

第一章 存款保险制度的理论基础

要建立存款保险制度，首先必须从理论上阐明建立存款保险制度的必要性，奠定建立存款保险制度的理论基础。本章主要围绕银行体系的稳定性、居民储蓄与经济增长的关系、存款保险制度的主要功能及其运行机理四个方面对存款保险制度的理论基础作初步探讨。

第一节 关于银行体系稳定性的理论

银行不同于其他行业的主要特性，在于其维持经营的基础是具有较强流动性的公众存款。一旦存款人对银行的信心发生动摇，产生强烈的提款冲动，银行的流动性就不可避免地要出现危机，并直接危及其生存。所以，存款人的行为被看作是引起银行不稳定的关键因素。存款人是银行存在的基础，银行的这种不稳定性同银行与生俱来，相伴始终。由此也决定了银行潜在双重破产危机：一种是与其他行业相同的，因经营不善而产生的资本清偿能力不足的财务性破产危机；另一种是银行特有的因存款人挤兑而产生的现金支付能力不足的挤兑性破产危机。前者属正常破产范畴，是市场机制的作用结果，对于经济发展有一定的促进作用；后者属非正常破产，是存款人的挤兑行为导致，对经济发展具有强烈的破坏作用。

为了有效地预防银行挤兑造成的金融恐慌和银行倒闭，维护银行的安全、稳定，很有必要在已有的银行安全防护体系的基础上，建立一个旨在稳定存款人信心的存款保险体系。从理论上讲，

银行挤兑被认为是不可避免的问题，而存款保险制度则被认为是防止挤兑发生的有效措施之一。

一、银行在经济发展中的地位与作用

（一）银行在经济发展中的地位

其所以特别关注银行的安全问题，是因为银行是经营货币商品的特殊企业，具有较强的“公共性”和“社会性”，在现代经济社会中扮演着极为重要的角色。列宁曾说，银行是“现代经济生活的中心，是全部资本主义国民经济体系的神经中枢”。^① 银行机构的经营状况、经营行为、经营战略和经营成败对社会公众将产生直接影响。在市场经济条件下，银行体系所具有的渗透性和扩散性功能，与社会各阶层、国民经济各部门有着千丝万缕的联系，是整个国民经济的神经中枢。因此，市场经济的顺利运转，社会经济的正常发展，在很大程度上取决于银行的安全、有效运行。

在 15 世纪以前，经济发展的动力主要来自于实物经济，主要依靠劳动、自然资源以及原始的资本积累。15 世纪以后，货币与信用逐步成为经济发展中的一个加速性因素，与实物经济的发展紧密相连。其标志就是银行的产生与发展。

最初的银行主要服务于交换和贸易的需要。世界上最早的吸收存款的银行，有人认为是建立于 1407 年的热那亚圣乔治银行。但是，意大利人在贸易中的地位很快被奥格斯堡和纽伦堡的德意志人所取代，德意志人在里昂、法兰克福、布鲁日等地区的集市上设立了不少为贸易服务的银行。这类银行的代表是德意志人 1609 年成立的阿姆斯特丹银行。

关于这些银行的存款来源和提供的服务功能，亚当·斯密曾有过一段描述：这些银行“既接受外国硬币，亦接受本国磨损的轻量

^① 《列宁选集》第三卷 第 136 页。

货币 除了在价值中扣除必要的铸造费和管理费 即按照国家的标准良币 计算其内在价值。在扣除此小额费用后 所余的价值 即在银行账簿上作为信用记入……它只要通过一种简单的转账手续就能支付出去。① 斯密的这段描述说明,此时的银行存款来源主要是通过兑换和汇兑方式接受的,还没有发展到向社会公众吸收存款的程度 银行的业务也十分简单 基本上是办理货币兑换和贸易款的汇兑业务。

1694年成立的英格兰银行是现代银行的开端。英格兰银行把业务的重点放到了吸收公众存款作为可支配资金,然后以发放贷款等方式进行经营以获取最大利润的业务上,确立了现代银行的基本经营模式。同时 英格兰银行树立的利润目标 也成为刺激银行业务不断创新和提高运行效率的内在激励机制,为银行在现代经济中发挥越来越重要的作用奠定了基础。英格兰银行的经营模式 极大地促进了英国贸易和工商业的发展 为英国工业革命的产生和发展提供了前提条件。

自英格兰银行成立以来,现代银行基本上朝着以下几个方向发展:

1. 通过不断的金融创新,经营的领域和范围逐步扩大,在吸收存款、发放贷款和汇兑等传统业务的基础上 向提供全方位金融服务的“全能型银行”方向转化。

2. 针对不同的需求,银行在向综合化方向发展的同时,也不断向专业化和服务多样化方向发展,使得银行机构的类型不断增多 并由此促进了金融体系的形成和发展。

3. 按照现代企业制度模式不断进行制度创新。在适应经济全球化发展的趋势中 通过资本营运、联合、兼并等方式构造出庞大的银行集团或跨国金融公司。

亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》 商务印书馆 1972年版。

4. 银行业经营与银行业监管相分离。鉴于银行业在经济中的地位越来越重要,以及银行机构存在的种种缺陷,世界各国在不同程度上对银行业进行了管制,基本做法是设置中央银行对银行业进行监管,并建立一些“安全防护网”,以保证银行业的稳健经营。

(二) 银行在经济发展中的作用

在现代经济中,银行至少在以下四个方面发挥着重要作用:

1. 媒介储蓄与投资 提高了经济发展速度和效率。经济社会中一般存在着盈余和亏绌两种状态。居民的消费剩余、政府的财政盈余、企业的暂时没有找到适合投资项目或积累还没有达到一定数量界限的闲置资金,以及处于流转状态的资金都属于盈余状态的资金,这部分资金通过银行这种有效的中介渠道转移到有好的投资、经营项目而缺乏资金的处于亏绌状态的部门(主要是企业)无疑突破了一定条件下资金量的限制,加大了经济发展的规模,加快了经济发展的速度。同时,通过银行机构的媒介作用,降低了资金筹集、商品交易结算和资金汇兑的交易成本 提高了经济效率。

2. 促进了市场经济的形成和发展。银行对市场经济的影响主要表现在三个方面:一是促进了生产力的发展,为市场经济的形成和发展奠定了基础。新式银行的出现,使货币、信用活动与贸易、新兴工商业、现代农业等的发展结合在一起,并支持了技术革新和科技进步,为生产力的加速发展提供了强有力的资金支持。二是为现代企业制度的形成提供了条件,为市场经济创造了适宜的主体。新式银行在现代企业制度的形成中至少发挥了以下四个方面的作用:(1)使现代企业跳出了个人资本的局限,促进了资本的联合;(2)为现代企业利用社会资金提供了便利;(3)通过直接的银行信用扩张增大了企业可用资金来源;(4)通过对商业票据的承兑、贴现、抵押等 将商业信用转化为银行信用 扩展了社会信用的范围和规模。三是直接成为市场经济运行的枢纽,使得市场经济

的正常运转成为可能。

3. 作为经营货币并具有扩展货币供给独特功能的组织，为现代货币政策的形成和运作提供了可能性。现代经济是一种政府调节型经济，目标是消除经济的周期波动，促进物价稳定、经济增长、就业和国际收支平衡。财政政策和货币政策是公认的政府调节宏观经济的两种手段，但是两种手段都离不开银行的支持与配合。特别是在货币政策的运作和实施中，银行起着更加重要的作用。因为货币政策对货币供应量的调节一般通过三条主要渠道实行：(1)增加现金投放量；(2)扩大广义货币供应量；(3)调整外汇储备和国际收支。其中，第二条渠道最为关键。货币政策的三条渠道都必须以银行为依托，最终必须落实银行对货币政策的反映程度。

4. 促进了全球经济一体化的发展。随着世界经济的发展，银行在国内经济中所起到的各种作用逐步延伸到国际经济领域，即通过银行自身的国际化，有力地推动了全球经济一体化的形成和发展。银行业国际化的表现形式是银行机构在开展涉外业务的基础上实行跨国经营，在业务和机构两方面跨越国界成为跨国金融机构的过程和状态，其最核心内容是业务国际化和机构国际化。正是由于有了银行业务和机构的国际化，才使得依靠银行机构的境内外分支机构，利用各种金融工具和金融中介，按照该国法律及国际标准和国际惯例，开展跨国界和跨货币的存款、贷款和投资、国际贸易融资、国际结算、国际证券业务、外汇交易等多样化、综合化的金融服务成为可能；并使得跨国公司和国际贸易的发展、生产和资本国际化的要求，以及优化世界经济资源配置、提高国际经济整体发展水平的要求得以实现。

二、银行的缺陷

银行并不是完美无缺的。自英格兰银行形成基本的组织和经营模式以来，银行就具有一些自身难以克服的缺陷。归纳起来，主

要体现在以下三个方面。

（一 构造性缺陷

银行的构造性缺陷主要体现为：

1. 负债来源和资产运用上的构造缺陷。与一般工商企业不同，银行的资产绝大部分是用负债支持的，资产负债比例在 90% 左右。一般情况下 银行资金来源结构具有‘三多二少’的特点：一是全部资金来源中存款多 二是存款中储蓄存款多 三是储蓄存款中定期存款多 四是银行自有资本占比较少 五是非存款性资金来源少。对银行来讲到期负债是必须归还的 即使没有到期 只要存款人要求变现 银行也得满足 如定期存款等。因此 尽管 20 世纪 50 年代以来国际银行业普遍存在定期存款比重增大的现象，但不能由此认为银行负债的稳定性已相应增强。事实上，不仅活期存款可随时流出银行体系，而且定期存款也较容易流出银行体系，存款人至多蒙受利息损失。定期存款合同尽管有约定期限，但这种期限对存款人的约束是泛泛的，存款人可随时要求提前偿还。而银行是按照‘先入先出’原则经营的 所有进入银行的资金都作了充分运用，如贷款。一旦流入银行的资金与到期资产小于流出银行的资金 银行就会出现‘头寸’压力。这些缺陷 使得银行天生就具有与其他工商企业不同的脆弱性。

2. 资产与负债在流动性上的构造缺陷。银行负债主要来源于各类存款 必须具有随时满足存款人提出的兑现要求的能力 因而银行的负债具有高度的流动性。但是，银行的资产却不能保持与负债同样高的流动性，因为银行的经营方式是以部分准备金为支点 以借短放长的期限变换为杠杆 依靠资产组合的资产扩张来实现盈利。以这种方式从事经营活动，必然要受到利率、存款结构、资产结构、借款人的偿债能力、汇率等变化的影响 使得银行机构面临着利率风险、流动风险、信用风险、汇率风险等风险因素的影响。在通常情况下，银行不能要求借款人提前偿还，也就是说，

贷款合同期限对债权人是硬约束的。而银行机构为获取最大利润,具有盲目扩张资产,倾向风险高、收益大的资产组合的内在动机,结果可能使资产组合“硬化”,降低甚至丧失流动性。另一方面,与其他金融资产相比,贷款缺乏二级市场,变现能力差,流动性低,银行资产不容易市场化。如果在短期内急于出售银行资产,一般要付出巨大的贬值代价。正是由于银行集高流动性负债与低流动性资产于一身,才使银行容易遭到挤兑,并由此引起倒闭。银行资产的这种特性,无疑会进一步加重银行机构的结构性缺陷。

(二) 基础性缺陷

银行的生存是建立在社会信用基础之上,一旦存款人觉得存款安全得不到保障,社会的信用基础发生动摇,银行的基础性缺陷将会暴露无遗。导致银行基础性缺陷的原因主要有两点。

1. 信息不对称。要保证银行社会信用基础稳固的一个前提条件是存款人、银行、借款人之间具有完全信息,即存款人对银行信息有充分的掌握,对银行的财务、资产负债状况一清二楚。另一方面,银行对借款人的经营状况十分清楚,对存款人何时取款、取多少款也能够进行准确预测,能够合理安排资金使用,调度资金兑付。但在实际中是不可能的。产生银行信息不对称问题的原因:一是有关银行和借款人的信息供应不足。由于有关银行各方面状况的信息收集成本较高,且难以界定其完全“产权”,一旦被使用,其内容至少部分地被揭示,那些搭便车者尽管没有为此付费,仍将从中受益。结果,那些曾付出较高成本从事研究搜寻银行信息的人,由于低补偿或无补偿,从而对信息研究的投资无积极性。二是在银行机构经营者与存款人之间存在信息不对称。在存款人与银行间,存款人对银行经营管理状况缺乏了解。银行机构财务信息、资产运用状况的非公开性,以及准确评价银行机构必须付出的高成本和所需的专业知识,均阻碍了存款人对银行机构财务状况和资产质量的正确评价,因而存款人也就无法对银行机构作出准确

的判断和理智的选择。在存款人看来，银行犹如一个黑箱，一旦觉察到银行陷入困境，出于保护自身利益，便把存款变现或转移到另一家更安全的银行。在“羊群效应”作用下，其他存款人也会采取同样的行动，从而加剧银行的困难和加速银行的倒闭。三是在银行与借款人之间存在信息不对称。一方面银行希望掌握尽可能多的有关借款人的信息，以作贷款决定；而另一方面借款人却想方设法掩盖自己不利的信息。在银行看来，借款人好比一个黑箱。这两种黑箱现象，一方面使银行很难把握贷款质量，另一方面使存款人难以完全信任银行。

2. 存款人个人理性与集体理性的冲突。按经济学的假定前提分析，存款人也是“经济人”，只按照自身利益最大化的原则行事。当他感觉到自己的利益受到或即将受到损害时，产生的冲动或行为有可能违背集体理性的原则。在市场信息传导机制存在缺陷或信息失真的情况下，个人非理性的冲动或行为也有可能变成集体的非理性行为。

（三）系统性缺陷

银行机构之间具有高度的关联性和内在不稳定性，存在比较典型的系统性缺陷。在市场经济条件下，各银行之间必然会为了赢取利润而展开竞争。金融竞争和其他经济竞争一样，具有竞争范围的扩张性和竞争程度的激烈性。由于利润动机的强烈驱动，也由于竞争中充满了成功的机遇和失败的风险，使得金融竞争会日甚一日的普遍和炽烈。金融竞争的激烈进行以及竞争中高收益、高风险的并存，最终必然导致参与竞争的各方快速分化。在少数情况下，竞争者可能因势均力敌而导致联合，而大多数情况则会造造成竞争者的非胜即负，甚至可能引起倒闭破产。银行的倒闭和一般工商企业的破产存在着完全不同的结局，一般而言，工商企业破产所带来的负效应较为有限，当社会保障体系较为健全的时候，受害的基本上仅限于投资者、债权人和企业职工本身，而且，其伤

害程度也不会过于严重。而一家银行机构如因经营管理不善或竞争失败而倒闭时，往往会引起“多米诺”骨牌效应 (Domino Effect)，对其他金融机构产生连续的负面冲击。同时，银行机构担负的提供、维护、经营交易媒介的职能和支付结算职能，使它与国民经济运行的方方面面紧密联系在一起，银行业的外部负面效应将会引起整个金融业的恐慌和社会信用秩序的破坏，由此产生巨大的社会成本和沉重的社会财富损失，对国家的整个金融体系稳定以及社会经济的健康发展都可能构成严重威胁。

围绕以上三个方面的缺陷，经济学家们设计出了许多经济模型，用以分析、说明银行的挤兑行为。下面主要介绍四种模型：

1. 囚犯困境模型。该模型假设，警察在抓获甲、乙两名犯罪嫌疑人后，为诱使双方招供设置了如下奖惩安排：若一人招供而另外一人不招供，招供者可以立即释放，不招供者则判以 10 年徒刑；若两人都招供 两人均判 5 年 若两人都不招供 由于缺乏足够的证据 两人只能判处 1 年的徒刑。在这种安排下，从个人理性和自身利益最大化的原则出发，两个囚犯的推断和选择很可能是：(1) 如果对方招供自己不招供，自己将被判以 10 年徒刑，所以不如招供；(2) 如果对方不招供自己招供，自己将被释放，所以应该招供。这样 对于甲、乙任何一方来说 不管对方招还是不招 自己的最佳选择就是招 结果 两个人全招 都被判处 5 年徒刑。囚徒困境模型说明，对一方是最佳的选择，对甲、乙双方来讲就不一定是最佳的。因为甲、乙都不招的话，两人只能各判 1 年，比起两人都判 5 年的结果要好得多。

在银行处于挤提状态下，存款人的处境跟囚徒的困境有很大的类似性。假设也有甲、乙两个存款人，他们在同一家银行各存有一笔 1 万元的存款。该银行挤提时有如下安排：如果甲、乙两人都不参与挤提，让银行顺利渡过难关，则甲、乙两人的存款到期时连本带息各得 1.1 万元；如果只有一方要求兑付存款，由于银行临时

处置资产,2万元的资产只能变现0.8万元这就使得要求兑付的存款人可以得到0.8万元而不要求兑付一方可能一无所得如果双方都要求兑付按处置资产所得双方各得0.4万元。在这种安排下从个人理性和自身利益最大化的原则出发甲、乙两个存款人的推断和选择很可能是:(1)如果对方要求兑付自己不要要求兑付自己将一无所得所以不如要求兑付;(2)如果对方不要要求兑付自己要求兑付自己还能得到0.8万元,所以应该要求兑付。这样对于甲、乙任何一方来说不管对方要求兑付还是不要要求兑付,自己的最佳选择就是要求兑付。结果两个人都要求兑付每个人只能得到0.4万元。利用囚徒困境模型可以了解到,在银行出现挤提时如果有一种机制能够稳定甲、乙双方的心情或者由政府采取“休克疗法”停止银行兑付就能够避免出现虽然从出发点来看对一方是最佳的选择,但最终对所有涉及方来讲就不一定是最佳选择的结果。因为甲、乙如果都不要要求兑付的话,存款到期后,两人可以各得1.1万元比每人只能获得0.4万元的结果要好得多。

2. 非理性挤兑模型。非理性挤兑亦称随机提款理论,它是以前存款人预期为基础的银行挤兑模型。戴蒙德和戴威格(Diamond & Dybvig)认为,银行挤兑是存款人对其他存款人预期的一个纳什均衡。他们设计了一个三期模型,证明银行挤兑是一个均衡结果。即在投资生产过程中第一期投资生产的正的投资回报到第三期才能实现。每个投资者(即存款人)在第一期是相同的,储蓄是他们的禀赋。在第二期时,一些存款人会随机地出现流动性需求并能够不付代价地取出其存款,银行亦能满足这部分人的提款需求。如果希望等到第三期提取存款的存款人因怀疑到期后银行没有足够的资金支付或破产而提前提款时,银行就可能因一时不能满足提款人的提款需求而被迫关闭清算。由此,在目前不需用钱的存款人之间就存在一场预期的博弈。如果存款人预期其他存款人不

提前取款，则其最优战略是等到第三期，即生产过程完成后再取款。如果预期其他存款人会提前取款，则其最佳战略无疑是抢先取款，因为等到第三期取款时可能因银行清算而遭受损失。存款人都遵循原来的预期不挤提，当然是众人希望的均衡结果。但如果有人改变预期提前取款，则其他人都将选择抢先取款战略。

戴蒙德和戴威格认为，由于存款人的行为依赖于对其他存款人行为的预期，而预期的改变可能是任何原因，比如太阳黑子导致，所以挤兑是难以避免的一个均衡。为避免这种均衡发生，他们认为由政府提供存款保险可以解决。因为政府的力量来自其征税的权力，政府用对每个人征得的税款来保证存款人的正常收益，则对于没有真实流动性需求的存款人来讲，提前取款就没有实际意义了，从而便消除了存款人的挤兑冲动。

3. 理性挤兑模型。理性挤兑是以信息为基础的银行挤兑理论。夏理与杰甘南森 (Chari & Jagannathan) 等人认为，挤兑是存款人的理性行为，所有存款人最关心的是银行的清偿能力，而不是潜在的流动性威胁。对银行清偿能力信息的不对称是引发挤兑的关键，认为银行挤兑是存款人充分利用所得信息的理性行为。

在夏理与杰甘南森的以信息为基础的挤兑模型中，设计了两组都关心银行存款未来收益的存款人。一组存款人比另一组存款人占有更多的信息。当较少信息的存款人看到占有较多信息的那些存款人取款时，便会判定其取款行为不是由于提前的流动性需要，而是因为未来的预期收入可能会降低，则较少占有信息的那部分存款人必然会提前向银行取款，从而导致银行被挤兑。基于这一理论，为防止继续挤兑，存款保险不失为一种有效措施。因为存款保险不仅本身可以抵消一部分银行坏消息的负效应，而且可以将被认为预期收入下降而可能遭受挤提的银行的资产转让给预期收入上升的银行连续经营，从而能有效阻止其挤提。

4. 银行特有信息与银行挤兑模型。朴 (Sangkyun Park, 1992) 建

立了以银行特有信息为基础的银行挤兑模型。其主要观点是银行挤兑之所以表现为存款人由对有问题的银行的挤兑向健康银行蔓延，是因为存款人缺乏银行的特有信息，即健康银行没有及时有效地向存款人表明自己有足够的清偿能力。他将存款保险纳入模型，指出一方面有了存款保险，存款人对银行清偿能力的担心将随之减轻，因而对银行的冲击具有一定的缓冲作用，从而巩固了银行业的稳定；但另一方面也降低了银行提供证明自身实力的信息激励，使银行特有信息丢失，存款人仍以整体的经济环境对待个别银行，使银行挤兑并不能彻底消失。

三、银行安全的防范措施

正因为银行在现代经济中有如此重要的作用，而自身又存在着难以克服的缺陷，因此，世界各国均对本国的银行业采取了一定的安全防护措施。随着金融的全球化和信息技术的高速发展，国际间也加强了合作，对跨国银行以及国际间的银行业务的监管进行了卓有成效的探索。

一般来说，银行安全的防护措施有建立银行监管制度、设立银行自律组织、健全银行内部控制制度、紧急情况下采取“休克疗法”、设立最后贷款人制度以及设立存款保险制度等。

（一）建立银行监管制度

银行监管制度在本质上是利用国家政权的强制力量，通过对银行业的管制来保证银行安全。它的基本功能，在于通过设置银行监管机构，专门负责银行的市场准入、退出及日常行为的监管，以维护银行的经营秩序，保证银行资产的安全。

根据监管主体的差别，银行监管制度可分为三种类型。

1. 中央银行行使银行监管职能，世界上大多数国家采用这种监管制度。例如英国由英格兰银行即中央银行负责对各类吸收存款机构实施审慎监督；新西兰的中央银行即新西兰储备银行，负责

所有银行的审批注册，并有权对其实施监督检查等。

2. 财政部行使银行监管职能。例如：在奥地利，由奥地利联邦财政部负责对银行机构的监督管理；在加拿大，联邦财政部银行检查总监负责监管银行机构。

3. 由相对独立的专门机构负责银行机构的监管。例如：卢森堡建立货币协会 (Monetary Institute) 负责对所有银行机构实施审慎监督；新加坡设立金融监督局负责对银行机构进行监管。

根据监管主体的多少，银行监管制度又可分为一元监管制度与多元监管制度。前者只有一家执行监管职能的机关，实行高度集中的银行监管。部分市场经济发达国家以及大多数发展中国家如埃及、巴西、菲律宾、泰国和印度等国属于此类型，都由中央银行负责监督管理银行。后者由两家或两家以上的机关执行银行监管。根据监管权限在中央与地方划分的不同，多元监管制度分为一线多元监管制度和双线多元监管制度。

实行一线多元监管制度的国家或地区，银行的监管权力集中于中央，在中央一级又分别由两个或两个以上的机关负责监管。这种体制实际上是以财政部和中央银行为主体开展工作的。如日本大藏省（财政部）的银行局和国际金融局是银行监管的主要机构，但日本银行、中央银行与这些机构紧密协商，共同完成任务。在德国，联邦银行监督局由联邦财政部代管，作为一个独立的联邦主管机关负责对银行的监管，但在监管实践中，联邦银行监督局要与中央银行（即德意志联邦银行）密切合作来行使它的职能，共同完成对银行业的监管。

实行双线多元监管制度的国家主要是联邦制国家，以美国为典型代表。

美国金融监管体制比较复杂，联邦和各州都有权对银行发照注册并进行监管，即实行双轨银行制度。在联邦一级，有财政部货币监理署、联邦储备系统和联邦存款保险公司三大银行监管机关。

在州一级，各州都有各自的金融法规和银行监管机构。除此以外，还有其他一些联邦级监管部门，如联邦住房放款银行委员会等，主要负责联邦注册的（或成为其会员的）银行机构的监管，并配合其他联邦金融监管机关的监管工作。

但是，建立银行监管制度也不是万能的。公共选择理论认为，银行监管制度也存在“失灵”和高成本问题。具体表现在：

1. 监管者也是“经济人”。银行监管部门作为社会组织，具有普遍性、强制性的特点，使它能够一定程度上超越各种具体的个体利益，为社会公共利益着想。但由于具体的监管人员并不能保证比其他经济人更圣洁、更正确，并且他们掌握着垄断性的强制权力，其所犯错误对社会造成的危害可能更大。另外，监管者作为经济人，具有自己的需要和偏好，为实现自身利益的最大化，他们很容易被少数特殊利益集团所俘获并成为其代言人，以得到可观的回报。

2. 监管行为的非理想化。由于对客观规律的认识程度与对这些规律的运用程度的差别，监管者即使主观上尽力想按照客观规律行事，但由于诸多条件限制，结果不一定能实现这一目的。由此便产生了监督行为的非理想化问题。监管行为非理想化的原因是多方面的，但主要是信息不完全、不对称问题。因为监管者并非全知全能，对金融运行规律的认识总存有局限，而被监管的银行机构为自身利益又可能故意隐瞒实情，甚至制造出一些扭曲的信息。另外还存在所谓的“管制时滞”(Regulatory lag)即监管者对金融现象的认识滞后，对于是否采取监管措施的效应滞后。当一项监管措施被实践证明是错的或过时的时候，监管者并不能及时加以纠正或停止。

3. 银行监管部门作为监管制度的生产者和供给者，缺乏市场约束和市场竞争，导致监管的低效率和官僚主义。

4. 如果政府直冲监管第一线，事必躬亲，不仅陷入疲于奔命

的境地，而且其监管的水平和质量在银行机构的众目睽睽之下，毫无缓冲和回旋的余地。一招不慎，可能导致政府信任危机。

5. 银行监管制度会造成巨额成本。这些成本有的可以在政府预算账户上反映出来，如银行监管部门的行政预算支出；而有的则反映不出来，是隐蔽的，如过度银行监管导致的效率损失等。

6. 道德风险的存在。道德风险（Moral hazard）的最初含义是指一个人因为参加保险而降低了他防止风险的努力程度，从而事实上增加了风险程度。现一般指由于某些制度性的或其他的变化而引发的私人部门行为的变化并产生有害的通常是不利于经济整体发展的作用。银行监管制度所产生的道德风险包括四个方面：（1）由于个人和企业相信政府会确保银行机构的安全和稳定，确保存款人利益，因而除了较高的收益率外，存款人失去了评价、选择、监督银行机构的动力和压力。（2）存款人利益得到保护的事实意味着，存款人挤兑危险对银行机构经营人员施加的惩戒压力减弱，这样会诱使存款机构去追求不适当的高风险资产组合。（3）银行机构为了规避监管部门的监督，倾向于从事风险较高和利润较大的金融创新活动，从而加大银行的风险。（4）银行监管的不适度，有可能起到保护低效率银行机构的作用，进而抑制银行业的成长，导致整个社会经济福利的损失。实际上，所有的银行安全防范措施都存在所谓的“道德风险”问题，所不同的只是程度上的差别。

尽管如此，银行监管制度在银行的安全防范措施中仍然处于核心地位，其他措施在一定意义上都是作为银行监管制度的补充手段加以设置的。随着金融的全球化发展，银行监管制度的内容和范围在不断扩大，国际间的银行监管合作也在不断加强。例如巴塞尔银行监管委员会（Basle Committee on Banking Supervision）的成立及其卓有成效的工作就是这方面的一个明显标志。

（二）设立银行自律组织

设立并发挥银行自律组织如银行同业公会、银行协会、银行家

协会等在监管中的作用，已成为许多国家和地区增强银行安全的重要手段。

银行自律组织是由银行业的从业机构或人员组织起来，共同制定规则，以此约束自己的行为，实现行业内部的自我监管，保护银行业共同利益各类组织的总称。

银行自律组织在不同国家或地区银行安全保障体系中的地位和作用不尽相同。

香港银行业的自律组织主要是银行公会，这是根据 1981 年《香港银行公会法案》成立的，香港所有持牌银行都必须加入。银行公会有三个行政机构，即执行委员会、咨询委员会和法律委员会，执行委员会由三位永久委员及九位被选委员组成。中国银行、汇丰银行和渣打银行是三位永久委员。银行公会的职能主要有：

1. 在与财政司协商后制定会员银行存款利率协议，并负责监督执行。
2. 在取得财政司同意后，制定有关银行业务的规章，如银行可以支付的最高利率、回扣或佣金等，公会的规章对会员有严格的约束力。
3. 调查、处理会员银行的违章事件和会员银行投诉、纠纷。
4. 帮助会员解决业务问题。
5. 帮助对外联系、负责提供咨询和处理有关法律事务等。

银行公会在香港银行业监管中起着相当重要的作用。特别是通过制订有关银行业务规章和利率协议，能够规范持牌银行的日常经营行为和维护金融市场的正常秩序，从而在一定程度上确保银行业的健康、稳定发展。

马来西亚银行公会既是代表银行同业利益的组织，也是专业性的自律团体。它致力于改进银行业务运作，维护会员银行利益，加强银行的纪律和道德标准，为政府的银行法规的修订提供咨询意见，并与中央银行密切合作，促进银行体系的健全和发展。持有执照在马来西亚营业的银行，都可申请参加马来西亚银行公会，成为其普通会员；外资银行在马来西亚的代表处，可申请成为其准会员。

法国的银行自律组织主要有：银行同业公会、国家信贷互助联盟、中央城乡互助信贷联盟等。这些自律组织在同法国银行监管机关发生往来时，代表它们的成员机构，负责确保本系统内的协调一致；保证这些机构内的每一成员及整个系统具有偿付能力；确保适用于这些成员机构的法律和法规得以贯彻执行。银行自律组织的职能都由法律和规章所确定，包括对其成员机构经营管理方面的行政、技术及财务监督，以及给予纪律处分等。

银行自律组织具有政府监管所不可替代的优势：如自律组织比政府更熟悉银行业运作的具体情况；在执法检查 and 纪律监控方面比政府监管更具灵活性和预防性；自律规则内含有行业、伦理和道德标准的约束，作用空间比较大等。但是，对于自律组织的作用也不能过于夸大，其弱点也是很鲜明的。例如它是本行业利益的代表，强烈的利益驱动，追求私人或集团利益最大化的动机，可能使其对社会公众利益造成侵害。

（三）健全银行内部控制制度

银行内部控制制度作为增强银行业安全稳定性的重要手段之一，得到了各国普遍重视。随着金融创新的发展，现代银行业务日益综合化、国际化和复杂化，各国银行监管当局不断向银行机构施加压力，促使其改进和加强内部管理和内部控制，尤其强调银行机构要对那些风险或潜在风险较大的业务领域加强管理和监控。银行机构是否具有完善的内控机制和内部管理制度，已成为监管当局核准市场准入的重要因素，也是监管当局对银行机构进行检查的重要内容。

德国在银行内部控制制度建设方面的经验可资借鉴。为促使银行机构建立有效的内控机制，德国银行监督局颁布了《对经营金融交易的信用机构业务管理的基本要求》，具体规定了银行机构的内部控制准则。其主要内容是：

1. 管理层的自我监督和控制。(1) 管理人员必须深知交易业