

中国银行业监管问题研究

The Research of Supervision Problems of the Banking Industry in China

阎庆民 著

by Yan Qingmin



中国金融出版社

中国银行业监管问题研究

阎庆民 著



中国金融出版社

责任编辑：刘小平

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国银行业监管问题研究/阎庆民著. —北京：中国金融出版社，2002.5

ISBN 7 - 5049 - 2758 - 9

I . 中… II . 阎… III . 银行监督—研究—中国
IV . F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 031313 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

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 长阳印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 8

字数 207 千

版次 2002 年 6 月第 1 版

印次 2002 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—4500

定价 22.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

XU

在现代市场经济中，银行业是整个国民经济的枢纽，具有极强的外部性。银行业的状况既是实际经济运行的反映，良好和稳健的银行体系也是实际经济良性运转必不可少的保障。历史和现实的经验都一再表明，银行危机不仅往往是经济危机的前兆，而且，以银行为最重要基础的信用链条上某些环节的脱节和断裂，还往往成为经济全面衰退的直接诱因。因此，对银行的运作实行有效的监管，对世界各国政府来说，都是一项重要的经济管理职能。一般而言，市场经济发展得越是成熟的国家，对银行业的监管也越是健全、有效。当然，这并不是说只要政府把银行监管好，就可以使经济远离衰退和危机。毕竟，货币领域的问题追究下去，根子还是在实践领域；在病态的市场经济基础上，不可能有健康的货币经济；而实际领域的问题尤其是经济周期这类规律性的现象，可能只

有在某国特定的经济制度所蕴含的基本矛盾和该国在世界分工体系中的地位等方面才能找到最终的解释。但是，对银行业的有效监管也决不能低估，虽然它不能彻底消除危机发生的可能性，但它是经济秩序的关键保障，可以加固信用链条的强度，大大减少危机发生的频率、影响范围及深度。

改革开放以来，沿着市场取向的路径，中国的银行业有了很大发展。银行在我国经济中所起的作用，与专统计划经济时期的财政出纳职能相比，是不能同日而语的。我国银行体系的市场化改革，应当说对整个社会主义市场经济框架的构建，起了巨大的支撑作用。但是，资产质量不高、资本充足率低、服务产品技术含量不够、盈利能力不强等问题在我国银行业中还普遍存在。同时，在国有商业银行之外，又产生了股份制银行、城市商业银行；而随着我国加入世界贸易组织，

序

XU

外资银行也纷纷登陆。这些情况也使得银行监管的复杂性较国有银行一统天下的时期大大增加。在这种情况下,进一步健全既与市场经济和国际通行规则相适应又与我国特殊国情相符的监管体系,加强我国银行监管的有效性,已经成为十分迫切的任务。在这方面,有许多问题需要回答。例如,中国的银行监管应采取什么样的模式?中国银行业监管的重点是什么?中国银行业是否应实行分业经营和分业监管?中国的存款保险制度应如何安排?在银行业对外开放的条件下如何通过监管保证国家的金融安全?等等。

对以上问题,金融工作者和学术界已发表过一些有价值的意见。但是,这些意见往往是就某个局部问题而发,就事论事的色彩较重,缺少系统性,没有一个逻辑一致的理论框架的支撑。现在摆在我们面前的《中国银行业监管问题研究》一书,试图在廓清银

序

XU

行监管基础理论的前提下，对我国银行业监管的重大实际问题进行系统深入的分析。通过这样的研究，作者提出了一系列有关前面所提到的重要问题的结论，其中不乏见解独到之处。作者阎庆民同志，长期从事银行的管理工作，具有丰富的实际经验。并且有在新西兰储备银行工作的经验，对西方市场经济国家的银行监管也有切身体验。正因为如此，他的许多分析和结论，令人感到切实可信。同时，在理论文献的准备方面，也应当说是比较充分的。总之，阎庆民同志的书值得一读，而且我认为他的著作已经为我国的银行监管从理论和政策方面做出了贡献。

林岗

2002年3月22日于中国人民大学宜园

目

录

MULU

导 言	1
第一节 选题的背景和意义	1
第二节 研究方法	8
第三节 本书的内容和结构	8
第一章 银行业监管的理论基础 ..	17
第一节 银行在配置资源过程中的 作用	17
第二节 银行风险和银行危机	32
第三节 银行业监管理论	45
第二章 中国银行业监管模式 选择	65
第一节 世界银行业监管模式比较 ..	65
第二节 中国银行业的监管模式	72
第三章 中国银行业监管的内容和 方法分析	87
第一节 中国银行业的预防性监管 ..	90
第二节 中国银行业的保护性监管	102

第三节	未来中国银行业监管的 重点	107
第四章	中国银行业监管效率 分析	111
第一节	银行监管效率的一般 分析和国际比较	113
第二节	中国银行业监管效率 分析	121
第五章	分业经营和混业经营模式 与中国银行业监管	143
第一节	银行业和证券业的分业经营 概述	144
第二节	中国应该选择分业经营和 分业监管模式	157
第六章	建立中国的存款保险 制度	163
第一节	存款保险制度概述	163
第二节	存款保险制度评价	167

第三节	正式存款保险制度与非正式 存款保险制度比较	175
第四节	建立中国的存款保险 制度	184
第七章	“入世”后中国银行业监管 新架构	194
第一节	开放经济条件下，国际银行业 监管发展趋势	194
第二节	中国银行业监管与国际银行业 监管的差距	203
第三节	中国银行业竞争力的变迁对 银行监管的新要求	215
第四节	世界贸易组织与中国银行业监 管的改革措施	222
结束语		230
主要参考文献		235
后记		244

导 言

第一节 选题的背景和意义

本着超前、创新和有一定难度的选题精神，本书将“中国银行业监管问题研究”作为研究题目。在最近的 20 多年里，由于银行危机的普遍发生，对于金融业监管问题的研究，特别是对银行业监管问题研究，已经成为一个越来越引起世界各国和地区普遍关注的热点问题。事实上，绝大多数题目为金融监管问题的研究成果，其中的很大部分内容都是在讨论银行业监管的问题，这样往往给人的印象似乎金融业监管就是银行业监管。然而，这是两个不同的概念，所包含的内容应该是有区别的^①。鉴于此，我们将专门对中国银行业监管问题进行研究。本书从经济学基本原理出发，同时借鉴西方国家有关银行监管理论的最新成果，对中国银行业监管的一些深层次问题进行尝试性研究。本书研究的重点放在从银行监管的角度来防范中国经济转轨时期银行业的风险上。所谓超前，就是在中国还没有发生银行危机之前从银行监管的角度来研究这一问题，因此在时间上具有超前性。所谓创新，就是本书的研究不同于以前对中国银行业监管问题的研究，我们不是仅仅对事实进行一般性的描述，而是从经济学基本原理出发来研

① 银行只是金融机构里的一种中介机构。银行监管仅仅是对银行业的监管，而金融监管则是对包括银行业在内的其他金融机构如证券业、保险业等金融机构进行监管。

究银行业监管的有关问题。当然，这样的研究本身就具有一定的挑战性和难度。

银行是常人与之发生经济联系比较多的金融中介机构，也是国民经济中最大的金融中介机构。在今天，没有同银行打交道的人是屈指可数的，因此人们可以用各种形容词来强调它的重要性，同时各个国家的政要都十分关注银行业，比如美联储的一举一动不仅在美国倍受关注，而且在全世界都倍受关注。在当今世界绝大多数国家或地区的所有经济部门中，银行作为货币的创造者、公共资金储蓄的主要受托人、信贷的首要分配者、国家分配系统的管理者，占居独一无二的显要地位。

银行在所有的金融机构中是最基本和最重要的，但它同时却是最容易引发系统危机的部门。本书在分析了大量关于金融危机的研究成果后可以得出以下结论：银行危机通常处于金融危机的核心位置，金融危机可以由银行危机引发。在这种情况下，银行危机的后果是显而易见的。如果金融危机是由银行部门以外的因素引发，往往要伴随银行危机的产生，并且它对实际经济造成的危害更是大得多，可以说正是银行危机决定了金融危机的深度和广度。20世纪20~30年代大萧条中的银行危机，给资本主义国家的经济造成了重大损失。20世纪80年代以来，全世界掀起了放松对金融业管制的浪潮，其结果是银行危机事件又不断发生了。银行危机不仅发生在新兴市场经济和转轨经济国家（地区）^①，如阿根廷、韩国、泰国、巴西、捷克、俄罗斯等国，而且也发生在工

^① 由于中国也走的是从计划经济到市场经济这样一条路，因此，在我们的通常意识当中，中国应该属于转轨经济国家。但是，根据西方一些经济学家如伦敦经济学院古德哈特等人（Goodhart, 1997）的划分标准，他们却把中国划在新兴市场经济国家之列，而不是转轨经济国家。按照古德哈特的划分标准，属于新兴市场经济国家的有：阿根廷、墨西哥、巴西、中国、中国香港地区、中国台湾地区、韩国、马来西亚、新加坡、泰国、南非、土耳其、委内瑞拉；属于转轨经济国家有：阿尔巴尼亚、前独联体国家和前东欧社会主义国家。

业化国家，如美国、西欧、北欧和日本等国家和地区。据有关的研究资料显示，在这一段时间里，全世界发生过 100 起以上的银行危机；在国际货币基金组织 181 个成员国中，有 130 个国家和地区发生过程度不同的银行危机问题。大家熟知的典型案例有：英国巴林银行倒闭、日本大和银行巨额亏损和日本第十大商业银行——北海道拓殖银行破产、美国储蓄贷款机构危机以及亚洲金融危机中大批银行的破产等。每一次银行危机事件的发生，都给受其牵连的国家（地区）带来巨大的经济损失，比如美国储蓄贷款机构的危机，估计使得美国的纳税人付出了支付 1800 亿美元的代价，这个数字占 GDP 的 3.2%^①；发生在日本、韩国、印度尼西亚和泰国的东南亚金融危机所造成的损失甚至几倍于美国的规模^②。

显而易见，应对银行危机已经成为一个重要的公共政策问题。经验数据和理论推导都支撑着这样的观点：保持银行业稳法是维护金融稳定和社会经济稳定的关键。经历了数量如此众多、规模如此之大和后果如此严重的银行危机之后，如何防范它，或者说如何在最大程度上降低它的成本，成为世界各国的政府官员、经济学家和银行家所关注的一个重要问题。他们进行了大量的研究，总结出了许多带有一定普遍性的经验教训，提出了不少的政策性建议，并不断进行国际交流。关于银行危机的原因，道格拉斯 D·伊万诺夫（Douglas D.Evanoff, 1998）的观点颇具说服力。他认为，引发银行危机的因素主要有三个方面：首先是宏观经济环境的不稳定，因为宏观经济环境的不稳定会导致资产价格的大幅度波动

① 见 Thomas F. Hellman, Kevin C. Murdock, and Joseph E. Stiglitz 《Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough》, 《The American Economic Review》 March 2000, page147.

② 这是根据经验数据来估计的。这里所指的损失是直接的损失，而不包括间接的损失。如果把对整个国民经济的间接损失考虑在内的话，损失肯定还要大得多。

(比较突出地体现在不动产和股票价格泡沫上),这会在大范围内导致银行偿付问题;其次是银行监管当局的监管不力,监管制度的不健全以及虽然有健全的制度而没有认真地执行,因而不能准确地了解到银行资产组合的真实价值,不能把有用的信息传递给那些有能力对银行行为施加约束、在巨额损失发生之前就能够促使其关闭的人们;第三是安全网定价有误,设计失当。国际货币基金组织第一副总裁斯坦利·费舍(Stanley Fisher 1998)也指出,虽然说没有两次银行危机完全一样,但有一些因素总是在危机中起作用,其中包括银行监管问题,比如监督管理框架不合适、监督做法低劣、缺乏商业信贷的文化等。除此之外,也有银行业外部的因素,包括国内、国外的宏观经济失衡。经济学家们一致认为,一个稳健的银行体系,对于经济繁荣以及货币政策向实体经济的传导是有利的,银行业的稳健是货币政策目标的一部分。因此,在各国金融监管的制度安排中,银行监管始终处于核心的位置。

在如何保证银行业稳健运营方面,一些经济学家和银行家认为,银行业监管的责任十分重大。针对如何加强对银行业的监管,国际货币基金组织的货币与汇兑事务部主任马努埃尔·葵田(Manuel Cuitian 1998)提出了银行业稳健运营的三根支柱:官方监管、内部管理和市场纪律。针对新兴市场经济国家和转轨经济国家银行业出现的问题,经济学家们也提出了许多政策性建议。比如,加强政府的监督作用,鼓励监管当局对出问题的银行及时采取纠正行动;银行监管人员应该拥有更大的独立性,并在更大程度上对公众(纳税人)负责;建立起适当的会计标准和信息披露制度,以便让市场约束发挥更大作用;政府妥善处理存款保险问题,防止道德风险的发生;为加强银行抵御风险的能力,要严格执行最低资本充足比率要求;政府要建立完善的法律尤其是破产法,等等。这些建议反映了市场经济国家在加强银行监管、防范

银行危机问题方面的主流观点。

虽然我国在从计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中还没有发生过系统的银行危机^①，但是，不能认为系统的银行危机会自动远离我们。在市场经济发展过程中存在普遍意义的规律。我们应该主动研究市场经济发展规律，深刻认识经济规律，按经济规律办事，这是马克思主义的一条基本原理。随着社会主义市场经济体制的建立，市场经济运行过程中特有的一些现象比如失业、银行危机等会伴随而来^②。对于这些问题，党的领导人邓小平同志和江泽民同志早就有清醒的认识。对于金融稳定的问题，他们都十分关注。我国政府也十分重视银行业的稳健运营和监管问题。在我国，对银行监管的重视起自1993年。在这之前，虽然也有政府审批银行机构和对银行业务的检查，但所要达到的目标、检查的内容和采用的手段，只能满足计划经济的要求^③。1992年，亚洲国家普遍推行巴塞尔国际银行监管委员会关于监管银行最低资本充足比率的方案，中国银行界受到很大启发。1995年通过的一系列金融法规把银行监管明确列为中央银行的职责^④，初步建立了在中央银行调控和监管下，政策性银行与商业银行分离，以国家银行为主体，多种金融机构分工合作的现代意义上的金融组织体系。

在渐进式的市场取向改革中，我国经济取得了举世瞩目的成

① 关于为什么没有出现银行体系危机的原因，本文在后面的有关章节进行分析。

② 失业的问题已经表现出来了。至于银行业危机，虽然系统的银行业危机还没有发生，但与银行危机有直接联系的银行挤兑现象开始出现了。据有关资料，在1998~1999年，全国一共发生了4起银行挤兑事件。

③ 在高度集中统一的计划经济体制下，国家银行占居中国金融业的垄断地位，只负责执行政府的经济政策和贷款政策，接受国家的计划指令和行政命令，而不是“自求平衡、自我约束、自我发展、自担风险”的市场经济的微观主体，故不存在现代意义上的银行监管的现实基础。

④ 以1995年通过的《中华人民共和国中国人民银行法》为主体的法律法规体系，简称“四法一决定”。

就。无可置疑的是,伴随着经济的高速增长,我国银行业改革和发展的成效也十分显著,银行业对于促进经济发展和社会稳定发挥了十分重要的作用,这其中包含着我国银行业监管工作所付出的大量劳动和取得的成效。但是,在充分肯定取得成绩的同时,我们也要看到,我国银行业存在的问题也是十分严重的。如果按照发达国家(或较为规范的市场经济国家)对银行业监管的标准来考察我国的银行业,我们就会发现以下问题:(1)国有商业银行政策性贷款存量,不良贷款比例过高;(2)商业银行的效率低下,内部管理权力缺乏制衡,操作缺乏有效性,监督缺乏严谨性,各种金融犯罪活动严重。除了银行业的这些问题之外,还存在许多非银行金融机构违规经营银行业务和非法成立的金融机构从事银行业务的问题。不仅我们自己能够看到这些问题,就是一些国外的经济学家也看到了中国银行业存在的问题。以伦敦经济学院古德哈特(Goodhart)为首的一批经济学家在对全球银行监管问题进行的专门研究中,认为中国的银行业有严重问题,由于没有比较准确的统计,只是估计有10%~20%的银行贷款属于不良之列。以上这些问题的存在,可以说已经形成了较大的银行业风险。我国加入世界贸易组织后,经济运行将与国际惯例接轨,在自由化和全球化浪潮中,银行业将受到更大的冲击,一旦经济体系受到外界的某种冲击时,我国存在的上述银行业风险极有可能演变为银行危机,那就会对银行业和整个金融业的稳定产生巨大的破坏作用,甚至对整个国民经济的健康发展产生极大的破坏力,这种严重的不良后果在发生了银行危机的国家都能够看到,当然也是我们不愿意在中国看到的。

笔者认为,我国银行业出现上述问题的一个十分重要的原因,就是在经济体制转轨的过程中,适应现代市场经济要求的银行监管体系还不完善,现代意义上的、规范的银行业监管工作还没有

完全展开。对于目前中国的银行业监管评价，我们可以这样认为，虽然党和国家十分重视，从事银行业监管的广大监管工作者也非常忠于职守，但由于监管体制和监管意识等多方面的原因，银行监管工作还是浮于表层，不能按照市场规律去解决深层次问题。要克服这种弊端，我们不能采取过去那种计划经济条件下的行政办法，必须借鉴世界各国银行业监管的经验和教训，同时结合中国的实际情况，首先从理论上把问题搞清楚，然后有针对性地提出对策。从深层次来看中国银行业监管问题，主要是没有从理论上把有关问题理清楚，特别是体制方面的问题，因此存在着实践中的少有作为。

当然，我们不能说中国的有关专家学者和实践工作者没有对这一重要问题进行研究。20世纪90年代以来，特别是我国确立社会主义市场经济体制的目标模式以后，有关银行业监管方面的研究成果不断面世。

这些研究成果具有几个比较明显的特点：一是介绍国外银行监管的理论和具体做法的比重较大，而结合中国银行业监管的问题进行理论方面的探讨不够。虽然借鉴其他国家或地区的经验和教训是必要的，但是，如果不考虑各市场经济国家发生银行危机的条件和特殊背景，在中国采取生搬硬套其他国家或地区的方法，可能会使问题变得更坏；二是对于事实的陈述分析比重大，而利用经济学的原理进行分析的成分较少。因此，我们可以得出这样的结论，对于中国银行业监管问题，无论是在理论研究还是实践操作上，都处于起步阶段，正如中国还处在社会主义初级阶段一样。鉴于上述情况，同时也结合自己所学专业和正在从事银行监管工作，笔者选择了中国银行业监管问题研究这一题目，在借鉴上面提到的研究成果的基础上，期望能够利用国际最新发展的银行监管理论和经济学的基本原理，对中国银行业监管方面存在的