

YOUXIAO YINHANG
JIANGUAN FANGSHI
YANJIU YU SHIJIAN

有效银行监管方式 研究与实践

李怀珍◎主编



中国金融出版社

有效银行监管方式 研究与实践

李怀珍 主编



中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：潘 洁

责任印制：张 莉

图书在版编目 (CIP) 数据

有效银行监管方式研究与实践 (Youxiao Yinhang Jianguan Fangshi Yanjiu
yu Shijian) /李怀珍主编. —北京: 中国金融出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4568 - 6

I. 有… II. 李… III. 银行监督—研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 188260 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>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河市利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 21.75

字数 447 千

版次 2007 年 12 月第 1 版

印次 2007 年 12 月第 1 次印刷

定价 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4568 - 6/F. 4128

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

本书编委会

主 编 李怀珍

副主编 阙方平 段银弟

编 委 (按姓氏笔画排列)

代 俊 孙 辉 李 博 邱 洪

陈任武 陈朝晖 胡继红 秦汉锋

彭绪军

序

银行监管的本质实际上是制度监管，正如 Gowland (1990) 所说，“监管就是制定并实施规则的一种活动”。监管制度是监管方式的基础，监管方式是监管制度的载体。历史地看，银行监管制度变迁是由制度环境包括经济、社会、理论等的变化而引起的，总是朝着有效银行监管的方向迈进，体现为以最佳的监管方式和最经济的监管投入实现监管效果“帕累托最优”的过程，这直接导致了监管方式的创新与发展。因而，银行监管方式既反映了监管活动遵循市场规律、针对市场需求的理性调整，也成为一定时期影响监管效果的决定性因素，是监管者必须经常审视的重要问题。

在金融深化及金融全球化迅速发展的趋势下，监管制度变迁跨越了货币管理、金融监管、审慎监管等阶段，这使监管方式面临着适应金融市场变化的更多挑战，从而加快了创新步伐，沿着合规监管、资本监管、风险监管的路径不断演进。作为有效银行监管方式的直接体现和实践成果，从 1988 年巴塞尔委员会发布《统一资本计量与资本标准的国际协议》以来，多项银行监管国际标准和守则相继出台，其中《有效银行监管核心原则》已成为指导各国、各地区衡量和完善银行监管有效性的实用工具，2006 年 10 月发布的修订版《有效银行监管核心原则》则被视为银行监管的最低国际标准。我国银行业监管随着市场经济体制改革而探索发展，起步较晚，真正的专业化监管框架则是 2003 年后才建立，虽然我们在监管制度、监管方式创新上做了大量

工作，但对照国际通行的做法和标准，还存在这样或那样的缺憾和不足，完善监管体系、改进监管方式还有很长的路要走。温家宝总理在2007年全国金融工作会议上强调：随着我国金融业快速发展，金融改革继续深化，金融领域开放不断扩大，金融运行日益复杂，金融监管任务越来越重。必须始终把依法加强金融监管作为金融工作的重中之重，这是金融业持续发展的重要保证。基于此，加强对有效银行监管方式的研究，并使之更好地运用于监管工作实践，无疑是很有现实意义和历史意义的。

有效的银行监管作为公共商品是不能完全由市场提供的。学习借鉴国际先进监管理念和标准，在实践中比较监管制度的优劣并总结监管活动的得失成败，积极探索适合我国银行业实际的有效监管方式，是我们银行监管者的使命和责任。本书从理论与实践相结合的角度，运用现代经济学和管理学的研究方法，对现代银行监管的目标、手段、标准进行了较全面的概括和归纳，是对有效银行监管方式理论研究和实践总结的一次新尝试。在本书编写过程中，我们着眼宏观，立足微观，搜集了国内外有关银行监管的最新研究成果，阐明了各类监管方式的理论依据，分析了当前监管工作中的难点、热点问题，有针对性地提出了监管方式创新的建议。特别是联系我们所在单位——中国银监会湖北监管局的工作实际，以具体的典型案例为载体研讨各类监管方式，为理论阐述提供了支撑，使得本书内容含量大、注重逻辑性。可以说，本书的很多观点来自监管工作中各种思想碰撞的火花，很多内容是工作实践的总结和升华。

本书结构分为导论、标准监管篇、差别监管篇、持续监管篇、流程监管篇、监管绩效篇六部分。导论主要介绍研究背景及意义，阐述了监管制度变迁、监管方式演变的历史、现状，为各类监管方式的深入研究奠定了基础；标准监管篇介绍了标准化监管的概念、特点，分析了标准化监管的构成要素和约束条件，并从国内外两个层面进行实

证研究，提出了完善标准化监管的对策；差别监管篇从制度稀缺理论入手，阐明了差别监管的意义，并将其具体细化为分类监管、分区监管、分级监管、分业监管和激励监管，结合工作实践对这些监管手段逐一进行了分析；持续监管篇重点介绍了持续监管的内容、要求及与有效银行监管的关系，回顾了我国银行业持续监管探索过程，讨论了优化持续监管的路径；流程监管篇介绍了流程再造基本理论，对银行业务流程和监管流程再造进行了详细论述，实证了从机构性监管向功能性监管转变的发展方向；监管绩效篇围绕监管绩效经济学分析展开，总结了国际银行监管治理实践，探讨了我国银行业监管治理问题和对策，以实例说明了监管治理对银行监管有效性的支撑。

本书的主要创新点在于银行监管方式研究的系统性和深入性，并在理论与实务结合上填补了该项研究的空白。与2006年出版的《银行持续监管与发展》（中国金融出版社2006年10月版）比较，本书梳理了国内外银行监管的最新理论和实践经验，体现了我国大力推进银行监管能力建设、增强监管有效性的时代要求，虽然两本书在研究方向上有一定的联系，但本书无论是理论观点、知识层次还是研究深度都力求有新的拓展。一是视野较宽。以资本监管和风险监管为重点，对新形势下银行监管的内容和具体步骤进行了全面的分析和把握，将研究的触角延伸到影响监管有效性的各个层面。二是体系初现。在过去对持续监管进行研究的基础上，及时捕捉银行监管方式演变的新动向，探讨了标准化监管、流程监管、差别监管、联动监管等各种有效银行监管方式，第一次对有效银行监管方式进行了系统性研究，形成了有效银行监管研究的一个侧面和方法。三是深浅结合。本书写作的内在逻辑是从理论到实践，再从实践上升到理论。对各类监管方式的研讨，既说明历史渊源，又介绍发展现状，既有国际标准，又有中国实践，既分析问题，又提出对策，体现了理论与实践结合，使本书具有一定的知识性、可读性，所探讨的监管方式有较强的可操作性。

应说明的是，我国银行业波澜壮阔的改革和监管实践是本书写作的背景基础。银监会成立后，及时确立“管法人、管风险、管内控，提高透明度”的监管理念，按照“四个监管目标”和“六条良好监管标准”，制定实施《提高银行监管有效性中长期规划》，完善监管法规体系，开发监管信息系统，借助现代化技术手段和国际先进经验，全面加强银行业监督管理，实现了由合规监管向资本监管与风险监管并重的转变，有效引领了中国银行业改革开放事业跨越式发展。以国有商业银行股份制改革取得突破性进展为标志，中国银行业的经营质量、竞争能力和监管水平都发生了“翻天覆地”的变化。正如温家宝总理所指出的：“金融业发生了历史性变化，在经济社会发展中发挥了重要的支撑和促进作用。”我们亲身经历的这场银行业重大变革，激发了我们在工作、学习中探索研究有效监管方式的韧劲和动力，同时也为本书提供了鲜活的写作素材。

本书是编委会成员集体智慧的结晶，各位编委在工作之余进行了近一年的笔耕，为完成书稿付出了辛勤的劳动。在本书编写过程中，我们得到了金融界、理论界专家的指导和帮助，得到了各级领导的关心，也得到了中国金融出版社的大力支持，在此一并表示由衷的感谢。

加强对有效银行监管问题的研究，将是社会主义市场经济发展过程中长期性的工作任务。相信本书的面世，能够为探索有效银行监管方式起到抛砖引玉的作用。由于编者水平所限，本书中一定还有许多不当之处，欢迎大家及时给予批评指正，以指导我们进一步深化对银行业监管有效性问题的研究和学习。

编 者
2007年10月

目 录

第一篇 导 论

第一章	银行监管制度的确立与变迁	2
第二章	银行监管方式的“帕累托改进”	9
第三章	银行监管治理与银行监管的有效性	23
第四章	银行监管方式演进与银行监管绩效的改进	32

第二篇 标准监管篇

第五章	标准化监管概述	44
第六章	标准化监管的主要内容及约束条件分析	52
第七章	标准化监管的国际实践	61
第八章	标准化监管在我国的实践	71

第三篇 差别监管篇

第九章	差别监管概述	84
第十章	分类监管	97
第十一章	分区监管	114
第十二章	分业监管	126
第十三章	分级监管	144

第四篇 持续监管篇

第十四章	持续监管概述	162
第十五章	国际银行业的持续监管	168
第十六章	我国持续监管的探索与实践	178

第五篇 流程监管篇

第十七章	流程再造的基本理论	206
------	-----------------	-----

第十八章 银行业务流程再造	214
第十九章 银行监管流程再造	229

第六篇 监管绩效篇

第二十章 银行监管绩效的概念	254
第二十一章 银行监管绩效的经济学分析	269
第二十二章 国际银行监管治理的实践	289
第二十三章 我国银行监管治理的探索	310

参考文献	330
------------	-----

后记	334
----------	-----

第一篇

导论

第一章

银行监管制度的确立与变迁

监管是一个涉及经济学、法学、管理学和政治学范畴的综合概念，可以这样定义监管：为促进被监管事业的安全、公平、高效和稳定运行，由行政机构依照法定程序制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特定行为。因此，监管的实质是用监督和管理相结合的方法，使被监管事业按照既定规则健康运行和发展，其核心在于不断提高和强化监管效果，以最佳“性价比”的监管投入实现监管效果的“帕累托最优”。

第一节 银行监管制度的正式确立：法律制度

银行监管包含银行监督和银行管理双重属性。银行监督是指监管部门对银行市场运行状况进行系统、及时的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，对银行机构实施全面、经常性的检查和督促，以促进银行机构依法稳健经营，安全可靠和健康发展。银行管理则是指监管部门依法对辖内银行机构及市场进行管理（包括市场体系的构建、市场规则的制定和对市场违规行为的处罚等），对银行机构及其经营活动实行领导、组织、协调和控制等。

市场经济首先是规则经济或者法制经济，银行监管的本质实际上是制度监管，正如 Cowland（1990）所说，“监管就是制定并实施规则的一种活动”。银行监管制度是银行机构监管的模式、目标、原则、内容和方式等的总称。由于历史原因、经济发达程度和法律体系的影响，各国银行发展程度和监管制度不尽相同。

政府对金融活动的监管最早可追溯到 1720 年英国颁布的《反泡沫公司法》。当时，在英国出现了一次股票投机狂潮，即著名的“南海泡沫”。为防止股票过度投机，英国国会通过了《反泡沫公司法》，标志着世界金融史上政府实施金融

监管的正式开始，其主要原则一直影响到今天。但这种监管还不是现代意义上的监管，银行监管制度的正式确立与法律制度紧密相连。

1864 年南北战争期间，美国联邦政府制定了《国民银行法》，联邦政府开始依法对商业银行实施监管，从立法上确定了政府对银行业的监管和干预权威，赋予其维护金融体系稳定的职能，标志着银行监管制度的正式确立。

第二节 银行监管制度的变迁与监管理论支撑

新制度经济学关于制度变迁的理论认为，制度变迁的主体包括制度的需求者与供给者，制度变迁就是制度供给满足制度需求的过程，即一种新的有效率的制度对原有低效率制度的替代，也是制度由非均衡状态达到新的均衡状态的过程。需求者之所以有新制度需求，是因为特定的技术和社会环境发生了变化，如生产技术发展、市场规模扩大、价格上升等。但由于规模经济的要求、厌恶风险或政治压力等因素的影响，原有制度（或制度安排）未能发生相应变化，制度与环境的匹配不再是最优状态，此时便产生了新的潜在的收益。这一收益在原有制度内不可能被内在化，如若实行新的更有效率的制度就能获取这种利润。这样，总有部分个人或组织为获取潜在利润而开始提供新的制度供给，实现新的制度均衡。

依据上述理论，银行监管制度的变迁也是由制度环境，包括经济、社会、理论等的变化而引起。其中，不同时期的监管理论对监管制度的变迁更是起到极为重要的作用。制度变迁既以理论为支撑，同时又促进理论不断发展，从而产生新的制度，两者相互依存，相互促进。以美国银行业为例，按照监管理论的发展，银行监管制度的变迁分为以下几个阶段。

一、20 世纪 30 年代以前的货币管理阶段

银行监管是国家干预在金融领域的直接表现，在西方经济思想史中，国家干预和市场自由是一条贯穿始终的主线。在这种背景下，银行监管理论与经济学中的两个基本范式——“看得见的手”和“看不见的手”紧密联系在一起，且深受这两个基本范式的影响。

（一）监管理论

17 世纪到 20 世纪 30 年代是古典和新古典经济自由主义占据主流的时期。古典经济学将“看不见的手”视为市场经济准则，认为市场在价格机制的引导下将会自动地创造经济秩序的和谐与永恒，政府仅仅应该作为市场经济的“守

夜人”，而不应直接介入和干预经济运行。新古典经济学崇尚自由放任的经济政策，认为市场的自发运动将会实现资源配置的“帕累托最优”，因此极力反对政府对经济运行的干预。

在古典和新古典经济自由主义的理论背景下，银行监管理论主要集中在货币监管和防止银行挤提方面，讨论的焦点问题在于要不要建立以中央银行为主体的官方安全网，对银行机构经营行为的具体干预则很少论及。

在此阶段，银行业务范围比较狭窄，风险主要源于贷款集中。这一阶段社会经济波动剧烈，通货膨胀严重，许多金融机构不谨慎的信用扩张引发金融体系连锁式剧烈波动，大量银行因此倒闭。作为货币管理者的中央银行开始承担信用“保险”责任，为金融机构提供最后贷款，防止公众挤提存款。政府对银行的监管主要集中于对货币的控制，因此，严格说来，这只能算是货币监管。

（二）监管制度

1. 监管目标的设置

银行监管作为一种具有特定内涵和特征政府规制行为，必然有其特定和具体的目标，这是监管者在实施监管中要达到的目的，是行为宗旨之所在，也是金融监管立法的目的之所在。美国根据自身历史经济文化背景和发展情况，制定了明确的监管目标。美国《联邦储备法》第1条就明确该法的目的之一是“建立美国境内更有效的银行监管制度”，具体目标有四：维持公众对一个安全、完善和稳定的银行系统的信心；为建立一个有效的和竞争的银行系统服务；保护消费者；允许银行体系适应经济的变化而变化。

从监管目标的设置看，美国银行监管立法兼顾了追求银行业发展安全性和效率性，达到了保护投资者的目的。

2. 监管主体的设置

由于在联邦制这一政治体制下，联邦和州都有相当权力，从而导致美国双重银行体系的建立，即联邦银行和州银行并存，相应的监管制度也就采取了双线监管结构。

首先是联邦一级，1864年《国民银行法》颁布之后，依法成立的美国货币监理署实施对联邦银行的特许、检查和监督，同时保留了各州对州银行的安全和稳健负责的监管权。在美国历史上曾出现过类似中央银行的国民银行，如1791年建立的美国第一银行，1816年建立的美国第二银行，在当时事实上承担了对银行体系一定程度的监督管理职责，但分别在1811年和1836年因特许权期满而解散。1907年美国国会通过了《联邦储备条例》，正式设立了美国的中央银行——联邦储备体系，主观上旨在建立适度的调节货币供应机制，客观上加强了对银行业的全面监管；随后1913年的《联邦储备法》进一步增强了联邦储备

体系的作用，创建了 12 家联邦储备银行体系，监管属于联邦储备委员会成员的国家特许银行，为实施货币政策、控制通货膨胀和利率水平做准备。

其次是州一级，各州拥有独立的立法和监管权，负责监管州银行的安全和稳健经营。

二、20 世纪 30 年代到 70 年代的金融监管阶段

（一）监管理论

20 世纪 30 年代，资本主义世界发生了 1929 ~ 1933 年大危机，在实践上诞生了罗斯福新政，理论上则诞生了凯恩斯主义。该理论强调政府在经济中的重要作用，认为政府干预可以调节经济。凯恩斯主义经济学的出现和发展使得政府干预的主张在此后 30 年左右的时间里占据了优势地位。

随着经济学在这一期间对市场不完全性认识的深化，银行监管理论主要从外部性、垄断、金融稳健的公共产品特性以及不确定性、信息不完全和信息不对称几个方面展开。这些理论的出现和发展为 20 世纪 30 年代开始的政府金融监管提供了有力的注解，并成为西方主要发达国家对金融领域进一步加强控制的主要论据。

在这个阶段，由于金融经济的剧烈波动，银行监管仅限于货币管理已不能满足金融发展的需要。为此，各国普遍扩大了银行监管的范围，加大了监管力度，制定了一系列法律、法规，加强了利率管制，对机构的市场准入条件、资本充足率、业务范围及风险管理等提出了明确要求，这即是金融监管阶段。

（二）监管制度

1. 监管目标设置

1933 年《银行法》是在金融危机的背景下出台的，该法通过两项法律措施，即建立存款保险制度和银证分离制度，旨在防止金融资金从“合法性”商业用途转向“投机性”用途，降低银行经营风险，同时防止滥用利益冲突的情况，以保护存款人利益。但由于银证业务分离，在一定程度上削弱了提高经营效率、增强本国在国际金融市场上竞争能力的目标。

2. 监管主体的设置

针对大危机中出现的大量银行破产给储户带来的巨大利益损失的情况，1933 年《银行法》（又称《格拉斯—斯蒂格尔法》）成立了新的监管机构——联邦存款保险公司（FDIC），主要通过经营商业银行的存款保险业务执行银行监管职能。它属于联邦政府的一个机构，负责为商业银行的存款提供保险。联邦存款保险公司的最高权力机构是董事会，由 5 个监管机构的负责人组成，其中一人是通货总监。机构总部设在华盛顿，全国设有 8 个区域管理办事处，资金来

源主要是向投保银行收取保险费和在紧急情况下向财政部融资。联邦存款保险公司监督实行存款保险制度的州立银行向其投保，并对不参加存款保险的非联邦成员银行建立了一套稽核监管制度；此外，还负责检查被保险银行的账目，要求其按期递交业务经营、财务管理等报告和统计资料，加强对被保险银行资产的限制。为保护存款人的利益，法律还赋予联邦存款保险公司其他权力：第一，有权接管经营失败的银行，并在最高保险金额内支付存款人的存款，付清保险存款后，联邦存款保险公司将对该行资产进行清理；第二，通过招标等方式寻找合适的银行或个人来购买该行部分资产并继承其全部存款；第三，可直接对陷入困境的银行提供资金支持，以避免其破产。

由联邦储备委员会改组成立的联邦储备理事会（FRB），则有权规定各储备银行的贴现率和短期存款利率，因此成为事实上的中央银行。根据法律规定，联邦储备理事会成为银行业的监管机构，负责监管州政府注册的会员银行，有权要求被监管银行提供特别报告，任命及撤销官员；有权对被监管银行进行现场检查和非现场监管，包括对银行经营方针和政策的检查；有权检查管理层人员的素质和管理水平；有权检查银行自我监督体系；另外还有专项稽核权力。相对于1933年前，联邦储备理事会作为银行监管机构的权力得到了集中和加强。

这一时期的银行监管机构有三个：联邦储备理事会，主要负责对银行控股公司和加入联储的州银行的监管；货币监理署（OCC），主要负责对国民银行的监管；联邦存款保险公司，主要监管参加存款保险的银行。

三、20 世纪 70 年代至今的审慎监管阶段

（一）监管理论

20 世纪六七十年代，主要资本主义国家的经济发生了严重的“滞胀”危机，新经济自由主义通过对新古典经济学的重新表述和补充，证明了市场机制“自然秩序”的存在和有效性，极力主张减少国家干预，实行自由主义的经济政策。然而，20 世纪 80 年代末到 90 年代初的经济衰退使得新凯恩斯主义及其国家干预政策再度成为经济学基础。

随着自由主义的复兴，金融界出现了“法律限制”理论，认为政府对银行和货币体系的不恰当干预是引发银行危机的重要原因，政府法律限制的危害主要表现为监管的负面效应巨大、官方安全网的法规存在滋生道德风险的趋势、中央银行对货币发行权的垄断和集中对银行体系的脆弱性产生直接影响。在银行监管理论方面，金融自由化理论逐渐发展起来，对理论界和金融部门的影响不断扩大。如果说 20 世纪 30 年代到 70 年代银行监管理论的核心是金融体系安

全优先的话，金融自由化理论则尊崇效率优先原则。30年代以前基本不受管制的银行体系在20世纪30年代的大危机中崩溃，导致其安全性成为人们优先考虑的目标。20世纪30年代到70年代日益广泛、深入的银行监管，特别是那些直接的价格性限制和对具体经营行为的行政性管制，束缚了银行机构经营和发展的手脚，而在存款保险制度充分发挥稳定作用、银行挤提现象大为减少的情况下，银行机构的效率、效益要求就凸显出来，而且似乎超越了安全性目标的重要性。在这种情况下，银行监管理论开始转向如何协调安全稳定与效率方面。

20世纪90年代以来，随着金融全球化的步伐加快，银行危机不断发生，对现有银行监管理论、制度、方式提出了严峻挑战。银行监管理论的研究更加注重金融的本质属性和银行体系运行的特殊性，不仅从外部力量介入角度来考虑有效的监管方式，而且更注意从银行机构、银行体系内部的激励相容角度，进一步探索银行机构和银行体系自觉主动防范风险的监管制度。

（二）监管制度

1. 监管目标设置

之前的立法针对银行业风险性高的特征，为保护社会公众利益，确立了以风险防范为重点的监管目标，并制定了一系列监管措施来保障目标的实现。如20世纪70年代针对银行业金融机构的评级系统（CAMELS），主要从资本充足率、资产质量、管理水平、盈利水平、资产流动性和对市场风险的敏感性六个方面对银行业绩进行评定。1999年《金融服务现代化法》则确立了效率为主的监管目标，通过混业经营，促进金融业的有效竞争，提高金融业的创新能力和经营水平。

2. 监管主体的设置

1999年《金融服务现代化法》在监管结构方面提出了功能监管思路。所谓功能监管，就是在统一的监管机构内，由专业分工的管理专家和相应的管理程序对金融机构不同业务实行监管。具体来说，美国的功能监管结构就是由联邦储备理事会负责对金融控股公司进行全面监管，而其各自的银行、证券、保险业务仍分别由原来各领域的监管机构执行。银行由美国联邦储备理事会、货币监理署和联邦存款保险公司监管，证券由证券交易委员会监管。

因此，美国的银行监管主体并没有发生变化，只是各自的权限范围重新做了划分。其中美国联邦储备理事会被赋予较大的监管权，成为金融控股公司的基本监管者，且与财政部一起核定金融控股公司的经营范围。联邦储备理事会必要时也对银行、证券、保险等子公司拥有仲裁权，但同时要尊重控股公司内部不同附属公司监管当局的权限，尽可能采用其检查结果。为实现权力制衡，当各领域监管机构认为联邦储备理事会监管不当时，也可以优先执行各领域监