

EFFICIENCY OF
BANKING SUPERVISION
MEASUREMENT AND IMPROVEMENT

王飞◎著

银行监管效率： 测度方法与增进路径

测度方法与增进路径



中国金融出版社

EFFICIENCY OF
BANKING SUPERVISION
MEASUREMENT AND IMPROVEMENT

王飞◎著

银行监管效率：

测度方法与增进路径

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 董 飞

责任校对：张志文

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

银行监管效率：测度方法与增进路径 (Yinhang Jianguan Xiaolü: Cedu Fangfa yu Zengjin Lujing) / 王飞著. —北京：中国金融出版社，2011.5

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5852 - 5

I. ①银… II. ①王… III. ①银行监督—研究—中国②银行—经济效率—研究—中国 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 032322 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 16.5

字数 274 千

版次 2011 年 5 月第 1 版

印次 2011 年 5 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5852 - 5/F. 5412

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

顺应金融发展，增进监管效率

（代序）

发端于美国，然后迅速蔓延至全球的金融危机，重创了美国和全球的金融体系，导致了全球性经济衰退，暴露出发达经济体金融体系及其监管架构的诸多缺陷。为了重塑国际金融监管体系，防范各种系统性风险和金融危机重演，以美国为首的世界各主要国家纷纷大力推行金融监管体制改革，着力提高监管效率和有效性。

以美国推出的《2010 年多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》（以下简称“新法案”）为例，我们可以看出，美国乃至国际金融监管的改革动向在于：通过改善问责制和提高透明度来促进金融稳定、结束“大而不能倒”的局面以保护纳税人利益以及保护消费者免受不当金融服务误导。具体而言：

第一，防范系统性风险，维护金融体系稳定。美国通过新法案，成立金融稳定监督委员会，加强对系统重要性金融机构实施统一、综合监管；限制商业银行的自营交易，对非银行金融公司的自营交易提出更高资本要求；加强对衍生品和对冲基金的监管，并成立全国性的保险监管机构。

第二，建立有序清算机制，终结“大而不能倒”现象，保护纳税人利益。为防止雷曼和 AIG 危机的重演，新法案赋予监管部门在紧急情况下接管陷入困境的金融机构并对其进行有序清算的权力。新法案要求对这些具有系统重要性的金融机构实行更严格的资本和杠杆率要求，防止纳税人继续为大型金融公司的紧急救援埋单。新法案规定，在作出清算决定前必须要有充分的论证，证明清算的目的必须出于金融稳定的考虑，而不只是为了保存该公司；确保金融公司股东在支付完所有赔偿后才能接受补偿；确保无抵押债权人承受的损失与权益相称；确保董事会成员和管理层对金融公司陷入破产境地承担责任，以防范道德风险。

第三，保护金融投资者和消费者利益。美国对消费者保护的法案堪称汗牛充栋。但是，危机的进程显示，这些法案或已过时失效，或失之分散，难以执行。针对这一状况，美国通过成立消费者金融保护局，整合过去各监管机构的消费者保护职能，确保消费者能够及时得到相关准确信息，杜绝隐藏费用、掠夺性条款和欺骗性情况发生；对抵押贷款作出了一系列规定，从内容来看，其要旨是重申了在历史上曾经确认过的各项规则并要求严格执行；加强对信用评级机构的监管，促进投资者保护；促使发起人承担证券化产品的部分风险。

第四，扩大美联储权力，同时加强对美联储的审计。新法案一个备受关注的要点，就是赋予美联储更大的职能：系统性风险监管职能将由美联储来实施执行；银行、证券、保险、基金各业界的大型机构均被纳入美联储的监管范围之下；美联储还将对企业高管薪酬进行监督。新法案规定，美联储应对金融机构实施审慎监管原则，并被赋予监管具有系统重要性机构的清算、支付和结算系统的职能。当然，根据平衡制约原则，在监管权力扩大的同时，美联储自身也将受到更严格的监督与审计。同时新法案对联储依据《联邦储备法案》第13节第3条规定提供紧急信贷的权力也进行了一定限制。

上述新法案的立法意图和核心内容似乎很容易给人“国家干预主义的回归”的印象。但若仔细分析体会，我认为，以新法案为代表的西方金融监管改革的取向仍是在提供一套更为完善的风险管理机制的同时，致力于最大限度地保留市场配置资源的基本机制。

一是金融监管架构应适应金融体系发展的需要而不是相反。自20世纪70年代以来，在金融全球化和金融自由化浪潮的推动下，美国乃至国际金融体系发生了极大变化：金融机构不断混业经营，金融市场重要性日益提高。与之伴随的是，无论是监管法规还是监管实践，一直朝向放松的方向发展。而本次危机后出台的新法案则终止了监管立法中继续“去监管化”的趋势。但它恢复和加强金融监管的入手之处和强调的重点，并不像人们基于直线式思维所预言的那样去对金融自由化趋势大动干戈，更很少援用事先被人们大肆渲染的、其本质趋向于重新划定金融各行业之界限的“沃尔克法则”的精神。相反，新法案代表的改革只是通过调整监管架构和监管规则使之适应金融体系新变化的方式，来寻求管理金融体系上述变化所带来的新

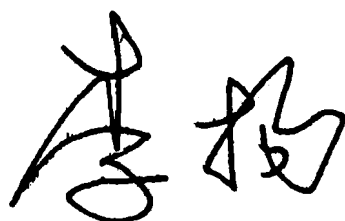
的风险。

二是重在构建监管架构而非进行实质性管制。为了防范系统性风险、维护金融稳定和更好地保护金融投资者和广大消费者的利益，国际上金融监管改革动静不可谓不大。但是，在这些纷繁变化的背后，我们更多看到的是监管机构之间权力的调整，很少发现直接对金融市场的自由运转施以限制的意向。例如，新法案要求针对具有系统重要性的金融机构提高审慎标准，但一方面，它没有对这种标准直接作出规定，而是授权联邦储备理事会根据实际情况和国际金融监管改革进程作出规定；另一方面，提出的改革方向主要是提高资本充足率，而后者正是市场化的防范风险的防线。应当说，新法案所代表的新一轮金融改革精神并不在于为金融监管制度设定具体的比例、指标和要求等，而是致力于为金融监管的未来发展设定体制架构，并指明发展方向。

三是重于提供“更好的监管”而非“更强的监管”。所谓“更强的监管”，其主旨在于程度不同地限制市场主体的经营自由；而“更好的监管”则意味着，既要有效管理风险、保护消费者利益，又不应妨碍市场主体的自由经营。本次金融危机固然暴露出国际金融监管体系中存在着疏漏，更暴露出原有监管体制未能被有效贯彻执行。对贝尔斯登和雷曼破产案件的事后调查显示，在原有监管架构下，如果严格执行原有的监管规则，这两家公司本可被拯救，但是，由于那些监管规则并未得到认真贯彻执行，导致形势恶化，这两家公司终于遭此灭顶之灾。这意味着，如果金融监管能做得“更好”，即便是在原有的监管架构下实施原有的监管规则，也不至于使危机如此一泻千里。基于这一认识，强化监管机构的内部管理和外部监督，提高其监管执行能力，成为今后监管改革所关注的重要内容。总体上说，以新法案为代表的一系列国际金融改革政策和措施有效照应了本轮金融全球化和金融自由化背景下金融体系发展和创新的现实，致力于为解决金融体系新发展所带来的负面效应提供一种解决问题的路径，为确保未来金融体系的稳健发展奠定了基础。由于美国等西方发达国家在全球经济和金融体系中占据最重要地位，其金融监管改革举动会对全球金融监管制度产生巨大的外溢性影响，甚至将左右国际金融体系未来的发展方向。因此，中国的金融学界必须认真加以研究，既从中观察新的国际动态，以备我国参与国际金融活动所用；又从中吸取精华，为我国的金融改革提供重要参考。

在此背景下，近年来金融监管问题已是国内理论界和实务界研究的热点和重点，也涌现了一些研究成果，王飞同志的这部著作便是其中之一。他以监管实务人员的独特视角，专注监管效率这一“中观”领域，合理借鉴国际先进做法，紧密结合我国实际，创新了一些测度技术方法，推进了有关研究的深度，探讨了中国银行业监管效率增进路径，其核心要旨暗合了国际金融监管改革的基本趋向，具有较强的现实意义。希望再接再厉，继续加强研究，取得更新更大的成果。

是为代序。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '李' (Li) and '刚' (Gang). The signature is stylized and fluid.

2011年5月12日

摘 要

在现代金融体系中，金融监管的地位和作用日益重要。时至今日，国际上金融监管的发展潮流正由“危机推动型”转变为“危机和效率的双推动型”，因此，各国监管当局在监管取向上越来越多地考虑金融业的效率和竞争力的同时，也越来越关注监管本身的效率问题。然而，目前国内外理论界对金融监管效率的研究进程尚且不能跟上实践的步伐，因而，金融监管的效率，特别是银行监管的效率，便成为亟待研究的重大课题。

本书在系统梳理银行监管理论以及金融效率理论的基础上，从有利于解决我国当前银行监管效率问题的主要矛盾入手，通过构建简单的博弈模型，将狭义银行监管（即监管当局的监管行为）从广义银行监管范畴中解析出来成为全书的具体研究对象，秉承主流的“成本—收益”分析法，通过将效率的核心与监管当局实施监管的成本和收益联系起来，从而构建起函数模型，为分析监管效率提供研究范式，并形成了以监管力度、监管成本和监管收益为“三足”的银行监管效率分析框架。

为了在一定程度上弥补有关理论研究的不足和既有研究成果的缺陷，本书着重对历来被公认为难题的监管成本和监管收益进行了测度方法上的探讨。按照分类处理的思想，本书将抽象多样、难以计量的监管成本和监管收益进行了详细的分类，分别提出较为可行的测度方法，进而形成了一套测度方法体系。其中，针对最为关键的合规成本和间接收益问题，本书创造性地提出了“成本分配法”、“传递机制分析法”以及“替代变量法”，为真正运用“成本—收益”法分析银行监管效率问题提供了操作性较强的方法论。

为了全面评估我国银行监管效率状况，本书对我国近年来的银行监管涉及的主要方面进行了总结和归纳，并通过初步运用或定性使用本书提出的银行监管效率的测度方法，分别从整体与局部两个层次对我国银行监管及其资本充足率监管的效率进行了深入分析，推导出导致当前我国银行监管效率尚且不高的主要症结，即监管行为力不足、监管合规成本较大、监管激励不尽合理、监管收益传导不畅等，进而“对症下药”，提出了转变监管模式、提

高监管行为力、改进传导机制和优化外部环境等四大增进银行监管效率的路径。

在研究如何增进银行监管效率的过程中，本书还全面研究了新兴于英国的“原则监管”模式。通过与传统规制监管模式进行比较，本书对原则监管的产生原因、内涵与优点、主要特点、重大影响、潜在挑战等方面进行了详细阐述，并通过对比研究实施两大模式的代表性国家英国和美国的情况，为我国选择既符合现实国情又顺应历史潮流的监管模式奠定了较为坚实的理论基础。同时，本书还将监管行为力分解为监管向心力、执行力、配置力和保障力，分别详尽地论述了有关概念范畴、现实状况和政策建议，研究范围几乎覆盖了银行监管的全流程。本书还着力研究了风险监管、分类监管、法人监管等关键内容，突出了当前我国银行监管的工作重点。此外，本书对银行监管传导机制的研究也颇有新意，而优化外部环境的建议也展现了实施广义银行监管的前景。

目 录

导 论	1
一、研究的背景和意义	1
二、研究思路、研究方法和结构安排	8
三、主要贡献与不足之处	12
第一章 银行监管效率的理论基础和研究对象	15
第一节 银行监管理论源流	15
一、银行监管理论的思想渊源	15
二、银行监管理论的背景：银行监管的发展历程回顾	17
三、银行监管理论的发展脉络	22
第二节 效率一般理论及金融效率理论	25
一、经济效率界说	25
二、西方效率理论简评	27
三、金融效率界说	28
第三节 本书的研究对象：银行监管效率	29
一、银行和银行监管	30
二、银行监管效率	31
第二章 银行监管效率分析的框架	34
第一节 有关金融监管效率研究概述	34
一、国内外有关金融监管效率研究的理论发展脉络	34
二、监管效率研究的分析方法回顾	38
第二节 银行监管效率分析对象的选择	39
一、广义银行监管范畴再分析	39
二、监管当局、银行和市场参与者的博弈关系分析	43
三、银行监管效率分析对象	45

第三节 银行监管效率分析的基本框架	46
一、银行监管效率分析的基本思路	47
二、银行监管效率分析框架的基本要素及各自的分析方法	48
三、银行监管效率分析的整体模型	50
第四节 本书研究银行监管效率的结构安排	55
第三章 银行监管成本的测度方法	57
第一节 监管成本的范畴与分类	57
一、直接成本	57
二、间接成本	61
第二节 监管成本的测度方法及其实践	63
一、直接成本的测度方法及其实践	63
二、间接成本的测度方法及其实践	65
第三节 监管成本的具体分析之：合规成本的测度方法	68
一、合规成本的测度过程	69
二、合规成本测度方法的实例分析	72
第四章 银行监管收益的测度方法	76
第一节 银行监管收益的测度方法体系	76
第二节 “测度什么”——确定监管的潜在收益	78
一、缺失监管而导致的有害市场产出	79
二、监管优化市场产出的范围	80
第三节 “怎么测度”——确定监管的实际收益	86
一、市场产出优化的直接测度法	86
二、利用替代变量间接测度的方法	93
第四节 银行监管收益的测度方法总结	101
第五章 我国银行监管效率综合评估	103
第一节 我国银行监管效率的基本评估：	
银行监管的“成本—收益”分析	103
一、监管成本状况	103
二、监管收益状况	109
第二节 我国银行监管效率的实例评估：	
资本充足率监管的“成本—收益”分析	124

一、资本充足率监管的成本分析·····	124
二、资本充足率监管的收益分析·····	134
第三节 我国银行监管效率评估的基本结论:	
寻找增进银行监管效率的路径·····	140
一、我国银行监管效率分析的基本结论·····	140
二、我国银行监管有效性评估·····	142
三、增进银行监管效率的路径分析·····	143
第六章 我国银行监管效率增进路径之一: 转变监管模式 ·····	145
第一节 传统的规制监管模式·····	145
一、规制监管模式的理论基础·····	145
二、规制监管模式的发展阶段及其缺陷分析·····	146
三、我国银行监管模式基本属于规制监管的初级阶段·····	150
第二节 新兴的原则监管模式·····	153
一、原则监管模式产生的主要原因·····	153
二、原则监管的主要内涵和优点·····	154
三、英国金融服务局(FSA)的原则监管实践·····	155
第三节 对原则监管模式的再分析·····	161
一、原则监管模式的主要特点·····	162
二、原则监管的重大影响·····	163
三、原则监管的潜在挑战·····	165
第四节 监管模式之辩与我国的现实选择·····	167
一、规制监管与原则监管的一般性比较分析·····	167
二、规制监管与原则监管的“国家”辩论·····	170
三、我国的现实选择·····	173
第七章 我国银行监管效率增进路径之二: 提高监管行为力 ·····	180
第一节 监管向心力: 以风险监管为本·····	180
一、风险监管概念解析·····	180
二、风险监管的功能特点·····	182
三、风险监管的一般框架: 以中国香港为例·····	183
四、我国实施风险监管的状况分析·····	185

五、加快实施规制监管和原则监管结合的 监管模式下的风险监管·····	186
第二节 监管执行力：全程优化监管方法与手段·····	193
一、市场准入·····	193
二、持续监管·····	196
三、市场退出·····	201
第三节 监管资源配置力：按风险矩阵式配置资源·····	203
一、监管资源配置的总体思路·····	204
二、按照风险矩阵式方法配置资源·····	204
三、进一步完善风险评级体系·····	205
四、突出和强化法人监管和功能监管·····	207
第四节 监管保障力：完善监管软硬件·····	208
一、“以人为本”完善监管人事制度·····	208
二、加强监管文化建设·····	210
三、完善监管信息系统建设·····	212
第八章 我国银行监管效率增进路径之三：	
改进传导机制和优化外部环境·····	213
第一节 改进监管传导机制·····	213
一、我国银行监管传导机制状况分析·····	214
二、当前监管传导机制中存在的问题·····	215
三、改进监管传导机制的具体路径·····	216
四、监管透明度是主动式监管传导机制的良好做法·····	216
第二节 优化监管外部环境·····	217
一、充分发挥银行自我约束的功能·····	218
二、全面加强监管跨业、跨境协调与合作·····	226
参考文献·····	232
后记·····	245

导 论

一、研究的背景和意义

现代经济社会发展至今,无论对于像美国、英国那样的发达国家,还是如中国这样的新兴发展中国家,金融服务部门都已日益成为国民经济中最为重要的部门,不仅本身创造了大量的就业和产出^①,而且在整个经济中发挥了更大的间接作用^②,其经济“核心”地位无可置疑。

然而,金融活动并非不需要付出成本就自然而然地给人类社会带来巨大收益。实践证明,风险与金融是与生俱来,并相伴相生的。从金融最重要的行业形态——银行产生之后,信用风险、金融风险乃至金融危机就一直困扰着金融业和世界各国政府。金德尔伯格在《西欧金融史》中记载,从1551年到1866年的300多年间,最早诞生现代金融业的欧洲大约每隔10年就要发生1次金融危机。1929~1933年的美国金融大危机像火山爆发一样迅速吞噬了金融业发展给经济带来的繁荣,甚至使美国经济和世界经济倒退几十年。这次人类经济发展史上空前严重的经济危机促使人们更加深刻地认识到金融行业的特殊性和金融监管的重要性。在这种情形下,要使金融活动不断创造收益远大于成本的结果,光靠市场机制的自我调节和自我稳定是不够

① 例如在美国,金融业比汽车业、钢铁业、计算机业等行业创造了更多的就业机会,仅20世纪90年代,美国大约有600万人就业于金融服务部门,并直接创造了近5%的国内生产总值(GDP);在日本、德国,这一数字分别为9%和5.5%;而瑞士的金融部门产值占GDP的比例甚至达到了49%,并吸纳了超过10%的国内人口;仅2006年金融服务业为英国提供了超过100万个就业机会和25%的企业税收。2010年,金融业占英国GDP收入约8%,仍是英国国际收支平衡表的最大项目。

② 根据莫顿(Merton, 1990)对金融功能的阐述以及Herring和Santomero(1991)对金融业在经济运行中的作用的分析,简单而言,在一国经济中,金融服务业不仅集中储蓄,通过跨时期和空间优化配置资源,又通过向公司和居民提供对冲基金、集合基金、股份化和定价风险等形式应对经济的不确定性,方便了资金从最终贷款人向最终借款人的流动,提高了实物投资的数量和质量,增加了人均收入和提高了生活水平。

的，还需要政府对金融进行灵活有效和及时适度的干预。尽管理论上对金融监管的必要性时至今日仍存争议，但以美国为首的世界各国自大危机之后都纷纷建立起金融监管体系和机制。

不过，金融监管真正的大发展是在布雷顿森林体系解体后，由于利率、汇率的市场化，资本的自由流动，金融衍生产品的出现并迅速膨胀，金融风险不断积聚并在全球市场传递，金融危机并未因严格金融监管的存在而自行消亡，反而仍以不同形式在不同国家不断爆发。特别是 20 世纪 80 年代以来，伴随着金融自由化进程，金融危机在频度、深度和广度上甚至都呈增强的趋势，从国际债务危机、美国储贷协会危机、北欧十国银行危机到日本金融风潮、墨西哥金融危机，再到 1997 年全面扩散的东南亚金融危机，尤其是 2008 年爆发的国际金融危机，又创造了新一轮金融危机的顶点。这些金融危机再次促使人们作出诸多反思，就金融监管的认识而言，人们并未因危机没有被制服而简单否定金融监管，而恰恰意识到金融监管不再是“需不需要”的必要性问题，而是监管本身也需加强、深化和发展，不断追求效率或适应性的问题。金融监管的重要性日益凸显。

因此，从世界金融危机史中可见，金融监管在金融发展和金融风险的矛盾演变中产生和发展。面对新时期金融危机的挑战，加之 20 世纪 90 年代以来，金融创新、混业经营及金融全球化进程的不断发展，金融监管在经历非此即彼的简单诉求之后，越来越追求在促进金融发展和防范金融风险之间取得合适的平衡。综观全球，金融监管本身的调整、改革和创新在不断进行之中，突出表现在各国监管当局越来越重视监管成本、金融业的效率和竞争力问题。自此，在国际上，金融监管已不完全依靠“危机推动”了，开始经历“效率推动”的新进程。

在金融监管发展中走在前列的英国于 20 世纪 90 年代对其监管体制进行了大规模改革，将原有的九个监管机构合并成一个“超级监管当局”——金融服务局（FSA），并通过制定《金融服务与市场法》（*Financial Services and Markets Bill*）规定金融服务局具有维护市场信心等四大法定目标，提出了“良好监管”的六条原则，明确要求 FSA 在推出任何监管法规和指南时必须同时公布对它的成本效益分析，证明该项措施对金融业影响的收益大于成本。近年来，英国 FSA 又在大力倡导和实施“原则（principle - based）

监管^①”模式，监管效率得以进一步提升。

秉承“英式血统”的澳大利亚对金融监管进行改革的例子更突出地表明了金融监管改革不仅仅是传统的“危机推动型”的了。事实上，在改革前，澳大利亚的金融体系并没有不适应经济发展的明显缺陷，金融机构稳健经营，监管体制也运行良好。但是，澳大利亚政府还是在1996年组织专家组进行了一次十五年来最大规模的“金融体制质询”（Financial System Inquiry）并得出结论，监管体制应力求具有前瞻性，因此要充分考虑技术进步、金融创新和金融全球化对金融业发展的影响，设计一个灵活的、能适应未来发展的，并有利于鼓励金融创新和形成一个高效和有竞争力的金融体系的监管体制。摒弃不必要的高成本的监管法规和手段，提高监管效率，将有利于促进金融体系的效率和竞争力，从而提高整个社会的福利水平^②。1998年澳大利亚改革后的金融立法明确要求金融监管的平衡安全、效率、竞争力和中性竞争环境等目标，并要有利于增强本国金融业的国际竞争力。

善于学习和模仿的日本也从1994年开始了“金融大爆炸”式的金融改革，成立了大一统的金融监管机构——金融厅。金融厅一改过去的监管以安全为主的目标，将确保金融体系的安全、活力和金融市场的公正和效率作为自己的首要任务，并明确追求监管实施的透明度、公正和效率。

“执全球金融之牛耳”的美国在酝酿十余年之后，终于在1999年11月通过了《金融服务现代化法》，从而打破了自20世纪30年代以来美国银行、证券和保险业之间的法律壁垒，允许金融机构以金融持股公司的形式进行全方位的综合经营。众所周知，美国从大危机之后一直对金融业特别是银行业实施最为严厉的监管，然而随着时代的发展，过度的监管负担阻碍了金融业的创新发展、利润创造、为客户提供更好的服务，也妨碍了金融机构之间进行有效、公平的竞争。因此，促进金融业的效率和竞争力成为美国金融体制改革的主要推动力，同时，美联储、货币监理署等监管当局也越来越重视监管成本和监管效率问题。正如现任美联储主席本·伯南克（2006）所言：“虽然严格监管创造的良好社会秩序和稳定的市场环境能使社会受益，但是也会直接或间接地带来不便，这里面就有成本存在。因此，要用更开阔的思维并站在更高的角度去研究政策和监管方法对整个社会经济带来的影

① 本书简单翻译为原则监管，与业界翻译的“原则导向”监管或“原则基础”监管意同。

② 据测算，金融体系的效率每提高10%，每年将能给澳大利亚经济节约至少40亿澳大利亚元的成本。

响，考虑监管机构是否有足够能力准确地量化相关的收益和成本。”就本
轮国际金融危机硝烟尚未散尽之时，美国又克服重重阻力，迅速推出金融监
管改革新法案——《2010 年华尔街改革和消费者保护法》，又称为《多德—
弗兰克法案》，进一步扩大监管覆盖范围、严格金融监管标准、强化机构协
调监管、加强宏观审慎监管，其“痛定思痛”，加强监管力度、提高监管效
率的决心昭然于世。

从上述几个发达国家的情况可以看出，国际上金融监管的发展潮流正将
监管与效率在历史上的对立关系转变为相互融合、相辅相成的关系，在监管
取向上越来越多地考虑金融业的效率和竞争力的同时，监管当局也越来越关
注监管中收益与成本这对矛盾的统一关系，不断进行监管创新，提高自身效
率，力求在监管政策和手段上更多地融入市场激励机制，体现出灵活性、适
用性和市场友善性，在稳定的前提下创造有利于竞争和金融创新的外部环
境，在安全与效率之间寻求最佳平衡。

实践需要理论去指导。然而，综观国内外有关金融监管的现有理论，研
究监管必要性的理论成果诸如金融脆弱说、社会利益论、特殊利益、多元利
益论以及经济监管论、管制失灵论、管制成本说甚至监管的“辩证法”，不
一而足。此外，研究金融市场效率的文献也多到汗牛充栋，但不得不承认的
是，理论界严重忽略了对市场上运作的金融机构的经营状况及其效率评判的
研究，而进一步研究金融监管机构效率问题的则更为少见。因此，一方面从
需求看，各国监管实践的新发展需要相关的理论研究去支持、去指导；另一
方面从供给看，目前理论界对有关金融监管的效率问题研究却是远远不够
的。这种“供不应求”的局面反映了在当今国际金融监管发展转型之际理
论跟不上实际的窘迫现状，正基于此，本书选择监管效率问题为研究对象。
然而，监管效率领域相当宽泛，如何细化和深化研究范畴则源自于本人对我
国金融监管发展的迫切需要以及对现有理论研究缺陷的综合思考。

对于我国而言，由于长期以来金融体系都以银行业为主导、居民资产以
银行存款为主体^①，在诸多研究中，金融监管一般都约定俗成地专指银行监
管，本书也不例外。从我国的银行监管发展历程看，受益于金融“后发国”

① 截至 2009 年末，中国银行业金融机构资产总额 78.8 万亿元，占全部金融资产的 90% 以上；
而美国银行业资产在本国全部金融资产中所占份额是 25% 左右。在我国居民资产结构中，银行存款
一直占据绝对份额，基本达到 70% 以上。近年来，随着资本市场的迅猛发展，银行存款占比有所下
降，但依然是居民最主要的金融产品。