

强化我国中央银行监督管理职能 的必要性分析

厦门大学 江曙霞

作者说:社会利益论表明,管制作作为一种医治市场缺陷的手段是保护消费者的。由于银行业具有内在的不稳定性,其市场破产及其对货币供应和社会经济的严重影响使实施银行管理成为必要。我国金融体制的市场金融改革取向及与国际市场接轨的要求,充分显示出必须尽快强化中央银行的监督管理职能。

为了适应社会主义市场经济体制的需要,更好地发挥金融在国民经济中的杠杆作用,党的十四届三中全会明确提出进一步加快金融体制改革。这次改革的重点是使中国人民银行成为真正的中央银行,突出其银行监督管理职能和政策职能。这是明智的战略性抉择,是推动和保证我国经济体制改革朝社会主义市场经济发展的重要步骤。

本文仅提出强化中央银行的监督管理职能的理论依据和实践要求。首先论证银行监督管理的理论基础——银行业市场破产的可能性;其次论证我国强化中央银行的银行监督管理职能的客观必要性。

一、银行管制的理论论证

国家金融管理当局(一般是中央银行)对银行和其他金融机构的监督管理在西方国家称银行管制。我认为,银行管制本身并无理论体系而言,其理论源于一般的管制理论。

经济文献中,重要的管制理论之一——社会利益论认为管制是缓解可能由于自然垄断、外部效应或信息不对称性所导致的自由市场操作的缺陷或市场破产的手段,因此管制是为公众利益而引入的。这一理论假定市场破产可能发生的三种情况:自然垄断、外部效应和信息的不对称性。

市场破产发生的第一种情况是由于自然垄断的存在。规模经济理论表明:产出增加,公司的边际费用减少。因此,公司具有通过合并的途径来扩展规模以降低单位成本和加强竞争优势的动机。在自由竞争的条件下,降低边际成本最终会导致单一生产者市场。也就是,在某一时刻,单一生产者会利用降低边际成本和扩大产出把它的竞争对手赶出市场。因为竞争使价格下降,价格下降令大多数生产者变得无利可图,因此几乎所有的公司都会为逃避损失而退出市场。结果,竞争导致了这一个行业的集中,或者单一生产者市场——自然垄断者的出现,从而破坏了这一行业的竞争环境,形成这一行业的自然垄断。这一方面最好的例子是公共事业。人们认为这种行业应当受到管制。

市场破产发生的第二种情况是由于外部效应的存在。外部效应指在提供一种产品或劳务时社会费用(或利益)和私人费用(或所得)之间存在的偏差。当社会利益大于私人所得时,这一相关的产品是公共产品。公共产品有两个主要的属性,即共同消费和非排他性。这两种属性意

意味着一个消费者获得产品并不减少这一产品的性质或他人的可获得性;非购买者也不能被排除在此产品的消费之外。非排他性所致的“免费搭乘”的问题意味着私人没有或极少有动因去生产公共产品,即使可以找到排除“免费搭乘”的手段。例如,征收某种费用,或者要求对公共产品的消费必须得到许可,公共产品的共同消费属性仍然表示私人生产的公共产品的“次理想消费”。人们认为,非排他属性会导致这些产品的生产不足,因此,需要管制以增加这些产品的生产直到社会的需求得到满足。

当某种产品的生产结果是私人所得超过社会利益时,外部效应也会发生。也就是说,生产这些产品的社会成本大于有关的私人成本。一个典型的例子是生产某种产品过程所造成的环境污染。在这一例中有两种办法来消除外部效应:一是通过启用能反映把费用加给他人应承担某种义务的税收,换言之,制造公害者应纳税;二是通过把负担加于制造公害的方面,转嫁社会代价于私人成本。如污染单位被责成采取措施治理污染。

道理上,私人会有走到一起协商消除消极的外部效应的积极性,具有法律效力的机构能够促使受影响的各方之间通过讨价还价,消除社会成本和私人费用的偏差。但是,由于“免费搭乘”问题难以杜绝,各方协商的成本太高,因此,人们偏好以强加各种管制的办法来消除外部效应。

市场破产发生的第三种情况是由于信息的不对称性。一种情形是信息在产品生产者和消费者之间,在合同的双方或更多方面之间分配的不对称性。买者和卖者间信息不对称性存在时,价格总是等于所有销售产品的平均价值。这样,在同一价格之下销售更有价值产品的销售者将会退出市场以逃避损失,而那些低价值产品的销售者则会利用这种机会占据市场,结果是“劣货驱逐良货”的市场逆选择,导致市场崩溃。另一种情形是一方试图以另一方的信息减少为代价取胜,因此发生扼止对方信息来源的道德风险。

信息不对称性存在的事实要求揭示更多有关产品或劳务的信息,以使消费者能把高质量产品和低质量产品区别开来。总之,存在着促进市场效率的强烈愿望。一方面,公司有揭示信息给市场参与者的愿望,诸如采用广告形式;另一方面,市场参与者也有收集信息的愿望。一般地,当公司内部的信息太专门不能揭示或是代价太高昂而不可获得时,管制可能就是修正信息不对称性的有用的方法。

综上所述,社会利益论表明管制是满足公众缓解自由市场运行的缺陷这么一种需求的方法。因此,它提倡在市场破产时,把对私人市场方面的管制当作自然垄断、外部效应或信息不对称性的结果。这种理论意味着:管制作为一种医治市场缺陷的手段是保护消费者的。

以此理论为依据,论证银行管制的必要性,我们可以从论证银行业是否存在导致银行业市场破产的自然垄断、外部效应和信息不对称性入手;再考察银行业市场破产对货币供应乃至社会经济的影响。

(一) 银行业市场破产存在的可能性

自然垄断是否存在于银行业取决于银行体系中是否存在显著的规模经济。研究表明,某种规模经济可能存在于银行业,开业管制、开设分支行管制和银行合并管制等在一定意义上就是以防止金融力量的集中和竞争为根据的。但是,银行不是自然垄断的。所以,论证银行管制的必要性主要依据外部效应问题和非对称性信息问题。

在外部效应方面。通常认为,银行业具有内在的不稳定性,因为它们保持部分准备,从事借

短贷长的期限变换,冒各种风险。象工业或商业公司一样,银行业本质上是一种危险行业。银行业的风险包括信用风险、利率风险、外汇风险、经营风险、违约风险和许多其他风险。然而,同工业或商业公司不同的是银行具有很高的负债比率,依靠外部资金来源,特别是可随时按面值提取或仅仅提早一点儿通知提取的存款。假如存款者察觉到银行风险暴露太大,因此存在着不能全额或及时提回存款的可能性时,他们就会尽快地撤走存在银行的全部资金。由于银行存款的提取根据“先来先服务,全额服务”的原则,存款者就有成为挤兑长龙中第一人的冲动,从而开始银行挤兑。

一般地,银行有两种办法可以解决流动性的困难:市场借入和资产变现。但是,由于信用供给制,银行从市场借入资金的能力可能受到限制。至于资产变现能力,尽管近年来的证券化趋势,银行放款仍然构成资产组合的大部分。除非打很大的折扣,银行资产通常不容易被及时销售掉。较之银行经理的信息可获得性,银行放款的潜在的买家关于资产价值的信息往往不充分,其他资产的二级市场也可能交易不旺。因此,银行销售资产可能带来大量的交易费用。鉴于银行负债的流动性质和对于大部分银行贷款和其他资产来说过于狭小的二级市场,银行严重依赖于保持公众信任,所以很容易招致流动性压力。很显然,无清偿性不是银行挤兑的必要条件,任何对存款者信任产生不利影响的事情都可以导致银行挤兑。本质上,银行挤兑是随意的。

流动性压力来自于多种原因:借出承诺、不利的清算和挤提存款,后者更加重要。挤提构成一种资金大规模转移的威胁,是存款者强加给银行的某种市场惩罚,因此促进了银行体系的效率。然而,假如银行挤兑是会传染的,也就是会导致银行恐慌发生,那么社会成本就太高。银行挤兑对于其他银行和银行体系总体的影响主要看存款者如何对待从银行提出的资金。假如存款者相信财务困难只限于一个或少数几个银行,他们可能把资金直接存入其他被认为安全的银行;假如提出的资金被用于购买其他资产,而其他资产的销售者把收入再存入银行体系,那么银行挤兑仅仅是银行间的资金运动,不会造成银行恐慌。不过,即便是这种大规模的银行间资金转移对银行系统和经济也会有不良的影响,因此,也应当防止。

在信息不对称性方面。假如大量的银行或者一个大银行被察觉陷入困境,大部分存款者就会对银行失去基本的信任,提出的资金几乎不可能被直接或间接再存入其他银行,而更可能被保留在现金形态上。况且,因为不对称信息,存款者不能够估价个别银行的财务状况,他们不能把高流动性银行同低流动性银行区别开来。所以无论何时,既然提存的代价是最小的,当存款者对银行安全变得担心起来时,他们就会提走资金。由此形成的银行挤兑可能蔓延到有清偿能力的银行,威胁整个银行体系的崩溃。在这种情况下,银行挤兑变成银行恐慌,对货币的需求增加,存款数量和货币总量急剧下降,表现为整个银行体系的储备干涸。由于银行体系基础于部分准备金制度,储备的减少必然伴随着银行贷款和货币供应的多倍紧缩。在没有最后贷款人干预时,银行可能被迫清理它们的某些非流动性资产以对付资金提取。银行资产(特别是银行放款)交易不旺的结果是银行可能遭到资产规模的巨大损失。当这种损失超过净值时,甚至经济上有清偿能力的银行也会经历“减价销售破产”。因此,当失去公众信任且没有最后贷款人干预时,银行挤兑是会传染的,个别银行的破产会通过驱使资产价值下降、提高利率和引起广泛破产的通货紧缩传染给大量其他银行和银行体系,引起银行恐慌,意味着银行业市场破产。

(二)银行业市场破产对货币供应的影响

银行恐慌会减少货币供应和银行信用,刺激商业投资紧缩,导致生产、就业和收入减少。

经验研究表明,银行储备资产比率的变化对货币供应有重要的影响,一个安全和健全的银行体系是实质经济体系稳定的必要条件。

我们知道,货币供应 M_s 是由高能货币 H 、公众的通货/存款比率 C/D 和银行储备比率 R/D 所决定的。换言之,

$$M_s = \left(\frac{C/D+1}{C/D+R/D} \right) H, \quad \frac{\partial M}{\partial H} > 0 \quad \frac{\partial M}{\partial (C/D)} < 0 \quad \frac{\partial M}{\partial (R/D)} < 0$$

M_s 、 C/D 和 R/D 之间的关系可以由图 1、图 2 来描述。

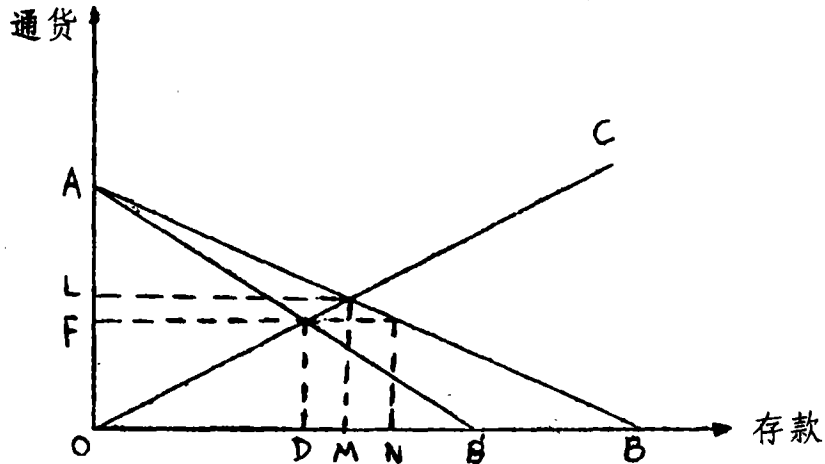


图 1

图 1 表明,货币存量 OA 和通货/存款比率 OC 既定的情况下,储备率由 AB 增加到 AB' 对货币供应的影响。储备率的提高导致存款从 OM 到 OD 的多倍收缩,而公众持有的货币从 OL 下降到 OF ,总的影晌是货币供应减少; $LF+DM$ 。

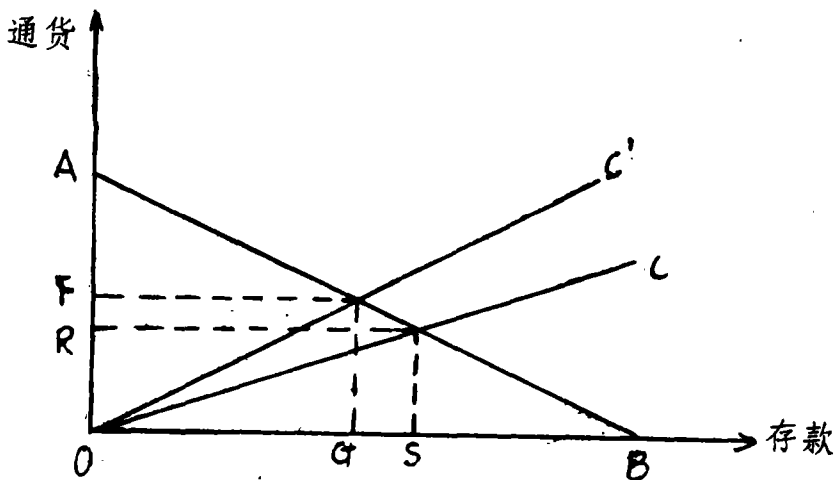


图 2

图 2 表明储备比率 AB 和货币存量 OA 既定时通货/存款比率从 OC 到 OC' 增长的影响。当银行存款从 OS 下降到 OG 时,公众持有的通货从 OR 增加到 OF。假如银行储备比率小于 1,存款收缩的幅度就会超过手持通货的增长幅度,总的影响将是货币供应减少。

综上所述,银行公司的特征——资本负债比率高、流动性负债、非流动性放款和相对缺乏的透明度——说明所有银行都只有在存款者不同时提走存款的情况下才具有清偿能力。换言之,部分准备金制度下,银行经营的不稳定性是内在的,只有当公众保持对银行体系的信任时银行才是安全的,银行体系生存的基础是公众信任。一旦失去这种信任,单个银行的破产也会引起其他银行的挤提,因此危害存款人的利益,威胁整个银行体系和货币供应的稳定性。这种一家银行倒闭殃及整个银行体系的“多米诺骨牌”效应不仅使银行家“谈虎色变”,它对经济的巨大破坏也使政府不敢掉以轻心。在这个意义上,西方经济学家指出:把国家银行体系同“多米诺效应”隔绝开来的需要就是银行监督管理的核心。

可见,银行管制由于银行业市场破产存在的可能性及其对货币供应乃至社会经济的严重影响而成为必要,银行管制直接地是保护存款者和稳定金融体系的客观要求。

二、强化我国银行监督管理的客观必要性

70 年代以来,银行监督管理一直是国际银行学界的热门话题。但是,在我国,这一理论领域迄今是一片“未开垦的处女地”。试想,在高度集中统一的计划经济体制条件下,国家银行占据我国金融的垄断地位,背靠政府信用的强有力支持,国家银行只负责执行政府的经济政策和贷款政策,接受国家的计划指令和行政命令,而不担负“自求平衡、自我约束、自我发展、自担风险”的银行职责,规范化的银行监督管理的基础何在?

长期以来,我国银行体系已形成许多体制性病态特征。有人评论:我国中央银行办理某些一般性业务,设立许多基层机构,向几家国有大银行靠拢;而几家国有大银行又都兼办着不少必须按政府意图办理的业务,向中央银行靠拢。“中央银行不象中央银行,商业银行不象商业银行。”中国人民银行不能超脱,监督管理职能没有发挥,“裁判下场踢球”的结果是“球场”秩序大乱。然而,在体制的庇护下,我国银行似乎没有倒闭之虞。只是当我们心安理得地耻笑美国银行业令人咋舌的倒闭记录时,我们又如何解释我国银行数以亿计的信贷资金沉淀,被呆帐蚀空的银行自有资金和银行“白条子”、“绿条子”现象所预示的清偿能力问题和支付危机?

事实告诉我们,随着经济体制改革和金融体制改革的深入发展,强化我国银行监督管理应当摆到我们的议事日程上来。它不仅是顺应我国社会主义市场经济体制的要求,也是国际经济一体化的要求。

(一) 社会主义市场经济的要求

随着经济体制改革的深入发展,社会主义市场经济已是我国经济体制的既定取向。与之相适应,市场金融也是我国金融体制的既定取向。而市场的生命力在于竞争,市场金融之不可或缺的内在机制是金融竞争。竞争使市场金融在提高社会资源配置的同时也增大了银行的经营风险。风险机制伴随着竞争机制的引入而被引入,充分展示了市场经济是风险经济的一面。

风险机制能够有效制约盲目竞争,抑制风险。特别是市场金融条件下,金融企业要“自求平衡、自担风险”,金融风险的承担者由以往政府和社会转变为银行和个人,风险机制因而能够有力约束金融企业的行为,引导社会资金朝高收入低风险的部门流动。从这个意义上说,风险机

制保证了市场机制的正常发挥,它是市场机制的一个重要组成部分。

当然,金融竞争要服从“物竞天择、适者生存”这一优胜劣汰的自然法则,迫使银行和其他金融机构面对成功和失败的选择。这样,引入竞争机制和风险机制、确立市场金融以后,一方面,我国金融企业为了在竞争中求得生存,必然竞相采用先进科学技术,开展金融创新,降低经营成本,提高服务质量,从而推动社会经济的稳定、持续发展,实现“金融深化”的良性循环;另一方面,在竞争中,有些素质不高的金融企业会由于对市场信号反映迟钝或误释,或者由于管理不善或欠稳健经营招致风险。

过去,我国银行的背后是政府的信誉,不会因为经营管理的问题而发生挤兑。退一步说,即使发生个别银行挤兑,只要印钞机不停,中央银行的口子开着,银行就无倒闭之虞。尽管这必定是以我国的信用膨胀和通货膨胀为代价的。推行社会主义市场经济后,中央银行代专业银行“受过”的不合理现象应为中央银行加强银行监督管理、努力降低银行风险的科学方法所取代。

一句话,市场经济体制要求市场金融与之相适应,市场金融要求其主体是“真正的银行”,“真正的银行”在金融市场上的竞争必然承担破产的风险,中央银行从防止银行倒闭,维持金融体系的稳定性和保护存款者出发,必然加强银行监督管理。

(二)国际经济一体化的要求

随着国际经济一体化的发展,要求商品、生产要素和资本在国际市场上自由流动。这对各国经济既是机遇,也是挑战。在对外开放金融市场之际,我国加强银行监督管理,既是“复关”的必要准备,又是迎合国际性银行监督管理契约《巴塞尔协议》的要求。

关贸总协定是协调当今世界经济贸易的重要组织,它与国际货币基金组织和世界银行共同构成当代世界经济体系的三大支柱。它不仅是一项关于关税和贸易准则的多边国际协定,而且是一个具备永久与独立性质的契约性国际组织。加入关贸总协定的国家,无一例外必须在其核心原则“非歧视性待遇原则”指导之下迎接机遇和挑战。从我国申请恢复关贸总协定缔约国席位谈判的情况来看,不久我国将恢复关贸总协定缔约国席位,届时,关贸总协定的原则将对我国经济和金融业产生重大的影响。复关后无论是根据“市场准入”、“国民待遇”或根据其他服务贸易(金融服务)条款在迅速建立和完善国内市场机制(包括竞争机制和风险机制),开放我国金融,加快我国金融国际化、自由化和现代化的内、外压力之下,我国金融管理当局加强银行监督管理、增加本国银行实力、保护公平合理的金融竞争责无旁贷。

《巴塞尔协议》的主旨是增强国际性银行监督管理,增加国际银行体系的健全和稳定,消除国际间现存的不平等竞争的根源,确保制度公平。它要求各国从事银行业务的银行资本充足比率要达到8%以上,实行风险资产管理办法。《巴塞尔协议》虽然不具有法律效力,却具“国际惯例”的威力。因此,世界各国积极响应。我国也不能例外。我国虽非《巴塞尔协议》的签约国,但是,为着尽快同国际金融市场接轨,我国已经表示接受《巴塞尔协议》。这就意味着要按照国际惯例监督管理我国的银行和金融机构,强化我国中央银行的监督管理职能势在必行。否则,我国银行在对外金融活动中就会受到歧视性的待遇而寸步难行。

综上所述,银行监督管理的必要性早就为世人所共识。现阶段我国取向社会主义市场经济的经济体制改革和取向市场金融的金融体制改革及其与国际市场接轨的要求也已充分显示出强化中央银行的监督管理职能的迫切需要。