

金融学系列  
经济管理精品教材

21  
世纪

*Banking Regulation and Supervision*

# 银行监管学

宋玮◎主编



清华大学出版社

21  
世纪

经济管理精品教材  
金融学系列



*Banking Regulation and Supervision*

# 银行监管学



宋玮◎主编

清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书对银行监管的基础理论、国际标准和监管技术进行了全面、系统的阐述。力求在理论与实践相结合的前提下,紧跟银行业国际监管的最新发展趋势,并充分反映我国银行业监管的发展过程及主要内容。本书在编写过程中引入新鲜生动的案例分析,注重引发学习兴趣,致力于使读者全面系统地掌握银行监管的基本知识框架,并透彻理解银行监管的理念与主要方法。本书既可作为高等院校经济、金融等相关专业的教材,也可供银行监管部门以及银行业金融机构学习培训使用。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

银行监管学/宋玮主编. —北京:清华大学出版社,2017

(21世纪经济管理精品教材·金融学系列)

ISBN 978-7-302-47505-7

I. ①银… II. ①宋… III. ①银行监管 IV. ①F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 142131 号

责任编辑:左玉冰

封面设计:李召霞

责任校对:宋玉莲

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62770177-4506

印 装 者:三河市铭诚印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:18 字 数:415千字

版 次:2017年8月第1版 印 次:2017年8月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:42.00元

产品编号:066768-01

## 作者简介

---

**宋玮** 中国人民大学与德国歌德大学联合培养经济学博士，美国加利福尼亚大学伯克利分校哈斯商学院富布赖特高级访问学者。现任中国人民大学财政金融学院副教授。主要研究方向为金融理论与政策、现代银行管理等。出版《市场化进程中的金融中介与金融市场》《国有商业银行治理机制研究》和《全球化视角下的金融安全》等多部学术专著，主编《金融学》《商业银行管理》和《银行信用风险管理》等教材，在国内外学术期刊发表学术论文数十篇。



本书结合2008年全球金融危机之后的国际银行业监管在理念、内容与技术等方面的最新进展,从监管理论、国际标准与跨境协调、银行监管的主要方式、微观审慎与宏观审慎监管、监管评级以及未来的发展趋势等几个方面对银行监管进行了全面、系统的介绍。本书内容丰富、结构合理,紧密结合我国银行监管实践。

本书的特色有以下几点:

一、注重框架体系的完整性。本书在体系设计上,立足于反映银行监管的完整知识框架,致力于使读者全面把握现代银行监管的基本原理与主要内容。

二、突出内容的前沿性。本书将全球金融危机之后,国际银行业监管方面所涉及的变化予以较为全面的介绍,力求将本学科的新理论、新方法、新趋势反映出来,突出时效性。

三、强调能力的培养。本书贯彻理论与实践相结合的指导思想,致力于培养学生解决实际问题的能力。在结构安排上,开篇有引导性的内容精粹,启发读者思考;行文过程中嵌入生动活泼的案例分析与知识扩展等,增加了本书的可读性与趣味性;课后复习思考题的设计力求涵盖本章基本内容,帮助夯实基础。

本书由中国人民大学财政金融学院副教授宋玮担任主编,负责全书的整体结构设计并修改定稿。中国银行业监督管理委员会的两位专家苗雨峰和刘斌对写作大纲提出了非常有价值的修改意见,在此深表感谢!书稿写作的具体分工如下:柳欣,第一章;董凯,第二章;张赛普,第三章;马明龙,第四章、第六章;李卓,第五章;于洋,第七章、第八章;宋翔宇,第九章、第十章;廖胜智,第十一章;朱心怡,第十二章;乔颖琪,第十三章。

本书中难免存在疏漏与不足之处,敬请广大读者批评指正。

宋 玮

于翠叠园

2017年5月4日



# 目录

<b>第一章 银行监管概述</b> .....	1
<b>第一节 银行监管的概念与理论</b> .....	1
一、银行监管的概念 .....	1
二、银行监管的必要性 .....	1
三、银行监管理论 .....	2
<b>第二节 银行监管目标与原则</b> .....	5
一、银行监管的目标 .....	5
二、银行监管的原则 .....	6
<b>第三节 银行法律依据与监管模式</b> .....	9
一、《银监法》的立法背景与意义 .....	9
二、《银监法》的主要内容 .....	10
三、银行监管模式 .....	13
<b>第四节 我国银行监管体制演进</b> .....	15
一、1985年以前：计划经济下的中国人民银行 统一监管体系 .....	15
二、1985年至20世纪90年代：现代银行监管 体系初步确立 .....	15
三、21世纪初至今：银行监管体系日臻成熟 .....	16
<b>复习思考题</b> .....	18
<b>第二章 银行监管的国际标准与跨境协调</b> .....	19
<b>第一节 《有效银行监管的核心原则》</b> .....	19
一、《有效银行监管的核心原则》出台背景 .....	19
二、《核心原则》简介 .....	19
三、《核心原则》具体内容 .....	22
四、有效银行监管的先决条件 .....	26
<b>第二节 巴塞尔资本协议</b> .....	27
一、巴塞尔银行监管委员会 .....	27



二、《巴塞尔协议 I》 .....	29
三、《巴塞尔协议 II》 .....	31
四、《巴塞尔协议 III》 .....	35
第三节 金融稳定委员会 .....	38
一、成立背景 .....	38
二、主要职能 .....	39
第四节 金融集团监管 .....	39
一、并表监管 .....	39
二、金融集团透明度监管 .....	44
复习思考题 .....	47
<b>第三章 银行监管的主要方式</b> .....	<b>48</b>
第一节 市场准入 .....	48
一、市场准入的定义 .....	48
二、市场准入的主要内容 .....	48
第二节 非现场监管 .....	51
一、非现场监管的基本含义 .....	51
二、非现场监管的主要内容 .....	51
三、确定风险点的方法 .....	54
四、措施及后评价机制 .....	57
五、非现场监管的指标体系 .....	58
第三节 现场检查 .....	60
一、现场检查的基本含义 .....	60
二、现场检查的主要流程 .....	60
三、现场检查的主要内容 .....	62
四、现场检查的科技创新 .....	64
第四节 行政处罚 .....	64
一、行政处罚的基本原则 .....	65
二、行政处罚的主要种类 .....	65
三、行政处罚的一般流程 .....	65
复习思考题 .....	68
<b>第四章 微观审慎监管——公司治理</b> .....	<b>69</b>
第一节 商业银行公司治理监管界定与功能 .....	69
一、公司治理内涵 .....	69
二、商业银行公司治理的构成要素和特殊性 .....	70
三、商业银行公司治理监管的意义和目标功能 .....	73
第二节 银行公司治理监管实践 .....	74

一、我国商业银行的公司治理发展实践 .....	74
二、我国商业银行公司治理实践的主要问题 .....	77
第三节 银行公司治理的法律监管框架与监管 .....	77
一、国际商业银行公司治理法律监管框架 .....	77
二、国内商业银行公司治理法律监管框架 .....	81
三、完善我国商业银行公司治理的措施 .....	84
复习思考题 .....	86
<b>第五章 微观审慎监管——资本监管</b> .....	<b>87</b>
第一节 资本的定义和组成 .....	87
一、银行资本的定义 .....	87
二、银行资本的组成 .....	88
三、银行资本的功能 .....	91
第二节 资本充足率的计算与评估 .....	92
一、资本充足率的计算 .....	92
二、资本充足率的评估 .....	93
第三节 新资本管理办法 .....	96
一、新资本管理办法出台背景 .....	96
二、新资本管理办法内容 .....	96
三、新资本管理办法与《巴塞尔协议Ⅲ》的异同 .....	100
复习思考题 .....	102
<b>第六章 微观审慎监管——信用风险</b> .....	<b>103</b>
第一节 信用风险概述及主要指标 .....	103
一、信用风险的含义 .....	103
二、信用风险的分类 .....	104
三、信用风险的特点 .....	104
四、衡量信用风险的主要指标 .....	105
第二节 信用风险的缓释措施 .....	108
一、抵质押品 .....	108
二、净额结算 .....	108
三、保证 .....	108
四、信用衍生工具 .....	109
第三节 信用风险资产分类 .....	109
一、信贷资产分类 .....	109
二、非信贷资产分类 .....	112
第四节 贷款及其他信用风险资产的损失准备 .....	113
一、贷款损失准备 .....	113



二、其他信用风险资产损失准备	114
第五节 信用风险的资本覆盖	114
一、表内资产信用风险资本计提	114
二、表外资产信用风险资本计提	115
复习思考题	115
<b>第七章 微观审慎监管——市场风险</b>	<b>116</b>
第一节 市场风险概述	116
一、市场风险的定义	116
二、市场风险的覆盖范围	116
三、市场风险的影响	116
第二节 市场风险的分析方法	117
一、VaR	117
二、敏感性分析	119
三、情景分析	120
四、压力测试	120
第三节 市场风险分析方法的监管要点	120
第四节 利率风险	121
一、利率风险的来源与影响	122
二、利率风险的计量	123
三、商业银行对利率风险的管理	128
四、监管当局对利率风险的监管	132
第五节 汇率风险	133
一、外汇风险与银行的管理	133
二、外汇风险的计量	135
三、银行外汇风险控制措施	137
四、外汇风险的监管	139
第六节 市场风险管理体系的监管评价	145
一、董事会和高级管理层监控的有效性	145
二、市场风险管理政策和程序的完善性	146
三、市场风险的识别、计量、监测和控制的有效性	146
四、内部控制和外部审计的完善性	147
五、适当的市场风险资本分配机制	148
第七节 市场风险的监管方法和措施	148
一、信息收集	148
二、监管措施	149
复习思考题	149

<b>第八章 微观审慎监管——流动性风险</b>	151
<b>第一节 流动性风险的基本原理</b>	151
一、流动性风险概述	151
二、流动性风险与其他风险的关系	151
三、流动性风险的预警信号	152
<b>第二节 流动性风险监管的原则和内容</b>	153
一、巴塞尔委员会关于流动性监管的原则	153
二、银行流动性管理的内容	154
<b>第三节 流动性监管指标概述</b>	156
一、流动性比率法	156
二、缺口分析法	156
三、我国的流动性监管指标	157
<b>第四节 监管人员对银行流动性的检查和监管措施</b>	159
一、流动性检查的目的和程序	159
二、确定流动性检查的范围	159
三、流动性风险的定量分析	159
四、流动性管理的定性分析	161
五、做出检查结论	161
六、监管措施	162
<b>复习思考题</b>	162
<b>第九章 微观审慎监管——操作风险</b>	163
<b>第一节 操作风险概述</b>	163
一、操作风险的定义	163
二、操作风险产生的原因	165
三、操作风险的分类	167
四、操作风险的特点	172
<b>第二节 操作风险监管演进及主要定性监管方式</b>	174
一、巴塞尔银行监管委员会在操作风险监管方面的演进	174
二、中国银监会在操作风险监管方面的演进	175
三、操作风险的主要定性监管方式	175
<b>第三节 操作风险的主要定量监管方式</b>	178
一、操作风险资本计量	178
二、其他操作风险衡量方法与指标	181
<b>复习思考题</b>	182

<b>第十章 微观审慎监管——信息科技风险和声誉风险</b> .....	183
<b>第一节 信息科技风险</b> .....	183
一、信息科技风险的定义 .....	183
二、信息科技风险的成因 .....	184
三、信息科技风险的特点 .....	186
四、信息科技风险的分类 .....	186
五、信息科技风险与操作风险的关系 .....	187
六、信息科技风险监管 .....	188
<b>第二节 声誉风险</b> .....	192
一、声誉风险的定义 .....	192
二、声誉风险的成因及分类 .....	193
三、声誉风险的特点 .....	194
四、声誉风险的度量 .....	195
五、声誉风险的监管 .....	197
复习思考题 .....	198
<b>第十一章 监管评级</b> .....	199
<b>第一节 监管评级的概念与意义</b> .....	199
一、监管评级的概念 .....	199
二、监管评级的作用与意义 .....	200
<b>第二节 监管评级体系介绍</b> .....	201
一、发达国家和地区商业银行监管体系概述 .....	201
二、美国商业银行监管评级体系 .....	202
三、英国商业银行监管评级体系 .....	206
四、其他国家商业银行监管评级体系 .....	210
<b>第三节 我国的监管评级体系</b> .....	212
一、我国商业银行监管评级体系的演变与发展 .....	212
二、我国现行商业银行监管评级体系 .....	213
三、完善我国商业银行监管评级体系的建议 .....	221
复习思考题 .....	223
<b>第十二章 宏观审慎监管</b> .....	224
<b>第一节 宏观审慎监管视角的产生</b> .....	224
一、宏观审慎监管的发展历史 .....	224
二、宏观审慎监管的主要内容 .....	225
<b>第二节 逆周期监管</b> .....	228
一、资本监管的顺周期性及相关逆周期政策 .....	229

二、逆周期的贷款损失拨备机制 .....	232
三、逆周期的公允价值会计准则 .....	234
第三节 系统重要性金融机构监管 .....	235
一、系统重要性金融机构的“大而不倒” .....	235
二、系统重要性金融机构的基本特征 .....	236
三、对系统重要性大型金融机构的风险防范机制 .....	237
第四节 存款保险制度 .....	242
一、存款保险制度概述 .....	242
二、存款保险制度具体设置分析 .....	244
三、我国的存款保险制度分析 .....	247
第五节 问题银行的恢复与处置 .....	248
一、问题银行及其出现的不可避免性 .....	248
二、银行处置与恢复计划 .....	249
复习思考题 .....	252
<b>第十三章 银行监管的新趋势 .....</b>	<b>253</b>
第一节 综合化经营及其监管 .....	253
一、我国金融体制的发展历程 .....	253
二、综合化经营存在的主要风险 .....	254
三、我国现阶段对金融控股公司的监管 .....	255
第二节 互联网银行及其监管 .....	257
一、我国互联网银行的发展 .....	258
二、我国互联网银行的发展模式 .....	258
三、我国互联网银行的监管现状 .....	260
四、我国互联网银行面临的问题 .....	260
第三节 影子银行及其监管 .....	261
一、影子银行的基本特征及其运行机制 .....	261
二、我国影子银行体系的分类及风险分析 .....	262
三、我国影子银行的监管现状 .....	264
第四节 全球化与跨境监管合作 .....	266
一、监管联席会议的形成背景与基本特征 .....	266
二、监管联席会议的实践原则 .....	267
三、监管联席会议体现出的监管理念革新 .....	270
复习思考题 .....	272
<b>参考文献 .....</b>	<b>273</b>

# 银行监管概述

## 【本章精粹】

1. 银行监管的概念与理论。
2. 银行监管的目标与原则。
3. 银行监管模式。
4. 银行监管的法律依据。
5. 我国银行监管的体制演进。

## 第一节 银行监管的概念与理论

银行作为重要的金融中介,承载着优化社会资金配置的重任,银行业的安全与稳健直接影响着国民经济的健康发展。自20世纪90年代以来,随着全球经济一体化进程和信息科技的进步,银行业面对的市场竞争日益激烈,新型金融工具的运用也使得银行面临的风险不断加大。各国政府参照国际惯例,纷纷加强对银行业的监管,保证银行业的稳定与健康,以实现其对经济发展的积极作用与影响。

### 一、银行监管的概念

“监管”一词可以拆分为监督(supervision)和管制(regulation)两个层面。监督是指持续监察和督促被监管者及其业务活动是否遵循一定的法令、规章、政策和标准,监察其是否背离监管的目标,并对违反者进行惩处。管制,又称规制,通常意义是依据一定的规制对构成特定社会的个人和构成特定经济主体的活动进行限制的行为。它强调的是通过规制、组织、协调、控制等行为在金融业中达到一定的秩序和状态,实现一定的目标。

依据对“监管”一词的剖析,“银行监管”可以定义为银行监管职能机构对银行及其业务活动是否合规所进行的检查、督促、规制等一系列行为的总称,以此维护银行的稳健经营、实现货币金融政策,并促进金融业的秩序稳定和国民经济的增长。具体层面,银行监管被赋予了更多的内涵。根据《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中的定义:银行监管是国家以经济管理的名义进行的干预,主要目的在于对银行安全和存款人加以保护,包括直接用以保护金融健全与银行安全的管理和监督工具。

### 二、银行监管的必要性

在市场经济中,金融市场失灵导致金融资源配置无法达到“帕累托”最优状态,银行监管作为一种公共产品,是一种降低或消除金融市场失灵的有效手段。金融市场失灵主要

表现在信息不对称、外部性和自然垄断等方面。

### （一）信息不对称

银行等金融中介的存在,本身既有效地解决了信用过程中授信主体之间信息不对称问题,同时又形成了存款人与银行、银行与贷款人之间的信息不对称,从而导致金融市场中的逆向选择与道德风险问题。私人部门不可能去直接监管银行运作,不能准确检测和评估银行的财务状况,只有通过政府对银行的监管,才能克服市场失灵所带来的负面影响,并改善银行的治理水平,从而提高金融运行效率以及维护金融体系的稳定。

### （二）外部性

银行业在正常发挥金融中介职能的过程中,通过提高储蓄和投资的数量规模、效率来改善社会资源的配置,刺激实体经济的发展。同时,作为货币政策传导的神经中枢,商业银行以信贷行为配合货币政策的扩张与收缩,实现货币政策目标。银行体系的负外部性是指银行的破产倒闭及其连锁反应将通过货币信用紧缩破坏经济增长的基础,对经济产生巨大的不利影响。

### （三）自然垄断

自然垄断是指由于资源条件的分布集中而无法竞争或不适宜竞争所形成的垄断。银行业规模经济的特点使其容易发展成为高度的垄断。商业银行越庞大、服务涵盖面越广,越能够吸引更多客户,在市场上的竞争地位就越稳固,进而造成一定的行业进入壁垒,限制了竞争者进入市场。过度的垄断给消费者福利带来损失,经济不效率。因此,需要政府监管机构保持银行业的垄断供给权有政策上的合理性,同时加强监管,以避免寻租、价格歧视等现象的发生,维护金融系统的稳定和安全。

## 三、银行监管理论

### （一）20世纪30年代以前的银行监管理论

古典经济学主张通过市场“看不见的手”进行自我调节,熨平经济中的波动,反对政府干预,因为政府干预会导致市场信号失真和效率低下。银行通过银行票据将私人信用转化为公共信用的过程之所以不会引发经济的剧烈波动,是因为银行投资资金用于与实体部门相联系的真实经济增长点,这就是亚当·斯密的真实票据论。真实票据论是银行监管理论的起点。

在一国货币统一发行之前,私人机构发行不同的货币曾经带来过经济混乱,货币的不统一制约了市场经济的发展。亨利·桑顿在1797—1825年的“金块论战”中指出,真实票据的不断贴现会导致信用链条的延长和社会信用规模的膨胀,潜在地增加了银行的流动性风险,因此银行票据的发行应该受到监管。中央银行统一货币和票据清算后,由于信用过度扩张而引发的银行业危机并没有消失。巴杰特发展了最后贷款人理论,提出“巴杰特规则”,强调中央银行在流动性危机中如果不采取合理的预防措施,商业银行会倾向于采



取冒进的措施,从而放大金融体系的潜在风险。中央银行逐渐开始充当众多金融机构,尤其是商业银行的最后贷款人,为其提供必要的资金支持和信用保证。

19世纪末20世纪初中央银行制度的普遍确立是现代金融监管的起点。有关的金融监管理论也由此发端。在中央银行统一货币发行、统一票据清算、充当最后贷款人等职能不断完善发展的过程中,中央银行及其他一些金融机构被赋予了金融监管者地位。20世纪30年代以前的银行监管理论主要集中在统一货币发行和应对银行挤兑危机的问题上,对于金融机构经营行为的具体监管则很少涉及。

## (二) 20世纪30年代至70年代的银行监管理论

20世纪30年代的大危机最终扭转了金融监管理论的关注方向。市场并不像人们想象的那样有效,自由主义思想的主流地位在经济危机中被颠覆,取而代之的是主张政府干预的凯恩斯主义——经济的异常波动必须依靠政府的外部力量解决。维护金融体系的稳定和弥补金融市场不完全成为金融监管的出发点。由于经济危机留下的烙印,“严格监管,安全优先”成为这一时期银行监管的原则。

### 1. 公共利益理论

公共利益理论认为,市场失灵的存在导致了低效率和不公正现象的发生。因此需要政府提供金融监管来矫正市场失灵,保护公众利益。例如,银行内部从业人员有可能利用内部信息或非法途径为自身谋取利益或开展不正当的竞争。这样的行为会导致恶性竞争,破坏市场秩序。因此需要政府等公共部门建立权威的机构进行监管,从而达到保护社会公共利益的目的。

### 2. 金融脆弱理论

银行的内在脆弱性是由银行的特征与运行方式的特殊性所决定的。银行业的脆弱性来自以下三个方面:

(1) 银行经营具有高杠杆性。以存贷业务为主的商业银行,其经营在很大程度上依赖外部资金来源。根据巴塞尔委员会2013年提出的初步规定,商业银行的杠杆率仅为3%,这意味着商业银行的经营杠杆可以达到30倍以上。

(2) 银行资产负债表具有特殊性。首先,从银行资产负债的期限结构来看,银行借短贷长,期限错配现象是一种常态;其次,从银行资产负债的约束强度来看,作为银行资金来源的存款可以被客户随时提现,而对于资金运用的贷款银行却不能随时要求收回,由此,存在着资金来源与运用约束的不对称性。银行资产负债表的特殊结构决定了银行体系本身具有内在的不稳定性。

(3) 银行业容易发生支付危机的连锁效应。以商业银行为中心,形成了经济社会无始无终的支付链条和债权债务关系。银行作为整个支付体系的核心,不仅为众多的企业提供流动性支持,同时担负着支付与清算体系正常运转的职能,一旦银行出现问题,支付体系不稳定所造成的经济和社会成本将是灾难性的。

20世纪30年代以后,受到凯恩斯主义经济学对“看不见的手”自动调节机制的怀疑的影响,西方主要发达国家开始了严格而又广泛的政府监管。银行监管逐渐通过法律法规对银行机构的具体经营范围和经营方式进行规制与干预。

### (三) 20世纪70年代到90年代的银行监管理论

#### 1. 金融自由化理论

20世纪70年代发达国家“滞胀”的出现,使凯恩斯主义受到怀疑。政府的干预并不总是能够解决问题。金融自由化理论从两个方面提出了挑战。该理论认为,一方面,政府实施了过于严格的制度和规则,导致金融压抑,金融监管有违初衷;另一方面,监管机构并不一定比市场“聪明”,因此金融监管的实际效果受到监管机构解决市场失灵问题的能力的限制。比如,政策的时滞、政府部门的“寻租”现象都可能令干预措施适得其反。这一理论的思想渗透到银行业,表现为自由化和效率优先成为这个时期盛行的银行监管原则。

#### 2. 管制俘虏理论

管制俘虏理论认为金融监管机构在监管工作中并不是将整个社会的福利最大化,而是将其个人或者本位的福利最大化。监管者经常将银行的资金转移到与政治相关的企业,而不是一般的社会企业;实力较强的银行将会“俘获”监管者,诱导银行监管人员从银行的利益出发而不是以社会的最佳利益为出发点进行监管。如果政府监管机构的权力过大,会影响到一般社会公众和企业获得信贷资金的能力。市场失灵是政府监管存在的理由,但是管制俘虏理论却强调了政府失灵的可能性。

20世纪30年代以前基本不受管制的金融体系在30年代的大危机中崩溃,导致金融体系的安全成为人们优先考虑的目标;30—70年代日益广泛、深入的金融监管,特别是直接的价格限制和对经营行为的行政性管制,束缚了金融机构的经营和发展。在存款保险制度已经充分发挥其稳定作用、银行挤提现象大为减少的情况下,金融机构的经营效率和效益凸显出来,超越了以安全性为目标的重要性。同时,管制俘虏理论认为监管者有可能被被监管者所俘虏,出现政府失灵现象。银行监管理论的发展更加趋向金融自由化和让市场机制发挥更大的作用,金融监管在安全和效率之间进行适当调整,减少对金融机构在利率水平、市场准入方面的限制,以利于提高储蓄和投资水平,促进经济增长。

### (四) 20世纪90年代至今的银行监管理论

#### 1. 金融约束论

自由主义经济理论的复兴并没有解决市场的固有缺陷。金融自由化理论也因区域性金融危机的相继爆发受到普遍批判。20世纪90年代一系列金融危机推动了金融监管理论逐步转向安全稳定与效率方面的融合。

20世纪90年代以来,以赫尔曼、穆尔多克和斯蒂格利茨为代表的经济学家提出了“金融约束论”。他们认为,发展中国家普遍存在着信息不对称现象,资源配置难以实现优化配置。政府通过实施限制存贷款利率、控制银行业进入等一整套的约束性金融政策,在银行业创造租金,从而可以带来相对于自由放任政策和金融压抑政策下更有效率的信贷配置和金融业深化,对发展中国家维护金融机构的安全经营、保证金融体系的稳定、推动金融业发展的进程极为重要。

#### 2. 行为金融学理论

行为金融学理论以认知心理学对不确定条件下行为人的决策的研究,从微观个体行

为及产生这种行为的心理等动因来解释、研究和预测金融市场的现象。对于商业银行,其信贷投放顺周期性的特征可以用行为金融学的理论解释。首先,商业银行不具备对借款企业足够的认知,在风险评估上有偏差,产生偏差的首要原因是“灾祸短视”:低估低概率、高损失事件发生的可能性,并赋予最近发生的事件以较大的权重,相对忽视低概率事件发生的可能性。其次,银行管理者在决定是否发放一笔贷款时,往往借助一些建立在已有数据基础上的“经验法则”,如流动性指标、盈利能力指标等,而这些历史资料是否足以对借款企业的还贷能力做出证明,是有待商榷的。最后,商业银行在经营中与自然人一样,存在“认知偏差”。由于认知偏差的存在,可能导致商业银行在风险评估中产生偏差——在经济高涨时盲目扩大信贷,而实际上不断增加和积聚的风险已经在经济泡沫中酝酿,在衰退中实现,银行发出的信贷在经济萧条中难以收回。

对于金融消费者,行为金融学中的“羊群效应”是最典型的应用。羊群效应源于信息不对称而产生的盲目从众心理,由个体的理智行为导致集体的非理性行为。例如,银行挤兑就是存款人的羊群效应导致的——大量的银行客户因为某些事件或危机导致的恐慌或影响纷纷到银行提取现金,而银行的存款准备金不足以支付,就会出现挤兑现象。从个人角度,及时前往银行提款是理性的选择,但若是集体行为,则将引发系统性危机。

综合以上,行为金融学理论的支持者认为,从商业银行的角度,监管部门应该要求银行计提逆周期风险准备金,同时应该具备把握宏观经济整体趋势的前瞻性。从金融消费者角度,监管部门应该加大银行信息披露的透明度,以减少银行与其客户之间的信息不对称,降低社会恐慌引发系统性金融危机的概率。

## 第二节 银行监管目标与原则

### 一、银行监管的目标

#### (一) 维护银行体系的稳健

商业银行是金融的重要组成部分,是各国中央银行进行宏观经济调控、市场资源配置的作用点和传导中介。银行业的安全和稳健经营对社会经济的运行和发展起着至关重要的作用,具有公共性和全局性。随着世界经济一体化,金融机构之间的危机传导更具全球性,而银行业日益激烈的竞争也加剧了经营的风险,包括市场风险、流动性风险、信用风险和操作风险等。监管层的首要目标,就是维护银行,乃至整个金融体系的稳健。

#### (二) 促进银行业公平有效竞争

竞争是市场经济条件下的基本规律,也是保护先进、淘汰落后的有效机制。银行业规模经济的特点使其容易发展成为高度的垄断,造成机构运行的效率缺失。但是,如果具有巨大外部性的银行业竞争过于激烈,又潜在地造成整个金融体系的不稳定。为了银行业的健康发展,监管当局的管理重心应放在创造适度竞争的环境上,既要避免造成银行业高度垄断、排斥竞争从而丧失效率与活力,又要防止出现过度竞争而波及银行业的安全和稳定,甚至引起多米诺骨牌效应的银行破产倒闭。为此,监管的目标应是创造一个公平、高