

# 银行持续监管 与发展

李怀珍 著

Ongoing  
**Supervision**  
and Sustainable  
**Development**  
of Banking

● 中国金融出版社

# 银行持续监管 与发展

李怀珍 著

Ongoing  
Supervision  
and Sustainable  
Development  
of Banking

中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

### 图书在版编目 (CIP) 数据

银行持续监管与发展 (Yinhang Chixu Jianguan yu Fazhan) / 李怀珍  
著. —北京：中国金融出版社，2006. 9

ISBN 7-5049-4159-X

I. 银… II. 李… III. 银行监督—研究—中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 102766 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 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 22

字数 404 千

版次 2006 年 10 月第 1 版

印次 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 48.00 元

如出现印装错误本社负责调换

## 序 言

2006 年是中国加入世贸组织过渡期的最后一年,也是中国银行业进一步深化改革的关键一年,对中国银行业而言,既是机遇,也是挑战。综观发展历程,中国银行业在为渐进式经济改革顺利推进和宏观经济增长提供高效率金融支持的同时,基于制度的、历史的、外在的以及自身的诸多因素的影响,产生了一些不可回避的问题:不良资产数额较大,盈利水平不高,内控约束有效性不强,公司治理结构不完善,综合竞争能力较弱,等等。

这些问题的解决,既有赖于银行机构自身加强管理,改善经营,同时也需要银行监管部门进一步强化外部监管,引导银行业走上健康发展的轨道。透视国际银行业监管模式的演变,可以清楚地归纳出合规性监管——资本为本监管——风险为本监管——承诺式监管的监管理念发展轨迹,从各国监管实践来看,不管是何种监管理念,要取得真正的监管效果,最重要的就是不能期望一次监管就达到目的,而必须要有大量的后续跟踪监管措施,也就是要实现由一次性监管向持续监管的转变。正是基于对这个问题的审慎考量,巴塞尔委员会在《有效银行监管的核心原则》中对持续银行监管提出了明确要求和监管制度安排,中国银行业监督管理委员会也据此在全国范围内提出了“提高贷款五级分类的准确性——提足拨备——做实利润——资本充足率达标”等一系列持续监管思路,取得了初步效果,并由此引发了对持续监管进一步的理论研究和实践探索。

有鉴于此,为了探索银行持续监管和发展之路,寻求如何以科学的机制设计和有效的运行系统不断推进银行监管能力和监管效率持续提升,并以此促进银行业持续健康发展,本书从银行监管者的角度,审视了银行监管和银行业发展的实际,从形式、本质、内容上对银行持续监管进行了探索。从外在形式上看,持续监管主要表现为监管行为和效果在时间上的连续;从内在本质上看,持续监管至少应包括理念先导、目标定向、核心定位、机制定轨、技术支撑、约束纠偏六大内涵;在具体内容上,持续监管应主要包括银行监管治理、标准化监管、联动监管、流程监管、差别监管、公司治理监管、经济资本监管七个方面。

理论研究的目的是指导实践并能够在实践中有效地运用,基于此,为了增强实践性和操作性,本书阐述了银行持续监管和发展的重点内容,从不同

的角度分析了当前中国银行业面临的实际问题，提出了有针对性的监管措施，并介绍了湖北银监局在推进银行持续监管上的尝试和探索，以期达到抛砖引玉的目的。

可以预见，随着银行业的不断发展和银行监管的不断深入，银行持续监管必将越来越受到实践部门和理论界的重视，对银行持续监管的实证和理论研究将会越来越深入，理论研究成果也将越来越多，将会推动中国银行监管事业不断向前发展，中国银行业必将迎来更加美好的明天！

# 目 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>第一章 导论</b>                 | 1   |
| 第一节 银行持续监管的基本定义               | 1   |
| 第二节 经济学理论、银行监管理论以及监管法律制度与持续监管 | 2   |
| 第三节 结构框架及主要观点                 | 25  |
| <b>第二章 银行监管治理：持续提高有效监管能力</b>  | 39  |
| 第一节 银行监管治理的约束条件分析             | 39  |
| 第二节 我国银行监管治理的实证分析             | 50  |
| 第三节 优化银行监管治理的路径               | 59  |
| <b>第三章 标准化监管：持续优化监管方式</b>     | 72  |
| 第一节 标准和标准化的概念                 | 72  |
| 第二节 标准化监管与模糊监管                | 74  |
| 第三节 标准化监管方式                   | 79  |
| <b>第四章 联动监管：持续提高银行监管绩效</b>    | 98  |
| 第一节 联动监管概述                    | 98  |
| 第二节 市场准入：严把关口                 | 103 |
| 第三节 非现场监管：识别风险                | 108 |
| 第四节 现场检查：排查风险                 | 120 |
| 第五节 联动监管的实际应用：风险为本监管框架        | 129 |
| <b>第五章 流程监管：持续提高银行资本约束力</b>   | 137 |
| 第一节 流程监管的核心：资本监管              | 137 |
| 第二节 准确分类的技术方法                 | 146 |
| 第三节 贷款损失准备金计提与充足性评估           | 156 |
| 第四节 做实利润的监管标准与方法              | 162 |
| 第五节 资本达标的监管措施                 | 171 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>第六章 差别监管：持续提高银行稳健经营程度</b>  | 176 |
| 第一节 银行体系的外部性、监管资源的稀缺性与差别监管    | 177 |
| 第二节 有问题银行负外部性与有问题银行监管         | 183 |
| 第三节 良好银行正外部性与良好银行监管           | 193 |
| <b>第七章 公司治理监管：持续提高银行内控能力</b>  | 209 |
| 第一节 产权及公司治理                   | 210 |
| 第二节 银行公司治理面临的若干问题             | 225 |
| 第三节 银行公司治理监管的一个有效路径：内控评级      | 232 |
| <b>第八章 经济资本监管：持续提高银行发展能力</b>  | 252 |
| 第一节 理论阐述                      | 253 |
| 第二节 经济资本监管促使银行市场化经营           | 264 |
| 第三节 经济资本监管促使银行集约化经营           | 277 |
| 第四节 经济资本监管促使银行个性化经营           | 283 |
| 第五节 调整商业银行经济资本监管策略            | 297 |
| 附录一 湖北省经济金融协调发展问题研究报告         | 300 |
| 附录二 湖北省银行业面临的问题、机遇和责任         | 318 |
| 附录三 “前高后低，逐季递减”是银行年度信贷投放的基本规律 | 327 |
| 附录四 开创文明竞争环境                  | 337 |
| <b>参考文献</b>                   | 342 |
| <b>后 记</b>                    | 344 |

# 第一章 导论

## 第一节 银行持续监管的基本定义

银行持续监管是银行监管当局以科学运行的机制和系统有力的措施不断推进监管能力和监管效率持续提升并以此促进银行业持续发展的良性循环过程。银行监管当局能否持续地对被监管机构实施监管，是衡量银行监管有效性的一项重要标准。从外在形式上看，持续监管主要表现为一种监管行为、手段、技术和效果在时间上的连续；从具体内容上，持续监管应主要包括优化银行监管治理以持续提高有效监管能力、标准化监管以持续优化监管方式、联动监管以持续提高银行监管的科学性、流程监管以持续提高银行抗风险能力、差别监管以持续提高银行业强度、公司治理监管以提高银行内控能力、经济资本监管以持续提高银行可持续发展能力七个方面。持续银行监管是一个理论体系、一种行为过程和一种思想理念，从各个方面体现出监管的持续性。对其定义可从以下几点理解。

“监管俘虏论”认为，在一次性的监管方式中，被监管者会随着时间的推移以各种手段对监管者施加影响，从而使监管者可能逐渐转而满足被监管者的利益，而损害公共利益，因此需要采取严密的制度安排、科学的理论体系、持续性的监管措施来避免“俘虏”情况的发生。

按照生命周期论理解, 银行机构在设立、发展、衰退等不同生命周期往往表现出不同的经营特征, 同时处于同一生命周期的不同银行机构的经营管理水平也有很大不同。持续监管理论就是要求对不同生命周期和不同风险管理水平的银行机构实行差别监管, 将良好银行和有问题的银行施以差别监管, 确立不同的监管目标, 选择恰当的激励与约束措施, 合理配置有限的监管资源, 最大限度地提高监管效率。

从监管技术和方法上理解, 随着银行机构业务范围的不断拓展, 金融衍生产品不断创新, 新的融资方式不断涌现, 银行监管部门的监管方式也要求随之更新以满足持续监管的需要。持续监管在方法上体现为监管手段的联动、内部监管与外部监管的联动及监管部门之间联动。通过各方面的联系互动, 充分利用和有效整合各种监管资源, 可以最大限度地发挥监管合力, 持续提高银行监管的科学性。

从业务流程理解, 按照《巴塞尔资本协议》和《有效银行监管的核心原则》要求, 银行机构资本充足率达标, 是保证银行业的基本稳定与安全的基础。监管部门应通过“提高贷款五级分类的准确性——提足拨备——做实利润——资本充足率达标”的监管路径, 实现对业务流程的持续监管。

## 第二节 经济学理论、银行监管理论以及 监管法律制度与持续监管

银行监管理论作为经济学理论领域内的一部分, 自始至终都受到了经济学理论的影响。谈及银行持续监管理论必要谈到银行监管理论的发展, 而银行监管理论的发展是依托在经济学理论之上的。所以, 要了解银行持续监管理论形成的背景, 必须首先了解银行监管理论演化的经济学背景。

### 一、银行监管理论演化的经济学背景

在西方经济思想史中, 国家干预论和市场自由论是一条贯穿始终的主线。经济发展思想史实质上就是国家干预和市场自由两大流派此消彼长的争论史, 二者的争论在很大程度上主导了经济学的发展演变以及经济学主流学派的兴衰更替。在这种背景下, 银行监管理论就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, 并且深受其影响。

15 世纪到 18 世纪是原始国家干预主义占上风的时期。这种原始国家干预主义是一种处于原始积累这一特定历史阶段的国家干预主义。它实质上是商业资本和封建国家政权的结合。作为一种宏观管理思想、政策或形式, 它主

张国家应大规模地积极参与社会经济活动,不仅深入到交换或流通领域,而且渗透到生产、消费和分配领域。重商主义晚期出现的法国柯尔培尔主义和德国官方主义,使这种原始的国家干预主义达到最高峰,奉行一种以经济民族主义为标志的好战经济哲学。英国晚期重商主义者则使原始国家干预主义取得了较完备的精巧而典型的形态,蕴藏着后来成熟国家干预主义的一切思想萌芽,如保护幼稚产业的政策思想、保护主义有助于就业和刺激经济活动的政策思想、重点保护关键产业的政策思想、保护主义需要强权支持的政策思想,以及一整套严密的贸易管制和工业管制政策。

17世纪到20世纪30年代是古典或新古典经济自由主义逐步取代国家干预主义进而占上风的时期。以休谟为代表的早期经济自由主义者,从货币数量论出发,认为经济生活中存在一种自动调节和恢复平衡的内在机制,这是对国家干预主义的第一次认真的挑战。1776年古典经济学的创始人亚当·斯密出版了《国富论》,从此“看不见的手”成为市场经济的准则。早在亚当·斯密之前,重农学派的代表人物魁奈就提出了支持“看不见的手”原理的“自然秩序”学说。亚当·斯密完整而又创造性地重新表述了“自然秩序”学说,提出了著名的市场机制“引力定律”,认为市场经济中存在一种如同万有引力般的自然引力——市场机制力,这种市场机制力在价格机制的引导下将会自动地创造市场经济秩序的和谐与永恒。因此,亚当·斯密认为政府仅仅应该作为市场经济的“守夜人”,而不应该直接介入和干预经济运行,因为政府对于市场秩序的创建与维护既无必要也无可能。斯密的古典自由主义学说较之以休谟为代表的早期经济自由主义学说有了质的飞跃,其标志是以建立在劳动价值论基础上的完全竞争市场的调节机制,代替了立足于货币数量论的调节机制,并形成了第一个系统的经济自由主义体系。总体来看,斯密的古典经济自由主义在理论上还比较粗糙,有些经济范畴和理论环节还缺乏严密的论证,有些地方还出现了自相矛盾的现象。李嘉图首先对劳动价值论和自由贸易理论作了重要补充,后来经过萨伊、穆勒、巴师夏、西尼尔等人的修订,又经过边际主义学派特别是瓦尔拉、帕累托、马歇尔、克拉克等人的完善,斯密的经济自由主义学说已经成为类似自然科学一样精密的逻辑体系。19世纪70年代的“边际革命”虽然在价值来源方面否定了古典经济学的劳动价值论,但是瓦尔拉斯一般均衡模型的创立,则使古典经济学“看不见的手”的范式在形式上得到了严格的数学证明。1890年,马歇尔出版了《经济学原理》,在古典经济学的基础上,吸收了边际经济主义者的某些内容和分析工具,加强了对生产的合理性和分配的公平性的论述,将强调供给和劳动价值论的古典经济学与强调需求和边际效用价值论的边际主义经济

学调和与折中，建立了现代微观经济学的基础，成为新古典经济学的创始人。从此，一个建立在对古典经济学“扬弃”基础上的新古典经济学体系发展起来并迅速成为当时的主流学派。同古典经济学一样，新古典经济学也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”，因此也极力反对政府对经济运行的干预。

自亚当·斯密出版《国富论》到“边际革命”，自“边际革命”到20世纪30年代，古典经济学和新古典经济学分别成为当时的主流学派，在理论和政策上都占据统治地位。但是在理论界也并不总是一种声音，自重商主义开始推崇的国家干预论并没有从此销声匿迹，德国历史学派以及后来的新历史学派就扛起了国家干预的大旗，其代表就是德国历史学派的创始人李斯特。他认为国家对经济生活进行干预的原因是市场经济有许多局限性，如私人利益与国家利益并不总是能够保持一致，私人企业的发展离不开国家的保护和扶植，个人只有借助国家的政治组织和政治环境才能形成生产能力，国家干预是弥补这些私人市场经济缺陷的主要手段，“一个国家让任何事情都放任自流，那就意味着自杀”（李斯特）。德国新历史学派继承和发展了李斯特的国家干预理论，其代表人物施蒂格勒认为，盈利心是社会经济发展的重要动因，但是必须通过国家干预避免盈利心达到极度状态给社会带来的危害，因此，他也主张政府借助国家权力对经济领域实行广泛的干预。

马歇尔及其新古典经济学所处的时代，自由竞争资本主义已经向垄断资本主义过渡，其特征是垄断的形成和加强，因此，马歇尔的理论也涉及垄断问题，并被张伯伦和罗宾逊夫人发展成为垄断竞争理论，从而否定了完全竞争这一前提。同时马歇尔理论也涉及贫困问题，并被庇古发展成为福利经济学，提出了对分配合理性的怀疑，因此与马歇尔理论有着深厚渊源的垄断竞争理论和福利经济学，就为凯恩斯式的国家干预主义的卷土重来埋下了毁灭自身的祸根。到了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，在理论上诞生了凯恩斯主义。凯恩斯主义经济学在大危机后的一片混乱中兴起，形成对新古典经济学的“革命”。凯恩斯以边际消费倾向递减、资本的边际效率递减和流动性偏好三大心理“规律”为基础，提出了有效需求原理。从理论上打破了“看不见的手”的神话，从而强调了政府这只“看得见的手”在经济中的重要作用；乘数原理和后来的加速原理的提出，则进一步强化了政府干预可能实现的调节经济的力度和绩效。凯恩斯主义经济学的出现和发展是政府干预与自由放任的一次正面交锋，并且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。

第二次世界大战后，保罗·萨缪尔森把新古典经济学的微观经济理论与

凯恩斯的宏观经济理论简单地嫁接起来,形成所谓的“新古典综合”并成为五六十年代经济学的正统。新古典综合学派是以凯恩斯主义自居的,但是在其理论体系中,瓦尔拉斯一般均衡模型依然发挥着核心作用,阿罗—德布鲁一般均衡模型则更加突出了新古典经济学微观理论的基础色彩。新古典综合派遭到了另一个以凯恩斯主义者自居的学派——新剑桥学派的激烈批评,新剑桥学派以罗宾逊夫人、卡尔多、斯拉法为代表,在理论上则与新古典学派彻底决裂。

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,经济自由主义者指责这是凯恩斯主义经济政策特别是国家过度干预的恶果,他们以对凯恩斯主义经济学的批判为契机开始重新树立“看不见的手”的威信,力图复兴新古典经济学的自由放任传统。货币主义、供给学派、理性预期学派、弗莱堡学派、伦敦学派以及公共选择学派先后兴起,它们通过对新古典经济学的重新表述、补充、修正和改造,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。

20世纪主流经济学对政府干预还是自由放任问题的争论经历了一个大的轮回,虽然至今仍未有最后的结论,但国家干预理论无疑为政府对银行的干预(即银行监管)提供了必要的理论依据,并直接导致了银行监管理论的出现。具体可从以下几个方面分析。

首先,银行业是负外部性极强的行业。负外部性是指个人或企业的行为对其他个人或企业产生的不利影响,但这些个人或企业却没有支付任何成本,而遭受不利影响的个人或企业也没有得到任何补偿,银行挤兑行为可由一家有问题银行迅速蔓延至一家或几家良好银行就是典型例子。因此,为解决银行负外部性问题,维护银行业的良好持续发展,相应产生了银行监管理论。

其次,银行业是信息不完全较突出的行业。银行经营业务时同时要与多个不同的经济主体发生经济关系,过多的经济主体和交易环节导致了由委托—代理关系带来的信息不对称问题,如存款人与银行之间、银行与借款人之间、银行股东与经营者之间、银行与政府部门之间存在着较严重的信息不完全或信息不对称问题。因此客观上需要有恰当的银行监管理论来解决问题。

最后,银行业在国民经济中的特殊地位。银行业位于国民经济的核心地位,是整个经济协调运行的中枢,有着“牵一发而动全身”的不可替代的作用。因此,维护银行业的稳健运营,促进经济协调发展,需要以成熟的外部监管部门和有效的银行监管理论为保障。

## 二、20 世纪银行监管理论与监管法律制度的演变

在经济学理论演进的背景与银行业自身特殊性的共同影响下，19 世纪末银行监管理论的萌芽状态开始形成，并随着经济学理论的发展而发展。整个银行监管理论的发展从内容上可以划分为合规性监管——资本为本监管——风险为本监管——承诺式监管，从时间上大致可以分为以下三个阶段。

### （一）20 世纪 30 年代以前的银行监管理论

20 世纪 30 年代以前的银行监管理论处于萌芽阶段，监管理论主要集中在货币监管和防止银行挤提方面，监管的目标、程序、手段都是简单而粗放的，只注重对银行业的合规性监管，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。政府对金融活动的监管最早可以追溯到 1720 年英国颁布旨在防止过度证券投机的《泡沫法》，它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。但是这种监管还不是现代意义上的监管，政府对银行监管的广泛开展是与中央银行制度的建立紧密相连的，中央银行制度建立的最初目的在于管理货币，而不是整个银行体系，特别不是银行机构的微观行为。中央银行作为货币管理者，后来开始逐渐承担信用保险责任，作为最后贷款人为金融机构提供资金支持和信用保证，并为现代意义上的银行监管奠定了基础。这与当时自由资本主义处于鼎盛时期有关，主流的新古典经济学顽固地坚持“看不见的手”的信条。

美国有代表性的法律制度安排包括：1771 年，美国国会批准设立了“美国银行”，标志着联邦政府开始受理银行的注册申请，更重要的是，美国银行不仅遵循商业银行经营原则，而且承担了某些中央银行职能。由于它的双重功能，美国银行的银行券在全美流通，它还可赎回其他州银行的银行券并限制它的流通。但正由于触及州银行的利益及其他因素，国会和州银行反对给美国银行重新颁发许可证，美国第一银行因此关闭。1816 年又设立了第二美国银行，同前者相似，该银行也因许可证没有得到换发而关闭。这以后 30 年间，联邦银行所有功能均由财政部承担。随着 1836 年以后州银行的迅速扩张和银行券问题的增多以及银行的纷纷倒闭，州政府逐步开始承担一些监管职能。最初的监管在很大程度上通过特别立法来限制银行开业、经营等行为，但这一做法也导致了一些负面效应，公众的意见最终导致了“自由银行”政策的出现。于是 1838 年的《纽约自由银行法》规定一家银行的组建可以由任何组织来完成，而不需要特别的立法机关的命令，类似于现在的一般商业公

司的法律。该法案的特点是民主精神和自由资本主义制度已经结合在一起并渗透到银行监管制度中,形成自由、松散的监管理念,这也是这一时期的总体监管思路。19世纪60年代初,为了融资以支持南北战争,联邦政府提出了建立国民银行的方案。该方案称任何人向联邦政府提出注册申请都可以成立国民银行,但国民银行发行纸币必须以国债作保证,即多购买国债可以多发行货币。该方案成为1865年国民银行通货法案的一部分,并于次年初修改为《国民银行法》,从此以后,联邦政府开始依法对商业银行实施监管。《国民银行法》颁布之后,成立专门的货币监理署实施对联邦银行的特许、检查和监督。然而当时创建国民银行体系的初衷并非是联邦政府要加强对银行业的监督管理,而是考虑需要建立一种灵活调节货币供应的制度,也就是建立中央银行制度以有弹性地调节货币供应。于是1907年美国国会通过了《联邦储备条例》,正式设立了联邦储备体系——美国的中央银行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》更加增强了联邦储备体系的作用,创建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而做准备。1927年的《麦克法登法》授权国民银行承销和自营“投资性证券”,禁止州际银行扩张建立分行,除非受影响的州允许本州以外的银行进入,如果允许州银行这样做,那就要允许国民银行跨州设立分支机构。

## (二) 20世纪30年代到70年代的银行监管理论

传统银行危机论认为,银行危机是部分准备金制度的必然结果,这个理论主要有两个假设:其一是银行实行的部分准备金制度存在制度上的缺陷。银行在经营中会遇到流动性的问题,即使一家银行到期偿还本息的能力很强,但在竞相提款的情况下,它也可能被迫以不利的价格买进或卖出一些高质量的资产从而蒙受损失,因此,银行必须实行部分准备金制度,但是部分准备金制度条件下,一方面这部分准备金没有利息收入,而维持负债却是要支付利息的,银行必须在流动性和收益性之间平衡;另一方面人们对银行挤提的发生可能是由于预期的改变引起的,它可能取决于任何事情,因为人们对流动性的信心是防范危机的关键,部分准备金就难以应对挤提风险,因而一些保守的经济学家们建议用100%的准备制度取代部分准备制度。其二是银行“先来先取”的兑付规则,最先提出要求的储户被兑付的可能性最大,而最后提出要求的储户被兑付的可能性最小,一旦发生突发事件,储户更会意识到这种情况,理性的选择就是尽早加入挤提行列,导致挤提的传染和系统性危机。传统银行危机论暗含着这样一种含义:危机不仅会发生在任何是部分准

备金制度的银行体系内，而且特别可能发生在缺少最后贷款人或存款保险机构的银行体系里面。这就为政府监管部门制定防范危机的措施和监管政策产生了巨大影响。20 世纪 30 年代的大危机对经济学的影响就是它提供了一系列证明市场不完全性的充分证据，表明“看不见的手”无所不能只是一种神话，银行监管理论也从此建立在对市场不完全性的确认的基础上。具体来说，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，是顺应凯恩斯主义经济学对“看不见的手”范式怀疑的结果，它们为 20 世纪 30 年代开始的政府金融监管提供了有力的注解，并成为第二次世界大战后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。20 世纪 30 年代至 70 年代美国金融制度的特点：限制存贷款利率，限制银行经营业务范围，实行银证分业制度，限制银行的经营地域。20 世纪 20 年代至 30 年代，美国经济繁荣，工业生产规模急速扩张，极大地刺激了信用膨胀和过度的银行信用，刺激了证券商的股票投机活动，造成资本虚拟和股市泡沫，终于以 1929 年 11 月 21 日纽约股市大暴跌为导火线，引发了 1929 ~ 1933 年全面而深刻的大危机。这次大危机带来了美国历史上最为重要的一次金融改革。政府通过颁布实施一系列金融法令，对金融制度进行了深刻的变革，逐步从不干预转向对金融业的严格管制。金融改革的主要目标是加强对金融业的监管，以规范银行业和证券业的经营行为，采取金融业务专业分工制和建立存款保险制度等，以达到稳定金融业和经济，防范危机的目的。

美国有代表性的法律制度安排包括：在 20 世纪 30 年代的经济大萧条、银行大量破产以及公众对美国的经济、金融和政治体制极度失望的背景下，美国国会通过了《1933 年银行法》，又称《格拉斯—斯蒂格尔法》，主要内容是：（1）旨在恢复公众对银行业的信心，避免一家银行破产影响到其他银行的连锁反应，创立了存款保险制度和联邦存款保险公司（FDIC）；（2）旨在最小化银行资金成本，避免银行为了获利而采取过于冒险的行为，禁止银行向活期账户支付利息；（3）旨在防止资金从法定商业用途流向投机用途，将吸收存款和贷款从承担交易人和市场设计人的业务中分离开，将商业银行和投资银行分开设立；（4）建立“Q 条例”来规定银行支付计息存款利率最高限；（5）提高国民银行的最低资本额，准许国民银行在州允许的范围內开设分行。该法案禁止商业银行从事投资性业务，投资银行也不可以经营商业银行业务，这意味着商业银行业务与投资银行业务的彻底分离，美国银行业自由混合经营的时代结束，从此进入分业经营时代。当时美国银行界著名的摩

根集团在此法案之后就被一分为二：J. P. 摩根作为商业银行运营，而摩根斯坦利则专门经营投资银行业务。《1933 年联邦存款保险法》确立了美国联邦存款保险制度的基本特征，该法主要内容包括：（1）联储体系的所有会员银行必须参加联邦存款保险公司；州立银行参加保险后，必须在两年内成为联邦储备体系的会员。（2）参加保险的银行两年要缴纳存款保险费，并接受联邦存款保险公司的检查和监督。（3）参加保险的银行一旦破产倒闭，存户可以得到联邦存款保险公司规定的存款保险额。1980 年后，存款保险的最高限额提高到 10 万美元。1956 年《银行控股公司法》旨在保护银行和公众不受欺诈性交易的损害；保存州分支机构立法的完整性和双轨银行体制；禁止银行从事工业和其他金融活动；控制银行控股公司未来的扩张，禁止银行通过控股公司在另一个州收购银行。1960 年《银行合并法》规定了银行收购和合并的审批条件与标准，合并和收购须以不妨碍社会利益和竞争为标准。1966 年《利率限制法》第一次对储蓄机构可支付的存款利率设定了上限，扩大了“Q 条例”的适用范围，被称为“储蓄机构的 Q 条例”（联储在 1933 年实行的“Q 条例”只适用于商业银行）。这个补充的“Q 条例”帮助储蓄机构走出了盈利困境。1960 年《银行合并法》和 1966 年《利息限制法》主要是针对当时银行业务内的局部性问题而制定。20 世纪 70 年代以来美国颁布了大量保护金融业消费者的法律，如：1969 年的《诚实贷款法》要求银行对消费者公布年利率和部分贷款本息；1974 年通过、1976 年修订的《信贷机会均等法》规定银行不得因种族、性别、年龄、国别对借款人有所歧视；1974 年的《公平贷款法》要求银行对借款人提供详细信息，当金融费用因自动化出现贷款差错时，银行应负责处理，依法给予特殊保护。这些对维护公众对银行业的信心，促进银行业的持续高速发展发挥了积极的作用。

### （三）20 世纪 80 年代至今的银行监管理论

20 世纪 80 年代，自由主义的理论和思想在凯恩斯主义经济政策破产的情况下开始复兴。西方国家的经济金融界出现了“法律限制”理论，认为传统银行危机论对于特定危机的解释过于简单，政府对于银行和货币体系的不恰当的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向、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发生直接影响。在银行监管理论方面，金融自由化理论也随之逐渐发展起来并在理论界和实际金融部门不断扩大影响。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的安全优先的话，金融自由化理论则尊崇效率优先的原则。30 年代以前基

本不受管制的银行体系在 30 年代的大危机中崩溃，导致银行体系的安全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、银行挤提现象已经大为减少的情况下，银行机构的效率、效益要求就凸显出来，并似乎超越了安全性目标而成为最显性的目标。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，随着经济金融全球化的步伐加快，银行危机不断发生，对现有的银行监管理论、制度、方式提出了严峻的挑战。长期以来的银行监管理论和政策，一直脱胎于政府对经济干预的经济学原理，只注意到银行体系对整个经济的特殊影响，而忽视了对金融活动本质属性和银行体系运作特殊性的研究，这不仅容易使银行监管理论停留在较为肤浅的层次上，也难以从金融活动和银行体系的深层机理中发掘出有效的银行监管政策和方式，并导致银行监管理论与政策总是在发展与稳定的两难中选择。因此，进入 21 世纪后，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，不但从外部力量介入的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方面，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。

美国有代表性的法律制度安排包括：第二次世界大战以来经济环境的巨变，特别是 70 年代末期的经济和金融环境及潜在的金融危机，导致了战后以来最为深刻的金融变革。长期的理论准备和政策探讨使 80 年代的改革不可逆转，它标志着以放松管制和提倡金融业务自由化为特征的新金融体制的初步形成。80 年代的金融改革主要表现在三项法令上：1980 年《吸收存款机构放松管制和货币控制法》、1982 年《加恩·圣杰曼存款机构法》和《金融机构改革、复兴与促进法》。1980 年《吸收存款机构放松管制和货币控制法》是自《1933 年银行法》以来最主要的金融法案之一，旨在帮助储蓄机构（增加它们的资金来源，扩大储蓄和贷款协会资金的使用），放松对金融机构的管制，加强对货币的控制。该法案通过取消对居民抵押及超过 2.5 万美元的三年期商业和农业贷款的州利率上限，从而放松限制；还在 1986 年废除了“Q 条例”（除活期存款不支付利息之外），同时还减少了对储蓄机构提供产品的限制；对所有吸收存款机构制定了统一的储备金要求，不管其是否是联储的成员；给予吸收存款机构新的贷款优惠政策，明确联储提供服务的价格，允许所有存款机构开放交易账户，提高存款机构之间以及其与非存款机构之间的竞争，提高对存款机构整体的信心。1982 年出台的《加恩·圣杰曼存款机构法》是 1980 年金融改革的继续，在取消金融管制和促进不同类型金融机构