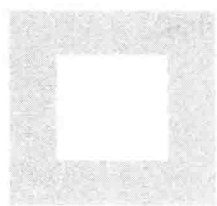


◎ 丁 灿 等著

银行监管治理： 理论与实践



南京大学出版社



银行监管治理 理论与实践

◎ 丁 灿 等著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

银行监管治理:理论与实践 / 丁灿等著. —南京:
南京大学出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 305 - 10663 - 7

I. ①银… II. ①丁… III. ①银行监管—研究—中国
IV. ①F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 039279 号



出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路22号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健

书 名 银行监管治理:理论与实践
著 者 丁 灿等
责任编辑 唐甜甜 唐 城 编辑热线 025 - 83594087
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 扬中市印刷有限公司
开 本 710×1000 1/16 印张 13 字数 187 千
版 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 10663 - 7
定 价 50.00 元

发行热线 025 - 83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

序

Preface

2008年国际金融危机后,学术界和政策界对金融危机的成因进行了大量反思,据统计,总结出的原因超过了30条。无效的银行监管无疑是导致危机发生的重要原因。细究下来,究竟是监管者未能有效识别出银行体系风险的积聚?还是对风险有所察觉但没能果断说“不”呢?抑或是银行监管的法规没有跟上风险的演进?要准确研判这些问题并进而从根本上找出危机之患的监管之因,必须把银行监管机构当做一个具有自身目标函数的行为主体看待。这个主体既担负着服务公共利益的法定职责,又难免不在监管中受到私人利益的影响。面对监管背后的复杂动因,如何才能使监管机构充分有效地履行公共职责?这正是银行监管治理研究的主要目的。

银行监管治理,是促进和保障银行监管机构实现银行稳健运行、保护存款人利益目标的制度安排和运行机制。银行监管机构面临的对象众多,社会公众、银行机构、政府等都有各自的利益诉求,

有的甚至与银行监管目标冲突；银行监管机构自身的目标函数多元，监管者可能有自己的私利，不一定以公众利益最大化为目标。因此，需要有一套正式的制度、规则和运行机制，规范银行监管机构，保证监管机构高效、规范地运行。

目前在学术研究中，对银行监管治理的研究投入与其重要性极其不相称。江苏银监局丁灿等著的《银行监管治理：理论与实践》一书，可以说弥补了这方面的空白。通读全书，主要有以下特点。

理论严谨

美国金融监管专家鲁萨基斯(Roussakis)曾说过，金融监管的发展“与其说是源于政府对银行健康发展的期望，倒不如说是危机的后果”。2008年国际金融危机后，“监管宽容”、“监管捕获”、“监管失败”等问题再次受到人们关注，加强银行监管治理成为监管改革的重要内容。本书从银行监管入手，结合委托—代理理论、利益相关者理论、新公共管理理论等基础理论，引出了本书的主题——银行监管治理。从决策机制、执行机制、监督机制和协调机制四个方面，分析了银行监管治理运行的过程，论述了这些机制的内涵和特点，以及利用上述有效机制，实现银行监管机构和各利益主体的平衡，以及银行监管机构内部的高效运行。另外，还阐述了全面质量管理、绩效管理、标杆管理、文化战略等工具在银行监管治理中的运用。

资料翔实

尽管国际上不存在最优的监管模式，也不存在放之四海皆准的万能监管模式，但积极借鉴各国银行监管治理的有益经验，对提高监管能力却是大有裨益。本书详细分析了美国、欧盟、英国、新加坡、中国香港等国家和地区在银行监管治理上的改进和主要措施，具体阐述了银行监管治理的内容。从国际上来看，有三条改革的经

验值得重视：一是监管治理的关键在于提高监管能力。在银行监管中，监管能力是第一位的，银行监管治理应该是第二位的。二是要与时俱进提高银行监管治理水平。随着社会环境的变化，要及时微调或改革监管治理机制，提高银行监管的独立性和透明度。三是监管治理改革有时带有政治化色彩。例如英国银行业监管治理的变革，部分原因就是保守党上台后为履行其竞选承诺，进而将金融危机委过于工党政府的政策选择。

逻辑清晰

本书首先从理论上探讨了银行监管治理的机制建设，接着分析了国际上关于银行监管治理的主要经验，最后阐述了中国银行业监管治理的演进、问题和政策建议，层次清楚、思路清晰。改革开放以来特别是银监会成立以来，我国积极借鉴国际上的有益经验，中国银行业监管治理取得了巨大进步。根据国际货币基金组织和世界银行对中国金融部门评估规划(Financial Sector Assessment Program, FSAP)的结论，中国银行业监管治理仍存在一些问题，需要加以改进。针对下一步提高中国银行业监管治理能力，本书提出相关原则及政策建议，具有很强的指导借鉴性。另外，本书专栏所选用的案例，大部分都是从各国银行监管机构、国际货币基金组织、巴塞尔委员会等官方网站上精心挑选和汇总而成的，反映了国际最前沿的监管动态。

尤其值得一提的是，本书的作者都在银行业监管第一线工作，有源自实践的经验、体会和感悟。因此，本书既有理论分析，又有实践的探索，具有较强的理论性、实践性和可读性。相信无论是潜心于银行监管研究的专家，还是热爱银行监管事业的有志之士，都能从本书获得启发。

2013年11月召开的党的十八届三中全会，把推进国家治理体系和治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标，而这本专著在推进我国银行监管治理能力现代化方面无疑做出了积极的探索！

张晓朴
2014年1月

目 录

Contents

序	1
第一章 导 言	
第一节 研究的背景和意义	1
第二节 现有研究成果的评述	2
第三节 文章的结构安排和主要创新点	13
第二章 银行监管治理的概述	
第一节 银行监管治理的涵义	16
第二节 银行监管治理的理论基础	22
第三节 银行监管治理的意义、原则和目标	26
第三章 银行监管治理的机制研究	
第一节 决策机制	32
第二节 执行机制	38
第三节 监督机制	47
第四节 协调机制	51
第四章 银行监管治理工具	
第一节 银行监管治理工具的价值和标准	57
第二节 主要的银行监管治理工具	62

第五章 银行监管治理：美国的实践与经验

第一节 美国银行监管体系的基本特征	76
第二节 次贷危机暴露出的美国银行监管治理缺陷	79
第三节 美国银行监管治理的改进	81

第六章 银行监管治理：欧盟的实践与经验

第一节 金融危机前的欧盟金融监管	104
第二节 金融危机暴露出的欧盟银行监管治理缺陷	107
第三节 欧盟金融监管治理的改进	110
第四节 欧盟银行监管的未来——单一银行监管机制	123

第七章 银行监管治理：英国的实践与经验

第一节 英国金融服务局的监管	126
第二节 英国金融监管治理新架构	132

第八章 银行监管治理：其他主要国家、地区的实践与经验

第一节 德国的实践与经验	145
第二节 澳大利亚的实践与经验	148
第三节 新加坡的实践与经验	154
第四节 中国香港的实践与经验	157

第九章 中国银行业监管治理的演进

第一节 人民银行时期银行监管治理的演进	164
第二节 银监会时期银行监管治理的演进	166

第十章 完善中国银行业监管治理的政策建议

第一节 中国银行业监管治理面临的主要挑战	179
第二节 当前中国银行业监管面临新的环境	182
第三节 中国银行业监管治理的主要原则	185
第四节 提高中国银行业监管治理能力的主要措施	187

参考文献	191
------------	-----

后记	200
----------	-----

第一章 导 言

第一节 研究的背景和意义

银行监管治理既是当前学术界的新兴研究领域,也是目前监管实务部门关注的热门话题。特别是 2008 年国际金融危机后,一些观点认为监管中存在的“监管宽容”、“监管捕获”、“监管失败”等问题,是加剧金融危机发生的重要因素。实际上 1997 年亚洲金融危机后,国际货币基金组织(IMF)和世界银行就指出,金融监管治理会影响一国的金融稳定,其缺乏或缺陷会降低预防和控制金融危机的能力。实践证明,良好的银行监管治理不仅有助于预防和减少金融危机的发生,也有助于提高银行体系的稳健性,对于支持实体经济的发展、保护存款人和金融消费者的合法权益,都具有重要作用。良好的银行监管治理,意义主要有以下几个方面。

1. 有助于提高银行监管的有效性。在实践中,银行监管部门由于受到政府、被监管机构等相关主体的影响,其监管行为有可能偏离了原有的目标。通过良好的银行监管治理,有助于银行监管机构正确而有效地履职,从而提高银行监管的有效性。如通过加强银行监管机构的独立性和银行监管人员的操守,有利于防范和削弱政府和银行的游说对监管部门的影响,从而提高监管机构的公信力。

2. 有助于经济金融体系稳健运行。国际货币基金组织(IMF)大量实证研究发现,银行监管治理与金融稳定密切相关。良好的银行监管治理,

不仅可以促使银行监管机构提高监管效能,也可以影响银行等市场主体的行为,防止出现“市场失灵”,从而提高整个银行体系的稳健性。如加强监管的问责制和透明度,有利于银行监管机构依法高效行使职权,减少因信息不对称带来的寻租等问题,保证整个银行体系的健康运行。

3. 有助于维护社会公众的整体利益。银行监管的行为和过程,不仅与存款人、金融消费者、商业银行密切相关,也涉及各级政府、普通公众等社会主体。由于委托代理等问题的存在,银行监管机构的目标、商业银行的利益与社会公众的诉求往往存在一定的冲突。通过良好的银行监管治理架构和机制,有助于银行监管机构为实现委托人利益最大化而努力,同时有效平衡和公平处理各方利益冲突,充分履行面向各方利益主体的公共责任。

第二节 现有研究成果的评述

随着金融的创新和发展,金融监管不仅注重对被监管机构治理情况的关注,也开始重视自身的治理。特别是2008年国际金融危机爆发以来,如何实现监管机构自身良好治理的问题越来越受到关注和重视,对监管治理的研究也更进了一步。总的来看,主要有以下几个方面。

一、关于金融或银行监管治理的要素或评价标准的研究

1996年,亚洲金融危机爆发前夕,巴塞尔委员会就出台了巴塞尔银行业有效监管核心原则,危机过后,相关方又针对暴露出来的监管漏洞和监管缺陷进行了修订。2002年,Taylor等人提出了金融监管治理的两维标准:独立性标准及有效负责和尽职安排标准。Das等人在其基础上于2002年首次提出金融监管治理的概念,并提出了目前最广为认可的四维度标准:监管机构的独立性、负责和尽职性、透明度、监管人员的操守。张惠(2007)在对四维度标准的系统研究基础上,提出了新的四要素治理框架:独立性、责任性、透明性和市场约束,其中责任性包括监管人员的操守。

赵峰、高明华(2010)在 Das 等人构建的四维度治理框架的基础上,引入独立设计的指标,构建了一个包含四维度 47 指标的中国银行业监管治理评估指标体系,并得出中国银行业已具备较为良好的治理形式的结论。焦莉莉、高飞和曹颖琦(2010)基于 Taylor 等人提出的衡量独立性的 19 条标准和衡量问责制的 22 条标准,对欧洲金融监管治理的独立性和问责制两个要素的趋同性进行了研究,得出欧洲金融监管治理水平较高、治理结构存在趋同趋势、独立性趋同趋势高于问责制,及独立性与问责制存在某种程度的替代性等结论。

专栏 1-1

金融监管治理标准

一、Taylor 等人 2002 年提出的金融监管治理的两维标准

(一) 独立性标准

1. 管制独立性(regulatory independence)指的是监管机构在法律赋予的权限范围内,拥有适度的制定规则和法规的权力;

2. 监督独立性(supervisory independence),包括许可证的发放和吊销、对业务范围和经营过程的监督和制裁以及危机管理等方面的独立性;

3. 机构独立性(institutional independence)指的是监管机构在地位上独立于政府的执行和立法分支机构;

4. 预算独立性(budgetary independence)指的是监管机构在其履行职责所需预算的规模和预算使用的决策方面拥有相当话语权。

(二) 有效负责和尽职安排的标准

在赋予监管机构独立性的同时,应通过多种控制工具,防止独立性的滥用:

1. 明确的目标和使命;
2. 清晰的法律基础以界定监管机构的权力和职责;
3. 与其他行政机构关系的明确界定;
4. 对高级官员任职、免职条件和程序的清晰界定;
5. 对可以忽视监管独立性的特定环境和条件、程序的清晰界定;
6. 对国会确保监管机构负责使用其授予权力的程序的清晰界定;

7. 明确的司法检查安排以保证监管机构行使权力的方式接受司法监督,明确的诉讼机制;

8. 在保护商业机密的前提下,最大限度地增加决策过程的透明度;

9. 通过事前预算拨款程序或事后财务检查确保监管机构以负责的方式管理其财务。

二、Das 等人 2002 年提出的四维度标准

(一) 独立性

监管机构不仅免受政治领域的干扰,独立于授予其权力的领导层,还要独立于被监管机构。

(二) 责任性

独立的监管机构应对授权主体如财政部或议会负责,同时还要对被监管机构以及广大公众负责。监管机构需要为其决策做出合理的解释,接受各方面的监督。

(三) 透明性

涉及监管机构决策的透明性、制度的透明性、程序的透明性以及信息披露的及时性和全面性等问题。

(四) 诚信

诚信是指监管机构的工作人员廉正、诚实,不会因为个人行为或者个人利益影响监管目标的实现。

三、张惠 2007 年提出的新的四要素治理框架

(一) 独立性

一般说的是工具独立性,指由政府设定银行监管目标,银行监管机构为实现银行监管目标,享有制定和实施监管政策的完全自主权,同时要对未能实现监管目标的行为负责。包括规则独立性、监督独立性、机构独立性和预算独立性四个方面。

(二) 责任性

确保银行监管机构及监管人员对法律赋予的职责和义务负责、发生损失或失败时受到惩罚的制度安排。

1. 提供公共监督;

2. 维护和加强合法性;

3. 改善银行监管机构的履职绩效。

(三) 透明性

澄清金融管理机构的作用、责任和目标；政策制定和政策报告的过程；公众获得金融政策信息的难易程度；金融管理机构的责任和诚信保证。为确保可信的透明度，信息披露在披露方式、披露的及时性、披露的频率、信息披露的质量和内容的四个维度都应该达到一定的标准。

1. 应公布金融机构向监管机构报送金融信息的管理条例；
2. 如果银行监管机构向金融机构收费，应公布有关的费用结构；
3. 在适用的情况下，应公布不同金融管理机构之间分享信息和磋商的正式程序；
4. 应及时公开宣布并解释金融政策的重大变化；
5. 银行监管政策的重大调整应当在适当的时间内与公众进行磋商；
6. 银行监管机构应定期向公众报告被监管银行体系的重大发展及总量数据；
7. 银行监管机构应建立并保持公共信息服务；
8. 公众应当随时能够获得银行监管机构颁布的管理条例和其他任何普遍适用的指令和指导原则。

(四) 市场约束

不仅是私人部门的相关利益者采取的自我保护行为，更重要的是要通过市场参与者的自我保护行为以及对银行实施的自觉监督来影响银行的行为模式，最终达到激励银行业采取审慎监管行为的目的。

1. 发展有效运行的金融市场；
2. 强化投资者和债权人对银行实施市场约束的激励机制；
3. 强化市场参与者监督银行、实施市场约束的能力；
4. 增强金融机构对市场约束的反应能力。

四、赵峰、高明华构建的四维度 47 项指标体系

(一) 独立性指标(19 条)

1. 机构独立性

- (1) 设立监管机构是否有法律基础；
- (2) 法律明确赋予监管机构独立性；

- (3) 监管机构的主席和经理如何任命；
- (4) 决策主体是董事会还是主席(单个人)；
- (5) 谁具有善意行动的法律豁免权；
- (6) 国会议员是否进入政策委员会；
- (7) 政府官员是否进入政策委员会；
- (8) 法律是否赋予财政部监督权；
- (9) 法律是否清晰界定了罢免银行业监督管理部门主席的标准；
- (10) 可自主确定内部组织结构。

2. 管制独立性

是否可以自主发布具有法律约束力的行业审慎监管规定。

3. 监督独立性

- (1) 具有(唯一)签发牌照、许可证的权力；
- (2) 具有(唯一)撤销牌照、许可证的权力；
- (3) 对被监管机构有唯一制裁权；
- (4) 有权强制执行制裁。

4. 预算独立性

- (1) 如何筹集监管经费；
- (2) 需要向政府提交预算以获得前期批准(包括经费结构)；
- (3) 有确定薪酬水平和结构的自主权；
- (4) 薪酬由财政部、劳动和社会保障部确定。

(二) 责任性指标(14 条)

1. 监管任务

监管任务是否界定在所授权的法律范围内。

2. 对立法机关负责

- (1) 是否有法定义务向立法机关出具年度报告；
- (2) 法律是否提供了委员会表决前举行听证会的可能性(如季度、年度)；
- (3) 问责的权力是否赋予财政部(监管机构主席不是将报告提交给议会,而是财政部)。

3. 对行政机关负责

- (1) 是否有法定义务向行政机关出具年度报告；

(2) 法律是否规定了同其他监管部门定期磋商的可能性(如季度、年度);

(3) 法律是否规定了专案听证会的可能性。

4. 对司法机关负责

(1) 被监管机构是否有权对监管决定提出上诉;

(2) 是否有明确的司法安排以保证银行业监督管理部门接受司法监督;

(3) 是否有专门的法官来处理上诉;

(4) 是否会处罚错误的监管行为。

5. 预算的责任性

是否存在提交和讨论事后预算的程序。

6. 其他

(1) 是否有内部审计制度;

(2) 是否有外部审计制度。

(三) 透明度指标(8 条)

1. 监管目标、职责、框架、政策、程序是否公开;

2. 是否有正式的与被监管机构进行事前磋商新法规的程序;

3. 是否有正式的与公众进行事前磋商新法规的程序;

4. 监管经费的筹集、使用是否公开;

5. 银行业金融机构的统计数据是否公开;

6. 公众是否可以获取年度报告;

7. 是否允许公众查询(电邮或监察员);

8. 是否设有消费者投诉委员会。

(四) 监管操守指标(6 条)

1. 首脑任命、任职期限、免职标准等制度安排;

2. 监管人员的行为准则;

3. 内部治理结构、内部稽核制度安排;

4. 监管人员的责任追究制度;

5. 防止监管人员谋取私利的制度安排;

6. 监管人员履职行为法律保护机制。

二、关于监管结构的研究

有关监管结构的研究主要集中于以下两个主要问题：一是单独的监管是否更受偏爱；二是央行是否应参与监管。Barth(2002)等以 133 个国家 1996~1999 年的数据为样本，研究监管结构差异与银行结构差异之间是否显著相关，得出监管机构数量与银行体系之间没有任何关系的结论。Cihak 和 Podpiera(2007)研究表明，整合监管体制与监管的高质量和连贯性之间存在相关性，但无论整合监管机构设立于央行内部或外部，对监管质量都不会产生显著影响。Arnone 和 Gambini(2007)研究发现，整合监管模式下的国家能更好地遵循《核心原则》^①，且在央行内部设立监管机构更具优势。Eichengreen 和 Dincer(2011)以 140 个国家 1998~2006 年的数据为样本，发现在央行外部设立独立监管机构的国家，不良贷款占 GDP 的比重更低，且不容易发生系统性银行业危机。

三、关于监管治理与经济金融体系之间关系的研究

国际货币基金组织(IMF)在 2004 年的一篇工作论文《监管治理对金融体系稳定的影响——基于实证研究》中，基于金融部门评估规划(FSAP)^②的数据，针对金融体系的稳定性和监管治理分别设计一套指标，通过回归结果的实证分析，验证了金融监管治理与金融体系稳定性之间具有显著的相关性，而且好的公共部门治理能使该影响更明显。朱进元、王占军(2006)从独立性、透明度、内控机制三个角度论述了完善的监管治理对银行监管甚至整个银行体系的重要作用。张惠(2006)从世界银行 2003 年构建的银行监管数据库里选取了 31 个监管人员在 100 人以上的国家，对银行监管独立性与银行系统健全性之间的关系进行了实证研究，结果表明提高银行监管独立性有利于降低银行不良贷款率和净利差率，提高资产安全性和资源配置效率，因此有利于降低整个银行系统的风险程

① 巴塞尔银行监管委员会于 1997 年 9 月 1 日正式发布《有效银行监管的核心原则》，2006 年 10 月进行了修订。

② 金融部门评估规划(Financial Sector Assessment Programme, FSAP)是国际货币基金组织和世界银行于 1999 年 1 月联合启动的评估项目，主要用来评估各国金融体系的稳健性(脆弱性)。