

# 银行业监管:一般理论及实践发展\*

周莉萍

**[摘要]**本文系统回顾并评析了银行监管理论和实践,主要梳理了以下几方面的问题:一是为什么要监管银行业,二是采用何种方法监管银行业,三是在上述理论框架内,国际银行业监管制度如何发展演变,形成了怎样的监管目标和监管路径。最后结合中国实际情况,本文简析中国的银行监管发展演变及当前面临的挑战,并给出相关建议。

**关键词:** 银行监管 巴塞尔协议 功能监管

**JEL 分类号:** E58 G21 G38

银行监管属于经济监管理论范畴,其基本前提是市场失灵。围绕市场失灵问题如何解决,形成了经济监管的理论基石,其解决了为什么要监管经济体系,也隐含回答了银行业监管的基本必要性。在此理论框架内,银行监管理论主要回答两个问题:一是为什么要监管银行业(间接回答银行业对经济体系产生冲击的具体方式)?二是采用何种方法监管银行业?在上述理论框架内,国际银行业监管制度如何发展演变,形成了怎样的监管目标和监管路径?自新中国成立以来,中国的银行业监管制度经历了怎样的历程,目前的银行业监管制度发展现状如何,面临哪些挑战,如何应对?此为本文的研究重点。

## 一、银行监管理论

自“大萧条”以来,现代银行监管问题已经被讨论了近一个世纪。但历次经济危机和金融危机之后,人们都比之前更迫切需要政府监管,对监管的诉求也不断变化:从我们需要监管,到我们需要更好的监管,再到我们需要更有效的监管。支持监管、完善监管的理论不断更新,政府有形之手和市场无形之手试图实现完美结合和平衡。没有一个国家脱离了现代监管体系。而普通大众,也期待政府这个代理人能有效监管市场乱象和企业,维护公共利益。

在微观经济学的阿罗-德布鲁一般均衡模型中,信息对称等理想条件排除了商业银行等金融中介的存在,也因此谈不上金融中介监管。但现实世界充满了摩擦,甚至走向了反面。商业银行等金融中介切切实实存在,且不是一层“面纱”,其对经济发展、居民财富管理以及宏观经济稳定的影响不断上升。由此,银行监管理论和实践才得以发展。

与其他经济领域相比,银行体系应该被监管的理由多于应该被放松监管的理由。因此,原本由市场行业协会等自律约束的自由银行业没有被历史沿袭并推广,而是出现了中央银行来监管货币发行和流通。国际上也随着国际货币体系动荡,出现了巴塞尔委员会这一全球中央银行俱乐部,随着危机爆发不断推行银行业国际监管规则。但是,即便如此,随着现代银行业不断发展演变,学术讨论对于银行监管的挖掘和分析依然在继续,大致包括两方面的学术研究:为什么要监管银行业、

---

\* 周莉萍,中国社会科学院金融研究所,国家金融与发展实验室,副研究员,经济学博士。本文为国家自然科学基金青年项目(71303257)“农业政策性银行差别化监管研究”的阶段性成果,并得到了国家金融与发展实验室与第一创业证券债券论坛的支持。

以及采用何种方法监管银行业。

### (一)为什么要监管银行业?

在所有国家银行业都被监管的当代,我们已经无法找到不监管银行业的原始初衷及其差异。因此,在回答这个问题之前,可简单回顾一段银行业不受监管的短暂历史——自由银行业时期。

在银行业发展历史中,自由银行业是一段完全不受政府监管的银行发展时期。自由银行业排斥政府监管,如中央银行、存款保险制度、一般的银行监管等。自由银行业发展的成功、失败教训可以提供一些启示。银行业具有规模经济效应,但不是自然垄断行业。自由银行业存在的理论基础是自由贸易,既然经济领域奉行自由贸易,金融服务奉行自由银行业有何不可(Dowd,1996)。一些经典的学派和著名学者也都曾讨论过此问题,是否赞同自由银行业奠定了日后是否应该监管银行业的核心理由。

赞同自由贸易、自由货币但不赞同自由银行业的情况并不少见。奥地利学派的米塞斯极力推崇自由银行业体系和金本位制度,反对银行监管。而极力赞同货币非国家化的哈耶克却并不支持银行体系的自由化,他认为若银行体系完全自由竞争,贷款利率将不可避免偏离自然利率,银行机构必然过度扩张,这种扩张行为会对货币存量形成冲击,导致经济不均衡。而一个有核心指导的货币创造体系能更好地实现经济良性竞争(Hayek,1991)。与哈耶克不同,Hicks(1961)则认为,在一个完全自由竞争的银行体系内,存款利率和贷款利率都可以通过市场自我调节,并接近自然利率。Dowd(1992,1994)研究表明,在自由银行业时期,商业银行长期生存之道是保持存款人对本银行的信心,同时保持充足的资本、谨慎的贷款政策。例如,在南北战争时期,美国银行业的资本充足率平均高达40%,相形之下,20世纪初有了联邦监管和存款保险制度之后,这一数字也不过15%左右(Kaufman,1992)。加拿大、苏格兰和瑞士的自由银行业破产倒闭的概率也相对较低。

另外一项与自由银行业类似的研究是不受监管的现代银行业,这更接近我们想知道的问题“为什么要监管银行业”的答案。Vickrey(1955)、Tobin(1969)、Gurley and Shaw(1960)、Black(1970)等学者都从货币理论和货币政策视角研究过完全不受监管的银行业,认为在不受监管的银行体系中,实体经济部门会独立于金融部门,价格水平充满不确定性。传统的货币政策失效(或者说根本不存在货币和货币政策),货币数量失控,货币当局对名义利率、就业和价格水平失去控制。Friedman and Schwartz(1969)更是断言,如果银行体系不受监管,价格水平会疯狂上升、失控。

但上述两项研究主要是从货币、利率、货币政策视角讨论不受监管的银行业,有一定的局限性。因此,后来至今,依然有不少学者继续探讨监管银行业的理由。Barth, Caprio and Levine(2004)具体阐述了监管银行活动的五个理由:第一,当银行从事混业经营活动如证券、保险、房地产投资时,会产生利益冲突;第二,如果允许银行从事更广泛的金融活动,道德风险将鼓励银行更加冒险;第三,复杂银行很难监测;第四,银行变成一种政治和经济的强有力工具时,会出现“太大而不守纪律”的情况;第五,大型金融集团会减少竞争,拉低效率。

本文的研究起点是,由谁来监管银行业。为什么要监管银行业和谁来监管银行业两个问题紧密交织,随着寻找监管银行业理由的深入,也同时回答了谁来监管银行业的问题。银行业最初的监管协调机构是银行业协会、清算所,后来是中央银行、财政部,最后是更为专业性的银行业监管机构,如存款保险公司、银行监管委员会等。这些机构从最初的兼职性质发展到后来的专业性质,其越来越具有“内生性”,即从银行业自发性监管需要转变至银行监管机构的需要,政府“有形之手”的作用越来越强。“这只手”究竟要发挥哪些作用?下文详细探讨。

#### 1.最初的理由:统一发钞权

现代商业银行是市场经济最主要的资金枢纽,发挥期限转换、流动性转换、信用转换、支付清算等基本职能。在自由银行业时代,商业银行不存在被监管的情况,只有行业协会或类似准中央银

行如清算所对银行业的自律式监管。但自由银行业最终被不断爆发的银行危机终结,少有的成功个案如苏格兰自由银行业(1695~1845)也被证明是由于苏格兰银行和苏格兰皇家银行的准中央银行作用(构建了银行业票据体系)而更加稳健(Dow, 1996)。

但历史发展的事实是,在 17 世纪,最早的一批中央银行如瑞典中央银行等,其成立的最初目的是为政府债务融资、资金清算,并非稳定银行体系。随后,某一家发挥准中央银行作用的私人银行依托政府支持,很快开始垄断发钞,将其发行的私人货币推广成为一国统一的货币。收回货币发行权,也意味着收回了货币定价权以及对货币创造数量的控制权,自由银行业失去了“自由”的根本特征,现代货币金融体系有了最初的蓝图。统一了发钞权之后,商业银行才与中央银行区分开来,中央银行开始发挥监管者作用。中央银行有了统一的货币,稳定币值、抑制通货膨胀开始成为可能。随着货币的统一,中央银行接受普通商业银行的存款,成为银行的银行。上述所有的因素最终促成中央银行有能力作为最后贷款人,在商业银行濒临破产倒闭之际及时救助。

内嵌的银行监管职能使得中央银行成为初始的监管者,相形之下,独立的银行监管则发挥了类似代理机构的作用。因此,有学者认为,无论金融体系如何发展,哪类金融机构发挥商业银行的核心作用,中央银行都有存在的必要。Goodhart(1987)极力反对 Fama(1980)关于“银行发挥支付和资产组合管理功能,因此需要中央银行监管”的观点。他认为,货币支付和资产管理作用都可以由非银行金融机构发挥,并非银行特殊功能。银行和非银行金融机构的根本区别是前者的资产(贷款)价值通常是固定的,后者的资产价值通常盯市。但是,无论哪一种金融中介发挥上述作用,中央银行都必须存在,发挥最后贷款人作用。

## 2.最直观的理由:消除负外部性,保护公共利益

监管银行最直观的理由是银行很特殊,事关公共利益,一旦银行倒闭,会波及大量的利益相关者如存款人,对个人、社会、经济产生负外部性。这也是经济监管理论所有分歧中的一个共识。市场失灵需要政府发挥“帮助之手(helping and view)”,在市场失灵时进行干预,消除负外部性,保护公共利益(Pigo, 1938)。Blanchard et al.(2009)也提出,监管对于宏观经济而言并非中性。具体而言,这一问题涉及两个方面:一是银行倒闭的基本原因和机理,二是公共利益的内涵,包括保护存款人、经济金融稳定等方面。

### (1)银行负外部性的根源:内在不稳定性? 还是其他?

20 世纪 20 年代至 30 年代,全球银行业因为第一次世界大战等外部原因出现倒闭潮。全球主要发达国家逐步建立金融安全网应对,随后银行业发展大致稳定,一直到 20 世纪 70 年代再次出现大范围的银行倒闭。Caprio and Klingebiel(2003)的统计表明,1970 年以来,在发展中国家和发达国家总共发生了 117 次系统性的银行危机和 51 次非系统性的银行危机。这些危机造成的经济损失平均超过了年 GDP 的 10%,因此提高银行体系的效率、保持银行体系的稳定具有重要的意义。

银行体系内在不稳定性学说。学术界对第二波银行业倒闭的解释主要是银行具有内在不稳定性(Diamond and Dybvig, 1983)。Diamond and Dybvig(1983)是迄今为止关于银行业最经典的分析文献。他们用一个多重均衡模型证明了任何负债流动性强于资产流动性的机构(主要是银行业但不限于银行业)都具有内在不稳定性,结论表明,政府干预措施如存款保险制度有利于银行业稳定。银行业内部不稳定的主要原因在于银行机构之间的关联性非常强,由同业拆借等银行间市场构成的关联体系,使得银行倒闭具有传染性。Dewatripont and Tirole(1994)提出了代理人假说(representation hypothesis),认为作为银行债务持有人的代理人,存款者(无论是个人还是机构)的存款只要是短期性的,若预期银行有麻烦,其最佳策略是提现逃跑。该假说解释了银行体系内在不稳定的根本原因。因此,高效运行的金融体系需要有效监管。监管者的角色应该是充当商业银行债务持有人的代理人,主要是复制非金融企业的公司治理。总之,内在不稳定性观点认为,商业银行固有的资

产负债结构容易使其自由准备金不足,导致高杠杆,最终引致期限错配风险、流动性风险。负外部性的存在,也是各国政府监管银行的最直观理由。

外在的政府监管造成了银行不稳定。但是,Benston and Kaufman(1996)认为,银行业具有负外部性是唯一一项监管银行业的经济学理由。究其根本,负外部性主要来自两方面——道德风险和代理成本,这两者与政府建立的存款保险制度紧密相关。Kane(1997)分析了政府监管银行存在的代理成本,包括监测和约束代理人产生的成本、代理人自身合规成本、监管不完善带来的浪费和损失成本。归根结底,政府自身的监管行为导致了银行业内在的负外部性,不应存在法律意义上和实践意义上的存款保险制度。但完全不监管也不可行。因此,两位学者倡导政府监管最小化,既能迅速处理破产清算的银行,又能保护正常经营的银行机构和纳税人的利益。

### (2)公共利益的内涵

一是保护存款人。Tirole(1994)明确指出,监管银行业的目的与其他实体经济部门如电信行业不同,不是为了价格与质量等,而是为了保护信息不足的、有搭便车特征的、弱势的消费者利益。存款人无法监督银行和银行倒闭的外部性,因此,需要政府监管(Glaeser et al.,2001;La Porta et al.,2004)。

二是维护经济、金融稳定。银行监管可以消除负外部性,防范银行倒闭及其传染风险,保证金融稳定,保护公众利益。银行倒闭具有外部性,一家银行倒闭有可能引起其他银行的倒闭,产生传染效应,甚至引发银行体系危机。Aghion et al.(2000)在一个存在多家银行相互竞争和银行间拆借市场的模型中,证明了单个银行的倒闭有可能产生传染效应,引起其他银行的倒闭。总的来说,经济学家对银行倒闭传染效应也形成了两种观点。一种观点(Chen,1999)将传染效应看作是存款人的过度反应,这些存款人在意识到某些银行倒闭后对其他银行也产生了怀疑;另一种观点则认为,通过银行体系内部、银行和金融市场间的各种联系以及支付体系(Allen and Gale,2000),一些银行的倒闭会产生连锁反应,影响整个银行体系。银行危机的传染效应已经被实证研究所证实(Hasan and Dwyer,1994)。正是因为银行倒闭的传染效应,银行倒闭造成的社会总成本会超过私人成本(Goodhart et al.,1998)。因此,银行体系的稳定性是一种公共产品,私人生产的数量会不足。银行的负债是货币,银行倒闭具有外部性(Kareken,1986)。银行倒闭经常引发经济危机。全球大范围的银行倒闭潮确实与经济发展低迷相连。因此,政府有必要监管银行,确保银行体系的稳定性。

也有学者认为,银行体系稳定有助于改善贫富差距。运行良好的银行体系能够将资金提供给效率最高的贷款人,而不是那些富人或家庭背景雄厚的人。这有助于改进穷人的经济状况,减轻收入分配不平等的程度(Beck, Demirguc-Kunt and Levine,2004)。

### 3.稳定币值的需要

自中央银行统一了发钞权以后,经济体中的货币供给主要来自中央银行发行的高能货币和商业银行创造的派生货币。由于存款准备金比率在全球各国日益降低,商业银行创造的派生货币所占的比重日益升高。银行派生货币与货币价值稳定关系紧密,Schwartz(1987)认为币值稳定是银行稳定的前提条件。Dow(1996)认为,政府监管银行业的根本目的是稳定币值。货币在其价值越容易预测时越有用,监管银行业是为了减少银行派生货币的币值不确定性,从而产生一种正外部性。另一个支持监管银行业的货币观点认为,货币是公共产品,而商业银行是货币运行体系中最重要金融中介,所以应该受到监管(Gowland,1990)。

稳定币值与货币政策基本职责紧密相关。因此,在一些学者看来,稳定币值历来都是中央银行的基本职责,监管银行业只是中央银行落实货币政策的必要环节,可以是中央银行的银行政策,独立的银行监管并不是必须的,必然的(Goodfriend and King,1988)。在很多国家的中央银行法中,监管银行业也是中央银行的职责之一,如美国的联邦储备法案(Federal Reserve Act)。

#### 4.提高银行业的资金配置效率

监管银行业是为了提高其运行效率。这一理由也是银行监管发挥“帮助之手”观点的进一步阐释。Spong(2000)认为,单个银行规模扩张有利于自身发展,但对整个银行体系而言,次优规模的银行有利于竞争和提高效率。监管能够防止银行业垄断和共谋行为,提高银行业和金融体系的资金配置效率。基于同样的观点,Petersen and Rajan(1995)给出了不同的视角。他们认为,银行属于自然垄断行业,垄断有助于商业银行了解客户所有的信息,确保把资金投入最有价值的企业。而政府限制准入有助于使大银行维持较高的特许权价值,采取审慎经营态度,从而保持商业银行体系的竞争稳定,优化资金配置。Diamond(1984)认为,随着银行规模的增加,银行能对存款人作出可信的支付承诺,使其获得的支付与存款人能够完全监督借款人情况下得到的支付完全一样。Krasa and Villamil(1992)表明,只要存款人的监督成本不随银行规模成指数增长,对大银行充分监督的期望成本趋于0。

21世纪之初,学术界曾出现过关于最优金融体系设计的讨论,即银行主导型和市场主导型金融结构谁最优。在实现最优金融结构的目标设计中,强化或放松银行监管意味着对商业银行体系发展的约束或鼓励。因此,银行监管存在的另一种必要性或许是,作为一种金融结构调整的工具来优化整个金融体系的资金配置。

但Barth, Caprio and Levine(2001)的研究驳斥了上述观点。他们发现,银行监管比较严格的国家经常出现银行危机,银行部门运行效率更低,监管并没有发挥正面效应。Bath et al.(2004)认为,虽然资本监管强度与银行发展成正比,但如果还有其他银行监管措施存在时,这一结论并不一定成立。也就是说,在更加严格的银行监管制度下,银行业并不一定走向稳定和繁荣,或许适得其反。

#### 5.维护政府自身利益

政府监管银行是为了自利。这一理由来自“攫取之手(grabbing-hand view)”观点的体系。该观点认为,政府监管的根本目的是为自身牟利,监管最终会导致腐败,从而阻止银行高效运行(Shleifer and Vishny, 1998)。Benston and Kaufman(1996)进一步阐释了这一观点,认为监管银行客观上可以约束银行机构过度竞争,另一方面,主观上主要是为政府增加收入和权力。在某种意义上,监管银行业已成为一种政治工具。两位学者也从银行业历史发展中找到相关“证据”:在早期,君主和政府官员会要求银行以合适的利率贷款,负利率、低利率贷款是一种变相课税。过于分散不适合控制银行业,垄断有利于政府从银行业为己谋利。由此,早期的银行业监管往往采取限制准入的特许制度。而到了现代,政府监管银行业有利于实现其社会和经济目标,而不是为了银行业更有效率地运行(Selgin and White, 1994)。Dowd(1996)研究认为,政府监管银行业的基本目的是使其有效提供流动性给经济体系,但事实证明政府监管非常低效。

也因此,有学者反对监管银行业的理由之一就是政府自利目的会使其变成一种政治工具,引发选民政治之争。在选民政治中,强大的监管者会利用手中的权力讨好选民,吸引(银行家)竞选捐款,滋生腐败。此时,银行监管对于银行业健康发展起到了相反的作用(Shleifer and Vishny, 1998; Quintyn and Taylor, 2002; Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer, 2001)。

#### (二)采用何种方法监管银行业?

采用何种方法监管银行业?可以观察历史上一些银行发展案例,比如中世纪的银行业,或许能提供一些方法启示。Usher(1943)认为,欧洲中世纪针对货币交换商的惩罚制度(如逮捕、绞刑、断头)足够严厉,从而约束了其盲目发放贷款,降低了银行业破产倒闭的风险。而促成这一惩罚制度的因素是多方面的,如当时的存款人(教士、贵族和骑士等)有足够的话语权和途径保护自己的权益。我们暂且称之为“强大的存款人”观点。这一负面惩罚性质的观点具有一定的合理性,即严重的惩罚制度增加了银行破产倒闭的风险和违约成本(严重威胁银行家个人性命,而一般人不会以此

冒险),这一成本高到足以让银行家自己主动降低期限错配风险、道德风险、流动性风险等。从银行业监管制度的已有演变路径来看,上述非常有效的负面惩罚制度没有被现代银行业继承下来,现代银行监管以更加宽容、正面的态度来应对银行业危机。一些学者的规范研究显然具有一定的推动作用。如 Kindleberger(1993)研究认为,欧洲中世纪的一些银行之所以没有倒闭,是因为银行家充分搜集了当时的金融、商业、贸易以及存款人的政治影响力等因素,有足够的把握保持审慎贷款,降低贷款风险。也就是说,充分的信息使银行家不断微调其存贷款的期限转换结构,从而降低信息不对称带来的负面影响。充分了解客户是商业银行内在降低银行经营风险的最重要途径,总有一些银行做得不够好而产生风险,做得不好经常是被动行为,而导致这种行为的根源是市场竞争。

激烈的外部竞争导致银行从事更加冒险的活动,从而直接增加破产倒闭的风险。如果没有激烈的竞争,商业银行是否就可以避免过度冒险、破产倒闭?消除竞争的极端形式便是所有银行国有化,而银行国有化是计划经济的核心基础。早期有少部分学者支持此观点(Lewis, 1950; Myrdal, 1968; Gerschenkron, 1962),但大多数学者并不赞同(Kornai, 1979; Shleifer and Vishny, 1993),认为国有化会使银行存在预算软约束、资源分配政治化,从而大大降低经济效率。Schaeck et al.(2009)研究了38个国家在1980~2003年间发生的28次系统性银行危机,证明更多的市场竞争带来更多的系统性风险。因此,良性的市场竞争环境有助于银行业保持稳定,促进经济发展。实际情况没有理论上那么极端:各国目前都在市场化银行体系之外保留了若干发挥补充性作用的政策性金融机构,在特殊时期致力于从事普通商业银行不能做、不愿意做、但对国家经济发展具有重要作用的业务领域。

而今,营造良性的市场竞争氛围已经成为现代银行业监管制度的默认起点,大多数银行监管制度也是为限制过度竞争产生的不良后果而设立,从而净化市场环境、正面激励商业银行。作为一般储户和金融市场投资者债权人,商业银行存在道德风险,很可能背离债权人利益从事高风险业务。由此,政府监管银行的基本内容是评估其风险状况及资本状况,以准确知晓商业银行偿付能力和承担风险的能力,这也决定了其监管银行业的基本方法——资本监管、流动性监管等。但仅仅了解和约束商业银行的资本充足率是不够的,因为击垮一家商业银行的风险来自多个方面,而能引发倒闭风险的事件往往已经规避了事前已知的监管规则。所以,学术上的监管方法讨论从来都没有停止过。每一次危机结束,当局都试图完善和夯实金融安全网。所谓金融安全网,包括所有试图避免银行倒闭及其风险、保证金融稳定的制度安排。至今,这一制度大致涵盖中央银行的货币政策、金融监管当局的监管政策,以及存款保险制度、最后贷款人制度等。

### 1. 限制商业银行分支行

限制商业银行扩张规模的极端方法是限制其设立分支机构,保持单一银行制度。美国的银行业在19世纪末至20世纪之初曾经历过“单一银行制(single bank units)”。支持与反对商业银行设立分支机构的纷争,也使美国国会曾就“我们需要一家有10万个分支机构的美国银行还是10万家独立的商业银行”的议题进行过专门讨论(Markham, 2000)。限制商业银行设立分支机构的基本理由是,商业银行若设立多个分支机构,规模会变得越来越大,导致其权力越来越大,从而对小银行形成威胁。以美国为例,直到1895年,其依然有20个州限制商业银行在本州之外设立分支机构。直到1926年《麦克法登法案》出台,限制商业银行设立分支机构的制度才逐步被打破。

单一银行制的本质是限制商业银行扩张规模。约束规模一方面可以减少银行产生负外部性的范围,从而降低负外部性影响;另一方面则意味着减少垄断,让地方中小银行获得市场份额,从而保证市场公平竞争,保持银行体系的多元化,但单一银行制并不受欢迎,放弃单一银行制是国际、国内竞争的必然结果。Jayaratne and Strahan(1998)的研究表明,美国在打破单一银行制之后,各州

银行部门并没有大肆扩张分支机构,其贷款质量和竞争力都有所提升,他认为背后的主要原因是监管指导。

## 2.管制利率

通过管制银行资金价格,保证市场竞争秩序,减少银行破产倒闭数量,是典型的政府干预经济的方式,也是现在众所周知的金融压抑的主要手段。美国的“Q 条例”最为典型,其核心是约束商业银行存款利率上限,初衷是防止银行业为争夺存款过度竞争,扰乱市场秩序,最终结果却相对保护了银行业,一度使美国银行业进入“3-6-3”时代。即以 3%的利率吸收存款,以 6%的利率发放贷款,银行家们在下午 3 点钟下班去打高尔夫球。不仅仅是美国,发展中国家的银行部门大都经历过金融压抑带来的稳定经营,中国也只是在 2015 年才彻底放弃对商业银行存款利率上限的约束。

学者们在 20 世纪 70 年代构建的金融压抑模型和金融深化学说成为各国推进利率市场化的理论依据。Mckinnon(1973)和 Shaw(1973)认为,利率上限的消除会导致利率上升,从而使得储蓄和投资都增加。世界银行选取逾 70 个国家(包括发达国家和发展中国家)的货币市场利率和存贷款利率进行研究,发现在利率市场化之后,所有国家的总体实际利率水平确实上升了。金融深化学说最终引领了 20 世纪 70 年代的全球金融自由化浪潮。拉美国家、亚太地区的新兴经济体在 20 世纪 70 年代都经历过不同程度的利率市场化改革。

## 3.存款准备金制度

如果商业银行主要依赖吸收存款为负债,约束商业银行扩张资产规模的有效方法之一就是设定存款准备金制度,直接约束其派生货币的能力。存款准备金的主要功能之一就是成为最后贷款人的工具,在金融危机时期,使其有能力以贷款形式救助银行。但其有局限性,就是准备金会越来越少,在恐慌时期无法尽快增加。准备金与金融危机时期金融机构资产负债表衰退的规模相比微不足道。

存款准备金制度在历史上有多种形态,基本可以划分为多准备金制度和单一准备金制度。多准备金制度指的是,所有商业银行的存款准备金包括法定的和超额的,由两家以上的商业银行或其他机构保存和管理,单一准备金制度的管理主体则只限于一家,通常是中央银行。存款准备金制度在 20 世纪后期经历了巨变,出现了一种新的形态,即零准备金制度。与前述两种存款准备金制度不同,该种制度强调尽量减少商业银行体系的存款准备金数量,提高资金的周转利用效率,从而增加本国商业银行的竞争力。与该种制度配套的资金拆借措施是,大力发展银行间拆借市场,如美国的联邦基金市场。

存款准备金制度的两个极端——100%的存款准备金制度和零存款准备金制度,前者在理论上被学者深度探讨过(Fisher, 1935; Friedman, 1960, 1969),后者被不少国家实践过。而今,随着商业银行主动负债比例的扩大,各国存款准备金制度被逐渐淡化,存款准备金率作为一种货币数量约束工具或成为一段历史。

## 4.资本监管

在当代,资本监管是主要的银行监管制度。资本充足率要求和存款保险形成的金融安全网,对于银行体系的利益攸关者至关重要(Berger et al., 1995)。资本充足率作为一种传统的银行监管工具,基本功能是缓冲损失,防止银行倒闭(Dewatripont and Tirole, 1994)。Santos(1999)对银行资本监管的文献进行了回顾,以资本监管为核心分析了其他银行监管方法的有效性。但反对资本监管的学者认为,资本监管会导致银行业更多的冒险行为(Koehn and Santomero, 1980; Kim and Santomero, 1988; Besanko and Kanatas, 1996; Blum, 1999)。Gorton and Winton(2000)则认为,提高资本充足率要求会降低银行业的流动性供给功能。Bath et al.(2004)的实证研究也表明,在某些特定的政策环境下,资本监管制度并没有给银行业带来更多的产出。

### 5. 设定银行准入的特许权

限制银行体系市场规模的另外一种方法是银行特许权制度。除了自由银行业时期,其他任何时期,经营一家银行都需要政府特许。银行业的市场结构特许权制度和特许权价值与有限竞争、垄断等不完全竞争的行业市场结构紧密相关。

商业银行特许权价值的外延并不固定。若单从发行银行券的角度来看,在自由银行业时代,由于可以自由进出,商业银行特许权的理论价值为零。在中央银行出现之后,独立的中央银行完全垄断了银行券的发行,具有最高的特许权价值。其他商业银行则被拒之门外,无权发行货币,特许权价值为零。随着自由竞争程度的增加,发钞特许权价值逐步降低;反之,随着对商业银行监管的力度强化,发钞特许权价值则应逐步增加。但是,随着商业银行金融创新行为的增加,以存款、贷款为核心业务特征的现代商业银行经营模式出现。吸收存款、发放贷款成为商业银行的特许权,其本质是借短贷长、发挥期限错配和流动性转换功能。随着商业银行成为上市公司,其银行特许权价值与一般上市公司的特许权价值进一步叠加,有了新的内涵。

在开放的金融体系中,除了限制本国银行准入,限制外国银行在本国经营也是特许权制度的一种表现形式。Demirgüç-Kunt, Levine, and Min(1999)在一项跨国银行业研究中发现,限制外国银行准入可以大大提高本国银行业经营绩效。

### 6. 银行倒闭与清算制度

作为金融安全网的核心组成部分,银行倒闭与清算制度一直被重点关注。Freixas and Santomero(2002)对非对称信息理论框架下的银行监管理论的发展进行了综述,重点分析了银行安全网为什么是银行监管的核心内容以及如何设计最优的安全网。

从古至今,金融契约的履行、中止、终止和无效都要充分考虑不触及金融秩序的稳定。市场化也要求银行业必须有进有出,银行倒闭是实现市场均衡的必然过程。但银行倒闭容易造成传染风险,让原本健康的银行受到牵连,进而产生系统性风险。由此,各国当局都谨慎对待银行倒闭。银行倒闭制度的理论基础是合约理论。基于合约理论,Bebchuk(1988),Aghion, Hart and Moore(1992)给出了减少银行倒闭成本和不确定性的方案建议。

在没有中央银行的自由银行业时期,银行倒闭有一个重要特征,即大银行不容易倒。有观点认为,大银行能保持较高的声誉,并且能实现自我约束,不会轻易扩张银行信用让自身变得更大。果真如此吗?且不讨论大银行的自我约束能力,而今,困扰全球银行倒闭的主要问题就是“太大而不能倒”的道德风险问题。Bhattacharya et al.(1998)重点分析了银行安全网(如存款保险制度,最后贷款人)所产生的道德风险问题以及解决的办法。在2008年次贷危机之前,“太大而不能倒”的思维主导着各国银行监管当局,即银行可以倒闭,但大银行不能轻易倒闭。危机中,拥有2985家合法实体的雷曼兄弟倒闭,不仅引发了海量的破产诉讼,而且诱发了系统性风险蔓延,助推了金融市场恐慌。此次危机之后,为防范系统性金融风险,形成了系统重要性金融银行事前救助方法和理念——有序清算计划,也称生前遗嘱计划。其基本内涵是,为提防经营失败,防止无序破产,而与相关债务人、债权人达成一系列合同。经营失败的金融机构执行有序退出计划,与事后救助有同样的监管效力。当然,此次危机中还重现了另一种破产银行处理方式,即中央银行大规模购买银行机构的问题资产,暂时成为其股东。

### 7. 存款保险制度

与银行倒闭与清算制度并列,存款保险是现代金融安全网的另一个核心制度。Diamond and Dybvig(1983)主张政府干预具有内在不稳定性的银行业,主要措施就是构建存款保险制度。存款保险制度最早出现在美国1933年和1935年的《银行业法》中。但是,存款保险制度的本质是保险,其无法逃脱保险业面对的痼疾——道德风险。Barth(1991)等学者认为,存款保险制度会刺激商业



银行更加冒险。持乐观态度的学者认为,存款保险制度可以从多个方面进行改善,以降低道德风险带来的成本:一是约束商业银行从事过度冒险的活动;二是监测并尽量控制商业银行承担的风险;三是要求商业银行持有足够多的资本用以吸收损失(Benston and Kaufman, 1996)。除了道德风险, Kane(1997)认为,美国的存款保险制度长期以来,为应对破产清算已经累积了大量的处置和救助成本,只不过没有对外公布。

监管方法只是监管当局具体指导银行业务实践的办法,更宏观一点的指导措施来自法律监管制度、体制和理念,而后者对整个银行业的约束又更强一些。监管理念是如何形成的,这已经超越金融学的范畴,相对比较抽象。可以明确的一点是,能够引导和约束银行业经营的制度绝对不限于上述监管方法。比如,各国法律制度确定的银行经营范围。近一个世纪以来,法律制度框架下合理的混业经营和金融创新彻底改变了银行业。随着 20 世纪 70 年代以来的金融脱媒,商业银行并不完全依赖吸收存款获得资金,来自货币市场的各种资金渠道如货币市场基金、大额可转让定期存单(CDs)、欧洲债券等。而且,这些非传统融资渠道大有超越传统渠道之势。在美国,共同基金行业持有的基金规模在 1993 年开始超过商业银行的存款总额,商业银行随即开始设立自己的基金以抵抗脱媒危机。1993 年,银行系共同基金总额大约占美国基金总规模的三分之一左右。与此同时,商业银行也开始突破银行信贷,尝试各种能带来利润的金融业务。非传统融资和非传统投资使得商业银行脱离传统经营渠道,与非银行金融机构更加相似,与金融市场的联系更加紧密。因此,现代银行监管已经无法与非银行金融机构监管、金融市场监管完全分开讨论了。银行监管走到了“十字路口”,面临与其他金融部门监管合并的转折点。如何合并?这也是 2008 年国际金融危机以来各国政府讨论并正在实践的重要事件。Barth, Caprio and Levine(2004)认为,现代商业银行监管必须对其经营范围作出限制,严格限制其经营范围(如吸收存款、发放贷款)才能使银行业有明确的边界和核心特征,银行才是银行,而不是房地产、投资银行、证券公司、保险公司或实体企业。商业银行的经营边界明晰,也是银行监管理论和制度演变的基础。有限的、明晰的商业银行特征,才能使银行监管保持专业性,才使银行监管有存在的必要性。如果银行性质改变,银行监管可以并入其他行业监管,不必要独立存在。也因此,如果银行经营范围不是单一的银行业务,讨论银行监管的独立性就是一句空话。

无论采用哪种方法对银行业进行监管,都应该是有限监管,从而达到有效监管。在实践中,各国银行监管措施有多种,监管当局都期待制度合力能成就最优的监管体制。最优的银行监管体系应该模仿完善市场的机制,支持市场的监督、约束和治理机制,同时给银行提供正确的激励(Klein and Leffler, 1981),即通过为银行的股东、特别是经理层设计最优的激励机制,促使银行高效率地完成其前面论述的各项经济职能。设计糟糕的监管体系则会恶化银行业的道德风险问题,危及银行体系的稳定(Calomiris et al., 1991)。Prates(2013)认为,在市场正常运行之际,政府应该减少对银行机构的干预,使其自由决策经营。若金融市场出现了问题,政府干预则是必须的。Llewellyn(2000)认为,有效银行监管应该向以下几个方面努力:一是减少对描述性规则的强调;二是强化研究被监管银行的动机结构;三是强化市场纪律和市场监测;四是进一步区分被监管银行之间的细微区别;五是强化银行内部风险分析、管理和控制体系;六是强化商业银行的公司治理;总之,监管机构应该及时了解被监管金融机构的市场活动和资产负债头寸。

无论采用哪种监管方法,有效银行监管都必须考虑另外一个参数,即监管的力度。监管力度过大或过小都难以达到预期效果,有学者认为,有效的监管体系应该是对市场机制的补充而不是替代(Caprio and Klingebiel, 1996),即监管的力度以有效监管为目标。无论从历史实践上,还是从理论上来看,监管的程度有两个极端——完全监管、完全放松监管,监管程度主要取决于监管动机。而监管动机与整个经济、金融体系发展导向紧密相关,最终是为经济金融体系发展保驾。在特定的

历史阶段,依据经济发展需要和金融体系存在特定的问题,金融监管当局权衡利弊,侧重不同的监管动机,从而强化监管或放松监管。有学者认为,商业银行自身的变化是监管变化的一个重要原因。作为主要的金融中介,商业银行自产生之日至今,经历了漫长的演变过程,经营范围、商业模式都在改变。早在 20 世纪 90 年代,有学者分析并猜想银行经历的七个发展阶段,阐述了商业银行不断进化的过程和特征(Chick,1993)。

表 1 奇克的银行发展七阶段论

|      |   |
|------|---|
| 第一阶段 | 银行充当储蓄-投资中介,但银行存款仅是储蓄,不是被广泛接受的支付工具,银行贷款受存款总量约束。   |
| 第二阶段 | 银行存款及其要求权成为广泛接受的支付工具,存款发挥货币作用,银行通过贷款再存款与存款乘数创造货币,容易产生流动性危机,白之浩最后贷款人原则(Bagehot's Principle)开始发挥作用。 |
| 第三阶段 | 出现银行间借贷,相互拆借准备金,银行间网络效应明显。银行体系的信用创造不受储蓄的约束,取决于整个银行体系的准备金比例。经济体系进入希克斯所谓的“透支经济”阶段。                  |
| 第四阶段 | 出现一个核心的货币当局,发挥第一最后贷款人作用,不再坐视流动性危机肆意发展。银行可以通过货币当局持有的内生性准备金存量满足外部的流动性扩张需求,但贷款的价格开始受到央行约束。           |
| 第五阶段 | 银行变得更加活跃,通过金融市场积极获取存款和贷款。通常是通过竞争性的存款利率获取市场资金,满足其贷款需求。资金成本和市场预期对银行发展很关键。                           |
| 第六阶段 | 出现证券化。贷款资产通过证券化变得可分解、更加市场化,贷款资产可以随时变现,部分替代了最后贷款人的流动性支持作用。   |
| 第七阶段 | 一种猜想:无现金社会?   |

资料来源:Chick(1993)。

与之对应,自“大萧条”以来,全球银行业也大致经历了监管放松和严厉的几个交替阶段:一是 1929 年大萧条至 20 世纪 70 年代,这一时段的银行监管非常严格,多管齐下;二是 20 世纪 70 年代末期至 2008 年国际金融危机,典型的监管放松,旨在培养市场竞争环境,提高金融体系运行效率;三是 2008 年国际金融危机至今,各国对银行监管力度有所收紧,主要发达国家的银行监管有了转折性变化,相继推出旨在缩小银行经营范围的监管法则,如美国的沃尔克法则(Volcker Rule)、英国的维克委员会(Vickers Commission)建议、欧盟委员会的莱克宁报告(Liikanen Report)。这些监管法则的核心是将商业银行的普通商业性业务与其在资本市场的投资业务分开,两者之间的混合被认为是金融体系系统性风险的主要来源。

## 二、现代银行监管制度发展演变

理论上的监管方法是对各国监管实践的历史的总结。然而,在历史上,从来没有现成的方法指导各国应对银行倒闭风险。尤其是在中央银行成立之前,商业银行体系非常不稳健,私有的商业银行经常破产倒闭(Riu,1979)。据 Usher(1943)所述,在 14 世纪晚期的巴塞罗那,由于私人商业银行频繁倒闭,当时的市政府决定成立一家公有制商业银行“Taula de Canvi”,以应对银行倒闭。这家公有制银行与普通私人商业银行的不同之处在于,由市政府担保(存款),有两套存款账户:一套账户

是普通公众存款;另一套账户是商业机构存款。与此同时,该银行只用第二套账户向政府和官方机构贷款,所有账户不再向公众发放贷款。可见,早期政府已经意识到银行危机的根源——过度投放贷款,从而意图通过直接约束贷款规模来缓解银行业极度不稳定的局面。在几十年的实践中,各国银行监管虽然制度迥异,但自经济全球化尤其是金融全球化以来,国际银行监管制度却相当统一,大致构建了资本充足率、流动性风险监管等长效机制,也形成了各国银行监管制度的基本框架。

### (一)资本监管制度

国际社会构建资本监管制度的依据主要是历史实践。1975年以后,德国赫斯塔特银行等三家大型国际银行倒闭,掀起轩然大波,巴塞尔银行监管委员会(Basel Committee on Banking Supervision)对此进行了深刻的反思,最终发现其倒闭的重要原因之一是在业务不断扩张、风险不断增长的同时,没有及时提高资本充足率。由此,国际社会认为资本是银行承担风险和吸收损失的重要资金来源,资本约束机制与商业银行稳健有密切关系。并且,巴塞尔委员会于1988年发布了《统一资本计量和资本标准的国际协议》(简称巴塞尔协议I),第一次确定了国际银行业的资本监管框架。

1988年的巴塞尔协议I。基本目标有两个:保持国际银行业安全稳健,消除国际银行业竞争中存在的扭曲(如个别国家在银行倒闭时充当隐性担保人造成的不公平竞争)。核心要义是每家银行要保持不低于8%的资本充足率,资产由风险加权而成,资产的风险比重包括四个档次:0%,25%,50%,100%。当时的学者对资本监管进行了基本的理论解释。Dewatripont and Tirole(1994)构建了商业银行的资本结构模型,认为资本充足率要求居于监管方法的核心,其他监管措施如评级机构改革和存款保险制度等都是补充性方法。他们认为通过资本充足率要求和外部干预,银行监管可以达到最优均衡。但是,巴塞尔协议I在当时遭到了反对和诟病。诟病之一是影响了中央银行的货币政策传导,造成信贷阻塞。如商业银行会用政府债券等替代风险比重被界定为100%的居民、企业贷款。再例如,其对于风险的比重评价过于短视,忽略了长期中的不确定性,如10年期国债,根据巴塞尔协议I,当前风险比重界定很低,几乎为零,但长期违约可能性依然很高,风险比重不应界定如此之低。基于此,BCBS完善并出台了新的巴塞尔协议II。

2004年的巴塞尔协议II首先明确了计算资本充足率时关注的商业银行的具体风险,包括信用风险、市场风险和操作风险。在此基础上,根据历史数据,估算出每一种风险的在险价值(VaR),然后要求商业银行在特定时间段保持相应的资本,来应对可能的损失。巴塞尔协议II的监管思路被学术界诟病为“工程师思维”,过于依赖历史数据,忽略了每一种风险的长期动态变化,缺乏长期性和前瞻性。如此细化的风险刻画方式并不一定能准确估算上述三类风险,而且,过于关注上述外部风险可能忽略其他风险。不同风险监管之间难以达到平衡(Rochet,2010)。

巴塞尔协议资本充足率监管,作为国际银行业监管的核心,其监管效力常被不断发生的银行危机和金融危机证伪。如果其监管是有效的,那么那些严格遵守巴塞尔协议要求的商业银行为什么还会破产倒闭?Gorton and Winton(1999)认为,以资本充足率要求为核心的银行监管,提高了资本成本,并没有提高金融体系的资金配置效率。Rochet(2010)认为,资本充足率监管根本无法准确估算单个银行倒闭的风险、无法预测系统性风险,没有能力管理金融创新。巴塞尔协议I和巴塞尔协议II可以概括为顺周期性的监管,即它们加剧了商业银行的顺周期性商业行为,倾向于放大而不是缩小经济体系面临的真实冲击(Taylor and Goodhart,2004;Kashyap and Stein,2003)。例如,在经济低迷时期,商业银行面临更大的风险,按照巴塞尔协议的要求,此时要提高信贷资产的风险权重、计提更多的资本,从而限制商业银行发放贷款、承担风险。这种行为无疑会加剧经济低迷,而不是刺激经济。但前巴塞尔委员会主席认为,恰恰是资本充足率高的商业银行,才能在投资机会多的经济低迷期真正受益,这凸显出资本充足率监管的重要性和有效性(Caruana,2004)。即便如此,

Rochet(2010)也不赞同逆周期的资本监管措施,如在经济低迷时要求资本充足率为6%,在经济繁荣时要求资本充足率为10%,这种方法在他看来是有害的,因为国与国之间的差别很大,银行与银行之间的差别也很大,一概而论定出逆周期的资本充足率指导过于草率,难以准确纠正顺周期监管的弊端,且可能会适得其反。Kahane(1977)、Koehn and Santomero(1980)、Lam and Chen(1985)、Kim and Santomero(1988)、Flannery(1989)、Genotte and Pyle(1991)、Rochet(1992)、Besanko and Katanas(1996)、Blum(1999)、Alexander and Baptista(2001)等学者认为,资本充足率要求不会阻止商业银行冒险,也因此不能完全阻止银行倒闭。20世纪90年代,具有较高资本充足率的巴林银行倒闭,包括日本富士银行、大和银行在内的多家国际性银行因从事金融衍生交易而遭受巨额损失。这些事件充分暴露出巴塞尔协议在制度规则设计上存在缺陷,对日益突出的市场风险和操作风险缺乏有效防范。

总体而言,资本充足率要求还是得到了学术界和实务界的认可。Barth et al.(2103)选取了72个国家的4050家商业银行进行研究,发现过于严格的银行监管要求并不一定提高银行运行效率,但更为严格的资本充足率要求例外。他们还发现,银行监管者的独立性越高、监管经验越多,其采取更为严格的银行监管措施越可能提高银行运行效率。

资本监管制度应如何改进?巴塞尔银行监管委员曾在2014年对其40年来(1974~2014)出台的453份监管规范文件在各国实施效果进行了综合评价。在此之前,Goodhart(2011)曾对巴塞尔委员会在1974~1997年间的监管政策实施效果进行过类似考察。关于如何改善今后的银行监管,巴塞尔委员会得出如下结论:一是有必要扩大与监管者要求的银行相关风险因素的校验要求;二是有必要明确计算系统重要性金融机构的资本、流动性和杠杆综合缓冲值,而不仅仅是资本值;三是有必要摒弃巴塞尔协议III关于系统重要性金融机构的资本缓冲要求等创新;四是资本缓冲值和偿还规则理论上应该被校正和检验;五是不同风险资本要求应该校正并保持一致。同时,鉴于巴塞尔协议中核心风险衡量方法开发所用的时间(开发信用风险的Vasicek模型用了12年,开发市场风险VaR模型用了7年,开发市场风险的预期缺口模型用了13年)与巴塞尔协议实施效果的紧密联系,其得出的核心结论是,“巴塞尔委员会应该加强与学术团体的合作,才能及时深入了解商业银行并出台更好的银行监管措施”。这也昭示了巴塞尔委员会未来将继续在银行风险方面深入研究。Rochet(2010)针对巴塞尔协议I和巴塞尔协议II的顺周期性等弊端,提出有效银行监管的改革方向:一是银行监管者要更加独立;二是制定简单、容易操作的审慎监管措施;三是完善危机管理的快速纠错机制,尤其是系统重要性银行的危机应对机制。Stavrakeva(2013)认为,不同财政实力的国家对商业银行最低资本充足率应该有不同的要求。财政实力越强,对商业银行的资本充足率要求应该越低,因为其政府在银行危机时更有能力救助。资本充足率对银行信贷行为的影响差异很大。Zhu(2008)认为,当前的资本充足率要求过于单调,应该考虑商业银行根据金融决策需要、内在形成的资本缓冲要求,构建一种具有风险敏感性的动态资本充足率体制,使不同的商业银行保留最合适的资本,高风险的商业银行将面临较高的资本充足率要求,风险低的银行将面临较低的资本充足率要求,大银行或许受益。同时,也为监管带来福利,有助于监管者在效率和安全之间达到均衡。

## (二)流动性监管制度

商业银行的流动性供给主要来自储户(存款)、中央银行(再贷款、再贴现等)和金融市场融资(金融债券等),流动性需求主要包括贷款、金融市场投资等。从这个角度看,银行监管部门的流动性监管必须与中央银行紧密配合,为紧急情况下中央银行供给流动性提供最及时准确的依据。不少学者都意识到,巴塞尔协议I和巴塞尔协议II都没有考虑流动性风险,而来自不同金融市场的流动性风险已经数次导致金融机构的破产倒闭。因此,流动性监管制度是完善巴塞尔协议的必然

举措,这一设想在 2008 年之后得以实现。

2008 年国际金融危机爆发后,巴塞尔委员会进一步制定了以资本和流动性监管为核心的改革方案,于 2010 年末发布《增强银行业抗风险能力的全球框架》和《流动性风险计量、标准与监测的国际框架》(以下简称巴塞尔Ⅲ),重新修正资本定义,强调资本吸收损失的能力,扩大监管资本的风险覆盖范围,提出以杠杆率指标作为资本充足率指标的有效补充,设立流动性风险管理框架。此框架第一次引入了流动性覆盖率和净稳定资金比例两个流动性标准,前者于 2015 年实施,反映商业银行在危机条件下应对短期(30 天)流动性困难的能力,后者将于 2018 年实施,计量银行长期的期限错配情况。

### (三)宏观审慎监管制度

无论是资本监管还是流动性监管,监管对象是单个银行、金融市场等微观主体,很少关注其对宏观经济的影响。除了关注汇率波动风险的新兴经济体,在全球大多数国家,金融监管都没有被纳入宏观经济政策工具行列,但很明显,金融监管对宏观经济的影响是非中性的。微观审慎监管方法远没有解决商业银行表外构建资产负债的问题、监管套利问题、以及“大而不倒”问题,而恰恰是这些问题困扰着国际社会,并在 2008 年国际金融危机中放大并传染了风险。意识到这一点,2008 年国际金融危机之后,巴塞尔Ⅲ从宏观审慎角度提出了逆周期资本要求和系统重要性银行额外资本要求,以缓解顺周期性和防范系统性风险,将所有具有系统重要性的银行、影子银行和金融基础设施都纳入宏观审慎监管范围,意图克服具有“个体理性”特征的微观审慎监管带来的“集体非理性”。主要发达国家和大部分新兴经济体都接受了这一新的监管框架,部分国家已经开始实施新的监管计划。关于巴塞尔协议Ⅲ,国际成员国目前的进展如下:巴塞尔委员会对各成员经济体实施巴塞尔协议的情况开展三个层次的全面评估。欧美不少国际大型银行认为,若立即执行巴塞尔Ⅲ监管框架,其资本充足率都将严重不足。这些银行以满足资本要求就不得不紧缩信贷、进而破坏脆弱的经济复苏势头为由,强烈要求监管当局放宽相关标准。最终妥协的结果就是巴塞尔Ⅲ诸多监管标准较初步设定时有不同程度的放宽,在实施层面也给予较长的过渡期。

与巴塞尔协议Ⅲ同时出台的银行监管新政策还包括系统重要性银行监管政策。其基本思路是用系统重要性指标来区分金融机构,对具有系统重要性的商业银行等金融机构进行重点跟踪和检测。系统重要性商业银行既要遵守以巴塞尔协议为核心的微观审慎监管,也要接受宏观审慎监管政策约束。虽然有全球性的银行监管指导,但国别层面的监管对本国银行业更为重要。系统重要性银行在全球各国的监管也有了新的动向,即从原来的“母国监管(home country regulation)”为主逐步转向“东道国监管(host country regulation)”,赋予东道国更多的监管权利。

宏观审慎政策并无一致行动框架。例如,在英国,危机后提出了商业银行要签署“生前遗嘱”,以降低银行倒闭对纳税人的负面影响。从宏观金融稳定的监管目的来看,宏观审慎监管主体不应局限于银行监管部门,而主要发达国家和地区也的确授予中央银行行长参与决策宏观审慎政策的权力,如欧洲中央银行、美联储和英格兰银行。鉴于资产价格泡沫及金融机构的顺周期行为,宏观审慎政策的主要目的是抑制资产价格泡沫和顺周期行为。对于商业银行而言,宏观审慎监管直接增加了新的资本要求,这些额外的资本能使商业银行面对市场风险时保持充足的弹性,缓解短期流动性风险,防止挤兑和倒闭风险。显然是为了维护宏观金融稳定需要商业银行付出的日常代价。

### (四)其他监管维度:机构监管与功能监管、行为监管

Rajan(1998)提出了银行业不完全合约理论(Incomplete Contract theories of banking),解释了银行业的起源(信息不对称、产权保护落后)。他认为,随着信息、法律制度和产权环境的改善,传统银行业的制度结构已经改变,监管者应该认真考虑银行制度到底有哪些核心特征,以及有这些核

心特征的其他非银行机构是否应该被监管,直接道出了机构监管的弊端。

机构监管的理念在20世纪90年代被新的功能监管的理念覆盖。简单而言,机构监管是一种“纵向”的监管,即对一家金融机构从生到死的全程监管。功能监管是一种“横向”的监管,是在混业经营环境中,对不同类型金融机构开展的相同或类似业务进行的标准统一或相对统一的监管。功能监管的主要着眼点是防范监管套利,进而实现提高市场效率、促进公平竞争等行为监管涵盖的目标。

### 1.默顿:功能监管

默顿(Merton,1993)提出尽管金融体系随时间的演进和空间的不同而形态各异并不断变化,但其执行的六项经济功能却是大体稳定的:一是支付清算功能;二是汇集资金功能;三是跨时、跨区、跨业配置资源功能;四是管理风险功能;五是价格发现功能;六是降低信息不对称成本的功能。而且,随着技术的发展,金融消费者和投资者金融知识水平与习惯的改变,以及监管环境的变化,金融机构和金融市场提供上述功能的成本将会发生变化,成本最低的将在竞争中胜出,出现金融机构之间以及金融机构与金融市场之间的相互替代,这也就是金融创新的过程。在此过程中,传统的机构监管者就会不断面临严重的监管重叠和监管真空共存的尴尬局面。默顿(Merton,1995)明确提出功能监管的观点,认为机构监管转向功能监管将是不可避免的趋势,主张对发挥同一金融功能的不同金融机构所开展的类似业务与金融活动进行大体相同的监管。自此,功能监管的概念开始得到学术界和业界的关注。

默顿的功能监管理论针对的是美国分业经营、分业监管的金融环境,强调在不断的金融创新下,限定金融机构业务范围 of 机构监管理念与方式是低效和无效的,主张放松金融制,提高金融活力。该理论也成为1999年美国出台《金融服务现代化法案》的重要推动因素之一。

### 2.泰勒:行为监管

与功能监管有异曲同工之效的理论还有行为监管。英国学者泰勒(Michael Taylor)在1995年的“双峰监管”理论中提出行为监管,类似于功能监管。泰勒认为,金融监管存在两个并行的目标:一是审慎监管目标,旨在维护金融机构的稳健经营(微观审慎)和金融体系的稳定(宏观审慎),防止发生系统性金融危机或金融市场崩溃;二是致力于提高金融效率的行为监管目标,包括金融消费者保护、促进公平有效竞争、提高金融市场透明度、诚信建设和减少金融犯罪五个方面。泰勒提出的行为监管与默顿提出的功能监管虽然名称不同,角度不同,重点不同,但两者都强调监管与效率的关系,并致力于提高金融体系对实体经济的服务能力。

泰勒的“双峰监管”理论率先在澳大利亚得到应用,2008年国际金融危机后在英国得以实施。1998年,澳大利亚成立金融审慎监管局(Australian Prudential Regulation Authority,APRA),负责原由央行承担的对吸收存款机构、保险公司和养老金机构的审慎监管职责,同时将金融消费者保护职责交给澳大利亚证监会(ASC),并将其更名为澳大利亚证券与投资委员会(ASIC),其监管职责进一步扩展至通过提高投资者和金融消费者信心,改善金融市场的公平性和透明度,实际上,ASIC已经承担了金融行为监管的主要职责,形成了审慎监管与行为监管的“双峰监管”模式。2008年国际金融危机后,英国也遵循这一模式,于2011年6月出台了金融监管改革蓝图,将原来负责机构监管的金融服务局转为英格兰银行下属机构,成为具有一定独立性的金融审慎监管局(PRA),同时成立金融行为监管局(FCA)。

### 3.银行监管案例

无论是功能监管还是行为监管,都是基于金融创新和混业经营的基本历史背景。在面临前所未有的金融创新局面时,各国在实践中也不是简单地从机构监管转向功能监管,而是反复摸索、试错,从而在银行监管与金融市场监管之间达到均衡。

例如,美国在 20 世纪 70 年代末、80 年代初经历了利率市场化进程的最后阶段,也面临当时各类非银行金融机构和金融市场创新的活跃,当局对银行机构、非银行金融机构、金融市场的反映千差万别。也是从这一时期开始,美国监管当局开始放松银行监管,增强其活力和市场竞争能力(Sherman,2009)。20 世纪 80 年代,美国已经完成利率市场化进程,金融结构处于转型过渡期:金融脱媒成为常态,银行业经历了大萧条以来的最严重的危机(储贷危机),股市经历了 1987 年动荡,但活跃于金融市场中的金融创新工具和非银行金融体系得到充分发展。

金融创新(非银行金融机构、金融工具出现和繁荣)与银行体系、证券市场的动荡并存,监管当局的反应完全不同(Litan et al.,1994):银行业监管依然处于核心,且当局对银行业监管更加细化了,不同类型的存款类机构分别监管;鼓励金融创新、放松金融市场的监管,放松对非银行金融机构负债的管制,如对货币市场基金等财富管理产品制定投资规则和门槛(如投资 AAA 级证券),总体放松管制,鼓励其发展。

表 2 20 世纪 80 年代的美国金融体系:危机与政策反应

| 年份        | 危机事件           | 政策反应                               |
|-----------|----------------|------------------------------------|
| 1980~1982 | 储贷机构倒闭潮        | 放松存款利率,扩大储贷机构的权利,设定更高的存款保险上限,放松监管。 |
| 1982      | 欠发达国家债务危机      | 联储合作支持发放银行贷款                       |
| 1984      | 大陆伊利诺伊银行倒闭     | 监管层出手相助,保护不受保护的存款人                 |
| 1985      | 俄亥俄和马里兰州储贷机构挤兑 | 冻结账户,联储通过再贴现进行窗口贷款                 |
| 1987      | 股票市场崩溃         | 联储通过再贴现进行窗口贷款                      |
| 1988~1989 | 储贷机构第二波倒闭潮     | 联邦清理整顿,对其要求更高的资本标准                 |
| 1989      | 股市大幅下降但未崩溃     | 无                                  |
| 1989      | 垃圾债市场崩溃        | 无                                  |

资料来源:Litan et al.(1994)。

需要特别注意到的历史现象是,美国在这一时期同时完成了金融结构的转变,彻底从间接融资为主转为直接融资为主,推动美国的金融市场成为国际上最强大的市场;此后,美国经济迎来十余年的稳定发展,所谓大温和时期(great moderation, Stock and Waston,2002)。有经济学家认为,美国政府在此期间的放松金融监管并保持政策规则稳定,是“大温和”的重要促成因素之一(Taylor,2011)。由此,这种监管模式背后的理念和依据问题,才更有深究的价值。

即使在 2008 年次贷危机爆发之际,美国的银行体系总体也比较稳健,加上银行体系始终有较为完善的金融安全网支持,部分濒临破产的投资银行等也临时重组为银行控股公司,进入银行系金融安全网的保护范围。因此,2008 年次贷危机明显是原来不受监管或少受监管的金融市场和非银行金融机构(影子银行体系)的危机。美联储选择救助两房和客户范围较广的 AIG 集团等,放弃救助雷曼等非银行金融中介,最终,雷曼倒闭引发影子银行体系崩溃,美国金融体系遭受重创,损失远远超出美联储最初的估算,最终转变态度,开始通过量化宽松货币政策及不良资产救助计划等,救助货币市场基金等影子银行体系。

从 1987 年至 2008 年次贷危机,美联储的监管理念发生了转折:对非银行金融机构从不救助到救助。其背后的一个关键问题是,为什么银行体系没有受到冲击,整个金融体系的弹性却不比 20 世纪 80 年代? 次贷危机也冲击了美国金融监管当局的传统理念。于是,2008 年金融危机之后,全球出现了一种新的金融监管理念——宏观审慎。

经济体系需要怎样的金融监管?上述美国案例可以简单归结为:最优监管体制和规则主要取决于监管动机。虽然影响一国金融监管体制的因素有很多,如技术因素(ATM机的产生曾使监管当局取消对分支行的限制)、法律因素和经济冲击等,在这些因素之外,监管动机是决定金融监管体制走向的主要因素。而当局的监管动机一般包括保持金融稳定、保护金融消费者利益、鼓励金融创新、保持市场价格统一有效等。如果用上述观点重新解读美国金融监管体制的转变,可以看到其背后的驱动因素。美国金融市场大发展前期,银行体系屡次发生危机,蕴含潜在的系统性风险,银行主导型金融结构不可持续。金融监管当局侧重鼓励金融创新、大力发展金融市场和市场型金融中介,以转变金融结构。由此,才会出现上述金融监管体制。随着美国的金融结构转变、银行储蓄率降至历史低点而市场型非银行金融机构得到发展,影子银行体系的客户群体广于商业银行体系,且商业银行体系的负债也高度依赖影子银行体系,影子银行体系的崩溃会产生当年类似于银行挤兑的风险传染效果,最终也会引发更大范围的对金融体系的不信任,导致金融危机。为了保持整个金融体系稳定,美联储重新审视银行体系和影子银行体系、金融市场的融合,金融结构的重组,从而转变了金融监管体制。

总之,银行监管理论必须借助有效的银行监管制度才能发挥效用。综合来看,有效银行监管制度的核心是“激励相容+信息有效”,目标是防范系统性风险,实现金融稳定;路径则主要是事前准备(提取资本和拨备、生前遗嘱),事中监督,事后救助。

#### (五)简单的评论

巴塞尔委员会自成立以来,从规则的制定到修订,均是以欧美发达国家为主导。有学者认为,当前的国际银行业监管规则在很大程度上属于政治妥协的产物。这些规则充分考虑了欧美金融市场发展的特点,对加强欧美金融业监管、促进其金融创新与发展发挥了巨大作用。与欧美发达国家相比,新兴市场国家所处的经济发展阶段、金融产品的复杂度、经济金融基础设施的完善性等方面均存在显著差异,盲目移植巴塞尔监管规则可能对新兴市场经济发展造成不利影响。因此,在实践中,并非全球所有国家都加入BCBS并执行其监管制度,选择性执行成为其合理选择。

诚然,以巴塞尔协议为中心,全球形成了标准化的银行监管内核,保证了基本的公平和公正。除了标准化的监管,在现实中,对各国银行业经营影响最大的还包括各国国内及跨国之间实行的经济、金融政策。这些政策调整直接决定了银行业的内部结构变化,比如地方保护主义或其他类型的保护主义:哪些银行可以进入某一经济领域,哪些则需跨过更高的门槛。类似的宏观调控政策给银行业带来的影响远远高于标准化的监管制度。对于新兴经济体而言,只要经济开放政策具有持续性,推行标准化的银行监管在中长期内就是一种最优策略,关于这一主题,比较合适的案例是中国。中国的银行业正在经历金融脱媒的巨变,银行业监管面临的挑战压力如同银行业面临的挑战,后文将集中讨论中国的银行监管及其面临挑战。

### 三、中国的银行业监管体系发展与现状

按时间维度,新中国成立后,根据国内经济体系改革进展,中国的银行业监管可以大致分为三个阶段:1978年之前财政部门实行的信贷管理政策;1978~2003年间中国人民银行实行的银行监管制度;2003年至今,中国银监会实行的银行监管制度。本文将前两部分归为银监会成立之前的银行监管制度。

#### (一)银监会成立之前的银行监管制度

##### 1.1978年之前的信贷管理政策

存款计划、现金发行计划和信贷分配计划,是建国之后前30年金融调控的基本手段。在那种



体制下,虽然商业银行仍在从事存款和贷款活动,但由于所有存款均上存中国人民银行,而所有贷款皆由中国人民银行计划确定,因此,虽然机构时有分合,其“一统”的本质却一直没有变化。在这种体制下,全中国事实上只有一张资产负债表。与这种简单的银行体系以及资金分配的制度相一致,中国金融管理的主要工具是“信贷计划”和“现金计划”。这也印证了前文所述的银行全部国有化的结果——没有市场竞争、没有货币政策。

这种高度集中统一的体制,形成了在中国统治长达 50 年的金融宏观调控格局<sup>①</sup>。如果银行贷款大于存款,则称存在“贷差”,此时便需要有一个现金的净额发行予以补差;与此对应的宏观经济运行,便可能有通货膨胀的压力。反之,如果存款大于贷款,则称存在“存差”,这时便会产生现金的净额回笼。存差与贷差昭示了宏观经济的繁荣与衰退,成为衡量全社会金融运行是否松紧、运行是否良好的关键指标(王兆星,2014a)。这也是当时的中国人民银行货币政策调控的主要方式。这一金融体制与实体经济的高度实物化对应:即资源的配置依靠的是无所不包的增长计划、生产计划、物资(商品)供应计划和收入分配计划。金融体系即资金分配体系,主要任务是配合完成指令性经济计划,所谓“钱跟物走”。总体而言,由于经济高度计划,除了国家信用没有其他商业信用,商业银行没有自主经营的权力。这一时期的银行监管非常被动,没有形成现代银行监管的框架。

## 2.1978~2003:中国人民银行的银行监管制度

改革开放后,中国人民银行曾在银监会成立之前兼银行监管职责,主要监管制度包括资产负债比例管理、呆账准备金制度、贷款风险分类制度、贷款风险损失准备金制度和贷款拨备制度等。

### (1)资本充足率监管的前身:资产负债比例管理制度

在计划经济体制中,商业银行的基本作用是“出纳”,没有竞争性的银行业,利率由人民银行决定,不能自主定价,更谈不上自主经营、自负盈亏、自担风险。所有的风险由国家财政负担,商业银行无需考虑预期和非预期的贷款损失。金融与财政犬牙交错,金融处于附属地位。随着商业银行体系的分工和完善,1994年,中国人民银行发布《关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知》,并参照巴塞尔资本监管协议,提出了包括资本充足率在内的九项监管指标。1995年颁布的《商业银行法》明确规定商业银行应保持充足的资本:核心资本充足率不低于4%,总资本充足率不低于8%。自此,我国银行业真正确立了资本监管理念管理。总体而言,资产负债比例制度是一项综合性的监管制度,囊括了关于商业银行资产、负债、流动性等方面的管理要求,是我国现代银行监管制度的雏形。

### (2)呆账准备金制度与贷款风险分类制度

相比于资产负债比例要求,呆账准备金制度和贷款风险分类制度更富有微观审慎意义。在没有明确的风险管理制度指引的情况下,这两项制度更多的是基于会计核算体系。我国银行最早使用的贷款风险分类标准被称为“正常+一逾两呆”的四级分类方法,即除正常贷款外,还包括逾期、呆滞和呆账三类不良贷款。1988年,财政部发布《关于国家专业银行建立贷款呆账准备金的暂行规定》(财商字[1988]277号),规定了可以列为呆账贷款的四种情况:一是借款人依法破产;二是借款人死亡;三是借款人遭受重大灾害;四是国务院专案批准核销的贷款。

随着中国市场经济的孕育和发展,企业面临的市场风险越来越复杂。中国人民银行意识到,四级分类方法对于贷款风险的识别不充分,过于滞后和僵化,无法满足商业银行和监管当局精细化风险管理和监管的需要。借鉴国际经验,1998年人民银行印发了《贷款风险分类指导原则》(试行),采用以风险为基础的分类方法,把贷款分为正常、关注、次级、可疑和损失五类,其中后三类合称为不良贷款,以更为真实、全面、动态地反映贷款质量。《贷款风险分类指导原则》于2002年1月

<sup>①</sup> 1998年,中国人民银行正式废止信贷分配计划,改为通过调控货币供应来实施宏观调控,这种体制才正式结束。

1日起全面实施(王兆星,2014a)。

### (3) 贷款风险损失准备金制度与贷款拨备制度

贷款风险分类制度为构建贷款风险损失准备制度打下基础。1988年,财政部发布《关于国家专业银行建立贷款呆账准备金的暂行规定》,首次从制度层面提出了建立贷款风险损失准备金的要求,规定呆账准备金按各类贷款年初余额的一定比例提取,专项用于核销呆账贷款。2002年,中国人民银行经财政部同意,印发了《银行贷款损失准备计提指引》,该文件建立了三个层级的拨备:一是一般准备,按照年末贷款余额的1%提取;二是专项准备,根据贷款风险分类结果按季度计提,其中关注类贷款计提比例为2%,次级类贷款计提比例为25%,可疑类贷款计提比例为50%,损失类贷款计提比例为100%;三是特种准备,由商业银行根据审慎原则和贷款的特殊风险自行提取。专项准备和特种准备均属于预期损失的范畴。

对于流动性,这一时期并没有形成独立的流动性风险监管制度。资产负债比例管理制度的九项指标中有五项与流动性相关,分别为存贷款比例指标、中长期贷款比例指标、资产流动性比例指标、备付金比例指标、拆借资金比例指标。总体而言,这一时期主要构建了国内银行监管制度的基本框架,存差、贷差属于宏观审慎监管制度,资产负债比例管理具有资本监管的雏形,贷款风险分类及其损失准备制度则是微观审慎监管的核心,至今国内一直沿用。

相对而言,这一时期的银行监管更为积极。基本经济背景是我国开始由计划经济转向市场经济,商业银行面对的贷款对象更为多样化,风险也开始集中。为了降低风险积累,商业银行管理和监管制度必须跟上经济转型的步伐,经济体制改革带动了银行监管体制的完善。

### (二) 银监会目前的监管制度

银监会正式成立后,开始快速构建现代银行监管制度。我国当前的银行监管制度框架建立在巴塞尔协议基础上,结合中国实际并延续以往的监管制度,大致形成了资本监管制度、流动性风险监管制度、贷款拨备制度等。

2004年,银监会基于巴塞尔 I 的资本充足率监管理念,制定并发布《商业银行资本充足率管理办法》。2007年,我国借鉴巴塞尔 II 理念,发布了《中国银行业实施新资本协议指导意见》。

#### 1. 资本监管制度

2004年,随着我国商业银行体系市场化改革的完成,银监会发布《商业银行资本充足率管理办法》,进一步确立了资本监管制度在银行监管标准体系中的核心作用。提出“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足率达标”的监管路线图,将资本充足率达标作为监管核心,综合运用市场准入等监管手段督促商业银行补充资本。在我国商业银行体系经过新一轮呆坏账剥离、完成市场化改革之后,银行监管制度也开启市场化进程,开始摒弃以往的国家信用隐性支持的理念,以资本监管制度为核心,保证商业银行体系的稳健发展。

2008年国际金融危机爆发后,中国的银行体系并没有因为业务管理受到过多传染。但是,国内经济形势变得更加复杂和更加不确定。如前文学者研究,充足的资本能保证银行在受到外在冲击时不被击垮,也能使商业银行在危机中获得更多的投资机会。在此背景下,银监会提出动态资本要求,在2008年底分别对中小银行和大型银行提出10%和11%的新的资本充足率目标,鼓励商业银行在利润较好的时期多留存收益补充资本,使整个银行业的资本充足率水平得以继续稳步提升。到2012年底,新的资本办法实施前夕,我国商业银行的平均资本充足率水平达到13.3%,以随时应对可能的外在风险。2010年底,国际社会的巴塞尔协议 III 正式出台,银监会参照巴塞尔协议 III 和2004年发布的巴塞尔协议 II,结合中国实际,于2012年发布了新的《商业银行资本管理办法(试行)》(下文简称《办法》)。该《办法》有五个明显特征。第一,扩大了资本监管的风险覆盖范围,在第一支柱(即全球统一的最低资本要求)下,提出了第二支柱资本要求,即商业银行应衡量信

用风险、市场风险和操作风险以外的各类风险,如声誉风险、银行账户利率风险、流动性风险等,并经监管当局确认后计提相应的资本要求。第二,首次建立了我国资本监管制度的三大支柱。除了前述两大支柱,构建第三支柱,强调信息披露的完整性、及时性,更好地发挥市场约束的作用。第三,提出只有普通股、留存收益等具有较高损失吸收能力的资本才能计入核心一级资本。第四,大幅提高了资本充足率水平标准,要求商业银行除了满足最低资本要求外,还要满足 2.5%的储备资本要求和 0~2.5%的逆周期资本要求,系统重要性银行还要满足系统重要性资本附加要求。第五,在计量资本充足率过程中,在审慎前提下,给予商业银行更大的自主权,允许商业银行使用内部模型,而不是统一的风险权重衡量风险,并据此计提资本要求(王兆星,2014b,2014c)。

## 2. 贷款拨备制度

资本监管制度应对的是潜在的、非预期的损失。为审慎起见,银监会还构建了贷款拨备制度。基本逻辑是:信用风险等给商业银行带来的损失包括两类——预期损失和非预期损失。资本的作用是抵补非预期损失(Unexpected Loss),而各类资产和表外项目产生的、可计算的预期损失(Expected Loss)应由银行所提取的风险损失准备金抵补,而拨备提取的主要依据是贷款风险分类结果。也就是说,在资本金之前,设立更为直接的风险抵御准备。如果风险损失准备金不足,就要直接冲减资本。

贷款拨备制度的依据是贷款风险分类,全球并无统一标准。我国目前的贷款拨备制度与美国等国家相同,将贷款分为正常、关注、次级、可疑和损失五类,并规定了不同类别贷款的拨备计提比例。银监会从 2009 年开始考虑引入动态拨备制度,前瞻性地运用宏观审慎视角的逆周期工具,要求商业银行在经济上行期和利润较好的情况下多计提拨备,以应对未来更为不确定的经济金融环境。2011 年,银监会发布《商业银行贷款损失准备管理办法》,提出拨备覆盖率最低要求为 150%,拨贷比最低要求为 2.5%。要求系统重要性银行于 2013 年底达标,其他银行于 2016 年底达标。

贷款拨备制度是资本监管制度的补充,提高了资本监管的效率。即便如此,这种事前的高成本防范风险制度还是不能完全应对金融市场的剧烈风险,在 2008 年国际金融危机中倒闭的北岩银行即是最佳的例证。北岩银行在出事之前拥有完全符合监管标准的 14.4%的资本充足率,却无力应对市场流动性风险。可见,资本充足率要求只是一个相对标准,不能绝对覆盖所有的非预期损失。现代商业银行由于关联性等增强,无法避免流动性紧缩带来的传染风险。

## 3. 流动性风险监管制度

银监会针对商业银行流动性风险曾设定 20 多个指标,其中最主要的是存贷比、中长期存贷比等。为了减轻重复监管造成的负担,银监会目前保留了两大类指标:一是商业银行必须达标的监管指标,包括存贷比、流动性覆盖率和流动性比例;二是作为监管辅助手段的监测指标,包括流动性缺口率、核心负债比例等。

我国银行流动性风险监管制度主要借鉴巴塞尔委员会。巴塞尔委员会针对流动性风险主要颁发过两份核心文件:一是 2005 年发布的《有效银行监管核心原则》;二是 2008 年发布的《流动性风险:管理和监管挑战》和《稳健的流动性风险管理和监管原则》。借鉴《有效银行监管核心原则》相关内容,银监会于 2005 年制定印发了《商业银行风险监管核心指标(试行)》(下称“核心指标”),在流动性方面,提出使用流动性比例、核心负债比例和流动性缺口率三项指标来衡量商业银行的流动性风险。2005 年后,银监会根据商业银行经营发展中的突出矛盾,先后引入了同业市场负债比例、存款集中度比例、重要币种单独的流动性指标等新的流动性指标,并对流动性缺口率等指标进行了细化和扩展。借鉴《流动性风险:管理和监管挑战》和《稳健的流动性风险管理和监管原则》,银监会于 2009 年制定发布了第一个专门的流动性风险监管规章,即《商业银行流动性风险管理指引》,初步确立了流动性风险管理和监管的制度框架。2014 年年初,银监会发布了我国首个《商业银行

流动性管理办法(试行)》(下称《办法》),并于2014年3月1日正式实施。

### (三)简评

金融监管制度是现代金融体系的重要组成部分,依托于金融体系的结构变革。金融体系在正统经济学理论中被置于实体经济的“面纱”角色,追随实体经济的发展而改变。中国的银行监管体系发展历程是实体经济、金融体系渐进式改革的典型表现之一。

1978~2003年,我国经历了从计划经济到市场经济的渐进式改革进程,经济从“集权”走向“分权”。金融资源的配置也是如此。储蓄逐步从政府分散至企业和居民,1994年随着财政分权制度的改革,中国宏观经济体系中最基础的关系——储蓄-投资关系正式确立。金融体系从最初的财政拨款职责逐步转向“拨改贷”,与中国经济同步,开始历史性的转折和改变,商业银行回归本质作用。商业银行在这一时期承担了国有企业发展的大量成本,积累了大量的呆坏账。为防范银行体系发生系统性风险,银行监管势在必行。1994~2000年,经过价格双轨制、利率双轨制、汇率双轨制等改革,我国逐步建立了货币调控和金融监管体系,明确了中央银行的基本职责。以资产负债比例制度为主,银行监管才有了雏形。

在银监会成立之前,我国的银行监管制度基本处于刚刚脱离计划经济的摸索状态,通过现代会计核算体系,构建了微观的审慎监管制度,如资产负债比例制度、呆坏账准备金制度、贷款风险分类制度、贷款损失拨备制度等。作为计划经济时期银行监管的延续,这一时期的银行监管制度具有鲜明的时代转折特征,反映了银行体系在国有企业资金供给者和市场经济参与者角色之间的游离和自我矛盾。商业银行一方面倾向于由国家财政担保的国有企业贷款,另一方面又必须直面不断累积的国有企业呆账、坏账。2003年是国内商业银行体系发展的新的分水岭。随着国有企业改革的推进,四大国有商业银行开启市场化改革进程,剥离长年积累的历史性呆账、坏账,引入战略投资者,成为自主经营、自负盈亏的现代商业银行。同年,我国建立了相对独立的专业性银行监管机构——中国银行业监督管理委员会。

银监会的监管制度主要借鉴了巴塞尔协议。引入并复制国际通行的巴塞尔协议不仅仅是一种后发金融体系发展模式,更是积极推动中国金融体系和商业银行与国际接轨的媒介。巴塞尔协议不是具有法律效力的国际监管制度,但它是标准化的国际银行业监管规则。了解并践行国际标准是中国融入全球金融体系的必经之路。

2008年国际金融危机爆发之后,全球经济、金融体系发生了结构性变化。每一个国家都在全球治理中寻找自己合适的角色和定位,本国经济发展实力是实现这一目标的基本支撑。无论是宽松的货币政策,还是各种推动创新的经济政策,新一轮的全球经济竞争需要更加稳健的金融体系支撑,金融监管、银行监管必须快速克服各种挑战,寻找到最合适的定位,高效率为经济发展服务。

## 四、当前银行业监管制度面临的挑战

2008年国际金融危机爆发后,全球金融监管推出系统重要性金融机构监管等新的监管规则,直接结果之一是,全球银行业的风险控制和资本准备金得以改善。全球银行业即使在2016年第一季度业绩平平,例如美国最大的五家银行的收入同比大减16%,但依然相当稳健。这一新的全球监管规则之严格可见一斑。严格的监管和轻微的金融压抑,或许对这一时期的全球金融体系更为合适。在国内,商业银行发展面临前所未有的外部环境和自身定位的挑战,也给银行监管带来新的难题。

### (一)银行监管面临诸多挑战

总体而言,一方面,与全球发达国家相比,国内的监管规则虽然严格,但与全球并不同步,规则

和法律的完善赶不上与国内日新月异的金融发展形势。另一方面,在国内,银行监管主体不仅负有监管商业银行等机构的基本义务,也有推进商业银行体系发展的基本职责,不可避免地存在“监管俘获”现象。目前,我国金融体系目前处于结构转型的关键时期,商业银行面临的竞争和生存环境已经迥异,商业银行主要面临如下挑战:(1)金融体系变革对商业银行的挑战,如影子银行体系的腐蚀和冲击;(2)外部环境变化对商业银行的挑战,如金融结构转型中的债务违约压力、中央银行低利率和负利率等。商业银行面临的生存挑战不容小觑,银行监管当局必须转变以往的机构监管理念,深入研究功能监管和行为监管来应对。

### 1.金融体系变革对商业银行的挑战

王兆星(2014c)认为,国内金融体系经历了与全球不一致的分业、混业经营历程。可以认为中国当前的金融体系发展属于进入混业的过渡期阶段,这一时期出现了大量金融创新,其大多是非银行金融机构复制商业银行业务,即影子银行业务,不断深化金融脱媒的程度。

目前,国内金融体系的混业创新并没有法律依据,影子银行体系也没有明晰的监管框架。在机构监管为主的基本背景下,总的监管原则是“谁的孩子谁抱走”,各自依照监管的牌照范围履行职责。具体政策导向是:短期内,无银行业务牌照的非银行金融机构(投行、基金、保险、租赁、信托、网络第三方支付机构等)不能直接复制银行的存款、贷款业务。但这一监管导向并不能遏制非银行金融机构间接复制银行业务的冲动,而且现有的存款保险制度并不覆盖这些非银行金融机构和互联网金融机构,由此埋下挤兑风险等隐患。另一方面,对于银行体系,银行监管部门鼓励商业银行走出“借短贷长”的传统经营模式,涉足投行、基金、保险、租赁、信托、消费金融等非银行金融业务,但要求审慎稳妥推进、保持风险隔离。这一监管政策的导向性非常明确,即鼓励商业银行和非银行金融机构相互复制业务的混业。商业银行的核心业务——信贷,也在资产证券化创新过程中被转让,剥离,但针对创新的监管政策还远不够详细和谨慎。

通过研究 2008 年美国次贷危机,我们认为,商业银行通过出售有风险的长期信贷资产,从而促成了银行的核心功能转移至影子银行体系,影子银行体系才具备了类银行服务和功能。在这个意义上,贷款对于商业银行应该是有价值的稀有资源,不仅为其创造利润,也是其保持较高的特许权价值的一种基本方式。贷款出售从短期来看,能为商业银行创造现金流并盈利,但是,从长期来看,却侵蚀了商业银行的核心功能,降低了商业银行的特许权价值。

因此,在奔向创新的浪潮中,商业银行创新选择及银行监管部门的判断都非常重要,决定了商业银行中长期经营风险。这也是金融创新给银行监管带来的巨大挑战。

### 2.商业银行外部环境恶化与挑战

#### (1)面临新一轮债务违约压力

实体经济在过去五年经历了艰难的生存环境:企业工业品出厂价格指数(PPI)连续 4 年下跌,通缩造成实际利率居高不下,推高了债务负担。直接导致商业银行体系坏账剧增,2015 年银行业不良贷款和关注类贷款余额大幅增加了 41%。新一波债务违约压力降临。在 2016 年 4 月的《全球金融稳定报告(Global Financial Stability Report)》中,国际货币基金组织估算认为,“超过 15%的中国商业贷款可能存在风险”。

国内商业银行在经济繁荣期的大肆扩张,产生了顺周期风险,遇到经济下行情况,债务违约压力必然增大。另外,国内商业银行还面临不同特征的债务违约风险。以地方性商业银行为例,其总资产在全国银行业总资产比例仅为 24%(一季度,五大国有银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村金融机构的资产占中国银行业金融机构资产比例分别为:39%、18%、11%、13%),其不良贷款率(1.08%和 1.22%)也低于五大行和股份制银行(分别为 1.72%和 1.61%),但其经营的地域范围过于集中,且对影子银行业务敞口较大,一旦违约会比较集中,风险不能分散。因此,地方银行业的债

务违约和破产风险也不容忽视。

## (2) 面临负利率、低利率挑战

2008年国际金融危机之后,为推动经济复苏,各国央行被迫降低利率至零利率或负利率,如欧央行将各商业银行存放在该行的储备金的存款利率维持在-0.4%。与此同时,中国的利率进一步放开,长期利率走低。综合因素下,负利率和低利率会直接导致商业银行的净利差收窄。在经济低迷之际,商业银行或会比原来更冒险,从事高风险业务,也会比任何时候都期望银行监管能适度放松。表面来看,这是非常矛盾的诉求。但数次危机救助的教训告诉我们,经济下行之际,强化银行监管有强化顺周期的意味,适度放松监管则可以增强逆周期性,助力经济复苏。因此,在负利率时代,在银行利润空间不断缩小的情况下,适度放松监管,也是对宏观审慎政策最好的践行。

针对上述挑战,国内的银行监管机制并没有及时更新完善,宏观审慎政策并没有具体可以依赖的实施框架。这种情形如果持续,就难以实现《2016政府工作报告》提出的金融风险全覆盖。2016年以来,各种完善金融监管制度的建议见诸报端,不可谓不全面、不深刻。本文认为,在当前形势下,必须有针对性解决银行监管面临的主要挑战,银行监管制度的完善要立足于金融服务于实体经济的基本目标,要聚焦于防范金融体系系统性风险的根本目的,多途径覆盖金融风险。

## (二) 银行监管如何应对:一些建议

全球银行监管发展的基本趋势。2008年全球金融危机之后,银行监管领域出现了一些新的监管建议,如针对“太大而不能倒”问题的系统重要性金融机构监管建议。这些建议的目的非常明确,期望银行倒闭不要传染至经济体系其他领域,期望货币和监管当局在银行濒临破产时有所准备,而不是被动纾困。鉴于全球经济艰难的复苏步伐,无论多完美的银行监管机制设计都没有换来银行业短期重振,原因也非常简单:银行业对经济体系依然施加了过高的杠杆率,经济体系止足不前时,银行负担更重。由此,给中国银行业监管的基本启示包括两点:任何时期,银行业兴衰都与实体经济紧密相连,必须着眼于金融服务于实体经济的基本立足点来完善银行监管制度;合理而不是过轻或过重的银行监管,才能真正降低金融体系的风险。

由此,针对中国商业银行面临的挑战和生存压力,结合全球银行监管发展的基本趋势,本文给出中国银行业监管应对的具体建议,如下。

### 第一,明确银行监管的理念和责任

在混业经营时代,功能监管和行为监管的理念应该明确加入现有的银行监管体系。监管理念的转变有助于明晰银行监管的职责,宏观审慎与微观审慎同样重要,由此,监管目标也将更加清晰。

银行监管必须立足于中国混业经营的基本事实,从机构监管理念转向功能监管理念,与其他金融监管机构协调行动,按照类金融产品/业务的法律关系实质来实施监管。机构监管转向功能监管将是不可避免的趋势,非银行金融机构若从事类银行业务,也应遵守与银行相同的法律监管制度。由此,完善中国的金融商品交易法律制度非常迫切,银监会可以积极准备,以银行理财产品为切入点,推动构建中国的《金融商品交易法案》。

同时,汲取双峰监管理论对功能性监管的补充内容,积极面对双峰监管赋予监管者防范系统性风险和金融消费者保护的双重职责。在国内,银行监管当局并没有被明确赋予双峰监管职责,并且双峰监管职责与发展金融事业有内在冲突,而提高金融机构的竞争力、发展金融事业则是国内金融监管机构的职责之一。中国的商业银行机构不乏系统重要性金融机构,如中国银行等。目前,美国和英国的宏观审慎监管机构主要是中央银行,承担着对系统重要性金融机构的监管职责。在中国,目前是银监会监管系统重要性金融机构,但其现有的监管框架主要关注业务与合规监管,难以独立履行宏观审慎监管职责。这是未来必须由更高的决策层协调的问题。

### 第二,提高综合监管能力,防范金融系统性风险

无论是建立超级央行模式,还是成立综合性的监管机构,银行监管都要聚焦于有效防范金融系统性风险。目前,根据有关数据,商业银行拨备覆盖率约为 175%,银行业资本充足率为 13.37%,有能力应对已出现的不良贷款和潜在的债务风险。但事实是否果真如此?目前的商业银行监管无法全面监管非银行金融机构从事的类银行业务产生的风险,而证监会和保监会也无法完全监管到所有的本行业业务风险。金融监管不协调的后果已经凸显,如近年来的钱荒、股灾、网贷平台风险、“811 汇改”引发的汇市剧烈波动等。这些风险源于各部门之间以及各监管部门与市场之间的不协调,如果没有及时化解,很可能引发系统性金融风险。

成立综合性监管机构是提高综合监管能力的一种方式,能直接弥补以往分业监管出现的监管真空,协调行动,减少摩擦,提高总体监管效率;能间接提高监管主体与市场的沟通效率,保持一致步伐,避免市场混乱。一旦成立综合性监管机构,对应的监管法律制度必须到位,机构监管的范式逐渐转变为功能监管,监管对象对准金融体系中的业务,才能真正实现金融风险监管全覆盖。

### 第三,监测影子银行体系,建立信息库

2015 年 7 月,央行等十部委联合发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,明确界定了互联网金融六大业态定位、业务边界及准入条件,这并不能达到全覆盖影子银行体系风险的目标。中国没有类似日本的《金融商品交易法》,2012 年新修订的《证券投资基金法》没有被现有监管当局接受并执行到位,无法在统一的框架内约束影子银行体系,目前主要还是基于原有的机构监管框架进行监管。多头分业监管形成多层次监管要求,监管标准不统一依然会助长市场混乱。覆盖影子银行体系风险的前提是占有其活动信息,保持稳定的监测。影子银行体系并不是一个明确概念,也没有固定的范围,因为其基本特征就是监管套利,从事银行业务但逃避银行监管。当局可以做的是,对持牌的互联网金融机构、第三方支付,以及其他不在银行监管范围内的、从事类银行业务的金融机构保持监测,连续搜集其活动数据,建立信息库,在此基础上,有针对性地隔离商业银行与影子银行体系的风险传染。目前,银监会要求信贷资产收益权转让必须全额计提资本,同时银行理财资金不得直接或间接投资本行信贷资产收益权,不得提供任何显性或隐性担保。这一政策直接针对当前银行体系的信贷资产转移产生的诸多弊端,有效应对了商业银行和影子银行体系的潜在风险。

### 第四,对政策性银行和商业银行实行差异化监管

在全面推行功能性监管的同时,银行监管必须直面一些痼疾,比如大一统式的政策性银行监管。目前,国内三家政策性银行归银监会监管,大一统式的监管不符合政策性银行发展的特点,也加大了银行监管的难度。

改革政策性银行监管势在必行。《2016 年政府工作报告》中专门提出,要深化国有商业银行和开发性、政策性金融机构改革。开发性金融机构改革现状是,监管负担相对较重,严重束缚了其开拓金融业务。《中华人民共和国银行业监督管理法》第六章第五十条提出,对在中华人民共和国境内设立的政策性银行、金融资产管理公司的监督管理,法律、行政法规另有规定的,依照其规定。而在 2015 年 4 月 12 日,国务院已经批复国内三家政策性金融机构的改革方案,进一步强化其政策性职能定位,并明确提出建立并强化三大行的资本约束机制,但资本充足率的比例并没有确定下来。

考虑到政策性银行负债的方式(以金融债为主)、经营压力以及其支持国家战略的特殊身份,其资本充足率应低于国内系统重要性商业银行的比例要求,从而使其更好地履行国家宏观经济战略所需的政策性金融职责。与此同时,尽快推动制定针对不同政策性银行的法律制度,将资本监管制度、流动性风险管理、呆坏账核销等富有争议的实践问题以法律形式进行规范,尽快解决大一统监管的弊端,提高对整个银行业的监管效力。

## 参考文献

- 巴塞尔银行监管委员会(2012):《有效银行监管核心原则》。
- 类承曜(2007):《银行监管理论——一个文献综述》,《管理世界》,第6期。
- 萨宾,劳滕施莱格、司马亚玺、李孟来(2014):《银行监管的挑战》,《金融市场研究》,第12期。
- 王兆星(2014a):《贷款风险分类和损失拨备制度变革——银行监管改革探索之三》,《中国金融》,第17期。
- 王兆星(2014b):《我国银行流动性制度变革——银行监管改革探索之四》,《中国金融》,第21期。
- 王兆星(2014c):《我国银行资本监管制度变革——银行监管改革探索之二》,《中国金融》,第15期。
- 宣昌能(2014):《巴塞尔银行监管改革回顾与展望》,《中国金融》,第7期。
- Aghion, P., O. Hart, and J. Moore (1992): “The Economics of Bankruptcy Reform”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8, 523–546.
- Alexander, G. and A. Baptista (2001): “A VaR–Constrained Mean–Variance Model: Implications for Portfolio Selection and the Basle Capital Accord,” Mimeo, University of Minnesota.
- Allen, F. and D. Gale (2000): “Financial Contagion”, *Journal of Political Economy*, 108, 1–33.
- Aghion, P., P. Bolton and M. Dewatripont (2000): “Contagious Bank Failures”, Mimeo, University College London.
- Barth, J. (1991): *The Great Savings and Loan Debacle*, Washington, D.C.: The AEI Press.
- Barth, J., C. Lin, Y. Ma, J. Seade and F. Song (2013): “Do Bank Regulation, Supervision and Monitoring Enhance or Impede Bank Efficiency”, *Journal of Banking and Finance*, 37, 2879–2892.
- Barth, J., G. Caprio and R. Levine (2004): “Bank Regulation and Supervision: What Works Best?”, *Journal of Financial Intermediation*, 13, 205–248.
- Barth, J., G. Caprio Jr. and R. Levine (2001): “Banking Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability”, in Frederic S. Mishkin, Editor: *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, University of Chicago Press.
- Bebchuk, L. (1988): “A New Approach to Corporate Reorganizations”, *Harvard Law Review*, 101, 775–804.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt and R. Levine (2004): “Finance, Inequality and Poverty: Cross–Country Evidence”, NBER Working Paper, No. 10979.
- Benston, G. and G. Kaufman (1996): “The Appropriate Role of Bank Regulation”, *Economic Journal*, 106, 688–697.
- Besanko, D. and G. Kanatas (1996): “The Regulation of Bank Capital: Do Capital Standards Promote Bank Safety?”, *Journal of Finance Intermediation*, 5, 160–183.
- Bhattacharya, S., A. Boot and A. Thakor (1998): “The Economics of Bank Regulation”, *Journal of Money Credit and Banking*, 30, 745–770.
- Black, F. (1970): “Banking and Interest Rates in a World Without Money”, *Journal of Bank Research*, 1, 9–20.
- Blanchard, O., G. Dell’Ariencia and P. Mauro (2010): “Rethinking Macroeconomic Policy”, IMF Staff Position Note.
- Blum, J. (1999): “Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?”, *Journal of Banking & Finance*, 23, 755–771.
- Calomiris, C. and G. Gorton (1991): “The Origins of Banking Panics”, in *Financial Markets and Financial Crisis*, G. Hubbard, ed. Chicago: University of Chicago Press, 109–172.
- Caprio, G. and D. Klingebiel (1996): “Bank Insolvencies: Cross–Country Experience”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 1620.
- Caprio, G. and D. Klingebiel (2003): Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises, January, World Bank Database.
- Caruana, J. (2004): “Basel II: A New Approach to Banking Supervision”, Remarks at the Fourth International Seminar on Policy Challenges for the Financial Sector, Washington, DC, June 1.
- Chen, Y. (1999): “Banking Panics: The Role of the First–come, First–served Rule and Information Externalities”, *Journal of Political Economy*, 107, 946–968.
- Chick, V. (1993): “The Evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy”, In S. F. Frowen (ed.): *Monetary Theory and Monetary Policy: New Tracks for the 1990s*, London: Macmillan.
- Coase, R. (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Dewatripont, M. and J. Tirole (1994): *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dewatripont, M., J. Rochet and J. Tirole (2010): *Balancing the Banks: Global Lessons from the Financial Crisis*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Diamond, D. (1984): “Financial Intermediation and Delegated Monitoring”, *Review of Financial Studies*, 51, 393–414.
- Djankov, S., E. Glaeser, F. López-de-Silanes and A. Shleifer (2003): The New Comparative Economics, Policy Research Working



Paper Series, World Bank.

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-deSilanes, A. Shleifer (2001): "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.

Dow, S. (1996): "Why the Banking System should be Regulated", *Economic Journal*, 106, 698-707.

Dowd, K. (1992): *The Experience of Free Banking*, London: Routledge.

Dowd, K. (1994): "Banking, Costly Liquidation, and Deposit Insurance". Mimeo, School of Financial Studies and Law, Sheffield Hallam University.

Dowd, K. (1996): "The Case for Financial Laissez-faire", *Economic Journal*, 106, 698-707.

Fama, E. (1980): "Banking in the Theory of Finance", *Journal of Monetary Economics*, 6, 39-57.

Fisher, I. (1935): *100% Money*, New York, NY: Adelphi Company.

Flannery, M. (1989): "Capital Regulation and Insured Banks' Choices of Individual Loan Default Rates", *Journal of Monetary Economics*, 24, 235-258.

Freixas, X. and A. Santomero (2002): "An Overall Perspective on Banking Regulation", IMF Working Papers.

Friedman, M. (1960): *A Program for Monetary Stability*, New York, NY: Fordham University Press.

Friedman, M. (1969): *The Optimum Quantity of Money and other Essays*, Chicago: Aldine.

Genotte, G. and D. Pyle (1991): "Capital Controls and Bank Risk", *Journal of Banking and Finance*, 15, 805-924.

Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Belknap Press.

Goodfriend, M. and R. King (1988): "Financial Deregulation, Monetary Policy and Central Banking", Federal Reserve Bank of Richmond.

Goodhart, C. (1987): "Why Do Banks Need a Central Bank", *Oxford Economic Papers*, 39, 75-89.

Goodhart, C., P. Hartmann, D. Llewellyn, L. Rojas-Suárez and S. Weisbrod (1998): *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, New York: Routledge.

Gorton, G. and A. Winton (1999): "Liquidity Provision, the Cost of Bank Capital, and the Macroeconomy," Institute for Financial Studies, Carlson School of Management, University of Minnesota.

Gowland, D. (1990): *The Regulation of Financial Markets in the 1990s*, Aldershot: Elgar.

Gurley, J. and E. Shaw (1960): *Money in a Theory of Finance*, Washington, DC: The Brookings Institution.

Hasan, I. and G. Dwyer Jr. (1994): "Bank Runs in the Free Banking Period", *Money, Credit and Banking*, 26, 271-288.

Hayek, F. (1991): *The Trend of Economic Thinking*, Chicago: University of Chicago Press.

Hicks, J. (1961): "Measurement of Capital in Relation to the Measurement of other Economic Aggregates", in Lutz, F.A. and Hague, D.C. (eds.): *Theory of Capital*, Macmillan, London.

Jayaratne, J. and P. Strahan (1996): "The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation," *Quarterly Journal of Economics*, 111, 639-670.

Kahane, Y. (1977): "Capital Adequacy and the Regulation of Financial Intermediaries", *Journal of Banking and Finance*, 1, 1207-1218.

Kane, E. (1997): "Ethical Foundations of Bank Regulation", NBER Working Paper.

Kareken, J. (1986): "Federal Bank Regulatory Policy: A Description and Some Observations", *Journal of Business*, 59, 3-48.

Kashyap, A., and J. Stein (2003): "Cyclical Implications of the Basel II Capital Standards", Discussion Paper, University of Chicago Graduate School of Business.

Kaufman, G. (1992): "Capital in Banking: Past, Present, and Future", *Journal of Financial Services Research*, 5, 385-402.

Kim, D. and A. Santomero (1988): "Risk in Banking and Capital Regulation", *Journal of Finance*, 35, 1219-1233.

Kindleberger, C. (1993): *A Financial History of Western Europe*, New York: Oxford University Press.

Klein, M. (1992): "A Perspective on the Gap between Curriculum Theory and Practice", *Grounding Contemporary Curriculum Thought*, 31, 191-197.

Koehn, M. and A. Santomero (1980): "Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk", *Journal of Finance*, 35, 1235-1250.

Kornai, J. (1979): "Resource-constrained vs. Demand-constrained Systems", *Econometrica*, 49, 801-819.

Krasa, S. and A. Villamil (1992): "Monitoring the Monitor: An Incentive Structure Financial Intermediary", *Journal of Economic Theory*, 57, 197-221.

Lam, C. and A. Chen (1985): "Joint Effects of Interest Rate Deregulation and Capital Requirements on Optimal Bank Portfolio Adjustments", *Journal of Finance*, 45, 563-575.

Lewis, A. (1950): *The Principles of Economic Planning*, London: G. Allen & Unwin.

- Litan, R., W. Issac and W. Taylor (1994): "Financial Regulation", in Martin Feldstein(ed.) *American Economic Policy in the 1980s*, University of Chicago Press.
- Llewellyn, D. (2000): "Some Lessons for Regulation from Recent Crises", *Open Economic Review*, 11, 69-109.
- Markham, J. (2000): "Banking Regulation: Its History and Future", *North Carolina Banking Institute Article*, 4, 1-66.
- McKinnon, R. (1973): *Money and Capital in Economic Development*: Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Merton, R. (1993): "Financial Innovation and the Management and Regulation of Financial Institutions", NBER Working Papers, No.5096.
- Merton, R. (1995): "Financial Innovation and the Management and Regulation of Financial Institutions", *Journal of Banking and Finance*, 19, 461-481.
- Myrdal, G. (1968): *Asian Drama*, New York: Pantheon.
- Peterson, M. and R. Rajan (1994): "Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data", *Journal of Finance*, 49, 3-37.
- Pigou, A. (1938): *The Economics of Welfare*, London: Macmillan & Co..
- Prates, M. (2013): "Why Prudential Regulation Will Fail to Prevent Financial Crises. A Legal Approach", Banco Central do Brasil, Working Paper 335.
- Rajan, R. (1998): "The Past and Future of Commercial Banking Viewed through an Incomplete Contract Lens", *Journal of Money, Credit and Banking*, 30, 524-550.
- Riu, M. (1979): "Banking and Society in Late Mediaeval and Early Modern Aragon." In *The Dawn of Mediaeval Banking*, Center for Mediaeval and Renaissance Studies, New Haven: Yale University Press.
- Rochet, J. (1992): "Capital Requirements and the Behavior of Commercial Banks", *European Economic Review*, 36, 1137-1178.
- Rochet, J. (2010): "The Future of Banking Regulation", in Dewatripont, M., J. Rochet and J. Tirole, *Balancing the Banks: Global Lessons from the Financial Crisis*, Princeton University Press.
- Santos, J. (1999): "Bank Capital and Equity Investment Regulations", *Journal of Banking and Finance*, 23, 1095-1120.
- Schaeck, K., Cihak, M. and S. Wolfe (2009): "Are More Competitive Banking Systems More Stable", IMF Working Paper, WP/06/143.
- Selgin, G. and L. White(1994): "How would the Invisible Hand Handle Money", *Journal of Economic Literature*, 22, 1718-1749.
- Shaw, E. (1973): *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- Sherman, M. (2009): "A Short History of Financial Deregulation in the United States", Center for Economic and Policy Research.
- Shleifer, A. and R. Vishny (1993): "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Shleifer, A. and R. Vishny (1998): *The Grabbing Hand*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spong, K. (2000): *Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Stavrakeva, V. (2013): "Optimal Bank Regulation and Fiscal Capacity", Job Market Paper.
- Stigler, G. (1971): "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 2, 3-21.
- Stock, J. and M. Waston (2002): "Has the Business Cycle Changed and Why?", NBER Working Paper No. 9127.
- Taylor, A. and C. Goodhart (2004): "Procyclicality and Volatility in the Financial System: The Implementation of Basel II and IAS 39", Working Paper, Financial Markets Group, London School of Economics.
- Taylor, J. (2011): "The Cycle of Rules and Discretion in Economic Policy", *National Affairs*, 7,55-65.
- Taylor, M. (1995): "Road from Twin Peaks—and the Way Back", *Connecticut Insurance Law Journal*, 16,61-96.
- Tirole, J. (1994): "On Banking and Intermediation", *European Economic Review*, 38,469-487.
- Tobin, J. (1969): "A General Equilibrium Approach to Monetary Theory", *Journal of Money, Credit, and Banking, February*, 1, 15-29.
- Usher, A. (1943): *The Early History of Deposit Banking in Mediterranean Europe*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vickrey, W. (1955): Stability through inflation, In Kenneth K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics*, London: George Allen and Unwin Ltd., 89-122.
- Zhu, H. (2008): "Capital Regulation and Banks' Financial Decisions", *International Journal of Central Banking*, 3, 165-211.

(责任编辑:程 炼)