

银行业

监管国际经验

及我国实践研究

YINHANGYE JIANGUAN GUOJI JINGYAN
JI WOGUO SHIJIAN YANJIU



周 杉 刘学鹏 高 焰◇著



四川大学出版社

银行监管国际经验 及我国实践研究

YINHANGYE JIANGUAN GUOJI JINGYAN
JI WOGUO SHIJIAN YANJIU



周 杉 刘学鹏 高 焰◇著



四川大学出版社

责任编辑:段悟吾
责任校对:唐 飞
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

银行业监管国际经验及我国实践研究 / 周杉, 刘学鹏, 高焰著. —成都: 四川大学出版社, 2017. 4
ISBN 978-7-5690-0526-4

I. ①银… II. ①周… ②刘… ③高… III. ①银行监管—研究 IV. ①F830. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 083093 号

书名 银行业监管国际经验及我国实践研究

著 者	周 杉 刘学鹏 高 焰
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-0526-4
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	7.75
字 数	210 千字
版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
定 价	38.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 研究的背景与意义	(1)
1.2 研究思路与方法	(6)
1.3 创新与不足之处	(7)
第 2 章 银行监管理论文献综述及制度演进	(10)
2.1 银行监管理论文献综述	(10)
2.2 银行监管制度演进	(22)
第 3 章 巴塞尔协议的演进及中国版巴塞尔协议 III	(26)
3.1 巴塞尔协议的演进	(26)
3.2 巴塞尔协议 I、II、III	(30)
3.3 中国版巴塞尔协议 III	(51)
第 4 章 系统性风险和宏观审慎监管	(62)
4.1 系统性风险	(63)
4.2 宏观审慎监管	(70)
4.3 逆周期监管和顺周期监管	(80)
第 5 章 西方发达国家和地区银行监管的变化及经验	(94)
5.1 美国银行监管体系及其改革发展	(94)
5.2 英国银行监管体制及其改革发展	(118)
5.3 欧盟银行监管体制及其改革分析	(136)

第 6 章	后金融危机时代我国银行监管所面临的问题及采取 措施	(158)
6.1	后金融危机时代我国银行监管所面临的问题	(158)
6.2	我国银行监管采取的针对性措施	(173)
第 7 章	后金融危机时代我国商业银行风险预警分析	(184)
7.1	建立我国商业银行风险预警指标体系	(184)
7.2	运用 BP 神经网络研究商业银行风险预警的可行性 分析	(190)
7.3	建立我国商业银行风险预警体系的实证研究	(192)
第 8 章	未来我国银行监管的政策调整方向	(211)
8.1	设立短期以及中长期监管改革目标	(211)
8.2	未来我国银行监管政策建议	(222)
参考文献		(234)

第1章 导 论

1.1 研究的背景与意义

1.1.1 研究背景

2008年席卷全球的金融危机始于次级房屋信贷危机的爆发,投资者开始对按揭证券的价值失去信心,从而引发全球流动性危机。金融危机开始后,各国中央银行多次向金融市场注入巨额资金,但是仍然无法阻止这场金融危机的蔓延和扩张。2008年9月,这场金融危机开始失控,并导致多家大型金融机构倒闭或被政府接管,并引发经济衰退。如历史悠久、全球知名的贝尔斯登、雷曼兄弟和美国国际集团等投资银行倒闭或被接管,世界排名靠前的花旗银行和美国银行等也深陷其中不能自拔。这场波及面广、冲击力极强的金融海啸开始让各国政府、学界及民间都开始反思本次危机的动因及根源。在众多结论中,一个基本的共识是:金融监管体系严重滞后于金融的发展,这是此次危机产生和蔓延的关键性因素。鉴于此,世界各主要经济体在积极救助金融市场和问题机构、促进经济复苏的同时,也在探索符合自身金融结构和发展特点的监管改革方案,以最大程度地减少金融发展和金融创新带来的风险。

我国银行金融业相比于欧美发达经济体而言,在此次国际金

融危机中并未受到太大的冲击，但这并不意味着我国金融业的安全性和稳定性高，而是由于我国金融业国际化程度较低，创新能力有限，较少涉及与次贷有关的金融业务。但是，危机往往具有警示作用，可以让我们未雨绸缪。作为银行监管部门及国家立法机构，应该正视银行业存在的监管漏洞与不足，汲取受国际金融危机影响较深国家的监管经验与教训，防患于未然，不断完善我国银行业监管制度。

商业银行监管制度的创新总是随着银行业发展而不断实现的，特别是当监管机制严重滞后于银行业发展并由此引发危机之后，往往会带来银行监管机制发展的质变，以保障银行业的健康发展。现代银行监管发展主要经历了4个阶段。第一阶段以中央银行制度的建立为主要标志，意味着现代银行监管制度开始建立。其主要特点是针对存款准备金制度，管理银行货币创造功能，建立“最后贷款人”机制。第二阶段始于20世纪30年代，美国的经济“大萧条”重创了当时包括美国在内的主要经济体的银行业，许多银行相继倒闭，并进一步导致经济走向崩溃的边缘。此次危机充分表明金融市场无法自行修补自身缺陷，为了市场能够稳定运行，亟须扩大银行监管职能以便于完善市场。在这样的大背景下，《格拉斯—斯蒂格尔法》得以颁布施行，标志着现代意义上的银行监管正式拉开了序幕。第三阶段银行监管体制的变革始于20世纪70年代，美国因为经济危机放弃了金本位制，布雷顿森林体系瓦解，美国经济在这一时期出现了“滞胀”的现象，通货膨胀不断加剧。为了限制货币的流通，减少通胀给经济运行带来的巨大压力，美国对利率进行了严格的管控，导致资金大量从商业银行流入非银行系统，以求寻找更好的资金套利出口。商业银行领域的金融创新层出不穷，带来了巨大的系统性风险。自20世纪80年代起，巴塞尔协议逐渐成为全球金融监管的标准，巴塞尔协议Ⅰ、Ⅱ建立了以微观审慎监管为核心的资本

监管理念，其中巴塞尔协议 I 主要规定了资本的构成、风险加权资产的计算和资本充足率监管标准。协议的核心部分是对于银行资本充足率标准的要求，这是银行监管最直接的要求和目标，也第一次在全球范围内设立了一个统一的监管标准。巴塞尔协议 II 除了继续进行资本充足率监管外，还在监管结构上新增加了两大支柱，即监督检查与市场约束；同时，将操作风险包含在风险加权资产的范围内，并且为 3 类银行面临的主要风险提供了更为科学的计量方法。其中最低资本要求仍然是 3 大支柱的核心，监管当局的监督管理和信息披露则是新的内容。第四阶段以美国 2007 年金融危机爆发为起点，这场自“大萧条”以来最严重的全球金融危机暴露了银行监管的薄弱之处，在随后的几年里，以宏观审慎为核心的基于风险管理基础的监管理念开始在全世界主要经济体的监管机制改革中体现。2010 年 12 月 16 日，巴塞尔委员会发布了《巴塞尔 III：流动性风险计量、标准和检测的国际框架》和《巴塞尔 III：一个更稳健的银行及银行体系的全球监管框架》两个官方文件，标志着以宏观审慎为核心、同时结合微观审慎的全球银行业监管新规范的形成。协议从微观审慎与宏观审慎两个角度提出了监管措施，其中微观审慎监管可以增强单个银行的抗风险能力和经营稳定能力，宏观审慎监管可以提高银行系统总体的风险抵御能力，确保经济体系健康稳定发展。

与不断发展的监管制度实践创新相适应的，是不断发展的银行业监管理论。从最初的“自由银行”到“严格监管、效率优先”，再到“金融自由化理论”，再到现今流行的“安全与效率并重”理论，不同时代、不同学派、不同学者针对所处的历史环境和阶段，对银行业的监管提供了大量智慧和可借鉴方案。银行监管理论的发展遵循了一条危机导向的路线，危机的不断爆发和对危机本身认识的不断深化，推动了银行监管理论的不断演化。随着银行体系中现实问题的不断涌现，银行监管理论也不断更新和

完善, 银行监管理论在与金融体系中各主体不断较量与博弈中得到了进一步发展。银行监管理论在由低层次向高层次发展的过程中, 功能逐步完善, 对实践的指导性也越来越强。

1.1.2 研究的意义

不论在理论还是在实践上, 我国在银行业监管领域的发展都暂时滞后于欧美发达国家, 这是由我国经济发展的阶段决定的。西方发达国家在银行业及银行监管上已经有数百年的历史, 积累了大量从理论到实践的经验。“他山之石, 可以攻玉”, 在我国银行业飞速发展的今天, 汲取欧美发达国家在银行监管上的经验和教训, 有助于我们认清自身在未来发展过程中可能遇到的危险和机遇, 提前做好防范, 保障银行监管机制和银行业二者相互协调发展。以银行业发展最为成熟的美国为例, 美国历史上针对商业银行的监管走过了4个阶段, 即以国民银行和州银行的双重银行体制为核心的早期监管阶段、货币监理署和美联储共同监管阶段、“大萧条”之后的多头监管阶段, 以及现代金融体系监督阶段。2008年金融危机的爆发促使了美国最新的银行业监管体系改革, 2010年7月21日, 美国总统奥巴马正式签署了新的金融监管改革法, 即《2010年华尔街改革和消费者保护法》, 这标志着美国金融监管体系进入实质性的调整阶段。这次金融监管体制改革是美国政府针对次贷危机中所暴露出来的问题有针对性制定的。具体措施包括: 通过成立金融稳定监管委员会, 着力解决金融监管机构之间的协调与制衡问题; 调整美联储的监管权限, 强化其在金融监管架构中的核心地位; 弥补银行机构监管漏洞; 施行被誉为史上最严格的银行监管法规“沃克尔法则”; 通过修改《多德—弗兰克法案》化解金融机构“大而不能倒”的风险; 成立消费者金融保护局, 加强对金融消费者的保护; 公布了高管薪酬限令, 建立新的薪酬机制; 改革国际监管标准, 加强国际监管

合作。这些措施的推行，是美国银行监管体系的一种进步，对于金融创新不断发展的当下，也有很好的借鉴意义。

对我国而言，经过多年的金融改革深化与实践，金融监管工作在很多方面都取得了长足的进步，实现了银行业持续稳定经营的良好势头。据福布斯杂志 2014 年 5 月 8 日公布的全球 2000 强企业排名，中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行包揽了前三名，这表明了近些年我国银行业监管的突出成绩。但与此同时，我国银行业由于发展时间较短，尚处于我国社会经济剧烈变革的大背景下，仍然存在诸多问题。特别在监管领域，在金融业不断发展的大背景下，我国二元化银行监管体制的天然缺陷愈发凸显。首先，金融监管机构之间、监管机构和商业银行之间缺乏有效的沟通机制；其次，在金融自由化和混业化不断发展的过程中，专业化的功能型银行监管体制已经暴露出诸多问题，对于混业、跨业经营的监管缺失和冲突的情况仍然存在；再次，法律制度的制定滞后于银行业的发展，银行业监管人才匮乏，监管体系不适应银行业经营国际化的趋势；再次，监管手段、监管范围、监管深度、监管工具都存在不足；最后，系统性风险的监测和评估仍有待加强，特别是对系统性风险的检测和评估，是银行业监管的重要组成部分，建立科学的风险预警体系可以有效地将风险遏制在初始阶段。

在中长期中，将二元化的监管体系向一元化过度，防止因权力过于集中而导致的效率损失，同时控制监管寻租、监管腐败等现象的发生；建立科学的监管人才培养体系，提高监管人员依法监管的素质，切实提高监管的有效性；建立国际银行业监管机制，积极参与或者组织召开必要的联席会议，对重大问题进行交流，共商对策，从而减少国际金融监管成本；最后，需要逐步加强立法工作的进度，更新监管理念，将银行自律同社会监督引入银行监督体系中，形成科学、全面的监管体系。

商业银行在现代经济中的地位举足轻重，商业银行良好的运行状态将为国民经济的发展提供充足的金融支持。对于正处于社会经济飞速发展并处于转型时期的我国而言，商业银行的稳定显得极为重要。因此，需要通过制度的创新和理念的更新，借鉴国外发展经验，汲取其失败的经验和教训，利用科学的手段与方法来加强对我国商业银行风险的防范，最大限度地发挥商业银行对经济发展的正能量作用，同时最大限度地限制风险的膨胀，实现银行业公平与效率、创新与稳定的完美契合。

1.2 研究思路与方法

1.2.1 研究思路

本书沿着“理论—规则演进—后金融危机时代国外银行监管变化及经验—系统性风险和宏观审慎监管—后金融危机时代我国银行监管所面临的问题—未来我国银行监管的政策调整”的逻辑思路展开研究。第一，梳理了银行监管的理论基础，对系统性风险、宏观审慎监管、逆周期及顺周期监管进行了深入分析；第二，对巴塞尔委员会制定的3版巴塞尔协议的主要内容做了评价，并对中国版巴塞尔协议Ⅲ作了深入分析，并与巴塞尔协议Ⅲ进行了比较；第三，深入分析后金融危机时代主要发达国家银行监管机制和政策变化情况，并做原因分析以及探讨了对我国改革的启示；第四，深入分析国际银行监管主流宏观审慎监管和系统性风险监管；第五，在深入分析世界银行监管规则和西方主要发达国家银行监管改革的基础上，提出了我国银行监管所面临的问题及需要采取的相关措施；第六，对我国银行监管的政策调整提出了改革方向，即近期和中期改革目标，并明确了未来银行监管改革的政策建议。

1.2.2 研究方法

本书以金融经济学、规制经济学等理论为基础,并结合统计学、计量经济学等相关理论和方法,对后金融危机时代银行监管的问题进行了较为深入的分析。一是运用文献分析法,通过大量查阅相关资料,把握银行监管研究的前沿动态,全面回顾了银行监管理论与实践的历史研究,分析了主要国家银行监管的经验措施;二是运用BP神经网络模型,对本书所构建的风险预警体系进行了实证检验。

1.3 创新与不足之处

1.3.1 论文可能的创新点

总体来看,本书较为全面地研究了后金融危机时代世界主要发达国家银行监管改革的发展趋势,以及巴塞尔委员会制定的世界通行的银行监管准则,对我国银行监管面临的问题,同时对我国未来银行监管的政策调整方向和改革目标提出了具体安排。

第一,本书结合银监会颁布的官方文件《商业银行风险监管核心指标》,参考中国版巴塞尔协议Ⅲ制定的四大监管工具,并且充分考虑选取的预警指标的可获得性,最终从官方文件制定的风险水平、风险迁徙与风险抵补3个层次中选取了16个具有代表性的风险预警指标,运用BP神经网络模型,引入14家上市商业银行2006—2013年共计8年的数据,使用SPSS以及Matlab数据分析处理软件,构建起一套实用性强、精确度高的风险预警指标体系。

第二,除了从技术层面解决我国商业银行监督面临的问题外,本书还将结合国内外理论和实践发展经验以及中国银行业发

展的实际情况,设立我国银行业监管的政策调整方向,并从短期和中长期的视角加以论述。在短期之内,需要通过体制改革,完善二元制监管体系,加快建立不同层级、不同类别的监管机构之间的合作与协调机制,加强商业银行信息披露机制建设,规范银行市场准入和退出的规则。

第三,本书较为全面地研究了系统性风险的定义、成因以及如何解决系统性风险的问题,同时,对后金融危机时代应对系统性风险的国际银行监管主流宏观审慎监管进行了详细分析和深入探讨,重点论述了宏观审慎监管与微观审慎监管的比较,以及宏观审慎监管组织架构、决策机制、制度、方法和工具。本书对进一步完善我国银行监管理念、丰富银行监管政策工具箱和提高银行监管的有效性都具有较好的现实价值。

第四,本书较为全面地研究了后金融危机时代西方主要发达国家银行监管理念和机制改革变化情况,对各个国家采取的银行监管改革政策和措施进行了中肯评价和分析,对如何完善我国银行监管体制建设和丰富监管措施及工具具有较好的借鉴意义。

第五,本书较为全面地分析了后金融危机时代我国银行监管所面临的问题,对未来我国银行监管政策调整方向,及短期、中期改革目标进行了明确设定,并提出了切实可行的银行监管政策改革建议,对进一步完善我国银行监管体系,确保银行业健康稳定发展具有较强的操作性和现实意义。

1.3.2 不足之处与进一步研究方向

第一,本书中所构建的银行风险预警指标体系,虽参考了中国版巴塞尔协议Ⅲ中的四大监管工具,并从风险水平、风险迁徙与风险抵补3个层次中选取了16个具有代表性的风险预警指标,同时引入14家上市商业银行2006—2013年共计8年的数据,但在实际运用过程中风险预警指标的科学确定,以及对系统性风险

的实际预警作用仍有待进一步验证。

第二，本书中提出的我国银行监管政策的改革建议，虽明确且具有可操作性，但措施和建议的实际效果有待于在下一步监管实际中验证其科学性。

第三，银行业务创新和监管是一对天然矛盾。如何在有效防范风险的前提下较好地促进银行业务创新发展，保持其经营活力将是银行监管永恒的命题。本书在对如何有效解决矛盾方面还有待于进一步深入和加强。

第2章 银行监管理论文献综述及制度演进

2.1 银行监管理论文献综述

与其他经济学理论一样,银行监管理论是随着历史的发展而发展变化的。20年前,银行监管的文献不是很多,更多的是对产业的管制。事实上,将监管放到金融业或者银行业里,是一个比较新的话题,因为银行业监管还没有一个比较成熟的理论体系。传统经济学认为外部性、信息不对称和竞争不足会造成市场失灵,而政府监管能纠正市场失灵。哈佛大学教授 Andrei Shleifer^①认为,新制度经济学不能解释现实世界中监管的广泛存在,而且契约本身受到严格监管。他认为公共部门通过控制经济行为来追求对社会有益的目标,控制力从低到高有4种手段:市场约束、国有化、私人诉讼和政府监管。4种手段都不完美,各有适用范围。市场约束不一定能有效控制无秩序的情况,市场参与者可能损害其他人的利益;国有化则走向另一个极端;私人诉讼和政府监管有替代关系,私人诉讼有效的前提是司法体系能廉价、可预测和公正地解决争端。如果司法体系不满足这些条

^① Andrei Shleifer, 哈佛大学经济学教授,著名经济学家、行为金融学的杰出代表,现任美国艺术与科学学院院士,计量经济学会会员。

件,政府监管更有效。政府监管通过标准化监管要求,降低争端解决和追责成本,适用于4种情景:一是有共性的问题反复出现;二是需要专家知识的复杂领域;三是争端双方力量不平衡;四是市场参与者之间信任程度低,支持通过监管限制他人行为。金融业提供了存贷款和支付清算等社会不可缺少的基础便利,但金融高管有内生于个人效用最大化的贪婪和动物精神,倾向从事高风险业务(有实验经济学支持),特别是在期权等业绩激励下。在有限责任制和股票市场上,股东有承担高风险的动力和机制。这些都会危及金融业的基础功能和存款者利益,市场机制也约束不了高风险行为。

2.1.1 市场失灵理论

市场失灵理论认为,完全竞争的市场结构是资源配置的最佳方式;但在现实经济中,完全竞争市场结构只是一种理论上的假设,理论上的假设前提条件过于苛刻,现实中是不可能全部满足的。由于垄断、外部性、信息不完全和在公共物品领域,仅仅依靠价格机制来配置资源无法实现效率的帕累托最优,出现了市场失灵。传统狭义的市场失灵理论认为:垄断、公共物品、外部性和信息不完全或不对称的存在使得市场难以解决资源配置的效率问题,市场作为配置资源的一种手段,不能实现资源配置效率的最大化,这时市场就失灵了。当市场失灵时,为了实现资源配置效率的最大化,就必须借助于政府的干预,这实际上已经明确了政府干预经济的调控边界。不过现代广义的市场失灵理论又在狭义市场失灵理论的基础上认为市场不能解决的社会公平和经济稳定问题也需要政府出面化解,从而使得政府的调控边界突破了传统的市场失灵的领域而大大扩张。

以马歇尔为代表的传统自由市场经济理论认为,只有以市场作为资源配置的基本工具进行各种经济活动,才能使整个经济取

得最高效率。无论是在产品市场还是在生产要素市场，价格和市场竞争力都会精确地反映商品的稀缺程度和资源在现在和将来的价值，从而引导生产、投资和消费，达到经济资源的有效配置。而任何政府对经济的干预都会造成价格信号的扭曲，从而影响社会资源的有效配置。哈耶克反对任何类型的政府干预，包括政府的福利政策，认为政府干预有可能导致“奴役之路”。哈耶克指出，在私人的领域（private sphere）中人们可以完全不受强制地做其想做的事情，他写道：“自由预设了个人具有某种确获保障的私域，亦预设了他的生活环境中存有一组情境是他人所不能干涉的。”市场失灵理论是建立在新自由主义理念的基础上的。以格林（Thomas Hill Green）、霍布森（John Hobson）、霍布豪斯（Leonard Hobhouse）和凯恩斯（John Maynard Keynes）等为代表的所谓新自由主义或社会自由主义则放弃了对经济的放任主义立场，主张国家积极干预经济的运作，并力主阶级合作和社会改良，增加劳动者的福利待遇。贝克仔细分析了所谓的市场失灵理论模型，总结出了4种主张：一是纠正意见的市场失灵，达到可能不限制任何人的表达自由的程度；二是保证所有的观点充分地但不必平等地进入思想市场；三是保证所有的观点平等地进入思想市场；四是保证所有人平等进入的途径。

2.1.2 公共利益理论

公共利益论又被称为市场调节失败论，该理论是在20世纪30年代大危机后出现的，是最早用于解释政府监管合理性的监管理论。公共利益论奠定了金融监管的理论基础。该理论认为，金融体系同样存在着自然垄断、外部效应和信息的不对称等导致市场失灵的因素，监管的目的是促进市场竞争、防止市场失灵，追求全社会福利最大化。

一般认为，金融部门的垄断会对社会产生负面影响，降低了