



财政部规划教材
全国高等院校财经类教材

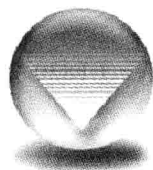
银行监管学

*Banking Regulation and Supervision
Theory and Practice*

主编 罗平 吴军梅



中国财政经济出版社



财政部规划教材
全国高等院校财经类教材

银行监管学

罗平 吴军梅 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

银行监管学 / 罗平, 吴军梅主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 4
财政部规划教材 全国高等院校财经类教材
ISBN 978 - 7 - 5095 - 6055 - 6

I. ①银… II. ①罗…②吴… III. ①银行监督 - 高等学校 - 教材 IV. ①F830. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 040571 号

责任编辑: 李 媛
封面设计: 华乐功

责任校对: 李 丽
版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.5 印张 356 000 字

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

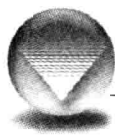
定价: 29.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6055 - 6/F · 4874

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492、QQ: 634579818



前 言

Preface

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高等院校财经类教材使用。

银行监管学是财经金融院校一门重要的专业必修课。本教材主要讲述银行监管的基本原理和银行监管国际标准，讲述我国银行业监管的主要内容及发展过程。本书切合银行监管发展的实际需要，兼顾了教材的理论性与实践性，结构合理、重点突出、紧密结合我国的实践，既可作为财经、金融等院校相关专业的教材，也可供银行业金融机构学习培训使用。

本书由罗平、吴军梅担任主编；由古学彬担任主审；罗平总纂，负责全书的整体结构设计并修改定稿。吴军梅、李良雄负责统稿、撰写或修改编写了所有专栏。程培先和汤国明参加了本书大纲的制定，并对书稿提出了许多好的建议。李良雄、黄燕、程培先、邓明健和汤国明担任副主编。具体分工：吴军梅，第1章；李良雄，第2章和第5章；古学彬，第3章；范文，第4章；邓明健，第6章；方茂扬，第7章和第10章；黄燕，第8章和第12章；赵兴梅、汤茜，第9章；罗平、冯琳琳，第11章。

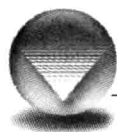
本书主编罗平长期从事银行监管政策的研究，曾任中国银行业监督管理委员会国际部副主任、培训中心主任，是资本监管和信用风险管理的专家。

本书在写作过程中参阅了大量的国内外文献，在此，对所有文献的作者表示衷心的感谢。由于编者水平所限，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者指正。

索取教学课件邮箱 13381107988@189.cn

编 者

2015年1月



目 录

Contents

第一章 银行监管的基本原理	(1)
第一节 概述	(2)
第二节 银行监管理论及变革	(4)
第三节 银行监管的目标与原则	(8)
第二章 银行监管体系和银行监管法律	(12)
第一节 银行监管体系	(13)
第二节 银行监管法律	(23)
第三章 巴塞尔协议	(34)
第一节 巴塞尔银行监管委员会 (BCBS)	(35)
第二节 巴塞尔协议 I	(43)
第三节 巴塞尔协议 II	(45)
第四节 巴塞尔协议 III	(53)
第四章 金融稳定理事会和二十国集团	(68)
第一节 金融稳定理事会	(69)
第二节 二十国集团	(71)
第五章 《有效银行监管核心原则》以及我国 FSAP 的评估	(78)
第一节 概述	(79)
第二节 核心原则与先决条件	(84)
第三节 评估方法与我国 FSAP 的评估	(90)



第六章 银行资本监管	(100)
第一节 概述	(101)
第二节 资本充足率	(108)
第七章 银行公司治理	(117)
第一节 概述	(118)
第二节 银行公司治理的法律框架与监管	(123)
第三节 我国商业银行的公司治理实践	(127)
第八章 银行贷款分类监管	(140)
第一节 概述	(141)
第二节 银行贷款分类的方法与标准	(144)
第三节 我国的银行贷款分类监管制度	(148)
第九章 监管准备金制度和会计减值准备制度	(155)
第一节 监管准备金制度	(156)
第二节 会计减值准备制度	(160)
第十章 银行业务范围监管	(168)
第一节 概述	(169)
第二节 西方主要发达国家银行业务范围监管	(172)
第三节 我国银行业务范围监管	(175)
第十一章 银行监管方式	(182)
第一节 非现场监管	(183)
第二节 现场检查	(192)
第十二章 银行监管评级体系	(208)
第一节 概述	(209)
第二节 骆驼评级体系	(212)
第三节 其他评级体系	(219)
第四节 我国商业银行监管评级体系	(227)
参考文献	(238)



第一章

银行监管的基本原理

【内容提要】

本章介绍了银行监管的内涵、银行监管的必要性、银行监管的理论
与变革、银行监管的目标与原则等基本原理，为从整体轮廓上掌握学习
银行监管奠定基础。

【重点与难点】

1. 银行监管的必要性
2. 银行监管理论及发展
3. 银行监管的目标

【学习目标】

了解银行监管的理论发展变革，理解银行监管的必要性及目标。

现代经济中，金融业是联系、沟通整个社会经济的媒介，特别是作为金融业核心的银行业，有着举足轻重的地位。商业银行是各国金融体系中数量最多、分布最广的金融企业。它以业务渗透面广、资本总额比重大和服务多样化等特点，成为整个国民经济的中枢。由于现代商业银行的业务渗透到社会生活的各个领域，商业银行本身又是一个高风险行业，一家银行出现危机，很容易在整个银行业引起连锁反应，引发全局性、系统性金融风波，并可能导致整个社会动荡。这种现象在经济领域中被称为“多米诺骨牌效应”。现代商业银行规模庞大，而且在技术运用、空间范围、服务对象、外部性等方面达到了前所未有的广度和深度。同时商业银行与其他产业间的利益关系更趋明显，商业银行的金融业务不断地扩大和创新，又放大了银行业发展的波动性和安全的脆弱性。



在经济全球化的大趋势下，在参与国际经济合作与竞争中，如何提高商业银行抵御国际风险的能力，维护商业银行的安全乃至国家经济安全，加强商业银行风险监管已成为各国普遍关注的问题。要使商业银行在其不断发展并积极参与国际竞争中，实现其对国家经济的积极影响和促进作用，减少或消除其对经济的负面影响和消极作用，就必须按照国际惯例，并依据一国不断发展与完善的规范，对商业银行进行必要的专门监督和行业管理，这就是商业银行监管。

第一节

概 述

一、银行监管的内涵

银行监管是指一个国家（地区）的中央银行或其他金融监管当局依据国家法规的授权对银行市场运行状况进行系统、及时地信息收集和信息处理，以维护市场秩序和防范市场风险，同时对银行实施全面的、经常性的检查和督促，并以此促进银行依法稳健地经营，安全可靠和健康地发展。银行监管实质上是银行监督（Bank Supervision）与银行规制（Bank Regulation）两个名词的合称。银行监督用以确保银行经营和交易活动的稳健与安全，以法律和法规的形式规范银行业的运行模式、行业结构及经营活动。

商业银行作为整个国民经济的中枢，其不仅可以降低交易成本，促进金融交易的增加，还通过提供客户之间的转账结算为整个社会提供高效、快捷的支付服务。而这些职能是在完全竞争条件下实现的，如在自由竞争体系下，银行可以自由地进入和退出，只要有超额利润存在就会有新银行进入。银行服务质量的高低取决于自由竞争的程度，金融商品的价格由大众对银行服务的需求来决定，非效率的银行最终将被市场所淘汰。同样，银行也不受营业地区及资产结构上的限制，可以在任何需要的地区设立分支机构，以最低的成本筹措资金，以最高的利率贷出资金，此时银行经营则完全贯彻市场法则，银行分支机构的数量只受顾客对机构需求量的影响，银行的资金成本由银行业务的效率及银行所承担的风险等因素决定，银行的风险持有过度或不足时，都可能面临破产的危险。另外，存款的利率即各类资金交易环境也是由最终的资金持有者的风险偏好所决定，在竞争性的银行体系下，只有为顾客提供最佳的机构才能生存，这会促使银行不断采用新技术，改进服务方式，提高服务质量，最大限度地满足顾客的需求。因此，自由银行体系可以保护银行以最小的成本提供满足顾客需求的金融商品，实现资源的合理有效配置。

但遗憾的是，上述自由竞争条件下的银行体系是在严格的假定条件下实现的，即假定不存在未来的不确定性、不存在信息不对称和外部效应、公共物品等，而现实中由于信息不对称、外部效应、准公共物品的存在引起了银行借贷市场失灵，银行不能顺利发挥其中介职能。为消除金融市场的市场失灵，需要政府介入银行经营，限制银行的行为或保护存款者的利益。



二、银行监管的必要性

由于银行业高风险、高负债的特点，世界各国都把对银行的有效监管放在重要位置。金融体系脆弱性假说和公共利益说都阐述了对银行的无效监管将会给一国经济造成巨大的损失，乃至灾难性的后果，从而从反面论证了银行监管的必要性。商业银行是依靠负债经营货币的企业，涉及千家万户，具有较高的风险性和公众性，对银行的有效监管能有效维护经济和社会的稳定和发展。

（一）银行体系的内在脆弱性

海曼·明斯基提出的金融体系脆弱性假说（Financial Fragility Hypothesis）认为，金融内在脆弱性是金融业的本性，是由金融业高负债经营的行业特点所决定的。

这种内在脆弱性造成了金融业所经历的周期性困境和危机，当这种金融中介所面临的困境传递和扩散到整个社会经济当中，就会发生经济危机，引发社会动荡。建立在西方经济学的长波理论基础上的金融体系脆弱性假说借助古典的“金融动荡——经济危机——进一步的金融崩溃”的传导机制阐述了金融业市场破产可能性的存在。在整个金融市场当中，作为支付的核心和向大部分经济实体提供非市场性融资的主要来源的银行业是各类金融中介机构中最基本、最重要的，也是最容易引起金融危机的部门，银行是以借短放长的期限变换为杠杆，是高负债经营的企业，易受利率、存款规模和结构、借款人偿债能力等市场和政策环境变化的影响，从而产生风险。同时，银行作为吸收资金和发放贷款的中介机构，在对存款者的流动性负债、对借款人的非流动性的债权转换过程中，由于自身资产与负债的流动性差异，容易造成二者失衡的局面。因此，银行的脆弱性决定了金融体系的脆弱性，因此在金融监管的制度安排中，银行监管处于核心地位。

（二）银行监管符合社会公共利益

现代市场经济中，由于金融市场失灵而导致的金融资源配置不能实现“帕累托最优”状态，政府则会不同程度上对经济活动进行适当干预，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。公共利益学说从市场缺陷的角度论证了银行业监管的有效性和合理性。金融市场失灵主要表现为自然垄断、外部效应和信息不对称三个方面。

1. 自然垄断

自然垄断是经济学中一个传统概念。早期的自然垄断概念与资源条件的集中有关，主要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。一般来说，自由金融市场普遍存在竞争，但自由的金融体系在市场竞争机制下迟早会出现垄断。受规模经济的影响，商业银行的机构越庞大、分支机构越多，就能为客户提供更多元化的服务，吸引更多的客户，其在市场中的竞争地位就愈加稳固。一旦一家或少数几家金融机构占据了金融市场上相当的市场份额，就会对其他银行机构进入造成了一定的阻碍，从而减少竞争，形成垄断市场。因此，金融市场上存在的特定金融机构垄断供给权有政策上的合理性，但政府必须同时加强监管，否则就可能造成价格歧视、寻租等不良现象，从而使得社会资源配置效率降低，损害公共利益，服务质量下降，造成有效产出的减少和社会福利的损失。



2. 外部效应

外部效应是指一种商品或服务的提供所形成的社会效应，这种效应使得个体成本与利益产生偏差，也就是社会中的一些个体在生产、消费过程中对其他个体产生了附加效应。银行的外部效应主要是指因银行破产所形成的社会成本高于其自身成本，造成外部负效应。由于银行业主要从事的是借短贷长的业务，与一般的工商企业相比有更高的负债比率，从而严重依赖外部资金来源和公众信任，因此在银行经营过程中始终存在流动性压力和不可忽视的挤兑风险。同时，当一家银行面临危机时也会对公众存款产生强烈的心理震撼，造成整个银行业的“多米诺骨牌效应”，引发金融恐慌，最终产生严重的外部负效应。

3. 信息不对称

信息不对称会产生逆向选择（Adverse Selection）和道德风险（Moral Hazard）。美国经济学家阿克洛夫于1970年提出了著名的旧车市场模型，开创了“逆向选择”的先河。斯蒂格利茨和韦斯将这一模型引入金融市场，“逆向选择”是指风险偏好型的借款人将接受贷款人的出价，而使得风险回避型借款人将退出市场。道德风险是指信息优势一方在使其自身效用最大化的同时，损害信息劣势一方或其他人效用的行为。由于信息不对称的存在，存款者不仅不能准确监测和评估银行的财务状况，也无法监督资金的用途，从而无法区分高流动性银行和低流动性银行，也无法区分经营状况良好的银行和经营陷入困境的银行，因此在他们对银行安全问题有所疑虑时就会提走资金，形成银行挤兑乃至整个银行体系的崩溃。同时，银行不可能全面地对借款人的行为进行监控，借款人拥有不为银行所知的私人信息，且可能有意掩饰其借款前的财务状况和借款后的经济行为，使得银行对借款人的监督相当有限。另外，借款人往往都倾向于更改借款用途，以投入高风险高收益项目，这就是“激励效应”。由于信息不对称的存在，监管部门依据相关法律法规要求市场中的经济主体主动披露必要的公开信息，降低信息不对称的程度，对促进高效的市场形成显得尤为必要。

第二节

银行监管理论及变革

一、银行监管的理论基础

（一）20世纪30年代以前的银行监管理论

金融业从自由发展走向诸多方面的管制，最初是对货币发行的特殊权力，以及中央银行的建立。中央银行建立初期的主要职能，是作为政府银行和发行银行。由于中央银行在发行货币方面具有合法的特殊地位，中央银行由此成为银行的银行，由此中央银行开始承担起监管的特殊职责，对银行系统的稳定性和健全性负责。

以美国的情况为例。1863年，美国国会通过的《国民货币法》，是世界上最早以法律



形式确定的金融监管制度，1864年，被修改并命名为《国民银行法》，其宗旨是确立联邦政府对银行业监督和干预的权力，建立统一监管下的国民银行体系以取代各州银行，协调货币流通、保证金融稳定。《国民银行法》的颁布虽然实现了对全国货币的管理，但没有达到对银行业全面监管的目标。

（二）20世纪30年代到20世纪70年代的银行监管理论

“严格监管、安全优先”是这个时期银行监管的原则。金融市场具有很强的不完全性。20世纪30年代大危机给予我们的深刻教训，人们所信仰的“看不见的手”仅仅是一种神话而已。由于金融本身的特点和市场信息不完全性，金融市场会出现失灵的现象。在这一时期，维护金融体系安全和弥补金融市场不完全成为金融监管的出发点，在银行监管方面，自由银行制度被放弃，更倾向于直接管制，从而形成了多种银行监管理论，其中这个阶段有代表性的银行监管理论有公共利益论、金融脆弱说、政府管制论。

1. 公共利益论

公共利益论认为，由于市场失灵的存在，如自然垄断、外部效应和信息不对称等问题，导致低效率和不公正的存在。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。当前的现状表明，银行内部从业者也可能利用内部信息为自己谋利或使用非法手段吸引客户，这些都会导致恶性竞争，破坏市场秩序，因此需要政府建立一个权威机构进行监管，从而达到保护社会公共利益的目的。

2. 金融脆弱说

银行是金融中介机构，具有内在脆弱性，这是由银行产生和发展的基础决定的，是难以避免的。银行业的脆弱性来源于以下两个方面：

（1）银行的高负债率。与工商企业相比，银行业具有更高的负债比率，更加依赖外部资金来源。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%，这意味着银行的杠杆倍数在30倍以上。然而，目前中国商业银行的杠杆倍数大约在20~25倍之间。

（2）银行存在支付危机易于传染。银行属于典型的金融中介机构，其基本功能是进行资金融通。但是，由于银行业较高的杠杆倍数，资产又多配置给不透明的、流动性不高的贷款，因为在存款人与银行之间信息严重不对称的情况下，加剧了公众预期的不确定性，并且银行之间的拆借及其支付系统使它们的财务更紧密地缠绕在一起，使得银行的支付困难产生交叉影响。当大量的银行或一家大银行被认为陷入困境，大部分存款者就会对银行失去基本的信任，他们就会提取存款。另外，银行经营失败涉及的利益相关者众多，具有较高的脆弱性和传染性，一旦金融恐慌引发挤兑，容易出现连锁的支付危机，最终导致银行破产。

3. 政府管制论

政府管制是政府凭借其法定的权利，为维护和达到特定的公共利益所进行的管理和制约。政府管制按照目前最普遍的分类方法，可分为直接监管和间接监管。

（1）直接监管。直接监管是指由政府职能机构直接实施的干预行为。它包括以下两种：①经济性管制，是指通过对特定产业的进入、定价等主体行为制定政策，进行有效约束，以避免出现竞争主体过多或者过少而引起的过度竞争或竞争不足，造成配置低效率或者资源浪费，影响社会生产效率和服务供给的公正、稳定。经济性管制主要包括价格监



管、进入退出监管、质量监管等内容。②社会性管制。社会性管制偏重监管企业的经济行为可能给消费者和社会造成的损失等问题。

(2) 间接监管。间接监管即司法机关通过法律途径对不公平行为进行制约,包括对企业兼并的监管,对低价倾销行为的预防、惩戒等。

(三) 20世纪70年代到20世纪90年代的银行监管理论

自由化和效率优先是这个时期盛行的银行监管原则。由于20世纪30年代大危机的深刻教训使得人们对银行业经营的安全性成为优先考虑的目标,20世纪30年代到70年代成为银行监管日益广泛的时期,特别是对价格实施直接管制以及对具体的经营行为实行政管制,这严重束缚了商业银行的自主经营和自我发展,在存款保险制度充分发挥其稳定金融市场的作用以后,银行挤兑的现象大为减少。在这样的背景下,金融机构的效率要求凸显了出来,逐渐超越了其安全性的重要性。这一时期的监管理论主要有管制俘虏理论、金融深化和金融抑制理论。

1. 管制俘虏理论

20世纪70年代后期,经济学对监管的研究已经从政府监管是否必要逐渐转移到监管者应该如何监管上了。监管者是否真正做了其应该做的却越来越引起人们的怀疑,在此基础上产生一种新的监管理论——俘虏论。该理论认为,随着时间的推移,监管机构会越来越为监管对象(即被监管者)所支配,监管者会越来越迁就被监管者的利益而不是保护公共利益,“有理由相信,监管在限制垄断权力方面已经变得越来越没有效率,监管机构往往被某些行业巨头俘虏,成为它们的总管家,它们的监管行为将严重损害正常合理的资源配置,导致行业和部门之间投资以及其他要素的不合理配置”。

2. 金融深化和金融抑制理论

金融深化和金融抑制理论是金融自由化理论的主要部分,1973年麦金农和肖分别出版了《经济发展中的货币与资本》和《经济发展中的金融深化》,对新古典学派的货币理论进行了批评,认为发展中国家普遍存在“金融压抑”现象,即运用政府强制力对利率进行严格管制。其结果是不但不能刺激投资,反而抑制了经济增长。他们的核心主张是取消政府对金融的管制,过渡到由市场力量起主导作用的“金融自由化”阶段,实现“金融深化”。

(四) 20世纪90年代至今的银行监管理论

安全与效率并重是这一时期的金融监管理论的特色。与日益兴盛的自由经济理论相比,“政府干预论”的差异主要体现在干预的范围、手段和方式上。金融自由化在20世纪80年代后期和90年代初达到了高潮,许多国家都放松了对金融市场和银行的管制,然而20世纪90年代初相继发生了亚洲金融危机和墨西哥金融危机,使得金融体系的系统性风险再次成为人们关注的热点。这一阶段,大家逐步认为金融自由化和金融管制的放松并不是金融危机的主要原因,很多高度开放的经济体也同时拥有较高的自由度和稳定性。金融监管理论逐步侧重于如何协调安全稳定与效率。这一时期的监管理论主要有信息经济学框架下的金融监管理论、功能观的监管理论、监管激励理论。

1. 信息经济学框架下的金融监管理论

20世纪90年代以来,由于出现了一系列的金融危机,特别是1997年的亚洲金融危



机,使得信息经济学分析框架下的金融监管理论不断取得新进展。该理论提出在金融体系中信息不对称和不完全现象,导致即使主观上愿意稳健经营的金融机构,也可能随时因信息不对称问题而陷入困境。然而,由于搜集和处理信息的高昂成本往往使一般的金融中介难以承担,政府则有责任在监管方面采取各种措施改善市场信息问题。

2. 监管激励理论

监管激励理论认为消除监管者与被监管者之间的信息不对称问题,关键在于激励性监管制度的建立,如果监管者能够设计出一套使被监管者(银行)“说真话”的激励性制度安排,就能将两者的管理目标统一起来,从而提高监管效率同时兼顾了银行业的经营效率。

二、银行监管理论的发展

金融监管理论经历了“放松管制——加强管制——放松管制——加强管制——放松管制——加强管制”的发展过程。伴随着经济的发展过程,监管理论不断地推陈出新以追随银行业的发展步伐,形成了放松监管到加强监管的轮回。银行监管理论的发展过程如表1-1所示。

表 1-1 银行监管理论的发展历程

年代	主要经济金融活动形式	金融监管模式和目标	金融监管理论的发展	主流经济学派的政策主张
20世纪30年代前	混业经营,全能银行	央行以“最后贷款人”的身份监管金融机构,自由放任,鼓励竞争	“真实票据理论”、“自由银行学派”,央行的监管职能在理论上得到确立	自由市场经济,反对任何形式的政府干预
20世纪30至20世纪70年代	发达国家实行严格的分业经营	严格的分业监管,防范系统风险	市场不完全性和信息不充分,为严格的分业监管提供了理论基础	国家干预,重视财政政策为主的需求管理
20世纪70年代后至20世纪90年代	突破分业经营壁垒,向混业经营演变	放松监管,注重效率和金融机构的竞争力	以“金融压抑”和“金融深化”为主要内容的金融自由化理论建立	自由主义重新抬头,政府放松管制,推行私有化
20世纪最后10年	向混业经营过度	增加了管制的成分,减少了对银行进行相机抉择的权力	国际监管协作、金融危机处理、全球金融体系的安全成为金融监管理论的主要研究内容	管制为银行带来了高昂的成本
20世纪末至2007年	开启了银行业、保险业和证券业合业经营的新篇章	消除原有的以分业经营、限制竞争为特点的银行业监管制度的影响	金融监管理论逐步侧重如何协调安全稳定与效率	推行功能监管、提倡竞争与效率的改变
2007年至今	禁止商业银行从事高风险的自营交易,将商业银行业务和其他投资银行的业务分隔开来	鼓励多样化,鼓励竞争有效满足各方的商业需求	监管框架必须能够支撑全球银行系统良好、可持续、具备竞争力的运行	建立鼓励和支持金融创新的监管模式,令金融监管跟上金融创新的步伐



第三节

银行监管的目标与原则

一、银行监管的目标

银行监管的目标是监管行为取得的最终效果或达到的最终目的，是实现有效银行监管的前提和监管当局采取监管行动的依据。各国因历史、经济、文化背景和发展情况的不同，对银行实施监管的目标也各不相同，如表 1-2 所示。

表 1-2 主要发达国家银行监管目标比较

国家	银行监管目标
美国	<ol style="list-style-type: none"> 1. 维持公众对一个安全、完善和稳定的银行系统的信心； 2. 为建立一个有效的和有竞争的银行系统服务； 3. 保护消费者的利益； 4. 允许银行体系适应经济的变化而变化。
英国	<ol style="list-style-type: none"> 1. 维持公众对英国金融体系的信心； 2. 保证对金融服务消费者的适度保护； 3. 降低金融犯罪； 4. 推进公众对金融体系的理解。
日本	<ol style="list-style-type: none"> 1. 维护信用、确保存款人的权益； 2. 谋求金融活动的顺利进行以及银行业务健全而妥善的运营； 3. 有助于国民经济的健全发展。
德国	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保证银行资产的安全； 2. 维护银行业务的正常运营； 3. 保障国民经济的良好运转。

通过表 1-2 对发达国家银行监管目标的比较，我们可以看出银行监管的目标主要有以下几个方面。

（一）促进银行和银行体系的安全稳健运行

银行监管的首要目标是促进银行和银行体系的安全稳健运行。这是银行监管的基本目标，也是维护金融业正常发展的前提。银行等金融机构具有内在的脆弱性，极易构成金融风险。只有有效的银行监管才能规范银行主体的行为，使其按照银行法律法规从事业务并参与社会的公平竞争，将金融危机产生的可能性降到最低。因此，各国都把银行监管作为维护金融体系的安全性和稳定性的重要手段。

（二）保护存款人的利益

与金融机构相比，银行存款人在信息获取渠道、交易地位和资金的拥有量等方面均处于弱势地位。有关银行经营状况和银行资产质量的信息在存款人和银行之间的分布是不对



称的。银行从事的是高风险的业务，过度的冒险行为会导致呆账死账的增加，在带来高额利润的同时，也可能使银行陷入困境，最终可能会侵害存款人的利益。所以，各国的监管当局都把保护存款人的利益作为银行监管的重要目标。

（三）提高银行体系的效率，促进银行体系公平有效竞争

全球化使各国银行业不仅面临着国内其他金融机构的挑战，也面临着来自世界各国金融服务机构的竞争。在确保金融秩序安全和稳定的前提下，各国的银行监管当局开始侧重于提高银行业的运行效率，在更深层次上促进银行业的公平有效竞争，并把它作为本国银行监管的目标之一。

【案例分析】

我国银行监管目标的制度沿革

自1984年明确人民银行承担金融监管职能之后，我国银行业监管逐渐步入法制化轨道，各项监管法规逐步建立完善。1986年我国颁布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》（以下简称《条例》），该《条例》第一条指出了监管目标是“为了加强对银行和其他金融机构的管理，保证金融事业的健康发展和促进社会主义现代化建设”，但是由于当时我国仍处于计划经济体制下，监管当局的工作重心集中在资金分配而不是金融监管上，所以提出的监管目标仅属于原则性的，并不够明确。

1994年8月人民银行颁布的《金融机构管理规定》将监管目标界定为：“维护金融秩序稳定，规范金融机构管理，保障社会公众的合法权益。”该法规出台于20世纪80年代至90年代中期金融秩序比较混乱、金融机构经营不规范的背景下，因此是以规范金融秩序为核心目标。此时，法规对监管目标的解释已经涉及稳定性目标和考虑金融消费者利益方面了。

1995年出台的《中国人民银行法》的第一条规定：“为了确立中国人民银行的地位和职责，保证国家货币政策的正确制定和执行，建立和完善中央银行宏观调控体系，加强对金融业的监督管理，制定本法。”第三十条规定：“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行。”在制度层面上讲，在我国经济转轨时期，银行业尚未建立专业监管机构的情况下，监管政策虽没有对银行业监管目标作单独的规定，但已将维护金融业的合规经营与稳健运行作为监管重点。

2003年通过的《中华人民共和国银行业监督管理法》第一条规定：“监管目标是防范和化解银行业风险，保护存款人和其他客户的合法权益，促进银行业健康发展”，第三条规定：“银行业监督管理的目标是促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心。”这是银行监管的法定目标，保持了1995年《中国人民银行法》维护银行业稳健运行的监管倾向，并使保护金融消费者权益的监管目标在制度上得以独立化，保护存款人合法权益的监管目标的重要性得以凸显。此外，“促进银行业合法运行”体现出目前银行业监管机构仍以合规监管为主的监管思路。

在中国银监会成立之后，银行业的监督管理职能得到进一步明确和细化，银行监管目标也随之更加具体清晰，银监会在已有法定监管目标的基础上，结合国外银行业监管经验，提出了我国银行业监管的四个具体目标：①通过审慎有效的监管，保护广大存款人和



消费者的利益；②通过审慎有效的监管，增进市场信心；③通过宣传教育工作和相关信息披露，增进公众对现代金融产品、服务和相应风险的识别和了解；④努力减少金融犯罪，维护金融稳定。

二、银行监管的原则

银行监管的原则是监管过程中监管当局的行为准则。一般包括以下几个方面。

（一）依法原则

依法监管与严格执法是各国金融监管当局共同遵守的一项原则。金融监管必须依据现行的金融法规，保持监管的严肃性、权威性、强制性和一贯性，不能随心所欲，凭个人好恶办事，甚至知法犯法、执法犯法、有法不依。坚持这一原则具体要做到：一是金融监管当局及其工作人员在执行监管公务时，也就是在办理金融机构的市场准入、性质确定、业务范围核准、经营项目界定、金融新产品审批以及例行检查、违规处理等公务的过程中，应坚持依法办事、严肃执法；二是金融监管工作者自身应遵守各种法规，学法、知法、懂法，坚持执法的连续性、一贯性和不可例外性。

（二）独立原则

独立原则就是指银行业监督管理机构及其监管工作人员依法独立履行监督管理职责，受法律保护，地方政府、各级政府部门、社会团体和个人不得干涉。实践证明，干预银行业内部管理的行为对监管双方都会产生消极影响。

（三）综合性原则

综合性原则的含义是全面的，它包括：各种金融监管手段即经济手段、行政手段、法律手段等要综合运用，以实现有效监管；金融监管的方式、方法或工具要综合运用，即监管工具要现代化、系统化，日常监管与重点监管、事前督导与事后监察要同时运用；金融监管机制和方案要科学系统化、最优化，确保金融监管的优质高效。

（四）“三公”原则

“三公”原则即公平、公正、公开。监管对象，不论其性质、规模、背景如何，都必须在统一标准下展开合理竞争，金融监管当局也要按照统一的监管标准和监管方式对它们实施监管，这样才能从根本上规范金融机构的市场行为，保证金融市场良好有序地运行。

（五）统一原则

统一原则要求金融监管达到：一是各级金融监管机构要统一监管标准和口径，不能各自为政、自行其是、重复监管、自相矛盾或留下缺口；二是宏观金融监管与微观金融监管要统一，微观金融政策、措施、监管方法等不能同宏观金融政策相抵触；三是国内金融监管与国际金融监管要统一，尤其是在各国国内经济与世界经济逐步接轨的情况下，国内金融监管的政策、法规、措施也要与国际接轨，要基本符合巴塞尔银行监管委员会颁布的《有效银行监管的核心原则》的规定。

（六）协调原则

协调原则是指“内部自律”与“外部监管”相结合。由于世界各国金融实践活动的差异，其金融监管分别采用了自律模式、法制化模式及政策干预模式。但是，要保证监管的及时和有效，客观上需要“外控”与“内控”有机结合。这是因为，外部强制管理不



论有多缜密严格，也只是相对的，如果监管对象不配合、不协作，故意设法逃避，外部监管则难以收到预期的效果；反之，如果将全部希望放在“内控”上，则可能诱导一些金融机构开展违规经营，产生金融风险。

（七）适度原则

适度原则主要是指监管适度与合理竞争的结合。金融监管的根本宗旨就是通过适度的金融监管，实现适度的金融竞争，形成和保持金融业适度竞争的环境和格局。检验金融监管效果的根本标准是：能否促进金融业和社会经济的顺利发展。如果监管过严或过度，不允许竞争和创新，就必然限制金融业的健康发展，削弱一个国家金融业的市场竞争力。反之，如果监管不到位，金融市场将出现恶性竞争，使得金融市场秩序混乱，加剧金融风险。近些年来，各国金融监管当局普遍依据适度原则，允许金融企业进行有利于金融业发展的公平、适度竞争，允许有利于经济发展的扩大金融消费的金融业务创新，以便扩大金融市场和创造客户需求，使金融监管达到“管而不死，活而不乱”。

（八）稳健原则

稳健原则是指要保证金融业稳健运行，努力防范金融风险。安全稳健与风险预防及风险管理是密切相连的，因此，必须进行风险监测和管理。监管技术手段指标体系是着眼于金融业安全稳健及风险性预防管理的。安全稳健并不是金融业存在和发展的最终目的，其最终目的是满足社会经济的需要，促进社会经济稳健、协调地发展。

（九）效率原则

以最低的监管成本获得最佳监管效果是金融监管当局的重要原则之一。在许多国家，金融监管的费用由被监管者承担，这迫使监管者尽可能地节约监管资源，减少监管成本，提高监管效率，否则将受到被监管者的质疑和投诉。

主要概念

银行监管 逆向选择 外部性 准公共物品

复习思考题

1. 银行监管的含义是什么？
2. 金融市场失灵的表现有哪些？
3. 银行监管理论经历了哪些发展阶段？
4. 银行监管理论有哪些新的发展和趋势？
5. 简述银行监管的目标与原则。