

谨慎监管论的经济学分析

刘毅

摘要: 银行业由于负债经营的特点具有很大的风险性,因此,对银行业进行监管显得十分必要。在银行监管理论中,最有说服力的理论便是谨慎监管论。谨慎监管论的经济学分析包括两个方面的内容:一是对作为银行服务消费者的储户个人进行保护,以防范银行倒闭带来的风险;二是对银行体系从整体上予以保护,以防范“传染性”危机带来的风险。为防范银行危机,应消除信息不对称,构建减少银行危机危害的保护制度,政府要为民众构建一个银行负债公共安全网。

关键词: 银行危机 谨慎监管 最后贷款 存款保险制度

金融是现代经济的核心,在我国,银行体系在金融体系中居于中心地位。银行体系的稳定直接关系到金融体系的稳定,进而影响金融功能的发挥。银行业由于负债经营的特点具有很大的风险性,因此,对银行业进行监管显得十分必要。在银行监管理论中,最有说服力的理论便是谨慎监管论。本文主要是对谨慎监管的内容进行经济学分析,进而提出防范银行危机发生的政策建议。

一、银行监管理论概述

基于银行在金融体系中的重要地位,各国均对银行业进行监管以维护金融稳定,促进经济稳定增长。已有的银行监管理论主要有:公共利益论、利益集团论、货币监管论以及谨慎监管论。

公共利益论认为管制是从维护社会公众利益出发,满足社会公众需求,弥补自由市场机制“失灵”或“缺陷”的有效措施。它产生的前提条件是认为有自然垄断、外部效应和信息不对称等自由市场内在“缺陷”的存在,所以,该理论强调,管制是作为医治这些缺陷的必要手段。基于对公共利益论的各种评述与争论,利益集团论摒弃了公共利益理论的前提和各种假设,而将其理论置于以下假设前提之上,即:作为一般规则,社会代理人从事公共活动,目的在于增进自己的主观福利,而非一般公众的福利。基于这一假设前提,利益集团理论将焦点集中在监管过程各参与团体(生产者、消费者、政治家及官僚监管者)所能从事的广泛自利行为的机会之上,以及集中

在对于此等自利行为的法律与社会控制之上。

尽管公共利益论和利益集团论对整个金融监管过程提供了原因性解释,并且在内在逻辑论证方面也比较严谨,但是,对于商业银行业这个金融业的中心领域,这两个理论都缺乏对商业银行特点的经验事实描述以及对商业银行发展的预测提供非常翔实的理论依据。

因而,就商业银行业而言,以商业银行为具体的研究对象的监管理论主要是货币监管论和谨慎监管论。货币监管论是为了控制货币与信贷的膨胀率,从而实现政府的宏观经济目标。谨慎监管论则着眼于银行业的稳健与安全运行。

由于货币监管措施限制了银行业务活动,降低了银行的可盈利率,这样一来,金融业务便从银行向未受监管的非银行金融中介机构转移,而恰恰是这些非银行金融中介机构为公众提供了替代性的金融创新产品。其结果是,货币监管措施的有效性受到了损害,同时也扭曲整个金融体系的正常运行,产生意想不到的、潜在危害性极大的后果。因此,在银行监管理论中,最有说服力的理论是谨慎监管论。

二、谨慎监管论的经济学分析

谨慎监管论的经济学分析包括两个方面的内容:一是对作为银行服务消费者的储户个人进行保护,以防范银行倒闭带来的风险;二是对银行体系从整体上予以保护,以防范“传染性”危机带来的风险。下面分别予以论述。

(一) 谨慎监管的基本出发点——保护储户

在银行储蓄过程中,储蓄公众将投资决策委托给专门的金融中介机构。储蓄契约的结构有助于缓解投资决策委托过程中产生的代理问题,但没能彻底解决代理问题。银行倒闭的可能性永远存在。一旦银行倒闭,银行即不能清偿其应无条件清偿的、对储户所负的存款债务。尽管银行倒闭与一般非银行的公司破产相类似,但银行倒闭牵涉广大储户,故尤为引人注目。

人们之所以特别关心储户保护问题,通常基于这样一个理由,即银行系以“信托”的形式持有广大公众的货币资源。当然,仅仅是“信托”这一概念本身并不能充分说明为什么要实施银行监管。其实,人们关注储户保护问题,其动因来自于这样一个假设,即:银行业一个基本的层面是储户无法评估银行的运行质量,从而无法自身防范银行倒闭的风险。对此可从不同侧面予以解释。

一种观点认为,即使储户原则上能够就银行运行的质量做出明智的判断,但是,要么因为储户的理性受限,要么因为储户获取赖以做出明智判断的信息的成本较高(尤其是相对于其存款价值而言),故储户就银行质量做出明智判断的主观能力是有限的。于是,银行监管的目的在于代表储户,特别是代表最容易受到影响的储户(即那些缺乏相应知识且存款资产较小的储户)对银行的质量进行评估。储户主观上不能评估银行质量的观点带有几分家长式的味道,因为根据这种观点,就要用预先确定的银行质量标准取代消费者自己的选择,并且剥夺了储户为了获取高额回报而情愿接受较大风险的自由。

另外一种观点认为,银行业具有一项固有的特性,即储户缺乏其能观测银行财务状况所必需的信息,而只有银行的管理层才掌握此等信息。这就意味着,即使储户是十分理性的且愿意进行比较分析,但由于他们没有必要的信息,故无法甄别特定金融机构的特定风险,也无法在其储蓄合约有效期内对银行的清偿能力进行监测。这种观点也同样强调信息的不对称性。

许多小储户将其终身储蓄的全部或大部作为银行存款存放于银行,一旦银行倒闭,这些小储户将遭受灭顶之灾。考虑到这个原因,人们几乎均无以复加地强调银行监管的重要性和紧迫性。这一点对保护性监管的出现起到了很大的推动作用,因为人们普遍排斥储蓄风险,希望对银行施以谨慎性控制,从而为银行储户提供可靠的“安全网”。

(二) 谨慎监管的整体保护——防范银行危机

1. 银行危机产生的原因——信息不对称

银行业中的信息不对称不仅仅引起人们对储户保护问题的关注,而且还可能引发银行系统的动荡不安,甚至带来灾难性的银行危机。银行存款负债具有这样一种契约结构,即:一旦银行自己的资本不足以吸收其资产所遭受的损失时,先到银行提取存款的储户可以得到全额满足,而银行关门之后才来到银行的储户就只好单独承受银行倒闭所带来的损失和风险。这种先来先满足的结构使得储户一旦发现银行出现不对劲的苗头时就会蜂拥而至,请求银行兑付存款,从而形成挤兑。储户是在获取有关银行的资产状况确实恶化或可能恶化的信息之后进行挤兑,还是在看到其他储户非正常地提取存款后进行挤兑,从理论上,这倒无关紧要,尽管在后一种情形下,储户自己也可能解释不清为什么要进行挤兑。在后一种情形下,储户之所以加入到挤兑的行列,应该是出于这样的一种担心,即:即使有关银行的基础资产状况良好,但其他储户的大规模提取存款可以使得实力相对薄弱的银行崩溃,因为,当储户要求提取的流动性储备数额大于银行拥有或能够提供的数额时,这家银行尽管从经济上讲是仍是一家有清偿能力的银行,但却成了一家缺乏流动资产的银行。此时,由于其资产净值处于不甚明晰的状态,故其可能难以吸引新的资金以应付储户的提款要求。于是,银行会被迫突然宣布提前收回贷款,或以大打折扣的方式处理其资产,从而造成资产损失,最终导致失去清偿能力。

虽然经济学上的理论模型并不排除完全盲目挤兑(即储户毫无根据地认为其他储户即将大量提取存款而引起的挤兑)的可能性,但这些理论模型所赖以建立的前提假设显然是违反事实的。实践中,尽管挤兑过程中储户无序地提取存款本身可能导致银行资产状况的恶化,但银行挤兑的初始原因通常在于挤兑之前人们普遍开始认为银行的财务状态已呈脆弱之势。人们的这种判断均以相关的市场信息为依据。如果市场信息系完全信息,则只有那些确有麻烦并面临支付不能的银行才会发生挤兑现象。实际上,由于上述的信息不对称原因,市场信息乃为不完整信息,依据这些不完善的市场信息,储户无法确定银行资产的真正价值,遂无法准确地判断银行是否仍具有清偿能力。为了了解银行财务状况真象,储户只好依赖一些直观的要素。储户尤其会注意银行的大笔资金借贷人的财务状况以及银行市场的一

般状况。

当然,用这种方式来确定一家银行是否陷入困境或多或少有些不准确。在某些情况下,储户会对运行状况良好、清偿能力强的银行产生怀疑,从而引起不必要的挤兑;而在另一些情况下,确有问题的银行却未能被及时发现。这种现象存在的程度和范围取决于市场反馈有效信息的效率。不必要的挤兑具有潜在的流行性。由于储户不能准确地分辨银行倒闭的一般原因与特殊原因,因此,当一家银行遇到特殊的困难时,人们可能会错误地认为与该银行具有类似经营业务和资产风险的所有银行的经营状况均在恶化,从而导致对这些银行的挤兑。储户从这些嫌疑银行提走了存款,货币市场将对那些具有潜在脆弱性的银行实行信用配给,或者这些具有潜在脆弱性的银行将面临利率的急剧上升(因为此时贷款银行往往要求借款银行支付风险利差),并日益难以在同业拆借市场上融得大笔资金来平衡头寸,此时,一场流动性危机即会“传染”整个银行体系。如果存款人提款和信用配给二者结合所产生的影响十分强烈,以致具有潜在脆弱性的银行无法支付其到期债务并被迫关门的话,那么其在同业拆借市场上的交易对方即使自身实力雄厚,也会因此而受损失。这样一来,整个银行体系即会陷入一场深刻的危机之中。

单个的银行倒闭,即使是由于储户的非必要挤兑所引起的单个银行倒闭,其所导致的损失是有限的。其后果仅相当于同样规模的非银行普通企业倒闭所产生的后果。另一方面,传播范围广泛的传染性挤兑所导致的整个银行体系危机,将对所有的关联银行、银行客户及整个经济带来非常严重的不利影响。

2. 银行危机带来的危害

首先,对借款人的影响。银行危机的标志就是银行挤兑,银行挤兑对许多借款人会产生严重的不利影响。从整个社会福利的角度来看,这一影响其意义远远大于储户个人所遭受的损失,尤其是考虑到传染性挤兑会引起系统风险时更是如此。由于挤兑而面临流动性困境的银行自然会被迫停止对借款人提供新的信贷,甚至还可能会提前收回现有的未到期的贷款。这对借款人是致命的一击。借款人不得不另找渠道,寻求成本高昂的信贷。在许多情况下,借款人另找信贷渠道的努力不会成功,即使借款人的营业前景没有发生任何变化,因为潜在的贷款人作为对市场危机的反应会削减信贷规模,并将资

金投放于安全资产(信用配给),以减少新的信贷风险。即使借款人能够成功地从其他渠道获取融资资金,但其从其他渠道获取资金的条件远不如原先的条件优越。特别是借款利率会相当高,这不仅是因为金融市场的不稳定会影响信贷风险,而且还因为银行挤兑和银行倒闭通常发生在整个经济处于滑坡之时,借款人的经营状况也处于低潮之中。其最终的结果是银行危机之后债务危机便接踵而至,从而使经济滑坡演变为一场旷日持久的经济萧条。

其次,对货币流通量的影响。传染性银行挤兑也会产生一个紧缩的通货效果。任何银行倒闭事件均会吞噬为广大公众所有、并作为广义上的货币用于各种支付的银行存款。因此,即使是单个的银行倒闭也会扰乱一定的支付业务,并引起整个货币流通量的减缩。当然,其总的影响不会太大。与此相反,银行体系的危机对存款的吞噬则是巨大的。体系危机发生后,如果公众发生恐慌并对整个银行体系失去信心,则危机的通货影响不容低估。如果储户将其从嫌疑银行提取的存款又存放于其认为安全稳健的银行,此时,货币流通总量不会改变,因为储户将提取的存款重新存回银行之后,就整个银行系统而言,其可支配的通货总量、储蓄资产总量以及存款负债总量均未受到影响,只是各银行机构之间各自的相应持有量发生了变化。但是在整个银行体系发生恐慌的极端情形下,储户会要求提取现金。这时,整个银行系统的流动储备就会出现净减,随之难以支持先前的存款负债水平。如果再加上有关货币当局未能提供足够的新的通货以应付银行系统的储备锐减,银行体系及借款人则会面临严重的流动性困境,货币供应总量亦会锐减。

最后,对资产市场的影响。传染性银行挤兑对资产市场亦会产生重大的负面影响。发生挤兑时,银行为了恢复流动性地位(水平、头寸),就会立即设法将资产变现。但是,大量的资产同时涌入资产市场就会迫使资产价格下降。处理资产的银行会因资产价格的下降蒙受损失,从而使得整个危机进一步恶化。资产净值不多的银行机构会因此而陷入支付无能的境地。与此同时,由于资产价格的暴跌,银行危机还会波及其他市场,造成巨额损失,将交易者逐出市场,最终导致更大范围的支付不能。

3. 对银行危机的理性思考

首先,对蔓延性银行挤兑与问题银行的挤兑的区分。虽然上述危害令人胆战心惊,但我们应仔细区分真正的蔓延性银行挤兑与确实已陷入困境的一

系列银行的同时倒闭,后者发生系银行隐瞒其亏损所致,而非蔓延(contagion)所致。即使在发生蔓延性挤兑的情况下为了支持受到挤兑威胁的银行机构确有政府干预的必要,但拯救业已失去支付能力的银行机构未必是件轻而易举的事情。而当确已陷入困境的银行同时倒闭时,挤兑未必是件坏事,因为挤兑有助于加速终止不良银行机构的业务活动,同时向社会灌输市场自律的意识。

从政策的角度看,这一点相当重要。银行同时倒闭,在多数情况下是由于经济政策出现失误、宏观经济缺乏稳定性以及经济周期中出现下滑、致使许多银行机构同时陷入支付困境所致,而非储户对整个银行体系失去信心所致。的确,这些原因不是银行自己铸就的,但这些原因反映了宏观经济条件及政府政策的失误。我们可以认为,在这种情况下,为防范银行挤兑所采取的种种措施以及对有关银行所提供的种种支持,其实质是为那些已经失去清偿能力的银行机构提供一幅安全网。

其次,政府干预的必要性。不过,就非信息性危机蔓延的防范而言,在此情形下,政府的干预会有一些的作用。的确,在现代银行业中,造成危机蔓延的最可能的原因一般不是银行挤兑,而是人们借助于整个银行体系所从事的规模庞大的日常交易活动。为了使人们进行的这些交易活动得以顺利进行,银行必须为这些交易提供规模巨大的支付服务,故银行体系中的支付系统即可能成为一个强大的传播带,通过这个传播带,一家银行的倒闭即可传染整个银行体系。于是,一家大银行的倒闭会使该银行在整个结算机制中不能向其交易对方银行履行数额巨大的支付义务,由此会带来潜在的灾难性后果。更为重要的是,即使与该银行无任何其他关系且业务不尽相同的银行,在信息性蔓延的情形下不会受到该银行的任何影响,但在这种非信息蔓延的情形下即可通过上述途径受到传染。因此,广大公众对此类情况十分关注乃在情理之中。中央银行亦会采取旨在减少支付风险的相应措施,并对整个结算体系进行改革,以确保所有透过结算体系进行的交易结算能够立即结算,即设计了所谓的“实时总清算系统”。

尽管蔓延性银行挤兑的可能性无法排除,且由此对整个银行业的运行提出了许多必须予以高度重视的问题,但政府应予干预的主张也绝非滴水不漏。

第一,发生蔓延性银行挤兑的理论上的可能性是否反映了一个意义重大的实际问题,眼下还无法

完全下一论。有可能在实际运行过程中银行业市场是信息高效的市场,蔓延不致于对银行业市场的正常运行产生太大的影响。

第二,即使体系风险确实是一个潜在的不稳定源,但作为解决问题对策的政府安全网和谨慎监管所造成的市场行为扭曲十分严重,故除了极端的情形外,政府对银行业的干预未必能产生预期的效果。

第三,基于市场的自我管理也许同样能解决问题而又能避免政府干预所带来的消极负面效应。

对上述第一和第三种可能进行实证检验是很困难的,因为实际生活中没有不受监管的银行体系的实例,故无法判断不受监管的银行体系在实践中到底会运行得如何。不过,历史上确有少数不受管制的货币体系的实例,其中最著名的乃1844年前的苏格兰。那时的苏格兰,既没有中央银行,也没有政府对钞票发行的垄断(“自由银行”体系)。苏格兰史例有助于说明,即使没有政府的干预,银行业仍可保持稳定,并且不会遭受灾难性的危机。尤其引人深思的是,在当时那个年代和水平的经济条件下,不受管制的货币体系还相应成功地实现了物价的稳定和银行媒介化的连续运行。尽管历史上偶尔也出现了银行挤兑和银行危机的事件,但其中大部分并非储户对银行(货币)体系失去信心所致,而是有其他明显的原因(通常为大的外部动荡,如战争,或者为有限的政府干预所带来的消极负面影响),且挤兑和危机也仅局限于那些确有问题的银行。最后,在这种体制之下,为了遏制危机还达成了许多私下的安排,包括对那些具有清偿能力但遭受挤兑的银行提供银行间支持,以及暂停将这些银行的负债转换为基础货币,以便给予这些银行以足够的时间来准确地弄清楚其清偿能力的状况。总之,在历史上,即使没有政府的支持性干预和政府安全网,自由银行制度下的银行机构亦表现一个尽可能谨慎的强烈的动因。不过,自由银行制度的历史经验不足以得出确定性的结论,故仅基于自由银行制度的历史经验无法准确地预测在没有政府干预的情形下一个发展成熟的现代银行体系会运行得如何。

三、防范银行危机的政策建议

通过以上分析,本文认为:首先,防范银行危机的主要措施应该集中于如何消除信息不对称;其次,在无法阻止银行危机发生时,如何构建保护制度以减少银行危机造成的危害;再次,政府干预在防范银

行危机方面的重要作用就是要为公众构建一个银行负债公共安全网。本文的政策建议就是按照以上思路提出的。

1. 制定谨慎监管标准

银行家和理性的存款人均期望谨慎监管的政策安排,但自律俱乐部无法提供令人满意的解决方案,因为只有公共权力机构才能在谋取广泛共识方面真正扮演一个“诚实经纪人”的角色并提供可靠的监管实施机制。此外,许多人认为,在该领域政府集中监管要优越于自我监管(自律),主要是有两个原因。一是在监管信息的收集方面,政府集中监管可获取规模经济;政府监管机构可以不受限制地获取有关的内幕信息。就市场参与者而言,他们乐于向一个依法应遵守保密义务的公共机构披露相关信息,而倒不太情愿向一个由他们的竞争者组成的自律俱乐部披露信息。根据这一理论,银行业监管机构的职责就是制定最低谨慎标准,特别是就资本要求、流动性,以及银行风险承担的资产组合限制等制定谨慎标准,以及监视银行的偿债支付能力和监督银行切实贯彻落实。

2. 完善“最后贷款”制度和建立存款保险制度

仅仅通过实施旨在减少单个银行倒闭风险的谨慎监管措施无法完全避免蔓延性银行挤兑所导致的体系风险。谨慎监管至多只能减少因银行的不安全业务行为所致的支付不能状况的发生,从而增强人们对银行市场的信心。但它不能完全消除体系风险本身。只要是银行发生支付不能的最终风险由存款人承担,那么,存款人就会有一种理性的冲动而加入到挤兑队伍之列,因为他们知道监管机构也会“智者千虑,必有一失”,因而监管机构的判断并非总是可靠。因此,应从其他渠道寻求避免或有效应付蔓延性银行挤兑的基本方法。其中,有两种方法值得探索:一是最后贷款制度(lending of last resort),二是存款保险制度(deposit insurance)。从理论上讲,最后贷款的目标仅在于危机发生之后有效地遏制危机,而存款保险具有预防性功能,旨在消除人们加入到挤兑行列的动因。其实,二者的实际效果趋于雷同,即为银行机构的债务持有人提供一个公共安全网。从这种背景下看,谨慎监管起着一种补充性的但又必要的作用。

最后贷款是中央银行在发生银行危机的情况下为那些储备资产不足的商业银行所提供的流动性支持。为了应付整个银行体系的危机所带来的通货紧缩的后果,现代中央银行不必再给单个的银行提供

最后贷款,而是依靠单纯的货币公开市场操作来恢复货币总供应,且不必过分考虑该特定银行的状况。在这种情形下采取有力的矫正措施与货币政策的长远目标是一致的,因为这有助于在短暂的危机时期稳定货币供应。

为了获取那些比市场上可得到的信息更有价值的信息,中央银行则有必要对商业银行业实施持续性的监管。于是,银行监管则系中央银行最后贷款职能的必然逻辑结果。不过,如果中央银行所拥有的巨大信息优势来源于其掌握内幕监管信息这一特殊地位,那么,人们不禁要问:为什么不将这些监管信息通过强制披露机制直接向广大公众公开呢?在监管信息通过强制披露机制向广大公众公开的情形下,市场本身便有责任来甄别银行的信誉,随之中央银行作为最后贷款人便不再具有明显的作用。

无论如何,中央银行是否因其拥有监管信息而比市场更能有效地监测银行的支付能力与清偿能力,这一点是令人置疑的。评估银行支付能力的关键点在于流动性困难这一点上。当银行出现流动性困难时,由于银行资产真实价值处于一种不确定状态,现存的监管信息不足以为人们提供一个清晰的指南,中央银行与市场一样,也没有足够的时间对各借款银行的经营状况予以重新评估。当银行的资产状况由于整个经济滑坡及不适当的货币政策而急剧恶化时,中央银行所获得的监管信息便不再具有多大的价值。于是,在实践中,中央银行便不再过分考虑有关银行机构的支付能力,而不得不向这些银行机构提供贷款支持,从而自身承担很大的风险。当然,中央银行也可以通过组织资金循环即将那些拥有足够储备的银行的流动资金循环给那些急需流动资金的银行,而自身避免风险。在这种情形下,中央银行起到了一个领导者的作用,即领导整个产业(银行界)对正在形成的危机作出集体反应,从而克服了在短时间内组织起一个合作市场的困难。英格兰银行一直保持这种组织市场救助的做法。不过,通过这种方式无法解决支付能力的不确定性问题,且参与集体市场救助的银行常常自己要随时准备承受中央银行本应承受的巨大的损失。拥有足够储备的参与银行在此类集体救助行动中得不到任何明显的好处,而只是承担那些比自己更不稳定的竞争对手的损失,因此,对将来的类似集体救助行动就会十分消极,而情愿让中央银行单独充当最后贷款人。

总而言之,没有监管方面的种种限制,中央银行的最后贷款则相当于一个安全网,并对整个社会产

生腐蚀性影响,因为最后贷款这种做法其实质是用公共资金去支持一个本应解散的银行而使其继续存活。同时,中央银行的最后贷款制度对那些本身具有支付能力的银行也产生消极的影响,因为这些银行本可自己拥有较高的流动储备以防挤兑之不测,而现在却依赖中央银行的最后贷款制度,将中央银行所提供的最后贷款作为其日常流动性需求的支持性来源。为了防止中央银行最后贷款制度的这些负面效果,有必要从监管的角度就银行的流动性和支付能力制定一套强制性标准。

最后贷款制度的目的在于消除银行挤兑事件已带来的破坏性影响,而存款保险制度的宗旨则在于事先有效地防止此等破坏性影响。存款保险制度的实质在于:即使银行倒闭了,国家仍担保全额支付储户在此类银行的存款。这种公共担保可以彻底消除引起银行挤兑的心理因素。存款保险制度既可以是明示的,也可以是默示的,但要充分发挥作用,它必须保证全额兑付储户的存款,当然,在极其特殊的情形下可以例外。

存款保险制度的问题在于,该制度本身容易削弱市场自律,并引发银行业的“道德风险”。银行会因该制度的存在而乐于从事一些高风险的、不稳健的营业行为。一家相对于其资产组合规模而言拥有较少资本的银行,或一家拥有高风险的资产组合的银行,在通常情况下难以拥有存款客户,除非向其存款客户支付很高利率的利息作为额外风险的补偿。相反,当国家对存款毫无保留地担保后,同一银行只需在无风险利率的基础上稍加一点成本(如支付额外边际利息或比其安全的竞争对手提供更为全面的服务等)即可吸引大量储户,因为在存款保险制度的保证下,储户不再关注银行支付不能的风险。背靠存款保险制度,银行,特别是那些存活希望早已渺茫的银行,尽量降低其资本资源,而加大资产组合的风险度。虽然这种做法大大增加了其失去支付能力的可能性,但最大限度地增加了银行所有人的利润,原理十分简单:如果这种做法取得成功,银行所有人便从风险投资中获得超额利润;如果失败了,银行所有人仅承受有限的资本损失。另一方面,银行倒闭时因补偿储户而形成的剩余成本转嫁给了存款保险人,因为存款保险人承保并资助了银行的种种风险行为。银行的上述做法还给那些激进、敢于冒险的银行带来一种比较优势,这些敢于冒险的银行在整个经济蒸蒸日上的时期比那些相对保守的银行比较起来其发展速度要快得多。

为了消除存款公共担保制度带来的道德风险,便有必要将存款保险制度改造成一种真正的保险单制度,即银行向存款保险人支付的保费取决于其资本头寸、资产组合质量等风险特征。不过,这在实际操作中无法实施,因为存款保险人无法评估银行的真正经营状况,且银行资产的价值在很大程度上取决于整个宏观经济环境的变化。

于是,针对道德风险的比较现实的反应便是对银行的风险承受行为施加监管性限制,特别是对其在资本和流动性方面实行强制性法定要求,以及限制其业务活动范围。当然,为了实施这些限制性措施,监管机构必须通过收集监管资料,实施种种检查(examination)等途径对各银行机构实施严密的监督。

3. 构建银行负债公共安全网

只要有银行负债公共安全网的存在,人们就会以上述同样理由主张实施监管性限制措施。相关的公共保障制度所采用的形式并不重要。如最后贷款制度,存款保险制度,失去支付能力银行特别救助制度,以及为了保证存款人利益而实施的倒闭银行重组制度等等。其实,此类公共保障制度是明示的制度还是默示的制度也不重要。无论采用哪一种形式,无论实施哪一种保障措施,均有必要实行严格的银行监管,以防止银行机构因公共安全网的存在而采取过度的风险行为,从而有效地防范道德风险。为此,由于安全网作用的结果,银行倒闭事件的增加只要不高于平均水平便可矣。监管也非一定要成功地防范银行倒闭事件的其他种种原因,尤其是欺诈以及不利的宏观经济环境。从被监管银行的角度来看,监管有效地阻止了银行在任何特定的时刻采用其认为最为合适的金融结构或经营方式来制造道德风险。故从某种程度上讲,监管也成了医治道德风险的一副解毒良药。

参考文献:

1. Dewatripont, Mathias and Tirole, Jean, 1994. *The Prudential Regulation of Banks*. The MIT Press.
2. Bank of England Working Paper Series No. 17, 18, 20, 21, 24, 39, 40, 43, 45, 49, 54, 61, 62 and 64.
3. Hall, Maximilian J. B., 1993. *Banking Regulation and Supervision: A Comparative Study of the UK, USA and Japan*. Edward Elgar Publishing Ltd.
4. Goodhart, C. A. E., 1995. *The Central Bank and the Financial System*. Macmillan Press Ltd.
5. [美]丹尼斯 缪勒:《公共选择》,中文版,北京,商务印书馆,1992。

(作者单位:北京工商大学经济学院 北京 100037)
(责任编辑:N、Z)