



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

银行监管制度研究

——国际经验的借鉴

黄敏 / 著

HANG JIANGUAN ZHIDU YANJIU
——JI JINGYAN DE JIEJIAN



经济科学出版社
Economic Science Press

银行监控制度研究

——国际经验的借鉴

黄敏 著

F830.2

H865

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

银行监管制度研究：国际经验的借鉴 / 黄敏著. —北京：
经济科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8814 - 2

I. 银… II. 黄… III. 银行监督 - 研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 208595 号

责任编辑：王冬玲

责任校对：王凡娥

技术编辑：董永亭

银行监管制度研究

——国际经验的借鉴

黄 敏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印刷

河北三佳集团装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.5 印张 220000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8814 - 2 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

改革开放以来我国金融经济结构发生了巨大而深刻的变化，金融市场化的制度转轨进程加快，国民经济的货币化水平迅速提高，金融规模与质量增长迅猛，金融机构、金融市场、金融工具以及金融管理等方面取得了突出成就。但是，不容回避的是，当前我国金融监管面临着巨大的压力和挑战。同时由于银行活动在我国金融活动的比重大，使得银行监管更显重要。而世界经济金融全球化的浪潮冲击以及我国进入 WTO 后的强大压力，要求我国银行业国际化进程必须进一步加快。基础差、问题多、压力大，使得中国银行业存在的诸多问题与隐患更加复杂化，也使得我们迫切需要构建合适的银行监管机制。

同样，国际上金融银行领域的危机也比比皆是。许多发达国家、发展中国家和转轨国家都经历了相当严重的银行业危机。同时，随着金融全球化的发展，银行危机的外溢效应逐渐加强，使得一个国家的银行危机往往发展为某一区域或者更大范围内的金融危机，影响范围和危机成本不断扩大。这些都迫使世界各国的银行监管当局及相关的国际组织对现行监管体系的有效性和安全性进行反思。

本书介绍了银行监管的历史及现状，回顾了银行监管历史上对管制和自由化的争论，银行监管理论的发展。阐述了银行监管的相关理论，包括新制度经济学的基本内容、交易费用、国家与

产权理论、制度的起源与构成、制度变迁、供需及均衡、信息不对称、博弈及激励—委托代理理论等，并借助于这些理论知识来开展对银行监管问题的讨论。

新制度经济学将制度分为正式制度和非正式制度两大类，其认为正式制度是一种有形的制度，非正式制度包括信念、道德、习俗及意识形态等相对无形的制度。由此，本书也将银行监管制度分为正式制度和非正式制度两大部分来讨论。同时马努埃尔·癸田（国际货币基金组织）提出了银行业稳健的三根支柱法，即官方监督、内部管理和市场纪律。国际清算银行在 2001 年的《新巴塞尔协议》征求意见稿中，把市场约束与最低资本要求和内部管理并列为银行业稳健的三大支柱。因此我们从三个方面来讨论银行监管正式制度，分别为内部控制制度、外部监管制度、市场约束制度，并对巴塞尔协议及资本充足率计算方法进行讨论。

内部控制部分首先回顾了内部控制理论的发展及巴塞尔委员会关于商业银行内部控制评估理论的内容，其次介绍了内部控制系统应遵循的基本原则及系统论、控制论、信息论在内部控制中的应用，而后是商业银行公司治理契约结构的主要组成部分及当前治理结构存在的问题及改进建议，最后通过一个模型设计来讨论经营者的声誉激励机制。

外部监管部分分别介绍了准入机制、存款保险制度、最后贷款人制度、资本监管和预先承诺制等内容。并构建一个银行所有者（全民）、监管者和银行经营者的博弈模型来通论合谋问题的防范。

市场约束部分分别论述了市场约束的定义及其产生、市场约束发挥作用的前提及机制、国际银行业市场约束的进展和实际等情况，并给出了一些构建我国市场约束体系的建议。

最后在非正式制度安排部分分别介绍了儒、释、道、法四家

前 言

学说，并从律己、律人与法治三个方面论证了把中华优秀传统文化中的精华运用于国有金融机构的规范治理，并辅之以对先进文化的弘扬，同时尝试进行正式制度与非正式制度的有机统一，希冀搭建起一个恰当、全面的银行监管体系。

黄 毅

2009 年 10 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景及意义	1
第二节 银行监管的历史及现状	3
第三节 研究现状	7
第四节 研究思路和结构安排	8
第二章 相关理论综述	12
第一节 相关概念界定	12
第二节 管制还是自由化：理论史上的争论	17
第三节 监管理论的发展	22
第四节 新制度经济学相关理论	27
第五节 博弈、信息不对称及激励—委托代理理论	32
本章小结	35
第三章 巴塞尔资本协议及资本充足率的测量方法	37
第一节 《巴塞尔资本协议》的产生及主要内容	37
第二节 资本充足率计算总框架	49
第三节 信用风险资本度量分析	51
第四节 市场风险资本度量分析	61
第五节 操作风险资本度量分析	66

第四章 内部控制安排	73
第一节 内部控制理论	73
第二节 国外商业银行内控制度分析和借鉴	80
第三节 内部控制制度的完善	90
第四节 经营者声誉激励机制设计	106
本章小结	111
第五章 外部监管安排	112
第一节 准入机制	112
第二节 存款保险制度	121
第三节 最后贷款人制度	135
第四节 资本监管和预先承诺制	145
第五节 监管合谋的模型分析	162
本章小结	166
第六章 市场约束	167
第一节 市场约束的定义及其产生	167
第二节 市场约束发挥作用的前提及机制	170
第三节 国际银行业市场约束的进展和实践	187
第四节 构建我国市场约束体系	197
本章小结	202
第七章 非正式制度安排	203
第一节 诸家学说	205
第二节 传统文化的提炼	214
第三节 传统文化与制度安排的融合	219
本章小结	219
参考文献	221

第一章

导 论

第一节

选题背景及意义

商业银行等金融机构是“特殊”的企业，其“特殊”之处就在于它经营的对象是货币资金。金融是现代经济的核心。市场参与者会发现，如果自己操作那些通过中介进行的活动，成本会很高，效率会很低，有的甚至不能进行。信息和时间的不对称性以及交易费用的存在是金融中介产生和存在的重要原因。银行是最重要的金融中介之一。而货币资金的运动必然带来风险。

风险是银行业运行中的常态。金融中介的存在很容易使市场变得无效率，而且事先无法预料到的违约往往会对银行业造成严重的损失。银行与市场参与者之间存在千丝万缕的联系，当银行发生问题时，就会直接或间接影响市场的秩序和效率。人们在享受金融带来的福利的同时，也深受金融危机的危害。

改革开放以来的这段时间是我国经济社会发展最快、成绩最大的历史时期，也是我国金融经济发展变化异常迅猛的时期。在这一时期，我国金融经济结构发生了巨大而深刻的变化，其突出标志就是金融市场化的制度转轨进程加快，国民经济的货币化水平迅速提高，金融规模与质量增长迅猛，金融机构、金融市场、金融工具以

及金融管理等方面取得了突出成就。但是,不容回避的是,当前我国金融监管面临着巨大的压力和挑战。多年来,我国金融风险事件频频爆发,危害程度日趋严重,金融犯罪触目惊心,系统性风险比重增高,潜在危机不断加剧。这些严重风险如果得不到及时有效的遏制,其直接后果可能导致我国相当多的金融机构陷入经营困境,整个金融经济形势恶化,金融危机的可能性增大。2006年和2007年国内非金融机构融资比例中贷款分别为91%、98%^①,可以看出银行活动在我国金融活动的比重很大,使得银行监管更显重要。我国银行发展历史短,国际化程度低,国际化所要求的基础条件比较落后,而世界经济金融全球化的浪潮冲击以及我国进入WTO后的强大压力,要求我国银行业国际化进程必须进一步加快。基础差、问题多、压力大,使得中国银行业存在的诸多问题与隐患更加复杂化,也使得我们迫切需要构建合适的银行监管机制。

同样,国际上金融银行领域的危机也比比皆是。金德尔伯格的《西欧金融史》指出,1551~1866年的316年间,欧洲大约每隔10年左右就发生一次金融危机。20世纪30年代的经济危机造成整个世界金融体系与汇率体系的大变革。20世纪90年代以后,许多发达国家、发展中国家和转轨国家都经历了相当严重的金融银行危机。1992年的EMS危机(欧洲货币体系危机)、1994年的墨西哥金融危机、1997年的亚洲金融危机、1998年的巴西金融危机使人们认识到金融危机所带来的严重后果。IMF的一份调查报告显示,1980~1996年间,IMF的180个会员国中,有130个国家的银行业发生了严重问题(Lindgren, Garcia and Saal, 1996)^②。埃文斯(Evans, 2000)的调查报告显示,在亚

① 中国人民银行2007年1季度货币政策执行报告,第13页。

② Lindgren, C. J., Garcia, G. and Saal, Bank Soundness and Macroeconomic Policy [M], International Monetary Fund. 1996. P. 57-70.

洲金融危机期间,印度尼西亚的危机成本达到其当年 GDP 的 45%,韩国银行危机成本为当年 GDP 的 15%,泰国为 40%。在世界范围内,有近 25% 的银行危机成本超过了危机发生国 GNP 的 10% (如西班牙、委内瑞拉、保加利亚、墨西哥、阿根廷、匈牙利等)。^① 同时随着金融全球化的发展,金融危机的外溢效应逐渐加强,使得一个国家的金融危机往往发展为某一区域或者更大范围内的金融危机,影响范围和危机成本不断扩大。这些都迫使世界各国的金融监管当局及相关的国际组织对现行监管体系的有效性和安全性进行反思。

在不断创新和发展的全球银行业中,如何构建有效的银行监管体系,已成为全球性的议题和难题。对监管体制的日益深入研究使各国监管当局充分认识到一个有效运行的监管体系的重要性,它不仅能够在银行日常的经营中起到监督、管理的作用,还能为银行业的运行提供有效的社会安全网,减少银行问题发生,并能够在问题发生时做到及时化解危机,降低处理成本等。

第二节

银行监管的历史及现状

银行监管最初是随着中央银行的确立而逐步发展起来的,也就是说,它的起源与中央银行的职能发展紧密相关。一般认为,最早的中央银行是 1694 年成立的英格兰银行,它在成立之后所行使的“最后贷款人”职能虽然不是全面意义上的银行监管,但它却为中央银行后来进一步自然演变为金融活动的监管者奠定

^① Evans, H., Plumbers and Architects-A Supervisory Perspective on International Financial Architecture [J], Financial Services Authority Occasional Paper, No. 4, January 2000.

了基础^①。

一、自由银行时期（1694～1913 年）

第一次世界大战之前的 200 多年中，资本主义社会发展处于“黄金时期”，经济上的平稳发展验证了亚当·斯密的自由分工、自由竞争的放任主义经济学原理。这一思想同样反映在银行业中。虽然中央银行成立，但总体上看，银行、银行的所有者、存款人、银行业务的其他往来都得不到任何安全保证，银行监管的发展缓慢。到 19 世纪 60 年代之前，中央银行的存在仅仅是维持住银行券与黄金的自由兑换关系以及代理国库等活动，并偶尔发挥最后贷款人的职能，如 1720 年的英国“南海泡沫”事件。但随着经济的发展，银行交易进一步扩大，监管也得到了一定程度的发展，其中具有代表意义的是 1863 年美国的《国民银行法》。它为银行监管提供了法律上的依据，并构架了监管的主要内容：规定银行必须持有最低的资本额；银行发放贷款的种类、金额；按银行负债额提取的最低准备金等。

二、从自由走向全面管制时期（1914 年至 20 世纪 70 年代末）

20 世纪上半叶对人类社会来说既是一个迅速发展的时代，也是一个动荡不安的时代，同样的情况也反映在金融领域。1929～1933 年的大危机，30 年代金本位制的普遍崩溃和第二次世界大战后布雷顿森林体系的确立，使得 20 世纪初至 60 年代甚至 70

^① 王晔：《现代银行监管理论与中国银行监管制度的完善》，东北财经大学博士论文，第 4～5 页。

年代这一期间，银行业从自由进入了全面管制时期。

这一时期的监管思想主要顺应了凯恩斯对“看得见的手”的全新释疑。银行监管倾向于政府的直接管制，并放弃自由银行制度，从法律、法规和监管重点上，对金融机构的具体经营范围和方式进行规制和干预成为这一时期银行监管的主要内容。

从各国的实践来看，1933年美国通过的《格拉斯—斯蒂格尔法》被看做是全球银行业走向全面管制的开始。它包括：投资银行和商业银行相分离；联邦存款保险；限制存款利率；持股公司的监督；设立分支机构。同年通过《证券法》，此后，1934年的《证券交易法》，1956年的《银行持股公司法》，1970年的《证券投资者保护法》，使得美国对金融业的监管一直朝着全面管制的方向发展。

由于美国的经济实力使它的政策取向全面地影响了世界金融业和监管模式的发展。1946年的《英格兰银行法》将英格兰银行收归国有，使其成为一级政府机构，赋予英格兰银行对其他银行控制的权力。1979年《银行法》建立存款保险基金，规定只有符合英格兰银行要求的机构才被认可确定为银行，还赋予英格兰银行对其他银行和持牌机构广泛的监督权。除英国外，效仿美国实行严格银行监管的国家还有日本、加拿大、澳大利亚、韩国和拉美等国家。

这一时期的银行管制表现为：规定储蓄存款和定期存款利率上限；严格分离商业银行和投资银行业务；限制银行持有的资产种类；对银行实行严格的准入限制；建立存款保险公司等。

三、放松管制、金融自由化时期（20世纪80年代初至90年代初）

从20世纪70年代末、80年代初开始，西方主要国家竞相

进行了金融改革，其中重要的特征之一就是放松管制。同时，发展中国家为了消除金融抑制，也纷纷采取了促进金融深化的相关措施，极大地放松了对银行业的管制。

随着凯恩斯主义宏观经济政策的破产，金融自由化理论逐渐发展并进一步影响了实践的演变。该理论认为政府实施的严格而广泛的金融监管，使得金融机构和金融体系的效率下降，抑制了金融业的发展，从而最终导致金融监管效果与促进经济发展的目标不相符合。同时，对政府在解决金融领域中市场不完全问题的能力提出质疑，主张放松对金融机构过度严格的管制。

在此思潮的影响下，美国国会于1980年通过的《对存款机构放宽管制与货币控制法》，修改或取消利率限制，此后又允许客户开立“货币市场存款账户”（MMDA），存款利率限度由存款机构自行决定。以后通过的1982年《存款机构法》、1987年《银行平等竞争法》和1989年《金融机构改革、复兴和实施法》全面地触及了1933年所确立的银行监管体系。放松对存款利率的管制、逐步废除银行业务地域限制、打破金融机构间的业务界限等，从而结束了美国的银行业全面管制。

英国的金融自由化首先发端于证券市场，并扩展到银行领域。1987年英国颁布修改后的《银行法》，用单一认可制度取代了以前的二级认可制度，授权英格兰银行对认可机构的控制者实施管理等，并在20世纪80年代中期到1992年期间完成银行、证券和保险业的混业。

与此同时，亚洲、南美洲、非洲的发展中国家和欧洲的转轨国家也加快了金融自由化步伐，采取了废除外汇管制、取消利率控制、废除信贷限额、放松对外资银行进入的限制等措施。

金融自由化浪潮主要表现在：取消或放松对利率的限定，允许利率根据金融市场上资金供求状况自由浮动；允许金融机构业务交叉，鼓励实行综合经营；降低法定准备金率；放松外汇管制，

对出口企业和出口商品实行外汇留成制度，允许企业持有外汇。

四、再监管时期（20 世纪 90 年代以来）

20 世纪 90 年代以来的实践表明，通过金融自由化，“金融在急剧地提升其对一国经济的资源配置能力与效率的同时，也迅速地提升与累积了它自身的系统性风险。”频繁爆发的金融危机使得各国政府又重新开始关注金融体系的安全性及监管的有效性。斯蒂格利茨和日本的青木昌彦提出了金融约束论，一些国家的监管实践提出了对银行业的再监管。

从银行监管的历史发展来看，自由银行业与管制银行是交替发展的，往往在大量银行经营失败、金融危机出现后加强管制，经济增长恢复后就有放松管制的倾向。从资本主义发展初期的自由金融时代，到 20 世纪 30 至 70 年代的制度化全面管制时期，再到 70 年代末至 90 年代初金融自由化时代，以及目前的再监管时期，历史的轮回似乎再一次证实了社会是曲折式前进、螺旋式上升的真理。

第三节

研究现状

国内较早的有关银行监管的著作有：许健（1993）的《银行监管国际惯例》，主要介绍了国际惯例，基本未涉及银行监管的理论问题。孟龙（1995）的《市场经济国家金融监管比较》，用详细的资料介绍了多国银行监管的做法，并加以比较，但未对银行监管的基本理论进行分析。江曙霞（1995）的《银行监督管理与资本充足性管制》，书中开篇即对银行监管理论作了简要的介绍，重点放在了对银行监管的具体做法和国际惯例的讨论

上。史纪良(2005)主编的《银行监管比较研究》比较分析了世界上主要国家银行监管方面的规定措施。孟艳(2006)的《我国银行监管的有效性问题的研究》以公利、成本、结果三个角度为判断基点,设计一套衡量银行监管有效性的指标体系,并用之于量化分析我国银行监管的有效性,从理论分析、实证分析、国别历史实践、国际规范四个维度探讨如何实现银行监管的有效性,归纳提出了市场力量主导理论。李怀珍(2007)主编的《有效银行监管方式研究与实践》从标准监管、差别监管、持续监管、流程监管、监管绩效几个方面分析讨论了银行监管内容。

将银行业监管问题置于金融监管问题之下进行分析的,主要有1999年出版的刘宇飞著的《国际金融监管的新发展》和梁宝柱著的《金融监管论》,以及2000年出版的周道许著的《现代金融监管体制研究》等。刘宇飞与周道许的著作虽有相当部分的理论分析,但是金融业涵盖的范围毕竟要比银行业大得多。因此,书中虽然对银行业进行了一些分析,但是针对性不强。但随着最近几年我国学者在金融监管领域的不断探索和研究,基本上已经指明了银行监管的研究方向,并初步形成了特定的研究模式,对本书有很强的借鉴意义。

第四节

研究思路 and 结构安排

马努埃尔·癸田(国际货币基金组织)提出了银行业稳健的三根支柱法,即官方监督、内部管理和市场纪律^①。国际清算银行在2001年的《新巴塞尔协议》征求意见稿中,也把市场约

^① 查理士·恩诺克、约翰·格林:《银行业的稳健与货币政策》,中国金融出版社1999年版,第4页。

束与最低资本要求和内部管理并列为银行业稳健的三大支柱。

新制度经济学将制度分解为正式制度和非正式制度两大类。诺思认为,“制度由正式规则(法律、宪法、规则)、非正式规则(习惯、道德行为准则)及其实施效果构成。”^①正式制度,如法律、合同、产权等,它的特点是具有法律上的可执行性,由公共权威机构制定或由有关各方共同制定并具有国家强制力,是一种有形的和他律的制度。非正式制度包括信念、道德、习俗及意识形态等。新制度经济学视野中的制度所包容的内容是丰富的,正式制度尽管并不完全等同于法律制度但主要是指法律制度,非正式制度并不完全等同于道德但主要是指道德制度。

鉴于上述内容作者将全书分为六章进行讨论。

第一章为导论。主要阐述了本书的选题背景及意义、银行监管的历史及现状、相关文献综述及本书的研究思路和结构安排。

第二章为相关理论综述。首先对银行监管的相关概念进行了界定;其次回顾了银行监管历史上对管制和自由化的争论、银行监管理论的发展;而后又介绍了新制度经济学的基本内容,即交易费用、国家与产权理论、制度的起源与构成、制度变迁、供需及均衡等,最后介绍了信息不对称、博弈及激励—委托代理理论。以上相关理论的介绍有助于我们对后面银行监管的讨论。

第三章为巴塞尔资本协议及资本充足率的测量方法。首先介绍了《巴塞尔资本协议》的产生、主要内容及新旧协议的区别,而后又分别对信用风险、市场风险和操作风险的计算方法作了讨论。

第四章为银行内部控制的讨论。首先回顾了内部控制理论的发展及巴塞尔委员会关于商业银行内部控制评估理论的内容,其

^① 诺思:《绪论》,载[美]德勒巴克等著,张宇燕等译:《新制度经济学前沿》,经济科学出版社2003年版,第14页。