



北京市社会科学理论著作出版基金资助



首都经济贸易大学出版基金资助

中国商业银行 差异化监管研究 ——基于监管效率的视角

王婉婷 ◎ 著

ZHONGGUO SHANGYE YINHANG
CHAYIHUA JIANGUAN YANJIU
JIYU JIANGUAN XIAOLÜ DE SHIJIAO



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press



北京市社会科学理论著作出版基金资助



首都经济贸易大学出版基金资助

中国商业银行 差异化监管研究 ——基于监管效率的视角

王婉婷 © 著

ZHONGGUO SHANGYE YINHANG
CHAYIHUA JIANGUAN YANJIU
JIYU JIANGUAN XIAOLU DE SHIJIAO



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国商业银行差异化监管研究：基于监管效率的视角/王婉婷著.
—北京：首都经济贸易大学出版社，2016.5
ISBN 978 - 7 - 5638 - 2468 - 7

I. ①中… II. ①王… III. ①商业银行—银行监管—研究—中国
IV. ①F832.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 002514 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国商业银行差异化监管研究：基于监管效率的视角
王婉婷 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcbs.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数 233 千字

印 张 13.25

版 次 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2468 - 7/F · 1391

定 价 35.00 元

图书印装若有质量问题，本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

美国服务市场营销学专家格鲁诺斯（Christian Cronroos, 1984）根据服务业的基本特征分析了银行的差异化战略，从此企业差异化理论也在银行经营发展中得到了广泛的研究和讨论。不同类型银行应在充分认识自身发展特质的基础上发挥自身比较优势，吸引和建立特定目标客户群体，以实现自身的差异化发展。但这种差异化发展过程需要监管机构根据不同银行发展状况和特征采用差异化的监管政策，积极推动大、中小银行走出符合自身发展规律和优势的差异化路线。

源自企业竞争理论的“差异化”理念被引入银行监管领域，逐步成为监管当局提高监管效率，促进金融资源优化配置的主流监管思想。差异化监管既符合“效率型”银行监管理论的实质和内容，又可成为推动不同类型商业银行特色化经营的外部力量。通过对我国银行业监督管理委员会监管政策的总结发现，不同类型商业银行差异化监管的思想最早出现在《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》（银监发〔2006〕90号）中，其提到“根据农村地区新设银行业法人机构的资本充足状况及资产质量状况，适时采取差别监管措施”。而在2011年，差异化监管的思想更是在多个监管政策中着重体现，其中《关于中国银行业实施新监管标准的指导意见》（银监发〔2011〕44号）、《关于支持商业银行进一步改进小企业金融服务的通知》（银监发〔2011〕59号）分别提出了新资本协议实施差异化过渡期安排、不同类贷款信用风险权重的差异化设定以及大力扶持小企业金融服务的差异化规定。但是，从当前银行监管的文献研究来看，银行监管的差异化研究较少，尤其缺乏基于监管效率视角对当前已有差异化监管政策的梳理及评价；从当前中国差异化监管政策来看，直接针对不同类型银行业务特点促进其特色经营的差异化政策较少，更多侧重于满足社会经济发展的某种金融需求，比如目前多项监管手段目的在于激励全体商业银行加大对中小微企业、农村的金融服务，尚未以各类银行不同的战略



定位为出发点提出差异监管，这将导致不同类型银行坚持自身经营方向的动力不足，不同客户群体获得金融服务的公平性受到削弱。鉴于此，本书基于监管效率视角，从理论和现实两个方面明确差异化监管的重要性，归纳和实证分析当前中美差异化监管政策及其有效性，根据中国当前差异化监管政策的现实及大中小商业银行发展特征的不同提出差异化监管的需求，并进而提出差异化监管的政策建议。

本书的研究思路及内容结构安排

首先，基于监管效率的角度，从理论和现实两个方面讨论银行差异化监管的必要性（第一章和第二章）。在理论上，差异化监管是效率型监管阶段的必然，与银行监管追求“效率”的目标相符。在现实中，单一监管下的效率损失分析为差异化监管提供了现实依据。

然后，鉴于中国大、中小银行在市场定位、资本来源、业务结构、风险特征等方面的众多差异，以及针对不同规模银行差异化监管政策的欠缺，本书将全面总结并比较当前中美两国已有的不同规模银行差异化监管政策（第三章），并通过计量实证检验当前差异化监管政策的有效性（第四章）。

最后，结合对当前中国差异化监管政策问题的归纳以及对已有监管政策的效率实证，深入挖掘中国大、中小商业银行经营特征的不同对差异化监管的需求（第五章），最终从多角度寻找有效针对不同规模银行发展需求的差异化监管政策（第六章）。这对于提高银行监管的效率，促进大中小银行利用自身比较优势实现特色化经营，减少当前银行之间的同质化，实现银行业的良性竞争具有重要的意义。同时，根据中国银行业的最新发展及监管的最新进展，本书在每一章节设有专题内容，突出本书内容与时下热点的结合。

本书拟解决的问题

1. 商业银行差异化监管的理论基础和现实基础。对于理论基础，从原有的银行监管理论入手寻找“差异化监管”理念的理论支撑，归纳当前已有差异化监管文献的研究进展；关于现实基础，从银行监管效率的视角，分析中国在当前较为单一的监管政策下银行监管的效率损失。

2. 揭示不同国家商业银行差异化监管政策的特点和演进规律，在对比分析中寻找值得中国差异化监管政策借鉴之处。

3. 设定一套较为合理的监管效率指标评价体系，以此为标准实证分析中美两国已出台的差异化监管政策的有效性，可作为差异化监管政策改进的一



项依据。

4. 分析中国大、中小商业银行的市场定位、资本构成、业务结构和盈利状况、分支机构数量和地理分布、不同类型风险特征等方面的差异之处，以此为出发点提出监管差异化的需求。

5. 与大、中小商业银行经营的差异性相对应，分析当前大、中小银行监管政策是否能够满足各自差异化发展的需要，而正是这种经营“差异性”的需求与现行差异化监管手段不足形成的对比，成为提出适应大、中小银行各自发展的差异化监管需求的根据，进而提出不同规模商业银行差异化监管的政策建议。

本书独特之处

1. 对于差异化监管理论基础的寻找及梳理。“差异化”作为企业竞争领域的理念，引入监管研究尚缺乏坚实的理论根源予以支持。本书以时间发展为脉络，以不同时间段经济学理论、典型事件为银行监管理论发展背景，建立起特定经济发展阶段、经济学理论和银行监管理论之间的相关性。在银行监管理论及监管目标的梳理中发掘，差异化监管理论是效率型监管理论的延续和有益补充。

2. 反向论证差异化监管的现实基础。基于银行监管效率视角，建立稳定性、盈利性、公平性、发展性四层次的监管效率评价体系，利用大量的数据分析目前较为单一监管政策带给中国银行业监管的效率损失。

3. 对已有差异化监管政策的系统梳理及国际比较。目前已有文献直接对差异化监管手段的研究较少，且研究中首先缺乏对已有差异化监管政策的梳理及总结。本书通过对大量法律法规的查找、阅读及整理，从资本监管、机构准入监管、业务审批监管、不同风险监测指标、存款保险制度规定等方面较为完整地归纳了中美两国不同规模银行差异化监管政策的特点和演进规律，在对比分析中寻找当前值得中国差异化监管借鉴之处。

4. 以往监管效率判定的研究中，多针对以银行业整体为对象的监管手段的效率度量，缺乏对差异化监管手段有效性的实证。本书以监管效率的指标体系为评价标准，实证分析中美两国已出台的差异化监管政策的有效性，作为差异化监管政策改进的一项依据。

5. 从不同规模银行的差异性研究来看，大、中小商业银行差异化监管研究具有一定的现实需要，但是目前的研究多从整体上讨论不同规模银行的规



模经济、风险特征问题，对不同规模商业银行经营的差异性缺乏细化、全面的分析。本书则从中国大、中小商业银行的市场定位、资本构成、业务结构和盈利状况、分支机构数量和地理分布、不同类型风险特征等方面分析发展的差异之处，以此为出发点向监管当局提出“差异化”的监管需求。

此外，在此需要对本书研究所涉及三个基本研究范畴（商业银行、银行监管、差异化监管）进行明确界定：

1. 商业银行：本书研究的银行主要是指存款货币银行。按照国际货币基金组织的定义，“存款货币银行主要是指能够创造存款货币的金融中介机构，不论其具体采取的称呼如何，统称为存款货币银行”^①。在我国，按照中国银行业监督管理委员会的规定，商业银行包括大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村商业银行、外资银行^②。其中，大型商业银行、股份制商业银行和城市商业银行是存款货币银行的主体，也是本书研究的主要监管对象。

2. 银行监管：关于监管或金融监管的概念，不同的学者从不同角度和研究目的出发进行了不同的解释。根据研究范畴不同，金融监管有狭义和广义之分：狭义的金融监管主要研究当局监管；广义的金融监管除了涉及主管当局的监管之外，还包括金融机构的内部控制、行业自律性组织的监督和约束、社会中介组织的评级和公众通过选择或背弃而形成的约束等。本书对银行监管的界定采用狭义的概念，专指监管当局对银行的监督和管理。

3. 差异化监管：差异化概念源自企业的竞争战略理论。差异化战略最初由迈克尔·波特（1980）在企业竞争力理论中提出。所谓差异化战略，是指企业在经营过程中企业提供的产品或服务差异化，树立起一些在全产业范围内具有独特性的东西，形成与竞争对手的差异，以获得市场的经营战略或策略。我们尝试将企业的差异化理论引入监管理论中，对银行业实施差别监管，是银行监管方式和监管手段上的重大突破。差别监管就是根据银行在规模大小、所有制结构、地理位置等方面的不同进行同质性分类，以此为基础，对不同类别银行实行不同的监管政策和监管办法，其符合国际银行监管专业化理念。

① 黄达. 金融学 [M]. 精编版. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

② 中国银行业监督管理委员会 2014 年年报, 附录 6 (主要名词术语解释)。



本书差异化监管研究以规模大小作为划分标准（第三章至第六章），在第三章开篇将提供以规模作为划分差异化监管标准的理论依据。不同国家对银行规模划分的界定有所不同，即使是同一国家的不同监管主体对银行规模划分标准也有所不同。本书采用中国银监会对大、中小商业银行的界定，我国大型商业银行包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行，中小商业银行包括股份制商业银行、城市商业银行，这种对大、中小商业银行的划分既体现了规模的差异，又包含了所有权结构的不同。

此书最终能够完成并得以出版，首先要感谢中央财经大学史建平教授高屋建瓴的指导；感谢首都经济贸易大学金融学院领导和同事的支持；感谢首都经济贸易大学出版社领导和责任编辑的指正。本书是首都经济贸易大学2014年度校级科研基金项目成果、国家自然科学基金项目（71173247）的阶段性研究成果。同时，感谢张超、周琳菱、马婧怡、王宇青同学对本书做出的贡献，并将本书中部分研究作为“大学生科研与创新训练计划项目”的研究课题。鉴于作者水平有限，书中难免存在不足和错误之处，恳望读者提出宝贵意见和建议，以便及时改进。

作者

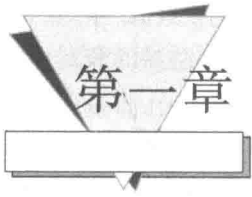
2015年8月

目 录

第一章 差异化监管的理论基础——效率型监管的必然	1
第一节 银行监管目标的演进轨迹	3
第二节 银行监管效率的内涵与判定	9
第三节 差异化监管手段研究的文献综述	13
第二章 差异化监管的现实基础——单一监管下的效率损失	19
第一节 单一监管下的一个简单经济学模型	21
第二节 单一监管下的中国银行业监管效率损失	22
第三章 中美不同规模商业银行现行差异化监管实践	39
第一节 以规模作为差异化监管划分的原因阐述	41
第二节 中美不同规模商业银行的划分标准	44
第三节 美国不同规模商业银行差异化监管政策	49
第四节 中国不同规模商业银行差异化监管政策	84
第五节 中美不同规模商业银行差异化监管政策对比总结	105
第四章 中美不同规模商业银行差异化监管效率实证分析	111
第一节 监管效率实证分析的理论模型基础	113
第二节 中美不同规模商业银行差异化监管效率实证分析	119
第五章 中国大、中小商业银行差异化监管需求分析	145
第一节 市场定位的差异对差异化监管的需求	147
第二节 资本状况的差异对差异化监管的需求	151
第三节 业务结构及盈利状况的差异对差异化监管的要求	155
第四节 分支机构数量及地理分布的差异对差异化监管的要求	163



第五节 不同类型风险特征的差异对差异化监管的要求	173
第六章 中国大、中小商业银行差异化监管政策展望	185
参考文献	195



第一章

差异化监管的理论基础 ——效率型监管的必然



以本书的三个关键词，银行监管、监管效率、差异化为线索，从这三个方面梳理和概括本书的理论基础和文献综述。一是在总结银行监管目标理论演进的基础上寻找差异化监管的理论根源；二是寻找银行监管效率的内涵以及对监管效率评价的指标体系，作为银行监管实行差异化的现实依据和评价标准；三是综述目前已有的差异化监管手段的研究文献，以此为基础确定本书差异化监管的具体研究内容和创新之处。

第一节 银行监管目标的演进轨迹

下面将从银行监管理论的发展轨迹梳理中，总结监管目标及监管内容的演进，进而在其中寻找银行差异化监管的理论根源。

一、银行监管理论发展轨迹中的监管目标演进

表1-1以时间发展为脉络，以不同时间段经济学理论的发展、典型事件为理论发展背景，建立起特定经济发展阶段、经济学理论和银行监管理论之间的相关性。根据特定的经济学背景及具体的监管内容，将银行监管理论大体分为三个阶段：20世纪30年代以前的“自律型监管理论”、20世纪30年代至70年代的“管制型监管理论”、20世纪70代以后“效率型监管理论”，不同的监管理论主导下银行监管的目标也随之不断演进。而在后文的分析中可见，银行的差异化监管是“效率型监管理论”的有益补充。

（一）20世纪30年代以前的“自律型监管理论”

受当时“看不见的手”主流经济学思潮的影响，商业银行实行一种自由的银行经营制度。在国家金融监管部门建立以前，以商业银行为主体的金融机构在机构成立、业务经营、市场竞争方面完全由投资者自主决定，金融机构发展没有任何外在的约束，完全依靠内部自律和市场竞争维持金融机构和金融市场的运行。政府只充当“守夜人”的角色，只维持最低限度的管理以保证完全竞争的秩序。同时政府也开始在一定程度上发挥“最后贷款人”的作用，以在危机时能提供弹性的货币供给，保证金融体系的安全。期间的主要理论有古典经济学代表人亚当·斯密提出的“真实票据”理论；支持真实票据理论的银行学派和支持亨利·桑顿理论的通货学派之间关于银行能否自我实现良好的货币供应的争论；以“最后贷款人理论”为基础的中央银行的



表 1-1 银行监管理论发展脉络总结

自律型管制阶段				管制型监管阶段		效率型监管阶段	
时间	17 世纪	18 世纪	19 世纪中	20 世纪 30 年代	20 世纪 70 年代	20 世纪 90 年代	21 世纪以来
经济学理论背景	“看不见的手”(自由), 新古典经济学(自由)			凯恩斯主义	新自由主义思潮	多种思潮的融合	
大事件	南海泡沫, 密西西比泡沫	银行挤提等银行危机	中央银行建立	大危机、大萧条	滞胀	金融全球化, 金融创新	
主要风险	铸币不足值		最后贷款人理论	全面多重风险	拉美货币危机	东南亚危机	次贷危机
金融监管理论	真实票周期理论	银行学派		公共利益说	金融抑制和金融深化理论	监管工具有效性论	金融监管与金融创新理论
	金块论战理论	通货学派			管制成本说	金融监管激励理论	国际金融监管
					管制失灵论	政府掠夺论	协调理论
监管目标	稳定经济的“守夜人”, 货币足值, 防止挤提				生产者利益论	金融监管权衡论	差异化监管
				安全性优先	自由化的效率监管	安全性的效率监管	全面的效率监管

注: 根据相关文献整理得到。



建立标志着真正现代意义上的金融监管的开始。总的来看，20 世纪 30 年代以前的银行监管主要目标为币值稳定和防止银行挤提。

（二）20 世纪 30 年代至 70 年代的“管制型监管理论”

20 世纪 30 年代大危机的爆发彻底改变了主流经济学的金融监管理论，这场危机成为促成较为完整的现代金融体系建立和发展的最主要和最直接因素。在凯恩斯宏观经济理论影响下，传统的中央银行货币管制已经转化为服务于宏观经济调控目标的货币政策，对金融机构行为的干预也成为这一时期的主要内容，其核心的思想是政府必须对金融业决心干预，金融业必须受到严格的监管，必须保证金融业的安全。此外，现代经济学的发展，尤其是“公共利益理论”和“信息经济学”的发展为金融监管奠定了理论基础，金融市场的失灵导致政府有必要对金融机构和市场体系进行外部监管。这一时期的金融监管理论中，公共利益论占据了重要地位，以维护金融体系安全、弥补金融市场的不完全为研究内容，认为银行监管主要目标应是保护公共利益和维护银行体系的安全与稳定。

（三）20 世纪 70 代以后的“效率型监管理论”

20 世纪 70 年代以来，一系列的危机使得全球经济于 80 年代初步入衰退，困扰发达国家长达十年之久的“滞胀”宣告了凯恩斯主义宏观经济政策的破产，以新古典宏观经济学和货币主义、供给学派为代表的自由主义理论和思想开始复兴。金融创新风起云涌，金融自由化理论逐渐发展起来并在学术理论界和实际金融部门不断扩大其影响，金融监管理论再次发生了重大的转折。自此，银行监管理论已不再单纯就“是否需要监管”展开争论，而是探讨如何采用效率型的监管制度及具体监管手段，一方面减少监管的直接成本及间接负面影响，另一方面在银行体系稳定性和市场化高效发展之间做出权衡，即考虑“监管的效率”问题。但是由于不同历史阶段经济学理论和具体事件背景的不同，各个阶段效率型监管目标的侧重点有所不同。具体而言：

20 世纪 70 年代新自由主义浪潮下，监管内容和目标强调监管高效在于遵循自由化理念，在适应金融自由化的环境条件下，放松管制，尊重银行个体盈利性和金融体系效率，配合市场力量，实现金融体系高效平稳运行。主要理论包括 Mckinnon、Shaw（1973）金融抑制论和金融深化论，认为金融抑制是阻碍发展中国家金融经济发展的主要原因；Olson（1965），Thiloek（1967）等管制成本论和管制失灵论；Stigler（1971），Posner（1974），Peltzman



(1976)的生产者利益论,批判公共利益理论,指出监管只是特殊利益集团用以抬高价格或干预市场以追逐自身利益的工具,与全社会福利最大化无关。

可以说,20世纪90年代以前,金融监管的理论和实践一直在经历一种类经济周期的循环,遵循了一条危机导向的路线,即“放松监管—危机—加强监管—金融创新—放松监管—危机—再加强监管”,危机的不断爆发和对危机认识的不断深化,推动了金融监管理论的演化和变迁。20世纪90年代以后,金融监管努力摆脱危机导向的轨道,逐渐提高先验性、事前性和灵活性。金融监管理论的研究更多地从金融的本质属性和金融体系运行的特殊性着手,不单从外部力量介入的角度来考虑有效的金融监管策略,更注重从金融机构、金融体系内部的激励相容、监管工具有效性、监管的权衡等方面来探索如何建立效率型的银行监管制度安排,在防范和化解金融风险的同时实现银行业的高效运行。如,Laffont、Jean Tirole(1993)将激励问题引入金融监管分析中,将监管问题当作一个最优机制设计,在监管者和被监管者的信息结构、约束条件和可行工具前提下,分析双方的行为和最优权衡,形成了金融监管的激励理论;1997年巴塞尔协议委员会颁布《有效银行监管的核心原则》,第一次以国际性监管文件的形式将监管有效性作为银行监管的通行标准,为评价银行监管体系的有效性提供了评判准绳;此外,90年代一系列国际区域性金融危机的爆发,迫使效率型监管的内容转向侧重于银行体系的稳定与安全。

21世纪以来,金融监管理论充分考虑经济金融全球化的背景及其影响,效率型监管的内容和目标更加全面,在高效性、稳定性、公平性三个方面均有所体现。具体而言,在减小监管成本促进监管高效水平上,经济金融全球化首先要求金融监管理论和实践研究与应对金融监管的国际化和国际合作问题,从实践上看,最近十几年来国际清算银行巴塞尔委员会关于国际银行监管的一系列“巴塞尔协议”在金融监管的国际化和国际合作方面已经做了大量的尝试和努力,且效果逐渐得到优化;而次贷危机的爆发重新引起人们对金融监管和金融创新关系的认识,通过修订资本充足率规定、宏观审慎监管的提出、市场交易产品种类及数量的限制以及流动性的相关规定,加强了对“安全、稳定”这一监管目标的重视;同时,多国加强了对消费者等弱势群体合法权益的保护,如美国多德弗兰克法案(Dodd - Frank Act, 2010)规定“设立新的消费者金融保护局,赋予其超越目前监管机构的权力,全面保护消



费者合法权益”，这是效率型监管注重公平性目标的体现。

从银行监管理论发展脉络来看，20 世纪 70 年代之前，银行监管理论主要处于对“是否需要监管”的争论之中；20 世纪 70 年代之后，以提高“监管效率（如何使监管更加有效）”为目标的效率型监管理论成为主流，即探讨如何采用效率型的监管制度及具体监管手段，一方面减少监管的直接成本及间接负面影响，另一方面在银行体系稳定性、市场化高效发展、金融服务公平性之间做出权衡。由于不同历史阶段经济学理论和具体事件背景的不同，评判监管效率所设立的监管目标侧重点有所不同，上文关于效率型监管实践研究中具体监管目标的概括为本章第二节银行监管效率评判体系的确立提供了依据。

二、差异化监管是效率型监管理论的补充

当前监管理论必须面对的一个问题是，如何解决金融监管国际合作下统一监管标准和方法与各国金融多样性之间的矛盾，以及同一国家内相同的监管要求与不同类型银行发展状况差异的矛盾。即在世界各国金融体系和金融机构发展程度差异很大的情况下，各国金融监管的制度环境和初始条件的不同排斥趋同的金融监管；即使同一国家内，不同类型银行因自身及发展环境不同也产生了不同的监管要求。因此，“差异化”将成为今后金融监管理论所面对的重要课题之一。

从上述银行监管理论中“效率型监管理论”的实质和内容来看，源于提高效率的“差异化”理念恰延续了当前主流监管理论的发展脉络，在促进监管机构效率提高的同时，更重要的是，带有差异化理念的监管政策可促进银行业差异化经营的开展。下文将从监管者的监管和银行业的经营两个角度分析差异化监管的优势所在。

（一）差异化是监管效率提高的需求

差异化概念源自企业的竞争战略理论。差异化战略最初由迈克尔·波特（1980）在企业竞争力理论中提出。所谓差异化战略，是指企业在经营过程中企业提供的产品或服务差异化，树立起一些在全产业范围内具有独特性的东西，形成与竞争对手的差异，以获得市场的经营战略或策略。如果差异化战略可以实现，它就成为在产业中赢得超常收益的可行战略。波特用新古典经济学垄断竞争的分析方法分析了差异化战略如何使得企业得到超额收益以及