



第五节

我国金融监管框架和内容



第五节 我国金融监管框架和内容

本节考点：

- 1、我国金融监管体制演变
- 2、银行业监管
- 3、保险业监管
- 4、证券业监管



第五节 我国金融监管框架和内容

考点一、我国金融监管体制演变

- (一) 第一阶段：1983年以前
- (二) 第二阶段：1983—1991年
- (三) 第三阶段：1992—1997年
- (四) 第四阶段：1998—2002年
- (五) 第五阶段：2003—2022年
- (六) 第六阶段：2023年起



第五节 我国金融监管框架和内容

（一）第一阶段：1983年以前

在改革开放之前，我国金融业与高度集中的计划经济管理体制相适应，建立了“大一统”的国家金融体系，中国人民银行作为国家的银行，于1953年开始建立了集中统一的综合信贷计划管理体制，实行“统存统贷”的管理方法，银行信贷计划纳入国家经济计划，为经济建设进行全面的金融监督和服务。在“大一统”的金融体制下，没有监管对象，也没有监管的法律法规。这期间，中国没有现代意义上的金融监管。



第五节 我国金融监管框架和内容

（二）第二阶段：1983年-1991年

1983年9月，《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》发布，确立了中国人民银行的性质与地位，即作为发行的银行、政府的银行、银行的银行，是领导和管理全国金融事业的国家机关，是专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构，不再兼办工商信贷和储蓄业务。这是我国真正意义上的金融监管的开端。



第五节 我国金融监管框架和内容

（三）第三阶段：1992年-1997年

1992年10月，中国证券监督管理委员会成立。经国务院授权，中国证监会依法对全国证券期货市场进行集中统一监管，这是监管体制的巨大变化，分业经营、分业管理体制初现雏形。

1993年12月，《（国务院关于金融体制改革的决定）》提出，我国要对银行业、证券业、保险业实行分业管理，确立了我国分业监管体制形成的政策基础。



第五节 我国金融监管框架和内容

（三）第三阶段：1992年-1997年

1995年，我国先后发布了《中国人民银行法》《商业银行法》《中华人民共和国票据法》《中华人民共和国保险法》等一系列金融法律法规，标志着我国金融监管开始走上注重依法监管的轨道。



第五节 我国金融监管框架和内容

（四）第四阶段：1998年-2002年

1998-2002年，金融监管体制改革深化阶段，建立了分业监管的金融监管体制。

这一时期，金融分业经营、分业监管体制进一步完善，中国证监会成立后，中国保险监督管理委员会成立，银行与其所办的信托、证券业务相继脱钩。

1998年，国务院证券委员会和中国证监会合并组成国务院直属正部级事业单位；1998年9月，国务院进一步明确中国证监会是全国证券期货市场的主管机关。



第五节 我国金融监管框架和内容

（四）第四阶段：1998年-2002年

1998年11月，中国保险监督管理委员会正式成立，专司对中国保险业的监管，将原来由中国人民银行履行的对保险业的监管职能分离出来，中国人民银行主要负责对银行、信托业的监管。

至此，形成了中国人民银行、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会分别对银行业、证券业和保险业分业监管的金融监管体制。



第五节 我国金融监管框架和内容

（五）第五阶段：2003年-2022年

2003年4月，中国银行业监督管理委员会正式挂牌成立，履行对商业银行、金融资产管理公司、信托公司及其他存款类金融机构的监督管理职责。我国“一行三会”的分业监管体制形成。

2006年和2011年，国家“十一五”和“十二五”规划相继提出“稳步”和“积极稳妥”推进金融业综合经营试点。



第五节 我国金融监管框架和内容

（五）第五阶段：2003年-2022年

在政策和市场力量的共同作用下，我国金融业综合经营稳步发展。在推进金融业综合经营试点的过程中，中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会等部门陆续发布了《商业银行设立基金管理公司试点管理办法》、《信贷资产证券化试点管理办法》、《银行并表监管指引（试行）》（已失效）、《保险集团公司管理办法（试行）》（已失效）、《保险机构投资设立基金管理公司试点办法》等规范性文件。



第五节 我国金融监管框架和内容

（五）第五阶段：2003年-2022年

同时，金融监管协调机制建设稳步推进。

2013年8月，中国人民银行会同中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、国家外汇管理局等建立了金融监管协调部际联席会议制度。

2017年11月，国务院金融稳定发展委员会的成立，强化了中国人民银行宏观审慎管理和系统性风险防范职责。



第五节 我国金融监管框架和内容

（五）第五阶段：2003年-2022年

2018年3月，中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会职责整合，组建了中国银行保险监督管理委员会，中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会不再保留。

2018年4月，中国银行保险监督管理委员会正式挂牌运行，标志着我国金融监管进入新的历史时期。

2020年9月《国务院关于实施金融控股公司准入管理的决定》和中国人民银行《金融控股公司监督管理试行办法》的发布，一定程度上填补了金融控股集团的监管空白。



第五节 我国金融监管框架和内容

（六）第六阶段：2023年起

2023年3月，中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》，对金融监管体制进行了改革调整。

（1）**组建中央金融委员会**。加强党中央对金融工作的集中统一领导，负责金融稳定和发展的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实，研究审议金融领域重大政策、重大问题等，作为党中央决策议事协调机构。不再保留国务院金融稳定发展委员会及其办事机构。



第五节 我国金融监管框架和内容

（六）第六阶段：2023年起

2023年3月，中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》，对金融监管体制进行了改革调整。

（2）组建中央金融工作委员会。统一领导金融系统党的工作，指导金融系统党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等。



第五节 我国金融监管框架和内容

(3) 组建国家金融监督管理总局。

统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。

国家金融监督管理总局在中国银行保险监督管理委员会基础上组建，将中国人民银行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关金融消费者权益保护职责，中国证券监督管理委员会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局。

不再保留中国银行保险监督管理委员会。



第五节 我国金融监管框架和内容

(4) 深化地方金融监管体制改革。建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。

(5) 强化中国证券监督管理委员会资本市场监管职责，划入国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责，由中国证券监督管理委员会统一负责公司（企业）债券发行审核工作。



第五节 我国金融监管框架和内容

(6) 统筹推进中国人民银行分支机构改革。撤销中国人民银行大区分行及分行营业管理部、总行直属营业管理部和省会城市中心支行，在31个省（自治区、直辖市）设立省级分行，在深圳、大连、宁波、青岛、厦门设立计划单列市分行。不再保留中国人民银行县（市）支行，相关职能上收至中国人民银行地（市）中心支行。

(7) 完善国有金融资本管理体制。按照国有金融资本出资人相关管理规定，将中央金融管理部门管理的市场经营类机构剥离，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构，由其根据国务院授权统一履行出资人职责。



第五节 我国金融监管框架和内容

考点二、银行业监管

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管



第五节 我国金融监管框架和内容

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管



第五节 我国金融监管框架和内容

1、市场准入监管

市场准入监管主要是指**银行监管机构**根据相关法律法规，对银行机构的机构设置、变更和终止许可事项、业务许可事项、机构董事和高级管理人员任职资格许可事项等**实施管制**。

银行监管机构对要求设立的新银行机构，主要是对其存在的**必要性及其生存能力**两个方面进行审慎审查。

具体要求银行必须有符合法律规定的章程，有符合规定的最低额注册资本，有具备任职专业知识和业务工作经验的高级管理人员，有健全的组织机构和管理制度，有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施等。



第五节 我国金融监管框架和内容

市场准入监管应当全面涵盖以下四个环节：

1) 审批注册机构：

进入银行业的机构或组织必须按照金融法律法规的要求，在具备相应条件的情况下，向银行监管机构提出申请，经银行监管机构许可后，领取营业执照才能进行经营活动。

审批注册机构，一方面表明银行监管机构允许经营金融产品的机构进入市场，并将依法对其进行监督；另一方面也表明进入市场的银行机构将接受银行监管机构的监管，并合法开展业务。



第五节 我国金融监管框架和内容

2) 审批注册资本:

审批注册资本是指银行监管机构必须对进入市场的机构进行**最低资本限制**，并对资本是否及时入账、股东资格、股东条件和股本构成等进行监督审核。

在市场经济条件下，银行机构必须以其资本来承担全部的风险和亏损。因此设立银行机构的一个重要条件，就是必须保证要有一定数量的注册自来承担可能的风险和亏损。



第五节 我国金融监管框架和内容

3) 审批董事和高级管理人员的任职资格:

审批董事和高级管理人员的任职资格是指在市场准入过程中，银行监管机构应当对银行机构的董事和高级管理人员的任职资格进行核准和管理。未经审查同意，其董事会不得进行聘任。

人力资源是银行机构设立的关键因素，一定数量的合格专业人才是保证银行机构合法经营、稳健经营和健康发展的基本条件。



第五节 我国金融监管框架和内容

银行机构的董事和高级管理人员应具备以下条件：

- 一是具有完全民事行为能力；
- 二是具有良好的守法合规记录；
- 三是具有良好的品行、声誉；
- 四是具有担任拟任职务所需的相关知识、经验及能力；
- 五是具有良好的经济、金融从业记录；
- 六是个人及家庭财务稳健；
- 七是具有担任拟任职务所需的独立性；
- 八是履行对银行机构的忠实与勤勉义务等。



第五节 我国金融监管框架和内容

4) 审批业务范围

审批业务范围是指银行监管机构对进入市场的机构必须进行业务范围的管制。不论是实行分业经营、分业监管体制的国家还是实行混业经营、集中监管的国家银行机构经营的业务范围都有一定程度的限制。只是限制的范围、程度和方式有所不同。

相比较而言，实行分业经营、分业监管的国家的限制程度较强。审批业务范围是保证银行机构合法经营的需要。



第五节 我国金融监管框架和内容

4) 审批业务范围

银行监管机构审批银行机构业务范围的主要依据是市场需求，以及机构的实力、管理层的经验和能力，总的要求是银行必须对它所从事的所有业务活动有充分的控制能力。

同时，也必须考虑到银行监管机构的监管能力及监管从业人员的资质等，银行监管机构要确保自己有能力对这些业务活动进行有效的监管。



第五节 我国金融监管框架和内容

在我国，根据《商业银行法》，设立商业银行必须具备以下条件：

- ①有符合规定的银行章程；
- ②有符合规定的注册资本最低限额；
- ③有具备任职专业知识和业务工作经验的董事和高级管理人员；
- ④有健全的组织机构和管理制度；
- ⑤有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施；
- ⑥符合其他审慎性条件。



第五节 我国金融监管框架和内容

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管



第五节 我国金融监管框架和内容

2、市场运营监管

市场运营监管是指对银行机构日常经营进行监督管理的活动。

虽然市场准入监管在准入控制环节进行了严格的审核，但并不能保证银行机构在日常经营中稳健运行，银行机构的风险是在日常经营中逐步累积的，因此，市场运营监管任务更重，责任更大。



第五节 我国金融监管框架和内容

2、市场运营监管

根据2022年中国银行保险监督管理委员会发布的非现场监管基础指标相关文件，对市场运营的监管和评价主要包括“风险水平”“风险迁徙”“风险抵补”三个层次和“资本充足”“准备金充足程度”“信用风险”“盈利性”“流动性风险”“市场风险”六个方面。



第五节 我国金融监管框架和内容

1) 资本充足性

银行资本是指可以自主取得以抵补任何未来损失的资本。

资本充足性是衡量银行机构资本安全的尺度，一般具有行业的最低规范标准。



第五节 我国金融监管框架和内容

根据2023年发布的《商业银行资本管理办法》，商业银行各级资本充足率不得低于如下最低要求：

核心一级资本充足率不得低于5%，一级资本充足率不得低于6%，资本充足率不得低于8%。商业银行应在最低资本要求的基础上计提储备资本，储备资本要求为风险加权资产的2.5%，由核心一级资本来满足。商业银行应在最低资本要求和储备资本要求之上计提逆周期资本，由核心一级资本来满足。此外，系统重要性银行还应当计提附加资本，由核心一级资本满足。国家金融监督管理总局及其派出机构有权在第二支柱框架下提出更审慎的资本要求，确保资本充分覆盖风险。



第五节 我国金融监管框架和内容

1) 资本充足性

为有效控制商业银行杠杆化程度，维护商业银行安全、稳健运行，《商业银行资本管理办法》规定，商业银行的杠杆率不得低于4%。

杠杆率是指商业银行持有的、符合有关规定的一级资本净额与商业银行调整后的表内外资产余额之间的比率。



第五节 我国金融监管框架和内容

2) 资产安全性

以传统的业务贷款来讲，采取风险分类方法划分信贷资产，即根据贷款风险发生的可能性，将贷款划分成不同的类别。

国际通行的做法是分为五类，即正常贷款、关注贷款、次级贷款、可疑贷款、损失贷款，通常认为后三类贷款为不良贷款。



第五节 我国金融监管框架和内容

2) 资产安全性

风险迁徙类指标是衡量商业银行资产风险变化的程度，表示为资产质量从前期到本期变化的比率，属于动态指标。

风险迁徙类指标包括正常贷款迁徙率和不良贷款迁徙率。



第五节 我国金融监管框架和内容

正常贷款迁徙率：正常贷款中变为不良贷款的金额与正常贷款之比，正常贷款包括正常类和关注类贷款。

该项指标为一级指标，包括两个二级指标：

1) **正常类贷款迁徙率：**正常类贷款中变为后四类贷款金额与正常类贷款之比；

2) **关注类贷款迁徙率：**关注类贷款中变为不良贷款金额与关注类贷款之比。



第五节 我国金融监管框架和内容

不良贷款迁徙率：

1) 次级类贷款迁徙率：次级类贷款中变为可疑类贷款和损失类贷款的金额与次级类贷款之比；

2) 可疑类贷款迁徙率：可疑类贷款中变为损失类贷款的金额与可疑类贷款之比。



第五节 我国金融监管框架和内容

2) 资产安全性

资产安全性监管的重点：





第五节 我国金融监管框架和内容

在我国衡量资产安全性的指标为信用风险的相关指标：

①**不良资产率**：不良信用资产与信用资产总额之比，不得高于4%。

②**不良贷款率**：不良贷款与贷款总额之比，不得高于5%。

③**单一集团客户授信集中度**：对最大一家集团客户授信总额与资本净额之比，不得高于15%。

④**单一客户贷款集中度**：最大一家客户贷款总额与资本净额之比，不得高于10%。

⑤**全部关联度**：全部关联授信与资本净额之比，不应高于50%。



第五节 我国金融监管框架和内容

2011年7月发布的《商业银行贷款损失准备管理办法》设置了贷款拨备率和拨备覆盖率指标，考核商业银行贷款损失准备的充足性。

贷款拨备率为贷款损失准备与各项贷款余额之比，拨备覆盖率为贷款损失准备与不良贷款余额之比。

贷款拨备率基本标准为1.5%-2.5%，拨备覆盖率基本标准为120%-150%。这两项标准中的较高者为商业银行贷款损失准备的监管标准。



第五节 我国金融监管框架和内容

3) 流动适度性

银行机构的流动能力分为两部分：

①可用于立即支付的现金头寸，包括库存现金和在中央银行的超额准备金存款，用于随时兑付存款和债权，或临时增加投资；

②在短期内可以兑现或出售的高质量可变现资产，包括国库券、公债和其他流动性有保证的低风险的金融证券，主要应付市场不测时的资金需要。



第五节 我国金融监管框架和内容

对银行机构的流动性监管的主要内容：

①监测银行的流动性是否保持在适度水平；

②监测银行资产负债的期限匹配，包括银行的流动性资产、流动性负债、长期资产和长期负债以及资产负债的总体结构情况等；

③监测银行的资产变化，包括监测银行的长期投资、不良资产和盈亏变化等。



第五节 我国金融监管框架和内容

《商业银行流动性风险管理办法》明确流动性风险监管指标包括流动性覆盖率、净稳定资金比例、流动性匹配率和优质流动性资产充足率（该四个指标均应当不低于100%），以及流动性比例（应当不低于25%），另外还有存贷比等监测指标。



第五节 我国金融监管框架和内容

2022年中国银行保险监督管理委员会发布的非现场监管基础指标相关文件中，关于流动性的指标有12项，分别是流动性比例、流动性覆盖率、净稳定资产比例、优质流动性资产充足率、流动性匹配率、流动性缺口率（90天）、核心负债比例、人民币超额备付金率、存贷款比例（调整后）、最大十户存款比例、最大十家同业融入比例和同业融入比例。



第五节 我国金融监管框架和内容

4) 收益合理性

银行机构一切业务经营活动和经营管理过程的最终目的，在于以最小的资金获得最大的财务成果，银行对自身资产质量和贷款风险的管理，也在于确保其资产的盈利性，收益正是银行机构业务经营成果的综合反映。

盈利是其生存和发展的关键，只有盈利，银行机构才能有积累，才能增强抵御风险的实力，才能谋划未来的业务扩展。亏损的积累将导致银行机构财务状况恶化，削弱清偿能力，出现支付危机。



第五节 我国金融监管框架和内容

对商业银行的财务监管主要有以下内容：

1) 对收入的来源和结构进行分析。收入是通过资产获得的，通过对收入来源和结构的分析，可以了解收入的主要来源，以及生息资产、非生息资产的结构，从而判断银行的资产构成是否合理以及资产质量的优劣。

2) 对支出的去向和结构进行分析。支出主要包括经营成本和利息支出。通过对支出去向和结构的分析，可以了解经营成本的高低、银行利息支出，判断银行负债结构是否合理。



第五节 我国金融监管框架和内容

对商业银行的财务监管主要有以下内容：

3) 对收益的真实状况进行分析。内容主要包括应收利息、应收未收利息、应付利息、应付未付利息、呆账准备金和坏账准备金的提取等。

监管当局必须注意应收未收利息的实际情况，因为按照权责发生制的原则，在一定期限内的应收未收利息记入当年损益，比例过高会存在收益风险；注意应付未付利息的提取情况，应付未付利息提取不足，潜在支出会影响银行未来收益；注意呆账准备金、坏账准备金的提取状况，其提取比例过低，会使财务状况失真，虚增银行利润。



第五节 我国金融监管框架和内容

2022年年初中国银保监会发布的非现场监管基础指标相关文件中，关于盈利性的指标有9项，分别是资产利润率、资本利润率、风险资产利润率、净息差、净利差、成本收入比率、利息收入比率、中间业务收入比率、存贷利差。



第五节 我国金融监管框架和内容

5) 内控有效性

商业银行内部控制体系：商业银行为实现经营管理目标，通过制定并实施系统化的政策、程序和方案，对风险进行有效识别、评估、控制、监测和改进的动态过程和机制。

商业银行内部控制的目标：

- ①保证国家有关法律法规及规章的贯彻执行；
- ②保证商业银行发展战略和经营目标的实现；
- ③保证商业银行风险管理的有效性；
- ④保证商业银行业务记录、会计信息、财务信息和其他管理信息的真实、准确、完整和及时。



第五节 我国金融监管框架和内容

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管



第五节 我国金融监管框架和内容

从微观上讲，单个银行机构经营得好坏对于银行业乃至银行监管机构并不重要，但银行机构整体经营状况的恶化则需高度重视。

一个或多个银行机构出现问题甚至倒闭，容易引起存款人集中大量提取存款，产生银行恐慌，其后果将直接威胁银行业乃至金融业的稳定，个别的、局部的金融风险演变为系统的、区域性的金融危机。因此，处置有问题银行及市场退出监管是银行业监管的重要内容。



第五节 我国金融监管框架和内容

1) 有问题银行

有问题银行：因经营管理状况的恶化或突发事件的影响，有发生支付危机、倒闭或破产危险的银行机构。

主要特征：内部控制制度失效；资产急剧扩张和质量低下；资产过于集中；财务状况严重恶化；流动性不足；涉嫌犯罪和从事内部交易。



第五节 我国金融监管框架和内容

3、处理有问题银行及市场退出监管

1) 有问题银行

银行监管机构应当根据各类银行机构的特点，建立和完善风险监测和预警指标体系，通过非现场监管、现场检查、外部审计、新闻报道等多渠道的动态信息监测，及时评估银行风险状况，识别有问题银行，开展早期干预和处置工作。



第五节 我国金融监管框架和内容

银行监管机构处置有问题银行的主要措施：

①督促有问题银行采取有效措施，制订详细的整改计划，以改善内部控制，提高资本比例，增强支付能力。

②采取必要的管制措施。

③协调银行同业对有问题银行进行救助。

④中央银行进行救助。

⑤对有问题银行进行重组。

⑥接管有问题银行。



第五节 我国金融监管框架和内容

3、处理有问题银行及市场退出监管

2) 倒闭银行

银行倒闭：银行无力偿还所欠债务并停止经营的情形。

广义的银行倒闭有两种情况：

①银行的全部资产不足抵偿其全部债务，即资不抵债；

②银行的总资产虽然超过其总负债，但银行手头的流动资金不够偿还目前已到期债务，经债权人要求，由法院宣告银行破产。



第五节 我国金融监管框架和内容

银行监管机构处置倒闭银行的措施：

①**收购或兼并**：其他健康的银行收购或兼并倒闭银行，包括收购倒闭银行的全部存款和股份，承接全部债务或部分质量较好的债务。利用这种方法**不存在存款人损失的情况**，因为所有存款都已经转到倒闭银行的收购或兼并方。

②**依法清算**：终结解散银行法律关系、消灭解散银行法人资格的程序。通过清算，终结解散银行现存的法律关系，收取债权，偿付债务，处理解散剩余财产。在依法清算当中，虽然一般情况下存款清偿是第一位的，但存款并不是全额清偿，**存款人可能会面临存款本金和利息的损失**。



第五节 我国金融监管框架和内容

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管