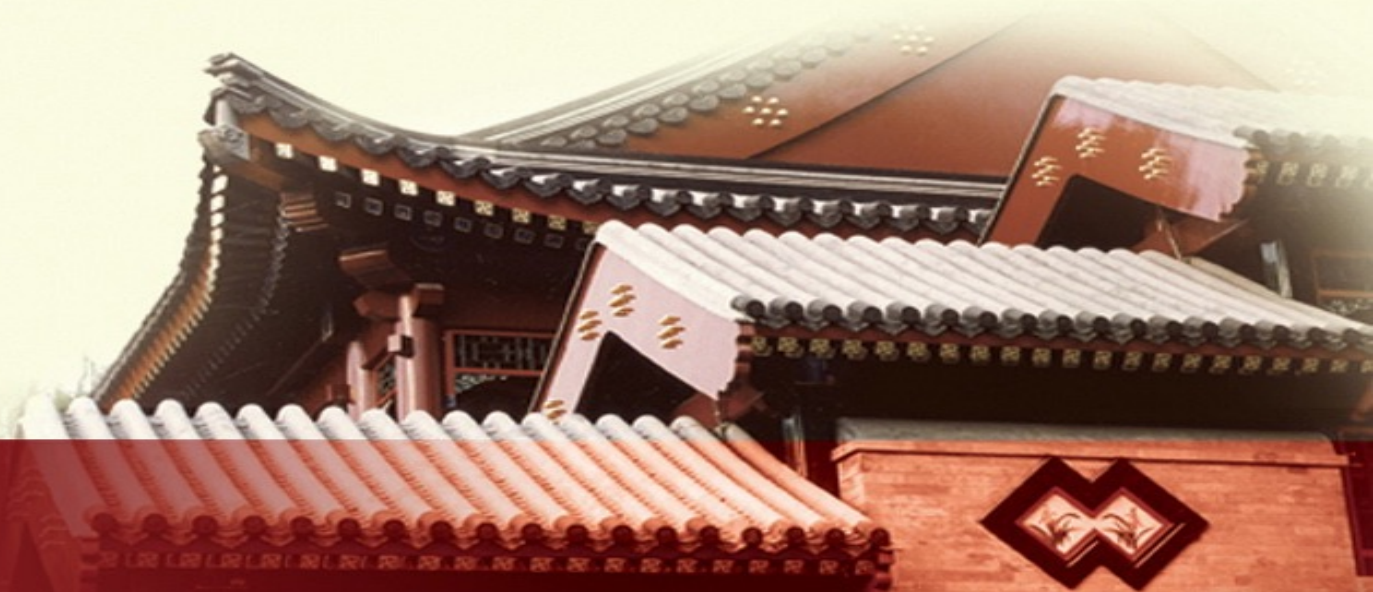




北京大学国家发展研究院
National School of Development



第 7 讲

银行与金融业的监管 中国银行业的改革

李明浩

2021年11月11日

内容回顾

- Lecture 5 中关于金融结构的内容我们学到
 - 金融体系是经济中受到最严格监管的部门
 - 主要原因是由于不对称信息的存在
 - 不对称信息的两种主要形式：逆向选择和道德风险
 - 银行等金融中介在解决不对称信息问题中具有优势：发放私人贷款，有助于避免搭便车问题
- 但是由于储户缺乏对私人贷款质量的了解，产生了另一个不对称信息问题
- 本节课问题：银行业有哪些监管？为什么要有这些监管？

上节课回顾

- 银行资产负债表
- 银行的基本业务：
 - 借短贷长，资产转换
- 表外业务
- 银行的管理
 - 流动性管理
 - 资产管理
 - 负债管理
 - 资本充足性管理
 - 风险管理

银行与金融业的监管



银行的流动性风险

- 银行的商业模式是借短贷长
- 从而存在期限错配 (Maturity Mismatch)
- 因此银行面对流动性风险 (liquidity risk): 存款者可以随时要求取现, 但银行可能并不能立即收回长期贷款
- 如果太多取现要求, 银行可能耗尽流动性资产, 需要从其他途径借贷, 或者变卖流动性低的资产

银行业恐慌与银行挤兑

- 银行破产 (Bank Failure):
 - 银行资不抵债，无法履行对储户和其他债权人的支付业务，只能停止营业。银行破产的可能性会导致存款人不愿将钱存在银行
- 银行业恐慌 (Bank Panic):
 - 关于银行系统健康的不确定性 + 顺序服务原则 (sequential service constraint) → 银行挤兑 (Bank Run) → 传染效应 (contagion effect) → 银行体系崩溃 → 银行贷款急剧萎缩 → 实体经济受到严重影响
 - 银行体系的稳定依赖于存款者的信心，如果负面信息 (甚至是 fake news) 动摇了信心，银行挤兑会不停出现
 - 预期的自我实现 (self-fulfilling prophecy)
 - 根本原因是由于银行贷款是私有信息 (private information)，从而产生了信息不对称

美国的银行业恐慌

- 19世纪末20世纪初每隔20年就会出现严重的银行业恐慌
 - 1819,1837,1857,1873,1884,1893,1907以及1930 – 1933年
- 即使20世纪20年代经济较为繁荣时期，平均每年银行破产数量有600家左右



政府安全网 (Government Safety Net)

- 政府安全网：为存款人提供保护，有效抑制银行挤兑和恐慌
- 存款保险制度 (Deposit Insurance)
 - 1934年联邦保险公司(FDIC: Federal Deposit Insurance Company)成立
 - 向存款人提供 25 万美元存款的担保偿付
 - 美国绝大多数商业银行都参加了存款保险，除商业银行，还有互助储蓄银行和储蓄贷款协会
 - 我国的存款保险制度于2015年5月正式实施
- 其他方式
 - 最后贷款人
 - 政府给陷入财务困境的机构直接提供资金或接管该机构

存款保险制度

- 联邦存款保险公司处理银行破产的两种方法
 - 偿付法 (payoff method)：允许银行破产，在 25 万美元的保险额度内向存款人足额偿付存款 (资金来源于购买联邦存款保险公司保险的银行所缴纳的保费)。银行被清算之后，FDIC从清理的资产中获取其应得的份额
 - 收购和接管法 (purchase and assumption method)：FDIC寻找愿意收购该银行的合伙人，并由该合伙人接管破产银行的所有存款，这样存款人就不会遭受任何损失。为了鼓励收购，FDIC通过提供补贴贷款或者购买破产银行质量较差的贷款向合伙人提供帮助。这种方法，得到担保的是所有存款，而不只是低于25万美元限额的存款

政府安全网的缺陷

- 道德风险
 - 银行由于政府安全网的存在，有动机去冒更大的风险。利润归银行，如果遭受损失，纳税人买单
 - 同时由于政府安全网的存在，储户和债权人也减少了监督银行的动机
- 逆向选择
 - 偏好风险的从业者更有动机进入银行业
- “大而不倒” (Too big to fail)
 - 由于担心大银行的倒闭引发金融危机，政府会向没有保险的大银行的大的债权人提供还款保证
 - 增加了大银行道德风险的动机

金融并购与政府安全网

- 两个法案加速了金融并购，产生了更大更复杂的金融机构
 - Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act (1994)
 - Gramm-Leach-Bliley Financial Services Modernization Act in (1999)
- 潜在问题
 - 银行规模扩大，大而不倒问题更加严重。银行过度冒险的道德风险动机更大，增加金融系统的不稳定性
 - 混业经营使得政府安全网扩展到其他活动，比如证券承销，不动产和保险，产生类似道德风险问题

金融监管的类型

- 资产持有限制
- 资本金要求
- 即时整改行动
- 注册与检查
- 风险管理评估
- 信息披露
- 消费者保护
- 竞争限制



资产限制与资本金要求

- 为了防范银行道德风险问题
 - 资产限制
 - 限制银行持有普通股股票等风险资产，限制发放某类贷款，限制向单个贷款者发放贷款的规模
 - 充足的资本金要求
 - 资本金充足，银行破产的可能性越低
 - 当银行持有较多资本金，更不易冒风险
- 资本金要求的两种形式
 - 杠杆率 (leverage ratio): 资本金与银行总资产的比率，一般至少要求 5%
 - 以风险为基础的资本金要求：巴塞尔协议 (Basel Accord)

为什么杠杆率高更易冒风险？

一个例子：

- 假设两个投资项目均需要100万的资金，且项目的投资者只关心该项目的期望投资回报率，且借贷为有限责任，简单起见，假设借款利率为0
- 投资项目：
 - 项目一：50% 概率该项投资成功，收回300万；50%概率投资失败，收回200万
 - 项目二：50% 概率该项投资成功，收回420万；50%概率投资失败，收回80万
- 考虑如下两种情形
 - 投资者出资（资本金）10万，借款90万，杠杆率为10
 - 投资者出资20万，借款80万，杠杆率为5

巴塞尔协议

- 要求银行持有的资本金至少占其风险加权资产的8%
- 资产与表外业务依据信用风险程度大小，被划分为四种类型
 - 零权重：准备金和OECD成员国的政府债券
 - 20% 权重：OECD成员国的银行同业存款
 - 50% 权重：市政债券与住房抵押贷款
 - 100% 权重：消费者贷款和企业贷款
- 对表外业务做类似处理，通过风险换算系数，将表外业务转化为表内业务计算风险。对银行的交易账户也有资本金要求

巴塞尔协议

- 巴塞尔协议的局限性：银行实际面临的风险与按风险权重计算的风险有出入
- 监管套利 (regulatory arbitrage)
 - 对同一风险权重类别的资产，银行倾向于选择风险高的。反而产生了新的道德风险问题
- 由此产生了巴塞尔协议 II

巴塞尔协议 II

- 最低资本要求
 - 满足 8% 资本充足率的前提下，核心资本充足率要达到4%
 - 测算银行风险时，提供了标准法和内部评级法两种方案
- 监察审理程序
 - 监测银行内部能否合理运行，包括如何处理银行账户的利率风险、信用风险与操作风险。鼓励银行开发使用更好的风险管理技术
- 市场自律
 - 提高银行的信息透明度，加强市场参与者对银行的监督

巴塞尔协议 III

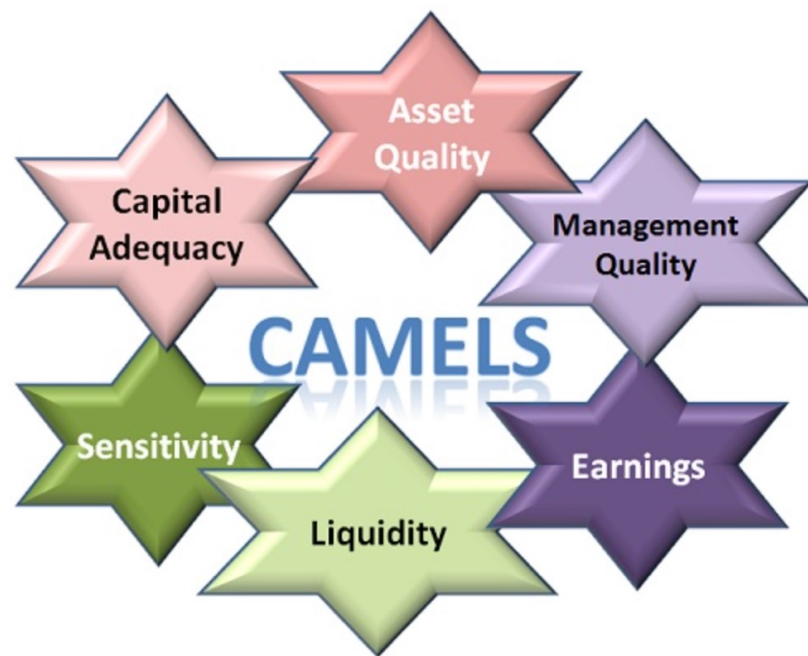
- 巴塞尔协议 II 的局限性：
 - 资本充足率未能抵御此次金融危机
 - 风险权重太过依赖于信用评级
 - 资本要求顺周期，加剧了信贷周期
- 巴塞尔协议 III 提高了最低资本监管标准，主要变化
 - 一级资本充足率下限将从4%上调至6%，“核心”一级资本占银行风险资产的下限将从2%提高4.5%。总资本充足率仍为8%
 - 增设总额不得低于银行风险资产的2.5%的“资本防护缓冲资金”，在2016年1月至2019年1月之间分阶段执行。此后，“核心”一级资本、一级资本、总资本充足率分别提升至7.0%、8.5%和10.5%
 - 提出0-2.5%的逆周期资本缓冲区间

即时整改行动

- 密切监控银行的资本金，出现问题及早干预，采取即时整改行动
- 依据资本金量，将银行划分为五类
 - 资本雄厚 (well capitalized): 准备金充足，允许从事证券承销等业务
 - 资本充足 (adequately capitalized): 达到最低资本金要求，业务范围受限
 - 资本不足 (undercapitalized): 没有达到资本金要求
 - 资本显著不足 (significantly undercapitalized): 业务受到极大限制
 - 资本严重不足 (critically undercapitalized): 资本金在2%以下，FDIC要求关闭

审慎监管：注册与检查

- 审慎监管 (prudential supervision): 监督银行的经营者与评估银行经营的质量
- 注册 (chartering): 获得经营银行的牌照，需要提交详尽的计划书，监管者会评估：
 - 银行管理的质量
 - 银行的收入与现金流
 - 银行的初始资本金
- 定期提交财务报告 (call reports)
- 实地检查
 - 资产负债表的质量
 - 银行是否满足资本金与资产限制的要求
 - 骆驼评级 (CAMELS rating)



风险管理评估

- 由于金融创新的迅速发展，仅仅监控银行在某个时点的金融安全已经不足够，监管者还需要评价银行的风险管理
- 就风险管理设定了1-5的级别，纳入骆驼体系中管理评级
- 对风险管理进行评级时主要考虑的因素
 - 董事会和高级管理层实施监督的质量
 - 对有重大风险的业务活动的限制和政策充足性
 - 风险度量和监督体系的质量
 - 预防雇员欺诈和从事未被授权的活动的内部控制措施是否健全
- 利率风险管理
- 压力测试（Stress Testing）

信息披露

- 监管者要求银行依据特定的会计标准披露一系列信息，从而帮助股东，债权人和存款者更好的评估和监督银行
- 巴塞尔协议 II
- 证券法 (Security Act 1933)
- 证券交易委员会 Securities and Exchange Commission (SEC, 1934)
- Sarbanes – Oxley Act (2002): Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)

消费者保护

- Consumer Protection Act (Truth in Lending Act, 1969): 要求所有贷款人向消费者提供有关借款成本的信息，包括标准化的利率与贷款的总融资费用
- Fair Credit Billing Act (1974): 债权人尤其是信用卡发行商提供其征收手续费的方法，并迅速处理投诉事件
- Equal Credit Opportunity Act (1974): 禁止贷款人对借款人的种族、性别、婚姻状况、年龄或国籍加以歧视
- The Community Reinvestment Act (1977): 防止贷款人拒绝向特定区域发放贷款

竞争限制

- 竞争加剧会增强银行过度冒险的动机：竞争导致的盈利能力的削弱会迫使银行为了维持既有的利润水平而承担更大的风险
- 监管的两种形式：
 - 增加对分支机构的限制，减少银行间的竞争
 - 禁止非银行机构通过从事银行业务
- 伴随的问题：导致消费者成本增加，降低银行机构的效率

监管的难点

- 国际银行的监管
- “上有政策，下有对策”的“猫鼠游戏”



- 细节非常重要，细节的微妙差异往往导致结果巨大的差异
- 政治压力
- 不停发展的金融创新

监管的难点

- 信用衍生工具使得根据违约风险计算的最低资本要求无效
- 分业监管与全能金融机构存在矛盾
- 微观审慎监管
 - 将风险限制在中介机构内杠杆率上，达到削减单个独立机构破产的可能
- 宏观审慎监管
 - 关注系统性风险

中国银行业的改革



“拨改贷”

- 银行改革是金融改革的起点，拨改贷是银行改革的起点
- 背景：
 - 计划经济体制下国有企业的“投资饥渴症”
 - 1978 - 1992 居民储蓄存款占GNP的比重从1978年的5.9%上升到1992年的48%。财政收入从31%下降为13%
- 1979年8月，建设银行从财政部独立出来；8月23日，国务院通过《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》，并批准了《基本建设贷款试行条例》，在固定资产投资领域进行试点。这一改革举措简称“拨改贷”
- 实施“拨改贷”的初衷：与无偿拨款不同，获得贷款的企业要还本付息，促使企业精打细算，先用自有资金建设；缩短工期，提高效率；加速资金周转和提高经济效益

“拨改贷”

- 1985年全面推行
- 银行贷款迅速进入投资领域，1981-1992，国家预算内资金在全社会固定资产投资来源中的比重从28%下降到4.3%，国内贷款的比重则由12.69%上升到27.4%
- 1995年，拨改贷的大部分本息都转为国家投入的资本金
- 1998年开始实施的债转股也包括了一部分拨改贷债务
- 意义
 - 实现了观念的突破和转变，在投资领域破除“大锅饭”，明确企业实体法人作为还贷主体，有了产权负责的概念
 - 银行开始向商业银行转型

“银行要办成真正的银行”

- “银行应该抓经济，现在只是算账、当会计，没有真正起到银行的作用。银行要成为发展经济、革新技术的杠杆，要把银行真正办成银行”：邓小平，1979年10月4日，中国省、市、自治区党委第一书记座谈会
- 中央银行与国家专业银行分离
 - 1979年1月，设立农业银行，3月份，设立中国银行和国家外汇管理局。陆续恢复中国人民保险公司，各地陆续组建信托投资公司。新设中国工商银行
- 政策性银行与国家专业银行分离
 - 1993年，《国务院关于金融体制改革的决定》。1994年设立国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行
 - 政策性银行与商业银行分离的意义：更好的实现银行商业化



整顿金融秩序，防范金融风险

- 1997年第四季度，全国金融工作会议
- 主题是深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险
- 背景：国有银行不良债务比率高，资本金不足；非银行金融机构不良资产比率更高，有些甚至不能支付到期债务（包括外债）；有些地方和部门私自设立大量非法金融机构，潜伏着支付危机，挤兑风潮时有发生；股票、期货市场违法违规行为大量存在
- 举措：(1) 推进改革 (2) 健全金融法治，强化监督 (3) 积极稳妥，分步实施，保护存款人的利益，维护社会稳定 (4) 分清责任，必要的集中和适当的分散相结合，充分发挥中央和地方积极性
- 处置金融风险和问题金融机构时，处置的原则是保护存款人的利益，使老百姓的存款基本上得到偿还。采取“谁的孩子谁抱走”的方法。例如，1998年6月，海南发展银行作为一家股份制银行被人民银行关闭，破产清算由中央政府买单

剥离和处置不良资产

- 我国银行业不良资产率在20世纪90年代末为30%左右，甚至高于很多金融危机国家
- 1997年底全国金融工作会议，提出力争用三年左右时间，基本实现全国金融秩序明显好转，不良资产比例每年下降2–3个百分点
- 方法
 - 发行特别国债注资。1998年11月，财政部发行了2700亿元期限为30年、年利率为7.2%的特别国债，用于补充四家国有银行的资本金。同时，银行法定准备金由13%降到8%
 - 1999年成立四家金融资产管理公司，专门接受、处置从国有商业银行剥离出来的约1.4万亿不良贷款。国有商业银行不良贷款率在2000年下降了9.2个百分点，2006年底，基本完成不良资产处置回收目标，平均回收率略低于20%

国有商业银行股份制改革

- 国有银行需要更深刻的改革
- 2003年底设立汇金公司向中国银行、中国建设银行注资
- 2003年十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出商业银行和证券公司、保险公司、信托投资公司等要成为资本充足，内控严密、运营安全、服务和效益良好的现代金融企业，并提出了国有商业银行实施股份制改造、加快处置不良资产、充实资本金、创造条件上市四部曲改革的明确要求
- **财务重组：**2003年底，中国银行、中国建设银行进行股份制改革试点，设立中央汇金投资有限公司，动用450亿美元外汇储备注资，希望借此从根本上改革国有商业银行体制。2005年，又向工商银行注资150亿美元。四大行剥离并出手了1万亿美元左右的不良资产
- **公司治理改革：**建立规范的股份制公司治理结构

国有商业银行资本市场上市

- 2005年6月，交通银行在香港上市，2007年5月在境内A股上市
- 2005年10月，中国建设银行在香港上市，2006年A股上市
- 2006年6月和7月，中国银行先后在香港和A股上市
- 2006年10月，中国工商银行在香港和内地资本市场同时上市，创全球最大IPO规模



农村信用社改革

- 1996年，农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系
- 2002年，深化农村金融和农村信用社改革专题工作小组，最终形成了《深化农村信用社改革试点方案》，提出了“明晰产权关系，强化约束机制，增强服务功能，国家适当扶持，地方政府负责”的总体要求
- 发放专项**中央银行票据**和**专项再贷款**，各试点省份可选择一种方式或“一省两制”
 - 中央银行票据用于置换农村信用社不良贷款和历年亏损，票据兑付后成为信用社的自有资金，不用偿还。但对信用社增资扩股、资本充足率和不良资产的下降有一套严格要求，达到标准后方可兑付。99.9%的县选择了央票支持方式
- 2007年末农村信用社不良贷款比例为9.3%，与2002年改革之初下降28个百分点；资本充足率为11.2%，与改革之初提高了20个百分点。2002年，农村信用社亏损57亿元，2007年盈利453亿元。2007年末，农村信用社农业贷款1.43万亿元，占各项贷款比例46%，占全国农业贷款比例为93%

分业经营与混业经营

- 1933年《格拉斯-斯蒂格尔法案》，开始了美国银行、证券业分业经营的历史
- 1999年，美国国会通过《金融服务现代化法案》，开始混业经营
- 改革开放初期，中国是混业经营模式
- 1993年金融整顿，决定借鉴美国经验，走分业经营的道路
- 1995年，《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》

中国的金融监管体系

- 分业监管：“一行两会”及分支机构
- 监管依据：人民银行法、银行业监督管理法、商业银行法、证券法、保险法等
- 主要历史演变
 - 1990年代以前，人民银行统一监管
 - 1992-2003年，分业监管体系逐步形成
 - 1992年中国证监会成立；1998年，国务院证券委员会与中国证监会合并；
 - 1998年11月，保监会成立；2003年，银监会成立
 - 2003年以后，“一行三会”监管体系形成，实施分业监管
 - 2018年，“一行两会”：中央银行，银保监会，证监会

总结

- 1979年拨改贷，是金融领域改革中政治激励转向经济激励的开始
- 随着拨改贷规模扩大，大一统的、政企不分的国家银行体制必须改变，是金融领域改革政企分离的开始
- 政策性银行的设立，反映了政企分离的要求
- 1993年，随着建立社会主义市场经济体制改革目标的确立，金融改革进入全面推进阶段，商业银行获得了广泛的经营权限和范围。由于转轨过程中的种种问题，出现了金融秩序的混乱和风险的急剧上升
- 90年代后期金融业治理整顿，分业经营
- 2003年之后，目标放在产权改革。设立股份公司，引入境外投资者和上市，使金融机构改革从最初的外部放权让利和经济激励，转向建立现代企业制度和规范公司治理的产权激励，并通过公开上市增强外部市场约束和社会监督