

基于银行体系稳健性的监管独立性研究*

安辉 李竹薇 付丹雅

1. 大连理工大学经济学院金融研究所, 辽宁, 大连, 116023;
2. 大连理工大学经济学院, 辽宁, 大连, 116023;
3. 美国 Syracuse University, 美国, 纽约州)

摘要: 本文通过选取监管独立性和银行稳健性指标, 对次贷危机前 2003 年到 2007 年 OECD30 国和金砖四国的监管独立性与银行体系稳健性进行回归分析。结果表明, 监管总体独立性对银行资产安全性和资源配置效率的提高有积极影响, 但对高收入国家的研究发现若仅仅强调监管独立不一定会带来银行体系稳健性的提高。这与美国最新《多德—弗兰克法案》改革内容相一致, 即后危机时期监管机构应当与其他部门协调监管工作, 才能更好发挥监管独立性对银行体系的稳健作用。

关键词: 监管独立性; 银行系统稳健性; 金融危机

The Research of Supervisor Independence Based on Banking System Stability

Abstract: Selecting the data of OECD and BRIC countries from 2003 to 2007, this paper establishes the regression model to study the impact of supervisor independence upon banking system stability. The empirical results show that overall, supervisor independence has positive influence on the safety of assets and efficiency of resource allocation in banking system. However, evidence from high-income countries reveals that only independence itself doesn't works well. This is consistent with the latest U.S. "Dodd- Frank Act" content, that is, in post-crisis period, regulatory agencies should coordinate with other departments to help them better exercise its supervisory role in the stability of the banking system.

Key Words: Supervisor Independence; Banking system Stability; Financial crisis

引言

近年来对金融监管和金融危机的研究表明, 由于受到政治干预和行业俘获, 监管独立性被削弱, 因而导致或者强化了金融危机。依次梳理上世纪 90 年代以来发生的金融危机, 不难发现由于金融监管部门没有及时关闭破产或失败的金融机构, 反而放任纵容它们, 间接导致甚至强化了危机的发生

* 本文获得教育部人文社科基金(项目号:10YJA790002)和大连市科技局项目(2010D13ZC132)的资助。

[作者简介]: 安辉(1965~), 女, 大连人, 大连理工大学经济学院教授, 大连理工大学经济学院金融研究所所长, 经济学博士, 研究方向: 国际金融 金融风险管理; 李竹薇(1983~), 女, 抚顺人, 大连理工大学经济学院博士后, 博士研究生, 研究方向: 金融风险管理; 付丹雅(1990~), 女, 江西人, 美国 Syracuse University, 金融学硕士。

或蔓延。Richard 和 Carmassi(2008)称此类危机为“监管失败型危机”。此次金融危机同样引发了全球对当前滞后于金融创新及金融发展的监管体系的诟病。而进入后危机时代，学者及政界更侧重于对金融业采取更严格的监管措施。基于此，《多德—弗兰克法案》在提高对危机后“系统重要性”金融机构的监管标准、加强对消费者的金融权益保护及重构原有监管机构和职能等方面进行了监管改革。那么此次危机的爆发是否与危机前监管独立性的缺失相关呢？加强监管独立性一定能够提高银行体系稳定性吗？因此，本文选取 OECD30 国和金砖 4 国在金融危机爆发前即 2003 年到 2007 年的数据，构造监管独立性指标和银行体系稳健指标，并对二者关系建立回归模型以揭示金融监管独立性对金融体系稳健性的影响；同时，由于本次危机主要对高收入国带来巨大冲击，所以本文进一步对其中高收入国家进行比较研究，为金融危机后世界各国新一轮的金融监管改革和调整提供重要的理论依据和参考价值。

1 文献综述

以美国为代表，世界各国的金融监管基本都经历了从自由到严格管制，从效率到安全与效率并重，直到现今寻求新兴监管理念的过程。这一进程中，金融监管相关理论的研究不断丰富，然而对于金融监管独立性问题的关注尚且不多。最早正式提出监管独立性并对其进行系统性研究的是 IMF 的 Quintyn 和 Taylor(2002)，他们提出将监管独立性分为管制独立性、监督独立性、机构独立性和预算独立性 4 个方面，之后的研究文献中也大多引用这一概念。

近年来对于监管独立性和银行稳健性关系的研究主要是围绕 90 年代以来的金融危机和监管独立性之间的关系展开，并以定性研究为主。Kane (1990) 对美国储贷危机的研究认为新的立法和传统 FDIC 的破产过程加剧了监管的委托代理问题，对政府和监管政策的实施形成了约束，监管独立性缺乏导致的“监管失灵”问题是 20 世纪 80 年代储贷危机的重要诱因。Heidi Schooner (2003) 通过对英、美两国监管法案的研究也指出若不是监管当局缺乏独立性，妥协于利益集团的干预，储贷危机也许不会发生，即使个别的储贷协会破产，也不至于导致高达 5000 亿美元的损失。De Krivory (2000) 通过案例研究对 20 世纪 90 年代中期委内瑞拉危机的成因后果进行深入分析，得出金融监管体系由于缺乏有效的监管力度导致了危机的发生，监管当局受利益集团的操纵而不能独立的执行监管进一步加剧了危机，甚至影响到危机后改革的进行。Lindgren (1999) 将 1997-1998 年东亚金融危机中的危机国印度尼西亚、韩国、泰国与马来西亚、菲律宾在危机后的政策调整进行比较，得出在东亚金融危机后需要加强监管，监管当局缺乏政治上的独立性已经被认为是加深危机的影响因素之一。Robert Dekle 和 Kenneth Kletzer (2001) 等选取五个样本国开展研究，分别是危机国韩国、泰国，非危机国新加坡、台湾，以及介于二者之间的马来西亚，研究得出新加坡、台湾和马来西亚的监管体系相对严格，监管政策的实施更有力度，而韩国和泰国的金融监管政策宽松，不完善的监管体系且缺乏独立性说明由此导致的监管失灵是 20 世纪 90 年代东南亚金融危机的重要诱因。李雪莲等 (2003) 以东南亚金融危机中的日本和韩国为视角，分析监管独立性缺乏与危机之间的联系，得出一国的金融稳定有赖于金融监管，而金融监管的有效性依赖于监管的独立性的结论。另外，Richard 和 Carmassi (2008) 提出当一国缺乏金融监管独立性时，监管者极易受到政府或其他利益集团的操纵，成为“俘虏”，不能第一时间关闭失败的金融机构，反而纵容放任其继续制造危机，独立于政治压力的监管比监管机构的组织构架更重要。王智 (2010) 认为真正导致本次由次贷危机波及全球的金融危机是由于政府与华尔街之间形成了复杂而又庞大的充满利益结合的关系网，监管部门

受制于行业内的利益集团，金融监管丧失独立性。

针对监管独立性和银行体系稳健性二者间关系也有少数学者进行了的定量分析。Steve Donzé (2006) 选取来自 Fitch 的 SAIR 指标、Moody 的 ABFSI 指标，对 OECD 国家银行监管独立性和银行体系稳健性进行了相关性分析和多元线性回归，得出监管独立性对银行体系稳健性总体有积极的影响但并不是完全相关，并且独立性越高的机构往往不是在越发达的经济体中。我国学者张惠(2006) 选取 2003 年监管人员在 100 人以上的 31 个国家为样本，对监管独立性和银行体系稳健性指标建立线性回归模型分析二者关系。马勇(2010) 采用 ML-Binary Probit 方法对银行危机和独立性之间进行回归，得出监管独立性，尤其是监督独立性和机构独立性的提高，能促进金融稳定，提高金融效率。另外，Marc Quintyn, Silvia Ramirez 等(2007) 也指出政策的制定者应该关注监管独立性对金融体系稳健的长期影响，并配合合理的问责制度以支持监管独立性的有效实施。Jorge Ponce (2009) 利用 FSAP (Financial Sector Assessment Program) 通过回归分析得出独立的银行监管机构在与之配套的法律保护和问责制安排下，银行破产的可能性降低，因此政策制定者应该更加关注对银行监管者的责任安排及其对金融稳定的积极影响。

以上综述表明，现有文献多以定性研究为主，定量研究较少，在收集到的文献中国内学者定量分析监管独立性的文献仅有两篇；同时，限于数据的可获得性，现有的研究缺少全面、大样本的综合分析以及不同层次样本间的比较；另外，关于我国金融监管独立性的现状也没有融入到大样本的分析中；更重要的是，现有文献缺乏基于次贷危机的研究。为此，本文选取 OECD30 国和金砖 4 国在金融危机爆发前即 2003 年到 2007 年的数据，构造监管独立性指标和银行体系稳健指标，对全体样本国及高收入国家分别进行相关性分析和回归分析，同时结合危机后美国进行的金融监管改革，对我国金融监管和后危机时期金融监管改革提出相应的政策建议，以期对上述文献研究局限有所突破。

2 样本选取与研究方法

2.1 样本的选取

2.1.1 金融监管独立性指标

基于数据的可获得性，本文选取 OECD34 国中的 30 国（除冰岛、卢森堡、斯洛伐克和斯洛文尼亚）以及金砖四国共 34 个国家开展实证研究。对于总体独立性的衡量，本文依据 Marc Quintyn, Silvia Ramirez 和 Michael W. Taylor (2007) 提出的方法，该方法被 IMF 采用，即由管制独立、监督独立、机构独立及预算独立四个方面加总。其中，澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、匈牙利、爱尔兰、日本、韩国、墨西哥、荷兰、挪威、波兰、瑞典、土耳其、英国和中国这些国家的总体独立性数据来自 Quintyn 等人(2007) 在 IMF 工作报告中的赋值，其余样本国的总体独立性是根据上述工作报告中提出的监管独立性赋值原则得出，其赋值原则见表 1，各国总体独立性最终从 2007 世界银行监管数据库获取各国相关信息赋值得到，如图 1 所示。

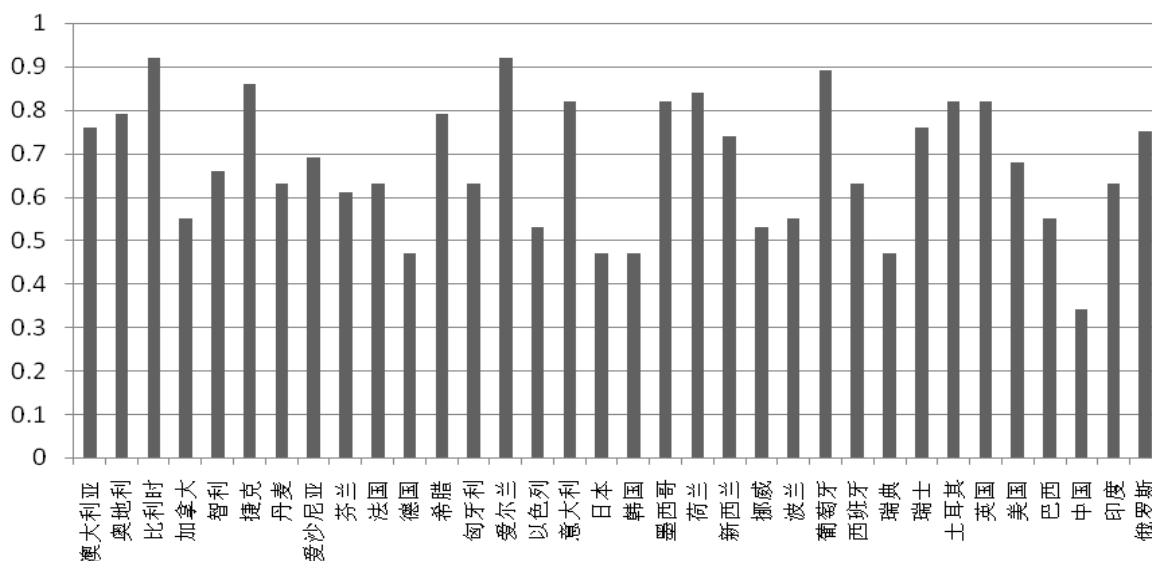


图1 样本国家金融监管总体独立性

2.1.2 银行稳健指标

本文参照 Donzé Steve (2006) 和张惠 (2006), 并依据 IMF 出版的《金融稳健指标编制指南》, 选择以下指标代表银行稳健性:

(1) 监管资本对风险加权资产的比率 (Regulatory Capital to Risk-weighted Assets, 简称 CAP)。CAP 衡量的是银行的资本充足率, 以《巴塞尔资本协议》中的定义为基础, 当银行体系的资本充足率接近或者低于 8% 并伴随较低的盈利能力时, 意味着该国银行体系缺乏稳定性。

(2) 不良贷款对贷款总额的比率 (Nonperforming Loans to Total Gross Loans, 简称 NPL)。该资产类指标是用来反映贷款组合中资产质量方面的问题。不良贷款率越高, 银行的资产质量越低。

(3) 利差对总收入的比率 (Net Interest Margin, 简称 MAR)。净利差率越低, 一般来说银行对来自储户的存款需求越低, 银行体系越稳健。

为避免对上述银行稳健性指标的度量出现测量误差, 本文对上述指标的危机前 5 年度量值 (2003-2007) 进行平均化处理。资本充足率 CAP 和净利差率 MAR 的数据来源于世界银行 2008 年公布的银行发展与结构数据库, 不良贷款率 NPL 数据来源于世界银行网页提供的信息。

表1 金融监管独立性指标编制准则^①

衡量准则	-1	0	1	2
管制独立性				
监管机构是否能自主颁布具有法律约束力的审慎监管条例		否	可以颁布不具法律约束力的条例	是
监督独立性				
监管机构是否有权授予营业执照		否	与政府或相关机构协调后可以	是
监管机构是否有权撤销营业执照		否	与政府或相关机构协调后可以	是

^① 此赋值方法参照 Quintyn Marc, Ramirez Silvia Michael.W Taylor. The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors[R]. Washington, D.C: IMF working paper (2007)。

监管机构是否是唯一有权对被监管部门实施监管	否		是
监管机构是否有权强制实施监管	否		是
机构独立性			
监管机构是否有法律基础	否		是
法律是否说明监管机构独立	否		是
监管机构领导层如何任命	政府任命(或其他程序)	总统、总理、公众依据政府提议任命	由议会根据政府提议任命
决策制定由监管机构委员会还是最高领导决定	仅由最高领导决策		组织商议决定
正义的监管行为是否受法律保护	否	仅总经理的行为受法律保护	所有员工都受法律保护
国会议员是否参与决策制定委员会	是		否
政府官员是否加入决策制定委员会	是		否
法律是否赋予财政部长监督的权力	是		否
对监管机构最高领导的解雇法律是否有明确的标准	否	有一些,但不具体	是
预算独立性			
监管机构的资金来源	仅来自于政府预算	多种来源包括政府预算	对被监管机构收取的费用或央行预算,无政府资金
监管机构是否需要给政府提交监管预算	是	部分需要,如费用结构等	否
监管机构是否有权制定员工薪酬水平	否		是
监管机构是否可以自主雇佣员工	否		是
监管机构是否有权设定其内部组织架构	否		是

2.1.3 控制变量

在实证分析的解释变量方面,为提高模型的解释力度,本文引入宏观经济变量和银行市场结构变量作为控制变量。具体控制变量选择如下:

(1) 人均 GDP,反映各国经济发展状况的不同。数据来源于世界银行。

(2) 银行集中度(Bank Concentration,简称 CON),即资产规模最大的三家银行对所有银行资产占比。一般来说,银行集中度越高,市场竞争越不激烈,稳健性不够高。数据来源于 2008 年 IMF 发布的银行发展与结构数据库。

(3) 私人信贷(Private Credit By Deposit Money Banks / GDP,简称 PRI),即存款机构对私人放贷与 GDP 的比值,该变量可以反映出银行的大体发展情况。数据来源于 2008 年 IMF 发布的银行发展与结构数据库。

以上三个变量对样本国取 2003 到 2007 年均值。

(4) 外资控股银行比重(简称 FOR),指外资银行持有 50% 以上股权的银行资产占比。该值越高,可以引入更先进的管理经验,有助于提高银行体系的效率和稳健性。数据来源于 2007 世界银行监管数据库。

2.2 研究方法

一些学者定义银行良好性指标 FSI 为不良贷款率 NPL 和净利差率 MAR 的均值(如,张惠 2006),

因为银行良好性指标应该能够反映银行系统在以上两个方面的综合情况。银行资产质量越高银行越稳健，因此 NPL 同银行稳健性负相关；同样的，净利差率 MAR 与银行的杠杆大小有关，数值越低，银行体系越稳健，MAR 也同银行稳健性负相关，因此两者之和的平均值越低，银行稳健性表现越好。本文参照以上做法，建模如下：

$$FSI_i = \alpha X_i + \beta Y_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中， X_i 指独立性指标，包括总体独立性 INI，管制独立性 RI，监督独立性 SI，机构独立性 II 和预算独立性 BI； Y_i 指其他控制变量，包括人均 GDP，银行集中度 CONC，私人信贷 PRI，外资控股银行比重 FOR。

而对于资本充足率 CAP，尽管不能仅仅依靠这一指标来完全反映银行过去、现在或将来的运营状况，且不排除在某些特殊经济发展时期，银行体系不稳健但资本充足率 CAP 值却很高的情况存在，但是，在大多数情况下，一国资本充足率越高，银行体系是越稳定的。鉴于 CAP 与银行稳健这种正相关的关系，本文将单独作为被解释变量，构建另一回归模型如下：

$$CAP_i = \alpha X_i + \beta Y_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

模型中解释变量与控制变量与模型（1）同。本文根据模型（1）和（2）采用各变量的截面数据进行 OLS 回归。

3 实证分析及结果

本文先以 34 国为样本，考察整体情况。随后，再根据 IMF2008 银行发展与结构数据库对各国收入水平的衡量，排除 Chile、Mexico、Poland、Turkey、Brazil、China、India 和 Russia 后对其余 26 个高收入国家做实证分析。由于本文所研究的全样本国家（36 国）在银行良好性和监管独立性方面存在显著的异质性，而高收入国家在这两方面的异质性较小，因此选择子样本（26 国）为高收入国家可部分解决样本异质性的问题。并且，由于本文侧重考察次贷危机背景下，银行良好性与监管独立性之间的关系，而次贷危机主要冲击的是一贯以监管独立性著称的高收入国家，因此针对子样本（26 国）进行研究更能说明银行良好性和监管独立性之间的关系。

3.1 相关性分析

3.1.1 以 34 国为样本的相关性分析

以 34 国为样本的监管独立性指标与银行体系稳健性指标之间的相关系数如表 2 所示。

表 2 监管独立指标与银行稳健指标相关性（34 国）

	INI	FSI	NPL	MAR	CAP
INI	1.000000				
FSI	-0.199318	1.000000			
NPL	-0.233459	0.802681	1.000000		
MAR	-0.058133	0.720348	0.164534	1.000000	
CAP	0.255123	0.372900	0.011369	0.603501	1.000000

注：INI 表示总体独立性，NPL 代表不良贷款率，MAR 代表净利差率，FSI 代表银行良好性指标，CAP 代表资

本充足率。

由表 2 中实证结果可以看出，总体独立性与不良贷款比率、净利差率以及反映二者均值的 FSI 都呈负相关关系，与资本充足率之间相关系数为正。而理论上越是稳健的银行体系越对应偏低的不
良贷款率、净利差率以及偏高的资本充足率，因此监管独立性与银行体系稳健性正相关。

3.1.2 对高收入国的相关性分析

对 OECD26 个高收入国家的监管独立性和银行体系稳健指标进行相关性分析的结果如表 3 所示。通过分析表 3 不难发现其实证结果与表 2 存在许多共性。总体独立性指标与不良贷款率和净利
差率均值 FSI 之间相关系数为负，与资本充足率之间相关系数为正。另一方面，二者区别在于对于
26 个高收入国的相关性分析中，总体独立性与不良贷款率之间表现出正相关，这一研究结果表明不
是在任何情况下提高独立性都会改善贷款组合中的资产质量。

表 3 监管独立指标与银行稳健指标相关性 (26 国)

	INI	FSI	NPL	MAR	CAP
INI	1.000000				
FSI	-0.030429	1.000000			
NPL	0.118586	0.851781	1.000000		
MAR	-0.247854	0.544949	0.024905	1.000000	
CAP	0.041817	-0.135835	-0.058806	-0.165080	1.000000

注：INI 表示总体独立性，NPL 代表不良贷款率，MAR 代表净利差率，FSI 代表银行良好性指标，CAP 代表资
本充足率。

3.2 回归结果

3.2.1 以银行良好性指标 FSI 为被解释变量的实证结果

首先，以 34 国为样本进行回归。在模型 (1) 的回归过程中，作者根据 Henry 的从一般到特殊的
模型估计原则，考虑到不应轻易剔除任一解释变量，因此在保证解释变量在统计上都显著的原则
下，分别保留了不同的解释变量来对 FSI 进行解释，即本文认为对 FSI 的回归方程并不是唯一的。结
果见表 4。随后本文再以 26 个 OECD 高收入国家为样本进行实证检验，结果见表 5。

表 4 模型 (1) 回归结果 (34 国)

	FSI	FSI	NPL
INI	-0.035991 (-2.005472)		
II	0.004861 (1.770362)	0.004583 (2.001835)	
SI		0.004763 (2.606145)	0.007251 (2.239188)
PRI		-0.032712 (-6.763151)	-0.039498 (-4.680018)

CONC	-0.026514 (-1.979004)		
GDP	-5.63E-07 (-3.245016)		
调整后的 R ²	0.640232	0.641667	0.427488

注：NPL 代表不良贷款率，FSI 代表银行良好性指标，INI 代表总体独立性，II 代表机构独立性，SI 代表监督独立性，PRI 代表私人信贷，CONC 代表银行集中度。其中，FSI 和 NPL 为被解释变量，括号中为 t 统计量。

表 5 模型 (1) 回归结果 (26 国)

	FSI	NPL
SI	0.003452 (2.493296)	0.006529 (2.635034)
PRI	-0.015503 (-3.635148)	-0.020242 (-2.652357)
调整后的 R ²	0.411225	0.329912

注：NPL 代表不良贷款率，FSI 代表银行良好性指标，SI 代表监督独立性，PRI 代表私人信贷。其中，FSI 和 NPL 为被解释变量，括号中为 t 统计量。

由表 4 和表 5 中结果对比分析易知，FSI 同总体指标呈负相关，这说明提高总体独立性可以降低银行不良贷款率和净利差率，进而反映出高的独立性将对应相对较高的银行资产安全性和资源配置效率，银行表现越良好；由于总体独立性是由管制独立性、监督独立性、机构独立性和预算独立性四个指标构成的合成指标，本文具体考察了 FSI 与监督独立性和机构独立性这两个分解指标的关系，然而，分解指标机构独立性和监督独立性却对银行稳定指标的回归系数为正，这表明独立性指标同银行良好性指标之间的关系较为复杂，监督独立性和机构独立性的提高并不能保证银行稳健性的上升，所以不能单一强调监管独立性来提高银行体系稳健性。并且比较 34 国与高收入 26 国的回归结果，我们发现独立性指标对高收入国银行稳健性指标的影响不如全体样本显著，总体独立性、机构独立性指标甚至无法通过统计检验；人均 GDP 对银行稳健性的影响也不如全体样本显著，这同以往的研究不同。以往的研究却认为人均 GDP 仅在对高收入国家进行回归时显著，所以经济运行状况良好的国家，银行稳健性普遍越高。

本文的研究结果表明：在次贷危机发生之前，监管独立性较高的高收入国家，其银行稳健性并不显著，这也解释了为何美国成为危机爆发的源头，而欧洲国家随之受到巨大冲击，成为危机的重灾区。本文结论也说明较高的监管独立性自身并不能保证银行体系的稳健性，监管独立性需要同其他因素协同作用，才能保障银行体系的良好运行。

3.2.2 以资本充足率 CAP 为解释变量的实证结果

本文首先对全体样本 34 国进行回归，分析结果如表 6 所示。再对高收入 OECD 的 26 国进行考察，结果详见表 7。

通过对比分析表 6 和表 7 数据及结果，研究发现在加入银行集中度、私人信贷、人均 GDP 和外

资控股比例等控制变量后，无论是总体独立性还是其内部分解指标对资本充足率的回归系数都为正，反映出监管独立可以在一定程度上提高整个银行系统抵御经济冲击的能力。同时人均 GDP 的影响与全体样本本国回归显著性相当，t 检验的值甚至略高。这一结果说明从资本充足率的角度来说，一国整体经济发展水平越高，资本充足率越高，相对来说一国银行体系抵御经济冲击的能力越强。

因此，适当地提高监管独立性对银行体系的稳定有益，但同时还需要相应制衡机制的配合监管才能共同促进银行体系抵御经济冲击能力的提高。

表 6 模型 (2) 回归结果 (34 国)

	CAP	CAP
INI	0.070729 (2.082657)	
II		0.013834 (2.516243)
SI		0.008492 (1.833117)
PRI	-0.026970 (-2.467316)	
CONC		-0.057723 (-2.107876)
FOR		0.033732 (1.920434)
GDP		7.08E-07 (1.752959)
调整后的 R ²	0.218546	0.319493

注：INI 代表总体独立性，II 代表机构独立性，SI 代表监督独立性，PRI 代表私人信贷，CONC 代表银行集中度，FOR 代表外资控股比重。模型被解释变量为资本充足率 CAP，括号中为 t 统计量。

表 7 模型 (2) 回归结果 (26 国)

	CAP
II	0.008734 (2.291622)
SI	0.006911 (2.018367)
PRI	-0.026464 (-2.587571)
GDP	5.53E-07 (1.877119)
调整后的 R ²	0.297138

注：II 代表机构独立性，SI 代表监督独立性，PRI 代表私人信贷。模型被解释变量为资本充足率 CAP，括号中为 t 统计量。

4 结论及政策建议

本文通过选取监管独立性和银行稳健性指标，对次贷危机前 2003 年到 2007 年 OECD30 国和金砖四国的监管独立性与银行体系稳健性进行回归分析，主要研究结论及建议如下：

第一，监管独立性对银行资产安全性和资源配置效率的提高有积极影响，有助于增强整个银行体系抵御冲击的能力。独立性反映出监管机构在制定和实施审慎监管规则时自由操作的空间大小。实际上，独立于政治干预和行业俘获的监管可以增强审慎监管规则制定的原则性和一致性，减少道德风险；同时，独立的监管者可以增强市场信心，提高银行体系的稳健性。因此，各国应提高银行监管当局总体上的独立性，并对监管者的独立监管行为提供适当的法律保护。

第二，保证适度监管独立性的同时也需要监管机构与其他部门协调监管，并配以相应的制衡机制下才能发挥其对银行体系稳健性的积极作用。此次金融危机主要是对高收入经济体产生冲击，而高收入经济体危机前监管独立性并不低。以高收入国家之一美国为例，美国实行的是“双层多头”的伞形监管模式，监管机构的独立性在全体样本国中处在中等偏上的水平，而此次危机中美国银行体系表现出的脆弱性说明仅仅强调监管独立的提高并不一定能保证金融系统的稳定，这与以往研究的结果有较明显的差异。因此，为了确保监管独立性对银行体系乃至金融系统的稳定产生正向作用，监管机构必须与其他部门积极协调监管工作，主要表现为以下几个方面：①与政府进行有效的合作。监管虽然强调独立于政治干预，但不意味着与政府完全割裂。财政部等政府部门凭借在金融财务计划以及掌握的市场信息方面的优势，可以为监管工作提供帮助。在次贷危机爆发前，美国政府中尚无专门的机构来监测国家经济体中潜在的威胁和漏洞，金融风险被掩盖并不断累积，导致系统性危机发生。2010 年 7 月美国通过的《多德—弗兰克法案》正是迎合了这一需求。新法案在监管体制方面，强化了统一协调机制，提出设定金融稳定监管委员会以及消费者金融保护局正是对本结论强有力的支持；②加强中央银行的制衡力。与政府相比，中央银行对监管的制衡更加直接，包括：对金融机构基于安全进行检查；由金融监管部设定的监管规则部分需要在央行备案并得到批准；与金融监管部门共同实施监管等。本次美国金融监管改革也赋予了美联储在对金融产品、金融市场交易、对大型金融机构资本流动性要求方面更大的监管权力，使其成为改革后主要的系统风险监管者。所以，在独立的基础上还应有央行的制衡机制共同促进金融稳定。

第三，对改进中国银行监管独立性的建议。我国金融体系长期以来处于银行主导的发展模式下，基于 2003 年到 2007 年的数据分析，我们发现中国总体独立性在全体样本国中处于最低档。而不良贷款率高于除波兰外的所有国家，资本充足率甚至没有达到巴塞尔协议 8% 的最低要求。由此看来，我国监管独立性缺乏对银行体系稳健性确实造成了一定的负面影响。基于上述研究结果并结合我国实际情况，本文提出相关政策建议如下：①提高银行监管与决策制定的公开透明度，降低监管过程中的行政干预。首先，通过公众的监督来减少政府或行业等利益集团对监管的干预，银监会可通过组建由专家组成或社会机构主导的独立监督或决策委员会，以保证代表公众利益来履行监管决策的权力；其次，银行监管工作要由行政性向法律性转换，严格执法以减少政府提供隐性担保的监管宽容等行为，从而杜绝行政命令式的监管；另外，还应当从预算方面保证银行监管机构免受人事任免造成的对监管经费的干预，特别是我国中央银行与财政部之间的协调，保障监管机构的独立性。

②基于我国银行监管现状在加强监管独立性的同时注重监管协调与合作。首先,我国目前的监管体系主要以借鉴美国危机前的监管模式为主,采取的是与分业经营相匹配的分业监管模式。随着我国金融业的渐进开放和金融创新的发展,一些边界型和交叉性的金融业务必然导致多头监管和重复监管,同时由于银监会、证监会和保监会的监管侧重点和目标有所不同,也将产生更多的监管空白地带,因此有必要对各个监管机构的职能明确分工,对交叉业务协调配合落实监管职责;其次,对于我国银监会与中央银行之间的协作,须建立银监会与中央银行之间的信息共享机制和金融稳定的协调机制,尽快理顺银监会与中央银行的业务合作关系。总之,不同经济发展阶段都应有与其适应的金融监管模式选择,伴随着美国及世界各国金融监管格局的调整,我国也应因地制宜,在强调监管机构独立的同时,还应注重监管机构与其他部门之间的协调合作,共同促进监管的有效实施。

参考文献

- 李雪莲,张运鹏. 2003. 监管独立与金融稳定. 财经问题研究, (6):28~32.
- 马勇. 2010. 监管独立性、金融稳定与金融效率. 国际金融研究, (11):53~61.
- 王智. 2010. 金融监管的独立性. 中国商界, (3):43~45.
- 张惠. 2006. 银行监管独立性与银行系统健全性关系的实证研究. 上海金融, (12):36~40.
- 赵静梅,吴风云. 2009. 大部委制下金融监管独立性与制衡机制. 宏观经济研究, (10):56~79.
- De Krivoy R. Collapse. 2000. The Venezuelan Banking Crisis of 1994. Washington, D.C: Group of Thirty Working paper.
- Dekle R, Kletzer K. 2001. Domestic Bank Regulation and Financial Crises: Theory and Empirical Evidence from East Asia. Cambridge: NBER working paper, No.8322
- Donz  S. 2006. Bank Supervisor Independence and the Health of Banking Systems Evidence from OECD Countries. London School of Economics Working paper
- Herring R J, Carmassi J. 2008. The Structure of Cross-Sector Financial Supervision. Financial Markets, Institutions & Instruments, 17(1):51~76.
- Kane E J. 1990. Principal-Agent Problems in S&L Salvage. The Journal of Finance, 45(3): 755-764.
- Lindgren C.J, Tomás J, Bali o T, et al. 1999. Financial Sector Crisis and Restructuring Lessons from Asia. Washington, D.C: IMF working paper.
- Ponce J. 2009. A Normative Analysis of Banking Supervision: Independence, Legal Protection and Accountability. Milan: Paolo Baffi Centre Research Paper, No. 48
- Quintyn M, Taylor M. 2002. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. Washington, D.C: IMF working paper.
- Quintyn M, Ramirez S, Taylor M. 2007. The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors. Washington, D.C: IMF working paper.
- Schooner H M, Taylor M. 2003. United Kingdom and United States Responses to the Regulatory Challenges of Modern Financial Markets. Texas International Law Journal, 38(2):317~340.