

# 论中央银行在金融监管中的功能定位

李立群

(华晨集团 投资部,上海,200002)

**摘要:**金融业内在的特性决定了中央银行必须对金融机构的准入、退出实施监管。但各国金融监管发展的实践表明中央银行的监管并不都是高效率的监管,而它的行为缺陷引致的监管误区导致监管的失灵。鉴于此,要完善我国的金融监管,应当合理规范央行的行为,走出监管的误区,提高监管的效率。

**关键词:**监管误区;监管市场化;最后贷款人;市场激励

**中图分类号:**F830.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)12-0009-05

## 一、金融业内在特性与中央银行的监管介入

优胜劣汰是市场经济的基本规律,金融机构因为资产负债的脆弱性而引起流动性和清偿力的危机,不得不关闭、购并、破产而退出市场,是市场的自我惩戒、市场无形之手自我调控的实现。由于金融业内在特性引致的金融市场难以克服的固有缺陷,对金融机构进行外部控制,由中央银行作为金融监管的权力机构,对金融机构的市场准入、日常监管以及市场退出实施一揽子监管就显得尤为必要。

(一)金融业的外部性。金融机构破产的社会成本远远大于私人成本,这就是金融业突出的外部性。银行是传统的金融机构,以资产的部分准备金制度为基础,通过把分散的存款人提供的流动性债务转化为对借款人的非流动性债权,进行高负债经营。但是非流动性的硬资产和流动性的软负债在本质上的无法匹配造就了银行内在的高风险性,一方面银行的正常经营依赖于社会公众的信任,另一方面银行的高负债经营特点却决定了银行公共信任的脆弱性。一旦银行风险暴露过大,严重影响负债的安全性,银行挤兑现象就会发生。当个体的理性行为与集体行为的非理性相互交织,银行业就会爆发挤兑风波,中断社会债权债务的支付链条,引起金融恐慌,甚至阻滞储蓄与投资,破坏社会资本的形成,扰乱宏观经济的正常运转。

(二)金融业的信息非对称性。契约性经济行为中的信息在契约双方内部是不完全、不对称的,在金融机构与投资人之间的信息分布正是如此。金融市场因交易各方信息不对称而产生的道德风险和逆向选择,增强了金融机构的脆弱性。银行信贷市场由于信息不对称导致的借贷行为逆向选择,既加大银行不良信贷资产的形成,又通过抑制信贷资产二级市场深度和广度削弱了信贷资产的流动性;而道德风险的存在,使银行信贷行为难以建立高度有效的约束机

收稿日期:2000-09-05

作者简介:李立群(1974—),女,黑龙江桦川人,华晨集团投资部。

制,造成投资人风险监控不可能实现。在利益机制的激励下,银行偏向于高风险、高收益的贷款,加剧了市场风险,增大了银行破产的可能。如果商业银行破产发生在信用关系脆弱时期,处于信息劣势的投资人将可能再次爆发集体的非理性行为,形成挤兑风潮,造成金融动荡。

金融业巨大外部性预示着金融市场的内在不稳定性,信息分布的非对称性加剧了集体行为的非理性并进一步突出了金融机构的外部性。这些因素的存在共同孕育着金融机构的破产、关闭而引发巨大金融动荡乃至崩溃的可能。这种可能性的存在以及崩溃可能引发的重大后果促使金融机构的安全与稳定日益成为金融业发展的焦点。金融业不能实现自我稳定,加强金融机构行为约束,实现金融机构的稳定成为市场经济制度实践中中央银行的又一职能。

## 二、监管的误区——中央银行的监管行为缺陷

从理论角度探讨,通过对金融机构的监管,中央银行在改变信息分布的非对称性、切断集体行为的非理性发展从而化解金融的系统性风险,维护公开、公平、公正、规范的微观交易环境,保证金融安全稳定的发展应当是有可能的。然而,各国金融监管发展实践并不乐观。中央银行执行金融监管职能过程中存在行为缺陷,而这些行为形成监管误区并导致监管失灵。

### (一)误区之一:监管的滞后

中央银行行使政府授予的监管金融的行政权力,以现场检查与非现场检查方式应当可以获得更多的信息供给,从而金融机构经营和财务风险能够得到及时反映和处置,然而,金融监管的实践告诉我们,中央银行的监管并不充分、及时。相反,监管存在着严重的滞后,具体表现在对风险与危机认识的滞后以及行动的滞后。

各国中央银行不同程度地依赖金融机构质量评级体系运行来及时识别金融机构的风险和危机,确保整个金融体系的安全,其中最著名的是兼顾商业银行业务运营各个方面的骆驼体系,对资本充足性、资产质量、管理水平、赢利能力、流动性以及敏感度6个指标均规定严格的标准量值。然而,对金融机构风险的识别毕竟是以中央银行能够实现的连续、准确、有效的信息供给为基础的。信息只有在及时集合、处理和分析后提供的结果才具备指导意义。由于监管成本方面的原因,对问题银行每半年一次、正常银行约一年至一年半一次的检查不能保证信息供给的及时性与连续性。过长的检查间隔期限所提供的信息决定着评级体系的指标量值的价值大大低于其理论价值,金融机构的风险与危机无法得到及时的反应,从而弱化了金融监管当局对风险的识别能力。

金融机构质量评级体系、中央银行的检查频率确实关系对风险认识的及时与准确,然而,即使中央银行能够克服这方面的困难,也不意味着中央银行化解风险的行动是迅捷而有效的。推迟对问题银行的解决,加大了央行滞后处置危机的成本。美国银行监管历史进程提供了一些教训。20世纪70年代末的高通胀与高利率,暴露了美国储蓄与贷款机构借短贷长的潜在弱点并导致80年代大批储贷机构亏损严重、支付困难。“美联储”犹豫不决的态度导致克服风险时机的延误,造成1000亿美元的损失。

### (二)误区之二:监管的宽容

监管者在长期执行监管的过程中与被监管者发展的亲密关系为金融监管的宽容提供了空间。旨在鼓励和促进储贷业发展的美国储贷会的监管机构——联邦住房贷款委员会一向与被监管的储贷机构有利害关系,监管者与被监管者更是利益相关,造成了这些金融机构在1981年美国经严重衰退后出现经营困难之际监管机构采取了监管宽容的姿态,降低对储贷会资

本金最低限额的规定；允许储贷机构将承诺票据作为资产计入其资产净值；允许储贷机构将有问题的贷款挂帐不报，增加其正常资产净值。而这一系列决策的出台，并没有及时地遏制储贷机构的经营风险，相反却放松了对储贷会经济约束，进一步为储贷会从事高风险业务提供了机会、能力和动力，某种程度上纵容了储贷会的扩张，并为 20 世纪 80 年代的储贷机构危机开通了道路。

### （三）误区之三：监管引致的道德风险

中央银行是银行的银行，在金融监管中充当最后贷款人，当银行流动性危机爆发时进行紧急救助。中央银行一般有三种做法：贷款，包括中央银行直接贷款，设立特别机构和专项基金间接提供财务救助，临时组织大银行集资救助；兼并，宣布由大银行兼并或接管问题银行，承担其部分或全部资产借以恢复公众信任，重新运作；担保，政府或中央银行出面担保，帮助问题银行度过挤兑或清偿的难关，包括有政府或中央银行购买问题银行资产，接管问题银行并保证清偿其全部或部分债务。中央银行参与救助，不仅仅是扮演最后贷款人角色，更重要的是清除集体行为的非理性造成的金融恐慌。但是中央银行的这一举措有可能削弱市场惩戒的约束机制，助长了道德风险。“美联储”于 1984 年大陆伊利诺斯银行陷入困境时采用了“大银行难以倒闭”的政策，当时联邦存款保险公司不仅为 10 万美元以下的储户提供完全担保，还担保了 10 万美元以上的储户。政府与大银行之间隐含担保契约增强大银行风险投资偏好以及道德风险的动机，从而加大商业银行经营的风险。同时小银行将被置于不利的竞争地位，使不公平竞争机制得以滋长。

## 三、走出误区——合理界定中央银行的监管行为

监管误区的形成不同程度地与中央银行的行为缺陷有着密切关系。监管的滞后反映了中央银行虽然可以借行使监管的行政权产生强制性的银行信息供给，但是昂贵的监管成本决定着中央银行信息优势总是有限的，有效信息供给的缺乏使中央银行可能为切断从信息分布不对称通往进一步加剧的非理性的集体行为的道路所作的努力化为泡沫；监管的宽容，一方面反映了中央银行拖延危机的处置时间，只能推迟危机的爆发而不能彻底解决危机，另一方面也折射出导致监管过度宽容的人为裁度的监管方式（日本经验）的失败、为中央银行过度的行政干预再次敲响了警钟；而中央银行提供的旨在保护银行的稳定与安全、维持和恢复社会公众信任的最后贷款人制度在消除金融恐慌的同时，助长了银行的道德风险倾向，而正是这一行为削弱市场惩戒的功能并增加风险的累积。因此，我们在完善金融监管手段，提高监管的效率时有必要重新审视、合理界定中央银行监管的行为。

### （一）健全和完善金融监管的法律与法规，促使监管行为的市场化

金融监管之所以存在过度的行政干预空间，与该国的市场化进程有莫大的关系（包括法制化、规范化与制度化）。法制化、规范化与制度化越高，行政干预的空间越小；反之，则越大。20 世纪 80 年代的日本已经发展成为政府主导型的发达市场经济国家，但金融监管的规范化、制度化尚处于起步阶段，不得不依赖于行政干预，而人为裁度的行政监管手段的行使又进一步束缚规范化与制度化的进程，这一恶性循环造成行政干预难以约束，监管效率低下。我国仍处于市场经济转轨时期，体制遗传的缺陷造成现实低水平的市场监管手段与高程度的行政监管手段，金融监管法律基础环境发展严重滞后，法制化的难以健全进一步制约了规范化和制度化的推进。这不仅仅表现在金融机构的市场准入方面，而且更大程度上反映在金融机构的市场退出上。中国虽然已出台了中国人民银行法、商业银行法、保险法等多部法律与法规，

但只对金融机构市场准入有着严格的规定,金融机构的市场退出存在着严重的法律缺位。1995年中国人民银行接管中国农业开发信托投资公司从而出现了中国金融机构第一起退出案,至今全国接管、收购或兼并、关闭、破产的金融机构退出案已有11起,除“广信”依法破产清算外,其它均依行政权力被收购兼并、关闭和撤销。其中,1997年海口城市信用社因挤兑出现支付困难时强制由海南发展银行托管乃至兼并一案仍历历在目,这一由行政策划的兼并重组未能彻底清除金融的风险,反而导致了1998海南发展银行惨遭关闭的命运。正是因为金融机构监管的某一环节处于法律的真空状态,当金融机构风险暴露时,央行的监管无法可依,只能借助强制性行政干预来解除金融危机,但结果适得其反,强制性的干预只是拖延了风险的爆发并且加大了风险爆发的力度。要改变这一局面我们现阶段必需加强监管的法制化建设,完善金融监管的法律基础环境,特别是金融机构的市场退出方面。应依法健全金融机构被接管、终止、兼并、破产、清盘、拍卖等方面的法规和管理办法,包括金融机构接管法、金融机构破产法、金融机构临时性支付风险管理法、金融机构兼并收购的管理办法,为制度化、规范化的监管提供法律基础。

### (二)完善信息披露机制,加强信息透明度,完善央行金融监管行为

监管成本居高不下导致中央银行信息优势的不足、识别风险能力的有限并外在决定着监管的滞后。中央银行依靠频繁地现场与非现场检查将难以实现高效率的监管。利用市场投资人的信息也许能弥补央行的优势不足,并帮助央行实现监管的目标。Berger, Davies and Flannery 1989年第4季度至1992年第2季度的对184家样本银行的调查以及对美联储关于样本银行的信用评级与同期市场评价的比较分析,证实了这一可能性。调查结果显示除现场检查之后很短一段时间外,市场投资人对银行风险状况的变动识别总不会比政府监管当局慢。而且市场信息比政府监管当局的信息更具前瞻性,甚至在银行风险暴露前3年就已表露无疑,已成为预测银行经营、财务状况和风险度变化的最好指标。既然央行在提供信息及时性方面无法完成比市场投资人更好,因而中央银行应当作的是为市场投资人更及时、更准确的评估银行的经营和财务状况方面提供制度的安排,以补充、完善央行的信息不足。其中最为重要的是改革信息披露制度提高透明度,增强市场约束功能。通过规范信息披露、增加透明度,使银行所披露的信息充分、准确、连贯且更具可靠性和可比性。各国在实践中已采取了措施,如建立统一、完善的会计体系以保证信息的准确性;规范银行和上市企业的信息披露要求,包括披露时间以保证信息的及时、充分、规范;鼓励和规范市场中介结构的发展以保证对信息的分析和处理的客观性。我国现阶段在信息披露方面还有很长的一段路,以国有银行为主体的商业银行体系缺乏透明度,除“深发展”与“浦发”两家银行作为上市公司受证券法约束有着较为规范的信息披露外,其他银行均未上市,而中央银行又尚未制定完善的信息披露的游戏规则,致使市场投资人缺乏了解银行资产质量、经营状况的渠道;中央银行对商业银行的管制也过多,特别是利率的管制,价格信号的扭曲导致市场投资人不能通过有限的信息——利率识别银行的潜在风险;银行发行的金融工具种类也有限,价格信号过少,不足以成为市场投资人评价银行风险的依据。因此,我们必须在提高信息供给充分性、准确性、规范性和可靠性的制度安排方面作更多的努力,完善信息披露,弥补央行及时识别金融风险方面的不足。

### (三)审慎使用最后贷款人制度,建立市场激励机制,提高央行的金融监管效率

既然中央银行充当最后贷款人,对所有危机金融机构实行贷款援助、对所有存款人实施全额本息赔付、保证清偿全部债务只会起到不良的示范效应,助长机构的道德风险、降低监管的

效率,使中央银行为清除金融恐慌所作的一切努力付之东流,那么审慎使用这一制度,进行适度救助也就非常必要。只有取消对金融机构安全的完全保证,合理约束中央银行参与资金救助的出资责任,明确在危机机构债务损失中的承担份额,建立相应的市场激励机制才能使中央银行在清除集体非理性行为导致的金融恐慌的同时又能够避免削弱市场惩戒功能和助长银行道德风险,将监管引致的负面影响尽可能地降低到最小。亚洲金融危机爆发后,国际货币基金组织就表示将限制政府对银行的担保作为防范金融风险的首要措施。即使在危机期间为恢复市场信心,防止银行挤兑,政府为银行债权提供担保,也必须是有条件的,必须配以惩罚手段。由于体制遗传的缺陷,我国金融监管是完全救助型的监管。中央银行充当所有银行机构的监护人角色,对银行的“生老病死”负全责。对于风险监管,不仅要实施市场准入、退出的监管,而且要帮助解决头寸不足,危机救助,甚至关闭清盘时债务清偿的资金需求,实施完全的资金救助。我国 11 起金融机构退出案,10 起的债务最终完全是由中央银行承付的,只有“广信”的债务,摒弃全额接管负债的方式,对存款人的赔付只限于本金,利息损失由存款人承担。过度的保护,使我们某些金融机构无法培养风险意识,无视金融法律与法规,热衷于短期利益投机、进行恶意经营,客观上加剧了金融机构的风险。因此,我们应当加快建立市场激励机制,选择部分负债接管方式,由存款人共同承担损失,为投资人加强对银行的监督提供动力,从而将监管引致的道德风险降低到最低水平。

**主要参考文献:**

- [1]陈红. 金融监管的制度背景与效率机制[J]. 世界经济,1999,(8).
- [2]罗颖. 信息披露与市场约束[J]. 国际金融研究,1999,(8).
- [3]Berger Allen N., Sally M. Davies and Mark J. Flannery Comparing Market and Regulatory Assessment of Bank Performance: Who Knows What When? [N]. Federal Reserve Board, working paper, March 1998

## **The Functional Role of the Central Bank in the Financial Regulation System**

LI li-qun

*(Investment Department of Shanghai Brilliance Group Co., Ltd. Shanghai, China, 200002)*

**Abstract:** The intrinsic characteristics of the financial industry require the central bank to exert regulations over various financial institution's entry into and exit from the financial industry. However, the development of financial regulation systems in various countries showed that all regulations by central banks is not efficient. The errors and inefficiencies of central banks often render the regulation system ineffective. Therefore, in order to improve the financial regulation system in China, the regulation functional behaviours of the Central Bank should also be properly regulated. Only when such regulations are in place can the errors be rectified, and can the financial regulation system become more efficient.

**Key words:** regulation errors; market-driven regulation; end creditors; market incentives