

论

从

# Finance

# 银行监管

李兵著

## 边界问题研究

李 兵 著



中国金融出版社

新 金 融 论 从 Finance

# 银行监管 边界问题研究

李 兵 著

 中国金融出版社

责任编辑:李 融 毛春明

责任校对:孙 蕊

责任印制:张 莉

## 图书在版编目(CIP)数据

银行监管边界问题研究(Yinhang Jianguan Bianjie Wenti Yanjiu)/  
李兵著. —北京:中国金融出版社, 2005. 7

(新金融论丛)

ISBN 7 - 5049 - 3761 - 4

I . 银…

II . 李…

III . 银行监督—研究

IV . F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 071136 号

出版 **中国金融出版社**

发行

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 北京市松源印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 8.25

字数 221 千

版次 2005 年 11 月第 1 版

印次 2005 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 20.00 元

如出现印装错误本社负责调换

## 摘要

从理论上看,银行监管存在着监管有效论和监管失效论两种相对立的理论。从实践上看,各国银行监管当局经常面临放松监管与加强监管的两难抉择。因此,很有必要寻找一个切入点,把上述矛盾有效地综合统一起来。本书选取了银行监管边界的角度,对银行监管的强度边界和质量边界等问题进行了系统研究。

第一章阐述了监管和银行监管的概念,对具有代表性的经济监管理论和银行监管理论进行了综合述评,并分析了银行监管的松紧变化,进而引出银行监管的边界问题。第二、三、四章将供求分析框架引入对银行监管强度边界的研究,提出了银行监管的影子价格、供给强度边界、需求强度边界、均衡强度边界和理想边界区间等概念,建立了银行监管的成本理论、需求动机理论、均衡强度理论和缺口理论。第五章引入了银行监管供求弹性、信息不对称、政府决策成本、政府类型和非理性行为等现实条件,进一步修正银行监管的强度边界。第六章分析了银行监管结构性质量边界对监管缺口和监管有效性的影响,以实现银行监管强度与质量的统一。第七章将银行监管边界问题进一步扩展至开放型经济条件下,从全球的视野来分析银行监管的强度边界及缺口问题、结构性质量边界问题。第八章是运用本书所构建的理论分析框架,对我国银行监管边界问题进行实证分析。

本书的创新之处主要体现在以下几个方面:

第一,选题方面的创新。目前国内外还没有关于银行监管边界问题的专题研究文章,这就为本书提供了广阔的创造空间。

第二,方法方面的创新。本书创造性地将西方微观经济学和宏观经济学的分析方法运用到银行监管理论研究之中,并在研究中穿插运用了博弈论、信息经济学、心理学和微观银行学等前沿的经济金融分析方法,丰富了银行监管理论研究的方法体系。

第三,理论方面的创新。本书通过研究,初步创立了银行监管需求动机理论、银行监管供求强度均衡边界理论、银行监管缺口理论、银行监管结构性质量边界理论和开放型经济条件下的银行监管边界理论等一系列的理论,丰富了银行监管的理论体系。

第四,思路方面的创新。本书将银行监管的成本(代价)收益分析划分为无私(客观利益)和自私(主体利益)两个角度,并将自私主体的成本(代价)收益分析又划分为供给和需求两个角度。正是银行监管供给主体和需求主体对自身成本(代价)收益分析之间的差异,产生了银行监管强度边界的非均衡状态;而客观的成本收益分析和有关主体的成本(代价)收益分析之间的差异,则产生了监管不足和监管过度的缺口。

第五,实践指导方面的创新。银行监管的现实存在使传统监管理论关于该不该监管的争论变得缺乏现实意义,而本书则立足于现实,对银行监管的现实边界和理想边界等问题进行了有益的探索,具有一定的现实指导意义。

# 目 录

|     |                               |
|-----|-------------------------------|
| 1/  | 第一章 导言                        |
| 1/  | 第一节 关于监管的定义                   |
| 4/  | 第二节 关于银行监管的定义                 |
| 6/  | 第三节 监管理论述评                    |
| 23/ | 第四节 银行监管的松紧变化                 |
| 30/ | 第五节 银行监管边界问题                  |
| 35/ | 第二章 银行监管的供给强度边界               |
| 35/ | 第一节 主要假设条件与分析模型的建立            |
| 39/ | 第二节 银行监管的成本                   |
| 46/ | 第三节 银行监管机构的收益                 |
| 48/ | 第四节 银行监管的供给强度边界               |
| 50/ | 第五节 影响银行监管供给强度的因素及其供给强度边界线的变化 |
| 54/ | 第三章 银行监管的需求强度边界               |
| 54/ | 第一节 银行监管的目标                   |
| 59/ | 第二节 银行监管的需求动机                 |
| 62/ | 第三节 银行监管的需求强度边界               |

# 目 录

|      |     |                           |
|------|-----|---------------------------|
| 66/  | 第四节 | 不同需求主体对银行监管需求偏好差异的对立统一    |
| 69/  | 第五节 | 影响银行监管需求强度的因素及其需求强度边界线的变化 |
| 73/  | 第四章 | 银行监管强度的均衡边界、最优边界与理想边界区间   |
| 73/  | 第一节 | 银行监管强度的均衡边界               |
| 74/  | 第二节 | 银行监管强度均衡边界的变化             |
| 77/  | 第三节 | 银行监管强度的最优边界与缺口            |
| 83/  | 第四节 | 银行监管强度的理想边界区间             |
| 87/  | 第五节 | 银行监管强度边界的一般形式             |
| 91/  | 第五章 | 现实条件与银行监管强度边界             |
| 91/  | 第一节 | 银行监管供求弹性与银行监管强度边界         |
| 98/  | 第二节 | 信息不对称与银行监管强度边界            |
| 108/ | 第三节 | 政府决策成本与银行监管强度边界           |
| 112/ | 第四节 | 政府类型与银行监管强度边界             |
| 116/ | 第五节 | 非理性行为与银行监管强度边界            |

# 目 录

|      |                              |
|------|------------------------------|
| 125/ | 第六章 银行监管的结构性质量边界             |
| 125/ | 第一节 狭义银行监管主体的质量边界            |
| 135/ | 第二节 广义银行监管主体的质量边界            |
| 147/ | 第三节 银行监管客体的质量边界              |
| 149/ | 第四节 银行监管法律的质量边界              |
| 152/ | 第五节 银行监管手段的质量边界              |
| 171/ | 第七章 开放型经济条件下的银行监管边界          |
| 171/ | 第一节 开放型经济条件的主要时代特征           |
| 177/ | 第二节 开放型经济条件下的银行监管强度<br>边界    |
| 187/ | 第三节 开放型经济条件下的银行监管结构性<br>质量边界 |
| 207/ | 第八章 我国银行监管边界问题实证分析           |
| 207/ | 第一节 我国银行监管的强度边界              |
| 217/ | 第二节 我国银行监管的结构性质量边界           |
| 236/ | 第三节 开放型经济条件下我国银行监管边界         |
| 247/ | 参考文献                         |

# 第一章 导 言

## 第一节 关于监管的定义

### 一、字面上的监管定义

监管是监督与管理的合称,英文是 *supervision* 和 *regulation*, 译成中文一般都用“监管”一词来表示,既代表了监督的含义,又代表了管理的含义。监督,从中文词义上看,是监察督促之意,如《后汉书·荀彧传》载道:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任。”管理,从中文词义上看,是指负责某项工作并使之健康运行。将监督与管理相结合,目的就在于运用适当的手段和方法,使被监管的事业能够健康运行与发展。

### 二、经济学中的监管定义

早期的监管经济学文献中所涉及的是对特殊产业或一群产业的监管。随着理论的发展,开始对可替代的政策手段的激励与福利性质做出估价。监管经济学作为一个研究领域,需要一套逻辑清晰的一般原理,以形成对受监管市场的正式模拟,并就监管制度和监管政策的后果提出某些可验证的假说。

直到 1970 年,大部分早期的监管文献都将焦点放在公用事业的监管上。卡恩(Kahn, 1970)将监管者对公用事业的监管做了如下定义:“监管的本质是以政府命令作为一种基本的制度手段来代替市场的竞争机制,以确保获得一个更好的经济结果。”

政府监管部门确定由谁来提供某项产品或服务及其价格,当监管部门将许可证授予一个以上的供应商时,通常也会对这些供应商之间的竞争实施某种限制。所以,作为自由竞争市场的两个最基本的要求——自由进入和独立行动——被全部或者部分地取代了,代之以由政府决定价格、质量和服务条件,以及提供服务的义务。”

卡恩的定义是建立在公共事业的监管经验之上的,并不能一般化地扩展到其他监管领域。

谢福德和威尔科克斯(Shepherd and Wilcox, 1979)声言“监管只是监管者们的所作所为”。他们集中讨论的公用事业包括能源部门、通讯、运输及城市服务等。他们关于公共企业的讨论主要围绕公共所有权和对公用部门的控制,其中的重点又放在政策制定者与被监管企业之间的互动关系上。

- 2 斯蒂格勒(Stigler, 1971)所下的监管定义传播最广,他认为:“作为一种法规,监管是产业所需并主要为其利益所设计和操作的。”在他看来,监管是国家强制权力的运用。此外,斯蒂格勒(1981)又将监管的范围扩展到所有的公共—私人关系中,不仅仅包括“老式”的公用事业和反托拉斯政策,还包括对“要素市场的公共干预”、货币筹措及支付,以及“对商品的服务和生产、销售或交易的公共干预”,还有法律制度。

阿兰·斯通(Alan Stone, 1982)认为:“监管是国家凭借政治权力对经济个体自由决策所实施的强制性限制。”

尼德汉姆(Needham, 1983)提出:“监管是一个经济个体通过各种手段试图有意识地影响另一个经济个体或者其他多个经济个体行为的活动。”

### 三、法学中的监管定义

法学文献研究监管的执法、市场规则及行政程序。法学和经济学的接壤之处,恰恰在于对受监管市场的研究必须从市场规则的研究入手。在法律文献中,一个有广泛影响的监管定义

是由吉尔洪和皮尔斯(Gellhorn & Pierce, 1982)提出来的。他们认为:“经济监管是监管者的判断对商业或市场判断的决然取代。”他们在直接监管与法律限制之间做了区分,认为前者主要是规定性的(prescriptive),后者则是禁止性的(proscriptive)。他们指出:“政府的产业监管仅仅是对众多私人经济力量的法律控制形式中的一种。”高兰德(Gowland, 1990)也认为:“监管就是制定并实施规则的一种活动。”法学界讨论监管的一个焦点就是行政程序及监管机构行为的司法控制。

#### 四、政治学中的监管定义

政治学的文献则把焦点放在政策形成和执行的行政及行政作用方面,强调监管决策的政治与行政内容。米特尼克(Mitnick, 1980)给监管所下的定义是:“监管是针对私人行为的公共行政政策,它是从公共利益出发而制定的规定”,“监管就是对某种偏离既定规则的行为实施的某种干预,而对这种干预效果的评价则与人们在评价时所使用的价值体系有关。”此定义的突出之处在于它继承了“法规是按‘公共利益’来制定的”这一假设。

梅尔(Meier, 1985)将监管定义为“政府控制市民、公司或准政府组织行为的任何企图”,他还列举出价格管制、特许权、标准设定、资源的直接配置、补贴的提供和公平竞争的鼓励等一系列监管方法。梅尔强调包括经济学、法学、政治学在内的跨学科研究,他认为:“总之,监管是与政治家寻求政治目的有关的政治过程。”他还定义了由政府官僚、国会议员及利益集团组成的监管子系统。

#### 五、监管的一般定义

如果我们把上述文学、经济学、法学和政治学关于监管的解释贯穿起来,就可以形成一个关于监管的带有普遍性的定义,即:监管是为了促进被监管事物的安全、公平与高效运行,由行政机构依照法定程序制定并执行的直接干预市场配置机制或间

接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。

如果再进一步抽象,我们还可以得出一个更具有共性的定义:监管就是由监管主体为了实现监管目标而依据各种监管法律和利用各种监管手段对监管客体所采取的一种有意识、主动的干预和控制活动。

## 第二节 关于银行监管的定义

在英文中,表达银行监管用得最多的是 banking supervision 和 banking regulation。尽管从严格意义上讲, banking supervision 是指监管银行的运行状况和要求银行必须持续不断地按照法规和政策经营,而 banking regulation 则是指制约银行运作的法律、规则的框架,但在实际运用中,大多数情况下这两种表达都是通用的,在我国,一般都译为银行监管。近几十年来,随着银行业务日益多样化和复杂化,又赋予了银行监管更丰富的含义。这不仅是由于中英文字词的差异,诸如银行监管、银行监督、银行检查、银行管理、银行管制、银行控制、银行稽核和银行审计等等,而且在运用上也有不同的解释和含义。

4

### 一、银行监控

从中央银行进行金融宏观调控、维护货币稳定的角度看,银行监管是指银行监控(bank supervision)。在这种情况下,银行监管是指国家意识到银行业对社会公众、国家利益和社会经济稳定有巨大影响,而对某些重要的金融活动、金融业务或金融调控工具实行的强制性控制措施或法律约束行为。主要包括利率管制、贷款规模控制等。这类监管通常是在非市场经济条件下或不完善的市场经济环境里,国家在特定的经济发展阶段为实现特定的宏观经济控制目标而采取的非市场化的银行控制措施和货币政策措施,它对银行实行严厉的、“一刀切”式的直接控制,对银行是一种外在的强制约束,其目标随着货币政策和宏观经

济调控目标的变化而变化。

## 二、银行检查与银行审计

从银行现场检查的角度看,银行监管是指银行检查与银行审计(bank examination and bank audit)。

### (一)银行检查(bank examination)

银行检查是指银行监管部门依法进入现场对银行进行业务和财务状况的检查。这种检查虽有查账内容,但侧重于对银行的评价,而且不参与银行内部管理决策,也不对银行经营提出具体要求。虽然只是对银行的业务和状况做出分析和评价,但决不是对其放任不管,而是要求其首先要有良好健全的内部控制机制,当银行倒闭不可避免时,关心的是银行对支付系统和存款人利益的影响。

### (二)银行审计(bank audit)

银行审计是指在某一特定日期或在会计年度终了时,对银行的会计记录、会计报表和其他财务资料所反映的业务活动的真实性、合规性和效益状况进行审查和监督。银行审计分内部审计和外部审计两种:第一,内部审计(internal audit)。由银行内部专门的部门或专门的人员对各项业务经营及相关活动进行检查监督。第二,外部审计(external audit)。由独立的审计机构对银行财务报表的“公允性”以及有关业务经营及其相关活动进行的审计,具有独立性和专业性强的特点。

5

## 三、银行监督

从银行非现场检查的角度看,银行监管是指银行监督(bank surveillance),是报表监督和指标管理,促成一个迅速、准确反映商业银行经营状况的信息系统。

## 四、银行管理

从银行法律和规则角度看,银行监管是指银行管理(bank

regulation)。在这种情况下,银行监管就是对银行经营活动加以法律与规则的约束,是指法律制度对银行活动的影响,是取得经济目标的手段,也包括显著影响银行运行的所有规则,或是系统地进行管理控制,使其遵守规则或符合标准。当然,银行监管的法律作用不只是制约和限制,还有一个鼓励和促进发展的作用。

### 五、银行监管的综合定义

从综合上述含义的角度看,银行监管是指银行监督与银行管理,包括对货币政策与银行法执行情况的监督、现场检查与非现场监督、外部监管与内部控制、银行市场准入、市场营运与市场退出的全部运作过程。

除此之外,银行监管还有狭义与广义之分。前者是指银行监管当局对商业银行在其业务范围内实施银行管理和政策监督;后者是在前者基础上,还包括各银行的内部自我约束、市场约束、银行同业自律监督、社会中介组织的监管等等。

6

## 第三节 监管理论述评

银行监管理论是金融监管理论的一个主要分支,而金融监管理论又是以经济监管理论为基础的。所以,通常对监管理论的回顾,都是从经济的宽角度来进行划分的。从经济的角度看,监管理论主要关注的是为什么要进行监管、监管代表谁的利益、哪些产业易受到监管等问题。监管理论主要经历了社会利益论、俘虏论、经济监管论三大阶段。

### 一、社会利益论(Public Interest Theory)

社会利益论认为监管通常发生在市场失灵的领域,目的是为了保护社会公众的利益,因此被称为社会利益论。近年来被经济学家称之为实证理论的规范分析,即是运用规范分析方法分析监管(何时应产生)而产生的实证理论(监管何时真正

产生)。

理查德·波斯纳(Posner, 1974)将社会利益理论的前提条件描述为:“一方面,自由放任的市场运行特别脆弱且运作无效率。另一方面,政府监管根本不花费成本。”如果社会利益论正确的话,政府则应在自然垄断和人为垄断、外部效应、信息不对称等领域内实施监管政策。社会利益理论意味着政府会对市场失灵进行监管以使市场尽可能地达到按竞争性方案运作。当成本或者需求条件发生变化、市场失灵被排除或被减少以使放松监管成为社会最优时,放松监管即会存在。

维斯库兹、维纳和哈瑞顿(Viscusi, Vernon & Harrington, 1995)对社会利益论是对市场失灵的规范的分析观点提出严厉的批评:第一,社会利益论认为监管会在市场失灵的时候产生,但这只是一个假定而不是一个可以检验的预测,因此这种实证理论的规范分析是一种不完整的理论。第二,也是几十年来社会利益论缺少支持者的主要原因,在于存在大量能够驳斥它的事实依据。比如许多既非自然垄断也非外部性的产业一直存在价格与进入监管,如货车、出租车和保险业。波斯纳(1974)指出,监管并不必然与外部经济或外部不经济的出现或与垄断市场结构相关。

阿顿(Utton, 1986)更是用次优理论(Theory of Second Best)从根本上批判了社会利益论。这种批判不是把社会利益理论作为监管引入的理由,而是认为努力使竞争的市场发挥作用将会使实际状况得以改进。次优理论的核心结论可表述为:在某些重要部门(如因为自然垄断或必须提供公共产品的部门)中,经济受到某些竞争方面的限制,那么零星地制定一些能够确保竞争得以运行的监管政策,可能并不一定会使资源配置达到最优,实际上这些政策会使经济背离而不是趋于竞争限制下的最优化。图 1-1 形象地说明了该问题。

PP'为生产可能性曲线,曲线  $SI_1$ 、 $SI_2$ 、 $SI_3$  为社会无差异曲线,代表社会整体的偏好。点 A 为帕累托最优位置,即  $SI_3$  与生

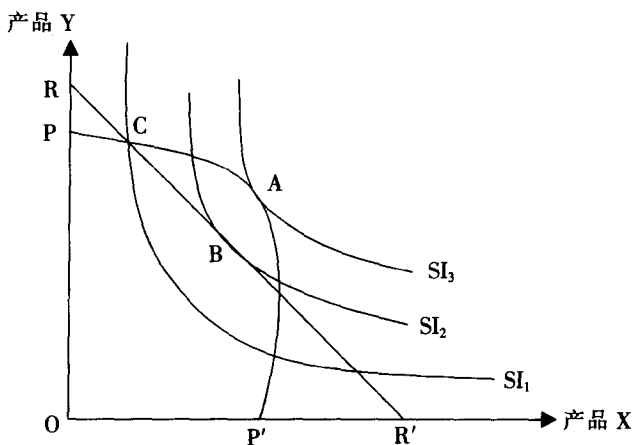


图 1-1 零星监管政策与受限制下的最优化

- 8 产可能性曲线相切之点。如图 1-1 所示,如果经济被限制在  $RR'$  上,则 A 点就无法达到。这种情况下,如果政府仍按照未经限制的最优状况制定政策,则经济状况将达到 C 点。C 点显然在生产可能性曲线上,同时社会无差异曲线  $SI_1$  也经过该点, $SI_1$  代表着既定条件下比 B 点更低的社会福利水平。虽然 B 点所代表的产量布局不在生产可能性曲线上,但它所处的经济状况仍要好于 C 点。因而总体上讲,只要经济被限制从而无法达到最优资源配置(即 A 点),则努力使资源最优配置的所有剩余条件得到满足的方法就不是次优的。在此条件下,这意味着在自然垄断中采用强制性边际成本定价规制或者大体保证与其他产业利润相同的反托拉斯政策可能无法得到最优结果,从而也导致监管不能真正符合公共利益。

## 二、俘虏论 (Capture Theory)

到 20 世纪 60 年代,从监管的经验来看,监管是朝着有利于生产者的方向发展的,经济学家和政治学家由此提出了俘虏论,

该理论认为监管当局往往被被监管者所利用,监管提高的是被监管产业的利益,而不是社会福利。这里所指的俘虏论实质上是早期的纯粹俘虏理论,即监管者和立法者被产业所俘虏和控制。与社会利益论完全相反,俘虏论认为,监管的提供正好适应产业对监管的需求,即立法者被监管中的产业所控制和俘虏。俘虏论的基本观点是:不管监管方案如何设计,监管机构对某个产业的监管实际是被这个产业“俘虏”,其含义是监管提高了产业利润而不是社会福利。

俘虏论一个有代表性的模型是所谓的“生命周期模型”,其原理可以用图 1-2 表示。

在图 1-2 中,标出了不同的假设条件与不同参数、变量之间的因果关系,还标出了有关的自变量、因变量、中间变量之间的关系。在生命周期的第一阶段,因变量是立法机关,在随后的各个阶段,因变量是监管机构与被监管者之间的各种复杂关系。

新监管机构的起因是来自社会公众的压力和各个利益集团达成妥协的努力,在这两种力量的共同作用下,通过了设立新监管机构的法律和法规。在新监管机构刚刚成立之初,尽管新机构经验不足,但显得非常有朝气和信心。那些不怀好意的反对者开始攻击新机构和允许它成立的立法机关。随着时间的推移,公众对新机构的注意力开始转移,立法机关对新机构的支持程度也开始变弱,新的监管机构开始变得孤立起来。随着新机构对环境的不断适应,成熟期开始到来,情况开始发生变化,监管机构与有关各方的冲突开始淡化,合作成为主流。监管机构被自己的各种繁文缛节所束缚,开始将被监管者的利益置于公共利益之上。监管机构的最后一个阶段是它的老化期,此时,监管机构的行为已经完全与其初衷相违背,越来越缺乏朝气和创造力,也越来越趋向于保护被监管者。它与被监管者之间相互利用的关系使其景况不断恶化,立法机关开始注意到这种情况并且进一步撤销对它的支持,结果导致监管机构更加不负责任,变本加厉地牺牲公共利益。