

Rethinking Bank Regulation

Till Angels Govern

反思

银行监管

詹姆斯·R.巴茨 (James R. Barth)

杰瑞德·卡普里奥 (Gerard Caprio, Jr.) 著

罗斯·莱文 (Ross Levine)

黄 毅 张晓朴 译

建立了全球银行监管的最新和最完整的数据库，包含超过150个国家和地区的详细数据。

 中国金融出版社

Rethinking Bank Regulation

Till Angels Govern

反思 银行监管

詹姆士·R.巴茨 (James R. Barth)

杰瑞德·卡普里奥 (Gerard Caprio, Jr.) 著

罗斯·莱文 (Ross Levine)

黄 毅 张晓朴 译

 中国金融出版社

责任编辑：赵天朗 贾 真

责任校对：孙 蕊

责任印制：毛春明

© James R. Barth, Gerard Caprio, Jr. and Ross Levine 2006

First published in 2006

This translation of *Rethinking Bank Regulation* is published by arrangement with Cambridge University Press.

北京版权合同登记图字 01 - 2006 - 7048

《反思银行监管》中文简体字版专有出版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

反思银行监管 (Fanshi Yinhang Jianguan) / 詹姆士·R. 巴茨 (James R. Barth), 杰瑞德·卡普里奥 (Gerard Caprio, Jr.), 罗斯·莱文 (Ross Levine) 著; 黄毅, 张晓朴译. —北京: 中国金融出版社, 2008. 4

书名原文: Rethinking Bank Regulation

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4612 - 6

I. 反… II. ①詹… ②杰… ③罗… ④黄… ⑤张… III. 银行监督—研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 020058 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 21.75

字数 329 千

版次 2008 年 4 月第 1 版

印次 2008 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—4000

定价 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4612 - 6/F. 4172

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

译者前言

20 世纪下半期以来, 银行监管成为备受学术界、政策层和市场关注的问题。然而迄今为止, 银行监管还没有形成一个完整统一的理论体系。在一般均衡体系或新古典经济学体系中, 都假设不需要金融监管, 市场能充分发挥作用。金融监管理论的核心应该是分析金融监管对金融资源配置的作用, 而我们经常接触到的有关金融监管的阐释, 有些属于监管制度和监管政策的范畴, 有些是具体的监管技术和监管工作, 通常不属于监管理论研究的范畴。

西方学术界对银行监管理论研究的投入和产出与该领域的重要性相比显得极其有限。由于受到数据可获得性的限制, 实证研究更为罕见。正因为如此, 该书一经出版就在国际学术界和银行监管领域引起了较大反响。其主要贡献包括: 该著作第一次跨国、综合、定量评估了银行监管实践对银行的发展、绩效、稳定性和银行贷款腐败程度的影响; 基于两次调查结果, 建立了一个新的关于银行监管的完整数据库, 包含超过 150 个国家的详细数据; 分析了不同国家选择不同监管方式的原因。在该研究中, 作者对 2004 年 6 月巴塞尔银行监管委员会最新发布的《巴塞尔新资本协议》的三大支柱也有所涉及和回应。此外, 通过对世界范围内银行监管影响的分析, 该研究还为政府在经济中究竟应该扮演何种角色这一长期以来备受争议的议题提供了实证分析的依据。本书的出版为银行监管研究奠定了良好的基础和框架, 可以预见, 它将有力地推动银行监管研究的规范和深入。

正像该书的书名一样, 这是一本几乎要颠覆国际上银行监管模式的著作。作者的研究表明, 银行政策效果的实证证据与国际专家所宣称的最佳实践之间还存在巨大差距。授权官方直接监管银行和强化资本监管在很多情况下并没有促进银行发展, 提高银行效率, 减少贷款中的腐败行为, 或降低银行体系的脆弱性。本书作者认为, 国际机构、中央银行和监管机构的官方报告中, “强化官方监管” 这一提法通常与改善银行运行的政策是同义词。然而, 研究表明, “强化官方监管” 和监管权力未必意味着可以拥有稳健的银行体系。

与对银行直接进行监管所不同的是, 那些有利于促进市场约束的银行监管制度却可以改善银行经营, 这一发现佐证了《巴塞尔新资本协议》第三支

柱强化市场约束的必要性。要促进市场监督银行，可以通过要求银行可靠、全面、及时地披露信息来实现。那些制定并实施了旨在促进市场约束政策的国家，拥有更高效的银行体系，并且贷款腐败行为较少。研究表明，政府在监管银行时最成功的角色是支持市场发挥作用而不是取代市场的作用。

值得称道的是，本书在研究银行业监管政策时，没有采用狭义的、纯技术的方法，而是采用广义的、更为复杂的方法，将银行监管放在各个国家的法律和文化制度的大背景下综合考量。作者认为，只有当政治制度将政治俘获和监管俘获最小化，防止官员利用公共权力牟取私利，责成监管者追求社会利益最大化时，加强银行监管才可能有效。

作为一项探索性的综合研究，本书不可避免会存在一定的局限性。其一，为了对银行监管的效果进行考察，作者有选择地定义并量化了一些变量，然而这些变量的选择和赋值带有相当程度的主观性，这不可避免地会在一定程度上影响本研究的可靠性和科学性。其二，该书的主要结论建立在一系列计量分析的基础上，如同任何一项计量研究一样，本书的计量分析在样本选择、模型设定、数据处理以及估计方法等方面都还有值得探讨之处，并且书中某些计量分析的稳健性显得不够充分。其三，尽管该研究所使用的数据库包含了150多个发展中国家与发达国家和地区，但不少结论明显更适用于发达国家，发展中国家在使用这些结论和分析框架时需要保持必要的谨慎。由于这是一本学术著作，我们相信，它对推动银行监管学术研究的作用和影响，要远大于对监管模式和监管政策选择的影响。

在翻译过程中，我们试图在保证翻译准确性和专业性的同时，尽量使译稿符合汉语的表达和逻辑，符合中国人的思维习惯，增强可读性。翻译过程的艰难，让我们时常感叹，翻译外文著作的难度不亚于创作一部中文专著。经过反复地学习、讨论、查阅资料、求教、审稿，耗时一年多才最终完成了全书的翻译。值得一提的是，第四章是本书的难点，其中用到了最新的计量经济学方法与经济学的最新研究成果。为了确保第四章的翻译准确无误，我们特意邀请中国人民大学统计学院黄向阳教授对本部分的译文进行了审校，本着对读者负责并力求精益求精的态度，之后我们又邀请南开大学的马君潞教授审阅了这部分内容。即便如此，我们还是有必要提醒读者，本书第四章技术性比较强，可能需要花费一定的精力才能理解其中的内容。此外，为了贴切、恰当地翻译书中出现的经典语句，我们特地查阅了商务印书馆有关著作中的译法，并适当进行了修正。

翻译分工如下：黄毅负责第二、三、六章的翻译，张晓朴负责第一、四、五章的翻译。感谢黄向阳教授和马君潞教授对第四章提出的有价值的修改建议。翻译过程中，颜慧、杨东宁、罗迅、李烁、周亚敏、王蕾等提供了诸多有价值的帮助，在此表示感谢。

近年来，我国银行监管机构在加强审慎监管的同时，一直强调市场的透明度建设，不断加强银行业金融机构的信息披露。令我们欣慰的是，在这本著作中，我们找到了我国银行监管实践和探索的理论支持与研究依据。相信本书中文版的出版不仅有助于业界对全球银行监管现状的重新认识，也将推动国内学者对银行监管领域诸多问题的学术思考和理论探讨。由于译者水平有限，译文中可能仍存在一些不当之处，希望广大读者批评指正。

译者：黄毅 张晓朴

2007年12月

本书简介

银行体系不仅对各国的金融发展很重要，而且对促进经济发展发挥着重要作用。本书展示和讨论了一个包括 150 多个国家在内的银行监管数据库，并首次就银行监管对银行运营的影响进行了全面的跨国评估，同时，评估了《巴塞尔资本协议》对银行监管方式影响的有效性。一个核心的结论是，强调由银行监管的以市场机制为基础的社会能够获得更优的结果。将银行监管改革仅视为狭隘的技术问题是危险的，因为银行监管的影响反映了一国复杂的经济和政治制度。数据分析也表明，对新银行准入进行限制、政府控制银行和对银行业务活动进行限制会给银行体系运行带来不利影响。

詹姆士·R. 巴茨 (James R. Barth) 是奥本大学 (Auburn University) 金融学路德杰出学者 (Lowder Eminent Scholar) 和梅肯研究院 (Milken Institute) 高级金融研究员。他也曾是乔治华盛顿大学经济学教授，国家科学基金会经济学项目的副主任，南洋理工大学银行和金融学基金会教授 (Shaw Foundation Professor)。巴茨教授在美国总统里根和乔治 H. W. 布什时期被任命为美国储蓄机构监理局首席经济学家，之前曾任美国联邦住宅贷款银行董事会首席经济学家。他的研究集中于金融机构、美国和全球资本市场等领域，尤其侧重于监管问题的研究。

杰瑞德·卡普里奥 (Gerard Caprio, Jr.) 是威廉姆斯学院经济学教授，2006 年 1 月前担任世界银行金融部门政策主任。在此之前任世界银行发展研究部金融部门研究经理和世界银行金融部门问题高级发言人。1998 年，在加入世界银行之前，卡普里奥教授是 JP 摩根的副总裁及全球经济部经理，在此之前曾任美国联邦储备委员会和国际货币基金组织经济学家，并执教于乔治华盛顿大学。他目前的研究主要是金融部门监管与金融机构绩效之间的联系以及金融危机。

罗斯·莱文 (Ross Levine) 是 Harrison S. Kravis 大学教授和布朗大学 (Brown University) 经济学教授。他是美国国民经济研究所研究员和屈臣氏国际事务研究所 (Watson Institute of International Affairs) 的研究员。获得经济学博士学位后，莱文教授先后供职于美联储和世界银行。在这期间，他参与

并管理了许多研究课题和操作性项目。1997年,莱文教授加入弗吉尼亚大学。1999年,莱文教授加入明尼苏达大学卡尔森管理学院金融系。他的研究内容主要是金融机构政策、金融体系运转和经济增长之间的联系。

目 录

前言	1
第一章 引言	3
第一节 动机	3
第二节 目标和贡献	5
第三节 主要发现：简要概括	10
第四节 本书阅读指引	15
第二章 银行监管的模式比较	16
第一节 银行监管的两种模式	18
第二节 银行监管：利弊分析	40
第三节 巴塞尔委员会和统一监管	53
第四节 结论	63
第三章 如何监管世界各国的银行	64
第一节 概况	64
第二节 银行监管的组织结构、监管范围和监管的独立性	71
第三节 什么是“银行”？	87
第四节 银行业准入、资本充足率要求和监管权力	93
第五节 显性存款保险制度	113
第六节 市场监控和外部治理	116
第七节 银行所有权形式是否影响对监管规则和 监督实践的选择？	125
第八节 促进各国银行业监管更加协调的力量	138
第四章 何种监管政策最有效	151
第一节 目标和边界	151
第二节 银行监管和银行发展	156

第三节 银行监管和稳定性	180
第四节 银行监管和银行绩效	190
第五节 银行监管和银行贷款	198
第六节 监管和银行治理	205
第七节 结论	210
第五章 选择银行监管方式	215
第一节 概述和动机	215
第二节 墨西哥和美国的案例分析	218
第三节 概念框架	225
第四节 实证的框架和数据	237
第五节 结论	253
第六章 反思银行监管	254
第一节 方法及内容	254
第二节 教训及启迪	256
附录	262
核心词汇	301
参考文献	307

图

1-1 银行监管框架	8
2-1 银行授予政府的信贷/总存款	35
3-1 世界银行在全世界各地和各收入阶层所调查的国家	66
3-2 银行从事各类业务的限制程度	89
3-3 各国有关创建金融集团的限制程度	91
3-4 金融集团的复杂性（花旗银行的等级结构）	92
3-5 准入申请的驳回：跨国差异	97

3-6	各国基于风险的最低资本要求	99
3-7	最低资本充足率要求：跨国差异	100
3-8	实际的风险调整的资本比率	101
3-9	总体资本要求严格程度	103
3-10	资本的初始资金来源：跨国差异	103
3-11	官方监管权力的要素：跨国差异	105
3-12	监管宽容自裁权：跨国差异	107
3-13	法院对银行事务的介入：跨国差异	109
3-14	银行资产多元化的鼓励或限制：跨国差异	111
3-15	已建立显性存款保险制度的国家的百分比	113
3-16	投保存款资金实际占银行总资产的比例	115
3-17	信用评级机构对银行的评级	117
3-18	外部审计的力度：跨国差异	123
3-19	财务报告的透明度：跨国差异	125
3-20	银行所有权的国家和地区分布图	134
3-21	银行所有权形式、监管独立性与存款保险	137
3-22	银行所有权形式和受约束的程度	137
3-23	银行所有权形式和信用评级	137
3-24	银行所有权形式和管理	138
3-25	银行所有权形式、外部监管与资本要求	138
3-26	离岸金融中心 监管实践 1	149
3-27	离岸金融中心 监管实践 2	149
4-1	银行发展和市场监督外生成分的回归图	169
4-2	银行发展和市场监督外生成分的回归图 (奇异值已剔除)	170
4-3	银行发展和官方监管权力的外生成分相关关系图	171
4-4	银行发展和官方监管权力的外生成分相关关系图 (奇异值已剔除)	172
4-5	银行发展和资本监管指数外生成分相关关系图	175
4-6	银行发展和资本监管指数外生成分相关关系图 (奇异值已剔除)	176
4-7	银行发展和对经营活动限制的外生成分相关关系图	178

4-8 银行发展和对经营活动限制的外生成分相关关系图 (奇异值已剔除)	179
5-1 市场监督和行政约束的回归分析	250
5-2 市场监督与话语权和问责制的回归分析	251

表

3-1 世界银行调查——根据收入和地区对国家和地区的分类	67
3-2 单一或多个银行监管机构的国家和地区	74
3-3 中央银行作为监管机构的国家和地区	77
3-4 监管机构的范围	80
3-5 监管的独立性	84
3-6 银行业许可的一般要求：根据要求回答“否”的国家和地区	95
3-7 法院介入	109
3-8 禁止银行向境外发放贷款的国家	112
3-9 银行会计实践：国际比较	121
3-10 政府所有的银行资产比率	126
3-11 调查中的政府所有权比率	128
3-12 外资银行占银行资产的比例	129
3-13 调查中外资持股比例	131
3-14 私有银行占银行资产的比例	132
3-15 以收入水平和银行所有权形式分类的国家和地区分布	135
3-16 市场准入和国民待遇限制的例子	145
4-1 银行监管：相关关系	158
4-2 A 部分：银行发展和监管：控制内生变量	165
4-2 B 部分：银行发展和监管：控制内生变量	166
4-3 银行发展和监管：多元分析	167
4-4 银行发展和监管：交叉分析	173
4-5 银行业危机回归分析	181
4-6 银行业危机回归分析	184

4-7 净利息差和监管	193
4-8 超额成本和监管	195
4-9 腐败和贷款	202
5-1 银行业政策的政治体系决定因素：行政约束	246
5-2 银行业政策的政治体系决定因素：行政开放性	247
5-3 银行业政策的政治体系决定因素：行政竞争	248
5-4 银行业政策的政治体系决定因素：话语权和问责制	249

附 录

附录1 《2003 世界银行调查》指南	262
附录2 银行监管不同维度的量化	273
附录3 健全金融体系的主要国际标准	285
附录4 有效银行监管的核心原则	286
附录5 银行监管不同维度的信息：收入水平和 发展的一般情况	288
附录6 银行监管不同维度的信息：区域概况	291
附录7 银行监管不同维度的信息：经济和 货币联盟的一般情况	294
附录8 银行监管不同维度的信息：OECD、WTO 和 离岸中心的一般情况	297
附录9 国家名称和国家代码	300

前 言

尽管只有我们的名字出现在书的封面上，但本书得以成稿不只是我们几个人的功劳，而是得益于多个方面，包括：与许多同事深入的讨论，同事们对几版草稿给出的具体修改意见，世界各地的研讨会和会议的参加者们，以及许多研究助手的大力协助。在整合数据库和检验结果的各个阶段，我们得到了 Xin Chen, Dan Goldblum, Andy Kim 和 Iffath Sharif 的鼎力相助，Polly Means 运用她纯熟的技巧帮我们设计了图 1-1 和封面。在杰里（Jerry）写书期间，Daniele Evans 帮他把工作安排得井井有条，并且巧妙地使他免受一些行政事务的干扰。此外，Daniele 和 Elena Mehkova 在本书部分章节的起草中也给予了帮助。我们特别要感谢 Cindy Lee 和 Triphon Phumiwasana，过去几年中他们不厌其烦地给予我们数据库方面的帮助。同时，本领域或相关领域研究者们广泛的评论也令我们受益匪浅，感谢 Thorsten Beck, John Boyd, Charles Calomiris, Maria Carkovic, Stijn Claessens, Asli Demirgüç-Kunt, Bill Easterly, Morris Goldstein, Charles Goodhart, Stephen Haber, Jim Hanson, Patrick Honohan, Ed Kane, George Kaufman, Luc Laeven, Juan Marchetti, Rick Mishkin, Dan Nolle, Larry Promisel, Raghu Rajan, Joao Santos, Augusto de la Torre, Andrei Shleifer 和 Greg Udell 给出的概述性的和有针对性的评论。我们还要感谢参加由英格兰银行、国际清算银行、布朗大学、克拉蒙大学、哥伦比亚大学、达特茅斯学院、欧洲中央银行、纽约联邦储蓄银行、哈佛大学、国际货币基金组织、伦敦商学院、伦敦经济学院、国民经济研究局、纽约大学、斯坦福大学、俄亥俄州大学、牛津学院、斯德哥尔摩经济学院、明尼苏达大学、清华大学、华盛顿大学圣路易分校、沃顿商学院、威廉姆斯学院和世界银行举办的研讨会和会议的学者们。在各次研讨会和会议上，我们向与会者介绍了本书研究的各部分的内容。

罗斯·莱文（Ross Levine）编写本书时在明尼苏达大学卡尔森管理学院工作，他想感谢那里所有的同事，他在午餐和咖啡时间给他们讲了太多关于银行监管的内容，可能超过他们愿意听的。杰里·卡普里奥（Jerry Caprio）在世界银行工作期间加入本书的编写，他也感谢那里的同事们给予他同样的

忍耐，而且他特别要感谢金融业网络的副总裁和负责人 Cesare Calari 提出的反馈意见，以及给予他的支持和鼓励。吉姆·巴茨（Jim Barth）编写本书时在奥本大学路德商学院（Lowder School of Business）和梅肯研究院工作，他非常感谢两个机构同事们的支持和鼓励，特别要感谢 Glenn Yago。本书的研究结果不代表世界银行及其管理人员、执行董事和所代表国家的观点。

第一章 引言

政府是什么？它是人的所有属性的伟大反映。如果人类是天使，就不需要政府。如果是天使统治人，那么也不需要任何外部监管和内部控制。政府是由人统治人的机构，因此，最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后政府必须能控制其自身。

——詹姆斯·麦迪逊 (James Madison), 《联邦主义文集》
(Federalist Papers), 第 51 篇

第一节 动机

在巴西、埃及、赞比亚和印度尼西亚等国家，新兴的企业家要么贷款申请被拒，要么根本不愿枉费心机去申请贷款，因为银行的信贷都流向了富人或有政治权势的人，严重阻碍了这些国家的创新和经济增长。在格鲁吉亚、尼日利亚、俄罗斯和委内瑞拉等国家，人们不愿意在金融机构储蓄，而是把剩余资金用于购买外汇、实物资产或耐用消费品，这反映出这些国家的国内银行缺乏获得储蓄并将储蓄转化为高效投资的机制。在许多国家，银行的经营将获得的存款转手贷给自己的朋友或是有关系的客户，这种状况抑制了商业发展，阻碍了拥有良好创意但缺少关系的穷人实现心中梦想和改善经济处境。错误的政策引起并加剧了阿根廷、印度尼西亚和墨西哥的银行危机，导致大量企业破产，失业率上升，甚至社会骚乱。因此，我们研究银行监管的主要动机是银行与人们的福利紧密相连，我们试图识别何种监管方式最有利于提高银行的绩效。

规范的计量经济研究表明银行对经济发展具有一阶影响。^① 如果银行将资金配置给预期社会收益最高的企业，并在提供资金后严格监督企业，将会有助于促进企业家关系和经济增长。新的研究显示，银行能够影响收入分配和贫困。尽管稳健的银行主要通过促进整体经济增长，水涨船高式地削减贫

① 参见 Levine (1997、2005) 及其引用的资料。

困,但运行良好的银行体系也会给穷人带来比富人更明显的正面影响^②。在银行体系运行良好的国家,资金流向那些拥有最好项目的人,而不是最有钱有势的人,因此,这些国家正在更快地消除贫困。相反,功能不善的银行只是简单地将资金贷给关联企业和少数精英,剥夺了穷人和小企业获得资金从而取得成功的机会,不利于削减贫困和经济增长。不幸的是,有数十亿的人口居住在银行运转无效的国家。因此,银行业的政策非常重要,它影响到富人和穷人改善生活水平的能力。

银行体系之所以重要,另一个原因是银行破产时所产生的影响巨大。20世纪90年代,日本为银行危机支付的代价估计超过GDP的20%(Caprio, Klingebiel, Laeven and Noguera, 2003)。发展中国家20世纪80年代和90年代因银行危机带来的财政成本高达1万亿美元以上,按现值计算,相当于1950—2001年发展中国家所接受的外国援助的总额(世界银行,2001,以及作者的估算)。20世纪80年代初阿根廷和智利的银行危机,以及20世纪90年代印度尼西亚的银行危机规模更大,估计耗费了40%以上的GDP(Caprio and Klingebiel, 1997; Caprio et al., 2003)。银行危机可以使经济完全崩溃,民众为银行危机所付出的代价也非常现实,例如,为了挽救失败的银行,政府势必大量削减用于医疗和教育项目的支出。

研究银行监管的目的,除了寻找能够促进经济增长、缓解贫困和减少破坏性金融危机的政策之外,也试图研究巴塞尔银行监管委员会提出的影响广泛的“最佳实践”建议。事实上,几乎所有的国家都采纳了1988年的巴塞尔资本协议,该协议为保证银行拥有足够的资本提供了指引。2004年,巴塞尔银行监管委员会发布了一系列新的更为广泛的建议——《巴塞尔新资本协议》。第一支柱,也是最主要的支柱,提出了比1988年协议更为复杂的计算最低资本充足率要求的程序;第二支柱提出了监管机构加强对银行检查和约束的程序;第三支柱,也是最需完善的支柱,要求银行准确披露信息,以便市场能更容易地监督和约束银行。^③ 尽管《巴塞尔新资本协议》尚未定稿,但在初稿宣布后的3个月内,已有100多个国家表明了采纳《巴塞尔新资本协议》的意愿。因此,写作本书的部分动机是:为监管机构在考虑是否或如

^② 参见 Beck、Demirgüç-Kunt and Levine (2004b); Beck、Demirgüç-Kunt、Laeven and Levine (2004); Honohan (2004)。

^③ Powell (2004) 阐述了《巴塞尔新资本协议》的详细特征。尚未完善的第三支柱是2003年芝加哥联储讨论市场约束会议的一个议题(Borio, Hunter, Kaufman and Tsatsaronis, 2004)。