

银行监管体系的 国际比较

辛子波
著

银行监管体系的
国际比较

辛子波
著

图书在版编目 (CIP) 数据

银行监管体系的国际比较/辛子波著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1008 - 7

I. 银… II. 辛… III. 银行监督 - 对比研究 - 世界 IV. F831.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 156980 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 16.25 印张 259 000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1008 - 7/F · 0838

(图书出现印装问题、本社负责调换)

序 一

辛子波博士的博士学业和论文写作是在我的指导下完成的。在四年的“师徒”交往中，他既是我研究上的助手，又是我工作中的“同事”，还是我生活上的朋友。他坦诚的性格、创新的思路、科学的方法和宽广的视角都给我留下了非常深刻的印象，是十年来整个博士梯队中的佼佼者。

银行监管体系是一个非常重要又非常复杂的题目。我国的现代银行监管体系建立较晚，从机构组成上说，基本上形成了国际上分业监管所通行的结构模式，但在监管体系的运行机制、规则规范和措施手段上与国际先进水平和国内金融实践的发展还有很大差距。这种差距要么阻碍银行业的深化与发展，要么就会酿成后果严重的银行风险，可以说，我国的银行监管体系的建设与完善仍然是一个“发展中”的问题。

党的十七大报告明确提出了“科学发展”的重要理念，强调“以人为本”，强调“全面、协调和可持续”发展。体现在银行监管领域，则是通过监管法规、措施和手段的理念科学、样本科学、方法科学和判析科学四个方面来保障整个体系的“全面、协调和可持续”，从而实现我国银行监管的科学发展。在本书的论证中，作者正是遵循这四个方面的科学性来展开论述，从而实现静态优化和科学发展相统一的研究目标。

理念科学包括理论科学和思想科学两部分。本书在研究中大量采用传统经典理论和现代监管理论的创新方法和结论，涉及银行体系脆弱性理论、信息不完全下的监管理论、法律不完备下的“贝克尔——斯蒂格勒”模型和内生激励监管理论等学说，这些科学的理论渗透在作者的写作理念和论述逻辑之中，成为本书重要的思想基础。

样本科学主要表现为样本点选择的科学性和典型性。本书在样本类型上根据我国经济发展阶段、体制和发展目标选择了新兴发展中大国、

转型国家、成熟赶超型国家和发达国家等作为研究与参考对象。而在类别国家中的样本选择上，典型性则更加突出，新兴发展中大国以印度为主，而在印度对中国借鉴意义不大的方面，则选择巴西作为替代国；转型国家则全面介绍、评析俄罗斯的银行监管体制与机制，并在借鉴部分区分考虑俄罗斯激进转轨的弊端和教训；成熟赶超型国家选择日本作为样本点，日本赶超特征明显、文化特征相近、金融模式存在较大的相似性，其监管体系对我国有直接模仿和参考价值；发达国家的现代金融市场和银行监管体系是我国重要的发展目标，文章在论述中选择了分业监管体系非常成熟的美国和混业监管体系最为发达的英国作为研究对象，找到其各自的内在共同性和原理，从而使借鉴的针对性和前瞻性更加明显。

方法科学主要体现在本书的论证结构上。作为国际比较的典型研究方法，一般是将各国的情况进行介绍、评价，然后在此基础上予以借鉴。但本书在论证中，将银行监管按照其构成部分划分成组成管理体系、市场准入监管体系、法律法规体系、现场检查体系、风险评价和预警体系、分类纠正和处置体系等六个方面，逐一评述各国的监管制度和措施手段，总结特点、分类借鉴。这种研究方法使得“比较研究”更直接、更具体、更具有借鉴意义。在六个方面的分析完成后，本书为了与经典的比较研究方法相衔接，克服本书结构中在系统性和完整性上的缺陷，又采用有效性分析和“成本—收益”法对论证进行补充和完善，从而在体系上更加完整，逻辑性和说服力也更加显著。

判析科学集中表现为结论的科学性、具体性和有效性。从本书的研究对象来看，属于应用经济学中实证性研究的范畴，这种研究既强调理论上的逻辑性和完整性，又强调事件分析的具体性和准确性，同时对于结论的应用性和有效性也有着较高的要求。辛子波博士依靠其深厚的金融理论功底和长期的实践经验积累，在研究中较好地符合了上述要求。如在有效性分析上，采用 DEA 包络分析的方法克服连续数据的缺乏，从而能够对波动状态下印度、俄罗斯和中国的银行监管有效性作出具体评价；在银行监管统一化的趋势中，既从理论和体制上提出了以“巴塞尔协议”作为统一基础的展望，又从实证上给出了统一性收益分析，指出了统一监管的有效性和低成本性。

我们正处在以科学发展为主题的时代，而银行体系和银行监管的不断深化与创新也必然要以科学发展观为指导，辛子波博士的文章，在科学发展观的指导下，给了我们一个可以参考的依据、可以借鉴的手段和可以创新的基础。

谨以为序。

何 剑

2008 年 8 月于东财烛光园

序 二

我与本书作者于 1992 年相识，已有十几年的时光。他为人平和正直、厚道谦诚。作为地方银行的管理者，他依然保持着十几年不变的平和，我与他相交始于他的平和，也持久于这种平和。

得知子波同志把自己的博士论文整理后由中国财政经济出版社付梓发行，我感觉很欣慰，应作者之邀欣然为序。

经济全球化的迅速发展，不仅促进了经济的繁荣和发展，也促进了金融业的大发展，加快了金融国际化的步伐。作为现代经济核心，金融及其衍生物在服务经济发展的同时，也带来了巨大的风险。一个地区、一个国家的金融形势有时甚至影响到世界经济走向，这就是现代社会银行业的巨大影响力。高效、有序的金融制度是保证国家经济安全和稳定的基础，也是促进国家经济可持续发展的重要动力。中国加入 WTO 后，金融也进入了持续、全面开放的新时期，保持银行业的健康发展对维护金融稳定十分重要。作为具有十几年金融工作经历的子波同志，在其四年博士学习研究之后，选择了以银行监管作为研究课题，可以说是独具匠心，从改革开放以来银行业发生的一些重大事件中，不难体会出作者选题的现实针对性。

从 1929 年的世界经济大萧条到 2007 年的影响世界的美国次贷危机，这些对全球经济、政治和安全影响重大的事件，无一不是肇始于金融市场。由此可以看出，金融对全球经济的影响深刻而巨大，不断完善健康有效的银行体系显得尤为重要，而银行体系的健康程度，很大程度上需要由科学的监管制度和机制来保证和维护。

改革开放以来，我国坚持走中国特色的社会主义道路，取得了举世瞩目的经济、社会发展成就。在全面推进现代化进程中，我国的金融事业也得到了前所未有的发展。作为发展中国家，我国的金融服务业面临着前所未有的

机遇和挑战。在激烈的国际竞争中，借鉴发达国家成熟经验与教训，强化银行监管体系建设，强化我国金融服务业管理的科学性，增强在国内外市场上的服务竞争力，不仅关系到我国金融服务业的发展，也关系到社会主义现代化建设的大局。有鉴于此，文章选择了四个具有代表性的类型作为分析的对象，并以这四种类型的综合，作为我们国家银行监管发展情况的参照：发达国家是成熟监管体系的代表，其经验教训给了我们前进的借鉴；成熟赶超型国家与我国的发展战略相类似，其银行监管体系对我们有直接的参考价值；转型国家与我国的经济体制和发展水平相似，面临很多的相同或相似的困难，值得我们认真研究；新兴发展中的大国，既是我们的竞争对手，又是我们的合作对象，他们银行体系的危机与问题给我们提供了充分的警示和经验。作者将这四种类型国家监管体系放在同一平台上进行论述，不仅使我们对不同国别各个经济发展阶段的国家金融体系有了更加清晰地了解，也使我们获得的知识系统化、条理化。

本书的结构安排也很具匠心，将银行监管从其构成层次和措施体系上划分为六类。这种结构安排，在实用性上，表现出明显的优点，读者可以根据自己的需要，直接研读和参考自己所需要的部分，在四种类型国别经验的支撑下，虽不够综合，却已很成体系了。

在文章的结尾，先是提出了银行监管有效性的概念，并系统地建立了银行监管有效性判定的指标体系，继而采用包络分析的方法建立了银行监管有效性的评价模型，以此为基础，对四类国家银行监管体系的有效性逐一作出了评价。这一安排体现了作者的理论分析能力。所构建的银行监管的“成本—收益”数理评价模型，有效地支持了他所提出的银行监管国际统一化趋势，并为这一趋势的实现提供了现实的参考路径。他的探索方向和手段，为银行监管体系研究者和广大金融工作者的探讨和研究工作，提供了直接而有效的基础。

文如其人，《银行监管体系的国际比较》一书不仅内容具有现时针对性，而且质朴的文风中透露着作者的平和，从容淡定的叙述中揭示出强化银行监管的深刻哲理。

周忠轩

2008年8月于沈阳

■ 目 录 Contents ■

第1章 导 论	(1)
1.1 概念的厘定	(1)
1.2 本书的主要研究方法	(2)
1.3 本书的主要研究结构和框架安排	(2)
1.4 本书的主要观点和创新之处	(4)
第2章 银行监管的主要理论和法律规则述评	(6)
2.1 现代银行监管理论述评	(6)
2.2 银行监管的法律体系述评	(17)
第3章 银行监管组织管理体系的比较	(23)
3.1 发达国家银行监管组织体系	(23)
3.2 成熟赶超型国家（日本）的银行监管组织体系	(28)
3.3 转型国家（俄罗斯）银行监管组织体系	(30)
3.4 新兴发展中大国（印度）银行监管组织体系	(32)
3.5 银行监管组织体系的一般特点及对我国的启示	(34)
第4章 银行业市场准入监管体系的比较	(44)
4.1 市场准入的概念及其监管目标	(44)
4.2 市场准入的监管指标体系	(45)
4.3 发达国家的银行业市场准入监管体系	(50)
4.4 成熟赶超型国家（日本）的银行业市场准入监管体系	(55)
4.5 转型国家（俄罗斯）银行业市场准入监管体系	(57)

4.6	新兴发展中大国（印度）的银行业市场准入监管体系	(59)
4.7	主要国家的银行业市场准入监管体系的比较	(61)
第5章	银行监管法规体系的比较	(67)
5.1	发达国家的银行监管法规体系	(67)
5.2	成熟赶超型国家（日本）的银行监管法规体系	(76)
5.3	转型国家（俄罗斯）的银行监管法规体系	(81)
5.4	新兴发展中大国（印度）的银行监管法规体系	(82)
5.5	银行监管法规的比较与借鉴	(84)
第6章	银行监管现场检查体系的比较	(98)
6.1	发达国家的银行监管现场检查体系	(98)
6.2	成熟赶超型国家（日本）的银行监管现场检查体系	(112)
6.3	转轨国家（俄罗斯）的银行监管现场检查体系	(115)
6.4	新兴发展中大国（印度）的银行监管现场检查体系	(116)
6.5	各国银行监管现场检查比较分析与我国的改进	(117)
第7章	银行监管风险评价与预警体系	(124)
7.1	发达国家的银行危机评价和预警体系	(124)
7.2	成熟赶超型国家（日本）的银行风险评级和预警体系	(136)
7.3	转型国家（俄罗斯）的银行风险评价和预警体系	(137)
7.4	新兴发展中大国（巴西）的银行风险评价和预警体系	(138)
7.5	各国银行风险评价和预警体系的比较及其对我国的借鉴	(140)
7.6	银行监管风险评价和预警体系的案例	(145)
第8章	银行监管分类纠正与处置体系的比较	(153)
8.1	银行监管分类纠正与处置体系的制度安排	(154)
8.2	发达国家的银行监管分类纠正与处置体系	(156)
8.3	成熟赶超型国家（日本）的银行监管分类纠正与处置 体系	(161)
8.4	转型国家（俄罗斯）的银行监管分类纠正与处置体系	(163)

8.5	新兴发展中大国（印度）的银行监管分类纠正与处置体系	(164)
8.6	各国银行监管分类纠正与处置体系的评价和我国的改进	(166)
第9章	银行业监管体系的有效性研究	(174)
9.1	银行监管有效性评价指标体系	(174)
9.2	银行监管有效性的影响因素分析	(177)
9.3	银行监管有效性模型的确立	(186)
9.4	国外银行监管的有效性评价	(193)
9.5	我国银行监管的有效性评价	(202)
第10章	银行监管函数与全球监管的统一性趋势	(207)
10.1	银行监管函数与最优监管区的确立	(207)
10.2	监管体系统一性趋势形成的现实基础	(216)
10.3	银行监管体系统一性趋势对银行监管函数的影响	(222)
10.4	银行监管体系统一性实践与我国银行监管的改进方案	(226)
参考文献		(239)
后 记		(247)

第1章

导 论

1.1 概念的厘定

1.1.1 监管 (supervision)

监管一词包括管制 (regulation) 和监督 (supervision) 两个方面。管制, 或规制, 根据《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的定义, 是指“国家以经济管理的名义进行干预”, 主要指基于监管的目标而制定相关的法令、规章、政策、标准等。监督主要指持续监察和督促被监管者及其业务活动遵守这些法令、规章、政策、标准, 监察其是否背离监管的目标, 并对违反者进行惩罚。

1.1.2 银行监管 (banking supervision)

银行监管的基础是监管, 对象是银行。从其应用来看, 可以有广义和狭义之分, 也可以有宏观和微观之别。广义而言, 银行监管是指银行监管主体 (政府监管当局、银行业自律组织、社会中介组织、被监管者内部的监管部门) 对银行及与之相关的主体 (股东、董事、关联人、其他参与银行交易的主体) 的监管。狭义的银行监管仅指银行监管当局对银行的监管。宏观上, 银行监管是政府对银行业的干预, 包括货币政策、信贷政策、最后贷款人职能、存款保险制度等。微观上, 银行监管仅指对银行机构本身、其业务活动及其他银行交易参与者行为的管制与监督。

本书将银行监管的定义规划为微观和狭义层面, 从监管主体看, 只限定为政府监管当局, 在监管深度上, 只包括对银行、银行业务活动及其他银行

交易参与者行为的监管。本书对银行监管的定义是：银行监管当局对银行、银行业务活动及其他银行交易参与者行为的监督和管制。

鉴于巴塞尔委员会所建立和倡导的一整套银行监管的原则和标准代表了国际银行业监管的主流趋势，也是我国正在努力学习、努力与之接轨的方向。同时，鉴于巴塞尔委员会的原则和标准集中体现在其 1997 年发布的《有效银行监管核心原则》和 2004 年发布的《巴塞尔新资本协议》中，IMF 和 WB 也将《核心原则》和《新资本协议》作为衡量成员国银行体系稳健程度的主要标准，将其纳入“金融部门评估计划（FSAP）”中。因此，本书中银行监管的具体内容、措施和方式等均以《核心原则》和《新资本协议》为主要参考依据。

1.2 本书的主要研究方法

总体而言，本书采取的是理论分析与实证分析相结合的方法，理论分析的方法提供了认识问题的基本路径、分析要素以及要素之间的内在联系。在理论分析中把理论经济学分析方法和应用经济学分析方法相结合，既注重对监管成本、效率和作用效果的理论经济分析，又结合各国的具体情况，运用应用经济学的归纳、推理和演绎等方法来总结和概括各国银行监管的一般特点。在实证分析中，书中引述了大量的实证和数据，用于对银行监管的解释和证明。

从本书的整体分析路径上看，本书采用了从具体到一般的逻辑分析，也就是从微观、中观、宏观依次展开，层层推进，全面分析。在本书的具体分析中采用了比较分析方法，从比较中探索科学的选择模式。

1.3 本书的主要研究结构和框架安排

文章在总体研究中采用的从理论到实践，从一般到具体，从综述到分述再到综述的模式，从研究结构上来看，表现为图 1-1 所示的情形。

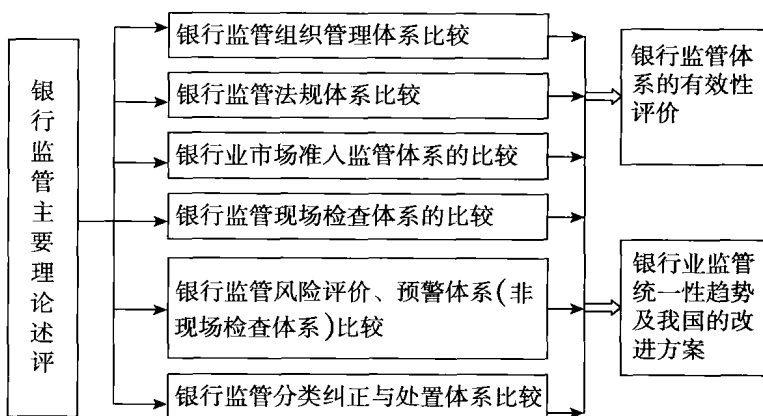


图 1-1 本书研究结构示意图

按照图 1-1 所示,本书主要分为三个部分,即理论部分、应用分析和归纳部分、总结和系统分析部分。具体而言:

1.3.1 理论部分

理论部分中分为三个部分系统介绍和概括了银行监管的一般理论原则和分析原理。首先是分析和介绍了传统银行监管理论,主要包括社会利益论、社会选择论、特殊利益论、追逐论和管制新论等内容;其次是针对银行活动和银行监管活动的新进展和新特点而归纳的现代银行监管理论,主要是在传统理论基础上结合市场竞争结构和市场信息状况而深化的信息非对称与银行监管理论和银行业脆弱性与银行监管理论。最后则是介绍银行监管理论在我国的发展进程和特点,以突出我国研究的水平、内容和特点。

1.3.2 应用分析和归纳部分

这一部分主要是将银行监管的内容予以纵向分解,并将各典型国家的措施和手段——对应进去,予以归纳各国的典型特点和分类国家间的差异,为我国的银行监管的具体措施和政策提供发展的路径选择和差异分析的标准。本书进行纵向分解的结构包括:银行监管组织管理体系,银行业市场准入监管体系,银行监管法规体系,银行监管现场检查体系,银行监管非现场检查体系,银行监管风险评价、预警体系,银行监管分类纠正与处置体系的比较。

1.3.3 总结和展望分析部分

在总结和系统分析中,主要选择从总体上和前瞻发展上来分析各国间银行监管的发展共性和系统有效性。主要论证结构包括,银行监管有效性的评价指标体系的规划、有效性理论的概述和选择、监管有效性评价的中间环节和模块、有效性评价模型的构建、有效性评价模型的应用(选择美国、英国、日本和我国)及我国的改进方案。

在对银行监管进行趋势归纳和展望的分析中,随着经济全球化趋势和银行活动跨国化、区域化的特征越来越显著,世界各国在巴塞尔委员会、WTO、IMF、WB 和各区域经济一体化组织的推动下,银行监管的制度、组织结构、政策措施出现了一定的趋同化走势,作为日益融入国际金融市场的我国银行监管机构自然也不能免除。本书分析了统一性趋势形成的现实可能性、统一性趋势的困难与阻力、统一性趋势的主要表征与预测和统一性趋势的主要表现,为我国银行监管的下一步改革和改进提供了重要的路径和方案。

1.4 本书的主要观点和创新之处

本书的主要创新表现在两个层面,即研究思想层面的创新、研究内容层面的创新、研究方法层面的创新。具体包括:

1.4.1 研究思想层面的创新

(1) 国家分类研究思想的创新

从现有的国内研究资料和研究文献的情况看,在进行国际银行监管的比較的研究中,鲜有将国家系统分类并比较分析的著作或文章。本书将国家进行发达国家、赶超国家、转型国家、发展中国家,既考虑到借鉴的水平性,又对我国的银行监管与世界先进水平的差异进行了必要的分析与总结。

(2) 纵向研究思想的创新

国内有关银行(金融)监管的研究主要以国家银行监管活动为平台,在综述完成后进行归纳,基本上属于横向研究思想。本书将银行监管划分为7个重要的部分,将各国的相关政策、措施和法律相应的对应进去,从而在同一个侧面对银行监管进行有效地分析,得出与横向分析不同的有效性结论。

1.4.2 研究内容的创新

(1) 将银行监管理论进行断代划分与处理

在信息经济学和市场竞争结构学说指导下，把银行监管理论予以单独规划，并进行有效的提升，从而避免了传统理论综述中相关理论混乱、界限不清的问题。

(2) 对银行监管有效性分析有所突破

这种突破主要表现在对银行监管有效性指标的归纳；银行监管有效性作用黑箱的提出和构成分析；银行监管有效性模型的构建等三个方面。

(3) 前瞻性和动态研究内容的创新

在进行国别比较的基础上，还对银行监管未来的发展趋势作出了重要探讨，建立了我国银行监管函数组，即银行监管基本函数、银行监管供求函数和银行监管收益函数。分析了银行监管国际统一性的前景及其实现基础和可能性，并对静态的函数进行了动态修正，指出了国际统一性趋势所带来的收益和影响。在结合前瞻动态分析的基础上，提出我国银行监管的优化和改进方案。

第2章

银行监管的主要理论和法律规则述评

监管是监督和管理复合词，在英文中则是 supervision 和 regulation 的复合。从严格意义来说，supervision 是指银行监督机构按照现有的银行经营政策和法规来规范商业银行的业务经营活动，并介入实施纠偏甚至对违规行为进行惩治。Regulation 则强调于现有的政策、法规、组织建设等制度本身，指建立并不断改善制约金融机构运作的法律、规则、条令、技术规范、组织机构等框架。因此，对银行监管的主要理论的考察和研究也必将基于以上两个方面来展开，并基于现代经济学理论的发展而不断更新和扩充其内涵。

2.1 现代银行监管理论述评

银行监管理论包括传统银行监管理论和现代银行监管理论两个重要的阶段。所谓传统的银行监管理论是指对于银行监管政策、组织、手段和效率的研究仅仅从经济管制的角度入手，虽然强调管制的成本和管制行为可能存在失误，但是坚持以制度建设的外生性和商业银行机构自身业务能力的完整性作为研究的前提。具体来说，这一部分理论包括社会利益论、社会选择论、追逐论、管制新论和对政府管制效果持批评态度的特殊利益论。考虑到本书的需要只重点阐述现代银行监管理论的流派与内容。

现代银行监管理论起源于 20 世纪 70 年代末期，但真正与传统的银行监管理论进行明确的区分则开始于 80 年代。在这一个时期，学说流派众多，管制经济学、新制度经济学、新政治经济学和货币学派等等都推出了大量适应于银行体系发展和业务深化的新监管理论，在承认银行自身的非完善性和市场结构的非完整性的基础上强调监管的有效性和针对性。其中最主要的理论