀行的資本充足率超過12%，皆受惠於先前的股改。

2011/7/12

從價值發現到價值變現

- 將負債變資產，為中國政府拿手工作。從2003年到2007年的銀行業改制為最佳範例。

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 在先前國有體制和計畫經濟之下，中國銀行主要任務為**公共建設**和**為國有企業提供貸款**，以及每年吸收大專畢業生以**創造就業機會**。
- 不需制訂資產負債表，獲利也不在規劃任務中，特權勾結造成違法放款，導致逾放和呆帳比例過高，許多銀行資不抵債，一旦清算就都要宣布破產。**（複雜的歷史共業）**

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 2001年12月11日中國加入WTO，在商業貿易上與國際接軌，吸引外資大舉進入中國投資，並藉產品出口累積外匯，外匯存底快速成長，**依照WTO漸進化自由，中國應於2006年底前開放金融業。**

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- **中國在處理銀行業負債展現大智慧**
- 2002年召開的全國金融工作會議明確了國有商業銀行的改革方向和目標。
- 2003年底，選擇中國銀行、中國建設銀行進行股份制改革試點，並為兩家銀行注入450億美元資本金。
- 2005年批准中國工商銀行股份制改革方案，注資150億美元。，打消呆帳，改善財務結構，並著手更換內部管理團隊，將涉及弊案的行長和高管下獄，為股票上市做準備。
(2007年工商銀行市值曾經一度超過花旗銀行)

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 外資銀行要進入中國市場，除了要申請獲准許可，主要途徑就是入股中國本地銀行，藉本地銀行來推港外資銀行業務。
- **外銀進入中國市場的門票，就是要靠購買中國的銀行股份取得。**
- 經過一連串措施，原本逾放和呆帳過高的銀行，在政府注資和外銀入股後，成為搶手貨，並在紐約和香港上市，股價一飛沖天。

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 英國金融時報2009年global 500的市值排名，**工商銀行**市值2689.82 億美元，全球**銀行業之首**。
- **創造工商銀行全球企業市值排名第4、中國建設銀行排名第13的奇蹟。**

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 從**中國建設銀行、中國工商銀行、到中國銀行**三大國有銀行先後上市，再到**招商銀行和中信銀行**等二線銀行上市，再到**北京等城市銀行**上市，中國平穩的完成銀行業的改制與開放。
- 原本的燙手的金融負債，經過巧妙的安排處理，順利轉化為資產。

2011/7/12

轉大彎，負債變資產

- 外資銀曾對此避之唯恐不及，後來卻爭先恐後上車。在中國市場缺席，等於在全球金融版圖中缺席。

2011/7/12

宏觀經濟調控

- 宏觀經濟調控簡稱**宏觀調控**，是指國家運用**經濟、法律和行政**的手段，保持國民經濟按比例發展，達到經濟總量的基本平衡。

2011/7/12

宏觀調控

- 宏觀調控最重要的一把鑰匙就是**金融手段**！！

2011/7/12

35

宏觀經濟調控

- 1993年11月的中共第14屆3中全會通過了包含50點決議的「**中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定**」指出：社會主義市場經濟必須有健全的宏觀調控體系。
- 宏觀調控的任務是：維持經濟總量的基本平衡，促進經濟結構優化，引導國民經濟持續、快速、健康發展，推動社會全面進步。

2011/7/12

宏觀經濟調控

- 市場經濟宏觀調控的任務，是減少經濟波動，有利於推動體制的順利轉換，創造良好的經濟環境。
- 調控的重點是經濟總量的平衡，宏觀調控的政策是協調好**計劃手段、財政措施、金融政策**。

2011/7/12

宏觀經濟調控

宏觀調控的層次

- A. 調控市場秩序
- B. 調控社會資源配置
- C. 調控經濟穩定
- D. 調控社會分配公平**

2011/7/12

宏觀經濟調控

- 實現社會公平，本來是社會主義經濟發展的最終目標。
- 社會主義市場經濟條件下，提高效率創造更多的財富，滿足廣大勞動人民的需要，實現共同富裕。
- 協調社會分配的公平，是宏觀調控的最高層次。

2011/7/12

中國宏觀調控政策特徵

宏觀調控與計劃經濟管理並存

- 用經濟參數引導企業，則是宏觀經濟調控；若是把指標分解到每一個具體企業，便是計劃經濟管理。
- 目前中國的社會經濟管理是一種宏觀經濟調控和計劃經濟管理並存，並以宏觀經濟調控為主的格局。隨著社會主義市場經濟體制逐步建立，計劃經濟內容將進一步減少，宏觀調控就會完全代替計劃管理。

2011/7/12

中國宏觀調控政策

直接調控、間接調控結合

- 直接調控是由國家直接掌握經濟槓桿，如：對價格、稅收、信貸、利率等，國家根據需要以行政方式規定標準，以控制市場，一般是在經濟不景氣或波動嚴重的情況下採用。
- 間接調控是國家不直接掌握經濟槓桿，而是讓價格、信貸、利率等接受市場機制，自行確定其變量。

2011/7/12

中央經濟工作會議

- 每年一度的中央經濟工作會議，是大陸官方判斷當前經濟形勢，以及定調第二年宏觀經濟政策最權威的風向球，同時也是中共中央、國務院召開的規格最高的經濟會議，大陸每年級別最高的經濟工作會議。

2011/7/12

中央經濟工作會議

定調

- 2009：保增長，促發展
- 2008：實施從緊貨幣政策
- 2007：繼續穩健財政政策
- 2006：繼續搞好宏觀調控
- 2005：鞏固宏觀調控成果
- 2004：保持宏觀政策連續性
- 2003：積極財政和穩健貨幣政策
- 2002：擴大內需
- 2001：加強和改善宏觀調控
- 2000：突出抓好國企改革

2011/7/12

中國宏觀調控法律制度

- 宏觀經濟調控的決策權以國務院所組成的宏觀經濟調控機構為主，其他宏觀經濟調控組織機構為輔。
- 在國務院中，宏觀調控的主導部門有三個，即有「小國務院」之稱的國家發展改革委員會、扮演央行角色的中國人民銀行、主管「錢袋子」的財政部。三個部委分別握有宏觀調控的主要資源，特別是政策資源、資金資源、行政審批資源。
- 中國宏觀經濟監督系統：全國人民代表大會及其常務委員會的經濟監督、最高行政機關的經濟決策監督、國家審計監督。

2011/7/12

中國宏觀調控法律制度

- 從宏調政策實施看，**國家發改委**掌握的資源最直接，透過行業、產業政策調整，透過安排和審批大型投資計畫，透過控制部分價格體系，甚至所有重大改革方案，成為最主要的宏觀經濟調控部門。

註：國家發改委過去（2009）半年來，是溫家寶刺激經濟「一攬子計畫」的主要推手，在經濟矛盾迭現的關頭，近期又成為政策不變、宏調維穩的主要旗手，包括**不會緊縮投資政策**，這是由國家發改委的角色所決定的。

2011/7/12

中國宏觀調控法律制度

- 在中國社會主義市場經濟發展的現階段，最重要、最基本的宏觀調控手段是**國家計劃、財政政策和金融政策**。
- 此外還有產業政策、投資政策、收入政策、區域政策、價格政策、國際收支政策等。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

朱鎔基時期

• 鄧小平南巡後 (1993)

1993年夏天，中國大陸的經濟，因鄧小平在1992年的南巡講話指出：「計劃多一點還是市場多一點，不是資本主義的本質區別。計劃經濟不等於社會主義，資本主義也有計劃；市場經濟不於資本主義，社會主義也有市場。計劃和市場都是經濟手段。」一時之間，市場經濟得到了熱烈的擁護。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

• 當年的經濟成長率是14.2%，而在一些城市的消費者物價指數增長超過了20%，生產物價指數更超過了40%，通貨膨脹使得黑市的利率上漲到官價的4倍。

• 許多個人儲戶爭相將銀行內的存款取出改存到一些非銀行金融機構，甚至國有企業及鄉鎮企業也開始加入「**高息攬存**」的行列，就連一些基層銀行都開始把銀行大量資金轉存到這些非銀行金融機構及企業裡，這些從國有銀行體系流出的資金最後都輾轉流到了沿海地區的房地產開發上，造成大量的房地產泡沫。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 1993年6月初，中共中央高層發現有80%的政策性貸款，特別是在農產品收購貸款部分，資金沒有到位，農村裡國家向農民購糧「打白條」（即借據），的情況非常嚴重，而當年財政部為中央財政發行的國庫券也僅賣出5%，經濟混亂的情況是改革開放以來所僅見的。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 朱鎔基接了鄧小平的「軍令狀」，負責擔任對付通貨膨脹的前敵總司令，使出了後來揚名海外的「宏觀調控」政策。
- 在1993年7月5日以兼任中國人民銀行行長的身份，主持全國金融會議時，公布整頓金融、解決資金荒、清理社會非法集資、抑制房地產證券過熱、控制鋼材水泥等產業投資、改革外匯制度等16項強硬的「振興經濟方案」，亦即有名的「朱十六條」，以「一刀切」的方式對總體經濟急踩煞車。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 國務院下了兩道行政命令，一、要求所有的政策性貸款要限期到位，二、要求全國各地加速完成國庫券發行指標。
- 中央發佈了「16點緊縮措施」，除了上述兩點之外，還包括了立刻提高銀行利率及國庫券利率、平衡信貸規模、追回違規拆借、成立政策性銀行、暫停開發區審批、暫停固定資產投資等措施。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 1993年11月的中共第14屆3中全會更通過了包含50點決議的「**中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定**」，做為江澤民時代財政、金融及國有企業改革的藍圖。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 如同1978年的11屆3中全會，**1993年的14屆3中全會被認為是中國經改的另一個重要的分水嶺。**
- 93年之前在此之前，改革的邏輯是在原計劃體制之內不斷藉權力下放來達到經濟自由化的效果。
- 而93年之後，改革的重點則轉移到如何在一個漸趨市場化的經濟下，加強中央政府「宏觀調控」的能力。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 此舉確實讓中共中央的金融決策當局成功地擺脫了自80年代以來「一放就亂、一收就死」的「治亂循環」的總體經濟怪象，成就了改革開放以來第一次的「軟著陸」。
- 中國大陸的通貨膨脹得到了適當的控制而穩定下滑，配合外匯體制改革及積極引進外資、鼓勵出口等政策，使得中國總體經濟成長率雖下降，但仍維持相較其他國家較快的成長。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 自1993年「宏觀調控」金融改革以來，為了加強中央對金融資源分配及金融秩序維護等因素，其改革的結果造成在銀行系統內部資金及資產管理權限的不斷上收，使得銀行資金的運用上越來越向中央政府(特別是大型基礎建設如鐵路、公路)、大城市及大企業集中。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 「宏觀調控」金融改革的政策與現今中國領導人最關心的幾個重大經濟問題，如內需不振、農村破產、區域差距拉大等，有著密切關係。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 中央遂於1993年11月召開了一次史無前例高規格的「**全國金融工作會議**」，針對防範金融危機及加強金融監管進行新一波的金融改革。
- 而這波改革中，**與中國中央銀行體系最密切相關的便是9大區跨省分行在1998年底的建立，以及「中央金融工作委員會」的成立。**

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 這一制度改變使得各省分行功能更進一步弱化。
- **使得地方黨委透過對人民銀行地方分行人事任命權的控制，藉以影響中央銀行地方分行的情況正式走入歷史，讓中國人民銀行的運作徹底擺脫中國大陸中央與地方傳統「條塊分割」的政治。**

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 另一方面，全國人大常委會於1995年5月通過的「商業銀行法」亦確立了各商業銀行總行一級法人的地位，並於各國有商業銀行內部透過「**資產負債比例管理**」、「**貸款通則**」的規定，加強各銀行總行內部監管及調配資金的權力。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 由於1997年的亞洲金融危機，使中國的高層領導人更深刻地認識到中國國有銀行體質惡化對其維持政權的潛在風險，遂決定更大力度地進行金融改革。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 但改革的方向**只是在國有銀行體系內更強化垂直的監管**，縮小甚至裁撤一些基層分支機構的業務範圍，並繼續整頓各類非銀行金融機構，加上中央政府積極財政及「**西部大開發**」等擴張性財政政策要求國有銀行體系的配合，使得國有銀行體系資金更進一步往中央政府、大城市、大企業集中。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 80年代困擾中國大陸金融決策當局的「治亂循環」，是由銀行金融資源財政化所引起的。
- 自1993年以來，由朱鎔基及中國人民銀行為首的中國大陸中央政府金融專業官僚系統透過各種制度改革，**一方面成功地削弱了各級地方政府對銀行體系的干預，另一方面透過分業管理及整頓非銀行金融機構有效地杜絕了銀行體系資金流出的管道。**

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 這一系列的改革，不但縮小了銀行體系財政性資源分配的範圍，同時也降低了財政性資源循各式管道流向市場尋利的可能性，使得「治亂循環」的現象獲得控制。這算是中國第三代領導人，特別是朱鎔基，在經濟上的一大成就。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

溫家寶時代 (2003)

- 2003年，中國的固定資產投資總額達到55118億元，急速增長高達26.7%，增幅創下1994年以來之最。
- 發生過熱的主要是幾個產業部門，特別是在鋼鐵、水泥、電解鋁、房地產等固定資產投資增加過快，造成過度投資與重複投資等問題。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 1980年代末與90年代初的兩次「經濟過熱」都是因為經改的自由化措施所引起，可說是中國在進行社會主義經濟轉型的過渡現象。
- 此次的經濟擴張則比較像一般市場經濟的經濟景氣循環，它的成因包括在朱鎔基政府末期開始的「西部大開發」與「住房改革」所刺激的內需成長、中國加入WTO之後新一波自由化所帶來的外資與外貿的增長，**更重要的是美國聯儲會從2001年開始連續13次降息後帶動的全球景氣復甦。**

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 因此本質上，這波經濟擴張已與以往徹底不同，應不致導致嚴重社會動盪與高層權力鬥爭的情況。
- 此次溫家寶的宏觀調控，是一種危機尚未發生前的預防措施，而不是處理已經發生的危機。採行預防措施的力度自然與處理危機不同。
- 與朱鎔基時代不同的是：**在市場化程度不斷提高、對外開放不斷擴大的情況下，宏觀調控增加了的難度。**

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

此期間中國的宏觀調控主要措施有三：

- 提高投資專案貸款准入門檻

具體方案包括將鋼鐵業自有資金比例由原來的25%提高為40%以上，而水泥、電解鋁、房地產開發等行業自有資金比例，則由原來的20%提高至35%以上。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 收縮資金供應鏈

- 2004年4月初，大陸銀監會發布新的貸款規定，提高銀行業的風險控制。
- 4月下旬，中國人民銀行再向上調升存款準備率0.5個百分點，並進行公開市場操作。
- 此外，銀監會要求金融機構落實政府宏觀調控政策，加強金融檢查和貸款審批，進一步加強貸款風險管理，以抑制固定資產投資過快。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 利用行政手段抑制經濟過熱
- 國家發展委員會、銀監會、中國人民銀行聯合公布《當前部份行業制止低水平重複建設目錄》，針對鋼鐵、有色金屬、機械、建材、石化、輕工、紡織、醫藥、印刷等行業，明列禁止類和限制類投資目錄。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 加強清理固定資產投資專案工作，清理的重點主要包括鋼鐵、電解鋁、水泥、黨政機關辦公大樓和培訓中心、城市快速軌道交通、高爾夫球場、會展中心、物流園區、大型購物中心等項目，以及2004年以來新開工的所有項目。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 現在由胡錦濤和溫家寶主導的宏觀調控，是以**中國在全球化的地位為立足點**，和1994年朱鎔基主導純粹是以中國內部改革為主不同。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 1994年的宏觀調控，除了在中國投資的外商和周邊國家，西方最多只是關注。
- 現今不僅外商、跨國公司高度密切注視著北京各種調控措施，西方國家的政府特別是經濟官員，也十分關心中國的經濟形勢波動，因為近年中國經濟與世界資本主義體系的快速整合，使得中國的經濟景氣循環不僅會影響中國本身的經濟成長及就業率，也對世界經濟有深遠的影響。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 雖然中國的GDP只占世界的3%，但過去3年全球經濟成長有三分之一是中國的成長所貢獻的，這個現象使得中國與美國、歐盟三足鼎立，成為帶動這波全球經濟復甦的火車頭。

2011/7/12

中國宏觀調控的歷史發展

- 相較於10年前，中國經濟基本上已擺脫了轉型經濟必然的劇烈動盪，但這10年卻是中國經濟快速與世界經濟整合的10年。
- 時至今日，縱使中國景氣循環小幅的上下震盪都受到國際市場的緊密關切。（99年1月12號傍晚宣布調高銀行準備率0.5個百分點，歐美股市紛紛下跌）

2011/7/12

金融海嘯後之宏觀調控

- 中國經濟界目前仍在爭論，經濟是已「回暖」還是在「復甦」？在外需仍弱、內需未振下，領導層敲定，擴大內需、投資刺激經濟的「一攬子計畫」，未可中斷。由此**財政政策還要積極，貨幣政策仍要寬鬆**。
- 但在投資中出現的問題，包括資產泡沫的出現，流動性的過大，財政收支矛盾的加大等等，也要適時適當「果斷解決」。
- 此主要由中央宏觀調控主導部委的「一體兩面」政策性完成。這對中國經濟的走勢，對宏觀調控政策的實施，將有重要影響。

2011/7/12

宏觀調控面臨之難題

- 國家發改委在力求其刺激經濟政策不變、全力維穩的同時，也在悄悄轉型，包括對投資政策，從較嚴格地控制政府投資項目的審批，**轉向開始制訂推動民間投資、扶持中小企業的投資政策**。
- 同時，國家發改委也希望以資源價格改革為突破口，推動結構的調整，而這正是最艱澀的任務。

2011/7/12

宏觀調控面臨之難題

- 國際金融危機以來，擔當貨幣政策執行者的人民銀行，衝在了宏觀調控的第一線。
- 中國經濟之半年內走出谷底，經濟增長步步向上，全年達到「保八」無憂，與其貨幣政策的大寬鬆有關。
- 也正因為貨幣政策的寬鬆，上半年有逾7兆元人民幣的信貸規模，中國經濟中流動性的問題浮現，資產價格的飆升，經濟泡沫積聚，通脹預期加大，給中國經濟帶來更多的不確定性。（**產能過剩逐漸成形**）

2011/7/12

美國降息增加中國宏觀調控難度

- 過去的10年，美元貨幣印刷總量超過以往40年印刷總量，全球官方儲備增長更是達到了驚人的2倍之多，中國的官方儲備由2000年1656億美元上升到目前的2兆美元。美國以瘋狂的速度印制美元，不惜引發全球通貨膨脹，轉嫁經濟困境。
- 金融海嘯後增加了世界經濟的動蕩與不確定性，也增加了對中國經濟的沖擊與影響。（人行貨幣政策亦備受矚目）

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

- 2009年側重「保增長」與「防通膨」。
- 2008年中國經濟側重兩防「防經濟過熱」及「防通膨」。

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

- 面對國際金融危機帶來的空前挑戰，中國以前所未有的力度展開了新一輪宏觀調控。
- 實施積極財政政策和適度寬鬆貨幣政策傳遞了清晰的信號：**擴大內需**的調控措施將推動中國經濟走出困境邁向新的發展階段。

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

如果將中國經濟比做一條大船，貨幣就是“載舟之水”，金融的作用則在於促使“資金之水”流動起來。**中央當前採取的一系列金融措施**，正是要將這“水”從央行和商業銀行的“堤壩”中釋放出來。

從國家提出適度寬鬆的貨幣政策，到國務院常務會議提出促進經濟發展的九項金融措施，再到進一步細化的金融促進經濟發展的三十條意見，中國出台一系列保增長的金融政策，通過促進貨幣信貸總量的合理穩定增長，為經濟航船提供廣闊水域。

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

- 為解決流動性問題，國家提出**適度寬鬆的貨幣政策**，以促進貨幣信貸的穩定增長，央行更是在3個月時間內四次下調利率，三次下調存款準備金率，同時取消了對商業銀行信貸規模總量的控制。

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

- 金融促進經濟發展的三十條意見對**貨幣政策、信貸服務、資本市場、保險、融資渠道、外匯管理、金融服務、財稅支持、改革風險**等九個方面內容進行了具體部署。
- 其中，**促進貨幣信貸穩定增長、滿足合理資金需求**等兩項內容列為各措施之首。

2011/7/12

2009年宏觀調控方向

- **擴大內需**既是中國經濟面對危機的應急之策，更是未來發展的長遠戰略（國家信息中心首席經濟師兼經濟預測部主任范劍平）。
- 其背後是經濟發展方式**從投資和出口拉動型向內需拉動型的重大轉向**。
- 預計2010年，隨著政府拉動內需政策效應的充分釋放，主要靠內需拉動經濟發展的格局將初步形成，中國經濟將開始新一輪發展。

2011/7/12

2010年中國宏觀政策

- 隨著經濟指標回升，股市、樓市再度火爆，關於中國宏觀政策轉向的猜測越來越多；全球範圍內，目前各國普遍採用寬鬆貨幣政策，注入市場的大量資金如何退出，日益受到關注。
- 大規模的固定資產投資，雖然在短期內能給能源、鋼鐵、水泥、建築等行業帶來新的需求，但是長期來看這些投資都將形成新的產能，如果不能形成有效需求，**未來產能過剩的問題將進一步加劇。**

2011/7/12

2010年中國宏觀政策

- 為防通膨99年1月12號傍晚宣布調高銀行準備率0.5個百分點，造成歐美股市紛紛下跌。

2011/7/12

2010年中國宏觀政策

- **溫20條振興大陸經濟**
- 為了拉抬4兆元人民幣刺激方案，力促中國經濟復甦呈現V型反轉，中國政府將公布20條鼓勵民企投資措施。
- 開放大陸民營企業投資**金融、能源、鐵路、基礎建設、醫療**等5大壟斷行業，並將推出一系列減免稅負及土地取得優惠，使中國民間企業，成為接棒政府的下一波投資大軍。

2011/7/12

第二章

第二部曲 中國大陸金融體制

2011/7/12

圖解大陸金融體制與演進

• 1949-1952國民經濟恢復時期

民生凋敝、通貨膨脹

三統

統一貨幣發行
統一管理財政收支
統一調度糧食

統一集中的財經管理

三平

平衡財政收支
平衡信貸進出
平衡物資供需

2011/7/12

89

圖解大陸金融體制與演進

• 1953-1958五年經濟計劃

計
劃
經
濟

統一配置生產資料
調控管理國民經濟活動

大一統金融體系

社會主義經濟建設時期

2011/7/12

90

社會主義改造時期（1953年--1957年）

- 中國大陸從1953年開始第1個五年計劃經濟，正式進入社會主義經濟建設時期。

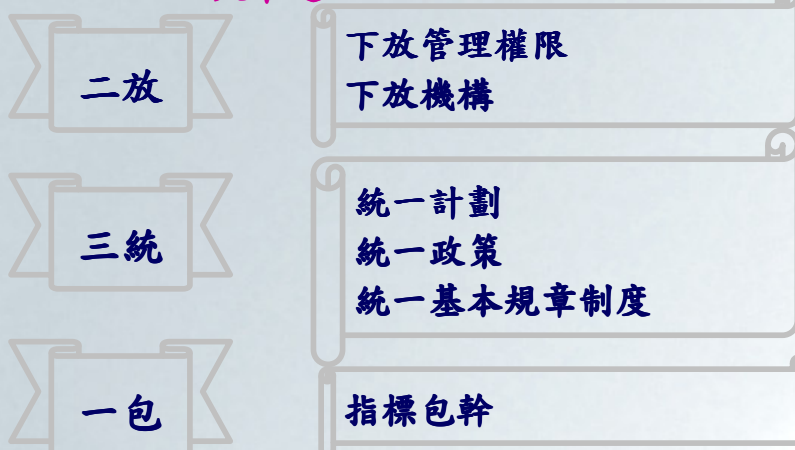
- 註：第一個五年計畫於1953年至1957年執行，簡稱「一五計畫」。

1958年開始執行第二個五年計畫，即「二五計畫」。

（因為1958年至1960年的大躍進，造成3年的空窗。
「十五計畫」原本應該於1998年開始，因為這3年的延遲，起始年變成2001年。）

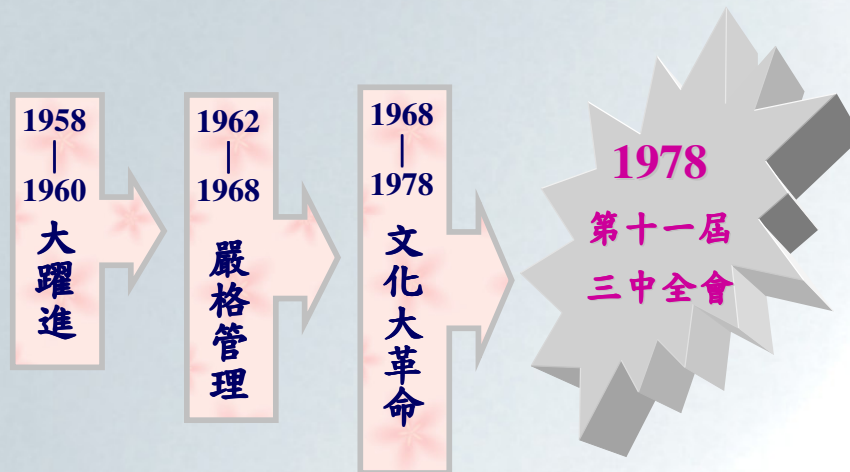
圖解大陸金融體制與演進

• 1958-1960大躍進



圖解大陸金融體制與演進

• 1960-1978金融大混亂



2011/7/12

93

大陸金融體制與演進

- **1979-1983**各大銀行相繼復業，大一統金融體系逐步瓦解。
- **1984年-1987年**，金融體制成為以中國人民銀行為中心，國家專業銀行為主體，其他金融機構同時存在，分工合作的新金融組織體系。
- **1995年3月起**，『中國人民銀行法』、『商業銀行法』和『保險法』等金融法規陸續出爐，中國人民銀行也正式走向了法制化與規範化的軌道。

2011/7/12

大陸金融體制與演進

- 之前各項有關商業銀行的經營與管理，皆以行政命令或政策發布的方式加以規範，如1986年國務院發布之「中華人民共和國銀行管理暫行條例」、1993年發布之「關於金融體制改革的決定」等。

經濟改革開放時期

- 商業銀行法的頒布使得商業銀行之運作得以進入法制化的發展軌道。
- 「商業銀行法」除規範商業銀行的運作外，也確定了銀行業、證券業、信託業和保險業分業經營的原則，商業銀行、證券公司和保險公司不能相互持股，業務範圍也不能交叉，並且不得持有信託投資公司的股票。

第三章

第三部曲

中國大陸現行金融監管法制

銀行業監管管理法

中國人民銀行法

商業銀行法

2011/7/12

97

中國大陸金融監管法制

- 1992年10月國務院成立中國證券監督管理委員會。
- 1998年11月成立中國保險業監督管理委員會，與人民銀行初步形成「三權分立」式的金融分業監管組織體系。
- 中國人民銀行、中國證券監會和中國保監會分別對銀行、證券和保險行業分業監管的體系。

2011/7/12

98

邁向現代化金融制度的改革（加入WTO後）

- 2003年3月10日第10屆全國人民代表大會第1次會議決定設立「**中國銀行業監督管理委員會**」（銀監會）並確立「分業經營、分業監理」原則。
- 銀監會係為**國務院直屬正部級**事業單位。
- 銀監會負責原由中國人民銀行負責之**銀行、金融資產管理公司、信託投資公司及其他存款類金融機構等的審批和監督管理業務**。
- 人民銀行則專責中央銀行工作，制定和執行國家貨幣政策。

2011/7/12

99

邁向現代化金融改革（加入WTO後）

- 銀監會作為國務院直屬的正部級事業單位在**2003年4月28日正式掛牌成立**。
- 商業銀行法第10條明文規定：**商業銀行依法接受國務院銀行業監督管理機構（銀監會）的監督管理**但法律規定其有關業務接受其他監督管理部門或者機構監督管理的，依照其規定。

2011/7/12

100

金融監理一行三會

- 至此人民銀行的政策性和商業性銀行業務完全分離，並建立以人民銀行作為宏觀金融調控中心、銀監會、保監會、證監會專司銀行業、保險業、證券業的分業監管模式，正式形成「一行三會」的金融監理體制。

2011/7/12

101

商業銀行法修正（2004年）

- 相應的法制規劃上，第10屆人大常委會經過3次審議，於2003年12月27日通過修改「中華人民共和國商業銀行法」的決定，自2004年2月1日起施行，雖然並未做出大幅的修改，但對於商業銀行的發展仍具有正面意義。

2011/7/12

102

中國人民銀行法修正（2004年）

- 同時亦通過修改「中華人民共和國中國人民銀行法」（中央銀行法），明確規定人民銀行的業務職掌為：「保障國家貨幣政策的正確制定和執行，建立和完善中央銀行宏觀調控體系，維護金融穩定。」
- 2003年12月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議通過同時制定「銀行業監督管理法」（銀監法）。

2011/7/12

103

金融改革六項任務

- 2004年的全國金融工作會議中，溫家寶更具體提出金融改革的各項措施：「全面提高中國金融業素質和競爭力，必須加快金融改革，建立現代金融企業制度」開啟了中國大陸進一步邁向現代化金融制度的改革。
- **提出金融改革的六項任務**
 - 一、**深化國有銀行改革**，重點做好中國銀行和中國建設銀行的股份制改造試點工作，其他商業銀行和政策性銀行也要深化改革。
 - 二、**推進農村信用社改革**，逐步健全農村金融體系。

2011/7/12

104

金融改革六項任務

- 三、辦好金融資產管理公司，加快有效處置不良資產
- 四、推進資本市場改革開放和穩定發展
- 五、深化保險體制改革，大力發展保險市場
- 六、認真履行加入世界貿易組織的承諾，擴大銀行、證券、保險業對外開放，努力提高金融對外開放水平

2011/7/12

105

金融改革六項任務

四家國有商業銀行（中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、中國工商銀行）已於2004年起陸續改制為股份制商業銀行，資產規模及業務占有率上，現更居於中國大陸銀行業之領先地位。

**** 交通銀行自1987年，成為中國第一家全國性的國有股份制商業銀行。**

2011/7/12

106

銀監會之成立

- 銀監會成立時，金融實務界中已經出現了各種跨業經營的現象，金融控股公司的經營模式也初現雛形，使得剛剛成立的銀監會就面臨著監理模式創新的壓力。
- 銀監會是三大監理機構中成立最晚的，其與人民銀行間就銀行業的監理職能分工。

2011/7/12

107

銀監會之成立

- 2003年4月中國銀監會因應呼聲而正式掛牌履行職責，惟此時銀監會內部的各級分支機構仍僅為雛型而未實際建立，直至該年年底296 個各地方銀監局始組建成立，為加強銀行業的監管奠定重要基礎，主要承載銀行業的監督職能。
- 銀監會作為國務院的直屬事業單位，負責對銀行業金融機構及其業務活動進行監督管理，從這個意義上而言，銀監會代表國務院履行職責，在地位上並不具有獨立性。

2011/7/12

108

銀監會之成立

- 中國成立銀監會的法律依據不同於英美國家堅守立法先行的程序正義原則(Due Process of Law)，須先有法律依據始依法設立管轄機構，反而於銀監會成立後8個月後，2003年12月27日始由人大常委會通過『銀行業監督管理法』作為銀監會準據法，自此監管機構配合監管法制始完整化中國專業化的金融監管機關。
- 銀監會與『銀行業監督管理法』之先有機構、後始有準據法的前後成立關係，再次呈現中國法制現代化的歷程特點，中國以短暫的時程，把西方國家上百年逐步累積形成的法律體系在十幾年中迅速完成。並呈現中國計劃性法制史的特色。

2011/7/12

109

銀監會之組成

- 銀監會是通過人民銀行拆分組建起來的，其監理團隊基本上吸收了金融工委和人民銀行監理局等相關部門的成員，其對於監理領域的一般業務雖然豐富，但是缺乏現代專業監理的思維及技能。
- 雖從國有商業銀行抽調部分行政幹部加入，但因為原本處於被監理者位置而受到原監理模式的影響，亦尚難有發揮。
- 因此，銀監會的監理模式極有可能僅是人民銀行監理模式的簡單延伸，在監理專業化所要求的監理模式創新方面預期難以樂觀。

2011/7/12

110

銀監會之組成

- 此亦使得銀監會很難做到不受地方政府、各級政府部門、社會團體、個人的影響獨立行使監理職權。
- 中國大陸目前雖仍為分業經營，分業監理，但在加入WTO對外開放金融市場之後，面對國外大型金融集團的跨業經營的現況及優勢，中國大陸的分業經營模式也遭到挑戰，尤其目前中國大陸已存在實質上的金融控股集團，制定法令建立金融控股集團監理的明確規範已刻不容緩。

2011/7/12

111

銀監會主要職責

銀監會主要職責

- 1、制定有關銀行業金融機構監理的規章制度和辦法
- 2、審批銀行業金融機構及分支機構的設立、變更、終止及其業務範圍
- 3、對銀行業金融機構實行現場和非現場監理，依法對違法違規行為進行查處
- 4、審查銀行業金融機構高級管理人員任職資格

2011/7/12

112

銀監會主要職責

- 5、負責統一編制全國銀行數據、報表，並按照國家有關規定予以公佈。
- 6、會同有關部門提出存款類金融機構緊急風險處置的意見和建議。
- 7、負責國有重點銀行業金融機構監事會日常管理工作
- 8、承辦國務院交辦的其他事項等。

2011/7/12

113

中國大陸實踐 Basel II之規劃

- 銀監會於成立之後即提出分階段與**資本監理**國際標準接軌的構想。
- 第一階段主要目標訂為落實Basel I，並以2004年2月銀監會發布之「**商業銀行資本充足率管理辦法**」（後稱**管理辦法**），為執行依據。
- 第二階段的主要任務則是在繼續執行現有資本充足率管理辦法的同時，積極推動海外設有經營性機構、國際業務占相當比例的大型商業銀行進行實施Basel II的準備工作。

2011/7/12

114

中國大陸實踐 Basel II之規劃

- 「**商業銀行資本充足率管理辦法**」(以下簡稱『**管理辦法**』，2007年又再度修正、實施。
- 根據《**管理辦法**》第7條，商業銀行資本充足率不得低於百分之八，核心資本充足率不得低於百分之四。
- 《**管理辦法**》考量大陸實際情況的基礎上，在總體結構上借鑒新巴塞爾協議中三大支柱的框架，共5章，2、3、4章分別規範資本充足率計算、監督檢查及資訊披露；確保資本充足率指標比較準確地反映其真實的風險狀況。

2011/7/12

115

中國大陸實踐 Basel II之規劃

- 與此同時，其他主要從事國內業務的中小型商業銀行，則應積極借鑒Basel II的原則和方向，改進風險管理，並分析本行資源條件、市場定位、發展戰略，促使其在自願的基礎上選擇實施Basel II。
- 中國大陸實施Basel II之時間表訂於銀監會2007年2月對外發布之「**中國銀行業實施新資本協議指導意見**」

2011/7/12

116

中國大陸實踐 Basel II 之規劃

- 2008年底前陸續發佈有關Basel II實施的監管法規，修訂現行資本監管規定。
- 2009年進行定量影響測算，評估實施Basel II對商業銀行資本充足率的影響。
- 符合Basel II訂議之銀行從2010年底起開始實施Basel II。如果屆時不能達到銀監會規定的最低要求，經批准可暫緩實施Basel II，但不得遲於2013年底。

2011/7/12

117

中國大陸實踐 Basel II 之規劃

- 商業銀行至少提前半年向銀監會提出實施Basel II的正式申請，經銀監會批准後方可實施Basel II。銀監會自2010年初開始接受申請。
- 其他商業銀行自2010年底開始實施經修訂後的資本監管規定。屆時，若Basel II銀行尚未實施Basel II，也將執行該資本監管規定。

2011/7/12

118

中國大陸實踐 Basel II 之立法

- 中國人民銀行法、商業銀行法及銀行業監管管理法等銀行監理法令中都對資本充足率之要求訂有規範，而該3法中有關併表監理、銀監會監理措施範圍及資訊披露等之具體規範，則訂於銀監會2004年2月制定、2007年7月修正發布之「商業銀行資本充足率管理辦法」。
- 該辦法為解決原有資本充足率計算方法嚴重滯後的問題，以Basel I為基礎，納入Basel II的第二支柱、第三支柱，建構包括貸款風險分類、貸款損失準備金計提、資本監管等在內的相對完整的銀行審慎監管體系。

2011/7/12

119

中國大陸實踐 Basel II 之立法

- 在信用風險的資本計提上，因考量中國大陸外部評等機構尚不發達，以及外部評等認定及資格等相關問題尚無明確解決之現狀，管理辦法亦較Basel II有所簡化。
- 市場風險上，Basel II採用較為靈活的計算方式，而管理辦法為了適應中國大陸銀行業剛在起步中的市場風險管理現狀，因而採用標準法分別計算利率風險、股票風險等，強制性的規定市場風險的最低資本金配置。

2011/7/12

120

中國大陸實踐 Basel II之立法

- 操作風險上，Basel II則是首次將操作風險納入到風險管理體系當中，並為此配置資本金，但管理辦法則並沒有對操作風險進行界定。
- 在監理檢查上，Basel II要求監理機構應確保業者之風險管理得以覆蓋所有風險類型，並且對任何風險種類以及對金融創新等相關因素進行監控，管理辦法的風險評估則過於簡單化，僅強調信用風險和市場風險的評估狀況。
- 在信息披露上，管理辦法大體上與Basel II一致，但在深度及廣度上則較為簡單，亦不完善。

2011/7/12

121

中國大陸實踐 Basel II之立法

- 為配合中國大陸銀行業改革發展的實際情況，銀監會參照其他國家之實施方案於2007年2月發布「中國銀行業實施新資本協議指導意見」，確定了實施Basel II的目標、指導原則、實施範圍、實施方法及時間表等事項，構建未來中國大陸商業銀行資本監理制度的總體框架，是繼「商業銀行資本充足率管理辦法」之後又一部重要的資本監理規範。

2011/7/12

122

中國大陸實踐 Basel II 之立法

- 目前中國大陸銀行業的資本充足率已大幅提高，截至2007年3季度末，資本充足率達到8%監理要求的商業銀行有136家，遠超過2003年的8家銀行，儘管如此，即便是大型銀行也離 Basel II 的各項要求相去甚遠。

2011/7/12

123

中華人民共和國銀行業監督管理法

- 『銀行業監督管理法』旨在於以法律形式明確中國銀行業監管目標，確立銀行監督機構的法定地位與職責，主要規範銀行業金融機構監管的規章制度。
- 審批所有金融機構的設立、變更、終止及其業務範圍。對金融機構實行現場與非現場檢查的監管，並且依法對於違法違規行為為懲處。
- 規範銀行業高級人員准入機制。會同有關部門提出存款類金融機構緊急風險處置意見和建議等等。
- **銀監法規定監管框架，是『外資銀行管理條例』及『外資銀行管理條例實施細則』的上位規範。**

2011/7/12

124

中華人民共和國銀行業監督管理法（2006年修正）

- 【頒布日期】2006-10-31
【實施日期】2007-01-01
【頒布單位】全國人大常務委員會
- 過去人民銀行負責中國銀行業的管理，其法律依據是人民銀行法與商業銀行法。
- 2003年國務院頒佈了成立銀監會的決定，銀行業監管職責由人民銀行劃轉到銀監會。

2011/7/12

125

銀監法之訂定及重要內容

- 銀行業監督管理法**共六章52條**，具體地規定了銀行業監理機構、監理對象、監理目標和原則、監理職責和措施等內容。
- 第一章 總則
- 第二章 監督管理機構規定
- **第三章 銀監會的監督管理職責**
- **第四章 監督管理措施**
- 第五章 法律責任
- 第六章 附則

2011/7/12

126

銀監法之訂定及重要內容

- 銀監法的內容借鑑了國際銀行業審慎監理的先進理念與最佳作法，除「法律責任」及「附則」外，**50%以上的內容皆來自於巴塞爾銀行監理委員會「有效銀行監理之核心原則」**。

銀監法之訂定及重要內容

- **銀監法第15條**
國務院銀行業監督管理機構（銀監會）依照法律、行政法規制定並發布對銀行業金融機構及其業務活動監督管理的規章、規則。
- **銀監法第16條**
國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規規定的條件和程式，審查批准銀行業金融機構的設立、變更、終止以及業務範圍。

銀監法之訂定及重要內容

- 銀監法對於銀監會監理職責的設定有兩大特點：

- 一、大量吸收和借鑒了國際銀行業監理的先進理念和其他國家或地區銀行業的法律制度。

特別是該法將2001年確定的新巴塞爾資本協定框架對各國監理當局提出的監理理念與要求納入其中，使之更符合國際化發展的潮流。

銀監法之訂定及重要內容

- 二、該法具體規定銀監會監理職責的同時，並強化其監理手段和措施，並對監理權力的運作進行了規範和約束，系統地建立了對銀監會的監督制約。

銀監法之訂定及重要內容

銀監會監理的對象 (§2)

全國銀行業金融機構（在中國境內設立）及其業務活動監督管理

- 商業銀行
- 城市信用合作社
- 農村信用合作社
- 政策性銀行
- 金融資產管理公司、信託投資公司、財務公司、金融租賃公司等及經國務院銀監會批准設立的其他金融機構。
- 經國務院銀監會依照本法有關規定，對經其批准在境外設立的金融機構以及前述金融機構在境外的業務活動實施監督管理。

2011/7/12

131

銀監法之重要內容

• 監理職責

- 授權銀監會依法制定銀行業監理規章、規則，並審批銀行業金融機構及其業務種類。（§15、§16）
- 授權銀監會依法審查股東資金來源、財務狀況等，審批董事及高級管理人員任職資格。（§17）
- 借鑒巴塞爾銀行監督委員會制定的「**有效銀行監理之核心原則**」，制定銀行業金融機構的**審慎經營規則**，包括法人治理、風險管理、內部控制、資本充足率、資產品質、損失準備金、風險集中、關聯交易、資產流動性等內容，並建立評級體系和風險預警機制。（§21）

2011/7/12

132

銀監法之重要內容

- 授權銀監會對銀行業金融機構進行現場及非現場監理（§23、§24）
- 授權銀監會得參與銀行業監理之國際交流，並建立合作機制，以實施跨境監督管理。（§7）

2011/7/12

133

銀監法之重要內容

- **具體監理措施**
- 銀監會得要求銀行業金融機構報送資產負債表、利潤表和其他財務會計、統計報表、經營管理資料以及註冊會計師出具的審計報告等。
- 必要時銀監會得進行現場檢查；要求銀行業金融機構董事、高級管理人員就銀行業金融機構的業務活動和風險管理等重大事項作出說明。

2011/7/12

134

銀監法之重要內容

- 銀行業金融機構違反審慎經營規則者，銀監會得限期改正，或採取 (§37)
 - (1) 責令暫停部分業務、停止批准開辦新業務。
 - (2) 限制分配紅利和其他收入。
 - (3) 限制資產轉讓。
 - (4) 責令控股股東轉讓股權或者限制有關股東的權利。
 - (5) 責令調整董事、高級管理人員或者限制其權利。
 - (6) 停止批准增設分支機構等措施。

2011/7/12

135

銀監法之重要內容

對於**弱質銀行業**，銀監會得依法實行**接管、促其重組或予以撤銷清算**，期間並得對直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員採取

- (1) 通知出境管理機關依法阻止其出境
- (2) 申請司法機關禁止其轉移、轉讓財產或者對其財產設定其他權利等措施。(§38、§39、§40)

對於涉及金融犯罪事項，銀監會得查詢相關帳戶，必要時得申請司法機關予以凍結，並得對相關第三人進行調查 (§41)

2011/7/12

136

銀監法之重要內容

- 銀行業突發風險的發現、報告和處置制度 (§28、§29)

- 銀監會應建立銀行業突發事件的發現、報告責任制度。發現可能引發系統性銀行業風險、嚴重影響社會穩定的突發事件，必要時應向國務院報告，並告知中國人民銀行、國務院財政部門等有關部門。
- 為即時有效地處置銀行業突發事件，銀監會應會同中國人民銀行、國務院財政部門等有關部門建立銀行業突發事件處置制度，明確處置機構和人員及其職責、處置措施和處置程序等事項。

2011/7/12

137

銀監法2006年修訂重點

- 2006年10月31日第10屆全國人民代表大會常務委員會第24次會議通過關於銀監法的修改決定，增加規定了「**延伸調查權**」。
- 2004年頒佈的銀監法在監督檢查權方面，只規定了銀行業監理機構有權對銀行業金融機構進行監督檢查並獲取相關信息，對於銀行業金融機構以外的相關單位和個人是否可以進行調查則付之闕如。

2011/7/12

138

銀監法2006年修訂重點

- 近年來，中國大陸的銀行業金融機構違法案件中，有相當多係以內外勾結的方式作案，因此，僅能對銀行業金融機構進行調查而無法對其他相關單位和個人進行調查實難查明真相。

2011/7/12

139

銀監法2006年修訂重點

- 而在銀監會實際進行調查的案件過程中，亦經常遭受阻礙，嚴重影響對違法案件的處理。
- 賦予銀行業監理機構相關**調查權**，在發現管理疏漏和金融風險可疑線索時，可以即時對客戶、股東等相關單位和個人進行調查，掌握銀行業金融機構業務活動的真實情況，有利於銀行業監理機構即時查清違法事實，為依法處理違法案件提供重要依據。

2011/7/12

140

銀監法2006年修訂重點

- 銀監法2006年的修改賦予銀監會延伸調查權可採取之措施：**新增之銀監法第42條**明訂銀行業監理機構可對與涉嫌違法事項有關的單位和個人採取下列措施：

- (1) 詢問有關單位或者個人，要求其對有關情況作出說明
- (2) 查閱、複製有關財務會計、財產權登記等文件、資料
- (3) 對可能被轉移、隱匿、毀損或者偽造的文件、資料，予以先行登記保存。因有關證據資料有遭故意或意外破壞之可能，使得銀行業監理機構的調查活動受到嚴重干擾，故而增訂文件資料的必要保全措施。

2011/7/12

141

銀監法2006年修訂重點

明訂行使延伸調查權的條件及程序

- 新增之**銀監法第42條**規定延伸調查權行使的程序及條件，即需經設區的市一級以上銀行業監督管理機構負責人批准，調查人員不得少於2人，並應當出示合法證件和調查通知書，不合程序時，相對人有權拒絕，以保護有關單位及個人的合法權益。但對依法採取的措施，有關單位和個人應當配合，如實說明有關情況並提供有關文件、資料，不得拒絕、阻礙和隱瞞。（台灣銀行法：§45、§128、§129之1；金控法§52、§61）

2011/7/12

142

銀監法2006年修訂重點

• 法律責任

- 新增之銀監法第42條規定了有關單位及個人有配合銀行業監理機構行使延伸調查權的義務。
- 為了保證其延伸調查權的行使，新增之銀監法第49條對未按規定履行配合義務的有關單位及個人，訂定了相應的法律責任，阻礙銀行業監督管理機構工作人員依法執行檢查、調查職務的，由公安機關依法給予治安管理處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

2011/7/12

143

銀監法2006年修訂重點

- 銀監法第4章關於監理措施的規定，該法大量採用了新巴塞爾資本協定中的銀行核心監理原則內的項目。
- 例如該法第37條規定：銀行業金融機構違反審慎經營規則的，逾期未改正或行為嚴重的，
- 銀監會可以責令其暫停部分業務、停止批准開辦新業務；
- 限制分配紅利和其他收入；
- 限制資產轉讓；
- 責令控股股東轉讓股權或者限制有關股東的權利；
- 責令調整董事、高級管理人員或者限制其權利；
- 停止批准增設分支機構。

2011/7/12

144

銀監法中之監理措施是否確能落實執行？

- 審慎經營中對銀行金融機構所要求的資本充足率、資產負債比例、資產質量、流動性及盈利性等方面的內容，雖與其他中國大陸的金融法令相較不乏創新之處，但是在目前中國大陸的銀行業很少有達到這種高層次要求。
- 如果出現違反審慎經營規則的行為，執法單位是否會嚴格依法採取上述措施？如果採取的話，大多數銀行金融機構的經營會出現停頓乃至癱瘓的狀況；如果不採取的話，這些規定就會成為具文而使實際監理工作陷入兩難的境地。

2011/7/12

145

銀監法中之監理措施是否確能落實執行？

- 此外，該法第35條還規定：「銀行業監督管理機構根據履行職責的需要，可以與銀行業金融機構董事、高級管理人員進行監督管理談話」。
- 此規定在中國大陸的同類法律中尚屬首例。但其是否真能有效促進銀行業的監理，亦還有待於實踐的檢驗。

2011/7/12

146

銀監法中銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- **人民銀行法第9條規定**：國務院建立金融監督管理協調機制，具體辦法由國務院規定。
- 要求人民銀行及銀監會在履行各自職責時進行有效的協調與密切的配合。
- 銀行業的監理職責雖然主要由銀監會行使，但在實施監理的過程中有時還是需要與人民銀行進行協調與磋商。

2011/7/12

147

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- 銀監會的日常監理職責主要屬於**預防性監理**職責，人民銀行則承擔起另一種**補救性**（保護性）**監理**措施，也涵蓋於廣義監理職責的範疇之內，這兩種職責的行使需要兩機構間的密切配合與協調。

2011/7/12

148

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- 人民銀行履行最後貸款人職責，可以對出現流動性風險和退出市場的金融機構提供資金支持，因此，人民銀行在金融危機事件處置中的角色是不可或缺的。
- 銀監法在第26條、28條、第29條等條文中都明確要求銀監會與人民銀行進行配合與協商。

2011/7/12

149

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- 但金融監理協調機制在實際運作上其牽連範圍很廣，而兩者在承擔各自職責的過程中如果出現衝突、相互爭權、推諉或對銀行金融機構不當干涉的現象時，應如何解決？
- 無論是銀監法或是人民銀行法都沒有明定！

2011/7/12

150

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- **人民銀行法第32、34條**中亦給予人民銀行檢查監督權，雖然第32條規定人民銀行只有在需要行使其自身法定職責的情形下才可以實施。
- **第33條**中國人民銀行根據執行貨幣政策和維護金融穩定的需要，可以建議國務院銀行業監督管理機構對銀行業金融機構進行檢查監督。
- 第33條的規定亦僅是一種建議權，即根據執行貨幣政策和維護金融穩定的需要建議銀監會實施對銀行業金融機構的檢查監督，是否進行則由銀監會來決定。

2011/7/12

151

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- **中國人民銀行法第33條**：中國人民銀行根據執行貨幣政策和維護金融穩定的需要，可以建議國務院銀行業監督管理機構對銀行業金融機構進行檢查監督。國務院銀行業監督管理機構應當自收到建議之日起三十日內予以回復。
- **中國人民銀行法第34條**：當銀行業金融機構出現支付困難，可能引發金融風險時，為了維護金融穩定，中國人民銀行經國務院批准，有權對銀行業金融機構進行檢查監督。

2011/7/12

152

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- 中國人民銀行法第34條：當銀行業金融機構出現支付困難，可能引發金融風險時，為了維護金融穩定，中國人民銀行經國務院批准，有權對銀行業金融機構進行檢查監督。
- 這些條件本身就存在著極大的模糊性，只是一種原則性的規定，在實際操作上還需要作進一步的經驗積累。
- 第34條中的檢查監督權則必須首先經過國務院的批准才可實施。

2011/7/12

153

銀監會及人行間之監理職能未能明確劃分

- 特別是由於銀監會對銀行業金融機構的業務准入負有直接監理的職責，因此在人民銀行行使對貨幣市場的監督管理時，銀監會的監理職責不可避免地會與人民銀行的這一權利存在著某些重疊，容易使人民銀行與銀監會產生監理職能劃分不明的情況。

2011/7/12

154

中國人民銀行法（中央銀行法）

- 中華人民共和國中國人民銀行法（2003年修正）
- 【頒布日期】2004-02-01
【實施日期】2004-02-01
【頒布單位】全國人大常務委員會

2011/7/12

155

人民銀行法內容

- 總計八章共53條，分別為：
- 第一章 總則
- 第二章 組織機構
- 第三章 人民幣
- 第四章 業務
- **第五章 金融監督管理**
- 第六章 財務會計
- 第七章 法律責任
- 第八章 附則

2011/7/12

156

中國人民銀行法（中央銀行法）

- 1995年人民銀行法頒布後，中國大陸已將人民銀行定位為中央銀行。
- 實施貨幣政策的主要對象多係中資商業銀行，特別是四大國有商業銀行，雖有一些外資商業銀行經營人民幣業務，但是其業務量尚小，不構成人民銀行實施貨幣政策的威脅。

2011/7/12

157

中國人民銀行法（中央銀行法）

- 加入WTO之後，外資金融機構可以吸收中資企業和居民的存款，其人民幣資金來源大大增加；外資金融機構還可以從境外向境內輸入大量外幣和外債，此對人民銀行貨幣政策的有效性產生嚴峻的挑戰。
- 外匯市場、貨幣市場、資本市場融為一體，一方面會對中國大陸的貨幣市場、匯市和股市造成巨大的壓力，也同時將國際金融風險帶入中國大陸，加大國際資本對內國金融的影響，進一步削弱了中央銀行金融宏觀調控手段的作用。

2011/7/12

158

中國人民銀行法（中央銀行法）

- 國務院於1993年底發佈之『關於金融體制改革的決定』，確定在國務院領導之下
- 獨立執行貨幣政策的中央銀行宏觀調控系統
- 建立政策性銀行性金融和商業性金融之分離
- 以國有商業銀行體系為主軸，多種金融機構並存的金融組織體系

總則

- **人民銀行法第2條** 規定「中國人民銀行是中華人民共和國的中央銀行。**中國人民銀行在國務院領導下**，制定和執行貨幣政策，防範和化解金融風險，維護金融穩定。」
- **人行法主導商業銀行法、政策性銀行法和其他金融法律暨法規制定之法律依據。**
- 人民銀行的資本全部由國家出資，為國家所有的金融行政管理機關，為公法人，在國務院領導下，制定和執行貨幣政策，並對金融業實施監督管理。

人民銀行的職責

• 人民銀行職責（§4）：

- 1、發佈與履行其職責有關的命令和規章；
- 2、依法制定和執行貨幣政策；
- 3、發行人民幣，管理人民幣流通；
- 4、監督管理銀行間同業拆借市場和銀行間債券市場；
- 5、實施外匯管理，監督管理銀行間外匯市場；
- 6、監督管理黃金市場；

2011/7/12

161

人民銀行的職責

- 7、持有、管理、經營國家外匯儲備、黃金儲備；
- 8、經理國庫；
- 9、維護支付、清算系統的正常運行；
- 10、指導、部署金融業反洗錢工作，負責反洗錢的資金監測；
- 11、負責金融業的統計、調查、分析和預測；
- 12、作為國家的中央銀行，從事有關的國際金融活動；
- 13、**國務院規定的其他職責。**

（**國家外匯管理局**：國務院直屬，人民銀行代管的政府管理機構）

中國人民銀行為執行貨幣政策，可以依照本法第四章的有關規定從事金融業務活動。

2011/7/12

162

人民銀行的職責

- **第七條** 中國人民銀行在國務院領導下依法獨立執行貨幣政策，履行職責，開展業務，不受地方政府、各級政府部門、社會團體和個人的干涉。

組織機構

- **第十條** 中國人民銀行設行長一人，副行長若干人。
中國人民銀行行長的人選，根據國務院總理的提名，由全國人民代表大會決定；全國人民代表大會閉會期間，由全國人民代表大會常務委員會決定，由中華人民共和國主席任免。中國人民銀行副行長由國務院總理任免。
- **第十一條** 中國人民銀行實行行長負責制。行長領導中國人民銀行的工作，副行長協助行長工作。
- **第十四條** 中國人民銀行的行長、副行長及其他工作人員應當恪盡職守，不得濫用職權、徇私舞弊，不得在任何金融機構、企業、基金會兼職。

人民銀行業務

- **第二十八條** 中國人民銀行根據執行貨幣政策的需要，可以決定對商業銀行貸款的數額、期限、利率和方式，但貸款的期限不得超過一年。

第二十九條 中國人民銀行不得對政府財政透支，不得直接認購、包銷國債和其他政府債券。

第三十條 中國人民銀行不得向地方政府、各級政府部門提供貸款，不得向非銀行金融機構以及其他單位和個人提供貸款，但國務院決定中國人民銀行可以向特定的非銀行金融機構提供貸款的除外。 **中國人民銀行不得向任何單位和個人提供擔保。**

金融監督管理

- **第三十二條** 中國人民銀行有權對金融機構以及其他單位和個人的下列行為進行檢查監督：
 - （一）執行有關存款準備金管理規定的行為；
 - （二）與中國人民銀行特種貸款有關的行為；
 - （三）執行有關人民幣管理規定的行為；
 - （四）執行有關銀行間同業拆借市場、銀行間債券市場管理規定的行為；
 - （五）執行有關外匯管理規定的行為；
 - （六）執行有關黃金管理規定的行為；
 - （七）代理中國人民銀行經理國庫的行為；
 - （八）執行有關清算管理規定的行為；
 - （九）執行有關反洗錢規定的行為。前款所稱中國人民銀行特種貸款，是指國務院決定的由中國人民銀行向金融機構發放的用於特定目的的貸款。

附則

- **第五十二條** 本法所稱銀行業金融機構，是指在中華人民共和國境內設立的商業銀行、城市信用合作社、農村信用合作社等吸收公眾存款的金融機構以及政策性銀行。
- 在中華人民共和國境內設立的金融資產管理公司、信託投資公司、財務公司、金融租賃公司以及經國務院銀行業監督管理機構批准設立的其他金融機構，適用本法對銀行業金融機構的規定。

2011/7/12

167

中華人民共和國商業銀行法

- **中華人民共和國商業銀行法（2003年修正）**

【頒布日期】2004-02-01

【實施日期】1995-07-01

【頒布單位】全國人大常務委員會

- **中華人民共和國商業銀行法共九章計95條。**

2011/7/12

168

中華人民共和國商業銀行法

- 第1章 總則
- 第2章 商業銀行的設立和組織機構
- 第3章 對存款人的保護
- 第4章 貸款和其他業務的基本規則
- 第5章 財務會計
- 第6章 監督管理
- 第7章 接管和終止
- 第8章 法律責任
- 第9章 附則

2011/7/12

中華人民共和國商業銀行法

- **銀監法第16條**
國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規規定的條件和程式，審查批准**銀行業金融機構**的設立、變更、終止以及業務範圍。
- **商業銀行法第11條**
設立商業銀行，應當經**國務院銀行業監督管理機構（銀監會）**審查批准。

2011/7/12

170

中華人民共和國商業銀行法

商業銀行設立並應具備下列條件（§ 12）

- 1、符合商業銀行法和大陸公司法規定的章程；
- 2、符合商業銀行法規定的註冊資本最低限額；
- 3、具備任職專業知識和業務工作經驗的董事、高級管理人員；
- 4、健全的組織機構和管理制度；
- 5、有符合要求的營業場所、安全防範措施和與業務有關的其他設施；
- 6、設立商業銀行，還應當符合其他審慎性條件。

2011/7/12

171

中華人民共和國商業銀行法

商業銀行法第13條

- 設立全國性商業銀行的註冊資本最低限額為十億元人民幣
- 設立城市商業銀行的註冊資本最低限額為一億元人民幣。
- 設立農村商業銀行的註冊資本最低限額為五千萬元人民幣
- 註冊資本應當是實繳資本。

- 銀監會得根據審慎監管的要求調整註冊資本最低限額。

2011/7/12

172

商業銀行法適用範圍

- **商業銀行法第92條**
外資商業銀行、中外合資商業銀行、外國商業銀行分行適用本法規定，法律、行政法規另有規定的，依照其規定。
- **商業銀行法第93條**
城市信用合作社、農村信用合作社辦理存款、貸款和結算等業務，適用本法有關規定。
- **商業銀行法第94條**
郵政企業辦理商業銀行的有關業務，適用本法有關規定。

2011/7/12

商業銀行業務範圍

- 商業銀行之業務即為其經營範圍。
- 業務經營上的差異是商業銀行與中央銀行、政策性銀行、投資銀行的不同所在。
- 各商業銀行經營範圍由其商業銀行章程規定，**報國務院銀行業監督管理機構批准**。
- 商業銀行**經中國人民銀行批准**，可以經營結匯、售匯業務。

2011/7/12

174

商業銀行中間業務

商業銀行法第3條

- 商業銀行之經營業務，概括可區分為負債業務、資產業務與中間業務。
- 中間業務係指商業銀行不需運用自己的資金，代替客戶承辦交付和其他委託事項而收取手續費的業務。
- **中國商業銀行業傳統上主要以信貸業務為主**，現有的中間業務創新性不足，造成這樣的現象在於：中國銀行業自身發展不足，同時中國對於金融業分業經營的嚴格管制，導致商業銀行以辦理傳統的存貸款業務為主。

2011/7/12

175

商業銀行中間業務

- 傳統的中間業務有匯兌業務、信用狀業務、代收代付業務、同業往來、代客買賣業務、信託業務與租賃業務。
- 大陸進入市場經濟後，社會經濟快速發展，帶來許多融資和多樣化金融服務的需求，中間業務在一定程度上提供市場經濟對金融服務之需要。
- 中間業務不需使用大量銀行資金，相對減輕銀行經營風險，有利於提高銀行經營效益，並使銀行營利結構呈現多元化發展，因此發展中間業務有利於商業銀行之經營。

2011/7/12

176

商業銀行中間業務

- 2003年修正的「商業銀行法」第43條明確規定：「商業銀行在中華人民共和國境內不得從事信託投資和證券經營業務，不得向非自用不動產投資或者向非銀行金融機構和企業投資，但國家另有規定的除外。」

商業銀行中間業務政策上的放鬆

- 2001年7月，中國人民銀行發布『商業銀行中間業務暫行規定』，明確商業銀行在經過人民銀行批准以後，可開辦代理證券業務、金融衍生業務、投資基金託管、財務顧問等投資銀行業務以及代理保險業務。
- 『商業銀行中間業務暫行規定』從商業銀行的角度而言，乃立於分業監管、分業經營法律不變的框架下，對商業銀行擴展和資本市場發展需要的一個現實考量，對分業監管的一個政策上放鬆。
- 此一規定為分業體制下展開跨業經營提供了政策依據

商業銀行中間業務政策上的放鬆

- 2007年以前，中間業務的規範，主要依據為2001年4月由人行發布的『商業銀行中間業務暫行規定』，銀監會於2007年7月3日發布不再適用此規定，人行於2008年1月22日亦發布不再適用此規定。
- 現行商業銀行中間業務準據法為**銀監會於2007年發布施行『商業銀行內部控制指引』，以符合現代商業銀行的運作需求。**

2011/7/12

179

商業銀行中間業務政策上的放鬆

- 『商業銀行內部控制指引』第六章詳細規定中間業務內部控制規定，且範圍及於監管、風險管理與業務創新。
- 『商業銀行內部控制指引』係為『外資銀行管理條例』的特別法，而為外資銀行適用中間業務規範之依循。

2011/7/12

180

分業經營之立法依據

- 「**證交法**」第6條（2004年8月修正版）：證券業和銀行業、信託業、保險業分業經營、分業管理。證券公司與銀行、信託、保險業務機構分別設立。
- 「**保險法**」尚規定保險公司的業務範圍僅限於人身保險和財產保險業務；保險公司的資金運用，僅限於銀行存款、買賣政府債券、金融債券和國務院規定的其他資金運用形式。**不允許直接投資與企業股票，更不允許投資於商業銀行。**
- **在立法上確立了銀行、證券、保險、信託分業經營分業管理的制度。**

2011/7/12

181

分業經營之放寬政策

- 為了解決實務上的需求，相關金融監理機關亦陸續在法制上以各項行政措施逐步放寬分業經營的政策，採個別項目允許之方式，給予金融機構從事若干跨業業務之許可，具體之歷年重要措施如下：
- 1998年10月，中國人民銀行批准保險公司參與銀行間的債券市場；
- 經國務院批准，保險公司亦可以在保監會申請和國務院批復的額度內購買信用評級在AA+以上的中央企業債券，並可以在深滬兩市交易上市債券；

2011/7/12

182

分業經營之放寬政策

- 1999年8月19日，中國人民銀行頒佈「**基金管理公司進入銀行間同業市場管理規定**」，**放寬經證監會批准設立的基金管理公司可向中國人民銀行申請進入銀行間同業市場，在一級市場購買證券、在二級市場進行證券交易；**
- 「證券公司進入銀行同業拆借市場管理規定」，規定證券公司經證監會推薦後，可以向中國人民銀行申請進入銀行間同業拆借市場，從事同業拆借和債券交易。

2011/7/12

183

分業經營之放寬政策

- 1999年10月，國務院批准保險公司可以通過購買證券投資基金間接進入股票二級市場，保險公司可以在二級市場上買賣已上市的證券投資基金和在一個市場上配售新發行的證券投資基金。
- 2000年2月，中國人民銀行、證監會聯合發佈「證券公司股票質押貸款管理辦法」，**允許符合條件的證券公司以自營股票和證券投資基金券為質押向商業銀行貸款，以拓寬券商融資管道，亦即商業銀行可間接進入股票市場。**

2011/7/12

184

分業經營之放寬政策

- 2001年7月，中國人民銀行發布「商業銀行中間業務暫行規定」，明確商業銀行在經過人民銀行批准以後，可開辦代理證券業務、金融衍生業務、投資基金託管、財務顧問等投資銀行業務以及代理保險業務。
- 此一規定為分業體制下開展跨業經營提供了政策依據

2011/7/12

185

分業經營之放寬政策

- 2003年12月27日，第10屆全國人民代表大會常委會通過「商業銀行法修正案」，將原來的第43條的修改為：「商業銀行在中華人民共和國境內不得從事信託投資和證券經營業務，不得向非自用不動產投資或者向非銀行金融機構和企業投資，但國家另有規定的除外」。
- 這一修改被視為係為日後跨業經營制度的建立預留伏筆。

2011/7/12

186

分業經營之放寬政策

- 2005年2月20日，中國人民銀行、銀監會和證監會制定了「商業銀行設立基金管理公司試點管理辦法」以落實2004年1月31日發布之「國務院關於推進資本市場改革開放和穩定發展的若干意見」，該辦法允許商業銀行設立的基金管理公司，募集和管理基金，以達成促進金融市場協調發展，鼓勵金融創新之目的。

2011/7/12

187

分業經營之放寬政策

- 2006年6月15日，銀監會與保監會共同發布「關於規範銀行代理保險業務的通知」，以加強商業銀行積極加強與保險公司代理業務合作，並進一步規範銀保代理業務，加強資訊溝通和協調，增進對跨行業經營模式、業務風險和產品的瞭解。
- 2007年1月23日，銀監會發布「金融租賃公司管理辦法」，允許商業銀行試點設立金融租賃公司。

2011/7/12

188

商業銀行開辦代客境外理財業務管理暫行辦法

- 2006年中國人民銀行、中國銀行業監督管理委員會與國家外匯管理局聯合頒佈「**商業銀行開辦代客境外理財業務管理暫行辦法**」，開放並規範商業銀行從事代客境外理財業務。
- 在2007年，中國商業銀行並共推出262款代客境外理財產品，總銷售金額達414億人民幣及12.5億美元，商業銀行代客境外理財業務遂受到注目。

2011/7/12

分業經營之放寬政策

- 根據「信託公司管理辦法」、「企業集團財務公司管理辦法」等相關監管規定
- 信託公司、企業集團財務公司開始**投資參股於商業銀行、證券公司、基金管理公司、保險公司**等各類金融機構
- **通過分設法人機構的形式，在貨幣市場、資本市場、保險市場和股權投資等領域展開跨業經營。**

2011/7/12

190

商業銀行之退場機制

- 廣義金融監理包括三大部分：
- **市場准入、業務監理以及退場機制**，目前中國大陸銀行業的退場機制散見於商業銀行法、公司法、企業破產法、金融機構撤銷條例等法令中，缺乏完整、具可操作性的全方位規劃，尤其是針對存款人保障的部分，中國大陸目前係由國家提供補償救助，這種以國家財政承擔銀行業經營風險的方式至為不妥，存款保險制度已是國際趨勢，並可提供更為完善有效的銀行業退場機制。

2011/7/12

191

商業銀行之退場機制

- 中國大陸的**保險業在2005年1月1日**即開始正式實施「保險保障基金管理辦法」，以保障保單持有人在保險公司倒閉時得以保障自己的權益。
- **證券業在2006年7月1日**正式實施「證券投資者保護基金管理辦法」，設立國有獨資的中國證券投資者保護基金有限責任公司，負責基金的籌集、管理和使用。
- 銀行業尚未有相關的保護規範，因此存款保險制度的建立對於中國大陸銀行業經營的健全與穩定性實有重大意義。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 中國大陸對於問題銀行的處理，早見於1995年發布的中國人民銀行法，其規定了接管和最後貸款人制度，但其並非專門針對金融機構危機處理的法律依據。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 1995年公布之商業銀行法亦未對於問題銀行處理有周延之規範，以致於中國大陸對於問題銀行的處理仍缺乏完整性的規定，僅能適用公司法、企業破產法、民事訴訟法等普通民商事法律。
- 直至**2001年11月**間國務院通過「**金融機構撤銷條例**」才適度解決了金融機構撤銷法規不完善的問題，其中雖對於問題銀行之合併、解散、撤銷及宣告破產等有所規範，但其規定內容仍十分原則、概括，對危機處置的方法、標準、程序均未做出明確規定，以致在實際案件的處理中，對問題金融機構的處置仍然大多依賴行政手段。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 2003年銀監法公佈後，其以法律的形式賦予銀監會在銀行已經或可能發生信用危機，可能導致嚴重影響存款人和其他客戶合法權益的情況下，可依法對該銀行實行接管或者促成**機構之間的重組**（銀監法第38條）。
- 對銀行有違法經營、經營管理不善等情形，在不予撤銷將嚴重危害金融秩序、損害公共利益之情況下，銀監會**亦有權將之予以撤銷**。（銀監法第39條）

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 銀監法的制定提供了處理問題銀行各項措施之法源依據。但其對銀行接管、重組、撤銷等監理權上之規定仍為籠統，對**適用接管、重組的具體情況，接管人、重組人的選任和資格、具體的實施措施及相應的法律配套措施保障**均未予以規定。
- 在實務運作上，中國大陸目前為止被接管、關閉撤銷、破產、併購的金融機構數量不少，中國大陸實際上處理問題金融機構仍是多以政府財政負擔方式為之，將銀行經營風險轉化為政府財政風險。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 尤其在處理地方性銀行上，地方政府經常是問題銀行之大股東、最大債權人，同時又是執行該處理機制之行政主導者，不但因其角色與利益之衝突，經常拖延問題銀行處理的速度，增添處理成本，也模糊了銀行失敗的責任追究問題，更對其他債權人造成公平性的疑慮。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 臺灣地區近年來隨著多起銀行陸續爆發經營危機，金融主管機關並多次修法完善問題銀行之退場機制，並積極建立立即糾正措施，但中國大陸現今對此議題尚未有相當程度的重視。
- 目前中國大陸有關立即糾正措施散見於不同的法令中，其對於問題銀行之定義、範圍以及立即糾正措施之啟動及選擇方式等規定不盡相同。

2011/7/12

商業銀行之退場機制

- 目前中國大陸立即糾正措施散見於**商業銀行資本充足率管理辦法、銀監法及外資銀行管理條例實施細則**等相關法令中，並未建立統一且明確的規定。
- 銀監法係以其是否違反審慎經營規則（包括風險管理、內部控制、資本充足率、資產質量、損失準備金、風險集中、關聯交易、資產流動性等內容），或其行為嚴重危及該銀行業金融機構的穩健運行、損害存款人和其他客戶合法權益等為依據（銀監法第21、37條），範圍雖然較商業銀行之資本充足率管理辦法為廣，但卻缺乏明確之標準。

2011/7/12

商業銀行之接管

- **商業銀行法第64條**規定，商業銀行**已經或者可能發生**信用危機，嚴重影響存款人利益時，國務院銀行業監管機構可以對該銀行實行接管。
- 接管的目的是對被接管的商業銀行**採取必要措施**，以保護存款人的利益，恢復商業銀行的正常經營能力。
- 被接管的商業銀行的債權債務關係不因接管而變化。
- 接管由國務院銀監會決定，並組織實施、公告。
- 國務院銀行業監管機構的接管決定應當載明下列內容：（1）被接管的商業銀行名稱（2）接管理由（3）接管組織（4）接管期限。接管自接管決定實施之日起開始。

2011/7/12

200

商業銀行之接管

- 自接管開始之日起，由接管組織行使商業銀行的經營管理權力。
- 接管期限屆滿，國務院銀行業監管機構可以決定延期，但接管期限最長不得超過2 年。
- 接管的終止必須具備下列情形之一：
 - (1) 接管決定規定的期限屆滿或者國務院銀行業監管機構決定的接管延期屆滿
 - (2) 接管期限屆滿前，該商業銀行已恢復正常經營能力
 - (3) 接管期限屆滿前，該商業銀行被合併或者被依法宣告破產。

2011/7/12

201

商業銀行之終止

- 商業銀行終止，實質上是商業銀行退出金融市場問題，包括解散、被撤銷和被宣告破產等情況。
- (1) **解散**：依商業銀行法規定，商業銀行因分立、合併或者出現公司章程規定的解散事由需要解散的，應當向國務院銀行業監管機構提出申請，並附解散的理由和支付存款的本金和利息等債務清償計劃，經國務院銀行業監管機構批准後解散。
- 商業銀行解散時應當依法成立清算組，進行清算，按照清償計劃償還存款本金和利息等債務，並由國務院銀行業監管機構監督清算過程。

2011/7/12

202

商業銀行之終止

(2) **撤銷**：商業銀行因吊銷經營許可證被撤銷時，國務院銀行業監管機構應當依法及時組織成立清算組，進行清算，按照清償計劃及時償還存款本金和利息等債務。

(3) **破產**：商業銀行不能支付到期債務，經國務院銀行業監管機構同意，由人民法院依法宣告其破產。商業銀行被宣告破產時，由人民法院組織國務院銀行業監管機構等有關部門和有關人員成立清算組，進行清算。商業銀行破產清算時，在支付清算費用、所欠員工工資和勞動保險費用後，應當先支付個人儲蓄存款的本金和利息。

2011/7/12

203

中國大陸金融集團之現況

- 實際上，中國大陸早已有金融集團的出現，有些甚至直接冠以金融控股公司名稱（如中國中信集團公司旗下之**中信國際金融控股有限公司**）。
- 惟中國大陸並無**規範金融集團的專法**，僅能以公司法等相關法令為管理的依據，因此中國大陸多數學者都認為應當儘速訂立專法規範。

2011/7/12

204

中國大陸金融集團之現況

- 中國大陸目前並沒有以法律明確規範金融集團，但事實上確有金融集團存在，大致可分為三類：

一、以銀行為控股公司的金融集團

- 這類金融集團的主體為商業銀行，在分業經營的法律環境下，通過特批或在海外註冊非銀行子公司的方式達到從事其他金融業務的目的。

2011/7/12

205

中國大陸金融集團之現況

- 如中國銀行通過香港的中銀國際與
工商銀行通過香港的工商東亞分別控股其他金融機構

建設銀行經特批在境內控股中金公司等，因無法令規範統一准入門檻，對於其他商業銀行亦造成了不公平競爭的情況。

2011/7/12

206

中國大陸金融集團之現況

二、以非銀行類金融機構為控股公司的金融集團

- 這類集團以註冊成立一家控股公司作為投資管理公司以控制旗下各子公司，以在法律分業經營、分業監管的要求下形成規模經濟和範籌經濟，實現資源分享，同時達到防範和降低金融風險的功能。
- 例如光大集團、中信集團和平安集團等。

2011/7/12

207

中國大陸金融集團之現況

三、產業集團以控股方式形成之金融集團

- 經營實業的企業集團採用投資或併購等手段，控制一家以上的金融機構，並形成一定規模。
- 例如山東電力集團、海爾集團、東方集團、新疆德隆集團及寶鋼集團等。

2011/7/12

208

結論：中國現行金融集團監理依據

- 現行金融集團監理依據

- 現行中國大陸在分業經營分業監理的架構下，對於金融集團的監理不但處於法律空白的狀態，甚至亦無明確之定義。
- 但實務上國務院卻曾於2002年批准中信集團成立金融控股公司，而在此之後卻又未曾訂定相關監理法令，造成無法可管的情況，而僅能以行政手段進行管理。

結論：中國現行金融集團監理依據

- 中國大陸公司法中並未如臺灣公司法設有關係企業的專門規定，僅就「關聯關係」有定義性的條文，並規定公司的控股股東、實際控制人、董事、監事、高級管理人員不得利用其關聯關係損害公司利益，以及相關之迴避規定等，不但未明確提出控股公司或關係企業之名稱，亦不足以作為相關管理之法據。

結論：中國現行金融集團監理依據

- 中國銀監會、保監會及證監會於2004年6月28日公佈的「**三大監管機構金融監管分工合作備忘錄**」（以下簡稱備忘錄）第8條規定：
- 對**金融控股公司**的監管應**堅持分業經營、分業監管的原則**，
- 對**金融控股公司**的集團公司依據其主要業務性質，歸屬相應的監管機構，
- 對**金融控股公司**內相關機構、業務的監管，按照業務性質**實施分業監管**」。
- 該備忘錄首次明確提出金融控股公司一詞，並對其監理作出初步安排，應可視為目前可資依循序的文件之一。

2011/7/12

211

結論：中國現行金融集團監理依據

- 該**備忘錄在性質上雖非法律**，但在缺乏金融控股公司監理立法的情況下，該備忘錄可視為對於建立金融控股公司監理機制的探索與嘗試，而在**實務運作上也初步填補法令空白狀況下金融控股公司的監理分工**的問題。惟要依靠該備忘錄作為金融控股公司的監理依據非長久之計。

2011/7/12

212

結論：中國現行金融集團監理依據

- 囿於中國大陸現行法令的限制，目前現有的金控公司不能依法正式設立，而係利用境內外法規的差異，或依靠特批設立銀行控股公司，對於其他商業銀行亦造成了不公平競爭的情況。

2011/7/12

213

結論：中國現行金融集團監理依據

- 目前中國大陸金融集團除少數為金融機構控股金融集團之外，多數是工商企業控股的金融集團，在金融機構基礎上生成的金融控股公司有各自的監理機構在進行有效的監理，但非金融企業控制的金融控股公司卻並未納入有效的監理，可能帶來之風險傳遞和利益衝突問題，將嚴重危害金融秩序，因此進行立法予以規範和調整有著迫切性的需要

2011/7/12

214

結論：中國現行金融集團監理依據

- 實務操作上，中國大陸的金融監理機關「一行三會」都在進行金融控股集團風險監測及立法工作。
- 人民銀行有關部門於2005年即開始起草金融控股公司監管條例。
- 人行金融穩定局下設置金融控股公司風險監測和評估處（此前為金融控股與市場交叉風險處），專司負責金融控股公司和交叉性金融工具的監測，並已建立風險監測系統。

2011/7/12

215

結論：中國現行金融集團監理依據

- 銀監會為防範銀行集團的金融風險，於2008年2月18日對外發布之「銀行並表監管指引（試行）」。
- 銀監會2008年3月27日公佈「銀行控股股東監管辦法」徵求意見稿。以規範和加強銀行控股股東監管，促進銀行業穩健經營。

2011/7/12

216

感謝聆聽，敬請指教！

