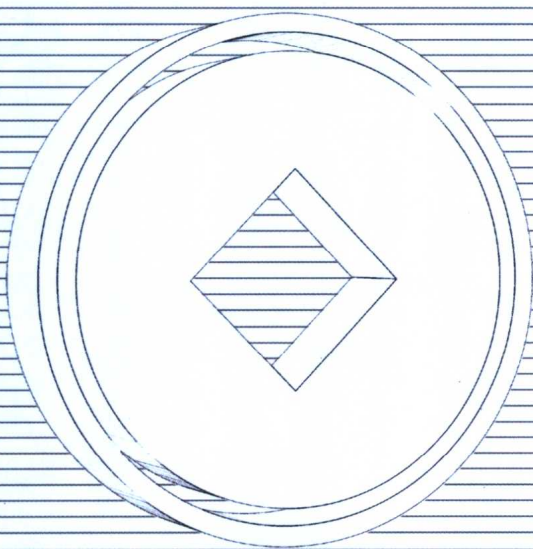


BANK

银行管制的 收益和成本

刘明志 著



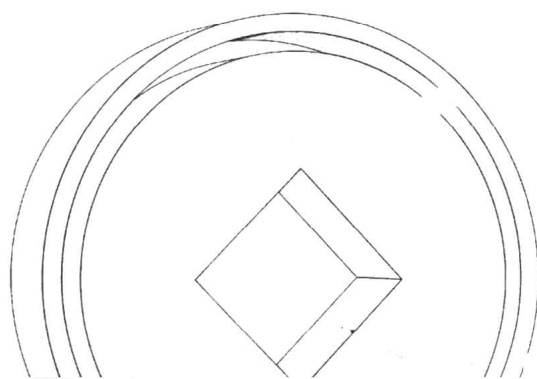
中国金融出版社

BANK

银行管制的 收益和成本

Benefit and Cost of Banking Regulation

刘明志 著



05
10



责任编辑:孔德蕴

责任校对:潘洁

责任印制:丁淮宾

图书在版编目(CIP)数据

银行管制的收益和成本/刘明志著. —北京:中国金融出版社, 2003. 4

ISBN 7-5049-3026-1

I. 银…

II. 刘…

III. 银行管理体制—研究

IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017782 号

出版 **中国金融出版社**
发行

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>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 7.625

字数 205 千

版次 2003 年 4 月第 1 版

印次 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-3089

定价 18.00 元

如出现印装错误本社负责调换



努力降低金融监管成本提高金融监管效益 ——代序

刘明志同志 1993 年进入中国人民银行,积十年中央银行工作经验,加上深入的理论思考,撰成《银行管制的收益和成本》一书。细读全书,字里行间流露出作者对中央银行工作的执著和对金融事业的热爱。据我所知,本书是国内研究银行管制的收益和成本的第一本著作,倾注了作者多年心血,不乏真知灼见。欣闻本书即将与读者见面,我愿意向广大金融工作者、经济学界人士和大专院校师生等各界读者朋友们推荐该书。

任何人类经济活动的目的皆为以有限的资源投入追求最大的收益,人类历史上的技术进步就是不断追求净收益最大化的结果,本利分析是人类生产经营活动的一个基本核算方法。虽然公共政策领域的本利核算比较困难,但也同样需要考虑收益和成本的对比,只不过公共政策的收益和成本的涵义比较宽泛。

20 世纪 90 年代中后期以来,金融监管在我国经济生活中的地位不断上升,政府、金融界和公众对金融监管的必要性的认识日益充分,但令人不无遗憾的是,大家对金融监管的成本的认识仍很不够。任何创造收益的经济活动,都会有成本发生,金融监管也不能例外。只强调监管收益而忽视监管成本在理论上是不全面的,在实践上也不利于正确的监管政策的制定。本书作者从收益和成本两个角度研究银行管制,对银行管制的收益和成本进行了全面分析,在监管研究领域领一时风气之先,对于我们更加全面地认识监管政策和评价监管效果具有不菲的参考价值

与其他公共政策的目的一样,银行监管的目的也是追求全社会净收益最大化。给定银行监管的目的是维护金融体系的稳定这一目标,



追求净收益最大化就意味着以最低的成本实现这一目标。众所周知,当产出目标确定、投入要素量给定时,降低成本的惟一途径是提高生产的技术水平。追求银行监管收益最大化就意味着在不降低目标要求的前提下不断提高监管技术水平以降低监管成本。换言之,不断采用新的监管技术、引入新的监管方式、提高监管水平是降低银行监管成本、提高银行监管效率的有效途径。同样显而易见的是,当产出目标确定、技术水平给定时,降低成本的惟一途径是优化资源配置、降低资源投入水平。从经济学的这两个基本道理出发,我认为可以从以下几方面入手,努力降低银行监管成本。

第一,一项经济活动的目标越多,需要的要素投入就越多,发生的成本自然就越高。给定监管的目标是维护金融体系稳定,则应尽可能减少无关目标。就银行监管而言,其核心目的是控制和防范银行体系风险,与此无关的目标,如银行利率管制、业务范围限制等应尽可能放弃或最大限度地弱化,理由是这些管制限制了银行经营活动的自由度,抑制了竞争,降低了银行体系的效率,尽管无明显的会计成本发生,然而具有相当高的机会成本,且并非为维持银行体系稳定所必需。

第二,技术进步是提高经济活动效益的源泉。银行监管应当不断改进技术、更新方式、提高水平。监管当局应当注重开发新的监管技术,培养专门监管人才。

第三,给定一项经济活动目标,降低成本的途径是优化资源配置,尽量降低资源投入。就银行监管而言,监管当局应该尽可能地使用外部资源、协调监管行动、减少重复劳动,从而达到提高监管效果的目的。银行管制的核心目的是控制和防范风险,这与正常的商业银行的经营战略是一致的。因此,银行监管当局可以充分信任和依靠商业银行的内控、内审部门,督促后者建立起可靠的内控、内审程序,委托其进行专项检查,使用其内部监控和内部检查成果。金融风险具有外部性,银行体系风险与证券领域风险、保险领域风险可以交互影响,因此银行监管



当局应与其他金融监管当局、社会监督机构密切配合、相互协调、相互合作,以在可能的范围内实现资源共用、信息共享。银行监管当局还应与相应的外国监管当局建立起良好的沟通和协调渠道。

监管体制影响监管资源配置方式,从而影响监管效果。本书在使用收益—成本分析方法分析监管体制方面也进行了有益尝试。20世纪90年代后期以来,我国对金融监管体制进行了一些调整。中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会先后从中国人民银行中分设出来,分别专司证券业监管和保险业监管职责,今年中国银行业监督管理委员会也从中国人民银行中分设出来,在一定程度上实现了金融监管的专业化。随着金融业的不断发展,金融风险的表现不断变化,我国的金融监管体制仍处于不断完善的演进过程之中。从收益—成本分析的角度看,监管机构的设置应遵循两个原则:一是专业化原则,分工产生效率,金融监管部门必须做到专业化;另一是信息共享、资源共用原则,各监管机构应有制度化的沟通和协调机制。因此,在我国建立和完善有分有合、信息畅通、相互配合的银行、证券、保险监管机构,是今后进一步完善金融监管体制的方向。

刘明志同志在银行管制的收益—成本分析方面进行了开创性工作,为我国的银行管制研究引入了一个新框架。由于该领域研究在国内刚刚展开,其理论思考还处在起步阶段,结论只是初步的、试探性的。我希望本书出版以后,能引起国内研究者对这一领域的重视,我也热切地期待着更多有关金融监管的收益和成本的研究成果问世。

国家外汇管理局副局长 马德伦

2003年3月10日



目 录

第1章 引言:为什么要同时研究银行管制的收益和成本	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 本书的研究方法	(5)
1.2.1 收益—成本分析法	(6)
1.2.2 边际分析法	(8)
1.2.3 经济计量方法	(9)
第2章 经济管制和银行管制理论综述	(10)
2.1 经济管制和放松管制的理论综述	(10)
2.1.1 经济管制理论的主要观点	(10)
2.1.2 经济管制的收益和成本研究	(12)
2.1.3 放松管制的收益和成本研究	(14)
2.2 银行业管制的理论综述	(15)
2.2.1 银行业管制的动机	(15)
2.2.2 银行业管制的特殊原因	(17)
2.2.3 银行业管制的内容	(17)
2.2.4 银行业管制的收益和成本研究	(21)
2.2.5 银行业管制放松的收益和成本研究	(24)
2.3 关于我国银行业管制的研究综述	(26)
2.4 小结	(30)
第3章 银行业管制和管制放松的理论模型	(32)



3.1 银行业管制的特殊原因	(32)
3.1.1 货币信用活动的宏观经济效应与银行业管制	(32)
3.1.2 高负债引起的特有不确定性与银行业管制	(33)
3.1.3 两种形式的负外部性与金融危机	(35)
3.1.4 市场失灵和政府干预无效	(37)
3.2 银行业管制的内容	(40)
3.2.1 非价格竞争管制	(40)
3.2.2 价格竞争管制:利率管制	(41)
3.2.3 作为货币政策工具的管制	(42)
3.2.4 存款保险管制	(43)
3.2.5 风险审慎监督	(43)
3.2.6 对银行内部控制的要求	(44)
3.3 银行业管制的强度	(44)
3.3.1 非价格竞争管制的强度	(44)
3.3.2 价格竞争管制的强度	(45)
3.3.3 货币政策工具管制的强度	(45)
3.3.4 存款保险管制的强度	(45)
3.3.5 风险审慎监督管制的强度	(45)
3.3.6 银行内部控制要求的强度	(46)
3.4 银行业管制的收益和成本	(46)
3.4.1 银行业管制的收益	(46)
3.4.2 银行业管制的成本	(47)
3.4.3 非价格竞争管制的收益和成本	(47)
3.4.4 价格竞争管制(利率管制)的收益和成本	(48)
3.4.5 货币政策工具管制的收益和成本	(49)
3.4.6 存款保险的收益和成本	(49)
3.4.7 风险审慎监督的收益和成本	(50)



3.4.8 银行内部控制要求的收益和成本	(51)
3.5 银行业管制的收益成本的边际分析——简单情形	(51)
3.5.1 银行业管制的收益函数	(52)
3.5.2 银行业管制的成本函数	(52)
3.5.3 管制的边际收益、边际成本与理想管制均衡强度 ..	(53)
3.5.4 管制当局的目标函数和现实管制均衡强度 ——当局的目标函数为非风险关心条件下的讨论	(53)
3.5.5 管制当局的目标函数和现实管制均衡强度 ——当局的目标函数为风险关心条件下的讨论	(56)
3.5.6 现实管制均衡强度的比较静态分析——当局的 目标函数为非风险关心条件下的讨论	(57)
3.6 银行业管制的收益成本的边际分析：一般情形	(61)
3.6.1 当局非风险关心条件下管制强度的决定	(61)
3.6.2 当局风险关心条件下管制强度的决定	(64)
3.7 放松管制的边际分析	(68)
3.7.1 理论分析之一——当局为非风险关心条件下的 分析	(68)
3.7.2 理论分析之二——当局风险关心条件下的分析	(72)
3.7.3 实例分析之一：1979~1994 年间美国银行业管制 政策的变化	(73)
3.7.4 实例分析之二：中国放松第 3 类管制内容的效果的 实证分析	(76)
3.8 收益曲线的突然变化与危机防范	(78)
3.9 收益成本曲线的大幅度变化与危机化解	(79)
3.10 我国银行业管制的成本——直接成本的估算	(79)



第4章 银行利率管制与放松管制的收益和成本	(84)
4.1 利率管制的内容	(84)
4.2 利率管制的收益	(85)
4.2.1 不完全信息市场条件下银行利率水平的确定	(85)
4.2.2 金融市场不发达条件下利率管制的作用	(85)
4.2.3 第二类非均衡条件下银行利率管制的作用	(86)
4.2.4 银行不良贷款与银行利率水平的确定	(87)
4.3 银行利率管制的成本	(88)
4.4 银行利率管制的间接成本之一——货币政策转轨的效率损失	(89)
4.4.1 中国货币政策转轨的条件	(89)
4.4.2 利率管制对货币政策转轨的影响	(93)
4.5 银行利率管制的间接成本之二——影响货币政策中间目标的选择	(94)
4.5.1 从国际经验看我国货币政策目标体系的演变和中间目标的选择	(95)
4.5.2 货币供应量作为货币政策中介目标的可行性	(97)
4.5.3 利率作为货币政策中间目标的可行性	(100)
4.5.4 中国货币政策转轨与目标体系的未来演变	(105)
4.5.5 利率管制对货币政策中间目标转换的不利影响	(106)
4.6 利率管制的间接成本之三——银行动员储蓄资源的能力下降	(107)
4.6.1 居民储蓄行为方程	(107)
4.6.2 银行利率管制对银行动员居民储蓄能力的影响之估算	(110)
4.7 放松管制的边际分析	(112)
4.8 放松管制的机会收益	(113)



4.8.1 福利损失的纠正	(113)
4.8.2 消费者损失的弥补	(113)
4.8.3 有利于货币政策转轨	(113)
4.8.4 有利于货币政策传导机制的改进	(114)
4.8.5 有利于中央银行货币政策中间目标的选择	(114)
4.8.6 实证:利率管制部分放松的机会收益——CHIBOR 的 作用	(114)
4.9 银行利率管制放松的条件	(115)
4.9.1 经济条件	(115)
4.9.2 金融条件	(115)
4.10 银行利率管制放松的步骤	(116)
4.10.1 利率市场化的步骤	(116)
4.10.2 银行利率管制放松的步骤	(118)
4.11 放松管制过程中的利率政策	(121)
4.12 特殊情况下的利率管制	(122)
4.13 关于放松利率管制的建议	(123)
4.13.1 1993 年以来货币政策和宏观经济形势	(123)
4.13.2 关于放松银行利率管制的政策建议	(124)
第 5 章 银行业务范围管制的收益—成本分析	(128)
5.1 银行业务范围管制的收益—成本分析	(128)
5.1.1 分业经营和混业经营的收益—成本分析	(129)
5.1.2 分业经营、混业经营与市场的竞争性和效率	(132)
5.1.3 分业经营、混业经营与金融体系的稳定性	(133)
5.1.4 混业经营趋势的原因分析	(133)
5.1.5 国际上混业经营趋势对我国的借鉴意义	(135)
5.1.6 银行业务范围管制放松与银行混业经营形式的	



选择	(137)
5.2 银行参与货币交易的限制的收益—成本分析	(139)
5.2.1 银行从事外汇交易限制的收益和成本	(140)
5.2.2 银行参与同业拆借、债券交易的限制的收益和成本	(141)
5.2.3 限制的放松和银行间市场交易方式的可能变化	(141)
5.2.4 不断放松银行参与货币交易的限制以提高市场效率	(142)
5.2.5 适应银行货币交易自由化的趋势,改革银行间市场交易场所组织模式	(143)
第6章 金融管制体制的选择	(147)
6.1 政府行使金融管制权利的理论基础	(148)
6.2 其他国家(地区)金融管制体制选择的借鉴意义	(149)
6.3 关于政府选择金融管制体制的理论分析	(150)
6.3.1 管制的规模经济	(150)
6.3.2 管制者之间的竞争	(151)
6.3.3 管制者的行为模式及其收益	(152)
6.3.4 关于管制者的政治学分析	(155)
6.3.5 对管制者的监督	(156)
6.3.6 跨国管制	(156)
6.3.7 自律监督机制	(157)
6.3.8 管制当局作为技术部门应保持一定的独立性	(159)
6.3.9 分业经营下的管制体制选择	(163)
6.3.10 混业经营下的管制体制选择	(163)
6.3.11 金融管制的纵向分权	(164)
6.4 中国未来的金融管制体制	(167)



6.4.1 中国现行金融管制体制	(167)
6.4.2 中国金融管制体制的未来演变	(168)
结束语	(170)
附录一:中国的 $M_2/GDP(1980 \sim 2000)$:趋势、水平和影响	
因素	(175)
附录二:关于货币流动性趋势的分析	(193)
附录三:中国通货紧缩分析	(207)
参考文献	(221)



第 1 章

引言:为什么要同时研究银行管制的收益和成本

1.1 问题的提出

管制指政府当局对特定产业的特定限制政策及其实施。在国外,政府对金融业(银行业)的管制被称为金融业监督(银行业监督),国内通常称之为金融监管(银行监管)。

近年来,随着金融改革的推进,我国银行业得到了迅速发展,金融对外开放也进展迅速。在银行业迅速发展的同时,如何保持银行系统的稳定,是国内金融界比较关心的问题。传统上,我国实行计划经济体制,国家对银行业务实行严格的计划管理。随着二级银行制度的建立和逐步完善,金融机构种类的多元化以及银行产权的多元化,银行系统的风险控制对于国民经济的健康发展具有越来越重要的意义。与此同时,国家再沿用计划经济时期的行政控制手段来管理银行已经不合时宜。因此,借鉴国际管理经验并结合中国实际对银行业实施一定程度的管制是十分必要的,这已经成为国内银行界的共识。

银行业管制是政府的一项公共政策,是政府为社会提供的具有公共产品性质的服务。政府在进行公共决策时有必要考虑决策的经济效果,即要统筹考虑决策的收益和成本。政府对银行业实施一定程度的管制是必要的,但管制是有成本的。管制的成本不但包括实施管制发生的会计成本,还包括由此引起的效率损失。因此,在中国,要加强对银行业的管制,同时也要研究如何改进对银行业的管制,要研究如何以最小的代价取得预定的管制效果。正是考虑到被大家在很大程度上忽



略了的银行业管制的成本因素,本书才选择银行业管制的收益和成本进行研究,目的在于阐明追求最优限度管制的思想。期望这一思想对我国有关政府部门在制定银行业管制政策和非银行金融机构管制政策时有所裨益。

20世纪90年代以来,中国对银行业管制的重视程度不断上升。1994年,国务院主要领导亲自参加中国人民银行举办的金融机构管理工作会议。1997年和2002年,中共中央和国务院召开两次全国金融工作会议,党中央和国务院高层领导亲自与会,银行业管制则是会议讨论的重点内容之一。作为银行业管制当局的中国人民银行在工作安排上对银行业管制的重视程度更是与日俱增。2002年,中国人民银行提出“银行监管是中央银行工作的重中之重”,其重视程度,由此可见一斑。但与此同时,银行业管制的成本并未引起政府决策部门的重视。同政府的表现相似,学术界关于银行业管制成本的讨论也不活跃。同时考虑收益和成本是经济学的基本分析方法之一。若忽略了成本方面的分析,则关于银行业管制的研究无论如何不能说是全面的。在实践中,如果银行管制不考虑收益和成本或只考虑收益而忽略成本,则管制很可能是不经济的,管制效果也不可能理想,而同时考虑收益和成本,并尽可能追求净收益的最大化则有利于全社会福利状况的改善。因此,这一研究课题对于作者而言是一个全新的课题。认识到银行管制存在着不可忽视的成本,在实际工作中就应注意尽可能地减少成本。银行管制当局必须具有效率意识和成本意识。本书期望能引起当局对管制效率、管制成本的重视,这也是本书的现实意义之所在。本书还试图引起我国学术界对金融管制的收益成本分析的兴趣。本书引用资料截至2000年底。

20世纪80年代以来,国际金融领域出现了两种并行的现象,一是针对金融机构的风险监管及其国际协调不断加强,二是金融创新和放松管制的实践越来越广。如何解释这一现象呢?本书试图从不同的管



制内容的收益和成本的对比来解释为什么有的管制内容要加强、有的管制内容要放松。

银行业管制涉及的内容很多,银行利率管制是银行业管制的一项内容。按照同样的思路,有必要对银行利率管制的好处和代价进行研究。20世纪80年代以来,放松乃至取消对银行的利率管制成为一股国际潮流,美国、日本相继放开了银行利率。20世纪90年代,新兴市场经济体也热衷于放开对银行利率的限制。放松银行利率管制的好处是什么,好处有多大?放松利率管制是否也需要付出一定的代价,代价有多大,是否值得付出这么大的代价?

在我国,现行利率管制政策脱胎于计划经济时期的利率管理体制。改革开放以来,金融市场逐步发育,金融机构初步实现了种类多样化和产权多元化,银行间形成了一定程度的竞争。随着金融改革和发展的不断进展,放开对银行利率的限制在经济理论界几乎已经成为共识。在我国,放松对银行利率的限制,不但是银行业管制放松的一个方面,而且还是金融体制改革的一项重要内容。

进一步推进银行利率改革(放开银行利率)是今后金融体制改革的重要内容。20世纪90年代以来,中国金融体制改革的目标渐趋明朗,那就是建立与社会主义市场经济体制相适应的金融组织体系、金融调控和监督体系、金融市场体系。市场化的利率则是金融组织充分开展竞争、中央银行通过市场进行间接调控的重要条件,更是金融市场有效率地运作所不可或缺的条件。这是因为,如果作为市场价格的利率不放开,就很难谈市场的充分发育和市场功能的充分发挥。如果利率管理体制仍沿袭计划经济条件下的行政控制方式,而社会利率又是非完全可控的,造成事实上的双轨利率,那么资金的双重价格势必会造成资源配置上的低效率。因此,笔者(刘明志,1995)认为改革计划经济时代留下的利率生成方式是金融体制改革的重要内容之一。1996年年初以来,我国在利率改革方面进行了积极稳妥的尝试,取得了明显成效,



这表现在以银行间同业拆借利率和国债市场回购利率为代表的货币市场利率放开的任务已经基本完成(中国人民银行,1997)。应该看到,利率改革的任务还很艰巨。作为利率体系的最重要组成部分的银行存贷款利率的生成方式,仍基本沿袭了计划经济时代的银行存贷款利率生成方式。毫无疑问,改革银行存贷款利率生成方式是今后进一步推进金融体制改革的重要任务。

关于利率改革问题,有两种研究思路。比较流行的一种是研究利率在经济体系中的作用,如利率对储蓄、投资的影响,对货币需求和货币供给的影响,在货币政策传导中的作用等,如果利率的作用受到限制,按照这一思路,应该放开利率。另一种研究思路是从利率管制入手,讨论为什么会存在利率管制,在存在利率管制的条件下为什么还要放松管制,何时应放松管制,放松到什么程度。

国内经济学界流行的观点大都是关于先放什么、后放什么的建议,或哪些放开、哪些不放开的建议。例如,刘庆(1988)曾主张实行双轨利率,吴秀芳(1988)曾主张取消优惠利率,而丁鹤(1986)则主张利率全部开放[以上转引自王志(1990)]。谢平(1995)先研究了储蓄的利率弹性、投资的利率弹性、利率市场化对于货币政策的意义和双轨利率的弊端后,提出了利率市场化的顺序。其后,谢平(1996)又循着上述思路更加清晰地研究了这一问题。刘明志和周荣芳等(1995)提出了首先放开银行同业拆借利率的改革设想。笔者还提出把放开银行贴现率作为利率市场化改革的第二个突破口(刘明志,1997)。谢平、刘明志和周荣芳等关于首先放开银行同业拆借利率的改革设想已为中国金融改革的实践所证实。景学成等(1998)探讨了利率与利润率的关系、利率与通货膨胀率的关系、利率与汇率的关系,分析了我国深化利率改革的困难、论述了我国加快利率市场化改革的必要性后,提出了1998年之后用3年时间完成利率市场化改革的任务,并提出了“按照先易后难的顺序,逐步放开各种利率管制;抓住有利时机,加快利率改革”的思路。