

主 编 周 林
副主编 李 敏
刘振芳



XIANDAIJINRONGGUANLIXILIE

现代金融管理系列

世界 银行业 监管

SHIJE

YINHANGYE

JIANGUAN

上海财经大学出版社

☆现代金融管理系列☆

世界银行业监管

SHIJIE YINHANGYE JIANGUAN

主 编 周 林

副主编 李 敏 刘振芳

上海财经大学出版社

世界银行业监管

SHIJIE YINHANGYE JIANGUAN

主 编 周 林

副主编 李 敏 刘振芳

责任编辑 郑 金 黄 磊

封面设计 周卫民

出 版	上海财经大学出版社	(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)
发 行	上海印刷十厂	
印 刷	上海浦江装订厂	
装 订	850mm×1168mm	1/32
开 本	14×25	
印 张	357 千	
字 数	1998 年 10 月第 1 版	1998 年 10 月第 1 次印刷
版 次	1—3 000	
印 数	ISBN 7-81049-232-2/F·183	
书 号	28.00 元	
定 价		

序

银行业是一种特殊的行业,因此,银行业的风险也是一种特殊风险。

银行业经营货币,作为信用中介、支付中介和不断创造信用工具的银行,它既是最大的债权人又是最大的债务人,一旦某家银行由于经营不善,就会造成银行间运转和支付链节上的中断,进而影响其他银行的正常运转和支付,影响整个银行制度,最终会给整个社会甚至整个世界的经济活动带来灾难性的冲击。前几年的墨西哥金融危机和近期的东南亚金融风暴都有力地证明了这一点。

因此,加强对金融业尤其是银行业的监管已在世界范围内被摆上极为重要的地位。从银行的自律管理、各国央行的监督管理,到全球国际性的联合监管,各种办法、法规和制度层出不穷,并正在向统一性、联合性和全球性方向发展。

从全球一体化角度来看,银行监管一般可从三个层面来划分,即宏观监管、中观监管和微观监管。

宏观监管可理解为国际性银行业的联合监管,目前以巴塞尔银行监控委员会及其一系列法规、文件和准则为代表。1974年,国际清算银行和英美等十国集团及瑞士央行在瑞士巴塞尔开会,并于1975年正式成立了常设监督机构“银行管理和监督行动委员会”,简称巴塞尔委员会。该委员会达成了一项契约,简称《巴塞尔协议》。这在世界范围内产生了普遍的反响,标志着国际银行业的协调监督管理的正式开始。之后,巴塞尔委员会又对《协议》进行了

多次修改,并推出了多项文件和准则,其中重要的是:1988年颁布的《关于统一银行资本衡量和资本标准的协议》,1996年公布的《巴塞尔资本金协议市场风险修正案》,1997年9月推出的《有效银行监管的核心原则》,1998年9月22日又发表了三个重要文件,分别是《关于操作风险管理的报告》、《银行组织内部监控体系框架》和《关于银行透明度的建议》,从而对全球银行业改进监控机制,加强内部风险管理,防范金融风险,确保银行业体系的安全进行了有效的提示。总之,宏观监控和巴塞尔委员会的作用,更体现在对全球银行业监控的统一性和指导性意义上。

中观监控可理解为各国央行对本国的银行业监督管理。这里,关键之一是金融制度的建设及其监管法规政策措施的落实。银行业监管正是依据金融制度和金融法规的实施来达到目的。因此,一套健全的、完善的、有效的和适应本国国情的金融法规和制度是防范银行金融风险及其给整个社会经济发展带来危害的重要基础。

微观监管可以理解为银行业的自律管理。一是行业自律,如通过设立行业公会等组织形式来达到协调和制约的目的。二是银行自律管理,目前银行业都普遍采用资产负债比例管理为其运作方法,强调“安全性”、“流动性”和“盈利性”的统一,以谋求经营上的风险最小化与收益的极大化,从而达到自我控制、自我约束、自求平衡、自我发展的经营目标。

宏观监管、中观监管和微观监管是相辅相成、有机联系和互为补充的,由此构成一个完整的全球性银行监管体系。但是,由于这三个层面监管的角度不同,侧重点各异,因此其地位和作用的重要性也就不同。宏观监管由于缺乏法律的和行政的支持,其文件和准则无强制力,因此它的作用主要体现在统一标准的参照和普遍指导性意义上。微观监管由于银行自身利益的驱使,以及对利润的最大化追求,往往会导致银行忽略“安全性”和“流动性”,而盲目追求盈利,造成银行的风险,从而给社会带来不良后果。因此,银行监管

的最重要一环也就是中观监管,即各国央行对本国银行业的监督管理。各国央行对本国银行业的监管起着承上启下的作用,它有着如下几个特征:一是它自身超越利益之争,无追求盈利最大化的功能,它的目标是保证整个社会经济持续、稳定、平衡地发展;二是它可以直接与国际银行业监管组织沟通,将国际性宏观监管原则揉合在自身的监管目标中,根据本国的实际情况,制定切合实际的法规和监管制度;三是它可以依靠国家政权的力量,通过行政的和法律的手段来强制实施或执行其监管法规,以达到防范金融风险、保障经济安全这一运行目标。

《世界银行业监管》一书侧重对世界各主要国家的银行业监管制度、监管机构及其运作、监管目标、监管步骤和手段及监管法律体系进行较为全面的研究、描绘和介绍。“他山之石,可以攻玉”,各国银行业监管的成功抑或失败,都可以从正反两个方面给我们以启示和教训,这对继续深化改革开放、走向世界金融市场的中国银行业的监管有着重要的借鉴作用。

陈彪如

1998年10月

第一章 概 论

第一节 银行业监管的意义

银行业监管是指金融主管机关或金融监管执行机关根据金融法规对银行机构实施监督与管理,以确保金融机构经营的安全和取得盈利。然而,相对其他产业而言,为什么要强调银行监管?这主要是银行业自身的特殊性所要求的。

一、银行业风险的特殊性

银行业的风险有别于一般行业的风险。一般行业,也即是工、商、农或通讯、运输等产业和行业,其风险的存在至多影响某一行业的发展和从业人员的就业状况,不会构成对社会经济结构的破坏,也不会很大程度上影响社会的稳定,更不会导致经济赖以发展的推动力——货币功能的紊乱。但特殊行业——银行业就不是这样,因为银行经营的商品是货币。银行把大量的存款转化成对社会的贷款,这样,作为中介机构,银行就把大量存款人变成了贷款人。尽管存款人还没有这种意识,但银行机制却制造了这个现实。这样,一旦某家银行经营不利,收不抵支,造成流动性困难,就会影响其他银行。也就是说银行间支付的链节上就会断了一环,从而影响其他银行的支付,最终影响整个银行制度。如果这家银行发生了挤兑风潮,就会使大量存款人感到惊恐。而根据银行经营之原理,

存款是要贷出去的,这样,如果银行没有足够现金应付挤兑,程度严重的将会导致社会的混乱。

银行的风险无所不在,多种多样。有些风险是现实的,有些是不可预测的,如战争、天灾人祸等。如果一家银行的经营是为了避免所有的风险,那么这家银行必然会遇上竞争的困难,甚至会死气沉沉。但反过来,如果银行完全不顾风险的威胁,或者说,冒着过度的风险,甚至不知风险的存在,则银行的经营必将被断送前程。最常见的是在经济景气时期,银行的风险往往会被繁荣所掩盖,使有些银行冒了极大的风险却没有明显的损失,然而,这些不良的银行业务将无可避免地导致日后严重萧条时企业的损失。那么银行的风险有哪些呢?

一是信用风险。最显而易见的银行业务风险就是信用风险——放款无法收回或投资无盈利甚至成为坏帐导致银行损失。很少银行业者会故意从事不良的放款或投资。这些损失有些在事前就可以发现,有些则是在事后才产生。事前可发现的被银行忽略了,在事中产生的则没有得到有力的监督、管理或成功的预见,从而造成信用损失。

二是流动性需求的风险。银行业务中常见的风险是当顾客需要资金时,银行可能需担负一些损失以出售或被迫收回部分有信用价值的资产。因为存款者需要现金时,银行必须立即付出,否则银行便等于停业破产。这样,银行就会以极大的代价来满足其流动性需求。此外,当一家银行正为流动性风险所困时,而一存款大户恰恰需要贷款,拒贷无疑会损失存款,这真是雪上加霜。如被迫违反合同收回贷款或出售中长期债券,则受损的代价是很大的。

三是银行的国际风险。从历史的角度看,各国银行的调控体制存在相当大的差异,这种差异是由于各国经济发展水平和特点不同造成的。另外,许多国家有意放松管制以建立吸引外国银行的政策机制,这一原因在过去 30 年的银行国际化过程中尤为突出。由

调控机制的差异而形成的银行风险,足以使其他国家某一银行蒙受很大损失,进而直接威胁各国存款者利益。1974 年联邦德国赫斯塔银行,1982 年意大利班奇联合银行和 1991 年国际商业信贷银行的倒闭以及 90 年代中后期发生一系列银行倒闭事件就给国际金融界带来很大风险和损失。

二、防范银行业风险的措施

既然有风险,就要防范风险。防范银行业风险以及其对社会稳定和经济发展带来危害应从两个方面着手:一是银行的自律管理,二是银行外部的宏观监控。

从内部管理来讲,防范风险的措施之一就是商业银行自身要保持贷款和投资具有很高的信用标准,适当地分散投资,密切地注意贷款者的经营状况等。为了避免流动性需求的风险,银行必须保持足够的资本充足率和适当的流动性,即保留一些能立即变现且损失很小的资产,或具有在市场上筹得必需资金的能力等。不过内部管理不是本书所侧重的内容。

从外部宏观监控来看,要很好地防范金融风险特别是防范各种风险给整个社会经济发展带来的危害,关键措施就是金融制度的建设。银行业监管是使金融活动能适应经济发展与社会进步所需要的一种制度。该制度又是金融制度的一环。所谓金融制度是由金融法规、金融体系、金融行为和金融效果所组成,而后三者又受制于金融法规。因此,金融法规是金融制度最重要的基础,而银行业监管正是依据于金融法规实施的。

简言之,一套健全的、完善的、有效的金融法规是防范金融风险及其给整个社会经济发展带来危害的重要基础。

三、银行业监管的地位和作用

前面已经谈到了金融业同一般行业的区别,而在金融业中,银

行业又占着主要的地位。金融业包括银行业、证券信托业和保险业等。除了保险业之外,金融业有直接融资和间接融资的区分。作为间接融资的银行业,目前在全世界仍占有优势,在我国融资市场中则占着很大的比例。因此,无论在国际上,还是在我国,对银行业的监管相对于金融业其他领域的监管来说显得更为重要。下面,我们从银行业本身的作用及发展趋势来分析银行业监管的地位和作用。

1. 作为信用中介、支付中介和不断创造信用工具的银行,已经成为社会经济制度的一个不可替代的极重要的组成部分。作为信用中介,银行一方面动员和集中社会上一切闲置资金,以存款形式吸收进来,然后又把它们贷放给社会,这是社会经济赖以发展的生命线;作为支付中介的创造信用的工具,银行制度使得社会经济以一种最低的成本、最易的方式运营。这是金融业中其他领域所不能替代的。正是这种作用的不可替代性,就需要有一种保证它这种作用的发挥,又使它正常运作的机制,这就是银行业的监管制度。本世纪 20 年代,美国有上万家银行倒闭,900 万个储蓄帐户消失,表明这种作用也会走向反面。

2. 美国经济学家萨缪尔森在其《经济学》一书中引维尔·罗杰斯的话——“自开天辟地以来,曾经有三件伟大的发明:火、轮子和中央银行”,用以说明中央银行制度对人类社会的贡献。事实上,之所以会有中央银行制度,是因为有了商业银行制度,这不仅从历史的角度看,中央银行是由普通银行自然演变的,是银行业的发展产生了中央银行制度,而且说中央银行制度的作用是通过银行业的传导来调节经济,影响社会发展的。中央银行的货币发行、公开市场操作、作为最后贷款人等,每一项业务都是中央银行在运作,但每一项业务都是通过商业银行来传导的。这种传导的最终结果是调节经济,推动经济健康发展,这都得力于中央银行和商业银行的双向业务往来及单向的法律监管,以保证传导机制的正常运行

和最终结果的有效性。

3. 银行业概念的扩大和地域的延伸。所谓银行业概念的扩大,即是指严格意义上的商业银行正在扩大其业务如表外资产业务,并向综合性银行业务如证券、保险业务扩展;相反,证券、保险业由于其自身特点和能力很难也不被允许经营商业银行业务。而地域的延伸,则是指商业银行国际化趋势愈来愈强。上述两方面都对银行的监管提出了新的课题,也使银行业的监管愈发重要。

第二节 银行业监管的一般理论

在经济文献中,大致有三种重要的管制理论:社会利益论(the Public Interest Theory)、追逐论(the Capture Theory)和管制新论(the New Economic Theory of Regulation)。社会利益论把管制看作是减少或消除市场破产成本因而保护公众的手段;追逐论认为,管制是一场“猫鼠追逐”,最终有利于被管制者;管制新论则把管制当作各种利益集团和施加压力集团之间讨价还价的一种政治程序。以下分别对三种思想流派进行考察。

一、社会利益论

微观经济理论指出:在完全竞争的状态下,市场上“看不见的手”会指导定价的公司在提供相似的产品时按最低价格销售,以便生存。竞争的结果是每一个公司的要价(边际收入)会等于边际费用,在这一点上社会利益最大化。当市场不能够在竞争方式下运转,或者自由市场机制的结果不为社会所需要时,市场破产发生。社会利益论提出管制是一种减低或消除同市场破产相联系的代价的手段。这一理论假定市场破产可能发生的三种情况:自然垄断(Natural Monoply)、外部效应(Externalities)和信息的不对称性(Asymmetric Information)。

市场破产发生的第一种情况是由于自然垄断的存在。规模经济理论表明：产出增加，公司的边际费用减少。因此，公司具有通过合并的途径来扩展规模以降低单位成本和加强竞争优势的动机。在自由竞争的条件下，降低边际成本最终会导致单一生产者市场。也就是说，在某一时刻，单一生产者会利用降低边际成本和扩大产出把它的竞争对手赶出市场。因为竞争使价格下降，价格下降令大多数生产者变得无利可图，因此几乎所有的公司都会为逃避损失而退出市场。结果，竞争导致了向一个行业的集中，或者单一生产者市场——自然垄断者的出现，从而破坏了这一行业的竞争环境，形成这一行业的自然垄断。这一方面最好的例子是公共事业，人们认为这种行业应当受到管制。

市场破产发生的第二种情况是由于外部效应的存在。外部效应指在提供一种产品或劳务时社会费用(或利益)和私人费用(或所得)之间存在的偏差。当社会利益大于私人所得时，这一相关的产品是公共产品(a Public Good)。公共产品有两个主要的属性，即共同消费和非排他性。这两种属性意味着一个消费者获得产品并不减少这一产品的性质或他人的可利用性，非购买者也不能被排除在此产品的消费之外。非排他性所致的“免费搭乘”(Free-rider)的问题意味着私人没有或极少有动因去生产公共产品，即使可以找到排除“免费搭乘”的手段。例如，征收某种费用，或者要求对公共产品的消费必须得到许可，公共产品的共同消费属性仍然表示私人生产的公共产品的“次理想消费”(a Sub-optimal Consumption)。人们认为，非排他性会导致这些产品的生产不足，因此，需要管制以增加这些产品的生产直到社会的需求得到满足。

当某种产品的生产结果是私人所得超过社会利益时，外部效应也会发生。也就是说，生产这些产品的社会成本大于有关的私人成本。一个典型的例子是生产某种产品过程所造成的环境污染。在这一例子中有两种办法来消除外部效应：一是通过启用能反映把

费用加给他人应承担某种义务的税收,换言之,制造公害者应纳税;二是通过把负担加于制造公害的方面,转嫁社会代价为私人成本,如污染单位被责成采取措施治理污染。

原理上,私人会走到一起协商消除消极的外部效应的积极性,具有法律效力的机构能够促使受影响的各方之间通过讨价还价,消除社会和私人费用的偏差。但是,由于“免费搭乘”问题难以杜绝,各方协商的成本太高,因此,人们偏好以强加各种管制的办法来消除外部效应。

市场破产发生的第三种情况是由于信息的不对称性。一种情形是信息在产品生产者和消费者之间,在合同的双方或更多方面之间分配的不对称性。买者或卖者信息不对称性存在时,价格总是等于所有销售产品的平均价值,这样,在同一价格之下销售更有价值产品的销售者将会退出市场以逃避损失,而那些低价值产品的销售者则会利用这种机会占据市场,结果是“劣货驱逐良货”的市场逆选择,导致市场崩溃。另一种情形是一方试图以另一方的信息减少为代价取胜,因此发生扼止对方信息来源的道德风险。

信息不对称性存在的事实要求揭示更多有关产品或劳务的信息,以使消费者能把高质量产品和低质量产品区别开来。总之,存在着促进市场效率的强烈愿望。一方面,公司有揭示信息给市场参与者的愿望,诸如采用广告形式;另一方面,市场参与者也有收集信息的愿望。一般地,当公司内部的信息太专门,不能揭示或是代价太高昂而不可获得时,管制可能就是修正信息不对称性的有用的办法。

综上所述,社会利益论是满足公众缓解自由市场运行的缺陷的一种办法。因此,它提倡在市场破产时,针对自然垄断、外部效应或信息不对称性实施对私人市场方面的管制。这种理论意味着:管制作作为一种医治市场缺陷的手段是保护消费者的。

然而,管制效果的某些经验研究却得出管制破坏和限制竞争

的结论,认为管制降低银行业效率,减少了公共福利,所以社会利益论所宣称的管制的利益实际上是不存在的,管制能够保证充分竞争和保护消费者的利益最大是天真的理论。这些经验研究导致“追逐论”和“管制新论”的出现,这些理论批评社会利益理论把管制当作免费品(a Free Good),因为它没有提及使保护消费者的需求生效的政治程序(即指使保护消费者的需要成为实际行动的行政过程)。正如贝塔兹门(Peltzman)1976年指出:“市场破产的存在不是产生管制需求的充分条件,因为取得管制社会利益目标所必需的机制不能被忽视。”

二、追逐论

追逐论认为,社会利益理论是天真的,会产生理论误导,因为管制为被管制者留有“猫鼠追逐”的余地。最初被管制者可能反对管制,但当变得对立法和行政的程序极其熟悉时,他们就试图影响管理者通过法规或利用行政机器给他们带来更高的收入。管制者被利用的一种情形是经由管制机构和公司之间的人事活动,由此创造密切的联系和共同合作的要求。追逐论认为,管制的目的是为着生产者的利益而不是消费者的利益,既然被管制者可以通过疏通的办法让管制为他们自己增加福利,那么管制机构的生命循环始于年富力强保护消费者,而终于僵化保护生产者。因此,追逐论呼吁放弃政府管制。

追逐论忽视了普通大众确实从某些像保护消费者一类的管制中得到好处的事实,只看到管制具有为被管制者所利用的可能性和管制目标未必是保护消费者的总问题。总的来说,社会利益论强调了管制的重要经济原因和利益,追逐论则通过强调管制代价作为一种抗衡。但是社会利益论和追逐论都没有解释管制需要到管制行为的转换机制,这是作为一种理论所不能缺少的。斯蒂格勒(Stigler)1974年发展了管制存在的供求理论来解释管制,他认

为,什么地方出现管制,是因为那里有对管制的需求和供给。斯蒂格勒的理论被称为管制新论。

三、管制新论

管制新论承认,在某些情况下,管制可以使生产者和消费者双方得益。管制不仅是被管制者主宰的,也会被不同的利益集团所利用,还为压力集团(他们可能并不打算直接从这项管制中得到利益)所利用,任何集团都可能是利益争端中的胜者。至于谁是胜者,取决于不存在管制时谁更生死攸关,其政治实力和市场余额的分配——利润和消费余额的分配如何。

斯蒂格勒和贝塔兹门分别在 1971 年和 1976 年的论著中把管制看作是存在着需求和供给的商品,被买卖的商品是向社会其他人的财富征税的权利,管制是那些想要获得利益的人所需要的。例如,生产者可能需要管制去限制那些伪劣产品和劣质服务,政治家和官僚提供管制则是为了得到更多的竞选捐助、选票和办公津贴。按照他们的理论,管制是各不同社会阶层和政治力量之间的相互作用。由于管制对少数生产者的所得有大的影响,而对多数消费者的利益只是小的影响,因此管制对生产者的影响是突出的。

关于管制社会利益,管制新论认为:管制当局具有过度管制以回避个人责任的动机。卢埃林(Llewellyn)于 1987 年提出:管制永远不会为降低消费价格而提出,相反,总是为某种违约而实行的。结果,任何来自于管制的好处都被有关费用的增加所抵消。某些人如凯恩(Kane)和金(King)呼吁管制机构间的竞争以避免过度管制,然而,管制者之间的竞争又会导致漫不经心的竞争。因为假如管制太严厉,被管制者可能被赶走。管制者所受到的压力可能最终导致他们降低其所追求的管制标准。

概括起来,社会利益论是管制的基本经济原理:管制是缓解可能由于自然垄断、外部效应或信息不对称性所导致的自由市场操

作的缺点或市场破产的手段。该理论提出管制是为公众利益而引入的,即为保护消费者。追逐论认为,管制实际上是有利于被管制者而最终有利于管制者的。管制新论则涉及到机制问题。通过这一机制,管制的社会利益目标应当可以达到。该理论因此认为消费者和生产者双方都可能从管制中得到好处,这基于各种不同社会和政治力量的相互作用。这个过程在什么范围内为利益团体留有追逐的余地,取决于不同国家的政治的、法律的和行政的传统。既然管制是不同的利益团体讨价还价或协商的必然结果,那么,公众的利益不一定受到保护。管制新论意味着机构安排应当对普通大众负更多责任,以便减少被管制者对管制者的利用和保护普通大众利益,还意味着机构的结构应按这样来设计,即给予政府和管制者以促进广泛的社会利益的动机。虽然管制新论有直观的吸引力,经验上却难以验证,因为把对管制的需求和供给的决定因素数量化和衡量不同团体的政治影响是很困难的。

四、管制理论在银行监管中的运用

由于银行业也是社会百业中的一业,而且是非常重要的一业,因此,管制理论也同样适应于银行业,管制理论为银行业监管提供了理论基础。

根据社会利益论,管制被用来迎合社会从自由市场的缺陷中解脱出来的需要,目的是减少或消除作为自然垄断、负外部效应和信息不对称性等的结果的市场破产费用。那么,论证银行管制的必要性首先应当论证银行业是否存在着导致银行业市场破产的自然垄断、外部效应和信息不对称性。

自然垄断是否存在于银行业取决于银行体系中是否存在着显著的规模经济。巴尔登斯贝格尔(Baltensperger, 1972)、本顿(Benton, 1982)和吉林根(Gilligan, 1984)等的研究都表明某种规模经济可能存在于银行业,因此,开业管制、开设分支行管制和银

行合并管制等在一定意义上就是以防止金融力量的集中和竞争为根据的。但是,银行不是自然垄断的,所以,论证银行管制的必要性主要依据外部效应问题和非对称性信息问题。就外部效应而言,银行管制涉及到金融稳定和保护存款者两个方面;就非对称性信息而言,银行管制是弥补银行财务信息公开不足的有效手段。特别是,许多银行学家提出,银行管制最终可以由金融稳定性和保护存款者的形式来证明是必要的。

第三节 银行业监管制度的构建

银行监管属银行制度的范畴,是银行制度的重要组成部分,由于各国金融制度形成的历史、政治、经济条件不同,因而在银行监管体制、内容及操作方法上也各具特色。尽管如此,世界各主要国家银行监管制度的构建仍具有一些共同特征。

一、银行业监督管理的目的

1. 银行业监管目标确定的原则

银行业监管的目标可分为一般目标和具体目标。所谓一般目标,就是监管者通过对银行业的监管所要达到的一个总体目标,该目标可能不在法律上出现,但它确确实实作为一个目标在引导监管制度的发展,这个目标就是维持一个稳定、健全、高效的银行制度。这个制度是同其经济制度相辅相成的。银行业的稳定是由风险防范和银行制度的健全两方面组成的。银行业的监管——法规和执行法规两方面的完善,其本身就是银行制度的组成部分,当然就是银行业稳定的重要组成部分。同时它又是银行业稳定的直接责任者——对银行制度完善起着举足轻重的作用。所以,稳定和健全是监管目标统一体的两个方面,是监管者在追求稳定的同时对其自身的挑战。高效则是银行制度对外的表现,一个低效率的银行