

银行会计信息市场失灵与监管

文 孙国峰 中国人民银行金融研究所



孙国峰

中国人民银行金融研究所所长，中国金融会计学会副会长，国家重点培育高端智库首席专家。经济学博士，研究员，清华大学、中国社会科学院、对外经贸大学、西南财经大学、中南财经政法大学博士生导师。

会计信息市场是会计信息交换的场所，它联系着两个主体——会计信息的供给者和会计信息的需求者。会计信息的需求者只能通过企业提供的会计信息来判断企业的经营状况和财务能力，但企业可能出于某种目的掩盖真实经营状况，提供不完整、不真实的会计信息，从而导致会计信息市场失灵。此时需要监管介入以弥补市场不足，纠正市场失灵，满足经济发展对会计信息的需求。银行作为创造货币的特殊企业，其会计行为引发的银行会计信息市场失灵和上述普遍意义上的会计信息市场失灵又有不同，有自身的特点。本文对银行会计信息市场失灵的现象和成因进行分析，并提出政策建议。

一、银行会计信息市场失灵与成因

企业会计是在所有权和经营权分立的背景下为纠正委托代理关系中的信息不对称而产生的。银行

作为创造货币的特殊企业，其经营的产品是货币，因此具有极强的外部性。一方面，银行作为金融体系中重要主体，其经营的稳定关系整个金融体系乃至实体经济的安全，因此银行会计信息所刻画的银行经营状况受到金融监管机构的关注；另一方面，在信用货币制度下，银行具有货币创造的功能，其经营活动决定着货币创造的边界，因此其资产负债表的扩张也受到货币当局的重视。基于上述银行特殊性的分析可知，银行会计信息相较于普通企业的会计信息而言，被赋予了更多的职责，既要消除委托代理关系中的信息不对称，还要消除监管体系中的信息不对称。因此，银行的经营除了要像其他企业一样遵从会计准则，还受制于监管规则。

银行会计信息作为一门刻画银行经营活动的语言，对于存款人而言，是用于了解银行的经营状况以确定自身的资金安全。对于投资者而言，是用于了解银行的盈利能力以确认是否有投资价值。而对

于银行监管当局而言，则是用来发掘银行经营过程中存在的风险点，以便尽早防范和发现风险，规范银行的行为，保证金融体系的安全。不同的需求使得服务于投资者和存款人的会计准则与服务于银行监管机构的监管规则存在明显的差异。

首先，二者遵从的原则不一致，会计遵从“中立”的原则，要求客观真实地反映财务数据和信息。而监管遵从“审慎”原则，要求最大限度降低风险；其次，二者的约束力不同，监管约束要强于会计准则；最后，二者在关键信息点上相关概念不完全统一。例如，在金融资产的分类上，会计准则按照金融资产持有目的或意图分为四类，包括以公允价值计量且其变动计入当期损益的金融资产、持有到期的投资、贷款和应收款项和可供出售的金融资产。而金融监管机构遵守的巴塞尔协议则按照交易目的将表内外的金融资产分为银行账户和交易账户两类。两类账户市场风险不同，对应的监管资本要求也不相同。银行账户的利率风险就不必计提监管资本。如果银行在两类账户之间随意调节头寸，就会出现根据需要调整资本充足率的监管套利行为。

在现实中，银行的风险偏好与监管机构的风险偏好是不一致的，特别是随着金融市场的快速发展，日趋激烈的竞争抬升了银行的风险偏好。因此，商业银行经常有突破监管约束的强烈需求。基于会计准则与监管规则约束力的差异，商业银行很可能牺牲会计信息披露的真实性来遵从监管的审慎性。而监管要求中交易账户与银行账户的划分是基于会计准则与会计科目，但是企业会计准则对于金融资产的分类与交易账户和银行账户的分类并不存在对应的关系。监管当局很难直接根据会计数据将金融资产分别计入交易账户和银行账户，即无法准确判别各类金融资产的风险程度。这样就为银行规避监管提供了可操作的空间。

在信用货币制度下，银行的货币创造行为受到中央银行的现金、清算和法定准备金制约，以及监管当局的资本约束和信贷政策的限制，银行出于盈

利的考虑有可能利用不规范的会计手段进行监管套利。比如，银行对客户发放的贷款风险权重较高、资本消耗过多，还受到监管当局对产能过剩行业、地方政府融资平台以及房地产等信贷投向的限制，因而通过不规范的会计记账方式，以规避监管和相关贷款限制为目的，将某些本应记在贷款项目下的资产转变为资本消耗少且能规避贷款政策的同业往来、同业代付、信托收益权等资产或表外业务等，甚至移出表外，从而形成“银行影子”。而这种“银行影子”行为不能被现有的银行会计信息真实还原，监管机构面对加工过的资产负债表不能准确判断银行的风险水平。这表明，现有的企业会计准则未能有效地纠正银行会计信息市场上的信息不对称，出现了银行会计信息市场失灵。

二、银行会计信息市场的监管缺位及后果

（一）银行会计信息市场的监管缺位

银行会计信息市场失灵面临监管缺位，现有的会计监管体系与银行监管体系均无法纠正这种失灵，有两方面的原因。



一是我国会计制度安排的疏漏。目前我国会计监管仅局限于两个层次：一是以《会计法》和《企业法》为基础的内部控制体系，二是以注册会计师协会和会计师事务所为基础的社会监督和行业自律性监督体系，这两个层次都没有明确区分银行会计和非金融企业会计。因此，银行的不规范会计记账方式是一种游离于内部控制体系和行业自律体系之外的会计行为，存在监管缺位。

二是银行会计信息的使用者没有自我纠正动力。不同于非金融企业会计信息失真所产生的会计市场失灵，基于银行会计的会计市场失灵不仅仅具有负向的外部效应，还具有正向的外部效应。银行通过同业渠道和投资渠道，突破了资本约束与信贷政策的限制，创造信用货币以满足非金融企业的融资需求，同时还惠及了作为通道的非银行金融机构。因此，作为受益于正外部性的群体，他们并没有动机去纠正银行不规范的会计行为，未能起到监督的作用。大量游离于货币当局监管之外的货币派生影响了货币调控，使得央行成为了这类会计市场失灵唯一的负外部性接受者，但又没有对此的管理职能。而作为金融会计监管当局的财政部门和证券监管部门，则更关心企业利润和上市公司信息披露等会计问题，不会关注银行不规范的会计行为所引发的货币创造失控问题，也没有足够的动力去完善银行的会计监管。

（二）银行会计信息市场监管缺位的后果

监管缺位使得银行经营者通过不规范会计手段进行监管套利的行为并不能被现行会计制度和监管制度所约束。银行经营者为了突破监管约束而进行加工的银行会计信息既无法消除委托代理关系中的信息不对称，也无法消除监管体系中的信息不对称，出现了银行会计信息市场失灵——银行会计信息市场无法满足供求双方的需求。

银行会计信息的需求者主要包括外部投资人和监管当局。外部投资人包括银行的股东和债权人，

他们主要关心其投资的安全性与盈利性。在银行会计信息市场失灵状态下，银行经营委托代理关系中的信息不对称容易引发道德风险。以我国银行理财为例，银行通过不规范的会计手段将并不具有匹配关系的影子资产与等额的用于购买非保本理财产品的储蓄存款人为匹配起来，同时通过资产负债表的自身平衡完成出表，释放了资本金和准备金，为银行进一步资本扩张以及创造信用货币腾挪了空间。在这一过程中，理财业务实际上只是在利率市场化尚未完成的背景下的一种“高息揽储”的行为，既不能创造信用和货币，也不能真的为企业提供资金，实际创造货币的是并未受到监管约束的影子资产。这与存款人把钱交由银行“代客理财”的直观感受不符，也就是说，存款人将存款以理财形式委托银行进行投资，以为银行是利用其资金进行投资，而实际上并没有，银行支持融资项目是通过创造新的货币来实现的，银行理财客户和银行之间并非真正的委托代理关系。由此可见，不规范会计手段将加剧外部投资人和银行之间委托代理关系中的信息不对称，不利于银行的外部投资者对投资的安全性做出准确的评估，一旦发生违约，外部投资人将承受超预期甚至是超过承受能力的损失。

金融管理当局也是银行会计信息的重要使用者，但不同于外部投资人，金融管理当局需要依据银行会计信息所反映的情况来履行系统性风险管理和宏观经济调控职能。而为了突破监管约束而加工形成的银行会计信息具有很强的误导性与干扰性——一方面，为实现监管套利，银行将贷款包装成其他形式的科目。这种不规范的会计操作方法使得货币当局和监管机构针对贷款实施的包括信贷政策、资本充足率要求以及基于资本充足率的宏观审慎管理等在内的监管和调控都难以生效；另一方面，在结构性的流动性短缺框架下，货币当局主要依靠银行体系流动性（基础货币）总闸门，实现对社会融资规模的调控。银行影子拉长了社会融资链条，其会计记账又不透明、不规范，存在严重的信息不对称。

会计市场失灵增大了银行流动性需求的不稳定性，使得货币当局难以通过控制流动性实现对货币数量的调控，影响宏观目标的实现。

对于银行会计信息的供给者而言，银行经营者披露银行会计信息主要是为了两个目的：一是帮助其获得外部融资，二是为了应对监管要求。然而，在银行会计信息市场失灵的状态下，银行会计信息披露实践南辕北辙。一方面，银行会计信息市场失灵是造成银行影子泛滥和杠杆率攀升、威胁金融体系稳定的重要因素。在中央推动供给侧结构性改革要求“去杠杆”的背景下，通过不规范会计手段隐藏的信用风险显性化，银行理财违约频发，“高息揽储”模式难以为继；另一方面，银行通过不规范的会计手段不断释放资本金和存款准备金的行为挑战了基于资本充足率的宏观审慎管理框架和基于银行流动性的货币政策操作框架。为了更全面地反应银行体系的信用扩张情况以及对银行体系实施宏观审慎管理，人民银行于2017年第一季度起将表外理财对应的资产纳入宏观审慎评估（MPA）范围。这说明银行利用不规范的会计手段调整会计科目以期获得更低监管约束的行为最终只会导向更加严格的监管。总之，银行为了在日趋激烈的竞争中保持优势，利用不规则会计手段进行监管套利的行为无异于饮鸩止渴，只会将银行引向“竞争激烈—风险偏好抬升—利用会计手段进行监管套利—风险积累—监管趋严—竞争更加激烈”的恶性循环。

三、纠正银行会计信息市场失灵的政策建议

基于对银行会计信息市场失灵的分析，需要采取有针对性的措施，为此提出以下政策建议。

（一）区分银行会计与企业会计

目前我国通行的会计准则为2006年2月15日财政部发布的一系列《企业会计准则》，包括修



订后的《企业会计准则—基本准则》，16项修订后的具体准则，22项新发布的会计准则，一共38项具体会计准则。2007年1月1日基本准则全面实施，而38项具体会计准则在上市公司范围内施行，上市股份制商业银行也包括其中。因此，我国会计准则并未将银行与非银行金融机构以及非金融企业区分开来，仅在具体准则的第22号、24号、23号和37号中体现部分与银行相关的内容，包括金融工具的确认与计量、金融资产转移的确认和计量和金融工具列报等。从内容上看，还是偏重非银行金融机构的会计业务处理，依然未考虑到银行作为唯一一类具有信用货币创造功能的特殊机构。这使得依据《企业会计准则》披露的银行会计信息既无法消除委托代理关系中的信息不对称，也无法消除监管体系中的信息不对称，这是我国银行会计信息市场失灵产生的根源。因此，充分考虑银行的特殊性和银行会计信息的双重职责，区分企业会计与银行会计是纠正银行会计市场失灵的根本。建议在现有的企业会计准则的基础上，设立单独的银行会计准则。

（二）协调银行会计准则与银行监管准则之间的关系，压缩利用会计手段进行监管套利的操作空间

银行会计准则与监管规则是两套既相互联系又相对独立的规则体系。其相互联系性决定了监管规则必须以会计准则为支撑。而其相对独立性又使得

两套准则在原则、约束力和内容上尚未完全统一。这就为银行通过不规范的会计手段进行监管套利提供了操作空间。由此产生的信息不对称引发了银行会计信息市场失灵。因此，协调银行会计准则与监管准则，压缩监管套利的操作空间是纠正银行会计信息市场失灵的当务之急。

鉴于在实际操作过程中，监管指标如资本充足率、杠杆率、流动性监管指标等的计算都要依赖银行会计报表披露的财务数据。在银行监管规则和会计准则尚未统一的情况下，银行监管机构在使用会计报表中的财务数据时要有鉴别能力。例如，在计算资本充足率时，一方面金融资产的计量属性直接影响到风险加权资产总额的确定，另一方面金融资产的公允价值变动不论是计入损益还是计入权益都会对资本造成影响，而由于会计准则和监管准则关于资本、金融资产的计量与分类和公允价值的使用方面都存在分歧，因此这部分资本应该由监管当局根据实际情况和监管要求来进行调整换算。

同时，在保证会计独立性的前提下，会计准则的制定应当充分考虑金融监管的需求。2008年金融危机表明，在资产泡沫演变成经济危机的过程中，会计准则至少在金融工具的确认、特殊目的实体的合并以及公允价值的计量等三个方面难辞其咎，有推波助澜之嫌，这充分说明了会计准则制定应当考虑监管要求的必要性。危机后全球货币当局和监管机构的共识是加强中央银行的宏观审慎管理职能，而国际公认的中央银行宏观审慎政策工具包括五类：对资产负债表的数量约束（如信贷增长目标）、

对借款人的约束（如首付比LTV）、对资本和盈利的约束（如逆周期的资本要求）、不同的税收工具（如特殊资产税）和其他制度性的工具（如金融会计准则的制定）。因此，中央银行应当可以根据宏观审慎政策的需要，对重要的金融会计准则制定提出意见，以防范系统性金融风险。考虑到“银行会计准则决定货币创造边界”的特殊性，中央银行应当参与银行会计准则的制定，以解决银行会计信息市场失灵所引发的货币政策调控失效问题。

（三）银行应当强化审慎经营理念，回归传统、规范、稳健的经营格局，避免掉入监管套利的恶性循环

银行的行为在银行会计信息市场失灵中起决定性的作用。委托代理关系与监管体系中的信息不对称均来源于监管套利驱使下银行不规范的会计操作。因此，纠正银行会计信息市场失灵还依赖于银行行为方式的转变。银行将本属于交易账户的科目包装成监管约束更低的会计科目的操作，实际上是市场风险和自身风险控制力度的一种“错配”，导致风险敞口过大，违背了安全性的银行经营原则。前文的分析也证明，银行监管套利带来的非理性扩张并不具有可持续性，被弱化的风险管理能力和不断升级的监管标准将会进一步挤压银行的经营空间。为了避免掉入上述恶性循环，银行的经营应当强化审慎经营理念，克服逐利驱动下的短视，扭转一味追求利润而淡漠责任的经营方式，强化资本约束，控制杠杆水平，逐渐回归到传统、规范、稳健的经营格局。FA

参考文献

- [1] 陈国辉、李长群，论会计市场失灵与政府监管[J]，会计研究，2000年第8期。
- [2] 孙国峰，信用货币制度下的货币创造和银行运行[J]，经济研究，2001年第2期。
- [3] 孙国峰、贾君怡，中国影子银行界定及其规模测算——基于信用货币创造的视角[J]，中国社会科学，2015年第11期。
- [4] 孙国峰，货币创造、资本约束与防控金融风险[J]，财新，2018年第11期。
- [5] 孙国峰，结构性流动性短缺的货币政策操作框架[M]，比较，2017年第91辑。