

CBJJ 北京市社会科学理论著作出版基金资助

L  
UN RIBEN DE  
JINRONGXINGZHENG

# 论 日本的 金融行政

日本型金融管制的成败

陶涛 著

北京大学出版社

1.31  
58

6



THE HISTORY OF THE  
JAPANESE ECONOMY

# 日本經濟的 發展與改革

日本經濟發展與改革的歷程

林毅夫 著



北京市社会科学理论著作出版基金资助

# 论日本的金融行政

——日本型金融管制的成败

陶涛著

北京大学出版社

北京

## 图书在版编目(CIP)数据

论日本的金融行政——日本型金融管制的成败. —北京:北京大学出版社, 2000. 9

ISBN 7-301-04710-X/F · 0367

I. 论… II. 陶… III. 金融-财务管理-经验-日本  
IV. F831.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 70478 号

书 名: 论日本的金融行政——日本型金融管制的成败

著作责任者: 陶 涛

责任编辑: 兰永宏

标准书号: ISBN 7-301-04710-X/F · 0367

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内. 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752032

电子信箱: [zpup@pup.pku.edu.cn](mailto:zpup@pup.pku.edu.cn)

排 版 者: 兴盛达打字服务社 82614608

印 刷 者: 北京飞达印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 7.625 印张 188 千字

2000 年 10 月第一版 2000 年 10 月第一次印刷

定 价: 13.50 元

# 目 录

导言	(1)
<b>第一章 金融管制理论与实践</b>	(11)
第一节 管制理论回顾	(11)
第二节 金融管制理论	(17)
第三节 金融管制的一般框架	(24)
第四节 回避管制与再管制	(37)
第五节 金融管制实践	(39)
<b>第二章 战后金融行政实践</b>	(43)
第一节 战后金融行政体系的形成	(43)
第二节 严格的限制竞争性管制	(61)
第三节 行政指导与金融机构检查	(79)
第四节 保护性措施	(86)
<b>第三章 金融行政的特征比较分析</b>	(90)
第一节 管制的目的比较分析	(90)
第二节 主管结构比较分析	(92)
第三节 执行依据比较分析	(97)
第四节 措施结构比较分析	(100)
第五节 管制效果比较分析	(104)
第六节 制度特征和政策特征分析	(106)
<b>第四章 金融行政的形成因素分析</b>	(111)
第一节 金融统制的影响	(111)
第二节 经济发展阶段的影响	(122)

第三节	行政官僚体制的影响·····	(136)
<b>第五章</b>	<b>金融行政的动态分析·····</b>	<b>(147)</b>
第一节	金融创新浪潮中的再管制·····	(147)
第二节	金融自由化进程中的再管制·····	(165)
<b>第六章</b>	<b>金融行政的危机分析·····</b>	<b>(185)</b>
第一节	“泡沫经济”始末·····	(185)
第二节	金融行政对危机的责任·····	(192)
第三节	金融行政陷入危机·····	(196)
<b>第七章</b>	<b>金融行政的现行课题分析·····</b>	<b>(206)</b>
第一节	亡羊补牢——再管制·····	(206)
第二节	不良债权的处理·····	(211)
第三节	金融制度改革·····	(218)
<b>第八章</b>	<b>结束语·····</b>	<b>(228)</b>
<b>参考文献</b>	·····	(234)
<b>后记</b>	·····	(239)

# 导 言

本书研究的对象是日本政府对金融业的管制或监管,即日本的金融管制。

金融管制(financial regulation)指政府对金融业的限制、管理和监督。监管机关一般是各国的中央银行,有的国家由其他机构和中央银行共同负责。

实施金融管制的经济依据是金融市场上存在信息不完全和外部效应等缺陷,需要政府干预。信息不完全表现为存款者对银行的资金和收益状况不甚了解,需耗费大量成本收集有关信息,形成资金市场上的信息不对称。外部效应指银行业务的特殊性使银行倒闭具有波及效果,会引起社会的不稳定。

为了保证金融秩序稳定和保护存款者,金融管制措施从两个方面弥补市场缺陷,一是督促银行降低风险,减少存款者搜集信息的成本;二是消灭银行连锁倒闭的内在机制,削弱外部扩散效果。前者旨在降低银行的个别风险,减小银行倒闭的可能性,具体措施有限制竞争的措施(市场准入管制、业务领域管制、利率管制、外汇管制等)和健全性措施(资产负债表管制、现场检查等);后者旨在降低体系风险,防止银行倒闭的连锁反应,具体措施包括信息披露制度、存款保险制度和中央银行的最后贷款人机能等。

金融管制在日本被称为“金融行政”,它是一个地地道道的日本词汇,非常直观地表达了金融管制的日本特色。金融行政较权威的解释是:

“国家根据法令为达到公共目的而对金融机关或金融机构所进行的统治作用。金融政策大多是在市场机制下通过市场作用实现的,与此相对,金融行政则是基于国家权力强制进行。在我国金融行政几乎全由大藏省承担,其他国家则部分由中央银行代行。”<sup>①</sup>

伊藤修教授在其专著中也结合金融政策的范畴,对金融行政下了定义,即“政府对广义金融政策中宏观金融政策以外的领域,也即金融交易制度和规则等微观领域的干预。”<sup>②</sup> 根据此定义,如果将一个国家的金融体系分为金融制度、金融结构和金融政策三方面内容,金融行政应该是广义金融政策中宏观政策以外的部分。

由此可见,金融行政在日本金融领域中的定位与上述的金融管制有所区别,它的含义是:出于维持金融体系稳定及促进经济发展目的,大藏省(财政部)基于法律施予的权力,对金融机构进行非宏观领域的强制性干预。我们也可以把金融行政理解为日本式的金融管制。为此,在导言中有必要指明,本书同时使用金融管制与金融行政这两个概念。“金融管制”侧重于一般经济学含义,以欧美国家成熟市场经济中的金融管制为代表,作为本书对比分析的参照;“金融行政”仅指日本式的金融管制,是本书分析的对象。

需要指明的另一点是,在日本,金融行政的对象是除农林渔业金融机构外所有的金融机构,包括以普通银行为中心的民间金融中介机构,以及证券业、保险业和政府金融机构。鉴于金融行政始于对银行业的管制,并一直以银行行政为核心内容,且由于日本间接金融的特色,银行行政具有典型性,所以本书分析的中心放置于对银行业的管制。在此,银行业仅限经办存款的民间金融中介机构。

---

① 吉野俊彦主编(1973)《金融用语辞典》,第95页。

② 伊藤修(1995)《日本式金融体学的历史结构》,第177页。



## 二

对金融行政的研究在时间上的切入点是1995年。

20世纪90年代初，“泡沫经济”崩溃后，证券业和不动产业危机很快引发了金融机构危机，社会舆论对金融机构在“泡沫经济”期间的违章经营进行了广泛声讨。但进入1995年，形势突变，金融领域的危机已远远超出机构危机，上升为体制危机。1995年年初，东京协和、安全两家信用社遭挤兑濒于破产。9月，第二地方银行之一的兵庫银行创下了战后第一家银行倒闭案。11月，大和银行因长期非法从事美国国债交易，亏损1100亿日元，被美国驱逐出境。这一爆炸性新闻在日本国内外引起极大震动。

银行破产表明日本战后一贯鼓吹的“银行不倒”神话破灭，加上金融机构种种非法经营行为曝光，对业已危机四伏的日本金融业，可谓雪上加霜。于是，新一轮或战后以来最大的金融危机论不胫而走，我国亦有所闻，如“当前日本面临战后最严重的金融危机”（王洛林、余永定、李薇，1996）等，并有“1995年危机”之称。对起因的论述集中于两个方面。一是直接原因：金融机构在“泡沫经济”期间（1986～1990年）对不动产业、土地发放大量贷款，形成的巨额不良债权（呆账）一直未能解决。二是政策、制度原因：金融政策失误，宏观调控不力，金融体系缺乏透明度和应变能力等。<sup>①</sup>

对“1995年危机”的理解仅停留在以上层面，应该说还不能触及问题的实质。1995年前金融危机的重要表现就是巨额不良债权和金融机构丑闻不断曝光，危机发展到1995年，一直未能妥善处理的巨额不良债权使实力不济的金融机构首先破产，当不足为奇。况且1995年倒闭的只有一家由相互银行发展来的第二地方银行

---

<sup>①</sup> 参阅王洛林、余永定、李薇（1996），阎坤（1996），魏加宁（1996），刘玉操（1997）等。

和几家信用社,还没有普通银行连锁倒闭的现象,不至于闹得沸沸扬扬,人心惶惶。另外,既然 90 年代初日本国内金融“不祥事”(丑闻)已频频曝光为路人皆知,那么黑箱操作的行事之风曝光于国际市场也是顺理成章之事,不足以再次掀起国内的金融巨浪。那么,被称为“战后之最”的“1995 年危机”实质究竟何在?

笔者以为,一直不倒的银行终于倒闭,或一直不让银行倒闭的大藏省终于不得不让银行倒闭,是“1995 年危机”不同于任何一次危机的根本所在,也是日本上上下下忧心忡忡的真正症结,更是 1996 年底桥本首相试图推行“大爆炸”式金融体制改革的直接原因。银行业自身的违章经营自然一直倍受指责,但 1995 年以后大藏省对金融业的监管则成为更集中的矛头指向。

首先,战后以来,日本的金融机构一直维持着“不倒”的神话。纵然在“泡沫经济”破灭后的 90 年代初,大大小小的金融机构普遍受不良债权困扰也不曾倒闭。无论金融业本身,还是普通存款者、债权人,都坚信“不倒”神话的继续,难以接受银行倒闭的事实。

其次,金融机构一直没有倒闭,并不是所有金融机构都经营良好,不曾有破产的迹象,而是金融主管机关(大藏省)采取种种措施避免它们倒闭。所以“1995 年危机”绝不是一向经营良好的银行终于陷入危机,而是不让银行倒闭的大藏省终于让(或不得不让)银行倒闭了。“泡沫经济”破灭后,大藏省虽然采取一贯作法,试图协同日本银行帮助金融机构渡过难关,但面对大量不良债权,大藏省越来越穷于应付是有目共睹的事实。银行破产一旦开闸,就如同失了控的洪水猛兽,金融秩序的稳定能在多大程度上得到保证,不能不令人担忧。

再者,从金融机构的国际丑闻来看,大和银行曾在事发前将亏损状况上报大藏省,但大藏省作为金融主管机关对此隐而不语,致使事态恶化。不可否认,大藏省的姑息、纵容是金融机构忽视规则、法则,缺乏透明度的重要原因。回首 80 年代后期金融机构投身泡

沫狂潮，大藏省更负有不可推诿的责任。大藏省不仅面对不良债权黔驴技穷，就连日常的监督管理也问题重重。

因此，“1995年危机”远远超过金融机构或金融市场危机的范畴，是大藏省对金融业管制的危机，以及各经济主体对金融行政危机的危机感。具体而言，就是大藏省的银行破产处理方式的危机，进而是日本金融监管体系的危机。而无论金融机构，还是股东、债权人或存款者均已习惯大藏省保护及控制下的运作模式，一旦失去保护，暴露于残酷的竞争环境中，反倒无所适从，深感自身的危机。正是立足于这一认识，本书展开了对日本的金融管制、也就是金融行政的研究和探讨。

金融行政的主管机关是大藏省，所以对金融行政的研究总是和大藏省的行为联系在一起。战后，为了迅速实现经济自立，促进高速增长，大藏省对银行业进行着细致入微的保护，形成了“保驾护航”式的独特管制体系。具体管制手段包括：市场准入管制、业务领域管制、利率管制、营业所管制、经营比率指导（自有资本比率、流动性资产比率、不动产比率、经常收支率、存贷率）、巨额融资管制、金融机构检查、资金分配管制、日本银行的最后贷款人机能等。

在各种措施中，金融行政侧重以限制竞争性管制为中心的事前措施，与美国侧重以存款保险制度为中心的事后措施不同。而且很多措施委任大藏省的行政指导，与美国注重法律、规则形成鲜明对照。高速增长时期，金融行政的作用很明显：它保证了金融秩序的高度稳定；通过对银行业的保护和育成，满足了经济增长的资金需求。但它的弊端也同样突出：忽略竞争机制使金融机构缺乏市场竞争能力；行政指导属黑箱操作，缺乏公开性和透明度等。

应该说，大藏省对金融业的管制是有效地集中全国资金、实现经济高速增长的重要因素。它的成功不仅令日本人自豪，也令世界瞩目。但时至20世纪末，金融行政却有失众望，走向成功的反面。

那么,大藏省对金融业的管制为什么会从辉煌的顶峰跌到谷底,即日本的金融行政为什么成功、又为什么失败,正是本书分析和探讨的主旨。

### 三

国内对金融行政的研究寥寥无几,主题研究更是凤毛麟角。《日本金融行政的改革》(陈虹,1997)是近年来难得的一篇专题研究。此外有关的研究都散见于日本金融制度或日本金融形势分析的论著或文章中。

20世纪90年代以来的有关论著,诸如王沛芳(1990),色文(1990)等论述了日本金融机构、金融制度及金融政策状况和特征。主要内容包括:(1)日本的金融机构由日本银行(中央银行)、民间金融机构(商业银行、专业金融机构、保险结构等其他金融机构)、政府金融机构三部分构成;(2)日本的金融制度包括利率管制、业务领域限制及内外市场割断等内容;(3)日本金融结构特征表现为间接金融优势、超借、超贷、资金偏向等。这些论述虽然谈到了日本的低利率政策和针对倒闭企业的救济合并制度(色文,1990)等,但并没有系统地分析日本行政体系。徐一丁和戴小玲主编的《现代商业银行风险管理》(1995)一书在论及商业银行外部监管措施时,作为示例,提到了日本金融监管的一些特色,因为不是关于日本金融问题的专著,这方面的内容非常有限。

在日本“泡沫经济”破灭后,涌现了大量论及日本金融危机的文章。对“1995年危机”也不乏佳论。如王洛林、余永定、李薇(1986),阎坤(1996),魏加宁(1996),臧世俊(1996)等集中分析了1995年金融危机的表现、原因及影响:(1)“1995年危机”的表现是:不良债权规模庞大,银行经营效率持续恶化,金融机构开始倒闭,金融丑闻频频曝光,银行的国际地位下降等;(2)原因在于“泡沫经济”的影响,金融机构自身经营管理不善,政府政策失误,金融

制度的弊端。这些文章对“1995年危机”已进行了较为深入的分析,但由于没有强调这轮危机的焦点在于银行倒闭终成事实,因而也没有从金融管制的角度进一步剖析。

日本的金融行政研究开始的非常早,成果也相当丰富。按其研究方式与内容,可分为三大部分。一是将金融行政作为金融政策(尤其是对大藏省的金融政策)所作的实证性研究;二是80年代中期以来,试图从银行风险回避的角度探讨日本金融管制的理论研究;三是舆论界的评论性文章。

第一类的研究成果最为丰富,代表性的文章有:小林桂吉(1978—1979),岩田规久男、堀内昭义(1985),大藏省财政史室(1991),伊藤修(1995a,1995b),植田和男(1990,1994b)等。<sup>①</sup>此外还有大量研究散见于有关金融体系的文章中,不再一一赘述。研究的内容前期侧重于纵向分析大藏省金融行政各手段的形成和变迁;后期则侧重与美国金融管制的对比研究。主要论点如下:

(1) 大藏省金融行政的目的含糊,很难限定于信用秩序的维持和对存款者的保护。实际的表现或结果是对生产者的保护,或者说是对整个金融业的保护(伊藤修,1995a)。

(2) 从维持信用秩序的角度来说,可以采取事前措施防止银行的破产,也可以采取事后措施防止个别银行破产对金融体系的影响。美国的金融管制是以存款保险制度等事后措施为中心的体系,日本的金融行政则是以限制竞争性的事前措施为中心(池尾和人,1996)。

(3) 美国的管制主要以法律为依据,只要是法律没有明文禁止的,市场参加者都可自由行动;而日本则以大藏省的行政指导为中心,只要是行政当局不予承认的,市场参加者均不能行动(植田和男,1994b)。大藏省酌情处理的行政手段之所以有效,是因为当

---

① 参照附录“参考书目”。

局的协调可避免竞争的“囚人两难”困境,反过来,如果不遵从管制,则会得到大藏省的制裁,权衡的结果通常是利大于弊,故而金融机构一般会接受指导(伊藤修,1995b)。

(4) 日本的金融行政通过严格的限制竞争管制,保证银行业的超额利润,使银行倒闭的可能性降为最小,因而在维持金融体系稳定方面,日本是相当成功的(植田和男,1990)。美国采取存款保险制度造成了银行趋向高风险投资的道德危机(moral hazard),而且也没能阻止银行机构的大量倒闭,在这一点上没有日本成功。

(5) 日本的事前管制措施中,有关健全经营的管制没有收到实效,这是在 80 年代以后金融自由化浪潮中,放宽管制时所必须加强的内容(池尾和人,1996)。

有关金融行政的第二类研究侧重于理论部分,试图将日本的金融行政纳入金融管制体系。这也是 80 年代金融自由化以来,金融行政向美国金融管制体系靠拢这一趋势在理论上的表现和需要。代表成果有:池尾和人(1990),汤野勉(1996)等。此外,岩田规久男、堀内昭义(1985)也作了部分理论分析。

池尾和人(1990)在参照了大量西方文献、利用数学模式对银行行动进行微观分析的基础上,介绍了银行管制的种种手段,重点分析受管制的银行行为。汤野勉(1996)将日本的金融行政放置于整个西方国家的金融管制体系之中,介绍并评论各管理手段的目的、内容和效果等。他们共同的特点是立足微观角度,注重收集、整理英美观点和理论,忽视日本体系的独特性。作用似乎是将金融行政与欧美国家趋同,消除西方对“日本异质”的不满。

实际上,将理论与实践结合得较为完善的当数岩田规久男、堀内昭义(1985)。他们在介绍日本管制体系的同时,还从理论的高度详细分析了每一种管制手段出现的理由、可能效果,并对比了日、美的不同。但由于成稿于 80 年代前期,金融行政的问题还没有充分暴露。日本举国上下尚在银行不倒的神话中沾沾自喜,该文也不

例外。对于 90 年代的问题涉及不多。

第三类舆论界的评论多如牛毛。90 年代以后的文章对大藏省的抨击远远超过对银行业的指责。抱怨大藏省政策失误、行政无力,将危机的罪魁祸首归为大藏省,积极拥护改组或分割大藏省。这种就事论事的分析方式虽然缺乏一定的理论深度,但至少表明这样一个事实:国民对大藏省过度保护的危害性已有充分认识,并要求改变这种局面。

当然,由于作者阅读文献的有限性,遗漏了一些有价值的研究成果是完全可能的。总之,日本对金融行政本身的研究已相当完善。但大部分论著成稿于“泡沫经济”破灭以前,由于金融行政还没有经过“泡沫经济”的洗礼,隐藏的问题也没有浮出表面,所以较少从成败两个方面探讨金融行政的运行机制。“泡沫经济”破灭、金融机构破产,无疑向金融行政研究提出了新课题,从而为后继者提供了更为广阔的研究空间。

#### 四

深入研究金融行政的意义是多方面的。首先对日本处理金融机构危机和金融行政改革具有一定的意义。1995 年“银行不倒”神话的破灭在日本引起轩然大波,如果仅认为是不良债权的影响、大藏省的政策失误和管理失误所致,就还没认识到 1995 年危机的本质、也就不能找到有效的解决途径,更看不到大银行(北海道拓殖银行)和大证券公司(山一证券)倒闭的必然性。本书将“1995 年危机”的焦点投向金融行政,有助于从体制的角度寻找到一个处理金融机构危机的突破口。对日本的意义还在于,对金融行政的成功和失败进行深入的剖析,有利于发现问题的症结,使今后的再管制能朝更规范、更完善的方向发展。

研究日本金融行政对其他国家的金融管制实践具有借鉴意

义。对于已建立起管制体系的市场经济国家而言,日本 90 年代的危机是个很好的反面教材;对于正向市场经济转轨、并试图建立金融管制体系的国家而言,日本高速增长时期的成功似乎提供了很好的经验,而 90 年代的失败正好警示了这种成功背后可能隐藏的失败。

对金融行政的研究也填补了某些学术上的空白。如上所述,日本对金融行政的成败与“1995 年危机”关系的分析还没有成形的论证,本书试图作出一些努力和发展。其中,回避国民性论和统制经济继承论,从发展阶段论和日本行政官僚结构的角度对金融行政的成功与失败进行探讨亦乃作者的个人见解。

## 五

本书分八章。第一章“金融管制理论与实践”介绍金融管制的理论和欧美国家金融管制的一般内容与特点,是全文的理论基础及比较分析的参照。第二章详细介绍金融行政体系的确立和各项措施,为后文的深入分析作铺垫。第三章从管制的目的、执行机关、执法依据、措施结构以及效果等方面对比分析了金融行政措施的特征。第四章从战前体系的影响、战后增长体制的需要以及大藏省的行为模式三个方面探讨了金融行政的形成因素。第五章分析的是金融行政两个阶段的再管制,论述随着经济、金融环境变化,大藏省两次再管制的前因后果,剖析金融行政从成功走向失败的机制与原因。第六章分析了金融行政危机的经过和机制,指出正是由于大藏省再管制的漏洞,才有“泡沫经济”的膨胀,也才有泡沫破灭、巨额不良债权、少数中小金融机构倒闭、而至金融行政危机。也正是金融行政的失败,才有而后一连串的银行倒闭。在此结论的基础上,第七章探讨日本的金融体制改革与金融行政的课题,第八章对金融行政的成败总结出经验与借鉴。



# 第一章 金融管制理论与实践

管制最初是以电力、煤气和供水等公共企业为对象的,所以管制理论也起步于社会分析。传统理论将市场低效率需要政府干预作为毋庸置疑的既定事实,重点分析管制的社会效应。管制的现代经济理论一部分将重点放置于管制的动态均衡过程,分析各利益集团如何相互作用形成均衡的管制体系。另一类理论是现代政府干预理论的翻版,重点分析管制的经济学依据(市场失败)与手段。金融管制理论是后一类理论的一个分支,以银行等金融中介机构为对象:首先从格利一肖的传统金融理论出发分析金融中介机构的机能特色,指出金融市场是不完全的(信息不对称和外部效应),需要政府管制;其次针对银行的种种风险,探讨相应的管制措施及体系。

## 第一节 管制理论回顾

### 一、传统学说

“管制,尤其在美国,指的是政府为控制企业的价格、销售和生  
产决策而采取的各种行动,政府公开宣布这些行动是要努力制止  
不充分重视‘社会利益’的私人决策。”<sup>①</sup>管制的传统学说<sup>②</sup>侧重分  
析管制的社会效果,无论利益说还是保护说,讨论的焦点都是管制的  
受益者问题。

<sup>①</sup> 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第四卷:Q~Z第137页。

<sup>②</sup> 参照西肋广治(1993)著《管制与银行成为理论》一书的总结。