

银行市场约束与政府监管 的权衡与选择研究

——对我国银行外部监管效应的论证

黄 蕙

(上海外国语大学 国际金融贸易学院, 上海 200083)

摘 要:随着金融全球化和金融创新的发展,宏观系统性冲击造成了一系列银行危机。政府监管和市场约束作为银行外部监管体系的两个工具,其作用越来越受到重视。文章分析了在发生系统性冲击时如何在二者之间进行权衡和选择,从而达到最优的监管组合的效果,并针对中国的现实提出了政策建议。

关键词:银行;市场约束;政府监管;系统性冲击;权衡

中图分类号:F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2006)11-0076-12

一、银行危机与外部监管体系的系统解读

最近二十年来,随着金融全球化和金融创新的发展,世界范围内发生了一系列的银行危机,对金融系统和整个经济造成了破坏性影响。为了避免或减少银行发生危机的可能性及其危机对经济的负面影响,世界各国的中央银行纷纷采取管制措施,限制银行的经营活动和银行业的进入。央行的主要工具是新巴塞尔协议提出的三大支柱:最低资本要求、政府监管和市场约束。

政府监管与市场约束都属于银行的外部监管体系。20 世纪 30 年代之前,银行业监管的主要方式是市场约束,通过银行股票、存款和其他债券的价格和数量影响银行的筹资成本并约束银行。1929~1933 年经济危机之后,政府监管逐渐取代了市场约束,建立了利率管制、业务范围管制和存款保险制度等,并且起到了不错的效果。但是此后银行监管体系越来越不能适应银行业发展的要求,由于政府监管引发了道德风险问题、监管的高昂成本以及政府官员的利益偏好等问题,银行倒闭事件时有发生,因此市场约束的作用又被重新提上议事日程。市场约束与政府监管在防范银行风险方面各有利弊,又有一定的替代性和互补性。

强化市场约束机制的好处是可以提高银行的问题被更早发现的可能性。

收稿日期:2006-08-20

作者简介:黄 蕙(1971—),女,上海人,上海外国语大学国际金融贸易学院讲师,金融学博士。

Caprio 和 Honahan(1998)指出,市场约束通常可以比央行更早发现银行的问题,资产的价格和数量可以为政府监管提供信息。而且市场约束采取行动的时滞较短,可以减轻央行的负担,并提高政府监管的效率。市场约束的另外一个好处是可以减少央行因其独家垄断地位而不可避免会犯的错误。而且加强市场约束还可以减少央行为了保持金融体系的稳定而尽可能回避将问题银行关闭的风险。但是市场参与者关心的只是银行倒闭的私人成本,因此市场价格不能反映银行倒闭的社会成本。市场监督和收集的私人成本可能超过带给市场参与者的好处,市场参与者可能因此失去市场监督的动力,并且还有可能出现小额市场参与者搭大额投资者便车的现象。此外只有在相关信息得到充分披露的情况下,市场才能将信息有效地反映在资产的价格上,而市场参与者并不一定具有专业技能来对银行复杂的、甚至有时是不透明的信息作出恰当的分析,况且在银行的某些经营领域(如风险分析和控制系统)的信息披露是不可行的。此外,一些国家的证券市场(包括银行发行的股票和债券)是有限而且低效率的,市场价格和数量无法反映银行的真实风险。而对于未上市和未发行债券的银行来说,市场约束就只剩下存款人惟一一条途径了。

政府监管 19 世纪 30 年代后逐渐取代了市场约束,其理论基础有两大体系:金融脆弱说和公共利益说。金融脆弱说(Minsky, 1982 等)提出金融业是特殊的高风险行业,其运行对社会经济体系的影响特别大,因此,需要政府特别加以监管。公共利益说(Stiglitz 等, 1981)认为金融监管是政府提供的一种公共产品,可以减少或消除金融市场失灵。金融市场失灵表现在自然垄断、外部效应以及信息不完全和不对称三个方面。但是随着金融业和金融市场的发展,政府监管的局限性日益暴露出来,反对的论点也开始浮出水面。其中管制俘虏说的主要观点是:管制机构不过是被管制者俘获的猎物或俘虏而已,管制机构会逐渐被它所管制的行业所控制和主导。管制供求说(Stigler, 1971)把公共管制看成是政府提供的一种公共产品,是否采取某种管制政策,管制的范围有多大、程度有多深,完全取决于需求与供给两方面的作用。管制寻租说(Kreuger, 1974 等)认为金融监管作为政府管制的重要组成部分,存在着寻租现象。而管制成本说则指出由于管制成本的存在,会导致经济的无谓损失。

市场约束在处理个别银行的问题时具有较大优势,而很难应对银行业的系统性风险。当宏观经济发生波动时,银行的资产价值受到很大影响,即使银行本身的运作是健康的,投资者也会因为宏观经济的风险而作出过度的反应,而不是根据银行本身的风险指标来采取行动。那么当系统性风险发生时,政府监管和市场约束的各自的作用和如何在二者之间进行取舍才能够发挥市场约束和政府监管各自的优势,让二者相互配合,取长补短,共同构成一个较为完善的银行外部监管体系呢? 本文主要利用 Holmstrom 和 Tirole(1997)以及 Rochet(2004)模型分析在面临系统性冲击的情况下,如何权衡与选择市场

约束和政府监管,实现二者的最优组合。

二、银行市场约束与政府监管权衡与选择的基本理论模式

Rochet 的系统性风险模型是在 Holmstrom 和 Tirole 的模型的基础上建立的,主要分析了在不存在系统性风险和存在系统性风险两种情况下,市场约束和政府监管的权衡与选择问题。模型的假设条件、分析框架和分析结论如下:

(一)模型的假设条件

假设银行的存款为 D ,股本为 E ,贷款为 L ,存款保险基金收取的保险费为 P ,那么银行的预算约束为 $D+E=L+P$ 。这里假设存款保险基金代表了存款人的利益,即市场约束的力量。假设每单位资产的收益率在投资成功时为 R ,失败时为 0 。所有的参与者是风险中性的,并假设利率为 0 ,因此不存在折现问题。央行对银行的监管表现为存款保险基金与银行之间签订的契约^①,规定银行存款量 D 、股本 E 和贷款量 L 的水平。假设条件如下:

(1) $L > D$,这意味着银行的一部分贷款由存款融资。

(2) 贷款质量取决于银行经理不可观测的决定。他可以监督贷款,这样贷款偿还的可能性较高为 p ,或者也可以逃避,这样贷款偿还的可能性只有 $p - \Delta p$,但是逃避可以给银行经理带来相当于 B 的私人好处。这里忽略银行经理与股东之间的利益冲突,而将二者视为一体。

(3) 从整个经济的角度来看,银行的社会价值超过其投资的价值,因为银行提供支付系统等服务,所以银行的持续经营有额外的价值 $v \geq 0$ ^②。

(4) $(p - \Delta p)R + B + v < 1 < pR + v$,这意味着只有受到监督时贷款才有正的社会价值。这个假设意味着 $R > \frac{B}{\Delta p}$ 。

(5) 在中期 $t=1/2$ 时,由于无法分散的风险(例如经济萧条)而出现系统性的风险,所有银行遭遇流动性冲击的可能性均为 q ,假设 q 值足够小,所以即使发生系统性冲击,银行的贷款仍可以盈利,即有: $(1-q)pR > 1$ 。

(二)分析框架

模型分析了系统性冲击不存在和存在两种情况。系统性冲击是指由于宏观经济因素如经济周期、商品供求变化、资本市场价格波动等造成的整个银行体系无法分散的风险。

1. 不存在系统性冲击的情况

最优的契约 (L^*, D^*) 应该使得社会剩余最大化,社会剩余为贷款的净收益加上银行持续经营的额外价值,即: $L[pR + v - 1]$ 。约束条件有两个:一个是存款保险基金必须收支平衡,即: $P = D + E - L \geq (1-p)D$;另一个是银行经理必须有监督贷款的激励,或者说监督贷款的收益要大于或等于逃避监督的收益,即: $p(RL - D) \geq (p - \Delta p)(RL - D) + BL$ 。两个约束条件分别可以简

化为:

$$L \leq pD + E \quad (1)$$

$$D \leq \left(R - \frac{B}{\Delta p}\right)L \quad (2)$$

因此这个最优化的过程可以表示为:

$$\begin{cases} \max L(pR + v - 1) \\ L \leq pD + E \\ D \leq \left(R - \frac{B}{\Delta p}\right)L \end{cases}$$

$$\text{求解得到: } D^* = \left(R - \frac{B}{\Delta p}\right)L^* \text{ 和 } L^* \left[1 - p\left(R - \frac{B}{\Delta p}\right)\right] = E.$$

假设银行需要资本 $E > 0$, 不能 100% 靠外部融资, 那么从最优解的表达式可知: $p\left(R - \frac{B}{\Delta p}\right) < 1$ 。假设存款保险费是根据风险水平确定的, 保险费全额补偿存款人的损失, 即: $P = (1 - p)D$, 那么可得: $L = D + E - P = pD + E$ 。又因为股东价值为 $S = p(RL - D)$, 所以股东价值也可以表示为 $S = (pR - 1)L + E$, 并且因为 $pR - 1 > 0$, 所以股东价值 S 随着贷款 L 的增加而提高。因此对银行的最低资本要求为 $L \leq \frac{E}{k}$ 时, 其中: $k = p\frac{B}{\Delta p} - (pR - 1)$, 股东就会选择最大的贷款量 $L = \frac{E}{k}$ 。这样央行只需要通过下面两个工具就可以完成银行系统的最优化: 一个是根据风险水平定价的存款保险系统 $P = (1 - p)D$ 和最低资本要求 $L \leq \frac{E}{k}$, 其中: $k = p\frac{B}{\Delta p} - (pR - 1) > 0$ 。

这个最优的配置可以由银行经理和存款保险基金之间的契约来完成, 契约规定存款保险的保费定价为 $P = (1 - p)D$, 并规定银行的贷款 L 不得超过 $\frac{E}{k}$ 。在没有宏观经济的冲击时, 市场与政府安排的结果是一样的。

2. 存在系统性冲击的情况

假设在中期 $t = 1/2$ 时, 由于无法分散的风险(例如经济萧条)而出现系统性的风险, 只有将现金 ρL 注入银行, 银行才有可能维持下去, 否则银行投资的项目价值就会降到 0。 ρ 值^③衡量的是银行受到系统性冲击的大小, 假设所有银行都同时受到冲击, 但是每家银行的 ρ 值是不同的, 并且央行事先知道 ρ 值。

当存在宏观经济的冲击时, 央行必须从银行系统全盘考虑。不仅要考虑存款人挤兑的风险和保护存款人的利益, 也要考虑银行之间的风险传染。假设银行受到系统性冲击的大小 ρ 值服从连续分布, 分布函数为 F , 那么 $F(\hat{\rho})$

表示 $\rho \leq \hat{\rho}$ 的银行比例。因为央行知道每家银行受到系统性冲击的大小 ρ 值, 所以可以根据 ρ 值来选择最优的监管契约, 也可以在 $t=1/2$ 时根据 ρ 值来决定是否关闭一家银行。假设发生萧条时银行被允许继续经营的概率为 $x(\rho) \in [0, 1]$ 。如果银行被关闭, 其资产就遭到清算^④, 存款人可以从存款保险基金那里获得补偿。因此监管契约的内容应包括持续经营的概率 $x(\rho)$, 贷款量 $L(\rho)$ 和存款量 $D(\rho)$ 。

这时前面的两个约束条件(1)式和(2)式分别变为:

$$L(\rho) \left[1 - \{1 - q + qx(\rho)\} p \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right) + q\rho x(\rho) \right] = E \quad (3)$$

$$D(\rho) = \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right) L(\rho) \quad (4)$$

其中: $1 - q + qx(\rho)$ 表示在 $t=1/2$ 时银行无条件持续经营的概率, $\rho x(\rho)$ 表示流动性冲击发生时需要注入资金的概率。

社会剩余 W 由两部分组成: 一个是银行贷款产生的预期净盈利, 另一个是银行系统整体持续经营的社会价值 $V(\bar{L})$ ^⑤, 其中 \bar{L} 是银行系统在 $t=1/2$ 时的总贷款量, 即有:

$$W = \int_0^{+\infty} \{ [1 - q + qx(\rho)] pR - q\rho x(\rho) - 1 \} L(\rho) dF + V(\bar{L})$$

$$\text{其中: } \bar{L} = \int_0^{+\infty} L(\rho) [1 - q + qx(\rho)] dF$$

在约束条件(3)式和(4)式下最优化 W 的结果表明, 当存在宏观经济冲击时, 最优的安排应该是将银行分为两类:

(1) 遭受系统性冲击较小的银行 $\rho \leq \rho^* = \frac{1}{1-q}$, 在危机发生时受到央行的援助, 但是最低资本要求要比不存在宏观冲击时高, 并且资本比率随着 ρ 的提高而提高: $k_1(\rho) = \frac{E}{L(\rho)} = 1 - p \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right) + q\rho$ 。

(2) 遭受系统性冲击较大的银行 $\rho > \rho^* = \frac{1}{1-q}$, 在危机发生时被央行关闭, 并且资本比率不变: $k_0 = \frac{E}{L(\rho)} = 1 - (1-q)p \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right)$ 。

然而在宏观经济冲击发生时, 完全的市场安排和政府监管都不能达到上述最优解。首先, 完全的市场安排会导致过多的银行倒闭。这是因为不存在央行的干预时, 银行 $t=1/2$ 时补充流动性的唯一来源就是从其他银行借款。银行能够筹集的现金最多等于相当于银行资产的抵押价值, 也就是在保留对银行经理监督银行贷款的激励的前提(约束条件 4)下可以从银行那里获得的最大预期支付, 即: $\rho_0 L \equiv p \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right) L$, 因为 $\rho_0 = p \left(R - \frac{B}{\Delta p} \right) < 1$, 所以意味着

$\rho_0 < \rho^* = \frac{1}{1-q}$ 。这样所有遭受宏观冲击的可能性在 $\rho \in [\rho_0, \rho^*]$ 区间的银行应该持续经营下去, 但是如果没有央行的援助就不得不倒闭。这表明中央银行应该对处于 $\rho \in [\rho_0, \rho^*]$ 区间的银行提供流动性支持, 这样比完全的市场化安排更好。

再来分析政府监管自身存在的问题。事实上只要银行发放了一定量的贷款, 只要 $\rho < pR + V'(\bar{L}) = \rho_1$, 其持续经营的社会价值就为正值。根据假设(5)可知: $\rho_1 > \rho^* = \frac{1}{1-q}$ 。如果央行受到政治压力, 就不可能将银行的流动性支持限制在 $\rho < \rho^*$ 的范围内, 因为如果让处于 $\rho \in [\rho^*, \rho_1]$ 区间的银行也持续经营下去对整个社会是有利的。但是这意味着倒闭银行的家数过少, 即出现监管回避。而且因为预期到监管的发生, 银行在 $t=0$ 时会过度投资。审慎监管的本质问题在于虽然政府介入可以避免过多银行倒闭, 但是因为央行承诺提供流动性支持又会导致过少的银行倒闭和银行过度投资的问题。

(三) 模型结论及其局限

在没有宏观经济冲击时, 市场约束和政府监管都可以得到最优的解决方案, 但是当宏观经济冲击发生时, 风险水平 $\rho < \rho_0$ 的银行是有清偿力的。对于风险水平在 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 之间的银行, 如果没有政府监管, 市场约束就会导致过多的银行倒闭, 因此央行应向这些银行提供紧急援助; 而对于 $\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行, 如果央行作为最后贷款人受到市场参与者的压力而不得不向银行提供流动性支持, 就会导致过少的银行倒闭和银行的过度投资, 所以央行应拒绝对其再贷款, 关闭这些银行。因此当存在宏观冲击时, 不能单单依靠市场约束的力量, 但是又必须提高央行的独立性, 使其独立于其他政治权力机构, 避免被迫向 $\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行提供再贷款的情况发生。最优的监管契约如图 1 所示:

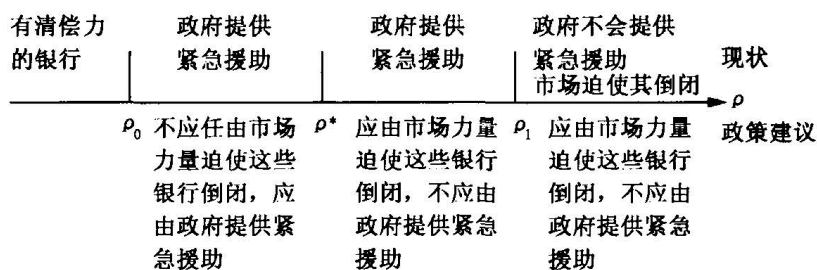


图 1 关闭银行的最优决策

该模型的结论也可以用类似于统计学中“取伪”和“拒真”的概念来表示。如表 1 所示, 单纯的市场约束常犯的的错误是“拒真”, 就是本来应该继续经营下去的银行在市场的过度反应下不得不倒闭; 而政府监管常犯的的错误是“取伪”, 即向本来应该倒闭的银行提供再贷款。事实上市场约束与政府监管的最优组

合应该是“取真”和“拒伪”，即由央行向 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 的银行提供援助，而由市场迫使 $\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行倒闭。

表 1 市场约束与政府监管的组合情况

事实 行动	真($\rho_0 < \rho < \rho^*$ 的银行应持续)	伪($\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行应倒闭)
拒	(1)拒真——迫使 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 的银行倒闭	(2)拒伪——迫使 $\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行倒闭
取	(3)取真——支持 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 的银行继续经营	(4)取伪——支持 $\rho^* < \rho < \rho_1$ 的银行继续经营

Rochet 模型从一个新的视角对宏观冲击下市场约束和政府监管的权衡与选择提出了解决思路和具体的操作方法,但是美中不足的是没有就如何提高央行的独立性,保证其不会因为受到政治压力而扩大再贷款的范围进行分析研究。而且除了存款保险基金之外,银行的市场约束主体还应包括存款人。存款人通过对高风险银行要求更高的利率或从高风险银行中提取存款的渠道来约束银行的风险经营。而该模型并未反映这个方面的约束。

三、对我国银行外部监管效应的论证

(一)我国银行外部监管的现状分析

我国存款利率还没有放开,存款人无法通过提高存款利率来约束高风险的银行,而且由于当前经济中存在着流动性过剩的现象,居民投资渠道狭窄,社保体系不完善导致对未来收入及消费预期不确定等因素影响,居民存款水平高居不下,存款人通过减少存款量来影响银行经营的途径也无法实现。因此来自存款人的市场约束几乎不存在。Rochet 的模型主要是通过存款保险基金与银行之间的契约来影响银行的经营。但是我国到目前为止尚未建立存款保险制度,所以通过存款保险基金来约束商业银行的方法也无法实施。

由于在我国来自市场参与者的约束微乎其微,实际上对银行的外部监管主要是靠央行和银监会来进行的。由于过分强调政府监管的作用,把本应由市场发挥的作用也强加在央行和银监会身上。作为银行外部监管的惟一实际主体,央行不可避免地承担起最后贷款人的角色,不仅增加了巨额的监管成本而且还导致监管效率的下降。过度监管还造成银行和市场其他参与者对央行产生依赖,不积极主动地监督和管理风险。

Rochet 模型中一个隐含的假设是银行是私人所有的,央行在提供紧急援助时只考虑社会剩余最大化,而不考虑银行股东的收益。但是在我国,国家在银行的所有权比例很高,因此除了考虑社会剩余之外,央行在提供再贷款时还要保护国家作为银行股东的利益。

假设在系统性冲击下央行对银行提供紧急援助,那么股东价值可以表示为 $S = (1 - q + qx) p (RL - D) + qpxL$, 根据约束条件(3)可得: $S = [(1 - q + qx) \frac{pB}{\Delta p} + qpx] L$ 。因为对于任何一个风险水平 ρ , 股东价值 S 都恒大

于0,所以如果银行为国家全资所有,那么央行对任何风险水平的银行提供再贷款对国家股东来说都是有利的,而且 ρ 越大,从紧急援助中增加的股东价值越大。这样为了保护国家在银行中的股东利益,央行会无限制地对所有国有银行提供再贷款。

因此相对于Rochet模型,我国央行过度援助的情况更为严重,传统上国家是国有银行惟一的所有者,央行在提供再贷款时不可避免地将最后贷款人和银行所有者的角色相混淆,不仅对 $\rho_0 < \rho < \rho_1$ 的银行提供再贷款,而且所有 $\rho > \rho_1$ 的银行也可以得到紧急援助。自1998年以来,我国政府为救助金融机构和推进金融改革总共花了5万亿元人民币。^⑥

巨额救助但不利于改善银行的治理结构,降低银行风险,反而诱发了银行的道德风险,并给央行和财政带来沉重负担。央行最终通过铸币税和通胀税将再贷款的负担摊派在所有人民币持有者的头上,结果是让老百姓承担了国有银行的经营风险,这样做既不利于公平又不具有效率。此外,向国有银行的无条件援助对于民营银行来说也是一种不公平的表现。

(二)我国银行外部监管体系的最优组合:市场约束与政府监管的权衡与选择

从理论上讲,我国央行再贷款的范围与Rochet模型的结论应该是一致的,即: $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 。市场约束与政府监管的最优组合如图2所示:

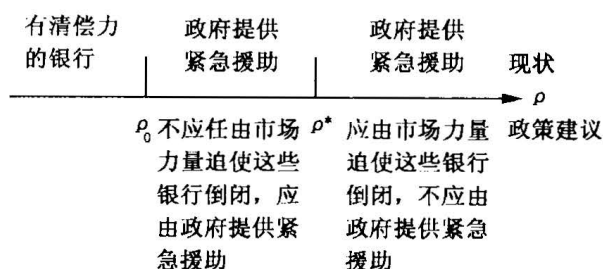


图2 我国市场约束与政府监管的最优组合

在以往我国传统银行体制中,央行不加区别地对所有陷入困境的银行提供紧急援助,在转型经济的初级阶段对稳定我国的金融经济运行曾起到过重要作用。我国长期以来国有银行数量少、规模大,事实上存在着银行“太大而不能倒”的情况。任何一家银行的倒闭都将给我国金融体系和经济的稳定造成极大的冲击,使我国多年的经济建设成果毁于一旦。此外,国有银行的部分不良贷款也是由于以往种种政策性因素造成的,因此国家有责任为此买单。但是随着对外开放的深入和金融体系市场化改革步伐的加快,再照搬过去那种无条件、大范围的紧急援助已经越来越与建立现代金融体系的目标相背离。今后央行在提供再贷款时,应严格把关,杜绝过度援助的现象。

由于我国央行过度援助的深层原因是银行国有比例过高,因此要解决这个问题,首先就要降低国家在银行的所有权比例。虽然我国大型国有银行相继上市,但是国家“一股独大”的问题并未解决。作为银行股东,国家追求的是股东利益最大化;作为银行监管者,国家追求的是金融系统的健康稳定。多元化的目标影响了国家的科学决策。在提供紧急援助时,国家不能既当运动员,又当裁判员。只有当国家在银行的所有权比例降低后,央行在再贷款决策时,才能从整个社会剩余水平来考虑最优的紧急援助水平,而不是考虑保护国家股东的利益,也只有这样,央行才能把再贷款的范围限制在 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 。为此,必须积极引入多元战略投资者,包括外资资本和非国有资本,使之成为银行的大股东。

其次,因为央行事先知道 ρ 值,所以可以据此对最后贷款人的实施者、贷款标准、援助方式、贷款时限、贷款条件进行明确的规定,保证最后贷款人制度的规范性,把握好“谁该救谁不该救”和“什么情况下该救什么情况下不该救”的问题,防止过度援助。

而实际的情况是,央行往往迫于各方市场参与者的压力而过度救助。为了避免最后贷款人职能的滥用,就必须提高央行的独立性和权威性。对于事先制定的援助标准和条件不能随意改变,标准的调整只能根据模型参数的改变由央行通过一定的程序进行,按章办事,统一规范,坚持援助标准的刚性原则。只有这样才能减少商业银行的依赖性和侥幸心理,对其风险控制产生压力和动力。

最后,在实际操作过程中,由于模型多个参数(如 B 、 p 等)只能靠经验和实证研究获得,所以在此基础上建立的援助标准会有所偏差。特别是在我国统计数据真实性和可靠性得不到保证的情况下,据此制定的标准可能会和实际情况有比较大的差距。因而在制定紧急援助的标准时,我国央行可以考虑以一个有一定上下浮动比例的较宽区间来代替模型给定的区间。所有 ρ 值落在这个范围的银行都有资格申请央行的紧急援助。央行对这些银行的风险情况进一步评估后,再确定其中哪些银行可以获准贷款。这种模糊策略既坚持了援助标准的原则性,又保持了一定的弹性和灵活性。而且由于落在这个较宽区间的银行并不确定能够成为援助的对象,也可以形成对银行谨慎经营和控制风险的一种压力,在一定程度上减少因为央行的明确承诺而导致的紧急援助的道德风险问题,促使商业银行转向依靠自身的经营管理、提高自身的资本管理和风险管理水平来抵御可能出现的风险,降低对央行援助的依赖性。当然这个模糊是事中的模糊,央行必须在事后进行信息披露,增加政策的透明度,防止“暗箱操作”。

Rochet 模型中的市场约束主要是依靠存款保险基金与银行之间的契约来完成的。存款保险基金向银行收取的保费与风险水平 ρ 挂钩,从而通过保

费的提高对高风险银行进行限制。我国虽然存款保险制度尚未建立,但是近年来相关的研究和准备工作一直在进行之中。建立存款保险制度是大势所趋。存款保险公司作为一种国家金融安全网的制度安排,主要的目的是保护存款人,维护金融系统的稳定性。存款保险公司保障存款人的资金安全,这会进一步弱化存款人对银行进行监督和约束的动力。但是在我国存款利率尚未市场化、存款人的风险意识和对金融风险的分析能力不强、金融市场发育程度较差、存款人对银行的约束机制缺失的情况下,如果能在设计存款保险制度时充分考虑到存款保险公司对银行的监督作用,成立存款保险公司也不失为加强市场约束的一个可行的选择。

为了发挥存款保险公司的约束作用,除了制定与风险水平相联系的差别费率之外,还应尽量减少存款保险公司的官方色彩。世界各国的存款保险制度有两类。一类是以美国为代表的官方存款保险模式,另一类是以德国为代表的非官方存款保险模式。从加强市场约束的角度来说,非官方的存款保险形式更为有效。参加存款保险的成员银行承担损失增进了相互之间监督的激励,提高存款保险机构对金融机构经营风险状况的敏感度,有效地对银行风险进行约束。而政府主导的存款保险虽然有政府强大的财力作为后盾,但是如果缺乏严格的管理制度和规范,可能因为政府背景而导致实际的政府担保并引发道德风险以及委托代理问题。特别是在目前我国商业银行普遍存在政府隐性担保的环境下,如果建立政府出面主办的存款保险,那么就只是改变了担保的形式而已,对市场约束的促进作用并不大。

在设计存款保险制度时存款保险公司应与央行进行充分沟通和协调,央行和存款保险公司之间既有分工又有合作。双方应建立信息交流和共享机制,存款保险机构在制定差别费率时可以从央行那里获得银行风险的相关信息,也可以为央行提供信息反馈。因为完全市场约束有过多关闭银行的倾向,当央行发现风险在 $\rho_0 < \rho < \rho^*$ 之间的银行因为存款保险公司或其他市场参与者的压力而面临关闭时就可以及时为银行提供紧急救助。

此外,因为 $\rho_0 = p\left(R - \frac{B}{\Delta p}\right)$, 其中 B 为银行经理因不监督贷款而获得的私人好处,所以如果能够降低 B 到 b , ρ_0 就可以提高到 $\rho'_0 = p\left(R - \frac{b}{\Delta p}\right)$, 央行的紧急援助范围就可以缩小到 $\rho'_0 < \rho < \rho^*$ 。因此在设计存款保险制度和进行政府监管时,应考虑加强对银行经理的约束和监督,减少其因为逃避监督而获得的私人好处,提高银行经理监督贷款的积极性,这样也可以减小央行再贷款的范围和负担。

四、研究结论及相关启示

市场约束和政府监管各有优缺点。在没有宏观经济冲击时,二者都可以

实现最优的解决方案。而面临系统性冲击时,单纯的市场约束会导致类似于统计学中的“拒真”错误,使过多银行倒闭;完全靠央行作为最后贷款人又会因为监管过度而导致“取伪”错误,让一些本来应该倒闭的银行也获得了紧急援助。因此必须在市场约束与政府监管之间进行权衡和选择,才能充分发挥各自的优势,实现二者的最优组合。

由于我国银行国有化程度很高,央行往往不加区别地对所有陷入困境的机构提供紧急救助,这样会引发严重的道德风险,并给央行带来沉重的负担。央行的再贷款是应该有严格前提和约束条件的,即 $\rho_0 < \rho < \rho^*$,这些银行目前由于宏观冲击出现暂时性流动性困难,在市场参与者的约束下面临倒闭,但是通过自我纠正或重组等一系列措施,将可能重新步入良性发展的轨道。对风险水平高于 ρ^* 的银行必须避免过度贷款带来的道德风险。为此必须降低我国银行国有股的比例,提高央行的独立性和权威性,严格按照事前制定的援助标准和条件操作,并对标准保持一定程度的“建设性模糊”,形成对银行谨慎经营和控制风险的压力。在我国存款人没有对银行形成监督约束的情况下,还应该建立与风险水平相适应的差别费率的非官方或半官方存款保险制度,加强对银行经理的监督,减轻央行的压力,提高监管效率。

注释:

- ①事实上,契约是在银行和央行之间签订的,后者代表了存款保险基金的利益。
- ②这个假设并不严格:当 $v=0$ 时也可以得到同样的结论,但是在下面的讨论中,这个假设便于我们讨论央行在两种方案之间的取舍——援助破产的银行并失去可信性还是关闭它们。
- ③ ρ 值事实上取决于银行的经营决策,因此是外生变量。
- ④为了简化模型,假设在 $t=1/2$ 时银行资产的清算价值为 0。
- ⑤银行持续经营的边际价值 $V'(\bar{L})$ 在此后的讨论中代替前面单个银行持续经营的社会价值 v 。
- ⑥参见胡伟:《政府救助过度 金融企业退出机制须完善》, <http://www.chinado.cn/ReadNews.asp?NewsID=603>, 2006年4月30日。

参考文献:

- [1] Barth J R, Caprio G, Levine R. The regulation and supervision of banks around the world: A new database[R]. World Bank Policy Research Working Paper 2588, 2001: 22~43.
- [2] Caprio G, Honohan P. Beyond capital ideals: Restoring bank stability[R]. World Bank, 1998.
- [3] Holmstrom B, Tirole J. Financial intermediation, loanable funds and the real sector [J]. Quarterly Journal of Economics, 1997, 112: 663~691.
- [4] Kreuger Anne O. The political economy of the rent-seeking society[J]. American Economic Review, 1974, 64(3): 291~330.

- [5] Minsky Hyman P. The financial instability hypothesis: Capitalist processes and the behavior of the economy in financial crises; Theory, history and policy[M]. Cambridge University Press, 1982.
- [6] Rochet, Jean-Charles. Macroeconomic shocks and banking supervision[J]. Journal of Financial Stability, 2004, 1(1): 93~110.
- [7] Stigler G J. The theory of economic regulation[J]. The Bell Journal of Economic and Management Science, 1971, 2: 3~21.
- [8] Stiglitz J E, Andrew Weiss. Credit rationing in market with imperfect information [J]. American Economic Review, 1981, 73(3): 393~410.
- [9] 陈建华. 金融监管有效性研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2002.
- [10] 江曙霞. 银行监督管理与资本充足性管制[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- [11] 金子寿, 刘鹤麟. 市场约束与官方监管[J]. 金融理论与实践, 2002(10): 3~5.
- [12] 胡维波. 金融监管的理论综述[J]. 当代财经, 2004, (3): 50~53.
- [13] 胡伟. 政府救助过度 金融企业退出机制须完善[DB/OL]. <http://www.chinado.cn/ReadNews.asp?NewsID=603>, 2006年4月30日.
- [14] 钱小安. 存款保险的道德风险、约束条件与制度设计[J]. 金融研究, 2004, (8): 23~24.

Tradeoff and Selection between Bank Market Discipline and Government Supervision

HUANG Hui

(College of International Finance and Commerce, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China)

Abstract: With the development of financial globalization and innovation, systemic macroeconomic shock has led to a series of banking crises. As the two components of the external bank supervision system, official supervision and market discipline have received more and more attention. This paper analyzes the tradeoff and selection between the two so as to achieve an optimal supervisory combination, and puts forward suggestions for present-day China.

Key words: bank; market discipline; government supervision; systemic shock; tradeoff

(责任编辑 周一叶)