

金融风险防范全书

JINRONG FENGXIAN FANGFAN QUANSHU

(二)

法律·经济大全
青苹果电子图书系列

金融风险防范全书

(二)

主编 罗锐韧

第二编 金融监管

第一篇 金融监管概述

第一章 金融监管原则	(2)
第一节 金融监管的目的和立法	(2)
第二节 金融监管的基本原则	(3)
第二章 金融监管的共性、手段与模式	(5)
第一节 各国金融监管的共性	(5)
第二节 金融监管的手段	(6)
一、事前监督与管理	(6)
二、存款保险制度	(9)
三、紧急援助贷款	(11)
第三节 金融监管的模式	(11)
一、双线多头体制	(11)
二、一线多头体制	(12)
三、单一型体制	(12)
四、跨国管理体制	(13)

第二篇 银行业的监管

第一章 银行业监管总述	(15)
第一节 金融风险与银行监管	(15)
一、银行业监管的意义	(15)
二、银行业监管的理论基础	(18)
三、银行业监管的法律基础	(21)
第二节 银行业的监管制度	(22)
一、银行业监管目标的确定	(22)
二、商业银行监管的主体	(24)
三、银行业监管对象的设定	(34)
四、商业银行外部监管的内容	(36)
五、商业银行外部预防性金融管制措施	(57)
六、商业银行外部监管的指标	(66)

第二章 巴塞尔协议与银行业监管	(72)
第一节 巴塞尔协议的形成背景和成因	(72)
一、巴塞尔协议简介	(72)
二、巴塞尔协议产生的历史背景及成因	(72)
第二节 巴塞尔协议的主要内容	(73)
一、资本构成和规定	(74)
二、风险资产及其衡量	(76)
三、资本充足率的计算	(79)
四、过渡期的实施安排	(83)
第三节 巴塞尔协议	(84)
附录 1 :资本基础中有关资本的定义	(93)
附录 2 :资产负债表内的资产风险权数	(95)
附录 3 :资产负债表外项目的信用换算系数	(97)
附录 4 :与外汇和利率有关的或有项目	(98)
第三章 美国对银行业的监管	(101)
第一节 美国银行业监管主体	(101)
一、货币监理局	(101)
二、联邦储备委员会	(102)
三、联邦存款保险公司	(104)
第二节 美国的商业银行法	(106)
一、商业银行法的特点	(106)
二、商业银行法的管理目标	(107)
第三节 美国对商业银行注册和注册资本的监管	(108)
一、注册申请	(109)
二、注册审批	(109)
三、对注册资本的日常管理	(111)
第四节 美国商业银行的存款监管	(113)
一、商业银行活期存款管理	(113)
二、商业银行定期存款管理	(114)
三、商业银行存款保险管理	(115)
四、商业银行存款利率管理	(116)
五、商业银行为存款客户保密的责任	(117)
第五节 美国商业银行贷款的监管	(117)
一、对商业银行贷款比例的限制	(117)
二、对商业银行贷款地区分布的管理	(120)

三、银行在贷款业务中与客户的关系	(120)
第六节 美国对商业银行其他业务经营的监管	(122)
一、对商业银行投资活动的管理	(122)
二、对商业银行承兑业务的管理	(123)
三、对商业银行信用证业务的管理	(124)
四、对商业银行信托业务的管理	(124)
第七节 对商业银行其他方面的监管	(125)
一、商业银行法的指导思想	(125)
二、对商业银行设立分支银行的管理	(125)
三、对商业银行并购的管理	(127)
第八节 对商业银行经营活动的稽核	(129)
一、商业银行经营活动的报告制度	(129)
二、商业银行经营活动的检查制度	(131)
第九节 对商业银行财务和人事的管理	(135)
一、对商业银行固定资产购置的管理	(135)
二、对商业银行发行股票和债券的管理	(135)
三、对商业银行的人事管理	(136)
 第四章 日本政府对银行业的监管	(137)
第一节 商业银行监管的两大主体	(137)
一、大藏省的监督管理	(137)
二、日本银行的监督管理	(138)
第二节 对银行监管的有关法律	(138)
一、日本银行法	(138)
二、普通银行法	(139)
三、普通银行兼营法	(139)
四、外汇银行法	(140)
第三节 大藏省对商业银行的监督管理	(141)
一、注册登记的管理	(141)
二、银行资本适度的管制	(141)
三、资产流动性的限制	(141)
四、业务活动的限制	(141)
五、单一大额贷款的限制	(142)
六、对普通银行经营管理的行政指导	(142)
七、外汇交易的限制	(143)
八、对金融机构的监督与检查	(143)

第四节 日本银行对商业银行的监督管理	(143)
一、监管的法律基础及目的、原则	(143)
二、监管的主要内容	(144)
第五章 德国对银行业的监管	(147)
第一节 有关银行制度的法律和法规	(147)
一、有关银行的法律	(147)
二、其他有关银行的法规	(148)
第二节 银行法中监管的对象	(149)
一、信用机构的定义	(149)
二、“银行业务”定义的进一步解释	(150)
三、其他的银行业务	(151)
四、例外	(151)
第三节 商业银行监管的主体	(152)
一、银行监督局	(152)
二、联邦银行	(152)
第四节 对银行开业的监管	(152)
一、在联邦德国开设银行的许可	(153)
二、外国银行分支行的开业许可	(153)
三、银行营业执照的吊销	(154)
第五节 对银行商业经营的监管	(154)
一、关于自有资本和流动资金的规则	(155)
二、关于投资的规定	(155)
三、关于贷款的规定	(155)
四、报告义务	(156)
五、关于年度财务报告的特殊规定	(157)
六、审计	(157)
七、银行监督局的特殊权力	(158)
八、关于储蓄业务的规则	(159)
九、利息、手续费、广告	(159)
十、估价原则	(160)
十一、银行的特有名称	(160)
第六章 我国对银行业的监管	(161)
第一节 我国银行业监管制度的演变	(161)
一、银行的监管制度与经济体制	(161)
二、银行监管制度的原则	(170)

第二节 我国商业银行的监管目标与监管主体	(173)
一、我国银行业监管目标的选择	(173)
二、我国银行业监管主体的选择	(174)
第三节 我国银行业外部监管制度的发展与完善	(177)
一、中国人民银行组织体系的完善	(177)
二、两个监管机关如何有效地联合监管	(179)
三、中国人民银行同其他监管者的联系	(180)
四、我国商业银行内部自律制度的完善	(181)
第四节 对政策性银行的监管	(183)
一、政策性银行的性质和任务及管理形式	(183)
二、政策性银行与中国人民银行的联系	(184)
三、对政策性银行监管的特点	(184)
第五节 我国对商业银行的监管	(185)
一、我国商业银行概述	(185)
二、我国商业银行监管的内容	(186)
三、对商业银行实行资产负债比例管理的规定及要求	(188)
四、对城市信用合作社实行资产负债比例管理的规定和要求	(191)
第六节 银行会计结算监管	(194)
一、银行会计结算制度改革	(194)
二、银行会计结算监管的重要意义	(199)
三、银行会计结算监管的内容和任务	(200)
四、银行会计结算监管的法律依据	(205)
五、银行会计结算监管的发展方向	(207)
六、联行资金清算与支付系统建设	(208)
七、联行资金清算与支付系统建设现状	(210)

第三篇 证券业的监管

第一章 证券市场的监管	(212)
第一节 证券市场监管模式	(212)
一、集中立法管理型	(212)
二、自律管理型	(213)
三、分级管理模式	(213)
四、我国证券市场监管模式	(213)
第二节 证券市场的监管机构与自律机构	(214)
一、证券市场的监管机构	(214)
二、自律性监管机构	(215)

三、我国的证券监管机构与自律机构	(216)
第三节 证券市场监管的法律规范	(217)
一、国外证券监管的法律制度体系	(217)
二、我国有关证券市场监管的法规	(221)
第二章 证券经营机构的监管与自律	(223)
第一节 证券商监管制度与自律规定	(223)
一、证券商的概念	(223)
二、证券商设立的条件	(226)
三、证券商管理	(228)
四、我国对证券商的监管	(231)
五、证券商自律制度	(232)
第二节 证券交易所监管制度与自律规定	(233)
一、证券交易所的管理模式	(233)
二、证券交易所的管理原则	(234)
三、证券交易所的几项管理制度	(235)
四、证券交易所的自律管理	(236)
第三章 证券发行市场监管	(239)
第一节 证券发行审核制度	(239)
一、证券发行注册制度	(239)
二、证券发行核准制度	(243)
三、证券发行核准制度的法律机制	(243)
四、我国证券发行审核制度	(244)
第二节 证券发行信息公开制度	(246)
一、证券发行信息公开制度的起源与发展	(246)
二、证券市场与公开信息制度的关系及公开信息制度的	(246)
三、证券市场信息公开的法律标准	(249)
四、证券发行公开制度的基本原理	(252)
五、证券发行公开的内容	(252)
第四章 证券交易市场监管	(256)
第一节 证券上市	(256)
一、证券上市概述	(256)
二、证券上市条件的监管	(257)
三、证券上市契约和上市公司的义务	(258)
四、证券上市程序	(258)

五、证券上市的暂停和终止	(260)
六、我国股票上市制度及其监管	(261)
第二节 证券信息持续性披露制度	(262)
一、年度报告书制度	(262)
二、中期报告书制度	(263)
三、季度报告书制度	(264)
四、临时报告书制度	(264)
五、证券交易所公开政策	(264)
六、我国的信息披露制度建设	(265)
七、信息披露文件虚假或重大遗漏的归责	(265)
第三节 操纵市场与内幕交易的监管机制	(267)
一、操纵市场监管机制	(267)
二、内幕交易的监管机制	(269)
三、我国对操纵市场与内幕交易的监管机制	(270)
 第五章 美国证券业监管	(273)
第一节 美国证券市场发展与管理体制	(273)
一、美国证券市场的发展	(273)
二、美国证券管理的变迁	(274)
三、美国证券市场管理体制	(276)
四、美国证券市场管理的目标、原则与内容	(278)
第二节 美国主要证券立法的内容	(280)
一、美国《1933 年证券法》的主要内容	(280)
二、美国《1934 年证券交易法》的主要内容	(281)
三、美国《1935 年公共事业持股公司法》的主要内容	(284)
四、美国《1939 年信托契约法》的主要内容	(285)
五、美国《1940 年投资公司法》和《1940 年投资顾问法》的主要内容	(285)
六、美国《破产法》中关于公司重组的主要内容	(286)
第三节 美国证券与交易所委员会	(287)
一、证券委的职能与权力	(287)
二、证券委的部门设置	(289)
三、证券委的辅助部门	(290)
四、证券委的派驻机构	(292)
五、证券委的非常设委员会	(293)
六、证券委的业务	(294)
七、证券委职员的行为管理	(296)
第四节 美国发行市场管理	(298)

一、联邦证券法的范围	(298)
二、证券发行的注册登记制度	(299)
三、证券发行的豁免制度	(300)
四、美国各州的证券发行法规	(301)
第五节 美国证券交易市场管理	(302)
一、美国证券交易市场的目标与种类划分	(302)
二、美国证券市场结构与全国市场系统	(303)
三、美国证券交易市场管理的目标与手段	(305)
四、《1934 年证券交易法》下的连续公开制度	(305)
五、美国证券的市场操纵与欺诈的管理	(306)
第六节 美国政府证券市场管理	(310)
一、美国政府证券市场管理的豁免制度	(310)
二、政府债券产品与交易管理	(311)
三、美国政府债券的证券商管理	(312)
四、美国政府证券的期货商与期货交易管理	(313)
五、联邦储备系统对政府证券市场的日常监管	(314)
六、对机构投资者的监管与保护	(315)
七、证券委对欺诈活动的调查	(316)
第七节 美国证券商管理	(317)
一、证券经纪商与证券自营商的概念	(317)
二、证券商的注册登记管理	(318)
三、证券商的财务责任管理制度	(321)
四、证券投资者保护公司	(322)
第八节 美国投资公司(投资基金)管理	(323)
一、投资公司概述	(324)
二、美国投资公司的运作	(324)
三、美国投资公司的管理	(327)
四、美国投资公司管理的发展	(332)
 第六章 其他国家和地区的证券业监管	 (333)
第一节 日本的证券管理	(333)
一、日本证券管理的由来	(333)
二、日本证券管理的组织机构	(333)
三、日本证券管理的主要内容	(334)
第二节 英国的证券管理	(337)
一、自我管制	(337)
二、立法管制	(339)

第三节 法国的证券管理	(340)
一、法国的证券管理机构	(340)
二、法国证券管理的主要内容	(341)
第四节 德国的证券管理	(344)
一、德国的证券管理机构	(344)
二、德国证券管理的主要内容	(345)
第五节 台湾地区的证券管理	(348)
一、台湾的证券管理法规	(348)
二、台湾的证券管理机构	(348)
三、台湾证券管理的主要内容	(349)

第四篇 金融期货期权监管

第一章 金融期货期权市场监管概论	(354)
第一节 金融期货期权市场监管的必要性	(354)
一、金融期货期权市场的特性是进行管理的内在原因	(354)
二、加强金融期货期权市场管理的意义	(359)
第二节 金融期货期权市场监管系统的三层次	(361)
一、金融期货期权市场管理系统概述	(361)
二、金融期货期权市场管理系统的形成过程	(363)
三、金融期货期权市场管理系统的三层次管理	(366)
四、金融期货期权市场的管理方式和手段	(370)
第三节 金融期货期权市场监管三层次之间的关系	(372)
一、金融期货期权市场管理系统三层次的相关性概述	(372)
二、金融期货期权市场管理系统三层次之间的直接相关性	(373)
三、金融期货期权市场管理系统三层次之间的间接相关性	(378)
第四节 金融期货期权市场监管系统效率分析	(382)
一、金融期货期权市场管理效率概述	(382)
二、金融期货期权市场管理系统的效率分析	(384)
三、影响金融期货期权市场管理系统效率的因素	(386)
四、提高金融期货期权市场管理系统效率的途径	(387)
第五节 主要国家(地区)金融期货期权市场的监管模式	(389)
一、美国金融期货期权市场管理模式	(389)
二、日本金融期货期权市场的管理模式	(390)
三、英国金融期货期权市场的管理模式	(391)
四、香港金融期货期权市场	(393)
五、新加坡金融期货期权市场管理模式	(394)

第二章 金融期货期权交易所的内部监管	(397)
第一节 金融期货期权交易所内部监管的特点	(397)
一、封闭式的市场组织和严格的会员参与制	(397)
二、科学的自我管理机构和健全的职能	(397)
三、严密科学的交易规则和管理条例	(398)
四、完善的结算保证制度	(398)
五、对违章期货期权交易行为的预防及严格惩罚	(398)
六、审计监察和仲裁	(399)
七、现代电子科学技术及人才	(399)
第二节 金融期货期权交易所内部监管的内容	(399)
一、管理机构	(400)
二、金融期货期权交易所内部管理制度	(402)
三、对经纪业务的管理	(405)
四、对结算保证的管理	(407)
第三节 金融期货期权交易所内部监管的效果	(409)
一、金融期货期权交易所内部管理目标	(409)
二、金融期货期权交易的功能在交易所内部管理中的体现	(410)
三、金融期货期权交易所内部管理效果的评测	(411)
第四节 金融期货期权交易所对参与者的监管	(412)
一、对交易出市代表的管理	(412)
二、对期货经纪商的管理	(413)
三、对大额交易人员的管理	(413)
第五节 部分国家(地区)金融期货期权交易所内部监管的实务	(417)
一、美国芝加哥期货期权交易所内部管理经验	(417)
二、台湾期货期权交易所的内部管理	(418)
三、东京国际金融期货期权交易所内部管理	(419)
四、香港期货期权交易所内部管理的经验教训	(419)
第六节 我国金融期货期权交易所的内部监管	(422)
一、我国期货期权交易所存在的问题	(422)
二、对加强我国金融期货期权交易所内部管理的对策建议	(423)
第三章 金融期货期权行业自律	(428)
第一节 金融期货期权行业自律的必要性	(428)
第二节 金融期货期权行业自律组织的特点	(429)
一、性质与职能	(429)
二、组织结构及机构	(429)

三、在从业人员注册制度中的地位	(430)
四、金融期货期权行业自律组织的工作重点 监督与仲裁	(430)
五、金融期货、期权行业自律组织的职能	(431)
第三节 金融期货期权行业自律组织的管理内容	(431)
一、会员制度	(431)
二、财务审计与道德规范监督	(432)
三、广告及推广素材的监督	(432)
四、处罚	(433)
五、仲裁	(433)
六、教育与咨询	(434)
第四节 世界主要国家(地区)金融期货期权行业自律组织的监管	(435)
一、美国	(435)
二、香港(1997 年以前)	(437)
第五节 对加强我国金融期货期权行业自律的看法	(437)
 第四章 金融期货期权交易的国家监督管理	(439)
第一节 金融期货期权的国家监管	(439)
一、制定期货期权交易法规,颁布管理条例	(439)
二、管理和监督期货交易所的行为准则	(440)
三、对市场参与者实行宏观管理	(440)
四、制订仲裁和索赔处理总的规则	(441)
第二节 金融期货期权的国家监管与其他层次管理的关系	(441)
一、金融期货期权市场的管理体系	(441)
二、金融期货期权市场各层次监管之间的关系	(442)
第三节 主要国家(地区)金融期货期权国家监管	(443)
一、美国金融期货期权国家监管	(443)
二、英国金融期货期权国家监管	(446)
三、日本金融期货期权国家监管	(448)
四、香港金融期货期权的政府监管	(449)
第四节 我国金融期货期权的政府监管	(452)
一、政府监管客体的内在规律性	(452)
二、完善政府宏观监管期货市场机制对策	(453)
三、加强我国金融期货期权监管的外部环境建设的对策	(454)

第五篇 外汇管理

第一章 外汇管理概述	(456)
------------------	---------

第一节 外汇管理的内容与形式	(456)
一、外汇管理的内容	(456)
二、外汇管理的形式	(457)
第二节 经常项目管理	(459)
一、经常项目管理概述	(459)
二、经常项目管理的内容及形式	(460)
第三节 资本项目管理	(463)
一、资本项目和资本项目管理的概念	(463)
二、资本项目管理的对象和范围	(463)
三、资本项目管理的内容和方法	(464)
第四节 储备项目管理	(465)
一、储备项目管理概述	(465)
二、储备项目管理的内容和方法	(467)
第五节 汇率管理	(472)
一、汇率概述	(472)
二、汇率变动对国际经济的影响和作用	(475)
三、汇率变动对国内经济的影响和作用	(477)
四、汇率的有关理论	(478)
五、汇率管理概述	(480)
第六节 外汇市场管理	(484)
一、外汇市场	(484)
二、外汇市场的类型	(485)
三、外汇市场的作用	(486)
四、外汇市场的交易模式	(487)
五、外汇市场的交易主体	(487)
六、外汇市场的交易种类	(490)
七、外汇市场的交易价格	(491)
第七节 金融机构外汇监管	(492)
一、金融机构外汇监管概论	(492)
二、金融机构外汇监管的内容和范围	(493)
三、金融机构外汇监管的手段和方法	(493)
第二章 我国的外汇管理	(496)
第一节 我国经常项目管理	(496)
一、我国经常项目管理概述	(496)
二、我国经常项目管理的具体形式	(498)
三、现阶段我国经常项目管理的基本形式	(499)

第二节 我国资本项目的管理	(507)
一、我国资本项目管理概述	(507)
二、对境外借款的管理	(509)
三、对外汇担保的管理	(518)
四、对外商直接投资的管理	(520)
五、对境外投资的外汇管理	(521)
第三节 我国储备项目管理	(523)
一、我国储备项目管理概述	(523)
二、我国储备项目管理的具体形式	(525)
第四节 人民币汇率管理	(532)
第五节 我国外汇市场管理	(536)
一、我国的外汇市场	(536)
二、我国外汇市场管理概述	(539)
三、我国外汇市场管理的具体形式	(541)
第六节 我国金融机构外汇监管	(545)
一、我国金融机构外汇监管的基本形式	(545)
二、对金融机构外汇监管的具体实践	(554)
 第三章 世界主要国家和地区的外汇管理体制	(556)
第一节 美国的外汇管理体制	(556)
一、外汇管理机构	(556)
二、货币和汇率	(556)
三、贸易外汇管理	(556)
四、非贸易外汇管理	(558)
五、资本输入输出管理	(558)
六、黄金管理	(559)
第二节 英国的外汇管理体制	(559)
一、外汇管理机构	(559)
二、货币和汇率	(559)
三、对外结算货币	(559)
四、贸易外汇管理	(560)
五、非贸易外汇管理	(560)
六、资本输入输出管理	(560)
七、黄金管理	(561)
第三节 德国的外汇管理体制	(561)
一、外汇管理机构	(561)
二、货币和汇率	(561)

三、贸易外汇管理	(562)
四、非贸易外汇管理	(562)
五、资本输入输出管理	(563)
六、黄金管理	(563)
第四节 日本的外汇管理体制	(563)
一、外汇管理机构	(563)
二、货币和汇率	(564)
三、对外结算货币	(564)
四、帐户管理	(564)
五、贸易外汇管理	(564)
六、非贸易外汇管理	(565)
七、资本输出输入管理	(565)
第五节 新加坡的外汇管理体制	(566)
一、外汇管理机构	(566)
二、货币和汇率	(567)
三、对外结算货币	(567)
四、帐户管理	(567)
五、贸易外汇管理	(567)
六、非贸易外汇管理	(567)
七、资本输入输出管理	(567)
八、黄金管理	(568)
第六节 韩国的外汇管理体制	(568)
一、外汇管理机构	(568)
二、货币和汇率	(569)
三、对外结算货币	(569)
四、帐户管理	(569)
五、贸易外汇管理	(569)
六、非贸易外汇管理	(570)
七、资本输入输出管理	(570)
八、黄金管理	(571)
第七节 回归前香港的外汇管理体制	(571)
一、外汇管理机构	(571)
二、货币和汇率	(571)
三、对外结算货币	(572)
四、帐户管理	(572)
五、贸易外汇管理	(572)
六、非贸易外汇管理	(572)

七、资本输入输出管理	(572)
八、黄金管理	(572)
第八节 匈牙利的外汇管理体制	(573)
一、外汇管理机构	(573)
二、货币和汇率	(573)
三、对外结算货币	(573)
四、帐户管理	(574)
五、贸易外汇管理	(574)
六、非贸易外汇管理	(576)
七、资本输入输出管理	(577)
八、黄金管理	(578)
第九节 缅甸的外汇管理体制	(578)
一、货币和汇率	(578)
二、外汇管理机构	(578)
三、对外结算货币	(579)
四、帐户管理	(579)
五、贸易外汇管理	(580)
六、非贸易外汇管理	(580)
七、资本输出输入管理	(581)
八、黄金管理	(581)
第十节 澳大利亚的外汇管理体制	(582)
一、货币和汇率	(582)
二、外汇管理机构	(582)
三、对外结算货币	(582)
四、非居民帐户管理	(582)
五、贸易外汇管理	(582)
六、非贸易外汇管理	(584)
七、资本输出输入管理	(585)
八、黄金管理	(585)

第六篇 保险业的监管

第一章 保险行业的自我管理	(587)
第一节 保险行业自我管理的必要性	(587)
一、保险行业自我管理的含义	(587)
二、保险行业自我管理的必要性	(588)
第二节 保险行业自我管理组织	(589)

一、保险行业自我管理组织的性质和形式	(589)
二、保险行业自我管理组织的特点和职能	(591)
第三节 保险行业组织自我管理的主要内容和方式	(593)
一、保险行业组织自我管理的主要内容	(593)
二、保险行业组织自身管理的方式	(594)
第四节 我国保险行业的自我管理	(595)
一、我国保险行业的发展情况以及存在的问题	(595)
二、我国保险行业自我管理的特点及其组织形式	(596)
 第二章 国家对保险企业的监督管理	(598)
第一节 国家对保险企业监督管理的必要性和原则	(598)
一、国家对保险企业监督管理的必要性	(598)
二、国家对保险企业监督管理的基本原则	(600)
第二节 国家监督管理保险企业的机构、内容和方式	(602)
一、国家保险监管机关和监管方式	(602)
二、国家对保险企业监管的主要内容	(604)
第三节 我国对保险企业的监管	(612)
一、对保险机构监管的必要性	(612)
二、保险机构监管的主要内容	(613)
 第三章 国家对保险市场的监督管理	(616)
第一节 保险市场概述	(616)
一、保险市场的概念	(616)
二、保险市场的运行机制	(617)
三、保险市场的构成要素	(618)
四、保险市场的种类划分	(619)
五、保险市场的模式	(621)
第二节 国家对保险市场监管的内容	(623)
一、国家对保险市场的供求管理	(623)
二、国家对保险中介人监管	(626)
三、国家对保险行业组织的监管	(627)
四、国家对市场竞争的监管	(627)
第三节 国家对保险市场监管的原则和方式	(628)
一、国家监管保险市场的基本原则	(628)
二、国家监督管理保险市场的方法	(629)
 第四章 美国对保险业的监督管理	(630)

一、美国保险监督管理的历史发展	(630)
二、美国保险监督管理的现状	(630)
三、美国对保险业的监督管理机构	(634)
第五章 英国对保险业的监管	(636)
第一节 英国保险市场的监督管理	(636)
一、对保险业监管的历史发展和立法演变	(636)
二、当前的监管制环境	(638)
第二节 对保险企业的监督管理	(640)
一、对保险业的管理概况	(640)
二、经营业务的许可	(640)
三、申请人开业需提供的资料	(641)

第七篇 金融稽核与监管

第一章 金融稽核概述	(643)
第一节 金融稽核的重要性	(643)
第二节 金融稽核的主客体	(644)
一、金融稽核监管的主体	(644)
二、金融稽核监管的客体	(645)
第三节 金融稽核的涵义	(646)
第四节 金融稽核的组织形式及检查程序	(647)
一、金融稽核组织形式	(647)
二、金融稽核检查程序	(647)
三、稽核检查人员的法律责任与道德规范	(649)
第五节 金融稽核的职能作用	(649)
一、加强中央银行的宏观调控	(650)
二、维护国家和公众的利益,保持公众对金融业的信心	(650)
三、查错防弊,揭露矛盾和问题、维护金融法纪的严肃性	(650)
四、完善被查单位的经营机制、提高经济效益、提高经营管理水平	(650)
五、评价经营业绩、鉴证经济资料、证明经济责任	(651)
六、可以为决策部门和经营管理部门提供可靠的经济、金融信息	(651)
第六节 金融稽核的基本原则	(651)
一、政策指导性原则	(651)
二、以现行法律法规制度为准绳的原则	(651)
三、根据具体内容确定具体方法的原则	(652)
四、科学的方法论原则	(652)

五、实用性原则	(652)
六、利益服从性原则	(653)
第七节 金融稽核的操作方法	(653)
一、审阅性稽核检查方法	(653)
二、核查性的稽核检查方法	(654)
三、观察性的稽核检查方法	(654)
四、分析性的稽核检查方法	(655)
五、调查性的稽核方法	(655)
 第二章 资金管理业务的稽核操作	(656)
第一节 资金管理业务稽核的概念、范围和目的	(656)
一、资金管理的概念	(656)
二、资金管理稽核的范围	(656)
三、资金管理稽核的目的	(657)
第二节 信贷规模的稽核	(657)
一、贷款规模总量控制的稽核	(657)
二、贷款规模适度性的稽核	(658)
第三节 资产负债比例管理的稽核	(659)
一、资产负债比例管理的概念	(659)
二、资产负债比例管理的原则	(659)
三、资产负债比例管理稽核的主要内容	(660)
第四节 存款业务的稽核操作	(663)
一、存款业务稽核的目的及内容	(663)
二、各项存款的稽核操作	(664)
三、存款支付能力的稽核操作	(665)
四、缴存存款的稽核操作	(665)
第五节 同业拆借业务的稽核	(668)
一、对同业拆借资金应遵循原则的稽核	(668)
二、同业拆入资金的稽核	(668)
三、同业拆出资金的稽核	(668)
第六节 联行汇差资金的稽核操作	(670)
第七节 中央银行再贷款的稽核操作	(671)
一、再贷款的稽核的重点内容	(671)
二、再贴现的稽核的重点内容	(672)
第八节 证券投资业务的稽核	(672)
 第三章 信贷业务稽核操作	(674)

第一节 信贷业务稽核的概念、范围和目的	(674)
一、信贷业务稽核的概念	(674)
二、信贷业务稽核的范围	(674)
三、信贷业务稽核的目的	(674)
第二节 信贷政策原则的稽核	(675)
一、贷款投向的稽核	(675)
二、信贷投量执行情况的稽核	(677)
第三节 贷款质量的稽核	(678)
一、逾期贷款的检查	(678)
二、呆滞贷款的检查	(679)
三、呆帐贷款的检查	(679)
四、对非正常贷款形成原因的分析及检查	(679)
第四节 贷款效益的稽核	(680)
一、银行贷款效益的检查	(681)
二、贷款社会效益的检查	(681)
第五节 信贷管理及内部控制制度的稽核	(683)
一、贷款对象及基本条件的检查	(683)
二、贷款的申请, 审批与发放的检查	(684)
三、保证、抵押、贴现贷款的检查	(685)
四、贷后检查及贷款收回的检查	(687)
五、贷款档案管理的检查	(688)
 第四章 银行结算业务的稽核操作	 (690)
第一节 结算业务稽核的概念及范围	(690)
一、结算政策原则稽核的概念及范围	(690)
二、结算纪律稽核的概念及范围	(691)
三、结算凭证稽核的概念及范围	(691)
四、结算帐户稽核的概念及范围	(691)
五、结算监督稽核的概念及范围	(692)
六、结算制度稽核的概念及范围	(692)
七、结算工作管理稽核的概念及范围	(692)
八、结算方式稽核的概念及范围	(692)
第二节 同城票据清算业务稽核	(692)
一、稽核内容	(693)
二、稽核重点	(693)
三、稽核方法	(693)
第三节 支票、本票结算业务的稽核操作	(694)

一、稽核内容	(694)
二、稽核重点	(694)
三、稽核方法	(695)
第四节 汇票、汇兑业务的稽核	(696)
一、稽核内容	(696)
二、稽核重点	(696)
三、稽核方法	(697)
第五节 托收承付结算、委托收款结算的稽核操作	(698)
一、稽核内容	(698)
二、稽核重点	(698)
三、稽核方法	(698)
第六节 商业汇票承兑贴现业务的稽核	(700)
一、稽核内容	(700)
二、有关规定及计算方法	(700)
三、稽核方法	(702)
第七节 联行往来业务的稽核	(702)
一、稽核内容	(703)
二、稽核重点	(703)
三、稽核方法	(703)
第八节 信用卡业务稽核	(705)
一、我国银行信用卡的种类、特点及基本功能	(705)
二、我国银行信用卡的申领	(706)
三、我国银行信用卡的审查发卡	(706)
四、我国银行信用卡的风险及控制	(707)
五、信用卡业务的稽核操作	(708)
 第五章 储蓄业务的稽核操作	(709)
第一节 储蓄业务稽核的概念、目的和范围	(709)
一、储蓄业务稽核的概念	(709)
二、储蓄业务稽核的目的	(709)
三、储蓄业务稽核的范围	(710)
第三节 储蓄业务核算的稽核操作	(710)
一、稽核基本内容及稽核重点	(711)
二、收集稽核资料	(711)
三、稽核操作	(711)
第三节 储蓄业务合规性的稽核操作	(713)
一、稽核内容及重点	(713)

二、稽核操作	(713)
第六章 利率和现金管理的稽核操作	(717)
第一节 利率稽核的概念、目的和范围	(717)
一、利率稽核的概念	(717)
二、利率稽核的目的	(717)
三、利率稽核的范围	(718)
第二节 存款利率的稽核	(719)
一、存款利率的稽核内容及重点	(719)
二、稽核操作	(719)
第三节 贷款利率的稽核	(721)
一、稽核内容及重点	(721)
二、稽核操作	(722)
第四节 同业往来和同业拆借利率的稽核	(724)
一、稽核内容及重点	(724)
二、稽核操作	(724)
第五节 内部调拨资金及联行往来利率的稽核	(725)
一、稽核内容及重点	(725)
二、稽核操作	(725)
第六节 外汇存贷款利率的稽核	(726)
一、稽核内容及重点	(726)
二、稽核操作	(726)
第七节 现金管理的稽核操作	(727)
一、现金管理的概念、稽核目的及范围	(727)
二、稽核内容及重点	(728)
三、稽核操作	(728)
第七章 会计财务出纳业务稽核操作	(731)
第一节 财务会计核算合规性的稽核	(731)
一、稽核内容	(731)
二、稽核重点	(731)
三、稽核操作	(732)
第二节 所有者权益的稽核操作	(734)
一、稽核内容	(734)
二、稽核重点	(734)
三、稽核方法	(735)
第三节 营业收入核算的稽核	(736)

一、稽核内容	(736)
二、稽核重点	(736)
三、稽核方法	(737)
第四节 成本费用核算的稽核	(739)
一、稽核内容	(740)
二、稽核重点	(740)
三、稽核方法	(741)
第五节 固定资产、无形资产及递延资产的稽核	(743)
一、固定资产、无形资产及递延资产概述	(743)
二、稽核内容	(745)
三、稽核重点	(745)
四、稽核方法	(745)
第六节 货币发行及现金出纳业务的稽核	(749)
一、货币发行业务的稽核	(749)
二、现金出纳业务的稽核	(750)
 第八章 金融信托、融资性租赁和房地产抵押贷款业务的稽核	(751)
第一节 信托业务的稽核	(751)
一、信托存款的稽核	(751)
二、信托贷款的稽核	(753)
三、资金信托业务的稽核	(753)
第二节 委托业务的稽核	(754)
一、委托贷款的稽核	(754)
二、委托投资的稽核	(755)
第三节 信托投资业务的稽核	(755)
一、合规性检查	(755)
二、政策性检查	(756)
三、计划性检查	(756)
四、可行性检查	(756)
五、真实性检查	(756)
第四节 融资性租赁业务的稽核	(757)
第五节 代理业务的稽核	(758)
第六节 金融信托经营管理的稽核	(759)
一、各项比例规定	(759)
二、稽核操作方法	(761)
第七节 房改金融业务的稽核操作	(762)
一、检查机构设置的合法性	(763)

二、资金来源合规性检查	(763)
三、资金运用合规性检查	(764)
第九章 保险业务的稽核	(766)
第一节 保险业务稽核的概念目的和范围	(766)
一、保险业务稽核的概念	(766)
二、保险业务稽核的目的	(766)
三、稽核的范围	(767)
第二节 保险宣传活动的稽核	(767)
一、稽核目的	(767)
二、稽核内容及方法	(767)
第三节 财产保险业务稽核操作	(768)
一、承保业务的稽核	(768)
二、理赔活动的稽核	(769)
第四节 人身保险业务的稽核	(772)
一、人身保险概述	(772)
二、稽核内容	(772)
第五节 保险财务收支的稽核	(776)
一、稽核目的	(776)
二、稽核内容	(776)
第十章 人民银行内部稽核	(779)
第一节 人民银行内部稽核的概念及其范围	(779)
一、内部稽核的概念	(779)
二、稽核范围	(779)
三、稽核原则	(780)
第二节 金融机构管理情况的稽核	(780)
一、金融机构管理的范围	(780)
二、对辖内金融机构设定、变更、终止管理情况的稽核操作	(780)
三、对辖内非法的金融机构和非法金融业务的报告及查处情况的稽核操作	(781)
四、辖内金融机构本外币业务经营范围的检查及管理情况的稽核操作	(781)
第三节 信贷资金管理及利率管理情况的稽核操作	(781)
一、对辖区内信贷总量和贷款投向的监督情况的稽核操作	(781)
二、中央银行贷款管理情况的稽核操作	(783)
三、货币市场管理情况的稽核操作	(785)
四、对人民银行信贷资金来源管理的稽核操作	(785)

六、对金融机构备付金监控情况的稽核操作	(786)
第四节 对人民银行经理国家金库和代理发行政府债券业务的稽核	(786)
一、预算收入、库款的支拨、报解核算情况的稽核操作	(787)
二、对退库款项监督管理情况的稽核操作	(787)
三、对国库经收处管理情况的稽核操作	(788)
四、对发行政府债券管理工作的稽核操作	(788)
第五节 货币发行、金银管理工作的稽核	(789)
一、发行基金调拨的稽核操作	(789)
二、金融机构向发行库提取和交存现金管理的稽核操作	(789)
三、票币整点复点工作的稽核操作	(789)
四、金银收兑、配售及金银市场管理工作的稽核操作	(790)
五、金融衍生物、现金、金银及其它贵重物品保管情况的稽核操作	(790)
六、反假人民币工作的稽核操作	(790)
第六节 会计核算及财务收支业务的稽核操作	(791)
一、对会计帐务组织及会计核算业务的稽核操作	(791)
二、结算管理工作的稽核操作	(791)
三、对联行往来及大额汇款转汇管理情况的稽核操作	(791)
四、财务收支管理业务的稽核操作	(792)
第七节 外汇管理的稽核操作	(793)
一、对经营外汇业务的机构管理的稽核操作	(793)
二、对外汇收入结汇及银行售汇业务的稽核操作	(793)
三、开展外汇业务检查情况的稽核操作	(794)
 第十一章 金融企业内部管理及其控制制度的稽核	 (795)
第一节 金融企业内部管理稽核的概念及范围	(795)
第二节 指挥决策系统的稽核	(795)
一、指挥决策组织系统的科学性及合理性的稽核操作	(796)
二、指挥决策内容的合规性及效益性	(797)
第三节 金融企业内部控制制度的稽核	(797)
一、通过调阅内控制度了解掌握有关规定和业务处理程序	(797)
二、稽核检查内控制度执行情况及效果	(798)
第四节 行长(经理)责任稽核操作	(799)
一、立项阶段	(800)
二、准备阶段	(800)
三、实施阶段(稽核内容及方法)	(800)
四、总结报告阶段	(802)

第十二章 非现场稽核监督的内容与操作	(804)
第一节 非现场稽核监督的概念、内容及形式	(804)
一、非现场稽核监督的概念	(804)
二、非现场稽核监督的内容	(805)
三、非现场稽核监督的形式	(806)
四、非现场稽核监督系统	(806)
第二节 非现场稽核监督的管理系统的设计	(806)
一、系统的设计组织	(806)
二、系统的执行组织	(807)
三、系统的内部协调	(807)
四、系统的外部协调	(807)
第三节 非现场稽核监督的指标体系	(807)
一、资产类的指标体系	(807)
二、负债类指标体系	(808)
三、资产负债共同类的指标体系	(808)
四、资本金指标体系	(808)
五、盈利质量的指标体系	(808)
第四节 非现场稽核监督的数据管理系统	(808)
一、数据的核实、修改和原始资料归档	(808)
二、数据管理层次的选择	(809)
三、软件的开发与利用	(811)
第五节 非现场稽核监督的操作	(812)
一、非现场稽核监督培训	(812)
二、系统的衔接及其启用	(812)
三、系统的操作及其数据的使用	(813)

第八篇 通货发行和国库业务的监管

第一章 通货发行与金银监管	(815)
第一节 通货发行工作的主要任务与标准化管理	(815)
一、通货发行工作的主要任务	(815)
二、货币发行工作的组织形式	(816)
三、货币发行工作的标准化管理	(816)
四、我国货币发行简史	(817)
第二节 人民币发行基金监管	(819)
一、发行基金印制与入库监管	(819)

二、发行基金调拨监管	(819)
三、对商业银行存取现金的监管	(821)
四、损伤人民币销毁监管	(821)
第三节 反假币工作及其监管	(822)
一、反假币工作回顾	(822)
二、反假币工作的组织	(823)
三、假币及假币的一般特征	(824)
四、识别假币的基本方法	(825)
五、对伪造变造货币的法律制裁	(827)
第四节 金银监管	(828)
一、金银监管的政策与任务	(828)
二、金银生产与收购监管	(829)
三、金银配售与“三废”回收监管	(831)
四、金银饰品市场监管	(833)
五、国际黄金市场简介	(836)
 第二章 国库业务监管	(840)
第一节 国家预算、税收和国库管理体制改革	(840)
一、国家预算管理体制改革进程	(840)
二、“分税制”财政管理体制改革	(844)
三、税收征管体制改革	(847)
四、国库管理体制改革	(850)
第二节 国库的职责、作用和核算方法	(852)
一、国库的职责	(852)
二、国库在国家预算中的作用	(853)
三、国库会计核算方法与规则	(854)
第三节 国库监管的内容和操作	(856)
一、国库面临的新形势和新要求及改革	(856)
二、国库监管的主要内容	(857)
三、强化国库监管的主要措施	(858)

第二编

金融监管

第一篇 金融监管概述

第一章 金融监管原则

第一节 金融监管的目的和立法

金融监督管理,是指各国中央银行和金融监督管理当局对商业银行及各种金融机构的经营活动进行的监督和管理。金融机构一经产生,便要求对其实行严格的标准化。货币发行由分散逐渐趋向集中,在商业银行制度基础上分离演变出中央银行制度,这正是对货币信用及一切金融业务活动客观上要求监督管理这一历史过程的反映。从另一方面看,金融风险产生的社会性影响也要求对金融体系实施监督管理。可以说,自银行产生伊始,便有了对它监督管理的特殊需要,因而金融发展史同时也是金融管理体制、目的和手段不断发展完善的历史。

金融机构监督制度的形成基本上是出于经营安全性、竞争平等性和政策一致性三方面的考虑。所谓经营安全性,就是保证整个银行体系存贷款的安全可靠,从而保障公众的利益和金融的稳定。一般而言,商业银行趋向于为追求高利润,而扩大经营风险,这是造成银行倒闭的基本原因之一。一旦银行倒闭就会引起一系列连锁反应,对经济产生严重影响。因此经营安全性一般被置于监督目的的第一位。所谓竞争平等性,就是通过对金融活动的监督管理,创造一个平等的竞争环境,防止垄断,鼓励商业银行在合理竞争的基础上提供高效率、多样化的金融服务。所谓政策一致性,就是通过监督管理,使商业银行的经营活动与中央银行的货币政策目标保持一致性。中央银行调节经济、吞吐货币的所有政策,必须通过商业银行的经营活动来贯彻。但是,商业银行以盈利为主要目标,其经营政策往往与中央银行的货币政策产生矛盾,抵消甚至破坏中央银行政策的实施效果。因此,必须通过监督管理,限制商业银行与中央银行政策目标相违背的活动,促使它们协助中央银行执行货币政策。正是在这个意义上,一些国家把银行监督也视为货币政策的工具。

中央银行对商业银行监督管理,一般不是干涉商业银行的内部管理,不是规定商业银行在具体的业务问题上应该这样或那样做,而是规定它们经营活动的范围和可承担风险的最大限度等。在必要时,则指出商业银行自身存在的问题及其风险,督促它们尽快解决。中央银行管理政策的目标模式为:既要金融业实施必要的监督管理,保持其相对稳定,从而促进经济的繁荣,又不管得过死,使其缺乏效率,以致威胁银行业的繁荣。这就是说,要在监督

管理和管好管活之间寻找合适的最佳控制点。

金融法规是指一国调整金融监督管理与银行货币信用活动中各种金融关系的法律规范。在现代史上,30年代的大萧条引起严重的金融危机,各国商业银行大量倒闭,经济生活动荡不安。这使各国中央银行认识到,商业银行不同于一般的经济实体,其经济活动必须纳入中央银行的监督管理之下,于是各国中央银行纷纷着手建立银行监督制度。如德意志联邦银行面对席卷全国的金融危机,于1931年发布了对商业银行管理的紧急法令;比利时和瑞士于1935年通过银行立法,以加强银行监督与管理;法国于1941年通过了关于建立银行监督机构的法令,其目的是使中央银行对商业银行的监督和具有法律权威;美国在罗斯福总统执政后更是对银行业采取了一系列重大举措,完善了监督管理措施。

现代各国进行各项金融监督管理的基本标准和依据是金融法规体系。中央银行和其它金融监督管理当局的建立和职权的行使,以金融法律例如中央银行法、金融监督管理法等为依据。其它所有类别的金融机构的建立与运营,以商业银行法、普通银行法、投资银行法、储蓄银行法、保险法等为依据。此外,金融监督管理当局进行广泛的监督管理活动则以各种专业性金融法规为依据,其中包括证券法、证券交易法、货币法、信贷法、银行券法、票据法、消费信贷法、进出口信用法、外汇管理法、利用外资法、金银管理法、银行审计法等等。离开了金融法规,各种金融行为就失去了法律的规范、约束、调整和保障,金融监督管理当局也就失去了监督管理的标准、权威、手段和基本前提。这些金融法规既包括各种成文的金融法规,也包括若干有关银行建立和业务活动的不成文法。

第二节 金融监管的基本原则

现代世界各国全面广泛的金融监督管理制度建于20世纪30年代的经济金融大危机之后,目的在于保护公众利益,保证金融业的安全和稳定。对金融业监督管理制度的具体目标是,促进与保证全国银行体系各成员业务安全与健全,确定银行是否遵守银行法令和各种规章制度,促进金融市场的竞争、效率、一体化和稳定。例如德国法律规定,信贷机构联邦监督局和联邦银行密切配合实行对金融机构的管理。监督管理当局的目的或任务是:根据法律对银行机构行使监督,保证银行存户的存款安全,保证银行业务的正常进行,保证银行活动不损害国民经济。各国金融监督当局在进行持续的监督管理时大都遵循以下基本原则:

(一)依法管理

各国金融管理体制和风格各有不同。但在依法管理这一点上是共同的。一是金融机构必须受国家金融管理当局的监督,不能例外;二是金融监督必须依法施行。只有保持管理的权威性、严肃性、强制性和一贯性,才能保证它的有效性。而金融法规的完善和依法管理是有效管理的基本前提。

(二) 适度竞争

金融管理当局的管理重心应放在创造适度竞争的环境上,以形成和保持适度竞争的格局,避免造成金融高度垄断而失去活力和生机;同时要防止出现过度竞争、破坏性竞争,以保持金融业的安全稳定。

(三) 综合管理

着眼于管理的系统化、最优化和效能,将行政的、经济的和法律的管理手段综合配套使用,将直接的与间接的、外部的与内部的、自愿的与强制的、正式的与非正式的、报表的与现场的、事先的与事后的、国内的与国外的、经常性的与集中突出性的、专业的与非专业的、资产的与负债的等等各种不同管理方式和管理技术手段结合起来,综合配套使用。

(四) 保证社会经济效益

安全、稳健是一切金融法规和金融监督管理的中心目的,但并非唯一目的或终极目的。从某种意义上讲,金融业存在发展的终极目的是满足社会经济的需要,促进社会经济的稳定发展。所以金融法规和金融管理必须考虑严格管理同促进金融机构效益的协调关系。

(五) 机构一元化

行使金融监督管理职能的各级机构应该一元化,避免多元化,这样才能做到金融监督管理的原则、目的、体制、技术手段、管理口径和管理程度的同一标准化。金融法规和金融监督管理的一元化原则,在世界大多数国家得到体现。但也有的国家由于社会历史和经济政治的原因而形成多元化金融法规和金融管理体制,美国就是这种实例的典型。在这种情况下,会产生若干矛盾和问题,各有关监督管理当局的协调合作便具有更加重要的意义。

第二章 金融监管的共性、手段与模式

第一节 各国金融监管的共性

各国金融监督管理的一般方法有许多共同之处,概括地讲,有如下几个方面:

(一)事先检查筛选

主要是指金融机构建立前的严格审查和注册登记。在各类金融机构建立前,金融管理当局要对拟建机构的地址、规模、股东人数、最低资产额、资本结构状况、经营管理机构的组成和管理水平、是否防碍竞争、是否有利于公众及银行的未来收益等问题,进行严格的审查。通过这种事先的检查和筛选,杜绝不合格金融成员的产生,防止资金不足、根基不牢、缺少有效的经营管理的金融机构的建立,从总体上减少金融风险。

(二)银行定期报告分析

各国金融监督管理当局一般都依法规定各银行和金融机构的定期报告制度。这些报告的内容、口径及时间间隔(如一周、一月、一季或一年报告一次)。因金融机构规模大小及报告内容不同而异。对银行呈报的“定期报告”进行认真的分析,是银行检查的关键方法。这些报表提供了货币供应和未偿还信贷总额等关键性数据,以及大量有关银行财务状况的资料——资产负债表、损益计算书以及意外负债等。可以说,商业银行的经营、财务、损益、资产负债比例和存贷款结构等情况都能在这些报表中得到详尽的反映。

对报表中各类项目的分析,通常采用趋势分析和对比分析两种方法。趋势分析是对同一家银行不同时期增长或下降比率的分析比较,用以观察一个时期该项比率的变化趋势,如发现不利情况,则需加强监督检查。对比分析即作同类金融机构间的对比,亦称“同类组分析”,通常要进行资本充足程度、资产质量、收益及流动资金等方面的比较。银行与银行比较、质量差的银行应受到更为严格的监督检查。经验表明,在金融机构不多的国家里,一般适宜采用趋势分析法。对于银行众多、地域广阔的国家来说,采取同类组分析方法会更加适宜、有效。

(三)现场检查

使用现场检查方法最早和最为充分的国家是美国。现场检查方法是金融监督制度的核心。这一方法已被日本、西欧国家以及第三世界国家广泛采用。现场检查主要是检查银行

资本充足状况、资产质量、管理质量、收入和盈利状况、清偿能力等,在此基础上作出全面的综合估价。在检查过程中,检查官员要判断银行活动是否安全、健全与合法,要检查银行每项业务活动的政策、做法和程序,包括银行的社会活动和制定战略计划的安排;判断该银行内部与外部管理的情况,评价贷款、投资以及其它资产的质量;检查存款与其它负债状况及构成情况,判断银行资本是否充足;评价管理机构的能力和胜任程度,等等。但现场检查方法不应解释为犯罪搜查。

(四)自我管理

这种方法同前一种方法正好相反,强调银行和金融机构在自觉自愿基础上进行自我纪律约束。例如,1947年英格兰银行法规定它可以审查任何一家银行的帐目,但这种权力还从未使用过。英格兰银行把审查银行帐目看成是对例外情况采取的措施,它更强调同各银行高级管理人员的协商讨论和诱导。

(五)内外审计相结合

审计是一种监督审查的系统方法。很多国家的公司法要求公司企业定期接受国家注册审计师对其帐目报表进行的审查。内部审计是企业自己进行的审计,审计师是企业或银行聘请的,他的责任是向股东大会负责,审查重点是银行的盈利,而不是银行监督当局关注的风险与安全。建立外部的正式或非正式的审计制度以及内部与外部审计制度的协调联系,是必要的。

第二节 金融监管的手段

金融监督管理技术手段,是指金融管理当局以直接行政的日常业务监督管理为手段的管理措施。按时间先后可分为预防性的事前监督管理和保护性的事后监督管理。前者指银行设立前,对其设立条件、组织、经营项目、营业区域、资本要求和金融预警系统等进行规定;后者则指在银行成立后,对其安全性和健全性进行监督管理,包括中央银行行使最后贷款者职能和实行存款保险制度。

一、事前监督与管理

这是金融监督管理体系中的第一道安全防线,包括如下8个方面:

(一)登记注册管理

西方国家对银行的监督管理都是从市场登记或银行开业登记开始的。对新设银行(包括合并与增设分行)进行管制的目的主要是:①防范银行集中于少数集团而不利于竞争;②限制家数。银行家数增多可提高市场竞争性,但银行设立太多也会引起许多不良后果:一是会降低其经济效益,减少利润,甚至可能影响银行的偿债能力;二是社会上过多的资金投入银行业,将造成产业结构不合理,妨碍整个宏观经济的均衡发展;三是可能形成不合理的竞

争或恶性竞争。可以认为,登记注册管理的目的在于防止不合格成员进入金融体系,从而保证金融业的安全与稳定。

(二) 银行资本适足性的管制

西方各国金融管理当局一般都有关于商业银行资本适足性的规定。资本适足性又称资本充足条件,即保持银行正常运营和健康发展所必需的资本比率条件,在该条件下银行资本既能应付坏帐损失的风险,又能正常运作以达到盈利,所以资本适足性是衡量一家银行业务经营状况是否稳健的一个重要标志。银行资本与银行的资产或负债之间应维持何种比例关系方为合适,各国规定不同,所用的财务项目和指标也各异。不同比率指标可以从不同角度按不同口径监测银行的风险抵御能力,其中最主要的是基本资本比率,即银行全部资本除以银行总资产所得的比率,它被用来衡量一家银行对贷款损失的保护程度以及银行经营和扩展的基础是否稳固。大多数国家使用的基本资本比率标准是4~6%。此外,还有总资本与资本的比率、资本与存款负债的比率、风险资产与负债的比率、坏帐准备金同贷款总额的比率和综合性资本充足条件等。

(三) 清偿能力管制

清偿能力管制所涉及的最主要问题是资产流动性问题,有的国家称清偿能力管制为资产流动性测定,管制的侧重点为资产与负债结构在时间上的配合。对清偿能力的估计应考虑到如下一些风险:①资金风险,即由于没有足够数量的现金可以用来应付某个特定日期到期债务的风险;②利率配合不当的风险,即由于利率变动可能使银行遭受的损失。因此要求各金融机构拥有一定比例的现金和一定比例能够立即兑换成现金的资产(例如具有高度流动性的政府债券);要求其资金往来在时间上搭配得当,以避免集中支付造成头寸周转不灵;要求其负债来源适当分散,贷款在币种与地区上搭配得当。

(四) 贷款集中程度限制

这是金融监督管理的重点之一。对个别客户的贷款过分集中是大多数银行产生危机的经常性原因,也是近年来美国许多银行和英国梅西银行的倒闭的重要原因。限制贷款集中的办法是正式或非正式地要求每家银行竭力避免此种风险,同时规定银行对个别借款者的贷款不得超过贷款银行资本的一定百分比。例如,荷兰中央银行规定,如果一家银行对一个借款者的贷款超过了银行资本的15%,该银行就必须满足额外的清偿能力需求量,而对一个借款者提供超过其资本25%的贷款,必须经中央银行批准。比利时规定,当对单个私人客户的贷款超过银行资本的20%时,银行必须根据清偿能力限制追加资本。法国规定任何客户都不能占有相当于银行资本75%以上的贷款。德国也规定每一笔贷款都不得超过贷款银行资本的75%,一旦超过必须立即报告有关监督当局。意大利的控制比较缓和,规定不经意大利银行的特别批准,对每个客户的贷款都不得超过银行资本的100%,巨额贷款即每笔超过银行资本20%的贷款,总计不得超过其银行存款的25~40%。美国规定对单个私人借款者的贷款不得超过该银行实收资本和公积金的10%,这是由于美国银行体系总风险相对较大。加拿大银行监督管理当局没有对银行可以给予单个借款者的贷款规模作出限制,习惯上银行都力图满足它们的客户所要求的借款。

(五) 银行业务活动限制

金融机构业务活动限制是各国金融制度中一个重要而敏感的问题,受到各国经济和金融业传统的制约和影响,大体上涉及到如下几个方面的问题:①长期性金融业务和短期性金融业务的选择限制问题;②直接金融与间接金融的选择限制问题;③银行业务与非银行金融业务的选择限制问题;④金融机构与工商企业持股及人事结合的允许或限制问题;⑤商业性金融业务与政策性开发性金融业务的分离或结合问题。

世界上大多数国家的银行在可能从事的银行业务方面,在相当长的时期内受到较严格的限制。例如美国、日本、英国和加拿大以及大多数发展中国家,严格划分了商业银行和投资银行的界限,将银行业务与证券发行业务分开,而且禁止商业银行认购工商企业股票和债券。美国商业银行限于经营中短期贷款业务,并且不能认购工商企业证券或参与同有价证券有关的活动,更不能从事与银行业无关的商业活动。美国和日本还严禁银行从事担保业务。英国银行的严格业务分工主要是基于传统习惯。

另一些国家对于银行可以从事的业务活动限制不多。如德国的各类信用机构,除极少数外,可以从事包括长短期放款、证券和投资交易等在内的各种业务,这些机构与工商企业有着特殊密切的关系,被称为“万能银行”和企业的“保姆”。瑞士和卢森堡对于银行可以经营的各种业务没有正规的限制。荷兰准许商业银行直接从事非银行业务活动,包括有价证券和保险业务。比利时禁止银行持有非银行公司的股份,但可以持有与它们的保险业务有关的股份,准许与银行业务有关的投资(如租赁、数据处理等方面的投资)。另一些国家则禁止银行从事非银行业务,但允许通过银行持股公司、信托部或其它附属机构从事非银行金融业务。一些发展中国家例如秘鲁和菲律宾将银行划分为综合性银行和一般商业银行,对其所能从事的业务活动分别加以规定。

虽然日本采用综合化银行制度,德国采用较严格的专业化银行制度,但两国都允许银行直接持有工商企业的股票并与之建立密切的人事结合关系。而美国直到今天仍不允许这样做。

在金融体制一体化和经营业务多样化、综合化的新形势下,银行业务的种种传统限制正在被逐步放松、打破或取消。关于银行业务活动限制的传统认识和管理标准正在改变,这也给金融管理当局带来许多新的困难和问题。

(六) 外汇业务风险管理

通常情况下,各国金融机构从事本币业务和外汇业务所面临的困难和风险不同,后者的复杂程度和风险比前者要高得多。外汇风险也是一种国家风险,它会对一国的国际收支、外汇储备和对外负债产生直接的影响。因此大多数国家都监视银行的外汇业务活动,只是在管制程序方面有所不同。美元既是美国的国内货币,又是国际货币,作为国际货币的美元占各国外汇储备构成的70%以上。但美国也存在汇率风险问题,为此美国监视每家银行的外汇成交量,要求每周报告几次,并要求每月对外汇成交量进行分类。法国不允许各家银行都以外币公开兑换法郎,但允许它们用一种外币兑换另一种外币,并对风险过多的交易进行必要的干预。加拿大对银行外汇业务尚无正式限制,但要求银行呈报由它们各自董事会同意的活动,而当银行有风险的外汇交易量达到资本的10%以上时,官方将予关注。各国对外汇交易量的限制,通常是规定外汇交易额占银行资本的百分比;日本则以规定每家银行

外币交易总量的方式加以限制。

(七) 贷款的国家风险限制

贷款的国家风险一般可分为两种：①外国借款国政府或政府机构可能不按期归还银行贷款；②某些外国国家公司企业可能由于本国外汇短缺而无法还债。前者称为主权风险，后者虽然借款人不是政府或政府机构，但企业不能按期还债也往往是由于国家外汇短缺而引起的。此外还有一种国家风险，即在订有记帐贸易外汇支付协定的国家间，当一方在另一方的帐户上出现巨额顺差，而对方又无法按规定以自由外汇或黄金偿还时，就形成顺差国对逆差国的强迫性贷款，形成一种特殊形态的贷款国家风险。针对贷款的国家风险，近年来各国普遍加强了国际协调和合作，建立了通用的分析系统，对债务国的国民生产总值、外汇储备、国际收支等各项经济指标、经济金融计划和政治形势进行定性和定量的分析，并建立研究机构进行信息交流和分析。对于国家风险的预测，各国有不同的评估方法，比较典型的有结构定型分析法、清单分析法、宏观经济流动性比率和宏观经济资金融通比率等四种。

(八) 管理评价

在登记注册时，银行被批准建立的条件之一就是要有一个有声望的、有管理经验的职业管理部门。目前，管理水平的评价在银行监督检查中的重要性已为大多数国家所承认，各国都要求银行监督人员把对管理水平的深入分析视为正常监督程序的一部分。管理水平的评价通常在综合分析一系列经济指标、现场检查和实际观察的基础上作出，尤其要判断银行内部与外部管理一体化情况，判断管理机构的能力与胜任程度、内部组织机构、人际关系、决策过程和效率以及工作程序。在银行机构多样化和金融自由化的条件下，银行管理的评价变得日益困难。

二、存款保险制度

存款保险制度最初是针对银行倒闭的情况提出来的。作为对 30 年代经济和金融大危机的直接反应，1933 年美国紧急银行法决定建立联邦存款保险公司和联邦储蓄贷款保险公司，开创了世界现代银行存款保险制度的历史。大多数西方国家在 60～80 年代先后建立了存款保险制度，少数发展中国家如秘鲁已实行了正式的存款保险制度，一些国家建立了存款“保险基金”，或是在一旦发生破产倒闭时由中央银行或财政部加以干预接管，以维护存款者的利益，维持金融和经济的稳定。

大多数实施存款保险制度的国家对保险对象的确定是以银行所在空间地域为原则。按这一原则，保险对象包括本国的全部银行、外国银行的分支机构和附属机构，而不包括本国银行在国外的机构，但也有例外，德国和日本将本国银行的国外机构包括在内，而比利时和日本却排除了外国银行在本国的机构，这明显地反映了各该国对外金融发展的不同侧重点和某种倾向性。

存款保险的范围一般都包括本币存款和外币存款，有些国家则不保护外国货币存款，大多数国家都排除了银行间同业存款、某几种定期存款和可转让大额定期存单等的保险。对于列入存款保险范围的存款，各国都定有存款保险的最高额度，这一额度因各国经济发展水平、居民储蓄状况和保险制度完善程度不同而异。如美国为 10 万美元，法国为 20 万法郎，

日本为 1000 万日元,荷兰为 3 万荷兰盾。在同一时期不同国家或同一国家不同时期,这一最高额度是可变的,取决于金融管理当局对风险的判断、政策的侧重点和倾向性。

对存款损失的赔偿,各国也不尽相同。大多数国家(例如美国)法律规定在最高额度以内给予 100% 的赔偿,有一些国家则要求存款者承担损失的一部分。英国规定 1 万英镑以内的存款损失,只能得到 75% 的赔偿,瑞士则规定了递减的赔偿率,存款在 2 万瑞士法郎以内补偿 100%, 2~3 万瑞士法郎的补偿 75%, 3~7.5 万瑞士法郎的赔偿 50%。

一些国家的存款保险是官办的,一些国家是银行同业公会办的,还有一些国家是由政府和银行公会合办的。参加的原则也各异,有的强制,有的自愿,有的国家以参加存款保险作为领取营业执照的先决条件。筹集保险基金的方式一般是以法定形式由银行按存款总金额的一定比率缴纳,各国规定的比率不一,有 1/3000、1/1200、0.01%、0.012% 等等。有的国家规定了缴纳保险基金最低和最高限,英国规定提交的最低金额为 2500 英镑,最高金额为 30 万英镑,在特大风险的非常情况下提交的金额不得超过金融机构英镑存款的 0.3%。法国则是每年按某种标准以捐款的方式筹集存款保险基金,这种捐款完全自愿。比利时则是在出现存款损失时,完全或大部分依靠征收临时特别税解决。还有的国家规定在特殊情况下有巨额资金需求时,存款保险当局可以得到财政部或中央银行的资金支持,或是向中央银行紧急借款。

具有复合职能的存款保险机构除提供存款保险外,还提供清偿能力紧急援助(例如美国 and 比利时)或紧急资金援助(例如美国和日本)。清偿能力紧急援助的对象是发生清偿困难的银行,援助的方式包括给予贷款、购买其资产或以资金储存于该行,从而使股东、存户及承保人均能获益。由于从紧急援助得益最大者是银行股东,与存款保险所要保护的对象不一致,所以这一办法的运用限制极严。紧急资金援助主要是用于破产金融机构合并或营业转让,其措施是提供资金或保险协助给其它银行或投资人,用以合并或接收经营失败的银行。这一办法的运用条件是破产金融机构之合并或营业转让,若不及时得到存款保险机构给予的紧急资金援助,就会导致信用秩序的混乱和损害存款者利益。这种办法的优点在于保险公司付出的资金少于破产倒闭后理赔的负担,并能维持公众对银行体系的信心和银行业本身的稳定。

在各国存款保险制度中,美国的制度是比较独特的,其存款保险公司拥有相当大的权力和影响,在银行监督管理方面发挥着更加积极和建设性的作用。它可以拒绝不符合条件的存款保险申请,签发对某些违法业务经营的终止令,撤换银行董事、经理或停止其职权,终止银行的保险资格,还可以检查被保险银行的业务是否健全、贷款是否安全以及是否违反有关法律规定等。美国的存款保险机构已成为该国金融监督管理体制的一个正式的组成部分,这一点同大多数国家不同。

存款保险体制即存款保险机构的设置,各国不尽相同。大多数国家在机构设置上是高度集中单一的,只有少数国家是复合的,即同时有相互独立平行的两套存款保险机构存在。在单一存款保险制度体制下,一些国家将所有本国金融机构都包括在保险对象之内,另一些国家则将商业银行以外的某些类型的金融机构排除在外。复合的存款保险体制的典型是美国,美国有联邦存款保险公司和联邦储蓄贷款保险公司两个存款保险系统,分别服务于不同

类型的金融机构。各国存款保险体制尽管不同,但在中央或联邦级高度集中地实行全国范围的存款保险制度这一点上却是一致的。

三、紧急援助贷款

中央银行对商业银行和金融机构提供紧急援助的方法有如下几种:①由中央银行出面提供特别的低利率贷款;②通过金融管理局和商业银行建立特别机构提供资金;③在存款保险机构具有复合职能的国家,由存款保险机构出面提供资金;④由一个或一个以上的大银行在官方的支持下提供支援。

各国提供紧急援助的具体做法不尽相同。在预计某家银行破产或无力偿还债务的情况下,意大利银行按较低利率贷款给兼并破产银行的银行。荷兰银行法授权荷兰银行提供清偿能力援助,但规定在没有担保的情况下,不得同意贷款或预付款项。在美国,处理破产银行的权力掌握在联邦存款保险公司手中,在紧急情况下可作以下几种选择:①全面接管清理,清偿破产银行的所有存款债务;②提供直接的财政援助给有倒闭危险的银行;③邀请一些银行,宣布承担该破产银行的全部负债,并购买它的某些资产;④特殊情况下可打破常规,承担更大的责任。1985年美国第8大银行——大陆伊利诺银行发生挤提风潮时,联邦存款保险公司曾打破常规,宣布对该银行的全部存款户和债权人的利益提供完全的保护,一场挤提风潮才得以平息。在日本,存款保险机构提供紧急资金援助必须有大藏大臣的紧急认定,并要充分尊重金融机构的自主权,得到被援助金融机构4/5以上股东的同意。

除上述措施之外,中央银行或有关金融管理局还可以运用任命监督经理,责令限期整顿或全面暂停业务,由当局全面接管等手段,对有问题的金融机构实行强迫性监督,待这些金融机构全面恢复正常后再行退出。

第三节 金融监管的模式

概括地说,世界各国金融监督管理体制有双线多头体制、一线多头体制、单一型体制、跨国管理体制等四种模式。

一、双线多头体制

世界上实行这一体制的国家不多。美国联邦和各州都有权对银行发照注册并进行监督管理,从而形成双线银行管理体制。在联邦这一级有8个管理机构,其中最主要的有三个,即联邦储备体系、财政部货币监理局和联邦存款保险公司。联邦储备体系负责管理在州政府注册的属于会员银行的商业银行,联邦存款保险公司负责管理在州政府注册的属于非会员银行的商业银行,货币监理局负责管理在联邦政府注册的国民银行。这三个主要管理机构的职能以及检查方法基本相同,只是负责的范围不同。在州一级,50个州各有各的金融

法规,各有各的银行监督监理官和管理机构。加拿大是由 10 个省 2 个地区组成的联邦制国家,联邦和省的立法机构对不同的金融机构有不同的金融法规,实行双线立法管理。具体来说,加拿大联邦财政部银行检查总监监督检查特许银行(商业银行和外国银行机构),联邦和各省的保险总监监督信托公司,联邦保险部、加拿大保险局及省的机构负责监督保险业,各省政府及省证券委员会监督管理证券公司。

实行双线多头管理体制的国家情况也不完全相同。美国双线多头监督管理体制形成对某一家银行(不管是国民银行还是州立银行)的多头的重复的检查管理,而加拿大的双线多头体制却是各自监督管理特定的金融机构,彼此并不重复,尤其对联邦特许银行的监督管理是单一的。

二、一线多头体制

实行一线多头体制的国家管理权力集中于中央,而在中央一级又分别由两个或两个以上的机构,通常是由财政部和中央银行负责银行体系的监督管理。

法国的银行监督管理体系比较复杂,由经济财政部、法兰西银行、国家信贷委员会和银行管理委员会共同负责银行体系的管理。此外,法兰西银行协会和金融机构同业公会有关当局与银行以及非银行金融机构之间联系的纽带,在监督过程中也发挥作用。但法兰西银行在所有这些机构中发挥了事实上的核心作用。法兰西银行总裁是信贷委员会的副主席,事实上的执行主席,还担任着政府有关部门和社会各界代表组成的银行管理委员会的主席。法兰西银行还负责任命国家信贷委员会和银行管理委员会秘书处的全体工作人员。

实行这种体制的国家还有德国、比利时、日本等国。德国信贷机构联邦监督局负责银行的监督管理,但通过与联邦银行的密切合作来行使它的职能。联邦银行收集和估价各银行的业务报告,由信贷机构联邦监督局根据这些报告决定采取适当的步骤,信贷机构联邦监督局则在与联邦银行协议以后才公布关于银行清偿能力和资本情况的细则。比利时专门设立了一个公共机构——银行委员会来控制和管理银行系统的日常业务。意大利银行负责管理国内银行体系,但服从于部际信贷储蓄委员会的领导和命令。日本的银行管理体制也是多头的,财政部的银行局和国际金融局是主要的监督机构,但日本银行与这些机构紧密协商,共同完成任务。卢森堡没有设立中央银行,银行监督管理工作由银行监理官及卢森堡银行管理委员会共同负责。

新加坡的金融管理体制也曾是高度分散的,是一线多头管理体制的突出典型。在 1970 年以前,担任金融管理的部门多达 10 个。它们是:货币局、外汇统制官、会计总长、银行总监、贷款注册官、公司注册处、支票过帐所、金融公司总监和财政部等。1971 年建立了金融管理局,行使上述 10 个部门中除去货币局之外的 9 个部门的职权,从而使新加坡金融管理体系形成货币局和金融管理局并立的局面。1981 年又建立了投资局,形成鼎立态势。

三、单一型体制

世界上大多数国家的银行管理体制是高度集中的单一型管理体系,实行这一体制的国家包括一部分西方国家和大部分第三世界国家。

英国金融体系的发展历史尽管很长,但正规的银行监督管理制度始于1979年的英国银行法。英格兰银行全权负责银行体系的监督管理工作。荷兰的中央银行——荷兰银行负责对一切金融机构进行监督管理,但法律要求荷兰银行履行这一职责时,要征求注册信贷机构行业公会的意见,以便在尽可能自愿和自我约束的基础上完成这一任务。爱尔兰中央银行和澳大利亚储备银行理事会是两国负责监督和管理银行体系的机构。

大多数第三世界国家的银行管理体系是集中的。例如,埃及、坦桑利亚、巴西、菲律宾、泰国和印度等国,都由中央银行负责监督管理银行体系。至今尚未建立中央银行的一些国家如巴林和沙特阿拉伯等国,是由准中央银行——货币局或金融管理局负责监督管理其银行体系的。智利银行及金融机构最高监察署负责监察各银行有关货币信贷法律和规定的执行情况。秘鲁银行及保险监察署是监督管理所有银行和非银行金融机构的权威部门。

四、跨国管理体制

跨国中央银行几乎在一切方面都有它特殊的表现形式,形成不同的特征。

跨国的西非货币联盟——西非跨国中央银行形成跨国的一线多头监督管理体制。一方面,该银行对各成员国政府保持极大的独立性,执行各成员国统一制定的金融章程,在制定和实施货币政策的实践中,坚持统一的银行条例、统一的准备率、统一的外汇储备,并统一规定各国商业银行的贴现总量;另一方面,它在每个成员国的代理机构又负责各有关国地区性业务,并监督该国金融体系。

跨国中央银行的另一类型是中非货币联盟成员国喀麦隆、中非、加蓬、刚果和乍得五国共同建立的中非国家银行。这一跨国中央银行比西非跨国中央银行的金融管理要分散和松弛得多,在制定货币政策方面,很大程度上取决于参加中非国家银行各国的意见。中非国家银行接受各参加国货币委员会所决定的货币信用政策;银行立法因国而异,由各国自己执行,各国负责监督管理自己的金融体系。

第二篇 银行业的监管

度的风险,甚至不知风险的存在,则银行的经营必将被断送前程。最常见的是在经济景气时期,银行的风险往往会被繁荣所蒙蔽,使有些银行冒了极大的风险却没有明显的损失,然而,这些不良的银行业务将无可避免地导致日后企业严重萧条时的损失。那么银行的风险有哪些呢?

(1)信用风险。最显而易见的银行业务风险就是信用风险——放款无法收回或投资无盈利甚至成为坏帐导致银行损失。很少银行业者会故意从事不良的放款或投资。这些损失有些在事前就可以发现,有些则是在事后才产生。事前可发现的被银行忽略了,在过程中产生的则没有得到有力的监督,管理或成功的预见。有力的监督和管理是指银行对贷款或投资对象密切的关注,成功的预见则是银行能预期可能会出现的情况对经济产生的影响,消费需求的变化,从而防止信用的损失。

(2)流动性需求的风险。另一个银行业务中常见的风险是当顾客需要资金时,银行可能须担负一些损失以出售或被迫收回部分有信用价值的资产。因为存款者需要现金时,银行必须立即付出,否则银行便等于停业破产。这样,银行就会以极大的代价来满足其流动性需求。还有一些常见的情况。当一家银行正为流动性风险所困时,而一存款大户恰恰需要贷款,拒贷无疑会损失存款,这真是雪上加霜。如被迫违反合同收回贷款或出售中长期债券,则受损的代价是很大的。这两种风险是银行基本的风险。还有一种风险则来自外部。

(3)银行的国际风险。该命题源于银行间的风险,也即各家银行经营不同,但一家银行出了问题会影响其他银行,这是银行特有的风险。由于一国内的监管体制没有差别,因此该问题还比较容易解决。但从历史的角度看,各国银行的调控体制存在相当大的差异,这种差异是由于各国经济发展水平和特点不同造成的。另外,许多国家有意放松管制以建立吸引外国银行的政策机制,这一原因在过去30年银行国际化过程中尤为突出。由调控机制的差异而形成的银行风险,足以使银行蒙受很大损失,进而直接威胁存款者利益。1974年联邦德国赫斯塔特银行,1982年意大利班奇联合银行和1991年国际商业信贷银行的倒闭就给国际金融界带来很大风险。

3. 风险的防范

既然有风险,就要防范风险。从一般角度来说,防范信用风险就是要保持贷款和投资具有很高的信用标准,适当地分散投资,密切地注意贷款者的经营情况等等。为了避免流动性需求的风险,银行必须保持适当的流动性,即保留一些能立即变现且损失很小的资产,或具有在市场上筹得必需资金的能力。这又要求银行在同业中有一定的信誉。要防范银行的国际风险,就要建立国际统一的防范风险的标准和制度,以完善和补充单个国家防范制度之不足,如限制银行业务活动范围,以减轻其支付能力不足的风险,银行自有资本和流动性规定等等。从具体角度来看,如对不良贷款的防范,可以设立几道防范警戒线:①担保。了解借款人的信用历史和目前经营状况是担保的第一步。对于住宅和商业贷款的相应担保不仅要收集借贷人偿还能力的文件,而且要分析借贷人偿还的意愿。担保工作还包括估出抵押品的市场价值等。②了解几个警告信号。如拖欠债务,借款人最新的信用、财务信息和现金流趋势,参阅银行信息和经济分析家的报告书等。③建立检查监测体系。对商业贷款需经常检查,有条件地获取和分析财务信息可以监测到借贷者正在变坏的财务状况等等。

质构成和发展变化的原因。它不仅在静态中考查系统客体,而且也在运动和发展中进行研究,并对症下药。按照系统理论,例如对衍生金融工具和市场的监管就可以对症下药:不必过多地研究衍生金融工具究竟是什么东西,而要从静态和动态中考察和研究它发挥什么作用,有什么弊端,应如何实施监管?值得指出的是,要考查和研究的系统不是孤立的系统,而是一组一组互有联系的系统。一般说来它们构成整个宇宙。而对衍生金融工具的考查也不能是孤立的,而要对其原始产品进行研究、分析,从而构成整体的金融市场,以实行综合性监管。

(二)宏观经济调控理论——它的经济学基础

自亚当·斯密在《国富论》中提出了“看不见的手”理论以后,直到本世纪30年代凯恩斯主义问世以前,一直是自由市场经济占统治地位。人们一般认为政府对自由竞争的任何干预,几乎一定是有害而无一利的。那时亚当·斯密认为:每一个人在追求他本身利益时,也同时被一双看不见的手引导去完成所有人的最大利益。他的劳动价值理论,特别是关于分工的理论在当时是有很重大意义的。他观察到专业化分工会产生巨大的经济优势。这样,在经济自由主义条件下,大量自由的、极端自私的、追求最大利润和最大效用的个人分散活动,经由价格和竞争机制调节,会自动趋于和谐、有序、均衡,达到最佳效率状态。但是,该理论被本世纪30年代初的经济大危机打破了。打破的并非是对该理论的证明,而是打破了政府不对经济干预的理论。1936年,英国经济学家梅纳德·凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》一书,首次确立了宏观经济学理论框架,并创立了宏观经济学中国家干预理论,即通过财政金融措施来抵御危机和刺激经济发展。如果说系统理论更多的是要求以子系统的完好来实现社会大系统的完好,是从哲学角度来调控经济的话,那么凯恩斯宏观政策措施——国家通过财政金融来干预经济从而确保经济稳定发展则是宏观经济理论的直接体现。而国家通过金融调节经济,无非是通过货币政策来干预经济,这需要一个良好稳定的金融环境和十分健全的金融制度。不可思议的是,一个脆弱、紊乱的金融制度能发挥干预经济的作用,更不可思议的是,经济危机的最终结果是金融危机,是大量银行的倒闭,是金融制度的崩溃,子系统已扰乱了社会大系统,它还怎么能起到促进经济发展的作用呢?因此,宏观经济理论的一个实质内容就是通过政府监督与管理金融业,达到以良好的金融制度来调节社会经济发展的目的。这样,金融监管制度在西方正式确立,或者说从过去那种纯粹的微观的角度转入了宏观的视野,即在市场经济中从对一般行业的管理转到了保证政府用它调控经济的轨道。

(三)管理科学——它的行为学基础

管理是社会系统中联系各级层次子系统的纽带,是社会的生命力所在,社会系统中的一切功能都赖以展开。若离开了管理,社会系统本身也难以存在。

人类关于管理的实践和思想是由来已久,但管理成为一门科学却是在第二次世界大战以后才开始的。随后就以惊人的速度发展,但关于管理的定义由于各自强调的方面不同,其说法也很多,尚未有一致的见解。

就广义来说,有人认为管理是一种文化活动。所谓文化活动,就是一种有意识有目的的行动,而管理就是指导人类达到目的的行动。设定目标,以及解决达成目标等各种程序,均

涉及管理范围。

就管理实务而言,有人认为管理就是由他人完成事务。这种说法是强调指导、管制的重要性,也就是说管理者的主要职责在于如何指导部属,使之充分发挥力量去完成工作。

也有人认为管理就是为在组织团体中工作的人们建立一个有效的环境,以利发挥最高工作效率而达成团体目标。

按照系统理论,并综合上述,我们可以看到,所谓管理,事实上就是人类为了使系统的功效不断提高而所从事的一系列活动。

1. 管理的手段和工具——机构、法、人和信息

(1)机构体制:机构体制是社会系统的“结构”,是使管理对象构成系统的手段,没有机构,不成系统,便无法管理。系统的结构决定系统的性能和功效,为此机构体制的组成是否合理,很大程度上影响管理的放大和创新作用。如把对银行业的监管等同于对工商企业的监管,就不利于银行业安全、高效运营。

(2)法和政策:管理效率的提高在于信息、人、财、物的配置和流通。怎样的配置和流通才是合理的,使用法和政策的形式规定下来。法和政策还有鼓励子系统充分发挥其积极性、主观能动性和对其约束的功能,各子系统功效提高,必然使大系统的功效增长。

(3)人:这里的人是指管理人员。机构、体制由人构成,管理的职责亦由人来完成,体制的改革由人作出决定、政策,法由人制订和执行,因此人是管理中最活跃的因素。要搞好管理,首先要发挥管理人员的积极性、主动性、创造性和努力提高管理人员的管理水平。对银行监管来说,则是要大幅度提高监管者的综合管理水平。

(4)信息:信息沟通是社会系统之所以高于生物系统和无机系统的主要特征,信息是管理工作中的基本工具。管理人员通过信息了解情况,又运用信息进行联系。在管理中如何正确运用信息这个工具,是提高管理水平的重要环节。银行业的监管中需要大量信息,特别是对非现场稽核中的报送资料的运用好坏将关系到监管的质量。

2. 管理的方法

如上所述,管理是人类为了使系统的功效不断提高所从事的一系列活动。而方法则是达成目的的手段、措施、途径等。管理分为哲学方法、一般方法和具体方法,银行业的监管属于一般方法。在一般方法中又可以从管理信息沟通、决策者、精确程度和适用领域等特点分类,银行业监管主要具有管理信息沟通的特点。

(1)权威性的沟通。信息对受讯人具有强制性的约束力,受讯人对信息的内容不容置疑,只能照办,行政领导的方法和法律的方法就有这个特点。行政领导的方法即上级对下级直接发布,是有强制性的行政命令,该方法适用于银行业自律管理中单个银行内部的行政管理和内部控制,不适用金融主管机关对银行业的监管,因为它们不具有上下级行政关系,而法律的方法则是中央银行对银行业实施监管的唯一方法。“法律面前人人平等”是管理的基本原则。

(2)利益原则的沟通。要使受讯人的利益与他们的行动结果结合起来,自觉地按发讯人的意志行动。经济的方法就有这个特点,即利用经济杠杆进行管理。如银行违反了法律或行政法规,监管机关对其处以经济处罚等等。

金力量不断地衰落改组,股份银行的资本则迅速扩大,私人银行的破产倒闭及由此引起的信用纠葛,给银行券的流通和金融市场的稳定带来一系列的问题,如银行券分散发行与流通所带来的商品交易区域性限制、滥发银行券和兑付风险问题。随着商业银行债权债务关系复杂化,客观上就要求建立一个全国统一的,有权威而且公正的票据交换和债权债务清算结构。资本主义生产的快速发展和流通的扩大,出现了货币需求的急速扩张与商业银行货币供给相对萎缩的矛盾,商业银行出于利益的驱动,超负荷经营货币负债,所以常常由于支付能力不足发生挤兑和破产的事件发生。这就有必要有一个最后贷款机构,适当集中各家商业银行的一部分现金准备,在某家银行发生支付困难时,给予贷款支持,以免在信用危机中遭受破产的厄运,进而引起金融秩序的严重混乱或金融恐慌。如果在商业银行发展初期商业银行的自由化经营有其客观性,那么,在18世纪中后期商业银行自由化发展,由对金融秩序的稳定和商业银行的稳定经营产生巨大的负作用,因此国家有必要通过某一专门的机关来对商业银行进行外部监管。这就是中央银行产生的一个重要历史背景。

19 世纪初期,中央银行制度基本形成,这是中央银行制度的雏型。在这一时期,中央银行的基本职能是垄断银行券发行和逐步集中货币发行;为商业银行办理票据交换和资金清算,对商业银行再贷款和再贴现。它们在政治上与政府有密切的关系,并成为商业银行的中心。从 1921 年至 1942 年,中央银行制度在世界范围内得以推广。从 19 世纪末 20 世纪初到第二次世界大战结束,中央银行得到快速扩展。中央银行制度创立的客观需要是控制或防止通货膨胀,稳定金融秩序,因而中央银行享有独立的货币发行权,稳定货币和金融的重要手段是运用准备金制度,再贴现和公开市场业务等传统的货币政策工具。

随着中央银行制度的发展和完善,中央银行对商业银行的监督管理职能日益突出。金融监管制度是伴随商业银行制度而建立和发展起来的。历史上最初的商业银行管理始于银行登记注册,按照传统,这项工作由财政部执行。由于商品经济的进一步发展,有些国家把金融政策的制定、执行和监督集中于中央银行,有些则是由两个或两个以上的机构加以制约和平衡。尽管如此,中央银行在金融专业性监管方面是不可替代的,这使中央银行成为重要的商业银行外部监管机构。

在现代经济生活中,对商业银行的货币经营活动进行外部监管是中央银行的重要职责,世界上大多数国家的中央银行都对商业银行的货币经营活动进行外部监管。

美国是最早对商业银行实行正式监管并较为严格的国家。美国的中央银行是联邦储备银行,它建立于1533年。由于1929年至1913年世界性的经济危机,使美国的政治经济受到严重的打击和破坏,金融业陷于一片混乱。为了加强国家对经济生活的干预,把改革银行制度作为反危机的一项重要措施。1933年和1935年分别颁布了两个银行条例。颁布这两个条例的主要目的是扩大联邦储备银行的权力,加强对商业银行的集中统一监管。进入七十年代,美国出现了经济的“滞胀”局面,“新自由主义”思潮泛滥,在这种形势下,1980年国会通过了新银行法,新银行法对联邦储备银行加强商业银行外部监管的方式和内容产生了重大影响。联邦储备银行对商业银行的监管主要包括:批准商业银行机构的设立与合并,制定各种保证商业银行安全运行的规章制度以及放款和投资政策;检查商业银行是否遵守各项法规和管理规定,是否违反有关法律;对贷款的质量进行评估;同时,还对商业银行领导和

职员才能、品德及工作态度进行评价。

法国对商业银行的外部监管体制为“一线多头”制,即监管权力集中于中央,在中央分别由两个(或两个以上)的监管机构负责对商业银行的监管。财政部、法兰西银行、国家信贷委员会和银行管理委员会共同负责对银行体系的管理。由于法兰西银行总裁是国家信贷委员会副主席、银行管理委员会主席,因此,这三个机构的金融管理权都集中在法兰西银行总裁身上,法兰西银行在这些监管机构中起着十分重要的作用。

在东欧,大部分国家都实行中央银行对商业银行的外部监管制度。

2. 中央银行对商业银行外部监管的主要内容和基本方法

对商业银行的经营活动进行外部监管,起因于防止货币过度发行。自20世纪30年代经济金融大危机之后,金融监管的目标是保护公众利益,保证金融业的安全与稳定。因此,中央银行对商业银行外部监管的主要内容包括以下几方面:

(1)市场准入限制。中央银行对商业银行市场准入限制的目的在于防止不合格的商业银行或素质过低的商业银行进入金融领域,从而危及金融业的安全与稳定。商业银行市场准入的标准一般有:资本充足标准;组织形式,一般都要求以股份公司的组织形式;管理水平,对法人阶层和管理阶层要求有专业管理经验和竞争能力,并具有较高的社会信誉;客观需要,即商业银行的成立是否是经济、金融发展的客观需要,是否有利于公众利益,有利于竞争;其它条件。

(2)资产流动性监管。在商业银行的货币经营过程中,中央银行对商业银行的资产流动性监管,就是使商业银行的资产与负债结构在到期上的相互协调。限制期限配置不当,防止商业银行对货币市场的过分依赖。资产流动性监管的基本内容有:资产的变现能力;参与货币市场的程度和融资能力;对负债的配置能力;对利率变动敏感性和融资的频繁程度;存款负债的异常变动。

(3)资本充足条件。资本充足条件是保持商业银行正常运营和健康发展所必需的条件,中央银行根据资本充足条件来监督商业银行抵御各种风险的能力。

(4)业务分工限制。世界大多数国家商业银行的业务范围在相当长的时期内受到严格的限制。如美国、加拿大、英国以及大多数发展中国家,都严格划分了商业银行与投资银行的界限,将银行业务与证券业务分开,而且禁止商业银行认购工商企业的股票和债券。当然有些国家对商业银行业务限制不多,特别是在金融体制一体化和经营业务多样化、综合化的新形势下,中央银行对商业银行业务范围、限制正在逐步放松,这也给中央银行的监管带来许多问题。

(5)外汇风险监管。中央银行对商业银行外汇风险监管,一方面要正确估计某一商业银行机构抵御汇率风险的能力,防止外汇风险过分集中造成经营亏损,危及金融体系的安全;另一方面由于外汇风险也是一种国家风险,它会对一国的国际收支、外汇储备和对外负债产生直接的影响,因此,也需要加以监管。中央银行对商业银行的外汇风险监管主要是限制商业银行不能从事某些外汇业务,规定外汇业务量占资本的一定比例。如法国不允许所有商业银行都能公开兑换法郎,并对风险过多的外汇业务和经营外汇的商业银行进行管制和干预。英国对商业银行外汇业务的限制是以外汇业务总量与资本的比率,即任何一种外币的

净交易额不得超过资本量的 15% 来加以限制的。

(6) 贷款集中性监管: 商业银行贷款投放过度地集中于某些行业或企业, 会扩大贷款的风险程度。近年来美国许多银行倒闭和英国梅西亚银行破产就是如此。贷款集中性监管就是限制商业银行对个别借款人的贷款, 不能超过商业银行资本的一定比例。在技术操作上, 一般是中央银行规定商业银行对个别客户的贷款总量不能超过贷款银行资本金的一定比例。如美国联储规定, 对单个私人借款者的贷款不得超过该银行实收资本和公积金的 10%。荷兰中央银行规定, 如果一家银行对一个借款者的贷款超过资本金的 15%, 该银行就必须满足额外的清偿能力需求量, 超过 25% 时, 没有中央银行的批准就不准发放贷款。

3. 中国人民银行是对商业银行外部监管的主体

(1) 中国人民银行作为商业银行外部监管主体的客观必然性。中国的中央银行萌芽于 20 世纪初。中国人民银行是在革命根据地银行的基础上发展起来的。改革前, 中国人民银行既直接对企业和个人办理存贷款业务, 同时又代理财政金库, 是政府的银行, 又是发行的银行, 是管理金融活动的国家行政机关, 执行中央银行职能。这种管理体制在以实物分配为主的资金管理体制中, 曾发挥过积极的作用。但是, 随着我国商品经济的发展, 中国人民银行这种“一身二任”体制的缺陷越来越明显。1983 年 9 月 17 日国务院作出决定, 中国人民银行专门行使中央银行职能, 中国的二级银行体制由此产生了。

中国人民银行行使中央银行职能是我国经济发展和经济体制改革的客观需要。

第一,这是经济体制改革的客观需要。1978年12月党的十一届三中全会后,我国开始了社会经济的一场重大改革。改革的中心主要涉及到三个方面:一是增强企业特别是全民所有制大中企业的活力,使企业成为相对独立,自主经营,自负盈亏,自我发展的商品生产者和经营者,由此对市场,对经济杠杆的运作就会十分敏感,利用价值规律、经济手段调节企业行为,引导社会资源流向。二是逐步建立和完善社会主义市场机制,包括商业市场,劳务市场,技术市场。这些生产要素成为商品,客观上就需要建立一个高效运作的金融市场。三是随着企业制度和市场化改革,就必须逐步减少国家对企业的直接控制,运用经济手段,法律手段和必要的行政手段调节经济运行。微观经济基础的重塑和国家宏观调控体系的建立,客观上就要求建立一个有效运转的宏观金融调控体系。原来中国人民银行“大一统”的管理体制已无法形成新型的间接宏观金融调控体制,建立中央银行体制势在必行。

第二,这也是金融业发展的客观需要。随着我国商品经济的快速发展和经济体制改革的深入,从1979年开始,国家银行体制也进行了一系列的重大改革,先后恢复和成立了中国农业银行、中国人民保险公司、中国银行,以及各种信托投资公司、城乡合作信用社等,这些金融机构在市场准入、经营管理和监督等方面就需要有一个较为超脱的机构来行使外部监管职能,以保证其安全运行。另一方面,中国人民银行既发行货币,同时又直接办理工商信贷业务,不仅难以准确地判断国民经济的运行,还极易用发行货币的办法来弥补信贷收支差额,很难控制货币供给量。实践证明,国民经济的快速发展和经济金融体制改革的深化,客观上要有一个能高瞻远瞩、统筹兼顾、坚强有力、调度灵活,并享有权威的社会经济调控机构,而且,这个机构还必须拥有雄厚的经济力量,在管理方法上拥有经济手段和行政手段,能实行有效的管理。专门的中央银行正是适应金融和经济的宏观管理需要而设立的。

(2) 中国人民银行监管的主要内容。1984 年起中国人民银行专门行使中央银行职能, 1986 年 1 月 7 日国务院发布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》, 明确规定了中国人民银行作为中央银行应当履行对商业银行及其他金融机构的外部监管职责: 包括审批机构的设置或撤并, 管理存款、贷款利率, 对各类金融机构实行领导、管理、协调、监督, 稽核专业银行、商业银行和其他金融机构的业务经营。根据《中华人民共和国银行管理暂行条例》, 中国人民银行对金融机构外部监管的主要内容有:

① 市场准入监管。即商业银行等金融机构设立审批管理。设立商业银行及其分支机构必须符合以下条件: 国民经济发展的客观需要, 有相应规模的业务量; 拥有最低限额以上的实收资本金; 具有合格的金融业务管理人员; 符合经济核算的原则; 有利于实现金融机构的合理布局和竞争; 有完善的组织章程和固定的营业场所。经批准设立的商业银行机构需要撤销时, 应在规定的时间内向原批准单位申请批准, 并在其监督下清理债权债务, 缴销《营业执照》和《经营金融业务许可证》。机构合并, 变更名称, 地址和经营范围, 均应重新办理报批手续。

② 金融业务的监督管理。我国现在还没有以法律的形式最终确立银行制度, 所以, 对商业银行金融业务范围没有一致性的原则标准, 而是由中国人民银行在个别审查的基础上予以确定, 并按照已批准的业务范围进行监管。对违反业务经营范围的金融机构将采取相应的经济或行政手段进行处罚。

③ 资产负债比例管理。对商业银行资产负债比例管理的核心内容是加强风险管理, 主要是通过监测资本充足比例, 流动性比例, 着重控制商业银行的支付能力和各类信贷资产质量。人民银行规定了商业银行的资本立足点要求。其资本对权重风险资产的比率应不低于 8%; 对管理水平不高和对潜在损失不能提取足够准备金的商业银行, 其资本立足率应更高一些。美国新的银行管理规则规定, 资本立足率达到 8% 的银行被认为是合格的银行; 真正资本充足的银行其比率应为 10%, 其中核心资本比率达到 6% 以上。与此同时, 商业银行应根据经营规模的不断扩大, 确保资本总额的同步增加。另外还要运用流动性比率指标, 监测商业银行的支付能力。

④ 利率管理。中国人民银行的重要职责之一, 就是监督金融机构执行国家利率政策、法规和各项利率的实施情况, 协调、仲裁、处理金融机构的利率纠纷和违反国家利率管理规定的行为。对擅自提高或降低, 或以变相形式提高或降低存贷款利率的金融机构, 中国人民银行按其少付或多付利息数额处以同额罚款。并将非法吸收的存款, 专户无息存入中国人民银行。对拒不接受处罚, 或者拒不纠正违反利率管理规定行为的, 中国人民银行可以从其帐户上扣款, 同时给予通报。情节特别严重的, 可以责令其停业, 直至吊销其经营金融业务许可证。

(二) 财政部监管

1. 财政部对商业银行进行外部监管的目的

在商业银行发展的初始阶段, 就出现了政府对商业银行的监督和管理, 只是早期对商业银行的监管程度有限, 方法粗糙, 层次较低。直到商业银行的欺诈行为和乱发纸币引起经济

危机和金融恐慌时,政府才开始加强对商业银行的外部监管。国家对商业银行进行外部监管的目的,就在于银行资本相对于产业资本的特殊性,以及商业银行货币经营的特殊性。在货币信用制度和以银行制度为主体的商品经济中,商业银行已成为银行业的基础,是调节货币供给、稳定和促进经济增长、增加就业和平衡国际收支的重要金融部门,对社会经济生活具有广泛深刻的渗透性和扩散性,商业银行的经营状况,直接影响到国家的最高利益和社会经济、政治发展等特殊的公共性和全局性。因此,国家应当对商业银行实行一种标准化的、严格的、持续的和全国性的统一监管。财政部对商业银行外部监管、二级银行制度的建立和完善,正是对商业银行的货币经营活动客观上要求监管这一历史过程的反映。

2. 财政部对商业银行外部监管的体制模式

在西方发达工业国家中,很多国家都把财政部作为商业银行的外部监管主体,即在国家加强对商业银行的外部监管中,把财政部作为国家的最高财政金融监管机构。

(1) 法国——以财政部为主导的商业银行外部监管体系。法国的商业银行是以国有化的五大银行集团——巴黎国民银行、里昂信贷银行、巴黎荷兰银行、法国兴业银行和东方汇理苏伊士银行为基础的,业务范围既有传统的短期存放款业务,又有中长期投资业务。这五大银行控制着法国的工商企业,是法国商业银行的主体。对商业银行监管的主体是法国财政部。法国 1945 年 12 月公布的国有化法令,确定了法国政府对商业银行的外部监管机构有:国家信贷委员会、信贷机构委员会、银行委员会、银行章程委员会和作为法国中央银行的法兰西银行。

①国家信贷委员会。它既是国家信贷政策的决策机构,可以对商业银行直接发布命令;又是法国政府关于信贷政策的咨询机构,负责向政府提出有关货币、信贷及储蓄等问题的决策建议。法兰西银行对商业银行业务活动的重大决策和干预,比如抽紧或放松银根的举措,利率水平的提高或降低,对商业银行组织体系的调整等,都要事先与国家信贷委员会磋商。该委员会负责对包括商业银行在内的法国银行机构的市场准入监管,审查银行最低资本数额,法律地位与组织管理形式,批准金融机构的变更和业务范围的变动。同时,还规定法兰西银行执行法定准备金制度以及发放中长期贷款或债券的最低持有数额的动产保留比率等。国家信贷委员会主席由财政部长担任,副主席由法兰西银行总裁担任,委员会其他成员大部分由财政部长提名后任命。所以说,国家信贷委员会对商业银行的外部监管,实际上是代表财政部对商业银行进行监管,是一种财政监管体制。

②银行委员会。它的基本职能是监督商业银行贯彻执行银行法和有关金融法规的情况,对商业银行具有发布规定、实施金融管理、执行纪律和实行行政制裁,以及接受金融机构申诉的权力。在执行纪律方面,有权禁止任何违反银行法的行为,对于违法的商业银行和其他金融机构,可以给予批评、警告、经济制裁、直到撤销注册等处分。在行使职权上,主要是制定流动性资产比率、长期资金使用比率,并与法兰西银行相配合,参与对商业银行的检查,共同行使对商业银行的监督和管理职能。

③信贷机构委员会。它也是法国政府对商业银行外部监管的主要权力机构,其主要职能是根据银行规章条例审批信贷机构,并负责登记和进行日常管理。

银行委员会和信贷机构委员会的主席由法兰西银行总裁担任,委员会的其他成员由财政部长任命。

④按照法国1983年新银行法的规定,银行规章委员会与国家信贷委员会应各自独立地行使职能。银行章程委员会的主要职能是根据法国政府的方针政策来制定商业银行业务操作的规章和条例,也就是以法规手段对商业银行的货币经营活动进行约束。该委员会主席由财政部长担任,副主席由法兰西银行总裁担任,其余委员由财政部长任命。

⑤法兰西银行。法兰西银行是法国的中央银行,行使发行银行、银行的银行和政府银行的职能。其最高权力机构是董事会,董事会总裁和副总裁由总统任命,成员由法国政府总理任命,在董事会之外设有一名监察员列席董事会,由财政部长任命,代表国家对法兰西银行进行工作监督。因此,就法兰西银行行使中央银行职能来说,其独立性远不如其他发达工业国家。在对商业银行外部监管的很多方面都听命于财政部,或要征得财政部的同意。

(2)美国——三足鼎立的商业银行外部监管体系。与法国以财政部为主导的对商业银行外部监管体系相比,美国对商业银行的外部监管则呈现多元化和相互交叉、联合参与的监管格局。美国的商业银行以单一的银行制为基础,按照商业银行的管理体制,可划分在联邦注册的国民银行和在州政府注册的州银行。根据1863年的《国民银行法》规定,在联邦注册的国民银行由货币监理局负责监管。货币监理局成立于1863年,直接隶属于财政部,同时,又是联邦政府的一个职能机构,直接对国会负责。货币监理局对国民银行的监管包括市场准入和风险监督,审查和批准国民银行的注册登记,设立分支机构以及银行机构的合并;制定对国民银行的资本金管理规定,经营风险政策等,检查国民银行的业务经营状况,贷款资产质量和资产的流动性,并对违反金融法规的行为进行处理等。

通过财政部对商业银行的外部监管,不仅可以防止商业银行的不正当竞争行为,而且还可以使商业银行持有的资产更符合各项金融规章条例,帐面信贷资产具有较强的流动性,持有的有价证券和发放的各项贷款具有较小的风险,以促进和保证整个商业银行体系的安全、稳定,维护公众的利益,维护金融市场的竞争、效率,一体化和稳定。

(3)中国——以财政部为辅的商业银行外部监管体系。

我国的二级银行制度建立之前,银行对国民经济的调节一直处于从属地位,1984年人民银行专门行使中央银行职能后,就确立了人民银行对商业银行货币经营活动外部监管的主体地位。就目前我国对商业银行的监管体系来说,中国人民银行、财政部和国家审计署都对商业银行进行外部监管,财政部对商业银行的外部监管主要表现在对商业银行的财务监管上:

①制定和修改金融会计、财务制度。财政部是我国法定的制定和修改全国会计、财务制度的国家机关。根据国家宪法规定,制定《中华人民共和国会计法》,经全国人民代表大会批准后,在全国各级政府机关,事业单位,一般工商企业和经济组织实施。财政部根据《中华人民共和国会计法》,制定金融和保险企业的财务制度,包括成本管理办法和号帐准备金提留办法等,作为商业银行进行会计核算和财务管理的基本制度。中国人民银行制定的《全国银行统一会计基本制度》,必须报经财政部批准后才能公布实施,作为商业银行办理

各项会计核算所遵循的规则、规程和基本方法。财政部则直接制定商业银行的成本管理办法,包括成本开支范围,成本核算,成本计划和管理,成本监督和制裁。例如,1990年12月28日财政部制定的《国营金融,保险企业成本管理办法》就是一部商业银行财务收支管理的基本法规,该办法明确规定了商业银行开展业务活动的成本管理范围,包括存款利息支出、固定资产折旧费、办理金融业务过程中发生的各项管理费用等,成本核算办法和成本计划与管理,对成本管理的监督和对违反成本管理的各种行为的制裁(包括对商业银行有关领导和直接责任人的行政处罚)。

财政部通过制定和修改商业银行的会计、财务制度,规范商业银行的财务收支活动,维护和促进商业银行安全和稳定运行。

②财务制度执行监督。监督职能是财政杠杆的基本职能之一,即在筹集和分配资金的过程中,为了强化这种职能而加强对收入来源和支出运用的监督。财政部对商业银行财务制度的监管除了制定会计、财务制度外,还对商业银行的帐务处理和财务收支的真实性、合法性和效益性进行监督检查。根据财政部1990年12月28日发布的《国营金融,保险企业成本管理办法》规定,中国人民银行、各专业银行、交通银行、中国人民保险公司负责对本系统企业的成本管理,对企业的成本管理进行经常性检查,对违法违纪行为及时进行检查纠正。财政部对商业银行的监督检查包括:一是监督成本条例。成本管理办法及其它各项成本制度的执行情况;二是对违反财经法规的行为进行调查核实,并根据国家有关法规提出处理意见,或作出处理决定;三是检查成本管理中的其他问题。通过财政监督与检查可以实现:第一,及时发现和揭露商业银行财务活动中违反国家财经法纪和财经纪律的行为和弊端,促使商业银行纠正错误,改进工作。第二,对商业银行正当、合法的财务活动和行为加以肯定,并予以保护,对商业银行财务收支中存在的问题,帮助总结经验教训,并找出产生问题的原因。

(三) 财政部监管与中央银行监管的关系

财政部对商业银行的外部监管与中央银行对商业银行外部监管之间有着密切的关系。

1. 共同点

(1) 监管目的的一致性。两者对商业银行监管的目的都是使商业银行的货币经营行为真实、合法,以维护商业银行乃至整个银行体系安全稳健地运行。

(2) 监管方式的相互补充性。中国人民银行通过制定各种金融法规和金融政策对商业银行的货币经营活动进行制度行为约束,通过定期和不定期金融检查和金融稽核,及时发现和纠正商业银行业务经营和财务管理中存在的问题。财政部作为我国制定全国会计、财务制度的法定的国家机关,它所制定的各项会计法规和财务管理办法,对商业银行有很强的约束力,商业银行必须按照财政部制定的会计法规和财务管理办法进行会计核算与管理。对于在财政监督中发现的违反财经法纪和财经纪律的活动和行为,财政部可以按照国家有关规定进行处理和制裁。

2. 两者的区别

(1) 在监管的客体范围上。财政部只监管占有国有资产或与国有资产有关联的商业银

行,对不占有国有资产或与国有资产无关联的商业银行则不在监管范围,如外资银行,合资或独资银行均不在监管之列。中国人民银行则监管商业银行包括财务收支活动和业务活动在内的所有货币经营活动。不论是国有商业银行,还是股份制商业银行等,以及外资银行。只要是在我国境内经营货币的银行都必须接受中国人民银行的监管。

(2)在监管的内容范围上。财政部对商业银行外部监管的重点,是商业银行的财务收支活动,商业银行的货币经营活动,如存贷款业务、各项投资业务、信贷计划执行情况等,都不在财政监督之列。中国人民银行的监管内容则包括商业银行财务收支活动和业务活动在内的所有货币经营活动。从这个意义上说,我国对商业银行的外部监管是以中央银行为主,财政部和国家审计为辅、相互交叉和补充的监管体系。

(3)在监管的目标上。中国人民银行对商业银行外部监管的目标是按照国家金融法规和法律,监督商业银行的经营行为,保障商业银行安全、健康地发展。财政部对商业银行外部监管主要是使商业银行的财务收支活动符合国家的财经法规和制度。

(四)国家审计署监管

1. 国家审计对商业银行外部监管的目的

审计是国家用以管理和监督经济运行的一种手段,它是由独立的专职人员代表国家依法对政府各部门,各级人民政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督,以解除或确定被审者的责任,维持国家财经法纪的贯彻实施。

在现代经济社会,任何国家的功能从抽象意义上说,主要由三部分组成:一是立法机关,即以表达国家意志为主要职责的机关;二是执法机关,即以执行国家意志为主要职责的机关;三是监督机关,即以监督执法机关执行国家意志的准确性为主要职责的机关。国家审计机关就是国家监督机关的重要组成部分。国家审计机关通过对政府各部门,一般工商企业以及其他经济组织的财务收支的监督和检查,来保证国家有关经济法律和法规的严肃性,维护国家机器的正常运转。

在大多数市场经济国家中,商业银行大都是以私有制为基础的股份有限公司,从所有制关系上说,商业银行与一般工商企业一样,都在国家审计监督范围之内。但由于商业银行是经营货币的特殊企业,是国家银行体系的基础,商业银行的货币经营具有广泛的渗透扩散功能,一家商业银行若破产倒闭,其影响不是寥寥几个企业主,而对工商企业和存款人的利益具有广泛的影响。因此,商业银行的安全、稳定是一个影响全局、影响大多数人和大多数企业利益的重大问题。商业银行的特殊性和公共性产生了国家审计对商业银行实行外部监管的特殊需要,以维护和促进商业银行的安全与稳定——这就是国家审计对商业银行实行外部监管的基本目的。

2. 国家审计对商业银行外部监管的体制模式

由于世界各国幅员地理和自然状况不同,民族和社会历史殊异,经济结构和发展水平不同,以及政治和法律有显著差异,所以就形成了各国不同的金融结构和国家审计对商业银行外部监管体制的多样性特征。

(1)交叉渗透模式:所谓交叉渗透模式就是中央银行和国家审计机关共同负责对商业

银行的外部监管,各司其责、相互协调。如南斯拉夫对商业银行的外部监管主体是中央银行和国家社会簿记局。中央银行对银行和其他金融机构执行货币信贷政策的措施进行监督,如监督银行和其他金融机构正确核算,分配和使用交存的准备金,检查金融机构会计核算是否准确及时,检查商业银行保持的流动性资金状况,评定商业银行资产负债表的真实性等。中央银行除了对商业银行进行非现场监督外,也有权直接检查商业银行的帐册和其他会计凭证。

南斯拉夫国家社会簿记局成立于1959年,从1963年开始成为办理特殊社会事务的一个自治和独立的审计机构,由联邦议会直接领导。国家社会簿记局把银行的转帐职能分解出来,通过管理全社会公有制企业,包括银行及其他金融机构、财政及国营企事业单位的支付活动,形成一个独立而周密的全社会货币活动监督系统。根据1975年联邦议会通过的新的《社会簿记机构法》规定,国家社会簿记局的职能是统一管理全国的支付流通业务,监督社会资金的活动和机关、企事业单位履行财政义务的情况,对社会资金使用情况进行记录、并对此提出报告,进行检查分析,监督资金运用的合法性,进行经济和财务审计工作等,从而使该机构成为全社会的审计机构。

(2)超脱监督模式:在世界许多国家中,特别是一些工业发达,银行制度比较健全的市场经济国家,国家审计机关不对商业银行的业务活动和财务收支进行监督,而是由其他的管理机关来负责。国家审计机关的基本职责只是监督与国家公共资金收支和运用有关的部门和项目。

(3)主从协调模式:主从协调模式是指对商业银行的外部监管主体虽由几个机构负责,但以其中一个为主,其他几个监督机构为辅(或只监督某些方面),各监管主体之间相互协调,共同履行对商业银行的监管职能。例如,我国对商业银行的外部监管主体就有中国人民银行、财政部和国家审计署。从监管的内容和范围看,中国人民银行对在中国境内所有金融机构都要进行监管,监管的内容包括市场准入,信贷计划执行,资产负债管理以及会计制度和财务收支的合法性、及经营管理水平等。国家审计署对国家金融机构财务收支情况进行监督。包括财务收支的真实性、合法性和效益性,各项收支是否真实、合规,有无隐瞒收入,虚列开支挤占成本问题,利润是否真实、准确,利润分配和使用是否合规等。财政部只对国有的商业银行进行财务收支的合规性和真实性检查。实行这种金融审计模式主要是由于我国建立的是一种行政审计体制,国家审计对象和范围的大小主要决定于中央权力机关的决策需要。中央权力机关的意志在相当大的程度上决定着审计机关的工作范围、目标和内容。因此,审计机关在行使监督职能的同时,往往带有其他监督职能,如东欧国家审计的行政监督和计划监督等,在职能上与财政职能和中央银行职能有相类同的一面。

对商业银行的多头监管模式具有一定的优点:几个不同的监督部门同时对一个监督对象,从不同角度和以不同的方式进行监督,既可以提高监管水平,有利于相互配合,共同实现监督目标,同时也可以使几个监督机关相互制约,相互牵制,防止舞弊行为,强化对商业银行的金融监管职能。但这种体制也表现出明显缺陷。

首先监管机构交叉重叠,政出多门,在实际监管过程中出现较多的扯皮和摩擦,特别是

各监督主体监管法规依据上的矛盾,这就不可避免地影响监督检查结果的准确性。

其次是重复检查。虽然几个监管主体的分工接近合理,但从法律角度说并非如此。商业银行不但要接受中央银行的业务稽核和财务收支检查,还要接受审计机关对财务收支的经常性审计,接受财政部对财务收支的真实性和合规性进行定期检查。这种重复性检查既浪费大量的人力、物力和财力,又容易产生各种矛盾,从而降低了对商业银行外部监管的总体效能。

3. 国家审计对商业银行外部监管的特征

就对商业银行的外部监管而言,国家审计与中央银行监管具有内在的统一性和外在的差异,从而形成了国家审计对商业银行外部监管的特征。

从广义上说,国家审计对商业银行外部监管与中央银行对商业银行外部监管两者具有内在的统一性,它们都属于金融审计的范畴,是国家制度化和专门化的金融监管形式。其次是两主体在行使金融审计职能时,都具有较强的独立性,能独立依法进行监督活动,不受其他部门或组织的干涉。两者的差异表现为:

(1)客体范围 就两者的监督客体来说,中央银行的监督范围要大于国家审计的监督范围。如非国有的商业银行也在中央银行的监管范围内。

(2)内容范围:中央银行对商业银行的监管包括预防性监管,存款保险制度和最后贷款抢救行动,还包括注册登记审查管理等。国家审计对商业银行的外部监管内容仅限于预防性监督管理的大部分,例如,金融方针、政策、法规执行情况、业务、制度、财务、会计状况等审计。

(3)时间选择:国家审计对商业银行的监督审计是一种非连续性的定期或不定期的专项集中突击检查行动,一般为一年检查一次。而中央银行对商业银行的外部监管是一种持续性的非间断性的单项或多项监督管理行动,经常对商业银行的金融方针、政策执行情况,各项业务活动和财务收支以及各种比率、风险状况进行稽核检查。

三、银行业监管对象的设定

银行业监管的对象是商业银行和经营存、放、汇业务及名称同银行有异的金融机构。这主要是就其商业银行吸收公众存款、发放贷款和办理结算业务的特点而设定的。如果说吸收公众存款,并把它放出去,银行主要充当了中介机构,则监管的重点应放在中介上:资产业务是否良性发展,存款的准备是否充实,围绕这两方面业务的内部控制制度是否严密。这样,对银行业监管的对象,换句话说对商业银行的监管就有谨慎监管的原则,即 CAMEL(骆驼)原则。

(一)“C”原则

“C”(Capital)代表资本,资本居于首位。最基本的资本形式是股东自有资本,它为银行提供一个永久的资金来源。它是股东的金融权益或净值,为将来的发展提供基础。它可以用来缓冲可能的损失。它构成私人部分——股东——的切身利益,因此,银行要确保它们得到合理的管理。有一段时间,有些国家银行的资本率设定为资产负债表上总资产的 5.5%。

但是,到 80 年代中期,银行监管机构试图将资本要求和银行管理承受的风险更紧密地联系起来。另外,人们也日渐愿意设立一个共同的国际资本标准,以使得资本要求相对少的国家的银行不会在全球市场中有显著的竞争优势。1988 年,在国际清算银行的主持下,以现有风险为基础的资本标准得到国际上的认同。

基本上,新的以风险为基础的资本标准区分为具有不同风险等级的资产,例如风险相对高的商业贷款和相对而言没有风险的政府债券。此前,银行没有得到真正的刺激持有低收益、低风险、高流动性的资产。其次,原有的资本比率不考虑银行那些不表现在资产负债表上的经营。这些经营使得大银行承受到重大和不断增长的风险,资产负债表外的经营费用经常大于资产负债表上支出的数倍(传统上,这些资产负债表外的活动以备用信用证和外汇合同的形式出现)。以风险为基础的资本标准可以相当复杂。但是简而言之,新的全球性以风险为基础的资本标准是根据相对信用风险界定资产级别,并按照信用风险为它们指定 0 到 100% 加权。商业贷款,不论借款者是谁,都具 100% 加权的风险。现金和政府债券的风险加权为零。非资产负债表,如备用信用证、贷款担保、利率互换以及外汇交易也都被归入这些风险类别,并且在这个意义上带入资产负债表。

贷款损失储备是银行资产的一个特殊方面。它是政府规定的,以确保银行通过减少当前净收益而对吸收可预见的贷款损失有所准备。如果没有这种对贷款损失储备的经常性的增加,由银行报告显示的净收益能力可能会被大大地高估。

(二) M "原则

"M" (Management) 代表管理,这个分级较难定量,更难于衡量。但它是所有衡量中最能说明问题的——评价银行管理人员包括董事会成员的品质和业绩。检查人员考查管理人员的素质,董事会在决策层如何积极地参与机构的事务、管理人员的行政能力、内部谨慎政策和战略的制订和坚持、培训下属人员的有效性以及对银行法律和规章制度的遵守。从本质上来说,管理人员的能力和诚实对银行最终的成功或失败起着主要的作用。许多时候可以看到在相同条件下经营的银行,一家成功而另一家失败。这反映了其管理人员的能力。

(三) A "原则

"A" (Asset) 代表资产,资产品质是银行检查者关注的下一个问题。由于金融机构的资产合成在变化,大量时间也用于投资资产的交易帐户的检查。检查人员将检查资产,并仔细评价书面政策和工作程序以获得对该银行基本宗旨的总体看法。这个总体看法可由交易的规模和种类以及银行服务的借贷者的种类来决定。

对于贷款,检查人员将对银行的未清偿的贷款和贷款担保及其支持文件加以仔细的审核,目的是确定每一借贷者的财务状况和信誉。在检查单个借贷项目时,检查人员将检查贷款目的和偿付来源、借款者的财务报告能力、借款者的经营史和过去的业绩。如果这些方面都没有问题,则检查附属担保是否充分,例如第三者提供的担保。虽然检查是在现场进行的,检查者并不查看所有的贷款项目。在较小银行,检查人员可能会查看金额低至 1 万元的贷款。而在最大金融机构,被查的贷款一般要高于 1000 万元。检查者不会检查过去被确认为有问题的贷款和所有高风险的借贷,包括那些过期尚未付清的或拖欠的贷款。

一。世界上一些发达工业国家也曾对商业银行实行利率最高上限。目前世界上一些发展中国家仍然对商业银行实行利率管制,其目的就在于防止商业银行过分抬高存款利率而竞相吸收存款,为谋取高额利润而进行风险性投资和放款,维护商业银行的稳定发展和金融秩序的有序性。

对商业银行利率合法性监管的内容包括:

(1)是否执行国家制定的利率政策,各项存贷款利率的制订是否符合规定,包括存款是否按法定利率计付利息,是否按规定的计息方法计算利息。

(2)利率浮动是否超过规定的幅度和范围。根据中国人民银行利率管理规定,商业银行存款利率必须执行国家制定的基准利率,不准擅自或变相提高存款利率。商业银行开办一般流动资金贷款利率可以在基准利率的基础上上下浮动,其浮动幅度由中央银行确定,超过这个浮动幅度必须报经中央银行批准。贷款利率浮动的范围只限于一般流动资金贷款。优惠利率贷款和固定资产贷款的利率一律不能浮动。

(3)商业银行是否认真执行加罚息制度。按照信贷资金管理制度规定,借款人的贷款到期而不能归还,或者借款人改变借款用途,比如把流动资金贷款用于搞技术改造或搞基本建设,银行都要加收利息或罚息。

(4)利率管理制度。检查商业银行对利率类别、档次和浮动幅度的确定是否建立了审批制度,对执行利率政策和执行情况是否建立了定期检查制度。

4. 财务管理的合法性

对商业银行财务管理的合法性监管,主要内容有:监督和检查业务经营过程中的各项利息和费用,成本开支范围和成本核算的真实性及合法性,以及国有资产的完整性。具体内容是:

(1)各项收入是否真实、合规,有无隐瞒收入等问题;

(2)各项支出是否合规,有无虚列支出,将不属于成本的费用列入成本,扩大成本开支范围,挤占成本,如对各种公益事业和社会活动的赞助费用,以及与经营活动无关的其它费用列入成本;

(3)检查各项利息支付是否符合利率政策,有无擅自提高或降低利率,扩大计息范围,利息计算是否正确,支付手续费、代办费是否符合规定的范围和比例,各项业务费用(包括印刷费、低值易耗品摊销、职工工资、职工福利费、工会经费、职工教育经费以及企业管理费等)是否按规定掌握列支,数字是否正确;

(4)利润核算是否真实、准确,有无违反国家政策和财经法规问题,有无偷漏、拖欠上交的各项税收等问题。利润分配中各项专用基金的分配和使用是否合规,有无擅自提高奖励基金、福利基金比例的问题;

(5)国家财产是否完整,基本建设购置固定资产支出的资金来源是否合规,有无挪用信贷资金搞本单位基本建设和为本单位购置固定资产等问题;

(6)检查成本核算资料是否完整、真实和正确,有关成本核算的原始凭证、帐册、成本汇总分配报表、统计资料是否按国家规定的格式和内容真实记载,有无弄虚作假的现象;

对商业银行经营管理的合规性监管 就是对商业银行进行以考核经营管理能力和经营管理是否完善为内容 ,以利润最大化为目标的监督检查。

商业银行经营管理能力主要包括 ①领导层的决策和领导能力。②劳动组织及人员分工的科学性。③制度执行和内部控制制度的制约能力。④资金管理水平 ,如资金自给率、资金利用率增减变化等。⑤帐款质量(如会计核算、储蓄核算、现金收付款、储蓄收付的差错率是否超过规定指标)。⑥被有关部门罚没款(如财政、税务、审计及其他部门给予的罚没款制裁)。⑦内部监管工作开展情况。

经营管理合规性监管的范围包括业务经营的管理 ,财务收支的管理 ,内部控制制度的管理和从属经营管理的其他方面。监督检查的内容主要有 :①职能机构设置的合理和职能作用的发挥 ,如是否存在职能机构的职能交叉重叠 ,相互矛盾 ,机构臃肿 ,人浮于事的问题。②各项管理制度建立情况和各种管理制度的针对性及有效性。是否每种主要业务都制定有相应的管理制度 ,如存款业务制度、信贷管理制度、储蓄规章制度、外汇业务规章制度、现金出纳规章制度 ,财务管理制度等。即检查管理制度的完整性。同时 ,要对这些规章制度的针对性和有效性进行检查。检查是否存在规章制度图于虚表 ,流于形式等。③各项管理制度作用的自身效力和管理制度之间的制约能力。在进行以上内容的检查时 ,检查人员还必须根据全面、准确、系统的资料和经济数据作些定时和定性分析。

经营管理的规范性是商业银行经营管理水平的综合性指标 ,它是通过具体的业务操作表现出来的。因此 ,对经营管理一般规范性检查 ,并对其规范程度作出适当的确定 ,实际上就是对商业银行的全面经营和管理状况进行评价。

(四)清偿能力

1. 流动性管理

商业银行的资金运用必须保持相应的流动性 ,以保证在资产无损的状态下保证支付。按照有关金融法律、法规和各種管理条例的规定 ,商业银行资产管理可分为两类 ,一类是商业银行怎样设计自己的资产结构布局 ,即资金应怎样投放。另一类是限制将资金用于某些资产运用。第一类的约束就是商业银行在货币经营中必须保持一定比例的现金或相当于现金的货币资产或金融资产。金融管理当局对这方面进行监管 ,出于两个原因 ,第一就是商业银行的大部分负债是要即期支付或在短期内就要支付的 ,所以 ,不论是金融管理当局 ,还是商业银行本身 ,首先就要保证存款客户的支取需要。第二就是要有足够的资金满足客户及周围社区合理的信贷要求。如果不能对客户合理的贷款要求融通资金 ,将会导致一些经营业务的丧失。而且商业银行也需要有一些可以得到的流动性 ,以便在可能的机会中把资金投放于高收益的投资。因此 ,商业银行保持足够的 ,与经营规模适应的支付能力 ,是维护存款安全、银行信誉和最大限度地增加收益的重要条件。

与商业银行流动性相伴随的是研究商业银行如何构造出一种合理的资产负债结构 ,以实现资产流动性与收益性的最佳结合。即使在商业银行的早期就存在着流动性管理的理论 ,商业贷款理论、转换理论、预期收入理论和负债管理理论。

商业贷款理论是在 18 世纪英国银行管理的实践中产生的。它的主要内容是 ,只要银行

把它的资金用于短期贷款,而这种贷款可以在正常的商业周转中得到清偿,商业银行的流动性可以得到保障。也就是说,商业银行应该也只能为商品流动周转过程融通资金。

这种理论的主要局限性是,它没有考虑到国家经济发展对信贷提出的要求,即国民经济发展对其他贷款种类的客观需要。早期的商业银行不能对扩大厂房设备、购置住房土地等发放贷款。这一理论不但影响商业银行贷款业务的发展创新,最大限度地增加收益,而且,也是造成互助储蓄银行、储蓄和贷款协会、消费者金融公司及信用联合会等与商业银行竞争的各种金融机构发展的主要原因。其二是,这种理论没有考虑到银行存款的相对稳定性,从而可以使银行可能发放期限较长的贷款。其三是,这种理论的假定有缺陷。这种理论假定商业银行发放的短期贷款可以在正常的商业周转中得到自动清偿,在正常的经济循环中虽然能提供流动性,但在经济衰退或在金融危机,银行最需要流动性的时候,许多企业存货与应收帐款的周转率趋于下降而难以按时归还贷款,整个银行系统在困难时期则可能缺少流动性。

转换理论是建立在这样一个命题之上的,即如果银行拥有的资产可以转让或出售给其它贷款者或投资者而变成现金,则银行就能保持其资金的流动性。如果贷款不能获得清偿,抵押贷款的抵押品可在市场上出售变现,如果需要资金,贷款可以转让给中央银行。因此,从单个银行来说,只要经常有可以出售的资产,它就能够满足其流动性需要。同样,只要中央银行随时准备购买银行提出贴现的资产,整个银行系统就能保持流动性。

商业银行的预期收入理论认为,如果贷款的归还期限是根据借款人的未来收入制定的,那么,银行就可事先安排它的流动性。这种理论强调要把贷款的归还与借款人的收入联系在一起,而不偏重于依靠贷款的抵押品。预期收入理论还认为,贷款和投资的期限结构可以影响银行的流动性,短期商业贷款比中期贷款具有更高的流动性,分期归还的消费者贷款比以住宅房地产作抵押的贷款具有更高的流动性。

预期收入理论鼓励商业银行对证券投资采取“梯形效应”的投资组合。这样,证券投资组合就具有“分期归还本息的贷款”所具有的那种现金流动的特性。

流动性负债管理理论的倡导者认为,银行可以通过市场借入它所需要的资金,来满足流动性需要。五十年代美国联储基金市场的复活,以及后来可转让定期存单成为货币市场的主要信用工具,使负债管理理论得以流行。商业银行的流动性也从资产管理转向负债管理。

2. 资产流动性管理与负债流动性管理

(1) 商业银行的资产结构调整。商业银行资产业务管理是指资金在现金、证券投资、贷款和其他资产之间的配置问题。商业银行的资产可分为四大类:现金资产、证券投资、贷款和固定资产。资产的流动性主要集中在前三类之间的资金分配。

① 现金资产。现金资产包括在中央银行的一般存款,存放同业款项,库存现金和即期到期的应收款项。

库存现金是指银行保存在库房里的铸币和通货。现金具有最强的流动性,而且没有重置成本,它可以随时满足客户支取存款和贷款的需要。所以,在中央银行监管中,总是要求商业银行保留一定比例的库存现金。但是,由于现金资产既不能生息增殖,又要花费一定的

紧的流动性形势,其次是各银行的资金调剂技术水平。

用同业拆入方式满足流动性需要,要花费较高的成本,既包括利率成本,又要包括一定的管理成本。

③回购协议。回购协议就是出售金融资产,并按协议,根据预定价格,在规定的日期购回原出售的金融资产。这种金融交易已成为暂闲资金的重要出路。回购协议的优点是无信用风险。因此,回购协议是调节银行准备头寸的最佳方法。

④进入国际金融市场。随着货币工具国际化和金融市场一体化,商业银行的融资范围也从本国走向世界,融资方式也趋向多样化。商业银行可以在国际货币市场进行同业拆放,买卖和承兑、贴现各种商业票据、银行票据和各种短期债券,来调剂资金余缺,满足流动性需要。

3. 对商业银行清偿力监管内容

世界各国中央银行对商业银行清偿力的监督内容是不尽相同的。如瑞士国家银行规定商业银行流动资产和可销售资产相对于负债必须保持适当比例,当短期负债占负债总额比例由0—15%上升到35%以上时,边际流动资产的比率就要从6%上升到36%,在任何情况下,流动资产和可销售资产合计不得低于负债总额的6%。所谓流动资产被定义为直接转帐和邮政储蓄金帐户的结余。可销售资产则包括债券和可在国家银行抵押或贴现的票据。短期负债包括一个月内到期的一切负债、活期存款和储蓄存款的1.5%。荷兰银行把商业银行的资产划分为三类:非流动资产、广义流动资产和高度流动资产。广义流动资产由高度流动资产加可再贴现票据、有价证券以及对有价证券的贷款组成。高度流动资产包括在中央银行和直接转帐金融机构的余额、活期存款、90天或不到90天到期的国库券和票据、对前项证券或票据的贷款、一个月内到期的银行贷款、以及三个月内到期的某些公营部门的贷款。一般说来,两年以内到期的净负债需要20%的广义流动资产和4%的高度流动资产的支持。但在一个月内到期的银行同业负债却要持有100%的广义流动资产。

我国中央银行对商业银行清偿能力监管的目的就在于促进商业银行建立存款备付金制度,确保商业银行的支付能力,对客户提取存款能及时支付,对汇兑能及时解付和清算汇差,对审查认可的贷款能及时发放,使经济生活资金的运行保持良好的循环状态。

检查商业银行的清偿能力,主要是检查以下内容

(1)库存现金。商业银行要保留适当比例的业务现金库存,以应付支付的需要。具体保留多少现金量,要根据其存款总量的多少来确定,即现金比率。

现金比率 = 库存现金 / 存款旬末平均余额

(2)备付金。备付金是指商业银行在人民银行的备付金存款和各项存款。因为目前商业银行持有的政府债券数量很少,同业拆入量也很有限,所以,备付金主要考虑前两个因素。备付金保留的多少用备付金率来衡量:

备付金比率 = (在人民银行备付金存款 + 库存现金) / 日平均余额 / 各项存款日平均余额
 $\geq 5-7\%$

(3)流动性资产与流动性负债两者的对比为流动性比率。这是国际上较通行的衡量银

利率下跌,反之,利率就会上升。因此,市场利率具有波动频繁,与产业周期联系密切和空间差异的特点。在产业周期的不同阶段呈现出周期性升降趋势。所以说,在市场利率条件下,商业银行就面临着很大的利率风险,特别是在国际金融市场上,一些国家商业银行不采用固定利率,而是采用浮动利率的方式筹措资金,如在国际金融市场上发行浮动利率债券,发放浮动利率外汇贷款等。

(3)金融性外汇风险。金融性外汇风险是指金融机构在进行证券投资、货币资产借贷等金融业务时发生的外汇实际价值不利于交易主体的各种潜在可能。金融性外汇风险有三种类型:①交易风险。金融机构在其以外币计价的国际收付经营活动中,由于外汇汇率的波动而引起其应收资产与应付债务价值变化的风险;②评价风险。它是指金融机构在进行会计处理和进行债权、债务决算时,对外币交易用本国货币进行评价时产生的帐面上损益的差异。③经济风险。经济风险是指由于外汇汇率发生波动而引起金融机构未来收益变化的一种潜在风险,收益变化的幅度主要取决于汇率对该金融机构贷款或投资数量可能产生影响的程度。

外汇风险的构成要素有三个:本币、外币和时间。因此,外汇风险包括时间风险和价值风险两部分。一笔应收或应付外币帐款的时间结构对外汇风险的大小具有直接影响,时间越长,在此期间汇率波动的可能性越大,外汇风险就越大;时间越短,在此期间汇率波动的可能性就小,外汇风险就相对小。改变时间结构,如缩短一笔外币债权或债务的收取或偿付时间,可减缓外汇风险,但不能避免外汇风险。所以说,外汇风险产生的根本原因是汇率的波动性。

另外,商业银行经营外汇业务还可能产生信用风险。由于外汇交易合同的对方不能履约而造成的外汇损失。这种不能按时履约的行为会给商业银行带来两种风险:①外汇信贷风险。双方在所签定的合同中已经商定了使用何种汇率及汇率水平,由于合同不能按期生效,如果重新订立合同就必须根据市场现行汇率重新商定,这一汇率差很可能给商业银行带来损失。②交割信贷风险。如果交易员在外汇市场中已卖出一种货币并已交割,但没有收到对应收入的另一种货币,由此会产生损失。

(4)投资风险。商业银行投资业务中固有的风险有三类:一是信用风险。商业银行购买某种债券,由于发行单位的经济实力出现下降趋势,以至无力承担此项金融债务的可能。例如,政府发行债券的风险是由于借款人或债务人的声誉,支持其债务的经济情况,以及政府的税收与偿债能力等发生了问题。

投资的市场风险是指证券市场或经济情况发生预见不到的变化的可能性,这种变化会减少对某种证券的投资吸引力,以致出现这些证券只有按其早先价格大打折扣才能出售的局面。

有的投资其信用风险和市场风险虽不高,但仍难免会遭到货币利率风险。货币利率风险是一种由于市场利率上升而引发的证券价格下跌的现象,产生这种现象的基础是各种证券都按其发行时载明的硬性利率计算利息,而市场利率则有相对的自由变动,从而使商业银行的证券投资遭受收益损失。

(5) 贷款的国家风险。国际经济的一体化导致银行业务的国际化。70 年代以来,世界一些大的商业银行迅速扩大自己的国际业务、相互竞争地向外国政府和企业提供巨额贷款。因为长期以来,国际银行贷款遵循一个传统的理论信条,认为国家永远不会破产,政府贷款没有风险。但是,70 年代末先后出现了债务国巨额贷款无力按期偿还,从而产生了国际金融领域中的贷款国家风险问题。所谓贷款国家风险是指与外国政府直接关联的国际借贷,因国家的国际储备不足或偿还期限过于集中,而无法按期偿还的可能性。它反映了一国对外负债的严重程度及债务清偿能力上的潜在风险。

贷款的国家风险一般可分为三种:①主权风险,即借款国政府或政府机构有可能按期归还不了银行贷款。②某些国家、公司可能由于本国外汇短缺而无法还债。③在订有记帐贸易外汇支付协定的国家间,当一方在另一方的帐户上出现巨额顺差,而对方又无法按规定以自由外汇或黄金偿还时,就形成顺差国对逆差国的强迫性贷款。可以看出,贷款的国家风险发生的主要原因是一国对外负债的绝对量过大,而外汇储备短缺所产生的。

除了以上所列的主要风险外,商业银行还会遇到诸如经营风险、决策风险、政治风险、犯罪风险、股市风险等。

2. 外国商业银行安全性监管的内容

由于金融风险的社会性,世界各国政府都十分重视加强对商业银行风险的防范和监管。在各国金融监管实践中,逐渐形成和发展了一系列预防性监管的工具和手段。这些预防性监管工具和手段的运用,主要是确保商业银行的健全和安全。对商业银行安全性监管的内容归纳起来有以下几个方面:

(1) 加强对商业银行的监管,由事后监管转向事前干预。法国政府对商业银行有一套严格的管理措施,其中包括机构的设置、各种规章条例、各类报表及审核制度、交纳准备金和税收规定等。银行委员会负责监督信贷机构,检查其经营条件和财务状况,监督银行遵守职业道德的规定,并惩罚证据确凿的违法经营者。香港金融管理局对银行监管的有关法律条例很多,并对申请银行执照,维持最低储备金额,派发股息,投资准则等均有具体规定。美国银行立法机构与管理部门在过去三十年中都是按传统的“相机抉择”原则行事,银行立法与干预措施都是在事后进行。美国总审计署针对商业银行所出现风险的日益严重和频繁,提出了“绊网式”的新的监管办法,当商业银行内部控制系统,财务状况已有先期不良征兆时,就要及时“预警”,从而避免商业银行的严重损失。

(2) 建立存款准备金或存款保证金制度。目前世界大部分国家的中央银行都实行了存款准备金制度,把商业银行吸收存款的一部分,按一定的比率交存中央银行。这种准备金制度不仅成为各国中央银行控制货币供应量的一个货币政策工具,而且中央银行通过法定准备金来维护金融稳定和安全。伴随商业银行的国际化经营,为了防止外国商业银行经营不善、破产倒闭而影响本国的经济发展和公众的利益,一些国家对外国商业银行实行存款保证金制度。如美国联邦储备委员会,对外国银行除规定交纳一定比率的法定准备金外,还规定将一笔存款保证金(其数额占全部负债的 5%)存入联邦储备体系的会员银行。

(3) 实行资本充足率制度。1987 年 12 月,国际清算银行在瑞士巴塞尔召集 12 个西方

工业国家的中央银行行长开会,专门讨论加强对经营国际业务的商业银行的资本及风险资产的监管问题,会议通过并发表了“巴塞尔协议”。“协议”要求各国经营国际业务的银行必须在1992年底之前将资本对资产的比例提高到8%。这引起了国际金融界的重视,各国银行都采取措施,实行资本充足率,积极修订对金融机构的监管条件。1992年6月巴塞尔委员会又颁布了《关于监管国际银行集团及其境外机构设立的最低标准》,以统一和加强对国际银团的监管工作。

(4)规定商业银行的可变现金融资产的比例。政府特别规定商业银行的可变现金融资产要与其负债总量相协调,以保持其具有充分的流动性,维护存款人的利益、并限制商业银行过多地进行长期性贷款和投资。如新加坡规定各家银行除保留6%的法定准备金外,还要保持20%可随时变现的金融资产。

(5)采取风险分散和建立风险中心的办法来限制风险集中是金融监管当局的基本管理原则。这一限制办法规定商业银行对单个借款者的贷款,不能超过其资本金的一定比例。对数额较大的贷款项目则采取联合贷款的方式以分散贷款风险。荷兰规定,如果一家银行对一个借款者的贷款超过了贷款银行资本的15%,该银行就必须满足额外的清偿力的需求量。美国金融监管当局规定对单个私人借款者的贷款不得超过该银行实收资本和公积金的10%。1964年3月意大利中央银行建立了一个风险中心,要求各银行必须把超过某一规定额度的贷款客户的名字通知该中心,以便及时了解和向银行提供一个客户在整个银行体系内的全部负债情况,作为避免风险贷款的指导。

(6)运用立法手段,防止犯罪风险。1993年11月29日德国正式颁布新的《反洗钱银行法》。该法律要求银行对一次存入现金超过2万马克的存款人的姓名进行登记,并向警方报告那些被怀疑是从贩毒或犯罪活动中获得金钱的存款人的姓名。

3. 我国金融管理当局对商业银行风险监管的内容

我国对商业银行的安全性监管起步较晚,还没有形成规范化和制度化的监管体系,而且立法滞后,尤其是保障银行权益的立法条例还相当缺乏。我国对商业银行安全性监管应有以下内容:

(1)资产负债比例。主要检查商业银行资产负债的主要比例关系是否协调。首先检查资产占用总量与负债总量的比例关系。一般地说资产运用总量不能超过各项存款的75%。其次是看中长期贷款与中长期资金来源的比例。前者不能超过后者的120%。

(2)贷款和投资的质量。主要是检查贷款和投资的投向,结构和期限是否合理。在检查时,要计算以下比重:①逾期贷款占各项贷款的比重;②吊滞和呆帐贷款占各项贷款的比重;③呆帐贷款占资本金的比重。

在划分和计算风险贷款的类型及比重时,要按照人民银行制定的《关于商业银行实行资产负债比例管理的通知》要求,把银行资产按照风险程度划分为不同的风险权数,风险越大,风险权数越高。例如商业银行的现金货币(现钞,在人民银行一般存款和存放同业款项)对中央政府和人民银行的授信;用国债抵押的贷款;对其他商业银行的同业拆放,其风险权数为0。对一般企业和个人的信用贷款和透支,用其它企业担保的贷款,用商业承兑汇

票贴现抵押的贷款,对区县级金融公司的同业拆放等,其风险最大,风险权数为100%。

对投资业务检查的内容主要是两方面:一是,各类证券占投资总量的比重,其中国库券,金融债券等低风险证券的比重。二是,对房地产投资占投资总量的比重。为了避免商业银行过多地对房地产投资,以减少投资风险。要把对房地产投资的总额控制在银行一、二级资本的一定比例之内。

(3)贷款的集中程度。检查对同一客户的贷款总量,这一总量不能超过银行资本的15%,超过的越多,风险越大。其次是检查对最大十个客户发放的贷款总额是否超过银行总额的50%。其三是对股东贷款总额是否超过股东已缴股金的20%。

(4)外汇风险及其防范措施。外汇风险的监管,主要检查外汇经营业务的风险状况及防范措施是否完善:

①汇率风险。检查商业银行是否制定了头寸额度,即对净外汇头寸。现汇及期汇头寸,并分别制定定额。为了防止外国发生突发性的政治经济重大事件,对这种隔日风险,要检查商业银行是否制定了隔日限额,隔日限额与白天限额是否根据货币的性质,超买或超卖情况分别制定限额,对可能贬值的货币,净超买限额是否低于净超卖限额。对可能升值的货币,其净超买限额是否高于净超卖限额。为管理外汇头寸的汇率风险,还要检查商业银行是否编制头寸表以及表内各要素是否完整齐全。

②外汇信用风险。主要检查商业银行对对方资信的审查和查询未达帐款是否制度化和科学化,是否给交易对方订立信用额度,以便将风险限制在一定的金额范围内。其次是分析商业银行系统对世界主要国家的国家风险研究情况,是否根据各国的具体经济情况和政治稳定程度确定了不同的信用额度、以及这种信用额度确定的是否合理。

(5)信贷管理制度。对商业银行在资金分配和贷款发放上,是否符合有关金融方针和规章制度。检查的重点是贷款对象的合法性,贷款制度是否严密等。一是检查贷款对象是否具有法人资格,是否具有一定的经济实力;二是贷款审批制度,包括贷款审批权限和审批依据。检查贷款审批是否建立了健全的审批制度,责任是否明确,信贷人员与信贷部门是否有明确的审批贷款职责范围,有无超越权限,或违反贷款条件审批贷款的行为。检查贷款审批依据,要验证申请贷款企业的借款申请契约、借款合同和有关业务,财务报表等资料。贷款手续是否齐全,是否具有法律效力。信贷人员对贷款企业是否作了贷前的认真调查、分析和计算。其中,固定资产贷款的管理制度要重点检查。贷款发放是否坚持偿还性和安全性原则。检查信用贷款和抵押贷款的比重,对办理较大数额抵押贷款的客户要进行现场检查,主要检查贷款抵押物品的合法性,完整性,以及价值净值与贷款总量是否符合合同要求。其次要检查银行是否坚持贷后检查制度,是否有完整的检查记录,以及对检查出的问题的处理意见。

(六)稳健性监管

1. 衡量商业银行稳健性经营的标准

衡量现代商业银行稳健性与否的标准有两个:一个是资本金充足条件;另一个是商业银行的盈利能力。

便在整个利率周期中达到利润最大化。所谓缺口,是指利率敏感性资产超过利率敏感性负债的差额。它可以用利率敏感性缺口(利率敏感性资产与利率敏感性负债的比)来表示。高敏感性比率大于1时,商业银行就处在资产敏感状态,如果利率上升,增加资产占用量将增加收益。当敏感性比率小于1时,商业银行就处在负债敏感性状态,如果利率下降,银行将增加收益,利率上升,银行的收益将会减少,所以,银行要保持一个“正的缺口”,其调节方法是:

当利率上升时,扩大缺口;

当利率最高时,缺口最大;

当利率下跌时,缩小缺口;

当利率最低时,缺口最小。

衡量收益的指标:一个流行的方法就是把盈利能力和银行资本或资产联系起来。①资产报酬率,这一比率是用来比较一家银行和另一家银行或一家银行和商业银行系统的盈利能力。比率越大,表明单位资产获得的收益越高。②,资本报酬率,它是用净收入除以资本帐户的总额。如果一家银行的资本全部由所有权帐户构成,即普通股、优先股、盈余、未分配资本准备金,则资本报酬率与总资产利润率是相同的。在大多数情况下,两者是不同的。如果总资产利润率低于资本报酬率,则这家银行将是依赖于财务杠杆的作用,即依赖于增加负债来增加盈利,它就冒存款安全的风险。

2. 对商业银行盈利能力的监管内容

(1)资本对权重风险资产的比率。这一比率指明一家银行能在什么程度上承受这种或那种的损失而仍有足够的资本以保证其安全运营。按世界银行的看法,资本对权重风险资产的比率不低于8%的要求是对管理水平和财务状况良好,对实际损失有所估计和对潜在损失提取了足够的准备金的银行而言的。美国新的银行管理规则规定:对这一比率达到8%的银行仅认为是合格银行,真正资本充足的银行这一比率应为10%。核心资本比率为6%以上。所以,对资本充足率的检查监督不仅要看资本对权重风险资产的比率,还要看它的财务状况,管理水平和风险准备金提取状况。要对它的财务状况和管理水平进行评价,并检查风险准备金是否按风险资产总量和比例提足。

(2)资本结构和变化情况。检查商业银行是否按资产占用规模增长来扩大资本总量,两者增长是否同步,在资本金管理上制定出什么样的制度。其次是资本的结构是否合理。“巴塞尔协议”规定,商业银行核心资本占总资本的比例不低于50%。未达到这一比例、已经和准备采取哪些措施,如果超过这一比例太高,特别是股本占的比重过大,往往难以形成资本结构最佳组合,影响所有者的权益。因此,可以通过适度发行可转换资本性债券的方式来扩大和调整资本结构。检查商业银行是否对不同风险的资产采取不同的管理方式,特别是对风险权重较大的信贷资产进行重点管理,重点监控。

(3)盈利能力检查。主要计算商业银行资本报酬率和资产报酬率,并把这两项指标与本行过去和同类银行进行比较。其次是检查商业银行盈利能力的稳定性,主要检查资产收入和利息支出与其经营规模变动之间是否稳定,主要计算贷款利润率和投资利润率,检查有

无擅自降低或提高利率,扩大计息范围,利息计算是否准确,手续费和代办费是否合规等。

五、商业银行外部预防性金融管制措施

(一)一般概述

1. 商业银行外部预防性金融管制措施的产生与发展

什么是商业银行外部预防性金融管理措施?简单地说是通过立法程序授权金融管理当局制定的并组织实施的一系列有利于商业银行稳健经营的预防性措施,旨在维护商业银行的稳定,保护存款人的利益。

商业银行预防性金融管制措施是在商业银行的不断发展中逐步产生和完善的。我们知道,早期的商业银行主要经营活期存款及短期商业贷款以及汇兑结算三大传统业务。从最早产生商业银行的英国来看,其资金的融通具有明显的商业性质,业务主要是自偿性贷款。自偿性贷款是银行通过贴现票据或对储备资产发放的短期周转性贷款,一旦票据到期和产销完成,贷款就可以自动收回,这类贷款以票据和流动资产作担保,期限短,安全性和流动性都很高,一般没有什么风险。随着商业银行的不断发展,其经营内容逐步扩大,长期放款与投资的比重明显增加,金融经营风险也随之日益增大,这就影响到商业银行的稳定和正常的运行。20世纪30年代发生的一场世界范围内的资本主义经济大萧条,诱发了严重的金融危机,大批工人失业,工厂倒闭,紧随其后的便是商业银行遭受关闭破产的劫难。连锁的恶性循环,造成了经济生活的动荡不安,给一些国家经济带来了巨大损失。面对这一严酷的现实,各国政府更加重视利用中央银行对宏观经济进行调节。加强并相继制定一系列的预防性措施,加强对商业银行的监管,促使其稳定发展。如德意志联邦银行面对全国性的金融危机,于1931年发布了对商业银行管理的紧急法令,对银行的经营实行严格的控制。美国也相继通过了一系列的法律法规,严格了管制措施。20世纪30年代以前,商业银行还可以从事向企业投资、购买企业股票等投资业务,大危机的冲击,企业倒闭连累了银行的破产,因此,美国联邦储备委员会规定商业银行不准进行投资业务。自70年代中期以来,随着金融全球一体化进程的加快,金融工具的创新,国际间的金融监管得到了加强。

2. 商业银行外部预防性金融管制措施的制定原则和基本原则

制定商业银行外部预防性金融管制措施一般遵循松紧适度的原则。通过管制措施的实施,既要有利于银行自身的发展,同时又要促使其谨慎经营,增强对各种金融风险的抵御能力,使存款人的利益得到保护。在制定具体措施的过程中,基本上是由于对经营的安全性、竞争的公平性和政策的一致性这三方面的考虑。从而保障公众的利益和金融稳定。竞争的公平性就是要创造一个平等的竞争环境,鼓励商业银行在合理竞争的基础上为社会提供高效率多样化的金融服务。政策的一致性就是要让商业银行的经营活动与中央银行货币政策目标保持一致。

至于管制措施的内容,各国的情况不尽一致,但从总体上说,一般大都包含以下几方面,即①银行开业的管制;②资本适宜度的管制;③资产流动性的管制;④银行业务活动的限制;⑤对单一贷款的管制;⑥对与银行有关人员贷款的限制;⑦对外汇交易的限制。

3. 金融管制措施的实施对商业银行发展的影响

各国的金融管理当局通常利用经济、行政和法律的手段对商业银行经营行为进行规范和制约。因而,这种监管具有强制性的特征。一般各国的法律赋予中央银行实施发放执照,日常管理以及制裁这三种法律权力。发放执照主要是对新开业的商业银行,根据其资本筹集是否足额以及其他条件的具备状况,决定是否准许其开业。管理控制权即通过日常的监督和检查,使得商业银行的经营活动完全处于中央银行的控制之下。实施制裁权即金融监管当局对商业银行的违规行为有权责令其停业整顿。实施经济处罚,直至吊销执照,迫使其规范行为,这种强制对商业银行的发展产生了巨大的影响。

(1) 资本得到充实、增强了风险的抗御能力。商业银行按照金融监管当局对资本充足率的要求,调整充实资本金,资本比率相对低的商业银行根据其资本结构和市场情况分别选择不同的增资方式,从而大大提高了抗御风险的能力。

(2) 转变了商业银行的管理战略。实行资本充足率的管制措施以后,尤其是“巴塞尔协议”产生以来,用银行资产总量衡量其实力已成过去。而是从资本充足率的新高度来评价银行的实力。这使得商业银行的管理战略思想由过去重视资产总量转向注重资本充足率,由扩张转为谨慎,由注重盈利性转向较多地考虑流动性和安全性。从而改善了银行的资产负债结构,提高了资产质量。

(3) 推动了金融创新。商业银行在其经营活动中为了逃避管制,不断推出新的金融工具迫使金融管理当局放松某些管制。如美国是金融业相当发达但又是金融管制比较严的一个国家。自30年代一直到70年代以前这一时期,活期存款不计利息,定期及储蓄存款的利率订有最高上限等,到了70年代以后,受到利率管制的商业银行的存款利率大大低于市场利率,造成资金直接流向金融市场,使得存款大幅度下降,资金紧缺。在这样的情况下,商业银行发行了“可转让大额定期存款单”绕过对定期存款利率的限制,直接在金融市场上筹措资金。同时,还由于管制导致竞争的加剧,为争夺市场满足不同客户的需要,还不断推出新的金融工具。

(二) 对商业银行开业的管制

1. 管制商业银行开业的目的

银行业是经营货币信用业务的特殊企业。而商业银行较之其它金融机构有着更广泛的业务范围,在银行业中居支配地位。其经营状况、资产质量以及资本能力和管理水平,直接影响着金融经济的稳定和健康发展。因此,世界上绝大多数国家对商业银行的管制都是从开业开始的。要想进入银行业经营,必须具备法律规定的基本资格,并向金融管理机关提出设立申请,履行注册手续,取得从事银行业的许可。

2. 国外对银行开业的管制内容

(1) 对申请设立银行法人资格的限制。各国普通银行法对银行法人资格的限制各有不同。如《英国银行法》规定,英格兰银行对不是法人团体的机构申请开业从事银行业务,不予批准,不发给营业执照,法国和荷兰银行法则规定,无论是法人团体、合法组织或个人都可以申请开设银行。

(2) 银行注册的设立条件。各国在这方面虽宽严不一,各有侧重,但一般基本上都包括了以下几方面的内容:最低资本限额。如日本银行法规定,资本在 10 亿日元以下的公司不允许经营银行业;业务经营范围的限定;申请注册的银行必须具有合格的经营管理人员。如在德国,要求新开业的银行经理人员,必须是在是在德国一家中等规模以上的银行中工作 3 年以上,并且具有较丰富的管理经验。此外,还要考虑两个基本因素:一是金融服务的供求因素。即新银行开业是否适应该地区社会公众对金融服务的需求。二是银行内部的竞争因素。考察新开业的银行是否有利于提高银行的整体金融服务效率。经过上述条件的衡量和两个因素的分析,进行通盘考虑,最后确认是否准许新银行注册。各国的银行法一般都规定批准银行设立的决定,要公告社会周知。

(3) 银行注册申请与审批。一些国家的银行法规定,凡是要进行银行业经营的新银行,必须填写正式的注册申请表格。以美国为例,在《联邦储备法》中规定,凡是要进行银行业经营的,必须向货币监理局(或州金融管理机构)提出申请,并填写注册申请表,注册申请表填列的内容主要有:①拟开业银行的经营计划,主要经营项目和预期盈利;②开业银行的自有资本金数量及其构成;③开业银行的经营管理能力,包括开业银行准备使用的金融服务设施以及主要管理人员的简历等。提出设立银行的申请后,只有经金融监管部门批准后方可设立。负责银行注册的主管部门各国有所不同,一般有三类:一类是单一机构注册制,大多数国家采用这一方式。由中央银行(有的国家由财政部或其它金融管理机构)独立负责注册登记,发给执照。另一类是双轨注册制。如在美国需向联邦政府注册的是国民银行,向各州注册的是州立银行,再者是多头机构注册制,如意大利等国。

3. 我国对商业银行开业的管制

(1) 银行设立的条件。一是符合最低实缴资本额的要求。二是有符合任职资格的高级管理人员。三是有符合要求的营业场所和设施。

(2) 设立商业银行的程序。中国人民银行对新建银行审批主管机构。凡是新设立的银行都要经过向中国人民银行申请筹建和申请开业两个程序。第一步是申请筹建。按规定凡要求设立银行的由申请人向中国人民银行提交下列材料：①申请筹建银行的报告。②可行性报告。③申请人姓名及有关的背景材料。④中国人民银行要求提供的其它材料。中国人民银行自收到申请筹建文件之日起三个月内要书面通知申请人是否获得批准。未获批准的，其申请人自接到中国人民银行书面通知之日起半年内不得再提出申请。第二步是申请开业，申请人的筹建申请获准后，可办理申请开业，此时，申请人要向中国人民银行提交下列材料：①筹建情况及申请开业的报告。②拟任职高级管理人员的资格。③会计师事务所提供的实缴资本的验资证明。④银行股东或投资者名单及其股份数额。⑤持有银行实缴资本10%以上的每一股东或投资者的资信和有关背景材料。⑥银行营业场所的有关材料。⑦拟定的银行章程草案。⑧要求提供的其它材料。中国人民银行根据申请人提交的材料，对照银行设立的条件，对确属经济发展需要，符合经济核算原则的可予批准开业。但不管批准与否，应在一个月内，书面通知申请人。对新设立的商业银行，中国人民银行应在官方报纸上公告。

准各国的规定不尽一致,所用的财务项目和指标也各异,即使同一国家在不同的历史时期对商业银行资本适宜度的管制也不相同。从总体上说,通常对商业银行资本适宜度管制的主要方法有绝对数量法、比率法和综合分析法三种基本类型。

(1)绝对数量法。在历史上,对银行资本适宜度的管制往往是根据不同的地域人口数量来规定一个资本的绝对额。如19世纪下半叶,美国《国民银行法》规定:国民银行所处的地区人口不超过6千人,资本额可以降低到5万美元;如果银行所处城市人口超过5万人,最低资本数量应为20万美元。实际上单纯根据银行所处地区人口量的不同来确定银行应持资本数量具有很大的局限性。因为银行保持充足的资本主要是为了抵御意外的损失,而银行的损失主要不是由人口数量所确定的资本量的多少决定的。因此,根据人口数量来确定资本量目前已不再被使用。

(2)总量比率法。

①资本对存款总量比率。即金融管理当局规定银行的资本与存款的比率通常在10%左右,这一方法自20世纪初以来在西方银行界使用时间最长。但它仍有缺陷,忽视了银行损失一般都来自放款投资等资产业务的事实,而过分地考虑银行是否能满足存款人的提款因素。在通常情况下,存款越多就应有更多的资本来作保证,但存款的多少与银行经营损失的大小也无完全的正相关关系。从表面上看,存款到期不能应付提存是银行的主要风险,然而,存款只有被用作贷款或投资出现损失时,方导致银行到期不能清偿债务而出现真正的风险。因此,只要存款运用有很高的安全性,能如期收回,就没有必要保持过多的资本金。反之,一家银行即使存款量很少,但存款运用出去以后,很大部分不能归行,就必须保持较多的资本金。因此,这一比率逐步被资本对总资产的比率所替代。

②资本与资产总量的比率。一般各国要求银行该比率要保持在8%左右,这种方法在二次大战以后的较长一段时间里被各国采用。由于二战后,资本主义国家爆发了严重的经济金融危机,许多国家的银行纷纷倒闭,使得各国普遍重视银行的清偿能力,这一比率真正体现了银行承担损失与保护存款人利益的能力。但此法仍不够合理,它没有考虑银行资产的风险程度。我们知道,银行的损失虽然来自资产,但各种资产的风险程度大不一样,有些资产,如现金和政府短期债券等,流动性很强,几乎不存在损失的风险,而长期的放款、企业债券却包含了较大的风险。可见,根据风险资产的多少来要求银行保持一定比率的资本金较为合理。

③资本与风险资产的比率。即根据资产的风险性规定资本的数量。具体有两种办法:一是在资产总额中将风险资产与无风险资产区别开来,然后规定资本与风险资产的比率。此比率一般控制在15—20%。它是资本/资产比率的发展,将风险资产与资本的要求挂起钩来,较资本与资产的比率前进了一步。二是按资产的风险程度不同规定资本的适度量。将资产按风险大小划分各种类型,并规定每一类资产权重数。第一类是无风险资产。如现金、短期的政府债券等,此类资产权重数为零。第二类是风险较小资产。如优质担保贷款、信誉好的商业票据、政府中长期债券等。这些资产具有较高的流动性,风险较小,其资产权重数为5%。第三类是普通风险资产(也称有价证券资产)。如一般公司债券、普通有价证券、贷款

等,其资产权数为 12%。第四类是风险较高的资产。如债务人的财务状况欠佳、信誉不好、担保不足或其它因素形成的比银行普通风险资产风险更大的资产,其风险权数为 20%。第五类是有问题资产。如被银行稽核部门认定的可疑性贷款和证券、逾期贷款、拖欠证券等。其资产权数为 50%。第六类是损失资产和固定资产。如呆、坏帐贷款、贬值证券、房屋设备等。其资产权数 100%。这种方法被美国较早使用,在 20 世纪 20 年代便开始运用。此法较好地体现了资本与可能发生损失资产的关系,但在实际操作中,某些资产的类别划分难以正确掌握。

(3)综合比率法。即根据一组比率标准,通过趋势判断来确定商业银行资本的适宜度,其中主要比率包括:普通股本/总资产、资本总额/资产总额、贷款总额/总资产、固定资产/总资本、敏感性资产/总资本、有问题资产/总资本、净呆帐/贷款总额等。这一方法的优点在于可从数量方面考虑造成风险的多种因素。

(4)综合分析法。即将各种数量和非数量因素通盘加以考虑确定资本的适宜度。它较上述比率法中仅从数量指标来要求银行的资本量显得更趋合理,此方法要求银行保持多少资本量,必须考虑以下因素:银行的经营管理水平、资产的流动性、存款结构的潜在流动性;银行盈利及留存、银行股东的特点及信誉、银行费用开支、银行营业特征、在竞争中满足本地区现在和将来金融服务需求的能力。如这些因素比较令人满意,则可减少资本持有。

3. 资本适宜度的国际标准

1988 年初,西方 12 国中央银行行长在瑞士巴塞尔达成了《关于统一国际资本计算和资本标准的协议》,对资本适宜度规定了国际统一的标准。该协议把资本分成两部分:一级资本又称核心资本,由股本和从税后利润中提取的公共储备所组成。二级资本为附属资本,由未公开储备、重估储备、普通呆帐准备金、带有债务性质的资本券、长期次级债务所组成。同时该“协议”又规定按风险加权计算风险资产。首先,将“资产负债表”内资产占用形态分成五类,相应规定五种风险权数 0、10%、20%、50% 和 100%。规定算式为:表内风险资产 = 表内资产 × 风险权数,表外风险资产 = 表外资产 × 信用转换系数 × 表内相同性质的资产风险权数。在上述计算的基础上,该协议规定了银行资本的适宜度,到 1992 年底,从事国际业务的银行,资本与风险资产的比率应达 8% 以上,其中一级资本与风险资产的比率不低于 4%。从而从资本适宜度的角度支防范银行风险,限制银行信贷过度扩张,使各国银行在相对公平的基础上竞争,以稳定银行业。

4. 我国对商业银行资本适宜度的管制

随着社会主义市场经济体制的建立和金融体制改革的深入,以中央银行领导,政策性银行和国有商业银行为主体的多种金融机构并存的新型金融体系已初步形成,我国中央银行对商业银行资本适宜度的管制正向国际惯例靠拢。从 1994 年开始,对商业银行实行限额指导下的资产负债比例管理。《商业银行资产负债比例管理暂行监控指标》文件对资本适宜度的管制作了具体明确的规定。按国际上通行的做法,划分了资本构成,将资本分为核心资本和附属资本。核心资本包括实收资本、资本公积、盈余公积和未分配利润。附属资本仅指贷款呆帐准备。同时,还明确了在资本总额中应扣除如下资金:购买外汇的资本金支出,

不合并列帐的银行和财务附属公司资本中的投资。在其它银行和金融机构资本中投资,呆帐损失尚未冲销部分。此外,并对资产按 0、10%、20%、50%、100% 五种不同的风险权数进行分类。资本适宜度的标准为资本总额与加权风险资产总额的比例不得低于 8%,其中:核心资本不得低于 4%,附属资本不得超过核心资本的 100%。要求达标的最后期限不得超过 1996 年底。

(四)资产流动性的管制

1. 资产流动性管制的目的

所谓银行资产的流动性就是指在银行资产不发生损失的情况下迅速变现的能力。我们知道,银行的固定资产不可能具有流动性,而占银行资产中相当部分的贷款与投资是主要的盈利资产,它的流动性往往也很有限,或者不能马上迅速变现,或者变现要承受较大的损失。短期的有价证券与上述资产相比,则有较高的流动性,其变现速度较快,损失也少。而现金资产(包括库存现金、同业存款和在中央银行的存款)是流动性最强的资产。由此可见,银行的资产流动性有强弱之分。要使银行的资产能够灵活周转,随时可以应付客户的存款提取或贷款的需求,防止银行倒闭,一般各国金融管理当局都明确规定了银行持有的具有流动性的资产必须在其总资产中占相当的比率。金融管理当局之所以采取预防性的措施,是由于较一般企业,银行保持资产的流动性有特别重要的意义。

(1)从偿付负债的预测角度看,银行需要保持较高的流动性。银行的资金来源主要是存款和借入款,在债权人提出要求或契约到期时,银行有责任偿还这些资金。但在资金来源中,占相当份额的活期存款,其提取时间和数额事先很难预测。而一般的工商企业通常可较准确地预测付款时间。

(2)从银行偿还负债的要求看,银行资产的流动性要比一般工商企业更具刚性。一般企业的供销或融资客户相对少且稳定。如遇到流动性不足的问题,到期不能支付贷款或不能清偿债务,可以与债权人协商,请求宽限一定时间,等资金备好后再支付。而银行则行不通,它面对的是无数而不确定的公众客户,倘若一家银行出现流动性不足,不能马上应付顾客提款要求,可能遭到灭顶之灾,出现挤兑风潮,最终迫使银行关门清理。

(3)从银行自身的功能来看,资产的流动性也至关重要。银行是信用中介机构,进行资金的余缺调剂,都涉及到资产的流动性问题。同时,贷款的需求有不可预见性,从某种程度上可以说没有流动性就等于银行业务功能的丧失。

2. 金融管理当局对商业银行资产流动性的管制

目前,世界各国对商业银行资产流动管制尽管千差万别,但大多数国家归根到底是对银行资产负债规定若干比率,使银行资产保持一定的流动性。如日本大藏省规定银行流动性资产(包括现金、同业存款、同业拆借、有价证券、银行承兑票据、购入票据等)对总存款平均余额的比率要达到 30% 以上,银行一年以上的中长期贷款的 40%,必须由该行一年以上的中长期存款和其它负债来作保证。法兰西银行规定任何银行的流动性资产(即现金、期限 3 个月以下的银行同业存款、可贴现的票据和可出售的证券,在任何时候都不得低于该行短期负债(即期或 3 个月以内到期的负债)的 60%。同时,还对商业银行发放的中长期贷款加以

严格限制,银行发放的中长期贷款必须要有相当的中长期资金来源作担保。但也有些国家对银行不正式规定具体流动性标准,只明确必须考虑的因素,如存款负债的突然变动、负债运筹调配的能力等,经常予以检查监督。

我国中央银行目前对商业银行资产流动性的管制也有具体明确的规定。要求流动性资产与各项流动性负债的比例不得低于 25%(流动性资产指一个月内可变现的资产,包括库存现金、在人民银行存款、存放同业款、国库券、一个月以内到期的同业净拆出款,一个月内到期的贷款、一个月内到期的银行承兑汇票、其它经人民银行核准的证券;流动性负债指一个月内到期的存款、同业净拆入款)。同时,对中长期贷款作了限制,规定一年期以上(含一年期)的中长期贷款与一年期以上的中长期存款之比不得超过 12%,并要求在人民银行的备付金存款和库存现金与各项存款之比不得低于 5~7%。

(五)业务范围的管制

一些国家金融管理当局对商业银行业务活动的管制主要是禁止银行从事证券投资业务,目的是保证银行资本的充足性和能够保持足够的资产流动性,以维护金融业的稳定。不同的国家在不同的历史时期对银行业务活动范围的管制要求也是不一样的,它取决于该国当时的政治经济等情况。如美国在 20 世纪 30 年代,由于受世界性的经济危机的冲击,大批企业破产,银行也纷纷倒闭,美国政府汲取了沉痛的教训,把这次银行倒闭的原因归咎于允许商业银行过度地从事投资业务的结果。因此,1933 年,美国银行法明文规定,商业银行只能从事短期的贷款业务,不能办理长期的贷款,不能认购除国家债券以外的有价证券。当时,在西方主要工业化国家中,除联邦德国、瑞士与奥地利等国实行的是“全能”的银行制度外,大多数国家都以金融大恐慌为训,不允许商业银行从事与证券发行承销、担保和流通有关的业务。随着银行业竞争的加剧,这些过于苛刻的限制措施,不利于商业银行的发展,在全球金融自由化浪潮的冲击下,80 年代以来,各国相对放宽了对商业银行经营范围的限制。如日本在 1980 年以后,已允许商业银行从事买卖国债的业务。美国在 1984 年以后,也允许不是联邦储备系统的会员银行中的小银行可以从事证券业务。

我国在有关金融政策法规中,对商业银行的业务活动范围也作了明确规定。要求商业银行不得投资于非金融企业或自用不动产;不得直接或间接购买自己的股份;不得自营或代理股票交易。同时,要求商业银行的信贷资金运用要体现国家的产业政策和信贷政策,对国家限制发展的产业和产品要严格控制贷款的发放,对国家明令禁止生产的产品不得发放贷款。

(六)对单一贷款的管制

限制风险集中是风险管理的原则,对商业银行发放的单一贷款数量加以限制,如同“不要把鸡蛋放在同一个篮子里”一样,是分散风险的基本要求。如果银行发放的贷款集中到少数借款者身上,万一这些借款人出了问题,将直接关系到贷款的收回,从而影响到银行的安全。对个别客户贷款的过分集中,常常导致世界上的一些银行发生危机。因此,为了使银行的贷款风险分散,各国金融管理当局一直把银行发放大额单一贷款视为监管重点,采取严格的监管措施。大多数国家的金融管理当局把商业银行发放的单一贷款与该银行的资本挂

市场经济改革的需要,对原有的外汇体制进行了改革,将逐步形成以市场供求为基础的外汇汇率运行机制。将按国际通行做法,对商业银行外汇交易进行管制。目前,国家这方面的管制措施主要有:具有最低限额的外汇资本金(外汇营运资金);短期外汇放款、购买的外国公债、存放同业款与各项外汇准备金之和不得低于同期外汇资产的30%;发放的外汇贷款总额不得超过其吸收的外汇存款总额的70%;总行及其具有独立法人资格的分支行对一个企业的外汇放款加对外担保不得高于其外汇资本金的30%;经营外汇贷款业务必须建立呆帐准备金制度,对结算周转外汇所需的人民币资金由其自行解决,并实行比例管理,人民币周转金低于核定比例的,应及时从其它外汇指定银行或人民银行购入外汇,人民币周转金超过中央银行核定比例的,必须将外汇结售给其它外汇指定银行或人民银行。

六、商业银行外部监管的指标

商业银行风险管理的外部监管指标由中央银行制定。对商业银行执行监管指标的情况以法人为单位进行考核,商业银行分支机构执行其总行下达的指标,并接受中央银行的考核与监督。

商业银行风险管理外部监管的指标,是根据降低银行业的风险程度,促进银行资产的优化组合要求而制定的。各项指标都有特定的含义和要求,视商业银行的具体情况而确定具体的要求。作为一套完整的风险监控指标体系,监测指标比较多,主要有以下内容。

(一)资产负债比例指标

因为资产的含义,包括各类贷款、投资、其它金融资产及表外资产;负债的含义也有多项,包括各类存款、借入款项及其它负债。因此,考核资产负债比例的主要指标,是考核存款与贷款的比例。

该项指标的表述是:各类贷款总额与各类存款总额之比不得超过一个核定的比率。

根据中央银行金融宏观调控的需要和商业银行资金营运的具体状况,又可分别提出具体的要求,一般分为两种类型:一是按存款金额考核,二是按存贷款增量考核。

假定中央银行核定的比率是75%,则考核商业银行存贷款比例的方式,分别为:

(1)对实行金额考核的商业银行。各项贷款旬末平均余额/各项存款旬末平均余额 $\leq$ 75%

(2)对实行增量考核的商业银行。各项贷款旬末平均增加额/各项存款旬末平均增加额 $\leq$ 75%

(二)资产流动性比例指标

资产流动性比例指标的表述是:流动性资产与各项流动性负债的比例不得低于一个核定的比率。

假定中央银行核定的比率是25%,则考核商业银行资产流动性比例的公式为:

流动性资产旬末平均余额/流动性负债旬末平均余额 $\geq$ 25%

(1)流动性资产指一个月内(含一个月)可变现的资产。包括库存现金、在中央银行存款、存放同业款、国库券、一个月内到期的同业净拆出款、一个月内到期的贷款、一个月内到

期的银行承兑汇票、其它经中央银行核准的证券。

(2) 流动性负债指一个月内(含一个月)到期的存款、同业净拆入款。

(三) 备付金比例指标

存款备付金比例指标的表述是,存款备付金额与存款余额的比例不得低于一个核定的比率。

存款备付金比例的确定,由中央银行根据银行业务的惯例和金融形势的变化,规定一个足以维护银行信誉、保证信贷资金正常运转的比率。存款备付金额,包括商业银行在中央银行备付金存款和商业银行库存现金两个部分。

假定中央银行规定的存款备付金比率是5—7%,则考核商业银行存款备付金比例的公式为:

(在中央银行备付金存款 + 库存现金) ÷ 日平均余额 / 各项存款日平均余额 $\geq$ 5—7%

在监管存款备付金比例时,要掌握两点:

(1) 存款备付金要根据会计制度,在规定的会计科目核算,商业银行信贷资金往来包括贷款发放,应根据短期内的存款备付金余额的高低及变化情况,严格控制。

(2) 存款备付金比例的执行结果,按商业银行基层行处各个业务资金调拨期的存款余额及存款备付金余额之比的平均数计算,各基层行处的备付金应按中央银行规定的比例预留,不允许使用备付金扩大贷款规模。

(四) 资本充足率指标

资本充足率指标的表述是,资本与加权风险金融资产总和的比率,不得低于一个核定的比率。

这是一项考核商业银行自我发展实力、自担风险能力的主要指标。对此,巴塞尔银行业条例和监管委员会特地通过了“关于统一国际银行资本衡量和资本标准的协议”(简称:巴塞尔协议,于1987年12月发表建议,1988年7月获得通过),协议认为:银行的资本组成应包括核心资本(一级资本)和附属资本(二级资本)两部分,其中附属资本的最高额可等同于核心资本额。资产的风险,分为资产负债表内不同项目资产的风险和资产负债表外项目的风险,其中资产负债表内的资产风险权数,按不同的风险程度划分为0、10%、20%、50%、100%五个档次的风险权数。根据风险权重计算出加权风险资产。协议要求,至1992年底,所有从事大额跨境业务的银行,其资本对风险资产比率的最低标准是8%,其中,核心资本(第一级)至少为4%。

我国中央银行于1994年2月也作出了有关规定,中国人民银行银发(1994)38号“关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知”要求:资本总额与加权风险资产总额的比例不得低于8%,其中核心资本不低于4%。附属资本不能超过核心资本的100%。其计算公式为:

(1) 资本总额月未平均余额 / 加权风险资产月未平均余额 $\geq$ 8%。

(2) 核心资本月未平均余额 / 加权风险资产月未平均余额 $\geq$ 4%。

鉴于提高资本充足率要有财税体制改革相配套,对商业银行资本充足率指标短期内难

是 ,对同一借款客户的贷款余额(或对最大十家客户发放的贷款总额)与银行资本总额的比例不得超过一个核定的比率。其计算公式分别为 :

假定经中央银行核定商业银行对单个客户贷款与银行资本总额的比率是 15% ,则考核该项指标的公式为 :

对同一借款客户贷款余额/各项资本总额 $\leq$ 15%

假定经中银行核定商业银行对最大十家客户发放的贷款总额与银行资本总额的比率是 50% ,则考核该项指标的公式为 :

对最大十家客户发放的贷款总额/各项资本总额 $\leq$ 50%

(六)对股东贷款比例指标

本条所称股东指 对银行股本(资本金)出资的单位和个人。

该项指标的表述是 ,商业银行向股东提供贷款总额不得超过该股东已缴纳股金的一个比例限额。同时还规定 ,贷款条件不得优于其他客户的同类贷款。

假定中央银行对商业银行核定该项比例限额是 100% 的 ,则计算公式为 :

对股东贷款总额/该股东已缴纳股金总额 $\leq$ 100%

(七)拆借资金比例指标

同业拆借资金是商业银行之间进行资金余缺调剂的方式之一。为了避免因商业银行拆入或拆出过量资金 ,而造成营运资金失控的风险 ,必须对其拆入或拆出资金的数额 ,按一定的比例实行控制。同时拆借期限上也有限制性规定。

该项指标的表述是 ,商业银行拆入资金余额与各项存款余额之比不得超过一个核定的比例 ;同样 ,其拆出资重余额与支用存款(各项存款总额扣除存款准备金、备付金、联行占款)余额之比不得超过一个核定的比例。

假定中央银行对商业银行核定的拆入资金与存款余额的比率是 8% ,则计算公式分别为 :

(1)拆入资金旬末平均余额/各项存款旬末平均余额 $\leq$ 4%。

(2)拆入资金旬末平均余额/(各项存款 - 存款准备金 - 备付金 - 联行占款)旬末平均余额 $\leq$ 8%。

(八)贷款质量指标

商业银行发放的贷款按质量而言 ,可分为正常贷款和有问题贷款两大类 ,有问题贷款又分为逾期贷款、呆滞贷款和呆帐贷款三种情况。考核贷款质量就是看有问题贷款占全部贷款的比重。

该项指标的表述是 ,商业银行有问题贷款(逾期、呆滞、呆帐贷款)与各项贷款余额之比不得超过一个核定的比率。

假定中央银行对商业银行有问题贷款三种情况与全部贷款的比率 ,分别核定为逾期贷款占 8%、呆滞贷款占 5%、呆帐贷款占 2% ,则计算贷款质量指标的公式 ,分别是 :

(1)逾期贷款月末平均余额/各项贷款月末平均余额 $\leq$ 8% ;

(2)呆滞贷款月末平均余额/各项贷款月末平均余额 $\leq$ 5% ;

第二章 巴塞尔协议与银行业监管

第一节 巴塞尔协议的形成背景和成因

一、巴塞尔协议简介

巴塞尔协议是国际清算银行成员国的中央银行在瑞士巴塞尔达成的若干重要协议。迄今为止,巴塞尔协议已有三个:1961年3月旨在防止美元下跌而缔结的“稳定黄金市价协定”;1972年3月,欧共体成员国也是国际清算银行成员国所达成的协议,旨在缩小共同体内部各国间汇率波动的幅度。1974年9月,来自美、英、法、前联邦德国、意大利、日本、荷兰、比利时、加拿大和瑞典(“十国集团”)以及瑞士(1984年4月4日已成为“十国集团”正式成员)、卢森堡等12国的中央银行代表在国际清算银行的发起下在瑞士巴塞尔开会,讨论了跨国银行的国际监督和管理问题。1975年2月,成立了常设监督机构,即巴塞尔委员会;1988年7月,西方“十国集团”各成员国中央银行行长们聚会于巴塞尔国际清算银行,原则上通过了由“巴塞尔银行业条例和监管业务常设委员会”(简称“巴塞尔委员会”)制订的“关于统一国际资本衡量和资本标准的协议”(简称“巴塞尔协议”)。巴塞尔协议虽然有三个。但现在人们提及巴塞尔协议,一般指的都是最后一个。各国银行将按照这一协议的精神,统一各自的资本比率,在协议的指导和国际监督下进行公平的竞争和安全的经营。

二、巴塞尔协议产生的历史背景及成因

(一)银行业经营的风险日益加大

20世纪70年代以来,由于通货膨胀的大幅度上升,银行的传统客户对货币的真实价值和资金成本日益关注,他们有的开始撇开银行媒介,直接进入金融市场,互相之间直接进行交易。商业银行为了巩固与客户的关系,纷纷热衷于在较少的资本基础上发放较多的贷款,形成了缩小资本比例以扩大资本业务的趋势,以资本/资产比率表示的银行经营的安全系数不断下降。例如,在1970年最大的34家和100家银行的该指标分别为5%强和4.5%弱,到1986年时仅为3.75%左右和不足3.5%。安全系数的下降,意味着世界大银行经营中的风险日益加大。

(二)80年代初,西方金融机构相继出现经营危机和严重的国际债务危机。

长期以来,发展中国家的债务问题困扰着国际银行的稳定和发展,这迫使西方发达国家不得不将大量资金移作准备应付呆帐的发生。例如,1987年花旗银行将30亿美元移作准备金,相当于当年该银行利润的25%。英国四大清算银行在1987年年中预算时,将税前利润的30亿英镑移作准备金,因此使其全年的税前盈利从1986年30.4亿英镑下降到5.7亿英镑,其中米特兰银行和劳合银行分别出现4.4亿英镑和2.5亿英镑的亏损。同时,现代金融业务的发展,导致全球各国金融机构紧密相关,相互依存,一家大银行出现问题,将导致整个金融体系的运转不灵,及至于诱发危机。例如,名列美国第八大商业银行的大陆伊利诺银行和第三大商业银行的大通曼哈顿银行,1982年就曾因几家中小银行的倒闭而导致呆、坏帐数亿美元,几乎摇摇欲坠。1991年7月,英国国际商业信贷银行的倒闭,导致了世界金融业的恐慌。因此,为了应付广泛的经营和国际债务危机,各发达国家的银行必须联合行动,建立一个统一的银行资产质量衡量方法和计算标准体系。

(三) 各国银行之间的竞争日趋激烈

有关资本与资产的比例问题,由于各国银行的经营思想和经营策略不同,造成各国银行对这一比例的经营标准差异较大。在国际金融业的竞争中,一些对安全性和流动性要求较低的银行,因偏低的资本/资产比率,资产增长的机会也就相应地增多,从而在竞争中处于优势地位;反之,那些经营比较保守、慎重的银行,其资本/资产的比率相对高,因此也就处于劣势地位。例如,根据1985年和1986年的统计资料,瑞士、美国和英国商业银行的资本与资产的比率较高,而日本和联邦德国商业银行的资本比率则相对低得多,若按照美国、英国的计算方法,日本银行的这一比率仅为2.49%和2.55%。美、英指责日本银行偏低的资本比率,使他们在国际金融市场上处于有利地位,但资本与资产的比率低,经营风险也大,一旦风险转化为损失,就会给国际金融界带来灾难。

4. 80 年代以来的金融创新

80年代以来,新的融资工具和融资方式层出不穷,但利率、汇率风险,乃至国家风险也越来越大。一些传统的业务,如担保、租赁等也日益增大。这些业务,大多属于资产负债表外项目,都有较大的风险。其风险如何度量和防范,都要严格建立一个统一的标准和加强管理。

鉴于上述情况,建立一个统一的标准来监管各国银行显然十分必要。巴塞尔协议为此应运而生。

第二节 巴塞尔协议的主要内容

巴塞尔协议主要包括四大部分内容,即:①资本的组成;②风险加权的计算;③标准比率的目标;④过渡期及实施的安排。

一、资本构成和规定

一国或一家银行风险的基础是资本,因此,如何定义资本成为达到协议规定标准最关键的问题。各国银行监管当局对合格的银行资本的定义和分类是千差万别的,巴塞尔委员会对此进行了协调,提出一种统一而灵活的解释。

巴塞尔协议把银行资本分为两大类,一类是核心资本,又称第一级资本,由实收股本和公开储备组成。核心资本是银行资本中最重要的组成部分,这部分资本具有以下两个特点:

- ①这个重要的资本成分对各国银行来说是唯一相同的成分,在公开发表的帐目中完全可见;
- ②它是金融市场判断资本充足率的基础,并对银行的盈利差别和竞争能力关系极大。

(一)核心资本

巴塞尔协议所界定的核心资本主要是由以下两部分资金来源的帐面价值所组成:

1. 永久的股东权益

它包括已发行并完全缴足的普通股本和永久性非累积优先股股本。

2. 公开储备

它是以公开的形式,通过保留盈利或其他盈余(如由股票发行溢价、普通准备金和法定准备金的增值而创造和相应增加的新增储备)反映在资产负债表上的储备。

3. 少数股东权益

对于合并列帐的银行持股公司来说,核心资本中还包括不完全拥有的子银行公司中的少数股东权益。

这种核心资本的基本定义,不包括重估储备和累积优先股。

(二)附属资本

银行资本的另一类是附属资本,又称第二级资本。

巴塞尔协议所界定的附属资本主要由以下部分组成:

1. 非公开储备或隐蔽储备

非公开储备具有以下几个特点:①该储备金不公开在资产负债表上标明,但必须反映在银行的损益帐户上;②它与公开储备具有相同的内在质量,可以自由和及时应付不可预料的损失;③由于它缺乏透明度,许多国家不承认未公开储备为要接受的会计概念,也不承认其作为资本的合法成分,因此,未公开储备不能包括在核心资本的股本成分中;④在监管机构接受的情况下,它才有资格包括在附属资本之内。

2. 重估储备

它以两种形式出现。

第一种形式,在一些国家,允许银行和其他商业公司经常地重估它们的固定资产(一般是它们自己的商业楼宇,以与变化的市值保持一致)。其中一些国家,重估的数额取决于法律规定。这种类型的重估,作为一种重估储备反映在资产负债表上。

第二种形式,隐藏的价值或潜在重估储备可能是以历史的成本价格反映在资产负债表上的长期持有的股票证券。资产重估必须由官方认可的专门评估机构进行,并慎重估价,且充分反映价值波动和被迫抛售的可能性。这样得出的重估储备才有资格作为附属资本的组

成部分。而且,在潜在的重估储备中,对历史成本和帐面价值与资产市价之间的差额要打 55% 的折扣,以反映这种虚拟资本潜在风险和象征性的税收费用。

3. 普通准备金或普通呆帐准备金

这是指为防备未来可能出现的亏损而设立的准备金或呆帐准备金,在损失一旦出现时可随时用于弥补。因此可以包括在资本内作为第二级资本。但是,对已确认的损失或某项特别资产明显下降而设立的准备金,不能用于防备未确定的损失,而且不具有资本的基本特征。因此这种用于特别目的的准备金不应包括在资本范围内。但委员会也承认,实际上要明确区分随时可用的普通准备金(或普通呆帐准备金)和那些实际被用于抵付已经确认的资产损失的准备金之间的差别未必可行。这意味着在初级阶段,成员国家在实施资本比率安排时对普通准备金或普通呆帐准备的构成必然会有一定程度的差异。为此,委员会计划在过渡期末,使各国对可包括在资本基础内的普通准备金和普通呆帐准备金的定义达到一致。对包括在附属资本成分中无债务负担资金的定义在还未达成一致的情况下,附属资本成分内的普通准备金和普通呆帐准备金可能包括一部分金额用于所映资产低估值或资产负债表上潜在的但未能确认的损失。作为进一步的保护措施,这部分放在资本内的储备或准备金应逐渐减少,到过渡期末时,这类项目在附属资本内的比例不能超过风险资产的 1.25 个百分点,在特别和暂时情况下可达 2 个百分点。

4. 带有债务性质的资本工具

此类资本工具带有一定股本的性质又有一定的债务性质。由于这些金融工具与股本极为相似,特别是它们能够在不必清偿的情况下承担损失并维持经营,因此可以列为附属资本,但是必须符合下列要求:①必须是无担保的、从属的和缴足金额的;②不可由持有者主动赎回,未经监管机关事先同意,也不准赎回;③除非银行被迫停止,否则它们得用于分担损失;④虽然资本工具会带来支付利息的责任,且不能象普通股的股息红利那样可以削减或延期,但是,当银行的盈利不敷支出时,应允许推迟支付这些利息(类似于累积的优先股)。除累积固定分红的永久性优先股外,下列金融工具也可包括在附属资本内。例如,加拿大长期优先股、法国经常变动的参与证券和从属证券、德国的 Genuscheine、英国的循环从属债务和优先股以及美国强制性的可转换债务工具等。

5. 次级长期债务

委员会认为,次级长期债务工具由于其固定期限和如不清偿则无力承受损失,使其作为资本的构成部成存在严重缺陷。委员会为此决定从最初期至到期为 5 年以上的次级债务工具可以包括在附属资本之中,但其比例最多只能相对于核心资本的 50%,并应有足够的分期摊还安排。这类资本工具具有两个特征:一是长期,即有严格的期限规定。二是次级,即债务清偿时不能享有优先清偿权。

巴塞尔协议规定,在核定银行资本实力时,以下几个部分应从资本总额中扣除,其目的是为了计算以风险加权的资本比率,扣除的内容包括:①从第一级资本中扣除商誉;②扣除对不合并列帐的银行与财务附属公司的投资;③扣除对其他银行和金融机构资本中的投资。但是,委员会也同意个别国家的监管当局可根据实际情况自由实施扣除政策。当然,对国际银行体系中的这种“双重效应”的程度,委员会将不排除对此采取控制性措施的可能。

担保的备用信用证) ,这类业务的信用转换系数为 100%。

(2)与特定交易相关的或有负债(例如 :履约担保书、投标保证金 ;与交易有关的担保书和用于特别交易的备用信用证 ,这类负债的信用风险转换系数为 50%。

(3)短期的可自动清偿和与贸易相关的由于货物的移动产生的或有负债(如有海运船货做抵押的跟单信用证) ,这类负债的信用风险转换系数为 20%。

(4)初始期限超过一年的其它承诺(期限长的承诺通常代表着高风险)和票据发行授信额度(NIFS)和循环承购便利(RUFs) ,上述形式的业务 ,其信用风险系数为 50%。委员会同意短期的、能随无条件取消的承诺 ,一般只承担较低风险 ,因此 ,在有限的范围内 ,可将这类业务视为零风险。

(5)同利率和汇率有关的项目(如 :汇率、利率调换、期权和期货业务)这类合约所承担的相应数额的信贷风险可按照“ 资产负债表外项目的信用换算系数 ”中提及的两个方法中的一个方法计算出来。因为在这些项目的交易中 ,一旦交易对方违约 ,银行面临的不是全部交易合同面值的信用风险 ,而仅仅是重新安排和调度这些现金流动的重置成本。评估这些利率合约和汇率合约的风险的两个可供选择的方法 :

①现时风险暴露法。这种方法的主要内容是 :先用交易合约的市场价格来计算现时的重置成本 ,然后再加上一个系数(追加系数)用以反映合约余期潜在的未来风险 ,从而得到与表内项目等额的风险金额数。具体地 ,它包括以下两步 :

第一步 按市场价格分别计算所有带正值的利率、汇率合约的重置成本 ;

第二步 ,以各合约的帐面本金毛额乘以下表所列对应的换算系数 ,得到潜在的未来信用风险数。

表 2.2.1 合约核算系数(一)

剩余到期日	利率合约	汇率合约
一年以上	0%	1.0%
一年及以上	0.5%	5.0%

例如 :A 银行做了一笔远期外汇买卖业务 ,约定 6 个月后买进 200 万澳元 ,卖出 150 万美元 ,成交价是 1 澳元 = 0.75 美元 ,对手是 OECD 国家的银行(即风险权数是 20%)。

在这笔交易未交割前 ,A 银行计算风险资产 ,采用“ 现时风险暴露法 ”(又称“ 市值法 ”) 对这笔交易重估 ,假定重估时市场汇价是 1 澳元 = 0.8 美元。按成交价计算 200 万(澳元) × 0.75 美元 = 150 万美元。按重估价计算 200 万(澳元) × 0.8 美元 = 160 万美元。重估溢价 = 10 万 + (160 万 - 150 万) × 0.25 = 12.5 万(澳元)。根据表外项目的风险资产的计算公式 (名义金额 × 转换系数 + 重估溢价) × 风险权数 = 风险资产。则此笔远期外汇买卖的风险资产是 (200 万澳元 × 1% + 12.5 万澳元) × 20% = 2.9 万澳元。

②初始风险衡量法。十国集团中的少数监管机构则认为 ,现时风险衡量法掺入市价成分后 ,与资本架构其余部分并不一致 ,它们赞成一个较简单的方法 ,即 根据每一合约的类别

RW)。式中， RWA_{BS} 表示资产负债表内的加权风险资产总和， A 表示资产负债表内某项资产的帐面价值， RW 表示与某项资产相对应的风险权数；

第三步：计算表外项目的信用风险等额总和，其公式为： $RWA_{OBS} = \sum (OBS \times CCF \times RW)$ 。式中， RWA_{OBS} 表示表外项目的信用风险等额总和， OBS 表示某项表外项目的合约或本金金额， CCF 表示与某项目表外项目相对应的信用换算系数， RW 表示根据表外项目交易的性质所确定的风险权数；

第四步：计算银行的资本充足率，其公式为： $CAR = \frac{TC}{RWA_{BS} + RWA_{OBS}} \times 100\%$ 。式中， CAR 表示资本充足率。

为便于理解每一步的具体计算方法，现分别举例如下：

(1) 第一步计算方法：

假设某家银行的资本基础为

核心资本	4.3 亿元
① 资本金	2.9 亿元
② 股票发行溢价	0.4 亿元
③ 公积金	0.3 亿元
④ 本年纯益	0.5 亿元
⑤ 未分配利润	0.2 亿元
附属资本	1.9 亿元
① 普通风险准备金	0.7 亿元
② 资产重估储备	0.6 亿元
③ 贷款呆帐准备金	0.6 亿元

按照第一步的计算公式，总资本为核心资本与附属资本之和，即 $TC = CC + SC = 4.3 + 1.9 = 6.2$ (亿元)

(2) 第二步计算方法即表内风险资产计算方法：

下面假设某银行表内资产为例：

表 2.2.3 某银行内资产表

资产项目	金额	风险权数	风险资产
现金	1000000	0%	0
政府债券	5000000	10%	500000
拆放同业	10000000	20%	200000
房屋抵押贷款	6000000	50%	3000000
商业放款	10000000	100%	10000000
固定资产	8000000	100%	8000000
合计	40000000		23500000

这家银行资产帐面余额为 4 千万,经过加权平均后,即依照第二步的计算公式:风险资产 = 资产(会计帐面数) × 风险权数,计算出风险资产为 23500000。在计算资本充足率时,只考虑风险资产,而不考虑原来表内资产帐面余额是多少。

(3) 第三步计算方法:

下面假设某银行表外资产为例:

表 2.2.4 某银行外资产表

表外资产项目	名义本金	转换系数	风险权数	风险资产
回购协议	3000000	1	100%	3000000
履约担保	1000000	0.5	20%	100000
开出跟单 L/C	4000000	0.2	100%	800000
开出可撤销 L/C	2000000	0	100%	0
合计	10000000			3900000

表中的风险资产是根据第三步中的计算公式算出来的。风险资产 = 名义本金 × 转换系数 × 风险权数

从上面可以看出,这家银行的表外资产为 1000 万,经过乘以相应的转换系数和风险权数,加权平均的风险资产余额仅为 390 万元。

计算表外风险资产比较复杂,不同的表外资产计算方法不一。先把表外资产分成两类,一类是“与行市无关”的交易,通常可理解为传统的表外业务。另一类是“与行市有关”的交易,通常可理解为“新金融工具”或“新业务”。上例是“与行市无关”的表外风险资产计算方法。

“与行市有关”的表外业务风险资产计算方法。

这一类表外业务的信用敞口风险主要取决于业务对手是否到期执行合同,如对方违约,银行损失不是合同额,而是重新安排现金流量的成本损失,这种损失由多种因素造成,但最主要的因素是市场利率或市场汇率的变化。“巴塞尔协议”把“与行市有关”的表外业务分成两种,一种是与市场汇率有关的表外业务,简称汇率协议,如货币掉期,远期外汇合约等。另一种是与市场利率有关的交易,简称利率协议,如单一利率掉期,远期利率合约,利率期权等。

计算利率协议和汇率协议这类表外科目有两种方法,即现时风险暴露法(又称估算法)和初始风险衡量法(又称市值法)。这两种方法前面已作过介绍,不再赘述,这里再举两个应用实例。

计算“与行市有关”表外业务的风险资产的公式是:

(名义金额 × 换算系数 + 重估溢价) × 风险权数 = 风险资产

重估溢价为重估价与成交价之差。上例假设业务对手是 OECD 国家的银行,风险权数

为 20%。

(* 假设对于利率合约也选用初始到期日)

初始风险衡量法计算风险资产的公式是 :

风险资产 = 名义本金 × 转换系数 × 风险权数。上例假设业务对手是 OECD 国家的银行 , 风险权数为 20%。

(4) 第四步计算方法 :

按照上述的前三步计算方法算出了资本总额和加权风险资产总额 , 再计算资本充足率就很简单了。

例如 , 假设某银行的资本基础总额为 4.3 亿 , 其中核心资本为 2.3 亿 , 而加权风险资产总额为 48 亿。

表 2.2.5 现时风险暴露法实例

合约种类	合约余期	名义本金	换算系数	重估溢价	风险权数 (%)	风险资产
远期外汇	150 天	6 000 000	1.0	20 000	2.0	16 000
远期外汇	150 天	6 000 000	1.0	-15 000	2.0	12 000
固定/浮动 利率互换 (单一货币)	150 天	6 000 000	0	18 000	2.0	3 600
汇率互换	1.5 年	6 000 000	5.0	80 000	2.0	76 00

该银行的资本充足率 = 资本基础总额 / 加权风险资产总额 = 4.3 / 48 = 8.95%

其中核心资本充足率 = 核心资本额 / 加权风险资产总额 = 2.3 / 48 = 4.79%

(二) 目标标准比率

资本是衡量一家银行实力强弱的标志 , 资本越多 , 资产业务越大 , 资本对资产的比率越高 , 则该行资金安全性越强 , 但同时也限制了资产业务的扩张。例如 , 如果资本对资产的比率为 9% , 则 9 元的资本可以做 100 元的业务 , 如果资本对资产的比率为 5% , 那么 5 元的资本就要以做 100 元的业务。可见 , 在资本量不变的情况下 , 资本对资产的比例缩小 , 资产业务可随之扩大 , 但其经营风险也相应在增加。这样就造成资本对资产的比率低的银行 , 在国际金融业的竞争中处于有利地位。反之 , 那些资本与资产的比率相对高 , 经营风险相对低的银行却在竞争中处于不利地位。为了消除这种不平等的竞争 , 加强国际银行体系的稳定性 , 巴塞尔协议确定 , 资本对风险加权资产的目标标准比率应为 8% (其中核心资本成分至少为 4%)。到 1992 年底 , 成员国的国际银行应达到这个共同的最低标准 , 从而让那些需要时间

达到这个水平的银行有 4 年半左右的过渡期作为必要的调整。

表 2.2.6 初始风险衡量法实例

合约种类	初始到期日	名义本金	转换系数(%)	风险权数(%)	风险资产
远期外汇	120 天	6 000 000	2.0	2.0	2400
固定/浮动 利率互换 (单一货币)	120 天	6 000 000	0.5	2.0	600
汇率互换	1.5 年	6 000 000	5.0	2.0	6000

此外,协议对附属资本的某些部分还提出了一些限制,例如,核心资本不应包括附属资本成分,附属资本中普通贷款损失准备金最多不能超过风险加权资产的 1.25%(在特殊或临时的情况下可达到 2.0%),附属资本中次级长期债务最多不能超过核心资本的 50%,等等。

四、过渡期的实施安排

巴塞尔委员会充分考虑了实现统一的国际监管标准的困难性和长期性,因此,它给出了一个渐进实施的时间表。协议安排了一个从协议生效至 1992 年底为止的 4 年半左右的过渡期,并把这个过渡期具体地划分为初期、中期和达标 3 个区间,还详细地规定了各个区间内资本充足标准的应有状态。

(一)初期阶段(从协议生效至 1990 年底之前)

协议未规定正式的资本充足标准或最低水平,而只是指出一个总体的建议,鼓励各成员国的银行在保持 1987 年底的资本水平的基础上尽快增加资本。但为了在评估和比较各国进展程度时同时兼顾当时的银行监管体系和最终要达到的目标模式,协议规定,在核心资本中的附属资本的份额不能超 25%。

(二)中期阶段(1991 年至 1992 年底之前)

协议规定了一个中期最低标准,即最低资本充足率要达到 7.25%。而且规定,附属资本在核心资本中所占比重不能超过 10%。核心资本成份最低比例约为 3.6%,其中一级成份应总共至少约 3.25%。普通贷款损失准备金,或普通准备金,即包括反映较低资产值或潜在还未能确认的帐面损失的这部分数额,将被限制在风险资产的 1.5 个百分点,特殊情况为 2.0 个百分点的水平上,算在附属资本成分内。

(三)达标阶段(1992 年底以后)

协议规定到 1992 年底,过渡期结束,规定目标标准比率的最终应有状态为 8%,其中核

构规定了一个过渡期,使各个国家有时间通过灵活的安排对现存的环境进行调整。

6. 该架构在被运用过程中,允许各国在某些极为有限的方面(尤其是一些风险权重)有一定程度的自决权。整体比率上的这种差异的影响可能不重要,差异的存在不意味着放弃基本目标。为了取得更大程度的一致性,委员会将在今后对本架构的运用情况进行监管和检讨。

7. 应该强调,该架构用以为国际业务活跃的银行确立资本的最低标准。各国的监管机构可根据本国的实际情况,自行作出安排确立较高标准的资本。

8. 还应该强调,以该架构衡量的资本充足比率虽然重要,但它只是在评估银行实力时要考虑的诸多因素中的一个因素。本文件中论及的这个架构,主要是用来评估与信贷风险(即债务人违约而产生的风险)有关的资本,但在监管机构全面评估资本充足率时,其它风险,特别是利率风险和证券投资风险亦应考虑在内。委员会正在检验评估这些风险的各种可行的途径。此外,如果孤立地以资本比率作判断,可能会对银行相对实力的评估提供错误的引导。银行的相对实力在很大程度上取决于银行的资产质量,以及银行对其价值有怀疑的资产所持有的资本外准备金的水平。由于认识到资本和准备金之间的密切关系,委员会将继续监控各个成员国银行的准备金政策,并努力促进各国的准备金政策像其它监管事项一样趋向统一。在评估各成员国银行统一资本标准的进展时,委员会将认真地考虑各国银行在订定准备金现行政策和程序上的差异以及在构成准备金的方式上的差异。

9. 委员会意识到,各国为税收目的,对呆帐准备以及从留存收益中提取资本储备的财务处理和会计报表均存在着差异,这种差异可能在一定程度上扭曲了一些国际银行的真实资本状况的可比性。统一各国的税务制度,虽然可取,但这是委员会力所不能及的,因此这里没有提到税务方面的考虑。然而,如果它们影响了不同国家的银行业系统的资本充足率的可比性,委员会则会对这些税收和会计方面的事情予以检讨。

10. 委员会打算把该架构应用于银行时以综合报表为基础,包括其从事银行金融业务的附属机构。同时,委员会承认,银行的所有制结构以及它们在各种金融集团中的地位正在经历着一场大的变革。为了保证目前银行的所有制结构不应使银行的资本地位有所削弱或使银行遭受其股东组合部分带来的风险,委员会将根据各成员国的具体条规,继续审视这些方面的进展,以确保银行资本的质量。至于上边提到的几项要进一步做的工作,尤其是金融集团的投资风险和综合监管,欧洲共同体已经或正在从事同样目标的工作,并与委员会保持着密切的联系。

11. 本文件分成四个部分。前两个部分描述该架构,其中第一部分是关于资本的组成,第二部分关于风险加权制。第三部分涉及目标标准比率,第四部分是关于过渡及实施安排。

I 资本的组成

(1) 核心资本

12. 委员会认为,银行资本的最重要组成部分是股本²和公开储备。这个最重要的资本成分对各国银行来说是唯一相同的成分,在公开发表的帐目中完全可见,它也是市场判断资

本充足比率的基础,并对银行的盈利差和竞争能力关系极大。对股本和公开储备的强调,说明委员会对逐步提高各大银行总资本来源的质量和水平的重视³。

13. 不仅如此,委员会的成员国还对银行资本基础中可包括在衡量系统内的其它一些重要的合法组成部分予以重视。〔以下述第(2)节中列出的那些条件为前提。〕

14. 因此,委员会决定,为便于监管,将资本分为两级。第一级是核心资本,要求银行资本基础中至少有 50% 是由构成核心资本的股本及从税后保留利润中提取的公开储备所组成。资本的另一个组成部分(附属资本)归为第二级,其最高额可等同于核心资本额。附属资本的成分及其能包含在资本基础中的特定条件将在下面叙述,详见附录 1。各国当局可根据各自的会计和监管条例,自行决定是否将每一成分都包括在内。

(2) 附属资本

(i)未公开的储备

15. 未公开储备或隐蔽准备可根据各成员国内不同的法律和会计制度以不同的方式组成。在该项目里,只包括虽未公开、但已反映在损益帐上,并为银行的监管机构所接受的储备。未公开的储备与公开的保留盈余可能内在质量相同,但从国际认同的最低标准来看,未公开的储备缺乏透明度,而且很多国家不承认未公开储备为可接受的会计概念,也不承认其为资本的合法成分,因此未公开储备不能包括在核心资本的股本成分中。

(ii) 重估储备

16. 有些国家按照本国的监管和会计条例,允许对某些资产进行重估,以便反映它们的市值,或者使其相对于历史成本更接近其市值,并把经过重估的储备包括在资本基础中,这种重估可以两种形式产生:

(1)对记入资产负债表上的银行自身房产的正式重估；

(2) 或者来自有隐蔽价值的资本的名义增值, 这种隐蔽价值是由持有在资产负债表中以历史成本计价的证券而产生的。

如果监管机构认为这些资产是审慎作价的,充分反映价格波动和强制销售的可能性,这种储备可以列入附属资本中。

17. 在上述选择中 (2)是与下类银行有关的 ,这些银行习惯于将其资产组合中大量的股票持有额列入资产负债表 ,这些股票通常以历史价格计算 ,但在某些情况下它可以按市场现价出售并用于补偿银行亏损。鉴于这种“潜在”的重估储备可以在必要时用于承担公司亏损 ,委员会认为 ,这种“潜在”的重估储备可以被包括在附属资本的成分之中 ,但必须打大幅折扣以反映对市场价格波动和一旦增值收益实现后可能需要缴税的担忧。出于上述考虑 ,对历史成本的帐面价值与市场价值之间的差额打 55% 的折扣是适当的。有人主张把那些因银行物业的价值低估而产生的潜在储备金包括在附属资本之中 ,委员会不接受这种主张。

(iii) 普通准备金/普通呆帐准备金

18. 普通准备金或普通呆帐储备是为防备未来可能出现的亏损而设立的, 只要不把它们用于某项特别资产, 并且不反映某项特别资产值的减少, 就可以包括在资本内作为第二级资本。但是, 为已确认的损失或某项特别资产值明显下降而设立的准备金, 不能用于防备未确

定的损失(这种损失还可能在投资组合的其他部分中生出来),而且不具有资本的基本特征。因此这种用于特别目的的准备金不应包括在资本范围内。

19. 但是,委员会承认在实际上要明确区分随时可用的普通准备金(或普通呆帐储备)和那些实际被用于抵付已经确认的资产损失的准备金之间的差别未必可行。这在一定程度上反映出目前在会计核算、监管制度尤其是在国家的财政政策如何界定资本等方面还存在差异,意味着在初期阶段,成员国在实施资本比率的安排时对普通准备金或普通呆帐储备的构成必然会有一定程度的差异。

20. 由于这种不确定性,委员会希望在过渡期内(见本文第40节至50节)使成员国家在概念上正确区别可包括在资本内的成份和那些不应算作资本的成份。委员会计划在1990年底以前使上述建议有效适用于所有成员国,以确保在中期和末期的最低标准实施时,各国对可包括在资本基础内的普通准备金和普通呆帐准备金的定义是一致的。

21. 在对可包括在附属资本成分中的无债务负担资金的定义还未达成一致意见的情况下,附属资本成分内的普通准备金和普通呆帐准备金可能包括一部分金额用于反映资产低估或资产负债表上潜在但未能确认之损失。作为进一步的保护措施,这部分放在资本内的储备或准备金应逐渐减少,到过渡期末时,这类项目在附属资本内的比例最多不能超过风险资产的1.25个百分点,在特别和暂时情况下则为二个百分点。

(iv)带有债务性质的资本工具

22. 此类资本工具带有一定股本的性质又有一定的债务的性质。每一个种都具有影响其作为资本的特征。委员会同意,由于这些金融工具与股本极为相似,特别是它们能够在不必清偿的情况下承担损失,维持经营,因此可以列为附属资本。除累积固定分红的永久性优先股外,下列金融工具也可包括在附属资本内,例如:加拿大长期优先股、法国的经常变动的参与证券和从属证券、德国 Genussscheine、英国永久性债务工具和美国强制性的可转换债务工具等。这些金融工具的测定标准详见附录1。

(v)长期次级债务

23. 委员会认为,长期次级债务工具由于其固定期限和若非清偿则无力承受损失,使其作为资本的构成部分存在严重缺陷。因此有理由额外限制资本基础内的这种债务资本的数额。委员会决定从最初期至到期为五年以上的次级债务工具可以包括在附属资本成分之中,但其比例最多仅相当于核心资本50%,并应有足够的分期摊还安排。

(3)从资本扣除部分

24. 委员会认为,下列内容应从资本基础中扣除,其目的是为了计算以风险加权的资本比率,扣除的内容包括:

(i)从第一级资本成分中扣除商誉;

(ii)对从事银行业务和金融活动的附属机构的投资,而这项投资在本国的制度下并无综合到集团的资产负债表中,通常的做法是将附属机构资产负债与总行的相综合以衡量整个银行集团的资本充足情况。如果不这样做的话,为了避免同一资本来源在一个集团的不同机构中重复计算,将这部分投资从资本中扣除是很重要的。投资的扣除应以整个资本为基础计算。为了计算风险资本比率,对那些资本已经从其母公司的资本中扣除的附属公司

的投资资产,不纳入总资产中。

25. 委员会慎重考虑了要求将银行所持有的由其他银行和接受存款公司所发行的资本,无论是以股票的形式或以其他资本工具的形式,从资本中扣除的可能性。十国集团中部分成员国的监管当局目前要求将这类资本扣除,以阻止整个银行体系相互交叉控股而非从外部投资者中吸收资本。委员会意识到这种“双重的齿轮效应”(或“双重的杠杆效应”)会对银行体系带来危险,因为问题将会从一个机构迅速传向另一个机构和其他成员国,使整个银行体系变得更加脆弱,一些成员国家出于对这种危险的考虑,认为应将这类相互持有的资本从资本中全部扣除。

26. 尽管存在这些担忧,但总的来说委员会目前仍不赞成扣除所持其他银行资本的总政策,理由是这样做将妨碍一些国家国内银行体系在结构方面的重大变革。

27. 然而,委员会同意:

(1) 个别国家的监管当局应有权自由实施扣除政策,或是扣除所持其他银行全部资本,或是超出控股银行资本或发行银行资本实质界限的股份持有额,也可根据实际情况逐一处理。

(2) 如果不将这部分扣除,银行持有的其他银行的资本工具将承担100%的风险权数。

(3) 在实施扣除政策时,成员国认为应当阻止那种为了人为扩大银行资本而使银行资本相互交叉持有的做法。

(4) 委员会将密切注视国际银行体系中“双重杠杆效应”的程度,并且不排除今后对此采取控制性措施的可能。为此目的,监管当局将进行足够的统计,以使它们和委员会能够监测在现时安排下银行持有并作为资本的其他银行股票和债务工具的发展。

II 风险权重

28. 委员会认为将资本与资产负债表上不同种类资产以及表外项目根据其广泛的相对风险进行加权而制订出的风险加权比率是评估银行资本是否充足的一个好方法。这并不是说其他评估资本的方法不可行,委员会认为可将其它做法作为风险加权做法的补充形式。这种风险加权比率之那种较简单的资本对债务比率有如下几点:

(i) 可以在较公平的基础上,对结构可能有所不同的银行体系进行国际间的比较;

(ii) 它使资产负债表外项目的风险衡量更加容易。

(iii) 它不阻止银行持有流动资金或风险较低的其他资产。

29. 这种权数架构尽量简单,并且只有5个权数——0%、10%、20%、50%和100%可供使用。在决定各类资产的不同权数时难免会有粗略的判断,因此不应将此权重替代订定各种金融工具市场价格的商业判断。

30. 关于权数计算的结构详见附录2和附录3,这个结构有六个方面值得特别注意。

(i) 权数结构的风险分类

31. 银行的管理层需要防备各种不同的风险,对大多数银行来说最主要的是信贷风险,即对方不能还款的风险。但是还有许多其他种类的风险,如投资风险、利率风险、汇率风险

和资产过于集中风险等。这个架构的重点则放在信贷风险和信贷风险中的更深层面——国家转移风险方面。此外,个别国家监管部门还有权确定其他的风险类别,例如有些国家希望对外汇交易的敞口头寸或投资风险的某些方面保留一部分权重。现阶段尚未考虑在权数结构内对其他种类的风险的处理方法建立统一标准。

32. 委员会考虑,希望能建立另外的权重来反映对持有固定利率的本国政府证券的风险,这种利率风险无疑在一家银行资产负债表内或表外的全部活动中都会显现出来。目前,委员会已决定个别国家监管当局可以自行决定对国内政府债权的权重,使用 0 或较低权重(如对所有证券或即将到期的一年以下的证券规定 10% 的风险权数,对一年以上的证券规定 20% 的风险权数)均可。但是,所有成员国都同意对利率风险作进一步的研究,如果在适当时候,通过进一步的研究使得建立一种对整个行业衡量利率风险的方法成为可能,那么则应考虑在使用信贷风险权重衡量方法时,实施适当的控制方法。目前,对该可能性的探索工作正在进行。

(ii) 国家转移风险

33. 在涉及有关国家转移风险时,委员会意识到:设计一种将国家转移风险也考虑在风险资产比例架构中的理想方法是很困难的。在较早的咨询文件中,提出了两个可选择的方案供会员国参阅和商讨。第一方案,是简单地区别对国内机构(中央政府、官方部门和银行)和对外国的债权;第二方案,则是在选择一组信誉较高的国家的基础上进行区分。

34. 在咨询期间,十国集团的银行协会提交给委员会的意见多数倾向于赞成第二种方案。为支持其赞同观点,他们向委员会提出三点论据:第一:简单区分国内/国外贷款的作法实际上是忽视了不同国家之间转移风险各不相同的现实,有必要广泛区分工业发达国家和非工业发达国家的信誉,并将转移风险包括在风险衡量的架构内,尤其是这个为国际性银行而设的架构之内是十分重要的。第二:按国内/国外贷款类别区分方法不能反映金融市场的全球一体化,而缺乏较细的划分将会使国际银行没有兴趣持有主要国家中央政府发行的证券,作为抵补他们的欧洲货币负债的流动资产。这样一来,以国内/国外贷款区分法将会同风险加权架构的一个重要目标——鼓励审慎的清偿能力的管理相对抗。第三:是最重要的一点,欧洲共同体成员国家必须遵循的一个原则:即对所有在欧洲共同体国家内银行,中央政府和官方部门的贷款应获得同等待遇。这意味着,如果实施这一原则,将会出现令人不满意的不对称情况,即在使用国内外贷款区分法时十国集团中的七个共同体国家与非共内本国家采取不同的形式。

35. 根据上述论点,委员会决定挑选一组国家作为运用不同加权系数的基础。这组国家应是 OECD(经济合作与发展组织)的正式成员国和/或者是已与国际货币基金达成与其借款总安排相关的特别放款安排的国家。下文将这一组国家简称 OECD。

36. 下列加权结构是在上述决定的基础上产生的。对于 OECD 国家中央政府的贷款风险权重为 0%(如果本国监管机构愿意将利率风险考虑在内,可给予低的风险权重);对于 OECD 国家中非中央政府的公共部门的贷款给予一个低的风险权重(见下文(iii));对于 OECD 以外的中央政府和中央银行的贷款也给予 0% 的权重(如果本国监管机构愿意将投资风险考虑在内,则可予以低的权重),但上述贷款必须是用本币计值贷放和筹措的。它反

映了这类贷款在获取和转移方面可避免外汇风险。

37. 关于银行同业间债权的处理。为了保持国际银行同业市场上资金的效率和流动性,对在 OECD 成员国家和非成员国家注册的银行的短期债权一视同仁。但是,委员会对下列债权则予以区别对待,即:一方面是以惯常的管理流动性资金的方式在银行同业市场存放的短期资金,这类资金风险通常较低。另一方面是,通常与某种特别交易相关的对银行的长期境外贷款,这类贷款有较大的转移或信贷风险。因此,对所有银行的贷款,不论该银行在何处注册,只要该笔贷款剩余偿还期在一年内,其风险权重都将为 20%;对于在 OECD 成员国内注册银行的较长期贷款也将给予 20% 的风险权重,而对于在 OECD 以外的注册银行的较长期贷款则给予 100% 的风险权重。

(iii)对于非中央政府、公共部门实体(PSES)的债权。

38. 委员会决定,鉴于不同的成员国的此类实体各具特点和信誉有别,因此,对于中央政府以下级别(例如:州、当地政府等)的公共部门实体的所有债权使用统一的权重是不可能的。因此,委员会采取了让各国的监管机构自行决定对其国家内公共部门实体贷款的合适的风险权重的方法。为了保持行使该自主权有一定程度的一致性,委员会同意对本国内公共部门实体的贷款应给予 0%、10%、20% 或 50% 的风险权重。对 OECD 组织内的外国公共部门实体的贷款,给予 20% 的权重。上述安排将会提交委员会,以进一步统一成员国的风险权重和定义,委员会根据欧洲共同体对信贷机构规定的统一清偿比率进行审议。

对于附属于公共部门的商业公司的贷款,其风险权重统一为 100%,这是为了避免对与之相似的私人部门商业公司的不公平。

(iv)抵押与担保

39. 该风险资本衡量架构提及了抵押对减少信贷风险的重要性,但程度有限。鉴于各国银行对使用抵押品的做法各不相同,以及实物或金融抵押的价值不稳定,至今还未能制定风险加权制度中衡量抵押品的总基准。对抵押品的较为确定的衡量仅可通用于以现金或以 OECD 中央政府和多边开发银行发行的证券作抵押的贷款。这类贷款的风险权重与抵押品的权重一样(比如 0% 或低的风险权重)。对于以上述资产作为部分抵押的贷款,其全部有抵押品的那部分贷款一样可获相应的低风险权重。

40. 至于由第三方提供担保的贷款或其它风险敞露债权,委员会已经同意,凡由 OECD 中央政府、OECD 公共部门实体,或由 OECD 注册银行担保的贷款将等同对担保机构直接贷款予以同样的权重。例如:在银行担保的情况下为 20% 而由非 OECD 注册银行担保的贷款,也可适用 20% 的风险权重,但该种贷款支持的交易,其剩余偿还期不得超过一年。委员会打算对上述后一项贷款所安排的权重进行监测,以便确保这种安排不会增加商业贷款的权重。对只有部分担保的贷款,仅是有担保的那部分贷款可以获得低风险权重。银行因担保而出现的或有负债则获得 100% 的信用风险转换系数。(参阅下文第(vi)小节)

(v)以住宅楼宇抵押的贷款

41. 在很多国家里,以已入住的居民住宅作为全部抵押而提供的贷款很少遭受损失。因此,风险衡量架构对以借款人租住或自住楼宇为全抵押的贷款予以 50% 的风险权重。在运用 50% 权重时,各国监管机构将根据各自对提供房屋融资的安排,务使较优惠的风险权重

仅适用于居民住宅并依照严格审慎的标准。这可能意味着,例如在一些成员国中,50%的风险权重只能适用于首次抵押贷款,而在另一些成员国内,50%的权重只能在有严格地以法律为基础的估价准则,从而使贷款因受押楼宇实值大大超过贷款额而得到保障的情况下才使用。特别要注意的是,50%的风险权重不适用于对那些从事住宅建筑或地产开发投机活动的公司的贷款。其它形式的抵押将没有理由获得降低风险权重的待遇,除非它适用于上述情况⁴。

(vi) 表外项目的活动

42. 委员会认为, 将所有的表外项目都包括在衡量资本充足的架构中是十分重要的。同时, 委员会承认, 对某些表外项目的风险估测经验是有限的。而且对某些国家来说, 当这类表外业务的数额很小, 尤其是以新的多种金融创新工具的形式出现时, 即使得复杂的分析方法和详细频密的报告制度也很难作出正确的统计。因此, 委员会同意的一种综合方法是把表外科目中的所有的项目, 包括新的创新融资工具, 将其本金数额乘以信用转换系数, 乘出的数额根据表内同等性质的项目进行加权, 从而获得相应的信贷风险等级。委员会将表外各类融资工具和方式分为五大类(成员国根据他们本国市场各自的特点在一定限度内灵活掌握这些金融工具的风险分配):

(1) 贷款的替代形式(如: 负债的普通担保、银行承兑担保和可为贷款和证券提供金融担保的备用信用证) 这类业务的信用风险转换系数为 100% ;

(2)与特定交易相关的或有负债(例如:履约担保书;投标保证金;与交易有关的担保书和用于特别交易的备用信用证)这类负债的信用风险转换系数为50%;

(3)短期的可自动清偿和与贸易相关的由于货物的移动所产生的或有负债(如有海运船货做抵押的跟单信用证)这类负债的信用风险系数为 20% ;

(4) 初始期限超过一年的其它承诺⁵ (期限长的承诺通常代表着高风险) 和票据发行授信额度 (NIFS) 和循环承诺便利 (RUFs) , 上述形式的业务, 其信用风险系数为 50%。委员会同意短期的、能随时无条件取消的承诺, 一般只承担较低风险, 因此, 在有限的范围内, 可将这类业务视为零风险。

(5) 同利率和汇率有关的项目(如:汇率、利率调换、期权和期货业务)这类合约所承担的相应数额的信贷风险可按照下述及附录3中提及的两个方法中的一个方法计算出来。

43. 对于上述(5)项目需要特别处理,其原因是银行并不承担其合约全部面值的信贷风险,如果对方违约,损失的仅是用于替换现金流动的成本。委员会的多数成员国接受下述做法,即对这些科目估测信贷风险的正确方法是按照市场的价格计算目前的替换成本,然后加上一个系数以代表在合约余期内潜在的风险。但是,一些成员国担心这一方法与风险衡量总架构中其它方法的一致性。那些方法仅大致划分了资产负债表内项目间的相对风险,尤其是表外项目目前仅构成全部风险的很小部分的银行的相对风险。这些成员国偏爱使用另一种方法,即根据每项合约的种类和期限,以每项合约的本金面额为基础的转换系数构成的衡量办法。委员会决定允许成员国在这两种方法中取一。有关这两种可供选择的方法可参阅附录3。

III 目标标准比率

44. 根据磋商和对架构的初步测试,委员会同意目前应建立最低标准,到过渡期结束时,预计从事国际业务的银行将普遍达到这个标准。委员会还同意,所建标准的水平,应与永久保证所有国际银行能有一个坚实基础的资本比率的目标相一致。因此,委员会确定,资本对加权风险资产的目标标准比率应为 8%(其中核心资本成分至少为 4%)。委员会希望到 1992 年底,成员国的国际银行应达到这个共同的最低标准,从而让那些需要时间达到这个水平的银行有四年半左右的过渡期作必要的调整。委员会充分认识到,从目前已根深蒂固的资本定义及衡量方式朝着一种新的国际认同的标准过渡,不会一帆风顺,也不会很快完成。从目前至 1992 年底的整个期间内,都可以着手进行调整,而目前比率低于 8% 的银行不必仓促行事。

IV 过渡与实施安排

(i) 过渡

45. 委员会同意作出一些过渡的安排,以保证个别银行在过渡期内提高资本比率并努力达到最终目标标准,同时过渡期的目的还在于实施循序渐进的调整,并在现时差异颇大的监管体系中逐步采用新的安排。

46. 过渡期将从本文公布的日期起至 1992 年底止,到 1992 年底,所有从事大额跨境业务的银行应完全达到该标准(见下述第 50 段)。此外,到 1990 年底,还应达到一个中期标准(见下述第 49 段)。

47. 最初不设立正式的标准或最低水平。然而,委员会总的意见是,对于那些资本水平较低的银行,应鼓励它们尽快增加资本。委员会不希望个别成员国银行现行的资本标准有所降低。因此,在过渡期内,所有需要改善资本水平以达到中期和最终标准的银行,不应降低(即使是临时地)其现行的资本水平(增加新资本过程中可能发生波动)。一些国家认为,通过实施风险资产比例总架构措施和过渡安排达到 5% 的水平,应是那些较低资本银行在短期内设法达到的合理水平。当然,个别成员国可在过渡期开始时自由设立和宣布他们认为合理的水平,作为该国所有的银行在达到中期和最终目标标准之前的初步目标。为了使在调整的开始阶段至 1990 年底期间,采取的评估和比较进展程度既考虑到现行的监管体系又考虑到新的安排,委员会与个别监管当局最初将以下面 48 段中提及的内容作为衡量的基准。

48. 在过渡期初衡量银行的资本状况时,核心资本的比例可包括附属资本成分,但最多不能超过核心资本成分的 25%,至 1990 年底减少到 10%。此外,至 1992 年底的整个过渡期内,在个别当局可能实施更加严格的政策的情况下,长期次级债务可以包括在附属资本的成份内,不受数额限制,而把商誉从第一级资本成分中扣除的做法亦可延期实行。

49. 到 1990 年底,将有一个 7.25% 的中期最低标准,其中最少一半为核心资本。然而,

在 1990 年底到 1992 年底期间内,所要求的核心资本成分内,附属资本的成分不能超过 10%。这意味着到 1990 年底,核心资本成分最低比例约为 3.6%,其中一级成分应总共至少约 3.25%。此外,从 1990 年底开始,普通贷款损失准备金,或普通准备金,即包括反映较低资产值或潜在还未能确认的帐面损失的这部分数额,将被限制在风险资产的 1.5 个百分点,特殊情况为 2.0⁶ 个百分点的水平上,算在附属资本成分内。

50. 到 1992 年底,过渡期结束。最低标准将是 8%,其中核心资本(第一级,股本和准备金)最少为 4%,附属资本成分不能超过核心资本,附属资本成分中的长期次级债务不超过第一级资本的 50%。此外,到 1992 年底,附属资本成分内的普通贷款损失准备金或普通准备金(特征已在 49 段描述)将被限制在 1.25 个百分点,特殊情况或临时可达 2.0⁶ 个百分点。

为便于参考,第 45—50 段描述的安排,以表的形式总结于附录 4。

(ii) 实施

51. 本文件所述的安排应尽早在全国范围实施。根据各国不同的法律结构和现存的监管安排,其监管当局将决定采用和实施这些建议的方式。在一些国家,经过协商,资本结构的变化可能相对较快地被接受,而无须采取立法程序。另一些国家可能要用较长的程序,在某种情况下可能还需要通过立法来实施变革。在适当时候,欧洲共同体的成员国还须保证,他们自己国内的法规与共同体本身在这个领域的立法建议是一致的。各成员国在实施标准比率的时间上,不应有任何因素导致不协调。例如,一些国家可能在其现存的制度并行情况下正式或非正式地实施本报告提出的结构安排,当然是在过渡的开始时期。这样,在国家整个的制度正式发生较大变化之前,可帮助银行抓住时机开始必要的调整过程。

1988 年 7 月

注:

1. 巴塞尔银行业条例和监管委员会由十国集团(比利时、加拿大、法国、西德、意大利、日本、荷兰、瑞典、瑞士、英国、美国)和卢森堡的中央银行和监管机构的代表组成。委员会每年在瑞士巴塞尔的国际清算银行会晤。

2. 已发行的完全缴足的普通股和非累积永久优先股(不包括累积优先股)。

3. 然而一个成员国认为,资本的国际定义,应限于核心资本的组成部分,并表示它要继续迫使委员会在今后几年重新考虑资本的定义。

4. 一个成员国强烈认为,低风险权重也应适用于其它以国内地产作抵押的贷款。只要是按照严格的法律价值标准计算出的,该笔贷款数额不超过地产价值的 60%。

5. 为了便于收集数据,在到 1992 年底为止的过渡期内,国家监管机构可自行决定是否将剩余期限作为衡量承诺业务风险的基础。

6. 这些限额仅在未就是否将无债务负担的准备或准备金包括在资本内达成一致性协议的情况下适用。

附录 1 资本基础中有关资本的定义

(1992 年底实行,见附录 4 过渡期安排)

(一) 资本成分

第一级(1)实收股本/普通股

(2)公开储备

第二级(1)非公开储备

(2)资产重估储备

(3)普通准备金/普通贷款损失准备金

(4)混合(债务/股票)资本工具

(5)次级长期债务

在受到下列限制的前提下,第一级与第二级加总,可包括在资本基础中。

(二)限额与限制

(i)第二级(附属)资本的总额将不得超过第一级资本成分总额的100% ;

(ii)次级长期债务将不得超过第一级资本成分的50% ;

(iii)在普通准备金/普通贷款损失准备金中,包括反映较低资产值或潜在但不能确认的帐面损失总额部分,该普通准备或储备的数额最多不能超过风险资产的1.25个百分点,特殊情况或临时可达2个百分点¹。

(iv)有潜在收益而未实现的证券(见下)形式的资产重估准备金需打55%的折扣。

(三)从资本基础中扣除

从第一级:商誉

从总资本(i)不合并列帐的银行与财务附属公司的投资

注意:假定对银行集团实施以综合资产负债表为基础的风险资产比例规定。

(ii)在其他银行和金融机构(由各国当局自行处理)资本中的投资

(四)资本成分的定义

(i)第一级:仅包括永久的股东权益(已发行并完全缴足的普通/普通股票和永久性非累计优先股)和公开储备(通过保留盈余或其它盈余,例如股票发行溢价、保留利润²,普通准备金和法定准备金的增值而创造和增加的)。就综合帐户来说,这还包括不完全拥有的子银行公司中的少数股东权益。这种资本的基本定义,不包括重估储备和累计优先股。

(ii)第二级(1)只有在监管机构接受非公开储备的情况下,非公开储备可有资格包括在附属资本之内。在一些国家,允许银行将这部分保留利润作为非公开储备。

除了该储备金不在公布的资产负债表标明外,非公开的资本储备应与公开储备的质量一样高,因此,它不应与任何贷款损失准备金或其它已知的负债有关,而应自由、即时地被用于应付未来不可预见的损失。该非公开储备的定义,不包括资产负债表上所持有证券的低于市价(见下)而产生的隐蔽价值。

(2)重估储备以两种形式出现。第一种形式,在一些国家,允许银行和其他商业公司不时地重估它们的固定资产,一般是它们自己的商业楼宇,以便和变化的市值保持一致。其中一些国家,重估的数额取决于法律规定。这种类型的重估,作为一种重估储备反映在资产负债表上。

第二种形式,隐藏的价值或潜在的重估储备可能是以历史的成本价格反映在资产负债表上的长期持有的股票证券。

这两种类型的重估储备都可包括在第二级资本内,但条件是必须慎重估价资产,并充分反映价格波动和被迫抛售的可能性。在潜在的重估储备中,对历史成本的帐面价值与市值的差额要打 55% 的折扣,以反映这种形式的虚拟资本潜在的变化(风险)和象征性税收费用。

(3) 普通准备金/普通呆帐准备金:用于防备目前还不能确定的损失的准备金或呆帐准备金,在损失一旦出现时可随时用以弥补,因此,应包括在附属资本成分内。用于对某项特别资产或已知负债所受损失的准备金不应包括在内。此外,普通准备金/普通呆帐准备金中如包括一笔数额,是反映资产低估的或者是反映潜在但还没有确定的损失的,然而已在资产负债表中显示出来,那么,这种准备金或储备金在资本中的比例,不能超过风险资产的 1.25 个百分点,特殊或暂时情况下,最高可达到 2 个百分点³。

(4) 混合(债务/股本)资本工具,这包括一系列的具有股本资本和债务资本结合特性的工具。它们明确的范围因国而异,但是它们应该符合下列要求:

- 它们是无担保的、从属的和缴足金额的;
- 它们不可由持有者主动赎回,未经监管当局事先同意,也不准赎回;
- 除非银行被迫停止交易,否则它们得用于分担损失(这不同于常规的次级债务);
- 虽然资本工具会带来支付利息的责任,而且还不能削减或延期(不象普通股的股息和红利那样),但是当银行的盈利不敷支付时,应允许推迟支付这些利息(类似于累积优先股)。

具有这些特性的累积优先股,可包括在这个范畴里。此外,下述列举的工具也有资格包括在内:加拿大的长期优先股,法国的经常变动的参予证券和从属证券,德国的 GENUSS-CHEINE,英国的循环从属债务和优先股以及美国强制性的可转换债务工具。不符合这些标准的债务资本工具,可包括在(5)项中。

(5) 次级长期债务:包括普通的,无担保的,初次所定期限最少五年期以上的次级债务资本工具和不许购回的优先股。在最后的五年期里,每年累积折扣(或摊提)20%,以反映这些工具价值缩减的情况,并以之作为继续投资的来源。与(4)项包括的工具不同,这些工具通常不用于分担继续从事交易的银行的损失。由于这种原因,这类债务最多不能超过第一级资本的 50%。

注:

1. 该限额仅在未能就是否无债务负担的普通准备包括在资本项下达成一致协议时适用。(见第 20 和 21 段)
2. 凭国家自行处理,包括在整个过程时间里,用当年保持利润向储备分配或储备提取。
3. 该限制仅在未能就是否将没有债务负担的储备和准备金包括在资本之中达成一致协议时适用。(见 20 和 21 段)

附录 2 资产负债表内的资产风险权数

(一) 0%

(1) 现金¹

(2)以本国货币定值并以此通货对中央政府和中央银行融通资金的债权

(3)对经济合作与发展组织(OECD)国家²的中央政府³和中央银行的其他债权

(4)用现金或用 OECD 国家中央政府债券³作担保,或由 OECD 国家的中央政府提供担保⁴的债权

0,10,20 或 50%(各国自定)对国内政府公共部门机构(不包括中央政府)的债权和由这样的机构提供担保⁴的贷款

(二)20%

(1)对多边发展银行(国际复兴开发银行,泛美开发银行,亚洲开发银行,非洲开发银行,欧洲投资银行)的债权,以及由这类银行提供担保,或以这类银行发行的债券作抵押品的债权⁴

(2)对 OECD 国家内的注册银行的债权以及由 OECD 国家内注册银行提供担保⁴的贷款

(3)对 OECD 以外国家注册的银行余期在一年期内的债权和由 OECD 以外国家的法人银行提供担保的,所余期限在一年之内的贷款。

(4)对非本国的 OECD 国家的公共部门机构(不包括中央政府)的债权,以及由这些机构提供担保⁴的贷款

(5)托收中的现金款项

(三)50%

完全以居住用途的房产作抵押的贷款,这些房产为借款人所占有使用,或由他们出租

(四)100%

(1)对私人机构的债权

(2)对 OECD 以外的国家的法人银行余期在一年以上的债权

(3)对 OECD 以外的国家的中央政府的债权(以本国货币定值和以此通货融通的除外,见前面所述)

(4)对公共部门所属的商业公司的债权

(5)行址、厂房、设备和其他固定资产

(6)不动产和其他投资(包括那些没有综合到资产负债表内的,对其他公司的投资)

(7)其他银行发行的资本工具(从资本中扣除的除外)

(8)所有其他的资产。

注:

1. 包括可由国家自行决定存放于本国的金库内或有条块金银负债做支持的分布在其它地方的条块金银。

2. OECD 包括经济合作与发展组织的所有成员国和/或与国际货币基金组织达成与其借款总安排相关的特别贷款协议的国家。

3. 一些成员国试图将风险权重方法运用于 OECD 中央政府所发行的证券来测算投资风险,例如,这些权重可能如下所有的证券为 10%,或者一年期内的为 10%,一年期以上的为 20%

4. 由这些机构提供部分担保的商业贷款,可使所担保的那部分贷款获得相应低的风险权重。同样,由现金或 OECD 中央政府和多边发展银行提供部分担保的贷款,所担保的部分也可获得相应低的权重。

5. 对十国集团拥有股东权益的多边发展银行的债权,其权重也是 20%。但实际权数可由各国自行决定。

附录3:资产负债表外项目的信用换算系数

该风险资产比率建议的架构运用信用换算系数,分析不同类型的资产负债表外的业务项目和交易的信用风险。信用换算系数的使用详见下表(与外汇和利率有关的或有项目除外)。这些系数是根据表外信用的规模,信贷敞口风险发生的可能性和委员会一九八八年三月公布的“银行资产负债表外项目管理问题监管透视”文件所确定的信贷风险的相对程度推算出来。用信用换算系数乘以资产负债表内相应项目的风险权数(见附录2)。

工具及信用换算系数

工具	信用换算系数
1. 直接信用代用工具如一般负债保证(包括为贷款和证券提供财务保证的备用信用证)和承兑(包括具有承兑性质的背书)	100%
2. 某些与交易相关的或有项目(如履约担保书、投标保证金 ,认股权证和为某些特别交易而开出的备用信用证)	50%
3. 短期的有自行清价能力的与贸易相关的或有项目(如有优先索价权的装运货物作抵押的跟单信用证)	20%
4. 销售和回购协议以及有追索权 ¹ 的资产销售(此类资产的信贷风险仍在银行)	100%
5. 远期资产购买 ,超远期存款和部分缴付款项的股票和代表承诺一定损失的证券 ¹	100%
6. 票据发行融通和循环包销便利	50%
7. 其他初始 ² 期限为一年期以上的承诺(如正式的备用便利和信贷额度)	50%
8. 类似初始 ² 期限为一年期之内的 ,或者是可以在任何时候无条件取消的承诺。	0%

注意：成员国可根据各国市场业务的不同做法在有限内把特定的业务工具划进上述 1

至 8 项内。

附录四 :与外汇和利率有关的或有项目

处理与外汇和利率有关的项目需要特别的注意。因为一旦交易对方不履行合同,银行面临的不是全部交易合同面值的信贷风险,而仅仅是重新安排和调度这些现金流动的潜在成本(在显示正值的合同上)。除了特殊的情况外,要使信贷数额等值,将取决于合同的期限和这种类型的业务项下的利率变化情况。

市场上金融工具种类繁多,然评估其信贷风险之理论基础则相同。该理论基础都包含了对调换业务双方行为在不同波动的假设条件下的分析。由于汇率合约涉及到到期本金的调换,且汇率波动剧烈,因此,委员会建议对那些带有明显汇率风险的业务采用较高的转换系数。利率合约³种类包括单一货币的利率调换、基准利率的工具调换、远期利率协议、利率期货、利率买入期权和类似的金融工具。汇率合约³则包括交叉货币利率调换、远期外汇合约、货币期货、货币买入期权和类似的金融工具。初始还款期为十四个日历日或少于十四个日历日的汇率合约不包括在内。

十国集团的监管机构中大多认为评估这些项目的信贷风险的最佳途径,就是要求银行用合约的市场价格来计算现时的替换成本,这样便可取得现时的暴露风险而毋需作任何估测,然后再加上一个系数(“追加系数”),用以反映合约余期潜在的未来风险。委员会同意,采用此种现时风险衡量方法来计算资产负债表外利率和汇率金融工具的信贷风险额时,银行将加总下列项目:

- 所有带正值的利率汇率合约的替换成本总额(按照“市价”得出)
- 以其帐面的本金毛额为基准计算的潜在未来信贷风险额,按剩余到期日划分如下:

剩余到期日	利率合约	汇率合约
一年以下	无	1.0%
一年及以上	0.5%	5.0%

对单一货币浮动/浮动利率调换的潜在信贷风险不用计算,而仅以市场价值评估这类合约的信贷风险。

十国集团中的少数监管机构认为,这一项两步骤的方法,带入“市价”成分后,与资本架构其余部分并不一致。

它们赞成一个较简单的方法,即:根据每一合约的类别和其所给予的资本权数,而且不论在某一特定的报告期内合约的市值高低,估算出潜在的信贷敞口。因此,委员会同意管理当局应有权选择⁴采用下述另一种计算方法,其中信贷转换系数并不是参照金融工具的现时市价而得出。在决定信贷转换系数时,委员会已同意由于现时风险并不是在一个常规的基准上计算出来的,因此,应倾向于较为慎重。

使用初始风险衡量法来得出信贷风险等额时,银行可根据特定金融工具的性质和它的到期日,选用下列两组转换系数之一,用于每一金融工具所代表的本金数额:

到期日 ⁵	利率合约	汇率合约
一年以下	0.5%	2.0%
一年及不足两年	1.0%	5.0%
		(即 2% + 3%)
以后每加一年	1.0%	3.0%

要强调的是,使用现时风险方法所用的上述转换系数以及“追加系数”,应视为暂时性的,而且当汇率和利率剧烈波动时,需予以修正。

对于有关如何确定净值(即与同一对方进行转换时而产生的净债权)的风险权数的争论,委员会已作认真考虑。赖以作出决定的标准,是国家破产规例中有关合约净值的地位。在对方破产需作清偿时,如债务清偿人有(或可能有)权解除已轧净的合约,对有利于其客户的合约要求履行清偿义务,而对不利的合约则违约的话,那么对方违约的风险不会减少。有鉴于此,委员会同意:

——银行对适用于债权更换⁶的合约,可以进行轧净,因为对方违约风险实际上由于有了一个更新合约的替代而减低,在法律上,更新合约消除了以前的义务。然而,由于根据一些国家的破产法,债务清偿人可以在特定时间内,享受优先指控诈骗权,并有权利解除合约的交易。监管机构将根据国家具体情况有权在加权架构中对债权更新达成一致认可之前,实施一段渐进期。

——对于那些适用于停业条款⁷的合约,银行目前不可进行轧净。此等无力偿付的协议的效力目前还未经法庭考验,也未得到满意的法律意见,肯定债务清偿人不能推翻合约协议。但是,委员会不愿运用下述条款来挫伤市场参与者,这些条款或许能在某种情况下在一些国家的立法权里获得足够的保护,如果其后法庭的决定支持停业轧净协议⁸的完整性,委员会将可能随时改变其决定。无论如何,委员会将继续其工作,评估不同轧净形式的可接受程度。

——俟银行计算出信贷风险等额,不论是用本期或初始风险方法,所得结果均会根据对手类别,按照与主要架构里相同的办法加权计算,这包括对那些由合格的担保机构和抵押品担保的贷款给予优惠加权。此外,由于这些市场上,大多数参与调换业务的双方,尤其是订立长期合约的,多为声誉较好的公司,因此委员会同意,对调换双方的交易给予 50% 的风险权数,如果不是因为他们的较好信誉,其风险权数应为 100%⁹。但是,委员会将会密切注视这些市场上的参与者的信贷质素,如果其平均信贷质素降低或者呆帐损失个案增加,委员会将保留提高这些权数的权利。

注：

1. 对这些项目加权,是根据资产的类型,而不是根据参与实际交易的对方的类型来进行的。反向回购(例如,购买与返销协议,银行在此成为资产的接受者)被当作有抵押的贷款处理,反映了交易的经济现实。因此,交易的对方可能承担风险。在这里,暂时获得的资产是安全的,因此享有较低的风险权重,它被认为

是有抵押保证的 ,而且风险的权重将相应地减少。

2. 见正文第 5 个注释。

3. 在交易所交易的金融工具如果需要逐日交付按金的 ,可以不包括在内 ,通过场外交易购得的期权包括在内 ,并具有与其它金融工具相同的换算系数 ,但此项决定可能根据将来的经验重新审订。

4. 一些国家的当局可以允许各别银行自行选择采取哪种方法 ,当然若一家银行已经选取了本期风险计算方法的话 ,它就不准转回初始风险计算方法。

5. 就利率合约而言 ,各国有权选择初始的还是剩余的到期日作为转换系数的基础 ,就汇率合约而言 ,转换系数则是根据该金融工具的初始到期日计算出来的。

6. 本文所界定的以债权更新来进行的轧净 ,是指两方签订的双边合约 ,根据合约 ,相互间在一特定日期交付一特定货币的任何债务 ,会自动与所有其他有关相同货币和起息日的债务合成一体 ,合法地由一个单独的净额替代以前的总债务。

7. 本文所界定的停业是指一项双边合约 ,该合约规定 ,如果调换双方之一方结束业务 ,那么两者之间未清偿债务要加速完成和轧净 ,用以决定对方的净信贷风险。

8. 轧净的另一个主要形式是支付轧净 ,用以减少由每日结算而引起的对方违约风险 ,由于对手的总债务并不受影响 ,所以资本架构内不包括这种形式。

9. 一些会员国家保留运用 100% 满权数的权利。

第三章 美国对银行业的监管

第一节 美国银行业监管主体

一、货币监理局

货币监理局直接隶属于财政部,实际上是美国财政部下属的一个局,但是与此同时它又是美国联邦政府的一个职能机构,它直接向国会报告,对国会负有特殊责任。

货币监理局设有一名货币监理官和4名货币监理副官。货币监理官由总统任命、参议院批准,任期五年。美国财政部长有权任命其他4名货币监理副官。货币监理官和货币监理副官之下设1个中央办公室和六个地区办公室(1983年以前曾设12个地区办公室),各办公室的主任由货币监理官任命。中央办公室设在华盛顿,相当于货币监理局的总部,其下设有银行监督、政策计划、国民经济动态、公众事务和法律等5个分办公室。6个地区办公室分布在美国各主要城市或地区,分别负责本地区的金融监督管理事宜。各个办公室的行政管理费用不靠财政部拨款,而是由办公室直接向国民银行收取管理费解决。

货币监理局的主要职责是围绕着如何监督、管理国民银行而展开的。《国民通货法》规定,货币监理局的职责包括:

(1)审查、批准国民银行的注册登记、设立分支机构以及国民银行的合并。

(2)制定对国民银行资本管理政策、贷款管理政策、经营风险管理政策,建立相应的管理条例和法规,并组织贯彻执行。

(3)检查监督国民银行的资本营运、贷款结构和质量、存款安全管理、存、贷款利息水平等经营情况。

(4)当国民银行被认为经营管理混乱或违反金融法规以及货币监理局的有关要求时,各货币监理办公室有权命令其停止经营进行整顿,有权撤换国民银行的正、副行长等高级负责人员,有权实行对国民银行或其负责人的罚款制度,有权接管国民银行的资产或指派专人代理经营。

《国民通货法》以及后来的有关法律对货币监理局向国会的报告制度做了具体的规定,它要求货币监理局每年必须向国会报告其职责执行情况,其中主要包括:①全国国民银行的

行结果以及整个金融情况发表年报、季报、月报和周报,提供关于国民生产、货币供应量、利率水平、信贷总量等各种统计资料。

联邦储备委员会具有金融监督管理和制定、贯彻货币政策的双重职能。尽管联邦储备十分注重货币政策的制定和贯彻,因为货币政策关系到金融以至整个经济的协调和稳定,但是据联邦储备委员会的介绍,在日常事务中,几乎把90%以上的时间和精力都放在执行金融监督和管理职能上。因为监督和管理整个金融体系的活动既是货币政策得以顺利贯彻执行的重要保证,又是考察货币政策效果的主要渠道。

联邦储备委员会对金融活动的监督管理分为两个层次。第一层次是对储备银行的监督和管理,第二层次是对会员银行以及整个银行业的监督和管理。

(一)对储备银行的监督和管理

(1)监督储备银行制定对商业银行再贷款的贴现率,并审核批准。

(2)建立储备银行对联邦储备委员会的报告制度,要求储备银行按期提供各种报告和统计,以便监督其各项业务活动。

(3)制定储备银行转帐、票据清算等结算规定,管理储备银行的票据清算活动。

(4)监督和管理储备银行和外国银行的业务往来。

(5)检查和批准储备银行的机构设置和人事安排,拥有对储备银行官员的任免权。

(6)对违反联邦储备委员会的有关规定或不听指令的储备银行,有权令其停止营业、接管储备银行资产、改建或重建储备银行。

(二)对会员银行以及整个银行业的监督和管理

根据联邦储备委员会和货币监理局的原始分工,联邦储备主要负责管理参加联邦储备体系的州会员银行和银行持股公司,货币监理局负责管理国民银行。尽管联邦储备也对国民银行实行一定的监督管理,诸如要求国民银行按期提供各种报告和统计等等,但是其监督管理的重点却主要是那些自愿参加联邦储备体系的州银行。这部分州会员银行的资产,只占全国银行资产的15%。为了便于联邦储备对全国金融活动实行统一管理,1980年《放松管制法》授权联邦储备委员会要求所有吸收存款的金融机构,不管是不是会员银行,一律按期提供统计报告和有关资料,一律实行存款准备制度;同时,一视同仁地对它们提供各种贴现贷款和有关结算服务。这样就扩大了联邦储备监督、检查、管理金融活动的范围。目前,联邦储备委员会对银行体系的监督、管理、检查包括:

(1)建立商业银行存款、贷款、结算等业务的管理规定,并监督执行。

(2)建立有关商业银行自身经营管理的规章制度,诸如自有资本法定比例、存款准备金制度等等,并监督执行。

(3)建立所有银行和金融机构对联邦储备委员会的报告制度,统一制定上报的统计内容、统计口径和统计方法。

(4)审查和批准银行持股公司的建立,规定银行持股公司的经营范围。审查和批准州会员银行进行某些特殊银行业务的申请。

(5)建立对银行持股公司和州会员银行业务经营的检查制度,通过联邦储备银行和储备银行分行进行实地检查。

(6)建立违章惩罚制度,由联邦储备银行监督执行。

(7)审查、批准美国商业银行在海外建立分支行及其经营范围等有关事宜,并监督管理它们的经营活动。

上述联邦储备委员会对金融活动监督、管理的两个层次是密不可分的。事实上,作为第一层次的对联邦储备银行的监督管理是联邦储备委员会执行监督管理职能的关键环节,因为大量的金融监督、管理和检查工作是通过 12 个联邦储备银行及其分支行来进行的,作为第二层次的对会员银行和整个银行业的监督、管理是联邦储备委员会执行监督和管理职能的基础环节,通过它,联邦储备委员会可以随时掌握全国金融活动动态,及时确定管理决策,灵活调整管理措施。

三、联邦存款保险公司

联邦存款保险公司是根据 1933 年《格拉斯·斯蒂格尔法》建立的一个联邦政府的独立的金融管理机构。作为美国金融管理的一个独创,联邦存款保险公司主要通过经营商业银行的存款保险业务执行银行监督、管理职能。本章第一节曾介绍过,建立联邦存款保险公司的方案是在 30 年代初期信用危机以后金融业处于风雨飘摇、人心动荡的背景下提出的,这就决定了联邦存款保险公司的组织结构、管理职能都是围绕保护存款者安全、维持银行业稳定来设计的。1933 年《格拉斯·斯蒂格尔法》把建立联邦存款保险公司的目的表述为:①重振公众对银行体系的信心。②保护存款者利益。③监督并促使银行在保证安全的前提下进行经营活动。

联邦存款保险公司的最高机构是理事会。理事会由 3 名理事组成,其中 1 名必须由货币监理官担任,另外两名由总统任命,参议院批准。理事任期 6 年。理事会主席在 3 名理事中选举产生。联邦存款保险公司理事会下设 12 个地区分公司(为了避免机构繁琐,到 1988 年将把目前的十二个分公司合并为六个分公司),具体贯彻存款保险政策,办理保险业务,执行对参加保险的银行的监督、管理职能。

联邦存款保险公司向所有商业银行和其它经营存款业务的金融机构(如互助储蓄银行等)提供存款保险业务,每个帐户的最高保险额为 100 000 美元。根据 1933 年银行法,所有国民银行、联邦储备体系的会员银行都必须向联邦存款保险公司投保,不是联邦储备体系成员的州银行和其它经营存款业务的金融机构,可以自愿参加联邦存款保险公司提供的保险。从 1933 年以来,联邦存款保险公司利用保险业务的收入,建立了一个颇具规模的联邦存款保险基金,到 1984 年底为止,该基金共有 172 亿美元。此外还有在紧急情况下向财政部借款 30 亿的特权。这些基金主要用来解决银行破产时对客户的债务清偿问题。随着联邦存款保险公司保险基金的扩大,它对每个存款帐户的保险额也越来越高,详见下表:

表 2.3.1 联邦存款保险公司历年最高保险额

年份	联邦存款保险公司历年最高保险额
1934 年	2 500 \$
1950	10 000 \$
1966	15 000 \$
1969	20 000 \$
1974	40 000 \$
1980	100 000 \$

这样,就以联邦存款保险公司为中心,形成了一个全国性的、庞大的存款保险体系。现在美国 98% 以上的商业银行和各种吸收存款的金融机构都以参加存款保险的形式聚集于这一庞大的保险体系之下。

作为美国政府的一个金融管理机构,联邦存款保险公司不同于一般的保险机构,它不以盈利为经营目标。最初建立时,其自有资本一部分来自美国财政部 1.5 亿美元的拨款;另一部分由各联邦储备银行认股解决,即每个储备银行按 1933 年 1 月的资本盈余的 50% 购买联邦存款保险公司的股票,但是这种股票既没有选举权,也没有分红;其余部分通过发行联邦存款保险公司债券解决。联邦存款保险公司的行政管理费用开支不靠财政拨款而是通过保险费收入自己独立解决。联邦存款保险公司收取的保险费除了用于清偿破产银行债务和自己行政管理费用开支以外,还有很多剩余,于是国会于 1950 年通过立法,允许联邦存款保险公司利用保险费收入对投保银行发放贷款。因此,联邦存款保险公司不仅通过存款保险,还通过贷款来执行金融管理的职能。

联邦存款保险公司的金融监督、管理职能包括:

(1) 重点管理那些非联邦储备体系成员的商业银行。前面讲过,联邦存款保险公司建立以前,联邦储备委员会主要监督管理那些参加联邦储备体系的会员银行,货币监理局主要监督管理国民银行,对那些既非联邦储备体系会员银行,又非国民银行的商业银行,没有一个统一的管理机构。联邦存款保险公司的建立,正是弥补了这一管理上的空缺。国会授权联邦存款保险公司全权管理监督参加存款保险的非会员银行的经营活动,包括:审核、检查、批准这些银行的经营范围、设立分支行等事宜;监督、检查这些银行的经营活动状况等等。

(2) 负责审查和批准所有参加存款保险的银行的保险注册。

(3) 对所有参加存款保险银行的业务经营和财务状况实行金融检查制度和统计报告制度,通过考核投保银行送交的各种统计表格、报告和实地检查,监督并保证银行在保障存款安全的基础上开展经营活动。

(4) 帮助濒临破产的银行调整经营方向、组织资金运用、甚至进行资金援助。但是,联

邦存款保险公司在挽救濒临破产的银行时,有两个基本的前提:第一,将维持该银行经营的挽救费用和该银行破产后的清偿费用作一审慎的比较,如果前者大于后者,联邦存款保险公司一般不采取挽救措施,宁可让其倒闭。第二,将公众对该银行的依赖和需求程度作一现实的估价,并对该银行倒闭在金融界的影响进行预测。如果分析表明公众对其依赖和需求不强,该银行倒闭的影响面也不会很大,则联邦存款保险公司一般也不采取挽救措施。

(5)组织、管理、安排银行破产时资产清理、债务偿还等事宜:

①负责以现金清偿破产银行储户的存款,或将储户存款以转帐形式转入准备接收破产银行资产的其他银行。无论是现金清偿金额还是转帐清偿金额都以 100 000 美元为最高限额。

②负责接收并管理破产银行的资产。

③负责安排资产额在 5 亿美元以上的破产银行与其它银行的合并或委托其他银行接收破产银行。

④联邦存款保险公司有权取消任何一个它认为经营不好的银行的保险资格,有权对投保银行发出各种警告或勒令其停业整顿的命令,还有权重新组阁投保银行高级管理人员的人事变动。



第二节 美国的商业银行法



一、商业银行法的特点

商业银行是一国金融体系的主体。商业银行业是一种与其它行业不同的特殊行业,因而有关它的立法和管理也具有特殊性。这种特殊性表现在以下两个方面:

(一)国家干预型

商业银行法具有强烈的国家干预型特点。这是由于商业银行经营的是一种特殊业务——货币、信贷业务,而货币、信贷又是影响一国经济发展速度和经济发展结构的重要因素。因此,商业银行体系,是执行、贯彻国家货币金融政策的主要渠道,商业银行从一开始就成为国家干预、渗透、管理的重点行业,国家必须通过商业银行法强制地贯彻和实施金融管理,为推行货币政策和信贷政策铺平道路。

(二)维护权益型

商业银行法具有维护金融关系各方权益,明确各方经济责任和义务的特点。商业银行通过存、贷款业务和日益发展的其他金融业务,与国民经济中的所有经济单位,包括公司、团体和个人,建立了一种特殊的经济关系。这些经济关系包括:商业银行与存款人之间的债权、债务关系,商业银行与贷款人的借贷关系,商业银行与客户或其他商业银行之间的结算关系、信托关系、承兑关系、代理关系等等。所有这些经济关系,不仅需要法律加以定

义,更需要通过立法提供维护这些关系正常合理的手段,提供处理经济权益纠纷的合理程序,保障各方的正当经济权益不受侵害。

二、商业银行法的管理目标

美国商业银行法的管理目标,是围绕着如何造成一个稳定的金融环境、活跃的竞争气氛和迅速的信息反馈系统而展开的。它们包括:

- (1) 保证银行经营的安全性和可靠性;
- (2) 鼓励并造成银行之间在平等基础上的活跃竞争;
- (3) 保证和维护借贷双方的正当权益;
- (4) 造成一个迅速、准确反映商业银行经营状况的信息系统。

(一) 保证银行经营的安全性和可靠性

对商业银行的安全性管理是美国商业银行法的最首要目标。商业银行的主要资金来源是存款,银行的业务经营实质上是依靠客户的资金进行的。这样,客户的经济利益就与银行的经营直接相关。商业银行通过吸收存款,形成对存款人的一种负债关系,它有责任保证存款的安全、可靠。但是,就商业银行的资金运用来说,除了库存现金以外,几乎所有资金运用都要承担一定风险。于是商业银行在业务经营中就产生了一个如何把资金运用中的风险减到最低程度的问题。商业银行本身往往不能恰如其分地解决这个问题。因为美国的商业银行,是以盈利为目标的,尽管在经营中它也考虑安全性问题,但是在风险大、盈利高和风险小、盈利低的两种选择中,它往往追求前者。然而,被商业银行家们忽略的安全性问题,商业银行法的立法者则必须给予重点考虑。这是因为在现代信用经济相当发达的社会中,人们之间的经济关系大多是以债权、债务的形式表现出来的,商业银行由于风险经营超过一定限度而引起的倒闭,不但会强制性地中断倒闭银行与其客户的债权、债务关系,而且会波及影响到整个社会的债权、债务锁链,触发金融风潮甚至金融危机。因此,保证商业银行经营的安全性和可靠性,关系到能否造成一个稳定的金融环境,能否促成一国经济平稳持续发展。这个问题在完全自由市场经济的美国尤为显著。

(二) 鼓励并造成银行业在平等基础上进行有效竞争

商业银行业是一种向社会提供金融服务或金融劳务的一个产业部门,它能否向社会提供高质量、高效率的金融服务,主要取决于商业银行业能否在平等基础上开展活跃的竞争。美国人常讲一句话:“竞争是实现效率的必由之路”。经验证明,银行提供的服务数量的扩大和服务质量的提高,主要来自于竞争的压力。没有金融业的竞争,金融服务的质量难以改善,金融服务的数量也难以满足社会需要。但是,竞争必须在平等有效的条件下进行,而平等、有效的竞争条件在很大程度上要靠法律去创造。美国把造成银行业在平等、有效基础上的活跃竞争作为商业银行法的管理目标,其主要考虑是:①通过立法,打破垄断性竞争,造成无论银行大小,都可以在平等起点上展开竞争的局面;②通过法律保护,反对欺骗性竞争;③采取法律措施,防止竞争中两败俱伤,防止有碍于宏观经济效益的竞争。

(三) 保证和维护借贷双方的正当权益

在商业银行的业务经营中,无论是商业银行本身还是客户都各有各的经济权益和经济

责任。这些经济权益主要有：客户存款自愿的权力，银行贷款自主的权力，银行与客户在合同中规定的各种偿债义务等等。商业银行法的管理目标之一，是保证和维护这些经济权益的合理化和合法化。因为银行与客户之间经济权益和经济责任的合理化和合法化，是银行业得以存在和发展的最基本条件。如果银行随便拒绝存款客户支取存款、客户随便不按时清偿银行的贷款、银行可以强迫客户存款或客户强迫银行贷款等等，维系银行与客户之间的经济权益关系将完全遭到破坏，那末，银行业将怎么可能维持经营？国家又怎么可能把银行作为执行经济政策的渠道？因此，只有在维护各方经济权益、明确各方经济责任的条件下，银行业才可能发展，经济秩序才可能正常，商业银行法的重点管理目标之一，必须放在维护参与金融活动的各方的经济权益这个基点之上。

(四)造成一个迅速、准确反映商业银行经营状况的信息系统

联邦金融管理机构为了正确采取金融决策,及时实施金融管理,必须随时取得商业银行的信息反馈。这不仅需要了解商业银行经营资金总量、结构等全貌,随时把握商业银行体系的经营动向和资金流动,还要掌握商业银行经营的各方面的细节。把造成一个迅速、准确反映商业银行经营状况的信息系统作为商业银行法的管理目标之一,必须完成以下工作:首先,建立严格的商业银行对金融管理机构的报告制度和金融管理机构对商业银行的检查制度;其次,建立一套统一、合理的统计、会计制度;此外,还需要先进的通讯设备来提高信息传递效率。

以上四个商业银行管理目标互相作用、互相联系、互相影响,组成了一个综合的目标体系。由于它们各自的侧重点不同,因此在一定程度上说,它们又有互相矛盾的地方,特别是在前两个目标之间,即保证银行经营安全目标和鼓励银行开展平等、有效竞争目标之间,常常使金融管理者顾此失彼,难顾两全。例如,出于保证银行经营安全、稳定金融的考虑,往往金融管理者要采取一些限制竞争的措施,但是从提高金融服务效率的角度出发,金融管理者往往又要采取鼓励商业银行竞争的措施,从而有可能导致商业银行在竞争中承担较多的风险。正是由于商业银行管理目标体系中有相互矛盾的一面,因此,银行管理者往往是针对不同经济发展时期和经济形势、经济政策,选择其中一个作为一定时期的主要目标。美国对商业银行管理的历史,就是一个在保证银行经营安全和鼓励银行竞争两个目标之间反复抉择的历史。如何正确处理保证银行经营安全和鼓励银行竞争之间的矛盾,已经成为美国银行管理理论和实践中共同关心的紧迫课题。

第三节 美国对商业银行注册和注册资本的监管

银行业是经营货币、信用业务的特殊产业。银行业经营的数量、质量以及银行业的资本能力和经营管理水平直接影响到经济的稳定正常发展。因此,要想进入银行业开展经营,必须经过联邦或州的注册登记,取得从事银行业务的许可。这就是银行的注册制度。

1929—1933 年经济、金融大危机以前,美国对商业银行的注册制度很不严格,只要银行能达到规定的自有资本的最低标准,就能很容易地取得注册,特别是取得州银行的注册,以至到了 1921 年美国仅州注册银行就达 22306 家。银行家数如此之多,但是资本实力并不雄厚,经营管理质量也并不可靠。经历了 1929 年的大危机以后,美国金融管理者开始重新研究、制定新的银行注册方法,建立了一套较为严格的银行注册制度。

美国银行注册制度由注册申请、注册审批和对注册资本的日常管理等三个部分组成。

一、注册申请

凡是要进入银行业开展经营的新银行,必须填写正式的注册申请表格。联邦注册银行即国民银行的注册申请表格由负责国民银行注册的货币监理局统一制定,州注册银行的注册申请表格由各州金融管理机构根据本州法律的要求制定。注册申请表要求注册申请银行提供以下几方面的情况:

- (1) 开业银行的经营计划、主要的信用经营项目和预期盈利；
- (2) 开业银行自有资本的数量及其构成；
- (3) 开业银行的经营管理能力，包括开业银行准备使用的金融服务设备或设施，开业银行主要经营人员的简历、准备使用的经营管理方法，等等。

二、注册审批

国民银行的注册由货币监理局负责审批,州银行的注册由各州金融管理机构负责审批。审查开业银行是否符合注册标准,一般考虑两个标准和两个因素。

(一)两个标准

1. 自有资本比率

开业银行的自有资本必须达到法定的数量标准。根据货币监理局、联邦储备委员会和联邦存款保险公司的联合规定,所有银行和银行投股公司的自有资本与全部资金运用之比必须达 6% 以上。自有资本比率不足 6% 的不允许注册。

2. 经营管理标准

开业银行的经营管理能力必须达到规定的水平。首先,开业银行的主要经营管理人员要具有一定的银行经营管理能力和经验;其次,开业银行的技术、设备设施要达到一定的标准;再次,开业银行的预计盈利不能低于一定水平。

(二)两个因素

1. 分析金融服务的市场供求因素

确定新银行开业是否适应公众对金融服务的需求。这种分析十分复杂,它要求分析地区金融服务现状、分析地区金融市场潜力、分析未来银行业发展变化等等。如果分析表明开业银行所在地区金融服务需求大于金融服务供给,则新银行就有可能取得注册。

2. 分析银行业内部的竞争因素

考察新开业银行对现存银行经营活动的影响,确定新银行开业是否有利于银行之间的活跃竞争,是否有利于加强银行之间在提供金融服务时的配合与协作,是否有利于提高银行

商业银行持有的低风险、流动性高的资产占总资产中的比例由 1981 年底的 15.6% 下降到 1985 年 6 月 30 日的 12.8%。

(2) 自有资本比率的计算范围仅仅局限在银行资产负债表内,这就使许多银行资产负债表以外的经营风险被置于金融管理者的视野之外。然而近年来银行资产负债表以外的风险经营大量增加,如:信用证业务、贷款承诺业务、利率掉期业务等银行业务,在银行资产负债表中并无反映,但是对银行资本质量却有直接影响。

(三) 对商业银行自有资本的数量与质量结合型的管理

为了加强银行资产质量管理,督促银行增加低风险、流动性高的资产比例,对商业银行的资产结构实行正确引导,联邦储备委员会 1986 年初建议实行数量和质量结合型的自有资本比例管理制度。

新的自有资本法定比率制度提出了按风险系数(RISK ASSET RATIO)重新计算银行总资产的概念,即风险基础资产概念(RISK-BASED ASSET),用风险基础资产总额代替全部资产总额,形成以风险基础资产总额为基数的自有资本法定比率,即:

自有资本法定比率 = 自有资本 / 风险基础资产总额 × 100%

它的具体计算方法如下:

(1) 按风险程度将银行资产重新分类。将银行资产负债表内的资金运用和资产负债表以外的银行业务按照各自的风险程度划分为四个类别:

第一类:无风险资产,即现金和视同现金资产,包括现金库存、对联联邦储备银行和外国中央银行的应收款、在途现金、一年期以下的美国财政部债券。

第二类:货币市场资产,即风险很小、具有较高流动性的资产,包括一年期以上的美国财政部债券和其它政府机构债券、由政府出面担保的贷款、银行之间不超过 90 天的临时拆借。

第三类:中等风险资产,即流动性比货币市场资产低、风险较大的资产,包括州、市和其他地方政府发行的债券,银行之间 90 天以上的同业拆借,应从发达国家和发达国家银行取得的应收款,发达国家银行开出的承兑票据。

第四类:风险资产,即所有银行资产中风险最大、流动性最低的资产。包括对工商业和个人的各种贷款、不动产抵押贷款、农业贷款、对那些不吸收存款的金融机构的贷款、承购的商业票据、公司债券、信用证业务、贷款承诺业务等等。

(2) 根据上述各类资产的不同风险程度,规定它们在风险基础资产中的法定比例:

第一类资产——无风险资产在风险基础资产中的法定比例为 0% ;

第二类资产——货币市场资产在风险基础资产中的法定比例为 30% ;

第三类资产——中等风险资产在风险基础资产中的法定比例为 60% ;

第四类资产——风险资产在风险基础资产中的法定比例为 100%。

(3) 按照各类资产在银行风险资产中的法定比例,计算银行风险基础资产总额。例如,某家银行拥有第一类资产 200 美元,第二类资产 200 美元,第三类资产 400 美元,第四类资产 500 美元,则风险基础资产总额 = $200 \times 0\% + 200 \times 30\% + 400 \times 60\% + 500 \times 100\% = 800$ (美元)

(4) 以风险基础资产总额为基数,确定银行应持有的自有资本的法定数额。按照 6% 的

则商业银行有权拒绝付款。但是法律并不强制要求商业银行拒付,即商业银行可以拒绝客户透支,也可以允许客户透支。允许客户透支,实际上是对客户的一种贷款形式,商业银行有权对透支贷款收取超过一般利息水平的较高费用。

(四)有关停止支付的规定

商业银行根据存款客户的支付命令——支票,来进行付款,同时根据客户的停止支付命令停止支付款项。在收到客户停止支付命令以前所付出的款项,商业银行一概不负责任。一般来说,受款人无权发出停止支付命令,但是当支票遗失等特殊情况发生时,银行可以接受受款人停止支付的命令,经法律机构验证后,方可把款项付给适当的受款人。

(五)关于错付支票的赔偿

由于业务疏忽或差错,商业银行对不符合正当手续的支票予以支付并造成存款客户损失时,商业银行不但有责任将错支的款项追回,贷记存款客户帐户,还必须补偿客户的有关损失。

(六)银行对受款人身份的查询权力

由于错付支票的损失由银行负责,所以银行对受款人的身份有权进行必要查证核实。开签支票人填写的受款人名字或名称,必须与法律认可的受款人名字或名称完全相符。受款人将支票送交银行提取款项时必须背书,否则,银行有权拒付。

(七)银行不垫款原则

当客户将支票或其它非现金的信用流通工具存入银行时,在银行通过票据清算取得该项款项之前,客户无权从存款帐户中支取该笔款项。

(八)银行向客户的报告制度

银行有义务按期向客户报告存款帐户的存入、支取、余额、利息等情况。每月报告一次,以书面形式寄给存款客户。

(九)活期存款准备金

商业银行吸收的活期存款必须按法定准备金制度上交存款准备金。关于活期存款准备金的比例和其它具体规定详见第三章第三节。

(十)视同支票存款的其它存款管理

随着金融业务的发展,商业银行经常进行一种“证券再购回”的交易(REPURCHASE AGREEMENTS)——在金融市场上卖出有价证券,取得货处,但通过购买合同规定一定时期后(通常只是一或两天)再以一定的价格买回。这实际上是商业银行筹集短期资金的一种负债形式。通过证券再购回交易取得的资金,实际上是客户向商业银行存入的一种活期存款。因此,商业银行法把证券再购回业务视同支票存款业务,商业银行必须对证券购买人承担对支票存款客户一样的法律责任。

二、商业银行定期存款管理

(一)定期存款经营范围

商业银行进行的定期存款业务包括:个人定期储蓄存款、企业定期存款、大额可转让存单。商业银行可以将定期存款分为各种期限。

(二)到期付款的责任

定期存款是商业银行对客户的一种定期负债。定期存款的存款人是银行法定的债权人。银行必须履行到期无条件支付本金的责任。

(三)客户提前支取存款的规定

定期存款客户可以在存款到期以前提前支取款项,但银行有权对提前支取的存款支付低于该项定期存款的利息。大额可转让存单持有人,如在款项到期以前需要用款,则可以在证券市场上将未到期的存单转让出去。

(四)定期存款准备金

半年以下的企业定期存款,商业银行必须按存款准备金制度规定上交准备金。半年以上的企业定期存款和个人定期储蓄存款不在存款准备制度的管辖范围之内,不履行交纳准备金的义务。

三、商业银行存款保险管理

(一)存款保险资格

法律规定,所有联邦储备体系的成员银行(即所有国民银行和州会员银行),必须参加联邦存款保险公司的存款保险。非联邦储备体系成员的州银行以及其它金融机构,可以自愿参加存款保险。自愿参加联邦存款保险的非会员银行或其它金融机构,必须先提出投保申请,经联邦存款保险公司审查合格后给予保险资格。美国98%以上的商业银行都参加了联邦存款保险。存款保险普及率如此之高,主要原因是:①占商业银行大多数的国民银行和联邦储备体系成员行被强制要求参加存款保险。②许多州金融法要求本州银行参加联邦存款保险公司的保险,以维持本州的金融稳定。③出于竞争的压力,商业银行自愿参加联邦存款保险。

(二)存款保险的范围

联邦存款保险公司负责对所有活期存款帐户、定期存款帐户、储蓄存款帐户提供存款保险,但是却不负责对大额可转让存单等银行本票进行保险。因为在美国银行法的概念中,银行本票的持有者不能算银行存款客户,因而不受联邦存款保险的保护。

(三)存款保险费

商业银行必须按投保的存款金额向联邦存款保险公司支付一定比例的保险费。到现在为止,联邦存款保险公司一直采取一视同仁的态度来收取保险费,无论银行经营风险大小,每年保险费率一概0.83‰。有人提出这种方法不利于抑制商业银行的经营风险,不利于鼓励那些采取稳妥经营方针的银行,建议联邦存款保险公司采取差别保险费率的办法,即按资金运用的风险程度将投保银行分成若干等级,对经营风险大的银行收取较高的保险费,对经营风险低的银行可以适当降低征收保险费的水平。目前,联邦存款保险公司正在考虑采纳这一建议。但是反对者认为,差别保险费率使经营风险大的银行在保险基金中承担较多份额是不公平的。因为经营风险大的银行不一定是濒于倒闭的银行。由于衡量风险资产是技术性极强的工作,如何按照资金运用的风险程度,将银行分成若干风险等级,是十分困难的。

(四)投保银行向联邦存款保险公司的报告制度

存款保险银行必须按联邦存款保险公司的要求上交各种经营报告和统计,并随时准备接受联邦存款保险公司对其经营风险的检查或调查。

(五)取消存款保险资格

联邦存款保险公司有权取消任何一个它认为经营不好的银行的保险资格。取消保险资格以全国通报的形式进行,同时法律规定,被取消保险资格的银行,必须立即将被取消保险资格的决定通知它的每个存款户。为了避免由于银行被取消保险资格而引起的挤兑或金融恐慌,联邦存款保险公司对取消保险资格银行的原有存款仍实行为期两年的存款保险,但对其新吸收存款不提供保险。对取消保险资格银行的原有存款继续提供保险的两年期间内,联邦存款保险公司仍有检查、监督其业务经营的权力。

四、商业银行存款利率管理

从三十年代初期经济大危机以后一直到1980年《放松管制法》以前,美国一直实行存款利率管制。存款利率管制的主要内容是:

(1)所有联邦储备体系的成员银行和在联邦存款保险公司投保的非会员银行、其他金融机构是存款利率管制的对象。上述各种银行占美国商业银行总户数的98%,可见,存款利率管制几乎囊括了所有商业银行。

(2)由联邦储备委员会、联邦存款保险公司和联邦住房放款银行委员会共同商议,决定各项存款利率的最高限额。

(3)联邦储备委员会负责管理监督所有会员银行的存款利率,不得超过规定的限额,联邦存款保险公司和联邦住房放款银行委员会负责管理监督所有参加保险的非会员银行和其他金融机构的存款利率。

美国银行存款利率管制产生于1931年。当时的历史背景是,一场世界性的、给予经济沉重打击的金融危机刚刚结束,痛定思痛,美国金融管理者发现,银行在互相倾轧的竞争中,不顾风险地攀比提高存款利率,是造成这次大危机的原因之一,而银行之间之所以能毫无顾忌地开展“利率战”,又归因于没有一个统一的存款利率管制,于是银行存款利率管制应运而生,而且一管就是五十年。但是到了七十年代,经济形势和金融形势与三十年代相比都发生了很大变化,存款利率管制的弊病逐渐暴露出来了:首先,利率管制是对市场利率的一种扭曲。在市场经济条件下,利率是根据资金供求关系和人们对未来通货膨胀的预期自我形成的;当市场上资金供大于求、人们预计未来将发生通货萎缩时,利率水平就低;反之,当市场上资金供不应求,人们预计未来将发生通货膨胀时,利率水平就高。而利率管制是在利率形成过程中对利率水平的一种强行干预,它不可能随行就市地反映市场的真实利率水平。因而在利率管制下形成的利率,对市场经济的发展造成了许多不利因素,其中最主要的是它破坏了银行业在平等基础上的有效竞争。

在美国,有2%的商业银行和大量的储蓄贷款协会、信贷公会等金融组织不受存款利率管制的束缚,它们用高于存款利率最高限额的水平吸引存款,使大量存款从商业银行体系流出,特别是当市场利率普遍提高时,它们在吸收存款的竞争中总是处于天然的优势,使那些

受存款利率管制的银行和金融机构不能与之在平等的基础上展开竞争。其次,利率管制在实际上很难起到防止银行进行过度风险性经营的作用。受利率最高限额管制的商业银行为加强自己在吸收存款方面的竞争实力,经常采取其它间接的办法付给存款客户以较高的利息,如送客户礼品、给予存款客户低息贷款等等。

鉴于上述原因,美国1980年《放松管制法》决定,从当年开始用六年的时间逐渐取消存款利率管制。1980年4月,美国按期完成了渐进取消存款利率管制的计划,对所有银行和金融机构不再实行存款利率最高限额管制。

五、商业银行为存款客户保密的责任

商业银行负有为存款客户保密的法律责任,不能披露客户的存款数额、支取情况和各种与此有关的财务情况。但是有三种例外:

- (1)经客户本人同意;
- (2)通过司法手续,由法院或其他执法机关发出保证状;
- (3)属于联邦一级金融管理机构要求监察和稽核的内容。

第五节 美国商业银行贷款的监管

商业银行主要的资金运用是贷款,商业银行如何决定贷款的数量、如何安排贷款的结构以及如何处理与借款人的各种关系,不仅关系到银行经营的安全可靠,还关系到国家的宏观信贷政策的落实与贯彻,因此,对商业银行的贷款管理就成为金融管理者的重点管理内容之一。

一、对商业银行贷款比例的限制

为了分散贷款风险,避免银行把资金运用过分集中于某一客户或某一种贷款,商业银行法对商业银行实行贷款比例限制。所谓贷款比例限制,就是规定某一种贷款或对某一客户的贷款不得超过该贷款银行资本的一定比例。

(一)信用贷款的比例限制

1982年以前,根据《国民银行法》,美国国民银行对某一客户的信用贷款不得超过其自有资本和盈余总额的10%。由于美国商业银行的自有资本和盈余平均占其全部资产的6—7%,所以这项限制等于规定银行对某一客户的信用贷款不得超过其全部资金运用的0.6—0.7%。随着经济的发展,生产规模在扩大,银行规模也在扩大,从而客户要求贷款的数额和银行能提供的贷款数额也在增加,于是美国国会1982年通过《存款机构法》(DEPOSITORY INSTITUTIONS ACT OF 1982)(存款机构指商业银行和其他吸收存款的金融机构)将商业银行对某一客户的信用贷款的限制比例提高到15%。根据银行自有资本和盈余占其全部资

银行掌握着这些公司、企业 50% 以上的股权,这些公司、企业被称为银行的附属机构。对银行附属机构的借贷限制起源于《1933 年银行法》,它的主要出发点是,防止附属机构在资金上过分依赖银行,也防止银行将过多的贷款集中于其附属机构,加大贷款风险。限制银行对附属机构借贷的主要内容有:

(1) 银行对其某一附属机构的贷款不得超过其自有资本和盈余总和的 10%,对其所有附属机构贷款的总额不得超过其自有资本和盈余总和的 20%。

(2) 银行对其附属机构的贷款必须全部采取抵押贷款的形式,抵押品必须是在金融市场上随时可以转让的股票、债券,后来扩大到个人财产、房地产等也可作为抵押品。对抵押品的数量也有具体规定:①联邦政府债券的价值必须达到贷款额的 100%;②除联邦政府债券以外的其他有价值证券的价值必须达到贷款额的 120%;③作为抵押品的实际财产价值必须达到贷款额的 130%。

(四) 对内部借贷的限制

美国金融管理的经验发现,银行滥用贷款权力对内部人员或关系户贷款大开方便之门,是银行倒闭、破产的原因之一。据统计,美国 1960—1976 年间 50% 以上的银行破产都起因于不适当的内部借贷。为了保证银行经营安全,防止徇私舞弊,美国金融管理者对银行内部借贷实行严格限制。

1. 内部借贷的定义

根据联邦储备委员会的规定,内部借贷包括:

- (1) 银行内部官员从本银行取得借款;
- (2) 持银行股权 10% 以上的大股东从本银行取得借款;
- (3) 与银行官员或银行大股东有密切利益关系的公司、企业或个人从银行取得贷款。

2. 对内部借贷的控制

(1) 银行的各种内部借贷必须填写特别申报表格,详述内部借贷的数额、借款人的身份、贷款用途。银行必须将这种特别申报表格按季度上报各自相应的金融管理机构,即国民银行上报货币监理局,州会员银行上报联邦储备银行,非会员银行上报联邦存款保险公司。

(2) 任何超过 25 000 美元的内部借贷必须由该行董事会投票通过才可进行。

(3) 内部借贷的贷款条件必须与对外贷款绝对相同,在贷款利率、贷款期限、抵押品的要求等方面,银行不能对内部官员、大股东或关系户提供任何优惠条件。贷款逾期不还时,要按对外部贷款的处理方式办理,不能有任何特殊照顾。

(4) 内部借贷的贷款程序必须和对外贷款一样,借方必须呈报其资产、财务等情况,备述借款用途,贷方必须对借方的偿还能力、借款的预期使用情况进行调查研究。内部借贷还应当具备借贷双方共同签署的借款合同。

(5) 内部借贷受到最高限额控制,银行对内部人员的每笔不动产抵押贷款不得超过 60 000 美元,每笔教育贷款不得超过 20 000 美元,其它贷款不得超过 10 000 美元。

(6) 银行内部官员、大股东或关系户不得在本银行透支。

凡违反上述内部借贷管理规定者,在违反期间内按每天 1000 美元处以罚金。如果银行负责官员批准或默许这种违反规定的内部借贷,则全部罚款由该负责官员承担。

另外,商业银行法禁止银行对来自联邦金融管理机构(即联邦储备、货币监理局、联邦存款保险公司)的金融检查官员发放贷款或赠送礼品;任何联邦金融管理机构的检查官员也不得接受任何银行的贷款或礼品。凡是商业银行主动向检查官员发放贷款或赠送礼物的,按贿赂罪处理;凡是金融检查官员接受贷款或礼物的,按渎职罪处理。

二、对商业银行贷款地区分布的管理

银行贷款能否在地区之间合理分布,对地区间的经济能否均衡发展有重要影响。美国金融管理者发现,一些地处偏远、人口稀少、工业不发达地区的银行在吸收存款、取得资金以后,不愿意用较优惠的条件在本地区发放贷款,而是把资金投入那些投资旺盛的经济发达地区,以获得较高的盈利。这种贷款倾向不利于资金在地区之间合理分布,妨碍经济在不同地区之间均衡增长。为了解决这一问题,国会于1977年颁布了《地区再投资法》。《地区再投资法》要求:

(1)银行和其他金融机构必须把优先满足本地区信贷资金需要和优先为本地区客户提供金融服务作为自己的责任和义务。

(2)银行和其他金融机构必须向相应的金融管理部门报告其资金运用对本地区信贷资金需求的满足程序。

(3)联邦金融管理机构必须将银行是否优先满足本地区信贷资金需要作为金融监督、检查的一项重要内容,并作出评价。

三、银行在贷款业务中与客户的关系

在银行贷款业务中,贷款人与借款人的经济关系一方面表现为经济利益关系,另一方面表现为经济责任关系,借贷双方既要维护各自的经济利益,又要对对方承担一定的经济责任。如何以立法的形式准确定义借贷双方的经济利益和经济责任关系,并以法律手段来维护和保障这种经济关系不受侵害,是贷款管理的主要内容之一。

(一)贷款合同

贷款合同是由借贷双方各自通过自己的法律代表(一般是律师)签定的关于贷款数额、利率、期限、抵押条件、还款方式、拖欠贷款的处理、借方破产时对债务的清偿等所有有关借贷关系的法律文件。

贷款合同分成信用贷款合同和抵押贷款合同两种。

1. 信用贷款合同

信用贷款是借款人凭借自己的信誉、不以任何抵押品为条件从贷款人那里取得的贷款。信用贷款合同是规定信用贷款中借贷双方关系的法律文件。

信用贷款合同由以下几个要素组成:

(1)信用贷款总则。规定信用贷款数额、利率(浮动利率或固定利率)、期限(贷款能否展期以及展期的具体期限)、还款方式(是一次付清还是分期付款)。

(2)信用贷款条件。贷款方为了保证贷款经营安全、可靠,对借款方的资金运用、生产管理、投资方向、投资数额等等提出种种条件,如规定借方在使用贷款期间流动资金不能少

处该公司的主要责任承担者罗纳德·塔纳有期徒刑三年。

2. 防止银行采取歧视政策

为了确保贷款公平分配,防止银行在提供信贷时采取各种不平等的歧视政策,1975年美国国会通过了《平等信用机会法》(EQUAL CREDIT OPPORTUNITY ACT OF 1975)。该法案禁止银行因为客户的性别、婚姻状况、民族、是否有色人种、宗教年龄等差别在提供贷款方面采取不平等待遇。

3. 禁止银行提出不合理的附加条件

为了保证客户的正当权益不受损害,联邦商业银行法禁止银行提供贷款时向客户提出不合理的附加条件,这些不合理的附加条件包括:

(1)在提供贷款的同时,要求顾客接受银行或其附属机构的其它服务,搞强行的信用搭配(类似商品搭配)。

(2)在提供贷款时,强行要求客户中断与其它商业银行或金融机构的正常业务联系。

第六节 美国对商业银行其他业务经营的监管

除了贷款业务以外,商业银行还大量开展其它业务经营,如政府债券投资、承兑业务、信托业务等等。这部分资金运用在美国商业银行的业务经营中占很大比重,因而对它的管理也相应成为商业银行法的重要内容之一。

一、对商业银行投资活动的管理

1933年以前,在金融市场上进行股票、债券投资曾经是美国商业银行的重要资金运用领域之一。那时,大多数商业银行或者直接从事证券投资,或者建立专营证券投资业务的附属机构,通过这些附属机构从事投资活动。但是由于联邦金融管理当局没有对商业银行的投资活动在数量和质量上进行统一管理,以至银行信用盲目地助长了投资过热,使得整个银行体系在1929—1933年经济危机和金融危机的形成过程中,起了推波助澜的作用。面对经济大危机以后的生产不振和金融萧条,美国国会通过了《1933年银行法》,其中第十六、二十、二十一和三十二款集中就证券投资活动的布局和渠道做了大规模的调整,制定了证券投资活动的基本管理原则,因此,这些条款又被单独称为《格拉斯·斯蒂格尔法》(GLASS-STEAGALL ACT),或称为格拉斯·斯蒂格尔墙(GLASS-STEAGALL WALL)。称之为墙是形容它象一堵墙一样,把投资银行的证券投资活动同商业银行业务隔离开来,区别对待。

根据《格拉斯·斯蒂格尔法》的原则,证券投资活动被分为两类,一类为投资银行型,一类为商业银行型。属于投资银行型的证券投资业务,商业银行不能涉足,必须由投资银行或投资公司经营,由证券交易委员会统一管理;属于商业银行型的证券投资业务,商业银行必须在相应的金融管理机构的监督管理下进行。

(一) 投资银行型的证券投资业务

所有证券代理发行、证券包售、证券分售、证券经纪人业务,都属于投资银行的业务范围,由投资银行专门经营。禁止商业银行经营投资银行的业务活动,其中包括:

(1) 任何商业银行不得进行代理证券发行、证券包售、证券分售、证券经纪等属于投资银行的经营活动。同时,任何从事证券投资业务的投资银行,也不得在经营证券活动的同时进行支票存款、存单存款等商业银行活动。

(2) 任何商业银行的官员不得同时在投资银行任职。禁止商业银行和投资银行之间成立连锁董事会。

(3) 任何商业银行不能设立从事证券投资业务的分支银行或附属机构。

(二) 商业银行型的证券投资业务

联邦政府公债、国库券和一部分州政府公债以及在一定限额以内的股票债券买卖,属于商业银行可经营的证券活动范围。具体规定如下:

(1) 商业银行可以对美国政府和其它联邦政府机构发行的债券进行证券投资和买卖。经过批准,也可以投资于一些州、市政府的债券。

(2) 在不超过银行自有资本和盈余总额 10% 的数量范围内,商业银行可以用自己的自有资金进行股票、债券投资并进行买卖。但是,商业银行持有、买卖的证券,必须属于证券评级标准中的较高等级,即 AAA 级、AA 级、A 级和 BBB 级。这也就是要求商业银行只能在一定比例限制内用一部分自有资金从事质量可靠的证券投资和交易,而不能动用它的存款负债去从事投资活动。

(3) 商业银行可以通过信托业务,作为客户的投资代理,帮助客户进行证券投资和证券交易。

二、对商业银行承兑业务的管理

银行承兑是银行在客户的商业票据上背书,保证在一定期限内代客户付款的一种业务。银行一旦承兑,就代替承兑申请方成为债务的最后承担者,如果承兑申请方无力付款,承兑票据的持有人有权将承兑票据提交银行,要求银行付款。承兑票据上规定付款期限的,银行必须按期限付款,承兑票据上没有规定期限的是即期承兑票据,银行必须见票即付。

由于承兑业务实质上是银行对承兑申请方的一种法律上的贷款承诺,而且相当一部分承兑业务最后的确需要银行贷款去支付,由此就产生了贷款的风险问题和贷款的适量问题。如果银行包揽的承兑业务过多,承兑的票据在质量上又不可靠,则很容易加大信贷风险,引起金融动荡。为此,联邦储备委员会对联邦储备体系成员银行的承兑业务实行严格的管理。

(1) 银行承兑必须以真实的商业交易中产生的真实商业票据为背景,禁止银行对那些非商业交易引起的票据提供承兑业务。

(2) 银行承兑业务只限于 6 个月以下的商业票据,禁止对 6 个月以上的商业票据提供承兑业务。

(3) 银行承兑业务量不能超过其自有资本和盈利总和 50%,如果要超过 50%,必须向联邦储备委员会提出申请,取得批准后才可以经营。但是,联邦储备委员会对银行承兑业务

量的批准权限也有限度。立法规定,商业银行承担的承兑业务量最高不得超过其自有资本和盈利总和的 100%。联邦储备委员会只能在这一法定限额内,即在承兑业务不超过商业银行自有资本和盈利总和的 100% 的前提下,行使批准权力。凡数量超过商业银行自有资本和盈利总和的 100% 的承兑业务,都属禁止之列。

三、对商业银行信用证业务的管理

信用证是银行发出的、许诺按照一定期限、额度等其他条件进行支付的一种证书,它实际上是一种银行本票。申请信用证的一方必须先把一定款项支付给发证银行,然后银行才能开出信用证,并收取信用证业务手续费。发证银行一旦发出信用证,就承担凭购货单证付款的全部责任。只要信用证的跟单(提单、运货单等)与信用证上备注条件相符,发证银行必须立即付款。值得注意的是,美国联邦统一商法典只强调银行核对、审查单据的责任,但银行不负责承担检查货物的责任。在所有跟单票证与信用证上所注条件完全相符合的条件下,由于货物本身的问题引起的损失,银行概不负责。在所有银行业务中,信用证业务是引起法律诉讼最多的一种。许多客户由于信用证交易过程中货物质量不佳、品种不符等向银行发起诉讼,指责银行不应付款。法庭裁决中,法官考虑的主要原则是,银行是否按规则审查和核对了单据,是否认真执行了凭单付款的责任,只要单据和信用证上所具条件相符,败诉的就是客户而不是银行。

四、对商业银行信托业务的管理

联邦储备法允许商业银行经营信托业务,但同时对商业银行的信托业务实行严格的管理。对商业银行的信托业务管理主要通过规定信托业务范围、帐户分设、帐务监督来进行。

(一) 信托业务范围

规定信托业务范围主要是防止银行通过信托业务进行大量的股票、债券投资。《1933 年银行法》将银行通过信托业务进行的股票、债券投资和银行以一般客户存款为资金来源进行的股票、债券投资,做了严密的区分,前者受法律保护,后者则受法律禁止,一般商业银行不得经营。区分它们的主要原则是:凡是由客户委托、由客户本人出资、本人承担风险、银行只收取贷办费的股票、债券投资,属于银行信托部可经营范围,除此以外的股票、债券投资,都禁止商业银行信托部经营。

(二) 帐户分设

要求商业银行单独设立信托部,所有信托部经营的信托业务必须与银行的存贷款业务在帐户上严格分开,即信托业务的资金来源必须与银行的存款负债分开,信托业务的资金运用必须与银行的贷款等其他资金运用项目分开,在会计和统计上实行独立记帐和独立核算。

(三) 帐务监督

联邦储备委员会、货币监理局、联邦存款保险公司分别对自己管辖范围内的商业银行的信托业务实行帐务检查。商业银行信托部除了必须按月、季度上交关于信托业务的统计报告、报表以外,还必须接受每年至少一次的联邦金融管理机构对信托业务的现场检查。

第七节 对商业银行其他方面的监管

限制商业银行跨州经营、设立分支银行、控制商业银行之间的合并、购买,是美国商业银行法的重要特点之一。限制商业银行跨州经营,造成了美国银行分片经营的局面;控制商业银行之间的合并、购买,造成了美国银行合并、购买过程中的严格审查、批准制度。

一、商业银行法的指导思想

为什么要限制商业银行的跨州经营?又为什么要控制商业银行的合并、购买?要解答这个问题首先要了解美国特定的历史条件和立法者的指导思想。我们知道,当美国出现联邦一级的金融管理机构时,美国的商业银行已经自成体系了。面对这些数量众多、规模各异的商业银行,是把它们合并成几个大银行,集中垄断全国的金融,还是因势利导,造成一种众多银行共存,而不是少数几家银行垄断的金融业?面对这种选择,美国金融管理者选择了后者。立法者建立商业银行体系的指导思想是:

(1)鼓励银行竞争。银行的生命力在于竞争,只有在竞争中,一国的银行体系才能提供灵活多样的金融服务,才能不断提高银行服务效率。然而竞争的环境不是从天上掉下来的,它需要金融管理者去创造、去管理,众多银行共存的银行制度就是这种创造和管理的基本框架。

(2)限制银行垄断。众多银行共存的银行体系有利于银行以小规模的形式发展。从控制论的角度讲,管理众多发展规模受到控制的银行比管理几个为数不多的大银行要容易、有效得多。很明显,如果商业银行可以任意跨州经营,那么,几家资本雄厚的大银行势必将分支银行遍布全国,形成垄断,如果对银行合并、购买不加管理,大鱼吃小鱼的局面就会很快蔓延全国。无论哪种情况发生,众多银行共存的模式很快就会解体,充分竞争的金融环境就不可能维持,利用银行规模小、好控制的管理优势也会消失。因此,限制银行跨州经营和控制银行合并、购买,既是美国金融管理者鼓励银行竞争、限制银行垄断的一项重要的法律措施,也是美国金融管理者实行金融控制的一种战略手段,它的目的是创造一个充分的、完全的竞争环境,建立一个易于控制的金融管理体系。

二、对商业银行设立分支银行的管理

美国对商业银行设立分支银行的管理经历了三个发展阶段。

(一)《国民银行法》严格禁止设立分支银行(19世纪末到20世纪初期)

在1863年《国民银行法》颁布以前,美国没有联邦注册银行而只有州注册银行,各州政府严格禁止本州银行设立分支银行,任何银行都以单一的形式在一限定地区经营,这就是美国银行历史上的“单一银行制”。1863年建立的《国民银行法》把这种单一银行制度法制

的垄断性扩张,怎样防止它们成为垄断性的金融组织,这些问题成为美国金融管理者面临的新课题。针对这一问题,国会通过了《银行持股公司法》,形成了一套管理银行持股公司的法律制度。银行持股公司法对银行持股公司的管理有三个主要方面,一是管理和限制其业务经营范围,二是限制和管理其吞并活动,三是限制其设立分支银行的活动,三方面管理的目的都是为了避免银行过于集中,努力消灭竞争中的垄断因素。

《银行持股公司法》规定:

(1)授权联邦储备委员会全权管理银行持股公司的经营活动。联邦储备委员会负责审查、批准银行持股公司的注册,规定银行持股公司的业务范围,审核并批准银行持股公司设立分支银行或附属机构,审核并批准银行持股公司对其它银行的吞并和购买,检查并监督银行持股公司的日常经营活动。

(2)银行持股公司的业务范围包括:①提供贷款、存款服务;贷款业务包括信用贷款和抵押贷款业务,存款业务包括各种活、定期存款业务;②信托服务;③金融咨询和投资咨询服务;④租赁服务;⑤簿记和信息处理;⑥信用卡业务;⑦外汇业务;⑧金银买卖;⑨发行旅行支票;⑩认购联邦政府债券和一些地方政府债券;⑪保险经纪人和保险代理业务;⑫函电服务;⑬旅游服务。

(3)银行持股公司设立分支银行或附属机构,必须先向联邦储备委员会申请,取得批准后方可进行。银行持股公司跨州经营、建立分支银行或分支机构,不仅要取得联邦储备委员会的批准,还要征得所在州的允许。

(4)银行持股公司吞并或购买其它银行,必须事先报告联邦储备委员会取得批准后方可进行。如果被吞并或购买的银行是外州银行,还必须是时获得那个州的允许。

(5)联邦储备委员会是否批准银行持股公司增设分支机构或购买其它银行的申请,必须考虑以下原则:①增设分支、附属机构或购买其它银行是否有利于提高金融服务效率;②增设分支、附属机构或购买其它银行是否有利于方便公众;③增设分支、附属机构或购买其它银行是否有利于促进平等竞争;

对任何导致银行资本过分集中、促成金融垄断的设立分支活动或吞并购买活动,联邦储备委员会有责任坚决制止,不予批准。

七十年代以来,由于电子计算机技术的发展,通讯设备的改善,越来越多的银行要求建立分支系统,以提供迅速、方便的金融服务。尽管如此,美国禁止银行跨州经营、跨州设立分支的金融管理原则却基本没有变化,联邦储备委员会通过对银行持股公司的管理,严格控制银行建立全国性的分支银行网。把银行的经营范围限定在一定的地理范围内,这已经成为美国金融管理区别于其他国家的一大特点。

三、对商业银行并购的管理

美国对商业银行之间吞并、购买的管理原则,是根据《1960年银行吞并法》(THE BANK MERGER ACT OF 1960)建立的。《1960年银行吞并法》规定,关于银行吞并、购买的活动必须集中置于联邦金融管理机构的统一管理、监督、审核的权力之下,并受联邦法院司法审查权的制约。从1960年以后,美国国会对《银行吞并法》实行了几次修订,但是这个总的原则

一直没有变。

(一)对银行吞并、购买的审核批准权

所有参加联邦存款保险公司存款保险的商业银行(占美国商业银行的98%以上)的所有吞并购买活动,必须集中受联邦金融管理机构的管理。银行在开始吞并活动以前,必须向相应的金融管理机构提出申请,提出吞并理由并提供吞并前后的资产负债变化、业务经营范围变化等等,经审核批准后,才可以进行。三个主要联邦金融管理机构对银行吞并的审核批准实行分工制:如果吞并方和被吞并方都是国民银行,则由货币监理局负责审批;如果同是州会员银行,则由联邦储备委员会审批;如果同是参加存款保险的非会员银行,则由联邦存款保险公司负责审批。如果吞并双方不属于同一联邦金融管理机构管理,例如,一方是国民银行,另一方是州银行,则由负责管理它们的联邦金融管理机构共同审议批准。

(二)审批吞并活动时遵循的两项基本原则

《银行吞并法》要求联邦金融管理机构在审核批准银行吞并事宜时,必须考虑提高效率和平等竞争两个原则。

1. 提高效率原则

分析当地资金资源情况和银行提供金融服务的状况,考虑银行吞并是否有利于改变金融服务,提高聚集资金和利用资金的经济效率。在实际过程中,有许多银行吞并是由于被吞并方经营管理下降、金融服务种类单调、亏损增加而发生的。在这种情况下,由经营管理水平较高的其它银行对之进行吞并,有利于改善被吞并银行的不利局面。据美国银行家报纸1986年10月最新的一次抽样调查表明,50%以上的银行客户认为他们的银行经吞并、购买后金融服务数量扩大了,质量也有所提高。

2. 平等竞争原则

分析当地银行竞争状况,判断银行吞并是否有利于银行之间的平等竞争,银行吞并是否可能产生地区性的银行垄断。当合并后的银行存款占当地银行存款总额的20%以上时,一般就被认为有形成垄断的倾向,需要负责吞并审批的部门重点调查、认真判断。对于那些加速资本过分集中、可能产生垄断的银行吞并则不予批准。

但是,上述两个原则在一定程度上又是矛盾的。对一些经营不善、资产质量低劣的银行如果阻止其他银行对之进行吞并,不仅损害银行客户的利益,而且还会起到保护落后、降低金融服务效率的反作用,但是,如果放松对银行吞并的管制,又有可能促成银行资本过度集中,减少银行之间的竞争对手,无形中为金融垄断创造了条件。

因此,在审批银行吞并事宜时,金融管理部门面临着如何处理和解决平等竞争和提高效率之间的矛盾问题。1966年《银行吞并法修正案》要求负责审批银行吞并的金融管理部门根据当地实际情况,在平等竞争和提高效率两个原则中做出比较,把其中影响较大、利害关系较强的作为重点考虑的依据。在实际审批过程中,金融管理者一般偏重于从《反托拉斯法》的防止垄断原则去考虑。

(三)联邦法院对银行吞并活动的最后司法审查权

美国联邦法院享有对银行吞并活动的最后司法审查权。当联邦法院认为金融管理机构对银行合并事项的审批决定不符合《银行吞并法》的基本原则时,有权宣布金融管理部门的

审批决定无效,并就银行吞并问题做出新的决定。关于美国联邦法院对银行吞并活动实行司法审查权的最有名的案例是费城国民银行吞并案(UNITED STATES V. PHILADELPHIA NATIONAL BANK 1962),这是一桩关于费城国民银行和费城一家州银行合并的案例。负责审批的货币监理局从提高金融服务效率、便利公众的角度考虑,批准了该项吞并。但是美国联邦法院认为,第一,合并双方分别属于费城当地第二、三大商业银行,合并后的银行资产将占费城当地商业银行资产的 30% 以上,这无疑加剧了银行资本过分集中,减少了银行竞争的活动。第二,从对费城工商业和居民对金融服务的需求来看,当地银行提供的服务基本能满足需要,并不需要大规模的金融服务。于是,联邦法院宣布货币监理局的审批决定无效,阻止了这桩银行吞并活动。

美国限制银行跨州经营,控制银行吞并的直接结果是,造成了美国 15000 家大、中、小三类规模的商业银行共存的局面,使美国人均拥有的银行数量达世界第一位。但是美国银行数量之多的经济意义还远不止于此。最重要的是,它为商业银行造成了一种靠“真本事”竞争的经济环境,要想在竞争中取胜,既不能凭开设分支银行来扩大业务范围,也不能只靠自己资本雄厚,以吞并的方式击败他人,唯一的出路是在改进经营方法、扩大经营种类、提高服务效率等方面谋求竞争优势。因此美国银行家说,政府工作人员可以享受八小时工作制,而商业银行家如果同样工作八小时,它早就破产了。正是由于这种充分的竞争环境和保护平等竞争的金融法律制度,才促成了美国银行服务效率的迅速提高,造成了一个高度发达,并且不断发展的银行业。

第八节 对商业银行经营活动的稽核

近年来,对商业银行经营活动的稽核、检查和监督正在美国商业银行法中取得越来越重要的地位。这主要是因为,随着金融活动向深化发展,商业银行资金的独立性增强,在资金来源方面受联邦储备的控制越来越小,特别是一些大商业银行,基本不受联邦储备再贷款的控制。例如,居美国商业银行第三位的大通银行,每年只向联邦储备银行借3—5次隔夜贷款,贷款期限为12—24小时。正是由于联邦储备不能从资金上直接控制,这就迫使他们加倍重视树立自己在金融监督、管理方面的法律权威。据联邦储备的内部人员讲,他们把90%以上的精力都放在商业银行经营活动的稽核、检查和监督上。

一、商业银行经营活动的报告制度

美国联邦金融管理当局对商业银行经营活动的稽核、检查和监督是建立在严格的报告制度基础之上的。所有商业银行必须向自己对应的联邦金融管理机构按照统一规定的时间、统一规定的表格或形式递交关于经营活动的统计报告。商业银行的报告分为一般经营状况报告和特别经营报告两种。

(一)一般经营状况报告

一般经营状况报告是关于银行资产、负债、盈利等总的经营状况的报告,它包括:

1. 资产负债表

反映银行资金来源和资金运用的总额、结构;

2. 损益表

反映银行的经营支出、经营收入、资本积累、股份分红等情况。

按照规定,商业银行必须按季向有关联邦金融管理机构提供资产负债表和损益表,这是金融管理者随时掌握和了解商业银行经营状况的基本依据。

(二)特别经营报告

特别经营报告是关于银行某一种经营或交易的详细报告。通过特别经营报告,联邦金融管理者可以对一些需重点控制的银行经营领域的状况做重点分析和调查。特别经营报告包括:

1. 各项存款统计报告

为了检查商业银行对存款准备金制度的执行情况,联邦金融管理者要求商业银行每隔两周就各项存款做一次详尽的统计报告,汇报各项存款的总量和结构变化。

2. 各项贷款统计报告

为了切实实施贷款限额制度,防止商业银行将贷款过分集中于某一客户,防止商业银行将过多的贷款用于证券交易需求,联邦金融管理者要求商业银行就各项贷款的数额、结构和贷款在不同客户、不同用途之间的分布情况进行详细统计,上报相应的联邦金融管理部门。

3. 内部借贷统计报告

为了严格控制商业银行的内部借贷,商业银行每季度必须向对应的联邦金融管理机构递交关于内部借贷的统计报告,详述内部借贷的总额、结构,内部借贷的借款对象、借款用途等情况。

4. 信托业务统计报告

为了随时掌握银行信托业务的范围、数量和信托资金的运用,商业银行必须填写信托业务统计报告,详述信托资金的来源和运用情况。

5. 消费信用统计报告

向联邦金融管理当局提供对个人消费品贷款的种类、数量、期限等的统计报告。

6. 现金交易统计报告

现金交易统计报告是利用商业银行进行税收稽核,防止企业或个人偷、漏税的一种统计报告制度。在美国,公司所得税和个人所得税是财政税收的主要来源,税务部门主要依靠银行对客户存款的帐务记录来检查所得税的征收情况,商业银行在关于存款客户的帐记录方面有全力配合的责任。在实际纳税过程中,一些公司或个人甚至银行本身往往使用现金交易,来躲避银行帐务记录,以达到少交税或不交税的目的。为此,美国国会1970年通过了《银行保密法》(BANK SECRECY ACT),授权美国财政部和联邦金融管理机构共同配合,实行商业银行现金交易报告制度。根据《银行保密法》,凡是客户通过银行或同一银行的不同分支进行的现金交易,数额加起来超过10000美元者,承办该项交易的银行必须填写“现金

交易报告 (CURRENCY TRANSACTION REPORT) ,递交财政部的国内税收部(INTERNAL REVENUE SERVICE)。商业银行应报告的现金交易种类包括 :①以现金形式吸收的存款 ;②以现金形式发放的贷款 ;③客户以现金购买的旅行支票或其他视同现金的流通工具 ;④以现金形式接受的客户委托业务、代办业务以及其它业务 ;⑤银行之间的现金转移或现金交易。

由于个人金融资产有手持现金、银行存款和证券投资三种形式 ,同时 ,根据美国税法 ,用于投资的所得可以少交或免交所得税 ,因而逃税的所得只有以手持现金或银行存款形式存在 ,而现金报告制度正好从这方面堵住了漏洞——它随时将 10000 美元以上的现金交易向税务部门通报 ,协助财政及时发现疑点 ,有的放矢地进行税收检查 ,防止公司或个人的偷、漏税行为。

《银行保密法》还授权美国财政部对那些不执行现金交易报告制度、漏报或不报现金交易的商业银行实行罚款制度。根据 1986 年 1 月 22 日美国报纸《美国银行家》的报道 ,1985 年底美洲银行由于没有上报一项金额为 17 ,000 美元的现金交易 ,被美国财政部罚款 4 ,750 ,000 美元 ,创美国银行漏报现金交易罚款的最高纪录。仅 1985 年下半年 ,美国就有 11 家商业银行由于漏报大额现金交易而被罚款 ,罚款金额从 121 ,000 美元到 2 ,250 ,000 美元不等。

除了现金交易报告以外 ,美国财政部还有权要求所有参加联邦存款保险公司保险的银行和其它金融机构记录并报告帐户持有人或公司的身份、从事职业、业务范围以及其它财政部认为需要的资料或财务统计。

二、商业银行经营活动的检查制度

(一)银行检查的责任分工和银行检查官

美国联邦金融管理机构对商业银行经营实行严格的检查制度。根据《联邦储备法》,货币监理局负责对国民银行经营活动进行检查 ,联邦储备银行负责对本储备区联邦储备成员银行(其中包括联邦储备银行认为有必要重复检查的国民银行)的经营活动进行检查 ,联邦存款保险公司负责对参加存款保险的非会员银行经营活动的检查。各联邦金融管理机构都有专门执行检查职能的人员 ,按照能力和所承担责任大小 ,分为银行检查官和检查官助理。所有这些检查官和检查官助理都必须经过正式训练、考核通过后 ,才予委任。

(二)银行检查的统一标准

1978 年联邦储备制定了《统一鉴别法》,统一了对商业银行的检查标准 ,它规定银行检查主要包括对资产充足程度(CAPITAL ADEQENCY) ,资产质量(ASSET QU ALITY) ,经营管理能力(MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE ABILITY) ,盈利水平和盈利质量(ENRN-ING LEVEL AND QUALITY)资产流动性水平(LIQUIDITY LEVEL) ,这五个方面的分析和评价 ,将上述每一个开头字母连起来 ,缩写为 CAMEL ,意思是骆驼 ,因而美国通称这一统一的检查标准为“ 骆驼体系 (CAMEL SYSTEM)。

(1)资本充足程度。主要是分析银行自有资本与资产总额、存款总额、负债总额以及风险投资的比例。当这些比例低过法定标准时 ,金融管理当局会出面干预。

(2) 资产质量 检查商业银行逾期贷款、呆帐以及贷款损失、风险性投资数额等方面的情况,从保证商业银行资产完好、安全的角度来评价它的资产质量。

(3) 经营管理能力 从银行主要负责人员的领导能力、银行主要职员的业务素质、银行业务开拓能力、银行内部的技术控制系统、银行吸引顾客的能力、银行更新金融技术的能力、银行应付意外事件的能力、董事会决策能力等方面判断银行的经营管理水平。

(4) 盈利水平和盈利质量 检查银行收益率,即收益对总资产的比例。除此以外,要看银行是否适量补充自有资本,股份分红水平是否过高——防止商业银行因追求眼前盈利而忽视长期发展;要看应付贷款损失的资本准备是否充足——防止商业银行忽视经营安全,盲目冒险;还要看银行盈利的来源是否合理合法——防止商业银行通过非法渠道进行非法盈利。

(5) 资产流动性水平 检查银行的库存现金和可变现资产的数量、质量,判断银行是否有充足的变现能力和偿付能力。

(三) 银行检查的评价制度

经过上述五个方面的检查,联邦金融检查官员对被检查银行进行评级。五个方面的检查各分为一至五级,然后根据各方面的评价结果进行总评级。例如,资产充足程度评为一,资产质量评为二,经营管理能力评为四,盈利水平和盈利质量评为三,资产流动性水平评为五,则总评级就是三级($\frac{1+2+4+3+5}{5}=3$)。总评级的标准是:一级行说明没有问题,经营情况非常好;二级行说明情况良好,但在某些个别方面差一些;三级行说明在两三个方面存在问题;四级行说明存在较大问题,必须即时采取措施;五级行说明银行存在的问题极其严重,不仅自身随时可能倒闭,还严重影响其它银行经营活动的正常运行。

在评级的基础上,由联邦金融检查官员完成一份完整的检查报告。报告的内容包括三个部分:第一,核心部分,即对被检查银行的财务质量和财务数量所进行的总体分析,说明评为某一等级的原因和理由。第二,检查部分,即列举检查时出现的问题,分析问题出现的原因,提出解决问题的办法。第三,保密部分,即评级的结果以及检查官员的处理意见。检查报告除了检查部门自己留存备案以外,要送交与检查机构平行的联邦金融管理机构(例如,如果是联邦储备银行执行检查,则检查报告要送交联邦存款保险公司和货币监管局,以便使金融管理部门之间互相通气);为了帮助被检查银行客观评价自己的经营状况,检查报告还要送交被检查银行(保密部分除外)。

对于检查中被评定为不同级别的银行,采取不同的管理措施。对一、二级银行,金融检查机关一般发出非正式协议(INFORMAL AGREEMENT),对银行今后的经营发展提出一些希望性建议。对三级银行,要发出正式协议书(FORMAL WRITTEN AGREEMENT),货币监管局发出的这种文件称“理解性备忘录”(MEMORANDUM OF UNDERSTANDING),联邦存款保险公司发出的类似文件称“信件协议书”(LETTER AGREEMENT)。正式协议书内包括金融检查机构对银行改进经营的意见,被检查银行必须在协议书上签署改进经营的具体计划和措施。对四、五级银行,特别是那些违反金融管理法规的银行,采取“勒令书”(CEASE AND DESIST ORDER)的形式,勒令书由联邦金融检查机构的律师起草,是一种正式的法律

文件,主要内容是命令银行应该停止做什么和必须做什么,这是一种相当严厉的管理措施。另外,对违反金融管理法规的银行,一般还发出罚款命令书,按照规定处以罚款。下表反映1978—1982年间美国三个主要联邦金融管理部门在银行检查过程中对三级、四级、五级银行采取管理措施的数量和种类:

**表 2.3.3 美联邦金融管理部门的管理措施
发出勒令书**

	联邦储备	货币监理局	联邦存款保险公司
1978	5	14	31
1979	7	9	43
1980	10	28	28
1981	12	21	29
1982	15	16	61

罚款命令书

	联邦储备	货币监理局	联邦存款保险公司
1978	0	0	0
1979	0	3	0
1980	2	8	4
1981	12	21	3
1982	10	24	11

撤换商业银行负责人员

	联邦储备	货币监理局	联邦存款保险公司
1978	0	0	0
1979	0	0	2
1980	0	0	3
1981	1	2	0
1982	0	2	2

(四) 银行检查的形式

过去联邦法律规定,联邦金融管理机构对各自管辖范围内的商业银行每年至少检查一次,后来考虑到这种规定带有过于死板的成分,于是不再立法规定每年检查银行的次数。但是实际上,由于商业银行按季按月上报各种统计报告,使得非现场检查每月、每季都在进行;现场检查的最长间隔也绝不超过十八个月。这种经常化的检查不仅督促商业银行时刻注意改善自己的经营管理、遵守有关法律和法规,而且沟通了联邦金融管理者与商业银行的进一步联系,它使联邦金融管理的决策者可以随时了解商业银行在想什么、在做什么以及商业银行怎样对现行金融管理政策和制度作出反应。

第九节 对商业银行财务和人事的管理

虽然商业银行是独立的经济法人,但是由于它是靠存款负债来开展信用业务的特殊企业,因而在财务和人事制度上也必须受联邦金融管理部门的监督管理。

一、对商业银行固定资产购置的管理

根据联邦金融管理规定,一般情况下商业银行只能在自己自有资本数额以内购置办公用房、金融服务设备等固定资产。如果银行要超过自有资本数额购置固定资产时,必须上报对应的联邦金融管理部门,取得批准后方可进行。即:国民银行必须取得货币监管局的同意,州会员银行必须取得联邦储备银行的同意,州非会员银行必须取得联邦存款保险公司的同意。凡是未事先取得批准、超过自有资本数额购置固定资产的商业银行,一律按触犯刑法处理,其主要负责官员要接受刑法处置。

二、对商业银行发行股票和债券的管理

在美国,商业银行和企业一样,都是以股份形式结合起来的经济实体。为了壮大资本力量,扩大资金来源,商业银行不时发行股票和债券,并按照联邦金融管理当局的规定在不超过自有资本10%的范围内进行股票、债券等的证券交易。商业银行发行股票、债券以及所有与其自有资本有关的证券交易都由相应的联邦金融管理部门负责管理和监督。商业银行发行股票和债券,不象一般企业那样,在联邦证券交易委员会(SEC)登记注册,而是在相应的联邦金融管理部门注册(货币监管局、联邦储备或联邦存款保险公司)。商业银行进行的与自有资本有关的证券交易也不是像一般企业那样,向证券交易委员会报告,而是向相应的联邦金融管理部门报告。联邦储备委员会、货币监管局和联邦存款保险公司这三个联邦金融管理部门有权联合发布有关商业银行股票、债券的发行、交易的管理规定,并各自在自己的管辖范围内监督商业银行执行。

联邦金融管理部门对商业银行发行股票、债券以及对股票、债券交易的管理目的在于:第一,保证商业银行发行股票和债券的质量,维护银行股票和债券的信誉;第二,防止商业银

行利用信息灵通和职权方便等条件 ,采取欺诈、假冒或内部勾通的手段 ,通过股票、债券发行和股票、债券交易去牟取暴利。

三、对商业银行的人事管理

联邦金融管理部门对商业银行的人事管理也采取一定的干预政策。①为了防止商业银行通过人事参与、内部勾通等手段涉足投资银行的活动 ,《1933 年银行法》禁止联邦储备会员银行的官员、雇员以任何形式同专门从事证券交易的公司或个人合资或合伙经营。②为了防止银行官员或职员利用职权和信息上的便利 ,造成个人或公司在竞争中具有优于其它人或公司的天然条件 ,联邦法禁止银行的官员、雇员同时在另一家公司任职 ,兼营银行以外的其他业务。③为了造成银行业的平等竞争 ,防止金融垄断 ,1978 年美国通过了《存款机构连锁关系管理法》(THE DEPOSITORY INSTITUTIONS MANAGEMENT INTERLOCKS ACT OF 1978) ,禁止商业银行、储蓄银行、储蓄贷款协会、信贷公会、投资公司之间建立连锁董事会或其他类似的裙带关系。

第四章 日本政府对银行业的监管

在日本,政府对金融机构实行高度集中化管理,大藏省管理金融事业,日本银行在行政上接受大藏省的领导、管理和监督,但日本银行在金融政策的决定上仍具有相对的独立性,形成了由大藏省和日本银行共同负责对金融机构实施监督管理的监管模式。本章从日本的监管模式入手,着重介绍大藏省和日本银行在监督管理中的特点,日本金融法律法规中有关监督管理的主要内容,日本银行实施监管的法律基础、原则,以及日本银行的风险核查、“骆驼评级制度”和“巴塞尔协议”的实施等。

第一节 商业银行监管的两大主体

一、大藏省的监督管理

在日本,大藏省作为金融行政主管机关,对金融业的管理和监督有极大的权力,这种权力主要根据银行法及其他金融法律法规确定。为了加强对金融业的管理监督,日本大藏大臣下设金融咨询机构——金融制度调查委员会,负责对金融政策、制度的调查、咨询、制定、修改等工作;大藏省内还设银行局、国际银行局和证券局等机构,负责对金融业的行政管理日常工作和对金融机构执行金融政策、制度的监督和检查。

日本的银行法及其他金融法令中均规定,凡经营金融业务都必须持有大藏省颁发的许可证,否则不得经营。对金融机构的设置、合并、解散、增资、修改章程等事宜也必须得到大藏省许可。因而,大藏省管理监督的对象是所有在日登记注册的金融机构,即包括国内的民间金融机构、政府金融机构,也包括国内金融机构在国外设立的分行、办事处以及外国银行在日的分行、办事处。大藏省对金融机构管理监督的侧重点是:从行政管理角度,依据金融法规及政策、制度,对其业务经营的合规性进行监督检查,保证金融体系和金融制度的健康有序运行。日本的银行法及其他金融法令中还规定:大藏省可随时要求银行和其他金融机构提供业务和财务情况报告;可随时检查银行和其他金融机构,一般为两年一次现场检查;对金融机构的不法行为和经营恶化,可采取一切必要措施,直至令其停业和处理其财产等。以上可以看出,大藏省对金融机构的监管中不仅具有许可权,还有监督检查权和命令权。此外,作为中央银行的日本银行也要接受大藏省的监督和检查。

二、日本银行的监督管理

日本银行作为货币政策的执行者和对金融业的监督管理者,它并不对所有的金融机构都进行监督和管理,而只对在日本银行开设往来帐户或需在日本银行取得贷款的金融机构(共有 651 家)进行监督和管理。日本银行对金融机构监督管理的侧重点是:从经营风险和资产状况角度,通过对其资产质量和风险状况的监督检查,保证金融业经营的安全性、相互竞争的平等,使金融机构的经营活动与中央银行的政策意向保持一致,并促进金融市场稳定发展。

长期以来,日本银行在吸收国外经验基础上,结合自己的国情,建立了一套具有自身特点的金融监管体制。日本银行对金融机构的监督管理,主要由考察局、信用机构管理局及营业局三个职能部门负责。考察局主要负责对民间银行的现场检查,并负责对被检查机构的信用评级。信用机构管理局主要围绕“巴塞尔协议”的要求,从健全银行信用体制角度来研究和制定一些监管的具体办法、措施和标准。营业局则主要通过非现场监督,对民间银行业务经营状况提出预警信号,据以进行监督和指导,一方面反馈民间银行执行宏观货币政策的情况,另一方面检查监督其业务经营行为。

日本银行对金融机构检查的频率与时间,一般根据金融机构的规模和业务状况来确定。对每一金融机构的现场检查2-3年一次,并与大藏省轮流、交叉进行,检查中尽量避免重复。在对金融机构的监管中,日本银行与大藏省建立了密切的合作关系,如它们共同使用一些监管资料,在对有问题银行进行处理时,采取一致的行动,它们之间配合默契,工作富有成效。

第二节 对银行监管的有关法律

一、日本银行法

日本银行法是关于对日本的中央银行——日本银行的立法,它公布于1942年,并于1982年进行了修改。日本银行法除对日本银行的经营目的、资本、章程、政策委员会、业务、银行券等进行了规定外,还就政府对日本银行的管理监督进行了规定。

日本银行法规定,日本银行依照主管大臣的规定制定每一营业年度的经营预算,于营业年度开始前呈报大藏大臣并经其批准;日本银行依照主管大臣的规定编制每一营业年度的财产目录、资产负债表和损益计算书,于营业年度开始后两个月以内呈报主管大臣。日本银行要接受大藏大臣的监督,大藏大臣特设日本银行监督官,负责监督日本银行的业务。大藏大臣还可要求日本银行随时提出业务和财产状况的报告,并对其审查。日本银行违反日本银行法或该法发布的命令时,要对总裁和行使代理总裁职务的副总裁处以 5000 日元以下的

罚款,副总裁或理事掌管业务发生违法行为时,对副总裁或理事也处以同额的罚款。

二、普通银行法

日本普通银行法公布于1981年6月,并于1983年12月进行了修改。该法对日本普通银行的资本金、经营业务、管理、监督、合并、歇业、解释等均作了详细的规定。

(一)立法的目的、原则

日本普通银行法总则规定,该法以银行业的公共性为前提,以维护信用、确保存款人权益,并谋求金融活动的顺利进行,为银行业务的健全而妥善地运营、有助于国民经济的健康发展为目的。同时在运用该法时须以银行业务经营的自主性为原则,即一方面对银行的设置、开业、注册登记等据以严格监管;另一方面采取普通银行自主经营的方针,进行各种行政的监督和指导。

(二)管理与监督

根据普通银行法规定,设立银行必须向大藏大臣提出申请,经审核批准颁发许可证后方可开业;银行的合并、歇业、解散、增加资本金、修改和解散股东决议、转让或承受全部或部分银行业务,以及高级职员兼职等也都必须经大藏大臣许可。同时规定,银行的最低资本额不得低于10亿日元,银行缴足资本后,于每期决算时必须从其盈利中提取五分之一以上的金额充作准备金;从事银行常务工作的董事,未经大藏大臣许可,不得兼任其他公司的常务工作。

银行法中还规定,银行于每一营业年度,必须编制业务及财务报告,并呈送大藏省;银行对每一营业年度结束后3个月内,对外公布其资产负债状况和损益计算书。另外,大藏大臣在任何时候均可索取有关银行业务和财务状况的报告,并随时可以进行检查。在遇到银行有违法行为或者资产质量恶化时,为了保护存款人的利益,还可采取命令其停业、进行财产委托保管等行政措施。

(三)法律责任

日本的银行法授权大藏大臣对违反该法规定者实行制裁,如:未经大藏大臣颁发许可证而经营银行业务者,将处以3年以下的徒刑或300万日元以下的罚款,或两者并处。

对未按规定报送期中业务报告书或虚假填报业务报告书者,处以50万日元以下的罚款。

当银行符合下列任何一项条件时,由大藏大臣颁发的许可证即行失效:①银行营业全部废止时;②转让全部营业时;③解散时;④取得许可证后6个月以内尚未开始营业时。

大藏大臣对下列情况以政府公报予以通报:①命令银行停止其业务的全部或一部分时;②撤销银行许可证时;③外国银行分行许可失效时。进行上述通告的同时还须在报道时事的日报上登载。

三、普通银行兼营法

普通银行兼营法是日本信托业务的行政法规之一,是普通银行兼营信托业务的法律依据。1943年5月日本政府颁发了《关于普通银行兼营信托业务的法律》简称《兼营法》,1946

年又进行了修改,1982年4月大藏省又发布了兼营法实施细则,其主要内容:

兼营法规定,凡普通银行申请经营信托业务应向大藏大臣提交有全体董事签名的申请批准书,要求进行预备审查,并填附有关文件资料,经大藏大臣批准后,按照《信托业法》经营信托业务。同时对变更多数人为委托者或受益者的定型信托合同时,以及在大批融资中超出信用提供限额时,均要取得大藏大臣认可。

兼营法还对违反寄存国债、填补损失及补充红利的规定,将信托财产当成自己的财产;未经主管大臣批准而变更业务种类或方法,违反主管大臣关于下令其改变业务种类或方法的命令,对应管理的信托财产不进行管理,不设置帐簿,不按有关规定进行信托事务的处理及会计核算,无正当理由不提供阅览资料或不作说明时,还对经营信托业务的普通银行的董事或清理处以 100 万日元以下的罚款。

四、外汇银行法

日本国外汇银行法从 1954 年开始施行,1962 年对部分条目进行了修改。制定外汇银行法的目的是:谋求外汇或外贸金融业务的顺利进行,确立外汇银行制度,以期根据其业务的公共性进行妥善的监督和有助于金融制度的完善。

(一) 监督与管理

日本外汇银行法规定:凡要经营国外汇兑和贸易金融业务者,必须取得大藏大臣许可并颁发许可证后,方能经营。外资银行在日本要从事外汇银行业务时,必须按照《外汇管理法》的规定,另行得到大藏大臣的批准。大藏大臣在审批外资银行经营外汇业务的申请时,必须征求外资审议会的意见并充分尊重该会的审议结果,外资银行只有在得到经营银行业执照和大藏大臣批准的外汇业务范围时,方能从事外汇业务的经营。

外资银行与日本普通银行一样,必须在每一营业年度,以分行为单位向大藏大臣提交业务经营报告书和该总行制作的营业报告书、资产负债表及损益说明书。从1973年起,日本政府还规定外资银行必须以年度为单位在报刊上公开其资产负债状况,大藏省作为监督机关可随时对日本的外资银行进行检查,并在必要时令其提交各种报告书。

（二）法律责任

根据外汇银行法规定:凡未按要求报送期中业务报告书或业务报告书,或者在这些报告书中未填明报告的重要事项,或对重要事项做虚假记载时,将处以 50 万日元以下的罚款。

对根据银行法规定派出的检查人员提出的质询不做答复或做虚假的答复或拒绝、阻碍、逃避检查者 根据情节处以 50 万日元以下的罚款。

对依照银行法进行检查采取拒绝、阻碍或逃避行为者,根据情节处以 50 万日元以下的罚款。

法人的代理人或法人、自然人和代理人或使用人以及其他从业人员,在改法人或自然人的业务或财产方面违反上述规定时,除对当事人进行处罚外,还应对该法人或自然人处以符合条款规定的罚款。

对未经大藏大臣批准经营对进出口和其他对外贸易的贷款、票据贴现、债务担保和票据承兑以及违反银行法的有关规定时 经营不允许的业务或未经许可经营某些业务时 从事其

以及政府放宽对经济的干预范围,这些限制已有不同程度的松动,但对其银行业的兼营业务仍有一定的限制。

五、单一大额贷款的限制

大藏省为了分散银行贷款风险,对银行发放的单一大额贷款一直加以限制,以避免因某个私人借款者的破产而影响银行的稳定性。日本普通银行法规定了对私人借款者的贷款最高限额,如对一个单独的借款者,都市银行、地方银行的贷款不能超过资本金的20%;长期信用银行和信托银行的贷款不得超过资本金的30%;外汇银行的贷款不得超过资本金的40%。同样对在日外国银行的分支机构也有相应的大额贷款限制。以上限制也是日本银行据以监督检查民间商业银行和在日外国银行分支机构的重要依据。

六、对普通银行经营管理的行政指导

大藏省对普通银行经营管理的行政指导,是从保护存款人利益的立场出发,确保银行的健全经营,是行政指导的重点。大藏省以银行局局长的通令对银行的存贷款率、流动资产比率、营业不动产比率、自有资本比率、分红率等五个指标进行监督指导。

(一)存贷款率

它是贷款余额对存款余额的比率,是表示银行经营健全性的指标之一,大藏省要求以平均存贷款率在80%以内为目标,并指导其努力递减。公式为:

$$\text{存贷款率} = \frac{\text{贷款平均余额(包括进出口票据贷款)}}{\text{存款、债券平均余额}} \leq 80\%$$

(二)流动性比率

它是为了纠正资产构成并提高资产的流动性而设置的指标,要求银行流动性资产对总存款的比率以平均余额达到30%。计算时,流动性资产包括现金、同业存款、货币信托、同业拆借、金融机构贷款、有价证券、银行承兑票据、购入票据等,公式为:

$$\text{期中平均余额目标率} = \frac{\text{流动性资产平均余额(包括股票)}}{\text{存款平均余额}} \geq 30\%$$

$$\text{期末余额指导率} = \frac{\text{期中流动性资产增加额(除去支票、票据额)}}{\text{期中实际存款增加额(除去支票、票据额)}} \geq 30\%$$

(三)营业用不动产比率

它是以营业不动产与资本(狭义资本)的比率,指导其控制在50%以内,公式为:

$$\text{营业用不动产比率} = \frac{\text{营业用不动产}}{\text{资本(狭义)}} \leq 50\%$$

(四)自有资本比率

它是从保护存款人利益出发,以广义自有资本对期末总存款余额的比率,指导其达到10%,公式为:

$$\text{自有资本比率} = \frac{\text{广义自有资本}}{\text{期末存款余额}} \geq 10\%$$

(五)分红率

大藏省从1970年9月起规定分红率在10%以内,原则上自由决定,同时超过10%分红率的银行要算出最高分红率,在其范围内可以达15%。但由于民间银行自有资本率普遍较低,因此,撤销了算出最高分红率的方式。

七、外汇交易的限制

为了防止外汇领域发生风险,大藏省对银行的资产流动、外汇交易及国际收支均进行了严格限制。如对外汇趋向的监管是,给予各银行一个绝对趋向的净限额(包括即期和远期),这通常以银行的外汇交易量和资本作为基础,把趋向限额控制在10%以下。

八、对金融机构的监督与检查

大藏省的银行局、国际金融局和证券局负责对日本的所有金融机构的监督和检查任务，除随时要求银行和其他金融机构提供业务、财务情况报告外，对日本民间银行的总行随时进行检查，并对其分支机构每2-3年抽查一次，在对日银行的分行的分支机构也是5年左右检查一次。检查中如发现金融机构有危害公众利益的行为时，则采取一些必要的处理措施。

第四节 日本银行对商业银行的监督管理

在金融领域,随着日本政府放宽对经济干预的范围及金融“全球化”的稳步推进,国际上银行与银行之间的竞争越来越激烈,这种趋势导致银行资产的大幅度摇摆,同时使不少金融机构的状况也日益严重。日本银行已越来越意识到,对国内金融机构实施必要的监管,已成为保证金融体系稳定的决定性因素。

一、监管的法律基础及目的、原则

（一）日本银行监管理论的法律基础

《日本银行法》第一条把“保持通货稳定,促进并维护健全的信用制度”作为日本银行的基础目标。要实现这一目标,必须对金融机构实行有效的监督和管理,而日本银行把对金融机构现场监督和非现场监督作为达到这一目标的重要手段。

日本银行对其开立帐户的所有金融机构进行定期的监督检查,在检查单个银行时,通常每2-3年进行一次现场监督,同时通过一些日常联系对单个银行进行非现场监督。日本银行把现场监督与非现场监督作为实施监管的重要手段,有利于及时了解掌握金融机构业务经营状况的全貌,迅速识别业务经营中存在的问题,以便及时针对问题提出必要的纠正措施或提出建议,这是日本银行监管的显著特征。日本银行对金融机构的监管主要由考察局、信用机构局和营业局承担,其具体职责与分工,在本章第一节中已作介绍,这里不再重复。

（二）监管的目的、原则

日本银行对金融机构监督管理的目的,基本上是出于经营安全性、竞争公平性和政策一致性这三方面的考虑。所谓经营安全性,就是保证整个银行体系存贷款的安全可靠,从而保证公众的利益和金融的稳定。所谓竞争公平性,就是通过对金融活动的监督管理,创造一个平等的竞争环境,防止垄断,鼓励金融机构在合理竞争的基础上提供高效率、多样化的服务。所谓政策一致性,就是通过监督管理,使金融机构的经营活动与中央银行的货币政策目标保持一致。

日本对金融机构监管的原则是,不干涉金融机构内部经营的方针,即不是对金融机构在业务活动上直接指示,而是规定它们经营活动的范围和可承担风险的最大限度等,指出它们存在的问题及其风险,督促它们尽快解决。同时日本银行在一系列安全网络的运行中也担任着主要角色,作为最后贷款人的日本银行,通过对金融机构的存款、贷款和保险系统、支付系统的监控,定期考察和分析它的货币政策,以保证其货币政策的有效履行。这一监控任务主要由负责制定宏观货币政策的信用机构局和营业局承担。

二、监管的主要内容

日本银行对金融机构的监管偏重于业务方面,基本上出于经营安全性、竞争平等性和政策一致性三方面考虑,其中把经营安全性放在第一位。

(一) 风险管理的核查

1987年12月,日本银行制定并颁发了《风险管理核查清单》,这份清单把金融机构的风险划分为12类,即信用风险、利率风险、流动性风险、外汇风险、系统风险、EDP(电子数据处理)风险、内在风险、管理风险等,并由58个主要项目和219个检查要点组成。日本银行在检查金融机构时,按这份清单所列内容进行检查。通过近年来的实施,这份清单能够比较好地检查和分析金融机构的内在风险,并增强它们控制风险的能力,从而达到保持金融机构谨慎经营的目的。

(二) 骆驼评级制度”的实施

骆驼评级制度又称为“银行统一评级制度”,是美国金融管理局为了统一对商业银行的评级标准而制定和使用的对商业银行的全面状况进行检查、评价的一种经营管理制度。目前,日本银行也采用了该制度来对民间银行的经营状况进行检查和评价,检查评级也是围绕资本充足性、资产质量、经营管理能力、盈利水平和流动性五个方面进行,具体检查的操作与评级的方法上有自己独特之处:

1. 资本充足率

①检查资本充足比率是否达到最低要求,主要检查资本的基础组合和资产项目的变化;
②检查资本基金对总资产的比率;③检查总负债对股本资本的比率;④检查未来发展业务对资金的需求等。

2. 资产质量

日本银行对资产质量的检查主要从两方面入手:①检查风险资产程度,从信贷整体上,主要检查存款来源、风险资产组合、贷款的组合等;对大额贷款,主要检查大额贷款的走势及其对资本基础的比率,大额贷款的增减及对资本基础的比率;检查对有联系人的贷款,并通

“协议”将资本分为核心资本和从属资本两类,核心资本包括实收资本和公开储备;从属资本包括未公开储备、资产重估准备、普通准备金等。在日本,由于民间银行相互持股十分普遍,且数额巨大,日本银行在划定相互股权时也仅仅扣除资本金中故意为提高资本水平而专门持有的其他银行股权,同时还将从属资本转化为核心资本计算。

2. 资本风险权重的计算

库克建议的抵押贷款风险权重为 50%,而日本银行将这一标准定为 20%;另外,民间银行对政府金融机构和地方政府的贷款风险权重可定为 0、20%、50%,而日本银行将此类贷款风险定为 0。

3. 资本充足率标准

日本银行在实施“巴塞尔协议”中,并不把资本充足率作为衡量民间银行风险状况的唯一标准,他们在对民间银行风险状况的评价中还结合经营管理、内部控制水平等来进行综合评价。对资本充足率,日本银行原规定为 8.3%,从 1993 年 3 月开始将其调为 9.3%,其中核心资本为 4.97%,附属资本为 4.33%。

4. 提高资本充足率的途径

目前日本的民间银行大都未能达到规定的比率要求。日本银行在实施“巴塞尔协议”过程中,提高民间银行资本充足率的途径主要采取:增加资本,缩减资产负债的规模,改进现有资产质量,即调整资产组合中高低风险资产的比重,增加盈利,减少对股东的分配等。

第五章 德国对银行业的监管

第一节 有关银行制度的法律和法规

一、有关银行的法律

关于银行制度的最重要的法律有两个,即“联邦银行法”和“银行法(信用业法)”。此外,还有众多适用于银行业各专门部门的专门法规。

德意志联邦银行法(Gesetz über die Deutsche Bundesbank)于1957年7月26日通过。德意志联邦银行,即联邦德国的中央银行,是根据这个法律建立起来的。该法规定联邦银行的主要任务是“调节货币流通和对经济的信贷供应以达到保卫货币之目的”。为完成此项任务,该法授权联邦银行使用传统的货币政策工具,即再贴现或再融资政策、最低准备金政策和公开市场政策。这些工具已被经验证明可以用来控制货币量的大小,可以有效地引导银行业。

“银行法”(Gesetz über das Kreditwesen)于1961年7月10日通过。该法规定了允许银行从事业务的范围,银行活动的规则,对银行的监督办法,和“银行(信用业)监督局”在检查、干预和获取情报方面的权力范围。此外,该法还规定了其它一些事项,例如,对储蓄业务的特殊规定;“银行监督局”,在监察和管理利息、手续费、广告活动方面的特殊权力和某些项目的保密规定等等。除了极少数例外,该法原则上适用于一切银行,不管它是按私法还是按公法建立的银行,也不管它从事多么特殊的业务。有些特殊银行,如储蓄银行、抵押银行、住宅储蓄银行、投资公司等,虽各有专门的法令管辖,但同时受该法的管辖。

除了“联邦银行法”和“银行法”之外,还有众多的专门法规。例如,“德意志合作银行法”(Gesetz über die Deutsche Genossenschaftsbank)、“复兴银行法”(Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau)、“负担平衡(指对战时和战后财产受损者从税收中支付赔偿费)银行法”(Gesetz über Lastenausgleichsbank)、各州的“储蓄银行法”等等。上述几个法都可归入公法之列。另一组专门的法律是针对抵押银行的。抵押银行可以按私法组建也可以按公法组建。按私法组建的抵押银行要受“抵押银行法”管辖,该法于1899年生效。“船舶抵押银行法”则是1943年公布的。按公法建立的抵押银行要受“公法金融机构的抵押契据及相关

债券法”管辖。

无论是按私法还是按公法建立的“住宅储蓄银行都受“住宅储蓄银行法”管辖。投资公司受“投资公司法”管辖。外国投资的处理要受“外国投资法”管辖。证券信托银行受“证券保管和收购法”管辖,该法规定了那些从事证券买卖或为顾客保管证券的银行应当遵守的规则。“证券交易法”规定了各种证券交易的规则、银行参与证券交易的条件等。

上面列举了十几个法律，其目的只是为了说明：

(1) 公法系统和私法系统能够和平共处。按私法建立的银行(可看作私营银行)与按公法建立的银行(它们是由政府负责、担保、控制或是完全属于政府的财产,不妨称为公营银行)可以和平共处、互相合作,并且在金融市场上共同发挥高效率的作用。德国近百年来公营、私营、合作社营银行共存的事实对我国的体制改革有参考意义。

(2) 联邦德国形式多样的银行都有其存在的理由, 都是为适应金融市场高效率运转而存在的。在众多法律的管辖下, 它们才能有条不紊地进行业务活动。法律是体制的基石。

二、其他有关银行的法规

前一节介绍的法规,仅是庞大的有关银行的法规体系中的核心部分。围绕着这个核心,还有众多的法规。例如,联邦银行和银行监督局以“联邦银行法”和“银行法”为依据,制订了许多派生法规和实施细则。这些派生法规中最重要的是关于自有资本和流动资产限额、财务报告、会计、审计、最低准备金等事项的。

下述事项似乎值得特别一提,它们说明了财政部、卡特尔局在管理银行方面的作用。

关于银行会计的规定主要是由财政部制订的。这些规定以下述法律为依据：

(1) 关于提交年度财务报告的格式的法律”。该法规定了以无限公司(OHG)、两合公司(KG)和有限责任公司(GmbH)的法律形式组建的银行应当报告的年度财务表格；

(2) 股份公司法规定了以股份公司(AG)和股份两合公司(KGaA)形式组建的银行应当报告的年度财务表格；

(3)“商业合作社法”规定了各种合作银行应提交的年度财务表格；

(4)“银行法”第 52 之 1 条规定了按公法建立的银行应提交的年度财务报告格式。

财政部根据上述法律,对不同的银行应提交的财务报告的详细内容、格式、时间等细节作了详细规定。根据“银行法”第25条、“会计法”、“公司法”和“商业合作社法”,所有的银行,不论它规模大小,也不论它采取什么样的法律形式,都必须公布它们的年度财务报告。

根据“反对限制竞争法”第 1、15 和 38 条,银行的协议、推荐和决议应符合该法反对垄断的规定。但是,由于银行业有其特殊性,所以只要银行监督局认为恰当的行动。也可以受到卡特尔局的豁免。例如,几家银行联合起来议定一个统一的存款利率,以避免在争取存款方面的过度竞争。这种统一行为按理说是一种垄断行为,但防止过度竞争有利于银行的稳定并防止银行破产,所以这种作法可以豁免。其结果是虽有 5000 家银行,但存、贷利率却到处都差不多。

根据“罗马条约”，1958 年建立了欧洲经济共同体。共同体的目标之一就是清除各成员国之间资本自由交流的障碍。为此，“罗马条约”第 52 条指出，各国应能自由在别国设立银

行,并规定由共同体理事会协调各国的有关法规。第 57 条规定,理事会应规定指示性意见,以保护储蓄,保护债权以及一切银行业务。但共同体理事会的动作很慢,直到 1977 年 12 月它才发布了第一个协调各国有关银行法规的指示性意见,这可以看作是建立统一、协调的共同体银行制度的起点。该指示要求各成员国修订各自的法律使之与该指示的条款一致。联邦德国的银行法因与该指示完全协调,不需作任何修改。

1981 年 3 月,欧洲共同体委员会向理事会提出了一项理事会指示的草案。它是关于银行和其它金融机构的会计的。这个草案可看作是对 1978 年理事会关于有限公司会计的指示中有关银行部分的修改意见。1981 年 10 月,欧洲共同体委员会又向理事会提交了一项理事会指示的草案,它是关于银行的监察问题的。它要求各成员国把对银行的监督建立在对银行集团的监督基础上,而不是监督一个一个的银行。它设计了有效的方法,以便根据一个银行控制另一家银行的程度,来进行有效的监督,毫无疑问,这是为适应跨国银行集团的发展和欧洲金融市场的复杂化而产生的。

虽然欧洲共同体在协调并统一银行制度方面还有很多工作可作,但它已初见成效。欧洲货币市场,有时也被称作欧洲美元市场,虽然它并不只是作美元生意,已成为世界上最大的国际货币市场。联邦德国的银行在这个市场中活动自如,它培育了法兰克福和杜塞尔多夫这样的能与苏黎世、伦敦、巴黎和卢森堡媲美的金融中心;西德马克已成为国际市场上仅次于美元的交易量第二大的货币,西德马克也成为世界各国储备的外汇中仅次于美元的第二大储备货币。

第二节 银行法中监管的对象

凡是按银行法第一条定义为“信用机构”(Kreditinstitute)的企业,除了第二条所指出的例外,都要接受调节和监督。

一、信用机构的定义

银行法第一条规定,凡是从事银行业务(Bankgeschäfte)并且这种业务之规模已达到商业化有组织水平的企业,都是信用机构。而银行业务的定义如下:

- (1)存款业务(Einlagengeschäft),即从他人那里吸收存款,不管是否支付利息;
- (2)贷款业务(Kreditgeschäft),即发放或取得贷款;
- (3)贴现业务(Diskontgeschäft),即购买票据,包括汇票、本票和支票;
- (4)证券业务(Effektengeschäft),即买卖证券;
- (5)证券信托业务(Depotgeschäft),即为他人保管证券;
- (6)投资业务(Investmentgeschäft),该业务由投资公司法第一条定义;
- (7)所谓的“7-M-业务”,说明见下文;

(8) 保证业务(Garantiegeschäft),即为他人承担保证赔偿的责任;

(9) 汇划业务(Girogeschäft),包括结算、代理收付、票据交换等;

(10) 财务代理、租赁及其它业务。

一个企业,不论其法律形式如何,不论是按公法还是按私法建立的,也不管它的主要业务是什么,只要它从事已达商业规模之上述业务,就称之为“信用机构”,而必须接受调节与监督。

二、“银行业务”定义的进一步解释

银行法第一条定义了9种银行业务。

“存款业务”被定义为从他人那里接受货币作为存款,不管是否支付利息。“存款”与接受贷款、预付金、付款等非银行业务的区别如何划分,银行法里并未说明。在私法里,“存款合同”这个概念的定义至今仍有争论。短期存款一般按民法第700条定义为“不规则寄托合同”。定期存款,包括储蓄存款被认为是规则地持有并用于民法第607条所定义的贷款目的。为了判断一个企业是否从事了“存款业务”以便施行监督,银行监督局与法院达成了一致的看法,即认为,存款业务有下述3个特点:

(1) 不断地经常地从众多的“人”(自然人或法人)那里接受货币,这些人不是信用机构;

(2) 接受货币是以贷款或无规则寄托的形式,并且接受者与存款户之间形成一种标准合同,即大家公认的合同,无需专门签订;

(3) 接受者在接受存户的货币后并不向存户出具证券,也不单独签订个别的合同,而是出具合乎标准合同条件法的统一的证明。

“贷款业务”定义为发放或接受贷款。所谓发放贷款,是指使借方的债务增加,而不包括要求偿还已存在的货币债务。这样就把财务代理和收缴罚款等业务排除在本业务之外。

“贴现业务”定义为购买汇票、本票和支票。这类票据的贴现,按私法的定义,不是一种信用过程,而是一种买卖合同。购买以上票据之外的证券或其他可以购买的票、证,都不是贴现业务。

“证券业务”定义为代理他人买卖证券。信用机构本身买卖证券并不是银行业务。虽然银行法对证券业务的定义并没有指明买卖证券是以信用机构的名义还是以顾客的名义。按照习惯,联邦德国的银行是以顾客的名义买卖证券,作为顾客的代理人或经纪人。证券业务受“有价证券交易法”管辖,并受银行监督局监督,还要按银行法第30条的规定,接受证券存款审计。

“证券信托业务”定义为代理他人保管证券。银行经常是以集体存放(Sammelverwahrung)的方式代客保管证券,偶尔也有采用分户分类个别存放的方式(Sonderverwahrung)。受托银行也可将客户的证券委托给另一家证券信托银行保管,这称之为第三者保管(Drittverwahrung)。证券的管理主要包括:收集并分发到期本息票,收集并编造新的本息票表册,通知并帮助客户提取到期本息,等等。证券信托业务要依银行法第30条接受证券审计并接受银行监督局的特别监督。

“投资业务”按银行法第1条和投资公司法第1条的定义,投资业务只能由专业的投资公司进行,而投资公司不得经营其他银行业务,但投资公司作为股份公司或有限责任公司,其股东可以是银行。所谓投资业务是指接受他人的资金建立投资基金,由投资公司用这笔基金去投资,而付给基金的所有者一定好处。

银行法第1条第1款第7种银行业务的定义没有一个简短的名称,但俗称“7-M-业务”。所谓“7-M-业务”是指一家银行出卖长期贷款债权,用于抵自身的债务,向第三者要求给予短期贷款,并答应在3个月内偿还贷款,再买回长期贷款债权。这种业务是银行(特别是从事长期贷款业务的银行)筹集短期资金的办法。

“保证业务”的定义是为他人提供保证书或赔偿保证证明。保证业务包括各种保证贷款,保证合同、投标保证金(押标金)、预付保证金、履约保证书(或保证金)、开具或保兑跟单信用证、物权保证书等等。

“汇划业务”定义为从事转帐、过户、清算、结算等。

三、其他的银行业务

银行法只定义了上述9种银行业务,而习惯上称之为银行业务的财务代理、罚金业务、租赁业务、贷款经纪人(掮客)业务等等没有包括在内。这些未包括的业务在法律上不算是银行业务,但在习惯上仍看作是银行业务。

银行法第1条授权财政部扩充关于银行业务的定义,即把没有定义为银行业务的业务重新定义为银行业务。但至今为止,财政部还没有行使过这一权力。

四、例外

银行法第2条规定,某些从事银行业务的机构作为例外,不受银行法管辖,也不受银行监督局监督。它们是:

- (1)德意志联邦银行;
- (2)德意志联邦邮政局所属各银行;
- (3)复兴银行;
- (4)从事社会保险业的机构和联邦劳动局;
- (5)按私法或公法建立的保险公司;
- (6)由法律规定为公益住宅公司的企业;
- (7)由法律定义为执行国家住房政策的公司,其银行业务只是它的副业。

银行法关于银行业务定义中的哪一种。根据不同种的业务,要按照管辖该种业务的法令提出要求。例如,对于从事存款业务、特别是从事吸收非银行客户存款业务者,一般要求它必须参加某一种存款保护系统。

一、在联邦德国开设银行的许可

按照银行法,银行监督局要求申请开业者必须满足四个条件:

- (1)其资本必须达到某一限度以上;
- (2)申请银行必须指定至少2名负责人;
- (3)负责人必须可靠;
- (4)负责人在专业上必须合格。

如果合乎上述条件而监督局仍不发给执照。则申请者可依法向法院起诉,要求法院强制监督局发给执照。

关于上述四个条件并无法律规定,但应由银行监督局明文规定公布之。目前通行的规定原则如下:

关于资本问题。银行监督局根据银行业务的种类不同而提出不同的关于最低创办资本的要求,例如,对私营商业银行,创办资本不得低于600万马克。

关于负责人问题。所谓负责人,是指信贷机构的法定代表,具体来说,以按私法组建的银行为例,对无限公司来说是负无限责任的合伙人,对两合公司和股份两合公司来说,也是负无限责任的合伙人,对于股份公司,负责人是指经理部成员,对有限责任公司来说,负责人是指管理董事。银行法中有一些条款,对负责人个人应遵守的规则、他们的义务和处罚条款,作了规定。负责人不必是联邦德国人,他也可以是外国人,但他必须是居民,即他必须长期或永久居住在联邦德国。根据银行监督局的实际作法,负责人必须通晓德语。所谓专业上必须合格,是指他在申请之前已在一个规模相当、业务种类相同的银行中工作过3年以上。

除少数例外,按私法组建的银行可以采取联邦德国民商法规定的5种法律形式中的任意一种。这五种法律形式是:股份公司(AG)、有限责任公司(GmbH)、无限公司(OHG)、两合公司(KG)和股份两合公司(KGaA)。从1976年以后,修订后的银行法不再允许创办独占企业形式的银行,原有的可以保留。以上五种法律形式都有实际例子。但是,应指出,在联邦德国最盛行的有限责任公司这种法律形式,在银行界却不多见。大多数银行采取股份公司的形式。对于某些专业银行,只准许它们采取某几种法律形式。例如,按私法建立的抵押银行、船舶抵押银行和投资公司,只准采取股份公司或有限责任公司的形式。按私法建立的住宅储蓄银行,只准采取股份公司的形式。

二、外国银行分支行的开业许可

外国银行在联邦德国开设的分支行,如几家分支行同属一家外国银行,则在联邦德国境内只作为一家银行对待。但每一个分支行开业均需事先得到许可。

外国银行的分支行申请执照要满足前面第一部分所述的一般条件,另外还有一些附加

条件,例如,任命的2名负责人中,至少有1名曾在联邦德国境内的银行内有3年以上工作经验,其他负责人可以在国外有3年以上经验,但必须有在联邦德国从事银行业务一年以上的经验。对最低创办资本的规定,外国银行必须给它在联邦德国境内的分支行以不少于最低创办资本的赠送资本。

按照法律,联邦德国并无义务根据对等原则发给外国银行执照,就是说,虽然某一外国已允许联邦德国开设银行分支行,这并不意味着联邦德国也必须对等地允许该国在联邦德国开银行。联邦德国可以本经济不需要为理由,拒绝发给外国银行营业执照。但是在实际上,至今尚未发生过银行监督局以此为由拒发执照的事例。

前面已说过,同一家外国银行在联邦德国开设的几家分支行,都视为一家银行,但在申请执照时却要分别申请。不过,对于欧洲共同体国家的银行,只要第一家分支行取得了执照,第二、第三……家分支行就可以自动得到开业许可,只需领取执照即可。

银行监督局还要求外国银行的分支行在申请执照前,必须先到商业登记处登记,而其负责人被承认为公司代表人(Prokuristens)之后才能发给执照。如要申请从事吸收非银行户的存款则必须参加存款保护基金会。

三、银行营业执照的吊销

如果营业执照发出1年内,申请者没有开始营业,则执照自动吊销。在下述情况下,银行监督局可以吊销银行的营业执照,要求银行清算、结业:

- (1) 银行中断营业达1年以上者;
- (2) 银行负责人不可靠或不合格者;
- (3) 银行对债权人不负责任且无法挽救者;
- (4) 银行股本一次损失50%以上者;
- (5) 银行股本连续3年每年损失10%以上者,等等。

第五节 对银行商业经营的监管

为使银行能顺利营业,由银行法和各种法令规定了银行在经营时必须遵守的规则。例如,银行的股本和流动资金必须保持有一定数量,银行进行存、贷款业务,投资业务等等要遵守一定规则,要缴存最低准备金,要提交财务报告,要接受审计等等。对银行内部事务采取如此严格的监督,对银行业务作如此详细的法令规定,是因为银行不同于其他行业。银行倒闭将会引起灾难性后果,通货膨胀会造成很多麻烦。联邦德国的经验证明,对银行严加管理是实现宏观控制的重要一环。以下对银行经营时要遵守的主要规则作一介绍。

一、关于自有资本和流动资金的规则

关于自有资本,银行法第 10 条规定,银行必须保有适量的自有资本或称责任自有资本,在银行破产时要以全部责任自有资本还债直至还清。关于自有资本的定义,银行法对不同的法律形式给出了不同的定义。

对股份公司、有限责任公司和股份两合公司来说,自有资本等于实缴资本加上公司储备金,加上已决定作为储备金的净利润,减去公司自己暂时持有的本公司股份,再减去净亏损。在某些情况下,隐名股东(合伙人)所缴股款也可计算在内。

外国银行分支行的自有资本被定义为:外国银行提供给分支行的经营资本加上该分支行截留的利润,减去分支行之间拆借差额。

根据银行法第 10 条的授权,银行监督局制订了“关于银行自有资本和清偿能力的原则”,其中第 1 条规定,一家银行发放的贷款加上它的参与贷款部分不得超过其自有资本的 18 倍。同时还对贷款的定义,哪些贷款应计算在内、计算方法等作了详细规定。第 1a 条还规定,当一家银行每个工作日结束营业时,它必须做到:

- (1) 银行内所持有的外币和贵金属价值总额不得超过其自有资本的 30% ;
- (2) 未结帐目中以外汇计算且到期日在 1 个月以内者不得超过自有资本的 40% ;
- (3) 未结帐目中以外汇计算且到期日在半年以内者亦不得超过自有资本的 40% 。

这样规定的目的是减少银行的外债、对外资产和发生困难的危险,加强对银行客户的保护。

关于清偿能力。根据银行法第 11 条,银行必须随时保持足够的流动资金,它包括随时准备支付的现金和随时准备转帐的存款货币。银行监督局在“关于银行自有资本和清偿能力的原则”第二条中规定了:为保持有足够的流动资金,银行发放的长期贷款、购买的长期债券等,与银行的长期资金来源如长期存款等的比例,必须保持在某一限度以下。第 3 条规定了,银行利用外来资金于不动产或难以动用的资产时,要遵守的一些限额。

如果一家银行达不到银行监督局关于自有资本和流动资金的要求,它必须及时向银行监督局报告并申明理由。如果监督局认为某银行的情况特殊,也可以破例允许它超过规定到某一限度,但一般来说,监督局会要求该银行必须在某一期限内达到要求。如果到期仍达不到要求,则银行监督局将冻结银行的利润,不准分红,或者禁止银行继续发放长期贷款、投资于不动产、船舶或股票等等。

二、关于投资的规定

银行法第 12 条规定,一家银行投资于不动产、建筑物、船舶和对其他企业的参股等持久性投资(dauernden Anlagen)的帐面值总额,不得超过其对债务负责的自有资本。但银行监督局保留了给某些申请者以例外待遇的权力。

三、关于贷款的规定

银行法第 13 条至第 20 条规定了发放贷款必须遵守的规则。信贷(Kredit)和信贷接受

者(Kreditnehmer)的定义由银行法第 19 条给出。这里把信贷定义为广义的信贷,它包括各种形式的贷款、各种形式的担保、承兑信用证、票据贴现、支票和本票业务、向贷款接受者的企业参股等业务活动。关于贷款的一些规定简述如下:

(一)高额贷款(Großkredite)

高额贷款定义为贷给一个贷款者的、总额超过一个银行自有资本 15% 的贷款。银行法第 13 条规定,任何一笔高额贷款不得超过银行自有资本的 75%;五笔最高的高额贷款之和不得超过银行自有资本的 3 倍,所有高额贷款的总和不得超过银行自有资本的 8 倍。在实际计算时,不但要计算已发放的贷款,还应包括已承诺的贷款。但在计算所有高额贷款不得超过一家银行自有资本的 8 倍时,承诺但尚未发放的贷款不计算在内。担保的名义额一般应全数计算在内,但在某些例外情况下,只包括担保名义额的一半。每一笔高额贷款都必须及时报告给联邦银行和银行监督局,同时必须经该银行全体负责人一致通过才能发放。

(二)百万马克贷款(Millionenkredite)

一家银行贷给一户贷款接受者的贷款总额如果超过 100 万马克,则该银行应在双月报表中将此贷款接受者的名字及贷款额变动情况报告给联邦银行。如果一户贷款接受者从不只一家银行取得了百万马克贷款,则联邦银行应把该贷款接受者的负债总额通知各家与它有关的银行,但只限于通知总额,不得透露每家银行的名字和各家的贷款额。

(三)近亲贷款(Organkredite)

所谓“近亲贷款”是指贷款给和放款银行有密切关系的自然人或法人。例如,贷款接受者是银行负责人或职员本人或其亲属;贷款接受者是一家公司,银行或银行负责人是这家公司的重要股东;贷款接受者是一家公司,银行负责人是这家公司的法定代表人或是这家公司监督委员会(Aufsichtsgremium)的成员;贷款接受人是银行的法定代表或监督委员会的成员;贷款接受人是一家公司,它持有银行的股份,而且达到 1/4 以上;贷款接受人持有银行一定比例的股份,等等。近亲贷款必须经银行全体负责人一致同意,并在帐目中标明是近亲贷款。近亲贷款帐户必须详细报告给联邦银行和银行监督局。如果近亲贷款违反了有关法令,则必须立即追回,追不回的损失要由银行负责人或监督委员会赔偿。

(四)贷款接受人提交财务报告的义务

按银行法第 18 条规定,如果一个贷款接受人从一家银行取得贷款超过 5 万马克,则这家银行必须要求它提交本身的财务报告,例如资产负债表、年度财务报表等等。

以上 4 条关于贷款业务的规则,显然是为了保护银行经营的安全性。关于高额贷款、百万马克贷款、近亲贷款的规定,显然是为了减少银行所冒的风险。万一有一户贷款接受人破产,不致于造成太大的危险。

四、报告义务

根据银行法、联邦银行法以及依此法由联邦银行和银行监督局制订的规则,所有的银行都有提交报告、财务报表等义务。这些报告必须按规定的格式正确填写,其内容不仅包括财务报告,而且也包括组织、行政等内容。下面简要地介绍一下报告的内容。

需提交给联邦银行和银行监督局的财务报告主要有以下几种:

- (1) 月度平衡表,采用资产负债平衡表格式,内容十分详细;
- (2) 月度自有资本、流动资产和各项特殊贷款表,即本章本节第一、二、三部分所述各项内容的报表;
- (3) 季度贷款汇总表,报告每季末向联邦德国居民发放贷款的余额,分类报告;
- (4) 对非居民的短期应收、应付款分项报告,每周一次;
- (5) 对非居民的所有资产与负债,每月一次;
- (6) 对居民已承诺贷款的月报;
- (7) 关于高额贷款和近亲贷款的随时报告,关于百万马克贷款的双月报告,关于以上各项的年度报告;
- (8) 私营商业银行和外国银行的分支行每年9月30日的财务报告;
- (9) 关于最低准备金、各项存款及准备金计算结果的月报。

根据银行法第24条,各银行除上述财务性质的报告外,还应提交关于组织和行政事务的报告。它们包括:银行负责人的变更或任命,银行在其他公司中的参股情况,银行负责人或职员担任其他公司监督委员会等机构成员的情况,银行法律形式的变更情况,与其他银行联合的情况,自有资本损失25%以上的情况及原因,银行业务中断或重新开始的情况,与其他公司联合或合并的情况等等。

五、关于年度财务报告的特殊规定

各银行应提交的年度财务报告,应符合联邦银行和银行监督局的有关规定。每个业务年度完了之后3个月内,必须提交年度财务报告。报告的内容、格式等,必须符合“银行年度报告格式规则”、“以公司形式组织的银行年度报告格式规则”、“以公司形式组织的银行平衡表及损益书规则”等规定。外国银行在联邦德国境内的分支行,除提交本分支行的年度报告外,还应附上外国总行的年度报告。

在每个业务年度完了之后5个月内,年度财务报告必须经过独立的公共会计师审计,审计通过后的报告,应由银行的有关负责机构认可。关于审计内容和审计报告书的格式,由银行监督局制订的“银行年度报告审计规则”规定。银行在聘请审计师时必须征得银行监督局的同意,在必要时,监督局可指定另一名审计师进行审计。

审计和认可后的年度报告和审计报告应立刻提交给联邦银行和银行监督局,这些报告必须在业务年度完了后8个月内在联邦公告报(Bundesanzeiger)上公布。在联邦德国,按法律规定,股份公司必须公布年度财务报告,但其他法律形式的公司则不必公布。而银行,不论采取什么样的法律形式,都必须公布年度报告。这说明联邦德国对银行业管理特别严格。外国银行分支行的年度报告也必须公布。

六、审计

银行业务必须接受外来的审计,审计的主要原则如下。

首先,如前所述,银行的年度财务报告必须接受独立公共会计师的审计。

参加了存款保护系统的银行要接受该系统委派的会计师的审计,这种审计报告也应交

给联邦银行和银行监督局。

联邦银行为了征收最低准备金,有权委派会计师就准备金有关事项对银行进行审计。由于联邦银行人手不够,这种审计往往采取不定期抽查的办法。

从事证券业务或证券信托业务的银行,必须依法接受特殊的审计,审计师由联邦银行或银行监督局委派,审计内容等由银行监督局制订的“证券存款审计的方法、范围和时间”规定。

根据银行法第 44 条, 银行监督局有权在任何时候对银行业务作特殊审计, 而且不需要向被抽查者申明理由。监督局可委派本局官员进行审计, 也可以委派联邦银行的审计官或独立的公共会计师进行审计。最近一些年来, 监督局明显地增加了抽查审计的次数。

除了外来审计, 监督局还要求各银行定期进行内部自我审计。这种审计可由银行内的会计师进行也可以委托独立的公共会计师进行。监督局对内部审计的内容等制订了“内部审计要求”。

七、银行监督局的特殊权力

为更好地监督银行业务，监督局还有下述权力：

（一）情报权和调查权

根据银行法第 44 条, 银行监督局有权①要求银行提供有关其业务的任何情报。②检查银行的所有表册和记录。③随时抽查审计, 不需提出任何理由。④参加银行的股东大会或监督委员会会议, 发言并提问。⑤要求银行召集股东大会或监督委员会, 并有权安排这些会议的议程, 提出问题要求澄清或解答。

（二）干预权

银行监督局的干预权有以下几种。

根据银行法第 45 条,如果某家银行的自有资本和流动资产方面达不到要求,监督局有权冻结其利润、禁止其对不动产等投资,详见本章第 5 节第一部分 3 项。

根据银行法第 46 条,当监督局认为某家银行对债权人的责任特别是委托给该银行的资产的安全性受到威胁时,监督局有权:①对该银行的业务进行直接指导。②限制该行继续吸收存款或发放贷款。③限制该行负责人的管理权。④指定一个监督人,监督该行的业务。在这种情况下,如果监督局认为情况严重,为避免该行破产,监督局根据银行法第 46a 条还可以采取下述干预行动:①限制支付活动。②与客户协议共同暂停该行业务。③分轻重缓急,处理该行的债务,首先会同存款保护系统解决非银行户的存款问题。

当一家银行发生支付不能或负债过度时,负责人必须立即向银行监督局申请破产,监督局认为确实无法挽回时,才向法院申请让该行破产。这就是说,监督局是唯一有权申请银行破产的机构。这一点与其他行业不同,其他行业的公司可由任一债权人或公司本身提出申请破产,由法院受理。在银行破产方面采取这种办法,显然是为了慎重对待银行的破产问题。如果法院要求银行进行法律上的和解,也需得到监督局的同意。

如果某家银行的负责人是专业上不合格的或不可靠的,如果某家银行对债权人偿还债务发生了困难,而且这种困难在原负责人领导下无法克服,则银行监督局可以要求更换负责

人,或根据银行法第 36 条限制该银行负责人的权力。银行法第 36 条还指出,如果某银行违反了法律,或违反了监督局的规则和指令,监督局也有权要求该银行撤换负责人,直至吊销该银行的营业执照。

八、关于储蓄业务的规则

银行法对储蓄业务作了较详细的规定,其目的是保护储户。

所谓储蓄存款,应满足四个条件:

(1) 储蓄存款应有特殊的存折,称之为储蓄本(Sparbueche);储蓄利率必须公布在各家银行的门口或橱窗内;

(2) 只有准备用于积累、投资、增加财产的钱才应被银行接受为储蓄存款,准备用于日常支付的钱不应接受为储蓄存款;

(3) 法人的存款要想成为储蓄存款,必须满足上述第 2 条规定,公益金、慈善基金、宗教事业基金等不得接受为储蓄存款。有了第 2 条和本条规定,法人的储蓄存款就很少了,储蓄存款的存户大多数是自然人(居民个人)。

(4) 储蓄本必须由储户保存,不得委托银行保存,储蓄存款不得用于转帐或支票,储户必须持储蓄本到指定银行取款,才能利用储蓄存款,如果储户储蓄本上的钱都已取出,储蓄本必须交还给银行。

储蓄存款的期限不得任意确定,最短为 3 个月,这种存款每个月最多可取出 2000 马克。其次的期限为 6 个月、1 年等等,一般都是 3 个月的倍数。未到期而取出的储蓄存款,从取出之日到到期日按从银行取得的贷款计算负利息。

原则上说,所有的银行都可从事储蓄业务,但营业执照上写明不得进行储蓄业务者除外,例如分期付款贷款银行就不准从事储蓄业务。

九、利息、手续费、广告

根据银行法第 23 条,联邦财政部有权制订关于贷款和存款的规则,根据这一授权,财政部将制订这些规则的权力交给了其属下的银行监督局,但银行监督局制订这些规则必须征得联邦银行的同意。

银行法第 23 条规定,对利率、手续费率必须制订浮动限度,对存款利率、贷款利率都要有个限度,防止过分竞争而危及银行业本身。这些限度应体现下述原则:

(1) 必须支持联邦银行的货币政策;

(2) 必须防止过分竞争,必须保证银行业务能顺利进行;也就是说存款利率不能太高,贷款利率不能太低;

(3) 必须为经济发展提供足够的贷款;也就是说贷款利率不能太高;

(4) 必须鼓励储蓄;也就是说存款利率不能太低。

为了贯彻上述四个原则,必须制订围绕联邦银行再贴现率浮动的存、贷款利率的上、下限。银行监督局于 1965 年制订了“银行存、贷款条件”。在原则上说,联邦德国实行社会主义市场经济,主张价格自由,利率作为资金的价格也以自由升降为原则。但实际上是在某一限度

内浮动。而且各大银行为避免竞争,总是商定统一的存、贷款利率。这种垄断行为在其他行业是不允许的,是违反卡特尔法的(又称反对限制竞争法)。但因为银行业是特殊的行业,过分竞争造成银行倒闭将带来信用危机,因此银行业被允许采取商定统一利率的垄断行为,而受到反卡特尔法的豁免。

为避免银行从事广告业带来副作用,例如在广告上附带优惠贷款条件等等不公正的竞争行为,银行法授权银行监督局禁止银行经营某些类别的广告。监督局曾在1977年发布过一个关于在住宅储蓄业务范围内不得经营某些广告的规定,此外,监督局经常对银行进行个别指导,防止广告的滥用。

十、估价原则

银行业的估价原则和其他行业的估价原则不同,至少有两方面的差别。适用于银行业的估价原则是,为了对付银行业所特有的风险,必须有足够的安全系数。这些原则主要涉及①为坏帐建立储备金的估价问题②对某些贬值的流动资产的估价问题。

(一)坏帐储备金

一般来说,根据商法关于反对特殊贷款的规定,如果一家银行预见到可能会出现坏帐或可疑贷款时,应及时准备一些储备金,填补因坏帐造成的空缺。银行监督局还规定,应建立统一的坏帐储备金。储备金率为贷款总额的1.05%,不确定债权总额的0.525%。对本国和外国政府、对其他银行的贷款或债权,不必建立统一坏帐储备金。统一坏帐储备金应单列,根据税法,它的计税办法不同于其他储备金。

(二)贬值的流动资产的估价问题

根据股份公司法第155条,应当定期对流动资产进行重新估价,因为库存产品或原料,往往会随着时间的推移而贬值。银行法第26a条允许以公司形式组织的银行对应收款和证券一类的流动资产进行重新估价,估价可低于公司法155条的规定。银行对自己的流动资产估价过低可以在纳税方面得到一些好处,并形成所谓的秘密储备金。法律之所以允许银行对流动资产过低估价,是因为银行业的风险较大,应给它留些活动余地。经过多年积累,联邦德国的银行大多有相当数量的秘密储备金,它们本应该算在自有资本之内,但在帐面上看不到。它给银行业的稳定提供了又一个保证。

十一、银行的特有名称

银行法、住宅储蓄银行法和投资公司法给某些银行保留了专门的名称。例如,银行法第39条规定:“人民银行”(Volksbank)这个名称只保留给那些参加了审计协会的信用社。银行法第40条把“储蓄银行”(Sparkasse)这个名称保留给按公法组建的储蓄银行。住宅储蓄银行法把“住宅储蓄银行”(Bausparkasse)的名称保留给被授权从事建房储蓄业务的银行。

第六章 我国对银行业的监管

第一节 我国银行业监管制度的演变

一、银行的监管制度与经济体制

(一) 不同的公共政策——理论上的建立

银行业作为国民经济一种融资手段,在计划经济和市场经济中的功能和表现是截然不同的,因此,银行业的监管者为了公众利益制定有关银行的公共政策也是不同的。正如我们在前面反复提到的,在市场经济中,银行业监管的目的,或者说监管者为银行制定的公共政策的目的在于控制货币供应,防止金融体系的不稳定性,改善银行制度的效率和公平竞争状况,保护存款人的利益。

因为银行以存款的收集者和信贷分配者身份扮演中间人的职能,它们势必要有高度的杠杆作用,容易在储户取款上发生问题并且使公众对银行丧失信心。由于多数银行资产以不易估值的贷款和预收款形式存在,任何给定银行的实际金融状况都缺乏透明度。透明度的缺乏进一步加剧了银行的脆弱性,因为储户会迫于有关这种机构不全面、不准确的信息或谣传行事。

从公共政策的角度,政府确保金融体制的稳定性具有压倒一切的重要性。一家大银行或众多的银行破产会导致货币供应的突然紧缩,支付系统的失灵,经济严重脱节以及政府为此所承担的明确的或隐含的责任。任何银行的破产,不论其规模多小,其不良影响会蔓延并导致人们对银行体系丧失信心,除非政府能证明它能有条不紊地处理银行倒闭。

有关银行的公共政策被编纂于由政府颁布的各类法律、条例和规定中,这些法规按其经济上或谨慎监管上的要求被予以分类,尽管有的法规兼有二者的要求,但重点是在减少或消除体制上不稳定性而进行的监督和管理。

谨慎的监管是对银行公共政策上的法律要求,那么对银行监管则是政府确保其得以遵守法律的手段。当金融不稳定性威胁经济时,通过向决策者提供及时准确的信息,银行监管者作为最后借贷者、存款承保人和最后投资人,承担了某些关键的政府角色。而这类信息的匮乏会导致公共政策的决策者对问题的判断做出错误的决策,并有可能使问题趋于恶化。

本主义企业实行利用、限制和改造的政策,明确了国家资本主义是改造资本主义企业和逐步完成向社会主义过渡的必经之路。中国的私营银行和钱庄,是民族资本主义企业的一个组成部分,据统计,到全国解放前夕,民族资本的银行和钱庄共有 1032 家(包括分支机构),此外,还有 100 多家民族资本的保险公司和分散在各城镇的小的典当机构。对这些机构的改造和监管经历了三个阶段:

第一阶段,采取了严格管理和业务疏导相结合的方针。《共同纲领》第 39 条规定,金融业应受国家严格管理,依法经营的私营金融业应受国家的监督指导,凡进行金融投机、破坏国家金融者,应受严厉制裁。据此,中国人民银行公布了银钱业管理办法,严格监督并限制私营银行、钱庄的业务经营范围,规定了资本额以及存贷款的比例,实行严格管理。同时,中国人民银行还加强对金融市场的管理,公布了外汇管理暂行办法,由国家银行集中经营外汇业务,取缔了那些膨胀信用、助长投机的本票,禁止私营工商企业之间的拆借,并加强了对市场利率和证券交易的管理,从而进一步限制了私营金融业的投机活动。另一方面,中国人民银行还注重疏导私营金融业的资金,使其用于正当工商业的贷款,以利经济发展。

第二阶段,组织联合经营和公私合营。1950 年 3 月,全国物价在解放前夕通货膨胀曾达到天文数字的情况下得到了稳定,这样,依靠通货膨胀和投机活动而生存的私营行庄出现了大量倒闭的情况,中国人民银行在淘汰了一部分投机性大、无法经营下去的私营行庄的同时,把继续营业的私营行庄组织起来,联合经营业务,并逐步实行公私合营。1951 年,为了加强对公私合营银行的领导和监管,中国人民银行先后成立了 5 个联营机构,这些机构主要集中在上海。截至 1951 年 9 月,公私合营银行吸收的存款额,已占私营行庄存款总额的 90% 以上。

第三阶段,实行全行业的公私合营,完成了私营行庄的社会主义改造。前提是为了把全部信贷集中于国家银行,改变多头经营信贷业务的情况,以便集中统一地、有计划地组织和供应资金,促进国民经济转入有计划按比例发展的轨道。而后作出“彻底改造合营银行,坚决淘汰私营行庄”的决定,预示了中国将实行“苏联”式的高度统一的计划经济体制。

(3)取消在华外商银行的特权。中华人民共和国成立后,中国政府废除了外商银行在中国的种种特权,但允许外商银行在规定的范围内合法经营。同时明确宣布对外商银行的合法经营和合法权益给予法律上的保护,在业务上则受到中国银行的监督和指导。

(4)建立新中国的金融机构。实际上就是建立中国人民银行的全国分支机构,经营信贷业务。因为当时中国人民银行既管理金融事务,又要经营业务,所以急需扩大机构规模和设立的范围。

该时期是新中国建立后一个极端困难、极其复杂的时期。当时国民党政府留给新中国的是一个通货膨胀率在天文数字的烂摊子,国家几乎在没有任何外汇储备的条件下,既要保持市场经济发展,又要使金融机构合法经营,同时还要控制通货膨胀。在这三个交错点上,对金融机构和对整个金融业实施的改造和监管应该说是成功的,使我国顺利地摆脱了旧中国的阴影,开始进行了经济建设(见图 2.6.1)。

1953 年以后,中国开始建立集中统一的计划经济管理体制,与此相适应,也建立和加强了集中统一的金融管理体制,突出表现在银行管理体制的集中统一。从图 2.6.2 到图 2.6.

4 可以看出,从 1953 - 1977 年,先后和中国人民银行合并或取消的金融机构有中国银行、交通银行、公私合营银行、中国农业银行、中国人民保险公司、中国人民建设银行。在“大跃进”和“文革”时期,明文宣布废除金融法规和把中国人民银行同财政部合并(其分支机构甚至被取消),可以说中国出现过没有银行、没有中央银行和没有金融法规、没有监管的真空时期,对国民经济和金融业造成了极大的破坏和混乱。

2. 现行的金融监管体系

自 1978 年 12 月中共十一届三中全会作出了经济体制改革战略决策后,金融体制进行了深刻的改革。从图 2.6.5 和图 2.6.6 中可以看到,1978 - 1995 年,不仅恢复和建立了一大批银行和非银行金融机构,而且正逐步完善监管制度。

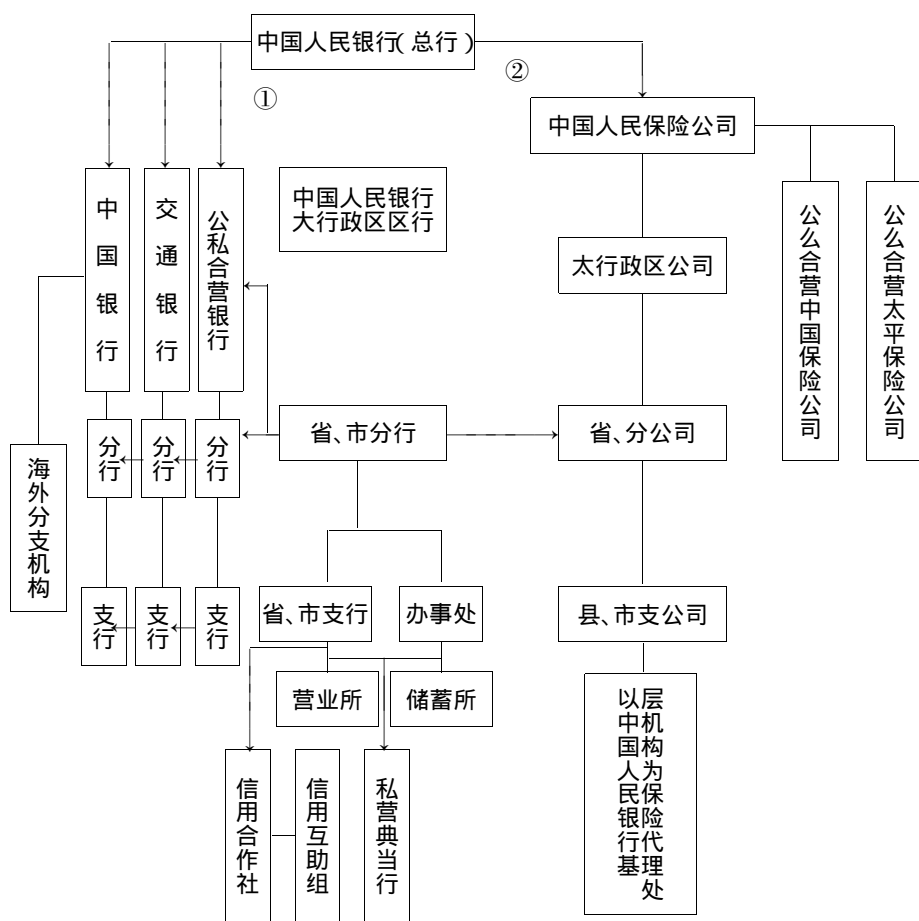


图 2.6.1 国民经济恢复时期后期的
金融机构体系及监管图(至 1952 年 5 月)

①→此箭头系直接监管。

②中国人民银行不仅是金融主管机关,也经营工商信贷业务。

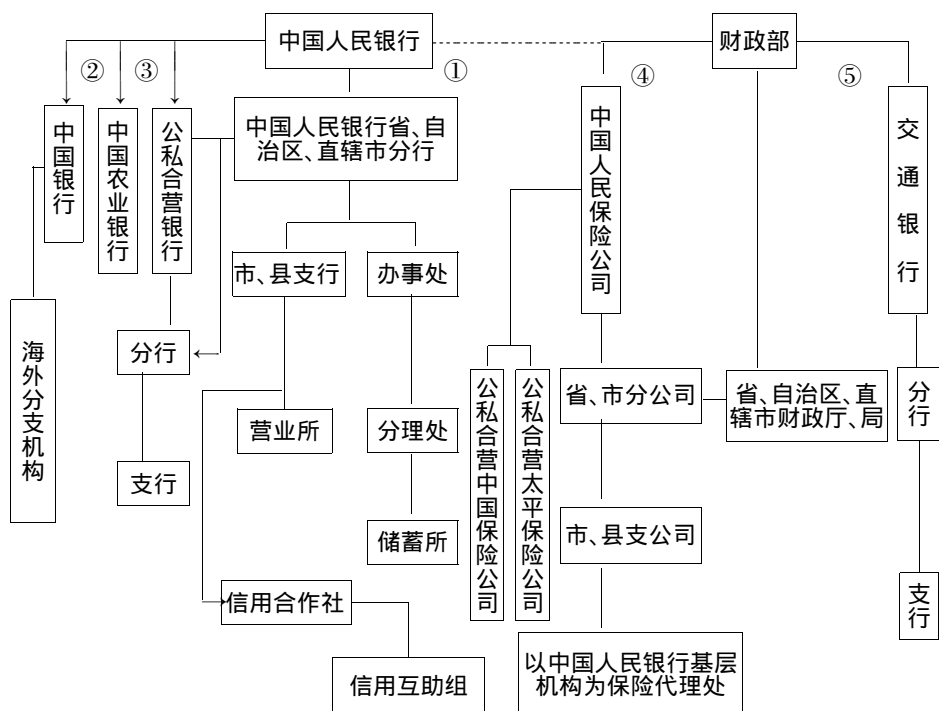


图 2.6.2 进入计划经济体制初期的
金融机构体系及监管图(至 1955 年 3 月)

①1954 年 6 月取消了中国人民银行大区行。

②中国银行在 1955 年 2 月中国人民银行合并,只对外保留中国银行名义,其业务由中国人民银行办理直至 1979 年。

③中国农业银行业务也由中国人民银行办理。

④⑤中国人民保险公司和交通银行划归财政部领导。

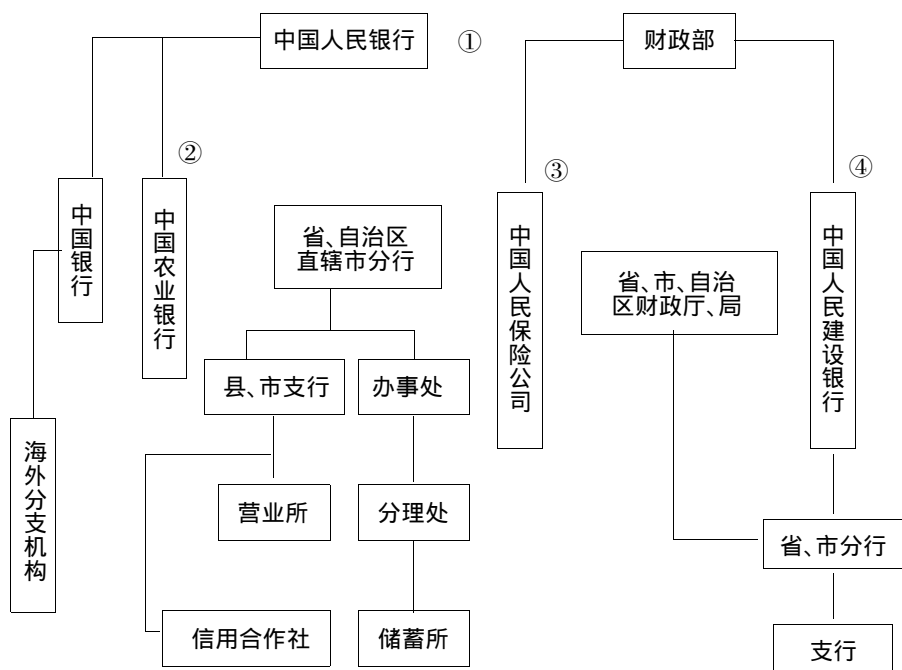


图 2.6.3 计划经济时期的
金融机构体系图(至 1965 年)

①1955 年 2 月公私合营银行并入中国人民银行,其业务由中国人民银行分支机构办理。

②1957 年取消了中国农业银行,1963 年 11 月又恢复了中国农业银行,1965 年与中国人民银行合并,对外保留名义直至 1979 年。

③1958 年停办了保险业务。

④1955 年 9 月在财政部系统内建立了中国人民建设银行,其省市分支行设在相应的财政厅、局里。

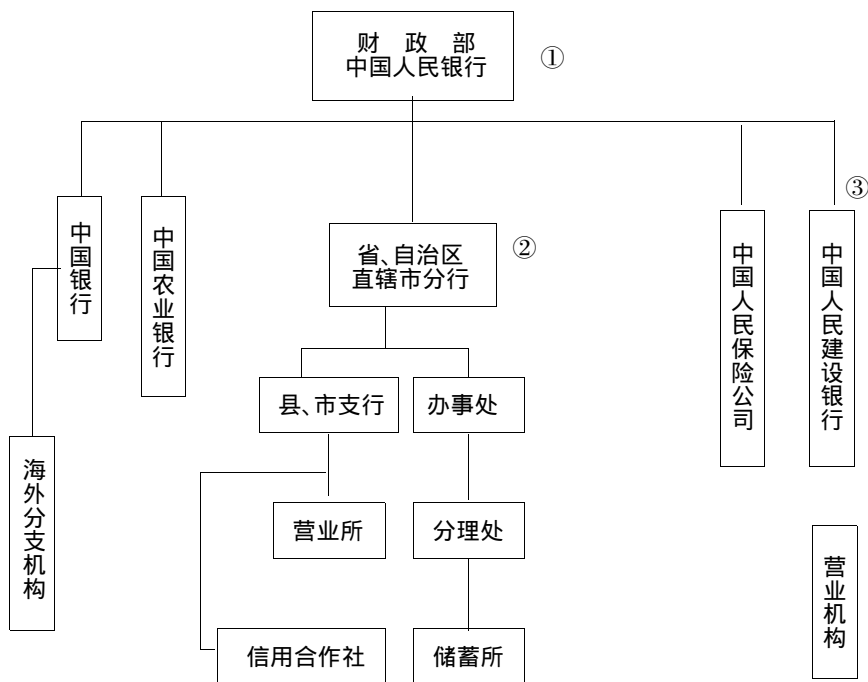


图 2.6.4 “文化大革命”时期的金融
机构体系图(至 1977 年)

①1969 年 7 月,中国人民银行与财政部合署办公。也许可以说,这段时期中国没有银行。

②在合署办公中,省、自治区、直辖市局面是五花八门的,有的把银行与财政合并,成立了财政金融局;有的把银行并入财政局,作为财政局的一个业务组或设专人负责银行业务管理,也有少数省和自治区的中国人民银行机构单独设置。在地区和县一级,有的银行机构同财政部门一样,归地方革命委员会生产指挥部(组)直接领导,有的把银行作为财政局领导下的二级机构,有的完全并入财政局,还有的把银行、财政、税收、工商行政管理等都合并在一起。

③1970 年 6 月,中国人民建设银行合并进中国人民银行,1972 年 4 月国务院决定把中国人民建设银行从中国人民银行中划出单独设置,并仍在财政部系统。

⑦金融期货公司由中国人民银行与中国证券监督管理委员会联合监管。

⑧外资金融机构由当地人民银行分行实施日常管理和监督。

二、银行监管制度的原则

(一) 银行监管的一般原则

一般原则是指监管者对整个银行监管的基本政策和作法,它能够从宏观角度把握监管的力度、强度和一段时期及整个过程的监管工作。我国银行监管的一般原则可概括为以下几点:

1. 依法管理的原则

各国金融管理体制的风格各有不同,但在依法管理这一点上是共同的、而且还非常突出。这是由金融业的特殊地位、重大影响所决定的。最主要的体现有两方面:①金融机构必须受国家金融管理当局的监督,不能有例外;②金融监督必须依法而行。必须保持管理的权威性、严肃性、强制性和一贯性,才能保证它的有效性,而要达到这一点,金融法规的完善和依法管理是绝对不可缺少的。长期以来,“法律面前人人平等”的观念在我国非常淡薄,此外,金融法规颁布相对滞后也是一个问题。因此,保证依照《中国人民银行法》、《商业银行法》和一系列金融行政法规来实施监管就显得十分重要。

2. 法律管理与自律管理相结合原则

世界各国的银行监管在管理风格上也有较大的差异,美国和日本以外部监管为特征,而英国则更强调商业银行的自律管理。有人据此认为,在国土面积不大,银行的数量有限的西欧国家以自律管理、自我约束为主的管理方法是行得通的,但在美国未必行得通。事实正相反,美国十分重视银行业的自律管理。在我国金融业得到日益发展,但经营风险也同时在增加的情况下,强调自律和法律管理相结合原则是十分重要的。

3. 安全稳健与风险防范原则

金融机构要安全稳健地经营业务,是各国都坚持的银行管理政策之一。安全稳健与风险预测预防及风险管理是密切相连的。安全稳健是一切银行监督管理当局监督管理工作的基本目标,而要达到这一目标就必须进行自觉的系统的风险监测和管理。因此,所有监督管理技术手段指标体系,无一不是着眼于金融业的安全稳健及风险性预防管理。不管是登记注册管理、资本充足条件限定、清偿能力管制、业务活动限制,还是贷款集中程度限制、外汇风险管理、银行检查和管理评价,都是切实可行而又不可缺少的风险管理手段。存款保险制度和最后贷款紧急抢救行动,则更是针对特殊情况下的特殊风险而设置的一道道安全防线。所有这一切都是构成金融法规和银行监管的基本内容。

4. 适度竞争的原则

适度竞争的含义在于,银行业是一个高度社会化的产业,对一个银行家来说,谨慎是首位的,也即是没有充分把握,不从事任何融资业务,对监管者来说,商业银行安全稳健也是第一位的。但是由于银行业在社会经济活动中的极其重要性,没有或缺乏竞争机制就会对社会经济活动起到负面作用,因此,适度竞争便成为银行监管的一项基本原则。银行监管当局的管理重心,应放在创造适度竞争的环境上,放在形成和保持适度竞争的格局和程度监测

说,全国性商业银行、保险公司、证券公司和其他规模大的金融机构的总部设立地应该在上海(前提是自愿),以形成金融业集中的氛围和在市场所在地便于决策和交易的环境,也有利于中央银行宏观调控和监管。此外,中国人民银行在审批金融机构时也应考虑区域性金融中心的原则。我国可以形成若干个区域性的金融中心,在这些金融中心所在地,可以考虑多设一些区域性银行的总部,其分支机构扩展到区域的城市中。

(3)有利于金融市场开放。金融市场开放原则有两重含义:一是同市场经济发展紧密相关的金融业发展;二是同我国对外开放紧密相关的对外资金融机构的开放。就前者而言,理论界经常会出现金融超前或金融滞后,尤其是金融滞后的说法。这说明,金融主管当局可能在某些方面考虑还不十分周全。金融业同经济发展的同步是可能的,也是必要的,这就要加强金融主管部门的调查、研究工作。同时,中国人民银行总行和其分行要密切联系,适时审批金融机构,以弥补量的不足和适应市场经济发展所需。或许这是一些新的金融机构,可以先进行试点,然后再逐步推行。外资金融机构的发展也是这样。中国要走向国际市场,尤其是国际金融市场,不仅要让中国的金融机构走出去到境外设立机构,也要允许不同的外资金融机构在我国设立它们的分支机构。一个实际的问题是:通过严格的法律监管和对中资金融机构的深化改革,相信中资金融机构的竞争能力会得到提高。

(4)合理竞争。在审批金融机构时,同一种金融机构必须要有两家以上,以防止业务的垄断和推动其合理的竞争。

2. 资本充足额原则

资本弥补意外损失是必不可少的。在大多数发展中国家,金融机构的资本量极为不足,并且在许多情况下报表上的资本是负值——甚至在证券和其他损失得以确认之前。监管通常缺乏有意义的最低资本充足的额度的指向,并缺少限制亏损银行发放股利的权力。因此,资本在意外损失时的保护作用就根本不足以应付资产负债表上及表外风险。资本缺乏极大地增加了银行破产的可能,因为银行资本不足,致使其在管理上经常被迫地掩盖亏损,以致清偿力下降更趋严重。没有银行管理者、政府官员和银行监管者的适当措施,这种不健康状况将持续,直到银行面临周转危机,政府被迫采取行动。

在某些国家,包括我国,以资本不足或负资本营运的国有银行尤其容易出问题。政府官员和一般公众也许相信由于是政府所有,因而无破产之虞,为对付这些问题,必须建立最低资本充足额指标。我国银行法已规定商业银行资本充足率是8%,问题在于这个比例是同什么相比较,如果同总资产的简单百分比是容易达到的,但事实上现在的表外资产正在日益增多,因此应采用由巴塞尔银行监督委员会根据风险制定的资本充足额指标。任何情况下,资本各构成成份需明确界定,如果要求的最低资本百分比也未达到,则不允许上交财政利润和发放股利。假如资本的目的是为了防范意外损失,那么对资本充足额的衡量须与最大风险发生的领域,即资产以及资产负债表外的偶然损失相挂钩。因此,以资产的最低资本充足额来规范银行的管理较之以存款的标准要好。

3. 资产的多元化

银行通过多元经营能增加收益以及减少风险或者一般说来实现更好的风险收益组合。对银行的发展在地域上限制和产品多样化的限制常使银行易于发生某些特殊的风险。从谨

1994 年 8 月颁布的“金融机构管理规定”则明确金融监管的目的是：“为维护金融秩序稳定,规范金融机构管理,保障社会公众的合法权益”。该目的很清楚地表现出当时的监管的侧重点是在“维护金融秩序稳定,规范金融机构管理”上,也正反映了 80 年代后期和 90 年代前期我国金融秩序比较混乱,金融机构不规范的特征。该法规是中国人民银行颁布的,因此比较重视当前情况。

1995年颁布的《中华人民共和国商业银行法》在阐明为什么要制定本法时开明宗义：“为了保护商业银行、存款人和其他客户的合法权益，规范商业银行的行为，提高信贷资产质量，加强监督管理，保障商业银行的稳健运行，维护金融秩序，促进社会主义市场经济的发展。”在银行监管的目标上，我国银行法同世界各国银行法一个最大差别是把保护银行的合法权益也作为监管目标，这实际上是保证商业银行健全运行的一个方面。因为我国的主要银行是国有商业银行，在我国总体法制还不十分健全，市场经济体制还未进入比较成熟的情况下，有些地方为了地方利益会要求银行去放不应该放的款，甚至阻止银行收回应该收回的利息。所以，“商业银行法”第四条第二款、第六条、第七条第二款和第四十一条分别明确阐明：“商业银行依法开展业务，不受任何单位和个人的干涉”。“商业银行应当保障存款人的合法权益不受任何单位和个人的侵犯”。“商业银行依法向借款人收回到期贷款的本金和利息，受法律保护。”“任何单位和个人不得强令商业银行发放贷款或提供担保。商业银行有权拒绝任何单位和个人强令要求其发放贷款或者提供担保”。这是我国特定情况下保护银行安全经营的另一种形式的监管。

1995 年颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》开明宗义：“为了确立中国人民银行的地位和职责，保证国家货币政策的正确制定和执行，建立和完善中央银行宏观调控体系，加强对金融业的监督管理，制定本法”。同时授权“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”。这两个大法都把维护金融业的稳健运行作为监管的侧重点，正是反映了我国经济转轨时期对金融业稳定的重视。

二、我国银行业监管主体的选择

在上一小节中,我们简略地提到了我国金融主管机关和银行业监管机关,这里,我们再从历史的、法律的角度来分析中国人民银行所扮演的监管角色,同时我们还要论述另外一个银行业监管的参与者——国家审计机关。

（一）中国人民银行的特殊地位

中国人民银行于1948年12月1日在石家庄成立,同时开始发行全国统一的人民币。1950年11月21日,中国人民银行颁布了经政务院批准的《中央人民政府中国人民银行试行组织条例》。该条例明确了中国人民银行受政务院领导,与财政部保持密切联系,主管全国货币金融事宜。这是第一次在行政法规中表明了中国人民银行属于政府系列,是中国的金融主管机关,恰如其分地说明了中国人民银行与财政部的关系。同时在其主要任务中的第5条规定:“中国人民银行”掌握金融行政,监督私营、公私合营及外商金融业,管理金融市场”。这表明中国人民银行又是中国的金融监管执行机关。当时,中国人民银行总行在其13个职能部门中设立了金融行政管理处,专事监管职能。同世界各国情况不同的是,新中

国的中央银行一诞生就从法律上明确了它同财政部是保持独立关系的,是一个直接向政务院(国务院)负责的行政机关,这就解释了为什么中国人民银行既是金融主管机关,又是金融监管执行机关,因为它是政府部门的组成部分,同时它又是银行的银行。这样一种关系一开始就使中国人民银行有了一个特殊的地位:负责中国的金融事务。这种特殊的地位,使它能够初期对官僚资本银行、私营银行的改造和监管中,在控制恶性通货膨胀中发挥了重要作用。当然,中央银行的存在是相对于其他金融机构而言的,如果没有商业银行和非银行金融机构,也就没有中央银行存在的必要了。事实正是这样,从1952年到1969年这段时期,中国实际上只有中国人民银行一家,它发行货币,自己经营工、商、农信贷,从理论和实践上来说,它就不可能产生监管职能。那时,即1969年,中国人民银行总行的内部机构只有政工和业务两个大组。既然中国执行的是高度的计划经济体制,既然中国只需要一家银行,并且这家银行的业务可以不按法规和规章制度去进行,那么,在名义上有没有这家银行也不是什么大问题,所以在“文化大革命”中,中国人民银行最终也被合并进财政部。这就是所谓“大财政”、“小银行”的局面。

这样一种扭曲的局面在1978年得到了纠正。1977年11月28日,国务院发布了《关于整顿和加强银行工作的几项规定》,决定中国人民银行为国务院部委一级单位,与财政部分设。从1978年初到1983年底这段时间,中国人民银行是一个既经营信贷、储蓄业务,又执行货币政策的复合型的中央银行。在这种复合型的状态下,中央银行是很难发挥监管作用的,因而该时期,中国人民银行内部也没有设立专门的监管职能部门,可以说这又是一个监管的空白点。

1983年9月17日国务院发布了《关于中国人民银行专门行使中央银行职能决定》,对中国人民银行的性质第一次作了明确规定:“中国人民银行是国务院领导和管理全国金融事业的国家机关,是中国的中央银行。”同时,第一次明确赋予中央银行以金融稽核职能。这就宣告了中国复合型中央银行制度的终结。从1984年起,中国人民银行专门行使中央银行职能,原有的信贷、储蓄业务移交给新设的中国工商银行承担。这样,中国人民银行开始实施监管职能。在总行26个司局级部门中,设有金融管理司和业务稽核司两个专司监管的职能部门,各分行相应设立了金融行政管理和稽核部门。

1986年1月7日国务院发布了新中国第一个银行管理行政法规——《中华人民共和国银行管理暂行条例》,除了在法规上明确中国人民银行是“国家机关”和“中央银行”外,专门赋予中国人民银行执行金融监管的职能:“中国人民银行对商业银行和其他金融机构的业务经营活动负有监督的责任。设立和撤并专业银行和其他金融机构,需按规定的审批程序和权限报经中国人民银行批准,在国外设立分支机构,也需报中国人民银行批准。中国人民银行还负责领导、管理、协调、监督、稽核商业银行和其他金融机构的业务工作。商业银行必须按规定向中国人民银行报送信贷计划执行情况、统计报表、会计报表和业务报告。中国人民银行有权定期或不定期对各金融机构的储备金、各种库存(现金、金银、证券、外币等)、流动资产、贷款分布的情况进行检查,并向其发出政策性的通告和训令,以资遵守。”

1995年3月,第八届全国人民代表大会第三次会议通过的“人行法”是新中国第一部中央银行法。“人行法”在指出中国人民银行是中国的中央银行的同时,强调“中国人民银行

在国务院领导下,依法制定并独立执行货币政策,对全国的金融业实施监督管理”。在进一步说明“独立性”时,强调中国人民银行在依法履行职责时“不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉”。这也说明了中国人民银行作为金融主管机关和金融监管执行机关的特殊的、具有某种独立性的地位。同时,“人行法”又授权中国人民银行执行具体的金融监管职能:即依照法律、行政法规规定的条件和程序;“审批金融机构的设立、变更、终止及其业务范围,对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐等情况随时进行稽核、检查监督;有权要求金融机构按照规定报送资产负债表、损益表以及其他财务会计报表和资料;对违反法律、行政法规有关金融监督管理规定的,有权责令金融机构停止违法行为,并依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任”。《银行法》也授权中国人民银行“随时对商业银行的存款、贷款、结算、呆帐等情况进行检查监督”。

(二)审计机关的监督职能

《中华人民共和国审计法》(以下简称“审计法”)授权国家审计署及相应审计机关对国有金融机构的资产、负债、损益进行审计监督。《银行法》也规定“商业银行应当依法接受审计机关的审计监督”,这就意味着我国除中央银行对金融机构实施监管外,还有一个权力机关——国家审计署及其各地方的审计机关对相应的国有金融机构实施审计监督,称为金融审计。审计是一个很古老的概念。追溯历史,中国早在西周时就设置了审计职能的官职,但近代审计的基础是由英国的公司审计奠定的。

18世纪英国的产业极大的冲击了西方世界,资本主义生产方式逐渐确立了它的统治地位。1720年,英国南海公司破产清理,英国议会为查清此案,委托一个人负责查帐。据说此人后来成为英国政府承认的第一个会计审计师。到了19世纪中叶,欧洲各国工业革命成功,大规模的股份公司纷纷建立。一方面国家的工商税收办法亦逐步完善,需要对公司财务报表的客观性加以认定;另一方面,为了使公司的一切利害关系人,如投资人、债权人和社会公众,对公司的财务状况有所了解,就需要检查和监督公司的财务状况。于是,便由股东推举专门人员进行检查,后来逐渐发展到聘请独立执行这种职能的会计专家独立行使职权,进行帐务审查,并向股东大会报告,逐渐形成一套与会计既有紧密联系又有区别的独立审计制度。1854年苏格兰注册会计师协会经英国政府批准正式成立,随后,欧美各国纷纷建立了类似的组织。注册会计师一般同时为几个公司服务,检查帐目是其主要的服务项目,故亦称审计师。英国国会在1862年公司法中正式规定公司每年至少进行一次由审计人员对公司帐务的审查,以核定公司资产负债表的正确性及其可靠程度,评价其财务状况。同时,规定审计人员应由公司董事会和股东大会指定指派,由审计人员独立行使职权,并向股东大会提出报告。英国国会制定实施的公司法和以后建立的审计工作和报告准则,是对近代审计工作发展完善的一个重大推进力。美国的银行审计和公司财务审计则发展了现代审计。

在美国巨大而复杂的经济金融业务特殊环境下,会计和审计业发展成为高度组织化了的专业性行业。在美国,内部审计所受到的高度重视是许多国家所无法比拟的。美国审计的发展,受到金融业务需要的特别刺激和推动。美国银行法规规定不许银行直接持有工商企业公司的股票。美国银行对企业的了解和控制程度比德国和日本要弱得多。出于银行信贷业务自身利益安全的特殊需要,银行对放款、票据贴现的工商企业的会计报表,须经专门

的客观审计查证。这无疑大大推动了美国审计的发展。

美国政府开征累进所得税,但国家审计机构又无权审查私人公司财务,于是由公司聘用外界的审计师审查帐目,申报所得税,公司税务审计和专职审计制度得以建立发展。

美国地域辽阔,银行众多,且以小银行所占比重最大,金融业的风险性比较大。出于维护公众利益和经济金融安全稳定的需要,联邦和各州银行监督管理部门大大加强了对所有金融机构的审计和监督工作,这些金融审计监督是国家法律规定的强制性监督。尽管这些银行也是私人公司企业,但并不能像一般工商业那样免于国家的直接审计监督,这主要是由金融业的特殊公共性和影响巨大的原因所致,是银行业监管的要求。

美国几万家金融机构大多数都有内部审计师,定期审查银行帐册和业务手续,向董事会、行长或审计委员会提出报告。美国金融机构的内部审计制度受到联邦和各州银行监督管理部门检查员的特别鼓励和赞许。基于上述原因,美国的审计工作最为发达,八大会计审计师事务所分支机构遍及美国国内和世界许多地方。美国公证会计师协会对于会计原则、标准和审计纲领、程序的拟定和发展,起了很重要的作用。

我国“宪法”规定,国家实行审计监督制度。1983年,我国建立了国家审计制度,并于1985年和1988年先后发布了《国务院关于审计工作的暂行规定》和《中华人民共和国审计条例》,对国有企业包括国有金融机构实施主要是财政、财务收支的监督。1995年1月1日实施的《中华人民共和国审计法》则强化了审计机关对国家财政收支的审计监督,同时对国有企业、国有金融机构、国家事业组织、国家建设项目以及社会保险基金、社会捐赠资金、国际组织和外国政府援款进行审计监督。同时还赋予“审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人干涉”的权利。

按照“审计法”,国务院设立审计署,在国务院总理领导下,主管全国的审计工作。

省、自治区、直辖市,设区的市、自治州、县、自治县,不设区的市、市辖区的人民政府的审计机关,分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区县和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域内的审计工作。

地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作,审计业务以上级审计机关领导为主。

审计机关根据工作需要,在其审计管辖范围内派出审计特派员。

第三节 我国银行业外部监管制度的发展与完善

一、中国人民银行组织体系的完善

这里涉及到三个问题,首先是中国人民银行行政体系的完善。

目前,中国人民银行的行政体系是总分行四级制,即总行,按行政区域设立的一级分行

(省、自治区和直辖市)、二级分行(地、市分行)和县支行。这是过去大一统中央银行制度下的中国人民银行既要实施中央银行管理,又要经营商业银行业务的体制。在目前中国人民银行单独行使央行职能,且主要精力放在监管的条件下,这种体制已有不适应之处。因为中央银行完全按照行政区域设立其分支机构,在执行银行监管上就会多少带有行政区域的束缚和地方行政部门的干预。此外,总行和其一级分行、一级分行和二级分行的监管关系也不甚清楚。按目前的分工,总行监管所有金融机构的总行级机构及在必要时有权直接检查其分支机构,并监管中资金融机构在海外的机构;一级分行监管其所管辖的行政区域里的金融机构;二级分行类推。但目前实际情况是,对设在北京之外的全国性总行级机构的监管往往会出现真空,因为当地的一级分行不进行监管,总行也常常难以周全。一级分行中的省、自治区行同其省会所在地二级分行监管关系也不甚清楚。这样,有时重复检查,甚至有时几年没有现场检查。

(一)要加强银行监管,改变现行中国人民银行的行政体系是重要的

可以形成中国人民银行三级制,即总行,按经济区域或行政区域设置的区域性分行和有必要设立中国人民银行的分行,区域性分行和二级城市分行都是总行派出机构。总行设立金融监督管理委员会,由行长兼任主任委员,一位副行长作为执行副主任委员。区域性分行也设立监管委员会,组织体制同总行。总行监管委员会是全国金融监管的最高层次,它负责发布有关金融监管的命令和规章,指令职能部门对设在北京的全国性总行级机构和海外的中资金融机构实施监管。全国设若干区域性分行,直接受总行领导,这些区域性分行独立于地方政府,直接管辖所属区域中的城市分行。除直接监管分行所在地的所有金融机构和设在区域中其他地方的总行级机关外,在认为有必要时,可以直接派员或指令城市分行对其区域中的任何金融机构实施检查。其所以这样,因为区域性分行相对于总行有更多精力和时间来加强其监管工作,原则上区域中的城市分行设到大中城市,并负责对所属地区的金融机构实施监管。

(二)中国人民银行职能监管机构的改进

目前,中国人民银行的稽核体制是比较理想的,各级分行已形成一个比较独立的,由行长领导下的总稽核负责制体系。但金融行政管理部门尚存在一些问题。最大的弱点是分散性,如中国人民银行总行设立一个稽核局,但金融行政管理却设了四个部门,即银行管理司、非银行金融机构管理司、保险管理司和外资金融机构管理司。中国人民银行的一些沿海地区一级分行则设立两至三个部门。这种分设有利有弊。有利的地方是专业性强,能加强专业监管的力度,但弊端也有,主要是各部门监管的协调、统一等问题。

(三)金融监察与金融监管的关系

银行监管要求监管对象的行为符合一定的规范,金融监察则以执行监管人员为对象,对他们的行为提出廉洁的要求,当然执法能力和公正性则由行政诉讼法约束。在我国现行体制下,监管者往往可以决定一个金融机构的设立与否,什么时候可以设立、是否可以继续营业、是否要罚款、或者什么时候必须停业清理等等,因此,监管机构和执行人员就有了很大权力。为了保证监管工作的正确执行,为了防止滥用权力、钱权交易和腐败,与权力相对称,就必须有相应的制度保证来约束这种权力,金融监察就是这样的制度保证。

金融监察的具体工作包括制定纪律,进行日常检查与监督,对出现的问题进行调查取证和处罚等。纪律是对监管机构和执行人员的约束,要求体现廉洁和高效的精神。监管工作缺乏效率同样是腐败的表现,因为在市场经济条件下,时间就是金钱,低效率就是为钱权交易创造条件。要充分利用新闻媒介的揭露和金融机构的反馈,掌握情况,形成对监察对象的监督和约束。对出现的问题进行调查取证和处罚,与金融监管相比有一点重要区别是,监管的处罚可以包括经济处罚,监察的处罚只有行政处罚和刑事处罚,不能有经济处罚。

执行金融监察的工作也是在中国人民银行内部,所涉及的部门主要是纪律检查委员会和监察局,该项制度的健全将保证银行业监管目标的实现。

二、两个监管机关如何有效地联合监管

根据我国审计法,国家各级审计机关有权审计国有金融机构的资产、负债和财务收支。因此,这就出现一个中国人民银行和审计机关应该如何有效地联合监管的问题。

(一)消除一种误解

审计界有这样一种看法,认为审计机关的审计是国家审计,中央银行的稽核监督和商业银行的内部稽核属于金融内部审计。“审计法”第二十九条写道:“国务院各部门和地方人民政府各部门、国有的金融机构和企业事业组织,应当按国家有关规定建立健全内部审计制度。”“审计法”讲的是每一个机构包括审计署、中国人民银行自身都应建立其内部的审计稽核制度,企事业就更不用说了,但把中央银行的稽核看成是一种“内审”是一种误解了。《中国人民银行法》第二条指出:“中国人民银行是中华人民共和国的中央银行,对全国金融业实施监督管理”。这是一国金融主管机关和金融监管执行机关对金融机构实施的监管,不是对一个行业的“内部审计”。各商业银行内部建立的审计稽核制度,才可以称为内部审计或内部稽核,这是同国家审计和中央银行稽核相对应的,因为中央银行对金融机构实施稽核监督时,也包括对其内部稽核的监督。

(二)两个监管机关监管的功能、对象、范围不同

如第二章指出,各国都有其不同的金融主管机关和不同的金融监管执行机关。有些国家有两个及两个以上监管执行者,这种局面一般有几种情况,如像美国有四五个监管执行机构,这是因为每一个监管机构都是审批或存款保险机构。如州政府监管当局批准了州银行设立,它就成为州银行的监管执行机关,如州银行购买了存款保险,就要受联邦存款保险公司的监管,如州银行加入到联邦储备体系中成为其会员银行的话,它同时又要受联邦储备银行的监管。又以德国为例,金融主管机关为联邦金融管理局,法律授权其执行金融监管,但法律同时又规定其必须与德意志联邦银行(中央银行)密切合作,共同监管,因为中央银行负有货币政策的制定和执行的功能。这就是各国并存几个监管执行机构的原因,是因为这个监管机构对社会、对议会、对政府都有维护金融稳健发展的责任和义务,所以监管也都有明确的目标,这样也就会有不同的分工,我国的情况有些不同。我们先看几个法律。《中国人民银行法》是中国的中央银行法,它规定了中国人民银行是中国的金融主管机关,并对全国金融业实施监管。同时它对社会、对全国人民代表大会和政府负有很大的责任:即“建立和完善中央银行宏观调控体系”;“保持货币币值稳定,并以此促进经济增长”;“维护金融业

的合法稳健运行”，同时这也是中国人民银行的工作目标。为了负起上述责任和达到上述目标，法律授权其“审批、监督、管理金融机构，监督管理金融市场和发布有关金融监督管理和业务的命令和规章”。同时法律授权其对金融机构实施监管的手段，如对金融机构随时进行稽核、检查监督，对违法的金融机构实施法律制裁。再看“审计法”。该法授权国家审计机关对“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国有的金融机构和企事业单位的财务收支，以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支”进行审计，其目的是“维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，保障国民经济健康发展”。这样，审计机关通过对国有金融机构的资产、负债、损益的审计来达到保证其收支合法的目的，从而也就履行了审计机关对社会、对政府的责任。显而易见，这两个权力机关的监管功能、职责、范围、对象都是不同的。

（三）如何加强监管的合作

加强监管的合作，既要严格监管，又要避免重复检查。由于过去的《中华人民共和国审计条例》和现在《审计法》中都对金融机构审计范围太原则，造成两个权力机关对同一金融机构重复监督的问题也是有的，也即中央银行稽核部门所做监管工作，包括稽核检查的业务范围，审计机关也在做，这很难避免重复检查，从而很难达到两个权力机关有效监管的目的了。因此，应该从中央银行和审计机关分别对社会、对政府所负责任、所起作用不同，因而所要达到的目的也不同，由国家审计机关会同我国金融主管机关——中国人民银行共同制订审计机关金融审计的实施细则，以保证既达到对金融机构业务稽核和财务收支审计的目的，又不使金融机构穷于应付同一的业务稽核审计。此外可以从两个方面加强同审计机关的联系。第一，随着中国人民银行监管职能的加强，其稽核监督正在由原来的合规性监督为主转移到风险监督为主的方面来：一方面维护国家股东与客户利益，控制风险，保证金融资产的保值和增值；一方面通过银行监管，保护金融机构间的公平、有序竞争和有效经营，保证金融业的健康发展。同时，金融方针政策是国家总体方针、政策的具体组成部分，审计部门作为行使国家权力的机关，对金融机构贯彻执行金融方针、政策的监督职能只能加强，运用合规合法性监督有效地搞好财务收支及经营效益审计。这样将会更好地发挥金融稽核与审计在双向监督中的互补性，也是今后稽核检查与审计发展的必然趋势。第二，中国人民银行和审计机关可以定期召开年度稽核和审计联合工作会议，根据法规和当年国家金融政策分工协作，共同搞好对国有金融机构的双向监督，也可以由各级审计同各级中国人民银行稽核部门加强横向联系，在各自上级部门根据时期内的工作重点下达相同审计、稽核项目情况下，采取由一方牵头，双方参加的方式。这种方法既达到各方的监管目的，又避免重复监管，更有利于加强国家审计与金融稽核的力度和强度。

三、中国人民银行同其他监管者的联系

（一）同中国证券监督管理委员会的联系

1992年底，中国证券监督管理委员会（简称“证监会”）在北京正式设立，并负责证券一级市场和二级市场的监管。由于中国人民银行仍负责证券经营机构的审批和其业务范围的监管，并且证券市场资金的流动对人民银行的货币政策和宏观调控有很大影响，所以应该密切

加强与中国证券监督管理委员会的联系,可以从下述三个方面来加强联系。第一,中国人民银行在审批新的证券经营机构时,应向证监会通报,以便使证监会能更好地实施监管;第二,无论是中国人民银行还是证监会在对证券经营机构实施检查时,都应通知对方,以便对方了解证券经营机构的情况;第三,双方应更多地通报货币政策、利率政策和证券市场的情况和信息,以便在保持证券市场健康发展的同时,保证金融政策的顺利实施。

(二)同国际银行业监管者的联系

(1)定期和一些国家的金融监管机关交流监管情况,即把在我国的外资银行监管信息向其母国的监管机关作一通报,同时了解东道国对我国银行监管的信息。这里指的一些国家是指该国的银行在我国设有分行和组建合资银行的国家。截至1995年底,在我国设有外资银行的国家 and 地区已有近40个,外资银行已超过130家,对这些银行监管的情况要向其母国监管机关经常作一些通报,对一些有较严重问题的外资银行,要同母国监管机关联合监管。同时要了解东道国对我国银行设立的海外分行监管的情况。

(2)定期和巴塞尔银行监管委员会联系,就国际监管的问题进行经常的联系和讨论,特别是就巴塞尔银行监管委员会颁布的一系列协议的监管执行情况取得共识和谅解。尽管我国还未加入巴塞尔银行监管委员会,但经营国际业务的我国商业银行必须执行巴塞尔有关银行监管协议,否则将受到国际金融界的歧视。这样,作为监管机关,中国人民银行就有必要同巴塞尔银行监管委员会保持经常的联系,就一些监管方面的问题达成共识和谅解。

四、我国商业银行内部自律制度的完善

如前所述,一个完善的金融监管制度是由外部的法律监管同金融机构内部的自律管理组成的,因此,如何构建和完善我国商业银行内部自律管理制度即内部稽核监控体制是十分重要的。目前,虽然我国的商业银行都建立了稽核部门,中国人民银行也非常重视商业银行的内部稽核制度,但从目前金融业发展情况看,我国商业银行的内部稽核制度是不完善的,还未发挥内部稽核监控的作用。

(一)建立我国银行内部稽核监控制度

银行内部稽核监控,是银行稽核工作的一个重要方面,但不能说成银行稽核工作就是稽核监控。银行内部稽核监控系统有报送稽核内容,但远不止报送稽核,它还具有严密的内容、科学的工程程序、专职的工作人员,是银行稽核的一个重要部分,但它不能替代专项稽核、现场稽核,更不能视同全面稽核。

银行稽核监控系统是银行稽核部门对整个银行业务经营、制度执行、资金运用、经济效益的经常性监控。通过监控项目开发在全行范围内由稽核部门负责,比较、分析、预报并进行后续稽核,这一整套监控的稽核操作进程和机构,谓之银行内部稽核监控系统。

具体讲,银行内部稽核监控系统有明确的监控目的、负责的监控机构和人员、科学的监控方法和程序、有一套跟进稽核办法和向领导及有关部门反馈信息的制度。银行内部稽核监控系统是非现场监测信息处理系统与现场跟进稽核手段的统一。其主要内容如下:

1. 明确监控目的和必需的资料

稽核监控预备达到什么目的、为此需要哪些资料、这些资料如何取得、哪些资料可以利

用,这是进行稽核监控的先决条件,资料必须正确,来源有保证,要有一套完善的资料流程,并进而建立资料库。

2. 项目开发——根据监控目的设计监控项目

项目开发是稽核监控的枢纽。项目设计和电脑软件开发一样,要有各专业部门及专家参加,要从全局考虑,每一项目为何种监控目的服务,项目与管理、监督的关系都要多方面考虑,取得共识。

有些项目可直接利用原始资料,有些项目要通过资料内在配比关系加工,为了综合及有效利用好资料,要对数据统盘考虑,设计数据分列表或文件分列表是稽核监控常用的手段,为了便于分析比较,项目设计要有比例控制指标,也可以作概率。这些比例指标要有预先设计好的计算方法、内在涵义及风险标准。

3. 有专门负责监控的机构和人员

稽核要配备经常性的非现场监控人员负责核实数据或输入数据,不断地监测研究分析处理数据。

4. 信息反馈和提出监控报告

稽核监控对风险防范的作用非常突出,这有赖于通过监控在风险可能出现前就发出预警,有的要及时提醒业务部门,有的要向领导反映,信息反馈和监控报告是监控系统的重要组成部分。

5. 跟进稽核

当监控中发现异常情况,还需进一步查明是否真实,进而再查明原委所在,只有核实及查明原因后,信息反馈才能有力。这就要组织现场稽核。跟进稽核与非现场监测组成了稽核监控系统。

(二) 银行内部稽核监控系统的作用

(1) 能从稽核角度来正确反映业务经营、资金运用、内部管理、经济效益的真实情况。

(2) 能从稽核角度监督经营管理,加强经营管理。

(3) 能及时提出警告,有效防范风险,对经营管理、执行制度和完成利润情况的监控,实质上也是风险监控。

目前,我国有些银行已在实施这方面的工作,以加强内部的自律管理,以确保银行资产的安全性、流动性和盈利性三者的最佳统一,确保银行各部门守法经营,确保银行执行各项国家金融方针、政策。

第四节 对政策性银行的监管

一、政策性银行的性质和任务及管理形式

为了解决国有商业银行一身兼二任的问题,实现政策性金融和商业性金融分离,推动四家国有商业银行向现代商业银行转变,确保中国人民银行调控基础货币的主动权,根据国务院《关于金融体制改革的决定》,从1994年起国家先后组建了国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三家政策性银行。

(一) 国家开发银行

国家开发银行是直属国务院领导的政策性金融机构,负责国家重点建设项目所需资金总量配置和资金结构的宏观调控,于1994年3月17日正式成立,总部设在北京。随着业务的发展,经批准可在国内外设置必要的办事机构。国家开发银行的业务,委托国有商业银行办理,其中优先委托中国建设银行办理,并对其委托的有关业务进行监管。

国家开发银行的主要任务是:建立长期稳定的资金来源,集中和引导社会资金确保国家重点建设,办理政策性重点建设贷款和贴息业务,消除项目投资资金缺口,从资金来源上对固定资产投资总量及结构进行控制和调节,按照社会主义市场经济的原则,逐步建立投资约束和风险责任机制,提高投资效益,促进国民经济持续、快速、健康发展。

国家开发银行实行独立核算、自主和保本经营。

(二) 中国进出口银行

中国进出口银行是国务院领导下的从事进出口政策性金融业务的政策性银行,于1994年7月1日正式开业,总部设在北京。不设营业性分支机构,根据业务需要和发展情况,可在一些业务量比较集中的大城市设立派出机构(办事处或代表处),负责调查、统计、监督代理业务等事宜。

中国进出口银行的主要任务是:执行国家产业政策和外贸政策,为扩大我国企业机电产品和成套设备等资本性货物出口提供政策性金融支持。其重点是适应我国外贸发展和外贸结构调整的要求,倾斜式地支持机电产品和成套设备的出口,以促进我国这些技术含量较高的产品加快升级换代。同时,提供完善的贸易信用服务,推动出口贸易竞争力的提高和出口增长。

中国进出口银行实行自主和保本经营、企业化管理。

(三) 中国农业发展银行

中国农业发展银行是直属国务院领导的政策性金融机构,于1994年11月18日正式成立,总行设在北京。根据农业政策性金融业务的需要和精简高效的原则,经中国人民银行批准,设立分支机构,基本实现业务自营。在总行、省级分行设立营业部,在地(市)、县(市)设

立分行、支行,地(市)、县(市)同在一地的,只设一个机构;业务量小的县(市)可不设分支机构,其业务由中国农业银行等金融机构代理。中国农业发展银行对其分支机构实行垂直领导的管理体制。

中国农业发展银行的主要任务是:承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款,代理财政支农资金的拨付及监督使用,集中管理农业政策性信贷资金,保障其良性循环,防止各种流失,提高资金使用效益,以更好地贯彻党和国家的农村产业政策和经济政策,加强农业的基础地位,支持农业和农村经济的全面发展。

中国农业发展银行为独立法人,实行独立核算、自主和保本经营、企业化管理。

二、政策性银行与中国人民银行的关系

政策性银行是专门承担国家政策性金融业务的金融机构,在金融业务上都要接受中国人民银行的指导和监督,中国人民银行同样要履行中央银行的监管职能,对其金融业务进行监管。

国家开发银行和中国农业发展银行在金融业务上接受中国人民银行的指导和监督。中国人民银行是监事会成员。

中国进出口银行在金融业务上接受中国人民银行的监督和指导,业务上的指导和监督部门是:财政部、对外贸易经济合作部、中国人民银行。中国人民银行是董事会成员。

三、对政策性银行监管的特点

政策性银行的性质、任务和管理形式以及组织机构,决定了对政策性银行进行金融监管具有不同于对商业银行监管的特点:

(1)监管的内容相对比较简单。政策性银行的资金来源主要有财政预算内安排的资金,经批准发行的金融债券、境外筹资,中国人民银行的短期头寸融资。除中国农业发展银行设立分支机构有一些开户企业的存款外,其他两行均不直接吸收存款。政策性银行的资金投向主要是农业、扶贫开发、基础产业等关系国计民生的国家重点支持的行业和产品(见表2.6.1),贷款使用的安全性比较高。由于政策性银行的业务相对单一,加之实行保本经营,这相对于商业银行来说,中央银行对其监管的内容比较简单。

(2)监管的程度相对较弱。政策性银行是直属于国务院领导的政策性金融机构,在业务经营活动上必须接受中国人民银行的指导和监督。由于政策性银行的业务活动政策性很强,金融风险比较小,因此中国人民银行监管的程度相对较弱。

(3)监管的责任相对比较小。政策性银行除中国农业发展银行设一些分支机构外,其余两行均不设分支机构,业务均采取委托的形式办理。所以,中国人民银行分支行的监管责任相对比较小。

转变的国有商业银行,即中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行。这些银行作为国家银行,承担了国民经济发展中所需要的绝大部分信贷资金的供给,其机构网点数量和业务量均占全国的80%以上。1994年这四家银行的政策性金融业务逐步划给新成立的三家政策性银行。二是恢复和新成立的其他商业银行,即分属于全国性或区域性的股份制商业银行,包括交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、中国民生银行、中国投资银行、招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行、海南发展银行、烟台住房储蓄银行、蚌埠住房储蓄银行等。三是由城乡信用合作社入股组建的商业银行性质的合作银行。目前,商业银行已成为我国金融机构体系的主体,是我国经济体制改革和金融体制改革的必然产物。市场经济的内在规律客观上要求商业银行也要走向市场,商业银行要严格按照《商业银行法》的要求稳健经营,以促进社会主义市场经济的健康发展。中央银行加强对商业银行的监管,维护金融体系安全、有效地运行,是社会主义市场经济体制下中央银行的一项重要职责。由于我国商业银行是社会主义市场经济发展的产物,对商业银行如何实施监管,还是一项全新的工作,需要在今后的实践中不断加以改进和完善。

二、我国商业银行监管的内容

中央银行对商业银行实施监管的内容十分广泛,下面主要讲如何对设置商业银行经营机构和对其经营情况进行监管。

(一)对商业银行机构设置、变更的监管

1. 商业银行设立的条件

《商业银行法》第十一、十二条规定:设立商业银行,应当报经中国人民银行审查批准,未经中国人民银行批准,任何单位和个人不得从事吸收公众存款等商业银行业务,任何单位不得在名称中使用“银行”字样。设立商业银行,应①有符合《商业银行法》和《公司法》规定的章程;②有符合《商业银行法》和《公司法》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长(行长)、总经理和其他高级管理人员;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。

中国人民银行在严格审查设立申请时,还应当充分考虑经济发展的需要和银行业竞争的状况。经批准设立的商业银行分支机构,由中国人民银行颁发《金融机构营业许可证》,并凭该许可证向工商行政管理部门登记注册,领取营业执照。

2. 对注册资本最低限额的监管

《商业银行法》第十三条规定:设立商业银行的注册资本最低限额为10亿元人民币,城市合作商业银行的注册资本最低限额为1亿元人民币,农村合作商业银行的注册资本最低限额为5000万元人民币。注册资本应当是实缴资本。中国人民银行根据经济发展可以调整注册资本最低限额,但不得少于规定的最低限额。

中国人民银行总行及其分支行要监督全国性银行、区域性银行、外资(合资)银行最低实收资本金是否达到设立金融机构的最低实收资本金限制标准,确保各家商业银行有相当的资本实力开展正常业务活动,防范经营风险。

3. 对商业银行变更事项的监管

贷款与呆帐、呆滞贷款的监管,弄清贷款造成逾期与呆帐、呆滞贷款的原因。同时,对信贷资金投向进行监管:首先要检查贷款的发放是否符合国家产业政策和信贷原则,是否优先支持了农业发展,是否支持了重点行业、重点企业、重点产品的发展,是否支持了科技产业的发展,体现了科学技术是第一生产力的思想。另外,还要检查对单个股东与单个企业发放的贷款是否超过规定比率,避免由于贷款过于集中带来的风险。

三、对商业银行实行资产负债比例管理的规定及要求

(一)对商业银行实行资产负债比例管理的有关规定

(1)从实际出发,明确资产负债管理具有渐进性,对比例管理指标的考核,实行区别对待、逐步过渡的办法。①鉴于我国各商业银行的具体情况,对存贷款比例指标的考核实行区别对待。即对交通银行、中信实业银行、光大银行、华夏银行和其他商业银行;中外合资银行实行按余额考核;对工商银行、农业银行、中国银行、建设银行实行按增量考核。②鉴于提高资本充足率要与财税改革相配套,对资本充足率指标短期内不能达到的,采取逐年提高的办法,其最后期限为1996年底。③对贷款质量指标目前达不到监控要求的,由各行提出逐年提高的计划,由中国人民银行及商业银行监事会监督执行。

(2)为了便于监管,各商业银行要按年制定经营管理目标,抄送同级中国人民银行备案。监控指标分解到分支机构后,要抄送所在地中国人民银行作为监控的依据。

(3)以法人为单位进行考核。即中国人民银行总行直接负责对工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、中信实业银行、光大银行、华夏银行的考核;中国人民银行省、自治区、直辖市和计划单列市分行直接负责对辖区内具有法人资格的商业银行的考核,并负责对商业银行分支机构执行其总行下达指标的情况进行考核与监督。

(4)主要指标按月考核。对商业银行存贷款比例和备付金比例实行按月考核,资本充足率每半年考核一次,其余指标按季考核。对超过存贷款比例发放贷款或存款不稳定的商业银行,中国人民银行要下达贷款限额进行控制。

(5)各商业银行要成立资产负债管理委员会,按季分析、考核监控指标执行情况,提出改进措施,上报同级中国人民银行。

(6)中国人民银行总行每半年召开一次行务会议,对各行资产负债管理情况进行全面考核。

(二)商业银行资产负债比例管理暂行监控指标

1. 资本充足率指标

我国规定资本总额与加权风险资产总额的比例不得低于8%,其中核心资本不得低于4%,附属资本不得超过核心资本的100%。该指标是参照《巴塞尔协议》的标准确定的。其计算公式为:

$$\textcircled{1} \frac{\text{资本总额月末平均余额}}{\text{加权风险资产月末平均余额}} \times 100\% \geq 8\%$$

$$\textcircled{2} \frac{\text{核心资本月末平均余额}}{\text{加权风险资产月末平均余额}} \times 100\% \geq 4\%$$

关于资本成份和资产风险权数,中国人民银行总行作了具体规定,其主要内容是:①资本成份分为核心资本和附属资本两部分,其中,核心资本由实收资本、资本公积、盈余公积和未分配利润四部分组成,附属资本只包括贷款呆帐准备。②对资本总额中的扣除内容作了规定。③资产风险权数参考国际惯例划分为0%、10%、20%、50%、100%五个等级。表内资产和风险权数从我国实际出发,分六大类作了具体的规定。对表外资产项目的风险没有作出规定。

2. 存贷款比例指标

我国要求各项贷款与各项存款之比不超过75%。

①对实行余额考核的商业银行,其计算公式为:

$$\frac{\text{各项贷款旬末平均余额}}{\text{各项存款旬末平均余额}} \times 100 \leq 75\%$$

②对实行增量考核的商业银行,其计算公式为:

$$\frac{\text{各项贷款旬末平均增加额}}{\text{各项存款旬末平均增加额}} \times 100\% \leq 75\%$$

3. 中长期贷款比例指标

规定1年期以上(含1年期)的中长期贷款与1年期以上的存款之比不得超过120%。其计算公式为:

$$\frac{\text{中长期贷款月末平均余额}}{\text{余期1年以上(含1年期)存款月末平均余额}} \times 100\% \leq 120\%$$

“余期”指报告期与存款(贷款)到期日之间的时间。

在我国银行贷款中,中长期贷款所占比重比较大。由于中长期贷款主要是固定资产贷款,为了防止盲目扩大固定资产投资,保证信贷资产的安全性和流动性,所以规定了这项指标。

4. 资产流动性比例指标

规定流动性资产与各项流动性负债的比例不得低于25%,其计算公式为:

$$\frac{\text{流动性资产旬末平均余额}}{\text{流动性负债旬末平均余额}} \times 100\% \geq 25\%$$

流动性资产指1个月内(含1个月)可变现的资产。包括:库存现金,在中国人民银行存款,存放同业款,国库券,1个月内到期的同业净拆出款、贷款、银行承兑汇票、其他经中国人民银行核准的证券。流动性负债是指1个月内(含1个月)到期的存款、同业净拆入款,包括:活期存款,1个月内到期的各种定期存款、定期储蓄存款、其他定期存款,向中国人民银行借款,同业拆入款及各种已发行的债券和票据等应付款。

该比例反映银行在不发生损失的情况下,资产满足客户随时支付的迅速变现能力。比例越高,流动性和支付能力越强。

5. 备付金比例指标

该指标规定在中国人民银行备付金存款和库存现金与各项存款之比不得低于5-7%,

具体比例由中国人民银行根据各行情况核定。其计算公式为：

$$\frac{(\text{在人民银行备付金存款} + \text{库存现金}) \text{日平均余额}}{\text{各项存款日平均余额}} \times 100\% \geq 5 - 7\%$$

该比例反映银行满足客户随时支付的准备能力。低于规定比例说明支付能力不足。

6. 单个贷款比例指标

该比例规定：

①对同一借款客户的贷款余额与银行资本总额的比例不得超过 15%。其计算公式为：

$$\frac{\text{对同一借款额户贷款余额}}{\text{资本总额}} \times 100\% \leq 15\%$$

同一借款客户指任何一个自然人或法人。

②对最大 10 家客户发放的贷款总额不得超过银行资本总额的 50%。其计算公式为：

$$\frac{\text{对最大 10 家客户发放的贷款总额}}{\text{各项资本总额}} \times 100\% \leq 50\%$$

该指标是为了防范贷款风险过于集中而设置的，目的是分散风险，提高贷款安全系数。

7. 拆借资金比例指标

在该指标中规定了拆入资金和拆出资金两个比例。

①拆入资金比例指标。拆入资金余额与各项存款余额之比不得超过 4%。其计算公式为：

$$\frac{\text{拆入资金旬末平均余额}}{\text{各项存款旬末平均余额}} \times 100\% \leq 4\%$$

②拆出资金比例指标。拆出资金余额与各项存款(扣除存款准备金、备付金、联行占款)余额之比不得超过 8%。其计算公式为：

$$\frac{\text{拆出资金旬末平均余额}}{(\text{各项存款} - \text{存款准备金} - \text{备付金} - \text{联行占款}) \text{旬末平均余额}} \times 100\% \leq 8\%$$

同业拆借只能解决银行在资金营运过程中出现的临时性资金不足，是“头寸”调剂。为了防止短借长用，把拆借资金用于放款，降低银行经营风险，有必要在银行经营中加强对拆借资金的管理，把拆借资金控制在可以承受的范围之内。

8. 对股东贷款比例指标

规定向股东提供贷款余额不得超过该股东已缴纳股金的 100%，贷款条件不得优于其他客户的同类贷款。其计算公式为：

$$\frac{\text{对股东贷款余额}}{\text{该股东已缴纳股金总额}} \times 100\% \leq 100\%$$

股东指对银行股本(资本金)出资的单位和个人。设置对股东贷款比例，主要是为了避免把股东经营的风险直接转嫁到银行，从而保护存款人的利益。

9. 贷款质量指标

规定逾期贷款余额与各项贷款余额之比不得超过 8%；呆滞贷款与各项贷款余额之比不得超过 5%；呆帐贷款与各项贷款余额之比不得超过 2%。其计算公式为：

$$\textcircled{1} \frac{\text{逾期贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \times 100\% \leq 8\%$$

$$\textcircled{2} \frac{\text{呆滞贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \times 100\% \leq 5\%$$

$$\textcircled{3} \frac{\text{呆帐贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \% 100\% \leq 2\%$$

逾期贷款是指按借款合同约定已到期(含展期后到期)而未归还的贷款。呆滞贷款是指逾期 2 年以上的贷款和贷款虽未逾期或逾期不到 2 年但生产经营已停止、项目已停建的贷款。呆帐贷款指 ①借款人和担保人依法宣告破产,进行清偿后,未能还清的贷款。②借款人死亡,或依法宣告失踪或宣告死亡,以其财产或遗产清偿后未能还清的贷款。③借款人遭受重大自然灾害或意外事故,损失巨大而且不能获得保险补偿,确实无力偿还的贷款,或者是以保险清偿后,未能还清的贷款。④贷款人依法处置抵押物、质押物所得价款不足以补偿抵押、质押部分。⑤经国务院批准核销的贷款。

四、对城市信用合作社实行资产负债比例管理的规定和要求

为了增强城市信用合作社自我约束、自我发展的能力,保证城市信用合作社健康稳定地发展,加强和改善对城市信用合作社的监管,中国人民银行决定从 1994 年开始对城市信用合作社的资金管理试行全面的资产负债比例管理。

(一)对城市信用合作社实行资产负债比例管理的有关规定

(1)按照国际惯例和根据我国城市依和合作社的实际情况,城市信用合作社资产负债比例管理指标与商业银行资产负债比例管理指标基本一致。

(2)鉴于目前城市信用合作社内部经营管理水平和自我约束能力还存在一定问题,对其资产暂不按风险权重折算,只将其中一些风险权数为零或较低的,按统一规定进行调整,以利于增加透明度和可操作性。

(3)资本充足率、资产流动性比例对存贷款比例有否决权。凡现有资本充足率、资产流动性比例达不到办法规定要求的地区,应按资本充足率和资产流动性比例控制资产总量和资产结构。

(4)城市信用合作社资产负债比例管理的监管机关为中国人民银行。有条件的地方中国人民银行可授权信用合作社联合社或城市合作银行对基层城市信用合作社行使监管职能。

(5)单个城市信用合作社为基本考核单位,各城市信用合作社要成立由社主任参加的管理小组,负责按月分析考核各项指标的执行情况和向当地人民银行上报有关报表。

(6)对达不到有关规定指标的,区别不同情况予以处罚。

(7)从实际情况出发,在过渡期对部分指标的考核采取区别对待政策。具体为:资本充足率指标达不到要求的,要通过逐步增加资本总额和调整资产结构分期达到,限于 1995 年底之前达到要求。

贷款质量指标达不到要求的,限期在 1995 年底之前达到。

(二)城市信用合作社资产负债比例管理监测指标

1. 资本充足率

规定资本总额占经过调整后的资产总额的比例不得低于 8% ,其中核心资本不得低于资本总额的 50%。如出现附属资本大于核心资本 ,则大于部分不计入资本总额。其计算公式为 :

$$\frac{\text{资本总额(核心资本 + 附属资本)期末余额}}{\text{调整后资产期末余额}} \times 100\% \geq 8\%$$

核心资本指实收资本、资本公积、盈余公积、未分配利润。附属资本包括投资风险准备、贷款呆帐准备、坏帐准备。

经过调整后的资产总额指总资产中剔除缴存法定准备金、存放中央银行款项、存放银行机构款项、库存现金、购买国债和中央银行债券 ,以及拆出资金余额的 50% 之后的资产总额。与商业银行资本充足率的计算公式相比 ,其分母没有按风险权数计算资产 ,具有简便易行 ,操作性强的特点。

2. 存贷款比例

规定各项贷款余额不得超过各项存款余额的 70%。其计算公式为 :

$$\frac{\text{各项贷款期末余额}}{\text{各项存款期末余额}} \times 100\% \leq 70\%$$

与商业银行存贷款比例指标相比 ,城市信用合作社的存贷款比例小了 5 个百分点 ,而且“期末余额”较“旬末平均余额”更便于计算。

3. 贷款投向比例指标

规定城市信用合作社对集体企业、个体工商户和实行承包租赁的小型国有企业的贷款余额占各项贷款余额的比例不低于 70%。其计算公式为 :

$$\frac{\text{对集体企业、个体工商户和实行承包租赁的小型国有企业贷款期末余额}}{\text{各项贷款期末余额}} \times 100\% \geq 70\%$$

该比例是针对城市信用合作社特有的经营范围和服务对象而规定的。

4. 中长期贷款比例

规定 1 年期以上贷款余额不得超过各项贷款余额的 30%。其计算公式为 :

$$\frac{\text{中长期贷款期末余额}}{\text{各项贷款期末余额}} \times 100 \leq 30\%$$

中长期贷款指期限在 1 年(含 1 年)期以上的贷款。该指标的考核内容与商业银行的考核内容有所不同 :①它没有严格要求按“余期”计算考核。②分母不同。商业银行考核该比例的分母为“存款月末平均余额”。③比例不同。由于考核方式不同 ,比例也不同。商业银行的该比例为小于或等于 120%。

5. 资产流动性比例

规定各项流动性资产与各项流动性负债的比例不低于 25%。其计算公式为 :

$$\frac{\text{流动性资产期末余额}}{\text{流动性负债期末余额}} \times 100\% \geq 25\%$$

6. 备付金比例

规定存放中央银行款项(不含法定准备金存款)、存放银行机构款项和库存现金之和占

各项存款余额的比例不低于 5%。其计算公式为：

$$\frac{(\text{存放中央银行款项} + \text{存放银行机构款项} + \text{库存现金})\text{期末余额}}{\text{各项存款期末余额}} \times 100\% \geq 5\%$$

7. 单户贷款比例

有两个内容：

①对单户企业的贷款余额不得超过信用社资本总额的 50%；资本总额超过 500 万元，超过部分比例不得超过 30%，其计算公式为：

$$\frac{\text{对同一企业贷款期末余额}}{\text{资本总额期末余额}} \times 100\% \leq 50\%$$

②对单户个体工商户或居民个人的贷款余额不得超过资本总额的 10%。其计算公式为：

$$\frac{\text{对同一个体工商户或居民个人贷款期末余额}}{\text{资本总额期末余额}} \times 100\% \leq 10\%$$

8. 逾期和催收贷款比例

规定逾期贷款余额占各项贷款余额的比例不得超过 15%；其中催收贷款余额占各项贷款余额的比例不得超过 5%，其计算公式分别是：

①逾期贷款比例：

$$\frac{\text{逾期贷款期末余额}}{\text{各项贷款期末余额}} \times 100\% \leq 15\%$$

逾期贷款系指逾期（含展期）半年以上的贷款；或贴现业务因汇票承兑人不能按期支付的承兑汇票款。

②催收贷款比例：

$$\frac{\text{催收贷款期末余额}}{\text{各项贷款期末余额}} \times 100\% \leq 5\%$$

催收贷款指逾期（含展期）3 年以上的贷款。

9. 拆入资金比例

规定拆入资金余额不得超过各项存款余额的 4%。其计算公式为：

$$\frac{\text{拆入资金期末余额}}{\text{各项存款期末余额}} \times 100\% \leq 4\%$$

对城市信用社没有规定拆出资金比例。

10. 经营收益率

规定年利润总额与资产总额的比例不低于 1%，与资本总额的比例不低于 15%，其计算公式分别为：

$$\text{①} \frac{\text{当年利润总额}}{\text{资产总额期末余额}} \times 100\% \geq 1\%$$

$$\text{②} \frac{\text{当年利润总额}}{\text{资本总额期末余额}} \times 100\% \geq 15\%$$

第六节 银行会计结算监管

资金是国民经济活动的血液,是进行扩大再生产的重要条件,而银行结算是联系资金和经济活动的纽带,银行结算畅通与否,对社会经济生活有着极大的影响。因此,中国人民银行必须加强对各金融机构结算工作的监督管理,严肃结算纪律,维护正常的结算秩序,保证汇路畅通,为企业单位提供先进、快捷、安全的结算方式,加速资金周转,提高资金使用效益,促进国民经济的健康发展。

一、银行会计结算制度改革

(一)我国银行会计体系的现状

我国的银行会计制度是在 50 年代初期 ,借鉴前苏联模式 ,适应高度集中的计划经济管理体制而建立的。此后 ,虽经几次变革 ,但每次都是在不动原有体系和基本框架的前提下进行的。随着我国金融体制改革的深化 ,特别是随着社会主义市场经济体制的逐步确立 ,中国人民银行独立行使中央银行职能 ,以及金融机构的多样化和金融工具的国际化 ,这种体系已不能满足业务发展的需要 ,在此情况下 ,我国的银行会计制度进行了一系列重大改革 ,主要表现在 :一是中国人民银行总行制定了全国银行统一的会计基本制度 ,各商业银行也结合各自业务的特点 ,制定了本系统的会计制度。二是在改革金融体制的同时 ,制定了一系列与之相配套的具体的会计核算办法和处理手续。如为了适应信贷资金管理体制的改革 ,实施货币政策与改革结算制度的需要 ,制定了新的联行往来、专业银行存贷款、缴存款、再贴现等核算办法 ,制定了一整套新的结算办法和会计处理手续。三是在会计工作中逐步采用了先进的操作手段。目前 ,各家银行已普遍采用电子计算机处理会计柜面对公业务、储蓄业务、同城票据交换和联行划拨业务等。随着科学技术的日益进步和银行业务的迅速发展 ,电子计算机等先进技术应用于银行会计业务的领域正在不断拓展。尽管我国银行会计改革取得了一定成就 ,但现行银行会计体系无论在管理体制上 ,还是在核算方法上 ,都还尚有完全适应社会主义市场经济发展的需要 ,还存在这样那样的一些问题和弊端。为了适应经济金融改革和社会主义市场经济发展的要求 ,更好地促进对外开放和金融宏观调控目标的实现 ,迫切需要对我国现行银行会计体系进行全面改革 ,与国际标准接轨 ,逐步建立一个既符合国际标准和惯例 ,又适应我国实际需要的新的“ 银行会计柜架结构 ”。

1. 我国银行会计体系改革的指导思想和目标

(1)我国银行会计体系改革的指导思想。银行会计体系改革要适应社会主义市场经济发展的需要,要与经济体制和金融体制改革配套进行,要适应建立新的结算和资金支付系统对银行会计工作的要求,要适应实现银行会计手段现代化的需要,要适应我国银行业实行对外开放,进行国际金融业务交往和同国际标准接轨的需要。

(2)我国银行会计体系改革的目标。①实现会计体系的科学化。按照世界各国会计学学科的最新发展建立我国银行的会计体系。②实现会计手段的现代化。采用计算机及其他先进手段作为会计核算、检查、分析的手段和工具,推进我国银行会计手段现代化建设。③实现会计标准的国际化。按照国际会计惯例和国际会计准则,同时参考世界发达国家银行通用的会计标准来考虑我国银行会计改革,使之逐步向国际化迈进,逐步缩小我国与国际银行在会计工作上的差距。

2. 银行会计体系改革的内容

为了实现我国银行会计体系科学化、会计手段现代化、会计标准国际化的改革目标,中国人民银行总行对银行会计体系全面改革的内容提出了十个方面的构想,并已分步组织实施。

(1)制订金融会计准则。金融会计准则是组织指导会计工作的标准和规范,是金融业进行会计核算的准绳,是进行金融管理的依据。要按照国际通行的权责发生制原则,改革现行的收付实现制。

(2)改革记帐方法。记帐方法是根据一定的记帐规则,采用一定的记帐符号,记录各项业务发生所引起的资金运动情况的一种专门方法。为了使我国的银行会计体系与国际标准接轨,经过全面充分的准备,作为会计体系改革的第一步,从1993年1月1日起,中国人民银行系统改革了会计记帐方法,实行借贷记帐法。工商银行、农业银行、建设银行以及城市信用合作社和非银行金融机构也从1994年1月1日起实行借贷记帐法。实践证明,这项改革是成功的,为会计体系的全面改革奠定了基础。

(3)修改会计科目。银行的会计科目是将银行的资金按其不同的经济特征和业务内容进行概括分类的标志,是据以总括反映各类业务和财务活动的一种专门方法。修改会计科目,就是改变主要按照国民经济系统和经济性质设置会计科目的传统做法,按照资金管理的要求和资产负债管理及资产风险管理的要求,科学地设置会计科目。在设置会计科目时,既要考虑宏观管理的需要,又要考虑各金融机构业务活动的特点。

为了规范金融企业的会计核算工作、根据《企业会计准则》,中国人民银行总行会同财政部统一制定了《金融企业会计制度》,于1993年7月1日在全国金融机构中正式执行。它将金融会计业务归为银行经济业务和金融性公司经济业务两大类。并在此基础上分别按资产、负债、所有者权益、损益四个方面,归类设置相应的会计科目和帐户,从而较系统地反映金融机构业务经营活动的变化情况,准确地对外提供信息和对内反映经济管理中所需要的各种不同性质的经济指标。

新的《金融企业会计制度》所规定的会计科目涵盖了所有从事金融业务企业的基本会计事项,所有金融机构都必须认真执行。但由于每一类金融机构都有严格界定的业务范围,所以新制度又规定:在不影响会计核算要求和会计报表指标汇总,以及对外提供统一的会计报表格式的前提下,可以根据实际情况增设、合并某些会计科目。对规定的会计科目,金融企业没有相应业务事项的可以不设。”

(4)规范会计凭证。由于多联式凭证专用性强,通用性差,而且各个银行的会计凭证标准不统一,格式不规范,内容、尺寸、颜色不一样,给传递、保管带来不少困难,不利于采用先

进技术进行电子计算机处理。因此,必须按照标准化、规范化、通用化的要求设计统一的银行凭证,使之符合现代化、自动化处理的要求。

(5)改革会计报表。以前我国使用的银行资金平衡表不符合国际会计惯例和国际会计准则,不适应对外业务交往的需要。改革会计报表,就是把资金平衡表改为符合国际会计准则的资产负债表,并增设资金流量表以及若干特定会计报表,以满足中央银行加强宏观调控和各金融机构改善经营管理的需要。《金融企业会计制度》采用国际上通用的会计报表体系,建立了新的会计报表体系,规定金融机构对外报表为资产负债表、损益表、财务状况变动表三个主表和利润分配表一个附表。

(6)改进操作手段。改进操作手段主要是改变过去手工操作为主的帐务核算手段,采取电子计算机和现代通讯技术为主的帐务核算和信息传输手段。传统的会计工作是通过人工劳动实现的,会计人员凭借的是算盘、帐簿之类的工具,大量的工作由手工一步一步地完成,这种传统手工操作方法的劳动强度大、时效性不强、差错率高。面对日益复杂化的经济业务,作为现代化科学管理手段的计算机管理对提高银行会计工作质量非常重要。核算手段电子化是银行会计现代化的基本标志和会计核算改革的方向,也是完善银行会计信息系统的一个基本要求。因此,加快电子计算机在我国银行会计业务中的应用步伐,对完善银行会计信息系统,推动银行会计改革,提高银行会计管理水平,都具有十分重要的意义。

(7)改革帐务核算程序。改革帐务核算程序,就是将按手工操作要求设计的明细核算和综合核算、总分核对等帐务核算程序,改为采用电子计算机处理的帐务核算程序。为了统一和规范系统内的会计核算程序,避免重复和低水平开发,中国人民银行总行组织专门人员集中开发了统一的会计核算电子化程序,为中国人民银行各分支行的会计核算业务全部运用计算机处理创造了条件。

(8)改进会计档案管理。改进会计档案管理是把以大量的凭证、帐表为主要储存内容的会计档案管理,改变为用计算机数据存储或以缩微技术处理,改进档案保管和调阅手段。也就是说把会计数据保存在计算机的硬盘或磁盘、磁带上,这些磁性档案体积小、容量大、保管时间长。

(9)完善会计分析制度。会计分析是会计工作的重要组成部分,是银行会计部门进行信息反馈,参与宏观调控与经营管理的重要手段。会计分析要以会计核算数字为依据对会计对象进行分析,将原始信息升华为有价值的、更高层次的再生信息。会计分析要建立相应的指标体系和分析模式,采用先进的通讯和计算工具,组成严密的分析网络和健全有效的数据库。要建立健全会计分析制度。根据分析种类制定相应的分析报告制度,其内容应包括时效性考核、报送层次规定、对分析使用价值的评鉴、奖励制度等,不断提高会计分析的准确性、时效性、科学性和实用性。

(10)加强会计队伍建设。建立科学合理的会计组织机构和人员配置,充分发挥会计的反映、监督、管理和参与决策的职能。同时,根据银行会计人员的现状及人才需要和管理的要求,采取有效措施,对会计人员进行培训辅导,不断提高广大会计人员的业务技能和整体素质,使会计人员不但精通和熟悉会计业务,而且要掌握和了解计算机的基本常识和一般使用方法。同时,还要求会计人员懂得银行管理、企业管理和金融宏观调控的一般理论和政

策。为了从根本上提高会计工作质量,还必须建立岗位目标责任制,完善激励机制,坚持持证上岗制度。

（二）我国银行结算制度的改革

结算是社会经济活动中的货币收付行为。银行结算是商品交换的媒介,是连接资金和经济活动的纽带。银行结算工作对加速资金周转,提高社会资金使用效益,促进生产发展和扩大商品流通,保证国民经济活动的正常和健康发展,起着十分重要的作用。

1. 我国银行结算制度的演变情况

我国银行的结算制度是在 50 年代形成的。1953 年中国人民银行总行制定了全国统一的八种结算方式,是以“高度集中,垂直领导,统一管理,统一规定,统一做法”为指导思想的。这种结算制度是与产品经济管理体制相适应的,在当时的条件下发挥了重要作用。改革开放以前,我国银行结算制度虽曾进行过多次修订,但基本模式没有大的改变。

中共十一届三中全会以后,我国确立了发展社会主义商品经济的目标,随之出现了多种经济成份、多种经营方式、多种流通渠道和多种信用形式。原来的一套银行结算办法就显得越来越不能适应已经变化了的经济活动的需要,出现了结算种类多、限制条件多、结算方式不够灵活方便、结算渠道不畅的现象,加上在商品交易中大量使用现金、结算手段落后、环节多、效率低、管理薄弱等问题,影响了资金的正常周转,不利于商品流通和经济效益的提高。1989年4月1日,国务院批转中国人民银行《关于改革银行结算的报告》,中国人民银行总行制订颁发了新的《银行结算办法》,实行全面的结算改革。其指导思想是:

(1)新的结算办法要适应经济体制改革和经济发展的需要。

(2) 办理结算要讲信用,牢固树立全社会信用观念,加强对商品经济条件下商业信用的结算管理。

(3) 结算向票据化方向发展,通过票据立法,依法管理票据结算,使结算走上规范化、法制化道路。

(4)恢复银行结算信用中介的基本职能和清算资金的主要职责,逐步把依靠行政监督手段管理结算,改变为加强结算服务。

(5) 办理结算要“通用、方便、灵活、安全”,处理手续要简化,结算凭证要标准,以适应电子计算机操作的需要。

(6)新的结算办法还要适应对外开放的要求,尽量采用国际上通用的做法和方式,便于与国际结算方式接轨。

新的结算办法确立了以汇票、本票、支票、信用卡为主体的“三票一卡”结算制度,并保留了汇兑和委托收款结算方式。这样,既增强了票据的流通性,弱化了行政监督手段,又能依法维护客户资金的自主支配权力,分清客户和银行在办理结算时的职责和义务。

1989年4月1日,新的结算办法实施后,同时废止了托收承付、托收无承付、付款委托书、保付支票、国内信用证、省辖限额结算及信汇自带七种结算方式和做法。主要原因是有些旧的结算方式已不适应商品经济的需要;有些结算方式和做法与新的结算种类做法相似,功能相近,已被替代,所以予以废止。但多年来,在计划经济管理体制和旧的结算方式下,工业生产、商品流通领域隐藏的深层次矛盾集中反映出来。一些人认为,工业生产滑坡,市场

销售疲软,企业之间拖欠货款等问题是由于银行结算改革特别是废止托收承付结算方式造成的。一些国有大中型企业也不从自身管理找原因,纷纷要求银行恢复托收承付结算方式。后经国务院批准,恢复了这一结算方式。但我们应该看到,矛盾的焦点并不在结算方式本身,结算只不过起一个中介作用,决定生产和销售的不可能是某一结算方式,而在于经济管理体制,在于市场和企业本身。随着传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转换和票据结算的不断发展与完善,“三票一卡”的结算体系完全建立以后,托收承付这一历史性的结算方式必然会逐步缩小使用范围,以至最后停止使用。

新的结算办法中,特别强调要健全组织机构,加强结算管理,严肃结算纪律,这是做好结算工作的保证。从新的结算制度实施以来的情况看,其指导思想、改革方向、改革思路和采用的票据种类、结算方式都是与经济体制改革的要求相一致,与经济活动中对银行结算的要求相适应的。

在实施新的《银行结算办法》后,为了更好地适应经济金融体制改革的需要,解决银行结算工作中的突出问题,促进金融秩序的好转,更好地支持经济发展,银行结算先后进行了几项重要的改革。1992年下半年因邮政汇兑业务量骤增,原有的邮政汇兑资金清算办法已不能适应新形势的需要,一些地方出现了大量的邮政汇款兑取难的问题,群众反映强烈。为了解决既影响群众生活又关系社会稳定的“绿条子”问题,中国人民银行与邮电部、工商银行、农业银行研究,对邮政汇兑资金清算办法进行了改革。新办法改由中国人民银行负责清算资金,解决了农业银行无力垫付资金的问题。新办法实施以后,“绿条子”问题基本得到解决。针对一些商业银行因汇差资金调度不灵,备付金下降,支付发生困难,压票退票现象严重的问题,从1993年9月起,实行商业银行大额汇划款项通过中国人民银行转汇和大额银行汇票通过中国人民银行清算资金的办法,保证了大额转汇业务的顺利开展。

2. 银行结算制度改革的设想

由于汇票、本票、支票和信用卡所发生的支付行为主要是在银行以外当事人之间进行的,而且这些支付工具越来越占主体地位,按照票据和信用支付工具的原理,使用“银行结算”的概念已不够准确。为了使结算制度涵盖的范围和规范的对象更准确,更好地发挥银行结算的作用,保证《票据法》的贯彻实施,中国人民银行拟将《银行结算办法》改名为《支付结算办法》,并对结算种类和有关内容进行改革。

实行新的《支付结算办法》是为了规范支付结算当事人或关系人的支付结算行为,进一步明确其权利和义务,强化支付责任,以遵守结算纪律。它有利于解决支付结算中的突出问题,维护正常的结算秩序,有利于形成比较完整的银行结算体系,有利于防范各种票据结算纠纷。

(三)我国联行清算制度的改革

联行清算以前叫联行往来,是指同一银行各行处之间由于办理结算、资金调拨等业务相互代收代付而发生的资金帐务往来。银行为国民经济各部门、单位间的经济往来办理结算,为国家财政办理预算资金的收纳和拨付,绝大部分是在异地或同一城镇不同行处间进行的。这就必然在各行际之间发生相互代收、代付资金的帐务关系。因此,联行清算是银行办理结算业务和资金调拨的重要工具。联行清算按地域不同分为全国联行往来、省辖联行往来、区

二、银行会计结算监管的重要意义

（一）银行会计工作的主要任务

1. 银行会计工作的任务

《全国银行统一会计基本制度》规定,银行会计工作的任务主要是:

(1)正确组织会计核算。按照国家的政策、法规和有关规定,真实、准确、完整、及时地记录、计算和反映金融业务与财务活动情况,为贯彻政策、考核计或、研究国民经济发展和金融决策,提供正确数据。

(2)加强服务与监督。通过认真办理资金收付与划拨清算,促进和监督各单位、各金融机构严格执行财经纪律,管好用好资金,提高资金使用效益,为加强宏观控制、微观搞活服务,支持国民经济持续、快速、健康发展。中国人民银行会计部门应发挥组织协调作用,推动各金融机构的会计工作,运用会计数据或资料,为金融机构提供信息,做好服务工作。

(3)贯彻“勤俭建国”方针。加强经济核算,管好经营资金及财务收支,监督和维护资金、财产的安全,努力增收节支,扩大社会积累。

(4)开展会计检查、辅导与会计分析。加强对会计工作的检查、辅导,不断提高核算质量与效率,运用会计数据与资料,分析资金及财务变化情况,为经营决策提供信息。

2. 银行会计结算工作的任务

银行会计核算工作的任务主要是根据经济往来,合理组织结算,准确、及时、安全地办理结算。并按照银行结算的有关法规管理结算,保障结算活动的正常进行,为发展社会主义市场经济服务。

(1)合理组织结算。转帐结算是以经济活动为基础,伴随商品生产和商品交换而进行的,根据国民经济各部门、各单位的经济特点和经济往来关系,按照不同的商品交易方式,研究制定与之相适应的结算方式,合理组织结算,疏通结算渠道,保证结算活动的正常进行。组织结算要符合党和国家方针政策的要求;要与国家宏观管理保持一致;要与企业购销活动相适应;要与改善企业管理,加速资金周转相结合;要区分情况按照信用管理,区别对待。

(2)准确、及时、安全地办理结算。转帐结算是从商品经济中派生出来的,反过来,它又

(4)做好综合反映。银行办理结算业务时与各部门、各单位有着广泛的经济联系,通过清算资金,及时反映企业在生产、交换、分配以及经营管理、支付能力等方面出现的新情况、新问题,反映违反财经纪律的行为,向有关部门和上级行及时反映情况,提出建议。

1. 加强会计结算监管是保证银行资金安全的基础

2. 加强会计结算监管是金融监管的重要组成部分

3. 加强银行会计结算监管是维护正常结算秩序的保证

4. 加强银行会计结算监管,可以促进商业银行强化内部管理,提高服务水平

三、银行会计结算监管的内容和任务

1. 对金融机构执行会计结算法规的监管

2. 对违法违规行为的监管,有效遏制经济案件的发生

现在,有些金融机构内部管理松懈,不严格执行制度,存在不少薄弱环节和漏洞,造成会计差错事故不断发生,严重影响会计结算工作质量,甚至给银行资金安全造成隐患。对此,中国人民银行各分支行要采取措施,严格监管,促其增强防范意识,树立制度观念,堵塞漏洞,达到内部管理制度健全,制约机制完善,核算手续严密,质量水平提高的监管目标。

建立存款准备金制度,是货币政策的重要组成部分。我国存款准备金制度规定,商业银行和非银行金融机构吸收的企业存款、储蓄存款、农村存款、其他存款和信托存款等,要按照中国人民银行规定的比例,向中国人民银行缴存存款准备金。财政性存款是中国人民银行的信贷资金,商业银行应定期全额划缴中国人民银行。

5. 对联行汇差资金的监管,防止发生清算风险

6. 对中国人民银行系统执行财务制度的监管

• 201 •

会计监督包括内部监督和外部监督。内部监督是会计部门和会计人员依照《会计法》规定的职权和程序,对所在单位的各项会计业务活动所实施的检查与监督。外部会计监督包括审计、税务机关等所进行的会计监督工作。会计人员对本单位会计业务实行会计监督是一种法律责任,也是法律赋予的权利。《会计法》第十六条规定:“各单位的会计机构、会计人员对本单位实行会计监督。”

《会计法》第十八条规定：“会计机构、会计人员发现帐簿记录与实物、款项不符的时候，应当按照有关规定进行处理；无权自行处理的，应当立即向本单位行政领导人报告，请求查明原因，作出处理”。这一条从加强资产管理的角度，规范了会计监督的内容。《会计法》第十七条规定：“会计机构、会计人员对不真实、不合法的原始凭证，不予受理；对记载不准确、不完整的原始凭证，予以退回，要求更正、补充。”会计机构、会计人员对违反国家统一财政制度、财务制度规定的收支，不予办理。会计机构、会计人员的报告之日起一个月内，必须作出处理决定。认为是违反国家统一的财政制度、财务制度规定的收支，单位行政领导人坚持办理的，会计机构、会计人员可以执行，同时，必须向上级主管单位行政领导人提出书面报告，请求处理，并报审计机关。上级主管单位行政领导人在接到会计机构、会计人员不向上级主管单位行政领导人提出报告的，也负有责任。以上是对会计监督的方法和程序的规定。

《商业银行法》对规范商业银行会计结算业务作出了明确规定。《商业银行法》规定：“商业银行应当按照中国人民银行的规定，向中国人民银行缴存存款准备金，留足备付金。”“商业银行办理票据承兑、汇兑、委托收款等结算业务。应当按照规定的期限兑现，收付入帐，不得压单、压票或者违反规定退票。有关兑现、收付入帐期限的规定应当公布。”（《商业银行法》第四十四条）“企业事业单位可以自主选择一家商业银行的营业场所开立一个办理日常转帐结算和现金收付的基本帐户，不得开立两个以上基本帐户。任何单位和个人不得将单位的资金以个人名义开立帐户存储。”（《商业银行法》第四十八条）“商业银行办理业务，提供服务，按照中国人民银行的规定收取手续费”。（《商业银行法》第五十条）“商业银行应当按照国家有关规定，真实记录并全面反映其业务活动和财务状况，编制年度财务会计报告，及时向中国人民银行和财政部门报送会计报表。商业银行不得在法定的会计帐册外另立会计帐册”。（《商业银行法》第五十五条）

在票据活动中,票据行为规范与否,是决定票据行为效力和确定票据当事人权利义务的关键。《票据法》的核心内容是保护票据当事人的合法权益,它对票据的出票、承兑、付款、保

而造成的支付准备加大的状况,保持合理的备付金数量。这不仅可以提高对商业银行备付金帐户管理的能力,也有利于中央银行对资金流向与流量进行监测和调控。

第三,现代化支付系统的建立与发展影响着中央银行管理基础货币的能力。基础货币的需求状况,除受社会公众持有现钞愿望和中央银行规定的法定准备金率等因素影响外,还受金融机构超额储备多少的影响。采用现代化支付系统,有利于中央银行准确地了解和预测整个超额储备的存量与增量变动情况及其分布结构,提高中央银行预测基础货币需求的能力。中央银行对基础货币供给的控制受中央银行负债结构的影响,而备付金和汇兑在途资金是中央银行负债的重要组成部分,与电子联行系统和支付系统有着紧密联系。因此,采用现代化支付系统有利于中央银行在减弱在途资金波动的条件下,准确地预测一定资产运用下基础货币的供给量,从而提高有效控制基础货币扩张的能力。

第四,电子联行系统的改进和现代支付系统的建立与发展不仅仅局限于资金的结算与清算方面,它还将在先进的通讯与处理方式上建立起政府债券簿记、信用卡授权和金融管理信息等应用系统,有利于中央银行及时传送和反馈货币政策信息指令,提高宏观调控的灵敏性和实际操作水平。现代支付系统还有利于银行加强风险控制。由于联行清算资金数额巨大,时空跨度也相对较大,采用现代化支付系统,能够推动我国运用国际金融界普遍使用的保护银行资金安全和降低银行风险等方面的先进方法和技术,确保金融机构稳健经营,防范金融风险,保证金融改革与发展的顺利进行。

七、联行资金清算与支付系统建设现状

为了加强宏观调控,加速资金周转,提高资金使用效益,中国人民银行从 1991 年起经国务院批准,建立了全国金融卫星通讯网,开办电子联行业务,成立了清算中心。经过 5 年的努力,电子联行系统建设已迈出较大步伐。到 1996 年 7 月 1 日全国已建成卫星小站 607 个,其中 505 个已并网运行,使卫星通信网和电子联行业务覆盖全国省、地、市以上分行,并且采用计算机编押代替手工编押、核押。已入网投入运行的分行积极扩大电子联行业务,充分发挥运行效益,增加入网的支付业务量,将入网城市的跨系统业务和系统内大额业务纳入电子联行系统。同时,已开始把有条件的城市信用合作社纳入电子联行办理资金汇划。为了解决电子联行运行中的“瓶颈”问题,在业务量较大的城市,已逐步实行计算机联网和交换磁介质方式处理业务,提高了转汇效率和结算速度。目前,金融卫星通信网已成为我国目前最大的卫星数据通信网。电子联行系统的广泛运用,取得了明显的经济效益,为建立快捷、安全、高效的支付系统奠定了良好基础。

目前,现代化支付系统建设已进入实施阶段。由世界银行援助的我国现代化支付系统项目,是经国务院批准由中国人民银行组织建设的金融电子化的核心工程项目。该系统的建成将大大缩小我国与经济发达国家支付系统的差距,为中央银行进行宏观调控和国民经济健康发展提供有力的支持。这一项目,经过几年的努力,利用建成覆盖全国的计算机通信网络,开发了五个应用系统,有同城票据自动化清算系统、大额实时支付系统、小额批量支付系统、信用卡授信系统和证券交易清算系统。现已完成系统构想、概念设计和方案设计,并已逐步在部分城市行进行试点。

第三篇 证券业的监管

第一章 证券市场的监管

第一节 证券市场监管模式

证券市场监管是金融监管的重要组成部分。它是指一国证券主管机关或证券监管执行机关根据证券法规对证券发行和交易实施的监督与管理,以确保证券市场的有序运行。

从全球范围看,一个国家采取何种证券监管模式并无定论。这主要取决于以下两个基本因素:一是证券市场的发展阶段、发育程度与证券市场的自由度;二是政府对经济运行的调控模型。由于各国具体情况不同,监管的模式也不大一样,综合各国证券市场管理体制,大体上有三种模式:集中立法管理型;自律管理型;分级管理型。

一、集中立法管理型

在这种模式下,政府积极参与证券的管理,并在证券管理中占主导地位,而各种自律性组织,如证券交易所、证券商同业公会等只起协助政府管理的作用。这种模式以美国为典型代表,故又称为美国模式。许多人都认为这种模式是一个高度科学化的证券市场运作与监管系统,所以为许多国家或地区的证券市场所推崇和仿效。在此,我们主要介绍这种监管模式。

美国对证券管理制定有专门的法律,在证券管理上注重公开的原则,其主要证券管理的法规有1933年的《证券法》、1934年的《证券交易法》、1940年的《投资公司法》等。这些法规由美国联邦证券管理委员会负责统一执行。另外,美国的各州也制定有自己的证券法。各种自律性组织(民间机构)在政府的监督下,也保留有相当的自治权。这是一种联邦、州及民间组织所组成的既统一又相对独立的管理模式。这种监管模式有如下好处:

(1)实行统一的集权管理,有利于证券市场的安全和秩序。美国联邦证券管理委员会是美国统一监管证券市场的、稳定的、非党派的准司法性质的机构,它的使命是执行由国会制定的,保护投资者利益和维护证券市场秩序的法律。根据证券市场的发展状况,制定专门规则,以确保法律的贯彻实施。所以,尽管美国各州有较大的独立性,可以单独制定法律,但是,美国联邦证券管理委员会作为全国证券市场的立法与执法机构,将全国证券市场纳入统一监管之下,有利于证券市场的安全与秩序。

(2) 证券监管机构有制定和执行法律、法规、制度或规则的职能,为证券市场的“自由性”创造了条件。美国证券管理委员会完全超脱于市场,对具体业务不加干涉。一旦证券市场出现问题,证券管理委员会以后发治人的方式体现出监管机构的权威。

(3) 美国联邦证券管理委员会的工作以预防性措施为核心。其主要业务活动是通过对证券市场信息的公开,实现保护投资人的目的。它的一切活动宗旨在于确保证券市场各行主体依法办事,以防止证券市场不法行为的发生,使证券市场健康发展。

(4) 美国联邦证券管理委员会兼有立法、执法和准司法权,所以保证了其对证券市场管理的权威性和有效性。鉴于美国对证券市场的监管模式较好地处理了立法与执法、中央监管与各州监管、政府与市场的关系,所以,许多国家也都仿效美国,采用了这种集中立法管理型的证券监管模式。这些国家有日本、韩国、巴基斯坦、埃及、土耳其、以色列、加拿大、新加坡、马来西亚、菲律宾和印度等。

二、自律管理型

在这种模式下,政府对证券市场的干预较少,政府也不设专门的证券管理机构。证券的管理完全由证券交易所协会及证券交易商会等民间组织自行管理。这种模式以英国为典型,又称为英国模式。实行这种管理模式的国家 and 地区还有荷兰、香港、德国、意大利等。

英国自我管理的组织核心是英国证券业理事会和证券交易所协会。证券业理事会是1978年根据英格兰银行建议设立的,主要负责制定、解释有关证券交易的各项规章制度,如《证券交易商行动准则》、《大规模收购股权的准则》等。证券交易所协会管理伦敦及其他6个地方性交易所的具体业务,实际控制和管理全国的证券交易活动。

三、分级管理模式

分级管理模式包括二级管理和三级管理模式。二级管理指政府和自律机构相结合的管理。三级管理指中央和地方两级政府加上自律机构的管理。

分级管理一般有两种方式:一是政府与自律机构分别对证券进行管理,形成官方与民间的权力分配和制衡;二是中央与地方分别对证券进行管理,形成政府间、政府与民间的权力分配与制衡。

目前,世界上多数国家和地区都开始采取分级管理模式,如美国、法国、意大利等国也逐步向二级、三级管理模式靠拢。其主要原因是以行业公会为主的自律性管理,容易形成行业垄断和利益集团,引起社会投资者的反对。

四、我国证券市场监管模式

我国证券市场起步较晚,历史短暂,正处于发育时期。我国证券市场有如下几个特点:

(1) 我国证券市场是非自由的市场,在相当长的一段时间内,不可能发展成为发达资本主义国家的那种高度自由化的市场。

(2) 我国证券市场是相对独立的、非统一的市场。证券交易所归属地方政府和中央证券主管部门双重管量。不同的证券交易场所有不同的制度、办法和运作规则,是一种封闭式

的、地方割据的市场。

(3) 证券市场缺乏统一、完善的证券法律体系,缺乏完整的证券监管制度。

(4) 证券市场自律功能尚未充分发挥。我国的政府行为过于刚性,市场自律管理软弱,使许多应由市场进行的自律管理转归政府管理,市场和企业依赖政府。

(5) 政府直接参与经济活动。可以说,我国证券管理体制还未能完全摆脱政府审批经济的模式,计划的渗透力十分强大。政府审批企业股份制改造,决定证券发行数量与规模;审批企业的发行、上市与交易。即使纯粹应由市场机制调节的证券行为,也渗透着计划与审批的因素。

(6) 证券市场的管理由政府诸多部门进行。部门之间的权利分配不均衡、不科学、不规范,往往产生不必要的摩擦与内耗,从而影响市场管理效率。

所以,我国证券监管模式的设计,只能是在渐进中逐渐接近市场管理模式,不可能一下子形成美国那样的监管模式。我国的证券监管模式从我国的实际情况出发,应该是在政府集中统一管理、调控、监督、指导下,充分发挥地方政府的作用和证券市场自律功能,综合运用法律手段与市场调节手段,实行中央监管、地方监管与市场自律相结合的管理模式。要正确处理国家证券主管机关与其他相关部门之间的关系;中央证券主管机关与地方政府的关系;政府监管与证券市场的关系;政府监管与证券市场自律的关系。

第二节 证券市场的监管机构与自律机构

证券监管机构的设置取决于证券监管模式。各个国家和地区证券管理机构千差万别,但大体可分为自律性监管机构和政府监管机构两类。

一、证券市场的监管机构

世界各国对证券市场监管机构的设置各不相同,大体有独立机构管理和兼管机构管理两种情况。

(一) 独立机构管理

它是指以中央一级的独立机构对证券业进行的管理。主要有三类:

(1) 以美国联邦证券管理委员会为代表,它执行、监督国会的立法,独立于立法、司法和行政三权之外。美国政府证券管理实行双轨管理制度,即联邦政府与各州政府管理。其中,各州政府管理先于联邦政府管理。在联邦政府机构成立以前,各州依据各州的公司法和证券立法管理州内的证券市场。联邦政府管理机构成立后,各州的证券管理作用降低,主要负责州内的一部分证券市场管理活动。联邦政府为了管理证券市场,成立了证券与交易委员会,它是唯一法定机构,负责监管美国证券市场以及管理资料披露系统。

美国证券交易委员会于1934年7月在华盛顿成立。它是根据1934年《证券交易法》的

要求和授权建立的。证券交易委员会主要职责是执行美国有关证券法,保护投资者,维持一个公平而有秩序的证券市场。证券交易委员会与其他美国政府机构不同,它是一个独立机构。它的费用直接由美国国会调拨。证券交易委员会不受美国总统或美国国会的管辖。但证券交易委员会每年要向国会就其年度工作进行汇报,该报告应总结一年来的工作,并提出明年的工作计划。

(2)以法国证券交易所管理委员会为代表,它隶属于行政内阁,成为相对独立的行政管理部門。

(3)以意大利全国公司与证券交易所管理委员会为代表,它是与证券业相关的政府管理部门组成的协调机构(挂靠财政部),由于各部门利益不一致,协调力弱,自律机构是证券业的主要监管机构。

(二)政府机构兼管

政府机构兼管主要有:财政部兼管、中央银行兼管、财政部和中央银行共管等多种情况。其中实行中央银行兼管、财政部和中央银行共管的國家较少。一般由财政部兼管证券业的情况分为两种类型。

(1)以日本大藏省证券局为代表的行政技术管理型。该部門被赋予相当大的权威,以指导和监督证券业的运行。

(2)以荷兰财政部证券司监管下的证券交易所自律机构为代表的自律指导监管型。财政部只对证券业自律机构作一般性监管,不作实质性干预。

二、自律性监管机构

英国是以自律管理为主的国家,居主导地位的是英国证券业理事会和证券交易所协会。证券业理事会主要负责制定、解释有关证券交易的各项规章制度。理事会下设一个常设委员会,负责调查证券业内人士根据有关规定进行的投诉。证券交易所协会管理包括伦敦和全国其他6个地方性交易所的具体业务,实际控制和管理全国日常的证券交易活动。在此之下,由各证券交易所根据其交易规则,对上市公司及有关人士进行管理。在证券业理事会和证券交易所协会的自律管理基础上,英国贸易部下设公司登记处兼管公司股票发行登记,还对非交易所会员的证券商实行一定的监管。英格兰银行对一定金额以上的股票发行权进行审批。

在美国,自律机构包括各证券交易所、证券商协会、清算机构、市政证券立法委员会等。各个交易所均订有规则监管在其市场的买卖及营运活动。这些交易所遵照1934年《证券交易法》实施自我监管,并据此承担责任,以确保市场公平及其成员均能遵守联邦证券法。纽约证券交易所是美国最著名的自我监管市场,负责监管其会员公司的内部运作。全国证券交易商协会是美国最大的注册证券协会。1934年《证券交易法》视这类证券协会为经纪及交易商的自我监管组织。该协会负责监管所有非纽约交易所及美国证券交易所会员的证券经纪公司,并管理美国的场外市场的交易活动。此外,市政证券立法委员会(由联邦证券管理委员会根据1934年《证券交易法》设立,借以防止欺诈行为以及就有关市政证券交易的纠纷作出审定)注册的结算机构,为其成员制定须予遵守的内部规则。美国证券管理机构

如图 3.3.1 所示。

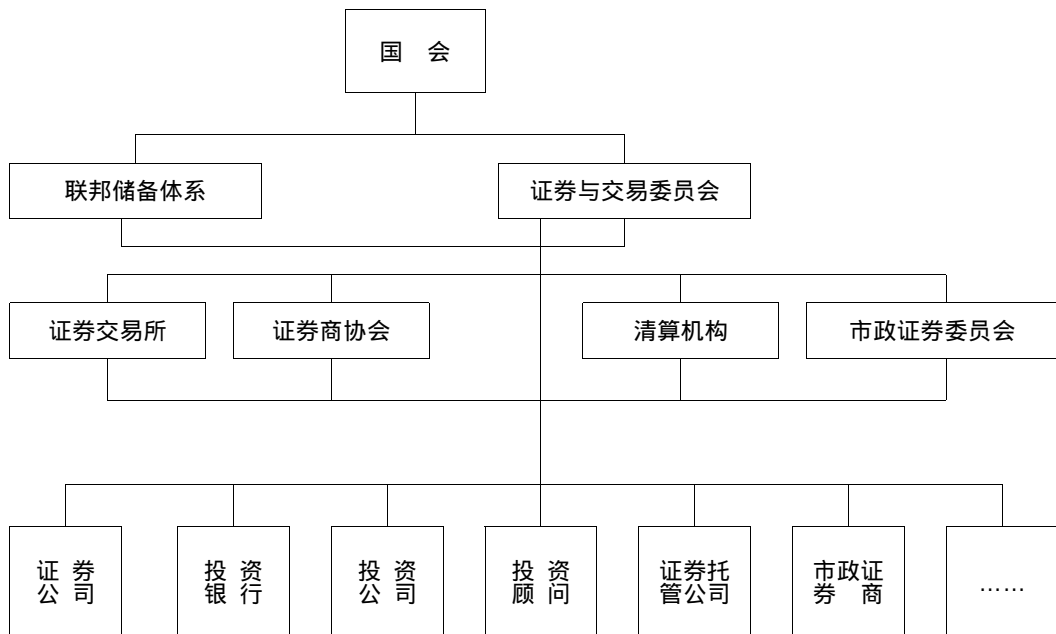


图 3.3.1 美国证券管理机构图

三、我国的证券监管机构与自律机构

我国证券市场刚刚起步,有关证券市场的法律、法规和监督体系还不健全,建立各级证券管理部门,加强对证券市场的监管是非常必要的。目前,我国证券监管机构主要有:

(一) 国务院证券委员会

简称证券委是国家对全国证券市场进行统一宏观管理的主管机构。成立于 1992 年 10 月。证券委实行委员制,由国务院 14 个部(局)委的部长或局长担任委员,其下设办公室,负责日常工作。证券委的主要职责包括:负责组织拟订有关证券市场的法律、法规草案;研究制定有关证券市场的方针、政策和规章;制定证券市场发展规划和提出计划建议;指导、协调、监督和检查各地区、各有关部门与证券市场有关的各项工作;统一安排和审批国内企业到海外公开发行股票和上市;审核申请设立的证券交易场所,报国务院批准;配合国家计委下达证券市场的年度规模;归口管理中国证监会。

(二) 中国证券监督管理委员会

简称证监会,是国务院证券委员会对全国证券业和证券市场进行监督管理的执行机构,属于国务院直属的事业单位。

证监会由有证券专业知识和实践经验的专家组成。设发行部、交易部、上市部、机构部、

法律部、稽核部、信息统计部、海外上市部、期货部、人事部和办公室等主要的职能部门,分别具体行使证监会的各种职责权限。证监会还下设相对独立的发行审核委员会,由聘任的社会上的专家和证监会有关人员组成,负责复审申请公开发行股票的企业招股说明书和基金发行说明书。根据需要,证监会还将在上海、深圳和其他一些中心城市设立派出机构。

(三) 中国证券业协会

它于1991年8月28日正式成立,是依法注册的具有独立社会法人资格的、由经营证券业务的金融机构自愿组成的行业性自律组织。它的设立是为了加强证券业之间的联系、协调、合作和自我控制,以利于证券市场的健康发展。中国证券业协会采取会员制的组织形式,凡依法设立并经特许可以从事证券业务经营和中介服务的专业证券公司、金融机构、证券交易所及类似机构,承认协会章程,遵守协会的各项规则,均可申请加入协会,成为协会会员。

中国证券业协会现有团体会员122个,个人会员35人,其最高权力机构是会员大会,由会员大会产生出协会的会长、副会长、理事会理事等成员。理事由100人组成,其中常务理事15人。下设办公室、培训部、业务开发部、对外联络部,负责处理日常事务。中国证券业协会的职能是:根据党和国家有关政策、规划,拟定自律性管理规则;统一会员的交易行为;维护市场秩序、斡旋、调解会员间的纠纷;接受主管部门的授权,仲裁会员与顾客间的争议;监督、审查会员的营业及财务状况,并对会员进行奖励和处罚;组织从业人员的各类培训,提高从业人员的业务技能和管理水平,并负责从业人员的奖励和处罚等。

(四) 省、市、自治区的证券主管部门

我国《股票发行与交易管理暂行条例》没有规定省、市、自治区一级证券管理机构的设置。所以,目前国内省级证券管理部门在机构设置、职责权限等方面的关系尚未完全理顺,各地之间有所差异。其中比较普遍的作法是依照中央证券主管部门,即证券委和证券会的设置,在省、市、自治区设立地方性证券管理委员会和证券管理办公室。地方性证券管理委员会是地方人民政府对当地证券市场进行宏观管理的机构,地方性证券管理办公室是其常设执行机构,负责日常管理和监督工作。目前,采用这种体制的包括上海、深圳等地,具有典型的代表意义。

第三节 证券市场监管的法律规范

一、国外证券监管的法律制度体系

为了使证券市场健康发展,必须排除或防止证券市场隐藏的欺诈、内幕交易、不良投机和人为操纵等缺陷,以使证券市场发挥最大效能,从而培养投资者的信心,促进经济发展,各国都先后颁布了有关的证券管理法律。根据西方国家证券法规的特点,可将各国证券管理

的法律大体分为三个体系：一是美国证券法体系；二是英国证券法体系；三是欧陆证券法体系。

（一）美国证券法体系

美国体系的特点是对证券及其交易管理制度制定有专门法律，并注重公开原则。美国证券法律主要有 1933 年《证券法》、1934 年《证券交易法》、1935 年《公共事业控股公司法》、1939 年《信托契约法》、1940 年《投资顾问法》、1940 年《投资公司法》及 1970 年《证券投资者保护法》。这些法律由联邦证券交易委员会负责统一执行。此外，各州都制定了本州的证券法，即“蓝天法”。在政府的监督下，证券商自律性组织保留相当的自律权力，可以制定证券交易规则，从而形成了联邦立法、州立法和自律组织规则完整的证券体系，在世界上最具代表性。基本上属于该体系的国家有日本、加拿大、菲律宾等。

在美国，任何人在证券交易中受到不法侵害，都可在普通法（Common Law）或衡平法（Equit Law），州“蓝天法”中及联邦证券法明示或默示赔偿请求权的规定中，选择其一提起诉讼。

1. 普通法、衡平法中的法律责任

普通法和衡平法中的法律责任有三种：

（1）违反保证。由于《统一商法典》（UCC）第 2～105 条的“货物”一词不含“投资证券”，故基于买卖之瑕疵担保责任而产生的保证责任，对于股票、债券而言，只保证所有权和证券种类真实，其他保证不为所问。

（2）解约，包括违约抗辩。解约的要件是被告提供为原告所信赖的“重要事实”系“不实陈述”。但是，原告无须就不实陈述与损害间的因果关系、损害事实及其相关事实负举证责任。

（3）欺诈。除上述解约条件外，原告应证明损害的明知（Scienter）。三种责任中，解约只涉及恢复原状。违反保证和欺诈才有赔偿损失计算问题。

2. “蓝天法”中的法律责任

各州证券法规的重点并不完全一致，归纳起来，基本上有四种类型：

（1）以防止证券欺诈为重点。主要以行政手段乃至刑事诉讼手段防止证券发行与交易中的不正当行为。

（2）以管理证券商为重点。规定任何证券商在本州境内营业，必须向州政府主管机关注册登记并领取执照，如有违约行为，可吊销执照，禁止营业。

（3）强调公开原则。如纽约州规定，所有证券商在开始营业时必须发出公告，在销售新证券时也必须发出公告。州检查官有权随时对各种证券进行调查，发现违法者立即处罚。

（4）注重实质管理型。管理当局不过多地介入证券的发行与交易，主要以监督和裁定证券市场中的争议为主。长期以来，各州的“蓝天法”不尽一致。1956 年 8 月，全国统一州法会议通过了一项统一证券法，旨在作为改善各州证券法的样板。该法分为四大部分，即关于欺诈等非法行为的规定、证券交易各方的注册规定，关于证券本身的注册规定和罚则。从此之后，各州证券法趋向统一，在执行过程中效果较好。但是，州证券法只在本州境内有效，对于州际证券交易的管理则鞭长莫及，因此，美国还在联邦政府的层次上制定了全国性的证

券监管法规 其基本框架为美国《1933 年证券法》和《1934 年证券交易法》。

3.《证券法》中的法律责任

《证券法》有两个基本目标：一是为投资者提供与证券公开发行有关的重大信息；二是防止证券公开发行过程中的误导、欺诈、虚假行为。实现这些目标的主要手段是通过注册登记证券的发行、销售过程中公开该公司的财务信息，以便投资者作出购买与否的决策，使投资者避免由于接受不真实、不完整的信息而上当受骗。至于正常情况下可能产生的投资风险，则应由购买证券者自己负责，不在该法保障范围之内。该法的主要内容包括：

(1) 发行证券必须办理注册登记手续。注册登记的内容通常包括该公司的财产和业务状况、陈述即将发行证券的重要条款以及同该公司其他资本证券的关系、有关该公司管理层的信息、经独立的公共会计师签证的财务报表。该法律规定，注册登记表填好后的第 20 天开始生效。当证券委为保护投资者和公众利益认为必要时，有权提前生效日。证券委有权根据公开要求对注册登记表实行检查。如果登记表有重大的不完全或不准确，证券委通常要用信件方式通知注册登记的公司，让公司有机会更改或补充。但是，一旦证券委发现重要陈述有误导、不准确或不完整时，有权拒绝或推迟任何注册登记表的生效。证券委若发现一些注册登记表试图掩盖、误导重要信息，可以发出“停止令”，拒绝或推迟这种登记表的生效。

(2) 某些证券的发行享有登记豁免权。享有这种权力的证券是美国财政部发行的国库券、政府公债和其他联邦机构发行的债券，以及州或地方政府发行或担保的证券，还有私募发行的证券、短期商业票据。

(3) 对违法者给予制裁。

2.《证券交易法》中的法律责任

该法要求所有在全国性证券交易所上市和挂牌的证券实行公开法则，这项法律保障了证券市场公平有序地运作。该法的要点是：

(1) 公司报告制度。要求任何寻求公开发行证券，并上市交易的公司，必须在证券交易所和证券委填写登记申请表。在证券注册登记后，公司必须填写年度报告和其他周期性报告，以原始表的格式提供最新资料。另外，公司必须按股东要求发送特定的报告给股东。

(2) 投票代理制度。公司在选举董事和决定其他措施行动时，可实行代理投票。无论是管理层还是少数股东都必须公开股票持有人问到的所有重大信息，以便投票。持有人必须有机会对所有问题作出“是”或“否”的投票。涉及到公司管理层的有关内容，规则要求公开所有代理“参加人”的姓名和股权。这样，持有人能够理智地进行投票。证券委规则规定，拟定代理书的内容必须与公开要求一致，并提前填写，以备证券委检查。另外，规则允许股东对年度会议的投票提出建议。

(3) 投标受理制度。1970 年国会进一步修正了 1968 年的《证券交易法》，规定凡通过投标或收购方式获得一个公司股权 5% 以上的控股公司，必须实行报告制度和公开制度。

(4) 禁止内部交易。禁止内部交易的目的在于抑制滥用重大的内部信息。而这些信息也是一般投资者得不到的。在《证券交易法》中规定，内部交易构成欺诈罪。1984 年《内部交易制裁法》开始实施，该法允许对内部信息的使用者处以违法金额 3 倍的罚款。证券交

易法还要求所有官员、公司董事、持有证券超过 10% 以上的持有人,必须在证券委填写最初报告。如果为上市证券还须在交易所注册,以表明持有一个公司的股权数量。一旦持有的股权发生变化,还须按月填写报告。

(5) 交易和销售惯例。在证券交易所和柜台市场上的证券交易和销售惯例遵循证券交易法条款,旨在保护投资者和公众的利益,在于抑制错误陈述、欺诈、市场操纵和其他欺骗行为及惯例,试图建立和维持证券交易行为的公平合理,以维持一个公开、公平和有序的市场。这一条法规定义了《证券交易法》中所禁止的“构成”操纵、欺诈或图谋不轨”的行为和惯例,对买空卖空及类似活动,以及证券作为担保贷款的活动进行管理,对证券商的财务责任提供保护。

(6) 证券交易所及其他机构的注册登记。1934 年《证券交易法》要求在证券委注册登记的机构有:全国性证券交易所、跨州从事证券业务的证券经纪商与证券自营商、证券登记过户机构、证券清算机构、联邦及市政证券经纪商和自营商、证券信息服务与咨询。为了获得注册登记,证券交易所必须表明,它有能力遵守证券交易法条款和证券委各项条例和规则,进行注册登记的交易所也必须表明,它所制定的规则公正、充分,足以保证交易活动公平地进行,能保护投资者利益。

(7) 证券商注册登记。《证券交易法》要求证券商必须在证券委注册登记。一旦证券商的财务状况和其他方面发生重大变化,也必须进行补充登记。登记表和补充登记表由证券委检查。证券商必须遵守为保护投资者利益而制定的 1934 年《证券交易法》和证券委制定的各种业务规则和标准。也必须遵守全国证券协会制定的各项公平交易规则。另外,证券商违反了各项规则,可能被证券委取消或推迟注册登记,也可能被自我管理机构推迟注册或取消资格。

(二) 英国证券法体系

英国法律制度源于普通法,它体现在证券立法中最主要的特点是没有专门的证券法规,而是由公司法中有关公开说明书的规定,有关证券商的登记、防止欺诈条例和有关资本发行的管理等法规组成。对证券交易所及其会员则采取自由放任的态度。在传统上,伦敦证券交易所是完全自治的,不受政府的干预。这与历史上的伦敦证券交易所对本所的业务规定有严格的交易规则,并且拥有较高水准的专业性证券商和采取严格的注册制度和公开说明书制度进行自律分不开。属于这一体系的国家基本上是英联邦的成员国。

(三) 欧陆证券法体系

欧陆体系各国对证券采用严格的实质性管理,并在公司法中规定有关新公司成立与证券交易等方面的规章。欧陆体系对证券发行人的特殊利益有所限制,它要求公司股东的实际出资一律公平,这一点比美、英体系较为严格。但在公开原则的实行方面,欧陆体系做得则不够。如证券的发行人通常只在认股书中对公司的章程与证券的内容稍作披露,缺少充分的公开。此外,该体系的部分国家还缺少对证券进行全面性管理的专门机构。基本上属于该体系的国家除欧洲大陆的西方国家外,还有拉丁美洲和亚洲的一些国家。

二、我国有关证券市场监管的法规

我国改革开放以来,证券市场得到较快发展,证券立法也开始走向正轨。从1981年开始,中央和地方人民政府及有关主管机关,先后制定了若干相关法规和行政规章。其中,全国性的主要有《国库券管理办法》、《企业债券管理办法》、《国务院关于加强股票、债券管理的通知》、《证券公司管理暂行办法》、《跨地区证券交易管理暂行办法》、《公司法》、《股票发行与交易管理暂行条例》、《证券交易所管理暂行办法》、《禁止证券欺诈行为暂行办法》、《公开发行股票公司信息披露实施细则》等。各地证券法规也纷纷出台,其中以《上海市证券交易管理办法》和《深圳市股票发行与交易管理暂行办法》最为引人注目。其内容涉及股票与债券的发行与交易、管理体制、信息公开制度、证券市场各类主体行为的规范、证券业服务机构、上市公司的收购、违规违法行为的调查和处罚、证券业监管和从业人员的纪律和守则、争议和纠纷的仲裁、证券市场信息传播的管理等方方面面。

我国的这些证券法规为了确保证券发行与上市的质量,确保投资者的利益,体现了“公开、公正、公平”的原则,对证券的发行程序、交易程序都做了较为严格的规范。

(一)对发行程序的规范

我国股票发行、上市的程序是:经过批准的股份制试点企业,经证监会认可的资产评估机构和会计师事务所进行资产评估和财务审核后,向企业所在地的省级或计划单列市人民政府提出公开发行上市股票的申请,地方企业由省级或计划单列市人民政府在国家下达给该地的规模内审批;中央企业由其主管部门会同企业所在地的省级或计划单列市人民政府在国家下达给该部门的规模内审批,被批准的发行申请送证监会进行资格复审后,由上海、深圳证券交易所发行上市委员会审核批准,报证监会备案(同时抄报证券委),15日内无异议即可发行。至于何时上市,由证券交易所发行上市委员会确定。除股票外,其他证券发行的管理职责分工是:国债由财政部负责,金融机构债券、投资基金证券由中国人民银行负责审批;中央企业债券由中国人民银行和国家计委负责审批;地方企业债券、地方投资公司债券由省级或计划单列市人民政府负责审批。证券的发行必须按上述程序和职责分工,在国家下达的规模内,经过严格财务审核、信用评级,按照产业政策的要求从严掌握。任何地区和部门不得越权审批、突破规模。在遵守国家有关规定的前提下,发行主体和代理单位可自主签订合同,并承担相应的责任,各地区、各部门不得干预其正常业务活动。

在发行市场上,以往的国库券发行主要靠行政手段,1991年改为由金融单位承销团承销后,政府的管理工作主要放在对承销团资格的审核、承销活动的监督和承销差价的审批等工作上。政府对企业债券的发行监督管理的主要任务是:组织专门机构对企业资产进行评估,对企业信誉进行评级,制定科学的产业政策,为债券的发行提供依据。此外,政府还要审查发行单位的担保证明,对符合产业政策的发行单位给予必要的扶持。对股票的发行,政府要加强对规定发行价格、发行形式、发行办法、发行时限、发行对象和发行数量的管理;要审查发行目的、发行股票的种类,要审核承销资格、承销方式、收费标准等。政府还有义务运用必要的行政法律手段,保证国有股在垄断性行业中居控股地位,以保护国有资产不受损害。

(二)对交易市场监管的有关法规

在交易市场上 ,对集中交易管理的基本目的是 :保护国有资产不受损害 ,保护投资者的合法权益 ,保证政府法规的有效实施 ,制止不公平交易。具体内容包括 :对设立证券交易所进行充分的可行性论证 ,对交易所工作人员和领导机构组织人员进行必要的审批 ,保证工作人员有应具备的业务素质和道德素质 ,对经纪商的资格、行为做必要的限制 ,对经纪商的佣金、自营商的加价比率 ,做出明确详尽的规定 ,保护交易各方的权益 ;要求交易所指定的新闻媒介 ,按日公布每日的交易情况 ,以便投资者有均等的机会了解行情的变化 ,做出投资决策 ;为保护国有资产不受损害 ,应禁止法人用国家拨款、贷款从事买卖。另外 ,政府还规定了加强对场外交易的管理 ,制止场外的非法交易。

第二章 证券经营机构的监管与自律

第一节 证券商监管制度与自律规定

一、证券商的概念

证券商指依法从事证券经营业务的自然人和法人。所谓证券经营业务,泛指证券承销、证券自营买卖、证券交易之经纪或居间业务、证券投资信托、证券融资或融券、证券登记、证券交易的清算和过户、证券集中托管、证券投资咨询及其他法律许可从事的证券行为。

各国证券法规对“证券商”一词的使用与定义各不相同,在此我们主要介绍美国证券交易法对证券商的定义。美国证券法未直接采用证券商这一概念,代之以“Broker—dealer”、Brokers(经纪人)、Dealers(自营商)、Agent(代理人)等概念。美国1934年《证券交易法》对经纪商的定义为“经纪商是以他人名义从事证券交易的任何人,但不包括银行”。“自营商是以自己的名义、个人或团体的信用从事证券买卖,但是,不得以其作为常规业务的一部分”。美国1956年的《统一证券法》对证券商定义的涵义与1934年《证券交易法》相似。但不包括:代理人、证券发行人(Issuer)、银行、储备机构或信托公司等。该法还规定“代理人”的概念是指代表一个证券商或证券发行人,从事或目的在于从事证券交易的任何个人。但是,不是证券商本身。

各国证券商种类繁多,分类各异,但基本上都是以其职能作为分类标准。美国纽约证券交易所会员证券商主要有以下六种:

(一)佣金经纪商(Commission brokers)

佣金经纪商是接受公众投资者委托,在证券交易所代为买卖有价证券,成交后依规定收取佣金的证券商。

(二)交易厅经纪商(Floor brokers)

交易厅经纪商又称为“二元经纪商”,交易对象为佣金经纪商。他们是专门接受证券交易所其他会员的委托,买进或卖出证券并向委托的证券经纪商收取佣金的证券经纪商。这种经纪商是会员制证券交易所的个人会员,拥有自己的席位而不属于任何会员公司。由于他们只接受其他会员证券商(佣金经纪商)的委托买卖证券,从中收取佣金,实为经纪商之

经纪商(Broker's broker)。根据证券交易所的规定,只有交易所的会员才能进入交易大厅进行证券交易。所以,非会员证券投资者要想在证券交易所中买卖证券,就必须通过可以进入交易大厅的证券经纪商。证券经纪商是证券投资者的代理人,只是为委托人买进或卖出证券,是以委托人的资金和证券参加证券交易,通常不必自行提供证券买进或卖出所需的资金和证券,所以不是自己买卖证券。同时,证券交易的风险也由证券投资者承担。这种经纪商为证券投资者买进或卖出证券是有偿的,他有权向证券投资者按照成交数额收取成交手续费,即佣金。

(三)专业会员

专业会员是指在证券交易所有交易大厅,专门从事一种或几种证券交易的证券交易所会员。专业会员既可以利用自己的资金和证券进行证券交易,也可以接受证券交易所其他会员的委托买卖证券,但不能直接接受社会公众证券投资者的证券交易委托。由于专业会员可以进行证券自营买卖,具有证券自营商的特点,同时又接受其他会员的委托,因而又具有二元经纪商的特点。专业会员是一种特殊类型的会员,与证券自营商和证券经纪商有所不同:①专业会员参加交易的证券仅限于某一种或某几种既定的证券,而不参与各种上市证券的交易;②专业会员既有自营买卖,同时又兼营委托买卖;③专业会员仅能接受其他证券经纪商的委托,不能直接接受社会公众的委托,类似于二元经纪商;④专业会员从事证券交易的目的具有双重性,即实现交易利润和稳定市场,而其他证券商多以追逐交易利润为唯一目标。专业会员的重要职责是创造市场,即专业会员要以自有资金买进或卖出证券,以防止证券价格的暴涨或暴跌。如当某种证券有暴涨趋势时,专业会员即应按照该证券的最高价格抛出证券;当某种证券呈暴跌趋势时,专业会员则应按照该证券的最低价格买进证券。这种特殊的职责使得专业会员成为证券交易所的稳定器,减少某种证券暴涨或暴跌而引起的投资恐慌。因此,专业会员经营证券业务的目的,并不像其他证券商那样追逐高额利润,而是为其所专门经营的几种证券维持连续、合理、公平的证券市场。由于专业会员可以自营和参加委托买卖业务,又同时承担着创造市场的重要职责,因此,设有专业会员的证券交易所,都以章程形式严格规定专业会员的资格和行为规范。如《纽约证券交易所规则》第103条规定,专业会员必须登记并获许可,如有不能继续履行职责的情形,须停止或取消其各指派股票上的地位;第104条规定,专业会员为自己直接或间接利益之买卖,除为零数买卖者外,以维持市价之公平及市场秩序为限;第113条规定,禁止专业会员直接接受公司内部人的定单。

(四)证券自营商和零数自营商

证券自营商在证券交易所正常营业时间内,有权在交易大厅内自由活动,寻找交易机会和进行交易活动。其最主要的特点是证券自营商要依靠自己拥有的资金,完成证券交易并承担交易过程中出现的交易风险。因此,证券自营商主要是根据自己对证券交易市场的行市判断买进或者卖出证券,而不与交易大厅以外的其他证券投资者发生直接联系。为了减少证券交易风险,证券自营商很少参与长期看涨或看跌的证券信用交易,而只做短期交易或现货交易来赚取证券交易的差额利润。由于证券自营商是以自有资金和风险参加证券交易活动,它在证券交易活动中受到比较多的限制,但却不承担维持证券市场公平合理责任。

零数自营商是证券自营商的特殊类型。在证券交易所交易中,证券交易一般都以一定的股数如 100 股为一个成交单位。如果某项成交数额不是一个成交单位,此项交易就称为零数交易。专门从事不是一个成交单位证券买卖的自营商,就是零数自营商。零数自营商的每次交易股数虽然很少,但交易次数比较多,其总的交易股数并不少。同时,零数交易对整个证券市场的价格波动以及经济生活的稳定,能起到重要的影响。因为允许零数交易的存在适应了大量持有少量证券的投资者的实际需要,它会促使大量小额资本的投资者参与证券交易所的交易活动,促进了小额资本的正常流动,还促进了公司资本的分散化和整个经济生活的稳定。纽约证券交易所零数自营商不能直接在市场买卖股票,必须通过“经纪人”在证券交易所进行交易,或调整各种证券存货。其他证券交易所,如美国证券交易所及区域性证券交易所,零数交易由专业会员兼营。

(五)注册交易商(Registered trader)

注册交易商又称交易厅自营商(Floor dealer),是以个人身分获得交易所会员席位,在交易厅自由活动,觅取交易机会,谋求利润的证券商。此种证券商以自己赢利为目的,不对社会和公众负责,加之其身处交易厅从事交易,在信息、成本(不必支付佣金)等方面优于公众客户,易于投机,故其存在必要性颇有争议。

(六)债券经纪商(Bond brokers)

是在债券交易室从事债券交易的证券商。以接受公众客户委托,代客交易债券为主,兼营其他证券业务。由于美国债券多在场外成交,所以债券经纪商为数不多。

(七)其他证券商

此外,美国证券市场还有其他证券商:

(1)维持市场自营商(Market-Maker),又称做市商。指在场外交易市场对某一证券进行交易行为的证券交易商。通常以自营为主,如从事经纪买卖,需表明自己的自营身份,并说明该次为“代客交易”。此种自营商受证券商协会严格管理。

(2)投机证券商(Risk arbitrator),又称风险套利者。其不一定具有交易所会员或场外交易市场证券商资格。通常是利用公司控制权争夺之形势,事先购进股票,待时机成熟时卖出股票。

(3)折扣经纪商(Discount broker)。是美国证券佣金自由化的产物。由于团体投资者的佣金负担减轻,个人投资佣金负担加重,从而出现以替代客户完成交易,不提供其他服务的折扣经纪商。

(4)媒介经纪商(Inter-dealer broker)。是在美国联邦公债市场上,代自营商寻找交易对象,并提供信息和交易系统的经纪商。

(5)综合经纪商(Integrated securities houses)。是从事有价证券承销、自营交易、经纪或居间等多种业务的证券商。其证券业务还包括证券信用、证券投资顾问、经营投资基金、电子交易设施提供以及证券选择权、金融期货或其他选择权的自营买卖或经纪等业务。

我国证券市场还不健全,证券商的种类也比较少,主要有证券经纪商和证券自营商二种。

二、证券商设立的条件

(一) 注册制度下证券商设立的条件

证券商注册制以美国为代表。根据美国 1934 年《证券交易法》的有关规定,证券商必须注册,申请注册时,应说明财务状况,注册者应有经营能力,应符合法定培训、经验、能力等其他条件,要求证券商最低资本金及成员的资历限制合乎规定的,才可自由从事证券业务。

美国《统一证券法》第 204 条(b)(6)款规定,各种类型的申请者只有依法通过管理机构书面或口头考试方可注册。除考试外,凡有下列情形者,管理机构拒绝注册,或者宣布注册无效、暂缓、注销或者撤销:

(1)于文件有效提交日或因命令拒绝生效后的任何文件提交日,其提交申请注册文件在资料或陈述方面有欠缺;

(2)任何故意违反或不遵循本法、判例法、或其他任何法规及依本法或判例法发布命令者;

(3)在过去 10 年内,被宣告在证券或证券经营方面有不法行为,或犯有任何重罪者;

(4)被法院宣告,永久或暂时性不适合从事、或继续从事与证券交易相关行为者;

(5)申请证券商、代理人,被管理机构发布拒绝、暂缓或确认无效命令者;

(6)在过去 5 年内被其他州的证券管理机构或证券交易委员会发布拒绝或宣告无效命令,或者依据 1934 年《证券交易法》被证券交易委员会暂停或开除全国证券商协会资格,或被美国行政机构宣告犯有欺诈行为命令者;

(7)从事非诚信或非道德的证券交易行为者;

(8)被确认资不抵债,或者其负债已经超过其资产,或者到期未履行债务者,但是,管理机构未发现证券商或投资顾问资不抵债,且未依据本款规定发布禁止令者除外;

(9)不具备从事证券业务的培训、经验知识水准者,法律另有规定者除外。如果管理机构认为禁止令是以公共利益为目的,或者本法所述事项由于申请或注册者所致,可以发布拒绝、暂缓、宣告注册无效命令;

(10)证券商对其代理人、投资顾问对其雇员未作适当管理者;

(11)未交付注册费用,但是,管理机构依据本法规定唯一发布拒绝命令,并且欠款费用补交后,证券管理机构放弃这样的命令的情形除外。

上述规定适用申请注册者或已注册者,包括证券商、投资顾问、办公人员、董事、取得相似职位或发挥相似作用的任何人,或者直接或间接控制证券商或投资顾问者。

(二) 许可制下证券商设立的条件

许可制以日本为代表,实行许可制的国家主要有日本以及东亚、东南亚和欧陆国家。日本《证券交易法》规定,证券公司未经大藏大臣特许,不得经营证券业务,并从证券业务角度划分,将特许分为自营、经纪、承销以及募集和销售代理四种,每种特许应分别获得,允许取得一项以上的业务特许。

日本大藏大臣在授与证券公司经营许可时,主要考虑三个因素:一是公司财产状况及收支前景;二是人员构成及其素质;三是在该地区从事证券业务的合理性标准。

1. 关于公司财产状况及收支前景

要求申请者必须拥有足以顺利实现其经营业务的财产基础和良好的业务收支前景,以保证证券市场的安全性。如果申请者依据其许可种类、业务状况及营业所所在地情况,达不到法定保护社会公益和大众投资者需要的最低资本金时,大藏大臣有权拒绝许可。为评价公司财产状况,大藏大臣应当审查公司资产负债比率、负债与资产净值比率,以及审查资金及有价证券借入、受托或贷出情况,或者有价证券及其他资产存有状况。为审查公司收支前景,应从公司可靠预期收入中扣除必要支出,看是否可以得到合理利润。证券公司应有足够能力应付呆滞期过长的证券市场。

2. 关于公司人员素质

为保证证券业务的公正与准确,申请者的组成人员应具备充分的知识、经验和信誉。公司管理机构的设置与管理方式应当合理。日本《证券交易法》第32条规定,除最低资本金限制外,有下列情形者,不得给予有价证券买卖许可:申请公司依据《证券交易法》规定被判罚金处罚,该处罚执行终了或免于执行之日起满5年时;被取消已取得的全部许可或被取消与所申请许可同一种类的许可,自该取消之日起未满5年时;申请公司的董事(包括公司拥有与董事同等以上支配权者,不论其名称为顾问或者其他任何名称)或监事有下列情况时:尚未得到复权的破产者;被处以监禁以上刑罚或按本法律规定处以罚金处罚,自该处罚执行终了后或免于执行之日起5年者;证券公司被取消全部许可时,在该取消之日以前30日内提任该公司董事,自该取消之日起未满5年者;被解除董事或监事职务,自受该处分之日起未满5年者。

3. 关于证券公司在该地区从事证券业务合理性标准

申请许可的证券公司,应参考其营业地区的有价证券交易情况,证券公司数目以及该地区的其他经济情况,应当是必要且得当者。合理性判断因素包括:原有证券公司与新设立证券公司共同参与竞争并得到相应保护,能促进有价证券流通和提高证券业务效率;通过证券公司卓有成效的工作,使大众投资者利益得到保护。

采取许可制的证券商设立条件有以下特点:

(1)采取控制设立政策,严格规定设立条件,只有具备合法条件且取得主管部门许可者,方可从业。

(2)从业种类采取分类特许方式。如日本允许证券公司兼营多种证券业务,证券商可分别取得一种以上许可。台湾采取证券商分业政策,即证券公司的承销、自营、经纪业务资格,只能取得一种。

(3)设立制度与证券商经营制度分别立法。设立制度强调证券商成立资格及程序。经营管理制度以禁止性规范,约束证券商的行为。

(4)设立保证金交付制度,但是不以保证金交付为取得从业许可的条件。

与此相比,注册制下的证券商设立的条件具有如下特点:

(1)证券商设立采取自由开放政策,凡符合条件且注册者,皆可从业,但其注册条件有日趋严格之势。

(2)注册制即是证券商设立条件与程序,又是从业管理方式。

(3) 强调证券商的个人责任。

(4) 以保证金缴付作为注册的必要条件,以担保证券商从业中对他人损害的赔偿责任。

三、证券商管理

(一) 证券商的行为规范

证券商的行为规范,依其类别不同而有所差异。

1. 自营商

自营商是自行买卖证券、独立承担风险的证券商,法律一般对这类证券商进行较严格的资格限制。美国证券法中对证券商的限制也主要针对自营商,无论是美国国会制定的1934年《证券交易法》,还是各交易所在自律机制基础上制定的规章,都严格限制证券的自营买卖。美国《证券交易法》对证券自营商所采取的限制办法主要有:建立自营商登记制度;自营商不得在同一交易期内对同一证券同时接受委托和自行买卖;禁止自营商做扰乱市场的交易;自营商在购买证券时的出价如果与场外顾客相同,尽管自营商叫价较早、定单较大,仍应以顾客优先。

2. 承销商

从美国法律上看,对承销商的规范主要有:禁止商业银行参与公司证券的承销,以防止商业银行利用其证券附属部门及存款进行投机牟利;承销人对公开说明书的虚伪、欠缺应负民事责任,但可因证明自己已尽义务而免责;承销合同及承销商报酬情况必须予以公开;承销商在承销期间如从事稳定价格的行为,必须依照证券管理委员会的规则行事。

3. 经纪商

经纪商本身并不经营证券,只是完成委托人的委托。证券经纪商是证券市场的中坚力量,起着极为重要的作用。各国有关法律一般都规定,一般的投资人不得进入交易所亲自参加交易,必须由经纪人代理交易。对经纪商的营业一般有两种法律规定:一种是以美国为代表的登记制;另一种是以日本为代表的特许制。关于证券经纪商的资格,日本规定必须是公司形式,而其他许多国家,如美英等国均无这种限制。经纪商出于“中间人”的特点,往往会因此作出舞弊行为,故证券法强调经纪商应公开交易,禁止任何欺诈违法行为。

(二) 证券商的注册登记管理

证券商监管的一个重要方法,就是对证券商实行注册登记制度。根据美国《证券交易法》第15条B款第8项,证券商必须在证券委注册登记,并且成为已注册登记的全国性证券交易所的会员,或者成为全国性证券交易所自我管理机构的会员。否则,视为非法。《证券交易法》第15条A款也包括了两个法定的注册登记豁免条款。豁免注册登记适用于:证券商从事的证券业务在本州内部;为证券商工作的各种自然人(这类“关联人士”需要在全国性的证券交易所或者证券协会注册登记)。《证券交易法》第15条A款还排除了从事特定证券业务的注册登记。从事商业票据、银行承兑汇票等的证券商不要求进行注册登记。

注册登记的程序是,证券商必须在证券委填写表格BD,进行注册登记。表格BD适用于48个州的证券商注册登记,也适用于全国证券商协会或者其他自律机构会员的注册登记。表格BD规定了证券商的名称、所在地、公司打算从事的证券业务、业务性质、附属机构

的名称、公司控制人员、公司受过处分的历史等一系列必须提供的信息。表格 BD 还要求提供最新的未经审计的财务报表,提供有能力遵守证券委净资本规则的证据。后一类信息一般不公开,公众无权查阅。除非证券商完成在证券委和自律机构的注册登记,证券商不得对外营业。

当已注册登记的证券商不再从事证券业务时,该证券商应该在证券委和自己作为会员的自我管理机构中填写表格 BDW。这种表格要求公开证券商欠顾客的资金或证券的数量,以及证券商是否是任何法律官司中的对象。同时,载明详细的财务报表的核心报告也必须附上。要求证券商对上述内容进行公开的目的,是为了确保证券商不再营业后,顾客能收回其资金和证券。另外,如果证券委发现某个证券商不再从事证券业务时,也可以取消该证券商的注册登记。

有关证券商“关联人士”的注册登记管理,也是证券商注册登记管理内容之一。“关联人士”是指证券商的任何官员、董事、职员、或者任何受证券商经常控制或者控制证券商的任何人员。排除证券商中纯粹的办事、行政人员。这类“关联人士”在证券商的自我管理机构进行注册登记,而不是在证券委登记。这类人士必须在证券商选择的自律机构填写表格 U-4。表格 U-4 包括了填表人各方面的信息,也包括了根据《证券交易法》第 3 条 A 款第 39 项中规定的“法定不合格”的任何纪律处分或其他制裁措施。

1. 法定不合格的人员和机构

它们是:被自律机构开除、辞退或取消会员资格的人员或机构;在 12 个月内被证券委否决或推迟注册的人员或机构;被有关证券委发现其行为造成该证券商的开除或推迟资格的人员或机构;同这个证券商相关联的下列人员:承认有意违反了联邦证券法律或条例的人员;在 10 年内,被法院判为重罪犯或严重行为失当,并承认指控的人员;被法院命令终止成为证券商或其他受管机构的机构;有意在证券委或任何自律机构填写错误资料,或者造成错误资料的人员。对以上这些人员或机构未经证券委特别批准,不得成为证券商或者任何一个自律机构的会员。

2. 对外制裁措施

除了上述列举人员和机构要接受制裁外,1990 年,美国国会通过的《国际证券执法合作法》增加了对“法定不合格”定义中由“外国金融管理当局”发现的个人制裁措施。如果“外国金融管理当局”发现美国证券商的有关人员有下列行为,将实施制裁措施:在外国金融管理当局填写的注册登记表或报告中,有错误陈述或误导的说明,违反外国有关证券与商品业务中的法律或条例条款,协助或造成他人违反外国证券或商品业务的法律、法规条款,或者未能监督他人承认违反了该类条款。新的证券立法授权证券委对上述人员实施制裁的措施做了规定。

3. 重新注册登记的申请

上述法定不合格的人员和机构如果希望重新进入证券业,必须根据《证券交易法》第 19 条 H 款的规定和程序,向自律机构提出申请。如果自律机构认为,从公众利益出发,可以允许该人或机构成为自己的会员,那么,自律机构应将此情况通知证券委。然后,证券委审查自律机构的判断,如无异议则生效。如果证券委认为必要,可以指令自律机构不允许申请的

人员和机构从事证券业务。

4. 资格考试

对证券商“关联人士”进行注册登记的另一种方式是对个人进行资格考试。在合格地成为可以从事证券业务的人员以前,“关联人士”应通过全国证券商协会举办的一系列考试,检验其人员关于证券业务、证券法律法规,包括顾客保护和公平业务行为等方面的知识。

(三) 证券商的经营管理

综观各国的证券法律制度,证券商的经营管理可以概括为:证券商的定期报告制度,证券商的财物保护制度,证券商行为禁止制度,证券商内部人员管理制度,证券商变更、解散及其他法定事项通报制度。下面以美国为例做详细介绍。

1. 证券商定期报告制度

设立证券商文件报告制度的目的,是通过证券主管机构对提供文件的审查、监管活动,全面掌握证券商经营及财务状况,以确保证券商安全营业,忠实履行业务。通常,证券监管机构审查的主要事项包括:

(1) 证券商有无欺诈或违反法定义务的行为;

(2) 公司财务状况。《证券交易法》第17条A款第5项要求,证券商必须定期填写核心报告。核心报告包括财务与业务资料,在证券委指定的作为检查机构的自我管理机构填写,这些核心报告不要求进行审计。该规则还要求证券商在每个财政年度末,在证券委和其指定的检查机构填写经审计的报告。经审计的报告包括:资产负债表、损益表、财务状况变动表、股东权益变化表、从属债务变化表等。连同这些审计报告,证券商还要填写补充报告,由会计师对任何重大的不充足的地方进行补充。该规则最后要求,证券商应将顾客帐户连同经审计的资产负债表及有关信息送交顾客。另外《证券交易法》第17条A款第11项授权证券委和证券商的检查机构,对证券商面临的财务与业务问题,应及时通告证券委和其检查机构;

(3) 证券商负债总额与净资产总额的比率;

(4) 从业人员资格;

(5) 法定存档文件保存情况等。

2. 证券商财务保证制度

建立此项管理制度的目的,是以财务的适法性和资产保证来维护证券商的信誉。防止因发生证券事故,损害投资者的利益,并使受损害的投资者得以获得损失赔偿。财务保证制度的主要内容有:

(1) 最低资本额限制。此项限制指证券商设立时,法定自有资产的最低限额低于此限额时,证券商不得注册或不能获得营业许可。这一规则主要是为了维护证券商债权人利益。这个最低限额各国都有不同的规定。

(2) 负债比率的限制。美国规定,证券交易委员会对直接受其管理的非自律团体会员的证券商,其对外负债总额不得超过其净资本总额的10倍。在场外市场从事交易的证券商其负债总额不得超过净资本总额的15倍。美国《证券交易法》第15条C款第3项规定了净资本的计算方法为:证券商根据通用会计准则运用计算机计算其资产净值,加上其附属债

务,证券商减去不能变现的资产,诸如固定资产、交易所席位价值和绝大多数没有担保的应收款,证券商再减去其持有证券规定比例的市场价值。这个结果数据就是证券商的净资本,它反映证券商目前的流动性状况,即其偿付所有债务的能力。

(3)顾客保护规则。这一规则主要是保护证券商所持有的顾客资金与证券。该规则分为两部分:第一部分要求证券商拥有或控制所有顾客的超额保证金的证券。证券商必须按日计算顾客的超额保证金,确保顾客和证券商遵守这一规则。第二部分是关于顾客资金,要求证券商定期计算证券商所持有的顾客资金,或者使用顾客证券所获得的资金,即债权。根据这个数据,证券商减去顾客欠款,或者其他证券商的顾客欠款,即债务。如果债权超过债务,证券商必须将超额部分存在联邦储备银行的特别帐户,让顾客得到专门的受益,如果债务超过了债权,证券商则不必要存款。

3. 证券商的禁止行为

其内容包括:

(1)禁止不当投资劝诱和过量交易;

(2)禁止自营与经纪业务混合操作。自营与经纪业务混合操作是指证券商在有关证券买卖中,既为交易一方的被委托人(经纪商),又为该项交易的当事人(自营商)的证券交易行为。混合操作行为的危害是,证券商以双重身份从事该项交易,使自己处于利益冲突之中。证券商为保护自己利益,牺牲交易委托人的利益。因此,混合操作行为为法律所禁止。

四、我国对证券商的监管

(一)对证券商的监管内容

对证券商监管的内容有两个方面:

1. 资格

我国的证券商只要经过主管机关的特许就可开始营业。证券商开业的条件主要有:

(1)最低资本限额制。通常对证券承销商、证券经纪商、证券自营商及混合证券商有不同的标准。我国现在规定没有明确划分经营不同业务的证券商资本金标准,只是要求设立证券公司须有1000万元资本金,兼营机构的证券部须有500万元的营运资金。

(2)从业人员的资格限制。不管是否发放从业人员资格证书,都要求从业人员必须具有相当的证券业务知识且信誉良好。

(3)其他限制条款。如是否有过严重背信、欺诈或违反交易规范记录者,是否受破产宣告不足一定年限者等。

2. 业务

即规定从事具体的证券业务时应遵循的规范。制定这些规范时的原则是:保护投资者利益;信息公开;禁止操纵、欺诈活动;限制内幕人员活动。

(1)对证券经纪商的要求有:遵守关于接受客户委托买卖时的程序,对委托书的填制、与客户签订受托契约的规定;不得违背投资者的委托;不得在代理买卖证券过程中有任何欺诈行为;将客户的帐户单独保管,不得随意挪用;对手续费率,不得随意提高,也不得随意降低,造成证券商的恶性竞争,影响证券商的安全经营率。

(2)对证券承销商的要求有:应与发行人一起,认真检查招股说明书中有无遗漏与不实,必须严格执行承销协议及合理取酬,承销结束后应向证券管理部门提交有交报告等。

(3)对证券自营商的要求有:具有实际操作经验,熟悉有关的规则与业务;不得于同一交易期内对同一证券同时接受委托和自行买卖,禁止扰乱市场的交易活动等。

(二)具体的监管方法

(1)证券管理机构可以随时要求证券商提供有关机构财务与营业的报告材料。

(2)证券管理机构可随时检查证券商的营业、财产、帐簿及其他情况。

(3)在收到投诉、举报或在日常抽检时发现问题后,组织专门人员进行深入调查。

(4)通过对自律机构的监管进行监督和检查,从而对证券商进行间接监管。如交易所要对其全体成员进行日常检查,而证券主管机构对这些检查进行抽查。

五、证券商自律制度

证券市场活动是复杂的经济行为和管理行为系统。在这一系统中,政府运用行政机制依法管理市场,使市场行为合法与非法的界限分明,管理手段具有刚性约束。但是,也会有一些领域,政府的行为很难奏效,必须借助证券商的自律行为,予以行业或道德约束,以维护投资者利益,促进市场的公平、公正和竞争秩序的建立。这种行业 and 道德约束的手段就是自律管理。

证券商的自律管理有两种形式:一是证券商协会的自律管理;二是由会员证券商组成的证券交易所的自律管理。

美国实行证券主管机构监管和证券商自律结合的管理模式。1934年的《证券交易法》和1938年的《证券交易法修正案》,分别赋予证券交易所和证券商协会以最大限度的自治权。美国证券业自律性组织除证券商协会外,还有证券交易所会员公会、美国投资银行家协会、投资公司协会、共同基金组织协会、美国投资顾问协会、不动产股票发行人协会、期权证券商协会等。美国证券商协会是场外交易的自律组织,它的宗旨是:

(1)建立场外交易自律组织,监督和管理场外交易市场,督促场外交易的参加者遵守联邦和州的证券法和有关规定,防止场外交易中的欺诈、误导或操纵行为,保证场外交易在公平有序的环境中进行。

(2)寻求证券交易委员会与场外交易市场中证券发行者、投资者、交易者之间的沟通和联系,利用证券商协会建立准确、及时的信息交流渠道,促进证券活动的管理者和被管理者的相互了解和配合,协助发行者、投资者、交易者在证券活动中作出准确判断和决策。

证券商协会的主要管理职能是:①负责所有参加证券商协会的会员注册,包括注册考试及注册调查事项;②提供大型自动统计、报价、转帐、清算系统,指导证券投资方向和资金流向,监督场外交易中各种证券交易和证券价格的涨跌变化,防止不正当交易发生;③贯彻、执行证券交易委员会的管理政策和管理制度,制定证券商协会规则并监督执行;④检查、监督会员的日常经营活动。协会要求会员按期提交经营报告及有关统计,处理违法交易案件,有权给予违法会员以罚款、暂停或注销会员资格等惩罚。

作为场外市场主要自律组织的全国证券商协会,其会员包括:证券发行公司、投资银行

或个人证券经纪人、证券交易商等场外市场经营者。协会内部以理事会为最高权利机构,理事会成员民主选举产生。协会经费来源于会员注册费,及其会员按经营利润的一定比例上缴的会员费。证券商协会在美国证券交易委员会注册,并置于其指导之下。证券交易委员会有权建议、修改甚至废止证券商协会的管理规则,有权对协会活动进行检查、监督和管理。证券商协会没有一整套的市场监视系统。美国场外市场主要是一个电话和电脑联网交易系统。证券商协会设立了一个电脑监视系统,与该电脑联网连结以便以第一时间观察该电脑联网的交易情况,作为“市场制造者”的证券商的报价变动和最近交易价和交易量的变化依据。当有关变化超越既定正常指数的范围,这个监视系统就会发出警报。这个系统还有能力让监察人员重建不正常的交易模式,或者追索所有“市场制造者”过去的报价和交易情况。另外,证券商协会为了履行其监管责任,会对属下证券商成员作不定时的现场检查,检查证券商的有关记录,实际操作及对其下面的证券经纪人和其他从业人员的监管。证券商协会负责监察的工作人员,对在电脑监视系统所侦察出来的,或者在现场突击检查中发现的、或者从其他方面发觉的不正常事件,都会做进一步调查研究,以求一个合理解释。较为常用的调查方式包括:审查目前的新闻公报和该股票过去的交易记录;会见和征询有关证券商、“市场制造者”、专家和发行公司的主管人员;向有关发行公司和证券商作出书面调查。

按规定,所有在场外从事证券买卖的证券商,都必须成为全国证券商协会的成员。证券商申请注册登记被证券交易委员会批准后,凡在场外市场交易的证券商,必须在45天内向全国证券商协会申请成为成员。

自我监管组织每年都会对其属下成员证券商作一次财务审计,对其销售业务和销售手法等方面进行检查。所有这些检查都是突然性的,没有事先通知。当检查人员向证券商指出其一些违法行为和事件后,该证券商必须向检查人员保证这些违法问题将会得到妥善的解决,或者向检查人员就有关行为和事件作满意的解释。检查人员还会将该证券商的名单入册,将该违法行为和事件转交自律组织的执法部门,作进一步的调查或执法处理。

第二节 证券交易所监管制度与自律规定

一、证券交易所的管理模式

证券交易所的管理模式主要划分为三种。

(一) 结合型管理模式

这种管理模式既重视政府权力与证券交易所的监管,也充分考虑证交所的自律管理。英国、日本、加拿大、韩国等国主要采取这种模式,其主要以美国为代表,故又称“美国体制”。美国在1934年以前,没有证券交易的统一管理机构,政府很少管制证券交易所,自我管理是其主要特点。但1929年的股市暴跌促使政府开始重视对证券业的国家控制。联邦

政府和各州政府纷纷颁布有关法律法规,以期实现证券交易所的稳定发展,如1933年《证券法》和1934年的《证券交易法》等。根据1934年《证券交易法》的规定,联邦政府成立了统一管理全国证券活动的最高管理机构——证券交易管理委员会,该委员会下设联邦证券交易所,它作为一个半管理和半经营的机构,执行证券交易管理委员会的部分职能,主要管理全国的证券交易所。美国政府在加强国家对证券交易所行政监督管理的同时,也为各种自律性组织,如证券商同业公会等保留了相当大的自治权。

(二)自律型管理模式

该种模式的证券交易所特别强调证券商和证券交易所的自我管制。该模式以英国为代表,采用这种模式的国家还有英联邦的一些国家。

英国早期的证券业自律型管理系统,是由“证券商协会”、“收购与合并问题专门小组”以及“证券业理事会”三个机构组成的。其中,证券协会是由证券交易所内的自营商和经纪商组成,主要管理伦敦和其他证券交易所内的业务。它所制定的《证券交易所管理条例和规则》是各种证券交易的主要依据。收购与合并问题专门小组,由参加“伦敦工作小组”的9个专门协会发起组成。该专门小组是一个非立法机构,其制定的《伦敦市场收购与合并准则》也不是立法文件。但该专门小组所从事的有关公司、企业收购与合并问题的管理,对上市证券公司的股权收购行为十分重要,而且受到证券交易所、贸易部、英格兰银行以及专业机构的支持。证券业理事会是于1978年由英格兰银行提议成立的新自律组织,由10个以上专业协会的代表组成。它虽然是一种非官方组织,但却在修改及执行若干重要的证券交易规则中,起到极其重要的作用。英国的三个自律机构是与政府机构相互独立的,但在查处证券交易违法活动方面却与政府机构密切配合,形成了一种政府指导下的自律型管理模式。

(三)行政型管理模式

该模式的最大特点是强调政府权力对证券交易所的外部管理。目前,欧洲大陆多数国家采取这种管理模式,故也称为“欧陆模式”。

法国是这种管理模式的重要代表者之一。在法国,政府管理证券交易所主要是通过证券交易所管理委员会进行的。该管理委员会成立于1967年,是法国政府的一个公共机构,接受财政部长的监督,并由其任命管理委员会的成员,但财政部长一般不干预管理委员会的业务决策。该管理委员会的主要职责是,提出修改各种有关证券规章制度的议案,负责监督证券市场的营业活动,审查证券交易所的不公正行为,决定证券交易所的交易程序,决定报价的承认和撤销,核定佣金标准和比率,确保上市公司及时公布有关信息并审核其真实性。

二、证券交易所的管理原则

在对证券交易所实施管理的过程中,必须充分考虑到对证券投资者利益的保护,这是各国证券交易所立法所确立管理原则的核心和归宿。在证券交易所交易中,充分公开原则是证券交易所管理的基本原则。充分公开是指上市公司和证券交易所必须把与证券交易有关的资料和信息,全面、真实和准确地提供给社会公众,不得采取欺诈、垄断、操纵和内幕交易等手段影响证券交易的正常进行。具体概括如下:

(1) 证券上市公司必须向社会公众和证券投资者公布有关证券发行的所有资料。

按照美国 1934 年《证券交易法》的规定,证券发行公司的股票上市时,必须提交年度登记表格和其他定期报告,如公司年度营业报告书,年度资产收益表等,以接受社会公众的检查。否则,证券上市将受到拒绝。

(2) 证券交易所必须向证券交易的行政主管机关办理注册登记,将其所有活动,包括会员注册、证券注册、证券交易数量及结构变化等情况,按期报送证券管理机关。

(3) 禁止证券交易所会员进行内幕交易。

证券交易所必须为所有参与证券投资的人提供平等的竞争机会,而不能允许内幕人士私下进行内幕交易。在美国,公司董事、行政负责人以及其他能够得到其雇主公司内幕消息的行政人员和技术人员,被称为“内幕人士”。按照法律规定,禁止内幕人士从事本公司证券的交易活动。上市公司董事、有关行政人员和技术人员以及拥有公司 10% 以上股份的人,都必须按月填写报告表,申报其持有该上市公司所发行的证券数量变动情况。这种“内幕人士”报告必须在大众传播媒介上公开发表。

(4) 禁止采取欺诈、垄断、操纵和其他不法手段经营证券业务。

证券交易所公开的内容必须真实、可靠。如果上市公司和证券交易所有谎报、漏报有关资料和信息的行为,证券交易管理机关有权暂停或取消其注册资格,有权对违法行为人提起民事诉讼并协助法庭调查,参与判决意见。违法行为人要受到非常严厉的法律制裁。当法院发现当事者编造了欺骗性的报告以后,可发出命令中止该行为,并有权责令行为人承担包括赔偿损失在内的民事责任。对蓄意违反法律构成犯罪的人,法院还有权在证券交易管理机关的协助下,追究行为人的刑事责任。

三、证券交易所的几项管理制度

(一) 对证券上市公司的管理

证券上市公司即证券发行公司,是证券发行市场的主体,严格地说,不属于证券交易所管理的范围。但证券一经上市,证券发行公司证券就会在流通市场上不断地买进或卖出,证券发行公司的状况直接影响到证券在交易所内的转让,所以在广义上仍属证券交易所管理的组成部分。对证券上市公司的管理,主要表现在以下方面:

1. 证券上市交易的证券注册

任何公司只要其所发行的证券在证券交易所上市,就必须向证券交易主管机关进行证券交易登记,否则,证券不能进入证券交易所交易。

2. 证券上市公司统计和财务报表的申报

拟上市的公司在进行证券交易注册后,必须按照证券交易主管机关和证券交易所的要求,如实地填写反映该公司资产、负债、盈利等财务状况的统计表格和财务报告,并递交主管机关。

3. 证券发行公司要承担不诚实填报有关报表所产生的法律责任

对谎报、漏报公司财务状况的,发行公司除要向受害人赔偿损失外,司法机关还有权追究责任人员的刑事法律责任。

(二) 对证券交易所的管理

对证券交易所的管理直接涉及到有序的市场交易关系的确立,无论会员制或者公司制证券交易所,都要受到证券交易主管机关和证券交易自律组织的双重管理。一般来说,会员制证券交易所比较强调自律管理,公司制证券交易所则重视政府行政管理。

(1) 证券交易所的成立必须取得行政主管机关的批准。证券交易所主管机关有权审查证券交易所的各项文件及活动的合法性。尤其是在采取特许制的国家,证券交易所的设立必须征得政府主管机关的特许。

(2) 证券交易所的活动必须接受行政主管机关和自律组织的监督。行政主管机关虽不得干预证券交易所的业务,但却有权对证券交易所进行定期和不定期检查,并要求其定期汇报规定的营业和财务报告。自律组织也有权根据自律组织的规范来监督证券交易所的活动。

(三) 对证券交易行为的管理

行政主管机关和自律组织有责任维持证交所的市场交易秩序,并对证券交易所内的证券交易实行交易行为管理。对证券交易行为的管理包括反欺诈、反垄断和反内幕交易等内容。

(1) 反欺诈的核心是,禁止证券交易过程中的欺诈、假冒和其他蓄意损害交易对方利益的行为。对于虚报价格、散布虚假信息和采取蒙骗、威吓等手段,使证券投资者买进或卖出证券的行为,证券交易主管机关和自律组织有权在其职权范围内予以处理。

(2) 反垄断的目的在于,禁止证券交易市场上垄断交易价格的行为,制止哄抬或哄压交易价格以及其他故意造成证券交易价格波动的行为,如禁止证券交易者与他人共谋并以约定价格替代竞价而大量买进或卖出证券,以影响市场行情。

(3) 反内幕交易的核心内容是,建立证券交易所市场中的公平交易关系,禁止公司内幕人士利用其掌握内情的便利,损害其他证券投资者利益的行为。对于内幕交易,证券交易主管机关和自律组织应协助法院进行审查和处理。

(四) 对场内交易券商的管理

券商被看成是市场创造者,其活动是否合乎证券交易规范,直接影响到证券交易市场的稳定。各国证券法和证券交易法规定的证券自营商和经纪商管理制度,主要有注册登记制度、营业范围制度、资本控制制度、财务会计制度、交易程序和方式制度以及惩罚制度等。

四、证券交易所的自律管理

美国证券市场采用的是双重监管系统,即除了主要依赖自律机构对证券交易市场作第一线的监管,证券交易委员会还对市场作直接的监管。通过这样的双重监管,证券交易委员会希望能保证证券市场的公开、公平和公正,从而达到保护投资者的目的。

(一) 自律组织的登记和管理

任何美国证券交易所只有向证券交易委员会注册登记后才可以开始营业。在登记的时候,交易所必须向证券交易委员会提交有关交易所的规则,及其监管成员的组织和方法的资料。

作为自律机构的证券交易所,要清楚地规定适当的准则和职业道德守则,督促和监视其

成员遵循这些准则行事。此外,交易所也要设立一些可行和效率高的监察系统,监视成员遵守交易所的有关规则和有关证券法规,能及时对违犯者作出警告和处分,从而使交易所能真正履行其自我监管的责任。交易所也要制定一些其所有成员必须遵守的职业道德标准,以维护投资大众的利益。这样可以提高证券业的信誉,增强社会和投资大众对证券业从业人员的信心。交易所对在该所上市的公司的监管方面,除了要求公司严格遵守证券法的有关披露要求外,还可能要求其他方面的披露,例如某股票交易大增或股价波动剧烈,交易所可能要求公司向公众解释其原因。

随着证券市场的发展变化,交易所制订的规则可能会过时,对于这些规则的修改要经过一个相当严谨的过程。首先由自律机构的工作人员提出建议,然后由该组织专设一个委员会审核工作人员的建议,然后由该组织专设一个委员会审核工作人员的建议,再将该建议提交自律组织的董事局决定,最后还要得到自律组织成员大会的通过。再将建议上交证券交易委员会审批。证券交易委员会通常会公开向公众及有关人士征询意见,然后再根据有关证券法规和公众意见决定同意或反对该建议。当证券交易委员会同意该修改建议,自律组织规则的修改才正式生效。如果证券交易委员会否定自律组织规则修改建议,自律组织有权向联邦法庭寻求法律仲裁。自律组织的规则必须清楚对违反规则和证券法规的成员及其他有关人士,实施开除、停职和处罚等制裁的程序和手续。

(二)自律组织的监察程序

作为自我监管功能的一部分,交易所等自律组织有责任建立和维持各种各样的监视系统,以便监察证券的交易和买卖。当这些监视系统侦察出股价或交易额不正常的波动,或其他不正常的交易行为,这些自律组织的有关工作人员就会对该事件作进一步的调查研究,直到找出满意的答案为止。当工作人员经初步调查后认为有必要对该事件作深入调查,他们会将该事件提交自律组织的执法部门或美国证券交易委员会处理。这些违法交易包括:

(1)内部人员的交易。交易者利用其内部人员的特权获得情报和信息,从事证券交易进而赚取利润或避免损失。

(2)操纵市场的行为。某些交易用来影响股价的上升或下跌。

(3)证券商先己后人的不道德交易行为。证券商优先交易自己的买卖订单,然后再执行投资大众的订单,违反了证券业先客后己的职业道德守则。

保持严密监视和侦察市场股价和交易额的不正常波动情况,便于发现可疑的交易活动,从而警惕自律组织的工作人员可能正在发生的内部交易或其他操纵市场行为。通常这样的市场监察行动,是通过利用特别设计的电脑监察程序来执行。电脑里贮存了很多市场过去的资料,包括股价和交易额等,经过详细分析过去资料从而得出一些正常的波动范围,从而决定一些指数作为标准。每个自律组织对每一种证券和整个交易市场的交易都设有一些正常指数。当新的交易资料进入电脑后,电脑会自动按照所定程序,整理有关资料,并以此对比过去的资料和正常指数,以判断交易的正常与否。如果任何一种证券的交易价或交易量超出既定正常指数范围,自律组织的工作人员就会对此现象有所警戒,着手作进一步调查,以求水落石出。另外,交易所还要对交易大堂的交易行为作严密的监视,以保证市场交易的公平和公正。特别是监视专家经纪人有否执行其维持公平股票市场秩序和保持市场持续运

行的责任。专家经纪人也有责任把自己的利益放在第二位,先发出和执行公众指令。交易所工作人员可能利用电脑记录的资料及其他数据,将一些已做交易重新建立,以侦察该交易的交易程序和涉及的人员,最终决定该交易是否牵涉任何违法行为。通过这些和其他一些监视和侦察技巧,交易所可以发现专家经纪人违法或违例的事件,以便作出适当处理。交易所工作人员还可定期对专家经纪人作突出性全面审查。工作人员会审查专家经纪人的有关记录,以确定该专家经纪人在为公众执行买卖时,是有否以最好价格成交,以及是否遵循交易所的其他规则。

第三章 证券发行市场监管

第一节 证券发行审核制度

世界各国法律对证券发行的调控都是通过审核制度来实现的。审核制度分为二种：一种是以美国联邦证券法为代表的注册制度；一种是以美国部分州的证券法及欧洲大陆各国的公司法为代表的核准制度。

一、证券发行注册制度

注册制指的是发行人在发行证券之前，首先必须按照法律规定申请注册。注册制实质上是一种发行证券的公司的财务公布制度。它要求发行证券的公司提供关于证券发行本身，以及同证券发行有关的一切信息，并要求所提供的信息具有真实性、可靠性。在此制度下，某种证券只要按照发行注册的一切手续，提供了所有情况和统计资料，并且所提供的信息完全属实，它就可以公开上市发行。

（一）证券发行注册制的国家证券发行资格与责任

美国 1933 年《证券法》和 1934 年《证券交易法》规定，凡是在证券交易所公开上市的证券，必须向证券交易委员会和证券交易所进行发行注册。对在场外交易市场上进行的证券发行，只要发行公司的资产超过 100 万美元，股东人数超过 500 人，也须向证券交易委员会办理发行注册。美国实行双重注册制度，即证券发行公司既要在证券交易委员会注册，又要在证券上市的那家证券交易所注册。两者注册的内容和程序大致相同。

证券发行注册经过证券交易委员会批准生效后，承担相应的责任。如果证券发行者在注册申报书中有意谎报、漏报本公司的情况，并蒙骗证券交易委员会，使发生注册生效，则根据《证券法》规定，证券购买者有权提起诉讼，对下列各方当事人追究民事责任：证券发行人，承销并分销证券的投资银行，参与“证券注册申报书”起草与审定，并在其上签章证明属实的会计师、工程师和其他专家。如经法庭调查，确实由于“证券注册申报书”中谎报、漏报情况而造成购买者经济损失的，上述所列各方必须承担经济赔偿责任。赔偿金额确定时一般考虑以下因素：①投资者购买证券时所付出的金额；②购买者（投资者）提起诉讼以前该种证券的市场价格和提起诉讼以后的市场价格；③投资者的实际损失。各国证券法对应

承担赔偿责任的各方当事人的赔偿限额一般也有规定。例如,证券发行者的最高赔偿金额,不能超过该种证券公开发行的价格总额,负责编制、审核注册申报书的会计师、工程师,只对自己经手的有关部门承担民事责任等等。

(二) 证券发行注册的内容

一般包括三部分:①发行说明书,对公司情况作一般介绍。②公司财产的详细报告和统计。③证明材料,包括发行者、证券及与包销有关的各种证明文件和原始凭证等。

注册批准与否采取自动生效形式,即在一定期限主管机构不提出异议,则期满自动生效。

(三) 证券发行注册的程序

美国1933年《证券法》规定了证券发行审核程序和行政程序。从审核程序看,证券发行注册分为三个阶段:

1. 注册书送达前阶段

在注册书送达证券交易管理委员会之前,发行者、承销商和自营商不得有任何推销证券的行为。不得组织承销集团,不得发表与此次发行有关的新闻或作其他市场布置。但是,发行人与承销商之间,承销商相互之间作技术性的初步谈判,研究发行数量,准备注册文件,商议费用分配,发行最高或最低价等事宜不受此限。该立法的意义是防止投资者利用证券发行信息,提前出售未发行证券。

2. 等待阶段

指注册申报书送达,尚待确定生效与否阶段。注册书送达后20日不允许做成证券发行交易。因为,此时许多证券发行信息亦可能披露外界。等待阶段的作用是放慢审核程序,使证券自营商及潜在投资者与发行者接触。此期间可从事以下行为:作出口头要约,作简单广告,其内容包括发行人、证券种类、价格及何处取得公开说明书等,制定初步公开说明书,该文件是申报注册文件的一部分,包括发行价格、承销报酬以外的公开说明书的全部内容。

3. 生效阶段

此阶段可从事证券发行并订立合同,但必须适时提交公开说明书。其他补充宣传文件也可于此阶段使用,但必须于事前或同时交付公开说明书,以防止投资者为夸大宣传所迷惑。

从美国证券发行审核行政程序看,申报程序分为两个阶段:

(1) 正式行政程序。证券发行注册书送交证监会审查,由证监会指明文件缺陷,并要求补正或正式拒绝,或阻止生效。依据1933年《证券法》第8条第2款规定,如注册书有重大缺陷,证监会得于注册生效前,发出“拒绝命令”,拒绝申报生效,直到注册书依此命令补正为止。同条第4款规定,注册内容有重大不实、遗漏或误导之处,证监会可随时发出“停止命令”,以阻止其生效。此行政程序仅适用于重大案件,且需给予注册人以申辩的机会,直到上诉有管辖权的联邦法院。

(2) 非正式行政程序。由证监会的公司财务部的会计、律师或其他专家审核。审核方式包括:不予评论。如注册书准备不充分或有其他严重问题,不再予以审核。通知申请人的律师,也不予评论,并且拒绝提前生效。若纵容其生效,注册人有随时接到拒绝命令或被采

取其他司法或行政措施的危险,初步审查。在注册书给予初步审查后,通知注册申请人的律师,不再给予口头或书面评论。如申请发行公司为第一次注册,应由公司行政负责人、审计及承销人经理提出书面说明,以表示了解初步审查的性质和证券法人的责任,详细审查。证监会财务部将审核发现的问题以“补正通知书”的方式通知其补正法定文件。20日的等待期于补正书送达后重新起算。如果审查无法及时完毕或注册人于20日内无法提出补正书,可由注册申请人省略非重要内容,于20日内提出“延期补正书”。如果注册书已合乎要求,则于最后一次补正时,宣布于当日或次日生效,无须等待20日。

(四)美国证券发行注册豁免

1. 发售

对于不涉及证券发行者、证券承销商或者证券自营商的证券销售,某些证券的特殊转让,如证券商之间的证券销售,不涉及证券发行者,证券在证券承销商与经纪商之间的销售;证券发行者持有证券在交易所进行的证券发行,证券发行者不公开发行证券,采用私募发行都可以豁免注册。美国1933年《证券法》第2条第3款规定:“发售包括任何将证券或证券上的权益予以出售或处分并获得代价的契约。”发售或处分证券或证券权益的契约行为,必须以证券或证券利益为对价。所以,像证券赠予,以发行新股充股息,或以现金股息或股票股息供股东选择,都不构成“发售”。

2. 豁免证券

根据1933年《证券法》第3条第1款规定,以下证券豁免注册:《证券法》修订或修订后60日内发行人发售或处分、或正式向公众要约发售的任何证券;政府或银行发行或担保的证券;短期商业票据;非盈利的宗教、教育或慈善团体发行的证券;法定机构发行的证券;受州际商务委员会监督的运送人发行的证券;经法庭许可,由破产管理人发行的证券;由政府机构监督下发行的担保单、捐款单及年金契约;发行人及证券人间自愿的证券交换行为;于公司重整时,由公司法或行政当局许可的证券发行;在向某一州或准州居民发行或出售的证券。以上2~8项所发行的证券,由于发行人具有特殊性质,该类证券为永久性豁免。其他情形属豁免交易,只对本次发行交易豁免。

3. 豁免交易

除以上豁免证券中的最后三项为豁免交易外,豁免交易还包括:①小额交易豁免。1933年《证券法》第3条第2款规定,证监会可以豁免500万美元以下的证券发行。证监会规则A规定了小额交易豁免的条件。②私募发行豁免。构成私募发行具有二重因素:一是被招募或劝诱的人数。依照美国证监会的观点,对25人以下进行招募构成私募,可豁免注册。二是被招募人或劝诱人的特定性,如果被招募人或劝诱人与发行公司关系密切,甚至可以接近发行公司及其证券信息,可以保护自己,则构成私募。但如果直接对了解公司内容的股东、员工、债权人进行招募或发售证券,如无特别证据时,上述人士可以构成“公众”,仍应申报注册。

区别豁免证券与豁免交易十分重要。豁免证券于发售或第二次发行时,无须依法注册,为永久性豁免。而豁免交易,只有本次发行出售行为豁免,其第二次发行行为仍然要依法注册。

总之,注册制下证券发行注册豁免有以下三种:①基于发行人的法定特殊身分发行的证券豁免。如发行人为政府,以及发行证券由本人或第三人提供担保者,可以豁免。②对于小额发行豁免审核或简化审核手续,目的是使发行者免除审核手续引起的费用、时间及其他负担。③实行注册制的国家,如美国、日本对私募发行予以豁免。但对了解发行公司信息的股东、员工、债权人的证券发行,仍需注册。

(五)注册制的理论机制

(1)申请发行者必须提供发行者本身及与证券发行相关的一切信息,并对该信息的真实性、全面性、准确性、及时性承担法律责任。

(2)假设所有投资者都有依据公开信息作出正确投资判断的能力。如果投资者自愿上当,法律也不予干预或纠偏,因为甘愿受损被视作投资者的权利。

(3)证券发行只受信息公开制度的约束。其他因素,如发行者的财力与素质,已发行证券的数量、质量以及对市场的影响,均不作为证券发行审核的要件。

(4)证券管理机构的职责是审查信息资料的全面性、真实性、准确性与及时性,以保证信息公开制度贯彻始终。管理者无权对证券发行行为及证券本身作出价值判断。

(5)发行人在申报后法定时间内,未被证券管理机构拒绝注册,发行注册即为生效。证券发行无须政府授权。

(6)在发行过程中,如果证券管理机构发现发行人公开信息有虚伪、误导、不实、欺诈等情形,可以颁布“停止令”,阻止证券发行,并要求发行者承担法律责任。

(7)投资者要求发行人承担法律责任的条件。为发行者违反信息公开义务和注册制度,其他因素不构成承担责任的理由。

(六)对注册制的评价

注册制作为一种法律制度,它所表现出来的价值观念反映了市场经济的自由性,主体活动的自主性和政府管理经济的规范性和效率性。在这一制度下,任何个体的行为都是自由的,发行者只要符合法律公开原则,即使无价值的证券也可进入市场,在自由抉择下的赢利或损失,都由投资者自己承担。在这种制度下,证券管理机构只对申请文件作形式审查,不涉及发行申请者及发行证券的实质条件,不对证券及其发行行为作任何价值判断,因而降低了审核工作量。申报文件提交后,经过法定期间,申请即可生效,从而免除了繁琐的授权程序。但是,必须指出:

(1)证券注册并不能成为投资者免受损失的保护伞。证券管理机构无权确认申请注册证券缺乏实质要件,否则,将构成违法。证券注册的唯一标准是信息完全公开。至于发行价格、发行者或承销商利益等实质要件,不能构成证券发行合法性的先决条件。

(2)证券发行注册的目的,是向投资者提供据以判断证券实质要件的形式资料,以便作出投资决定。如果公开方式适当,证券管理机构不得以发行证券价格或其他条件不公平,或发行者提出的公司成功前景不尽合理等理由拒绝注册。对于投资者来说,只要发行公开要素具备,投资风险自负。

(3)注册程序不保证注册申报书和公开说明书中陈述事实的准确性。所以,注册制并非无懈可击。该制度是建立在信息公开原则基础上,它是假定投资者只要能够得到有关证

前提下,使审核程序尽量简短,使证券管理机构的工作卓有成效。

1. 证券发行核准制的好处

证券发行核准制指证券管理机构的严格实质审查,剔除不良证券,稳定了证券市场秩序,维护投资者利益。但是核准制并未摒弃公开主义思想,它吸收了公开主义的精髓,并使其成为核准制的核心内容,从而使投资者利益获得双重保障。一方面,投资者可以获得发行人公开的信息资料,知悉公司状况,并作出投资判断;另一方面,政府制定公开发行证券的实质标准,使投资者投资的证券具有一定水准。

2. 核准制存在的问题

(1)与效率原则相悖。因为每一种证券发行均须审核机构的批准,势必旷费时日,不能适应股份有限公司设立与增资的需要。随着证券市场的发育,证券筹资将成为融资的重要手段,证券发行量将会剧增,所需证券管理人员势必日益增加,加上核准必须通过政府机构进行,这与精简政府机构的原则不符。

(2)挫伤发行公司竞争、进取的积极性。注册制使发行公司以公开企业信息方式争取更多的投资者,为此,发行公司必将竞相提高企业管理水平与经营能力。如果采用核准制,能否发行由审核机构决定。一旦发行公司达到发行条件,则再无激励机制刺激竞争,因而不利于发挥公司的主动性。

(3)审核机构的价值判断未必完全准确。倘若核准有误,可能导致公司无法从证券市场筹到资金,影响企业经营与发展或者损害投资人的合法权益。

(4)状态各异的公司适应同一发行标准,对于发行人过于机械、苛刻。另外,法定发行条件是否科学、合理也值得怀疑。

(5)由于核准机构事先核准,使公众投资者极易产生依赖心理,误认为政府对公开资料的安全性、真实性、准确性及证券品质等已作出保证,无须投资者自我判断。这样,一方面不利于培养投资者成熟的投资心理与投资技能;另一方面,当发行人以欺骗手段获得核准时,则置投资者于毫无防备状态,投资者受损无疑。此外,即使核准时公开信息与核准判断均无问题,但是经过一段时间,企业情况与审核时对比,已发生较大变化,而这种变化为审核机构始料不及,此时,如果投资者过于相信核准机构的权威,忽视企业动态变化,也往往导致损失。其最终结果是使核准机构背上证券保证包袱。更为严重的是,公众投资者的依赖心理与审核机构的失误,往往使投资者将投资风险直接归于政府,甚至诱发非经济行为的发生。

四、我国证券发行审核制度

(一)我国证券发行审核制度的模式

目前我国证券市场尚不成熟,正处于由产品经济向市场经济的过渡阶段。所以,我国证券发行审核制度,应在辩证分析不同体制的基础上,广泛借鉴国外证券制度成熟经验,以公正、公平、合理、效率、安全的审核方式为理想模式,结合我国证券市场与政府行为等实际情况予以建立。基于我国的实际情况,我国证券发行审核制度与证券市场较为发达的国家有所不同:

(1)在一段时间内,将计划、行政等手段有限度地运用于经济活动。对于我国证券市场

的发展是不可缺少的。

(2)我国证券市场的法律、财务、会计、资产评估制度尚未独立发挥作用,政府肩负着双重职能:一是制定各种法律规范,以保证市场发育过程中的良好秩序。二是在投资者的投资心理、投资技巧、自我保护意识和风险观念尚未成熟阶段,通过政府对发行证券的审核,保证证券品质优良,维护投资者的合法权益,产生了投资者对政府核准的过分依赖心理。有鉴于此,今后我国证券发行审核制度应当引入注册制,以提高审核效率,还要减轻证券管理机构的审核压力,对申请人的资信、资产、财务及法律状态进行评估、核定和提出意见,应交由证券管理机构确认的律师、会计师、资产评估人员处理,以实现发行活动的专业化管理。另外,为了防止投资者产生对政府核准的过分依赖心理,应当通过必要的法律手段和宣传媒介告知公众,证券管理机构的审核只保证申请者申请时符合法定发行程序,发行权的授予,不意味审核机构担保证券投资风险。

(二)我国对证券发行人的管理

证券管理部门除要对证券发行人进行资格审查外,还必须进行其他相应的管理,其管理内容主要有:

1. 证券发行的计划管理

计划管理总的要求是,证券管理部门要根据国民经济发展以及货币增长情况,预测编制证券发行的规模计划,并在与综合信贷计划平衡后组织执行。证券发行计划应与有关计划,如基建计划、产业政策要求等配套。证券发行的计划管理包括:对以财政部为发行主体的国债发行的计划管理;对以国家专业投资公司和有关部门为发行主体的基本建设债券和国家重点企业债券发行的计划管理;对以银行和其他金融机构为发行主体的金融债券发行的计划管理;对以地方企业为发行主体的企业债券发行的计划管理;对企业股票发行的计划管理。

2. 证券发行的方式、时间、数额的管理

①证券发行方式的管理,即根据我国有关规定,必须遵守自愿、互利和有偿原则,严禁以摊派方式发行。②证券发行时间管理,即对发行证券的单位发行时间选择上的控制与监督。我国规定企业债券发行的时间要在国家债券发行任务完成以后,不能同时或超前发行。③证券发行数额的管理,指金融管理部门对每个发行单位证券发行规模的控制。每一单个企业发行债券总额,不得大于该企业自有资产的净值,以防止资不抵债现象发生。每一单个股份制企业发行股票总额,也不得大于批准的财务预算计划。

3. 证券工具的规范化管理(证券要式的管理)

指每个发行单位发行的证券必须符合规范化要求。目前,我国企业发行的股票、债券格式,须经人民银行审查同意。票面式样美观,排字合理,印刷、纸质要精良等,票面要具备规定的要素。

4. 证券收益率管理

指金融管理部门对发行单位确定所发行证券收益时所作的限制和规定。目前我国对国债、金融债券实行统一固定利率。并规定,企业债券利率最高不得超过同期储蓄利率的40%,对股票收益率尚无统一规定。

5. 实行发行证券前的评级制度

即在证券发行之前,由资信评级机构对发行单位的资金、经营和信用度,按一定的标准分别评定等级的行为,即对其进行资信评估,这是搞好证券市场管理的一项基础工作。一般情况下,除对政府公债不予资信评估外,其他证券发行都要予以资信评估,只有通过评级方可获准发行。我国资信评估工作刚刚起步。对企业资信评估主要从四个方面着手:评估资金信用状况,评估经济效益,评估经营管理能力,评估企业发展潜力。债券等级一般要达到A级以上才能获准发行。

第二节 证券发行信息公开制度

证券发行信息公开制度是公开发行的有价证券者,以维护公司股东或债权人合法权益为宗旨,将公司信息完全、准确、及时地公开,以供证券投资价值判断的法律制度。证券发行公开制度是公司信息公开制度的组成部分。

一、证券发行信息公开制度的起源与发展

公开制度起源于英国1844年《公司法》,指的是证券发行公司依照公司法和证券交易法的规定,办理有关发行审核手续,将其财务资料及其他足以引起投资人决策的情报公布于众,并对所提供信息的真实性、可靠性承担法律责任。该《公司法》旨在通过公司信息的完全公开,防止欺诈或架空公司的行为发生,防止公司经营不当或财务制度混乱,维护股东和投资者的合法权益。英国《公司法》的公开制度为美国1933年《证券法》和1934年《证券交易法》所采纳。

根据现代投资观念,公开制度要求所提供的信息做到以下几点:

(1) 正确性,即要求发行公司所公开的内容正确无误。为此,证券法应规定主管机关对公开书的审查权、会计师对财务报告的审核监督、做成虚伪不实公开书的关系人所应承担的民事、刑事责任等。

(2) 新颖性,即要求发行公司公开最新事实及动态,为达此要求,证券法应规定,要求公开发行的有价证券的公司,在最快且适当的期限内申报并公告年度财务报告,半年度财务报告,每月营运报告书,以及发生对股东权益或证券价格有重大影响事件的临时报告书。

(3) 便利性,即公布的资料应便利非专业人员阅读,并应置放于便利的场所,以示公众。为此,证券法应规定发行公司的有价证券申报书或财务报告书等公开书类有虚伪记载时,应提出修正申报书或修正报告书并予公告,以便提出的事实众所周知。

二、证券市场与公开信息制度的关系及公开信息制度的意义

(一) 证券市场与公开信息制度的关系

关于证券市场与公开信息关系的理论,主要有三种:

1. 随机理论

认为尽管股票的价格是随时波动的,但是,如果投资者事前了解某种信息,该信息就确实会影响股价。假如投资者得知发行公司盈利欠佳,投资者必将通过股价对此信息作出反应。这说明了随机波动的股价与信息之间的内在关联性。

2. 效率资本市场假设理论

认为证券市场的效率建立在证券价格能够全面反映与证券市场相关的有用信息基础上。效率即为信息的充分利用。从社会水平考察,市场效率意味着市场依赖信息分配资源。在市场经济条件下,资本以反映社会价值的方式流向最佳盈利的投资领域。从单一投资者考察,任何投资者都不可能仅仅利用市场信息去机械地判断证券价格。因为依据证券市场有用信息形成的价格为理论价格,而实际交易价格与理论价格有偏差。只有证券市场全面反映市场信息时,证券市场才具有完全的效率性。

3. 现代证券组合理论

该理论把投资风险区分为系统风险与非系统风险。系统风险指某种因素对市场所有证券都会带来投资损失的可能性。包括利率风险、市场风险、汇率风险、购买力风险等。系统风险是共同的、整体性的风险。它与证券市场所有证券存在系统性的联系,每一种证券都会受到它的影响,投资者无法回避或消除这种风险。非系统风险指存在于某个公司或某一行业的风险。它只对某些证券投资有造成损失的可能性,而不与整个市场发生系统联系。非系统风险包括违约风险和经营风险,该风险可以通过证券投资组合等分散风险的方法,使证券投资收益提高,以弥补或抵消不同证券投资风险。依据现代证券组合理论,系统风险和非系统风险都可能对证券投资产生影响。因此,在分析证券投资风险时,不能仅着眼于与该证券相关的信息,而且应当了解与整个证券市场相关的系统风险信息。这样,才可能对证券投资风险作出科学计量。

上述理论从不同角度分析了证券市场与证券信息之间的联系。证券市场与相关信息之间结合的内在机制表现为两个方面:①证券投资者通过活跃的证券投资分析,以确定反映证券市场信息的价格波动趋势。为此,必须寻求并获得新的信息来源。在新的信息尚未公开之前,迅速作出证券买、卖或继续持有的决定,这一程序表明证券价格迅速表现未公开披露信息的机制。价格表现信息为分两个层次:一是信息未公开时,某一投资者利用该信息,作出投资决定及确定单一交易价格。二是信息公开时,整个证券市场价格对信息的反映。当某一投资者依据提前获取的信息作出符合未来市场价格趋势的投资决定时,其投资结果将是获益。②内幕交易机制。单一投资者在获取非公开信息时,其交易价格必然反映该信息。假若公司股东或主要经营者利用工作便利,获取公司未公开的内幕信息,并交易该公司证券,知内幕信息者将获取较一般公众投资者有利的信息优势。内幕交易者可以利用非公开的内幕信息,准确预测未来证券价格走势,从而比一般公众拥有更多的投资获利机会。

通过以上分析,可以得出以下结论:证券市场价格波动与证券市场信息及其公开程度密切相关。信息公开程度不同,获得信息的投资者的获利程度也不同。完全公开的信息,对单一投资者获利程度影响不大。只有提前获取信息者或者知内情者,才可以利用信息优势获

取较高投资收益。从信息范围看,影响证券市场的信息群,不仅指与证券本身相关的信息,还包括其他可能影响证券市场的信息。所以,仅以公开公司财务资料的方式,表现公司某一时期的静止状态的财务或经营状况,不可能完全对证券市场投资者形成实质性保护。因此,证券法律制度担负的任务是:①使可能影响证券市场的一切信息完全公开,并保证信息的真实性、准确性和及时性。②保证每一投资者有均等、公平的获取信息机会,以使所有投资者的获利、受损机会均等。③为保证公开信息的真实性,应当对证券欺诈、误导、虚假陈述等不法行为予以法律制裁,并使受损者得到必要的经济补偿。④禁止知内幕信息者利用信息、滥用信息进行交易,获取不当利益,破坏证券市场的公平、公正性。

(二)公开信息制度的意义

为了确保信息公开,各国均以法律强制功能保证信息公开。可以说,强制信息公开制度,是信息公开制度生命力之所在。强制信息公开制度意义如下。

1. 利于投资判断

从投资者角度看,投资获利是唯一的目的。要从种类繁多的有价证券中,选择最有利的投资机会,投资人应当对发行公司的资信财力及其公司运营状况有充分了解。从证券价格形成角度看,除发行者营业收入外,还受公司合并、经营权转移、新资源及新产品开发等公司经营情况的影响。因此,只有使投资者公平取得发行公司信息,才可能择优作出投资判断,以达到最大收益、最小风险之功效。

2. 防止信息滥用

公平的证券市场,投资者有均等获得信息的权利和投资获益的机会。股票和公司债券的发行是股权或公司债权转移的过程,也是风险分化的过程。如果没有信息公开制度,发行者则可能散布虚假信息、隐匿真实信息、或滥用信息操纵市场,或以其他方式欺骗投资者、转嫁风险,使证券市场无法显示证券的真正价格,市场弊端将由此产生。

3. 有利于经营与管理

信息公开主要是公司财务制度的公开。在企业长期的经营管理活动中,国际上已经形成一整套科学完整的会计制度。运用国际会计制度管理企业,将使发行公司管理机制趋向国际化、规范化。通过公开制度的实施,还可以扩大发行公司的社会影响,提高企业知名度,实现广告宣传的附属效应。

4. 防止不当竞业

在公司制度的演化过程中,股份有限公司的内部关系采用了政治上的分权模式,将企业所有权与企业经营权相分离。公司董事会掌管企业经营权。为保证经营权的合理行使,维护股东和公司债权人的利益,一些国家的公司法规定董事有勤勉义务、忠实义务和竞业禁止义务。①勤勉义务指公司董事、监事行使经营与监督权时,应尽其职责。②忠实义务指董事执行职务与本公司利益发生冲突时,应以公司利益为优先考虑。③竞业禁止义务指公司董事为自己或第三人从事属于公司营业范围的交易时,必须公开有关交易的重要事实,并须得到股东大会的许可。因为董事从事竞业行为可能夺取公司的交易机会,牺牲公司利益,或利用职务上知道公司机密的便利,对公司造成损害。因此,以法律规定董事承担竞业禁止义务,是维护公司和股东权益的重要手段之一。

5. 提高证券市场效率

证券发行与证券投资是实现社会资源配置的过程。这一过程,主要依靠市场机制进行调节。排除管理机构的监管因素,公司有偿证券何时发行,发行何种,发行多少,取决于市场要求及投资者的投资能力。证券投资是一个选择过程。如果企业资信良好,实力雄厚,管理甚佳,盈利丰厚,其发行的证券必为广大投资者所青睐。因此,为使投资者科学选择投资证券,实现资源的合理配置,必须建立完备的信息公开系统。信息公开是提高证券市场效率的关键因素。

三、证券市场信息公开的法律标准

证券法律制度的信息公开标准,是衡量信息公开的基本尺度。信息公开的标准需要通过法律规范完整地表述出来,实施者依照这一标准衡量或约束自己的行为。违反或未达到该标准的,其发行及其他证券行为,或归于无效,或应受到法律制裁。我们都知道,企业的活动是复杂多样,变化异常的。所以要以稳定的法律规范形式规范这些复杂的经济现象,无疑是十分困难的。因此,在具体的衡量过程中,需要对标准作具体的解释,以克服立法非周延的缺陷。使作为法律的标准,既明确、具体、易于执行,又高度凝练、涵盖广泛,以达到以不变应万变的目的,从而为法律解释与实施留下相应的空间。故理论上,信息公开的法律标准应当概括为:信息的全面性、资料的真实性、时间的时效性、空间的易得性、内容的易解性、形式的适法性。

(一)全面性

指凡是供投资人判断证券投资价值的有关资料,应全部记载于法定文件中,并予以公开。如果公开资料有隐瞒、遗漏情形,则提交的文件或交付证券取得人的文件不发生法律效力。怎样才能具备信息公开的完全性,涉及一系列复杂问题。其中最重要的是信息公开范围和公司保守商业秘密的界限划分。前者,如果法律制度确定的公开范围失之过宽,则制度形同虚设;如果失之过窄,又难以达到保护投资者的目的。任何法律规范必须以现实的可行性为存在前提。依据行为责任自负的公理,信息公开的主体只能是证券发行者。信息公开的范围应限定于证券发行公司内部一切与投资判断相关的资料。至于市场和政策等因素,发行者无此公开义务。后者,涉及证券发行人保守商业秘密与公众投资者要求信息公开,提高发行人透明度的冲突。化解这一矛盾的关键不在于使公司信息毫无保留地彻底公开,而是应当以法律制度界定免于披露的商业秘密或其他企业信息的界限,使信息公开范围明晰化。因此,所谓企业信息公开的完全性也是相对的。

(二)真实性

指发行者公开的信息资料应当准确、真实,不得虚伪记载、误导或欺骗。为保证公开信息的真实性,证券法律制度应从四个方面予以规范。

1. 保证义务

信息公开为证券发行或上市的必备法律要件,发行公司应依法负有保证公开信息真实的义务。实行证券发行注册制的国家,如果公开者虚假陈述、误导或重大遗漏,发行注册申请或上市申请归于无效。实行核准制的国家,如果公开者未尽真实保证义务,则不得获得发

行或上市核准。保证公开信息真实,既是证券发行人的义务,又是证券行为的生效条件。

2. 审核监管制度

不同的审核体制,对信息公开文件真实性的监管采取不同的方式。采取注册制的国家,自证券发行人提出证券发行申请开始,至效力发生时止为等待期间。此间,证券监管机构应就注册申请文件记载事实加以审查,如有虚假或欠缺重要事实的记载,则令申请人重新修正,必要时可以停止申报效力。采取核准制的国家,证券监管机构专设审查部门,就公开资料的真实性进行实质审查。符合条件者,核准证券发行。

3. 公开资料签证制度

公开资料,如资产负债表、损益表或其他财务、法律文件等,应经独立、公认的会计师、律师机构签证,以保证公开资料的真实性。西方国家对会计师、律师及其机构有完整的资格认证和监管制度。其中,中立、独立的法律地位是保证其签证真实、公正、有效的关键因素。

4. 法律责任保障制度

如果公开资料虚假、欠缺,即使通过审核,也将面临随时终止效力的危险。法律制度将对虚假陈述、重大遗漏的当事人,科以民事、刑事处罚。对从事证券业务的会计师、律师将处以停止营业、撤销从业资格等处分,甚至刑事处罚。

(三)时效性

指向公众投资者公开的信息应当具有最新性。公开资料反映的公司状态为现实公司状况,公开资料交付的时间不超过法定期限。理论上,投资者的期望收益取决于公司将来的获利能力。为了预测将来公司的营业前景,必须依据目前公司的营业状况、收益程度及其发展潜力判断。如果影响证券市场价格的重要信息因素,在发生后相当时间内才得以公开,公开信息作为投资判断依据的价值将不复存在。为保证公开信息的有效性,必须以资料公开的最新性、现实性和时效性作为衡量标准。

公开信息时效性的标准,是一个动态概念。即从证券发行前到上市后的持续经营活动期间,向公众投资者披露的资料应当始终是最新的、及时的。为此,法律制度规定的公开分为发行公开与持续公开。前者为证券发行前、交付前或交付时,向投资者提交的法定公开资料。后者指证券发行后,在经营期间内,随时依法公开的企业信息,以保证公开资料的持续性。为保证公开资料的时效性,法律制度应作必要约束:①公开说明书的内容应当反映公司现实财务、营业及其他公司状态。如果提交的资料符合法定时间,而内容反映的是企业过去状态,则违反时效性标准。②应当规定交付公开说明书的有效期限。通常,应当在投资人取得或买入证券之前或同时,将公开说明书交付投资人。如果投资人在买进或取得证券后,才得到公开说明书,此文件为回顾书。该资料只能作为判断已取得或买入证券是否可以继续持有或转让的判断依据。向投资者交付公开文件的法定时间,美国《证券法》要求于证券出售后交付证券前,或同时交付。日本《证券交易法》规定,发行者、有偿证券销售者、承购人及证券公司通过募集或销售,使他人取得或销售有偿证券,必须事先或同时提交申报书和公开说明书。我国《上海市证券市场交易管理办法》第19条规定,发行者应于证券发行7日前,在证券主管机关指定的报刊上,刊登证券发行章程或招股说明书。股票发行者应于发行前,向应募者交付招股说明书。

(四) 易得性

指公开资料容易为一般公众投资者所获取。实践中, 资料公开方式有三种: ①由证券发行者或出售者直接向投资者交付债券发行章程、招股说明书等公开资料。②将有关证券发行申报书、公开说明书等公开文件备置证券主管机关、证券交易所、证券发行公司、证券公司等一定场所, 供公众阅览。③通过公众新闻媒介, 如报纸、电视等传播。

上述这三种资料公开方式各有弱点。直接交付方式难以保证公开范围具有广泛性, 即不能为一般公众容易得到; 而且, 如果交付证券同时交付公开说明书, 投资者将失去投资判断时间。固定地点备置方式除了证券商利益与一般投资者利益冲突弊端不能克服外, 条件局限性颇大, 还有公开范围狭窄, 公众不易取得的弊病。唯有大众新闻媒介宣传广泛, 但这种方式具有公开者支付费用较高, 新闻媒介不确定等缺陷。所以, 要确保公开资料易得, 要求: ①资料传播广泛, 信息易为一般公众所得; ②公开资料保持原状, 以维护投资者利益。故为克服这些公开方式的缺陷, 法律应当要求指定新闻媒介传播公开资料, 并且结合直接交付和固定地点备置等方式公开信息。

(五) 易懂性

指发行公司公开的资料为投资者所容易认识、理解、掌握和运用。公司制度的形成和发展, 产生了严格、规范的财务、会计制度。由此制度所产生的各类反映公司营业及财务状况的报告和资料, 很难为一般投资者所理解。从公平保护投资者角度出发, 公开资料不仅应当为专业投资者使用, 也应为非经专业训练的一般投资者所认识。因此, 法定公开资料应以鲜明的形式、简洁凝练的语言、易于为普通投资者理解的专业术语, 向投资者公开信息。易懂性的专业标准与公开的形式要求联系密切。法定公开文件的形式要求, 应当贯彻易懂性的衡量准则。

(六) 合法性

指公开资料的形式符合法律规定。通常, 公开资料以公开说明书为主。美国《证券法》的公开说明书指通过书面形式, 或通过电台或电视, 为出售证券报价或确认任何证券出售的任何说明书、通知、通告、广告、信件或以通讯手段传达的信息。企业公开不仅指向公众公开, 也包括向证券主管机关公开。证券发行人在申请证券发行审核时, 应向管理机构提交发行申请书及资产负债表、损益表、股东权益变动表、财务状况变动表等。法律应就文件具体编制格式、要求予以规定。

公开文件有两种方式: ①列举式是以法律条文明示列举公开文件应当公开的事项种类。列举式又分为限定型列举和开放型列举。前者为公开者依法将列举事项统一规定于公开文件。法律未列举事项不予公开; 后者指除法律公开文件列举事项外, 允许公开者将其他非列举事项列入公开文件。②例示式指法律未明确列举文件事项, 由证券管理机构规定公开文件式样。由于经济活动复杂多样, 法律不可能逐项详尽列举公开事项, 否则, 极易产生立法不周详的隐患。所以, 为适应经济变化需要, 应当排除限定列举方式。至于例示式, 存在法律拘束力较弱, 不易规范等弱点。有鉴于此, 我国应当采用开放型列举式。首先由法律明示列举各类文件必要规定事项。其次为符合公开原则, 应当允许证券管理机构视情况增列公开事项。公开者也可以在法定公开事项之外, 增列对投资者有利的公开事项, 并对公开文件

不详尽或易于误解之处,作出必要说明。

四、证券发行公开制度的基本原理

隐藏在强制性公开制度背后的原理,是通过充分和公正的公开制度来保护公众投资者,使其免受欺诈和不法操纵行为的伤害。上市公司不应该对公众隐瞒,而经营和运用投资者资金的上市公司管理人员,应对投资者负责并要坚守高标准的信托责任。在这个公开制度里,政府起着很重要的监督作用。美国证券交易委员会的工作人员由于力量有限,通常具有选择性地审查一些典范或特殊上市公司的财务报告及有关资料,以求保证上市公司遵循证券法的公开披露法规充分地公正地向公众公布有关公司的资料。如果在审查中发现不法欺诈、隐瞒,或忽略公开重要资料,证券委员会可以诉诸法律,起诉公司有关管理人员。后果可能是罚款、监禁或两者都有。然而,政府的作用是有限的。它绝对不认可或担保任何证券,亦不允许被误解对任何证券的认可或担保。而美国公开制度本身也有效地限制政府对合法企业正常运作的干预,并将之减到最少程度。现时的美国公开法规细则,是由证券交易委员会根据1933年《证券法》的基本精神及其所授权力逐年发展起来的。当证券交易委员会认为符合公众利益或有利于保护投资者时,它就有权修改和补充有关公开法规的细则。

美国证券制度是贯彻公开制度的典范。1933年《证券法》规定的证券发行公开制度,以注册申报书为公开工具。注册申报书具有双重作用:①作为向美国证券交易委员会申报发行证券的法律文件。②向潜在的投资者提供投资判断的信息。注册申报书包括两部分:前一部分为公开说明书,该部分包括关于发行公开最为重要的信息,形成单独简短文件,于证券交付之前或同时提交投资者;后一部分包括向美国证券交易委员会提供的补充信息。通常,注册申报书对公司情况作一般介绍。主要包括发行目的、发行条件、公司近3年资产与负债总额及其变化、产品销售额及其变化趋势、盈利和分红水平、公司股份总额和结构、公司股东权益、公司产品介绍、公司债务清偿情况、公司董事、监事及经理人员名单和详细情况等。注册申报书包括发行公司的各种详细财务报表和统计资料。主要有:发行公司申报前不超过90天的资产负债表、反映发行公司最近5年纯收入的损益表、公司各种资金来源与运用情况、公司意外负债和对公司资产流动性因素的分析、申报发行股票的面值、发行价格、预计股息红利收入、支付承销的佣金、该发行股票与发行公司其他证券的关系、公司经营管理报告、会计师对有关财务报表或报告进行全面核实的说明。会计师核实有关资料必须依照美国通用会计准则要求,对其准确性和公正性作出签证。

五、证券发行公开的内容

美国现时公开制度所要求公开的上市公司资料相当广泛,而且通常是明确指定的业务细节。它们被认为是进行明智的投资分析所必需的资料。美国《证券法》中的公开法规内容丰富,包罗万象,且技术性很高。这些资料分为一般信息和会计两大类。

(一)一般公开条款

上市公司一般需要公开的资料主要分为五大部分:公司业务和生产设施状况的说明;公司证券及其市场信息的说明;公司财务资料和财务报表;管理阶层对公司财务状况和经营业

绩的讨论和分析,高级管理人员的经验、报酬及利益冲突等有关资料。公司业务的说明主要能使投资者充分明白公司所经营的业务,它还应该清楚地阐明那些与投资决策有关的营业风险。而作为业务说明的一个良好开端,首先应检讨过去经营的情况,提供一个历史性的回顾,有助于投资者估计公司的将来。

债券投资决策着重于宏观经济因素。而股票投资决策着重于微观经济因素,也就是有关公司的实际资料。所以在公司业务说明中,对于从整体上理解公司经营状况起重要作用的所有资料,都要加以详尽阐述。有关资料通常包括如下几个方面:

(1)公司目前的主要产品和服务,它们的主要市场和销售方法,它们对公司总收入的贡献百分比。

(2)对于公司已经公开的新产品的有关最新发展情况。

(3)公司生产的主要原材料的来源及其来源的稳定性和可靠性。

(4)公司所拥有的任何专利权、商标、特许权、特许经营权等。

(5)公司季节性营业的范围和程度。

(6)流动资金需求和使用情况。

(7)公司是否依赖单个或多个客户,而失去这些客户,对公司营业有无显著不良效果。

(8)公司最近订单数量与去年同期订单数量的比较。

(9)公司在市场上的竞争地位和策略。

(10)公司过去3年内每年研究的费用。

(11)政府环境保护法对公司的影响。

(12)公司雇员人数。

(13)公司过去3年每年的出口销售额。

这类信息对投资者评估公司的业务、市场营销、对个别客户的依赖程度、原材料供应的可靠性或软弱性、竞争能力、及其发展潜力等有关方面的状况是至关重要的。如果公司经营多种性质很不相同的业务,每个业务都要加以详细的描述和说明,更要披露每种业务过去3年的收入、营业利润及资产使用情况。由于每种业务都有不同的增长前景,获利能力和风险程度,为了帮助投资者能够做到从整体上准确地评估公司经营状况,公司有必要披露每种业务的具体资料。为了让投资者了解公司厂房设备的适用性、充足性,生产能力及其利用程度,公司有责任清楚地解释公司生产设施的布置和特性。如果公司牵涉到任何法律纠纷或诉讼,公司有义务将事件公开,可能的话,还要预计案件对公司的影响。公司证券的现有交易市场、价格、股息和红利等有关资料理应公布。公司证券拥有者所特有的权利,像股息权、转换权、投票权以及其他权益,也应一一加以详尽解释。

(二)财务资料

上市公司有义务向投资大众提供充足的财务会计信息,以便帮助其做出投资决策,而这些决策是直接影响社会资本和资源的配置。会计被定义为将经济信息加以计量和传递,从而使这些信息的使用者据以作出知情判断和决策的一个过程。而财务会计是编制为外部使用者所需的财务报告的过程。在这一过程中,一个企业的经济活动被用一个标准货币单位加以计量、整理和报告。财务报告对整个国民经济发展关系重大。它提供的信息能够运用

于资本市场,帮助投资者和债权人作出影响全社会资本资源配置的决策。如果这些决策是根据有用和准确的财务会计信息而定的,整个国民经济将会变得更有效益进而造福于社会和人民。

有些财务会计数据对投资者来说是十分重要的,关系到准确检讨公司的过去和估计公司的将来走向,进而作出合理的投资决定。这些数据通常包括公司过去5年每年的销售净额、营业收入或亏损、总资产、长期负债、净资产,以及其他任何有助于加强对公司财务状况和经营业绩的了解和突出其发展趋势的信息。公司的财务会计报告也属所需公开的财务资料。它们提供极其详尽的会计信息。从分析这些会计信息中,投资者能测量公司的资产变现能力、偿还债务能力和盈利能力。财务会计报告通常包括:

- (1)过去两个财政年度已经独立会计师审计的年度资产负债表。
- (2)过去3年已经审计的年度收益表。
- (3)过去3年已经审计的年度现金流转表。
- (4)财务会计报表的附注。

公司财务会计报告必须是遵循美国公认会计准则和财务报表规则而编制的。美国公认会计准则和财务会计报表规则相当复杂。

(三)有关管理人员资料

一家公司的好坏,很大程度上取决于管理阶层。公开管理人员及对公司极有影响力的大股东的有关资料,有助于投资大众评估管理阶层的管理能力,以及他们的诚实和廉正。应公开的管理层有关资料包括:

- (1)所有董事会成员及公司高级管理人员的姓名、年龄和工作经历。
- (2)所有董事和高级管理人员直接或间接的薪酬。
- (3)如果董事或高级管理人员牵涉法律诉讼或纠纷的有关详细情形。
- (4)董事、高级管理人员和大股东的控股情况。
- (5)任何其他有关资料。

(四)公司财务状况和业绩的讨论与分析

财务会计报表的技术性相当高,一般投资大众难以明白。而财务会计报表对公司状况和业绩的数字上的描述,就算再加上报表附注所提供的简单资料,对一个投资者判断公司经营情况和将来发展趋势而言,可能仍是不够的。为了弥补此不足,美国证券公开法要求上市公司在其募股说明书和年度报告中,提供公司管理部门对公司状况和业绩的讨论与分析。公司管理人员因在法律上有责任,再加上证券交易委员会的工作人员对这一点特别关注和十分小心审查这一类的披露,所以公司管理人员一般都在这一讨论和分析里如实报道公司情况。这些讨论与分析作用相当大,十分受投资者的欢迎。他们可以使投资者从管理人员角度考察公司,加强对管理人员的决策和计划的了解。美国证券交易委员会最近曾多次做调查研究,力求提高这些讨论与分析的素质,加强它的有用性。理解到它对投资者的重要性,多家世界性的会计公司也曾提出管理人员的讨论与分析应作为公司核定财务会计报表的一部分。

这一文字上的讨论与分析,主要着重于解释为什么在财务会计报表上所描述的公司财

务状况和营业结果会是这样的。为了使投资者容易明白公司的运行和评估公司的价值,这些讨论与分析必须指出那些关键的易变因素、质量因素和数量因素。那些会对公司将来的经营和将来的财务状况造成实质性影响的趋势、承诺、偶然事件或不稳定因素,都应予以清楚地披露,特别是那些已知的重要事件或不稳定因素,会使现已公布的公司财务信息不再代表或显示公司将来业绩或财务状况,公司都必须给以详细的描述。投资者对公司将来业绩和将来走向最感兴趣,因为他自己要对此作出判断,进而决定现时的投资策略。

分析的重点应放在比较过去公司3年收入和支出的每项组成部分的变动,检讨任何异常事件或交易,以及任何会对公司的收入和支出带来实质性影响的趋势和事件等方面。如果公司经营多种业务,对每种业务都应加以详细分析。这样有助于投资者充分了解公司的销售组合和生产成本组合,特别是每种业务的销售和成本组合,与其他相同公司加以比较,使他能做出适当的知情投资决策。讨论公司财务状况的重点应放在公司的短期和长期资金周转、资金支出的承诺和资金来源方面。从现时的财务情况和财务承诺可以估计到公司的将来资金周转、需求及其发展方向。

(五)股票发行的有关资料

除了上述资料需要公开之外,公开发行证券的公司,还要向投资者阐明投资于其股票的有关风险和投机因素。为了对投资大众负责,公司有责任对出售证券所筹资金的目的和使用方向加以说明。如果新股票是以溢价发行,对新股东产权所引起的分薄和削弱作用给以足够的解释。公司还应公布证券发行的包销和销售计划,包括主要包销商的名字、包销形式、包销报酬,以及公司与包销商之间生意上或股权上的一切关系。除了这些明确要求的资料之外,为了使这些募股说明书和年度报告等文件清楚明了和不致于令人误解,证券交易委员会还可能为谨慎起见,要求更进一步的资料披露。

美国一切公开制度设计均以公司完全、充分公开为核心。由于我国证券发行市场与美国证券发行市场差距较大,我国证券发信息公开制度,一方面必须保证信息公开原则的贯彻;另一方面,必须与核准制的实质条件相吻合。公开只是手段,发行人符合发行条件才是实质。我国证券的信息公开,既要公开公司过去与现实的信息,又要公开公司未来股份收益预测的软信息,既要客观公开公司发展与盈利的肯定因素,又应表明投资风险等否定因素,以使投资者得以综合判断。我国公开制度要以法律强制实行,赋予证券管理机构必要的权利,以解释和补充法定公开要求,是完全必要的。这些管理机构的任务,就是要通过公开的法律形式,核查公司的真实情况,以及投资者对上述公开信息的利用程度。通过法律强制实行证券发行公开原则,确保公开信息的全面性、真实性、时效性、易得性、易解性和适法性。

第四章 证券交易市场监管

第一节 证券上市

一、证券上市概述

证券上市指发行人发行的有价证券,依法定条件和程序,在证券交易所公开挂牌交易的法律行为。某种有价证券一旦获准在证券交易所上市或挂牌买卖,就是上市证券或挂牌证券,该种有价证券的发行公司就是上市公司。

证券上市,是连接证券发行市场和证券交易所的“桥梁”,它使投资者在证券交易所转让证券成为可能。证券发行是证券上市的前提,证券上市是继证券发行后证券行为的延伸。在证券发行市场上,证券种类繁多,既有政府证券和公司证券,又有股票和债券等;在证券流通市场上,既有进行证券集中交易的证券交易所,又有包括店头交易市场在内的各种场外交易市场。场外交易市场是一个开放型证券交易所,各种证券投资者都可以直接或间接地在这一市场中买卖各种有价证券,各种有价证券都可以成为场外交易的对象。但是,证券交易所却是一个封闭型的交易场所,有权进入证券交易所交易大厅的人受到资格限制,能够成为证券交易所交易对象的证券,同样受到种种限制。证券上市就在于确定哪些有价证券可以进入证券交易所并公开挂牌买卖。

证券上市依照上市程序不同,可以划分为授权上市和认可上市两种。授权上市是指由证券发行公司申请并由证券交易所依照规定程序批准的证券上市,上市发行者主要是股份有限公司,上市证券则是由股份有限公司发行的各种股票和债券。授权上市的条件和程序非常严格,证券交易所在接受证券上市申请时,要进行严格的资格审查,并有权拒绝不符合本证券交易所上市条件的上市申请,也有权在公司股票和债券上市后终止其继续在本交易所上市。认可上市也称认可买卖,是指直接经证券交易所认可后就可以进入本证券交易所上市。认可上市的证券仅限于各种政府证券,最常见的就是政府发行的各种债券,如国库券。这种证券可以豁免申请而直接成为证券交易所的交易对象,证券交易所也无权拒绝或终止这种证券的上市。由于政府证券可以豁免申请而成为证券交易所交易对象,没有严格的审查条件和程序,证券上市并无特殊意义。本章所述的证券上市主要指证券的授权上市。

二、证券上市条件的监管

考察各国证券交易所上市条件可以发现,上市条件的纵向历史演变,受一国企业经营与管理思想及其认识水平限制。各国证券交易所上市条件的横向差异,与该交易所所处国度的经济发展水平、历史进程及社会经济环境相关。所以,各个证券交易所确定的在本证券交易所中的证券上市条件不完全相同。甚至一个国家的若干证券交易所也会在证券上市条件上存在某种差异。一般来说,证券上市条件中的主要项目有:

(一) 上市公司的资本额规定

公司资本有注册资本、实缴资本、实有资本等多种不同涵义。在证券上市条件中,公司资本一般是指公司的实有资本或有形净资本。将公司资本限制在实有资本范围内可以保证将来上市的实际需要。各国证券法和证券交易所都规定有公司资本额的最低数额,不足最低资本数额的公司将不被接受上市。但有的证券交易所又规定,若公司有形净资本不足最低资本数额时,可用上市证券的总值补足。

(二) 上市公司的盈利能力

盈利能力通常是指公司申请证券上市前若干年来的公司税前盈利。公司盈利能力的高低往往标志着公司证券上市后的交易活跃程度,也意味着证券投资者投资收益的高低。证券交易所往往要求申请上市的公司盈利额应当持续上升。如纽约证券交易所的证券上市条件规定,申请证券上市的公司在最近一个财政年度的税前利润最低不得少于 250 万美元,最近两个财政年度内的税前利润不得少于每年 200 万美元。

(三) 上市公司的资本结构

资本结构主要指公司自有资本和借入资本的构成比例状况。自有资本比例高,则借入资本少,负债比率低。负债比率大小直接影响证券投资者收益率的高低。在经济增长时期,公司利润增加,利率水平降低,负债经营多能为投资者增加收益;在经济衰退时期,公司盈利减少,利率水平上升,负债经营就会大幅度减少投资者收益。

(四) 上市公司的偿债能力

偿债能力是反映公司经济实力和前途的综合指标。公司偿债能力高低,直接关系到证券交易的活跃程度和股东权益。偿债能力越强,公司债权人的利益越有保障,证券投资者的收益前景就会越好,公司证券的交易状况也会越稳定;反之,证券交易就会受阻,投资者收益水平就会受到影响。

(五) 上市公司的股权分散状况

股权分散状况表现为持有公司证券的人数和社会公众持有公司证券的总额。公司股权分散必须达到一定比例或数值,这对于保证证券特别是股票有足够的流通性,避免证券主要持有人直接影响或操纵股票交易价格,有着十分重要的作用。纽约证券交易所规定,公司最少应由公众持有 100 万股股票,且最少有 2000 名股东每人持有 100 股以上。

(六) 申请上市的证券市场价值

证券市场价值是与上市公司有关的多种因素的综合作用指标,它甚至比公司资本额的条件要求更为重要。从一定意义上讲,公司证券的市场价值是公司资本等因素的动态反映。

如果申请上市的公司恰好在市场急剧下跌时提出证券上市请求,则可能使原本符合条件的公司无法上市。

(七) 上市公司的开业时间

开业时间是指公司获准成立的时间。刚成立的公司往往会将主要精力放到如何开展业务方面,其证券市值、盈利能力、偿债能力都无法充分地反映出来。为了保证证券投资者的利益,促进公司的健康发展,各国证券交易所都有关于公司开业时间的规定。如日本东京证券交易所规定,申请上市公司的开业时间应在5年以上。

有关证券上市条件的上述项目,都是通过一定的具体数值加以确定的,是证券获准上市的强制性指标。但是,证券交易所在接受证券上市申请以前,往往还要结合公司的行业特点及可能的竞争能力、公司保持符合上市标准的能力和可能等情况,对上市申请详加审查并最终决定是否同意该公司上市。这些被称为“软指标”的条件往往决定了一些上市申请的接受与拒绝。

三、证券上市契约和上市公司的义务

在美国、日本和香港等证券交易所,证券准许上市时,上市公司应当与证券交易所订立上市契约,以此作为确定上市公司与证券交易所权利、义务的依据。依此契约,上市公司承诺接受证券交易所的管理,承担上市契约准则或交易所自律规章的义务,上市公司证券有权在证券交易所集中交易市场挂牌买卖,并成为交易所规制对象。上市契约准则对订约人具有自始约束力,订约者不得违反。上市契约准则也区别于法律规范,因为其并非国家立法。它也不同于一般法人的自律规章,因为其中包含了若干法定上市条件,而且,自律规章只以内部营业为限,不包括对外缔约者的规范。

证券发行获准上市后,应依证券法律规范、上市契约准则及证券交易所业务规则,承担如下义务:

(1) 上市公司须于法定期限内向社会公布上市公告书,定期公布会计师事务所注册会计师签证的财务报表。上市报告书除招股说明书要求的内容外,应记载下列事项:公司上市的日期和获准上市的批准文号,股份发行情况和股权结构,创立大会或股东大会有关上市决议的重要事项,董事、监事和高级管理人员简况及持股情况,招股后的业务和财务状况,以及最近一年的预测报告,其他重要事项。

(2) 上市公司应履行持续公开义务。包括提供年度报告书、中期报告书、季度报告书和临时报告书等。当上市公司发生法定报告情形时,应遵循证券交易所的适时公开政策,提供有关公开报告。

(3) 上市公司依证券交易所规定费率,交纳上市费用。上市费用分为上市初费和上市月费。

(4) 承担法律和证券交易所规则规定的其他义务。

四、证券上市程序

证券上市程序,由各国证券法或者证券交易所法作出基本规定,同时由各证券交易所视

具体情况加以补充规定。但是,证券交易所的补充规定不得与法律强制规定相抵触,有的补充规定还必须获得政府主管部门的批准。证券交易所应按照证券上市程序办理证券上市。

(一)提出证券上市申请

证券发行公司申请证券上市的,应当以书面申请方式呈报证券交易所。呈报文件除书面申请书外,还应同时提供法律规定的其他书面文件,作为证券上市申请书的附件。申请书及其附件应当由证券发行公司盖单。申请书的附件内容和种类主要有:

(1)主管机关准许公司公开发行证券的批准文件或其影印件。发行新股的,要提供发行新股的批准文件。发行债券的,还要提供相应的全部批准文件。

(2)注册会计师签证的公司近年度的财务报告。

(3)公司董事会关于证券上市决议的抄件。

(4)股权分散表和公司债权分散表。

(5)证券样张以及授权使用的董事印鉴。

(6)证券交易所认为必要的其他文件,如证券发行公司当证券承销商达成的证券包销或代销合同副本、证券上市合同的草稿等。

(二)证券上市申请的审查

证券交易所在接到证券发行公司的证券上市申请书及其附件后,应当依据证券上市审查准则的规定,确认文件的完整性,有关内容的真实性以及是否合格。上市审查准则是证券交易所成立时制定的,由主管机关批准的规范性文件,主要包括证券上市条件和种类等内容。凡经证券交易审查合格的上市申请,即可获得批准。

(三)证券上市合同的订立和核准

在证券上市申请审查合格后,证券交易所应当与获准上市的证券发行公司订立证券上市合同(契约)。证券上市合同应当包括以下主要内容:

(1)证券发行公司将在规定时间内将经注册会计师签证的营业报告书、资产负债表和损益表等文件提交证券交易所。

(2)证券发行公司将按规定委托股票鉴证机构并设立证券过户机构,并将严格办理证券过户登记。

(3)证券发行公司应将公司分红派息,认股权分派以及其他影响股东权益的决定,立即通知证券交易所。

(4)证券发行公司应当在因分派股息红利而停止办理过户期间的规定日期,立即通知证券交易所。

(5)证券发行公司保证尽快或按时向证券交易所报告有关资本变化、业务变化、高级职员变换、财务往来特殊情况、重大灾害和涉诉的情况。

(6)证券发行公司主要持股人、董事、监事的持股及变化情况,应及时报告证券交易所。

证券交易所和证券发行公司订立的上市合同,不得与上市合同准则相抵触,并应当报政府主管部门批准后,方可生效。

(四)证券上市费用的缴纳

在证券上市申请获准并订立上市合同以后,证券发行公司应向证券交易所缴纳上市合

同规定的上市费用。证券发行上市费用的费率应获得政府主管机关的核准,其缴纳时间也按照上市合同的约定加以确定。证券发行公司缴纳上市初费后,其证券即可在证券交易所挂牌买卖。

五、证券上市的暂停和终止

(一) 证券上市的暂停

是指已上市证券在遇有特殊情况下,被暂时取消上市资格。上市暂停有三种形式:①法定暂停上市。指发生证券法或证券交易所规定的暂停上市原因时,证券交易所暂时停止该证券在交易所集中交易市场交易的情形。②申请暂停上市。是由上市公司向证券交易所请求暂停上市交易的行为。③自动暂停上市。是指遇有法定情形时,上市证券免除申请或其他法定程序,自动暂停上市交易。自动暂停上市一般只适用于上市公司增发证券或发放股息红利期间。

暂停上市的原因有:

(1) 公司发生重大改组或经营有重大变更而不符合证券交易所上市条件。

(2) 公司不履行法定的公开义务,或者公司财务报告和呈报证券交易所的文件有不实记载。

(3) 公司董事、监事、经理人所持股份与实发股份额在一定比例以上,股东的行为损害公众的利益。

(4) 最近一年内月平均交易不足一定数额或最近一个时期内无成交。

(5) 公司在最近若干年内连续亏损。

(6) 公司面临破产。

(7) 公司不按期缴纳上市费用。

(8) 公司因信用问题而被停止与银行的业务往来。

(9) 其他必须暂停的原因。

被暂停上市的证券在暂停原因消除以后,可以恢复上市。证券恢复上市时,首先要由证券交易所出具“恢复上市通知书”,并报政府主管机关备案。

(二) 证券上市的终止

也称“停牌”,是指上市公司被取消上市资格。证券发行公司终止上市后,可以在终止上市原因消除后重新申请上市。上市终止也有如下三种:①法定终止上市。如果法定暂停上市情形造成严重后果,在暂停上市期间未能消除被暂停的原因,公司解散或破产清算,或有其他必须终止上市的原因,证券交易所或主管机关可依法决定证券终止上市。②自动终止上市。债券于本息兑付日前一定期间自动终止上市。③申请终止上市。由于申请终止上市涉及到公司上市与否的自由权及上市契约的效力,此问题值得研究。

证券上市终止的原因主要有:

(1) 证券上市的暂停原因持续时间较长,并已造成严重后果或暂停期间内未消除被暂停的原因;

(2) 企业解散或破产清算;

(3) 企业债券的本息兑付 ;

(4) 其他必须终止上市的原因。

证券上市终止是证券交易所对上市公司采取的最严厉措施 ,应报请政府主管部门核准。证券上市终止的决定一旦作出 ,原上市公司在经过法定时间的善后交易后 ,应当完全停止证券挂牌买卖。

由于证券上市的暂停和终止直接影响到证券发行公司和证券投资者的利益 ,证券交易所往往对此十分慎重 ,并应呈报政府主管机关批准。同时 ,上市证券经上市公司申请或由证券交易所主动采取暂停或终止措施的 ,其暂停上市、恢复上市和终止上市均应以公告形式予以公布。

六、我国股票上市制度及其监管

(一) 上市条件

股份有限公司申请其股票上市 ,应符合以下条件 :

(1) 其股票已公开发行。

(2) 发行后的股本总额不少于人民币 5000 万元。

(3) 持有面值人民币 1000 元以上的个人股东不少于 1000 人 ,个人持有股票面值不少于人民币 1000 万元。

(4) 公司有最近 3 年连续盈利的记录 ,原有企业改组设立的 ,原企业有最近 3 年连续盈利记录 ,但是新设立的股份有限公司除外。

(5) 国务院证券委规定的其他条件。

(二) 上市程序

(1) 申请。符合条件的股份有限公司 ,向证券交易所的上市委员会提出申请。申请时除递交申请书外 ,还应报送公司登记注册文件 ,股票公开发行的批准文件 ,审计报告 ,证券交易所会员的推荐书 ,最近一次的招股说明书以及证券交易所要求的其他文件。

(2) 审核。根据《股票发行与交易管理暂行条例》及其他有关法规的规定 ,上市委员会应当自收到申请之日起 20 个工作日内作出审批 ,确定具体上市时间。审批文件报证监会备案 ,并抄报证券委。

(3) 上市。在获得证券交易所批准后 ,股份公司的股票可以在证券交易所上市交易。同时 ,上市公司应当向社会公众公布其上市公告。上市公告的主要内容包括 :股票获准在证券交易所交易的日期和批准文号 ;股票发行情况 ;股权结构和最大 10 名股东的名单及持股数额 ;公司创立大会或者股东大会同意公司股票在证券交易所交易的决议 ;董事、监事和高级管理人员简历及其持有本公司证券的情况 ;公司近 3 年或者成立以来的经营业绩和财务状况以及下一年的盈利预测文件 ;另外还包括证券交易所要求载明的其他事项。

第二节 证券信息持续性披露制度

信息持续性披露制度是公开原则在证券市场中的集中表现。国外证券法律制度将持续披露公司信息的规定称为持续公开原则。信息持续性披露文件包括证券发行公司的年度报告书、中期报告书、季度报告书等定期报告文件,以及临时报告书和为执行证券交易所及时公开政策而公开的各类报告文件。

一、年度报告书制度

(一) 依照各国证券法规,证券发行公司负有向证券管理机构提交年度报告的义务

由于发行公司情况复杂,上市与否、规模大小、股东人数多寡不一,各国证券制度规定的提交报告义务的方式也有所不同,从世界范围看,主要有两种规定方式:一是以美国《证券交易法》为代表,以发行公司资产值、持股人数等公司外形标准确定公司报告义务;二是以日本《证券交易法》为代表,以发行公司募集、出售行为及证券上市作为报告义务确定标准。

1934年美国修正后的《证券交易法》规定:在证券交易所上市的证券发行公司,及在事业年度终了时其资产总额为100万元以上,股东名簿上记载股东人数为500人以上的公司,不问其有价证券是否基于1933年《证券法》注册,即应当在事业年度终了90日内,将年度报告书提交美国证监会。同时,将依据1933年《证券法》进行有价证券发行注册的发行公司的公开义务,改为依1933年《证券法》注册的公开募集公司,在提交注册申报书年度,及股东名簿上的股东人数为300名以上的年度,始终承担持续公开义务。这一修正案标志着美国证券制度以企业外形标准(包括公司资产和股东人数)作为发行公司承担持续公开义务依据的确立。只要发行公司具备法定公开要件,发行公司就必须依法承担持续公开义务。美国的这种依照发行公司外形标准规定提交年度报告书义务的规定方式,有以下几方面的缺陷:

(1) 发行公司承担提交年度报告书义务的外形标准的确定较为困难。因为发行公司股票交易频率与公司规模及股东人数无直接必然关系。以美国《证券法》为例,即使发行公司总资产在100万美元以下,股东人数少于500人时,其股票交易均可经常进行。因此,依外形标准确定公开义务,不能实现以公开方式保护投资者的目的。

(2) 不利于对发行公司持续监管。因为提交报告义务会随股东人数增减至法定人数以上或以下而发生或消灭,可导致发行公司在不同时期提交报告义务的不同,从而造成对发行公司监管困难。

(3) 证券发行公开制度应与发行公司年度报告书制度相互衔接,从而形成完整的信息公开制度。如果有价证券于募集或出售后,其发行公司不具备法定提交年度报告义务,则使发行与发行后持续公开制度间断,投资者无从了解证券发行后的公司信息,投资判断无据可

依,不利于投资者利益的保护,对发行公司监管功能也相应削弱。

1971年修正的日本《证券交易法》规定,只要是申报募集或出售有价证券的发行公司,每一事业年度均有向大藏大臣提交报告的义务。只要发行公司申报注册的有价证券有募集与出售行为,就应承担持续公开义务。至于公司规模、证券持有人数多寡、证券分散程度等,均不构成持续公开的依据。日本这一法规将发行公司持续公开义务与证券上市、注册、募集与出售行为联系起来,将发行公开与发行后的持续公开衔接,以保护投资者利益为立法价值取向,克服了美国立法的不足,为确定年度报告义务标准的较好立法模式。

(二)年度报告书的内容

对股东而言,年度报告书比招股说明书和代理人报告更重要,它被视作股东与经营者交流的最有效的工具。虽然不同国家年度报告书的内容也不尽相同,但报告编制要求却具有共同性。通常,报告书内容及编制要求包括:

- (1)公司一般概况、公司财务状况、经营业绩等应当真实、详细记载。
- (2)公司财务报告记载的会计事实必须明确,以防止影响利害关系者投资判断。
- (3)财务报告的会计原则与方法应当统一。如果有变动或调整,应于报告中说明其影响。

美国年度报告书的内容如下:

- (1)公布最近两个营业年度的资产负债表和最近三个营业年度的损益表,并表明每一营业年度财务变化状况。
- (2)陈述会计师对会计帐目和财务公开资料的不同观点。如果发行人由于原会计师持不同观点而变更会计事务所,年度报告必须说明不同观点的存在及其性质,以及原会计师所用会计方法对财务报告的影响。
- (3)公布公司管理人员对公司财务状况和经营结果的讨论与分析。内容包括资本来源与流动性、通货膨胀影响、收支比率、公司经营目标等。
- (4)选择部分财务数据公开。如过去5年内的纯销售额与营业收入额、每股收益及其总收益、长期债务、每股现金分红及其他项目。
- (5)公司股东、管理人员及其雇员的主要业绩。

二、中期报告书制度

中期报告书是公开制度的又一表现形式。它使证券发行公司某一营业年度前6个月的营业与财务状况公开,并向投资者提供预测该营业年度业绩的中期资料,以确保证券发行公司信息公开的最新性。

中期报告书的内容通常与年度报告书内容相似。美国立法要求记载公司总销售量、营业收入、租税扣除前后的纯利益、特殊事项等。日本立法要求记载资本额变动、大股东状况、股价及股票交易量的走势变化、董事和监事人员变动、员工情况、与前半期及前年同期生产经营业绩的比较、设备变动、设备添置计划的执行及其财务状况等。

三、季度报告书制度

为保证公司信息公开的及时性,自本世纪 70 年代以来,一些国家或地区的证券制度要求发行公司公开 3 个月的营业情况,这就是季度报告书制度。季度报告书的内容主要包括未经会计稽核的财务报告、证券承销新进展、股东投票权等事项。其中,财务报告内容主要包括销售量或收入额、纯利润、纳税、非定期收支、偶发事件(包括涉诉情况)、会计变化、财务状况的重大变动(如资本结构变化等)。美国证券交易法规定发行公司于年度第一、二、三营业季度结束后 45 天内,向证监会提交季度报告书。

四、临时报告书制度

定期报告书制度的缺陷是信息公开滞后,不能及时满足公司信息公开的最新性与迅速性需要。尤其在公司发生对证券投资判断有影响的特别事项时,定期报告书难以适应证券市场变动,不利于投资判断。为此,美国、日本实行临时报告书制度,以利于临时发生重大事件的信息迅速传递给投资人。

(一)提交临时报告书的特定事项

美国《证券交易法》规定,在发生对证券投资判断有特殊影响的事项时,应将临时报告书提交美国证券交易委员会。这些事项包括:发行公司的支配权发生变动;在正常营业外的发行公司或控股公司重要资产的得或失;重要诉讼手续的开始与终结;以注册证券作为担保的资产的重要撤销或变换行为;有关发行公司或重要从属公司以前发行证券的重要不履行行为;发行公司已发行的证券有 5% 以上的增加或减少;发行公司或从属公司的证券有 5% 以上的股票买卖选择权的授予或延长;发行公司或其重要从属公司资产的重新评估或注册的资本证券的重要评估变更;应由证券持有人投票的事项。日本《证券交易法》规定,发生以下情形时,发行公司应立即向大藏大臣提交临时报告:该公司发行的有价证券,其募集或出卖是在本国以外的地域开始时;发行价额在 1 亿日元以上的有价证券,不依募集发行,而有董事会、股东会的决议时;母公司或特定子公司有异常变动时;主要股东有异常变动时;重要灾害发生的场合,而在该灾害停止时。

(二)临时报告书提交的时间

美国临时报告书提交的时间,规定在发生应提出报告事实的第 2 个月的 10 日前。日本要求在事实发生时应立即提交临时报告书。所谓立即,并不要求于某一特定时间内必须提交,而应尽可能迅速提交。

美国于 1969 年修正《证券交易所规则》时,将季度报告书与临时报告书合二为一。要求凡依《证券交易法》注册证券的公司及依《证券法》提出注册申报书而发生效力的公司,在每季度终了时,应将原应于临时报告书记载的事项及财务情况摘要记载于季度报告书,并提交证监会。因而从事实上否定了临时报告书制度。

五、证券交易所公开政策

由于定期报告信息的滞后性与临时报告提交的特定事件的限定性无助于投资者判断,

所以以证券交易所的信息公开政策作为证券法公开制度的补充手段,一方面可以提高证券交易市场的透明度;另一方面,也可达到防止内幕交易的功效。纽约证券交易所在其“公司便览”、美国证券交易所在其“公司指南”上都有适时公开政策的要求,即发生对有价值证券的投资判断有重要影响的事件时,不问信息对公司营业成绩或财务状况有利或不利,发行公司都应迅速向证券交易所公布真实情况。

六、我国的信息披露制度建设

近几年,我国的信息披露制度建设正在逐步走向规范化。从1993年起,中国证监会先后发布了《公开发行股票公司信息披露实施细则(试行)》(1993年6月12日)、《公开发行股票公司信息披露的内容与格式准则》第2号《年度报告的内容与格式(试行)》(1994年1月10日)、第3号《中期报告的内容与格式(试行)》(1994年6月30日)、第4号《配股说明书的内容与格式(试行)》(1994年10月27日)、第5号《公司股份变动报告的内容与格式(试行)》(1994年10月27日)、第6号第一部分《法律意见书和律师工作报告的内容与格式(试行)》,以及第二部分《上市公司配股法律意见书的内容与格式(试行)》(1994年10月28日)等规范性文件。

七、信息披露文件虚假或重大遗漏的归责

信息披露文件是向证券监管机构或公众投资者提交或交付的法律文件。信息披露文件的真实、准确、完整是公开原则的具体要求,也是证券投资安全的基本保证。证券发行人或与信息披露文件制作、签证相关者,应当对信息公开文件的真实性、准确性、完整性承担相应的法律责任。

(一)责任主体

各国证券法律制度关于信息披露文件责任主体,主要包括四类:

- (1)发行人及公司发起人;
- (2)发行公司重要职员,包括董事、监事、经理及在文件中签章的其他职员;
- (3)会计师、律师、工程师、评估师或其他专业技术人员;
- (4)承销商。

上述主体应依其地位及在证券文件中标明所应承担责任的全部或部分,承担相应及连带法律责任。

(二)信息披露文件虚假或重大遗漏的归责

承担发行证券真实保证义务,以发行公司或发起人(公司成立前)责任为最重。各国法律一般规定承担无过失责任。只要信息披露文件有虚假或重大遗漏事项,除发行人或发起人证明原告取得证券时知悉外,应就整个文件内容承担绝对责任。

关于发行人或发起人以外的公司董事、监事、经理人及其他在文件中签章的职员责任,各国或地区法律差异较大。美国1933年《证券法》第11条,对发行人以外的其他人的免责事由作出明确规定。即对文件中应负责任的部分,如果在生效前,本人已脱离职务、资格或与文件记载无关系,且书面通知证监会或发行人者,可以行使抗辩权。此外,将文件或文件

有关部分依据是否经专家编制或签证区分。未经专家编制或签证部分,只有经过充分合理调查,相信文件无重大虚假记载时,方得免责。已经专家编制或签证部分,无须合理调查,即可免责。日本法对于发行公司高级职员免责不区分文件是否经专家编制或签证,一律要求给予“相当注意而仍未知情”,方能免责。

关于会计师、律师、评估师、工程师或其他与证券文件制作、签证相关的技术人员对文件虚假或重大遗漏的归责或免责,美国仍引用1933年《证券法》第11条的规定。

(三)我国对信息披露虚假的处罚

我国《禁止证券欺诈行为暂行办法》禁止任何单位或者个人对证券发行、交易及其相关活动的查实、性质、前景、法律等事项作出不实、严重误导或者含有重大遗漏的、任何形式的虚假陈述或者诱导、致使投资者在不了解事实真相的情况下作出证券投资决定。

1. 虚假陈述行为

虚假陈述行为包括:

(1)证券发行人、证券经营机构在招募说明书、上市公告书、公司报告及其他文件中作出虚假陈述;

(2)律师事务所、会计师事务所、资产评估机构等专业性证券服务机构在其出具的法律意见书、审计报告、资产评估报告及参与制作的其他文件中作出虚假陈述;

(3)证券交易场所、证券业协会或者其他证券业自律性组织作出对证券市场产生影响的虚假陈述。

(4)证券发行人、证券经营机构、专业性证券服务机构、证券业自律性组织,在向证券监管部门提交的各种文件、报告和说明中作出虚假陈述;

(5)在证券发行、交易及其相关活动中的其他虚假陈述。

2. 对虚假陈述行为的处罚

包括三个方面:

(1)对证券经营机构、专业性证券服务机构,根据不同情况,单处或者并处警告、没收违法所得、罚款、暂停其证券经营业务、其从事证券业务或者撤销其证券经营业务许可、其从事证券业务许可。证券交易场所、证券业协会和其他证券业自律组织有虚假陈述行为的,按照有关规定处罚。

(2)对证券发行人,根据不同情况,单处或者并处警告、责令退还非法所筹资金、没收非法所得、罚款、暂停或者取消其发行、上市资格。

(3)对与虚假陈述有关的直接责任人员,根据不同情况,单处或者并处警告、没收非法所得、3万元以上30万元以下的罚款、撤销其从事证券业务的许可或者资格。

第三节 操纵市场与内幕交易的监管机制

一、操纵市场监管机制

(一) 操纵行为的方式

所谓证券市场中的操纵行为,指一个人或某一组织,背离自由竞争和供求关系确定证券价格,迫使他人交易证券的行为。也就是采取不正当手段人为控制证券交易价格的行为。操纵行为对证券市场的危害很大:①表明为以人为创造的虚假投资参数代替证券市场的真实投资参数,使证券价格不能以价值规律为基础,真实反映市场供需关系。②对于依据创制参数进行证券交易的投资者,操纵性价格和操纵性交易量成为操纵者欺诈的工具。③操纵证券市场行为对于银行信用波动及证券抵押贷款也会构成影响。因此,美国1934年《证券交易法》的反操纵条款,开创了禁止操纵市场和市场保护的立法先河。

操纵市场的方式主要有:

1. 洗售

它是最古老的证券市场操纵形式。指以影响证券市场行情为目的,人为创造证券交易虚假繁荣,从事所有权非真实转移的交易行为。洗售构成的要件有二:①行为人主观上有创造市场虚假繁荣,诱导公众投资者盲目跟进,达到影响市场行情的目的;②行为人客观上达成交易,但证券未交割,财产所有权未转移。在西方国家证券市场上,洗售的手法有多种:一种是交易双方同时委托同一经纪商,于证券交易所相互申报买进卖出,并作相互应买应卖,其间并无证券或款项交割行为。另一种是投机者分别下达预先配好的委托给两位经纪商,经由一经纪商买进,另一经纪商卖出,所有权未发生实质性转移。第三种手法是洗售的人或组织(称为做手)卖出一定数额的股票,由预先安排的同伙配合买进,继而退还证券给做手,取回价款。

2. 相对委托

又称合谋,相对委托指行为人意图影响市场行情,与他人同谋,由一方做出交易委托,另一方依知悉的对方委托内容,在同一时间、地点,以同等数量、价格委托,并达成交易的行为。相对委托的客观要件是交易双方有通谋行为,其委托在时间、价格、数量上具有相似性。

3. 轧空

指证券市场上的某一操纵集团,将证券市场流通股票吸纳集中,致使证券交易市场上的卖空者,除此集团之外已无其他来源补回股票,轧空集团借机操纵证券价格的方式。通常轧空发生于卖空交易情形。当股票价格上涨超过其价值时,部分投机者即认为该股价已上涨过头可能下跌。于是,投机者借券卖空,而借券来源于证券市场上的操纵集团。证券价格上涨后,卖空者继续卖空。操纵者将证券市场上卖出的股票继续吸购,吸购的股票再提供给卖

空者继续卖空,最后形成融券股数超过流通在外股数的情形。当此情形继续到卖空者开始警觉或感到绝望试图补回卖空股票时,操纵者也同时要求收回借出股票。此时,卖空者已无其他证券来源,只好与操纵者了结,价格由操纵者随意决定。这种为操纵性轧空。还有一种自然轧空是指形成于数个集团争夺同一公司控股权时,股票价格因此上扬,不知情者开始卖空,最后遭到操纵性轧空的结果。

4. 连续交易操纵

指为促使他人购买或出售该项证券,而自行与一个或更多的他人对在交易所上市的任何证券,作一个连续的买卖,造成该证券真实或表面的繁荣交易,或抬高、或压低该项证券价格的行为。所以,连续交易操纵构成要件有二个:一个是连续交易导致一定的市场表象或价格变化;另一个是行为者的目的在于诱使他人买入或出售证券。

5. 联合操纵

指两个或两个以上的人,组成临时性组织,联合运用操纵手段操纵证券市场。该组织可以集合资金、交易技巧、经验、及相关人才、信息等进行合作,以达到市场操纵的目的。联合操纵有两种形式。①联合交易操纵者。即联合操纵者所需股票,由操纵集团经理人直接在公开市场以最有利的价格买进,然后高价出售。②期权联合操纵。即操纵集团的发行公司、大股东、董事、银行、业务主管,将某一供应量有限、信誉较佳且对客户具有吸引力的股票期权购入,以控制该股票的交易权;然后,透过经纪商不同的帐户交易股票,造成买单居多趋势,并通过公司董事、经纪商及投资顾问刊物的宣传,造成股票价格上涨势态。最后由操纵集团行使选择权,将股票高价抛售或进一步卖空,迫使股价下跌,再乘机补回股票。

6. 恶意散布、制造虚假信息或不实资料

虚假、误导信息也可以直接影响证券价格。借助于散布或制造信息方式操纵市场的目的,是吸引公众投资者对该种股票的买入兴趣,直维持到操纵者将其持股全部出清为止时,然后促成股价下跌。该操纵行为的特征是:陈述涉及公开上市证券,陈述涉及的重要事实有虚假误导性;陈述目的是劝诱他人买入或出售该证券;虚假误导陈述者为证券商及正在买卖证券的其他人。

美国1934年《证券交易法》禁止以上操纵市场行为。这些操纵行为均为非法。

(二) 操纵市场监管机制

市场操纵行为的监管可分为两种:

1. 事前监管

指证券市场在发生操纵行为之前,证券管理机构采取必要手段以防止损害发生。为实现这一目的,各国证券立法和证券管理机构都在寻求有效的约束机制。例如美国《证券交易法》第21条赋予证券管理机构以广泛的调查权,以约束种类繁多的市场危害行为。同时,证券管理机构也在不断规范和改进证券交易监管制度。

2. 事后监管

指证券管理机构对市场操纵行为者的处理,及操纵者对受损当事人的损害赔偿。主要包括两个方面:①对操纵行为的制裁。如证券商的操纵行为被查实后,证券管理机构可以暂停或取消其注册资格,取消证券交易所会员资格,或对证券商交易数量加以限制,或命令停

止部分或全部交易。情节严重者,应承担刑事责任。香港《证券条例》对于从事操纵行为应属犯罪的,经诉讼程序处罚款5万港元及监禁2年。②对操纵行为受害者给予赔偿损失救济。日本《证券交易法》规定,从事假现买卖,操纵市场行情者,应当依该违法行为形成的价格,在向证券市场上买卖该有价证券者,或办理委托买卖所遭受的损害者负赔偿责任。赔偿请求权自请求权人知道违法行为时起1年内,或自该行为发生时起3年内有效。超过时效,请求权消失。

二、内幕交易的监管机制

所谓内幕交易,又称知内情者交易,指公司董事、监事、经理、职员或主要股东、证券市场内部人员及市场管理人员,利用其地位、职务等便利,获取发行人尚未公开的、可以影响证券价格的重要信息,进行有价证券交易,或者泄露信息,以获取利益或减少经济损失的行为。按照英国1948年公司法的规定,内幕人士是指与公司有联系或由于从事该公司证券的交易而拥有内幕信息的个人。在美国,凡公司的董事、行政负责人及其能得到其雇佣公司内幕消息的行政人员和技术人员都是内幕人士。

证券内幕交易是一种严重侵害投资者利益的违法犯罪行为。为了防止内幕交易,各国证券法均规定了严格的法律制裁措施。如1978年原联邦德国《关于不正当证券交易条例》规定,从事内部交易的人和组织,应当受到罚款,承担民事责任,或撤销任职资格,或吊销营业执照。处罚内幕交易立法最完善的是英国。美国在1934年《证券交易法》和《证券交易委员会规则》中就有了反内幕交易条款。1984年和1988年美国国会又颁布了《内部交易制裁法》和《内部交易和证券欺诈执行法》。前法规定,一旦某人利用非公开的内部消息买卖证券,证券交易委员会可以对他或帮助、教唆他违法的人追究民事责任,地方法院可以对他们处以罚款,但罚款金额不得超过非法交易所得数额或避免损失的3倍。对从事非法交易的自营商,证券交易委员会有权限制其活动,暂停其营业一年甚至取消注册登记。《内部交易和证券欺诈执行法》还规定了管理者的民事责任。该法规定透露信息和非法接受信息者对非法交易负连带责任。证券交易委员会可以追索二者共同支付民事罚款。如果接受信息者又非法透露信息给第三人,法院可视第三人的非法所得数额追加第一个透露人的罚款额。同时,对管理者未能发现和阻止内幕交易也进行处罚,但管理者只对直接接受信息的人负连带责任。

内幕交易的构成要件。主要包括行为主体、内幕信息界定和行为方式。

(一)内幕交易行为主体

其范围有日益扩大的趋势。主要包括公司内部人员、准内部人员、第一手直接获取信息者及公务人员。公司内部人员指上市公司董事、监事、经理、其他高级人员、从业人员、代理人以及具有控制关系的股东。准内部人员指依据公司业务或契约关系,知悉公司内幕信息的会计师、律师、公司顾问、评估公司职员、证券承销商等。第一手直接获取公司信息的人员指从上述内部人员、准内部人员处直接获取公司信息的人员,包括内部人员、准内部人员的家属、朋友、亲戚、新闻记者、证券分析家等。但是,上述人员须认识到自己从内部人员或准内部人员处接受信息,且此信息为法律所规定的重要事实并尚未公开。上述人员从知悉信

息开始,即成为内幕交易行为主体。公务人员指依法对公司行使职权的人员,如行使搜查权的警方人员和检察官、行使审判权的法官、行使仲裁权的仲裁员、国家税务人员、证管监督管理机构的工作人员、证券交易所管理人员、与发行人有直接隶属关系的国家工作人员等。

(二)内幕信息

是指有关发行人、证券经营机构、有收购意图的法人、证券监督管理机构、证券业自律性管理组织以及与其有密切联系的人员所知悉的,尚未公开的和可能影响证券市场价格的重大信息。信息未公开指公司未将信息载体交付或寄送大众传播媒介或法定公开媒介发布或发表。如果信息载体交付或寄送传播媒介超过法定时限,即使未公开发布或发表,也视为公开。

(三)内幕交易的行为方式

主要表现为:行为主体知悉公司内幕信息,且从事有价证券交易或其他有偿转让行为,以及泄露内幕信息或建议他人买卖证券的行为。至于知内情者的获利目的与动机,以及行为是否利用内幕信息从事交易,不为所问。既不要求内幕信息与交易行为之间有内在关联性及其因果关系,也无需证明交易者从事交易的主观心理及交易行为后果。

三、我国对操纵市场与内幕交易的监管机制

(一)对操纵市场的监管

我国《禁止证券欺诈行为暂行办法》禁止任何单位或者个人以获取利益或者减少损失为目的,利用其资金、信息等优势或者滥用职权操纵市场,影响证券市场价格,制造证券市场假象,诱导或者致使投资者在不了解事实真相的情况下作出证券投资决定,扰乱证券市场秩序。

1. 操纵市场的行为

操纵市场行为包括:

- (1)通过合谋或者集中资金操纵证券市场价格;
- (2)以散布谣言等手段影响证券发行和交易;
- (3)为制造证券的虚假价格,与他人串通,进行不转移证券所有权的虚买虚卖;
- (4)出售或者要约出售其并不持有的证券,扰乱证券市场秩序;
- (5)以抬高或压低证券交易价格为目的,连续交易某种证券;
- (6)利用职务便利,人为地压低或抬高证券价格;
- (7)其他操纵市场行为。

2. 处罚措施

对操纵市场行为的处罚措施包括:

(1)证券经营机构、证券交易场所以及其他从事证券业的机构有操纵市场行为的,根据不同情况,单处或者并处警告、没收违法所得、罚款、限制或者暂停其证券经营业务、从事证券业务或者撤销其证券经营业务许可、其从事证券业务许可。

(2)除证券经营机构、证券交易所和其他从事证券业的机构以外的机构有操纵市场行为的,根据不同情况,单处或者并处警告、没收违法所得及罚款;已上市的发行人有操纵市场

行为,情节严重的,并可以暂停或取消其上市资格。

(3)个人有操纵市场行为的,根据不同情况,没收其非法获取的款项和其他非法所得,并处以5万元以上50万元以下的罚款。

(二)对内幕交易的监管

1. 内幕信息

主要包括:

(1)证券发行人订立重要合同,该合同可能对公司的资产、负债、权益和经营成果中的一项或者多项产生显著影响;

(2)证券发行人的经营政策或者经营范围发生重大变化;

(3)证券发行人发生重大的投资行为或者购置金额较大的长期资产的行为;

(4)证券发行人发生重大债务;

(5)证券发行人未能归还到期重大债务的违约情况;

(6)证券发行人发生重大经营性或非经营性亏损;

(7)证券发行人资产遭受重大损失;

(8)证券发行人的生产经营环境发生重大变化;

(9)可能对证券市场价格有显著影响的国家政策变化;

(10)证券发行人的董事长、1/3以上的董事或者总经理发生变化;

(11)持有证券发行人5%以上的发行在外的普通股的股东,其持有该种股票的增减变化每达到该种股票发行在外总额的2%以上的事实;

(12)证券发行人的分红派息、增资扩股计划;

(13)涉及发行人的重大诉讼事项;

(14)证券发行人进入破产、清算状态;

(15)证券发行人章程、注册资本和注册地址的变更;

(16)因证券发行人无支付能力而发生相当于被退票人流动资金的5%以上的大额银行退票;

(17)证券发行人更换为其审计的会计师事务所;

(18)证券发行人债务担保的重大变更;

(19)股票的二次发行;

(20)证券发行人营业用主要资产的低押、出售或者报废一次超过该资产的30%;

(21)证券发行人的董事、监事或者高级管理人员的行为可能依法负有重大损害赔偿责任;

(22)证券发行人的股东大会、董事会或者监事会的决定被依法撤销;

(23)证券监管部门作出禁止证券发行人有控股权的大股东转让其股份的决定;

(24)证券发行人的收购或者兼并;

(25)证券发行人的合并或者分立等。

需要注意的是,内幕信息不包括运用公开的信息和资料,对证券市场作出的预测和分析。

2. 内幕人员

(1) 证券发行人的董事、监事、高级管理人员、秘书、打字员以及其他可以通过履行职务接触或者获得内幕信息的职员；

(2) 证券发行人聘请的律师、会计师、资产评估人员、投资顾问等专业人员，证券经营机构的管理人员、业务人员以及其他因业务可能接触或者获得内幕信息的人员；

(3) 根据法律、法规的规定对证券发行人可以行使一定管理权或者监督权的人员，包括证券监管部门和证券交易场所的工作人员，证券发行人的主管部门和审批机关的工作人员以及工商、税务等有关经济管理机关的工作人员等；

(4) 由于本人的职业地位，与证券发行人的合同关系或者工作联系，有可能接触或者获得内幕信息的人员，包括新闻记者、报刊编辑、电台主持人以及编排印刷人员等。

内幕人员还包括其他可能通过合法途径接触到内幕信息的人员。

3. 内幕交易行为的种类

(1) 内幕人员利用内幕信息买卖证券或者根据内幕信息建议他人买卖证券；

(2) 内幕人员向他人泄露内幕信息，使他人利用该信息进行内幕交易；

(3) 非内幕人员通过不正当手段或者其他途径获得内幕信息，并根据该信息买卖证券或者建议他人买卖证券。

内幕交易还包括内幕人员或者非内幕人员以其他途径、手段获取并利用内幕信息进行证券发行、交易活动的行为。

4. 对内幕交易行为的处罚规定

我国《股票发行与交易管理暂行条例》第72条规定：“内幕人员和以不正当手段获取内幕信息的人员违反本条例规定，泄露内幕信息，根据内幕信息买卖股票或者向他人提出买卖股票建议的，根据不同情况，没收非法获取的股票和其他非法所得，并处以5万元以上50万元以下的罚款。”

《禁止证券欺诈行为暂行办法》对内幕交易行为规定了更为具体的处罚。《禁止证券欺诈行为暂行办法》第13条规定：“内幕人员和以不正当手段或者其他途径获得内幕信息的人员违反本办法，泄露内幕信息，根据内幕信息买卖证券或者建议他人买卖证券的，根据不同情况，没收非法获取的款项和其他非法所得，并处以5万元以上50万元以下的罚款。内幕人员泄露内幕信息，除按前款的规定予以处罚外，还应当依据国家其他有关规定追究其责任。”第14条规定：“证券发行人在发行证券中有内幕行为的，根据不同情况，单处或者并处警告、责令退还非法所筹款项、没收非法所得、罚款、停止或者取消其发行证券资格。”

第五章 美国证券业监管

第一节 美国证券市场发展与管理体制

美国证券市场发展经历了两百多年的历史,发展到今天,成了世界最大的高效率的证券市场。证券市场管理也经历了较长期的发展过程。

一、美国证券市场的发展

美国的证券市场,起源于两个世纪以前。1792年,一些银行家聚集于纽约华尔街的梧桐树下,每天进行证券交易。几年以后,这群华尔街的证券交易商签署了一个协议,约束他们自己,对互相间进行证券交易进行某些管理与限制。并且收购了一幢大楼,转移到室内进行证券交易。在十九世纪初期,证券交易并不成功,每天只有50种股票进行交易。然而,正是股票交易的连续增长,使得当初的交易场所变成了纽约股票交易所。这个美国历史上最早的证券交易所,随着历史的推移不断成长。

华尔街并不是早期美国唯一的证券交易的场所。波士顿和费城也是美国早期的金融中心。这两个城市有着可以与华尔街抗衡的证券市场。一般说来,在早期阶段,纽约的公司股票在纽约交易,费城的公司股票在费城交易,与此类推……。随着全国性公司的出现和发展,特别是铁路公司的发展,使得一家股票在多个股票交易所上市和交易成为普通现象。

显然,由于当时通讯、交通的限制,多个交易所的上市交易为投资者套利提供了机会,投资者可以在一个证券市场上低价买进股票,然后在另一个证券市场上高价卖出。不同证券市场中的股票价格的信息因此成为有价值的商品。

到19世纪中期,许多美国公司,特别是铁路公司、工业公司到伦敦、巴黎和其他外国金融中心发行证券,并上市交易。例如,1853年,所有美国铁路债券的25%由外国人持有。因此,国际证券投资已出现很久,不是新东西。当时,许多美国公司在伦敦和其他地方作广告,宣传“肯定成功”,事实上,后来戏剧性地破产了。

早期的美国证券市场通常先交易一种证券,然后再交易另一种证券。逐渐地,越来越多的公司证券开始交易,使得在一个时间内只交易一种证券,变得不实际可行,因此,开始建立单独的交易柜台,交易不同的证券。据说,在19世纪70年代,纽约股票交易所的一个会员

打断了一条腿,来回避在交易大厅内来回移动,买卖不同种类的证券,而且站定了一定交易柜台,专门从事股票的买卖。

现在,纽约股票交易所建立了专家制度。所谓专家,就是指交易时间内,保留在同一位置,为一种或多种证券“制造市场”的个人。证券交易或者在两个经纪商之间进行,或者在专家柜台进行,或者在经纪商和专家之间进行。专家可以代理另一个经纪商,也可以为自己买卖证券。纽约股票交易所规则要求,如果有定单找不到合适的配对定单,专家要自营买卖证券,以便使市场供求的暂时不平衡得到缓解。

然而,纽约股票交易所的交易方式不是唯一的证券交易方式。在本世纪中期,美国全国证券商协会(NASD)对柜台交易市场(OTC)建立了自动报价交易系统(NASDAQ)。这个自动报价交易系统,没有交易大厅,没有拍卖,没有任何专家。事实上,所有证券交易都在证券商之间进行,而这些证券商不离开自己的办公室。由于所有证券交易参与者都能及时地通过计算机得到证券交易信息和当前报价信息,证券交易量迅速增长。到1991年,美国全国证券商协会报价系统成为超过纽约股票交易所的美国最大证券交易市场。

毫无疑问,美国证券市场历史长于证券商的历史。美国证券市场在技术手段长期使用手工操作,使用电话和计算机的历史很短。许多美国证券商使用计算机处理日常事务,非常缓慢。在60年末期,美国证券界经历了一场“办公室后的危机”(“Back Office Crises”),证券的清算、交割系统跟不上纽约股票交易所和美国股票交易所证券交易的发展。

本世纪70年代后,美国证券商积极开发计算机跟踪证券交易的能力,各个证券交易所也同样积极地开发和建立集中的自动化的证券清算、交割系统和从事这类证券业务机构。建立诸如证券托管信托公司和全国证券清算公司这一类的机构。结果,美国绝大多数股票交易业务不涉及任何实物股份凭证的交送,绝大多数机构投资者和证券商之间的业务清算,只是简单地通过计算机在证券托管信托公司和全国证券清算公司的记录上进行输入或输出。由于计算机系统的建立,使得证券交易更有效、更安全。

对于所有交易同一种证券的证券交易所,美国建立了综合性的证券交易报告制度。对于同种证券,通讯网络把纽约、芝加哥、洛杉矶和费城等联结起来,使投资者在进行证券交易时能够得到最好的价格。

在90年代,美国股权证券的总价值超过了3.5万亿美元。证券交易系统每天能处理超过10亿美元的股票交易。美国证券市场发展成为世界最大、效率最高、技术最先进的世界证券市场。特别是股票市场,成为了美国经济增长和繁荣的关键资本源泉。

二、美国证券管理的变迁

美国证券市场有200多年的发展史,美国证券管理也有着较悠久的发展历史。美国证券管理的出现,是随着证券市场发展而产生的。在十九世纪末期和二十世纪初,铁路公司和其他公司不断发行股票。有时,使用较夸张的语言,诸如“肯定成功”、“财务状况较好”等。的确,这些公司也时常出售被人们称为“渗水股票”(Watered Stock)的股票给投资公众。这样,产生了证券管理的必要。早期的证券管理行为,主要根据各州的公司法、公司章程和各股票交易所的自我管理。一段时间后,一些州开始建立证券立法。第一部州的证券

立法于 1911 年在堪萨斯州获得通过。该法针对那些证券出卖“漫天要价”的发行人。从这以后,各州证券立法被称为“蓝天法”(blue sky laws)。一般说来,早期的证券立法要求,证券发行人在本州内发行证券以前,应在州证券管理委员会填写初步的信息公开文件,并获得批准后,方可发行。

随着 1929 年股票市场的大崩溃和接踵而来的经济大危机,清楚地表明,证券市场中的若干问题影响了整个国家。大家认为,从实质上,需要通过联邦证券立法。问题是,需要什么样的证券法律?有人认为,联邦证券立法,应像当时的纽约州证券立法一样,只是用一般术语来禁止证券欺诈活动。其他人则认为,联邦证券立法应像堪萨斯和其他一些州的证券立法一样,建立一个有权力的联邦证券管理机构,来审查每一种发行证券的优劣(merit)。在优劣制度下,联邦政府必须决定某种特定证券的“好”与“坏”,并且只有联邦政府批准的证券才能出售给投资公众。

最后,国会通过了一个妥协的方案,即《1933 年证券法》。该法要求,任何证券在公开发售前,证券发行文件必须在证券委(SEC)注册登记,以备审查。该法的哲学是,充分、公开的信息将让投资者作为以信息为基础的决策。因此,该法实质上是一个信息公开法,证券委并无权审查或通过某种证券的优劣。只要投资者得到充分的信息,投资者就能做出好或坏的投资决策。类似,后来通过的《1934 年证券交易法》要求,证券发行人应定期向投资者报告其财务状况和其他所有重大事项。同样,根据证券交易法,证券委无权关闭财务困难的公司。只能要求这些公司充分、公平地向投资者报告其财务困难。

美国证券委不是根据《1933 年证券法》,而是根据《1934 年证券交易法》创立的。在证券委创立以前,证券法由联邦交易委员会内一个较小的部门负责实施。各证券交易所,特别是纽约股票交易所,强烈反对《1934 年证券交易法》。该法第一次要求管理证券交易所,也管理证券发行。各证券交易所特别担心,授权联邦贸易委员会管理证券交易所。交易所认为,负责管理的人会不理解和不喜欢证券交易所。结果是,再一次妥协,国会决定建立一个新的机构——证券与交易所委员会(SEC),并授权该机构而不是联邦贸易委员会来管理证券交易所。

证券委开始时,是一个很小的机构,只有一个主席和 4 个委员。其职员是随着市场发展不断增加的。到 1991 年,已有职员 2000 多人。证券委的总部先设于费城,后来迁往华盛顿特区。那里是美国联邦政府所在地。

各种证券立法的一条关键因素是立法的适应性。例如,最初的证券立法没有包括任何禁止内部交易的条款。的确,时至今日,联邦证券法律中都没有条款禁止、定义内部交易。而证券委采取的规则第十条 B 款第 5 项(Rule 10b-5),则有一段有趣的故事:1942 年的一天,当时证券委总部还在费城,从波士顿地区办事处打来了一个电话。波士顿某个公司的总裁以每股 4 美元购买了自己公司的股票,并告诉人们该公司经营很差。然而,事实上这个公司经营很好,并即将宣布下一年盈利将增加 4 倍。在费城的证券委职员查看了证券法律及有关规则,发现没有准确的条款处理这种情况。但是,证券委职员也觉得,应有规则来禁止这类内部交易。结果,证券委职员起草了一个规则,并于当天提交证券委。这就是证券委后来通过的规则第十条 B 款第五项。后来美国所有内部交易案件都以此为基础进行处

理。

这说明不仅有一部完善的证券法是重要的,而且对管理机关来说,要有能力填补证券法规的漏洞。从美国证券委成立的六十多年来,美国证券管理一直坚持,不管是首次向公众发行证券,还是证券在交易市场上交易,都应该向公众公开各种公司信息。公众是否相信,公司已全部公开了各种信息,是吸引投资的关键因素。尽管证券委的职员不断增加,立法也有所变化,但美国证券管理的基本任务没有变化,仍然是保护投资者,维护证券市场统一,提高证券市场效率。

三、美国证券市场管理体制

在美国,证券市场管理体制分成三道防线:第一道防线是,证券机构的内部管理;第二道防线是自我管理机构的自我管理;第三道防线是,政府证券管理部门的管理。在美国,政府管理证券市场实行双轨管理体制,即联邦政府管理与各州政府管理,其中,联邦政府管理处于最重要的地位,本书绝大多数内容立足于介绍联邦政府的证券管理。对于其他管理,本节作简要介绍。

(一) 证券机构的内部管理

证券机构自身内部的管理,涉及到机构自身建立恰当的内部管理制度,并自行监督这些制度的实施。健全的内部管理制度和积极的自身管理行为,使证券机构能有效地运行,是证券市场健康发展的基础。从美国证券市场看,证券机构建立内部管理制度及其实施的漏洞。常常是自我管理机构、证券管理部门监督管理证券市场最重要的原因之一。因此,这第一道防线绝不是可有可无的。

同时,一定的内部管理制度和业务控制机制也是证券机构自身发展的关键因素。这个内部管理制度包括的基本的内容是:

(1) 对包括顾客、公司所有业务和包括货币、证券所有帐款项目建立日常的管理报告制度;

(2) 对所有货币、证券在必要的协调后建立可靠安全的保管制度;

(3) 在顾客方面,适当的信用评估程序和信贷限额管理制度应建立,并应受到独立的会计行政人员的监督;

(4) 在公司证券交易方面,建立某种证券交易的适当授权和对交易员的交易限额制度,以确保其交易管理;

(5) 职责应分离。特别是交易人员、交易记录人员、出纳人员、现金、证券保管人员的职责应分开;

(6) 通过控制帐户的记录,建立现金和证券的保管制度。现金和证券的转移要有联合签名。对于现金和证券的实际情况,要建立固定独立的平衡帐户,记录每一笔变化情况。

总之,证券机构要建立、健全自己的各项内部规章,来约束自己的业务活动和行为。

(二) 自我管理机构的自我管理

在美国,有些自我管理机构先于政府证券管理机构的建立,如纽约股票交易所等。自我管理以证券从业人员为基础,涉及到对证券业务的监管,涉及到建立必要的管理规则,并组

织实施。这是证券市场管理的第二道防线,处于承上启下的地位,其作用是不言而喻的。在美国,自我管理机构包括各证券交易所、证券商协会、清算机构、市政证券立法委员会等,其自我管理的作用也有所区别。

各个交易所均订有规则监管在其市场的买卖及营运活动。这些交易所遵照《1934年证券交易法》实施自我监管,并据此承担责任,以确保市场公平及其成员均能遵守联邦证券法。

纽约交易所(NYSE)是美国最著名的自我监管市场,负责监管其会员公司的内部运作。

全国证券交易商协会(NASD)是美国最大的注册证券协会。《1934年证券交易法》视这类证券协会为经纪及交易商的自我监管组织。该协会负责监管所有非纽约交易所及美国证券交易所会员的证券经纪公司,并管理美国的场外市场的交易活动。此外,市政证券立例委员会(由证管会根据《1934年证券交易法》设立,借以防止欺诈行为以及就有关市政证券交易的纠纷作出审定)、注册的结算机构,为其成员订定须予遵守的内部规则。

证管会最终负责监察所有证券市场内的自我监管组织,对交易所或协会的纪律处分拥有复核权,并审批这类机构拟定中的规则修订。

(三)政府证券管理机构

在美国,政府证券管理实行双轨管理制度,即联邦政府与各州政府管理。其中,各州政府管理先于联邦政府管理。在联邦政府机构成立以前,各州依据各州的公司法和证券立法管理州内的证券市场,在证券市场扮演着最重要的作用。联邦政府管理机构成立后,各州的证券管理作用降低,主要负责州内的一部分证券市场管理活动。联邦政府为管理证券市场,成立了证券与交易所委员会。证券及交易所委员会(证券委)是唯一法定机构,负责监管美国证券市场以及管理资料披露系统。证券委在1934年由国会根据《1934年证券交易法》第四条成立,其委员是由总统在征询并获参议院同意后委任。证券委每年须向国会提交有关证券市场发展的报告。

联邦储备体系(联储体系)是美国中央银行系统,并为联邦政府及机构证券提供保管服务。联储体系的管理委员会(委员会)有权订立信贷限额,影响证券市场内的保证金买卖活动或信贷使用情况。不过执行有关规定则是证券委。

根据《1934年证券交易法》,证券交易所、证券协会、经纪交易商及市级证券交易商均须注册并接受证的监管。《1940年投资公司法》及《1940年投资顾问法》也规定投资公司及投资顾问必须注册。

证券存管公司受联储体系的审核和证管会的监管。而证券存管公司以外、仅发挥结算与交收功能的结算机构则全由证券委监管。

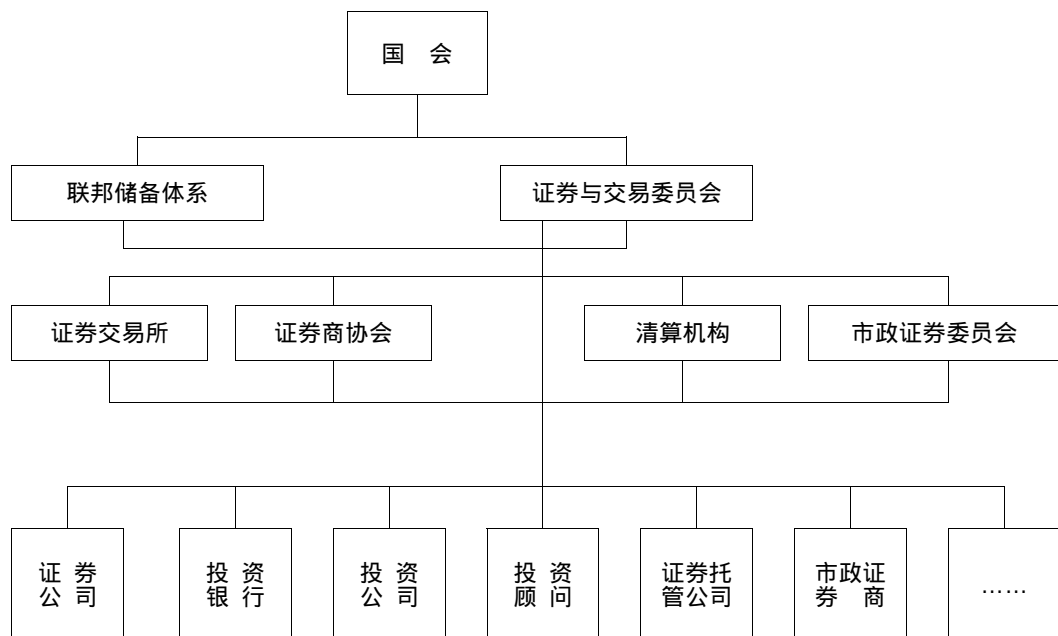


图 3.5.1 美国证券管理框架

四、美国证券市场管理的目标、原则与内容

(一) 市场管理的目标

1. 维护证券市场的统一

美国是个地域辽阔的国家,政治结构较复杂。在美国证券委(SEC)成立以前,由各州管理证券市场,联邦政府没有统一的法律,不存在统一的管理制度。随着美国证券市场的发展,市场规模不断扩大,市场结构也日益复杂。证券市场不仅分为发行市场与交易市场,而且还因证券种类不同分为股票市场、企业债券市场、市政债券市场、政府债券市场等。证券委成立的目的之一就是要建立一个统一的证券市场,对统一的证券市场制定统一的法规进行统一的管理。

2. 保持证券市场的稳定

美国证券委成立以前,证券市场没有统一法规进行管理,市场发展不太稳定,市场秩序比较混乱,诸如内幕交易、欺诈行为、价格操纵行为等时有发生,致使市场价格变化很大,给证券市场带来不稳定。在美国证券发展史上,曾多次出现市场不稳定的情况,最严重的情况是1929年的股票市场崩溃,带来了经济大萧条,直接促成了证券委的建立。因此,证券委的使命之一就是要保持证券市场的稳定,促进证券市场健康发展。

3. 确保证券市场运作的高效

证券市场的生命力在于市场的效率。一个没有效率的市场,是没有生命力的。要保持市场运作的效率,就必须保持市场的流动性,保证证券市场在资源配置中发挥应有作用。因此,市场管理不是为管理而管理,市场管理的目的是要促进市场健康发展,鼓励市场的正当竞争,增强市场的流动性,促进市场更高效的运作。过度的或不适当的管理会降低市场的效率。

(二)市场管理的基本原则

为维持证券市场的统一,保持证券市场的稳定,促进证券市场的运作效率,证券市场管理应坚持下列基本原则:

1. 公平、公开、公正的原则

这是证券市场管理最基本的原则。公平要求证券市场上的参与者一律平等,享受平等的机会,不得有任何一方受到歧视或特殊待遇;公开要求证券市场上的各种财务信息和市场信息要向市场参与者披露,任何参与者不得利用内部信息,从事市场活动;公正要求证券管理者要公正无私进行市场管理,对待市场参与者。“三公”原则是美国证券市场管理的核心与灵魂所在。

2. 诚实信用的原则

证券市场的参与者必须做到诚实信用。作为证券市场的筹资者,在公开财务信息时,必须做到真实、准确和完善;作为证券市场的中介机构,在提供市场信息时,不得有欺诈或严重误导性陈述;作为证券市场的投资者,在进行市场投资时,不得制造虚假信息,影响或操纵市场价格。任何市场参与者违反诚实信用原则,将受到证券管理当局的严厉处罚。

3. 保护投资者利益的原则

证券市场发展的关键在于投资者对市场的信心。要确保投资者对市场的信心,就必须保护投资者的利益。事实上,美国证券市场法规建设的一个重要出发点,就是保护投资者利益。保护投资者利益并不意味着伤害社会公众利益,二者是一致的。保护投资者利益要求证券委尽力消除证券市场上的欺诈、严重误导性陈述,保证投资者的投资利益不受侵害。

4. 公平竞争与风险自担的原则

证券管理要保护证券市场的公平竞争,反对垄断,反对不平等竞争和破坏性竞争。有市场,必有竞争,只有竞争,才能出市场效益。但是,竞争只能在一定规则下进行。同时,证券市场参与者因竞争必然有风险。证券投资者和证券市场中介机构必须自负市场风险,因市场风险带来的利益损失他人不得承担补偿责任。

(三)市场管理的基本内容

市场管理的基本内容就是管理证券市场的参与者,规范市场参与者的行为,使证券市场在特定法规的框架内运作。具体地说,市场管理有下列基本内容:

- (1)管理证券发行市场;
- (2)管理证券交易市场;
- (3)管理证券商;
- (4)管理自我管理机构;
- (5)管理投资公司或投资基金;

(6)管理证券市场从业人员,特别证券市场上的专业人士,诸如会计师、律师、资产评估师、顾问人员等。

从市场管理的过程来看,市场管理包括制定法规、实施法规、检查法规执行情况三个部分。

第二节 美国主要证券立法的内容

一、美国《1933年证券法》的主要内容

这个“证券诚实”法有两个基本目标:一是为投资者提供证券公开发行有关的重大信息;二是防止证券公开发行过程中的误导、欺诈、虚假行为。实现这些目标的主要手段是通过注册登记证券的发行、销售过程公开该公司的财务信息。隶属于注册登记的证券通常是公司、有限合伙、信托人和其他发行者发行的债务证券和股权凭证。联邦政府债务证券不属于该证券法范围。某些特种证券根据豁免条款可免于注册登记。

(一)注册登记的目

对即将发行的证券进行登记注册的目的是为投资者提供有关发行公司和证券情况的充分准确的信息。这样,投资者可以对证券的优劣作出现实判断,从而决定是否购买该种证券。在注册登记表和招股说明书中陈述的事实要求准确,但并不担保一定准确。该法案禁止虚假和使人误导的信息,否则将被处罚或判刑。也可能同时并处。

购买证券的投资者,造成损失后,根据该法,有权检查原因。如果发现注册登记表或招股说明书中陈述的重大材料有误或不完全,并能证实错误陈述的,发行公司、负责董事、职员、承销人、证券出售人和其他相关人员,便承担损失赔偿责任。这个权利的实现通过适当的联邦或州法院进行。证券委不承担任何责任。

对证券登记注册并不对证券的风险、发行公司管理好坏、是否赢利等作出承诺。证券委也不批准或否决证券的优劣。在证券出售中陈述证券的优劣是不合法的。注册登记证券的唯一标准是对即将发售的证券和该公司情况,按要求充分准确地公开信息。

(二)注册登记程序

为便于注册登记顺利进行,证券委对不同种类公司,制定不同的表格。在信息公开的要求上,内容不尽相同。为减少公司负担和支出而又不违背法律,通常只提供基本信息,注册登记表按照信息公开要求,通常包括下列内容:

- (1)陈述该注册登记公司的财产和业务状况;
- (2)陈述即将发行证券的重要条款以及同该公司其他资本证券的关系;
- (3)有关该公司管理层的信息;
- (4)经独立的公共会计师签证的财务报表。

注册登记表和招股说明书一经证券委注册即可立即公开发送。注册登记表填好后,证券可以口头要约,或者公布注册登记表的信息摘要。但是,在注册登记生效以前,出售证券是不合法的。该法律规定,注册登记表填好后的第 20 天开始生效。当证券委为保护投资者和公众利益,认为必要时,有权提前生效日。

证券委有权根据公开要求对注册登记表实行检查。如果登记表有重大的不完全或不准确,证券委通常要用信件方式通知注册登记的公司,让公司有机会更改或补充。但是,一旦证券委发现重要陈述有误信、不准确或不完全时,有权拒绝或推迟任何注册登记表的生效。

证券委可能发现一些注册登记表试图掩盖、误导重要信息。在这种情况下,证券委可能从公众利益出发,进一步取证。证券委可以发出“停止令”,拒绝或推迟这种登记表的生效。在证券开始或发售完毕后,证券委仍可以发出“停止令”(Stop Order)。如果按照“停止令”的要求,修正了登记表;“停止令”便废除,登记表生效。

在证券销售过程中,投资者所受到的损失不会因“停止令”得到补偿。但证券委的停止令,防止了将来公开发售的错误。

(三) 注册登记的豁免

通常,注册登记要求适用于国内证券和国外证券,也适用于国内证券市场上的国际证券或派生金融工具。然而,下列证券可以豁免:

(1) 对有限数目的个人或机构进行的私下发售。这些个人或机构有权知道类似于注册登记所要求的信息,并不再分销证券。

(2) 发行公司的住地和业务在一个州内,公开发售限于州内居民;

(3) 市政证券、州府证券、联邦政府债券和其他政府机构证券,根据《州际贸易法》,由慈善机构、银行或其他单位发行的证券。

(4) 根据证券委条例发售不超过特定数量的证券。

(5) 根据证券委条例和规则,由“小投资公司”发售的证券。

不管证券是否豁免注册登记,反欺诈条款适用于所有证券发售。

在注册登记的豁免证券中,“小投资公司”发售证券豁免被国会视为对小企业的支持。该法律规定,证券委根据保护投资者的情况,对证券发售数量在 500 万美元以下者,予以豁免,证券委条例 A 允许国内和加拿大某些公司豁免注册发行证券。

必须满足一些特定条件,才可以进行豁免注册的发行。这些条件包括:提前通知当地的证券委办事处;以招股通函的方式公布所发证券的基本信息等。

二、美国《1934 年证券交易法》的主要内容

通过该法,国会扩大了保护投资者的“公开”法令,要求所有在全国性证券交易所上市和挂牌的证券实行公开法则。三十年后,1964 年证券法修正案把公开和报告制度扩大到柜台交易市场的股票。这样,资产超过 100 万的公众公司和股东在 500 个以上的公司都须实行公开制度。这项法律保障了证券市场公平有秩地运作。

(一) 公司报告制度

任何寻求公开发售证券,并上市交易的公司,必须在证券交易所和证券委填写“登记申

请表”。如果公司资产超过 100 万美元,并有 500 个以上的股东,公司股票即使柜台交易,也须填写类似的“登记申请表”。证券委规则明确规定了这些“注册登记表”的性质和内容,并要求提供给审计的财务报表。在证券注册登记后,公司必须填写年度报告和其他周期性报告,以原始表的格式提供最新资料。另外,公司必须按股东要求发送特定的报告给股东。各种报告可以在证券委按成本价复制或证券委委托的单位复制。

(二)投票代理制度

交易法的另一重要条款是,注册证券,包括与上市证券和挂牌证券的持有人相关的代理投票制度。公司在选举董事和决定其他措施行动时,可实行代理投票。无论管理层还是少数股东,都必须公开持有人问到的所有重大信息,以便投票。持有人必须有机会对所有问题作出“是”或“否”的投票。涉及到公司管理层的有关内容,规则要求公开所有代理“参加人”的姓名和股权。这样,持有人能够理智地进行投票。证券委规则规定,拟定代理书的内容必须与公开要求一致,并提前填写,以备证券委检查。另外,规则允许股东对年度会议的投票提出建议。

(三)投标受理制度

1968 年,国会修正了证券交易法,扩大了报告制度和公开制度的条款。凡通过投标或收购方式获得一个公司股权 10% 以上的控股公司,必须实行报告制度和公开制度。通常将这个法案称为威廉斯法。这个修正案于 1970 年进一步修正,将收购方式的股权比重进一步降低于 5%。在证券交易法下的这些修正案和证券委规则要求,通过直接购买或投标方式获得一个公司 5% 以上的证券的任何人须连续公开公司的财务信息。这个公开制度也是被收购方股东接受或拒绝收购的条件。这样,根据代理规则,投资于股票的公众投资者可以对收购要约作出明确的决策。

公开信息条款通过其他条款进一步得到补充,以便在投标方式中保护投资者利益。

(四)内部交易

禁止内部交易旨在抑制滥用重大的内部信息。而这些信息也是一般投资者得不到的。这种滥用信息的例子有:根据非公开信息买卖证券以谋利或回避损失,或者在类似信息向股东公布以前,将信息告诉其他人,以便买卖证券。证券委多次在联邦法院对利用内部信息的人采取民事行动。在证券法律中,内部交易构成欺诈罪。另外,证券委支持司法机关对内部交易的违法者加重处罚。1984 年《内部交易制裁法》开始实施,该法允许对内部信息的使用者处以违法金额三倍的罚款。

证券交易法的另一条款要求,所有官员、公司董事、持有证券超过 10% 以上的持有人,必须在证券委填写最初报告。如果为上市证券还须在交易所注册,以表明持有一个公司的股权数量。一旦持有的股权发生变化,还须按月填写报告。

(五)信用交易

根据证券交易法的某些条款,证券的信用交易是合法的。该法授权联邦储备系统对买卖证券的信贷数量设定若干限制。联邦储备体系按期调整限额。这类控制旨在限制证券市场上信贷活动的过度扩张。信贷限制由联邦储备系统董事会决定,但信贷活动的调查和执法是证券委的职责。

(六) 交易和销售惯例

在证券交易所和柜台市场上的证券交易和销售惯例遵循证券交易法条款,旨在保护投资者和公众的利益。这些条款的目的在于抑制错误陈述、欺诈、市场操纵和其他欺骗行为及惯例。也试图建立和维持证券交易行为的公平合理,以维持一个公开、公平和有序的市场。

证券交易法中的条款建立了一般的管理模式。证券委负责颁布规则和实施办法。证券委因此而颁布了一系列规则,其中有:

- (1) 定义《证券交易法》中禁止的“构成”操纵、欺诈或图谋不轨”的行为和惯例。
- (2) 管理买空卖空及类似活动;
- (3) 管理证券作为担保贷款的活动;
- (4) 对证券商的财务责任提供保护。

(七) 证券交易所及其他机构的注册登记

1934 年证券交易法要求在证券委注册登记的机构有:

- (1) 全国性证券交易所 (即其证券交易金较大的交易所);
- (2) 跨州从事证券业务的证券经纪商与证券自营商;
- (3) 证券登记过户机构;
- (4) 证券清算机构;
- (5) 联邦及市政证券经纪商和自营商;
- (6) 证券信息服务与咨询。

为了获得注册登记,证券交易所必须表明,它有能力遵守证券交易法条款和证券委各项条例和规则,进行注册登记的交易所也必须表明,它所制定的规则公正、充分,足以保证交易活动公平进行,能保护投资者利益。

每个证券交易所都是自我管理机构。当它的规则与公平交易原则不一致时,规则可以推迟或废除。该交易法试图让各交易所充分的机会建立自我管理措施,以确保公平交易,保护投资者利益。但是该法也授权证券委,如果为实现该法目标所必需,有权批准有关业务活动和交易惯例的经交易所建议的若干规则及规则的修正。批准方式可通过证券委指令、规则和条例。由证券交易所或证券委建议的交易所规则及其条款,通过双方代表的反复讨论才能达成最终形成形式的条款规则。

通过 1938 年的修正案,国会对 1934 年证券交易法进行补充,创立了全国证券协会。这个唯一的证券协会根据 1934 年证券交易法在证券委注册登记。该协会的职责为柜台交易经纪商和自营商创造公平交易环境,防止操纵行为和欺诈行为。建立、维护、实行业务道德的自愿守则是 1934 年证券交易法的主要特色之一。

(八) 证券商注册登记

对从事证券业务的机构进行注册登记是 1934 年证券交易法的一个重要方面。证券商必须在证券委注册登记。一旦证券商的财务状况和其他方面发生重大变化,也必须进行补充登记。登记表和补充登记表由证券委检查。证券商必须遵守为保护投资者利益而制定的 1934 年证券交易法和证券委制定的各种业务规则 and 标准。也必须遵守全国证券协会制定的各项公平交易规则。另外,证券商违反了各项规则可能被证券委取消或推迟注册登记,也

可能被自我管理机构推迟或取消注册或资格。

三、美国《1935 年公共事业持股公司法》的主要内容

跨州持股公司通过分支机构从事公共电力业务或天然气的零售业务。其活动受该法监管。到目前为止,共有 13 个系统注册登记。较为活跃的有 12 个。这些系统必须在证券委注册登记并填写最初和定期报告。有关这种持股公司的组织结构、财务状况、业务活动的详细情况都可以在报告中得到。证券委主要监管持股公司的组织结构、合并与收购、证券发行与销售。

(一)持股公司的一体化和简化

该法最重要的条款是要求持股公司的体系要一体化和组织结构要简化。一体化标准要求持股公司业务达到一体化的公共事业系统。这个系统定义为:

(1)作为简单协调系统,能够节约地运作;

(2)在一州或多州只在单一的领域或地区活动;

(3)公司规模不能对当地管理和有效运作及管理产生副作用。持股公司系统内的任何公司,其资本结构,连续存在不应使该系统的公司结构复杂化,也不应在持股公司系统内平等地分配投票权。

证券委可根据需要,决定对已注册的持股公司或其分支机构,按该法的要求,采取什么行动。证券委可向联邦法院申请,要求强制执行证券委的指令。

为分散分支机构和其财产而进行的自愿重组;公司资本结构的调整、清算以及其他措施,可适应该法要求。如果证券委认为,自愿重组计划对所有受影响的人是公平的,为实现该法目标所必需的,证券委可批准该计划。若公司要求,证券委可向联邦法院申请,要求法院下一个指令批准计划,指导计划实施。在证券委和联邦法院,所有利害相关的人员,包括州证券机构和其他政府机构都有充分机会听证处理过程。

(二)收购

国会授权证券委、持股公司及其分支机构收购证券和公共事业资产,必须满足下列条件:

(1)收购行为不得有害公共利益和投资者;

(2)收购的任何因素,包括费用、佣金和报酬,必须合理;

(3)收购活动不得使持股公司系统的资本结构复杂化,或者有害于系统功能;

(4)收购活动必须经济,促进一体化的公共事业系统有效发展。

(三)证券发行与销售

任何持股公司建议发行证券,须经证券委职员分析、评价,得到证券委批准,以便确保证券发行满足下列该法所规定的标准:

(1)证券发行必须合理,适应持股公司系统内发行人和其他公司的证券结构;

(2)证券发行必须有助于提高公司的获利能力;

(3)证券发行对该公司的业务运作经济、有效所必需和恰当;

(4)该次证券发行所支付的费用、佣金和其他报酬必须合理;

(5) 证券发行条件不得有害于公众和投资者的利益 ;

(四) 其他管理条款

该法的其他条款包括 : 管理持股公司的分红派息 (有时 , 分红派息可能被公司滥用) ; 公司之间相互贷款 ; 投票代理的受理制度 ; 内部信息产生的内部交易 ; 分支机构向其母公司的贷款 ; 公共事业持股公司向该系统的任何一个持股公司贷款 , 必须得到证券委批准。该法还规定 : 持股公司内的服务公司向该系统内任何公司提供的服务 , 其成本必须在各公司之间公平、合理地分摊。

四、美国《1939 年信托契约法》的主要内容

债券、债务合同、票据以及其他债务契约 , 凡任何时间内证券待偿付条款在 750 万美元以上 , 按信托契约方式公开发行者 , 均须运用本法。尽管这类证券可能按证券法注册 , 除非该信托契约满足该法规定的标准 , 否则不得公开发行。为保护购买者的权益 , 该法要求 :

- (1) 禁止信托契约受托人同该受托人所代表的证券购买者之间的利益冲突 ;
- (2) 受托人应是一个具备最低资本要求和资本盈余的公司 ;
- (3) 受托人对其行为和责任必须具有高标准 ;
- (4) 一旦违约发生 , 欠受托人的债款由发行者优先偿还 ;
- (5) 发行者应向受托人提供证明 , 证实自己遵守了信托契约的所有条款 ;
- (6) 受托人应向证券持有者提供各种报告和通告。

1939 年信托契约的其他条款禁止损害证券持有者要求偿还本金和利息的权利 , 除在特定情况外。该法还要求维持证券持有者名录 , 以便证券持有者之间相互维持自身的权利。

申请信托契约的合法资格由证券委公司财务部 , 依据该法和证券委规则进行审查。

五、美国《1940 年投资公司法》和《1940 年投资顾问法》的主要内容

(一) 《1940 年投资公司法》的主要内容

1935 年公共事业持股公司法要求国会指定证券委研究投资公司和投资顾问的活动情况。这项研究活动的结果是 , 证券委于 1938 年 , 1939 年和 1940 年向国会提交了一系列报告。这些报告经国会辩论后 , 通过了《1940 年投资公司法》和《1940 年投资顾问法》。这两项立法得到证券委和两个行业的支持。

根据《1940 年投资公司法》, 主要从事证券投资、再投资、证券交易和自身证券由公众持有的公司 , 其业务活动由该法和证券委条例的约束。同时 , 投资公司发行证券必须按《1933 年证券法》注册登记。

但是 , 投资者必须了解 , 证券委并不监察这些公司的投资活动。证券委条例也不意味着投资的安全性。另外 , 该法要求投资公司进行注册登记。投资公司必须向公众投资者公布自身的财务状况、投资政策以及有关投资活动的全部信息。该法还要求 :

- (1) 禁止投资公司未经股东批准 , 改变其业务性质或投资政策 ;
- (2) 禁止因证券欺诈活动 , 而犯法的人担任投资公司职员和董事 ;
- (3) 禁止证券承销商、投资银行家、证券经纪商成为投资公司控制性的董事 ;

(4) 各种管理合同以及合同的变更必须送交证券持有人批准。

(5) 除非证券委批准,禁止投资公司与其董事、职员、附属公司以及个人进行证券交易。

(6) 除非有特别条款规定,禁止投资公司发行商级证券;

(7) 禁止建立金字塔形的投资公司,禁止投资公司之间相互交叉持股。

1940 年投资公司法的其他条款有:顾问费用必须与投资公司的发行证券的买卖数量、顾问人的信誉一致;投资公司的其他活动,包括周期性支付计划的特别条款等。

有关投资公司的重组计划,证券委授权法院处理,以便防止重组计划对证券持有者出现不公平;对于投资公司管理人员在业务过程中有过失行为的,证券委也请求法院采取行动,免去责任人员。

投资公司证券不仅需要按《1933 年证券法》注册登记,还必须遵守证券委条例中的代理人制度和内部交易规则,也必须填写各类定期报告。

(二)《1940 年投资顾问法》的主要内容

1940 年投资顾问法建立了一个管理投资顾问的模式。在某些方面,该法同证券交易法中管理证券经纪商和自营商的行为规则条款类似。除特定情况外,该法要求从事证券投资咨询业务的个人和公司到证券委进行注册登记,并遵守证券委为保护投资者利益而制定的各项标准。

如果证券委发现或听到投资顾问的合法性不再存在,出于保护公众利益,证券委可以否决、推迟或取消投资顾问的注册登记。不合格的内容有:确定有经济犯罪行为;违反证券法律;有违反证券法律的指令;违反邮件欺诈条款;有意在证券委填写虚假报告;有意违反投资顾问法、证券法、证券交易法、投资公司法、市政证券规则起草委员会的各项规则。另外,除了否决、推迟、取消注册登记这类行政性处罚外,证券委可以下达命令,防止进一步违反投资顾问法。对于欺诈行为或有意违反投资顾问法或证券委规则的行为,证券委可向司法部建议,进行法律起诉。

投资顾问法包含了各种反欺诈条款,并授权证券委制定规则,定义欺诈、虚假、操纵行为与实践,该法也要求投资顾问做到:

(1) 当为顾客从事证券交易时,公开其权益的性质;

(2) 根据证券委规则,维持会计帐册与记录;

(3) 证券委可以随时检查会计帐册与记录。

六、美国《破产法》中关于公司重组的主要内容

根据《破产法》第十一章规定,公司重组由债务人自愿或由债权人向美国法院申请。联邦破产法允许债务人在法院的保护下通过公司重组继续进行业务活动。在重组公司业务的同时,制定一个计划以支付债务。如果欠债公司是公开发行证券的公司,公司重组会产生许多实质上影响公众投资者权益的问题。

《破产法》第十一章授权证券委在公司重组中扮演重要角色,对任何问题提出看法。尽管第十一章适应于所有业务类型的公司重组,但证券委通常仅参加下列类型的重组过程:公众投资者持有债务人的证券,涉及到公众投资者重大利益;公众投资者对公司重组中的法

律、政策问题表示关注。证券委也不断通告证券方面的专业知识和利害关系。适当的时候，证券委会对重组计划和财务公开报告予以评论。必要时，证券委执法部将参加重组过程。

根据第十一章规定，债务人、官方委员会、机构性的债权人将对重组计划的条款进行谈判。如果债权人接受重组计划，法院将予以确认。债权人接受的条件是：

- (1) 至少有三分之二的追索权被考虑；
- (2) 超过一半数量的追索权被考虑；
- (3) 至少三分之二的股东权益被考虑。

保护公众投资者的原则是：由债务人制定的财务公开报告书包含充分的信息，或者投资者对重组计划有恰当的投票权。另外，根据 1933 年证券法第 5 条，重组计划涉及公众债务人向债权人和股东发行新股票可以豁免。



第三节 美国证券与交易所委员会



美国证券与交易所委员会(SEC)是世界上历史悠久的专门管理证券市场的政府机构之一。其职权、组织结构及功能建立于三十年代经济大萧条以后，六十多年来，随着美国证券市场以及证券管理的变化而逐步变化。

一、证券委的职能与权力

(一) 证券委组成与职员

美国证券与交易所委员会(简称证券委，英文简称 SEC)的使命是：管理、实施联邦证券法，以保护投资者利益。颁布证券法律的目的是确保证券市场公平、诚实；为必要的制裁行动提供法律手段。证券委实施的证券法律主要有 ①1933 年证券法；②1934 年证券交易法；③1935 年公共事业持股公司法；④1939 年信托契约法；⑤1940 年投资公司法；⑥1940 年投资顾问法；⑦上述各法的修正案。

另外，根据 1979 年 10 月 1 日颁布的《破产法》第十章规定，证券委作为联邦法院在公司重组过程中的顾问。证券委每年要将实施、管理联邦证券法的情况向国会报告。

证券委为履行其职责，在总部华盛顿和全国地区性办事处，设立各种职能部门和办公室，分别实施证券法所规定的职责。证券委使命的一般责任由证券委委员承担。

1934 年 6 月 6 日，国会颁布《1934 年证券交易法》，正式创立美国证券与交易所委员会。在证券委创立以前，《1933 年证券法》由联邦贸易委员会履行职责。在《1934 年证券交易法》中，规定了证券委的结构，一直保持至今。证券委是一个独立的、非党派的、准司法性的管理机构。由五名证券委委员组成。其中，一名为主席五名委员均由美国总统在征求参议院建议与同意后任命，任期五年。任期错开，每年 1 月有一个委员到期。证券委主席由总统任命，通常和总统属同一党派，但五名证券委委员中，不得有 3 名以上属于同一党派。

证券委每月要对证券管理问题进行数次讨论和作出决定。像其他联邦政府管理机构一样,证券委召开两种会议。一种是根据政府《阳光法》,会议向公众和新闻界公开。另一种是,如果证券委认为,为便于证券委进行调查,或者保护征询人或机构的权力,会议可秘密进行。

证券委职员由律师、会计师、财务分析专家、经济学家、审计员、工程师、调查员和其他专业人士组成。这些职员分布于证券委各部和办公室,包括 13 个地区办事处和分区办公室。每位职员由证券委主席任命为不同层次的官员。

在证券委主席和委员的指导下,证券委职员确保公众公司、证券商、投资公司、投资顾问和证券市场其他参与者能够遵守联邦证券法。

证券委成立以来,证券委职员不断增加,素质不断提高。目前,证券委共有职员 3500 人左右。

(二)证券委的职能和权力

1. 证券委的职能

证券委的职能包括:

(1) 每年向国会提交有关证券市场发展的报告;

(2) 管理及执行有关证券及金融业的联邦法规,其中主要包括:《1933 年证券法》及《1975 年证券法修订》、《1934 年证券交易法》、《1940 年投资公司法》、《1940 年投资顾问法》、《1970 年证券投资者保障法》、《1984 年内幕交易制裁法》、《1935 年的公用事业控股公司法》、《1939 年信托契约法》;

(3) 监察证券市场的交易市场买卖活动;

(4) 管理美国的资料披露系统;

(5) 促进交易所及其他自我监管组织的自我监管职能;

(6) 监察证券经纪、交易商及投资顾问;

(7) 执行联邦储备体系就信用买卖活动所订立的信贷限制。

2. 证券委的法定权力

为履行以上职能,证券委具有下列法定权力:

(1) 要求证券交易所、投资公司、互惠基金、经纪交易商、投资顾问及其他市场专业人士向证券委注册;

(2) 要求从事电力公用事业或从事天然或加工气体之零售分销的州际公司向证券委注册;

(3) 论证后拒绝或冻结办理某证券的注册(不过证券委无权以声誉欠佳的理由反对证券发售);

(4) 要求意图透过招标发售或其他办法收购一间公司控制权或 5% 以上股本的人士,向证券委提交报告备案;

(5) 要求上市公司高级行政人员、董事及持股 10% 以上的人士,向证券委提交报告备案;

(6) 要求上市公司向证券委呈交有关委任代表的文件备案,披露所有要求股东投票表

决事项的资料。

(7) 在咨询证券界代表及公众意见后制订及修订证券规则及条例；

(8) 复核拟定中的交易所规则修订，如认为必要，则作出更改及补充；

(9) 暂停某证券在某国家证券交易所或场外市场进行买卖，最高期限达 10 天（经论证后可延长期限），暂停某证券在任何交易所进行买卖最高达 90 天，经独立论证后，可把某证券停牌。

(10) 设立市政证券立例委员会，以管制经纪及交易商在市政证券业务方面的活动；

(11) 调查有否任何违反证券法例的事件；

(12) 对违反证券法例的人士/机构实施法律制裁。制裁包括：

① 民事禁止令。证券委可要求民事补偿，以及向适当的美国地方法院申请发出禁止令。

② 刑事检控。若有迹象显示舞弊或其他蓄意违法情况出现，证券委可将罪行转交司法部处理，并建议对违法者提出刑事检控。

③ 行政指令。证券委可在听证后发出指令，暂停或开除交易所或场外交易商协会会员的会籍，暂停或撤销经纪交易商或投资顾问的注册登记，谴责行为不轨的公司或个别人士，以及暂时或永远禁止个别人士受聘于已注册的公司。

二、证券委的部门设置

(一) 公司金融部

公司金融部 (Corporation Finance) 全面负责在证券委注册登记的公众公司的信息公开要求。其实质是监督管理证券发行和上市公司。具体工作包括：审查新发行证券的注册登记报书中，审查公众公司按证券委要求提交的年度报告和代理投票的材料，有关招标发行证券的文件，合并与收购报告等。

该部负责《1933 年证券法》的行政解释工作，并制定各种条例，组织实施。该部也负责有关中小企业的法律和管理的工作，负责《1939 年信托契约法》。根据该法和证券委条例的要求，审查提出申请的各种信托契约的合格性。

公司金融部同总会计师办公室密切合作，起草有关财务报表准则的各种条例和规则。

(二) 市场管理部

市场管理部 (Market Regulations) 负责监管二级市场活动。主要内容有：注册登记和管理证券经纪商和自营商，监管自我管理机构，如股票交易所，监管二级市场上的其他参与者，如登记过户机构，清算机构等。

上述证券机构的财务责任，交易与买卖证券业务，影响证券市场的各种政策，日常监督活动，都属于市场管理部的责任。另外，为实现《1975 年证券法修正案》建立的一个“全国市场系统”的目标而进行的各种活动，也属于该部职责。市场管理部向证券委员会委员呈交证券市场结构方面的问题，供研究决策。市场管理部还负责管理证券投资者保护公司和市政证券规则起草委员会。

(三) 投资管理部

投资管理部 (Investment Management) 的基本职责是实施《1940 年投资公司法》和

《1940 年投资顾问法》。从 1985 年起,投资管理部负责实施《1935 年公共事业持股公司法》。

投资管理部的职员保证投资基金和投资顾问的注册登记、财务责任、销售惯例以及广告同相关法律和条例协调一致。投资公司和投资顾问开发的新产品也由本部职员审查。投资管理部职员还根据 1933 年《证券法》处理投资公司的注册登记报告、代理投票报告和各種定期报告。

在投资管理部内,设公共事业管理办公室,专门管理 12 个经注册登记的持股公司系统,以便确保该系统能够按《1935 年公共事业持股公司法》建立标准,在公司组织结构与财务方面与该法要求一致。该办职员还依法分析持股公司的法律、财务、会计、工程及其他方面的问题。该办在执行该法过程,向证券委提出建议,讨论、听证持股公司系统的各种问题。

(四) 执法部

执法部(Enforcement)负责联邦证券法的实施。实施职责包括:调查联邦证券法实施过程中的违法案件;从证券委角度考虑,向立法机关提出适当的法律修正。违法案件可能通过执法部曝光,也可能通过证券委其他部门曝光,或者通过自我管理机构或其他途径曝光。

一旦违反联邦证券法的案件得到初步证实,执行部职员将作进一步调查,证券委即考虑采取相应的措施。证券委作出的决策可能是传唤证人,正式的调查令,或者其他处理措施。在作出调查结论后,证券委可能授权该部职员发出命令,防止进一步的违法行为。如果违法实体属证券委直接管理,则可能采取行政性措施或其他恰当的补救措施。

三、证券委的辅助部门

证券委除设立四个主要职能部门外,还设立了各种办公室,作为辅助部门。

(一) 首席律师办公室

首席律师办公室(The Office of General Counsel)是证券委集中处理券事务中法律问题的部门。首席律师是证券委最高法律官员。

该办公室的职责是:代表证券委进行司法诉讼;处理跨部门之间的法律事务;根据证券委行为规则,代理进行纪律处分;对证券委、内部各部和地区办事处提供法律建议和支持;参加国会听证和调查研究。首席律师指导和监督所有的民事诉讼和根据《破产法》中规定的证券委的基本责任和有关法律诉讼。首席律师也代表证券委参与法院对所有案件的处理、答辩和口头辩论工作。在处理涉及证券委管理的有关法律事务的私人案件中,该办公室是法院关于证券法事务问题上的最重要的伙伴。

证券委的工作主要属于法律性质。有关证券委自己的决策和法律决策是否符合法律,偶尔也成为问题。这些决策直接影响联邦证券法的实施。首席律师也处理相关事务。

证券委也对它所管辖的证券法律提出修改建议。另外,当国会的各种委员会问到证券委的观点时,证券委也对建议中的立法可能对证券委的工作产生什么影响,作出评论。首席律师办公室同其他各部一起,准备立法材料。

(二) 首席会计师办公室

首席会计师办公室(The Office of The Chief Accountant)同会计行业的代表和会计准则

制定机构的代表一起,共同讨论新的或修改后的会计、审计准则。作为证券委的一个主要目标,该办公室的职责是改进会计、审计准则,维持独立会计师高水准的会计职业道德。

该办公室也起草财务报表的各种条例和规则。证券委所采纳的《条例 S-X》中,许多内容都包含着会计规则。《条例 S-X》和会计行业的会计准则制定机构所颁发的一般通用会计原则一起,加上“会计系列公告”的各种观点或“财务报告系列公告”,共同构成在证券委注册的财务报告的内容和形式。

在证券委注册登记的财务报告由会计师进行审查。会计师必须独立于它的顾客。这是证券委条例和规则要求的内容。首席会计师办公室负责这些法规、条例的管理工作。该办公室还根据证券委的《实践规则》,对各种会计案例提出建议。首席会计师也监督由证券委职员进行的会计调查程序。

(三)经济分析办公室

经济分析办公室(The Office of Economic Analysis)分析、处理同证券委管理活动密切相关的经济的问题。该办公室通常和证券委各部门紧密合作。不管是同其他部门合作,还是独立为证券委工作,该办公室分析拟订中的法规对各方面的影响和利弊,指导特定规则的研究。

经济分析办公室更具体的工作是,分析证券规则的变化,从事长期研究,制定证券市场政策。为完成这些任务,该办公室建立、维持了多样化的计算机资料系统,设计各种规划收集市场资料,开发各种可选择的分析方法。该办公室一般的工作是,评价证券市场管理法规对证券发行人、证券经纪商、投资者和经济运作的影响。该办监控的一个领域是,新兴的全国市场结构和管理法规变化对中小企业筹资能力的影响。该办公室也收集、处理、发表证券业的财务状况、经注册登记的证券发行情况、交易情况、交易所上市证券的市值等。

经济分析办公室也分析证券市场潜在的发展变化。这项工作包括收集、分析市场活动的有关资料,以期引起证券委注意。例如,证券的新发行,上市公司采取行动对投资者的影响,证券市场新的发展趋势等。

这项工作的结果,通常是内部处理,不管证券委是否采纳。目的只是跟踪市场发展动态。当然,经证券委批准,该办的研究成果也可发表。

(四)行政复议办公室

行政复议办公室(The Office of Administrative Law Judges)负责对证券委的行政诉讼程序进行安排和指导听证。也负责其他人对诉讼程序的起诉。由于听证产生的各种观点和指令由舆论与审查办公室准备材料。

(五)执行董事办公室

执行董事办公室(The Office of Executive Director)为各业务部和办公室服务,负责起草和执行证券委的各项管理政策。执行董事管理各种项目,以实施特定的立法、条例和执行指令。项目功能包括任命项目官员,审查批准项目政策和项目程序与管理,授权制作项目报告,保证为实现项目而需要的恰当的资源。

(六)消费者事务与信息服务办公室

消费者事务与信息服务办公室(The Office of Consumer Affairs and Information Services)

直接为投资公众提供支持。该办负责审查公众对证券委所管理的机构的投诉,发布这些机构和证券委的各种信息。该办公室的投资者服务处审查投资公众的所有投诉,从被投诉的公司中获得书面答复。有关可能违反联邦证券法的信息将被转到证券委相关部门。当投诉涉及多方的私人争论时,证券委职员试图非正式地支持各方解决问题。证券委并没有被授权仲裁私人争论,或代表某一私方,从出售证券商挽回损失。否则,证券委成了个人的收款机构。投资者必须通过民事起诉或申请仲裁来追回财务损失。当投资者被欺诈时,联邦证券法为投资者提供了重要的追索权。

通过该办公室的公众阅览与信息处,公众可以获得广泛的信息,包括:经注册登记的机构的所有公开报告,证券委完成调查后的各种内部信息,证券委职员采取的行动等。

在华盛顿特区的证券委总部公共阅览室,公众可以查阅到上市公司、互惠基金。证券经纪商和自营商的季报(10-Q)、年报(10-K)、注册登记表、代理投票资料以及其他报告。在纽约和芝加哥地区办事处,同样可以查到这些资料。在柜台市场挂牌交易的公司所填写的注册登记表以及各种报告,根据证券交易法1964年修正案所注册登记的材料在各地区办事处也供查阅。交纳手工费后,各种公共材料可以复制带走。复制材料的成本费用将交到公共阅览处。

(七)电子资料收集分析反馈管理办公室

电子资料收集分析反馈管理办公室(The Office of EDGAR Management)建立于1987年,专门负责管理、开发、实行证券委的电子资料、分析、反馈系统。简称“英格尔”系统。目前,每年在证券委填写的信息公开资料多达1100多万页。“英格尔”系统加速了信息的处理与发布。证券委相信,通过电子填表和发布信息,也有益于填表人、投资者和国民经济。

该办公室负责监测“英格尔”系统的设计、开发和测试。也负责开发与监控“英格尔”系统中的合同,审查各种发票、控制开支。该办公室还监测“英格尔”系统培训材料的发展。以竞争为基础,鼓励私人公司向填表人提供培训和支持。

在履行上述职责时,该办公室同公司金融部、投资管理部和申请报告服务与信息系统管理办公室密切合作。

四、证券委的派驻机构

证券委为履行市场管理职责,除在华盛顿总部设立各部和办公室外,还在全国设立地区办事处和分部办公室,作为自己的派驻机构,直接受证券委领导。其业务活动和证券委各部和办公室一样。通过和证券委各部门密切合作,共同完成证券法律所赋予的各项职责。现将这些地区办事处和分部办公室列举如下:

(1)纽约地区办事处。管辖:纽约州和新泽西州。

(2)波士顿地区办事处。管辖:新罕布什尔州、马萨诸塞州、罗德岛、缅因州、佛莱斯特州、康涅狄格州。

(3)费城地区办事处。管辖:宾夕法尼亚州、德拉华州、马里南州、弗吉尼亚州、西弗吉尼亚州、哥伦比亚特区。

(4)芝加哥地区办事处。管辖:密歇根州、俄亥俄州、肯塔基州、威斯康星州、印第安纳

州、伊利诺斯州、衣阿华州、密苏里州、明尼苏达州。

(5) 沃恩堡地区办事处。管辖 : 俄克拉荷马州、阿肯色州、德克萨斯州、西路易斯安那州、堪萨斯州。

(6) 丹佛地区办事处。管辖 : 北达科他州、南达科他州、怀俄明州、内达拉斯加州、科罗拉多州、新墨西哥州、犹他州。

(7) 洛杉矶地区办事处。管辖 : 加利福尼亚州、夏威夷州、内华达州、亚利桑那州、关岛。

(8) 西雅图地区办事处。管辖 : 华盛顿特区、阿拉斯加州、蒙大拿州、爱达荷州、俄勒冈州。

(9) 亚特兰大地地区办事处。管辖 : 田纳西州、佛罗里达州、东路易斯安那州、佐治亚州、密西西比州、维尔京群岛、波多黎各州、北卡罗利纳州、南氏罗利纳州、阿拉巴马州。

五、证券委的非常设委员会

以下为证券委过去或新近成立的顾问委员会 :

(一) 中央市场系统顾问委员会

1972 年 3 月 30 日成立 , 1973 年 3 月 6 日提交一份有关在美国发展上市证券的中央市场系统的最终报告后解散。

(二) 大宗交易顾问委员会

1972 年 3 月 30 日成立 , 1972 年 8 月 7 日提交一份有关大批证券的影响及处理方面的建议后解散。

(三) 经纪——交易商申报规定顾问委员会

1972 年 9 月 26 日成立 , 并于 1972 年 12 月 15 日解散。协助证券委全面检讨源自证券委及多个自我监管组织的规则的经纪交易商申报规定。

(四) 公司资料公开顾问委员会

1976 年 1 月 30 日成立 , 并于 1977 年 9 月 30 日解散。协助证券委进行公司资料公开后全面检讨。

(五) 执行政策及惯例顾问委员会

1972 年 1 月 27 日成立 , 并于 1972 年 6 月 1 日解散。评估证券委的执行政策及惯例 , 并提出改善的建议。

(六) 工业发行商顾问委员会

1972 年 9 月 26 日成立 , 并于 1972 年 12 月 20 日提交一份有关检讨工业发行商的申报规定的最终报告后解散。

(七) 实施中央市场系统顾问委员会

1974 年 5 月 16 日成立 , 并于 1975 年 9 月 12 日解散。就美国上市证券的中央市场系统的监管结构向证券委提供意见。

(八) 市场资料公开顾问委员会

1972 年 3 月 30 日成立 , 并于 1972 年 11 月 21 日解散。研究市场资料公开制度的发展及向证券委提交建议。

(九) 股东联络顾问委员会

1981年4月10日成立,并于1982年6月30日解散。就发行商与以经纪交易商或其他代理人名义登记的证券实益拥有人之间建立更佳联络途径的技术性问题,向公司财务部总监提供意见。

(十) 经纪交易商模范遵守计划顾问委员会

1973年1月24日成立,并于1974年11月13日解散。就发展一项作为经纪交易商的规范监察指导计划向证券委提供意见。

(十一) 全国市场顾问委员会

1975年9月30日成立,并于1981年12月28日解散。就有关成立、经营及监管美国证券市场的监管建议向证券委提供意见,并就促成一个全国市场系统提建议。

(十二) 证券委报告协调小组

1974年5月1日成立,在1976年12月31日就消除经纪交易商不必要地同时向证券委及自我监管证券组织申报提交最终报告后解散。

六、证券委的业务

证券委各部与各办公室密切配合,主要从事下列活动:

(一) 法规解释与业务指导

根据各联邦法律授权的职责与权限,各部、室对注册登记人、潜在的注册登记人、投资者、公众以及其他,提供业务指导和咨询。这些信息的提供有助于依法实行管理,帮助申请人决定怎样办理申请手续。例如,依据联邦法律的注册登记要求,对某种证券是否公开发行,提供非正式的意见。如果建议公开发行,进一步建议依据公开要求,怎样填写申请表格。这些法规解释与业务指导活动确保注册登记人的行动与法律一致。当然,各部偶尔也发布“不得行动”的指令,要求注册登记人在某些特定的环境下,不得对某些事务采取行动。

(二) 制定业务规则

各部、室从事的业务活动中,最重要的是制定业务规则。证券委的目标是要求接受管理的实体能实效地进行信息公开,而不增加这些单位的负担和支出。因此,需要经常审查采用中的业务规则和注册表格。一旦实践表明,某项特定的要求,不能实现证券委的目标,或者业务规则不适当地增加了有关实体的负担,各部、室将把有关问题呈交证券委。证券委然后考虑修改规则或其他要求。依据不同专家对不同专家对不同领域的特长,证券委各部、室常常对特定问题作出分析。

证券委对是否采纳新规则,或者修改现成规则,通常在公开会议上作出决定。证券委批准的建议,通常在联邦注册登记的刊物上发表,一个特定的期限后变成一道命令。

证券委的工作是补救的,不是主动的。它的主要活动是通过充分公开重大信息,保护投资者的利益、确保证券市场按照联邦证券法律和相关规则,公开地运行。法律解释、咨询、规则制定以及其他类似活动,其宗旨都在于遵守联邦证券法。

当然,证券委有民事授权以实施联邦证券法。当证券委有理由相信证券法被违背,或在某些情况下,将要违反证券法时,证券委有权进行民事处罚。证券委也根据互利原则同刑事

机关密切合作,实施证券法。

(三)案件调查

根据联邦证券法,证券委有义务对投诉案件和证券交易中可能出现的违法活动进行调查。绝大多数案件的产生是因为违反了1933年证券法和1934年证券交易法。证券法中禁止欺诈的条款和证券交易法中的相关条款一致。案件调查和相关的法律实施工作主要由证券委的地区办事处和执法部进行。

证券委的大多数调查活动都是秘密进行的。通过材料征询、访谈证实、审查经纪商记录和其他文件、检查交易资料和其他类似手段,最大程度地挖掘各种事实。

在案件调查过程中,证券委被授权,有权签发传票,征询证据和复制帐册、记录和其他相关的文件。如果传票被当事人拒绝,证券委可以向法院申请,由法院下令强制执行。

在征探证券交易中的违法案件中,投资者和一般公众的问答和投诉是发现违法的主要证据来源。另一个办法是由地区办事处和市场管理部实行突然检查,检查相关个人和机构的帐册和记录,看其业务行动是否违反了各项业务规则。还有一个办法是,对特定股票的价格波动情况进行征询,看它的变动是否由市场趋势所致或者由发行公司的发展所致。

(四)法律制裁

证券委的调查活动通常秘密进行,本质上是寻求事实。证券委将依据其职员发现的事实,决定是否违反法律的有效证据;如果违法活动确实发生,决定采取什么行动;决定采取行动之后,考虑应该实行什么制裁措施。

当事实表明有欺诈或其他违反行动时,联邦证券法提供下列几种证券委可能采取的行动:①民事指令,证券委可向相应的美国地区法院提出申请,要求法院发出指令,禁止有关方面的违法行为,申明有关当事人违反了证券法或证券委规则;②行政补救,证券委在进行听证之后,可以采取特别行动。证券委可发布命令暂停或终止交易所或证券协会的会员资格;可否决、暂停或取消证券商的注册登记;可审查其错误行为;也可禁止当事人在批准后的证券商从业。

(五)证券商资格废止

万一交易所或证券协会会员、注册登记的证券经纪商或自营商,或者同这些证券商有关联的人员出现问题,行政补救措施通常是废止其资格。在行政诉讼中,证券委发布指令,说明所从事的行为和活动是非法的。为便于取证,指示举行听证会。在听证会上,执法部律师(通常和地方办事处律师一起)寻求被指控的事实。被控人有充分机会进行辩护,出示辩护证词。如果证券委最终发现被控人违反了证券法,则可能采取法律制裁中所阐明的补救行动。被控人有权通过相应的美国上诉法院寻求对证券委决定的司法审查。补救行动可以有效禁止证券商从事跨州的证券业务,或者其交易所或证券协会资格,包括该证券商从业人员资格。

(六)行政诉讼

证券委所有正式的行政诉讼按照依《行政诉讼法》制定的《行为规则》进行。该《行为规则》为保护行政诉讼中的当事人制定了恰当的诉讼程序。包括要求:及时的诉讼通知;诉讼问题的充分说明;参加诉讼人的被控方的指控等。当事人中,也包括证券委有关部门的律

师,该律师参加听证,出示证据,审查证人,另外,其他利益相关的人也给予有限的权限参加行政诉讼。

七、证券委职员的行为管理

证券委受托对国民经济的重要领域进行管理,保护公共利益从这个意义上看,证券委的委员、职员以及前任委员和职员维持一个高水准是非常重要的。诚实、团结、公正、廉洁是基本原则。为此,证券委实行了综合性的管理规则,即“证券委在职委员、职员和商职委员、职员行为管理条例”,简称“行为管理条例”。这个条例为在职委员、职员及离职委员、职员建立了一个职业道德行为的准则。

“行为管理条例”要求证券委委员、职员、不管法律或法规是否禁止,一律回避可能产生下列结果的行为:

- (1)以公谋私;
- (2)给任何机构或个人予特别的待遇;
- (3)在官方渠道外,作出政府决策;
- (4)失去完全的独立性或公正性;
- (5)影响公众对政府团结一致的信心。

除了这些一般要求外,行为管理规则对一系列领域提出了特殊的要求:①证券交易;②内部信息的使用或公布;③接受礼品与纪念品;④利益冲突;⑤第二职业;⑥演讲与文章;⑦就业的谈判;⑧离职后的就业限制。下列集中讨论证券委职员的要求。在绝大多数情况下,对证券委委员也是一样或类似要求。

(一)证券交易

除了特定的限制外,证券委职员通常允许买卖证券。规定若干限制是为了保护公众的信心,确保证券委职员不从对证券市场信息的有利位置获得利益,防止潜在或明显的利益冲突。不管职员是否知道证券委对某项事情的信息,限制仍然适用。例如,在某项注册登记表即将生效或生效后的头60天内,职员不得买卖该种证券。又如,证券委管理经纪商、自营商或投资顾问,对这些机构的事务能产生巨大影响,所以,证券委职员,不得持有这些机构的股权。

其他各项措施以职员对信息的了解为基础。特别是,证券委职员禁止利用非公开信息从事证券交易。同样,假如职员知道证券委或证券委作为一方正在调查某种证券,该知道不得买卖该种证券。

为了确保证券委职员的所有证券交易活动都是投资目的,而不是投机,根据证券委规则,职员通常必须至少持有6个月。禁止职员从事所有证券的期货与期权交易。同时,也禁止职员从事信用交易和买空卖空交易。

在证券交易完成或得到确认的5个营业时内,职员必须向证券委人事办公室报告。

职员从事证券交易的限于同样适用于其配偶和子女,或者职员和配偶为他人而从事证券交易。

(二)使用非公开信息

除非征得证券委同意,职员不得利用非公开信息从事证券交易活动。即使对家属和朋友也不得公开内部信息。即使职员离开证券委后,也不得利用原来的内部信息或公开内部信息。

(三)接受礼品和纪念品

证券委职员通常不得接受同证券委打交道或试图和证券委打交道的个人或实体的任何礼品、纪念品或任何有价值的东西。特别是当这些个人或团体受证券委管理,或这些个人和团体的利益对证券委履行职责有重大影响时。这项管理措施,禁止礼品、纪念品或任何有价值东西的来源,包括公众公司、证券商、法律事务所、会计事务所、贸易集团等。

当然,证券委职员在某些情况下也可以接受下列东西:①基于个人而非业务关系的礼品;②在同调查和检查无关系时,团体活动中提供的食品;③无人认领的东西,如铅笔、钢笔、日历、笔记本或其他价值不超过5美元的东西;④参与教育培训项目时,价值不超过35美元的礼品;⑤在教育培训项目的讨论会上,主办单位为职员提供的食品和点心。

(四)利益冲突

当职员、其配偶、子女或其他职员有关系的人对一项事务有个人利益或财产利益时,通常该职员不得为该项事务工作。如果该职员、配偶或儿女撤回在某项事务中的个人利益或财产利益,该职员可以为该项事务工作。同样,如果证券委职员能从适当的管理员那样豁免上述限制,他也可以参与该项事务。

(五)职业外的工作

证券委职员从事职业外的工作,如接受名誉职位、职业性工作必须提前得到有关管理人员的书面批准。提前得到书面批准的目的是防止这类活动中的利益冲突。除非特殊情况,证券委职员不得作为公众公司的职员或董事。

(六)演讲和文章

证券委鼓励其职员从事教学、演讲和写作活动。所有同证券委有关或者同法律、法规有关的演讲稿和文章,在发表以前,必须送交证券委首席律师办公室审查。审查过程通常考虑下列标准

(1)职员不得公开秘密的或非公开的信息。

(2)职员可对证券委的各项事务,特别是法律程序和决策程序进行讨论,但对各项事务的陈述必须准确、公开。如果有关事务即将出台,职员不得发表,否则对证券委的运作不利。

(3)陈述证券委对任何事项的处理必须准确无误。假如某项事务不再出台,职员工作和此项事务无关,职员可以阐明看法。但必须申明纯属个人看法,与证券委无关。如果作者实际上不同意证券委的看法,那么应清楚申明。

(4)所有文章和演讲必须包括一项声明。说明仅系作者观点,不代表证券委或其职员。

(七)就业谈判

通常,证券委职员不得在证券委之外同任何人谈判就业问题。也包括:①职员代表证券委私下从事业务活动;②证券委作为参加者、证人或法官时,职员代表出席。

第四节 美国发行市场管理

信息公开是美国联证券法管理证券发行最重要、最基本的内容。当投资者能够充分、公平地了解发行公司、即将发行的证券的情况后,投资者才能作出自己的投资抉择。美国证券法通常集中公开信息,而不是判断证券和发行者的优劣。美国证券法包括了详细信息公开要求,所提供的信息不得有任何遗漏和重大错误。按照充分公开法则,是投资者,而不是管理者,有责任评价所投资的证券的优劣。这种方法把评价公开的信息的责任放在了投资者身上。在实践中,各种机构投资者和个人投资者通常依靠财务分析专家、评级公司、券商和其他证券专业人士,来评价证券发行者及其证券的信息。

一、联邦证券法的范围

联邦证券法是关于使用美国邮政及其他设施在跨州之间进行证券发行以及初次发行之后进行证券交易的法律。联邦证券法的范围是非常广泛的。凡使用美国邮政或其他便利设施在跨州之间进行的任何证券业务都可隶属于美国联邦证券法,并且须接受美国证券与交易所委员会的管理。

任何涉及“证券”的业务属于证券法的范围。“证券”这个术语定义广泛,能包括人们通常认为不是证券的东西。州证券法和联邦证券法有区别,遵守两种法律都是必要的。最近,美国证券委制定了《条例S》,试图澄清某些在美国以外发行、出售的证券,不属于美国的证券法注册登记的范围。证券委的目标是要鼓励外国发行者进入美国市场,增加美国投资者的投资机会。具体采取下列措施:①修改美国注册登记和报告制度的要求,以适应外国发行者的需要;②证券委建立实行多边管理的信息公开制度。例如,允许加拿大的证券发行者按照加拿大证券管理当局的要求,制作准备信息公开的文件,而在美国对证券进行注册登记。目前,美国正同其他国家讨论实行多边管理的信息公开制度。

联邦证券法旨在确保证券发行者及其证券有关的信息能充分公平地公开,投资者能够根据所提供的信息作出决策。根据联邦证券法所进行的管理,主要是看能否满足公开要求的准则,而不是看证券发行者和证券本身的优劣。

关于证券公开发行的信息公开要求,由《1933年证券法》所规定。关于证券交易的连续信息公开要求,由《1934年证券交易法》所规定。除了证券法和证券交易法所规定的特别的信息公开义务外,这两个证券法也包含了运用于填表的一般的信息公开要求,并赋予民事和刑事责任。这个一般要求规定,证券法律所要求制作、填表的文件不得包含任何重大事项的错误陈述和遗漏,避免这类文件的误导。

证券委是美国证券市场的主要管理者。另外,证券发行者若希望其证券在美国的证券交易所或国民证券协会自动报价系统上市交易,则需遵守交易所或报价系统的各项规则。

二、证券发行的注册登记制度

《1933 年证券法》要求 除非得到注册登记的豁免 ,任何证券的发行、销售必须在证券委进行注册登记。豁免进行注册登记 ,登记的证券有 ①美国联邦政府和州政府发行的政府证券 ;②由银行发行和担保的证券 ;③外国银行某些分支机构发行或担保的证券 ;④商业票据 ;⑤证券的私募发行等。

对于任何不遵守《1933 年证券法》和证券委条例与规则要求进行注册登记的机构和个人将追究民事或刑事责任 ,或同时并处。具体地说 ,包括 :对于未进行注册登记而发行证券的 ,对于用书面或口头沟通 ,而存在不实说明或者遗漏重大事项的 ,都将追究民事或刑事责任 ;对于证券发行公司 ,签署发行公司进行注册登记的个人 ,公司董事或其他公司的操纵者 ;在公开发行说明书中签字的会计师和任何专家 ,参与该类证券承销的承销商 ,等都将追究民事或刑事责任。

注册登记程序 :

1. 填表前期

这是注册登记过程的第一阶段 ,注册登记表填写以前。在这一阶段 ,没有证券的发售或者书面或口头的证券卖出要约。证券发行者也不能从事吸引投资者对证券发行兴趣的各种活动。

2. 等待期

这是注册登记过程的第二阶段 ,从注册登记表填好后算起 ,直到注册登记表宣布生效之日止。

注册登记表应包括下列信息 :证券发行者的情况 ;即将发行的证券情况 ;该类证券的交易情况 ;根据通用会计准则制作和经审计的财务报表。注册登记表由两部分组成 ;第一部分 ,为投资者准备的招股说明书。第二部分 ,投资者可以公开查询 ,但不发送投资者的附加信息和文件资料。

等待期 ,也称为“ 要约期 ”。证券发行者和承销商可以进行宣传 ,引起投资者的兴趣 ,并作口头要约 ,但在注册登记表生效之间 ,不能进行实际销售过程。初步的招股说明书(即原始注册登记表的文本)向潜在的投资者发送 ,但不得印制其他书面材料。

证券委公司金融部职员将决定对注册登记表是否进行全面的、或部局的、或不予审查。对于注册登记表的全面审查 ,证券委职员将在填表 30 天内 ,对注册登记表向证券发行者提供评价。有些证券发行者要等到他们收到证券委对注册登记表的初步评价后 ,才将初步招股说明书向社会发送。

证券发行者将根据证券委职员的评价 ,对注册登记表进行补充和修正。当证券委职员没有进一步的意见后 ,注册登记表将准备宣布生效。

证券发行者和证券承销商要对证券出售给公众的价格和证券第一次卖给承销商的价格进行谈判。证券商承销证券后应当即分销到公众手中。在证券委填写“ 价格补充 ”表后 ,注册登记表将宣布生效。通常是 ,在最后的补充表填好后 ,证券委职员发布一个指令 ,宣布注册登记表生效。

如果只有价格条款没有登记注册,在价格决定前,注册登记表也可以宣布生效。

3. 生效后时期(也称销售期)

在书面销售信息向投资者公布以前或同时,应将招股说明书的最后文本,复制后发送每一个投资者手中,这样,销售活动才能进行。

注册登记表也可能因下列几种原因而注册登记程序有所不同:

一是证券发行者新注册登记为股份公司,已填写了各种报告。这些报告可供注册登记表参考,这使得文件准备时间大大缩短。

二是证券的季节性发行者,对某些公开发行,可以只填写一个“概要注册登记表”,在不超过两年的时间内,可发行一定数量的证券。在注册登记表生效后,证券发行者可根据市场的变化,发行已注册登记证券的一定比例。这时,使用的基本的招股说明书和原始的注册登记表一样,只是就特定证券的发行条件和情况作一补充。这种分期或分季发行程序允许筹资者充分利用有利的市场状况,而不存在填表和准备新的注册登记表的各种拖延。

证券法在注册登记表填写过程中,对证券发行、销售活动的限制和对证券发行者的其他活动的限制,同样适用于代表证券发行者进行活动的证券承销商和其他承销成员,通常也分为三个阶段。

(1) 投资银行一般通过包销或代销承购证券发行者的证券。在包销活动中,证券承销商根据达成的价格条件,全部购买发行的证券,然后再卖给公众。在代销活动中,投资银行作为代理人,只是同意尽力出售证券,但对于能销售多少无法保证。代理人没有义务购买任何证券,唯一的义务是尽力代表证券发行者,寻找证券的投资者。

(2) 证券承销商对注册登记表的错误陈述和遗漏要承担法律责任。如果在进行合理的调查之后,证券承销商能找到合理的证据说明,注册登记表没有错误陈述和遗漏,证券承销商可进行辩护。

(3) 《1934年证券交易法》和根据该法所制定的规则,包含有反市场操纵条款,也包含着证券交易实践准则。其中,同证券发行相联系的是,要求稳定证券发行活动。

三、证券发行的豁免制度

《1933年证券法》注册登记要求中,有几种情况是豁免注册登记的证券,该类证券可以发行与销售。

(1) 豁免注册登记的证券有:美国政府发行或担保的证券;美国银行发行或担保的证券;美国某些非盈利组织发行的证券等。

(2) 某些证券的特殊转让也豁免注册登记,如证券商之间的证券销售;不涉及证券发行者,证券在证券承销商与经纪商之间的销售;证券发行者持有证券在交易所进行的证券发行。

尽管联邦证券法的反欺诈条款适用于私募发行,但是,如果证券发行者不公开发行证券,而是私募发行,证券法并不要求进行注册登记。

(1) 公开发行还是非公开发行决定于几个相关因素:发行是否面向公众;是否限定购买者的数量;购买者的财务复杂性如何;是否存在广告或公众代理认购活动;购买者对于证券

发行者及其证券的信息了解权力等。

(2) 依据证券法所制定的一系列规则中《条例》提供了一个非专用的“安全港”注册登记豁免条款。如果证券发行者遵守《条例》的要求,该条例允许的各种证券发行将免于注册登记。

证券发行者直接或间接收购的证券,证券发行者的附属机构从事的特殊证券转让,不涉及公开发行的系列特殊证券转让,受到证券法的限制。如果这类证券没有进行注册登记或者豁免注册登记,该类证券不能再销售。

(1) 对于不涉及证券发行者、证券承销商或者证券自营商的证券销售,证券法的某些条款提供了豁免注册登记的依据。

(2) 对于没有进行注册登记的限制性证券的公开销售活动,《规则 144》建立了一定程序,是一个非专用的安全港。

(3) 证券委最近采用的《规则 144A》提供另一个非专用的安全港,该规则允许没有注册登记的限制性证券进行销售。前提是购买者必须是拥有或管理证券投资组合的机构。

四、美国各州的证券发行法规

各州可以自由地采用自己的证券法律。这些证券法律通常适用于州内证券的发行与销售。

美国证券的发行与销售必须遵守联邦证券法,同时必须遵守该证券发行所在州的证券法。

某些州的证券法同联邦证券法协调一致。这样,发行者所作的公开发行的注册登记,可以同各州所期望的注册登记程序一致。或者,使用《条例 D》进行私募发行的证券发行者可以采取各州类似的豁免注册登记条款。

各州证券法常常要求进行充分、公平的信息公开,并且集中于所发证券的优劣评价。

某些州对于证券发行的管理理论和联邦证券法所依据的理论有着本质的不同。根据联邦证券法,管理证券公开发行的注册登记条款主要旨在充分公开所发行证券的信息。一般说,联邦证券法不涉及投资回报的可能性和所发证券的优劣。相反,联邦证券法进行信息公开后,要求投资者对各种事务作出自己的评价,根据自己的判断决定是否买卖证券。根据联邦证券法,只要通过了注册登记过程,进行了充分的信息公开,公众了解了投资风险,即使再大的风险性证券,也可以向公众销售。联邦证券管理的信息公开哲学是:对于证券管理者来说,信息化的市场化直接判断投资优劣更好。

然而,某些州关于证券公开发行的法律更多地从管理者的角度评判投资的优劣,判断所发证券的合法性。某些州采用的证券管理方式是:如果他们认为所发证券对投资公众是不公平、不公正或不平等的,州证券管理官员可以禁止该类证券在本州的公开发行。根据这种证券管理理论,只进行信息公开,对保护公众利益是不够的。

第五节 美国证券交易市场管理

证券交易市场为投资者买卖证券提供了一条便捷、有效的途径。这样,鼓励了投资,促进了资本形成。通过交易市场,投资者也可以进行多样化投资,增加了保值的手段。

由于证券交易市场在经济中扮演着极重要的角色,维持其公平和效率十分关键。这要求对交易市场进行有效管理。

一、美国证券交易市场的目标与种类划分

(一) 证券交易市场的目标

证券交易市场的主要目标是通过下列途径促进资本形成:

(1) 提供有效的价格发现机制。所谓价格发现机制是指,证券购买者和证券卖出者相结合,建立证券价格的过程。

(2) 提供低成本的流动性场所。

当然,证券交易市场也是显示经济趋势的一个极重要的经济指标。是投资者进行分散化投资,进行资产保值增值的一个重要场所。

(二) 证券交易市场上不同的证券种类

所有证券发行者,包括私营企业、地方政府、联邦政府,等,都可以使用不同的证券满足不同性质的融资需要。不同的投资者可以利用这些证券进行分散化投资,满足保值、增值的需要。这样,证券交易市场的证券也是丰富多彩的,主要分为:

(1) 股权性证券:①普通股、②优先股、③认股权证、④股票期权。

(2) 债务性证券:①固定收入担保债券、②固定收入附属债券、③固定收入非担保的商业票据、④浮动利率债券、⑤零息债券与贴现债券、⑥债券期权。

(3) 证券化的债务。近年来,越来越多的债务趋向证券化。一般说,证券化是指资本融资通过发行证券,而不再过多依靠传统上的银行融资的广泛过程,证券化涉及到对金融资产的组合,诸如人们通常接受的抵押放款,已证券化。金融资产证券化后,可以在证券交易市场进行交易。

(三) 证券交易市场的划分

1. 从交易角度划分

在美国和世界各地,证券交易的方式各不相同。每一种特定方式也可分为几个主要类型:

(1) 运用拍卖原则建立的集中性交易所。在拍卖原则下,购买定单同购买定单之间竞争,卖出定单同卖出定单之间竞争,最后达成一个市场交易价格。交易所任何会员都可以对证券提出要约和接受要约。这类市场也可分为两种:第一,集中性的交易所拍卖市场。这个

市场可以通过专家制度或造市商制度,也可以不通过专家制度或造市商制度来进行。

专家或造市商都是交易所会员,对某种特定证券承担特别的义务。其典型的作用有二:一是通过连续的自营买卖证券,维持市场的有序运转。作为专家,当市场的买方与卖方暂时不能配对时,专家也要买卖证券,维持市场运转。二是作为证券商的证券商。当一个证券商不能执行定单时,专家必须代替该证券商执行定单。第二,集中性的交易所市场。该市场以二种形式运转:一是连续性市场。在交易所的交易时间内,买卖证券的定单连续地进行配对成交;二是间隔性市场。在交易所的交易时间内,定单先储存一段时间,然后再配对成交。

(2) 证券商市场。证券商市场取决于每个定单的专业性中介机构。顾客的购买定单并不直接同另一顾客的卖出定单直接进行配对。相反,定单的每一方面都通过证券商的存货来执行。这就是柜台交易市场。

每一个不同类型的交易市场都采取下列方式之一:①人工方式(有形的交易大厅和电话);②半自动化的方式。例如,纽约股票交易所和东京股票交易所,使用电子化的定单线路,但手工进行定单处理。还有,美国全国证券商协会自动报价系统和英国交易所自动报价系统(“SEAQ”)同时使用计算机报价与信息发布、电话和计算机进行价格谈判和执行。③全自动方式。例如,美国辛辛拉提股票交易所和加拿大多伦多股票交易所的上市部分,都全部实现了自动化。

某些交易市场主要以某类证券为主。在美国,债务证券主要通过证券商市场,很少通过交易所拍卖。

2. 从清算与交割角度划分

像交易市场一样,证券的清算与交割方式各不相同。每一种特定方式也可以分作不同类型:

(1) 清算。清算可划分为三种方式:逐笔清算、净额清算、连续的净额交割。(2) 交割。交割可划分为三种方式:交货付款、实物交送、记帐交送。

像交易系统一样,每一种清算与交割方式都采取手工或半自动化或全自动化方式进行。不同的清算与交割方式倾向以某种证券为主。例如,净额清算常用于股权证券,而不适用于债务证券。这是因为,一般来说,股权证券的交易量更大,采取净额清算,成本低,效率高。

二、美国证券市场结构与全国市场系统

(一) 市场模式

正如上述,即使在同一个国家,证券交易所使用的模式也各不相同。以美国为例,证券交易市场有下列三种模式:

(1) 集中性的交易所市场。例如,纽约股票交易所、美国股票交易所等。

(2) 分散的证券商市场。例如,全国证券商协会的自动报价系统等。

(3) 集中性的电子交易市场。例如,美国辛辛那提股票交易所建立的全国证券交易系统。

(二) 建立全国市场系统的必要性

由于同一证券存在于几个市场进行交易,提出了需要建立统一的证券市场的概念。

1. 美国证券市场的特点

美国证券市场的特点导致全国市场系统(NMS)概念。

(1)美国地域辽阔,市场分散,几个不同的市场交易同一种证券,引起市场分割。

(2)美国证券市场的体制。

(3)不同证券市场的竞争受到阻碍。

2. 产生的问题

由于上述特点,产生了下列问题:

(1)需要建立一个信息公开系统,对不同市场中同一种证券的报价、交易信息进行公开;

(2)缺乏一个机制来提供一个全国性的机构,保护各种定单的执行;

(3)需要将黑市交易纳入正常的交易途径。

(4)对于定单流程和不同市场间达成最好成交价格,缺乏现成的手段。

3. 全国市场系统的建立

通过《证券法1975年修正案》中的第十一条A款,对《1934年证券交易法》进行了补充,确立了建立全国市场系统的目标:

(1)促进证券交易经济有效地进行;

(2)促进不同证券商之间,不同交易所市场之间,不同交易所市场与非交易所市场之间的公平竞争;

(3)保障证券市场参与者能得到证券报价和交易的资料;

(4)增强证券商在最好的证券市场上执行顾客定单的能力;

(5)在没有证券商的干预下,增加顾客定单执行的机会。这一条同前四条是一致的。

4. 对证券委进行授权

第十一条A款内容较多,对证券委进行了授权:

(1)建立一个综合性的报价、交易的报告系统,促进系统的实施;

(2)促进建立一个市场间联络系统,制定有关规则,保护市场间联络系统的定单。

(3)消除对竞争的不必要的限制。

(三)全国市场系统的特点

(1)形成了一个综合性的报价、交易的报告机制。

(2)建立了市场间交易系统(ITS)。①建立了不同市场间交易同一种证券的通讯联系。

②建立了关键性的规则与政策。

第一,交易规则。除非特殊情况下,市场间交易系统的会员不得按市场间交易系统报价以外的价格买卖该系统内的证券。如果违反了交易规则,该规则提供了进行处罚的程序与措施。

第二,大宗交易政策。对于在大宗交易情况下,交易规则的非适用性问题,每一个市场间交易系统都建立了有关的政策和规则。

三、美国证券交易市场管理的目标与手段

管理证券交易市场的最终目标是确保市场公平、公正、公开、高效、透明、有序、竞争。

有时,这些目标可能产生冲突与矛盾,证券管理者的任务是在这些目标间寻找平衡。在美国,达到这些目标,有几个关键的要素:

(1)为交易市场的统一建立恰当的最低限度的准则,保障清算与交割的安全,保护投资者利益。

(2)保持对交易市场的警惕,监测证券商。

(3)消除公平竞争的障碍。

实现这些要素的准确方法因证券种类不同,交易方式不同,清算与交割制度不同,不同市场的投资者不同,而有所不同。

为实现上述管理目标,要求建立适应于证券市场发展和美国政治体制的恰当的管理体制。

美国建立了独立的管理机构作为市场的管理者,主要管理自我管理机构(“SROs”)。例如,证券交易所、清算机构、全国证券商协会等。后者是证券商的直接管理者。

在美国证券委内,设立了市场管理部,负责对证券交易市场进行管理。市场管理部的职责主要是:

(1)对自我管理机构进行注册登记,制定这些机构的各项规则和政策。

(2)制定交易市场报价和价格信息的收集与传播方面的规则和政策。

(3)对自我管理机构和证券商进行审查。

(4)制定、实施财务责任规则(如净资本、顾客资金分开原则等)。

(5)制定证券商进行注册登记的规则。

(6)制定证券委关于反操纵、买空卖空、顾客确认及其他有关规则、管理交易市场,保护顾客在交易市场的各项权利。

对于所有证券商(包括从事证券业务的银行)的所有证券业务活动,美国都希望过渡到管理纯粹业务活动。反对一个管理者管理单个机构的所有业务活动的机构性管理方法。

在其他国家,管理体制的建立与管理结构不尽相同。但是,每一个国家都必须决定什么样的管理体制才能最好地适应本国证券市场和政治体制的发展。

四、《1934年证券交易法》下的连续公开制度

《1934年证券交易法》要求所有证券类型的发行者在下列情况下进行注册登记,为投资者和交易市场提供有关发行公司的营业状况、管理情况和财务状况的最新信息:

(1)在全国证券交易所或在国民证券商协会报价系统上市交易的证券,应根据证券交易法进行注册登记。

(2)证券发行者资产达到或超过500万美元,股东达到或超过500人的证券,须进行注册登记。

根据证券交易法已注册登记的证券的发行者,和根据《1933年证券法》进行填写“注册

登记表”的证券的发行者,有义务填写年度报告和其他定期报告。

某些外国私募发行证券的发行者,要求根据证券交易法进行注册登记。这些发行者没有义务或自愿进入美国市场。如果这些发行者按照证券委的填表要求,提供各种文件,可以豁免证券交易法下所要求的定期报告制度。

当召开证券持有者大会,证券持有人要求代理投票时,根据证券交易法已注册登记的证券的发行者必须将各种信息提供给证券持有人。有关这方面的管理按《证券交易法代理规则》进行。这个代理规则管理代理的恳求事项、证券发行者及其他人、恳求方式、在股东大会上股东关于投票的建议,等。这些内容都必须包括在发行者的代理恳求材料之中。这些规则通常不适用于外国私募证券的发行者。

证券交易法第十六条旨在防止内幕人士滥用发行公司的非公开信息。所谓内幕人士是指发行公司的管理人员、董事和证券持有数量超过公司证券总量 10% 以上的证券持有人。第十六条以及根据本条款制定的有关规则一般不适用于外国私募证券的发行者。

(1) 内部人士必须报告持有发行公司的最初股权。一般也必须报告在任何月份内发生的股权变化。

(2) 不管是否实际运用非公开信息,在任何六个月内,对发行公司证券的购买及立即卖出,或者卖出及立即买入所产生的利润,要承担严厉的法律法律责任。

对于通过友好或敌意的“招标”来收购发行公司的股权,证券交易法也进行管理。所谓“招标”,是指如果试图拍卖证券,以宣布的价格,对股东购买发行公司的证券发出要约。如果所招标的证券按证券交易法注册登记,“招标”规则直接管理这类证券的发行者。

(1) 招标规则旨在为股东提供有关要约人和要约条件方面充分而公平的信息,实行信息公开。

(2) 在敌意招标中(即由那些发行公司管理层的反对者进行的招标),招标规则旨在以中性的立场来运作,不偏向要约人,也不偏向管理层。

(3) 程序性和实质性的保护措施,是便于股东慎重考虑,保证平等对待每一个股东,包括规定强制性的最短要约期间、收回权利、超额认购下的要约、全部持有者和最好价格的保护等。

五、美国证券的市场操纵与欺诈的管理

尽管证券交易法为自我管理机构提供了重要的管理权限,希望自我管理机构能够承担管理证券业第一线的任务,但是,证券委仍然保留了直接的制定重要规则的权力。一般说来,通过证券法律要求,或者由于自我管理机构受管辖权力限制不能履行职责时,或者自我管理机构不能满足管理需要时,证券委行使自己的权力。除了将在下一章描述的证券商管理的财务责任规则外,证券委在反市场操纵和欺诈领域,行使着重要的管理权力。

(一) 《1934 年证券交易法》中关于反操纵的一般条款

1. 防止操纵证券的价格

《1934 年证券交易法》的主要目的之一是防止操纵某种证券的价格。一般说来,市场操纵是指有意地使某一种证券价格上升、下降或稳定的活动。本质上讲,操纵是指对市场供给

和需求的自由力量的一种有意识的干预。

2. 反操纵条款

《1934 年证券交易法》中关于反操纵的一般条款包括在第九条 A 款、第十条 B 款和第十五条 C 款中：

(1) 第九条 A 款禁止同时买卖一种证券(Wash Sales)和禁止对敲买卖证券(Matched Orders) ,防止在全国性证券交易所上市的证券 ,被创造一种虚假的或表面的繁荣现象；

(2) 第九条 A 款还对在全国性证券交易所上市的证券 ,规定了一般的反操纵的措施；

(3) 第十条 B 款也作了两条规定 :禁止任何人在买卖任何证券中使用任何操纵或欺诈手段 ,或其他阴谋诡计。这是一个包罗万象(Catch - all)的条款 ,旨在授权证券委在其认为必要时 ,或者为保护公众利益和投资者利益适当时 ,制定各种规则。

在买卖任何证券中的下列行为是非法的 :使用任何手段或计划进行欺诈 ,作出重要的虚假说明或遗漏事项 ;从事欺诈其他人的任何行为和做法。这是《1934 年证券交易法》下最广泛的反欺诈条款。证券委依靠这一条款禁止内交易、欺诈活动和操纵行为。

(4) 第十五条 C 款规定：

①禁止证券商利用任何操纵、欺诈、其他诈骗手段或阴谋诡计 ,影响任何证券交易 ,引诱或试图引诱任何证券的买卖 ;②禁止证券商作出任何虚假的报价。

证券委必须通过条例和规则 ,来定义应视为操纵、欺诈或其他诈骗手段的行为 ,也必须定义什么样的报价是虚假的。关于 C 款的法律条款和因此而制定的各项规则 ,仅适用于证券的柜台交易市场 ,而不适应于全国性的证券交易所。

(二) 证券交易法关于证券销售过程中涉及证券交易的条款

1. 禁止证券推销中的关连人士从事该类证券交易

《证券交易法之规则》第十条 B 款第六项 ,禁止证券推销中的关连人士从事该类证券的交易。

(1) 该条款禁止参与证券推销的所有人员 ,买卖同一种类 ,或者引诱买卖正在销售中的证券 ,或者买卖任何该类证券的任何权益 ,直到完成证券销售以前。当然 ,这条规则是一般性的广泛性的禁止条款 ,包含着一些例外情况。

(2) 规则第十条 B 款第六项的主要目的 ,是防止证券推售中的参加人员人为地制造该类证券的需求 ,促进该类证券的销售。该规则旨在保证证券交易市场的统一性 ,使之作为独立的市场定价机制 ,因此而加强投资者对市场的信心。这条一般规则的例外条款 ,旨在让证券销售有序地进行 ,限制正在销售证券的交易市场出现断裂。在绝大多数例外情况下 ,在证券销售进入“冷却”期后 ,证券推售人员才能从市场退出。“冷却”期间或者是 2 个营业日 (如果证券发售的最低限款是 40 万美元 ,定价为 5 美元) 或者是开始公开发售前的 9 个营业日。

2. 稳定证券交易 ,促进证券交易

《证券交易法之规则》第十条 B 款第七项 ,要求稳定证券交易 ,促进该类证券的销售。

(1) 规则第十条 B 款第七项 ,要求在证券公开发售过程中 ,稳定该类证券的交易。这条规则要求证券的买卖报价必须满足一定条件。买卖报价必须能防止正在发售证券的交易市

场价格出现下跌。买卖报价必须按照规则的要求进行,并且应将报价向交易市场和正在发售证券的购买者公开。

(2)1991年,证券委对该条规则进行了补充。其中,规定如果外国证券市场是该类证券的主要市场,稳定的价格应反映外国市场这类价格的水平。

(三)《证券交易法》关于证券发行者购买证券的条款

1. 证券发行者购买股权证券

《证券交易法之规则》第十条B款第十八项,规定了证券发行者购买股权证券的要求:

(1)该条款对于证券发行和某些关联人士购买该发行公司的普通股票提供了“安全港”(Safe Harbor),禁止操纵行为。根据证券交易法第九条A款第2项或第十条B款,以及因此而制定的规则第十条B款第5项中,关于反操纵的条款,证券发行者和其“附属购买者”不得购买自己发行的证券,如果这种购买活动不能遵守某些条件;

(2)该规则限定了四个条件:购买方式、购买时间、价格、安全港下的购买量。

2. 证券发行者拍卖证券

《证券交易法之规则》第十三条E款第4项,对证券发行者拍卖证券作出了规定:

(1)该条款管理证券发行者对其股权证券的现金拍卖和证券交易所拍卖。该条规则要求:

①以特定的形式公开和发布拍卖方面的信息;

②证券发行者对该类证券的所有持有者作出要约;

③证券发行者的要约期不得少于20个营业日;

④在要约期内或者扩展的期间内,应给拍卖证券的证券持有者机会,以便撤回其拍卖的证券;

⑤要约期一到,证券发行者应及时支付拍卖的证券;

⑥对于拍卖的证券,所有证券持有者应支付相同的价格;

⑦对于拍卖证券数量的任何改变,证券发行者应在不超过10个营业日内,作出补充或扩展要约期;

⑧如果只有部分证券拍卖出去,证券发行者应回收剩余证券。

(2)在要约期结束后的10个营业日内,应由证券发行者或其有关人士按照规则的要求,公布购买情况。

3.《证券交易法》第十四条E款及其规则第十四条E款第一项的规定

(1)《证券交易法》第十四条E款及其规则,并不限制证券交易所对股权证券进行拍卖,但适用于证券交易所对债务证券进行拍卖。

(2)根据《证券交易法》第十四条E款颁布的规则第十四条E款第一项适用于任何拍卖或交易所拍卖。该规则条款要求:

①从要约日第一次发表或送往证券持有者之日起,任何要约至少要保持20个营业日;

②如果拍卖证券的数量要进行调整,或者考虑进行调整,要约日至少保持10个营业日;

③在要约日结束后,要及时对拍卖证券的持有人进行付款;

④如果撤回要约,拍卖的证券要及时送回拍买证券的持有人手中。

4. 对在拍卖外购买证券的规定

《证券交易法之规则》第十条 B 款第十三项,对在拍卖或交易所拍卖外购买证券的规定。该规则条款规定,对于任何拍卖证券或者通过交易所拍卖证券的人,禁止该人直接或间接购买或安排购买任何同类证券,或者可以立即转换或交换成该类证券的证券。从要约公开宣布起,到要约结束止(包括扩展期在内)。

(四)《证券交易法》关于卖空的条款

1. 关于“卖空规则”

《证券交易法之规则》第十条 A 款第一项,关于“卖空规则”:

(1)目的。《证券交易法之规则》第十条 A 款第一项的目的在于限制价格超于下降的证券市场上,证券的卖空行为。《证券交易法之规则》第三条 B 款第三项对“卖空”作了定义;

(2)《规则》第十条 A 款第一项,包括任何上市证券的交易行为。也包括不在全国性证券交易所上市的证券交易,如果这类证券在一个综合性系统内交易。这个交易系统应同时发送有效交易的报告和最新交易信息。

2. 对同公开发行有关的卖空行为的规定

《证券交易法之规则》第十条 B 款第二十一项,对同公开发行有关的卖空行为作出了规定。根据注册登记表的情况,在注册登记表填写后的开始,到证券销售结束为止,该类证券进行卖空是不合法的。禁止卖空该类证券的对象包括参与该类证券公开发行的证券承销商或证券经纪商或证券自营商。

(五)《证券交易法》关于保护顾客帐户的条款

1. “小圆石”理论

证券委清晰地规定,证券商有义务公平地对顾客进行交易。这项规定来源于美国联邦证券法关于反欺诈的条款。在这个所谓的“小圆石”理论之下,投资者由于进入了证券经纪行业,证券商要按照证券行业的准则,公平地对待所有顾客,与之从事证券交易业务。这个陈述,从本质上要求证券商遵守证券委所规定的某些义务。证券委通过执法行动和解释性说明,来实施这些义务。这些基本义务包括:及时执行定单;公开重大信息;收费应合理;充分公开任何利益冲突。

2. 《证券交易法之规则》关于顾客确认的条款

《证券交易法之规则》第十条 B 款第十项,要求证券商,在证券交易完成前或当时,应给顾客一个书面文件,说明关于某种交易的详细情况。该规则要求,对于股票交易中的日期、时点、性质、价格和数量予以公开。最重要的是,该规则要求公开证券商的补偿情况。当证券商从事代理业务时,必须公开佣金情况。当证券商从事自营业务时,一般必须公开买卖的价格情况。

3. 《证券交易法之规则》关于顾客贷款的条款

《证券交易法之规则》第十条 B 款第十六项,要求顾客对通过使用证券商的信贷进行购买证券,应充分认清信贷条件和自己帐户的基本情况。除非证券商建立必要的程序,对关于信贷及利息支付条件,以书面的形式向顾客公开借贷信息,否则禁止证券商向从事证券交易的顾客,提供信贷支持。一旦建立了帐户,必须立即将应公开的信息,送寄顾客。

另外,这条规则还要求,证券商定期向贷款顾客提供帐务报表,至少每四个月一次。帐户报表应包括余额、借款额、欠款额和利息费用。

4.《证券交易法之规则》关于垃圾股票的条款

《证券交易法之规则》第十五条第二至六项,对顾客购买垃圾股票进行了规定。这条款旨在让投资者充分认识到购买垃圾股票的风险,减少证券商采用各种诡计销售垃圾股票。根据这条规则,证券商必须首先获得潜在顾客关于财务状况和投资目标的信息。然后,证券商必须根据顾客提供的信息,合理判断该类顾客是否适应于投资垃圾股票(某些低价股票)。再后,证券商应送给顾客一个书面说明,解释该项决定的合理性。最后,在证券交易进行前,顾客必须签字、注明日期,将这个书面说明送回证券商后,证券交易才能进行。

5.《证券交易法之规则》关于发送招股说明书的条款

根据联邦证券法,证券发行者公开发行证券,必须在证券委填写注册登记表,该表中有载明发行者的基本信息的文件,称为“招股说明书”。招股说明书一般包括的信息有:发行者经营情况、管理人员与董事情况、财务状况、证券发行条件、证券销售计划等。《证券交易法之规则》第十五条C款第2-8项,适用于证券商销售证券,旨在让潜在的投资者能及时地收到招股说明书,作出以信息为依据的投资决策。该条款的一项要求是:参加首次公开发行业务的证券商,必须提前将初步的招股说明书发送到每一个希望购买证券的投资者手中。至少应在购买进行确认在48小时以前送达。

第六节 美国政府证券市场管理

在许多国家,政府债券市场先于公司债券市场存在并发展起来。中央银行通过公开市场操作业务和政府债券作为商业银行的担保品进行业务活动对该国的投资、经济起着至关重要的作用。

美国政府债券市场是当今世界最大的、流动性最强的证券市场。美国政府债券是美国国外投资者进行投资活动的重要手段。无论从国家债务管理的角度和对新项目进行融资角度,还是从实施货币政策的角度,美国政府债券市场对美国经济是极其重要的。

而且,美国政府债券市场管理有着特殊性。政府债券不仅在许多领域实行豁免管理,就是在市场管理领域,也涉步到多个政府金融管理部门,诸如财政部、证券委、联邦储备系统及其他金融管理部门。

一、美国政府证券市场管理的豁免制度

在1929年到1933年大危机以前,所有证券市场都由各州管理,不存在联邦级管理。为了处理大危机所带来的各种证券市场问题,国会通过了《1933年证券法》和《1934年证券交易法》。这两个法律建立一个管理公司股票和债券市场的管理体系。股票和债券均由美国

证券委管理。首先,公司证券的发行和交易都必须接受证券委管理。其次,所有从事证券发行和交易业务的证券机构必须接受证券委管理。这两个法律还为证券委对证券业务活动中的欺诈活动进行调查和起诉奠定了法律基础。

同时,国会也豁免了对某些证券市场工具进行管理。除反欺诈条款外,某些证券种类豁免了两个证券立法中的所有条款。政府证券属于其中之一。政府证券之所以豁免,是因为联邦政府作为证券的发行者,是不会违约的。政府证券的高度信誉消除了对其发行者的财务信息进行公开的必要性。而且也不会在证券交易市场进行违法活动。另外,政府证券的大多数交易通过机构投资者进行,很少涉及个人投资者,没有进行信息公开等证券管理的必要性。

豁免注册登记的其他证券还有:银行大额定期存单、短期银行承兑票据、商业票据和市政债券等。但是,1975年,国会不再对市政证券进行豁免,而是建立了市政证券规则起草委员会(“MSRB”),对市政证券进行管理。该委员会起草市政证券发行与交易的各项规则,由其他证券管理者实施。

政府债券豁免,是指免除政府接受管理的各种直接义务,免除政府对其所发证券还本付息进行担保的义务,免除财政部指定的公司对其所发证券进行担保的义务。

二、政府债券产品与交易管理

尽管有些适用于注册登记的证券的管理措施,不适用于政府债券市场,因为政府不存在违约风险。但是在政府债券的产品与交易管理中,财政部、联邦储备银行、货币监管局(“OCC”)、联邦存款保险公司(“FDIC”)、商品与期货交易委员会(“CFTC”)和证券委都发挥着重要作用。

美国财政部作为政府债券的发行者,决定新发政府债券的品种、时间和期限,也决定发行数量,以及发行证券的要约。还负责保留政府债券所有权形式的记录。

联邦储备系统,是美国财政部的财务代理机构,代理发行政府债券,负责新发行政府债券的详细操作过程,负责建立一个债券所有权记录的维持系统,也负责政府债券的交易系统,保证通过电子手段实现证券从一个所有者转向另一个所有者。联邦储备系统还通过记帐系统进行自己的公开市场操作业务。而且,为确保政府债券交易能被准确记录,联邦储备系统为开有政府债券交易帐户的银行建立了交易记录保留规则。这个业务规则让联邦储备银行同财政部密切合作,通过技术手段影响政府债券市场的工具性质和证券交易过程。

银行管理部门包括:管理国民银行的货币管理局,管理银行持股公司和各州会员银行联邦储备银行,管理各州非会员银行的联邦存款保险公司。这些银行管理部门有权检查清算机构怎样履行自己的功能。这是他们固定的银行管理和检查功能的一个组成部分。

由于证券委负责解释联邦证券法律,根据其管辖权限,它可以决定各种形式的政府债券的派生金融工具,诸如回购协议,或者零息债券等。根据证券委一般管理程序,派生金融工具属于单独的证券种类,不附属于原始证券。但是,证券委无权管理政府债券的清算活动。因为政府债券的清算活动,由存款机构进行。而存款机构又是在联邦储备银行开立清算帐户。

尽管如此,证券委管理全国性的证券交易所,诸如美国证券交易所,芝加哥期权交易所等。期权交易所的业务之一是交易政府债券的期权。为了获准注册登记,期权交易所必须表明,建立的期权交易所能够遵守证券交易法的条款,能够遵守证券委的条例和规则。期权交易所也必须保证能够进行公正交易,保护投资者利益。

不过,设有联邦级的证券管理者建立政府债券交易的保证金交易准则。尽管《1934年证券交易法》授权联邦储备银行建立证券交易的保证金交易准则,但不包括豁免证券。

商品与期货交易委员会管理政府证券的期货合约的交易和政府证券期货合约之期权交易。期货交易和期货合约之期权交易通过期货交易所进行。期货交易所,主要有芝加哥商品交易所(CME)芝加哥期货交易所(CBOT)等。具体注册登记的程序由全国期货协会("NFA")进行。作为自我管理机构,期货交易所提供一个交易市场,建立运作规则,实施商品与期货交易委员会对期货市场的监督管理。各种规则必须经商品与期货交易委员会批准后,期货交易所才能实施这些规则。商品与期货委员会通过日常的市场监督、业务行为审查、最低资本要求或反欺诈条款及其他措施来实施管理目的。

每个期货交易所都有一个清算公司。清算公司对交易大厅内执行的定单进行清算、交割,并建立每日的清算保证金要求。清算公司也控制期货交易的信贷风险。作为每一笔期货交易的第三方,清算公司保证着期货交易的顺利进行。

三、美国政府债券的证券商管理

为了帮助财政部有效地销售政府公债,政府债券市场的特征之一是,许多不同类型的商行可以作为证券商,参与政府债券市场。然后,由于证券商的多样化,不同类型的证券商属于不同的联邦管理机构管理。在某些情况下,除了非初级市场和非银行的证券商(该类证券商只能从事豁免证券的证券业务)外,所有政府证券的证券商,都接受某些管理机制的管理。包括注册登记、帐务记录、财务报告要求、业务检查、资本适宜度指导准则等。不过,这种管理机制适应于不同类型的证券商是有所差异的。

政府证券的证券商分为三类,现将这些证券商及其管理介绍如下:

(一)接受证券委全面管理的证券商

这类政府证券的证券商,包括12家主要的证券商,接受证券委的全面管理。因为这类证券商能够从事所有证券业务。证券委直接或通过自我管理机构,来实施管理措施,监控证券商的风险,保护顾客的资金安全。在政府证券的现货市场上,较为重要的自我管理机构,是纽约证券交易所和全国证券商协会。所有政府证券的主要证券商都是纽约证券交易所的会员,交易所是这些证券商的主要监管者。全国证券商协会管理所有必经注册登记的证券商。因为这些证券商除了从事政府证券业务外,都从事证券的柜台交易业务。

在美国,证券委不能直接制定规则管理政府证券的证券商的业务活动,但是证券委可以制定规则,保护顾客的帐户,建立证券商的财务责任制度,如资本适宜度要求。因此,证券委并不单独监督政府证券的业务活动,但是,证券委的确能够从证券商的总的业务内容上监管政府证券的业务活动。

(二)接受联邦银行管理机构管理的证券商

这类政府证券的证券商,包括 15 家主要的证券商,接受联邦银行管理机构的监管。因为这类证券商是银行或者银行持股公司的分支机构。联邦银行管理机构,包括:管理国民银行的货币监管局,管理银行持股公司的联邦储备银行。联邦储备银行也管理属于联邦储备系统会员的州立银行,管理其他州立银行的联邦存款保险公司。管理银行证券业务活动的关键和证券委管理一般证券商是有所不同的。银行管理部门集中管理银行证券商的证券交易活动,确保银行能健全和合法的管理其风险,进行其业务活动。银行管理部门的主要导向是银行整体上的安全和健全运作。

银行管理部门并不单独为该银行证券商的业务操作建立专门的资本适宜度要求。相反,银行管理部门从银行整体上衡量资本适宜度。根据资本对该银行利润的正负影响,来评价证券商的业务活动。根据货币监管局的官方的数据,在绝大多数情况下,银行证券商业务活动的安全性和健全状况,能很快决定。一旦银行的安全性和健全运作确定后,该银行证券商部门检查的大多数力量放在保护投资者身上。

为了保护投资者利益,在涉及美国政府证券的领域,货币监管局发布了四个公共实施措施,进行监管。例如,在证券融资和回购协议领域,银行管理部门建立的监管政策的程序,成为政府证券市场上普遍接受的作为从事证券业务的恰当方法。

如果银行证券商从事市政证券的承销与交易业务,银行证券商也必须在证券委注册登记。银行管理部门也要按要求实施市政证券起草规则委员会的各项准则。这些规则同自我管理机构对经注册登记的证券商实施的规则是一致的。从某种意义上说,银行从事市政证券业务活动和从事政府证券业务一样,涉及到政府证券的许多人事、制度等问题,都要受附加条件的约束和监督。我们打算衡量银行在何种程度上合并政府证券和市政证券业务,但是,货币监管局官员认为,银行证券商通常是将政府证券业务和市政证券业务合二为一。

(三)不接受任何监督管理的证券商

这类政府证券的证券商,包括 9 家主要的证券商,不接受任何形式的监督管理。因为这些证券商只从事未注册登记证券的交易活动,也不是银行。这些证券商可以是不附属于其他任何公司的单独的实体,也可以是其他非金融公司的附属机构,还可以是多样化金融公司的附属机构。属于最后一类多样化金融公司的附属机构,通常称为“GSI”,即政府证券公司。这类公司通过使用“政府证券公司”作为自己的名称。这类专业化的证券商不受任何强制性的联邦管理活动的约束。同样,政府证券市场上专门从事政府证券证券商之间的证券商,也不受任何形式的管理约束。

四、美国政府证券的期货商与期货交易管理

对于在政府证券的期货市场上,接受顾客定单,进行期货交易的任何公司和个人,商品与期货交易委员会都要通过对这类公司和个人的注册登记来进行管理。商品与期货交易委员会进行期货市场的日常监督,对违反《商品交易法》和商品与期货交易委员会的规则的行为,进行调查和处理。商品与期货交易委员会也委托一些注册登记和审计责任给全国期货协会(“NFA”)。这是一个自我管理机构。

另外,商品与期货交易委员会也管理政府证券的期货合同,和期货合同进行交易的期货

交易所。商品与期货交易委员会批准交易所建议实行的规则,监控交易所实施这些规则,审查新的期货合同的条款。通过监测大宗交易商和注册登记人,该委员会和期货交易所试图预见违法交易行为,或者异常的经济现象,防止期货市场的中断。

当然,每个期货交易所的清算公司也进行附带的监督活动。

五、联邦储备系统对政府证券市场的日常监管

尽管联邦储备系统没有明确的立法授权,监管政府证券市场,但是,立法授权联邦储备系统对附属于其他业务活动的证券商和市场活动进行监督。《联邦储备系统法》第4条规定了该项授权,允许联邦储备银行实施“该法所规定范围内的金融业务的必要的附带权力”。这项权力中,最著名的授权是,进行公开市场操作业务和作为美国的财务代理机构。

然而,为了维持外国政府和中央银行的帐户,授权联邦储备银行纽约分行监督证券商和市场活动,授权联邦储备银行理事会管理存款机构呈报的资产负债报告。

纽约联邦储备银行进行证券商监管的目的,是为联邦储备系统提供信心保证,保证证券交易由可靠的证券商进行,这些证券商能够谨慎地从事业务活动。联邦储备系统为了维持稳定的财务健全的证券商界,指定了不少证券商为主要的证券商(“Primary Dealer”),其目的是:①进行货币政策操作中,自营买卖政府证券;②通过为政府证券提供足够的市场,满足财政融资的需要。

根据纽约联邦储备银行的要求,每个主要证券商必须做到:

- (1)积极地从事美国政府证券的销售活动,对政府证券的拍卖作出连续不断地报价;
- (2)对于政府证券,愿意在任何时候制造市场,拥有足够的顾客基础和交易量;
- (3)拥有较好的声誉和特色,管理层精明能干;
- (4)拥有足够的业务能力、训练有素的人才,从事交易和风险管理的专家,较为完善的管理控制系统;
- (5)在履行制造市场的责任中,相对于风险,拥有足够的资本基础;
- (6)通过贡献足够的资本和其他资源,对市场发展表现出长期的优势。

至少在6个月的试验期内,要鼓励主要证券商展示其业务能力。尽管在试验期内,联邦储备银行要非正式地收集该证券商各种活动的信息和有关声誉,但是联邦储备银行并不要求证券商对主要雇员的情况提供详细的信息,或者提供指纹鉴定的刑事犯罪记录的检查情况。自我管理机构通过要求经注册登记的证券商提供类似情况。一旦公开市场交易委员会的经理人员批准该证券商为主要证券商,该证券商可以一直保持这种法定地位,只要联邦储备银行判定,该证券商能继续满足主要证券商的标准。

1982年,纽约联邦储备银行建立了证券商监督处(“Dealer Surveillance Unit”),更密切地监控主要证券的业务活动和市场行为。使用的技术方法包括:证券商财务报表的书面审查和分析,为确定非正常的证券商行为和潜在的不健康的趋势,对证券交易和资本头寸的日常活动实行报告制度,对非正常情况,为获得附加的资料和解释,进行电话询问,为加强对证券商业务活动的了解,每年至少一次,对证券商进行年度走访等。

对于证券商所面临的信贷与市场风险,证券商监督处要评估其资本适应度。主要证券

商日常所报告的证券头寸录以各种因素,代表证券商面临的信贷风险,也代表所报告的每一证券种类发生的典型的价格变化。

同证券委管理注册登记的证券商的权力相比,同银行管理部门管理银行证券商的权力相比,同商品与期货交易委员会管理期货交易商的权力相比,联邦储备银行对于政府证券与证券商并没有管理、控制和执法的权力。但是,联邦储备银行的确可以通过取消主要证券商的法定地位或报告制度等手段,确保证券商自愿遵守其要求。

联邦储备银行对非主要的证券商没有直接的监督作用。然而,1984年,联邦储备银行对于从事政府证券业务的非主要的证券商,建立了一个自愿报告制度。该自愿报告制度要求按月报告证券头寸、交易情况、财务情况等,旨在协助联邦储备银行监控政府证券市场上非主要证券商的行为和准则。1984年11月28家非主要的证券商按月向联邦储备银行报告情况。1986年6月26家非主要的证券商按月进行报告,7家非主要证券商每日进行报告。

1985年5月20日,联邦储备银行发布了自愿性的资本适宜度指导准则,旨在为不属于证券委、银行管理者或联邦储备银行管理的证券商提供一个指导。这个指导性准则试图通过附加性手段为未监管的证券商的顾客提供保护。由于联邦储备银行不能进行监察,或者报告,也不能进行现场检查,来评价证券商的条件与状况,指导性准则只能是自愿的。联邦储备银行鼓励市场参加者:证券商、清算公司、信贷银行和顾客,通过要求未监管证券商遵守这个指导性规则,达到:

(1)证实证券商将连续地遵守这个指导性准则;

(2)准备经审计的财务报表,确认在审计期内,遵守了该准则;

(3)该证券商的公共注册会计师出具一封信件,说明他们未发现该证券商内部系统和遵守准则方面存在任何弱点。

六、对机构投资者的监管与保护

对机构投资者进行某种形式的监管,是基于各种机构的安全性和财务稳健性的责任,同时也适当考虑了公众利益。这种管理通过联邦的和各州的政府机构来实施,旨在维持金融机构、政府单位、养老基金和其他公共货币的受托人的健全运转。

监管机构投资者的行为涉及到下列任务:

(1)定义可接受的产品、服务与业务,以及这些产品、服务与业务的使用方法和程序;

(2)对市场参加者建立健全的财务准则,诸如保证金交易准则和资本适宜度等;

(3)监控投资管理人是否守法;

(4)对违反行为采取执法行动。

除了几种机构投资人进行监管外,联邦保险基金也保护机构投资者免受某些损失。

有几种联邦机构对证券市场的参加者进行监管。联邦机构对他们所监管的对象提供条例和准则,监督实施。这些联邦机构包括:货币监管局、联邦储备银行、联邦存款保险公司、联邦住房信贷银行委员会、全国信贷联社管理局、联邦金融机构检查理事会、劳动部养老金局等。这些机构评估某种投资的运用、金融业务,诸如期货、远期合同、回购协议、反回购

协议等,并进行定期检查。

联邦住房信贷银行委员会(FHLBB)提供了进行这类管理的一个例子。该委员会明确地规定了储蓄与信贷机构从事回购和反回购协议业务应该遵守的程序。特别是,储蓄与信贷机构要遵守该委员会关于适当担保水平的准则,确保这些机构从事信贷活动时,有足够的担保数量弥补、借贷数量,而又在借贷资金时,不会出现过度担保现象。

七、证券委对欺诈活动的调查

由于联邦证券法律中反欺诈条款平等地适用于豁免政府证券的各项业务,因此,证券委可以根据联邦证券法的反欺诈条款制定实施规则,对违法的政府证券的证券商进行调查。通过运用这种权力,证券委对一些政府证券的证券商采取了执法行动。一般说来,当政府证券的证券商发生了财务问题后,才采取执法行动。

《1933年证券法》第十七条A款和《1934年证券交易法》第十条B款是关于证券活动的反欺诈条款。两条款内容一起考虑,就是在证券的发行、销售、购买活动中禁止信息的错误陈述或者误导,禁止欺诈或操纵活动或行为。证券委适用于所有证券商的反欺诈规则是《规则》第4条B款第5项。该条款从本质上讲是重申了上述两法的反欺诈条款。

对于可能出现的欺诈活动,证券委拥有广泛的权力进行调查。这类调查活动可以用证券商自愿遵守的方式进行调查。如果证券商拒绝合作,证券委可以要求证券委使用法院传票的权力。证券委执法部官员要求下列情况下使用传票:

- (1)根据初步信息或判断,证券委任命官员,授权他们签发传票,以便获得必要的资料;
- (2)证券委职员认为必要时,签发传票;
- (3)如果证券商采取不合作态度,证券委可以在地区法院寻求实施传票。一旦法院下达指令,证券商必须遵守。

在审查完提供的各种材料和记录后,证券委可以要求地区法院为证券商下达一个指令,禁止不适当行为,或者在必要时进行行政诉讼。

在对政府证券市场的各种管理手段进行听证的听证会上,证券委使用上过程序对未注册登记的证券商的欺诈活动进行调查时,证券委使用这个程序的能力出现问题。自从1981年以来,E.S.M政府证券公司一直被怀疑存在欺诈活动,证券委一直试图审查其帐务记录。但是,E.S.M公司可以采取立法手段,阻止证券委审查其业务活动。因为该公司是一个不受管理的证券商。在听证会上,证券委、联邦储备银行和各个证券商,都认为:如果所有证券商都接受某种程度的管理要求,证券委能更好地发现,并阻止像E.S.M公司这样不受管理的证券商的欺诈活动。特别是,各方面都支持对未注册登记的证券商进行注册登记,禁止这些证券违反联邦证券法律,要求保留其帐务记录,以及要求这些证券商接受联邦管理部门或者自我管理机构的定期检查和突然检查。这些措施可以在进行公开的正式的调查以前,对潜在的问题,提出一个早期的警告,也可以帮助证券委寻求该证券商不恰当行为的初步资料。

第七节 美国证券商管理

作为证券市场中介机构,证券商在市场起着十分重要的作用。证券管理的重要内容就是管理证券商的资格和业务活动。

一、证券经纪商与证券自营商的概念

(一)法律定义

《1934年证券交易法》第三条第A款第4项和第5项对“经纪商”和“自营商”下了定义。一般来说,经纪商是指代理他人从事证券业务的人,而自营商是指为自身从事证券业务的人。然而,各类银行不包括在这些定义的范围之内。

1. 经纪商的定义

证券交易法第三条第A款第4项把“经纪商”这个术语广泛地定义为“任何代理他人从事证券交易业务的人,但不包括银行”。

证券经纪商包含着一系列经纪活动的关键要素。一个人是否在证券交易法中对“经纪商”定义的范围之内,美国法院使用下列关键因素作为判断的标准:

- (1) 该人代理他人买卖了证券,从事了证券业务。代理活动不一定是全日的。
- (2) 在从事证券买卖中,该人收取了佣金或者其他形式的补偿;
- (3) 该人向公众视自己为经纪商;
- (4) 该人代顾客保管了资金或证券。

上述列举各条只是为了描述的方便,不应视为对“经纪商”法律定义的详细的法律解释。

2. 自营商的定义

证券交易法第三条A款第5项对“自营商”的定义,类似于对“经纪商”的定义。“自营商”定义为:任何为自己的帐户买卖证券的人,买卖证券通过经纪商,或者作为自己固定业务的一部分。自营商的定义特别排除了银行,或者其他通过个人或有授售能力的其他人。但有授售能力的人不应是作为自己固定业务的一部分。

(1) 自营商与交易人员的区别。自营的商定义特别排除了“任何为自己买卖证券,但不作为固定业务的人”。这个定义允许个人作为投资者买卖证券,但不视为“交易人员”。因此,这条称为“自营商与交易人员”的区别。

(2) 自营商活动的关键要素。一个人作为“经纪商”时的一系列关键要素,作为自营商也是相同的要素。不同的是,自营商买卖证券应是自身固定业务的一部分,才能符合法律定义。

(二)关于经纪商和自营商法律定义中的几个问题

在关于经纪商和自营商的法律定义中,常常存在一些疑问,常见的问题是:

1. 证券发行者的豁免问题

一般说来,证券发行公司通过自己的管理人员和职员,出售本公司自身的证券,不视为“经纪商”和“自营商”的法律定义范围之内。但是,证券发行公司帮助其职员将公司证券出售给一般公众,可能视为“经纪商”的法律定义之内。证券委规则第三条 A 款第 4 项,提供了一个非专有的“安全港”,旨在允许这类职员,在没有注册为“经纪商”和“自营商”的情况下,出售证券发行公司的证券。

2. 牵线人与业务中间商

“牵线人”是指为赚取一定费用,协助将证券买卖双方拉在一起的人。“业务中间商”是指位于合并或收购对象中的牵线人。证券委规定,对于不收取佣金,不帮助谈判证券交易条件,把买卖双方拉在一起业务中间商,豁免注册登记。

3. 银行

根据证券交易法,银行不属于“经纪商”和“自营商”的法律定义范围之内,因此也在对证券商的管理范围之外。对银行的这种豁免,并没有扩大到银行的分支机构,或者附属机构。银行附属的证券商或分支机构证券商,按规定应注册登记。从事市政证券或政府证券业务的银行,则须作为证券经纪商或自营商进行管理。

4. 储蓄与信贷协会

在证券交易法中,储蓄与信贷协会没有包括在“银行”的法律定义中。因此,如果储蓄与信贷协会从事证券业务活动,则必须按证券委规定,注册登记为证券经纪商或自营商。由于储蓄与信贷协会和证券商在资本、会计规则方面存在差异,证券委批准了证券经纪商—自营商管理的“网络”法,允许储蓄与信贷协会不进行注册登记,更充分地从事证券业务。

根据“网络法”,只要储蓄与信贷协会同意,储蓄与信贷协会可以不按要求注册登记为证券经纪商或自营商,已注册登记的证券经纪商或自营商可以提供证券服务给储蓄与信贷协会的顾定。一般说来,储蓄与信贷协会的职员只提供事务性和行政性的支持,证券经纪商或自营商必须提供所有的证券服务,并承担相应的责任。储蓄与信贷协会可以接受向顾客收取的一部分佣金,但是,必须同意,储蓄与信贷协会是证券经纪商或自营商的“关联人员”,并接受证券委的管理。

5. 外国证券经纪商或自营商

证券交易法第十五条 A 款和第三条 A 款七项,使用“跨州业务”,包括任何外国同美国各州之间的业务。希望在美国从事证券业务的外国证券经纪商或自营商必须按要求,在证券委注册登记。随着跨国界证券业务活动的日益增加,为了便于美国机构投资者进入外国证券市场,证券委制定了规则第十五条 A 款第六项,对外国机构在美国注册登记为证券经纪商或自营商,提供了某些条件性的豁免。

二、证券商的注册登记管理

(一) 证券商注册登记的法定要求

为管理美国证券商,证券交易法提供了一个综合性的法定框架。作为这个管理框架的

重要方面,就是对证券商实行注册登记制度。

1. 注册登记的要求

证券交易法第十五条 A 款规定,任何证券“经纪商”或“自营商”,使用邮政或者其他手段从事跨州的证券业务,必须在证券委注册登记,否则,是非法的。

2. 注册登记的豁免

证券交易法第十五条 A 款也包括了两个法定的注册登记豁免条款。豁免注册登记适用于:①证券商从事的证券业务在本州内部;②为证券商工作的各种自然人。(这类“关联人士”需要在全国性的证券交易所或者证券协会注册登记)。

3. 从事豁免证券的业务

证券交易法第十五条 A 款还排除了从事特定证券业务的注册登记。从事商业票据、银行承兑汇票,等的证券商不要求进行注册登记。另外,从事特定“豁免证券”的业务,不要求按照证券交易法第十五条 A 款的规定进行注册登记。但是,可能按照证券交易法的其他条款进行注册登记。

按照证券交易法第三条 A 款第十二项的规定,豁免证券包括许多种类,前面的章节已作说明,现补充两点:

(1) 私募发行。按照《1933 年证券法》进行豁免的证券,并不总是为《1934 年证券交易法》的目的,进行证券业务的豁免。相应地,从事私募发行的证券业务的人应进行注册登记,成为证券经纪商或自营商。

(2) 政府证券和市政证券。尽管按照证券交易法第十五条 A 款,为一般证券经纪商或自营商注册登记之目的,政府证券和市政证券是“豁免证券”,但是,证券交易法第十五条 B 款和 C 款,为证券经纪商和自营商从事这两种证券业务,规定了单独的管理要求。

(二) 注册登记程序

1. 证券委的注册登记和自我管理机构的注册登记

一旦解决了作为证券商地位的基本问题,对证券商的注册登记就十分重要了。根据证券交易法第十五条 B 款第 8 项,证券商必须在证券委注册登记,并且应成为已注册登记的“全国性证券交易所”的会员,或者成为全国性证券交易所等自我管理机构的会员。目前,只有一个全国性的证券协会,即全国证券商协会。

自我管理机构是指,根据证券交易法,为协助证券委管理证券商业务活动而成立的会员组织。经证券委批准,自我管理机构可发布自己的规则。自我管理机构的管理规则直接针对证券业的职业行为,包括防止欺诈与操纵行为,促进公正、平等的交易原则。自我管理机构有权对其会员进行纪律约束,或者取消会员资格等。

2. 注册登记程序

证券商必须在证券委填写表格 BD,进行注册登记。表格 BD 适用于 48 个州的证券商注册登记,也适用于全国证券商协会或者其他自我管理机构的会员的注册登记。表格 BD 规定了证券商的名称、所在地、公司打算从事的证券业务、业务性质、附属机构的名称、公司控制人员、公司受过处分的历史,等一系列必须提供的信息。表格 BD 还要求提供最新的未经审计的财务报表,提供有能力遵守证券委净资本规则的证据。后一类信息一般不公开,公

众无权查阅。除非证券商完成在证券委和自我管理机构的注册登记,证券商不得对外营业。

(三) 证券商关联人士的注册登记

为证券商工作或者证券商的其他“关联”人士,都必须注册登记。这类“关联”人士在证券商的自我管理机构进行注册登记,而不是在证券委登记。

根据证券交易法第三条 A 款第十八项,“关联”人士是指,证券商的任何官员、董事、职员,或者任何受证券商经常控制或者控制证券商的任何人员。这个定义排除了证券商中纯粹的办事、行政人员。

证券商的关联人士必须在证券商选择的自我管理机构,填写表格 U-4。表格 U-4 包括了填表个人各方面的信息,也包括了根据证券交易法第三条 A 款第三十九项中规定的“法定不合格”的任何纪律处分或者其他制裁措施。

1. 法定不合格的人员和机构

证券交易法第三条 A 款第三十九项,列举了法定不合格的人员和机构:①被自我管理机构开除、推退或取消会员资格的人员或机构;②在 12 个月内被证券委否决或推迟注册的人员或机构;③被有关证券委发现其行为造成该证券商的开除或推迟资格的人员或机构;④同这个证券商相关联的下列人员:承认有意违反了联邦证券法律或条例的人员,在 10 年内,被法院判为重罪犯或严重行为失当,并承认指控的人员;被法院命令终止成为证券商或其他受管理机构的机构。⑤有意在证券委或任何自我管理机构填写错误资料,或者造成错误资料的人员。

证券交易法第三条 A 款第三十九项还列举了这些被法律视为法定不合格人员和机构的处罚措施。未经证券委特别批准,这些人员和机构不得成为证券商或者任何一个自我管理机构的会员。这些法定不合格条款的设置,旨在防止任何可能损伤投资者的个人和机构从事证券业务。

2. 对外制裁措施

除了上述列举的人员和机构要接受制裁外,1990 年,国会通过的《1990 年国际证券执法合作法》,增加了对“法定不合格”定义中,由“外国金融管理当局”发现的个人的制裁措施。如果“外国金融管理当局”发现美国证券商的有关人员有下列行为:①在外国金融管理当局填写的注册登记表或报告中,有错误陈述或误导的说明;②违反外国有关证券与商品业务中的法律或条例条款;③协助或造成他人违反外国证券或商品业务的法律、法规条款,或者,未能监督他人承认违反了该类条款。

新的证券立法授权证券委对上述人员实施制裁措施。

3. 重新的注册登记申请

上述法定不合格的人员和机构,如果希望进入或重新进入证券业,必须根据证券交易法第十九条 H 款的规定和程序,向自我管理机构提出申请。如果自我管理机构认为,从公众利益出发,可以允许该人或机构,成为自己的会员,那么,自我管理机构应将此情况通知证券委。然后,证券委审查自我管理机构的判断,如无异议,则生效。如果证券委认为必要,可以指令自我管理机构不允许申请的人员和机构从事证券业务。

4. 资格考试

对券商关联人士进行注册登记的另一种方式是对个人进行资格考试。在合格地成为可以从证券业务的人员以前,关联人员应通过全国证券商协会举办的一系列考试,检验其人员关于证券业务、证券法律、法规,包括顾客保护和公平业务行为,等方面的知识。

(四) 券商注册登记的撤销

当已注册登记的券商不再从事证券业务时,该券商应在证券委和自己作为会员的自我管理机构,填写表格 BDW。这表格要求公开券商欠顾客的资金或证券的数量(如果有的话)以及券商是否是任何法律官司中的对象。同时,载明详细的财务报表的核心报告,必须附上。要求券商对上述内容进行公开的目的,是确保券商不再营业后,顾客能收回其资金和证券。

另外,如果证券委发现某个券商不再从事证券业务时,也可以取消该券商的注册登记。

三、券商的财务责任管理制度

证券委建立财务责任管理制度的目标是:对已注册登记的券商所持有的顾客资金和证券提供安全保证,确保顾客资金和证券在会计上的可说明性,维持准确的帐务记录与簿记,使券商保持足够的流动性资产,以便在券商没有收入的情况下,也能维持流动性需要,加强投资者对券商财务完整性的信心。

(一) 券商财务责任的要求之一:净资本规则

证券交易法之规则第十五条 C 款第三项(Rules 15C3-1),确立了券商的净资本规则,这是券商的财务责任管理要求最重要的内容之一。

证券委的净资本规则(Net Capital rule),规定券商的最低流动性标准。其目的在于,确保券商维持足够的流动性资产,万一在券商失败的情况下,也能有足够的流动性资产来应付超额的财务责任,度过潜在的市场和信贷风险,及时地满足顾客的要求。

证券交易法之规则第十五条 C 款第三项,规定了怎样计算净资本:①券商根据通用会计准则运用计算机计算其资产净值;②加上其附属债务;③券商减去不能变现的资产,诸如固定资产、交易所席位价值和绝大多数没有担保的应收款;④券商再减去其持有证券的规定比例的市场价值。⑤这个结果数据,就是券商的净资本,它反映券商目前的流动性状况,偿即他付所有债务的能力。

根据净资本规则的有关条款,券商必须维持规定比例的净资本。如果一家券商从事一般证券业务,并按照上述方法计算净资本,规则要求该券商,至少维持 2.5 万美元的净资本。并且,该券商的总债务,即顾客债务加其他无担保的债务,不得超过其净资本的 15 倍。如果该券商选择其他方法计算其净资本,规则要求该券商至少保持 10 万美元的净资本,或者保持总债务款项 2% 的净资本。总债务款项是券商欠顾客的债务。其计算方法根据证券委关于顾客保护规则中,券商的储备要求的决定公式来计算。

(二) 券商的财务责任要求之二:顾客保护规则

1972 年,根据证券交易法制定了顾客保护规则(customer Protection Rule),来保护券商所持有的顾客资金与证券。该规则也称规则第十五条 C 款第三项之三(Rule 15CB-3),

分为两个部分:第一部分要求证券商拥有或控制所有顾客的超额保证金的证券。证券商必须按日计算顾客的超额保证金,确保顾客和证券商遵守规则中关于超额保证金的规则。

规则第二部分关于顾客资金,要求证券商定期计算证券商所持有的顾客资金,或者使用顾客证券所获得的资金,即债权。根据这个数据,证券商减去顾客欠款,或者其他证券商的顾客欠款,即债务。如果债权超过债务,证券商必须将超额部分存在联邦储备银行的特别帐户(Special Reserve Bank Account),让顾客得到专门的受益。如果债务超过了债权,证券商则无存款之必要。

顾客保护规则旨在防止证券商运用顾客资金,融通其业务。由于顾客资金只能运用顾客有关业务,因此只能对顾客有关业务进行融资。将顾客资金的余额存入联邦储备银行的特别帐户,证券商不能使用。这样,证券商必须提供资本对其业务活动进行融资,诸如办公设备、固定资产、证券业务有关的设备等,不能依靠顾客资金。这就是顾客保护规则之目的。

(三) 证券商的定期报告制度

证券委把对证券市场的日常监督的主要责任,放到了接受证券委监督之下的自我管理机构身上。对于财务责任管理制度的监督执行通过财务、业务报告制度进行补充。该制度由财务月报、财务季报、财务年报和其他定期报告组成。

1. 核心报告

证券交易法之规则第十七条 A 款第 5 项(Rule 17a-5)要求,证券商必须定期填写核心报告(Focus Report)。核心报告包括财务与业务资料,在证券委指定的作为检查机构的自我管理机构填写。这些核心报告不要求进行审计。

该规则还要求证券商在每个财政年度末,在证券委和其指定的检查机构填写经审计的报告。经审计的报告包括:资产负债表、损益表、财务状况变动表、股东权益变化表、从属债务变化表,等。连同这些审计报告,证券商还要求填写补充报告,由会计师对任何重大的不充足的地方进行补充。该规则最后要求,证券商应将顾客帐户连同经审计的资产负债表及有关信息送交顾客。

2. 早期预警报告

证券交易法之规则第十七条 A 款第十一项(Rule 17a-11)授权证券委和证券商的检查机构,对证券商面监的财务与业务问题,提出早期警告。该规则要求,如果证券商面临财务与业务问题,应及时通告证券委和其检查机构。

四、证券投资者保护公司

1970 年,国会通过了《1970 年证券投资者保护法》,根据该法,国会创立了证券投资者保护公司("SIPC")。建立这个公司的目标在于,为证券商的顾客提供投资保护,以此增强投资者对美国证券市场的信心。如果证券投资者保护公司的成员的资产流动性发生问题,该保护公司保护其成员的顾客收回资金和证券,这样,来实现建立该公司的目标。证券投资者保护公司并不保护顾客的证券的价值下降的风险。

证券投资者保护公司由所有注册登记的证券商组成,是一个非盈利的会员组织。除了个别例外,所有注册登记的证券商都是其会员。尽管这不是一个政府机构,但董事会 7 名成

员中的 5 名成员,由总统任命。5 名成员中 3 名来自证券业,两名来自一般公众。总统从这两名公众董事中,任命公司董事长和付董事长。剩下的两名董事成员,一名由财政部部长任命,一名由联邦储备系统董事会从其职员中任命。

证券投资者保护公司,在其会员证券商财务出现问题时,保护其会员证券商的顾客的资金和证券。该保护公司保证每一顾客最多能得到 50 万美元的现金和证券。如果只是索赔现金,每位顾客的最高赔偿额为 10 万美元。

证券投资者保护公司通过收缴其会员的现金资产和现金资产的收益来筹集资金。当前,证券投资者保护公司从其会员的证券业务总收入中的 10% 的十六分之三,作为应缴收入标准。到 1991 年 2 月底,保护公司的基金总额达 5.84 亿美元,包括现金和美国政府证券。这是 1970 年创立证券投资者保护公司以来的最高水平。

另外,证券投资者保护公司同多家银行达成协议,最高可以获得 5 亿美元的信贷支持。还有,保护公司可以通过证券委,在美国财政部获得最高 10 亿美元借款的法定权力。

当证券商破产时,证券投资者保护公司请求联邦法院,任命一个托管人,清算证券商财产,保护顾客利益。在少数情况下,通常是证券商较小时,保护公司直接付款,保护顾客。

托管人和保护公司通常希望将破产证券商的部分或所有顾客帐户转移到另一个证券投资者保护公司的会员证券商。转移顾客的帐户要及时通知顾客,并且允许同新的证券商进行证券交易,或者将顾客帐户转移到顾客自己选定的证券商那里。如果托管人和保护公司不能转移顾客帐户,当顾客在托管人处填写追索要求后,托管人要单个地满足顾客的追索要求。

证券投资者保护公司接受证券委的监督管理。例如,根据证券投资者保护法,保护公司必须在证券委填写建议改变的规则,并得到证券委的批准。必须在证券委填写建议改变的公司业务细则,在证券委填写后 30 天内,如果证券委没有异议,方可生效。证券委也可以要求证券投资者保护公司采用、修改、补充、终止任何该公司的业务规则和其他规则。

第八节 美国投资公司(投资基金)管理

投资公司主要从事证券投资业务。它为投资者提供职业性的投资管理服务、以便使风险分散化。由于投资目标的不同,投资公司可划分成不同的种类,如开放型基金和封闭型基金。

根据《1940 年投资公司法》和《1940 年投资顾问法》,美国的投资公司管理由证券委负责。只是某些机构投资者由其他系统来管理。

投资公司管理的内容是:①定义投资公司的宗旨、内容与管理方式;②确认投资公司所陈述材料的诚实性;③保障投资公司发行证券的价格的公平性和现实性;④限定投资公司发行证券的销售途径和资产用途;⑤限制投资公司对投资顾问的补偿;⑥保护投资公司的资

产 ;⑦促进投资公司管理的一体化 ;⑧防止投资公司和其董事、职员逃避责任 ;⑨独立地检查投资公司的管理 ,包括检查独立董事、股东选举和独立的审计师 ;⑩协调投资公司的创新活动 ;⑪限制投资公司资产债务化。

一、投资公司概述

投资公司为普通投资者参与证券市场提供便利的手段。为保护投资者利益和充分发挥投资公司在资本形式中的重要作用 ,美国投资公司接受一个综合性的管理系统 ,即《1940 年投资公司法》的管理。同时 ,投资公司接受《1933 年证券法》和《1934 年证券交易法》中关于信息公开和报告制度的管理。另外 ,投资公司的顾问还受《1940 年投资顾问法》的管理。这些法律的实施、执行由证券委负责。尽管投资公司行业变化很大 ,发展很快 ,但从投资公司法颁布以来 ,依法建立的管理系统运作非常有效。

在介绍美国投资公司管理以前 ,首先介绍一下投资公司和其他金融机构在参与证券市场中的作用和在居民储蓄中的作用。在美国 ,不同类型的金融机构接受不同管理者和不同管理形式的管理。

在美国 ,投资于证券市场的金融机构包括 :商业银行、互助储蓄银行、储蓄信贷机构、信用社、保险公司、养老基金和投资公司。投资公司中 ,最重要的是开放型投资公司 ,即互惠基金。该互惠基金的股东有权在任何时间按照基金的净资产值变现其股份。互惠基金之所以称为“开放型” ,是因为其业务活动是连续不断也推出新股。

投资公司的其他类型的 ①封闭型投资公司。其公司股份的持有者不能选择变现方式。封闭型基金的股份处置要通过二级市场交易 ,通常是在交易所进行 ;②单位投资信托 ,单位投资信托是一个没有董事会的经济实体。该实体可以以没有管理的固定的证券投资组合方式为投资者变现其单位 ;③由保险合同所创立的投资公司。该保险公司既有投资性质 ,也有保险性质。

所有上述金融机构在美国居民储蓄手段中发挥重要作用。1990 年第三季度末 ,商业银行存款达 2.7 万亿美元、人寿保险公司资产达 1.3 万亿美元 ,储蓄信贷银行、互助储蓄银行和信用社一起共有存款 1.6 万亿美元 ,投资公司拥有 1.3 万亿美元资产。

到 1990 年第三季度末 ,美国居民金融资产总额达 13 万亿美元。其结构比例如下 28.4% 存于银行和储蓄机构 20.7% 投资于养老基金 ;14.8% 投资于债券、抵押品和其他信用工具 ;12.7% 投资于除互惠基金外的公司实体 ;6.6% 投资于互惠基金 2.8% 购买人寿保险 ;14% 投资于其他资产。到 1989 年底 ,互惠基金拥有 5820 万个股东帐户 ,公布于 2280 万个家庭。

二、美国投资公司的运作

(一)投资经营的性质

投资公司本质上是证券的发行者 ,发行证券所筹资金主要投资于证券市场 ,进行证券投资。根据美国证券法律 ,衡量一个公司是否是投资公司 ,不是看该公司资产有多少绝对的数量投资于证券 ,而是看该公司资产有多大比例投资于证券。例如一个公司有 6000 万美元的

资产,全部投资于证券,自然是投资公司。如果一个公司有 100 亿美元资产,投资 10 亿美元于证券市场,则不算投资公司。持股公司一般不视作投资公司管理。

有许多经济实体按照投资公司的定义应视为投资公司,但不按照投资公司进行管理,这是因为这些机构具有其他特征,使得他们接受不同管理部门的管理。像银行、储蓄信贷机构、保险公司、证券商、养老金、利润分享信托都不属于投资公司管理范围。另外,受益人不超过 100 人的私人投资公司也不属于管理对象。

(二)投资公司的种类

1. 互惠基金(Mutual Funds)

互惠基金主要包括:①股权互惠基金,其证券投资组合通常由股票构成;②债券与固定收入基金,其证券投资组合主要是债务证券;③短期市政债券基金;④货币市场基金。后两种基金投资于短期的高质量债务工具,以寻求维持其资产净值。下表说明了 1990 年各类互惠基金的数量与规模:

基金类别	数量	资产	单位:10 亿美元
股权基金	1133	245.4	
债券与固定收入基金	1244	324.5	
货币市场基金	509	415.1	
短期市政债券基金	$\frac{239}{3125}$	$\frac{83.9}{1068.9}$	

2. 封闭型基金(Close-End Funds)

封闭型投资公司类别很多。近年来,许多基金采用封闭型的形式投资于某个国家或地区的证券市场。封闭型基金的股份不能按持股人选择的方式以其基金资产净值变现。到 1990 年底,美国有 256 个封闭型基金,总资产为 596 亿美元。其中,151 个是债券基金,总资产为 431 亿美元,105 个是股权基金,总资产为 165 亿美元。

封闭型基金发行的证券,像大多数证券一样,但与互惠基金的股份不同,是按照证券市场形成的价格进行交易的。在基金证券初次发行后,封闭型基金股份的市场价格通常低于基金公司每股净资产值,即通常所说的以贴现方式进行交易。有些封闭型基金公司试图消除这种贴现,但不完全成功。

3. 单位投资信托

除了互惠基金和封闭型基金外,在美国还有一类投资公司,即单位投资信托。1990 年,单位投资信托多达 11000 个,这些投资公司的证券投资组合从一开始就是固定的。这种投资组合不需要进行管理。90% 以上的单位投资信托,主要投资于市政债券,这类债券有一定的税收优惠。下表描绘了到 1990 年 6 月的各种单位投资信托数量和规模:

种类	数量	资产	单位:10 亿美元
免税信托	10552	94.9	
征税信托	889	12.4	
股权信托	168	4.9	
总计	11609	112.2	

尽管投资公司的数量很多,然而,仅少数规模很大的投资公司占了美国投资公司资产的大部分比例。到1990年底,所有互惠基金资产的75%左右由25家最大的基金管理公司管理。在美国,对于基金的规模,基金资产的数量没有限制,但法律限制一个基金持有另一个基金。

(三)投资公司的优势

投资者投资于投资公司的一个优势是,通过投资于诸多证券发行者的证券,可以获得一种间接利益,达到分散风险的目的。例如,一个投资者有2000美元,通常只能直接投资于少数几种证券。如果投资于投资公司发行的证券,则可以获得一种间接利益,因为《1940年投资公司法》要求投资公司,投资的证券必须满足该法多样化投资的要求。

投资公司提供给投资者的另一个优势是专业化的投资管理服务。当然,专业化管理并不担保投资的成功。事实上,到1990年12月底的过去10年间,市场的表现好于一般管理者的表现。在这期间,投资于股权的互惠基金每年增殖11.6%。而标准普尔500种证券指数每年增加13.94%,高出2%之多。因此,某些基金的管理者只是试图跟踪各种指数的业绩,诸如标准普尔500证券指数。这些基金对投资者是有吸引力的。

然而,的确有许多基金不仅在过去10年间,而且在大多数时间内的表现好于市场的表现。另外,根据《1940年投资顾问法》注册登记了17000个以上的投资顾问。这些投资顾问帮助投资公司投资于低估证券、卖出高估证券,市场也变得更有效运行。

由于能够投资多样化和专业化管理,投资公司能为普通投资者提供参与国际证券市场的机会。这是投资公司的第2个优势。因此,投资公司是吸收资本到新兴证券市场的重要渠道。近年来,许多美国投资者利用投资公司参与国际证券市场。

从1985年底到1990年底,美国投资于外国证券市场的封闭型基金增长很快,从8个基金,净资产11亿美元,增长到59个基金,净资产达88亿美元。其中,43个基金,总资产55亿美元,投资集中于一个国家或一个地区。

同期内,互惠基金投资于外国证券的资产也增加很快,从42个基金,总计净资产92亿美元,增加到271个基金,总计净资产达409亿美元。这些基金包括30个地区基金和5个国家基金。18个互惠基金主要投资于欧洲,总计净资产达35亿美元;12个基金投资于亚太地区,总计净资产达8亿美元。4个国家基金主要投资于日本,总计净资产5.18亿美元,1个国家基金投资于英国,净资产达1.26亿美元。

(四)投资公司的组建

投资公司习惯上不是由投资者,而是由投资公司的投资顾问和管理者组建。由于投资管理者的费用通常按管理资产的一定百分比计算,如0.5%,这样,管理者对管理资产的规模和数量很关注。因此,互惠基金股份的销售常常由视为公司生命血液的公司管理层进行,并不奇怪。

投资公司管理层的利益并不必然反映投资者的利益。投资者一般更关心所投资股份的增值,而不关心基金规模的增长。然而,在某些情况下,基金规模的增长,投资者也能获益。例如,规模的增长,减少成本支出比例。

每个投资公司都是一个单独的法人实体。多数美国的投资公司组建成一个股份公司或

商务信托。管理投资公司的责任在公司董事会,如果投资公司组建成一个商务信托,受托被视为投资公司的董事。这是为了便于投资公司的管理。

投资公司的董事会必须定义公司的营业目标,建立实现目的政策和战略,并监控管理目标的实施。典型情况是,投资公司董事会委派投资顾问或管理层负责公司的日常事务管理。董事是投资公司和股东的受信人。董事会的责任是保护股东的利益不受损害,确保公司管理层代表公司的利益行动,而不代表其他人的利益,也监督公司遵守证券法规。

(五)互惠基金股份的销售与成本分摊

互惠基金的销售成本通常由下列来源进行支付:①互惠基金股份的购买者;②互惠基金自身;③互惠基金的投资顾问。

互惠基金股份通常由承销商进行分配。承销商包括基金投资顾问的附属机构。这样,对于特别互惠基金股份的销售有了利益机制。也可以通过独立于基金管理公司的证券商进行销售。互惠基金通过独立的证券商推销股份必须同其他基金进行竞争,以引起证券商的注意。互惠基金为吸引证券商承销基金股份,必须支付销售佣金。互惠基金也通过支付销售服务费用或者用为股东提供服务来同其他基金进行竞争。如果可能的话,直接将基金证券卖给特别的证券商。直到 80 年代,通过证券商销售基金股份都是支付销售佣金。

互惠基金直接将股份销售给股东,习惯上要经过口头宣传和广告宣传。特别是通过报刊、杂志,也通过广播、电视。

如果基金资产的一定比例,如 1%,用于促进基金股份的分配,包括支付广播费用、支付证券商销售费用、支付股东服务费用,或者促进股份销售的其他费用,那么基金本身可能承担销售成本。投资顾问也可以从基金支付的咨询和管理服务的法定收入中,拿出一部分收入,补贴其附属机构的承销商、广告宣传基金,为证券商提供各种刺激,进而承担一部分推销费用。

三、美国投资公司的管理

典型的投资公司通过组建投资公司的管理者,将股份卖给股东,为股东提供证券投资管理服务,从而为投资者提供组合投资带来的收益。在这个过程中,投资者存在一定风险。主要有:①公司的资产能否得到恰当保护;②公司资产能否恰当的得到评估;③未得股东批准,公司的基本政策、管理和性质是否发生变化;④公司管理层是否有欺骗与不诚实行为;⑤公司是否代表管理层或少数股东利益,而不代表全体股东的利益。投资公司管理的目的是要避免这些风险,保护投资者利益。其主要内容如下:

(一)投资公司必须有确定的目标、内容和管理

根据投资公司法,投资公司必须明确是开放型的还是封闭型的,是分散化投资还是非分散化投资。该法要求明确投资公司的投资策略,包括是投资于一个特定行业还是各个行业的投资群体。

投资公司目标和内容的重大变化,必须经有投资资格的投资公司股东大会多数股东批准。股东批准必须在投资公司改变其法定地位以前完成。投资公司是开放型还是封闭型,投资是分散化还是非分散化,投资政策的变化,或者其他被视为根本性的变化,都属于公司

的法定地位。在投资公司法中没有明确规定的投资政策或目标,或者在投资公司法中没有明确视为根本性改变的变化,根据投资公司法,无需股东批准。

如果没有投资公司大多数股东批准的书面合同,任何人不能作为已注册登记的投資公司的投資顾问。如果目前的投資顾问将其顾问业务卖给另外一个人或者被另外的实体所接管,该合同自动终止。

(二) 投资公司所陈述材料必须真实

投资公司禁止使用使人误导或欺骗投资者的名字。例如,一个投资于有风险的债券基金,不可以把自己称为“蓝筹”债券基金或股权基金。

必须给投资公司股份的认购者一个招股说明书。该招股说明书应包括该基金的投资政策与目标、投资风险、与各种费用。投资公司法要求基金管理人把招股说明书呈送证券委审查。证券委职员审查招股说明书,看是否包括了按要求应向投资者公开的所有事项。在证券发送和购买确认以前或同时,招股说明书要发送到每一个投资者手中。证券委鼓励投资者在作出投资决策以前,询问和阅读投资基金的招股说明书。但投资公司并没有要求投资者一定要询问和阅读投资基金的招股说明书。

投资公司通过书面或电视渠道销售基金股份的能力受投资公司法 and 证券委规则约束。投资公司可以发送三种销售材料。首先,销售材料的任何类型在发送时都应附上招股说明书,并不使人误导。其次,允许包含特定信息的广告,但不得有关于基金业绩的说明条款。这类广告称为“方碑广告”。最后,证券委关于投资公司的特别规则,允许投资公司使用招股说明书中的所有信息来做广告,但投资者在作出投资决策前,应能得到招股说明书全文。而且,如果招股说明书使人误导,使用招股说明书购买基金股份的投资者废止或取消该次投资行为。

已注册登记的投资公司要求向证券委呈报诚实和非误导的各类报告。报告必须半年呈报一次。向投资者应呈送同样的报告。

另外,互惠基金及其证券承销商的广告材料,通常要由国民证券商协会(NASD)进行审查。如果广告材料不能遵守联邦证券法或国民证券商协会的规则,该协会将从审查者的角度,就填报的材料向有关人士询问。

(三) 投资公司的定价必须公平和现实

投资公司必须按日用计算机计算当前市场价格为基础的公司资产价值。评估的方式按“市场标价”评价。如果某类证券的市场报价不能获得,则必须按照信誉良好的投资公司的董事会所决定的公平价值来评估。互惠基金的股份或单位投资信托必须按投资公司的招股说明书中所规定的公开发售价格出卖给投资者。如果投资公司的基金证券存在一个广泛的公众市场,当投资者购买、认购投资公司股份时,就有了一个股东可接受的目标价格基础。

也还有规则限制,开放型基金公司必须定价的时间。限制的目的是为了使得投资公司能公平地对待基金证券的购买者和偿还者。由于封闭型基金可以不时地买回自己的股份,并发行附加股份,因此对于封闭型基金的出售和回购股份的价格也有规定。同样道理,这些限制旨在投资公司的股东能得到公平对待。

(四) 对投资公司销售费用与基金资产使用的限制

根据投资公司法,国民证券商协会对于投资者购买基金份额所要支付的销售佣金规定了最高线。这个最高线当前是发行价格的 8.5%。另外,有些基金提供给投资者一个分期付款的系列计划以购买基金份额。

一般说来,投资公司法允许证券委制定规则,管理已注册登记的开放型投资公司作为自己股份的分配者的某些特定情况。也允许证券委管理是否把基金资产用于支付分配基金份额的各项费用的情况。

投资公司法中《规则 12b-1》管理互惠基金资产用于促进基金份额分配的问题。该规则要求,基金分配的费用支付只能通过股东、董事批准的书面计划来进行。董事会作为受信人,必须确认该计划对基金及其股东有好处,是一个可行性计划。董事会必须监控计划的实施,每年要经重新批准。股东必须批准计划的任何重大变化。这条规则并不规定《12b-1 计划下》的支付的最大支付数量。

在国民证券商协会全面管理销售费用的内容中,该协会建议修改规则,限制《规则 12b-1 计划》下所支付的数量额度。

(五)限制投资公司对投资顾问的补偿

《1940 年投资公司法》要求,投资基金与其投资顾问应签订合同,准确地说明应支付给投资顾问的各项补偿费用。顾问合同必须由基金证券的持有者批准。也必须获得公司董事会的批准。其中,同顾问合同有关人士不应出席董事会,根据投资公司法,关连人士包括附属机构中的人员,直属亲属成员和同投资公司及投资顾问有特定业务关系和职业关系的人员。

投资公司法也授权证券委和基金证券持有人,对违反受信义务的投资顾问或某些人员,采取法律行动。法院解释了投资公司法中有关的准则,允许支付给投资顾问的最大费用不超过独立双方当事人达成的最高费用标准。

(六)保护投资公司资产

投资公司资产大部分是证券。证券是各种法律权利的凭证。这些权利是无形的,没有物质实体,尽管这种所有权关系通过证书或电子托管系统的记帐来证实。由于偷窃、损失、错误处置等风险,保护投资公司的资产是必要的。根据投资公司法,互惠基金和封闭型基金要求将其资产由高质量的美国银行来保管。或者根据证券委规则,由全国性证券交易所的会员证券商保管,当然,投资公司也可以自己保管其资产,但必须遵从证券委严格的规则要求。证券的中央托管系统也可用于保管投资公司的证券。单位投资信托通常要求将其资产保管在高质量的美国银行。

如上所述,证券委对于全国性证券交易所会员的保管,投资公司自我保管,或使用证券托管系统来保管,都制定了管理规则。例如,投资公司自我保管的规则要求,投资公司应将其资产存入高质量的银行保险箱内。并在每个财政年度内,至少由独立的公共审计师签定三次。其中,两次由会计师进行没有事先通知投资公司的突击性检查。

证券委也制定规则,允许已注册登记的开放型基金或封闭型基金在合法的外国保管人那里保管基金的外国证券。

(七)管理投资公司的利益冲突

投资公司法包括了几个旨在确保投资公司管理层团结一致的条款。这些条款管理可能造成投资公司和其股东之间的利益冲突,避免影响投资公司的业绩。

根据投资公司法,如果某人被指控有同证券有关的犯罪,则该人在 10 年之内自动不得成为投资公司、投资顾问或证券承销商的雇员。如果某人从事同证券有关的活动,由于错误行为,被法院暂时禁止或终止其行为,也自动禁止从事投资公司有关的活动。如果某人违反了证券法或相关法律,在通知本人,进行听证后,证券委本身禁止该人从事同投资公司有关的活动。如果当事人认为不公平,或者当事人并没有坏到了危害公共利益,不能从事投资公司行业的情况,被自动禁止从业的当事人可以申请复议。

除非证券委的单项指令或一般规则所允许,利益冲突情况一般通过各种法律条款来禁止各种特定类型的交易。这些禁止性条款通常不仅适用于基金与基金的附属人员中的特定对象,而且适用于基金的附属人员之间的交易。

投资公司与其关连人士之间进行的任何财产买卖,任何关连人士从投资公司的借款,都是被禁止的。但是,如果证券委认为,这些交易,其交易条款是公平合理的,没有任何人利用投资基金,这些交易可以允许。如果没有证券委的批准,投资公司与关连人士建立联合企业也是被禁止的。

在投资公司资产或者投资公司控制的资产买卖过程中,投资公司的附属人员及其附属人士的关连人员作为代理人,禁止进行任何补偿。但是,这些人员在作为证券承销商或经纪人的业务活动中,在某些限制或要求内,可以接受补偿。

投资基金的管理人员和投资顾问所持有的证券进行交易,要遵守特别的要求。这些特别要求旨在防止利用投资基金牟取私利。为了防止利用投资公司作为证券的“倾销基地”。投资公司的附属人员持有的证券,通常公众不愿购买。如果证券承销商是基金的附属机构,一般禁止投资公司购买承销过程中的证券。

投资公司也禁止在任何证券商、投资顾问或承销商中有自己的利益,禁止持有这些机构所发行的证券。

投资公司在向其他投资者发行基金份额以前,必须至少有 10 万美元的净资产。这个净资产的持有者不能超过 25 人。这个要求旨在限制投资公司管理人员。管理人员用自己的钱投资于投资基金,或者向不超过 25 个投资者筹集基金,投资于投资基金。自从 1940 年以来,这个 10 万美元的最小净资产限制一直未作变动。今天这个要求需求大约 95 万美元,才能等于 1940 年的 10 万美元。

已注册登记的开放型基金和封闭型基金的管理人员和雇员,掌握了基金的资产或其他资产。为防止这些人员盗用和贪污这些资产,必须按证券委所规定的最低数量,由有声望的诚实的保险公司进行担保。另外,已注册登记的投资公司,其公司章程、章程细则、投资顾问协议、主承销协议都不能伪造,或者用于开脱过失人员的责任,以保护投资基金和股东。这个关于开脱性条款,旨在禁止任何人试图保护管理人员、董事、投资顾问或主承销商,逃脱对投资公司和股东的任何责任。

(八)限制投资公司资产债务化

互惠基金发行股份,允许股东随时按净资产值赎回其股份。这样,一般禁止互惠基金发

行债务证券或优先股票。因为赎回可能扣除支持债务证券或优先股票的基金资产。封闭型基金公司只要债务证券不到资产的三分之一,可以发行债务证券。封闭型基金公司只要优先股不到资产的二分之一,可以发行优先股。

这些限制旨在防止封闭型基金运用股权进行过度的投机活动。例如,一个投资公司价值 2000 万美元,这个公司发行 1000 万美元的债务证券,增加 10% 的证券投资组合,这样,投资公司的股权证券的价值增加了 20%。相反,投资公司证券投资组合减少 10%,将造成投资公司股权证券的价值下降 20%。

因此,处理资本结构的条款,旨在防止投资公司因资本结构的变化引起投资公司证券价值的变化。过度地将公司资本结构债务化可能导致少数人控制投资公司的股权,致使公司从事投机性极强的投资活动。在资本结构高度债务化的公司内,少数人相对得到较多,损失较少。证券委通过解释法规,限制投资公司债务化,限制将公司资本用于信用交易、买空卖空、期货交易和期权交易。证券委也制定规则,得到特别授权,管理上述交易行为。

(九)对投资公司管理层的独立检查

1. 独立董事的最少数量

根据投资公司法,已注册登记的投资公司,至少要有 40% 的董事,只要和投资公司没有利益关系的人,即独立董事。如果投资公司有了一个相关的主承销商,那么投资公司的大多数董事必须要独立于公司的主承销商。除非公司董事的大多数不是固定的经纪商或其附属机构的人员,否则投资公司不得雇佣相关人员或机构作为固定的经纪商。根据《1934 年证券交易法》注册登记的任何证券商或者这些证券商的相关人员,都视为和投资公司有利益关系的人。

另外,除非投资公司的董事大多数不是投资银行家或其附属人员,否则,任何投资银行家或其附属人员不得作为已注册登记的投资公司的董事、管理人员和雇员。还有,已注册登记的投资公司的董事,一般不得有多数董事是任何银行的管理层,董事和雇员。

如前所述,国会要求投资公司的独立董事在批准投资顾问合同中发挥重要作用。同时,证券委也要求独立董事在投资公司使用基金资产促进基金股份的销售方面发挥重要作用;在投资公司向其附属的证券商支付经纪费用方面发挥重要作用。

2. 股东的选举

一般说来,投资公司的董事要经过股东选举产生。在某些情况下,新的独立董事的提名必须由现任的独立董事提名。开放型基金和封闭型基金的股份通常都有平等的投票权。

3. 独立审计师

投资公司至少每半年要向股东和证券委呈交半年的报告。这些报告和其他财务报表必须由独立的公共审计师进行鉴定。独立审计师由没有利益关系的董事选举产生,经基金的股东批准。

4. 证券委的检查

投资公司必须保存广泛的帐务与会计记录,说明公司的财务报表,以备证券委检查。证券委职员对已注册的投资公司实行定期检查。证券委也有权调查投资公司的活动,和调查投资顾问的活动,以便实施证券法律。

四、美国投资公司管理的发展

(一) 协调投资公司的创新

《1940 年投资公司法》和《1940 年投资顾问法》授权证券委通过制定规则,或者发布指令,对这些法案和证券委条例的适用范围、豁免条款、任何人、任何证券或证券交易作出规定。对于进行有条件或无条件豁免,证券委必须说明,这种豁免是必要的,对于保护公众利益和保护投资者利益是恰当的,是一致的。并且和证券法规的政策和条款所要求的目的是是一致的。

这种豁免权力使得证券委能够根据投资公司的发展,不时对投资公司的管理进行调整与协调。这样,自从投资公司法实施的 50 多年来,尽管没有对该法进行任何实质性修正,投资公司行业获得了迅速的成长与发展,并在不断变化之中。

证券委在对任何人采取行动,可能追究法律责任以前,也有非正式的程序,让此当事人了解证券委可能采取行动的内容。当事人可以询问采取的行动是否符合证券法,或者证券委职员是否向证券委建议采取行动。这种情况下,可以使用“非行动的信函”。根据当事人的要求,证券委职员对解释性意见或者非行动意见,可以公开。这种“非行动的信函”,在证券委其他各局也采取。

(二) 外国投资公司的管理

除非证券委认为,对实施投资公司法在法律上和实践中都是可行的,并且属特殊情况和特别安排,否则,外国投资公司不得在美国公开发行股票。证券委必须说明,允许外国投资公司在美国公开发行股票同公众利益和保护投资者利益不相矛盾。证券委找到了许多案例,这些案例符合证券法的要求,但是当前的有关法律,禁止大多数外国投资公司在美国公开发行股票。但是,没有法律禁止外国投资基金的管理人员在美国创立新的投资公司,由这个新的投资公司在美国公开发行证券。

1984 年,证券委建议修改投资公司法,允许证券委有更大的灵活性,来审查外国投资公司在美国公开发行股票问题。国会没有对证券委的建议,作出响应。今天,有关感兴趣的机构正在开发一种可能性,即根据互相接受的保护投资者的准则为基础,允许互惠基金跨国界发行。在这种体制下,互惠基金可以在另一个国家发行基金份额,但一般只接受基金公司所在国的管理。

(三) 投资公司管理的改革

自从投资公司法颁布五十多年来,证券市场发生了很大的变化。投资公司法不仅有效地保护了投资公司股东的利益,而且使投资公司行业得到了迅速发展。尽管该法的基本框架是行之有效的,证券委认为,有必要审查投资公司管理过程中的各种问题。特别是,自从 1970 年以来,投资公司法没有进行任何重要修正。目前,证券委正重新审查投资公司管理问题,决定是否对当前的管理体制进行必要的改革。

第六章 其他国家和地区的证券业监管

第一节 日本的证券管理

一、日本证券管理的由来

早在 1868 年(明治初年),日本政府为维护武士阶层,开始发行秩禄公债、金禄公债等公债。1872 年日本政府以伦敦股票交易所为模式制定了《股票交易条例》,1876 年 5 月对该《条例》进行了修订,并在东京、大阪设立了股票交易所。1893 年日本又颁布了新的“交易所法”,促使证券交易所在日本各地大量出现。到 1898 年,政府开始限制交易所的发展,不再批准开设新的证券交易所(这一限制措施一直延续到 1939 年),同时政府规定了最低资本额和发布行政指导线。结果造成证券交易所数目逐年减少。1943 年根据战时需要,日本政府将所有的证券交易所都并入“日本证券交易所”,并强制消减了证券经纪商的数目,减少职员人数。整个日本证券界实际上成了政府的一个部门。

1948 年 5 月,日本通过了新的《证券交易法》,这一法律基本上是以美国 1933 年的“美国证券法”和 1934 年的“证券交易所法”的模式制定的。当时美军占领当局要求证券交易所成员的数目必须有所限制,交易所只得从事非盈利性的活动,银行和信托银行不得发行或承购包销除政府债券之外的其他证券。日本的证券市场按照该法重新组织了起来。1949 年 5 月,东京证券交易所重新开放,日本证券市场再次活跃起来,并在日本经济高速增长时期获得较大发展。目前,日本的股票、债券交易金额均居世界证券交易市场的前列。

二、日本证券管理的组织机构

目前,日本的证券管理仍以 1948 年的“证券交易法”为基础,其管理体制基本上属于美国型,但管理更集中、更严格,某些方面也有自己的管理特点。

日本关于证券市场管理的法规主要有:商典法、公司法、证券交易法、证券投资信托法、外国证券公司法、外汇和外贸管理法、担保债券信托法以及有关行政命令、自律机构的规章制度等。

日本政府在证券管理方面的专门机构主要有:

(1)大藏省证券局。它是日本主管全国证券业务的政府机构。以前担任这一职能的机构是证券管理委员会,1950年修改法案,改由大藏省证券局负责。证券局的首脑为总裁,下设两名副总裁,其中一名副总裁兼任东京证券交易所的监理官。证券局除了对证券经营事项进行注册登记、批准、认可、检查,以及对一切证券法令的执行情况进行监督外,还对证券公司的经营及证券交易实行直接的行政指导。

(2)证券交易审议会,该机构于1962年由大藏省设立,现有13名委员,委员均由大藏省大臣任命。审议会是负责对有关证券的发行、买卖及其他交易等重要事项进行调查审议的最高行政机构,它带有学术机构的性质。并推动《证券交易法》的修改和完善。

(3)日本银行。是日本国的中央银行。根据1882年6月日本政府颁布的日本银行条例,于同年10月成立。日本银行代表国家对证券市场进行直接或间接的行政指导和干预。方式主要有:①用规定或变更证券金融公司可以用来申请发行股票存单的股票名称及担保的数量等手段进行干预,以调节证券交易;②运用对证券金融公司进行必要的贷款的手段,指导其资金融通,使证券金融公司掌握必要的资金量,保证证券流通顺畅;③直接指导接收公司和委托公司的债券发行;④运用国债、政府担保债的买卖公开操作,来直接影响债券市场。

(4)证券金融公司。是日本特有的专门为证券交易融资服务的专业性金融机构。1950年设立,1956年4月,为强化证券金融机能,将原来的九家合并为3家,即目前的日本证券公司、大阪证券金融公司和中部证券金融公司。它们是在大藏大臣的直接监督下开展业务活动的。其主要业务是:通过证券交易所,为交易所的会员证券公司及其顾客的有价证券的发行、流通和信用交易的结算,提供有关资金和有价证券的借贷。日本银行对证券市场的干预,有许多方式是通过证券金融公司进行的。

(5)证券业协会。由日本的各证券公司自愿组织的民间证券业团体。1973年创立,在大藏省登记注册,是受大藏大臣监督的社团法人。其主要任务是:为加强场外证券交易的自我管理、控制和监督而制定必要的规则;协调会员证券公司之间的关系;调解证券交易纠纷;组织会员证券交易公司的管理人员和一般职员研修和资格考试等。

另外,日本对证券市场进行直接管理的最重要的机构还有各地的证券交易所。其他的有关团体还有:公司债承兑协会、证券投资信托协会、资本市场振兴财团以及证券情报中心等。

三、日本证券管理的主要内容

(一)有价证券发行的管理

日本对有价证券发行的审核制度属于注册登记制。按照日本的“证券交易法”规定,凡募集或销售有价证券总额达1亿日元以上的发行者,必须于发行日前40天向大藏大臣提出有价证券发行申报书。发行者如果属于公司,则必须提出有以下内容的申报书:该公司的发行目的、商号、资本和与出资有关的事项,该公司的营业及经营状况,该公司的高级职员及发起人的事项,关于募集或销售的事项,为保护公益和投资者利益所必须的事项。大藏省收到申报书后,要对其内容进行审查,如发现遗漏、谎报失实,则根据情况给予不同的处理:一般

的遗漏,通知申报人加以补正,申报书按时生效;严重失实、虚报,则提出停止生效命令,在申报书生效之前,申报者不得进行股票或债券的募集和出卖活动。当申请被批准后,发行证券的公司还要将证券申报书及销售证券计划书等提供给有关证券交易所,公众即可以到大藏省,也可以到证券交易所自由查阅,这就是发行证券公司内情“公开”制度。一般来说,申报书从交到大藏省之日算起,30天后就开始生效,除非等待期间未被主管部门批准。

另外,募集或销售有价证券总额虽然不满1亿日元,但超过100万日元者,发行人也要向大藏大臣提出有价证券募集或销售的通知。发行100万日元的下者,则可以不遵守此规定。

(二) 证券上市规定

在交易所上市交易的证券,必须遵守上市规则,但各交易所的上市规则不尽一致,日本东京、大阪、名古屋三个交易所将证券上市公司又分为第一类和第二类。新上市的证券原则上属于第二类,如果以后符合了第一类上市标准,可以转入第一类。

(1) 东京证券交易所第二类证券股票上市的标准是:①上市证券股数应在1000万股以上,资本额5亿日元以上。②中小股东(指持股票500股以上的不满5万股者)的人数应在2000人以上。③公司已建立5年以上。④最近3年税前纯利润为:第一年为2亿日元以上,第二年为3亿日元以上,最近一年为4亿日元以上。⑤每股收益,最近3年每股收益在15日元以上,最近一年每股收益在20日元以上,红利分配持续在5日元以上,而且估计上市后仍能维持这一水平。

(2) 如果已上市的证券,后来达不到上述要求,并合乎以下标准者,则证券要停止上市。

- ①上市股票股数不满1000万股,资本额不满5亿日元。
- ②中小股东数低于规定。
- ③最近6个月每月成交量不到1万股,或连续3个月没有成交的。
- ④最近5年没有分配股息,最近3年每年年底的负债超过资产的。

另外,上市公司经营效果和财务状况不佳,短期债务不能偿还,违反交易所规章和上市契约等,上市的证券都会受到停止上市的处理。

(三) 对经营证券交易机构的规定

根据日本证券交易法第65条规定,除国债、地方债券和政府保证债券外,银行、信托公司等金融机构不得参与有价证券买卖、代理、代销等业务。

目前,日本经营证券交易的机构主要是证券公司,证券交易所和证券金融公司。

1. 对证券公司的规定

证券公司是日本发行市场的主要经营者,也是交易市场的主要经营者。它是根据日本证券交易法而建立的经营证券业的股份公司,与证券交易所同为证券市场的中枢机构。

(1) 对营业申请的审查规定。根据证券交易法规定,凡从事证券买卖业务、委托买卖业务、购销业务、经理募集业务等四种业务的股份公司,没有得到大藏大臣的许可不得营业。大藏大臣要对申请营业的公司进行审查,审查是否拥有足以顺利实现其经营业务的财产基础,经营者经营业务的知识及经验,公司的经营现状等,经审查合格后才予以批准。

(2) 对基本事项变更的规定。证券交易法规定,证券公司变更名号、资本金数量、业务

方法、以及支店或营业所的设备,合并或兼营其他业务等等,也必须得到大藏大臣的认可。

(3)对资本金的规定。大藏省根据证券公司的营业种类、业务形式、营业所在地等情况,规定最低限度的资金数额。例如,进行证券接收买卖业务的证券公司的最低资本金,按不同情况有如下三种规定:兼营其他业务的公司为30亿日元;专门从事接收买卖业务的公司为10亿日元;其他公司是2亿日元。证券交易所的会员公司的最低资本额一般规定为3000万日元。非会员公司的最低资本金一般规定为2000万日元。

(4)对信用交易的规定。证券公司办理顾客间的信用交易,必须按大藏省规定进行。从买卖契约鉴定日起3日内,必须从顾客那里取得委托保证金。保证金在不低于30%的比率内规定。另外,证券交易法还规定,证券公司不得经营证券业以外的业务,不得以自己的名义而使他人经营证券业,在同一项有价证券买卖中,不得在作为交易当事人的同时再作为该交易对方的代销人或代理人。

2. 对证券交易所的规定

日本现有 8 个证券交易所。日本的证券交易所是会员组织,只有证券公司才能设立。证券交易法规定,证券公司拟设立证券交易所时,必须取得大藏大臣的许可,并提出许可申请书,申请书后面还要附上章程、业务规程、受托契约准则等。证券交易法还规定,证券交易所不得经营以营利为目的的业务,不得开设两个以上的有价证券市场。证券交易所的会员限于证券公司和政令规定的外国证券公司。证券交易所必须把每日和每月的证券交易市场的行情和交易的报告书,报送大藏大臣。

3. 对证券金融公司的规定

根据证券交易法规定,证券金融公司必须是资本金在 5000 万日元以上的股份有限公司。建立证券金融公司同建立证券公司及证券交所一样,必须经由大藏大臣许可。关于融通资金及招股的方法和条件的规定,以及变更方法和条件等事项也必须得到大藏大臣的认可。当大藏大臣认为证券金融公司的贷款条件及方法有必要修改时,可以命令其修改。

(四)对证券商的规定

日本对证券商采取特许制。凡是经营证券的证券商必须先向大藏省申请,按不同的经营业务获得不同的特许。如经营有价证券买卖的可以取得经营有价证券买卖的特许,经营有价证券承购业务者,则取得证券承购业务的特许。

另外,大藏省还要根据证券交易量和现有证券公司的数目,以及营业所所在地的经济条件,发给证券商带有附加条件的特许,如限制其经营其中某一项自营或代理,或者限制其承购数额。

证券商要申请特许,还要具备以下条件:①拥有足够的资本。要是从事承销业务,最低资本为 30 亿日元;要是仅与其他证券公司往来,营业所又不在东京、大阪者,最低资本为 1000 万日元;②具有经营证券业务的知识和经验,且信誉良好。

凡犯有隐瞒、欺诈、操纵证券价格、侵占顾客资金、与顾客买卖不按行市等违法行为的证券商,经查实要受民事或刑事处罚,由大藏省撤销或停止证券商的特许,如果是个人,则要求注册证券商在一定时期内对其不得雇用或永远不得雇用。

(五)对场外证券交易市场的规定

日本的场外证券交易市场也采取登记制度,按制度规定,由证券协会登记未上市证券,公布场外证券交易的买卖价格及有关股票发行公司的资料。东京证券协会登记股票的标准是 ①经协会会员证券商的联名推荐;②发行公司的资本额在 5000 万日元以上;③发行公司开设经营已 2 年;④发行公司必须进行股息分配;⑤发行公司已发行的 30% 以上的股票,必须分布在东京证券协会管辖地区。

(六)信息公开制度

凡证券在证券交易所上市的公司,或证券在证券协会登记后进行场外交易的公司,必须在每个会计期结束后的3个月内,写出年度报告,并予以公布。自1971年以来,还要求发表半年度的报告,其中的财务报表必须经过审计。此外,公司还必须在任何显著影响其业务的事件发生后,发表最新的定期报告,以使投资者根据公开情报判断分析有价值证券的价值,进行合理投资。

(七) 对外国投资的规定

日本的《外国投资法》于1980年12月1日被废止,该法规定的多数交易活动已由修订后的《外汇和外贸管理法》调整。《外汇和外贸管理法》规定,外国投资者如果想取得日本公司的股票,在以下两种情况下都必须向大藏省和其他有关的省预先呈送通知:

(1) 外国投资者直接或间接拥有的股份将达到公司已发行股份总额的 10% 或 10% 以上；

(2) 公司本身是由大藏省或其它有关的省指定的公司, 全体外国投资者拥有该公司股份的总数将达到 25% 或 25% 以上。

1971 年日本还颁布了《外国证券公司法》,对外国证券公司在日本证券市场进行业务活动作了规定。该法规定,外国证券公司可以从事证券交易规定的业务,但必须经过大藏省的许可。如果日本一方当事人是日本政府或日本银行特许的证券公司及指定的金融机构,那么未经许可的外国证券公司一般可以与日本当事人进行证券交易。

第二节 英国的证券管理

英国的证券业发展具有悠久的历史,证券业的持续发展主要依靠两种管理形式——自我管制(Self-regulation)和立法管制。

一、自我管制

（一）自我管制机构

英国的证券业自我管制系统是由“ 证券交易商协会 ”、设有立法地位的“ 收购与合并问题专门小组 ”和“ 证券业理事会 ”三个机构组成 ,其他政府机构如贸易部、公司、注册署等也实施监督管理。

证券交易商协会是由证券交易所内的经纪商和交易商组成,主要管理伦敦及其他交易所内的业务,它所制订的《证券交易所管制条例和规则》是各种交易的主要依据,除此以外,还有一些关于批准新上市及发行公司进行连续的信息公开的规定,以及在收购合并时公司财务公布规定及其他特殊的规定。证券交易所的运营一般不直接受英国政府的控制,而是在政府有关部门如贸易部、英格兰银行等的指导下实行自我监督和管理。

收购与合并问题专门小组(简称“专门小组”)由参加“伦敦城工作小组”的9个专业协会发起组成,主要从事有关企业、公司收购合并等问题的管理,是一个非立法机构,它的管理规则是《伦敦城收购与合并准则》(简称《伦敦城准则》)。这一准则也不是立法文件,但它对上市证券公司的股权收购行为是十分重要的,如果企业在征购文件或招股书中有欺骗、隐瞒等违反《伦敦城准则》的行为,同样会负刑事责任。“专门小组”得到证券交易所、贸易部、英格兰银行及其他专业机构的支持,在遇到违反《准则》的情况时共同支持专门小组的制裁建议。

证券业理事会是1978年由英格兰银行提议成立的一个新的自我管制机构,是一私人组织,由10个以上的专业协会的代表组成。这一机构在英国证券业“自我管制”体系中占中心地位。它成立后,对《伦敦城准则》进行了修改,并建议对英国“公司法”中关于内幕人士交易规定和上市规定等条文进行了修改;推行了一些新的规划,如:《证券交易商行动准则》、《基金经理人交易指导线》、《大规模收购股权准则》等等。这些规则不仅由它制订推行,而且由它负责解释和监督实施。

英国的3个自我管制机构与政府机构是相对独立的,它们在一定程度上进行非正式合作。自我管制的结果表明,它们可以通过有组织的形式进行成功的管理,从而代替贸易部等机构执行严厉的市场政策,如果发现了不法行为,“专门小组”等会将提案提交贸易部,由后者进行调查和提出诉讼。政府机构也随时对证券市场进行关注,但它们的参与日益多地采用立法手段,而自我管制机构是以非立法方式实施其行为准则。

(二)自我管制的主要内容

1. 市场参与者规定

英国证券业长期遵循着这样的规定,将证券经纪商和交易商的活动分开,作为两种不同身份参与市场。经纪商只是代理机构,接受指令和委托,同交易商们进行买卖,经纪商之间不能相互交易;交易商则是“造市者”(Market Maker),只能在交易厅内同经纪人进行交易,而不能同公众进行交易。1971年以前规定所有经纪商和交易商都必须是英国国籍,1971年后取消这一规定。证券交易所对其成员——经纪商和交易商实行广泛的监督,包括会计监督、财务监督、审计和定期检查。

2. 上市规定

证券交易所规定了批准证券上市和在证券交易所买卖的条件,这些条件主要体现在《证券上市的批准》书中,其中主要是“批准要求”和“上市协议”两个文件规定。

“批准要求”中规定公司必须具备一定的盈利能力,这是最基本的依据,上市公司还须有合适的董事人选,要保证上市证券有足够的公众参与。具体地要求上市的公司具有一定的财产,按市价计算的资本现值不低于20万(一般为50万)英镑;公司能提出为公众所接

受的营业记录和利润的预测及其根据,必须有一家证券经纪商的介绍引荐且有两家证券交易商的参与买卖,并形成初始市价;公司需有 25% 左右的股份为广大的社会持股者拥有(一些规模大的公司此比例可相应降低);所有的上市必须有真实、清楚和公开的招股说明书进行充分的宣述。

在满足了“批准要求”后,证券交易所可以与上市公司签订一份合同即“上市协议”,要求发行的公司遵守持续的公示规则和有关的行动规则。持续的公示规则要求发行人不间断地公开宣布其财务报表、年度季度报告、收益分配决定、损益表和资本额变化等,行动规则要求董事会不经股东大会同意不得发行新股、改变公司所有权结构,还包括选举委托书和投票权等方面的规定。

3. 持续的信息公开规定(也称持续的公示规定)

按“上市协议”规定,在证券交易所上市的证券应广泛遵守持续公示规定,向证券交易所提供下列方面的文件:

(1)重要的收购或资产变动详情。有关公司现有净资产 15% 以上的重大收购或资产处置细节、取得占现有资产 25% 以上的资产业务、收购或合并较大规模的公司而改变原股份比例、其他新股东的参与等等都必须向股东提供详细资料并征得股东的同意。

(2)董事的变动和董事所进行的股票交易及其他有关董事权益方面的详情。

(3)对公司业务的一般状况打算进行变更。

(4)能对公司状况进行评价的重要资料,包括财务报告和行情报告。要求上市公司向股东编制公布年度和半年的报告,并在两份重要的日报上刊出,有的编制季度报告并公布;要求在证券交易所每天行情表中公布上市证券的成交情况,由几家伦敦的报纸(如《金融时报》)刊出市场详细行情。

(5)提供发给公司证券持有者的所有通知、报告、公布文件等或打算印发的文件,将通知文件的校样事先送交审批。

(6)在相关的会计年度结束后,如果延期提供年度报告及各项帐目达 6 个月以上,必须提供有关的说明材料。

二、立法管制

尽管英国证券业实行与其他西方国家(如美国)所不同的自我管制制度,但政府的作用也是不容忽视的。政府的管理主要体现为立法管制,一系列不同的证券法案和与证券业相关的法案既是自我管制的指导,又是自我管制的补充,这些法案有:1958 年的“反欺诈(投资)法”、1948 年和 1967 年的“公司法”、1973 年的“公平交易法”及以 1988 年的“财务服务法案”等等,这些法案对证券交易行为、股份公司行为、内幕交易行为等多方面都作出了规定,其中主要有:

(一)关于“招股说明书”的规定

根据“公司法”,公司发行有价证券必须提供详细的“招股说明书”,“公司法”规定了说明书的详细时间、内容格式等。即便是经过允许的私下发行也需要有简明的说明书。如果发行者违反了有关说明书的规定,或违反了“反欺诈(投资)法”的规定而出现隐瞒、虚报等

行为,都将受到不同形式的处罚,包括刑事的和民事的处罚。

(二)关于内部人员交易和自我交易的规定

根据“公司法”和“反欺诈(投资)法”,所有证券交易所内和有组织的场外交易中的内幕人士交易都要受到禁止和处罚。内幕人士主要是与公司有某种联系、持有某种大量股份、掌握内部信息者。如公司的董事及其亲属。“公司法”规定,董事或其家庭成员对该公司股票和债券做“看涨期权”或“看跌期权”,都属于犯罪,董事对其控股公司、子公司或附属公司的证券期权买卖也属犯罪,但这种规定只包括上市证券,不包括证券“认股权证”和可转换证券。

“公司法”还规定,股东中大数额的股份持有必须向公司公开,大数额的股份是指拥有5%或以上的股份,董事及其家庭以及其他重大持股者的详情均列入公司年度帐目中,同年度帐目一同公开,董事的股票交易必须事先通知公司,由公司通知证券交易所,并将交易的记录向股东和公众公开,对拒绝通知或提供虚假情报的要进行惩罚,或者科以刑罚,或者处以罚金。

“公司法”不仅禁止内幕人士利用所拥有的信息进行交易,也不允许其将信息传送给其他人供其交易;不仅限制公司和证券交易所内幕人士的交易,也严格限制政府公职人员利用职权之便进行幕后交易,甚至还禁止非英国居民在英国的证券交易所内外透露或制造有关信息。

(三)自我管制的立法确认

传统的证券管理以自我管制为主,1986年英国证券市场具有改革意义的“大震”(Big Bang)在某种程度上使证券管制制度发生了变化。1988年4月在英国国际证券交易所(包括英国证券交易、国际股权交易、金边证券交易和期权交易四大市场)实施的“财务服务法案”,既将自我管制责任以法定形式确立下来。制订“财务服务法案”的目的是要将保护投资者的各种规定加以充实,它将监督有价证券市场的责任分成两大部分:一个是“自我管制组织”(SRO),负责对投资业务授权并监督他们同客户之间的关系;另一个是“核准的投资交易所”,负责操作交易市场以及该市场内的投资公司业务。这一新的法案的实施实际上是两种管制职能之间的新的合作关系之体现。

第三节 法国的证券管理

一、法国的证券管理机构

法国对证券业管理的最大特点是,证券业基本上受政府管理。这与英国的“自我管理”为主的模式有很大区别,也与其它资本主义国家有所不同。

目前,法国对证券业管理的主要机构有:

(1) 证券交易所管理委员会,简称 COB,成立于 1967 年。它是法国政府的一个公共机构,接受财政部长的监督,并由其任命委员会的成员,但财政部长一般不干预该委员会的业务决策,它具有一定的独立性。该委员会成员包括一名主席和四名委员,其主要职责是:对各种有关证券规章制度提出修改建议;负责对证券市场的营业情况进行监督,有权对公司和证券交易所不正当的行为进行审查,还可以对交易所的交易程序作出决定;决定对证券报价的承认或撤销,在一定范围内确定佣金标准;对证券交易所及证券经纪事务所的创立和关闭等提出咨询意见;确保公司及时公布必须公布的信息,并审核其准确性。该委员会是法国对证券业管理的最重要的机构。所谓的“政府管理”,主要体现在该委员会的日常管理工作之中。

(2) 证券经纪人协会,简称 CAC,是一民间的公众公司,由分布在巴黎、里昂、南锡等地的七家证券交易所的经纪人组成。其管理机构内设理事 1 名,副理事 7 名,7 名副理事分别代表各地交易所。证券经纪人协会主要负责证券市场的日常组织、管理和监督,在《交易总条例》的范围内行使其权力。当某一股票供求比例严重失调时,协会则加以干预。协会负责审查申请上市公司的资料,并将审查意见提交证券交易委员会通过。协会管理全体证券经纪人的业务活动,稽查人员定期对证券经纪人进行检查,对违法乱纪人员加以处罚。每日股市交易结束后,负责发表当日的证券经纪人协会指数,简称 CAC 指数,并由法国主要报纸予以登载公布。

另外,法国还有证券交易所协会,该协会的作用仅限于向法国证券交易所管理委员会提供咨询,并监督证券经纪人的活动。

二、法国证券管理的主要内容

(一) 对证券发行的管理

在法国,无论发行何种有价证券,都要事先通知财政部,以便列入排队等待名单。发行名义价值超过 1500 万法郎的证券,还需要得到财政部长的批准。其程序是,证券发行人在发行证券前要写出内容详细的发行说明书,发行说明书随同发行人的公司章程及附则,最近 5 年的年度报告以及关于银行收费的详细材料,一同提交证券经纪人协会审核,该协会审核后呈送证券交易所管理委员会批准。委员会批准后,即在政府的公报上发表公告,证券发行人也可在报纸上大做广告宣传,以吸引投资者。

发行的说明书的主要内容包括:在股票发行说明书中必须介绍认购的资本额,现金认购的股票数量,存资的公证人或银行,召集股东大会的程序,以及公司章程中限制股票买卖的条款,有关红利的分配等;在债券发行说明书中则必须说明即将发行的债券的数量,票面价格和利率,利息的支付,债券兑换的时间选择和期限,对兑换的担保等。

在法国,凡在证券发行时没有说明书、不通知证券交易所管理委员会,或未批准即进行发行的,都是违法的。

(二) 证券上市规定

目前,法国证券交易市场有以下四种类型:场外交易市场;次级市场;现货市场和每月结算市场(即期货市场)。不同类型的市场交易,有着不同的证券上市要求。

1. 场外交易市场

它是正式交易市场的卫星市场。上市公司是刚开始发行股票的公司以及因经营不良、被现货市场或月结市场清除出来的公司。该市场的特点是,股票上市手续简便,可少量交易。任何一家股份有限公司、合股公司,只提交公司章程和最近2年的资产负债表后,股票即能进入场外交易市场。

2. 次级市场

成立于1983年2月1日。它是发行公司进入正式市场的过渡市场,主要面向新兴的中等公司。进入次级市场的公司必须具备以下条件:①年营业额达2500万元至15000万元(人民币下同);②总资产达500万元;③公开发行占公司资产10%以上的股票;④已连续3年盈利。符合条件的公司还要提交公司章程和资产负债表。

3. 正式市场

由现货市场和每月结算市场组成。上市公司必须具备的条件是:①总资产在750万元以上;②公开发行占公司资产25%以上的股票;区域性公司上市股票不低于2万股,全国性公司不低于8万股;③已连续3年盈利并向股东分红。申请上市的公司还要向证券经纪人协会提交公司章程、股东大会记录、股东名单、董事会成员名单,向股东报告的财务报表以及企业负债状况,最近5年内是否分红、红利多少等资料。协会审查后再转报证券交易所管理委员会批准。批准后的上市公司一般先进入现货市场。

(三)信息公开制度

法国政府要求,发行证券公司在发行证券之前必须向公众进行大量的宣述,介绍公司发行意图及公司状况,已上市的公司,则要定期公布公司的经营状况。

根据“1967法令”规定,上市公司必须在股东大会批准其帐目后的45天之内,在法律公报上公布下述文件:

- (1)公司的资产负债表;
- (2)营业帐;
- (3)对公司税额列有专项的损益帐;
- (4)公司的存款和有价证券投资额的估价单。

当资产总额高于1000万法郎时,公司每季度都要公布营业额,每半年公布资产负债表。上述信息公开制度由证券交易所管理委员会负责监督,并检查资料的发表是否及时。

(四)对证券交易市场参加者的规定

1. 证券经纪人

法国有100名左右的证券经纪人,60余家经纪人事务所。证券经纪人在法国的地位十分特殊,他们均由财政部长任命或罢免。所以,他们既是商人,又是财政部的公职人员。法国对经纪人的要求十分严格,必须是25岁以上的法国公民,具有金融工作经验,并经过专业考核。每位经纪人都拥有商业注册登记的事务所。当经纪人的位置出现空缺时,由离职的经纪人或其它经纪人介绍,经过经纪人大会和财政部确认,才能正式成为经纪人。经纪人按交易金融收取固定或比例递减的佣金。平时,他们接受法国“证券经纪人协会”的监督。

2. 证券金融机构

主要有证券公司、银行、保险公司、退休养老金基金管理局、国家信托局等。这些机构可以承受客户的证券交易委托单,但不可以根据这些委托直接从事交易,它们一律要通过证券经纪人直接或间接在证券市场进行交易。这些机构为客户服务时,向客户收取少量费用,同时与经纪人协商,分享经纪人佣金。这些机构是证券市场上的投资大户,它们一般占经纪人所接业务量的75%。

3. 佣金商

佣金商是法国证券交易市场中的配角,他们向客户提供咨询并帮助客户交易,但他们不得保存客户的证券和资金,更不能持客户的资金直接进行证券交易,他们也要通过经纪人在证券市场上买卖证券。由于佣金商向经纪人提供了新客户,因此经纪人通常将交易佣金的40%做为回扣付给佣金商,客户不另付费。目前,法国的佣金商都已组织起来,成立了有价证券管理公司,接受法国证券交易所管理委员会和证券经纪人协会的监督,并将其证券活动的资料提供给交易所管理委员会。

(五)对内幕人员交易的管理

在法国,内幕人员交易是非法的。凡因职业等原因而能获得内幕消息的人,在公众知道前利用内幕消息,直接或间接地从事上市证券的交易,将被判入狱(一般不超过2年)或处以罚金。其他的操纵股票市场行为,如散布虚假资料使公众迷误等行为,在法国是被禁止的。

证券交易所管理委员会对其内部人员及其家属持有股票情况也作了规定:内部人员持有股票和内部人员的配偶或其未成年子女所持有的股票,都必须在有关公司帐簿上和证券交易所管理委员会登记,委员会可以公开这种股票交易。内部人员如果违反规定,将同样承担民事和刑事责任。

(六)证券交易的规定

法国规定上市和未上市证券都可以直接在个人拥有者之间进行交易。如果一旦使用中介机构,这一中介机构就必须是证券经纪人,而且其交易必须在交易所内按市场价格进行交易。否则,要受到财务或法律制裁,并制止其交易。

法国有关制度规定,现货市场和期货市场价格之间的差额不得超过2%。对证券价格的涨跌,则限制在一定的幅度内(如远期交易为7%),超过此限,交易即行中止,一旦市场失衡,证券的市场定价即行延迟,同时证券经纪人协会公布指导价格。财政部长还确定客户付给经纪人的预付定金的比例,确定股票交易的最低佣金率,以及经纪人付给证券金融机构、佣金商等中介人,或其它经纪人的回扣比例(为27.5%)。法国还征收股票交易税和增值税。在一般情况下,每一笔股票交易收益中,经纪人、银行等中介人、国家各得三分之一。

(七)对上市公司控股权收购的规定

对上市公司的兼并,主要通过证券市场进行。对收购活动的规定是:合并前,先由一个或多个代表买方的银行向证券经纪人协会注册。合并时,可采用两个不同的程序:

1. 普通程序

发价购买的股票数量,必须足以使收购人取得对该公司的控制权,除非发价本身不少于1000万法郎,否则所有发价购买的股份都必须占标的公司股本总额10%以上。所有股东都

有权向收购人出售其股票,而收购的人必须按其所出价格购进。

2. 简单程序

出价收购人已经掌握了标的公司资本的 75% 以上。但收购人必须向证券经纪人协会申请批准。

根据有关规定,挂牌公司的经理人员和有可能获得特别信息的人必须受到严格监督,以防止出现操纵证券交易的情况。

另外,在法国,非常住居民也可以购买法国证券。但是,如果非常住居民的证券足以达到控制一家法国公司的程度,则这种交易要受到严格限制。把外国证券引入法国,也要经财政部长批准。

第四节 德国的证券管理

一、德国的证券管理机构

德国(指原西德,下同)的证券管理制度,介于英国和法国之间,它既比较强调立法管理,又相当注意“自我管理”。因此,德国的证券管理更接近于美国,但它又有许多独特的做法。

德国虽然比较强调对证券市场的立法管理,但与美国、日本等国家不同的是,它还没有建立起统一的证券法。因为在德国,长期以来,在实践和法理上都不认为证券法是一套统一而独立的法规。只是到了 70 年代,才开始考虑把各种关于证券市场的规则和条例,解释和定义为规定证券市场经营体制和分配效力的独立的法律实体。

德国对证券市场管理的主要法规有《股份公司法》、《证券交易所法》、《银行法》、《投资公司法》和《外国投资公司法》以及各交易所的《证券交易所条例》等。另外,在各银行,以及非银行金融机构的组织、经营和管理的法律中,也包含有关于证券管理方面的规定。德国涉及证券管理方面的法规,多达 70 个。

德国没有建立对证券市场进行全面、广泛管理的联邦机构。但根据 1986 年的证券交易法规定,德国的各证券交易所要受国家的监督。这种监督主要是由当地州政府依照上述有关法律和法规来实施。州政府对各证券交易所的监督和管理,主要体现在以下几个方面:州政府有权批准交易所董事会制定的证券交易所条例,任命公职经纪人,批准建立和撤销当地的证券交易所,由州政府任命 1 名专员,监督交易所对有关法规和条例的实施情况,对银行为客户代理买卖证券的行为进行监督。

一般来讲,州政府尽可能地不采取直接的控制和干预,而在很大程度上是依靠证券市场参加者的自我管理和自我约束。政府运用立法和行政手段对证券市场进行干预,主要是对已发生的滥用和挪用资金的行业作出反应。德国的证券市场是由银行组织的,德国的《银

行业业务法》赋予银行以同公众进行证券业务的独占权利。德国的证券交易所共有 8 家, 分设在法兰克福、杜塞尔多夫、汉堡等 8 个大都市。这些交易所的管理机构主要有:

(1)交易所委员会。它由交易所的主要使用者(银行、经纪人、批准入市的工商企业和投资者)的代表以及交易所的总经理组成,其中,银行的代表最多。该委员会拥有广泛的管制权力。其主要职能是:吸收新会员及代表;负责交易所的组织机构设置和业务程序;监督证券交易中对有关法规的贯彻和执行情况;任命交易所各部门的业务主管;维持交易大厅秩序;撤消或中止上市交易的证券等。

(2)证券审批委员会。它由银行和产业界的代表组成。主要负责审查和批准证券正式上市交易的事项。

(3)公职经纪人协会。它是具有合法地位的法人团体,有自己的董事会和经理部。该协会的主要职能是:按照证券交易法,对公职经纪人以及他们的经纪业务范围和制定证券价格过程进行监督和管理,并负责发行每日证券价格通讯报。

另外,证券交易的管理机构还有仲裁机构、纪律委员会等。

二、德国证券管理的主要内容

(一)证券上市市场规定

德国发行新证券,必须得到德国中央银行和其它主要私人银行的支持。根据德国的法律,证券发行时不需进行宣述,但发行者将证券上市进行交易时,必须附有说明书。由于德国不同类型的交易市场对证券上市有不同的要求,因此,对上市证券也就有着不同的审批办法和管理方式。以法兰克福证券交易市场为例,法兰克福证券交易市场有 3 种类型:正式上市交易市场、正规交易市场、自由交易市场。以上 3 种市场对上市证券有着不同的要求。

1. 正式上市交易市场

参加正式上市交易市场的证券,主要是各种国债和公营抵押银行发行的抵押债券,国内外大企业发行的、交易额大的热门股,以及兼有股票和债券性质的受益凭证。这类证券上市的条件是:①股票的发行市场预期要达到 250 万马克,其它证券发行的票面价值至少要达到 50 万马克;②参加交易的股份公司至少有 3 年历史;③股票的净交易额不得少于发行总额的 25%;④股份公司的资本不得少于 500 万马克,年营业额要达到 3000 万马克;⑤要提交业务报告和中期经营报告。其程序是,由发行证券的公司委托银行向交易所证券审批委员会提出申请,并附上受托银行签过字的说明书。委员会审查后,由委托银行在有关报纸上刊登申请书和说明书,以便使投资者对此证券有所了解。上述条件都达到要求后,委员会将正式批准证券在交易市场上登记,同时挂牌出售。

2. 正规交易市场

正规交易是 1987 年 5 月开始在法兰克福证券交易所进行的。它是德国证券市场的一种新的交易类型。交易所对这类证券上市的审批条件比较宽松。如股票的发行市价只要达到 50 万马克就可以;上市公司虽然也要提交业务报告,然而所涉及的内容比申请正式上市交易的证券说明书要简单,且无需提交公司中期经营报告,股票的发行种类也无明确规定等等。当然,上市公司必须经过交易所证券审批委员会审批后,才可参加正规交易。

3. 自由交易市场

自由交易与正规交易一样,出现于1987年5月。它取代了德国证券市场原先的“正规自由交易”和“非正规自由交易”(电话交易)的地位。参加自由交易的证券一般是信誉较差的地方上或家族企业发行的股票及短期债券。因其交易量少,所以,不能进入正式上市交易市场和正规交易市场。当然,如果受到投资者的青睐,也有可能进入前两个市场。该交易一般只在自由经纪人和银行交易员之间进行。对进行自由交易的证券没有严格的审批规定,但上市企业仍要委托银行提出申请,最后经法兰克福证券交易商联合会批准入市。

(二)信息公开制度

由于德国还未制订统一的证券法,因此,上市公司资料的公布仅限于且来源于公司的需求和要求。

根据《股份公司法》要求,股份公司在年度股东大会以后,须立即呈交并公布经审计的年度报告,包括年度业务报告,以及在受控于大股东的情况下,关于公司与大股东的交易的特别报告,而有限责任公司、有限合伙或其他公司不需要连续呈报其财务报告或年度报告。对在证券交易所挂牌的大公司,则采取某些临时性报告的办法,自愿地承担持续公布半年或季度报告。这项义务不具有法律强制力,而且公司有权自己决定公布资料的内容。

根据《国内和国外投资公司法》规定,国内和国外的投资基金需要额外提供连续的报告。另外,国内外投资基金会还必须将一些数据直接向银行委员会报告,但银行委员会不予以公布。

(三)对证券市场参加者的规定

在德国交易市场的主要参加者有银行和交易人员。

1. 对交易人员的规定

参与证券交易的人员主要有公职经纪人、自由经纪人和银行交易员三种人。正式上市交易主要在公职经纪人和银行交易员之间进行,自由经纪人则起到拾遗补缺的作用。①公职经纪人,又叫官方经纪人。他们由各州政府根据交易所董事会提名任命,其主要任务是负责交易正式上市交易的证券,并确定上市证券的价格。②自由经纪人,由交易所董事会任命。他们不象公职经纪人那样要受到买卖证券种类的限制,可以从事所有种类证券的交易。他们平时主要代理客户进行证券交易,有时也为自己交易。他们有时在交易所内替银行之间的交易充当中介,有时也在交易厅外用自己的资金替未上市的证券充当中介。自由经纪人无权在正式上市交易中制定证券价格,但可以在正规交易和自由交易中定期公布自己制定的价格。③银行交易员,他们既是为银行客户交易的证券代理商,同时也是为本银行交易的自营商。

交易所对以上交易人员的管理,主要是依据证券交易所法和交易所条例等法规。有关法规规定,首先,交易人员应具备独立进行证券买卖的能力,并受过专门的业务训练;其次,如果是经纪人,还必须有足够的资产以应付不测的风险,一般要求股票公职经纪人的资产不得低于100万马克,自由经纪人的资产不得低于50万马克;最后,他们还应具有商业可靠性和诚实性。在《交易员规则》中还规定,交易人员不得向顾客推荐不是为了顾客利益的证券交易;不得在执行顾客出售或购买证券的指示时,为了自己的利益参与可能有损于顾客地位

的交易。

2. 对银行的规定

德国规定,只有银行才可以同公众进行证券交易,替客户在证券交易所买卖股票和债券。银行实际上可同时作为商业银行、投资银行、证券经纪人和交易商进行活动。但只有那些在交易所所在城市设立了机构,并且参与当地证券交易的银行,才准进入证券交易所。交易所董事会要对参加证券交易的银行进行资格审查:从事证券交易的银行,首先应申请其业务范围,并且是合格的法人,有资格代理客户进行证券买卖;其次,银行必须有足够的资金予以偿付;再次,银行必须在证券交易所履行公证、担保等法律手续;最后,银行在任何时候必须遵守交易所规章制度。

(四)对上市公司控股权收购的规定

对上市股份公司控股权收购的规定,主要参照《股份公司法》和股票交易专家委员会于1979年1月16日公布的《挂牌股票和有管理市场上的非挂牌股票的公开招标准则》。后者是前者的补充,后者不具有法律约束力。由于《准则》汇集和反映了有关兼并招标的正确的和通行的观点和惯例,因此它具有间接的法律约束力。

对上市股份公司的收购《准则》有以下建议:

(1)应指定金融机构作为股票交易的受托人及过户和付款机构。

(2)参予接管谈判的各方必须对谈判保密。

(3)买方应通知标的公司的管理部门关于它的公开出价收购股票的决定,并征求其意见,还应将有关决定通知标的公司股票所注册的股票交易所。

(4)从经理部决定要进行股权收购直到公布收购期限和条件这段时间内,无论买方,还是准备直接参加公开购进股权的人,都不应参与标的公司或买方公司或它们的任何分支公司的股票的交易。

(5)出价时应公布有以下内容的报告:买方的名称;购买的股票的类别和数量;购进意图;确定开价价格的事实和数据;买卖双方公司持有对方股份的信息;如果准备出售的股份未达到某一最低额,或标的公司的资产价值受到影响,以及此种股份转让未获政府批准时,买方撤销出价和要约的保留条件;资本转移税和银行佣金由买方承担还是由股东承担等。

(6)买方应同等对待所有的同一类股东,不允许给予个别股东特殊利益。

在公开认购期间,如发生有害于要约定价的重大事实应予公布,买方应避免任何有害于标的公司股票的市场价格的行动和干预。如果出售的股份多于要收购的股份,则买方应按比例收购。

《股票交易法》也规定,由经纪人定的挂牌证券的行情应反映合理的市场行情。在有关兼并招标的消息已发布,但要价和详情还不为市场所知的时候,股票交易所的理事会有权停止挂牌证券的正式报价。根据证券交易所不成文的惯例和做法,与前一天报价相比较,股票和可转换债券行情波动超过5%时,会暂时停止报价。

另外《反托拉斯法》1957年还规定,在合并前要通知或在合并前要获得联邦反托拉斯委员会的批准《共同决定法》(1976年)和《劳资关系法》(1972年)也要求提前通知预期的兼并,并要求保证标的公司人员的现有权利。

第五节 台湾地区的证券管理

一、台湾的证券管理法规

台湾对证券业的管理,基本上采用美国的模式,既注重对证券业的合法管理,又设有专门的证券管理机构,对证券业实施全面监督管理。

台湾当局自1949年首次发行“爱国公债”,以及1953年土地改革期间首次发行台湾水泥公司等四家公司的股票以来,陆续颁布了一系列有关证券市场管理的法规、条例等,以确保台湾证券业的健康发展。先后颁布的法规、条例主要有:《证券商管理办法》(1954年1月)、《证券交易所营业细则》(1962年2月)、《证券交易所章程》(1963年2月)、《证券交易法》(1968年4月)、《引进外资投资证券计划案》(1982年9月)、《证券自营商设置管理办法》(1983年9月)、《证券投资信托事业管理规则》(1984年)、《“财政部”证券管理委员会组织条例》(1984年1月)、《证券商负责人与业务人员管理规则》(1985年9月)、《证券交易所有价证券上市审查准则》(1984年7月)、《证券承销商设置管理办法》(1986年5月)、《台湾证券商设置标准》(1988年5月)等等。有些法规还经过了多次修订、补充。

二、台湾的证券管理机构

台湾对证券业的管理机构主要是:证券管理委员会、台湾证券交易所、证券商同业公会等。

(一) 证券管理委员会

它是台湾证券市场的主管机关。1960年9月1日成立,并归“经济部”管辖,1981年7月1日又改归“财政部”管辖。委员会有7名委员,包括1名主任委员、2名副主任委员。委员会有12项职能:①证券募集与发行的核准及监督、管理;②证券上市的核准及买卖的监督、管理;③证券投资信托事业、证券金融事业与证券投资顾问事业的核准及其有关证券管理的检查;④证券商的特许与监督、管理;⑤证券商同业公会的指导与监督;⑥证券交易所的特许或许可与管理、监督;⑦证券商及证券交易所负责人与业务人员的管理与监督;⑧公开发行业务公司的管理以及财务、业务的检查、监督;⑨融资、融券业务的联系与协调;⑩证券管理法规的拟议;⑪证券的调查、统计、分析及研究、发展、考核事项;⑫其他有关证券的管理事项。通过以职能可以看出,该委员会是一个拥有立法权、执法权、行政监督管理权的准司法机构。

(二) 台湾证券交易所

它是台湾地区唯一的证券集中交易场所,成立于1960年,由45家金融机构、信托机构及其他公营、民营事业共同集资组成,股东全部为法人,无自然人参与,其主要业务是:①为

各种证券的集中买卖与清算提供场所设备 ;②为各种证券买卖办理成交、清算与交割事宜。它本身不自行买卖 ,也不代客买卖证券 ,属于服务性质的民营机构。成立台湾证券交易所的目的 ,是将分散的证券交易转化成“集中交易” ,以杜绝欺骗与操纵等不良行为。

(三)证券商同业公会

它是证券商行业的自律组织 ,接受证券管理委员会的领导。证券交易法规定 ,台湾证券商必须根据其经营证券业务的种类 ,按地区组织同业公会 ,证券商如不加入同业公会 ,不得开业。组织同业公会是要通过公会组织来管理证券商 ,以便达到保证有价证券买卖公平和保护投资者利益的目的。

另外 ,直接参与证券发行、买卖和管理的机构还有 :证券金融公司、证券投资信托业、证券投资顾问公司等。

三、台湾证券管理的主要内容

台湾证券市场偏重于股票市场 ,债券市场不发达 ,债券所占交易不到 1% ,这与香港证券市场相类似。

在股票市场上 ,股票的发行与交易也是不平衡的。主要表现在 ,发行市场规模狭小 ,交易市场发达。仅占世界股市比重 1.2% 的台湾股市 ,其日成交值却占世界第三。可见 ,台湾证券市场的投机性是很强的。为此 ,台湾当局通过立法和证券业管理机构 ,对证券市场严加管制 ,以减轻股市动荡对经济发展的不利影响 ,其管理措施主要表现在以下几个方面。

(一)证券发行的规定

为防止证券发行公司滥发证券而发生欺骗行为 ,保护投资者的利益 ,台湾当局对公开发行的证券 ,采取事前审核制度 ,并力求使证券发行公司提供的资料 ,符合“充分”与“确实”两项要求。

根据台湾证券交易法规定 ,有价证券的募集与发行 ,除“政府”证券外 ,均要经过“政府”或主管机关依据公司法和证券交易法核准后 ,才准予发行。不公开发行的证券 ,也要经主管机关核准。证券交易法还规定 ,发行公司在申请主管机关审核时 ,除提出依公司法所规定的有关资料外 ,还应另外加上公开说明书。对公开说明书应记载的事项 ,证券管理委员会作了规定 ,主要有 :公司营业计划 ,专家审查意见 ,业务与设备 ,资本与股份 ,公司债发行纪录 ,股票或公司债包销或代销机构 ,财务状况 ,最近年度营业报告书 ,以及年度营业计划等事项。上述部分文件须由会计师、律师等查核签证。在这些资料经主管机关核实 ,并被批准后 ,发行公司便可进入募集阶段。如果发现所提供的资料有违反法令或虚伪不实成份 ,并使投资者受到损害 ,发行人、承销商、在公开说明书上签字的会计师、律师等 ,均要负连带赔偿责任。

公司法规定 ,发行公司打算增资发行新股时 ,也需要申请。公司增加资本 ,募集新股 ,须要经过董事会决议 ,将有关文件报请主管机关核准并经核定的发行机构签证后 ,才能发行。证券管理委员会规定 ,公司股票中签证的交付由经核定的信托或金融机构办理。

(二)信息公开的规定

证券交易法规定 ,公司募集有价证券的有关资料 ,除需要送交主管机关审核外 ,还应先向认股人或应募人交付公开说明书 ,以供投资者参考选择。公开发行股票的公司登记以

后,应立即将公司的董事、监察人、经理人及持有股份总额达 5% 以上的股东所持有的本公司股票种类、股目及票面金额,向主管机关申报并公告之。公司还应于每月 15 日以前,将前项股票持有人上月份股数变动的情况,向主管机关申报。

证券交易法还规定,发行公司应于每营业年度终了,办理决算后 15 日内,将财务报告经会计师查核签证,并依法提经股东常会承认后,向主管机关申报并公告之。另外,还要将财务报告抄本送到证券交易所或证券商同业公会,供公众阅览。

(三) 证券上市的规定

1984 年 7 月颁布的《证券交易所有价证券上市审查准则》将上市的股票分为三类,即第一类上市股票、第二类上市股票和第三类上市股票。这三类股票市场对上市公司标准的要求是不一样的。

第一类上市公司的标准是 ①实收资本额在 2 亿元新台币以上者;②最近 2 年税后纯益占实收资本额之比达 10% 以上者;③最后一年净值占资产总值在 1/3 以上者;④记名股东人数在 2000 人以上,其中持有股份 1000 股至 5 万股的股东人数不少于 1000 人,且其股份占发行股份总额 20% 以上。

第二类上市公司的标准是 ①实收资本额在 1 亿元新台币以上者;②最近一年税后纯益占实收资本额之比达 10% 以上者;③记名股东人数在 1000 人以上,其中持有股份 1000 股至 5 万股的股东人数不少于 500 人,且其股份占发行股份总额 20% 以上。

第三类上市公司又分两种标准,符合两种标准之一者,均可在第三类市场上市股票。第一种标准是 ①上市公司属于科技事业;②实收资本额在 5000 万元新台币以上者;③产品开发成功且具有市场性;④经承销商包销其股票者。第二种标准是 ①实收资本额在 1 亿元新台币以上者;②最近年度有营业利益及税前纯益,且每股净值不低于票面金额者;③持股 1000 股以上的记名股东人数不少于 300 人;④由承销商书面推广者;⑤全体董事及监察人持有记名股票的股份总额符合主管机关的规定;⑥董事、监察人及持 5% 以上股份的股东,要按比率将一部分股份委托指定的机构集中保管,并不得出售、转让或质押。

符合上述条件的公司在申请股票上市时,应检送上市申请书,连同主管机关核准公开发行的股票的影印本、最近年度财务报告、董事会决议、公开说明书、签证股票样本、委托签证契约副本、上市契约等文件送交台湾证券交易所审查,审查后加附初审意见,转报证券管理委员会核定,同时确定股票上市日期,并通知证券交易所于股票正式上市前十天公告。

(四) 对证券商的规定

证券商是以经营证券的承销、分销及证券买卖为专业的公司行号。台湾的证券商共分三种:一是承销商,二是自营商,三是经纪商。

证券交易法主要在以下几个方面对证券商作了规定:①证券商须经主管机关的特许及发给特许证照,才可以经营;证券商分支机构的设立,也要经主管机关许可;证券商于解散或部分业务歇业时,应由董事会陈明事由,向主管机关申报之。②证券商不得由他业兼营,但金融机构在经主管机关许可以后,可兼营证券业务。③证券商一般不得从事存款、放款、借贷有价证券、借贷款项或有价证券的代理或居间的行为。④证券商对外负债总额,不得超过其资产净值的规定倍数;其流动负债总额,不得超过其流动资产总额的规定成数。⑤证券商

的董事、监察人或经纪人不得投资于其他证券商,或兼其他证券商的董事、监察人或经理人。

⑥证券商自受领证券业务特许证照,或其分支机构许可登记后,三个月内未开始营业,或已开业而自行停止营业连续三个月以上时,主管机关得撤销其特许或许可,除非有正当事由。

⑦证券商应在每半年营业年度终了时,或每营业年度终了时,编制财务报告,经会计师签证后向主管机关申报并公告之。主管机关还要随时命令证券商提出财务或业务报告资料,或对其进行检查。如有违法嫌疑,发现不符合规定的事项,可封存、调取有关证件,或命令纠正之。

⑧对违法者,视情节轻重,可分别给与警告、6个月以内停业、营业特许的撤销等不同程度的处分。

证券交易法对三种证券商经营业务的范围进行了划分:承销商主要经营有价证券的承销、代销业务;自营商主要经营有价证券的自行买卖业务;经纪商则主要经营有价证券买卖的经纪或居间业务,即代客买卖业务。1968年颁布的《证券交易法》,对证券商实行严格的分业制度,三者不得兼营。1988年初,立法院“对《证券交易法》的部分条文作了修正,全面放开了证券商的设立,甚至允许设立三者业务均可经营的综合证券商,打破了分业限制。当然,兼营自营商及经纪商者,在每次买卖时,必须以书面文件区别其为自行买卖还是代客买卖。

1988年颁布的《证券商设置标准》对三种证券商在经营各自业务时应具备的条件作了规定

①最低实收资本额,承销商自营商均为新台币4亿元,经纪商为新台币2亿元。

②业务人员最低人数,承销商、自营商均为10人,经纪商为20人。

③证券商发起人,在向证券管理委员会申请许可时,分别向指定银行存入款项的标准是:承销商存新台币4000万元;自营商存新台币1000万元,经纪商存新台币5000万元。

另外,证券管理委员会为避免包销风险,特规定包销商:

①包销总金额不得超过其流动资产减流动负债后余额的400%;

②对外负债总额不得超过其资本净值10倍,其流动负债总额不得超过资产总额80%。

(五) 证券交易的规定

《证券交易的一般规定》(1985年)规定,台湾证券交易所的各交易所只供自营商和经纪商进入集中做买卖,投资者必须通过经纪商代为买卖。《证券交易所营业细则》规定,投资者买卖证券,必须在经纪商处订立开户契约,经受托经纪商负责人盖章,并附上投资者身份证的副本,委托人即可在市场上代客买卖证券。《一般规定》规定经纪商佣金标准是:股票交易按成交金额收取2‰的佣金,不足20元者以20元计收。另外,当局要向卖方征收3‰的交易税,并由经纪商代收。债券交易,成交金在1000万元以内者收取1‰的佣金,超出1000万元者,其超出部分按0.75‰计收。

为维护证券市场的安定,台湾当局对证券价格买卖的涨跌,予以适当限制。当证券价格升降幅度超出一定标准,即行停止买卖。《一般规定》的标准是:

①股票升降幅度,以其前一营业日“收盘价格”的5%为限;

②债券的升降幅度,以其前一营业日“收盘价格”的2.5%为限。

(六) 对违法行为的惩罚规则

台湾当局对证券市场中的种种欺骗、不实等违法行为制定了程度不同的惩罚标准。比

如,证券交易法规定,对违反以下规定者,处 7 年以下有期徒刑、拘役或科 1 万元以下罚金 ;
①在 有价证券集中交易市场无实际成交意思,空报价格,足以影响市场秩序者 ;②意图影响
市场行情,不移转证券所有权而伪作买卖者 ;③意图影响市场行情,与他人通谋,以约定价格
于自己出售,或购买有价证券时,使约定人同时为购买或出售的相对行为者 ;④意图影响市
场行情,对某种有价证券,连续以高价买入或以低价卖出者 ;⑤恶意散布足以影响市场行情的
流言或不实资料者 ;⑥直接或间接从事其他影响市场行情为目的的行为者。另外,该法还
对发行人、证券商、会计师、律师、同业公会、证券交易所及其负责人等的违法行为明确了惩
罚标准。

第四篇 金融期货期权监管

第一章 金融期货期权市场监管概论

第一节 金融期货期权市场监管的必要性

一、金融期货期权市场的特性是进行管理的内在原因

(一) 金融期货期权市场的广泛性与管理的必要性

金融期货期权市场是进行金融商品期货交易和期权交易的市场。从某种意义上说,它是一种特殊的金融市场。随着金融期货合约种类的不断扩大,参与金融期货期权市场的机构、团体和个人越来越多,其中包括各种交易所、经纪公司、结算公司、保证公司,各种筹资企业、法人投资者和个人投资者以及各类投机者。

期货交易所、经纪公司、保证公司、结算公司是联结投资者和投机者的中介机构。经纪公司是代顾客买卖期货的公司,它的主要职能就是代客户买卖期货、管理客户的保证金、提供基本会计记录、传递市场信息和市场研究报告,为交易者提供期货期权交易的咨询服务。由此可见,期货经纪公司所承担的责任是非常重大的,如果对它们不严格管理,就可能发生许多损害投资者利益的舞弊行为。比如,一些未经注册登记的地下经纪公司,经纪人素质低下,他们采取各种欺骗手段,诱导顾客入市,将顾客的下单在公司内部私下对冲,以此来大量侵吞投资者的保证金。可见,为了保障投资者的利益,维护期货市场的正常运转,必须对经纪公司严格管理。

期货交易所是为期货合约的买卖双方提供交易场所的非营利性组织,它是一个完全由供求法则决定的自由市场。它将众多的、影响供求关系的因素集中于交易场内,通过竞争形成公正的和均衡的价格。期货交易所必须杜绝任何不公正交易如垄断操纵等等,维护公平自由竞争,因此,期货交易所必须加强内部管理,制定各种规章制度来确保期货期权市场的公正性。

结算公司是为顾客管理保证金、负责交易双方成交后的结算以及最终交割工作的营利性机构。所有金融期货期权市场的交易者送到交易所的订单,都必须经过结算公司的审核。结算公司还担负着对卖方扮演买主,对买方扮演卖主的角色,同时还承担着未平仓期货合约的财务责任。总之,结算公司承担着保证每笔交易按期履约的全部责任。如果结算公司出

现危机,不能结清每笔交易的债权债务关系,势必影响整个期货期权市场的有效运行。所以,结算公司必须时刻关注会员公司的财务安全性,严格保证金的管理。

保证公司是由结算公司和若干银行共同组成的营利性机构,它负责为各类期货经纪公司提供履行合约的保证。当结算公司发生财政困难时,则由保证公司给予备用信贷加以支持。因此,保证公司必须设立严格的管理程序和法规制度来支持金融期货期权市场的正常运作。

在金融期货期权市场上从事交易双方的目的,无外乎三个即套期保值、投机或者实际交割。由于金融期货期权市场具有很高的风险性,为了保障所有交易者的利益,必须制定一系列对交易者的管理制度。比如,期货经纪公司在接受顾客委托前,必须确认客户的交易能力,同时,还应让顾客阅读风险说明书并签字认可经纪公司的风险提示。

除了上述金融期货期权市场主体的广泛性以外,金融期货期权合约品种的多样性、交易量的不断扩大以及市场的日趋国际化都是金融期货期权市场广泛性的反映。这些特性大大地增加了金融期货期权市场操作的难度。因此,为了保障投资者的权益,确保金融期货期权市场的有效运作,必须对其严格管理。

(二)金融期货期权市场的公开性和公正性与管理必要性

金融期货期权交易一般都是通过期货经纪公司在期货交易所采用集中竞价买卖方式进行。在交易中,无论是买者还是卖者,都要以公开的方式进行竞价。这种竞价制在不同的交易所不同的表现方式。主要有两种方法即自由叫价制和交易盘叫价制。自由叫价:交易者通过公开喊价来表达各自买进或卖出合约的要求。交易盘叫价:交易所每天进行两盘交易,每盘又分两节,在第一节中,交易双方站在交易圈内或坐在固定的位子上,由交易主持人喊价,一直喊到买卖双方都同意的价格,一锤定音,作为这一节的交易价格。这两种竞价方式本身对于维护公开、平等的竞争原则非常重要。但大多数经纪公司都是既为自己的帐户交易又接受那些没有交易所会员资格的客户委托代其交易。这样,如果没有严格的管理作保证,就可能损害公平公正的竞争原则。

交易市场上存在种种不轨行为,例如,接受委托的期货经纪公司预谋敲诈,不按客户的指令或部位进行交易,操纵价格或预谋垄断市场,散布不真实的市场信息;在破产后仍进行交易或接受客户履约保证金,泄露客户指令内容;通过客户的关系与另一会员串通交易;自己与自己交易;为了方便另一会员,私自扣留客户或部分指令而不在公开市场上执行;为向另一交易者提供便利条件而进行的诸如事先串通好的交易活动,用一个指令去填补另一个指令或另一部分指令,在预先安排好的价格水平进行同时买进和卖出活动;在执行客户指令前,按与客户指令规定的相同价格条件,先为自己的帐户进行交易。

为了避免上面列举的不公正交易行为,就要求期货交易所和期货经纪公司的工作人员一定要遵守公平交易、诚实信用的原则,及时、准确地公开市场信息,不做内幕交易和向外界透露内幕信息。严格按客户指令交易,为客户负责。

为了保证金融期货期权交易公正地进行,需要制定一系列的法规和交易规则,实行内部和外部双重管理、严格监督。采取严格的监督和管理,首先可促进期货交易所、期货经纪公司、结算公司、保证公司采用一些现代化的通讯设备,以保障市场信息的及时公开,同时还可

提高期货行业内部管理水平,并有利于政府有关机构对期货市场进行监控。其次,可以促进建立和完善相关的操作制度。促使工作规范化,以防止交易出现漏洞和差错,并提高工作效率,防止舞弊行为。再次,对一些违纪行为和当事人,通过监督和管理加以揭露,进行严肃处理。

通过严格管理,可以保证交易者在公平、公正原则下进行金融期货期权交易。及时解决纠纷,避免出现混乱。

(三)金融期货期权市场的风险性与管理的必要性

金融期货期权市场是具有高度风险的市场,它的风险性主要表现在两个方面:

1. 利率、汇率、股票指数的变动风险

金融期货期权市场交易的对象主要是外汇合约、债券合约和股票指数合约。利率、汇率和股票指数的经常变动,给金融期货期权市场上的投机者带来了巨大的风险。当金融商品的价格朝着不利于投机者方向运动,商品帐面亏损超过保证金一定比例的时候,交易所要求迅速补缴保证金,如果投机者没有及时补缴保证金,结算所就会强制平仓,这时马上就会体现出实质的亏损。反之,如果及时补缴了保证金,而在合约到期时,价格仍然对投机者不利的话,投机者要么采取先平仓再继续持有头寸等待市场向有利方向发展的“延展办法”,要么承担实际交割上的风险。当然,风险是与盈利成正比的,金融商品价格波动幅度越大,风险越大,因而可能的盈利或亏损都很大。

2. 金融期货交易是一种现期定价

它是在将来某一特定时间进行交割的买卖方式。交易者只要能缴足相当于交易量的8%左右的保证金就可以从事数倍于保证金的交易活动,如果交易者发生亏损,并且没有偿债能力,经纪公司就要承担全部损失,这就给经纪公司带来了风险;同理,如果某个经纪公司破产,则结算公司就要承担该经纪公司的全部债务,维持期货期权交易结算的正常运作,因而,结算公司也具有一定的风险。

鉴于上述两方面的风险性,就需要对金融期货期权市场进行严格管理,建立起一整套分散风险和保证市场正常运行的机制。只有这样才能分担风险、避免风险。例如,1974年,世界白糖价格暴涨对巴黎砂糖市场造成强大冲击,由于法国政府事前没有相应的法规,明确交易所必须拥有充足的备用金,最后法国政府不得已强制解除所有合约,损失由政府、业者、交易所三方负担,为此巴黎砂糖期货市场关闭。如果事前有完备的法规,及时中止这种无限量膨胀的合约,那么就会避免这场灾难。这个事例说明,如果对期货市场缺乏管理,就会给所有参与期货市场的人带来损失。①期货经纪公司在发展新客户时,要向顾客讲明进行期货交易承担的风险,使顾客在开户前,详细阅读风险揭示声明,并且在一份已阅读而且完全理解声明内容的文件上签字。②经纪公司应让客户填写一份“客户情况表”,仔细审核客户的交易能力(资产、财务状况等)。③经纪公司还要与客户订立“交易帐户协议书”,明确期货交易中双方的责任、权力和义务。④严格管理期货经纪公司的注册登记工作。⑤经纪公司必须不断向结算公司报告财政状况。⑥建立健全保证金制度和每日结算制度。金融期货期权市场的参与者在进行交易时必须存入一定数额的履约保证金,它是要求买卖双方确保履约的一种财力保证。保证金水平由交易所制定,其金额一般为合约价值的5%—18%。

其通常受市场交易风险大小的影响,价格波动大的金融商品,保证金水平相对高一些,而价格波动较小的商品,保证金额则相对较小一些。保证金制度分两个层次,一个层次是交易所对会员经纪公司的保证金制度,另一个层次是会员经纪公司对顾客的保证金制度。每日结算制度就是每日结算公司会员在交易所进行交易后,结算公司必须在业务结束时予以核对、清算,即定出该会员翌日开市前必须向结算公司交纳或收取的结算金额。结算公司如未收到会员补缴的保证金款项,则有权在开市时停止该会员的交易。同样地,会员经纪公司对顾客也是每日清算、计出盈亏、补进保证金。第七,建立健全系统的监察制度。为了避免交易过热带来的问题,期货交易所还要实行限仓制度和限价制度。限仓制是根据会员资本额限制持有未平仓合约数量,限价制则规定了某种金融期货合约每天价格上涨或下落的最大幅度。

(四)金融期货期权市场的统一性和集中性与管理必要性

金融期货期权市场的统一性和集中性表现在下面几个方面:

(1)金融期货期权市场上交易的对象是标准化的金融商品期货合约,每张合约都统一规定有标准的合约单位、最小变动价位、合约时间、交易时间、最后交易日、交割方式,有的合约还规定有每日价格最大波动限制等等项目。

(2)金融期货期权市场的付款方式都是一致的,每笔交易都由结算公司统一结算。

(3)参与金融期货期权交易的交易者必须通过期货交易所集中交易。

(4)金融期货期权市场的国际化。金融期货期权市场在实现国内联网或联所之后,开始寻求跨国所的交易联网。

金融期货期权市场的统一性和集中性首先要求政府监管机构严格审批期货交易所的开办,做到统一规划、合理布局。其次,要求各级管理机构必须对各类标准化合约进行严格管理、审慎推出上市期货合约品种,要求这些期货合约必须具备上市条件。第三,统一的市场要求实行统一的交易法规,建立一整套公正、合理、完善、可行的期货交易准则,采用先进的通讯设施,保证信息传递快速而又准确。第四,金融期货期权市场的集中性要求加强期货交易所的内部管理、实行严格的会员制度。公平公正的竞价制度以及统一的结算制度。

(五)金融期货期权市场的流动性和投机性与管理必要性

我们已经知道,参与金融期货期权市场交易的客户依其持有期货的目的可分为两类。一类是套期保值者,他们是以稳定收益为目的的生产者、筹集资金者(卖者)或者是最最终用户(买者)。他们主要是通过同时在期货市场和现货市场进行数额相等、头寸方向相反的对冲交易,以盈补亏,求得预期收益的稳定。另一类是以盈利为目标的投机者,他们主要通过从事低价买高价卖的“买空卖空”活动赚取利润。套期保值者进入期货市场是为了分散风险,而投机者则甘愿用自己的资金去冒险,指望从经常变动的价格差额中获取利润。这使得金融期货期权市场充满了投机性和很高的流动性。

金融期货期权市场的投机性和流动性有好的一面:

(1)提供套期保值者所需的风险资金,承担市场风险;

(2)增加交易机会和交易量,活跃期货市场;

(3)有助于保持市场的稳定性,期货市场中频繁的投机活动有利于缓和价格的波动幅

度；

(4) 加快把信息与预测带入市场的速度,有利于价格在更详尽、合理、迅速的信息基础上作出决定。

金融期货期权市场的投机性和流动性可以说是市场存在与发展不可缺少的组成部分,但是,也不能忽视投机者及其活动所具有的破坏性的负面作用。对此如果不加管理,也可能导致相反的结果。因此,必须对投机者的活动严格管理。例如,在期货交易过程中,规定一人一次只能买进或卖出一定数量的合同,以免投机者操纵价格;实行价格报告制度,所有在交易所内达成的交易和价格必须向交易所会员报告并公诸于众;通过传播媒介以最快的速度公布最新的期货市场行情,严禁散布假信息,扰乱市场;实行汇报头寸制度,即交易商所持头寸达到一定数额后,必须向政府监管机构汇报他所掌握的头寸。其他方面的管理还有建立和完善组织机构,对投机者进行资格审查,实行保证金制度,每日结算制度,限仓制,限价制等等。这些管理措施都有利于抵消投机的负效应,有效地发挥市场投机性和流动性的正面作用。

(六) 金融期货期权市场的竞争性和开放性与管理的必要性

金融期货期权市场既是适应经济发展的客观需要产生的,又是商品期货期权市场激烈竞争的结果,但是金融期货期权市场的产生不但没有缓解反而却更加剧了市场的竞争程度。

金融期货期权市场发展至今,已逐渐走向成熟,具有了相当大的规模,尽管如此,目前的发展势头依然非常强劲,从而使得金融期货期权市场成为一个充满竞争和全面开放的大市场。

1. 竞争表现在期货合约的上市和期货交易所的开办上

各交易所为了保持并扩大市场份额,千方百计地设计、推出切合客户实际需要的上市新品种。60年代末期,芝加哥商业交易所还是一个默默无闻的地方性交易所。1972年,该所看准浮动汇率诞生的时机,率先推出外汇期货交易,并以此为转机,成立了国际货币市场,特别是不断推出以高居美国期货交易量第二位、第四位的招牌品种——欧洲美元和SP500股价指数为首的一系列期货品种,一举成为美国第二大交易所。从此,美国金融期货期权市场迅速发展,1974年国际货币市场开办了黄金期货市场,1975年芝加哥商业交易所首次推出利率期货——政府国民抵押协会担保的抵押债券期货,1982年堪萨斯交易所推出第一个股票价格指数期货——价值线指数期货,包括1700种股票。1983年费城证券交易所推出外汇期权。金融期货期权市场的竞争局面开始形成,许多期货交易所开始办理金融期货业务,大量金融期货品种问世。

2. 竞争表现在金融期货期权市场的扩展速度上

1980年纽约期货交易所成立,金融期货市场开始从芝加哥向美国各大城市扩展,进而为适应其交易时区差异的内在需要,跨出国界迅速席卷全世界。1978年荷兰阿姆斯特丹的欧洲期权交易所开办了金融期权业务,1979年金融期货扩展到澳大利亚的悉尼,1980年抗议到加拿大的多伦多。1982年英国伦敦国际金融期货交易所成立。1983年新加坡国际金融期货交易所奠定了现有的架构和形式。1985年法国MATIF交易所增加了金融期货交易。同年,日本东京证券交易所开办长期国债期货合约。1989年6月东京金融期货交易所成

立。

3. 竞争表现在期货市场上金融工具和金融产品的不断创新和多样化上

随着金融期货市场在各国的开办,可供交易的金融期货合约种类也不断增加。目前,除美国的各种利率期货合约以外,国际金融市场上可供交易的利率期货合约还有3个月欧洲美元存款证、90天英镑定期存款、英、法、德、加、澳、新、日等国政府发行的债券。外币期货合约交易有英镑、马克、法国法郎、日元、加元和欧洲货币单位对美元的交易。股票指数期货也在各国相继推出。

4. 金融期货期权市场日趋国际化

80年代以来,各期货交易所为了促进海外投资和避险以及增加营业利润,已开始寻求与外国交易所建立联系。1984年新加坡国际货币交易所与国际货币市场联网,形成了一个跨国、跨所的交易网络,交易者可在两个交易所之间进行欧洲美元、日元、英镑和马克的交易。此外,澳大利亚悉尼期货交易所与伦敦国际金融期货交易所合作,进行美国国库券及欧洲美元的期货交易。目前,CBT与伦敦国际金融期货交易所、芝加哥商业交易所与新加坡国际货币交易所之间均签有相互清算合作协定。此种相互对冲交易系统的建立,可以使客户在某一交易所买卖的期货交易,能在海外另一个交易所作衡抵(对冲)交易。这样,期货交易形成全球网络,进入24小时期货交易时代。

5. 金融期货场外交易迅速发展

由于金融期货制度较缺乏弹性,交割日仅限于少数几个清算日,不便于金融期货的大量推广,因此,国际各主要金融中心的银行业,根据期货交易原理,设计出较具弹性的场外市场的期货新产品。从1981年起不到一年内,外汇调期、利率调期等场外交易品种被连续推出。大量银行、非银行金融机构和经纪人都可以提供适应各类市场风险补偿需要的品种,调期、期货、期权的组合交易大大拓宽了场外交易的成交机会,激烈的竞争不仅降低了场外交易相对较高的成本,还促进了市场规模的扩大。目前,场外市场的交易额已高达数万亿美元。另外,由于出售场外市场期货产品的银行通常是以在场内买卖合约的方式,冲抵本身所承担的风险,因此,金融期货场外市场和场内市场的作用是相辅相成的。

金融期货期权市场的竞争性和开放性大大地推动了金融期货期权市场的发展,促进了市场规模的不断扩大,吸收了大量的资金,与此同时,也为各国政府管理金融期货期权市场提出了更高的要求。各国政府必须制定相应的法规,严禁不正当竞争,合理安排交易所布局,严格审核新的期货品种的上市交易,加强场外市场的管理,以确保市场的公平性、公开性、公正性和高效性。

二、加强金融期货期权市场管理的意义

(一) 加强管理有利于充分有效地发挥金融期货期权市场的功能

(1) 通过规范化管理,确保回避风险功能的发挥。现代期货市场最突出的功能就是为生产经营者提供回避风险的手段,即生产经营者通过在期货市场上进行套期保值业务来回避价格波动的风险。由于金融期货期权市场上的交易对象的价格都是经常变动的,从而产生了套期保值的必要性,进而也衍生出投机的可能性。套期保值交易和投机交易都体现了

金融期货期权市场回避风险这一功能。但是,金融期货期权市场是一个完全契约化的市场,买卖对象是标准化的合约,买卖方式是公开集中竞价,如果对这个市场不加管理,合约就可能得不到执行,垄断和投机活动就会盛行,公平竞争的原则就会受到损害,期货市场和期货交易就会陷入混乱状态,回避风险的功能就无从谈起。可见,为了有效地发挥这一功能,必须建立和健全金融期货期权市场的管理体系和法规体系,各级管理部门要利用各种有效的管理手段对期货市场和期货交易行为进行规范化管理。因此,我们可以说,回避风险的功能是通过一系列管理制度和法规规定来保证的,加强金融期货期权市场的规范化管理有利于充分地发挥回避风险的功能。

(2)通过规范化管理,保证市场真正价格的形成。真正的或者说“公正”的市场价格的形成需要一系列条件,如供求的集中,市场有充分的流动性,市场的秩序化,公平的竞争。只有具备这些条件才能使信息集中、市场透明、价格能真实地反映供求,从而使竞争形成“公正”的市场价格。期货市场集中了大量的不同目的的交易者,确保了市场的流动性,但是其他形成供求均衡价格的条件则需要借助于严格的管理,比如,禁止垄断操纵市场,公平竞争公开集中交易等。另外,为了确保金融期货期权市场的公正、公平和公开,期货市场制定了一系列管理制度,如会员登记注册制、保证金制、公开叫价制、每日结算制等等。可见,只有通过规范化管理,金融期货期权市场在竞争基础上形成的价格,对于生产经营者才具有较强的指导性,才能被作为基准价格。

(二)加强金融期货期权市场管理有利于保障投资者的利益

1. 保证投资者公开交易、平等竞争的权利

金融期货期权市场的风险性和投机性必然会给投资者带来收益或损失,在同一交易市场上,一笔交易如果使得某一客户获利的话,那么必然有另外一些客户因此而受损。因此,对金融期货期权市场实行监管就是要尽可能地确保投资者拥有平等的机会获取有关市场信息,参与市场交易活动,尽可能确保投资者自由地、审慎地做出决策,使每个投资者拥有均等的机会获利或亏损。

2. 保障客户资金的完整性
要求期货经纪商必须把所有客户的资金分别设立帐户。每一家期货经纪商必须随时留足基金,并存放在客户专用帐户中以便履行它对客户的全部义务。同时期货经纪商必须将客户基金公司的资产划分清楚,不得借机挪用客户专用基金抵债或者擅自使用某客户的基金去代替其他客户交保证金。

3. 保障期货交易所及期货经纪公司等市场中介机构忠实有效地为客户服务
期货交易所是期货交易的场所,必须具备严格的交易制度和程序,才能保证交易的正常进行。市场中介机构是交易之间的媒介,如不加以监管,难免出现诸如“水桶交易”、“黑箱交易”、“未获授权交易”等等损害客户利益的欺诈行为。因此,加强金融期货期权市场和交易的管理,严格禁止各灶欺诈行为的发生,其目的之一就是保障投资者的权益。

金融期货期权市场只有吸纳各种交易者入市,才能确保市场的有效运行,因此,加强金融期货期权市场的规范化管理,首要的目标就是保护客户权益,否则,客户可能因权益受损而推失去入市交易的意愿,从而危及期货市场的生存与发展。

(三)加强管理有利于促进金融期货市场的稳定

如前所述,期货市场中的投机活动是确保市场流动的必备因素,期货市场中的投机者是期货市场风险的承担者。现实中,由于套期保值业务的目的是转移价格风险,所以,卖出套期保值的远远多于买入套期保值的,这样,市场上如果只有套期保值者,显然不能维持市场的平衡,而投机者的参加,既增加了交易资金额,扩大了交易规模,又弥补了市场的失衡,可见,投机者是市场正常运行的必要润滑剂。

事实上,期货市场的参与者大多是投机者,没有投机,期货市场就吸引不来投资,就不能充分发挥市场的机能,但是,反之,过度投机又会产生许许多多的负效应,同样也不能维持期货市场的正常运行。因此,我们既不能绝对地禁止和反对投机,又不能放任自流甚至支持投机活动。通过科学的管理,我们要允许正常的适度的投机,制止和反对不正常的,过度的投机,严禁带有欺诈和舞弊性质的投机,以防止金融期货期权市场的剧烈波动,保持经济的稳定。

不正常的投机活动不仅损害他人及公众投资者的利益,扰乱市场秩序,而且会阻碍公平交易,破坏市场稳定,影响期货市场的健康发展。例如:同一个交易者用相同的数量和价格或买或卖同一种期权合约,从而产生出一个虚假的业务量,这种虚假的业务量会导致其他交易者或使用者(指使用市场者)相信市场的业务不错,给人造成一种市场繁荣的假象,诱使人们盲目跟进,结果落入非法投机者的圈套,血本无归。过度投机还会造成市场价格不稳,或者使市场受人操纵、控制和垄断,那么,什么是期货市场中的垄断呢?垄断就是通过所有权及有意的技巧运用来影响供给或需求,从而消除某一特定商品期货合同的有效价格竞争,达到人为地控制价格的目的。如果期货市场的价格受到人为的控制,那么,必然严重损害公平竞争的原则,损害大多数投资者的利益,可见过度的投机活动会危及期货市场的生存。因此,限制投机活动,保护公平竞争是金融期货期权市场管理的又一主要目标。

金融期货期权市场的内在特性和科学管理金融期货期权市场的重要意义都雄辩地说明了对金融期货期权市场管理的必要性。那么,金融期货期权市场管理系统包括哪些内容呢?它又是如何形成的呢?

第二节 金融期货期权市场监管系统的三层次

一、金融期货期权市场管理系统概述

金融期货期权市场的管理,指的是市场管理主体为实现其管理目标,采用一定的管理方式和手段对金融期货期权市场的主体、机构及期货期权交易活动过程进行组织、协调、监督和控制的过程。这个定义至少包含了三层含义。首先,说明期货市场管理是市场管理主体在一定的管理目标指导下所进行的一种活动。期货市场管理主体一般包括三部分:政府、行业、期货交易所。每个管理主体都有其既相互联系又相对独立的管理目标,各部分目标相互

作用共同保持整个期货市场运作的有效性。因此,我们可以说金融期货期权市场本身就是一个复杂的系统。期货市场的管理就是对这个市场系统的管理。其次,说明了期货市场的管理对象是市场主体。组织机构及期货期权交易活动。最后,说明了金融期货期权市场管理的实质就是组织、协调、监督、控制。

按照金融期货期权市场管理对象的不同,我们可以将金融期货期权市场管理划分为对市场参与者的管理、对市场机构的管理、对交易品种的管理和对期货期权交易过程的管理。

市场参与者是指投资者(或客户)和期货交易人士。投资者是指将自己的资金通过期货交易投入金融期货期权市场从事套期保值或投同业务的个人或机构。关于期货交易人士,我们以美国为例来说明。美国商品交易所法规定了6种期货交易人士,他们是:

(1)期货佣金商(FCM),指接受客户指令,替客户买卖期货期权合约的个人或组织,它收取客户的保证金,替客户管理基金,并接受客户的佣金。

(2)介绍经纪人(IB),指接受客户买卖期货合约的指令,然后将这些转交给期货佣金商的个人或组织。它不得执行客户指令,替客户买卖期货合约,不收取客户的保证金。

(3)商品联营商(CPO),指专门组织联营或向投资者提供联营或投机资本让他们在期货市场从事期货交易的个人或机构。

(4)商品交易顾问(CTA),指向客户提供咨询,指导客户买卖期货合约的个人或机构。有些商品交易顾问受客户委托替客户做出是否买卖合约的决定。

(5)经纪商代理人(AP),指为期货佣金商、介绍经纪人、商品联营商和商品交易顾问服务的从事期货的专业人才,或者是管理期货专业人才的经理。

(6)场内经纪人(FB),指为任何他人执行任何类型商品期货合约或期权合约指令的个人。

金融期货期权的市场机构主要有期货行业协会、期货交易所、期货经纪公司、结算公司、保证金公司。

按照金融期货期权市场管理主体的不同,我们还可以把金融期货期权市场管理分为政府机构管理、期货行业协会自律管理和期货交易所内部管理。

金融期货期权市场管理系统就是指由若干相互作用和相互制约的管理要素组成的,具有管理金融期货期权市场,使其保持高效运行功能的有机整体。一般说来,金融期货期权市场管理系统的基本要素主要包括以下四个内容:①管理目标与原则;②管理机构及其权限;③管理方式和手段;④管理的法律与法规等。

此外,金融期货期权市场管理还具有以下几个一般特征:

1. 整体性

金融期货期权市场管理系统的整体性表现在系统的整体功能大于各要素功能的总和,各个要素都不是互相孤立的,它们相互作用,相互影响,才会产生新的大于它们各自独立发挥作用的功能。金融期货期权市场管理系统不是构成它的各个要素的简单相加,也不是各个要素无组织无秩序的纯粹综合,而是系统内诸要素通过相互联系,相互作用的组织化、有序化实现的。

2. 相关性

金融期货期权市场管理系统内各个要素之间是有机联系的,相互作用的,这些要素之间具有某种相互依赖的特定关系。

3. 目的性

金融期货期权市场管理系统具有一定的功能,以达到一定的目的,系统的整体功能反映出的是系统要达到的总体目标,各子系统、各要素也有各自相对独立的功能,以达到各处相对独立的目标,按照整体性特征,这些分目标都必须服从服务于整体目标。

4. 环境适应性

金融期货期权市场管理系统并不是孤立于环境之外的,外部环境的任何变化都会引起系统内各要素作出相对应的反应。以便适应环境变化,这也是管理系统内调节机制发生作用的根本原因。

同前而金融期货期权市场管理的分类方法相类似,我们也可以把管理系统作相似的分类,把管理系统分作几个子系统。

按照管理主体的不同,我们可以把管理系统划分为监督子系统、协调子系统和操作子系统。这三个子系统从横向把管理系统分为三个层次,分别对应三个管理主体对期货市场的管理,即政府监管、期货行业协会自律和期货交易所内部管理。

按照各管理子系统的功能不同,我们可以从纵向把金融期货期权管理系统划分为:风险分担子系统、市场运行子系统、信息传递子系统、市场调节子系统和市场约束子系统。

本节将重点探讨金融期货期权管理系统三个层次的构成和管理内容。金融期货期权管理系统是在期货市场一个多世纪的发展过程中逐步建立起来的,是期货市场长期发展过程中自然选择的结果。

二、金融期货期权市场管理系统的形成过程

金融期货期权市场是由商品期货市场发展而来的,因而金融期货期权市场的管理体系也是承袭于商品期货市场的管理体系。当前,金融期货期权市场的管理系统在其自然历史地发展过程中正在走向成熟。那么,期货市场的管理是如何由简单的、自发的管理发展到今天庞大复杂的金融期货期权管理系统的呢?期货市场管理的发展史又能说明什么问题呢?我们以美国期货市场管理为例来回答这些问题。

(一) 早期管理阶段

1848年3月13日,由82位商人发起并成功地组建了美国第一家中心交易所——芝加哥期货交易所(又称芝加哥谷物交易所,CBOT)。创建该中心的目的旨在促进芝加哥市场的商业活动以及为买卖双方提供相互见面、交换商品的地点。交易所成立之初,交易一般采用远期合约交易方式。但由于这种交易方式未能对商品的质量和交货期规定统一的标准,在商人和交易者之间,违约现象时有发生,所以在1859年以前利用这种远期交易工具的人并不多。为了克服远期交易的缺点,使谷物交易不断趋于正规化,芝加哥期货交易所于1865年推出了世界上第一个被称为期货合约的标准化协议,取代了原来的远期合约。期货合约统一规定了所交易商品的质量、数量、交货时间和交货地点等等标准。合约的标准化很明显地提高了合约本身的流通性,使最后的交货或提货人有很大的经济兴趣进行交货或提

货。

1865年10月13日,芝加哥交易所制定了第一个一般规则,首次规定了期货交易的保证金制度,以清除交易双方因不按期履行合约而产生的诸多不便。按照保证金制度要求,交易双方必须在交易所或其代理机构存入一笔资金以确保合约的履行。另外,还规定了其他新的规则,如买卖的某一方违约交货时应采取的措施等。

1883年,美国结算协会成立。设立结算协会的目的是向会员提供“对冲”的工具,以进行相反买卖,解除原有的交货或提货的义务。但是,这时候的结算协会还很不规范,它还不是所有交易所会员都必须参加的组织。

早期,政府和期货交易所对期货市场的管制主要是限制投机商的交易活动,即不中断他们的交易活动而将其限制在一定的合理范围。这里根据的原因有两条:一是投机商尤其是早期的期货交易投机商总是企图搞乱市场为自己谋利益,这必然损害其他市场参与者的利益;二是当价格偏低时生产者就认为是由于投机者出售期货合约导致供过于求造成的。因而指责投机商。

(二)期货市场管理发展阶段

早期的规章制度主要来自期货交易所。为了对付持续不断的垄断价格行为,期货交易所制定了许多规则,采取措施,以防止垄断价格操纵。19世纪末20世纪初,美国各州政府多次颁布法律条例,禁止或限制期货交易。直到20世纪20年代,才有了期货交易所制定的期货市场管理条例。一次世界大战后,由于农业生产力的发展,农产品供给超过需求,导致商品价格暴跌,为了限制期货交易中的投机活动,美国国会于1921年颁布了期货交易条例,该条例强制所有期货交易必须在有营业执照的商品交易所内通过交易所会员进行,并要求每一家交易所制定反垄断价格方案,作为营业条件。

1922年,美国国会颁布《粮食期货法》,首次赋予期货交易所一个正式的法律地位,由期货交易所负责管制期货市场,不足之处则是没有一个现实的强制机制,联邦政府对期货市场的管理职权就是检查交易的交易记录,以便发现和鉴别是否存在过度投机和价格垄断,虽销不履行义务的商品交易所的营业执照。由于这个惩罚手段太严厉,实施过程中很难被采用。这项法律还规定,所有期货交易都必须在持牌期货交易所内通过交易所的会员进行,非交易所会员要订立期货交易,必须事先在具有交易所会员资格,同时又是期货经纪人那里开一个帐户。这项法律最有效的要点就是要求交易所保存有关交易记录,以备政府检查。这样做有助于调查事实真相、可以提供连贯的交易信息,政府也可以利用这些资料分析研究期货市场的营运过程,以便监督市场行为。

1925年,芝加哥交易所结算公司(BOTCC)成立,交易所要求所有在CBOT成交的交易都必须进入BOTCC的会员公司进行结算。成立BOTCC的主要目的不仅在于保存交易记录,更主要的还在于保证在CBOT所成交的所有合约都能保持财务上的可靠性,它对成交双方既充当买方又充当卖方,从而排除了对对方财务能力的资信审查,它本身的财务上的健全性代为保证了交易双方的信用。逐日盯市的保证金制度保证了结算公司财务上的健全性。

1936年,美国国会颁布《商品交易条例》取代了原来的《粮食期货法》。这项法律加强了联邦政府对期货交易的直接监管,同时也加重了期货交易所的责任,赋予期货交易所惩罚

罚的权力,而不是吊销营业执照,直接对垄断行为予以监管,将垄断商品期货市场的行为定为刑事犯罪。该条例的显著特点就是由政府采取多种措施直接控制泛滥的投机交易,禁止垄断价格行为,禁止各种非竞争的交易形式,如预定交易、虚卖、融通交易等不是在交易大厅公开竞争的一切交易。

1936年《条例》首次直接对期货交易所以外的期货市场参与者进行管制。要求将期货经纪人定义为期货佣金商(FCM),必须登记挂牌。场内经纪人也必须登记,领取许可证。该条例还规定了期货佣金商管理其客户资金的办法。期货佣金商收取客户的押金,转而再根据客户的头寸替他们向结算公司交保证金,为此,期货佣金商必须替客户另立帐户,将客户的基金与他们自己的基金分开。

根据1936年《条例》规定,设立了由农业部长、商业部长和司法部长或由其他指定的代表组成的商品交易所委员会。该委员会的职责主要包括:①发放期货交易所营业许可证;②制定期货佣金商和场内经纪人的注册程序;③保护客户资金;④规定投机交易部位的最大合约持有数量及每日交易停板额;⑤防止操纵价格,散布不真实的市场信息及非法交易;⑥具体实施商品交易所法和处理违法行为。

该条例在1947年以前一直由商品交易所委员会负责实施。1947年农业部商品交易所管理局成立后,由该局负责实施《商品交易条例》并负责对外界提供交易信息。

1968年,对该条例进行了一次较大修改,规定了期货佣金商(FCM)的最低资本额,以防止其万一破产导致他们手中的客户资金化为乌有。1968年的修改不仅增加了罚款规定,如垄断价格、贪污,还包括了一项特别规定,即期货合约市场可以自行实施所有内部交易规则和合约条款,强调了期货交易所的自我监管。

(三)期货市场管理的成熟阶段

70年代以后,许多工业化国家日渐富足,而与此形成鲜明对照的是主要农作物生产国谷物产量逐年下降,与此同时,美元连续两次贬值,使得美国农产品出口更具优势,国外销量大增,结果,也导致供求严重脱节,价格轮番上涨。此外,由于期货交易量巨额增长,大量套利者和投机者进入市场,也使得某些商品的价格变化加大加快,同时,期货交易的品种也越来越多,远远超过了1936年《商品交易条例》规定纳入管理的一些品种。在此情况下,国会开始考虑对原有的期货市场法规进行修改,并考虑将金属、木材、货币等商品交易也归入《商品交易所条例》(COMMODITY EXCHANGE ACT,又称《商品交易法》)。

1974年,美国国会修改了《商品交易所条例》,颁布了1974年的《商品期货交易委员会法》(COMMODITY FUTURE TRADING COMMISSION ACT)根据这个法律的规定成立了美国商品期货交易委员会,取代原农业部商品交易所管理局统一管理全国的期货市场。1975年4月21日,商品期货交易委员会开始对所有的商品期货市场行使联邦管理职权职责。这个经总统任命、参议院批准的委员会由5名专职人员组成,任期5年,主席由委员会选出。这项法律还规定商品期货交易委员会必须每隔4年重新改造一次法律认可手续,否则将予以作废和解散。

1974年的法律赋予商品期货交易委员会监管期货交易的管辖权,任何地方和部门都无权颁布与期货交易相关的法律法规,迅速治理了过去在期货交易管理方面各州政府、各部门

各行其事的混乱局面。这项法律给予商品期货交易委员会相当大的权力管理期货市场的各项活动,所有商品财产、业务、权力和利益,都受联邦政府法律法规的统一管理。

1974 年法律要求期货交易所在推出新的期货合约品种时,要向公众解释该合约对他们有何好处,以防新的合约没有套期保值的功能。期货交易所的交易规则必须经商品期货交易委员会批准。商品期货交易委员会(CFTC)有权更改期货交易的规则。CFTC 还可以在市场紧急情况下颁布必要的管理措施。此外,该法律扩大了联邦政府获得市场详细信息的权力,便于联邦政府对市场的监管。

在 1980 年以前,美国的期货市场管理一直实行的是政府和期货交易所两个层次管理。这样一来,随着期货市场参与者的增多,期货交易所的自我监管作用就大大地受到了限制,它只能对本所会员行使管理权,导致大部分期货市场参与者除了政府直接管制外,不受任何规章制度的约束。在这种情况下,根据 1974 年《商品期货交易委员会法》的规定,1976 年成立了美国国家期货协会(NATIONAL FUTURES ASSOCIATION)。简称 NFA,成为美国唯一的期货业行业自律组织,它是一个非营利的会员制组织,于 1981 年 9 月正式被商品期货交易委员会认可,并于 1982 年 10 月开始执行其行业自律职能。

在 CFTC 的监督下,期货交易所和美国国家期货协会直接负责期货交易和期货市场参与者日常的监管工作。至此,美国期货市场的三层次管理体制正式形成。

1978 年国会对 1974 年法律又作了补充修改,进一步扩大了 CFTC 的管理权限,并且重新确认了商品交易所法中原有的一些条款,修改后的商品交易所法赋予 CFTC 管理所有期货合约的特权(包括目前正在进行的合约和即将上市的合约交易),另外,1974 年以前不受联邦政府管理条例约束的数种期货合约,如:当时新出现的金融期货合约,根据新法规定,也被置于 CFTC 管辖范围之内。从 1981 年起 CFTC 将金融期货的期权交易列入其管理范围。

三、金融期货期权市场管理系统的三层次管理

美国的金融期货期权市场三级管理系统是典型的自然形成型管理系统,是在期货市场管理的长期实践中形成的符合美国国情的管理系统,基本上反映了美国市场经济发展的要求。下面,以美国为例对金融期货期权市场管理系统三层次进行一些探讨。

(一)金融期货期权市场的政府管理

金融期货期权市场的政府管理,就是政府设立专门管理机构对期货期权市场进行管理。具体的机构名称,由于隶属部门和管理职责权限则随国家的不同而不同。

在美国,1974 年以前,全国期货市场的政府管理机构是农业部所属商品交易所管理局,期货交易在 70 年代进一步拓展到非农产品以后,原监管机构已不适应。为此,国会在 1974 年通过了比较系统严密的商品期货交易委员会法案,并成立了由联邦授权的独立管理机构——商品期货交易委员会(CFTC)。该法案分别于 1978、1982、1986 和 1992 年作了几次重大修改,不断明确 CFTC 的职权和政府对于期货市场的管理。

CFTC 作为参议院同意的政府主管部门,保持着对全国期货行业的独立管辖权,有相当大的独立性和权威性,其 5 名专职委员都由总统提名,经参议院表决通过后,由总统任命,其中 1 名委员由总统指定为主席。所有委员任期 5 年。为保持决策的公正性,其中 3 名委员

不能从同一政党中产生。CFTC 直接对国会负责,对 CFTC 直接行使监督的机构是众议院和参议院的职能部门。CFTC 的总部设在华盛顿特区,在芝加哥和纽约设有区域办公室。(CFTC 对期货行业实行绝对的垂直管理,不依行政区域设办公室。这也是保持其权威性的组织保证。

CFTC 依法设立,其权力是法律授予的,1974 年商品期货交易委员会法赋予其承担管理期货行业的全权,各州政府不允许再颁布与期货交易有关的法律法规,以前的州立法也一律无效。

成立 CFTC 的宗旨是维护市场的统一性,保护市场参与者免受市场操纵和滥用交易手段的危害,从而确保市场的竞争性和效率。其具体职权包括:①全权审查交易所开办的资格,颁发营业许可证;②审定交易所制定、修改的重要规则、期货合约规格及实物交割的地点和仓库;③对期货经纪人进行资格审查并注册登记(后将具体注册事宜授权行业协会办理);④管理除证券现货以外的所有期货交易,管理正在进行或交易所申请上市的期货交易品种;⑤规定投机交易合约最大量和价格最大波动幅度;⑥有权在交易所采取紧急措施,防止市场被操纵、被谣言干扰及其他非法交易;⑦实施期货交易法、处理违法活动;⑧对 NFA 进行授权并负责对其进行监督管理。

CFTC 下设 6 个主要部门:①法规实施部,负责调查和起诉违法行为;②经济分析部,进行市场分析、市场监管和市场研究;③交易与市场部,负责监管交易所、NFA 及市场交易者的活动;④执行董事办公室,主要负责财政预算、行政服务、信息管理、对雇员的管理等;⑤主席办公室,负责统筹协调委员间的有关事宜;⑥综合咨询处,提供一切咨询服务,所有提交委员会的有关规则和立法都由其复核,还负责商品交易法的解释。

CFTC 对期货市场的管理主要包括两个部分:对期货市场参与者的管理和对期货交易所的管理。

1. CFTC 对期货市场参与者的管理

目前,CFTC 管理着 285 个期货经纪公司,48211 个交易员、8017 个场内经纪人,1325 个商品基金代理人,2733 个商品交易顾问和 1486 个介绍经纪人以及经纪商代理人的活动。对这些市场参与者的管理主要体现在以下几个方面:

(1)注册。在 NFA 的审核和测试后,对上述市场参与者进行注册,后将具体注册事宜交给 NFA,只负责监管。

(2)监督。对市场参与者的活动进行抽样调查和经常性监督。

(3)高层次仲裁。除规定各交易所必须具体制定仲裁和索赔处理规则,CFTC 也建立仲裁系统进行高层次仲裁。

(4)依据交易法,直接干预市场参与者的极端行为,对交易所违犯规定或触犯型法进行适当的处理。

2. CFTC 对期货交易所的管理

CFTC 既充分重视各交易所的自我管理,同时又保留着很大的监管权力。CFTC 对交易所实行不违背自律原则基础上的直接管理。主要表现在:

(1)依照期货交易法,审批期货交易所的开设和办理注册,并严格要求交易所在自我管

理方面的责任,如有未能履行的情况,视其轻重吊销其营业执照。

(2) 审批交易所上市的商品及标准合约。其中,对金融期权和股票、指数交易的管理,由 CFTC 和证券管理委员会共同负责,但 CFTC 对股票指数期货和期权合约可独立管理,证券管理委员会(SEC)只对在证券交易所上市的有价证券期权及其指数期权进行管理。

(3) 审批各交易所的规则,这些规则如需改变或变更期货合约的规格也须报批。凡经 CFTC 的批准的由交易所制定的对经济生活有重要影响的条例必须在《联邦记事册》上刊登公告。

(4) 监管期货交易行为。要求各交易所必须制定一些重要规则,如仲裁与索赔处理、期货佣金商代理帐目、现货交割地点等。

(5) 负责审查交易所的行为及其业务活动,如可否认交易所批准的会员资格,增加某种进入特许权(Access Privileges)或对会员实施纪律处分,有权批准修改或取消交易所做出的某项决定。

(6) 监测市场的运行,调控和干预期货交易的非常交易。当已出现或有预兆出现某种市场垄断或其他严重事件时有权直接在市场上采取紧急调控措施,包括强行平仓、处罚冒犯者、停盘等。

(二) 金融期货期权市场的行业管理

在国外的期货市场管理系统中,行业自律占据主导地位,其主要以“协会”或“联合会”的形式出现,实行行业自治、协调和自我管理。一般来说,行业自律的目的就是要协调各个期货市场的行为,维护国内期货市场的正常运行。

美国的全国期货协会(NFA)就是这样一个由美国期货行业和市场用户共同支持共同参加的自我管理机构。它是全美唯一的被 CFTC 批准的期货行业协会。其主要监管对象是期货从业者,因此它也是期货从业者的自律协会。NFA 的经费完全自理,一部分来自会员的会费及利用期货市场的会员和用户所缴纳的手续费,一部分来自对会员和期货市场的罚款。它又不同于一般的协会,参加者不是来去自愿的,所有的期货从业者都必须加入这一协会,交易的、银行和其他有关期货业的团体也可加入,期货从业者如果不入会就几乎没有独立的从业资格。NFA 虽然不是官方组织,但却有很强的官方色彩,再加上它是政府授权的唯一的行业协会,因而是一个非法定的垄断机构。

根据 CFTC 的规定,凡期货佣金商、商品交易顾问、商品合资基金经理、经纪商代理人及介绍经纪人,应该而且必须在 CFTC 登记注册并成为 NFA 的会员。至于交易所、商业银行、结算公司和与经营期货业务相关的公司可自由决定是否加入 NFA。对于交易厅自营商和场内经纪人则不要求成为其会员,它们只服从交易所的规则。

NFA 是一个完全自律的民间组织,其最高管理机构为董事会,由代表会员的所有 42 个董事组成,通过议会民主选举产生。董事席位的分配也照顾各方面会员的代表性。董事会的执行委员会下设 4 个具体职能部门,即注册部、监察部、仲裁部和教育部。董事会的主要职责是制定有关协会的发展规划、政策、计划、资金来源、财政预算和协会的章程细则等。日常工作由执行委员承担,执行委员会由协会董事长、总裁以及 8 位董事组成。在 8 位董事中,3 位代表期货佣金商或介绍经纪人,2 位代表交易所,2 位代表其他从业人员,1 位代表社

会公众。

NFA 的主要任务是为期货行业制定并实施综合性自我管理制度,提高个人、公司等期货从业人员的专业素养及财务信誉,监管各会员遵守 NFA 和 CFTC 的规定,积极防范违规事件的发生。具体讲,一是强化职业道德、规范和实施客户保护;二是审核专业期货人员的会员资格,协助 CFTC 进行从业人员的初审和注册;三是审计和监督专业期货人员的资本数额、财务状况及一般规则的执行情况;四是为涉及期货交易而出现的纠纷提供仲裁方便;五是在客户和会员中普及期货知识教育,宣传全国期货协会在期货行业中的作用。

保护客户权益是 NFA 的职业道德准则。为此 NFA 受 CFTC 的委托,负责对期货从业人员进行资格审查,并实行认可制。其目的在于保证所有期货专业者必须有高等知识,并有良好的业务成绩。除了自营经纪人外,NFA 还有权拒绝、附加条件、限制、取消或延期批准期货从业人员的期货专业资格,CFTC 负责拒绝、附加条件、限制、取消或延期自营经纪商的登记。

为了通过资格审核,申请者必须证明本身条件符合 NFA 的要求。为了获得资格,申请者必须参加全国商品期货考试(又称 Series 3)。

NFA 的法规施行方式包括对会员的业务抽查和其他审查。审查的项目包括公司的财务状况、客户资金保持额、公司的惩戒履历、公司的交易职员(AP)、提交报告书的情况、公司业务管理的背景,和前一次审查的时间上的间隔等。在审查的同时,NFA 还要对会员的广告材料和宣传资料也进行仔细查阅。

NFA 可以制定或修订期货市场的运行规则,但需经理事会批准,在实施前还需经 CFTC 的批准。NFA 有权要求会员遵守规则和细则,也有权强迫他们遵守规则和细则。对于违法会员,视其情节轻重,NFA 进行的惩罚包括:书面警告、正式控诉,如有需要立即保护用户或市场时可采取对会员负责措施。凡未加入 NFA 的经纪人或被开除会籍的经纪人,不能进行期货代理业务。

(三)期货交易所的内部管理

期货交易所的内部管理就是交易所对所内进行的各类交易活动行使管理、监督、实施和保障职能。从期货交易诞生之日起,美国的期货交易所就具有内部管理的功能,正是由于建立了有效的内部管理机制,期货市场的行业管理和联邦政府管理才具备了可资依靠的基础。

交易所一般实行会员制,最高管理机构是董事会或理事会,由会员选举产生。董事会的主要职责是进行重要决策,制定和修改交易规则,调解会员纠纷等。董事会设立一系列职能委员会,负责具体管理工作。这些委员会包括仲裁、规则、业务行为、公共关系、合约规范交易所经纪资格、保证金、结算等委员会。交易所的日常管理工作由董事会专设的行政部门负责,这些部门包括审计和调查部(OIA)、统计部、报价部、公共关系部等。

期货交易所管理机构的主要职责有:

- (1)审核批准交易所会员资格;
- (2)监督交易法规的执行情况;
- (3)监督管理期货交易商品的种类、数量及价格水平;
- (4)仲裁协调交易纠纷;

- (5) 处罚违法活动及进行刑事申诉;
- (6) 审查规定经纪商的最低资金限额;
- (7) 收集、整理及公布期货市场的价格及信息、提供咨询服务。

美国期货交易的内部管理活动受 CFTC 的监督。交易所的规则必须经过 CFTC 的批准。交易规则的实施也在 CFTC 的严格控制之下。

四、金融期货期权市场的管理方式和手段

各级金融期货期权市场管理机构为履行管理监督职能,必须采取有效的管理方式和手段。一般来说,常见的管理方式就是政府监管和自我管理两种,管理手段则主要是法规和制度。

(一) 政府监管

政府对金融期货期权市场监管的意义和内容我们前面已作了介绍。如前所述,所有的政府监管机构,都是代表国家和政府来履行管理金融期货期权市场活动的职责,而且都具有法律赋予的地位和权威,具有所需要的权力,从而能够很好地保证其顺利地执行监督管理的职责。

政府监管具有法律性的特点,它们具有法律依据和保障,也可以说是代表法律在监督管理,是这些法律的具体贯彻执行者。由于有法律和政府作后盾,所以,这种管理方式也具有明显的强制性,所有的被监管机构和被监管行为都必须严格遵守法律的规定,如果被管理者有违法行为发生,政府监管机构有权依法处罚或提出法律诉讼,交由法律部门制裁。现代金融期货期权管理方式是经历了自我管理和政府监管两个阶段发展而来的。一般市场经济比较成熟、物质基础比较雄厚的国家现在大都实行的是政府监管和自我管理相结合且偏自我管理的管理方式,而那些新型工业化的国家或地区大都采用政府监管为主的管理方式。

另外,政府监管也具有全面性的特点。这是由政府经济职能决定的。政府承担宏观经济管理职能,期货市场的布局和运行状况直接影响到整个宏观经济的运行,当然宏观经济形势也影响期货市场的运行。因此,政府监管期货市场的目的除了保障投资者权益以外,就是要维护国内整个期货市场的正常运作,采用各种手段调控期货市场,以保证国内宏观经济持续、稳定、协调发展。政府监管的全面性还表现在管理内容上,它既监管金融期货期权市场,又监管期货期权交易,既监管期货行业协会,又监管期货交易所,期货经纪公司、结算、保证公司,同时还监管各种经纪人、经纪商以及投资者,监管范围不仅限于境内期货,同时也涉及境外期货。由此可见,政府监管的内容几乎包容了金融期货期权市场的各个方面。

(二) 自我管理(行业自律)

在目前较普遍的期货期权市场三级管理系统中,期货行业协会的自律和期货交易所的内部管理都属于自律性监管方式。政府的监管尽管很全面,但不可能很具体,日常的协调、监督、操作管理还需要交易所、行业协会、经纪公司、结算、保证公司等通过建立一套自律性规章制度来管理。它们根据国家的有关法规和政策,根据金融期货期权市场的主管机构的要求,制定相应的经营与运作规章、细则等,对其内部以及金融期货期权品种的上市及交易实行严格的监管。每个期货交易所和期货经营机构,都有自己的章程,并经政府有关监管机

构确认或批准,章程对交易所或经营机构的性质宗旨、业务范围、会员条件及其权利义务、会员大会、内部组织结构、经费、分配、理事会、法定代表及其权限、监事会职权、财务会计等等事项,都有较明确的规定。各交易所对会员资格、交易品种、场内交易以及结算交割、违约处理和罚则也都有具体要求。

交易所的组织形式及经营方式随国家不同而不同,但是,既然从交易所的起源来看,它是自发形成的。那么,它就不仅是为交易各方提供了一个交易场所,而且本身还是一个监管机构,负责监管交易所的一切活动、维护交易所的正常运作。早期的期货市场管理实际上就是交易所自己的事情,只是到了后来,期货市场发生了投机活动损害了投资者的利益,并随着期货市场的规模、交易种类以及在经济发展中的地位都发生了重大变化,政府才开始对期货市场进行监管。因此,交易所自我管理是历史形成的,这种自律性是相对于社会或政府监管而言的。从实践中考察,由于交易所直接处在日常的交易活动中,直接负责金融期货期权交易会员的资格认定,直接协调指导会员经纪商的交易,所以,这种自律性监管的方式是比较有效的。

(三)管理手段

各级金融期货期权市场管理机构在执行管理职能时,可以运用多种不同手段,但最主要的是法律手段。即通过制定各种法律法规、规则、制度来管理期货市场。当然除了法律手段以外,还要配以必要的行政和经济手段。特别是在期货市场不成熟、法律法规不完善不健全不规范的情况下,往往行政手段会起很大的作用。

发达国家的期货市场形成早、历史长,期货市场的法律法规比较健全和完善,这些国家主要运用法律手段进行监管,同时运用经济手段和行政手段对期货市场进行必要的调节和干预。从美国期货市场管理法规的发展历史可以看出,期货市场每出现一些问题,很快就会出现一些法规来解决这些问题,正是期货市场的发展促进了期货市场管理法规的完善。当然,美国 CFTC 也与美国证券管理委员会(SEC)、联邦储备体系和财政部等综合经济部门相配合,运用信贷、利率、税收、收费、罚款以及政府债券发行、公开市场业务等经济手段,对期货市场的供求及价格进行调节。由于金融期货期权市场的交易对象都是金融工具,所以,信贷的松紧、存、贷款利率的变化,公司及个人所得税率的调整,期货合约品种上市的收费高低,政府发行债券的规模、利率及其期限,中央银行再贴现率的升降等都会直接或间接影响期货期权市场的交易规模、供求状况和价格变化,从而影响整个金融期货期权市场的运行与走势。

当然,美国的 CFTC 和 NFA 以及交易所也被赋予一定的行政权力,即在必要时,可采取强硬的行政手段,对市场进行干预。如暂停或取消会员资格、暂停交易、限价制、以及对一些违约、违法行为进行严厉处罚等。但在正常情况下,行政手段是很少被采用的,运用的程度和范围也非常有限,而且不能与现行的法规及条例相背离。

第三节 金融期货期权市场监管三层次之间的关系

一、金融期货期权市场管理系统三层次的相关性概述

如前所述,金融期货期权市场管理系统具有4个内在特征,即:整体性、相关性、目的性和环境适应性。这4个一般特征本身已经说明了金融期货期权市场管理系统三层次之间是密切相关的,只有三层次共同作用才能发挥系统整体功能,实现系统的总目标。在上一节中,我们还把金融期货期权市场管理系统从横向和纵向分别作了分类。从横向划分可以把金融期货期权市场管理系统分为3个层次,这是我们在上一节讨论的内容。从纵向角度,我们把金融期货期权市场管理系统分为5个子系统。那么,这两种分类方法对我们研究问题有什么意义呢?它们之间又存在什么样的联系呢?为了说明这些问题,我们看一下下面的金融期货期权市场管理系统结构图4.1.1。

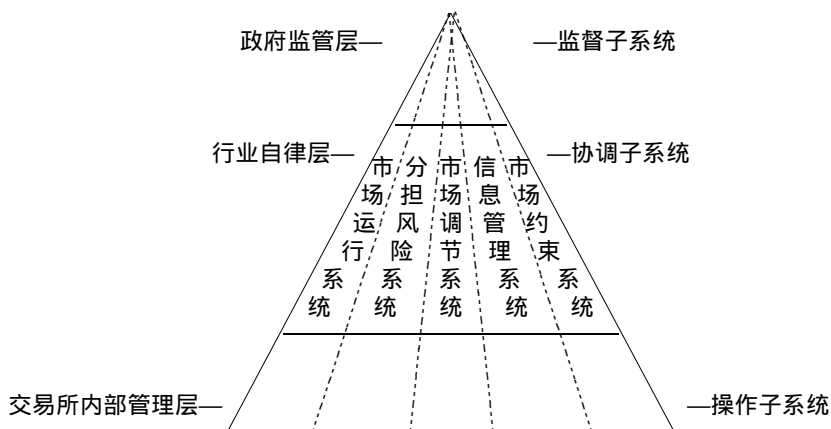


图 4.1.1 市场管理系统结构图

金融期货期权市场管理系统结构图说明横向三级管理子系统之间的联系可以通过纵向5个子系统来反映,因为横向三级管理子系统每层次都包含有这5个纵向子系统的相关内容。此外,横向三级管理子系统本身在机构设置、系统目标、功能以及职权划分、管理方式等方面也具有直接的相关性。所以,我们下面从直接和间接的角度来分析三层次之间的关系。

二、金融期货期权市场管理系统三层次之间的直接相关性

(一) 目标的一致性

金融期货期权市场管理系统的总目标就是维护期货市场正常有效地运行,保证金融期货期权市场功能的充分发挥。在金融期货期权市场管理系统中,我们说,这一总目标是通过各个子系统的子目标来保证实现的。而总目标实现的程度和质量,则取决于各子系统子目标相互协调一致,整体配合的效果了。

金融期货期权市场管理系统的三个层次是由监督子系统、协调子系统和操作子系统组成的,它们各自的子目标如下:

(1) 监督子系统的子目标实质上就是政府监管金融期货期权市场的目标。从某种意义上说,这个子目标最接近于系统的总目标,但这个层次的子目标更侧重于从宏观维护金融期货期权市场的运行,保护投资者的利益,确保金融期货期权市场公平性、公开性、公正性和竞争性。

(2) 协调子系统的子目标是协调监督系统与操作系统之间以及各操作系统内部的关系,通过对市场参与者的严格管理来保证金融期货期权市场的运作秩序。

(3) 操作子系统的子目标就是通过制定各项交易规则,监督市场的交易活动。同时,通过制定交易所内部管理制度,提高交易所自我管理的效率。从微观上保证本操作子系统运作的顺利进行,保证本交易所交易活动的公平性和竞争性。

从以上三个系统子目标中,可以得出下面三个结论:①由于各子系统管理对象和管理内容不同,因而三个子系统的子目标都有相对的独立性。②三个子目标之间又有关联性。可以看出它们分别是宏观、中观和微观的角度来保证金融期货期权市场的正常运行的。③保护投资者利益和维护市场的公平竞争性是维护期货期权市场正常运作的两个基本条件。

④金融期货期权市场的正常运作是金融期货期权市场功能发挥良好的充分必要条件。

(二) 功能的互补性

系统学原理认为,组成大系统的各子系统都有其独立的结构、职权和功能,系统的整体功能大于各子系统功能之和。这是由于各个子系统的功能不是互不相干的,而且通过系统内的各种机制互相补充的,是共同发挥作用的。金融期货期权市场管理系统也不例外,三个子系统都有其既相对独立又相互补充的功能,为了明确这三个功能之间的互补性,我们首先分析一下三个子系统的结构。

以美国的情况为例,监督子系统的结构就是美国 CFTC 的组织结构,即委员会由 5 名专职委员组成,其中包括美国总统任命,议会通过的 1 名委员长,委员会下设 6 个职能部门:交易与市场部、经济分析部、法规施行部、综合咨询处、秘书长办公室和主席办公室、各部门领导由委员长任命,并向委员长负责。如图 4.1.2 所示。

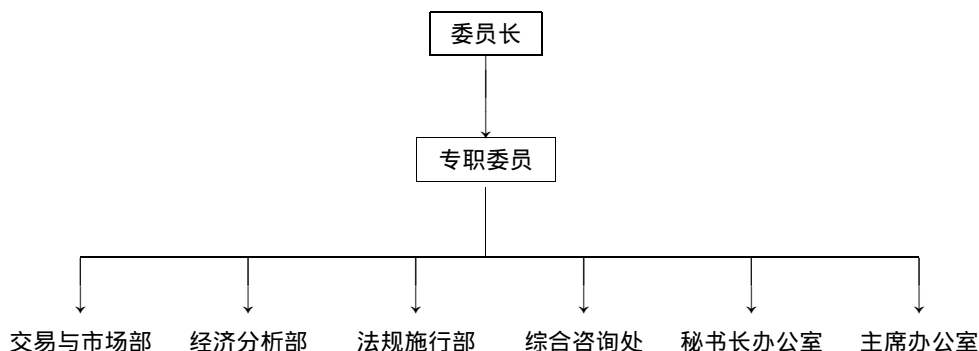


图 . . . 结构图

协调子系统的结构就是全国期货协会(NFA)的组织结构。全国期货协会最高管理机构为董事会 ,由 42 位成员组成 ,董事会成员由会员大会选举产生。董事会内设执行委员会 ,执行委员会下设 4 个具体的工作部门 ,即注册部、监察部、仲裁部和教育部。执行委员会由协会董事长 ,总裁以及 8 位董事组成。如图 4. 1. 3 所示。

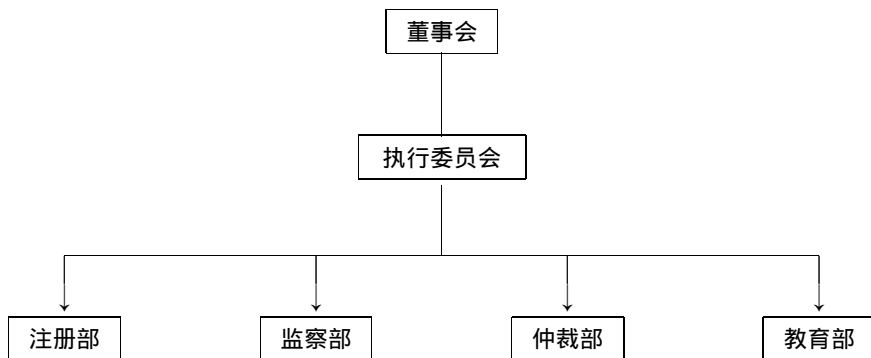
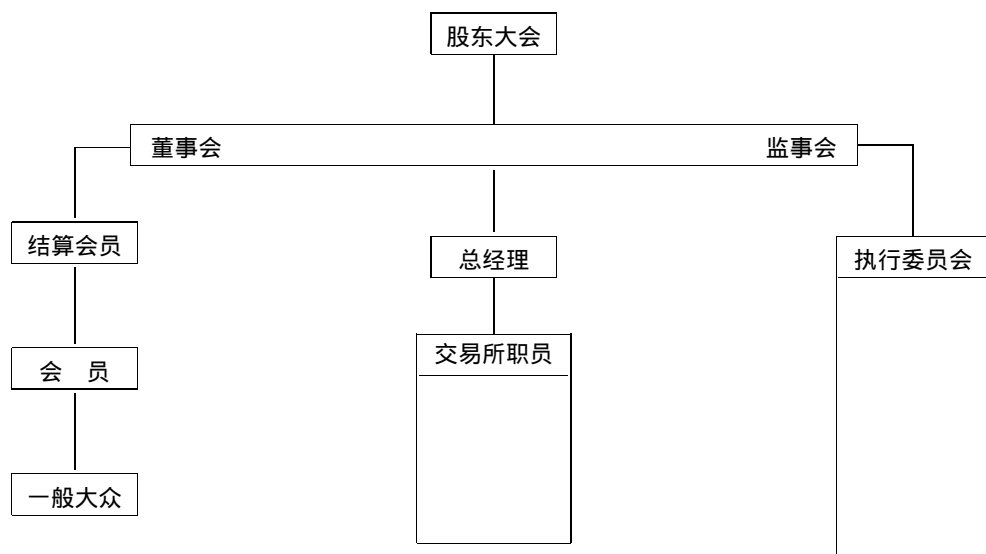
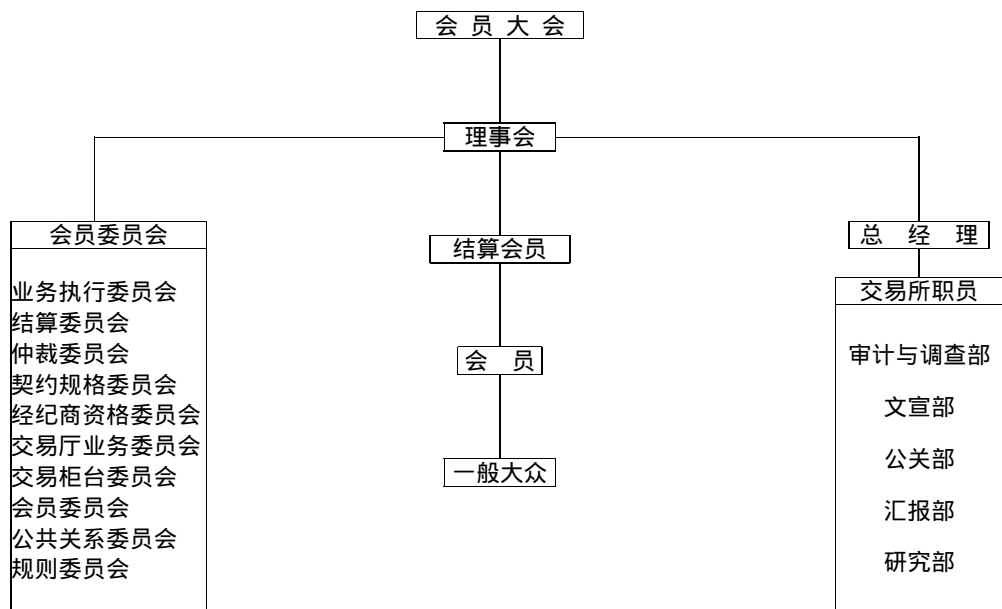


图 . . . 结构图

操作子系统的组织结构主要由交易所、经纪公司、结算公司等组织结构组成。

交易所的组织形式有会员制和公司制两种。实行会员制的交易所 ,其最高权力机关为会员大会 ,最高管理机构是通过会员大会推选的理事会 ,日常工作由理事会下设的各种不同的委员会负责执行。图 4. 1. 4、图 4. 1. 5 分别表示两种组织形式下的交易所内部组织结构 :



经纪公司的最高权力机构是董事会,日常事务由董事会任命的总经理全权负责,图 4.1.6 显示的是常见的经纪公司组织结构图。

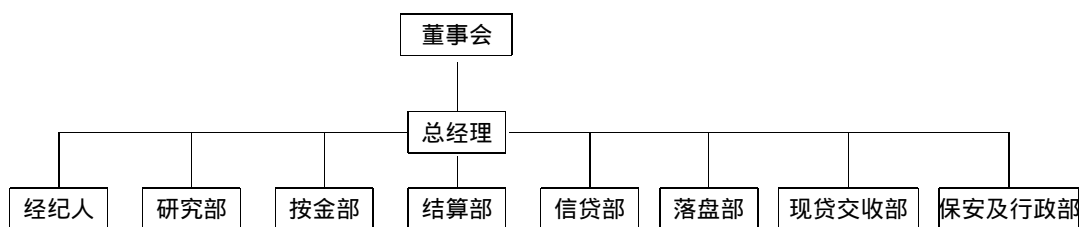


图 4.1.6 经纪公司结构

结算公司大多是会员制组织形式,其会员多为经纪公司、金融机构等等机构,很少吸收个人为会员,即使吸收个人为会员,也只允许他为自己的帐户结算。如图 4.1.7 表示。

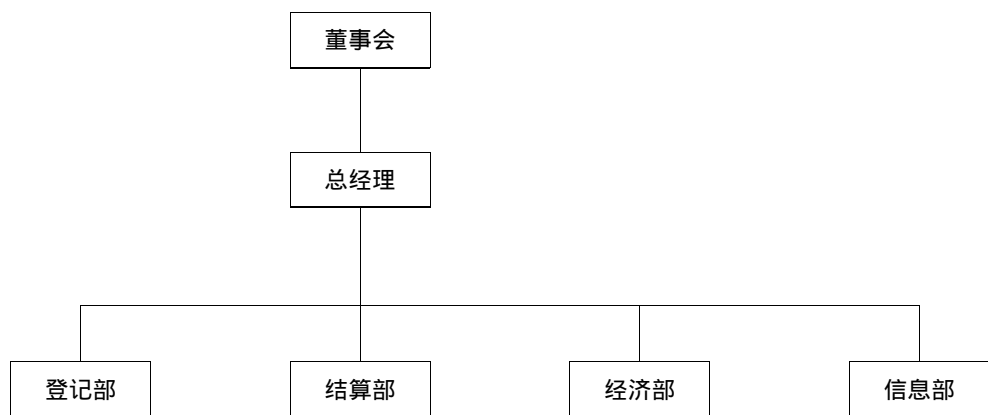


图 4.1.7 结算公司结构图

我们已经知道,任何系统的功能都是通过系统的组织和职权来确定的,金融期货期权市场管理系统也不例外,它的三层次功能分别表述如下:

(1) 政府监管系统的功能是: ①统一监管审批全国期货交易所上市商品种类和品种,审理和决定某交易所的经营范围,确保每种合约都具有套期保值功能; ②审批交易所的开办和会员以及经纪人的资格,批准交易所章程、条例业务细则,确保市场的公平竞争性; ③检查分析市场,防止和制止问题的发生。

(2) 行业管理系统的功能是: ①保护客户权益; ②审查批准会员资格和期货从业人员资

格 ;③为期货佣金商和经纪商代理人制定审计条例和实施最低资金需要量监管 ;④仲裁 ;⑤普及期货知识。

(3)交易所自我管理系统的功能是 :①制订交易规则 ,监视会员公司财务状况 ;②监视交易行为 ,防止价格操纵 ;③审查期货佣金商会员的会计帐簿和交易记录 ,主要是会员公司的财务管理和遵守法规的能力 ;④调查客户意见 ,会员和 CFTC 的照会要求 ;⑤运用 CTR (Cumputerized Trading Reconstruction)系统显示最新交易信息。

(4)经纪公司管理系统的功能是 :①管理经纪公司的行政事务 ;②保证金管理 ;③会计服务 ;④咨询服务。

(5)结算公司管理系统的功能是 :①管理结算公司行政事务 ;②结算交易帐户 ;③清算交易 ;④搜集履约保证金 ;⑤监督现货交易交割 ;⑥报告交易情况等。

综上所述 ,监督系统(政府监管层)主要是负责期货上市品种、审批交易所、经纪公司的注册、以及期货市场和期货交易有关规则制度的管理 ,而调节系统(行业管理层)则负责期货从业人员资格考核认定、会员资格认定 ,以及对期货交易所和经纪公司的财务监察的管理工作 ,操作系统(期货交易所、经纪公司、结算公司)则主要负责制定具体的交易规则 ,具体管理期货交易的运行过程。三层职责分明 ,相互补充、共同作用 ,形成了一个由上至下的运行保证系统 ,得以维护期货市场的正常运行 ,有效地实现期货市场的整体功能——价格发现和风险回避。

例如 ,金融期货期权市场管理系统对期货期权交易规则的管理。

首先 ,由全国统一的国家管理期货期权市场的机构起草《期货交易法》,内容一般包括 :客户利益的保护、客户资金的管理 ,经纪公司和期货专业者的资格基准和登记制度 ,会计制度 ,风险揭示 ,最低资本金额 ,报告书的拟写基准 ,客户订单的处理 ,法律的执行 ,交易所的自行管理和罚则等等。

其次 ,国家期货行业协会作为民间组织 ,受政府主管机构的委托 ,依照经议会批准通过的《期货交易法》有关规定 ,制定《期货行业协会章程》,通过资格考试等手段审查会员资格 ,吸收全国所有期货从业人员进入协会 ,以便于行业自我管理。对会员的给除了《章程》之外 ,就是依靠有关法律。《期货交易法》规定 ,所有在全国性期货市场主管机构或政府监管机构登记的期货从业人员必须具有全国期货业协会的资格考试合格证书 ,而所有涉及经手客户帐户的期货佣金商(FCM) ,商品交易顾问、商品合资基金经理以及介绍经纪人都必须是在政府主管机构登记注册的全国期货协会会员 ,即 ,期货从业人员想要联系客户精力就必须同时到政府监管机构和全国期货协会登记注册。另外 ,期货协会还被授权对申请登记注册的期货从业人员进行审批 ,一般来说 ,经期货协会批准的申请者会很快地被国家主管机构获准注册 ,这些申请者中还包括期货交易所的开办者。

再次 ,期货交易所依据《期货交易法》和《期货行业协会章程》制定《期货交易所章程》和《期货交易所交易规则》,期货交易所的《章程》和《规则》必须经政府监管机构批准才能生效。政府监管机构有权更改《规则》内的某些条款。行业协会则负责协调各期货交易所的《章程》和《规则》以免造成混乱。对于一些得到公认的客户保护措施和市场及交易保护措施经期货行业协会协调 ,逐步推广到全国各交易所和经纪公司 ,在适当的时候 ,建议政府

监管机构提请议会批准补充列入《期货交易法》中,形成正式的法律,强制期货从业人员执行。

在金融期货期权管理系统中,如果三层次的机构设置和职权划分能做到科学而合理,那么三层次之间的补充,既无重合又无漏洞。

三、金融期货期权市场管理系统三层次之间的间接相关性

金融期货期权市场管理系统功能的发挥是通过一系列管理机制来实现的,金融期货期权市场管理机制就是金融期货期权市场管理系统内各子系统(或构成要素)之间的内在联系和相互作用的关系。它包含三重意思:①管理机制是在一定的管理系统内形成的,只要金融期货期权市场管理系统不发生根本性的变化,管理机制就客观地、相对稳定地发生作用;②一定的市场管理系统规定了包含在其内的各种经济现象(或构成要素)之间的稳定联系,有规律地按一定方式运行并发挥其总体功能,因此市场管理机制同人体生产机制类似,具有内在的调节功能;③基于一定的管理机制,各级管理主体,为了达到某种目标,可以通过变动一些系统内的经济管理参数来调节或矫正管理系统的输出值,使之达到预期目标。

金融期货期权市场管理机制主要由5个要素构成:①市场运行系统,即对金融期货期权市场交易过程进行管理的系统;②风险分担系统,即对市场参与者所承担的风险进行管理的系统;③市场调节系统,即市场管理主体以各种手段对金融期货期权市场的运行过程进行调节的系统;④信息传递系统,即对市场运行过程中各种信息的收集、整理和传递过程进行管理的系统;⑤约束保证系统,主要是对市场参与者的行为和市场管理者的职权进行约束和给予保证的管理系统。由于上述构成要素不同,从而形成不同的管理运行机制。

金融期货期权市场的管理机制从纵向角度可分5种:市场运行机制,风险分担机制,市场调节机制,信息传递机制和约束保证机制。这五大部分管理机制间接地反映了期货市场管理系统三层次之间的关系。

(一) 市场运行机制

市场运行机制是保证金融期货期权市场行为正常运行的管理机制。它反映的是市场管理系统三层次在管理期货市场交易过程中的相互关系。

市场运行机制的作用过程如下图4.1.8所示。

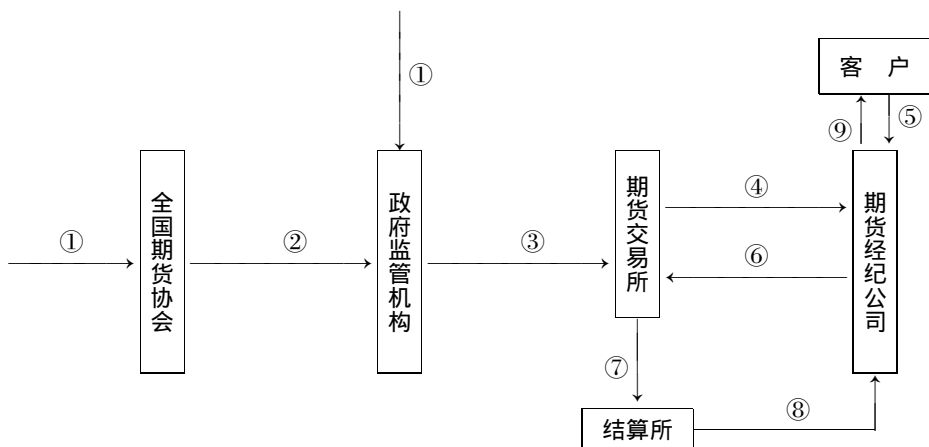


图 . . . 市场运行机构作用过程

①所有申请经手客户帐户的市场参与者通过全国期货协会(NFA)的资格能力测试 ,接受 NFA 的资格审查 ,被批准为 NFA 的会员 期货交易所到政府监管机构(如 CFTC)申请登记注册 ;

②通过 NFA 资格审核的期货从业者到政府监管机构申请登记注册 ;

③期货从业者申请期货交易所会员资格 ;

④期货交易所会员经纪公司开始办理期货业务 ,接受客户的委托或为自己的帐户交易 ;

⑤交易者选定合适的期货经纪公司 ,填写“ 客户情况表 ” ,阅读公司提供的“ 风险说明书 ”并与期货经纪公司订立“ 交易帐户协议书 ” ,开立交易帐户 ,并按要求存入所作交易必须的保证金 ,交易客户下达指令 ;

⑥期货经纪公司客户指令通知公司在交易所的出市代表 ,执行指令 ;

⑦期货交易所内竞价成功后 ,市场出市代表将交易记录记入交易卡和原订单上 ,并将交易记录送到结算所 结算所结算 ,同时 ,市场出市代表将交易情况传回经纪公司 ,由经纪人传给客户 ;

⑧结算所将结算会员公司帐户情况通知会员期货公司 ,定出结算会员应向结算所交纳或收取的结算金额 ;

⑨会员公司通知客户清算保证金。

(二)风险分担机制

金融期货期权市场虽然能够使广大期货投资者分散价格波动带来的风险 ,但就期货市场运行来说 ,仍然存在着风险。因此 ,期货市场的正常运行就要有一个风险分担机制作为保证条件 ,只有这样 ,才能使期货市场运作的每一个环节都分担风险。

金融期货期权市场管理系统的三层次如同一个金字塔 ,为保证期货市场的健全运行 ,层层分散风险。例如 ,结算公司只承受结算会员所不能兑现的风险 ,会员经纪公司则承受客户的风险。这样 ,一环扣一环 ,层层都要努力避免出现风险 ,层层主动去分散风险。三层次分散风险的具体措施如下 :

1. 经纪公司对客户

期货经纪公司对客户有无限责任 ,因为顾客赖帐与交易所无关 ,全部损失均由经纪公司承担。无论该经纪公司有多少顾客 ,结算公司内只有一个户头 ,交易所只同经纪公司一家清

算。所以经纪公司在发展新客户时,首先要向顾客讲明进行期货所承担的风险,使顾客在开户前,详细阅读风险揭示声明,并且在已经阅读而且完全理解声明内容的文件上签字。风险揭示声明书是根据《商品交易委员会条例》制定的,经纪公司在接受客户委员会前还要求客户填写“客户情况表”。其次,经纪公司要区别客户是套期保值者还是投机者,而填写不同的表格,经受不同的财务审核。若是套期保值者,须填写“套期保值交易证明书”,并列明已经卖出或预计卖出现货商品的真实和精确的目录。期货交易委员会要求经纪公司和顾客签署一旦顾客的公司破产是否不必经过同意就可将帐户中的空盘合约对冲的协定。若是投机者,则经纪公司一般掌握顾客仅用可支配资产的25%用于投机买卖,以防止无能力兑现。

2. 期货交易所对经纪公司

期货经纪公司只有成为期货交易所会员,才能资格接受顾客委托,收取顾客的保证金和手续费,直接通知该经纪公司的出市代表执行顾客在交易所下达的交易指令。一般来说,期货交易所为保证市场的有效运作,有一套严格的制度来管理经纪公司会员的资格审批,所以,经纪公司具备以下条件才有资格可能成为交易所会员:必须在商品期货交易委员会注册登记,具有国家期货协会会员资格;期货经纪人必须通过国家期货协会的资格考试;公司法人代表无犯罪经历;公司资本和顾客保证金要分立帐户,分别管理;有一定的资本、设施和良好的信誉等等。除此之外,为了降低风险,交易所也要收取经纪公司一定数量的保证金,并规定经纪公司的净资本额要维持在一定水平上。

3. 保证公司、结算所以对会员经纪公司

结算所的会员经纪公司要按规定不断向结算所报告财务状况,结算所要对会员公司严格审查。保证公司的任务就是向会员提供担保,这样,保证公司又负担了一层风险。

4. 结算会员对非结算会员

由于结算会员除要为自己经纪公司的客户的交易负责,还要为代理结算的非结算会员经纪公司所有客户的交易负责,这就迫使他要加强对所代理的结算会员经纪公司的资本、交易状况等的了解、监督和检查,以防所代理交易出现风险而危及自己的交易和信誉。

5. 政府对交易所

政府依法管理交易所,规范其运营,以发挥交易所对经济发展的积极作用。国家制定的一系列有关期货交易的法规都体现了政府对交易所的管理。此外,政府还派员进驻交易所,进行监督。香港财政局证券处有一笔赔偿基金,其来源是每个合约收费0.50元,当交易所会员财政有问题时,由赔偿基金支付。

(三)信息管理机制

信息管理机制是金融期货期权市场管理信息系统内各要素之间的相互关系,主要包括信息传导机制和信息反馈机制。市场管理系统的信息流只有通过信息管理机制的作用,才能畅通无阻地在各层次内部和各层次之间传导和反馈。

金融期货期权市场管理系统内的信息主要有:价格信息、财务信息、交易信息和指挥监督信息等等。

金融期货期权市场最重要的信息就是价格信息,即在交易所达成交易时的价格。所有这些价格信息必须及时向交易所会员报告并公诸于众。目前,芝加哥交易所采取的是一种

被称为市场价格报告和信息系(MPRIS)的最先进和精密的计算机程序。该系统的运作方式为 :每秒钟可接受 4—5 手合约的价格信息 ,并在一秒钟内将此价格信号重新组合 ,经过整理的价格被同时传递至交易所内的墙式电子报价板、交易所的价格报告网络和交易所大厦的内部闭路电视网中。这样 ,各层次管理部门通过价格报告网络就可随时获得最新价格信息。

财务信息主要是指各期货经纪公司的财务状况、结算所会员的保证金和经纪公司保证金的变动信息。期货交易所的业务经营委员会负责审核有关会员合同及财务状况的调查报告 ,有权审查会员的帐簿和票据 ,规定会员必须具备的资本额。每天交易结束后 ,结算所必须对每笔期货交易进行核对注册 ,并将经过调整的保证金帐户清单提供给结算会员公司。全国期货协会负责对会员(不包括拥有交易所会员资格的该协会会员)进行财务审计 ,对交易所会员的财务审计由交易所进行 ,审计内容包括所有与期货交易相关的交易活动。该协会的一般性审查条例要求其所属会员必须保留全套的及时填写的交易记录文本 ,并将各客户的资金和帐户分别管理。全国期货协会计算机财务分析审计监察跟踪系统(FACTS)储有该协会会员的财务记录 ,协会可通过该系统随时监察会员的财务状况。结算所对其会员公司收取的结算保证金要随其每日期货部位的变化而不断调整 ,每天交易结束后 ,交易结算所必须对每笔期货交易进行核对、注册 ,并将经过调整的保证金帐户清单提供给结算会员公司。如果净持仓数量增加 ,会员公司必须于次日交易开盘前追加存入保证金 ,如果净持挪量减少 ,交易结算所可能将多余的保证金退还给会员公司。

交易信息是指期货期权合约交易过程中的信息 ,主要包括交易量、交易品种、空盘量 ,所有的结算机构都提供这些交易信息的逐日记录服务 ,各交易所被要求必须将这些信息逐日公布于众。商品期货交易委员会将根据交易所公布的这盘量和交易量编制月报 ,并根据这些信息分析交易者 所持合约数量的多少以及交易者进行的交易是出于投机目的还是为了套期保值。

(四)市场调节机制

金融期货期权市场的各级管理机构必须采取各种手段对市场的运行过程进行调节 ,以有效地发挥金融期货期权市场的整体功能。

金融期货期权市场主要的调节手段有经济手段、行政手段和法律手段。经济手段有保证金、交易部位限制、每日价格最大变动限额等。经纪公司保证金水平由提供合约交易的交易所制定 ,结算保证金水平由结算所确定 ,一般来说 ,保证金金额通常为合约总值的 5 ~ 18%。此外 ,保证金水平受市场风险的影响较大 ,风险愈大、保证金水平愈高 ,以此来减少风险。限制交易部位和调节每日价格最大波动限额的目的是为了确保市场财力完好和减少价格波动。交易部位限制指的是 ,由政府监管机构或交易所规定的某一市场参与者最多可待有的期货或期权合约数量。每日价格停板额指的是 ,由交易所制定的某种金融期货合约每日最大价格波动幅度。一般来说 ,在合约规格中已明列交易部位限制额 ,当交易者持有的合约数量达到或超过规定数量时 ,交易者必须逐日向商品期货交易委员会或达成交易时所在的交易所报告。每日价格停板额也在合约规格中列明 ,交易者不得在确定的价格停板额之外进行交易。

调节金融期货期权市场运作的行政手段主要有政府监管机构对交易所的注册登记制度和期货合约品种上市及交易所交易规则的审批制度。另外,政府监管机构还运用行政手段审查交易所的业务活动。在审查交易所行为时,该机构可以批准、修改或取消交易所做出的某项决定,在某些特定情况下,如在已经出现或有预兆表明将要出现某种市场垄断时,或当其他突发事件影响了市场价格真实反映市场供求关系时,该机构有权采取紧急措施。

法律调节手段指的是由各级管理机构制定的一系列有关期货交易和期货市场管理的法律和规则。主要有国会批准、政府监管机构负责实施的期货交易法、交易所制定的交易规则等等。

(五)约束保证机制

金融期货期权市场管理系统三层次职权的实现,各种管理机制的正常运作,各种规章制度的实施都离不开严格的约束保证系统,约束保证机制就是保证市场有效运作的管理机制。

政府监管机构对期货经纪公司及其经纪人实行每年重新登记制度,对不合格者可采取不予登记注册或暂缓登记注册的措施,取消或暂停其经纪资格。政府监管机构有权强迫那些劝说无效的持未平仓合约量过多的交易户结束一部分期货交易,对于操纵市场等违法行为一经查实,有权对当事人追究刑事责任。

全国期货协会的监察办公室负责财务审计和道德规范指导工作,如发现会员有违反协会管理规则情况,必须及时向协会的业务经营委员会报告,该委员会既可以了结协会监察办公室转来的案件,也可以作为原告,对违例行为提起公诉。在一种情况下,被告必须出席精力经营委员会举行的听证会并答复原告的指控。全国期货协会有权对任何违反协会规章条例的会员(场内经纪人或交易者除外)施以包括开除、暂停交易、训斥及罚款等纪律处罚。在某会员公司的行为对市场或其他会员构成危险的紧急情况下,协会主席在征得答应委会或董事会同意后,有权要求该会员公司立即停止交易活动。

期货交易所对会员公司。期货交易所一旦发现会员公司有违法行为,即可采用惩戒罚款、停止交易或禁止收客户订单等惩罚手段。在严重的情况下,可报交易所理事会处理,理事会可采用给予25万美元以下罚款以及强制退出交易所等措施。

总之,正是严格的注册登记制度和严厉的惩罚措施,促使金融期货期权市场管理系统约束保证机制有效地运行,从而既约束限制了期货市场的不规范行为,又保证了各级管理机构职权的有效贯彻。

第四节 金融期货期权市场监管系统效率分析

一、金融期货期权市场管理效率概述

金融期货期权市场管理效率是指系统成效输出与资源输入之间的比例关系,也就是说,

是维持系统运作的管理效果与管理成本之比。它表明了金融期货期权市场管理对整个期货市场运作的影响程度。

金融期货期权市场管理的效率和质量,从根本上决定着金融期货期权市场运行的稳定性和有效性,从而也制约着金融期货期权市场发挥作用的程度和社会秩序的稳定程度。因此科学地分析金融期货期权市场管理的效率对于金融期货期权市场运行与发展具有很重要的意义。

(一)管理效率的目标和特点

1. 目标

金融期货期权市场管理效率的目标是指通过管理所要达到的目的,一般来说有以下4方面的目标:

- (1)通过规范化的市场管理,保护客户权益维持市场的公平竞争性;
- (2)依靠规范化的市场管理,以最低的管理成本,确保市场的整体健全性;
- (3)通过规范化的市场管理,尽力保持市场的流动性;
- (4)通过规范化的市场管理,弥补金融期货期权市场的功能性缺陷,保证市场运行的高效性。

2. 特点

金融期货期权市场管理效率的特点是由管理、管理成本和管理效果三者的特点所表现的:

(1)不稳定性。由于金融期货期权市场管理的对象是一个由市场主体、期货合约、交易行为等等要素组成的有机开放系统。这些要素的任何变动都会直接或间接影响管理效果;当内外环境发生变化后,管理效果也会与原来正常状况大相径庭,且期货市场的参与者是有思维能力和自我规划能力的有机体,他们的行为很容易受外界因素变化的影响。另外,期货市场的内在特征及其复杂性也会给有效的管理带来一定的困难,期货市场本身的不稳定性必然会导致期货市场管理效率的不稳定。

(2)间接表现性。金融期货期权市场管理的效率是通过市场的运行效率间接表现的,市场功能发挥的越好,市场的有效性就愈高。因而市场的运行效率也就越高。

(3)辅助性。金融期货期权市场管理系统与市场的运行系统具有相对平衡的关系,管理是为市场的有效运作服务的,那么,管理的效率就是对市场运作效率的一种补充或者强化,即管理的效率目标一方面是确保市场是公平的 and 健全的;另一方面,就是提供一个优良的环境,让自然市场力量有效地和有效率地动作。也就是说,管理的适度性要求管理不能损害价值规律、市场规律的有效运行,管理的效率目标就是弥补金融期货期权市场的自发性和盲目性等等功能性缺陷,更好地促进市场的有效运行。

(4)潜在性。与一般的劳动效果相比,管理的时效可能更长。当管理系统内部组织机构发生变动之后,其当时的益处可能并不明显,但从长期看可能极有裨益;金融期货期权市场能在约20年的短时期内发展到现在的规模,很大程度上得益于期货市场管理近百年的发展过程中所形成的三级管理系统和系统内部的各种管理机制,再加上金融商品本身对期货期权交易良好的适应性,推动了金融期货期权市场的迅速成长。

(5)模糊性。金融期货期权市场的管理作为一种综合性行为,涉及到市场内外、过去、现在和未来的许多因素,其各方面的效果都不是清晰可算的,而是模模糊糊的。一项管理措施的出台到底会对市场产生多大程度的影响,是很难用明确的量化标准来衡量的。

(二)评价金融期货期权市场管理效率的困难

(1)表现在对管理成果的计算上。对一般的生产劳动来说,其最终成果表现为一定数量和质量的的产品和劳务,有一个公认的客观的度去测量。而管理效果却不是一种产品。是“渗透”在政治、经济、法律、社会、文化等因素中的看不见的“劳动”,很难用一个统一的指标把管理行为在各因素中的结果全部加总。

(2)是对管理劳动消耗计算的困难。一是计算管理者8小时工作时间内劳动支出的困难,检难计量他在办公室内支出了多少有效劳动;二是因为管理者完全可能在8小时之外进行思考或筹划。

(3)是对管理者的管理占用计量的困难。由于管理系统只构成了整个金融期货期权市场系统的一个方面,所以把管理占用理解为整个市场系统的占用侵嫌太多。而因为管理活动往往是对其所支配的市场系统的全面负责,整个市场系统运行方向和结果又操纵在管理者手中,其生死存亡和发展变化与管理主体的行为息息相关,因此只把管理占用理解为办公室、办公桌及有关工具又嫌太少。而且,管理行为往往由不同部门实施,他们之间的占用如何分摊也不易确定。

总之,对管理效率的分析评价困难主要表现在对管理成果,管理的直接消耗和管理占用三个方面。

二、金融期货期权市场管理系统的效率分析

金融期货期权市场管理系统的效率高低主要是通过市场运行效率体现的,所以,需要设立一些指标,对金融期货期权市场效率进行度量,以评判管理系统的效率水平。对金融期货期权市场的效率度量,不仅需要定性分析,还需要定量分析。一般说来,主要运用金融期货期权市场的容延度、市场成熟度,市场透明度和市场调控度来分析。

(一)金融期货期权市场的容延度

金融期货期权市场的容延度指金融期货期权市场的容量及广延度。

金融期货期权市场容量分为绝对容量和相对容量。绝对容量是指市场上期货合约流量总额,而相对容量是指绝对容量与国民生产净值或绝对容量与国民储蓄总额的比率。

金融期货期权市场的广延度,表示其空间范围内外延的扩散程度,期货市场的国际化就是市场广延度的重要内容。比如美国的主要期货交易所,通过采取与国外交易所相联网,延长交易时间等措施吸引越来越多的境外投资商和期货业务活动。不仅如此,金融期货期权市场体系的辐射和扩散能力,也反映出金融期货期权市场功能的大小和市场本身的发育程度。

1987年4月,芝加哥期货交易所开设了有史以来的第一个晚场交易,期货晚场交易从时间上看恰好可以与香港、悉尼、东京和新加坡的早市交易相衔接。这一方面扩大了与其他国际市场的联系,增加了市场的流动性,提高了市场效率,同时也有利于美国期货交易所与

日本和远东市场展开直接的竞争。由此可见,金融期货期权市场的容量大,专业化程度高,市场交易频繁且规模大,市场体系开放程度和吸引能力强,那么,金融期货期权市场形成的价格就更能反映一段时期内的供求状况,金融期货期权市场的垄断和欺诈行为就会大大减少,因此,管理的效率就愈高。

(二)金融期货期权市场的成熟度

金融期货期权市场的成熟度是综合考核市场发育程度的重要指标。其成熟度的评价主要通过市场的竞争度,市场的有序度和市场运行机制的灵活度等方面来反映。

金融期货期权市场的竞争度,主要是从参与者的市场占有率来衡量市场的垄断和竞争程度。交易者的数量、投机者和套期保值者的比例、交易者手中所持的未平仓合约数量和合约的换手率都是反映市场竞争和垄断程度的重要内容。

金融期货期权市场的有序度,主要是指受市场内部运行规律制约的市场运行的有序性。金融期货期权市场的有序性意味着市场运行中各经济活动主体市场行为的标准化、规范化、合理化。因此,评价金融期货期权市场的有序性主要考虑以下两个方面:其一是市场环境的规范化、条理化、完善化;其二是各经济活动主体对宏观调控和市场规范准则的接受程度和反映程度。

金融期货期权市场运行机制的灵活度,在于测评市场运行的自动平衡与自动调节功能的大小。金融期货期权市场的各种信息特别是价格信息以及市场环境的变动,能否及时、灵敏地反映出来,并能否迅速地得到调节与平衡,是衡量金融期货期权市场运行机制灵活度的关键。

金融期货期权市场的竞争度高,有序性强,市场机制灵活,也就表明市场的成熟、发达和富有效率。

(三)金融期货期权市场的透明度

金融期货期权市场作为开放性的市场,市场上信息接收的容量及其传递速度是评价市场透明度的重要指标。

金融期货期权市场透明度指标具体可量化为三类:第一类是市场内信息传递速度。一般而言,金融期货期权市场越发达,其通讯手段现代化程度和普及程度密度越高,信息传统速度愈快愈广。第二类是金融期货期权市场内信息密集度。第三类是金融期货期权市场内信息传输的准确性及其抗干扰性。金融期货期权市场上传播信息来自于各个不同方面、不同角度、真伪并存,而金融期货期权市场的信息传导机制能否迅速地识别失真信号并及时剔除,以保证市场运行的稳定性,是衡量市场信息流通系统运行效率的关键。不难看出,金融期货期权市场透明度越高、市场的公开性、公平性、公正性就越有保障,客户的权益就不会受到损害,金融期货期权市场的内在功能就能很好地发挥,这样,管理系统的效率也必然是很高的。

(四)金融期货期权市场的调控度

金融期货期权市场的可控程度,主要是表现在市场运行的稳定性和接受控制信号的反应灵敏度两个方面。第一,稳定性是指金融期货期权市场市场既不萧条也不因过度投机等因素而过于繁荣,交易量呈稳步发展趋势、价格波动幅度适中、不会出现大起大落。第二,

接受外部输入信号的反映程度,主要是指中央银行的货币政策的变动所引起的期货期权市场上金融商品期货合约供求关系变化的反映时效。可见,金融期货期权市场运行的稳定性高,市场接受外部输入控制信号的反映能力强,也即意味着金融期货期权市场成熟且发达。

三、影响金融期货期权市场管理系统效率的因素

(一) 管理主体

作为金融期货期权市场管理系统的支配者、管理主体的行为决定了整个系统的运行方向、速度和效果。因此,影响管理者管理行为的因素都必然影响到管理效率。这些因素主要包括:

1. 管理系统机构的设置

金融期货期权市场三级管理系统的主体是三层次管理机构,管理机构是根据管理需要而设置的,增加一定的机构必然会提高管理成本,因此,只有新增的管理机构能够确实提高市场运行效率时,设置这一机构才能被认为是有效率的。

2. 各级管理主体权限的划分

一般来说,随着金融期货期权市场的日趋国际化,各国期货管理系统大都采用三层次管理,但是具体到管理权限在三层次之间的划分,则各有不同,有的国家侧重于政府管理,有的国家侧重于行业或交易所自律管理。一个国家采用什么样的管理模式,对期货市场的运行效率是有很大影响的。当然,选择合适的管理模式需要考虑许多因素。

3. 管理能力

管理能力常有综合性特点。它是指管理主体决策、计划、组织、指挥、监督、协调、控制、激励的本领。如果管理主体能够依据各类市场信息,准确地做出决策,适时地进行指挥,合理地协调、实施公正的监控,那么市场管理的目标就一定会实现。

4. 管理手段

管理手段可从两方面理解,一是管理主体的具体管理方法,包括行政、法律和经济手段,它在一定程度上渗透到管理能力之中,这三个手段都是借助于一定的规章制度来应用的,所以,管理系统内的各种规章制度是否健全,必然影响系统运行效率。二是管理主体在管理过程中所直接使用的设备,主要是指管理工具。因为这些管理工具作为连接管理主体与环境,管理主体与管理对象之间的细节不仅制约着管理行为的健全性,且严重地影响着管理系统的效率。

(二) 管理对象

金融期货期权市场管理系统的管理客体即管理对象是市场参与者(包括期货佣金商、介绍经纪人、商品基金经理、期货咨询顾问、场内经纪人、代理经纪人等)、期货合约、期货市场和期货交易过程。这些管理客体的行为或运行状态的好坏都是管理效率的反映,都会影响管理效率的水平。

1. 市场参与者的观念、素质

如果市场参与者与管理主体之间的认识能够较好地协调一致,彼此间在根据认识基本取得统一,市场参与者能够坚信管理主体的行为是市场参与者意志和利益的集中体现,他们

便会自觉地同管理主体保持最大限度的合作。另外,市场参与者的素质高低也会直接影响各种管理措施的贯彻执行,市场参与者的素质太低、技术操作水平太差,不仅会损害客户的利益,而且也可能产生各种市场欺诈行为,严重腐蚀市场运行机制,导致市场的低效率运作。

2. 期货合约的标准化

期货商品上市必须具备以下条件:

(1)可贮藏,能保持一定的时间。由于期货合约时期为3个月到1年不等,所以,其商品必须是可以较长时期保存,而品质不变。

(2)商品的品质有划分和评价的可能。由于期货合约是标准化的,所以,其品质必须是具有明确评价的可能性的商品。

(3)能够大量交易的商品。在期货市场上,集中着大量的交易,因而只有大量生产,大量交易的商品才能上市。

(4)价格频繁波动的商品。如果价格没有波动,投资者就没有回避风险的必要,也就不会有套期保值。

只有符合上述条件的金融商品才能可能进入期货市场交易。为了便于交易,金融期货期权市场上交易的合约必须是标准化的,如果我们把不符合上市条件的金融商品硬性地推入市场,或者金融期货期权合约没有很好地标准化,显然会影响市场运作的效率。

3. 金融期货期权市场的发育程度

金融期货期权市场发育程度愈高,则管理效率也愈高,反之,则会提高管理成本,导致管理效率的下降。

(三)管理环境

金融期货期权市场管理系统的管理环境主要指系统的外部环境,一般指一国的政治、法律、社会、文化、经济、技术、自然、历史等环境。由于市场管理系统是一个开放的有机系统,它在不停地与外界进行着物质、能量和信息交换,所以,管理系统受到环境影响是理所当然。管理系统必须适应管理环境的要求,否则,管理系统是很难产生高效率的。总之,外界的各种相关因素都不同程度地影响着管理的行为和效果。尤其是当外界因素处于不规则的非线性变化状态时,其影响力就更加强烈。

四、提高金融期货期权市场管理系统效率的途径

只有当以上诸影响因素均有好转并在速度上取得较好协调时,管理效率才能真正提高。单一方面的改进虽然构成了提高管理效率的必要条件,但只有全部因素的优化和协调才能成为充分条件。有时单方面优化的作用会因其他方面劣化的负作用抵消殆尽。所以,用系统、全面的观念思索提高管理效率的问题是极为必要的。

(一)合理设置管理系统的组织机构

金融期货期权市场市场的管理机构的设置无固定模式,应视具体情况和管理体制而定,但一般应遵循下面3个原则:

(1)精简高效原则。参与期货市场监管的机构或部门不宜太多,不能政府包办一切。

(2)协调配合原则。各监管组织要协调动作,互相配合,要避免职责重复,也要避免职

能分割。

(3) 促进市场及自律组织的生长。一般而言,政府参与愈多,市场及自律组织必然受抑制。当然适度的政府管理也是必要的,但“度”的把握很关键。

根据以上3个原则,在机构设置时,就要做好以下几方面工作。

(1) 在保持市场管理系统整体性的前提下,金融期货期权市场管理系统必须划分若干层次,每个层次都有明确分工,以有效地发挥不同层次的不同功能,但只有分工没有协作就会影响系统整体功能的发挥。因而还要在分工基础上进行综合。也就是,低层次的管理部门必须接受高层次管理部门的指令,服从最高层的指挥。只有这样,才能使期货市场整体运行目标相一致,产生各级管理部门所期望的结构功能效应。

(2) 组织结构的整体最优化。建立最佳的管理系统组织结构,一方面必须对组织结构进行明确的分工,划定权限,理顺隶属关系;另一方面就是要在各级管理层之间建立科学的决策模式,使决策纵向展开,层层分解,监督反馈,形成定量化,完善化,科学化的决策指挥系统。

(3) 要保证该管的都纳入管理,尽力减少监管机构,避免业务上互相重复,降低市场效率。

(二) 科学划分各级管理主体之间的权限

我们在明确了各级管理层的功能和责任之后,就要赋予各级管理主体相应的权力,责权必须明确,权责必须相称,权限的划分要尽力减少重复现象,高层管理者可以授权给低层管理者,各级管理者应该互相监督、互相牵制。

管理权限的设置要以管理系统总目标为依据,职权的设计和应用都要坚持适度原则,以促进市场的成长与发展,尽量避免冲击市场,损害市场规律的作用。

(三) 普及期货知识,加强法制宣传

要采取必要的形式向期货市场参与者和公众进行有关期货交易基础知识的宣传,进行遵纪守法的教育。对期货市场参与者的教育要侧重于宣传遵守各种规章制度和介绍如何向有关机构登记注册;对社会公众则通过出版发行有关的期货交易基础知识和印发如何识别在交易中的欺骗行为等方式普及教育。

通过对各类人员的教育培训,提高期货市场参与者的素质,以利于各项管理措施的顺利执行。

(四) 严格管理期货市场参与者及期货交易所的注册登记工作和上市合约的审批工作

所有期货市场参与者都必须通过国家权威机构的统一的资格考试,上市交易的期货合约必须具备上市的所有条件,并保证该合约在达到某一经济目的时,可发挥价格形成和套期保值的功能,各类期货经纪公司都必须具备最低的资本额。

(五) 加强立法工作,严格依法办事

提高管理效率就必须加强期货市场的立法,严格执法。期货市场的管理法规,一般包括以下几个要素:

(1) 登记(资格审查)。就是要审批参加期货业务的个人或公司。

(2) 公开资料。就是公开信息,即客户有权得到充分的信息,理解期货交易的目的,风

险、订单和资金的处理过程,会计程序等。此外还包括禁止欺瞒和有误导性的宣传。

(3)客户资金的保管。就是要求经纪商慎重保管客户资金。美国 CFTC 和交易所的规则里都规定了经纪商最低资本限额。美国期货法规还规则客户资金和经纪商资金必须分立帐户,分别管理。

(4)迅速准确处理客户订货。

(5)交易报告书和记录。就是要求经纪商提供迅速而正确的报告和完整的交易记录。

(6)市场监视。目的在于避免价格垄断,保证顺利交易。

(7)强迫实行法规。要有执法和仲裁机构,保证法规的实施。

此外还有两类规章制度,一类是反对垄断保护竞争的规则,包括公开叫价制,限制投机头寸和提供业务报告制度,禁止内部交易及其他;另一类是关于市场参与者的法规,包括登记注册制度,财务制度,保存记录制度,禁止欺诈行为的规定等等。

第五节 主要国家(地区)金融期货期权市场的监管模式

从世界各国或地区的金融期货期权市场管理制度看,一个国家或地区采取什么样的管理模式并无定论,任何新的监管机构的设立都是对市场危机的回应,监管制度应扎根于当地实情,考虑历史政治、经济、文化、自然等情况。

美国在发生 30 年代“大危机”之后设立了由农业部长、商业部长和司法部长或由他们指定的代表组成的商品交易所委员会,统一管理全国的期货市场。香港在 1987 年“股灾”之后,才成立了证券及期货事务委员会,它是一个独立于政府的机构。由此可见,金融期货期权市场管理没有统一的标准和模式,它主要取决于某一国家(或地区)的具体情况。一般来说,决定管理模式的因素有以下五个方面:

(1)某一国家(或地区)的政治制度、经济体制、中央与地方的关系,以及历史、文化地理等情况。

(2)某一国家(或地区)当时监管金融服务业或其他经济活动机构的性质及其相对重要性。

(3)金融期货业的发展阶段,金融期货期权市场的发育程度。

(4)自我监管发展到哪个阶段及政府对自我监管作为整个监管制度的其中可行一不的看法。

(5)人的因素。

综合国际金融期货期权市场管理体制,大体有六类模式。

一、美国金融期货期权市场管理模式

(一)联邦政府对期货期权市场的管理

政府监管机构——商品期货交易委员会(CFTC)对所有商品期货市场(包括金融期货期权市场)拥有行政管辖权。

商品期货交易委员会完全独立于一般行政部门之外 ,不受总统或各部会的监督 ,除具有行政执行权外 ,还具有准立法权及准司法权。

(二)美国期货行业的自我管理

管理机构为全国期货协会(NFA)。它是一个非营利性的会员制行业性协会组织。该组织是根据美国商品期货交易委员会法 1974 年的修正案的规定成立于 1976 年。

凡协助一般大众从事期交易的人员 ,包括期货佣金商 ,商品交易顾问 ,商业合资基金经理 ,以及介绍经纪人都必须是在商品期货交易委员会注册登记的全国期货协会会员。非国家期货协会会员被禁止同一般大众洽商有关期货合约买卖事宜 ,而且所有的会员都被禁止从非国家期货协会会员那里接受期货订单 ,除非这些人是会员的直接客户。所有期货合约指令的执行都须通过国家期货协会的登记会员送达交易所经纪人。

(三)期货交易所内部管理

期货交易所具有对所内进行的各类交易活动行使管理监督、实施及保障职能。

交易所的自管活动受 CFTC 的监督 ,交易所的规则必须经过 CFTC 的批准。交易规则的实施也在 CFTC 的严格监视之下。

二、日本金融期货期权市场的管理模式

日本的商品期货交易产生的历史很早。最早可以追溯到 17 世纪的德川幕府时代。当时日本就已经存在经政府批准开业的商品交易所 ,比美国成立于 1848 年的芝加哥谷物交易所(CBT)早了 100 多年。第二次世界大战时期交易所业务一度中断 ,战后 50 年代重新开业。目前 ,全日本有 19 个商品交易所 ,其中由农林水产省管辖的 12 个 ,通产省管辖的 5 个 ,大藏省管辖的 2 个。1982 年开办黄金期货 ,1984 年白金期货上市 ,1985 年债券期货开放。1989 年成立东京金融期货交易所。

日本的期货市场属于典型的自然成型 ,日本的期货市场管理模式有其独特之处。

(一)政府对期货市场的监管

(1)日本政府监管机构的特性。日本的期货管理制度具有多元化特性 ,其管理模式的主要特征为 ,不同的期货商品由不同的行政机构管辖。

日本政府的期货市场监管机构有 :大藏省证券局、大藏省银行局、通产省、农林水产省。

(2)政府监管机构的职责和权限。依据日本证券交易法规定 ,日本大藏省证券局主管与证券相关的期货与期权交易 ;日本大藏省银行局主管金融期货商品的交易。依据日本商品交易所法 ,商品期货由通产省和农林水产省共同管辖。

日本各交易所的主管大臣有权利和责任对交易所及其会员的业务活动和财务状况进行检查 ,后者必须服从检查并如实提供检查所需的一切材料。对查实违法违章者 ,依法分别给予处罚。

日本政府的各主管大臣和主管部门依法拥有对交易所的设立、会员和交易员资格的批准权 ,对交易所职员任职的审批权 ,对清偿机构的指定权 ,对上市合约品种的决定权和否决

权,以及在必要时采取紧急行动的权利。

此外,日本政府还设有“商品交易所审议会”,作为主管大臣的咨询机构。

(二)日本期货交易所的内部管理

(1)日本期货交易所的性质。日本的期货交易所是进行期货交易的非营利的会员制法人组织。除经批准上市的商品期货业务和与之有关的品质检验、刊物发行等业务外,不得经营其他业务。

期货交易所的开设须先申请再报经各主管部门的主管大臣批准。且会员须在20人以上,发起人应有10人以上。

期货交易所会员必须符合《交易所法》规定的有关会员的资历和财产条件。会员拥有的财产不得低于交易所规定的会员纯资产最低限额,会员总数和经营某种上市合约的委员会总数不得超过规定的会员有一票表决权和选举权,但有义务遵守交易所有关法律制度的规定,违者受到处罚乃至除名。

(2)日本期货交易所内部管理机构及其职责。日本期货交易所的最高决策机构为会员总会,相当于董事会。日常事务由执行理事会处理。理事会由会员总会选举的理事和理事长组成。作为理事长和理事会的咨询机构,设有各常设委员会和特别委员会。常设委员会一般包括:纠纷、上市品种运营、等级审查、财务管理、资格审查、市场管理及总务等委员会,特别委员会包括:防止价格操纵委员会和交割审查委员会。交易所还设有监事,并雇有若干雇员,处理日常工作。

(三)对交易员(经纪人)的管理

商品交易员首先要具备交易所会员资格,如果要从事受托业务,还要具备一定的专业技能,要符合交易所规定的资格条件,经审查后还要经主管大臣批准,且每4年须重新认可一次。根据《交易所法》规定,交易员必须拥有充足的财产基础和足够的知识、经验和社会信誉。

(四)日本商品交易受托债务赔偿基金会的管理

日本没有独立的结算所和保证公司等清算机构。但有主管大臣指定开设的清偿机构——作为法人的“商品交易受托债务赔偿基金会”。该基金会以全国的商品交易员为社员,对社员在商品期货市场上成交的每一笔交易,征收一定数量的负担金,汇总起来作为基金使用。当商品交易员破产而其财产不足以完全清偿受托债务时,该基金会作为指定的替代清偿机构,代为清偿债务。另外,交易所中进行的期货交易结算,是由交易所内部的会计室负责处理。

三、英国金融期货期权市场的管理模式

(一)国家对期货市场的管理

1. 国家监管机构的性质

英国期货管理机构除财政部外,还有证券与投资委员会(Securities and Investment Board, SIB)和证券及期货管理组织(Securities and Futures Authority, SFA)。

(1)证券与投资委员会(SIB)。SIB是财政部依1986年《金融服务法》(Financial Services

Act ,FSA)部分授权为是指定的法律代理 ,它是一个非政府机构。

(2)证券及期货管理组织(SFA)。SFA 是 SIB 管辖下的一个自律组织 ,成立于 1991 年 4 月 ,它对 SIB 负责。

2. SIB 与 SFA 的职责和权限

依据金融服务法 ,SIB 具有实质的法律力量 ,其权利范围不仅限于股票 ,其他如保险 ,单位信托亦包含在内。SIB 的行为必须对其财政大臣负责 ,而财政大臣必须向国会负责。

SIB 成立的目的是促进金融市场的发展和保障投资环境。它通过授权给合法登记注册的个人(律师、会计师、精算师)、结算公司、自律组织、交易所和企业来实现其管理期货市场的目标。

SFA 成立的目标是促进、维持交易的公平和公正 ,有效地保护投资者的权益。

SFA 的职责和权限为 :

(1)对申请成为 SFA 会员的审核。其审核内容包括有足够的资金 ,可行的业务计划、经验、优秀的人员且无重大缺点。

(2)负责从业人员的登记。如审核登记负责人、经理人及负责从事投资的人员。某些情况下这些人员必须先通过一定的资格测试才能登记 ,只有已登记注册的从业人员才允许从事期货工作。

(3)监视及调查。所有的 SFA 会员必须定期向 SFA 报告其财务及其他信息。SFA 设有专门的检查小组 ,负责定期或不定期抽查会员公司是否遵循 SFA 的规定 ,若发现有违法行为 ,则依其情况分别给予警告、训示、罚款、暂停交易或撤销会员资格的处分。

(4)负责处理投资者的申诉。投资者与会员公司发生合约纠纷 ,投资者可到 SFA 的申诉机构投诉 ,客户如果对处理结果不满意可诉诸仲裁。

(二)英国期货交易所的管理

我们以英国伦敦金融期货交易所(LIFFE)为例加以说明。

(1)LIFFE 的性质。LIFFE 是一个非营利的会员制国际化交易所。其会员主要来自英国、美国、日本、欧洲大陆等。截至 1992 年约有 200 个会员。它是以股份公司的形式向政府申请注册的。

(2)LIFFE 对其会员的管理。LIFFE 的会员可通过两种途径获得 :①购买 LIFFE 的股份 ;②向股东承租交易席位。

LIFFE 的会员依其购买的股份形态的不同分别享有不同的交易权利。以 A、B、C、D 四种股份为例说明。

购买 A 股的会员为期货会员 ,他们有权交易所有的 LIFFE 的期货合约。

购买 B 股的会员为期权会员 ,有权交易所 LIFFE 的期权合约。

购买 C 股的会员为限制性会员 ,除 Long Gilt , Short Sterling , U. S Treasury Bond 及 Eurodollar 外可以交易所有期货合约。

购买 D 股的会员为期权会员 ,有权交易原伦敦期权交易所(1992 年与 LIFFE 合并)的期权合约。

其中期货及期权会员 ,必须拥有由交易所发行的结算登记或豁免凭证。

交易所会员依据其结算及执行交易能力,还可分为以下几种形式:

①一般结算会员(GCM),可直接对结算所,结算他们自己及其他会员业务。

②个别结算会员(ICM),仅可结算自己业务。

③非结算会员(NCM),不可直接对结算所结算,须通过一般结算会员结算。

(3)LIFFE对交易和市场的管理。LIFFE的交易制度和结构同美国CME类似。

LIFFE的每日市场的管理由交易所内的市场监视部门负责。市场监视部主要负责以下工作:

①市场监视。LIFFE的会员每天早上必须提出他们前一日交易及目前期权部位的报告给市场监视部。

②交易监视。LIFFE的市场监视部必须确保会员遵守交易法规,并调查客户申诉案件及赔偿。

③财务监视。LIFFE的会员每季必须向市场监视部报告其净值,市场监视部每年必须亲自到会员单位实地稽查。

(三)英国伦敦结算所(LCH)的管理

LCH由英国6大结算银行组成,注册资本2亿英镑。因其资本雄厚,会员无需缴共同保证金。如果发生会员违约行为,LCH可以动用:①违约会员所缴存的保证金(包括抵押品);

②LCH的资本公积金;③LCH的2亿英镑的资金及取得融资等资源来保证结算。

LCH为会员提供的服务包括:①会员注册;②交割结算款;③收受抵押品;④实体交付的管理;⑤风险管理。

四、香港金融期货期权市场

70年代以后,香港才开始建立期货市场。因此,香港期货市场的形成过程是典型的政府推动型。

1975年8月,香港立法局通过了《商品交易条例》,然后即筹备成立期货交易所。香港商品交易所成立于1976年12月,结算业务委托总部设于英国的国际商业结算所香港有限公司,并设立期货保证公司。1980年初,香港黄金期货和外汇期货交易所相继开业。1985年香港金融期货交易所成立,取代了香港商品交易所。1990年推出利率期货。

(一)政府对期货市场的监管

(1)政府监管机构的性质。香港政府监管机构为商品交易事务监察委员会,成立于1976年,隶属于香港财政司的证监处。

(2)商品交易事务监察委员会的职责:

①向财政司提供有关商品期货合约事宜的建议;

②实际执行《商品交易条例》,并监察期货交易所的业务;

③保障期货合约交易的进行;

④促进并鼓励委员的合法经营;

⑤防止期货市场上的价格操纵行为;

⑥检查商品交易条例的实施情况并提出修改意见。

监察委员会还负责调查期货交易所公司或结算公司的违法或涉嫌违法事件,在某些情况下可指令交易所停市,乃至撤消其经营牌照。

(二)期货交易所的管理

香港期货交易所是以股份有限公司的形式向政府注册的。具备交易所规定条件的股东可以申请为交易所会员。会员有全会员、市场会员和附属会员3种。全会员和市场会员是正式会员,它们都是交易所股东,资本额不得低于100万港元,两者必须是香港居民或在香港申请注册成立的有限公司,全会员可申请全部市场交易权,也可申请个别交易权,市场会员只能申请个别市场的交易权。附属会员是为现货商人设立的,不论任何地区居民均可申请,他们没有出市和股票权。

期货交易所的领导和管理机构为董事会和管理委员会,董事会是交易所的权力机构,负责制定政策和规章,进行决策等。管理委员会是交易所的行政机构,执行董事会的决策,管理日常事务。期货交易所下设农产品、贵金属、股票指数和货币利率4个市场委员会。

五、新加坡金融期货期权市场管理模式

80年代之前新加坡,只有一个黄金交易所,且交易很不活跃,同时由于当时没有期货法律,客户的权益得不到保障,与当时新加坡经济的高速发展很不相称。为了巩固和加强新加坡国际贸易、国际金融中心地位,新加坡政府积极创造条件,于1984年成立了新加坡国际金融交易所,1986年颁布和实施《期货交易法》(Futures Trading Act),并依法建立了期货市场体系。新加坡期货市场建立之后发展很快,仅仅8年的时间,就在世界期货交易中占有了重要的位置。特别是金融期货,如美元利率期货、日元利率期货已占世界交易量的10%左右,日经指数期货已占12%的份额。

新加坡期货市场的建立起步晚,起点高,其形成与发展过程是典型的政府推动型期货市场。新加坡政府在新加坡期货市场的建立过程中起了重要的作用。为建立期货市场,新加坡政府派员到美国芝加哥期货市场学习,并且聘请芝加哥交易所的职员为顾问,具体进行指导。与此同时,还派人到美国商品期货交易委员会学习法律,把全套法律引进新加坡,加以修改,公布实施。期货交易所则参照美国交易所的全套规则,公布实施。这样很快就完成了法规体系的建设。为加强新加坡国际金融和贸易中心的地位,新加坡政府首先选择了金融期货作为其市场交易对象,建立了新加坡金融期货市场。为了保护投资者的权益,减少风险,抓住机会,新加坡政府建立了新加坡国际金融期货交易所与美国芝加哥商业交易所的“互相对销”制度。这样不但使亚太地区的期货工具使用者可以24小时参与交易,获取机会,而且使这两个市场的参与者如同使用同一个市场一样便利和经济。

新加坡政府根据自己的国情,建立了两级管理模式。

(一)政府监管金融期货期权市场

(1)政府监管机构的性质。依据1986年新加坡《期货交易法》的有关规定,新加坡期货市场的主管机关是新加坡政府金融管理局,该局于1971年依据金融管理法成立,管理范围包括银行业、保险业、证券业及金融期货业。

(2)政府监管机构的职责和权限。

①依据《期货交易法》,新加坡金融管理局有权制订和颁布《期货交易法实施细则》,该细则的主要内容有市场参与者的行为规定,期货商的最低资本额和期货商与客户间的对帐方式等,施行细则还规范了市场参与者的申请表格,客户对风险披露声明及市场参与者的财务报告格式等。

②新加坡金融管理局依据期货交易法授权而特许成立期货交易所及期货结算所。

③负责金融期货市场参与者的登记注册工作,经审核登记后发给期货从业人员从业执照,期货从业人员只有领到执照才能从事期货业务。执照的有效期限为1年,故市场参与者必须每年换照。

④负责审批期货合约品种的上市工作。

⑤金融管理局授权金融学院负责期货商的资格考核工作。金融管理局对局长任该学院期货从业人员资格考试委员会主任。

⑥期货交易法授权管理的其他工作。

(二)新加坡国际金融期货交易所的管理

(1)新加坡国际金融期货交易所的性质。新加坡国际金融期货交易所是采用会员制的公司组织,其会员形态分为结算会员、非结算会员,非结算个人会员和准会员。结算会员是公司会员,只有在新加坡注册的公司或者是享有盛誉的外国公司在新的分公司,才有可能成为结算会员,且资本金至少要有200万元新币和有形净资产400万元新币。外国公司同时需在交易所存放新币200万元的信用证明。非结算会员也是由金融机构和经纪公司构成,既可代客交易,也可自行交易,但这些公司成交后必须通过结算会员进行结算。个人会员是不用通过经纪商而可以在场内为自己进行期货交易的个人投资者,此外,他们还可接受公司会员的委托,替公司会员交易,要成为个人会员,必须购买一个交易席位或花钱租一个席位。准会员是燃料油期货交易而产生的一种会员。

新加坡国际金融期货交易所是亚洲地区第一个金融期货交易所。1991年该所合约成交量占全球总量的1%,在全球期货交易所排名19位。现有期货商品10种,包括外币、日经指数及欧元存款利率等金融期货加上能源及黄金等商品期货,期权商品计5种,包括外币、日经指数及欧元存款利率等。新加坡期货交易所积极开发新品种以满足国际金融市场的需要。

(2)新加坡国际金融期货交易所的管理体制。新加坡国际金融期货交易所的最高权力机构是董事局(董事会),董事局负责制定交易所的规则和政策,确保其实施,决定交易所的战略性、方向性计划,决定交易所总裁、副总裁的任免,对违约会员采取措施,等等。

董事局的人员组成按国际金融交易所章程规定,数量上至少不能少于8人,其中至少6名是从结算会员中选出,新加坡金融管理局可指派委任多达2名董事,从其它非结算会员中可产生2名董事。交易所董事局下设执行委员会,执行委员会管辖有财务、促销与培训、合同、交易场、条例、会员、业务行为、结算所等8个委员会。交易所的日常行政事务由总裁负责。总裁、副总裁下设一些部门,负责具体交易业务。

(3)新加坡期货交易所的交易制度。新加坡期货交易所采用芝加哥商品交易所的公开喊价方式进行交易,该所的交易制度主要包括以下几个方面的内容:

①公开竞价制度。所有的交易信息必须在交易池内公开并以竞争方式成交,不得有预谋安排的交易(Pre-arranged Trade)在交易池发生。不允许场外交易和非竞价方式交易。

②信息传播制度。交易所在交易厅内设有观察员将交易动态告知设在交易站旁的报价台,由其将最新的交易信息传播至场内显示板,与此同时,这些信息也会由主要的新闻社传送到世界各地。

③订单场内交易制度。交易规则规定,所有订单都必须在新加坡国际金融交易所场内执行,绝不能在经纪公司内部私下对冲成交。

④市场公开制度。通过交易所配备的先进通讯设备,场内的交易者、经纪人、书记员、跑单员都可以了解到不同交易圈的情况,全社会都可以看到交易所的交易情况。

⑤与芝加哥商业交易所建立了互相对销制度(puctual offset trading system)。新加坡国际金融期货交易所成立之初便与美国芝加哥期货交易所订约建立了世界第一个互相对销制度,这样交易者可以把在新加坡持有的盘口,在芝加哥商业交易所对冲掉,或者把芝加哥商业交易所持有的盘口在新加坡国际金融期货交易所对冲掉,而且两个交易所在时间上互相衔接,当芝加哥商业交易所闭市时,新加坡国际金融期货交易所早上开始开市交易。所以这个制度对于北美市场的使用者和亚太地区的使用者都非常有利。

(4)结算所及其管理体制。新加坡期货结算所设于期货交易所内,是保证金结算制度的核心组织,其结算对方必须是结算公司会员,其他会员须经结算会员计算保证金。为防止因市场参与者未履约缴纳保证金而引起财务危机,对各结算公司会员均规定了较严格的最低资本额及其他财务资格标准,同时各结算公司会员另需缴纳担保金,各结算公司会员与结算所还建立有“联保制度”,各结算公司会员经常互相监视可能出现的风险,以确保合约的履行。

保证金结算的方式是每日以市场的收盘价为基准计算市场参与者应缴纳的保证金。每日清算制度是分层次进行的,结算所以对结算公司会员实行每日结算制度,而结算公司会员对他们的客户实行每日结算制度,若他们的客户是小的经纪公司,则这些公司也必须同样对他们的客户每日清算。

(5)新加坡期货交易所的自我监管。新加坡金融管理局认为法律只是管理期货市场的最终手段,故其管理方式多责成期货交易所主动预防性措施管理其会员期货商。因此新加坡期货交易所有一套完备的监察制度对会员尤其是结算会员进行监管。

交易所为保护客户的权益,建立有详细的自我监管规则。为保证规则的执行,交易所设置有审核部门,市场监管部门,投诉仲裁部门。审核部门负责稽查会员公司的财务状况,以确保它们能够维持良好的信誉。市场监管部门负责监督交易的公平进行,防止任何人或企业垄断或操纵市场。投诉仲裁部门负责听取顾客的投诉,以防止会员公司为顾客进行交易有不公平的行为。

第二章 金融期货期权交易所的内部监管

第一节 金融期货期权交易所内部监管的特点

金融期货期权市场是一种组织化的有序市场,其秩序主要靠有效的监督管理来实现。期货期权市场能够有序高效运作是与其严密科学的监管制度密切相联的。金融期货期权交易所内部管理作为整个期货期权市场微观自律管理体系,将为期货期权市场的行业管理及政府的管理提供可行的基础。金融期货期权交易所内部管理体制在不断走向规范化、科学化、严密化的进程中体现出以下几个特点:

一、封闭式的市场组织和严格的会员参与制

大多数金融期货期权交易所实行会员制,交易所提供固定的会员席位,若想获取会员资格须经过交易所严格的审查。申请入会的条件十分严格,交易所要调查申请人的财政背景和信誉。一般规定申请人由两个交易所成员推荐,并通过竞争程序才能取得交易所会员身份,席位可以进行买卖。会员有正式会员、准会员和特殊会员三种。只有正式会员才能进场或派出市代表进行交易。其他会员只能在指定的有限产品交易厅交易。非会员从事交易,只能委托会员进行。

二、科学的自我管理机构和健全的职能

交易所是由会员形成的自律组织,其组织原则要求严密而能体现民主的。最高自我管理机构的通常是董事会或理事会,由会员选举产生。董事会的主要职责是,进行重大决策,制定和修改交易规则,调解会员纠纷等。董事会设立一系列的由董事长任命的董事所主持的委员会,负责具体管理工作。这些委员会包括仲裁、规则、业务行为、公共关系、合约规范、交易所经纪资格、保证金、结算等委员会。交易所的日常管理工作由董事会专设的行政部门负责,这些部门包括审计和调查部、统计部、报价部、公共关系部等。期货期权交易所管理机构的主要职责是监督会员及其业务的财务、审查会员资格、监督会员的业务行为、修订交易所内部交易规则和条例、仲裁纠纷、对违章会员进行处罚等。这种微观内部管理机制是建立在会员自主和民主决策基础之上的,政府不直接干预。交易中的纠纷也主要由内部协调处

理,会员违章行为一般也由交易所内部处罚。

三、严密科学的交易规则和管理条例

期货期权市场的微观内部管理体系都是建立在交易所内部交易管理规则基础之上的。虽然各个期货期权交易所管理制度和方式各有特点,但内部交易规则基本相似,大体包括:①与交易厅出市代表相关的规则,旨在限制有损客户的行为;②与期货经纪商相关的规则,主要规定经纪商必须有自己的自律措施使客户的买卖单先于自己本身的幸亏单,从而避免自己成为客户的交易对手;③与大额交易人员有关的规则,主要是通过头寸限制及头寸水平报告制度,防止市场的操纵和垄断。

四、完善的结算保证制度

期货期权交易所中进行的期货交易容易出现履约危机,而保证金制度有效地维持着市场的信用,避免交易风险。任何买卖客户都须先向期货经纪商开户并缴纳保证金以确保履约。一般投资人在买入或卖出时先要缴纳一笔占成交额2—10%的“原始保证金”,并根据实际盈亏增和保证金帐户,这种方式称为“依市价逐日结算制度”或“保证金差额追缴”。统一结算制度是维持市场信用的另一关键。各期货期权交易所一般设有专门的结算机构,有的叫结算所,有的叫结算公司,或隶属于交易所或独立于交易所。但结算机构执行统一结算的功能或充当交易结算中介的职能一般都是配合期货期权交易所进行的,并受交易所的结算委员会监管。结算机构一般实行会员制,由结算会员组成。结算机构的统一结算也是交易所内部管理的一个重要层次。由于结算公司负责统一结算交易帐户,如结算交易、核收履约保证金、监管实物交割和报告交易数据等,结算公司就成为期货期权市场履约的保证或保险人,使这一风险性极强的市场在财务、信用等方面确保健全性和统一性。

五、对违章期货期权交易行为的预防及严格惩罚

期货期权交易所的内部规则及管理条例对期货期权合约规格、交易活动、仲裁程度都作出了非常细致明晰的规定。交易主体受各方面的严格监管,并且有交易过程集中化和交易程序公开化等期货期权交易机制的保证,违章行为的发生受到严格的控制。但是期货期权交易所还应对可能出现的交易混乱和过度投机进行防范,如制定交易部位限制和每日价格最大变动限额或每日停板额,对市场参与者最多可持有的期货期权合约数量、某一交易商品每日的最大价格幅度进行限制。

交易所对违反交易规则的会员采取非常严厉的惩罚措施,如暂停交易、罚款、开除等。根据美国各期货交易所的规定,发现有以下行为要受到惩罚:会员在交易活动中违反任何交易规则,或未履行与交易所签订的协议,欺诈或不诚实经营,搅乱市场秩序,操纵价格,散布谣言影响交易,预谋敲诈,不按客户指令或部位交易,泄露指令内容,或借助客户的买卖单与另一会员串通交易,谋取私利,或向另一交易者提供便利条件,为方便另一会员私自扣留任何客户指令而不在公开市场上执行,自己与自己进行交易,在执行客户指令前先为自己的帐户交易,不及时或拖欠履行合约,不执行仲裁委员会发行的有关指令,等等。上述违章行为

除受到来自行业协会和政府的监管外,各期货期权交易所一般由业务行为委员会和交易厅委员会进行监管。若会员被指控有违章行为,委员会将举行听证会或提请董事会或理事会举行听证会作出处罚决定。

六、审计监察和仲裁

交易所自律管理的一个重要内容就是对会员进行审计。凡与期货期权交易相关的业务活动都在审计之列。各交易所一般设有审计自律机构,如设有稽核部、财务监察部、市场监察部和调查部。稽核部负责检查登记期货经纪公司的会员帐册,重点检查其遵守各交易所规定的情况,看其买卖行为是否正常,财务状况是否健全。财务监察部利用专门的电脑程序监察所有会员公司的资本、财务,发现问题并予以纠正。市场监察部负责监督交易厅内交易商的部位是否有异常拥挤现象,是否有人操纵价格,并确保期货期权合约顺利到期交割。调查部则负责受理投资大众以及会员的投诉,调查是否有违反各项规定的情况,通常以电脑交易重组系统监视交易程序。期货期权市场的纠纷是经常出现的。1974年美国期货管理委员会成立之时便明确规定,所有的期货期权交易所必须建立仲裁程序以调解客户与交易会员或交易所工作人员之间的纠纷。任何客户若对替其执行交易的营业厅交易员或执行其帐户的期货期权经纪公司有意见,可直接向交易所提出仲裁诉讼,纠纷当事人可自由选择仲裁渠道,而期货期权交易所的仲裁往往是主要的。

七、现代电子科学技术及人才

先进的期货期权交易所管理和监视市场大都采取先进的科学技术。如使用电脑交易重组系统监督日常交易活动,可及时反映出各项交易活动、交易者的名字、合约数量、交易价格以及履约时间等有关信息资料。进入80年代以来,各期货期权交易所还与各证券交易所相互合作,探索强化市场效率和手段的管理途径。如利用联网的计算机检索系统,互通有关会员的财务资信,从而使分析在相关市场综合风险程度成为非常容易之事。交易所内部管理人员是具体贯彻、监督、执行内部管理规则的人才。设施交易所对自身管理人员的管理通常是制定员工手册、规定其培训、考核、工作纪律、奖励措施、福利待遇等,使他们职责明确、纪律严明、正确高效地管理期货期权交易的运营,确保期货期权法律、法规、规章、条例的有效实施,从而使整个期货期权市场充满活动力、富有效率。

第二节 金融期货期权交易所内部监管的内容

期货期权交易所是期货期权市场运作过程的载体。它的发展与完善是期货市场的一项重要内部建设。期货期权交易是一种投机性较强的交易,必须加强管理。经过多年探索,大多交易所建立了一套较科学规范的管理方法和规章制度。期货期权交易所内部管理主要

有以下几个方面:规定期货期权商品的统一规格和品质;研究开发新的合同合约种类;监督场内交易活动,防止任何操纵价格的做法;检查成员资格,并相应做出处理意见;通过仲裁方式解决交易中出现的纠纷;对损害顾客利益的交易员提出制裁办法;收集发布有关期货市场的资料和信息等。期货期权交易所内部管理能力的高低决定交易的成败及期货期权市场的健康发展。因此,必须抓住期货期权交易所内部管理的核心内容,切实加强管理。

一、管理机构

世界上大多数期货期权交易所采取会员制的组织形式,少部分采取股份制形式。无论何种形式的交易所,其主要目的在于提供交易场所及交易所需要设备,制定交易规则,监督交易市场的业务,管理并收集和传播有关市场信息资料等。

(一)会员制交易所组织机构

(1)交易所会员名额。会员制期货期权交易所是非营利机构。交易所的会员包括公司及个人。一个交易所究竟应设多少会员为佳,主要看其业务规模所能提供的交易机会。若会员席位过多,而交易量不足,会出现交易机会过于分散。会员资格的出让价格也会下跌。在我国,刚刚起点组建的效益所,一般业务交易量不多,特别是期货期权交易的内容还在发展的过程中,所以会员不易设置过多,应随交易量的增加,逐步增加会员名额。当交易规模基本稳定之后,会员人数即可基本固定下来,会员资格的转让,则由资格转让二级市场完成。

(2)交易所会员资格。各交易所的会员资格只有通过购买获得,也可做价售让。各交易所发展到一定阶段,一般都要产生会员资格转让的二级市场。

(3)交易所资金。交易所所需资金由会员认缴。同时会员享有某些特权,如进入交易所的交易场,担任交易员,在交易场上只需付少量佣金和参加交易所的管理等。

(4)交易所理事会。期货期权交易所均设理事会。理事由全体会员选举产生,一般还包括数名非会员理事,以代表相关的利益团体。理事会是期货期权交易所的最高管理机构,负责制定主要政策,制定并修改期货期权交易所的有关规则,接受和审批主持交易所日常行政常务总裁或接受新经理的提名申请,调解会员纠纷,以及对不称职或违纪会员的处理裁决等。

(二)交易所委员会系统及其职能

会员形式的期货期权交易所均设有一个会员委员会系统,该委员会系统的成员一般由理事会主席提议,经理事会同意产生。

(1)会员资格委员会。该委员会负责审查入会申请书并调查其真实性,以便决定申请人是否满足交易所的财务要求,以及个人品质资格。该委员会以投票表决方式通过对申请人资格的审查报告,并向理事会提交。

(2)仲裁委员会。职责是通过仲裁程序解决会员对会员,非会员顾客对会员个人或会员公司的投诉。

(3)交易行为委员会。职责是监督会员的市场交易行为,使会员的交易行为不仅符合交易所的有关法令和规则,而且符合交易所内部有关纪律要求,以保证交易的正常秩序。

(4)规则委员会。负责交易所规则的修改和新规则的起草规定。

(5)交易所业务委员会。负责监督所有与交易所交易活动业务有关的问题。调查、审理和解决交易期间及以后发现的价格不符等错误和问题。

(6)交易新品种委员会。该委员会负责对本交易所发展具有前途的新种类期货期权合约及其可行性进行研究;负责准备和起草打算发展的新期货期权合约的经济保证报告及其它必要文件,以便报上级主管单位批准。

(7)期货期权结算所委员会。该委员会有权确定结算公司会员申请人资格,审查结算所或公司会员、联营经纪人、注册代表的申请等。

(8)控制委员会。该委员会负责监督与未平仓合约、到期合约的截止日等有关的活动,其目的是防止出现大批未平仓合约的集中到期,被迫交割。一旦出现这种苗头,该委员会要提前调查,征询空头和多头合约持有人的意向,以便及时采取措施。

除上述委员会外,一般期货期权交易所还设有公共关系、交易中心、交易场经纪资格等委员会。一个期货期权交易所究竟应该设多少委员会,没有统一的规定,主要是根据交易所的具体情况而定。如纽约商品交易所1987年共设13个委员会。由于期货期权交易是技术性、业务性很强的经济活动和投资活动,风险转移与风险投机相互交织在一起,因此,需要很强自律性的组织机构,为其进行风险管理。交易所委员会系统正是这种自律性的体现。委员会系统是在理事会领导下,主要负责对会员自身的经营素质和商业行为进行有效管理,而并非是交易所行政业务主管部门。因此,委员会系统的工作主要由理事会成员及部分行政机构人员兼任。

(三)金融期货期权交易所行政管理机构

(1)核算和调查部。负责监控会员公司或个人的财务状况。一经发现这方面的问题就要及时采取措施进行纠正。该部还同时负责监视市场,包括检查一切需要在交易所登记的帐户;了解票据交换过程是否正常,调查入会申请人的资信情况,以及根据其它部门的需要,提供有关资料。

(2)统计部。报导及分发每日市价数据,以及从政府和其它部门获得的有关供求方面的资料。

(3)报价部。负责通过国家和国际电报局及时发布市场报价动态,以及显示在交易所中的一切价格数据。

(4)研究部。其职责是对有关可能交易的新合约进行或协助进行可行性研究,以及分析和实施对现有合约的调整。

(5)公共关系部。负责管理交易所所有涉及对外公共关系的一切事务。

理事会委任一名交易所总裁负责领导上述行政管理部门的工作,并对理事会和会员大会负责报告工作。除上述会员制期货期权交易所外,日本及香港的一些期货期权交易所也采取股份会员制形式。但其基本管理组织机构与会员制并无太大区别。

期货期权交易是发达的商品经济交易形式,在交易范围上早已跨越一国国界限制,具有显著的国际性。由于这种趋势的要求,所以各个期货期权交易所的组织机构框架及其管理职能又是大同小异的。

二、金融期货期权交易所内部管理制度

金融期货期权交易作为发达的信用经济运行方式,拥有一套完备的基本制度,如各种交易条例、规则、细则等成为正常运转的前提条件,期货期权交易所每天都进行大量的合约买卖,交易品种多、数量巨、价格波动频繁。行之有效的规章制度是交易所进行内部管理的主要方式,也是期货期权交易有条不紊运转之保证。为维护交易双方的合法权益,规范交易者的经营行为,保证其按公开、公平、公正三原则进行交易,任何违反期货期权交易所交易条例、制度的行为都会受到必要的处理和惩罚。

(一)基本制度

(1)金融期货期权交易所应根据国家有关法律、条例精神制定交易规则。交易规则以交易所为中心,明确全部交易规范、合约细则,包括开市、闭市、停板、报价、成交、记录、交割、纠纷处理及违约处罚等。其目的是维持正常交易秩序,保护平等竞争,纠正违约、垄断、操纵等不当行为。

在交易规则基础上,制定经纪业务条例。由于并非所有期货期权交易参与者都可进入交易所进行交易。大多数的期货期权合约的买卖是通过期货期权经纪公司的交易人员进行的。期货期权经纪公司作为交易所的会员,除履行会员权利、责任和义务外,还须遵守经纪业务条例。经纪业务条例的内容应明确保证经纪业务的合法性并规定其营业范围和所承担的责任义务及佣金的收费标准,自营业与代营业的界限等。

(2)建立金融期货期权交易结算与保证条例。该条例应根据期货期权结算所(或结算公司)隶属于或独立于期货期权交易所的情况,规定条例与细则,建立风险保障与转移系统。特别是对于保证金、营利与亏损及赔偿等事务中的清算了结,要制定出严格的量的界限,以保证期货期权合约买卖、交割等行为的严肃性。

(3)建立金融期货期权交易所内部管理人员管理条例。期货期权交易不同于一般商品交易,这种交易不仅要求业务水平较高,而且要在交易所工作人员主持下进行。期货期权交易所工作人员,如场上交易主持员、记录员、报价员及各行政业务部门的管理人员等,需要具备较高的专业水平和专业道德。金融期货期权交易所必须制定管理人员的工作条例或制度,保证工作人员管理人员公平合理,照章行事地对交易所内期货期权交易的运营进行监督管理。

(4)建立违纪及违章处理制度。金融期货期权交易所里进行的一切交易都应以交易条例、规则制度为准绳,对任何违章行为都应按规论惩。

①运用交易所行政权力。交易所对于证据确凿的违纪行为可以运用本身的行政权力给予违纪者必要的处罚。处罚形式有举行听证会,给予警告、罚款,直至停止会员资格等。

②仲裁。仲裁方式一般适用于在一定金额水平下的纠纷。当客户对期货期权经纪商、会员对会员、交易者对交易所工作人员提出某项控告时,期货期权交易所有关委员会一般首先建议通过仲裁方式进行解决。若纠纷双方不同意采用仲裁方式进行解决,或一方对仲裁结果表示不服,还可通过法律程序提出起诉,即是否接受仲裁是自愿的而非强迫性的。

③法律诉讼方式。如上所述,当纠纷达到一定程度时,或者发生纠纷的双方不同意采用

仲裁方式解决纠纷,最后只能通过法律程序由控告方起诉。有关期货期权交易上的法律纠纷,一般由专门的经济法庭进行审理。

(二)主要交易规则

主要交易规则是指导金融期货期权交易所进行各种期货期权交易的具体手段。规则内容包括:期货期权合约及合约单位、期货期权商品的统一质量标准、交收月份、交易所期货期权交易时间、交易费用及交易报价方式等。这些交易规则是世界期货期权市场长期发展和完善的产物。尽管每个交易所的交易规则在具体内容上可以有所差异,但其主要方面则是大体一致的。

(1)期货期权合约及合约单位。期货期权合约规定在一定时间、地点、交割一定数量及品质的商品,持有人可在期货期权合同到期前进行对冲平仓。到期不交割也不对冲平仓则视为违反规则,交易所对此作出裁决。如对未平仓合约进行套现,则由合约持有人承担所有交易费用和损失,维护和保证期货期权合约的法律凭证地位。

此外,作为标准化的合同,每张期货期权合约都有交易商品数量单位的严格规定。例如美国纽约商品交易所规定,一张铜的期货合约单位数量为25000磅,而英国金属交易所的一张铜的合约单位数量为100金衡盎司。

(2)期货期权商品的统一质量标准。凡在期货期权交易所进行交易的商品,其品质规格都有明确标准。期货期权合约到期需要交割,当事人必须按照交易所规定的统一标准交收。有了统一的质量标准规定,进行交割的期货期权商品如出现品质质量争议,交易所的有关部门就可据此进行鉴定,作出裁决。这对保护当事人的合法权益是极为重要的。

(3)交收月份。交收月份是合约规定的商品实际交出的月份。交割期有近期和远期差异。近期的一个月,远期最长可达两年之久。各月份期货期权价格有所不同,一般远期价格高于近期价格。因为购买远期货期权需负担一定的利息,仓租和保险费用。期货期权合约的交收月份虽有规定,但交易者购进的期货合约,可以在合约交收月到期前任何时候抛出抵销,同时,抛空的合约可以在合约到期前任何时候被进抵销。

(4)交易所期货交易时间。世界各地的期货期权交易时间的规定并不完全一致。一般的期货交易所每周开市共五天,每天的交易时间又分为上午下午两节,每节约一至三小时不等。交易时间的长短应根据交易所自身条件而定。

(5)交易费。交易费是期货期权交易所对每份期货期权合约买卖所收取的费用。在美国各期货期权交易所,每份合约收费2至75美元不等。它是交易所的一项日常收入。在交易所内进行的买卖交易一般分为会员交易和非会员交易。会员交易是场内会员交易人为本人做的交易,非会员交易是会员经纪人代客买卖合约。两者收费标准不同,会员交易费一般低于非会员交易费。非会员交易费最终由委托客户承担。

(6)交易报价方式。期货期权交易所对场内交易的报价应作出规定。世界各国期货期权交易所的报价方式一般有两种:①自由叫价制。即期货期权交易所的场内交易员在某一种期货期权交易场的确定位置,以公开竞争的方式,通过叫喊与手势进行讨价还价,由场上交易主持人以拍卖形式主持成交。②交易盘叫价制。交易者把要成交的商品、数量、交割期公布于报价板上,在指定时间内以投标方式通过竞争形成价格。随着价格板显示不同价格

和期货期权月份,场内交易员表示其交易意图,一旦出现适当价格,买卖双方交易数量相等时,交易所就以此价来计算交易的全部合约。

(三)管理条例

(1)公开喊价制度。公开喊价意味着向所有参与者公布买价和卖价,而且任何一个参与者都有权进行买卖。所有期货交易必须是以通过公开喊价或报价的方式或其它公开竞争的方式在交易所提供的场地和规定的营业时间里进行。

(2)价格报告制度。在交易过程中,买卖双方有责任随时提醒市场报告员将交易价格准确无误地及时记录下来。若市场报告员漏记了某一价格,交易所工作人员有权将漏记的价格补上。在这点上,各交易所规定不尽相同。例如,芝加哥交易所授权其交易场委员会可在开盘后30分钟内改变开盘价格范围,以及在当日收盘后15分钟内改变收盘价格范围。

(3)限制投机头寸和业务报告制度。期货市场提供两种职能:即竞争机制决定真实的价格,套期保值,避免企业遭受价格波动带来的损失。为了实现这种功能,有必要使市场活动和市场价格只受竞争因素的影响。但由于期货期权市场内的期货期权交易的价格,易受狂热的投机因素影响,有可能受人操纵、控制、垄断而有损于客户。所以,法规要注重对期货期权垄断行为的限制,鼓励公开竞争。要想操纵市场价格,垄断者对某种特定商品在期货期权市场的头寸就要占绝对优势,这就在其他交货月份的期货期权合约上产生了一个价格活动和其他相应的价格活动之间的人为差异。法律监管体制就是防止和发现这种潜在的不利因素。首先,它试图阻止交易商通过种种手段去垄断市场,规定了期货期权合约买卖的一定限量,即投机头寸容限值。其次,交易规则要求监视那些对市场有影响力的交易商的活动,要求大交易商提供精确的报告。交易所条例授权管理委员会限制任何人的交易量,对任何个人可能持有或控制的某一特定商品期货期权合约的头寸加以限制。管理委员会用此权力规定期货期权交易中的投机头寸容限值。此外,管理委员会要求交易所对管理委员会没有限制的成交量大的期货期权合约要有投机成交量限制。这就限制了任何一个交易商可能在一个特定期货市场内的影响力。对所有从事套期保值的参与者没有投资额的约束。

(4)结算要求。非结算会员在进行期货和期权合约交易时,必须遵循一定的结算程序。非结算会员必须通过结算会员结算一切交易。结算会员在按交易所有关规定正式完成结算行为之前必须对所经手的交易负责。一旦交易达成,非结算会员必须立即向其交易对手通报自己所属的结算公司名称。如芝加哥交易所规定,合约买卖双方必须在达成某项交易后15分钟内互相口头核对所达成的交易是否错误,并在交易达成后30分钟内提供各自结算会员名称。

(5)违纪行为条例。下面各项被认为是属于违纪行为,并会给予诸如暂停交易、罚款或开除等处罚。

①会员在交易活动中违犯任何交易所规则或条例,或不遵守本交易所签订的协议。

②欺诈,不诚实经营,交易行为与交易准则相背离、违约。

③进行虚假交易或所下达的期货买进或卖出指令在执行时未改变所有权。

④为搅乱市场秩序,使价格不能正确反映市场真实价值而进行的买卖活动,或为买进或卖出而开出的报价。

⑤向交易所董事会、常务委员会或特别委员会提交假报告或不如实填写会员申请表。

⑥任何有损于交易所利益或事业的行为,如莽撞和胡乱经营。

⑦散布谣言以图操纵市场和影响价格。

⑧当交易所董事会、常设委员会或特别委员会要求查帐时,未能及时或拒不交出帐簿及有关票据。

⑨预谋敲诈,不按客户指令进行交易,操纵价格或预谋垄断市场,散布不真实的市场信息,在破产后仍进行交易或接受客户履约保证金。为换取结算会员帐户而进行的交易或未经授权即泄露任何结算会员名称,未能执行仲裁委员会发出的有关指令。

10泄露指令内容,或通过客户的关系与另一会员串通交易。

11自己与自己进行交易。

12为了方便另一会员,私自扣留任何客户指令或部分指令而不在公开市场上执行。

13为向另一交易提供便利条件而进行的买卖活动,用一个指令去填补另一个指令或另一部分指令,在预先安排好的价格水平上进行同时买进和卖出活动。

14经纪人在执行客户指令前,按客户指令规定的相同价格条件,选为自己的帐户进行交易,等等。

三、对经纪业务的管理

期货期权经纪公司,亦称期货期权佣金商(期货期权经纪商),是期货交易中最重要法人实体。在美国大约有400家这样的经纪公司。它们一般拥有一家或数家交易所会员代表。商品期货交易条例一般规定每一项期货交易必须通过交易所会员在交易所内进行买卖。普通交易人须通过拥有会员资格的经纪公司进行期货期权交易。经纪公司的主要职责是为参加期货期权交易的普通客户提供代理服务。专业经纪公司不能在为客户进行交易的同时又为自己买卖。在期货期权市场上既代客户买卖也为自己买卖者称为交易商,而非经纪人。经纪人不能自营是期货期权交易自身的特点决定的。只有这样,客户才能无任何顾虑地让经纪人为其进行代理买卖服务。因此,经纪业务是期货期权交易中非常重要的一环。所以,加强对经纪业务的管理是期货交易所的重要任务。经纪业务条例的内容包括:

(一)经纪商资格规定

首先,规定对经纪商的资产要求,即只有具备一定资产的公司或个人才可申请从事经纪业务,并在提出正式书面申请获得批准后方可营业。申请书应详细列明公司资本数目及公司规章制度、财务制度。交易所的有关监管部门有权随时检查经纪公司的帐目。其次,作为经纪公司的法人代表还须具备良好的个人资信,如无欺诈等犯罪纪录等。

(二)帐户分立

做经纪业务的交易商应对客户资金中的应收、应付部分分别立帐,并当日交易当日结算分立帐户中的存款余额,据以确定委托客户保证金的盈亏。而且,在客户专用帐户中应备足资金,以便履行对客户的支付义务。同时,委托客户资金与公司资产严格分立,不得混淆。公司不得用客户资产抵债,也不得把甲客户资金冲做乙客户的保证金。

(三)客户权益保护

经纪业务条例一般都明确规定,代理客户进行交易的经纪人不得用欺骗手段为客户进行交易。经纪公司有责任以公开信的形式向客户陈述期货期权交易可能的风险,客户只有确认明了上述风险后,才能开立客户帐户。此外,经纪公司及其交易商还必须系统记录和保存与交易有关的各种帐目、文件及电话录音等材料,以备交易所有关部门检查。

(四)佣金标准

经纪公司替客户进行期货期权合约的买卖需收取一定的交易佣金。佣金是经纪公司的主要收入,正确制定佣金标准,对期货期权交易的正常发展有积极的促进作用。期货期权市场极为发达的国家,由于存在众多的可供客户选择的经纪公司,可以没有统一的佣金标准规定,而由供求因素通过公平竞争确定。例如美国1974年以后完全取消了佣金标准的规定。

(五)期货期权经纪商负责人与业务员的管理

期货期权经纪商负责人与业务员的素质良莠,直接关系期货经纪商的服务品质与经营绩效。为确保期货经纪商营运顺畅,并兼顾期货交易人应有的权益,如何适度监督管理期货经纪商负责人与业务员,是期货管理重要课题之一。

(1)期货经纪商负责人及业务员的范围。美国期货交易法(Commodity Exchange Act)对期货经纪商关系人的资格及登记事项于第41条第一项作下列规定:期货经纪商、期货基金经理人及期货交易顾问的关系人的登记,不符资格的揭示。

任何人以期货经纪商的合伙人、高级主管或员工的身份,或以中介商的合伙人、高级主管、员工或代理人的身份,而涉及招揽或接受客户委托,或督导一位或多位从事上述业务的人员时,均属非法行为,除非该人已向商品期货交易委员会(CFTC)登记为上述期货经纪商或中介商的关系人,且该项登记的效力尚未期满、未经中止或撤消,而仍允许其以该等身份担任或继续担任该期货经纪商或中介商的关系人,应属违法。已登记为场内经纪人、期货经纪商或中介商的任何个人(且其登记未经中止或撤消)无须另依本小节的规定办理登记。负责人是指公司法或其它法律或期货经纪商的组织章程所定义负责的人及外国期货经纪商分支机构的经理人。业务员系指为期货经纪商从事期货交易的开户、受托、执行、保证金、权利金收付、结算交割、期货交易投资分析或期货经纪商内部财务、业务稽核的人员。

(2)负责人及业务员的资格条件。期货经纪商负责人及业务员的资格条件包括消极资格条件与积极资格条件两种。期货经纪商的发行人、董事、监察人、经理或业务员有共同适用的消极资格要件,亦即不得有下列情形之一:

①曾犯内乱、外患罪,经判决确定或通缉有案尚未结案者。

②曾犯欺诈、背信、侵占罪或违反工商管理法令,经受有期徒刑一年以上刑事处理的宣告,服刑期满尚未过两年者。

③曾亏空公款,经判决确定,服刑期满尚未过两年者。

④受破产的宣告,尚未复权者。

⑤有重大丧失信誉情形,尚未了结或了结后尚未过两年者。

⑥限制行为能力者。

⑦曾任法人宣告破产时的董事、监察人、经理人或与其地位相等的人,其破产终结未满足三年或协调未履行者。

⑧最近3年内在金融机构使用票据有拒绝往来记录者。

⑨期货经纪商的董事、监察人或经理人兼任其他期货经纪商的董事、监察人或经理人。

10违反境外期货交易法被解除职务处分未满五年者。

11违背证券交易法或其它有关法令,足以影响证券业务的正常执行被解除职务,未满五年者。

12违反境外期货交易法、公司法、证券交易法、银行法或管理外汇条例规定,经受罚金以上刑的宣告,执行完毕、缓刑期满或赦免后未满五年者。

13有事实证明曾经从事或涉及其他不诚信或不正当活动,显示其不适合期货业者。

14经理人的积极资格条件。经理人作为公平决策的执行人,为确保其经营能力,期货经纪商管理规则对经理人资格设有下列规定:首先,须具海内外专科以上学校毕业或同等学历且在证券或金融机构工作五年以上,并曾担任证券或金融机构副经理以上或同等职务、成绩优良者或(在)具备三年以上工作经验,并曾担任证券或金融机构经理以上或同等职务、成绩优良者;或有其他事实足以证明其具备期货专业知识或期货经营经验,可健全有效经营期货业务者。所谓证券机构是指证券商、证券交易所、证券商业同业公会、证券投资信托事业、证券金融事业、证券投资顾问事业、证券集中保管事业或其他证券服务事业。所谓金融机构系指商业银行、储蓄银行、专业银行、信托投资公司、外国银行及依其他法律设立的银行。

15业务人员的积极资格条件。有的规定业务人员积极资格的取得者是经指定的机构举办的业务员测验合格者;或经有关期货交易所所属国权责机构举办的业务员测验合格,仍在执行业务的有效期间内,并有两年以上实际经验及经主管单位认可者。

四、对结算保证的管理

期货期权交易实行按金制度,即以较少的资本可以进行数倍于资本的交易。因此,期货期权交易双方到期履约,进行交割结算,以及在不能履约情况下,对受损方予以保障补救,这是保障期货期权市场正常运行的关键。为维护交易双方的权益,各期货期权交易所均要建立一套完整的结算体系和保证系统。

(一) 结算保证系统运作机制

(1) 结算保证公司与交易所的关系。结算保证公司是结算保证系统运作的物质载体。在大多数情况下,结算公司和保证公司就是一个机构,同时承担结算与保证的双重功能。结算保证公司与交易所的关系因交易所而异。在美国,几乎所有的结算保证公司都是交易所下属的一个结算单位。在英国,期货期权交易的结算与保证则由独立的国际商品结算所完成。改革后的香港期货期权结算公司是交易所的附属公司,而且结算和保证职能合一。纵观世界主要期货期权市场结算保证公司与交易所的关系,不难看出,结算保证公司作为交易所下属的一个专职功能,有利于交易所对结算保证公司的领导。此从属关系有利于交易所对期货期权交易的控制和调节,有利于期货期权交易的顺利进行。

(2) 结算方式。期货期权交易的结算一般采取三种形式,即对冲买卖了结、实物交割和现金结算。所谓对冲买卖了结是期货期权交易人重新买进或卖出一份金额数量相等而性质相反的期货期权合约,以便与自己手持合约对冲,即多头卖出合约,空头买入合约。大多数

期货期权交易采用此种方法了结清算。实物交割是卖方按期货期权合约规定的商品数量、质量、时间、地点等条件给买方实物商品,而买方则按合约规定的金融付出价款。在较发达的期货期权市场,实物交割的比例一般低于3%。另外,还有一部分金融期货合约采取现金结算,如债券、股票指数等期货合约的交割。这几种结算方式均是通过有关的经纪公司和结算公司来实现。

(3) 双层结算保证体系。世界大多期货期权市场是一个双层结构市场。只有获得交易所会员资格才能进场内交易。所以,任何时候能进场交易的总是所有从事期货期权买卖人士中的一部分,大多数不能直接进场交易的客户,则必须通过会员经纪公司进行期货期权买卖。在期货期权交易所内,所有交易都转化为会员间的交易。只有那些既是交易所会员又是结算公司会员的交易人才能享有结算公司的结算服务。非结算公司会员交易商、经纪人,则需通过结算公司会员获得结算公司服务。与双层交易结构相对应的是期货期权交易的结算体系也是双层次的。大量的客户直接同为其代理期货期权买卖的会员经纪公司结算。经纪公司内部设有全部客户的往来帐户,记载客户交易、资金结存情况。经纪公司控制着客户交易用的按金。期货期权交易所会员之间的结算则通过结算公司会员由结算公司承担。结算公司控制和管理会员交易商、经纪人的按金、保证金和储备基金。结算公司在整个期货期权结算体系中处于重要的中介地位。它作为买卖双方的对手,对卖方来讲是买方,对买方讲是卖方,以第三方的角色,为交易所各会员交易商之间的期货期权买卖进行结算,并负担风险管理责任,管理一切可用资产,如按金、会员保证金、储备基金及其它资产。此外,经纪公司作为二级结算保证单位,直接负责客户的结算保证业务,在整个结算保证体系中发挥着重要作用。

(二) 结算中的保证体系

(1) 按金制度及其保证作用。在期货期权交易中,交易者不必支付期货期权合约的全部货款,而只需缴足一定比例的按金。按金的作用在于防止交易者在发生亏损时交不足款项,而影响期货期权市场的正常运转。另外,按金比率的增减还可起到调节交易活跃程度的作用。如某种金融商品合约投机活动超常,价格波动剧烈时,交易所可提交该合约交易按金比率,以抑制过分的投机活动。反之交易所则可降低该合约交易按金比率,以利刺激交易活动。随着期货期权价格的变动,大量按金每日每时都在客户、经纪公司和结算公司之间频繁地流进流出。正是这种按金不受干扰的正常流动,才保证了期货期权市场的正常运转。

期货期权交易所对期货交易客户付给经纪公司的最低按金限额及结算公司会员付给结算公司的按金水平应分别作出规定。一般按金比率为已成交合约总值的2—10%。结算公司收取结算会员的按金水平一般略低于经纪公司收取客户的按金水平。由经纪公司掌握的按金分为初始按金和追加按金。追加按金亦称维持合约按金,是指维持全部未平仓合约必须增加的按金。如期货期权价格发生变化,造成差额低于维持合约按金最低限额时,经纪公司就要通知客户,要求追加按金至条例规定的最低水平,或客户对部分合约进行平仓,以减少净头寸,由此降低维持合约按金要求。结算会员付与结算公司的按金分为初始按金和追加按金。

(2) 保证金及储备金制度。结算公司为了保证期货期权交易在财务上的完整性和连续

性,还安排其它方面的资金储备,即结算会员保证金和收费结余储备金。

结算会员保证金是每一位结算公司会员取得结算会员资格时必须履行的一项义务。结算会员保证金以现金和证券形式存在,不得用于任何日常交易支付。在出现违约风险用交易按金及平仓等手段仍不足以抵付时,可动用结算会员保证金对因违约而受损的一方进行补偿。

收费结余储备金是结算公司从每笔合约结算服务费中提取累积而成。结算公司作为期货合约买卖双方的交易服务中介,在为期货期权交易所内的期货买卖提供结算服务时还担负着期货期权市场的风险管理职责。经纪公司则直接负责对委托客户的结算保证服务。这种双层次的结算保证服务体系是交易所能够提供结算保证服务的组织保障。交易按金、结算会员保证金及结算服务收费储备金,是交易所提供风险保证的物质基础。

第三节 金融期货期权交易所内部监管的效果

金融期货期权交易所内部管理体制是否健全、管理组织与人员是否以管理原则为基础对期货期权交易行为进行有效监管,交易所内部管理条例及规则是否被贯彻执行以及整个交易所的经营运作是否有序规范,最终都以一个效果指标表现出来。作为期货期权市场管理体系的微观基础,金融期货期权交易所内部管理效率的高低,效果的优劣关系着整个期货期权市场的正常运转进而影响着宏观金融的发展态势。只有在达到交易所内部管理的目标并且充分体现出金融期货期权交易的功能条件下才能得出交易所内部管理取得了良好效果的结论。

一、金融期货期权交易所内部管理的目标

(1) 确保金融期货期权交易能够按照竞争、公开的原则和程序有序地进行,从而保证期货期权交易参与者的投资权益。投资者参与期货期权市场的交易目的无非是套期保值和获取投机利益。这些都需要有法律法规作保障,否则,投资者可能因权益受损而失去参与期货期权交易的意愿,期货期权市场就难以发展。为此,交易所内部管理要求尽可能确保投资者拥有平等的权利和机会待遇,在公开性、竞争性的交易市场上进行交易。交易所制定一系列的法规和交易规则进行严格的内部管理,保障市场信息的及时公开,严禁内幕交易,完善结算保证体系和相关的操作制度,促使交易运作规范化,防止交易出现漏洞和差错,并对违纪违章行为给予公正的处罚,防止舞弊行为。

(2) 防止价格垄断与操纵,防止不能真实反映供求情况的虚假价格的出现。交易所为了防止价格的垄断与操纵,实行了头寸限额管理及严格的头寸水平报告制度。对期货期权经纪商的日交易量及持有的市场合约头寸作了明确规定,并对期货期权经纪商处理客户定单的行为进行监督管理。因为期货期权经纪商作为交易者之间的媒介,如不加以监管便会

出现诸如散布谣言、谎报买卖价格、联手交易、从中谋利、预谋垄断敲诈、泄露客户指令内容或不按客户的指令部位进行交易、私自对冲客户买卖单而不在公开市场上进行交易等违章行为。

(3) 维护金融期货期权交易所的正常运营与健康发展。交易所充分健全的内部管理旨在确保交易所的交易秩序,但过度的监管则会影响期货期权市场的成长。期货期权交易所内部管理的另一个目标在于,鼓励期货期权市场的发展。一方面要让更多的投资者参与市场,扩大市场规模;另一方面要引进先进的结算交割技术,提高市场效率。

二、金融期货期权交易的功能在交易所内部管理中的体现

期货期权交易之所以能够产生、存在和发展是与它本身所具有的重要经济功能密不可分的。期货期权交易功能体现的充分与否也是交易所内部管理效果优差的评价标准。

(1) 套期保值功能。利用现货价格与期货期权价格趋于同向运动的规律,遵循“均衡而相对原则”,在期货市场买进(卖出)与现货市场数量相当,但交易方向相反的期货合约,通过这种盈亏相互补偿机制可以全部和部分避免因价格波动所带来的经济风险。交易所内部管理规则严格限制过度投机,维护套期保值者的利益。如对套期保值者及投机者的头寸限制有着不同的规定。套期保值者可以通过向交易所提交有充分理由的报告文件借以证明自己的交易目的是套期保值从而不受头寸限额限制。

(2) 投机功能。期货期权市场上的投机业务交易是指利用期货期权交易所价格波动,预测将来某时销售某种金融商品能够盈利,并在现时就从事期货期权合约买入和卖出的行为。若没有投机者就不可能有人承担市场风险,套期保值者转嫁风险的初衷也就不可能实现。只要采取适当的管理措施,投机不仅不会加剧价格波动,反而会稳定期货市价。期货期权交易所必须加强对投机交易的管理和把握,防止过度投机,使期货期权交易的投机功能的正效应最大程度地发挥出来。①必须严格审查申请加入作为会员的资信、财力、人员等方面的情况。②将会员代理与自营业务的财务分开,并对代理业务进行详细记录和档案保存,以备日后核实。③限制每日价幅变动,如采用停板的管理方法以防止非正常因素所引起的价格暴涨暴跌。④结算保证公司要注意各会员每日持有未平仓合约数量,超过一定限度后令其停止交易,并且根据当日结算价来计算保证金,若不足,则令其补足。⑤制定一系列规则并严格执行,如严禁散布谣言、影响、操纵、扰乱市场、谎报买卖市价、联手交易、从中渔利等。上述措施若能严格贯彻执行将对防止投机业务的非法交易起到一定积极作用。

(3) 价格发现和转移价格风险功能。所谓价格发现,是指形成竞争性价格和世界性价格的过程,也就是通过买卖双方和金融期货期权市场公开讨价还价和激烈竞争,使价格水平不断更新;同时,借助各种媒介向全世界传播已形成的价格水平,从而形成世界性价格的过程。随着各国经济发展的国际化,期货期权交易的价格发现功能日趋重要。期货期权交易所对防止价格垄断或被操纵的监管目的即是使期货期权交易的价格发现功能得到充分发挥。

三、金融期货期权交易所内部管理效果的评测

对期货期权交易所内部管理效果的最终评测标准正如上所述是看其是否真正达到了内部管理的目标并充分地使期货期权交易展现出其特有的经济功能。这是一个全面的、终极的、有较强抽象性的评测标准。因此,还应考虑一些具体的评测因素以便对交易所内部管理效果作出一个较公正、明确的评价。一般说来,主要参照以下几项因素来分析内部管理效果。

(1)交易所的经营规模及交易量。交易所的经营规模是指交易所中参与交易的客户数量及期货期权经纪公司的发展数目与交易规模。交易所应有足够的交易规模和市场半径。金融期货期权只有达到规模化的要求,才能使其形成的价格信息真正反映供求双方的预测和需求,指导交易参与者的投资经营行为。不言而喻,经营规模大、专业化程度高、交易频繁且规模大即意味着交易所内部管理效果较好,效率较高。

(2)交易所期货期权交易运作规范度。其规范度的评价主要通过交易所运作的竞争度、有序度及运行机制的灵活度来体现。竞争度主要是指在交易所内外参与期货期权交易的客户及经纪公司之间的竞争程度。有序度是指交易所内外交易的参与者等市场行为主体交易行为的标准化、规范化、合理化以及对交易所内部管理制度的接受程度和依照程度。那么,交易所中竞争度高、有序性强,运作机制灵活也就体现出交易所内部管理效果明显,富有成效。

(3)交易所内部管理制度制定的科学严密度及管理组织机构设置的合理度。我们知道期货期权交易所内部管理主要是通过一系列规章制度进行的,规则与条例的制定是否科学、严密,直接关系到交易所内部管理的成败。因此,每个交易所在制定自身的管理制度时必须结合自身实际情况并借鉴其他交易所的制度经验与国际通行惯例,争取提高自己的规章制度的科学严密度。另外,在组织机构设置上也应具体分析,本着精简高效、协调配合原则,使管理机构的设置合理化,发挥出最大的管理职能,避免职责重复或分割。

(4)金融期货期权交易所经营运作的公开度、透明度。交易所运作的透明度、公开度首先指的是交易所内信息传递速度。交易所内信息传递系统越先进、现代化程度越高,则信息传递速度也越快、越广。其次指的是交易所内信息密集度,即场内交易运作过程中的动态变化状况、程度、特征,能否用精炼的文字、图表、数字、表格等形式,以最短的时间传递给参与者。再次指信息传递的准确性及其抗干扰性。期货期权交易所场内传播的信息来自四面八方,不同角度、鱼目混杂、真伪并存,而交易所内的信息传导机制能否迅速地识别虚假信号并及时排除,以保证场内交易运作的稳定性,是衡量期货期权交易所信息传导系统运行效率的关键。所以说,信息流通速度、密集度及信息传递的真实度、准确度越高,反映出交易所内部管理效果愈佳,管理效率愈高。

第四节 金融期货期权交易所对参与者的监管

金融期货期权的市场参与者可大体分为两类,一是套期保值者,另一类是风险投资者(投机者)。风险投资者中又可划分出场内自营商和场外投资者。套期保值又叫对冲,即通过在期货期权市场上买卖与现货市场数量相等但交易方向相反的期货期权合约,来抵消现货市场价格变动所带来的风险,套期保值者既可以是个人也可是公司。期货期权市场上的风险投资者又称为“投机商”,是指那些在期货期权市场上进行风险投资而获取差价的投资人,他们不同于套期保值者,不是为了规避现货价格波动的风险,而是为了在价格波动中获利。在交易所的交易大厅里进行竞价买卖的交易者由两部分人组成,一部分是经纪公司派出的市场出市代表,主要为别人进行期货期权交易,另一部分是交易所的会员,主要为自己进行买卖,称为场内自营商,被视为市场的创造者。

一、对交易出市代表的管理

对交易出市代表的活动有关的管理规则的制定主要是为了保证客户的买卖单在交易过程中的竞争性和公开性。交易所严禁出市代表为了自己的个人利益而对客户的买卖单做不当的处理。

(1)当交易出市代表手中持有可执行的客户买卖单时,不可以替自己买卖交易与客户相同的期货期权商品。此规定的目的是为避免交易厅出市代表先行套利(Front Running)。例如,某出市代表执行客户100笔买单前可先为自己买入10笔相同的商品期货期权合约。如果客户的100笔单子进到交易台交易时可能会使市场价格升高,那么这份出市代表便可同此获利,所以本规定的设立旨在消除这种不当所得。

(2)只有在客户同意且合乎交易所规定前提下,出市代表才可以直接或间接地做客户买卖单的反向单(Crossing Order)。例如,此规则禁止出市代表在一个人为炒高价格基础上,将自己帐户内的期货期权合约卖给客户。对于反向作单的规定还有所争议,因为有时交易厅出市代表做反向单也会对客户有利,如对于流动性差的期货期权合约,交易厅出市代表可能会愿意以比其它人较优的价格与客户进行交易。可是某些交易所认为不限制反向交易所导致的严重后果将远远超过对客户所提供的利益,所以建立更详尽的规定以控制出市代表做反向单。

(3)出市代表不能够做事先交易。出市代表不允许事先与交易圈中的同事达成协议让其做出市代表自己客户买卖单的反向单。也不许出市代表在交易圈外对于自己本身的客户买卖单作相互的反向交易。相反,他只能在合乎交易所规定下或者分别执行每个买卖单或者在交易圈内通过公开竞价方式进行。此外,该规定也同时限制客户做分叉交易。例如6月木材的买价为18.10美元,卖价为18.15美元,一个手中有10笔客户买单及10笔客户卖

单,将可能以 18.15 美元的买价及 18.10 美元的卖价执行交易。若反向交易被允许,这些买单会以 18.15 美元的价格成交,并且有利于客户双方。然而权衡轻重,非竞争性客户间的反向交易极可能造成市场混乱所以被禁止。

(4)交易厅出市代表之间不允许相互透露手中拥有客户买卖单的消息。因为如果某出市代表手中持有 100 笔客户的空头,且事先告知别的出市代表,别的出市代表可事先卖空,等客户的单子卖掉,市场价格下降时再以低价买进,那么这两个出市代表便可能分配不当利益。

(5)交易厅出市代表必须依交易所的规定进行交易。即出市代表不可替 5 个客户买 100 笔合约,然后按最低价格把合约分给他的亲戚们等。

二、对期货经纪商的管理

对期货经纪商(FCM)的管理目的与管理出市代表一样是保证客户交易公平有序地进行。期货经纪商传递客户买卖单给合适的交易厅出市代表建立起一套规范程序,避免期货经纪商或其他人由于个人私利而对客户的买卖单作不当的处理。对期货经纪商进行管理的规章制度大体包括以下几项:

(1)期货经纪商必须有适当的内部控制。这样可以保证客户的买卖单比期货经纪商自身的买卖单早一步传递到交易厅出市代表手中,避免期货经纪商利用客户获利。具体的保护措施有:期货经纪商自己的单子与客户买卖单必须由不同的路线进入交易市场传递到出市代表手中,禁止与期货经纪商财产帐户有业务联系的出市代表处理客户的期货买卖业务。

(2)与交易厅出市代表一样,期货经纪商亦不能作其客户买卖单的反向业务。若一家期货经纪商雇用好几个交易出市代表,那么期货经纪商就会发现他会偶然地不经意地成为其客户的交易对手。这一规定的目的是避免造成市场混乱,但对无害的巧合也不过分管制。

(3)所有的期货经纪商必须在合乎交易所及期货管理委员会的规定上,确保客户的期货买卖单能及时送到合适的交易厅出市代表手中。例如,某家期货经纪商的纽约公司收到 A 客户 10 笔 6 月份的黄金买单的同时收到 B 客户 10 笔 6 月份的黄金卖单, A 客户买单与 B 客户卖单价位一样都是 325 美元。该公司不能立即把这些单子对冲掉,必须将这些单子送到交易厅按照规则进行交易。这也是美国期货交易管理委员会禁止场外交易的一个例子。进场交易在上例似乎不必要,但是若卖方的限价订在 324 美元而非 325 美元,那么产生了 1 美元的价差,状况就不同了,因为买卖双方可能因在交易所公开竞价而得到较有利的价格。

三、对大额交易人员的管理

对大额交易人员设立规则进行管理的目的在于防止市场操纵、欺诈和垄断。采取的措施是头寸限制及报告要求。美国期货交易委员会对期货交易量及期货交易参与者的头寸作了明确限制。1979 年,对于日交易者交易活动的限制被取消了。原因是这一限制不但无助于防止垄断操纵,且由于迫使大额交易者难以进行活跃的交易而不利于结算的顺利进行。头寸限制是交易规章制度的基石,是防止欺诈和垄断的主要工具。早在 1936 年美国最初的商品交易所行为规范确立时,头寸限制已成为美国期货规则中的一部分。但是旧的交易所

条例仅仅对特定的市场(主要是那些国内的农产品市场)加以头寸限制。随着期货期权交易规模的扩大,许多规模大且重要的市场的头寸限制便被取消了。诸如黄金、白银、可可、糖和所有的金融期货。在1979至1980年的白银危机中,德克萨斯州的亨特家族和他们的协会在一段时间内积聚了18000个白银期货合约,大大超过了实际的白银数量。这一事件促使商品期货交易委员会扩大了对美国期货市场进行头寸限制的范围。1982年2月美国商品期货交易委员会通过了一项规则,要求所有的期货市场必须对它们的期货合约进行头寸限制。这里必须强调两点与头寸限制有关的问题,一是对真实的套期保值交易不进行头寸限制。因为套期保值的目的是和现货市场上的头寸进行对冲而减免风险,所以它不象单纯的投机头寸那样影响价格水平。套期保值者若想免于头寸限制必须向交易所提交申请报告去证实自己是真正的套期保值者。二是当交易委员会实施头寸限制时,首先要查看进行交易的客户的帐户从而避免客户以其父亲或丈夫、女儿的名义多开帐户借以逃避头寸限制。参见表4.2.1。

要求提交头寸报告是交易委员会管理期货交易的一个重要规则。每一期货合约都有一个报告水平,任何交易者积聚的头寸等于或超过限制必须向交易所和交易委员会提交报告。客户的头寸第一次达到或超过期货合约的报告限制时,持有帐户的期货经纪商必须提交表给交易所和交易管理委员会。这一报表里包括客户的期货合约头寸的详细情况。只要帐户上保留着超过报告限制的头寸时,上述报表每天都得提交。

表 4.2.1 一些期货合约的头寸及报告限制

	报告头寸限制	头寸限制
芝加哥交易委员会		
黄豆	500000 蒲式耳	300000 蒲式耳
黄豆粉	150 合约	750 合约
黄豆油	150 合约	540 合约
国家公债(国债)	500 合约	10000 合约
政府票据	200 合约	5000 合约
小麦	500000 蒲式耳	300000 蒲式耳
芝加哥商业交易所		
饲养牛	25 合约	总共 1200 合约,每月 600 合约
英镑	200 合约	
马克	200 合约	
日元	200 合约	
瑞士法郎	200 合约	
欧洲美元	200 合约	5000 合约
活牛	100 合约	450 合约(任意一个月)
活猪	50 合约	总共 1500 合约,每月 450 合约
国库券	100 合约	
史坦普指数	300 合约	

	报告头寸限制	头寸限制
商品交易所		
铜	200 合约	总 4000 合约 2000 合约/月
黄金	200 合约	无
白银	150 合约	2000 合约
咖啡 糖 可可交易所		
可可	25 合约	2000 合约
咖啡	25 合约	1000 合约
糖	200 合约	6000 合约
纽约商品交易所		
燃料油	25 合约	5000 合约
原油	100 合约	5000 合约
白金	50 合约	1500 合约

表 4.2.2 大额交易人员的头寸报告

商品期货交易管理委员会	交易者代码	公司代码
-------------	-------	------

1. 此帐户是否为第一次提交

 (a) 期权 ☐ 是 ☐ 不

 如果是肯定的, 那么提交此表给期货市场(交易所)

 (b) 期货 ☐ 是 ☐ 不

 若是肯定的则提交此表给交易管理委员会

2. 帐户名称 :	3. 帐户号码 :
街道名称 :	4. 帐户所有者的商业电话 :
城市名称 :	国别 : 邮政编码 :

5. 帐户所有人的职业 : _____

 雇主 : _____ 工作名称 : _____

6. 此帐户为 (选择下列项)

 (a) ☐ 是被期货经纪商拥有或控制的帐户

 (b) ☐ 其他期货经纪商的总公司帐户或非期货经纪商的总公司帐户

 (c) ☐ 其他期货经纪商客户的综合帐户

 (d) ☐ 外国经纪商的综合帐户

 (e) ☐ 外国经纪商客户的综合帐户

 (f) ☐ 其它

7. 若是上述(a)或(f)项的话 ,继续选择下几项帐户种类 :

- | | |
|---|---|
| (a) ☐ 个人帐户 | (g) ☐ 期货经纪商的客户帐户 |
| (b) ☐ 公司帐户 | (h) ☐ 商业联营帐户 |
| (c) ☐ 业主帐户 | (i) ☐ 其它 _____ |
| (d) ☐ 合资(合作)企业帐户 | _____ |
| (e) ☐ 基金(会)公司帐户 | |
| (f) ☐ 合(作)营企业帐户 | |

8. 此帐户是否在任何商品上控制其它帐户的交易? ☐ 是 ☐ 否

如果是肯定 ,请给出帐户的名称和地址 :

名称 地址

9. 是否有人控制此帐户的交易? ☐ 是 ☐ 否

若肯定则填下表 :

名称 : _____

商业电话号码 : _____

街道 : _____ 城市 : _____

国别 : _____ 邮政编码 : _____

主要职业 : _____

10. 是否有人在此帐户上有 10% 或更多的银行利息? ☐ 是的 ☐ 否

若是则写出此人的名称、住址、城市、国别。

11. 此帐户上是否有其它期货交易帐户上的 10% 或更多的银行利息? ☐ 是

☐ 否

若是则给出此帐户的所有者名称、办公地点等。

帐户名称 _____ 办公室名称 _____ 国家 _____

所有者 _____ 城市 _____ 邮编 _____

12. (a)就期货交易而言 ,此帐户上的交易与头寸是否和现货市场上帐户所有者的商业行为有联系? ☐是 ☐否。

(若肯定则列出在期货市场上套期交易的商品名称)

(b)就期权交易而言 ,列出进行期权交易的商品名称。

13. 列出处理此帐户的主管人员的姓名及商业电话号码。

姓名 _____ 电话号码 _____

14. 公司名称及地址

15. 名称(姓名) _____

16. 签字 _____

17. 标题 _____

18. 日期 _____

19. 商业电话号码 _____

第五节 部分国家(地区)金融期货 期权交易所内部监管的实务

一、美国芝加哥期货期权交易所内部管理经历

芝加哥期货期权交易所(CBOT)在长期实践过程中 ,建立和不断完善其内部管理体制。CBOT 的调查审计部门随时监视会员的交易 ,督促会员公司遵守交易所规则。审计调查部门经常和其他交易所、商品期货交易委员会、全国期货行业协会交换有关财务等资料以便能迅速向交易所报告一些违法行为状况 ,请求及时处理。CBOT 的内部管理体现在五个方面 ,分别由调查审计部门下属的五个处室具体管理。

(一)审计

由审计处负责 ,每两年一次对期货期权经纪商会员的会计帐簿和交易记录进行审查 ,集中审查会员公司的财务管理和守法情况。财务审查包括对财务情况的分析、资产负债表的构成和资产计算等 ,审查是否按正当的程序继续向交易所提供正确的财务报告。另外也须审查客户的帐目 ,审查是否分别保管客户资金。对守法能力的审查包括会员公司处理客户订单、保证金 ,客户帐户的开设、帐户报告、信托帐户等的过程。为了确认该公司是否确实为客户记帐 ,也要审查资金的流程。审计处对经纪商的分社或他的保证介绍公司的比较不寻常的交易也要进行审查 ,包括审查接受客户订单的过程、听取客户的意见等等。

(二)调查

由调查处负责调查工作的准备和实行。调查包括收集证人和有关单位的证据、交易行为的再生模拟、交易记录的分析等。对所有可能违法行为经向交易所执法委员会报告。调查处同时对实际交易行为进行(TPI)调查,轮流对上市期货和期权交易进行调查。包括会员和会员公司的交易行为的再生模拟,判断该行为有无违法的可能性。TPI调查是通过交易再生电脑系统(CTR)进行的,此系统是由商品期货交易委员会开发的一套调查系统,能够反映出交易人、交易数量、合同种类、交易对方、成交价、成交时刻。交易所或商品期货交易委员会的职员,在交易的第二天就可拿到这些数据。调查处还设有专门监视交易厅的电脑程序、监视厅内日常的交易行为。

(三)财务监视

由财务监视处负责调查所有商品期货交易委员会会员公司是否符合交易所的财务要求水平。财务监视处根据电脑财务调查程序,分析会员公司日常财务状况。电脑程序对市场现状、价格波动情况以及面临风险的公司的财务状况加以分析。这一电脑程序可计算出大约100种不同的数据资料,其中包括资金交收情况、保证金交收情况、大量买卖情况。调查处若发现任何实际或潜在的问题时,便会立即向该公司电话联系,或当场进行再审查。会员公司如有任何重大财务变动时,须向交易所汇报。

(四)市场监察

由市场监察处收集分析有关交易量、空盘量、现货现价、有效股票、可交货品种、结算会员公司交易量者所保有的空盘量等情报,目的是保证所有上市合同顺利交易,监视交易行为,防止价格操纵。市场监察处通过电脑可分析出有可能破坏市场平衡的现货价格和期货价格之间的相关关系。市场监察处还和纽约证券交易所、美国证券交易所、芝加哥商业交易所、芝加哥期权交易所、费城证券交易所、堪萨斯期货交易所的调查部门保持经常联系。

(五)报告研究

由报告研究处负责保证调查审计部门的其它各种电脑系统的运用,负责交易所的CTR系统的运用,同时保持和商品期货交易协会的信息交换。此外,报告研究处还同商品期货交易委员会会员组成的两个行政委员会保持密切联系。这两个委员会是业务执行委员会和交易厅管理委员会。它们负责审查审计报告、财务和调查报告。一旦发现违法行为时,即可采取罚款、停止交易或禁止收客户计单等惩罚手段。在严重情况下,可报理事会处理。理事会可采用惩收25万美金以下的罚款以及强制退出交易所等措施。

二、台湾期货期权交易所的内部管理

有关期货经纪商的监督与管理,其法令依据为“境外期货交易法”及“期货经纪商管理规则”。

(一)对期货经纪商的财务管理

(1)营业保证金的提存。期货经纪商应于开始营业前,向主管机关指定的金融机构,缴存营业保证金。台湾期货经纪商总公司的保证金为新台币5000万元;分支机构每设一家,增提新台币1500万元。外国期货经纪商及兼营期货经纪业务的外国金融机构为新台币

5000 万元,但如专营期货经纪商委托业务而不接受个别期货交易人委托者仅须交新台币 1500 万元。

(2) 违约损失的准备。期货经纪商受托从事期货交易,于市场价格剧烈波动时,可能会因期货交易人的违约而蒙受损失。为防患未然按月就受托人从事期货交易佣金收入提列 2%。

(3) 对外负债限制。期货经纪商的财务结构安定性及偿债能力,直接影响业务经营能力。所以对它的对外负债有一定的限制:负债总额扣除期货交易人权益,不得超过其业主权益,流动负债总额不得超过其流动资产总额。

(4) 特别盈余公积的提存。期货经纪商应于每年税后盈余项下,提存 20% 特别盈余公积用来弥补公司亏损。若特别盈余公积达实收资本额 50% 者,得以半数扩充资本。

(5) 接受客户订单的财务比例限制。当期货经纪商的业主权益低于最低实收资本额 40% 或少于所收客户保证金总额 15% 时,应立即停止收受期货交易人订单。

(6) 财务报告的编制。期货经纪商应定期公告并申报经鉴证的财务报告并向“证监会”提交申报月表。

(二) 对期货经纪商的业务管理

业务管理包括开户的规定;委托与委托的执行;保证金、权利金、佣金及其他款项的计算、收付与处理;期货交易保证金、权利金的额度及收取;表册、单据、记录的制作、交付及保存;期货经纪商对客户所应尽的其他义务;期货经纪商的不作为义务;移转客户于其他期货经纪商的处置;期货经纪商结束营业的处置。

三、东京国际金融期货期权交易所内部管理

东京金融期货期权交易所从开业以来,共上市了三种期货合约,即 30 日欧洲日元、日元对美元汇率和 90 日欧洲美元,但只有欧洲日元尚算成功。

东京金融期货期权交易所曾经采取了许多管理办法促进交易。例如,刚开业时规定所有交易都必须通过电脑自动化交易系统进行。东京期货期权交易所的会员能够在他们办公室里设有的显示屏上看到报价。只要通过打电话给交易所的电脑输入人员都可进行买卖。交易所的输入员把客户的订单输入电脑进行交易。1991 年 2 月 8 日,这一自动化交易系统有了技术上的更新。现在会员们可以直接在自己的办公室里的电脑终端上输入订单进行交易。东京金融期货期权交易所认为,这种新设备使交易能力提高了 4 倍,交易速度加快了 2 倍。

目前正在开发的新产品有欧洲日元期权。为了吸引欧洲投资家,除了一般交易时间外,每天下午的 4~6 点也进行交易。东京期货期权交易所的一般交易时间目前是上午 9 时至正午,下午 1:30~3:30。

四、香港期货期权交易所内部管理的经验教训

香港自 1976 年开办期货期权市场以来,由于试办期货期权市场时间短,又碰上了全球性股市风潮。80 年代中期以后,香港的期货市场以金融期货品种的推出为标志进入一个发

展时期,香港期货期权交易所的内部管理方式对我国来说有可资借鉴之处。

(一) 经验

(1) 期货期权交易所的领导和管理机构为董事会和管理委员会。董事会是交易所的权力机构,管理委员会是交易所的行政机构。期货期权交易所下设货币利率、股票指数、农产品、贵金属4个市场委员会,每个委员会负责组织一个方面的市场活动。香港期货期权交易所董事局中有2个政府官员、1个银行代表、4个经纪行代表,行政总裁由政府委任。

(2) 分级结算系统进行风险分担。大量的客户是直接同为其代理期货期权买卖的会员经纪行结算。期货期权交易所会员之间的清算,由交易所的附属公司——香港期货期权结算公司承担。结算公司的职责是:为在交易所中各会员之间进行的期货期权合约买卖进行结算,作为买卖双方的对手,负担风险管理责任,管理所有的可用资源,以确保所有期货期权交易得以履行,保证期货期权合约的健全性;及时统计期货期权市场的交易价格,为各方客户提供期货期权市场行情。

香港期货期权结算公司的结算业务,由国际商品结算所香港有限公司承担。期货期权交易所会员之间的交易结算,也设计为分层次框架,这主要由不同类型的结算会员及不同的会员资格所体现。期货交易所的会员要想具备结算资格,必须申请成为香港结算公司结算会员。其结算会员又分为四类:第一类是通用结算会员,即是资本雄厚、组织与制度健全、信誉可靠,并按规定交纳结算会员保证金的大的经纪公司。通用结算会员不仅可为自己的期货期权交易与结算所结算,而且可以代理已明确为其无条件担保的非结算会员的交易与结算所结算。第二类是普通结算会员。有一定资本和承受风险的能力,按规定交纳结算会员保证金的经纪公司。第三类是本户结算会员,即资本较小的个人或散户交易商。第四类是非结算会员即资本较少的经纪公司,无权与结算所直接结算,由通用会员代为结算。

香港期货期权交易,由于实行分级分层次结算,各级自负其责,形成为自身利益相互制约的机制,各层次加强了结算过程中的监督与管理,层层分担市场风险,减少了期货期权市场的风险程度。

首先,由于客户直接与经纪公司进行结算,因此客户在期货期权交易开始选择经纪代理人时就要持慎重态度。要选择资本雄厚、信誉可靠、服务周到的经纪公司代办期货期权业务。同时,经纪公司为了经营安全,在发展客户时也要采取一系列审查、监督和管理等保证措施。如认真审查新客户的资本和流动资产,并按客户的流动资产评估客户期货期权交易的能力称为限仓;以交易所定下的基本按金和较低额的维持合约按金为基础,确定收取客户的按金水平。对于条件较差的客户,要收较高的按金,以保证交易履约;其次,通用结算会员除须承担自己客户的交易风险外,还要承担为之代理结算的非结算会员的交易风险。因此,对于代理的非结算会员的资本、交易状况也要了解和监督;最后,结算公司作为买卖方的交易对手,负责结算会员的交易结算,同时担负期货期权市场的风险管理和担保。期货期权市场能否正常运转,主要看结算公司能否及时结算和有无高效率的风险监督与管理。为此,期货期权交易所要求结算公司做到:

① 结算公司按交易金额收取结算会员的按金,以保证按金水平可以补足一天内市场价格的涨落(包括某些会员因拖欠强迫平仓、交易手续延续和风险损失费用)。

②每天交易结束后,结算公司必须对每笔期货期权交易进行核对、注册,并以当天的收市价计算出每位结算会员未平仓的差价和已平仓的盈亏。

③每位结算会员的差价与盈亏,必须在第二天开市前转入结算公司的帐户。为了保证及时付款,各结算会员收取客户的按金要与本经纪公司的帐户分开,要专设帐户管理,自己本帐户的流动资产要保持在入股资本的 50% 以上,并要指定结算银行开立帐户,结算银行负责按日划款。

④结算公司不仅要审核每位结算会员对前一天的交易是否补足按金,而且要关注结算会员明天是否有能力为今天的交易补足现金。结算公司有权力审查结算会员的财务报表,了解会员的财务及经营状况,监督结算会员未平仓的合约是否超出资本金实力。

⑤若市场价格波动剧烈,结算会员未平仓数额过大时,结算公司有权要求结算会员当天平仓即补差价。

市场风险的分担程序:

当顾客做期货期权买卖时遇有风险,首先承担的是顾客委托经纪公司做期货期权买卖时缴付经纪公司的按金。此按金在每日交易结束后结算中须及时追加补齐。

当经纪公司的个别客户无法履行合约上的义务时,此责任首先就要经纪公司本身去承担。

当结算会员无法履行期货期权合约上的金钱交收义务时,该会员名下的未平仓合约将会被转移到其他会员或马上平仓。

若平仓后该会员在结算公司帐户上出现负债,那么剩下来存在结算公司的按金首先用来偿还债款。

假如在计算了按金后依然有负债出现,则该会员的会员保证金就会被用作还债。

若该会员的帐户仍然有负债,则结算公司就要动用其他会员的保证金和储备基金承担市场风险。

(3)不断开发新品种,使金融期货期权交易不断发展。香港在发展期货期权贸易方面一个重要的做法就是不断推出新品种,如恒生指数期货的推行,使香港期货市场发展到一个新阶段。目前,又推出利率期货。多利——通成有限公司针对国内资金短缺、筹资成本高的状况,开发一种期货和证券结合的新产品,即发行的债券可较市价低 30 ~ 40%,但是投资开发的资源以期货形式卖出,持有债券者有购买多少数量的权力,也可将此权力卖出。

(二)应吸取的教训

香港期货期权交易所内部管理上既有成功的经验,也有教训值得重视。特别是在 1987 年全球性的股市风潮中,暴露出一些制度上的问题。1987 年股市风潮,造成恒生指数期货市场持仓合约价值急剧下降,大量客户因无力平仓而不能履行合约条件。由于拖欠的数量庞大,香港期货保证公司的 2250 万港元成了杯水车薪,逼使银行、经纪公司 & 政府联合起来集资救市,共集资 40 亿港元,动用近 20 亿,由此得出许多教训。

(1)资格审查不严与监管措施不力。期货期权市场的正常运行要求有严格的资格审查与有力的监管措施作为保证。香港期货期权交易所内部监管方面存在一些问题,表现为:

①有些经纪公司先行替本身帐户交易,而未能把客户的交易放在首位,严重损害客户利

益。

②交易者并非在交易场内进行买卖,而是搞私下交易。

③有些期货期权经纪公司将客户的买卖在公司内对冲,而不进入交易场由交易或作为客户买卖的对手,利用客户谋取私利。这些行为均逃避了正常的监管。

另外,对于投机者的限仓措施执行不力,加大期货期权交易风险。期货期权交易所对会员的监管主要看其未平仓合约,并以未平仓合约与其资本额进行比较研究。香港是以未平仓合约净数的限额计算,在股市风潮中,香港专家认为,应以资本净值定出市场买卖双方未平仓合约总数的限额,而不是未平仓合约净数的限额。香港股市风潮时,许多经纪公司因无力承担债务而倒闭,结算所过去对其监督是以合约净数为参限依据的。

(2) 结算系统上存在问题。香港期货期权市场上交易所、结算所、保证公司这三个机构分立。美国的做法是会员保证、结算所隶属于交易所。英国的做法是结算所独立,但保证和结算合一。香港期货期权市场上组织机构的三足鼎立是不利于对期货期权的监管。三者之间的关系在改革前有如下缺陷:

①期货期权交易所和期货保证公司之间在法律上无直接关系,交易所似无责任确保保证公司有充足的财力支持所作保证。

②期货期权保证公司与结算会员之间无直接关系,完全依赖其管理公司即国际商品结算所有限公司。

③结算所承受风险不多。结算所负责处理期货保证公司的事务,当然也应负责处理其风险。但改革前的结算所不用冒任何风险,结算所的报酬来自业务量处理额,结算所除负责结算外,缺乏充分机制去严格执行其风险处理任务。

④风险处理职责无联系,由于机构三足分立,使日常处理风险主要措施联系不密切。

自股市风潮以后,香港政府决定进行改革,结算所和保证公司合一,强化其风险处理的动机,结算所成为期货期权交易所的合资附属机构。

(3) 有关制度的问题。按金制度执行不力,使市场分层化风险分担机制起不到应有的作用。

第六节 我国金融期货期权交易所的内部监管

一、我国期货期权交易所存在的问题

随着我国社会主义市场经济的建立和发展,商品期货交易所开始出现。但是由于没有经验,我国期货期权管理法规建设严重滞后,交易所内部管理上存在不少问题,主要是:

(一)交易所会员的条件不够严格,其交易行为缺乏规则约束

期货经纪公司是连接交易所和客户的桥梁与纽带,是期货市场的基础。国外法律明确规定,期货期权经纪公司自营交易和代理客户交易必须单独列帐,并且严格遵循客户优先原则。二三级期货期权经纪公司一般是不能接受客户保证金的,一级期货经纪公司都是资金雄厚、信誉很高的,客户打入保证金有安全感,所以可接受客户保证金。我国的交易所由于刚刚起步,对参加交易的经纪公司条件掌握不严,缺乏必要的管理规章。有的经纪公司连对客户交易也无书面纪录,档案混乱。有的经纪公司借机捞取好处,甚至搞公司内部对冲,严重损害了客户利益。

(二)期货期权交易所内部规章制度不够健全

目前,我国期货期权交易所虽已有了一定数量,但在内部管理上,还很不成熟,更无全国统一的交易所内部管理办法。虽然有些交易所引用了国际期货市场的运行机制和管理模式,如会员制、保证金制、集中交易、公开竞价和统一结算制度等,但存在生搬硬套,不切实际的问题。

(三)期货期权交易所对上市品种管理不规范

选择适当的上市商品是期货市场发展的基础。按国际惯例,交易所应对上市商品按照其是否质量统一、易贮藏、品质易分割、价格波动频繁的标准进行管理。更为重要的是,对上市品种的确定应根据具体的客观条件而定,不能操之过急。但有的交易所忽视我国经济发展情况、我国货币、财政、外汇政策状况及通货膨胀、国际储备、公众心理承受能力等因素,在上市期货期权品种存在一定盲目性,增加了交易所运营风险。

(四)交易所管理人员业务素质有待提高

期货期权的交易远比一般商品买卖复杂。任何一笔交易的完成,都要求有多方面的具有专业知识和训练的管理人员参与,从而保证交易的顺利有序进行。我国期货期权交易所对管理人员的培训还做得不够,只注意对管理人员进行浅层次的短期培养,而且缺乏对不合格者的淘汰机制,这样往往导致交易中的偏差或违章行为。

(五)结算保证体系不健全

我国开办期货期权交易,发展期货期权市场遇到的最大薄弱环节是结算保证体系不完善。现在结算工作由期货交易所、期货经纪公司的一个部门——结算部完成。缺乏双层结算保证体系,使交易所缺乏风险保证的物质基础,不利于交易所对期货期权交易的控制和调节及期货期权交易的顺利进行。

(六)风险管理机制不完善

我国交易所较缺乏风险管理意识,对会员的审批认定、交易的时间、单位、合约的标准化、结算保证等方面都缺乏统一、科学、严密的法律规范体系及风险的预测、防范机制,影响整个期货期权市场的规范运行与健康发展。

二、对加强我国金融期货期权交易所内部管理的对策建议

为体现期货期权交易的公正性、竞争性、开放性,完善期货期权交易所的内部管理体制,应做到以下几点。

(一)健全交易所的组织管理系统

交易所在管理上应是一个自律性组织,负责审计、调查、统计、价格报告分析研究、人员培训、公关和经纪人管理等。交易所应实行会员制管理,包括:要求所有的期货经纪商必须经过申请批准后方能成为交易所的会员;要求会员遵守其业务规则,并提供相应的资金抵押;要求会员按照规定的内容和时间向交易所提供其期货期权经营业务报告和统计资料;管理会员在交易所的交易帐户。非交易所会员须由经纪人代理才可进行期货期权交易。

(1)完善交易所自身的组织机构。交易所一般应设理事会作为最高管理机构,内设会员资格审查委员会、交易行为管理委员会和仲裁委员会、规则委员会等组织。根据职能不同可分为监查和操作两类。审查委员会主管审核会员公司的财产状况,仲裁委员会负责处理会员与客户会员间的争议,规则委员会的责任是起草或对修改法规提出建议。

(2)明确场内各类交易者的权利和义务。一般会员只能在场内自营,不能接受委托在交易所内代人交易(因我国暂时还没有国外期货期权交易所的会员,而国际期货经纪公司常是二级乃至三级、四级代理公司或经纪人)。全权会员可自营也可代人入场交易并收联合佣金。全权会员其委派人也叫经纪人,一般称之为交易厅出市代表以区别于经纪公司里的经纪人或客户。经纪人应严格区分接受委托业务与自营业务,不能在客户单上进行自营,严禁未经在期货期权交易所中公开竞价,经纪人相互对销各自客户委托的相应买卖交易。经纪人过失造成客户损失应赔偿,并且还要暂停与交易规则相违背的期货期权交易。经纪人需经考核通过,再发给执照,严重犯规者可被吊销执照,改正后发还。

(3)加强场内监督。监督场内一切交易活动,防止任何操纵价格的做法,保证期货期权交易在公开、公平竞争的条件下进行。

(4)严格审查会员资格,对不符合条件的公司坚决不接纳为会员。交易所要监督会员的业务活动,对其交易行为是否违规,不同类型会员的交易是否超出范围,如只可进行自身期货期权买卖的一般会员是否越权代客进行交易等,予公正、公平、公开处理。

(5)监督检查期货期权经纪公司会员的资本是否充足,即是否因想得客户佣金而代理超出其资金能力限额的过量期货期权交易。

(6)监督和检查交易所工作人员的行为规范。对损害客户利益的工作人员应给予必要的制裁惩罚。

(二)建立完善交易所内部管理制度

金融期货期权交易所的制度建设,包括交易规则、管理条例等。交易所规章制度主要包括两个方面:①微观的管理制度,即交易所内部的制度建设,制订具体实施办法保证期货市场的正常运作。②宏观的管理规章制度,也就是在国家管理机构和期货期权市场之间联结起科学管理的运行网络。应加强交易所内部管理制度建设与宏观管理制度的衔接协调工作。我国正在制订统一的期货市场和期货交易法。有了全国统一的法规,套期保值者和投资者就更容易理解他们的权利和义务,交易所内部管理规章制度的制订和执行也就有了依据。只有这样,才能形成有机的管理制度体系,使期货期权交易在高效率的轨道上运营。我国还须建立一个管理所有的期货期权行业的中央行政机构,以保证交易所执行公平合理的交易规则。

交易规则是指导交易所进行各种期货交易的具体手段,包括:交易所的管理系统,会员制度,交易厅里的工作程序及交易程序,会员经纪商的资格基准,惩罚,争议调停,结算,法规执行,各种期货期权合约的交易规格。我国金融期货期权交易所应按照本国的实际商业情况及法律制度制定有关规则及其管理条例,但必须保护客户利益,维护经纪商的信用责任和交易所的中立性、公正性原则进行。在这方面我们要强调三点:

1. 交易时间和报价单位

中国的金融期货期权交易刚刚起步,受交易量及通讯等其他条件限制,交易时间以每周开市二至三天为宜。随着交易规模的增长、条件的改善、经营素质的提高,交易时间再逐步增加。另外,期货期权商品价格波动还达不到瞬息万变状况,报价最小单位应为人民币元。

2. 交易方式及每日价格波动限额

为与传统的交易方式相衔接,在交易厅内的交易可采取以板书为准、叫价为辅的方式。在交易池内的叫价旨在引起注意和传递信息,板书为准确的出价。实行卖者的最低出价和买者的最高出价优先的竞价原则。没有价格的波动就不会有期权期货交易,但价格波动过猛,也属失常状态。因此,借鉴各国经验,要有一个每日交易价格上涨幅度停板制度,以防止价格的暴涨暴跌。

3. 加强对交易行为的管理

(1)强化头寸限额规定、报告头寸要求及提供业务报告制度。期货期权交易所应对交易商的日交易量及持有的市场合约头寸作出规定,特别应对交易商手持合约头寸限额作出严格规定。这是交易所对期货期权管理政策实施的基础。进行头寸容限值规定便消除了占有绝对优势的寸的交易者操纵和垄断市场价格,限制了任何一个交易商可能在一个特定期货期权市场内的影响力,阻止了交易商通过种种不正常手段垄断市场。除了投机头寸限额外,交易所还应监督管理那些尽管可能达不到投机头寸量限制但在市场上却能获得巨大成交量的交易商的活动。制定严格的头寸水平报告制度和业务报告制度,即对每一种交易合约头寸达到头寸限额规定的一定比例时,交易商应自动填表如实上报给交易所。汇报头寸规则不仅适用于投机者而且也适用于真正的套期保值者。达到汇报水平后,交易商必须在其完成汇报头寸后一个营业日内呈交一份资料报表备案。这份报表必须说明这个交易商和其他在这个经纪人帐户上有相当大股权的人的细节,还必须包括被该经纪人控制的其他有关帐户的详细说明,尤其是他们的身份说明。每当该表已不能反映实际情况时,他必须在12个月内更新报表。

(2)应禁止内部交易。为了促进竞争,交易所还应制定规则禁止和废除非竞争机制即内部交易等。内部交易指任何一个不是在竞争市场进行的交易,不管交易结算是在交易所外达成,还是在交易所内秘密成交,都是内部交易。因为它排除了其他潜在的市场参与者的加入,所以,这些非竞争交易应被禁止。抵制非竞争性交易的规章制度有另一个特点,即交易条例要规定禁止交易内容,如:虚销,假设的销售,套购套售交易,空头票据交易等。虚销是一个危害竞争性交易的行为,表面上从事买与卖,而实际上避免了任何所有权的转移。最明显的例子是同一个交易者用相同的数量和价格买卖同一种期货期权合约。虚销的弊病是

产生一个虚假的业务量,这种虚假的业务量会导致其他交易者相信市场的业务量不错,而事实上并不存在这种业务量。同样,虚构交易指的是尽管没有进行交易,却谎报已经做了这种交易。应禁止这种虚构交易,因为它造成一种市场繁荣的假象。

(3)制定详细的处罚规则。对违反交易规则的交易行为给予必要的严厉制裁和惩罚,并对客户之间的业务纠纷作出公正合理的处理和解决。期货期权交易在建立和运转中,出现违纪和纠纷是不可避免的。那么,违纪的处理是否严肃认真,纠纷的解决是否得当,则关系到期货期权交易所各项规章制度、条例行为规范能否得到认真遵守,交易行为是否能够正常运作,所以应把违纪处理作为加强管理的一项重要内容。

(三)健全交易所内部风险管理机制

进行期货期权交易,具有很大的风险性,如不履行合同、亏损时赖帐等。期货期权市场的正常运行是有一个风险分担机制作为保证条件的,即期货期权市场运作的每一个环节,都分担风险、避免风险。期货期权市场分成若干层次,风险控制是分层次的,结算所只须承受组织运作,健全结算会员所冒的风险,会员承受非会员的风险,会员和非会员的经纪公司承受客户的风险。因此,层层都要努力避免出现风险,层层都有积极性去分散风险。

(1)交易所对经纪公司、保证公司、结算所对经纪公司的风险分担与风险监督。成立经纪公司要具备一定条件。一要有商品交易所会员资格,二要符合注册条件,即公司法人代表无犯罪经历,公司资本和顾客的按金户头分开。经纪公司必须有雄厚的资金和良好的信誉,否则成不了会员。交易所对于代表顾客的经纪公司,作为会员看待,除交纳保证金之外,还有一系列规则,如按风险计算的资本额规定。作为结算会员要有严格的审查,要按规定不断向结算所报告财政状况。保证公司的任务就是向会员提供担保,保证公司又负担一层风险。

交易所对于会员进行财政上的监督,审核及监察其财政状况,特别规定会员必须申报下列资料:规定公司每月向交易所呈报资本及资产负债表,公司及客户持有大量合约数目,每天均需向交易所申报。为了避免交易过热带来的问题,交易所还应有限仓制和限价制。限仓制即是要根据会员资本额限制持有未平仓合约数量。限价制即规定某种期货期权每天价格上涨或下落的最大幅度。结算所对会员进行监管,包括根据各公司每月呈报的资本及每日帐目,每日重新计算它们的资本状况,对未平仓合约数量近期走势作一比较,注意数量激增情况,若有异常,则进行调查。

(2)尽快改善结算保证系统,为交易所内部风险管理提供物质基础。在交易所内设立专门从事结算保证职能的附属公司,接受交易所的直接领导,独立地执行结算与保证职能。鉴于我国长期以来结算业务由银行承担,起步阶段可以设立一个由交易所与银行或保险公司合作的结算中心,负责核对交易,进行逐日结算。

要建立双层结算保证体系。结算保证公司在整个期货期权结算体系中处于中心地位,为交易所中各会员交易商之间的期货期权交易提供结算服务,并负担风险管理的责任,管理一切可用资产。经纪人公司作为二级结算保证单位,直接对客户的结算保证负责,在整个结算保证体系中发挥着重要作用。

要强化结算体系的结算业务规章制度,尤其要抓住按金和每日结算制度这两大期货期

权市场风险处理制度的关键。保证期货期权交易健康运行。

(四)加强交易所管理人才的培养

期货期权交易所是现代高层次的市场组织,其专业性强,管理要求高,迫切需要一大批具有专业知识技能及管理能力强的高素质人才。目前除在高等院校增设有关金融期权期货专业和课程外,应积极引进,主动到国外招聘人才。同时应选拔一批人员到国外期货期权交易所考察学习,加强国际间有关知识信息交流和人才培养。

第三章 金融期货期权行业自律

第一节 金融期货期权行业自律的必要性

成功的期货市场需要有行之有效的行业自我约束管理与之相配合。如不拥有很大数目且各有差异的市场参与者,金融期货市场就无法兴盛,但同样道理,各参与者不受任何限制管束而盲目进行市场操纵,同样会影响金融期货市场的正常发展乃至正常运行。也就是说,各参与者应有公平竞争的权利和机会,而不应出现一部分期货交易者凌驾于他人之上的现象和做法。期货市场是一个买卖合约的市场,不仅受大量不确定因素的影响,而且有大量投机者参加。在这种情况下,没有严密的监管制度,很难避免严重的营私舞弊或秩序混乱。行业自律,对金融期货期权市场的监管起了极其重要的作用。

(1)金融期货期权行业自律组织的出现,有利于各业者交易活动的正常进行及公平竞争的实现。

①限制头寸制度的作用。众所周知,金融期货期权市场行业自律监管制度的法规注重对垄断行为的限制,鼓励公开竞争。防止和发现潜在的不利因素,阻止交易商通过种种手段垄断市场,规定期货合约买卖的一定限量,即投机头寸容限值。

②提供业务报告制度。因为期货市场易受非竞争因素干扰或有时被影响(正如期货市场内的期货交易价格易受狂热的投机因素影响),有可能受人操纵、控制、垄断或有损于客户。因此,为了保护或力求获得完美无缺的竞争模式,监管期货交易者及其在期货市场的活动是很有必要的,而金融期货期权行业自律组织便是适应这种要求而成立的。

③禁止欺骗客户制度。金融期货期权行业自律组织中,都有禁止利用欺骗手段与客户进行交易的制度。美国期货行业联合会以及其他自我监管组织的规则禁止带有欺诈性质的推销宣传品,并规定了广告宣传材料的具体标准及监管广告宣传品的标准,且所有宣传材料必须经监管机构审批。其样本保存3年。

(2)金融期货期权行业自律组织为业者提供教育、咨询机会,推动金融期货期权出现新的突破与发展。

(3)金融期货期权行业自律组织的存在,弥补了该行业行政监管的不足。有的国家金融当局正式成立金融期货期权管理组织之前,没有成熟的法规条例管制金融期权交易和期

货交易。金融期货期权行业自律组织的出现,弥补了该国金融期货期权市场发育初期监管工作的不足。

第二节 金融期货期权行业自律组织的特点

以美国期货行业自律组织——全国期货协会(NFA)为例,简要谈一下金融期货期权行业自律组织的特点。

一、性质与职能

作为全国的金融期货期权行业自律组织,美国全国期货协会的活动范围是全行业性的,其经费完全自理,一部分来自会员会费,一部分来自对会员和期货市场的罚款。它又不同于一般的协会,参加者并非自愿加入自愿退出,相反,期货从业者不入会就几乎没有独立的从业资格。NFA虽然不是官方组织,却有着强烈的官方色彩,它是政府授权的唯一的行业协会,因而是一个非法定的垄断机构。

NFA在金融期货期权行业的主要任务,是为金融期货期权行业制定并实施综合性自我管理制度,提高个人、公司金融期货期权从业人员的专业素质及财务信誉,保护金融期货期权参与者的利益,督促各会员严格遵守自律组织及国家金融当局或其他部分制定的管理法规的规定,积极防范违规事件的发生。具体有以下几条:

- (1)强化金融期货期权职业道德,规范和实施客户保护条例;
- (2)审核专业金融期货期权人员的会员资格,协助国家统一管理机构进行从业人员的初审和注册;
- (3)审计和监督专业的金融期货期权人员的资本数额、财务状况及一般规则的执行情况;
- (4)仲裁涉及金融期货期权交易的纠纷及争论;
- (5)在客户和会员中普及金融期货期权的有关知识。

二、组织结构及机构

在美国,根据美国期货交易委员会的规定,凡期货佣金商、商品交易顾问、商品合资基金活动、杠杆交易商及介绍经纪人,都应该而且必须在美国期货交易委员会登记注册并成为国家期货协会的会员。至于交易所、商业银行(结算公司)和与经营期货业务相关的公司可自由决定是否加入国家期货协会。对于交易厅自营商和交易厅经纪人则不要求成为其会员,它们只服从交易所的规则。

NFA的最高管理机构是董事会,由代表会员的42个董事组成,通过会员民主选举产生。董事会的执行委员会下设四个具体的工作部门,即注册部、监察部、仲裁部、教育部。董

事会的主要职责是制定有关协会的发展规划、政策、计划、资金来源、财政预算和协会的章程细则等。日常生活由执行委员承担,执行委员会由协会董事长、总裁以及 8 位董事组成。在 8 位董事中,3 位代表期货佣金商或介绍经纪人,2 位代表交易所,2 位代表其他从业人员,1 位代表社会公众。

三、在从业人员注册制度中的地位

在美国,美国期货交易委员会(CFTC)对期货经纪人有严格的资格限制,规定其必须是国家期货协会的会员,并在国家期货交易委员会(CFTC)注册登记接受监督管理。

根据美国联邦法规,在美国期货交易委员会注册的主要是三类:

第一类是国家期货协会;

第二类是各交易所;

第三类是期货市场参与者。

期货市场参与者包括场内经纪商、经纪商代理人(AP)、商品基金经理人、商品交易顾问(CAT)、杠杆交易商(LAT)、期货佣金商(FCM)。随着国家期货协会的发展,美国期货交易委员会授权国家期货协会处理一些具体的申请事宜。在国家期货协会成立最初四年,实行双重注册受托,国家期货协会在审查后将所有申请者材料送美国期货交易委员会终审。

1986 年,国家期货协会被全权委托,具有拒绝、限制、吊销和悬置注册的权力,申请者的档案可以不送美国期货交易委员会。目前,美国期货交易委员会不再受理期货从业人员的具体注册事宜。

为获得注册资格,申请者必须表明它们符合美国期货交易委员会和国家期货协会的要求,提供大量的个人、业务和财务信息,并服从核对。接下来是审查申请人有无不宜注册的经历。

此外,申请者必须通过一种叫做“国家商品期货测试系列之三”的考试,以证明其期货交易和行业法规方面的知识。在完成整个注册考察过程之后,那些申请书里没有不合格信息的申请者能够马上得到执照。

1988 年,经美国期货管理委员会准许,国家期货协会推出了自动会员注册接受系统,将注册设计为三个阶段,并利用计算机进行注册审核。申请者可自行输入注册信息,从而大大提高了注册效率,也大大缩短了注册所需的时间。

四、金融期货期权行业自律组织的工作重点:监督与仲裁

金融期货期权行业自律组织的多数雇员从事的都是监察活动,其他职员的工作也是为监察提供广泛的支持。

一般地,结构齐备的金融期货期权行业自律组织设有三个地区性业务委员会,负责处理调查稽核部转来的案件,也可以作为原告提出公诉,如被告不服可向金融期货期权行业自律组织的董事会所属申诉委员会复议。

对任何违反协会法规的会员施以制裁,包括警告信、正式警告、训斥、冻结客户或公司的帐户、禁止接受其他客户的基金、10 万元以下的罚款、暂停交易,直至取消会员资格,开除

等。

由金融期货期权行业自律组织所提供的仲裁系统是独立的,其仲裁为最终裁决。与此同时,交易所和国家金融期货期权行业管理机构也有仲裁系统。各自的仲裁供纠纷双方自由选择。

五、金融期货、期权行业自律组织的职能

金融期货、期权行业自律组织应定期向投资者提供一系列资料,使之明确自己的权利和义务,并组织传递信息,帮助投资者对未来的收益及风险有更好的了解。

此外,金融期货、期权行业自律组织积极地与其他消费与投资者保护组织一起帮助公众认识和避免被骗。设在该组织教育部的信息中心为会员和公众提供十分方便的咨询电话。

第三节 金融期货期权行业自律组织的管理内容

金融期货期权交易,作为商品期货交易中的一个重要组成部分,其行业自律组织的管理内容,是附属于商品期货行业自律组织的。这里,我们以美国为例,介绍一下金融期货期权行业自律组织的具体管理内容。

一、会员制度

根据国家期货协会组织法第 1101 条,及期货商品交易委员会法第 170 项第 15 条规定:

(1) 凡协助一般大众从事期货交易的工作者,包括:期货交易商(FCM),共同基金操作人(CPO),经纪公司(IB),及商品交易顾问(CTA),都必须登记成为国家期货协会之成员。

(2) 国家期货协会会员组织中,凡是被要求必须在期货商品交易委员会登记成为会员(AP)者,都必须登记成为国家期货协会的会员。但交易经纪人则属于其所从事的商业行为的交易所管理,并不强迫加入国家期货协会成为会员,以便从事期货订单的收取与执行。

(3) 在登记过程中,NFA 就各种经纪商的资格进行严格审核,可以驳回申请,也可以就资格不足的部份,作出程度不同的限制申请要求。NFA 除了审批会员资格申请之外,还被授权对希望进行联邦注册登记的申请者进行审批。对期货专业人员的审批主要看其是否有高水平的专业技能和可行的资本支付能力。会员申请者只有通过了全国期货协会的资格能力测试,才能进一步申请在商品期货交易委员会注册登记。期货经纪商、中介经纪商、期货顾问、合资基金经理、业务经理资格申请者必须通过包括期货和期权交易知识及对交易所、期货行业和联邦管理条例理解程度等内容在内的商品期货测验条例,才能成为在商品期货交易委员会注册的专业期货人员。

(4) 凡非国家期货协会会员的个人,均被禁止与一般大众洽商有关期货合约的买卖事宜。而且,所有的会员也禁止从事非国家期货协会会员的个人或团体接受期货订单,除非该

个人或团体为其直接的客户。

(5)所有期货合约的下单运行流程中,除已送达交易厅经纪人处进行交易的订单以外,所有的经手公司或团体都必须是国家期货协会的登记会员。

二、财务审计与道德规范监督

(1)对期货交易商及经纪公司的基本财务状况进行审查及监管。国家期货协会要求,期货交易商及经纪公司必须随时保持适宜的资本额,将客户有关期货交易的资金完全分开存放,并做到有效的管理。

定期稽核会员公司的财务状况。全国期货协会在对其所属会员(不包括拥有交易所会员资格的该协会会员)进行财务审计时,采取突然抽查方式。对交易所会员的财务审计则由交易所负责进行,财务审计内容极广,凡是与期货交易相关的业务活动均在审计之列。一旦发现会员有违犯行为,即提交该协会的地区业务经营委员会施以适当的纪律处分。该协会的一般性审查条例要求其所属会员必须保留全套的及时填写的交易记录文本,并将各客户的资金和帐户分别管理,会员必须公正地处理客户的交易指令,会员公司在刊登广告,推销代理业务时,所使用的语言文字必须确切,不得弄虚作假。全国期货协会对会员的资本额需要量条例是参照期货交易所的有关财务标准,并经商品期货交易委员会批准而制定的。协会可根据计算机财务分析审计监察跟踪系统随时监察会员的财务状况。

(2)制定交易规章,以保障客户的权益。这些规章包括如何防止违规作业,欺骗蒙骗的交易行为,不公正及不公平的交易行为,无照营业等。

(3)对期货专业人员的登记作业及行为监督。

对专业人员的登记,是由国家期货协会的会员委员会负责。

全国期货协会的监察办公室负责财务审计和道德规范指导工作。如发现会员有违反协会管理规则情况,必须及时向协会的业务经营委员会报告。全国期货协会有权对任何违反协会规章条例的会员(场内经纪人或交易者除外)施以包括开除、暂停交易、训斥及处以10万美元以下罚款在内的纪律处罚。在某会员公司的行为对市场或其他会员构成危险的紧急情况下,协会主席在征得执委会或董事会同意后,有权要求该会员公司立即停止交易活动。在采取此行动时可以举行听证会,也可以免除这一程序。如在采取行动前未举行听证会,须在事后尽早安排由业务经营委员会举行的听证会。

(4)建立专业人员的训练标准及提供专业的考试制度。

凡欲成为期货交易的专业人员者,须完成全国期货协会所提供的标准训练,并通过全国期货协会的标准考试,才能登记成为会员。

(5)提供与期货有关的交易争议仲裁。

三、广告及推广素材的监督

依据国家期货协会之规定,广告及推广素材是指除客户日常例行的联络以外,任何与一般大众的沟通,联络都是包含在这一情况之中的。国家期货协会要求所有会员公司,必须建立起一套书面的监督程序,以便其有关人员遵循。

(1) 所有推广素材的运用都必须事前经过公司拥有人、公司经理、或被授的人员的核准通过。

(2) 所有的广告和推广素材都必须是真实可信的。而专业人员的雇用广告,以及报章杂志上的广告,原则上是由国家期货协会监督管理。

(3) 素材中任何表达可能获利的消息,都必须配以相同份量的声明损失可能性的说明。

(4) 所有可能造成误导作用的素材,都在禁止使用之列。

(5) 任何以往交易表现资料的引用,都必须特别注明,此项交易成果不是日后交易成果的保证。

(6) 所有已经运用的推广资料及事后核准的纪录,都必须被适当的保存三年(自最后一次使用日算起)。

四、处罚

国家期货协会对其会员公司的监督相当严格,通常每 24 个月之内,一定会进行一次全面性的总审查,其审查范围包括了会员的所有交易行为。另外,国家期货协会对其会员公司也做不定期的突击审查。如果发现有任何的违反规则的嫌疑行为,将会导致全面性的深入调查。

国家期货协会下设一专职单位,利用各种审查技巧,以便及早发现可能发生的问题。如果在审查过程中发现疑问,该单位立刻将疑问反映给该会员所在地的地区委员会。

当地区委员会确定该被告会员公司有违规行为时,将通知该被告会员公司在十天以内给以书面答复,并将可能举行听证会。如果被告不服地区委员会的判决,可以上诉至上诉委员会进行复判。上诉委员会是属于董事会的下属机构,其判决经过商品期货交易委员会的复阅之后,即成为终判。

至于国家期货协会对于会员公司的处罚,除可以永久或暂时吊销被告的登记,禁止其永久或暂时进行期货合约的交易外,亦可处以美金十万元以下的罚款。

五、仲裁

国家期货协会在争议的双方无法达成协议的情况下,亦提供一套集中、标准的仲裁系统,用以使用。而且,凡经国家期货协会仲裁后的判决,均受到任何主管此类案件司法机构的尊重,意即凡经国家期货协会仲裁的判决,均是不得上诉的判决。

根据国家期货协会的仲裁制度规定,主要有以下内容:

(1) 凡争议案件金额在 2500 美元以下,将不举行听证会,而且仲裁判决将以书面方式通知争议双方。

(2) 凡争议案件金额在 2500 美元以上,5000 美元以下者,将以听证会的方式进行,争议双方均可由法律顾问陪同出席。但以一次判决定局。

(3) 凡争议案件金额超过 5000 美元以上者,听证会的陪审团将由三人组成。

(4) 争议案件的判决,将在听证会结束 30 天内发出,且不得上诉。

全国期货协会监察条例规定,对于不按照仲裁决定行事的协会会员或会员的雇员,将给

予纪律处罚。

六、教育与咨询

全国期货协会也同其它期货交易所、期货经纪商一样,提供相当的期货教育和期货业咨询。自1985年起,美国全国期货协议成立咨询中心,提供投资人随时查询全国期货协会会员的信用,以及是否真正登记为“全国期货协会”会员等咨询。

同时,期货协会负责向其会员及公众普及遵纪守法教育和有关期货交易基本知识教育的责任。

美国全国期货协会(NFA)的职业道德准则规定,交易者不得有欺诈、操纵价格等作法,以及采用不正当交易手法。另外,那些负责管理客户的委托帐户的雇员必须遵循有关的规章条例。

为配合各金融期货、期权交易所的管理条例规章,自律组织对以下行为进行管理并处理:

- (1)会员在交易活动中违犯任何交易所规则或条例,或不遵守与交易所签订的协议;
- (2)欺诈、不诚实经营,交易行为与交易准则相背离、违约;
- (3)进行虚假交易或所下达的期货买进或卖出指令在执行时未改变所有权;
- (4)为搅乱市场秩序,使价格不能正确反映市场真实价值而进行的买卖活动,或为买进或卖出而开出的报价;
- (5)向交易所董事会、常务委员会或特别委员会提交假报告或不如实填写会员申请表;
- (6)任何有损于交易所利益或事业的行为,如莽撞和胡乱经营;
- (7)散布谣言以图操纵市场和影响价格的情况;
- (8)当交易所董事会、常设委员会或特别委员会要求查帐时,未能及时或拒不交出帐簿及有关票据;
- (9)预谋敲诈,不按客户指令或部位进行交易,操纵价格或预谋垄断市场,散布不真实的市场信息,在破产后仍进行交易或接受客户的履约保证金,为换取结算会员帐户而进行的交易或未经授权即泄露任何结算会员名称,未能执行仲裁委员会发出的有关指令;
- (10)泄露指令内容,或通过客户的关系与另一会员串通交易;
- (11)自己与自己进行交易;
- (12)为了方便另一会员,私自扣留任何客户指令或部分指令而不在公开市场上执行该指令;
- (13)为向另一交易提供便利条件而进行的买卖活动(如事先串通好的交易),用一个指令去填补另一个指令或另一部分指令,在预先安排好的价格水平进行同时买进和卖出的活动或交易;
- (14)经纪人在执行客户指令前,按与客户指令规定的相同的价格条件,先为自己的帐户进行交易。

第四节 世界主要国家(地区)金融 期货期权行业自律组织的监管

一、美国

(一) 美国全国期货协会

美国全国期货协会(National Futures Association)是美国唯一的期货自律组织,管理所有期货经纪者的登记,会员纠纷的仲裁,会员财务状况的稽核、期货推广教育,以及其它与期货经纪业务相关的事项。

全国期货协会的成立,是依据1974年的《期货交易管理委员会法》(Commodity Futures Trading Commission Act of 1974),此法规定期货协会的设立。今天自律组织已经是理所当然的概念,而在1980年之前,联邦主管机关CFTC和国会,仍然对期货业者的自律能力颇为怀疑。

经过期货业者不懈的努力,美国国会终于于1978年通过一项修正命令,将期货业者入会的强制规定列入明文。此后,CFTC亦于1983年列入同样的明文规定,使得期货自律组织的法律障碍全部廓清。

1981年3月CME执行委员会主席奥马兰(Leo Melamed)及CBOT主席等期货业龙头人物具名,向CFTC提出申请成立有案之期货协会。次年10月1日CFTC标准。再次年,即1982年10月1日,NFA正式开始其业务,由奥马兰任主席。

NFA的主要工作有以下五项:

(1)登记。负责CFTC规定的期货经纪商资格登记。在六种期货经纪资格中,除市代表(FB)由各交易所自行登记规范,FCM、IB、CPO、CPA及AP均需向NFA登记。在登记的过程中,NFA就各种经纪商的资格做出严格的规定,可以驳回申请,也可以就资格不足的部分,作出程度不同的限制申请要求。NFA设有注册部门专门负责申请登记的业务。

(2)法规部门。法规部门是另一个重要的业务部门。法规的执行是自律组织是否成功的重要因素,NFA执行部分CFTC的权力。其主要的职能,是在确定所有期货业者均向NFA登记,定期稽核会员公司的财务状况等等。

(3)仲裁。第三个重要的业务是仲裁。根据CFTC的授权,NFA享有部分司法裁判权,对于会员的纠纷,可无须直接上告法院,而由NFA举行仲裁程序。在经过此程序的判决,对任何两方均有司法约束力。

根据NFA的规定,当纠纷金额在2500美元以下时,无须举行公开辩论,只根据书状完成仲裁;5000美元以下,举行一名仲裁人主持的公开辩论;5000美元以上,则由3名仲裁人举行联合审判委员会。

NFA 的仲裁程序 ,较法院诉讼过程简便而迅速 ,为 CFTC 授权的重要项目之一。

(4)教育和提供资讯。NFA 也和其他期货交易所 ,期货经纪商一样 ,提供相当的教育和业界咨询。1985 年起 ,NFA 成立资讯中心 ,提供投资人随时查询 NFA 会员的信用 ,以及是否真正登记为 NFA 会员等资讯。

NFA 目前的运转 ,算是相当成功的 ,其各项功能均能有效发挥。唯一尚未解决的困难 ,是参加 NFA 对于已具规模的期货经纪商并无帮助 ,大型经纪商在无实质利益可图的情况下 ,并不热衷于 NFA 的业务 ,从此 NFA 对会员收受费用之低廉(每日平仓约 28 美分 ,FCM 会员年费一千美元)可见一斑。

及至 1988 年 11 月底为止 ,NFA 共有 3568 席会员 ,而登记在案的各类经纪商数目如表 4.3.1。

表 4.3.1 NFA 登记经纪商分类数目表

资 格	数 目
FCM	370
IB	1686
CPO	1195
CTA	2210
AP	56084
FB	7028

(二)期货产业协会

期货产业协会(Futures Industry Association)是异于 NFA 的另一个期货民间组织 ,其成员主要有三种身份 ,一是一般会员(Regular) ,通常是具有 FCM 身份的经纪商 ;二是准会员(Associate) ,包括银行、交易所、新闻机构和法律事务所 ;三是国际会员(International) ,为美国海外的期货经纪商。

FIA 不具有司法裁判权 ,其主要业务 ,包括每日期货合约成交量及未平仓合约的正式统计 ,双月刊的 FIA 业务报告 ,每年一次的期货产业年会以及一年一度的期货业大展。除此之外 ,FIA 亦提供相当的教育及推广服务。

FIA 目前的董事会有 27 席 ,决定 FIA 的重要业务方针。其董事会成员绝大多数是 FCM。其与 NFA 最大的不同点 ,是其成员多在期货界具有较大的影响力 ,为期货业者的精英组织。

(三)全国期货顾问协会

全国期货顾问协会(National Association of Futures Trading Advisors)成立于 1980 年 ,由 CPO 和 CTA 共同组成 ,其目的与一般民间组织相同 ,提供统计、推广及代表等工作。

至 1989 年 3 月底 ,NAFTA 仅有 125 名会员 ,其中包括 CBOT ,CME ,NYFE 等交易所以及

期货顾问和基金经纪人。

二、香港(1997年以前)

香港金融期货、证券市场监管结构与美国不同,主要由政府行政监管与交易所监管组成,没有行业协会组织。

(一)法定监管机构

原港督是监管结构的最高层,获授权委任证券及期货事务监察委员会(证监会)的理事及主席,他亦获授权委任咨询委员会、证监会上诉委员会及内幕交易审裁处的委员。现此权力由香港特别行政区首长负责。证监会是金融期货期权交易的主要行政监管机构。

(二)交易所自律监管

香港联合交易所及香港期货交易所,在证监会的领导下,具有行业自律性的职能,有责任维持一个健全、有效率及公平的市场,并确保其会员财政健全、商业行为良好。两间交易所的组织大纲及章程,均载列对市场、会员及内部事宜推行监管的条款。

1991年11月25日,香港联合交易所与证监会签订监管上市事宜的协议备忘录,把证监会的上市权力移交予联交所。自1991年12月31日起,香港联合交易所专责处理所有有关上市公司的事宜。证监会不再负责上市事务的日常行政工作,只保留对所有诉讼的监察及监管的角色。

香港中央结算有限公司亦具有一定的监管职能,于1992年5月28日由证监会根据证券交易所合并条例,认可为证券交易结算所。结算公司负责为香港上市证券发展及运作,提供一个中央结算及交收系统,并对结算系统参与者进行监管。

从上面的介绍我们可以看出,香港的金融期货行业的管理,实行两级监管制度。

香港的具体做法是内部自律与外部兼管相结合。在这一功能中,香港银行业也发挥着行业监管的功能,如控制最高存款利率、对外汇提供最低收费以及接受上诉等。

第五节 对加强我国金融 期货期权行业自律的看法

在我国,由于金融期货、期权发展缓慢,起步晚,再加之我国经济发育水平不高,金融市场发展尚不够成熟,所以重要的是应建立一整套的完整的金融期权期货的管理体系。政府组建金融期货期权行业管理委员会,全面负责金融期货、期权行业管理。要制定有关的管理法律,以及条例、法规、制度等。同时组建金融期货期权行业自律组织,可称作金融期货期权行业公会。借鉴一些发达的资本主义国家的经验,使其充分发挥行业自我管理的作用。

中国金融期货期权行业公会的职能可以包括以下几部分:

(1)由国家金融期货期权管理组织规定,凡从事金融期货期权交易的机构,均须加入行

业公会组织,作为会员,依法进行注册登记。经审查批准后,才可以成为行业公会的正式会员。会员申请者包括期货经纪商、中介经纪商等,必须通过行业公会组织的各种有关金融期货期权交易知识及对交易所、期货行业和国家管理条例规章理解程度等内容商品、金融期货期权业务能力测验,才能在金融期货期权交易管理组织注册登记。

(2)定期稽核会员公司的财务状况。国家金融期货期权行业自律组织在对其所属会员(不包括拥有交易所会员资格的该组织的成员)进行财务审计时,可采取突然抽查的方式。而对于交易所会员的财务审计则可由各交易所负责。凡是与金融期货、期权交易相关的业务,均应列在审计之列。如果发现会员有违规的行为,即提予以必要的纪律处分。同时,还有责任检查会员公司在执行交易规则、刊登广告、推销代理业务,以及资本额充足程度方面有无弄虚作假行为,对违规者严加处理。

金融期货期权行业公会下设监察办公室,负责财务审计和道德规范指导工作。如发现会员有违反行业公会管理规则情况,及时向行业公会的业务主管部门报告,并予以处罚。

(3)金融期货期权行业公会享有一定的仲裁权,对于会员的纠纷,可先由行业公会仲裁。对于不按照仲裁决定执行的会员或该交易所的工作人员应给予不同程度的纪律处罚。

(4)金融期货期权行业公会可为金融期货期权从业人员提供教育和咨询服务。

第四章 金融期货期权交易的国家监督管理

第一节 金融期货期权的国家监管

金融期货市场买卖是一个投机性和风险性共存的市场。针对金融期货市场的这个特点,如果没有严密而有效的监管体系,没有一个高效的国家监督管理体系,市场就不会秩序井然。因而建立一套以政府监管为核心的、科学的金融期货期权管理体系、严密的组织制度,是避免营私舞弊,提高效率,保证金融期货市场健康运转的必要前提。

金融期货市场的国家管理的目的,就是为了保护市场的竞争性、高效性和流动性,从而保证金融期货市场起到回避价格风险、平抑价格波动、促进流通、活跃市场的积极作用。

政府对金融期货市场实行管理,主要是给金融期货期权市场管理创造一个有法可依、有纪可守、有章可循的环境,其内容有以下四个方面:

一、制定期货期权交易法规,颁布管理条例

金融期货期权交易的法规条例,主要是明确管理机构的设置办法、管理的权限范围、管理人员的任命方法以及一系列相配套的法规条例。

(1)成立专门的国家监管金融期货期权市场的机构。根据国家立法,设置一个专门的政府监管机构来负责金融期货期权市场管理。该机构只对政府最高决策部门负责,但独立于政府的其他职能机构。例如,美国政府1979年成立的联邦期货交易委员会就是一个专管理期货市场的机构。中国的金融期货市场的政府监督管理机构是中国证券监督管理委员会。

明确规定政府机构管理的权限和范围,使其做到职责分明、各司其职,以达到管理机构有法可依、执法必严的结果。

管理权限和范围的确定,还应考虑经济形势的变化。例如,70年代的美国货币、金融工具以及金属的期货交易发展迅速,为了适应这个形势要求,美国联邦政府于1978年修改和重新制订了期货交易法,把货币期货合约、金融工具期货合约以及金属期货合约的管理权均置于其政府管理机构——商品期货交易委员会之下。后来,随着金融期货和农产品期货的期权交易的不断发展变化,80年代,美国相继把这两者置于商品期货交易委员会的管辖范

围之内。

政府机构管理人员的任命也是很重要的。根据美国的法规,政府管理人员的任命,一般由总统任命,参议院批准,任期也是固定的。美国的商品期货交易委员会由5名专职委员组成,任期5年,主席由委员会选出。主席主管日常工作。委员会下设3个部门:经济分析部、交易市场部以及实施执行部。各部领导只对主席负责。

政府在任命期货市场管理人员时,应考虑他们的专业水平、职业道德及领导能力。

(2)制定交易法规及配套的规章条例。在制订期货期权市场法规条例的同时,还应建立配套的法规条例。只有这样,方能真正做到有法可依。以美国为例,1921年,最高法院通过了第一部管理期货交易的联邦法规——期货交易法。然而,美国宪法中却没有相关的法律条文,因而引起很大的争论。结果,美国最高法院宣布该法的通过是违反宪法的。直到若干年后,国会才正式赋予期货交易一个法律地位。

二、管理和监督期货交易所的行为准则

金融期货交易所有关金融期货期权交易规则及各种规章制度,必须经政府主管部门的审批肯定后方可实行,否则将会被认为是非法。交易所的业务活动均在政府监督管理部门的管辖范围之内。

(一)政府主管部门负责审批新合约的上市

交易所在实践中经常发现有上市某种新合约的必要,但交易所自身不能决定上市,它必须报请政府主管部门批准。政府监管部门在审批准备用于上市的新合约时,要确定以下几个要求:

- (1)新合约是否符合公共利益;
- (2)新的金融期货合约是否能起套期保值的作用;
- (3)新合约是否对整个经济发展有促进作用或能否确保达到某个固定的经济目的。

审查通过后,政府监管部门还将管理依据金融期货合约进行实物交割的交货地点,并有权在必要时要求交易所增加或改变某一相关金融工具的交割地点。

(二)审查交易所批准的会员资格

交易所批准的会员、政府主管部门有权对其资格进行否认。

交易所在审批交易所会员资格时,难免会出现这样或那样的问题。政府主管部门在审查过程中发现问题,不但可以撤销该会员的资格,还将会对有关人士处以惩罚。

(三)审查交易所做出的裁决

交易所做出的裁决,主要包括对会员的纪律处分以及调解纠纷所做出的仲裁决定。政府主管部门有权批准、修改或取消交易所做出的这些裁决,并重新做出自己的裁决。在某些特定情况下,如出现市场垄断的预兆的时候,政府主管部门有权在期货市场上采取紧急措施,以防止非常情况的出现。此时,交易所必须服从。

三、对市场参与者实行宏观管理

市场参与者主要有场内经纪人、期货佣金商、经纪商代理人、商品投资基金经理、商品交

易顾问、介绍经纪人等。

国家监管部门对市场参与者的管理包括以下几个方面：

(1)规定市场参与者经营金融期货业务所必须的最低资本额标准。这是保证金融期货市场的财务完整性、保护客户利益的必要措施。政府对经营不同金融期货业务的市场参与者在这一点上规定不一。一般视风险大小而定。风险大的金融期货业务,政府所要求的最低资本额就大一点;风险小的金融期货业务,政府所要求的最低资本额就相对少一点。当然,政府在一定程度上也要考虑市场参与者的信誉高低。

(2)规定严格的帐户设立制度。政府主管部门明文规定,佣金商必须将客户的履约保证金存款与该公司的资金分立帐户,禁止任何佣金商挪用某一客户保证金以满足另一客户的保证金要求。政府这种宏观管理有利于管理佣金商的经营流动,约束佣金商的行为规范,防止出现舞弊行为,损害客户的利益。

四、制订仲裁和索赔处理总的规则

国家监管部门制订仲裁和索赔处理总的规则,各交易所和金融期货行业协会必须遵循政府管理部门这些要求,来制定各自的仲裁和索赔处理规则,以解决客户对会员或交易所工作人员提出的索赔要求。

国家监管部门建立的一套仲裁处理程序,并不常被交易纠纷者选用,而通常被作为替代方案供当事人选择,以避免对交易所仲裁规则和民事法庭诉讼程序不力。

第二节 金融期货期权的国家 监管与其他层次管理的关系

一、金融期货期权市场的管理体系

金融期货期权市场的管理体系,是政府监管机构、行业协调组织和期货交易所的三级管理。

在金融期货市场的管理体系中,政府管理机构是或不受时供当事人选择使用。

政府对期货市场管理主要是宏观方面的,具体的微观管理则大多由金融期货协会和交易所负责。

纵观历史,政府对金融期货市场管理存在着由严到宽的过程。无论是西方发达资本主义国家,还是商品经济不太发达的发展中国家,都有过类似的经历。

美国的金融期货市场管理在当今世界上是比较完善的,但它也是经过历史演变而最后形成的。

美国的期货交易产生于19世纪末20世纪初。当时联邦政府和各州政府均把它当作赌

博活动来看待,因此政府对期货市场的管理是相当严格的,且采取限制政策,有些更严厉的州政府干脆取缔期货交易活动。

第一次世界大战后,世界产生了农业危机,谷物期货投机愈演愈烈。在这种情况下,美国联邦政府为管理期货市场,于1921年颁布了期货交易法,但由于保守势力的反对,不久该法案即被宣布无效。直到1922年,迫于当时谷物期货的发展,国会才通过了谷物期货交易法,从而给予期货交易所一个正式的法律地位。1922年谷物期货交易法对期货交易管理是很严格的,如:①交易所的成立必须经过联邦政府的批准和审查;②具体商品的期货交易活动只能在交易所内交易,不准到场外交易;③期货交易所有责任采取有效措施,监督市场交易活动。若监督不力,联邦政府将吊销该交易所的营业执照。

随着期货市场自身的发展,政府不断赋予期货市场新的内容,并放宽对期货交易的限制。从期货市场交易的商品种类到交易所自身的管理权限都不断扩大。如1936年的商品交易法把棉花及其他农产品列入了期货交易范围内,到80年代,对一系列货币金融的期权交易列入了交易范围,而且还允许场外交易。

商品期货市场的管理是如此,政府对金融期货期权市场的监督管理也是一样。政府对期货市场管理从严到宽的历史,主要取决于期货交易本身发展的完善程度。发展越为完善,政府对其的管理越宽容。

统一管理全国期货市场的最高权力机构,它代表政府拥有独立决策权,具有权威的管理监督权。在美国,对应的机构是商品期货交易委员会,是由美国总统直接任命,参议院批准的管理机构。70年代出现金融期货后,美国于1978年修订了期货交易法,并从1981年起将金融期货纳入了商品期货交易委员会的管理范围,现在股票指数、外汇、债券等期货交易商品都受其严格控制。

在金融期货市场管理体系中,最基本的管理与执行机构就是期货交易所。金融期货交易所是进行金融期货交易的最基本场所,对各类金融期货交易活动行使管理、监督、实施及保障职能。

在金融期货市场管理体系中,行业协调组织主要以“联合体”或“协会”的形式出现,并以行业自治、协调和自我管理的方式行使职权。其组织吸收的会员,既有市场交易者也有与市场交易有关的非交易者。对会员就业务问题进行研讨、磋商、解决纠纷和搞好协调等。

二、金融期货期权市场各层次监管之间的关系

政府的监督管理主要在于:制订和修改交易规则,监管交易所的行为准则,审查交易所的业务活动,并且在非常时期有权采取紧急措施。

金融期货行业协会的监管职责主要是:甄别专业金融期货人员的会员资格,审计监督专业期货人员的资本额、财务以及一般规则执行情况,协调会员之间矛盾纠纷,普及宣传期货知识等。

金融期货交易所自身管理主要表现在:负责交易场内交易会员的财务监管,确保各项规章制度的顺利执行,设置交易仲裁委员会处理纠纷等。

三级管理体系从宏观到微观合理分工,各司其职,又相互紧密配合,是一个有机的整体,

历史实践证明,这样的三级体系是金融期货期权市场监管的一个有效的机制。

第三节 主要国家(地区)金融期货期权的国家监管

一、美国金融期货期权的国家监管

美国的金融期货交易活动起步较早,并得到了迅猛的发展。无论在金融期货市场上的商品、交易方式和市场交易规模方面,还是在金融期货交易管理体系和交易法规方面都较具典范性。几十年来,许多国家借鉴美国的经验,建立起自己的金融期货期权市场,并对之进行有效的管理。

(一)美国金融期货市场管理体系的基本管理目标

主要表现在:

(1)统一金融期货市场的管理,建立一个监督、协调及操作三位一体的完整有序的金融期货市场结构;

(2)统一期货市场的交易法规,建立一整套合理、公正、完善、可行的金融期货交易准则;

(3)统一金融期货市场的交易程序、上市金融工具、交易方式和结算手段等;

(4)统一控制期货市场价格涨落幅度,提供价格信息;

(5)统一金融期货市场的风险管理,防止期货交易中的市场垄断、假冒、欺诈及不公平竞争。

美国的期货市场管理体系以“三级管理体制”模式为主,即:政府监管机构、行业协调组织、期货交易所自我监管机制。

美国政府设立了联邦期货交易委员会作为统一全国期货市场的最高权力机构。它是在政府部门的直接领导下,拥有独立的决策权,最具权威性的监督管理机构。它的任务是通过所有商品期货买卖的审核和监督,以保证期货交易人员的合法性和日常交易行为的发生及其程序的合法性,防止垄断、欺诈等行为的发生,增强竞争机制,以维护期货市场的正常运作。职能有:

(1)负责管理、监督和指导各期货交易所及期货交易行业组织的管理;

(2)负责制定与期货、期权交易有关的各项交易法规;

(3)负责管理期货市场的各种商业组织、金融机构和个人投资者所进行的全部交易活动;

(4)负责各种交易机构的注册、审核和批准;

(5)对违反期货交易法规的和国家有关法律的机构及个人进行行政处罚或追究其民事、刑事责任。

美国联邦商品期货交易委员会由于拥有以上的权力,它可以通过采取以下几项主要措施使整个期货市场置于政府宏观和全面监督、管理和控制之下:

(1)审核批准可进入金融期货市场交易的金融工具,审理和决定某交易所可经营何种金融期货合约的买卖。虽然由交易所提出所见何种类型的金融期货合约的买卖,但商品期货交易委员会拥有最终的决定权和否决权,政府可以根据它来使上市的商品和本国经济发展相协调,并且由此控制住了金融期货期权市场的客体对象。

(2)拥有对期货交易所开办以及对会员和经纪人资格的批准权,批准及确认各期货交易所的章程条例规则和业务行为规范标准细则的法律有效性,并拥有监督权。政府有权对商品交易所及其会员的业务状况和财产情况进行检查,有权随时查阅有关金融期货交易的一切帐目、文件和资料,被检查者必须服从,对查实的违法违章者,有权依法处置。对商品经纪行和经纪人实行每年重新登记注册的措施,取消或暂停其经纪资格。通过上述措施,使期货交易所的中介——金融期货交易所和经纪人置于政府的严格监督之下,使之能依法开展经营活动。

(3)分析检查市场交易秩序,防止垄断、操纵行为,而避免价格暴涨、暴跌、市场交易秩序的混乱。依法规定了期货交易所必须保存有关交易的记录,以供政府期货交易管理部门备查。为了防止垄断的出现,政府部门对持有占市场交易比重过大的某个人,或某公司进行监督,了解其目的,并用劝说或强制等方式,令其减少一部分期货交易,以防止垄断的出现,保证市场的竞争性。为了防止欺诈行为和操纵期货市场的违法行为的出现,法令明令禁止诸如哄抬价格,虚购虚抛,利用联营活动来提高或压价期货价格等等,通过这种措施使期货市场的主体——金融期货交易的买卖活动处于政府监控之中。

如前所述,美国通过国家、行业和交易所三级监管体系,从而建立起从上至下,从宏观到微观的有效可行的期货市场管理体系。美国对金融期货市场进行管理还有另外一个显著特征,那就是同时制定有关规范条例,并及时进行修订,使金融期货市场管理体系能依法有序地进行,保证了美国金融期货市场的有序性和高效性,为其能有利于美国经济政策总目标的实现而发挥作用。

(二)美国的期货交易法规体系

美国各期货交易所制订的有关规则及条例涉及面很广,但都是围绕着一个目的,即:保持市场的竞争性、高效性及流动性,一些州和联邦政府制定的有关法规也是为了强化交易所的这种自我管理机制。美国商品期货交易委员会是美国联邦政府为制定有关期货及期权交易规章制度而成立的专门机构。美国的期货市场也正是建立了和期货市场相配套的交易法规,才创造了一个公平、有序、平等竞争的期货交易环境,从而发挥出了期货交易的风险转移和套期保值的作用。

美国的期货交易法规,是随着期货市场的发展而逐步完善起来的。期货交易法规作为市场管理的重要信则,它对期货市场的全部交易活动起着重要的约束和保证作用,并且,美国的期货交易法规体系和期货管理体系相互配套,形成了不同层次、不同范围的金融期货市场管理手段。

1. 期货交易法规的基本作用

围绕着金融期货市场设置的一些交易法规在以下的几个方面体现了其作用——保持市场的公平竞争环境,提高透明度、避免交易秩序的混乱。

(1)确立各级期货交易组织机构的作用和权力;

(2)确定各交易所的会员组成;

(3)确立期货交易的基本程序和交易方式,交易商品的数量、交易地点、时间等方面的标准;

(4)维护客户的利益,防止欺诈、行骗、垄断,不公平竞争及操纵市场等行为的发生,并且利用仲裁手段解决各交易者之间的复杂业务纠纷;

(5)提供交易所最新价格,从而指导交易者,并且维护价格的公开性、透明性,避免价格大幅波动和欺市作为的发生;

(6)为交易者的履约提供资金和信誉保证,以及为调节市场、保护市场、开发市场提供保证。

2. 金融期货法规体系的分类

美国的期货交易法规体系由国家期货交易管理法规和期货交易规则(条例)两大部分构成。这两个部分是互补充的,分别以不同方式作用于金融期货市场,从而保证金融期货市场合理高效地运作。

(1)国家金融期货交易管理法规。美国联邦政府于1974年颁布了《商品期货交易委员会法》,以及1928、1982、1986年的《期货交易法》充分显示出联邦政府重视和积极参与金融期货市场管理的程度。这些法规对期货期权市场进行宏观监控。

美国的这些金融期货交易法则的出台成为了各级金融期货交易管理机构进行监督及管理的基本依据,对金融期货市场的管理机构,交易人士,交易场所以及场外交易活动都有宏观的监控和指导作用。

(2)金融期货交易规则(条例)。参加金融期货市场交易的客户随时进行着大量的期货合约的买卖。国家法规只能在宏观上作用于金融期货市场,为了避免市场上操纵市场、垄断价格,损害消费者利益的现象发生,就需要有一些专门的条例、规则来对期货交易活动起到微观运作的保证作用。

金融期货交易规则是参加交易的人员所必须遵守的制度的规定,也是交易所能正常运转的根本保证,它的基本内容有:

①保证金制度,是标志进行金融期货交易时,交易者为了确保合约的如期、正常的履行而在交易所指定的帐户中存入款项,作为其履行合约的财力保证。其作用是确保合约结构的完整性,并且防止交易者在交易发生亏损时,不能交出款项而违约,它是一种信誉的良好保证。收交保证金的对象一般为交易所会员对非会员要求留置保证金、经纪行对客户要求留置保证金、结算所对经纪行或会员要求留置保证金等。保证金的具体金额则由各交易所具体决定,一般是占合约成交总额的5~10%,保证金金额的确定取决于以下几个要素:一是合约交易对象成交额的高低;二是市场价格的波动幅度;三是交易方式是套期保值还是投机;四是交易客户的资金及信誉情况的好坏。

②佣金及佣金商制度:佣金是指经纪行代客户进行金融期货交易时所收取的报酬,其金

额一般是由成本及利润目标两方面来决定,前者包括:交易席位费、通讯费、市场调研费、行政管理费等;后者包括交易所标的、成交合约的数量及总金额、交易风险程序等因素。

美国全国期货协会规定,期货佣金商可以是个人,也可是一个组织,它是一个代表金融、商业机构或一般公众进行期货交易的商行或公司,也称为经纪人事务所或佣金行。佣金商的基本功能是代表那些不拥有交易所会员资格的客户利益,下达交易指令,征收并单列客户的履约保证金,提供基本会计记录,传递市场信息及市场调查报告,充当客户交易顾问,对客户进行期货或期权交易及制定交易战略的培训。

③价格报告制度:是成交价格最终体现,是公开交易价格的基本保证。美国各期货交易所根据制定严格的价格报告制度来及时准确地将场内进行的每笔交易的成交价格进行汇总、公布,保证了交易所价格的公开性、及时性和权威性。

美国的价格报告制度分为即时报价制和交易盘根价制。前者是指交易场内的交易员在彼此进行期货交易买卖时,以公开喊价的方式进行讨价还价,一旦交易成功,场内的价格记录员随时将成交价抄入卡片,送至有关计算机系统记录并汇总,同时向场外的终端系统发送最新的合约成交价格;后者是指有的交易所按某一特定时间划分,在这一时间结束后最后的成交价即为最终成交价格,分别送至相应计算机系统记录,汇总并加以公布。

④制裁交易违法行为制度:为保证美国交易所内交易的正常进行,美国各交易所对违反交易规则的具体行为作了明文规定,交易所会员出现违法行为时,交易所所有权对之进行停止交易、罚款或者取消会员资格的处理。交易所违法行为有:会员在交易活动中违反交易所的有关规定或不遵守与交易所签订的有关协议及合约,进行欺诈,不诚实经营活动,私自泄露、扣压、篡改交易指令而不在交易所内公开执行或与他人串通交易,或自己和自己交易,搅乱市场秩序、垄断市场价格、散布谣言以惑众,向交易所董事会及专业管理委员会提供假资料或报告,在查帐时不能及时交出或拒不交出有关的票据、帐簿、文件等。

若美国金融期货交易所会员存在以上违法行为时,交易所所有权对其进行诸如停止交易、罚款、取消会员制度或向刑事法庭起诉之等措施。

⑤价格限制制度:美国金融期货交易所对各种期货合约都规定了成交时的最大最小波动值用以控制交易价格波动幅度,避免交易场内价格随外界政治、经济形势的影响而发生暴涨暴跌的情况。最大波动值(又称每日停板额):是指某一期货合约每日价格的最大波动范围,它是在某一期货合约的某一交易结算价格的基础上,增加或减少一定金额而最终确定的。最大波动值通常在合约中都有明文规定,交易者不得在确定的这一波动值外进行交易。最小波动值:是指在某一期货合约交易中,每次报价的最小变动金额。这一数值通常是由交易所根据各期货合约具体的价格情况而具体确定的。

⑥交易部位(头寸)限制制度:交易部位是指交易所限定的每个交易者最多可持有的期货(期权)合约数量。在合约规则中都事先列明了交易者,可就某一期货合约持有的最大空头或多头部位合约数量。对交易头寸进行限制,对投机交易或套期保值交易都运用。

二、英国金融期货期权的国家监管

由于美国拥有一套完整的金融期货市场管理体系和健全的金融期货市场法规,世界一

些国也以美国的模式为蓝本建立自己的金融期货期权市场管理体系,比如期货市场起步最早的英国,以及日本和澳大利亚等等,它们都十分重视健全和完善本国的期货市场管理,并将之作为繁荣和发展金融期货市场的根本保证。

英国在公元 13 世纪时已成为当时欧洲商品经济十分发达的国家,商品交易形式也发达。1215 年,英国允许外国商人来英国参加季节性交易会,期货市场的雏形出现了。在当时,来自荷兰、法国、意大利、西班牙的商人自发组成了一个公会,对入会会员买卖文件(类似现代期货市场上的期货合约)进行担保,并为参加交易的会员提供场所,查验货币数量、品种,监督按保证金转交等方面的服务,也仲裁一些在买卖交付过程中产生的纠纷等。这是现代期货市场管理体系中交易所自我监管的雏形,也是最早的期货市场管理,它说明了:对期货市场的管理是随期货市场的产生而产生的,没有期货市场管理就不能保证期货市场健康合理的运作。

1570 年,世界上第一个商品交易所——英国皇家交易所成立。在交易所成立的同时,也制定了期货交易所的交易条例,以及以规定交易商品的品种、数量、质量、交货时间及地点等为内容的期货合约。期货市场管理体系中的交易所自我监管制度已初具规模,并且也发挥了其巨大的作用。首先,它是为了避免价格波动而产生的,因此它的产生可以为买卖双方以远期合约形式来维护自己的利益提供规则上的保护。其次,通过强调正规的商品合约内容,来对交易商品交货时的品质、规格等内容加以规范性确认,从而达到避免交易中不必要的纠纷的出现。第三,可以达到集中的、秩序化的交易目的。最早出现的英国期货交易所中的这些规则以及商品合约的内容和现代期货交易所基本相似。

虽然英国在初期期货市场发展中起步最早,但其现代期货市场的产生和发展,远远落后于美国。美国是现代期货市场的先行者,其成功的期货市场管理体系在很大程度上影响了英国,英国在期货市场管理中几乎成了美国的“翻版”。目前,英国有 5 个期货交易所。和美国一致,英国现代期货市场管理体系也是继承了“三级管理”,即政府监管、行业自我监管、交易所自我监管的从上而下、分层次的监管制度。

但是,英国和美国有不同之外,那就是美国更加强调政府干预期货市场,并且通过加强立法来管理,而英国却以自我监管为主,政府对期货市场的干预相对较小。除了某些必要的国家立法之外,英国期货市场的管理完全由期货交易所及行业协会等组织机构进行自我监管。交易所和行业协会在政府监管机构及政府立法机构的领导下制定一些交易规章、条例,来保证期货市场交易的正常运行。

英国政府中没有专门机构来对期货市场进行监管。长期以来,英国强调的是由期货交易所和期货交易活动参加者进行自我监管,这种自我管理的核心是由英国期货市场委员会和期货交易协会等代表了广大期货交易参加者利益的非政府机构组成。

期货市场委员会的主要任务是:制定处理有关期货交易的各种规章、条例;负责处理期货交易者根据有关规章、条例所进行的投诉;期货交易协会管理着英国五大期货市场的具体业务,实际上控制了英国的金融期货的交易运作。

1986 年,英国国会通过金融服务法案,以及证券与投资委员会的成立,交易所在 1987 年发生了剧烈的变化。目前,伦敦金融交易所及其活动现在受到金融服务法案和证券与投

资委员会条例的限制。1988年4月,交易所被批准作为一个公共投资交易所。交易所必须遵循证券与投资委员会(SIB)的要求,其中最重要的是成立结算所作业系统,交易所采取了现行的大厅及办公室之间独特的交易系统。

英国政府不直接干预市场,只有当市场出现不正常现象时,政府才运用法律手段来管理市场和调控市场。政府行使这种有限的权力,也是必须以有关的法律为准绳。英国的法律体系较为健全和稳定。这为实现期货市场管理的有序性、高效性及权威性奠定了基础。

三、日本金融期货期权的国家监管

日本期货市场管理体系也实行“三级监管”制,只是在每一级的作用大小、作用形式上和欧美国家的期货市场管理体系有些不同。

(一)国家监督管理

日本金融期货市场管理体系的政府监管一级不同于美国那样的全国统一的期货市场监督管理机构,而是由大藏省管理金融期货市场(而农林水产省、通商产业省则分别管理农副产品期货市场、工业品期货市场)。

这种与欧美期货市场截然不同的“三省归口管理”政府监管模式,在实践中也体现出其优越性。主要是管理部门职能明确,对自己部门的期货市场进行管理,容易协调部门内部的各种关系,组织好本部门的其他配套措施来配合期货市场监督管理,容易制定出切实可行的法规制度,针对性加强了,有利于法规实施效果的增强。“三省归口管理”模式在实践中表现出来的弊端是,协调各部门管理下的各类期货市场之间的矛盾时,缺少一个具有权威性的统一管理机构,各部门“各自为战”,从而影响整个经济政策的实施。各期货交易所由于受各省管理的制约,束缚了它们自我管理机制。

(二)其他层次的监管

日本期货市场还成立了许多各类民间组织,如全国商品交易所联合会、全国谷物交易员协会联合会、东京谷物商品交易所交易员协会等。这些民间协会多为各期货交易行业组织,协调各交易所之间的利益,维护交易会员权益。

日本的期货市场管理中的这一级虽然没有美国的行业自治、自我管理,但是它的存在也在一定程度上弥补了“归口管理”下各交易所之间协调困难之不足。虽为民间组织,但它也是政府和交易所之间的中介,起“上令下达,下情上传”作用。随着日本整个期货市场管理体制的完善,行业自我管理必将随交易所自我管理的加强而加强,并将发挥其特有的更大作用。

日本的交易所自我管理体制相对较强,以日本期货交易所为例。

日本期货交易所的最高决策机构是会员总会,日常事务由会员总会选举的理事和理事长组成,作为理事长和理事会的咨询机构,设有常设委员会和特别委员会。其委员从理事、会员和社会上的期货专家中挑选,经理事会审定后由理事长聘任。常设委员会一般包括纠纷调停、上市品种运营、等级审查、财务管理、资格审查、市场管理及总务等委员会,特别委员会包括防止价格操纵委员会和交割审查委员会。交易所还设有监事。理事长、理事和监管作为交易的职员,任期三年。1967年日本将“商品经纪人”改称为“商品交易员”,并由原来

的注册制改为许可制,管理更加严格化。对交易员进行管理是交易所管理的另一个重点。期货交易会员总会在主管大臣批准对交易员的信誉、财产基础等作严格审查,以维护交易的秩序性。

和欧美国家不同的是,日本没有独立的保证公司,代替之的是经主管大臣指定而设的清偿机构,即作为法人的“商品交易受托债务赔偿基金会”。该基金会对加入该会的会员通过收取负担金等形式来监督管期会员的期货交易。日本也没有专门的期货交易结算所,交易所内部的会计室负责处理期货交易结算。但这样一来,日本期货交易所对结算的控制和监督就没有象欧美那样有效、严密。日本期货交易所的法规制度也不很强,往往用国家政府法令来代替,显得交易所自身的管理体制十分薄弱。

日本有完善的健全的法规体系作为政府管理期货市场的管理手段,保证了政府监管期货市场的权威性和有效性。日本期货市场管理法规体系,包括国家级法律、部门法规以及地方性法规。

日本期货管理中,主管大臣占有重要地位,他有责任和权力对交易所会员资信、业务、财务状况进行检查,对交易所成员也进行检查。主管大臣以法律为依据,对一些涉嫌违反法律规定及交易所条例。规定的行为,以及对有关帐簿、文件等材料进行检查。主管大臣和交易所会员总会依法对开办交易所、会员和交易员资格审批,职员任职审批、指定清偿机构、决定上市品种进行管理。政府设有“商品交易所审议会”作为主管大臣的咨询机构,协助主管大臣和交易所会员总会管理交易所。

四、香港金融期货期权的政府监管

香港在1986年,为了适应股市交易的发展需要,实行套期保值,推出了恒生指数期货。从此,香港的金融期货交易步入了一个新的阶段。

香港期货市场起步远远落后于欧美国家,但其发展很快,在短时间内,已成为具有世界水平的期货市场。

与美国期货市场管理上的做法类似,香港期货市场管理系统也是三级监管,但主要特点是政府监管和交易所自我管理相统一。前者通过颁布法规条例来监督、管理香港期货市场的总方向,并使之和香港地区的经济发展目标相协调;后者是交易所通过内部制定一些规章条例,在政府监管下保证交易的公正、合法性。这两方面相辅相成,互相配合,构成了一个管理系统,从而保证了香港期货期权交易市场的合理发展。

为了加强对期货市场的监督和管理,当时港英当局设立了“香港商品交易事务监察委员会”,来负责管理期货市场。其任务是通过对所有商品期货买卖的审核和监督,来保证香港各期货交易所期货交易人员的合法性和交易程序的合法性。并借此打击香港市场上出现的垄断、欺诈行为,保证商品期货交易、金融期货交易置于香港政府的全面监控之内,以维护香港这个国际金融中心,国际贸易中心的经济稳定和繁荣。

(一)香港商品交易事务监察委员会主要措施

(1)审核批准进入期货市场的交易标的品种,并决定各期货交易所可经营的某种期货合约的买卖。香港的政府监管期货市场机构,在八十年代初采纳了一些香港学者提出的香

港应该走“金融化”的道路,于1984年8月3日修改了期货交易条例,又于1985年4月30日改组了期货交易所,并于1985年5月6日推出了恒生指数期货。这一系列有利的措施,把香港期货市场发展成为一个具有国际水平的金融期货市场。

1987年10月,全球性的股市灾难也严重打击了香港期货市场。为了挽救香港期货市场,这个委员会和有关方面一起拿出了40亿港元投入期货市场,并且同时对期货交易所进行了调整和改革,以减轻这次大灾难带给香港期货市场的损害程度。

由此可见,香港政府监控部门在香港期货市场上起了很大的作用。

(2)批准商品交易所的开办及其会员、经纪人资格;批准确定各期货交易所制定的条例、规则,使之具有合法性和具有监察督促权。香港的政府监管机构所批准的会员有三种,即:全会员,即必须是香港居民以及在港注册的有限公司,持有至少1股普通股(票面值为十万港元)且资本额不低于200万港元;市场会员,和前者的区别在于资本额要求,不低于100万港元;附属会员,即非股东的香港及海外公司,通过全会员和市场会员进行交易。

另一方面,香港政府监察机构批准交易所制定的一系列法规条例,并使之具有法规的严肃性和权威性,并在期货交易中不断促使之完善、健全。

监管机构也存在一些缺陷。在股价暴落前的期货市场过热阶段,恒生指数期货合约成交量创下每日4万张的记录。未平仓合约的净数增长了近3.8万张。这种情况使经纪公司放松了对客户的资格审查和监管,来拉拢生意。这样使许多客户进行期货交易和本身的资本支付能力不足,出现无力兑现的情况,有些经纪公司甚至以低佣金、低标准,放松资格审查,放弃了资信监督。而政府监管部门却无力管理这种现象,以至于后来出现了大危机。

(3)作为金融期货期权交易管理系统中最高层次的部门,采取一些技术手段,来分析市场交易状况,避免期货期权市场上的垄断、欺诈,价格暴涨暴跌等行为的出现。香港商品交易事务监察委员会有权检查保存在交易所内的有关交易的记录,分析出现的操纵市场的违法行为的前兆,并加以干涉;指导交易者分清谣言等等,使香港期货期权市场上的交易者的买卖行为处于监察机构的全面控制之下。

香港金融期货期权市场上投机者多于其他国家,表明香港期货市场不仅受国际经济变化等不确定因素的影响,在很大程度上,也受到游资过多而造成的消极方面的影响。香港商品交易事务委员会正从宏观、微观两个方面入手,对市场进行全面的监督管理,消除金融期货市场对社会经济带来的不良影响,使香港金融期货市场在公平、有序的气氛中运作。

从以上几个方面可以看出,香港政府的监管主要集中于防止垄断行为、防止虚假行为,增强竞争机制,保护金融期货合约买卖,审查金融期货交易人员的合法性,防止期货经纪商无力清偿债务而给客户造成的损失。在这一点上,香港优于欧美国家。美国直到1974年才创立了一个独立的商品期货交易监理委员会。而香港自金融期货市场创建之日,就设立了政府对商品期货市场的监管系统,从而执行起政府的监管职能。

(二)香港金融期货期权市场法规体系

香港期货市场管理借鉴了美国的经验,也相应建立起了一套自己管理期货市场的法规体系,虽然没有美国的那样完善,但在十多年香港期货市场的发展运作中也起了很大的作用,并随着近年来香港期货市场的发展而不断地健全和提高。

香港金融期货期权管理的改革和发展。香港期货市场发展历史较短,市场尚不成熟。1987年10月的股市暴跌冲击暴露出香港金融期货市场管理的种种缺陷,使金融期货市场十分萧条,一直影响至今。在市场监管方面存在的主要问题是:

(1)从金融期货风暴的酝酿、来临及善后三个阶段看来,香港期货市场监控机构对金融期货市场的认识并不深入,政府监督并未发挥出其应具有权威性的宏观调控作用,而交易所的自我监督管理体系又缺乏那种灵活应变的能力。

(2)一些期货市场管理者相互间有太多的利益冲突,缺乏和谐稳定的经营环境和经营管理能力,尤其涉及一些重大利益关系时,难以自律。

(3)期货市场成为了投机分子的“黑色赌场”,它所受的监管比其他国家对赌场的监管还要松散。

(4)期货交易所中的保证金不充裕,不足以应付市场突变;

(5)期货品种少,金融期货只有恒生指数一个,不能适应投资者的多样化需求。一旦恒生指数交易受挫后,整个市场就要不可避免地陷入瘫痪。

针对以上情况,香港期货界开始进行了改革。

1987年11月,当时港英政府成立证券业检讨委员会,对期货市场的组织制度、监管制度进行全面考察,设计出改革的蓝图。同时期货交易所也初步决定分两阶段,从1987年年底起对期货业进行了改革。

第一阶段的改革侧重于调整会员结构,提高对经纪、交易商的资本额要求。会员结构调整后,市场经纪、商户经纪和市场交易商、商户交易商均可申请普通结算会员,而通用结算会则只有商户经纪和商户交易商可以申请。普通结算会员只能为自己的交易帐户结算,而通用结算会员可为自己及其他非结算会员的交易商结算。

此阶段的另一改革内容为:提高每手期货合约交易的按金额,限制经纪未平仓合约的数目,取消会员在指定市场买卖的限制。前两项措施是为了减少期货交易所处理风险的困难;后一项措施则是鼓励市场交易。

第二阶段改革始于1988年7月。这一阶段的改革部分参考了证券业检讨委员会发表的证检报告会的建议,主要有以下三个方面:

(1)重新建立结算保证系统。主要目的在于建立一个储备基金以改变原结算保证公司资本额不足的方面。

(2)修改期货交易所组织章程。

(3)管理好新品种的出台。

香港作为一个国际性的金融中心,应该能够提供市场所需的各种金融工具。香港在国际金融证券化潮流中正处于劣势,许多新金融工具的通用落后于英、美、日等金融市场。香港的金融期货品种少,交易量少,要想巩固其金融地位,振兴金融期货,管理好新品种的出台十分必要。并且,推出新的期货品种也有利于改善交易所经营状况,吸引投资者,提高交易量,增加会员经纪收入。

目前香港期货业在期货合约品种多少和市场交易规模大小上均落后于欧美几大金融中心,但香港的优势在于:由于恒生指数期货筹备充足,筹备过程得以同改组商品交易所及制

定期货交易所章程,加强对会员监督,建立保证和赔偿制度等工作结合起来,使香港市场在赢得投资者信心上处于有利的地位。1987 年底开始的改革使香港期货市场有能力提高自身的竞争地位。

(三)改革中的香港金融期货市场正处于巩固和发展阶段

从对期货市场管理看,香港金融期货市场管理未来发展的关键取决于以下几个方面:

(1)继续强化风险处理能力,以避免因市场结算困难之类的事情使市场发展再度遇到挫折。目前储备基金数额为 2 亿港元,在目前交易量小时足够应付市场变化,对稳定投资者信心有积极作用。但随着市场的发展,这一数额明显不足。1987 年股市风潮中用于解救期货市场的结算困境的资金高达 18 亿港元。故强化风险处理能力,增加储备金额,是今后几年中香港金融期货界急待解决的问题。

(2)健全市场监管法律条例。目前的改革涉及监管方面的内容仅侧重于扩大我征监的权力。而有关期货交易规则、市场监管法律和与国际监管合作方面进展不大。健全的市场监管不仅需要加强政府监管者的权力,而且也需要完善市场交易的有关法例,否则,监管将失去强有力的依据,并且监管者的自身权力以难以得到监督。

(3)香港作为一个国际贸易和国际金融中心,其管理期货市场的目的是为了维持香港的国际金融中心地位,维持其繁荣。

第四节 我国金融期货 期权的政府监管

中国的金融期货期权市场刚刚起步,针对试点期间在管理方面存在的一些问题,提出以下对策建议。

一、政府监管客体的内在规律性

期货市场——作为政府监管的客体,在经济生活中有其内在的规律性。研究期货市场的政府监管问题,必须先对期货市场的内在规律性作一探讨。

期货市场是一种比现货市场更为复杂的商品经济关系。期货市场不仅是回避价格风险,而且还是一些“买空卖空”的投机者的场所,这两种势力在期货市场上缺一不可,互为补充。期货市场的内在规律性,一方面表现为市场行为的自发性、盲目性与有组织性、有规律性的对立统一。它不仅不否定市场本身的有组织性、有规律性,而且还是以市场的有组织性、有规律性为前提的。另一方面,期货市场个别行为的自发性、盲目性高于期货市场整体运行的有组织和有规律性之中。期货市场的交易关系有其规律可循。即期货市场有其“可调性”。

期货市场的这种内在规律性,为政府监管提供了必要性和可能性,即“着力点”。政府

监管部门必须从期货市场的这种内在规律性出发,在建立期货市场“自我监管”体制的同时,从期货市场的市场组织制度、交易规则、交易价格等方面入手,进行监督和管理。

期货市场的内在规律性,表现在以下几个方面:

(一)期货市场组织制度

期货市场能顺畅运作,必须依赖于严密的期货市场组织制度,主要有以下三项内容:

(1)期货交易所的非盈利性。期货交易所只是为期货交易提供场所,制定内部的规章制度来保证期货交易的运作,而本身只是一个由会员集资的服务性团体。

(2)经纪行的中立性。经纪行是由会员组织的旨在代交易人士进行期货交易的公司。它必须保持严格的中立性。

(3)结算保证公司是对交易中每笔期货交易结算服务的,为交易的实现提供保障。

从以上可看出,期货市场的组织制度是保证期货市场的有组织性的基础。政府监管的完善,在于政府必须针对期货市场的三大职能机构的作用发挥做出审查。政府监管机构必须拥有对会员资格审定的修正权,从宏观角度防止有非法会员混入期货交易所现象的出现。期货市场内在规律性是和期货市场严密的组织制度联系在一起的,它为完善政府监管体制提供了可能。

(二)期货交易规则

完整的期货交易规则包括交易商品质量、交易时间、地点、期货价格、保证金、佣金和期货合约方面的规定。这些期货交易规则由交易所的决策机关和结算保证公司根据正常交易的具体要求而制定,由期货市场各职能部门具体实施。政府监管的任务之一,就是要保证期货市场内在规律性在交易规则方面所表现的正确性。并且有所干预,使之符合国家的宏观调控的要求。中国期货市场的政府监管机构可通过制定、颁布和实施各类期货交易法规,来引导和调节期货交易规则,规范期货市场行为,调节期货市场的运行,这也是期货市场内在规律性的要求。如政府可以通过制定期货交易组织大纲、章程和条例,来规范期货市场的组织机构及运行机制。政府可以根据期货交易状况有针对性地颁布法令,调节市场结构。政府还可以制定交易条例,来规范和制约期货市场职能部门,防止混乱现象的发生。

(三)期货交易价格

期货市场价格受其形成机制的影响而表现出剧烈波动,但它也有其内在的规律性。期货价格的可调性,使政府监管部门必须把目标放在调整期货价格制度上,利用它来控制、干预期货价格,这同样也是期货市场内在规律性的要求。

二、完善政府宏观监管期货市场机制对策

(1)政府监管机制的完善,要求通过政府管理组织形式的转换来实现。改革至今,传统的高度集权体制已不复存在了,但变化只是初步的,现实经济运行体制中出现一种“双重体制”现象,新旧体制之间的摩擦和矛盾造成了产成品积压,经济循环不畅,产业结构不合理,经济波动大等问题,这些对于完善我国的期货市场体制是不利的。“双重体制”只是一种过渡性体制,要加强政府监管期货市场体制,就需对这种“双重体制”进行改革。这种体制的转换,包括许多方面的内容,涉及物价、财政、税收、金融和企业产供销各个方面。但从期货

市场及其对整个经济运行的影响角度看,其内容有以下三个方面:

①使企业成为自主经营,自负盈亏的经济实体;

②建立高效率的、规范性的金融市场;

③组建由银行牵头的期货交易结算所和保证公司。世界许多国家期货市场的结算和保证公司由银行牵头组织。这是期货市场发展的要求。我国也可以由银行牵头,在银行设立期货业务部门,成立期货交易结算和保证公司,使银行承担起期货交易保证和结算职责。

(2)政府监管体制的完善必须通过政府管理职能的转换来实现。政府管理职能上的转换其含义有二:其一是在现货市场中扩大市场经济成份;其二,是从单纯的现货市场的管理职能转化为包括期货市场在内的整个社会主义市场体系的计划管理职能。第二种含义上的转换必须和正在实施的第一种含义上的转换同步进行。

(3)政府监管体制的完善必须通过政府管理调控机制的转换来实现。在完善期货市场监督管理中的政府监管体制,也包括这两个层次上的内容。具体到金融期货市场上,就是:①建立高级、规范的金融市场体制,并在其基础上建立并完善金融市场监管体系,以实现政府的经济目标;②在有效而发达的金融市场体系下,逐步建立及发展金融期货市场,并善于利用这种高级的市场经济机制来进行宏观调控。

三、加强我国金融期货期权监管的外部环境建设的对策

影响我国期货市场发展的因素很多,必须从多方面入手。除了大力加强期货市场监督管理体系及相应的法规建设外,还要求为期货市场的发展创造一个良好的外界环境。

(1)要有一个成熟和完善的商品期货交易市场。可为金融期货市场起引导、借鉴作用。

(2)要有一批健全的金融工具。金融期货交易的对象就是金融工具。没有发达的金融工具,金融期货市场也就难以健全,金融期货的交易过程就受到一定的局限性。因此,发达的金融工具是金融期货市场建立的必要条件。

(3)要有现代化的信息显示和通讯系统。只有拥有现代化的信息显示和通讯系统,才能使场内交易经纪人及时准确地了解整个市场行情,从而健全价格报告制度,促使金融期货交易能够顺利地进行。

要有一支训练有素的经纪人和工作人员队伍。只有具备金融期货专业知识,熟悉金融期货交易法规,并有一定现货交易和商品期货交易经验的人,才能胜利瞬息万变的金融期货交易。

深化金融体制改革,改进银行结算制度,提高结算速度。

第五篇 外汇管理

第一章 外汇管理概述

第一节 外汇管理的内容与形式

一、外汇管理的内容

所谓外汇管理,是指一国政府授权国家货币当局或其他政府机构,对外汇的收支、买卖、借贷、转移以及国际间结算、外汇汇率和外汇市场等实行管制。所谓外汇管理的内容,一般特指对管理对象的哪些行为进行约束和调节。尽管各国实行外汇管理的宽严程度不同,但凡是实行外汇管理的国家,对外汇交易行为进行管理是相同的。由于涉及外汇交易的行为是多种多样的,在各国的经济交往中既有外汇与外汇的交易,也有外汇与商品劳务的交易,因此外汇管理的内容应包括对国际收支和外汇市场的管理。具体可分为经常项目管理、资本项目管理、储备项目管理、汇率和市场管理等。

(一)经常项目管理

经常项目管理,包括贸易外汇管理和非贸易外汇管理。对大多数国家来说,经常项目收支是国际收支中最重要的项目,它对整个国际收支状况起着决定性的作用。经常项目所包括的外汇收支种类繁多,管理的方式比较复杂,但管理的基本原则一般是:贸易和非贸易外汇收入要全部或部分按官方允许的汇率结售给政府指定银行;贸易和非贸易外汇支出逐笔经过审批或超过一定限额要经过外汇管理部门批准。

(二)资本项目管理

对资本输出的管理,是外汇管理的另一个主要内容。从许多实行外汇管理国家的经历看,对资本项目的管理往往比对经常项目的管理严格得多。这一点可以从两方面看,一是放松外汇管理的国家,资本项目的放松往往滞后于经常项目的放松;二是实行外汇管理的国家,对资本输出实行极为严格的逐笔审批制度。

对资本输出实行较经常项目严格的管理,主要是由于相对于商品运动而言,资本输出对输出国和输入国的经济的潜在影响更大。比如对输出国来说,资本输出意味着本国国内资金的减少,意味着技术和管理的输出或潜在竞争对手的出现,而绝不象商品输出那么简单。此外,还要冒着资本被输入国国有化或贷款形成呆帐的风险。对输入国来说,资本流入

可能会冲击本国的民族资本,也可能影响到国家的主权,还会有发生债务危机的风险。当然,资本输入可以解决国内资金不足问题和促进本国经济的发展。所以如何既积极又稳妥地引进外国资金和输出本国资本,是实行外汇管理的国家重要的外汇管理任务。

目前,在世界金融市场日益发达和金融工具不断创新的情况下,一些国家出于国内货币政策的要求和稳定汇率的考虑,也要通过外汇管理的办法限制资本流动、特别是短期资本的流入和流出。

(三) 储备资产管理

储备资产的管理,同一般资产的管理一样,也要遵循安全性、流动性和收益性的原则。一国储备资产边际效用的高低,是衡量一国储备资产管理水平的标准。为提高储备资产的边际效用,首先要解决总量和构成问题,即储备总量过多会影响国内货币流通量,同时对外汇资源也没有充分利用,储备过少可能会在发生非常事件时无法保证对外支付。合理的储备规模和构成,是在保证支付的量的前提下,避免国际金融市场上汇率和利率变动的风险,以保持储备资产的价值和增加收益。

(四) 汇率和市场管理

在实行浮动汇率制的国家里,稳定汇率是外汇管理的一个直接目的。在实行钉住汇率制或有管理的浮动汇率制的国家里,汇率的确定和调整,是外汇管理的一个内容。在实行以市场为基础的有管理的浮动汇率制的国家里,对市场的管理,是汇率管理的一个内容。在实行外汇管理的大多数发展中国家,均不实行自由浮动的汇率制度,而是强制性的或间接性的维持高估或低估的汇率,或者实行双重汇率或多重汇率制度,这样做的目的是为了加强对经常项目和资本项目的管理。

(五) 金银等贵金属的管理

对金银等贵金属的交易和输出的管理,也是外汇管理的一个内容。这是由于金银等贵金属的高度可兑换性,而且本身也可直接作为支付手段来清偿债务。实行外汇管理的国家,一般都不允许金、银等贵金属的自由交易和输出。我国的《外汇管理暂行条例》和《金银管理条例》对金银等贵金属的生产、交易和输出都有限制性的规定。本书不在这方面作过多的介绍。

二、外汇管理的形式

(一) 按外汇管理的方式划分

1. 直接管理和间接管理

直接管理是指国家外汇管理机构对外汇的供求直接从数量上进行控制。所有外汇收入,都要结售给国家指定的银行。所有外汇支出,都要经外汇管理机构的批准。这种直接管理方式,具体包括以下几个方面的内容:

(1) 实行统一的外汇买卖政策。即外汇买卖必须通过中央银行或指定银行,不允许私下自由买卖外汇。

(2) 禁止或限制资本出入国境,所有或超过一定限额的资本转移都要经过批准。通过这种直接禁止或限制资本转移来达到调整国际收支的目的。

(3) 实行不由市场供求决定的汇率制度。通过实行这种汇率制度可以直接控制外汇的供求。通过实行钉住汇率或有管理的浮动汇率制,可以根据本国的需要确定和调整汇率的水平。如果汇率水平高估,则会增加对外汇的需求;反之则会加大外汇的供给。此外,在实行钉住汇率或有管理浮动汇率制的同时,还可以制定双重或多重汇率。这样就可以鼓励某些类别的外汇供求和限制其他类别的外汇供求。新中国成立以来,我国曾根据各个时期不同的国内情况,对人民币汇率实行过钉住英镑、钉住一篮子货币和有管理的浮动等制度。

(4) 直接限制外汇需求的数量。实行外汇管理的国家,都对居民购买外汇的数量加以限制。比如居民出国旅行或移居国外,不得携带出境超过规定数量的外汇;有些国家还规定非居民在境内每天必须支付一定数量的外汇等。

间接外汇管理相对于直接管理而言,是间接地影响外汇的供求。其管理措施有:

(1) 设立外汇平准基金,干预外汇市场。在汇率是由市场供求决定的国家里,设立外汇平准基金的目的,是为了参与外汇市场的交易,防止汇率的剧烈动荡,进而达到间接调节外汇供求的目的。

(2) 进口配额制。进口商必须向主管机构申请获得进口许可证后,才能购买外汇。这样,通过控制进口商品的总量和品种来控制外汇的需求。

(3) 签订双边贸易和清算协定。这类协定,原则上是要使双方贸易收支的金额相互抵销而不动用外汇支付。签订这类协定的国家,一般是缺少自由外汇的发展中国家和社会主义国家。通过协定,可以使签约国家在不使用自由外汇的情况下,促进双边或多边贸易的发展。

2. 事前管理和事后管理

事前管理,主要是指每一项外汇支付或交易,须事先经过外汇管理部门的批准。而事后管理,是指凡符合外汇管理规定的外汇支付或交易,一般不需要事前批准。外汇管理部门通过事后检查、处罚来监督有关规定的贯彻。

(二) 按外汇管理的体制划分

由于历史的和经济体制的原因,实行外汇管理的各国具体的管理体制各不相同,归纳起来可分集中管理和分散管理两种体制。

美国和日本的外汇管理权相对来说比较集中,美国主要由财政部、日本主要由大藏省负责。德国的外汇管理权相对比较分散,除对资本项目的管理权集中于中央银行外,对商品和劳务的外汇交易管理权分散于联邦各部门、甚至各州的管理部门。

另外,从各国的情况看,多数实行外汇管理的国家,其指定经营外汇业务的银行和其他特定金融机构为多家,而计划经济国家和许多发展中国家则是一家或几家。

(三) 按外汇管理的类型划分

到目前为止,世界上所有国家都实行某种程度的外汇管理,完全不受管理的自由外汇交易和转移是不存在的。各国之间的区别不过是管理的宽严程度和外汇管理的直接或近期的目的不同罢了。目前发达国家外汇管理比较松,或者说基本不管,但出于政治原因或国家安全等原因,对某些外汇交易仍实行各种限制。在发生突然事件或对别国实行制裁时,更是如此。比如美国目前仍对一些与社会主义国家有关的外汇交易进行严格的管制。另外还经常

以各种借口对个别国家进行经济制裁。这类制裁一般都包括冻结外汇资产和限制外汇交易等。因此,在划分外汇管理的类型时,一般按是否实行全面或部分外汇管理的大致标准将世界各国的管理类型划分为三种:

(1)实行比较全面的外汇管理的国家。即对经常项目和资本项目都实行管理,不实行自由浮动的汇率制度。这类国家通常经济比较落后,外汇资金短缺,市场机构不发达,因而试图通过集中分配和使用外汇来达到促进经济发展的目的。这类国家包括计划经济国家和大多数发展中国家。从目前情况看,这种国家占世界的多数,约八九十个国家。

(2)实行部分外汇管理的国家。这些国家一般对经常项目的外汇交易不实行或基本不实行管制。一般实行浮动汇率制,但对资本项目的外汇交易进行一定的限制。这类国家的经济比较发达,如澳大利亚、新西兰、丹麦、挪威等二三十个国家。

(3)基本不实行外汇管理的国家。这里的“基本不实行”,是指对经常项目和资本项目的外汇交易不实行普遍和经常性的限制。这类国家一般实行自由浮动汇率,经济发达,黄金和外汇储备比较充裕。这类国家有美国、德国、日本、瑞士等工业发达国家。也包括盛产石油的沙特阿拉伯、科威特、阿联酋。还有发展中国家乌拉圭等。

第二节 经常项目管理

经常项目是国际收支中最重要、最基本的项目。世界上绝大多数国家,特别是发展中国家,都非常重视经常项目下的外汇管理。我国作为一个发展中国家,长期以来,对经常项目的管理,从总体上说是比较严的,1994年外汇体制改革后,实现了经常项下人民币有条件可兑换,管理相对宽松。

一、经常项目管理概述

(一)经常项目和经常项目的概念

随着市场经济的发展和国际交通的便利,世界各国之间的经济、政治和文化交往日益频繁,经济关系更加密切。国际间广泛并且经常进行的商品或劳务及其他经济价值的单方面转移,成为国际经济关系的主要内容。由于货币是商品和劳务交换的媒介、价值尺度和支付手段,因此,伴随国际经济关系的发展,也就在国际之间经常发生货币收付活动。这种货币一般指外汇。通常我们把一国对外经济、政治和文化交往而经常发生的货币收付称之为经常性外汇收支项目,简称经常项目。它有两层含义:其一,是说经常项目发生在国际间居民与非居民之间的交往之中;其二,是说经常项目是频繁发生的外汇收支项目,这里所指居民是指在某个国家(或地区)居住期限达一年以上者,否则为非居民。居民与非居民都包括政府、个人、非盈利团体和企业四类。只有居民与非居民之间经常发生的各种经济交易及与其有关的其他外汇收付活动才是经常项目。居民之间的各种涉及外汇的经济交易属国内交

易,不属经常项目范畴。经常项目分为贸易收支、劳务收支和单方面转移三大项。贸易收支是商品进出口外汇收支又叫有形贸易收支,主要包括进口和出口两项;劳务收支是指劳务输出入引起的外汇收支,又叫无形贸易收支,主要包括对外贸易及旅游服务而产生的收支,如运费、保险费、佣金、广告费、银行手续费、邮电费、旅游费等;单方面转移收支是指资金和物资在国际间移动后,对方无需归还或偿付的无对等交易。它分为政府单方面转移收支,如援助、捐赠等;私人单方面转移,如侨汇、个人汇款等。

所谓经常项目管理,是指一个国家通过政策、法规、条例及其相应的办法等形式对经常项目下贸易和非贸易外汇收支所进行的管理。比如,目前我国对进出口外汇实行结售汇和核销制度,就是一种经常项目管理。一个国家对经常项目管理的宽严程度,均取决于该国的经济、贸易、金融情况和国际收支的状况。我国随着改革开放和国民经济的不断发展,对经常项目管理呈现逐步放松趋势。1994年的外汇体制改革和经常项下人民币有条件可兑换的实行,是明显的放松经常项目管理的标志。

(二)经常项目管理的对象和范围

经常项目管理的对象为贸易外汇和非贸易外汇。贸易外汇是指一国出口贸易收入的外汇和进口贸易支出的外汇;非贸易外汇是指贸易外汇以外的不涉及商品进出口而收付的外汇。

经常项目管理的范围,包括贸易项下的一切外汇收支和非贸易项下的一切外汇收支。贸易外汇收支又包括:一般贸易进出口、“三来一补”、转口贸易、对销贸易、租赁、寄售等业务的外汇收支。非贸易外汇收支的范围很广,主要有:运动费、保险费、佣金、回扣、利息、股息、专利费、许可证费、版税、稿费、对外承包工程及技术劳务费、旅游费、侨汇、银行保险、个人退休金和遗产及货币出入境等的外汇收支。

(三)经常项目管理的一般原则

经常项目管理,包括贸易外汇管理和非贸易外汇管理。由于贸易、非贸易外汇收支,决定着—国国际收支的状况,大多数国家对经常项目包括的收支,均进行或多或少的管理,管理的一般原则是:贸易和非贸易外汇收入,要全部或部分售给政府指定银行;贸易和非贸易外汇支出,要经过审批,或超过一定限额,要经过外汇管理部门的审批。

二、经常项目管理的内容及形式

(一)进口外汇管理

一般来说,各国对进口外汇进行管理,主要有两个目的:一是节约本国外汇资金,防止资金大量支出,避免出现较大贸易逆差;二是保护本国某些民族工业,防止大量外国商品涌入本国市场。目前各国除结售汇和外汇审批外,实施的限制性措施有:

1. 进口许可证

在进口许可证下,进口商必须根据事先公布的商品项目向有关机构提出申请,经批准后凭许可证办理进口手续,没有许可证一律不许进口。在许多国家,进口商获得进口许可证后还要到外汇管理部门申请进口所需的外汇金额。政府通过进口许可证可以有效地控制进口商品的种类、商品原产地和商品的数量,达到控制外汇支出、限制商品流入的目的。

2. 进口配额制

一国为了保护本国产业或出于政治需要,对某些商品进口的范围、数额规定了限额,超过限额则不许进口。进口配额分为全球性配额的地区性配额。前者是对某些商品只规定总的进口数额,进口商可以在限额内从任何地区进口;后者是在总的进口额度下对每类地区和每个国家规定一个进口数额,实行贸易歧视政策。目前发达资本主义国家大多采用这种方法。大多数配额制都是双边协定配额,进口国为了限制有关商品的进口,在配额的数量、品种及管理权限等方面达成协议。

3. “自动”出口限制

配额制的另一种形式是“自动”出口配额,即“自动”出口限制。这是出口国在进口国的要求和压力下,“自动”对本国商品的出口规定配额,是进口国对进口实行的一种变相限制。如七八十年代日本在欧美的压力下对钢铁和汽车实行自动限制出口。

4. 进口押金制

进口押金制又称进口预存款制。这是一种资金上限制进口的方式,即进口商必须将进口货款按规定比例无息预存入指定银行,然后才允许办理进口。预存款占进口货价的比例有的高达50%以上。这样就增加了进口商资金的占用负担,提高了进口成本,从而达到限制进口的目的。

(二) 出口外汇管理

世界各国为了扩大本国商品出口,开拓和发展海外市场,对出口一般都采取积极鼓励的政策,只对极少数特殊商品进行限制。在出口收汇管理方面,大多数国家为了减少或防止逃汇等现象,确保国际收支的平衡,对出口收汇都实行程度不同的管制,要求商品出口后,须将货款调回国内或在指定部门办理结汇。

1. 出口管理措施

包括限制性措施和鼓励性措施:

(1) 限制性措施,是指实行外汇管理的国家通过颁发出口许可证的方式对出口进行管制,要求出口商对出口商品的种类、数额等进行申报,以此来限制某些商品的出口。一般来说,各国限制出口商品包括:一是战略物资与高技术产品。这是任何一个国家都要采用的关系本国安全和发展的重要措施。二是国内生产较少而又急需的原材料。三是一些非经济性商品,如珍贵艺术品、古董、文物等。

(2) 鼓励性措施,是指汇率贴补和外汇倾销等有利于出口创汇的措施。所谓汇率贴补,是实行外汇管制的国家,通过对进出口规定不同的汇率来鼓励出口的一项措施。出口国对鼓励出口的商品使用优惠汇率,使该项商品出口所得每一单位的外币能够换到更多的本币;对需限制进口的商品,使用歧视性汇率使其进口所需的每一单位外币需付出较多的本币来换取。一些国家以外汇留成制度对出口进行补贴,也有的国家实行奖励制度,即出口商在将出口所得外汇全部出售给指定部门后可以领取注有一定外汇金额的奖励证,持证人具有所注外汇金额的原使用权和出售权。所谓外汇倾销,是指一国政府以行政手段使本国货币对外贬值,来促进出口鼓励出口的一项措施。因一国货币对外贬值后,该国出口商品以外币表示的价格就会下跌,从而提高本国商品在国际市场上的竞争力,为扩大出口提供了机会。另

外 配合外汇管理鼓励措施 ,还有出口信贷、出口信贷担保、现金补贴、税务贴补等措施。

2. 出口收汇管理

出口收汇管理是当今世界上大部分国家普遍实行的外汇管理措施。这些国家一般都授权有关部门 ,对出口进行监督和管理 ;对出口收汇制定相应的管理制度和规定。各国对出口收汇的管理概括起来 ,有以下三种类型 :

(1)一般性出口收汇管理。实行出口收汇管理的发达国家和新兴工业化国家 ,大多采用较松的收汇管制。这些国家在原则上要求出口货款必须调回国内 ,但允许出口商将货款存放在商业银行帐户上 ,自行支配 ,或经有关部门批准存放境外。采用这种作法的国家和地区 ,大多经济贸易比较发达 ,国内资金比较充足 ,在经济上具有本国国际收支状况比较正常 ;本国外汇储备比较稳定 ,外汇资金充足 ,国内外汇市场比较发达 ,并与国际市场形成有机联系等特点。这些国家实行收汇管理的主要目的是稳定本国货币 ,保持国际收支平衡和国内经济的稳定发展。

(2)指定银行全面负责的出口收汇管理。目前 ,许多国家都实行指定银行全面负责的出口收汇管理 ,这些国家的中央银行授权某个或某些指定经营外汇业务的银行负责出口收汇 ,要求出口商在出口前到指定银行办理登记 ,发运货币后按照规定日期将货款调回国内 ,在指定银行开立帐户或办理结汇。指定银行在办理结汇时 ,对出口商登记的数额和出口数额以及收回货款的数额逐笔进行核对并核销。

实行指定银行负责出口收汇管理的国家 ,一般在管理机制上有以下几个特点 :一是指定银行代理中央银行或其他政府部门负责对出口收汇进行全面管理 ,包括出口前的审批 ,出口后的收汇核销等 ,指定银行负责向中央银行或其他政府部门定期呈报有关出口核销的具体情况。二是中央银行或其他部门负责对出口收汇进行监督 ,根据指定银行定期上报的统计数据监督出口收汇的全面落实情况。三是建立严格的审批制度。有关部门对每笔商品的出口都进行严格的审查 ,落实货款的收回情况 ;出口商在办理出口前需以担保或有关部门出具证明的形式保证收回货款 ,然后才可以办理出口和出关手续。四是实行法律手段保证收回货款。指定银行有权对未收回货款者以法律的形式进行追查 ,并根据情节给予处罚。

(3)中央银行对出口收汇实行直接监督管理。中央银行直接参与出口收汇管理是一些发展中国家为确保货款收回而实行的一种比较严格的行政管理方法 ,它要求出口商在办理出口前向中央银行申报出口收汇的有关金额和日期等 ;在出口商办理结汇时凭单据办理核销。这种方式的特点是 :一方面中央银行直接管理出口收汇核销有利于加强出口收汇的监督管理 ,即中央银行通过核对海关出境报关单和指定银行的结汇单据可以完整准确地掌握出口情况 ,可以有效地防止有关部门在管理过程中可能出现的脱节现象。另一方面 ,中央银行代理国家办理出口收汇核销 ,建立相应的统计系统 ,有利于加强国家对收汇管理的宏观监测职能 ,同时为一国制定宏观经济政策提供可靠的分析数据。

3. 非贸易外汇管理

非贸易外汇管理 ,除运费、保险费等贸易从属费的管理按贸易外汇管理办法外 ,目前世界各国对其他各类非贸易外汇收支的管理大体分以下几种方式 :①许可证制度 ;②按期结汇和留成制度 ;③开设外币帐户和免征利息税做法 ;④强制兑换 ;⑤征收外币兑换税和附加费

做法 ;⑥规定购买私人 and 公务出国旅费的限额和间隔期 ;⑦规定携带本外币出入境限额等。

第三节 资本项目管理

一、资本项目和资本项目管理的概念

(一) 资本项目的概念

所谓资本项目是指国与国之间发生的资本流出与流入。换言之,就是一国为了某种经济目的在国际经济交易中发生的资本跨国界的收支项目。

它反映一国的国际金融资产(不含官方储备)的债权债务状况。这里所讲的资本一般是指货币或现金资本,不包括纯属贸易往来的商品或实物资本,但包括与投资活动相联系的商品资本和生产资本。实际上,资本项目通常是指与投资 and 借贷等金融活动相关而以谋取利润和其他收益为目的的国际间的资本流动。资本流出反映本国在外国的资产增加(例如在外国投资办厂),或外国对本国的负债增加(例如外国在本国发行债券),或者反映了本国对外国的负债减少(例如偿还外债本金),或外国在本国的资产减少(例如外国在本国投资资本的遣返)。资本流入则与上述适得其反,反映本国对外国的负债增加或外国在本国的资产增加,或者反映本国在外国的资产减少或外国对本国的负债减少。

资本项目按其期限分为长期资本和短期资本两大类。长期资本是指期限在一年以上或未规定期限(如股票)的资本,它又可区分为直接投资与间接投资两大类,每一类中还可区别为政府和私人两部分。直接投资是指一国居民(公司、企业)对国外企业的投资,投资者参与企业管理,并负盈亏责任。外国对本国的直接投资称为资本流入,本国对外国的投资称为资本流出。间接投资包括政府、私人或国际金融机构的贷款 and 购买外国长期债券或股票。凡接受国外贷款或向国外出售有价证券称为资本流入;凡向国外提供贷款或购买国外有价证券称为资本流出。短期资本是指期限为一年或一年以下的资本流动,也可分为政府短期资本流动和私人短期资本流动两大类,前者主要指政府、中央银行、官方金融部门的短期资本收支;后者则指外汇银行的私人金融部门以及个人、法人的非金融部门(进出口业者)进行的短期资本收支。短期资本的流动性较大,一般难以把握。

(二) 资本项目管理

所谓资本项目管理,是指国家通过有关政策、法规及相应的方法,对资本项目实行的管理,它包括对资本流出 and 资本流入的管理,世界各国对资本项目的管理,一般严于对经常项目的管理。

二、资本项目管理的对象和范围

资本项目管理的对象为长期资本 and 短期资本。长期资本是指期限在一年以上或未规定

期限(如股票)的资本,短期资本是指期限在一年或一年以下的国际资本流动。

资本项目管理的范围包括政府、私人长期资本流动和政府、私人短期资本流动。其中政府、私人长期资本流动有:①直接贷款,包括政府间贷款、企业信贷和国际基金组织贷款等。如发达国家对发展中国的开发贷款等属于政府间贷款。中长期出口信贷、银团贷款等属于企业信贷;②直接投资,指国家资本和私人资本直接在国外采矿、建厂、办企业,以及将获得的利润进行再投资;③证券投资,私人企业证券投资主要购买国外政府的国库券、企业、公司的股票、债券等,政府投资一般购买外国政府的债券。

短期资本流动的形式纷繁复杂,特别是游资的流动性很大,主要有:①各国银行间的调拨、拆放;②国际贸易的短期融资及其清算结算资本;③逃避外汇管制和货币贬值风险,寻求资金场所的短期资本流动;④由于外汇投机、套汇、套利等产生的外汇调拨;⑤为追求暴利,在国际市场上竞相进行的黄金、外汇、有价证券、定期存单的买卖。

三、资本项目管理的内容和方法

资本项目管理的内容是对资本输出与资本输入的管理。资本输出管理,从广义上讲,包括对外汇、本国货币和贵金属的管理。资本输出管理,一般指对购买外汇作为资本输出国外、本国货币、投资利润和股息的汇出以及有价证券和基金的输出等方面的管理。资本输入管理主要是对外币流入和非居民购买本国有价证券的管理。

资本项目管理的方法在发达国家和广大发展中国家当中是有明显区别的,主要基于经济发展水平的差异和经济目标的不同。

目前,发达资本主义国家对资本输出与输入基本上实行比较宽松的管理,主要通过市场机制来对资本的流出和流入进行调节,直接控制手段较少,主要有:

(1)允许外国投资者在本国建立企业并享受与本国企业同等的待遇。有些国家对外国的投资,采取自由开放政策,外商在本国不论设立新工厂还是扩建现有的工厂,外国企业和本国企业都受企业所在地法律的管辖。政府对外资在个别企业或整个经济中拥有的所有权的比重没有任何限制规定等。

(2)对外国投资者的收益汇回国内不加限制。发达国家一般对国外投资利润的汇回都不加限制,允许国外投资者把资金、红利、专利使用费和服务费以及其他收益自由调回国内。

(3)允许非居民自由购买本国证券,银行可以自由接受外币存款。大部分发达国家都采取这一方法。

(4)对个人资产转移允许自由办理。如有的国家规定,对家庭财产、继承遗产、礼品、化妆品、移民财产、非居民工作人员的储蓄存款等均可自由转出境外。

目前的发展中国家,由于经济发展水平较低,国际收支状况难以平衡,本国货币不可兑换,国内金融市场不发达,所以,在对资本输出和输入管理上,除少数产油国和经济发展较快的国家外,大多数国家都有比较严格的限制管理,主要限制措施有:

(1)对资本输出和输入实行严格的审批管理制度。为了保持经济的稳定发展和国际收支的平衡,大多数发展中国家对资本的输出、输入都建有严格的审批制度。要求输出和输入资本前须向主管部门申报,批准合格后方可办理手续。审批的内容包括:对外借款和贷款的

审批,对内及对外直接投资的审批,在境外发行及出售外币有价证券的审批,进行资本交易的审批及个人向内或向外转移资本的审批等。

(2)对外国投资股份实行比例管理。一些发展中国家,为了保护民族工业和本国资源,对外国投资者在一些行业的投资比例进行严格的限制。要求在一些行业中的外资企业必须有一定比例的本国股份,有的还要求本国公民在外资企业中的投票股份须在50%以上,或在一定期限内达到50%以上。但从事基础行业的外资企业只有保证将80%以上的产品用于出口方可免于以上对股份的要求。有的还要求外资企业使用的先进技术和出口产品在达到其年度生产额的60%时,才可以保持50%以上的外国股本,否则外国股本只能在40%以下。

(3)对外国投资资本和利润的调汇进行有条件的限制。近年来,尽管许多发展中国家为了吸引外资,逐渐改善了本国的投资环境,减少了对外国投资的资本和利润调回的限制。但是,依然有一些国家为了有效地防止资金外流,对外国资金和利润的调回规定了一些限制性条件。如规定了在一定期限内允许调出国外的外国资产或利润的最高限额或分批调回的期限等。

(4)对借用外债进行严格控制。发展中国家在积极利用外资的同时,为了避免重蹈拉美债务国家的覆辙,一般都采取比较慎重的态度。对借用外债的规模、结构、目的和投向都进行严格的控制,如有的国家规定,国家政府部门筹措超过一定数额的外债须经中央财政和计划部门事先审批,对于贷给政府或由政府担保的外债,还要经过中央几个部门共同协商后,报国家元首批准。

(5)对个人资产向外转移进行限制。一些发展中国家对个人资产转移出境也进行了不同程度的管制。有的国家对个人资产转出的总额进行限制,有的对转出资产进行时间上的限制等。

第四节 储备项目管理

一、储备项目管理概述

(一)储备项目的概念

储备项目是国际收支平衡表中的重要项目。它的增减,可以在一定程度上反映一国国际收支的状况,是一国国民收入平衡的最终手段。

所谓储备项目管理,是指通过结构调整规模控制,和安全性、流动性、增值性原则的实施,对一国的储备资产进行的数量上和质量上、规模上和运营上的管理,以达到稳定汇价平衡国际收支的目的。

(二)储备项目管理的对象和范围

由于储备项下的资产是一国货币当局为弥补国际收支逆差和维持本国货币汇率稳定以及应付紧急支付而持有的为各国普遍接受的资产,又称国际储备。所以储备项目管理的对象,即一国储备资产的构成,它包括黄金储备、外汇储备、在国际货币基金组织的储备头寸和特别提款权。

所谓黄金储备是指一国货币当局持有的货币黄金的总额。它具有最可靠的保值手段和不受国家力量干预的优点。黄金储备占国际储备的比重受黄金市场价格波动的影响较大。1989 年的世界黄金储备,占世界国际储备的 5.3%。

所谓外汇储备是指一国货币当局持有的储备货币,充当国际储备资产的货币须具备下列条件:可自由兑换成其他储备货币;在国际货币体系中占重要地位;各国能无条件地获得该货币;其购买力具有稳定性。1989 年的世界外汇储备占世界国际储备的比重是 87.3%,为各国国际储备的最大资产。

所谓在国际货币基金组织的储备头寸,是指一国在国际货币基金组织中的储备档贷款加上它的债权头寸。所谓储备档头寸是成员国以特别提款权、外汇储备或黄金认缴基金组织规定份额的 25% 所形成的对基金组织中的债权,成员国对该储备档贷款可无条件提用,所以可作为一国国际储备资产的一部分,其余 75% 用本国货币缴纳,所以获得超过 25% 部分的基金组织中的资金贷款,是有条件的。即另一国用本国货币购买该国认缴的货币所形成的对基金组织的债权。因此,基金组织对一国的贷款,最终是通过提供另一国的货币来实现的,所以,一国的债权头寸是指成员国向基金组织提供贷款资金所形成的对基金组织的债权的多少。各成员国在使用其在基金组织中的储备档贷款或债权头寸时,只需用本国货币向基金组织申请购买现汇,基金组织则通过提供其所需要的另一国的货币予以满足。1989 年各成员国在国际货币基金组织的储备头寸占世界国际储备的比重是 4.1%。

所谓特别提款权,是指国际货币基金组织根据《基金协定》设立的用以补充原有储备资产的一种国际流通手段。它作为成员国使用资金的一种权利具有以下特点:它可以同黄金、外汇一起作为黄金外汇的储备使用,故称为“纸黄金”,但它只是一种按黄金保值的记帐单位,不能直接用于国际贸易支付和结算;不能直接兑换成黄金;它属于国有资产,非官方金融机构不得持有和使用;是无附带条件的流动资金,实质上是基金组织发放给成员国的一种无抵押贷款。基金组织根据各成员国在上年年底缴纳的基金份额的比例分配特别提款权。一国发生国际收支逆差时可动用分配的特别提款权来换取所需外汇,也可直接用其偿还基金组织的贷款。

一国可实际动用的特别提款权数额,平均不能超过其全部分配额的 70%,但可持有三倍于其自身分配的特别提款权。1989 年各成员国持有的特别提款权占世界国际储备的 3.3%。

所谓储备项目管理的范围,是指具有公认性、稳定性和适应性特征的所有储备资产。

所谓公认性是指能为世界各国在事实上普遍承认和接受。所谓稳定性是指其内在价值相对稳定。所谓适应性是指其数量和结构适应国际经济贸易发展的需要。

(三) 储备项目管理的意义和作用

由于储备项目在国际收支平衡中的特殊地位,决定了储备项目管理,对国际收支调节、

汇率及国际贸易的发展,具有重要影响和指导意义。其具体作用在于:

(1)保持国际支付能力,调节临时性的国际收支不平衡。储备项目资产在一国发生国际收支困难时可起到缓冲作用,使其国内经济在一定程度上免受国际收支变化的冲击,还可使一国赢得时间,有步骤地进行国际收支调整。当一国由于国际价格变化导致出口锐减或因季节性因素及突发事件而造成其临时性国际收支逆差时,动用国际储备来弥补逆差而无须采取进口等限制性措施;如果一国国际收支处于长期性或结构性失衡状态,国际储备可以缓和调整过程或将调整措施分散在一个适当的时期,从而减少由此带来的负效应,以维护其国内经济的稳定与发展。

(2)干预外汇市场、支持本国货币汇率。对于其货币可自由兑换的国家来说,它所拥有的外汇储备可以表明其干预外汇市场和稳定本国货币汇率的实力。当一国货币的汇率发生剧烈波动从而与其经济政策或经济目标相左时,该国中央银行就会动用外汇储备支持本国货币汇率;一国还可通过调节官方储备资产的构成来避免国际游资对本国货币的冲击。但由于外汇干预只在短期内奏效,或为其他因素所阻而收效有限。

(3)维持并增强国际上对本国货币的信心。如前所述,国际储备可充作本国货币后盾,这一作用突出表现在其货币在国际间自由流通的国家上。一国掌握雄厚的国际储备,能在心理上和客观上提高本国货币在国际间的信誉。

(4)保证一国向外借款和对外偿债的能力。储备资产的雄厚是吸引外资流入的一个条件,一国拥有的国际储备是国际金融机构安排贷款时评估其国家风险的指标之一。国际储备可表明一国到期还本付息的能力。这一点对发展中国家来说尤为重要。绝大多数发展中国家都存在外汇短缺的问题,为满足国内经济发展的需要,除依赖本国资金外,还需利用外国资本,如争取外国政府贷款、国际金融机构信贷,或到国际资本市场上进行融资,均以其良好、稳定的债信和偿债能力为前提条件。一国所能支配的储备资产的数量便成为其保证之一。

二、储备项目管理的内容和方法

目前,国际上对储备项目即国际储备的管理,习惯有两种做法。

(一)国际储备的规模管理

由于一国国际储备的规模,决定着一国货币的稳定和经济的发展,储备不足会造成国际支付困难,储备过多又会造成资金浪费,影响国内经济的发展,因此需要按照实际需求和供给的能力,确定适度的国际储备规模。

1. 国际储备的供给

关于国际储备的供给,以其四个组成部分在各种因素下的变动为转移。主要表现在:

(1)国际收支顺差,外汇储备供应增加。一国国际收支出现盈余,一方面意味着该国国际储备存量的增加,一方面表示该国国际储备流量的减少。用国际收支恒等式表示,即国际储备变动额=经常项目差额+资本项目差额。其中,国际收支经常项目差额,首先是由资本项目来弥补的。若为顺差,则用资本项目的逆差即长短期资本净流出抵减;反之,则用资

本项目的顺差即长短期资本流入来抵补。经过抵补后的国际收支差额,或者因经常项目和资本项目均顺差或均逆差而累积的国际收支盈余(或赤字),反映在平衡表上就是官方储备的增加(或减少)。

(2)国际信贷变动,外汇储备供应增加。国际信贷通过国际收支发生额引起国际储备的变动,反映在借款国的国际收支平衡表上,是国际储备的增加;反映在贷款国的国际收支平衡表上,是国际储备的减少。一国从国际上取得政府贷款或国际金融机构贷款,以及中央银行间的互惠信贷等,均可补充其外汇储备供应。

(3)干预外汇市场所得,外汇储备供应增加。当一国货币的汇率升势过猛,给国内经济及对外贸易带来不利影响时,该国货币当局就会进入外汇市场,抛售本币收购其他储备货币,所得外币一般列入国际储备。

(4)黄金存量变动,黄金储备增加。黄金储备是一国货币当局持有的货币黄金。官方黄金的增加,一般通过两条途径,其一是在国内收购并由本国中央银行贮藏。其二是进入国际黄金市场购买。

(5)特别提款权分配的多少。特别提款权是基金组织分配给成员国的一种国际流通手段。每五年为一个分配基本期,基金创设以来已分配了两次,由于它是由五种主要货币定值的,故价值比较稳定,所以一些发展中国家往往将其本币钉住特别提款权。但分配数量有限,动用也受到限制。

(6)在基金组织的储备头寸的形成。从储备头寸的形成来讲,它既是一国国际储备的来源之一,又是国际储备资产的一个投向。由于储备头寸的使用受条件所限,所以作为国际储备的供给渠道是没有弹性的。

由此可见,决定和影响一国国际储备供应量增加的主要因素,应归结为:经常项目的顺差和获得国际信贷的能力。

2. 国际储备的需求

关于国际储备的需求,主要来自以下几个方面:

(1)国际收支逆差。一国经常项目和资本项目均出现逆差,需要国际储备来抵补。

(2)干预汇率。一国货币汇率下跌幅度过大,不符合其意愿时,该国货币当局就要动用其外汇储备购进本币,支持本国货币汇率。

(3)因突发性事件而引起的紧急国际支付。这属于对国际储备的临时需求。

(4)凭以作为对外借贷、进行国际融资或货币国际化等的信誉保证。

3. 关于国际储备适度规模的确定

从定性角度讲,影响一国国际储备适度水平的因素是:

(1)一国国际储备的范围及其货币在国际货币体系中的作用。

如果一国为国际货币基金组织成员,并参加特别提款权的分配,可缓解对外汇储备持有量的需求;如果一国货币为主要国际储备货币,则该国在调节国际收支不平衡和进行国际支付方面具有另一个有利条件——可用本币来清偿对外债务。因此,对储备货币发行国来说,无须保持规模过大的国际储备。

(2) 国际收支流量的大小及其稳定程度。

首先是看贸易收支的稳定程度。如果一国出口商品货源的供给弹性和销售市场的需求弹性均大于1,进口商品需求弹性小于1,则表明其外贸收支相对稳定。若其进出口基本平衡或出大于进,则不必顾及国际储备不足,否则,反之。

其次是看国际收支差额的状况及其稳定程度。一般来讲,如果一国持续国际收支逆差,则对国际储备的需求较大,可视其逆差发生的频率和其他可选择的调节手段来确定适当的储备水平。

(3) 一国国际融资能力的大小及所处的国际环境。如果一国具有较高的债信等级,能迅速、便利地获得外国政府贷款和国际金融机构贷款,则该国无须持有过多的国际储备资产。否则,反之。另外,国际金融市场的发达程度,国际资本市场的行情以及各国经济政府的国际协调水平和一国参与国际金融事务的层次性等等,均通过决定一国的融资条件而影响其国际储备规模。

(4) 国际收支其他调节手段的运用及其有效性。如果一国实行严格的外汇管制或贸易管制,并能有效地控制进口和外汇资金的流动,则对外汇储备的需求量较小,但同时也表明其国际储备存量不足。

(5) 一国对外开放的程度。如果一国实行自由贸易政策,其国际收支在国民生产总值中占有很大比重,则外汇收支较多,对储备资产的需求也较大,而封闭型经济的国家对国际储备的需求则比较小。

(6) 汇率制度和汇率政策的选择。一般来讲,实行钉住汇率制,维持固定汇率和偶而干预市场,较之实行弹性汇率安排,允许汇率经常波动,频繁干预外汇市场,需要更多的外汇储备。

(7) 持有国际储备的机会成本。一国持有过多的国际储备意味着牺牲其一部分投资或消费。储备的需求量由持有储备的机会成本和收益的均衡决定。在市场经济中,机会成本的变动,往往成为支配储备水平变化的重要力量之一。

(8) 特定时期的经济发展目标。一般而言,一国在经济起飞和高速增长时期对资金的需求旺盛,所以当一国的经济目标为高速增长时,就应保持较小的国际储备,以将一部分储备资产用于投资和消费;当其经济稳定增长时,可适当增加国际储备的持有量。另一方面,由于外汇储备是一国拥有的高能货币,其持有量过多,就需要有相应数量的本国货币予以吸纳,从而增加该国的通货膨胀压力,影响其经济目标的实现。

综上所述,一国国际储备存量的适度规模或目标,取决于:①国际收支和汇率对外来冲击的抵御能力;②储备耗竭的程度;③保持储备的机会成本和国际收支调整的速度和可靠性。

4. 确定国际储备规模的参照指标

从定量角度讲,确定国际储备适度规模的参照指标主要有:

(1) 一国国际储备额与国民生产总值的比率。国民生产总值越大,所需的国际储备越多。

(2) 一国国际储备额与其外债总额的比率。在一般情况下,外债总额增大,国际储备额也应增加。

(3) 一国国际储备与国际收支差额的比率。逆差越大,需求越大。

(4) 一国国际储备额与单位时间平均进口额的比率。一般认为 20% 是最低限。

(5) 影响一国国际收支状况的偶发事件的频率。指临时性国际收支逆差和紧急国际支付对国际储备的需求。

(6) 一国持有国际储备的成本与收益的比率。通过资本产出率、储备收益率、资本缺乏程度、投资的边际效用及国际储备对国际收支调节作用的边际效用五项指标的综合考察,从而得出国际储备的适度水平。

国际货币基金组织还采用下列几种指标来确定储备的适度规模:①一国过去实际储备的趋势;②一国过去储备对进口的比率;③一国过去储备对国际收支总差额趋势的比率。

综上所述,国际储备适度规模的定义为:①充足水平。即已有储备存量及供应足以满足由各种因素决定的对储备的需求;②最佳水平。即已有储备存量及供应,恰巧与各种因素决定的需求水平相适应。

(二) 国际储备的运营管理

目前,国际上对储备项目的管理,除了量的管理外,还有质的管理。前者主要指国际储备适度规模的确定与调整,后者则偏重于运营,主要是国际储备结构的确定与调整。

1. 国际储备运营管理的原则

(1) 安全性。即保证国际储备资产的有效可靠、价值稳定;

(2) 流动性。即保证储备资产能随时兑现和用于支付,灵活调拨;

(3) 盈利性。即使储备资产增值创利。

国际储备本质上是一种随时用于对外支付的准备金。在国际收支出现逆差时进行抵补,而不是单纯意义上的储备,也不是出于盈利的目的。因此要求储备资产首先具有较强的流动性,只有在流动性、安全性得到充分保证的前提下,才考虑其投资的收益性,要协调好流动性盈利性的关系,以期达到最优组合。

2. 国际储备的运营安排

从国际储备的两大要素,黄金和外汇储备来看,前者由于内在价值相对稳定,且具有独立性,因此具有较高的安全性。但从某种意义上讲,黄金储备似同冻结资产,且不能直接用于国际支付和进入流通,兑现能力较弱,所以其流动性较差,此外,黄金储备的盈利性也不可与其自身不能增殖,其价值的增长取决于金价是否上涨以及上涨的幅度与贮藏费用的比较;至于外汇储备,由于储备货币的汇率和利率不断波动,在安全性上难以与黄金储备相提并论。可见,黄金储备在安全性方面略胜一筹,而外汇储备则在流动性和盈利性上具有优越。

3. 黄金储备和外汇储备的运营安排

由于相对的说,在一国的国际储备中,黄金、特别提款权和储备头寸在一定时期内是较为固定的,因此,一国货币当局对该国国际储备的管理主要表现在其中央银行对外汇储备的

管理上。特别是外汇储备在国际储备中占有 80~90% 的份额,其自身在流动性和盈利性方面的优势,更使得外汇储备的运营管理成为国际储备管理中最重要内容。故对黄金储备的运营概括为:①对黄金储备数额的控制;②对黄金买卖的决策;③进行黄金买卖的时机选择三点。现着重讨论外汇储备的运营安排。它包括储备结构的安排和储备资本的组合。

4. 外汇储备的结构安排

外汇储备的结构安排,包括储备货币币种的选择及其在储备中的比重。

选择何种货币作为储备货币,主要取决于下列因素:

(1)一国对外贸易和其他金融性支付所使用的币种,需考虑进出口商品的来源流向和流量,以及贸易伙伴国之间的支付惯例等。此外,还需考虑干预货币的选择。

(2)一国外债的币种构成,需考虑本国取得国际金融机构和政府贷款的币种构成,以及以何种货币发行债券。

(3)国际货币体系中各主要货币的地位,其市场的深度、广度和弹性。

(4)对各种储备货币汇率趋势的预测,需考虑储备货币发行国的经济金融状况,包括国民生产总值增长率、通货膨胀率、失业率、开工率、贸易数字、货币政策和利率水平、债务额、金融市场规模以及发达程度等等,国际市场利率变化趋势,世界政治、经济局势,外汇市场心理预期和投机力量。

(5)储备货币汇率与利率的比较和收益率之间的比较,需考虑有关国家的货币政策。

(6)一般来讲,多数国家都以美元作为其外汇储备构成的主体,尽管美元的地位不断削弱,西德马克和日元的地位不断提高,但在国际贸易和国际借贷中,仍以美元的使用量为最大,而且美国的货币市场和证券市场仍居世界之首,又是活跃的国际投资中心,因此美元仍是多数国家最主要的储备货币,其次是德国马克、日元和英镑。

5. 外汇储备资本的组合决策

(1)资本组合论的提出。就一定的储备货币构成而言,其价值会随汇率而浮动,而其收益则因利率而变化。

实行浮动汇率制后,各国中央银行为避免或减少因美元汇率剧烈波动而造成的损失,纷纷将其外汇储备由单一的美元转向日元和一些欧洲货币。国际学术界据此认为,储备货币多样化,是证券管理所依据的“资产选择理论”在储备货币管理中的具体应用。“资产选择理论”的核心,是指资产的组合应根据各种资产的风险和收益的比较加以确定。在浮动汇率下,任何一种货币都存在汇率风险,而且它们的利息收益也不断变化,在此时收益较大的储备资产,在彼时可能成为收益很小甚至负收益的资产,这就需要确定一个较优的储备构成,即采取多样化的组合或搭配。

(2)储备资产的投资组合。投资组合决策,是储备资产管理的一项重要策略,它包括两项重要内容:即对到期资产的分类和对储备资产变现能力与收益的权衡。前者是指确定分布在现金形式和投资工具形式上的储备资产的比例。按变现能力划分,储备资产可分为三部分:

一级储备——现金或准备金。如活期存款,短期国库券或商业票据,这类储备收益最

低,但流动性最高。

二级储备——投资收益高于一级储备而变现能力很强的资产,如中期国库券。

三级储备——长期投资工具。投资期限越长,收益越高,但风险越大,流动性越差。

中央银行一般在一级储备和二级储备的规模确定后,才权衡将其余的部分进行长期性投资。许多国家都尽量限制将储备资产投资于世界银行和有国家风险的政府证券,而多选择那些信誉良好政治稳定的政府债券和欧洲债券。另外储备资产一般不投向公司债券。这是因为 ①公司债券的信誉和安全性不如政府债券;②一国政府不宜与别国的非官方机构如公司进行有关国有资产的业务往来。英国的中央银行——英格兰银行对美元储备的运营管理分三档,除第一档短期票据和短期国库券外,其余均为美国政府和金融机构的中期国库券或长期公债。

(3)借款资产的抵补。投资组合决策的另一个意义,在于抵补借款资产的利率风险。将储备资产分别安排适应期限的投资工具上,从而保证到期贷款的偿还,即为每一笔借款安排一组存款准备,以减少或避免进行临时性融资抵补而带来的利率上升的风险,但在实际操作中不可能每一笔未到期借款都有一组存款投资工具的期限与其到期日完全吻合,这就需要新的融资进行抵补。

其次是考虑利用储备资产的期限结构来抵补利率变化的风险,即储备资产的期限长于借款的期限,在债券收益一定的条件下,期限较长的债券价格变动幅度一般要大于期限较短的债券,所以当债务的收益发生变化时少持有期限较长的债券与多持有期限较短的债券其价值是一样的。

一般来讲,较多金额的贷款可用较少金额的资产来配合,根据利率波动情况估计借款和资产的价值,将其净值结合起来,通过收益的变化保证其净值不变。

一旦建立了有安全保障的资本头寸结构,则储备资产运营者即可根据其市场的趋势的预测来进行调整。

总之 ①储备资产的管理,应在保证其安全性、流动性的前提下,兼顾其盈利性;②储备资产管理的最大风险是利率和货币组合风险。这些风险可通过储备资产到期日的选择和搭配,以及币种的选择和搭配来抵补;③储备资产的投资策略必须兼顾资产和负债两方面;④良好的储备管理依赖于一个基本的最低风险战略和对它的评价。

第五节 汇率管理

一、汇率概述

(一) 汇率的概念

汇率又称汇价或外汇行市,是指一国货币兑换成另一国货币的比率,或者是指用一种货币表示的另一种货币的价格。

汇率的形成是国际经济交往发展的必然结果。即当商品经济的发展扩大到国际领域时,商品交换的国际化同货币的国家化之间产生了矛盾。解决这一矛盾的途径就是发挥各国货币的世界货币职能,规定不同价值,不同名称的各国货币之间的兑换比率,从而产生了汇率问题。一国的居民或企业要通过外汇转移的形式实现国际间的货币收付,清偿国际间的债权债务,就需要按照这个汇率用本国货币购买各种外汇来进行。

(二) 汇率的标价

确定两种不同货币之间的价格,首先要确定用哪个国家的货币作为标准,由于确定的标准不同,在国际外汇市场上,产生了两种不同的外汇汇率标价方法:

1. 直接标价法

它是指以一定单位(1个外币单位或100个、1000个、10000个外币单位)的外国货币作为标准,折算成若干本国货币来表示其汇率的标价方法。即以本国货币的变动表示出外国货币的价格。我国人民币外汇牌价,同国际上绝大多数国家一样,均使用直接标价法。

2. 间接标价法

它是指以一定单位的本国货币为标准,折算成若干数额的外国货币来表示其汇率的标价方法。在间接标价法下,本国货币的数额固定不变,汇率涨跌均以相对的外国货币数额的变化来表示。英国一向采用间接标价法。

(三) 汇率的种类

1. 从银行买卖外汇的角度划分

- (1) 买入汇率,又称外汇买入价。是指银行向客户买入外汇时所使用的汇率。
- (2) 卖出汇率,又称外汇卖出价。是指银行向客户卖出外汇时所使用的汇率。
- (3) 中间汇率,又称外汇买卖中间价。是指外汇买入价和卖出价的平均数。
- (4) 现钞汇率,又称现钞买卖价。是银行买入或卖出外币现钞时使用的汇率。

2. 按制定汇率的方法划分

- (1) 基本汇率,是指本国货币与基准货币或关键货币的汇率。
- (2) 套算汇率,是指在基本汇率制订出来以后,通过各种货币对关键货币的汇率,套算出本币对各种货币的汇率。

3. 按外汇市场的营业时间划分

- (1) 开盘汇率,又称开盘价。是指外汇银行在一个营业日刚开始营业时进行外汇买卖使用的汇率。

- (2) 收盘汇率,又称收盘价。是指外汇银行在一个营业日结束时买卖外汇使用的汇率。

4. 按外汇交易的期限划分

- (1) 即期汇率(详见下节外汇市场管理)。
- (2) 远期汇率(详见下节外汇市场管理)。
- (3) 互换汇率,它是指远期汇率与即期汇率之间的差率。其中,如果远期汇率比即期汇

率贵,高出的差额称作升水;如果远期汇率比即期汇率便宜,低出的差额称作贴水;如果远期汇率与即期汇率相等,则没有升贴水,称作平价。

互换汇率(升水、贴水、平价)的理论基础是利息平价原理。即互换汇率等于两种交易货币因利率差而存在的收益或成本率。

5. 按银行外汇汇兑的方式划分

(1)电汇汇率。它是指经营外汇业务的银行,在卖出外汇后,根据用户需要,以电报委托其国外分支机构或代理行付款给受款人所使用的汇率。由于浮动汇率制下汇率波动较大的影响,在国际贸易中,进出口商为避免汇率波动带来的风险,在买卖合同中通常规定使用交收时间最快的电汇付款方式,银行同业之间进行外汇买卖或资金调拨也总是使用电汇付款划拨。由于电汇付款快,银行无法占用客户的资金,加上国际间电报费用较高,所以电汇汇率比其他汇率高,目前,国际间的支付绝大多数都使用电汇,所以电汇汇率成为基础汇率,一般外汇市场挂出的外汇汇率,都是银行的电汇汇率买卖价。

(2)信汇汇率。它是指外汇银行卖出外汇后,开具付款委托书,用信函方式通过邮局,寄给国外分支机构或代理行委托其付款给当地受款人的付汇方式所使用的汇率。通过邮局传递付款,需要一定的时间,信汇银行可占用客户的资金,所以汇率比较低。

(3)票汇汇率。它是指银行在卖出外汇时,开立一张由其国外分支机构或代理行付款的汇票,交给汇款人(买汇人),由其自带或寄往国外取款的汇款方式所使用的汇率。票汇付款从卖出到支付也有一段时间可占用,所以票汇汇率比电汇汇率低。

6. 按外汇管制宽严划分

(1)官方汇率。它是指由一国中央银行或外汇管制当局制订和公布的,一切外汇交易所使用的汇率。它分为单一汇率和多重汇率两种。单一汇率是指本国一切外汇交易均按照一种官方汇率进行。多重汇率是指一国政府的金融当局对本国货币规定贸易或非贸易的、进口或出口的、官方结算或非官方结算等多种汇率,以此作为达到某种目的的外汇政策手段。

(2)市场汇率。它是指在自由外汇市场上进行外汇交易的实际汇率。在外汇管制较松的国家,官方宣布的汇率往往只起中心汇率的作用,外汇交易按由市场外汇供求情况决定的市场汇率进行。政府金融当局通过各种干预手段,使市场汇率不致偏离官方汇率过大。如果政府无力对过大的偏离幅度进行干预,就会宣布本币贬值或升值。无外汇管制的国家,没有官方汇率,本币汇率完全由市场供求情况决定,政府给予适当的干预。

7. 按外汇买卖的对象划分

(1)同业汇率。它是指银行与银行之间进行外汇交易时所使用的汇率。同业汇率由外汇市场上的供求状况决定。

(2)商业汇率。它是指外汇银行对一般客户进行外汇买卖使用的挂牌汇率。商业汇率一般根据同业汇率的买卖价加以适当增减来确定,买卖价的差价比同业汇率买卖价的差价大。

8. 按国际汇率制度划分

(1) 固定汇率。它是指一国货币同另一国货币的汇率基本固定, 汇率波动的幅度很小。

(2) 浮动汇率。它是指一国货币当局不规定本国货币对其他货币的官方汇率, 本币汇率听任外汇市场的供求关系决定自由涨落。外国货币供过于求时, 外币就贬值, 本币就升值, 外汇汇率就下浮; 相反, 外汇汇率就上浮。本国货币当局在外汇市场上进行适当的干预, 使本币汇率不致波动过大, 以维护本国经济的稳定和发展。

二、汇率变动对国际经济的影响和作用

(一) 汇率变动直接作用国际贸易

实践表明, 汇率变动直接作用一国的对外贸易状况, 进而影响国际收支和国际储备。其作用过程是:

一国货币汇率下降, 会起到鼓励出口、限制进口的作用。原理是: 本币汇率下降意味着外汇汇率上升, 一定数额的外国货币能够兑换更多的本国货币, 必然会使以外币表示的出口商品价格降低, 增强本国商品在国外市场上的竞争力, 从而有利于扩大出口。同时, 本币汇率下降会使以本币表示的进口商品成本价格上升, 相对降低了本国进口商品的竞争能力, 因而不利于进口。

一国货币汇率上升, 相反地会起到刺激进口、限制出口的作用。其原理是: 本币汇率上升意味着外汇汇率下降, 表明一定数额的外国货币只能兑换较少的本国货币, 必然会使以外币表示的出口商品价格提高, 不利于出口; 同时, 本币汇率上升, 必然会使以本币表示的进口商品价格降低, 有利于扩大出口。

由于上述汇率变动的原理, 世界许多国家都倾向于运用外汇倾销, 扩大贸易出口, 限制进口, 以缓和国际收支经常项目的危机。所谓外汇倾销是指有意识地提高外币汇率, 使汇率上涨的幅度大于国内物价上涨的幅度, 用低于国际市场的价格输出商品, 夺取销售市场的一种汇率政策。但是, 这种货币贬值政策的效应受到四个因素的制约:

1. 可能引起贸易对手的报复

一国提高外币汇率, 降低本币汇率, 取得了扩大出口、限制进口的利益, 而其他国家则受到相应的损失。为避免损失, 其他国家也采取相应的外汇倾销政策。从而抵销了本国货币汇率下降的政策效应。

2. 降低本国货币地位

一国不断地利用本国货币贬值实行外汇倾销, 会造成国际市场上对该国货币信心的动摇, 降低该国货币的国际地位。

3. 商品的供需弹性

一国商品的需求弹性供给弹性是影响汇率政策效应的重要因素。所谓商品的需求弹性是指因价格变动而引起的对该种商品需求的相应变动率, 它反映需求量的变动对价格变动的敏感程度。包括本国出口商品国际市场的需求弹性和进口商品国内市场需求弹性。用公式表示为 $Ed = \Delta Q/Q \div \Delta P/P = - \Delta Q/\Delta P \times P/Q$, 上式中 Ed 表示需求弹性, P 代表价格, Q 代表需求量, ΔP 代表价格变动量, ΔQ 代表需求变动量。商品的需求弹性通常有五

种情况 ①需求无弹性,即无论价格如何变动,需求量都不会变动。②需求弹性无限大。即价格稍有下降,需求量就无限大;稍有上升,需求量就减小为零。③需求弹性等于1。即价格每下降一个百分点,需求量就增加一个百分点。④需求弹性系数大于1。即当价格变动一个百分点时,需求量变动超过一个百分点。⑤需求弹性系数小于1,即当价格变动一个百分点时,需求量的变动小于一个百分点。以上五种情况,前三种是罕见的,后两种才是常见的。由于外汇倾销是通过汇率的变动对进出口商品价格的影响得以实现的,因此,在出口方面,需求弹性系数大于1的商品,外汇倾销的效果就比较好,而需求弹性系数小于1的商品,外汇倾销的效果就比较差;而在进口方面,需求弹性系数大于1的进口商品,外汇倾销的限制效果就比较明显,需求系数小于1的进口商品,外汇倾销的限制效果就比较差。所谓商品的供给弹性,是指因价格变动所引起的供给数量的相应变动率。它反映供给量的变动对价格变动的敏感程度。包括出口商品的国内市场供给弹性和进口商品的国际市场供给弹性。用公式表示为 $E_s = \Delta Q/Q \div \Delta P/P = \Delta Q/\Delta P \times P/Q$,上式中 E_s 表示供给弹性。商品供给量是价格的递增函数,所以其值为正数,前面所讲需求弹性,同商品需求量是价格的递减函数,所以其值为负值。供给弹性同需求弹性一样,也分为五种基本情况,其大小主要取决于供给的难易程度。在出口方面,供给弹性系数大于1的商品,即国内增加供给比较容易的商品,外汇倾销的效果比较好;而供给弹性系数小于1的商品,即国内增加供给比较困难的商品,外汇倾销的效果不会太理想。在进口方面,外汇倾销的限制作用是有同样道理。

4. 国内宏观经济平衡状况

根据“丁曲线效应”的原理,即本国货币汇率下调,通过进出口商品价格的相对变动实现对贸易收支状况的改善在整个影响过程中,有一个时滞的存在。也就是说,本国货币贬值即使能够改善贸易收支,但在改善之前,总有一段继续恶化的过程。因为本币贬值,进口商品的价格提高,而以前的合同协议和产业结构尚未及时调整,进口商品的数量尚未来得及调整,使进口支出维持一段时间。这个时滞的长短,主要取决于国内宏观经济平衡状况,如果国内市场的总需求远大于总供给,这个时滞会很长,外汇倾销政策对改善贸易收支状况的收效是十分有限的。

(二) 汇率变动直接作用国际资本流动

国际资本流动是国际间长期和短期资本的输出入,资本流动的主要目的是为了获取利润或者避免损失。

汇率的变动会影响资本价值的增减,因而必然影响资本的流动。当一国的国际收支出现逆差,该国货币的汇率呈下跌趋势而又尚未下跌时,资本所有者为避免损失,就会将资本调出该国。从而引起国际资本从该国的外流。相对地,当一国国际收支出现顺差,该国货币汇率是上升趋势而尚未上升时,资本所有者为取得货币升值带来的收效,就将资本调入该国进行投资等交易。在浮动汇率制下,汇率的频繁波动,对资本所有者提出新的要求,要求他们必须随时调动其资本以避免汇率的突然大幅度变动带来的风险。这种要求的直接后果就是资本所有者对国际长期投资丧失信心而转向短期投资。因此汇率的变动对国际资本流动的结构造成了深刻的影响。

(三) 汇率变动影响国际储备和国际债务

国际储备是一国持有的备用于国际支付和维持汇率的那部分资产。其中的外汇储备占最重要的位置。

汇率变动对外汇储备的影响表现在 ①影响外汇储备的存量。一方面因储备货币汇率的上升会增加外汇储备的实际价值;另一方面,因储备货币汇率的下降会减少外汇储备的实际价值。所以汇率变动带来的风险是外汇储备管理中最常见的风险。要求对储备货币汇率的走向作出准确推断,或者通过储备货币多样化等技术来防止风险。②影响外汇储备的增量。汇率变动通过对进出口贸易和资本流动的影响,影响外汇储备的增减。通常来说,一国货币汇率偏低,奖励出口限制进口形成贸易顺差,有利于资本流入不利于资本流出,形成资本项目顺差。两种顺差都会增加该国的外汇储备。相反,一国货币汇率偏高,则会造成贸易逆差和资本项目逆差,这两种逆差都会减少该国的外汇储备。

国际债务是指一国对一切非本国居民以外国货币或本国货币表示的负债。汇率变动对国际债务的影响,主要是加大了外债管理的困难。因为债务货币汇率上升,会加大债务的实际价值从而加重债务国的偿债负担;债务货币汇率下降,又会减轻债务国的偿债负担。为避免汇率变动对本国债务上的不利影响,外债管理就必须注意债务货币的汇率变动趋势,合理安排国际债务的货币结构。

(四) 汇率变动影响国际经济金融关系

1. 造成国际财富的再分配

比如汇率变动会引起以美元计算的国民生产总值的大幅度变动,一些国家的货币对美元贬值,其以美元计算的国民生产总值增长率大大降低,甚至出现负增长;一些国家的货币对美元升值,其以美元计算的国民生产总值就以更高的速度增长。同时这些国家因为本币升值,其银行资产也以更高的速度增长。

2. 加剧国际金融秩序的矛盾和混乱

表现在三个方面:一是美元地位下降。二战后美元在国际汇率体系中一直处于核心地位,起着计价货币、结算货币和储备货币的作用。后来因美国国际收支持续逆差和国内通货膨胀严重,造成美元汇率下跌,固定汇率制崩溃。浮动汇率制下,美元虽仍然是非常重要的储备货币,但日元和德国马克与之形成相抗衡的形势,国际货币秩序发生了改变。二是由于外汇倾销造成的竞争性货币贬值,但又不断地招致其他国家采取同样措施报复,因而造成竞争性的货币贬值,加剧了国际金融关系的矛盾。三是货币集团的形成。为了防止汇率变动的不利影响,寻求汇率相对稳定,一些关系密切的国家,建立稳定货币区,在货币区内实行固定汇率,比如欧洲货币体系。这种新货币秩序的出现是汇率变动加剧的作用和结果。

三、汇率变动对国内经济的影响和作用

(1) 汇率变动直接影响经济增长和就业水平。由于本国货币汇率下跌,有利于扩大出口和限制进口,通常有利于本国民族工业的发展,有利于就业水平的提高和经济增长率的提高。相反,由于本国货币汇率上升,限制出口鼓励进口,会冲击本国民族工业的发展,失业率

将提高,经济成长受到打击。

(2) 汇率变动直接作用国内物价水平。汇率变动通过影响出口商品价格作用国内市场的物价水平。即本币汇率上升,国内物价水平下降;本币汇率下降,国内物价水平上升。因本国货币汇率上升,一方面使以本币表示的进口商品的成本价格便宜,增加进口商品的供应,同时使用进口原料生产的本国产品价格降低,从而带动整个国内市场价格降低。另一方面,本币汇率上升还使以外币表示的出口商品价格升高,促使部分出口商品转为内销,增加国内市场供应,也使物价水平下降。相反本国货币汇率下跌,奖励出口限制进口,会使国内市场物价水平上升。

(3) 汇率变动影响国内利息率。汇率变动,通过对进出口贸易和资本流出的影响,作国内资金总供求的变动,从而影响国内市场的利率水平。

其传导过程是:本国货币汇率下降,外汇净收入和资本流入增加,国内资金供给增加,利息率会下降;本国货币汇率上升,进口支出增加,资本流出增多,国内资金供给相应减少,需求增大,利率水平会上升。

四、汇率的有关理论

(一) 马克思的汇率理论

马克思的汇率理论,是马克思主义经济理论的有机组成部分,它大体包括以下几个方面:

(1) 马克思分析了影响汇率变动的诸多因素。马克思指出:汇率的变动是一个受诸多因素影响的综合的过程,而不象同时代的资产阶级的古典经济学家那样,或片面强调货币供求对汇率的变动,或片面强调国际收支对汇率变动的的影响,无论何种原因引起的对外收支差额,即无论是纯粹的商业原因,或是国外投资,或战争支出等,只要会引起对外的现金收付,都会影响一国货币汇率的变动,但是,只要不涉及到现金收付的两国之间的商品交易或债权债务关系,则不会影响汇率的变动。比如一个商人以商品的形式把资本转移到国外进行投资,就不会对汇率产生影响,因为这时对方国家不用付款。马克思这一观点在当时是十分深刻的。另外,马克思还指出人们的心理因素及利率水平都能影响汇率的变动。他特别强调了利率水平对汇率变动的的影响,在《资本论》第3卷中他曾强调“利息率会影响汇兑率,汇兑率也会影响利息率”,利息率的变动同金属贮藏和汇兑率的运动正好是相互适应的。”

(2) 马克思还分析了汇率运动同客观经济运动的关系。马克思认为,汇率运动是客观经济运动的一部分,同时又同客观经济运动相互适应。当一国对外支付大于外国对该国支付,该国货币的汇率趋于下跌;反之,则该国货币的汇率趋于上涨,但汇率的下跌或上涨不是无限地进行的,而是自动恢复平衡。这个机制的传导过程是:如果汇率下跌,超过一定程度时,使输出贵金属或借贷资金变得划算,于是导致黄金大量外流和借贷需求大于借贷供给,借贷利率上升以及本国证券价格下跌,于是人们纷纷抛售外国证券,购买该国证券资金大量流入该国,从而该国外币供应增加,本币汇率上升;另一方面,一国汇率下跌,本币对外贬值,可以增强本国出口商品在国际市场上的竞争能力,会刺激出口和鼓励出口,扭转该国的国际

收支逆差,达到汇率恢复。

(3)马克思还分析了汇率变动的经济影响。马克思提出,汇率是一种市场价格信号,汇率能表示国际收支动态和不同市场利息率动态(《资本论》第3卷)。另外,马克思还分析了汇率的调节功能,他说金银在不同国家流通领域之间的流出流入是一个随汇率的不断变化而产生的运动。由此可见,汇率对国际收支的调节作用。

总之,马克思对汇率理论的最大贡献在于他为人们指出了研究汇率、认识汇率的根本方法,即研究汇率必须从国际分工和国际交换的角度来研究。必须从经济活动的本质和内在联系中,考察汇率的本质及各种现象形态,必须从历史唯物主义和辩证唯物主义的世界观、方法论来研究汇率问题。

(二)购买力平价说

购买力平价说,是瑞典经济学家古斯塔夫·卡塞尔提出来的一种汇率决定理论。它的中心思想是指:在某一段时期内,两国货币的汇率是两国货币的购买力,又可以用两国各自的物价水平来表示。因此简单地说,购买力平价理论就是说,两国货币的汇率是由两国物价水平之比来确定的。其具体的内容是:

卡塞尔认为,人们之所以需要某种货币,是因为它具有购买力,人们能够用它购买商品和劳动。因此,当人们向外国人提供本国货币时,也就是向他们提供了在国内的购买力。按一定的比率用本币购买外国货币,也就是购进了外国货币的购买力,或者说,用本国货币的购买力换外国货币的购买力。因此,两国货币之间的汇率,基本上是以两国货币在各自国家所具有的购买力为依据的。这就是决定两国货币之间汇率的首先最基本的根据。由于购买力实际上为一般物价水平的倒数。因此,两国之间的物价水平之比,即为两国货币间的比率。

(三)汇兑心理说

法国学派阿夫塔里昂提出,外汇汇率取决于外汇的供求,而外币需求产生的原因则是由于它可以用来购买外国的商品或劳务以满足人们的欲望。因外币对每个人的边际效用不同,故每个人对外币的主观评价各异。但在外汇市场上,因为每个人的主观评价的影响而变动的外汇供求,会自动地趋于平衡,在这个均衡点上供求双方所接受的价格即是汇率,它是外汇供求双方对外币主观心理评价的集中表现。

(四)均衡汇率理论

均衡汇率理论不是关于解释汇率规定和汇率变动的理论,而是从一个国家的国内经济情况,国际收支变动等诸方面来考察汇率水平是否合理,判断汇率是高估还是低估,并决定汇率水平是否应当变动以及如何进行管理。因此,均衡汇率理论实际上是一种政策性工具。

(五)利息平价理论

利息平价理论的中心思想是:在没有交易成本的情况下,远期外汇升水必定等于利差。这是因为:当投资者在本币债务与外币债务之间进行选择时,一旦远期汇率升水小于利率差额,人们就会抛售外币债务,购买本币债务,资本流入国内而使本币利率降低。反之当远期汇率升水超过利率差额时,人们的行为则刚好相反。故资金流到国外市场上,国内利率升

高。因此,人们的套利行为使资本自由流动,最终是以消除世界各地的任何利率偏差,使各地的实际利率均相等。

五、汇率管理概述

汇率管理理论是国际金融理论和金融调控理论的重要内容之一,是外汇管理的重要理论基础。

(一) 汇率管理的概念

汇率管理,是一国为了发展对外贸易,调节国际收支,稳定本国币值所采用的重要手段。在浮动汇率体制下,各国根据本国经济的发展状况对汇率制度进行了不同的安排。一般来说,发达国家的汇率弹性较强,主要通过市场的供求关系调整汇率,对汇率实行间接的调整方法;广大发展中国家大多实行钉住和有管理浮动的汇率制度,对汇率主要实行直接调整的方法。

(二) 汇率管理的方式

1. 发达国家的汇率管理方式

从发达国家汇率管理的情况看,由于发达国家汇率安排弹性较强,汇率的高低主要由市场上外汇的供求状况来决定,所以政府对汇率的变化不进行直接管制,主要采取单独浮动和联合浮动的汇率制度。所谓单独浮动,是指一国货币的汇率不受其他货币的影响自行浮动,如美元、日元等。所谓联合浮动是指以一个集团的货币为整体,根据市场供求状况对集团外的其他货币自行上下浮动;在集团内部的各国货币间的汇率均维持在一定幅度的浮动范围内。目前发达国家对汇率管理的方式主要有以下几种:一是对外汇市场进行直接官方干预;二是控制和鼓励资本流动;三是动用货币政策措施;四是动用国际储备。

2. 发展中国家的汇率管理方式

发展中国的经济情况比较复杂,因此在汇率制度和选择上存在较大差别。

(1) 出口导向型国家的汇率管理。实行出口导向型的发展中国家,注重提高出口商品的竞争能力,因此,在汇率安排上大多实行管理浮动或钉住一篮子货币的汇率制度。

实行管理浮动的发展中国家对外可以使国内商品的相对价格与其他国家的货币汇率隔绝开来;对内可以剔除国内通货膨胀率对出口商品的影响。即使在国内的供求发生变化的情况下,本国贸易商品的价格仍可保持不变。实行管理浮动的国家可以靠变动汇率来降低外部失衡对经济的影响,也可以通过政府对外汇市场的干预使汇率向稳定化发展,以降低内部失衡对经济的影响,从而最大限度减少外汇储备流失,并降低其调节成本。

实行钉住一篮子货币的国家大多是对外开放程度较大,但经济规模较小,进出口集中在某几种商品上的出口导向型发展中国家。这种汇率比较灵活,发展中国家可以根据自已的贸易和金融关系选择适合自己的合成货币,而不受被钉住国货币汇率的操纵。同时,这种汇率也比较稳定,实行这种汇率的发展中国家的汇率不是同任何一种货币保持一致,而是同许多货币汇率的加权平均数保持一致,从而可以减弱由于其他国家货币汇率变动对本国国际收支带来的不利影响。

实行出口导向型的发展中国家或地区,通常对汇率实行货币贬值的汇价政策,使官方汇率逐步接近市场汇率,改变本币汇价高估而不利于本国商品出口的情况,扩大本国商品的对外竞争能力。如南朝鲜 60 年代初对汇率进行两次大规模贬值,把定值过高的汇率降低下来,对促进出口产生了积极作用。

(2)进口替代型国家的汇率管理。实行进口替代的大多数国家都是一些经济发展水平不高,收入较低的国家。它们与某一发达国家保持密切的经济联系,使本国货币汇率钉住该发达国家的可兑换货币,或者特别提款权。为了减少本国制成品对外国的依赖程度,保护本国市场,这些发展中国家对本国货币的汇率水平适时进行调整,调整的方式有两种:一是长期高估本国货币汇率。通过高估进口和发展进口替代产业所需的机器设备、中间产品和原材料。因为在汇率高估的情况下,进口的价格相对比较便宜,可以用进口所得到的额外好处来补贴进口方面因汇率高估而受到的损失;二是使本国货币在短期内升值,在一定时期内降低进口替代品的生产成本,提高利润水平。

(三)浮动汇率管理

所谓浮动汇率制度,是指在浮动汇率制度下,各国政府不再规定本国货币的黄金平价和对美元的固定汇率,也不规定上下浮动的界限,听任外汇市场根据外汇的供求情况,自行决定本国货币对外国货币的汇率。目前国际上实行的浮动汇率制度共分以下几种类型。

1. 从政府是否干预外汇市场区分

(1)自由浮动。是指政府货币当局对本币汇率的浮动不采取任何干预措施,汇率完全听任外汇市场供求关系决定,自由涨落。

(2)管理浮动。是指政府货币当局运用各种手段干预外汇市场,通过影响外汇市场外汇供求关系来操纵本币汇率的变动。

其中自由浮动是一种理论上的划分,在实践中各国政府为了本国的经济利益,往往运用各种直接或间接的手段干预外汇市场,使市场汇率向有利于本国的方向浮动。因此,管理浮动是现实的浮动汇率制度。

2. 从汇率浮动的方式区分

(1)单独浮动。是指一国货币不与其他货币发生固定联系,其汇率根据外汇市场供求关系的变化自动调整。如英镑、美元、日元等。

(2)钉住浮动。是指一国货币与某种外币保持固定比价关系,随该种外币的浮动而浮动。钉住浮动有两种形式,一种是钉住单一货币;一种是钉住一篮子货币。实行钉住浮动的货币不存在对所钉住货币的汇率浮动幅度问题,即完全保持固定的比价关系。

(3)弹性浮动。是指某些国家为避免实行钉住浮动制的呆板性对本国的束缚,使本国货币在比较大的范围内,根据本国的实际情况自由浮动。

(4)联合浮动。联合浮动是指国家集团在成员国之间实行固定汇率制,同时对各成员国货币实行共升共降的浮动汇率。目前,实行联合浮动制度的只有欧洲货币体系。

由于上述浮动汇率制度,是 1973 年国际固定汇率制度解体后,世界主要国家普遍采取的一种汇率制度,因此说浮动汇率制下的浮动汇率,是现阶段汇率管理的主要对象,对浮动汇

率制度的管理,又集中代表了当今世界上汇率管理的基本形式和主要任务。所以浮动汇率管理是目前最重要的汇率管理。

3. 浮动汇率管理的原则

由于浮动制运行 20 年来,各国汇率都不能在这种汇制下获得稳定,因此,实行对浮动汇制和浮动汇率的管理,使之减少变动频率,缩小波动幅度,并向着有利于本国利益的方向浮动,是各国浮动汇率管理的基本原则。在这个原则下,浮动汇制的整体稳定,是没有保障的,各国汇率的稳定,也只能是相对的和暂时的。

4. 浮动汇率管理的主要措施

由于如何减少浮动汇制下的汇率波动使汇率变动朝着有利于本国的方向变动,是各国汇率管理的主要内容和目标。所以通过研究和运用影响汇率变动的各种因素确定有效的管理措施,是解决上述问题的根本途径。

(1) 影响浮动汇率变动的因素。

①国际收支状况。国际收支状况是影响汇率变动的直接变量。一国国际收支顺差,会引起外国对该国货币需求的增长和外国货币供应的增加,该国货币的汇率就会回升;相反,一国国际收支逆差,则会引起本国对外国货币需求的增加和本国货币供应的增加,该国货币的汇率就会下降。在固定汇率时期,国际收支不平衡是造成固定汇率浮动的重要因素和一国货币法定升贬值的因素。在浮动汇率制下这种影响就更直接,更敏感,欲减小浮动制下的汇率浮动,须首先保持一国国际收支的平衡。

②通货膨胀率差异。通货膨胀率差异是指国家之间物价上涨幅度的差异,它表明一国货币对内价值的实际上升或下降,是影响汇率变动的重要因素。

在浮动汇制下,由于各国财政经济政策的不同,通货膨胀率差异很大,导致汇率的剧烈波动。其传导原理在于:一国的通货膨胀率高于他国的通货膨胀率,一般会引起出口商品减少和进口商品的增加,外汇市场上外国货币需求增大,本国货币供给增加,本币汇率下跌;相反,一国的通货膨胀率低于他国的通货膨胀率,一般会带来出口商品的增加和进口商品的减少,外汇市场上本国货币需求增大,外国货币供给增加,本国货币汇率会上涨。所以,欲保持浮动汇制下的汇率稳定,必须减少与各国通货膨胀率的差异。

③利率差异。利率作为金融市场上的重要指标,反映各国的金融状况的货币政策的性质。同一时期,各国金融情况的好坏不同,货币政策的目标不同,造成国际间的利率差异。这种差异会影响到货币的汇率的变动。其原理如下:国际间利差的存在,将引起短期资本的流动。高利率国家发生资本内流,低利率国家则发生资本外流。资本移动造成外汇市场上高利率国家货币需求的增大和低利率国家货币供应的增加,货币汇率将发生变动。通常一国利率提高,货币紧缩,将导致该国货币升值;反之,则导致货币贬值。因此,一国欲求汇率的稳定,首先应保持利率的稳定。

④经济增长率差异。经济增长率差异是指国际间实际经济增长速度的高低差异。它对汇率变动的影响有三种情况:第一,通常情况下,高经济增长率国家,由于国内需求水平提高,引起更多的进口,国际收支经营项目发生逆差,从而造成该国货币汇率下跌的压力。第

二,如果高经济增长率国家采取的是出口导向型经济模式,经济增长会增加出口,从而弥补进口的增加,该国货币汇率未必下浮。第三,由于高经济增长率反映一国经济实力的增强,可以加强外汇市场上对该国货币的信心,汇率也有上升的可能。由此可以看出,经济增长率差异对汇率变动的影响是复杂的,要根据不同国家具体的经济模式以及不同时期不同因素作用的大小来进行分析。所以说,特定条件下的高经济增长率是保持本币汇率稳定上升的一条途径。

⑤中央银行的市场干预。为了避免汇率变动对国内经济造成不利影响,各国中央银行往往对汇率进行干预。干预的方法是在外汇市场上买进或抛出外汇,使本币汇率的剧烈变动趋于缓和,稳定在对本国有利的水平上。因此,中央银行的市场干预是保证汇率稳定的直接因素和有效工具。

⑥财政收支状况。

政府财政收支状况也是影响汇率变动的重要因素。通常情况是:如果一个国家财政赤字巨大,意味着政府支出过度,从而导致通货膨胀率的加剧和国际收支经营项目收支的恶化,其货币汇率将会下降。如果一个国家财政收支平衡或赤字很小,该国货币的汇率会稳定。但如果庞大的财政赤字不是通过增加货币发行来弥补,而是通过提高利率向市场借款来弥补,国际资金的流入会避免该国货币汇率的下浮。

⑦国际政治形势的变化。浮动汇率制的实践经验表明,国际政治局势的变化,越来越成为影响外汇市场汇率变动的重要因素。当国际政治局势出现剧烈动荡时,处于不利地位的国家,其货币汇率表现为下浮;处于有利地位的国家,其货币汇率表现为上浮。因为,国际政治处境的好坏,总会对经济的发展造成有利或不利的影 响,有时影响非常严重。因此说,保持汇率稳定,必须有一个和平稳定的政治环境。

⑧市场预期心理。浮动汇率制度下,外汇市场上人们的心理预期,成为影响汇率变动的极为重要的因素。如果人们预期某个国家的通货膨胀率比别国高,实际利率比别国低,国际收支将出现较大逆差,经济发展看坏,该国货币就会在市场上被抛售,它的货币汇率就会下跌;反之,就会上涨。同时,由于一国货币汇率下跌,可能引起进一步下跌的预期,一国货币汇率上升可能引起进一步上升的预期,结果会产生外汇投机活动,加剧汇率的变动。因此说,保持低通货膨胀率较好的经济增长率,使人们的心理预期趋于稳定,是保持汇率稳定的重要手段。

5. 浮动汇率管理的方法和措施

由于任何国家都不会听任浮动汇率制下本币汇率的变动损害本国的利益,所以总是采取各种方式和工具,干预本币汇率向对本国有利的方向浮动,主要方法和措施有:

(1)直接干预外汇市场。干预外汇市场是管理浮动汇率的主要手段,其方法是:通过在外汇市场上出售或购进某种货币来改变该种货币的供求关系,平抑该货币的汇率。比如,当美元在国际外汇市场上被抛售,抢购日元和德国马克时,美元汇率迅速下跌,而日元、马克汇率迅速上涨。如果美元汇率下跌影响到美元国际收支平衡和经济增长时,美国中央银行便在外汇市场上出售日元和马克,购进美元;如果日元、马克汇率的上涨影响到日本和德国的

经济稳定和国际贸易增长时,日本和德国的中央银行也会在外汇市场上抛出本国货币,购买美元;如果汇率的涨落对相关各国均弊大于利时,美国、日本、德国甚至更多的国家会同时进行共同干预来稳定汇率。

(2)调整市场利率水平。利率是调节金融市场资金供求关系的重要手段,当然也是管理汇率的重要措施。其方法是,提高或降低国内市场利率水平,吸引外国资本流入或鼓励资本流出,改变本国货币对外币的供求状况,稳定本币汇率。当外汇市场上本国汇率急剧下跌时,本国中央银行调高对商业银行的贴现率,贷款利率或存款准备金率,促使市场利率水平提高,吸引国外资本流入,外汇市场上对本国货币的需求增大,本币汇率回升;如果外汇市场上本币汇率上涨迅速,本国中央银行则做相反的操作,降低市场利率,鼓励资本流出,外汇市场对本币需求下降,外币需求上升,本币汇率会回落。采用利率调整是各国常常使用的一种稳定汇率的方法,但是,由于利率的升降对内对外的政策效应往往不能一致甚至相逆,也由于资本流动还取决于能否保证资本的安全性等因素,所以,利率手段是一种间接措施,各国在使用时需特别谨慎。

(3)资本流动管制。对资本流动实行外汇管制,是许多国家为维持和管理本国汇率而采取的一种直接的行政手段。如国际收支逆差的国家,本币汇率下跌,政府通常使用各种优惠条件鼓励本国居民从国外借入资本,而严格限制本国货币外流,缓和国际收支逆差,稳定汇率。如国外收支有较大顺差的国家,本币汇率上涨,政府通常运用各种法令,禁止外国资本的流入,严格限制或禁止本国居民借用外国资本,禁止外国居民购买本国证券等等,同时鼓励国内资本流出,对本国居民的国外投资给予种种便利条件,从而减轻本币汇率的压力。

(4)动用国际储备抵补。为弥补临时性国际收支不平衡,各国都保留一定的黄金储备作最后的国际清偿手段。当本国货币大幅度贬值,本币汇率急剧下跌,而外汇储备又不足以挽救时,本国政府可以通过出售黄金储备和特别提款权,收购本国货币的办法,使本币汇率回升。当本币汇率大幅度上涨时,政府也通常增加外汇黄金储备,抛出本国货币来稳定汇率。

(5)本国经济的稳定和发展。在浮动汇率制度下,本国经济的稳定和发展,是一国保持汇率长期稳定的根本因素和决定性措施。

第六节 外汇市场管理

一、外汇市场

所谓外汇市场,从广义上讲,是买卖外汇的场所。具体的说,外汇市场是从事货币兑换

的场所。凡持有外汇者,均可在这个市场上按一定的价格将外汇售出,换取本币;凡需要购买外汇者,可用本币在这个市场上按一定的价格购进外汇;凡需要用持有的外汇换取另一种外汇者,也可以在这个市场上按照两种货币之间的汇率进行兑换。因此,外汇市场是进行外汇买卖或货币兑换的场所。与进行国际资金存贷的国际货币市场、国际资本市场有着严格的区别。

外汇市场的构成,包括三个要素:一是市场交易的主体,即各经营外汇业务的商业银行、外汇经纪商、进出口商、外汇投机者和其他外汇需求者如中央银行等;二是交易的对象,即外汇和本国货币;三是交易的场所,它包括有形市场和无形市场两种。有形市场是指在交易所的建筑物内或交易大厅内设立的交易地点,买卖双方要在规定的时间集合到一起从事交易;无形市场是指所有的外汇买卖都通过连结在各交易主体之间的电话、电报、电传以及其他通讯工具进行的。

因此说,外汇市场的完整概念,是由经营外汇业务的各种金融机构和个人对外汇和本国货币进行买卖或兑换的网络或场所。

二、外汇市场的类型

(一)按外汇交易的范围划分

(1) 外汇批发市场。外汇批发市场是指银行与银行之间的外汇买卖市场。它包括同一市场各银行之间,不同市场各银行之间,中央银行与外汇银行之间以及各国中央银行之间的外汇买卖。这种买卖的数额比较大,因此称为外汇批发市场。

(2) 外汇零售市场。外汇零售市场是指银行与一般顾客之间的外汇买卖,比如,银行同进出口商、非贸易外汇供求者之间的外汇买卖。这种交易的数额,相对于银行同业之间的交易数量比较小,所以称为外汇零售市场。

通常广义的市场包括外汇批发市场和外汇零售市场。狭义的市场单指外汇批发市场即银行同业交易市场。

(二)按外汇交易的种类划分

(1) 即期外汇市场。它是从事即期外汇买卖活动的场所。所谓即期外汇买卖活动,是指外汇买卖成立后,于当日或两个营业日内办理收付和交割的外汇业务。办理收付和交割是指买卖双方一手交付一种货币,一手交付外汇的行为。这种进行即期外汇交易的市场,就是即期外汇市场。它的基本功能是进行货币的现场兑换,在最短的时间内,实现购买力的国际转移。

(2) 远期外汇市场。它是从事远期外汇交易活动的场所。所谓远期外汇交易活动,是指外汇买卖合约签订时,双方并无外汇或本币的支付,而约定于将来某一时日,按原来约定的汇率及金额进行实际交割。远期外汇市场的基本功能是避免汇率变动的风险,固定进出口贸易和国际借贷的成本。

通常,人们用惯于把即期外汇市场称为现汇市场,把远期外汇市场称为期汇市场。

(三)按外汇市场性质划分

(1) 国内外汇市场。国内外汇市场是指受到本国货币当局较严格的外汇管制的外汇交易市场。它有两个基本的特点:一是市场的参加者仅限于本国居民;二是市场外汇交易限于本国货币与少数几种外国货币之间的交易。

(2) 国际性外汇市场。国际性外汇市场是指基本不受政府外汇管制的自由外汇市场。比如伦敦、纽约、东京、新加坡等都是国际性外汇市场,都是世界贸易和金融中心。

国际性外汇市场的基本特点是:①各国居民都可以自由参与外汇市场的交易,除本国居民外,外国居民可以凭借现代通讯设施参与本市场的买卖。②市场外汇交易的货币几乎包括所有的主要货币,外汇买卖不仅限于本国货币同外国货币之间,也可进行外国货币之间的买卖。

(四) 按外汇交易方式划分

(1) 欧洲大陆式外汇市场。又叫“有形市场”,如法国的巴黎外汇市场,德国的法兰克福外汇市场、意大利的米兰外汇市场都属于这一类。

(2) 英美式外汇市场。又叫“无形市场”,如伦敦外汇市场、纽约外汇市场、苏黎世外汇市场和东京外汇市场都属于这一类。

三、外汇市场的作用

(一) 形成汇率

外汇市场的重要功能是确定本国货币的市场汇率水平。由于国际贸易和国际间的交往产生的外汇供给和外汇需求形成外汇市场的买和卖。而目前国际上无论发达外汇市场,还是不发达外汇市场,都是外汇银行接受客户的买卖申请后,加上银行自身进行外汇买卖的需要,形成银行间同业市场上的外汇供给和需求。这种供求关系,通过银行之间竞价的方式,确定银行同业买卖外汇的汇率。根据这个批发市场的汇率水平,进一步确定零售外汇市场的汇率,从而确定了整个外汇市场的汇率水平。外汇市场汇率的形成,是外汇交易的前提条件。

(二) 实现购买力的国际转移

外汇市场的基本作用是使资金能以最有效的方式,在国际间实现货币兑换和收付。不同的货币对不同的国家形成的购买力,国际间商品与劳务的交易以及资本输出入所产生的债权债务关系。由于各国货币的不同,必须将本国货币兑换成外汇来清偿。这种兑换是在外汇市场进行的,这也是外汇市场存在的最根本的理由。

(三) 提供外汇资金融通

在国际贸易中,进口商需要资金向出口商支付货款,而出口商需要把进口商提供的延期付款汇票变成现金,这些国际间的支付往来,都必须通过外汇交易来实现,而外汇市场为进出口商和其他外汇需求者提供了兑换和变现的场所。这是外汇市场的又一重要作用。

(四) 减少外汇风险

外汇风险是指一个经济实体或个人,在国际经济交往中,以外币计价的资产或负债,因汇率变动而引起价值上升或下跌所造成的风险。这种风险在浮动汇率制下,变动更大,从而

严重影响了国际贸易、劳务和资本往来的顺利进行。但是外汇市场的发展产生了远期外汇交易,以及由此发展而来的一系列外汇交易方式,为外汇市场提供了避免汇率风险的良好手段。例如,进出口商可以在外汇市场上利用期权业务,向银行购买期权,先行洽定一种外汇汇率,待合同到期时,双方按事先约定的汇率交付货币,行使期权,或者不行使期权,而按照外汇市场上变得对自己更有利的即期汇率买卖外汇,从而避免了因汇率变动而产生的外汇风险。

四、外汇市场的交易模式

(一) 国际性的外汇市场交易模式

在伦敦、纽约、苏黎世等国际外汇市场上,外汇交易是在银行之间直接进行的。只有在个别情况下,他们才会通过外汇经纪人的中介进行交易。这种交易模式的惯例是:当其他银行欲同本银行进行外汇交易时,可以直接向本银行询价,本行外汇交易员向对方提出买价和卖价,由对方决定是买进还是卖出,一旦确认买卖,双方交易员填制传票,由财务部门进行交割和帐务处理。

国际性外汇市场交易的模式,从目前情况看有利有弊。优点在于银行双方直接进行交易,主动发起交易的询价银行可以很快得到报价,如果认为合适,可以很快成交。缺点是,双方直接进行交易,询价银行所得到的只是双方一家的报价,不一定是最好的价格,因为没有比较,而如果想求得最好的价格,就要向多家银行询价,然后确定成交,这样做就很麻烦。

(二) 国内外汇市场交易模式

在主要由本国居民参加的进行本国货币同少数几种外币交易的国内外汇市场上,银行之间的交易倾向于通过外汇经纪人进行。这种交易模式的惯例是:各银行向外汇经纪人提出自己的买卖价格和买卖要求,外汇经纪人汇集市场各银行的报价,安排买卖价一致的双方银行成交,外汇经纪人收取佣金。

国内外汇市场交易模式同样利弊兼有。其优点在于,银行通过经纪人,可以得到多家银行的报价,解决寻找最优价格的问题。另外,外汇经纪人利用其广泛的信息网络,直接向客户银行报出市场所能得到的最好价格,促使双方达成交易。其缺点在于:外汇银行通过经纪人进行交易,要向经纪人支付佣金,交易成本加大。

在零售外汇市场,无论是国际性市场还是国内市场,由经纪人直接向工商企业提供外汇交易中介服务的情况是不普遍的。在有些市场上,如法国、意大利则是禁止的。因为工商企业的信用风险往往比批发外汇市场的银行或外汇经纪人高得多。所以大多数银行不喜欢这种做法。通常是,工商企业的外汇交易直接同它们比较熟悉的外汇银行或官方指定的外汇银行进行。

五、外汇市场的交易主体

外汇市场是以外汇银行为中心的外汇交易市场。它包括银行与工商企业及个人客户之间的市场,和银行之间的外汇市场两部分。具体的讲,外汇市场的交易主体分以下几种:

(一) 外汇银行

外汇银行是指经中央银行批准可以经营外汇业务的商业银行和其他金融机构,主要包括专营外汇业务的本国商业银行,兼营外汇业务的本国商业银行,在本国开设的外国银行分行,经营外汇业务的其他金融机构,如信托公司、财务公司等。

外汇银行是外汇市场的主要参与者。它从事外汇买卖,主要是从事两方面的活动:一是代客户在市场上买卖外汇,目的是对客户全面的服务,并从中获得适当的利润;二是用自己的帐户直接进行外汇买卖,其目的则在于调整外汇头寸,保持外汇存贷于合理的水平上,或者利用外汇市场上汇价的地区差异、时间差异赚取利润。

在外汇市场上,外汇银行通常同三类对象发生交易:其他外汇银行、外汇经纪人和工商企业。而多数业务发生在银行之间的同业买卖市场上。从国际范围看,银行间同业外汇市场分为三个层次:最上层、第二层和第三层,其中最上层市场的大银行,是外汇市场的领导者,它们通常具有以下几点特点:

(1) 资金雄厚。作为国际性大银行,它们都拥有雄厚的资本,有能力在世界各金融中心银行帐户内保持相当多的金额以清算所成交的生意。

(2) 阵容强大。一家大型跨国银行的外汇交易室,配备有 10 到 20 名优秀的外汇交易员,同时配备精良的通讯设备和资料处理设备。比如大量的电话机、电传机、交换机控制台、租用的直接专用电话及新闻信息服务设备等等,与中小银行相比,它们的装备和交易员的水准都要精良得多。

(3) 信誉良好。雄厚的实力和广泛的业务,使这些银行拥有良好的国际信誉,它们能够直接对外汇市场的其他参加者报出买价和卖价,并对外汇市场的走势发生影响。

(4) 交易金额大。跨国银行的主要活动是对其他大银行或大型工商企业提供服务,并对中小银行给出外汇报价,提供外汇批发业务,通常一笔交易金额在 100 万美元以上。

作为跨国银行,通常既在本国的外汇市场上,又在国际性的外汇市场上活动,而从交易数量来看,这些银行往往更倾向于通过电话、电传同大型海外市场上的客户进行交易,获得更高的利润。同时也提高自己的国际地位。它们的交易数额占整个外汇市场交易的 30% 以上。

(二) 外汇经纪人

外汇经纪人是指专门介绍外汇买卖成交的中间人。其中:

(1) 一般经纪人。是指以自己的资金参与外汇中介买卖,并承担买卖损益的经纪人,这类经纪人一般是资本雄厚的商人。

(2) 跑街经纪人。是指仅以收取佣金为目的,代客户买卖外汇而本身不参与外汇买卖的中间人。

外汇经纪人的主要任务是提供正确迅速的交易情报,促进外汇交易的顺利进行。它通过联系整个外汇市场,包括其海外办事处和代理机构的专线通讯网络,在世界范围内同有关方面保持业务联系,对瞬息万变的外汇行情报出最新的出价和要价,安排一国或两国外汇市场上的客户成交。如发现合适的价格,即通知买卖双方达成交易。

由于外汇经纪人面临着来自其他外汇经纪人的竞争,或撇开他们直接从事外汇交易的大银行的激烈竞争,所以收取的佣金很低。因此,一个外汇经纪人能否在激烈的竞争中站住脚,吸收和维持大量的外汇业务,获得较好的收入,取决于经纪人能否对委托人提供迅速和可信赖的服务,包括在技术上胜任各类中介业务,有能力迅速得到并有效地提出外汇报价,各项文书资料处理工作能够跟上市场节奏等等。

(三)一般顾客

一般顾客是指外汇市场上除银行之外的客户。它们是外汇的最初供给者和最终需求者。最初供应者将得到的外汇在市场上向外汇银行卖出,最终需求者用本国货币向外汇银行买进外汇支付给国外的债权人。

一般顾客中,最初的外汇供给者包括:①已与外国进口商订有商品成交合同的出口商;②劳务出口的外汇收入者。例如有国外收入的运输公司、保险公司、银行和旅游公司等;③有国外投资收益的工商企业和个人;④接受国外援助者;⑤接受侨民汇款者;⑥接受外国贷款者或收回国外贷款者;⑦收回国外直接投资者或对本国进行直接投资的外国居民;⑧在国外市场上发行有价证券者或收回国外有价证券投资本金者。

最终外汇需求者包括:①订购外国商品的进口商;②劳务进口的外汇支出者;③投资收益的汇出者;④对国外进行援助者;⑤对外汇出侨民汇款者;⑥对外进行贷款者或偿还国外贷款者;⑦对外进行直接投资或收回在本国直接投资的外国居民;⑧对外进行有价证券投资者或对外偿还有价证券借款本金者。

(四)外汇投机者

外汇投机者是通过预测汇率的涨跌趋势,利用某种货币汇率的时间差异,低买高卖,赚取投机利润的市场参与者。

外汇投机者是外汇市场上不可避免的供求者,但他们并不是真正需要外汇去清偿外币债务,他们买卖外汇的目的只是为赚取差价。目前,外汇投机交易的规模十分庞大,已成为影响汇率走势,造成外汇市场动荡的重要因素。从事外汇投机的既有商业银行和其他金融机构,也有工商企业,还有一些比较富有的个人。

(五)中央银行

中央银行是外汇市场的领导者。它参与外汇市场不在于谋取利润,而在于管理和监督外汇市场的运行。具体讲,有两个目的:一是通过制定和颁布一系列条例和法令,防止外汇市场上的违法行为,维护外汇市场的秩序;二是中央银行通过干预外汇市场,直接在市场上买卖外汇,控制本国货币供应量,稳定本币汇率,或者通过干预将本币汇率调整到符合本国宏观经济政策或国际协议所需要的水平上。

中央银行干预外汇市场,通常有三种形式:

(1)干预即期市场。这是中央银行最经常的市场干预手段。其方法是:政府授权中央银行建立外汇平准基金。基金包括黄金、外汇和本国货币。当现汇市场上外国货币供不应求时,中央银行就以所持有的外汇储备,在现汇市场上抛出,收回本国货币;当现汇市场上外国货币供过于求时,中央银行就以最后吸收行的身份,用本币购进外汇,以稳定汇率。

(2) 干预远期市场。中央银行有时也通过远期外汇买卖干预期汇市场。由于期汇汇率与现汇汇率相互影响,如果现汇市场外币供不应求,中央银行可以通过市场,以低于市场价格卖出期汇,市场参与者认为购买期汇有利,就要买进期汇,同时为避免发生外汇多头寸,就要卖出现汇,以资抵补。这样,就可以增加现汇市场的外币供应,从而避免现汇市场上本币汇率过度下跌。如英国政府在英镑现汇汇率下跌,期汇贴水不断加大的情况下,英格兰银行除大量抛售美元储备以稳定现汇汇率外,还卖出美元期汇,提高英镑期汇汇率,引导市场卖出英镑期汇,买进英镑现汇以资抵补,从而提高了英镑现汇汇率。

(3) 调整利率。中央银行通过变动对商业银行的贴现率,变动市场利率水平,利用外汇市场参与者的利率裁定,间接影响现汇市场的供求,从而影响现汇汇率向有利于本国的方向变动。

目前,外汇市场上的中央银行仍是一个重要的参与者,并且是外汇市场的领导者。特别是美英法德意日和加拿大七国中央银行在外汇市场上联合行动,更成为外汇市场上一种强有力的力量。

六、外汇市场的交易种类

(1) 即期外汇交易。即期交易是指交易双方以当天的外汇市场价格成交,并在当天或第二个营业日进行交割的交易。

即期外汇交易的功能,对一般顾客来说,是为了实现货币的调换。对银行来说,买入即期外汇,主要是弥补即期的“超卖”,卖出即期外汇,主要是用于平衡即期的“超买”。

套汇业务是即期交易的应用,它是利用某一时刻不同外汇市场上某种货币即期汇率的差异同时低买高卖,套取差价利润的一种交易。

(2) 远期外汇交易。远期外汇交易是指外汇买卖成交后,根据合同规定,买卖双方在约定的到期日,按约定的汇率和数额,办理收付交割的外汇交易。

远期外汇交易的基本功能,在于避免国际贸易上汇率变动的风险,防止国外投资或所欠国外债务因汇率变动而受损失,外汇银行为平衡其外汇头寸进行必要的抛补,或者被外汇投机者用于从事投机交易以取得投机利润等。

(3) 期权交易。期权交易是远期外汇交易的发展,是远期外汇市场最新的交易方式。所谓期权交易,就是在外汇期货买卖中,合同持有人具有执行或不执行远期买卖合约的权利。即在一定时间按一定汇率买进或不买进,卖出或不卖出一定数量外汇的权利的交易。通常,出售期权合同的一方是外汇银行,购买期权合同的一方是客户。购买期权的价格又叫期权费,是客户付给银行用于弥补汇率变动风险损失的保险费。

(4) 掉期交易。掉期交易是即期交易和远期交易的结合物。具体分为两种:

① 即期对远期的掉期。是指投资者在买进或卖出即期外汇的同时,卖出或买进同种货币的远期外汇,以避免外汇风险。比如,某银行手头的美元资金暂时有多余,但将来却又有美元支付的需要,就可用即期交易方式把暂时多余的美元资金卖给其他银行,同时又以远期交易将其买回。这样就避免了美元汇率波动的风险,又没耽误支付的需要。这种交易就是

即期对远期的掉期交易。

②远期对远期掉期。指投资者在买进或卖出远期外汇的同时,卖出或买进另一种期限的远期同种外汇,以避免外汇风险。如某银行3个月后有一笔资金到位投资美国,投资期限3个月。为了避免资金到位后汇率变动的风险,和对美元进行保值,在买进3个月的美元期汇的同时,卖出6个月的美元期汇。由此可以达到不受汇率变动影响的目的。

总之,广义的掉期交易,就是投资者同时做两笔不同期限的交易,交易货币必须相同,方向相反,数额相当。

七、外汇市场的交易价格

(一)基础货币和报价货币

在外汇市场的汇率标价中,首先要遇到基础货币与报价货币的问题。按国际外汇市场的惯例,所谓基础货币是指在外汇标价中,以其为固定单位的货币。报价货币是指其数额为表示另一种货币价格而发生变动的货币。

(二)即期汇率和远期汇率

所谓即期汇率是外汇市场上外汇银行报出的与客户进行即期交易所使用的汇率。包括电汇汇率、票汇汇率和信汇汇率。其中电汇汇率为“基准汇率”,其他种类的汇率据此计算。

所谓远期汇率是外汇市场上外汇银行报出的与客户进行远期交易所使用的汇率。远期汇率的期限结构,主要从1个月到12个月不等,最常用的是10个月和3个月的汇率。

远期汇率有两种报价方法:①直接报价方法,即直接标出期汇汇率。②升贴水报价方法。即远期汇率不是直接报出,而是以相对于即期汇率的升贴水点数标出。其好处在于远期汇率是以即期汇率为基础报价的,并把即期汇率的经常变动以升贴水的数额稳定下来,便于操作和利用。其公式为:

直接标价法下: 远期汇率 = 即期汇率 + 升水

远期汇率 = 即期汇率 - 贴水

间接标价法下: 远期汇率 = 即期汇率 - 升水

远期汇率 = 即期汇率 + 贴水

但在许多外汇市场给出的不是直接升水或贴水数,而是变动的点数。这需要判断。其原则是:直接标价法下,前高后低为贴水点数,前低后高为升水点数;间接标价法下,相反。

第七节 金融机构外汇监管

一、金融机构外汇监管概论

(一) 金融机构外汇监管的概念

所谓金融机构外汇监管,就是通过法律、行政、经济等手段,对金融机构的外汇经营行为进行监督管理,使其合法、合规经营的一种行为。

对金融机构的外汇经营行为进行监管,是中国外汇管理体制改革的的重要表现形式。由于经常项目下人民币有条件可兑换的放开,银行间外汇市场的开办以及银行间外汇市场对人民币基准汇率的形成,都扩大了金融机构外汇经营活动的范围和加大了金融机构对国民经济各部门的影响,从根本上决定了国家管汇机关对金融机构外汇经营活动加强监管和通过金融机构外汇监管对客户、对市场进行调控等监管形式的形成。

(二) 加强金融机构外汇监管的目的

对金融机构的外汇经营活动进行监管,其目的在于按照外汇管理体制改革的总体目标和外汇宏观调控的要求,运用经济、行政和法律等手段,强化中央银行的调控能力,促使各外汇指定银行按照国家外汇管理的法规和政策进行规范经营,增收节支,维护良好的金融秩序,促进国民经济协调、稳步、健康的发展。具体的讲,体现在以下几个方面:

(1) 通过合理的外汇管理政策,使外汇管理工作能适应金融机构办理国际业务的需要,保证金融机构外汇业务经营的安全性和稳定性。

(2) 创造良好的外汇金融环境,促使外汇指定银行有效地发挥在对外经济活动中的作用。

(3) 积极创造条件,促使各外汇指定银行在平等、合作的基础上进行竞争,提高为客户服务的质量。

(4) 通过加强管理,防止截留国家外汇,保证国家正常的外汇收入,节约外汇支出。

(5) 有效地控制外债规模,提高外资使用效益,促进国民经济的进一步发展。

(三) 加强金融机构外汇监管的意义

(1) 加强金融机构外汇监管是专业银行实行商业化管理的客观要求。专业银行实行商业化管理迫切需要一个强有力的监管调控系统来维持秩序,以创造宽松环境,保证其业务的平等竞争。因此,对专业银行外汇业务实施监管,努力完善监管措施,对顺利推行银行商业化管理,促进其健康发展尤为重要。

(2) 加强金融机构外汇监管是提高整个国民经济宏观调控能力的需要。建立社会主义市场经济,客观上要求加强国民经济的宏观调控能力,而建立金融机构外汇监管系统,加强

对金融机构经营外汇业务的监管,是实现金融宏观调控必不可少的措施之一。

(3)加强金融机构外汇监管,是保证和促进外汇体制改革顺利进行的重要手段。1994年我国对外汇管理体制实施了重大改革,其实质就是由事前审批为主转为事后监督为主,由直接的、微观的行政管理为主转向间接的、宏观的经济调控,为实现人民币有条件可兑换,到最终自由兑换奠定基础。经营外汇业务的金融机构既是企业办理外汇业务和管汇部门管理外汇的中间环节,又是管汇部门实施外汇管理的主要对象。因此,加强金融机构外汇监管,促其依法经营,有序竞争,是保证和促进外汇体制改革顺利进行的重要手段。

(4)加强金融机构外汇监管,是中央银行发挥职能作用的需要。金融体制改革已明确,中央银行目前首要的职能是加强金融监管,稳定金融秩序。要充分发挥中央银行金融监管的作用,作为中央银行的管汇机关,就必须充分发挥对外汇指定银行的外汇监管作用,否则,中央银行的监管就是不健全的,作用就不能充分发挥。

二、金融机构外汇监管的内容和范围

(一)金融机构外汇监管的内容

金融机构外汇监管的内容包括:

- (1)外汇业务的申请、审批和终止;
- (2)外汇资本金、营运资金、资本准备金和呆帐准备金;
- (3)外汇存款、贷款、汇款和借款;
- (4)发行或代理发行股票以外的外币有价证券;
- (5)外汇票据的承兑和贴现;
- (6)外汇投资;
- (7)买卖或代理买卖股票以外的外币有价证券;
- (8)自营或代客外汇买卖;
- (9)外币兑换;
- (10)外汇担保;
- (11)贸易、非贸易结算;
- (12)资信调查、咨询、见证业务;
- (13)财务和统计报表;
- (14)汇价、利率执行情况;
- (15)资产、负债比例;
- (16)其他。

(二)金融机构外汇监管的范围

仅限于银行、非银行金融机构和外资金融机构的外汇经营活动。

三、金融机构外汇监管的手段和方法

加强金融机构外汇监管要采取强有力的手段和行之有效的方法。

(一) 监管手段

加强金融机构外汇监管主要采取经济手段、行政手段和法律手段。

1. 经济手段

具体包括：

(1) 建立外汇存款准备金制度。所有经营外汇业务金融机构都必须向中央银行缴存外汇存款准备金,中央银行根据银根松紧、外汇供求、人民币汇价等情况适时适度地对存款缴存比率进行调整,以控制金融机构外汇放款能力,稳定金融市场。

(2) 充分发挥利率的杠杆作用。中央银行统一制定外汇基准利率,并规定利率浮动界限,允许金融机构根据外汇资金供求状况上下浮动,运用利率杠杆调节外汇资金收支状况。

(3) 建立资产负债比例管理机制。管汇机关通过制定多项资产负债比率,促使金融机构优化资产负债的结构,促进经营外汇业务金融机构自主经营、自负盈亏、自担风险、自求平衡,保证其外汇业务健康发展。

(4) 充分发挥外汇市场作用,健全外汇储备管理,通过市场操作和控制储备数额,对金融机构的外汇业务进行调控。

(5) 给予必要的经济制裁。对于违反外汇管理规定的金融机构,根据其情节轻重,按照《外汇管理处罚实施细则》,给予必要的经济制裁。

2. 行政手段

具体包括：

(1) 审批手段。对各类金融机构开办、扩大或终止外汇业务,均实行计划审批制度,这是保证金融机构开办外汇业务合理布局、稳健发展的必要手段。

(2) 制裁手段。外汇管理机关对违反外汇管理法规的金融机构可视情节轻重分别给予警告、通报批评、限期整顿并暂停部分或全部外汇业务、终止经营外汇业务等制裁。

3. 法律手段

无论使用经济手段还是行政手段,对经营外汇业务金融机构进行监管,必须要有外汇法规作保障,以法律为准绳。因此,必须要建立健全外汇管理法规。目前应尽快出台新的《外汇管理条例》和《外汇管理处罚实施细则》,逐步完善法律手段,把外汇监管、外汇交易行为都纳入法制轨道,使管汇机关对经营外汇业务金融机构的监管有法可依,有章可循。

(二) 监管方法

有了监管手段,还必须行之有效的监管方法与之配套,才能充分发挥其作用,达到监管目的。监管方法主要有：

(1) 建立外汇收支统计监控数据库,实行报送稽核制。各外汇指定银行要按时向外汇管理机关报送有关报表和情况报告。这样,一方面,管汇机关通过汇总分析各金融机构外汇业务报表而建立起来的外汇收支统计监控数据库能为经济决策机关提供真实可靠的统计资料,并为上级管汇机关决策提供可靠的依据。

(2) 充分发挥外汇指定银行“自律管理”的作用。“自律管理”是指经营主体通过建立完善自我约束机制,达到规范和合法经营的一种行为。其内容包括经营行为、经营道德和经

营作风等管理。就外汇指定银行而言,就是通过建立内部管理机制实现自我约束、自我控制的一种管理制度。其目的是通过“自律管理”,增强银行活力,保证业务健康、安全、有效地运行和发展。

(3)对金融机构外汇业务经营状况实行检查、考评制度。检查可采取全面检查和专项检查、定期检查和不定期检查、普查和抽查相结合的方法,通过检查,发现外汇指定银行经营管理过程中存在的问题。这是较为直接、有效的监管方法。为了提高金融机构外汇业务经营管理水平,增强防范意识,还要定期或不定期地对金融机构外汇业务经营状况进行考评,依据设定的指标评定金融机构外汇业务经营管理水平和外汇资金的流动性、安全性、收益性等外汇业务的总体状况,并以相应的级别来表示。

(4)建立经营外汇业务金融机构的联席会制度。外汇管理机关通过召开经营外汇业务金融机构联席会的方式,及时传达贯彻新的外汇管理政策和规定,了解执行政策过程中出现的新情况、新问题,同时也便于各行之间沟通情况,交流信息,协商解决各家银行之间有争议的问题。

第二章 我国的外汇管理

第一节 我国经常项目管理

一、我国经常项目管理概述

(一) 我国经常项目管理以“逐步放松”为特征

1994年1月1日,以“经常项下人民币有条件可兑换”为核心内容的中国外汇管理体制正式实施,从这个意义上讲,一方面经常项目管理正式作为我国外汇管理的一个方面确立和运作,从而结束了多年来以贸易外汇和非贸易外汇进行分类管理的模式,另一方面,实行人民币有条件可兑换使我国经常项目管理具有了逐步放松的特征。

(二) 我国经常项目管理的原则和目标

1. 我国经常项目管理的原则

按照我国建立社会主义市场经济体制的要求,现行外汇管理体制对经常项目管理的一般原则是:放松对经常项目的管制,实行人民币在经常项下有条件可兑换。

上述管理原则,体现了我国外汇管理由紧而松的态势。在社会主义市场经济建立后,随着各类经济的、外贸的和管理体制和经营机制的不断改革和深化,对与外贸和企业经营具有直接关联的经常项目方面外汇管理的改革,提出了新的要求,为适应社会主义市场经济和对外开放的需要,国家于1994年初,取消了过去与计划经济体制相适应的外汇分配计划审批制,实现了人民币在经常项下的有条件可兑换。

所谓有条件,是指经常项下的用汇支出和兑换,兑换者必须满足许可证、登记证、配额、进出口合同和支付通知书、售汇通知单等有关的限制条件,凡具备以上条件的可凭有效凭证到外汇指定银行直接购汇支付。

实行有条件可兑换,突出了贸易性限制措施对进口的管理,弱化了外汇的直接审批;实行有条件可兑换,还强化了外汇指定银行监督管理外汇收付的职能,促进了国家对经常项目收支的间接管理;实行有条件可兑换,还有利于市场机制的形成和合理汇率的形成;有利于外汇资源的合理配置和企业在外汇使用上的平等竞争;有利于进出口贸易的发展和人民币自由兑换的实现。

2. 我国经常项目的管理目标

所谓经常项目的管理目标,是实现人民币在经常项下的无条件可兑换。这一目标的实现,意味着全面取消经常项目的外汇管制,对正常的贸易和非贸易外汇活动,不加任何的条件限制,最终达到我国人民币的完全可自由兑换。

提出这一目标的依据,总的来说,是基于我国改革开放的发展前景,并参照国际上的习惯做法。具体讲,一是在社会主义市场经济体制下,集中和分配外汇全部通过市场进行,政府不再直接管理外汇,而是通过各种宏观调控手段进行间接管理。二是,实行全方位的对外开放,将使我国经济与世界经济的联系更加紧密,对外贸易进一步扩大,贸易和非贸易收支不断增加,外汇储备的实力进一步雄厚,使我国经济在国际经济中的地位进一步提高。三是,资金、技术、人才和管理经验的积极引进和交往,都要求我们逐步放松对外汇的管制,特别是放松经常项目的外汇管制。一般来说,当一国经济发展到相当程度,特别是经济市场化程度较高以后,它的货币将被其他国家所接受,在国际交往中用于流通、结算和清偿,即可成为可兑换货币。

实现经常项下人民币可兑换目标,需要一个相当长的过程,从我国的实际情况看,立即实行人民币经常项目下可兑换的条件还不够成熟,主要是:还未形成一个完善的人民币汇率制度;国际清算手段和国际支付能力,相对于我们这样一个大国还不够充足;有效的宏观调控机制也仍在建立和完善之中;企业机制的转换和现代企业制度的建立还需要时间等等。因此,我们不能马上取消对所有经常项目外汇收支活动的管理。随着我国经济的发展和上述制度、机制的建立和完善,必将逐步取消经常项目的外汇管理,实现人民币经常项目下可兑换。

(三)我国经常项目管理的内容及方法

在现行的外汇管理体制下,我国经常项目管理的内容包括贸易外汇管理和非贸易外汇管理两部分。

管理的方法与放松管制的国家一样,以间接管理和事后检查监督管理为主。具体的管理方法是:

1. 实行银行结售汇制

这是通过外汇指定银行调节外汇供求和监督外汇收支的一种方法。所谓的结汇,是指境内所有企事业单位、机关和社会团体必须将规定范围内的贸易和非贸易外汇收入及时调回境内。按照银行挂牌汇率,全部卖给外汇指定银行,售汇是指境内企事业单位、机关、社会团体和个人的贸易、非贸易外汇支出,可按规定持有效凭证用人民币到外汇指定银行购买外汇。国家通过结售汇的办法,把外汇集中起来,再按市场需要和有关条件分配出去,而不需要计划审批。

2. 实行出口收汇核销

这是监督贸易出口收汇及时调回境内,防止外汇流失的一种有效办法。所谓出口收汇核销,是指外汇管理部门在海关、银行等部门的配合下,通过发放和回收出口收汇核销单,对企业出口货物的金额、数量和收汇情况进行逐笔核对和跟踪。对逾期不收汇或收汇金额不全的,给以处罚和限期调回。

3. 实行进口付汇核销

这是维护国家权益、防止外汇投机和节约用汇的一种有效办法,所谓进口付汇核销,是通过外汇指定银行发放进口付汇核销单要求进口企业从境外进口商品及与进口商品有关的所有外汇支付都要在货物运抵境内后,向外汇指定银行办理进口付汇核销。

4. 实行进口配额和许可证制

这是通过直接限制进口,来控制外汇支出的一种有效方法。为保护我国民族工业,调整进口产品结构和产业结构,维护国际收支平衡。对某些进口商品通过实行进口配额和许可证制度,来限制进口商品的范围、种类和数量。属于国家产业政策限制进口的商品,必须在拿到外经贸部颁发的配额证明和许可证后,方可向外汇指定银行购买外汇办理进口。

5. 直接限制外汇需求数量

主要指小额贸易、非贸易外汇支付,通过规定各种指标、比例来控制外汇支出的一种方法。如对贸易进口项下的预付定金和佣金回扣的兑付,实行比例限制,对居民个人携带外汇出境,通过“携带外汇许可证”进行数量限制,对因公出国团组或居民个人出国探亲、留学等用汇,则实行固定标准供汇,以控制外汇支出。

以上经常项目管理的方法和形式,是根据我国经济发展水平和外汇收支平衡的状况制定的,它与社会主义市场经济体制的客观要求相适应,是现阶段我国经济发展的产物。但随着市场经济的不断进步和体制改革的不断深化,以上管理方法和形式,会随着管理体制的变化而变化,市场经济发展而发展。

二、我国经常项目管理的具体形式

(一)我国经常项目的历史做法

建国以来,我国经常项目的外汇管理从国民经济恢复时期的供汇和结汇制度,到十一届三中全会以后的贸易、非贸易外汇留成制度,都集中体现了我国对经常项外汇“集中管理、统一平衡、保证重点”的计划经济体制下的一贯方针。其主要的管理方式有:

1. 对一般贸易外汇的管理

(1)对出口收汇的管理。包括出口收汇的留成分拨与核销;出口预收货款的结汇或留存;出口结算方式的选择;出口自寄单据的限制;出口退赔款的审批以及出口愈期未收汇监督管理等。

(2)对进口付汇的管理。包括中央外汇各部局联合审批的管理;地方外汇使用,由地方政府同意和外管部门审批的管理;贸易非贸易留成外汇使用,由企业主管部门同意,外管部门审批的管理。在付汇管理中对不同的结算方式实行不同的审批制度,其中对进口预付款实行严格的比例管理,对进口退赔款实行结汇和重新报批制度。

(3)对贸易从属费的管理。其中包括对一般从属费先收后支的管理;对支付佣金、回扣的限定幅度管理;对收入从属费实行结汇和现汇留成的管理。

(4)对“三来一补”和以进养出周转外汇的管理。其中对来料、来样、来件和补偿贸易,实行高比例留成的管理;对中央以进养出和地方以进养出外汇,实行当年不结汇周转使用的特别管理。

(5) 对外币计价结算的管理。包括对“以出顶进”产品和寄售项目的外币计价管理。

2. 对其他贸易外汇的管理

它包括转口贸易、对销贸易、租赁、寄售贸易和小额出口贸易的管理。

3. 对非贸易外汇的管理

(1) 对非贸易外汇收入留成实行高于贸易外汇收入留成的管理, 以及地方非贸易留成归地方使用, 企业非贸易留成归企业使用的较为宽松的政策。

(2) 对非居民实行外汇券和购物支付证的管理。

(3) 对旅游外汇实行外汇券现汇帐户管理。

(4) 对居民个人外汇收入实行留成、留存以及免征存款利息税的管理、对居民个人用汇, 如出国探亲、留学的差旅费用款, 奔丧、朝觐等特殊用款以及移居出境的人民币兑汇等, 实行限量供应的管理。

(5) 对公派出国人员和团组, 实行统一费用标准的管理。

(6) 对承包工程、劳务合作、援外项目等, 实行前五年 100% 留成 5 年后 50% 留成的管理。

(7) 对外汇、贵金属和外汇票证, 实行入境不受限制, 出境需受到品种和数量上的限制的管理。

三、现阶段我国经常项目管理的基本形式

(一) 经常项下的结售汇管理

1. 对贸易、非贸易外汇收入实行全额结汇制

根据《中国人民银行关于进一步改革外汇管理体制的公告》和《结汇、售汇及付汇管理暂行规定》, 境内所有企事业单位、机关和社会团体的各类贸易非贸易外汇收入, 必须及时调回境内, 按银行挂牌汇率, 全部结售给外汇指定银行。列入结汇范围的贸易、非贸易外汇收入包括: ①出口或转口货物及其他交易行为取得的外汇; ②交通运输、邮电旅游、寄售等行业提供商品或服务收入的外汇; ③海关监管下境内经营免税商品收入的外汇; ④行政、司法机关收入的各项外汇规费、罚没款等; ⑤土地使用权、专利权等无形资产转让收入的外汇; ⑥向境外出售房地产及其他资产收入的外汇; ⑦境外投资企业和援外项目汇回的外汇利润和外汇收入; ⑧境外货款项下国际招标中标收入的外汇; ⑨对外索赔收入的外汇, 退回的外汇保证金等; ⑩保险机构受理外汇保险所得的外汇收入; ⑪取得《经营外汇业务许可证》的金融机构经营外汇业务的收入; ⑫国外捐赠、资助及援助收入的外汇; ⑬国家外汇管理局规定的其他应结汇的外汇。

以上全额结汇制的实施, 保证了我国外汇收入的集中使用和外汇指定银行的外汇经营, 同时简化了过去繁杂的管理手续, 方便了创汇单位外汇与人民币的变换。另外规定, 外汇指定银行办理结汇所需人民币资金由各银行用自有资金解决, 从而减少了中央银行基础货币的投放, 促进了人民币币值的稳定和外汇资源配置的市场化。同时, 国家对外汇指定银行结汇的结算周转外汇实行比例管理, 控制了银行持汇总量, 保证了国家外汇储备增长。

2. 对贸易、非贸易外汇支出实行银行售汇制

(1) 境内机构在经常项下的对外支付,可按规定持有效凭证,用人民币到外汇指定银行售汇。所谓有效凭证,是指实行进口配额管理或特定产品进口管理的货物进口,要有经贸部门或国家计委颁发的许可证、配额进口证明以及相应的进口合同;实行自动登记制的货物进口,要有登记文件及进口合同;一般符合国家进口管理规定的货物进口,只需持有进口合同和境外金融机构的支付通知书;前三项进口项下的预付款、开证保证金、尾款、运输费、保险费及从属费用和出口项下的佣金、运输费、保险费及从属费用,要有前三项规定的有效凭证或有关批准文件;从保税区、保税库购买商品以及购买国外入境展览展品的用汇,要有前三项规定的有效凭证;专利权、计算机软件等无形资产的进口,需持有进口合同或协议;出口项下对外退赔外汇,要持有结汇水单、索赔协议、理赔证明及退汇证明;境外承包工程所需的投标保证金持投标文件,履约保证金及垫付工程款需持合同。

(2) 境内机构贸易非贸易项下的经营性对外支付,可凭支付清单,到外汇指定银行先兑付,后核查。所谓支付清单包括的项目有:进料加工生产复出口商品的进口,需另持有外经贸部门批准的进料加工合同;经国务院批准的免税品公司按规定范围经营免税商品的进口支付,需另持有批准经营免税商品的文件;民航、海运、铁道部门支付境外国际联运费、设备维修费、站场港口使用费、燃料供应费、保险费、非融资性租赁费及其他服务费用;民航海运、铁道部门支付国际营运人员伙食费、津贴补助;邮电部门支付国际邮政电信业务费用等。

(3) 财政预算内的机关、事业单位和社会团体的非贸易非经营性购汇,凭“非贸易外汇支出申请书”和人民币预算限额,由中国银行按当天挂牌汇价售汇。

已纳入财政预算的非贸易非经营性用汇项目包括:公费出国留学进修人员用汇;向国际组织缴纳的会费、股金与基金用汇;对外援助、国际救济与捐款用汇;机关、驻外使领馆、事业单位及社会团体在境外设立代表处或办事机构的开办费和经费用汇;聘请外国专家用汇;因公临时出国访问、考察、办展览、学习、培训、出席国际会议等用汇;境外朝觐用汇;对外宣传用汇;经批准的其他人民币预算内用汇。

(4) 境内居民非居民个人的非贸易非经营性用汇,凭有关证件,由国家外汇管理局授权的外汇指定银行(中国银行)按规定售汇。所谓有关证件:是指本人工作单位出具的购汇证明;已办妥前往国家有效入境签证的护照和出境登记卡;前往港澳通行证或往来港澳通行证;定居在中国境内的外国人持有“侨”字的外人居留证和持有返回签证的护照或外国人出入境证;出境定居者前往国家或地区的居住证;出境朝觐人员持有的省级宗教事务管理局的批件和公安部门检发已办理签证的护照;从境外邮购药品、医疗用具所需的县、市级医院证明和单位证明。

所谓个人非贸易非经营性用汇项目:是指应聘在境内机构工作的外国专家领取人民币工资、生活费和离职补贴费后需兑换的用汇;个人因私出境、探亲、留学、赴会朝觐的用汇;移居出境的个人,需购汇汇出的离休金、退休金、离职金、退职金、抚恤金;境内居民个人从境外邮购少量药品、医疗用具等特殊用汇;临时来华的外国人、华侨、港澳台同胞出境时未用完的人民币需兑回的用汇。

(5) 超过规定比例的预付款和转口贸易项下先支后收所需的贸易性对外支付;在境外展览、招商、对外宣传、捐赠、参加国外考试、设立境外机构和预算外因公出国用汇等非贸易

非经营性对外支付,凭外汇管理部门签发的“售汇通知单”,由外汇指定银行售汇。

实行以上的银行售汇制,使人民币在经常项下有条件可兑换变成现实,并强化了指定银行外汇运营和监督管理的职能,保证了贸易非贸易往来的正常支付,限制了贸易政策和产业政策需要限制的进口,特别是促进了中央银行由直接管理向间接管理、由事前审批向事后监管的职能的转变。

3. 对经常项下结售汇制度的具体实践

从上海市、深圳市实施结售汇制度一年来的实践看,我国经常项下结售汇的管理:

(1)运作良好。具体表现在 ①结汇大于售汇,满足了经常项下正常用汇的需要。1994 年 1~11 月份,上海市各外汇指定银行贸易结汇数高于售汇数 48%;非贸易结汇数高于售汇数 93%。深圳地区 1994 年 4~11 月份结大于售 7 亿美元,大大满足了企业经常项下的正常用汇。②外汇市场运作平衡,持续供过于求。外商投资企业外汇收支基本平衡。由中国外汇交易总中心提供的资料显示,由于各外汇指定银行结汇均超过售汇,反映在银行间市场上,则随着成交量的增长,持续出现供过于求的现象,深圳作为全国外汇交易第一批分中心,执行结售制以来市场交易总额达 18.65 亿美元。市场卖出 7 亿美元,买入 11.65 亿美元。银行代理外商投资企业买入 2.82 亿美元,卖出 2.45 亿美元,外商投资企业外汇收支基本平衡。③人民币汇率稳步上升。人民币兑美元汇价由年初的 1: 8.6970 上升到 1: 8.4900,升值 2.4%;人民币兑港币汇价由年初的 1: 1.18 上升到 1: 0.900,升值 2.5%。④进出口贸易大幅度增长,实行结售汇制以来,出口收汇到位及时,结汇后人民币到位及时,加速了企业的资金周转,企业用汇无需审批直接到银行柜面购汇,简化了手续,方便了进口,上海口岸截至 1994 年 9 月份,完成出口收汇 37.6 亿美元,比上年同期增长 34.96%,深圳市 1~11 月份出口总额 158.05 亿美元,进口 146.10 亿美元,贸易总额和出口外汇总额均比上年大幅度增长。

(2)监管措施得力,保障了结售汇制度的顺利实施。通过强化对外汇指定银行执行结售汇制的监督检查,实现了对经常项目收支的间接管理。深圳外管部门对各指定银行的结售汇业务:一方面查阅结算记录和翻查有关单证;一方面对各银行大额购汇的企业和每笔 50 万美元以上的购汇,实行登记检查制度。对企业购汇的用途,有关单证、进口到货情况等跟踪检查,并建立企业预付货款登记核销制度,防止利用预付货款逃汇出境,从而保证了新结售汇制的顺利运作,维护了正常的外汇金融秩序。

(3)结售汇制在运行中还存在的一些问题 ①售、付汇单证的真实性、准确性难以把握。实行新的结售汇制后,企业用汇条件宽松了,一般贸易进口只需凭进口合同或境外金融机构支付通知书等相应进口付汇资料,就可向银行购汇。对有关售、付汇资料的审核,防止可能出现的套购汇问题,是银行监管面对的新问题。如:区别许可证进口和一般进口的问题,核实进口商品的价格是否合理的问题;个别企业可能提供假合同、假支票、假提货单甚至假报关单等骗购外汇的问题和企业等多家银行,多头购汇或重复购汇的问题等。②外汇指定银行本外币头寸管理和外汇管理部门对外汇指定银行执行结售汇外汇周转限额管理的问题,由于外汇交易中心规定每场交易前一个营业日,银行要预报交易的方向和金额。而结售汇业务发生在各银行的分支行,总行要根据各行上报数轧差后才能入市交易。由于上报数字

的变动,难免会出现补盘交易的时间差、金额差及方向差所造成的结汇与售汇不平衡,与外汇周转限额相矛盾,从而给外汇管理部门对该项业务的监管增加了难度。③结汇管理中的新情况和热点问题。据宁波市的调查,实行银行结售汇制以来,外汇指定银行通过外汇贷款结汇套取人民币资金的现象严重。1994年1月~11月,全市外汇贷款结汇共计1845万美元,其中五家外汇指定银行的外汇贷款结汇约1745万美元,两家外资银行的外汇贷款结汇约95万美元。其中进出口公司使用外汇贷款结汇1550万美元,占88.9%;生产企业使用外汇贷款结汇195万美元,占11.1%。使用外汇贷款结汇存在的原因:一是国内人民币资金紧缺和利率偏高构成产生外汇贷款结汇现象的根本原因。二是从银行经营角度看,为追求最大限度的资产盈利,银行希望企业借入外汇贷款。三是外汇管理政策不够严密,在《结汇、售汇、付汇暂行办法》中没有规定什么样的外汇不准结汇,使银行在日常外汇业务操作上和临柜监督上有随意性。然而外汇贷款结汇的危害性是极大的,一是增加人民银行基础货币投放;二是外汇指定银行利用外汇贷款逃避人民币贷款规模控制,扩大国内人民币供应量。三是企业用外汇贷款结汇水单办理贸易出口核销,将会影响出口收汇核销的准确性和出口退税的严密性。

(4)鉴于各种问题的存在,各地对经常项下结售汇的管理,强化了以下工作:①加强对银行结、售付汇业务的直接检查监督;②制定和规范银行结、售、付汇、外汇周转限额和汇价活动的监测制度;③加强对企业外汇收支和结售汇的检查,及时查处各种逃套汇行为。

(二)进出口收付汇的核销管理

1. 对经常项下的出口收汇实行核销制

为了加强出口收汇管理,避免国家外汇流失,我国从1991年1月1日起,就开始实行出口收汇核销制度。1994年外汇管理体制改革后,出口收汇核销制度仍作为我国外汇管理的重要措施予以保留,其原因:一是为了解决我国贸易出口收汇率偏低的问题。二是保持出口收汇的及时和完整,属各国外汇管理当局普遍重视的一种做法。其具体内容有:

(1)出口收汇核销管理的范围。即一切出口贸易项下的收汇均属于出口收汇核销的范围,它包括一般出口贸易方式项下的收汇;“三来一补”项下的收汇,租赁、寄售项下的收汇等。

(2)核销单的发放。外汇管理部门对核销单原则上实行按月发放的制度。即每月初根据出口单位上年同期的报关次数,加上本月预知的增减次数,发给出口单位核销单。

(3)出口收汇核销的程序。

①领单。出口单位出口货物时,首先需到当地外汇管理部门领取出口收汇核销单,而后到海关报关。海关凭出口单位出示的外汇管理局签发的核销单和填有核销单编号的报关单放行。

②交单。出口单位出口货物后,须在规定时间内将盖有海关审核章的报关单和核销单存根送原签发核销单的外汇管理部门。同时将核销单和有关出口单据交银行收汇,银行收到该笔出口外汇后,在核销单上填写有关项目并盖章退出口单位。

③核销。出口单位将银行确认货款已收回的核销单及结汇水单(或收帐通知单)送当地外汇管理局,外汇管理局将核销单存根与海关、银行签章的核销单及结汇水单(或收帐通

知单)核对无误后核销该笔外汇。这里需要明确的是,以上使用的出口收汇核销单是出口收汇核销中最重要的凭证,它不仅贯穿于核销过程的始终,而且具有法律效力。因此,为确保出口收汇核销单在使用上的严肃性,规定出口单位领取核销单后必须妥善保管,并建立登记制度和内部管理制度,保证核销单在传递过程中的及时性和安全性。出口收汇核销单不得相互借用、买卖、转让,更不得伪造涂改。如果出口单位领单后,因种种原因不再使用,须立即退回原发放核销单的外汇管理局。如果发生丢失,出口单位须立即向外汇管理部门报告,并在报纸上发表声明。

(4)违反出口收汇核销管理规定的处罚。为加强出口收汇核销管理,保证出口收汇核销起到有效地监督收汇使用,国家外汇管理局专门颁发了《违反出口收汇核销管理处罚规定》。凡违反出口收汇核销管理规定涉及到的逃汇和不能收取外汇的行为,无论是出口单位、委托出口单位,还是外汇指定银行,均视情节轻重,依法追究其法律或行政责任,并处以罚款,以维护出口收汇核销管理规定的严肃性。①对违反出口收汇核销管理规定的逃汇行为,如出口单位未经外汇管理部门批准,将出口收入的外汇私自保存、使用、挪作他用或存放境外,或以收抵支、伪造、涂改核销单或其他凭证以及虚报空白核销单丢失而仍用核销单报关出口、截留外汇等,除依据《违反外汇管理处罚施行细则》有关规定处理外,还要停止对逃汇者的人民币贷款并追回因逃汇而占用的人民币贷款,情节严重的,还要追究行政法律责任。②对违反出口收汇核销管理规定造成不能收回外汇的行为,如出口单位以低于实际货物出口价格出口,而使国家外汇收入减少,擅自自寄单据而造成外汇不能收回等,无论涉及金额大小,均按规定的限额罚款,并追究行政责任,同时还要停止对责任者的人民币贷款和追回因不能收回外汇而占用的人民币贷款。③对违反出口收汇核销管理规定的其他行为,如不按规定的期限及要求,办理出口收汇核销和送交出口收汇核销单存根与正本,互相借用、转让,或买卖出口收汇核销单,银行不按规定的內容向出口单位出具出口收汇专用单据,并未能在规定的时间内向外汇管理部门报送逾期未收汇情况,未按有关结算规定办理结算造成出口单位逾期未收汇等,外汇管理部门根据情节轻重,分别给银行或企业以警告、通报批评、控制或暂停发单,暂停外汇帐户使用,并处一定数额的罚款。

(5)对出口收汇核销实行核销员制度。所谓核销员,是指由出口单位指派,经外汇管理部门培训,考核合格并发给核销员证,从事出口收汇核销工作的人员。出口收汇核销员制度是出口收汇核销工作规范化、制度化管理的重要环节。出口单位的出口核销业务必须由该单位的核销员凭核销证办理,对无证申办出口收汇核销业务的,外汇管理部门有权拒绝受理。

出口收汇核销员制度明确规定了出口收汇核销员的职责范围:①认真执行《出口收汇核销管理办法》,具体负责本单位的出口收汇,并向当地外汇管理局办理有关出口收汇核销业务。②按照有关规定向当地外汇管理局购领“出口收汇核销单”,并负责对购领的核销单进行规范化管理。③在规定时间内向当地外汇管理局送交核销单存根及有关单据。④在规定的期限内向当地外汇管理局办理出口收汇核销。⑤定期向当地外汇管理局报送逾期未收汇情况等。⑥负责出口贸易项下对外支付佣金、折让、降价、退赔、罚款的申请。⑦负责出口贸易自寄单据的申报。⑧负责与当地外汇管理局出口收汇管理的有关业务联系。

(6) 出口收汇核销的电子化、联网化和银行化,是今后出口收汇核销管理的发展方向。

2. 对经常项下的进口付汇实行跟踪核销制

为加强对进口付汇的监督管理,防止套汇和外汇流失,我国从 1994 年 8 月 1 日起正式实行进口付汇核销制度。

(1) 进口付汇核销的对象和范围。进口付汇核销的对象是指中国境内经对外经济贸易合作部或其授权单位批准经营进口业务的中资企业、事业单位和外商投资企业。

进口付汇核销的范围,包括从境外进口商品所支付的货款、定金、尾款、贸易从属费用以及与进口商品有关的专利款、技术款等。

(2) 进口付汇核销的办理单位和管理机关。国家外汇管理局通过外汇指定银行,办理进口付汇核销。各进口单位在办理付汇的外汇指定银行领单和核销。

进口付汇核销的管理机关,是国家外汇管理局及其分局。国家外汇管理局负责制定进口付汇核销的制度、办法和规定,制发“进口付汇核销单”,汇总进口付汇核销数字和情况,对进口付汇核销工作进行管理、检查和监督,并负责查处违反进口付汇核销规定的案件。

(3) 办理进口付汇核销的几种方式。根据进口结算方式的不同,进口付汇核销方式可分为三种,即同步核销、预付货款项下核销、退汇核销。

同步核销是指信用证、托收、货到付款项下的进口付汇,在办理付汇时,可以同步核销。因为以信用证、托收、付款方式结算,在支付货款时,货物已经收到。同步核销的手续是:进口单位在付汇时同时填报“进口付汇核销单”,并提并①进口合同;②货物发票;③运单正本。其中以信用证方式结算的进口单位在开证时就必须按开证的金额填报进口付汇核销单,到正式对外付汇时再办理核销。如果一次性付汇,就一次性办理核销;如果分批分次付汇,则须分次办理核销,且每次核销时除提交上述有关资料外,还须提交“进口付汇核销单底联”。外汇指定银行在核销单上逐笔登记每次核销的金额,直至开证总额核销完毕为止。

预付货款项下核销是指预付货款项下的进口付汇,待进口到货后核销。凡属于先付汇后到货的进口业务,进口单位付汇时,须向外汇指定银行填报“进口付汇核销单”,外汇指定银行根据进口付汇核销单上填注的到货日期跟踪核销。货到后,进口单位应自报关之日起 30 天内,持有关资料到外汇指定银行办理核销,其中包括:①进口付汇核销单底联;②进口合同;③货物发票;④报关单。

退汇核销是指因故不能履行合同而引起的,包括部分退汇核销和全部退汇核销两种情况。此类核销,进口单位必须在收汇后 30 个工作日内到外汇指定银行办理。其中全部退汇时,进口单位应将外汇及时调回,凭结汇水单或收帐通知办理核销;部分退汇的分别按到货核销和退汇核销的方式办理核销。并向外汇指定银行提供①结汇水单或收帐通知;②进口合同;③货物发票;④报关单。其退汇金额与进口货物报关金额之和应等于进口付汇金额。各外汇指定银行应掌握差额在 100 美元以内的,予以核销;差额超过 100 美元的,需报经有关部门批准后方予核销。

(4) 对逾期未核销付汇的处理。所谓逾期未核销,是指以进口合同所规定的日期为准,超过规定到货日期一个月,未办理核销的付汇。对逾期未核销付汇,分两种情况处理:一是

由于正当原因逾期未核销 ;二是无故逾期未核销。对前一种情况 ,只做一般问题处理 ,进口单位只需向外汇指定银行书面报告逾期未核销的理由 ,说明情况即可。后一种情况 ,外汇指定银行则要及时督促出口单位办理核销手续 ,同时将情况报告外汇管理部门 ,由外汇管理部门根据情节轻重给予警告、通报、罚款等处罚。对于其他违反进口付汇核销管理规定的 ,也比照后一种情况办理 ,以确保进口付汇核销制度的有效实施。

(三)贸易、非贸易暂收待付外汇和专项外汇的帐户管理

为配合结售汇和收付汇核销制的执行 ,完善经常项下的外汇管理 ,国家在外汇体制改革文件中还明确规定 ,对暂不结汇和无需结汇的经常项目外汇收入 ,可以开立外汇帐户 ,实行帐户管理。

所谓帐户管理 ,是指通过对境内机构外汇帐户的开立、撤销和使用进行审批、监督 and 检查 ,达到对不结汇外汇收入的监督和管理。

1. 外汇帐户的开立管理

(1) 开立范围。根据《结汇、售汇及付汇管理暂行规定》,列入定期结算暂不结汇范围的外汇收入和无需结汇的专项收入 ,可以开立外汇帐户。其中属于定期结汇的外汇收入包括 :
①经营境外承包工程 ,向境外提供劳务、技术合作及其他服务业务的公司 ,在上述业务项目进行过程中收到的业务往来外汇 ;
②从事代理对外或境外业务的机构代收待付的外汇 ;
③暂收待付或暂收待结项下的外汇 ,包括境外汇入的投标保证金、履约保证金、先收后支的转口贸易收汇、邮电部门办理国际汇兑业务的外汇汇兑款、一类旅行社收取的国外旅游机构预付的外汇、铁路部门办理境外保价运输业务收取的外汇 ,海关收取的外汇保证金、抵押金等 ;
④保险机构受理外汇保险 ,需向外分保以及尚未结算的保费。

属于不需结汇的外汇收入包括 :
①国家批准专项用于偿还境内外外汇债务并经外汇局审核的外汇 ;
②捐赠协议规定用于境外支付的捐赠外汇 ;
③境外借款、发行外币债券、股票取得的外汇 ;
④境外法人或自然人作为投资汇入的外汇 ;
⑤外国驻华使领馆、国际组织及其他境外法人驻华机构的外汇 ;
⑥个人所有的外汇 ;
⑦外商投资企业的外汇。

(2) 开户管理。

①凭外汇局签发的《外汇帐户使用证》开立帐户 ,这是国家对暂不结汇外汇所采取的一种管理方式。持有暂不结汇外汇的开户单位 ,需向外汇管理局申领《外汇帐户使用证》后 ,方可到外汇指定银行开立外汇营运帐户。

②凭外汇局签发的《开户通知书》开立帐户 ,这是对具有专项用途的外汇所实行的一种开户管理方式。它只限于经国家批准专项用于偿还境内外外汇债务的外汇和经批准对境外法人、自然人发行股票所取得的外汇。

③凭有效凭证直接到外汇指定银行开户 ,这是对外商投资企业的贸易非贸易外汇和非居民的外汇实行简化手续放松管理的一种方式。其中 ,外商投资企业外汇凭外汇局核发的《外商投资企业外汇登记证》办理开户 ,境外借款、发行外币债券取得的外汇 ,凭外汇局核发的《外债登记证》或《外汇(转)贷款登记证》办理开户 ,驻华机构外汇 ,凭机构设立批准部门的批准文件或者工商登记证办理开户 ,境外法人或自然人作为投资汇入的外汇 ,凭汇款凭证或投资意向书直接办理开户。

④经外汇局审批开户,这是对异地开户和境外开户所采取的一种管理方式。开户单位因经常项外汇收支或其他外汇收支需要,到异地或境外开立外汇帐户,需持有关材料到外汇管理局申请,批准后方可到异地或境外开立帐户。

2. 外汇帐户的使用管理

(1)对使用《外汇帐户使用证》的外汇帐户,外管局要根据外汇帐户的用途,规定帐户的币种、收支范围、使用期限及相应的结汇方式。开户银行须严格按照《使用证》规定的收支范围办理收付。超过规定范围的收付,开户银行须逐笔报外汇管理局核准,未经批准,不得为开户单位超范围办理收付。如经营境外承包工程,向境外提供劳务、技术合作及其他服务业务所取得外汇开立的外汇帐户,其收入仅为合同期内境外汇入的有关工程项目款,支出为境外有关工程项目费用,净收入按年结汇;从事代理对外或境外业务的机构代收待付的外汇帐户,收入为从事代理业务从境外收入的外汇,支出只能用于支付境外的有关费用,净收入按季结汇,暂收待付或暂收待结项下的外汇帐户,一般按实现的净收入在规定时间内结汇。如:一类旅行社开立的暂收待付的外汇帐户,其收入只能是国外旅游机构预付的外汇,支出只能为境外旅游者因故不能来华旅游而退还的外汇款项。铁路部门和海关开立暂收待付的帐户,其收入只能是办理境外保价运输业务收取的外汇和外汇保证金、抵押金等。支出仅为向境外退赔有关外汇款项。净收入按季结汇。

(2)对凭《开户通知书》开立的专项帐户和凭有效凭证直接开立的外汇帐户,开户银行必须按规定的范围,凭有关的有效凭证办理收付。

3. 外汇帐户的监督管理

(1)外汇帐户的收支范围,不得随意变更。使用《外汇帐户使用证》的开户单位,如需变更使用证规定的内容,须持有关材料,到外汇管理局办理变更手续。

(2)已开立的外汇帐户不得擅自关闭。按规定需要关闭的,外汇余额必须全部结汇(属外方投资者的外汇,允许外方转移或汇出,属驻华机构外汇帐户的外汇,允许转移或汇出)。帐户关闭后,开户单位应将《外汇帐户使用证》、《外债登记证》和《外汇(转)贷款登记证》退回外汇管理局。

(3)对需要撤销的外汇帐户,外汇局对开户行及开户单位下达《撤销外汇帐户通知书》,并按照规定对该帐户余额作出明确处理,限期办理撤户手续。

(4)开户单位不得出租、出借或者串用外汇帐户,不得利用外汇帐户非法代其他单位或个人收付、保存或者转让外汇。

(5)外汇局对境内机构的外汇帐户,实行年检制度,并可根据情况实行不定期抽查。

(6)外汇局对开户银行和开户单位的开户、收付等情况,要进行日常的监督检查,对违反本办法的,外汇局可对其单处或并处警告、罚款或者取消外汇帐户开户权的处罚。

(四)经常项下特殊用汇的审批管理

实行新的外汇管理体制后,我国虽放松了对经常项目的外汇管制,实现了以银行结、售汇为核心的人民币在经常项下有条件可兑换,外汇管理部门主要以间接管理方式,通过市场调节实现对外汇收支的宏观调控,但对少数特殊性经常项外汇收支仍实行必要的审批制。即由外汇管理部门审批,外汇指定银行以批件为依据,办理外汇兑换或对外支付。其审批形

式主要有以下几种：

(1) 签发《售汇通知单》。“售汇通知单”是由国家外汇管理局统一监制，各级外汇管理部门签发，外汇指定银行凭以售汇的专用凭证。境内机构超过规定比例的贸易用汇和财政预算外的非经营性用汇，必须持有关材料到外汇管理局办理手续，领取外汇局签发的《售汇通知单》，凭《通知单》到外汇指定银行办理兑付。如超过规定比例的预付货款和佣金，转口贸易项下先支后收发生的对外支付，在境外举办展览、招商、培训及拍摄影视片等的用汇，对外宣传费、援助费、捐赠外汇、国际组织会费、报名费、注册费、考试费，在境外设立代表处或办事机构的开办费和经费，境外法人驻华机构的合法人民币收入需汇出境外的外汇兑付等。

(2) 外汇帐户支付审批。境内机构使用《外汇帐户使用证》和《外商投资企业登记证》开立的外汇帐户，凡超过规定的收支范围和超过规定比例与限额的支付，都要经过外汇管理部门的审批。如：支付超比例预付款、佣金和现钞，汇出经费和转移投资等均须逐笔报外汇管理部门审批。

(3) 因公出国用汇审批。目前因公出国用汇审批共分三部分：一部分是属于财政预算内的机关、事业单位和社会团体因公派遣出国人员所需外汇由财政部门审批；另一部分是属于企业单位的出国费用，由外汇指定银行直接售给；最后一部分属于财政预算外的因公出国人员所需外汇，由外汇管理局审批。因公出国人员或团组的用汇审批标准，统一执行财政部、外交部(92)财外字第1100号文规定的出国费用标准。

(4) 签发出境人员《携带外汇出境许可证》。《携带外汇出境许可证》是允许携带外汇出境、供海关查验放行的一种凭证。签发该凭证的有权机关，为国家外汇管理局及其分局和经授权的经营外汇业务的专业银行，通过签发《携带证》可以控制外汇流出流入国境的数量，是经常项外汇收支审批管理的一种方式。

第二节 我国资本项目的管理

一、我国资本项目管理概述

(一) 我国对资本项目从严管理的原因

由于世界各国对资本项目的管理都给以高度的重视，即使是货币完全自由兑换的国家，对资本项目收支也加以适当的限制。1956年国际货币基金组织曾规定：在不妨碍经常项目支付和不拖延正常结算债务支付的前提下，成员国在必要时可以自由决定管制资本流动，不论原因是什么。我国对资本项目的管理无论是改革前，还是改革后，一直实行从严从紧的管理方针。这是因为：一方面从国际因素来讲，主要是为了防止国际游资的冲击和把金融恐慌引起的外汇储备匮乏的风险减小到最低限度，各国均采取有效措施对资本项目施加一定的管制，这对稳定本国外汇储备和国际收支平衡确实是十分必要和有益的。我国作为发展中

国家之一,自然也不例外。另一方面从国内因素来讲,我国虽然自改革开放以来,经济发展很快,但与世界发达国家相比仍居较低水平,对外债的承受能力始终呈弱势,外汇收支平衡还不够稳固,人民币也没有也不可能达到完全自由兑换的程度。基于这种情况,绝不能放松资本项目管理,必须从严从紧掌握。加强资本项目管理,对提高投资效益,促进本国经济发展和改善国际收支,维护对外信誉具有十分重要的意义。

(二)我国资本项目管理的原则和目标

随着我国对外开放程度的日益扩大和经济的快速增长,资本项目对整个国际收支的影响越来越明显。为减少对资本项目管理的盲目性,我国经过多年的反复实践,确立了自己的资本项目管理的原则和目标,以指导现实中的资本项目管理。

在现行外汇管理体制下,我国对资本项目管理的基本原则是:贯彻“资本项目管理从紧”的方针,一切利用外资和境外投资都必须经过严格审批,并鼓励外商直接投资和适当控制外债规模,适时调整外债结构,注重提高使用效益,保证还本付息,在促进我国对外经济发展的前提下发展境外投资。

资本项目管理的原则同我国国情和对外开放的政策是相适应的。实践证明,合理利用外资和技术,是加速我国现代化建设的有效途径。改革开放以来,我国确定了吸收和利用外国资金、先进技术,以加快我国经济建设的战略国策,经过15年的努力,无论是从国外借款,还是吸引外商投资,都取得了重大进展,促进了我国经济发展。但是,我国目前还处在社会主义初级阶段,生产力发展水平低下,国力有限,如果对外举债过速过大,或把借来的钱投到无效益的项目上,或由于管理不善,债务越积越多,债务负担超过了我国国力承受能力,势必陷于外债恶性循环发生债务危机,从而阻碍我国经济发展。因此,我国对资本项目特别是对外举债实行从严从紧的方针,是符合我国经济发展的客观实际的,也是十分必要的。

我国资本项目管理的目标是:利用外资和境外投资规模适度、结构合理,取得最大社会效益和经济效益,确保外债借、用、还的良性循环,促进我国经济发展,实现稳定的国际收支平衡。在这个总目标下,还实行一些具体的外债管理目标,即外债规模目标,效益目标和风险管理目标。

外债规模目标是确定某个时期的外债总量,以及外债增减速度。按期限长短可分为中长期外债规模和年度外债规模。我国一般采用衡量外债偿还能力的具体指标有:负债率 = 外债余额/国民生产总值 $\leq 20\%$, 外债率 = 外债余额/年外汇总收入 $\leq 100\%$, 偿债率 = 年偿还外债本息/年外汇总收入 $\leq 20\%$, 外债投向和效益管理目标,主要包括产业、地区分布结构目标和投入产出效益、创汇效益目标。目前我国对外债投向和效益尚无明确系统的管理标准,但从一些有关规定中可体现以下三点原则:①外债投向要符合产业政策的要求;②外债使用的边际效益等于边际成本;③外债投向各产业的边际收益率相等。外债风险管理目标按照债权人与债务人风险的不同也有所区别。对于债权人来说要考虑债务人的国家政治风险,经济承受能力不足的风险,外汇市场风险,及贷款项目的经营风险等,而对债务人来说主要考虑外汇风险和项目经营风险。我国外债风险管理主要体现在贷款或发行债券项目的审批中。例如,要求借债项目落实生产要素的配套,落实原料来源和产品销路,落实防范外汇风险的措施等等。

(三)我国资本项目管理的内容和方法

1. 管理内容

由于现行外汇管理体制下,我国对资本项目仍实行从紧从严管理方针,就决定了对资本项目管理的内容较汇制改革前有增无减。为实现资本项目的目标,我国对资本项目管理的主要内容确定为:对境外借款的管理、直接投资的管理和境外投资的管理。

(1)对境外借款的管理。对境外借款是指我国政府向外国政府、国际金融机构、银行、企业等通过信贷形式借用的长期资本和短期资本,到期还本付息。对其管理,主要从对外借款的计划审批、登记和借用外债的规模、结构、效益及偿还等方面进行控制和管理。也就是说,对外债的借、用、还三个环节进行管理。

(2)对直接投资的管理。直接投资,即外商直接投资,是指投资者在本国境外办企业以求通过经营获取更多利润而进行的投资。目前我国吸收外商直接投资包括外国企业、经济组织或个人(包括华侨、港澳同胞以及我国在境外注册的企业),按我国有关法规、政策,在我国境内开办的独资经营企业,与我国境内企业或经济组织共同举办的合资经营企业、合作经营企业或合作开发资源的投资以及投资收益的再投资。对其管理主要从投资方式、投资方向、投资比例、投资回收、投资分配等方面进行必要的限制与管理。

(3)对境外投资的管理。境外投资是指中国境内的投资者(包括中国境内注册登记的公司、企业或者其他经济组织,但不包括外商投资企业),将外汇资金或者设备、原材料、工业产权等输出到境外,在境外建立各类企业或者购股、参股、从事生产经营活动。对境外投资的管理,主要从境外投资的立项、审批、外汇来源与风险审查、投资登记、投资利润及其他收益等方面进行管理。

2. 管理方式

(1)审批管理。这是我国控制资本流出流入的主要方法。按照规定,境内机构凡发生从国外借款、外商直接投资、发行外币有价证券及向国外投资等,均提供有关可行性投资分析报告等资料,事先报主管部门审批,经批准后方可办理有关手续。其目的是促进我国经济稳定发展,保持国际收支的平衡。

(2)登记管理。这是对资本项目收支进行全面信息统计监测的一种事后监督、管理办法,它包括外债登记、外商投资登记、境外投资登记等。资本项目收支凡有发生、变动和终止,均须在规定的期限内到外汇管理部门办理有关登记手续。其目的是及时全面和准确掌握资本项目的基本情况和增减变动情况,为科学预决策提供第一手资料。

(3)指标管理。为保证我国外债能够按期偿还,防止债务危机,维护对外信誉,规定了负债率、偿债率和债务率指标,短期借款的余额限制指标及成本控制指标等。通过各种指标来调控外债规模、实现借、用、还的良性循环。

二、对境外借款的管理

在平等互利的原则下,合理地利用外国资金是加速我国现代化建设的重要政策。境内机构向国外借款或在国外发行债券,从国家意义上讲,形成国家债务,直接关系到国家外汇收支的平衡和国家对外信誉。因此必须统筹安排、集中管理、从严控制。从目前我国对境外

借款和发行外币债券管理,即外债管理的运作机制来看,可分为三个层次:第一层次为计划决策机构,负责国家外债管理的总政策和总计划;第二层次为管理控制机构,负责国家整体债务的规模、结构、成本和经营;第三层次为借款的执行机构,包括筹资机构和用款单位,负责借款的筹措、使用和偿还。三个层次的有机结合构成了以外债统计监测系统为基础,以“双层窗口”为特征,以核心计划为核心的具有中国特色的外债管理体制。

(一)我国外债定义及范围

我国在1987年8月27日公布的《外债统计监测规定》中明确了我国的外债定义为:中国境内的机关、团体、企业(含外商投资企业)、事业单位、金融机构或者其他机构对中国境外的国际金融组织、外国政府、金融机构、企业或者其他机构用外国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务,包括:国际金融组织贷款;外国政府贷款;外国银行和金融机构贷款;买方信贷;外国企业贷款;发行外币债券;国际金融租赁;延期付款;补偿贸易中直接以现汇偿还的债务;其他形式的对外债务。借款单位在中国境内注册的外资银行和中外合资银行借入的外汇资金视同外债。

我国的外债定义及范围的特点:包含外债的一般特性,即按居民、非居民区分和偿还责任的“契约性”,明确了外债的债权和债务主体,规定了债务币种是外币而非本币;对中国境内的外资和中外合资银行的债务视作非居民管理。

(二)我国外债管理机制

我国的外债管理机制是在外汇管理体制改革的实践中逐步建立起来的。具体讲就是:统一计划、分工负责、窗口对外、债务登记。

(1)统一计划,就是国家统一制定中长期和年度利用国外贷款的总规模和使用方向,并编制指令性和指导性计划,对计划进行综合平衡后,纳入国民经济和社会发展中长期计划和年度计划。如,利用国外贷款进行固定资产投资的项目,要列入中央或地方的基建计划或技术改造计划;利用贷款项目进出口物资产品,要分别列入中央或地方的进出口计划;利用国外贷款引进技术和进口设备的基建项目,经批准后,分别纳入年度和长期外汇、财政计划等。

(2)分工负责,就是我国根据政府机构的职能分工以及历史沿革,按业务相近原则,对外债的某些环节实行分工管理。如,国家计委负责编制利用国外贷款的计划,并监督执行;中国人民银行负责建立和健全全国统一的国外信贷、结算制度,并加强其监督;外汇管理局负责按照国家制定的方针政策和利用国外贷款计划,统一管理对外债务;财政部负责建立健全全国统一的国外贷款借、用、还的财务、会计核算制度,并加强其监督;对外经济贸易部和海关总署负责建立和健全全国统一的借用国外贷款的进出口货币监管制度、关税优惠政策和管理办法,加强借用国外贷款进出口货物的监督;国家审计署负责建立健全全国统一的国外贷款借、用、还的审计制度,加强外债的审计监督;国家税务局负责建立和健全全国统一的国外贷款税收政策和制度,加强外债的税收管理和监督。这种分工合作的管理方式,使我国的外债管理日趋完整和严密。

(3)窗口对外,就是为防止多头举债,抬高成本,我国采取以开放窗口为主导形式进行对外借款和管理对外借款。已经开放的对外窗口从整体上划分为两个层次:一是负责筹措双方和多边贷款的五大窗口,即政府贷款的对外窗口是外经贸部,世界银行贷款的对外窗口

是财政部、国际货币基金组织、亚洲开发银行和非洲开发银行等贷款的对外窗口是中国人民银行,国际农业发展基金贷款的对外窗口是农业部。二是借用国际商业贷款和发行外币债券的十大窗口为:中国银行、中国国际信托投资公司、中国投资银行、交通银行以及广东国际信托投资公司、上海市投资信托公司、福建投资企业公司、天津国际信托投资公司、大连国际信托投资公司、海南国际信托投资公司。这十个窗口承担了中央和地方自筹外债的任务。对外发行债券必须通过这十个窗口进行,并接受中央和地方委托代理发行债券,其他金融机构和单位不可直接对外发债。在借用国际商业贷款方面,其他单位对外借债一般可委托这十个窗口代为筹措,如要自行筹措,可向国家外汇管理局申请。无论委托代理筹措,还是经批准自行筹措,必须按国家有关规定,逐笔报批,经批准后方可办理借款手续。

(4) 债务登记,就是对利用国外贷款项目借、用、还全过程的信息监测。它是外债管理的基础。借款单位在每笔贷款正式签约后必须在规定的期限内,到所在地外汇管理部门办理登记手续,并领取《外债登记证》。对拒不登记的单位,银行不得为其开立外汇帐户,本息不能汇出境外。外债一经登记,就列入国家外债监测系统之内进行全面跟踪,经过电脑处理后的信息,成为国家宏观债务管理和经营的依据,外债登记使外债监测成为一个完整的系统。

(三) 计划管理制度

利用外资计划是国民经济计划的重要组成部分,是指导对外借款、安排国内建设的依据。在我国实行社会主义市场经济条件下,仍需遵循外债计划管理的原则:所有利用外资项目都必须纳入国家计划之内,在统一计划的前提下,根据不同情况,实行分级管理,并且要统筹规划,综合平衡,把利用外资的规模确定在一个合理的水平上。根据国家计划的统一要求,利用外资要编制长远规划和年度计划。长远规划,是指根据国民经济发展的战略、目标和我国对外的方针、政策制订的中长期计划。它包括利用外资的规模、资金来源和使用方向,以及实现规划目标需要采取的重大措施。年度计划,是指利用外资的实施计划和长期规划的具体计划。编制年度计划,是根据批准的项目可行性研究报告、对外签订的协议、合同和国内外的实际情况,按项目做出具体安排。未经批准的项目,国内条件不落实的项目,不能列入年度计划。此外,利用外资还要编制对外开展工作项目计划和对外债的偿付计划。对外开展工作项目计划,是指各地方、各部门在国内规划的基础上,或在国家计委和省、市、自治区人民政府提出的利用外资备选项目中筛选一批条件比较好的项目,列入对外开展工作项目计划,经批准后进行工作。对外债的偿付计划包括还本付息的预测、外汇来源的落实,主要是依据合同进行测算,并结合本地区、本部门外汇收支状况,作出具体安排。利用外资审批权限为:全国利用外资的总规模,包括中央统借、地方部门自借外资,由国家计委提出报国务院审批,分部门、分省市利用外资规模由国家计委下达。利用国外贷款进行建设的限额以上项目,其项目建设书、可行性研究报告均由国家计委会同有关部门批准。其中,投资总额一亿元以上的,提请国务院审批。限额以下的项目,按隶属关系,分别由主管部门或省、市、自治区计委审批,但事前应和行业主管部门协商一致,纳入全行业规划。对其中需要经全国综合平衡才能解决的燃料、动力、原料、交通运输等问题,要报国家计委会同有关部门审批。

负责利用外资计划实施的国家机关为：国家计委和国家外汇管理局。国家计委于每年计划年度开始下达各部门、各地区对外借款的规模指标，由国家外汇管理局负责具体审批；国家外汇管理局于每年计划年度开始下达短期外债余额控制指标，由国家外汇管理局各分局负责具体核转。各分局必须在短期外债余额控制指标内控制对外借款，不得突破该余额的指标。

（四）登记管理制度

外债登记是外债统计监测的核心。外债统计监测是指对借入外债的数量、条件、使用的效益、偿还情况进行信息搜集、统计汇总和综合分析，以指导外债管理。我国于1987年开始建立全国外债统计监测系统，1987年8月27日《外债统计监测暂行规定》的公布实施，标志着外债登记制度的建立。1989年11月15日公布的《外债登记实施细则》和《外汇（转）贷款登记管理办法》是外债登记制度的继续和完善。

国家对外债实行全面的登记管理制度，施以电脑化管理。境内单位借外债后，必须到外汇管理部门进行登记，列入国家外债统计监测系统内进行全面跟踪监测。目前外债统计电脑系统包括国家外汇管理局、各省市一级分局和各地市二级分局等三个层次组成，通过电脑查询可获得全国及各省市系统债务情况，并能分析和预测一些数据，为全国外债科学化管理创造了条件。外债登记管理职能部门的登记权限划分为：国家外汇管理局负责在京的中央部委及所属企业、各国家企业银行总行、中国国际信托投资公司、中信实业银行等金融机构，相当于部级的大公司等外债登记管理；各地外汇管理分局负责当地政府、金融、非金融机构及中央驻地方单位的外债登记与管理。外债登记管理包括直接外债登记管理和外汇（转）贷款登记管理。直接外债登记管理的范围是境内机构对境外机构（包括境内外资、合资银行）的外汇负债；外汇（转）贷款登记管理的范围是境内机构对境内机构的对外负债，包括境内金融机构发放的外汇贷款和境内机构将直接外债在国内再贷给国内企业。

直接外债登记管理形式可区分为定期登记和逐笔登记。定期登记的对象包括借用国际组织贷款、外国政府贷款的借款单位，及借用外债的金融机构。定期登记，采用一次性登记方法，即定期登记对象应在第一笔外债签约后的规定期限内，到所在地外汇管理局办理外债登记手续，领取定期登记的《外债登记证》，并按月向外汇管理部门反馈债务变动情况。逐笔登记的对象，为除定期登记对象以外的非金融机构外债借款单位。逐笔登记对象应在每笔借款合同签约后的规定期限内，到所在地外汇管理局办理外债登记手续，领取逐笔登记的《外债登记证》，并凭《登记证》办理开户、资金调入和提款手续。

外汇（转）贷款登记，其登记对象为使用国内金融机构外汇贷款或外债（转）贷款，需承担外汇偿还义务的借款单位或主管部门。外汇（转）贷款采取逐笔登记的方法，即在外汇贷款合同或转贷款协议签订后，借款单位应在规定期限内持借款合同或转贷款协议，到所在地外汇管理部门办理外汇（转）贷款登记手续，领取《外汇（转）贷款登记证》。债务发生变动时，应及时按规定填表，反馈原登记部门，经批准，对外汇（转）贷款也可采用由债权人代为登记办法，即由贷款或转贷金融机构定期报送其债权项下的提款使用、回收情况。

（五）外汇管理制度

我国根据本国外汇、外债发展的状况和相互影响的程度，从外汇管理角度对外债管理做

了相应的规定。在借款方面,规定未经国家外汇管理局批准,任何单位(不包括外商投资企业)不得借用国家驻外机构和外国港澳地区银行、企业和个人的外汇和贷款。外商投资企业可以不经批准直接向国外或港澳地区的银行或企业借入外汇资金,但需报国家外汇管理局或其分局备案。未经国务院或国务院授权机关批准,境内机构在国内外发行具有外汇价值的有价证券,接受外国或港澳地区的银行、企业贷款的行为属于扰乱金融,并不准该借款单位再发行新的债券或者接受新的贷款,同时按其已发行债券或者贷款金额处以罚款。在借款存放方面,规定境内机构未经国家外汇管理局或分局批准,不得将外汇存放境外,如有特殊需要,须经过批准后,方能存放境外,否则根据《违反外汇管理规定处罚施行细则》按逃汇论处。在借款开户方面,规定境内机构贷入的自由外汇,都必须在外汇指定银行开立外汇存款帐户。在借款转换人民币使用方面,规定国外贷款可以办理结汇从而获得人民币使用。

(六) 偿还管理制度

为了增强地方和部门使用国外贷款的责任感,提高使用单位的负债经营意识,减轻中央的负担,国家从财政角度确立了谁借款、谁偿还的原则,具体划分了三种偿债方式,即统借统还、统借自还、自借自还。国家统借统还是指对外由国家统一借入、统一偿还。统借自还,是指对外由国家统一借入,对内由用款单位负责偿还贷款本息。自借自还是指借、用、还均由借款单位或其主管部门负责。偿还责任在批复的项目建议书中明确借款单位要承担相应的法律和经济责任,确保按时还本付息。借款单位偿还境外外汇贷款本息要按《结汇、售汇及付汇管理暂行规定》,从银行购汇支付;有外汇帐户的,从其余额中支付。借款单位到期如不履行偿还责任,有关部门可经国家外汇管理局批准后,通知银行从偿还单位或其主管部门或担保单位的外汇或人民币帐户中直接扣付,以保证对外信誉。

(七) 国际商业贷款管理

国际商业贷款是指我国境内依法取得法人资格的机构以其名义向境外银行、金融机构及其企业法人(包括在中国境内的外资、中外合资银行等金融机构)筹措并履行偿还义务的短期、中长期外汇贷款。国际商业贷款是改革开放以来我国借用外资的一种重要方式,目前已构成我国外债规模中的相当部分,成为资本项目变动的重要因素。因此,我国对国际商业贷款管理越来越给以重视。在现行的外债管理体制下,我国对国际商业贷款的管理机关为:国家计委、中国人民银行、国家外汇管理局。国家计委负责制订下达中长期国际商业贷款计划,控制债务规模;中国人民银行负责审批中长期国际商业贷款的借款条件,即贷款协议的核心条款内容,并负责确定下达金融机构的借款控制指标;国家外汇管理局归口中国人民银行管理,负责国际商业贷款借、用、还三方面的具体管理工作。包括:审查借款人资格和能力,审查借款条件,检查金融机构外债经营情况及贷款使用效益,监督还本付息。

对国际商业贷款管理主要从以下几个方面进行:

1. 对借款机构管理

为加强对对外筹资的统一管理,合理运用外汇贷款,保证如期偿还贷款本息,我国对国际商业贷款实行窗口式的管理办法,即选择了十家资金实力较强,筹资经验丰富,在国际市场信誉良好的金融机构为对外筹资窗口,境内其他机构如需向境外借款原则上应委托这十家窗口办理(十家窗前已述及,此略)。对其他经国家外汇管理局批准经营外汇业务的金融

机构、及有特殊需要自行对外借款的境内机构,经中国人民银行特批,也可以直接对外借款。凡未经中国人民银行批准(外商投资企业除外)任何单位和部门不得直接对外借用各种形式的国际商业贷款,如擅自签约借款,则合同不能生效,外汇管理部门不予办理外债登记,银行不得为其开立外汇帐户,借款本息不准汇出。

2. 对国际商业贷款实行计划、指标管理

中长期商业贷款需控制在国家计委下达的借款指标内,短期商业借款根据国家外汇管理局分配的借款余额指标,控制短期外债余额。

3. 对贷款投向及配套条件进行管理

国际商业借款投向要符合国家产业政策,优先用于能源、交通、原材料建设项目和发展出口创汇的产业和产品。审批借用中长期国际商业贷款的项目,都需要进行可行性分析和评估,对于人民币配套资金不落实,能源、交通条件不具备,产、供、销不衔接的不准借用国际商业贷款。短期商业贷款只能用于流动资金,不能用于固定资产投资或贷款,保证专款专用。

4. 对筹资机构借款条件进行严格审查

为保持国家外债结构合理,降低借款成本,保证偿还能力,我国对筹资机构借款条件实行严格审查,包括对金融机构申请对外借款条件的审查和金融机构申请短期余额控制指标的审查。对金融机构申请对外借款条件主要审查:是否列入国家年度利用外资和借用国际商业贷款计划;该机构外汇资产负债情况,外债余额及偿还能力;外国银行提出的贷款条件及偿还具体要求;贷款主要用途及经济效益预测;还款来源;贷款项目审批情况及人民币配套资金的落实情况。对金融机构申请短期余额控制指标需要审查的内容有:金融机构当年的外汇资金来源,运用计划情况,短期资金使用范围和投向情况;上年度余额使用范围和投向情况;上年度余额控制指标执行情况和短期资金周转及使用效益情况及资产负债、捐赠等情况。经审查批准后,方可对外筹资。

5. 对借用国际商业贷款进行登记管理

按《外债统计监测办法》规定,筹资机构签订对外借款合同后在规定时间内到当地外汇管理局进行外债登记,并定期向外汇管理局报告贷款的使用和偿还情况。

(八)对融资租赁的管理

融资租赁又称金融租赁,是指企业需筹措资金添置设备时,租赁公司不是向其直接贷款,而是根据该企业的选择,代其购入设备,并以租赁方式将设备租赁给企业,从而以“融物”代替“融资”。融资租赁是金融和贸易手段的结合,体现了所有权和使用权的分离,是一种不同于传统的银行信用、商业信用的新的信用方式。我国融资租赁业务从一开始就与利用外资、引进技术相结合,形成了以租赁企业为国内承租人,引进国外先进技术设备为重点,进口型租赁为主体的状况。进口型租赁是利用外资和引进技术设备紧密结合的一种新型信贷方式。在租赁经营上比较灵活,允许承担人提前偿还租金。

根据我国外债统计监测规定,国际融资租赁纳入外债统计监测的范围,租赁设备虽属动产,但我国都将其纳入固定资产投资的范畴进行管理,又因租赁年限一般都在一年以上,从外债管理角度,融资租赁比照中长期国际商业贷款进行管理。主要有以下几个方面:①实行

计划管理。租赁项目必须按规定办妥立项审批手续,纳入中央或地方的技术改造计划。国营、集体企业办理国际租赁需纳入地方利用外资计划,取得向外借款指标,才能委托租赁公司办理租赁。租赁公司向外借款,在国家分配的借款指标和承担企业划转的借款指标内进行。②对投向及配套条件进行管理。规定租赁项目必须符合国家产业政策。优先用于能源、交通、原材料项目和发展出口创汇的产业和产品。重点支持原有中小企业的技术改造项目。一般不搞新建项目和大型项目。对于申请国际租赁引进设备的项目,要审查其人民币配套资金是否落实,能源、交通条件是否具备,产、供、销是否衔接,即产品有无销路,原材料有无保证。如不符合上述条件不能办理租赁。③对国际租赁实行登记管理和统计监测。国际租赁合同一经批准,需在规定期限内向当地外汇管理部门办理外汇(转)贷款的登记。承租企业偿付租金需经当地外汇管理部门核准。

企业申请办理国际租赁需向当地外汇管理局申请,当地分局审核同意,报省分局审批。

(九)外国政府贷款的管理

外国政府贷款是指一国政府利用财政资金向另一国政府提供的具有双边援助性质的优惠贷款。一般由发达国家政府向发展中国家政府提供。可分为政府间借贷和政府混合贷款两类。政府间贷款是指一国政府利用国库资金向另一国政府提供的优惠贷款。它有利率低、期限长、赠予成分大的特点。政府混合贷款是指外国政府提供低息优惠贷款或赠款与出口信贷混合使用。综合利率低于商业银行信贷利率。偿还期限略短于政府贷款期限。但使用政府贷款一般还有附加条件,即借款国必须将贷款的全部或部分用于贷款国设备和物资。

使用外国政府贷款,要注意掌握好以下程序:

(1)报送贷款备选项目。各省、自治区、直辖市的经贸委,或中央部委的计划司(或外事司),负责收集本省或本部门需要利用外国政府贷款的项目,将有关材料报送经贸部。

(2)正式提出贷款申请。经贸部对各地区各部门送来的材料汇总审查,挑选出合适的项目,通知项目单位办理正式申请手续。

(3)对外提出贷款备选项目。经贸部收到贷款申请函及有关材料后,办理国内各项审批手续,然后向国外政府正式提出贷款项目,由对方确定其中感兴趣的项目。

(4)项目单位编制贷款项目可行性研究报告,同时对外进行物资、设备采购的洽谈,商签买卖合同,可行性研究报告经有权审批部门审批后,正式对外签订商务合同。

(5)两国政府签订贷款协议或备忘录。其后,签订转贷协议执行合同,项目开始施工建设。

对外国政府贷款的管理要强调以下几个方面:①对外国政府贷款转贷进行管理。其中,由经贸部代表我国政府签署的贷款协议,均由经贸部授权中国对外贸易信托投资公司、中国银行办理对国内的转贷以及贷款支付、还本付息、财务结算等管理业务,经贸部与外国政府签订贷款协议后,转贷的金融机构根据贷款协议与项目主管部门或项目单位签订贷款的转贷协议。签订转贷协议时,借款单位要提交省、市、自治区或计划单列市计委的还款担保,以确保转贷债务的如期偿还。贷款项目的采购合同在签订转贷协议同时或事后协定。如加快贷款周转,经经贸部批准,允许转贷的金融机构根据贷款条件,贷款使用效益及贷款建设项目的偿还能力,提前还贷,缩短还款期限。②对采购物资进行管理。③对贷款支付与偿还进

行管理。贷款支付 根据贷款协议金额和支付期限 采用信用证等形式分期付款。对贷款偿还列入国家财政预算的 由财政部负责偿还 统借自还的 由借款方负责偿还。④对贷款建设项目进行管理。要结合贷款国提供技术设备的专长筛选项目 贷款协议签订后 必须严格执行 不得擅自撤销、停止、改变或拖延。为保证项目顺利进行 贷款建设项目要纳入年度基本建设计划 同时做好项目的施工管理 总结评价、财务管理、统计、报告工作。

通过以上做法 加强对外国政府贷款的管理 使其得到最有效的利用 大大促进了我国能源、交通运输等基础工业和基础设施的发展。

(十)对国际金融组织贷款的管理

国际金融组织通常指由许多国家共同兴办的、为了达到某些共同目标在国际上从事金融活动的机构 如货币基金组织、国际复兴开发银行及其下属的国际开发协会和国际金融公司(简称世界银行集团)、国际清算银行、亚洲开发银行、非洲开发银行等。我国自改革开放以来 为扩大利用外资渠道 加快产业结构调整 积极利用国际金融组织的贷款 至今共利用了四种国际金融组织贷款 即国际货币基金组织贷款、世界银行贷款、联合国国际农业发展基金组织贷款、亚洲开发银行贷款。

国际货币基金组织贷款是国际货币基金组织为解决会员国的国际收支不平衡而提供的援助性贷款。各成员国借款的额度同所缴份额大小成正比。由于该基金组织只向成员国政府提供贷款 并且只能用于解决外汇收支不平衡 故我国由中央银行即中国人民银行代表政府向基金组织申请使用并负责办理贷款偿还手续。联合国国际农业发展基金组织贷款 主要用于增加最贫困的缺粮的粮食生产 畜牧业和渔业生产 及提高贫穷阶层人口的营养水平。其贷款条件和期限分为三类 优惠贷款、普通贷款和中等贷款。基金组织的贷款项目一般都委托其他国际机构作为合作机构共同进行评估和监督项目的执行。用贷款采购设备、招聘专家等通常采取国际招标的办法。亚洲开发银行贷款 主要是贷给本地区会员国 用于工业、农业、能源、交通、运输、邮电、教育和公用事业等。分为普通和特别两种基金贷款 条件比较优惠。普通贷款期限较长 最长达30年 利率不固定 随金融市场调整 主要用于开发工程项目 特别贷款属长期低利率优惠贷款。世界银行贷款 其贷款宗旨是向发展中国家提供长期生产性贷款 以促进其经济发展和生产力的提高 它只贷给会员国中低收入国家政府或政府担保的公私机构 用于该国经济发展最优先的项目。贷款分软贷款和硬贷款两类 贷款利率低于市场利率 贷款管理较为科学严谨 一般要经过选项、准备、评估、谈判等四个阶段。以上四种贷款中 除国际货币基金组织贷款外 其余三种贷款的审批管理程序大体一致。故只侧重阐述世行贷款管理。

我国负责世界银行贷款的机构是财政部 由其代表国家以借款人身份借入世界银行贷款 对内作为债权人将贷款转贷给各有关部委及各省市项目单位主管部门 并负责贷款管理及办理对外还本付息事宜。对世界银行贷款管理主要从以下几个方面进行：

(1)进行项目审批。有关省或主管部门向国家计委提出项目建议书 国家计委根据国民经济发展需要统筹安排、综合平衡后确定出适当的项目报国务院审批 待批准后即可进行可行性研究评估准备。财政部将根据国务院批准的项目作为备选项目交由世界银行进行考察 正式确定贷款项目。国家计委委托国际工程咨询公司对项目可行性进行评估后 列入年

度新开工项目计划。世界银行也派出代表团对项目评估。同时,财政部与项目单位洽谈转贷条件,与世界银行共同谈判项目贷款协定,并由国务院正式批准。

(2)进行转贷管理。财政部代表国家以借款人身份借入世界银行贷款后,对内作为债权人,负责将借入贷款转贷给项目单位的主管部门,并签订转贷协议书。转贷协议是世界银行贷款协定生效的条件之一。对转贷金额一般都实行全额转贷,币别与签订的贷款币别一致。对转贷利率,如转贷项目属整个国民经济受益及社会福利设施类项目,因项目本身的收益率不高或没有收益,转贷利率一般低于借入资金时的利率,国家财政予以贴息,而对有些收益率较高的项目,适当加收一定利息,列入当年预算收入。在偿还上,电力、铁路等国家重点项目,主要由国家负责偿还,对外还本付息由财政部统一办法,转贷对象包括项目归口管理部委,如铁道部、国家教委等;部委直属机构,如电力局、石油工业管理局等;地方政府部门,中间金融机构,如中国投资银行、中国农业银行等。世界银行贷款最终由这些部门负责转贷给使用贷款的建设项目单位。

(3)对招标采购进行管理。凡从事世界银行贷款国际竞争性招标的机构,事先须获得外经贸部、国家计委的资格审查及批准,目前已经批准的机构有:中国机械进出口公司、中国化工进出口公司、中国仪器设备进出口公司及中国技术进出口公司国际投标公司。项目单位在进行世界银行贷款国际招标采购时,必须委托上述有资格的公司代理,但对国内竞争性招标和聘请国外咨询专家,项目单位既可委托上述任意一家公司进行也可自行招标。凡进口机电设备,事先须报经国务院机电设备进出口审查办公室批准。

(4)对世界银行贷款周转金进行管理。凡按贷款协议规定使用贷款周转金的项目单位,可在外汇指定银行开立外汇周转金专户。专户中仅限于收入从世界银行贷款帐户中提出的核定的周转金,并按贷款协定中严格规定的用途支出,不得挪做他用。

(5)对中间金融机构进行管理。中间金融机构指国内直接接受世界银行贷款、负责选择评估项目和贷放资金,并负责贷款本息的回收及对外偿还等工作的金融机构,这类项目金额一般较小,世界银行不直接参与评估、审查和管理。目前我国是通过投资银行和农业银行接受世界银行贷款,负责选择评估项目,并负责贷款本息的回收、转帐工作。

(6)对境外发行外币债券的管理。境外发行外币债券是指一国政府、金融机构、企业等在国际债券市场上以外国货币或境外货币面值所发行的债券。发行对象主要是境外的投资家。投资家可以是银行、企业,也可以是个人,发行面广。由于债券具有流通性、收益性、安全性,以及集资额大等特性,目前,已成为我国在国际金融市场上筹措资金的一种重要形式。其发行外币债券的种类有:①按发行地区分有外国债券和欧洲债券。外国债券是指我国在境外券面货币国发行的债券,如我国在日本市场发行的日元债券,欧洲债券是指我国在境外券面货币国以外的市场(如欧洲市场)发行的债券,如我国在法兰克福市场发行的日元债券,在香港市场发行的美元债券等;②按发行主体分有国债和企业债。国债是指国家政府机构发行的债券,如财政部发行的债券,企业债券是金融机构发行的债券,如中国银行等国内金融机构发行的债券;③按发行方法分有公募债和私募债。公募债是在市场公开发行的债券,以不特定的投资家为对象,私募债则是指向少数指定的金融机构发行的债券。目前我国两种方法均已采用,但大部分采用公募债形式;④按债券市场发行的期限分有短期债券和长

期债券。我国发行的债券多为 7 年左右,⑤按债券的形态分有固定利率和浮动利率。固定利率债券是指在偿还期内,息票利率按发行时规定的不变;浮动利率债券,是指利率随行就市。到目前为止,我国只发行了固定利率债券。

为了加强在境外发行外币债券管理,维护国家信誉,确保债券资金合理使用和按时偿还,中国人民银行下发了《关于境内机构在境外发行债券的管理规定》。《规定》明确了发债的管理部门、发债资格、审批条件以及审批程序、债券管理等内容,使我国的债券管理逐步走向法规化、规范化和制度化。具体要求是 ①我国的发债管理部门为中国人民银行和国家外汇管理局及其分局。中国人民银行负责境外发行债券的审批。国家外汇管理局及其分局负责审查、协调、监督债券的发行及所筹资金的使用和偿还。地方机构发债,要通过当地外汇管理分局签署意见后转报国家外汇管理局审查。②我国的境外发行债券主体确定为中国境内注册的法人。根据目前我国对境外借款仍实行集中统一管理的原则,发债主体仅限于借用国际商业贷款的十大窗口和财政部,需要列入年度利用外资计划。③对外发行债券要实行严格的审批。具有发债资格的发行主体,需在境外发行债券,要和当地外汇管理局提出申请,经当地外汇管理局提出意见后,转报国家外汇管理局审核,报中国人民银行批准,未经批准,境内机构不得对外发行外币债券。④对外发债实行信用评级。债券评级是对投资债券风险程度的评估,目的是把新测定的债券还本付息清偿能力的可靠程度公诸于投资者,以保证广大投资者的利益。信用评级是确定发债条件的前提,按照所评级别确定其发债金额、利率等条件。因此,我国对外发债都要进行信用评级。境内机构首次发债必须先申请评级,由发行者向外汇管理部门提出书面申请,提供评级材料,经批准后才能对外提出评级申请,评级后,三日内向外汇管理部门报告评级结果。中国人民银行根据评级情况决定是否批准发债。⑤对境外发行债券的事后管理。为掌握境内机构实际对外发债及所筹资金的使用和偿还情况,规定债券发行后,发债单位要在规定期限内将发行情况报外汇管理局备案。如债券在发行地以外的金融市场上市,需事先报外汇管理局备案,并随时报告债券上市后的价格变化情况。债券发行后,要将资金调回国内使用并按规定到外汇管理管理局进行登记,同时定期报送债券资金、调期、使用、偿还情况,贷款项目经营情况。如果改变资金用途,应事先征得外汇管理局的同意。

通过对发债管理,确保了我国发债工作的顺利进行,使我国在国际债券市场上具有较高信誉,同时,发债所筹资金得到有效利用,支持了能源、交通等基础设施的建设,以及轻工业等行业的技术改造,对我国经济发展起到了较大的作用。

三、对外汇担保的管理

外汇担保是指境内担保人以其自有外汇资金向境外债权人或境内的外资银行、中外合资银行、中外合资财务公司承诺,当债务人未按合同规定偿付债务时,由担保人履行偿付义务的保证。由于外汇担保实质上是属于外汇债务担保,而我国现行的外汇管理体制,对资本项目仍旧实行“从严管理”的方针,因此说外汇的担保须受到国家的控制。我国的外汇担保具有不同于其他国家的自身特点:一是债权人一定是外国或港澳地区的银行、企业、个人或其他经济组织,包括设在我国的外资银行、中外合资银行或财务公司;二是它是以某种外国

通货所表示的债权债务关系 ;三是担保人必须是特许的单位。外汇担保 ,既是对担保机构信誉的检验 ,也关系到国家的对外信誉。因此 ,中方担保人须经外汇管理局审查批准 ,并符合《境内机构提供外汇担保暂行管理办法》的规定方可出具外汇担保。外汇担保的种类有 :①借款担保 ,即担保人为借款人向贷款人借用 1 年以上的款项而提供的偿还贷款的保证 ;②短期融资担保 ,即担保人为借款人向债权人借用 1 年期以下的资金而提供的还本付息的担保 ;③融资租赁担保 ,即在用租赁方式进口设备时 ,向出租人担保 ,当承租人未按租赁合同规定的期限偿付租金时 ,由担保人代为偿付 ;④补偿贸易担保 ,即向供给设备的一方担保 ,如进口方在收到与合同相符的设备后未按合同规定将产品交付给设备一方或由其指定的第三者 ,又不能以现汇偿付价款 ,则由担保人代为偿付 ;⑤涉外承包工作中的担保 ,即在涉外工程承包工程活动中 ,发生的各种外汇担保。如投标担保、履约担保、预付款担保、质量担保及维修担保等 ;⑥备用信用证 ,即应第三方(支付方)的请求 ,由一方(开证人)发给另一方(受益人)的一种证书。它是通过出示一种特定证书使开证人必须付给受益人或其指定人一笔款项或承兑受益人开立的汇票。

外汇担保作为一种或有债务 ,同样承担着连带偿债责任。我国对其管理是比较严格的。为加强外汇担保管理 ,中国人民银行公布实施了《境内机构提供外汇担保的暂行管理办法》。《担保管理办法》的制订与实施 ,标志着我国外汇担保管理进入比较完善的阶段 ,对于有效地保护我国对外经济政策的实现 ,起到了积极作用。我国的外汇担保管理主要从以下几个方面进行 :①明确了外汇担保的对象。我国外汇担保的对象 ,仅限于我国境内机构对外提供的担保 ,包括境内和境外的外资银行对境内机构发放外汇贷款要求提供的外汇担保 ;与担保有关的债权人是指境内和境外的外资银行、外国金融机构或其他国际经济组织 ,以及境内的中外合资银行或中外合资非银行金融机构 ,而担保人一定是境内的机构 ,包括国内的金融机构和非金融性质的企业法人。②规定了担保人资格。目前我国仍是一个资本项目管制国家 ,因此对外提供担保必须是那些具有良好的信誉 ,有外汇清偿能力 ,有权力执行担保合同中义务的金融机构和企业法人。因此 ,我国规定能够提供外汇担保的机构仅限于法定经营外汇担保业务的金融机构和有外汇收入来源的非金融性质的企业法人。据此规定 ,非企业法人如各级政府和政府各部门、各种社会团体或事业单位 ,以及没有清偿能力的企业法人 ,均不能充当担保人而对外提供外汇担保。③规定了担保人的对外担保能力。任何一个机构的外汇清偿能力都是有限的 ,因而担保人的担保能力即担保数额也就不是无限的。对外担保能力的规定是外汇担保管理的一个重要方面。所以 ,对外汇担保能力严格规定为 :金融机构提供的外汇担保总额和其对外债务总额累计不得超过自有外汇资金的 20 倍 ;非银行金融机构对一个企业的外汇放款加外汇担保总额之和不得超过其自有外汇资金的 30% ;非银行金融机构提供的外汇担保总额不得超过其自有外汇资金 ,这里所指的自有外汇资金是指担保人拥有的 ,并有权使用的外汇。金融机构的自有外汇资金 ,主要是指外汇资本 ;非金融机构的自有外汇资金 ,是指企业经批准可以保留的外汇。因此 ,自有外汇资金是境内机构提供外汇担保的基础。④规定了外汇担保的范围。作为担保人的境内机构 ,既可以为境内的按中国法律登记注册的企业的对外债务提供担保 ,也可以为境外机构(包括中国驻外企业和外国机构或外资企业)的外汇债务提供担保。但对不同机构提供外汇担保 ,具有不同

的条件,对境内企业的对外债务提供外汇担保,不需事先履行报批手续,而是采取事后担保备案生效制。备案是担保合同生效的法定条件,但对其作为注册资本的外汇债务不得给予担保,特别是对外商投资企业的注册资本不得给予担保。对驻外企业对外债务提供外汇担保,必须事先报经当地外汇管理局核报国家外汇管理局批准,未经批准,不得办理。为外国机构或外资企业提供外汇担保,除外国机构或外资企业有等值的外汇资产作抵押外,境内机构不得为外国机构或外资企业提供外汇担保。这里所指的外汇资产是指外币、外汇票据、外币债券、外币股票等外币有价证券,以及在即期内可兑现为外汇的资产。此类担保也同样需事先报经当地外汇管理局核报国家外汇管理局批准。未经批准,不得办理。⑤对担保人实行保护措施。由于外汇担保是一种或有债务,因此,担保人为债务人承担着一一定的连带偿债责任,境内机构提供外汇担保后就要对债务人享有某些必要的权利。主要有:对债务人的监督权,即担保人提供外汇担保后,有权对债务人的经营活动、资金和财务状况特别是外汇经营状况进行监督;代位求偿权,即担保人在债务人未能履行债务而代为履行债务后,有权向债务人进行追偿;要求抵押和收费权,即根据担保的实际风险,担保人有权利要求债务人提供相适的抵押物并收取一定的保费,做为担保经济补偿;解除担保义务权,即担保人提供担保后,债权人与债务人未经担保人同意擅自修改担保人所担保的债务合同或债权人在担保合同有效期内,债权人未按合同履行义务或行使权利,担保人有权利解除担保责任。⑥对担保合同实行备案生效制。境内机构对外提供外汇担保,签订担保合同后,并不等于担保立即生效,只有将担保合同及有关材料在规定日期内,报当地外汇管理局备案,并领取《外汇担保备案书》后方可生效。《外汇担保备案证书》是证明担保合同生效的法律性文件。⑦担保履约用汇管理。境内机构发生担保履约用汇时,有外汇帐户的先使用其帐户余额,无帐户或帐户余额不足的,其中属于境内外汇担保履约用汇,持有效凭证直接到外汇指定银行购买,属于境外外汇担保履约用汇,需由外汇管理局核准后,方可到外汇指定银行购汇。⑧实行担保情况报告制,为掌握全国的外汇担保情况,及时发现、研究和解决外汇担保活动中出现的新情况、新问题,国家外汇管理局还规定了外汇担保情况定期报告制,建立了外汇担保的登记监测体系。由各省、自治区、直辖市、计划单列城市、经济特区外汇管理局和全国性金融机构及中央各部门所属企业,按规定定期向国家外汇管理局报送所辖或本部门外汇担保情况。

四、对外商直接投资的管理

我国对外商直接投资虽实行鼓励政策,但按现行的外汇管理体制,对外商投资企业属于资本项目的外汇收支,管理仍属偏紧。其目的在于,一方面保护投资各方的合法收益和合法权利;另一方面维护外商投资企业正常的生产经营活动。具体的管理形式是:

(一)对外商投资企业各方出资的管理

根据规定,外商投资企业的合营各方,既可用货币出资,也可用场地、厂房或工业产权、专有技术、场地使用权等实物作价出资。但要按照合同规定的出资比例和期限缴纳各自的出资。合营各方在缴纳自己的出资时,必须以自己所有的现金、自己所有的未设立任何投保特权的实物、工业产权和专有技术等来出资,同时需出具有关的有效凭证。作为出资的外币应为国际上可自由兑换的货币,以人民币出资,中方应为自有资金,外方应是在中国境内投

资的企业分得的利润,以实物投资,必须进行资产评估,防止国有资产流失。外方投资者作为出资的机器设备及工业产权、专有技术等,必须是企业需要的、先进的、价格低廉并经商检合格的。合营的任何一方都不能以合资企业名义取得贷款、租赁或其他财产以及合营者以外的他人财产,作为自己的出资。如果合营各方未按合营合同规定的期限缴付出资,则视同合营企业自动解散,合营企业批准证书自动失效,应缴销营业执照;如果合营企业一方未按合营合同规定如期缴付或缴清出资,即构成违约,守约方可催告违约方在规定期限内缴付或缴清出资,逾期则视为放弃在合营合同中的一切权利,自动退出合营企业。同时,可以依法要求违约方赔偿因未缴付或缴清出资所造成的经济损失。

(二) 对外商投资企业资本项目外汇收支管理

在资本项目外汇收支管理上,规定外商投资企业的一切资本项目外汇收入,都必须存入其在境内开立的外汇存款帐户,其支出都必须从帐户上支付。除外方分得的利润及其他正当收益,凭有效凭证到外汇指定银行,从帐户汇出外。其他资本性支付均需逐笔经外汇管理局审批。如:外方投资者将外汇资本转移到境外,用产品回收资本和利润的汇出,外汇投资款和外汇贷款兑换人民币、偿还外汇债务本息等。未经批准,外汇指定银行不得为外商投资企业办理资本项目支付手续。外方投资者分得的人民币利润如果需要汇出境外,可凭有效凭证从外汇指定银行兑换外汇汇出。经外汇管理局批准,外商可将企业中分得的人民币利润,再投资于境内其他企业,按外汇投资对待。

(三) 对外商投资企业外汇借款管理

为满足生产经营需要,外商投资企业既可以直接向我国境内经批准经营外汇业务的银行借入外汇资金,也可以直接向外国或港澳银行或企业借入外汇资金,不受国家利用外资外汇计划限制,也不需要经过任何部门审批,但为了加强对外汇债务的统一管理,事后必须向外汇管理局办理登记备案手续。贷款到期还本付息要逐笔经过外汇管理局核准。

(四) 对外商投资企业中方资本项目外汇管理

为加强外商投资企业中方资本项目外汇管理,规定中方投资者经批准投入的注册资金,可经外汇管理局批准从外汇指定银行兑换,从外商投资企业分得的外汇利润和其他收益必须结售给外汇指定银行,中方投资者不得保留。

五、对境外投资的外汇管理

境外投资是指中国境内的投资者(包括在境内登记注册的公司、企业或者其他经济组织,但不包括外商投资企业)将外汇资金或者设备、原材料、工业产权等输出到境外,在境外建立各类企业或者购股、参股,从事生产经营活动。它是国际资金流动的一种重要形式,也是国际经济合作的一个重要组成部分。在合理的条件下,抓住机遇,发展境外投资,加强与世界各国的各种经济联系与合作,有助于进一步扩大对外开放,发展本国经济。

根据1994年外汇管理体制改革的思路和要求,我国境外投资管理仍旧执行国务院批准的《境外投资外汇管理办法》,即境外投资的外汇管理机关为国家外汇管理局及其分局,主要负责境外投资的投资外汇风险审查和资金来源审查,对投资资金的汇出和回收,投资利润和其他外汇收益汇回的监督管理,以及境外投资的外汇检查与处理等。具体应用起来,有以

下几点：

(一)对境外投资的外汇风险和外汇来源进行审查

这是保证境外投资获得成功,取得预期效益的前提和必要条件。准备到境外投资的境内投资者,在办理境外投资审批事项前,需事先到外汇管理部门接受投资外汇风险审查和外汇来源审查。外汇管理局审查投资外汇风险时,主要侧重对所在国的外汇管制法规和经济可行性报告的评审,如投资所汇出的外汇能否安全、及时、有效益地收回。具体审查要点有：①投资所在国的国际信誉和投资风险等级。风险越低,投资获利可能性越大。②投资所在国的有关法律、法规和执法状况。法制健全、法制度高的,投资系数就大。③投资所在国的外汇管制状况。对实行外汇管制的国家,要考虑对非居民携带本币出入境的限额、汇出利润率、外国投资者合法收益允许兑换自由由外汇汇出境外的限制条款。④投资所在国的货币风险、汇率和利率的变化趋势,即对投资、使用、效益和回收资本的货币是否一致,如属不同种货币,其间的汇率变化有无采取降低风险的措施来保障投资安全。⑤投资回收计划,资金回收率,即利润率及其回收期限是否合理,至少不应低于同期银行贷款利率。另外,还要结合考虑我国境内投资者,从该项目获得的其他综合效益。对境外投资外汇来源审查时,主要审查投资外汇是否是投资者自有外汇或外汇贷款。经外汇管理部门批准,也可向外汇指定银行购汇用于境外投资。

(二)对批准境外投资项目进行登记和外汇资金汇出管理

经批准在境外投资的公司、企业或者其他经济组织,需携带有关资料,到当地外汇管理局办理登记手续,外汇管理局按照境外投资企业名义进行登记编号,建立专门档案,实行监督管理。同时实行缴存汇回利润保证金制度。汇回利润保证金,是指为保证境外投资企业按期将外汇利润和其他合法收益汇回国内,由境外投资者按汇出投资金额的一定比例回外汇管理部门缴纳的外汇资金。这是保证境外投资企业按期汇回外汇利润和其他收益的一项经济约束措施。该项保证金必须在投资外汇资金汇出前存入外汇管理部门指定的外汇指定银行的专用帐户,在汇回利率累计达到汇出外汇资金金额时,由开户银行退还给境内投资者。实行缴存汇回利润保证金制度,可以有效地敦促境外投资企业按期汇回所获取的外汇利润和其他合法收益,防止逃汇行为的发生。对于缴存汇回利润保证金确有困难的境内投资者,也可经国家外汇管理局批准,免缴汇回利润保证金,采取书面承诺的形式,保证境外投资企业按期汇回利润或其他外汇收益。

(三)对境外投资所得利润和外汇收益进行管理

我国发展境外投资的主要目的在于赚取更多的外汇利润和其他收益,以增加我国外汇收入。因此,根据境外投资管理规定,对境内投资者以外汇资金等方式所分得的利润或其他外汇收益,实行限期调回并结汇办法。未经国家外汇管理部门批准,不得擅自挪作他用或存放境外。但境外投资企业需以利润或其他收益用于补充原缴资金不足部分或用于增资,以取得所在国的优惠待遇,境外投资企业依法宣告停止或解散后,其境内投资者,除将清盘后的资产负债表、财产目录、财产估价等资料报送外汇管理部门备案外,并将中方应得外汇资产在清理结束后及时调回境内。未经批准,不得挪作他用或存放境外。

(四)对境外投资进行外汇检查与处理

为确保境外投资顺利进行和按时收回利润,国家外汇管理局及其分局作为境外投资有关外汇事宜的主管部门,有权对境外投资项目的汇收支状况进行监督检查并做出处理,以体现资本流动从严管理的指导方针。

第三节 我国储备项目管理

一、我国储备项目管理概述

在日趋一体化的世界经济中,国际储备问题,乃是世界各国经济发展和运行的一个重要组成部分。它不仅对一国国际收支的调节、货币、汇率及国际贸易有着重要的影响,而且直接影响到各国的经济发展和物价水平。同时,也日益成为一国经济实力的重要标志之一。因此,对储备项目即国际储备的管理,便成为各国对本国国民经济管理的一个极其重要的组成部分。实行新的外汇管理体制以来,我国的储备项目管理发生了部分变化。

(一)我国特定的储备资产构成

我国的国际储备包括黄金储备、外汇储备、特别提款权和普通提款权四大部分。与其他国家的国际储备没有什么区别。但其中的外汇储备构成,较其他国家相比具有特定的含义。外汇储备,通常是指各国官方持有的储备货币。储备货币必须具有两个特征:①必须具有充分的流动性,能自由地兑换成其他货币;②各国政府必须能够无条件获得这些货币。1994年外汇管理体制改革的以前,我国的外汇储备包括国家外汇结存和中国银行营运外汇结存两部分。其中中国银行结存既包括企业所有外汇也包括指定银行所有的外汇,是储备又不是储备。为规范我国的储备构成,1994年外汇管理体制改革的,除对汇率和经常项目进行了改革,对我国的外汇储备构成也进行了重大改革,外汇指定银行使用自有资金经营外汇所获得的外汇结存,已从国家外汇储备中剔除。也就是说,我国外汇储备来源,只包括:①历年中央外汇结余;②当年国际收支结余;③储备自身增值;④黄金转入四部分。从而在外汇储备的框架构成上,基本与国际惯例接轨。但我国外汇储备的实际构成,虽是官方持有的具有充分流动性的,可以无条件获得的储备货币,但不是具有一定稳定规模的专项存储、专项支配,主动用于调节本国国际收支逆差的外汇储备,而是所有贸易、非贸易外汇收支向国家外汇指定银行结售汇后的指定银行外汇结余,而且每年的变化幅度相当大,1993年的外汇储备是211.9亿,1994年的外汇储备则高到516.2亿,给我国适度储备规模的确立,增加了很大干扰。在西方发达国家,由于没有严格的外汇管制,不实行严格的结售汇制度,其外汇收支,企业分流一块,商业银行自营一块,并不直接形成国家外汇储备。因此说,一般国家的外汇储备,是由官方持有的通过历年积累形成的,具有适度稳定规模的专项用于调节本国临时性国际收支逆差的储备货币。它的变化,不直接是本国国际收支差额变动的被动结果,而是由官方主动调节的结果。因此我国的外汇储备,由于直接受我国经常性外汇收支变化因素的影响。

响,我国外汇储备的构成,具有特定的含义。我国的国际储备,具有特定的构成。

(二)我国储备项目管理的原则和要求

所谓管理是指从宏观上研究有关我国储备资产管理的方针、政策、原则、目标和制度、办法。也就是说从数量管理和质量管理两个方面为运作和经营指出方向提出要求,而运作和经营则是在具体操作过程中,贯彻执行和落实管理的原则,即所谓的实践。

所谓我国储备项目管理的原则和要求:

1. 安全

根据我国储备项目管理的实践和储备管理目标的要求,我国的储备资产管理,无论在什么情况下,都要把储备资产的安全放在第一位。资产安全主要是指在安排资金时,要考虑各种信用风险、政治风险和货币汇率风险等。现在我们国家的外汇储备及银行的外汇头寸,大部分存在国外的商业银行。如果有一家倒台,就要造成损失。因此要非常重视银行的资信调查、政治因素以及各种信贷工具的资信可靠性。现在经营部门只关心微观操作,管理部门则应重视宏观管理。除“汇价风险”外,对“商业信用”、“政府冻结”、“信贷制裁”等,都要有防范风险的有效措施。

2. 灵活调动

灵活和安全是一致的,有直接联系。灵活调动就是无论在什么情况下都能保证支付,灵活的目的在于保证支付,保证能随时转移风险,否则就是管理上的重大失误。在一定意义上讲,灵活和流动是经营的生命,一旦资金周转不灵,就会出大问题。

3. 保值增值

在浮动汇率的情况下,货币保值是相对的,保值就是争取持有相对的强货币,通过对货币结构比例的安排与买卖,来实现保值。增值就是除了币值以外,争取最高的投资价格和利息收入。但在正常情况下,强货币的利息是低的,弱货币的利息较高,因此要处理持有强货币和争取高利率之间的矛盾。首先要考虑的是强货币,其次才是利息。一般来说,政府债券具有安全、灵活、利息高等优点。因此,国家储备应多用于购买政府债券,其次是购买资信高的大银行大企业的债券。但没有期限的银行、企业债券是不可以买的。

4. 资产优化组合

基本包括两个内容:①货币结构比例的安排原则,应以我国的外汇收支货币结构比例确定;②资产结构的分布,如短期拆放、政府债券、基金及投资项目等,要按综合收益率来核定。

5. 储备规模要适度

即储备余额增长要保持在一定的限度内。其下限,应与保证进口、偿债和国际经济交流增大等因素挂钩,以保证必要的国际支付,为确定最低规模的依据;其上限,应与银行信贷投放量和国内通货膨胀率挂钩,以维护国民经济持续、稳定、健康发展,为确定外汇储备最高规模的前提。

6. 储备项目的管理与经营必须集中在中央银行办理

这是各国中央银行通行的办法。其原因是:中央银行以其发行的基础货币购买外汇,是中央银行的资产;中央银行掌握储备的目的,在于配合货币政策,稳定本国货币,其价格的调整及储备的调动,属国家机密,不能多家机构参与;且中央银行所经营的国家储备在国际中

央银行间均是全免税的,这些功能各专业银行都不具备。但中央银行通过各种方式委托国内外的商业银行代为经营是允许的。

(三)我国储备项目的目标和方向

一个国家对其国际储备的管理,主要有两个目的:一是通过储备管理,维持一国国际收支的正常运行。这包括为该国经常项目融资和对资本项目的资金运行进行管理,以及干预市场、干预本币对黄金和其他硬通货的兑换率。二是通过储备项目管理,提高一国国际储备的使用效率,也就是说,通过对国际储备的管理,使一国的国际储备资产得到最有效的利用。

我国对储备项目管理的近期目标是通过对我国国际储备适度规模和有效运营的管理,保持国际支付能力,调节临时性国际收支不平衡,保持干预外汇市场的能力,支持本国货币汇率,并保持特定时期特定的储备增长,保持我国向外筹款,对外支付和对外偿债的外汇实力,增强国际上对人民币的信心,促进人民币完全自由兑换的实现。

最终目标是实现我国国际储备的稳定增长和保持有效运营。变资本抵补型为贸易顺差型,并保持资产结构的优化组合和提高储备资产的运营效益,控制其超上、下限增长,即在提高吸纳外币的能力的同时,增强吸收本币的能力,以稳定对外汇价和国内通货。最终与国际惯例接轨,以保证国际支付,调节临时性国际收支不平衡和干预外汇市场,稳定本国货币汇率为准规模和唯一目的。

二、我国储备项目的具体形式

(一)规模管理

1. 决定我国国际储备适度规模的现实条件

由于决定我国储备资产适度规模的根本因素,是国内各客体对国际储备的供求,其中黄金、特别提款权和储备头寸的供应,是基本固定的。经常项目收支和国际信贷收支的顺差的供应和逆差的需求是决定我国国际储备适度规模的现实条件。具体表现在:

(1)国际收支总量上大体平衡的历史实践和经常项目收支的不稳定因素。一国的国际收支状况对该国的国际储备需求具有决定性的影响。其中国际收支逆差出现的频率和数额,是考核储备需求和适度规模的直接指标。我国从1980年至1989年十年间的国际收支,其中五年是顺差,顺差累计额178.12亿美元;其中四年为逆差,逆差累计额仅48.34亿美元;其中1988年为零。从总体上看,我国十年来经常项目和资本项目轧差后,大体做到了“收支平衡,略有节余。”这说明,从历史实践的经验数据看,我国对国际储备的需求,从理论上讲不宜过旺。因为在国际收支状况能够保持总量上的大体平衡时,过旺的国际储备需求有可能因持有过多的国际储备而限制我国国际收支的正常发展,但从国际收支的具体项目——经常项目看,还存在诸多不稳定因素:一是外贸出口结构不合理,影响出口收入的长期稳定;二是进口性较强,影响支出增加;三是自1984年以来,经常项目连续五年逆差,累计逆差额275.56亿美元,远远超过151.93亿美元的五年顺差额。其中的贸易收支一项六年连续逆差,累计逆差额346.48亿美元。这说明十年的国际收支差额“大体平衡,略有节余”,是通过非贸易收入和十年的资本项目流入以及动用国际储备来调节的。

因此说,在我国解决经常项目持续逆差的问题,受到出口结构落后,出口能力有限和进

口刚性较强,调节手段有限的制约。虽说非贸易收支顺差在一定程度上能抵补贸易收入的不足,但非贸易收入的增加,需要扩大国内基础设施的建设,其收效期较长且作用有限。因此说,我国目前对国际收支经常项目逆差的调整,只有较弱的内部调节手段,在很大程度上只能更多地依靠资本项目和动用国际储备。从这一点出发,要保持我国国际收支主体部分——经常项目的正常运行和进一步发展,在一定时期内,国家应保持中等偏高的国际储备水平。

(2)我国的外债状况和对外融资能力。一国的外债状况是该国确定适度国际储备规模时必须考虑的、与经常项目收支需求具有同等重要作用的因素。期限结构越偏向于短期,利率结构偏向于高利率,则该国对国际储备的需求量越大,同样国内偿债能力越低,对国际储备的需求量就越大。

(3)我国外债对国际储备适度规模的影响。1985年以来,随着改革开放的深入和经济体制改革的实行,技术改造和大规模基本建设的进行,加重了国内资金的紧缺程度,外债成为弥补国内资金缺口的重要来源。外债余额从1984年的72.34亿,猛增到1989年的413亿。从外债结构看:一是外国政府贷款和国际金融组织贷款占我国外债构成的比重逐年下降,商业贷款的比重逐年上升;二是期限结构有缩短趋势;三是利率结构最高17%、最低为零,平均利率为4.5%,属中低利率债务,但有上升的趋势;四是偿债率每年保持在20%左右,低于国际公认的25%的警戒线。从以上指标看,我国的外债总额在扩大,期限在缩短,利率在上升,还本付息的负担越来越重。因此,在目前我国国际收支中经常项目收支仍存在较大逆差的情况下,为维护我国的国际信誉,如期如数地偿还外债,在确立我国适度的国际储备规模时,必须充分考虑我国对外举债所处的特殊发展阶段,特别是外债规模不断扩大,成本不断提高对我国国际储备的过大需求。

(4)我国的对外融资能力,对国际储备适度规模的影响。就一般发展中国家而言,其对外融资能力主要表现在获得外国政府及国际金融组织贷款的能力上。改革开放以来,我国在国际上的政治经济地位不断提高,出口创汇能力不断增强,债务按期归还的信誉较高,故我国的对外融资能力较强。但一国在国际金融市场的融资能力,不仅取决于国内环境,还取决于国际金融市场筹资的外部环境。一是依赖外国官方融资会受到政治经济形势变化的阻碍;二是从国际货币基金组织获得的贷款因交纳的份额较小而受到限制;三是国际商业贷款对我们发展中国家因债务危机的影响在下降;四是发展中国家从国际债务市场获得融资额在减少。因此,作为发展中国家的一员,在对外融资方面会面临很多困难,所以在制定我国的国家储备适度规模时,要考虑增加我国的国际储备。

(5)人民币汇率制度对我国外汇储备需求的影响。1994年我国对外汇管理体制进行了重大改革,实现了汇率并轨。并轨后的人民币汇率,实行以市场供求为基础的单一的有管理的浮动制,即由中国人民银行根据前一日银行间外汇交易市场形成的价格,每日公布人民币对美元交易的中间价,并参照国际外汇市场变化,同时公布人民币对其他主要货币的汇率。各外汇指定银行以此为依据,在中国人民银行规定的浮动幅度范围内,自行挂牌对客户买卖外汇。

这种以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制,决定了中央银行对外汇市场进行干预

的必然性和必要性。银行间外汇交易市场交易价格的产生,不是官方制定的,而是由市场供求形成的,所以稳定是暂时的,波动才是绝对的。中央银行对外汇市场的干预是随时都有可能发生的,所以对外汇储备的需求比较大。鉴于现行外汇管理体制对外汇指定银行参与外汇市场交易,实行了外汇买卖每日买超限额的规定,从而对外汇市场的购进需求有所限制,避免了外汇市场因需求过猛造成的外汇价格的剧烈波动;且限额对指定银行在外汇市场的卖出不加节制,从而使外汇储备干预外汇市场的需求有所缓解。故在现行人民币汇率制度下,我国的外汇储备应保持一般的储备水平。

(6)行政手段在我国国际收支中的调节职能及其对我国国际储备的影响。在现行外汇管理体制下,我国的外汇收支计划是予以保留并继续发挥作用的。它对我国国际收支状况有着极为重要的影响,是目前我国政府对国际收支进行调节的最主要的方式。我国的外汇收支计划,不仅要对外汇收支的总量平衡作出计划安排,而且对贸易、非贸易外汇收支以及外债的借入和偿还均起重要的调控作用。国家通过行政手段,使外汇收支计划得到强制性执行,同时根据上一年度外汇收支计划执行情况调整下一年度的收支计划,这在一定程度上保证了我国国际收支总量的大体平衡。十年来我国国际收支基本上保持平衡的事实也说明了这一点。正由于我国具有较强的计划调节手段,在一定程度上避免了国际收支出现巨额逆差的问题,从而减少了国家动用国际储备的规模和频率以及对国际储备的需求。

目前,我国对经常项目外汇收支放松了外汇管制,实行了人民币在经常项下有条件的可兑换,即国内企业所有的贸易非贸易经营性收入均须按银行挂牌汇率全部结售给外汇指定银行,所有的贸易非贸易项下正常的经营性对外支付用汇,均可持有效凭证到外汇指定银行按挂牌汇率购买。通过一年来的改革实践,全国的结售汇情况是,结大于售 338.2 亿美元,外汇储备供应增加,截至 12 月份,国家外汇储备已达到 516 亿美元,出现了外汇储备增长过猛的势头。所以说,结售汇制度,对增加外汇储备供应,控制外汇储备需求起到了积极作用,但外汇储备的无节制增长,势必造成国内人民币投放过多,物资保证不足,通货膨胀严重,本币对外币升值对内贬值。因此,我国国际储备中外汇储备的适度规模应掌握在满足进出口贸易适度增长的需要的的基础上。对过剩的外汇储备应实行分流制,在国内企业和指定银行中适当消化,以保证本币投放的减少和储备规模的适度。

(7)国内对外开放对外汇资金的较大需求和持有外汇储备的机会成本,对我国国际储备需求的影响。一国持有国际储备必然付出一定的代价。因为储备是一种实际资源的象征。它可用来购买国外的生产资料以满足国内生产的需求;也可用来购买生活资料以满足国内居民的生活需求。因此,一国持有国际储备的同时,也就意味着必然放弃一部分实际投资和消费,这种因持有国际储备而放弃一部分实际资源的使用,可以用资本的边际生产力来表示。另一方面,以国外金融资产的形式持有储备可获得一定的收益,因此,一国持有国际储备的机会成本即是一国资本生产力与储备收益率之差。可见,一国的国际储备需求与持有国际储备的机会成本呈负相关。就我国而言,持有国际储备机会成本,是限制我国国际储备需求水平的重要因素。其原因主要有以下几点:

①外汇资金短缺是我国经济发展面临的一个主要困难,从我国今后十年的经济发展速度看,要保持国民经济以 6~7% 的速度向前发展,就需要对我国现有的生产结构(包括产业

结构、技术结构)进行调整,同时提高我国的生产能力。而从目前我国经济发展水平尤其是技术水平的状况来看,这种调整往往是通过进口国外的技术设备方式实现的,在目前我国出口结构较为落后、出口创汇能力还很不稳定的情况下,国内外汇资金的短缺将是一个长期存在的问题。在这种情况下,如果持有较高的国际储备,就会使我国闲置的外汇资源增多,从而加剧外汇资金短缺的程度,可见,我国持有国际储备的机会成本较高。

②由于我国经济仍然处于层次较低的初期发展阶段,国内资源(包括人力资源和物质资源)的利用率较低,并存在大量待开发的资源闲置现象。因此,增加投资的乘数效应比较明显,最终产出量远远超过初始投资量。这就是说,我国目前是最佳投资期,在现有的经济发展水平上,持有较多储备的机会成本,不仅体现在储备资源自身的闲置上,而且还包括放弃将这些资源用于投资从而导致最终产出和收入水平的提高上。

③外债余额的增加与储备资源的闲置呈负效应。1994年11月底,我国外债余额为990亿美元,较1993年增加了154亿。而外汇储备1994年底为516亿,较1993年纯增加了302亿。这种一方面外汇资源闲置,一方面大量举债的现象,使我国持有国际储备的机会成本进一步提高。由于近年来,我国对外融资的成本逐年增加,利率逐年提高,各种杂费负担沉重,加上汇率风险的变动,我国还本付息的压力有可能是翻番的,并不象减少部分投资减收部分效益那么简单。所以说,外债增长是造成我国持有较多储备的机会成本提高的最严重的因素。

④随着我国国际储备持有量的增长,国际储备对我国国际收支调节的边际效用逐渐降低,因而储备的边际收益也会递减,而我国持有国际储备的机会成本却在明显增加,这不仅表现为我国闲置的外汇资源越来越多,而且还表现为我国获得国际储备的代价也越来越高。在我国具有较强的其他调节国际收支手段(不包括汇率调节手段)的条件下,付出如此的代汇,不是必要的。

⑤随着我国改革开放的深入进行,我国的经济运行和发展与国际经济的联系日趋紧密,外向型经济在我国的经济中的比重也逐渐扩大,尤其在我国东部沿海外向型经济发展水平较高的地区,进口替代、出口导向等外向型经济结构已逐渐形成,进口和出口一样,日益成为影响经济发展的一个极为重要的因素。在这种新的经济结构下,国内经济的发展,出口创汇能力的提高,在某种程度上要依托于保持适当的进口规模。过度的压缩进口,往往要以牺牲国内经济发展和减少国内的出口创汇作为代价,而从目前我国国际收支的实际运行状况来看,国际储备水平的提高,在很大程度上是通过国家压缩进口的方式实现的。因此,在现有条件下,不适当地扩大我国国际储备的规模,会增加持有储备的机会成本。而且,它在一定程度上会限制我国刚刚起步的外向型经济的发展。由此可见,在目前我国经济发展的水平上,国家持有国际储备的机会成本较高,而且随着我国国际储备规模的扩大,持有国际储备的机会成本具有递增的趋势,这同时也形成了限制我国国际储备稳定增长的一个重要因素。

2. 对我国适度的国际储备规模战略目标的分析与确定

(1) 国际收支和汇率对外来冲击的抵御能力。抵御能力越弱,需求的储备定额越大。

(2) 保持储备的机会成本的高低。成本越高,需求的储备定额越低。

(3) 控制资本流出流入的数量与方向的能力。即利用国际信贷调节国际收支的速度和

可靠性,其调节手段越快越有效,对储备定额的需求越小。

(4)使用其他调节措施进行调节的能力。调节手段越多,对储备定额的需求越小。不过,国际储备的适度规模是一个动态指标,它的具体数量规模取决于一国不断变化的国际收支的实际运行状况。正因为如此,目前国际上对国际储备的具体数量到底以多少为宜,并没有一个通用衡量标准,也就是说,将特定国家在特定时期内适度国际储备的具体数量规模简单的划作恒定的标准,不仅在理论上难以成立而且在实践上也是不可取的。比如我国人民币即将走向自由兑换,这意味着我国将承担一方面允许国内企业和个人自由地用人民币从金融机构购买外汇;一方面要兑回其他国家持有的人民币的双重压力,需要充足的外汇储备和过多的储备规模。那么,确定一般情况下国际储备的适度规模,有什么具体指标可循呢?从国际上对适度国际储备规模研究的理论,以及世界各国根据这些理论制定的储备政策的实践结果来看,决定一国国际储备适度规模的因素虽比较复杂,但仍具有共性和规律性。

各经济和金融人士认为:

(1)建立储备制度,确定我国合理的最低储备规模应遵循的依据是:

①三个月的进口数。这是决定储备规模的基础,应按我国目前的进口数量和增长速度,安排备付的外汇;

②外债的 $1/3$ 。即防止债务危机,国家必须持有的一定的外汇储备;

③国民生产总值的 5% 。即在国际分工的条件下,经济规模越大,对国外市场的依赖程度也相应增大,因而需要必要的国际储备作准备;

④干预外汇市场的基金准备。即在浮动汇率制下,中央银行必须保持一定的外汇基金,作为平抑汇价的手段。

(2)关于建立储备制度,确定我国外汇储备最高规模的设想:

①每年外汇储备的计划增长,应低于全国的通货膨胀度;

②每年外汇储备的持有额,应为银行信贷资金运用的 5% 以下。

(二)结构管理

储备项目资产的结构管理,主要是指外汇储备的结构管理。其中包括币种结构,投向结构和期限结构的管理。

目前,我国在确定外汇储备的币种结构时,选择的是“一篮子货币法”,但在具体操作中,由于我们长期受“购买力平价论”影响,在选择货币的币种结构时,往往忽视其他诸如出口收汇及非贸易外汇收入的主要货币的比重,进口用汇及偿还外债的支付货币比重等因素的作用,这种单从购买力因素决定汇率的角度出发所选择的外汇储备的币种结构,往往脱离我国国际收支的实际运行状况,从而带有不合理的因素。

加强我国外汇储备的结构管理,实现外汇储备资产的优质组合,主要表现在:

(1)币种结构的优质组合。首先考虑对外支付和保值,根据我国对外贸易和还本付息的主要对象是哪些国家和地区,就应保留相应国家和地区的货币。同时考虑,哪些货币坚挺和趋于升值,哪些货币疲软和趋于贬值,相应地作出调整。其次,是货币结构的多样化,通过分散风险,实现保值和增殖。

(2)期限结构的优质组合。应根据我国对外贸易和债务偿还的需要,确定存放和投资

的期限。

(3) 资产结构的优质组合。资产包括存放在国外的商业银行和中央银行的存款, 购买政府债券、购买资信好的大企业的债券、购买黄金、国家重点企业投资等不同类别。存放在商业银行的最大风险是信用问题, 而存放在中央银行的则安全, 但体现优质组合最好的是政府债券, 其他债券则不能随便做。在管理上, 资产优质组合要经授权者批准后严格执行。

(三) 风险管理

外汇储备是一国政府持有的用于弥补临时性国际收支逆差的各种形式的外汇资产。这些资产存放是否安全? 币种是否坚挺? 结构是否合理? 期限是否适当等等, 每一项投资都存在着风险, 而且风险的大小, 与利润的大小成正比。要敢于冒险, 但不安全的冒险, 绝对不能做, 做好外汇储备管理的首要一条, 就是控制风险。

(1) 信用风险。它取决于世界经济的景气与否, 要研究大气候, 通过研究各国家和地区的经济, 来安排资金。

(2) 汇率和利率风险。汇率政策受国际贸易平衡的制约, 以及经济、货币政策的需要。在正常情况下, 利率和汇率是相对稳定的, 风险较小。在特殊情况下, 汇率和利率大幅度波动, 风险较大。目前的国际汇率、利率正处在大调整时期, 其风险也就加大了。因此, 储备管理与经营, 就有很大的风险。要加强调研, 掌握市场动态。调整资产组合结构, 潜心于管理与经营。

(3) 特种风险的防范, 包括有战争、政府冻结和经济制裁、货币体系崩溃、银行破产等。

(四) 运营管理

通常, 一国国际储备管理的决策权在政府, 而对国际储备日常的运营管理则是由中央银行各具体部门负责执行的。根据国家在一定时期制定的国际储备运营管理的总方针、总政策, 中央银行对我国国际储备运营管理的具体内容, 包括以下几个方面:

1. 我国对国际储备运营管理的原则

(1) 安全性原则。主要是指为了防止国际储备所面临的各种风险和实现国际储备的保值而对现金形式的国际储备资产和以投资形式持有的国际储备的币种结构进行管理。

(2) 流动性原则。主要是指为了保证一国国际收支的正常运行, 同时防止国际储备所面临的短期性风险, 对各种形式的国际储备资产的期限结构进行组合管理。它包括债券的期限结构和外汇存款的期限管理, 以及在总体国际储备资产币种结构一定的情况下, 根据本国国际收支变动和国际金融市场的变化, 做适当的币种结构以及债券和外汇存款结构的调整管理。

(3) 收益性原则。主要是指在确定一国国际储备总的币种结构和期限结构时, 通过各种储备形式(如债券和外汇存款)的收益比较和利率比较, 适当考虑储备资产的债券和外汇存款比例结构和利率结构因素, 使一国的国际储备资产能够在保值的基础上实现一定的赢利。

2. 加强对我国国际储备运营管理的途径

(1) 强化中央银行对我国国际储备管理的职能。

1994 年以来, 随着我国外汇管理体制改革的深入进行, 中央银行对国际储备进行管理

的外部环境和内部条件发生了重大变化:一是在经常项目管理上实行了人民币有条件可兑换;二是对经常项下的外汇收支实行了结售汇制度;三是各外汇指定银行在保证经常项下正常外汇收支的前提下,每日买超限额以外的结汇收入,必须通过银行间外汇市场卖出,中央银行则通过进场购买,把大批外汇纳入国家外汇储备,由此形成了我国新的国际储备构成机制和新的国际储备管理体制。它剔除了原中国银行营运外汇结存的一块,使我国国际储备的构成更趋于合理。因为中国银行的营运外汇结存,就其主体而言,实质上是该行吸收的存款和对外放款的差额,是一种对外的负债,国家对这部分外汇并未拥有真正的所有权。剔除了这部分资金使国家外汇结存成为国家外汇储备的唯一主体,利于中央银行的集中管理和统一运营,改变了过去运营分散管理分散的弊端,强化了中央银行对我国国际储备统一运营管理的职能。

考虑到目前我国新的外汇管理体制和我国政府与银行参与国际金融市场的能力,中国人民银行即中央银行对国家外汇储备运营管理的主要内容确定为:在保证国家外汇储备安全性、流动性和收益性的前提下,围绕促使国家外汇储备对国际收支状况和本国汇率进行有效调节的总目标,中央银行应掌握贸易非贸易收支和资本流出流入的状况,加强国内外经济金融形势的分析,根据我国不同时期内外汇收支的具体情况和国际金融市场的变化趋势,对我国外汇储备的币种结构、期限结构以及投资组合结构及其浮动程度作出统一安排,由指定的专业银行负责具体的运营操作。

(2) 建立优化活化我国外汇储备的循环替补机制,提高我国外汇储备的运营效率。

我国属于发展中国家,生产力发展水平较低,为了改变目前较为落后的我国产业结构和技术结构,我国国内需要引进大量的国外先进设备,各行业都迫切需要外汇,国内外汇资金在今后很长一段时间仍将处于短缺的状况。从目前来看,解决我国国内外汇资金短缺的方式无外乎有三种:一是通过扩大出口增加外汇收入和压缩进口减少外汇支出;二是对外举债,增加资本项目的外汇收入;三是活化和优化国际储备,尤其是提高外汇储备的利用率。其中增加出口是解决一国外汇资金短缺的最根本的办法,但对于一个象我国这样的初级产品出口为主的发展中国家,增加出口无疑受到我国经济技术能力的制约,那种不顾比较利益的盲目出口战略,不应是我国的外贸导向。因此,从今后一定时期看,靠增加出口的方式解决国内外汇短缺是受到一定限制的。而我国的进口一般以生产资料进口为主,它们主要用于国内产业和技术结构的改造以及维持国内经济的正常运行上,所以其进口的刚性很强,对外举债,无论从数量上、结构上都应与国民经济的承受能力相适应,与清偿能力相适应,况且,对外举债本身包含了较大的政治的和汇率的风险。因此,从目前我国的外债规模来看,这种方式的作用还是有限的。目前,我国一方面对外大量举债,外债规模不断扩大,另一方面国家却集中了大量的外汇储备。截至1994年底已达516亿美元,超过三个月的进口数一倍以上。这样我国一方面要承担巨额外债带来的风险以及还本付息的压力,另一方面却有大量的外汇储备处于闲置半闲置状态。由于较大的存贷利差和较高的进口项目需求的存在,使我国积累外汇储备的机会成本过高,不少金融界人士认为:为缓解这种既要保存外汇实力又要降低机会成本,既要保证弥补国际收支逆差的支付,又要减少举债的矛盾,就必须提高我国的外汇储备运营的效率和质量,就必须向第三种方式要效益。也就是说,在不影响

我国适度外汇储备规模的基础上,对三个月进口数以内的外汇储备和超过三个月进口数的外汇储备实行独立的管理机制,即最低规模以内的外汇储备按原有的管理目标运作,保存实力保证支付,超过最低规模以外的部分,实行循环替补机制,既保证国家各个时期适度储备规模的需要,又使其不闲置,必须提高储备资金的运用率,降低持有储备的机会成本。其具体做法是:①对超过三个月进口数的外汇储备,在储备帐户设明细科目单独核算和使用。采取循环替补的方式,把这部分资金用于境内投资;②用于境内投资的项目必须是效益好、回收快的国家重点建设项目或者减少借债的项目;③使用循环替补外汇的期限最长不能超过六个月;④建立严格的循环替补外汇担保制度。一旦借用者违约由法定担保者按原数归还;⑤建立循环替补机制的运行监测体系,分析观察其运用及归还情况,发现问题及时解决。⑥循环替补外汇的使用不同于一般的外汇贷款,使用原则为宁缺勿滥。其目的是提高我国外汇储备的利用率和运营效果,减少国内企业利用国外资金在国内套利的机会和条件。

(3)采取直接分流的办法,提高我国外汇储备运营的边际效益。

所谓直接分流,是指在国家外汇储备规模过高,边际效益逐渐降低的情况下,中央银行向国内企业和金融机构直接卖出外汇的行为,以及允许外汇银行持有较高的结售汇周转限额和允许国内企业与外商投资企业保留现汇帐户,直接留存部分贸易或者非贸易现汇收入的做法。其目的:一是缓解国家外汇储备规模过大,持有国际储备的机会成本过高造成的比较利益的损失;二是缓解国家外汇储备吸储过多,人民币投放量过大,给国内市场带来的输入型通货膨胀以及人民币对外升值、对内贬值的矛盾;三是缓解国家外汇储备超负荷运营的压力,提高外汇储备运营的边际效益。

第四节 人民币汇率管理

一、人民币汇率管理的基本形式

汇率管理是外汇管理的重要组成部分和国家经济管理的重要方法。它的变动,一方面受外国货币的变化和本国经济发展情况的决定;另一方面又反过来直接影响一国的对外贸易、资本流动与国际收支平衡,同时也会影响货币流通和通货膨胀,从而对一国的财政、投资和资源配置发生作用,因此汇率对国民经济发展有着不可忽视的作用。随着我国对外开放和经济体制改革的深化,外贸体制政策和价格政策的逐步推进,汇率管理在整个经济管理中的重要性和作用越来越为人们所共识,本节着重介绍我国人民币汇率管理过去、现在和未来三种时态的基本管理形式。

(一)建国以来的人民币汇率管理

1948年12月1日,中国人民银行成立并发行了统一的货币——人民币。1949年中华人民共和国成立,为适应对外贸易和经济往来的需要,华北、华东、华南等地区的中国人民银

行逐步制定了人民币对外国货币的汇价。当时因各地区物价水平不一致,各地区中国人民银行在中央的统一政策和管理下,以天津口岸的汇价为准,根据当时的具体情况,自行制定并分布各自的外汇牌价。1950年全国统一财经工作会议后,随着经济秩序的逐步恢复和全国财经统一制度的建立,人民币实行了全国统一的汇价,由中国人民银行总行公布。1979年3月13日,国务院批准设立国家外汇管理局,由国家外汇管理局统一管理国家外汇,对外公布人民币汇价。

人民币汇价是在人民币与外币实际价值基础上,根据不同时期国家的政策和经济建设的需要而制定的。人民币对外国货币的汇率的制定,大体经历了四个时期:

第一个时期是从1949年解放初期到1952年国民经济恢复时期。这个时期由于国内工农业生产亟待恢复,侨汇减少侨眷生活困难,国内物价由涨到落,变动很大,国家对人民币汇率实行机动调整,这个时期的汇率变动幅度很大。

第二个时期是从1953年到1972年度。这个时期由于国家进入社会主义建设时期,国民经济实行计划化,金融物价基本稳定。所以这个时期的人民币汇率的管理特征是保持稳定。

第三个时期是从1973年西方货币实行浮动汇率到1980年人民币贸易内部结算价的产生。这个时期人民币汇率管理的特点是经常调整,适当高估。

第四个时期是从1981年试行内部结算价到1985年取消,1986年实行额度调剂价和人民币外汇牌价双轨制至今,这个时期人民币汇率管理的特征是逐步调整,趋向合理。

建国以来,人民币对资本主义货币的汇价实行单一汇价,即对进出口贸易外汇的结算和非贸易外汇的兑换,都使用同一汇价。但1978年以后我国实行对外开放对内搞活的经济政策,人民币汇价在我国的对外经济交往中出现了一些问题。在非贸易外汇方面,人民币汇价偏低,外国人在我国把外币换成人民币购买物品,支付劳务费用占了便宜,而我国出国的人员把人民币换成外汇在外国使用则感到花费太大,大合算。这种状况将不利于我国对外关系的扩大和旅游事业的发展。然而,在进出口贸易方面,由于历史的原因造成人民币汇价偏高,并与进出口物价脱节,出口商品普遍亏损,进口盈利,这在对外贸易由国营公司统一经营,以进贴出的体制下不成为问题,但1979年外贸体制改革后,部分出口产品由中央各部、地方进出口公司或企业经营,由于他们不经营进口,进出口便不能自己平衡,并且出口亏损的部门和企业本身又无法弥补,矛盾就暴露出来,针对这两方面的问题,要增加货源,鼓励出口创汇,就应降低人民币汇价,要改变非贸易外汇收入,就应提高人民币汇价。一种人民币汇价显然不能同时解决两方面的问题。

从1981年起,我国试行改革汇价制度实行双重汇率,一种是适用于贸易外汇收支的贸易外汇内部结算价,这是内部调节进出口贸易的平衡价,是按1978年全国出口平均换汇成本再加一定的利润计算出来的。1美元合2.8元人民币,以后一直没有变动,直到1984年底被取消。另一种适用于非贸易外汇收支的汇价,仍然沿用原来的“一篮子货币”加权平均计算方法。由于从1980年以来,美元汇率连年不断上升,人民币汇价由1980年7月的1.448元人民币调到1984年7月的2.3人民币,美元对人民币上升58.8%。

贸易结算价试行以后,只是对经营进出口贸易的,自负盈亏的部分地区和外贸公司起了

一定的鼓励作用,就全国来看,实行贸易结算价并没有达到预期目的,而且带来很多问题,外贸亏损不但没有扭转,反而连年增加,同时,在对外经济往来中有时陷于被动和不利地位。为了解决汇价制度带来的问题,同时加强人民币汇价调节进出口贸易和国际收支平衡的作用,从1985年1月1日起取消内部结算价,实行以贸易汇价为基础的单一人民币汇价制度。但是,由于贸易结算价自1981年至1984年一直保持在1美元合2.8元人民币的价位上没有变动,而其间的物价和国际收支发生重大变化,全国出口平均换汇成本大幅度上升,这样又形成了新的人民币汇价高估。为了使人民币汇价趋向合理,促进国际收支的平衡,1986年8月15日人民币汇价从1985年1月1日的1美元合2.7957元人民币逐步调至3.7036元人民币,人民币贬值24.5%。此后的几年中,我国的物价水平急剧上升,外贸出口严重受阻,为了适应出口换汇成本的变化,增强出口商品的竞争力,推动出口贸易的增长,从1986年开始,允许调剂价产生,当时的额度调剂价为每美元额度1元人民币,至1989年初,额度调剂价已突破每美元额度3.1元人民币。国家于1989年12月16日,对人民币汇率再次实行下调,由1986年以来的1美元合3.72元人民币下调至1美元合人民币4.72元,下调幅度为21.2%。从而使额度调剂价下跌到每美元额度2.3人民币。至1990年11月17日,人民币汇率又实行了新一轮的下调,由1美元合4.7221元人民币下调到1美元合5.2221元人民币,下调幅度为9.57%,从而使额度调剂价最低曾下浮到每美元额度0.5元人民币。即双轨制的差距越来越小。通过这样几次调整,人民币汇率一直高估的问题在一定程度上得到了缓冲,双轨制的矛盾逐渐淡化,汇价水平逐步趋于合理。

1993年上半年受经济增长过热,外币需求过猛的影响,人民币开始大幅度贬值,至1993年6月底,人民币外汇牌价和额度调剂价合计起来的现汇价,已达每美元合11元人民币。对此,国家及时采取强硬措施,通过中央银行外汇操作,向国内市场抛售美元,平抑人民币汇率,使人民币汇率达到并稳定在每美元现汇合8.7元人民币左右。从调整的实际结果看,稳定了汇率,稳定了市场,对改善我国的贸易收支和国民经济的健康发展起到了重要的作用。

(二)现行的人民币汇率制度

为促进社会主义市场经济体制的建立和进一步对外开放,推动我国国民经济持续、快速、健康地发展,国务院决定,从1994年1月1日起,进一步改革我国的外汇管理体制。

根据外汇管理制改革的决定,首先对人民币汇率实行改革。即从1994年1月1日起实行人民币汇率并轨。

并轨后的人民币汇率,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动制。

所谓有管理,是指这种汇率是以外汇市场供求为基础的,是浮动的,不是固定的,但受国家宏观调控的管理。

1. 人民币汇率的形成

即由中国人民银行根据前一日银行间外汇交易市场形成的价格,每日公布人民币对美元交易的中间价,并参照国际外汇市场变化,同时公布人民币对其他主要货币的汇率,这就是现行的人民币汇率。

该汇率是当日外汇指定银行之间以及外汇指定银行与客户之间进行外汇与人民币买卖的交易基准汇率。各外汇指定银行必须以此为依据,在中国人民银行规定的浮动幅度范围

内自行挂牌,对客户买卖外汇。1994年1月中国人民银行规定:外汇指定银行之间每日买卖外汇的汇价,可在交易基准汇率上下0.3%的幅度内浮动;外汇指定银行与客户之间的外汇买入价和外汇卖出价,可在交易基准汇率上下0.25%的幅度内浮动即外汇买入价和外汇卖出价的价差不得超过0.5%。每笔金额超过100万美元的大额交易,银行与客户可在中国人民银行公布的交易基准汇率和规定的浮动幅度内面议汇价。这个汇价浮动幅度,不是固定的,人民银行将根据国家各个时期的经济政策,不定期地进行调整,各外汇指定银行在经营外汇业务中,应根据人民银行对汇价浮动幅度的调整而调整。

在稳定通货的前提下,中国人民银行可进入市场,向外汇交易市场吞吐外汇,以保证基准汇率的形成符合本国经济的要求和保持各银行之间挂牌汇率的基本一致和稳定。

2. 我国现行的人民币汇价共有22种

其中20种是对资本主义国家或地区的,计有美元、英镑、德国马克、加拿大元、荷兰盾、瑞士法郎、比利时法郎、法国法郎、意大利里拉、瑞典克朗、挪威克朗、丹麦克朗、奥地利先令、日元、新加坡元、澳大利亚元、港币、欧洲货币单位、澳门元、芬兰马克。另外两种是人民币对马来西亚林吉特的现钞牌价和东欧国家结算使用的人民币对记帐瑞士法郎的汇率。如果要计算人民币没有公开挂牌的外国货币的汇率,可以通过与第三国货币的联系进行套算。

3. 人民币汇率采取直接标价法

即以100、1万、10万外币单位为标准,折算为相应数额的人民币。外币单位是固定的,人民币数额根据银行间外汇市场汇率和国际市场外币汇率的变化而调整。

4. 人民币汇率实行买卖价

买入价是指银行买入外汇的汇率,卖出价是指银行卖出外汇的汇率。买卖汇率的差价是5‰,买卖汇率相加除以2为中间价。人民币汇价对电汇、票汇都是同一汇价即买卖价,对外币汇票、旅行支票等银行另收7.5‰的贴息,用以弥补垫付本币资金的利息。

5. 人民币汇率分汇价和钞价

电汇、票汇等都使用汇价,即外汇牌价。买卖现钞要按外币兑换牌价计算,即现钞卖出价与外汇卖出价相同,而现钞买入价则比外汇买入价低2.5%,这是因为银行收兑的外币现钞需要运往国际市场出售或运往该货币的发行国的银行收帐才能换成外汇使用,所以我国外币现钞买入价是按照国际市场买入外币现钞价套算的,即通过人民币对外币的现汇价,扣除买入现钞所需运费、保险费和垫付人民币资金的利息来计算的。

实行新汇制一年来,我国人民币汇率一直保持稳定,而且稳中有升。极有力地促进了我国对外贸易的增长和外汇储备的增加。

(三)人民币汇率改革的方向

根据国际上汇率管理的通用做法,和我国人民币自由兑换的长远目标以及国内外汇市场逐步发达的现实条件,我国人民币汇率改革的方向,虽受国际经济贸易和国际经济组织对汇率管理的统一要求的制约,以及本国经济发展对汇率水平的要求的影响,但以市场供求为基础的管理浮动制,仍是我国人民币汇率改革的方向。

实践表明,所谓完全自由的浮动汇率制是不存在的。各国政府为了本国的经济利益,或多或少都要运用各种直接或间接的手段干预市场和汇率,使汇率水平向有利于本国所需要

的方向浮动。所以,由市场供求决定的管理浮动制,才是现实的浮动汇率制度和各国普遍接受的浮动汇率制度,也是我国人民币汇率管理的一般目标和最基本的未来形式。

为达到上述目标和形式,促进人民币的自由兑换,我国人民币汇率改革应作如下努力:

(1)形成汇率的市场供求要自由。即外汇指定银行参与外汇市场的交易,不再有限额的制约;

(2)形成汇率的市场交易要自由。即外汇市场交易的主体和方式,不再受到范围的限制。所谓市场是完全放开的市场,是充分发达的市场。

(3)取消各种行政性干预手段,完全靠中央银行外汇操作,干预市场和平抑汇率,使市场汇率向有利于本国利益的方向浮动。

通过以上改革,使外汇市场形成的人民币汇率的基准汇率,是实际意义上的完全由市场供求决定的汇率,而不仅仅是以市场供求为基础的汇率。

第五节 我国外汇市场管理

一、我国的外汇市场

(一)我国外汇市场的产生和发展

我国的外汇市场,是从外汇调剂市场开始的。外汇调剂市场是我国在特定时期内开办的一种过渡性的外汇市场。它是指在国家外汇管理局统一领导和管理下,办理人民币同现汇和外汇额度交易的场所。其目的在于调剂境内机构和“三资”企业之间的外汇余缺。

我国外汇调剂市场的形成与发展,大致分为以下三个阶段:

第一阶段(1979~1981)。外汇调剂市场是在我国实行对外开放,经济体制实行改革,尤其是外贸体制和汇价制度改革的背景下形成和发展的。

1979年8月,国务院决定改革汇价制度,以适应外贸体制改革及外商来华投资的需要。同时为了鼓励出口,对出口外汇实行额度留成制度。

在这种背景下,为了能够调剂外汇余缺,解决现实生活中外汇供求的一些矛盾,国务院于1980年10月批准开办外汇额度调剂业务。由于这种业务,在我尚属初办,对调剂价格在当时规定幅度为贸易内部结算价的上下10%,即贸易内部结算价上下各0.28元人民币。但是,在现实生活中,我国外汇总是长期处于短缺状态,外汇调剂价格通常是3.08元人民币,而不可能是2.52元人民币。

第二阶段(1981~1988)。从1981年1月,我国实行公布牌价及贸易内部结算价制度以来,经过几年的运行,发现随着我国改革开放进一步发展和体制改革的深化,外商来华投资的增加以及我国国际收支发生额的大幅度增长,这种汇价制度已不再适应形势的需要,有必要进一步改革。

从 1985 年 1 月 1 日起,我国宣布取消贸易内部结算价,保留一个公布牌价。当时的公布牌价是 1 美元合 2.86 元人民币。由于这一汇价水平实际是从 1981 年 1 月 1 日开始实行的,经过四年多的实施因种种原因,已经不能起到汇价应起的作用,于是从 1985 年起,采取逐步调整的方法,到当年 10 月达到 1 美元合 3.20 元人民币的水平。

在这一时期,外商来华投资发展迅速,到 1985 年,外商来华投资企业存着“两多两少”现象,即“内向型多,外向型少;消费型多,生产型少”。这种现象在外汇领域中的反映是“三资”企业自身不能实现外汇平衡。在这种情况下,为了适应外商来华投资企业的要求,从 1986 年起,国家允许外商来华投资企业之间进行外汇调剂,之后又允许扩展到外商投资企业与我国国内企业之间的外汇调剂业务。同时,在调剂价格上也作了一些放宽,规定外汇额度调剂价为 1 美元 1 元人民币,现汇调剂价为 1 美元 4.20 元人民币。显然,1986 年的调剂价格幅度远比外汇调剂业务初创时期要高,即从过去的 10% 扩大为当时汇价的 31.25% 的幅度。

第三阶段(1988~)。从 1988 年开始,我国决定进一步加快和深化外贸体制改革,作为一项配套措施,外汇调剂市场也作了相应的调整,即扩大了参加外汇调剂市场的范围,放开了外汇调剂价格,调剂价格由调剂市场的外汇供求关系决定。

到 1988 年底,全国共有 90 个外汇调剂中心,成交额大约 63 亿美元。其中经济特区、上海等沿海开放城市的调剂业务发展较快。比如上海于 1988 年 4 月,成立“上海外汇调剂中心”,这个调剂中心允许外商投资企业与国内企业间的外汇和人民币互通;交易正式实行会员制度,一类是经纪商会员,指可经营外汇业务的金融机构,但只被批准从事代客交易;另一类是自营商会员,指比较频繁地参与外汇调剂的非金融法人。调剂中心实行竞价买卖,允许价格自由浮动。

总之,我国外汇调剂市场的形成和发展,是伴随我国经济体制改革的深化和对外开放的不断扩大而产生并发展起来的。它在我国的经济体制的改革和外向型的发展中发挥了举足轻重的作用,并为中国外汇交易市场的建立,做了人员、设备、汇率形成、价格机制、交易方式、央行干预等业务操作和管理经验方面的准备,直至 1994 年中国外汇交易中心的正式成立。

(二)我国外汇市场的现实形态和发展趋势

1994 年 1 月,以人民币汇率并轨和实行银行结售汇制为开端的中国外汇管理体制改革全面推进。1994 年 4 月,在传统的国际金融重镇——上海,全国统一的外汇大市场——中国外汇交易中心正式运营。至此,中国外汇市场开始了新的实践,进入了新的运作形态。

1. 中国外汇交易中心的运作,是国际惯例与中国国情相结合的产物

中国外汇交易中心的成立,可以说是十五年外汇体制改革和外汇市场建设成果在改革开放和发展的新阶段的结晶。这一有力背景,使其能够在较高的起点和层次上进行规范化的市场建设。交易中心成立以来,沿着国际惯例与中国国情相结合的道路不懈地进行探索和开拓,一个既不同于国内外汇调剂市场,也不同于国外外汇市场的、高层次、高起点、规范化的中国外汇市场正在建立。这个市场具有三个重要的特点:

(1) 全国统一。中国外汇交易中心的以卫星和地面通讯网络为媒体,通过计算机网络

联网已同北京、天津、杭州、深圳等全国十九个大中城市的外汇交易分中心接通。目前,网络辐射面还在进一步扩大。这在技术上保证了外汇交易动作系统的全国统一。所谓全国统一具体包括以下几个方面:即业务规则统一、技术操作统一、结算办法统一。这是中国外汇交易中心系统作为全国统一大市场的重要环节。

(2)有形与无形相结合并逐步向无形市场过渡。中国外汇交易中心,目前尚没有沿用国际上普遍实施的银行间外汇交易市场无形化的做法,这是由现阶段我国外汇市场内部和外部环境的特点所决定的。如我国人民币尚未实现完全自由兑换,难于在一个无形系统内自由的交易、交割。形成竞争性权威报价银行和建立外汇经纪人制度的条件尚不成熟。在外汇短缺未根本改变的市场培育的初期阶段,通过一定途径的市场监管是必要的。同时,外汇市场宏观调控的有效进行也需要有形市场作为一个过渡阶段而存在。从国际情况看,目前多数国家和某些发展中国家和地区的外汇市场,均或长或短地经历了由有形市场向无形市场的过渡阶段。所以,在外汇交易市场的初级阶段,应从中国实际情况出发,寻找一种既体现市场发展趋势,又同我国国情相适应的市场形态模式。目前,外汇市场实际上是一个有形与无形相结合的,或者说半无形的市场。从固定交易场所进行集中交易角度看,外汇市场是有形;从远程联网,运用现代化通讯与计算机网络实现交易的角度看,外汇市场又是无形的。交易中心成立以来,短短几个月时间运行情况表明,这种有形与无形相结合的运作方式的运行是成功的。为适应未来发展,交易中心正在采取措施,设立远程交易台,使外汇市场向无形化方向发展。

(3)交易与清算相结合。从国外情况看,由于它们有长时期积累的、较为成熟的清算规程和十分发达的央行清算系统,外汇市场中介组织一般不承担清算业务。在我国上述条件暂不具备,同时国内银行间、银行与企业间尚存在资金相互拖欠,不能及时到位的情况下,对外汇交易中介机构实行集中清算是有必要的。目前,采取人民币与外币、境内与境外两条线路进行集中清算的办法,保证了资金双向同步到位,有利于清算资金的安全与快捷,通过交易中心进行的外汇交易实现了T+1的清算速度。既无资金拖欠,更无“三角债”现象。

2. 进一步发展和完善中国外汇交易中心促进我国外汇市场的成熟与发达

中国外汇交易中心,即银行间外汇交易市场成立以来,不仅保证了结售汇制的顺利实施,满足了外汇供应的需要,促进了新的人民币汇率机制的形成,便利了货币政策与汇率政策的有效配合,而且正在成为中国社会主义市场要素的重要组成部分。同时,还开始作为信息源初步发挥对社会、对企业、对管理部门的服务功能。然而要进入国际市场,全方位的发挥媒介市场和组织交易的作用,真正成为辐射全国并与国际市场接轨的外汇交易系统,还需要一个过程。根据现实情况,我国外汇市场发展的近期和中期目标是:

(1)完善既有业务,使之更加规范。即在交易的组织和交割的服务上更科学、更安全、更快捷。

(2)加快远程联网进程,扩大市场辐射范围。使之逐渐过渡到银行间外汇市场的无形化上。具体操作可先搞同城,再搞异地,分步实施。

(3)开发远期外汇交易。根据国际市场惯例和我国企业界与银行躲避汇率风险的实际需要,尽快开办远期外汇业务,这是完善外汇市场的必要步骤。远期外汇交易的开办,将使

市场更加活跃,并对交易规模的扩大和交易主体的增加起到积极的带动作用。

(4)增加交易币种,开办外币兑外币业务。目前仅有的美元和港币两个币种的交易,显然不能适应多元化国际货币体系下健全的外汇市场对货币种类多样化的要求,也不能满足国内外经济组织和贸易对外汇资产多币种构成的需要。所以,增加交易币种和开展外币兑外币业务,是近期外汇市场业务拓展必须解决的问题。根据需要,可先开放与我国外资和外贸往来比较密切的币种。如日元、马克等货币的交易。

(5)作为中期目标,是在开展各币种的即、远期外汇交易的基础上,适时地规范地推出一些新兴的业务种类。如期货、期权、掉期等服务,使我国外汇市场不仅与国际市场接轨,而且逐步向门类齐全的发达市场迈进。

为保证中期目标的实现,要进一步锻炼和提高信息和清算系统的队伍建设和网络建设,这是发展多种业务的基础。

(6)建立发达和完善的外汇市场,是我国外汇市场管理的远期目标。关于中国外汇交易市场走向成熟和发达的外部环境,有赖于宏观经济持续健康协调的发展;有赖于经济体制、金融体制和外汇体制改革的成功和深化。就内部条件而言,则需要硬件和软件的合理开发与利用。硬件包括交易设施和通讯设备等,软件包括管理技术、管理经验、管理制度、管理法规以及管理人才,即急需大批素质良好经验丰富的市场管理人员、业务操作人员和工程技术人员,积极投身到外汇市场建设中来。

二、我国外汇市场管理概述

(一)外汇市场管理的概念

所谓外汇市场管理,在现行的外汇管理体制下,是指以通过政策的、经济的、法律的、金融的间接调控手段,对市场供求、市场汇率和市场交易进行的管理和调节。

(二)外汇市场管理的对象和范围

所谓外汇市场管理的对象,是指参加外汇市场交易的各种外汇和各类参与者。

所谓外汇市场管理的范围,包括交易主体、交易价格、交易模式、交易种类、交易规则和交易结算等。

(三)外汇市场管理的原则和目标

根据现行外汇管理体制和各国外汇市场管理的通用做法,我国对外汇市场管理的原则:一是通过银根、利率、汇率等货币政策,对其进行调整和约束;二是通过外汇平准基金操作等经济手段对其进行干预和调节;三是通过必要的范围限制、限额规定、检查查处和外汇交易法等行政的或法律的手段对其进行监管,以达到调节外汇供求和稳定市场汇率以及合理配置外汇资源的管理目标。

(四)外汇市场管理的方法和手段

1. 关于银根的控制与调整

银根的松紧和货币流通量的增减,是制约外汇市场供求的寒暑表。由于我国现行的外汇市场仅限于本币与外币之间的兑换。参加外汇市场交易的最基本条件是具有人民币。所以说,外汇市场成交量的大小,直接受人民币资金来源的制约,而我国企业对本币贷款的赖

以生存性,进一步加剧了银根松紧这一国际惯用的调控手段在我国外汇市场调节中的权威性和灵敏性。也就是说,企业与企业之间,企业与银行之间的外汇买卖,直接受银根松紧的影响。而外汇指定银行之间的外汇交易,则因其自有资金的多寡,可使用人民币资金规模的大小,分别受到银根的控制与调整。

在微观管理上,应注意把握好及时、主动和适度三个环节。所谓及时,是指对银根手段时点上的把握,即外汇市场宽松,外汇汇率下跌,外汇供过于求时,及时放松银根,扩大需求,活跃市场刺激经济,否则,反之。所谓主动,是指银根手段的能动性的把握,即重视对市场变化及政治经济气候变化的分析和预测。在银根的调整上具有超前意识,否则,正常的调控效果就会等于零。所谓适度,是指使用银根手段的量的把握,要建立具体的银根调控目标,与货币流通量,经济增长速度,人民币币值和汇率水平挂钩,当达到一定水平时,决定银根收与放的限量。

2. 利率政策的制定与实施

利用利率改变资金的流向,是货币流动的一般规律,利用资金流向的改变,实现外汇市场购买力的均衡,是稳定市场稳定汇率的有效途径。当外汇市场供不应求,汇率上升时,配合银根的抽紧,适当调高利率,加大购汇成本,可均衡进口利润,抑制购汇需求。否则,反之。通过上述动作和价值规律的影响,自动地调节外汇供求结构,可平衡外汇市场,稳定市场价格。

中央银行在制定和实施利率政策时,要转变传统观念,不仅从货币市场和国内经济状况的需要出发,而且要考虑外汇市场运作的需要,使利率调整,成为稳定外汇市场和稳定金融的重要杠杆之一。

3. 平准基金的建立与运作

中央银行对外汇市场的直接干预,主要表现在平准基金的建立和运作上。这是目前国际上稳定外汇市场的习惯做法,也是中央银行调控外汇市场的基本手段之一。

关于我国外汇平准基金的构成,同其他国家一样,包括本币和外币两种形式,其人民币基金是由国家统一划出的具有一定规模的基础货币,其外汇基金的来源,主要是国家外汇储备。包括外汇指定银行结售汇余额超过了限额,由人民银行征购的部分。

关于外汇平准基金的调拨和动作。目前,由中央银行统一掌握,并在中国外汇交易中心设中央操作室。操作室严格按一定的时间、规模和价格要求,对市场外汇进行有目的的吞吐,行使干预市场的职责。由于外汇平准基金干预市场的主要目的,是平抑需求,稳定汇率和形成基准汇率。所以中央银行内部要建立市场汇率形成的调控机关,直接指挥平准基金的运作。

为了维持本国货币和外国货币之间有一个合理的比价并保持相对稳定。平准基金在具体动作时,应把握:当国际收支持续发生较大逆差,市场外汇供给量减少,外汇总需求大于总供给,外汇市场波动超过规定的上限或下限,即外汇指定银行售汇需求大于结汇,补仓需求过大,外汇供应紧缺时,中央银行操作室要及时动用平准基金,抛出外汇,收回人民币,阻止人民币价格下跌;当国际收支持续出现较大顺差,市场外汇供应量增加,外汇总需求小于总供给,即外汇指定银行结大于售,平仓需求过大,市场需求不足,市场汇率波动超过规定的幅

度达到干预点时,中央银行操作室需要及时动用人民币平准基金,收购外币,吸纳外币,增加储备资产的配置,使人民币的价格不再过度攀升,促进合理的基准汇率的形成。

4. 行政手段的利用

即通过必要的行政手段和政策手段对交易范围、交易方式、交易主体以及进出口需求进行控制,以调节外汇市场,稳定供求和价格。

所谓外汇交易的范围,是指参加交易的外币种类。所谓交易方式,是指即期交易、远期交易等。所谓外汇交易的主体,是指允许进场的组织和个人。所谓用汇需求,是指经常项目和资本项目下的国际收支和还本付息等。通过对上述要素在范围上的放开或控制,政策上的倾斜或不倾斜,业务上的限额或不限额以及限额的浮动或不浮动等,达到对外汇交易的管理、外汇供求的均衡和外汇资源的不同配置。

5. 法律手段的配合

通过完善市场监管的法律手段,加强对外汇市场的管理和违法行为的查处,实现外汇市场交易的合法和安全。即尽快制定《外汇交易法》,通过正式立法,规范外汇交易的行为,维护外汇交易的秩序,保障外汇交易活动的严肃性和合法权益,实现对外汇市场的日常监督,使合法的交易得到保护,非法的交易得到取缔。

6. 其他经济手段的配合

一是核定外汇交易主体参与交易占用人民币资金的比例,限制买卖需求。二是确定外汇指定银行在中央银行的外汇存款准备金,调整其自有外汇资金结构和营运外汇资金的规模;三是实行外汇资产负债比例管理,适时调整外汇指定银行营运外汇资金的大小,防止银行间外汇市场的交易主体过高的持有外汇,冲击外汇市场的供求和价格,配合中央银行平准基金的操作,保证外汇市场供求和价格的稳定。

三、我国外汇市场管理的具体形式

(一) 对市场汇率的管理

1994年外汇体制改革以来,我国实行了新汇制,即以市场供求为基础的单一的有管理的浮动汇率制。

在新汇制下,市场交易汇率的形成,成为决定人民币汇率的基础。对交易市场汇率的管理,是人民币汇率管理的基本组成部分。

关于外汇交易市场汇率的形成,是由参与外汇市场交易的各外汇指定银行,根据其对客户结售汇的需要和自身经营的需求,在公开市场上竞价产生的。其价格是变化的,不是固定的,是直接反映市场供求状况的,以市场供求为基础的,受市场供求约束和控制的,所以是客观的,公正的。

关于对交易市场汇率的管理,国家不搞指令性指标,也不靠行政干预措施,而是通过经济手段和金融政策对交易主体的供求进行调节。一是限定外汇指定银行买超卖超的限额,防止外汇供求的垄断;二是建立外汇平准基金,在外汇供大于求,外汇价格急剧下跌,人民币汇率持续上涨时,中央银行主动吞进外汇,平抑人民币价格;在外汇求大于供,外汇价格持续上涨,人民币汇率急需维持时,中央银行主动抛出外汇,平抑外汇价格。即通过对外汇市场

供求和价格走势的反向操作,保持市场供需的均衡,维持交易汇率的合理和稳定,使形成人民币汇率的基准汇率——外汇市场汇率在中央银行的调控下有限度的浮动。(包括外汇指定银行对客户的外汇买卖亦应在中国人民银行规定的中间价上下一定的价格浮动范围内进行。)

(二)对交易主体的管理

1. 限定外汇交易主体的范围

由于在现行外汇管理体制下,外汇指定银行为银行间外汇交易的主体。因此,对外汇指定银行的确定,是决定外汇市场交易主体范围大小的依据。我国目前对外汇指定银行的确定有以下规定,即符合下列条件的中资银行、外资银行及特许的中资非银行金融机构,方可称为“外汇指定银行。”

- (1)具有法定的外汇资本金和营运资金;
- (2)取得国家外汇管理局颁发的《经营外汇业务许可证》;
- (3)经批准的业务范围须含贸易和非贸易结算业务。

2. 对外汇交易主体的交易实行限额管理

为保证外汇市场供求和价格的平稳,防止对汇源和价格的垄断,外汇指定银行参加外汇市场交易不得无节制地买卖。中央银行对其核定限额,超过限额的部分,必须在外汇市场卖出,不足限额的,可以在外汇市场买入。因此,各外汇指定银行持有的外汇头寸是受到规模和比例限制的,是可掌握和可调控的。

中央银行对外汇指定银行因客户外汇买卖形成的每日在外汇交易市场的买超限额。其计算方法如下:

- (1)买超所占用的人民币资金不得高于其人民币资本金的5%。

(2)买超限额 = 上一年各外汇指定银行售汇(或结汇) $\times$ (1 + 当年售汇预计增长率) $\div$ 250(工作日) $\times$ 3(银行间外汇市场资金清算天数)。

以上限额,中央银行根据市场供求变动需要,可上下调整和浮动。

(三)对交易模式的管理

在逐步放开的外汇管理体制下,我国外汇市场的交易模式,采取有形市场和无形市场相结合的方式。交易的对象为人民币和外币,交易的范围,开始为人民币与美元和港币之间的兑换。根据具体情况,逐步放开人民币与日元、马克、英镑、瑞士法郎、法国法郎等的兑换,以及外币与外币之间的兑换,交易的种类,在初期为即期交易,逐步开展远期交易和期权交易等。交易的价格,由买卖双方的供求决定。

为办理以外汇指定银行为交易主体的全国统一的规范的外汇交易市场的业务,目前在上海设立了“中国外汇交易总中心”,下设分中心,为全国各地的外汇指定银行参与外汇市场买卖提供了交易和结算的场所和网络,使近程的进场交易,远程的进网交易,从而形成了中国外汇交易市场特有的有形与无形相结合的交易模式。

中国外汇交易中心实行会员制。经国家外汇管理局批准,外汇指定银行及其授权的分支机构,可成为中国外汇交易中心的会员。会员之间的外汇买卖在外汇交易中心进行,非会员的外汇买卖通过会员代理进行。各会员之间进行的外汇买卖,必须是实盘买卖,不得买空

卖空,不许有投机行为。

中国人民银行参与外汇市场操作,调节供求,平抑价格,中央银行设立在公开市场的操作室,代表中国人民银行在外汇市场上买卖外汇,稳定汇价。所需要的资金,由中国人民银行提供,其外汇买卖的业务,不以盈利为目的。

由于以上的基本设定,决定了我国外汇交易市场的交易内容。其表现形式,前面概括为有形和无形相结合的交易模式,其具体的运作和各交易主体进行各类交易活动所具体操作的工具,一是各会员集中在交易大厅,通过购买席位和使用电脑进行的现场竞价和现场交易;二是中国外汇交易总中心采用了世界上最先进的电子计算机联网交易系统,下设各分中心,可为各会员进行最新交易信息的传递和办理远程交易的成交。这种既可以办理有形市场的交易,又可以办理远程的无形市场交易的载体,是目前世界上远远领先于电话交易系统的交易网络和工具。

(四)对交易规则和交易方式的管理

(1)交易规则的制定。为维护银行间外汇交易市场的正常秩序,保障交易各方的合法权益,根据《银行间外汇交易市场管理办法》和《中国外汇交易中心章程》,制定交易规则。

(2)交易规则要对银行间外汇交易市场进行限定。银行间外汇交易市场是指中国外汇交易中心为会员之间进行外汇交易所提供的交易和清算的系统 and 场所。

该市场目前所限定的外汇交易,是人民币与外币之间的即期买卖。

该市场必须坚持公开、公平、公正的原则,按照价格优先,时间优先的成交方式,采取分别报价,撮合成交,集中清算的运行方法。

(3)交易规则对会员进行的限定。会员是指经中国外汇交易中心核定,准许其在交易系统内从事外汇交易的金融机构。

经中国人民银行批准成立,国家外汇管理局准许经营外汇业务的金融机构及其分支机构,可以向中国外汇交易中习提出申请,批准为会员。中央银行是法定会员。凡会员应按规定缴纳席位费。

各会员根据《中国外汇交易中心章程》中的有关规定享有权利和承担义务。

会员分为自营会员和代理会员两类。自营会员均可兼营代理业务,代理会员只能从事代理业务,不得从事自营业务。所谓自营业务是指会员为其自身外汇业务的正常经营而从事的外汇交易,代理业务是指会员为企业提供经纪服务而从事的外汇交易。各会员要指派交易中心认可的交易员代表其从事交易活动,并对其在交易市场内的交易行为负责。

(4)交易规则对市场交易进行的限定。市场交易每周一至周五均应开市,国内法定节假日不开市。如果开市后交易市场发生异常情况,要严格按照《中国外汇交易中心市场运行应急预案》处理。

现行的交易方式:

①现场交易。即交易员进入交易中心固定的交易场所进行交易。

②远程交易。即经批准的交易员在当地或会员自行选定的场所进行交易。

(5)交易规则对报价成交进行的限定。交易市场实行分别报价,撮合成交的竞价交易方式。交易员报价后,由计算机系统按照价格优先,时间优先的原则对外汇买入报价和卖出

报价的顺序进行组合,然后按照最低卖出价和最高买入价的顺序撮合成交。

当买入报价和卖出报价相同时,报价即为成交价;当买入报价高于卖出报价时,成交价为买入报价与卖出报价的算术平均数。当买卖双方报价数额相等时,买卖双方所报数额全部成交;当买卖双方报价数额不等时,成交数额为所报数额较少者,未成交部分可保留,变更或撤销。

交易员应在规定的交易时间和价格浮动范围内进行报价。

交易市场的外汇价格采用直接标价法,即每一单位外币等于若干人民币,人民币元以后保留四位小数。

交易市场实行价格公开。公布当日交易开盘价、收盘价、最高成交价、最低成交价、最新成交价等必要的市场信息。开盘价为当日第一笔成交价。

(6)交易规则对清算交割进行的限定。交易市场实行本外币集中清算的办法,会员进行的外汇交易通过外汇交易中心统一清算。

用于清算的外汇和人民币资金应在规定的时间内办理交割入帐。会员间的外汇资金清算通过交易中心在境外开立的外汇帐户办理;人民币资金通过在中国人民银行开立的人民币帐户办理。

会员在办理清算手续的同时,要按规定比例缴纳手续费。

凡清算资金迟延到帐的可暂停其交易,要求其清算资金到帐并缴足罚息。

交易市场实行清算基金制度。会员要根据规定缴纳清算基金。清算基金由交易中心专项管理,用于资金清算发生差额时的垫付和出现风险时的支付。清算基金在会员资格终止后按其原缴纳币种予以退还。

(五)对交易清算的管理

对交易清算的具体管理:一是实行人民币两级清算,外汇资金一级清算制度;二是实行严格的限期清算制度。

所谓两级清算是指各分中心负责当地会员之间的人民币清算;总中心负责各分中心的人民币差额清算。所谓一级清算是指外汇资金统一由总中心负责各地、各会员之间的清算。中国外汇交易总中心、各分中心及会员均需在当地人民银行开立人民币帐户;中国外汇交易总中心在境外统一开立外汇帐户。

所谓限期清算,是指中国外汇交易总中心对人民币与外汇交易于当日进行清算。参加交易的会员的人民币或外汇资金必须于交易日入帐。已成交的外汇或人民币资金必须于3日内交割完毕。

1. 人民币资金清算

每场交易结束后,总中心清算管理部根据“总中心轧差表”与“各分中心轧差表”进行核对。核对无误后,于交易日后第一个营业日将人民币资金划入应收人民币差额即净卖出外汇的各分中心帐户,同时将划款的银行回单传真给有关分中心清算户。

每场交易结束后,各分中心清算部对“分中心轧差表”与“中国外汇交易中心买入(卖出)外汇计算清单”,以及“会员结算清单”进行核对。核对无误后,办理当地会员间的清算:即会员净买入外汇时,由该会员于交易日后第一个营业日的上午,按“会员清算清单”将应

付人民币划入分中心帐户,同时将划款回单传真分中心;会员净卖出外汇时,由分中心于交易日后第一个营业日终了前将人民币资金划入应收人民币的会员帐户。凡净买入外汇的分中心,于交易日后第一个营业日的下午两点半前将应付人民币差额划入总中心帐户,同时将划款的银行回单传真给总中心清算管理部。

每场交易结束后,总中心和各分中心的市场部,于交易日当日下午,将“外汇成交通知书”传真各会员,各会员凭“外汇成交通知书”办理各种结算,其中同企业的结算,是在收到清算资金的当日。

2. 外汇资金清算

每场交易结束后,总中心清算管理部根据“分中心轧差表”与“会员结算清单”进行核对,核对无误后通过其境外帐户行将外汇资金划入净买入会员指定的帐户。下午三点半前将有总中心有效签字或印章的发电稿传真各分中心,分中心清算部收到发电稿,核对无误后发送有关会员作境外入帐处理。

净卖出会员根据“会员结算清单”中应付外汇差额,于交易日通过其境外帐户行将外汇资金划入总中心境外帐户,同时将发电稿送各分中心,分中心清算部审核无误后,传真总中心、清算管理部,发电稿必须有分中心有效签字或印章。

总中心清算管理部于交易日后第一个营业日收到境外帐户行借记、贷记报单及余额确认单后,核销前交易日境外帐;总中心清算管理部收到境外帐户行邮寄对帐单后,凭卡片帐逐笔核对帐单。

总中心、分中心、会员在办理资金划款过程中,发生资金迟到位或不到位情况,由付款方查询,并由责任方按规定支付人民币或外汇罚息。其中:人民币罚息按每天不到位或迟到位金额的5%计算,美元罚息按美元市场优惠利率+2%计算,港元罚息按港元市场优惠利率+5%计算。

总之,通过对以上外汇市场管理理论和方法的应用与实践,一年来我国外汇管理体制改单取得了应有的成效或成功。目前,我国外汇市场供求两旺,价格稳定,外贸进出口增加,国家外汇储备增加,人民币汇价稳中有升,国内通货膨胀有所抑制,外汇和金融形势普遍看好。实践证明,在宏观调控理论指导下的外汇管理体制改单,特别是市场机制的改单,适应了外汇供求和宏观管理的双重需要,保证了市场供应和汇率的稳定,实现了外汇市场改单的预期效益,达到了改单的初步目标。

第六节 我国金融机构外汇监管

一、我国金融机构外汇监管的基本形式

(一)我国金融机构外汇经营活动的沿革与现状

1984 年以前,我国能够办理外汇业务的银行仅中国银行一家。随着我国经济、外贸、金融体制改革的深化,涉外活动的增加,仅靠中国银行办理国内的外汇业务已远远不能满足实际的需要,有必要增加更多的经营外汇业务的金融机构为外向型经济服务。1984 年 10 月 29 日,中国工商银行深圳市分行,首先获准开办外汇业务,成为我国第一家开办外汇业务的专业银行分行。1986 年中国人民银行理事会第三次会议决定,允许各专业银行业务交叉,首先放开沿海开放城市、经济特区专业银行分支行的业务范围,允许各行开办外汇业务,然后有步骤地放开内地各行的业务范围,打破各专业银行的业务界限。1987 年,交通银行总管理处组建,继而各地分行纷纷建立。作为一个股份制、综合性的银行,交通银行有更广的活动余地。同年 10 月,交通银行总管理处获准开办外汇业务。此后,该行上海、大连、青岛等地的分行相继开办了外汇业务。与此同时,一些地方的区域性银行相继成立,并分别获准开办外汇业务,如招商银行、中信实业银行、广东发展银行和深圳发展银行等等。

在国内金融机构进行改革的同时,中国人民银行在原有的基础上进一步放宽了对国外金融机构在我国进行业务活动的限制。国外金融机构自 1984 年开始,相继在我国设立了多家外资银行和合资银行,它们主要办理外汇业务,个别兼营部分人民币业务。

(二)对专业银行外汇业务的管理

我国的专业银行主要有中国银行、中国农业银行、中国工商银行、中国人民建设银行、中国投资银行以及一些区域性的银行,如交通银行、广东发展银行、招商银行、中信实业银行等。自 1986 年中央允许专业银行实行“以一业为主,适当交叉”的原则以来,大部分专业银行已经获准经营外汇业务。从而打破了外汇业务独家经营的局面,银行选择客户,客户选择银行,促使各专业银行提高经营管理水平和服务质量。如在办理进出口结算业务中,由于存在着竞争,各专业银行都在努力减少环节,提高工作效率,从而使各地的进出口结算业务都有较大的发展。

1. 对专业银行经营外汇业务的条件和审批程序的管理

(1)符合下列条件的银行,可以申请经营外汇业务。

①具有法定外汇现汇实收资本金或者营运资金。全国性银行有 5000 万美元或其他等值货币的实收外汇现金资本金,区域性银行有 2000 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇资本金。具有独立法人资格的银行分支行有 500 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇资本金;不具有独立法人资格的全国性银行的分支行有 200 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇营运资金;不具有独立法人资格的区域性银行的分支行有 100 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇营运资金。银行的外汇现汇实收资本金或者营运资金可以高于上述规定的法定数额。

②具有与其申报的外汇业务相应数量和相当素质的外汇业务人员。其中机构和部门外汇业务主管人员应当有三年以上经营金融、外汇业务的资历,并在以往经营活动中有良好的经营业绩。

③具有适合开展外汇业务的场所和设备。

④国家外汇管理局要求的其他条件。

(2)对专业银行经营外汇业务审批程序的管理。各专业银行申请开办或扩大外汇业务

范围,要向外汇管理部门提出书面申请,并附有关资料。外汇管理部门根据申请行提供的资料,经审查,对符合条件的发给《经营外汇业务许可证》。凡各专业银行总行申请开办外汇业务的,必须由国家外汇管理局审批发证;银行分支行及所属的办事处、分理处、储蓄所、代办处筹备、开办外汇业务,必须经分局审批发证。银行在领取《经营外汇业务许可证》之前经营外汇业务,外汇管理部门除没收非法经营所得,给予人民币 100000 元的罚款外,可暂停其部分或全部外汇业务,直至终止其经营外汇业务。

2. 对外汇存、贷款业务的管理

外汇指定银行可以直接吸收企业和个人手中的闲散外币。凡汇入或携入的外汇款项,如收款人要求参加外币存款,外汇指定银行可按规定办理开户。对境内私人持有的外币现钞,可根据“存款自愿、取款自由、存款有息、为储户保密”的原则给予开立外币现钞存款帐户。为“三资企业”开立外汇帐户要凭外汇管理部门的“外商投资企业外汇登记证”或其它有关批件。境内其他单位需要在专业银行开立外汇帐户,必须向当地外汇管理局申请。各专业银行应根据外汇管理局核定的收支范围办理外汇收付。

各专业银行发放外汇贷款要按照国家政策和有关规定办理。吸收的短期外汇资金一般不能用于中长期贷款,贷款投放固定资产项目必须纳入国家或地方的计划,贷款应首先保证国家重点项目建设,支持出口创汇企业的技术改造,按照国家的产业政策支持重点行业,促进投资结构的调整,新批贷款项目必须坚持出口创汇原则;三资企业贷款要重点支持外汇能够平衡的生产型和创汇型项目。

3. 对外币兑换、汇款和结算业务的管理

外币兑换、汇款和结算业务,在西方一般通称为银行中间业务。在我国经营外汇业务的金融机构中,经营中间业务的主要是专业银行、外资银行和中外合资银行,非银行金融机构一般不允许办理中间业务。

外币兑换主要包括收兑外币现钞、旅行支票、旅行信用证、汇票、兑付信用卡等项业务。办理外币兑换业务的金融机构主要是中国银行及其分支机构,经国家外汇管理部门批准,其他专业银行及其分支机构和外资银行,中外合资银行也可办理或代办外币兑换业务。外币兑换的汇价由国家外汇管理局统一制定和公布,兑出兑入使用不同的价格,兑入时使用买入价,兑出时使用卖出价。

外汇汇款包括外汇的汇出汇入。境内机构从外汇帐户向境外汇款时,开户银行应根据规定的外汇帐户收支范围进行审核,属于经常项下的对外付款,如进出口货款、运保费等,开户银行可根据有关凭证直接办理汇出手续。属于资本项下的对外付款,如归还外汇贷款本息、境外投资款项的汇出等,外汇指定银行必须根据外汇管理部门的批准件办理汇款手续。境内机构对外汇款,均须按有关结算方式、合同规定的日期和有关规定办理,不得提前对外支付。对于汇入的外汇款项一般不予保留现汇,除汇给个人的外汇,外商投资企业的汇入款项和其他经国家批准允许保留现汇者外,银行应予以结汇。

4. 对外外汇担保业务的管理

对外外汇担保,通常是指境内机构以其良好信誉和自有的外汇资金就某项涉外债务向境外债权人承诺,当债务人不能按合同规定偿付债务时,由担保人履行偿付义务的保证。外

汇担保是一项涉外债权债务关系,它是以某种外国通货所表示的债权债务,而不是以人民币表示的债权债务。外汇担保的受益人即债权人,是外国或港澳地区的银行、企业、个人或其他经济组织(包括设在我国的外资银行及其分行、中外合资银行)。外汇担保是一项从属债务,它是基于主债务的存在并为保证债务的履行而设立,所以,担保债务从属主债务,担保债务随主债务的部分履行而减轻,随主债务的结清而终止。外汇担保既是信誉担保又是经济担保,它是以担保人良好的信誉和较强的外汇清偿能力为基础的,并在债务人到期不能按照合同偿付债务时,担保人要承担偿付责任。外汇担保包括:借款担保、融资租赁担保、补偿贸易项下的履约担保、境外工程承包中的债务担保、其他担保。

近年来,随着对外改革、开放的深入发展,涉外经济活动的日益增加,加强对外汇担保业务的管理,具有十分重要的意义。1987年,中国人民银行颁布了《境内机构提供外汇担保的暂行管理办法》,1991年经中国人民银行批准,国家外汇管理局又公布了《境内机构对外提供外汇担保管理办法》,其管理内容主要包括:担保人资格、担保限额、担保登记制度等几个方面。

所谓担保人资格,是指外汇担保人不仅要有良好的信誉,而且还必须具备外汇清偿能力。目前,我国可对外提供外汇担保的机构,仅限于经批准有权经营外汇担保业务的金融机构和有外汇收入的非金融性质的企业法人,政府部门和事业单位不得对外提供外汇担保。

所谓担保限额,是指国家对境内担保人向境外提供外汇担保的金融实行限额管理。办理外汇担保业务的金融机构,其对外债务余额和外汇担保余额之和不得超过自有外汇资金的20倍。非金融机构提供的外汇担保余额不得超过其自有的外汇资金。担保人不得为外商投资企业中的外方注册资本担保。

所谓担保登记制度是为加强对外汇担保的管理,便于监督检查,国家对外汇担保实行登记的制度。担保登记制度是指符合提供外汇担保条件的境内机构,在出具担保后,按照规定时间到当地外汇管理部门填写《外汇担保登记表》、领取《外汇担保登记证书》或向外汇管理部门报送《外汇担保变动反馈表》。实行这一管理制度,有利于外汇管理部门及时、全面、系统地了解担保人情况。通过登记可以了解担保人的资格、经济实力等情况,进而将担保人的资信及其担保项目置于国家控制之下,切实保障我国涉外经济活动的顺利发展。

5. 对利率和存款准备金的管理

专业银行经营外币存、贷款业务,其利率应按中国人民银行的有关规定办理,并向当地人民银行缴纳存款准备金。存款缴存比率由中国人民银行规定和调整,一般调整幅度在5~10%之间。其目的主要是为了控制外汇放款的规模。

6. 对财务和统计报表的管理

各外汇指定银行应当按照有关规定的要求建立健全外汇财务会计制度,并实行外币分帐制。必须按照国家外汇管理局的要求报送财务和外汇业务统计报表,并保证报表的完整、准确和真实。财务报表包括:①各种外币资产负债表及各种外币资产负债折成美元合并编制的外汇资产负债表(年报);②外汇资产负债折成本币与本土资产负债合并编制的资产负债表(年报);③各种外币损益表及各种外币损益折成美元合并编制的外汇损益表(年报)。外汇业务统计报表分为半年报、季报、月报三类,各专业银行按国家外汇管理局确定的格式

填报。外汇管理部门根据上报的报表了解各行的业务活动状况,对于不按照规定报送报表的,外汇管理部门可以区别情况给予警告、通报批评或经济制裁。

7. 对资产负债比例的管理

为贯彻实施《银行外汇业务管理规定》,外汇管理部门对银行外汇业务实行资产负债比例管理,防范外汇资金风险,提高外汇资产的安全性和流动性。对银行外汇资产负债比例管理的具体内容包括:

(1)自有外汇资金(包括实收外汇资本金、外汇准备金、未分配外汇利润)占外汇风险资产总额的比例不得低于8%。

(2)外汇负债总额加外汇担保余额不得超过自有外汇资金的20倍。

(3)外汇流动资产(一年期以内的外汇资产)不得低于外汇流动负债(一年期以内的外汇负债)的60%。

(4)外汇流动资产不得低于外汇总资产的30%。

(5)三个月内可变现的存放、拆放国内外同业外汇资金、购买可转让外币有价证券占款、存放中央银行外汇资金和外币现钞等之和不得低于外汇总资产的15%。

(6)对一个法人单位的外汇放款、投资、担保(按担保余额的50%折算)和其他外汇融资之和不得超过该银行自有外汇资金的30%。

(7)外汇股本投资总额不得超过该银行自有外汇资金与法定实收外汇资本金的差额。

(8)向其任一股东单位或出资单位提供的外汇放款、担保(按担保余额的50%折算)和其他外汇融资之和不得超过股东单位或出资单位持有银行的外汇股份金额或出资金额。

(9)净存数、拆放一家国内金融机构的外汇资金不得超过该银行自有外汇资金的60%。

(10)净存放、拆放境外一家金融机构或境内一家外资、中外合资金融机构的外汇资金不得超过该银行自有外汇资金的20%。

(11)外币有价证券(蓝筹债券和政府债券除外)占款不得超过该银行外汇总资产的10%。

(12)用于房地产项目的外汇融资不得超过该银行外汇总资产的10%。

(三) 对非银行金融机构外汇业务的管理

在我国,非银行金融机构是指经中国人民银行批准成立,在国内注册的中资信托投资公司、融资租赁公司、财务公司、证券公司、保险公司和其他金融组织。从1979年开始到现在,国家外汇管理局对非银行金融机构的外汇管理经历了一个短暂的演变过程,这个过程大致分为两个阶段:

第一阶段:初期的逐项管理阶段(1979~1987)。在此期间,各地的非银行金融机构处在筹备和申请开办业务阶段。外汇管理以对申请开业的机构进行逐个审批和对具体业务的执行进行逐项管理为主。这个时期的外汇管理的重点是总结经验,为今后对非银行金融机构外汇管理正规化做好准备。

第二阶段:管理走向正规化阶段(1987年以后)。国家外汇管理局在总结了过去经验的基础上,于1987年10月1日以中国人民银行的名义公布了《非银行金融机构外汇管理办法》,1993年1月1日国家外汇管理局根据目前实际情况又重新制定了《非银行金融机构外

汇业务管理规定》,对各项外汇业务都作了明确规定。各级外汇管理部门对非银行金融机构的管理均以此为依据,使外汇管理部门此项管理工作走上了正轨。

1. 对非银行金融机构经营外汇业务的条件和审批程序的管理

(1)符合下列条件的非银行金融机构,可以申请开办外汇业务。

①具有法定数额的外汇现汇实收资本金。全国性非银行金融机构有 1500 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇资本金,地方性非银行金融机构有 750 万美元或者其他等值货币的实收外汇现汇资本金。非银行金融机构的外汇现汇实收资本金可以高于上述规定的法定数额。

②具有与申报的外汇业务相应数量和相当素质的外汇业务人员。其中机构和部门外汇业务主管人员应当有三年以上经营金融、外汇业务的资历,并在以往的经营活动中有良好的经营业绩。

③具有适合开展外汇业务的场所和设施。

④国家外汇管理局要求的其他条件。

(2)对非银行金融机构审批程序的管理。全国性非银行金融机构筹备、开办、经营外汇业务,必须报国家外汇管理局审批;地方性非银行金融机构筹备、开办、经营外汇业务,或其设立的办事处、代理总公司办理外汇业务,必须报省、自治区、直辖市外汇管理局审批。在外汇管理部门批准开办外汇业务之前经营外汇业务的,国家外汇管理局除没收其非法经营所得、给予人民币 100000 元的罚款外,可暂停其部分或全部外汇业务,直至终止其经营外汇业务。

2. 对信托存款的管理

非银行金融机构办理境内外外汇信托存款,期限不得短于 3 个月,个人外汇信托存款不得少于 500 美元的等值外汇,企业法人或其他机构外汇信托存款金额不得少于 1 万美元的等值外汇,同时在办理各项存款业务时应按期、按比例向当地中国人民银行缴纳存款准备金。

针对国内个别金融机构名为吸收境外信托存款,实则向外借款,逃避指标管理的现象,国家外汇管理局于 1987 年 11 月做出规定,国内非银行金融机构不得以吸收信托存款的名义向境外筹借商业贷款,所吸收的境外外汇信托存款,利息率不得高于同期伦敦国际银行间拆放利率(LIBOR—0.25),同时规定,所吸收的境外外汇存款需一次调入境内非银行金融机构的帐户。

3. 对信托投资、信托放款的管理

为保障信托资金的合理利用,非银行金融机构在办理信托投资、信托放款时应单独立帐,保证用于委托人指定的项目;外汇信托投资、外汇信托放款、外汇放款和融资性租赁业务,如果是用于固定资产部分的,必须纳入国家或地区的固定资产投资计划,不得超计划办理。

4. 对境外借款的管理

非银行金融机构是各地方对外筹资的主要窗口。目前,管汇部门对非银行金融机构筹借短期商业贷款采取指标控制,余额管理的办法。即对符合条件的借款机构核定一个时期

的借款指标,由各地非银行金融机构在指标之内对外借款,借款余额不得超过指标规定的限额。对其借用中长期商业贷款,则要求有国家下达的借款指标,并由管汇部门核报中国人民银行逐笔审批。国家外汇管理局及分局对筹借商业贷款的条件及对贷款的使用和偿还实行统一管理,同时对各非银行金融机构的借债进行定期统计监测。

5. 对外汇贷款、投资的管理

目前,我国非银行金融机构办理外汇贷款和投资业务量占其总业务量的很大比重。《非银行金融机构外汇业务管理规定》对各非银行金融机构的外汇放款、投资、租赁、担保及其他外汇融资之和占有外汇资金的比例等作了具体规定(详见资产负债比例管理)。这样做,一方面是为了防止非银行金融机构因种种原因进行风险性投资或贷款,另一方面,也促使其加强横向联系,融通资金,共担风险。

6. 对发行海外债券的管理

作为一种筹资方式,发行海外债券有成本较低、能扩大发行者声誉的好处,但亦有发行技术性要求高,难度大等不利因素。为加强对发债的管理,国家外汇管理局于1987年9月,对外公布了《中国境内机构在境外发行债券的管理规定》。从发债的申请、审批、使用到偿还都做了明确规定,对违反规定者给予警告、罚款和取消其发债资格的处罚。

7. 对财务和统计报表管理

非银行金融机构必须建立健全财务会计制度,采用责权发生制和借贷记帐法,并实行外币分帐制。

非银行金融机构必须按照国家外汇管理局的要求报送财务和外汇业务统计报表,并保证报表的完整、准确和真实。财务报表包括:①各种外币资产负债表及各种外币资产负债折成美元合并编制的外汇资产负债表(季报);②外币资产负债折成本币与本币资产负债合并编制的资产负债表(年报);③各种外币损益表及各种外币损益折成美元合并编制的外汇损益表(季报);外币损益折成本币与本币损益合并编制的损益表(年报)。外汇业务统计报表分为半年报、季报、月报三类,各专业银行按照国家外汇管理局确定的格式填报。对非银行金融机构不按规定报送报表的,国家外汇管理局可以区别情况给予警告、通报批评或经济制裁。

8. 对资产、负债比例的管理

对非银行金融机构外汇资产、负债比例管理的具体内容包括:

(1)自有外汇资金(包括:实收外汇资本金、外汇准备金、未分配外汇利润)占外汇风险资产总额的比例不得低于10%。

(2)外汇负债总额加外汇担保余额不得超过自有外汇资金的20倍。

(3)外汇流动资产[一年期(含一年期)以内的外汇资产]不得低于外汇流动负债[一年期(含一年期)以内的外汇负债]的60%。

(4)外汇流动资产不得低于外汇总资产的25%。

(5)三个月以内可变现的存款、拆放国内外同业外汇资金、购买可转让外币有价证券款、存放中央银行外汇资金和外币现钞之和不得低于总资产的10%。

(6)对一个独立法人单位的外汇放款、投资、租赁、担保(按担保余额50%折算)及其他

外汇融资之和不得超过该非银行金融机构自有外汇资金的 30%。

(7) 外汇股本投资总额(信托性质的股本投资除外)不得超过该非银行金融机构自有外汇资金与法定实收外汇资本金的差额。

(8) 向任一股东单位或出资单位提供的外汇放款、租赁、担保(按担保余额的 50% 折算)及其他外汇融资之和不得超过股东单位或出资单位持有该非银行金融机构的外汇股份金额或出资金额。

(9) 净存放、拆放一家国内金融机构的外汇资金不得超过该非银行金融机构自有外汇资金的 60%。

(10) 净存放、拆放境外一家金融机构或境内一家外资、中外合资金融机构的外汇资金不得超过该非银行金融机构自有外汇资金的 30%。

(11) 各类外币有价证券(蓝筹债券和政府债券除外)占款不得超过该非银行金融机构(证券公司除外)外汇总资产的 25%。

(12) 用于房地产项目的外汇融资不得超过该非银行金融机构外汇总资产的 20%。

(四) 对外资金融机构外汇业务的管理

1. 我国引进外资金金融机构概况

在我国,外资金金融机构主要包括外资银行、中外合资银行和外国资本的财务公司。外资银行是指总行设在外国或香港、澳门地区,按照当地法律注册的外国资本的银行在我境内设立的分行,以及总行设在我国境内,依照中华人民共和国法律注册的外国资本的银行。中外合资银行是指外国的金融机构同中国的金融机构在中国境内合资经营的银行。外国资本的财务公司是指总公司在我国境内的外国资本的财务公司和外国的金融机构同中国的金融机构在中国境内合资经营的财务公司。

1979 年以前,我国对引进外资金金融机构一直是采取限制的政策,对上海原有的四家外资银行分行(英国的汇丰和麦加利银行、香港的东亚银行、新加坡的华侨银行)也是采取“有微利可得,无暴利可图”的方针。十一届三中全会以后,我国实行对内搞活经济,对外开放的政策,利用外资取得很大的进展,其中引进外资金金融机构就是我国实行对外开放政策的具体措施之一。为了积极而又稳妥地引进外资金金融机构,同时总结和积累对外资金融机构管理的经验,并与我国其他开放政策相适应,国家首先批准在经济特区设立外资银行和中外合资银行。1982 年,南洋商业银行获准在深圳设立分行,成为我国解放以来新设立的第一家外资银行。随后英国、美国、日本、法国等国家和港澳地区的银行纷纷到我国经济特区开办金融机构。

2. 我国引进外资金金融机构的目的

我国允许外国银行在国内设立并开展业务,是符合并适应国际国内形势要求的。从国内看,国家实行对内搞活经济,对外开放政策,逐步建立和完善有计划的商品经济的市场体系,必然要建立和发展资金市场,发挥金融机构的资金凝聚和周转融通的作用,必然要积极利用外资,解决国内资金不足的困难,引进外资金金融机构则有助于实现这些政策。从国际上看,世界经济格局发生许多重大变化,产生国际化和资本国际化的进程不断扩大,作为新的国际分工形式的产物——跨国公司、跨国银行迅速发展,加速了资本流动,利用跨国银行,可

以促进本国对外贸易和金融事业的发展。

我国引进外资银行的具体目的可归纳为三个方面：

(1)引进资金。这是我们的直接目的。一方面,外资金金融机构可以用其良好的信誉筹措低成本的资金转贷给国内企业,使国内企业减轻债务负担。另一方面,由于外资金金融机构在各国都有广泛的网络,拥有大量的客户,通过在我国建立机构,可帮助客户了解中国,从而带动更多的投资者到国内投资。

(2)引进先进的管理和服务。外资银行和中外合资银行一般都有丰富的管理经验和手段,有许多现代化的服务措施和设备。引进这些国际上先进的管理手段和工具,有助于推进我国的金融体制改革,提高国内银行的管理和服务水平。

(3)引进竞争机制。我国在健全市场经济体系中,必须要建立竞争机制,这样的经济才有活力。引进外资银行,就为国内银行增加了竞争对手,促进各类金融机构从服务态度、质量和方式等多方面去竞争,在竞争中去发展、去提高。当然,引进外资银行也会带来弊端,如冲击我国的金融市场,影响我国的国际收支,甚至成为逃套汇的场所,这些都是我们管理工作中应注意解决的问题。

3. 对外资金融机构的管理

(1)对资本的管理。外资银行、合资银行的最低注册资本为3亿元人民币等值的自由兑换货币,外资财务公司、合资财务公司的亿元人民币等值的自由兑换货币;外资财务公司、合资财务公司的最低注册资本为2亿元人民币等值的自由兑换货币,其实收资本不低于其注册资本的50%。外国银行分行应当由其总行无偿拨给不少于1亿元人民币等值的自由兑换货币的营运资金。

(2)对存、放款业务的管理。经批准,外资金金融机构可以经营本、外币存款业务。存、放利率及各种手续费率,可以通过同业公会协商确定或者参照国际市场行情确定,报中国人民银行当地分支机构备案。外资金金融机构从中国境内吸收的存款不得超过其总资产的40%。外资金金融机构的存款(中国境内、外同业存款除外)要缴纳存款准备金。3个月以下存款缴存比率为5%,3个月以上(含3个月)缴存比率为3%。中国人民银行可视情况需要随时调整存款准备金率。境外金融机构对一个企业及其关联企业的放款,不得超过其实收资本加储备金之和的30%,但经中国人民银行特许的除外。

(3)对流动资产的管理。外资金金融机构应保有不低于存款总额25%的流动资产。流动资产包括现金、黄金、在中国人民银行存款、存放、同业借款及到期日在三个月以内的政府债券。

(4)对利润的管理。外资金金融机构依法纳税后的利润可以汇出。外资金金融机构纳税后的利润,应当按照规定提取储备基金、职工奖励基金、福利基金和企业发展基金。国外投资者所得部分可以汇出,外籍职工和港澳职工依法纳税后的工资和其他正当收益可以汇出。

(5)对财务的管理和检查制度。外资金金融机构应按期向外汇管理部门报送有关财务报表。必须遵守中华人民共和国的法律、法规。其正当业务活动和合法权益受中华人民共和国法律保护。我国中央银行和国家外汇管理部门有权定期或不定期对外资金金融机构的业务和财务情况进行检查,对违反我国外汇管理规定的行为进行处罚,处罚的方式有警告、罚款

或令其停业。

二、对金融机构外汇监管的具体实践

1991年1月1日,国家外汇管理局颁布的《外汇指定银行外汇业务管理规定》,基本规范了各外汇指定银行的外汇行为,为促其合规、合法经营,加快外汇业务发展,增加外汇收入,减少外汇支出,起到了积极的促进作用。随着对外开放政策的进一步贯彻落实和外汇业务的不断扩展,国家外汇管理局又根据当前实际重新制定了《银行外汇业务管理规定》、《非银行金融机构外汇业务管理规定》和《外资金融机构管理条例》以及与之配套的十一个规定、办法和实施细则,进一步规范了经营外汇业务金融机构的外汇行为,一方面,促使各经营外汇业务金融机构的外汇业务纳入了法制轨道,动作起来,有章可循,有法可依,另一方面,由于有了统一的标准和要求,也有利于外汇管理部门对各经营外汇业务的金融机构实施监管。

但是,从目前情况看,外汇管理部门在实施监管过程中也存在以下问题:

(一)制度不完善

经过1994年外汇体制改革,虽然一些新的外汇管理办法已相继出台,但由于这次改革出台快、力度大,有的办法没有跟上,有的规定比较粗疏,还有的规定、办法是前几年制定的,内容已不能适应目前情况的需要,这些都给实际工作带来了困难。

(二)没有制定统一的外汇存贷款利率

目前,中国银行总行制定本系统的外汇存、贷款利率,其他金融机构以此作为参考。但是,由于经营外汇业务的金融机构队伍迅速壮大,彼此为了争揽业务,竞争非常激烈,利率就是竞争手段之一,很容易出现利率混乱的局面。而外汇管理部门又没有制度去约束,管理起来不得力,工作起来不能得心应手。

(三)没有统一制定外汇存款准备金制度

目前,对外资金融机构缴纳存款准备金有了具体的规定,而对国内银行和非银行金融机构的外汇存款只是明确外汇管理部门负责管理、监督其按规定缴存外汇存款准备金,但具体怎么缴存、缴存的范围、缴存的比率、缴存(调整)的日期、缴存(调整)的方法都没有明确规定,所以,国内银行和非银行金融机构一直未向中央银行缴存外汇存款准备金,这既限制了中央银行对外汇资金的宏观调控能力,加大了中央银行对本、外币两种资金平衡的难度,也削弱了管汇机关对外汇指定银行经营外汇业务的安全性、风险性进行监管的能力。

(四)中央银行尚未建立起全国统一的外币联行清算系统

各家银行自成体系,不仅互不通汇,影响外币资金使用效益,而且还会出现有的金融机构将多余的外汇资金低息存放境外,有的却因资金短缺不得不在国际金融市场上高息举债的不合理现象。

(五)外汇管理部门尚未建立起统一的外汇业务的统计报告制度

目前,虽然规定了经营外汇业务金融机构向同级外汇管理部门报送各种报表,但对外汇管理部门内部如何汇总、分析、上报却没有具体要求。而在实际工作中,各级管汇机关也没有认真要求各经营外汇业务金融机构报送各种报表,这就不利于各级中央银行从总体上全

面、系统地掌握金融机构外汇业务经营状况,及时发现经营过程中存在的问题,纠正经营管理和执行外汇管理法规过程中出现的偏差,也不利于上级领导做出科学预、决策。

针对上述问题,应采取以下措施:

(1)创造公平竞争环境。市场机制的核心是竞争机制。外汇管理部门要创造公平竞争的环境,使各经营外汇业务金融机构处在不进退就要被挤垮的环境中,迫使其不断提高效率,改善经营。只有各行之间竞争激烈,才能使其弱点和问题暴露出来,外汇指定银行的生命力只有在竞争的市场经济环境中才能显示出来。

(2)建立健全规章制度。一是应尽快制定与改革方案相配套的制度和办法,为改革方案的顺利实施保驾护航;二是应尽快修改和完善原有的与现实情况相脱节的制度和法规,使外汇管理部门做到管有所依。

(3)建立全国统一的、严格的报表、分析制度。对各经营外汇业务金融机构的报表要在汇总的基础上进行定量和定性分析,全面、准确、及时地掌握其外汇资金动态,分析问题,发现问题,对症下药,并为领导进行科学预、决策提供可靠依据。

(4)建立外汇存款准备金制度。所有经营外汇业务的金融机构都必须向中央银行缴存外汇存款准备金。中央银行根据银根松紧、外汇供求和人民币汇价等情况,适时适度对存款缴存比率进行调整,以控制金融机构外汇放款能力,稳定金融秩序。

(5)实行外汇基准利率制。由中央银行统一制定外汇基准利率,并规定利率浮动上下界限,允许金融机构根据外汇资金供求状况,在规定的幅度内上下浮动,利用利率杠杆调节外汇资金供求和外汇资金投放。

(6)建立中央银行全国统一的外汇资金联行清算系统。中央银行通过对该系统的控制和调度,达到灵活调度和融通外汇资金的目的,提高外汇资金的使用效率。

第三章 世界主要国家和地区的外汇管理体制

第一节 美国的外汇管理体制

一、外汇管理机构

财政部、商业部和农业部是负责管理对外金融和贸易的主要机构。主要分工是：

财政部和海关总署负责管理进口限额。但是，进口限额通常由其他机构决定和分配。根据《多种纤维协定》和《双边限制协定》的原则规定，商业部纺织品协定实施委员会会同其他部门共同与其他国家协商制定进口限额。农业部通过发放进口许可证管理乳制品的进口限额，并负责制定每一年的食糖和含糖制品的全球配额。商业部是负责管理非军火商品进口的主要部门。

二、货币和汇率

美国的货币为美元。美国有关当局不维持美元汇率的波动幅度，即期和远期汇率由市场供求决定。为保持外汇市场的稳定，有关当局在必要时对市场进行干预。美国对外汇买卖既不课税，也无补贴。

三、贸易外汇管理

(一) 进口和进口支付

根据财政部有关条例的规定，非经特别许可，禁止从古巴、伊朗、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、越南和尼加拉瓜进口商品。根据 1986 年《反种族隔离法案》，禁止从南非进口金币、铀矿石、铀氧化物、煤、纺织品、钢铁、军用品、农产品、食品、糖和任何由南非有关机构种植、生产、加工、销售的产品。该法案还规定，禁止从苏联进口金币。

对下述商品实行限额进口：棉花、某些棉制品、某些乳制品、花生、食糖及某些含糖制品、专用钢制品。在特定情况下，总统可对某些肉类进口规定限额。除花生、棉花、某些棉制品、黄油和食糖品外，进口配额是按生产国分别规定的。受进口配额限制的某些乳制品须持有

进口许可证。

美国为《多种纤维协定》(属《关税及贸易总协定》)的成员国,并按照该协定条款与 30 个成员国订有双边纺织品协定,与多种纤维协定非签署国订有 12 个协定。这些协定规定,在不扰乱美国纺织品市场的情况下,正常地发展与其他国家的贸易。从协定国和非协定国进口,要视国内市场状况而定,如果国内市场受到威胁,在必要时要与其他国家进行磋商,规定限量。

根据双边协定或按关税与贸易总协定第 19 条的规定,对某些制成品(如钢材、机械、建筑材料)的进口加以限制,使某些亏本工业得到暂时保护。对从以色列进口,按自由贸易区协定的规定进行管理。美国与加拿大也签订了自由贸易区协定,并于 1989 年 1 月 1 日起生效。

自 1976 年 1 月起,美国对发展中国家实行了普惠制,并拟将该制度实行至 1993 年 7 月 4 日。根据“产品毕业”的做法规定,当普惠制受益国的某项产品达到一定水平时,则取消对此项产品的免税待遇。普惠制中的累计待遇,也适用于安第斯集团、东南亚联盟和加勒比共同市场成员国中的普惠制受益国。安第斯集团、东南亚联盟和加勒比共同市场成员国中的非普惠制受益国,如果其中 2 个或 2 个以上国家与普惠制受益国联合生产某项产品时,若该项产品总成本的 35% 由普惠制受益国分摊,则此项产品也享受累计待遇。对最不发达国家没有任何限制。目前,有 32 个国家被列为最不发达普惠制受益国。截至 1988 年底以前的 13 年里,普惠制计划下免税进口额由 32 亿美元增加到 184 亿美元。根据《加勒比经济复兴法案》,目前有 22 个国家和地区享受特惠关税待遇,此项待遇截至 1995 年 9 月 30 日止。美国对进口支付没有限制。

(二)出口和出口收入

只有持有国务院军火管制办公室所发放的出口许可证,才可出口军火。向北约成员国以及澳大利亚、日本和新西兰之外的国家出口公安和侦破设备以及与此有关的工具和技术数据,由商业部负责管理。商业部还负责管理直接从美国出口的其他商品,以及从其他地区出口到美国加工生产后再出口的商品。财政部负责管理由美国人开设或控制的外国公司向古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国和越南的出口。

向古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、越南、尼加拉瓜的出口(不包括普通出版物、公开技术数据和教育资料、个人包裹及类似物品),均须持有商业部或财政部发放的个别许可证。禁止向南非出口石油、有关核能的资料和技术、计算机技术和军火。对向巴拿马出口没有限制。向其他国家(不包括加拿大)出口指定的战略物资和设备,也须持有商业部签发的个别许可证。

属美国司法机构管理的人员,如参与同社会主义国家战略物资交易,须持有财政部发放的许可证,或须经多边出口管理协调委员会批准。有许多商品,如果不是出口给阿富汗、原经互会成员国、古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、老挝、利比亚、尼加拉瓜和越南,出口商可获得供多次装运使用的许可证。对南斯拉夫所实行的许可证规定稍有宽松。

根据 1985 年出口管理法的规定(在 1979 年出口管理法基础上修改的),总统有权以国家安全、外交政策或国内生产短缺为理由中止商品出口,但是总统尽量少使用此种权力。除

非国家安全受到直接威胁,不得以供短缺、外交政策或国家安全为理由中止农产品出口。经营小麦、面粉、玉米、高粱、大米、大豆、大豆制品、棉花和其他农产品的出口公司,须加入信息交流系统,以加强市场信息,改善出口秩序。美国对出口收入不实行外汇管制。

四、非贸易外汇管理

除了对古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、越南、巴拿马、南非当局和居民的支付以外,对外支付和转帐可自由办理。允许美国居民每一季度为其在古巴的近亲汇款 500 美元,为其在越南的近亲汇款 300 美元。美国居民为资助其在古巴和越南的亲属移居国外,可分别允许汇款 500 和 750 美元。一般情况下,禁止接受来自古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国和越南的款项。允许与上述国家办理某些经批准的旅游项目的收支。禁止接受来自尼加拉瓜未经批准的交易的资金收入。个人携带价值超过 10000 美元的本币、外币、旅行支票、汇票,或无记名可转让证券,必须在出入境时向海关申报。

五、资本输入输出管理

美国对居民或非居民由国外汇入或向国外汇出的资本,不实行外汇管制。他们在国内或国外的直接或证券投资,也无须经批准。在银行入股须按联邦和州银行法的规定办理。但是,某些与古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、巴拿马、越南以及尼加拉瓜进行的交易受到限制。除少数例外情况,禁止美国居民向南非进行新项目投资。

除某些特殊情况外,根据《约翰逊法案》(The Johnson Act, 18 U. S. C. 955)规定,美国境内的个人不得与有违约拒付行为的外国政府进行借贷活动,也不得为这些政府展期贷款。此项法案不适用于国际货币基金组织和世界银行组织成员国政府。另外,凡携带超过 10000 美元现金或可转让票据的旅行者,在出入境时须申报,邮寄超过此限额的现金或无记名资产,也须申报。外国居民拥有美国耕地须向美国农业部报告。由外国人占有较大股权(至少 10%)或大部分股权的美国公司,如拥有美国耕地必须向美国农业部报告。某些州对外国人在其州内购买土地有不同的限制。

联邦储备委员会要求其成员银行,不要宣传和鼓励美国居民将其存款转移至它们的国外分行,除非这种转移是十分必要的。美国货币当局对银行的外币总头寸,或单个币种的外币头寸,不进行限制。外国银行在美国的代表处或分行,以及美国本国银行须遵守联邦储备局关于存款准备金的规定。除贸易信贷外,不得向南非政府或其机构提供贷款、展期信贷和接受存款。

自 1981 年 12 月 3 日起,美国指定存款机构、境内注册可从事国际银行业务的公司以及外国银行的美国分支机构和代理机构,可在美国开办国际银行业务单位(IBF)。国际银行业务单位可吸收外国居民(包括国内银行的国外机构)的存款,吸收其他国际银行业务单位的存款,以及来自其他国际银行业务单位的存款。此类资金不受 D 条款中准备金制度的限制。对非银行外国居民,要求其存款的最低存期为两个营业日,并要求其在提款时,至少提前两个营业日通知银行。非银行外国居民的最低交易额为 100000 美元。通过国际银行业务单位所筹集的资金只能用于向外国居民(包括国内银行的国外机构)、其他国际银行业务

单位和其主管机构发放贷款。只有在其收益用于发展业务或资助其在美国境外分支机构时,才可用上述筹集的资金用于向非银行外国居民发放贷款。国际银行业务单位向其在美国的主管机构放款时,同样要遵守欧洲美元准备金的要求。一些个别州(非联邦政府)制定州或地方法,给予国际银行业务单位的经营优惠税收待遇。此外,联邦立法规定联邦存款保险公司不对存放在国际银行业务单位中的存款进行保险和评估。

六、黄金管理

美国公民或居民,可以在国内外以任何形式自由购买、持有和出售黄金,但不包括与古巴、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、尼加拉瓜和越南的某些黄金交易,例如进口和出口。根据1986年反种族隔离综合法案,禁止进口南非克鲁吉朗币和其他南非金币,以及由苏联铸造的金币。除上述情况外,商业银行可以经营金币和金块。除与上述国家的黄金交易外,黄金进口商、出口商、生产商、加工和制造商无须持有财政部发放的许可证。黄金生产者可在自由市场上出售黄金。美国金币是以面值计值的法定货币。

除苏联制造的金饰物和南非铸造的饰物以外,进口金饰物不受数量限制,但须交纳12%的进口税。对金矿石、金块或金币的进口不征税。各种形式的黄金在进入美国时必须向海关申报。

第二节 英国的外汇管理体制

一、外汇管理机构

英国进出口许可证,主要由贸易和工业部发放,其他部门也发放某些特殊领域的许可证。

二、货币和汇率

英国的货币为英镑。在进行外汇交易时,英国官方不维持固定的汇率水平。汇率基本上由市场供求来决定。有时当汇率上升或下降时,官方会对外汇市场进行干预,目的是减缓汇率的剧烈波动和保持市场秩序。1989年12月29日,伦敦外汇市场上英镑对美元的买卖收盘价分别为1英镑兑换1.6130美元和1.6120美元。银行可以从事任何货币的即期和远期外汇交易。银行与银行之间,银行与居民和非居民之间可按自由市场汇率进行外币现钞和辅币的交易。

三、对外结算货币

英国对结算货币没有特殊规定。

四、贸易外汇管理

(一) 进口和进口支付

对进口支付没有限制。出于发放进口许可证的考虑,将英国以外的国家分为十组:ACP地区(注₁)、CEF—TA地区(注₂)、共同体地区、美元地区(注₃)、远东和西部地区(注₄)、地中海地区、OCT地区(注₅)、国家贸易地区(注₆)、其余纺织品贸易地区、其他国家。

除某些纺织品外,在一般公开许可证项下,大部分进口不受限制。但下列情况除外:①来自所有国家的两类或数类商品;②来自美元地区的一类商品;③来自苏联的一类商品;④来自南非的两类或数类商品。在一般公开许可证项下不能进口的商品,则需要申请特殊进口许可证。对某些商品发放许可证是出于监督的目的,只要申请人提供某些情况,但可领取到许可证。属于需要申请特殊进口许可证的大部分商品,可按双边或全球配额限量进口。少数几种商品可在特殊公开许可证项下进口,进口数量或价值量不受限制。由于有可变进口税的调节,所以谷物和谷物制品、牛肉和小牛肉、羊肉和小羊肉、家禽肉以及黄油和乳酪以外的奶制品等进口商品的价格,都不低于一个最低限价。其他农业、园艺和畜产品的进口,则按欧洲共同体的规定办理。

(二) 出口和出口收入

绝大多数的出口不受限制,对出口收入也无管制。根据出口信贷担保部的合同资助条款规定,出口商品是以加拿大元、德国马克、日元、瑞士法郎或美元标价的,且合同中英方的出口数额超过1000万英镑时,出口商可以得到在报价和合同兑现期间因汇率变动而受到的损失。

五、非贸易外汇管理

(1) 非贸易支付。英国对非贸易支付不进行限制。对于以英镑或以其他外币计值的债务,非居民都可以通过购买英镑现钞来支付。对任何类型的旅游,英国居民可根据其需要,从银行或旅行社购买无限额的外汇。在英国支付住宿和交通费用无数量限制。

私人支票可无限制地在国外兑现。信用卡的使用也无限制。旅客可携带出境任何数量英镑和外汇。英国居民回国后可保留未使用的外币旅行支票。

(2) 非贸易收入。非贸易外汇收入可以保留,也可以兑换成英镑。英镑和其他国家的货币可以无限制地带入英国境内。

六、资本输入输出管理

英国居民可以无限制地将其资产转移给其他国家的居民。英镑资产(包括直接投资)的出售、变成现钞或到期还本付息的所有收入都可以按市场汇率自由汇出。

英国居民移居国外时,可转移其全部资产。居住在英国的侨民在离开英国到其他国家定居时,可将其全部英镑资产按市场汇率汇出。

非居民可自由地在英国进行直接或间接投资。英国居民也可自由地在海外投资。但是,如果投资涉及到兼并英国工业中的重要公司时,则需要根据1973年公布的《公平贸易

法》的规定办理。根据 1975 年公布的《工业法》,政府也有权阻止或取消外国人兼并英国重要的制造业公司。

英国对以英镑或以外币计值的有价证券的交易不限制,这些有价证券可以自由输出入。以非居民身份注册的有价证券的利息、红利和本金可无限制地汇出。银行可以吸收外币存款,存款可用于有关的外汇业务或兑换成英镑。英格兰银行对银行的外汇资金头寸可能产生的风险界限发布安全经营的指导原则。即期外汇负债为银行合法负债的一部分,全部负债的 0.45% 要作为不计息的存款准备金存入英格兰银行。此外也可能有一定比例被作为特别存款存入英格兰银行,目前英国没有实行特别存款制度。

七、黄金管理

除 1961 年南非生产铸造的金币外,其他金块和金币在英不受管制。1987 年发行的面值为 1 英镑的不列颠金币是法偿货币,但不流通。在泽西岛和马恩岛也发行作为法偿货币的金币。除非经财政部许可,否则熔化或分割现在流通的,或曾经在英国流通,但于 1969 年 5 月 16 日以后停止流通的硬币都是非法的。无论是单件或一套,凡出口有 50 年以上历史、价值在 8 000 英镑以上的金制成品,都要向贸易和工业部申请许可证。在伦敦有一个黄金自由市场,可以不受限制地买卖金块。

注 1 :ACP 地区包括 加勒比地区和非洲等 67 个国家。

注 2 :CEFTA 地区包括 奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国和原西柏林、冰岛、爱尔兰、意大利、列支敦士登、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士。

注 3 :美元地区包括 美国、加拿大、菲律宾以及南美等 17 个国家。

注 4 :远东和西部地区包括 澳大得亚、加拿大、日本、新西兰和美国。

注 5 :OCT 地区包括 英国和法国所属的群岛、属地和在南极等地的领土。

注 6 :国家贸易地区包括 阿尔巴尼亚、保加利亚、中国、捷克斯洛伐克、原东德、匈牙利、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、老挝、蒙古、波兰、罗马尼亚、苏联和越南。

第三节 德国的外汇管理体制

一、外汇管理机构

联邦经济部、财政部、交通部、联邦经济办公室、食品及农林部、联邦食品林业办公室、农业销售办公室以及各州的经济部,负责管理商品和劳务的进出口贸易。德国境内的所有商业银行,均可办理外汇业务。

二、货币和汇率

德国货币为马克。德国加入了欧洲货币体系中的汇率机制。按照欧洲货币体系的协议

规定,马克与其他欧洲货币体系参加国货币的汇率,需根据上述国家货币对欧洲货币单位(ECU_s)的中心汇率套算而定。德国须将马克与其他欧洲货币体系参加国货币之间的汇率,维持在上下 2.25% 的幅度之内(与某些国家货币之间的汇率可维持在上下 6%)。此项规定要求德国联邦银行(中央银行)随时准备按规定的干预汇率买进或卖出其他参加国的货币。

原则上,欧洲货币体系内部所使用的干预货币须为参加国的货币,但也可使用参加国以外的货币,如美元等。欧洲货币体系成员国不限定其与非成员国货币汇率的波动范围,但为保持汇率的稳定性,也定期对市场进行干预。

由法兰克福外汇市场挂牌公布马克对其他 17 种货币的官方中间、买入和卖出价。

居民和非居民可在德国或主要国际货币市场上,使用主要可自由兑换货币自由签订商业和金融远期外汇合同。所有远期交易的汇率均自由商定。德国对外汇买卖既不征税也不补贴。

三、贸易外汇管理

(1)进口和进口支出。德国将进口商品共分为 10370 个类别,其中有 115 类商品,如果从 C 类国家(阿尔巴尼亚、原“经互会”成员国、中国、朝鲜民主主义人民共和国)进口,须持有进口许可证;1363 种纺织品和某些钢制品的进口受欧洲经济共同体与各供货国之间签订的双边协定的限制。从非欧洲煤炭、钢铁共同体成员国、奥地利、芬兰、冰岛、挪威、瑞士和瑞典进口煤炭,按年度全球配额进行。2054 种商品按欧洲共同体的共同农业政策执行,其中大部分进口须缴纳非固定进口税。

德国对进口支付不进行限制,可自由经营商品的期货交易和大部分转口贸易。

(2)出口和出口收入。除个别情况外,德国对出口没有任何限制。但为了统计的需要,所有商品出口须向有关部门递交出口通知单。某些商品出口(大部分为战略物资)须持有个别许可证。商品出口须向海关申报,但出口收入无须申报和结汇。出口收入可用作任何支付。

四、非贸易外汇管理

(1)非贸易支付。德国对非贸易支付没有任何限制。马克和外币现钞、辅币以及其他支付工具,均可自由转移国外。

居民不得与非居民进行下列交易:

①从特定国家租用外国船只并签订货运合同;

②使用外国船只在某些内陆航线上运行;

③同特定国家(不提供互惠待遇的国家)建立船舶和海上运输保险、航空保险(乘客事故保险除外)的业务关系。

(2)非贸易收入。除个别情况外,居民可自由向非居民提供劳务。但与特定海洋服务有关的交易以及向 C 类国家居民在建筑图纸、材料和生产方面提供技术援助须持有许可证。

德国对劳务收入没有限制。但为了统计的需要,对超过 2000 马克的劳务收入要求其申报。马克、外币现钞、辅币和其他支付工具可自由携入和转入德国。

五、资本输入输出管理

无须经许可,居民和非居民可自由向国外输出资本。在德国资本市场上发行外国或国际债券,也无须经官方批准。所有居民银行,包括合法独立经营的外资银行,均可主办发行以马克计价的国外债券。外资银行虽有权主办发行德国马克国外债券,但只有在其本国经营的德国银行也享有主办发行权时,才可享受这种权力。所有国内和国外证券均可自由输入或输出。

德国对居民向非居民出售短期资本市场票据和固定利率有价证券没有任何限制。非居民在德国境内进行直接投资,包括购买个人使用的房地产和购买德国或外国股权,均无须批准。德国对非居民使用或继承在德国境内的遗产以及居民继承在国外的遗产不进行限制。居民无须将外汇收入或持有的外汇调回国内,或办理结汇。

根据存款准备金制度规定,德国的银行须将其 4 年期以下的国外存款,按规定的最低比率交存存款准备金。到 1989 年底为止,此类存款准备金的比率基本上与国内存款准备金的比率相同。国内存款准备金的比率为:活期 12.1%,定期 4.95%,储蓄存款 4.15%。银行筹措的外币贷款,如果用于国外再投资,可免交准备金。银行可自由向非居民支付马克或外币存款利息。

六、黄金管理

居民可在国内、国外持有和转让任何形式的黄金。居民和非居民输出、入各种形式的黄金,不受限制也无须许可证,但须向海关申报。

对进口金块和金币以及进口未加工黄金和合金实行免税,但须交纳 14% 的增值税。如果估价超过其实际含金价值的 250%,则须交纳 7% 的增值税。联邦银行(中央银行)进口货币黄金可免交增值税和关税。对国内黄金买卖征收与进口相同的增值税。但在某些情况下,对黄金交易所经纪人之间进行的交易免征增值税。商业性含金物品的进出口,根据一般对外贸易的有关规定,均可自由办理。

第四节 日本的外汇管理体制

一、外汇管理机构

大藏省、通商产业省和日本银行,是代理政府行使外汇管理职能的主要部门。指定银行(外汇银行)具有审核大部分正常支付的权力。通商产业省负责审批进出口。大藏大臣和

其他有关大臣,负责管理外国在日本的直接投资。日本在国外进行直接投资,须事先呈报大藏大臣。

二、货币和汇率

日本的货币为日元。日本当局对外汇买卖不规定交易限价,汇率根据外汇市场供求状况而定。但必要时,为维护市场秩序,当局对市场也进行干预。主要干预货币为美元。指定银行可与客户、非居民银行和同业银行,进行即期和远期外汇交易。远期交易所使用的货币,可以是在东京和世界主要外汇市场上挂牌标价的任何一种外币。日本不公布固定的远期外汇汇率,外汇交易按自由市场汇率进行,日本对外汇买卖既不征税,也不补贴。

三、对外结算货币

对来自所有国家的收入和对所有国家的支付,可使用包括日元在内的任何一种货币。

四、帐户管理

任何非居民,均可在日本的指定银行开立非居民日元帐户。对此类帐户的收支没有限制,户内资金可自由兑换成任何一种外币。为防止日元汇率出现剧烈波动,必要时对此类帐户存款利息的支付加以限制。

五、贸易外汇管理

(1)进口和进口支付。除了特别限制的商品进口外,一般商品均可自由进口,对于限制性商品的进口,如果进口商可以获得通商产业省的批准,便可得到进口配额证。进口商凭此证可从指定银行得到进口许可证。如果从特定国家或启运地进口某些其他商品,须经通商产业省个别批准。

国家贸易商品包括牛肉、某些奶制品、某些粮食、食盐、乙烷基和变性酒精。

进口商不得提前两年预付货款,也不得在商品入关两年以后对外付款。如果结算期过长,须经通商产业省批准。

(2)出口和出口收入。根据进出口贸易法和外汇、外贸管理中出口贸易管理条例的规定,日本对出口实行限制。出口限制既适用于全球范围也适用于指定地区,它包括出口规模、出口价格和其他条件。对出口到美国和欧洲经济共同体的某些纺织品和机械设备,出口到美国的旅游车和钢精制品,出口到欧共体的叉式起重机实行自愿出口限制和最低价格限制。此外,其他产品的出口,包括向欧共体和瑞典出口旅游车以及向欧共体出口录相机等,均须受日本政府监督。

受进出口贸易法管制的54家出口公司,其中5家须事先呈报其出口交易的有关协议;13家制造商如在国内进行出口商品交易,须经事先批准;36家须事先呈报一份出口商同业协会关于出口交易的备忘录。此外,为控制对某些社会主义国家的出口,或因国内市场供给短缺(如钨矿),以及为防止其他国家实行进口限制,根据外汇外贸管理法的规定,有217种商品的出口须经批准。来料加工合同项下的出口和以“特殊”方法结算(指通过往来帐户进

行结算或在装运两年后付款的方式)的出口以及出口用于在国外加工后再进口的原材料出口,均须持有个别许可证。

六、非贸易外汇管理

(1)非贸易支付。日本对非贸易支付没有限制。除官方机构外,向非居民(国外亲属除外)赠送价值500万日元以上的物品,须向日本银行提出申请,须审查属实后方可批准。向国外亲属汇款以及其他经常性非贸易支付,如支付出国旅费等不受限制。

居民和非居民均可在指定银行开立外币帐户。对此类帐户资金的提取,没有数量限制。居民和非居民可自由携出500万日元以下的日元。居民个人在国外开立1000万日元以下,期限为一年以内的日元帐户,须经日本银行批准。根据一揽子批准计划,经营保险、运输及证券业务的企业可在国外存款。

(2)非贸易收入。日本对非贸易收入,一般没有限制。居民和非居民,均可自由携入任何数量的日元或外币。

七、资本输出输入管理

除明确要求需办理某些指定手续外,资本性交易一般不受限制。所谓指定手续是指:

(1)事先批准。

(2)事先呈报并需经过一段审批时间。在审批期内,有关大臣可要求修改某些细节或下令中止交易。

(3)事先呈报,但无需批准。投资者可通过指定证券公司、外汇银行和指定机构进行证券投资。通过上述机构以外的公司购买有价证券,需事先呈报,但无须审批,在正常情况下无须事先批准的资本性交易,在紧急情况下则须经事先批准。所谓紧急情况是指资本交易可能会导致以下结果:

- ①给日本国际收支平衡带来压力;
- ②引起汇率的剧烈波动;
- ③造成国际资金的大规模流动,给日本的货币和资本市场带来不良影响。

直接投资与其他形式的资本交易有所不同。除了购买企业大部分所有权或建立分支机构以外,受直接投资管理暂行办法管理的其他类型的投资还包括:

①购买未挂牌上市的公司股票。

②外国投资者所购买的挂牌公司(包括其场外交易的股价由证券交易协会公布的个体公司)的股票,加上有关人员拥有的股份占10%或更多的。

③在某些情况下得到的一年期以上的贷款和私人在日本的证券投资。外国投资者的股份占1/3以上的公司,如改变经营方针也须遵守直接投资管理条例的规定。大藏大臣或有关大臣如认为某些投资项目对国家安全、公共秩序、社会治安、日本同类行业的经营、日本的经济运行、或维护与其他国家在直接投资上的平等待遇等方面带来不良影响,则可要求修改其中某些内容或中止该项投资的进行。

居民以贷款形式向国外进行投资、2年期以内的赊销、非居民在日本发行日元债券以及

向国外直接投资,均须事先呈报并需 20 天的审批期。在此期间,大藏大臣如认为此项投资会对以下几方面产生不利影响,则可提出中止此项投资或修改某些细节:

- (1) 国际金融市场或日本的国际信誉。
- (2) 日本和国际金融市场。
- (3) 日本工业部门的生产经营和国民经济的顺利进行。
- (4) 日本国际协议的履行、世界和平与安全以及公共秩序等。

非居民一般可自由进行其他投资活动。居民如果不通过指定银行在国外存款或进行居民间的外币借贷活动,须经事先批准。此外,居民的其他对外业务一般不受限制。居民还可发行货币转换和浮动利率的欧洲日元债券。

银行对外发放贷款须事先呈报,并需经过一段审批时间,但多数情况下均可得到批准。银行可对外提供日元长期贷款、吸收居民和非居民的外币存款和向居民提供外币贷款。存放在银行的居民和非居民的外币或日元存款,须按最代的比率上缴存款准备金。日本银行(中央银行)对此项比率随时进行调整。根据日本金融管理条例的规定,批准外国银行在日本营业。外国银行可以吸收其内部的外币汇款,也可以从日本货币市场上得到资金。

金融机构在办理资本交易时,须遵守下列原则:

- (1) 保险公司持有的,由非居民发行的证券,不得超过其资产总额的 30%。
- (2) 保险公司购买外币资产不得超过其资产总额的 30%。
- (3) 邮政保险基金所持有的,由非居民发行的债券不得超过其储备基金的 20%。
- (4) 养老基金所购买的,由信托银行经营的外币资产不得超过其信托资产的 30%。
- (5) 保险公司的单项贷款不得超过 50 亿日元。
- (6) 除购买非居民发行的公司债以外,信用社在购买以外币计价的债券时不得超过其资产净值的 30%。
- (7) 信托银行通过信托贷款帐户,对以外币计价的债券进行投资时,不得超过其资产总额的 5%。

(八) 黄金管理

日本居民,包括黄金生产商,均可以国内持有和买卖黄金。无须批准,可自由进口和出口金块,指定公司可自由进行国外黄金期货交易。

第五节 新加坡的外汇管理体制

一、外汇管理机构

新加坡没有外汇管理法规,但货币当局保留对外汇业务进行管理的权力。贸易工业部下属的贸易发展委员会,负责管理为数很少的商品的进出口审批工作。

二、货币和汇率

新加坡货币为新加坡元。新加坡实行自由浮动的货币政策。美元是干预货币。新加坡元与美元及其他货币之间的汇率,由外汇市场自由决定。然而,新加坡货币当局对新加坡元与一篮子贸易加权货币的价值进行监测,以使国内通货膨胀率保持在较低和平稳的水平上。与其他货币间的汇率,是根据与美元的汇率及其在国际市场上的套算汇率确定的。银行可以自由经营各种货币的即期和远期交易,对期限和交易种类没有限制。

新加坡的外币远期交易,在新加坡国际货币交易所办理。银行可以通过远期外汇交易来避免外汇风险。在本国货币市场上,银行间有一个活跃的短期掉期市场,在新加坡和文莱国内,新加坡元同文莱现钞和辅币可以平价兑换,不收取任何费用。新加坡对外汇买卖既不征税也不补贴。

三、对外结算货币

无规定。

四、帐户管理

新加坡的非居民帐户与居民帐户没有区别。所有帐户,均可自由借记或贷记款项。

五、贸易外汇管理

新加坡对极少数进口商品,征收关税。征收关税最高的商品为:烈性酒、烟草、石油、摩托车。对其他商品按价征收5%的关税。由于健康、安全的原因对一些商品的进口进行控制。新加坡禁止进口所有产于南非及其管制地区的商品。从各地进口的稻米,从阿尔巴尼亚、老挝人民民主共和国、蒙古、越南进口或寄售的所有商品,均要求具有进口许可证。对从以上几个国家进口许可证项下的商品,须按到岸价征收5%的附加税。

新加坡生产的某些产品,如纺织品等,在向某些国家的出口时,受到数额和其他非关税壁垒的限制,尤其是对美国、加拿大、挪威、欧共体国家出口。出口花岗石、砂子、木板、橡胶须有出口许可证,对出口收入没有限制。

六、非贸易外汇管理

新加坡所有非贸易支付均可自由办理。对国外旅游所用外汇没有数额限制。新加坡允许自由向非居民汇出股息、利息和利润。居民或非居民旅游者,可自由携带出境任何数量的外国或新加坡现钞。

新加坡非贸易收入可以不结汇,并可自由使用。居民与非居民旅游者可以携入任何数量的外国现钞和辅币,包括新加坡金币。

七、资本输入输出管理

新加坡对资本转移没有限制。自1978年取消外汇管制以后,新加坡居民,包括公司,都

可以不受任何限制地以任何一种货币形式对外国任何一个国家进行支付,居民无须经事先批准,可以进行外币投资,外币筹款和放款,还可以使用任何一种货币办理即期或远期交易,但银行或证券公司为居民或非居民提供境外使用的新加坡元贷款时,数额如超过 500 万元,须经新加坡货币当局批准。

新加坡境内银行,可以自由吸收外币存款。经批准在新加坡境内经营“亚洲货币单位”(AMLI)的金融机构,可为其用“亚洲货币单位”的形式存入外币的客户提供较优惠的汇率。因为此类存款没有最低现金准备及流动性要求。“亚洲货币单位”是金融机构使用的一种单独的记帐单位,这些金融机构可享受减少 10% 所得税的待遇,但新加坡禁止他们经营新加坡元业务。

新加坡对于非居民在新加坡和居民在国外的投资,无论是直接投资还是证券投资,都没有限制。根据“资金管理免税方案”,对非居民通过经批准的资金管理人员在新加坡对允许进行投资的资产进行投资所得的收入,实行免税。外国投资者对住宅和其他地产(包括空地)进行投资,除已获批准或已划分为工业和商业用途的投资外,须经政府批准。但外国人可以在 6 层或 6 层以上的建筑物里购买一个居住单元,或在一个公寓开发区内购买一个居住单元,商无须批准。至于购买其他房地产,对新加坡经济发展做出贡献的外国人,购买自己使用的房地产,将给予优先考虑。外国公司在为其高经雇员安排住宿方面,也将得到优先照顾。

八、黄金管理

新加坡有一个自由黄金市场,任何居民、非居民个人及公司均可以自由进口、持有和出口黄金。进口黄金不需外汇管理方面的批准,也不需进出口许可证。在新加坡,任何人均可自由经营黄金。黄金既可在即期市场,也可在远期市场上进行买卖。在即期市场上,大部分黄金贸易采用英国方式,即在伦敦用 995 含量的成金交换。有些贸易也用新加坡生产的 999.9 含量的成金进行结算,结算时对运、保费进行适当的调整。新加坡国际货币交易所还可签订远期黄金合同。

第六节 韩国的外汇管理体制

一、外汇管理机构

韩国财政部,负责对结算货币和方式、外汇营运、非贸易以及资金流动作出有关规定。韩国银行代理国家执行上述规定,并被授权对外汇市场以及与非贸易和某些资金交易有关的支付进行管理和干预。允许外汇银行和外国银行驻韩国的分支机构经营商业性的国际银行业务和除特别禁止外的一切外汇业务。

二、货币和汇率

韩国的货币为韩国圆,其汇率与由贸易权数和特别提款权组成的多种货币篮子挂钩,但必要时也将考虑其他因素。韩国银行每天挂牌公布韩国圆与干预货币美元的汇率。外汇银行挂牌的韩国圆与其他某些外币的汇率是以国外市场上美元的买卖价为基础而确定的。对外汇买卖既不征税也不补贴。

外汇银行既可经营外币间的远期、掉期和期权业务,也可办理本币与外币间的上述业务。对同业间的远期外汇业务不予限制,但外汇银行与非银行客户所签的远期业务合同必须属于真实交易,且合同金额不得超过其预收或预付款。

三、对外结算货币

韩国与其他国家间的结算均采用可兑换货币。出口收入必须按规定的货币收取。允许韩国商人以韩国圆签订进口和出口合同,用指定外币进行结算。

四、帐户管理

非居民包括在国外的韩国劳工可保留其在外汇银行的外币存款帐户。从该帐户中向国外汇款以及离境时提款一般不受限制。向国外汇款或转帐到其他外币帐户、提取外国支付票据和购买其他外国支付票据及对已获准的交易进行支付均无须开户行的批准。

居民可开立外币存款帐户,帐户的持有者可任意改变其货币构成。

五、贸易外汇管理

进口均须持有进口许可证。某些进口还需事先提出申请。进口分为两类:自动批准和受限制类。除属于后者以外的一切商品均可自由进口。1988年12月30日,在协调关税制度里所列的10205种基本商品中,有534种属于受限制类。用以生产出口商品的原材料进口可视为自动批准类。但为了限制自由进口商品的增加,当局有权将某种商品列入“进口监督货单”,这就要求在开立进口许可证前须获得韩国贸易商协会的批准。进口许可证只签发给注册进口商。为维护注册贸易商的地位,要求普通出口商在10年或20年之内出口额不得低于50万美元。进口受限制类商品时,其支付条件要受制约。开立即期、远期信用证均须缴纳10%的预付款。

海关弹性较大。为限制自由进口商品的增长,在基准税率上附加100%的调节税。但新税只适用于近年来放松管制的进口商品。为限制非必需品(主要是奢侈品)的进口,或帮助受进口冲击的国内工业,对此征收40%的临时税。1988年12月底取消了调节税,只有5种商品被课以临时税。

1987年7月1日出台的新贸易法建立了一个防止进口冲击的保护制度,该制度比“进口监督货单”和调节税更全面。根据新法成立了一个五人贸易委员会,若进口有损于国内工业,贸委会即进行裁断,一旦证据确凿,将提议限制该项进口。其措施主要包括强化进口配额制或从数量、质量及其他方面限制进口种类。

韩国列入限制类货单的某些商品出口,须分别办理许可证。根据自动批准程序,其他出口均不受限制。出口所得外汇须按牌价上缴外汇银行或存入银行的外币帐户。

六、非贸易外汇管理

韩国非贸易项下的所有支付均须有个别许可证,与外贸、银行服务费、保险费、通讯费以及定期存款等有关非贸易支付均可自动获得许可证。韩国公司可拥有用于海外分支机构开支的外汇。

韩国居民出国旅游一般每次可兑换 5000 美元等值外汇作为基本旅游费,此外,还可额外兑换支付交通费等专项费用的外汇。不使用护照,韩国居民可兑换 5000 美元的等值外汇。在国外逗留 60 天以上的旅游者,每月可兑换不超过 3000 美元的外汇(在海外分支机构工作的韩国公民的限额为 10000 美元)。到国外作公务旅游者可用信用卡支付与其旅行直接有关的一切费用,此外,还可携带 10000 美元作现金支付。在国外的留学生每人每月的基本限额为 1500 美元,对于已婚学生,其配偶另发 500 美元,每个子女 300 美元。韩国居民可向其国外的父母及子女汇寄生活费,或向其海外亲属汇寄用于婚礼和葬礼的捐赠款,但一次不得超过 5000 美元。如经外汇银行同意居民也可不经批准而办理 10000 美元以下的汇款。韩国银行总裁负责审批额外汇款的申请。

未经特别许可,不准将 200 万元以上的韩国现钞和外汇现钞携带出境。非居民离境时,可携出所证明过的兑换额以下的外汇。受雇于韩国和驻韩外国公司的外籍雇员可将除基本生活费以外的薪金和退休金汇回本国。

韩国非贸易所得外汇,必须在外汇银行兑换成韩国圆或存入该行的外币帐户。但允许韩国居民拥有 5000 美元以下的外汇。若非居民携入 3000 美元以上的等值外汇,则必须登记。旅游者携入 200 万圆以上的韩国货币要受到限制。未经韩国银行批准,非居民不得将 10000 美元以上的等值外汇兑换成韩国圆。建筑公司从海外劳务活动中所得的收入,必须存入外币帐户,该帐户的转换须经外汇银行确认其交易的真实性后才能批准,但实质上是自动批准的。

七、资本输入输出管理

凡向海外投资和由韩国居民向非居民提供贷款,均须经批准。若单证齐备,则 200 万美元以下的海外投资,属于自动批准,500 万美元以下的投资,无须政府审批。韩国在海外的法人企业,可以留有用于促进企业发展,或提高其金融地位的利润。本国移民可拥有 20 万美元限额的外汇,用于支付经常性费用。此外,每户还可拥有 30 万美元的投资限额。对移民在海外投资追加配额须经外交部审议,外汇银行可受理这类汇款。有关管理在韩国外资和限制居民接受非居民贷款的规定如下:

关于外商直接投资,1984 年 7 月 1 日生效的《外资引进法》规定,外资可在除列入“不准进口货单”以外的一切行业直接投资。在此以前,只能直接投资于“准许进口货单”上所列的行业。1988 年 12 月 31 日,在 999 个工业部门中有 211 个被列入“不准进口货单”,放宽管制率为 79%。制造业的 522 个部门中列入该单的有 13 个,放宽率为 98%。“不准进口货

单“对”被禁止”和“被限制”的部门作了区分。前者指除政府和公共机构外的活动或那些无益于公众健康和道德规范的活动。限制性活动一般不对外资开放,但特殊项目经逐一审查后可获得批准。地方合营企业不再需要有外资企业参加。那些对改善国际收支和引进先进技术作出重大贡献的外资项目,可享有税收优惠。从1987年7月1日起,降低了对外商投资企业的税收优惠待遇,同时放松了对投资后的管制,使外资企业与本地企业享受同等待遇。自动批准适用于满足下列要求的投资:①投资额在300万美元以下;②外商的股份低于50%;③无税收优惠。外资企业征用土地须经省及地方政府批准。审批期限一般不超过30天,若是自动批准,则不超过10天。外国投资者的股票和股份红利及合法收入可自由汇出,其资本调回不受限制。

关于国外贷款。向外借款须经批准。借贷款在100万美元以上且期限超过3年者须按外资引进法的规定办理。可在3年内偿还的借款须按外汇管理法的规定办理。近年来加强了对融资性短期交易的借贷的管理。从1988年底开始,对从香港、日本、菲律宾,以及中国台湾省进口所提供的贸易信贷(远期信用证)期限不得超过30天,对从其他国家进口提供的借贷期限不得超过60天。

在一定限度内,外资银行分支机构可与韩国银行作外汇掉期业务,其收益率定为0.3%。

八、黄金管理

居民可在韩国境内自由购买、持有或出售任何形式的黄金。除正在流通的金币外,进口任何形式的黄金均不必经过批准或持有许可证(但某些不流通的纪念币,虽是法偿货币也可自由进口)。除了黄金为主要原料的制成品和经加工过的产品以外,任何形式的黄金出口须经过韩国银行的批准。国内生产的黄金可在自由市场上出售。

第七节 回归前香港的外汇管理体制

一、外汇管理机构

香港无外汇管制。进出口许可证由工商署署长签发。

二、货币和汇率

香港货币为港元。货币当局对外汇交易不进行限制。自1983年10月17日起,由当时港英政府外汇基金发行的以港元计值的负债凭证与美元的固定汇率为1美元合7.80港元。该负债凭证是具有货币发行权的两家商业银行凭以向政府外汇基金兑付其所发行的港币时须持有的凭证。一旦货币发行减少,外汇基金将按此汇率用美元购回负债凭证。根据规定,

其他获得批准的银行在向货币发行兑换或兑回港元时,也按此汇率支付和收取美元。除上述外,港元汇率一律由外汇市场供求状况决定,但货币当局保留对外汇市场的干预权。对外汇买卖,既不征税也不予补贴。远期外汇业务,一般由私营部门自主经营,货币当局不进行干预。

三、对外结算货币

香港对结算货币没有规定。香港居民与非居民之间的结算,既可用港元,也可用其他货币。

四、帐户管理

香港非居民帐户与居民帐户没有区别。

五、贸易外汇管理

除某些上税商品,出于公共卫生、人身安全、社会治安方面的原因而控制进口的商品,以及实行许可证限制的纺织品外,一般商品的进口不受限制。工商署对稻米的进口实行限额。除少数商品外,进口香港的商品均须在入境后的14天内向海关总署申报。进口货款的支付时间和币种不受限制。

为履行国际义务,以及出于公共卫生、人身安全、社会治安方面的原因,对某些出口商品实行许可证制度。根据与某些国家签订的限制纺织品出口的双边协定,对纺织品的出口也实行许可证制度,出口货款的结算时间和币种不受限制。

六、非贸易外汇管理

香港对非贸易收支不进行限制。居民和非居民旅游者,均可自由携出、入任何数额的外币、港币、旅行支票以及其他支付手段。

七、资本输入输出管理

香港对居民和非居民的资本收支,不进行外汇管制。当地公司和外国公司在香港开办银行业务,均须持有许可证。在某些情况下,外国银行可在香港设立代表处,也可登记注册“吸收存款公司”作为其分支机构。但为种吸收存款公司不得经营银行业务,也不能标以“银行”字样。

八、黄金管理

香港居民与非居民均可在黄金市场进行自由交易。允许进出口任何形式的黄金,而无需许可证。香港境内、外的居民可持有任何形式的黄金。面值1000港元的金币是法偿货币,但不能作为流通使用。

第八节 匈牙利的外汇管理体制

一、外汇管理机构

财政部长负责外汇管制法规的贯彻实施。除那些由财政部部长自己行使的职能和委托给其他机构的职能外,其余有关职能由财政部长通过国家银行行使。国家银行也可以授权其他机构如银行和旅行社行使某些特定的职能。

二、货币和汇率

匈牙利的货币为匈牙利福林。除原经互会成员国、阿尔巴尼亚和朝鲜民主主义人民共和国的货币外,福林对其他货币的汇率是根据一篮子 11 种货币加权计算得出的。每年对各种货币的权重进行调整,以反映匈牙利对外贸易的货币构成(出口收入和进口支付)。根据国内外通货膨胀的差异,福林对篮子货币的价值不定期地进行调整。

匈牙利国家银行每天对 21 种可兑换货币挂牌,并且随时可进行上述任意货币的交易。每种货币的买卖价为该种货币的中间价的上下 0.1%。福林对其他货币的汇率是根据挂牌的美元汇率和美元在国际金融市场上对这些货币的汇率确定的。福林对货币篮子中的货币汇率是根据国际金融市场上当天的汇率确定的。

匈牙利国家银行还对上述 21 种可兑换货币和与可兑换货币相联系的清算货币的远期汇率挂牌。远期汇率是根据国际通行的方法计算的,即根据每天的官方汇率加上福林和其他货币之间的 1、2、3、6、9、和 12 个月的掉期交易的差价。国家银行从商业银行购买外汇,也向这些银行出售外汇。

匈牙利与原经互会成员国之间的大部分贸易和金融结算是通过国际经济合作银行用转帐卢布进行的。与阿尔巴尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民民主共和国和民主柬埔寨之间的交易,用清算卢布结算。尽管转帐卢布和清算卢布的官方汇率长期不变,但原则上国家银行每天仍对这两种卢布挂牌。福林对清算卢布的买卖价与转帐卢布相同。国家银行也对原经互会成员国、阿尔巴尼亚和朝鲜民主主义人民共和国的货币挂牌。福林对这些国家货币的汇率适用于非商业性结算,如国际旅行、外交机构的费用。奖学金是根据多边协议,或在某些情况下根据双边协议确定的。

三、对外结算货币

匈牙利与签订了多边或双边支付协议的国家之间的收付按协议中规定的货币和方式办理。如果没有专门的协议,或如果贸易超过了协议规定的范围,收付则使用可兑换货币。

四、帐户管理

(1) 非居民帐户。非居民法人和自然人可在指定商业银行开立可兑换货币帐户。这类存款帐户的利息收入免税,并按存款的币种支付。这类存款的提取是有保证的,但在汇率风险方面没有保证。非居民在国家银行存款的利率参考国际金融市场上的利率确定,利率因币种和存款期限的不同而异。开立和取消这类帐户无须经过批准。非居民的本币收入可存入指定商业银行的非居民福林帐户。

(2) 居民帐户。居民也可以在指定商业银行开立外币帐户。得自创造性、发明性或艺术性活动的外汇收入(包括作家、作曲家和表演艺术家的外汇收入)、奖学金、奖金、特殊费用、彩票收入、外汇退税收入和外国人的捐赠外汇可以存入这类帐户。自1989年9月18日起,上述各类外汇收入中的可兑换外币收入的100%可以存入外币帐户。但小型贸易公司和私人企业和外汇收入(可兑换外币)只有10%可以存入这类帐户。对使用转帐卢布的国家的上述外汇收入则无限制。此外,部分出国零用钱的结余、在国外工作的工资、奖学金和艺术表演收入也可以存入这类帐户。可兑换货币的存款帐户和原经互会成员国的货币存款帐户是分开的。

居民外币存款的使用无须经过批准。可兑换货币存款可以提取任何一种可兑换货币或福林。原经互会成员国货币的存款只能提取一种成员国货币或福林,存款人或其家属可以将外币存款用于国外旅行或在一些指定商店购买国外商品或直接从国外用可兑换货币购买商品。存款的利息收入免税,利率根据国际市场上水平确定。

五、贸易外汇管理

(一) 进口和出口管理

一些商品的进口(主要是不受限制的零部件和原材料)无须申请许可证,也无数量限制。但是进口商必须向外贸部报告进口合同以便于统计。其他进出口商品要申请许可证。许可证由外贸部的许可证局签发。进出口以及相关的劳务交易无须向外汇管制部门申请另外的批准。从1988年起,开始实行一种“规范进口许可证制度”。在这种制度下,一些企业的进口量在年初经过外贸部同意后,这些企业就可以在核准的数量内自由进口而无须经过其他批准。如果企业出口额高于(或低于)原定的水平,这种无须逐笔申请许可证的进口额会按事先确定的比例增加(或减少)。经过1989年的改革,这种制度所包括的范围大大缩小了,而且于1990年取消,那些没有参加这种制度的企业,如要进口需要许可证的商品必须要申请特别许可证。这些许可证有的是全球性的,有的是针对个别国家的,除另有规定者外,这些许可证的有效期不跨越日历年度。持全球性的许可证,进口商可从任何国家进口许可证所规定的商品和劳务。这类许可证主要针对大宗商品的进口,如化肥和钢材等需要全年陆续进口的商品。持特殊许可证的进口商只能按规定进口。需要许可证,并以可兑换货币结算的进口商品,进口商要按商品本币的价值量交纳1%的费用。进口商品要交纳关税、2%的海关服务费和3%的统计费。1989年放松了对进口的管制。大批商品(主要是原材料和零部件),无须许可证就可以进口(放松管制的进口占1988年进口总额的40%)。对使用

可兑换货币结算的消费品进口实行全球配额制,配额的美元价值量每年公布。1989年的配额价值量为2亿美元。配额许可证的发放是根据申请的先后顺序。未使用的配额不能自动转入下年使用。

根据有效的文件来批准外汇结算。外汇管理机构每年要事后核对二次许可证的条款。由于卫生、安全和其他非经济原因,某些商品不得进口。自1973年以前,匈牙利一直是关税及贸易总协定的成员国。根据多边贸易谈判的规定,匈牙利对贸易最惠国的进口平均税率由1979年的24.9%降到1987年1月的16.1%。从最不发达国家的进口免征关税。

从1989年4月8日起,开始实行新的有关从国外回国的匈牙利旅行者的非商业性进口的规定。这类进口一般税率由30%提高到45%。每人可免税进口的价值量由10000福林减到5000福林。这种免税进口额不得转让他人,也不得从价值量高于免税额的征税商品中扣除。除进口小汽车以外,以前进口商品价值的计算是根据相应的国内价格,现在是根据发票上以福林表示的价格。

根据型号、汽缸容量和生产的年份,进口小汽车的关税税率从30%到70%不等。从1989年12月1日起,对进口小汽车开始征收25%的增值税。在国外居住超过一年的回国居民可以免税进口价值量不超过其在国外收入的40%的商品。边境贸易根据政府间协议进行。由于卫生、安全和其他非经济原因,某些商品禁止出口。对用可兑换货币结算的农产品和加工食品的出口实行补贴。退税和出口补贴是根据海关发票的票面价值计算的。

与原经互会成员国、阿尔巴尼亚、民主柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民民主共和国的大部分贸易,是根据双边协议进行的。根据每年双边协议中规定的明确的交货义务和交货条件,这类贸易商品的价格是固定不变的。如果出口因履行协议而导致亏损,出口企业可以得到补贴。在配额内向原经互会成员国出口所得的转帐卢布可按官方汇率兑换成福林。超过配额的出口收入不能向国家银行兑换成福林,但允许出售给超配额进口的进口商。

(二)进口支付

自1968年开始实行的资本货物进口预先存款的规定虽然在法律上仍然有效,但从1971年以后并没有真正实施。相对地实行了一种针对进口和投资融资的本币保证金规定。这种保证金要预先存入有关的商业银行。每隔5天,商业银行要将这笔存款存入负责进口支付的国家银行。在进口开证时,进口商必须将信用证项下进口商品价值量的等值本币存入有关商业银行的封闭和无息帐户,如果是代理用户进口,进口单位可以在比规定付款日提前15天以内要求最终用户付款。在信用证项下,规定的付款日期与开证日期相关联;在由银行承兑票据的进口项下,规定的付款日期与银行承诺的付款日期相关联。对投资融资来说,在资金使用之前,必须由有关的银行出具证明信,以表明整个项目的融资已经全部落实。商业银行发出证明信之前,有关的资金被冻结在一个无息帐户里。对资本货物的进口来说,签发许可证的单位在发证以前必须要收到银行的证明信。

(三)出口收入

除另有规定者外,所有外汇资产和外币都要申报,并结售给匈牙利国家银行。申报必须在外汇资产和外币入境8天内进行,但从国外调回的资金,申报期限可视情况而定。外贸银

行一般无须将其外汇资产结售给国家银行。在某些情况下,国家储蓄银行和银行信托总公司也可不向国家银行结售其外汇资产。商业银行的外汇存款也无须结售。捐赠和经官方批准在国外工作所得工资收入以及从非居民处获得的奖学金也可以不结售。个人不超过 4000 福林的外币现钞收入一般可以不结售。

六、非贸易外汇管理

与商品贸易相关联的非贸易支付(包括运输和广告支付)不受限制,一般来说,其他超过 5000 福林的非贸易支付需要向财政部或其他主管部门申请普通或特殊许可证。一旦支付得到批准,就可以得到相应的外汇。

国家行政事业单位或社会组织可以申请与其自身活动有关和有一定限额的外汇收支普通许可证。为了与贸易无关的非贸易支付需要,从事对外经济活动的企业可以申请一定限额或营业额一定比例的外汇支付普通许可证。这类许可证主要涉及国外旅行和其他费用,如驻外机构和个人的费用。这类普通许可证审批的原则由财政部、国家银行或贸易部根据执行情况进行修改。

根据私人旅行费用的规定,14 岁以上的出国旅行者每人每年可得到相当于 50 美元的可兑换货币的零用钱。零用钱只能按年度支取,或者最多支取当年加上上年未用完的零用钱。此外,如果直到第 3 年或第 4 年才支取零用钱,则可得到 50 美元或 100 美元的奖金,对于那些已经用完了 1988~1990 年间根据原规定的汇额的 50% 以上的旅行者来说,在 1991~1992 年以前不能得到其他零用钱。除残疾人以外,其他人在国外购买汽油的零用钱取消了。

由匈牙利经营的国际公共汽车的车票、由 Maler 经营的飞机票以及与 Maler 有协议的航空公司的飞机票、来往于维也纳的水上飞机机票和匈牙利境内部分的火车票的费用不包括在零用钱内。其他任何交通费用旅行者必须用自己的外汇支付。

财政部制定了专门针对官方和商业旅行食宿费的规定,对饮食费用的规定很严格,但对住宿费的规定比较灵活,以反映实际的费用情况。这些规定由企业和其他机构根据所分配到的全球性外汇配额来执行,财政部根据实际情况进行修改。

回国后,旅行者要将其在国外未使用完的可兑换货币再兑换成福林,但每人一般可以保留 4000 福林的外汇而不结汇。如退回未使用的火车票,其款项旅行者下次旅行时可以使用。

根据双边协议,来自原经互会成员国的旅行者每年可将一定数量的本国货币兑换成福林。非居民如果在入境时填写了“携入资产报告单”,则在出境时无须经外汇管理机构批准就可以将外汇资产、其他经济财产和个人财物携带出境。此外,非居民不得携带出境价值量超过 3000 福林的商品(单个商品价值量不得超过 1000 福林)出境。来自与匈牙利订有货币互换协议的国家(除古巴、越南以外的原经互会成员国)的旅行者每人可以携带出境不超过 300 福林的礼品。根据非居民外汇管理机构出具的证明,这类旅行者还可以携带出境不超过其携带入境的 50% 的购置商品。非居民可以无限制地携带出境在指定商店出售的以可兑换货币计价的商品。

无须经过外汇管理部门的批准,居民每人就可以携带不超过 400 福林的本币(单位面值不超过 100 福林)出境。对非居民的相应规定为每人每次 100 福林。在边境交通往来中,居民和非居民每人每次可携带 50 福林过境,但每月不得超过 200 福林。

有关去原经互会成员国旅行的特殊外汇管制规定如下:除每人每资可携带 400 福林出境并可在目的地国兑换成当地货币外,去原经互会成员国旅行的居民可以无限制地购买目的地国家的旅行支票和现钞。所有兑换都要按国家银行挂牌的汇率计算。

根据多边协议,来自原经互会成员国的旅游者不能将福林再兑换成本国货币。来自可兑换货币的国家的旅游者可以将福林再兑换成不超过 100 美元的外币,但数量不得超过原兑换成福林数量的 50%。

对在国外留学的学生不提供外汇。学生在国外的生活费用和学费必须用奖学金或非居民的资助来支付,或者用本人的可兑换货币的帐户来支付。根据国内外机构或企业的协议,在匈牙利工作的非居民(在合资企业工作的除外)可将其收入转移出境。在合资企业工作的非居民可将不超过 50% 的收入转移出境。

七、资本输入输出管理

所有从国外的借款(包括根据政府间协议的借款)都要经国家银行的批准。只是在特殊情况下,如由出口商的政府担保的优惠信贷或由银行以优惠条件承兑汇票,国家银行才会批准借款。整个经济发展所需的国外贷款由国家银行直接从国外借入。这样做的目的是防止匈牙利企业通过国外资金来源渠道来逃避国内信贷政策的管理。

与外贸经营有关的短期商业信贷展期的管理规定由财政部长、贸易部长和国家银行行长共同制定。符合上述规定的商业信贷无须经外汇管理机构的批准。对提供这类信贷的机构,国家银行会从其资金来源中给予再融资性贷款。

经财政部批准,外商可以合资的方式在匈牙利投资。自 1989 年 1 月起,取消了有关在合资企业中投资方投资不得超过 50% 的规定。经批准,外方投资份额可占 100%。外商可在免税区内建立合资企业。在免税区内外的合资企业都是匈牙利的法人实体,但在免税区内的合资企业可以不受一些规定的限制。机器和设备、高科技和专利可视为外商投资的一部分。对在生产领域、饭店建筑业和经营业中的合资企业,在开业的前 5 年内所得税税率为 16%,以后为 24%。如果注册资本超过 25 000 000 福林,而且外方投资超过 30%,则一般情况下所得税税率为 40%,如果利润用于再投资,则可享受更低的所得税税率。对投资于受鼓励行业的合资企业,前 5 年内免征所得税,5 年以后的所得税税率为 16%。由合资企业带入的不动产免征关税。

对属于外方投资者的利润和合资企业遇到停业清理时外方投入的资本金的转移是有保证的。此外,国家银行也可担保由于国家政策措施所造成的损失。匈牙利的银行机构也可担保履行匈方合资人的义务。

国内经济组织对外投资(无论是建立分支机构还是投资于国外的企业),都要经贸易部的批准。此外,还要得到财政部的批准。

除市场价值量不超过 3000 福林的礼品以外,居民如要将其他经济资产转移出境,需经

国家银行的批准。超过 25000 福林的非居民赠予个人的资产(动产)的转移出境,也要经过批准。除继承遗产以外,非居民一般不能在匈牙利取得不动产。

居民自然人的资本一般不得转移出境。但对某些普通认为可以转移的资产(如遗产),根据与其他国家的互惠协议和经匈牙利国家银行的批准,可以转移出境。

自 1989 年 4 月 1 日起,移居国外的匈牙利居民可以携带出境不超过 250 000 福林的财产,不超过 1 公斤的银器以及可视为私人财产的黄金和贵重饰品。移民的其他资产和非居民的资产,可以由非居民所有人指定代管人持有;如果是金融资产,可存入非居民的封闭福林帐户或封闭存款帐户。

八、黄金管理

所有黄金和黄金制品的交易都要经国家银行的批准。如果交易是为了工业和艺术用途,则同时还要得到其他主管部门的同意。每人除可以持有一枚 1945 年以前铸造的金币外,其他所有金锭和金币都必须交给国家银行来出售。除专门授权于企业的黄金交易外,所有其他黄金交易都要经国家银行批准。

第九节 缅甸的外汇管理体制

一、货币和汇率

缅甸货币为缅甸元。缅甸元正式与特别提款权挂钩,1 特别提款权兑换 8.50847 缅甸元。根据缅甸元与特别提款权的固定汇率,缅甸对即期外汇交易维持 2% 的差价。缅甸元对德国马克、法国法郎、日元、英镑、瑞士法郎及美元的买卖价,由这些货币对特别提款权的兑换值每日计算而定,在缅甸对外贸易银行挂牌。缅甸元与亚洲清算联盟的一些成员国货币(即孟加拉塔卡、印度卢比、巴基斯坦卢比及斯里兰卡卢比)的买卖价,也根据这些货币与特别提款权的兑换值每日计算而定。1991 年 12 月 31 日,对美元的买卖价分别为 1 美元兑 5.9542 缅甸元和 6.0733 缅甸元。对比利时法郎、意大利里拉、港元、马来西亚、林吉特、荷兰盾及新加坡元的买卖价根据在新加坡市场适当的套算汇率每日决定。对其他货币的买卖价根据在《亚洲华尔街日报》或伦敦《金融时报》上公布的适当的套算汇率而定。目前,对买卖外汇既不征税也不补贴。对官方或商业银行经营远期外汇交易没有汇率风险抵补的安排。

二、外汇管理机构

按照计划财政部的命令。外汇管制通过对外贸易银行,由外汇管理员和外汇管理部执行管理。以计划财政部长为首的外汇管理委员会负责分配外汇。缅甸对外支付有拖欠现

象。

三、对外结算货币

缅甸没有缔结双边支付协议。与孟加拉国的某些结算通过在缅甸对外贸易银行设立的非居民银行帐户进行;与印度的结算通过在印度设立的特别卢比帐户结算。对其他国家的支付可使用任何外币进行,也可以在缅甸开立的境外帐户上贷记缅甸元。收入必须收取可兑换货币或借记在缅甸的境外帐户上。

四、帐户管理

(一)居民帐户

居民开立外币帐户应遵守以下规定:

(1)国家企业外币帐户。在贸易部注册的私人出口商可开立外币帐户,存入其出口收入,且出口商可保留其全部外汇收入。允许帐户持有人在持有由贸易部根据进口信用证或托收信用证签发的有效进口许可证时进口商品。

(2)国家个人外币帐户。一般允许下列个人开立外币帐户:①完成委派国外任务归国的缅甸国民;②经官方批准在国外企业就职的缅甸国民;③根据现行指令在外国航运航线工作的缅甸海员;④在联合国及其分支机构工作的缅甸国民;⑤在国外缅甸大使馆工作的外交部服务人员;⑥在外国政府或国际组织工作之后享受外币退休金的缅甸国民;⑦向外国个人、外国组织、外国企业或外国政府提供劳务接受外汇的缅甸国民;⑧作为外国企业的代理人向该企业提供劳务,接受外币薪金的缅甸国民;⑨其有形或无形财产出租收取外币租金的缅甸国民;⑩由于其亲属死亡而接受外币遗产的缅甸国民;⑪在外国企业工作期间,由于意外事故致死或致残而接受外币抚恤金的缅甸国民;⑫从有血缘关系的国外亲戚处或由于友好关系从国外接受外币形式的馈赠及礼品的缅甸国民。

开立外币帐户可使用下列任何一种外币:德国马克、法国法郎、日元、英镑、瑞士法郎及美元。允许帐户持有人使用帐户中的资金用于家庭赴国外旅行购买机票、支付个人进口物品及为其子女付考试费。经事先批准,他们还可用于支付在国外的医疗费用。

(3)根据1988年9月30日颁布的《缅甸联邦外国投资法》,由缅甸联邦投资委员会签署批准成立的经济组织及这些经济组织雇佣的外国人,既可开立外币帐户也可开立缅甸元帐户。按照上述法律,经委员会批准,下列资金可通过银行转移到国外:①带入外国资金者所拥有的外币;②委员会批准带入外国资金者取出的外币;③带入外国资金者接受的已缴纳全部应交税款并从年利润中扣除了应缴款项的净利润;④外国人在缅甸工作期间缴纳了税款,扣除了本人及其家庭日常支出的薪金及合法收入的余额。

(二)非居民帐户

国际组织、外交官或其他外国居民可以在缅甸对外贸易银行开立外汇帐户。外汇帐户一般以德国马克、英镑或美元开立。此类帐户可自由贷记或借记,但不付利息。经批准,帐户间余额可相互转移。在缅甸临时居住的外国国民持外汇使用卡在外交商店购物。非居民经批准可开立缅甸元境外帐户,但所有贷记借记此帐户都须事先经当局批准。

五、贸易外汇管理

(一) 出口和出口收入管理

除了联合国决定禁运的国家或与缅甸外交关系紧张的国家之外,与其他国家的出口贸易没有限制。事实上,国家机构负责生产除满足国内消费需求外可供出口的任何产品。文物出口须获特别许可。国有企业掌握着一些产品的出口,如柚木、汽油和天然气、珍珠、绿玉、宝石及金属。这些产品及其他控制的项目可由私人部门中的外国或国内企业准许出口,稻米由缅甸农业生产贸易部门以缅甸进出口公司的名义出口;允许个体商人和合作社在持有贸易部签发的有效出口许可的情况下,出口一定数量的蚕豆、豆子、藤条、面粉、修剪过花卉。某些产品,包括稻米、柚木、橡胶、汽油、兽皮、皮革、一些蚕豆和豆子、玉米、棉花、花生等不可通过边境出口。

出口收入必须以外汇管制当局满意的方式收取。目前正实施出口留成计划,根据此项计划,个体商人或合作社出口所得外汇收入可100%地保留。如果以离岸价出口,进口商可自由选择运载工具,但如以到岸价出口,一般必须由缅甸“五星装运公司”或其特许的商船及指定的运输工具装运。

(二) 进口和进口支付管理

除了联合国决定禁运的国家或与缅甸外交关系紧张的国家之外,与其他国家进行进口贸易没有限制。有一些项目无论来自何地均不得进口,它们是鸦片、其他麻醉剂、纸牌、金条及银条等。

计划财政部每年制定进口计划,将其作为外汇预算的一部分。公共部门所有涉及到使用官方外汇的进口都要通过有关部委。在某些例外的情况下,私人部门的进口须有进口许可证。国有经济部门进口为其使用或用于再销售不需进口许可证,但政府部门的进口仅可为自己使用。政府部门的进口免交应缴纳的费用,但私人部门则不能。大多数进口都以离岸价购进,在可能的情况下,都由“缅甸五星装运公司”拥有或指定的商船装运。

除了边境贸易支付。所有进口支付都由缅甸对外贸易银行和缅甸投资和商业银行办理。国有经济部门获得经批准的预算范围之内的外汇,在经有关部委签署批准之后,可直接到缅甸对外贸易银行领取。允许开立外币帐户的缅甸国民用此帐户款项支付个人进口。对支取帐户上资金的数额没有限制。根据官方准许,到国外工作的国民如没有开立外币帐户,在国外期间的个人进口,可从其累积的合法资金储蓄中支出。缅甸国民和其他旅游者在进入国境时可带入适当数量的个人的及其他类别的商品。边境进口须获批准。

边贸进口支付可直接从边贸出口的收入中支付。鼓励农业、林业及渔业产品的出口商进口经选择的对这些部门的产品有促进作用的商品项目,进口额可相当于出口额的25%。

六、非贸易外汇管理

(一) 非贸易外汇收入管理

除外汇管制当局特别批准保留外汇的情况外,非贸易外汇收入必须缴售。外汇管制当局仅对居住在缅甸,与官方业务有关的外国国民给予这种特许。旅游者经申报可携入任何

数额的外币,准备在缅甸逗留 6 个月以上的外国国民,除非特别许可,必须缴售其所有的外汇。禁止携入缅甸货币。要求经政府批准在国外工作的缅甸国民,调回他们外汇收入总额中的一部分。缅甸海员在国外服务期间,要求他们调回其收入的 25%,同时将相应数额的缅甸元贷记在其银行帐户上。在国外国际组织中工作的缅甸国民,不交纳所得税,但要求调回其外汇收入总额中的 10%,并将相应数额的缅甸元贷记在其本人或其家庭的帐户上。要求在国外私人组织中工作的缅甸国民,通过其居住国的大使馆,向缅甸转交其外汇收入总额 10% 的税款。另外,如果他们每年的收入超过 5000 美元,根据其在外国逗留时间的长短,要求他们汇回其收入的 2~10%。

(二)非贸易外汇支付管理

有关公共部门的对外支付不受限制。除公共部门之外,所有进口支付均须获许可,并逐项审批。按照规定,缴纳国外教育及科技机构的会员费及支付订购国外某些期刊的费用不受限制,可自由进行。仅允许根据政府签约在缅甸受雇的外国科技人员汇出赡家款项,如果其妻仍在外国,可汇出其净工资额的 1/2,如其妻也在缅甸居住,可汇出其净工资额的 1/3。除了缅甸保险公司可向外汇出保险费之外,不允许其他保险费汇出。允许向退休的政府雇员汇出退休金,但仅在有关人员在其服务期间就是非缅甸国民,目前仍居住在其本国的情况下才可向其汇出。在大多数情况下,不允许通过邮局向邻国汇款。

七、资本输出输入管理

根据缅甸国家法律联合会与恢复秩序委员会制定,于 1988 年 11 月 30 日颁布的“缅甸外国投资联合法”,授权外国投资委员会接受下列外国人在缅甸投资的计划:①独资;②合资,外国资本至少占全部资金额的 35%。为了便利和促进外国投资,委员会准许在项目建设期间进口机器设备免交关税,并可连续 3 年免交所得税,这三年包括开始生产商品和提供劳务的年份,根据企业经营成功与否,免税时间可延长至三年以上。政府保证,根据批准成立的经济公司在合同期间,如果合同延长,在延长期间,不会收为国有。资本和利润可以通过外币帐户转移到国外(见非居民帐户部分)。

八、黄金管理

在缅甸,居民可以买卖金首饰、金币及未加工的黄金。除货币当局或代表货币当局进出口黄金之外,不准许其他的黄金进出口。个人饰戴的珠宝在到达的口岸申报后可带入缅甸。个人珠宝经准许可以携出境外,条件是将来还要带回。但在携入珠宝或黄金进入缅甸境内时应向海关申报,在携出时不附加任何条件。

第十节 澳大利亚的外汇管理体制

一、货币和汇率

澳大利亚货币为澳大利亚元。就外汇交易来说,澳大利亚当局不进行限制,即期和远期外汇汇率由外汇市场供求状况决定,但澳大利亚储备银行保留对外汇市场干预的权力。澳大利亚元没有官方汇率,澳大利亚储备银行基于每日下午4点的市场观测公布一个对澳元的指示汇率。1991年12月31日,对美元的指示汇率为1美元兑1.3661澳元。澳大利亚对外汇交易既不征税也不补贴。

指定的外汇经纪人可以在他们之间,或他们与客户之间协商汇价,办理任何货币的即期和远期外汇交易。储备银行对每个外汇经纪人的隔夜豁口外汇风险都确定了一个界限。

从1965年7月1日开始,澳大利亚正式承担了基金协定第八条2、3、4节的义务。

二、外汇管理机构

储备银行负责执行澳大利亚现行汇率安排下的外汇管理(大多数的外汇管制已于1983年12月12日被废止)。

1990年8月9日采用的在科威特境内的对支付和个人汇出外汇的限制已于1991年4月5日解除。

三、对外结算货币

对外支付可以用澳大利亚货币或任何外国货币结算,但个人在澳大利亚买卖外汇必须由指定的外汇经纪人办理。

四、非居民帐户管理

非居民可以自由地开立或使用帐户,资金可以自由地汇回本国。帐户可以开设外汇户,但在澳大利亚买卖外汇必须由指定的外汇经纪人办理。对外国政府和金融机构的有息投资项目有特殊的规定(见资本部分)。

五、贸易外汇管理

(一)出口和出口收入管理

出口制度是为鼓励澳大利亚产品相对不受限制地出口而设计的。国家对有些产品的生产者支付津贴,这些产品中的一部分可以出口。禁止出口和严格管制出口的规定是为了保证对特殊产品的质量、官方性贸易禁运和履行国际协议、限制某些国防物资的出口,对某些军民两用高技术产品的管制,以及对文物、资源和动植物采取的控制措施。管理出口收

益的支配权没有正式手续。

澳大利亚也实行出口管制,以达到全国平衡的目标,应付因某些产品出口价格的冲击造成的特定的国外市场扭曲。1987~1988年间,政府取消或修正了许多矿产品和石油产品的出口管制规定,目前只保留对食品和农产品出口实行管制。

为防止铝矾矿、煤、铁产品价格的扭曲,政府对这些产品的贸易实行管制,保留对价格与市场状况不一致的商品不签发出出口许可证的权力。为了保证承担政府的商用和不扩散政策义务,出口管制适用于铀。限制措施也适用于一些其他核原料及有关材料的出口。对铜矿砂和铜合金出口的限制于1990年解除。禁止向南非出口原油和石油制品。

对未经加工的木材包括木板的出口实行出口许可证管理。出口许可证制度的目的是保证服从政府关于环境保护、消除市场扭曲和鼓励在澳大利亚进行深加工。

澳大利亚加入了某些对出口实行管制的自愿性管理协定,以及相似的影响本国出口的限制协定。根据协定的规定,绵、山羊肉和高品质的“希尔顿”牛肉向欧共体出口受到限制,牛肉和钢制品向美国出口受到限制。澳大利亚奶制品协会按照“奶制品法”的条款,对奶制品出口实行管理。所有受管制的奶制品出口商都必须获得许可。这个制度还可以根据市场配额限制,以及为了保证出口价格不低于关贸总协定中所规定的这些产品的最低价格,对出口进行管理。

牛羊肉和家畜的出口只有经过澳大利亚肉禽协会批准的个人或公司才能经营。肉禽协会自身也可从事出口贸易,而且,它可以根据某些特殊市场对数量的配额限制,制定相应的规定,对出口产品进行管理。其他有出口管理权的联邦法定管理当局是澳大利亚园艺协会、澳大利亚羊毛协会、澳大利亚蜂蜜协会、澳大利亚小麦委员会和澳大利亚葡萄酒和白兰地协会。澳大利亚小麦委员会是澳大利亚小麦的唯一出口商。其他的出口管制职权是保证出口货物的质量。

(二)进口和进口支付管理

澳大利亚没有进口许可证规定,除了关税限额外也没有进口限额。关税限额适用于纺织品、服装、鞋袜、乳酪、乳状食品。对许多商品来说,如果得到有关当局的核准或者符合有关规定,便可允许进口。某些受管制的商品是麻醉品、精神性药物、医疗用品、军火、某些武器、特殊化学品、某些初级产品、上釉瓷器,以及各种危险物品。对这些商品实行管制,主要是为了健康和安全的需要,满足对贴标签、包装、技术特性的某些要求,以及为了实现澳大利亚在国际性商品协议中承担的义务。

几乎所有的关税税率都是以关税减让方案为转移的。在1990~1991年间,进口加权平均关税税率(即以总税额除以全部进口货物的离岸价格)是7.1%。按照1988年5月颁布的澳大利亚减税方案,到1992年7月,关税高于15%的逐渐削减到15%,高于10%低于15%的分阶段削减到10%。对于这些关税的削减,有的不是以从价税率的方式进行。1991年3月的经济状况要求大多数的关税进一步削减到1996年7月的5%的最高水平。在这两个关税减让方案中例外的是旅行客车、纺织品、服装、鞋袜类。这些关税相对较高,特别是在有效期内。按照1988年的方案,旅行客车的关税到1992年7月削减到35%,纺织品、服装、鞋袜类的关税限额到1995年予以解除。1991年3月公告要求,逐步分阶段实行关税减让,

到 2000 年旅行客车减到 15% ,纺织品、鞋袜、服装类减到 25%。纺织品、服装、鞋袜这些不以关税限额为条件的关税于 1992 年 3 月 1 日减半征收 ,对乳酪、乳状食品的关税限额将于 1992 年 6 月 30 日被废除。

根据 1988 年修订海关关税《反倾销》法案 ,简化了反倾销秩序 ,它对进口有损国内工业的材料与倾销之间的因果关系限定了严格的条件。使用进口产品的工业和其他有利害关系的团体也可提出质问的意见。虽然国内工业可以修订反倾销措施 ,但反倾销税和征税活动将在 5 年后自动废止。在特殊情况下 ,反倾销措施是针对对方国的相应政策和那些带有倾销性和有补贴商品而实施的。反倾销机构被确定为向政府建议实行反倾销行动 ,澳大利亚海关机构也负有对反倾销申诉预审调查的义务。1991 年 3 月政府宣布 ,计划加强倾销程序 ,包括加快申诉处理程序 ,扩大损害检测 ,上溯包括农业。1991 年 12 月 ,政府宣布缩短处理申诉的时间和改变倾销税的征收办法。

根据《澳大利亚—新西兰加强经济贸易协定》,从 1990 年 7 月 1 日起经过台湾的贸易货物已免税(5 年计划) ,从新西兰进口的摩托车到 1990 年 1 月 1 日即不征关税。对从新西兰进口商品的反倾销行动将于 1990 年 7 月 1 日后不再实行 ,对新西兰公司采取的反倾销行动也同时予以解除。在认为有必要纠正不正当竞争时 ,可由国内贸易法案进行调节解决。

根据南太平洋区域贸易和经济合作协定 ,协定成员国对澳大利亚和新西兰出口的大多数商品实行自由贸易和不严格管制。巴布亚新几内亚与澳大利亚的贸易与商务关系依照澳大利亚与巴布亚新几内亚贸易与商务协定办理。

按照澳大利亚的关税优惠政策 ,发展中国家对澳大利亚的商品出口可享受关税优惠待遇。从 1986 年起 ,所有发展中国家都享受 5% 税收优惠 ,而且其总的税率水平也低于 5% ,这对于来自于发展中国家的进口已进入了自由贸易阶段。这一政策在 1990 年期间已充分实施。对香港、朝鲜民主主义人民共和国和中国的台湾省 ,关税将固定在 1992 年 7 月 1 日的水平上 ,直至通过普通关税法且使特惠逐步停止。

六、非贸易外汇管理

(1)非贸易外汇收入管理。非贸易外汇收入可以保留 ,也可兑换成澳大利亚元。旅游者可以携入任何数量外国或本国银行的支票或现金 ,但超过 5000 澳元的要求填写申报表(参看“ 非贸易外汇支付管理 ”节)。

(2)非贸易外汇支付管理。除了涉及与伊拉克的交易外 ,非贸易外汇支付不受限制。旅游者可以把从指定的外汇经纪人那里购买的澳大利亚和外国货币带出境 ,不是澳大利亚居民的旅游者也可以把他们在澳大利亚购买的任何数量的外国货币不受限制地带出。带有澳大利亚银行或外国银行的现钞和硬币出境 ,总额在 5000 澳元及其以上的 ,应按照现金交易申报法的要求填写申报表 ,这类申报表在港口和机场的澳大利亚海关申领。

澳大利亚—新西兰经济贸易协定通过了一项议定书 ,放宽了澳大利亚与新西兰之间对劳务进出口的限制 ,以适应两国对外国投资政策的要求。但有一些服务项目不包括在这一协定中。澳大利亚方面被排除的项目有 :电讯、银行、机场服务和航空、宣传媒体和邮政服务。议定书的有效内容于 1990 年 12 月按当时科技水平作了修订。

七、资本输出输入管理

包括资本输出和非居民在澳大利亚投资的调回都可以自由进行。唯一例外的是,外国政府及其代理机构、国际组织在澳大利亚的借款,有某些适度的限制。这些实体禁止收益分享者订约,计划单独借入 1 亿澳元以上者必须与财政部和储备银行商量。此外,虽然对国际组织、外国中央银行或其他货币当局以盈利为目的的投资并没有限制,但是澳大利亚储备银行可以规定外国政府性金融机构投资的数量规模,以便于澳大利亚对官方储备的管理。所有投资机构都应为澳元资产的稳定持有者,并向储备银行申报它们的澳元资产负债表。按照主权豁免原则,外国政府官方外汇储备的投资利息收入,可以免交澳大利亚的税收,但外国政府在澳通过商业性经济合作而获得的收入必须纳税。

非居民在澳大利亚的直接投资必须符合澳大利亚政府的外国投资政策,这一政策要求外国对澳大利亚的直接投资应当对澳大利亚工业的发展和资源的开发有利。澳大利亚政府鼓励那些具有较好经济效益,并与澳大利亚公共需求相一致的外国直接投资。按照澳大利亚的外国投资政策,外国投资者的某些申请必须经过审批。这包括 ①总资产在 500 万澳元及其以上(农业财产为 300 万澳元及其以上)的已在澳大利亚开办的公司的利润的取得;②创办总投资在 1000 万澳元及其以上的新公司;③投资于无论规模大小的传播媒体业;④外国政府及其代理机构无论大小的直接投资;⑤价值在 500 万澳元及其以上的非居民商业不动产投资;⑥无论规模大小的居民不动产的投资。在没有按照外国投资指南获得批准的指定的渐次过渡的旅游区,外国投资者可以获得居民资产。

在大多数工业领域,澳大利亚政府批准创立总投资额为 1000 万澳元及其以上的新公司的申请,和取得总资产价值为 500 万澳元及其以上(如公司资产的半数以上是由农村土地构成的为 300 万澳元及其以上)的现有公司的申请,除非被认为与国家利益相矛盾。

某些限制适用于不动产的投资,但通常也有获得批准的情况,这主要有 ①用于开发不动产的投资;②购买闲置的非居民用地(条件为获得后 12 个月内开发)、家庭住宅和尚在建设的城镇房屋(条件为被开发的房屋出售后外国利润少于 50%);③被开发的非居民商业不动产的投资,澳大利亚的利益分配须达到 50%。

在执行这些政策的过程中,政府做出最大的努力尽量避免给正常商业经营活动带来不必要的干扰,具体问题按照具体方式处理。无论投资者的国籍如何,这项政策是非歧视性的,都将一视同仁。外国投资者监督署作为政府在管理外国投资事务中独立的顾问咨询机构,负责向外国投资者提供咨询服务,向他们提供投资方案的建议。

八、黄金管理

澳大利亚对拥有、购买、出卖、进口、出口黄金和金币没有限制,但库哥兰特金币的出口和进口除外。如果货币(包括任何种类的支票)的进出口超过 5000 澳元,必须按照 1988 年货币交易申报法申报。

第六篇 保险业的监管

第一章 保险行业的自我管理

第一节 保险行业自我管理的必要性

保险行业自我管理,是指保险人和保险经纪人集合起来组成的行业社团组织,进行自我管理或称自律。这种形式对保险业的监督管理,特别是在市场型管理模式的国家中起着不可忽视的作用。

一、保险行业自我管理的含义

(一) 行业及保险行业的概念

通俗一点讲,行业实际上是许多具有相同的产品对象、生产手段、加工工艺和组织形式的企业的统称。它是一种职业类别,如机械行业、电子行业、食品行业等。按照经济发展的客观要求,一个行业必须搞好其主要产品的市场预测,安排好生产能力的布局和建设规模,组织好各企业的分工,及时推广新工艺、新技术,以及制定统一的技术标准和相应的经济政策、技术政策以取得良好的社会效益。

保险行业,是指获准经营保险业务的各类保险人(包括法人与自然人)的统称。

保险行业作为国民经济的一个重要组成部分,在产品分配体系中,社会再生产中以及经济调节体系中乃至整个国民经济中都占有重要的地位,但保险行业自身又有其独自的特点。

保险行业不同于一般工商行业。一般工商行业经营的对象是商品或产品,商业行业经营过程只是一买一卖,工业行业的经营过程也只是供产销而已。保险企业则不然,它的经营对象是风险,通过特殊的劳动过程为社会提供一种特殊的劳务商品,即在被保险人遭到保险责任范围内的损失或约定期限到达时,按照保险合同规定予以及时的补偿或给付,从而保证社会生产的正常运转和人民生活的安定。虽然它不是直接地创造物质财富,但是它却保证了人们对物质财富的享有。

保险行业不同于保险企业的范畴。保险行业是由各类保险组织共同组成或分别组成的各类保险组织的统称。保险企业是指在社会再生产过程中,专门经营各类保险业务,并实行自主经营、独立核算、自负盈亏的经济组织。它们按照保险合同的规定向被保险人收取保险费,集中组成保险基金,承担风险事故损失的经济补偿或履行给付义务。保险行业则不然,

它包括保险的同行同业,是一个类别的范畴。

(二) 保险行业自我管理的概念

保险行业自我管理是指保险人或保险经纪人为了共同的权益组织起来,通过行业内部协作、调节与监督,实行自我约束、自我管理。一方面解决各保险组织内部之间的问题,另一方面协调保险组织与国家保险管理机关以及其他各行各业的关系。

保险行业自我管理的具体实施机构是保险行业组织,这种组织是一种社团组织,最基本的形式是保险行业协会或保险同业公会,保险行业自我管理就是通过行业协会或同业公会这类保险行业组织,对全行业进行自我监督和调节。它处于国家保险管理机关和保险组织之间,如果说各保险组织自我的管理是微观管理,国家对保险业的管理则是宏观管理,保险行业自我管理则是中观管理。行业自我管理与其他两种管理不同,其他两种管理都是对各个保险组织的纵向管理,而保险行业自我管理则是对各保险组织的横向管理。它通过建立行规、行约以及例会等形式对会员组织的业务活动进行监督管理,通过行业组织的中介作用协调国家与保险行业、保险行业与其他各行业以及保险行业内部的各种关系。

二、保险行业自我管理的必要性

(一) 协调国家对保险业的纵向管理

为了确保国家宏观经济的顺利发展,各国政府无不对保险行业加强管理,以发挥这个行业的“社会稳定器”作用,甚至将其纳入国家宏观经济轨道。然而,国家的这种管理多是直接的干预,而且基本上是从宏观上进行监督与指导。这种管理只能是粗线条的,不可能面面俱到。例如,我国1985年制定的《保险企业暂行管理条例》,关于保险企业管理的内容尽管包括保险机构的设置,保险业务的经营,保险企业偿付能力以及保险企业对每一个风险单位的自负责任限额等,但都是原则性的,没有具体做法。尤其对保险企业内部存在的一些问题很难及时发现和妥善解决。对于这些问题保险行业自身则较为敏感,对影响各个保险组织共同生存与发展的问題能及时发现,并且可以通过协商解决,或上报国家保险管理机关解决。同时,这些工作通过保险行业组织机构自我管理,不仅可以协调国家保险管理机关对保险行业的监督与管理,而且可以弥补国家纵向管理的不足。

(二) 防止国家过多的干预

保险行业具有极强的公众性和社会性。它所经营的对象是风险,它所涉及到的是千家万户、各行各业。正是由于它集合了多数具有相同性质的风险单位和个人,才建立了保险补偿基金。所以一旦保险人经营失败,广大的被保险人将得不到经济保障,进而威胁到整个国民经济的正常运转,因此各国政府对保险行业的监督管理较之其他行业更为严格。然而这些管理一般都是原则性的,而且还有可能作出一些过份刻板的管制法例,束缚保险行业的发展。例如,1986年初,香港法律改革委员会发表了有关修订现行的《1983年保险公司条例》的研究报告,建议立法界定及监管保险业中间人的角色及行为。这一报告书的公布,迅速引起了香港保险业的强烈反响。业内人士普遍认为,政府对保险业的一般经营习惯缺乏深入认识,将来制定的管制法例可能过于严格、刻板或缺乏弹性,从而限制保险业的经营与发展。于是于1987年3月正式成立了香港保险业自律工作小组,并于1988年3月制定了《香港保

险业自律守则》,以加强协调本行业与政府当局的关系,防止政府当局过多的行政干预。

(三)协调保险行业内部彼此之间的关系

保险行业不仅政策性强,而且技术性也很强。近代保险业经营的数理基础——大数法则要求有足够多的风险集合,以保证保险组织经营的稳定。这就要求保险组织的承保条件一致,保险费的分担合理。然而,在市场经济条件下,由于价值规律的作用,市场竞争机制只青睐于创新者。各保险组织为了各自的利益会在市场上展开激烈竞争,甚至出现一些不正当的竞争行为。例如,有些保险组织会盲目降低保险费率,甚至降至成本线以下,有的则扩大承保条件缩小承保范围或不适当地提高佣金,甚至采取笼络手段招揽业务,更有甚者以订立欺诈性条款而侵蚀被保险人利益,其结果不仅损害了广大被保险人的利益,而且影响了保险组织的偿付能力,造成整个保险市场的混乱。为了解决这个问题,维护保险市场的正常秩序,防止盲目竞争,必须制定共同遵守的费率、共同协作分散风险,这就有必要组织起来,加强保险行业自身管理。只有保险行业强化自我管理、自我约束的机制,才能既积极开展竞争,激发各保险组织的活力,又能积极组织协作,防止各保险组织之间互相倾轧,提高各保险组织和整个保险行业生存与发展的活力。

(四)协调本行业与其他行业之间的关系

保险行业联系面极广,其业务关系到千家万户,涉及到各行各业。它所承担的既是风险责任又是民事法律责任,它的义务是补偿其承保风险的经济损失,而且要协助被保险人防灾防损,保障社会财富和人民生命的安全。因此,它与司法、公安、交通、防火、防震等各个部门均有不可分割的联系,必须密切配合协同作战。要做到这一点,个别保险组织是无能为力的,只有同行业共同联合起来,在保持本行业之间实行横向监督管理之外,以行业组织的形式与各行各业、各有关部门发生横向联系,协调彼此之间的关系。

第二节 保险行业自我管理组织

一、保险行业自我管理组织的性质和形式

(一)保险行业自我管理组织的性质

加强保险行业的自我管理,必须建立和健全保险行业管理组织。

保险行业管理组织,是保险人或保险经纪人自己的社团组织。这种组织是一种民间组织,具有独立的社会团体法人地位,不附属于任何行政管理部门,更不是其分支机构。它在国家保险管理机关和保险组织之间起着上传下达的中间桥梁作用。它既可以把保险行业的具体情况和要求及时向国家保险管理机关反映,使管理机关在制定管理办法时予以充分考虑,又可以把管理机关的意见办法及时下达并协助保险组织贯彻执行,促进保险行业健康发展。

保险行业管理组织不直接承办保险业务,不是一个经济实体,而是致力于促进、发展和保护成员组织的利益,并传播最新信息和情报。由于它是一个自愿性组织,因而对成员不能行使强制性管制措施,对于各种规定各成员是基于在市场上的信誉和职业道德自觉遵守的。

(二) 保险行业自我管理组织的形式

保险行业自身管理的组织是指在保险及其相关的领域中从事活动的非官方组织,亦即是一种民间的社团组织。这种组织的成员主要来自各地的保险组织以及与保险组织相关的单位。

保险行业组织,一般来说可以分为两大类:一类是综合性的,或称业务性的,如保险行业协会或保险行业公会;另一类是专业性的,或称学术性的或技术性的,如保险学会、精算学会、风险管理学会、电子计算机应用研究会等。综合性行业组织的参加者,以各类保险组织为主,它具有广泛的职能和活动范围。凡是与保险业务相关的问题,包括政治的、经济的、社会的、文化的等问题,均在它的管辖与协调范围之内。专业性的保险行业组织则是具有专门职能的保险行业组织。一般是保险行业的技术问题或学术问题为研究对象。这种组织是一种纯群众性的组织,它广泛吸收保险从业人员、保险学者、以及大专院校从事教学、科学研究的人员参加,共同切磋。

从保险行业组织分布的地理范围来看,在一个国家内,有的是全国性的,也有的是地方性的。全国性的保险行业组织,其成员来自全国各地,其规模与影响力均较大。地方性的保险行业组织,其成员与活动范围均只限于本地区。一般来说,全国性的保险行业组织属于技术性和学术性的较多,而地区性的保险行业组织则属于综合性的和业务性的较多。无论是全国性或地方性的组织,其建立都是依据保险行业需要解决和协调的问题及性质所决定的。

但是,从全世界范围来看,保险行业组织的基本形式是保险行业公会或保险行业协会。各国保险业的这类组织很多,在英国这类组织最典型,而且数量也最多。

成立于1917年的英国保险联合会,实际上是各类保险组织的同业公会,它被许多保险组织视为其中心,是包括英国经营业务的英联邦保险公司在内的几乎所有英国保险组织的代言人;由劳埃德保险人协会、伦敦海上保险人协会和利物浦海上保险人协会三大联合会组成的海上保险联合会是英国海上保险人的同业公会组织,它们相互合作,共同解决存在的许多普遍性问题,同时还保持着与世界各地的同类型组织之间的稳定联系;火险协会则由火险公司委员会和劳埃德非海上保险人协会组成;人寿险协会、意外事故及航空险协会实际上也是各类保险组织的一个同业公会组织。

成立于1977年1月的英国保险经纪人联合会,是英国保险经纪人行业的唯一喉舌,同政府、其他保险组织、商业组织、新闻机构及社会公众办理交涉,并保护保险客户的利益,保险代理人集团则是由拥有自己的主要职业和职务,只是附带从事保险代理人工作的会员组成的。另外,在英国还有一些这类组织的国际机构,如航空保险人国际联合会、国际海上保险联盟等。

在新加坡,这类组织是按照业务性质不同分别组成的。如财产险同业公会、人寿险同业公会、再保险同业工会等。这种民间的保险同业公会是与官方的保险总监署相并存的,它相对于官方的监督、控制与管理,而只协调沟通各保险组织之间和保险行业同社会其他机构部

门之间的业务行政方面的事务。

在香港保险业,对行业的自身管理称之为同业“自律”,这类同业组织很多,如香港保险联合会、香港保险总会、香港寿险总会、华商保险公会、水险公会、火险公会、意外险公会、寿险公会、医药保险公会、再保险论坛、经纪人公会等。各专业保险组织可以根据自己的需要选择参加,如各水险、火险、意外险公司分别参加水险公会、火险公会和意外险公会,称为“公会会员公司”,不参加者称为“非公会会员公司”。这些组织一方面代表同业利益协调政府与保险业的关系,另一方面又有自身严格的自律制度,对香港保险市场的高效运转起了非常重要的作用。

此外,我国台湾省的台北市人寿保险商业同业公会、台北市产物保险商业同业公会等都属于这类组织。

二、保险行业自我管理组织的特点和职能

(一) 保险行业自我管理组织的特点

1. 保险行业管理组织是各保险组织的横向联合组织

它相对于国家保险管理机关对各类组织自上而下的纵向管理,实行从左到右的横向自我管理。

各保险组织根据自身需要,自愿选择参加各类保险行业组织。保险行业组织并不是其上级部门,不以主管机构自居而下达指示、命令,而是纵观整个保险行业状况,提出一些参考性和指导性的建议,制定一些约束性的规定,提供一些技术性的咨询服务,从而实行一种横向的管理。

2. 保险行业管理组织的成员在经济上和法律上是独立平等的

保险行业组织的建立以“自愿平等、互惠互利、进出自由”为原则,对各保险组织不强制干涉,参加组织的各成员都具有平等的地位和权利。凡是会员,不管其在保险市场上的势力强弱,都有参加组织管理、享受各种服务、参加各种活动、选举和被选举的权利;同样也都有遵守组织章程、执行组织决议、交纳会费等义务。

3. 保险行业组织的建设和管理都强调“自我”精神

保险行业组织的建设要遵循“自愿入会、自选领导、自聘干部、自筹经费、自理会务”的“五自”原则。因而,组织的经费主要来源于各成员交纳的会费,会费的交纳标准以不同规模与业务范围的成员的承担能力而定,按照平等原则处事,使经费既能维持组织的正常活动需要,又能使会员承担得起。组织的最高权力机构是各参加成员的全权代表大会及其理事会,一切决定由理事会和参加成员共同批准,但这种决定只具有建议性质,对各成员公司无强制约束力。组织的一些日常事务由一名领取薪水的执行委员及其管辖下的行政人员负责,这些人员应既有理论知识,又具有实践工作经验。

保险行业组织的管理贯彻“自我服务、自我管理、自我约束、自我教育、自我协调”的“五自”原则。一般组织都为各成员提供各种服务,如技术咨询、信息发布、市场预测、险种设计等,同时还定期对在职人员进行业务培训,也制定一些共同遵守的规章,有的甚至非常严格,目的是为达到业内的自我协调。

(二) 保险行业自我管理组织的作用

1. 协调保险业与国家有关政策的关系

这样才能使保险业与国民经济协调发展。保险行业作为国民经济的一个重要组成部分,通过各种不同的保险保障的供给,满足了社会生产和人民生活的需要,这在根本上是与国民经济的发展相一致的,但是各个保险组织又有各自独立的经济利益,因而在保险市场上表现为各自利益的侧重点不同,甚至有时会发生冲突,进而整个保险行业的发展与国民经济的发展也会发生短期冲突,例如与国家相关的保险产业政策相冲突。通过建立保险行业组织加强保险行业的自身管理,在国家和各组织之间架起沟通的桥梁,就能较好地协调二者之间的关系,从而使保险业与国民经济协调发展。

2. 代表保险行业对国家有关保险业立法施加影响

保险行业组织是众所公认的保险人同国家各部门联系的媒介机构,它除了要报告保险行业发展的情况外,更重要的是代表会员的利益,反映各会员对国家有关保险业立法的共同意见和建议。

正如前面提到的,由于保险行业的社会性和公众性,各国政府都对其实行较为严格的管理,然而由于政府对保险业的经营习惯缺乏深入认识,很多有关保险业的法规非常严格,以至于刻板没有弹性,在一定程度上限制了保险业的经营与发展。保险行业组织从保护会员的合法利益出发,代表整个行业组织对国家有关保险业管理立法施加直接或间接影响,以使国家法律更加适应保险业发展的要求。香港保险业1988年3月向保险监管处呈交的《香港保险业自律守则》就是针对现行保险法例修订而作出的强烈反应,并被保险监管处所接纳。

3. 为国家保险管理机关的决策提供依据,协助国家加强对保险业的管理

保险行业组织最熟悉本行业的具体情况,它可以及时向国家保险管理机关提出行业改进和发展的建议。国家作为宏观规划者和决策者,可以通过对这些建议的采纳,利用相应的手段来指导保险业的发展方向和控制在保险业的发展规模,从而使其与国民经济的发展相一致。另外,保险行业组织可以监督和督促会员组织贯彻执行国家有关保险的政策法规,协助国家加强对保险行业的管理。

4. 维护保险市场的正常秩序,避免保险市场的恶性竞争

保险市场的竞争更多地是费率的竞争,这已成为世界保险市场的一个取向。为了招揽顾客,各保险组织会竞相压低费率,甚至压至成本线以下,这种费率的恶性竞争,势必直接影响到各保险组织的偿付能力及经营稳定性,对于资金不足的保险组织,这种影响会更大,进而可能削弱整个保险行业的保障能力,给社会带来极为不利的影响,因而一般保险行业组织都制定有会员共同遵守的费率标准,目的是维护保险市场的正常秩序,保护广大被保险人的利益。

第三节 保险行业组织自我管理的主要内容和方式

一、保险行业组织自我管理的主要内容

保险行业组织对保险行业自身进行管理的内容主要有以下几个方面：

(一) 制定保险行业发展的长期总体目标和短期具体目标

保险行业组织从整个国民经济的协调发展出发,制定出本行业在较长时期的发展总目标,如怎样保险供给与需求的平衡,如何增进保险业的社会效益,如何创造一个平等竞争的市场环境等。这些都关系到整个保险业的发展方向,为了实现长期总体目标,就需要对各个时期保险业的发展有所侧重,同时亦要制定相应的短期具体目标,通过短期具体目标的实现,达到长期总体目标的最终实现。

(二) 制定行业自律守则

保险行业组织通过自我管理、自我约束机制的强化,既能促使会员之间开展积极的竞争,激发其经营活力,又能积极组织协作,杜绝盲目、过份的竞争,从而提高会员及整个行业生存与发展的能力。为了协调整个保险市场参与者的行为规范,各行业组织都需制定本组织的自律制度,如对违反行业惯例或协议的会员进行调查并予曝光,以约束会员的行为。《香港保险业自律守则》就规定了一般保险实务守则,一般保险业务中间人行为守则以及代理合约,同时为了确保保险同业尊重并严格执行该守则,还建议建立一外界监察机构及制定惩罚办法,处理违背自律守则的承保人或代理人,使自律制度得以令人信服。

(三) 制订、颁布保险行业发展的指导性建议,为会员提供咨询服务

保险行业组织中有各个方面的专家和技术人员,他们通过对行业发展的研究,可以提出各类保险组织发展的具体指导性建议,进而形成整个行业发展方向的建议。如通过对风险管理的研究,指导各会员做好防灾、防损工作,利用其收集的行业统计资料和国外保险业发展动态,为会员开展咨询提供技术经济情报和市场信息,组织会员进行经验、技术推广和交流,还可根据各会员需要为其拟定新的业务项目,设计新的险种。

(四) 制定解释保单措辞的共同规则

由于保险单的一些用词不明确,或者各自理解上的差异,常常发生保险合同双方当事人主张权利和义务上的争议,作为保险人方就需要对此作出解释。保险行业组织一般都制定有一个共同遵守的解释规则,如按商业惯例解释,或按文义解释,或按意图解释,或按有利于被保险人的解释,凡是会员解释要一致。

(五) 制定共同遵守的费率和条件

保险商品的价格就是保险费率。计算保险费率必须首先要有大量的、常年的业务资料,包括大多数保险组织的大量承保情况、赔付情况、求得的损失概率等,然后才能科学地计算

出较符合实际的合理的保险费率。对于这些工作即对会员损失资料的统计与集中、计算与制定等,需由保险同业公会这样的行业组织来完成。同时,为了减少费率上的不公平待遇和保险组织破产的可能性,各国保险同业组织亦都有要求会员统一遵守的费率标准。另外,行业组织还规定统一的手续费(即佣金)标准,防止保险同业间的盲目竞争,所有这些都是保险行业自身管理的重要内容。

(六)规定统一的保险条款格式

保险条款的不同规定,也是保险市场上竞争的途径之一。保险条款的技术性和法律性是一般投保人很难深入了解的,而且通常又是由保险人单方事先拟定的,如果没有统一的条款格式,没有统一的专业术语,被保险人就很难比较不同保险组织提供的保险单,就会出现某些保险人利用保险条款进行不公平交易,甚至逃避责任,欺骗投保人。因而各保险同业组织都规定有统一的保险条款格式,甚至使用统一的保险单。如英国伦敦海上保险人协会就在1939年决定各会员公司必须使用伦敦海上保险人协会联合保险单。

(七)促进保险教育和进行培训

保险经营活动是一项技术性非常强的工作,它要求保险从业人员必须具备一定的业务能力和素质。为此,各保险同业组织都将保险业务教育和人才培训视为同业自律的一项重要内容。凭借组织自身的优势,组织技术力量,采取多种形式,对全行业开展业前培训、专业专题培训、行业定期轮训、专家业务讲座,甚至有专门的专业资格考试制度,如美国财产意外保险协会是美国非寿险业最大的保险学术团体,专门为美国非寿险业培训合格的职员。由于美国的保险职业教育坚持以科学和严肃的态度举办资格考试,其资格证书的权威性受到保险界以至整个社会的承认。在英国,英国特准保险学会 CII 每年都组织英国保险界雇员进行 CII 保险资格考试。英国特准保险学会会员以丰富的保险专业知识著称于英国保险界,甚至在世界范围也享有很高的声誉。CII 保险资格考试分为准会员资格考试和会员资格考试两种。ACII 要读 9 门课,并考试及格才能取得这个学位。取得 ACII 学位后才能读 FCII,有了这种学位就更有资格从事保险工作或作保险代理人。1986 年 10 月,中国保险学会与英国特准保险学会达成协议,在北京设立英国保险学会 ACII 课程考试中心。1988 年美国精算学会与我国南开大学签订协议共同建立开设保险精算研究生班。1992 年 9 月又在南开大学建立了精算师考试中心。精算研究生班的开设和精算师考试中心的建立,为培养我国高级保险专业人才开辟了新途径。

二、保险行业组织自身管理的方式

保险行业组织的性质决定了其管理的方式既不同于国家保险管理机关,又不同于各保险组织。一般是采取协约和诱导的方式。主要有:

(一)利用行规行约的方式,调整会员之间的关系和相互监督

各种保险行业组织为了协调会员之间的关系,都制定有要求会员统一遵守的行规、行约。如《香港保险业自律守则》不仅对一般保险实务以及最基本的投保书、索赔、续保以至保险人与被保险人之间的争议等问题制定了一套统一的规范,而且制定了一般保险业务中间人的行为守则,提出了中间人在日常推销保险行为中要抱有的正确态度及必须遵守的一

般推销原则等。同时要求代理人与保险人一定要签署代理合约。合约中应将佣金比率、保费交收及毁约赔偿责任等列明。这类规定要求同业组织的成员必须遵守,有的组织规定得更为具体。如规定统一的费率或最低费率,统一的回扣标准等。新加坡的产险组织同业公会就曾牵头,制定了所有财产保险组织费率冻结的协议,其中有一条规定:火险保险金额100万元(新币)以上者,各财产保险组织必须统一按同业公会制定的费率进行承保,不得竞相压价,如有违纪可进行投诉,公会有权进行干预。解放前我国上海市保险同业公会就订有“太立夫”统一保险条款和费率标准,各会员组织不得任意扩大保险责任范围,不得擅自降低保险费率,随便增加回扣。

(二)采取指导、汇报、检查的方法,建立例会制度进行管理

保险行业组织一般都有例会制度。如每半年召开一次会员碰头会,每一年召开一次例会,利用此会议机会检查各会员组织的工作,或要求其将年度报表及有关资料呈送行业组织,以供查核。同时也转发政府部门及社会上其他机构,需告知各会员组织引起特别注意的通报材料,还可以讨论、解决会员共同面临的问题。如英国劳埃德保险人协会的委员会就定期举行会议,讨论劳埃德保险市场出现的各种业务问题及带普遍性的行政管理问题,并将讨论结果以建议书的形式递交全体会员审批。新加坡的保险同业公会理事会则基本上每月召开一次会议,讨论研究理事会下设的各小组委员会上送的报告,议决要办的事项,然后将会议讨论及议决的事项均以书面通报形式告知各会员组织执行。

第四节 我国保险行业的自我管理

一、我国保险行业的发展情况以及存在的问题

(一)我国保险行业的发展情况

保险行业的发展与国家经济管理体制密切相关。长期以来,我国实行的是高度集中的计划经济管理体制,保险业务,同其他行业业务一样,由国家统一经营、统一管理。保险业务经营机构是中国人民保险公司,并在全国各地设立分公司,统一垄断全国保险市场。

自从1989年,国家进一步推行“改革开放”的政策,经济形势发生了很大的变化。在逐步建立社会主义市场经济体制的条件下,保险需求大量增加。一方面,由于国家对国有企业实行了“利改税”制度,扩大了企业自主权,把企业的“责、权、利”结合起来,使企业实行独立核算、自主经营、自负盈亏。与此同时,国家允许多种经济成份的各行各业同时并存。这样,无论是国有企业还是其他经济成份的企业都大大增加了保险需求,赖以保障它们的生产经营的持续进行以及职工生活的安定。另一方面,原来独家经营保险业务的格局被打破,并面临严峻的挑战,多种经济形式的保险组织相继成立,如太平洋保险公司、平安保险公司等。增强了保险承保的力量,扩大了保险供给。保险市场开始繁荣,市场机制作用初步得到了发

挥。

为了满足各行各业对保险的需求,提高保险业务水平和职工干部的素质,在此期间,除了国家和中国人民保险公司重视保险专业教育外,在总公司的倡导和支持下,全国及各省、市、自治区都相继组织起群众性的“保险学会”,鼓励保险学术研究,交流经验,并向上级保险管理机构反映保险行业存在的问题和改进意见,带动了保险行业发展蒸蒸日上。

(二)我国保险行业存在的问题和加强自我管理的必要性

如前所述,我国保险行业随着国家经济体制的改革与发展得到了迅猛发展。然而,不可忽视的是,在国家经济体制改革以前,曾经一度停止国内保险业务,现在形势突然发生变化,不可避免地会出现一些新的问题。其中,问题之一是保险行业自身管理的问题。尤其在保险市场多家经营体制下,这一问题变得愈加突出。保险市场的竞争,尤其是各种费率的恶性竞争,将直接影响到各个保险组织的偿付能力及经营稳定性,甚至削弱整个保险行业的保障能力,给全社会带来极不利的影响。目前,在我国的保险市场上,不仅某些经营保险业务的保险机构资金不足,而且出现了一些违犯保险经营原则的问题。如采用无限制的降低费率、提高佣金、给回扣等手段争抢业务,滥用“无赔款优待”或“安全奖”的规定。对于这些问题,一方面要加强国家保险管理机构的管理,而更重要的则是要加强保险行业的自身管理。

目前,加强我国保险行业的自身管理,还面临着许多新的问题:比如,新兴的保险组织与中国人民保险公司之间如何加强协调的问题,中国人民保险公司如何发挥自身在保险市场上的作用问题等。又如,保险行业联系面极广,其业务涉及各行各业,各保险组织如何开发各式各样新险种以满足各方面的需求,以及如何适应各行各业保险费负担、扩大保障范围等问题。再如,保险业务关系着被保险单位、个人的生产和生活问题,关系着社会安定问题,因此,除了国家对保险企业的监督管理要比较严格外,各个保险组织如何较好地贯彻党和国家的方针政策,积极积累保险基金并主动地承担国家税收等问题都急待解决。类似这些问题,具体到每一个保险组织是很难克服的和协调的。况且,保险原理应用起来又十分复杂,在这种情况下,只有从保险行业角度出发,自觉地组织起来,加强行业自身的管理,在保险组织之间协调的基础上,加强与其他行业及国家保险管理机构以及其他有关部门的协调才能更好地经营这项事业。

事实表明,加强保险行业自身的管理,以协调行业内部企业之间以及与其他方面的关系,协助并补充国家对保险业的管理,进一步推动我国保险行业的健康发展是十分必要的了。

二、我国保险行业自我管理的特点及其组织形式

(一)我国保险行业自我管理的特点

保险行业需要自律。因此在行业内部建立自身的管理组织,健全协调机制,以利保险行业的健康发展是十分必要的。但是,在我国社会主义市场经济条件下,保险行业的自身管理又具有自身的特点。

(1)我国的保险行业是适应我国经济发展和“改革开放”形势的需要和要求发展起来的。作为一个保险企业,它必须根据党和国家的方针政策合理经营。它既要讲求自身经济

效益,还要注重社会效益,它既要扩大老的险种,又要根据国家经济发展需要开展新的险种。绝不能象资本主义保险企业那样唯利是图,单纯为了赚钱,险种无奇不有。同时,资本主义保险行业只为少数大保险企业所垄断,小的保险企业随时都有破产的可能。相反,在我国社会主义市场经济条件下,保险行业是协调的组织,它的主要任务是引导保险企业有计划、有目的地正当经营。

(2)我国的保险行业与其他行业之间是互相配合、互相支援的关系。它既要引导保险企业采取措施保障被保险人的经济损失,又要协助被保险人防灾防损,维护社会财富不受损害或少受损害,从而降低保险企业成本,降低保险费率,减轻被保险人的负担。

(3)我国保险行业内部之间是一种协作的关系。为了保证各个保险企业的偿付能力,分散风险,保险企业之间需要互相补充。在行业内部企业之间,虽然也需要竞争但这种竞争是在根本利益一致基础上进行的。保险行业组织企业竞争的手段是促使保险企业提高服务质量、精简机构、节约开支,而不是尔虞我诈。

(二)我国保险行业自我管理组织的形式

从我国的国情和保险业实际出发,建立我国保险行业自身管理组织,不能一味依照国外的纯民间性,而是既要体现民间组织的自愿性原则,也要体现国家参与管理的原则。这是我国社会主义市场经济性质和保险业特点的要求。

在中国人民保险总公司的支持和组织下,我国不仅成立了全国性的保险学会,出版了全国性的刊物,而且推动全国各省、市、自治区均已成立了地方性的保险学会,出版了不同层次的刊物,鼓励成员研究课题,发表文章,收效很大。在目前已经形成多家经营的保险行业机制下,建立中国保险行业协会的时机已经成熟,在协会建立过程中,中国保险学会可以利用其优势积极协调。为体现这一协会的国家参与,可由人民银行分管保险的副行长任会长。会员为人保系统、太平洋、平安等保险公司甚至包括劳动部社会保险局以及相关的一些单位。

应该指出,在这一行业组织中,应充分发挥中国人民保险公司的作用。这是人保公司在我国保险事业中所处的特殊地位决定的。

我国的这一协会也应建立定期的例会制度,也可以召集临时会议。可以组织各种座谈会,讨论我国保险行业业务开发问题,分保问题;也可以召集会议商讨与其他行业或国家保险管理机关的协调问题,甚至可以组织职工训练班。它还可以组织各种学术讨论会、座谈会、讲习班,以及办理函授教育或出版书刊等。

总之,建立我国保险行业组织,必须从我国国情出发,有利于社会主义市场经济的发展,有利于保险事业的发展,并且能够充分体现出我国社会主义的特色。这样,我国的保险行业组织和行业管理才能真正具有生机和活力。

第二章 国家对保险企业的监督管理

保险经营是一种社会性较强的经济活动。随着商品经济的高度发展,当代保险已经渗透到了社会经济活动的各个领域,保险经营的经济效益和社会效益如何,直接影响到社会经济的稳定和民众生活的安定。因此,世界各国政府无不对保险业进行监督管理,尽管监督管理的程度有所不同。

第一节 国家对保险企业监督管理的必要性和原则

一、国家对保险企业监督管理的必要性

(一) 国家对保险企业监督管理的含义

国家对保险业的监管,是国家管理经济的职能在保险业中的体现。国家对保险企业进行监管是指国家通过各种手段对保险市场、保险人、保险经营活动等进行的监督管理。本章所要叙述的是指国家对保险企业在保险市场中行为规范的管理,即国家对保险企业的管理。

国家对保险企业的监管是指国家为了实现经济的稳定和社会安定的目标。通过计划的、经济的、行政的和法律的手段对保险企业的组织、业务经营、财务等各项活动进行的直接或间接的指导、协调和监督的过程。

(二) 国家对保险企业监督管理的必要性

国家对保险企业管理的必要性是由保险企业本身业务经营的特点和保险作为一种“社会稳定器”的内在要求决定的。具体地:

1. 保险企业本身业务经营的特点决定了国家对保险企业必须进行严格管理

保险企业业务经营的特点主要表现为:经营对象的特殊性;经营资产的负责性;保险基金的返还性;保险业务的分散性;保险影响的广泛性。

(1) 经营对象的特殊性。保险企业的经营对象与一般企业的经营对象不同。一般企业以各种有形的产品或商品为其经营对象。通过生产与流通以使产品增殖。保险企业则是以各种风险为其独特的经营对象,它的经营过程实际上就是对风险的管理过程。由于保险企业所承保的风险是一种看不见、摸不着的突发性现象,风险事故的发生具有偶然性和不平衡性,因此,保险企业成本的计算,是根据损失的机率对未来预期的测定。保险产品的价格也

只能在未来趋势无重大变动的假定下确定一个适当的价格。

(2) 经营资产的负责性。一般企业的经营资产来自自有资本的比重较大,这是因为一般企业的营业最受其自有资本的约束,所以必须有雄厚的资本为后盾。而保险企业的业务发展与自有资本大小的关系较小,保险企业的经营资产,主要来源于以下两部分:一部分是资本金,即经营保险企业的备用资金。按照保险企业组织形式的不同,其资本金的来源也有所不同,在股份公司方面,为股东认购的股本,在相互公司方面,为社员缴纳的基金。另一部分来自投保人按照保险合同向保险企业缴纳的保险费和保险储金,而且这部分占保险企业经营资产的比重要远远大于前者的所占比重。因此,保险企业经营资产的相当一部分是保险企业对被保险人未来赔付(给付)的负债。

(3) 保险基金的返还性。与一般企业的经营过程不同,保险企业的经营过程是由保险人组织众多对同类风险有保障需要的投保人,通过交纳保险费建立起集中的保险基金,对特定的灾害事故所致的财产损失(人身伤亡)进行补偿(给付)等一系列环节组成的。和保险企业业务经营过程相对应,保险基金由起点到终点的运动过程也要经过收取阶段、积累阶段和支出阶段,即从保险费收取到保险基金积累,最后转为保险赔偿(给付)支出。从保险基金的运动过程可以发现:保险基金只是其对全体被保险人的负债资金,由全体被保险人以缴纳保险费而形成的保险基金,最终用于对被保险人的赔偿和支付。因此,保险基金具有返还性质。保险基金的返还性又体现在以下两个方面:①对于财产保险中的两全保险、人身保险中的两全保险和养老年金保险来说,保险基金具有既定对象的返还性;②对于除第一方面所述以外的其他一切险种,保险基金具有未定对象的返还性。这一性质是一般企业所不具备的。

(4) 保险业务的分散性。一般企业的经营过程,就是对单一产品(系列)或少数几种产品(系列)的生产过程,其生产的产品只涉及社会生产和人类生活的某一方面。业务具有集中性的特点。而保险企业则不然,保险企业所承保的风险范围之广、经营险种之多,囊括了社会生产和人们生活的各个领域,其经营的业务具有分散性的特点。

(5) 保险影响因素的广泛性。对于一般企业来说,由于业务集中,影响的覆盖面窄,企业的破产倒闭所带来的影响只涉及某一行业或某一经济领域。而保险企业则不然,其业务具有分散性的特点,影响覆盖面广。企业的破产倒闭所带来的震动可能波及社会生产和人们生活的各个方面。

2. 保险作为“社会稳定器”的内在要求决定了国家必须对保险企业进行严格监管

在西方国家,政府通常将一般企业破产看作是市场竞争机制的必然结果,是市场经济正常而又必要的组成部分,而对保险企业的破产,则看作是政府行业管理政策的失败。保险向来有“社会稳定器”之称,经济愈发展,愈需要有发达的保险事业为其后盾,以消除因灾害事故、信用破坏、责任纠纷等所造成的再生产中断、经济秩序混乱和生活的破坏等等。为充分发挥保险这一“社会稳定器”的功效,国家必须对保险企业加以管理,以实现下列目的:

(1) 防止保险企业的破产。任何一个企业经营失败,对社会经济都会造成一定的影响,但保险企业经营失败所造成的后果绝非一般企业所能比拟。一般企业(非垄断)破产倒闭,对宏观经济的影响是十分微弱的,特别是不具有垄断性的企业倒闭,并不影响市场供给,同

样也不会影响价格。但保险的情况则不然,保险补偿制度的建立,有赖于多数经济单位的集合,即多数人以缴付保险费的形式组成保险基金,以获得在意外情况下的经济保障。倘若保险人一旦经营失败,广大的被保险人在经济保障上将蒙受重大损失,他不能象一般消费者那样在工业企业倒闭时可以无代价地转移消费。而且,保险企业经营失败所造成的后果绝非仅限于个人,社会经济也将随之陷入紊乱。尤其是在经济萧条时期,一般人的经济生活已丧失自我补偿能力,唯有依赖保险,若此时保险企业经营失败,影响之大不堪设想。

(2)消除保险的不合理营运行为。保险企业经营失败的原因,多数情况是保险经营政策的失误及保险业务人员的失职所致,而保险企业经营政策的决定、保险业务人员的行为,往往为少数重要负责人所控制。因此,一般保单持有人是没有机会了解某一保险企业的真实情况,即使有了解机会,又往往因保险业务经营具有专门性,保险成本计算的技术性而无从着手。故欲防止保险营运的不当,只有由政府随时加以检查纠正,决非保单持有人力所能及。

(3)避免保险企业之间的盲目竞争。对其他行业来说,自由竞争机制孕育和造就出大批具有应变能力的企业,同时淘汰了那些墨守陈规、自我调节能力差的企业,从而优化了总体经济结构。但是,没有管理的竞争,一方面容易导致依仗资本雄厚而为所欲为企业的出现,另一方面可能滋生出许多不正当的竞争行为,表现在保险行业方面,没有管理的竞争必然使一些保险公司盲目降低保险费率,不适当地提高代理人和经纪人的佣金以招揽业务。这样,必然导致规模较小或实力薄弱保险企业的破产,或相互合并而形成独占的现象。因此,国家必须加强监督管理,以消除市场机制的缺陷。

二、国家对保险企业监督管理的基本原则

根据保险企业的特殊性和社会性,国家对保险企业的管理应掌握以下几项基本原则。

(一)监督保险企业按照国家政策方针办事

保险业务的发展是随着国家经济的发展而发展的,经济的发展要求保险业的发展为之服务,并反过来推动其发展。一个国家的经济发展是与这个国家有关经济发展的方针政策分不开的。例如,我国现阶段实行政策开放的经济方针政策,近十几年来国民经济出现了腾飞发展的趋势。在这种情况下,国家要求保险为之护航、为之服务。而保险企业要做到这一点,国家必须监督和管理好保险企业,使之按照改革开放的方针政策办事,为改革开绿灯,适时地开发新险种,建立健全管理制度,更好地为四化建设服务。除此之外,国家根据经济发展的要求和需要,还可能随时制定具体的政策,例如,国家根据本国保险的发展情况,可能采取保护政策,即限制国外保险企业进入本国保险市场。它也可能采取放任政策,任其进入或退出国内保险市场。又如国家对保险企业开展业务一般采取自愿原则,有时对个别险种又可能通过立法规定实行强制保险的政策,如一般国家对汽车责任保险都采取强制保险的办法。再如,国家根据经济发展的要求,也可能要求保险企业开发新的险种,如为了促进出口贸易的发展,争取外汇收入,可能要求保险企业办理出口信用保险等。这些都需要在国家保险管理机关监督下进行。

(二)维护保险企业的财务稳健性和殷实性

维护保险企业的财务稳定性和殷实性,就是要维护保险企业的偿付能力。这不仅是保护被保险人的权益的需要,而且也是保护保险企业本身的利益,保证其业务经营的正常运行的需要。为了维护保险企业的财务稳定性和殷实性,维护保险企业的偿付能力,国家可以通过法律规定保险企业开业必须具备一定数额的资本金,提取各种准备金等,以保证保险企业承担风险事故的责任,并不断加强和扩大积累保险基金,增强保险企业的偿付能力。

(三)维护保险当事人之间的公平合理关系

公平合理关系,指在保险业务经营中,各个方面之间的关系要公平合理。一是保险企业与被保险人之间的关系要公平合理。这是指保险费要与保险企业所提供的保障价值相适应。二是被保险人之间的关系要公平合理,这是指被保险人对保险成本的分摊要公平合理,即保险企业所采用的保险费率的分类要合理适当。三是保险企业之间的关系要公平合理,就是要保证各保险企业在同等条件下公平竞争,防止“消费性和破产性”的盲目竞争。为了维护公平合理的关系,国家应严格控制各类险种的保险费率的規定。例如,国家可以规定,保险费率必须由国家保险管理机构制定,或者规定由保险行业组织或个别保险企业制订,但都必须通过合法的报批手续。

(四)管理要适当

管理适当,指管理既不过份严格,又不过份放松。因为如果国家对保险企业管理过份严格,极可能导致保险业务失去活力或遏制保险业务的正常营运。而不管管理或管理不足,则又可能致使保险业务经营不当或缺乏效率。然而,怎样才能管理适当,这很难确定一个衡量标准。但是国家可以根据本国经济发展情况、保险业的经营情况,人们的保险意识,以及国家的有关方针政策等条件来确定管理办法。例如,保险业务不发达、人们保险意识差,国家就可以对保险契约加强管理,以弥补被保险人和保险企业“知识不相等”的缺陷。又如同样是一种体制的国家,美国商品经济十分发达,它就采取较松的办法,主要由各州政府对保险企业进行管埋,而德国的商品经济发展略逊于美国,它就采取联邦政府集中管理的办法。

(五)优化保险市场机制

优化保险市场机制,指既要发挥市场机制作用又要防止保险企业之间盲目竞争,导致市场秩序混乱。为了维护保险市场正常秩序,发挥市场机制作用,政府可以加强保险市场的管理,特别是防止任意提高和降低保险价格,必要时可以采取适当的干预办法。如加强市场管理辅之以必要的指导性的计划等。市场和计划是社会资源配置的两种基本方式和手段,在市场经济条件下,应以市场机制为基础,配合必要的计划的管理,用以促进和保护公平的竞争。

第二节 国家监督管理保险企业的机构、内容和方式

一、国家保险监管机关和监管方式

(一) 国家保险管理机关

国家对保险业的监督和管理,一般都是通过颁布各种保险法律、法规,建立专门的保险管理机构来实施的。国家保险机关是指由政府规定和设立的专门管理保险经营主体和保险经营活动的机构,由于不同国家社会制度、体制不同,国家保险管理机关亦不尽一致。下面分别介绍经济发达国家、地区和我国的国家保险管理机关及其职责。

1. 英国的保险监督管理机构

英国的保险监督机构是工贸部。由于历史的原因,英国保险市场行业自管能力较强,政府对保险业的监督管理较为宽松。工贸部对保险监督采取“责任自由”原则,即只要保险企业本身以负责的态度经营保险,政府就尽量减少强制性干预。

英国1982年《保险公司法》赋予了工贸大臣对保险业的干预权,同时规定了行使这些干预权的条件。这些权利包括有权要求保险公司提供有关信息,并有权禁止保险公司承保更多的业务或对投资活动加以限制。其他权利包括如果工贸大臣认为某公司已无力承担有关合同义务的负债或某寿险公司已根本无法满足保单持有人的合理期望,那么为了保单持有者的利益,工贸大臣可以对公司的业务活动加以限制。工贸大臣有权批准公司的负责人,批准的依据是该人选是否有能力胜任该项工作。

2. 美国的保险监督管理机构

美国是一个联邦制的国家,对保险业实行联邦政府与各州的双轨制监督管理。州政府和联邦政府之间的职责划分是:在有联邦立法的领域,保险业必须受制于联邦立法,并要受联邦反托拉斯法的约束。在没有联邦立法的领域,主要由州政府进行监督。由于美在1945年通过了《麦格伦——福克森法案》,从而大大加强了州政府的管辖权,目前对保险业的监督管理主要由州政府履行。

美国各州都设有保险署,保险署的工作由保险监督官领导,负责保险法的执行并监督管理本州内的保险业务。大多数州的保险监督官由州长任命,个别州由选举产生。和英国形成鲜明对比,保险的管理在美国是很严格的,各州都制定了保险法,州立法的管理主要内容是公司注册、财务控制等。各州中以纽约州的保险法较为完善。

3. 日本的保险监督管理机构

日本的保险监督机关是大藏省。在大藏省的银行局下设保险部,具体负责对私营保险公司的行政监督、管理工作。另外,大藏省的咨询——保险审议会对保险业务进行评议,提出发展建议,指导保险企业的发展。

大藏省的职责范围:

(1) 经营保险、建立保险公司必须得到大藏省的批准。大藏省对于成立保险公司的最低资本要求都有明确规定,在申请营业时必须递交公司的章程、经营方法议定书、决定保险契约内容的普通保险条款以及决定资产运用方法和财产利用方法的议定书,并受大藏省的审查。

(2) 保险公司开始营业后大藏省可随时让每个公司提交有关营业报告,并有权到保险公司检查业务、财务状况和帐目。如有违法行为或被认为有损害公共利益的行为,大藏省可取消营业许可证,也可命令合并。大藏省大臣有权让经营状况良好的公司对陷入重大危机的保险公司的契约进行接管。

(3) 保险公司新险种的经营,必须得到大藏省的批准,非经同意不得经营新险种。

4. 我国的保险监督管理机构

从历史上看,建国初期,中国人民保险公司是由中国人民银行拨资创设,后来模仿苏联作法,1952年保险公司改由财政部管理。1959年国内保险业务停办,保险公司变成一个专营涉外业务的机构,出于对外汇业务管理便利的考虑,保险公司在行政上也脱离了财政部,转为中国人民银行总行国外局的一个处。1980年国内保险业务恢复,1984年中国人民保险公司从中国人民银行分设出来,成为国务院直属局级的经济实体。目前,中国国家保险管理机关是中国人民银行,行使实际管理权的是人民银行金融管理司下设的保险、合作社管理处。

中国人民银行的职责是:拟定保险事业的方针、政策,批准保险企业的设立,指导、监督保险企业的业务活动,审定基本保险条款和保险费率,检查保险企业的会计帐册和报表单据,并对保险企业在经营业务中违反国家法律、法规、政策,或者损害被保险方的合法利益的行为,给予经济制裁,直至令其停业。

以上分别介绍了英国、美国、日本和我国的国家保险管理机关及其职责。至于其他国家如法国则根据业务性质不同,由不同的政府机构管理,直接业务由商业部负责管理,再保险业务由财政部管理。台湾地区的保险监督机构是“财政部”,具体办事机构为“财政部”金融司保险科。原西德的保险管理机关是联邦保险管理局,由保险监督官负责,规模较小或地方性保险业,由各部政府负责管理。意大利的保险主管机构是工商部,下设民营保险管理局负责具体事务。瑞士的保险企业由联邦司法警务部和联邦保险管理局共同监理。

(二) 监管方式

国家对保险业的监督管理通常采取以下四种方式:

1. 行政管理方式

行政管理方式,就是指依靠行政机构的职权,通过下达行政命令、行政规定和行政指示等多种形式来干预人们的行动。

保险作为市场经济的一个组成部分,也不可能完全脱离国家的行政管理而独立存在,更不会绝对排斥利用行政方式来管理保险的必要性。

世界上多数国家都程度不同地运用行政管理方式来干预保险经营活动,但采取垄断型保险管理模式的国家则更多使用这种管理方式。在垄断型管理模式的国家中,除国有保险公司外,没有外国保险公司或其他保险人介入,国有保险机构是政企合一的组织,正是在这

种情况下,行政管理方式才能畅行无阻,成为国家对保险业进行管理的主要方式。

2. 经济管理方式

经济管理方式 就是指根据客观经济规律的要求,运用多种经济杠杆来管理经济。这是国家对保险业进行宏观管理的主要方式。其特点是不带强制性,而是利用经济杠杆刺激管理对象,它是一种间接的管理方式。利用经济方式来管理经济是商品经济关系的内在要求。在经济管理方式上,国家主要是运用财政、税收、信贷等经济杠杆对保险业进行宏观控制。凡是符合政策的,国家就予以支持,否则,就进行抑制。例如,根据国家政策要求要大力发展农业保险,由于农业生产风险较大,国家就对农业保险业务给予财政补贴或减免税收。又如,社会上对责任保险需求较大,而责任保险一旦发生事故,一般损失赔偿金额较大,国家银行可以从贷款方面或保费存款方面给予优惠待遇等等。

3. 法律管理方式

法律管理方式 就是指以国家制定的法律法令、法规等多种形式来处理、调解各方面的经济纠纷和经济关系。作为保险管理方式的法律,一般是指有关经济方面的法律和保险法规。保险法是关于保险管理方面具有普遍性、稳定性和规律性的经验,通过立法形式而固定下来的行为准则。国家通过保险法律对保险企业的创业资本额度、保险企业领导人员的素质、保险企业的经营险种、保险企业的管理体制和经营原则,以及保险条款、保险费率等等带有根本性的问题,作出明确的规定。通过保险法律,来控制保险业的发展方向和发展规模,确保保险企业按照国家的总目标发展。在保险经济管理中采用法律的方式,也是由保险经营的特点决定的。保险交易本身就是一种民事法律关系,是通过保险契约建立的。保险契约从订立到终止,包括承保到理赔,每个过程、每个环节无不受法律的约束,只有坚持依法办事,严格按照法律规定进行管理,才能有效地维护保险交易各方的合法权益,充分发挥保险的经济补偿作用。

英国是保险最早发源的国家,也是最早颁布保险立法的国家,自从1788年英国《海上保险法》公布以后,资本主义各国均积极开展保险立法工作,并逐步形成体系。资本主义各国的保险法可分为法国法系、德国法系和英美法系这三大法系,而且资本主义各国的保险法目前有趋向国际统一的趋势。我国于1983年和1985年曾分别颁布《中华人民共和国财产保险合同条例》和《中华人民共和国保险企业管理暂行条例》。

4. 计划管理方式

计划管理方式 就是指国家通过计划指导进行管理。在社会主义市场经济条件下,保险经营计划是整个国民经济计划的组成部分,加强保险经营的计划管理,不仅有利于实现国民经济有计划按比例地发展,而且对于保险企业自身的经营活动,也有重要的意义。

二、国家对保险企业监管的主要内容

各国对保险业监督范围和程度取决于政府对于市场调节及保险企业自我管理的不同要求和评价。在保险企业和行业自我管制能力较强的国家,政府对保险的干预就较少,而主张国家对经济生活干预调节的国家,政府对保险的监督就严得多。但就一般而言,各国政府对保险业的监督管理的主要内容包括以下几个方面。

(一) 国家对保险企业的组织管理

国家对保险企业组织管理是指对保险组织形式、资本金、保险经营人员、停业和外资保险企业等几个方面的管理。

1. 保险组织形式管理

一般来说,保险企业的创设必须得到国家主管机关的核准,一方面办理公司登记,以取得法人资格,另一方面申请营业登记,以取得营业执照,然后方能营业。在申请设立保险企业时,申请人必须向国家主管机关递交有关的文件、书面文书或其他足以证明申请人符合主管机关所要求的从事保险业所必备条件的材料。

获得保险营业执照的保险人,采取何种保险组织形式进行经营,在各个国家中也有或多或少的限制。保险组织的形式很多,通常包括个人保险、保险公司(相互保险公司和保险股份公司)、合作保险(相互保险社和保险合作社)等形式。对各种保险组织形式管理的区别,主要在于限制范围上的大小。其中以英国最为宽松,英国保险市场上的组织形式主要有:①个人保险组织;②相互保险公司;③保险股份公司;④相互赔偿社;⑤相互友爱商社;⑥自保公司。美国对组织形式的监督程度相对英国要严些,其组织形式主要有:①美国劳合社;②保险股份公司;③相互保险公司;④互惠保险交易所;⑤健康费用协会。而世界上很多国家和地区只允许保险企业以股份有限公司和相互组织的形式存在。如在我国台湾省,保险人只可为股份有限公司和合作社。从1989年起,台湾新修订的保险法中,增列了相互保险公司作为寿险公司的法定形式。又如在日本,保险人必须是资本或基金总额在3千万日元以上的股份有限公司或互济合作公司。

2. 资本金管理

保险企业要取得注册,除了必须递交必需的文件以外,大多数国家均规定:成立保险企业必须有相当数额的开业资金。尽管那些合作保险或相互保险企业在法律上不作必备资金的规定,但必须找到其他筹集开业资金的办法。因此,保险业在创设之始,如为公司组织,必须有一定经营的资本,如为相互组织,因无资本额的规定,则必须有一定经营的基金。各国政府对开业资本或基金的规定理由在于:①由于损失发生的偶然性和不平衡性,当保险人办理保险业务初期,就有可能发生赔案因而须承担支付赔款的义务。因此,这些资本或基金既要用于支付开业费,又要用于开业初期的保险赔款。②开业初期承保范围不广,分保网络尚未健全,使企业承保的风险不能在地区之间、公司之间、国际间以及在各种业务种类间进行分散。风险过分集中,容易造成责任累积。这也要求开业资本或基金必须达到一定的规模,以使企业有能力应付这种可能出现的巨额损失索赔。

由于国情不同,各国保险法对保险企业开业资金的额度规定各有差异。例如,英国保险公司法规定:股份法人组织实收资本必须达到或超过10万英镑,相互保险社至少须2万英镑的实收资本,个人保险人至少须有5万英镑的已缴股本。在美国,各州的法律规定均不同,如纽约州对不同的组织形式要求不同。人寿保险股份有限公司,已缴资本不得低于300万美元;国内财产及责任保险股份有限公司,已缴资本不得低于405万美元;无股本的相互保险公司,经营寿险的已缴资本为15万美元;经营财产与责任保险的,已缴资本不低于50万美元。而且在美国的许多州其法律规定保险公司的开业股本必须溢价发行,即股面价值

要少于股东实际缴纳的金额,从而造成所谓“已缴盈余”。法国保险公司经营寿险、结婚及生育险、信用险、任何种类的责任险,以及与上述各险有关的再保险,必须有最低资本 300 万法郎,并规定开业时缴足半数以上,余下部分 5 年内缴清。法国的相互保险社,虽然没有资本额的规定,但必须按上述保险类别,分别规定其最低开业资金,数额为保险公司最低资本的半数。德国对保险公司的最低资本和流动资本两项,均按险别分别规定其不同金额。经营一种以上的保险者,以其中规定最高者为准。同其他国家一样,德国合作保险社也没有资本金的具体规定,但应有等于保险公司最低资本 80% 的开业资金。而香港地区《保险公司条例》对此项规定则更为详细,具体内容为:①只经营一般业务或长期业务中的一类时,其持有股本为 500 万港元或其等值的其他货币;②同时经营一般业务和长期业务的,股本应为 1000 万港元或其等值的其他货币;③法定业务(不含再保险),股本为 1000 万港元或等值的其他货币。除满足上述最低限度实缴股本外,公司还必须有足够的净资产(即资产超过负债的余额),这种净资产额又被称为相关金额。相关金额的规模是:只经营长期业务性的,相关金额必须达到 200 万港元或等值的其他货币;只经营一般业务的,相关金额也必须达到 200 万港元或等值的其他货币。

有的国家和地区除规定最低资本或基金的额度外,还规定须由各种形式保险组织按其资本或基金实收总额的一定百分率,缴存保证金。如在日本,国内保险公司的创设必须具备 3000 万日元的最低限度实缴股份资本。主管大臣如认为必要,还可以要求申请经营保险业的人提供一定数额的保证金。又如台湾省保险法要求保险公司不论是产物保险公司还是人寿保险公司,最低资本额一律为新台币 20 亿元,保险企业在成立时,要按资本或基金实收总额的 15% 缴存保证金于国库,非俟企业宣告停业不予发还。我国规定:经营人身保险业务,实收现金资本不得少于人民币 2000 万元;经营人身保险业务以外各种保险业务,实收现金资本不得少于人民币 3000 万元;同时兼营以上两种保险业务,实现现金资本不得少于人民币 5000 万元。各类保险企业应将其现金的 20% 交存保证金,此项保证金存入国家保险管理机关指定的银行,未经国家保险管理机关批准,不得提取。

3. 保险经营人员管理

保险经营的专业性、技术性极强,保险从业人员是否称职,对保险经营健全与否和财务状况好坏,有重大影响,故各国均重视对保险从业人员的培训和教育,并对重要人员的学识经验、资格条件进行严格的监督。

对重要人员的类别,各国法律要求不一。日本和台湾省的法律对核保员、理赔员、精算员、会计师等主要专业技术人员都有要求,保险业者在申请营业登记时,必须提交核保、理赔、精算人员的资历证明文件并报主管机关专案核准,如果没有这些人员设置或设置的人员不合要求,保险业者不得开始营业。核准后人员如有变动,还须报主管部门备案。英国法律更注重行政主管人员的资格,英国 1981 年保险公司法对公司的董事、监理人、经理及总代理人做了详细规定,这些人员若不符合要求或国务大臣认为不称职,国务大臣将不签发批准书。

保险从业人员的培训和教育,是各国政府对保险业进行组织管理的重要内容,美国保险业中的大多数雇员要从事专业管理和技术工作,其知识和技术的密集程度要高于其他行业。

除了传统的销售、投资、承保和理赔工作外,该行业还吸收了大量的数学家、医师、律师、电脑专家、工程师等人才。除进行在职人员的培训外,美国还很重视成人教育,重视知识更新,各种职业教育机构非常多。

4. 停止清算管理

保险经营如同其他行业经营一样,面临着各种风险,除正常的经营不当外,违法经营及负债过多均可导致企业解体,并会促使政府强行干预。通常,对经营不当,财务发生危机的保险企业,政府一般采取扶持政策,利用各种措施帮助其渡过难关,继续营业。自本世纪以来,日本保险市场上无一家保险公司破产,究其原因,除保险业自身管理得法外,政府的扶持政策也是一个重要因素。但保险业若违法经营或有重大失误,政策便以监督者的身份,令其停业或发布解散令,选派清算员,直接介入清算程序。如在美国,若保险企业破产不可避免时,州保险监督官就必须采取必要的措施保证债权人能接管其资产。但在多数情况下,当保险监督官发现某一公司经营状况不好时,他总会想方设法进行挽救,主要是将公司的大多数业务进行分保,或者让实力雄厚的公司将其兼并,以避免破产的出现。

综合各国对保险企业解散原因的规定,有以下几种:①章程所规定的解散事由;②股东或社员大会解散决议;③与其他保险业合并;④破产;⑤保险合同全部转让;⑥股东或社员不足法定人数;⑦吊销许可证;⑧解散的命令或裁判。在上述情形中,前六种情况均属依法正常解散,清算人的选任及清算程序按公司法或合作社法的一般规定办理。而在后两种情况下,主管机关选派清算人从事清算,同时吊销营业执照,清算人须对主管机关负责。

5. 对外资保险企业管理

根据国际惯例,各国政府对外国保险企业在国内开业的均规定一系列的条件和规则。由于各国情况不同,管理条款和规定也有很大差别。

很多国家主要是发展中国家和部分发达国家均采取保护本国保险业发展的管理措施,主要包括:

(1)禁止本国公民、国内财产或在国内的保险利益向境外保险公司投保。法国规定,除海上保险外,法国居民不得向未经当局批准的保险公司投保人身保险、财产保险及意外保险。希腊、意大利等国也有类似规定。很多发展中国家包括亚太地区的部分国家(印度、巴基斯坦、伊朗、菲律宾)、非洲国家、阿拉伯国家(阿拉伯联合酋长国和沙特阿拉伯除外)和部分拉美国家(玻利维亚、巴拿马、墨西哥、巴巴多斯及哥伦比亚除外),政府对保险的控制管理却比较宽松,很多外资保险人进入这些国家的保险市场,政府为保障民族保险公司的业务来源,往往规定某些业务必须在本国办理。这类业务,除了国内业务外,主要是该国的涉外保险业务,如进出口货物运输保险、合资企业保险及其他风险的保险等等。多数非洲国家规定进出口货物运输保险如不在当地保险公司办理不予结汇。而扎伊尔等国不仅要求在本国办理进口货物保险,还同时要求在本国办理出口货物保险,目的是为了保证保险业务的来源,防止外汇的流出。

(2)向外国保险公司投保的要加重赋税。有的国家如奥地利规定,允许本国公民、国内财产或在国内的保险利益向外国保险公司投保,但要比一般投保多交纳5倍的税。

(3)限制国外保险业进入本国市场。

很多国家甚至包括日本这样的发达国家,均采取成文或不成文的管理措施,限制国外保险人进入本国市场。日本保险管理当局不仅要对外国保险公司进入日本保险市场进行严格的审查、监督,而且对那些已经进入日本保险市场的外国保险公司在经营范围、业务种类、条款规章方面大加限制,这使得那些希望在日本开业的外国保险公司常常怨声载道。日本和台湾一直成功地限制外国资本进入本国本地区市场,直到最近几年才逐步开放,多数发展中国家也采取完全或不完全的方式限制外商保险的经营,完全限制是指对全部业务进行限制;不完全限制是指只控制某些保险业务。除了业务经营的限制以外,还在税务上实行差别待遇,给本国保险公司以税务上的优惠。如马来西亚,不仅规定了外国人在本国拥有保险企业股份的限制,而且对合资保险企业课以重税。

和上述国家相比,英国、美国、加拿大、香港地区对外国保险公司的管理要宽松得多。外国保险公司可比较自由地进入本国本地区市场,但也往往由于各种条件的限定致使能进入这些国家和地区的外国保险公司数目有限。例如,美国保险市场上竞争和兼并相当激烈,这使那些本来对美国市场有浓厚兴趣的国外保险人不得不望洋兴叹。一方面市场竞争使外国保险人难以生存和发展,另一方面美国联邦及各州对外国公司的一些歧视性规定也使这些公司望而生畏,这些构成了外国公司进入美国市场的极大障碍。一般来说外国保险人要进入美国市场有这样几种可供选择的途径:①吞并一个现有的公司;②设立一个美国分公司;③设立新的保险公司;④争取列入全美保险监督官联合会。能列入的外国保险公司通常不受州保险监督部门的管理,它们通常不是在某一州得到许可就是在美国有信托基金。到目前为止,能进入美国市场的外国保险人的数量十分有限,不到100家,但能进入美国市场的外国公司都有极强的竞争力,它们至少获得了美国市场上200亿美元的直接业务和100亿美元的再保业务,占全美业务的7%左右。

(二)国家对保险企业业务经营的管理

国家对保险企业的业务经营管理是指对经营范围、偿付能力、保险费率的核定和保单条款的审定等几方面的管理。

1. 业务范围管理

和其他行业不同,保险业的业务内容对社会稳定和公众利益的影响很大,因此,对保险企业业务范围的监督是各国政府对保险企业进行管理的方面。一般地说,国家对保险企业业务范围的管理,表现在两个方面:一是保险业者可否兼营保险以外的其他业务,非保险业者可否兼营保险或类似保险业务,即兼业的问题;二是同一保险业,是否可以同时经营性质不同的数种保险业务,即兼营问题。

(1)兼业管理。为了保障广大被保险人的利益,各国一般均通过立法规定保险专营。一主面禁止非保险业者经营保险或类似保险的业务,认为保险属保险业专营的业务;另一方面禁止保险业者经营非保险业务(除资金运用外),如银行业务、地产公司业务、生产性、商业性批发等业务,此外,保险业者不得从事未经核准的其他保险业务,保险合作社不得经营非社员业务,这主要是基于保险合作社为社员结合而成的团体,是非盈利性机构,从事非社会业务显然与其宗旨及经营原则、方法相悖。因此,许多国家对此多有限制。然而,也有例外,如英国的法律规定,从事其他商业业务为主的公司,经过批准也可从事与其有关的保险,

作为其对顾客提供的额外服务。唯一的限制是必须保持会计独立。

最近几年,在美国和西欧的一些国家开始出现了这样一些情况,传统上,银行和保险之间的明确界限开始被突破,银行柜台上出售保险单,保险公司提供非保险的金融业务。美国16家老字号银行依据1982年的储蓄机构法获得经营保险的特许,另外依据州法律跨进保险领域的银行也遍及20个州,总数接近1000家。在一些欧洲国家,银行办保险的现象也日益普遍。银行与保险的这种“联姻”现象客观上起到了两方面的积极作用:第一,银行和保险业务的融合,银行和被保险人均能受益。由于银行拥有庞大的与顾客往来的帐户,因此,客户投保,只需银行从其帐户上划拨保费,这样降低了交易成本,提高了续保比例。第二,银行与保险公司的业务联合,便于保险的推销。

(2)兼营管理。多数国家禁止保险公司同时从事性质不同的数种保险业务,以免造成业务上的混乱和经营庞杂。如日本的商法将保险区分为损害保险与生命保险两类,任何一个保险企业不得同时兼营两类保险业务。原西德规定产物保险、人寿保险、疾病保险、信用保险等四类业务,必须分开经营。经营疾病保险的企业,不得同时经营意外保险。但是,少数国家允许寿险和非寿险业务兼营,但寿险业务必须单独核算。唯有英国例外,政府对保险经营的范围基本上没有限制,每个保险企业都能够自由经营任何一种或数种保险业务。

许多国家之所以规定保险企业不能同时兼营财产保险和人身保险,其根本原因在于:两类保险技术迥异,承保手续、保费计算基础、保险金给付的条件和方法也截然不同。而且,财产保险期限较短,不含储蓄成分,人身保险期限较长,且有储蓄性质,一旦两者兼营,有可能会提前移用人寿险准备金,从而影响保险业的偿付能力,影响保户利益。不能同时兼营的规定虽然有其合理的因素,但从发展来看,由于综合保险的兴起,各国对于保险兼营的限制将呈放松的趋势。

2. 偿付能力管理

偿付能力是指保险企业进行保险赔付或给付的能力。保险企业能否履行保险合同规定的义务,要看它有无相应的经济实力,即有无足够的承担赔偿或给付的偿付能力。为了保障被保险人的经济利益和保险企业经营的稳定性,保障保险事业的健康发展,各国政府对保险企业的偿付能力,都通过立法明确提出要求,加以严格的管理。关于国家对保险企业偿付能力管理的具体内容,参见第九章内容。

3. 保险费率的厘定和保单条款的审定

保险费率的厘定和保单条款的审定,是体现和运用保险专业技术的重要环节,对于保护被保险人的利益和保障保险事业的健康发展具有很大的影响。故各国政府均对保险费率的厘定和保单条款的拟定进行监督。政府对保险费率厘定方面的监督,并不着眼于保险企业采用何种原则,采取何种方法来确定保险费率,而是注重纯保费、附加保费的厘定标准和比例,以保证保险费率厘定的适当性、公正性和无差别性等要点。由于保险业务的性质不同,政府对保险费率厘定的管理方法也就不同。一般来说,多数国家对人寿保险费率并不直接管理,只是间接地加以控制。例如,通过对保险公司红利分配和相互组织盈余累积最高比率的限制,保险费中费用部分如代理人 and 经纪人佣金的规定,费率计算所采用生命表预定利率的报核等方式对寿险费率的厘定进行监督。因此,人寿保险费率虽然由保险业自由决定,可

能因竞争而略有高低,但仍不致于有重大差异。对于财产保险费率的厘定和调整,多数政府均规定必须先经核定后才能采用。但有时由于政府核定需要经过相当时间完成,致使与费率调整的需要不相配合,而发生时差问题。因此,美国的若干州规定财产与责任保险费率的采用,不必事先报核,认为保险市场中正常的竞争力量,足以对保险费率具有有效管制的功效,如加利福尼亚、乔治亚、伊利诺等州就是这种情况,而在另外一些州中,采取折衷办法,规定费率的决定,一方面必须经所在政府核定,另一方面可先行实施,即所谓报核与实施并行制。如纽约、密西根、马萨诸塞等州就是采取报核与实施并行制的。但美国绝大多数州仍采用事先核定办法。台湾的保险法规规定,各种保险费率的计算公式,都要经过主管机关进行核定。

保险条款是非常复杂的法律文书,技术性较强。它通常由保险人一方事先拟订,以小字号印刷在保险单背面。投保人(或被保险人)虽为合同的一方当事人,但对合同内容往往并不仔细研究,如果缺乏有效的监督,保险人有可能利用保险条款中含糊或容易使人错解的文字逃避自己的责任。故保单条款的拟定必须经过主管机关的审定,以避免购买保单者接受不公平的条件、维护被保险人的利益,并且也能避免其因竞争压力而做的不合理的承诺。因此,制定保险条款,形式内容务求并重,平易简略尤为重要,并对保险合同当事人相互的权利义务作出明确规定,以资凭据,避免日后产生纠纷。

(三)国家对保险企业的财务管理

国家对保险企业的财务管理,是指国家对保险企业的财务活动作出政策规定。它包括对各种准备金、财务核算、保险企业的资金运用等几方面的管理。

1. 对各种责任准备的管理

责任准备金是指保险业者按法律规定将保费或企业利润予以提存的各种金额。从广义上讲,责任准备金包括财产险的未到期责任准备金、赔款准备金和总准备金,人寿险的责任准备金和特别准备金。

为确保保险企业的偿付能力,保障被保险人的利益,各国政府均通过立法对保险企业各种责任准备金的提存做出限制性规定,且比率大体一致,如台湾保险法中规定,保险业者于营业年度届满时,应分别险种,按法定比率计算出应提存的准备金。保险法及实施细则中对准备金的具体规定主要有:

(1)人寿保险的各种准备金,除1年以上长期人寿保险须依法提存保费积存准备金外,一年定期寿险应提存的未到期保费准备金不得低于当年自留保费收入的50%。健康保险、伤害保险与之相同。此外,人身保险业在年度结算时,就其自留部分业务,应按险别提存特别准备金:一年定期寿险、健康保险及伤害保险除按法定比例提存特别准备金(通常为3%)外,如实际赔付率低于预期损失率,还应就自留部分业务提取差额的50%,而各险实际赔付率超过预期损失率百分之百时,其超过部分,得就已提存的特别准备金冲减。

(2)财产险的未到期保费准备金因险别而有差异。健康险及伤害险应提存的未到期保费准备金,不得低于当年自留保费收入的50%,大灾险的不得低于40%,一年以上的按保险单比例计算,货物运输险的不得低于20%,船体险的不得低于60%,汽车损失险、汽车意外险及其他财产险,应提存的不得低于50%,财产险中的赔款特别准备金,在年终结算,就其

自留部分业务,除应依法提存外,如实际赔付率低于预期损失率,其差额部分的 50% 应提存,如实际赔付率超过预期损失率百分之百时,其超过部分,得就已提存的赔款特别准备金冲减;各险赔款特别准备金累积总额,超过其当年自留毛保费时,超过部分作为收益处理。不过,后两项内容应事先报主管机关批准。

2. 财务核算的管理

国家为了有效地管理保险企业的经营,必须随时了解和掌握保险企业的营业状况。各国政府一般均规定,从每年 1 月至 12 月为营业年度,各保险企业在年终时,要向主管部门递交年终报告,反映各自的财务核算状况。报告的内容由主管部门统一规定,包括资产负债表、损益计算书、各项资产明细表、各项责任准备金明细表、资金及各项准备金运用明细表、盈余分配计划等,以便国家监督和检查。各国保险法律都赋予保险管理机关以相当的权力检查保险企业的各种财务报表,甚至可以直接去保险企业进行检查。检查的内容、方式和时间,各国的规定不一。有定期检查的,如美国各州规定,主要部门每 3 年检查一次,检查费用由被检查公司支付;西德每隔 5 年检查一次;瑞士等国则 1 年检查一次。也有不定期检查的,如日本,保险主管部门的官员可能随时下去抽查。我国则采取国家主管部门和保险企业检查相结合,以保险企业检查为主的方式。

3. 对保险企业的资金运用管理

为保障被保险人的利益,世界各国政府均以法律来管理保险企业的资金运用,由于每个国家保险业的历史背景和保险制度不同,因而政府对资金运用的监督在不同的国家里存在着很大的差别。主要有两种不同的类型:一类是对资金运用监督比较宽松,这类以英国为代表。英国对保险业的监督向来比较宽松,对资金运用的监督也是如此。英国保险业在一定的管制下,可自行决定其投资项目范围,只要保险人具有规定的偿付能力,并依法将营业报告、资产负债表、损益帐户呈交工贸部,同时按期分布。另一类对资金的运用监督比较严格,这类以美国、日本为代表。纵观各国对保险投资的立法规定,对投资对象的具体规定有:

(1) 债券。各国保险法对保险企业债券的投资有不同的规定,如日本保险法规定保险公司购买同一公司的公司债、股票以及以此为抵押的放款不得超过总资产的 10%;而美国各州对保险人的债券投资各有不同的规定。如德克萨斯州保险法规定,人寿保险业投资购买公用事业债券的投资总额不得超过寿险认可资产的 5%。寿险业如投资于其他证券,则对每一公司证券的投资,不得超过认可资产的 1%,其总投资额不得超过认可资产的 5%。

(2) 股票。日本保险法规定对股票的投资总额不得超过总资产的 30%。美国各州对优先股投资的监督不象对普通股那么严格,在 1951 年以前各州均禁止保险公司投资于普通股,后来才陆续开禁,但限制仍很严。如纽约州保险法规定,人寿保险业对每一企业普通股的投资,不得超过该企业发行总额的 5%,也不得超过保险业认可总资产的 1%,二者以较少者为准;人寿保险业对普通股的全部投资额,不得超过其资产的 10%,1983 年又改为 20%。

(3) 不动产。各国保险法对保险人的不动产投资,尤其是纯为收益而进行的不动产投资严加限制,目的是为了使保险人的资金保持一定的流动性。日本保险法规定对不动产的投资不能超过保险人总资产的 20%。在美国,目前保险市场上对不动产的投资大体包括两大类:一类是因营业所需或因其他原因所取得的不动产,对此类不动产的投资,美国各州均

无限制 ;另一类是为了取得利益而投资所取得的不动产 ,对于此类不动产投资 ,各州保险法的规定均严于上一类不动产的投资。如纽约州保险法规定 ,一笔对土地的投资 ,包括改良费或开发费在内 ,不得超过保险人资产的 1% ,对于这类土地的总投资 ,连同改良费或开发费 ,不得超过保险人资产的 10% ,别的州对此也有类似的规定。

(4)贷款。保险人所放的贷款一般为抵押放款 ,即以不动产、有价证券或寿险保单为抵押的放款。日本保险法要求保险人对同一人的贷款不能超过总资产的 10% ,以同一物件为抵押的贷款不能超过总资产的 5% ,美国各州保险法对抵押贷款的规定各不相同。

第三节 我国对保险企业的监管

我国保险业是在改革、开放以来开始大发展的 ,在这以前 ,中国人民保险公司作为国内唯一的保险公司 ,办理国内、国外保险业务 ,相当一段时间内只办理国外业务 ,可以说垄断了整个保险业。自 80 年代初恢复保险业务以来 ,我国的保险业和保险市场取得了长足发展 ,保费收入迅速增长 ,承保金额剧增 ,服务领域进一步扩大 ,服务网络已延伸到全国各地的城市和乡镇 ,保险品种已发展到财产保险、人寿保险、再保险、信用保险、责任保险五大类 300 多种 ,保险机构逐步增多 ,已由过去的中国人民保险公司发展到包括中国太平洋保险公司、中国平安保险公司新华保险公司等在内的多家保险公司 ,并且在某些经济发达地区还成立了中外合资的保险公司。保险在稳定企业经营 ,安定人民生活等方面正发挥着重要的经济补偿和社会保障作用。

一、对保险机构监管的必要性

保险是为了在遇到自然灾害和意外事故而造成经济损失或人身伤亡时 ,能够及时得到经济补偿或经济给付而采取的一种必要的金融信用形式。保险是以集中起来的保险费建立保险基金 ,以签订合同的方式 ,对被保险财产发生灾害和其他意外事故造成损失时 ,进行经济补偿或对人身伤亡给付保险金的一项措施 ,具有经济补偿和互助性质。保险的基本职能 ,概括地讲就是补偿自然灾害和意外事故造成的经济损失。企业和居民参加保险就把风险转嫁给了保险公司 ,保险公司按照风险程度的高低收取保险费 ,并按照“权利”和“义务”对等的原则给予经济补偿。在社会主义市场经济条件下 ,保险公司提供的保障是全面的 ,包括生产、流通、消费和分配各个领域。中央银行对保险业务进行监管 ,监督经办保险业务的机构合法经营 ,恪守信用 ,对于促进保险机构保护投保人的合法权益 ,恢复和发展生产 ,安定人民生活 ,促进社会安定团结有着十分重要的作用。

(1)促进保险机构正确执行国家经济金融政策和法规 ,积极组织防灾补损 ,稳定投保企业的经营 ,安定人民生活 ,保障社会稳定。

(2)监督保险机构健全各项保险制度 ,加强经济核算 ,集聚更多的建设资金。

(3) 促进保险机构不断改善经营管理,提高社会效益和自身效益,继续沿着健康轨道不断发展壮大。

二、保险机构监管的主要内容

中央银行对保险业监督管理的任务就是要建立一个有序竞争与充满活力的保险市场,充分发挥保险对社会资源配置与使用的保障功能,实现保险业务经营的自身效益与社会效益的统一。《中国人民银行法》和《保险法》的颁布和实施,为保险业的规范稳健经营和中央银行强化对保险业的监管提供了有力的法律武器。中国人民银行对保险机构监管的主要职责:①审查、批准保险公司的设立、合并及撤销;②审查、批准保险代理人、保险经纪人、保险公证人的登记;③颁发经营保险业务许可证;④制订保险业主要险种的基本保险条款和保险费率;⑤监督管理保险业务活动,纠正、制裁保险业务活动中的违法行为;⑥纠正、制裁非保险机构经营保险业务;⑦对有严重偿付能力问题或损害被保险人利益行为的保险公司进行整顿或接管;⑧组织保险保障基金。

(一) 对保险经营机构设置的监管

《保险法》第三章规定,保险公司应采取股份有限公司或国有独资公司两种组织形式。设立保险公司,必须经中国人民银行批准,应当具备下列条件:①有符合《保险法》和《公司法》规定的章程;②有符合《保险法》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和与业务有关的其他设施。

中国人民银行要对以上条件逐一进行严格审查。保险公司设立的注册资本最低限额为2亿元人民币,且必须为实缴货币资本。中国人民银行可根据保险公司的业务范围、经营规模,调整注册资本最低限额,但不得低于2亿元人民币的最低限额;保险公司在中华人民共和国境内设立分支机构,不具有法人资格,其民事责任由保险公司承担;保险公司在中华人民共和国境内设立分支机构和代表机构,必须经中国人民银行批准。任何组织和个人,不得以任何名义设立保险机构或开办保险业务。

(二) 变更事项的监管

保险公司变更下列事项之一的,必须报经中国人民银行批准:①变更名称;②变更注册资本;③变更公司或者分支机构的营业场所;④调整业务范围;⑤公司分立或者合并;⑥修改公司章程;⑦变更出资人或者持有公司股份10%以上的股东;⑧中国人民银行规定的其他变更事项。

保险公司更换董事长、总经理,应当报经中国人民银行审查其任职资格。

(三) 对保险公司业务范围的监管

《保险法》第九十一条规定,保险公司的业务范围是:

(1) 财产保险业务,包括财产损失保险、责任保险、信用保险等保险业务;

(2) 人身保险业务,包括人寿保险、健康保险、意外伤害保险等保险业务。同一保险人不得同时兼营财产保险业务和人身保险业务,保险公司只能在核定的业务范围内从事保险经营活动,只能申请经营财产险或人身险。这主要是基于人身险与财产险相比较二者存在

较大区别 ①保险对象不同,人身保险的保险对象是人,而财产保险的保险对象是物。②保险期限不一样,人身保险大多是长期性保险,有的长达五六十年,而财产保险期限通常多为1年。③保费的性质不同。④经营管理不一样,二者在保险费的测算、准备金的提存、偿付能力的计算、资金运用等方面都有很大区别。⑤经营的稳定性不一样,人身保险的经营建立在生命表的基础之上,其经营风险相对稳定,而财产保险的损失偏差较大,经常发生灾害,甚至发生巨灾,如果混合经营,当财产保险理赔发生困难时,势必会挪用人寿保险准备金,不利于人身保险业的发展。

为了理顺保险机构体制,实行财、寿险分业经营,促进保险事业的健康发展,根据《中华人民共和国公司法》和《保险法》,国务院于1995年10月3日批转了中国人民银行总行关于《中国人民保险公司机构体制改革方案》(以下简称《方案》)。《方案》确立了中国人民保险公司机构改革的基本框架:中国人民保险公司改为中国人民保险(集团)公司(简称“中保集团”)。中保集团为国有独资公司,直接对国务院负责。中国人民银行负责对中保集团的领导、监督和管理,财政部负责其财务管理。中保集团下设子公司,中保集团及其子公司均为企业法人。中保集团公司不设分支机构,不经营具体业务,中保集团公司以控股公司的身份对其专业子公司投资并实施领导、监督和管理。中保集团公司和专业子公司所属省以下分公司仍维持原人保公司的行政级别不变,但新设立的专业子公司的总公司不再套用行政级别。新设立的专业子公司有:

(1)中保财产保险有限责任公司。该公司系中保集团控股的子公司,专门经营各类财产保险业务。

(2)中保人寿保险有限责任公司。该公司系中保集团控股的子公司,专门经营长期寿险和短期人身保险业务。

(3)中保再保险有限责任公司。该公司系中保集团控股的子公司,主要经营国内外的各类再保险业务,受国家委托办理法定再保险业务,根据需要,向社会大众提供再保险方面的专业咨询服务,依法办理资金运用业务。

现有海外保险机构仍作为独立的实体直属中保集团,继续经营海外保险业务。现有的非保险经济实体仍作为中保集团的子公司,继续经营原来所做的业务。中保财险、寿险、再保险三个子公司均设立董事会和监事会,但对条件不成熟的可以暂缓设立。

分支机构设置。把现有的中国人民保险公司省级分公司一分为二,分别隶属中保财险、寿险两个子公司,取消现有的省级分公司,地、市以下公司体制根据寿险业务量大小而定,寿险业务量小的地区暂不分设,由所在地财险公司代理寿险业务,今后视业务发展酌情而定。中保再保险有限责任公司不设分支机构。

注册资本。人保公司改设为中保集团后,不再经营具体业务,其注册资本为30亿元。中保财产保险有限责任公司注册资本为人民币20亿元,其中,中保集团投资11亿元,企业投资9亿元;中保人寿保险有限责任公司注册资本为人民币15亿元,其中,中保集团投资8亿元,企业投资7亿元;中保再保险有限责任公司注册资本为20亿元,其中,中保集团投资11亿元,国有企业投资9亿元。

兼并地方寿险公司。取消现有的17家带有地方色彩为寿险公司法人地位,实行股权上

收,人员收编,作为寿险子公司的分支机构。对不愿意股权上划的股东,允许其退股;对不愿接收归编的人员,允许其自找出路。

(四)对保险公司偿付能力的监管

保险公司承担着广大被保险人可能发生保险事故而引致的赔偿或给付责任,只有具有足够的偿付能力,才能保障被保险人的利益,增进消费者的信心。《保险法》主要在五个方面作了规定:①商业保险的主要险种的基本保险条款和保险费率,由中国人民银行制订。保险公司拟订的其他险种的保险条款和保险费率,应当报中国人民银行备案,以此保证保险费率的公平和合理性。②保险公司要按规定提取未到期责任准备金、未决赔款准备金、公积金等,以保证未了责任的履行。③保险公司的资金运用必须稳健,遵循安全性原则,并保证资产的保值增值。保险公司的资金运用限于银行存款、买卖政府债券、金融债券和国务院规定的其他资金运用形式。保险公司的资金不得用于设立证券经营机构和向企业投资。④保险公司应当具有与其业务规模相适应的最低偿付能力。保险公司的实际资产减去实际负债的差额不得低于规定的限额。⑤为了保障被保险人的利益,保险公司应当按照“集中管理,统筹使用”的原则和规定的比例提取保险保障基金。

(五)保险代理人和保险经纪人的监管

保险代理人是根据保险人的委托,向保险人收取代理手续费,并在保险人授权的范围内代为办理保险业务的单位或个人,保险经纪人是基于投保人的利益,为投保人与保险人订立保险合同提供中介服务,并依法收取佣金的单位。《保险法》第六章规定,保险代理人根据保险人的授权代为办理保险业务的行为,由保险人承担责任。经营人寿保险代理业务的保险代理人,不得同时接受两个以上保险人的委托。因保险经纪人在办理保险业务中的过错,给投保人、被保险人造成损失的,由保险经纪人承担赔偿责任。保险代理人、保险经纪人办理保险业务时,不得利用行政权力、职务或职业便利,以及其他不正当手段强迫、引诱或限制投保人订立保险合同。保险代理人、保险经纪人应当具备中国人民银行规定的资格条件,并取得中国人民银行颁发的经营保险代理业务许可证或者经纪业务许可证,向工商行政管理机关办理登记,领取营业执照,并缴存保证金或投保职业责任保险。保险代理人、保险经纪人应当有自己的经营场所,设立专门帐簿记载保险代理业务或经纪业务收支情况,并接受中国人民银行的监督,保险公司应当设立本公司保险代理人登记簿。

第三章 国家对保险市场的监督管理

国家对保险市场的管理指国家对经营商业保险的市场的监督管理,主要包括国家对保险市场的供求、中介人、行业组织、市场竞争以及保险业发展等几方面的管理。

第一节 保险市场概述

一、保险市场的概念

市场是交换关系的总和。保险市场是商品经济发达的产物,它的形成是在现代意义上的保险出现后,才开始的。至于现代意义上的保险出现以前的各种类似保险的补偿损失办法,由于还不具备以合同形式实现风险的有偿转嫁这一现代保险的本质。因此都不能称之为真正的保险,其形成的关系也不能称之为保险交换关系。直到16世纪,英国劳埃德咖啡馆的兴起,形成了当时的海上保险市场,但也只限于买卖双方直接参与的交换关系。随着保险业的不断发展,保险市场上出现了代表被保险人利益为双方穿针引线的经纪人和为保险人兜揽业务并提供各种辅助业务的代理人。这样,以保险中介人为媒介的复杂的交换关系取代了保险买卖双方直接参与的简单的交换关系。保险市场中介力量的产生,是保险交换关系复杂化的产物,同时也是保险市场趋于成熟的标志。

保险市场从传统意义上讲,就是保险交换关系的总和。现代意义的保险市场,则是以市场机制为主体进行保险活动的系统工程体系。这个定义是把系统工程理论引入了市场理论中,用系统工程理论来论证保险市场。

系统工程理论告诉我们,任何一个复杂的事物都是由一系列的系統构成的。所谓系统,是由若干个相互联系的,为达到一定目的而按照一定秩序组合而成的,具有独立功能的要素所构成的有机整体。这个整体的各个要素共同完成某项功能。某一个系统又与其他系统相结合,形成一个更高层次的系统。组成这个更高系统的各分系统共同完成一项更大的功能。一个社会的国民经济是由工业系统、农业系统、交通运输系统、商业服务业系统和金融系统等构成的有机整体。其中每个系统都独立地完成某项功能,这些系统又形成一个更大的系统,共同完成整个国民经济的运转功能,保险市场作为进行保险活动的系统工程体系,也是由若干个相互联系又具有独立功能的系统构成的有机整体。具体来说,保险市场是由保险

市场机制系统、保险市场要素系统和保险市场种类系统构成的有机整体。

二、保险市场的运行机制

(一) 保险市场运行机制的内容

在现代保险市场中,整个保险的经营活动受到市场机制的制约。也可以说,保险市场是保险经济活动和市场机制的结合体,其中,市场机制是构成保险市场的主体。因此,正确理解市场机制是理解保险市场的关键。所谓市场机制,是指价值规律、供求规律和竞争规律三者之间相互制约、相互作用的关系。这种关系是一种无形的可感觉而不可见的客观存在,这一客观存在形成一种力量,这种力量调节着经济活动。

价值规律对保险市场的调节作用表现在,调节保险市场中各类险种有计划按比例协调发展,并促进保险企业改进经营技术、改善经营管理、提高保险服务的质量和效率。

供求规律表现为供给与需求之间的关系。供求之间的关系是供给总是追随着需求。一般来说,供给的总量应与需求的总量大致相等才形成最优的供求市场。但在商品经济条件下,供给与需求二者很少正好相等,只是从长期发展趋势来看,供给量与需求量相等。

保险市场的竞争范围也不过如此,就其竞争内容来说,主要表现在承保范围与险种数量竞争、保险人履约能力竞争、保险商品价格竞争(即保险费率高低的竞争)、保险市场信息竞争、保险服务态度的竞争等等。

价值规律、供求规律和竞争规律之间的关系直接表现为价格与供求之间的关系。这二者的关系是,供求影响价格,价格调节供求。如果供给和需求相一致,价格与价值一定相等;如果供给大于需求,价格就会低于价值;如果需求大于供给,价格就会高于价值。另一方面,价格低于价值,就会刺激需求,抑制供给;反之,价格高于价值,就会抑制需求,刺激供给。

综上所述,价值规律、供求规律和竞争规律三者之间存在着相互依存、相互制约和相互作用的关系。这种相互依存、相互制约和相互作用的内在关系形成了一种客观的市场机制。这种机制有一种不依人们的意志为转移的功能和力量操纵和调节着保险市场。

(二) 市场机制发生作用的条件

从市场机制的运动规律来看,市场机制的存在和发生作用必须具备一定的条件。这些条件主要有:

1. 市场活动的参与主体必须具备自身的经济利益

这是市场机制发生作用的内在的经济动力,没有这种动力,就不会有市场机制的运动。参与保险市场活动的主体一般是保险人(保险供给者)、投保人(保险需求者)和中间人三方当事人。对于保险人来说,其特殊利益表现为保险利润;对于投保人来说,其特殊利益表现为对保险标的可保利益;对于保险代理人、保险经纪人、保险公证人这些中间人来说,其特殊利益则分别表现为手续费、佣金和公证费收入。由于参与保险市场的主体均具备自身的特殊利益,因而成为推动保险市场机制发生作用的内在的经济动力。

2. 市场价格必须有适度的自由波动,它应能反映供求关系的变化而升降

因为市场价格只有在一定限度内自由浮动,才能反映供求关系,进而调节供求关系。保险商品的价格表现为保险费率,而保险费率是以灾害损失为基础的,它由纯费率、附加费率

和利润三部分构成。其中纯费率是用来补偿损失的,附加费率是用来开支包括工资在内的各项业务费用的,保险利润与其他产业利润一样要受到平均利润率的制约。保险费率与其他商品价格的共同之处,在于二者都受市场供求关系的影响。供不应求、适销对路的商品,价格可以适当提高,而供过于求、冷背呆滞的商品,价格就可以下跌。保险市场上可能承受的业务量越大,竞争越激烈,作为保险价格的费率就越低;反之,如果投保的需求量大,而承受的量小,保险费率也就提高。

3. 供给和需求必须能够随着价格的高低而自动地增加和减少,使价格与价值趋向一致与第二个条件相反,在市场价格随着供求关系的变化而升降的同时,供给和需求也必须能够随着市场价格的变动而变动,这样才能实现价格的调节作用。如果不管价格怎样波动,供求关系都不会变动,市场机制也就起不到调节流通的作用。

三、保险市场的构成要素

保险市场机制是保险市场的重要内容,除此之外,保险市场还必须包括若干个构成要素。

(一) 保险市场结构要素

其中包括保险需求、保险供给、保险价格和保险合同等。这些要素是保险市场的主体内容。

(二) 保险市场的组织要素

其中包括个人保险人、保险公司、合作保险和国有保险等。

(1) 个人保险人是指以个人的名义来承保业务。个人保险人在英国较为盛行,这主要是由英国的经济、科学文化、法律及人们的生活习惯等综合因素所决定的。除了英国以外,美国仅在德克萨斯、纽约及新墨西哥三州存在,其地位也不象英国个人保险人那样重要,美国的个人保险人仅负有限责任。新近的纽约保险条例规定,不再接受个人保险人登记。因而如今英国劳合社会员(最典型的个人保险人)仍然保持相当承保势力外,其他个人保险人逐渐减少,以至呈现出被淘汰的趋势。这主要是由于个人的承保能力毕竟有限,不能适应经济发展、科技进步、保额日渐扩大的需要。

(2) 公司保险是指以公司形式经营的保险服务。这种公司多以股份公司的形式出现。它包括保险股份公司和保险相互公司两种形式,是当今资本主义国家保险经营的两种主要的形式。

(3) 合作保险是由需要保险保障的人或单位组织起来,采取合作的方法集资共同经营的保险,满足其成员对保险保障的需要,它属于非盈利性的保险组织。合作保险包括相互保险社和保险合作社两种形式。

(4) 国有保险是由政府投资经营的保险形式。国家经营的保险有两种:一种是直接以盈利为目的,作为增加财政收入的手段;另一种是不直接以盈利为目的,只作为政策实施的手段。

综上所述,各种形式的承保组织构成了保险市场的组织要素。

(三) 保险市场中介要素

保险市场中介要素包括保险经纪公司或保险经纪人、保险代理公司或代理人、保险公证行、保险律师行、保险精算师行、保险会计师行、验船师行等等。他们都不是直接的保险关系的当事人,既不是承保人,也不是投保人,而是介于承保人和投保人中间的媒介人(经纪人、代理人)、公证人(公证行、律师行)或签证人(精算师、会计师、验船师)。这些机构和人员虽然不直接经营保险业务,然而,它们是保险市场不可缺少的要素,是现代保险市场的重要标志。

(四) 保险市场运行要素

保险活动场所、保险活动中心和以保险活动为中心枢纽所组成的保险活动网络,构成保险市场运行要素。

(五) 保险市场调控要素

同其他经济活动一样,保险经济活动也需要进行调节和控制。但保险市场具有其特殊的调节和控制要素。其中包括保险法律、保险计划、国家有关保险的政策和行政规定、各种形式的保险公会组织及其公会章程等等。

上述保险市场要素,相互依存、相互作用,共同构成一个完整的保险市场要素体系。

四、保险市场的种类划分

保险市场可按不同的标准从不同的角度进行分类。

(一) 按照承保程序分类

按照保险企业承保程序划分,可将保险市场划分为原保险市场和再保险市场。

1. 原保险市场

原保险市场是指经营直接业务的保险公司或其他形式的承保人,这些保险公司或其他形式的保险人主要通过保险经纪人、代理人或本身的从业人员接受保险业务、承担保险责任。在原保险市场的构成上,包括各国经营直接业务的保险公司,以及这些公司在海外开办的从事直接业务的海外分支机构,同时,还包括各种互相保险、合作保险,尽管这两种保险在保险市场上所占比例不大,但就承保程序而言,它们也属直接业务范畴。

2. 再保险市场

再保险市场又称分保市场。它是指由原保险公司直接承保保险业务之后,又在保险公司之间进行分保的市场。其目的是分散各保险企业承担的风险。再保险市场是保险公司之间的保险市场,对于直接保险业务而言,它具有间接保险性质。再保险市场从构成上,包括专业再保险公司、兼营再保险的公司以及国内的、区域性的、国际性的再保险集团。专业再保险公司是指只从事再保险业务的保险人,通过接受原保险人的分出业务,分享直接保险人的部分保险费。再保险集团是指两家或两家以上的保险公司组织起来,成为一个集团,集团内部的成员公司将其承保的业务在集团内办理再保险。再保险集团分为国内的再保险集团、区域性再保险集团及国际性的再保险集团。其中,国内的再保险集团是一国国内市场上的保险人组织的分保集团,如我国解放初期,由私营华商保险公司在上海、天津成立的“民联分保交换处”就属于此类,而区域性再保险集团是指由联合国贸发会发起的,在发展中国家建立当地的保险市场,以减少区域内的分出业务。区域性再保险集团又由两种方式组成:

一是由该区域内的各国出资入股成立一个专门的区域性再保险机构 ;二是由该区域内的各国保险公司组成一个区域性再保险集团。通过成立再保险集团 ,可以减少保费的外流 ,但同时也潜伏着危险相对集中的因素。

(二)按照业务性质分类

按照业务性质分类 ,可将保险市场分为寿险市场和非寿险市场两大类。

1. 寿险市场

寿险市场是指提供定期寿险(定期生存、定期死亡)、两全保险、年金保险、团体寿险、简易寿险、疾病保险、意外伤害保险等。寿险市场在我国称为人身险市场。因为这类市场除了经营寿险外 ,还包括意外伤害险、疾病保险等。寿险是指以人的生命为承保标的的保险。而人身险是以人的生命和劳动能力为承保标的保险。人身险的范围涵盖了寿险而且比寿险范围大得多 ,但人们习惯上把寿险作为人身险的同义语。

2. 非寿险市场

非寿险是指寿险以外的各种保险。非寿险市场可分财产保险市场、责任保险市场、作用和保证保险市场等 ,其中财产保险市场又可分为火灾保险市场、货物运输保险市场、海上货物运输和船舶保险市场等。

(三)按照保险活动的空间分类

以保险活动的空间为标准 ,可将保险市场划分为国内保险市场和国外保险市场。国内保险市场又可分为地区性的保险市场和全国性的保险市场。国外保险市场 ,也可分为区域性的国际保险市场和世界性的国际保险市场。其中区域性的国际保险市场是指对国际保险市场进行地理上的划分。从区域概念来看 ,国际保险市场可分为北美市场、英国市场、欧洲大陆市场、东方国家市场、其他发展中国家市场。

(四)按照保险组织形式和承保方式分类

以保险组织形式和承保方式为标准 ,可将保险市场划分为保险公司市场、保险经纪公司市场和劳合社市场。

1. 保险公司市场、保险经纪公司市场

保险公司和保险经纪公司都是以公司法人的资格 ,以正式保险单的方式进行承保的保险市场 ,这是当今世界各国普遍采取的保险组织形式和承保方式。

2. 劳合社市场

劳合社是一个世界著名的保险市场 ,也是世界上目前仅有的容许个体承保人经营保险业务的市場。它是一个由许多个体承保人在一起经营保险业务而形成的集合体 ;“分则为保险商 ,合则为劳合社”。劳合社类似于伦敦的股票交易所及纽约的证券交易所 ,但它是一个提供保险服务的市场。劳合社是世界上最古老的保险市场 ,至今已约有 300 年的历史。它具有丰富的承保经验、成熟的承保技术和规划 ,以及雄厚的保险基金和强大的承保和分保能力 ,其业务面几乎遍及全世界。与一般保险公司市场和保险经纪市场相比 ,劳合社市场具有以下几个方面的特点 :

(1)劳合社有其特定的规章制度。劳合社的业务发展是与它对成员的管理分不开的。劳合社对会员和经纪人的管理是相当严格的 ,这是劳合社长期保持声誉卓著的原因之一。

要取得劳合社会员资格必须要具备下列条件:①必须由两名或两名以上的其他会员推荐;②对所办理的业务必须负无限责任,除了要缴纳入会基金外,还要以他的全部财产作为所负责任的抵押;③必须满足劳合社理事会下设的劳合社委员会对他个人诚实及财务状况的调查;④必须向委员会提供必要的担保,由劳合社公司以信托形式保管;⑤必须将保险费存入保费信托基金,用于支付赔款及各项费用及提取规定的利润;⑥必须每年提供一次劳合社员签署的担保书;⑦必须根据保险收入支付中央基金分摊额;⑧每年都必须接受公司法的有关偿付能力方面的审计检查。这八条是成为劳合社会员必备的条件,否则,就不能在劳合社市场上经营保险。劳合社除对会员资格进行严格限定外,对劳合社经纪人的资格的管理也相当严格。劳合社理事会对劳合社经纪人在业务技术上的要求极高。劳合社理事会是根据1982年劳合社法而成立的一个实行自我管理的机构,理事会成员主要由劳合社会员组成,负责管理和协调整个劳合社组织。

劳合社会员和经纪人的活动范围不仅局限于劳合社市场,他们还可以在劳合社以外的保险公司市场进行承保活动。所以,劳合社是一个享有特殊待遇的保险组织和保险市场。

(2)劳合社市场的承保方式不同于一般保险公司市场和保险经纪公司市场的承保方式。劳合社会员不是以法人身份而是以自然人的身份进行承保的,而且劳合社市场的承保也不是由会员与投保人直接签订保险合同,而是由劳合社市场的中心人物——劳合社经纪人作为中间人联系的,劳合社经纪人受投保人的委托向会员推销保险标的,每一承保会员都可以自由决定接受或拒绝承保每项业务,如愿接受,则确定份额,签字承保,然后由劳合社签发保单。为了经营方便,目前劳合社会员均自由结合组成联合承保的辛迪加组织。每一辛迪加组织聘请承保代理人经营业务,办理日常工作,辛迪加的每一成员,都确定自己的承保比率,每一笔业务均按比率分入保险费和保险责任。

(3)劳合社会员对自己承保的份额负无限责任。一般保险公司市场所承保的都是有限责任和有限赔付额度,而劳合社会员对自己承保的份额负无限责任,但不负任何其他成员的责任,并且每个会员的全部财产也作为他所负责任的担保和抵押。正因为如此,每个承保会员在入会时都经过严格挑选,只允许具有雄厚财力的人充当承保会员,以保证信誉。

(4)劳合社市场由四个截然不同的市场组合而成,它们分别从事水险、非水险、航空和汽车保险业务。非水险业务除了其他三项不保外几乎包罗万象。在劳合社几乎可以给任何东西保险。最初劳合社只是个水险市场,而现在的劳合社已不再是一个单一的水险市场。劳合社市场上经常有新的险种出现,只要在世界上有新的风险出现,劳合社就能提供相应的保险。如从来不经营人身保险业务的劳合社于1971年成立了劳埃德生命保险公司。劳合社甚至能够提供手指、大腿等人体器官、降雨、选举结果、战争机会等保险业务。最近,被称为“香水大师”、“香水巨星”的法国人埃佛里翁,在劳合社为自己的鼻子买了相当于港币4000万元的保险。

五、保险市场的模式

当今保险市场有多种类型的模式,从其竞争的激烈程度来看主要有完全垄断模式、自由竞争模式(或称完全竞争模式)、垄断竞争模式和寡头垄断模式。

(一) 完全垄断模式

保险市场的完全垄断模式是指保险市场完全由一家保险公司所控制的市场模式。完全垄断模式往往与一国的计划经济体制相联系,其背景及前提是高度集中统一的计划经济管理体制。这种市场模式主要为前苏联及一些社会主义国家所采用,部分第三世界国家亦属于这一模式,我国1979年改革开放以前也属于这一种模式。

在完全垄断模式下,由于独家保险公司控制了保险市场,市场上无任何竞争,没有可替代产品,没有可选择的保险人,被保险人只能从单一公司买保险。因此,这家保险公司可凭借其垄断地位取得超额利润,表现为保险费率水平僵死、居高不下。在完全垄断模式的保险市场上,价值规律和供求规律的作用受到很大限制。

(二) 自由竞争模式

自由竞争又称纯粹竞争、完全竞争,这种市场模式是指一个保险市场上存在数量众多的保险公司,任何公司都可以自由进出市场。在自由竞争模式下,保险市场处于不受任何阻碍和干扰的状态中,同时存在大量买者和卖者,任何人都不能够影响市场价格,所有保险供给者所提供的保险商品品质无差异,资源自由流动。此外,所有保险商品供给者和购买者对保险市场情况、保险市场价格等均掌握充分的信息。在这种模式的市场中,价值规律和供求规律充分发挥作用,市场自发地调节保险交易双方的经济利益。早期的英国保险市场是这一模式的代表者。

(三) 垄断竞争模式

市场的调节作用,只有在完全竞争性的市场中才有可能得到充分的发挥。然而,自由竞争发展的结果,必然导致垄断。自垄断资本主义产生以后,完全竞争模式已发生变化。现实生活中存在的是一种垄断竞争的模式。在这种模式下,市场上大小保险公司并存,少数大公司在保险市场上取得垄断地位。同业竞争在大垄断公司之间、垄断公司与非垄断公司之间、非垄断公司彼此之间激烈展开。如英国、美国、法国、西德、加拿大、香港地区等的保险市场都属于这样一种。

(四) 寡头垄断模式

寡头垄断模式是指在一个保险市场上,只存在少数相互竞争的大保险公司。在这种模式的市场中,保险业经营依然以市场为基础,但保险市场具有较高的垄断程度,保险市场上的竞争是国内保险垄断企业之间的竞争,形成相对封闭的国内保险市场。存在寡头垄断模式的国家既有发展中国家,也有发达国家。如日本、南朝鲜、瑞士、伊朗、埃及、卢森堡、洪都拉斯、马拉维、塞拉利昂等。

第二节 国家对保险市场监管的内容

一、国家对保险市场的供求管理

保险的需求和供给对于保险企业的经营和保险市场的发展,都具有决定性意义。因为一方面如果没有保险需求或保险需求不足,一个保险公司即使有非常先进的管理手段和非常先进的管理方法,这个保险企业也不可能经营得好。同样,也不可能存在保险业的发展。另一方面,如果没有保险供给,纵使需求量再大,也只能望洋兴叹。由此可见,保险需求和保险供给是保险市场上不可缺少的两个方面,它们相互依存、互为前提,共同制约着保险业的发展。

(一) 保险需求的决定因素

所谓保险需求,是指在人类社会发展的某一历史阶段上,即商品经济较为发达的时期,社会经济的的发展和人们生活的安定所需要的某种特殊形式的经济保障。一般地说,社会需要多种形式的经济保障,如保险形式的经济保障、企业自保形式的经济保障、个人储蓄形式的经济保障、国家后备形式的经济保障以及社会保险形式的经济保障等等。而保险需求,则是专指社会对保险形式所提供的经济保障的需求。

保险需求有两种具体的表现形式:一种是有形的经济保障需求,即体现在物质方面,那些投保的企业及个人寄托在遭受自然灾害和意外事故造成经济损失时,能够获得经济的补偿;另一种是无形的保障需求,即体现在精神方面,也就是在承保期间虽然没有发生自然灾害和意外事故,投保的企业和个人没有得到经济补偿或给付,却获得心理上的“安全感”。

保险需求作为一种经济现象,它的发展变化既复杂又呈现一定的规律性。决定保险需求的主要因素有以下几种:

1. 风险因素

保险就是承担风险,无风险就谈不到保险。因此,风险的存在是保险需求存在的前提。保险需求总量与风险程度成正比:风险程度越高,范围越广,保险需求的总量也就越大;反之,风险程度越低,范围越窄,保险需求量也就越小。

2. 经济发展因素

保险是社会生产力发展到一定阶段的产物,并随着生产力的发展而发展。生产力的发展、社会经济水平的提高给生产领域和消费领域带来了新的变革。一方面,科学技术推动着生产力高速发展。科学技术本身就是潜在的、强大的生产力,它不断拓宽新的生产领域,扩大原有的生产领域,但也同时产生新的风险源泉,从而增加新的保险需求。另一方面,生产力的发展,提高了社会财富和居民个人收入的增长幅度,居民个人用于消费的支出也不断增加,其消费结构亦向多元化发展,用于获得安全保障的保险费支出已成为人们日常消费支出

不可缺少的部分,也必将在人们的消费结构中占有越来越重要的地位,这样就扩大了人们的保险需求。

3. 经济制度和经济体制因素

现代保险是商品经济不断发展的产物,商品经济制度是现代保险需求产生的重要经济因素。现代保险的发展历程表明,随着商品经济的产生,现代保险经济关系才开始产生。随着商品经济的不断发展,在社会经济生活中各种不确定因素越来越多,因而保险需求也不断扩大。保险需求量与商品经济制度的发展程度成正比例关系。

4. 价格因素

保险商品的价格就是保险费率。保险需求量主要取决于可支付的保险费的数量。人们往往总是希望以较小的保险费支出,获得同样的保险保障。所以,保险费率低,就有可能刺激保险需求量的增大;反之,保险费率高,就会抑制保险需求量的增大。因而,保险需求量与保险价格成反比例关系。

5. 利息率因素

现代保险中有相当一部分是储蓄性保险,特别是人寿保险,把资金投向储蓄性保险的目的是为了获得红利或高额补偿。因此,闲置资金是投向保险公司还是投向其他经济单位往往取决于经济效益的高低。如果银行利率高于保险公司的获利水平,人们便会将保险资金投向银行,从而使保金需求减少;反之,如果银行利率低于保险公司的获利水平,人们就会把资金由银行转向保险公司,甚至会向银行贷款到保险公司投保,从而扩大保险需求。可见,利息率与保险需求成反比例关系。

6. 法定保险因素

法定保险是国家以法律或行政手段强制实施的保险保障方式。法定保险的实施,人为地扩大了保险需求。

除上述因素外,民族文化习俗、宗教信仰、人口文化素质等因素对保险需求也有不同程度的影响。

(二) 保险供给的决定因素

保险供给有两种具体形式:一种是实物形式,即保险人对遭受损失或损害的投保人,按照合同规定的责任范围给予一定数量的补偿或给付。这是保险供给的有形形态;另一种是心理形式,即对全体投保户所提供的心理上的安全保障。因为对于投保人来说,无论是否出险、无论是否得到补偿或给付,在客观上都是得到了心理上的安全保障,这种心理上的安全保障是通过保险组织所提供的保险供给实现的。

保险供给包括质和量两方面内容。保险供给的质又包含两层意思:一层是指保险所提供的各种不同的保险险种,例如人身险、火险、责任险等;另一层意思是指某种具体的保险品种质量的高低。保险供给的量也包括两方面:一方面是指某一保险品种所提供的经济保障的额度;另一方面是指全社会所提供的保险供给的总量。

在保险需求既定的情况下,制约保险供给的主要因素是:

1. 保险资本量

保险供给是由保险公司和其他形式的保险组织提供的,而提供保险商品的保险组织必

须要有一定数量的经营资本。因为,保险公司经营保险需要一定的物质条件,其中包括保险公司的基本建设费用、购买各种设备费用、营业费用及人员开支费用,还需要一定数量的资金作为赔付准备金。在一定时期内,社会总资本的数量是一定的,通用于经营保险的资本数量也是一定的。因此,这个有限的资本量在客观上制约着保险供给的总规模。一般来说,投入保险经营的资本量越大,保险供给量就越大,即承保能力就强;反之,投入保险经营的资本越小,保险供给量就越小,即承保能力就弱。可见,保险资本量与保险供给成正比例关系。

2. 保险供给者的数量和素质

一般情况下,保险供给量的大小取决于保险供给者数量的多寡和保险供给者的素质。因为,在一定时期内,社会劳动总量是一定的,社会总劳动量中能够用于保险经营活动的劳动量也是一定的;同时,保险经营活动具有较强的专业性、技术性,需要保险供给者在风险管理、人事管理、险种设计、法律知识、制度建立等方面都具有一定的水平。因此,保险供给者的数量和素质制约着保险经济活动的规模。

3. 保险费率

保险供给是通过保险市场进行的。一方面,保险价格受保险供给和需求的影响;另一方面,保险价格也影响保险的供给。保险价格偏高,就会刺激保险供给,保险价格偏低,就会抑制保险供给。保险价格与保险供给成正比例关系。

4. 保险利润率

一般地说,需求的动力是消费,供给的动力是利润。在资本主义制度下,平均利润率规律支配着一切经济活动。保险资本也受平均利润率规律支配,其他因素都围绕着这一因素发生作用。社会主义保险企业的利润虽然与资本主义的利润有本质的区别,但它仍然是企业生产和经营的自身效益的体现,企业的经营也受平均利润率规律的制约。如果保险企业的平均利润高,就会诱导人们投资保险业,从而扩大保险供给;反之,就会缩小保险供给。

5. 当局的有关保险政策

保险业的发展在很大程度上取决于政府的政策。政府的政策不仅决定着保险企业的性质和保险市场竞争的性质,而且还决定了保险业的发展方向。例如,亚、非、拉广大地区的发展中国家在取得政治上的独立后,为大力扶植本国的民族保险业,曾一度普遍推行保险国有化和国家所有的保险业的垄断经营的政策。这项措施对于维护这些国家的主权独立起到了一定的积极作用,但由于保险市场缺乏竞争机制,其结果一方面是把保险供给的量限定在一定的限度内;另一方面表现在保险供给的质上,使保险险种单一化和保险品种质量较低。近年来,一些发展中国家已注意到这些问题的存在,通过了一系列的保险市场多元化的措施,不仅扩大了本国的民族保险市场,加强了保险市场的承保力量,增强了竞争能力,而且通过分保业务的交流使国内的保险业务种类及技术水平也相应提高。由此可见,政府的政策对保险供给的影响是很大的。

(三)国家对保险市场供求实行监督管理的经济手段

保险市场的经营活动是通过市场机制进行的,即通过价值规律、供求规律和竞争规律三者之间相互制约、相互作用的关系来自发地调节供给与需求,这种自发的调节往往带有一定的盲目性,其结果必然造成社会资源的极大浪费。通过国家对保险市场的供求实行管理,在

一定程度上弥补了保险市场通过市场机制自发调节的不足。所谓国家对保险市场的供求管理,主要是指国家利用各种经济手段来调节保险市场的供求关系,使二者趋于平衡。

从世界范围看,各国政府对保险供求关系进行调节的经济手段主要有以下几个方面:

(1) 税收手段。发达国家的一般作法是根据各个险别业务的特点分别设定税种和税率。这种作法的好处之一是政府主管部门可以灵活地运用税收手段,对诸险种业务的发展过程和方向实行有效的调节。当某个险种供不应求时,降低该险种业务的税率就可以刺激该险种业务的发展,扩大供给以适应需求;当某个险种供过于求、出现盲目过热发展倾向或竞争过渡时,提高该险种业务的税率则可能平抑该险种业务的发展,减少供给以适应需求。

(2) 价格手段。某些险种如农业保险、出口信用保险、投资政治风险保险等,由于风险较大,保险经营成本较高,表现为保险价格(保险费率水平)居高不下,这样往往造成需求不足。因此,大多数国家对这些险种,一般都实行财政补贴制度,以降低这类险种的价格或维持该类险种的优惠价格,来刺激需求。

(3) 信贷或利息手段。对某些保险需求较大,而保险供给不足的险种,如责任保险,国家可以从贷款方面或保费存款方面给予优惠待遇刺激保险供给。

二、国家对保险中介人监管

保险市场的基本要素是保险需求、保险供给和保险市场价格。然而,除了上述三项基本要素之外,保险中介也是保险市场不可缺少的要素。特别是在现代保险市场中,保险中介对保险关系的形成和实现越来越重要。如在英国保险市场上,经纪人是保险业务推销网络的中坚力量,他们几乎垄断了英国保险市场的业务来源。在美国保险市场上,代理人队伍极其庞大,他们遍及各个行业,形成一个巨大的保险业务代理销售网,代理的业务无所不包。因此,各国都非常重视对保险中介人的管理。欧美、日本等国均通过法律明确其地位、执行业务的条件及法律责任。

(一) 国家对保险中介人资格的审定

保险中介人要有合法的资格方准营业。要取得合法资格,须缴存一定数额的保证金,经主管机关核准并办理登记手续。保险代理人一般应具备的条件主要有:

- (1) 须为成年人或合法独立人,并具有最低学历要求;
- (2) 须具备胜任代理保险业务的专长和从事商业性活动的的能力;
- (3) 具有经政府部门认可的单位证明和具有一定年限(3-5年)的保险资历;
- (4) 不属于保险公司或保险经纪人的雇员。

在保险中介人中,政府对保险经纪人的资格要求更为严格。如英国《1977年保险经纪人(注册)法》规定自1981年12月1日起,未按法令注册而以保险经纪人名义行事的,均为非法,而个人若申请注册,成为保险经纪人,须符合下列条件:①持有批准的合格证;②从事保险经纪人或受保险经纪人雇佣或至少担任两家保险公司的专职代理人或受保险公司雇佣至少五年者;③持有公证的合格证,从事第二项所述业务或受雇时间为3年者。如果个体商人、合伙经营者以及有限公司作为保险经纪人,而必须遵守更多的条件。有限公司必须至少有一半董事是注过册的保险经纪人。

(二)国家对保险中介人执行业务的监督

保险中介人经批准开业,必须履行政府颁布的有关法令或条例规定的权利和义务,接受政府主管部门的监督并呈报财务报表,如有下列严重过失,将受到经济处罚或临时性停业,甚至取消注册。

- (1)保险中介人为非保险业者介绍业务或为非法保险人经营业务;
- (2)保险中介人拒缴注册费用和其他费用;
- (3)保险中介人在申请取得注册中提供假的或不正确的言词和证件;
- (4)保险中介人对外提供涉及保险人的虚假资料以谋取个人的好处;
- (5)保险代理人以自己名义承保业务或向投保人提供其他与代理业务无关的服务。

除此之外,保险中介人要设有固定处所,以便于投保人接洽或政府监督;设立专门帐簿,记载其业务收支状况,以备查核;而且,保险中介人收取佣金的标准也受到限制,其报酬标准由有关的行业公会会同保险业公会制定,并报主管机关核准。

三、国家对保险行业组织的监管

保险行业组织是保险人或保险经纪人自己的社团组织。在市场型管理模式,国家中对保险业的监督管理发挥着不可忽视的作用。它与国家保险管理机关以及保险企业之间的关系,属于承上启下的桥梁关系。它对国家保险管理机关来说,主要起参谋、助手、辅助的作用;对保险企业来说,主要以自己有效的指导和咨询服务赢得信誉,吸收保险企业参加。由于保险行业组织是为了防止国家或政府过多干预、调节行业内部以及与其他行业之间关系的需要而产生的。因此,在市场型管理模式的国家中,对保险业的管理主要依靠行业组织而不是政府,且国家保险主管机关对保险行业组织的管理也较为宽松。

国家对行业组织管理是指对各种行业组织的建立、任务和活动内容及方式等方面的管理,主要表现为以下几个方面:

(1)各种形式行业组织的成立通常要取得政府主管部门的认可,但在市场型管理模式的国家中,政府对行业组织的设置不作严格监督。在英国,公众多数偏好自我管理而不是政府管理。例如,当政府认为必须对经纪人进行管理时,保险界就主动成立了行业性自我管理组织“英国保险经纪人协会”。

(2)由保险行业组织制定的统一保险条款格式和最低保险费率标准往往要取得政府部门或社会的特许或认可。

四、国家对市场竞争的监管

除完全垄断市场模式外,在其他类型的市场模式中,都不同程度地存在着竞争。这是因为,保险市场上有不同的保险人,而且他们提供的产品又有差异,因此,被保险人就有可能在不同的保险人及不同质量的保险险种之间作出选择,这就必然导致保险人之间为了获得业务展开激烈的竞争,尤其在承保力量过剩的市场中,这种竞争会愈演愈烈,并迫使保险人千方百计地在承保业务上作出相应调整,以迎合客户的不同需求,增强同业竞争能力。竞争最有效的手段之一就是降低费率。由于大幅度降低费率所引起的直接业务亏损甚至破产,只

能通过资金运用收益来弥补,以达到资产负债的平衡或盈余。但长期地降低费率和永久性的业务亏损这种两败俱伤的竞争方法终非长久之计,往往会导致保险企业经营亏损。因此,各国政府为了保持保险业的正常发展,纷纷加强对保险市场竞争管理。政府的做法通常是:通过行政法令限定保险费率的最低限和赔付责任的最高限,或要求保险企业和保险公会根据大多数保险企业的经营情况,制订出共同的保险费率标准,以维持保险市场的合理价格。因此,保险企业在保险市场中的竞争焦点已从价格竞争转移到非价格竞争。非价格竞争主要表现在承保服务、推销技术、产品质量方面,通过这些手段同样可以达到争取保户、占领市场的目的。目前,在国际保险市场上出现了新的发展势头,各公司为争取更多的市场份额,均不断开发新险种,并提供各种附加的服务,给保险市场注入了新的生机,在一定程度上影响了保险的需求结构,从而调整了保险供给与需求的严重失衡。

第三节 国家对保险市场监管的原则和方式

一、国家监管保险市场的基本原则

国家对保险市场管理的目的,主要是为了促进保险事业的发展,维护被保险人的利益,发挥保险的经济补偿作用。因此,国家管理保险市场也必须遵循相应的原则:

(一)有利于促进保险市场健康发展的原则

保险市场是商品经济的产物。商品经济的内在矛盾,使用价值与价值的矛盾、供给与需求的矛盾,都要通过市场活动反映出来,并借助于市场的机制求得解决。商品经济的普遍规律,如价值规律、供求规律、竞争规律,都要通过市场发挥作用。保险市场极大地推动了社会经济的发展。因此,充分发挥市场机制的作用是客观经济规律的要求。

国家加强对保险市场的管理,旨在维护被保险人的合法权益和保证企业的偿付能力,使之顺利履行经济补偿义务,确保其经营稳定性。从而最大限度地满足社会生产持续进行和人民生活安定的需要。本着这一宗旨,国家对保险市场管理的方法、手段一定要适当,以推动保险事业的健康发展。如果过分严格,很可能妨碍保险业务的正常经营,窒息保险业务的发展;反之,如果管理松懈,又可能导致保险业经营不当或缺乏效率。由此可见,国家对保险市场管理的效果,在一定程度上还取决于保险企业的合法经营,这就要求国家在加强保险市场管理的同时,进一步鼓励或引导保险企业遵纪守法,更好地发挥保险的经济补偿作用,以利于社会经济的发展。

(二)有利于充分发挥保险市场机制作用的原则

在现代保险市场中,整个保险的经营活动都要受到市场机制的制约,市场机制成为调节保险市场各项经济活动的客观力量,它对保险市场的发展具有重要的作用。因此,市场机制作用的充分发挥,是保险市场健康发展的重要条件。因为,现代保险市场是借助市场机制进

行保险活动的系统工程体系。这种系统是由保险机构系统、保险形式系统、保险运行系统和保险的调控系统组成的有机体。维持这一有机体正常运营的关键就是保险市场机制,即通过价值规律、供求规律和竞争规律三者之间相互制约、相互作用的关系,影响和调节保险市场。因此,国家管理保险市场,不是为了限制市场机制的作用,而是为市场机制的正常运行创造必备的条件。国家在选择管理保险市场的措施和手段时,要以充分发挥市场机制作用为前提,采用各种经济手段、指导性计划手段以及适度的行政手段来管理保险市场,避免过多的行政干预,以免保险事业的发展偏离正常经济运行的轨道。

(三)有利于同社会保险经济体系协调发展的原则

国家对保险市场进行管理,必须遵循有利于同社会保险经济体系协调发展的原则,使商业性保险、保障形式同社会保险、保障形式协调一致地发展,共同促进社会经济的繁荣发展和人民生活的安定。

社会经济保障体系是一个复杂的系统工程体系,它是由社会保险、社会福利、社会救济三方面组成,其中社会保险是社会经济保障体系的核心。社会保险是指凡参加保险的劳动者及人民大众,因遭遇疾病、伤害残废、老年等而丧失劳动能力时,或因失业而丧失就业机会时,用保险的方式以基本保障的制度。它是通过集中多数人的经济力量和国家财力、物力而共同承担被保险人损失责任的经济补偿制度,它是一种由政府举办的强制性保险,受法律约束,其保障对象范围为大多数或全体公民。作为一种保险,社会保险仍然以保费的收取和给付为条件。

二、国家监督管理保险市场的方法

(一)公告管理

它是政府对保险事业的实体不加任何直接监督,而将其资产负债、营业成绩及其有关事项公布于众的管理方式。

(二)规范管理

规范管理形式是指由国家制定指导保险业经营管理的一系列法律、法规或规则,要求保险企业共同遵守,并在形式上监督实行。如最低资本金的要求、资产负债表的审核、资本金的运用、违反法律的处罚等。这一管理形式的特点是:比较注意保险企业经营形式上是否合法,并不触及保险业经营管理的实体,因此仍有较大的自由度。但是,由于保险技术十分复杂,有关法规很难面面俱到,有时难免流于形式,对保险业的经营,实际上很难起到约束作用。目前,大多数国家已废弃这种管理形式。

(三)实体管理

鉴于以上两种管理形式所起作用不大,现在大多数国家已从规范管理形式转向实体管理形式。实体管理形式是指国家订有完善的保险管理规则,国家保险管理机关具有较高的权威和灵活处理的权力,对保险企业的设立、经营、财务乃至倒闭清算实行有效监督。这种监督对保险企业的管理有明确的衡量尺度,是各国保险业管理形式中较为严格的一种。日、德、美等国都采用这一管理形式。但目前,在保险费率管理、保险条款审定、竞争约束、资金运用等方面,许多原来管理严格和市场秩序较为良好的国家或地区,对保险业管理又有放宽趋势。

第四章 美国对保险业的监督管理

就世界市场而言,英国和美国代表了国际保险市场上两种不同风格的监督管理模式。英国市场监督管理比较宽松,更多地偏重于行业自我管理。而美国市场政府的监督管理比较广泛而严格,它代表了一种与英国市场截然不同的态度。因此,为了透彻地了解世界保险市场监督管理的全貌,有必要对这两种不同模式详加剖析。现在先来看一看美国市场的管理,下一章再来分析英国监督管理的内容。

一、美国保险监督管理的历史发展

在美国,对保险业的监督管理开始的时候,是从本州政府对在别的州注册的保险人进行保费征税这种方式出现的。后来又出现了注册的规定,并为了确定保险人的税收责任,要求保险人递交报告。虽然有关保险的州立法早在19世纪初期即已出现,但现代形式的保险监督管理只是在南北战争前才出现。那时许多州设立了专门的保险监督机关,新罕布尔州于1851年设立了保险监督委员会(Board of Insurance Commission)。这是最早的保险监督机构。随后马萨诸塞州随之仿效。1859年纽约州也设立了自己的委员会。1869年由于美国最高法院在保罗诉佛吉尼亚州一案中作出裁决认为保险不是州际商业(Interstate commercial),不受联邦政府的管辖。因此,自该裁决后,对保险业的监督一直由各州自己负责。这种情况持续了75年。

本世纪初,大型企业在美国受到广泛的非议。美国寿险业的迅速发展及其中的一些欺诈行为十分引人注目。1905年纽约州在“阿姆斯琼委员会”(Armstrong Committee)对寿险业作出调查后,制定了限制保险人行为的立法。1910年“曼立特委员会”(Merritte Committee)在对财产险尤其是火险费率进行广泛调查后,提出了禁止反“协议法”(Anticompetitive Laws,指许多州有关保险人联合拟定费率的法规)。这两个委员会在美国现代保险监督管理中扮演了一个十分重要的角色。

1942年美国最高法院否决了在保罗诉佛吉尼亚州一案中的裁决,重新认为保险是一个州际商业,应受联邦政府管辖。从此以后,美国的保险监督就迈向了联邦政府和州政府的双重管理体制。

二、美国保险监督管理的现状

目前,美国各州对保险的监督管理主要从三个方面,即立法、司法、行政着手。

各州都有立法调整州内的保险业。这些法律对保险公司的创设、业务、准备金标准、费率、投资都有严格的规定。美国市场保险监督管理的广泛性和严格性主要就体现在监督范

围上。美国市场的保险监督几乎贯穿于承保过程的各个环节,这是英国市场所罕见的,在下一节中我们将会看到英国市场奉行的是“责任自由”(freedom of responsibility)监督原则,即只要公司本身是以负责的态度经营保险的,政府就不加管制,这与美国的监督原则形成了鲜明的对照。

美国各州对保险业的司法管辖主要体现在法院对保单条款意义的解释及对保险纠纷的裁决上。

对保险业的行政监督权主要由各州的保险监督官行使。保险监督官由各州州长任命,负责保险业的管理和监督。1871年美国成立了全国保险监督官协会(The National Association of Insurance Commissioners),负责协调各州的管制行动并交流各州的经验。该协会自成立以来十分活跃,在保险管制方面起到了重要作用。现在让我们来详细剖析一下现行美国市场最具特色的两个方面:①监督管理的范围;②州政府和联邦政府的双重管理体制。

(一)监督管理的范围

前面已经谈到,美国市场监督管理的范围十分广泛,这点我们可以从下面具体管制范围的介绍中略见一斑。

1. 对保险公司的注册监管

在美国,如果一个公司要注册,首先必须经保险监督官的审查,由他检查是否符合州保险条例规定的财务要求、是否拥有足够的资本或净资产以及公司的组织状况是否完善。

2. 对保险公司的财务检查

各州保险管理条例都规定每家注册的公司(包括外国公司和本州的公司)都必须向保险监督官递交年度报告,汇报资产负债、投资、收入、赔款、费用以及其他有关情况。保险监督官根据保险人递交的年度报告了解各公司的经营状况,同时监督官还要对各公司进行定期检查。保险管理条例规定这样的检查至少每三年一次。检查费用由被检查公司支付。

3. 对保险公司偿付能力的监督

保险管制的基本目的还是为了避免破产,但若破产仍不可避免时,保险监督官就必须采取必要的措施保证债权人能接管其资产。但多数情况下,清算只是最后的一招。一般来说,当保险监督官发现某一公司经营状况不妙时,他总会想方设法对公司进行挽救,主要是将公司的大多数业务进行分保,或者让实力雄厚的公司将其兼并,以避免破产的出现。因此,在多数情况下,即使公司已经面临破产危险,公众也会一无所知。

当某公司经营状态每况愈下,实在没有挽救可能时,各州保险部就负责对公司资产进行清算,并由保险监督官向地方法院申请占有该公司或勒令其停业。

公司一旦破产,其资产就应在债权人之间进行分割。但若许多债权人座落在不同的州时,资产的分割将遇到很大的麻烦。因为美国各州立法是独立的。为了解决这一问题,现在大多数州已经采纳了“统一保险人清偿法案”(Uniform Insurance Act)。该法规定,各州的债权人在资产清偿中享受同样的待遇。

4. 对偿付基金(Solvency fund)的监督

偿付保证金(Solvency guarantee fund)主要用于补偿因财产和责任保险人破产而受损失的社会成员,其目的主要是为了保护保单持有者及其它债权人的利益。当破产发生时,由

保险部指定一家保险公司作为该保证基金的服务公司,调查尚未支付的赔款并与债权人一起对破产公司的资产进行清算。在美国,寿险业和财产责任险的偿付保证基金是分开设置的。财产责任险偿付保证基金建于 70 年代,目前只有 34 个州设有寿险业的偿付基金。

5. 对潜在破产的早期检查

破产后,对破产公司的资产在债权人之间清算或建立偿付保证基金当然是保护保单持有者利益的有力措施。但保护保单持有者利益的最好办法是在可能的破产发生前及早调查,以避免破产的发生。1974 年美国全国保险监督官协会(NAIC)接受了保险管制信息系统(Insurance Regulatory Information System)。该系统可通过计算机对各保险公司指定的指标进行分析,以便及时发现各保险公司的财务问题。目前该系统,对财产责任险定有 11 个指标,对寿险、健康险定有 12 个指标。如果某公司的指标分析偏离了平均标准,保险监督官就要严加监督。这一系统的运用,使美国各州对保险业的监督更加科学化,同时更行之有效了。

6. 费率管制

美国监督当局认为对费率进行控制是一箭双雕(既保证偿付能力又保证费率公平)的有效措施。保险人能否履行赔款承诺,取决于收取的保费是否充分,因此政府对费率必须加以适当的管制。现在美国除伊利诺伊(Ellinois)州以外,其他各州都规定费率必须合理,既不能过高,差别又不能过大。

所谓合理指费率及投资收益必须足以支付赔款及各种费用。为了保证偿付能力,价格竞争常受到限制。

除了合理外,保险费率还不能过高。保险企业不能收取过高的保险费来牟取不合理的收益。

最后,保险费率不能差别过大。当然保险的性质要求对不同的危险对象收取不同的费率,但对危险情况相近的不同客户,费率不能差别过大,不能有严重歧视。

7. 寿险费率的管制

只要公司没有收取歧视性费率,对寿险费率,美国大多数州都没有直接控制。但对寿险公司红利及相互保险公司的净值累积的管理却代表了对最高费率的间接控制。另外,对保险费内所含的费用率,各州都有法定限制。各州保险法规定了死亡表和假定的利率,这也等于间接控制费率。

美国监督当局之所以对寿险费率没有作更严的限制,是因为竞争本身是更有效的调节者。但在没有外来帮助的情况下,事实上,消费者本人凭借自己已有的信息很难对寿险成本作出正确的判断。因此,美国许多州要求保险人必须向消费者提供有关成本的信息。1976 年,美国全国保险监督官协会(NAIC)向各州推荐“标准寿险咨询管理条例”(Model Life Insurance solicitation Regulation),后为各州所采纳。该条例明确规定保险人必须使消费者能够得到有关成本比较的信息。这一条例的实施使消费者能比以前更好地对各保险人的成本进行比较,作出理性的选择。1983 年,美国全国保险监督官协会又推荐了新的寿险成本说明管理条例,新条例要求对特定格式的保单的保费和利益与其它保单的保费及利益进行比较。

8. 财产责任险费率的管制

在美国,对财产责任险费率的管制比寿险费率的管制严得多。但具体的管制方法各州差异也很大。最主要的管制形式有以下几种:

第一种叫事先批准法(Prior approval)。大多数州均采用此方法。这种方法是由1946年“各行业标准费率厘定法”(All Industry Model Rating Law)所规定的。这种制度要求公司的费率在使用前必须得到保险监督官的批准。

第二种叫公开竞争法。准确地说这是费率不用上报的制度。它首先于1947年在纽约州出现。实行这种方法的州认为,竞争比政府管理更能合理调节费率。

第三种叫做“边上报边使用”法(file and use)。在这种制度下,保险人必须将费率变动及时上报。但在上报同时即能使用这费率。当然,保险监督官也可能不批准这费率。这种方法的好处在于在费率调整与费率实施间没有耽搁。

第四种叫做“边使用边上报”法(use and file)许多权威认为这种制度与公开竞争制度差别不大。费率不必经管理当局的批准即可使用,但该费率必须向管理人员通报以便使其了解情况。

9. 准备金管制

保险人在经营过程中必须建立各种准备金。最主要的准备金包括:财产责任险中的未到期责任准备金、损失准备金(Loss reserve)、寿险业中的责任准备金(美国称之为保单准备金 Policy reserve)。

美国各州保险管理条例对准备金的计算都有规定。另外,管理条例还要求在保险监督官那儿按准备金的一定比例存放一笔现金存款或抵押。

10. 投资管理

由于投资收益对于保险公司的偿付能力有很大影响。因此,美国各州对投资都加以限制。一般允许的投资对象为联邦政府债券、州、市政府债券、抵押贷款、公司债券、优先股、普通股。关于对投资的管理和监督请参见第三编第四章的详细介绍。

11. 保单格式的规定

保险合同十分复杂,对外行的消费者来说尤其如此。有些消费者虽已购买了保险,但对保单内容仍不知所云,这种情况在保险意识稍差的地方更为普遍。为了防止合同中的不公正规定对保险购买方造成不利影响,保险合同应有一个规范化的格式,为此,美国大多数州要求保单在使用前,其格式必须得到批准。

12. 保险代理人资格审查

保险业的技术性很强,因此保险代理人对保险技术起码应该有一个基本的了解,只有全面、正确理解保险合同才能妥善办好其业务。美国许多州规定申请代理人注册必须参加考试,只有通过考试的人才能作为代理人进行注册。

13. 不公正业务的控制

有时候,虽然保险人的财务状况良好,但在业务做法上有时却很很不公正。如歧视客户等,对于这些不公正的做法,保险监督官要加以控制。在所有不公正做法中,保险监督官特别地禁止回扣或以不利于保单持有人利益的方式诱使保单持有者取消一家公司的保单而以

另一家公司的保单替代。

(二) 联邦政府和州政府的双重管理体制

自 1942 年美国最高法院认为保险是一种州际商业, 应受联邦政府管辖后, 联邦政府开始行使对保险业的管辖权并与各州政府一起履行对保险业的监督管理之责。目前, 联邦政府的管制有越来越强的倾向。由于各州的管理条例依附于国会法案, 因此各州对联邦政府的行动十分敏感。

早在 1975 年, 福特总统设立了一个“ 白宫反托拉斯豁免目标组织”(White House Anti-trust Immunity Task force) 调查各种可免除联邦反托拉斯法约束的情况。最后, 该组织在 1977 年提出了题为“ 保险业的价格和推销 ” 的报告。报告认为保险业可不受免除反托拉斯法的约束, 完全可在一个充分竞争的体制下经营, 强调了联邦政府和州政府双重管理的必要性。

至今, 对于应实行双轨管理体制还是应由联邦政府或州政府单独管理还存在争议。美国司法部及一些国会议员主张联邦管辖。他们认为各州对保险业管制分工上的做法差别很大, 由于在管制上缺乏一致性已经造成了很大的不便和精力的浪费, 一个统一的联邦管理体制有助于进行统一的高质量管理。但美国全国保险监督官协会(NAIC) 及各州保险公司却主张由州政府进行管理。他们认为各州政府对当地情况最了解, 对处理保险问题具有丰富的经验和专门的知识, 管理体制的划一性不利于市场上的创新、试验乃至模仿, 如果只实行州政府管辖, 即便创新失败影响也只在州内, 范围有限, 而实施了统一的联邦管理体制情况就完全不同了。这场争论的最终结果还是要取决于这两种管理体制的成本收益分析, 争论最后只能导致双轨制的强化。

三、美国对保险业的监督管理机构

1850 年以前, 美国对保险业的管理主要是通过立法中的特别规定及特殊的税收法实施的。自此以后, 各州相应地成立了各自的保险监督管理部门。如 1851 年纽约州设立了保险监督官委员会, 专门监督保险业务的经营及保险公司的设立; 1855 年, 马萨诸塞州设立了第一个州保险管理部门; 1868 年, 美国最高法院确认了各州——而不是联邦政府, 对保险的管理权。保险业在美国向来被认为是关系公共利益的行业, 故都由各州加以管理。各州的法律都规定有关部门负责监督保险业并执行有关法律。虽然, 联邦政府也参与某些保险管理, 但保险业务基本上都是由各州负责管理的。每个州都有一位官员负责保险法的执行并监督管理本州内的保险业务。他们常常被称作保险监督官, 他们通过全国保险监督官协会进行合作, 以便在多样化的管理形式中取得一定的协调。保险的管理在美国是很严格的, 在许多州的法律中对保险都有定义, 对管理范围有明确的界限。各州的保险法都规定了, 保险公司允许经营的保险种类, 开办一个险种或几个险种所需要的最低资本和资本积累, 各类保险人组织的不同法定要求, 保险公司的营业许可及外国或州公司的存款保证, 保证保险人偿付能力的措施, 年度报告的提供及责任准备金的计算方法, 投资资金的管理及其对资产的评估; 对保险人业务的限制, 对标准保险单及标准保险条款的规定, 对许多保险禁用条款格式的规定, 作为代理人、经纪人须具备的资格和条件等等。

由于各州都有自己独立的立法权,因此对保险的立法管理,无论从范围上还是在具体内容上各州之间均有很大差异。美国大多数州都把保险公司分成本地公司(Domestic Companies)、外地公司(Foreign Companies)及外国公司(Alien Companies)。所谓本地保险公司是指在一个州里注册登记并在当地营业的保险公司。外地公司是指不在当地注册登记的,而外国公司是指在国外注册登记的保险公司。一般发给本地公司的营业许可证是没有期限的,而给外地及外国保险人的营业许可证需要定期更换,通常是一年一次。如果保险人未能遵守州保险管理的规定或者没有满足按州法律计算的偿付能力,则州保险管理部门就可以取消该保险人的营业许可证。对于外地公司及外国公司,大多数州在颁发营业许可证之前都要求保险人提供公司章程的副本,其他任何有效的公司经营细则,其他用于说明所办理或受委托办理的业务种类的文件,说明公司的资产、负债状况的财务报告。非本地保险公司经常要接受保险管理部门的彻底检查。保险当局一般要求这些公司按季度提供业务情况报告。各州对外地、外国公司的管理都比对本地公司的管理要严得多。

美国对保险业的管理是经历了从无到有,由松到严的过程。从保险业初创到内战这段期间,各州对保险公司管理甚少,对它们可能承保的业务种类也无所限制。而这时大多数公司都选择单一险种经营,即使象“北美”这样的大保险公司虽然本身具有承保各类保险的强大能力,也只是稍稍接触了一点寿险业务后就放弃了对这种险别的经营。后来,越来越多的州开始对保险业进行管制,对保险公司承保能力的限制越来越普遍,形成了有组织的单一险种经营体制,保险公司只能根据法律限制承保单一险种业务,如一家火灾保险公司不能办理伤害保险,而伤害保险公司也不能承保火险业务,火灾及伤害保险公司不能办理寿险业务,寿险公司同样也只能办理寿险(包括年金)及健康保险业务。这种形式的保险组织只存在于美国,同英国等其它西欧国家可以交叉办理各种保险业务是有异的。

第五章 英国对保险业的监管

第一节 英国保险市场的监督管理

就世界市场的比较而言,英国显然代表了一种宽松的监督风格。虽然英国保险的立法管理也很严密,但就其监督内容而言,英国市场的监督环境是十分宽容的。这也许与英国保险业的历史传统及人们的文化信仰有关系。英国保险市场在政府管制与行业管理方面向来偏重于行业管理,而行业自身管理与政府管理毕竟存在着本质的区别。由于这些因素的影响,使英国的保险监督具有了很强的本国色彩,与美国的管制风格有明显的差异。英国的这种管制风格又是保险市场上另一种温和、宽松的管制模式。我们在了解了美国的严格管制后,再来剖析一下另一个处在大西洋彼岸岛国的监督情况。

一、对保险业监管的历史发展和立法演变

在英国保险的立法管制主要是为了纠正经营上的困境或管理中的弊端。

早在18世纪由“南海欺诈案”而引起的“欺诈法案”(Bubble Act)即对保险业的发展作出了一定的限制。1824年上述法案取消,现代保险机构纷纷出现,英国出现了设立保险公司的热潮。由于在1844年前,保险公司的成立都不要注册,由此不少公司的成立具有欺诈性。1841年“选择委员会”(Select Committee)发现了许多欺诈证据,由此,1844年英国制定了公司法,要求公司的成立必须经过注册。但这种规定并没有阻止寿险公司破产的浪潮,因为“选择委员会”的一系列报告及公司法本身并未涉及到寿险公司的实质问题。

19世纪英国在经济上奉行的是自由放任的经济政策,主张依靠市场的力量来调节经济活动。这种自由放任的思想同样在保险领域得到流行,这促使许多公司力图通过兼并和接管其它公司来巩固自己在市场上的地位。这种兼并的现象到19世纪中叶达到了惊人的地步,破产现象屡见不鲜。寿险业在经营上失败的严重性,引起了当局的注意。1870年,英国制定了寿险公司法,对寿险公司的保证金、财产帐户、兼并、清算都作出了规定。虽然该法案在防止寿险公司破产方面的成效不大,但具有历史意义的是该法案确立了“只要作了说明就有完全自由”的原则(freedom with disclosure)。这条保险业监督管理的原则在英国盛行了很长时期,核心就是强制保险公司向管理当局、保单持有人提供足够的信息以便能合理估

计公司的财务状况。

1909 年,英国又制定了保险公司法(Assurance Companies Act),将 1870 年的寿险公司法中的管理及各项规定扩展到了除水险和汽车险外的所有其它险种。

英国早期的汽车险市场几乎重蹈了 18 世纪寿险市场的覆辙。由于汽车险在本世纪初还是一个较新的险种,因此缺乏对危险进行估计的统计资料,而且由于技术的不断进步,危险特征也在随时改变,这更增加了问题的难度。20 年代,英国汽车险保费以 20% 的速度递增,这就使一些公司收到的保费不能抵补赔款,但还能够凭借业务的增长而得以生存。但这种缺乏科学性的经营方式,为汽车险业务的发展埋下了隐患。为了解决汽车事故受害者的赔偿问题,1930 年“ 道路交通法”(Road Traffic Act)规定了汽车的强制性第三者责任保险,并将 1909 年的保险公司法扩展至汽车险,从而使汽车险能象其它业务一样受到监督。

事实上,强制保险对于汽车保险市场的经营管理并没有产生明显的积极影响。1933 - 1935 年间,由于竞争激烈,仍有 6 家公司破产。许多其它公司也不得不退出汽车险市场。1937 年,为了调查这些问题,英国政府成立了“ 凯塞委员会”(Carell Comittee)。该委员会通过调查,建议对经营强制性保险的企业颁发执照,建立中央基金。当有营业执照的保险人破产时,可动用这笔中央基金(Central fund)进行弥补。第二次世界大战后,这些建议的精神被 1946 年的保险公司法所采纳。该法案首次规定了偿付保证金制度。根据该法案即使那些缺乏保险经验但却具备了最低限度保证金的公司也能进入市场,追逐保费,这就必然导致一些企业在经营上的失败。其中“ 汽车及普通险保险公司”(Vehicle and general)的破产就是最典型的一例。该公司在 1961 年刚开始承保寿险业务时,只有 5000 英镑的最低限度资本金。在 60 年代由于公会会员公司(Tariff Companies)实行了较高的统一费率使其市场份额不断收缩,从而为 V&G 公司的业务发展提供了一个契机,其业务从一无所有到最后竟承保了汽车保险市场的 10%。1968 年公会制度取消后,会员公司降低费率,重振旗鼓,这使 V&G 公司蒙受了很大的损失。1970 年损失达 14.5%。1971 年该公司被迫宣布破产。V&G 公司的破产再度暴露了英国政府当局在保险管制中存在的问题。这导致了 1973 年保险公司修正案的制定(Insurance Companies Amendment Act),这法案加强了贸易部对公司信息调查的权力。V&G 公司破产的同时还导致了 1975 年保单持有人保护法(Policy holder 's protection Act 1975)和 1977 年的保险经纪人法(The Insurance brokers Registration Act 1977)的订立。

V&G 公司经营的失败对贸易部本身也产生了重大的影响。首先,它要求贸易部必须配备合格的人员履行监督职能。其次,它暴露了应用“ 公开性自由”原则(freedom with publicity)的困难。因为如果某一公司经营状况恶化,此时若将其财务状况公诸于世,公众就会对该公司失去信心,从而只能导致其加速破产。因此这原则已被“ 责任自由原则”(freedom of responsibility)所取代。这个原则意味着只要公司以负责的态度经营,贸易部就不予干涉。

从 1974 年保险公司法制定后,英国还制定了一些其它保险立法,但这些立法都是为了遵循欧洲共同体为协调各成员国立法所制定的各种管制要求。1974 年的保险公司法及 1977 年的偿付保证金条例(Solvency Regulation 1977)都是出于这样的动机。

二、当前的监管制环境

(一) 政府管制

当前,英国保险监管制的立法几乎都包含在 1982 年保险公司法及 1981 年保险公司管理条例里。其它的立法则有前面提到的《保单持有人保护法》和《保险经纪人法》。

1982 年的《保险公司法》规定了保险公司获准经营必须具备的条件,并规定了申请注册的程序。为了便于监督,它要求公司提供年度财务帐户,资产负债表格式必须符合 1981 年保险、公司管理条例的规定。该法同时规定经营长期性业务的公司必须指定精算师,并由精算师定期对公司进行调查。

1982 年的保险公司法还规定了长期性业务的资产负债必须与普通业务的资产负债分开,并规定业务的转移须经法院批准以保护保单持有者的利益。此外,该法对偿付保证金制度作了规定,制定了不遵守偿付保证金制度的处理办法。

这个法案赋予了工贸大臣对保险业的干预权,同时规定了行使这些干预权的条件。这些权利包括有权要求保险公司提供有关信息,并有权禁止保险公司承保更多的业务或对投资活动加以限制。其它权利包括如果工贸大臣认为某公司已无力承担有关合同义务的负债或某寿险公司已根本无法满足保单持有人的合理期望,那么为了保护保单持有者的利益,工贸大臣可以对公司的业务活动加以限制。简单地说,如有足够的证据认为公司的财务有问题,那么工贸大臣就有权决定是否必须采取措施加以纠正。工贸大臣有权批准公司的负责人,批准的依据是该人选是否有能力胜任该项工作。

最后,这法案涉及到了保险业的经营,它对保险业的广告及旨在诱使他人签订保险合同的不当说明作了规定。该法要求保险中介人与任何保险公司的关系必须为现有的或潜在的保单持有者所熟知。

早于公司法以前颁布的 1981 年的保险公司管理条例主要是先对公司法中有关规定的技术细节作了阐述。如各类业务的偿付保证金、保证基金、最低限度保证金的计算方法,资产、负债的估值方法等。资产估值时的一个重要规定是对某些特定资产,如公司股票,在计入总资产时要受到限制。这就是说,一家保险公司如对某类特定资产的投资超过了规定的限制时,超过部分不能算作偿付保证金。这一规定旨在防止公司的偿付能力过分依赖于某一特定的资产。1981 年的管理条例还对长期性业务的利率作了规定,以防止公司仅仅靠假设的较高投资预期收益率来维持其偿付保证金。条例规定对投资年收益率的假定不能超过 7.2%。对其它业务的投资收益率的计算按当前的实际利率和投资风险来确定。条例同时对资产搭配、资产地方化、申请注册所需提供的情况等作了规定。

政府对保险公司的管理主要是监督它们的行为及其经营成果。公司必须以特定的方式向政府提供有关情况。根据这些情况,根据这些信息,工贸部能对公司的偿付能力作出评价。没有满足偿付准备金要求只能导致更严厉的监督。但如偿付保证金超过了保证基金,一般只须提供一个恢复公司偿付能力的计划即可。如果公司的偿付能力恶化到保证基金以下时,就必须立即采取行动。工贸部会采取它认为对于保护保单持有者的利益所必需的措施,如取消公司的经营权。

如果公司的偿付能力良好,那么对它的行为,诸如保险费率的高低、对技术准备金的投资等就不会加以限制,对承保的危险也不会有什么干预。一句话,如果公司以负责的态度经营业务并提供必要的情况,工贸部一般不会干涉。

(二)行业自我管理

在英国,公众多数偏好自我管理而不是政府管理。例如,当政府认为必须对经纪人进行管理时,保险界就主动地成立了行业性自我管理组织“英国保险经纪人协会”(British Insurance Brokers Association)。这个协会于1977年由以前四个单独的协会合并而成。同样,当“寿险组织协会”(Life office Association)在有关佣金支付方面的协商破产后,政府并未出面干预,只是督促有关方面重新协议。但协议至今尚未达成。

虽然英国保险人协会的成员(Association of British Insurers)承保了英国95%的业务,但该协会在管制方面作用并不大,它主要是代表保险人的利益与其它方面,如工贸部或欧洲共同体委员会,进行协商。英国保险人协会成立于1917年。作为一个贸易协会它向所有在英国经营业务的英国及英联邦国家的公司开放,由于它是一个自愿性协会,对会员并没有纪律约束,因此它对行业的管理无能为力。

英国的寿险组织协会(LOA)及在苏格兰的类似组织苏格兰寿险组织协会(Association Scottish Life office ASLO)起着与英国保险人协会(BIA)类似的作用。它们的会员承保了英国90%的寿险业务。苏格兰寿险组织协会(ASLO)成立于1841年。寿险组织协会成立于1889年。因为它们是自愿性协会,它们对会员不能行使强制性管制措施。其会员资格并不能给会员带来直接利益。然而,这两个协会共同主持了一次有关佣金支付的协商。这次协商一直持续到1982年。商谈的目的是防止以支付佣金来影响保险的推销。它们发布了一个“长期性保险实务声明”(Statement of long-term Insurance Practice)。该声明对要保书的形式、保单条件、索赔程序、推销实务均作了说明。

许多新成立的寿险公司特别是专门经营红利挂钩寿险业务(Linked Life Policies)的公司开始了雄心勃勃的推销活动。这些公司没有加入这个协会,因此不受佣金协议的限制。它们提供更高的佣金率导致寿险组织协会的一些重要成员退出协会,以便对某些业务也能按较高的佣金率支付佣金。这最终导致了协议的失败。

自我管理中比较引人注目的是保险中介人领域。英国保险经纪人协会设有一个委员会作为其管理机构。这个委员会是根据1977年保险人法案设立的。要成为该协会的会员必须经这个委员会的监督并注册,同时必须符合其它条件,如有关专业人员的资格、财务状况良好,严格遵守规则等等。

该协会还通过开办教育培训计划以提高行业内业务水平。只要经纪人在公众间的声望提高了,那么这个计划就算成功了。

在英国并没有处理保单持有者与承保公司之间纠纷的官方机构,许多公司最近建立了处理这些案件的组织。两个主要的组织是“保险推事局”(Insurance Ombudsman's Bureau)及个体保险仲裁服务公司(Personal Insurance Arbitration Service)。其中“保险推事局”是最重要的一个。在其开业的头9个月里就处理了379件指控案。1982年处理了1019件。推事在对案件细节进行调查后作出对双方有约束的裁决。他能作出非金钱性的处罚或作出

100000 英镑以内的裁决。仲裁服务公司相当于仲裁协会提供的服务。由于大多数合同有仲裁条款,这些服务在自我管理中并不算重要。

第二节 对保险企业的监督管理

一、对保险业的管理概况

保险业通常被认为是对其他行业和公众利益有密切关系的经营补偿的特殊行业,因此,许多国家的政府都对保险业加以严密的管理与监督。传统上,英国一直认为政府不应干涉贸易活动,人们应该在法律及道德规范内自由地经营商业,只要公共利益不受威胁,政府即无权干涉。因而在保险早期发展阶段,英国政府对保险业很少管理或管理很松。英国的保险公司与其他公司一样都必须符合公司法的(Companies Acts)要求,但由于保险业务具有补偿的特殊性,它又可以超越公司法的某些规定。此外还由于保险合同具有最大的诚信原则,故政府有特殊的立法来管理保险行业,并将监督保险业的管理大权交给工贸部(DTI,前身为贸易部 DOT)。近年来政府对保险的管理有了显著的加强,这也是由于政府对一些大保险公司破产所作出的反映,另外还由于它成了共同体的成员,共同体要求其成员国在法律及管理上实行一体化,故英国的保险法都反映了共同体立法命令(Directives)的要求。但是同其他国家相比,英国对保险业的管理仍然是较松的。

英国政府对保险的管理是以法律为基础的,而管理保险公司的法律基础一般被认为是“带公开性的自由”。很多管理保险的监督法律都收编在保险公司法内,现行的保险公司法是 1982 年保险公司法(The Insurance Companies Act 1982)。它是一部统一性的立法,吸取了过去对保险公司管理条例中所载的内容,主要是 1974 年、1980 年及 1981 年的保险公司管理条例。1982 年的保险公司法涉及的范围很广,它包括保险公司开业的审批、帐户及报表制度、保险公司长期业务的资产及责任、有限公司业务的责任干预权、财务来源(清偿能力)、业务转移、停业的规定,还涉及保险公司董事、管理人或经理的变更,保险业的经营手段(广告、中间人及长期业务的撤回等),对特殊险种的规定(即长期业务和一般业务的分类)等等。很多有关保险公司的规定在国务大臣管理下制订条例作出详细规定。

二、经营业务的许可

任何保险人在英国办理保险业务,都必须在事先申请经营业务的许可。没有经工贸部核准的保险公司都不得在英国经营保险业务,只有通过正式的保险人才有权在英国经营保险业务,同时还必须根据保险公司法或按照该法的条文取得许可。通常在英国申请有效的许可大约需要 6 个月时间,可申请经营的业务有 19 种,虽然同时经营寿险及非寿险业务的保险公司仍然存在,但工贸部规定以后不再允许任何综合业务公司的成立。1974 年的保险

公司法主要内容是规定了保险经营申请人的资格及保险公司管理和保险业务的分类情况。除简易人身险以外该法对其他所有保险业务的承保作了以下限制：

(1) 工贸部批准经营保险业务的法人实体；

(2) 1966 年 9 月 3 日之前在英国及 1967 年 12 月 21 日之前在爱尔兰获准经营保险业务的非组织性的团体；

(3) 劳合社成员及其他任何工贸部批准的承保人协会；

(4) 根据公司法有关友爱商社登记的团体；

(5) 保险业务已提供给自身成员的工会及雇主联合。

总公司设在英国的保险业申请人必须是 ①按照公司法定义的公司 ②注册的团体；

(三) 根据皇家宪法(Royal Charter)及议会法案建立并已批准经营保险业务但尚未经营所申请业务的法人

此外,还对总公司设在共同体国家的申请人及设在世界其他国家的申请者作出明确规定。这些申请人要在英国申请办理业务还须提供其他必要的条件。例如总公司在共同体国家的开业申请人必须在英国指定一名总代表,他有权进行诉讼行为。

三、申请人开业需提供的资料

在英国申请开业的保险人,必须提供根据 1981 年保险公司管理条例规定的以下情况：

(1) 有关公司及董事、主管人经理及代理的详细情况。工贸部将对他们进行审查,如果发现有任何人可能会不称职,工贸部就不会批准其经营业务。

(2) 业务经营的项目,其包括业务来源、承担责任的性质以及有关再保险的指导原则,其再保险的安排必须符合工贸部的要求并且要令人满意。

(3) 申请开业获准后头三年内每年的规划。它包括预计的资产负债平衡表、收入及支出的估计以及公司的财务来源。

(4) 有关投资的种类、再保险合同,还有与经营人员、经纪人及代理人协议的详细情况。

(5) 经营人身保险业务的公司必须提供有关精算师出示的证明材料。

对于不是英国的公司,工贸部还根据需要,要求提供其他有关情况。如不提供上述情况,工贸部将不批准其营业。

为了与共同体国家的非寿险指南的要求保持一致,根据 1981 年保险公司管理条例的规定,在英国注册的保险公司必须始终保持最低的偿付能力,具体来讲不得低于 1981 年保险公司管理条例规定的最低保证金限额,并且以欧洲货币单位计算。金额大小按照经营的险种而定:汽车责任险、其他责任险以及信用和保证保险为 400000 单位;汽车意外伤害险、人身伤害及疾病险、船舶险、飞机险及火灾保险为 300000 单位;其他所有险种均为 200000 单位。如果经营的险种在一种以上,则以其中最高的一档留足保证金,对于综合性业务公司必须分别对寿险及非寿险留足最低限度偿付保证金。

第七篇 金融稽核与监管

第一章 金融稽核概述

第一节 金融稽核的重要性

对金融业实行严格的监管,是现代市场经济国家采取的共同措施,我国目前正在建立和完善的社会主义市场经济体制,也必须对金融业实行严格的监管政策,其主要原因有四:

(1) 金融业在国家的经济发展和经济稳定中有着十分重要的作用。主要表现在:①在金融的资源分配中起着杠杆和调节作用;②在社会资金的支付过程中起着纽带和疏通作用;③在公众财富的积累和保存中起着保护和服务作用。这是现代金融业普遍具有的特征。

(2) 由于金融业的特殊性,有时也会对国家发展和稳定起负作用。这种情况来源于金融业本身是一个内在不稳定、具有风险的行业。其独特的风险表现在:

- ①信用风险:贷款到期不能收回;
- ②流动性风险:到期负债不能偿还;
- ③收益风险:负债的成本高于资产的收入;
- ④市场风险:资本和资产的现值低于设置时的价值。

此外,银行业还有着和其他行业共有的风险,如决策风险、经营风险和管理风险。

随着社会经济的不断发展,银行业还受到比其它行业更大的风险冲击,如:

- ①国内、国际经济生活的不稳定;
- ②新的金融工具的使用,加剧了银行业的激烈竞争;
- ③债权人的心里预期对银行业的特殊冲击。

(3) 抑制金融业可能产生的负作用,促使其发挥应有的作用,固然要靠金融业自己,但是,当金融业在抑制风险和追逐利润发生尖锐矛盾时,一些银行家在利益驱动下,可能会选择后者而挺而走险,在这种情况下,就需要国家通过法定机构从外部对银行实施严格的监管。

(4) 在我国社会主义市场经济体制建立和完善过程中,将陆续出台一批为保障改革顺利进行的法规、政策,金融业必须从全局利益出发,按照国家规定的政策、法规合法经营,平等竞争。这不仅需要银行自身规范经营行为,而且也需要法定机构从外部对银行实行严格的监管,以保证其合法经营与公平竞争。

综上所述,对金融业实行严格监管的目的就是:

- (1) 稳定币值,抑制通货膨胀;
- (2) 限制金融业对存款人的风险;
- (3) 保护金融基础结构的安全;
- (4) 保持公众对银行业的信心;
- (5) 维护银行系统的稳定;
- (6) 保障国家改革措施的顺利实施;
- (7) 促进国家产业结构的调整;
- (8) 促进国民经济的健康发展。

应该指出,对金融业的监管不是要保证银行不出问题,并不意味着可以代替银行管理者作出决定,并不阻止银行承担商业风险,也不应该扭曲合理的市场竞争。监管人员不能过于苛刻而扼杀了银行的创新和发展,也不能由于失之过宽而损害国家利益和公众利益。监管的过程始终存在着一对矛盾,即一方面需要给银行一定的自由度和余地,使之获得合理的利润和发展;一方面又不能允许他们冒大的风险,以致损害自己,危害社会。银行的监管者要在这对矛盾中寻求统一点,掌握均衡度。

第二节 金融稽核的主客体

本节所要讨论的问题是,在金融稽核检查中,由谁去实施检查操作和对谁进行检查操作的问题。

一、金融稽核监管的主体

就目前来讲,对金融业实施稽核检查,是由独立于被稽核检查客体之外的权力部门,依照行政法行使的行政职权。主要包括:

(一) 人民银行稽核监督

作为中央银行的稽核监督,是依照《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国金融稽核监督条例》以及人民银行稽核的有关法规,对金融业经营行为的合法合规性,经营结果的效益风险性进行全方位的稽核监督,目的是保证中央银行货币政策的顺利实现,宏观调控政策措施的顺利执行,促进金融法规、政策的贯彻落实,保证存款人利益,促进金融机构减少风险、提高信贷资产质量,使各类金融机构在健康的道路上壮大和发展。

(二) 中央银行的部门检查监督

中央银行的部门检查监督是指中央银行各业务部门在经办诸如机构管理、业务管理、会计管理等业务活动中,对金融机构实施的管理与监督。部门监督是一种专业监督,侧重点在于政策执行与业务规范。部门监督往往也要通过检查或调查来实现,其目的是促进所辖专

业业务法规、制度的落实。

(三) 国家审计的检查监督

国家审计对金融业实施的审计监督是依照《中华人民共和国审计法》的有关条款,代表国家政府对金融业的财务活动以及相关的业务活动进行审计检查,目的是保证财务法规的贯彻落实,评价经济责任,维护财经纪律,提高经济效益。

(四) 财政中企部门的检查监督

财政中企部门是各级财政部门设立的、专门对中央企业进行检查监督的机构。财政中企部门对金融业的检查监督是依据财政和税务法规,通过对隶属于中央企业的国家商业银行、保险公司等的财务收支进行检查,以维护财经纪律,规范成本核算,保证税收利润的足额上缴。

(五) 监察纪检部门的检查监督

监察纪检部门对金融业的监督,旨在对金融机构的工作人员违政、违纪现象的监督,对人的检查监督往往是通过其所经办业务的检查得以证明。因此,监察纪检部门的工作往往也伴随着对金融业业务活动的检查。

(六) 各金融机构的内审监督

除上述的金融稽核监督主体外,各金融机构内部还设立了自上而下的内审稽核监督机构。内审机构对本单位法人代表负责,接受上级行、当地人民银行、国家审计部门的业务指导。它既是国家审计机构在金融企业的延伸,也是金融机构内部自约机制的重要组成部分。通过金融机构内部审计稽核,可以及时发现本单位在业务经营活动中存在的问题,促进本单位经营活动的正常进行。

(七) 社会审计机构对金融业的审计监督

社会审计机构原则上不是金融业稽核监督的主体,它是接受有权部门的委托对指定的稽核检查对象和检查内容实施审计检查,提出检查报告,在法律上承担民事责任。社会审计是金融稽核检查监督的重要力量,充分发挥社会审计在金融业稽核检查监督中的作用具有重要意义。

金融稽核检查的主体是检查监督责任的承担者,是被检项目的实施者,也是稽核检查结果的评判裁决者,稽核检查依照不同的法规对金融业的监督检查,既受相应的法律保护,同时也对法律承担行政责任。所以,稽核检查既是一种行政行为,同时也是一种司法行为。

二、金融稽核监管的客体

金融稽核检查的客体,就是接受稽核检查主体监督的金融机构或金融组织以及其所从事的经营活动和业务财务活动。就目前我国金融体制包括:

- (1) 国有独资商业银行;
- (2) 股份制商业银行;
- (3) 政策性银行;
- (4) 各种保险公司;
- (5) 金融信托、租赁、投资公司;

- (6) 证券公司；
 - (7) 城市信用合作银行和城市信用社；
 - (8) 农村信用合作银行和农村信用社。
- 所从事的经营活动和业务财务活动包括：
- (1) 资产负债比例管理；
 - (2) 资金管理和分业经营；
 - (3) 信贷管理；
 - (4) 结算与清算业务；
 - (5) 利率与储蓄业务；
 - (6) 会计核算与财务活动；
 - (7) 保险业务；
 - (8) 金融信托、租赁、投资及房地产信贷业务；
 - (9) 内部控制及管理；
 - (10) 责任审计。



第三节 金融稽核的涵义



金融稽核检查操作属于社会技术科学的范畴。它是完善金融业自我约束机制和对其实行严格监管的基本途径和一般方法。金融稽核检查操作,就是根据金融业的一般经营规则、法律、政策及其制度规定,通过对经营行为和业务活动资料按照一定的操作程序的检查、核实,对其真实性、符合性及其合法性作出判断,并据此作出鉴证、评价或处理。

(1) 金融稽核检查操作是对被查客体经营行为和业务活动过程的解剖过程。

稽核检查操作中将对业务活动资料,诸如帐、表、凭证、档案资料、法律依据等的记录情况,分析每笔业务发生过程中真实、合法性,并通过对其相互关联和逻辑顺序的分析,进而判断经营行为的合法、合规性。分析的过程正是对业务活动的解剖过程。

(2) 金融稽核检查操作是对被查客体经营行为和业务活动过程的诊断过程。

在金融稽核检查操作中,通过对业务活动资料的解剖,随时根据经营规则和法律规定作出诊断,或者作为线索进一步解剖,进一步诊断。

(3) 金融稽核检查操作是对被查客体经营“病症”的“处方”过程。

在解剖与诊断中发现的被查客体业务活动存在问题的基础上,将对被查客体经营“病症”开出切合实际的“处方”,以促其纠正存在的问题,改善经营管理,实现健康发展的目的。

(4) 金融稽核检查操作是金融稽核监督的方法论。

金融稽核检查操作的过程,是运用科学实用的检查方法的过程。金融业务活动是复杂的系统工程,对其进行检查监督必须符合业务活动规律,运用科学的检查方法,才能做到有

的放矢,收到事半功倍的效果。金融稽核检查操作,实际上是在对金融稽核监督检查方法研究探讨的基础上,针对不同的检查内容不同的检查目的,有针对性地采取科学有效的方法,用最简捷、最适用的方法,以最快的速度将问题查出。金融稽核检查操作正是这种科学的方法论在金融稽核监督中的应用。

(5)金融稽核检查是实现内部制约机制与外部监督机制相统一的基本途径。

金融业内部制约机制的实现往往是通过制定严格的管理制度和对执行制度的严格把关实现的。但是,由于金融业的特殊性,有些业务活动即使通过制度约束和制度把关也难以保障其不出问题。这些问题就需要通过外部监督机制发现问题,纠正错误、完善制度,实现内部制约机制与外部监督机制的有效统一。

综上所述,金融稽核检查操作,是金融稽核检查主体,通过对金融业务各部门、各环节在经常活动中所发生的业务活动或财务活动,以及围绕业务和财务活动所进行的管理活动进行核对、审查、检查,按照国家法律法规和金融业的一般经营规则,对其真实性、符合性、合法性作出客观的评价或裁决的过程。

第四节 金融稽核的组织形式及检查程序

一、金融稽核组织形式

金融稽核检查,是稽核检查主体通过操作被检查对象而完成的。其组织形式,有如下几个方面:

- (1)按检查主体划分,可分为国家审计检查、中央银行稽核检查、金融业内部审计等等。
- (2)按稽核检查的客体划分,可以分为对国家商业银行稽核检查、对政策性银行的稽核检查、对金融保险、信托业的稽核检查、对合作银行的检查等等。
- (3)按稽核检查的对象划分,可分为全面业务的常规稽核检查、专项稽核检查等等。
- (4)按稽核检查的内容划分,可分为合规性稽核检查和风险性稽核检查。
- (5)按稽核的场地划分,可分为现场稽核检查和非现场(报送式)稽核检查。
- (6)按稽核的操作手段划分,可分为手工操作的稽核检查和借助计算机的电子化的稽核检查。

二、金融稽核检查程序

(一)立项准备

根据稽核检查工作的计划、上级机关的部署、本单位领导的指示以及当地金融活动现状,确定稽核检查项目、被检查客体、检查对象、检查内容以及工作重点,确定检查方式,如现场的或非现场的;确定被检查时限,如上年度的或本年度上半年的等等;搜集有关的稽核检查依

据、被检查单位欲查业务资料、内审资料以及被检查单位主要领导情况,确定检查时间,列出检查时间表,制定稽核检查方案,确定稽核检查组成员、负责人,进行人员分工,拟定被检查单位自查提纲,向被稽核单位发出稽核检查通知书(附被检查单位的自查提纲)。

(二)稽核检查的实施

(1)听取汇报。现场稽核检查中,检查组进入被检查单位,立即与被检查单位的高层领导会见,听取汇报,并根据准备阶段掌握的情况向高层领导提出问题,并要求予以答复。

(2)索取资料:

①领导成员名单及职责、组织机构、政策、制度及业务手册;会计报表及科目一览表;电话一览表和下属机构的办公地点。

②总帐、分户帐、资产负债表、损益表等。

③所有资产的所在地情况,包括贷款企业名单、贷款余额及基本情况。

④当期和过去的诉讼资料,稽核检查的报告结论等。

(3)审查帐目(分组进行)。

①核实总帐、明细分户帐并与实际资产或凭证核对,核实现金、外汇数量并与有关帐目核对。

②检查“同业存放”和“存放同业”科目。了解资金运动特点,对外活动情况和业务种类,检查应收和暂付科目。

③检查对不动产的投资,对股票、债券的投资,对联营公司、下属公司的投资。

④审查贷款帐务记载的准确性和规范性,并审查附件(担保、抵押)的完整有效性。

⑤审查负债情况。

⑥其他。

通过审查帐目达到三个目的:一是发现技术性错误,并立即令其修正,以正确地反映实际;二是从中发现问题线索,以确定或修正检查计划;三是初步判断问题的性质,如疏忽、控制不力、伪造欺骗等。

(4)检查分析。根据检查情况对凭证报表等有关资料进行计算、分析、比较,并将认定事项的依据和结果填入作业记录。

(5)调查取证、核实问题。对需要取证的问题要取得足够的证据,调查应有笔录,发函外调的要有复函,实物要有照片,原件要有复印件等。并对上述认定的事实进行核对、综合分析、作出判断。

(三)稽核检查的报告与处理

(1)起草报告。稽核检查组对稽核检查实施阶段认定的事项,依据金融法规确定性质,如实写出报告。

(2)征求意见,送审报告。对报告中所列事实部分应发送《稽核征求意见书》征求被检查单位意见,将进一步核对的稽核检查报告上报检查组派出单位。

(3)发出决定。将派出单位领导鉴发的稽核检查结论和处理决定送被检查单位执行,被检查单位应按照稽核检查结论和处理决定规定的时限,将执行情况书面报告检查组派出单位。

(4)复审裁定。被检查单位对检查和处理不服的,可在收到检查决定的十五日内向检查

组派出单位上一级单位提出申请复查,对复查裁定结论仍然不服的,可向人民法院提出申诉,但在提出复查和申诉期间原检查结论和处理决定仍照常执行。

三、稽核检查人员的法律责任与道德规范

(一)稽核检查人员在执行公务时有如下职权

(1)查阅被查单位的各种凭证、帐簿、报表和有关资料。

(2)检查被查单位的库存现金、金银、外币、有价证券和代理人民银行发行库的发行基金,必要时可先封后查。

(3)参加被查单位的有关会议。

(4)责成被查单位有关部门协助配合稽核工作,对阻挠、拒绝和破坏稽核工作的人员追究责任。

(5)制止被查单位违纪、违法行为和不正当的业务活动,并提出处理意见。

(6)必要时可向上级部门越级报告情况、反映问题,不受任何单位和个人的干涉。

(二)稽核检查人员的职业道德

(1)坚持党在各个历史时期的路线、方针、政策、与党中央保持高度一致。

(2)廉洁奉公、遵纪守法,不循私情,不打击报复,不以查谋私,以罚谋私。

(3)坚持原则,实事求是,客观公正,依法稽核,敢于揭露矛盾,与违法违纪行为作斗争。

(4)严肃认真,扎实工作,兢兢业业,一丝不苟,保守机密,勤勤恳恳地做好稽核工作。

(5)谦虚谨慎,诚恳待人,作风正派,不骄不躁,不以权压人,不以罚吓人,真心实意地帮助被稽核单位改进工作。

(三)稽核检查人员的行为规范

(1)勤奋好学,博才多能,熟悉党和国家在各个历史时期的方针、政策和法规制度,掌握稽核业务规范和操作技能。

(2)爱岗尽责,善思进取,心甘情愿地为人民银行稽核检查事业奉献聪明才智。

(3)善于观察,敏于思考,善于发现和提出问题,并视其为己任,创造条件解决问题。

(4)勤于分析,善于思辩,正确运用唯物辩证法的观点分析矛盾,解决问题。

(5)注重工作方法,提高工作效率。

第五节 金融稽核的职能作用

金融业作为国民经济的综合部门和货币中介机构,对国家的经济稳定与发展,资源的配置与利用,公众的利益与信心都有着极其重要的作用。金融监督部门是以维护国家公众利益,保持货币稳定,优化资源配置为目的,对金融业的经营活动进行严格的管制,其作用主要表现在以下几个方面:

一、加强中央银行的宏观调控

宏观调控是国家从经济运行的长远目标和全局出发,对国民经济总体活动进行有计划的调节和控制。宏观调控的对象是市场,宏观调控的着眼点是社会总供给和总需求的关系。中央银行通过控制货币投放和制定信贷政策,保持货币稳定,推动经济健康发展。它对宏观调控的两个基本环节——保持适当的经济发展速度和合理调整产业结构都具有直接的调控作用。然而,金融业经营者与中央银行的宏观调控政策往往在利益上产生差异。金融业的决策者们往往以多放贷款而欲得更大利益,而中央银行的管理当局往往为国家的宏观调控而考虑,限制贷款数量。对金融业的稽核检查监督,就是要维护中央银行宏观调控的大局,促进国民经济的健康有序发展。

二、维护国家和公众的利益,保持公众对金融业的信心

金融业,是货币的中介机构。对社会公众来讲,银行是公众货币的“保险柜”。所以,它必须维护公众利益,保证存款本息的及时兑付。然而,银行并没有把公众的货币存放在“保险柜”,而是转借给了企业等客户。以社会利益来讲,可以支持经济建设,对银行自身来讲,可以获得一定的利差收益。所以银行在一个时间支付所有客户的存款,银行必须在保证支付与发放贷款之间掌握均衡度——既保证随时支付客户的存款以保持公众对银行的信心,又能保证贷款本息的按期收回并获得较大的利润以保证银行的健康发展。金融稽核监督部门就是要在银行经营者在支付与发放贷款之间、获得较大收益与贷款收回的可能的减少之间产生矛盾,冒险作出决策或者经营管理中出现不利于存款人的利益时,作出维护存款利益的正确裁决。

同时,我国的国家专业银行和国有商业银行,经营较大数额的国家所有的信贷资金,为使这块巨额资金有效地发挥作用,并作到保值增值,当银行的经营者在自身利益和国家利益发生矛盾时,或者经营管理出现有损国家利益的现象时,金融监督者就必须挺身而出,维护国家利益。

三、查错防弊,揭露矛盾和问题、维护金融法纪的严肃性

金融稽核检查,就是要对金融业经营中出现的矛盾和问题差错进行及时揭露、查处,以维护金融法纪的严肃性,促进金融机构自觉执行国家的经济金融法规,促进我国的金融事业始终沿着正确的道路健康发展。

四、完善被查单位的经营机制、提高经济效益、提高经营管理水平

在我国建立完善社会主义市场经济体制和专业银行向商业银行转化过程中,无论经营者自身,还是外部监督部门,都在关心着金融企业的经营活动和经济效益,都在既执行国家的方针政策,又提高经营管理水平上做文章。金融稽核检查可以超脱的第三者的身份对金融企业的经营情况作出评价,以促进其完善内部经营机制,实现经济效益与管理水平的双提高。

五、评价经营业绩、鉴证经济资料、证明经济责任

根据需要,金融稽核检查可以对被稽核单位经营活动进行评价和鉴证。如,可以对单位负责人任期内开展责任稽核,以评价其任期内的业绩;可以对某部经济资料进行检查核对,以鉴证经济资料;也可以通过稽核检查证明经济责任的有与无和大与小。

六、可以为决策部门和经营管理部门提供可靠的经济、金融信息

金融稽核检查发现的问题,有些是办事人员或被查单位经营管理上的问题,一般可以努力予以纠正。但有些问题虽然出在被查单位,但究其原因却可能在法规、政策、制度上,这样就要通过对问题的全面认真分析,找出产生问题的根本原因,反映给决策部门或管理部门,使问题在更大范围内得到解决。由于金融稽核检查是直接对经济活动的检查与核对,问题错误确凿、切合实际,所以提供信息的准确度较高,是决策部门和管理部门的可靠信息来源。

第六节 金融稽核的基本原则

金融稽核检查的过程,是一个较为复杂系统工程。在稽核检查中,如果不分轻重缓急,避虚就实,眉毛胡子一把抓,就会使稽核检查处于盲目状态,不仅浪费人力物力,更重要的是贻误时机,达不到稽核检查的目的。所以在稽核检查过程中,有一些需要必须遵循的一般规律和普通规则,这就形成了稽核检查的原则。

一、政策指导性原则

金融稽核检查,由于其实施主体所履行职责不同,检查的目的和重点也有所不同。如国家审计和财政中企对金融业的检查,侧重点就是业务和财务收支,是否足额上缴利润、税金,有无隐瞒收入,虚列支出等等。而中央银行稽核检查侧重点在于维护国家的货币信贷政策,保护存款人利益,对金融机构违反金融法规、政策、制度的行为、信贷资产的风险性进行监督,金融机构内部的内审机构对本单位业务活动的稽核检查,侧重点则在于经营管理和各项制度的执行情况。宏观指导性原则就是指,无论任何稽核检查主体实施的任何稽核检查,都必须确定高层次的目标,并在这一目标指导下确定具体目标。没有宏观指导的目标,稽核检查就会盲目从事,迷失方向,使工作无的放矢。

二、以现行法律法规制度为准绳的原则

金融稽核检查,离不开判断是非的标准和依据。金融稽核的不同主体,依据自己所代表身份,行使着不同的职能,所以,金融稽核检查的主体不同,其依据和标准也有所不同。如国

家审计,主要依据的是《中华人民共和国审计法》和财政法规;中央银行的稽核和职能部门主要依据的是金融法规,金融机构内审,主要依据的是本系统的内部制度。但,无论任何主体的检查依据,都必须以现行法规制度为准绳。这有两方面的含义:

(1)我国目前正处在建立和完善社会主义市场经济体制的变革时期,各项经济、金融法规还很不完善,必须随着改革的深入,不断加以完善。

(2)由于经济、金融体制改革的不断深入,原有的法规、制度也在进一步完善中,有些随着时间的推移应该废止,有些需要进一步修订和完善。

所以,在依据法规制度进行稽核检查中,必须注重法规、制度的时效性。我们既不能用已经不适用或废止滞后的法规去判断现实的经营行为,也不能用还未出台的超前法规去判断现实的经营行为。我们必须以现行颁布的有效法规,作为判断标准,去衡量被查单位的经营行为和经营结果,而对事实上存在的,但主要原因在于法规、制度不完善的问题进行积极的反应,以求早日获得解决。

三、根据具体内容确定具体方法的原则

金融稽核检查的目的、内容、对象、环境以及组织形式决定着稽核的检查方法。所以必须针对不同的检查目的、内容、对象和环境,运用合适的组织形式和方法,才能使之方便、用之有效,收到事半功倍之效果。

(1)稽核检查方法是达到稽核检查目的的重要手段。所以,不同的检查目的决定了不同的稽核检查方法。

(2)稽核检查必须联系被查单位的实际,针对不同检查对象和环境,采用不同的检查方法,才能有效地完成检查任务。

(3)采用的稽核检查方法,必须与不同的稽核组织形式相适应。如,现场稽核检查与非现场稽核检查的组织形式不同,采用方法也不同,专项稽核检查与常规稽核检查的组织形式不同,所以也应采用不同的检查方法。

(4)具体的稽核检查内容也决定着不同的稽核检查方法。如对内控制度的检查,就要采取谈话、观察、考证的方式,而对利率政策的检查,就应采用审阅法了。

四、科学的方法论原则

稽核检查不仅需要针对不同的目的、内容、采用不同的组织形式和检查方法,而且应该选用那些最能反应问题本质特征的科学方法;不仅在检查的过程中需要选择那些能够抓住主要矛盾和主要矛盾方面,能够发现问题实质的方法,而且在对检查资料的分析中,要综合运用数理统计、统筹法、大量运用计算机技术等方法进行数理分析,通过对量的分析,认识问题的本质。科学的方法论原则,不仅需要运用人类现有的成果,而且应根据具体问题,不断研究和探索新的科学方法为我所用。使稽核检查这门行为科学始终充满活力。

五、实用性原则

金融稽核检查,必须根据经济、金融形势的发展,结合当时当地的客观实际,有针对性地

组织开展。在合规性监督中,应围绕年度经济、金融工作的中心,针对金融工作的热点、重点问题,选择那些对全局工作有指导作用的、普遍存在的、有典型意义的项目开展稽核检查。在风险性稽核监督中,除进行常规性检查外,还应根据非现场稽核掌握的情况,有针对性地开展风险性现场稽核检查,以使该类金融机构及早抑制风险,提高资产质量。那种不顾客观实际,盲目开展的稽核检查意义是不大的。金融稽核检查讲实用性,就是要实事求是尊重当时当地的客观实际,使稽核检查做到有的放矢。

六、利益服从性原则

金融稽核检查中,无论是稽核检查的主体,还是稽核检查的客体,都要面对多种利益矛盾。诸如中央政府与地方政府之间的利益矛盾;中央银行、商业银行以及其它金融机构之间的矛盾;被查单位内部管理与被管理之间利益矛盾等等。一般说来,金融稽核检查的主体,能够根据自己的身份和所代表的利益作出应有的选择。但是,由于目前我国社会主义市场经济还很不完善,法规制度也不健全,机构、部门以及人与人之间关系复杂。同样一个问题,由于站的角度不同,很可能产生截然不同的结论。因此,在金融稽核检查和结论处理中,无时无刻都需注意处理这类矛盾,这就需要把握一个利益服从性原则。

利益服从性原则的基本内容是:地方利益服从中央利益;局部利益服从全局利益;个人利益服从集体利益;下级利益服从上级利益。没有这样一个利益服从原则,就会使金融稽核检查陷入混乱,形不成应有的利益标准,也会使金融稽核检查误入歧途。应当指出,我们讲利益服从原则,绝不是不要地方利益、局部利益、个人利益和下级利益。而是要在坚持这一原则的基础上。在不损害国家利益的前提下尽量照顾到地方利益;在不影响全局利益的条件,尽量照顾局部利益等等。金融稽核检查人员,既要有“黑脸包公”不徇私情、刚直不阿的奉公执法精神;又要有诊断真伪,明辩是非的明亮眼睛;更要具备“八面玲珑”、化解矛盾,在利益矛盾中求得平衡的能力。

第七节 金融稽核的操作方法

金融稽核检查的方法,是为达到稽核的目的而采取的手段。本节所讨论的稽核检查方法是金融稽核检查的一般方法,对于具体检查内所采取的具体方法,将由各章分别阐述。

一、审阅性稽核检查方法

审阅性稽核检查方法,是指通过审查和阅览有关书面资料,以鉴别资料本身以及其反映的经济活动是否真实、合法、有效的一种方法。审阅法常常伴随使用顺查法、详查法进行稽核检查。审阅法一般用于以下资料的审阅:

(1)原始凭证的审阅。①凭证要素的审查:如日期、摘要、大小写金额、各种印章等;②

关键内容的审查,如抬头日期与收、付转讫章相差时间较长的凭证、未注明摘要的、大小写金额不符的、签章不全的等等。通过审阅发现的可疑问题应进一步进行检查。

(2)记帐凭证的审阅。要注意查看记帐凭证的摘要是否与经济活动内容相一致。会计科目使用的是否正确,帐户对应关系是否清晰,金额计算是否正确,有关项目是否填列齐全,经过人员是否鉴名或盖章等。

(3)帐簿的审阅。主要审阅明细分类帐和日记帐。审阅时要注意是否按规定的方法记帐,帐户是否正确,有无涂改的情况,是否按规定的方法更正记帐错误,转页金额是否一致,有无假帐的情况等等。

(4)报表的审阅。审阅时应注意报表的项目是填列齐全、表内的对应关系和平衡关系是否正确无误,实际数与计划数或上年、同期对比是否有不正常的情况等等。

(5)其它书面资料的审阅。包括信贷、现金、存款计划;贷款申请、合同、借据、审贷记录,固定资产贷款的计划项目、批准文件、项目其它资料等,拆借资金的合同、借据等,各项内控管理制度、贷款企业情况记录,业务情况和资金报表等。在审阅资料记录时,必须注意各书面资料的合法有效性、真实完整性和正确合理性。

二、核查性的稽核检查方法

核查性的稽核检查方法,是指通过将两种或两种以上的书面资料相对照,或者将书面资料与实物相对照,以核实其内容是否一致,计算是否正确的一种方法。核查性的稽核检查方法,常常伴随使用逆查法、查询法、盘存法、比较法等检查方法进行。

(1)原始凭证与记帐凭证之间的核查。核查时应注意两者的日期、摘要、金额是否一致,原始凭证的经济内容和记帐凭证的会计科目是否相适应,记帐凭证上注明的所附原始凭证张数是否与实际相等。

(2)记帐凭证与帐簿之间、明细分类帐与总帐之间的核查。核查时应注意是否严格按照记帐凭证记帐,两者的日期、摘要、金额是否一致,是否按记帐凭证上的会计科目记入有关帐户等。核对总分分类帐与其所属的各明细分类帐的期初、期末余额之和以及本期借贷方发生额之和是否相等。

(3)帐簿与报表、报表与报表以及报表与项目电报之间的核查。核对时应注意是否严格按照帐簿记录编制报表,有无虚构数字,混淆会计期间,篡改项目的情况。对报表之间的核查,应注意报表之间有勾稽关系的指标是否相符。对项目电报的核查,应注意项目电报归属是否正确、口径是否一致,有无将有明确项目的数字列入其他项目的情况。

(4)其它书面资料之间的核查。包括贷款、拆借资金的合同、借据、明细帐以及凭证之间的核查,贷款申请与合同借据之间的核查,固定资产贷款当期发生额与当期信贷计划、立项批示之间的核查,当期信贷计划与贷款余额、发生额之间的核查等等。

三、观察性的稽核检查方法

观察性的稽核检查方法,就是通过实地察看,了解金融业务实际处理情况的检查方法。观察方法可以广泛用于了解银行内控制度的管理和执行情况。如对储蓄所的检查。通过观

察,可以了解经办人员在经办业务过程中,是否坚持了双人临柜、帐折见面,当时记帐和存款时先收款后记帐,取款时先记帐再付款等制度规定,同时还可以观察到业务人员的服务态度、业务的熟练程度,进而可以判断被查单位内控制度的管理情况。

四、分析性的稽核检查方法

分析性稽核检查方法,是通过分解被审项目的内容,以揭示事物本质,了解其构成要素之间相互关系的方法。在金融稽核检查中,通常利用分析方法,对信贷计划执行情况、资产负债比例结构、资产的质量结构、负债资产流动性比例、资本的充足性、盈利性的有关比例等等进行对比分析,以反应被查行业务发展状况。分析法通常伴随使用的有:比较分析法、随机抽样分析法以及报表、帐户、期龄、结构、比率、趋势、动态、平衡、因素、回归、量本利、价值和投资等各种分析法。

在金融稽核检查工作中,注重运用分析法了解诊断金融活动情况,不仅可以了解某地、某时期金融活动的规律,可以将几个金融机构或者几十个金融机构金融活动情况联系起来,找出其发展中的特点和问题。分析法的使用过程,事实是对金融活动由感性到理性、从量变到质变的认识过程。在运用分析法进行稽核资料的分析定性时,要注意运用计算机技术,把由手工操作转化为运用计算机操作,既可以节省大量的人力物力,同时也可以提高稽核结果的准确性。

五、调查性的稽核方法

稽核检查中,经常会遇到从所能见到的帐目、书面资料中难以发现或证明不了的问题。这就需要运用调查性的稽核方法补充其它方法的不足。调查法:①通过召开座谈会的形式了解情况;②直接对当事人提出调查或询问,以便证明或排除某一问题;③对当事人的周围群众进行调查询问;④非本地发生或与异地有关系的事项要进行函调或派人去调查。

第二章 资金管理业务的稽核操作

中国人民银行专门行使中央银行职能以后,其主要职能就是搞好宏观调控,肩负起制定金融宏观政策,控制货币供应量和保持货币稳定的责任。中央银行通过对金融机构(含非银行金融机构)资金业务的稽核监督,有利于中央银行发挥调节、融通资金的主渠道作用。有利于金融的宏观调控和微观搞活,提高资金使用效益,加速资金周转,实现货币政策目标。

第一节 资金管理业务稽核的概念、范围和目的

一、资金管理的概念

中央银行信贷资金宏观管理,是对金融体系整个信贷资金的管理,信贷资金管理是中央银行金融宏观调控的核心。宏观经济管理是国家通过一系列的经济机制去调节经济活动的过程,主要解决社会总需求与社会总供给的平衡问题。我国中央银行作为宏观经济管理的最重要部门之一,对信贷资金宏观管理,就是通过规划全社会信用,运用计划、基础货币、存款准备率、利率等一系列政策手段,对信贷总量和信贷结构进行调节控制,以实现货币政策目标和宏观经济管理目标。简单地概括起来,信贷资金管理系指中央银行对货币信贷总量的控制和信贷资金的调节与监管。可见,中央银行信贷资金宏观管理的对象,不单是中央银行自身的信贷资金,而且包括中央银行信贷资金所覆盖的整个金融体系的信贷资金运动和社会总资金运动。

二、资金管理稽核的范围

资金管理稽核在整个稽核工作中占有十分重要的地位,要搞好资金管理业务的稽核,首先要明确资金管理稽核的内容,从目前情况看,其主要内容有以下几方面:

(1) 对贷款规模适度性进行稽核检查,用资金来源制约资金运用,合理使用资金。

(2) 对商业银行进行资产负债比例管理,把资产业务与负债业务有机地结合起来,以实现安全性、流动性和效益性。

(3)对金融机构存款业务进行检查,以考核资金来源的合规性、真实性、安全性、保证存款的偿付能力。

(4)对金融机构拆借资金活动进行检查,规范资金拆借业务、监督其合理使用资金。

(5)对联行汇差资金的稽核检查,督促银行及时、足额清算联行汇差资金,防止用联行资金弥补资金缺口和扩大贷款规模。

(6)对中央银行贷款的稽核检查,促进金融机构不断完善经营机制,调控贷款规模和结构,强化中央银行宏观调控职能,实现货币政策目标。

(7)对金融机构证券投资的稽核检查,督促金融机构合理使用资金,提高资金使用效益,减少投资风险,获取最佳收益。

三、资金管理稽核的目的

资金管理稽核的目的,主要是检查各金融机构是否认真贯彻执行各项金融方针政策,合理组织资金,是否按照国家经济政策,产业政策和信贷政策,优化配置资金,把有限的资金投入国家优先发展的部门、行业,是否发挥了金融机构筹集、分配、调节社会资金的经济杠杆作用,是否促进了经济结构的合理调整和国民经济的协调发展。同时也是为了促进中央银行自身加强再贷款业务的管理,合理分配资金,加速资金周转,进一步提高宏观调控功能,实现货币信贷调控目标。

通过对资金管理业务的稽核检查,可以促进金融机构加强信贷资金管理,合理组织存款,灵活调度资金,充分发挥银行调节经济的作用,从而对稳定市场货币,抑制通货膨胀,促进国民经济持续、快速、健康发展具有十分重要的意义。

(1)通过对资金管理的稽核,可以促进社会总需要和总供给基本平衡。

(2)通过对资金管理的稽核,可以促进金融机构加强资产负债管理,促使专业银行做到自主经营、自负盈亏、自担风险、自求资金平衡。

(3)通过对资金管理的稽核,可以促进金融机构搞活资金融通,提高资金使用效益,以适应经济横向联合发展的需要。

(4)通过对资金管理的稽核,可以促进金融机构信贷业务的稳定和健康发展。

(5)通过对资金管理的稽核,可以促进经济结构的调整,保证国民经济协调发展。

第二节 信贷规模的稽核

一、贷款规模总量控制的稽核

贷款规模是中央银行按照一定时期国民经济发展的各项计划和各金融机构组织、筹措、融通资金的可能,对金融机构核定一个年度(或季度)贷款额度。这是中央银行从量的方面

调节金融机构信贷规模,实现货币政策目标的重要手段。由于贷款规模作为指令性指标,各金融机构必须严格执行,不得突破。因此,对贷款规模总量控制的稽核,仍是当前稽核的重点。

(1)检查贷款规模控制指标,其实际贷款规模是否超过上级行下达的贷款规模数,有无超规模发放贷款,检查时要将实际数与贷款规模文件进行核对。

(2)检查指令性贷款是否按上级行核定的项目指标范围发放,有无超过、有无与其它贷款指标混用。

(3)检查是否存在以各种名义的规模外放款,重点检查有无用委托名义发放贷款,有无用拆出资金名义发放贷款,有无用联行名义发放贷款,有无在应收款,暂付款科目发放规模外贷款等。

(4)检查信贷收支情况表及有关文件,看贷款规模管理,流动资金贷款规模新增额,用流动资金贷款规模发放的有关专项贷款规模,固定资产贷款新增额,是否严格控制,有无突破,是否有流动资金贷款规模用于固定资产贷款,技术改造贷款规模用于基本建设贷款,专项贷款规模是否实行单独考核。

二、贷款规模适度性的稽核

中央银行要对金融机构贷款规模的适度情况进行稽核检查,首先要稽核检查金融机构资金来源与资金运用是否适度,因为资金来源与资金运用是一对矛盾,有来源就有运用,资金运用受制于资金来源,反过来又影响资金来源。因此各金融机构只有大力组织存款,开辟资金渠道,扩大资金来源,才能提高资金的自给程度,保证有足够的资金运用,才能真正实现资金自求平衡,更好地支持地方经济建设和工农业生产的发展。具体检查金融机构资金自给程度,可用以下公式考核:

(1)稽核期信贷资金自给率 =

$$\frac{\text{信贷基金} + \text{金融债券发行余额} + \text{可用各项一般存款月平均余额}}{\text{各项贷款月平均余额} + \text{购买国家债券余额}} \times 100\%$$

可用一般存款余额 = 各项一般存款余额

— 缴存一般存款余额 — 备付金余额

(2)稽核期资金来源与资金运用增加额的比率 =

$$\frac{\text{各项贷款增加额} + \text{购买债券增加额}}{\text{各项存款增加额} + \text{发行金融债券增加额}} \times 100\%$$

(3)稽核期资金来源与资金运用余额的比率 =

$$\frac{\text{各项贷款余额} + \text{购买债券余额}}{\text{各项存款余额} + \text{发行金融债券余额}} \times 100\%$$

通过上述公式,可以看出各金融机构资金来源与资金运用的平衡状况,同历史各个时期进行比较,分析增减变化情况以及形成的因素,找出问题所在,及时改进工作,提高资金自给能力。

其次要对贷款结构即长短期贷款是否适度进行检查,长短期贷款适度的检查,不仅要检

查长期贷款占全部贷款的比重,同时还要检查长期贷款占长期资金来源的比例,看其是否按资金来源组织资金运用,贷款运用是否合理、合规。具体检查可用下列公式考核:

(1)稽核期长期资金来源占资金来源总量的比率 =

$$\frac{\text{自有资金} + \text{长期存款} + \text{长期储蓄存款}}{\text{资金来源总量}} \times 100\%$$

(2)稽核期发放长期贷款占贷款发放总额的比率 =

$$\frac{\text{中长期贷款} + \text{长期投资}}{\text{长短期贷款总额}} \times 10\%$$

(3)稽核期长期贷款占长期存款的比率 =

$$\frac{\text{中长期贷款增加额}}{\text{长期存款增加额}} \times 100\%$$

用上述公式进行计算、分析、比较,发现问题,查找原因,采取对策进行解决。



第三节 资产负债比例管理的稽核



一、资产负债比例管理的概念

资产负债比例管理是国际普遍使用的一种经营管理方法,它代表了当今国际上商业银行经营管理的先进水平,它要求金融机构在业务经营中必须把资产业务与负债业务有机地结合起来,统一加以营运和管理,以实现安全性、流动性和效益性的均衡协调和经营总方针的要求和目标。银行资金的分配应根据其负债来源的流动性来确定,也就是说,银行的资产与负债的偿还期应保持一定程度的对应关系,因此,银行应根据其负债构成情况安排资金运用,把存款与贷款,资产和负债看做银行经营不可分割的整体,以负债的资产,不能脱离资产负债的任何一方孤立地去谈论另一方,应全面综合地从资产负债双方结合的角度来制定经营方针和评价经营成果,提高银行经营安全性,保证银行的正常经营。由此可见,银行资产负债比例管理是商业银行在业务经营过程中,按照客观经济规律,运用科学的管理体系和管理手段,对经营的各类资产与负债进行的计划、控制与调节,使之在总量上均衡、结构上优化,从而实现流动性、安全性和盈利性之间的协调平衡,真正达到自我调节、自我约束、自我发展的目的。

二、资产负债比例管理的原则

随着社会主义市场经济的确立和发展,金融体制改革的逐步深入,资产负债比例管理办法也开始在我国引入《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确规定,商业银行要实行资产负债比例管理和风险管理,这就充分肯定了在我国实行资产负债

比例管理的可能性和必要性。它有利于我国商业银行的自我约束和自我发展,有利于整个金融业的稳定,也有利于我国商业银行经营上与国际惯例接轨,实行公平竞争,还有利于加强中央银行金融宏观管理和调控。商业银行实行资产负债比例管理应遵循的基本原则:

(1)坚持资金来源制约资金运用的原则,即坚持按存款额的一定比例确定贷款规模,量力而行,防止超负荷经营。

(2)坚持长期资金来源与运用的对应原则,即长期资金运用与稳定的长期资金来源相协调,防止短期资金长期占用,到期无力偿还。

(3)坚持资金优化配置原则。也就是根据企业经营好坏,结合企业信用状况,实行扶优限劣的信贷倾斜政策,促进信贷结构的优化。

(4)坚持分散风险的原则,规定对一个客户的放款不超过其银行资本金的一定比例,避免贷款过于集中在一个企业。

(5)坚持效益性与安全性并重的原则,提高资产的效益与质量,实现经营“三性”的优化组合。

三、资产负债比例管理稽核的主要内容

银行资产负债比例管理和稽核,是按照资产负债管理原理对银行资产负债管理进行合规性检查,通过稽核,促进增强对资产负债经营的调控能力,优化资金结构,使金融业务经营达到最高效率和最大效益,提高整体管理水平。对资产负债管理稽核,要抓住重点进行检查,根据资产负债比例管理的原则,稽核重点应放在总量管理、流动性管理、安全性管理、效益性管理四个方面的比例管理执行情况的检查分析。

(一)总量管理比例稽核

总量管理是资产负债管理的基础,在全部的资产负债管理体系中,总量管理居中心主导地位,并由它决定着其他各项管理的状况,是实现货币总量和信贷总量控制的基础。

1. 存贷款比例

检查全部贷款占全部存款的比例,是否超过规定的比例,有无超负荷经营的问题。

(1)对实行余额考核的金融机构:

$$\text{存贷款比例} = \frac{\text{各项贷款旬末平均余额}}{\text{各项存款旬末平均余额}} \times 100\%$$

(2)对实行增量考核的金融机构:

$$\text{存贷款比例} = \frac{\text{各项贷款旬末平均增加额}}{\text{各项存款旬末平均增加额}} \times 100\%$$

2. 汇差清算比例

检查汇差资金清算是否及时,考核汇差资金清算进度,是否达到规定要求,有无超占汇差等问题。

$$\text{汇差清算比例} = \frac{\text{已清算全国汇差旬末平均余额}}{\text{应缴全国汇差旬末平均余额}} \times 100\%$$

3. 拆借资金比例

$$(2) \text{拆出资金比例} = \frac{\text{拆出资金旬末平均余额}}{(\text{各项存款} - \text{存款准备金} - \text{备付金} - \text{联行占款}) \text{旬末平均余额}} \times$$

100%

（二）流动性管理比例稽核

流动性是银行能随时应付客户提取存款的支付能力。保持流动性,即保持银行的一定清偿力,以应付日常提款需要,特别是应付突然大量提款需要,对于保证银行不断有大量资金来源,银行信贷资金正常周转,以及银行业务顺利经营都是极其重要的。在商业银行的资产构成中,可以随时用于偿付客户提取存款的库存现金和在中央银行存款,其流动性最强;在短期内可以变现的国家债券,其流动性较好;长期贷款、不动产抵押贷款和长期债券需要较长时间收回资金,流动性最差。为了保持流动性,银行应首先使库存现金和短期内可变现资产能够满足客户提款的需要。流动性管理稽核主要是看金融资产的流动性,是否保持一个正常的比例。

1. 资产流动性比例

主要考核银行资产满足客户随时支付的变现能力。检查流动性资产与流动性负债的比例是否符合人民银行的规定。

$$\text{资产流动性比例} = \frac{\text{流动性资产月末平均余额}}{\text{流动性负债月末平均余额}} \times 100\% \geq 25\%$$

流动性资产指一个月内(含一个月)可变现的资产。包括库存现金、在银行存款、存放同业款、国库券、一个月内到期的同业净拆出款、一个月内到期的贷款、一个月内到期的银行承兑汇票、其它经中国人民银行核准的证券。

流动性负债指一个月内(含一个月)到期的存款、同业净拆入款。

2. 备付金比例

主要考核金融机构的支付能力以及资金的合理利用情况。在人民银行备付金存款和库存现金与各项存款之比一般不低于 5~7%(此指标为现行规定),具体比例由人民银行根据各行情况核定。

$$\text{备付金比例} = \frac{(\text{在人民银行备付金存款} + \text{库存现金}) \text{日平均余额}}{\text{各项存款日平均余额}} \times 100\%$$

3. 中长期贷款比例

检查分析金融机构中长期贷款与中长期存款是否相适应,是否将短期负债用于长期资产,影响其流动性。

考核一年期以上(含一年期)的中长期贷款与一年期以上的存款之比是否符合人民银行规定。

$$\text{中长期贷款比例} = \frac{\text{余期一年以上(含一年期)中长期贷款月末平均余额}}{\text{余期一年以上(含一年期)存款月末平均余额}} \times 100\% \leq$$

120%

(三) 安全性管理比例稽核

安全性是要使银行资产避免风险损失。因为银行贷款的发放存在着拖欠风险、利率风险,有可能发生贷款本金及利息不能按时按量收回。如果出现这种情况,必然影响存款不能按时按量兑付,引起客户减少存款,甚至出现挤兑现象,危及银行的经营前途。因此要求银行加强对客户的资信调查和经营预测,银行要在种类和客户两方面适当分散,并与负债的规模保持一定比例,遵守国家法令,执行中央银行的金融政策和制度,取得国家的法律保护和中央银行的支持等。对安全性管理稽核应从以下三个比例进行考核。

1. 资本充足性

检查金融机构资本金所占的比重,是否达到巴塞尔协议要求的8%,其目的主要是考核金融机构自担风险的能力。按照人民银行现行规定的资本总额与加权风险资产总额的比例不低于8%,其中核心资本不得低于4%,附属资本不能超过核心资本的100%。

$$(1) \text{资本充足率} = \frac{\text{资本总额月末平均余额}}{\text{加权风险资产月末平均余额}} \times 100\% \geq 8\%$$

$$(2) \text{资本充足率} = \frac{\text{核心资本月末平均余额}}{\text{加权风险资产月末平均余额}} \times 100\% \geq 4\%$$

2. 单个贷款比例

按照人民银行现行规定:

(1) 对同一借款客户的贷款余额与银行资本余额的比例不得超过10%。

$$\text{单个贷款比率} = \frac{\text{对同一借款客户贷款余额}}{\text{资本总额}} \times 100\%$$

同一借款客户指任何一个自然人或任何一个法人。

(2) 对最大十家客户发放的贷款不得超过银行资本总额的50%。

$$\text{单个贷款比率} = \frac{\text{对最大十家客户发放的贷款总额}}{\text{各项资本总额}} \times 100\%$$

3. 贷款质量比例

按照人民银行现行规定,逾期贷款与各项贷款余额之比不得超过8%;呆滞贷款不得超过5%;呆帐贷款不得超过2%。

$$(1) \text{逾期贷款率} = \frac{\text{逾期贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \times 100\%$$

$$(2) \text{呆滞贷款率} = \frac{\text{呆滞贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \times 100\%$$

$$(3) \text{呆帐贷款率} = \frac{\text{呆帐贷款月末平均余额}}{\text{各项贷款月末平均余额}} \times 100\%$$

(四) 效益性管理比例稽核

效益性是金融机构自我生存和发展的条件,也是增加国家财政收入,为国家积累资金的

重要渠道。效益性稽核是对银行获取利润能力的稽核。银行利润是贷款利息收入与存款利息支出之间的差额以及各项投资收益。银行经营者不仅要保证投入资产业务的资金安全,而且要返还给对银行投资者的报酬,没有经营效益,既不能保证付投资者的权益,也必然影响银行的生存和发展。对效益性稽核,可以促使经营行注重改善资产和负债和效益结构,加强经济核算,提高劳动效益,降低费用开支,不断提高银行的经济效益,促进企业及社会效益的提高。

1. 资产利润比例

$$\text{资产利润比例} = \frac{\text{当年利润总额}}{\text{经营资产总额}} \times 100\%$$

通过考核资产利润率,可以看出银行的经营成果,盈利水平的高低。

2. 负债成本比例

$$\text{负债成本率} = \frac{\text{当年成本总额}}{\text{负债总额}} \times 100\%$$

检查分析金融机构负债成本高低,也反映出经营管理水平。

3. 应收利息比例

$$\text{应收利息比例} = \frac{\text{应收未收利息}}{\text{利息收入总额}} \times 100\%$$

用上式计算,分析考核经营行利息收息率的高低,也可以反映其信贷资产的质量。

4. 利润增长比例

$$\text{利润增长率} = \frac{\text{本年利润额} - \text{上年利润额}}{\text{上年利润额}} \times 100\%$$

检查分析经营行本年效益与上年效益的增减变化情况,从中找出问题,及时改进工作。

5. 人均获利率

主要考核经营行职工创利情况。

$$\text{人均获利率} = \frac{\text{本期纯收益}}{\text{职工人数}} \times 100\%$$



第四节 存款业务的稽核操作



一、存款业务稽核的目的及内容

(一)存款业务稽核的目的

存款业务稽核,是对各金融机构吸收的各项存款的合规性、真实性、安全性的检查,通过稽核检查,促进金融机构合理组织资金来源,开辟资金渠道,保证存款的偿付能力,提高资金管理水平和。存款业务稽核的主要任务是检查各金融机构是否认真执行金融方针、政策,按照

存款政策、原则吸收存款,以保证存款人的合法权益不受侵犯,严格审查开户管理,利率执行以及存款的支付能力,保证金融机构信贷资金来源不断壮大,为国民经济发展筹集更多的资金,满足经济建设的需要。

(二)存款业务稽核的内容

开展存款业务稽核,其目的主要是检验资金来源与运用的适度性,更多地集聚社会闲散资金,促进各金融机构加强对存款的管理,维护存款人的资金安全,也有利于信贷计划执行情况的检查和综合平衡,努力做到资金自求平衡,为合理分配资金打下基础。

(1)稽核企业单位的存款。检查其开户管理情况,是否按资金性质分别设立以及存款质量等情况。

(2)稽核储蓄存款。检查其是否认真执行储蓄存款的原则,是否损害存款人的权利,有无违反储蓄管理条例等情况。

(3)稽核存款支付能力。主要检查各金融机构是否按人民银行的规定留足备付金,能否保证存款的正常支付。

(4)稽核缴存款情况。检查各金融机构按时足额缴存人民银行,有无截留、转移、漏缴等问题,以保证国家信贷资金完整无损,有效进行宏观调节。

二、各项存款的稽核操作

(一)企业存款的稽核

(1)对企业存款帐户管理的稽核。开户是企业办理信贷结算的先决条件,因此要把好开户关。首先要检查开户手续是否合规合法,有无经中国人民银行审批,并颁发许可证,检查银行是否建立了“开销户登记簿”,对帐户开销情况是否随时进行登记。检查企业单位有无多头开户,套取银行信用的行为,一经发现,是否按有关帐户管理办法处理。其次要检查按其隶属关系和资金性质、会计科目的归属是否正确。有无将自身业务范围与代理人行业务范围的帐户互相混淆。检查一般存款帐户是否办理现金支取,有无将存款人的帐户进行出租、出借和转让。有无利用审批开户,以权谋私,从而放松帐户管理的行为。检查单位帐户名称变更、法人代表更替、印鉴的更换,是否经有关主管部门审批,有无随意改变单位名称或转移存款的非法行为,有无利用银行帐户,签发空头支付凭证等问题。

(2)对企业存款合规性的稽核。检查企业单位是否按照单位性质的不同,分别开设相应的存款帐户,其帐户的资金来源是否正当。检查执行存款政策的情况,银行是否认真执行存款政策,有无侵犯单位合法权益的行为,对一切查询、扣款等,是否依法并经有关部门批准办理,有无失职现象。是否尽最大努力挖掘存款来源,千方百计开拓存款业务。检查在吸收存款业务中,是否搞不正当竞争行为,如发给贵重宣传品等变相提高利率等。检查存款的结构是否合理,存款是否稳定巩固。存款任务是否按计划完成,与同期相比的增减幅度,并分析其主要原因。检查在组织存款中,有无违反政策乱拉存款、乱转资金、弄虚作假或截留国库款项等情况。

(二)储蓄存款的稽核

稽核储蓄存款主要应检查执行储蓄政策、储蓄原则、贯彻储蓄基本制度和储蓄存款质量

以及执行储蓄利率等情况(详见第五章利率及储蓄业务的稽核操作)。

三、存款支付能力的稽核操作

备付金存款是各金融机构为了保证存款支付和资金清算准备的货币资金,包括库存现金和在中央银行往来户的存款货币。备付金存款既不能太多,形成资金浪费,又不能不足,造成支付不灵,影响存款人的利益。可见存款支付能力强弱,是反映金融机构管理水平和信誉程度高低的一个重要标志,只有合理确定备付金余额,才能保证及时清偿结算中的资金,防止压汇、压票,才能使结算渠道畅通无阻,形成资金的良性循环,也才能保证存款人的利益。因此,对存款备付金的稽核,其目的是为了保证支付,稳定金融,增强中央银行宏观调控能力,限制贷款的扩张。

(一)存款备付金保留比例的稽核

存款备付金按规定在人民银行存款帐户内应经常保留一定余额的比例,以保证存款支付的需要,也就是说,在人民银行存款户内的余额应是金融机构自营存款的余额的一定比例(目前规定为5~7%),要检查是否达到规定的比例,可用下列公式计算。

$$\text{存款备付金率} = \frac{\text{在人民银行存款平均余额}}{\text{金融机构自营存款的平均余额}} \times 100\%$$

或:

$$\text{存款备付金率} = \frac{\text{在人民银行存款平均余额} + \text{库存现金}}{\text{金融机构自营存款的平均余额}} \times 100\%$$

(二)存款备付金比例不足的稽核

如果存款备付金比例低于规定的比例,应重点检查以下因素,有无用信贷资金非法搞炒买炒卖股票或房地产的情况;有无非法注入各类经济实体的信贷资金;有无违章拆出资金;有无乱投资和乱参股搞非法经营活动等情况。要检查各金融机构是否建立了严格的控制余额的内控制度,建立健全备付金制度等。

四、缴存存款的稽核操作

人民银行为了行使中央银行的宏观调控职能,并逐步实现由直接调控向间接调控转化,于1984年起施行了对各金融机构按吸收存款的一定比例上缴法定存款准备金的制度。存款准备金制度是中央银行调控货币、信贷的主要手段之一。人民银行手中集中一部分信贷资金,可以增加中央银行信贷资金的实力,增强中央银行有计划地集中统一分配的比例,保证国家重点建设和从宏观上进行资金调节,同时它可以限制信用扩张的规模,有利于人民银行信贷计划的综合平衡,增强其金融间接控制能力。

(一)缴存存款范围的稽核

缴存款包括两部分,一是财政性存款,它包括财政存款和机关、团体、部队存款,基本建设存款等,这是人民银行的信贷资金,由人民银行分别委托专业银行办理,应该全额划缴人民银行,专业银行不得截留使用。检查是否全部划交人民银行,有无把属于财政性存款转移到一般存款科目,有意占用人民银行信贷资金的情况,要对开户情况和科目使用情况进行一

一检查,有无故意将科目混淆,以各种方式转移或挤占财政性存款。二是一般性存款。主要是专业银行吸收的企业存款、储蓄存款、农村存款和其它存款等,这部分由人民银行规定按一定比例上缴存款准备金。检查一般存款科目有无财政性存款,是否按单位性质严格划分,分别管理,要重点检查一时难以确定的一些单位性质的存款科目,如工商银行的“单位其他存款”科目,农业银行的“县以下机关团体存款”科目,对这样的科目,要认真检查,仔细确认。有的专业银行容易利用这些科目混淆两类存款,对于既不属于企业性质又无财政拨款的其他单位,如机关团体或企业单位办的职工食堂、幼儿园、托儿所,可列入“单位其他存款”科目。农业银行县城以外的金融机构吸收的机关团体存款,可列入“县以下机关团体存款”科目。因此要认真检查各金融机构的开户单位性质,凡是不属于一般存款性质的存款,一律责令其划转到财政性存款科目内,并按规定计收罚息。

（二）繳存存款比率的稽核

财政性存款属于人民银行的资金,故应按有关存款余额缴存,也就是 100% 缴存,我国目前的法定存款准备金率为 8%。要检查有无不按缴存比例缴存的情况,有无不缴、少缴、欠缴等情况,将缴存一般存款科目余额表与总分帐核对,与上期月计表各科目余额核对,是否正确完整,是否准确无误,有无漏项。检查缴存款的调整幅度是否按规定执行,调整数额的计算是否准确。

(三) 繳存存款时间的稽核

财政性存款与一般性存款缴存的时间一样,检查城市行(包括办事处)是否于每旬五日前向人民银行缴存或调整;县支行是否于每月8日前(建设银行县支行按旬划缴或调整)向人民银行划缴或调整,有无只顾本行的头寸状况,随意推迟缴存或调整的现象。检查时应严格审查各金融机构填报的“缴存存款科目余额表”,并与上报的月计表和总分帐进行核对,同时与填制的缴存或调整存款划拨凭证对照检查计算,有无迟缴少缴的情况。

对于各金融机构因迟缴、少缴存款准备金的,应按欠缴金额按日计算处以罚款,对转移财政性存款的,应从转移之日起,按规定对转移金额处以罚款。

例 1:1993 年 11 月,某县人民银行根据省分行工作安排意见,决定对该县工商银行缴存款进行现场专项稽核。

第一步:调阅了该行总帐、会计报表及缴存款科目余额表,然后将会计报表与总帐进行了核对,又将缴存款科目余额表与会计报表进行了一一核对。

第二步:调阅了该行划缴(或调整)存款凭证对照审核计算,检查其缴存的比例、时间等。

第三步:调阅了分户帐,检查会计科目使用情况,详细查看存款单位的性质。

第四步 深入到有关单位进行调查了解 核实印证单位性质。

经过采取上述一系列方法进行稽核检查,发现该行存在以下问题:

(1) 该行在“144”其他单位存款科目、“46”其他企业存款科目、“142”单位定期存款科目和“127”应解汇款及临时存款科目中有 18 户转移财政性存款(详见附件,略),平均转移金额 72.9 万元,累计积数 7638 万元。

(2)该行少缴一般性存款 187 万元,累计积数 3927 万元。

该行严重违反了人民银行缴存款有关规定,特别是某县人民银行在 1992 年对转移财政存款的 5 户已作出稽核决定,但该行并没有认真落实,本应从转移之日起进行从重处罚,又考虑到该行在自查中做了一定工作,故根据中国人民银行、国家监察部《金融稽核检查处罚规定》第七条“占用人民银行运用的存款和擅自欠缴应向人民银行缴存准备金的,应追缴同额存款及应缴利息”的规定,作下列稽核处罚。

(1)对 1992 年某县人民银行稽核后未落实的 5 个单位,从 1992 年 6 月 1 日至 1993 年 11 月 24 日累计积数 6778 万元,每日按万分之五处以罚息 3.4 万元。

(2)对在自查中,仍有 13 户未办理划转,从 1993 年 11 月 1 日(人民银行下达的自查日)至 11 月 24 日累计积数 860 万元,每日按万分之五处以罚息 0.4 万元。

(3)对少缴一般性存款 187 万元,应追缴同额存款,并按规定处以万分之五的罚息,计 2 万元。

(4)以上 18 户单位存款务于 1993 年 11 月 30 日前全部转入有关财政存款科目核算,并全额划缴人民银行。

例 2 1995 年 5 月,某县人民银行对该县农业银行缴存款情况进行了专项稽核检查。

首先查阅了该行总帐、分户帐及缴存款科目余额表,并进行了核对,然后又查阅了划缴(或调整)存款凭证,经过检查,发现该行存在以下两个问题:

(1)在一般存款科目“漏交”827“信用社存款准备金科目,金额 1847 万元,按 13% 计算应缴存 240.1 万元,累计积数 5520 万元。

(2)在一般存款科目“847”代发行国库券款项科目,金额 398 万元,按 13% 计算应交 52 万元,累计积数 1196 万元。

经过调查,发现该行漏缴的原因主要是:“827”科目漏缴,是因为中国人民银行银行会计(93)061 号《关于印发工、农、中、建、交、中信、光大、华夏银行及城市信用社划缴存款范围的通知》,一般缴存款科目中没有列入“827”信用社存款准备金科目。同时中国人民银行(1995)36 号关于印发《中国农业银行向中国人民银行划缴存款范围》的通知,又将“827”科目列入一般缴存款范围,但该行未收到此文。“847”科目漏缴的原因是,由于经办人员工作责任心不强,造成的技术性差错。

为了确保中央银行信贷资金的完整,增强中央银行信贷资金宏观调控能力,维护法定存款准备金的严肃性,根据有关规定对其作出如下处理。

(1)对“827”科目漏交的 240.1 万元存款准备金,按规定应处以万分之五的罚息,计 2.8 万元。但鉴于该于并非主观所致,故不再进行处罚;

(2)对“847”科目漏缴的 51.7 万元存款准备金,按规定处以 0.6 万元的罚息;

(3)以上两科目漏缴的 291.8 万元存款准备金,限其在三日内划缴人民银行。

第五节 同业拆借业务的稽核

同业拆借,是金融机构之间包括金融机构系统内行际间相互融通短期资金的行为。是金融机构之间调剂资金余缺,搞活资金的重要形式,中央银行作为同业拆借市场的管理机关,有必要对同业拆借进行稽核检查,使拆借活动更加规范。

一、对同业拆借资金应遵循原则的稽核

同业拆借资金原则的稽核应注意以下几点:

- (1) 拆借资金是否坚持平等互利、协商一致、相互支持、促进改革的原则。
- (2) 拆借资金是否用于解决暂时资金不足或临时性资金短缺,有无用于弥补长期资金缺口或短借长用等现象。
- (3) 拆借资金是否本着“经济、合理、实效”的原则,量入为出,先算后拆,善借能还,加速周转,加强管理。

二、同业拆入资金的稽核

- (1) 检查拆入资金是否通过科学预测,实事求是地确定拆入金额。拆入资金是否急需,有无拆入过多搁置资金,有无形成积压或超负荷运用形成债务包袱。
- (2) 检查拆入资金是否用于票据清算,联行汇差头寸不足,以及解困先支后收出现的临时性周转资金不足。
- (3) 检查拆入资金是否用于扩大贷款规模,填补信贷资金缺口和用于固定资产投资。
- (4) 检查拆入资金是否超过其偿还能力而大量拆入资金。
- (5) 检查拆入资金的总额是否约束在规定的比率之内,有无超过规定比率的情况。
- (6) 检查拆入资金的期限是否在规定的期限内,有无超过规定期限或到期归还不了的现象。
- (7) 检查拆入资金的利率,是否符合规定,有无超过人民银行规定的最高限额情况,是否存在因急需资金而付费用的情况。

三、同业拆出资金的稽核

- (1) 检查拆出资金,是否考虑资金运用的时间差、地区差,根据必备资金,合理拆出资金的情况。
- (2) 检查拆出资金,是否适应本行资金拆出能力。是否在缴足法定准备金和留足支付准备金的前提下进行的,有无出现支付困难,影响了银行的正常运营。
- (3) 检查拆出资金,利率确定是否合理,有无在利率之外收取“手续费”、“好处费”以及

其它费用的情况。

(4)检查拆出资金,是否占用人民银行资金,挪用备付金、汇差资金,从中转手倒卖,赚取利益。

(5)检查拆出资金,是否转移信贷资金去炒房地产、炒股票、办公司,或用于地方财政开支搞开发区,上新项目,扩张固定资产投资规模,变短期资金为长期占用,逃避贷款规模控制。

(6)检查拆出资金合同是否具有法律效力,期限是否符合规定,有无到期收不回,甚至形成风险等问题。

例:为了进一步加强对同业拆借业务的管理,规范同业拆借活动,维护同业拆借双方的合法权益,保证中央银行金融宏观调控措施的贯彻执行。1991年8月某县人民银行决定对该县工商银行同业拆借业务进行专项稽核。

第一步 稽核组首先听取了汇报,召集信贷、计划、会计等有关股室负责人参加,该行行长对全行业务及工作情况进行了全面汇报,并着重听取了同业拆借业务情况。有关股室负责人就各自的业务情况也分别作了汇报。

第二步 稽核组在听取汇报的基础上,调阅了资料,主要是拆借合同、借据、帐簿和凭证及有关资料报表等,并进行了认真检查、分析。

第三步 稽核组在检查的基础上,对检查出的问题进行了核实,凡与拆借资金有关的单位都深入调查了解、取证。

第四步 稽核组对检查出的问题,经过取证后,认定事实,最后作出判断,进行处理。

1990年6月1日某县人民银行向县工商银行发放为期3个月短期贷款500万元,同时该行将500万元贷款转拆给本行信托代办处,拆出资金到期日为1991年6月1日,拆借利率15%,同日信托代办处分别贷给某毛纺厂200万元,用于固定资产投资;贷给某水泥厂300万元,用于购买原材料。

经检查分析,该笔拆借资金主要存有以下几方面问题:

(1)超比例拆入资金。该行1990年5月末各项存款余额为5486万元,日平均拆入资金余额占9.1%,超过中国人民银行《同业拆借管理规定试行办法》最高5%的规定。

(2)绕规模放款。上级行给该行下达的贷款规模为830万元,该行5月末贷款规模已全部占满。如果把500万元拆借资金直接从该行贷给企业,明显就超了规模,因此该行通过信托代办处发放,这样就掩盖了超规模的问题,实际是绕规模放款,逃避规模监督。

(3)用短期贷款拆入。该行在自身资金不足的情况下,用人民银行贷款500万元进行拆放,明显违反了人民银行的规定,即严禁占用中央银行贷款进行拆放。

(4)用拆借资金发放固定资产贷款。该行信托代办处将200万元拆借资金直接贷给某毛纺厂用于技改工程,不符合拆入资金只能用于弥补票据清算,联行汇差头寸的不足和解决临时性周转资金的需要,严禁用拆借资金发放固定资产贷款的规定。

(5)违反国家利率政策。该行在1990年3月21日中国人民银行有关同业拆借资金利率规定下达后,仍然抬高拆借资金利率,违反了同业拆借的利率最高不得高于人民银行对专业银行日拆性贷款利率的30%的规定。

(6)拆借期限超规定。中国人民银行银发(1990)62号《同业拆借管理试行办法》规定,期限一般为一个月,最长不超过4个月。而该笔拆借资金期限长达一年之久。

根据中国人民银行、监察部《关于金融稽核检查处罚规定》第十四条以及同业拆借的有关规定,对该行做出如下处理:

- (1) 对该行在同业拆借中因提高利率多收的利息予以没收,限在 5 日内划缴国库;
- (2) 对违章拆借的 500 万元资金,限其在 3 个月内收回;
- (3) 按违法金融每天处以万分之五的罚息;
- (4) 应做出还款计划,如数偿还人民银行短期贷款;
- (5) 进行通报批评,并建议上级行对单位责任人在行政上做出适当处理。

(2)对违章拆借的 500 万元资金,限其在 3 个月内收回;

(3)按违法金融每天处以万分之五的罚息；

(4)应做出还款计划,如数偿还人民银行短期贷款;

(5) 进行通报批评, 并建议上级行对单位责任人在行政上做出适当处理。

第六节 联行汇差资金的稽核操作

联行汇差是各行处联行往来款项相互轧抵后的差额,也就是联行往来所发生的相互存欠的资金。就一个银行来说,代收联行资金大于代付联行资金时,差额在贷方,为占用联行资金,即为应付汇差,代收联行资金小于代付联行资金时,差额在借方,为垫付联行资金,就是应收汇差。从目前具体实施情况看,工商银行、中国银行设全国、省辖两级联行,建设银行只设全国联行,唯有农业银行设有三级联行。清算汇差的办法是根据全国联行往来的各有关科目(包括联行往帐、联行来帐、已核对联行来帐、未核销报单款项科目,农行还需加上全国联行汇出汇款科目)的借、贷发生额,填制“汇差资金划拨凭证”(农行填制“联行汇差计算表”)轧差计算出应收应付差额,即为汇差。形成应收联行汇差资金的银行,垫付了联行资金,而形成应付联行汇差资金的银行则占用了联行资金。对联行汇差资金的稽核应重点检查以下几个方面:

- (1)检查联行汇差资金清算科目的设置和使用是否正确,联行往来等有关科目是否全部纳入计算汇差的范围,是否划分年度进行核算,有无混淆现象。

- (2)检查各级银行所属机构的联行汇差资金是否全部纳入核算,有无遗漏。

- (3)检查汇差清算的各项单证编制、帐簿登记是否准确,联行汇差的轧算是否正确,如发生差错,是否按照规定手续进行纠正。

- (4)检查联行汇差清算是否及时,有无不按时清算或不交、少交汇差资金,故意占用他行联行资金的行为。

- (5)检查应付汇差资金数额超过借差计划的限额时,超过部分是否及时向上级行上缴资金,有无占用联行汇差资金搞拆借或发放贷款,扩大信贷规模的情况。

- (6)检查联行汇差的调出调入是否严格按照主管行的通知认真办理,有无超指标长期占用联行汇差。不得以任何借口和任何形式占用或挪作它用。

下面就具体分析一下,检查有无占用联行汇差资金发放贷款的问题。

(1) 存差行占用汇差资金发放贷款。

检查的方法是 将联行科目轧差后的应付汇差金额减去中央银行存款和库存现金 ,再减去资金调出余额 ,看其金额是正数还是负数 ,如果是正数 ,就是占用应付汇差发放了贷款。例如 ,某市中行营业部系差行 ,存差限额已经缴足 ,但年终发生应付汇差 813 万元 ,因资金不足不能上缴 ,拖延一个月之久 ,后经检查发现该部拆出资金 6000 万元 ,因不能及时收回 ,形成占用应付汇差资金发放贷款。

(2) 借差行占用汇差资金发放贷款。

检查的方法是 联行有关科目轧差后的应付汇差金额减去中央银行存款和库存现金数 ,再减去上级行核定的借差限额 ,然后看其是正数还是负数 ,如为正数即为占用应付汇差发放了贷款。如某县工商银行为借差行 ,上级行核定的借差限额为 1000 万元 ,某月终发生应付汇差 1300 万元 ,该行在人行存款 80 万元 ,库存现金 20 万元 ,计算结果是 $1300 - 80 - 20 - 1000 = 200$ 万元 ,这就是占用应付汇差资金 200 万元发放了贷款。

第七节 中央银行再贷款的稽核操作

中央银行给商业银行融通资金主要有两条渠道 :再贴现和再贷款。再贴现是指商业银行将未到期的合格票据向中央银行申请再贴现。即商业银行把商业票据交给中央银行 ,从中央银行那里贴息取得现款 ,票据债权由商业银行转给中央银行、商业银行提前取得了资金。在西方 ,再贴现是商业银行和其他金融机构向中央银行借款的重要形式 ,是实行宏观经济调节的一种重要手段 ,是西方中央银行控制货币供应量的三大政策工具之一。再贴现是商业银行向中央银行透支或申请贷款 ,这种贷款可以是信用贷款也可以是抵押贷款。在我国 ,再贴现和再贷款是指专业银行与综合性银行在资金周转发生困难时 ,向中央银行申请贷款和票据贴现。与西方国家不同的是 ,我国目前的票据使用尚处于推广阶段 ,许多做法尚不完善 ,专业银行向企业贴现的票据不多 ,向中央银行申请再贴现的票据就更少。在我国 ,再贴现的对象是在人民银行开立帐户的专业银行业务机构 ,而且我国专业银行也不习惯于利用票据贴现的方式来获取中央银行的资金。因此中央银行再贷款就成为专业银行向中央银行借款的主要形式。根据我国中央银行信贷资金管理规定 ,中央银行贷款按期限和用途区分有年度性贷款、季节性贷款、日拆性贷款和再贴现。

中央银行贷款 ,是目前我国中央银行实施信贷资金宏观管理的重要手段 ,也是中央银行运用基础货币调节社会货币供应量的主要工具。开展对中央银行借款进行稽核检查 ,其目的是为了中央银行执行货币政策 ,控制调节货币及信用供应量 ,充分发挥其宏观调控作用。

一、再贷款的稽核的重点内容

(1) 检查向中央银行借款是否贯彻了“ 合理供给、确定期限、有借有还、周转使用 ”的原

则。

(2) 检查向中央银行借款,是否根据需要,充分使用,有无贷多存也多的情况。

(3) 检查向中央银行借款,是否用于长期资金缺口,或用于购置固定资产及其它投资等。

(4) 检查向中央银行借款,是否被用于炒买炒卖股票或房地产等情况。

(5) 检查向中央银行借款,是否存在一方向人民银行借款,一方又大量拆出资金和上级行上存资金的情况。

(6) 检查向中央银行借款,是否有转让别人的情况。

(7) 检查向中央银行借款,是否能按期归还,有无贷款逾期而被处分罚息的情况。

二、再贴现的稽核的重点内容

(1) 检查向中央银行再贴现的票据,是否都是真实的以商品交易为基础的短期商业票据,而且这些票据却符合国家产业政策的要求。

(2) 检查向中央银行再贴现的票据,是否合格,包括期限、种类和质量等,并根据宏观货币政策的要求,适当予以控制。

(3) 检查向中央银行再贴现的票据,是否汇总办理,是否逐笔抄制申请再贴现汇票清单,再贴现的到期日是否超过汇票的最末到期日等。

(4) 检查再贴现到期日,申请再贴现的专业银行在人民银行存款户余额是否充足,有无因存款不足而归还不了到期的再贴现款等情况。

第八节 证券投资业务的稽核

商业银行投资业务主要是指银行将资金投放于购买各类由国营或私营企业发行的债券、股票上,即银行购买有价证券活动。商业银行的资金安排,第一是准备金,第二是放款,第三是证券投资。商业银行用于证券投资的资金是营运资金满足了客户贷款需要之后的剩余资金,证券投资是商业银行的一项重要资产业务。西方商业银行证券投资业务的目的是有三个:一是获取收益。这是银行证券投资最主要的目的。二是分散资金投向,降低投资风险。证券投资是实现资产分散的有效办法。三是增加银行资产的流动性,保持资产的流动性,是银行业务经营的重要原则,流动性高低是衡量银行经营活动是否稳健的主要标志之一。由于银行证券投资业务是指银行资金运用的方向是各种有价证券,它不同于银行的贷款业务,因此要使证券投资业务得以发展,必须具备一定的条件。一是银行要有足够的资金来源,除贷款外还有可以用于证券投资的资金。二是市场利率的导向,致使银行资金流向证券市场寻求高收益。三是银行是真正的企业,要自主经营、自负盈亏。四是证券工具多样化,可供银行进行投资选择。五是资金流动没有地域区分,可以在全国乃至全球市场上自由流动。六

是要有发达的证券二级市场等。根据上述银行证券投资的基本条件分析,我国的社会经济状况以及银行经营环境,仍不具备证券投资业务的经营。目前我国银行不宜开展证券投资业务。但由于经济发展的不平衡性,又不能实行全国一刀切的政策,根据证券投资的现状,证券投资的现实对策选择可以概括为:试点经营、区域放开、证券分步上市、适度发展。目前,我国商业银行已经在一定程度内开展了国库券投资业务。

对证券投资业务的稽核应重点检查以下几个方面:

(1)检查证券投资的银行是否在资金来源基本满足客户贷款需求的情况下再行证券投资,有无影响客户存款及使用金融服务的积极性。

(2)检查银行证券投资资金是否主要是银行的资本金及自身历年盈余所构成。

(3)检查银行证券投资,在资金运用方面是否考虑资金来源的数量与期限构成,在贷款和证券投资上是否考虑两者的数量及期限搭配。

(4)检查银行购进债券的质量程度,是投资级证券还是投机级证券,有无遭受损失的风险。

(5)检查证券投资的市场能力,变现能力,是否分散投资于各种流动性不同的证券。

第三章 信贷业务稽核操作

第一节 信贷业务稽核的概念、范围和目的

一、信贷业务稽核的概念

信贷是银行将吸收的存款和通过合法渠道筹集起来的资金提供给资金需要者的一种借贷活动。是属于商品货币关系的特殊形式的价值运动。其基本特征是,以偿还为条件,以收取利息为目的,实现货币资金增值。

信贷业务稽核,是人民银行对商业银行及其它金融机构稽核的重要方面。它以国家的经济政策和金融货币方针政策为指针,以现行的信贷规章制度,办法为依据,开展对信贷业务的检查。通过这一重要手段,监督信贷资金的正常营运,规范贷款人的经营行为,加强信贷管理,不断优化贷款结构,消除不良资产,创造良好金融环境,合理配置资源,以适应社会主义市场经济的需要。

二、信贷业务稽核的范围

本章所称信贷业务的稽核范围,系指经中国人民银行批准,在境内注册的中资商业银行(专业银行)以及其它非银行金融机构(以下称贷款人)所经营的贷款业务。同时,对从上述机构取得贷款的企事业单位、个人(以下称借款人)也有检查的责任。

贷款按期限划分,分为短期贷款,主要用于流动资金需要。中长期贷款,主要用于技术改造和基本建设项目。按贷款方式分,分为信用贷款,抵押贷款,保证贷款和贴现贷款。

信贷业务稽核,突出了对贷款人贷款的政策原则,贷款质量,贷款效益,信贷管理方面的检查与操作。

三、信贷业务稽核的目的

贷款是银行的主要资产业务,一般信贷资产占银行资产总额的百分之七十以上。开展信贷业务的稽核,加强信贷业务的管理监督。对于保证贷款人自身经营成果的予期实现,促进和推动国民经济的持续、稳定、协调发展有着十分重要意义。

(1)有利于国家有关金融方针、政策法规的贯彻执行。信贷业务活动必须在国家金融方针政策指导下和范围内进行,通过对贷款的投向、投量是否合理适度,是否符合信贷货币总方针。发现问题,及时纠正,进而维护国家方针、政策的贯彻执行。

(2)有利于提高信贷资金使用效益。贷款是银行获得利益的主要手段。如果不能很好地管好用好信贷资金,就不能取得好的经济效益。因此,开展对信贷业务的稽核检查,提高信贷管理水平,纠正和解决信贷业务中不合理现象,保证信贷资金合理运用,完整无缺,实现贷款的双重支付和双重归流的良性循环,既可保证贷款人的经营效益,又能促进和支持经济发展,提高社会效益。

(3)有利于提高信贷管理水平。信贷管理有着严格的规章制度和操作规程,任何一个环节的失误,都可能造成资金的损失。加强对信贷业务的稽核检查,增强经营者忠章守制观念,方能较少失误,提高管理水平。



第二节 信贷政策原则的稽核



信贷政策原则稽核,重点从两方面进行。一是贷款投向,二是贷款投量。

贷款投向,是一定时期内贷款运用的方向。也就是应将贷款发放给哪些部门、行业和单位。贷款投量,是一定时期内按照国家综合信贷计划所发放的贷款额度。通常用两项指标表示。即贷款增加额,表示一定时期内发放的贷款比前期(或期初)所增加(或减少)的数额。贷款余额,表示某期末发放贷款的最高限额。随着金融体制改革,我国目前实行贷款限额指导下的资产负债比例管理,但贷款限额仍是控制信用的重要手段。现阶段考核贷款投量是依据人民银行核定的贷款限额(规模),因而,贷款投量的稽核也就是贷款规模的稽核。

一、贷款投向的稽核

贷款投向检查,就是贷款是否按照国家发展规划和产业、产品政策发放。该支持的是否积极支持,该限制的是否管严管紧。由于不同时期国家的经济政策会有新调整,所以支持与限制的对象也会相应调整和改变。但发放贷款必须以发展经济,提高效益为取向。

检查的方法步骤。首先将贷款分户帐与目计表(或总帐)按科目进行核对,看是否相符。然后查阅借款申请书,借款借据,借款合同等有关贷款档案资料,按短期贷款,中长期贷款分别统计出稽核期的余额和发生额。对于贷款大户,重点企业,贷款突增暴增户和沉淀户应逐户进行登记。再根据需要深入借款单位进行跟踪调查,把内外情况综合起来,分析观察,得出结论。

(一)短期贷款政策原则的检查

短期贷款是解决生产流通过程中的资金不足,因此,又叫做流动资金贷款。对短期贷款政策原则的稽核,重要应从如下几个方面进行。

贷款关系并发放了贷款。

2. 检查贷款是否符合国家固定资产投资政策

对于固定资产投资政策的检查。主要是对贷款项目逐项进行审查,看有没有下列违背政策的贷款。

(1)向国家计划外项目贷款。固定资产贷款项目经济国家计委、经(贸)委以及授权各级计委、经(贸)委按规定权限进行审批,未经审批或化整为零绕过审批程序的项目不准发放固定资产贷款。

(2)向自筹固定资产投资项目贷款。所谓自筹项目,是指用中央各部门、各级地方和单位机动财力、预算外资金,以及企业的各项基金、自有资金进行的固定资产建设项目,对于自筹项目不管批准与否均不能发放固定资产贷款。

(3)向非生产建设项目贷款。

(4)向已决定停建、缓建项目贷款。

3. 检查是否以技术改造贷款支持基本建设项目

通过对贷款档案资料的审查,结合借款单位的实际调查。看土建工程费用是否超过项目总投资的20%,新增土建面积是否超过原有建筑面积的30%。是否变相以技改名义贷款支持基本建设项目。

4. 检查是否用流动资金贷款发放固定资产贷款

查短期贷款科目的借款借据、借款合同,对其帐户名称、贷款期限、贷款利率、贷款用途、还款方式等进行审查分析,看是否有固定资产性质的贷款。

二、信贷投量执行情况的稽核

第一 检查贷款发放是否控制在规模之内。目前,有两种形式 ①指令性规模 ②指导性规模。都是用来控制贷款投放量的,不得任意突破。

第二 检查贷款发放是否超过规定的存贷款比例。

第三 检查是否有避开信贷规模,变相发放贷款情况。变相发放贷款,就是绕开规模,不通过贷款科目核算,违规发放的贷款。由于此类贷款的发放违反正常的贷款核算,情况比较复杂,检查也比较困难,现就几种容易出现的现象做些介绍。

1. 以拆借形式发放贷款

资金拆借是金融机构之间,互相融通短期营运资金而发生的信用行为。非金融机构和个人不能参加资金拆借活动。

(1)查拆入资金去向。有无拆进资金不通过相应科目核算,而直接记入单位存款帐户的情况。

(2)查拆出资金是否划转给拆入资金的金融机构,有无将资金转入单位存款帐户或提取现金。

(3)抽查借款单位银行借款的余额和发生额,看与银行贷款帐是否一致;查单位“应付账款”科目明细,看有无欠银行款项。如发现疑问,应进一步查明原因,看是否有用拆借资金发放贷款情况。

2. 以委托或假委托形式发放贷款

委托贷款是委托单位将其资金存入金融机构,并指明借款人,借款用途,期限,利率,委托金融机构发放给借款人,由委托人,受托人,借款人订立三方协议的一种放款形式。这类贷款的特点是,①资金来源有严格的规定性,流动资金,预算资金不得做为委托贷款资金。②金融机构不承担贷款风险。③金融机构不垫委托贷款资金。假委托贷款则是违反委托贷款的有关规定、弄虚作假,用信贷资金或其它资金发放的“委托贷款”。

检查是否以委托和假委托贷款绕规模发放贷款。①查被稽核机构经批准办理委托贷款业务;②查委托贷款是否纳入信贷规模;③查委托贷款资金是否符合规定范围;④查委托贷款是否超过委托贷款资金;⑤查委托贷款是否订立三方协议;⑥查是否有转移存款帐外放款。

3. 利用往来科目,过渡性科目发放贷款

查“应收款”“内部往来”“存放同业”等科目有无以单位或个人名称开户,是否是向银行借款,查借方发生额看有无向外虚转资金。

4. 以购买有价证券,变相发放贷款

查“短期投资”“长期投资”等科目明细帐户,并按帐户核对有价证券,看是否相符,是否有以借款人帐户抵充有价证券。

变相绕规模发放贷款是一种严重扰乱金融秩序的经营行为,具有很大的危害性。它的基本特征是借款借据与贷款帐相分离,不按会计规则记帐,滥用会计科目。因而手法隐蔽,情况比较复杂,须用多种检查方法结合进行检查,可收到好的效果。

检查是否为抬高贷款基数,多占信贷规模,年终突击放款。统计十二月下旬贷款发放情况,查借款单位存款帐户,看是否形成存贷双增;查次年初借款单位贷款帐户,看是否贷款未用,同额归还。

第三节 贷款质量的稽核

按照一定标准的规定,贷款质量可划分为:正常贷款,非正常贷款。非正常贷款包括逾期贷款,呆滞贷款和呆帐贷款。对贷款质量的稽核,应重点检查非正常贷款的数量,占贷款总额的比重,形成的原因,采取的措施。

一、逾期贷款的检查

逾期贷款是指超过借款借据。借款合同规定的期而未偿还的贷款”以及借新还旧或倒换据重新确定借款期限的贷款。

检查逾期贷款,一是看是否超过贷款到期日,逐笔检查借据借据,合同,把到期未还的贷款统计出来;二是看贷款展期到期是否归还;三是查贷款分户帐(或贷款登记簿),看是否有

同日同额借贷业务,看是否是借新还旧或倒约换据,四看有无把已逾期但未转逾期帐户的贷款又办理了展期。

根据上述检查统计出的逾期贷款金额,计算逾期贷款率,计算公式是:

$$\text{逾期贷款率} = \frac{\text{稽核期逾期贷款余额}}{\text{稽核期各项贷款余额}} \times 100\%$$

这个比率大,表明贷款质量低,比率小,表明贷款质量高。用以同规定要求比,同上期或同行业比,考核贷款质量是提高了,还是降低了,是否达到标准要求。

二、呆滞贷款的检查

呆滞贷款是指贷款逾期(不含展期)三年(含三年)以上仍不能归还的贷款,以及虽然贷款期限未到,但借款人已停止建设或生产经营,实际已无还款能力的贷款。

检查借款借据,合同,把逾期三年以上的贷款统计出来,通过座谈调查,看是否无力归还贷款的单位,并按贷款帐户余额统计,两项贷款金额相加,即为呆滞贷款余额,据以计算呆滞贷款率计算公式是:

$$\text{呆滞贷款率} = \frac{\text{稽核期呆滞贷款余额}}{\text{稽核期各项贷款余额}} \times 100\%$$

三、呆帐贷款的检查

呆帐贷款是指按财政部有关规定的情况,确已无法收回,成为死帐,需要冲销的贷款。

呆帐贷款的检查与确定。在检查逾期贷,呆帐贷款的基础上,对于沉淀贷款,已转入“呆帐贷款”科目的贷款,要逐笔逐户地审查其贷款档案资料。并通过深入借款单位调查和信贷员的座谈,逐一查明原因,看是否形成死帐,成为呆帐贷款。根据检查确定的呆帐贷款,计算呆帐贷款率。计算公式是:

$$\text{呆帐贷款率} = \frac{\text{稽核期呆帐贷款余额}}{\text{稽核期各项贷款余额}} \times 100\%$$

上述三类贷款构成一家金融机构作正常贷款的总额,通过检查用以考核和评价被稽核单位贷款质量情况。考核方法如逾期贷款检查。

四、对非正常贷款形成原因的分析及检查

造成非正常贷款的原因是多方面的。有银行内部的因素,也有借款人的原因。应根据实际具体情况,进行综合分析检查。

(一) 银行内部原因的分析与检查

(1) 贷款“三查”制度坚持的不认真。“三查”制度要求银行信贷部做到贷前调查、贷时审查、贷后检查,贷款前对借款人生产、经营、财务、建设项目的可行性情况,以及借款人的信用度调查不细。贷款后对借款人资金使用情况监督不力,对于出现的问题未及时采取措施解决和处理。可查阅贷款档案有关资料,看贷款调查情况与企业实际情况是否相符,有无虚假现象。查是否进行了贷后检查,借款人发生违规问题,是否采取措施进行了处理和纠正。

(2) 贷款期限确定的不合理。没有按照资金周转率、物资消耗额、工程建设进度认真核定贷款期限。

(3) 以贷谋私, 发放人情贷款和关系贷款。

(4) 合同观念差, 借款人有资金而不积极收回到期贷款。或为了多占贷款规模, 吸收逾期贷款利息而故意不收贷款。

(二) 借款人方面的原因及检查分析

(1) 经营管理混乱, 资金损失浪费严重, 资不抵债, 生产经营难以为继, 被迫关停, 倒闭破产, 无力偿还贷款。

(2) 借款人产品(商品)积压, 产品购大于销, 资金循环不畅。查阅企业资产负债表及有关统计报表、统计产、购、销、存的结构变化, 进行对比分析。

(3) 结算资金占用多, 影响资金周转。查阅企业“应收帐款”“其它应收款”以及应付款项的明细帐户, 查清被占用资金的数量及形成的原因。

(4) 企业盲目扩大固定资产投资, 挤占流动资金。造成流动资金短缺。查企业“长期负债”“固定资产”“所有者权益”等有关科目帐项, 看是否在没有资金来源的情况下, 进行固定资产建设情况。

(5) 企业自有资金严重不足, 有些企业几乎没有自存流动资金, 对银行贷款刚性依赖, 大量贷款被长期占用, 银行不得以换借据办法解决。

(6) 企业资金损失, 借贷款失去物资保证。比如“待处理流动资金损失”, 经济性亏损, 以及应收款中坏帐、死帐等。

(7) 固定资产投资项目铺底, 流动资金不落实, 留下“破缺口”致使项目竣工后形不成生产能力, 或达不到设计能力, 实现不了预期效益, 归还贷款资金无来源。

在分析检查非正常贷款原因时, 应以借款人资金的静态结构和动态变化为中心, 由表及里, 内外结合, 相互对照印证。同时, 还应注意其它方面的原因, 比如, 行政干预, 致使贷款不合理, 难于收回。其它不可抗拒的客观因素, 重大自然灾害对借款人的影响等。



第四节 贷款效益的稽核



贷款效益, 就是贷款占用与效用之间的比例关系。所谓占用就是贷款的数量, 效用是贷款在再生产过程中所发生的作用及其价值的增值量。贷款的效益是评价和考核信贷管理水平和信贷质量的综合性指标。贷款效益的良好实现, 标志着国民经济的正常运行和银行自身的稳定经营。贷款效益的实现是建立在社会经济效益的基础上。因此, 对贷款效益的稽核应以银行内部效益和社会经济效益两个方面进行考核, 以银行内部效益为主要方面。

一、银行贷款效益的检查

银行内部贷款效益着重从三个方面进行考核检查。

(一) 贷款利息收入率

是贷款利息收入额与贷款占用额的比例。表示在一定时期内(通常为一年)贷款利息收入的水平。其计算公式是：

$$\text{贷款利息收入率} = \frac{\text{贷款利息收入总额}}{\text{贷款平均余额}} \times 100\%$$

贷款平均余额,是每月各项贷款余额合计除以计算期月数的平均额。

利率水平一定的情况下,贷款利息收入量大小取决于贷款占用量的多少。利息收入多则占用贷款多,收入少则占用少。所以,贷款利息收入率是衡量和评价贷款效益的一个指标。

(二) 贷款周转率

贷款的基本要求是有借有还,到期归还,循环周转,贷款周转的次数增多,速度增快,表明发挥的作用越大。计算公式是：

$$\text{贷款周转率} = \frac{\text{各项贷款累计发放额}}{\text{各项贷款平均余额}} \times 100\%$$

各项贷款累计发放额,根据资产负债表各项贷款科目的借方发生额统计计算。在实际工作中还注意到除借新还旧,换借据等虚假贷款发放额的因素,可通过贷款分户帐或贷款登记簿统计计算。

贷款周转率也称“贷款周转次数”。反映了贷款发挥作用的过程。贷款周转越快,次数越多,表示贷款效益就好。将周转指标与上期或正常时期比较,观察和考核被稽核单位贷款效益是提高了,还是降低了。

(三) 贷款应计利息收取率

贷款应计利息收取率反映了贷款发放后一定时期内应当收取的利息与该期内实际收取利息的比例关系。其计算公式是：

$$\text{应计利息收取率} = \frac{\text{稽核期实际收取的贷款利息}}{\text{稽核期应收取的贷款利息}} \times 100\%$$

应计收取的贷款利息是按期计算或贷款收回时所计收利息的总额。即“损益明细表”或“资产负债表”中贷款利息收入数。实际收取的贷款利息是应计贷款利息减去应收未收回的贷款利息后的余额,也就是银行实际收到的货币资金。

应计利息收取率越高,说明贷款利息实际收取数越多,也说明贷款支持的对象财务收支正常,经营状况良好。把这个指标与上期或同期进行比较,用以评价考核贷款效益。

二、贷款社会效益的检查

贷款社会效益是指贷款在生产、经营、建设过程中所发挥的作用,以及创造、产生的价值。是贷款效益的外部表现。

贷款社会效益与银行内部贷款效益相辅相成,社会效益好,则表明贷款发挥的作用大。它所反映的内容较多,现选择与贷款联系紧密,又能比较客观科学地进行考核评价贷款效益的相关指标,做为对贷款社会效益的检查内容。

(一)流动资金贷款方面

(1)贷款销售率。表示一定时期内贷款单位实现的产品(商品)销售收入与贷款平均占用额之间的比例关系,也就是每百元贷款所完成的销售额。其计算公式为:

$$\text{贷款销售率} = \frac{\text{销售收入总额} \times \text{资金贷款率}}{\text{贷款平均余额}} \times 100\%$$

式中“资金贷款率”是:

$$\text{资金贷款率} = \frac{\text{贷款平均余额}}{\text{全部流动资金平均占用}} \times 100\%$$

销售收入总额、全部流动资金平均占用根据借款单位“资产负债表”及有关报表统计计算求得。

贷款销售率越高,说明贷款的经济效益就越好。

(2)贷款产值率。表示一定时期的贷款支持的单位完成的生产产值与贷款平均余额之间的比例关系,也就是每万元信贷资金实现的产值。计算公式是:

$$\text{贷款产值率} = \frac{\text{企业总产值} \times \text{资金贷款率}}{\text{贷款平均余额}} \times 100\%$$

贷款产值率越高,反映贷款实现的产值越多,贷款的经济效益越好。

(3)贷款利税率。表示一定时期内贷款所创造的利润和税金与贷款平均占用额之间的比例关系,考核每万元贷款所创造的利税。计算公式是:

$$\text{贷款利税率} = \frac{\text{利税总额} \times \text{资金贷款率}}{\text{贷款平均余额}} \times 100\%$$

贷款利税率越高,说明贷款创造的利税越多,贷款效益就越好。

(二)固定资产贷款方面

(1)贷款项目投产率,是固定资产贷款项目已建成投产的个数与计划应建成投产项目的比率。计算公式是:

$$\text{贷款项目投产率} = \frac{\text{已建成投产的项目数}}{\text{计划应建成投产的项目数}} \times 100\%$$

查贷款项目档案,按计划任务书,可行性调查报告,竣工验收报告统计出计划应建成和已建成投产的项目数。

贷款项目投产率越高,说明贷款项目计划完成的越好。

(2)贷款项目投资利税率。是贷款项目投产在一定时期内实现的利税总额与固定资产全部投资间的比例关系。计算公式是:

$$\text{贷款项目投资的利税率} = \frac{\text{贷款项目投产实现利税总额}}{\text{贷款项目投资总额}} \times 100\%$$

贷款项目投资利税率越高,说明贷款项目经济效益越好。

(3)贷款利用率。是发放贷款的总额与完成投资额之间的比率。计算公式是:

$$\text{贷款利用率} = \frac{\text{本期累计完成投资额}}{\text{本期贷款发放额}} \times 100\%$$

本期累计完成投资额,按贷款项目单位建设工程进度表或报告统计计算,贷款发放额按贷款帐统计,贷款利用率高,说明贷款项目资金运用正常,工程建设顺利。

(三) 外汇贷款方面

(1) 贷款出口商品率。是贷款额与贷款项目投产后一定时期内所增加的出口商品总值的比例。计算公式是:

$$\text{贷款出口商品率} = \frac{\text{增加的出口商品总值} \times \text{贷款比重}}{\text{贷款金额}} \times 100\%$$

$$\text{贷款比重} = \text{贷款金额} \div \text{项目总投资}$$

贷款出口商品率是每个单位的外汇贷款可提供的出口商品总值,出口商品高,说明贷款项目商品出口量大,经济效益就好。

(2) 贷款创汇率。是贷款金额与贷款项目投产后一个时期内为国家增加多少外汇之间的比例关系。计算公式是:

$$\text{贷款创汇率} = \frac{\text{出口商品数量} \times \text{外销单价(外币)} \times \text{贷款比重}}{\text{贷款金额}} \times 100\%$$

贷款创汇率高,说明经济效益好。

(3) 出口换汇成本率。是贷款项目投产后新增加的出口商品成本与换回外汇之间的比例。计算公式是:

$$\text{出口换汇成本率} = \frac{\text{出口商品成本(人民币)}}{\text{出口外汇净收入(外汇)}} \times 100\%$$

出口换汇成本率,表示每出口一外国货币单位的商品所需要付出多少人民币。

对贷款效益的稽核,应以内部效益为重点,贷款社会经济效益各项指标,可根据稽核需要有选择地运用。

第五节 信贷管理及内部控制制度的稽核

信贷管理,泛义上讲,就是依照国家产业政策及区域发展规划,在符合中央银行货币政策和信贷政策原则的前提下,对贷款的审查、批准、发放、检查、收回实行规范化操作的过程及要求。

一、贷款对象及基本条件的检查

贷款对象(即借款人)是信贷活动的主体。必须是在工商行政管理部门注册登记的企(事)业单位、城乡个体工商户,以及具有中国国籍的具有完全民事行为能力的城乡居民个人。

借款人的基本条件：

- (1)拥有法定资本金或有处置权的自有资金和财产；
- (2)有按期还本付息的能力；
- (3)原到期贷款能按期清偿；
- (4)是企业法人的借款人必须持有人民银行发给的“贷款证”。

凡属贷款范围的贷款对象,在符合基本条件情况下,可向银行申请贷款。贷款人应对借款人的基本条件进行严格审查。

通过审阅贷款档案有关借款人的资料,和与借款人见面调查,看被稽核单位是向无营业执照非法经营和生产的,没有自有资金和财产的以及其它不符合贷款对象和基本条件的借款人发放贷款。

二、贷款的申请、审批与发放的检查

(一)查阅贷款档案,看借款人是否向贷款人提交借款申请书或书面文字申请,申请借款需要说明的内容是否全面,需要提供的资料是否齐全。主要资料包括:①借款人的基本情况包括营业执照副本、法人代表证明文件;②财务报表及资产负债表;③原不合理贷款纠正的情况;④自有资金补充情况。

借款申请是借贷双方建立信贷关系的重要环节,通过对借款申请的检查,看是否对借款人的资格、条件进行了认真审查,有无未经申请发放贷款的情况。

(二)贷款的审批的检查

(1)查被稽核单位是否建立了贷款审批制度。查阅有关文件,看制度规定的职责、权限、程序是否明确合理,是否建立了贷款审批组织。

(2)审批贷款是否坚持了“统一领导、分级管理、各司其职、各负其责”的原则。查贷款档案,看是否有越级、越权或一级审批贷款的现象,是否有未经审批发放的贷款。

(3)对于特殊需要的贷款(如专项贷款)以及疑难贷款需经报上一级机关审批的,是否有上级批准文件。

(4)检查参加贷批审批的人员是否签名并签注意见。

(5)是否进了贷前调查。信贷员是否根据调查结果认真编写了调查记录,贷前调查需说明的情况,如借款人信用状况、经营状况、贷款用途等有关内容是否记载明确。

(6)是否进行了贷时审查。看是否在借款申请与调查情况不符时,对借款的金额、期限、利率进行了修正。

贷款审批是信贷管理的重要环节,是一个关口,任何一级出现偏差或失误,都会带来不良后果。因而在检查贷款审批时还要注意,参加审批贷款的人员签注的意见是否明确、准确,以便区分各自的责任。

(三)贷款发放的检查

(1)查阅贷款档案,借贷双方是否签订了《借款合同》;

(2)检查借款借据。审查有关内容是否与《借款合同》一致,有无不符现象;

(3)检查划转款项。看贷款人是否按合同规定期限将信贷资金转入借款人存款帐户;

看有无贷款审批手续不完整就支付贷款的 ;看是否有截留 转移借款人贷款资金的。

三、保证、抵押、贴现贷款的检查

检查时除按信用贷款的申请 ,贷前调查 ,贷时审查和审批 ,发放进行检查外 ,对保证 ,抵押 ,贴现贷款还应进行有关内容的检查。

(一)保证贷款的检查

保证贷款 ,指以保证人的保证而对借款人发放的贷款。

(1)查发放的保证贷款 ,签订《借款合同》时 ,贷款人是否与保证人签订了《保证合同》或保证人向贷款人出具“不可撤消担保书”。

(2)查阅贷款档案 ,看是否存在应实行担保的借款而未进行担保的 ,证如固定资产贷款 ,个人贷款 ,其它需要提供担保的贷款。

(3)审查《借款合同》《保证合同》,看担保人是否具备担保条件和能力 ,贷款人对保证人是否进行认真核保。有无财政、税务、行政预算单位担保的 ;有无借款人本身内部非法人资格的附属机构自行担保的 ;有无以银行贷款担保的 ;有无担保人资产不足清偿贷款本息的。

(二)抵押贷款的检查

抵押贷款 ,是指以一定的财产做为抵押物而发放的贷款 ,抵押物可以是借款人所有 ,也可以是第三人的财产。

1. 可做贷款抵押的财产

(1)不动产 :有价值和使用价值的房屋、仓库、设备、机器等 ;

(2)动产 :有价值和使用价值并在预期内不用周转 ,不发生形态质量变化的流动资产 ,如商品 ,原材料 ,半成品 ;

(3)有价证券 :国库券 ,金融债券 ,企业债券 ,股票 ,以及银行存款单(折)等 ;

(4)专利权 ,商标权 ,股权等可有价转让的权利 ;

(5)其它可以流通转让的物资财产。

2. 不可做抵押物的财产

(1)归国家所有的土地、矿藏等自然资源 ;

(2)社会和集体福利设置 ;

(3)被依法查封 ,扣押或采取诉讼保全措施的财产 ;

(4)不能强制执行或处理的财产 ;

(5)所有权有争议或已经为其它债务先行抵押的财产 ;

(6)以共有财产抵押 ,未取得共有方同意或超出支配份额的财产。

3. 企业申请抵押贷款 ,需向银行提供必要的文书或资料

(1)以不动产做抵押物的 ,应提供该项财产所有权或财产处分权证书 ;

(2)以土地使用权为抵押的 ,应提供有权转让该项土地使用权的证明 ;

(3)以商品 ,原材料 ,半成品等做抵押物的 ,应提供该项物品的提货单 ,栈(包)等合法票据 ;

- (4) 以有价证券做抵押物的, 应提供该项证券;
- (5) 以其它物资财产做抵押物的, 应提供该项抵押物的明细清单;
- (6) 以其它流动资产实有价值做抵押的, 应提供近期会计报表;
- (7) 需要审查的其它有关抵押物的文书、资料。

4. 对抵押贷款检查的重点内容

(1) 借贷双方是否签订了《抵押合同》, 需要办理公证或登记的, 是否依法办理了公证或登记。

(2) 证明抵押物价值、产权、处理权的资料是否真实、有效。抵押物是否是可做贷款抵押的物资财产。

(3) 查《借款合同》《抵押合同》, 抵押物清单所标抵押物价值是否相符, 清查抵押物数量是否与抵押物清单相符, 有无损坏、丢失、转移、出租、转让、馈赠、拆迁、使抵押物变形、贬值或丧失价值。

(4) 贷款人是否对由抵押人保管的财产随时进行检查, 贷款档案中是否有检查情况的记录资料, 是否对未经贷款人同意抵押人擅自启封、动用或出租、转移、再抵押等行为采取相应的处理措施。

(5) 查抵押物品的所有权, 以《抵押合同》“抵押物清单”所列抵押物, 查验借款人提供的有关资料, 看是否相符。有无弄虚作假, 用不属于抵押人的物资财产做抵押物套取贷款的。

(6) 检查抵押物保管是否坚持既有利于生产经营, 又便于有效控制的原则。

① 应由贷款人保管的抵押物, 如贵金属、有价证券、存款单(折)、提货单、栈单等是交给贷款人。

② 应由贷款人保管的所有权证书、使用权证明等是否交由贷款人保管。

③ 其它固定资产、流动资产、物资或资产, 除暂不使用, 可就地封存由抵押人保管外, 是否按下列情况办理。

设备器材等资产, 应由抵押人出具明细清单(包括名称、现价、存放地点、负责保管或使用人姓名等), 在贷款人定期检查的条件下, 由抵押人在一定范围内使用。查是否有检查记录。

其它商品、物资或资金等流动资产, 可按抵押人上报的会计报表所列价值等值流通。查贷款档案看会计报表是否齐全。

(7) 检查信贷部门是否建立了抵押物品明细登记帐, 对有价证券是否以专用凭证入帐登记, 是否有专人保管。

(8) 检查抵押率及抵押贷款额度的确定。抵押率是抵押物现价与可做贷款得证之间的比率, 也称“安全系数”。根据抵押物在抵押期间折旧、价格变化及处理费用等因素确定, 一般应不超过抵押物现值的 70%。

① 检查抵押率的确定是否合理, 是否按规定的原则, 有无过高过低现象。

② 按照抵押率计算的可做贷款保证的额度, 即可发放抵押贷款的最高限额, 是否与贷款额度相适应, 是否有贷款保证不足现象。

$$\text{抵押贷款最高限额} = \text{抵押物现价} \times \text{抵押率(安全系数)}$$

例如,某企业向银行申请抵押贷款 200 万元,以本单位的固定资产做抵押,价值 360 万元,抵押率确定为 70%,抵押贷款最高限额 = 360 万元 $\times$ 70% = 252 万元,申请贷款额度没有超过抵押贷款最高限额。

(9)检查抵押物的处理情况。贷款人在出现下列情形之一的,是否依法处理抵押物品。

①抵押贷款合同期满,贷款人不同意展期或借款人不能清偿贷款本息的;

②借款方发生分立,以致借款人与抵押人分离,原抵押人不愿继续承担抵押责,而且借款人不能提供其它担保的;

③借款人死亡,无继承人履行合同清偿贷款本息:

④借款人被依法撤销、解散或依法破产不能清偿贷款本息的。

抵押物品处理后所得价款在清偿贷款本息有余的,贷款人是否退还抵押人。

(三) 贴现贷款的检查

贴现贷款是贷款人购买借款人合格的商业票据而发放的贷款。

检查的主要内容：

(1) 票据是否合法、真实；

(2) 贴现金额是否与票据金额相符；

(3) 贴现贷款的期限是否正确, 是否坚持以票据贴现之日起至票据到期日止确定期限;

(4) 贴现贷款的金额计算是否正确。是否从贴现金额中扣除兑现利息后付给借款人。

计算公式是：

$$\text{贴现利息} = \text{贴现金} \times \text{贴现天数} \times \text{贴现率}$$
$$\text{实付贴现金额} = \text{贴现金额} - \text{贴现利息}$$

例如,某企业于 1994 年 6 月 11 日持同年七月八日到期的银行承兑汇票 100 万元,到某银行申请办理贴现,贴现贷款利息率为月息 9‰,计算贴现利息及实付贴现金额。

$$\text{贴现利息} = 100 \text{ 万元} \times 30 \text{ 天} \times (9\% \div 30) = 9000 \text{ 元}$$
$$\text{实付贴现金额} = 1000000 \text{ 元} - 9000 \text{ 元}$$
$$= 991.000 \text{ 元}$$

四、贷后检查及贷款收回的检查

(一)贷后检查

是确保贷款按政策、按规定用途、按审批要求合理使用,防止和减少贷款发生风险的重要手段和措施。对贷后检查的稽核,是考核和评价贷款管理的一个重要方面。

(1)查信贷档案,看有无贷款发放后信贷员是否深入借款单位进行检查的记录,报告及有关报表,应检查的内容及有关事项是否记载清楚。

对重点贷款大户和重点建设项目是否确定专人负责检查。

(2)查对检查出问题的处理。根据检查记录和有关资料,看对检查的问题是否按规定进行了纠正和处理,严重的问题是否向上级或有关部门报告。

①对借款人不按规定使用贷款,擅自改变贷款用途,更改项目内容或将贷款倒手转借等

造成挪用贷款的是否建立户立帐,信贷部门是否专门登记考核,是否按规定加收利息。

②对到期未归还的贷款是否按规定转入逾期贷款户,加收利息。是否采取了清收措施,发出催收逾期贷款是否及时,责任是否落实到人。

③对于呆滞、呆帐贷款是否专户登记,形成原因是否清楚,是否有专人负责清收。

④对固定资产贷款项目擅自超标准建设,搞计划外工程,损失浪费严重,是否及时向借款人提出改正意见,是否向其主管部门和上级报告反映,是否采取了必要的制裁措施。

(3)是否建立了贷后监督支付制度,权限规定是否明确。查结算凭证是信贷部门登记簿,对借款人的大额支付是否坚持先审批后结算,有关部门和人员是否签字盖章,是否有超越权限审批问题。

(4)查贷款档案,看借款人是否按规定向贷款人报送资产负债表,工程进度表等有关报表,是否定期对借款单位的报表进行分析。

(5)抽查借款人使用贷款的情况。①查银行存款帐及会计结算凭证,看贷款的直接用途;②审查有关报表及帐簿,看有问题资金的占用情况,如挂帐损失,经营性亏损,长期收不回的应收款,流动资金搞固定资产投资等;③建设工程进度与信贷资金的使用是否相适应;以抽查结果与信贷部门贷后检查记录相印证,看是否一致,观察贷后检查是否深入细致。

(6)查债权落实情况,有无因借款人变更自身企业管理和经营体制,如承包租赁,股份制改造,联营,合并,合资,分立,有偿转让停业整顿,解散,破产等而影响贷款权益,转移,分割或逃废贷款债务的情况。贷款人对此是否准确掌握,采取了什么措施,是否收回贷款或重新办理借款合同手续,落实贷款债权。

(二)贷款收回的检查

贷款发放至收回是连续过程,收回贷款表示债权债务关系的终结。

(1)查贷款档案,看贷款到期前是否向借款人发出催收到期贷款通知。

(2)查借款借据和借款人存款帐户,看贷款到期借款人有存款而不主动归还贷款时,贷款人是否主动收回。

(3)查借款借据,合同,看贷款到期借款人因特殊原因而不能归还时,是否在到期日前规定时间内向贷款人提出展期申请,是否有到期日过后补办展期手续的现象,是否有将改借款借据,借款合同的到期日期办假展期的。

(4)贷款到期未收回,银行是否保证人进行追偿,是否向借款人发出“处理抵押品通知书”,超过规定期限仍未归还贷款的,贷款人是否依法处理抵押品收回贷款本息。

(5)贴现贷款到期未收回票款,贷款人是否从贴现申请人帐户扣收。

五、贷款档案管理的检查

贷款档案是信贷管理的重要组成部分,也是贷款稽核检查与监督的基本依据和核心资料。建立完整、科学的信贷档案是强化信贷管理的必要。根据贷款业务的不同类型,贷款档案可有繁简,但发生的信贷业务都建立档案。

贷款档案资料一般应包括三部分:

(1)信贷业务档案。包括信贷计划及其指标(规模、限额)的核定、批准、执行等资料,贷

款登记总、分登记簿 ,信贷人员移交手续等。

(2)借款合同档案。包括借款申请 ,审批书 ,借款合同 ,保证合同 ,不可撤消担保书 ,公证书 ,抵押合同 ,抵押品清单 ,借据(或指标通知单) ,到逾期贷款通知书 ,合同变更 ,补充书等协议 ,贷前调查 ,贷后检查报告及报表 ,信贷制裁书面决定文件以及其它需要存档的资料。

(3)借款人档案。包括借款人基本情况 ,企业法人证书 ,营业执照复印件 ,企业会计报表 ,统计报表 ,经营及生产状况。固定资产项目建议书及批准文件 ,立项批准文件 ,设计任务书 ,可行性研究报告 ,初步设计及批准文件 ,贷款项目开工报告 ,开竣工文件 ,竣工验收报告 ,竣工决算及有关批准文件 ,贷款项目的其它资料。

检查档案管理 ,看是否建立贷款档案 ,档案资料是否齐全 ,是否有专人保管。

第四章 银行结算业务的稽核操作

结算是由商品交易、劳务供应、资金调拨等引起的货币收付行为。可分为现金结算和转帐结算两种形式。直接以现金收付的称为现金结算,通过银行帐户转帐收付的称为转帐结算。随着市场经济的发展,商品交换的结算方式,主要以转帐或票据的形式进行。银行运用信用功能及其转帐结算手段,成为社会经济活动中各项资金清算的中介,是国民经济各部门、各单位和个人进行商品交换不可缺少的纽带。银行通过合理组织结算业务的核算,可以加速资金周转,扩大信贷资金来源,提高资金的社会效益。对结算业务的稽核就是以《票据法》《中国人民银行法》《商业银行法》以及有关结算规定为依据,对各金融机构的结算业务进行稽核,以保证结算原则和结算纪律的贯彻执行,维护正常的结算秩序和通畅的汇路。

第一节 结算业务稽核的概念及范围

结算业务稽核,是对银行为各单位代理由于商品交易、劳务供应和资金调拨等经济事项而引起的货币收付行为的合法性与安全性检查。其目的是通过检查,排除隐患,保障结算业务的正常开展和资金安全。它包括:结算政策原则稽核、结算纪律稽核、结算凭证稽核、结算帐户稽核、结算监督稽核、结算制度稽核、结算方式稽核、结算工作管理稽核。

一、结算政策原则稽核的概念及范围

结算政策原则稽核是对银行在办理结算业务过程中执行有关结算政策原则情况进行的监督检查。以保证结算政策原则的贯彻执行,维护结算的正常秩序和提高结算质量。主要从以下几个方面进行稽核:

(1)对贯彻“恪守信用,履约付款”原则的稽核。检查是否严格掌握各种结算方式的使用范围,是否迅速地进行凭证传递和帐务处理,有无“压票”、推延划款等现象,是否督促付款人及时支付货款,对不履约付款的单位和个人是否按结算办法规定进行处理。

(2)对贯彻“谁的钱进谁的帐,由谁支配”原则的稽核。主要检查是否认真审查收、付款的凭证,并准确无误地从付款人存款帐户中付出,及时转入收款人帐户,有无错收错支现象。检查是否以法为单位,个人的存款保密,维护其资金的自主支配数。

(3)对贯彻“银行不垫款”原则的稽核。主要检查在办理结算过程中是否切实做到。

“先付后收,收要抵用”。检查开户单位有无利用空头支票套取银行信用,计划外占用银行资金。

二、结算纪律稽核的概念及范围

结算纪律稽核,是指对银行结算执行情况的监督和检查。其稽核目的是严肃结算纪律,保证结算业务正常进行。其重点是检查银行是否执行结算办法,包括:

- (1)检查强制扣款的执行情况;
- (2)检查结算罚款的执行情况;
- (3)检查其他制裁的执行情况。

三、结算凭证稽核的概念及范围

结算凭证稽核,又称“凭证要素稽核”。即对凭证内容与“八大要素”填写的准确性、合法性和完整性的检查,其稽核的主要范围是:

- (1)检查凭证日期,即查核是否有违规受理过期和远期、失效或未生效的凭证现象。
- (2)检查收付款单位户名及帐号,即查核有否因书写不明、不清而发生串户差错现象,并进行因素分析,以防止套用帐户等。
- (3)检查收付款单位的开户银行名称及行号,即对照联行行号,行名簿进行核对有否因错写、漏写影响款项划转与资金清算的情况。
- (4)检查人民币或外币符号和大小写金额。即查核是否存在人民币或外币符号漏写涂改、金额大小写不符被受理,以致造成资金损失的情况。
- (5)检查款项来源、用途与摘要及附件,即查核是否填写真实,简明扼要,附件相符。
- (6)检查会计分录与凭证编号,即查核是否正确使用会计科目,编号、顺序是否正确、衔接。
- (7)检查单位预留印鉴,即通过折角核对检查,验证是否真实、齐全、相符,并检查更换的印鉴是否按规定执行。
- (8)检查银行及有关人员的印章,即检查银行经办人员是否按规定在履行职责过程中,在凭证上规定的位置鉴印私章以示负责,业务处理完妥后加盖有关业务印章以反映业务凭证及业务处理的真实性。

四、结算帐户稽核的概念及范围

结算帐户稽核,是对结算帐户的开立、使用及变动的控制管理所进行的检查监督。稽核的主要范围包括:

- (1)稽核帐户的开立是否合法,企业单位申请开立帐户手续是否健全和符合规定,银行开户工作是否建立了开销户登记簿,归类是否正确,有无不符合条件或人情开户问题,有无假帐户和银行内外“联营”帐户等。
- (2)帐户的使用是否符合管理规定,是否遵循结算业务中的“先收后付,收妥抵用”,以及不得出借、出租的规定,代扣款项是否执行国家规定的扣款程序,有无擅自为规定以外的

项目和单位扣收、冻结、止付存款,违反结算原则,对开设的辅助帐户是否按照不同用途执行只收不付或只付不收的规定。

(3) 帐户变动、撤并、更改名称,是否有规定的批件,销、并户是否已将尚未使用的空白重要凭证收回,有关存款余额是否转帐收入指定的帐户,对长期不动户有否在规定的时间内进行清理,超过时限无法落实的呆户,是否按规定予以处理。

五、结算监督稽核的概念及范围

结算监督稽核,是指对银行在办理结算业务中履行监督管理职能情况的检查,其稽核的目的是强行银行结算的监督职能,严肃财经纪律,防止违纪行为出现,维护银行的声誉。银行结算监督就其形式来讲包括柜台监督、管理监督。前者是指各结算柜组在办理具体结算业务时,对各有关业务结算凭证实施监督的一种方式。结算监督稽核实际上就是对结算监督进行的再监督。

六、结算制度稽核的概念及范围

结算制度稽核,是依据《银行结算办法》及《票据法》的规定,对结算制度的合规性、有效性等进行的检查。主要包括:

- (1) 检查结算制度在建制中,是否做到健全、完善、严密和可靠;
- (2) 联系实际检查结算制度在执行中,是否做到完整、正确、切实和有效。

七、结算工作管理稽核的概念及范围

结算工作管理稽核,是指对结算工作的组织宣传,检查分析等情况和结算管理进行的监督检查。包括检查结算工作的组织推动情况和检查结算管理情况两个方面。

八、结算方式稽核的概念及范围

结算方式稽核,是指银行在办理结算业务过程中是否按结算办法的有关规定和处理手续正确办理各种结算业务,选择使用的各种结算方式是否恰当进行的监督检查。主要包括对“三票一卡”即汇票、银行本票、支票、信用卡业务的检查,以及汇兑和委托收款业务的检查。

第二节 同城票据清算业务稽核

同城票据清算稽核,是以当地票据交换办法为依据,对专业银行及其他参加同城票据清算的其他金融机构,相互交换票据情况进行的检查监督。其目的在于加速各票据交换单位之间的资金划拨,提高企业的资金使用率,保证结算、汇路的畅通,避免票据交换的相互占用

资金,开展同步资金清算,提高清算单位的资金进帐率及资金的使用效益。

一、稽核内容

主要审查票据交换是否及时,提出票据是否分别代收、代付按对方抄列清单进行交换,对提出的代付凭证,是否做到收妥抵用;对提入的票据,是否经审核无误,及时办理转帐;退票是否及时,原因是否符合规定;票据交换的差额,是否及时通过人民银行往来或同业往来等科目进行资金清算。

二、稽核重点

- (1)不及时提出票据,有意延压;
- (2)待结算款项明细帐户记载不实;
- (3)丢失交换凭证;
- (4)提入代收票据不及时为企业入帐,占用企业资金;
- (5)退票不及时,退票原因不符合规定;
- (6)头寸不足,发生透支;
- (7)大额转汇不按规定办理资金移存。

三、稽核方法

(一)索要资料

当地票据交换所有关的制度规定,结算科目明细帐,企业存款各科目传票及明细帐,“存放中央银行款项”科目明细帐,同业往来科目明细帐,检查期记帐凭证,票据交换清算总结表及票据清单。

(二)操作方法

(1)针对不及时提出票据的问题,检查记帐凭证和待结算款项明细帐。首先看记帐凭证的转讫日期与汇帐日期是否一致,与待结算款项明细帐进行核对是否同步核算;二是核对待结算款项汇帐凭证所附清单与提出票据清单相关票据是否一致。造成压票的主要原因,一般都表现在资金头寸不足上。所以应查看被查行存放中央银行款项“科目余额,是否达到规定比例抽查“存放中央银行款项”科目余额较低的票据交换情况,容易发现问题。

(2)检查待结算款项票据交换明细帐,落实有无弄虚作假现象。根据一般行处常采用的做法即:每日将待结算款项交换票据明细帐全部付出,但提出交换的票据仅是其中一部分,余下的票据待营业终了前再与当天待交换票据一同汇入待结算款项交换票据帐户内。这样就可使每日待结算款项交换票据帐户反映一次“e”,造成无积压的假象。针对以上做法,在检查时应重点核对每日两次交换“清算总结表”提出的合计数,通常情况下应大于昨日待结算款项交换票据帐户余额,如出现小于的情况,除有退票因素外,就可考虑有压票现象,应进一步检查确定。

(3)依据票据交换“清算总结表”及“票据清单”,核对企业存款明细帐,看是否有交换代收票据不及时进帐现象,尤其是金额较大的款项,银行为增加存款,延缓企业使用资金,故

有意推迟为企业进帐。

(4)检查退回清算票据的理由和原因,有无不符合规定的无理退票,有无违反结算纪律现象,有无因退票不及时造成经济纠纷,银行被迫垫款的情况。

(5)对于办理大额转汇及大额银行汇票不及时向人民银行清算资金。主要原因有二,一是为缓解人民银行资金头寸不足,二是有意套取人民银行存款利息。在检查中,应以“联行往帐”科目传票为主要依据,查看是否有同日划出的,同一收款单位,同一付款单位,同一汇入行,同一用途的多笔汇款。如有以上情况,一般即将大额转汇款项化整为零,以逃避向人民银行清算资金。

第三节 支票、本票结算业务的稽核操作

支票结算业务的稽核,是各级稽核机构和稽核人员,运用专门的、独立的和权威的手段,依据《票据法》和银行结算办法,对支票结算的合规性进行的检查。银行本票结算稽核,是对申请人将款项交存银行后,银行签发给其凭以办理转帐结算或支取现金的银行本票的签发、兑付、结清以及向人民银行划转资金等方面进行的监督检查。

一、稽核内容

支票结算的稽核内容,主要包括在商品交易与劳务供应等的结算中,是否根据规定分别使用转帐支票和现金支票结算;支票是否一律记名,是否执行金额起点规定;有无签发空头支票、远期支票以及出租、出借、转证支票等情况;对签发空头支票是否执行了处罚规定;对签发远期支票是否进行了处理;检查支票各栏是否填写齐全,印鉴是否相符,字迹有无涂改等;检查支票损失手续是否完备;检查支票领用、空白支票交回注销情况,以防事故发生。

银行本票结算稽核的内容,包括检查本票的签发是否符合有关规定;检查本票的兑付是否及时正确;检查兑付本票是否及时结清;结清本票的处理手续是否符合结算办法的规定;检查所签发不定额银行本票的余额和代办签发银行本票收取的款项,是否当日,最迟不超过次日金额划缴人民银行。

二、稽核重点

(一)支票结算易出现的问题

银行出售支票时,不在“空白凭证领用单”上加盖预留印鉴;支票不按规定书写,不够金额起点,签发逾期和远期支票;大小写金额不符,帐号与户名不符,或有涂改现象;漏盖或错盖单位预留印鉴;支票用途不符合国家现行政策;现金与转帐支票串用;银行签发未交存款项的定额支票;定额支票未经被背书人签章办理转让;逾期的定额支票不按规定支付利息;已签发的定额支票与收受款项不符。

(二) 本票结算易出现的问题

未经申请签发和使用银行本票, 银行本票金额与其帐户金额不符, 签发银行本票内容填写不符合规定, 有关签章不全或不清, 本票金额与压数机压印金额不符, 受理逾期银行本票; 不按规定办理退款。签发银行本票资金不按规定及时划转人民银行。

三、稽核方法

(一) 索要资料

检查期会计记帐凭证, 重要空白凭证登记簿, 各单位预留印鉴, 企业存款明细帐, 已签发的定额支票留存联, “保证金”——定额支票明细帐, “存放中央银行款项”科目明细帐。已签发的银行本票留存联, 表外科目登记簿。

(二) 操作方法

(1) 检查空白凭证领用单, 看单位在购买支票时, 是否加盖预留印鉴, 并核对其出售数量、工本费金额与重要空白凭证登记簿中的支票明细登记簿记载的数量与金额是否一致。这主要是为了监督是否有冒领支票的现象, 堵塞漏洞, 保证资金安全。检查会计记帐凭证, 看支票的书写是否坚持用碳素墨水和墨汁书写, 支票金额达到规定的起点要求, 大小写金额相符, 大写顶头, 小写前挂有人民币符号。如发现有违反上述要求的情况, 应要求会计部门加强柜台监督, 避免出现涂改支票或填加数字的做案行为出现。检查支票签发日与银行进帐日进加盖的日期业务章核对支票有否超过规定期限和签发远期支票; 检查支票大小写金额是否相符, 帐号与支款单位帐户是否相符, 现金支票收款单位与背书是否相符, 转帐支票收款单位与进帐收款单位是否相符, 金额或帐号是否涂改, 其他要素涂改后是否加盖预留印鉴。支票印鉴是否清晰无误, 银行是否坚持折角验印。检查有无用转帐支票代用现金支票的现象。检查支票用途有无违反规定和超范围的。

(2) 检查表外科目登记簿, 看定额支票的领取、使用是否通过表外科目核算, 并核对已签发定额支票的留存联与表外科目余额是否相符, 逐户核对定额支票储蓄存款科目收方发生额与付款单位的支款凭证和实付定额支票是否相符, 转让后加盖的背书与转让收款单位名称是否一致, 定额支票加盖的印章是否与付款单位帐户预留印鉴相符, 对退回的逾期定额支票验证其预留印鉴是否为本行签发, 检查未用退回和逾期的定额支票金额与为付款单位收入帐户的金额是否一致, 查阅有跨区代理总付定额支票时, 预留印章是否齐全, 垫付资金是否及时清算。

(3) 检查不定额银行本票申请书是否一式三联同时提交银行, 填写内容是否符合要求。填写“现金”字样的申请人是否是个体经济户或个人, 申请人是否将款项足额交存银行, 将已划缴人民银行本票科目金额减去已兑付的本票金额与已签发的本票留存联合计金额核对是否一致, 检查银行本票的签发日期是否大写, 压印金额是否清晰, 用于支取“现金”的本票是否将“转帐”字样划去, 本票专用章, 经办, 复核名章是否清晰、齐备, 检查不定额本票帐务结清, 同城不同行处签发的本票兑付后是否通过票据交换及时清算资金, 检查本票科目有无余额, 兑付行是否坚持当日向人民银行移存资金。

(4) 定额银行本票的稽核, 首先检查支票的印刷、调拨、运送、保管、销毁、票样管理是否

视同发行基金的制度规定办理。其次稽核本票的调拨、领取、兑付是否列入表外科目核算,帐实是否一致,帐务设置是否齐全,记载是否及时准确。三是检查会计核算是否正确,人民银行应通过发行本票科目的核算,专业银行应通过代理签发本票科目和代理兑付本票科目核算。

第四节 汇票、汇兑业务的稽核

汇票是由发票人签发,委托付款人按期对持票人或指定人无条件支付一定金额的结算凭证,分为商业汇票和银行汇票两种,商业汇票结算稽核,是对商业汇票结算的管理,承兑是否符合结算制度规定进行的检查监督。银行汇票稽核,是对汇款人将款项交存银行并持该行签发的银行汇票到异地办理转帐或支取现金业务的检查。

汇兑是汇款人委托银行将款项汇给外地收款人的一种结算方式。汇兑结算稽核,是指对实行汇兑结算方式的异地之间的两个银行——汇出行、汇入行的汇兑结算工作进行监督检查。

一、稽核内容

银行汇票结算稽核的主要内容:检查汇票签发行是否按“银行汇票”凭证栏目要求和制度规定签发汇票;检查汇票管理行是否按实际支付款项办理结算,汇票余额是否按规定退还汇款人;付款人对收款人要求分项支用票款的,是否将票款金额转入银行临时帐户,并对该帐户按只付不收、不计利息、付清销户的规定进行办理;汇票损失业务是否由签发行和付款行共同按规定办理。

汇兑结算稽核的主要内容:稽核汇出行,汇款委托凭证填写的内容是否齐全、清晰,检查有无因审查汇款用途不严而发生的明显违反政策规定;查阅有关信件登记簿,稽查当天的汇款邮寄报单或电报是否当天寄发,有无因积压或漏寄而造成单位损失的情况。稽核汇入行,是否认真审阅汇入款用途,以及汇入款是否符合资金管理规定,检查是否依据汇入凭证指定的收款单位直接入帐,对未在银行开户的单位或个人汇款,是否验对了收款人的有关证件;领取现金是否符合现金管理的规定;检查转汇款项是否有原汇出单位证明,退汇款是否超过规定期限或经查找无着,无人来领取,有问题的汇款是否及时发现了查询,并在确保资金安全的前提下抓紧解付。

二、稽核重点

办理汇票结算容易出现的问题:凭证要素填写不齐全,漏盖印章或印章不清难以分辨;不够金额起点,压印金额不清,签发空头支票;汇票过期,不及时为企业进帐,审查不严,兑付有问题汇票,造成资金损失;汇票留存联与汇出汇款科目金额不符,未按规定手续办理退票。

第五节 托收承付结算、委托收款结算的稽核操作

托收承付结算稽核,是指对托收承付结算涉及的收、付款单位的两地开户行办理托收承付业务的合法性、合理性、正确性、合规性进行的监督检查。

委托收款结算稽核,是指对由收款单位提供收款依据,委托银行向异地付款单位收取款项的结算方式进行的监督检查。

一、稽核内容

对这两种结算方式的稽核包括两个方面,一是销货单位开户行的稽核。检查受理的发出托收凭证,是否符合政策及规定的结算办法,凭证内容填写是否齐全、正确、清楚。结算金额是否符合规定的起点。检查发生托收卡片帐金额总数与发出托收登记簿余额是否相符,对超过往返邮程,款项未回划的款项,是否发出了查询。二是购货单位开户行的稽核。收到对方寄来的托收凭证,是否认真审查凭证内容及所附单据;承付期计算是否正确,承付通知能否及时送交付款单位,对不属本行受理的凭证,有无及时寄回正确开户行;检查部分或全部定期代收凭证,考察是否长期(或大量)拖欠货款无款承付的情况,对超过规定期限仍无款承付的凭证,是否按规定予以退回;已划款的托收凭证,是否在承付期满的次日扣款,对延期支付的款项,是否加收了赔偿金;检查单位提出的全部或部分拒付的理由是否正当。

二、稽核重点

超范围办理异地托收承付结算。不足金额起点办理托收承付结算。发出的结算凭证填写不齐全,鉴章不全;发出或收到的结算凭证无登记,积压结算凭证或延期付款,受理无银行信贷人员签批的或理由不充分的拒付凭证,未按规定确定验单和验货付款期限,无依据办理提前承付和超额承付,未按规定期限保留无款承付的异地托收承付结算凭证。

三、稽核方法

(一)索要资料

活期存款有关帐户明细帐,专夹保管的第二联发出托收凭证,发出托收结算凭证登记簿,定期代收结算凭证登记簿,收到的第三、四联托收凭证,收到托收结算凭证登记簿,联行科目卡片帐,检查期记帐凭证。

(二)操作方法

对异地托收承付结算的稽核,首先应评估收、付款单位的信用观念,企业的经济效益和

支付能力及收付款单位购销、调拨关系是否较为固定,经济合同签订内容是否真实,双方权责是否明确是否符合经济合同的有关规定,以防止造成拖欠、扯皮、经济纠纷。

以上这些应通过对发出异地托收承付结算凭证的第二联看收、付款单位性质有无超出规定范围,按照结算有关规定异地托收承付结算,主要适用于国营大中型企业,有计划合同的商品交易。检查异地托收承付结算凭证第二联是否批注合同号码、发货票等附件。

按照结算规定,办理异地托收承付结算必须符合以下三个条件:

- (1) 交易双方签订有经济合同,并注明使用托收承付结算方式;
- (2) 交易双方生产经营管理好,有较好的信誉。对于违反合同,多次拖欠贷款的单位,应停止收款单位对其办理托收;
- (3) 托收方(销货单位)办理托收时,具有商品确已发运的证件,对于自提自运的商品交易,要限制在总行规定的范围内使用。

检查发出托收金额是否符合 10 万元的规定起点,有无不足额的托收;检查发出托收第二联和收到托收第三、五联与登记簿核对着是否已经登记;检查发出托收承付结算凭证第二联所填收、付款单位全称、帐号、开户行,大小写金额是否相符、齐全,有无遗漏,赔偿金的计算是否准确合规,并及时划给收款单位;以收到的联行信封上所记载的托收笔数为依据,核对收到托收承付登记簿与收到托收承付的第三、五联看其收到日与承付期是否准确,人总行新结算办法规定验单付款的承付期为 3 天,从付款人开户行发出承付通知的次日算起。验货付款的承付期为 10 天,从运输部门向付款人发出提货通知的次日算起;以收到托收承付第三、五联上的承付日为依据,检查付款单位分户帐看记帐时间是否按期承付,有无积压,检查拒付凭证填写理由是否符合拒付规定,有无无理拒付,无理退票,是否经开户行信贷人员签批同意,检查无款延付的托收承付凭证,是否按规定每月计算一次赔偿金,对已逾期未付达三个月的托收承付凭证,是否按规定退回收款人开户银行。

新结算办法规定 托收承付结算逾期付款赔偿金的扣付列为企业销货收入扣款顺序的首位 如付款人帐户余额不足金额支付时 应排在工资之前 并对该帐户采取“只收不付”仅控制办法 待一次足额扣付赔偿金后 才准予办理其他款项的支付。因此而产生的经济后果 由付款人自行负责。并规定付款人开户银行要随时掌握付款人帐户逾期未付的资金情况 俟帐户有款时 必须将逾期未付款项和应付的赔偿金及时扣划给收款人 不得拖延扣划。对不执行合同规定 三次拖欠贷款的付款人 应当通知收款人开户银行转知收款人 停止对该付款人办理托收。

托收承付结算方式虽经几次修改补充,但在执行中明显不适于社会主义市场经济商品交易的客观需要,还没有彻底脱胎于计划经济的痕迹,仍会出现新的拖欠,特别是在企业资金普遍紧缺的形势下,不仅屡屡发生拖欠,而会给企业带来更重的经济负担,造成恶性循环。这就要求金融稽核部门充分发挥其监督、督促的作用,促使银行结算部门加强管理,认真执行结算纪律,杜绝新的拖欠出现。

委托收款结算方式的稽核从程序到方法上都与托收承付结算方式基本相同。但也有以下不同点,应引起注意。委托收款结算不强调合同,不规定范围,不受结算起点限制,银行不承担审查拒付理由和按顺序扣款的责任,不承担赔偿金的扣付。

第六节 商业汇票承兑贴现业务的稽核

商业汇票,是由收款人或付款人(或承兑申请人)签发,由承兑人承兑,并于到期日向收款人或被背书人支付款项的票据。按承兑人不同,分为银行承兑汇票和银行承兑汇票,按结算方式,又分为承兑和贴现两种。商业汇票的承兑,是汇票付款人按照票据证明的事项,承认票据到期无条件向持票人支付款项。商业汇票贴现,是指持票人在票据到期前为获取现金向银行贴付一定利息后,将票据转让给银行。再贴现,是商业银行以未到期的贴现票据向人民银行的贴现。

商业汇票承兑稽核,是对商业汇票结算的承兑是否符合结算制度规定进行的检查监督。分为商业承兑汇票稽核和银行承对汇票稽核,商业承兑汇票稽核,是对商业承兑汇票的受理、承兑是否符合结算制度规定进行的检查监督,银行承兑汇票稽核,是对银行承兑汇票的承兑、解付是否符合结算制度规定进行的检查监督。

商业汇票贴现稽核,是对贴现的商业汇票的处理手续是否按照制度规定办理进行的检查监督。

一、稽核内容

商业承兑汇票稽核内容,主要有两个方面。①是对受理商业承兑汇票的收款人委托收款的稽核;②是对收到收款人开户行寄来的委托收款凭证及商业承兑汇票,办理汇票解付的稽核。银行承兑汇票稽核内容,也有两个方面,①是对承兑银行办理汇票承兑的稽核;②是对受理收款人交来银行承兑汇票,办理汇票解付的稽核。

商业汇票贴现的稽核内容,有以下几个方面:①审查银行受理贴现业务的合规性;②汇票贴现是否符合有关规定;③贴现期、贴现利息和实付贴现金额的计算是否正确无误;④帐务处理手续是否按规定办理,科目使用是否正确;⑤汇票到期是否及时办理收款手续,对于到期不能收回的已贴现的商业承兑汇票是否按规定进行扣收并计收罚金。

二、有关规定及计算方法

(一)商业承兑汇票的有关规定

(1)付款人必须在汇票正面签署“承兑”字样并加盖印鉴,印鉴须与其在开户银行预留印鉴相符;

(2)付款人应于汇票到期日之前将承兑票款足额交存其开户银行,银行俟到期日凭票从付款从帐户划转给收款人或贴现银行;

(3) 汇票到期日付款人帐户存款额不足支付时,其开户银行将汇票退给收款人,由收付双方自行处理。同时,比照签发空头支票的规定,按票面金额的一定比例对付款人处以罚款。

(二) 银行承兑汇票的有关规定

(1) 承兑申请人持汇票和购销合同向其开户银行申请承兑,银行按照有关政策规定进行审查,如同意承兑,即可与承兑申请人签订承兑契约,并在汇票上背签章。

(2) 承兑银行应按票面金额在 0.5‰—1‰ 的幅度内,酌情向承兑申请人收取承兑手续费。承兑手续费每笔不足 5 元的按 5 元计收。

(3) 承兑申请人应于汇票到期前将票款足额交存其开户银行,承兑银行俟到期日凭票将票款划转给收款人或贴现银行。

(4) 汇票到期日承兑申请人未能足额交存票款时,承兑银行除凭票向收款人或贴现银行无条件付款外,应根据承兑契约规定,对承兑申请人执行扣款,并对尚未扣回的承兑金额,按逾期货款计收利息。

(三) 贴现计算

贴现的票据分为带息和不带息两种,贴现的计算也分为带息票据贴现和不带息票据贴现:

(1) 不带息票据贴现的计算 $\text{贴现期限} = \text{到期日} - \text{贴现日}$

$\text{贴现利息} = \text{票面金额} \times \text{贴现期限} \times \text{贴现率}$

$\text{实付贴现金额} = \text{票面金额} - \text{贴现利息}$

例如,某商业银行 9 月 10 日受理开户单位银行承兑汇票的贴现业务,票面金额为 80000 元,到期日为本年 12 月 15 日,贴现率为 9‰。则:

$\text{贴现期限} = 12 \text{ 月 } 15 \text{ 日} - 9 \text{ 月 } 10 \text{ 日} = 95 \text{ 天}$

$\text{贴现利息} = 80000 \text{ 元} \times 95 \text{ 天} \times (9‰ \div 30)$

$= 2280 \text{ 元}$

$\text{实付贴现金额} = 80000 \text{ 元} - 2280 \text{ 元} = 77720 \text{ 元}$

(2) 带息票据贴现的计算:

$\text{贴现期限} = \text{到期日} - \text{贴现日}$

$\text{票据到期价值} = \text{票面金额} \times \text{票据期限} \times \text{带息利率} + \text{票面金额}$

$\text{贴现利息} = \text{票据到期价值} \times \text{贴现期限} \times \text{贴现率}$

$\text{实付贴现金额} = \text{票据到期价值} - \text{贴现利息}$

例如,某商业银行 3 月 15 日受理的 2 月 22 日签发并承兑商业汇票一笔,票面金额为 5 万元,带息利率为 7.2‰,到期日为本年 5 月 22 日,贴现率为 9‰。则:

$\text{贴现期限} = 5 \text{ 月 } 22 \text{ 日} - 3 \text{ 月 } 15 \text{ 日} = 67 \text{ 天}$

$\text{票据到期价值} = 50000 \text{ 元} \times 3 \text{ 个月} \times 7.2‰ + 50000 \text{ 元}$

$= 51080 \text{ 元}$

$\text{贴现利息} = 51080 \text{ 元} \times 67 \text{ 天} \times (9‰ \div 30 \text{ 天}) = 1026.71 \text{ 元}$

$\text{实付贴现金额} = 51080 \text{ 元} - 1026.71 \text{ 元} = 50053.29 \text{ 元}$

三、稽核方法

(一) 商业汇票承兑的稽核操作

查阅申请使用银行和商业承兑汇票承兑付款人向银行提供购销双方签约的副本,确认双方是否签订确有商品交易的合法合同。属银行承兑汇票是否有承兑申请人与银行双方签订的正式承兑协议。并看其签约内容供货、约期付款。双方签章是否合规,检查已承兑的银行和商业承兑汇票有无经承兑付款人签属“承兑”字样,核对银行和商业承兑汇票所加盖的印鉴与银行和承兑人帐户预留印鉴是否相符,检查已承兑汇票的签发日和到期日,以验证承兑时是否到期,签约期限是否在规定期限之内,对商业承兑汇票到期日付款人帐户存款余额不足支付的,是否及时将汇票退给收款人,并按规定处以罚款;对银行承兑汇票到期日承兑申请人未能足额交存票款的,看其是否无条件向收款人或贴现银行付款,并对未扣回的承兑金额,按逾期贷款计收利息,检查手续费收入帐户,看其收取的银行承兑汇票的手续费有无超过规定标准,是否全部入帐。

(二) 商业汇票贴现的稽核操作 检查已贴现的商业汇票是否经由银行信贷部门按规定审查同意,并在贴现凭证“银行审批”栏签注了意见和盖有有关人员的印章,检查商业汇票的贴现是否符合规定,这方面首先应检查已办理的贴现,再贴现,转贴现商业汇票是否真实,有无签订协议,到期收款有无保证。是无已扣收自贴现日到汇票到期日止的贴现利息,实际应付贴现金额是否及时划转收款人帐户,检查已贴现商业汇票的贴现期,贴现利息和实付贴现金额是否按规定计算方法计算,利率及贴现率执行是否正确无误,检查帐务处理手续及科目使用是否正确。办理贴现时帐务处理应为:借:贴现——商业汇票户(汇票到期价值),贷:活期存款——贴现申请人户(实付贴现金额)、贷:利息收入——贴现利息收入户(贴现利息);人民银行办理再贴现的帐务处理应为:借:再贴现——银行再贴现户(汇票到期价值),贷:同业存放款项——贴现银行存款户(实付再贴现金额)、贷:金融企业往来收入——利息收入户(再贴现利息)。贴现银行收到再贴现款项的帐务处理应为:借:存放中央银行款项——存款户(实收再贴现金额)、借:金融企业往来支出——利息支出户(再贴现利息),贷:再贴现——人民银行户(汇票到期价值);检查汇票到期是否及时办理收款手续,贴现银行作为收款人,应匡算邮程天数,提前填制委托收款凭证,委托付款人开户银行向付款人收取票款。如汇票到期,付款人帐上无款支付,应查是否向贴现申请人收取汇票到期价值,贴现申请人帐户无款或不足支付,票款或扣收后不足部分是否转入贴现申请人逾期贷款户,是否从汇票到期日的次日起息,并加收逾期罚息。

第七节 联行往来业务的稽核

联行结算业务,简称为联行往来,是指银行系统内,经批准核发联行行号的各级行处,在

不同省、市(自治区、直辖市)之间相互进行资金划拨的帐务往来。是办理银行结算业务和资金划拨的重要工具。联行业务是由于银行结算业务和资金划拨引起的,它与国民经济各部门的资金周转密切相联系,因此,联行往来的核算是否及时、准确、合规直接影响企业的资金周转和经济效益。所以,联行结算业务的稽核,就是对银行之间资金业务往来是否按联行制度处理所进行的检查。可分以下几个方面进行:联行往帐处理稽核,联行来帐处理稽核,联行对帐处理稽核,联行汇差资金清算稽核,联行制度执行情况稽核。

一、稽核内容

各专业银行向人民银行办理系统内的下拨或上缴资金,是否按有关规定办理;各专业银行对本系统内汇划款项的划转和专业银行之间跨系统的汇划款项,是否按有关规定办理;各专业银行联行往来帐(卡)数字与有关帐表数字是否相符;联行信件和电报是否按规定及时发出;往来帐报告表是否按时编制,及时发出;联行对帐、销帐是否正确、及时;有无长期未定和未核销款项;有无长期未转帐的错误报单;查询查复是否及时;各行“全国联行汇差”科目余额是否与联行科目汇差相符;收付方相反;联行汇差资金占用是否按规定进行清算;有无占用联行应付汇差资金发放贷款的问题;联行专用章、密押、空白报单,是否指定专人保管,盖章专用章是否逐笔审查,有无遗漏。

二、稽核重点

全国联行报单与省辖联行报单,邮划报单与电划报单相互串用;往来帐报告表要素内容不齐全;“存放联行款项”和“联行存放款项”两科目余额。与所签发的“联行往来借方报单”和受理的“联行往来贷方报单”及签发的“联行往来贷方报单”和受理的“联行往来借方报单”数字不符;联行往来的电划报单与电报底稿内容和金额不符;错拍、漏拍、错寄、漏寄联行电报和信件,造成积压;收到的联行信封抽取不完全,造成积压;联行来帐(卡)数字与有关帐表数字不符;不按规定处理收到的错误报单;占用联行汇差资金发放贷款;印、押、证的管理不符合有关规定,造成漏洞。

三、稽核方法

(一)索要资料

存放联行款项和联行存放款项科目帐、卡;联行往来帐报告表;联行来帐报单(卡片帐);发出及收到的联行往来电报底稿;发出及收到联行信件登记簿;查询查复登记簿;错误报单登记簿;重要空白凭证登记簿;检查期会计凭证。

(二)操作方法

1. 联行往帐处理的稽核

以检查期会计记帐凭证中“活期存款”科目,企业汇款凭证为依据,检查相应的联行往帐报单的编制是否准确、及时;检查所签发的报单留存联,看是否坚持复核制度,是否有复核签章;检查发出电报及信件登记簿看联行电报及报单的发生是否及时,有无积压;查阅往来帐报告表,看是否及时编制并发出;检查报单留底卡片帐是否按规定整理保管,数字是否与

有关帐表相符,检查所补制的报单抄本,是否符合有关规定,是否经会计主管审批,原本是否作废。

2. 联行来帐处理的稽核

检查收到的联行专用信封是否按规定拆收、保管、联行专用信封上所记载的报单笔数与收到日的联行来帐邮划报单数数是否相符,有无遗漏,造成积压。根据联行来帐报单(卡片帐)及收到的联行来帐电报底稿,检查活期存款科目有关企业存款户所进款项的内容与金额是否相符,检查联行来帐科目的有关帐户记载是否及时准确,与有关帐表数字是否相符,联行来帐款项是否及时为企业进帐,有无转移资金和截留。另外还应检查已转帐的联行来帐报单中,有无错误或缺欠不应转帐的错误报单办理了转帐,以防止联行资金的损失,检查已转帐的联行来帐卡片,是否按代收及发报行行号顺序整理,专夹保管,以备对帐或查验。根据“未转帐错误报单登记簿”所登记的未处理的错误报单与专夹保管的联行来帐报单第一联逐笔核对,同时检查报单附件,验证错误原因及发出查询情况。对已处理的错误报单,应检查复书与处理结果是否一致,有无擅自处理转移资金的问题。

3. 联行对帐处理的稽核:

(1) 经办行的稽核 检查经办行是否在每日营业终了,根据当天签发的和收到的联行报单,编制“联行往来报告表”,检查所编制的“联行往来报告表”是否及时寄往管辖分行,并附往帐报告卡和来帐报告卡,检查本期与上期报告表顺序号、日期、余额是否衔接,检查报告表的发生额、笔数与所附报单的笔数,金额是否相符,报告表上期余额加减本期借、贷方发生额与本期余额是否相等,报告表上期自年初累计笔数,累计发生额加计本期笔数和发生额与本期自年初累计笔数和发生额是否相等,报告表借、贷方本日发生额和余额与联行来帐、往帐的本日发生额和余额是否相等,年末终了日报送的年度往来报告表是否注明“本年度最后一份”字样,新年度开始所编制的联行往来报告表,是否与上年度分开。

(2) 对管辖分行录磁处理的稽核。收到所辖联行机构上报的往、来帐报告表及所附报告卡,是否逐户登记“联行往帐(来帐)报告表登记簿”,报告表及往帐、来帐报告卡是否认真审核,准确输入,及时传送,管辖行录磁后的报告表及所附报告卡,是否分别日期按行号顺序排列、装订保存以备查询。

(3) 对总行对帐中心处理的稽核。是否建立全国联行往帐、来帐两大计算机对帐体系;对往、来帐信息是否经过核算平衡后,进行逐笔配对并调整有关帐户,检查是否按规定的时间要求进行帐务核对。

4. 联行汇差清算的稽核

检查三级联行汇差科目设置是否完整,记帐时有无相互混淆,检查联行汇差计算是否及时、准确,是否按规定期限逐级上报。按照规定联行汇差资金每旬清算一次,如为应付汇差行,即应调出,如为应收汇差行,则应由总行或指定的应付汇差行通过人民银行实划资金,以补足其周转资金。检查时应核对联行各科目贷方余额之和与各科目借方余额之和的差额是否与联行汇差科目余额一致,方向相反。并确定应收、应付汇差,如为付差行,应查每旬末2日内,是否通过当地人民银行进行资金划拨,划拨的数字是否与汇差科目余额相一致。如应付汇差行未在规定的时间内金额上交联行汇差资金,即为违规占用联行汇差资金。应进一

步检查该行存贷比例、拆借比例及备付金比例,进行分析后,以确定有无占用联行汇差资金发放贷款的问题。

5. 联行制度执行情况稽核

检查各联行业务经办行是否按制度规定,分别设置有关会计科目和帐户,检查联行报单的使用是否正确,检查联行往来的有关帐、簿、卡是否按制度规定设置和登记,检查全国联行和分辖往来的印章,密押、空白报单、空白汇票是否按联行制度规定办理,检查联行密押的使用是否严格执行总行“关于全国联行密押的规定”,检查是否按全国联行及分辖往来制度规定的对帐办法及时对帐,积极处理未讫帐,检查联行错帐的处理是否按照统一规定的办法进行。

第八节 信用卡业务稽核

信用卡是银行或其它机构发给资信情况可靠的单位和有稳定收入的消费者的一种信用工具。信用卡业务稽核,是指对在办理信用卡的申领与发卡、使用与管理、风险与控制及市场营销过程的监督检查。

一、我国银行信用卡的种类、特点及基本功能

目前,我国的银行信用卡包括中国银行的长城卡、工商银行的牡丹卡、建设银行的万事达卡和维萨卡以及农业银行的金穗卡。

(一)我国银行信用卡具有以下特点

(1)我国银行信用卡都是“先存款,后消费”,带有记帐性质的信用卡,它与西方银行信用卡“先消费后付款”有着本质区别。申领人必须先在发卡银行存入最低限额(多存不限)的存款,然后才能取得信用卡,持卡消费帐款从持卡人帐户直接转入特约单位帐户,从而结清双方的债权债务关系。

(2)我国银行信用卡都是一交付清式即清信用卡,持卡人的消费帐款由发卡银行一次从其帐户中扣转,并且发卡银行在接到特约单位的进帐单后马上办理款项支付。而西方银行信用卡一般每月向持卡人收帐一次,而且很多采用分期收款或周转收款的方式。

(3)我国银行信用卡主要是一种结算支付工具,只允许善意短期的少量透支,并且对透支采取了许多限制措施。而西方银行信用卡先消费,后付款,并规定较高的透支限额。而因说我国银行信用卡主要是一种支付结算工具,西方银行信用卡主要是消费信贷工具。

(二)我国银行信用卡的基本功能

银行信用卡的基本功能并不是信用卡本身的物理性能,而是发卡行赋予信用卡的各种用途和功能,是发卡行通过本身和特约商户为持卡人所提供的各项服务。不同银行信用卡为持卡人提供的服务多少不一,这一般由发卡行根据社会需要和内部承受能力而定,但银行

信用卡一般具有以下几种基本功能。

(1) 存、取款功能(即:储蓄功能):持卡人凭卡可在本地或异地甚至国外银行指定的管理网点存取现金,通存通兑。

(2) 转帐结算功能:持卡人购物、消费后不用支付现金,可以用信用卡签字结算,也可直接从银行向单位转帐。

(3) 汇兑功能:持卡人外出时可凭卡在异地银行指定的受理网点存取现金,也可在异地银行指定的特约单位购物或消费,不需办理汇出、汇入款项的手续。

(4) 消费贷款功能:部分信用卡可以分期付款或允许短期、少量、善意透支,透支金额转化为消费贷款。

(5) 自动柜台机存、取款功能:银行发行的储蓄卡或部分信用卡,持卡人凭卡可直接在自动柜台机上存取现金,还可在自动柜台机联网内通存通兑。

二、我国银行信用卡的申领

我国的各种银行信用卡虽在具体申领手续上略有不同,但总体而言差异不大。金卡(公司卡或单位卡)申领单位要填写申请表,并加盖该单位法人签名(签章)和单位公章,提供本单位的营业执照或其它能证明本单位法人资格证件的复印件,申请单位经在发卡银行信用卡存款专户,经常存有一定存款,中国工商银行规定如申请单位已在银行开立存款帐户并存有最低余额存款,则无需在发卡机构(信用卡部)开立信用卡专户存款。银行(个人卡)的申领者必须如实填写申请表并签字,提供本人身份证和工作证的复印件,并在发卡银行开立信用卡存款专户,存有最低余额的存款。银卡申领人还必须提供当地的有偿还债务能力的一名担保人,当持卡人不能偿还凭卡提现或消费的债务时,担保人即无条件承担还债责任。

三、我国银行信用卡的审查发卡

发卡银行接到信用卡申领人的申请表后,要对申领人进行信用评估,以确定是否批准其申请,信用评估的资料一方面来自申领人填报的申领表,但有时申领者所提供的资料不真实,因而应通过其它方式对这些资料进行核实,从侧面了解申领者的信誉高低。目前,我国没有个人信用信息机构,因而发卡银行一般要通过电话、公函或走访的方式到个人工作单位了解个人信用状况。对个体户,则应到其店、档或加工场实地观察经营状况,以搜集其信用信息。对单位申请人的信用调查,一般均通过该申请单位的开户银行,即可较为全面地了解掌握其经营状况,资信能力以及信誉程度。

我国银行信用卡的审批发卡,一般为两级审核制。首先由具体经办人员进行初审,具体内容有:①审查所填申请表是否完整、清楚,申领人所提供的有关证件是否齐全;②通过电话、公函、走访等方式对申领人所提供的资料、证件进行核实,审核担保人情况是否属实,是否有担保诚意和能力;③根据审核情况在申领表上签署意见。复审工作应由主管领导或信用卡部的处、科长、按规定进行,主要是对申请人的全部资料及初审人员签署的意见进行复核,并对合格的申请书进行签批,申请人的申请被批准后,必须在发卡银行信用卡专户中存

入规定的款项,或一定的保证金,在收到的信用卡背面签字后,便可以持卡取现或消费。

四、我国银行信用卡的风险及控制

(一)银行信用卡业务的风险

银行信用卡的基本流通过程反映了发卡银行、特约商户、持卡人三者之间的相互支付关系及商品交换的实现,其中任何一个环节出问题,都会中断信用卡支付的正常进行,从而导致风险的发生。

(二)我国银行信用卡风险的种类

我国专业银行发行的信用卡,因其为借记卡,持卡人使用信用卡结帐的前提是持卡人在其帐户中必须有足够的余额,故风险相对较小,风险种类也比较少。目前,已发现的风险种类主要有以下几种:

(1)信用风险,因持卡人破产、失业等原因造成持卡人无力还款,或持卡人故意不还款等,造成发卡银行的损失。

(2)遗失、冒用被窃卡,合法持卡人的信用卡遗失或被窃后被冒用,造成发卡银行的损失。这类风险损失在目前国内信用卡风险中占有很大比例。

(3)诈骗,不法分子以假身份证骗取发卡银行的信赖,领卡后大量使用,尔后逃之夭夭,造成发卡银行无法追回被骗资金,从而造成发卡银行的损失。

(4)内外勾结,串通作案,发卡银行内部不法分子与外部不法分子勾结,利用信用卡骗取发卡银行资金,造成发卡行的损失。

(5)发卡机构内部人员作案,随着信用卡业务在中国的发展,信用卡知识的普及,一些不法分子会趁机采取各种方式作案,发卡银行必须重视与加强风险控制。

(三)风险控制的方法

信用卡风险控制是指发卡银行对持卡人的交易活动和特约商户是否遵守协议及规定实行监督,并及时采取措施,以防各种风险案件的发生,保证发卡银行的资金安全,一旦发生风险和案件,及时处理,最大限度地减少发卡银行所受的损失。风险控制的方法一般有以下几种:

(1)严格审查、慎重发卡是风险控制的首要环节。信用卡业务部要按规定程序和要求对信用卡的申领者和换领新卡者进行严格审查,进行资信调查与评估,并对持卡人的资信情况进行复查,对复查结果签署处理意见,对换发新卡名单需经有关人员审查并签署意见,才可进行打卡与发卡。

(2)实行信用卡担保是风险控制的重要手段。信用卡申请人的资信现状走不到一级和二级的单位必须有经济现状达到一级和二级的单位为其做担保单位。达不到一级和二级的个人必须提供一名具有二级以上资信现状的个人为担保人。若找不到个人为其担保,可以提供二级以上的单位为其担保。

(3)征询授权是信用卡风险控制的关键环节。在信用卡业务的交易过程中,必然会产生与交易有关的征询和授权事宜,各发卡机构应针对征询内容,根据持卡人的资信情况,进行授权答复,以保证发卡银行的资金安全。

(4)柜面把关是风险控制的基础环节。目前,随着我国信用卡业务的发展,一些不法分子往往会利用人们对信用卡尚较陌生,而进行诈骗活动。因此,信用卡业务有关人员必须了解和懂得有关的防范知识,加强柜面监督。

(5)对信用卡业务进行投保也是减少风险最有效的方法。

五、信用卡业务的稽核操作

(一)对信用卡的申领与发卡的稽核

首先应检查申领人的法人资格,申请表上是签有单位公章和法人名章;申领人在发卡银行是否具有相应的存款。个人申领人是否提供本人身份证和工作证的复印件,是否有具有偿还债务能力的担保人;是否在信用卡存款专户留有足额存款。其次应检查发卡银行在接到申领表后,对申领人的信用评估是否深入细致,评价准确,是否坚持两级审核制度,申领表上是否有初审人员签署意见,并经复审签批。

(二)对信用卡风险与控制的稽核

主要是对信用卡风险控制的稽核,检查发卡行是否坚持严格审查,慎重发卡的原则,是否按照规定程序和要求对信用卡的领用者进行严格审查和资信评估并进行定期复检,换发新卡是否有有关人员审查并签批,检查申领人的信用担保是否符合规定。担保单位是否具有法人资格,是否具有较强的经济实力,在申领表上是否有担保单位和法人签章,是否提供营业执照和财务状况情况;个人担保人是否为本地常住户口,是否为申领人的直系亲属,是否具有偿还债务的能力,是否在申领表上签字承保。检查发卡银行是否设置为征询和授权服务的专线电话,传真机,电传机等专用设备,以保证及时接受各受理行,特约商户和受理网点的征询和授权,各发卡机构是否有专人值班,处理征询授权事宜,是否按照规定程序办理授权,值班人员在接到索权电话后,是否调档,根据持卡人资信情况和帐户余额,进行授权或拒付,授权号是否只有一次,是否建立授权登记簿。检查发卡银行在柜台受理信用卡业务时,是否经认真审查,辨别真伪,在接受征询过程中,如发现问题,是否及时办理止付,对透支户是否及时控制和追索,特别是对恶性透支或诈骗案件,是否及时采取措施,诉讼法律。检查发卡银行的信用卡业务是否按照规定进行投保。

第五章 储蓄业务的稽核操作

第一节 储蓄业务稽核的概念、目的和范围

一、储蓄业务稽核的概念

储蓄作为一种特定的经济范畴,是随着生产力的发展、社会财富的增加而产生的,是城乡居民需要的结果。储蓄从其产生到发展,经历了实物储蓄、分散的货币储蓄和信用形式的储蓄三个阶段,随着历史的推移和经济的发展,储蓄的含义也在实际运用中有所变化,就储蓄的含义来讲,一般分为广义的储蓄概念和狭义的储蓄概念。

广义的储蓄概念是指人们各项收入中没有被消费的部分,是人们储存或储蓄财物的行为。这种含义的储蓄形式包括城乡居民持有的现金、在各类金融机构的存款、持有的各种有价证券和存储的实物。

狭义的储蓄是指城乡居民在银行和其他非银行金融机构的存款。是人们的货币收入减去消费支出后的剩余。

目前,我们通常讲的储蓄即指的是狭义的储蓄概念,是城乡居民为满足物质文化需要,在自主自愿的原则下,把暂时闲置不用的货币资金存入各类金融机构的一种信用方式。是国家集聚社会闲散资金,进行社会主义建设的重要手段。

对储蓄业务进行稽核,就是对经办储蓄业务的金融机构执行国家储蓄政策、法规、制度的合规、真实、准确性进行检查的监督形式。

二、储蓄业务稽核的目的

储蓄是一项政策性很强的工作,不但关系到千家万户的经济生活和广大储户的切身利益,而且也关系到国家的经济建设。

我国对城乡居民的储蓄历来实行鼓励和保护政策,实行“存款自愿,取款自由,存款有息和为储户保密”的原则。为保证国家储蓄政策、制度的贯彻执行,维护广大储户的切身利益,调动和鼓励群众的储蓄积极性,使储蓄管理工作更加制度化、规范化、安全化,加强对储蓄业务的稽核检查极为重要。其稽核目的表现在:

一、稽核基本内容及稽核重点

对储蓄业务核算的稽核,就是对储蓄业务在执行储蓄基本制度规定及帐务核算的正确性及合规性进行审查。在执行储蓄基本操作规程及帐簿登记管理方面的手续制度能否严格执行,同时应重点审查储蓄费用的管理和使用情况,储蓄宣传费和代办费的支付用途,开支范围及提取标准等方面的合规情况。在储蓄现金管理及内控制度等方面还存在哪些不规范的问题。

稽核的重点首先从储蓄的结帐、对帐制度的执行及各种登记簿的登记领发和保管情况,其次应重点核对库存现金的结存情况,有无白条抵库、空库及挪用,同时要审查储蓄宣传费、代办费的提取和使用情况。

二、收集稽核资料

储蓄业务核算要求的资料比较全面,重点收集或索要以下资料:

- (1) 上级行、主管行处或储蓄机构内部制定的基本内控制度;
- (2) 有关储蓄业务核算方面的文件及规定,重点是储蓄宣传费和代办费管理方面的规定;
- (3) 稽核期内的储蓄工作安排、储蓄计划或任务,上年度工作总结;
- (4) 储蓄机构的营业日报表和月、季、年报表;
- (5) 总帐、分户明细帐、卡,各种登记簿;
- (6) 稽核期内的凭证。

三、稽核操作

(一) 对执行储蓄基本制度的稽核

首先根据储蓄业务基本制度规定,按照办理储蓄业务的基本程序,通过现场观察,必要时对经办人员进行质询、查验等方法,看其办理业务是否符合基本程序、手续制度能否严格执行。重点观察双人临柜、钱帐、证章分管及复点、复核情况;在办理业务时,能否做到当时记帐,一笔一清,存款时先收款后记帐,取款时先计帐再付款,做到凭条、存折(单)、帐、款四相符;当天营业终了是否及时结帐、并进行核对,是否留有隔夜传票;实地检查核实现金库存,与总帐、现金日记帐余额核对,如有不符,应查明原因,有无空库、白条抵库、挪用或盗窃等情况。

其次,通过现场查看主管行处下达的储蓄计划和工作安排,对照储蓄机构的营业报表,看其任务完成情况及存在问题,分析经营成果。通过上年度工作总结等资料,对照所提出的不足及问题,必要时找有关人员了解情况,分析研究本年度的改进措施、对问题及不足的纠正进度,综合评价稽核期内的经营管理水平。

(二) 对储蓄帐务核算的稽核

首先根据储蓄存款及其他科目总帐、二级明细帐和明细分户帐卡的余额,看是否与其二级明细帐及总帐该科目余额相符,并抽查各科目发生额是否与总帐发生额一致。并通过营

业日报表或月报表,同总帐相应科目核对,看是否相符,资产方与负债方是否平衡。

其次,抽查原始凭证填制与帐簿记载是否相符,填写的各要素是否齐全,特别是对涂改或签章不全的凭证要重点复查,看是否真实;对各种登记簿、空白重要凭证的领用记载是否及时、准确、完整,手续是否健全;抽查空白重要凭证数量是否与帐面余额相符;为保证对储户负责,对储蓄挂失、查询、止付等特殊业务,是否按制度执行,通过现场质询,查明有无因此而发生争议,查看登记簿,对挂失、查询、止付等是否及时登记;发出的过期较长的异地托收是否及时查明原因并进行查询。

(三)对储蓄费用的稽核

对储蓄费用的稽核,重点是储蓄宣传费和代办费的合规情况,审查其开支用途及有无预提预留现象。主要依据费用明细帐和原始凭证进行现场查证,对个别有疑问的开支,还需要进一步深入调查,得出可靠、详实的结论。

储蓄宣传费是为了扩大储源,增加储蓄机构和储蓄业务的知名度而设立的开支项目。为了正确使用这项费用,在制度上做了许多限制性条件:一是开支不能超过规定标准,一般按存款额的一定比例掌握使用,且不能预提;二是开支必须有正当用途,切实用于宣传事项,不得虚报或挪作它用;三是开支需严格审批和管理。通过审查宣传费开支总额及原始报销单据手续,看有无违背上述规定的情况。稽核时,重点审查开支的原始单据是否合法,开支项目是否符合规定。

储蓄代办费是用于支付代办储蓄的单位和人员的劳动报酬。对该项目的稽核,一是审查代办费支出是否按规定标准计付,当年代办费是否贯彻了实付实销、不许预留的原则,有无超标准使用、超范围报销现象。代办费的提取是否以各储蓄代办网点代办的储蓄存款日平均余额,按规定比例按月提取并使用,年末有无预留代办费问题。二是审查代办费支付是否用于代办单位对代办人员的酬劳,支付凭证上领款人的签章及审批手续是否完善。

(四)对现金管理制度的稽核

通过现场观察和审查现金帐并核点现金库存,对现金管理是否严格执行“双人管库、双人押运”的制度,对管辖行处核定的库存限额有无随意突破,不及时调整情况;出纳长款有无不退给储户或不作收入处理,而变相私分,出纳短款是否查明原因,按规定权限报损,有无以长款抵顶短款现象。

储蓄会计核算是一项业务的基础性工作,对工作中出现的问题,一般是由于经办人员素质不高或责任心不强而发生的一些技术性差错,但是如果管理跟不上,则会出现一些违规、违纪问题,甚至会出现贪污盗窃等现象。

储蓄业务核算稽核较常出现的问题包括:总分帐不符,原始凭证要素不全,当日传票隔日制单登记,各种登记簿登记不及时或漏记,多提滥用储蓄宣传费和代办费及现金管理等方面。

例如:

某专业银行有所属储蓄所五个,储蓄专柜一个,代办储蓄所三个,并设置了储蓄事后监督。在对该行年末储蓄业务核算稽核中,通过现场了解得知,该行对所属储蓄所、柜统一制定了一系列制度,如业务手续制度,临柜制度,出纳管理及现金管理制度等。各项支出中除

利息支出以外,各项费用开支由该行统一管理和支付。经过现场稽核,查出以下问题:一是通过现场观察,个别储蓄所凭证与业务用章一人管理,有时存取款单人办理,取款时不先登记帐卡,待业务终了时集中登记,违背了储蓄业务的操作程序及手续制度;二是经实地检查,有两个储蓄所当天提前结帐,结帐后仍又发生存取款七笔,留作次日登记帐簿;同时经核对各类储蓄存款科目的分户帐卡,与二级科目帐及总帐余额不符,经核实为漏记分户帐所致;三是开销户登记簿记载与储蓄存款分户帐卡不符,有漏记现象;四是通过对该行储蓄管理部门的检查,在费用开支方面存在一些问题,主要是:储蓄宣传费以全部储蓄存款月末余额按月提取,暂记“应付及暂收款”科目,支出用途用于购买储蓄网点的计算机设备,超出了开支范围,同时年末还留有结余,违背了宣传费不准预提的规定。在对储蓄代办费稽核中发现,不仅按全行储蓄存款总额按月提取,而且在支付用途上,除少部分用于三个代办所支付代办人员报酬外,其余大部分由支行统一转入基建,用于新建储蓄网点的建设,故而超范围使用了储蓄代办费。

通过对上述问题的进一步核对,并同该行主管领导及有关人员核对事实,证实了问题的存在。稽核组根据问题的性质及被稽核行的认识程度和现实情况,作了客观公正的处理。对执行储蓄手续制度及帐务核算方面的问题,责令立即纠正,并要求在今后办理业务中严格手续,加强管理,不再出现差错;对储蓄代办费的预提及超范围使用等问题,则按财经法规的有关规定给予处理。



第三节 储蓄业务合规性的稽核操作



对储蓄业务合规性的稽核,主要是对“存款自愿,取款自由,存款有息,为储户保密”原则的具体贯彻执行情况的监督,是贯彻国家金融政策的一个重要方面。因此,对储蓄合规性的稽核,是对整个储蓄业务稽核的重点。通过稽核审查,督促有关部门和人员遵章守纪律,堵塞漏洞,减少损失,维护国家金融政策的严肃性。

一、稽核内容及重点

对储蓄业务合规性的稽核,主要是对执行储蓄方针政策是否合规的检查,包括执行国家制定的金融机构管理规定的情况、执行储蓄政策、原则情况及储蓄规章制度的情况。重点是对办理储蓄业务的金融机构,在开设的存款种类,业务范围等方面,有无未经批准超范围经营、多付利息或各种名目的揽储费及其他违章吸储、虚假储蓄等问题;邮政储蓄部门有无违规将汇兑资金转入储蓄,或转存入行的活期存款余额低于规定比例等。

二、稽核操作

对储蓄业务合规性的稽核,主要通过审查储蓄部门的报表、各种帐簿、登记簿及有关凭

证和分户卡片帐,对特殊种类的储蓄还需审验人民银行的批准文件,结合其主管行处下达的储蓄计划,对所办理的各项业务能否严格执行有关的政策规定。通过稽核发现问题,达到改进工作、促进发展、维护国家金融政策的目的。

(一)对储蓄机构管理的稽核

对储蓄机构管理的稽核主要根据人民银行制定的《金融机构管理规定》审查其机构设置的合理与合法性,以及储蓄事后监督的有效性。

(1)现场查看储蓄网点的《金融机构法人许可证》或《金融机构营业许可证》和《营业执照》是否按规定陈列在营业场所,其名称与公章及牌匾名称是否一致,有无未经批准增设储蓄网点的问题。

(2)查看许可证附本及营业执照上所列法人代表或负责人姓名是否与实际负责人相一致,如有变更是否经过人民银行批准。对主要负责人的业绩和业务水平是否接受人民银行的考核,有无故意不报考核材料的情况。

(3)现场观察各储蓄网点的安全设施及服务质量,是否制定了相应的安全防范措施,并付诸执行。服务质量、服务态度是否有制度规定和处罚界限。

(4)对事后监督部门进行现场抽查,看是否发挥了事后监督作用。各种凭证和帐务记载是否清楚、合法,定、活期存款是否建立了事后监督副本帐,并逐笔记载、监督到户,总分余额与所辖储蓄部门帐务相符,以及储蓄代办费、宣传费的支出是否符合规定。通过抽查储蓄代办所的核算质量,反映事后监督部门的工作开展情况。

(二)对执行储蓄政策、原则的稽核

主要是对执行“存款自愿,取款自由,存款有息,为储户保密”原则的具体实施方法和采取的措施。

(1)对“存款自愿、取款自由”原则的稽核。通过对储蓄经办人员的质询和对部分储户的调查了解,并对各储蓄机构及主管行处制定的揽储措施和办法进行查证,看有无通过强硬措施强迫储户存款,未经储户同意随意搭配储种、指定存期或采用行政命令、利用贷款和其他形式作附加条件等途径来吸收储蓄。特别是对开办的工资转储等业务,是否阻挠取款或强硬转入定期储蓄,有无喜存厌取故意刁难等现象。

(2)对“存款有息”原则的稽核。通过各种储蓄的计息凭证,审查支付利息情况,有无违背利率管理的有关规定,擅自提高或降低利率情况,有无通过发放奖品、揽储费或手续费的名目变相提高利率情况,利息支付清单是否有储户签名,有无多算息不追回,少算息不退储户及截留或贪污储户利息情况。通过储蓄帐、卡及利息计算清单,稽查利息的计算情况。

(3)对储蓄“安全保密”原则的稽核。对储蓄特殊业务进行抽查,审查其所附证件是否齐全、合规。如储户挂失、查询、执法部门冻结、止付、没收储户存款等业务。

稽查对储户的存款情况是否贯彻了为储户保密的原则,有无向他人议论或任意泄露储户的存取款情况,在签开存单或存折时,有无不记名的违章做法,储户要求查询储蓄或提出挂失申请是否手续齐备,是否认真查验有关证件,有无冒名顶替代办挂失现象,查询、止付和没收个人储蓄存款是否严格认真地按照人总行与公、检、法、司五家联合通知精神办理,是否认真审验具有法律效力的文件和证明。

按《大额可转让定期存单管理办法》的有关条款给予发行额 5% 的罚款 ;对吸收的劳动保险费 ,属于公款私存 ,应按金额每天处于万分之五的罚息 ,骗取的奖金应责令收回。

(6)检查邮政储蓄部门的存款合规情况。审查邮政储蓄的分户帐卡和储蓄存取款凭证 ,有无公款私存情况 ,有无将邮政部门的汇兑资金、报刊发行款、汇入汇款及邮政事业经费等公款转存储蓄。抽查利息计算清单 ,看适用利率及利息计算是否正确 ,有无提高利率吸收存款或凭借邮政部门的权力乱拉存款等问题 ;缴存人民银行的存款是否及时 ;核打存款分户帐卡余额与在人民银行存款和库存现金余额 ,看是否有挪用现象 ;在人民银行的活期存款同库存现金是否符合规定的不少于存款总额 10% 的比例。

例如 :

某邮政储蓄机构为完成储蓄计划 ,在办理业务中采用了一些不正当手段吸收存款。一是在《储蓄管理条例》实施后 ,新存入的定期储蓄提前支取时 ,仍按原规定的实行分段计息的办法 ,共发生 13 户 ,涉及金额 12.5 万元 ,多付利息 5300 元 ,同时对条例实施后逾期支取的储蓄存款 ,仍按原订利率计息 ,多付利息 3200 元。二是该机构在吸收的定期三年储蓄存款中 ,除支付利息及保值贴补外 ,增加了奖励措施 ,即每存入定期三年存款 1000 元 ,优先安装住宅电话 ,并优惠电话初装费 300 元 ,存入的款项不能提前支取 ,以此方式吸收存款 35 万元。三是为搞存款竞争 ,未经批准 ,发行以定期存单代替的一年期大额定期存单 80 万元 ,利率比一年期定期储蓄利率上浮 10%。

上述问题违背了储蓄管理和利率管理的基本规定 ,直接或间接地提高了储蓄存款利率 ,因此 ,除责令其立即纠正外 ,应按照有关规定给予经济处罚。

对不执行《储蓄管理条例》 ,提前支取或逾期支取的存款 ,仍按定期利率分段计息的办法 ,违背了《条例》的基本规定 ,同时也属变相提高利率的行为 ,应按多付利息数额处以同额罚款。在利息之外增加奖励措施 ,变相提高利率吸收的存款 ,应作为存款准备金 ,专项、无息缴存人民银行 ,直至存款到期。对未经批准 ,擅自发行大额存单 ,利率浮动幅度超过规定标准 5% 的问题 ,违背了人民银行关于非银行金融机构不准发行大额定期存单的规定 ,同时也违背了利率管理的有关规定 ,因此应按大额存单管理办法或利率管理的有关规定给予经济处罚。

第六章 利率和现金管理的稽核操作

第一节 利率稽核的概念、目的和范围

一、利率稽核的概念

利率就是一定时期内利息金额同贷出或存款金额的比率。用公式表示：

$$\text{利率} = \frac{\text{利息额}}{\text{借贷本金额}}$$

利率通常分为年利率、月利率和日利率三种。在借贷本金基本固定的情况下,利率水平的高低,直接影响利息收入水平。而利息是利润的一部分,它属于商品货币关系的经济范畴,是商品经济、信用关系发展的必然产物。就其利息本质来说,在资本主义生产方式中,是剩余价值的一种特殊形态,反映了资本家与雇佣劳动者之间剥削与被剥削的关系;在社会主义生产方式中,利息来源于联合劳动者的纯收入,它体现了联合劳动者之间的分配关系。

利率水平的高低,不但要受平均利润率的影响,同时还要受到借贷资本的供求情况、借贷风险、时间、商品价格水平及国家经济政策和货币政策等因素的影响。因此,利率作为一种经济杠杆,对调节社会经济生活和资金流向起着重要作用,是国家管理经济的一种重要手段。

对利率的管理和对利率政策贯彻执行情况的稽核检查,是国家稳定经济、稳定金融的重要手段。因此,国家对利率实行了集中的、严格的管理措施。规定了中国人民银行是国家管理利率的唯一机关,其他任何单位和部门均无权制定利率,也不得制定与国家利率政策和规定相抵触的具体办法,不得以任何借口或方式强迫金融机构提高或降低存款、贷款及债券利率。各级银行和其他非银行金融机构,都必须遵守和执行国家利率政策及有关规定,不得擅自越权浮动利率。

二、利率稽核的目的

对利率的稽核监督,是国家为维护经济、金融秩序的稳定,调节货币流通、保持币值稳定,实现国民经济和金融事业健康发展的重要手段。为了保证金融政策法规的贯彻实施,实

现对经济、金融的宏观调节和控制,对利率政策执行情况的稽核检查甚为必要。

(1)对利率的稽核是国家管理金融事业的需要。利率是国家调节经济、金融的一种重要手段,放松对利率的管理,会造成金融秩序的混乱。因此,稳定金融,必须对各类金融机构对利率政策的执行情况实施有效监管,促其合法经营、照章办事,保证金融事业的健康发展。

(2)通过对利率的稽核,保证国家宏观调控措施的实现。利率水平和利率政策的制定,是国家调节经济、实现国民经济平衡发展的重要杠杆,对利率的管理、监督和控制,实现国家对经济、金融宏观调控的目的。

(3)为了促使各金融机构遵守国家金融政策,维护金融正常秩序。通过对利率的稽核,监督各金融机构严格遵守利率政策,防止通过提高、降低或变相提高降低利率等手段,乱拉存款,扩大信用规模,以保持金融秩序的稳定,促进经济发展。

(4)通过对利率执行情况的稽核,评价金融机构的经营管理状况和水平,保护银行及存款人的利益,揭露违反金融法规的行为,促使金融机构及时纠正和改进。

(5)通过对利率的稽核,反馈国家制定的利率政策在具体执行中的问题及建议,以使利率政策规定更加完善。

三、利率稽核的范围

利率的种类比较多,按稽核对象划分,凡是经营金融业务的各类银行和非银行金融机构,涉及利率运用方面的,都要对其实施稽核监督。

按利率的种类及性质主要包括以下几类:

(1)存款利率:包括人民银行的准备金存款和备付金存款及特种存款利率;专业银行和其他非银行金融机构的单位存款、居民储蓄存款及住房存款利率等。

(2)贷款利率:包括人民银行的调剂贷款、专项贷款、再贴现利率和专业银行的流动资金贷款、固定资产贷款利率、贴现率、优惠贷款利率等,以及其他非银行金融机构的贷款利率。

(3)同业拆借利率。

(4)同业往来及联行利率。

(5)有价证券利率,包括金融债券、大额可转让定期存单利率等。

(6)外汇存贷款利率,指外汇指定银行的单位外汇存贷款利率和居民个人外汇存款利率。

第二节 存款利率的稽核

一、存款利率的稽核内容及重点

对存款利率的稽核,主要是对各金融机构执行利率合规性的稽核。通过稽核,看其是否认真执行了国家的利率政策,利息计算的准确程度,有无擅自或变相提高、降低利率标准、自定利率或错用利率问题。

二、稽核操作

对存款利率的稽核,首先应调阅被稽核单位的营业支出科目总帐和利息支出及保值贴息支出分户帐,各种存款分户帐及余额表和计算利息清单等资料,根据所稽核内容逐户进行核对、计算,保证利息计算的正确和适用利率的合规。

(一)对单位存款利率的稽核

单位存款包括活期存款和定期存款。稽核时,首先根据活期存款分户帐及余额表,抽查其存款积数的计算是否正确,存款余额表中每日的余额同分户帐余额是否相符,没有实行余额表计息的,通过存款分户帐,看其余额、天数及积数的计算是否正确。每季末月二十日在结计利息时,利息计算清单积数与余额表或分户帐的积数是否一致,适用利率是否执行规定的活期存款利率标准。其次审查单位定期存款分户帐及计息清单,其存款的金额、期限与各档次的利率标准是否相符,计算是否正确,有无擅自提高或降低存款利率的问题。同时还应审查除党、团、工会以外的财政性存款(包括机关团体存款),是否违反利率规定计付了利息。通过核对利息支出分户帐、计算清单,并同单位存款分户帐的利息收入相核对,是否存在多付利息或少付利息的情况。

例如:

某专业银行为了吸收存款,在未办理开户许可证的情况下,将几个存款大户吸收进该行,在支付正常的活期利息外,再按计算活期利息的积数,增加月息5‰的补贴,列入营业支出科目。一方面违背了帐户管理的有关规定,更为严重的是直接提高存款利率乱拉存款,问题的性质比较严重,扰乱了金融秩序。

(二)对大额定期存单的稽核

根据人民银行批准的大额定期存单文件,核实大额存单分户帐卡,审查有无超过核批限额,或变相发行单位大额存单,其利率上浮幅度是否超过规定的5%的标准。利率调整时,是否符合对单位大额定期存单不分段计息的规定。

(三)对保险金存款利率的稽核

保险金存款包括保险公司转存款和社会保险金存款。通过审查相应科目的分户帐和利

息计算清单,看其适用利率是否合规,有无擅自提高利率的行为。各种保险金的活期存款是否执行现行单位活期存款利率。

保险公司的总准备金存款,未到期责任准备金存款,是否执行了规定的利率,利率调整时是否实行分段计息,有无提高利率乱拉该项存款的问题;两全家庭财产保险金存款和返还性人寿保险金存款是否按同期的储蓄存款利率计息;社会保险的退休养老基金和待业保险基金存款是否分别按储蓄存款利率计息或单位定活期存款利率计息,其定期存款提前支取是否比照储蓄存款提前支取的办法办理。在按规定标准支付各种存款利息之外,是否存在为吸收存款发放奖励或实物等变相提高存款利率的问题。

(四)对储蓄存款利率的稽核

对储蓄存款利率的稽核,主要是检查办理储蓄业务的金融机构和邮政储蓄部门,对国家利率政策的贯彻执行情况。操作时,主要依据《储蓄管理条例》和《利率管理规定》的政策界限,审查其所办理的储蓄存款业务的类别、期限和档次,是否符合计息规定和利率标准,有无计息差错和违反利率规定的行为。重点审查《储蓄管理条例》实施前后的利息计算和在利息之外发放奖金、实物的情况。

1. 对利息计息的稽核

根据《储蓄管理条例》及利率管理的有关规定,首先对活期储蓄的利息计算进行抽查。通过活期储蓄分户帐卡,同利息清单核对,审查计息积数和计息额是否正确,每年六月三十日结息后是否将结计的利息记入储户的分户帐上,并重点审查清户的利息清单是否有储户签字。其次审查定期储蓄的计算。根据定期储蓄清户卡片帐的记载,核实利息计算的正确性,并同利息计算清单核对,卡片帐上是否有记载付息金额,重点依据《储蓄管理条例》实施前后的不同规定,看计算方法与适用利率是否与《条例》规定相符,定活两便的利息是否按定期一年储蓄利率的60%计算;其他种类的储蓄,如贴水储蓄、零存整取储蓄、存本取息等,其计算是否正确、符合规定。

《储蓄管理条例》实施前后,定期储蓄的计算方法较为复杂,根据《条例》规定,定期储蓄的利息计算,以一九九三年三月一日为界,分为两种计算方法,以前存入的如在存期内调高利率则实行分段计息,调低利率仍执行原存单所订利率;以后存入的一律执行存入时的挂牌利率,如遇利率调整也不分段计息。从一九九三年三月一日起,过期支取部分的利息,一律按支取日的活期储蓄利率执行。三年存期以上的定期储蓄在到期后,除支付利息之外,还应按到期日所在月份的保值贴补率计付保值补贴。

例如:某储户一九九〇年四月二十日存入本金1000元,定期五年,于一九九五年四月二十五日支取,应付利息及保值补贴为:

此存单属过期支取,存入时的月利率为11.4‰,存款内经过了四次利率调整及计息规定的变化,需分段计息。

第一段:从一九九〇年四月二十日至一九九三年七月十一日,期间经过四次利率调整,因前三次调整都未超过存入日的利率水平,故执行原订利率。这一段共计1161天,其利息为:

$$1000(\text{元}) \times 1161(\text{天}) \times 11.4\text{‰} \div 30 = 441.18(\text{元})$$

第二段 :从一九九三年七月十一日至一九九五年四月二十日(到期日)共计 639 天 ,按调整后的利率 11.55‰ 计算 :

$$1000(\text{元}) \times 639(\text{天}) \times 11.55\text{‰} \div 30 = 246.015(\text{元})$$

第三段 :一九九五年四月二十日至支取日 ,共计 5 天 ,因属过期支取 ,故执行活期储蓄利率 2.625‰ ,利息为 :

$$1000(\text{元}) \times 5(\text{天}) \times 2.625\text{‰} \div 30 = 0.438(\text{元})$$

到期日所在月份的保值贴补率为 11.47%(年贴补率) ,计算应付保值贴补额为 :

$$1000(\text{元}) \times 5(\text{年}) \times 11.47\% = 573.50(\text{元})$$

总计应付利息和保值贴补额为 :

$$441.18 + 246.015 + 0.438 + 573.50 = 1261.13(\text{元})$$

2. 对执行利率政策的稽核

首先 ,根据储蓄存款卡片帐 ,审查不同种类、不同期限的存款 ,适用利率是否合规 ,有无明显提高利率的情况。其次 ,通过调查或审查有关费用开支项目 ,如储蓄宣传费、代办费等 ,有无在利息之外发放揽储费或实物 ,从而变相提高利率的行为 ;审查大额定期存单卡片帐及兑付卡片 ,其利率是否按一年期定期储蓄利率最高上浮 5% ,有无超期限档次和上浮幅度或违规发行大额定期存单变相提高利率的问题。保值贴补率的执行和计算是否正确 ,有无将提前支取的三年期以上的定期储蓄给予贴补 ,计算贴补的期限是否符合规定。

例如 :

某农村信用社办理农村储蓄存款业务中 ,凡吸收的定期储蓄存款 ,利率均上浮 10% ,同时按存款额的 5‰。支付协储费 ,并在存款时一次性支付。在计算保值贴补率时 ,将一九九一年十二月一日至一九九三年七月十日取消保值期间的存款 ,也全额给予保值。上述行为直接或间接地违背了储蓄利率管理的有关规定 ,应按多付利息或协储费及多付保值贴补额的金额给予同额罚款 ,并将提高利率吸收的存款全额无息存入人民银行 ,直至存款到期。



第三节 贷款利率的稽核



贷款利率是银行或其他非银行金融机构发放贷款后向借款人收取的利息与贷出本金的比率。

现行贷款利率主要分为中央银行贷款利率和商业银行及其他非银行金融机构贷款利率两大类。每一类都根据贷款的种类、对象、期限分为不同的档次和利率标准。

一、稽核内容及重点

贷款利率包括流动资金贷款利率、固定资产贷款利率、优惠贷款利率及城乡信用社和信托机构的贷款利率等。稽核时 ,主要审查贷款利率计算的准确性 ,执行利率的标准是否正

确,有无随意或变相提高利率标准、超标准浮动和不执行利率加罚息制度等情况。

二、稽核操作

稽核时,一般采用现场抽查或全面检查的方法,根据被稽核单位提供的贷款分户帐、贷款申请、合同、借据、利息收入凭证及计息清单等资料,进行逐笔核对或有重点地抽查,纠正利率执行方面的问题。

(一)流动资金贷款利率的稽核

审查被稽核单位的贷款分户帐、借款申请、合同及借据等资料,审查其标明的利率及贷款期限,同流动资金贷款的相应档次利率是否相符,如果执行上浮制度,其利率浮动幅度,各类银行是否不超基准利率的20%,农村和城市信用社贷款利率是否不超基准利率的60%和30%的规定。

(二)固定资产贷款利率的稽核

固定资产贷款分为基建贷款、技术改造贷款、不同行业的固定资产贷款及专项固定资产贷款等种类,按规定固定资产贷款利率不准上浮,一律执行不同期限的基准利率。稽核时,根据固定资产贷款分户帐及贷款申请、合同、借据等资料,对不同类别的固定资产贷款分别执行各自的利率标准。凡执行期限管理的,如基本建设贷款等,根据贷款的不同期限,分别执行相应期限的利率标准。审查各种固定资产贷款有无擅自提高利率或实行浮动利率的问题。

(三)优惠贷款利率的稽核

优惠贷款的种类比较多,是国家根据不同时期的优惠对象和项目确定的,实行贷款优惠政策是国家对关系国计民生及重点扶持的行业或产品的鼓励措施。因此,优惠贷款利率不准上浮,并实行谁制定优惠政策谁补贴优惠利息的办法。优惠贷款比较多的种类有粮棉油等主要农付产品收购贷款,扶贫贴息贷款、开发性贷款及少数民族地区的贸易和加工业的贷款等。对优惠贷款利率的稽核,主要审查贷款限额、投向和优惠贷款的利率,是否存在提高利率或超过限额、投向,多收利差补贴等行为。计算收取的利差补贴,是否超过规定标准,或对贷款单位不执行优惠利率而又向下达优惠指标的部门收取利差补贴等行为。优惠贷款到期后加息是否在原订利率的基础上加收,对合同规定贷款到期不实行优惠或继续执行优惠政策的贷款,是否按规定认真执行,有无任意延长或缩短优惠期限的问题。

(四)对贷款加罚息的稽核

对贷款的加罚息制度是信贷制裁的措施之一,为了保证贷款制度的执行,要求在执行加罚息制度上要合理合规。稽核时,一是要根据贷款合同期限规定,在贷款逾期后,从逾期之日起是否按原定贷款利率的20%实行加息,有无超过加息幅度及范围;二是对贷款单位的积压物资及有问题商品占用贷款是否执行了加息制度,加息金额的依据是否划分清楚,加息幅度是否超过原定利率的20%;三是对挤占挪用贷款是否执行了罚息制度。对基建及专用基金超支、专项贷款挪用、应补未补差价和亏损等是否按原定贷款利率的50%实行罚息,罚息金额的基数计算依据是否合理。

对贷款加罚息的稽核,主要通过贷款分户帐所单列加罚息贷款的金额及利息计算清单

核对。同时还应深入贷款单位审查有关帐簿、报表或核对实物库存,看计算依据是否充分真实,有无提高计息基数多收加息的问题。

(五)审查贷款利息计算的准确程度

贷款计息一般采用余额表或贷款分户帐直接按贷款期限计算积数两种方法,有的贷款(如农村或城市信用社)实行利随本清计息方法。但不论哪种计算方法,首先要审查计息期及积数的计算是否正确,通过贷款分户帐、余额表、贷款借据和合同,同计息清单相核对,其适用利率是否合规,利息计算是否准确,结息日期是否按规定的以季、年或利随本清方法结算利息。实行计收复利的贷款,如流动资金、技改贷款等,对不能按期收回的利息,是否按规定计收复利。

例如:

某房地产信贷部利用吸收的房改管理部门的房改存款,发放贷款中,在按季结算利息时,同一笔贷款除按正常贷款利率收取利息列入该信贷部营业收入外,又按一定的利率水平收取利息,并直接转入房改管理部门的存款帐户,作为存款户的补充利息收入,这样,贷款户同一笔贷款要支付双重利息,直接提高了贷款利率。检查时,还应通过存款户利息收入来源和项目,以及贷款户存款付出的用途及相应的凭证来进一步核对,才能发现违反利率政策的行为。

(六)审查在发放的各种贷款中,有无在收取的利息之外收取其他费用或实物,以及其他变相提高利率的问题。通过对贷款机构的收入项目的审查,并同借款单位的支出项目相核对,经过调查了解,查清变相收费的情况。

例如:

稽核某行上半年贷款利率执行情况时,发现以下问题:一是半年期以内的流动资金贷款执行一年期流动资金贷款利率,计 $\times\times$ 万元,多收利息 $\times\times$ 万元。二是发放的流动资金贷款一律按贷款额收取2‰的服务费,上半年已收取 $\times\times$ 万元。三是技改贷款在预定利率的基础上上浮20%,上半年已多收上浮的利息 $\times\times$ 万元。四是在发放的流动资金贷款中,该行为完成对公存款任务,以留存还款准备金名义,将贷款额的20%存入贷款单位活期存款帐户上,直至还清贷款,实际可用贷款金额只有80%。经对贷款分户帐与存款分户帐核对,半年时间已截留企业贷款并转入存款户金额 $\times\times$ 万元,积数 $\times\times$ 万元,计算存贷利差,多收利息 $\times\times$ 万元。

上述诸问题,直接或间接地违背了利率管理的有关规定,直接或变相提高了贷款利率。因此,应按规定除责令其纠正外,按多收的利息或费用退还给贷款户,同时还应按多收的利息或费用金额处以同额的罚款。

第四节 同业往来和同业拆借利率的稽核

同业往来是商业银行之间或商业银行与独立核算的其他金融机构之间的资金帐户往来。凡商业银行间或商业银行与其他金融机构间的资金划拨和结算,应相互开设往来帐户,以“同业往来”科目,或“存放同业款项”科目和“同业存放款项”科目的相应帐户清算。同业往来按核算内容分设往来户和同业拆借户,分别反映同业往来资金的性质。

对同业往来利率的稽核,主要审查这些同业存放款或资金拆借款项所占资金的利率执行情况。

一、稽核内容及重点

对同业往来的稽核,主要审查各金融机构相互占用资金的利率及执行情况。审查利息计算的准确性和利率执行标准,有无随意或变相提高或降低利率的行为,重点审查资金拆借利率的执行情况,有无通过收取或支付服务费或手续费等名义,变相提高利率的问题。

二、稽核操作

(1)对银行之间及银行与所属独立核算的其他金融机构之间资金往来的稽核。各银行之间的代收或代付他行业务的资金往来,目前一般通过人民银行的同城票据交换来清算资金,但也有少数没有设立同城票据交换的地方,需要互相占用或垫付资金,银行所属的其他金融机构则一般要在其主管行处开立资金往来帐户。稽核时,根据有关资金划拨凭证及资金往来帐户,审查其计息积数是否正确,清算利息时,适用利率是否符合规定的利率标准,有无随意提高或降低利率,利息的划转是否及时,有无故意拖欠的情况。

(2)对资金拆借利率的稽核。资金拆借利率是金融机构之间相互拆借资金或融通资金的利率。我国规定金融机构之间的资金拆借要以日拆性为主,拆借的期限最长不得超过一个月,其他金融机构对专业银行拆出资金期限最长不得超过四个月,所有金融机构拆借资金的利率由双方协商确定,但最高不得超过中国人民银行规定的利率高限,不得在利息或服务费用以外收取任何其他费用。

①对拆借利率合规性的稽核。通过资金拆出或拆入分户帐及资金拆借协议和拆借资金划款凭证,并逐笔核对拆借额,审查其所定拆借利率是否超过国家规定。通过归还拆借资金时的拆借利息划拨凭证,核对其利率的合规程度。

②审查拆出单位的各种收入帐簿或拆入单位的支出类帐簿,同资金拆借的相应期限核对,在收入或支出项目中,有无收入或支付拆借利息以外的其他费用。因资金拆借的利息或费用只能用转帐方式划拨,因而,在必要时可同时核对联行往来或其他资金往来帐簿,审查资金划拨的用途和原因,查出擅自变相提高拆借利率的行为。

是否正确,对规定期限上存资金或下拨资金或向上级行借款,要分别按规定的期限利率进行审查,有无多计或少计利息现象。

(2)审查同城票据清算中,有无延压代收他行款项及截留他行资金的问题,查清积压或截留他行资金的期限、金额,并按单位活期存款利率与在人民银行存款利率的利差,计算其多得利息的金额,根据问题的原因,作出相应的处罚。

第六节 外汇存贷款利率的稽核

外汇是一切存在国外银行的外币存款,是一国与别国进行国际清算的主要支付手段,是我国对外汇实行集中管理的办法。对外汇存贷款利率的稽核,主要依据人民银行或中国银行制定的有关利率规定进行。

一、稽核内容及重点

审查办理外汇存贷款的金融机构,在外汇存贷款的期限、档次、种类等,能否严格执行规定的利率标准,外汇存款的支取、贷款逾期等能否严格执行外汇存贷款利息计算的有关标准,有无变相或采用其他手段变相提高或降低利率的情况。

二、稽核操作

(1)对外汇存款利率的稽核。外汇存款分为甲种外币存款、乙种外币存款和丙种外币存款。按存款对象划分有对公单位外币存款和境内居民个人外币存款,其中单位和个人外币定期存款执行统一规定的利率。在实施稽核时,根据不同存款类别的分户帐、卡、利息计算清单及有关存款协议书,审查各种存款的利率与存款种类、期限等的相应利率水平是否一致,有无提高或降低利率的现象。

(2)各种外币存款有无在支付利息之外,采用发放奖励或实物等形式变相提高利率的行为。通过审查利息支出及费用支出项目,查实有无为吸收外币存款而支出相应的费用。对吸收的财政部门拨付的行政经费存款,是否违背了不予计息的规定。

(3)各种外币活期存款在利率调整时,是否执行分段计息的规定;使用支票的活期存款往来户是否按规定不计利息;定期存款未到期前,遇利率调整,其未到期存款是否仍按存入时的利率计息;到期续存是否按续存时的利率计息;定期存款提前支取或存款到期未办续存手续的部分,是否按支取日或到期日挂牌的外汇活期存款利率计息;开办通知存款的机构,是否执行有关通知存款利息计算的有关规定,各种存款的利息计算是否正确。对存期不足七天或到期不支取存款的逾期天数的通知存款是否执行不予计息的规定。未在七天前办理通知手续或已办理通知手续又提前支取的存款是否执行扣除七天的利息之规定,是否执行通知活期存款往来户使用支票不计息的规定。

对上述各项存款利率的执行情况,一般通过存款分户帐卡及利息计算清单,并同利息收入科目相互核对,以验证其执行利率及利息计算的正确程度。

(4) 外汇贷款的种类、期限与执行利率的档次、标准是否与国家规定的利率相符;实行浮动利率的外汇贷款,是否掌握在浮动幅度之内;有无违反规定、超越权限确定利率档次或提高浮动幅度的问题;有无在规定的贷款利率之外变相增加收费项目或变相提高利率的行为。实行优惠利率的贷款,是否按条件执行优惠利率标准,优惠利率贷款到期后,能否执行原规定的继续享受优惠或取消优惠的政策规定。

(5) 外汇贷款到期未办展期手续或虽已办展期手续又超过规定展期时间的是否作逾期贷款处理,并在原利率基础上加收 10% 至 50% 的罚息。对挤占挪用外汇贷款或违反优惠外汇贷款办法和条款的贷款单位是否执行了加倍收息或取消优惠改按浮动利率计算的规定。

(6) 外汇贷款的起止期限是否按第一次用汇时间掌握贷款期限,计息日期是否按规定日期或贷款协议规定日期执行,对不能收回的利息是否加入本金计算复利。外汇贷款的利息计算是否正确,通过审查贷款分户帐、计息清单及利息收入凭证,核实贷款的计算,结息日期及加罚息情况。

对查出的违反外汇存贷款利率规定的,特别是擅自提高或降低利率的单位,要按照利率管理的有关规定给予必要的处罚。

第七节 现金管理的稽核操作

一、现金管理的概念、稽核目的及范围

现金是生产、流通和人民生活中必不可少的支付工具。为了改善和加强对现金的管理,促进商品生产和流通,加强对社会经济活动的监督,根据《现金管理暂行条例》及其实施细则和其他有关法规的规定,凡在银行和其他金融机构开立帐户的单位和个体工商户,其现金收支必须接受开户银行的监督和检查,人民银行依法对开户银行的现金管理实施再监督。

(一) 现金管理的概念

现金是具有现实购买力或清偿力的法定通货或现钞货币,它执行流通手段和支付手段的连续不断的运动过程。我国对单位和个体工商户实行现金管理制度。

现金管理是政府或中央银行管理和调节货币流通的一项重要制度。规定由银行或其他金融机构对开户单位的现金收入、支出和库存进行管理和监督。通过加强现金管理,稳定货币,对社会经济活动实行监督,促进商品生产和流通的发展。

(二) 现金管理稽核的目的

对现金管理的稽核监督,是国家保证人民币币值的稳定,促进和调节货币流通,防止通货膨胀,维护人民币在市场的信誉,促进经济发展的重要手段。

(1)对现金管理的稽核是国家管理金融事业的重要组成部分。根据《中国人民银行法》规定,对货币发行的管理是国家赋予中央银行的重要职责,通过对货币发行的集中统一管理,实现调节货币流通、保持货币稳定的目的。

(2)通过对现金管理的稽核,维护人民币在市场中的信誉。币值的稳定与否,直接关系到我国经济的发展和社会的稳定,通过对开户银行现金管理的检查,以及开户银行对开户单位现金收入和支出的监督,促使其按规定使用现金,防止现金过量发行及使用中的混乱现象,实现人民币在市场中的良好信誉。

(3)通过对现金管理的稽核,促使各金融机构严格执行现金管理的有关规定,各开户单位严格按现金管理的开支范围使用现金。杜绝现金管理中的混乱现象,维护金融秩序的稳定,促进经济的发展。

(4)通过对现金管理的稽核检查,发现并反馈在现金流通中的问题及建议,使国家能及时调整货币发行计划,确保国民经济的稳定发展。

(5)能够促进使用现金的单位,加强经济核算,改进财务管理,提高经济效益。

(三)现金管理稽核的范围

按稽核对象划分,办理现金业务的各类银行和非银行金融机构都属于该项目的稽核范围。同时,为反映这些金融机构对赋予的现金管理职责的贯彻落实情况,还要对其开户单位的现金收付业务实施检查,以进一步规范其现金业务的管理。

(1)对开户银行现金管理的稽查。审查其现金管理制度的执行情况,对开户单位的现金收支及使用情况是否实施了监督管理,其现金支付审批制度、监督管理制度及现场检查制度的落实情况,对其开户单位违反《现金管理暂行条例》规定的查处和纠正情况。

(2)对开户单位执行现金制度情况的检查,以此反映其开户银行在现金管理中履行职责的情况。主要审查单位现金收入的交存、现金支出范围及用途是否符合规定,现金收支有无专项记载,有无超过核定库存限额或随意坐支、套取、超范围使用现金等违规行为。

二、稽核内容及重点

对现金管理的稽核,主要以国家颁布的现金管理办法为依据,为合理控制货币投放,积极组织货币回笼,促进按计划组织货币流通,稳定市场物价,而对现金管理业务的合法性和合规性进行监督审查。重点审查办理现金业务的银行和其他非银行金融机构,对现金收支的管理情况和对使用现金的开户单位的监督情况,以及各开户单位执行《现金管理暂行条例》的情况。

三、稽核操作

对现金管理的稽核,首先是对办理现金业务的开户银行进行检查,同时要对开户单位对现金管理制度执行情况进行检查,以此证实开户银行对现金业务的监督管理情况。

(一)对开户银行现金管理的稽查

根据规定,各开户银行负有对开户单位现金收支及使用情况监督检查的职责。检查时,根据被查机构制定的内部现金管理制度及现金支付登记簿、现金收付凭证等资料,审查其对

开户单位现金收付的监督措施和结果。

(1)稽查对开户单位库存现金限额的核定。根据下达的库存现金限额文件资料,同现金登记簿、结算户存款分户帐的现金收支及现金收支凭证相核对,审查有无未核定库存限额的开户单位支取现金的情况,以及库存限额核定的合理程度。

(2)审查现金支出的审批登记情况。现金支出是否建立了审批制度,审批权限是否合理。通过现金取款凭证及现金支出登记簿,审查其审批、登记及其他管理制度的执行情况,有无未经批准发生大额提现或不合理提现。

(3)审查现金支付的使用范围及用途。通过现金取款凭证的抽查,看其标明的用途是否合规,使用范围是否在规定的范围之内,特别是对工资性取现是否严格审批和登记。要注意大额提现的单位与支取时间,必要时深入提现单位进行验证。

(4)审查开户银行对开户单位现金使用情况的监督检查,是否建立了定期检查制度。通过审查开户银行的检查记录及对违规问题的处理决定,验证其检查制度的执行情况。

例如:

某专业银行的现金支付中,某单位签发现金支票提取现金,用途为购买锅炉,也没有经领导审批,直接违反了现金管理的有关规定。在办理的一笔银行汇票中,汇票也未标明“现金”字样,该行将汇票款兑付后,记入“临时存款”科目,同时又从该科目提取现金付给持票人。这样使不能提取现金的汇票变相支付了现金。

(二)对开户单位现金收支的稽查

根据各开户单位现金收支额的数量,抽查部分开户单位对《现金管理暂行条例》方面的执行情况及存在问题。

(1)审查开户单位的库存现金是否超限额。通过现金日记帐的记载,审查其现金收支能否认真及时登记现金日记帐,其现金帐每天余额是否超过开户银行核定的限额。有无在开户行以外的金融机构支取现金的问题。

(2)审查现金收入是否及时交存开户银行,有无未经银行批准随意坐支现金的问题。抽查一定时期的现金收入凭证,有无直接用于现金支出或存入储蓄等问题。

(3)现金支出范围是否符合规定,有无违背现金管理的有关规定,在核准的范围以外使用现金。在结算业务中,有无只收现金、拒收支票、汇票及其他转帐结算凭证的问题。

(4)现金支出用途是否合理,有无白条顶库、编造用途套取现金、单位之间相互借用现金和出借帐户支取现金等问题。通过现金支出凭证,审查其现金支出用途的合规情况。

(5)审查开户单位的销货款中,收取现金在扣除备用金后,能否及时交存银行,有无利用收取的现金直接用于商品采购或其他开支,逃避银行监督的行为,重点审查开户单位现金坐支方面的问题。《现金管理暂行条例》明确规定,单位收入的现金,必须送存开户银行,各单位的现金,除零星开支可以从单位现金库存中支付外,其他一切支出必须从开户银行提取,不准从各单位收入的现金中直接支付。特殊情况,经开户银行批准,可在规定的范围和限额内坐支。

检查时,根据开户单位的现金收入凭证,和发票、现金收款单或收据、销货款登记簿及交款凭证等资料,同现金日记帐和银行存款帐相核对,是否在留足备用金后,足额交存银行。

同时审查各项现金支出凭证 ,其款项来源是否从银行提取的现金 ,用途能否掌握在现金开支的范围之内。

例如 :

检查某企业单位现金收支情况 ,发现检查日库存现金帐面余额 12.800 元 ,核点现金实有 780 元 ,其余均为职工个人借款占用 ,形成白条顶库。抽查现金支票存根 ,用途为“ 支付差旅费 ” ,而现金支出凭证则为购买照相机一部 ,一方面企业编造用途套取现金 ,另一方面超出现金使用范围购买专项控购商品。对现金收入审查中 ,发现收入的销货款不交存银行 ,直接用于采购商品 ,形成坐支。

对查出的违反现金管理有关规定的行为 ,应根据情节轻重 ,除责令其停止违规活动外 ,将分别按问题的性质 ,根据《 现金管理暂行条例 》规定的条款 ,给予一定比例的经济处罚。

第七章 会计财务出纳业务稽核操作

会计财务稽核是金融稽核的重要基础。为适应当前金融体制改革及加强金融监管的新形势,作为一名稽核人员,必须掌握会计财务稽核的基本内容、方法和技能。在我国金融逐步向世界金融接轨,会计核算、财务活动也逐步向国际惯例靠拢的情况下,新的会计制度、财务通则及《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》等已经实施。金融稽核工作从内容到方法都面临着如何适应这种新形势的问题。本章即将对这种新形势下的金融会计财务稽核的内容、方法及操作技能做一系统的介绍。

第一节 财务会计核算合规性的稽核

会计核算合规性的稽核,简单地讲就是对金融会计核算的真实性、合规性和正确性进行系统的检查。但要全面、正确地把握金融会计检查,还需从以下几个方面入手。

一、稽核内容

银行会计稽核的主要内容,是以《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《金融企业会计制度》及各项有关规定为依据,对人民银行、商业银行及其他金融机构的科目使用、记帐方法、凭证要素、帐务组织及有关制度规定等进行全方位的稽核检查,以确保办理银行各项业务而引起的资金变化的合规性、真实性、正确性及完整性。

二、稽核重点

(一)科目使用不合理

- (1)有意转移财政性存款;
- (2)利用流动资金贷款科目,发放固定资产贷款;
- (3)不应计息的资金列入计息科目核算;
- (4)公款私存;
- (5)不严格按照企业性质归属科目。

(二)记帐差错

- (1)记帐串户;

- (2) 帐页内容记载不详;
- (3) 总分不符、内外帐不符、帐据不符。
- (三) 会计凭证不规范
- (1) 不是本行应受理的凭证;
- (2) 凭证要素不全;
- (3) 大、小写金额不符;
- (4) 各种签章不全或不清。
- (四) 帐务组织混乱
- (1) 帐务设置不齐全;
- (2) 无表外科目核算;
- (3) 各种登记簿不健全;
- (4) 各种制约性的制度执行不严。
- (五) 缴存中央银行存款准备金差错
- (1) 漏交、迟交、欠交;
- (2) 错误使用缴存比例;
- (3) 计算差错。

三、稽核操作

(一) 索要资料

各科目明细帐、总帐、计息余额表、检查期记帐凭证、各种登记簿、会计报表。

(二) 操作方法

(1) 针对科目使用不合理的问题, 首先应检查开销户登记簿, 分清开户单位性质及行业类别。再看帐户资金来源, 确定经济成份和资金性质, 从而验证科目归属是否正确, 看其是否有: 有意转移财政性存款、利用流动资金贷款科目发放固定资产贷款, 将不少应计息的资金列入计息科目及公款私存等问题。

检查某县支行开销户登记簿, 发现某贸易公司开户单位是“集体”, 主管单位却是“县工商联”。开户行将其列入“集体商业存款”科目, 并贷款 30 万元, 15 个月未归还, 已形成风险。经多方查证, 确认此户为“个体商业户”。系利用工商行政部门的工作疏忽, 故意错填单位性质, 套取银行资金。

(2) 针对记帐容易发生的差错, 检查各帐户所应记载的事项是否齐全。尤其应注意每笔业务的凭证号码, 是否在帐眉所记载的启讫号内, 根据本帐户经济业务的规律, 看是否有非规律性的业务发生, 如有以上情况, 应要求被检查行及时与开户单位对帐。并核对各科目总帐、分户帐及卡片帐的余额, 看是否有总分不符现象; 核对各种借款借据与各科目余额表核对, 看是否有帐据不符现象。

某企业到银行提取现金, 帐户透支, 随即发现企业帐与银行帐不符, 相差甚远。经认真查找, 发现该企业在开户行的银行存款分户帐上所记载的经济业务中, 23 日至 28 日之间, 有十笔现金支票号码, 不在帐眉所列支票启讫号内。经多方鉴定, 这十笔业务所使用的凭

证、印鉴、签章均为伪造。造成实际损失 45.7 万元。

(3) 检查会计凭证,看是否为本行应受理的凭证,凭证要素是否填列齐全,大小写金额是否一致,预留印鉴、支票背书及经办人签章否是齐全清晰,凭证用途填写是否详细合理。

某县工行常规稽核中,审查传票发现某修配厂 10 月 12 日签发转帐支票一张,金额十万元,凭证用途为“借款”,收款单位不详。经查系银行会计员赵某与付款单位财务人员勾结,乘银行长期不对帐之机,私开支票挪用资金。

(4) 对照科目一览表,检查各种簿,看是否有漏设的总帐、分户帐;检查重要空白凭证,有价单证、抵押物品及托收款项是否纳入表外科目核算;检查各种登记簿是否设置齐全。

结算大检查中,发现某行联行查询中,有管辖行多次催报 3 月 15 日发往某行 2 万元的往帐报单。经核实该行 3 月 15 日并无此业务,而报单号又确系本行的,经多方检查与鉴定,确为该行会计员李某,利用重要空白凭证管理不严之便,自编报单、密押,偷盖联行专用章,向某行汇款,并从汇入行“应解汇款及临时存款”科目中提取现金贪污。

(5) 核对应缴存款的金融机构的缴存存款准备金余额表及有关科目总帐余额,看是否有漏交、欠交缴存存款现象。检查缴存存款科目明细帐的交存日期,看是否有迟交现象,如有以上三种情况,应逐笔记录,算出迟、漏、欠交天数及金额;核对缴存存款余额表合计是否正确无误,与缴存存款凭证财政性及一般性缴存存款余额数是否相符,缴存比例是否正确,计算有无差错。如有多交、少交也应逐笔记录。检查一般性存款变化情况,应特别注意突增突减的情况,重点检查相关科目及“同业往来”科目的变化,查找隐藏一般性存款的线索。

另外对人民银行进行有关缴存存款方面的稽核时,还应根据迟、漏、欠及多交、少交情况,检查有关科目,看是否有罚息记录。

某县农行 92 年 12 月末一般性存款较前期下降 700 万元。通过检查该月余额表,逐科目核对余额变化情况,发现 12 月 30 日信用社转存款大幅下降,于是检查当天传票,发现该行用特种转帐传票将八个信用社转存款 640 万元,转移到“同业往来”科目,少向人行缴存一般性存款 84.5 万元。

(6) 针对其他技术性差错,应检查传票看有无使用错误;核对总帐,计息余额表计息积数,依据利率文件核对各项存贷款利率的使用,检查利息计算天数。抽查帐户,计算利息。根据以上情况,如有计息差错,应分类登记,分别计算出多计与少计金额,不得相差。

1994 年农村信用社常规稽核,查某农村信用社存款分户帐,发现计息积数不按实际天数计算,而按整年整月计算。继而查看贷款借据,发现利随本清的贷款计息天数,也是按整年整月计算的。按检查期存、贷款余额计算,共少付存款利息 1600 余元,而少收贷款利息 69000 余元。历年沿用此惯例计息,是该社连年亏损的主要原因之一。

(7) 会计报表及决算的稽核。对会计报表和决算的稽核,就是考核会计报表、决算报表反映的各项数据和经营成果,有无弄虚作假,是否准确、及时、真实、完整地反映该行业务活动及财务成果。

① 业务状况表的审查:首先以上年业务状况表的年末余额与本年业务状况表的上年底余额核对,看上下年度是否衔接,其次加计 12 个月的月计表发生额,验证决算表的全年发生额是否正确。三是根据决算表有关科目余额,检查该行最后一份联行往帐报告表、暂收、付

明细帐、损益科目明细帐、固定资产报表等数字是否一致。

②各项存贷款真实性的检查。以年末各项存、贷款余额与上年同期相比,分析增减变化原因是否符合实际。特别是12月下旬变化较大的,应找出重点科目,与分户帐及会计凭证核对,看是否存在为完成存款计划虚增存款或为压低基数转移存款及突击放款等问题。

③各项资金的清理。核实暂收、暂付款各项挂帐资金,有无应处理而未处理的资金;手续费收入是否记入营业收入;邮电费及工本费收入是否冲减当年费用;固定资产购置及维修是否超支或超标准;应解汇款及临时存款科目应逐笔检查会计凭证,看有无转移其他存款的问题。

第二节 所有者权益的稽核操作

所有者权益是企业的投资者对企业净资产的所有权,包括企业的投资者向企业投入的资金以及留存收益等。所有者权益也叫产权、资本。为了反映所有者权益的构成,便于投资者和其他人通过阅读报表了解企业所有者权益的来源及其变化情况。会计学上把企业所有者权益分为实收资本、资本公积、盈余公积、未分配利润四部分。

一、稽核内容

以财政部颁布的《企业财务通则》为依据,检查资本金的筹集、股金管理、资本的构成及变动、固定资产净值占资本金的比重、无形资产在总产值中所占比重。通过“资本风险率”的对比分析,考核资本金承担逾期贷款的增减变化;通过“资本金利润率”的对比分析,考核资本金实现利润总额的增减变化,从而对金融企业的经营活动作出评价;检查企业自有资金的流动性,自有资金与负债总额的比率是否正常;银行有无充裕的自有资金保证存款及其他负债流动的需要;检查各项基金的提取和使用是否符合规定;检查资本金和各项基金的帐务处理是否真实、完整、正确;股金明细帐记载是否完整齐全。

二、稽核重点

- (1)投资者不按协议履行出资义务;
- (2)以实物或无形资产方式筹集的资本金未经有关部门评估确认;
- (3)实收资本未达到法定限额;
- (4)固定资产净值与资本金比率不符合国家规定;
- (5)资本金与资产总额之间的比例不相适应;
- (6)资本金的流动性及抗风险能力较差;
- (7)各项准备金及基金的提取不符合法定程序;
- (8)资本性债券的发行、付息及偿还不按章程规定执行。

三、稽核方法

(一) 索要资料

所有者权益类各科目明细分类帐,各种有关的验资证明,实物或无形资产的评估证明,股份制金融企业的出资协议,公司章程等。

(二) 操作方法

1. 资本金的稽核

资本金有法定资本和实收资本之分。法定资本是指企业在工商行政管理部门登记的注册资本。实收资本是指企业实际收到的投资者投入的资本总额。资本金按照投资主体分为国家资本金、法人资本金、个人资本金以及外商资本金等。

为了便于在稽核操作过程中,界定是否存在问题,有必要将有关规定列入本节内容:

(1) 检查实收资本科目明细帐及有关验资证明,看注册资本是否属实。

(2) 对实收资本增加的稽核。企业的实收资本在一般情况下是固定不变的,但在某些特定条件下,实收资本也可以发生增减变化。对新增的实收资本除上级增拨资金或投资者按规定程序新投入的资金外,看是否有从“资本公积”帐户转入“股金”帐户的。因法定财产重估增值而增加实收资本的,看是否经会计师事务所,资产评估机构审定评估,并出具评估证明书。

(3) 对减少的实收资本应审查其是否符合法定程序。

(4) 对资本金营运的稽核

① 资本利润率: $\frac{\text{利润总额}}{\text{资本金}} \times 100\%$ 本指标是考核检查期资本金实现的利润总额。检查时应与基期资本利润率指标比较,考察利润增减变化情况,分析原因,总结经验,发现问题。

② 固定资本比率: $\frac{\text{固定资产净值}}{\text{资本金}} \times 100\%$ 本指标是考核资本流动性的主要指标。故审核本指标,要看是否超过国家规定比例。根据国家规定,一般银行的固定资产净值最高不超过资本金的 30%,保险及其他非银行金融企业不超过资本金的 50%。

③ 资本金风险比率: $\frac{\text{逾期贷款}}{\text{资本金}} \times 100\%$ 本指标是考核金融企业资本安全性的主要指标,检查期风险率指标与基期指标相比,风险率上升,说明资本的安全性下降,风险增大,应分析逾期贷款增加的原因,提出建议,抓紧收回。

2. 资本公积的稽核

资本公积是企业筹集资金中的资本溢价、股票溢价、法定资产重估增值,以及接受捐赠的资产价值和资本汇率折价等。对资本公积金的稽核,主要是检查资本溢价、股票溢价、法定资产的重估增值、接受捐赠的价值及资本汇率折价等是否正确无误,核算手续是否正确。特别是法定资产重估是否按照国家的以下几种情况进行的:①变动国有资产的产权时;②以企业的资产对外单位投资时;③原企业改为股份制企业时;④企业终止清算时。

3. 盈余公积的稽核

盈余公积是企业按照规定的比例,从企业的留存收益中提取的积累资金。用于弥补企业亏损,作为扩大经营的追加资本转增实收资本。盈余公积包括法定盈余公积和任意盈余公积。对盈余公积的稽核,主要应检查法定盈余公积金是否按当年税后留利的10%提取,是否已超过注册资本的50%。如用盈余公积弥补当年亏损后,又分配股利,所分配金额是否超过股票面值的6%。分配后的盈余公积金是否还能达到注册资本的25%。任意盈余公积的提取和使用,是否按公司章程或股东大会决议办理。

4. 未分配利润的稽核

未分配利润是企业留作以后年度分配的利润或待分配利润。是未作当年分配的净利润,属于当年没有分配给所有者的利润。主要用于弥补亏损。按照《企业财务通则》规定,企业缴纳所得税后的利润应按规定的顺序进行分配。在弥补亏损和提取法定盈余公积和公益金前不得分配股利。在稽核时应认真审查检查期“未分配利润”帐户的变化情况,当年未分配利润数是否为调整后的税后利润数,支出是否符合有关规定和分配顺序。

第三节 营业收入核算的稽核

银行的营业收入是银行财务收入的主要来源,对业务收入的稽核,实际上就是对银行各项营业收入的准确性、完整性和及时性进行检查,从而防止流失、遗漏和转移,维护财务收入的完整性。

一、稽核内容

以《金融保险企业财务制度》及有关规定为依据,围绕财务收支计划的执行情况,检查各项收入是否遵循责权发生制原则,在办理各项业务和资金发生存、贷收付后,按应计的数额,确认营业收入的实现。检查计算期应列记各项收入是否全部入帐,有无私设“小钱柜”,隐匿转移,侵占挪用现象。检查利息收入的核算是否准确,是否划清收益期,是否分清利息收入、金融企业往来收入、其他营业收入和营业外收入的界限。检查利息收入与贷款规模是否适应。

二、稽核重点

- (1) 各项存款、贷款、金融机构往来利息计算错误、转移、截留利息收入;
- (2) 应收未收利息不实;
- (3) 不按政策规定核算各种加息、罚息、罚款、滞纳金等收入;
- (4) 各种利差补贴计算性错误、截留挪用;
- (5) 手续费、代办费不进收入帐,私设“小金库”;
- (6) 不独立核算单位的利润,全部或部分转移,挪作他用。

三、稽核方法

(一) 索要资料

各项存款、贷款、金融机构往来科目分户帐、总帐、计息余额表、检查期会计凭证、营业收入科目明细帐、总帐检查期与基期各种财务报表。

(二) 操作方法

首先应确定营业收入的实现。营业收入是指金融企业进行业务经营活动取得的收入,包括利息收入、保险费收入、金融机构往来利息收入和其他营业收入。营业收入实现的确定《金融保险企业财务制度》已明确规定:企业应在各项业务合同签订以后,在规定的计算期内按应计收入的数额确认营业收入的实现。或者在劳务已经提供同时收讫价款或取得收取价款权力的凭证确认营业收入的实现。

(1) 核对计息情况。一是检查利率换算,首先根据检查期利率政策,确定新查科目的计息利率。如用计息余额表计息应将年或月利率换算为日利率:

日利率 = 年利率 ÷ 360(天)

日利率 = 月利率 ÷ 30(天)

年利率用%,月利率用‰,日利率用‱。换算后的利率,应与计息余额表、计息帐页的帐眉、记息凭证所用利率进行核对。二是检查计息积数,用计息余额表计息的,应将分户帐余额与计息余额表核对。核对计息余额表月累计积数与上月转来积数直至累计计息积数。应特别注意余额表上各帐户小计与总合计数是否相符。并核对本科目总帐各月月累计余额进行双线核对,然后用各分户的计息积数及合计积数分别乘以利率核对利息。各户利息之和应与合计栏利息数相符。用卡积数帐页计息的,应逐笔核对检查期计息分户帐,首先卡计天数,用后一笔业务发生日减前一笔业务发生日所得日期差数,即为计息天数。然后乘以前日余额,核对积数是否正确。以此类推,直至到计息日为止。特别应注意每次承前页时的记帐日期、余额及计息积数是否正确无误。核对该科目总帐各月月累计余额,进行双线核对后,用各分户帐计息积数乘以利率核对利息。该科目所有分户帐计利息之和,应与该科目总帐同期累计余额乘以利率计算出的利息数相符。利随本清的贷款利息,应以原借款借据为依据,核对收回的本金、日期及所适用的利率,然后计算利息。利息 = 本金 × 计息天数 × 日利率,与利息收入凭证核对。应特别注意天数的计算,利随本清贷款计息天数,应以实际贷款天数为准,在计算时,应算头不算尾。具体计算方法为,将还款日期的年、月、日,分别减原贷款日的年、月、日,不够减时,借一年顶12个月,借一月顶30天,换算天数应1年为360天,1月为30天。例如94年7月18日归还92年9月20日贷款一笔。天数计算为:

$$\frac{94.7.18 - 92.9.28}{1.9.28} = (1 \text{ 年} \times 360 \text{ 天}) + (9 \text{ 个月} \times 30 \text{ 天}) + 28 \text{ 天} = 658 \text{ 天}。$$

另外核对利随本清贷款利息时,还应注意还款日期,是否在原借据约定时间内,是否已逾期,如逾期是否计收逾期利息。按现行规定,逾期贷款利息应在原贷款利息的基础上加息20%。

某县工商银行常规稽核“粮食企业存款”科目,91年3月20日计息余额,上月转来计

息积数分户及合计数全部少计一位,应为 18 756.340 元,误为 1.875.634 元。少付利息 13504.56 元。

一般上述差错较难发现。因为这种分户和合计同时错位,不影响计息余额表本身的平衡。其综合帐卡上不列上月转来积数,因而不易发现。所以在审查时,必须将计息余额表与总帐逐月核对,再根据具体科目的经济规律,从非规律性的现象中发现可疑点,进一步审查核实。

93 年农村信用社专项稽核时,发现 3 个社不坚持双线核对制度,仅以卡积数的帐页为依据计算存款利息。3 个社有 7 户在承前页时漏录积数,还有多处错卡天数,因而少计利息积数 29.087.500 元,少付利息 2327 元。

(2)检查贷款利息收入。首先以计息余额表各分户的利息额与利息收入凭证核对,再以利息收入凭证与营业收入科目有关利息收入帐户逐笔核对,验证贷款利息是否全部进帐。对无款支付利息的,应逐笔查证应收未收利息科目有关帐户,看有无转移和截留利息收入的问题。对利随本清贷款的收息检查,应以回收贷款凭证上的计息额与营业收入科目有关利息收入帐户核对,验证利息收入的完整性。另外还应注意各利息收入帐户的发生额,有出现红字冲正的,应核对原计息凭证,查清原因,看是否有用冲帐手段弄虚作假、转移利息收入的问题。

检查某市建行房地产信贷部记帐凭证时,发现每次开户行建行营业部,划来有关还贷的凭证上所列笔数与金额,总与原借款借据上约定的利率计算出的贷款利息不符,进一步检查发现,该信贷部在与借款单位填制借款借据时,所约定的利率是低于实际放款利率的,借款单位支付利息时,同时开据两份凭证,一份是按借款借据上约定的利率支付的。另一份是高于借据利率的部份。但经查,该信贷部营业收入有关帐户只记收约定利率的利息收入。又查发现,高出约定利率的利息收入均通过往来收户转出,进入建行“小金库”,共计 63 笔 40 余万元。不仅违反了利率政策,还截留收入。

(3)检查应收未收利息。首先以贷款户计息余额表的结息数与利息收入有关帐户的发生额核对,逐笔记录应收未收利息的单位、笔数和金额,以此为据,检查应收未收利息科目有关帐户,看是否全部纳入核算。然后查看应付利息单位的存款帐户帐面余额,以确定被检查行是否为有意拖延收回应收未收利息,以减少当期利润。

某城市信用社财务检查,应收未收利息科目无余额。再查利息收入帐户余额与计息余额表结息额相差甚远,且该信用社经营状况良好,但损益表却反映亏损,经检查和询问,原来该社领导为压低年末利润额,有意拖延收息,将计息和付款凭证压于帐外,共积压凭证 38 份,应收利息 50 余万元。

(4)检查各种加息、罚息、罚款及滞纳金等收入。一是依据逾期和挤占挪用贷款帐户的计息余额表或利随本清的借款借据,看是否按规定加计罚息。再看营业收入科目利息收入有关帐户,是否记收入帐。二是依据银行“空头支票登记簿”和“收到委托收款凭证登记簿”的记载,针对所存在的问题,核对营业外收入结算罚款收入帐户,看是否按国家有关结算规定计收罚款,并全额入帐。另外在对人民银行进行业务收入的稽核时,应注意其对各金融企业的迟、漏、欠交及少交、多交存款准备金的罚息及其他各项结算罚款,是否是按规定的比

率、金额计收的,是否全部记入相应的收入帐户核算,有无转移、截留的问题。

某人民银行,1992年会计决算报表,其中决算说明书中填列专业银行及其他金融机构迟交、漏交一般性存款准备金3笔,金额为4803000元;多交、少交一般性存款准备金2笔,金额72000元,但有关收入帐户内,并无罚款记录。

(5)检查利差补贴收入。主要是检查低息和贴息贷款的利差补贴的计算是否正确,是否有超范围补贴的,补贴行划回的利差补贴是否全部记入收入帐户。检查时,将低息和贴息贷款的计息余额表的各分户,依据中国人民银行有关低息和贴息贷款的文件规定,确定是否属于贴息范围,贴息率是否正确。核对计息余额表累计计息积数是否正确,并逐户与“利差补贴明细清单”核对后乘以贴息率所得贴补额是否正确,是否与上划报单金额相一致,再据以检查营业收入科目有关帐户是否全部入帐。

1989年,某县农行“粮、棉、油”贴息贷款利差补贴清单与计息余额表不符,多例13户,计息积数15000万元,多收利差补贴1.5万元,再查营业收入有关帐户,只记入正常贴补部份,多收的1.5万元已转作他用。

(6)检查手续费、代办费收入。依据中国人民银行关于收取结算手续费标准及代理业务文件、规定、合同等,检查各项收费的正确性,有无提高标准、扩大范围、滥收费的问题。逐笔检查手续费收入帐户是否将各项收费全部入帐。检查时不仅要注意以转帐形式的收费凭证,还应与检查期现金收入日记簿进行核对,看是否有未进营业收入帐的手续费及代办费收入。

某市行超范围收取客户结算手续费,按规定银行汇票的手续费及邮费均在签发行计收,解付行不再收取其他费用。可是该行擅自规定解付一笔汇票,收取手续费3元,邮电费2元,直接收取现金,只给付款人开据收款回单一份,据以报帐,而该行并不做帐务处理,将所收现金私分。经查实94年3—9月联行往帐,解付银行汇票2408笔,收入现金12040元,全部私分。

(7)检查不独立核算单位的利润归属。一是查不独立核算单位的营业收支是否属实。二是查不独立核算单位的损益表是否与营业收支明细帐相符,有无弄虚作假,有意转移利润的问题。三查不独立核算单位的利润是否并入管辖行帐务核算。

某市工商银行所属房地产信贷部,几年来所报会计决算报表均属虚假,损益表上反映的利润总额与该部营业收支相差很大,仅92、93两年就有50余万元盈利没有按规定并入管辖行帐内,全部用于该行购汽车和办职工福利。



第四节 成本费用核算的稽核



成本费用是直接影响金融企业盈利多少的主要因素。对成本费用的稽核,就是通过对金融企业的各项利息支出、手续费支出、营业费用、营业税金及其他支出的检查,保证其核算

的准确性、合规性和合法性,以维护金融企业盈利的真实和完整,并监督其认真执行财经金融法规。

金融企业的成本,是金融企业在从事业务经营活动中发生的与业务经营有关的各项支出。包括金融保险企业在筹集资金、运用资金、收回资金过程中发生的各项支出。《金融保险企业财务制度》规定:金融企业的成本包括:利息支出、金融机构往来利息支出、手续费支出、固定资产折旧费、业务宣传费、防灾费、业务招待费、外汇和金银及证券买卖损失、各种准备金、业务管理费等。正确理解金融企业的成本费用,还需要注意下面两个问题。

(1)成本是企业从事业务经营活动中发生的与业务经营有关的支出。金融企业从事业务经营活动,不仅要为吸收资金支付相应的利息,而且还要支付业务经营人员和管理人员的工资等项费用,同时,还要耗费一定数量的物品等。所有这些利息支出、职工工资、赔款等支出、手续费支出等,构成金融企业的成本,与企业业务经营活动无关的支出,以固定资产盘亏、毁损、报废净损失、各种赞助支出、捐赠支出、罚款支出等均不能计入成本,而在营业外支出或税后利润中列支。

(2)列入企业成本的各项开支,必须符合制度规定的成本开支范围。下列开支不得计入成本:

- ①购置和建造固定资产,无形资产和其他资产的支出。
- ②对外投资支出以及分配给投资者的利润和股利。
- ③被没收的财物,支付的滞纳金,罚款、罚息、违约金、赔偿金以及企业赞助、捐赠支出。
- ④国家法律、法规规定以外的各种付费。
- ⑤国家规定不得在成本中开支的其他支出。

一、稽核内容

以《金融企业会计制度》和《金融保险企业财务制度》为依据,检查列入成本费用的各项支出是否符合财务制度规定,是否超出成本支出范围。成本费用支出的核算是否按照权责发生制的原则分清期限。检查各项费用开支是否按规定标准执行,有无突破指标,铺张浪费现象。有关成本核算的帐簿、凭证、报表及其他资料是否完整齐全,真实可靠。检查成本费用计划的执行情况和利息支出与存款积数的比例是否适应。

二、稽核重点

- (1)转移或贪占存款利息;
- (2)错记联行利息,影响成本核算;
- (3)多提、错提定期储蓄应付利息;
- (4)误缴、截留各种税金;
- (5)费用开支超指标;
- (6)扩大工资总额,多提福利费、工会经费、教育经费;
- (7)提高比例,扩大标准提取和使用储蓄代办费;
- (8)巧立名目,扩大开支范围,化公为私,滥发钱物;

(9)营业外支出不符合规定。

三、稽核方法

(一)索要资料

各项存款明细帐、总帐、计息余额表,营业支出各科目明细帐、总帐、联行各科目卡片帐、总帐、计息表,已付定期储蓄存单,各种储蓄帐卡,业务管理费各明细分类帐,检查期会计,储蓄财务记帐凭证,基期与检查期各种财务报表。

(二)操作方法

1. 检查存款利息的支付

首先以利息支出有关科目分户帐发生额,逐笔与存款户计息余额表上所计利息额和各户计息凭证分别核对。再以各户计息凭证与存款人存款帐核对,看所记存款利息是否全部记入存款人帐户。对定期储蓄存款利息的检查,主要查已付定期储蓄存单,核对其存款期限、利率及利息计算是否正确无误,并核对利息清单,看利息是否全部付给储户。对保值储蓄贴息的审查,应以国家发布的保值贴补率为依据,核对三年期以上定期储蓄存单的利息清单,检查保值补贴额的计算是否正确。 $\text{补贴额} = \text{本金} \times \text{保值天数} \times (\text{到期日的保值贴补率} \div 360 \text{天})$ 。

某行1988年第三季度银行付息额比存款户收息额多3000元。经查记息日记帐和凭证,发现一笔3000元的进帐单,是转入某储蓄所的,进一步检查,原来是该行一会计员利用工作之便,将原计息凭证的收款联更换,又私制凭证将款转入储蓄所贪污。

2. 对联行利息的检查

因为联行计算是银行内部上下级之间的利息清算,一般均以基层行计算为准,管辖行没有制约手段。所以在检查中,应认真核算计息行联行各科目总帐收、付方累计余额,核对联行计息表的各月计息积数,按规定的利率计算利息,并与上划联行利息的报单进行核对,贷差行应划联行借方报单,增加营业收入。如系借差行应划联行贷方报单,增加营业支出。

某县支行常规稽核,审查各季度财务报表,发现该行前三季均为存差行,但第四季却为借差行,有违该行惯例,进一步查阅联行各科目总帐,证实确应为存差,且利息计算正确。调阅记帐凭证,才发现第四季度联行计息表的利息数错写为红数,传票随之反方。上存资金利息收入,变成了借用联行资金利息支出,该行险些变成亏损行。

3. 检查定期储蓄应付利息

包括两个内容:一是检查予提应付利息的计算是否正确,按定期储蓄不同档次分别计算累计积数,与应付利息予提计算表所列积数核对,分别乘以各档次日利率,加计总数,与予提应付利息余额核对,看是否一致。还可以用定期储蓄科目总帐累计计息积数,乘以平均日利率,验证予提应付利息是否正确。二是检查应付利息的冲转是否正确。查定期储蓄利息的实际支出数,与予提应付利息科目的借方发生额是否一致。如果设置定期储蓄利息支出帐户,应查季末实际支出的利息额与应付利息帐户的冲转是否正确,有无重复付息的问题。

某城市信用社定期储蓄存款占各项存款余额的66%,应予提应付利息40余万元,但该社不按制度办事,违反权责发生制的核算原则,没有予提应付利息,造成虚盈实亏现象。信

用社前期大手大脚,不注意积累,分光吃尽,结果出现亏损,无法挽回。

4. 检查各种税金的缴纳

首先检查金融企业往来收入的营业外科目,有无应列入营业收入和利息收入。将纳税基数与各项营业收入合计数核对,然后根据纳税期营业收入科目余额,按照各种税金的计算方法与比例,核对缴纳的各种税金是否正确。按现行税法规定,营业税是按纳税期各项营业收入为基数乘以营业税率。城市建设维护税和教育附加税是以营业税额分别乘以各项税率所得。其他的印花税、房产税、车船使用税等均应按照税法规定及时缴纳。

某县行财务税收检查中,发现营业收入中利息收入数额较小,而“金融企业往来利息收入”数额较大。经查证,该社为减少纳税基数,把应列入“利息收入”帐户的贷款利息,列入“金融机构往来利息收入”帐户,少缴营业税、城建税和教育附加费 7.8 万元。

5. 检查费用指标执行情况

查综合费用的支出,应依据上级行下达的费用指标或综合费用率。审查业务管理费是否超指标或突破费用率的规定。
$$\text{综合费用率} = \frac{\text{业务管理费}}{\text{营业收入} - \text{金融企业往来收入}} \times 100\%$$
如果费用率高于核定比例,说明企业费用管理不严,有浪费现象,应挖掘潜力,励行节约,堵塞漏洞,提高费用管理水平。对各种专项费用的审查,应以上级行批准的专项指标为依据,核对各种专项费用的明细分类帐及财务报表的实际支出额,看是否超出上级行批准的项目范围或超指标花钱。

某县支行向上级行申请“安全防卫费”4.2 万元,用途为:安装营业室防护栏杆和维修金库大门。检查中却发现该行已将此款挪做他用,并超支 2 万余元。

6. 检查工资总额

依据国家劳动部职工工资总额组成范围的规定,核对被查单位实际工资列支内容是否合理,金额是否正确。有无扩大范围或提高比例提取和使用工会经费、福利费、教育经费的。上述三项费用的计提比例分别为:工资总额的 2%、14%,教育经费在 1.5% 内掌握使用。有无提高标准发放加班费。按现行规定平时连续加班在 5 个小时以上 8 小时以下的计加班一天,按正常日工资的 150% 发给加班费。星期日加班按正常日工资的 200% 计发,法定假日按正常日工资的 300% 计发。

7. 检查储蓄代办费的提取和使用

应以专业银行总、分行的具体规定为依据,以各代办所储蓄汇总表余额为准,按规定比率核对支付的代办费是否正确。
$$\text{代办费} = \text{当月平均余额} \times \text{规定比例}$$
一般掌握在年平均余额的 1.2% 之内使用。另外还应通过有收款人签名的支付凭证与代办费明细帐记载相核对,验证代办费资金去向,是否全部付给代办所或代办人员,有无挪做他用的。

某市行为增加储蓄存款,吸引储户,对前来参加储蓄的储户发放纪念品,经查帐所用资金系以储备代办费形式支付的,共计 3 万余元。

8. 检查各项费用支出

依据《金融保险企业财务制度》,以费用开支的原始凭证为主线,进行帐帐、帐表、帐证、帐实核对。结合被查单位的经济业务规律和实际情况,发现问题,具体落实。比如,根据旅

差费报销单,验证是否有超标准开支旅差费的问题;依据会议签到簿,检查是否有通过多报会议天数或与参会人员多支会议费的问题;依据记帐原始凭证,检查有无假借出纳费用进行不合理开支的问题;检查暂收款项目明细帐,验证收取的凭证工本费及邮电费是否符合规定;年末是否冲减此项费用开支,有无转移他用的问题;对新购入的控购商品,应检查是否办理了控购手续,实际购买的商品与批准购的商品是否一致,是否有突出花钱,挤占成本的问题;检查其他支出项目,看是否有不应列入费用帐户的开支。

某县支行财务大检查,费用科目明细帐,1994年8月12日记入一笔1994年10月20日购煤款3.6万元,进一步检查原始凭证,仅94年第四季度就购煤近200吨,列支20多万元,还有购汽油款20余万元,大大超出了实际需要量,经查原来是为上级行消化费用指标虚开支票。

第五节 固定资产、无形资产 及递延资产的稽核

一、固定资产、无形资产及递延资产概述

《企业财务通则》指出:固定资产是指使用年限超过一年,单位价值在规定标准以上,并且在使用进程中保持原有物质形态的资产,包括房屋及建筑物、机器设备、运输设备、工具器具等。《金融保险企业财务制度》按照行业特点又具体规定:固定资产包括使用期限在一年以上的房屋、建筑物、机器、机械、运输工具和其他与经营有关的设备、器具、工具等。不属于经营主要设备的物品,单位价值在2000元以上,并使用期限超过2年的,也应作为固定资产。

固定资产的计价原则《金融保险企业财务制度》明确规定了固定资产的计价原则:

(1)自行建造的固定资产,按建造过程中实际发生的全部支出计价。

(2)购入的固定资产,以买价加上支付的运输费、途中保险费、包装费、安装费和缴纳的税金等计价。企业用借款和发行债券购建固定资产时,在购建期间发生的利息支出和外币折合差额,计入固定资产价值。

(3)融资租入的固定资产,按租赁合同或协议确定的价款加上支付的运输费、途中保险费、包装费、安装费等计价。

(4)投资者投入的固定资产,按评估确认或合同、协议约定的价值计价。

(5)在原有固定资产基础上改造、扩建的固定资产,按原固定资产的价值加上改建、扩建发生的实际支出,扣除改建、扩建过程中产生的变价收入后的金额计价。

(6)接受捐赠的固定资产,按所附票据或资产验收清单所列金额加上由企业负担的运

输、保险、安装等费用计价,无发票帐单的根据同类固定资产的市价计价。

(7)盘盈的固定资产,按照其技术性能,新旧程度和同类固定资产的市价重新估值计价。

购建期间交纳的固定资产投资方向调节税的耕地占用税计入固定资产的价值。

固定资产的计价方法一般有以下三种:

(1)原始成本法,又叫历史成本法,是指固定资产取得后,企业按其计价原则确定的价值记帐。

(2)重置完全价值法,是指按当时的市场行情,确定重新购建同样固定资产的价值记帐。适用于盘盈固定资产和以固定资产投资时评估确认价值高于帐面原值两种情况。

(3)净值计价法,是指按固定资产的现值,即折合价值记帐。

新财会制度规定固定资产的换算采用原始成本法。

无形资产是指不具备实物形态,能在较长时期内为企业带来收益的资产。它表明企业所拥有的一种特殊权力,并能为企业带来一定的收益,或者有助于企业取得高于一般企业水平的收益,如专利权、著作权、租赁权、土地使用权、商誉、非专利技术等。无形资产具有以下特征:①不存在物质实体;②将在较长的时期内使企业受益;③它们代表的未来经济利益具有高度的不确定性。

新的财务制度规定无形资产按取得时的实际成本计价。

(1)投资者作为资本或合作条件投入的无形资产,按评估确认或合同、协议约定的价值计价;

(2)购入的无形资产按实际支付的价款计价;

(3)接受捐赠的无形资产,按所附单据或参照同类无形资产市场价格计价;

(4)自行开发并已取得法律承认的无形资产,按开发过程中的实际成本计价。

除企业合并外,商誉不得作价入帐,非专利技术和商誉的计价应当经法定评估机构评估确认。

由于无形资产可以在较长的时间内为企业带来收益。企业在取得无形资产前的各项耗费,只有在企业已取得了某一无形资产,并能为企业带来收益后,才能在企业的成本中摊销。无形资产的摊销一般采用直线法,也就是在无形资产的受益期限内平均摊销。无形资产使用年限按下列原则确定:①法律和合同或企业申请书中分别规定有法定有效期限和受益年限的,按法定有效期限与合同或企业申请书规定的受益年限孰短的原则确定。②法律无规定有效使用期限,企业合同或申请书中规定有受益年限确定。③法律、合同或企业申请书均未规定法定有效期限和受益年限的,按预计的受益期限确定。只受益期限难以预计的,按不短于十年的期限摊销。

企业无形资产在成本中摊销的部分应直接减少无形资产价值,无形资产帐户反映企业无形资产的摊余价值。企业转让无形资产取得的净收入,除国家另有规定者外,计入企业的其他营业收入。

递延资产是企业的一种过渡性资产,一般是指企业已经对与企业经营有关的事项支付了一定的费用,但其效果不仅在本期体现,还可受益于以后各期,也就是能为企业的以后会

计期间带来经济收益的资产。主要包括开办费和以经营租赁方式租入的固定资产改良支出。这部分费用虽然已经支付,但其受益期限却不仅表现在当年,根据会计核算的收入与支出配比的原则,应随时间的转移转销于各未来的受益期。

二、稽核内容

(1)稽核固定资产和其他资产的建造、开发、购入、扩建、捐赠、盘盈、盘亏及融资租入和经营性租入,投资者投入的计价、定价是否符合财务制度的规定。固定资产与低值易耗品的核算是否界线分明。

(2)稽核固定资产和无形资产的资金来源是否合理,是否有用企业流动资金购置固定资产的问题。企业的固定资产和无形资产与资本金是否符合国家规定的比率。

(3)稽核固定资产和其他资产的增减变化是否符合制度规定,手续是否健全。

(4)稽核固定资产的管理是否合理,是否做到分级归口管理,实行经营用和非经营用分类管理。能否确保固定资产安全、完整、充分利用。

(5)稽核固定资产折旧的提取范围,折旧年限,折旧率和折旧额的计算是否符合财务制度的规定,无形资产有效使用期的确定和无形资产的摊销期,摊销额的计算是否正确无误。

(6)稽核固定资产的帐务设置,财产登记是否健全、帐户记载是否齐全,帐帐、帐簿、帐实是否相符。

三、稽核重点

- (1)固定资产及其他资产计价不实;
- (2)占用信贷资金购置固定资产;
- (3)固定资产占资本金比例失调;
- (4)固定资产的增减变化不符合法定程序;
- (5)固定资产及其他资产的管理及使用不符合规定;
- (6)固定资产的折旧及无形资产的摊销核算不准确;
- (7)固定资产帐务设置不齐全。

四、稽核方法

(一)索要资料

固定资产、累计折旧、固定资产清理、在建工程、无形资产、递延资产、待处理财产损益各科目明细帐、总帐、财产登记簿、实物盘点表、原始凭证。

(二)操作方法

1. 检查固定资产和其他资产的计价

依据《金融保险企业财务制度》的规定,通过对固定资产的帐务记载和购入固定资产的原始凭证的审查,看购入的固定资产的购置价内是否有除买价、运输费、途中保险费、包装费、税金、利息及汇兑差价以外的其他开支;自行建造的固定资产造价内是否包括了投资方向调节税和耕地占用税;融资租入的固定资产不包括经营租赁的设备,但应加计租赁协议价

款以外的运输费、途中保险费、包装费、安装费等。投资者投入的固定资产是否有国有资产管理部门出具的评估证明书或双方签订的合同协议。对固定资产改建、扩建后的计价,应在原有固定资产价值的基础上,加计改建、扩建的实际支出扣减变价收入后的金额。接受捐赠的固定资产,按所附票据加运输费、保险费和安装费计价,如无票据,应按同类资产的市场价格计价。经批准的系统内调拨,一般以原始价计价,但属全新的固定资产应加计运输费和安装费,如定有协议,就应以协议价计价。

某县行购置取暖锅炉一台,固定资产帐户只记载了锅炉的购置价,而在费用科目中又列支了近 2000 元的运费及安装费。

2. 检查固定资产和无形资产的资金来源及其占资本金的比重

检查固定资产购置的款项来源是否正当,有无挤占信贷资金的问题。加计资本金各帐户余额看固定资产所占比例是否超出国家规定。

某县行建办公楼,因资金来源不足,通过转弯贷款 60 万元,用于基建,挤占信贷资金,扩大固定资产投资。

3. 检查固定资产和其他资产的增减变化

对固定资产及其他资产的增减变化的检查,主要是通过有关帐户的记载和资金变动情况,看其发生变动时,是否符合法定程序和制度规定,手续是否完备,核算是否正确。固定资产增加、减少的核算,应根据具体情况具体处理:

(1)投资投入的固定资产,应该通过双方协商,评估确认一个双方都能接受的价值,作为记帐的依据。评估确认价值与帐面原值之间有以下三种关系:①评估确认价值等于帐面原值时,应借记“固定资产”科目,贷记“实收资本”科目。②评估确认价值小于帐面原值时,应借记“固定资产(帐面原值)”,贷记“实收资本(评估确认价值)”、“累计折旧(二者差额)”。③评估确认价值大于帐面原值时,按评估确认价值记帐。借记“固定资产(评估确认价值)”,贷记“实收资本(评估确认价值)”。

(2)购入固定资产的核算:①购入不需要安装的固定资产时,借记“固定资产”,贷记:“银行存款”。②购入需要安装的固定资产,视同在建工程处理。购入时,按实际支付的价款记帐,借“在建工程”,贷“银行存款”,支付安装费用时,借“在建工程”,贷“银行存款”,安装完毕交付使用时,按实际成本作为原价记帐,借“固定资产”,贷“在建工程”。③购入旧固定资产时,实际支付的价款视同评估确认价值,按投资投入的固定资产进行核算。

(3)自制自建固定资产的核算:

①自营工程,购入工程物资时,按购入物资的实际成本记帐。借:“在建工程”科目的工程物资帐户。贷:“银行存款”;在建工程领用工程物资时,借:“在建工程——某工程”帐户,贷:“在建工程——工程物资”帐户;在建工程支付其他费用时,借:“在建工程——某工程”帐户,贷:“银行存款”;建造完工交付使用时,借:“固定资产”,贷:“在建工程——某工程”。②出包工程,预付和支付工程价款时,借:“在建工程”,贷:“银行存款”;完工交付使用时,借:“固定资产”,贷:“在建工程”。

(4)融资租入固定资产的核算:

①融资租入时,借:“固定资产——融资租入固定资产”帐户,贷:“长期应付款”。②租

赁期满作价买入时 ,借 : 固定资产 ,贷 : 固定资产——融资租入固定资产 帐户 ,借 : 长期应付款 ,贷 : 银行存款 。

(5)接受捐赠固定资产的核算 :

借 : 固定资产 ,贷 : 资本公积 。

(6)固定资产盘盈的核算 :

①报经批准之前 ,调整帐面数字。借 : 固定资产(重估完全价值) ,贷 : 待处理财产损益(重估净现值) ,贷 : 累计折旧(二者差额) 。②报经批准后 ,转入营业外收入。借 : 待处理财产损益 ,贷 : 营业外收入 。

(7)固定资产出售、报废、毁损的核算 :

①转入清理时。借 : 固定资产清理(净值) ,借 : 累计折旧(折旧) ,贷 : 固定资产(原值) 。②发生清理费时。借 : 固定资产清理 ,贷 : 银行存款 。

③出售后收到价款或残料变价收入时 ,借 : 银行存款 ,贷 : 固定资产清理 。

④应由保险公司或过失人赔偿的损失 ,借 : 其他应收款(保险公司或过失人) ,贷 : 固定资产清理 。

⑤收到保险公司或过失人赔偿款时 ,借 : 银行存款 ,贷 : 其他应收款(保险公司或过失人) 。

⑥固定资产清理净收益(净收益 = 保险赔偿 + 过失人赔款 + 变价收入 - 净现值) 。借 : 固定资产清理 ,贷 : 营业外收入 。

⑦固定资产净损失 ,属于自然灾害和正常原因造成的 ,借 : 营业外支出 ,贷 : “固定资产清理” 。

(8)固定资产转出投资的核算 :

借 : 长期投资(评估确认价值) 。借 : 累计折旧(二者差额) ,贷 : 固定资产(帐面原值) 。

(9)固定资产盘亏的核算 :

①报经批准之前 ,调整帐面数字。借 : 待处理财产损益(帐面净值) ,借 : 累计折旧(已提折旧累计数) ,贷 : 固定资产(帐面原值) 。

②报经批准后 ,借 : 营业外支出 ,贷 : 待处理财产损益 。

4. 检查固定资产和其他资产的管理、使用

一是审查固定资产的管理制度是否健全。二是检查固定资产的保管、使用、修理情况 ,检验其完好率。三是以财产登记簿与固定资产帐进行核对 ,看固定资产是否全部纳入会计核算。

某市建行 ,财产登记簿记有轿车三部 ,但固定资产帐面却只有两部 ,由于另外一部轿车购买时未经上级行批准 ,且资金来源不合理 ,为逃避检查 ,故不纳入固定资产帐务核算。价值 24 万余元。

5. 检查固定资产的折旧和无形资产的摊销

(1)固定资产的折旧范围 《金融保险企业财务制度》规定可计提折旧的固定资产有 :房屋和建筑物 ,在用的各类设备、季节性停用的和修理停用的设备 ,以融资租赁方式租入和以经营租赁方式租出的固定资产。不计提折旧的固定资产有 :已估价单独入帐的土地、房屋和建筑物以外的未使用、不需用的固定资产 ,建设工程交付使用前的固定资产 ,已提足折旧继续使用的固定资产 ,以融资租赁方式租出和以经营租赁方式租入的固定资产 ,提前报废和淘

汰的固定资产,破产、关停企业的固定资产,及国家规定其他不计提折旧的固定资产。

(2)计提折旧的有关规定:①企业的固定资产按照国家规定采用分类折旧办法计提折旧,提取的折旧计入成本,不得冲减资本金。②投入使用的固定资产,从投入使用月份的次月起计提折旧;停止使用的固定资产,从停用后的次月起停提折旧。③企业应当按季(月)计提折旧。④固定资产折旧率,按固定资产原值,预计净残值率和分类折旧年限或规定的总工作量计算确定。⑤固定资产的折旧,一般采用平均年限法和工作量法。技术进步较快或使用寿命受工作环境影响较大的固定资产,经财政部门批准,可采用双倍余额递减法或年数总和法。

(3)计算折旧的方法:

①平均年限法:年折旧率 = $\frac{(1 - \text{预计净残值率})}{\text{规定的折旧年限}} \times 100\%$ 月折旧率 = 年折旧率 ÷ 12。净残值率按照国家规定在固定资产原值的 3%—5% 内确定。

②工作量法:

$$\text{每台时折旧额} = \frac{\text{原值} \times (1 - \text{预计净残值率})}{\frac{\text{预计总工作台时率}}{\text{单位里程折旧额}}} = \frac{\text{原值} \times (1 - \text{预计净残值率})}{\text{预计总行驶里程}}$$

③双倍余额递减法:

$$\text{年折旧率} = \frac{2}{\text{折旧年限}} \times 100\%$$

每年折旧额 = 折余价值 × 年折旧率。制度规定,实行双倍余额递减法计提折旧时,折旧年限的倒数两年,按倒数第二年的折余价值平均计提。

④年数总和法:

$$\text{年折旧率} = \frac{2 \times (\text{折旧年限} - \text{已使用年限})}{\text{折旧年限} \times (\text{折旧年限} + 1)} \times 100\%$$

$$\text{季折旧率} = \frac{\text{原值} \times (1 - \text{预计净残值率}) \times \text{年折旧率}}{4}$$

根据以上固定资产折旧范围,规定和计算方法,检查固定资产及累计折旧各帐户核算是否符合规定,数学计算是否正确。

某县支行报废的运钞车,未进行报废的帐务处理,每季以按原办法计提折旧,从报废日到检查期共提折旧 3 万余元。

(4)检查无形资产的摊销是否是按取得时确认的价值,在整个有效期或受益期平均摊销,计入成本,摊销足额后即行注销无形资产。以无形资产做为长期投资的是否还在计提摊销金额,无形资产转让取得的净收入是否全部记入其他营业收入。

6. 检查固定资产帐务设置及记载

检查所有固定资产是否全部按规定设置帐户,并进行财产登记。帐户记载是否依据原始凭证逐项登记,购入时间、商品名称、原值、单价、数量等,固定资产总帐,分户帐,财产登记簿及实物是否全部相符。

某县行 1993 年年末实物盘点时,发现电子计算机帐面比实物多 1 台,金额 4 万余元,原

来是私人借用,没有任何手续。

7. 递延资产的稽核

检查递延资产的发生是否符合财务制度规定,有无扩大范围使用开办费用的问题,检查列入递延资产帐户的固定资产装修、改造的支出,是否全部属于经营性租赁,是否在有效租赁期内分期摊销。计算金额及帐务处理是否正确无误。

某市行新建一分支机构,对所租赁的营业场地进行装修,其所发生的费用支出的核算应借记“递延资产”,贷记“银行存款”。但该行没按规定处理,而是借记“业务管理费”,贷记“银行存款”,金额 11.5 万元。



第六节 货币发行及现金出纳 业务的稽核



金融部门的货币发行及现金出纳工作,处于各项业务的第一线,担负着货币发行管理,调节货币流通和现金的收付、保管、供应等项工作,是金融业重要的基础工作。

一、货币发行业务的稽核

(一)稽核内容

一是检查各级货币发行库及代理发行基金保管库,对发行基金的调出、调入,是否严格按照规定办理。发行基金是否按规定复点和更换封签。回笼票币的整点是否符合规定的标准。二是检查发行,回笼出入库,是否执行有关规定,并及时汇总上报上级发行库。三是检查损伤券的销毁是否符合有关规定,销毁残币的变价收入是否全额收入其他营业收入帐户。

(二)稽核方法

(1)检查发行基金调拨业务的合规性。首先核对会计部门“发行基金”科目余额与发行部门“发行基金登记簿”、“票币券别明细帐”当日余额是否相符。其次核对“发行基金登记簿”的收、付方发生额、调出、调入、拨给业务库,业务库缴回四栏小计,给出余额,检查记载与计算是否准确。三查调出行对调入、调出的回笼券是否进行复点和更换封签。

(2)查货币发行与回笼。先查货币发行,回笼出入库时是否执行以千元为单位,整捆出入的原则。对损伤券的入库是否坚持伍元券以上的券别均应成把的规定。每天的发行,回笼数是否当天上报上级发行库,是否与会计部门“发行基金”科目的借、贷方发生额相符。

(3)查损伤券的复点和销毁工作。依据损伤券复点记录与准备销毁的库存损伤券比较,看是否达到要求的复点比例。销毁数量金额是否与上级行签发的出库命令相符。检查在复点过程中出现的长短款是否按规定进行帐务处理。根据每年销毁次数,检查会计部门其他营业收入帐户,是否有相应的损伤券销毁的变价收入。

某人行二级分行 1992 年销毁残币两次,检会计部门其他营业收入帐户,没有销毁变价收入,经询问有关人员,该行将销毁变价收入,转入“小金库”办职工福利、金额 7 万余元。

二、现金出纳业务的稽核

(一)稽核内容

一是检查现金出纳制度的执行情况。二是检查现金出纳业务操作的合规性。三是检查库房管理及安全防范情况。

(二)稽核方法

(1)通过现场观察法,检查金融企业是否坚持双人临柜,双人管库,双人守库,双人押运制度。检查“库存现金登记簿”、“现金收、付日记簿”、“现金交接登记簿”。看是否坚持“钱帐分管、收付分开、交接清楚、分清责任”的制度。通过会计帐簿及凭证的检查、结合现场观察、看其是否坚持现金收入先收款后记帐,现金付出先记帐后付款,收必复点,付必复核制度。根据查库情况,看是否有挪用库款、白条抵库的问题。

某城市信用社不坚持双人管库制,在上级行组织突然查库时发现、库款比“库存现金登记簿”和会计部门“现金”科目总帐少 6 万元,经检查落实,为管库员自借给亲属做买卖用。

(2)通过现场稽核,查看收入现金的点收是否做到卡准大数后,进一步拆点细数,收入的票券金额和交款凭证核对一致,是否做到一笔一清,逐笔点收。付出现金时,是否做到认真审查支款凭证,按规定程序合理配款。核对支票号码,问清提款金额,经复点核实后付出。

某县支行 1993 年 4 月 27 日,支付一笔现金时,没有认真核对支票对号单上的号码,造成“张冠李戴”,支票金额 1.8 万元。

通过对库存现金的查验,看钞票的整点是否符合规定要求,腰条、封签上的印章,日期是否清晰、齐全。整把整捆的钞票是否墩齐扎紧,挑残是否符合标准。对钞票的兑换是否填制兑换清单,按照要求进行兑换。发现伪钞,是否当场没收,登记上报。是否建立健全错款登记制度,对客户交存款项的长短进行登记,客户短款应当时交清,客户长款,应说明情况后,待营业终了,轧平帐务后,确定长款属实才能退还客户。对已即成实事的出纳长短款,是否按规定列帐处理。

(3)对库房管理的检查,主要是查看金融企业是否坚持双人管库,出入库房时是否做到同入同出,库房钥匙做到双人分管,收付款专柜的另头款箱,是否分别加锁加封,严禁混淆。并依据库存券别明细帐和代保管物品明细帐,逐项查点库存余额,与会计有关科目总帐核对,如有不符应立即追查。库房建筑应坚固安全,应设置必要的守库室,报警器、监控装置。还应做到库款分类清楚,摆列整齐,无虫蛀、鼠咬、霉烂现象,做到通风、防火、防潮,保证库款安全,对查库人员,实行登记制度,检查其有无查库命令,是否有身份证明。无命令无证件的非管库人员一律不得擅自进入库房。

第八章 金融信托、融资性租赁和房地产 抵押贷款业务的稽核

信托是指委托人为了自己或第三者的利益,将自己的财产或有关事务委托给信任的个人或组织代为管理、经营的经济行为。它是以资财为核心,信任为基础,委托为方式的财产(含资金、动产、不动产、有价证券和债权)管理制度。

我国将具有金融性质的信托称为“金融信托”,办理金融信托业务的机构大多叫“信托投资公司”。

各类信托投资公司,要按照批准的业务范围,结合本身的条件和特点,办理力所能及的人民币和外汇信托投资业务。综合起来,当前所开办的业务内容大体分为五类即:信托业务、委托业务、代理业务、兼营业务和外汇业务。

信托投资业务,有的地方如计划性、政策性、效益性、安全性、流动性及按规定向人民银行缴纳存款准备金,执行国家存、贷款利率政策等内容与银行业务管理基本一致。对于这些方面的检查稽核,前面章节已作介绍,因而不冉阐述。这里仅针对信托投资业务所具有的不同特点,在检查稽核时应掌握的要领分述如下:

第一节 信托业务的稽核

信托业务,是金融信托机构接受委托人的委托,对其财产进行经营、管理和处理的业务。

一、信托存款的稽核

对这项业务的稽核,主要是检查信托投资机构是否按规定的范围开展信托存款业务。因为认真执行这一规定,有利于分业管理,有利于金融秩序稳定,有利于金融整体功能的发挥。

(一)信托存款规定范围

根据中国人民银行 1986 年规定,金融信托机构可以吸收下列一年期(含一年)以上的信托存款:

(1)财政部门委托投资或贷款的信托资金。指定为财政部门的可有偿使用的预算外资

金。

(2) 企业主管部门委托投资或贷款的信托资金。是指各行业企业主管部门可自主支配和有偿使用的资金如经费节余、以“拨改贷”的资金、统筹的各种专用基金等。

(3) 劳动保险机构的劳保基金。指用于职工病、退休、待业、伤残等情况下支付各项费用的准备金。

(4) 科研单位的科研基金。是指科研单位在科技开发创收中用于科技发展的基金及科研事业费的节余部分。

(5) 各种学会、基金会的基金。是指各种社会学术团体、群众团体、福利机构为了进行学术活动、兴办福利事业及其它有益于社会的活动而接受的政府资助、社会资助和捐赠形成的基金。

(二) 稽核重点

有的信托投资机构超范围吸收信托存款。其原因可能由两个方面引起,一是信托投资机构,在利益驱动下,为扩大业务而违规竞争,超范围经营;二是有的企业为躲避银行收贷款、采用多头开户方法将资金转移到信托投资机构,也有某些事业单位将资金存入信托投资机构,从中得利。因此,在信托投资机构信托存款余额中有可能含有库存入银行的企业存款或机关团体存款。其结果,对金融管理、社会经济活动都将产生不良影响。

(三) 稽核操作

信托投资机构超范围吸收的信托存款,有的较明显,能以直观分辨,如户名及印鉴不属于所规定的对象,如某公司、某商店、某厂矿企业,明显地表现为超范围,容易查明;但有的虽然户名符合,资金性质不对路,或者信托投资机构在帐务核算上做些掩饰等等,则难直观辨认。因此,在稽核时,应采取灵活多样的检查方法。如:

(1) 通过审阅信托存款分户帐《信托存款协议书》,进行分析辨别,一看存款户名、印鉴及有关内容,是否与所规定的单位性质相符;二看所存资金性质是否与所规定的范围相符;三看存款期限及存取变化,如果期限不定或在一年以下,存取频繁且有现金收付,这显然不符合信托存款的基本要求。经审查发现疑点,应向信托投资机构有关人员问明情况,必要时须到存款单位核实其资金来源和性质,确定是否属于信托存款范围。

(2) 有的信托投资机构,超范围吸收信托存款,但又不明显表现为违规,有可能在帐务核算上做些掩饰处理。因此,还应审查“应付款”、“暂收款”、“其它存款”、“其它”科目分户帐,同样采取上述检查方法,看是否将信托存款隐于其它帐户核算。

(3) 利息支出与存款本金有着直接联系。因此,可通过审查存款计息凭证并与本金进行核对,如发现虽有利息支出,但其本金在不属计息范围的科目中核算,则应查清问明,落实是否属于超范围吸收的信托存款。

(4) 存、贷同减,既掩盖了信托存款超范围,又回避了贷款超规模。因此,在检查稽核时,应通过总帐、分户帐、借据、报表、凭证及有关资料,进行综合分析,相互对应核对,看是否帐实相符,防止存、贷同减问题的发生。

二、信托贷款的稽核

信托贷款,是金融信托机构运用吸收的信托存款、自有资金和筹集的其它资金发放的贷款。其稽核要领与操作是:

(1)查阅《信托贷款规模通知书》并与借据、总帐或《金融信托投资机构人民币信贷收支统计报表》所反映的信托贷款余额进行核对印证,可能发生的问题:一是信托贷款余额大于《信托贷款通知书》所指定的金额,明显表现为贷款超规模。对于口头、电话答复或待补增规模手续,不能做为依据,应以截止到稽核日有效的《信托贷款规模通知书》指令金额为准。二是在帐务核算或统计报表中做些掩饰处理,将超过规模的信托贷款隐于其它科目,则不易直观发现。对此可通过以下几方面线索进行核对,看是否帐实相符:

①委托贷款科目:三方协议金额合计小于委托贷款余额;虽有三方协议,但委托方无相应的委托存款。

②投资科目中国家债券及证券业务占款:通过清点债券、证券实存金额小于帐面反映余额。

③拆放及存放科目:经审查核实的拆放及存放金额小于帐面所反映余额。

④贷款利息支出:经查利息计付单证,只有利息支出而无信托贷款本金。

(2)对于固定资产或技改信托贷款,除按上述方法进行检查外,还应查阅经有权部门的正式批准文件,看其项目是否纳入国家固定资产投资计划,贷款金额是否控制在下达的固定资产信托贷款规模之内。

(3)属于代理的信托贷款,应根据《代理协议书》,审查代理信托贷款分户帐和传票,看异地信托投资公司是否将款项按协议及时足额划入帐户,是否按指定的单位、用途、金额、期限、利率及时办理贷款手续。

(4)对房地产开发信托贷款,应将合法性作为检查稽核重点,以制止乱开口子,扩大固定资产投资规模。认真审查单位的《房地产开发贷款申请》、批准文件及有关资料,必要时应到申请贷款单位实地考察,主要核实两个问题:一是经营房地产开发的各项手续、证明是否健全,包括批准文件、营业执照、土地使用证和建筑许可证;二是贷款项目是否已纳入城市规划部门的建设计划。

三、资金信托业务的稽核

资金信托业务,是金融信托机构受委托人的委托,对其货币资金进行自主经营,并向委托人指定的受益人支付营运收益或约定款项,收取一定劳务费的业务。信托投资机构对其资金可自主营运并承担经营风险。

对这项业务检查稽核的重点是核实其资金来源是否属于资金信托所规定的范畴,防止借以超范围吸收存款。应通过审阅《资金信托协议》,认真分析户名、资金额度及性质,或检查资金代理分户帐看其存取变化,必要时须到单位进行实地检验,落实以下内容:

(1)单位资金信托,其资金是否属于单位或主管部门的利润留成、税后积累等长期不用的各种基金。

(2) 公益金信托,其资金是否属于政府、社会团体、单位或个人资助、赞助、捐赠的用于社会进步和社会福利等社会公益事业的基金。

(3) 劳保资金信托,其资金是否属于劳保性质的基金。

(4) 个人特约信托,其资金是否属于监护、遗嘱执行、赡养、抚恤、捐赠与资助的范畴,且其财产用途合法无产权争议。

第二节 委托业务的稽核

一、委托贷款的稽核

委托贷款是指金融信托机构接受委托人的委托,在委托人存入的委托存款额度内,按其指定的对象、用途、期限、利率与金额等发放贷款,并负责到期收回贷款本息的一项金融信托业务。

(一) 检查委托贷款的真实性

有的信托投资机构在资金有余而无贷款规模的情况下,可能以假委托形式与信托贷款混淆,掩饰超规的问题。因此,对该项业务进行稽核时除常规检查外,还应将经营真实性列为重要内容。应通过总帐、分户帐、《委托贷款协议书》、借据、传票等有关资料、综合分析、多方印证,看是否存有以下问题:

(1) 委托贷款余额大于委托存款余额;

(2) 只有委托贷款,无三方协议;

(3) 虽有三方协议,但委托单位无存入委托资金;

(4) 虽然列入委托贷款,但信托投资机构将其贷款利息归为自身经营收入,不收取手续费;

(5) 列为异地委托业务,但无款项划入手续。

发现上述问题,应向信托投资机构有关人员问明情况或追踪检查,核实是否属于假委托贷款。

(二) 委托贷款利率政策检查

委托人交存金融信托机构的委托存款和指定发放的委托贷款利率,必须按照中国人民银行统一规定的各类存、贷款利率政策办理。对此,应通过检查计息单证,看是否存有违反利率政策问题。

(三) 对于固定资产委托贷款

除按上述内容、方法检查外,还应查阅有关部门批准文件,看其贷款项目是否已纳入国家或地方的固定资产投资计划。

二、委托投资的稽核

委托投资是委托人将资金事先存入金融信托机构作为委托投资基金,委托金融信托机构向其指定的联营或投资单位进行投资,并对投资的使用情况,投资单位的经营状况及利润分红等进行管理和监督的一种金融信托业务。

在稽核检查时应掌握以下几点:

- (1) 审阅贷款项目立项文件。看是否报经有权部门批准纳入固定资产投资计划;
- (2) 检查有关科目分户帐,看委托人是否将资金事先定额划入信托投资机构帐户;
- (3) 检查向投资单位办理投资的有关手续,看是否按委托人同其投资单位签订的《投资协议》如金额、期限、利率等内容办理;
- (4) 查阅信托投资机构对投资项目的调查研究材料,看其项目的必要性、可行性、经济性和合理性,确保投资切实可行;
- (5) 对委托投资“三方协议”金额,委托人存入信托投资机构资金金额、信托投资机构向投资单位实际办理金额相互核对,看是否存在假委托投资的问题,其表现为:
 - ① 虽有三方协议,但缺少委托人存入信托投资机构的相应资金;
 - ② 实办委托投资余额大于三方协议合计金额;
 - ③ 名为委托投资,实际上信托投资机构将其投资分红归为本身经营收入,以委托投资掩饰信托投资规模和超比例的问题。

第三节 信托投资业务的稽核

信托投资是金融信托投资机构用自有资金及组织的资金进行的投资。在投资过程中,信托投资公司直接参与投资企业经营成果的分配,并承担相应的风险。

对该项业务的检查稽核有如下要点:

一、合规性检查

信托投资一般是用于期限较长的固定资产投资。因此,其资金来源必须是信托投资机构的自有资金及稳定性的长期信托资金。不然,由于资金来源与资金运用不相称,将会形成短资金长占用,由此迫使信用投资机构东拉西借,不合理占用其它资金。所以,很有必要通过金融稽核职能,制止这种问题的发生。其检查方法是:通过总帐或资产负债平衡表有关科目进行对应分析。一看信托投资余额是否控制在自有资金与长期信托资金之和以内;二看备付金存款是否定额稳定,支付能力充足;三看拆入资金及向人民银行再贷款占用和归还情况,是否符合规定。如发现在这几方面存有不正常情况,应进一步核实超出规定比例占用的短期性资金。

二、政策性检查

由于信托投资属于固定资产投资 ,所以要按国家固定资产投资有关规定严格掌握和管理 ,应列为金融稽核要点。

首先 ,审查立项文件及有关资料 ,看是否按照项目审批程序和审批权限。根据项目投资规模 ,报经中央或省、市有权机关正式批准。

其次 ,审查信托投资项目《可行性报告》,看其项目是否符合国家产业政策 ,依照国家产业及产品优先发展序列确定信托投资投向 ,是否存有利于国家规定停产、限产行业及产品的问题。

三、计划性检查

从资金管理角度讲 ,信托投资必须纳入国家计划进行综合平衡 ,以确保国民经济有计划按比例协调发展 ,并使投资发挥最佳经济效益。因此 ,要通过审查《信托投资规模通知书》并与信托投资实际余额进行核对 ,看是否控制在批准的规模之内 ,有无超规模投资的问题。

四、可行性检查

坚持可行性原则 ,对于保证信托投资资金安全 ,提高信托投资效益具有重要作用。所以 ,应注重这方面的检查。

首先 ,要认真审查投资概算 ,一是从资金构成总体上看是否全面、准确 ,有无留缺口的问题 ;二是为防止半拉子工程的形成 ,从各方合力上如现金投资、实物投资、工业产权投资、场地使用权投资等是否合理、落实 ,看人民币或外币现金投资是否按协议及时定额到位。

其次 ,结合国内、国际市场 ,分析其工艺技术和设备 ,看在同行业中是否处于领先地位 ,产品是否有较强的市场竞争能力和应变能力。

五、真实性检查

因为信托投资要受到计划、规模、比例多方面限制 ,有可能将其信托投资隐于其它科目之中。因此 ,需从多方面检查 ,看以下科目是否帐实相符 :

- (1)委托投资余额大于三方协议金额 ;
- (2)证券实际存额小于帐面余额 ;
- (3)代理业务是否与规定手续相符。

第四节 融资性租赁业务的稽核

融资性租赁,是出租人购买承租人选定的设备,并将其出租给承租人在一定期限内有偿使用的一种资金融通方式。在租赁期间,出租人按协议定期向承租人收取租金(出租物件成本及所垫支融资款的利息)。租期结束后,承租人向出租人支付一定的产权转让费,租赁设备归承租人所有。

针对该项业务特点,应从以下几个方面进行检查稽核:

(1)因为一般融资租赁项目都涉及到企业的固定资产投资,因此,必须将其纳入固定资产投资规模,严格控制。这样,就需认真审查立项文件的合法性和政策性,租赁项目必须具备有权机关批准的正式文件,证实确已纳入国家或地方固定资产投资计划。还必须具有财税部门认可的租金交付来源及交租计划。否则,金融信托机构不准办理。

(2)因为租金中含有垫付融资款的利息,所以要检查利率执行情况。由于利息在租金之中,且交付租金的方式有多种,与检查银行业务利率政策的方法有所不同。所以,将几种检查方法以实例介绍如下:

设:某企业向某租赁公司租用的租赁物件总成本为人民币 100000 元,租赁期限为 36 个月,租赁费率(利率)为年费率 10%,每三个月付租一次,按用后付、宽缓期 6 个月后付及先付、后付单利四种方式分别计算如下:

①期末后付租金复利定额年金法:

$$\text{每次付租金} = \frac{100000 \times (1 + 0.025)^{12} \cdot 0.025}{(1 + 0.025)^{12} - 1} = 9748.71 \text{ 元。}$$

②宽缓期 6 个月后付复利定额年金法:

$$\text{每次付租金} = \frac{[100000(1 + 0.025)^2] \times (1 + 0.025)^{10} \times 0.025}{(1 + 0.025)^{10} - 1} = 12004.32 \text{ 元。}$$

③期初先付复利定额年金法:

$$\text{每次付租金} = \frac{100000 \times (1 + 0.025)^{12} \times 0.025}{(1 + 0.025) [(1 + 0.025)^{12} - 1]} = 9510.94 \text{ 元。}$$

④期末后付单利定额法

$$\text{每次付租金} = \frac{100000}{12 + 100000 + 100000 \cdot \frac{12}{2}} \times 0.025 = 9687.50 \text{ 元。}$$

(3)检查是否按规定收取交付租金逾期滞纳金。查阅《融资租赁合同》,并依其交付租金的协定,与分户帐有关科目或传票所反映实交租金额进行核对。如发现逾期欠交,应进一步查清是否按规定收取滞纳金,其查算公式为:

滞纳金 = 逾期金额 × 逾期天数 × 规定比例

逾期金额是指按交租期应交金额与实交金额的缺额,逾期天数按“算头不算尾”计算的实际天数,规定比例为日百分比,如多期均有欠交租金,则应分别计算。

(4)融资租赁安全性检查。在租赁合同执行期间,其租赁物件仍归出租方所有。所以,出租方必须对这些财产的安全负责。如发生损失或变迁,应依法索赔。因此,应将融资租赁安全性作为金融检查稽核的重要内容。

检查稽核时,首先要审阅《金融租赁合同》,是否对租赁财产的名称、数量、用途、期限、租金及其交纳期限、租赁期间财产维修保养责任、违约责任等作出明确规定。其次,与租赁公司有关人员座谈,按《金融租赁合同》所规定内容,听取出租人介绍实际执行情况,如有出入,应深入到承租方进行现场检查。核实问题的性质和程度,并查明是否根据不同情况按规定分别进行处理:

①承租方对使用保管或维修保养不当,造成租用财产损失,灭失的,是否及时修复或赔偿;

②承租方擅自拆改房屋设备、机具等财产,是否照价赔偿和由此而造成的损失;

③承租方擅自将租赁财产转租或进行非法活动,是否及时办理转租手续或解除对原承租方的合同;

④逾期不还租赁财产,是否按规定补交租金和偿付违约金。

⑤检查租赁是否按规定实行保险。对租赁实行保险是保障出租人和承租人不受经济损失的一种手段。因此,必须对这项内容认真进行检查稽核。首先,审查租赁概算表,是否将保险金额列入概算并按其办理保险手续。其次,审查是否定额计算保险费,其中应包括:

货物运输保险(海、陆、空运输)。凡进口的设备,从一开始就要办理货物运输保险。同时,在签订进口设备订货合同时,应订明并采用离岸价格或货价加运价格条件,并根据进口设备或器材的具体情况,及时在国内选择投保平安险、水渍险或一切险;

财产保险。对租赁期间的财产,在运抵生产所在地时,应立即投财产保险,并附加盗窃险、一切险、机器损坏险和营业中断险;

运输工具险。分别投保机动车辆险或船舶险,机动车辆还应加保第三者责任险。

设备安装、建筑工程险。

第五节 代理业务的稽核

代理业务,是信托投资公司接受单位和个人的委托,代为办理客户指定的经济事务的业务。这类业务,一般不要求转移财产所有权,表现为信托投资公司发挥财务管理职能和信用服务职能。

(1)代理收付款。通过审查《委托协议》,一看是否符合代理范围:代收包括货款、劳务费、环保费、某项专用基金;代付包括货款、运费、租金及公用事业的水、电、煤气费等;二看其

代理项目是否属于定时、定量、有规律的应收应付款项 ;三看委托单位是否提交了收、付款的合法依据及有关单据 ;四看是否按规定收取代理手续费。

(2)代理清理债权、债务。通过委托单位的文字申请及《委托书》,一看委托单位是否提供了有关清算事务收回债权、偿还债务的合同和业务往来协议函电 ;二看代理清理“欠人”货款业务中,如信托投资机构以临时贷款形式暂垫偿付货款,应检查债务人认可的文字协议,并核实能否在近期内偿付,以保证贷款按期收回。

(3)代理组建新公司。通过审阅《代理组建新公司协议书》、批文及有关资料,对新建公司从政策性和合法性上进行检查稽核,其内容:

- ①新建公司是否经有权机关或部门批准成立,取得法人资格;
- ②经营范围和经营内容是否符合国家的有关政策和法律;
- ③经营场所及固定资产、流动资产等基础条件是否完备;
- ④资本金来源是否落实、合法。

(4)担保见证。信托投资公司对购销双方签订的交易合同进行签证提供担保时,需检查以下内容:

通过查阅帐目、传票、协议或契约一看其交易是否符合国家政策和法律 ;二看购货方是否将款项以保证金形式存入信托投资公司帐户 ;三看是否明确信托投资公司不负经济纠纷责任。



第六节 金融信托经营管理的稽核



金融信托经营管理,就其本身业务方而言,集中表现为资产负债比例管理。其内容与专业银行基本上一致,但金融信托有其自己所固定的特点,所以在某些比例具体内容及其计算方法上又不完全相同。为便于对这项业务的检查稽核和操作,兹将有关规定及计算公式介绍如下:

一、各项比例规定

(一)资本充足率

(1)资本总额与经过调整的资产总额之比不得低于8%;其中核心资本不得低于资本总额的50%。其计算公式为:

$$\frac{\text{资本总额 (核心资本 + 附属资本)} \times \text{月末余额}}{\text{调整后资产的月末余额}} \times 100\% > 8\%$$

(2)资本总额为核心资本与附属资本之和,不含附属资本大于核心资本部分,并应扣除对非并表企业或金融机构的股本投资。如:某信托投资公司核心资本为5000万元,附属资本为7000万元,向证券公司入股1000万元,资本总额则为:

5000 + 7000 - 2000 - 1000 = 9000 万元。

(3) 核心资本包括实收资本、资本公积、盈余公积、未分配利润。

(4) 附属资本包括贷款呆帐准备、投资风险准备、坏账准备。

(5) 经过调整的资产总额是指：总资产中剔除缴存人民银行准备金、在银行存款、存放银行机构款、现金、委托贷款、委托投资、购买国家债券和政策性金融债券以及代理银行贷款之后的资产额。

(二) 委托贷款比例

(1) 委托贷款与委托投资之和的余额不得超过委托存款的余额。公式为：

$$\frac{\text{委托贷款余额} + \text{委托投资余额}}{\text{委托存款余额}} < 1$$

(2) 委托贷款与委托投资之和与资本总额之比不得超过 20: 1。公式为：

$$\frac{\text{委托贷款余额} + \text{委托投资余额}}{\text{资本总额}} < 20$$

(三) 投资比例

(1) 长期投资和除购买国债和政策性金融债后的余额不得超过资本总额的 20%。公式为：

$$\frac{\text{长期投资余额} - \text{购买国债及政策性金融债}}{\text{资本总额}} < 20\%$$

(2) 短期投资扣除购买国债和政策性金融债后的余额不得超过资本总额的 30%，公式为：

$$\frac{\text{短期投资余额} - \text{购买国债及政策性金融债}}{\text{资本总额}} < 30\%。$$

(四) 自营存贷款比例

信托贷款、抵押贷款、贴现、其它贷款及金融租赁的余额之和不得超过信托存款、保证金存款、其它存款、发行债券余额之和的 75%，公式为：

$$\frac{\text{信托贷款余额} + \text{抵押贷款余额} + \text{贴现余额} + \text{其它贷款余额} + \text{金融租赁余额}}{\text{信托存款余额} + \text{保证金存款} + \text{其它存款} + \text{发行债券}} \times 100\% <$$

75%

(五) 自营贷款(不含租赁)流动性比例

信托贷款、抵押贷款、其它贷款余额中一年期以上的贷款不得超过上述贷款余额的 30%。公式为：

$$\frac{\text{一年期以上的(信托贷款} + \text{抵押贷款} + \text{其它贷款)余额}}{\text{信托贷款余额} + \text{抵押贷款余额} + \text{其它贷款余额}} < 30\%$$

(六) 备付金比例

在银行存款、存放银行机构款、现金余额之和不得低于信托存款、保证金存款、其它存款余额之和的 5%，公式为：

$$\frac{\text{在银行存款余额} + \text{存放银行款余额} + \text{现金}}{\text{信托存款余额} + \text{保证金存款余额} + \text{其它存款余额}} > 5\%$$

(七)拆入资金比例

同业拆入资金(银行机构拆放、金融性公司拆放之和)不得超过核心资本。公式为:

$$\frac{\text{银行机构拆放余额} + \text{金融性公司拆放余额}}{\text{核心资本}} < 1$$

(作)逾期、催收贷款比例

(1)信托贷款、抵押贷款、贴现、金融租赁中逾期贷款余额不得超过其贷款总额的15%。逾期贷款是指逾期(含展期)半年以上的贷款。贴现业务因汇票承兑人不能按期支付的承兑票额。公式为:

$$\frac{\text{逾期贷款余额}}{\text{信托贷款余额} + \text{抵押贷款余额} + \text{贴现余额} + \text{其它贷款余额} + \text{金融租赁余额}} \times 100\% < 15\%$$

(2)催收贷款余额不得超过贷款余额的5%。催收贷款是指逾期(含展期)三年以上的贷款。公式为:

$$\frac{\text{催收贷款余额}}{\text{信托贷款余额} + \text{抵押贷款余额}} \times 100\% < 5\%$$

(九)资产风险分散比例

对一个企业法人及其控股机构的信托贷款、抵押贷款、贴现、其它贷款、金融租赁及投资的最高余额不得超过公司自身资本金总额的30%。公式为:

$$\frac{\text{对一个法人信托贷款、抵押贷款、贴现、其它贷款、金融租赁或投资的最高余额}}{\text{资本总额}} \times 100\% < 30\%$$

(十)对外担保限额比例

对外担保余额与资本金总额之比不得超过10:1。公式为:

$$\frac{\text{对外担保余额}}{\text{资本金总额}} < 10$$

二、稽核操作方法

(一)资料及依据

资本充足率、委托贷款比例、自营存贷款比例、投资比例、备付金比例、自营贷款流动性比例、拆入资金比例,主要依据《金融信托投资机构人民币信贷收支统计月报表》(附后),有关科目所反映余额,按上述公式,分别进行计算。但在检查稽核中,发现并核实有的科目需要纠正(帐实不符),应以纠正后的余额为准。

(二)计算方法

对资产负债比例管理检查稽核,不但要看其比例执行情况,如属于正常还是不符合比例规定,与此同时还要对不符合比例规定者计算违规金额,以便于稽核处理。为此,将违规金计算方法介绍如下:

(1)违规金额计算公式:属于不得低于规定比例为:比例计算公式分母数额乘以规定比例减比例计算公式分子数额。被减数额大于减数部分为违规金额;被减数小于或等于减数

为正常。如某信托投资公司某月末有资本总额为 10 万元 ,调整后资产为 125 万元。照此计算 :

$$\text{违规金额} = 125 \times 8 - 10 = 4 \text{ 万元}$$

属于不得超过规定比例为 :比例计算公式分子数额减比例计算公式分母乘以规定比例。对是属于正常还是违规的确定方法与上同。如某信托投资公司某月末应计贷款余额为 1000000 万元 ,应计存款余额为 1500000 万元 ,其计算为 :

$$1000000 - 1500000 \times 75\% = -125000 \text{ ,则显示其执行情况在规定比例之内。}$$

$$\text{假若应计贷款余额不变 ,应计存款余额为 } 1200000 \text{ 万元 ,其计算为 :}$$

$$1000000 - 1200000 \times 75\% = 100000 \text{ 万元 ,等数显示为违规金额。}$$

(2)违规金额积数计算方法。按《金融信托投资机构资产负债比例管理暂行办法》罚则规定 ,对违反比例规定的 ,要分别处以罚款。因此 ,必然涉及到违规金额积数的确定。为便于操作 ,作一介绍。其计算公式为 :违规金额乘以违规天数。其中 :违规金额按上述方法进行计算 ;关于违规天数是指从违规日起至稽核检查日之间隔实际天数。应掌握三点 ,一是“算头不算尾” ;二是遇有“大月”按 31 天计算” ,三是按变动次数分别计算 ,然后合计。如下表所示 :

表 7.8.3 违规金额积数计算方法

起日	止日	违规天数	违规金额	积数
1 月 6 日	4 月 15 日	99	10	990
4 月 15 日	9 月 10 日	148	15	2220
9 月 10 日	12 月 31 日	112	5	560
合计		359		2889

(3)资产含义及应用。金融资产是全部资产的组成部分。在对信托投资机构实行资产负债比例考核中 ,资产是指金融资产。应用时不计固定资产、应收、暂付等非金融资产部分。

第七节 房改金融业务的稽核操作

按国家《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》决定 :进行房改城市 ,由当地政府委托银行设立房地产信贷部 ,专门办理有关住房生产、消费资金的筹集 ,融通和信贷结算业务 ,实行单独核算 ,自主经营 ,自负盈亏 ,自求平衡、单独缴税。

房改金融业务实行规范化管理 ,正确行使职能 ,必将对推进住房制度改革发挥巨大作

用。但就目前实际情况,房改金融业务还没有形成一整套系统、完善的管理办法,正在摸索中前进。由于房改制度改革进度不平衡,有的城市正在起步,所以在资金筹集、运用的掌握上还不尽统一。因而,房地产信贷部在经营管理上容易出现某些偏差,既不利于房改制度顺利改革,又将会对综合信贷计划平衡及自身发展带来不良后果。对该项业务,加强金融稽核,意义重大。检查稽核时,应从以下几个方面着手:

一、检查机构设置的合法性

通过查阅批文、证件、执照,一看是否有当地政府关于设立房地产信贷部的委托文件;二看是否有人民银行颁发的《经营金融业务许可证》,如属于专柜,应有人民银行二级分行颁发的《代办金融业务许可证》;三看是否在当地工商行政管理部门办理登记手续,领取非企业法人《营业执照》。

二、资金来源合规性检查

(一)房地产信贷部信贷基金来源的范围规定

- (1)地方、企业、个人三级住房基金;
- (2)社会各界集资合作建房的资金;
- (3)向人民银行借用的信贷资金和再抵押贷款;
- (4)世界银行和其它国际金融机构提供的房改和住房建房资金;
- (5)发行的住房建设债券;
- (6)财政部门在预算中列支部分,包括拨付和借用的资金;
- (7)政策性的购房保险赔款准备金;
- (8)用于房改的其它资金。

(二)检查时依据

总帐、资产负债平衡表、存款分户帐及有关凭证。

(三)检查方法

(1)检查范围及深度 根据稽核人力、预定时间及被稽核单位业务量的情况确定。一是全面检查;二是按一定比例、不同类别分别选定有代表性的抽查对象;三是对较复杂问题,应追踪检查,深入到储存单位进行核实。如有的单位为了急于解决职工住房,可能不顾政策规定擅自挪用流动资金或违反财经纪律设立“小金库”,增加在房地产信贷部的存入资金,应通过检查稽核,制止这些问题的发生。

(2)规律性分析:单位或个人用于住房的资金储存,一般是在金额、时间、变动上有一定规律,如发现存取较频繁具有现金收支,形似结算帐户,则应深入到单位,对资金性质进一步核实。

(3)审查“应付款”、“暂收款”、“同业往来”及“其它”科目分户帐,查明来龙去脉。一看城市住房基金存款是否属于市财政原来用于住房建设维修、房租补贴的资金,以及当地提出的住房建筑税、房产税、出售直管公房收回的资金;二看企事业单位住房周转金存款是否属于住房建设、维修、房租补贴资金和预算外收入按一定比例提取的资金、以及在出售所建住

房和旧房回收的资金中筹集,是否属于企业按规定提取的住房折旧费、大修理基金和从后备基金、福利基金、结余的奖励基金分离出来的住房周转金。

(4)对向人民银行借用的信贷资金和再抵押贷款,应审查“合同”或借据,是否按用途使用,按计划归还,有无逾期或多次展期,形成“短贷长占”问题。

(5)对发行的住房建设债券,应审查有关手续,看是否经过正式批准,是否按批准的形式、金额、期限、利率等内容办理,是否按预定用途使用。

(6)按规定房地产信贷部不能直接拆入资金。如有直接拆入或变相拆入(隐于其它科目中)均为违规。

三、资金运用合规性检查

(一)贷款对象及范围规定

按规定房地产信贷部的房改信贷基金,重要用于支持房改的专项贷款,不准挪作它用。限于贷款的对象和范围是:

- (1)用于居民购建房抵押贷款;
- (2)用于房管系统或企业单位购建房贷款;
- (3)对集资建房单位和住房合作社的贷款,最高不得超过其存款余额的30%。

(二)计划性稽核检查操作

通过审阅批文及有关手续,看所支持贷款项目是否经过正式批准,其建房面积、投资是否纳入城市建设计划。

(三)合规性稽核检查操作

1. 坚持专款专用原则

通过审阅《住房贷款申请审批书》、《住房借款合同》,必要时需到单位实地检查,核实贷款用途真实性。面临两项实际情况:一是房地产信贷部业务处于边存边贷、边收、连续作业;二是市房管部门、建设银行、工商银行名下开办的房地产开发公司,不但建筑、经销住房外,还有其它用房如办公楼、厂房、商业楼等,也是边建边销连续作业。这样,建房类型、资金用途混淆在一起,检查稽核时,难以直观分辨。因此,可从以下几个方面进行操作:

(1)通过对房地产信贷部资金来源与资金运用对照分析法。查明资金来龙去脉。如发现住房贷款与银行存款明显少于住房存款,应查明资金其它去向,看是否存有不合理使用住房资金问题,如被“挂靠行”抽走,以追求利润为目的搞投资从中分红,用以炒地皮、炒股票,以横向联合将资金划向外地,高利息拆出等。如发现住房贷款与银行存款明显大于住房存款,应看其它资金来源如“挂靠行”注入资金,向人民银行借用信贷资金或抵押贷款、拆入资金、与外地联营资金,发行建房债券等,其来路去向是否符合国家政策和规定,有无乱拉乱用资金问题。

(2)追踪检查。深入到房地产开发公司或建房单位核实贷款用途。如发现贷款余额明显少于在建住房实际投资与未销住房价款、已销住房应收款之和,应进一步查明贷款去向,看是否存有以下问题:

- ①以“变通”形式,解决非住房建设(楼、堂、馆、所等)资金缺口问题。即房地产信贷部

向房地产开发公司贷款,房地产开发公司为建房单位垫付资金缺口,建房单位事后分期偿付,在拖欠期内,建房单位采取“以租代息”方法承担贷款利息。

②房地产开发公司以与外地联营形式将资金划出,或用于炒地皮及其它投资。

③企事业单位以住房贷款用于非住房建设或办公住房混合建筑。

④以为住房建设服务为名,有的建筑材料经销单位占用住房资金提高商业性经营。

2. 坚持存贷比例

通过检查住房存款和贷款分户帐,按贷款单位逐户核对,看贷款余额是否控制在其存款余额的30%以内。

3. 对个人住房借款坚持以存定贷原则

通过核对个人住宅储蓄和住宅借款分户帐,看是否符合以下规定:

(1)属于零存整取、整借零还形式(储蓄期限分为1年、2年、3年、4年和5年)按月均存、数额不限,到期一次支取本息。储蓄到期后,其借款额不超过储蓄额,期限不超过储蓄期限的一倍。

(2)属于整存整取、整借零还形式(储蓄期限分为1年、2年),一次存入,数额不限,到期一次支取本息,储蓄一年到期后,可申请1—5年的住宅借款,借款额不超过储蓄额。储蓄2年到期后,可申请1年—10年的住宅借款,借款额不超过储蓄额。

(3)属于零存整取、整借零还形式(储蓄期限分为1年、2年、3年、4年和5年),按月均存,数额不限。储蓄到期后,其借款额不超过储蓄额的2倍,可比储蓄期限长1倍,原储蓄额不得支取。

(4)属于整存整取、整借零还形式(储蓄期限分为1年、2年)一次存入,数额不限。储蓄1年到期后,可办理不超过储蓄额2倍,1年—5年的借款额。储蓄2年到期后,可办理不超过储蓄额2倍,1年—10年期限的贷款。

4. 坚持利率政策

首先,查阅文件,看各项存、贷款执行利率,是否报经人民银行批准;其次,检查计息凭证,看实际执行是否符合规定;第三,对个人住宅储蓄和住宅借款,是否执行一年期贷款利率与同期存款利率保持1.5‰的利差,期限每增1年月利率相应增加0.6‰。

(四)安全性检查

查阅《借款抵押协议书》、《核保单》及有关资料,看其住房贷款是否安全可靠、能否按期归还、或遭到意外损失,能否及时得到补偿。

第九章 保险业务的稽核

第一节 保险业务稽核的概念目的和范围

一、保险业务稽核的概念

保险企业经营的是经济补偿和具有互相性质的公营福利事业的金融业务,它是积聚保险基金的一种科学的、完善的组织形式。它通过社会经济互助方式,用分散缴纳保险费的办法来建立保险基金,专门用来补偿国民经济各个部门,社会生活中,因自然灾害或意外事故所致的经济损失,或者人身伤亡、疾病、养老,丧失劳动能力者在保险期内支付保险金给予经济补偿的一种金融形式。中央银行对保险业务进行稽核,是以国家的金融方针、政策以及《中华人民共和国保险法》等法规为依据,为保证保险企业业务经营的合法性和效益性,对保险企业机构设置,规章制度,业务经营,财务收支和保险基金的筹集和运用等进行监督和检查,对于促进保险机构,保护投保人的合法权益,恢复和发展生产,安定人民生活,促进保险事业的健康发展都有着积极作用。

二、保险业务稽核的目的

由于保险领域的扩大,保险的补偿职能得到进一步发挥,促进了国民经济的发展和社会生活的安定,同时保险基金也为国家积累了相当数量的建设基金。支援了经济建设。因而,保险事业在国民经济中的地位越来越重要,同时,保险公司在内部进行了一系列的改革,从而带来了新的生机,注入了新的活力。但是,经济越是发展,越是搞活,经济监督工作就越重要,越要加强。为了使保险企业健康有序地发展,必须加强对保险企业的稽核监督。特别是在社会主义市场经济建立和完善期间,加强中央银行对保险企业的稽核监督更具有十分重要的意义。

(1)可以维护国家金融保险法规和财经纪律,保障业务经营的合法性和合规性,以确保国家建设资金的安全。

(2)促进保险公司不断加强改善经营管理,努力提高经济效益。

(3)维护金融秩序的正常运行,促进保险事业健康发展。

三、稽核的范围

对保险公司稽核监督的范围,主要是对保险公司的一切业务活动,财务活动以及经营和管理中的真实性、合法性、安全性和效益性等方面的稽查。

按照保险业务活动的全过程,国内保险业务稽核的重点应放在承保业务、理赔与防灾防损的情况和财务管理、内部管理,以及保险投资、盈利质量等方面。

(1)承保业务的稽核。承保业务是保险经营活动的第一步,也是保险业务的重要环节。对承保业务稽核时,要着重对保险合同的合法性、完整性以及对保险额的审核、制单手续和承保质量进行检查。

(2)理赔业务稽核。是对保险标发生保险事故损失后,进行赔偿情况的稽核。稽查时主要看保险企业是否认真贯彻执行理赔原则,国家的金融保险方针政策是否贯彻到理赔的各个环节中去。

(3)财务活动的稽核。主要是对经营保险的企业财务活动情况的稽核。是对保险企业各项财务活动和资金运动的真实性、正确性、合理性、合法性、合规性进行的稽核监督。

(4)防灾防损活动的稽核。对防灾防损活动的稽核主要是看防灾费用的支出金额、使用方向,保险公司对防灾工作投入的人力,是否设有专人负责,保险公司与有关安全单位协作配合情况,以及防灾工作与赔付率的对比分析等。

(5)保险投资的稽核。应立足于从宏观上管理固定资产投资规模,主要看:投资的手续是否完备,审理程序、权限是否符合规定,投资项目是否符合国家产业政策和当地经济发展的实际需要,投资管理制度是否健全等等。

第二节 保险宣传活动的稽核

一、稽核目的

为推动保险业务的发展,扩大保险的影响,必须把大力宣传保险业务作为发展保险事业的第一条措施。保险业务要得到长足发展,首先要做好大力宣传,宣传工作是展业工作的开路先锋。因此,对展业的稽核活动为重要。

二、稽核内容及方法

展业就是推销保单,是以保险人签订保险合同为目的的保险宣传活动。对保险公司开展展业活动的稽核,主要是稽核保险企业开展展业活动的渠道、方式,以及对业务宣传的内容和效果等。具体稽核操作是:

(一)展业渠道方式

对展业渠道方式的稽核,主要是查看保险企业通过电台、电视、报刊、宣传广告、散发张贴的宣传传单等方式进行的宣传中内容是否合规;保险宣传品的内容是否符合有关条款的规定;发放是否合适;展业费用支出的数额、方向是否合规;同时还要深查保险展业人员有无采取欺骗手段多揽保户的情况等。

(二)宣传的内容

对展业活动宣传内容的稽核,主要通过对保险业务宣传的文字材料、图片、影片以及保险宣传会议上的发言稿等资料审查,将其内容是否真实;看保险宣传的各项内容与保险业务经营的有关规定要求是否一致;有无相互矛盾或夸大宣传内容的现象。

(三)宣传的效果

稽查保险宣传的效果是否明显,要检查:

(1)保险企业领导是否做好经常向党政领导部门的汇报与宣传,这是加强展业,促进保险事业发展的重要保证。

(2)保险企业是否动员和发挥社会各个方面的力量,群策群力搞好宣传。并要深入实际部门调查了解企业是否真正把保险宣传工作普及到社会各个角落,做到家喻户晓,尽人皆知。

(3)对保险业务宣传是否做到灵活多样,内容生动具体。具体要查看报刊广告的时效性及版面的设计是否醒目通俗,是否采用了群众喜闻乐见的形式,使保险业务的宣传深入浅出,通俗易懂,并达到了理想的展业效果。

(4)展业效果的显著性。主要看保险开展的深度,按限定的保险区域范围,计算保费收入在国民生产总值中所占的百分比,用公式表示为:

保险深度 = 当年保费收入 / 当年国民生产总值 × 100%

第三节 财产保险业务稽核操作

财产保险业务是保险公司业务的主要内容。其特点是险种多,内容丰富,对财产保险业务的稽核监督应从承保活动、理赔定损活动、内部控制制度等方面进行稽核。具体操作方法如下:

一、承保业务的稽核

承保即投保人向保险人缴纳保险费,并向保险人签发保险单,接受投保的过程。对承保活动的稽核操作应从以下几个方面进行:

(一)承保面的稽核

对承保面的稽核,采用对报表的分析和深入投保单位进行调查了解,召开有关人员座谈

会等形式,看保险业务的开展是否与当地经济发展和人民生活水平相适应,并根据辖区内的人口、企业单位、机动车辆数量等有关资料,分险种考核承保面的深度和广度。

看某地区保险业务的发展程度和该地区经济发展状况。

用公式表示为:

保险密度 = 某地区当年保费收入 / 某地区当年常住人口

看保险企业已承保的财产总额与可承保的财产总额的比率,可反映保险业务发展的深度。其计算公式是:

承保率 = 已保财产总额 / 可保财产总额 $\times 100\%$

(二)承保业务合规性稽核

1. 稽查保险合同的合规性

保险合同是经济合同的一种形式,属于附和合同,即是由保险人一方制定的。对保险合同的稽查,应分别按险种抽查投保单和保单付本,看其填写的要素,主要包括投单年付本的编号、投保人、标的、存放地点、保险金额、费率、保费、保险期限、签单日期、印章等内容是否齐全。

2. 稽查费率的合规性

保险费率是保险人用以计算保险费的依据,是根据保险标的种类、危险可能性大小、存放地点的好坏、可能造成的损失程度以及保险期限等条件考虑的。由于不同的标的物具有不同的风险特征,应套用不同的保险费率。

3. 稽查承保手续的合规性

稽查保险承保手续的合规性要看承保手续的各个环节是否齐备。如保险合同发生变动或批改,要详细检查更改依据,看加保、退保、所有权转移、地址变更的手续是否完整,看对加退保费金额的计算是否正确;并要检查承保登记簿,看保险公司在承保前是否对企业进行了检查,有无书面记录,是否符合承保条件,看有无违反规定和谋取私利的现象。

4. 稽查保险标的合规性

保险标的即保险契约中所载明的投保对象。财产保险的投保对象是被保险的财产,保险标的是构成保险的要素之一。稽查时要抽查投保单和保单付本,看保险标的是否属于保险对象和投保要求,是否符合规定,特别是约定的保险标的是否注明,保险标的所在地点是否符合条款要求;并要看保险公司在承保前对企业检查报告内容是否清楚。

5. 稽查保险时间的合规性

稽查时主要看保险时间是否在规定的保险责任期内,有无先投保后办手续,已投保未办手续或保险期限提前和推后等现象。

二、理赔活动的稽核

保险理赔是具体实现经济补偿的工作,又是一项复杂而又繁重的任务。当保险人在接到被保险人的出险通知后,就要对财产损失的原因、损失程度、第三者责任、施救抢救等情况进行调查和处理,然后再确定支付保险赔款的过程。理赔活动是财产保险业务稽核的重中之重,因而应从严从细进行,对保险理赔的稽核,应着重从以下方面进行:

（一）执行理赔原则的稽核

保险理赔应执行“重合同,守信用”的原则。稽核时,要通过翻阅有关理赔档案材料,看理赔工作是否做到办得快,抓紧勘查,及时赔付;在理赔工作中是否严格履行了保险责任,有无违约行为;是否实事求是;有无忽视被保险人的利益或慷国家之慨的错误做法。

（二）对理赔质量的稽核

对理赔业务质量的稽核要有重点,有步骤地进行,检查的主要内容是:

1. 对理赔档案的稽查

主要是通过稽查理赔档案看理赔工作的手续环节是否齐全完备。理赔工作应包括：受理案件、现场查勘、责任审核、核定损失、损余处理、赔款计算、赔付结案等七个环节。而上述每一项工作环节都应有相应的单证或其它文字、图片记载。

通过对理赔档案的检查,看有无出险通知书,投保人的事故报告,损失清单,查勘报告,出险证明,现场照片,保单抄件,赔款计算书等通过以上资料情况,来稽查理赔工作手续环节的完备性。同时还要对有关部门提证是否合法齐全,出险证明是否由具有法人地位的部门开出,要素是否齐备,手续是否齐全。

2. 对理赔工作程序的稽核

对已发生的灾害事故的理赔工作程序的稽核要从以下两方面进行：

一看出险原因是否属于保险责任范围。对出险原因的稽核主要检查出险通知书是否及时,有无延误现象;出险通知单的内容是否齐全,出险勘查报告对出险现场情况,有无详尽的说明和分析,是否已拍照取证,是否准确判明出险原因属于保险责任范围内。同时对有疑点的理赔案还可以直接找肇事者、目击者或其他关系人查询,以核实出险损失的真正原因。

二看出险时间是否在保险有效期内。各种保险险种均有明确的保险期限。对该事项的稽核,主要检查保单抄件,看是否与原件相符,出险时间是否在保险期内,受损财物是否属于保险标的,同时在稽核时,要重点核查赔偿案件是否在投保时已出险或出险时已保险期满而未办续保手续的理赔案件。

3. 对定案定损的稽核

稽查定案估损是否准确,主要从以下三方面进行:

一查责任判定是否符合有关条款规定。对赔偿案件,要按照有关条款的规定,合理界定,分清责任归属,以便各负其责;

二查保险人确定的损失金额是否与实际损失相一致。对此应主要审查保险人的定损依据。如：被保险单位的会计帐簿、损失标的购置发票、损失标的维修费用支付凭证等。

三查对事故的处理是否经两人以上查勘现场和核赔款项。如 :查看案情记录和立案登记簿 ,看现场查勘情况记录是否详细明确 ,案情是否清楚 ,查勘报告有无经办人签章 ,是否严格执行了双人查勘 ,双人定损的规定。

例 对车辆、船舶、货场运输保险,保险公司应按如下原则处理赔偿。

(1) 保险货物发生保险责任范围内的损失, 一次损失不超过保险金额者, 按实际损失赔付, 保单继续有效。一次损失达到或超过保险金额者, 最高赔付以保险金额为限。同时保险责任即行终止。但被保险人在申请赔偿时, 必须提供下列各项证明。

①发生事故的原因及证件。

②保险单、提货单、发货票或调拨单以及足以证明该次承运货物的数量与价值的有关单证。

③损失清单及施救保护保险货物时所支出的合理费用单证。

(2)施救费用的赔付,以不超过当次所载货物的保险金额为限。

(3) 车辆超载运输肇事者, 按应载重量和实载重量的比例赔偿, 但最高赔偿金额以保险金额为限。

(4) 参加承运货物责任保险的主车加挂没有保险的拖车肇事后, 未保险车上的货物损失概不负责, 保险车上的货物损失按 50% 赔偿。

(5) 损余物资应由保险人和被保险人共同协商作价,并在赔款中扣除。

4. 对赔款计算情况的稽核

对赔款计算情况的稽核操作如下：

(1)检查赔款计算书的内容是否明确,所列损失财产的名称、金额、数量和其它费用支出,是否按有关规定处理;

(2) 赔款的计算是否正确, 价格依据是否清楚, 赔款金额是否在保额范围之内;

$$\text{赔款} = \text{保险金额} \times \text{受损财产损失程度。}$$

(3) 赔付标准是否执行有关条款规定, 预付赔款是否符合原则和规定的比例:

(4) 审批手续是否齐全, 程序是否严密, 检查赔款计算书上制表、复核、负责三人签章是否齐全, 看有无未经领导批准而付款的情况;

(5)对超越赔款权的案件是否报请上级机关批准;对拒赔案件要审查拒赔理由是否充分,是否经集体研究决定,看有无该赔不赔的情况;

(6) 损余物资是否进行了登记,是否严格按照规定的手续处理,帐物是否分别保管。

(三)对理赔纪律的稽核

对执行理赔纪律的情况稽核,要采用内查和外调相结合的方法,主要是看在办理赔案工作中,是否存在不正之风和以赔谋私的现象。

(1)看理赔人员是否坚持理赔原则,是否有先出险后投保或少损失多赔款等人情赔款情况:

(2)查有无接受赠送、贿赂而错误处理案件以赔谋私的现象；

(3) 查有无长期占用或私分损余物资的情况, 对于通融赔付案件, 看是否符合通融赔付条件。

(4)查保险公司工作人员中,有无内外勾结,弄虚作假,搞假损骗赔案而谋私利的现象。

例：××县人民银行稽核部门，通过上述检查方法，揭露了××保险公司采用内外勾结，以赔谋私，骗取赔款等违法行为。例如：1991年10月17日××省××县保险公司的保户××行政机关因交通事故，报废BT213汽车一辆，损失金额22万元，保险公司已经理赔。通过对机动车辆保险赔款档案的检查和进行现场分析，发现了××保险公司和投保××行政单位，采用隐瞒真相，谎报受损标的方法，骗取赔款22万元为保险公司购买小汽车事件，经过多方核实，弄清了事实真相，并责成保险公司退出全部赔款。

第四节 人身保险业务的稽核

一、人身保险概述

人身保险业务是保险业务的一个重要组成部分。人身保险指的是以人们的生命和身体作为保险标的,以被保险人的生死、伤害、疾病作为保险事件的保险。由于人身保险涉及人的生命和身体健康,而且一般都具有较长的期限,因而业务比较复杂。

当前保险公司已开办的人身保险业务险种虽较多,但根据人身保险的保障范围来分,可分为:人寿保险、健康保险和伤害保险3种。

(1)人寿保险:人寿保险亦称生命保险,是以人们的生死为保险事件,保险人根据合同的规定负责给付保险金的保险。人寿保险通常可分为生存保险、死亡保险和生死两全保险3种。如:养老金保险、寿终保险以及各种储蓄性保险。

(2)健康保险:被保险人在保险有效期内因疾病、分娩及其所造成残废或死亡,保险人按合同的规定,承担赔付保险金的责任。如:医疗保险等;

(3)伤害保险是被保险人在保险有效期内遭受到意外伤害事故时,保险人按照保险合同的规定提供部分或全部保险金的保险。如:团体人身意外伤害保险、旅游旅客意外伤害保险、学生平安保险等。

因此,对人身保险业务进行稽核时,必须掌握人身保险各险种的特点和要求,才能为正确开展对人身保险业务稽核提供条件。

二、稽核内容

对人身保险业务的稽核应从展业承保活动、人身保险业务给付处理及其它事项等方面进行。

(一)人身保险承保活动的稽核

人身保险业务承保活动是整个保险业务的起点,同时也是关键阶段,对其进行稽核是对人身险业务进行稽核的基础。

1. 对投保手续的稽查

保险公司对各类险种都规定了一定的投保手续。对投保手续进行稽查时,主要审查的单证是:投保单和保险单。要区分各险种,并将有关联的各种单证进行相互核对。对投保单主要审查其有关内容是否符合规定。如:被保险人、投保人、投保金额、保险期限等是否填写齐备,有无漏填、少填的现象。有无特别约定的内容。

对保险单的管理看是否符合有关制度规定。在稽核时,要看有效投保单的编号是否连贯,看有无空号的情况,并弄清原因,作废的保险单是否进行了登记。

2. 对被保险人条件的稽核

人身保险和其它保险一样,对保险标的是有一定的条件限制的,有的是年龄限制,有的是对身体健康条件的限制。有的险种还有一些其它条件的限制,对被保险人条件的稽核应从以下方面进行:

(1)对年龄条件的稽核。主要检查保险公司在办理承保手续时是否对被保险人的年龄条件进行了审查。稽核时,要区别不同险种,根据各个险种的具体规定来确定保险公司是否对被保险人的年龄进行了严格审查,看是否符合有关险种的条款规定。

(2)对健康条件的稽查

人身保险承保的是人的生命和身体健康。因此,被保险人投保时身体状况如何直接关系到保险公司所承担的保险责任以及偿付能力和正常经营。

对人身保险被保险人健康条件的稽核,要对照有关条款的规定,看保险公司在进行承保时是否已对被保险人的身体健康状况进行了严格审查,是否符合有关的规定。

3. 对保险期限的稽核

保险期限即是确定保险人对其保险单所应承担条款规定的保险责任期限。由于人身保险的各处险种的期限不一样,既有一年期的险种,也有几年甚至几十年的险种,还有的险种是以一次航班,一次旅行为期。因此,对保险期限的稽核,主要通过查对投保单,保险单和保费收据等,应区别不同的险种,并根据险种的性质划分类别,然后再和被保险人在投保时的年龄相对照,看是否符合有关的规定。

4. 对费率的稽查

对费率套用情况的稽查,主要看保险公司是否按规定的保险费率执行,检查有无擅自抬高标准多收投保人保费的情况,有无照顾个人关系套用比规定低的费率而少收保费的现象。同时也要检查对费率的计算有无差错。

5. 人身保险其它事项的稽核

(1)受益人确立的稽核。

对确立受益人进行检查,主要看受益人的确立是否符合条款的规定,变更受益人是否办理了有关手续,手续是否合法。

(2)对办理变更事项的稽查。

对办理变更事项的稽核,主要看办理批准有关投保人的申请,所述理由是否充分,合理,合法,保险人出具的批改单是否符合规定。看有关批单是否附于原保单上。特别是对保险期限和保险金额的变更,要注意有关保费计算是否正确。

(二)对人身保险给付业务的稽核

保险人对被保险人发生保险责任范围内的事故而致伤、致残、或死亡、或被保险人生存到保险期满而给付保险金的行为,称为人身保险给付。对人身保险给付业务的稽核,主要应从以下几方面进行:

1. 给付业务手续的稽查

(1)对人身保险业务给付档案进行检查,看其原始单证是否齐全,各项承保手续是否完备、真实、有效。

(2)对被保险人或其受益人提出给付申请的时间,看是否在有效保险期内,投保人是否已交足了保险费。

(3)对给付业务手续检查时,看被保险人向保险公司申请给付保险金时,是否提供了以下单证:

- ①保险单证及投保单位的证明;
- ②被保险人死亡时,应提供死亡证明书;
- ③被保险人因疾病或意外伤害事故造成残废的,应提供治疗医院出具的残废程度证明。

2. 对给付金额的稽核

由于人生保险业务对一些给付条件的标准,都有明文规定,稽核时要对照有关条款规定办理。

(1)满期给付保险金的。被保险人生存到保险期满,保险人对投保人 or 受益人按照保险条款规定给付的保险金为满期给付。

对其进行检查时,主要是看有无未满足保险交费期即提前给付或者不按规定增加或减少给付金额的。

例:个人养老金保险期满领取日期,即:

领取日期 = 起保日期 + 领取年龄 - 投保年龄 + 1(月)

比如:领取年龄为60岁,投保年龄为30岁,起保日期1994年3月15日

则领取日期 = $1994 + 3/12 + 60 - 30 + 1/12 = 2024$ 年4月

例2:其他各险业务满期给付日期为:

起保日期 + 满期年龄 - 投保年龄

如:

94年1月1日起保,投保年龄为1岁,满期年龄16岁,则满期给付日期为:

$1994 + 16 - 1 = 2009$ 年1月2日

如果达到了满期年龄,但保险期限不足整年的,不能称为满期给付日期。只有既达到满期年龄,保险期限又达到整足年时,才能称为满期给付日期。

如:出生日期为4月15日,投保日期为8月1日,则只有达到满期年龄且日期为8月2日后才能领取满期保险金。

(2)给付死亡保险金的。被保险人在保险有效期内,发生保险责任范围内的死亡,伤残,或医疗事故等,由保险人根据有关条款的规定而给付保险金。但死亡保险金的给付在不同险种中有不同的情况。

例如:团体人身保险条款规定:

被保险人在保险单有效期内,因疾病或因意外伤害事故以及死亡或残废的,给付全部或部分保险金;

而团体人身意外伤害,保险条款则规定:

被保险人在保险单有效期内,因意外伤害事故以致死亡或残废的,保险公司给付全部或部分保险金。但被保险人因疾病死亡或残废的,保险公司不负给保险金责任。又例如:简易人身保险条款规定:

在保险有效期内,被保险人自保险单生效之日起一百八十天后,因疾病死亡,给付保险金,而保险单生效之日起一百八十天之内的因疾病死亡,保险公司不负给付的责任;

对保险人因意外伤害事件所致的死亡,给付保险金全数。而因疾病所致的残废,则保险公司不负伤残给付责任。因此,在稽核时要注意区分被保人的死亡原因是由于意外事故造成的,还是因有疾病而死亡的。

同时在稽核中,还要注意掌握有关保险条款中,除外责任的有关规定,看有无超范围给付的形象。

(3) 给付医疗费。在人身保险业务中,医疗保险责任应是作为原险种的附加条款,一般不单独承保。在对医疗费用给付业务稽核时,一是看被保险人是否在保险单有效期内,因保险事故而造成的伤害所支付的医疗费用;二是看有关费用支付是否符合条款规定,有无超范围支付的现象;三是看有关费用给付是否超过保险金额,如达到保险金额,则保单失效。

表 7.9.1 团体人身意外伤害保险费率表

每年每千元;

号 次	工 种	保险费率	附加医疗保险
(一)	机关团体、事业单位(包括行政编制的汽车司机和其他人员)、一般工商企业单位的人员	2.00	3.00
(二)	从事建筑、冶炼、勘探、航海、伐木、搬运、装卸、筑路、地面采矿、汽车驾驶、高空作业等行业人员	4.00	6.00
(三)	从事井下采矿、海上钻探、海上打捞、海上捕鱼、航空执勤等行业(工种)人员	7.00	9.00

(4) 给付伤残保险金的。被保险人因保险责任范围内的事件造成身体残废,保险人因对被保险人按其伤残程度给付的保险金。在稽核时重点检查:一是看被保险所受的伤害是否属于保险责任,有无将不属保险责任的伤害而发生给付的现象;二是看对被保险人伤残程度的确定是否合理,查看医生出具的有效证明,是否按照伤残给付标准给付了保险金。

第五节 保险财务收支的稽核

一、稽核目的

保险企业是国家政策性金融机构,国家赋予其业务经营范围是各种财产保险、人身保险、涉外保险和再保险以及投资贷款等业务。保险企业收入主要来源于经营这些业务的收入。主要包括各类业务的保费收入、利息收入、追偿收入、手续费收入,以及分保收入和分保收益和其他收入等。对保险企业财务收支的稽核,主要是依据国家财政、财务制度、法规进行。通过对保险企业财务活动和资金运动的稽核,促进企业,加强内部管理和经济核算,提高企业效益。

二、稽核内容

(一)对财务收入的稽核

对保险业务收入稽核在方法上要与对保险业务的稽核结合起来,以便于全面、完整地反映保险企业经营状况。

1. 各项保费收入的稽核

保费收入是业务收入的主要部分。是保险企业按保险契约或批单向保户收取的各类业务的保险费以及发生退保费和续保时的折扣、无偿赔款优待费等。对各类保险收入的核款应从以下几方面进行:

(1) 保费收入的合规性。主要稽核保险企业在收取保费时,是否认真贯彻执行国家的保险方针、政策、条例、法律,看有无违反保障条例和其他违法违纪的行为。

(2) 保费收入的真实性。一看保费收入凭证,检查保费收入的计算是否正确,有无多收或少收保费的情况;

二看保费收据存根和银行回单与保费收入帐是否一致,检查保费的收缴是否及时,列帐是否正确,有无弄虚作假、虚列、隐瞒、截留、转移和挪用保费的情况;

三看各代办机构的保费收入的收交手续是否齐全,检查保费收据存款是否及时缴纳,有无丢失情况。

(3) 退保和续保的准确性。对发生退保和续保的手续稽核,看对计算的退保费是否准确是否符合有关规定;

对安全无赔款优待保费稽查,看有无违反有关保险条款的规定,是否存在利用退保费及安全无赔款优待费有违法违纪行为。

2. 对利息收入稽核

保险企业的利息收入主要是各种存款、贷款、保户借款、拆借、债券以及存出保证金、存

出分保准备金等收入的利息,对其进行稽核应从以下方面进行。

(1)各种存款利息收入。看各种存款的利息计算是否准确,入帐是否及时,归属是否符合有关制度规定的要求;

(2)各种贷款,保户借款等各种利息收入。主要应稽查企业的各种利息收入是否正确,是否入帐及时,有无弄虚作假,截留利息收入或转移利息收入作为企业“小金库”的违纪行为以及利用公款私存贪污利息收入等问题。

(3)定期存款利息收入情况。目前保险公司开办的长期人寿保险业务和家财还本等业务都具有时间长的特点。因此,对这部分业务的定期存款利息收入要慎重稽查。

主要看这部分业务收入是否及时按其要求转存定期存款,对已到期的存款是否及时结算利息并将到期的利息收入及时转存,而选择的存款档次是否达到最佳效益。

3. 其他各项业务收入

保险企业的其他各项业务收入主要包括:追偿款收入,手续费收入,分保费收入,汇兑收益,投资收益以及营业外收入等等,稽核时应从以下方面进行:

(1)对应向赔案事故责任人追偿的收入是否如数及时追回,如未及时追回的收入要查明原因。

(2)对保险企业接受分人分保业务,向分保分出人收取的分保费收入是否符合规定,计算是否正确;

(3)稽查企业是否将投资收益纳入财务核算,计算是否准确,检查企业有无将投资收益转入“小金库”而用于本单位福利设施开支等问题。

(4)稽查企业是否将各种营业外收入纳入财务核算,看有无将营业外收入转入“小金库”的情况。

(5)稽查企业、国内、涉外险责任准备金以及提存未决赔款准备金和未结算准备金的转回,是否符合会计制度有关规定,计算是否正确。

(二)对财务支出的稽核

1. 对赔款支付的稽核

赔款支付是保险企业主要的成本支付。赔付率则是考核保险企业经济效益的主要经济指标。因此,对各险种赔款支出的检查,应作为重点,在方法上要结合对理赔案件的稽查,只有这样才能全面地反映出赔款支付存在的问题。

(1)出险原因是否属于保险责任范围。主要检查现场查勘记录是否真实可靠,各项赔款支付手续是否齐全,赔款计算书的要素,是否齐全,赔款金额计算是否准确,大小写金额是否一致;

(2)理赔纪律的执行情况。主要检查在处理赔案工作中有无以赔谋私或制造假赔案为本单位或小团体和个人谋私利等违法违纪的行为。

(3)损余物资的处理。主要检查对损余物资的处理是否符合有关制度的规定,看有无私分或长期占用损余物资现象。同时要看在帐务处理中,是否将损余物资的变价收入按规定冲减了赔款支出,看有无贪污损余物资的行为。

2. 对各项费用的稽核

(1)各项制度执行情况。主要检查对各项费用开支是否遵守国家的有关制度规定,各项支付是否合理,并按规定,范围,标准和制度真实列帐,看有无擅自扩大开支范围与抬高开支标准,而弄虚作假等现象。

(2)手续费支付情况。主要检查手续费支出是否有明确的支付对象,各项支付的手续是否齐全,计算是否准确,标准是否在规定比例内;主要看有无造假代办单位提取手续费或截留代办手续费移作它用的情况。

(3)应收应付款项。主要检查各项应收应付和预付赔款列帐是否符合有关规定,清理是否及时,有无长期挂帐的情况;

(4)营业费用支付情况。主要检查企业各项营业费用是否突破核定的指标,各细目开支范围标准是否符合有关制度的规定,各种报销单证有无审批手续。

第十章 人民银行内部稽核

第一节 人民银行内部稽核的概念及其范围

一、内部稽核的概念

对人民银行业务的稽核监督,一般是由人民银行各级机构内部设立的部门来承担,称为人民银行内部稽核监督(简称内部稽核)。内部稽核是人民银行现代化管理的一项重要内容,它是在人民银行行使中央银行职能,制定和实施货币政策,对金融业实施监督管理的同时,建立的一种自我控制、自我约束、自我完善的内部管理机制。

《中华人民共和国中国人民银行法》第三十六条规定“中国人民银行应当建立、健全本系统的稽核检查制度,加强内部的监督管理。”因此,从完整的意义上来讲,人民银行业务稽核应该是指:由人民银行内部的专门机构和人员依据国家法律、金融方针政策和财经法规,对各级人民银行履行职责情况以及各项业务活动、财务收支的真实性、合规性、安全性、效益性和内部管理情况进行的检查评价,实质上是一项以强化人民银行职能作用,维护自身资金和财产安全,提高内部管理水平为目的的综合性再监督活动。

二、稽核范围

从前面对人民银行业务稽核概念的表述可以看出内部稽核的范围是非常广泛的。

从稽核对象上讲,稽核范围主要应该包括人民银行总行和作为其派出机构的各级分支行以及所属企事业单位。这里所讲的所属企事业单位指:如总行所属印制公司、电子计算中心,省分行所属融资中心等等。

从稽核内容上讲,稽核范围主要应该包括人民银行的职能和内部管理方面的内容。鉴于人民银行总行和各分支行的职能作用有所不同,根据工作实际,本书将主要针对人民银行省及省以下分支机构的稽核内容加以介绍。

按照中国人民银行银发(1994)12号文件精神,人民银行分支机构的职能是:金融监督

管理,调查统计分析,横向头寸调剂,经理国库,发行基金调拨,联行清算,外汇管理。具体地讲,围绕人民银行分支机构的职能,内部稽核内容主要包括:①对金融机构管理和金融机构业务管理情况的稽核;②对调查统计工作质量与效率情况的稽核;③对辖区内货币市场管理及利率管理情况的稽核;④对经理国家金库和代理发行政府债券情况的稽核;⑤对货币发行、金银管理工作的稽核;⑥对会计核算、联行清算及结算管理情况的稽核;⑦对外汇管理情况的稽核,等等。

三、稽核原则

人民银行内部稽核实行“分级管理、下查一级”的原则,即人民银行总行负责对省级分行,省级分行负责对地(市)级分行,地(市)级分行负责对县级支行进行定期或不定期的稽核检查。

根据需要受上级行委托或接受本行行长、总稽核指派可开展对同级行内部各业务职能部门和所属企事业单位进行稽核检查。

第二节 金融机构管理 情况的稽核

一、金融机构管理的范围

本书所称金融机构是指在境内依法定程序设立、经营金融业务的机构。包括:

- (1)政策性银行、商业银行及其分支机构、合作银行、城市或农村信用合作社、城市或农村信用合作社联合社及邮政储蓄网点;
- (2)保险公司及其分支机构、保险经纪人公司、保险代理人公司;
- (3)证券公司及其分支机构、证券交易中心、投资基金管理公司、证券登记公司;
- (4)信托投资公司、财务公司和金融租赁公司及其分支机构、融资公司、融资中心、金融期货公司、信用担保公司、典当商行、信用卡公司;
- (5)中国人民银行汇定的其他从事金融业务的机构。

金融业务是指存款、贷款、结算、保险、信长、金融租赁、票据贴现、融资担保、外汇买卖、金融期货、有价证券代理发行和交易以及经中国人民银行认定的其他金融业务。

二、对辖内金融机构设定、变更、终止管理情况的稽核操作

- (1)调阅并核对金融机构设置计划、人民银行有权机关的审批文件等档案资料,检查稽核期内有无超计划审批或越权审批金融机构的问题;

(2) 查验稽核期内新建金融机构章程、申请报告、出资验资证明、人员状况等机构管理档案资料,检查有无违反金融机构设立原则和条件批设机构的问题;

(3) 查验新设机构会计报表、资产负债表,必要时需查验有权部门出具的验资证明及资本金或营运资金入帐原始凭证复印件,审查金融机构的资本金或营运资金是否真实、充足,有无以借入资金、债权充抵资本金的问题;

(4) 抽查金融机构重要事项变更及终止情况,检查金融机构是否按设立时的申报程序报经有权的人民银行批准。

三、对辖内非法的金融机构和非法金融业务的报告及查处情况的稽核操作

主要应通过核对辖内机构管理档案,实地抽查《金融机构营业许可证》等方式,检查是否有未经人民银行批准擅自设立金融机构和无证经营金融业务的,当地金融管理部门是否已按规定向上级行报告,并已按有关规定予以查处。

四、辖内金融机构本外币业务经营范围的检查及管理情况的稽核操作

主要应通过抽查金融机构的业务经营状况,审查业务报表并核对《金融机构经营许可证》及批准文件上核准的业务经营范围,检查有无擅自扩大经营范围的,经营外币业务的金融机构是否按规定领取了《经营外汇业务许可证》。人民银行主管部门是否按规定进行机构年检和进行经常性的检查,发现问题是否及时进行处理。

第三节 信贷资金管理及利率管理情况的稽核操作

一、对辖区内信贷总量和贷款投向的监督情况的稽核操作

按现行政策,人民银行对各类金融机构信贷总量的监控,实行分类管理的办法。即:①政策性银行实行指令性计划管理,应按其上级行下达的规模严格监控;②商业银行实行贷款限额下的资产负债比例管理;③城市信用社和金融信托投资机构实行资产负债比例管理;④农村信用社实行规模管理。

(1) 对实行贷款规模管理的金融机构信贷总量的管理是否坚持了分月监测,按季考核,年终检查的管理办法。

调阅《金融机构信贷规模统计表》、《贷款规模监测报告表》和金融机构贷款登记台帐,并与各金融机构抄报的信贷规模通知书、信贷计划执行情况统计表、人民银行统一规定统计归并口径的项目电报数核对,检查列入监控对象的金融机构以及各级银行设立的内部业务

部门(如房地产信贷部、营业部、证券业务部、国际业务部、信用卡部等)是否纳入贷款总规模予以监测,有无因人民银行监督不力,导致擅自突破规模的问题,人民银行对超规模问题的查处情况如何。

按人民银行规定,各有关金融机构应设专人在规定时间里(一般为旬后二日)将本行贷款规模下达情况如实上报同级人民银行,对逾期不报者视同超规模予以处罚。必要时抽查所辖金融机构贷款规模执行情况。

(2)对城市信用社和金融信托投资公司的信贷管理,是否实行了资产负债比例管理。主要通过审阅有关机构的资产负债业务报表以及其它相关业务报表,并进行实际测算,检查有无违反规定比例的问题,并据以分析判定当地人民银行履行监管职责状况。

对城市信用社主要考核以下比例:

①资本充足率。资本总额占经过调整后的资产总额的比例不得低于8%,其中核心资本不得低于总额的50%。

资本总额包括核心资本和附属资本。核心资本指实收资本、资本公积、盈余公积、未分配利润。附属资本指投资风险准备、贷款呆帐准备、坏帐准备。信用社对不合并列帐的企业和金融机构股本投资,在计算资本充足率时,从核心资本中予以剔除。

经过调整后的资产总额指总资产中剔除缴存法定准备金、存放中央银行款项、存放银行机构款项、库存现金、购买国债和中央银行债券,以及拆出资金余额的50%之后的款项。

②存款比例。各项贷款余额不得超过各项存款余额的75%。

③贷款投向比例。对集体企业、个体工商户和实行承包租赁的小型国有企业的贷款余额占各项贷款余额的比例不低于70%。

④中长期贷款比例。一年期以上的贷款余额不得超过各项贷款余额的30%。

⑤资产流动性比例。各项流动性资产与各项流动性负债的比例不低于25%。

流动性资产指一个月内(含一个月)可变现的资产。流动性负债指一个月内(含一个月)到期的存款、同业净拆入款。

⑥备付金比例。存放中央银行款项(不含法定准备金存款)、存放银行机构款项和库存现金之和占存款余额的比例不低于5%。

⑦对单户贷款比例。对单户企业的贷款余额不得超过资本金总额的50%;资本总额超过500万元,超过部分比例不得超过30%;对单户个体工商户或居民个人的贷款余额不得超过资本总额的10%。

⑧逾期和催收贷款比例。逾期贷款余额占各项贷款余额的比例不得超过15%;其中催收贷款余额占各项贷款余额的比例不得超过15%。

逾期贷款指逾期(含展期)半年以上的贷款;或贴现业务因汇票承兑人不能按期支付的承兑汇票款。催收贷款指逾期(含展期)三年以上的贷款。

⑨拆入资金比例。拆入资金余额不得超过各项存款余额的4%。

10经营收益率。年利润总额与资产总额的比例不低于1%,与资本总额的比例不低于15%。

上述各项指标均以各城市信用社上报的《资产负债表》和其他会计报表上的数据进行

测算和汇总,测算结果及汇总情况要与各城市信用社按月上报的资产负债比例管理统计报表及被稽核人员银行按月编报的《城市信用合作社资产负债比例管理指标分析表》进行核对,从人民银行管理角度上来看,主要检查有无计算不准、编报不实、查处不力的问题。

对金融信托投资机构资产负债比例管理指标主要包括以下 10 项:

- ①资本充足率;
- ②委托存贷款比例;
- ③自营存贷款(含租赁)比例;
- ④投资比例;
- ⑤备付金比例;
- ⑥自营贷款(不含租赁)流动性比例;
- ⑦拆入资金比例;
- ⑧逾期、催收贷款比例;
- ⑨资产风险分散性比例;
- 10 对外担保限额比例。

人民银行各级机构应对所辖地区金融信托投资机构资产负债比例各项指标进行监督管理,按月进行考核,并逐级上报《金融信托投资机构资产负债比例考核月报表》。

需要注意的是:本章所讲资产负债比例管理是以具有独立法人地位的金融信托投资机构为基本考核单位。不具有法人地位的金融信托投资机构的分支机构,其资产负债业务应与其法人并表考核。

(3) 贷款投向的监督情况

人民银行对各金融机构贷款投向的管理,主要是在制定信贷政策,控制贷款总量,按照国家产业政策加强投向引导的基础上,采取核定单项贷款规模,建立大额贷款备案制度等措施实施的。因而在稽核中,要向被稽核的人民银行资金管理部门索要上级人民银行核定下达或所辖金融机构抄报的贷款分项规模通知书或批准文件,并与各机构《信贷计划执行情况统计表》核对。特别应注意作为指令性贷款管理的基本建设贷款、技术改造贷款以及在流动资金贷款科目中核算的科技开发贷款、商业网点建设贷款、集体工业设备贷款、乡镇企业设备贷款等单项贷款规模的监测情况,同时应查验被稽核行的大额贷款备案制度落实情况。

凡对辖内金融机构及各项贷款规模失之管理、大额贷款备案制度不落实,造成贷款投向失控,或对超限额问题查处不力的,应视为被稽核行失职,责令其立即采取措施予以纠正。

二、中央银行贷款管理情况的稽核操作

中央银行贷款是指人民银行对商业银行和其它非银行金融机构发放的贷款。按其融通资金的方式划分,分为二十天内、三个月内、六个月内、一年期等四个档次。

(1) 稽核人民银行贷款限额管理情况。向被稽核行索要上级行下达的《贷款额度通知书》和“人民银行贷款月(旬)报”,并进行核对,检查是否有超限额问题。

稽核限额执行结果的计算公式是:

$$\text{贷款限额执行结果} = \frac{\text{稽核期实际贷款余额}}{\text{当期核定的最高贷款限额}} \times 100\%$$

(上式计算结果如大于 100% 即应视为超限额)

最高贷款限额 = 上年期末贷款限额 + 当年新增贷款限额 - 当年累计调减限额

(2)稽核人民银行贷款期限管理情况。通过查阅、审核被稽核行《中央银行贷款申请审批书》、《借款借据》和《中央银行贷款发放收回情况登记表》,核对贷款发放和收回时间,看是否有违反中央银行贷款期限管理规定。

按现行规定,人民银行信用贷款,依据贷款期限的不同,划分为二十天内、三个月内、六个月内、一年期四个档次。再贴现贷款是用于解决商业银行因办理票据贴现引起的暂时资金不足,其期限从办理再贴现之日起到票据到期日止,一般为三个月,最长不超过六个月。

人民银行贷款到期必须如数归还,确因特殊情况不能按期归还时,可以按正常贷款审批程序和权限,经人民银行同意办理展期手续(人民银行不同意展期而到期不归还的,按逾期贷款处理。),由人民银行经营部门在原借据上填写展期到期日及利率标准。展期期限最长不超过原定借款期限,一笔贷款原则上只能展期一次。展期后仍不能按期归还的,人民银行会计部门要于到期日次日列入逾期贷款帐户,并按规定计收罚息。

罚息额 = 逾期贷款额 × 逾期天数 × 逾期贷款日罚息率

向人民银行贷款的金融机构因下列情况贷款到期不能归还,原则上不予展期:

- ①有上存资金和拆出资金的;
- ②有还款能力而不积极偿还的;
- ③靠超占联行汇差扩大贷款规模的;
- ④违反规定超规模发放贷款的;
- ⑤贷款到期既不主动归还,也不提前向人民银行提出展期申请的;
- ⑥不积极向人民银行提供有关资料和情况的;
- ⑦对非银行金融机构到期贷款等。

在对贷款期限管理情况稽核时,要特别注意以换借据贷新还旧形式延长贷款期限,造成短贷长占的。在这方面主要通过核定贷款借据及发放收回登记表(登记台帐)的时间,金额的方式进行检查。如发现在同时间、同金额对同一金融机构办理贷款的收回与发放手续者,应认定属变相延长贷款期限。该笔贷款期限应与前次贷款期限合并计算,超过该种贷款管理期限的,应视为违规。

(3)稽核人民银行办理再贴现情况。主要通过审查《中央银行再贴现登记表》、再贴现凭证及商业银行再贴现申请、贴现凭证,检查有无违反规定对用于固定资产投资性的票据办理再贴现的,对国家规定淘汰产品的票据办理再贴现的,对积压商品不能收回贷款的票据办理再贴现的,对无法实现商品交易办理再贴现的,对凭证要素不齐全的票据办理再贴现的等等。

(4)稽核中央银行贷款的利率管理情况。通过审核人民银行贷款借据和计息余额表、计息传票,检查被稽核行是否正确执行贷款利率政策,看有无变相提高或降低利率水平的,特别要重点检查是否按规定对逾期贷款执行了加罚息制度。

三、货币市场管理情况的稽核操作

本章所称货币市场主要指金融机构之间的同业拆借、证券回购、企业发行短期融资债券、商业银行大额可转让定期存单等业务。

稽核人民银行分支机构对货币市场的管理情况,主要是对人民银行牵头的融资中心及其分支机构(简称融资机构)办理业务合规性的检查。

(1)通过审核融资机构的同业拆借分户帐和同业拆借款合同借据等资料,稽核检查下列内容:

①有无违规为非金融机构和个人办理资金拆借业务的;

②有无超规定期限办理同业短期拆借业务的。现行政策规定:政策性银行、证券公司、保险公司在同业拆借市场上只能拆入七天(含七天)以内的头寸资金,融资机构可向所有金融机构拆入四个月以内的资金,可向银行(政策性银行除外)拆出四个月以内的资金。凡超出上述规定期限的均视为违规。

③有无擅自扩大同业拆借使用范围的。融资机构的短期拆借资金只能用于解决金融机构临时头寸不足和农村产品收购资金需要,不得用于弥补商业银行信贷收支硬缺口,不得与具体贷款项目挂钩。如:在拆借款合同借据的用途中明确指定拆借资金用于某具体企业或具体贷款项目的即视为违规。

(2)通过审核融资机构的证券回购业务统计表和交易双方证券回购协议、证券实物交割、封存手续等资料,检查有无利用证券回购业务买空卖空、变相拆借资金的。

四、对人民银行信贷资金来源管理的稽核操作

人民银行信贷资金来源主要包括金融机构的存款准备金、财政性存款。因此,人民银行各级行要严格按照规定的存款准备金比率和缴存范围,按期、足额收缴准备金;对财政性存款要督促受托行按规定金额划转人民银行。

稽核人民银行对金融机构划缴存款准备金、财政性存款的监管情况,主要通过审核被稽核行会计部门的总帐和会计报表以及缴存款帐户核算情况,并与各金融机构缴存款凭证和缴存款各科目余额表的时间、金额相核对,检查有无迟缴、欠缴、少缴问题及查处纠正情况如何。

财政性存款应在规定的时间内金额划缴人民银行;一般存款应在规定的时间内按比例(目前规定的比例为13%)调整缴存人民银行。

一般存款缴存额 = 应列入缴存的一般存款金额 × 缴存比例

凡金融机构在办理缴存或调增缴存款时,存款帐户存款不足,又不及调入资金,造成实缴金额低于应缴金额的即为欠缴;没有在规定时间内缴存的即为迟缴;根据金融机构业务报表核实,有应缴金额大于实缴金额的即为少缴。

人民银行应对金融机构欠、迟、少缴财政性存款和存款准备金问题,按违规天数、金额给予罚款处理。

五、对金融机构执行国家利率政策和规定监管情况的稽核操作

(1) 索要稽核期内下发的有关文件,检查有无擅自和变相提高或降低存贷款利率、利率浮动幅度及浮动范围的问题,有无其它与上级规定相违背的问题。

(2) 审阅被稽核行有关利率管理制度和规定,检查是否建立了利率执行情况监测检查和举报制度,看是否定期对辖内各金融机构的利率水平、浮动幅度,贷款加罚息、同业拆借利率执行情况进行了检查,违规问题得到及时查处。

(3) 通过审核大额可转让定期存单发行统计表和发行指标备案制度,看是否将大额存单纳入计划管理,必要时抽查同级商业银行大额存单发行指标执行情况,重点检查有无擅自用普通存单或其它不规范存单代替大额存单的问题,此类问题应视为超计划发行和变相提高储蓄利率,需按规定予以查处。

六、对金融机构备付金监控情况的稽核操作

备付金即支付准备金,是商业银行和其他金融机构,为了保证存款支付和资金清算准备的货币资金,包括库存现金和在中央银行往来户的存款货币。

主要通过审阅核实在当地人民银行开立结算户的各商业银行和其他金融机构“信贷收支业务报表”,计算各金融机构的备付金比例,看其是否符合有关规定要求。

(1) 商业银行的备付金比例计算方法及比例要求:

$$\frac{(\text{在人民银行备付金存款} + \text{库存现金}) \text{日平均余额}}{\text{各项存款日平均余额}} \times 100\%$$

按现行规定商业银行备付金比例须不低于 5%—7%。

(2) 金融信托公司的备付金比例计算方法及比例要求:

$$\frac{\text{在人民银行存款余额} + \text{存放银行存款余额} + \text{现金} + \text{信托存款余额} + \text{保证金存款余额} + \text{其它存款余额}}{\text{}} \times 100\%$$

按现行规定金融信托公司的备付金比例须不低于 5%。

第四节 对人民银行经理国家金库和代理发行政府债券业务的稽核

国家金库(简称国库),是经管国家预算收入和支出的机关,担负着办理国家预算资金的收纳和支拨,反映和监督国家预算执行情况的重要任务。

对国库业务的稽核主要包括预算收支管理的稽核,对退库款项监督管理的稽核,对国库经收处业务管理情况的稽核,对发行政府债券管理情况的稽核等。

一、预算收入、库款的支拨、报解核算情况的稽核操作

(1) 国库收纳各级预算收入,一律凭缴款书办理,因此,稽核预算收入核算情况主要通过抽查审核缴款书有关内容并与国库会计中“中央预算收入”、“地方财政库款”等分户帐式登记簿核对来进行。缴款书分为工商税收专用缴款书、一般缴款书和其它专用缴款书三种,基本内容包括:①填制年月日;②人民币大、小写金额;③凭证号码和银行会计分录;④银行有关经办人员印章;⑤付款(缴款)单位的户名、开户银行和帐号;⑥缴款单位的银行转帐印章(预留银行的印鉴);⑦收款单位财政机关名称及收款国库名称;⑧预算(收入)级次;⑨预算科目“款”、“项”的名称;⑩缴款所属预算计划年度、月份;⑪滞纳金计算;⑫纳税的计算根据。

在对缴款书上述内容审查时,应重点审核是否超过缴款期限,有无延缴和积压预算收入的问题,预算级次、预算科目是否明确,缴款单位印章是否与预留印鉴相符。

(2) 库款支拨是根据各级财政机关签发的拨款凭证办理的,款项直接转入收款单位预算存款户或企业基本帐户内。库款的支拨的稽核主要通过检查拨款凭证(包括经费限额通知书),检查有无混淆预算内和预算外资金的问题,有无超审批限额的问题,有无截留、转移应转入用款单位的拨付款项的问题。

(3) 国库款项报解情况的检查。通过核对缴款书、预算收入日报表和分成收入计算日报表等资料,审查各级国库对各项预算收入划分办法、留解比例是否符合规定、计算是否准确,检查预算收入报解报表的编制是否正确,有无混淆预算级次的问题,审核预算收入报解的帐务核算是否正确,上解时间是否及时,有无不按期报解、甚至截留财政收入的违法行为。

二、对退库款项监督管理情况的稽核操作

预算收入的退库是指已缴入库的款项,根据有关规定从国库中将款项退回给缴款单位或个人的处理过程。加强退库管理,是人民银行国库监管的重要内容。对退库工作的稽核主要从以下几个方面入手:

(1) 掌握有关规定:

按《中华人民共和国国家金库条例实施细则》规定属于下列范围,经有关部门批准可以办理退库:

- ①由于工作疏忽,发生技术性差错需要退库的;
- ②改变企业隶属关系,办理财务结算需要退库的;
- ③企业按计划上缴税利,超过应缴数额需要退库的;
- ④财政部明文规定或专项批准的其他退库项目。

(2) 审查《收入退还书》和退库申请书中所列内容,监督退库依据、范围、项目、审批手续和预算收入级次是否符合有关规定。检查是否有把关不严,违规办理退库的。特别应注意退库款原则上通过转帐办理,特殊情况需要支付现金的要有财政部门在退还书中审查加盖的“退付现金”戳记;需要以外币退付的,需有原征收机关审查批准,并在退还书上加盖“可退外币”戳记。

(3) 几种具体退库业务的资料索要及核实:

① 属于一般技术性差错退库,应审查核对企业财务纳税表和有关税务稽查记录;

② 属于弥补计算亏损的政策性退库,应审查核对年初主管部门核定的计划亏损补贴文件,掌握有无超计划,超进度办理退库的;

③ 减免税退库,需要审查纳税人报送的减免税申请书和主管税务机关提供的减免税核准文件。重点检查有无越权或越级办理减免退库的,即属于中央管理权限以内的,必须要有纳税人提供的中央有关部门的核准文件,属于地方管理权限以内的,按照分级管理的原则,根据地方财政部门省、地(市)、县划分的减免金额审批权限进行审批。

三、对国库经收处管理情况的稽核操作

国库经收处是指各商业银行基层机构接受人民银行委托,具体办理国库经收业务的部门。对其管理情况的稽核的主要内容和方法如下:

(1) 通过检查人民银行国库管理部门的工作制度和记录,业务报告等资料了解是否按规定对辖内经收处进行经常的检查,是否对故意延解、占压、挪用税款的问题进行及时的查处。

(2) 通过审查经收处报来的“代收预算收入清单”和缴款书,并与“中央预算收入”、“地方财政库款”明细帐或登记簿核对。主要检查缴款日期、银行实际收纳日期和划转人民银行日期、以及人民银行进行帐务处理日期,看上述日期是否衔接,以判断经办机构有无积压国库款的问题。按规定各机构经收的库款,必须当天划转当地国库,如当天确实来不及划转的,最迟在次日上午办理划转。超过此期限应按延压库款处理,追究经办行处直接责任和当地人民银行国库部门的管理责任。

(3) 检查经办机构的待结算财政款项的余额,看是否有超过规定起点余额而未按规定时间上划当地人民银行的。目前规定“当天经收处待结算财政款项余额不足1000元的,可不逐日上划,但月末日必须如数办理库款的报解工作”,“超此规定范围者则视为延解积压国库款项,做违规处理。

此外,制度规定经收处不能办理退库业务,也应作为稽核检查的内容之一。

四、对发行政府债券管理工作的稽核操作

(1) 检查政府债券的管理工作,主要是通过核查各种国家债券(如国库券、财政债券、国家建设债券等)的调拨单、出入库凭证,保管登记簿以及相应的表外科目帐户,检查债券管理是否科学、安全,券款、券帐、券据是否相符。

(2) 检查债券发行收入款项上划、到期兑付本息划结是否及时准确。主要通过审核与各种债券相应的交款凭证、收款凭证、兑付清单及有关帐户、检查是否存在压票、迟划问题,兑付债券本息款项是否超过兑付基金。

第五节 货币发行、金银 管理工作的稽核

货币发行、金银管理工作的稽核内容主要包括：①检查货币发行基金的调拨；②检查金融机构向发行库提取和交存现金情况；③检查票币整点情况；④检查金银收购、配售与金银市场管理情况；⑤检查发行基金、金银及其有价证券保管情况；⑥检查及假币工作情况。

一、发行基金调拨的稽核操作

(1) 通过调阅、核对业务原始记录和调拨命令留存件，检查发行基金的调拨是否由主管行长签发“调拨发行基金记录”后开具盖有上级库预留库名、库主任印鉴的“专用介绍信”及“调拨命令”办理的。

(2) 核对调拨命令签发日期及出库日期，看是否有积压、拖延现象。

(3) 查看业务处理记录，检查发行基金出入库是否经过复点、复核、验收等。

(4) 核对发行基金登记簿、拍发电报留存稿，检查是否及时准确登记发行基金登记簿，同时向上级库拍发电报，二者金额是否一致。此外，登记簿上的金额、日期应与“调拨凭证”核对。

二、金融机构向发行库提取和交存现金管理的稽核操作

(1) 调阅现金计划资料，检查在人民银行办理存取现金业务的金融机构是否有经人民银行核定的年度现金计划并按月向当地人民银行报送分券别的月度用款计划，是否有未经批准，擅自突破计划的问题。

(2) 检查业务记录，看金融机构是否执行“在一个营业日，只能在营业时间内交存或支取现金一次”的规定。

(3) 核对金融机构存款户和存取款凭证，检查是否合规。特别是检查有无超过在人民银行存款余额开空头支票，人民银行予以透支垫款的问题。

(4) 办理现金存取业务是否序时登记现金簿。

三、票币整点复点工作的稽核操作

(1) 现场检查票币整点工作是否按规定设整点室，是否坚持三人以上在场参加整点的要求；

(2) 抽查整捆票币，看是否做到每把均盖有带行号的经手人名章；每捆在绳头结扣处贴封签，注明行名、券别、金额、封捆日期、并加盖封捆员名章。

四、金银收兑、配售及金银市场管理工作的稽核操作

(1) 查阅有关文件,了解金银收兑及配售工作的有关规定,特别是应掌握定价规定。

(2) 检查“收兑金银计价单”并核对当日牌价,看有无擅自提价、压价现象,有无其它技术性差错。

(3) 查阅金银配售计划指标核准文件并与“配售金银占款”、“金银买卖收入”帐及“配售金银计价单”核对,检查有无超计划配售和提价配售金银的问题。

(4) 对金银市场管理工作的检查,一是审查金银管理部门留存的金银首饰加工销售网点设置及审批资料,看有无盲目审批营业机构的问题;二是实地抽查市场首饰加工销售网点,核对有关证、照及其注明的业务经营范围,看是否存在无证经营和超范围经营金银业务的问题,同时了解人民银行对违规违法问题的查处情况。

五、金融衍生物、现金、金银及其它贵重物品保管情况的稽核操作

(1) 审阅“入库登记簿”、“库房钥匙交接登记簿”、“守库及押运登记簿”及其他业务记录、检查:①是否设有专职管库员;②是否业务库、发行库分别双人分管;③是否存在库房钥匙交叉接管的问题,即掌管一号钥匙人员,同时接管二号钥匙,反之亦然;④是否严格执行双人监柜、双人管库、双人守库、双人押运的“四双”制度。

(2) 开具查库证明,入库清点实物,核对库房保管物品分户帐和登记簿,看是否做到帐实相符,保管是否合规。主要有:①发行基金分券别、版别保管及帐实情况;②业务库存现金保管及帐实情况;③损伤票币分券别登记保管及帐实情况;④国库券等有价值证券保管及帐实情况;⑤金银封包管理及帐实情况;必要时应过秤复核库存金银实物数量。⑥检查票币及有价值证券票样的保管及帐实情况;⑦检查金银对牌的保管及帐实情况。

(3) 在查库的同时,应通过观察和调试有关仪器设备,检查库房的安全性,结构是否合理,防护及监测设备是否齐全。库房租款是否做到“六无”,即:无火灾、无潮湿、无霉烂、无虫蛀、无鼠咬、无盗窃。

六、反假人民币工作的稽核操作

(1) 查看有关业务登记簿,检查是否建立了严格的人民币票样管理制度;是否建立了反假币资料收集整理及保管制度。

(2) 是否设立了反假币工作专管人员并定期举办反假币培训班,有关人员是否比较熟练掌握识别、鉴别假钞的能力。

(3) 柜台现金出纳业务是否配备了验钞仪器,有无把关不严,致使假币流入或流出的问题。

第七节 外汇管理的稽核操作

外汇管理是指一个国家或地区的货币当局为保证本国或本地区的经济发展、对外经济关系的正常进行,为调节资本的流入流出,改善国际收支,政府以行政手段,即授权金融管理机构,对本国或本地区的外汇交易、国际结算和资金流动等方面采取的一系列限制性措施。

外汇管理的内容是十分广泛的,根据《中国人民银行关于进一步改革外汇管理体制的公告》精神和基层外汇管理部门工作实际,对外汇管理业务的稽核重点介绍下列内容:①经营外汇业务的机构管理情况;②外汇收入结汇及银行售汇业务的管理情况;③开展外汇业务检查情况。

一、对经营外汇业务的机构管理的稽核操作

所谓经营外汇业务的金融机构是指经国家外汇管理局批准经营外汇业务的银行和非银行金融机构。国家规定:国家外汇管理局是金融机构经营外汇业务的监管机关,负责金融机构外汇业务的审批、终止、管理、指导、协调、监督和检查。国家外汇管理局对金融机构外汇业务实行分级管理的原则。

(1)通过审阅金融机构申请开办、扩大、终止外汇业务的文件和资料以及被稽核单位外汇管理分支机构的批复文件等,检查有无超越权限或违反其它管理程序和条件审批金融机构经办、扩大、终止外汇业务的。

(2)通过实地抽查经办外汇业务的金融机构,查验《经营外汇业务许可证》,看外汇管理部门履行管理、监督、检查职能情况,有无未经批准擅自扩大业务范围和无证经营的。

二、对外汇收入结汇及银行售汇业务的稽核操作

外汇收入结汇是指境内所有企事业单位、机关和社会团体的属于贸易和非贸易外汇收入、银行经营外汇业务应上缴的外汇净收入、境外劳务承包和境外投资应调回境内的外汇利润以及外汇管理部门规定的其它应结售的外汇收入,这些都必须按银行挂牌汇率全部结售外汇指定银行。

银行售汇是指境内企事业单位、机关和社会团体在经常项目下的正常对外支付用汇,可以持有效凭证,用人民币到外汇指定银行办理兑付。

外汇指定银行是指国家外汇专业银行和经国家外汇管理局批准经营外汇业务的其它银行。包括中国银行及其分支行和获准经营外汇业务的商业银行及其分支机构。

收入结汇和银行售汇业务是由外汇指定银行具体经办的,因此,有关业务手续合规性审查也由指定银行直接经办。我们对内部外汇管理部门的稽核,主要检查其对银行间外汇交易市场的监督管理,是否按规定审批和开立外汇帐户,是否对人民银行规定的汇率及浮动幅

度挂牌公布和执行情况进行有效的监测和严格的检查 ;是否采取有力措施保护各金融机构外汇业务依法经营、公平竞争。

上述检查主要通过内部审阅管理制度、工作报告、日常工作记录并与实地抽查指定银行具体业务经办情况相结合来实施。

三、开展外汇业务检查情况的稽核操作

主要通过检查外管部门的工作计划、报表、业务检查报告等核实下列内容 :

(1)是否按规定审批外汇帐户 ,有无放松管理乱开户的问题 ;

(2)是否建立了科学的外资、外债统计监测体系、有无统计不准、数字不实的问题 ;

(3)是否进行经常性的外汇检查 ,对辖内金融机构、企事业单位及个人套汇、逃汇、非法买卖、使用、截留外汇等违反外汇管理的问题是否按规定进行查处 ;是否对辖内金融机构履行监督职能情况进行再监督。

第十一章 金融企业内部管理 及其控制制度的稽核

第一节 金融企业内部管理稽核的概念及范围

本章所称内部管理是指金融企业为了实现经营目标,在单位内部建立的以符合法律规范的内部控制制度、领导决策体制以及业务行为规范为主要内容的科学的管理体系。

金融企业内部管理稽核,就是通过对被稽核单位内部管理体系的合法性、科学性、有效性的考核和检查,以期对其管理水平作出科学的综合评价。主要稽核内容和范围包括:

- (1)领导者决策和管理能力的稽核;
- (2)内部控制制度和监督机制完备性;
- (3)领导人履行职责情况的稽核;

从广义上讲,考核一个金融企业的管理水平,还应该包括各项业务经营质量及经济效益状况,因为它是内部管理的直接反映和最终目的。鉴于本书有关章节对金融企业的具体业务经营情况的稽核方法已有所涉及,因此,本章将着重介绍上述三个方面内容的稽核操作。

第二节 指挥决策系统的稽核

决策是指人类社会实践过程中,寻求并实现某种最佳预定目标进行探索、判断、选择最优方案的活动。指挥是指部门领导者按决策要求,通过一定机构和分式,率领下属实现预定目标的过程。所谓金融指挥决策实质上是指金融企业领导人或领导集体,为实现预期工作目标,对涉及内部管理和业务经营等重大问题,做出的负责性决断。它具体体现为工作目标的规划、工作任务的提出、工作方法和措施的确定以及重要事务的处置等。

指挥决策系统应该是一个严密的体系,它包含的内容和相关知识非常丰富。根据金融

稽核实际,本节所讲的指挥决策系统的稽核主要包括以下二个方面的内容:

- (1)指挥决策组织体系的科学性、合理性;
- (2)决策内容的合规性及效益性。

一、指挥决策组织体系的科学性及合理性的稽核操作

金融决策体系特别是省以下分支机构的决策体系主要有信息系统、智囊系统、指挥决策系统组成。

指挥决策系统主要由行长、副行长和其它参与决策的行级领导构成。

信息系统主要由银行内部设置的信息、统计等职能部门构成。

智囊系统主要由金融研究室、办公室等综合研究部门构成。

可以看出,上述三个系统是相互联系的但是它们在决策体系中的地位是不同的,指挥系统处于决策体系的核心地位,起主导作用,而后二者则处于从属地位,服务于指挥系统。

考核指挥决策体系的科学性、合理性主要从以下两个方面入手:

(一)决策核心组织的基本情况

(1)主要负责人(行长、经理)自身素质、任职资格及统帅全局的组织能力。①调阅人民银行在批设机构或在机构年检中关于主要负责人任期资格和政绩、业绩方面的考察和考核资料,检查是否有不符合任职条件或不称职者,对资格要素中不符合条件者有无弥补措施或调整计划。②查阅被稽核单位的上级组织对上述负责人的年度或其它阶段性考察报告,了解该负责人履行职责情况;③了解该负责人主持制定的工作计划及完成情况。了解本人讲话、著述等方面的情况,必要时可召集各种形式的座谈或民意测验,以考核其自身的工作能力、决策水平。

(2)领导核心集体的构成及集体决策程序和决策能力。①了解被稽核单位的领导层的职权配备、年龄及其知识结构是否健全,是否符合有关规定。特别应注意同级副职(副行长、副经理)以外的领导核心人员的配备情况,如纪检监察、工会负责人和总经济师、总会计师、总稽核等。②通过查阅有关规章制度和会议记录及各负责人分管专业工作情况,考核领导班子成员是否分工明确、职责分明,决策组织程序是否符合民主集中制原则。尤其应注意涉及全行性重要业务决策和人事、机构变动是否找有关规定和程序办事。

(二)指挥决策步骤的科学性

一般地讲,决策步骤包括:提出问题,明确目标,调查预测,制定方案,评价方案,对比分析,实施决策,跟踪反馈。

上述决策程序,通常是适用于最高管理层的战略型决策(如人民银行总行制定的全局性货币信贷政策等)和较高管理层的管理型决策(如省级分行为完成总行货币信贷计划而制定的实施方案等)。而相对于基层金融机构大量的、经常性的则属于业务型决策,在决策程序上更具有简明性。基于这种考虑,结合工作实际,我们在稽核金融机构指挥决策步骤科学性时,主要考核下列几个方面:

(1)对于程序化的常规性决策,检查的重点是看其是否有章可循,照章办事。如通过贷款管理办法及贷款手续的审定,检查是否执行三级审批制度,有无越权审批的问题。

(2)对于随机发生的非常规性决策,重点检查:①决策目标的提出是否合法、合理;②决策者是否按职责权限办事;应由个人决策的,是否有越组代庖和互相推诿的问题;应由集体决策的,是否有“不议而决”或“议而不决”的问题。

例:工商银行等支行贷款管理制度规定100万元以上流动资金贷款,应由信贷科考查提出意见,行长办公会集体研究决定审批。且当地人民银行规定代款金额50万元以上应做为大额贷款向人民银行备案。在对该行稽核时发现,所辖某机械厂2月25日申请流动资金贷款一笔金额150万元,按规定应属集体决策事项。但该行未经集体研究,仅由主管行长一人签字即与企业签定借款合同(经查也未见集体研究的文字记录),当月28日发放贷款150万元,事后也未向当地人民银行备案。目前该贷款已逾期10个月,形成低质量贷款。据此认定属越权决策造成失误。

二、指挥决策内容的合规性及效益性

(1)主要通过查阅被稽核单位工作计划、领导讲话,下发文件及制度规定等,检查是否有与上级有关规定相抵触的。

(2)通过对具体业务事项和决策方案实施效果的检查或调查,了解领导决策是否具有科学性,是否因决策失误给国家带来损失。

例一,某银行市区办事处,在未经人民银行批准的情况下,擅自决定设立一个储蓄所,并已对租借办公场所进行装修,筹备开业。后被当地人民银行予以取缔并给予经济处罚。此种问题即属于决策违规。

例二,某中国银行支行在调查预测不准的情况下,草率贷款给某合资企业51万美元。结果企业亏损严重,外商出境不归,贷款形成呆滞,难予收回。此类问题即属于决策失误。

第三节 金融企业内部控制制度的稽核

金融企业内部控制制度(简称内控制度)是金融管理部门为保证金融活动有秩序,有效率地运行,在金融企业内部建立的一种相互联系、相互制约、自我调整、自我约束的监督手段。

对内控制度的稽核,就是通过对金融机构各项内部制度的制定与执行情况的检查,考核金融机构内控制度的完备性和执行效果。

一、通过调阅内控制度了解掌握有关规定和业务处理程序

主要金融业务内控制度:

(一)信贷业务

(1)坚持贷款三查制度:贷前调查,贷时审查,贷后检查;

(2)坚持三级审批,审贷分离制度。

(二)会计核算业务

(1)会计核算必须坚持钱帐分管,当时记帐,凭证帐表,换人复核;现金收入,发收款后记帐;现金支出,先记帐后付款;转帐业务,先记付,后记收;代收他行票据收受进帐,有帐有据,帐据相符,当时进帐,总分核对,内外帐务,定期核对。

(2)专人保管、使用密押、联行专用章、重要公章;联行即押必须分管、并建立交接登记制度。

(3)有价证券同现金加强管理,实行证帐分管,即由会计或有关业务部门管帐,发行部门管证,相互制约,相互核对,同时建立有价单证登记簿,凭以记录收入、拨出和领用情况。

(4)重要空白凭证包括转帐支票、现金支票、银行汇票、本票、联行报单等实行专人管理原则,做到证印分管、证押分管、并建立重要空白凭证登记簿以及表外科目专用帐户核算。

(5)会计人员工作调动,必须填制交接注册、办理交接手续并由上一级会计主管人员或指定专人监交。

(三)出纳业务

(1)出纳工作必须坚持:①双人临柜,双人管库,双人守库,双人押运;②帐实分管,收付分开;③收入现金,先收款后记帐;付出现金,先记帐后付款;收购金银,先收实物后付款;配售金银先收款后付实物;收必复点,付必复核。

(2)整点票币,必须三人同时在场,钱币装箱(袋)时,必须三人共同核对、加封。

(3)人民银行发行库和业务库必须分设,分别实行双人管库,同出同进。各金融机构出纳库房均应装备两把不同钥匙的锁,并备正副钥匙各一套。正钥匙由两名管库员分别掌管,副钥匙由管库员会同主管行长、出纳负责人当面封存,加盖印章,办理登记签收手续,并由主管行长和出纳业务负责人交叉分别保管。

(4)建立定期查库制度,严禁挪用库存现金、金银,严禁白条抵库。

(四)储蓄业务

(1)双人临柜,钱帐分管,并建立复核制度;

(2)存取款项做到当时记帐,帐折见面,保证金额正确无误;

(3)存单、折等空白重要凭证要与掌管的业务公章的分开保管。每日营业终了应检查点验实物并与帐表数目核对,做到帐帐、帐表、帐款相符。

二、稽核检查内控制度执行情况及效果

稽核方法是①实地观察被稽核机构劳动组织及人员分工,业务处理程序和核算系统是否符合内控制度;②必要时可由业务经办人员现场演示业务处理过程,对在岗业务人员进行内控制度的测试;③抽查有关登记簿,检查执行制度情况。

在检查中要特别注意岗位编制不足,实行一人多岗的行处,有无制度规定分管的岗位而由一人兼管的问题。如下列二例:

例一,经查某人民银行县支行联行经办员到联行报单,同时兼管联行即押。严重违反内控制度。

例二,从某支行出纳库房钥匙交接登记簿查实,该行一管库员因公外出时,曾在不同时间将自己掌管的钥匙交给另一名管库员,使后者有机会先后掌握二把不同的钥匙,违背库房钥匙交叉保管的规定,存在重大隐患。

需要注意的是,我们在进行内控制度的稽核检查时,即要检查制度的落实情况,更要注意检查发现原有制度不完善、不健全的方面,进而提出改进和修定意见。这也是稽核检查的目的之一。

第四节 行长(经理)责任稽核操作

行长(经理)责任稽核是管辖行(司)稽核部门或会同其它部门依据国家的经济方针、金融政策、财经法规、业务规章制度等,接受本单位领导或其它主管部门的委托或授权,对所辖分支机构负责人(行长、经理)履行管理职责和经济责任情况所进行的审查、评价、证明和监督。从而达到考核认定被稽核人任期内工作业绩及所应承担的管理及经济责任,并据以提供客观公正的鉴证和评价。简称责任稽核。

从广义上讲,行长经理责任稽核应包括现职行长(经理)任(聘)期内履行工作职责的稽核(简称现任稽核)和准备离任行长(经理)离任责任稽核(简称离任稽核)。

现任稽核是根据工作需要或分支机构行政负责人阶段性工作考核(如年度考核)需要,对现职行长(经理)在任(聘)期内履行职责时,贯彻执行党和国家金融方针政策,遵守国家法律、法规以及金融规章制度,履行职责,加强内部管理情况进行的全面稽核检查,促进被稽核人和管辖行健全领导约束机制、增强责任心、事业心、考核工作业绩,提高管理水平。具体内容包括:①领导管理职能及决策情况;②业务工作管理情况;③经济法律责任履行情况;④财务经济责任履行情况等。

离任稽核是指行长(经理)因届满卸任、工作调动、提升、免职、离退休等离开原任领导岗位,根据有关合法程序由稽核部门或会同其它有关部门对行长(经理)任期内执行国家金融方针政策,上级行规章制度、信贷保险计划、财务收支及其成果是否真实、合法,经济效益(指标)是否达到规定目标,国有资产有无损失浪费等进行审查,对管理及经济责任、工作业绩及存在问题给予客观公正的鉴证和评价。

现任稽核和离任稽核在稽核目的和时间确定上是不同的,在稽核内容和稽核方式具有相似和相近性。相对来讲离任稽核涉及内容更广泛一些,因此,本书责任稽核将重点介绍离任稽核的内容及稽核操作。

离任稽核作为内部稽核的一种形式,以稽核操作程序上讲也分为立项、准备、实施和总结报告四个阶段。

一、立项阶段

离任稽核不同于一般业务稽核,它的稽核客体是“人”,而不是具体金融业务。因此,稽核部门是受行领导的委托或人事干部管理部门的提请,进行行长(经理)离任稽核立项。

二、准备阶段

(1)成立稽核小组,明确稽核组长和主持人。鉴于离任稽核的特殊性,必要时请示行领导同意,抽调人事、监察部门人员参加稽核组。

(2)制定方案,明确稽核时间、范围、重点内容以及稽核组人员分工。

(3)根据稽核方案,学习有关政策核定,收集调阅有关资料:被稽核人任期内工作业绩报告,领导干部年度考核报告等。

(4)向被稽核人所在单位下达《稽核通知书》。

三、实施阶段(稽核内容及方法)

第一,进驻被稽核人所在单位(后面简称所在单位),听取被稽核人的《述职报告》。

第二,分别公开不同形式的由所在单位领导和其它干部职工参加的座谈会,听取所在单位领导和干部介绍对被稽核人的总体评价和情况介绍。

第三,围绕管理责任和经济责任这一核心内容实施全面稽核:

(一)管理责任包括领导管理职责和业务管理职责履行情况

1. 领导管理职责的考核内容主要有:

(1)全行工作目标、任务的谋划制定及完成情况;

(2)领导决策与参与决策情况及实施结果,重点检查是否符合有关规定,是否科学民主,有无重大失误;

(3)内部管理工作科学化和现代化建设情况。重点检查各项内控制度的制定及执行效果,领导管理方法是否具有先进性、适用性和有效性;内部劳动组织和人员设置及分布是否合理、工作效率如何,违规违纪问题及经济事故的查处情况。

(4)干部队伍建设情况。重点是行领导班子建设及工作开展情况,职工队伍开展“四联”教育及其成效。

上述内容的稽核,主要通过按有关合法程序索取并审阅所在单位的行(司)发文件、内控制度规定、领导工作制度、会议记录、工作报告及有关专项材料进行考核。

2. 业务管理职责履行情况

由于工作性质不同,人民银行、商业银行、保险公司的各级领导人的业务管理职责也不尽相同。下面仅以对商业银行基层分支机构领导履行业务管理职责的稽核为例。

(1)信贷计划执行情况:贷款规模是否控制在人民银行和本系统上级行下达的指标以内。

(2)信贷资产质量情况:贷款手续是否齐全具有法律效力,借款人是否合规,担保抵押是否落实,通过测算各项贷款的逾期率和催收率考核,发放贷款的风险程度。同时考核效益

性指标。如贷款周转率指标等。

$$\text{流动资金贷款周转率} = \frac{\text{稽核期各项贷款累计发生额}}{\text{稽核期各项贷款月平均余额}} \times 100\%$$

(3)存款业务管理情况:包括吸收存款的合规性、真实性及增长幅度,同业所占比重等。

$$\text{存款增长率} = \frac{\text{期末存款余额} - \text{期初存款余额}}{\text{期初存款余额}} \times 100\%$$

$$\text{同业存款占有率} = \frac{\text{本行存款增长额}}{\text{本辖区金融机构存款增长总额}} \times 100\%$$

(参照上式可分别计算储蓄存款和对公存款所占的相应比例)

(4)资产负债比例管理情况。这是考核商业银行业务状况的基本内容,主要审核资产和负债结构是否合理,内容是否真实,经营是否安全。(具体测算请参阅本书有关章节)。

3. 经济责任履行情况主要通过所在单位经营效益和财务管理状况加以考核。审查内容包括财务计划完成情况、执行财经纪律和财务制度情况。除对经营成果认真考核外,重点核实各项财产财务管理情况,有无擅自扩大开支范围,突破费用指标,截留利润的问题,有无财产流失、帐实不符、损失浪费的问题等。主要对下列指标进行测算:

(1)资金自给率

$$\text{资金自给率} = \frac{(\text{自有资金} + \text{各项存款} - \text{上缴准备} - \text{备付金平})}{\text{月平均余额} + \text{月平均余额} - \text{金平均余额} - \text{均余额}} \times 100\%$$

(2)资金利用率

$$\text{资金利用率} = \frac{\text{各项贷款余额} + \text{各种债券余额} + \text{同业拆出余额}}{\text{资本金} + \text{各项存款} + \text{发行债券} + \text{同业拆入余额}} \times 100\%$$

(3)帐款质量指标规定:

合计(储蓄)核算差错率不超过万分之一,现金收付差错率不超过万分之一。

(4)资产利润率

$$\text{资产利润率} = \frac{\text{当年利润总额}}{\text{经营资产总额}} \times 100\%$$

经营资产 = 资产总额 - 固定资产原值

(5)负债成本率

$$\text{负债成本比例} = \frac{\text{当年成本总额}}{\text{负债总数}} \times 100\%$$

成本总额 = 利息支出 + 金融企业往来支出 + 手续费支出 + 营业费用 + 营业税及附加 + 汇兑损失 + 其它营业支出

(6)应收利息率

$$\text{应收利息率} = \frac{\text{应收未收利息}}{\text{利息收入总额}} \times 100\%$$

(7)财务制度规定的经营成果指标:

$$\text{①利润率} = \frac{\text{利润总额}}{\text{营业收入}} \times 100\%$$

$$\textcircled{2} \text{资本金利润率} = \frac{\text{利润总额}}{\text{资本金}} \times 100\%$$

$$\textcircled{3} \text{成本率} = \frac{\text{总成本}}{\text{营业收入}} \times 100\%$$

$$\textcircled{4} \text{费用率} = \frac{\text{业务管理费}}{\text{营业收入} + \text{金融机构往来利息收入}} \times 100\%$$

上列各项指标的测算结果既要与上级核定指标相对照,又要与该所在行自己的历史经验数据和相同规模的同业银行的同期水平进行对比分析,以此评估,确认责任人的管理水平和作业绩。

四、总结报告阶段

第一 稽核组对各项稽核资料进行筛选整理、分析、汇总,必要时对稽核出的问题做进一步落实取证(如遇责任人触犯刑律等超出稽核检查权限和范围的问题时,应及时向派出行领导汇报,请有关职能部门介入)。

第二 拟定《稽核查证问题征求意见书》,请被稽核人及所在行分别签署意见。

第三 起草稽核报告,报送派出行领导或人事干部管理部门。

第四 由派出行党组和人事部门审定稽核报告,作出稽核结论及评议决定。向被稽核人及所在单位出具《行长(经理)离任稽核评议书》。

第五 将稽核资料整理立卷归档。

在金融领域开展领导责任稽核是一项新的工作。本节介绍的行长(经理)责任稽核的有关程序和内容也有待于在实践中进一步修订、完善。以现实情况来看,我们在进行这项工作中应注意掌握和解决的几个问题是:

(1) 责任稽核适用于人民银行及各商业银行,保险公司等金融企业对所属分支机构和所属企事业单位领导的稽核检查。稽核对象包括正职负责人,也包括副职负责人,当然二者在稽核内容的选取上和责任的确定上有所不同,前面所述的稽核操作方式及内容主要是针对正职领导而言,对副职负责人的稽核检查主要选取与之主管工作相关的内容,以考核其所应承担的管理责任和经济责任。

(2) 对行长(经理)的责任稽核,实际上是对被稽核人履行职责及承担经济责任的直接行为和结果进行的综合性考核。而领导者的自身行为又与整个所在单位的整个管理及业务工作密不可分。但在实际稽核过程中,稽核内容不可能也没必要面面俱到,而应根据客观需要和工作实际有所侧重。即使针对现任稽核和离任稽核来讲,稽核的着眼点也应有所区别。一般地讲,在全面考核的基础上,离任稽核应侧重评价及证明经济责任;现任稽核主要应侧重于工作业绩的考核。

(3) 责任稽核是一项政策性和技术性很强的工作,在稽核过程中和在做稽核结论中必须坚持下列原则:

客观公正的原则。在稽核时一定要以政策为准绳以事实为根据,以工作实绩为标准,定量定性分析相结合,实事求是地分清被稽核人责任、评价功过是非。

以权责相结合,确定责任归属的原则。要注意划清几个责任界限:一是划清现任责任和前任责任的界限。一般地讲,把稽核人只对个人任期内的行为及结果承担责任;二是划清直接责任与间接责任的界限。确认领导责任时要考虑有关因素:①责任结果的产生有无上级主管部门(包括当地领导部门)直接干预的因素;②按分权决策和管理的原则,分清主要领导和分管领导(直接领导)的责任;③按分层决策和管理的原则,分清领导核心责任与主管部门(职能科室)及负责人的直接责任;④分清领导决策失误和经办部门或经办人执行偏差的责任。三是划清主观原因和客观原因的界限。

第十二章 非现场稽核监督的内容与操作

非现场稽核监督,是目前世界各国中央银行普遍采用的稽核监督形式。就目前我国来讲,还没有形成统一的非现场稽核监督系统。本章就非现场稽核监督的设计与操作作些探讨,供实际工作参考。

第一节 非现场稽核监督 的概念、内容及形式

一、非现场稽核监督的概念

非现场稽核监督是相对于现场稽核监督而言的,即不在被监督单位现场而对其进行稽核的监督形式。也就是说,稽核监督当局通过对被查金融机构报送的特制报表和有关资料的分析、归类、计算,以从中发现问题,实现稽核监督为目的。被查金融机构报送的特制报表和资料,是金融监管当局以法规形式确定的,报送机构对所报报表和资料的真实性负责。

非现场稽核监督的意义在于:

(1)可以节省人力物力。非现场稽核监督,可以利用较少的人力、物力、对较大范围内金融机构业务活动进行及时的监测。

(2)可以增加稽核监督的覆盖面。非现场稽核监督不仅可以对本辖区的金融机构实现全面监督,而且由于实现计算机联网,可以对较大范围的行政区划或经区划内(如一个省)实行网络监督,使稽核监督的覆盖面达到任意要求的程度。

(3)可以提高稽核监督的时效性。非现场稽核,改变了现场稽核以事后监督为主的局面,可以及时对报表和资料进行监测,及时发现存在的问题。如果实现辖区内金融机构的计算机联网,将使金融监督部门得到报表、资料更加及时,稽核监督的时效性会进一步提高。

(4)可以实现对金融活动的连续监测。由于非现场稽核监督是通过按期连续的报送资料、报表的及时分析、归类、计算的。所以,非现场稽核监督可以对各类金融机构的业务活动进行连续的监测,增强了数据的可比性。

(5)可以实现对金融机构业务活动的横向比较。非现场稽核监督可以随时实现对比

性金融机构和可比性业务活动进行横向对比,以发现同一地金融机构业务活动状况,及时发现有问题金融机构或有问题金融活动,便于及时予以纠正。

(6)可以为现场稽核提供预警信息。非现场稽核监督,可以通过对被行报送资料的分析,及时发现可疑问题,提供预警信息,以此提供现场稽核是否必要现场稽核的目标和重点。

(7)可以为决策机关提供可供参考的信息资料。非现稽核监督是在对金融活动进行综合分析的基础上,提供金融活动情况的信息的,为决策机关提供参考。

二、非现场稽核监督的内容

非现场稽核监督的内容,根据需要设立专项的和全面的两种。专项的非现场稽核监督可以根据被查机构的特性、经营状况或中央银行现有条件设定;全面的非现成稽核监督,应该是金融机构的资产、负债、结算、内检管理、主要经理决策人员等内容的全面、连续的监督形式。非现场稽核监督应设定如下监督内容:

(一)关于资产方面

- (1)期限状况分析;
- (2)资产构成分析;
- (3)贷款大户分析;
- (4)资产质量结构分析;
- (5)贷款风险性分析;
- (6)投资风险分析;
- (7)贷款行业集中性分析;
- (8)资产流动性分析;
- (9)外汇资产及风险性分析。

(二)关于负债方面

- (1)负债构成分析;
- (2)期限状况分析;
- (3)存款大户分析;
- (4)负债风险性分析;
- (5)负债行业集中性分析;
- (6)负债流动性分析;
- (7)外汇负债分析。

(三)关于资产负债共同方面

- (1)资产负债制约比例分析;
- (2)资产负债期限对应性分析;
- (3)联行结算及清算业务统计分析。

(四)关于盈利方面

- (1)业务收入结构分析;
- (2)业务支出结构分析;

- (3) 业务收支对应性分析 ;
- (4) 总收入结构分析 ;
- (5) 总支出结构分析 ;
- (6) 盈利与资产的比例分析 ;
- (7) 盈利质量分析。

(五) 关于资本金方面

- (1) 资本金充足性分析 ;
- (2) 资本金结构分析 ;
- (3) 资产扩大与相应资本补充的比例分析 ;
- (4) 资本金与风险资产的比例分析等等。

三、非现场稽核监督的形式

(1) 报送式的非现场稽核监督。按照稽核监督当局特制的报表 ,被查机构按期向稽核监督部门报送 ,并由稽核监督部门进行相应分析的监督形式。在有条件的地方要逐步实现磁盘报送方式进行稽核资料的报送。

(2) 计算机联网式的非现场稽核监督。即 ,稽核监督部门 ,可以从参加联网的金融机构业务库中直接调取所需资料 ,而且可以通过计算机稽核监督网络 ,达到稽核监督之目的。

(3) 报送与计算机联网相结合的非现场稽核监督。即 ,稽核监督部门不仅可以通过计算机网络得到稽核所需资料 ,而且同时也要求被稽核单位报送规定的特制补充报表 ,以实现更全面的非现场监督之目的。

四、非现场稽核监督系统

非现场稽核监督系统 ,实质上就是银行稽核监督的信息处理系统。银行稽核监督部门 ,通过对各金融机构提供的信息、资料进行加工分析 ,以便进行监督和作出处理或提出建议的过程。以下各节将分别介绍非现场稽核监督的各子系统。

第二节 非现场稽核监督的管理系统的设计

非现场稽核监督的管理系统 ,是指能够使非现场稽核监督的设计者和应用者保持一致的管理方式。包括四个方面的管理组织 :

一、系统的设计组织

系统的设计组织 ①要有有资格的银行稽核人员参与 ,并为系统提供稽核监督的项目、内容、表式以及稽核监督指标体系 ;②要由计算机软件专家、工程师参加 ,以根据稽核人员提

出的要求和提供资料,设计非现场稽核监督的应用程序;③组织力量对设计者设计出的应用程序进行论证和修改;④对通过论证和修改的应用程序进行试点运行,以便总结经验,为程序的进一步推广提供条件;⑤推广应用程序的应用范围,实现非现场稽核监督的网络化。

二、系统的执行组织

系统的执行 ①需要有系统的操作人员 ,以及通过操作计算机 ,输出所需要的数据和资料 ;②对输出资料进行分析的人员 ,以通过对输出资料的分析 ,判断被检金融机构的经营状况和存在的问题 ;③稽核监督官员 ,以及时对有问题的金融机构提出质询 ,处罚 ,并及时安排现场稽核 ,使受检金融机构及时纠正存在的问题。

三、系统的内部协调

非现场稽核监督的管理系统,需要成立系统的内部协调组织,任务是随时向系统的设计组织和执行组织提供信息、法规和制度。并且及时修正设计系统和法规依据,充分发挥非现场稽核监督的及时有效的作用。

四、系统的外部协调

非现场稽核监督的管理体系,需要成立系统的外部协调组织,包括:①提供数据资料的银行、非银行金融机构的人员;②中央银行的调统人员;③政府统计机构的人员。这个组织的任务,就是要保证非现场稽核监督数据来源的准确、完整、有效,以保证非现场稽核监督的质量。

第三节 非现场稽核监督的指标体系

一、资产类的指标体系

(1)资产的结构性指标。可以限定,贷款资产占总资产的比例不得超过65%,现金资产不得低于总资产的8%,证券及易变现资产不得低于总资产的10%,长期投资性资产不得高于总资产的10%,拆出资金不得高于总资产的4%,其它资产不得高于总资产的5%。

(2) 贷款的集中性指标。可以限定,对同一行业的贷款不得超过贷款总额的 20%;对最大十家客户贷款总额不得高于贷款总额的 5%;对同一借款大户贷款不得超过贷款总额的 2%;对股东的贷款比例不得超过贷款总额的 8%。

(3)资产质量指标。可以限定逾期贷款与贷款总额之比不超过8% ;呆滞贷款与贷款总额之比不超过5% ;呆帐贷款与贷款总额之比不超过2%。

二、负债类指标体系

可以限定,定期存款占存款总额的比例不得低于 40%;同月到期的定期存款不高于存款总额的 10%;拆入资金占负债总额的比例不超过 10%;流动性负债不高于负债总额的 8%;同一行业的负债不高于 30%;外汇负债不超过负债的 8%(外汇专业银行除外)。

三、资产负债共同类的指标体系

(1)存贷款比例。限定贷款余额与存款余额之比不得超过 75%,或贷款增量与存款增量之比不得超过 75%。

(2)一年以上的中长期贷款与一年期以上的存款之比不超过 120%。

(3)流动性资产与流动性负债的比例不低于 25%。

(4)备付金存款和库存现金与各项存款之比不得低于 5-7%。

四、资本金指标体系

(1)限定资本总额与加权的风险资产总额的比例不小于 8%,其中核心资本不低于资本总额的 4%。

(2)对同一贷款大户的贷款金额不得超过银行资本总额的 10%;对最大十家客户发放贷款的总额不得超过银行资本的 50%。

五、盈利质量的指标体系

限定利息按期收回率不低于 80%;利息支出总额不得超过利息收入总额的 75%;管理费支出不得超过利差收入的 30% 等等。

第四节 非现场稽核监督的数据管理系统

一、数据的核实、修改和原始资料归档

(一)数据的核实

非现场稽核报表中的数据,是被用作决策的基础,必须保证数据的准确性。为保证数据的准确,需做好如下工作:

(1)要向报告行做出清楚的说明,如哪些数据是哪些会计科目项下的数据内容等;

(2)要及时核对数据,找出印刷错误或其它错误;

(3)要快速分析各期数据,并与同类组进行对比,以便及时发现错误;

(4)将数字上的疑点及时反馈给报告行,促使报告行改进工作,提高上报数据的准确

性,并及时改正数据上存在的错误;

(5)对延交报表时间和提供错误数据的银行加以惩罚。

(二)原始资料的归档

非现场稽核监督所获得的数据和计算过程应该是机密的。对原始数据必须加保存,以便日后检查输入数据的正确与否。所以,进行数据管理的第一步,是建立一个完善的原始资料归档的档案系统。可以采用建立原文管理制度,原始资料软盘拷贝管理制度以及输入管理的方法和原则。

(1)对档案文件进行分类。非现场稽核监督档案文件至少应包括:一是机构简介;二是经营金融业务许可证的申请表和批准函,以及证明其经营行法律状况的重要文件;三是有关管理问题文件,包括与法规要求相一致的实施细则等文件;四是各期财务分析表;五是原始管理报告。

(2)文件的保存。文件的保存应有专门的卷柜和管理人员,负责对文件的保管、整理和归档。

(3)调阅限制。文件的调阅应有调阅制,以防文件的丢失、泄密。

二、数据管理层次的选择

非现场稽核监督的数据是通过准确输入,对被检银行经营状况进行综合分析的记录。如果需要数据的存储和循环利用,有以下两种方法可供选择。

(一)分列表方式

用分列表方式记录数据,主要是因为分列表软件非常便宜,容易得到。这个软件可将简单的输入方式和分析程序两个功能结合起来,使用也较为普遍。分列表方式有如下优点:

(1)系统容易建立,可在带有分列表软件包的微机上使用;

(2)结构灵活,可方便容易地增减项目;

(3)使用方便。

但它也有如下缺点:

(1)易损坏。因为任何使用者都能非常容易地知道表内各部分之间的数学关系及表达式,若无意改变其内容,从表面上还难以发现。这是对数据编制和汇总准确性的潜在威胁。

(2)报告方式的不可变性。因为数据是记录在二维文件中的,单个分列表主要包括两方面内容:要么记录某个金融机构在每个报告日的各项目情况,要么记录某报告日各金融机构的各项目情况。前者便于纵向分析,后者便于横向比较。然而,非现场稽核监督要求对数据,进行加工、输入、输出和综合,这就需要大量的时间,而且容易出错,通常需要用户有很高的技巧。

用分列表方式记录非现场监测数据,有点像把计算机当作高级打字机使用。根据数据报表的格式输入进去,再根据需要打印出来。数据记录的核实依赖于用户,分析则更是建立在打印出的报告上,进行手工分析。

(二)数据库系统

随着计算机及其网络技术的逐渐普及和日益提高,在没有外部支持的条件下,银行稽核

部门也有能力管理自己的非现场监测系统。目前,我国的部分地区已经开发了部分非现场稽核监测系统,但还需要进一步研究和改进。所以选择什么样的软件系统应考虑以下几点:

1. 文件结构

包括三种形式:

(1)二维数据表。与列表极为相似,文件中每个记录都必须包含所需要归类处理的内容。由于文件记录之间没有主文件与子文件之间的相互关系,每个记录都是相互独立的,所以重要的数据必须在记录中多次重复输入。这种文件虽然成本低,便于掌握,但无法满足非现场稽核监测的需要。

(2)相关数据结构。在此结构中,记录之间有一定的相互关系。比如,设定一个独一无二的标识(可以是银行行号)存储在该行的业务记录中,我们便可以通过行号调阅该行的任何数据,即使是下一级金融机构的某些数据,也可以通过该行行号调出。这种软件目前最适用于非现场监测,它既易于改动又不需要重复输入数据。

(3)分层数据结构。使用此种结构,系统可在子文件与主文件之间直接建立联系,而不需要共同的数据内容。

2. 程序语言

包括以下两种。

(1)初级语言。包括 Fortran、Cobol、RPG、Basic、Pascal 和 C 语言。使用这些语言需要高水平的编程能力,但同时也需要有极强的灵活性。

(2)相关数据系统。相关数据系统拥有数据管理工具和多用户文件锁定程序,比初级语言易于开发。该系统为了易于使用,可以采用屏幕菜单提示,但运行速度慢,不易修改。如果既要运行速度快,又要修改方便,则需要拥有高级编程人员。

3. 数据库的编辑系统

数据的管理系统,必须被用户视作一种分析性工具,它意味着使用户更加有效地完成工作。所以设计系统应该满足所有分析上的要求。

(1)系统必须能使用户得到迅速反馈。如要求屏幕上给出风险加权数,资本充足性等报告的内容。

(2)系统必须保障数据录入期间的大量有效核对,以保证录入数据的完整性。小计或合计必须由系统计算并且复核,以检验数据录入中出现的差错。

(3)系统应具有提示数据录入中需要核实的功能,并能使用户很快发现问题,能容易地看到储存系统内需要纠正的是什么?

(4)系统不只是为了储存数据,而且必须承担大量的金融分析任务。在缺乏金融分析经验的地方,也能够较容易得到计算机在分析上的帮助。

(5)系统必须拥有清晰的选择指令和众多的错误识别标志,以使操作者在不学习任何编码或参考任何操作手册,就能使用操作。

(6)系统应具备能够识别最初录入数据的人员和时间,以及最后修改数据的时间。

三、软件的开发与利用

(一) 软件规格的选择

选择数据管理方法后,接下来就是确定软件系统应具备什么样的功能,软件应该做些什么?选择的标准应以方便用户为准则:其一,是将所有的数据输入分列表,根据表中各种比例关系的计算公式,分析人员可以获得各种经营活动比率和原始数据,然后作出自己的分析。其二,是将资料、信息存入数据库,在数据运行程序中设置固定的计算公式,但只有当数据拷入另一个文件,并输入分列表以作进一步的分析时,个人分析人员才能操作这些数据。

1. 分列表方式

选用这种方式在设计模块时需与报告格式的要求相一致,按一行一行的对应关系来设计,并加入一些算术方法来检验。还需要设置一个工作区,用于取出表中的某些数据,计算一些重要的比率。复杂的分列表程序有可能达上千行。

2. 数据库方式

对数据库的基本要求应根据管理报告而定,管理报告则根据不同的金融记录而建立文件结构。然需要考虑的应该是:

(1)存取保密。地区间的网络通过用户权力方式提供存取保密,规定用户在何种目录下进行读写。

(2)用户接口。用户在操作过程中无需记住如何使用系统,系统会主动显示供选择的程序名称,文件名称或代码。例如,用户无需记住每种类型文件的代码,并且提示每个代码代表的内容。系统的这一功能可保障用户知道如何进行操作,防止操作失误,并从程序运行的任何阶段返回。

(3)数据输入控制。在制表过程中,要求对数据库结构中的类型进行定义,并在输入数据时,按所定义的类型进行输入,特别是那些以后要用于计算机的数据。例如:要求所有银行报送3月31日的报表,结果却漫不经心地输入了3月30日的资产负债表,这容易影响同类数据的比较、归类和汇总。因而,软件应具有核实输入数据的有效日期的功能,如果用户输入了错误的日期,软件应及时提示一个合适的日期。

(4)审计跟踪。识别数据错误的来源,保证数据的准确性。数据审计应表明两点:①谁最初输入的金融数据;②谁最近做了修改。这样可以查出任何未经许可对数据进行存放,并对数据进行修改的人。

(5)数据的完整性。系统应能检查在制作管理报告输入数据过程中出现的错误。①所有的总计和小计数据是否正确;②资产负债表是否实际上平衡;③明细表中的数据是否与资产负债表中的数据相一致,任何未经系统证实的数据都要做上记号,并从报告中挑出,以免影响分析。但有些数据需要保留一定时间。然而,为了保证数据不被许多无用记录所占用,系统必须有删除有效时限之外的金融数据。因为不必要的金融数据会浪费磁盘空间,减缓运行速度,增加份盘的需要。

(6)报告。可能的情况下,系统应提供迅速的反馈。如:①资产负债表输完后,屏幕上就应显示资本是否充足、资产的流动性,以便用户可以很快确定其是否符合有关的法规规

定 ;②全面的稽核报告 ,应以一种易读易懂 ,便于用分列表进行运算的形式显示各种记录 ;③报告中的数据可根据需要进行选择 ,这样就可以随意进行序时对比分析或同类对比分析 ;④报告中应包括对原始数据进行分析的所有运算结果。

(二)软件的选择

非现场稽核监督软件 ,可以购买现成的应用软件 ;也可以搞内部自行开发 ;还可以委托软件开发公司开发 ,最后还可以利用非指定设计的软件进行修改利用等等。

第五节 非现场稽核监督的操作

一、非现场稽核监督培训

数据管理系统完成后 ,为保证数据管理的正确使用 ,应进行必要的培训 ;

(一)系统监督

采用网络形式的非现场稽核监督 ,稽核操作及管理人员 ,必须对数据管理系统有一个全面的了解 ,应毫无困难地设计控制指数表格。如果系统是多种语言设计的 ,则应设计语言表格 ,建立用户指南 ,进行备份 ,进行日常维修 ,如定期重定指数 ,清除过时记录等。

(二)用户的培训

不论金融数据和报告的输入是否由数据处理中心处理 ,或是由银行稽核部门进行分散处理 ,都必对操作人员进行大量的培训。用户的培训一般应经过三个步骤 :

(1)进行计算机基础知识的培训 ,从用户如何控制计算机开始。

(2)是对非现场稽核监测系统的培训。培训中 ,首先 ,要培养用户对非现场监测系统程序的兴趣 ,使其觉得可以通过用非现场监测系统而受益 ,可以节省大量的人力和物力 ;其次是培训用户怎样使用该非现场稽核监测系统 ;第三 ,还应让银行非现场稽核监督人员知道怎样做金融分析 ,明白怎样对制出的报告进行说明。

(3)是对系统数据处理原理的培训。通过培训 ,使用户对金融数据更加了解 ,显示系统的科学实用性以及其作为一个分析工具的重要作用。

培训中不仅应使稽核监督人员懂得计算机及其非现场稽核监测系统的操作和使用 ,而且有可能的话 ,还应增加会计原理、规则、银行营运、管理实务和银行管理如何适应经济发展变化等培训内容。

二、系统的衔接及其启用

编程结束后 ,外部协调组应与被监测金融机构协商 ,如何将旧系统转换到新的系统工作。但应注意 :首先 ,应召开被监测金融机构负责人及经办人员会议 ,讲明欲报数据资料项目的内涵、口径及其要求 ,必要时可以进行短期培训 ,把好报送质量关 ;其次 ,对新的非现场

监测系统需要有一个试运行阶段,以便随时修改存在的问题,使监测效果落到实处。第三,在系统被正式启用后,也要进行及时的总结,定期进行研究,修订那些由于新法规的颁布对系统的影响,填充监测项目,删除不适用数据等。

三、系统的操作及其数据的使用

(一)数据资料的输入

系统正式运转后,就是按期将所得数据和资料输入系统中,通过启动系统,便可及时调出被监测项目。资料的输入有两种途径:一种是利用网络系统获取数据;二是根据被监测行的报送数据资料输入数据。无论哪种方式,都需要认真细心,一丝不苟地进行,确实保证录入数据的准确性。

(二)数据的使用

应按照非现场稽核监督的内容以及指标系统作出非现场稽核监测报告。有经验的分析人员,在分析了一系列资产负债表后,将会发现其中的不连续性和消极趋势。如果非现场稽核的监测数据能被转化成帮助识别被监督行正在产生问题的有用信息,而且问题仍在可解决的范围之内。这将作为银行稽核检查官对其采取行动的基本条件,并将问题解决在萌芽时期。

非现场稽核监督数据的使用,一个重要的目的,就是从诸多的金融机构的数据分析中找出最脆弱的金融机构,分析它们的发展趋势,再确定哪些银行经营“健康”,哪些银行具有一定“病症”。资产充足率、存贷比率、流动性比率、资产回报率、权益回报率、经营费用回报率的比较,可突出各金融机构的可比经营活动差别。很清楚,如果一家银行的各项比率低于平均水平,这些比率不良发展趋势,将使这些银行出现经营上的困难,即使该银行目前经营活动仍在正常进行,但潜在的危险已经存在。

第八篇

通货发行和 国库业务的监管

第一章 通货发行与金银监管

货币是联系社会经济活动的纽带,是国家进行宏观调控的重要经济杠杆。黄金和白银,既是工业生产和科研不可缺少的贵金属材料,又是国家重要的国际储备。做好货币发行与金银监管,是中国人民银行的一项重要职责。

第一节 通货发行工作的主要任务与标准化管理

一、通货发行工作的主要任务

(一) 通货发行的概念

通货发行是中国人民银行作为中央银行,代表国家向社会提供流通手段和支付手段并筹集资金的行为。具体讲,包括货币的印制、保管、调拨、发行、回笼以及损伤货币的销毁。《中国人民银行法》第十五条规定:“中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的和私人的债务,任何单位和个人不得拒收。”

中国人民银行的货币发行业务,是通过商业银行和经批准经营现金业务的其他金融机构的现金收付业务活动来实现的。当一定时期内商业银行和其他金融机构向中国人民银行解缴的现金量大于支取的现金量时,表现在中国人民银行为货币回笼;反之,则为货币投放。

我国的货币发行有两种含义:一种是中国人民银行发行基金的出库和入库数轧差后发行基金的净出库或净入库数;另一种是银行现金的投放和回笼数轧差后的现金净投放或净回笼数。按照这两种含义分别计算后的差额,即发行基金净出(入)库与现金净投放(回笼)的差额等于同期银行业务库库存现金的增减数。我国公布的货币发行数即通常讲的货币投放数是指第二种含义,即银行现金净投放或净回笼数;在中国人民银行货币发行专业上通常所说的货币发行是指第一种含义的货币发行,即发行基金当年净出库或净入库数。

(二) 货币发行工作的主要任务

货币发行是中国人民银行的主要职责之一,其主要任务是:

(1) 根据国家社会经济发展的需要提出货币发行计划,报经国务院批准后组织实施。

(2) 研究货币发行与社会经济发展的关系,为调节货币流通和制定货币发行政策提供科学依据。

- (3) 根据国务院批准的货币发行计划,编制货币需要量计划。
- (4) 根据国务院的决定,组织办理新版人民币的发行和旧版人民币的回收工作。
- (5) 根据市场货币流通状况,编制、执行、调整发行基金调拨计划和损伤货币销毁计划,调节市场流通货币的面额结构,组织商业银行办理货币兑换和挑剔业务。
- (6) 负责有关货币发行法律、法规的制定及其管理。
- (7) 制定与货币发行业务有关的规章制度。
- (8) 宣传国家货币政策,组织实施反假人民币工作。
- (9) 办理人民币发行基金的保管、调运、销毁及核算业务。
- (10) 办理商业银行存取现金业务。
- (11) 监督、检查、协调商业银行的现金出纳业务。

二、货币发行工作的组织形式

要完成货币发行工作的任务,必须有一套完整的组织体系。目前,经办和管理货币发行业务的部门,原则为一级中国人民银行机构设立一级货币发行部门和一级发行库,并实行垂直领导和管理。自上而下为:中国人民银行总行货币金银司和总库,省级分行货币发行处和分库,二级分行货币发行科和中心支库,县支行货币发行股和支库。由于发行库是中国人民银行根据经济发展和业务需要来决定设置的,因此,在行政机构重叠的同一城市或安全条件不具备的地方,货币发行部门和发行库的设置不需要严格对应。货币发行工作的组织管理具有很强的整体性和统一性,以服从和权威为前提,采用强制性手段,直接组织和指挥下属机构的业务活动。根据制度规定,发行库主任由同级中国人民银行行长兼任,货币发行部门根据库主任授权,负责管理发行库日常工作。

三、货币发行工作的标准化管理

货币发行工作操作的主体是现钞货币,因此,货币发行工作标准化管理就是如何规范地处理货币的印制、保管、发行、回笼以及损伤货币的销毁等各个环节,使其在安全的前提下,依次有序运作。中国人民银行总行自1988年8月开始提倡并推行货币发行专业“目标化管理”与“规范化管理”以来,经过不断实践与完善,已相继推出了“目标化管理”、“规范化管理”、“程序化管理”、“一体化管理”四个子系统,通过它们之间的相互联系和彼此制约,构成了货币发行工作的标准化管理系统。

规范化管理。规范化管理是指以库房、库款、帐务等为实施主体,在相对静态条件下,采用一定的技术标准而进行的一系列管理活动。

程序化管理。程序化管理是指在相对动态的情况下,对现钞货币运行各个环节的操作性规定,它具有严格的顺序性和科学性。

一体化管理。一体化管理就是从强化中央银行职能,协调国有商业银行及其他金融机构的角度出发,从现钞管理做起,为稳定货币、稳定金融所开展的一系列行之有效的工作。

目标化管理。目标化管理是指经过规范化、程序化、一体化等管理方式和措施,改善现钞货币运行的面貌与环境,提高货币发行人员的政治和业务素质,确保库房、库款安全和现

钞货币供应,从而实现稳定货币币值,并以此促进经济增长的最终目标。

四、我国货币发行简史

(一)国内革命战争时期,人民政权的货币发行

1. 第一次国内革命战争时期的货币发行

第一次国内革命战争后期(1926年至1927年),在中国共产党的领导下,广东、湖南、湖北、江西等省的农民纷纷成立了农民协会,在经济方面开展反对高额地租、高利贷、苛捐杂税和预征钱粮的斗争。农民协会为了活跃农村经济,方便借贷,在许多地区建立了农民银行、平民银行和信用合作社,并发行了货币。其中比较著名的有湖南省衡山县柴山洲特区第一农民银行的“白布货币”、浏东平民银行临时“兑换券”、浏阳金刚公有财产保管处“有价证券”、“黄冈信用合作社流通券”等。

2. 第二次国内革命战争时期的货币发行

第二次国内革命战争时期(1928年至1936年),各革命根据地苏维埃政府为了支援革命战争,筹集资金,调剂金融,活跃市场和打破敌人的经济封锁,在许多地区建立了苏维埃银行,共发行纸币、布币、银币、铜币等200余种。国内革命战争各时期发行的纸币至今仍然可以按规定比值兑换现行流通的人民币。

3. 抗日战争时期的货币发行

抗日战争时期(1937年至1945年),中国共产党领导下的各个抗日根据地先后建立了近40个银行,这些银行以根据地的物资作保证,发行货币,这些货币统称为“抗币”。各抗日根据地的银行及其所发行的货币,为发展根据地的工农业生产,防止和限制敌伪钞的侵入,抵制敌伪钞的流通,保护根据地经济的独立自主,支援革命战争,发挥了重要作用。

4. 第三次国内革命战争时期的货币发行

从1946年开始的第三次国内革命战争,到1948年已取得了决定性的胜利,各解放区先后连接起来,货币统一工作成为亟待解决的问题。但是,由于各解放区的行政、财政等工作统一的程度不同,战争还在继续进行,只能采取逐步统一的办法,即先允许各大解放区的货币按固定比价混合流通,然后再统一发行工作。

(二)解放后人民币的发行

1. 第一套人民币的发行

第一套人民币是1948年12月1日中国人民银行成立时开始发行的,到1955年5月10日停止流通使用。

为了适应形势发展的需要,进一步统一解放区货币,经华北人民政府、山东人民政府、陕甘宁和晋绥两边区人民政府会商协定,合并了华北解放区的华北银行、山东解放区的北海银行和西北解放区的西北农民银行,并于1948年12月1日在河北省石家庄市正式成立中国人民银行,开始发行第一套人民币。1951年底,除西藏自治区和台湾省外,全国范围内的货币已相继统一,人民币成为我国唯一的合法货币。到1953年12月,人民币发行券别共12种,版别有62种。

由于当时解放区的环境和解放初期条件的限制,第一套人民币的设计思想还不够统一,

图案内容繁杂,主题思想不突出,钞票种类多,面额大小差别大,工艺上采用了石印、凸印、凹印、胶印、凸凹合印、凸胶合印、胶凹套印七种技术,纸张、油墨等主要原料也都是就地取材,钞票质量参差不齐。但第一套人民币的发行,结束了国民党统治下几十年的恶性通货膨胀和中国近百年来外币、金银在市场流通、买卖的历史,对促进解放战争的全面胜利和建国初期经济的恢复发挥了巨大的作用。

2. 第二套人民币的发行

第二套人民币是在第一套人民币统一全国货币的基础上于1955年3月1日开始发行的。当时已消除了战争给国民经济带来的影响,工农业生产迅速恢复和发展,商品经济日益活跃,市场物价稳定,国家商品库存、黄金储备也连年增加,货币制度也相应地得到巩固和健全。但是,由于解放前连续多年的恶性通货膨胀所遗留的影响还没有完全消除,第一套人民币的面值较大(最大为50000元),而且单位价值较低(当时的人民币主币单位是“元”,实际上当时市场上已没有价值1元的商品,在流通中计算时,以万元为单位),已不利于商品流通和经济发展。另外,由于受解放初期物质技术条件的限制,第一套人民币纸张质量差,券别种类多,文字说明单一,票面破损比较严重。

为了改变第一套人民币面额过大等不足之处和提高印制质量,进一步健全我国货币制度,1955年2月21日,国务院发布关于发行第二套人民币和回收第一套人民币的命令。决定由中国人民银行自1955年3月1日起发行新币(第二套人民币),收回旧币(第一套人民币),新旧人民币兑换比例为1:1万,公布发行的第二套人民币共11种,每种券别版面均印有汉、藏、蒙、维吾尔四种民族文字。第二套人民币设计思想明确,主题突出,图案色彩新颖,主辅币结构合理。在印制工艺上除了分币外,其他券别全部采用胶凹套印。凹印版是以我国传统的手工雕刻方法制作的,具有独特的民族风格,其优点是版纹深,墨层厚,有较好的反假防伪能力。因此,第二套人民币发行后立即得到了人民群众的欢迎,称赞这套人民币好看、好认、好算、好使。实践证明,第二套人民币成为我国第一套完整精致的货币,它对健全我国货币制度,发展经济起到了积极的促进作用。

3. 第三套人民币的发行

第三套人民币是1962年4月15日开始发行,到1996年3月1日开始只收不付,因而它是我国流通时间最长的一套人民币。第三套人民币票面设计图案比较集中地反映了当时我国国民经济以农业为基础,以工业为主导,农、轻、重并举的指导思想。在印制工艺上,第三套人民币继承和发展了第二套人民币的技术传统和风格。在制版过程中,精雕细刻,机器和传统的手工相结合,使图案、花纹线条精细,油墨配色合理,色彩新颖、明快;票面纸幅较小,图案美观大方。第三套人民币券别结构合理,纸、硬币品种丰富,设计思想鲜明,印制工艺也比较先进。第三套人民币的发行进一步增强了人民币的反假防伪能力,健全了我国的货币制度。

4. 第四套人民币的发行

第四套人民币是1987年4月27日开始陆续发行的。第四套人民币是在经济发展,商品流通扩大,货币需要量增加的情况下发行的。为了满足经济发展需要,进一步健全我国的货币制度,改善券别结构,方便流通使用和交易结算,1987年4月25日,国务院颁布了发行

第四套人民币的命令,责成中国人民银行自1987年4月27日起,陆续发行第四套人民币。第四套人民币发行后,与第三套人民币在市场等值混合流通。

第四套人民币在设计思想、风格和印制工艺上都有一定的创新和突破。这套人民币充分体现了在中国共产党领导下,全国各族人民意气风发,团结一致,建设有中国特色社会主义的主题思想。在设计风格上,保持和发扬了我国民族艺术传统的特点;在印制工艺上,主景全部采用大幅人物头像,雕刻工艺复杂,按面值不同,分别采用了满版古钱水印和固定人物头像水印,它不仅表现出线条图景,而且显示出明暗层次,进一步提高了我国印钞工艺技术水平,和钞票的反假防伪能力。同时,为了提高社会工作效率,适应流通不断扩大的需要,这套人民币在第二套、第三套的基础上,增加发行了50元和100元两种券别,充分发挥了人民币在国民经济中的作用。

第二节 人民币发行基金监管

发行基金是中国人民银行为国家保管的待发行的货币,是国家将向市场投放的货币准备基金。发行基金处在向市场投放的准备过程中,还不是流通中的货币,尚不具备货币的职能作用。因此,发行基金的运行便形成了自己独特的运动形式,即印制、入库、调拨、发行、回笼、销毁等环节的相互联系和依次循环,对其运动的管理就是发行基金与帐务核算监管。发行基金在调拨过程中,必须依照《中国人民银行货币发行管理制度》和《全国银行出纳基本制度》办理发行基金调拨,严防危害发行基金安全的事故发生。

一、发行基金印制与入库监管

(一)发行基金印制计划及其编制

人民币印制计划分为中期计划和年度计划,年度计划在中期计划基础上,根据当时社会经济发展状况,在前一年的5月底提出,经中国人民银行总行批准后,送印制总公司组织印制。人民币印制计划在编制时,要首先保证总量供应,然后再考虑券别结构的合理性。

(二)发行基金的入库

印制企业在人民币发行基金印制计划允许范围内生产的所有合格货币,均需全数解缴中国人民银行总行指定的总行重点库,任何人无权动用,所有废品必须按规定严格销毁。印制厂将印制好的合格货币解送指定的总行重点库,经总行重点库验收,确认包装质量合格、数量正确后,办理发行基金入库手续,并报告中国人民银行总行货币金银司。

二、发行基金调拨监管

(一)发行基金调拨与发行基金调拨方针

发行基金调拨是指中国人民银行根据国家现金投放计划和各地区经济发展需要,以行

2. 发行基金调拨手续

发行基金调拨凭上级行签发的调拨命令执行。没有上级行的调拨命令,任何单位、个人都无权动用发行基金。在紧急情况下,可采用先凭规定代号的电报或电传调拨命令执行,后补调拨命令的方式办理。在具体办理发行基金调拨时,必须严格按照规定程序进行,核对预留印鉴、介绍信、人员身份证明等。下级行必须严格按照上级行签发的调拨命令调出(入)发行基金,不准自行增减金额或更改券别。

发行基金调拨,必须严格款项交接手续。调入行对调入的发行基金,必须详细检查点收。对原封新券要检查铅封,并对各箱券别代号与数额进行核对,如发现包装箱破碎或其他可疑情况应开箱检查。对回笼券应逐捆卡把,仔细检查封签、名章、日期、行名是否齐全清楚,捆扎是否结实,如有松散或其他可疑的钞票,应拆把清点。

三、对商业银行存取现金的监管

中国人民银行的货币发行主要是通过商业银行和其他金融机构的现金收付业务活动来实现的。为了做好对商业银行的现金供应工作,根据《中国人民银行货币发行管理制度》的规定,商业银行每月要向开户的中国人民银行报送用款计划。商业银行在每一营业日内,原则上只能有一次交存或支取现金(为鼓励回收损伤币,交存损伤币不受此限制),并以开户商业银行为单位办理。商业银行支取现金,必须在中国人民银行存款户内有足够的余额,不得透支;交存现金,必须按《全国银行出纳基本制度》规定的挑残标准,分开完整币和损伤币,否则不予受理。同时,要对商业银行的现金出纳业务进行监督检查。

四、损伤人民币销毁监管

(一)损伤人民币销毁的目的

损伤人民币是指在流通过程中,因使用磨损不能继续流通的货币。对损伤币进行有计划的销毁,目的在于提高市场流通人民币的整洁程度,维护人民币的信誉,保持正常的货币流通。

(二)损伤人民币销毁计划的编制

各行在编制损伤人民币销毁计划时,要根据当地市场流通人民币各种券别的损伤程度,以损伤人民币挑剔标准为依据,以保持市场流通人民币的整洁为目的,实事求是地编制损伤人民币的销毁计划。

(1)根据本地区上年末市场流通中人民币的数量及其各种券别的损伤程度,参考上年损伤人民币的回收情况,预测本年度各种损伤券别的回收数量。

(2)考虑复点和销毁能力,确定损伤人民币销毁计划中各种损伤券别的销毁数量。

(3)根据本地区当前市场流通中人民币的券别结构比例状况和预计上级库本年度供应券别的实际可能,结合各种券别损伤币的回收数量和销毁数量,在综合平衡的基础上,据以编制损伤人民币销毁计划。

(三)损伤人民币销毁程序

(1)销毁点行销毁工作准备就绪,应向上级行书面申请签发损伤人民币销毁命令,经省

行批准后由省行签发销毁命令,并派销毁专职稽查员进行监销。

(2)销毁点行根据上级行签发的销毁命令,填制发行基金出库凭证并办理出库手续,由押运人员将损伤人民币移送销毁现场等待检查销毁。

(3)监销人员根据签发的销毁命令和销毁点行提供的“损伤发行基金销毁表”进行认真核对,然后还要按不同券别进行抽查,确认无误后销毁工作方可开始进行。监销人员在组织抽查中,如发现差错较多,可提高抽查比例。若发现多笔差错或发现大额长短款,或发现用其他手段作弊等,应采取停止销毁或某种券别暂停销毁的措施,查明原因,直到符合要求后,才能恢复销毁。

(4)经认真检查销毁质量全部符合规定要求后,销毁工作正式结束,人员方能全部撤离销毁现场。

(5)损伤硬币的销毁,必须严格比照损伤纸币销毁要求办理。

(四)损伤人民币销毁的组织领导

损伤人民币销毁是货币发行的最终环节,关系到国家财产的安全和市场流通货币数字的准确,必须加强领导,严密组织。损伤人民币销毁的各个环节,包括回收、复点、打洞、抽查、装袋、保管以及运送销毁现场后的倒袋、装球(窑)、空袋检查等,必须严格执行制度,明确岗位责任,建立严格的交接登记手续,严防事故发生。

第三节 反假币工作及其监管

一、反假币工作回顾

假币是伴随着真币的产生而产生的。货币产生以后,从其本质来讲,它能够表现一切商品的价值,而且能够和一切商品进行直接交换,这就给货币蒙上了一层神秘的外纱。因此,在货币产生的同时,就伴随着伪造变造货币行为,成为犯罪分子达到一定的政治目的和猎取经济利益的手段,客观上要求对伪造变造货币的行为进行斗争,古今中外均是如此。我国宋代发行的“会子”纸币上印有“告伪造会子之人,处赏钱一仟贯,如不与捕进,校惩著徒中及窝藏之罪,能自告首特与免罪”的字样,这段有文字考证的事实无可否认地记载着反假货币的历史与假币自然存在的史实。美国现行流通的美钞,从1928年发行以来的60多年间,假美钞的出现从未停止过,已经发现伪假美钞多达15000种,特别是近几年来美钞每年被伪造的数额达20亿美元之多。

人民币是我国的法定货币,自发行以来,国内外不法分子采用各种手段破坏人民币的行为一直没有停止过,反假人民币斗争将成为一项长期而又艰巨的任务。

第一套人民币共有12种面额,62个版别,从1948年12月1日公布发行至1955年5月10日止,虽然流通时间不长,但由于品种繁杂,纸张、油墨等材质差,印刷工艺落后,所以发

生伪造变造的现象较多。据不完全统计,不法分子曾对 20、50、100、200、500、1000、5000、10000 元 8 种面额 20 几种版别的钞票进行过伪造、变造活动,涉及到全国许多地方。

第二套和第三套人民币流通期间,即 50 年代末期至 90 年代初期,由于科学技术的进步,出现了一些高水平的机制假币,数量多、欺骗性强、危害大。从公安机关破获的假币案看,这一时期假币作案一般都是从沿海口岸地区发生,然后向内地蔓延,集团化犯罪比例增大。

第四套人民币从 1987 年 4 月发行至今,制造贩运假人民币的犯罪活动日益猖獗,假币犯罪活动已在全国范围内滋生蔓延,大案要案增多。1994 年一年全国破获 10 万元以上假人民币大案 12 起,查获最大的一起假币案金额约 1800 万元,假币犯罪活动已向集团化、组织化、职业化发展。经过对查获的假币分析,绝大多数假币来自香港、台湾地区和国外,假币面额大多集中在 50 元和 100 元上,而且伪造水平高,给群众识别和反假工作带来一定困难。

二、反假币工作的组织

反假人民币工作具有很强的社会性,需要银行、公安、工商行政管理、海关等部门共同努力,积极发挥各自的职能作用,形成合力,这样对假币犯罪活动才能进行有效的打击。如果各自的力量得不到充分发挥,就不能形成打击的力度,就不能对假币犯罪活动进行有效的打击,这将对我国的经济建设产生极为不利的影响。因此,做好反假币斗争是银行、公安等部门的共同职责。各级政府要切实加强对反假币工作的组织领导,组成以公安、银行为主体的反假网络。

我国目前反假组织管理网络中各部门的分工和职责:

(一)国务院反假货币联系会议的主要职责

为了加强反假人民币工作的领导和组织,1994 年 11 月,国务院决定建立国务院反假货币工作联系会议制度,其主要职责有:

(1)领导、组织全国反假货币工作,研究制定反假货币斗争的方针、政策、法规和办法。

(2)及时向中共中央、国务院报告反假货币工作中出现的重大问题与动态,提出有关反假货币工作的建议。

(3)组织协调各有关部门开展反假货币工作。

(4)组织、指导反假货币宣传活动。

(5)通报有关大案要案的处理情况和反假货币工作情况。

(6)检查、监督各省、自治区、直辖市、计划单列市执行有关反假货币政策和法规情况。

(二)中国人民银行的主要反假职责

中国人民银行作为全国反假币工作的主管机关,其主要职责有:

(1)在政府领导下,协调、监督、部署和检查金融系统反假工作,配合公安等司法部门做好对假币案件的查处。

(2)根据形势发展的要求,按照国务院反假币联系会议的部署,制定、修改和完善反假斗争的政策方针。

(3)做好反假斗争的宣传工作。

(4) 收集、整理反假资料,做好信息反馈、情况交流和反假专业人员培训。

(5) 不断吸收先进的科技成果,努力提高人民币自身的防伪功能,推广应用先进的反假工具。

(6) 负责假币的鉴别、保管和销毁工作。

(7) 参与国际反假币的交流与合作。

(三) 商业银行和其他金融机构的主要反假职责

反假币工作也是各家商业银行和其他金融机构的主要任务之一,其主要职责有:

(1) 认真贯彻国家反假货币方针、政策,严格执行“内紧外松”的原则,努力把假币的市场流通量降低到最低限度,维护国家、集体和人民群众的切身利益。

(2) 切实做好临柜人员的反假技能培训,不断提高银行一线人员的防伪堵截能力。

(3) 认真坚持“一案一报”制度,积极配合公安等有关部门严厉打击制贩假币的违法犯罪活动。

(4) 积极组织单位财务人员培训,向人民群众宣传爱护人民币和传授辨别真假人民币的一般常识,建立群众性的防伪反假机制。

(四) 公安部门的主要反假职责

公安部门担负着繁重的社会治安任务,反假币是治安工作的内容之一,主要职责有:

(1) 执行国家反假工作方针、政策,落实反假措施,保护国家货币正常流通。

(2) 与银行、工商行政管理、海关等部门密切配合,形成合力,加强区域协作,做好案件侦破工作,从重从快地打击制贩假币的犯罪活动。

(3) 负责向当地政府报告反假斗争的形势和工作部署,反映反假斗争中存在的问题,努力提高办案效率,维护人民币的合法地位。

1996年3月,国务院批转了《关于进一步加强反假货币工作的意见》,对我国目前反假组织管理网络中各部门的分工和职责,结合反假货币形势进行了进一步充实和强调。强调各级人民政府要加强对反假币工作的领导,建立本地区反假币工作联系会议制度,并指定相应的办事机构,具体负责本地区反假币工作的组织领导,定期研究和解决反假币工作中出现的问题,协调有关部门统一行动,保证反假币工作的顺利进行;各级海关要加强对进境旅客行李物品的检查,严格人民币出入境管理,防止假币入境;海关、边防等部门要加强海上缉私,注意查缉偷运假币入境的犯罪活动,并将其列入打击走私的重要内容;公安部门要把反假币工作作为一项重要任务,切实加强侦破工作,对发现的假币案件要及时立案,组织力量开展侦破;司法机关对贩卖、运输、投放假币者,应根据有关法律规定及时进行了审理,从重打击;中国人民银行要加强对各类金融机构反假币工作的指导,做好反假人民币的技能培训;各金融机构要发挥柜台一线人员的防范堵截作用,采取切实有效的严密措施,保证假币不从金融机构流出或流入,凡收付50元以上大面额钞票时,所收钞票应经手工和仪器双重鉴别,发现假币一律严格按照规定没收处理。

三、假币及假币的一般特征

假人民币是真人民币的对称,有伪造币和变造币两种。伪造币是指依照真币采用各种

非法手段重新仿制的各类假人民币。根据目前掌握的资料,伪造币有机制假币、拓印假币、彩色复印假币、手工制作假币四种。变造币是将真币用各种手段变态使其升值的假人民币。目前变造人民币的主要形式有剪贴、挖补、揭层、涂改四种。

目前我国发现的假人民币大多为伪造币,现就对伪造币的一般特征作一些简要介绍。

(一)机制假币

所谓机制假币就是利用现代化制版印刷技术和设备伪造的假币。这类假币数量多、工艺好、面额大、危害严重,具有很大的欺骗性,主要从台湾、香港流入境内,印制工艺主要采取胶印和凹印。目前境内发现的50元券和100元券这两种面额的机制假币,从伪造的手法和特征上看基本一致,主要特点是:

(1)采用的是普通胶版纸,在紫外灯下有明显的荧光反映。这种假币的水印是采用浅色油墨分别加印在正面或背面上的,迎光透视,即会发现浅色油墨印上去的水印发暗、发黄,尤其在紫外灯下观察,与纸张本身的荧光相比又显得发黑,而且水印浮在正面或背面的感觉明显,和真币人像水印差异很大,容易鉴别。

(2)采用照相分色或电子分色制版多次套印,伪造手段是传统的胶印制版印刷方法。其最大的特征是构成图案的细部为网点结构,即画面由许多小点构成,颜色是由黄、红、青、黑四种油墨套印而成。而人民币的印刷则是画面上是什么颜色就用什么颜色的油墨印刷,人民币的色彩图案均为线状结构。

(二)拓印假币

拓印假币是通过一定的化学物质浸泡真币,待油墨部分融化后,用白纸加压转印,正背面各转印一张,再粘在一起而成为一张假币。这类假币的特点:一是纸张较软、挺度差、光洁度不够、声音沉闷,用温水浸湿一角稍待用手揉搓即可搓掉一块。二是图案精细花纹模糊不清,色调不匀,衔接差。三是水印转印效果很差,视看无水印,或另加盖水印,浮在正面或背面,缺乏浮雕立体感。

(三)复印假币

复印假币是利用复印机静电原理通过感光后,将墨粉烤印在纸张上而形成的假币。复印假币的线条不够光洁规范,用眼睛或者放大镜仔细观察就会发现有毛边,在空白的位置上有少量的墨粉。随着科学技术的不断进步和复印机的不断更新,利用复印机复制假币已逐渐成为一种趋势。

(四)手工假币

手工假币是一种用手工描绘或手工刻版印刷而制作的一种假币。这类假币虽然都是以手工刻版或描绘为制作方法,但手法也不尽相同,有蜡版、木版、石版等。制作过程要经漏印、套印才能使整体图案基本成形,再经过描绘修饰而成。由于这种假币伪造手段落后,制版材料低劣,纸张是市场上出售的书写纸或普通胶版纸,颜料也是从市场购买的绘画、油漆、广告等颜料,因而,伪造出来的假币质量很差,只能选择目标,伺机投用。

四、识别假币的基本方法

根据目前国内出现假币的种类和伪造变造币的制作方法,识别假币的基本方法有以下

八种：

(一)纸张识别法

印刷人民币的纸张原料是棉短绒,用这种材料造出的纸张光洁,坚韧耐折,挺度好,手持钞票凌空抖动或两手对称轻轻拉动,能发出清脆的声音。而社会上的普通印刷纸,一般是以稻草、麦杆等为原料生产出来的,纸质绵软,手持假币抖动,其声音发闷,容易识别。

(二)水印识别法

水印是在造纸过程中利用特殊技术使纤维不均匀堆积而形成的明暗层次不同的图形。水印分为满版水印和固定水印。满版水印是采用某种特定图案,在整幅票面上呈现规则或不规则布列。固定水印是在票面某个固定位置设置的水印图案。

真币的水印图形在迎光透视下,可映出立体感强,灰度清晰,层次分明的图形。而犯罪分子伪造的假币,没有特定的水印,在真币的水印部位,用淡色油墨或无色调合剂等描绘假水印,或刻印印模进行加印,这种假水印用不着迎光透视就能看到,因此,可以知道是假币。

第三套人民币1元、2元和5元采用五角星满版水印,10元采用天安门固定水印。第四套人民币1元、2元、5元为满版古钱币水印,10元、50元、100元都采用人像固定水印。在观察满版水印时,由于有的被图案覆盖,需要仔细查看。

(三)凹印技术识别法

凹印技术是用一种先进的制版印刷术,反映在钞票图案上凹印部位油墨色彩厚,用手轻摸有凸突感。采用凹印技术印刷的钞票,外观质量好,反假性能强。我国现行流通的人民币从1元到100元面额,部分图景均采取了凹版印刷技术。如第三套人民币票面的蒙、藏、维、壮四种民族文字、汉字、行名、主景、版号、装饰花边、拼音字母、国徽等,均为凹版印刷。而假币一般因不具备凹印条件,多用胶印套印或更落后的手工制作方法,整个图案平淡,无凸凹感。因此,区别胶、凹印版的特点是识别假币的有效办法。

(四)图案色彩识别法

人民币的图案色彩鲜艳、自然,印刷时色彩的油墨都是近似图案本身形态的各种颜色,也就是说自然界物体本身是什么样,就上什么色,很协调。而假币所用油墨是仿照人民币图案颜色炮制的油墨,没有结构关系,一般由红、黄、蓝、黑颜色组成,色彩单调。如1988年5月10日发行的100元券,正面图景为“毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德”四位领袖浮雕像,正面主景为蓝黑,背面图景为井冈山主峰,背面主色为蓝黑,票幅尺寸165×77mm。了解了这些基本内容,识别假币便心中有数了。

(五)对印技术识别法

对印技术是通过专门印制技艺,使钞票某个局部部位正背面图案相吻合,由一个整体或分步组合的若干图形,构成完整的图景。这种技术要求精确度很高,其特点是钞票正背面图案一次印刷完成,特定部位的图案,正背面完全一致。

第四套人民币1元、2元、5元采用对印技术,均在票面左侧(正面观察)一支花朵部位。

(六)平凸印接线技术识别法

接线技术是在印制钞票图纹、线条时,在一条完整的直线或曲线中,采用多种颜色衔接印刷,不产生颜色重叠或出现缺口的一种专用技术。这项技术是我国发明并运用已久,且在

国际处于领先地位。它的主要特点是各类颜色衔接、过渡自然,和胶印、套印有明显区别。平凸印接线技术在人民币图案印刷过程中已广泛采用,是一项可靠的防伪措施。

(七) 荧光油墨识别法

人民币的荧光油墨是印制钞票的特种防伪墨剂,分为有机无色和有色两种。荧光油墨的检测必须借助鉴别仪器才可以观察。1992年8月20日发行的第四套人民币50元和100元券(九〇版)上有这种油墨,分别印刷在钞票正面图景左右两侧,在紫外灯下可分别显示出纸币面额的汉语拼音“YIBAI”和阿拉伯数字“100”,汉语拼音“WUSHI”和阿拉伯数字“50”的无色荧光色体。

(八) 安全线识别法

钞票上采用安全线技术,在一些先进国家应用比较广泛,大体有下列几种:

- (1) 植物纤维或金属安全线;
- (2) 在线状物质上进行缩微印刷的安全线;
- (3) 防改写的透明安全线;
- (4) 在纸面上时隐时明的安全线;
- (5) 复合安全线;
- (6) 紫外光下显示某种颜色的安全线。

在钞票上加进一些有色或无色的纤维物,有的是点状,有的是短状,有的固定在某一位置,有的则不固定,这些物质为荧光物。安全线的种类很多,规格、数量、物质构成、工艺、制作方法、检测及效果等不尽相同。我国发行的50元和100元(九〇版),正面右边设置的安全线是立体的实物,假币一般是印上去或画上去的颜色,大都不具备设置安全线的条件。

五、对伪造变造货币的法律制裁

为维护国家货币的信誉,稳定金融秩序,保护国家和公民的合法权益,严厉打击伪造变造国家货币的犯罪行为,《中华人民共和国刑法》第一百二十二条明确规定:“伪造国家货币或贩运伪造国家货币的,处3年以上7年以下有期徒刑,可以并处罚金或没收财产。犯前款罪的首要分子或情节特别严重的,处7年以上有期徒刑或无期徒刑,可以并处没收财产。”把伪造人民币的犯罪纳入刑法打击之列。《中华人民共和国常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》对伪造、贩运伪造货币的行为加重了处罚力度。

1982年中国人民银行总行报经全国人大常委会同意,对变造人民币行为明确了法律性质,即:“对变造国家货币构成犯罪的,应依据《中华人民共和国刑法》第一百二十二条伪造国家货币罪处理。”把变造人民币的行为也纳入到刑法的调整范围之内。

1994年9月8日,最高人民法院颁发了《关于办理伪造国家货币、贩运伪造的国家货币、走私伪造的国家货币犯罪案件具体应用法律的若干问题的解释》,对刑法第一百二十二条在法律适用过程中产生的问题进行了具体的规定。这个文件的颁发是对制贩假币犯罪立法的一个重要突破,进一步促进了我国惩治制贩假币犯罪立法的发展。

《中国人民银行法》第十八条规定:“禁止伪造、变造人民币。禁止出售、购买伪造、变造的人民币。禁止运输、持有、使用伪造、变造的人民币。”同时,对伪造人民币、出售伪造的人

人民币,变造人民币、出售变造的人民币等违法行为规定了相应的处罚措施。这些条款对伪造变造货币的各种犯罪行为加以细化,对于在司法实践中加强对假币犯罪的审判工作,依法惩处犯罪分子具有很强的可操作性,使反假人民币工作有法可依,有章可查。

第四节 金银监管

一、金银监管的政策与任务

金银监管是指国家对金银的生产、收购、配售以及金银市场的监督管理。目前,世界各国对金银的生产和购销都采取了宽严程度不同的监管,以便国家集中储备一定的金银作为货币发行准备和国际清算准备。我国对金银的监管一直实行高度集中的统购统配政策。

(一)金银监管的政策

新中国成立初期我国对金银监管曾颁布过一些规定,以后进行过若干修改。1983年6月15日,国务院发布了《中华人民共和国金银管理条例》,这是国家颁布的第一个全国性的金银监管方面的经济法规。根据该条例的规定,我国对金银监督管理总的政策是:国家对金银实行统一管理,统购统配,所有国内机构的一切金银收支都必须纳入国家金银收支计划,国家管理金银的主管机关是中国人民银行。金银监管的具体政策有:

(1)国有企业、集体企业和个人生产或回收的金银,必须交售给中国人民银行或其指定的有关机构,不能留用和储存。

(2)出土的无主金银归国家所有,应交售给中国人民银行,价款上缴国库。

(3)金银进出境必须经中国人民银行审批,按海关的有关规定办理。

(4)工业生产、科研、医疗卫生等所需的金银,事先应向中国人民银行申报计划,在国家批准的范围内按计划配售。

(5)国家保护个人持有合法所得的金银。合法所得是指继承、受赠所得和从国家公开出售金银制品机构购买所得。

(6)禁止金银私自买卖。任何单位和个人出售的金银必须交售给中国人民银行,禁止单位之间、个人之间、单位与个人之间非法买卖。金银不能作为计价手段、流通手段和支付手段。

(7)凡经营金银饰品生产、加工、批发业务的单位,必须经中国人民银行批准。经营内销金银饰品业务的单位,必须经中国人民银行省、自治区、直辖市分行批准,办理《经营金银业务许可证》和《营业执照》后方可经营。

(二)金银监管工作的任务

金银监管工作的任务是金银管理职能的体现,因此,认真贯彻执行《中华人民共和国金银管理条例》和国家有关金银政策,是金银监管工作的基本任务,主要有:

(1) 加强对金银的计划管理。金银是工业生产、科研和医疗卫生等行业不可缺少的贵金属材料,又是对外贸易的重要储备。金银的计划管理是国民经济综合计划的一个重要方面,必须根据我国金银生产和需求情况,进行综合平衡,合理使用。

(2) 大力支持金银生产,增强收购后劲。只有在发展生产的基础上,才能不断增加国家的金银储备。积极发展金银生产,扩大收购来源,这是国家赋予金银监管的重要内容之一。

(3) 强化金银收兑工作,增加国家金银储备。国家所需金银基本上都是通过金银收兑人员辛勤工作实现的,应加强金银收兑管理工作,不断提高金银收兑人员的政治和业务素质,解决好金银收兑过程中的物质配备问题,以便更好地完成金银收购任务。

(4) 坚持“三查”制度,做好金银配售工作。由于金银是贵重原材料,在我国目前情况下供求一时难以平衡。因此,要认真做好使用金银企业的配前调查、配时审查和配后检查工作,防止企业宽打窄用和积压浪费现象的发生,促使企业合理节约使用金银。同时,要大力推广节约使用金银的先进技术,尽可能地减少黄金、白银额外消耗。

(5) 打击金银的投机倒把和走私贩卖等违法活动。由于当前我国金银市场尚未建立,金银生产还满足不了国家储备与生产的需要,供需矛盾比较突出,价格体系还不完善,一些不法分子乘机进行金银走私或非法经营活动,从中牟取暴利,严重破坏了金银管理政策的执行,扰乱了金融秩序。监管部门要主动配合公安等有关部门对金银投机倒把和走私贩卖给予严厉打击。

二、金银生产与收购监管

(一) 金银生产监管

发展黄金、白银生产,特别是黄金生产对增加国家黄金储备,发展国民经济,促进产区群众增加收入等各方面都有着重要的作用,世界上有条件生产金银的国家对此都给予高度重视。我国早已有开采黄金的历史,新中国成立后,由于一度放松对黄金生产的组织和领导,1957年黄金产量尚不及历史最高产量年的1/2。为此,1957年国务院发出了《关于大力组织群众生产黄金的指示》,要求把黄金生产作为一项重要生产事业来领导,并且尽可能给予一切方便条件,积极组织黄金生产。改革开放以来,国家十分重视发展黄金生产,1986年国务院作出了《关于加快发展黄金生产的决定》,并由冶金工业部制定了《黄金生产暂行管理办法》。这些政策的实施,激发了黄金生产企业生产和交售黄金的积极性,使我国黄金生产得到了较快发展,形成了比较稳定的黄金生产基地。“八五”期间我国黄金工业发展喜人,累计生产黄金447.2吨,年均递增10%,仅1995年就生产黄金108吨,黄金年产量首次突破百吨大关。

金银生产监管的内容:

(1) 黄金矿产资源属国家所有,并列入保护性开采矿种,任何单位或个人未经批准不得开采。

(2) 黄金开采贯彻“放开、搞活、管好”的方针,有组织、有计划地进行。大型矿区由国家经营,中型矿床可由地方经营。对于群众办的脉金矿实行“群众采、定点收、集中选、国家炼”的办法。国有、集体企业和组织起来的群众经过批准可以在指定的区域开采金矿,但不

允许群众开办选矿厂、氰化厂,并禁止个人冶炼黄金。砂金矿的开采,必须是组织起来的群众,在指定区(点)采金,禁止个人采选淘洗,取缔单干的生产形式。

(3)国家对发展黄金生产实行扶持和鼓励政策。除了调整收购价格,对金矿产品免征有关税收外,还对黄金地质勘探和扩大再生产给以定额财政补助,用于黄金地质勘查和黄金生产,中国人民银行还增加了收购黄金的价外补贴费用。

(4)对金银专项贷款的发放进行监督检查。为了支持金银生产,从1987年开始由中国人民银行归口统一管理金银专项贷款,用于支持金银生产企业的基本建设和技术改造。随着中国人民银行职能的转换,从1995年开始,金银专项贷款的发放正式移交商业银行办理,中国人民银行按照有关金银政策对金银专项贷款的发放进行监督检查。

(5)对金银生产企业进行监督检查。金银生产企业是金银管理的主体,对其进行监督检查,可以掌握生产企业的基本情况,防止黄金和白银在生产过程中流失,促进金银收购任务的完成。

(二)金银收购监管

1. 金银收购来源的监管

金银收购的来源主要有:

(1)矿产金银。包括由脉金矿体经过粉碎、冶炼而制成的矿金和由河床开采的矿金,以及从冶炼铜、铅、锌、锡等金属矿中提炼出的副产金银。矿产金银是金银收购的主要来源。

(2)“三废”回收金银。指从含有金银的废渣、废液、废料中经过提炼再生产的金银。从经济效益上讲,回收“三废”金银比生产矿产金银合算,但往往被某些企业忽视而形成浪费。因此,加强与企业的联系,支持企业搞好金银的“三废”回收工作,防止这部分金银的流失与浪费,对国家和企业都是极为有利的。

(3)民间散存金银。民间散存金银大部分为金银制品。金制品有金条、金链、金块、金饰品、金器皿、金币和包镀金制品等。银制品有银条、银块、银元宝、银器皿、银饰品及银币等。这些金银制品是银行门市收兑金银的主要来源。

(4)缉私金银。由公安、海关和工商行政管理部门缉私罚没的金银。

(5)清仓金银。使用金银的企业,由于产品更新换代或关停等原因,出现的清仓金银。

2. 金银收购监管的原则

根据《中华人民共和国金银管理条例》和有关金银政策,在金银收购工作中必须贯彻以下原则:

(1)必须坚决贯彻统购的原则。任何单位和个人出售金银,都必须交售给中国人民银行。金银生产企业生产的金银不得自行销售、调剂、交换和留用。个人交售金银时,可以不问姓名,不索取证件,以打消群众顾虑,为交售金银创造条件。国家允许个人持有金银,但不准计价流通和借贷抵押。

(2)提高金银鉴定技术,正确维护国家、集体、个人的物质利益。金银收购工作,牵扯面广,政策性强,技术要求高。因此,金银收兑人员要认真学习国家有关金银的政策和规定,努力提高金银鉴定技术,严格做到验色准确、称量公平、计价无误,在公平合理的基础上,正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。

(3)认真坚持复核制度和封存制度,确保金银收购工作的安全性。金银收购工作中各项业务程序都必须做到双人操作,交叉复核,严禁一人操作。金银入库的交接必须做到手续清楚,责任分明,数字准确。

3. 金银的封装、保管与调运监管

(1)金银的封装和保管监管。收兑的金银应进行严格的封包。黄金按笔封包,银元每百枚一包。封包工作由经办员和复核员共同负责,填制封包票并注明件数、成色、毛重、纯重及封包日期,经办员和复核员要在封包票上签名或盖章,营业终了所收的金银必须全部入库保管。金银入库保管时,由收兑人员填写“金银入库票”,保管人员核对无误后逐笔登记“金银实物帐”。入库保管的金银要分别装入保管箱内,放在固定的地方。金银的封装和保管要做到责任分明,帐实相符。

(2)金银调运监管。在金银调运的过程中,金银必须按规定进行包装。黄金、白银每箱装30公斤左右,银元每箱装1000枚。箱内应附装箱单,注明毛重、纯重、包数或件数,箱外要加封,按实物分别编排箱号,并注明实物代号。装箱应双人办理,共同盘点,并在装箱票上签章,金银调运应由两人以上负责押运,不得委托他人捎带。调运时必须注意安全,对运送时间、地点、路线要严格保密,不得对任何无关人员透露。调运车辆不允许搭乘与调运无关的人员,车辆在路途中不得随意停留,在任何情况下都要始终坚持双人押运、严密看守的制度,金银调运必须严密交接手续。负责调运金银的人员应按运送凭单对数量、金额收点清楚,核对实物与调运件数是否一致。送达后,调入行应详细检查验收,经当面点验无误后,方能开具正式回单。

三、金银配售与“三废”回收监管

(一)金银配售的监管

随着我国工业的不断发展,金银的用途日益广泛,根据《中华人民共和国金银管理条例》的规定,凡需用金银的单位,都必须向中国人民银行提出申请,由中国人民银行审批供应,中国人民银行办理此项业务的过程统称为金银配售监管。

1. 金银配售监管的对象与种类

金银配售的对象按行业分,包括农业、国防军工、化学工业、机械工业、电子工业、冶金工业、轻纺工业、科学研究、旅游业等;按单位分,包括部队院校、医院科研单位、国有企业、集体企业、乡镇企业。金银配售的种类包括:高纯金银板、条、块,含金银的化工产品,如氯化金、氯化金钾、金水、氧化银、氯化银、硝酸银、碳酸银、焊条、焊片等。

2. 金银配售监管的原则

(1)坚持先申请、再审批、后供应的原则。凡需用金银的单位,必须按国家下达的生产任务或签订的产销合同,及有关单位出具的必须使用金银的证明,向当地中国人民银行提出申请,经当地中国人民银行审核并报上级行核准后供应。各级行对上级行核定的计划指标,不得突破,确实需要增加计划指标时,应办理追加手续,在上级行未核准前,不得自行超计划指标配售。金银配售指标当年有效,跨年作废。

(2)坚持实行区别对待,择优供应的原则。对企业单位编报的使用金银计划,要按照国

家的产业政策,区别对待,择优供应。

(3)坚持专项使用,结余交售的原则。使用金银的单位,必须按照中国人民银行批准的用途专项使用,不得转让或移作他用,如有结余必须交售中国人民银行。

(4)坚持节约代用的原则。金银的节约代用指在一定的生产技术条件下,在不影响产品质量的前提下,尽量减少产品中金银材料的比重,或用其他金属材料代替金银材料的使用。在目前金银供需矛盾仍然突出的情况下,使用金银的单位要主动节约金银材料,积极研究寻找代用品,努力做到少用和不用金银。

(5)坚持异地加工往来,通过银行划拨指标的原则。凡是到异地加工金银的单位,必须通过所在地中国人民银行办理金银指标转移手续,加工地中国人民银行根据划拨数量供应金银,不得携带实物加工。

3. 金银配售监管的内容

(1)做好配售前的调查工作。调查落实计划任务和销货合同情况,落实该企业有无生产能力,调查金银消耗定额是否合理、先进,是否坚持了节约的原则,调查产品是否经国家有关部门批准颁发了“生产许可证”,产品质量是否符合国家标准。

(2)做好配售的审查工作。审查使用金银的单位是否将金银材料划往中国人民银行总行和机械工业部指定的加工点进行加工,有没有安排非计划产品,审查企业的生产资金是否落实,审查金银材料的使用与生产进度是否相一致。

(3)做好配售后的检查工作。检查使用金银单位的金银材料使用、储备和摆布是否合理,是否按金银消耗定额发料,有无积压现象,检查生产实耗金银和库存金银与配售金银数量是否相符,有没有出现单位之间借用、转让和相互调剂等情况,检查金银管理制度是否健全,是否坚持双人领料、双人发料和双人保管制度,检查含金银产成品的质量是否符合技术要求,检查金银“三废”中回收情况。

在检查过程中,如发现生产任务改变,生产计划未落实,产品质量不符合要求的单位,应停止或削减供应金银材料,如发现金银实际消耗定额比计划定额高,未坚持节约代用的原则以及金银管理的各项制度不健全的单位,要提出措施限期改进,并在金银配售指标上从严控制,如发现未经原配售行的批准而擅自借用、转让、调剂金银材料的单位,要按有关规定严肃处理。

(二)金银“三废”回收监管

在含有金银的废渣、废液、废料中,通过一定的工艺和化学处理,提取金银的过程就是金银的“三废”回收。金银“三废”回收比开采和冶炼黄金工艺简单,成本低,经济效益好。因此,积极组织金银“三废”回收,可以增加国家的金银储备,提高使用金银单位的经济效益,同时还有利于防止环境污染。金银“三废”回收监管内容主要有:

(1)凡申请从事金银“三废”回收金银的单位,必须报其主管部门审查同意,经中国人民银行省级分行审查批准,在当地工商行政管理机关登记核发营业执照后,才能营业。

(2)凡从事金银“三废”回收单位的一切金银的生产和销售,均纳入国家金银收支计划,不得自行销售、交换和留用。

(3)凡含有金银废渣、废液、废料的境内机构,应积极从含金银的“三废”中回收金银,回

收有困难的,可委托或交售专业回收单位回收,回收的金银除经中国人民银行许可重新利用外,其余必须全部交售中国人民银行。

(4)经营从金银“三废”中回收金银的单位,未经当地和对方中国人民银行许可,不得到外地采购或回收含金银的废渣、废液和废料。

(5)禁止境内机构和个人接受外商委托回收含金银的废渣、废液和废料出口。

(6)在金银“三废”回收工作中,对违反以上各条款的可给予罚款、吊销执照、责令停业、没收财产等处罚,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

四、金银饰品市场监管

我国在解放初期,曾供应过黄金饰品,此后在一个很长的时期内停供。1982年以后在国内又逐步恢复了黄金饰品销售,1995年开始开放银饰品市场。因此,我国的金银市场从严格意义上讲,只能称为金银饰品市场。

(一)我国金银饰品市场的发展过程

我国是一个历史文明古国,自古以来各族人民都有佩戴金银饰品的习惯。新中国成立后,根据不同时期经济发展情况,除银饰品市场是在1995年开始开放外,黄金饰品市场经历了销售、停止和恢复三个阶段,但是为了尊重少数民族习惯,体现党的民族政策,国家对少数民族饰品所用金银,一直是专项下达、专项供应。国内黄金饰品发展的基本概况是:

1. 销售阶段

50年代初期,金融紊乱,物价不稳,为了保值,人们争相购买和储存银元、黄金,人民币尚未占领市场,金银黑市猖獗。为了平抑黑市黄金价格,经批准,选择私营金店公开经营收售黄金饰品,以少收多售为原则,原料不足部分,由中国人民银行省、自治区、直辖市分行配售,这些举措打击了黄金黑市交易,满足了人民对金饰品的需要。此后,国营金店陆续成立。为统一成色,维护国营金店的信誉,中国人民银行总行于1951年10月发出了《关于银行收兑国营金店金银饰品器皿原则及金店制售饰品镌记成色应注意事项的指示》,对加强金银饰品管理,繁荣市场起到了积极作用。

2. 停止阶段

60年代以后,由于政治、经济情况的变化,国家停止了黄金饰品销售。

3. 恢复阶段

中共十一届三中全会以后,改革开放政策使我国经济得到较快发展,人民生活水平有了很大提高,黄金饰品已成为繁荣市场、美化群众生活和婚嫁馈赠的佳品。在此情况下,国家于1982年恢复了内销黄金饰品销售,十多年来的实践证明,国家的这一决策是正确的。我国是一个有12亿人口的大国,黄金饰品销售有着十分广阔的市场,通过黄金饰品销售,不仅可以满足群众的需求心理,分流群众的购买力,而且也是货币回笼的重要渠道之一,直接起着稳定金融、稳定市场的作用。另外,从某种意义上说,“藏金于民”本身也是一种社会积累,在必要时国家可以随时通过适当的价格手段把群众手中的金饰品收购集中,把个人储藏转化为国家储备,用以支持经济建设。目前我国黄金饰品市场的存在是改革开放的需要,是稳定经济金融的需要,也是我国黄金市场同国际黄金市场接轨的需要。

(二)金银饰品市场监管的内容

按照《中华人民共和国金银管理条例》等有关规定,中国人民银行行使金银管理职权,统一管理和检查金银市场,主要职责是:会同工商行政管理部门审批经营(包括生产、加工、批发、零售)金银饰品的单位,并进行日常管理和监督;会同国家物价管理部门制定和管理金银饰品价格;会同海关管理金银及其制品的出入境,配合海关、公安、工商行政管理部门打击金银及其制品的倒买倒卖和走私活动。金银饰品市场管理按中国人民银行、工商行政管理、物价部门和海关各自的职责范围共同负责。

1. 经营金银单位申请程序规定

(1)开办黄金饰品(包括镶嵌、包镀金首饰)生产、加工、批发业务,须由中国人民银行总行批准,经营黄金饰品零售业务,须经中国人民银行省、自治区、直辖市分行批准,并持中国人民银行批件到工商行政管理部门办理注册登记,在核发营业执照后,方可营业。

(2)边疆少数民族地区,内地少数民族聚居的自治州(县)和沿海侨眷比较集中的地区,经县或者县以上中国人民银行和工商行政管理部门批准的个体银匠,可以从事代客加工和修理金银制品的业务。

(3)外商独资企业、中外合资企业不得办理金银饰品生产、加工、批发、零售业务。国内原则上不再新建外商独资和合资性质的金银首饰厂,以往已开办的,产品应全部返销境外,不得在国内销售。

(4)个体工商户、私营企业、个人承包性质的单位,不得从事金银饰品生产、加工、批发和零售业务。

2. 经营金银饰品单位经营范围规定

(1)国家对黄金饰品、少数民族金银饰品、旅游金银饰品的生产、加工、批发、零售业务实行定点管理,定点单位必须严格按照批准的经营范围和营业地点从事生产经营活动。未经中国人民银行批准,任何单位不得以联营、试产、试销、代销、出租柜台、设分厂(店)等形式擅自扩大经营范围,变更营业地点。

(2)经营单位跨省、区携带金银饰品,必须经所在地中国人民银行省、自治区、直辖市分行批准,空运、水运和铁路等运输部门凭中国人民银行批件查验放行。对不能提供证件的,有关部门比照缉私、罚没黄金的有关规定进行查处。

(3)批发单位向外省(区)办理批发业务,需经进货地的中国人民银行省、自治区、直辖市分行批准。

(4)零售金银饰品,服务对象仅限于消费者个人,其货源必须来自定点批发单位。

(5)从事代客加工和修理金银饰品业务,只能办理民间旧金银饰品的翻新、改制,不得接收砂金、矿金、工业用金和“三废”金银以及来路不明的金银进行加工。

(6)外贸企业生产、加工的出口金银饰品,产品必须全部出口,不得在国内销售。

(7)委托、寄售、典当商店不得开办金银饰品、金银制品的寄售、典当业务。

3. 有关金银饰品成色规定

(1)定点生产企业生产的金银饰品,必须加盖本企业的戳记代号和成色印记,凡未加盖戳记代号和表明成色的,一律不得进入市场;内销纯金饰品的成色按实际含金量的百分比标

明,不得标“足金”、“足赤”、“千足”和“24K”等字样。

(2)零售的金银饰品必须注明金银饰品重量、单价、成色、产家,否则不准销售。

4. 有关惩罚规定

凡有下列违反金银管理的行为,根据情节轻重,分别由中国人民银行、工商行政管理机关和海关按照各自的职责权限,给予处罚:

(1)擅自收购、销售、交换和留用金银的,由中国人民银行或者工商行政管理部门予以强制收购或者贬值收购,情节严重的,工商行政管理部门可并处以罚款,或者单处以没收。生产和回收金银的单位擅自销售、交换和留用金银,情节严重的,工商行政管理部门可另处以吊销营业执照。

(2)私自熔化、销毁、占有出土无主金银的,由中国人民银行追回实物,或者由工商行政管理部门处以罚款。

(3)未经中国人民银行和有关主管部门审查批准,私自经营(包括加工、销售)金银制品、含金银化工产品以及从含金银“三废”中回收金银的,或者虽经批准登记,但擅自改变经营金银业务范围,变更营业地点,有转借和出售经营许可证、批件行为的,管理制度不健全,财务帐目不清,经营管理混乱的,或者在经营业务中,克扣、挪用、套购金银的,由工商行政管理部门处以罚款或者没收。情节严重的,可并处以吊销营业执照,责令停业。

(4)委托、寄售商店私自收购或者寄售金银制品和金银器材,珠宝商店私自收购、销售金银制品和金银器材的,由工商行政管理部门处以罚款或者没收。情节严重的,可并处以吊销营业执照。

(5)未经县或县以上中国人民银行和工商行政管理部门批准,私自从事个体银匠业务,代客加工和修理金银制品,或者虽经批准发给营业执照,但私自收购和销售金银制品的,由工商行政管理部门处以罚款或者没收。情节严重的,可并处以吊销营业执照。

(6)在我国境内计价使用金银,私自买卖和借贷抵押金银的,由中国人民银行或者工商行政管理部门予以强制收购,或者贬值收购。情节严重的,由工商行政管理部门处以罚款或者没收。

(7)违反有关金银进出境管理规定的,或者用各种方法偷运金银出境的,由海关依据国家有关法规处以罚款或者没收。

(8)公安、司法、海关、工商行政管理、税务等国家机关依法没收的金银自行处理,或者以其他实物顶替的,由中国人民银行予以收兑,并由有关单位追究直接责任人的行政责任。

(9)转手高价倒卖金银,贪污盗窃金银,伪造金银,故意出售、贩运、倒卖伪造金银的,以及严重违反金银管理条例构成犯罪的,由司法机关依照《中华人民共和国刑法》有关规定,予以严惩。

金银饰品市场管理工作政策性很强,但也有一定的灵活性,要使两者有机地结合,就必须站在国家利益的高度从全局考虑,不能单纯地从局部利益出发,否则金银饰品管理工作就会出现偏差。因此,在实际工作中,既要掌握政策的原则性,又要注意实践的灵活性,只有这样,才能加强对我国金银饰品市场的管理,促进社会主义市场经济的发展。

(三)我国金银管理体制改革的必然趋势——建立黄金市场

黄金在一个相当长的历史时期内,主要功能是充当货币,受国家严格控制。本世纪 70 年代初,世界币制改革,黄金从法律上退出了货币领域,各国逐步放开黄金管制,黄金才真正走向了市场。随着黄金交易规模的日益扩大,世界各地黄金市场逐步发育健全起来,目前世界上较大规模的黄金市场已达 40 多个,其中伦敦、苏黎世、纽约、芝加哥、香港是世界级的五大国际黄金市场,可以实现全球昼夜 24 小时交易。

随着我国经济金融体制改革的不断深入,我国经济金融结构发生了深刻变化,统收专营的黄金管理体制已受到日益严重的冲击,黄金交易方式从封闭、垄断走向公开、自由的市场交易是大势所趋。中国人民银行作为黄金的主管机关,已在黄金管理体制和黄金价格政策的改革方面进行了有益的探索和积极的实践。1982 年,国家恢复了内销黄金饰品销售业务,从而拉开了中国黄金首饰消费市场的序幕。1993 年 9 月 1 日,中国人民银行会同国家有关部门,经国务院批准,出台了新的黄金政策,使黄金收售价格定价方式由过去的固定定价改为浮动定价,初步实现了国内黄金价格与国际黄金价格接轨,这是我国黄金价格改革的里程碑。1995 年国家开放了银饰品市场。以上这些措施,为我国建立黄金市场创造了条件。

建立黄金市场是一项复杂的系统工程,需要良好的经济秩序和比较成熟的金融市场做保障,有计划、分步骤地进行,决不能一哄而起。1993 年前后,我国一些地方相继出现了一些自发的黄金市场,一些企业和个人擅自买卖黄金,非法生产、批发、零售黄金制品,造成了金银管理秩序的混乱,严重干扰了国家黄金收购和配售工作的正常进行,仅 1993 年 1 至 8 月份,全国矿产金共流失了 30 吨左右,同时,部分地区破坏和哄抢黄金矿山资源、滥采滥挖现象也已到了无法容忍的地步。1994 年 6 月 1 日,国务院办公厅发出通知,要求各地坚决取缔自发黄金市场,切实加强对黄金产品的管理,重申了国家对黄金实行统一管理、统购统配的政策。

我国目前的黄金市场从严格意义上来讲,只能称为金银饰品市场,要发展成为真正意义上的黄金市场,还有一些条件尚不具备。因此,何时开放我国的黄金市场,以及如何开放,这是经济金融体制改革中亟待研究的一个政策性很强的问题,最后要由国家来决定。我们现在的任务是要从中国人民银行转换职能的实际出发,正确认识 and 处理好建立黄金市场与加强金银收购管理和稳定金银管理秩序的关系,严格按照《中华人民共和国金银管理条例》的规定,把金银饰品市场管好,坚决取缔自发黄金市场。

五、国际黄金市场简介

(一)黄金市场与金融市场的关系

黄金市场属于金融市场的一部分,两者虽有各自的存在形态,但是从市场运动的全过程来看,两者有着密切的联系,互为推动,互相调节,共同影响着商品经济的运行。首先,黄金市场是货币市场、资本市场和外汇市场存在的基础。货币市场和资本市场均建立在信用货币的基础之上,而信用货币本身无价值,信用货币的流通和运行要依靠国家的力量做后盾,黄金的货币作用建立于自身具有价值的基础上。因此,黄金做为信用货币制度下的最后支付手段和贮藏手段的作用是不可动摇的。同时,一个国家的黄金储备也是这个国家信用制

度得以稳定的重要基础。从 70 年代西方国家实行黄金非货币化政策以来,黄金的支付和贮藏功能并没有被取消,尤其在发生国际政局动荡和经济混乱时,这种作用更为突出。黄金市场在金融市场的运行过程中起着一种温和的调节作用。当通货膨胀率升高,流通货币过多时,人们往往购金保值,使部分货币退出流通,从而减缓通货膨胀的压力;当一国经济高速发展时,可以将部分财富以黄金形式贮存起来,以应付在经济低潮或遇到重大灾祸时的紧急需要。用人为的方法阻断黄金的流动,必然会形成地下市场和地下价格,使黄金的货币作用无法发挥。

(二)国际黄金市场概况

国际黄金市场是世界各国进行黄金买卖的交易场所。第二次世界大战后,国际货币基金组织规定各国官方机构必须按每盎司 35 美元的官价买卖黄金,因此资本主义国家官方机构大部分是通过美国财政部,按黄金官价进行交易的。1968 年美元危机后,美国及其他西方国家不再按官价向黄金市场供应黄金。1973 年 11 月 13 日巴塞尔会议作出决定,各国可在黄金市场自由买卖黄金,世界黄金市场完全成为自由交易市场。第二次世界大战前,伦敦是世界最大的黄金市场,受第二次世界大战的影响,伦敦黄金市场关闭了 15 年才重新开放。第二次世界大战后,瑞士苏黎世的黄金市场很快发展起来,交易量超过伦敦黄金市场。70 年代以来,纽约黄金市场和香港黄金市场发展较快,近年来新加坡和中东迪拜黄金市场也日趋活跃。目前,世界各地约有 40 多个黄金市场,这些黄金市场大部分是地区性的或本国市场,主要的国际性黄金市场有伦敦、苏黎世、纽约、芝加哥和香港。伦敦和苏黎世黄金市场以现货交易为主,纽约、芝加哥、香港黄金市场则以期货交易为主。

1. 伦敦黄金市场

伦敦黄金市场具有悠久的历史,是世界上最主要的黄金现货交易市场,在伦敦金融体系中占据重要地位。由于该市场倾向于经营批发业务,因此,交易的黄金数量巨大,约占全世界经营量的 80%。其交易的主要特点是,各产金国的黄金首先集中到伦敦,然后再分配到世界各地,伦敦黄金市场是唯一可以进行成吨黄金交易的市场。伦敦黄金市场主要由五家经营黄金买卖的金商组成,其中的洛希尔公司业务量最大,地位最高,为五家之首,并且是英格兰银行在伦敦黄金市场的代理。五大金商每天上午 10 点 30 分和下午 3 点,在洛希尔公司集会,根据前一天收盘行市和当天五大金商买入卖出黄金的情况议定当天上午和下午的黄金价格。伦敦市场的黄金价格基本上在他们议定的幅度内浮动,伦敦黄金市场所报出的金价被看作是国际金市的“晴雨表”。

2. 苏黎世黄金市场

苏黎世黄金市场主要由银行经营黄金现货交易。第二次世界大战爆发后,伦敦黄金市场被迫停业。苏黎世借此担当起西欧黄金交易的重任,市场规模日益扩大。1969 年,瑞士与南非达成协议,将世界最大产金国黄金产量的 80% 通过苏黎世销售转口,使苏黎世一跃而成为世界上最大的黄金市场。与伦敦作为黄金交易清算中心不同,苏黎世是黄金实物交易中心。瑞士联合银行、瑞士银行和瑞士信贷银行控制了市场 2/3 的黄金交易,并共负盈亏。自 60 年代起,瑞士几家大银行开始冶炼黄金,铸造金币,苏黎世便发展成为世界上最重要的金币市场。

3. 纽约和芝加哥黄金市场

纽约和芝加哥黄金市场是 70 年代中期才产生的,虽然历史较短,但发展速度却相当惊人。该市场不同于伦敦、苏黎世现货市场,是以远期交易为主的,虽然期货交易数量惊人,但水分很大,诸如买空、卖空之类的投机活动充斥整个市场,真正到期进行交割的数量很小。

4. 香港黄金市场

香港黄金市场仅次于伦敦和苏黎世黄金市场,为世界第三大黄金市场。1910 年设立金银贸易场,1974 年解除了黄金进出管制,国际金商不断涌入,市场大为活跃。同时,由于香港时间凌晨 2 时 30 分到下午 3 时这段时间,正值世界其他黄金市场休市之际,欲继续买卖交易者,就必须到香港黄金市场进行,而且香港市场无外汇管制,因而使香港黄金市场发展很快,在亚太地区具有举足轻重的地位。香港黄金市场的黄金大多来自欧洲等地,主要买主为东南亚国家、韩国、台湾和香港的金银商。香港市场是一个有形市场,黄金买卖集中在香港金银贸易场进行,凡进入该贸易场者都必须是该机构的正式会员,目前该场成员达 195 家,经常活动的有 23 家。伦敦的五大金商和瑞士的三大银行都在香港设有机构,国际上著名的黄金商也在香港活动。香港黄金市场主要是期货交易,具有很大的投机性。由于香港黄金市场的业务量和在世界黄金交易的重要性日益增大,因而香港金价的起落对国际金价的影响越来越大。

(三) 国际金银首饰业的发展

从 1971 年到 1980 年的 10 年间,全世界首饰市场共加工处理黄金 7.1 万多吨,而在这期间意大利制造商就加工了 16540 吨。因此,意大利金银首饰业的发展是国际金银首饰业发展的一个缩影。

1. 意大利黄金首饰工业概况

意大利黄金首饰的发展有着悠久的历史,闻名世界的第一流的金匠就是意大利的伊特拉斯坎人,他们技艺超群,加工的粒状和丝状工艺在历史上曾受到一代代金匠的钦佩和羡慕。公元前 16 世纪,伊特拉斯坎人就已能大量制造具有优美造型的金戒指。随着声誉的不断扩大,需求量亦不断增加,他们建起了规模宏大、组织有序的首饰作坊,这就是今天意大利首饰工厂的前身。但是具有真正工业规模的首饰工业则是近代发展起来的。1920 年,第一台项链自动化加工机床的启用,标志着意大利首饰工业化的开始,从此意大利首饰工业闻名于世。但是从当时全国范围来看,发展比较缓慢,主要是由于 1929 年世界资本主义国家出现了较大范围的经济危机,当时的绝对主义规定和黄金短缺使首饰工业衰退,后来在第二次世界大战中,工厂遭毁,机器被盗,黄金原料供应中断,首饰工业遭到严重破坏。50 年代初重建工作开始,意大利首饰工业得到复苏并缓慢发展,全国金首饰制造厂约有 660 家,基本满足了当时交易的需要。60 年代以后是意大利首饰工业飞速发展的时期,生产厂家急剧增加,出口量直线上升。70 年代初,年加工量已达 160 吨,1978 年创历史最高纪录达 235 吨,比欧洲其他国家的黄金首饰总产量还要多出 27 吨。1980 年,经济危机使意大利稳步发展起来的首饰工业骤然停顿下来,产量减少了一半多。此后,随着客观情况的发展和在销售方面所做的努力,意大利首饰工业又得到发展,意大利仍然是世界上黄金首饰制造和出口量最大的国家。

2. 意大利黄金首饰占据领导地位的原因

意大利黄金首饰业成功的秘诀在于：一是灿烂的民族文化为首饰工业的发展提供了一个丰富的文化背景。从古罗马时代开始到中世纪、文艺复兴时期，意大利人民都喜爱黄金首饰。文艺复兴时期许多著名的画家、雕刻家年轻时就接受了黄金制作技艺方面的训练，因此，传统的民族文化是意大利首饰工业发展的一个极其重要的因素。二是先进技术的采用。意大利最早使用机床加工项链，效率很高，有位著名记者曾把它称为“缝纫机的优化翻板”，这种机器的采用是意大利黄金首饰在批量生产领域中居主导地位的关键因素。三是意大利黄金首饰的设计有独到之处，其产品设计新颖，风格高雅，外观精美，在世界名列榜首。

第二章 国库业务监管

国家金库(即国库)是国家聚财、理财的主要部门,是负责办理国家预算收支的机关。国家的全部预算收入由国库负责收纳、报解、划分和入库,一切预算支出都由国库办理拨付。国库工作是国家预算执行的重要组成部分,是国家预算管理的一项基础工作。国库对国家预算起执行、促进、监督和反映的作用。经理国库和加强国库监管是国家赋予中央银行的一项重要职责。

第一节 国家预算、税收和 国库管理体制改革

一、国家预算管理体制改革进程

(一)国家预算管理体制的概念

国家预算管理体制是中央与地方政府之间、地方上下级政府之间划分预算收支范围和预算管理权限的一项根本制度。国家预算管理体制是财政管理体制的重要组成部分和中心环节。国家预算管理体制的确立、完善、调整、改革对整个财政管理体制有着重要的影响。

(二)我国国家预算管理体制确立的原则

国家预算管理体制的建立,关系到中央政府与地方政府、以及各级地方政府之间的预算资金划分和预算管理权限的划分,涉及到各方面责、权、利问题。必须在遵循物质利益规律的基础上,贯彻“统一领导,分级管理”的原则。正确贯彻执行“统一领导,分级管理”原则,必须坚持中央的“三个统一”、地方的“三个职权”。中央的“三个统一”,即统一的预算方针政策、统一的预算、统一的预算管理制度,这是实现中央对国家预算管理体制统一领导的重要保障。地方的“三个职权”,即地方预算的安排和调剂权、地方机动财力的支配权以及预算管理具体办法的制定权,这是对国家预算管理体制实行分级管理的基本保证。国家预算管理体制的建立,除了要贯彻“统一领导,分级管理”这一基本原则外,还要从我国的实际出发,正确处理中央与地方的关系,集中与分散的关系,重视责权利的有效结合。预算管理体制作为上层建筑的重要组成部分,必须与社会生产力发展水平相适应。

(三)我国国家预算管理体制的内容

我国国家预算管理体制的基本内容是:国家预算的级次划分,各级政府关于预算收支的划分,地方预算机动财力的范围。国家预算的组成同国家政治体制和行政区划有着密切的联系。原则上一级政权建立一级独立的预算,即总预算。各级政府在行使职能的过程中,要完成各项政治、经济建设和社会发展的任务,需要有一定的财力来保证,客观上要求必须赋予其相应的预算资金支配权、管理权,建立相应的一级预算。预算收支划分是指确定哪些预算收入归中央预算,哪些预算收入归地方预算,确定哪些支出属于中央预算,哪些支出属于地方预算。适当划分预算收支范围,直接关系到正确处理中央与地方财政的分配关系。合理确定收支范围,调动中央与地方的两个积极性,必须遵循统筹兼顾的原则,财权与事权相结合的原则及收支挂钩、权责结合的原则。地方预算的机动财力,是指在国家规定的范围内,由地方自主支配的一部分预算资金。这部分预算资金一般没有固定用途,地方可根据需要,因地制宜地安排。

(四)我国国家预算管理体制的发展演变

国家预算管理体制是规范中央与地方财政分配关系的重要制度。新中国成立后,基本上实行的是“统收统支”的体制。改革开放以来,国家对预算管理体制曾进行多次改革,最后在全国绝大多数地区实行了不同形式的财政包干体制。

1950年,国家实行了“高度集中,统收统支”的预算管理体制。当新中国刚成立时,国家为了平衡财政收支,稳定市场物价,迅速恢复国民经济,实行了高度集中、统一管理的预算管理体制。其主要内容是:①财权集中在中央。一切预算收支项目、收支办法和开支标准,均由中央统一制定。②财力集中在中央。在预算收入方面,除地方税收和其他零星收入抵补地方支出外,其余收入一律上交中央,地方预算支出,由中央统一审核,逐级拨付。③各项预算收支,除地方附加外,全部纳入统一的国家预算。这种高度集中的预算管理体制,比较适应当时的政治经济形势,从而达到了平衡财政收支,稳定市场物价,保证军事供给及加速恢复国民经济的目的。但也有不利于调动地方积极性和因地制宜、灵活运用资金的一面。

1951年至1957年,实行“划分收支,分级管理”的预算管理体制。1951年,国家预算管理体制由高度集中逐步转为在中央统一领导下的分级管理。确定国家预算分为中央级、大行政区级和省(市、区)级三级预算。国家预算收入分为中央预算收入、地方预算收入以及中央和地方的比例分成收入。国家预算支出按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务活动范围,划分为中央预算支出和地方预算支出。地方预算收支由中央每年核定一次,支出首先由地方预算收入抵补,不足部分由比例分成收入抵补,分成比例一年一定。1953年我国开始实行第一个五年计划,随着大行政区机构的撤销,国家相应取消了大区一级预算,同时建立县(市)一级预算,全国划分为中央、省(市、区)和县(市)三级预算。1954年对预算收入又进行了划分,实行收入分类分成办法,即将国家预算收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三种。1953年至1957年的国家预算管理体制,是在保证国家集中力量进行重点建设的前提下,实行“划分收支,分级管理”的体制,相对于高度集中的统收统支预算管理体制,对调动地方的积极性起到了一定的作用。

1958年下放财权,实行“以收定支,五年不变”的预算管理体制,把过去“以收定支,一年

一定”改为“以收定支,五年不变”。收入仍实行分类分成的办法,地方的正常支出,包括经济建设事业费、文教卫生事业费和其他经费支出由地方根据中央划给的收入自行安排,地方的一些专项支出,如重大灾荒救济、基本建设等由中央每年确定一次,专项拨付,列入地方预算。这次预算管理体制的改革,是进一步贯彻“统一领导,分级管理”原则的有益尝试。

1959年至1970年,实行“总额分成,一年一定”的预算管理体制。其主要内容是:收支下放,计划包干,地区调剂,总额分成,一年一定。收支下放指在收入方面,除了少数仍由中央直接管理的企业收入和不便按地区划分的收入,如铁道、邮电、外贸、海关等收入以外,所有其他各种收入,全部划给地方管理,作为地方财政收入,不再按照不同的类别划分地方固定收入、企业分成收入和调剂分成收入。计划包干,就是根据国民经济计划和其他有关指标计算地方的财政收支,收支相抵后,收入大于支出的地方,多余部分按比例上缴中央;收入小于支出的地方,不足部分由中央补助。地区调剂,是指地方上解中央的收入,除了少数用于中央的开支外,主要用于补助经济落后地区。总额分成,是指地方负责组织的总收入和地方财政的总支出挂钩,以省为单位,按收支总额核定一个分成比例,即地方财政总支出占地方财政总收入的比例,作为地方总额分成比例。一年一定,是指地方的预算收支指标、分成比例和补助数额,由中央每年核定一次。1959年至1960年,基本上执行这一体制。1962年至1964年,除在收入划分上,地方税有所变动外,其他基本上执行1961年的体制。1966年至1970年,除1968年因上年出现财政赤字,不少地区生产和收入大幅度下降,暂时实行统收统支、收支两条线的办法外,其他年份均实行“总额分成,一年一定”的预算管理体制。

1971年至1973年再次下放财权,实行“定收定支,收支包干,保证上缴,结余留用,一年一定”的预算管理体制。国家的财政收入和支出,除中央部门直接管理的企业收入、关税和中央部门直接管理的基本建设、文教行政、国防战备、对外援助和国家物资储备等支出以外,其余都划归地方财政,由地方负责管理。地方预算收支指标由中央核定,收入大于支出的,包干上缴中央预算;支出大于收入的,由中央预算按差额包干给予补助。这种体制扩大了地方的财权和财力,有利于调动地方增收节支的积极性。

1974年至1975年,实行“收入按固定比例留成,超收另定分成比例,支出按指标包干”的预算管理体制。其主要内容是:财政收入按固定比例给地方留成。这种体制在当时财政经济状况不够正常的情况下,对保证地方正常支出起到了一定的作用。但这种体制存在着缺陷,主要是收支不挂钩,未能体现地方一级财政的责权关系,造成地方花钱,中央平衡,这样不仅增大了中央预算的压力,而且不利于调动地方增收节支的积极性。

1976年至1979年,实行“收支挂钩,总额分成”和试行“收支挂钩,增收分成”的预算管理体制。这种体制扩大了地方财政的收支范围,增大了地方财政的管理权限,保留了地方实行固定比例留成的既得利益,使地方有了一笔固定的机动财力,改变了过去超收部分也按总额分成比例分成的办法。它规定地方总额分成比例在30%以下的,超收部分按30%分成;分成比例在70%以上和受补助的地区,超收部分按70%分成。

1980年至1984年,实行“划分收支,分级包干”的预算管理体制。这种体制,一是按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分了中央和地方预算的收支范围。收入实行分类分成的办法,中央固定收入有:中央所属企业收入、关税和其他收入。属于地方的固定收入有:

地方所属企业的收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和其他收入。固定比例分成收入按上划给中央部门直接管理的企业,其固定比例 80% 归中央,20% 归地方。工商税作为中央和地方的调剂收入,分配比例根据各地区收支情况确定。二是地方预算收支的包干基数,以 1979 年收支预计执行数为基础,经过适当调整后计算确定。地方预算的正常支出,首先用地方固定收入和固定比例分成收入抵补,如有多余,按一定的比例上解中央;如有不足,则从调剂收入中划给一定比例进行弥补;如果固定收入、固定比例分成收入、调剂收入全部留给地方,仍不能抵补支出的,则由中央按差额予以定额补助。三是多数省实行“划分收支,分级包干”的办法。这次预算管理体制改革,是新中国成立以来比较全面的改革,是调整中央和地方预算关系的一次新的突破。

1985 年起,全国统一实行“划分税种,核定收支,分级包干”的预算管理体制。将中央国营企业所得税、调节税,铁道部和各银行总行、保险总公司的营业税,军工企业的收入,中央包干企业的收入,中央外贸企业亏损,烧油特别税,关税和海关代征的产品税、增值税,国库券收入,国家能源交通重点建设基金列入中央固定收入。石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税的 70% 作为中央固定收入。将地方国营企业所得税、调节税和承包费,集体企业所得税,农牧业税,车船使用牌照税,城市房地产税、屠宰税,牲畜交易税,集市交易税,契税,地方包干企业收入,地方经营的粮食、供销、外贸企业亏损,城市维护建设税和其他收入列为地方固定收入。石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税的 30% 作为地方固定收入。中央和地方共享收入包括产品税、营业税、增值税、资源税、建筑税、盐税,个人所得税,国营企业奖金税,外资、合资企业的工商统一税、所得税。中央财政支出和地方财政支出,仍按隶属关系划分。

为了适应经济体制改革中变化因素较多的情况,正确处理中央与地方之间的利益分配关系,在 1985 年和 1986 年两年内,除了中央财政固定收入不参与分成以外,允许把地方财政固定收入和中央、地方财政共享收入加在一起,同地方财政支出挂钩,确定一个分成比例,实行总额分成。对于收入大于支出的地区,按照收支包干基数,确定一个收入分成比例,实行总额分成;对于支出大于收入的地区,按照收支包干基数,确定一个补助数额,实行定额补助。

1988 年起对包干办法进行了改进。为了稳定中央与地方的财政关系,进一步调动地方的积极性,国务院决定从 1988 年至 1990 年间,在“划分税种,核定收支,分级包干”体制的基础上,改进了包干办法:①“收入递增包干”。这种办法是以 1987 年决算收入和地方应得的支出财力为基数,参照各地近 8 年的收入增长情况,确定地方收入递增率(环比)和留成、上解比例。②“总额分成”。这种办法是根据前两年的财政收支情况,核定收支基数,以地方支出占收入的比重,确定地方的留成和上解中央比例。③“总额分成加增长分成”。这种办法是在“总额分成”办法的基础上,收入比上年增長的部分,另加分成比例,即每年以上年实际收入为基数,基数部分按总额分成比例分成,实际收入比上年增長的部分,除按总额分成比例分成外,另加增长分成比例。

从实践看,财政包干体制打破了旧体制财权、财力高度集中的状况,扩大了地方的财权和财力,调动了地方当家理财的积极性,财政收入和支出逐年增加,保证了国民经济发展的

基本需要,支持和促进了改革。但是,随着市场在资源配置中基础作用不断扩大,财政包干体制的弊端日益明显,与社会主义市场经济发展的矛盾越来越突出。主要表现在:国家财力过于分散,制约财政收入合理增长,特别是中央财政收入比重不断下降,弱化了中央政府的宏观调控能力,助长了地区经济封锁和重复建设,影响全国统一市场的形成和产业结构的优化;包干办法种类繁多,又不尽规范,不能很好地体现效益为主,兼顾公平的原则。因此,迫切需要加快财税改革。

1992年,财政部决定在浙江、辽宁、新疆、天津、武汉、青岛、大连、沈阳和重庆9个省(市、区)实行“分税制”试点。从1994年1月1日起,全国统一实行“分税制”财政管理体制。

二、“分税制”财政管理体制变革

(一) “分税制”的概念

国务院决定,从1994年起在全国实行“分税制”财政管理体制。“分税制”改革是建立社会主义市场经济体制的一项重大措施,对于健全财政法制,正确处理中央与地方财政之间的分配关系,促进经济稳定发展具有十分重要的意义。“分税制”就是在划分事权的基础上,按税种划分中央、地方财政收入的一种财政管理体制。这是一种与市场经济相联系的政府间收入分配制度,它是按照国际上通行的市场经济原则和公共财政的理论建立的。它的基本内容有两点:①合理划分中央与地方两级政府的事权。②按照财权服从事权的原则,确定各级政府的收入范围,也就是合理划分税种。所谓划分税种,就是将税种分别划分为中央税、中央与地方共享税和地方税。与此同时,分别设立中央与地方两套税务机构,建立中央税收和地方税收体系。中央税和共享税由中央税务机构负责征收,地方税由地方税务机构负责征收。从这个意义上讲,“分税制”的核心是分权、分税、分设机构。三者相互联系,密不可分,缺一不可。当然,分税制另外还有一项重要内容,就是建立规范化的中央财政对地方的转移支付制度,调节地区之间的财力分配。根据国外的经验和我国的实践,这种体制有利于理顺中央与地方的分配关系,促进国家财政收入的合理增长和各级财政控制支出;有利于在保证中央与地方财政收入增长的前提下,逐步改善中央财政状况,适当提高中央财政收入占全国财政收入的比重,增强中央调控经济的能力;有利于消除政府之间的财力分配的随意性,合理调节地区之间的财力分配,优化资源配置;有利于形成全国的统一市场,促进国民经济布局的合理化。

(二) “分税制”改革的原则和主要特点

总的原则是:维护国家权益,实施宏观调控所必需的税种划归中央,作为中央税;将与经济发展直接相关的主要税种划归中央与地方共享税;将适合地方征管,有利于调动地方积极性的税种划归地方,作为地方税。“分税制”改革的主要特点:①这次改革没有改变存量的分配格局,只适度改变了增量的分配关系。②新的“分税制”,中央只从增值税的增量中多拿一点,数量有限,取之有度,做法温和,地方承受得了,有利于取得各方面的支持。③中央不卸“包袱”。这次改革把着眼点放在了转变机制上,放在理顺关系和统一制度上。④体现了调动两个积极性的精神,尽可能照顾地方利益。这次实行“分税制”改革,以1993年为基

期年,将绝大部分资源税都留给地方,按全国消费税、增值税增长率的 1: 0.3 系数,确定税收返还增长率等政策,都体现了这个精神。五是新体制力求规范化。如共享税的比例,税收返还增长率计算的系数,全国是统一的。在计算“分税制”体制时对旧体制本身的某些不平衡因素,以及各地确实存在的某些特殊困难暂时都不作调整。目的是使新制度本身尽量做到统一和规范,符合市场经济运行的要求。

(三)“分税制”预算收入级次的划分

中央预算固定收入包括:消费税,铁道系统、各银行总行和保险总公司缴纳的营业税,关税,海关代征进口商品的消费税和增值税,中央企业所得税,地方和外资银行及非银行金融企业所得税。地方各类外贸企业计划内出口退税按 1993 年地方财政实际负担额计入基数,以后增长部分全部由中央财政负担。地方预算固定收入包括:营业税,土地使用税,个人所得税,固定资产投资方向调节税,城市维护建设税,房产税、车船税,印花税(不含证券交易印花税),屠宰税,农牧业税,耕地占用税,契税,遗产税,土地增值税,国有土地有偿出让收入,地方企业所得税(包括上缴的利润)。中央与地方共享收入,包括增值税、资源税和证券交易税。除上述收入项目外的其他各项预算收入,原属于中央预算固定收入的,仍作为中央预算固定收入,原属于体制分成的其他收入和原属于地方预算固定收入的,作为地方预算固定收入,原属于中央与地方按固定比例分成的收入,仍作为中央与地方固定比例分成收入。

(四)“分税制”有关预算的编制

(1)当年中央预算收入包括:中央预算固定收入,中央与地方共享收入中中央分享的部分,中央与地方固定比例分成收入中中央分成的部分,地方按体制规定上解中央的收入。

(2)当年中央预算支出包括:按“分税制”体制规定应由中央财政承担的本级各项支出以及中央对地方的税收返还支出,按体制规定补助地方的支出,中央对地方的专项拨款补助支出,中央对地方的特殊拨款补助支出。

(3)当年地方预算收入包括:地方预算固定收入,中央与地方共享收入中地方分享的部分,中央与地方固定比例分成收入中地方分成的部分,中央对地方税收返还的收入,按体制规定中央财政补助收入,中央财政专项拨款补助收入,中央财政特殊拨款补助收入,下级财政按体制规定上解的收入。

(4)当年地方预算支出包括:按“分税制”体制规定应由地方财政承担的本级各项支出以及按体制规定上解中央财政的支出,对下级财政税收返还支出,按体制规定对下级财政的补助支出,对下级财政专项拨款补助支出,对下级财政特殊拨款补助支出。

(五)预算收入征收与缴库的具体规定

属于中央预算固定收入和海洋石油资源税,由国家税务总局和海关系统负责征收。消费税款用“税收缴款书”以“一般消费税”科目缴入中央金库;铁道、各银行总行和保险总公司营业税,用“税收缴款书”以“营业税”科目缴入中央金库;海洋石油资源税,用“税收缴款书”以“资源税”科目缴入中央金库;关税、海关代征消费税和增值税,用“海关专用缴款书”分别以“关税”款、“消费税”款中的“进口产品消费税”项和“增值税”款中的“进口产品增值税”项级科目缴入中央金库;地方和外资银行及非银行金融企业所得税(包括信用社所得税),用“税收缴款书”以“地方金融企业所得税”款级科目缴入中央金库;中央企

业所得税,用“税收缴款书”分别以有关预算科目缴入中央金库;中央企业利润以及其他各项中央预算固定收入(包括收入退库)仍然按现行预算科目和缴库办法缴库。

属于中央与地方共享收入,由国家税务总局系统负责征收。各支库收纳的增值税、证券交易税,应于当日办理库款解报时,按规定的共享比例,将75%的增值税和50%的证券交易税作为中央预算收入划入中央金库,将25%的增值税、50%的证券交易税作为地方预算收入划入地方金库。

属于地方预算固定收入和其他资源税,由地方税务局系统征收。营业税,用“税收缴款书”以“营业税”款中的“一般营业税”项级科目,缴入地方金库;其他资源税,用“税收缴款书”以“其他资源税”项级科目,缴入地方金库;地方其他各项税收,用“税收缴款书”分别以各有关科目,缴入地方金库;地方企业所得税,用“税收缴款书”分别以有关预算科目,缴入地方金库;地方企业利润以及其他各项地方预算固定收入,仍按现行预算科目和缴库办法缴库。

集贸市场和个体工商户交纳的各项税收,因属“增、营”兼有,以增值税为主,应由国税局系统征收,并按所收税款的预算级次和预算科目,分别缴入中央金库和地方金库;涉外税收,应由国税局系统征收,并按所收税款的预算级次和预算科目,分别缴入中央金库和地方金库。

“能源交通重点建设基金收入”和“国家预算调节基金收入”等属于中央与地方按固定比例分成的收入,由国税局系统征收,按规定比例由省分库分成缴入中央金库和地方金库。

(六) 税收返还、体制上解和补助、专项拨款、专项结算等资金划拨的具体规定

(1) 为了缩短中央对地方税收返还的在途时间,加速资金周转,保证地方财政用款,从1994年1月1日起,在省分库“中央预算收入日报表”中增设“预抵税收返还支出”科目,“省级预算收入日报表”中增设“预抵税收返还收入”科目。省分库编报预算收入日报表时,按“中央预算收入日报表”中本日收入的“一般增值税”和“一般消费税”数额的一定比例,从“中央预算收入日报表”中的“预抵税收返还支出”科目划出,转入“省级预算收入日报表”中的“预抵税收返还收入”科目。

(2) 对中央税收返还数大于地方原体制上解数的地区,平时,原体制上解数可不再上解中央财政,全部用于抵顶中央暂定的税收返还;然后,再按抵顶后的中央应返还数占消费税和增值税75%的比例,作为该地区的“资金调度比例”,由省金库按比例每日从中央库实际收到的消费税和增值税75%部分的收入中,转到地方库。属于中央税收返还数小于地方原体制上解数的地区,先按核定的原体制上解数抵顶中央暂定的税收返还数,抵顶后的差额,有关地区于每月20日前按每月的平均数上解中央财政。

(3) 对原体制补助地区,中央财政应补助地方的数额,仍按现行办法均衡补助地方。中央财政按中央暂定的税收返还数占消费税和增值税75%的比例,作为该地区的“资金调度比例”。

(4) 中央财政确定给各地区的专项拨款补助和特殊拨款补助,按用款进度和中央资金调度情况均衡划拨给地方财政,年度执行中如有拨款不足,可在年度终了后30天内划拨给地方财政。

(5)年度终了后,中央财政和地方财政应在办理完各项专项结算和体制结算后的20天内,完成双方的资金划拨工作。

三、税收征管体制改革

(一)税收的概念

税收是国家为了实现其职能,凭借政治权力,按预先规定的标准,强制无偿地对社会剩余产品进行分配而取得财政收入的一种形式。

(二)税收的形式特征

税收是国家财政收入的主要形式。仅从能为国家筹集资金的角度看,税收和其他财政收入是无差别的。税收作为特定的财政收入形式与其他财政收入形式相比,只所以存在差别,就在于税收具有强制性、无偿性和固定性的特征。税收的强制性是指国家凭借政治权力,依照税法的规定对纳税人强制性地征税。税收的无偿性是指国家征税以后,税款不再直接归还给纳税人,也不支付任何报酬。税收的固定性是指国家在征税以前,通过法律形式具体规定了对什么征税,由谁纳税,征多少税以及如何征税,必须照章执行。固定性的具体表现就是征税事项的规范化、制度化、法律化,三者的有机统一就是税收的固定性特征。

(三)税收的职能与作用

税收一般有三种职能:①组织财政收入的职能。税收作为国家凭借政治权力强制地、无偿地取得财政收入的一种手段,能够把分散在企业单位或个人手中的一部分收入集中上来,保证国家的财政收入,这是税收的基本职能,任何社会形态或任何国家的税收,这一基本职能都是相同的。②调节经济的职能。国家征税,进行强制性分配,必然要改变各阶层纳税人的经济状况,改变各经济部门、单位、个人以及地区间利益的分配,进而必然对社会产生影响,或有利于或不利于经济的发展。③监督管理的职能。国家在征税过程中,必然要掌握税源,了解情况,检查纳税人是否及时足额纳税,并促使纳税人依法纳税,同违反税法的各种行为作斗争,保证组织财政收入职能和调节经济职能的实现,因此监督管理也是税收的一个重要职能。税收的三个职能是互相制约、相辅相成的,是一个有机的统一整体。

税收的作用主要表现在以下几个方面:①筹集财政资金的作用。筹集财政资金,满足国家实现其职能的需要,是税收最基本和最重要的作用。税收能保证财政收入及时、均衡和稳定增加,有利于国家有计划地安排收支,因而在各国财政收入中,税收一直发挥着主导作用。②调节经济的作用。税收对国家宏观经济和微观经济都起着积极的调节作用,是国家进行宏观经济调控的重要手段。首先,税收对经济运行总量进行调节。税收作为实现稳定经济目标的调节手段之一,就在于能够调节社会总供给与总需求的基本平衡。其次,税收对经济运行结构进行调整。如以减免税来激励劳动,鼓励储蓄,扩大投资,改善供给等。再次,税收对生产和消费进行调节。国家可以运用税收来贯彻产业政策,鼓励短线产品生产,限制长线产品生产,从而促进产业结构、产品结构、企业组织结构的合理化。③维护国家权益,促进国际经济交往的作用。运用税收贯彻党和国家的各项对外经济政策,对于维护国家主权和经济利益,在平等互利的基础上推动国际间的经济交往与合作,扩大技术交流,增加财政收入和外汇资金有着重要作用。④反映经济运行情况,监督经济活动,维护经济秩序的作用。税

收与企业生产经营管理有着密切的关系。通过征税,可以了解企业经营情况,对企业存在的问题与薄弱环节,提出改进措施,帮助企业搞好经济核算,建立健全财务管理制度,改善经营管理,提高经济效益。通过税收的收入结构变化,可以了解国民经济结构是否合理,不同地区、不同部门之间的经济发展是否协调,为国家制定规划和产业政策提供依据。税收还可以监督企业经济行为是否合法,有无违反国家税收政策、财务规章制度等方面的问题,通过税收监督可以限制不法行为,维护正常的经济秩序,促进经济的健康发展。

(四)市场经济与税制改革

按照《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的要求,1994年,我国工商税收制度进行了大幅度的结构性改革。这次税制改革规模、范围和深度是前所未有的,适应了发展社会主义市场经济的要求。

1. 税制改革是发展社会主义市场经济的需要

我国80年代后逐步形成的税制已不适应市场经济发展的要求,突出表现在:①企业所得税按不同所有制企业分别设置税种,税率不一,优惠各异,地区之间政策也有差别,造成税负不平,不利于企业公平竞争。②国家与企业的分配关系没有理顺,也不规范,导致名义税率高,实际税负低。③原来的流转税税率是在计划价格下设计的,税率档次过高,高低差距很大,目前价格已大部分放开,简并税率势在必行。④地方税收规模过小,不利于中央与地方彻底实行分税制。⑤内外资企业实行两套税制,引起企业相互攀比,竞相争取税收优惠,矛盾日益突出。六是个人所得税、个人收入调节税等法规不统一、不规范,不利于发挥调节社会收入分配的作用。七是税收调节的范围和程度不能适应生产要素全面进入市场的要求。税收工作要服从和服务于经济体制改革,就必须进行税制改革,建立一套符合市场经济客观要求的新税制。

2. 税制改革的指导思想和原则

税制改革的指导思想是:统一税法,公平税负,简化税制,合理分权,理顺分配关系,规范分配方式,保障财政收入,建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。第一,统一税法。税法不统一,不坚持依法治税,就无法体现税收的权威性。统一税法不仅有利于打破地区间人为分割的界限,有利于不同地区的企业间形成平等的商品交换关系,促进统一市场的形成,而且有利于国家对市场经济活动进行引导、调节。第二,公平税负是促进竞争的一个重要条件。企业作为独立的商品生产者和经营者,其生存和发展在于竞争。但竞争是公平的,不平等的竞争必然会阻碍经济的发展。由于在市场经济条件下,国家与企业的分配关系基本上是通过税收方式实现的,因而能否做到公平税负,对于保证公平竞争具有决定性意义。第三,税制必须简化。简化税制的目的就是要使税制结构进一步合理化,更富有效能。第四,我国地域辽阔,而地区间经济发展相当不平衡,因此,有必要适当改变过分集中税权的局面。统一税法,公平税负,简化税制,合理分权具有内在的统一性,其核心内容是适应国民收入分配格局的变化,规范分配方式,理顺分配关系,形成合理的分配机制,促进社会主义市场经济的健康发展。

税制改革必须遵循以下原则:第一,税制改革要有利于调动中央和地方两个积极性,加强中央的宏观调控能力。要调整税制结构,合理划分税种和确定税率,为实行分税制,理顺

中央与地方的分配关系奠定基础。通过税制改革,逐步提高税收收入占国民生产总值的比重,合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例。第二,税制改革要有利于发挥税收调节个人收入和地区间经济发展的作用,促进经济和社会协调发展,实现共同富裕。第三,实现公平税负,促进平等竞争。要逐步解决目前按不同所有制企业、不同地区设置税种、税率的问题,通过统一企业所得税和完善流转税,使各类企业之间税负大致公平,为企业在市场中进行平等竞争创造条件。第四,体现国家产业政策,促进经济增长方式的转变。第五,简化、规范税制。要取消与经济发展不相适应的税种,合并重复设置的税种,要重视和参照国际惯例,采用规范的方式,保护税制的完整,维护税法的统一性和严肃性。

3. 税制改革的主要内容

即继续完善税制改革,扩大税基,调整税率,逐步取消税收减免,适时开征新税种,完善增值税,巩固消费税,统一企业所得税,改革个人所得税,健全地方税制。在税收征管上,要深化征管改革,转换征管模式,健全征管法规,优化税收的社会环境。

(1) 流转税制的改变。流转税是对商品生产、商品流通和提供劳务的销售额或营业额征税的各个税种的统称。新中国成立以来,我国的税制结构一直是以流转税为主体税种。这次流转税改革改变了按产品分设税目,分税目制定差别税率的传统做法,确立了在生产和流通环节普遍征收增值税,在此基础上选择少数消费品再征收一道消费税,对提供劳务、转让无形资产和销售不动产保留征收营业税的模式。

① 增值税。增值税是以商品生产流通和劳务服务各个环节的增值因素为征税对象的一种国际上先进的流转税种。增值税克服了传统的流转税制对已纳税销售额重复征税的弊端,使同一产品不受生产和流通环节多少的影响,始终保持同等比例的税收含量。同时,保持了流转税征收范围广泛和收入及时、均衡、稳定的特点。它不仅有利于组织财政收入,而且有利于鼓励企业按照经济效益原则,选择最佳的生产经营组织形式。同时,也有利于按照国际惯例对出口产品实行彻底退税,增强产品在国际市场上的竞争力。从实际执行的情况看,具有体系完整、普遍征收、公平税负和简便易行的特点,基本上实现了增值税同国际惯例的“接轨”,起到了主导各税种协调动作的稳定器作用。增值税采用一档基本税率和一档低税率的模式。基本税率为 17%,低税率为 13%。除税收条例规定适用低税率的商品外,其他应税产品和劳务均执行基本税率。对出口商品实行零税率,即产品报关出口后退还全部税款。增值税应纳税额按购进扣税法的原则计算。
$$\text{增值税应纳税额} = \text{当期销售收入} \times \text{税率} - \text{当期允许扣除税款的购入物发票上注明的增值税税额}$$
对年销售收入小于规定额度并且会计核算不健全的小型纳税人,实行按销售收入金额与 6% 的征收率计算应纳税额。增值税纳税人要进行专门的税务登记,并使用增值税专用发票,目的是建立对纳税人购销双方进行交叉审计的稽核体系,增强自我制约偷漏税和减免税款的内在机制。

② 消费税。消费税是工商税制改革后流转税制中新设置的一个税种。凡是从事生产和进口应税消费品的单位和个人均为消费税的纳税人。消费税采取从价定率和从量定额两种征税办法。从价定率是指根据商品销售价格和税法规定的税率计算征税;从量定额是指根据商品销售数量和税法规定的单位税额计算征税。消费税实行价内征收的办法。从价定率征收的,以含有消费税税金而不含增值税税金的消费品价格为计税依据。消费税最终是由

消费者负担的,为了减少纳税人的数量,降低征收费用,防止税款流失,消费税的纳税环节确定在生产环节。

③营业税。营业税是以纳税人从事经营活动的营业额为课税对象的税种。现行营业税的征税范围可以概括为提供劳务、转让无形资产和销售不动产三类经营行为。营业税设置三档税率。交通运输业、建筑业、邮电通信业、文化体育业税率为3%;金融保险业、服务业、转让无形资产、销售不动产税率为5%;娱乐业多属于高消费的范围,税率为5%至20%。
 营业税应纳税额 = 营业额 × 税率。

(2)企业所得税改革。改革企业所得税,其目的是理顺并完善国家与企业之间的分配关系,为各种不同经济性质的企业创造一个平等竞争的环境。根据“公平税负,促进竞争”的原则,这次改革取消了按企业所有制形式设置所得税的办法,实行统一的内资企业所得税制度。在中华人民共和国境内实行独立经济核算的企业或者组织,都是企业所得税的纳税人。企业所得税实行33%的比例税率。

(3)个人所得税改革。《中华人民共和国个人所得税法》自1994年1月1日起实行。个人所得税沿用分项扣除、分项定率、分项征收的办法。工资、薪金所得适用5%和45%的9级超额累进税率;个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用5%至35%的5级超额累进税率。其他应税项目适用20%的比例税率,其中稿酬所得可按应纳税额减征30%。按照对基本生活费用不征收个人所得税的国际惯例,对工资薪金征税,月生活费用减除额为800元。

(4)土地增值税。土地增值税是新开征的一个税种。为促进房地产业健康发展,完善房地产业的税收制度,国家决定开征土地增值税以调节转让房地产过程中取得高收入者进行专门的调节。土地增值税以转让国有土地使用权、地上建筑物及其附着物(简称转让房地产)所取得的收入,减除相关的成本、费用及税金后的余额,即转让房地产的增值额为征税对象。只要在中华人民共和国境内转让房地产并取得收入的单位和个人,都是土地增值税的纳税义务人。土地增值税采用30%到60%的四档超额累进税率,根据转让房地产的增值额与扣除项目的比例,确定适用税率计算征收。

(5)资源税的改革。资源税是为了促进合理开发利用资源、调节资源级差收入而对资源产品征收的一种税。资源税改革体现了三个原则。一是统一税政、简化税制,将盐税并入资源税,作为一个税目。二是贯彻了普遍征收、级差调节的原则,扩大了资源税的征收范围并规定生产应税资源产品的单位和个人都必须缴纳一定的资源税。三是资源税的负担确定与流转税负担结构的调整做了统筹考虑,一部分原材料产品降低的增值税负担转移到了资源税上。资源税的征税范围包括所有矿产资源,实行按产品类别从量定额计算征税办法,设置有上下限的幅度税额,同类产品资源条件不同,税额也不同。

这次税制改革,使我国工商税制中的税种由32个减少到18个,税制结构趋于合理,初步实现了高效和简化。

四、国库管理体制改革

从目前世界各国的情况来看,国家金库体制分为两种:一种是独立金库制,一种是委托

金库制。独立金库制是指国家设立专门机构,或在财政机关内设立专门机构,负责办理国家财政预算资金的收纳、保管、支拨。委托金库制是指国家不另设国库机构,直接将国家预算收入存入银行,银行按存款办法进行管理。凡目前实行中央银行体制的国家大多实行的是委托金库制。我国的国库体制,一直实行的是委托金库制。新中国成立后,1950年3月3日原政务院颁布的《中央金库条例》、1985年7月27日国务院颁布的《中华人民共和国国家金库条例》(以下简称《国库条例》)和1995年3月18日颁布的《中国人民银行法》,都明确规定由中国人民银行经理国库。

国家金库管理体制决定了国家金库采用什么组织形式来实现国家金库的职责与权限。由于我国实行的是委托金库制,因此,国家金库管理体制既要与国家财政管理体制相配套,又要与银行管理体制相适应。《国库条例》针对金融体制改革的特点和业务发展的需要,对国家金库管理体制,如国库机构、库款支配、业务垂直领导、人员编制、国库主任等作了明确规定。

(一)现行国库组织机构

《国库条例》规定,国库机构按照国家财政管理体制设立,原则上一级财政设立一级国库。中央设立总库,由中国人民银行总行经理;省、自治区、直辖市设立分库,由中国人民银行一级分行经理,计划单列市也可设置分库;省辖市、地区、自治州设立中心支库,由中国人民银行二级分行经理;县和相当于县的市、区设立支库,由中国人民银行县(市)支行经理。支库以下经收处的业务,由国有商业银行的基层营业机构代理。辖属支库的乡(镇)国库也由国有商业银行的基层营业机构代理。1989年12月,财政部、中国人民银行总行共同制订的《中华人民共和国国家金库条例实施细则》规定,各级国库的工作机构,按《国库条例》第九条的规定设立。总库设司,分库设处,中心支库设科,支库设股(或专人),以保证国库日常业务和各项工作的顺利开展。

由于我国财政管理体制实行分级管理,从大的方面分为二级预算,即中央预算和地方预算。因而各级国库除了办理中央预算的收纳、报解、分成、留解外,同时还要办理地方各级预算收入的收纳、报解、分成、留解、支拨。所以,省以下的各级国库既是中央国库的分支机构,又是地方各级国库的分支机构。

根据分税制财政管理体制改革的的要求,1993年12月中国人民银行总行下发了《关于建立国家中央国库与地方金库的通知》。通知要求各地应在中国人民银行和地方政府的领导下,立即着手进行国家金库分设中央国库和地方金库工作机构,充实国库工作人员。中央国库在业务上实行垂直领导的管理体制。中央国库设立总库、分库、中心支库、支库,工作机构为司、处、科、股。地方金库实行中国人民银行和地方政府双重领导,以中国人民银行为主的管理体制。中国人民银行总行国库司增设地方金库管理处,配备5-7人;各省、自治区、直辖市、计划单列市分行国库处,增设地方金库科,配备4-6人;各地区(市)分行国库科,增设地方金库股,配备3-4人;各县、市支行国库股,增设地方金库组,配备2-3人。

(二)国库人员管理

《国库条例实施细则》明确规定:各级国库均应配备与其工作任务相适应的专职人员。原则上总库配备35-45人,分库一般配备5-13人,中心支库一般配备3-9人,支库一般

配备 2—5 人。各级国库的主任,由各级银行行长兼任,各级国库的副主任由各级银行分管国库工作的副行长兼任。”同时还要求,国库工作人员要坚持四项基本原则,热爱本职工作,认真执行党和国家的方针政策,严守国家机密,维护财经纪律,执行国库制度,加强调查研究,刻苦钻研业务,努力提高政治思想、科学文化和业务水平。

(三) 国库业务的垂直领导

实行国库业务垂直领导,既是财政、金融体制改革的需要,又是完成国家预算收支任务的必要。实行国库业务垂直领导,一是有利于国库业务的统一管理。为了完成国家预算收支任务,国库业务工作必须从上到下建立一套完整严密的规章制度和核算手续。二是有利于检查指导工作。由于国库业务有它的独特性,它既要按国家预算管理体制规定的要求进行核算和管理,又要按银行会计基本制度规定的要求进行核算和管理,虽然中国人民银行经理国库,但国库经收处、乡(镇)级国库又都在国有商业银行基层营业单位。国家预算的每笔收入都要经过经收处收纳、报解。如果某一个环节上出现差错,就会直接影响国家预算收入的及时入库和支拨。因此实行业务垂直领导后,统一各级国库经收处的职责、任务和核算制度与办法,有利于国库业务活动全部过程的监督管理,有利于上级国库对下级国库和经收处的检查与指导,便于及时发现和纠正问题,确保国家财政资金的完整与安全。三是有利于数字归类和资料信息的积累和反馈。

综上所述,国库管理体制的改革,基本上适应了财税管理体制的改革和金融体制改革,同时,也适应了中央银行强化金融监管职能以及国库业务统一领导和业务发展的需要。

第二节 国库的职责、作用和核算方法

一、国库的职责

(一) 国库的职责

根据《国库条例》规定,国库的职责主要有六项:

(1) 准确及时地办理国家预算收入的收纳划分和留解。做好国家预算收入的收纳划分和报解工作,是保证各级财政预算支出所需资金的基础。国库要准确及时地对各级预算收入收纳入库。对已入库的预算收入,要按规定“级次”和预算科目进行清分和核算,属于各级财政的预算收入,应及时上划和转入有关帐户;属于各级财政的共享收入,应按照上级财政规定比例,准确、及时地办理分成与留解;属于同级财政的预算收入,应及时转入同级财政有关帐户。

(2) 为各级财政机关开立帐户,审查并办理同级财政库款的支拨。各级国库为同级财政开立帐户后,各级国库存款的支拨,一律凭有权支配库款的财政机关填发的付款凭证办理拨付。在办理拨付中,国库要认真审查和监督财政资金的合理使用,对于违反国家财政制度

的,国库应当予以拒付。

(3)正确反映预算收支情况。国库每天要将收纳的各项预算收入按不同的预算级次和预算科目分别编制各级预算收入日报表,有分成收入的地方,还要编制总额分成计算表。对同级财政的国库存款收支,要编制库存日报表。旬末、月末和年度终了,要编制旬、月和年度预算收入报表,月度和年度预算收入报表要送同级财政、税务、海关等机关核对,保证双方数字准确一致。

(4)协助财政、征收机关组织预算收入及时缴库,监督预算收入的退库。由于国库是国家预算执行的重要组成部分,协助财政、征收机关组织预算收入及时缴库,完成国家预算收入任务是国库义不容辞的职责。对个别屡催不缴预算收入的单位,除根据征收机关填发的凭证核收滞纳金外,还应按银行规定的扣款顺序进行扣款。

(5)组织管理下级国库和经收处工作。各级国库应及时了解情况和总结交流经验,抓好检查辅导,经常开展对下级国库与经收处定期和不定期的检查指导工作,及时解决工作中存在的问题,抓好国库业务的组织管理,促进国库业务工作的开展。

(6)办理国家交办的其他工作。

(二)国库的权限

依据《国库条例》规定,国库的权限有六项:

(1)督促检查各经收处和收入机关所收款项是否按规定全部缴入国库,发现违法不缴的,应及时查究处理。

(2)国库对擅自变更各级财政之间收入划分范围、分成留解比例,以及随意调整库款帐户之间存款余额的情况,有权拒绝执行。

(3)国库对不符合国家规定要求办理退库的情况有权拒绝办理。凡是未经有权机关批准、退库理由不当、超越退库范围、无退库指标、退库收受单位与原缴库单位不符者,各级国库均有权拒绝执行。

(4)监督财政存款的开户和财政库款的支拨。开立财政存款帐户,各级国库要严格把关。各级财政要按照总预算会计制度的规定,将财政存款开立到同级国库部门帐户,办理预算收入的支拨。

(5)国库对任何单位和个人强令办理违反规定的事项,有权拒绝执行,并及时向上级报告。国库在处理日常业务工作中,如遇不符合规定办理的业务,有权进行抵制和拒绝办理。

(6)国库对不合理规定的凭证,有权拒绝执行。

二、国库在国家预算中的作用

各级国库在实现国家预算收支任务中,发挥着执行、促进、监督和反映的作用。

国库的执行作用是在经办国家预算收支业务过程中实现的。国库执行作用的基本要求是准确、及时地办理预算收支的各项业务。国家每年所有的预算收入、支出,都是由各级国库一笔一笔地收纳、划分、入库和支拨的。因此,国库办理业务的过程,就是实现国家预算收支的过程,也是完成国家预算执行作用的过程。国库的促进作用是在协助财政、税务机关组

织预算收入和监督审查库款的支拨中实现的。国库通过会计核算和预算收入报表,及时、准确地向有关部门提供预算收支执行情况数据,并利用国库联系面广,信息灵通的有利条件,结合其他有关资料进行综合分析,从而为领导和有关部门决策提供依据,促进预算收支任务的按期完成。

国库的监督作用,主要是在经办国家预算收支业务中,发挥国库在预算执行中处于第一线的特点进行的。主要体现在五个方面:①通过经办国家预算收支,为国家守计划、把“口子”,监督预算的执行。②监督税务机关和其他征收机关自收汇缴的税款,以及经收处所收税款及时入库。③监督财政机关正确执行上级财政规定的收支划分和留解比例,监督财政机关调整财政存款各帐户余额,必须符合财政制度的规定。④监督各单位按照国家的规定,办理库款的退付和预算支出的拨付。⑤通过与征收机关的对帐,监督和防止出现不应有的差错。

随着经济体制和金融体制的不断改革,国库的反映作用显得越来越重要。国库的反映作用是建立在核算、管理、分析基础上的。通过以上三个环节,对财政预算执行和收支活动,以及与之相关的货币发行、银行信贷增减变化、工农业生产、市场流通和物价升降、消费基金增长等情况进行综合反映,从而为国家进行宏观调控、保持国民经济的协调发展提供第一手资料。

三、国库会计核算方法与规则

国库会计核算 是国库会计的基础工作,是国库会计分析和国库会计检查的前提。国库会计核算必须运用会计学原理,采取适合国库业务特点的专门方法进行管理。

(一) 国库会计的对象

国库会计的对象是:预算资金的收纳、报解、支拨引起的财政资金变化过程及其结果,国债资金的运动,财政部门之间的资金运动。也就是说,各种财政资金的收与支、借与还、拨放与收回以及分成、报解而引起的资金运动变化过程及其结果,就是国库会计的对象。

(二) 国库会计的特点

国库是负责办理国家预算收支的机关,国库的各项业务活动必须通过国库会计来实现。国库会计的主要特点是:综合反映国家预算收支执行情况,按日、旬、月、年编制国库会计报表。国库会计在凭证使用、帐务设置上也有其特点。国库会计凭证使用有明确规定:库款收纳使用的是缴款书,库款退付使用的是收入退还书,库款支拨使用的是预算拨款专用凭证;在办理分成上解库款业务时,则必须使用银行的基本凭证。在帐务设置上,采用设置帐、簿结合的方式,即总帐——分户帐——登记簿。登记簿是按照国家预算收支款级科目设置的。

(三) 国库会计与中国人民银行会计的关系

国库会计是中国人民银行会计的一个分支和重要组成部分,两者之间既有联系,又有区别。国库会计在帐务设置上虽有独特之处,但从帐务组织、设置原则上必须执行中国人民银行统一的会计基本制度和规定。因此,在帐务组织、设置原则、核算规则方面两者基本上是一致的。国库资金是中国人民银行资金的重要组成部分,国库资金必须纳入中国人民银行资金平衡表统一平衡。两者都使用借贷记帐法,都以“借”、“贷”作为记帐符号,都以“有借

必有贷,借贷必相等”作为记帐规则来记载和平衡帐务。国库资金上划、报解等发生的异地间的资金划拨,必须通过人民银行统一的联行系统来完成。国库会计与中国人民银行会计的不同之处在于:会计对象不一致、职责任务不一致、服务对象不一致。中国人民银行的会计对象是中国人民银行业务活动引起的资金增减变化过程及其结果,而国库会计对象则是由国库业务引起的财政资金收支变化过程及其结果。国库会计的主要职责是办理国家预算收支、库款的收纳、划分与报解的核算,而中国人民银行会计的主要职责是正确组织会计核算,加强财务管理,搞好服务,对金融机构会计结算、帐户进行监管等。国库会计服务于财政、税务及其他征收机关,而中国人民银行会计主要服务于中国人民银行系统和各金融机构。

(四) 国库会计制度

国库会计制度是组织和从事国库会计工作时必须遵循的规程和准则。国库会计管理一般采取“统一领导,分级管理”的原则,凡属全国性的规章制度、办法,由总库制定。凡不属于全国性的制度和办法,可由省一级分库根据具体需要制订补充规定,但不能违背总库制订的原则,并必须报送总库备案。目前全国执行的国库会计制度主要是:国库条例及其实施细则、国库会计核算操作规程、中国人民银行会计基本制度等。

(五) 国库会计核算方法

国库会计核算方法,是根据会计学的基本方法,结合国库业务的特点和要求,对国库会计对象进行记录、核算、反映和监督所应用的方法。主要包括:设置会计科目、确定记帐方法、填制和审核凭证、帐务组织和编制会计报表等内容。科目、凭证、帐簿和会计报表是核算的主要工具。通过记帐方法,将这些工具连结成一个有机整体,从而系统、完整地反映国家预算收支执行情况,为国库发挥对国家预算的职能作用提供必要条件。

目前国库使用的主要会计科目是:“中央预算收入”、“中央预算支出”、“财政预拨经费限额”、“中央经费限额支出”、“地方财政库款”、“财政预算外存款”、“待结算财政款项”等表内、表外科目19个。会计凭证由中国人民银行统一印制和发放,统一使用。

国库会计报表。国库会计报表是对国库会计核算工作的定期数字总结,是对国库会计核算资料进行系统归类、整理,全面综合反映国库资金活动的工具。国库会计报表不仅是国库部门进行国库资金分析的重要资料,也是财政部门掌握收入、拨款和分析检查国家预算执行情况的重要依据,同时也是税收征管机关检查收入入库情况的依据。因此各级国库必须准确、完整、及时地编报国库会计报表。编制国库会计报表,必须按照会计法、国库条例、银行基本会计制度的规定和要求,真实、完整、准确、及时地编制。在编制报表前,要认真核对帐务,应将本期发生的全部经济业务记载入帐,做到帐证、帐帐、帐实相符。报表编制后,还要按照规定时间上报上级国库和有关部门。

国库会计报表的种类。国库会计报表有日报表、旬报表、月报表、年度决算表四种。日报表是国库的基础报表,旬报、月报、年度决算表则是按预算科目反映累计数。

国库日报表是各级国库收纳、划分、报解库款的基础报表。日报表分为预算收入日报表、分成收入计算日报表和财政库存日报表三种。

预算收入日报表是各级国库收纳、划分、报解库款的基础报表,征收机关据以检查收入

征收入库情况,并逐日对帐。该报表根据预算收入登记簿,按照国家预算收入科目,分中央、省、地、县预算级次逐日汇总编报。中央预算收入日报表应包括固定收入 and 上解收入,并只报本日收入数字。

分成收入计算日报表是计算中央财政与地方财政、地方上下级财政之间,每日分成收入留解的报表。内容包括:收入总额,中央、省、地、县级分成数的有关栏次。分成收入的计算,按照财政管理体制划分的范围、比例、预算级次逐级办理。各级国库只办理与上级预算的分成,即支库办理县财政与地区财政的收入分成,中心支库办理地区财政与省财政的收入分成,分库办理省财政与中央财政的收入分成。

财政库款库存日报表是国库向同级财政部门报告核对财政预算库款数额的报表。它是根据国库的同级财政预算收支明细帐编制的。

国库收入旬、月报是预算收入日报表的定期综合。它是分别预算级次、按预算科目的“本年累计数”编报的。为了准确反映当月预算收入数字,各级国库应尽量加快报解,做到按月划期,将本月各项数据报达上级国库汇入当月报表中。

国库年度决算表是国库一年来收纳、划分、报解国家预算收入,以及限额拨款的总结。根据预算收入登记簿、中央级事业行政经费限额银行支出数签证单汇总编制。国库年度决算表包括:地方预算收入决算表(含省、地、县、乡级)、中央级预算收入决算表,以及中央级事业行政单位经费限额银行支出数汇总表。预算收入年度决算表,其编制方法及报表的格式与预算收入月报表相同。地方预算收入决算分别由支库、中心支库、分库汇总编制,中央预算收入决算由总库汇总编制。

中央级事业行政经费限额支出决算由各级国库逐级汇总编制。支库收到同级国有商业银行的划款凭证和“中央级事业行政经费限额银行支出数签证单”,经审核无误后,根据签证单按“款”汇总编制“中央级事业行政经费限额银行支出数汇总表”,然后逐级汇总上报。

第三节 国库监管的内容和操作

一、国库面临的新形势和新要求及改革

随着社会主义市场经济体制的建立和发展,财税、金融体制改革的进一步深化给国库工作带来了新的更高的要求,国库工作的任务、职责范围、工作量都发生了变化。“分税制”财政管理体制的实施,使财政管理体制逐步向分级包干发展,各级财政的权力逐步加大。为增收节支,提高财政资金的使用效益,支持地方经济发展,各级财政采取了多种灵活措施,国库工作要相应跟上财税、金融体制改革的要求。以分权、分税、分设机构为核心的“分税制”财政管理体制以及各种配套措施的出台,使财政收入征管渠道、环节增多,划分复杂,财政收入逐年大幅增长,支出也相应扩大,国库服务的对象也随之发生了变化。财政、国税、地税、海

关、财政部驻各地检察专员办事处等部门都要同国库对帐,国库要为他们反映情况、提供报表和服务,国库的工作量成倍增加。另外乡(镇)级国库的设立,又增加了国库的工作量和管理难度。国家借助举债方式,筹集建设资金的范围、数量日益扩大,国库除办理各项财政预算收支外,还要办理国家债券和其他政府债券发行和兑付的核算。

上述这些变化,客观上要求国库在办理国家预算收支、国家债券和其他政府债券发行和兑付的过程中,必须及时了解和掌握工作中出现的新情况、新问题,开展深入细致的调查研究和检查分析工作,提出国库监管措施并抓好落实,充分发挥国库在国家预算执行过程中的执行、促进、监督和反映的作用,不断提高国库管理水平,努力开创国库工作新局面。

二、国库监管的主要内容

(1)严格国库资金的管理。国库资金是国家统一筹集和支配的资金,也是中央银行信贷资金的来源之一,必须加强管理和监督。加强国库资金监管,有利于中央银行控制信贷规模和加强宏观调控,平衡信贷收支;有利于国家财政收支平衡;有利于增加社会经济效益。各级国库必须切实掌握国库资金的变化情况,制定和提出各种行之有效的管理办法和措施,建立健全各项规章制度,并使之具有法律保证,用法律手段管理国库资金。为此加强国库资金监管要把握好三关:①把好财政资金开户关,切实改变多头开户,分散国库资金的现象。②把好国库资金入库和拨付关,严格按照《国库条例》及有关办法的规定,督促和保证将国库资金及时、足额入库,同时加强退库审查,堵塞漏洞。③把好财政信用关,根据财政信用的现状,积极配合有关部门加以引导和管理,使之保持适度发展规模。

(2)严格对国有商业银行代理支库和国库经收处的管理。国有商业银行代理支库和国库经收处是国库工作机构的重要组成部分。国库经收处是国库资金收纳报解的前哨阵地,也是国库资金运动的重要环节。因此,经常检查、帮助指导代理支库和经收处工作,督促其严格执行《国库条例》,杜绝库款延解积压是强化国库监管职能的重要一环。各级国库尤其是县支库要把检查、帮助指导代理支库和经收处的工作经常化、制度化。

(3)严格对退库和库款支拨的管理。各级国库在办理退库和库款支拨时,对退库事项和内容要严格审核,特别是对中央、地方共享收入的退库,对减免退库和政策性退库要加强监管,确保国库资金的完整和安全。国库资金完整与否无论是对财政收支的平衡,还是对信贷收支的平衡都是极为重要的,在国库资金的总体结构中,收入退库对预算资金有直接影响,它的正确与否不但会影响国家建设资金的筹集,还会影响财政收入的正确分配使用。国库部门作为退付国库款项的最后一道关口,要认真审查监督每笔退库的合理性和合法性,防止不合理退库的发生。

(4)严格对中央预算和地方预算共享收入划分的管理。国库必须按照财政管理体制的规定,发挥监督作用,做好中央库款与地方库款的划分工作。要依法办事,树立全局观念和宏观意识,既要向中央财政负责,又要向地方财政负责。

(5)加强对国债发行、兑付工作的管理。随着社会主义市场经济的建立和发展,国债发行方式也在不断改进,主要采取经济发行方式,这给国库部门提出了一项新的任务。国库对国债发行、兑付工作的管理,主要是对国债发行的规模、利率、款项上划等进行管理。国债兑

付是一项政策性很强的工作,国库不仅要严格会计核算手续、做好帐务核算工作,同时,还要做好宣传、组织协调和培训辅导等工作。

三、强化国库监管的主要措施

(1)统一思想,提高认识,把国库工作的重点切实转移到监管上来。严格有效地国库监管是国库事业健康运行和稳步发展的重要前提,也是确保“分税制”财政管理体制顺利实施的根本保证。强化国库监管,要遵循以下基本原则:①坚持依法监管的原则。以现有的金融法律、法规为基础,尽快出台《国库法》,制定既全面又严密的国库监管实施细则,使国库监管工作走上法制化、规范化的轨道。②坚持从严监管,保证法律、法规的严肃性和权威性。③坚持监管目标的统一性。国库监管的目标是:维护国库体系安全有效运行,保障中央财政、地方财政利益,促进国家预算收入的顺利实现。国库资金运动变化的各个环节,全部过程都是国库监管的对象。

(2)强化国库服务意识,努力做到在监管中体现服务,在服务中加强监管。各级国库既要大胆行使中央银行的监管职能,又要积极主动地为国库服务对象提供良好服务,使国库监管和服务有机地结合起来,在监管中体现服务,在服务中加强监管,把服务贯穿于国库监管的全过程。

(3)进一步加强国库队伍建设。国库工作的组织建设、思想建设、业务建设和制度建设是提高国库监管水平的重要方面。只有制定科学、适用、完善的制度法规和操作规程,建立健全岗位责任制,不断加强队伍建设,提高政治业务素质,进行职业道德和扎实的业务技术训练,才能使国库监管和服务水平的提高具有坚实的基础。每一个国库干部都要加强对新政策、新理论和新知识、新业务、新技术的学习,不断提高监管水平。

(4)强化国库统计分析工作。国库统计分析主要是对国家预算执行情况进行检查分析。①要经常分析各项政策措施出台对预算收支的影响,以及贯彻执行情况,通过检查分析,更好地贯彻执行党和国家的各项方针政策,了解预算收支的变化情况,促进预算收支的圆满完成。②要检查分析预算收支主要项目完成情况及管理情况。主要是检查分析各项主要收支项目的完成进度,研究和预测收支发展变化趋势,检查分析影响本期计划执行的主要原因及所要采取的措施,检查各项收入是否及时、足额地缴入国库,各项支出是否及时拨付到位,检查资金使用效果以及执行财经纪律等情况。③要检查分析国民经济和社会发展规划主要指标完成情况及其对预算收支的影响。④要分析研究财政、信贷之间的相互平衡关系,督促财政、金融部门加强协作配合。

(5)深化国库改革,逐步建立国库监管体系。国库改革的目标是:建立国库单一帐户;建立政府支出与管理系统;财政存款计付利息;中国人民银行经理国库业务收取一定费用。实行这种改革,有利于国家宏观调控和对财政资金的管理,有利于对预算外资金的管理,有利于防止财政资金流失和加强廉政建设。