



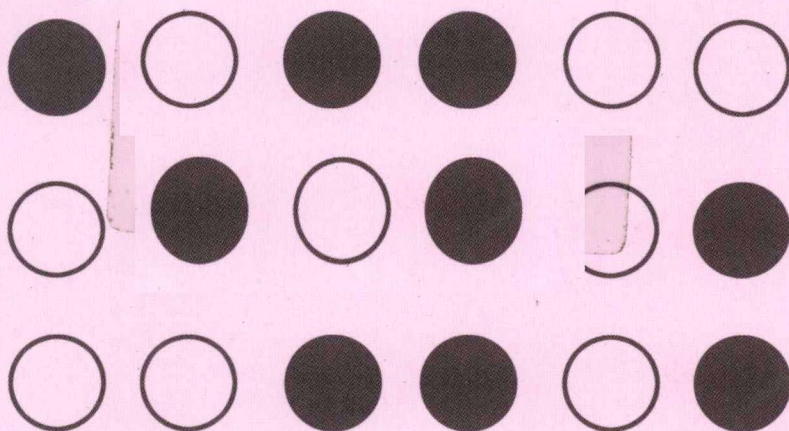
法律理论与实务丛书

丛书主编：宋焕政

危机后的欧盟银行监管

EU Banking Regulation and Supervision After the Financial Crisis

隋平 著



湘潭大学出版社



法律理论与实务丛书

丛书主编：宋焕政

危机后的欧盟银行监管

EU Banking Regulation and Supervision After the Financial Crisis

隋平 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

危机后的欧盟银行监管 / 隋平著. —湘潭: 湘潭
大学出版社, 2011.7

ISBN 978-7-81128-318-1

I. ①危… II. ①隋… III. ①欧洲国家联盟-银行监
管-研究 IV. ①F835.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 113038 号

危机后的欧盟银行监管

隋 平 著

责任编辑: 黎 毅

封面设计: 罗志义

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙瑞和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 14

字 数: 259 千字

版 次: 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-318-1

定 价: 28.00 元

(版权所有 严禁翻印)

北京市尚公律师事务所简介

(<http://www.splf.com.cn>)

北京市尚公律师事务所（以下简称“尚公所”）创立于1996年5月，是国内最早设立的大型合伙制律师事务所之一。历经十几年的发展，尚公所已经成为中国名列前茅的提供全方位法律服务并以民商经济领域为主的规模化、综合性专业法律服务机构。尚公所在重大风险/危机处置，中央企业风险管理与防控，知识产权战略管理与法律保护，中国企业“走出去”战略与项目实施，国内外股票、债券的发行、承销、上市，投资基金，国内外企业分拆、购并、重组，公司改制，破产重整，资产并购与重组，有形与无形产权交易，中国企业海外融资、投资，海外投资者对中国投资、融资，国际招投标，金融保险，房地产与基础设施建设，产品责任（消费者保护），科技环保，劳动，信息通讯，电子商务，公司治理，刑事和行政法律事务以及重大、疑难诉讼与仲裁等方面取得并积累了相当丰富的法律实务经验和突出的服务业绩。

尚公所现有一百余名合伙人和职业律师，分别专精于特定的专业领域，细致的专业分工不但能为客户提供充分、全面的法律分析论证，还能根据客户的具体情况提出可行的商业解决建议方案，全方位的向国内外客户提供优质高效的法律服务和支撑。

尚公所办公地址在北京市中心的东长安街10号长安大厦三层，拥有整层近三千余平方米办公场所，配备有包括局域网及远程登录系统在内的各种现代化通讯、办公设备设施，并与美国、英国、加拿大、澳大利亚、香港等国家和地区的多家律师事务所建立了长期稳定的战略合作关系，建立了覆盖全国、遍布世界重要地区和城市的法律服务网络。

尚公所业务范围覆盖国际商事法律事务，金融保险法律事务，证券法律事务，公司法律事务，破产重整与清算、并购重组法律事务，海外投资与国际工程法律事务，房地产与基础设施建设法律事务，知识产权法律事务，产品责任法律事务（消费者保护），科技环保法律事务，劳动法律事务，民事法律事务，刑事法律事务、行政法律事务和诉讼仲裁法律事务等诸多领域。

作者简介

宋焕政律师 北京尚公律师事务所高级合伙人兼管理委员会主任，湘潭大学尚公法律实务研究中心主任，教授。西南政法大学法学学士、法学硕士，北京大学国际金融法学博士研究生，国际商会中国国家委员会律师团成员，中国国际商会律师团成员，北京市律师协会资本市场与证券法律事务专业委员会、并购与重组法律专业委员会委员，亚洲律师论坛中国十佳律师。曾任中国国际经济法学会常务理事，中国房地产开发集团首席律师，并长期担任多家国有大型企业集团和政府机构的主要法律顾问。宋焕政律师有近二十年从业经验，具有深厚的理论知识、高超的专业水准和丰富的实践经验。主要专业领域包括投资项目及工程建设、国际贸易、招投标、重大项目融投资、公司并购与资产重组、公司改制与上市、收购与兼并、境内外直接投资、资产证券化、不良资产打包处置、商务纠纷诉讼代理以及重大复杂争议的解决。擅长公司法、金融法和证券法，以丰厚的法律实务工作经验深得好评。其中尤以重大危机处理、企业重组、公司证券、房地产投资与开发及重大诉讼等综合性业务见长。

隋平律师 湘潭大学法学院硕士研究生导师，金融法学博士（香港城市大学法学院），曾在中央国企、著名律师事务所、投资公司、投资银行任领导工作，湘潭大学法学院尚公法律实务研究中心执行副主任，湘潭大学法学院金融与法研究中心执行主任，中国法学会知识产权研究会知识产权法律应用专业委员会理事。



第一章 欧洲银行业监管概述/1

第一节 银行监管理论概述/1

- 一、银行的特殊性/1
- 二、银行监管法的经济学原理/5
- 三、银行监管的政策目标/11
- 四、银行业监管的类型/15
- 五、银行业的市场约束/18

第二节 欧洲银行业概述/20

- 一、银行业构架的发展演进/20
- 二、单一欧洲银行业市场/26

第二章 审慎监管原则总论/32

第一节 审慎监管的历史发展/32

- 一、审慎监管制度的演进/32
- 二、技术性审慎规则的补充/41
- 三、随后的增补/45
- 四、此次金融危机的影响/49

第二节 不同层面的审慎监管规则/51

- 一、欧盟和巴塞尔委员会/51
- 二、欧盟的莱姆法鲁西框架/56
- 三、多层次性审慎监管规则的协调/57
- 四、审慎监管与其他规范之间的相互关系/59

第三章 欧盟审慎监管的组织架构/65

第一节 组织架构概述/65

- 一、背景介绍/65

二、关于欧洲监管制度的序言/67	67
三、监管设置的困境/76	76
四、未来欧洲银行业监管的几种构建方案/78	78
五、欧盟审慎监管框架构建所面临的限制和障碍/88	88
六、2009 年欧盟监管框架改革草案/94	94
第二节 规则制定的组织架构/102	102
一、欧洲议会、委员会和理事会之间的相互作用/102	102
二、欧盟各层级的委员会/105	105
三、欧洲中央银行在审慎监管中的角色/117	117
四、私人机构在审慎监管中的作用/123	123
第三节 规则实施的组织架构/124	124
一、成员国的国家监督机关/125	125
二、欧盟层面的监管（meta-level supervision）/136	136
三、私人机构的监督机制/149	149
第四章 欧盟银行业审慎监管规则/153	153
第一节 主要审慎监管规则/153	153
一、许可要求与资金充足率要求/154	154
二、风险管理程序以及内部控制机制/159	159
三、监管审查程序和市场规制/163	163
第二节 欧盟审慎监管特殊性原则/171	171
一、银行业的审慎监管协调/171	171
二、母国控制原则/178	178
第五章 监管责任/189	189
第一节 监管责任的问题/189	189
一、监管责任现状/189	189
二、监管责任的承担者/194	194
第二节 欧盟法中的监管责任现状/201	201
一、国家责任的适用范围/201	201
二、国家责任的适用条件/203	203
三、直接效力问题/206	206
四、欧盟法律国内适用问题/207	207
五、欧盟层面上的监管责任问题/211	211

第一章 欧洲银行业监管概述

第一节 银行监管理论概述

银行业监管同时涉及经济、法律等多个领域，到目前为止对其含义、内容等，各界并未形成较为统一的意见。在这里，本书也不打算对银行监管问题做过于专业、细致的法律以及经济概念上的辨析，只是希望能够通过对一些基本概念内涵的描述来帮助理解银行和银行监管问题。在这一部分，本书将采用一些相对公认的监管理论对银行监管问题展开讨论。

一、银行的特殊性

随着金融行业全球化，银行业和银行本身也日益变得复杂，银行昔日所扮演的角色和重要性也发生了很大的转变。一般认为，传统的以存、贷款为主营业务的银行在金融市场上会受到不同于其他的金融中介机构的特殊对待，这种特殊对待，甚至成为金融危机的诱因之一。众所周知的是，现今的银行业市场发生了一些变化，然而，尽管是在新的市场环境下，银行依旧具有其自身的独特之处。我们在下文的叙述中将从金融中介理论与经济学理论方面对银行的“特殊性”进行阐述。

（一）金融中介理论中的银行

通常我们认为，银行是通过存款、贷款、汇兑、储蓄等业务，承担信用中介的金融机构，其在整个金融体系中扮演着极其重要的角色。而从金融中介理论的角度来看，一个有效的金融系统应当至少具备以下五项职能：提供并保证金融支付系统的有效运行；便利资金在各金融部门之间以及不同行业之间的分配和转移；提供能有效保证市场上流通货币的真实价值的担保和保证系统；为金融产品的流通提供平台，使其能够被用于实体投资项目；提供金融资产的相关价格信息。^① 金融中介理论主要从结构性和功能性两个角度入手对金融中介机构进行研究——结构性分析与功能性

^① Canals, J. *Universal Banking. International Comparisons and Theoretical Perspectives*, Oxford: Calarendon Press (1997), pp. 28.

分析。结构性分析方法通常会对金融市场中的金融机构进行细致的分析，其所着重关注的是该机构对相关行业市场变化的适应能力。而功能性分析方法则注重对金融机构是否符合社会预期的应有功能的要求进行探讨。伴随着金融市场进一步整合程度的深化，一些新形式的金融机构也开始从事类似于银行零售业务的相关金融业务，这也使得传统的银行与银行业发生了很大的转变：传统的银行开始扩展其业务范围，越发趋向于金融服务公司的模式；而其他的金融机构则开始提供与以往银行类似的银行零售服务，以及诸多能够满足金融消费者需求的各类金融产品。^①由此，“影子银行系统”也就诞生了，该种“影子银行”进行类似银行的金融业务，却不需要像传统银行那样接受银行业审慎监管规则的约束。此种做法正是发现了传统结构性理论的弊端并很好地将结构性理论与功能性理论的优点结合起来。

由此，从功能性理论的角度来看，由于大量新形式的金融机构出现并向市场提供类似于银行的传统业务，对传统银行零售业务的需求仍旧会持续下去；与此同时，银行在巩固其传统核心业务的同时，也将会逐步扩展其业务范围，进军其他金融业务市场。

而在此，我们所要关注的是，具有特殊身份并接受金融市场特殊监管待遇的传统银行是否能够很好地适应金融市场的新变化，其在传统的银行业产品和服务领域能否与其他金融机构进行有力的竞争。为此，需要从几种支持银行特殊性的理论学说入手，对银行相对其他金融机构所具有的“特殊性”进行分析。

（二）经济理论中的银行

银行是金融体系中十分重要的组成部分，对一国甚至全球的金融和经济发展都具有重大的影响，因此，我们要想了解银行的特殊性，就少不了从经济理论的角度来进行相应的分析和探讨。通常来讲，从经济理论的角度来理解银行“特殊性”的观点主要分为两大流派。最初，一派学者主要从微观经济学的角度来解释银行所具有的转化固定风险以及金融经纪人的功能和角色。而从20世纪80年代开始，另外有一派学者从市场缺陷的角度解释了银行出现的原因，以及由此而被人们所赋予的相关市场职能。由此，传统的银行业被视为具有接受统一性质的存款、创造或持有不同性质财产的职能。对此，经济学界的主流观点认为，银行的最大特殊性在于其是作为金融市场上提供和再分配流动性的中心机构。此外，“银行业还被认为是货币政策实施的主要途径，银行是支付系统中的关键角色，各银

^① Llewellyn, D. T. *The New Economics of Banking*, Amsterdam: Societe Universitaire Europeenne de Recherches Financiers (1999), pp9.

行也是一国中央银行职能执行的重要组成部分”^①。同时，银行还具有金融市场的信息优势，并具有委托监督以及控制机构、市场保险机构以及市场管理辅助机构等职能。^② 上述理论皆强调银行在经济中的结构战略性地位，并将这些职能的产生归因于公共利益的需求。那么，接下来我们将从银行相对于其他金融机构所具有的三个方面竞争优势的角度出发，来讨论银行所具有的特殊性。

1. 银行的信息优势

众所周知，银行的资产负债表比一般公司的更不透明。银行贷款的质量很难为外界所知，而实业企业就不一样，它们资产的质量，比如说机器、厂房等有形资产，很容易为第三方所了解和知悉。银行所持有的一些证券资产，比如说在 2007 年开始的这场金融危机中“声名大噪”的 ABS、CDO、CDS 等，其透明度极低。实际上，从很大程度上来说，2008 年秋的金融危机都是由这些麻烦所引起的。从某种意义上讲，银行所具有的业务竞争优势是建立在其管理客户账户所享有的信息便利基础之上的。由此，银行通常会握有与经济中介的资金需求、其项目质量以及其声誉相关的一手信息，而这些信息通常是不对金融市场进行外部公开的，这些通过客户以及长期业务关系所建立起来的信息优势还进一步获得了来自银行保密规则的有效支持。^③ 而即使相关的信息在一定程度上向市场公开，由于这些信息的多变性以及市场其他主体自身能力的限制，也很难有效利用这些信息对与金融机构贷款、交易行为、固定资产以及杠杆率有关的风险性进行有效的分析（文中所提到的市场缺陷中的“信息不对称”）。在雷曼兄弟公司倒闭后，似乎一夜之间，市场对于银行资产的质量均失去了信任，即使是银行家们也觉得，对同行的风险做一个精确评估非常困难，这导致在银行间市场，甚至是非常短期的借贷也枯竭了。

尽管科学技术的发展、评级机构的出现以及相关信息披露法律法规的出台使得金融市场的信息公开程度有所提高，但是银行凭借其所具有的“双重身份”，依旧在金融市场上具有信息优势，也就保持了其相对于其他金融机构所具有的“特殊性”。

2. 银行作为存贷机构

在银行中，其资产和负债存在着期限上的错配。银行对于借款人的债

① Padoa - Schioppa , T. *Regulation Finance: balancing Freedom and Risk*, Oxford: Oxford University Press (2004), pp. 46.

② Llewellyn 1999, Llewellyn, D. T. *The New Economics of Banking*, Amsterdam: Societe Universitaire Europeenne de Recherches Financiers (1999), pp 16 - 20.

③ Plihon, D. *Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie de services financiers?*, Revue d'economie financiere (2000) 60: 21.

权到期日要长于银行对他人所负债务的到期日。因此，银行的生存，取决于其是否能够不断地获得流动性以应对这种期限错配所带来的流动性风险。银行流动性的获得可以通过存款人的存款、银行同业市场的短期资金拆借、担保融资市场获得的资金，或者是由中央银行作为最后借款人所提供的资金。银行取得流动性资产的能力的重要性在 2007 年开始的这场金融危机中充分地显现出来，当所有的流动性资产来源同时枯竭时，各国中央银行迫不得已采取干预政策，以防止其国内的银行系统瘫痪。因此，对各国金融监管者来说，危机最重要的教训就是，必须制定比银行流动性风险管理规定更为严格的监管规定。^①

随着科学技术和金融工具的发展，在金融市场中也发生了很多的变化和创新。人们也开始认为其他的金融机构将会效仿银行提供传统的银行业务并由此冲击银行的特殊地位。但是我们不能忽视的是，只要银行依旧为金融市场唯一的流动性提供者（通过发放贷款和将短期借贷转化为长期借贷资产的方式），那么银行的“特殊性”依旧不可动摇。银行是一种参与到整个支付系统，以其他资金富余主体的富余资金为资金短缺的相关实体，包括公共部门、非金融公司以及一些家庭提供资金支持的金融中介。银行的特殊性在于，其能够将流动的短期债务转化成为长期的非流动性资产。当然，随着金融市场金融工具创新的出现，使得金融机构也可以将债权进行打包并在市场上交易，随之而来也便产生了相应的新兴金融工具的交易市场。这样一来，银行就可以将表外信用风险转移给其他银行、金融机构、投资资金或者特殊的投资工具。但是金融危机的爆发告诉人们，从某种意义上来说，上述金融工具的创新并没能有效减小和稀释风险，而是以另一种形式将风险聚集了起来。

3. 银行的特殊风险

相比较于其他金融机构而言，银行在风险方面也具有其自身的特殊性。对银行来说，其风险主要来自于以下几个方面：银行储户的心理特性（比如说非理性挤兑）、银行体系具有的内在关联性而产生的风险传染性（易导致系统性风险），以及由于政府提供保护性措施所导致的银行在风险偏好方面的扭曲。另外，由于近些年来，金融业内的监管放松，使得商业银行将其业务扩展至保险、投资银行等金融领域，而反过来，这些业务领域的传统金融机构也大举向商业银行经营的存贷业务渗透，这些金融混业现象催生了影子银行系统，就使得银行业所面临的风险更加复杂，而对于风险的监督和管理就变得更为困难。

^① Basel Committee on Banking Supervision, "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision," (Basel: BIS, September 2008), <http://www.bis.org/publ/bcbs144.htm>.

从行为金融学的角度来讲，人们并不都是理性的经纪人，银行储户往往具有非理性的一面，加之其在信息不对称关系中处于弱势地位，因此，其往往会受到银行出现流动性困难消息的刺激，对银行信用丧失信心，从而纷纷急于将他们在银行中的存款提取出来。这种心理极易形成挤兑狂潮，从而给银行带来流动性危机，甚至导致银行最终破产。

而说到银行风险的传染性，我们知道，银行大量或是主要的业务是在与其他银行之间进行的，换言之，从技术上来说，银行之间是密切联系的。银行之间的业务主要是发生在银行间市场、OTC 市场以及外汇市场。因此，与经济体系其他领域中的企业情况不同，银行的竞争者同时也是他们重要的商业合作伙伴，因此，他们都会面临着很大的对手风险。此外，银行系统很容易受到感染，换言之，一旦一个银行出现了问题，很快会波及其他银行，从而很快波及整个银行系统。而同时，银行，特别是那些大银行，具有系统重要性，因此，它们的倒塌会引起多米诺骨牌效应，给整个金融系统和经济体系造成严重的损害。而由于存款保险制度、公共救助等保护性制度以及公司有限责任制度的存在，一定程度上助长了银行中的道德风险问题，使其具有不良的风险偏好。由此，我们可以看出，相比于其他金融机构，银行在风险的产生机理以及一些风险的管理和解决机制方面具有其独有的特点。

二、银行监管法的经济学原理

经济学理论的适当探讨对于我们理解银行监管的必要性将会起到一定的促进作用，使得我们在由来已久的市场监管争议方面有更加审慎的态度。

通常来讲，新古典经济学理论倾向于从社会福利的角度来探讨市场机制，那么在现实中纯市场机制往往会出现不小的缺漏。然而在人们普遍认可自由市场的背景下，作为“看得见的手”的国家的干预被认为是市场机制的辅助，其目的在于更好地实现公共目标与价值。很显然，我们在分析银行监管的根本性原因的时候，应当寻求诱发监管需求的经济性因素，抓住了根本性的经济性因素就能更好地去指导监管行为以达到干预自由市场的最终目的，也能更好地理解银行监管的内在原因和发展趋势。由此，我们首先应当明确经济性监管和社会性监管的区别。经济性监管主要是对纯市场因素进行约束，它通常所关注的是价格、利润、市场需求以及特定行业市场垄断情况。而社会性监管则更关注市场安全、消费者保护等问题，其监管权力主要是通过政府部门的强制实施来实现。

（一）经济性银行监管的理论依据

我们大家都明白，银行对于经济运行具有重要的作用，那么银行监管

首先要解决的就是针对银行进行有关经济性方面的监督和管理。具体来讲，对于银行业的经济监管主要涉及银行业的价格控制标准、活动范围以及分支机构分布限制、行业准入机制等等，而进行经济性监管的目的在于：防止银行掌握过分的经济控制权、防止其依靠自身的权力抑制竞争、避免其过渡控制对货币的供应。美国的监管者对于经济权力过于强大的银行十分担心并抱有谨慎的态度，他们在银行分支机构的设置以及业务活动范围方面对其设置了较为严格的限制。

而在欧洲，上述情况则大不相同，欧洲监管者们鼓励银行扩展分支机构和活动范围，以进一步推进欧洲单一银行业市场的建立。欧洲银行业的经济型监管理论是建立在货币供应以及竞争理论的基础之上的。也就是说货币政策的有效实行依赖于银行的行为，而银行业的竞争则会促使银行竭力扩大信贷额度从而追求自身利益的最大化，这样一来，就使得银行急于行使货币政策措施。在此基础之上，我们可以看出，适当地对市场竞争、银行利率以及信贷最高额度进行限制，将会有利于银行的货币发行以及利率水平与货币当局所制定的政策目标保持一致。这样看来，货币政策的有效实施也在一定程度上需要对银行间的竞争予以适当的限制，也似乎可以当做是银行监管的理论依据。但是，上述观点很快就遭到了反驳，反对者认为货币政策的有效实施以及货币金融信贷机构的货币量完全可以通过中央银行的货币发行量来加以控制^①，根本不需要对银行间的竞争予以过多的限制。另外，这种竞争限制反而还会抑制银行业竞争机制优点的发挥，从而影响货币政策的有效实施。

在讨论银行监管的经济监管理论依据时，还必须考虑另外一个重要的因素——强制提供服务义务。该项义务要求银行必须向特定的行业部门、特别的地缘领域以及特定范畴的终端用户提供银行服务。这里就涉及了金融特权的问题，银行必须为了公共利益强制执行上述义务，也就涉及了经济监管利益与社会监管的取舍问题。

尽管银行监管的所谓经济性监管理论依据受到了多方的质疑，但是我们仍不得不承认该理论所具有的合理性，不仅仅因为从经济理论角度解释监管依据是当今一种较为流行的思路，同时适当地限制市场权力也是众多国家相关政策制定中的现实性考虑。另外，2007年爆发的金融危机使得银行监管问题又被推到了风口浪尖，其中“太大不能倒”现象的存在正是揭露了银行业过度宽松的管理，致使银行业务范围和分支机构的范围过

^① Becker, W. - D. *Geldpolitische Implikationen des Bankenwettbewerbs*, in *Wettbewerb und Fortschritt*, in W. Hanm and R. Schmidt (eds) *Wettbewerb und Fortschritt: Festschrift zum 65. Geburtstag von Burkhardt Roper*, Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (1980), pp. 248.

于宽广，而激烈的行业竞争也促使各金融机构过分扩大信用额度。就是在这种宽松货币政策和银行保险制度盛行的宏观经济环境之下，我们更应当审视经济监管的重要性，而关于经济监管的理论依据问题则有待于更多的分析和探讨。

（二）社会性银行监管的理论依据

众所周知，银行不仅仅关系经济发展，同时它的一举一动还牵动着众多储户乃至整个社会的神经，因此对银行进行适当的社会性监管也是必不可少的。“社会性监管”又被称作“健康—安全—环境监管”，主要关注消费者保护之类的问题。而对于银行的社会监管主要是对于“安全与稳定”的监管，其主要措施包括：资本金要求，多种类型的银行风险限制，由银行提供的信息标准化要求，银行的公司治理结构规则等。所有的这些规则都旨在维护银行系统的稳定性以及金融用户对银行的信心。在谈到银行“安全与稳定”监管的经济学理论依据的时候，经济学界对此主要有以下两派观点：信息缺乏（信息不对称）以及负外部性（溢出效应）。

1. 信息缺乏

金融行业是个不透明的行业，信息不对称是金融交易中十分普遍的问题，其产生于金融交易合同在时间上的连续结构基础上，也就是出借方要在一定时间段之后才能从借方手中收回借款。而在此期间，借方可能将借款多次出让或转移，这就使得最终的还款受到了威胁，而出借方对此信息的缺失很可能导致其无法实现自己的还款主张。所谓的信息不对称就体现在一方在另一方不知情的情况下可以采取对自己有利的单边行为，从而使自己从中获利。具体来讲，这种不对称主要体现在信息隐蔽性和行动隐蔽性两方面。

信息的隐蔽性主要是指，买方在购买产品时很难获得该产品或服务的真实信息，从而无法判断其质量。而对于银行业来讲，这种隐蔽性就使得对方无法准确判断银行存款的安全性，也就是说无法了解银行方面的偿债能力以及资本的充足率。因此要对此作出判断，就必须广泛了解银行商业政策、资本、风险种类与范围等信息，同时还需要了解银行的资产负债表、重大的资金使用安排以及银行资产的真实价值。这样一来，在银行与其客户达成协议的时候，信息不对称使得银行方面处在了优势地位。银行对自身的风险状况以及客户的基本情况十分了解，而客户则很难对银行的真实情况有所认识。所谓能够反映银行运营状况的“利率”事实上更是加重了这一不对称性，特别是在银行业竞争激烈的情况下，往往还可能导致金融消费者的“逆向选择”。“逆向选择”在经济学中是一个含义丰富的词汇，它的一个定义是指由交易双方信息不对称和市场价格下降产生的劣质品驱逐优质品，进而出现市场交易产品平均质量下降的现象。资产状

况不佳的银行为了吸引更多存款，通常会给出较高的存款利率，这样一来就会吸引储户存款，最终使得储户将其资金“错误”地存入了状况不佳的银行，由此而面临极大的潜在风险。

在信息隐蔽性的背景下，银行占有信息上的绝对优势，而存款者往往被认定为只具有有限的理性。他们无法评估银行风险（无论是其现存的风险，还是风险偏好），并且很难监督银行的行为，从而也无法有效地保护自身的利益。要解决这样的问题不仅仅需要银行信息的大量披露，同时还需要对其进行准确有效的理解，然而这就意味着需要各方花费不小的成本。信息不对称的另一方面在于“隐蔽行动”，也就是说在合同存续期间，至少会有一方为了自身的利益而转变产品的质量以及自身的行为，从而损害到另一方的利益。这在长期合同中更为严重，当事方为追求自身利益的最大化而采取一些隐蔽的投机行为，使得另一方的利益处在受威胁的境地。而银行业更是上述投机行为滋生的温床。目前，在世界范围内，企业的组织形式通常采取有限责任，以限制企业股东投资风险的形式鼓励投资经营，而在银行业内同样盛行有限责任的组织制度，因此存在巨大的道德风险：假使银行所从事的风险业务遭受失败，那么银行方面只需要在自有资金的范围内就所产生的损失承担有限责任，而存款者的利益则完全暴露在巨大的风险之下而只能从存款保险制度中获得有限的补偿；而如果风险业务取得成功，那么银行方面将取得巨大的收益。损失的有限性与收益的可观性使得银行具有很大的风险偏好。更为严重的是，一些资金不足或者濒临破产的银行更倾向于进行风险业务，这就更易损害银行储户以及债权人的利益。

与此同时，由于过去十年银行交易形式以及金融产品的结构化、复杂化，这种信息不对称的局面进一步恶化。银行资产池的建立、金融产品的重新打包和交易，使得各种金融产品具有的风险程度各不相同。然而以上金融创新产品在信息结构上并不透明，因而金融消费者很难对其相关真实信息有所了解，而只有最初的产品发行人才知晓其中的问题。

由上述信息不对称所引起的“市场失灵”长久以来一直被作为支持银行监管的主要的、历史性的经济理论依据。银行领域的这种不对称更为严重，我们从上文的叙述中可以知道，银行占有信息优势，并且具有极大的风险倾向，而存款者无法获得足够信息以判断银行是否存在信用风险，从而无法保证自身存款的安全性，这也是我们认为政府应当加以干预的主要原因。因此，政府在市场失灵时对市场的干预有利于缓解这种信息不对称的窘境，同时有利于重塑市场交易者的信心。审慎的银行监管标准将使得金融消费者们在判断银行风险以及金融产品质量上有所改善。金融危机的爆发也向人们揭示了公共干预对于重塑金融机构之间相互信心的必

要性。

2. 负外部性

银行监管的另一个理论依据在于“负外部性”，也就是由于银行行为的溢出效应。所谓负外部性，是指一个人或企业的行为影响了其他人或企业，使之支付了额外的成本费用，但后者又无法获得相应补偿的现象。银行的活动不仅对银行业本身产生影响，同时还会对第三方产生冲击。银行产品的价格不仅影响其自身业务的进行，往往还会促使市场参与者对资源作出重新分配。近年发生的金融危机很直接地向我们展示了这种负外部性的扩张，发端于银行业领域的危机很快扩散到了其他各个金融领域和部门，由于整个信贷和银根的紧缩给实体经济也造成了极大的冲击。另外，危机发生后，政府还不得不使用纳税人的钱去拯救危机中的银行并极力恢复金融市场的信心。

学界认为，银行业务中最为严重的两类负外部性在于系统风险和传染性。通常来讲，风险的传染主要通过两种途径：实体途径和信息渠道。而对于系统性风险而言，并没有一个确切的定义，经济学家们用它来形容那些“与银行整个支付体系、银行的运转和银行业恐慌、金融市场间的溢出效应有关的并可能引发宏观经济危机的风险”^①。事实上，由于金融产业之间的密切联系，银行业产生的恐慌极易传染危机并产生系统性风险。而信息的传染性则在于银行容易遭到储户的挤兑，当人们从新闻中得知银行信用价值的负面消息，由于信息的不对称性，储户无法了解银行真实的信用状况，因而只能依据负面新闻对此作出判断，认为银行的还款能力将下降，为了减少可能的存款损失，储户们就会将自己的银行存款取出，然而正是这种“挤兑”最终使得银行的信用和还款能力更为不足，这种现象就是所谓的“自我应验的预言”。这种信息的传染会使得更多的储户纷纷取款，甚至最终会导致银行的破产。

然而，仅仅是某一家银行面临挤兑，很难直接导致该银行倒闭，因为它还可以通过银行间的同业拆借来缓解挤兑所带来的流动性的压力。诸多经济学家认为，单纯的挤兑并不是导致银行破产的主要原因，根本问题还是在于银行本身的资金结构和业务机构的缺陷。而与此同时，存款保险计划也将有效地降低银行由于资金不足而面临的挤兑风险，它能够使那些无法断定相关风险是单个银行的自身缺陷还是来自于整个银行业的系统性风险的储户打消挤兑银行的想法。存款保险制度的存在也就进一步否定了单个银行遭到挤兑是银行破产主要原因的说法。

^① Summer, M. *Banking Regulation and Systemic Risk*, Working Paper Österreichische Nationalbank 57 (2002), pp. 8.

由此，我们可以看出，真正可能引发系统风险的原因在于银行之间内部联系的扩大，相互之间风险暴露程度的增加以及相互之间资金合作结构的复杂化。比如说，在隔夜银行拆解市场上，如果一家贷款银行破产，那么就意味着作为该家银行放款方的另一家银行很可能也面临流动性的问题。由于整个银行体系是相互联系的，这种原本仅仅是危及单家银行的破产问题就很有可能传染到整个银行系统。那么，当诸多银行同时破产倒闭时，这种风险的传染性和危险性就更加严重。也就更易对整个银行系统产生冲击，也就是产生更为严重的系统性风险。因此，我们要正确认识并且特别重视银行在整个货币循环以及经济循环过程中所具有的重要作用，要明白单个银行的破产极有可能对其他银行，甚至对其他非银行金融机构以及整个实体经济产生巨大冲击。2008年9月的全球银根紧缩，使得全球货币供应不足，这最终对整个世界的产品供求产生了极其严重的负面影响。

最后，引发负外部性风险的另一个重要原因在于，由所谓“安全网络”制度所滋生的道德风险。所谓的“安全网络”制度主要由两部分组成：存款保险制度和最后的贷款人制度（Lender of Last Resort, LOLR）。存款保险制度是一种金融保障制度，是指由符合条件的各类存款性金融机构集中起来建立一个保险机构，各存款机构作为投保人按一定存款比例向其缴纳保险费，建立存款保险准备金，当成员机构发生经营危机或面临破产倒闭时，存款保险机构向其提供财务救助或直接向存款人支付部分或全部存款，从而保护存款人利益，维护银行信用，稳定金融秩序的一种制度。存款保险制度的目的在于，在银行破产的时候补偿储户因此而产生的损失，这似乎很好地保护了储户的利益，然而这也激发了储户的道德风险，使得他们只根据银行所提供的利率选择存款银行，而完全忽视了该银行的信用水平。这在另一方面更促成了银行方面的道德风险，基于存款保险以及有限责任制度的存在，银行在从事业务时具有了更大的风险偏好，最终就使整个银行业陷入了恶性循环。同样，最后贷款人制度更是刺激了银行的风险偏好。最终贷款人是指在危机时刻中央银行应尽的融通责任，它应满足对高能货币的需求，以防止由恐慌引起的货币存量的收缩。当一些商业银行有清偿能力但暂时流动性不足时，中央银行可以通过贴现窗口或公开市场购买两种方式向这些银行发放紧急贷款，条件是它们有良好的抵押品并缴纳惩罚性利率。最后贷款人若宣布将对流动性暂时不足的商业银行进行融通，就可以在一定程度缓和公众对现金短缺的恐惧，这足以制止恐慌而不必采取行动。在该制度之下，中央银行会向银行领域出现流动性不足的银行提供资金注入的支持，从而维持整个银行体系的稳定性。而正如上文所述，与存款保险制度一样，该制度也催生了银行的道德风