

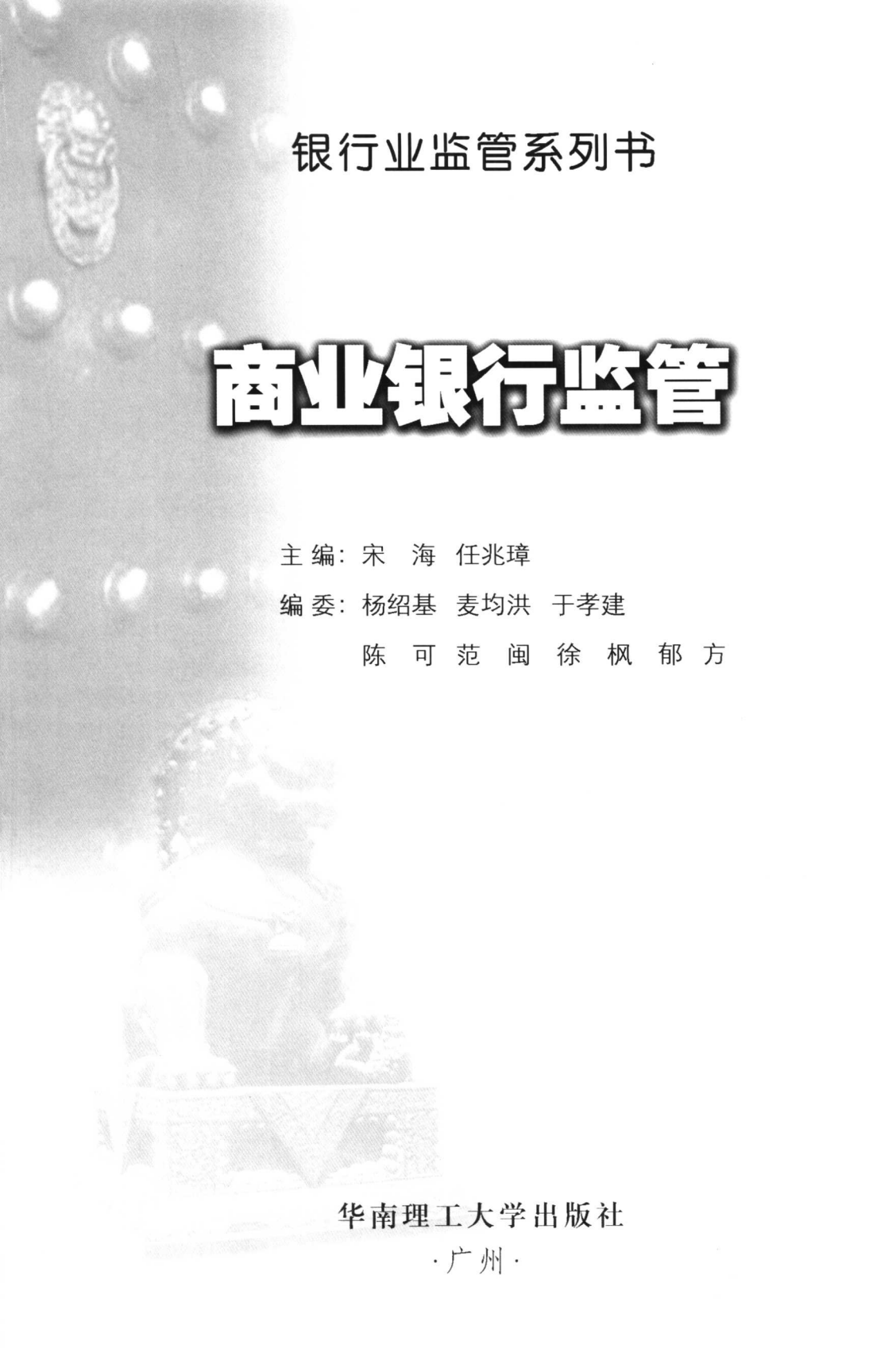
银 行 业 监 管 系 列 书

商业银行监管

主 编 宋 海 任兆璋

华南理工大学出版社





银行业监管系列书

商业银行监管

主 编：宋 海 任兆璋

编 委：杨绍基 麦均洪 于孝建

陈 可 范 闽 徐 枫 郁 方

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

本书包含理论篇、比较篇、实践篇三大部分内容。其中,理论篇分析经典银行监管理论与现代银行监管理论和制度的发展;比较篇选取世界上最具代表性的发达国家和地区以及新兴市场国家,借鉴其商业银行监管的成功经验和吸取其失败教训;实践篇则立足于我国的银行业监管实践,从实务角度介绍商业银行的市场准入、市场退出、日常监管以及风险监管等内容。

图书在版编目(CIP)数据

商业银行监管/宋海,任兆璋主编. —广州:华南理工大学出版社,2006.11

(银行业监管系列书)

ISBN 7-5623-2522-7

I. 商… II. ①宋… ②任… III. 商业银行 - 监督管理 - 研究 IV. F830.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136511 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

策划编辑: 赖淑华

责任编辑: 黄丽谊

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 670mm × 960mm 1/16 印张: 12.5 字数: 195 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1 500 册

定 价: 125.00 元 (共 5 册)

版权所有 盗版必究

2003年4月28日，根据第十届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，设立了中国银行业监督管理委员会（简称中国银监会）。同年12月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过的《中华人民共和国银行业监督管理法》中的第二条规定，中国银监会负责对全国银行业金融机构（包括国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、城市信用合作社、农村合作金融机构等吸收公众存款的金融机构、政策性银行、金融资产管理公司、信托投资公司、财务公司、金融租赁公司及经银监会批准设立的其他金融机构）及其业务活动进行监督管理。

中国银监会的成立标志着市场化监管体制的成型，标志着行政性管制将被市场化监管所取代，更标志着我国金融体制改革革命性的举步。这一举世瞩目的重大事件提醒我们：应该在大学开辟一个讲授金融监管的课堂。于是，2003年我们在制定下一年度的教学计划时，即在2004级金融专业硕士研究生的教学计划中设置了“金融监管”这门课程。也就在那时我们思考着是否编写适合理工科大学金融专业高年级本科生和研究生使用的“金融监管”教材，并且决定从组织编写“银行业监管”教材着手。

进入了21世纪，对于虽然没有涉足金融工作的在校金融专业研究生和高年级大学生，却可以考虑学习一种极其重要而现实的金融监管理念——管法人、管风险、管内控和提高透明度，即中国银监会提出的新理念。因为，时代在不断变革，监管的职责与任务乃至监管形式也在不断变化。中国银监会成立后，我国的银行业监管立即开始并不断实践着五个转变：从单一合规监管向风险监管与合规监管相结合转变；从分割式监管向注重对法人机构整体风险监管转变；从一次性监管向持续监管转变；从侧重



对具体业务监管向公司治理、风险内控监管转变；从定性分析向定性分析与定量分析相结合监管转变。金融的变化是多方位的、多元的、无常的和难以预测的。金融市场的变化更新了许多产业竞争结构的定义，新兴的金融服务的比重的迅速增加，使得国民经济变得更灵活和更富有弹性。于是，对于一名未来的金融工作接班人来说，做好准备去灵活面对高风险性、高动态性、瞬息万变的金融业和复杂的外部环境，那实在是至关重要的。

在编写这套“银行业监管系列书”时，我们根据高校培养目标的需要，把理论、概念、术语等作为全书的重点，按独特的逻辑顺序将丰富的金融理论加以整合，尽量以浅显的语言介绍复杂的金融监管理论。每一种理论的介绍，都采用了标准化的编写结构，即理论的产生背景、各时期的演变、理论本身的内容、理论的贡献等。以金融监管历史演变→金融监管理论演变→现代金融监管理论这样的大脉络逐步深入推进，使读者（主要是高校学生）全面了解金融理论发展的漫长过程和获取丰富的理论知识。

同时，我们追随金融市场所经历的金融创新、金融自由化和金融全球化这三个巨大变革，将最新的、最前沿的金融监管纳入篇中。如重点介绍了“巴塞尔银行条例和监督委员会”（简称巴塞尔委员会）在1988年通过的《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的协议》（即《巴塞尔协议》），以及在其基础上、经过反复修订于2004年6月最终公布的《巴塞尔新资本协议》（简称新巴塞尔协议）。新巴塞尔协议继续以资本充足率为核心，提出银行风险监管的三个支柱，即最低资本金要求、外部监管、市场约束等。新巴塞尔协议将风险从信用风险扩大到信用风险、市场风险和操作风险，开创了银行全面风险监管的新局面。新巴塞尔协议肯定了市场具有迫使银行有效、合理地分配资金和控制风险的作用。因此，为确保市场约束作用的发挥，新巴塞尔协议特别提出强化信息披露的要求。我们还把新巴塞尔协议提供的先进国家和地区对银行监管分析和手段的经验，以及经过检验的新方法、新监测模型一一列入篇中，使读者能通过本系列书，激动和兴奋地分享当前金融领域风险管理和控制技术的最新信息。



人类社会，“变化”是永恒存在的。为了在这个变化的环境中生存并获得成功，每一个金融工作者、监管者必须有才能、有创造性才能、有变不确定因素为机会的才能。要具备这种能力，突出的工作是收集信息。信息是能源，知道利用信息的金融业工作者、银行家和管理者，就是把握契机和解决问题最快的人，同时也被证明是最有效率的人。因此，我们编写这套“银行业监管系列书”时，把信息量的多寡，作为我们编书的一项标准。系列书收集了涉及欧洲、美洲、亚洲等三大洲 28 个国家和地区的信息，有发达国家银行监管的先进经验和教训，也有新兴市场国家和地区银行监管中各自独特的经验和缺陷。通过对各国银行监管经历的大量描述，让读者全面地了解世界上各种类型的银行监管制度、组织机构、监管模式和实际操作规程等，读者甚至可以把本系列书作为资料来收集，这也是本系列书的一个特征。

我国的金融业虽然有着悠久的历史和独特的魅力，但是全球经济飞速发展的今天我们却落后了。我们国家还没有自己的金融理论，还没有自己的监管理论，我国在许多领域，尤其是非银行金融机构（如信托投资公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司等）是靠借鉴他国的经验和研究成果。我国的监管经历很短、积累很少，如汽车金融公司，仅仅处于起步阶段。我们深感培养金融人才的重任在肩，今日长缨在手，何时缚住苍龙？

我们编写这套“银行业监管系列书”时，在全文的篇章结构、内容取舍和编排等一系列问题上，观点经常是大相径庭的。因此，我们索性将银行业监管分册成系列书，这也是一种“组织”上的灵活措施。对使用者而言，可以按自己的偏好，选择其中某一册或某几册参考和阅读。对讲授该课程的教师而言，可以根据对象、学时选择某几册作为教材。

编写组 20 余人用了将近一年的时间写作，时间似乎是仓促的。但是，金融在经济领域中是变化最迅速的，可能一文既出，便即刻成为历史。无论书中材料怎样的详尽，都来不及和难以穷尽瞬息万变的全球金融业中所产生的新内容。所以，我们决心“只争朝夕”。



我们还荣幸地得到了 50 多位广东省银监局监管人员无私的帮助，他们为“银行业监管系列书”审稿长达一个多月，对本系列书的结构、内容，特别是监管实务和许许多多的细节提出了极其重要和中肯的意见。我们非常感动并深表谢意。

还要感谢华南理工大学出版社，他们以高度的责任感，为高质量出版此系列书竭尽全力。我们非常感动并深表谢意。

2006 年 11 月

目 录

理论篇

第一章 监管的经济学基础	(1)
第一节 监管的定义	(1)
第二节 经济学中的监管发展史	(3)
第三节 监管的一般理论	(5)
第二章 商业银行监管理论	(11)
第一节 商业银行监管的内涵	(11)
第二节 商业银行监管的方法与模式	(16)
第三节 商业银行监管的理论基础	(19)
第三章 商业银行监管制度	(29)
第一节 巴塞尔银行监管委员会	(29)
第二节 巴塞尔协议的演化历程	(30)
第三节 旧巴塞尔协议的特征和不足	(32)
第四节 巴塞尔新资本协议的特征和进步	(35)

比较篇

第四章 发达国家和地区商业银行监管	(40)
--------------------------------	------



第一节	美国的商业银行监管	(40)
第二节	英国的商业银行监管	(44)
第三节	德国的商业银行监管	(48)
第四节	日本的商业银行监管	(52)
第五节	新加坡的商业银行监管	(56)
第六节	香港特别行政区的商业银行监管	(61)

第五章 新兴市场国家商业银行监管 (66)

第一节	巴西的商业银行监管	(66)
第二节	乌拉圭的商业银行监管	(72)
第三节	阿根廷的商业银行监管	(77)
第四节	智利的商业银行监管	(82)
第五节	泰国的商业银行监管	(87)
第六节	印度尼西亚的商业银行监管	(91)

第六章 商业银行监管的国际启示 (98)

第一节	发达国家和地区的商业银行监管经验	(98)
第二节	新兴市场国家的商业银行监管启示	(101)
第三节	国际商业银行监管的趋势	(106)

实践篇

第七章 市场准入监管 (110)

第一节	市场准入监管概述	(110)
第二节	机构准入监管	(114)
第三节	业务准入监管	(117)
第四节	高级管理人员准入监管	(119)

第八章 日常监管	(123)
第一节 非现场监管	(123)
第二节 现场检查	(132)
第三节 信息披露监管	(148)
第九章 风险综合评价	(153)
第一节 风险综合评价的程序	(153)
第二节 风险综合评价的内容	(154)
第三节 风险评级的方法	(158)
第十章 市场退出监管	(171)
第一节 商业银行市场退出的条件	(171)
第二节 商业银行市场退出的目的	(173)
第三节 商业银行市场退出的原则	(174)
第四节 商业银行市场退出的形式	(176)
第五节 商业银行市场退出的基本程序	(179)
附录 国际机构、有关国家和地区中央银行和 金融当局网址	(182)
参考文献	(185)

理 论 篇

第一章 监管的经济学基础

对市场秩序和政府干预的争论一直以来都是经济学中的焦点，监管是一种与市场自发行为相对应的政府干预，监管的发展史也是一个市场经济“看不见的手”与政府管理这只“看得见的手”的博弈过程。

第一节 监管的定义

一、监管的词义解读

监管一词来源于英语中的 Regulation 和 Supervision，是监督与管理的合称。“监督”是指察看与督促；“管理”是指负责某项工作并使之健康运行。监督与管理相结合，其目的就是通过运用适当的手段和方法，使被监管的行业能够健康地生存发展。不同的市场环境对监管有着不同的理解。在欧洲，大多数的国家将监管等同于治理；在美国，监管则更接近于我们所理解的含义——一种特殊的政府决策行为，即政府通过制定法律与规范，干预市场运行。但总的来说，两者都包含了政府在交易过程中所起的传统作用，即为市场运行制定标准和准则。

二、监管的经济学含义

不同的研究角度对监管有不同的理解。早期对监管的研究大多集中在公用事业部门和公共效用，卡恩（Kahn）在总结前人研究成果的基础上认为：“监管的本质是以政府命令作为一种

基本的制度手段来代替市场的竞争机制，以确保获得一个更好的经济结果。政府监管部门确定由谁来提供某项产品或服务及其价格，当监管部门将许可证授予一个以上的供应商时，通常也会对这些供应商之间的竞争实施某种限制。所以，作为自由竞争市场的两个最基本的要求——自由进入和独立行动——被全部或者部分地取代了，代之以政府决定价格、质量和服务条件，以及提供服务的义务。”在此基础上，卡恩将监管者对公用事业的监管定义为：“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接干预，如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定，以及在合理条件下服务所有客户应尽义务的规定。”^[1]

斯蒂格勒（Stigler）曾对监管做出了传播最广的定义：“通过运用某种强制性的政府力量改变市场结果的政策。”在他看来，监管是国家“强制权力”的运用。因为，监管几乎能采取任何手段满足某种产业的欲望，最极端的就是增加它们的获利能力。此外，斯蒂格勒又将监管的范围扩展到所有的公共—私人关系中，不仅仅包括公用事业和反托拉斯政策，还包括对“要素市场的公共干预”、货币筹措及支付，以及“对商品的服务和生产、销售或交易的公共干预”，还有法律制度^[2]。

阿兰·斯通（Alan Stone）认为：“监管是国家凭借政治权力对经济个体自由决策实施的强制性限制。”^[3]

哥兰德（Gowland）认为：“监管是制定并实施规则的一种活动。”^[4]

在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中，监管是“政府以公开的努力控制公司价格、销售及生产决策的措施，其目的在于防止那些未能充分考虑‘公众利益’的私人决策的发生”。这种控制作用在市场进入条件、产品限制、价格控制、安全性标准和市场壁垒等方面。

美国国会预算办公室^①认为，“一个‘传统’的（监管）定

① 美国国会预算办公室（Congressional Budget Office, CBO）是对美国从事监管活动的人员数进行估计的实际工作部门。它对监管的定义则更多地从实践的角度来考察其经济含义的。

义应包括政府能够影响私人企业经营的一些主要方面,例如市场的进入与退出,利率、价格和利润结构,竞争环境等”。

尽管各种文献对监管的定义存在某种程度的差异,但从监管的实践过程看,其基本要素和实施过程都具有普遍相同的内容,这些内容包括:

(1) 监管是一项政府进行的有意识的活动;

(2) 监管有着特定的监管对象和范围,并不是全部的经济活动和经济行为都属于经济监管的内容,只有市场失灵的部分才有可能成为监管的对象和范围;

(3) 监管活动建立在一定的法律或规则之上;

(4) 监管是保护公众利益的公共管理。

第二节 经济学中的监管发展史

监管的发展史是伴随各个时期经济学主流思想的发展变化而变化的。在经济学的发展之初,魁奈就提出了“自然秩序”学说,认为经济运行秩序是特质秩序和道德秩序的合力形成的自然秩序,市场中的价格机制与竞争机制使表面上看起来混乱的经济活动实际上能健康有序地运行。自由是社会经济秩序的基本内容,而所有权的安全则是社会经济秩序的主要基础。政府的主要职能是根据自然秩序的要求,保证人民的自然权利。

随后,亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中对“看不见的手”的论述开启了古典经济学的大门。这一理论认为,在理性经济人的自利行为推动下,市场通过竞争自动地实现个人利益和社会利益的共同增进。对市场秩序的这一认识成为了市场经济的准则,并因此得出了政府仅仅应作为市场经济的“守夜人”的结论。其后,瓦尔拉斯一般均衡理论通过数学模型分析进一步对自由经济进行了论证,使古典经济学“看不见的手”的理论在形式上得到了严格的数学证明,并在此基础上建立了新古典经济学派。从西方经济学史的发展历程来看,无论是古典经济学还是新古典经济学,它们在两百年的发展历史中一直占据着统治地位,它们对自由主义经济的崇尚使得国家对经济干

预和监管的认识极为有限，并认为市场自发的运动将会实现资源配置的“帕累托最优”。

随着经济的发展，政府干预或监管的思想逐渐不再与自由市场经济的思想发生尖锐冲突。20 世纪初，英、美的一些经济学家提出，政府监管的目标在于提高经济效率，当市场失败时，政府就应该介入对垄断的检查并管理“溢出效应”问题^①。此后的一些经济学家将监管视为政府对市场失败的矫正，政府行为的功能在于维护市场体系长期的生存与发展以及对市场弱点的发现与纠正。

较早的政府干预经济思想来源于福利经济学。庇古认为，利己主义行为并不一定能达成全社会的福利最大化。“天赋的自由制度，在其能促进一国的资源达到最优生产的用途以前，必须由特定法律予以限制并保障”，即需要采用某种形式的政府行为（通常是征税）去限制那些行动对他人具有有害效应^②的人。

政府干预经济思想的全面兴起是以凯恩斯在 1936 年出版的《就业、利息与货币通论》为标志的。凯恩斯在此书中详尽地分析了市场的种种不足，即价格和工资是刚性的；市场是非出清的；产品市场存在过剩产品；劳动市场存在超额劳动供给等。所以，失业和生产过剩是经济的常态，导致失业和生产过剩的原因被归结为有效需求不足。市场机制本身无法解决这一问题，只有政府干预才能消除失业和生产过剩。凯恩斯在此基础上提出的政府干预经济的政策备受西方各国政府的青睐，并在实施中收到较为明显的效果。此后，西方经济学就出现了市场有效还是政府有效、自由经济还是政府干预经济之争，并由此形成了经济理论体系中的矛盾和不可调和之处。

第二次世界大战后，新古典综合派试图将凯恩斯的宏观经济理论和新古典经济学中的微观基础进行综合。新古典综合派的代表人物萨缪尔森认为：发达的工业经济中存在一种混合经济，其

① 这种效应很难用传统的私人所有权解决，如对无线电频率、海洋、水、空间资源等进行公共管理。

② 这种行为在经济学中经常被称为负外部性。

中,多数的私人部门由市场来决定产出和价格,同时,政府通过税收、支出和货币调节计划对经济的整体进行调控。事实上,市场和政府对经济的有效调控都是必不可少的。

20 世纪六七十年代,由于西方国家的经济发生了严重的“滞胀”,货币主义、供给学派和理性预期学派力图回复新古典经济学所倡导的自由放任的经济传统。他们希望重新建立“看不见的手”的自由主义经济。然而,随着现代经济的发展,在实践中,国家干预已深入到经济生活中的各个方面。20 世纪 80 年代以后,在经济活动中所发生的监管—放松监管—再监管的浪潮,已使经济学中对国家干预的讨论发生了根本的变化。市场失灵、信息不对称、外部性以及市场力量的存在,使经济运行无法自行达到资源配置的“帕累托最优”,这时需要政府对经济活动进行干预的认知得到了广泛的承认。在此基础上,是否进行政府干预已不再是经济学家讨论的重点,讨论的重点转而集中到监管的范围、方式、有效性以及成本控制等方面。

第三节 监管的一般理论

在监管理论的发展过程中,主要形成了三个不同视角、不同立场的学说体系,即捕获论、公共利益学说和经济监管理论。

一、捕获论

捕获论(Capture Theory)中的“捕获”(Capture)一词意味着由监管代理人行使的有效监管往往由被监管集团所控制。

伯恩斯坦(Bernstein)指出,政治运动的最初目的是为了保护“公众”,防止私人企业的行为不端。但由于体系失败和其他一些原因使得这一问题被扭曲了。例如 19 世纪 20 年代股票市场的崩溃,它提出了对不完全的金融市场进行监管以保护公众利益的要求。因此,监管作为一个热门话题,引起了政治家的关注和对监管原因的研究^[5]。

根据伯恩斯坦的理论,监管当局往往会被被监管者所利用,监管提高的是被监管产业的利益,而不是社会福利。捕获论认

为，监管的提供正好适应了产业对监管的需求，即立法者被监管中的产业所控制和捕获。其基本观点是：不管方案如何设计，监管机构对某个产业的监管往往是被这个产业所“捕获”，其含义是监管提高了产业的利润而不是社会福利。

捕获论可以说是根据实践做出的结论，因此它也更符合监管的发展轨迹。但正因为如此，捕获论缺乏理论基础以及系统、严谨的论证。它提供的只是一种假设，即监管更有利于被监管者——产业部门的生产者，却无法解释监管怎样为产业部门所利用和控制。消费者、劳动者以及经营商等也同时被列入监管者的监管范围，但为什么监管只被产业部门所“捕获”并没有得到解释。自 20 世纪 80 年代以来，随着全球监管放松浪潮的出现，一些产业部门的监管被放开，而这一理论尚无法对这些现象做出合理的解释。

二、公共利益学说

从经济学的角度来看，公共利益学说（Public Interest Theory）和经济监管理论代表了当前监管理论研究中最重要两大分支。

公共利益学说起源于传统微观经济学，即认为政府的职能在于矫正市场失灵，如自然垄断、外部效应和信息不对称等问题。在理论分析上，表现为监管人在信息约束下最大化社会福利。这一理论认为监管是政府提供的、为满足公众要求，用来矫正市场失灵的一种办法，通过监管能够取得公共福利，提高潜在福利水平。

公共利益理论认为：为了满足公共需求和修正“市场的无效性”^①，政府应进行监管。根据这一理论，立法者、政府和其他相关部门通过监管以达到上述目标。但以波斯纳（Posner）、斯蒂格勒等人为代表的学者则对这一理论提出了质疑，这些质疑主要体现在以下三个方面：

^① 即所谓的“市场失败”，包括欺诈、垄断和信息不对称这些典型的特征。

（一）道德风险的存在

道德风险是指由于某些制度性的或其他方面的变化，而引起私人部门的变化并产生有害的不利于生产的影响。对监管持怀疑态度的人认为，监管会导致被监管部门去冒更大的风险，或者是有意，或者在更多的情况下是无意的。典型的例子就是存款保险公司的存在，使金融机构在经营过程中趋向更高的风险水平。

（二）守法成本和经济福利损失

守法成本是指私人部门为遵守有关监管规定而额外承担的成本。经济福利损失则表现在由于监管的存在，代理商完成的交易量少于他们可能能够完成的数量而引起的损失。波斯纳在其著名的《垄断与管理的社会成本》一文中得出与私人垄断相比，公共管制可能形成更大规模的社会成本的结论。

（三）监管的动态成本

与道德危机、守法成本和经济福利损失这些监管的静态成本相比，监管的动态成本则是更为重要的一种成本。这种动态成本包含了政府与利益集团之间、利益集团之间相互博弈不断增加的成本。

事实上，对于以上三个方面的质疑，公共利益学说理论并不能做出让人信服的解释。

三、经济监管理论

1971年，斯蒂格勒发表的《经济监管的理论》开启了研究监管的新领域，随后的经济学家对这一理论进行了不断的补充和发展。由于这些经济学家以芝加哥大学为主要的学术集中地，因此他们被称为芝加哥学派。又因为他们采用了经济学的方法来研究人和社会活动的监督、管理，所以这一理论也被称为经济监管理论。芝加哥学派的经济监管理论主要包括监管是否有效以及监管的基本理论两个方面。

（一）监管是否有效

斯蒂格勒在《经济监管的理论》一文中对美国电力部门的监管情况进行了分析，其结论是：监管对电力的平均生产水平没有影响；监管对用电结构（居民用电与工业用电的比率）和股