

**Research on Frontier Issues of
Modern Banking Supervision**

现代银行业监管 前沿问题研究

■ 阎庆民 著

在应对华尔街金融风暴和全球金融危机的重要时刻，本书系统地回顾和整理了银行业监管理论，将西方经济学的管制理论与银行业监管理论融为一体，并且与中国监管实际相结合，在充分考虑本国国情的基础上，提出了一个新的监管理论框架。

 中国金融出版社

***Research on Frontier Issues
Modern Banking Supervision***

现代银行业监管 前沿问题研究

■ 阎庆民 著

 中国金融出版社

责任编辑：张智慧

责任校对：潘 洁

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

现代银行业监管前沿问题研究 (Xiandai Yinhangye Jianguan Qianyan Wenti Yanjiu) / 阎庆民著. —北京：中国金融出版社，2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5374 - 2

I. ①现… II. ①阎… III. ①银行监督—研究 IV.
①F830. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 009203 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 21.75

字数 364 千

版次 2010 年 1 月第 1 版

印次 2010 年 1 月第 1 次印刷

定价 52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5374 - 2/F. 4934

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

2007年10月，美国商业银行的次级房屋贷款开始大面积违约，以此为起点，金融风险迅速蔓延到美国的股市、房市，并且随着全球经济一体化的链条扩展到世界各地，进而演变成为全球性金融经济危机。随着危机的演进，美国商业银行的监管失效已经逐步成为各方质疑的焦点。以此为背景，随着国际金融危机的不断深化，美国 and 欧洲已经被迫对银行实施国有化，而中国正在进一步推进国有银行的市场化改革。目前看来，这两种相反的转变过程中都存在着风险，从而迫切需要新的监管理论来进行指导。其中，对于中国而言，在2004年，银行业以外汇储备注资为起点得到快速发展。国有银行实施商业化改革、上市后，尤其是我国2008年4万亿经济刺激方案出台后，银行贷款规模得到大幅度扩张。然而此轮贷款的扩张是没有经历经济周期检验的。当经济周期出现回落，银行的不良率会怎样发展，结果还有待检验。而对于欧美银行业而言，目前，以美国次级债违约为发端的国际金融危机，使美国的国际声誉大受损失。有鉴于此，从长期来看，美国将被迫消减其滥发美元、扩大赤字的行为，而转向实施收缩式经济政策。这也意味着美国民众的过度消费模式将面临实质性改变。美国经济增长70%的动力源自于国内消费，在美国消费模式与经济发展模式急剧转型的压力下，欧美银行业监管理论体系将会发生怎样的结构性变革、其发展方向及监管手段配套有待研究与检验。这样，如何在复杂的新形势下构建新的银行业监管理论，从而进行有效的银行监管、维护金融秩序的稳定，就成为中国银行业监管机构必须面对的一个重大课题。在此背景下，本书拟对

当前银行业理论具有重大意义的前沿问题做些研究和探索。

严格地讲，中国真正意义上的监管历史始于20世纪90年代的亚洲金融风波。从实施货币管理和防止银行“挤兑”，到风险监管等理念的演变，国内银行监管的实践是有限的，理论亦零星地散布于各类文献中。即便是在国际金融界，银行业监管问题也没有像其他经济学领域那样形成独立、完整的理论体系。本书正是通过对现代银行业监管理论最新发展进行理论探索，对国内银行业监管问题进行前沿研究，来回答这些问题。本书围绕三个重要的方面进行了缜密的论述。

一是监管标准化问题。在金融企业跨国经营、全球金融市场一体化的大背景下，风险极易传染和扩散。同时，中国金融市场正处于改革转型和全面开放的特殊历史时期，金融机构自身的免疫能力还有待提高，对银行业监管也提出了更高的要求。本书在研究国际监管规则的基础上，借鉴先进的监管理念和工具，设计了符合中国国情的银行业监管标准。

二是监管流程化问题。银行业监管工作必须是有序的，遵循一套标准流程，以提高监管的统一性和有效性。当前实务界和理论界都十分关心的一个问题是：应遵循规制性监管还是原则性监管？前者以美国的监管模式为主要代表，后者是指英式的监管模式。20世纪80年代以来，金融自由化理论逐渐战胜政府直接干预的主张，倾向于放松对金融机构的过度监管，解除对金融机构的种种限制。本书从古典经济学和新古典经济学的观点出发，条分缕析地讨论了两种监管模式与中国银行业监管实际之间的关系，比较了传统的细节监管、紧密型监管与规制型监管之间的差异。所有的分析最后归为同一指向，那就是应逐渐从规制性监管走向原则性监管，从而在理论上对上述问题做出了廓清。

需要回答的问题还有，银行业监管究竟应该是宏观监管还是微观监管？监管到底是科学还是艺术？监管的理论价值在哪里？国际性监管与区域性监管如何有效对接？本书从政治经济学的思

考出发，探讨了两者之间既分立又统一的微妙关系。在寻求监管独立性的同时，金融监管作为一种规范、制约市场的政府力量，必须兼顾国家政治经济的大局，配合宏观调控等关乎国家公共利益的政策措施。实际上，类似的情形正在金融监管制度最为严厉的国家上演。2006 年底，美国当局对新修订的《萨班斯法案》(Sarbanes - Oxley Act) 所产生的负面效应进行了评估，并宣布对部分实施办法做出调整，因为这套全世界最高的上市标准导致了高昂的内控成本，令不少企业望而生畏。而欧盟则开始考虑新的会计制度实施后将对欧洲企业产生哪些影响。

三是在新的价值链冲击下，怎样寻求一套行之有效的监管办法。目前，我国上市银行资产额已占到全部银行业金融机构资产总额的一半以上。这些上市银行的市值占我国 A 股市场总市值的比重已超过了印度、巴西等其他新兴市场经济国家。大量银行蜂拥上市，以及综合化经营的趋势，深刻地改变着原有的银行生态图谱：上市银行的行长们从未像今天这样在意市场的反应，市场的监督力量从隐性转为显性；他们需要遵守的市场规则除了原有的银行业规则之外，又增加了资本市场的繁缛条文。伴随着新的价值链条的出现，银行业监管格局产生了巨大的变化——监管方从单一的银行监管部门演化为多方监管，银行业市场与资本市场融为一体，你中有我，我中有你。监管的内涵瞬间获得扩张和延伸，相关部门之间的协调问题、市场的理性与非理性问题等等，都被纳入监管的研究范畴。

在应对华尔街金融风暴和全球金融危机的重要时刻，本书系统地回顾和整理了银行业监管理论，将西方经济学的管制理论与银行业监管理论融为一体，并且与中国监管实际相结合，在充分考虑本国国情的基础上，提出了一个新的监管理论框架，为我国银行业监管理论的研究做了一些努力。对于今天的中国而言，构建适合我国国情的银行业监管框架，在全球经济衰退不断深化的背景下，努力协调国际、国内各种力量，最终达到国有商业银行

转型与我国经济转轨的战略目标，是一项艰巨而意义重大的历史性任务，我坚信只要我们大胆假设，小心求证，牢牢以我国的国情为基本出发点，就一定可以向世界证明，中国同样可以孕育出具有国际管理水平的现代商业银行，中国能探索出一条既适合中国国情，又富有国际银行业监管前瞻性的道路。

近年来，工作之余，我一直在对银行业监管理论与实践前沿问题进行思考与探索。本书从选题、构架到初稿和定稿，历时四载，几易其稿，在此过程中得到许多朋友和同学的帮助，它的成稿及付梓是集体智慧的结晶。我要感谢我的同门师弟、中国人民大学经济学院刘元春教授，他自始至终参与了本书各章节写作思路的设计和论证，并在材料搜集和组织方面付出大量辛勤劳动；我要感谢我的好朋友北京师范大学胡明博士、北京大学方敏博士、中国银行章彰博士、对外经贸大学蔡红艳博士，他们参与了本书写作的多次讨论，提出了很多有益的建议和思路；我还要感谢中国人民大学当时在读研究生皇族胜、邵坚宁和叶文雄，他们也在本书观点论证和材料搜集方面做了许多工作。另外，中国金融出版社的魏革军总编辑和张智慧女士也为本书的校印和出版付出大量心血，他们一丝不苟、精益求精的工作精神值得我学习，在此也对他们表示感谢。

阎庆民
2010年1月

目 录

第一部分 美国金融危机与全球金融监管改革

第一章 次贷危机暴露的金融监管问题与改进方案·····	3
第一节 金融监管体系问题·····	3
第二节 金融监管规则问题·····	7
第三节 改进方案的整体说明 ·····	10
第四节 各国具体的监管改革措施和蓝图 ·····	19
第五节 金融监管发展趋势说明 ·····	27
第二章 金融风险管理暴露出的问题及改进措施 ·····	33
第一节 从战略层面对风险管理在次贷危机中暴露 问题的分析 ·····	33
第二节 从战术层面分析风险管理在次贷危机中 暴露的问题 ·····	39
第三节 评述 ·····	46
第三章 次贷危机下公允价值计量之争的研究 ·····	52
第一节 反方论点 ·····	52
第二节 正方论点 ·····	59
第三节 未来发展趋势 ·····	63

第二部分 银行监管的合理性与理论定位

第四章 监管体系面临的挑战与监管理论的发展线索 ·····	69
第一节 金融创新对金融监管体系的冲击 ·····	69
第二节 金融自由化对金融监管体系的冲击 ·····	76

第三节	金融全球化对金融监管体系的冲击	80
第四节	监管理论的基本发展线索	89
第五章	银行监管的规范分析方法	94
第一节	规范分析方法的特点及其地位	94
第二节	公共选择分析方法 (从监管有效论到监管失灵论和监管俘获论)	97
第三节	动态博弈方法	107
第六章	银行监管的实证政治制度方法	114
第一节	作为一种制度安排的监管的两重功能	115
第二节	监管制度设计的原则 ——监管的利益目标协调论与激励相容论	117
第三节	监管的交易费用理论	121
第四节	监管的不完全合约理论	128
第五节	监管的政治交易费用理论	131
第六节	减少交易费用的制度设计方法	135
第七节	实证政治制度方法运用的案例	138

第三部分 监管的方法（监管体系理论和机构安排理论）

第七章	金融监管“目标—体制安排”的理论基础	147
第一节	传统的机构型监管理论	149
第二节	功能型监管理论	152
第三节	目标型监管理论	155
第四节	发展的趋势	159
第八章	金融监管机构安排的理论基础	167
第一节	分业监管（单一监管）理论概述	167
第二节	并表监管 + 分业监管理论	169
第三节	伞形监管理论	172
第四节	统一监管理论	175
第五节	Solo - plus 监管（部分统一监管—部分分业监管）	181

第九章 监管手段理论	188
第一节 政府监管还是市场纪律	188
第二节 宏观监管还是微观监管	195
第三节 监管机构：统一还是分立	200
第四节 市场导向型监管理论	203
第五节 资本监管理论及其发展	207

第四部分 中国银行业监管问题的前沿研究

第十章 中国银行业监管体系内部的矛盾与冲突	217
第一节 中国银行业监管定位的实证制度分析	217
第二节 中国银行业监管体系的内部矛盾与冲突：实证分析	225
第三节 监管体系的优化与再设计	236
第十一章 银行业产权制度、公司治理与审慎监管	241
第一节 银行业产权制度与监管模式的辩证关系	241
第二节 银行业公司治理与监管模式	249
第三节 银行业公司治理困境与外部监管介入	256
第四节 中国银行业产权制度与监管模式的形成与发展	263
第十二章 中国银行业控股公司的发展与监管	276
第一节 银行控股公司框架内金融混业经营的 优势和风险机制	276
第二节 我国银行控股公司的发展与风险特性	285
第三节 严格性监管到弹性监管 ——我国银行控股公司的监管框架设计	301
第十三章 巴塞尔新资本协议与中国监管理念和方法的导向性调整	313
第一节 巴塞尔资本协议与国际银行业的监管思想	313
第二节 巴塞尔新资本协议的监管创新及其特点	316
第三节 巴塞尔新资本协议在监管实践中的缺陷	324
第四节 巴塞尔新资本协议与中国的可适性研究	330

第一部分

美国金融危机与 全球金融监管改革

第一章 次贷危机暴露的金融 监管问题与改进方案

2007 年爆发的以美国次贷危机为先导的国际金融危机给全球金融监管体系带来了巨大的冲击。虽然不同的学者和部门对于危机产生的根源有不同的理解，但大部分都认为，监管体系的缺失是导致目前危机的核心因素之一，对全球监管体系进行大幅度改革成为各国进行危机治理的核心措施之一。这些改革以及产生的各种争论就成为当前监管理论和实践的前沿核心。

目前，国内外已有一部分学者及研究机构就其与金融监管相关的问题进行研究。国外学者的研究内容包括次贷危机暴露的金融监管问题、金融监管的改进方案两方面，国内学者的主要研究内容除以上两方面外，还包括其对中国金融监管的启示。然而，国外的研究虽能涉及问题的各个方面，但其关于金融监管的研究多服务于与次贷危机相关的其他方面的核心观点，缺乏针对金融监管的整体框架和思路。而国内学者的研究多侧重于某个细分的方面，主要集中在《美国金融监管改革蓝皮书》（邓翔、李雪娇，2008；张波，2008；朱志强、杨红员、尹恕好，2008；廖岷，2008；胡继晔，2008）以及美国外部监管体系的弊端（沈炳熙，2008；邹朋飞，2008；姚兵、张乐、任益民，2008）对我国金融监管的启示，也就是集中在狭义的金融监管体系问题上，都不具备完整性和系统性。本章的创新点在于把次贷危机暴露的监管问题进行一个系统性的整理。

第一节 金融监管体系问题

一般来说，完整的金融监管体系包括三个层次（蔡浩仪，2002），而三个层次里面又有具体的细分，根据这种分类方法，结合美国金融的监管现实，可以把次贷危机暴露的金融监管问题分类阐述如下：

一、金融机构内部稽核审查与风险管理系统缺陷

（一）内部控制制度存在缺陷

根据美国总会计室的定义^①，内部控制是指组织计划和在业务中采用的所有协调方法和手段，旨在保护资产的安全、检查其会计资料的精确性和可靠性、提高经营效率、鼓励坚持既定的管理政策。包括对从业人员、风险、从业范围、制度和工作程序的监督管理，预算控制、标注年成本、定期经营报告、统计分析等与内部审计相统一的系统。

次贷危机暴露出来的内部控制制度问题主要是激励制度缺陷。交易对手风险管理政策小组（CRMPG）在其2008年8月份的报告中，就把不适当的薪酬激励机制作为次贷危机的五个驱动因素之一^②。

一是交易员激励制度的缺陷（Douglas W. Diamond, Raghuram Rajan, 2009）。对于金融机构来说，鉴于人才市场的竞争性，交易员的报酬必须与其表现相挂钩。但现实中，很多薪酬方案却是与风险调整后的短期表现相挂钩的。这激励了交易员去追逐不能被公司的内控系统识别出来的风险，以此获得看起来是跟他们的能力相关的，但事实上只是风险溢价的收入。次贷产品收益高、风险隐蔽，于是就成为交易员偏好的交易对象。

二是经理人激励制度的缺陷。没有建立起一个经理人报酬与各利益相关者利益相关的激励制度，没有把政府和社会公众等其他利益相关者所关注的企业社会责任感问题，譬如满足政府风险监管的要求、保持金融秩序安全稳定列入业绩考核标准。而是更侧重于经理人利益与股东利益相挂钩，用经济利益激励经理人创造更好的业绩。这也就为经理人在次贷危机前为追求庞大的经济利益而疯狂倒卖次贷，却忽略了利益相关者的利益。在美国监督和政府改革委员会对雷曼兄弟破产的听证会中，企业图书馆的编辑 Nell Minow 的证词就证明了这一点^③。

于是，在有缺陷的激励制度的激励之下，金融机构越来越偏向于持有次贷产品。

① United States General Accounting Office, "Stander for Internal Control", Nov. , 1999, Page 6.

② FSF, "Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience Follow - up on Implementation", Oct. 2008, Page 14.

③ Nell Minow, "Committee on Oversight and Government Reform Hearing on the Bankruptcy of Lehman Brothers, Testimony from Nell Minow", Oct. 6, 2008.

（二）金融机构内部的风险管理缺陷

1. 风险管理的缺陷一方面体现为模型的缺陷。过多依赖于市场价格、过分简单化以及向过去看齐的风险管理模型，忽略了尽职调查（due diligence）和基本面分析，导致了风险低估和监控减弱的行为。更可怕的是，当很多市场参与者都用同样的模型时，他们很可能在市场上会采取同样方式的行为，加剧了市场风险^①。

2. 风险管理的缺陷另一方面体现为其行为模式发生了变化。

一是发起者（originator）的风险管理行为模式发生了变化。美联储把金融机构面临的风险分为六种：信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险、法律风险和声誉风险。但风险管理的有效性需要建立在风险与收益或损失挂钩主体一致的前提下。在次级贷款发放与证券化过程中，由于风险与损失承担主体的分离，使得风险追逐者忽视信用风险，最终导致最后交易人承担了贷款源头的信用风险损失。与传统的贷款相比，贷款机构对次级贷款借款人资格审核的流程与传统流程相比有所变化。贷款机构与借款人之间的直接联系被贷款经纪商所取代（沈炳熙，2008；葛奇，2008）。贷款经纪商为增加业务量，获取更大的利润，因此开始有意或无意地放松对借款人的调查，并且降低贷款的标准。而贷款机构由于证券化的工具能够将风险市场化，因此对借款人的收入调查也不再像以往那么重视。

二是传播者（distributor）的风险管理行为模式发生了变化。即使金融机构的风险管理部门察觉出与次贷产品相关的误导性的激励效应，他们很可能没有能力去完全控制它（Douglas W. Diamond 和 Raghuram Rajan, 2009；José Manuel González - Páramo, 2009）。第一是因为这是一种“尾巴风险”，并不是很容易出现的，很难在其发生之前进行精确的量化。第二是交易员已经在次贷产品上获得了丰厚的利润，虽然他们可以尝试去强制限制交易员的这些不良行为，但由于高管的业绩压力，这种限制行为不可能长期进行下去。

二、市场约束减弱

市场约束是 Basel II 的第三大支柱，有利于促使银行更有效地分配资金

^① Noel Sacasa, “Preventing Future Crises: Priorities for Regulatory Reform after the Meltdown”, *Finance & Development*, Dec. 2008, Page 2.

和控制风险。然而，其作用的有效发挥是有前提的，那就是充分的信息披露。但次贷产品的信息，尤其是其复杂的层级结构以及信用增级过程的信息，并没有充分披露，使得市场约束的作用大打折扣。

与此同时，经理人市场的竞争性本来应该起到规范经理人行为的作用，但在次贷市场中，却激发了过度追逐风险的行为（Douglas W. Diamond, Raghuram Rajan, 2009）。由于高管的业绩考核部分地与获利能力相关，当一些顶尖的银行能产生合法的高额回报时，其他银行也迫不得已要设法跟上。为了提高业绩，落后银行的高管最终很可能选择承担过度的风险。事实上，即使他们意识到这种策略并不是真正地在创造价值，但是提高股票价值和个人声誉的欲望仍使得这种策略变成他们最好的选择。

此外，外部信用评级机构并没有起到应有的约束作用。一方面是由于次贷产品的复杂性，原本依赖于违约可能性及预期平均损失评估的评级方法在测量总体风险中变得越来越没有信息价值^①，评级报告的科学性下降。另一方面，是因为其与次贷产品相关的利益关系降低了评估报告的客观性（José Manuel González - Páramo, 2009）。评级机构的收入来源于受评级方，为了最大化自己的收入，评级机构有动力去隐藏风险评估困难但却有潜在风险的产品。同时，一些评级机构还向受评级方就将要接受评级的产品提供咨询建议。此外，加上次贷产品的复杂性导致投资者对评级机构的依赖性增强，进一步放大了原本已不科学、不客观的评估报告的负面影响力。

三、金融监管当局对金融机构和金融市场的的外部监管系统缺陷

美国当前的外部监管体系不适应金融创新带来的新监管要求，没有起到稳定金融市场的作用。

由于历史、经济、文化等因素，美国当前采用双重多头的金融监管架构、以功能性监管为导向、分业监管的模式。联邦层面和州层面的各个监管机构的职责相互交叉，彼此之间既有竞争又有合作。联邦层面的监管机构包括联邦储备体系（FED）、货币监理署（OCC）、联邦存款保险公司（FDIC）、证券交易委员会（SEC）、储贷监理署（OTS）、国民信贷公会管理局（NCUA）和国民信贷公会保险基金（NCUSIF）、金融机构检查委员会

^① Malcolm D. Knight, “Out of the Crisis: Shaping the Future of the Global Financial System”, IOSCO Annual Conference, May 2008, Page 4.

(FFIEC)、商品期货交易委员会 (CFTC)、证券投资者保护公司 (SIPC)、司法部等多个机构。州级别的监管当局各自制定并执行本州的金融管理法规, 主要管理对象是州注册的银行和其他金融机构。此外, 为协调各州的金融管理政策和制度, 联邦政府还成立了州金融管理者协会。

这种双重多头的功能性的分业监管模式, 存在着监管缺位、监管套利、协调效率低等弊端。监管缺位体现在缺乏对市场上所有参与者的有效监管, 譬如 CDO、CDs、SPV、SIVs、对冲基金、投资银行等。因为目前没有一个联邦机构能够有足够的法律授权来对市场新的变化和发展采取应对措施, 并监管金融市场和体系的整体风险状况, 于是无法实现风险监管的全面覆盖, 出现监管缺位 (廖岷, 2008)。同时, 还存在监管套利。监管套利是指金融机构利用监管政策之间的矛盾进行套利, 它不仅浪费资源, 也损害了金融监管的效率。尽管美国 1999 年颁布《金融服务现代化法案》后, 其金融监管已从“机构型”监管向“功能型”监管转变, 但依然存在监管机构功能交叉的现象。譬如,《金融服务现代化法案》规定, FED 对金融控股公司进行全面监管, 必要时也对银行、证券、保险等子公司拥有仲裁权; 当各领域监管机构认定 FED 的监管制度有不恰当监管时, 可优先执行各领域监管机构的制度。这种多方制衡的监管体制充分体现了美国的民主文化, 同时却形成了监管套利的空间。此外, 在双重多头监管的体制下, 协调和应对危机的效率相当低下。因为没有任何一个机构能够得到足够的法律授权来负责整个金融市场和金融体系的风险, 谁都管事, 但谁都不能负全责, 最佳的监管时机往往因为需多方协调而稍纵即逝。这些弊端也被美国金融服务圆桌组织在 2007 年底发表的《提升美国金融竞争力蓝图》^① 以及国内学者 (沈炳熙, 2008; 张波, 2008) 的相关研究所证明。

第二节 金融监管规则问题

次贷危机还充分暴露了现有监管规则下, 金融系统的“亲周期性”

^① 美国金融服务圆桌组织 (Financial Services Roundtable) 在 2007 年 11 月 7 日发表题目为《提升美国金融竞争力蓝图》(The Blueprint for the US Financial Competitiveness) 的报告, 指出美国的监管体系存在结构性缺点: “监管机构的目标不同, 多个联邦和州监管者的不同目标会带来潜在的监管冲突, 导致监管套利问题。当冲突发生时, 会延缓政策的执行, 导致美国金融机构在与外国竞争者竞争时处于劣势。”