

银行监管的理论及模式

——兼论日本的银行监管

裴桂芬 著



商务印书馆

银行监管的理论模式

——兼论日本的银行监管

裴桂芬 著

商 德 中 书 馆

2005年·北京

图书在版编目(CIP)数据

银行监管的理论与模式:兼论日本的银行监管/裴桂芬著. —北京:商务印书馆,2005

ISBN 7-100-04404-9

I. 银… II. 裴… III. 银行监管 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 019408 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

银行监管的理论与模式

——兼论日本的银行监管

裴桂芬 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 7-100-04404-9/F·538

2005 年 10 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2005 年 10 月北京第 1 次印刷

印张 9 3/4

定价: 17.00 元



作者简介

裴桂芬，1962年9月出生，河北大学经济学院副院长、教授、博士生导师。2000年毕业于南开大学国际经济与贸易系，获经济学博士学位。

曾作为访问学者赴北京外国语大学日本学研究中心、日本东京大学经济学部及日本一桥大学经济研究所从事学术研究。2004年赴加拿大UNBC研究国际金融和日本经济。

承担国家社科基金项目，出版专著有《跨国公司与跨国银行经营战略》与《国际金融动荡研究》。

序 言

20世纪80年代以来,世界各地的银行危机此起彼伏,不仅发展中国家出现了严重的银行业问题,发达国家也难逃厄运,日本与美国均出现了大量银行破产案件。虽然日本美国银行危机的具体原因各异,但有一个相同点就是两国的银行危机均是在金融自由化过程或金融自由化后出现的,由此提出了金融自由化与银行危机的关系问题,许多专家学者对此进行了深入分析。裴桂芬博士是从这一问题出发聚焦在银行监管问题上,认为金融自由化瓦解了传统的银行监管体系,监管不力或监管缺位成为银行危机的共同原因,提出金融自由化在一定程度上是放松监管,但不应该放松所有的监管,因为不管是从监管经济学的角度来说,还是从银行特殊性及金融市场失灵的角度来看,金融自由化后对银行监管的需求并没有变化,但应该改变监管的方式,金融自由化后的银行监管应该最大限度地发挥市场机制的作用和缩小政府干预的范围,通过各种激励机制刺激银行降低风险、实现健全经济。这就是《银行监管的理论模式——兼论日本的银行监管》的核心内容。

本书是裴桂芬在其博士论文基础上经过大量修改和补充而完成的专著。通览全书,本书提出了许多有学术价值的观点,分析银行监管问题的思路新颖、观点明确:

1. 分析了金融自由化与银行监管的关系。银行监管是防止

2 银行监管的理论 with 模式

银行的过度风险暴露或防止银行危机蔓延而采取的措施,是保持银行稳定性的有效措施。在金融自由化之前,防止风险暴露的措施主要包括限制竞争规制和审慎经营规制,防止银行危机蔓延的措施包括存款保险机制和中央银行的最后贷款人手段,前者构成事前监管措施,后者形成事后安全网。金融自由化是放松金融领域中的各种限制竞争规制,提高金融效率的有效手段。稳定性措施与提高效率的措施势必存在一定冲突,主要表现在金融自由化动摇了传统的银行监管体系,瓦解了金融稳定的根基。因此金融自由化后必须建立新的银行监管体系,确保银行体系的稳定。

2. 剖析了金融自由化与银行危机的关系。金融自由化是放松事前监管中的限制竞争规制,这是金融自由化前保持金融稳定的重要手段,也是防止银行危机的第一道主要防线,由于没有在金融自由化的同时相应加强审慎监管,致使事前监管的第一道防线失守,第一道防线的崩溃加重了第二道防线的压力,而金融监管当局在事后处理方式上的失误或犹豫不决又使防线全面崩溃,银行危机一发而不可收拾。

3. 从双重监管方式的相互关系出发研究金融自由化后银行监管理念。众所周知,事后监管是为防止信息不对称条件下存款者挤兑而出台的,是保持银行免遭流动性危机的有效措施,也称为事后安全网,而事后安全网的实施会助长银行经营者的道德风险,需要在事前限制和规范银行经营者的风险行为,事前监管成为必然。因此从理论上来说,事前监管是由事后监管派生出来的,从现实来看,金融自由化之前,美日等发达国家为保证银行体系的稳定,无限扩大安全网的范围,构建了一个无所不包的保护体系,在日本竟出现了银行不破产神话。为维护这一庞大的事后安全网体

系,政府不得不配合实施更强的措施加强事前监管,结果监管机构的职责无限扩大,包揽了银行的风险防范,替代了银行的内部控制。这一监管理念与以放松管制为核心的金融自由化理念是相互矛盾的,金融自由化后应该构建新的银行监管理念,最大限度缩小政府干预的范围和发挥市场机制的作用是银行监管改革的方向。

4. 在金融自由化后银行监管体系设计上,以发达国家银行监管改革的实践出发,提出了金融自由化银行监管改革的思路,即在事后安全网构筑上,通过加强经营者的信息披露机制,降低存款保险成本,缩小事后安全网的保护范围,同时完善最后贷款人的作用机制,准确地判断系统性危机发生的可能性,及时适度地实施中央银行救助,在事前监管体系上,通过公司机制加强对经营者的约束和控制,替代政府监管的职能,政府作用体现在代表存款者在公司治理机制中行使债权人职能,通过加强对银行的监督检查,促使银行合法合规经营,当银行控制风险失败时,政府采取有效措施惩罚经营者或清算银行,减少政府存款保险的损失。

随着中国银行业监督管理委员会的成立,中国真正确立了分业经营、分业监管的组织框架,建立科学有效的双重银行监管体系将是中国银监会的首要任务,相信本书将有助于规范我国银行监管方式,提高我国的银行监管效率。尽管目前国际金融界混业经营已成主流,我国的混业经营也开始起步,相信分业监管的格局将会改变,但也并不影响双重银行监管方式的重要性,因为在目前已经成立一元化监管机构实施综合监管的国家,也存在专门针对银行组织的监管方式,因此,对双重银行监管体系的研究具有很强的现实性和长期性。

当然,由于银行监管是一个动态的现实问题,本书对许多问题

4 银行监管的理论与模式

的研究还有待深入,如对我国如何建立双重银行监管体系,特别是建立怎样的存款保险制度、怎样有效处理不良贷款的存量和减少不良贷款的流量等问题,应该是作者进一步研究的方向,同时也期待有更多的同行加入这一行列,为构筑中国的有效银行监管体系献计献策。

薛敬孝

2005年6月于南开大学

目 录

前言	1
一 国内外有关银行监管问题的研究现状	2
二 研究思路与基本框架	5
三 主要创新点及进一步研究的课题	12
第一章 银行监管的理论基础	14
第一节 市场失灵与政府监管	14
一 市场失灵与政府干预	14
二 政府干预手段及监管目的	19
第二节 银行的特殊职能与监管的必要性	22
一 银行的特殊职能	23
二 银行监管的必要性	28
三 银行监管的含义及其目的	32
第二章 双重监管方式及其理论基础	34
第一节 双重监管方式的理论基础	35
一 银行的资金中介职能与银行挤兑	35
二 银行挤兑与事后安全网	39
三 政府安全网的道德风险与事前监管	40
第二节 双重监管方式的主要内容	44
一 银行监管的分类标准	44

2 银行监管的理论与模式

二 事前监管的主要内容	46
三 事后安全网的主要内容	50
第三节 美国的双重监管方式及其实践	52
一 美国金融制度及其监管制度特征	53
二 金融自由化前美国的银行监管	54
三 金融自由化后美国的危机处理方式及其监管政策的变革	58
第三章 金融自由化后事后安全网的再设计	70
第一节 银行职能的变化及其监管的新问题	71
一 金融自由化及其对银行业务的影响	71
二 金融自由化后银行监管问题的再探讨	76
第二节 狭义银行提案与保护结算体系	86
一 狭义银行提案的形成及主要观点	87
二 对狭义银行提案的评价	91
三 保护结算体系与中央银行职能	96
第三节 代表假说及其存款保险的改革	99
一 代表假说的提出及其监管原则	99
二 政府存款保险的弊端与存款保险体系的设计	106
第四章 金融自由化后的事前监管模式	114
第一节 银行的公司治理机制与审慎经营	114
一 银行的外部融资特征及其对银行经营的影响	115
二 对银行经营者和投资家的激励机制	117
第二节 新协议出台前的资本协议及其存在问题	130
一 1988年的《巴塞尔协议》的主要内容及存在问题	131
二 从公司治理角度剖析1988年的《巴塞尔协议》	135

三	1997年的补充协议及其有效监管的核心原则	137
第三节	从新资本协议看未来资本充足率改革方向	141
一	新资本协议的主要内容	142
二	资本充足率规定的改革方向	145
第五章	日本传统的银行监管方式及其效果分析	150
第一节	金融自由化前日本的银行体系及其监管机构	150
一	战后日本的银行体系	151
二	大藏省的监管及其主要内容	151
三	日本银行的监管及其主要内容	154
第二节	日本银行监管政策预期目标及效果评价	155
一	日本监管当局的监管目标与效果分析	155
二	限制竞争规制及其效果	157
三	审慎经营规制及其效果	164
四	事后安全网及其效果	165
第三节	日本监管当局的行政指导与银行体系的稳定	166
一	无处不在的行政指导	167
二	无所不包的事后安全网	170
三	行政指导有效性的理论分析	174
第六章	金融自由化后日本的银行危机及其危机处理方式	179
第一节	金融自由化后的银行危机及传统监管方式的破产	179
一	20世纪90年代日本的银行危机状况	179
二	日本的银行危机与金融自由化	185
三	日本的金融自由化与传统的监管模式	191

4 银行监管的理论及模式

第二节	日本银行业公司治理结构特点	192
一	日本银行业公司治理结构	193
二	资本市场和市场竞争作用的低下	193
三	监管当局的统治地位	197
第三节	20世纪90年代日本的银行危机处理方式	198
一	整理型资金注入及其效果	198
二	救济型资金注入及其效果	202
三	从欧美实践评价日本的危机处理方式	205
第七章	日本银行监管方式的探索与改革	212
第一节	日本银行监管机构的改革	212
一	金融厅的监管职能及其与财务省的关系	213
二	日本银行的检查职能及其与金融厅的关系	216
第二节	日本银行监管政策的改革	217
一	以金融三法为核心的处理危机政策	218
二	以金融再生计划为核心的事前预防政策	228
第三节	日本整理回收机构的运作及其效果	234
一	整理回收机构的组建及其机构设置	234
二	整理回收机构的指导方针及其评价	236
三	整理回收机构的职能及其评价	239
第八章	中国的银行监管及其问题研究	246
第一节	中国银行监管体制的演变及其问题	246
一	中国银行监管体制及监管方式的演变	247
二	银监会的成立及监管机构之间的协调	249
三	混业经营与分业监管的冲突	254

第二节 中国现行的银行监管体系及问题	257
一 我国银行监管应该遵循的原则	257
二 事前监管步入法制化轨道	260
三 存款保险机构纳入议事日程	268
第三节 中国资产管理公司的运作及问题	273
一 我国资产管理公司成立背景及其运作机制	274
二 资产管理公司运作中存在的问题	283
三 资产管理公司的未来走向	287
参考文献	293
后记	299

前 言

根据 1996 年 IMF 的统计,20 世纪 80 年代以来 180 个基金成员国中 133 个国家经历了不同程度的银行危机,甚至在主要发达国家均出现了严重的银行业问题。在对世界各国银行危机进行深入研究后发现,许多国家的银行危机均是在本国金融自由化过程中或金融自由化后发生的,因此引起了对金融自由化与银行危机关系的广泛关注。在对这一问题进行深入研究后发现,金融自由化后银行危机多发的原因是金融自由化措施影响了银行监管的效果,具体来说,金融自由化前,金融稳定的主要途径是依靠限制竞争规制和审慎监管在事前防止银行风险暴露,如果第一道防线崩溃,则通过事后安全网化解风险损失,解决银行业危机。由于金融自由化意味着放松事前监管中的限制竞争规制,因此金融自由化本身瓦解了传统的银行监管体系,事前不能有效地控制银行风险的暴露,增大了银行危机发生的概率,危机的频频爆发增加了事后安全网的压力,同时监管当局在事后处理方式上的失误加重了银行危机的破坏程度。这几乎成为近年来各国银行危机的共同特征。实践证明,金融自由化是放松银行监管,但不应该放松所有的监管,适当的监管措施还是非常必要的,但金融自由化后银行监管不能延续“监管—放松监管—再监管”这一传统怪圈,而是要在银行监管中最大限度地发挥市场机制的作用和缩小政府干预的范

2 银行监管的理论模式

围。目前,我国的金融制度还处于相对严格的管制阶段,随着对外开放的进一步深入和加入 WTO,金融领域的对外开放不可避免,如何在放松金融规制的过程中建立新的银行监管方式将是一个非常重要和迫切的问题。因此,本书的研究具有相当强的理论意义和现实意义。

一 国内外有关银行监管问题的研究现状

近年来,国外关于银行监管的理论研究,主要从三个方面展开:

1. 从银行理论出发展开的银行监管理论研究,主要包括银行的代理监督模型和流动性供给模型。

代理监督模型(Diamond, 1984)是研究银行资产负债表中资产项目的模型。它从银行产生的原因出发,认为银行是为监督资金使用而出现的,由于银行也是具有道德风险的经济主体,政府对银行的监管是为防止银行的道德风险而出现的。

当投资家进行投资时,由于每一资金利用者都存在逆向选择和道德风险的可能性,投资家必须对资金利用者进行信用调查或监督资金的使用情况;由于投资家众多,每一投资家均期望他人付出监督成本,而自己独享监督收益,即存在免费搭车意识,因此,资本市场上不可能出现真正的监督者。如果存在一个主体专门收集信息和从事对资金利用者的监督,则可以节约交易成本,提高整个社会的效率,银行正是为承担这一职能而出现的,如银行与企业之间建立的密切交易关系可以降低交易成本,加强对借款企业的监督和控制。

当银行作为专门的监督主体出现后,便出现了银行道德风险

问题。该模型假定银行的经营者也存在道德风险,即银行也有不充分履行调查和监督职能的动机,为此,需要政府对银行进行监管,督促银行加强对企业的监督和检查。根据代理监督理论,银行的道德风险与银行规模成反比,银行的规模越大,其道德风险的动机越低,政府监管的必要性也相应降低,当银行的规模非常大、其资产组合可以完全分散风险时,道德风险也随之消失,银行监管也就失去了存在价值。这是一个没有道德风险和银行破产的理想状态。这里包含两个问题,一是银行风险随银行规模扩大而完全消失的假定是不现实的,考虑到银行业务限制和作为企业体——银行无限扩大规模的局限性,银行只能部分分散风险;二是当存在系统性风险时,完全分散风险更是不可能的。

流动性供给模型是研究银行资产负债表中负债项目的模型,也就是著名的戴蒙德—戴伯闻模型(Diamond and Dybvig, 1983),他们是从银行理论入手,构建了一个基本模型(由于以后有关银行问题的研究均是在这一模型基础上展开的,因此称这一模型为基本模型)。基本思路是银行的存在可以降低风险,实现帕累托改善,但由于信息不对称的存在,当存款者对银行的经营产生某种怀疑或看到银行门前等待取款的人数增加时,会出现挤兑存款现象,形成非帕累托的挤兑均衡,引发银行危机。因此,“银行的资金中介服务+政府的事后安全网”成为最佳的制度安排。这成为政府提供事后安全网的理论根据。

2. 银行监管理论模型。在直接分析银行监管理论的模型中,舍弃了银行代理监督职能和流动性供给职能,假定银行是由经营者利用自有资金开办的银行,即银行的所有权与经营权是统一的,外部资金仅限于存款者的存款,能够对经营者实施控制的只有存

4 银行监管的理论模式

款者。由于存款者所具有的信息不对称和免费搭车意识,不能有效地控制银行的过度冒险行为,还可能助长银行扩大风险贷款。根据传统的审慎监管理论,资本充足率规制就是制止银行的过度风险投资行为(Merton, 1977),《巴塞尔协议》就是基于这一理论而提出的。但也存在相反的观点,认为随着资本充足率的提高,可能刺激银行扩大风险投资,增大银行破产的概率(Rochet, 1991)。还有一种观点认为超额利润的存在可以制止银行的风险持有行为,因此,限制竞争政策所带来的银行超额利润是银行体系稳定的条件之一(堀内昭義, 1994)。

3. 运用公司治理理论说明银行监管的理论模型。在上述银行监管理论模型中,均假定银行的所有者与经营者是同一的,银行的资金只来源于存款者的存款,当银行的外部投资家包括股东和存款者时,可以利用公司治理理论分析银行监管问题。

德瓦垂鹏和泰劳尔(ドゥワトリポン, M/ ティロール, J. 著: 北村行伸/渡边努 译, 1996)将传统的银行监管理论与公司治理理论有机地结合起来,提出了存在银行债权人和股东时的公司治理模型,指出根据银行业绩在股东与债权人之间分配控制权的事实可以对银行经营者形成约束和控制,促进银行的健全经营。而由于银行的债权人是由众多的不具有信息优势、且不具备监督控制积极性和可能性的存款者组成,政府对银行的监管就是政府代表存款者对银行行使约束和控制作用,因此,政府对银行的监管是公司治理的补充。这成为金融自由化后银行监管的重要理论依据。

近年来,随着国际金融领域中危机频繁和我国银行不良债权问题的恶化,国内对银行监管问题的研究日渐增多,而这些研究主要侧重于实证分析,全面地从理论到实践的研究相对较少,对我国