

论监管理念的有关

S. Raihan Zamil

基于风险的监管试图激励创新并奖励正确的行为，但却助长了全球金融危机。

金融危机的起因现已得到广泛的认识，但对于全球金融系统的监管理念是如何助长了当前的金融危机，在公开讨论中却鲜有正确的理解。这种理念通常被称为“基于风险的监管”

(RBS) 框架。一些主要的经济发达国家以及世界上其他许多国家都采用这种风险管理框架。尽管RBS框架是指整个金融系统监管的一般理念，但我将更狭义地使用这个词，即适用于银行系统的官方监管。

RBS理念的核心观点是，只要银行系统拥有健全的风险管理系统，且有足够的收益和资本来应付那些潜在的风险，就可以实质性地从事各种形式的金融活动。简而言之，RBS试图对那些治理结构良好的银行进行放权，以激励创新并奖励正确的行为。

RBS框架的另一个目标是，在风险的效应威胁到单个银行和整个银行系统的稳定之前，通过对风险管理实践薄弱

环节的早期识别和处理，提高金融监管的前瞻性。实际上，所有采用这种理念方式的国家都已对本国的法律、规章和监管方法进行了调整，以支持上述的RBS理念。

风险监管蹒跚而行

诚然RBS理念极好，其框架也产生了实际的好处，因而被认为是一个国家银行业监管的最佳办法，但其缺陷却很少有人论及。目前的金融危机已经暴露出此银行体系监管方式的基本缺点。

首先，对单个银行监管者来说，RBS理念触及了重要的公共政策事项——例如是否允许机构从事某些金融活动，以及金融系统是否需要更广泛的稳定。以最近声名狼藉的住房抵押贷款为例，银行通过证券化来发起和/或购买国内抵押贷款(这些抵押贷款仅需要非常少量的首付款，或根本不需要首付款，而且也不需要任何客户偿付能力的证明文件)的这种行为是否应得到批准？我们应当允许银行向其小额储户销售复杂的结构性金融产品吗？

一方面，支持者认为创新性融资方式和拥有广泛的金融产品有助于金融创新，可为更广泛的客户提供更多的信贷渠道和金融产品。但另一方面，批评者认为必须区分好的和坏的金融创新，这其中包括诺贝尔奖获得者、经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨。

且不论这些观点的对错，如果我们只是通过观察单个银行的风险管理和理财能力来分析这些金融活动是否合理，我们就可能无法观察到公共政策和系统风险更广的含义：对于金融体系来说，这些金融活动究竟是有利还是有弊。这些重大问题最好在制度层面上进行分



问题

析，而不应局限在单个银行监管者的层面上。

判断技能

第二，RBS理念依赖于银行监管者和单个银行的风险管理师作出合理判断的能力。风险管理的好坏不能简单判断为非黑即白，因为还存在介于两者之间的灰色区域，所以这也经常引发监管者和被监管者间的激烈争论。由于大型银行开发了越来越复杂的风险模型，而中央银行、监管部门乃至银行内部也只有少数人才完全懂这些风险模型，因此随着时间的推移，风险判断程序变得愈加复杂。

在这种RBS模式下，银行的风险管理能力与其许可的金融活动范围之间存在显而易见的关系，我们必须据此考虑这种关系的含义。同样，得出错误的风险评估的代价高昂，正如当前金融危机所表现的那样，它可以以一损俱损的方式导致整个金融体系瘫痪。

第三，虽然RBS框架的重要目的是让银行监管机构在早期发现和解决银行系统出现的问题，但是当银行的收益和资本头寸依然表现强劲时，限制银行进行风险经营活动会非常困难。根据这种RBS理念，早期的监管干预就显得更加重要，特别是因为该理念还主张放松对银行金融许可经营范围的管制。在实践中，无论在公司层面上还是在政治层面上，该理念在这两方面都遇到了问题。

例如，在公司层面上，或者说在微观层面上，如果监管者判定银行自定的贷款标准过于宽松，以此作为监管的关注事项，银行的管理层会将会以银行的超额收益和资本头寸作为银行控制风险能力的“证据”。这样，即使银行监管者发现了这些缺陷，其往往也只是提出一些“温和的建议”，而不是发布“强制的指令”。由于银行资本充足率具有顺周期性，准确地说，在经济繁荣时期，银行业竞争激烈、信贷快速增长。这不可避免地导致风险偏好的全面上升，以及风险评估标准的降低，这时人们会容忍银行资本充足率不足的问题。这就更加剧监管面临的各种挑战。目前的金融危机暴露出这样一个问题，即无论是单个银行，还是整个银行业体系，在全球银行业盈利水平创纪录且资本从表面上看达到健康水平的时候，其金融风险已经积聚到不可持续的程度。

从政治层面上讲，这里也存在着保持信贷流动性的压力。“聚会正要开始，潘趣酒杯却被拿走了”——不难想像政治家将谴责何者。因此，在银行监管机构出台力度太小、出手太晚的应对措施之前，这种乏力的风险管理做法或许一直会在银行体系中持续下去，而这时乏力的风险管理的累积效应已渗透到银行的资产负债表之中，并对以前公布的实际收益率和资本产生负面影响。

政策含义

由于存在这些缺陷，在对银行体系官方监管制度有意义的改革之前，我们必须认真思考并设法减轻RBS理念对当前金融危机的助推作用。

- 第一，在早期阶段，银行监管机构必须有意愿并且有能力根据需要严格控制银行的风险经营活动，即使在银行账面财务状况表现强劲的时候也不能放松。但这一点知易行难，因为其要求银行监管机构不顾及传统势力，敢于向强势的银行说“不”——如果这些银行从全局的角度看是重要的，其就很可能会获得政府最高层的强有力的政治支持。因此，早期的监管干预若要获得成功，必须倚靠于可信赖的银行监管当局，因为其拥有有效执行其“安全和公正”的监管指令的制度性的必要资金和手段。

- 第二，在对单个银行和银行体系进行安全和公正的监管时，银行监管的权威机构必须在“管理”和“监督”工具的使用之间寻求更好的平衡。RBS的实施会导致在保证银行体系的健康运营方面更多地（可能是过度地）依赖于自由选定的方法。简而言之，这种监管理念确定的监管方法一直是银行自由经营的基础，也是单个银行监管者基于该银行风险管理能力和融资能力的评估作出重大决策的基础。

尽管这种监管理论业已存在，但我们仍必须设法形成更明确的监管理论以减缓非故意的结果出现，并提供更切实可行的手段来遏制银行体系中的过度风险。

在经济上升时期，新的监管体系应该建立反周期的资本和贷款损失准备金制度。毫无疑问，在银行业的风险经营与继续鼓励全球金融体系的创新之间寻求恰当的平衡是一个重大的挑战。监管当局必须欣然接受这种挑战，并且迅速地实现平衡——就当前金融危机的规模和严重性而言，我们已无法承受再次铸成如此大错的代价了。■

S. Raihan Zamil是IMF对印度尼西亚银行的银行政策和监管顾问。