

发展文库

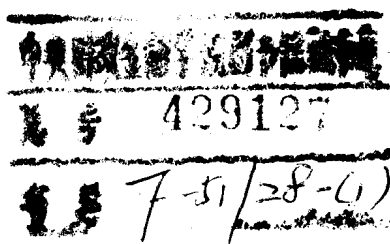
马洪 孙尚清 主编



中财 B0001236

银行监督管理与 资本充足性管制

江曙霞 著



中国发展出版社

(京)新登字 070 号

书 名 银行监督管理与资本充足性管制

著 者 江曙霞

出版者 中国发展出版社

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮编: 100035 电话: 601.7941

印刷者 北京二二〇七工厂印刷

发行者 中国发展出版社总发行

新华书店经销

开 本 1/32 787×1092mm

印 张 7.75

字 数 165 千字

版 次 1994 年 7 月第 1 版

印 次 1994 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1—15000 册

ISBN 7-80087-179-7/F·108

定 价 7.20 元

(如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换)

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
750151 4 11
1951

《发展文库》编委会

主 编：马 洪 孙尚清

执行编委：朱 兵

编 委 会(以姓氏笔画为序)：

丁宁宁	马建堂	王西玉	王家福	王福如
王慧炯	邓寿鹏	方 文	毛冬声	宁运久
史桂开	乔 刚	乔仁毅	刘志华	刘延农
刘佐卿	朱 兵	朱治国	张小济	张云方
张云凤	张连顺	张卓元	张果喜	张富珍
张德元	李一奎	李克穆	李京文	李泊溪
李剑阁	吴凯泰	吴敬琏	杨志英	杨志贤
陈 仁	陈吉元	陈森辉	陈锡文	何静芝
周叔莲	周国印	武 超	林毅夫	郑启新
岳颂东	宗庆后	易继纯	赵维绶	赵新先
郭伟帆	章含之	黄青禾	鲁志强	鲁冠球
程秀生	蒋梦兰	楼继伟	蔡建国	滕志荣
戴国庆				

导言

一

本世纪 70 年代以来,银行监督管理与资本充足性管制一直是国际银行学界的热门话题。但是,在我国,这一理论领域迄今还是一片“未开垦的处女地”。试想,在高度集中统一的计划经济体制条件下,国家银行占据我国金融的垄断地位,背靠政府信用的强有力支持,国家银行只负责执行政府的经济政策和贷款政策,接受国家的计划指令和行政命令,而不担负“自求平衡、自我约束、自我发展、自担风险”的银行职责,规范化的银行监督管理的基础何在?

长期以来,我国银行体系已形成许多体制性病态特征。有人评论:我国中央银行办理某些一般性业务,设立许多基层机构,向几家国有大银行靠拢;而几家国有大银行又都兼办着不少必须按政府意图办理的业务,向中央银行靠拢。“中央

银行不像中央银行，商业银行不像商业银行。”^① 中国人民银行不能超脱具体业务，监督管理职能没有发挥，“裁判下场踢球”的结果是“球场”秩序大乱。然而，在体制的庇护下，我国银行似乎没有倒闭之虞。只是当我们心安理得地耻笑美国银行业令人咋舌的倒闭记录时，我们又如何解释我国银行数以亿计的信贷资金沉淀，被呆帐蚀空的银行自有资金和银行“白条子”、“绿条子”现象所预示的清偿能力问题和支付危机？

随着经济体制改革的深入发展，社会主义市场经济已是我国经济体制的既定取向。与之相适应，市场金融也是我国金融体制的既定取向。市场的生命力在于竞争，市场金融之不可或缺的内在机制是金融竞争。市场金融在提高社会资源配置效率的同时也增大了银行的经营风险。风险机制伴随着竞争机制的引入而被引入，充分展示了市场经济是风险经济的一面。

风险机制能够有效制约盲目竞争，抑制风险。特别是市场金融条件下，金融企业要“自求平衡、自担风险”，金融风险的承担者由以往政府和社会转变为银行和个人，风险机制因而能够有力约束金融企业的行为，引导社会资金朝高收入低风险的部门流动。从这个意义上说，风险机制保证了市场机制的正常发挥，它是市场机制的一个重要组成部分。

换言之，引入竞争机制和风险机制、确立市场金融以后，一方面，我国金融企业为了在竞争中求得生存，必然竞相采用先进科学技术，开展金融创新，降低经营成本，提高服务质量，从而推动社会经济的稳定、持续发展，实现“金融深

^① 赵海宽：《金融研究》1993年第1期。

化”的良性循环；另一方面，在竞争中，有些素质不高的金融企业会由于对市场信号反映迟钝或误释，或者由于管理不善或欠稳健经营招致风险。本来，在市场经济条件下，企业破产是市场竞争的平衡机制，个别企业的破产具有对其他企业的警示效果。但是，由于金融企业是不同于一般工商企业的特殊企业，其经营主要依靠负债来增加资产，自有资本比率低。因此，金融企业的生存严重依赖公众的信任。个别银行的倒闭，会引起一系列债权债务关系的破坏，同时造成公众对所有银行的信任危机，从而诱发挤提的金融风波。这种一家银行倒闭殃及整个银行体系的“多米诺骨牌效应”(Domino Effect)^①不仅使银行家“谈虎色变”，它对经济的巨大破坏也使政府不敢掉以轻心。金融恐慌破坏储蓄和投资，妨碍资本的形成和经济增长。金融部门及其经营活动的这种公共性和全局性的特点迫使各国政府和金融管理当局无一例外地强调银行监督管理，以维护金融秩序和稳定经济金融环境。

我国既确立了市场经济和市场金融为我国经济体制和金融体制的改革目标，那么，旧的计划经济体制条件下银行监督管理的主要手段——计划手段和行政手段也渐渐变得不适应了，其原有的特点和优势已逐步丧失，建立新的、有效的、规范化的银行监督管理制度已刻不容缓。

这就是本书写作的基本动机。

^① 也称“多米诺骨牌理论”。多米诺骨牌是西方一种长方形的骨牌。把这种骨牌一个邻着一个排列起来，头一个倒了，其余的会一个接着一个相继倒下，比喻连锁反应。——编者

本书由上、中、下三篇八章组成。

上篇《银行管制的理论与实证》。本篇含三章，主要介绍了一般的管制理论及其分歧，并借助公司财务理论对银行管制的核心问题资本充足性管制的有效性进行理论论证，还借用美国旧金山联邦储备银行的数据进行实证分析。最后结论银行管制是有效的，尽管效率有待提高；银行管制对于市场金融而言是十分必要的。

1 章《银行管制理论的追溯与比较》。

银行管制就是政府对银行和其他金融机构的监督管理。作者认为，银行管制本身并无理论体系可言，其理论源于一般的管制理论。在经济文献中，大致有三种重要的管制理论：社会利益论、追逐论和管制新论。社会利益论把管制看作减少或消除市场破产成本，因而保护公众的手段；生产者理论认为，管制是一场“猫鼠追逐”，最终有利于生产者；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。社会利益论提出管制的主要基本经济原理：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陷或市场破产的手段，因此管制是为公众利益而引入的。以此理论为依据，论证银行管制的必要性，西方经济学家主要从论证银行业是否存在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入手。

自然垄断在银行业并不存在，所以，论证银行管制的必要性主要依据外部效应和非对称性信息。

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。换言之，银行破产的社会成本高于个别成本，所以，有必要由政府加以管制。因为银行业具有内在的不稳定性，它们保持部分准备，从事借短贷长的期限变换，冒各种风险。像工业和商业一样，银行业本质上是一种危险行业。银行业风险包括信用风险、利率风险、外汇风险和许多其他风险。然而，同工业或商业不同的是银行具有很高的负债比率，严重依赖外部资金来源。假如存款者察觉银行风险暴露太大，因此有存在着不能及时、全额提回他们的存款的可能性时，就会争相尽快提走存在银行的全部资金，从而引起银行挤兑。一家银行挤兑不仅会产生对社会公众存款心理的强烈震撼，而且可能中断社会债权债务的支付链，引起金融恐慌。最终是储蓄和投资受到阻滞，社会资本的形成遭到破坏。

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。也就是说，由于业务特点，银行的财务信息公开程度不高，存款者不能够充分估价其存款银行的财务情况。故此，假如有一个银行被察觉陷入支付困境，大部分存款者就会人人自危，他们不能把高流动性和低流动性银行区别开来，而把一个银行的财务状况当作所有银行财务状况，竞相提款可能蔓延到有清偿能力的银行，使挤兑变成银行恐慌，威胁整个银行体系的安全。在这种情况下，社会对货币量的需求增加，存款总量和货币存量急剧下降，表现为整个银行体系的储备干涸。由于银行体系基础于部分准备金制度，储备的减少必然伴随着银行存款和货币供应的多倍紧缩。在没有最后贷款人干预时，银行可能被迫清理它们的某些非流动性资产以对付资金的提取。银行资产交易不旺的结

果是银行可能遭到资产规模的巨大损失。而当这种损失超过净值时，甚至有清偿能力的银行也会经历“减价销售破产”(Firesale Insolvency)。因此，当失去公众信任且没有最后贷款人干预时，银行挤兑是会“传染”的，个别银行的破产会通过驱使资产价值下降、提高利率和引起广泛破产的通货紧缩“传染”给大量其他银行和整个银行体系，引起银行恐慌，意味着银行业市场破产。

可以说，货币供应原理就预示着政府对银行流动性困难和破产的干预，为保持银行体系的稳健和安全，某种能够把银行体系同“多米诺骨牌效应”隔绝开来的“安全网”就是银行管制——政府对银行和其他金融机构的监督管理。

本章还阐述了银行管制的目的、管制原则、法定权限和权力机构，介绍了西方国家银行监督管理的主要形式：预防性管理（包括开业登记管制、资本充足性管制、流动性管制、清偿能力管制、贷款集中程度管制和银行业务活动限制等），最后援助贷款和抢救行动，以及存款保险制度。

2 章《银行资本充足性管制及其有效性和效率分析》。

资本充足性管制是银行监督管理之预防性管理的重要内容。它是西方国家强调银行保护措施、向银行体系注入风险评估原则、控制银行无偿付能力风险和防止银行倒闭的重要管制工具，得到世界各国的高度重视。

本章从理论分析入手，论证了银行资本充足性管制的有效性和效率。作者认为，既然银行资本有如下重要职能：1. 提供一个偶然损失的“资本缓冲器”；2. 对潜在的存款者表明股东用自己的资金固定地承担风险的意愿；3. 为购置房屋、设备与其他营业所需的非盈利资产提供资金；4. 作为对总的

经营基础投入资金的合宜形式。那么，简单的道理是：在其他条件不变的情况下，对意外损失发挥缓冲作用的初始资本越多，银行发生无偿付能力风险的可能性就越小。运用现代公司财务理论分析，我们可以用公式来表示银行公司的最大价值：

$$V_L = V_u + T_c - V_d$$

即：

$$\begin{array}{ccccccc} \text{银行公司} & \text{非杠杆银行} & \text{债务省税} & \text{财务清偿} \\ \text{价 值} & = \text{价 值} & + \text{现 值} & - \text{成本现值} \end{array}$$

很显然，财务杠杆（债务代替资本）、税收利益（债务省税）和财务清偿成本（破产费用）会共同决定银行的资本构成。假如政府设立的存款保险制度能够全部或大部分吸收银行的财务清偿成本的话，就等于鼓励银行以获得尽可能多的债务去抵充资本，扩大减免税收利益，达到银行价值的最大化。因此，防止银行滥用政府的税收津贴和存款保险制度，银行监督管理当局要求银行保持充足资本，以降低财务杠杆率，减少银行风险。

从理论上讲，资本充足性管制是有效的。银行监督管理当局可以通过制定资本充足性要求比率令银行和其他金融机构执行，从而产生与管制者的意愿相一致的结果。

实践上，银行资本充足性管制是否有效？所以我们有了下一章《银行资本充足性管制有效性的实证分析》。

3 章《银行资本充足性管制有效性的实证分析》。

我们的实证分析立足于 80 年代美国的银行资本所发生的变化，考察资本管制要求是否取得预想的效果。首先我们考察管制所引起的银行帐面资本价值的变化；其次我们考察

产生这些变化的根源，揭示会计技巧对帐面价值的影响；再次我们考察管制对市价资本/资产比率的影响。

1981 年底美国的三个联邦级管制机构 FRB、OCC 和 FDIC 首次宣布专门的最低资本标准，声称“管制的目的是要消除不同规模的金融机构间现存的资本比率的极大差别。”此后资本管制经历了从“三分法”到“二分法”再到统一标准的演变过程。资料表明，开始实行新的资本管制之后，美国大银行持续十多年的帐面一级资本比率下降趋势明显地反转过来，尤其资本不足银行的这种趋势更加显著。

但我们并不敢将分析停留于帐面资本比率提高的表象，而要深入了解帐面资本比率提高的真实内容，排除利用会计技巧提高帐面资本比率的可能性。通过分别对资本增长率和资产增长率的透视，我们发现资本不足银行在管制后一方面降低了资产增长速度，另一方面加快了资本的增长速度。选择了分子、分母双管齐下提高资本/资产比率，迎合资本管制的要求。

至此我们认定银行管制在实践中是有效的。

中篇《国际统一银行监督管理与巴塞尔协议》。本篇含三章，详细深入剖析了国际统一银行监督管理的重要契约《巴塞尔协议》的主要条款，评析主要西方国家对《巴塞尔协议》的反应。试图找出各国对《巴塞尔协议》的共同理解，为我国接受《巴塞尔协议》及其资本充足性比率要求作准备。

4 章《国际统一银行监督管理的标志——〈巴塞尔协议〉》。

当今世界各国银行监督管理的主流是朝着统一国际银行监督管理与资本充足性管制的方向迈进。国际性契约《巴塞

尔协议》的制定和实施就是国际统一银行管制行动所取得的实质性进步。本着“消除国际银行间现存的不平等竞争的根源和确保制度公平”的观念,《巴塞尔协议》制定出一个“新的管制框架”。

《巴塞尔协议》是巴塞尔委员会作出的一系列决议,包括原《巴塞尔协议》(1975年5月)、修订后的《巴塞尔协议》(1983年5月)和《巴塞尔报告》(1988年7月)。《巴塞尔协议》的宗旨是制定国际合作监督的准则,确认母国当局和东道国的监督管理责任,使任何银行的国外机构都处在充分的监督之下。《巴塞尔报告》统一了资本的定义,把资本分为核心资本和附属资本两大类,设计出资产风险权重的计算标准,提出最低资本充足性比率8%的要求。

5章《提高银行资本比率的可能途径——〈巴塞尔协议〉诠释》。

作为统一银行监督管理的国际性契约,《巴塞尔协议》推出的资本充足性管制使银行监督管理达到一个前所未有的新高度。那么,银行如何提高资本充足性比率以应对银行资本管制呢?本章按照《巴塞尔报告》的资本分类,逐项分析银行资本构成,阐明不同资本成分的重要性。本章还循着分子、分母的对策思路,探讨提高资本充足比率的有效途径。

作者认为,分子对策也就是资本结构对策,通过发行股票或者提高利润留成比率增资是增加银行资本最直接最有效的办法。但是,过多发行股票和提高利润留成比率有影响股东权益和每股收益的问题。通过发行附属债务等筹资是膨胀分子的另一有效办法,既可以解决增资问题,又可以为股东带来良好的财务杠杆效应。但是,根据《巴塞尔报告》,附属

债务在总资本中所占的比率受到限制。所以，资本结构策略的正确思路应是积极扩展核心资本，同时充分利用附属资本的限额，使总资本得到最大限度的增长。在依靠单一银行自身扩股增资有困难时，也可实行组织调整，通过机构合并以增强资本实力。

分母对策就是资产结构对策，通过缩小权重风险资产，优化风险资产配置，售出低盈利资产和削减资产总额，以使资产结构合理化。还可以利用表内风险资产权重为 0% 的资产和表外风险转换系数为 0% 的业务来平衡负债项目，如表内“本国中央银行发行的证券”，表外“能随时取消的，期限不到一年的信贷额度”。这类资产不占用资本比率，又可充分利用负债，为银行增加营业收入。

本章还将《巴塞尔报告》规定的资产风险权重表格化，使《巴塞尔协议》精神昭然。

6 章《世界各国对〈巴塞尔协议〉的反响》。

虽然对银行管制的认识历来有着各种不同的理论流派，对资本充足性管制的有效性也存在“有效”与“无效”两种完全相反的评价。然而，事实是全球已形成以响应《巴塞尔协议》为主导，资本充足性管制为核心，结构上放松，整体上从严，强化预防性管理，优化事后抢救措施的热烈的管制氛围。本章分别评述美国、欧共体和日本的银行管制，从不同角度展示了当今世界各国银行管制的共同趋势和不同举措。

作者认为，美国银行管制的特点是多元化、立法化、规范化和国际化，美国银行管理创造的全国统一检查标准 CAMEL System 提供科学的、公允的银行评价标准，受到普

遍推崇和仿效。可以说,《巴塞尔协议》吸收了 CAMEL System 的有益做法。美国银行对《巴塞尔协议》的响应是财政部推出“窄法案”——《1991 年联邦存款保险公司改进法》。该法不仅涉及到银行保险基金增资,缓解联邦存款保险公司的燃眉之急,而且还特别强调加强对国外银行的资本管理,体现了与《巴塞尔协议》一致的精神。具体管制措施是限期提高资本比率,通过增股、收购、合并或接管。欧共体的许多国家参与《巴塞尔协议》的签订,因此,《巴塞尔协议》精神被自然地融合在欧洲统一市场的发展战略中。主要的文件是欧共体的《第二号银行指令》及与之同时颁行的《自有资金指令》和《清偿比率指令》(1989 年 7 月)。就欧共体作为一个整体来看,实施《巴塞尔协议》,成员国间的共同对策是:

1. 强调同处于单一市场,因此欧共体成员国或政府的所有贷款的风险权重被视同国内机构的贷款,借此大大降低了风险资产的比重;
2. 积极寻求用混合货币衡量资本的办法,以减轻汇率变动带动的汇率风险。日本的银行业资本/资产比率是世界上最低的国家之一,《巴塞尔协议》的颁行,日本银行业首当其冲,深受影响。所以,日本大藏省银行局 1988 年底发出通告,正式引入《巴塞尔协议》要求的资本充足性比率。日本银行业从各种途径推动资本/资产比率的增长,归纳起来:

1. 依赖股票升值;
2. 增加附属债务;
3. 规模上削减资产,结构上降低风险权重。

世界各国对《巴塞尔协议》的积极反响为我们提供了有益的借鉴。

下篇《我国银行监督管理的规范化研究》。本篇含两章,针对我国现行金融制度的特殊性,也即我国银行体制、资本

金结构、会计方法和金融手段都自成体系的特点，设计出能够尽快满足《巴塞尔协议》最低资本要求的我国银行监督管理的近期目标和能够最终实现我国银行监督管理规范化的远期目标。

7 章《〈巴塞尔协议〉的影响与我国的因应对策》。

本章研究《巴塞尔协议》对我国的可能影响和以我国银行的资本现状，通过什么途径能够在近期内尽快满足《巴塞尔协议》的最低资本要求。

作者认为，《巴塞尔协议》对我国影响来自两个方面：一方面，作为非《巴塞尔协议》的签约国，我国银行在开拓国际银行业务方面可能遭到歧视性的待遇；另一方面，由于基本资本状况欠佳，我国响应《巴塞尔协议》，按照国际惯例监管银行的前景并不乐观。既然帐面上我国主要银行的资本实力是比较雄厚的（根据国际知名的金融界权威杂志《银行家》，我国进入世界 Top 1000 的五大银行核心资本/资产比率平均为 5.06%，略高于 Top 1000 的平均数 4.45%），而实际资本状况要比帐面记录严峻得多（赵海宽：根本无法归还的贷款估计最低占贷款总额的 40%。这种情况表明我国银行的自有资金已名存实亡，甚至有很大的亏空），那么，我国对《巴塞尔协议》的实施可采取“内紧外松”的因应措施。也就是说，对外要争取主动，在充实核心资本（如适当调整银行年度收益分配比例，调增发展基金比例，尽快补充自有资本和确立总风险准备金制度）暂不能实现的情况下先增加附属资本，通过 1. 发行期限在 5 年以上的金融债券；2. 对现有房地产等固定资产重估市价；3. 采取类似国际上处理呆帐的“债务—股权交换”做法，将企业难以归还的长期贷款转成某