

中国银行业监管 发展与改革研究

李直 朱忠明 王博林 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

中国银行业监管 发展与改革研究

李直 朱忠明 王博林 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国银行业监管发展与改革研究/李直, 朱忠明, 王博林著.
北京: 中国发展出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0239 - 9

I. ①中… II. ①李… ②朱… ③王… 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 223407 号

书 名: 中国银行业监管发展与改革研究

著作责任者: 李 直 朱忠明 王博林

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0239 - 9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 26. 25

字 数: 441 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: fazhanreader@163.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

现阶段，中国经济的改革发展已进入重要战略机遇期，我国银行业市场挑战与机遇并存，银行业监管步入了一个新的阶段。本书在借鉴西方国家成熟银行业监管经验的基础上，结合我国国情及银行业的现实状况，着力探讨我国银行业监管现状以及改革重点，提出了以下几个方面的创新论点问题。

第一，在借鉴西方发达国家经济、金融理论的基础上，紧密结合我国银行业监管现状，建立数学模型，并采用多元化的经济学分析模型，运用量化分析手段，以此论证我国银行业监管与金融发展的相关性和有效性，为我国银行业的监管奠定了理论基础。

第二，更新我国银行业监管理念，重点提出我国银行业的监管模式——逆周期性。这里主要提出对银监会监管机构的改革，即一方面加强银行业系统性风险的控制，保持充足的流动性，防止我国经济泡沫的形成；另一方面，在经济处于衰退时，银监会要采取及时有效的危机应对措施，稳定市场，积极进行企业兼并、重组等，指导各类企业扩大自身实力，带动市场走出衰退。

第三，运用经济学中的实证分析方法，对监管的相容性、及时性、综合平衡性、长期稳定性、应变性等有效性分析，构建出我国银行业监管评价体系。针对我国银行业发展进程中的具体数据，论证了我国银行业监管的有效性指标。

第四，构建和完善我国银行业监管体系建设——环境倒逼机制。由于我国银行业监管具有强制性特征，所以从银行业监管制度而言，政府行政力量

干预过度，使银行业务发挥的空间被大量挤占，政府主导型制度安排与银行业市场发展内在规律之间的冲突摩擦、行政监管的政策决议存在的时滞等问题，严重破坏了政策的系统性和连续性。因此，从市场需求出发，实行环境倒逼机制，使其更有效地提高银行监管效率。

第五，扩展监管范围，加强宏观审慎监管，防范银行业的系统性风险。要推动银行业立法政策，通过立法将“影子银行”及其他从事银行业务的相关金融企业纳入监管范围，如第三方支付公司、网络公司、小贷公司、各类担保公司等；要从法律角度明确银行业的破产与退出机制，建立我国新兴的银行业市场准入机制，建立我国银行业破产退出机制、重组并购机制；建立我国银行业存款保险制，建立银行业的清偿基金；建立对“影子银行”风险监管防范机制，提出需要建立银监会和证监会分类监管、相互协调的机制，进而防范资本市场与货币市场的风险传染；等等。

第六，建立银行业监管者的多层次的激励制度和约束机制。这要涉及内部约束与外部约束两个层面，需要和银监会有关局部领导者沟通。

第七，提出资产证券化与银行系统性风险的相关性建议。首先从金融市场与货币市场相关性的复杂系统进行经济学分析，然后以有限监管、间接监管、功能监管为主，慎重选择资产证券化类型，通过银行业资产证券化引导我国资本市场资源配置，参与国际资本竞争，维护我国金融安全。

第八，我国银行业支持经济结构调整和转型升级，实行监管权适度下放的改革。银监会要引入宏观审慎监管，优化内外部权力配置；建立统一的金融投资者保护局，整合我国现有资源，参照美国金融消费者保护局（CFPB）模式，将现有的中国人民银行、保监会、证监会、银监会四个机构合并为统一的金融投资者保护局；建立按不同规模差异化监管评价体系，引导银行业差异化经营机制，设立不同的监管指标，引导银行业内生风险管控机制；上海等自贸区新兴监管机制探索。

本书由李直副行长、朱忠明教授提出基本框架并拟定大纲，由沈睿程、郑露、伊瑞华、陈展、高婧、朱哲、张婧驰、孙卉、李卓南、黄洁、郭燕、彭楠分别撰写初稿。各章撰写具体分工是：第一章由刘亚迪撰写；第二章由

伊瑞华、陈展撰写；第三章由伊瑞华撰写；第四章由高婧撰写；第五章由朱哲、张婧驰撰写；第六章由孙卉撰写；第七章由李卓南撰写；第八章由黄洁撰写；第九章由沈睿程撰写；第十章由郑露、郭燕撰写；第十一章由彭楠撰写；全书数学模型由王兆桐统一修改核定。

本书前后几易其稿，先由王博林、沈睿程、郑露、伊瑞华在李直副行长、朱忠明教授主持下进行修改，后由王博林（美国纽约银河国际投资公司投资总监）对全书进行长达三个月的总纂和修改，补充新的资料和数据，并对全书部分结构进行了调整并定稿。

在写作过程中，北京大学光华经济管理学院教授和博士研究生同仁对本书的写作提出了宝贵意见，在此表示感谢！

编 者

2014 年 12 月

第一章 我国银行业监管的理论基础	1
第一节 银行业监管的新制度经济学分析	1
第二节 银行业监管的规制经济学分析	8
第三节 银行业监管的行为经济学分析	15
第四节 银行业监管的法经济学分析	22
第二章 中国银行业监管发展历程	27
第一节 1949 ~ 1978 年：大一统银行体制下的监管	27
第二节 1978 ~ 1992 年：中国人民银行统一监管时期	31
第三节 1992 ~ 1998 年：市场化监管初探	36
第四节 1998 ~ 2003 年：金融危机后金融监管改革进一步深化	39
第五节 银监会发展至今	45
第三章 我国银行业监管评价标准	59
第一节 我国银行业主要监管指标	59
第二节 银行业监管评价体系对银行业的影响	77
第四章 国际银行业监管评价体系	92
第一节 国际银行业监管的主要法律依据	92
第二节 国际银行业监管的主要指标	97

第三节	国际银行业监管的周期性分析	102
第五章	典型国家和地区银行业监管特点及启示	114
第一节	美 国	114
第二节	英 国	123
第三节	日 本	127
第四节	新加坡	132
第五节	中国香港	136
第六节	德 国	142
第六章	我国银行业转轨期的研究与分析	147
第一节	银行业监管的环境分析	147
第二节	我国银行业多体制经营	175
第三节	利率市场化、人民币国际化的发展方向	193
第七章	我国银行业监管法律基础、改革与创新	201
第一节	我国银行业监管的法律基础及内涵	201
第二节	我国银行监管法律法规存在的问题和缺陷	207
第三节	我国银行监管法律法规体系改革与创新	214
第八章	完善银行监管体系建设	224
第一节	“一行三会”的监管改革	224
第二节	影子银行的监管问题	235
第三节	金融消费者保护局	247
第九章	银行业监管指标评价体系改革	254
第一节	我国银行业多层次指标设计	254
第二节	建立我国银行业逆周期监管模式	284
第三节	激励制度和约束机制下的指标设计	309

第十章 银行业市场准入与退出机制变革	325
第一节 商业银行准入机制的选择	325
第二节 商业银行准入规则的具体设置	330
第三节 我国当前银行业退出机制分析	338
第四节 建立存款保险制度	342
第五节 破产处置——建立银行业破产保护机制、并购重组机制	354
第六节 补充机制——建立清偿基金	356
 第十一章 银行创新业务监管与配套改革	358
第一节 衍生品创新业务监管	358
第二节 互联网金融	378
第三节 银监会相关配套机制改革	387
 参考文献	397

我国银行业监管的理论基础

在讨论政府与市场的关系中，主要围绕“市场失灵”和“政府功能失灵”进行讨论，但大都停留在定性分析的层面，很少在数理逻辑上给出一致的结论。因此，本章分别从新制度经济学、产业经济学中的规制经济学、行为经济学和法与经济学维度进行定量分析。

第一节 银行业监管的新制度经济学分析

一、新制度经济学和交易成本概述

新制度经济学指以产权和制度为主要研究对象的当代西方经济学说。该学说的主流是以科斯为代表的产权与交易费用经济学和以诺思为代表的制度绩效和变迁经济学，后来经过科斯本人及威廉姆森、张五常、德姆塞茨、阿尔钦和诺思等人的发展，该学派形成了一系列分支学科，包括交易费用经济学、产权经济学、经济分析法学和新经济史学等，构成了一套相对完整的体系。新制度经济学由于涉及了法学、政治学、历史学、社会学、哲学等众多学科，更由于其对经济发展现实问题广泛的解释力、浅显的非形式化表达和密切贴近社会生活的叙事方式，日益为社会各界尤其是经济学界所关注，并成为近 20 年来现代西方经济学最前沿的研究方向之一^①。与传统的新古典经济学的研究思路不同，

^① 陈钊：“新制度经济学方法论剖析”，中央民族大学硕士学位论文，2005 年。

新制度经济学将“制度”作为内生变量引入经济分析领域，打破了传统经济学在制度既定条件下寻求资源最优配置的分析思路，提出制度不是既定的，在这一前提下探索如何实现资源最优配置的经济制度。

英国经济学家罗纳德·哈里·科斯（Ronald H. Coase）在1960年发表的《社会成本问题》中明确提出“市场交易成本”的概念，他认为市场交易成本应包括度量、界定和保障产权的费用，发现交易对象和交易价格的费用，讨价还价（谈判）、订立合同的费用，督促契约条款严格履行而进行必要检查的费用等。简单地说，交易成本包括搜寻费用、谈判费用和实施费用。

交易成本作为新制度经济学的核心概念，其定义至今仍然没有一个统一的规范。部分新制度经济学家认为，交易成本不仅包括搜寻、谈判和实施成本，还应包括代理成本以及交易的制度成本，这是更广泛的定义。

下面将结合我国银行监管的成本及效率分析，说明深化银行监管对银行业的发展和成长的必要性。

二、银行监管的成本^①

1. 银行监管的直接成本（Direct Cost, DC）

银行监管的直接成本是指银行监管导致的直接资源消耗，其中包括银行监管当局制定和实施监管政策需要耗费的人力和物力资源。这主要是指政府设立监管部门制定和实施监管所带来的硬件设施、组织运作以及监管人才的培训等相关费用，以及被监督对象因遵守监管法规而需建立新的制度以及提供培训等所花费的时间与资金，如资本金、存款准备金和保险金等所付出的成本，即执行成本。可见，银行监管的直接成本由两部分组成：由政府负担的行政成本和由被监管的金融机构负担的执行成本。

监管当局的行政成本，如经常性的工资等行政开支、各种检查费用、办公设备的采购费、差旅费等，在存在存款保险制度条件下，还包括存款保险机构对遭受损失的储户所支付的赔偿。银行机构的执行成本包括运行成本与机会成本。运行成本是指银行机构为了满足银行监管当局的要求和遵守银行法律法规而从事某些特定行为时所发生的成本，包括向监管当局提交各种报告的成本、

^① 刘丹：“银行监管的法经济学分析”，吉林大学硕士学位论文，2008年。

向客户披露各种信息的成本、满足各种经营标准（如达到特定内部控制标准）的成本等等；机会成本是指由于监管当局禁止银行机构从事特定赢利业务，而使银行机构丧失获利机会而产生的成本。

2. 银行监管的间接成本（Indirect Cost, IC）

银行监管的间接成本主要表现为整个社会的福利水平由于这种监管的实施而降低，是一种效率损失引起的成本。这种间接成本是不易观察到的，它不表现在政府预算支出的增加上，也不表现为个人直接负担的成本的加大上，而只表现在整个社会福利水平的下降上。

第一种效率损失来自对银行业务人员的激励机制作用下降。近年来，为有效防范和化解银行风险，银行监管部门制定了不良贷款责任终身追究制度。从成本理论来分析，这种监管严格、处罚严厉的银行监管，对于促进银行业的稳健发展、审慎经营起到了积极的作用，但由于种种制度控制和各项处罚措施的实施，也使得对银行机构从业人员的激励机制作用下降，对于其业务的发展和自身效益的提高产生了一定程度的影响，如银行机构的“俱贷”现象。同时，银行监管常常引发道德风险，严厉的监管使得银行机构疏于防范，使损失发生的可能性更大。

第二种效率损失来自于监管可能削弱竞争。银行微观经济学的理论认为，银行业的本质决定了银行的经营必须达到一定的规模，同时恶性的竞争将使得整个银行业崩溃。基于这种认识，监管者对银行的市场准入、资本金要求、市场退出等进行了严格的规定。尽管这些措施在一定程度上有助于维护正常和公平的业务环境，保护消费者的利益，但银行体系中垄断的存在和银行业的高度集中降低了银行经营的效率。

第三种效率损失是监管有可能妨碍了商业银行的创新。从理论上说，银行业务的创新，可以使银行机构的业务发展和利益达到一个较高的水平，但由于在业务创新过程中存在诸多不确定的因素，同样也会带来一定程度的风险。作为以利益最大化为最终目标的银行机构，要想获得最大的利益，就必然进行银行创新。银行机构创新有效益，也有风险，其创新获得的收益与得到的激励，在现行体制下难以做到相互匹配，而银行创新若形成风险，则要受到银行监管部门的严厉处罚。所以，银行机构的业务创新必然会有所遏制，由此也必然会使其利益有所损失。

3. 银行监管的变迁成本 (QC)

银行监管的变迁成本并不是脱离于监管的直接成本或间接成本的一种成本,而是对发生银行监管制度的重大变革引发的成本的简称。监管制度缓慢演变所引发的变迁成本,完全包含在银行监管的直接成本和间接成本中,而只有当监管制度发生巨变时,银行监管的变迁成本才会跃出水面。银行监管体制的突进式变迁的方式往往是“供给主导型”。供给主导式的制度变迁是在政府的主导下强制性的、先从宪法秩序的创新开始的,它的发生往往是整体性的、突变性的。突进式变迁的原因有两种,一种是由于经济或者银行危机的爆发,使得原先的监管体制遭到废弃;另一种则是为了经济或者银行的发展,进行制度的转轨或者制度的革新。

1933 年的大危机促使了美国乃至世界的银行监管制度的变革,自由混业经营的银行监管制度被严格的分业监管制度所取代,这一监管制度的变迁正是对危机的反应。而 1978 年以来进行的中国银行体系的改革和中国银行监管制度的变革,其核心是为了适应经济的发展。这两种突进式变迁的动机的差异,使得变迁成本的定义有一些不同。这是由于危机造成的突进式监管变迁中,制度的变迁是一些共同的监管理念下的制度创新,新制度和旧制度是一脉相承的;而发展计划的突进式变迁则是不同的监管理念下的制度变革,要么是计划经济向市场经济过渡,要么是银行抑制向银行深化转变,这种制度变迁是对旧的监管制度的否定。

显然,变迁成本只是监管的直接成本和间接成本在某一个特殊时期的巨大成本的表现,但正因为其在特殊时期的巨大成本,才更应该引起关注。银行监管的成本巨大,而一旦银行监管的变革也面临着巨大的变迁成本时,慎重研究银行监管的收益也就极为必要了。

三、银行监管的效率分析

1. 银行监管的收益

银行监管的收益是指银行监管当局实施适当监管所避免的由于金融体系不稳定所造成的损失。因此,银行监管的收益是一种预期收益。

一般而言,银行监管的收益主要表现为三个方面:第一,银行监管可促使社会总体福利水平提高,整个经济由于银行监管塑造的良好的银行机制和环境

而改善了资源配置的效率，从而使经济实现了增长，社会的福利水平也因此普遍提高了。第二，银行监管促使银行体系总体收入提高，银行监管通过保护充分有效的竞争、防止垄断和欺诈行为以及避免系统性风险的出现，维护一个和谐良好的经营环境，进而使得整个银行体系实现更高的收入。第三，银行监管可促使被监管机构收入水平提高，银行监管机构的收入是单个银行机构收入的函数，并且两者成正相关关系。

银行监管的总收益（R）具体涵盖以下三个要素。

（1）市场价值和服务质量（R1）。银行的市场价值与服务质量主要体现在两个方面：一是对于银行的投资者来讲，必然要求有满意的回报率和可以接受的风险水平，这既取决于银行本身的经营效率，同时也是银行监管的重要目标。作为金融市场的监管者，也必须把银行机构的市场投资价值列为监管活动的收益范围，并给予必要的关注。二是对于购买银行产品和服务的消费者来讲，无论是存款人、借款人还是结算等其他服务的购买者，都有着不同的利益需求，比如存款资金的安全性、利息收益保障、服务的便捷效率性和满意度等，都是金融消费者关注的焦点问题，而这些领域，往往也是世界各国的监管当局确定监管目标的重要依据，是监管收益的直接来源之一。

（2）资源配置效率（R2）。银行体系作为社会经济活动的中介，其与生俱来的功能就是通过价格机制调节社会资金的流动，引导资源向最有效率的行业领域或市场主体集中，促使有限的社会资源能够最大限度地得到有效利用。从现阶段的实践来看，许多国家特别是发展中国家也都把促进银行业高效运行和促进经济增长作为监管活动的目标之一。实际上，配置社会资源作为银行的基本功能，一直是监管当局关心的重要问题，也是银行监管收益的重要体现。

（3）秩序与稳定（R3）。银行业的高负债经营特性决定了它天生就是一个高风险行业，而金融风险的迅速传染性和高度负外部性，又使得这种风险一旦发生，就极易蔓延和引发社会恐慌，危及区域乃至整个国家的稳定，由此决定了金融市场秩序和风险控制的极端重要性。也正因为如此，各国政府和监管当局都无一例外地把维护银行业的安全与稳定、合理控制和防范风险作为监管的首要目标。

2. 银行监管的效率

银行监管的效率实际上是一个成本收益分析问题，即用最低的成本实现监

管收益最大化。公共部门的特质决定了对监管效率评价的困难，例如监管部门的垄断性使其所提供的管理和必然具有唯一性，同时监管目标表现出明显的多元化竞争性，监管收益又具有内在的非产品性和无形性，所以非常明确地度量监管的效率几乎是不可能的，我们只能根据因素分析的方式来补充完善技术分析的框架内容。

根据前面的分析框架，我们认为决定银行监管效率的因素既有来自于监管领域的内容，也应当包括来源于银行业机构本身的方面。具体到影响银行监管效率的主要因素，至少应当包括以下三点。

(1) 监管目标的特性 (g)。监管目标是决定和衡量一切监管活动效果的根本尺度。巴塞尔银行监管委员会推出的《有效银行监管核心原则》指出：银行监管的目标是保持金融体系的稳定性和信心，以降低存款人和金融体系的风险，银行监管还在于努力建设一个有效的充满竞争的银行体系。在实际监管中，监管当局必然要考虑是以稳定银行体系为重心，还是以鼓励竞争以提高银行体系的效率为重心。两种不同的监管目标价值取向，必然会影响监管成本和收益的实际水平及对比关系。

(2) 监管政策与制度设计 (t)。银行业安全网政策的目的是维护银行业稳健运行。大量的理论研究和实证事实表明，缺乏监管政策协调效应的兼顾，一项监管政策在达到预期政策目标的同时，可能导致反稳定负效应。

在银行业安全网政策中，存款保险制度、资本充足监管、市场准入和退出、问题银行处置政策之间，并非彼此完全独立，各项监管政策之间存在较强的微观反馈效应。例如完备的准入制度、频繁的监督检查以及细致的工作程序与苛刻的监管指标，都会提升监管的成本，但与此同时，严格的准入条件却能够使银行成立后面临较小的风险，频繁的事中检查及合理的指标控制也会降低运营风险，而完善的风险救助和推出制度则可以进一步增大监管的收益水平。

(3) 银行业机构体系的性质 (p)。由于所有制形式不同，银行法人治理结构及其效力、内部管理和风险控制的动力也不同。对国有银行和农村信用社而言，其资本结构中国家信誉资本占绝对比重，股权资本失去内在的风险规避激励。股权资本结构的不合理，导致了这类银行机构的内在风险控制的动机主要取决于外部监督管理，对这类银行的监管就不能完全套用市场化成熟的监管原理。外资金融机构大多来源于发达的市场化国家，风险管理水平和内控制度都

比较先进和完善,但这些金融机构所从事的金融业务一般比较复杂,金融衍生业务的比重相对较高,要求较高层次的监管,应按照国际银行业监管惯例和技术实施监管。

3. 银行监管的效率分析模型

总之,银行监管的效率 Y 取决于上述因素的综合影响,即 $Y = F(x) = F(g, t, p)$ 。根据前面的分析,监管收益 $R(x) = R_1 + R_2 + R_3$,监管成本 $C(x) = DC + IC + QC$,于是有: $Y = F(x) = R(x) - C(x)$ 。该函数具有一般成本收益函数的典型特征,即:监管收益函数 $R(x)$ 的一阶导数大于 0,二阶导数小于 0,因而其曲线是凹的;监管成本 $C(x)$ 的一阶导数大于 0,二阶导数大于 0,因而其曲线是凸的(如图 1.1 所示)。

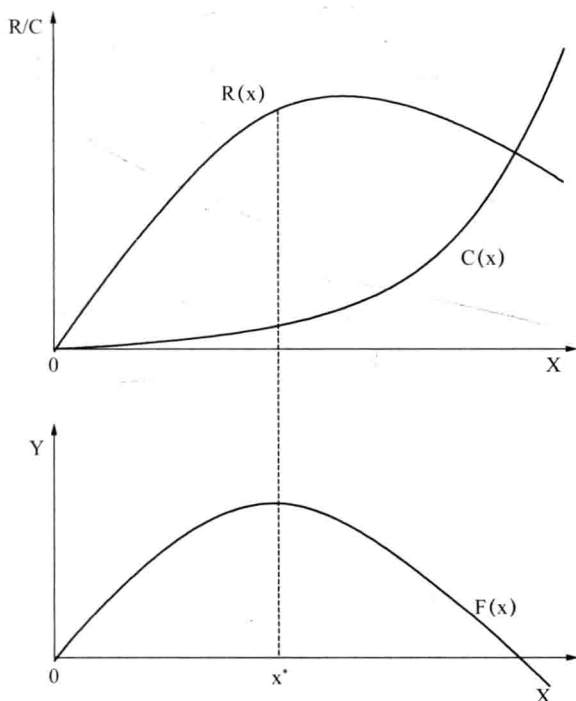


图 1.1 银行监管的效率分析模型

从图中可以看出,在原点处,即无监管的情况下,监管成本为 0,收益也为 0。

当 $F'(x) = R'(x) - C'(x) = 0$ 时, $F(x)$ 有极值,也就是说当边际收益等于边际成本,即 $MR = MC$ 时,监管的净收益最大,此时 $x = x^*$,监管效

率达到最高点。在 x^* 点左边, 监管力度的边际增加带来的监管收益大于监管成本, 或者说监管收益上升得比监管成本上升得快, 监管尚有潜力可挖; 在 x^* 点右边, 监管力度的边际增加带来的监管收益小于监管成本, 或者说监管收益上升得比监管成本上升得慢, 致使监管的净收益下降, 监管效率逐步走低。

至此, 我们可以得出的一个理论结论就是: 只要银行监管在实现其追求的目标时, 对行业的经营活动造成的附带损失最小, 那么这种监管就是有效率的。从这个意义上讲, 银行监管并非是金融压制和阻碍银行业的发展, 而是在确保安全与稳定的基础上促进银行体系的公平、有效竞争。银行监管的核心目标是创造一种提高效率并鼓励竞争的管理结构, 促使银行服务适度化并在市场经济中更好地运作。

第二节 银行业监管的规制经济学分析

一、规制经济学相关理论介绍

规制经济学是 20 世纪 70 年代以后在西方经济学中逐步发展起来的新兴学科, 它主要研究在市场经济体制下政府或社会公共机构如何依据一定的规则对市场微观经济行为进行制约、干预或管理。“规制”是规制部门通过对某些特定产业或企业的产品定价、产业进入与退出、投资决策、危害社会环境与安全等行为进行的监督与管理。近年来, 政府规制活动作为规制经济学的研究对象, 有了新发展, 主要体现在如下方面: 激励性规制与放松规制在全球兴起; 社会性规制日益发展, 其规制领域不断扩大; 政府规制方法着重体现市场原则, 出现了政府规制活动与市场机制相融合的趋势。政府规制活动中这些新趋势的出现, 促进了规制经济学的迅速发展, 规制经济学对这些新趋势的出现进行了深入研究。

1. 规制经济学主要研究领域

规制经济学曾经是产业经济学的分支, 但现在已成为一门独立的学科, 主要研究的领域包括经济性规制和社会性规制。

经济性规制主要关注政府在约束企业定价、进入与退出等方面的作用, 重点针对具有自然垄断、信息不对称等特征的行业。经济性规制主要通过以下几