

# 巴塞尔银行监管委员会有效银行监管核心原则（中文版）

（1997年9月）

## 前 言

1. 许多国家银行系统的弱点，其中包括发展中国家和发达国家，已经威胁到各国和全世界的金融稳定。国际上对强化各国金融体系越来越重视。1996年6月，七国集团里昂峰会结束时所发表的宣言呼吁在这方面采取措施。包括巴塞尔银行监管委员会、国际清算银行、国际货币基金组织和世界银行等几家官方机构最近都要研究如何强化世界各国的金融稳定。

2. 多年来，巴塞尔银行监管委员会（注1）一直以直接的方式或通过与世界各地银行监管者的多方联系从事着这方面的工作。在过去一年半间，巴塞尔委员会研究了通过与非十国集团国家建立关系，以便尽可能地强化为加强各国审慎监管所做的努力以及以往为加强其成员国审慎监管所做的工作。为此，巴塞尔委员会准备出版下面两套文件，即：

——整套有效银行监管的核心原则（简称巴塞尔核心原则）；

——包括巴塞尔委员会目前现存的建议、原则和标准的文件汇编（将定期更新），其中的内容多半与核心原则有关系。

这两套文件都已得到十国集团中央银行行长的认可，并曾提交七国集团和十国集团财长在丹佛峰会上讨论，希望这些文件将成为强化世界各国金融稳定的有效手段。

3. 在核心原则制定的过程中，巴塞尔委员会与非十国集团国家的监管当局密切合作。这份文件是由包括巴塞尔委员会和智利、中国、捷克、中国香港、墨西哥、俄罗斯及泰国的代表所组成的联合小组准备的。其他九个国家（阿根廷、巴西、匈牙利、印度、印度尼西亚、韩国、马来西亚、波兰和新加坡）也积极参与了这项工作。世界各地的监管机构以直接的方式或通过地区性监管集团对核心原则的修改提出了意见。

4. 该文件制定了有效监管体系必备的二十五条基本原则。原则的主要内容

有效银行监管要求——原则1

发照与结构——原则2至5

审慎法规和要求——原则6至15

持续银行监管手段——原则 1 6 至 2 0

信息要求——原则 2 1

正式监管权力——原则 2 2

跨国银行业——原则 2 3 至 2 5

除原则本身内容外，这套文件还包括介绍监管者在实施核心原则时可以运用的各种手续。

5. 监管当局参照核心原则的内容对其管辖范围内的所有银行组织进行管理（注 2）。核心原则是最低要求，而且往往还需要针对各国金融体系的具体情况与风险加以强化或补充。

6. 核心原则意在为各国和国际监管机构和其他公共当局提供一个基本的参考标准。它将供各国的监管者（其中许多国家的监管者正在努力强化其现有的监管体系）使用所附的文件来检查其现存的监管安排，并在其职权允许的范围内尽快制定出弥补缺陷的现实计划。原则的设计也是为了便于监管者、地区性监管组织和市场加以核对。巴塞尔委员会将与其他有兴趣的组织一起监督各国实施该原则的进程。建议国际货币基金组织、世界银行和其他有关机构也可结合促进宏观经济和金融稳定的工作，利用核心原则协助各国强化其监管安排。1 9 9 8 年 1 0 月及此后每两年一次的国际银行监督官会议将审查原则的实施。

7. 我们鼓励各国监管当局同意遵循巴塞尔核心原则。巴塞尔委员会的成员和参与起草工作的其他十六个监管当局都赞同核心原则的内容。

8. 地区性监管组织（注 3）负责人均支持巴塞尔委员会的工作，并准备在其成员国中促进核心原则的签署。目前正在讨论各集团在保证核心原则的签署和监督各成员遵守核心原则方面能发挥怎样的作用。

9. 巴塞尔委员会相信，达到核心原则的各项要求将是改善一国及国际金融稳定的一个重要步骤。但实现这一目标的时间不尽相同。在许多国家，对立法体系和监管者职权进行重大变革将是必要的。有些监管当局当前还缺乏实施各项核心原则的法律权限。在这种情况下，巴塞尔委员会认为，为实施核心原则，各国立法者应立即考虑这些变革。

1 0. 巴塞尔委员会将继续承担在主要风险领域在银行监管的主要内容方面制定规则的工作，文件汇编已反映出以往的工作成果。核心原则将作为巴塞尔委员会未来工作的参考文件，并在适当时候与非十国集团监管者和其地区性集团合作。巴塞尔委员会随时准备就原则的实施工作向其他组织和有关各方提供咨询。最后，巴塞尔委员会将致力于加强与非十国集团国家监管当局的长期合作，并继续增加它在技术援助和培训上的投入。

## 有效银行监管核心原则

### 有效银行监管的先决条件

1. 在一个有效的银行监管体系下，参与银行组织监管的每个机构要有明确的责任和目标，并应享有工作上的自主权和充分的资源；适当的银行监管的法律框架是必要的，其各项条款应包括对银行组织的授权及持续监管，要求其遵守法律与法规及安全稳健性的权力和对监管者的法律保护。另外还要建立监管者之间分享信息及为信息保密的各项安排。

### 发照程序和对机构变动的审批

2. 必须明确界定已获得执照并接受银行监管的各类机构可以从事的业务范围，并且严格控制“银行”一词的使用。

3. 发照机关必须有权制定发照标准并拒绝一切不符合标准的申请。发照程序至少应包括审查银行组织的所有权结构、董事和高级管理层、经营计划和内部控制，以及包括对资本金在内的预计财务状况等；当报批的所有者是外国银行时，首先应获得其母国监管当局的批准。

4. 银行监管者必须有权审查和拒绝银行向其他方面转让大笔股权或控制权的申请。

5. 银行监管者必须有权建立标准，用以审查银行的大笔收购和投资，确保其附属机构或组织结构不会带来过高的风险或影响有效的监管。

### 审慎法规和要求

6. 监管者要规定能反映所有银行风险程度的、适当的审慎最低资本充足率要求。此类要求应反映出银行所承担的风险，并必须根据它们承受损失的能力确定资本的构成。至少对于活跃的国际性银行而言，上述标准不应低于巴塞尔资本协议的规定及其补充规定。

7. 独立评估银行贷款发放、投资以及贷款和投资组合持续管理的政策和程序是监管制度的一个必要组成部分。

8. 银行监管者应确保银行建立评估银行资产质量和贷款损失准备金及贷款损失准备金充足性的政策、做法和程序。

9. 银行监管者应确保银行的管理信息系统能使管理者有能力识别其资产的风险集中程序；银行监管者必须制定审慎限额以限制银行对单一借款人或相关借

款人群体的风险暴露。

1 0．为防止关联贷款带来的问题，银行监管者应确保银行仅在商业基础上向相关企业和个人提供贷款，并且发放的这部分信贷必须得到有效的监测，必须采取合适的步骤控制或化解这种风险。

1 1．银行监管者应确保银行制定出各项完善的政策与程序，以便在国际信贷和投资活动中识别、监测和控制国家风险及转移风险并保持适当的风险准备金。

1 2．银行监管者应确保银行建立准确计量并充分控制市场风险的体系；监管者有权在必要时对市场风险暴露制定出具体的限额和（或）具体的资本金要求。

1 3．银行监管者应确保银行建立全面的风险管理程序（包括董事和高级管理层的适当监督）以识别、计量、监测和控制各项重大的风险并在适当时为此设立资本金。

1 4．银行监管者必须确定银行是否具备与其业务性质及规模相适应的完善的内部控制制度。这应包括对授权和职责分配的明确安排；将银行承诺、付款和资产与负债帐务处理方面的职能分离；对上述程序的交叉核对；资产保护；完善、独立的内部或外部审计；以及检查上述控制措施和有关法律规章遵守情况的职能。

1 5．银行监管者必须确定银行具有完善的政策、做法和程序，其中包括严格的“了解你的顾客”的政策，以促进金融部门形成较高的职业道德与专业标准，并防止银行有意或无意地被犯罪所利用。

#### 持续银行监管手段

1 6．银行监管体系应包括某种形式的现场和非现场监督。

1 7．银行监管者必须与银行管理层保持经常性的接触，全面了解该机构的经营情况。

1 8．监管者必须具备在单一和并表的基础上收集、审查和分析各家银行的审计报告和统计报表的手续。

1 9．监管者必须能够通过现场检查或利用外部审计师对监管信息进行核实。

2 0．银行监管的一个关键要素是监管者要有能力对银行组织进行并表监管。

#### 信息要求

2 1．银行监管者应确保银行根据统一的会计准则和做法保持完备的会计记录，从而使监管者能真实公正地了解银行的财务状况和赢利水平。

## 正式监管权力

2.2. 银行监管者必须掌握完善的监管手段，以便在银行未能满足审慎要求（如最低资本充足率）或当存款人的安全受到威胁时采取及时的纠正措施。在紧急情况下，其中应包括撤销银行执照或建议撤销其执照。

## 跨国银行业

2.3. 银行监管者必须对其活跃的国际银行组织实施全球性并表监管，对这些银行组织在世界各地的所有业务进行充分的监测并要求其遵守审慎经营的各项原则，特别是其外国分行、合资机构和附属机构的各项业务。

2.4. 并表监管的一个关键因素是与各有关监管者特别是东道国监管当局建立联系、交换信息。

2.5. 银行监管者应确保外国银行按东道国国内机构所同样遵循的高标准从事当地业务，而且从并表监管的目的出发，有权分享其母国监管当局所需的信息。

## 第一节 简介

对银行组织的有效监管是稳健的经济环境的一个关键组成部分，这是因为银行体系在支付及组织分配储蓄方面发挥着重要的作用。监管的责任是确保银行谨慎运营并保持足够的资金和储备抵御业务风险。有效的银行监管作为公共商品不能完全由市场所提供的，它与有效的宏观经济政策结合在一起构成了一个国家金融稳定的关键因素。虽然有效的银行监管成本很高，但监管不力的成本则更高。

在制订有效银行监管的核心原则时，应考虑下列基本的概念：

——监管的目标是保持金融系统的稳定性和信心，以降低存款人和金融体系的风险；

——监管者应鼓励建立良好的公司治理结构（依靠适当的机构结构和银行董事会与管理层的责任分工）（注4），以强化市场透明度和监督作用以提高市场的约束作用；

——为有效执行其任务，监管者必须具备操作上的独立性、现场和非现场收集信息的手段和权力以及贯彻其决定的能力；

——监管者必须全面了解银行的业务性质并尽可能确保银行妥善管理其面对的各类风险；

——审查各家银行的风险水平，并依此来分配监管资源是有效银行监管的内

容之一；

——监管者必须确保银行有足够的资源去承担风险，包括足够的资本、稳健的管理和良好的控制制度和会计记录；

——尤其在银行跨国经营时，与其他监管者的密切合作是十分必要的。

银行监管还应努力建设一个有效的、充满竞争性的银行体系，这一体系能以合理的成本提供良好的金融服务以满足公众的需要。通常必须认识到在监管所提供的保护和金融中介的成本之间存在着矛盾。对银行和金融体系降低风险的要求越高，监管的内容就越细，所需的成本就越高，最终势必对创新与资源配置造成负面影响。

监管本身不能也不应绝对保证不出现银行倒闭。实际上，在市场经济中，倒闭是资源（如资本和管理人员）配置机制的一个必要组成部分。处理倒闭和承担成本的方式带有一定政治色彩，涉及到要用多少公众资金来支持银行体系的决策。因而，这些问题可能不在银行监管者的职责范围。不过，监管者必须制定出处理有问题银行的适当安排。

有效的监管需要一些基础条件。如果这类基础条件不具备，监管者要说服政府创造这些条件（并在设计和开发这些要求方面发挥作用），这些问题在第二节作了讨论。

在一些国家，银行发照和对银行的持续监管由不同部门管理。不管由谁负责，发照程序和持续的监管应遵循同一标准，这也是本文件的核心内容。因而，第三节讨论了一些在发照过程中应强调的原则和问题。

前面提到的和第三至第六节详细讨论的核心原则，将构成建立稳健监管体制的基础。实施这些标准时必须考虑到具体情况。这些标准本身在各类情况下都是必要条件，但不是充分条件。每个国家应根据当地银行市场的特点、风险和整体状况建立监管体系。此外，银行监管是一个动态函数，必须反映出市场的各种变化。监管者为此必须做好准备，根据新情况定期评估他们的监管政策和做法，为了开展工作，他们需要一个灵活的法律框架。

## 第二节 有效银行监管的先决条件

银行监管权是促进金融市场稳定性安排的一部分。这些安排包括：

1. 稳健且可持续的宏观经济政策；
2. 完善的公共金融基础设施；
3. 有效的市场约束；
4. 高效率解决银行问题的程序；

5. 提供适当的系统性保护（或公共安全网）的机制。

制定稳健且可持续的宏观经济政策远超出了监管者的职权范围，但当监管者察觉到宏观经济政策会损害银行体系的安全与稳健性时，监管者必须有反应。在缺乏稳健的宏观经济政策的情况下，实际上银行监管者的任务是难以完成的。因而，稳健的宏观经济政策是稳定金融体系的基础。

完善的公共金融基础设施应包括以下内容，否则金融体系的稳健性将会受到威胁：

（1）便于实施并有助于公平解决争议的一整套商业法律体系，其中包括公司法、破产法、合同法、消费者保护法和私有财产法；

（2）综合的、完善的会计准则；

（3）对规模相当的公司进行独立审计的体系，以确保财务报表的使用者（包括银行）相信各类帐目能真实公正地反映公司的财务状况，各类帐户应是按照既定的原则准备，并且审计师应对其工作负责；

（4）有效的银行监管（如本文件所述）；

（5）对资本市场及在适当情况下对参与者进行监管的明确规定；

（6）为金融交易进行清算且安全、有效的支付和清算系统，从而控制交易对象风险。

有效的市场秩序取决于向市场参与者提供信息的充分性、对管理层进行奖惩的适度财务刺激，以及保证投资者充分了解其决策结果后的各项安排。其中，需要强调的是公司治理结构以及保证借款人向现有和潜在的投资者及债权人提供准确、有意义、及时且具有透明度的信息。

如果政府试图影响或干涉商业决策尤其是贷款决策以实现公共政策目标，市场信号则会被扭曲，市场约束则会被削弱。发生这种情况时，重要的是如果贷款有担保，那么担保要对外公布，并在政策性贷款发生问题时对金融机构提供补偿。

为了促进有效地解决银行的问题，相当灵活的权力是必要的。如果问题是可以补救的，监管者通常寻找并使用可以全面解决问题的方法。如果问题难以补救，为了保持金融体系的效率，应要求无法达到监管要求的机构迅速并有效地退出。而过于宽容，不管是否受到政治上的压力，一般会使问题更加严重，解决的成本更高。监管者应负责或协助安排有问题银行的有序退出，以保证存款人优先在银行股东和其他相关机构之前从银行的资源中得到最大限度的偿付（加上任何相关的存款保险）（注5）。

有时，可通过某种形式的重组、由实力雄厚机构接管或注入新资本与增加股东使存款人的利益在最大限度上得到保护。监管者可以促成此类结果，但重要的是，最终结果必须完全达到监管要求，解决方案在短期和一定期限内能得以实现，

存款人暂时得到保护。

确定系统性保护的适当水平往往是由相关当局（包括中央银行）决定的，特别是在可能调动公共资金的情况下。由于监管者对有关的机构十分了解，通常他们还是要发挥一定作用。为了保护监管人员工作上的独立性，必须明确区分系统保护（或安全网）对与银行的正常监管两者之间的差异。在处理系统性问题时，一方面要解决影响金融体系的信心问题，避免问题扩散到其他健康的机构，另一方要将对市场信号和约束的扭曲降到最低点。在条件具备的情况下，可启动存款保险。

**原则 1** 在一个有效的银行监管体系下，参与银行组织监管的每个机构要有明确的责任和目标，并应享有工作上的自主权和充分的资源；适当的银行监管的法律框架是必要的，其各项条款应包括对银行组织的授权及持续监管，要求其遵守法律与法规及安全稳健性的权力和对监管者的法律保护。另外还要建立监管者之间分享信息及为信息保密的各项安排。

这一标准要求具备下列因素：

（1）由立法为监管人员制定明确的、可实现的、统一的责任和目标框架，但应保证他们实现目标和责任时享有工作上的独立性，以便摆脱政治方面的压力并能够实现这些目标。

（2）实现既定目标所需的充足资源（包括人员、资金和技术），前提是这不会削弱监管机构的自主权、整体性和独立性。

（3）制定银行必须满足的最低标准的银行法律框架；监管者要有充分的灵活性，根据需要制定审慎管理规则，以实现既定的目标并作出定量性判断；赋予收集与独立核对信息的权利；给予监管者在一定范围内，对抉择审慎要求的情况进行处罚的权力（其中包括撤换职务、进行处罚和吊销营业执照）。

（4）在履行监管职责中，按照诚信原则采取监管行动的个人和机构免于承担（通常在法律上的）任何责任。

（5）建立在国内外负责金融体系安全及稳健性各类官方机构之间加强合作、交换有关信息的体系。保护监管信息的保密规定以及使这类信息只用于对有关机构进行有效监管的各类安排应为上述合作提供支持。

### 第三节 发照程序和对机构变动的审批

**原则 2** 必须明确界定已获得执照并接受银行监管的各类机构可以从事的业务范围，并且严格控制“银行”一词的使用。

**原则 3** 发照机关必须有权制定发照标准并拒绝一切不符合标准的申请。发



照程序至少应包括审查银行组织的所有权结构、董事和高级管理层、经营计划和内部控制，以及包括对资本金在内的预计财务状况等；当报批的所有者是外国银行时，首先应获得其母国监管当局的批准。

为了形成一个健康的金融体系，明确界定被监管对象，应明确界定对银行组织的发照安排和执照允许的业务范围。特别要指出，一般只有持有营业执照并接受银行监管的机构才能办理吸收公共存款的业务。对“银行”（注 6）一词必须作清楚的定义，并且严格控制在名称中使用“银行”一词，以便使公众不会被那些使用“银行”这一名称的无照经营、逃避监管的机构所误导。

通过以对吸收存款机构（在适当情况下包括其他种类的金融机构）的发照（或机构审批）体系作为银行监管的基础，银行监管者就有手段确定监管对象，并控制银行业准入。发照当局应当保证新银行机构有适当数量的股东、充足的财务、与业务结构相一致的法律结构以及具备专业知识、道德水准、能稳健、审慎经营的管理人员。保证发照与持续监管的标准相一致十分重要。这样，当某家已成立的机构不能达到标准时，可据此吊销其执照。在发照和监管由不同当局负责时，他们在发照时必须密切合作，监管当局应享有要求发照当局考虑其观点的正当权力。清楚、客观的标准也有助于减少机构审批过程中潜在的政治干预。虽然审批程序不能确保开业后的正常运转，但是它可以作为减少不稳定机构进入银行市场的有效手段。发照方面的法规同监管工具一样，旨在限制银行倒闭的数目和存款人的损失，但同时还不应因限制准入而影响银行业的效率和竞争水平。这两方面的内容对维护公众对银行系统的信心十分必要。

在建立了严格审查银行执照的申请标准后，如果认定申请达不到标准，发照机构要有权拒绝审批。至少，发照程序应包括对银行组织的所有权结构、董事和高级管理人员、经营计划和内容控制、预计财务状况包括资本充足率的审查；当报批的所有者是一家外国银行时，应获得其母国监管者的事前批准。

#### A. 所有权结构

监管人员必须有能力审查银行的所有权结构。这项工作应包括审查银行的直接和非直接控制者、主要的（注 7）直接或间接股东，还应包括审查控制者过去所有的银行、非银行企业、他们在商界声誉、所有主要股东的财务状况以及必要时提供进一步财务支持的能力。作为审查其声誉的一部分，监管人员还必须确定初始资本的来源。

如果银行是附属一家更大的机构，发照和监管当局应当确保其所有权形式和组织结构不至构成问题的来源，并消除银行和储户受到大机构内部其他单位各类活动不良影响的风险。对银行主要股东的其他权益和有关实体的财务状况也应

当进行审查，以免银行被其所有者当成被迫提供资金的工具。在审查企业集团的附属机构和报批银行的结构时，发照和监管当局应当确保银行的组织结构具有充分的透明度，能够确定对稳健银行业务负责的人员，并确保他们在企业集团内部有充分的自主权，能够迅速地对监管方面的建议和要求做出反映。最后，发照和监管当局应当有权防止形成妨碍有效监管的附属公司和组织结构。这包括主要机构设在缺乏监管和实行保密法的地区，在这种情况下，由于同样的所有者控制几家具有平行结构的银行，并且不存在常见的公司关系，因而无法实施综合并表监管。

#### B．经营计划、控制制度和内部组织结构

审批过程中需要注意的另一个问题是对银行申请从事的业务及经营策略进行审查。经营计划应对银行未来大部分业务的市场情况进行描述与分析，并制定银行长期的业务策略。申请者还应描述银行内部的组织和控制情况。审批机构应当确定这些安排是否与其计划的战略相一致，也应当确定是否已经制定出完善的内部政策和程序，以及是否安排了充足的资源。这应包括确定已建立了适当的公司治理结构（职责明确的管理结构，有能力对管理层进行独立检查的董事会，独立审计和检查执行情况的部门），并将遵守“双人原则”（不同职责的分离、交叉核对、资产双重控制和双人签字等）。必须明确营运结构不会妨碍整体或综合监管，监管者能够充分接近管理层以获得信息。基于这一原因，对于当地注册的银行，发照机构应该明确建议银行的总部应座落在发照国（见第五节）。

#### C．董事和高级管理人员的资格审查

审批过程的重要内容之一是对推举的管理人员（包括董事会成员）（注8）的能力、品行和资历进行审查。发照部门应掌握推举的每一位董事和高级管理人员的必要信息，从而审查每一位及其人员整体的银行经验、其他业务经验和个人品行及有关专业经验。对管理人员的审查应涉及有关背景情况的审查，确定以前的行为（其中包括监管部门和司法部门的处理情况）是否暴露出在业务能力、判断能力及品行方面存在问题。关键是银行推举的大部分高层管理人员都有良好的银行工作经验。董事和高级管理层的变动应随时通报监管者，监管者有权反对危害存款人利益的任命。

#### D．包括资本金在内的财务预测

发照部门应审查报批银行的预计财务报表和财务情况。应对照银行提出的战略计划审查银行是否具备足够的财力支持它所提出的战略计划，特别要考虑到开

办费用和在业务初期可能出现的经营亏损。另外，发照当局应当审查预测是否是统一的、现实的，拟议中的银行是否是可行的。在大多数国家，发照部门已经规定了初期所需的最低资金规模。审批机构还应考虑股东在银行开业后是否具备在必要时提供额外资本的能力。如果是一家公司作为大股东，那么就要审查母公司的财务状况，其中包括资本金状况。

E．当报批银行的所有者是国外银行时，需事先征求母国监管者的同意（见第六节 B 部分）

当国外银行、国外银行集团的附属机构或（接受某一监管机构监督的）外国非银行金融机构提出在本地建立新的银行或分行时，发照机构要考虑该机构是否已达到了巴塞尔有关资本充足率的最低标准（注 9），特别要指出，要在得到该行或该银行集团的母国监管人员同意后才可批准发放经营执照。东道国当局还要考虑母国是否有进行综合监管的能力（注 10）。在审查是否有能力进行综合监管时，东道国发照当局不仅要考虑母国监管制度的性质和范围，还必须考虑申请者或申请集团的结构是否会妨碍母国和东道国开展有效监管。

#### F．银行股权的转让

原则 4 银行监管者必须有权审查和拒绝银行向其他方面转让大笔股权或控制权的申请。

除审批新银行外，银行监管者应控制任何关于银行未来直接或间接的投资、以及超出一定限额的所有权增加和变化的信息，如果不能满足与批准新银行相一致的各项标准，监管者则应有权制止这种投资，或制止行使这些投资所享有的投票权。有关高于银行外部持有股一定比例的所有权和投票权的情况均应通报银行监管当局（注 11）。所有权变更的审批限额可高于这一比例。

#### G．银行的重大收购与投资

原则 5 银行监管者必须有权建立标准，用以审查银行的大笔收购和投资，确保其附属组织或组织结构不会带来过高的风险或影响有效的监管。

在许多国家，一旦银行获得执照，它即可从事允许进行的各项活动或银行执照上注明的任何业务。自然，有些收购与投资只要在监管者或银行法规的限额内即可自动获得批准。

在其他情况下，根据监管者的要求，银行在从事收购或投资业务前需事先通知监管者或得到监管者的同意。在这类情况下，监管人员要确定银行组织是否有足够财力与管理能力进行收购，以及现有的法规是否允许进行这类投资。监管者

应当明确哪类投资及哪类金额的投资需要事先批准，在什么情况下需事先通报。而那些与银行业务紧密相关的活动或相对银行资本总额较小的投资只需事先通报即可。

## 第四节 持续性银行监管的安排

### A. 银行业的风险

银行业务的本质决定了它需要承担各种类型的风险。银行监管者需要了解这些风险并确保银行能妥善地计量和管理风险。银行面临的主要风险如下：

#### 信用风险

贷款是银行的主要活动。贷款活动要求银行对借款人的信用水平作出判断。这些判断并非总是正确的，借款人的信用水平也可能会因各种原因而下降。因此，银行面临的一个主要风险就是信用风险或交易对象无力履约的风险。这些风险不仅存在于贷款人，也存在于其他表内与表外业务，如担保、承兑和证券投资中。由于银行未能及时认定发生问题的资产、未能建立准备金注销这部分资产并且未及时停止计提利息收入，这一切都曾造成严重的银行问题。对单个借款人或一组相关借款人的大额风险暴露反映了信用风险的集中，并且是造成银行问题的常见原因。大规模的贷款集中还可能发生在特定的行业、经济部门和地区，持有对同样的经济因素（如高杠杆交易）十分敏感的同类借款也会造成同样的问题。

如果控制不当，有关借款人信用水平的审查缺乏客观性，关联贷款（即向在所有权、直接或间接的控制权方面与银行有关联的个人或公司发放的贷款）可能造成重要问题。关联方包括银行的母公司、大股东、附属机构、关联机构、董事和部门经理。由同一家族或集团控制的公司之间会发生相互联系，在这些或类似的情况下，这种特殊关系会导致提供优惠的贷款条件，由此招致更大的贷款损失风险。

#### 国家和转移风险

除贷款业务中固有的交易对象的信用风险外，国际信贷业务还包括国家风险，这指与借款人所在国的经济、社会和政治环境方面有关的风险。当向外国政府或政府机构贷款时，由于这种贷款一般没有担保，国家风险可能最明显。在向公共或私人部门提供贷款或进行投资时，将国家风险考虑在内十分重要。国家风险的一种表现形式是“转移风险”，即当借款人的债务不是以本币计值时，不管借款人的财务状况如何，有时借款人都可能无法得到外币。

#### 市场风险

由于市场价格的变动，银行的表内和表外头寸会面临遭受损失的风险。按照

既定的会计准则，这类风险在银行的交易活动中最明显，不管它们是与债务和股本工具有关，还是与外汇或商品头寸有关。市场风险的一个具体内容是外汇风险。银行作为外汇市场的造市者向客户公布牌价并持有各类币种的敞口头寸。在汇率波动剧烈时，外汇业务内在的风险特别是外汇敞口头寸的风险会增大。

#### 利率风险

利率风险是指银行的财务状况在利率出现不利的波动时面对的风险。这种风险不仅影响银行的赢利水平，也影响其资产、负债和表外金融工具的经济价值。其主要形式有：（1）重新定价风险，产生于银行资产、负债和表外头寸到期日（对固定利率而言）的不同及重新定价的时间不同（对浮动利率而言）；（2）收入曲线风险，产生于收入曲线的斜率和形状的变化；（3）基准风险，即当其他重新定价特点相同时，因所依据的基准利率不同而产生的风险；（4）期限性风险（即期权风险），产生于银行资产、负债和表外项目中的或暗含的各种期限权风险。

尽管这些风险是银行业的一个正常组成部分，但严重的利率风险会给银行的赢利水平和资本带来巨大的威胁。在复杂的金融市场中，客户采取各项措施积极地管理利率风险，管理这一风险也显得更加重要。在利率开始放松管制的国家，对该风险应予以特别注意。

#### 流动性风险

流动性风险是指银行无力为负债的减少或资产的增加提供融资，即当银行流动性不足时，它无法以合理的成本迅速增加负债或变现资产获得足够的资金，从而影响了其盈利水平。在极端情形下，流动性不足会使银行资不抵债。

#### 操作风险

最重大的操作风险在于内部控制及公司治理机制的失效。这种失效状态可能因为失误、欺诈、未能及时做出反映而导致银行财务损失，或使银行的利益在其他方面受到损失，如银行交易员、信贷员、其他工作人员越权或从事职业道德不允许的或风险过高业务。操作风险的其他方面包括信息技术系统的重大失效或诸如火灾和其他灾难等事件。

#### 法律风险

银行要承受不同形式的法律风险。这包括因不完善、不正确的法律意见、文件而造成同预计情况相比资产价值下降或负债加大的风险。同时，现有法律可能无法解决与银行有关的法律问题；有关某一银行的法庭案例可能对整个银行业务产生更广泛的影响，从而增加该行本身乃至其他或所有银行的成本。影响银行和其他商业机构的法律有可能发生变化。在开拓新业务时，或交易对象的法律权力未能界定时，银行尤其容易受法律风险的影响。

## 声誉风险

声誉风险产生于操作上的失误、违反有关法规和其他问题。声誉风险对银行损害极大，因为银行的业务性质要求它能够维护存款人、贷款人和整个市场的信心。

## B. 审慎法规与要求的制定与实施

必须要认识、监测与控制银行业务内在的风险。在确保银行管理做到这一点方面，监管者起着关键的作用。监管程序的一个重大部分是监管者有权制定和利用审慎法规的要求来控制风险，其中包括资本充足率、贷款损失准备金、资产集中、流动性、风险管理和内部控制等方面。这类审慎法规可以表现为定性或定量要求，其目的是限制银行无限度地增加风险。这些要求不应取代管理部门的决策，而是规定最低审慎标准，确保银行以稳妥的方式开展业务。银行业不断变化的特点要求监管者定期检查审慎监管要求的执行情况，检查现有要求的适用性及制定新要求的必要性。

### 1. 资本充足率

原则 6 监管者要规定能反映所有银行风险程度的适当的审慎最低资本充足率要求。此类要求应反映出银行所承担的风险，并必须根据它们承受损失的能力确定资本的构成。至少对活跃的国际性银行而言，上述标准不应低于巴塞尔资本协议的规定及其补充规定。

股权资本用于以下几个目的：为银行股东提供持久的收入来源，为银行提供持久的资金来源；能够承担风险和吸收损失；提供业务发展的基础；使股东相信银行的管理既安全又稳健。制定最低的资本充足率有助于降低存款者、债权人和其他有关利益方遭受损失的风险，有助于监管者实现整个银行体系的稳定。监管者要制定出最低的资本比率，鼓励银行高于最低要求持有更多的资本金。如果银行的资产质量、风险集中程度和其他财务状况存在不确定因素，监管人员应对个别银行制定高于最低要求的资本充足率。如果银行的资本充足率低于最低标准，银行监管者应确保银行有切实可行的计划来及时恢复最低资本。监管者还应考虑在这种情况下是否需要施加额外的限制。

1988年，巴塞尔银行监管委员会的成员国就计量银行资本充足率的方法达成协议（注12）。许多国家也已经采纳了该协议的内容或类似的内容。资本充足率协议对银行的两类业务具有重要意义：一是它考虑到了银行资产负债表上的各类不同程度的信贷风险；二是考虑到可构成银行大规模风险暴露的表外业务。

资本充足率协议界定了为监管当局所接受的各类形式的资本，强调了需要有规模适度的“核心资本”（在协议里称为一级资本），其内容包括永久性的股东权

益以及现已公开的从留存收益或其他盈余（即：股票溢价、留存利润、一般准备金和法定准备金）中划拨的准备金。公开的准备金还包括满足下列标准的各类资金：（1）划拨的资金应出自税后留存收益或调整各项税收后的税前收益；（2）划入和拨出的资金必须在银行公开的帐目上单独公布；（3）资金可随时用于弥补损失；（4）损失不能从上述资金中直接冲销，必须从资金损益帐户中冲销。协议同时还承认其他形式的补充资本（在协议中称为二级资本），如各种准备金和混合型资本工具，它们是银行资本的组成部分，因此应被列入资本计量体系中。

资本协议还根据相对风险大小规定了表内和表外业务的风险权数。权数的基本框架尽可能地简单，仅有5个权数，分别是：0，10%，20%，50%，100%。

根据其风险资产的种类，协议对活跃的国际性银行规定了4%的一级资本和8%的总资本（一级与二级资本之和）的最低资本比率要求（注13）。这一要求按并表的原则计算（根据监管者的要求，也可针对单个银行）（注14）。必须强调这些比率应被视为最低标准，而且许多监管者应采取比该协议更高的比率、适用更严格的资本定义或更高的风险权重。

## 2. 信贷风险管理

### （1）信用审批标准和信用监测程序

原则7 独立评估银行贷款发放、投资以及贷款和投资组合持续管理的政策和程序是监管制度的一个必要组成部分。

监管者必须保证银行的信贷和投资职能客观并建立在稳健原则的基础上。建立并保持审慎的成文借贷政策、贷款审批和管理程序以及完善的贷款文档对银行信贷部门的管理是必要的。信贷和投资活动应当建立在银行董事会批准的审慎业务标准之上，并清楚地传达到银行信贷官员和其他职员。另外的关键点，是，监管者应确定每家机构在信贷决策时能否不发生利益冲突，不受外部压力的干扰。

银行也必须具有完善的、用于持续监测信贷关系、包括借款人的财务状况的程序。所有管理信息系统的一个关键因素是建立一个数据库，提供有关贷款（包括内部贷款评级和分类状况）的必要细节。

### （2）对资产质量和贷款损失准备金充足性的评估

原则8 银行监管者应确保银行建立评估银行资产质量和贷款损失储备及贷款损失准备充足性的政策、做法和程序。

监管者应对银行有关单项信贷、资产分类和提取呆帐准备金进行定期检查的政策进行评估。这些政策要定期审查并得到统一的执行。监管者也应保证银行拥有监测有问题信贷和回收逾期贷款的程序。当有问题贷款已引起监管者的注意时，他们必须要求该银行强化贷款程序、授信标准和总行的财务实力。

在已提供了担保或抵押的情况下，银行应建立一套机制，以持续地评估这些担保的可靠性和抵押品价值。监管者应保证银行妥善地记录表外业务的风险，并针对这部分潜在风险持有充足的资本。

### （3）风险集中和大额暴露

原则 9 银行监管者应确保银行的管理信息系统能使管理者有能力识别其资产的风险集中程度；银行监管者必须制定审慎限额以限制银行对单一借款人或相关借款人群体的风险暴露。

监管者必须制定审慎限额，以限制银行对单一借款人和相关借款人群体的风险暴露或其他重大的风险暴露（注 1 5）。这类限额通常是以占银行资本的百分比来表示，尽管它们各有不同，一家银行或银行集团可不经监管当局批准而向某一私人部门、非银行借款人或密切相关的借款人群体放贷的最高限额通常是资本金的 25%。众所周知，新建或规模很小的银行实际上难以实现分散风险，由此应保持更多的资本以反映当前风险水平。

监管者应监测银行对风险集中的处理情况，并要求各家银行向监管者通报超过特定比例（如资本金的 10%）的风险暴露或监管者认定的大额借款风险暴露。在有些国家，此类大额风险贷款的总额也被限于一定的比例。

### （4）关联贷款

原则 10 为防止关联贷款带来的问题，银行监管者应确保银行仅在商业基础上向相关企业和个人提供贷款，并且发放的这部分信贷必须得到有效的监测，必须采取合适的步骤控制或化解这种风险。

银行监管者必须能够阻止向关联和相关团体发放贷款时滥用权力。这就要求确保这种信贷是在银行力所能及的基础上发放的，并且信贷发放的金额能得到监测。通过要求发放这类贷款的条件不优于类似情况下对非关联借款人的贷款条件更优惠和对这类贷款实行严格的限额这两种方法，可以很容易地实施这种控制。在合适的情况下，监管者有权力更进一步地对这种贷款的种类设立绝对的限额、在评估资本金充足性时从资本中扣除这种信贷、或要求对这种信贷进行抵押。这种给银行带来特殊风险的与相关团体的交易应由银行董事会批准，并向监管者报告，否则应给予禁止。在综合并表的基础上监管银行组织有时可发现并减少因关联贷款而出现的风险。

监管者应有权对银行和其他团体之间的关联作谨慎的判断。当银行与相关团体采取措施掩盖这些联系时，这一点尤为必要。

### （5）国家风险或转移风险

原则 11 银行监管者应确保银行制定出各项完善的政策与程序，以便在国际信贷和投资活动中识别、监测和控制国家风险及转移风险并保持适当的风险准



备（注 1 6）。

### 3. 市场风险管理

原则 1 2 银行监管者必须要求银行建立准确计量并充分控制市场风险的体系；监管者有权在必要时针对市场风险暴露制定出具体的限额和（或）具体的资本金要求。

银行监管者必须确信银行能精确衡量和充分控制市场风险。在存在重大风险的情况下的，应为银行暴露的价格风险，尤其是对产生于交易业务活动的价格风险提供明确的资本金准备。引入此方面的资本金要求是加强金融市场的合理和稳定的重要步骤。也必须对与市场风险有关的风险管理秩序设置系统的定量和定性标准（注 1 7）。银行监管者必须保证银行管理层为该项业务设置了合适的限额，实施了充分的内部控制（注 1 8）。

### 4. 其他风险管理

原则 1 3 银行监管者必须要求银行建立全面的风险管理程序（包括董事和高级管理层的适当监督）以识别、计量、监测和控制各项重大的风险并在适当时为此设立资本金。

由于金融工具和风险衡量技术越来越复杂，风险管理标准（注 1 9）成为银行监管的一项日益重要的因素。而且，新技术对金融市场发展的影响，也可以允许和要求许多银行迅速调整它们的资产组合和风险暴露，以呼应市场和客户的需求。在这样一种环境下，管理人员、投资者和监管人员都需要关于这家银行的正确、丰富、及时的信息，监管者可通过实施合理的政策和程序来保证能获得必要的信息。

#### （1）利率风险

监管者应监测银行控制利率风险的方式，包括有效的董事会和高级管理层监督，充分的风险管理政策和程序、风险衡量和监测制度以及综合控制（注 2 0）。另外，监管者应从银行获得充分和及时的信息，以评估利率风险的水平。该信息应适当地考虑每家银行资产组合的期限和币种的范围以及其他相关因素，如交易和非交易业务之间的区别。

#### （2）流动性管理

流动性管理的目的是确保银行有能力充分满足其合同承诺。强有力的流动性管理的关键因素包括良好的管理信息系统、中央流动性控制、可选方案的净融资要求分析、融资来源的多样化以及应急计划（注 2 1）。监管者应寄希望于银行为保证充足的流动性而去管理它们的资产、负债和表外合同。银行应有一个分散的融资基础，这不仅表现在资金来源方面，而且表现在负债的到期日方面。它们也应保证充足的流动性资产。

### （3）操作风险

监管人员应确保银行高级管理层拥有有效的内部控制和审计程序；而且也应具有管理和化解操作性风险的政策（如通过保险或应急计划）。监管者应当确定银行是否为所有主要系统准备了充分的、经过调试的业务恢复计划（如远程设施），以预防此类事件发生。

### 5. 内部控制

原则 1 4 银行监管者必须确定银行是否具备与其业务性质及规模相适应的完善的内部控制制度。这应包括对授权和职责分配的明确安排；将银行承诺、付款和资产与负债帐务处理方面的职能分离；对上述程序的交叉核对；资产保护；完善、独立的内部或外部审计，以及检查上述控制措施和有关法律规章遵守情况的职能。

原则 1 5 银行监管者必须确定银行具有完善的政策、做法和程序，其中包括严格的“了解你的顾客”的政策，以促进金融部门形成较高的职业道德与专业标准，并防止银行有意或无意地被犯罪所利用。

内部控制的目的是确保一家银行的业务能根据银行董事会制定的政策以谨慎的方式经营。只有经过适当的授权方可进行交易；资产得到保护而负债受到控制；会计及其他记录能提供全面、准确和及时的信息；而且管理层能够发现、评估、管理和控制业务的风险。

内部控制包括四个主要内容：

- （1）组织结构（职责的界定、贷款审批的权限分离和决策程序）；
- （2）会计规则（对帐、控制单、定期试算等）；
- （3）“双人原则”（不同职责的分离、交叉核对、资产双重控制和双人签字等）；
- （4）对资产和投资的实际控制。

这类控制措施必须有内部审计职能进行补充，通过内部审计职能在机构内部独立地评价控制系统的完善程度、有效性和效率。因而，为了确保其独立性，内部审计必须在银行中有适当的地位和适当的报告程序（注 2 2）。外部审计对该程序的有效性进行交叉检查。银行监管者必须要求有效的政策和做法能得到执行，而且管理者应对内部和外部审计师所发现的问题采取适当的弥补措施。

银行要遵守各种银行和非银行的法律和法规。必须制定出确保遵守上述法律和法规的政策和程序。否则，违背已确定的要求会损害银行的声誉并招致巨额的罚款，严重时甚至导致银行资不抵债。违反合规性要求也表明该银行不能按银行组织应具备的技能和诚信水平进行管理。尤其是大的银行，应该有独立的检查合规性的职能，银行监管者应确定这些职能能够有效地运行。

假如银行与毒品贩子和其他犯罪有联系，尽管通常对此类犯罪活动不负责任，公众对银行的信心仍可能遭到损害。因此，尽管银行监管者一般不负责就洗钱犯罪进行起诉，但它们应保证银行的工作程序可以避免与毒品贩子或其他犯罪发生联系，其中包括严格的“了解你的客户”政策，以及普遍加强金融部门的职业道德和从业标准的教育（注 2 3）。特别是监管者应鼓励银行采纳适用于银行的金融特别行动小组（F A T F）关于反洗钱的建议。这些建议涉及到客户的身份以及有关记录的保存、促进金融发现和报告可疑交易、提供与没有完善的或根本没有反洗钱措施的国家打交道的方法。

银行的欺诈行为或者被卷入欺诈行为也应引起银行监管者的注意，原因有三：首先，它会极大地威胁银行的安全以及金融体系的安定与稳健。其次，它可能意味着内部控制薄弱，因而需加强监管。第三，它对该机构乃至整个体系的声誉与信心都会形成潜在的影响。基于这种原因，银行的管理层和内部安全或保卫应建立专线电话，以便沟通情况。应要求职员向上级或内部安全部门报告可疑或出现问题的行为，而且应要求银行向监管者报告可疑行为和重大的欺诈行为。这并不需要监管者调查银行的欺诈案，从事这方面的工作需要专门的技术。但监管者确实需要确保有关当局注意到问题的存在。它们还需要研究并在必要时采取行动保护其他银行不受影响，并使银行界了解正在出现或可能发生的各种欺诈行为，从而使银行能够采取适当的措施加以防范。

### C. 持续进行的银行监管手续

原则 1 6 银行监管体系应包括某种形式的现场和非现场监督。

原则 1 7 银行监管者必须与银行管理层保持经常性的接触，全面了解该机构的经营情况。

原则 1 8 监管者必须具备在单个和并表的基础上收集、审查和分析各家银行的审计报告和统计报表的手段。

原则 1 9 监管者必须有办法通过现场检查或利用外部审计师对监管信息进行核实。

原则 2 0 银行监管的一个关键要素是监管者要有能力对银行组织进行并表监管。

监管的内容包括获得和分析信息，这可通过现场或非现场检查实施。有效监管体系将同时使用两种手段。有些国家的现场监管由现场检查人员进行；在另一些国家由称职的外部审计师进行；在其他国家则是由现场检查以及监管人员和外部审计师共同进行。现场工作量和采用的方法取决于不同的因素。

暂且不管怎样结合使用现场或非现场检查或聘用外部审计人员，监管者均必须与银行管理人员保持经常接触并全面了解机构的业务情况。对内部和外部审计

人员的报告进行审查是现场检查及非现场检查必不可少的内容。对审批过程中涉及的各种因素应作为持续性监管的内容定期评估。银行要定期向监管人员提供信息，以便监管人员进行审查。监管者要能经常与银行就所有重大的业务问题进行讨论。如果发生问题，银行应当确信他们可以信赖监管者并与它们共同商讨解决办法，所讨论的问题会得到保密获得积极的解决。然后，它们也必须认识到它们有责任及时向监管人员通报重大事件。

#### 1. 非现场检查

监管者应具有在单一和并表的基础上收集、检查、分析审慎报告的手段。非现场检查包括：审查和分析各种报告和统计报表。这类资料应包括基本的财务报表和辅助资料，详细说明银行的各种风险和财务状况，其中包括准备金提留及表外业务。监管当局应有能力从其附属的非银行机构中收集信息。银行监管者应充分利用公开发布的信息和分析资料。

可使用这类报表检查审慎监管要求的遵守情况，如资本充足率或对单一借款者的授信额。非现场检查常常反映出潜在问题，特别是现场检查间隔时期发生的问题，从而提前发现问题并在问题恶化之前迅速要求银行拿出解决办法。不管是定期进行还是在问题发生时进行，这类报表将用来了解个别机构或整个银行体系的总体发展趋势，并作为与银行管理部门进行讨论的基础，报表还应作为计划检查工作的重要依据，从而使短时间的现场检查发挥最大的效力。

#### 2. 现场检查和（或）聘用外部审计人员（注 2 4）

无论是实施现场检查还是使用外部审计师，监管者必须有核实监管信息的手续。现场检查工作，不管是由银行监管当局的检查人员实施还是由监管者委托外部审计师实施，应能独立地反映每家银行是否有完善的治理结构，银行提供的信息是否可靠。

现场检查给监管者提供了核实和评估一些事项的手段，包括：

- 从银行收到的报告的精确性；
- 银行的总体经营状况；
- 银行风险管理制度和内部控制措施的完善程序；
- 贷款资产组合的质量和贷款损失准备的完善程度；
- 管理层的能力；
- 会计和管理信息系统的完善程度；
- 非现场或以前现场监管过程中发现的问题；
- 银行遵守有关银行法规和条款的情况。

监管当局应建立清楚的与检查频率和范围有关的内部指南。同时，应当制定检查政策和程序，以确保检查的认真进行，其目的与既定目标相一致。

根据本部门的检查人员的资源情况，监管者可能需要全部或部分地使用外部审计师完成上述职能。在一些情况下，上述职能可能是正常审计过程的一部分（如评估贷款资产的质量及应持有的准备金水平）。在其他领域，监管者要具备充分的权力来要求进行某项检查工作以满足特定的监管要求（如检查上报监管人员的报告的精确性或控制制度的完善程度）。然而，仅仅在具有了完善的、职业化的、具有承担工作要求的技巧的、独立的审计职业的条件下，才可以在为完成某些监管目的时使用外部审计师。在需要使用外部审计人员的情况下，监管当局必须保留拒绝聘用外部审计师事务所的权力。同时，监管者应劝导银行集团在整个集团内尽可能使用同一批审计师和同样的会计日期。

监管者和外部审计师对其相应职责有明确的了解也极为重要。当发现银行的问题时，外部审计师应当保持与监管当局的沟通，并应受到保护，不在此类在诚信基础上的披露承担个人责任。应设置一种机制促进监管者与外部审计师之间的讨论（注 2 5）。有时，此类讨论也应有银行参与。

在所有情况下，监管机构应有法律权力和手段就其关心的问题对银行进行独立的检查。

### 3. 综合并表监管

银行监管的一个关键因素是监管者要有能力在并表基础上进行监管。这包括审查银行组织直接或间接（通过附属公司或关联公司）从事的各项银行和非银行业务，以及其国内外机构从事的业务。监管者应考虑非金融业务对该银行或集团可能带来的风险。监管者应当确定哪些审慎要求仅适用于单个的银行，哪些将适用于并表的银行，哪些在两种情况下都适用。在所有情况下，银行监管者在使用其监管方法时应了解银行组织或银行集团的整体结构（注 2 6）。银行监管者也应具备与管辖其组织框架内特定机构的其他监管当局进行协调的能力。

#### D. 银行机构的信息要求

原则 2 1 银行监管者应确保银行根据统一的会计准则和做法保持完备的会计记录，从而使监管者能真实公正地了解银行的财务状况和赢利水平。

为了帮助银行监管者进行有效的非现场检查，并评估本地银行市场的总体状况，他们必须定期收到财务报表，必须通过现场检查或外部审计对信息的准确性进行定期审核。监管者必须确保每家银行都依据会计政策及做法保留完整的会计记录，以便使监管者能够得到关于银行财务状况和盈利水平的真实而公正的看法。为使会计帐目能真实而公正地反映情况，必须在考虑到现值的情况下按实际价值以统一的方法记录资产的价值，在必要时，计算收益时，应按以净值计价的原则来反映将要得到的收入，并考虑到应结转的贷款损失准备金。重要的是，各家银行应按标准格式提供信息，以便具备可比性，尽管银行内部管理信息系统形

成的资料有时对于银行监管当局也会有所帮助。定期提供的报告至少应包括银行资产负债表、或有负债和收入报告，并附有包括辅助信息和关键风险暴露的报告。

当银行有意或由于疏忽而提供具有实质性错误的信息时，监管者便会受到蒙蔽或误导。如果在了解到信息有实质性的错误或有误导性的情况下，银行仍将该信息提供给监管者，或者银行由于疏忽而进行了以上行为，则应对有关的个人或机构从监管或刑事犯罪方面进行处理。

#### 1. 会计准则

为了确保银行提供的信息具有可比性、内容清楚，监管当局要对报告的内容做出规定，制定明确的会计准则，用于准备财务报表。这类准则应建立在国际上通用的会计准则特别是针对银行机构的有关准则的基础上。

#### 2. 报告范围和频率

监管当局要有权决定报告的范围和频率，以便反映银行业务所面临的重大变动，并确保在单个及并表基础上及时了解各家银行以及整个银行体系的动态。监管者须设计出由银行准备并定期上报的报表体系。有些报告可为月报，其他的为季报或年报，另外，有一些报告则是“因事而报”，意思就是只在发生某种业务（如对新关联机构的投资）时才须报告。因此，它们也可决定并不需要每家银行都要填报各项报告，报告的状况应基于银行的组织结构、规模大小以及它所从事的活动等因素。

#### 3. 确认所提供信息的准确性

银行管理层应有责任保证报送给监管者的审慎财务及其他报告的精确性、完整性、及时性。因此，银行管理层应保证报告内容已经过核对。而且外部审计师认定现有的报告体系是完善的并能提供可靠的信息。外部审计师应对年度帐户及管理部门向股东及公众提供的报告提供意见。如某个国家的银行审计标准存在缺陷，则要求银行监管者参与制定关于审计的范围和内容以及所使用标准的明确指导原则。在某些极端的情形下，如果银行监管当局对年度报告或监管报告的质量或外部审计师所做的工作不满意，它们应当有能力运用监管手段采取纠正行动，而且它们也需要保留批准向公众公布报表的权利。

在评估审计师所做工作的质量和完善程度以及对其工作的信赖程度时，监管者必须要考虑到审计工作对诸如贷款构成、贷款损失准备金、非营业性资产（包括对此类资产利息的处理）、资产估值、交易和其他证券业务、衍生产品、资产证券化和对金融报告系统的内部控制是否适宜等方面的审查水平。不过，当内部审计师有能力并且独立于管理层时，他们也可作为一个可靠的信息来源，并有助于增强监管人员的了解。

#### 4. 监管信息保密

尽管市场参与者应当获得正确、及时的信息，但银行监管当局还是应对某些敏感的信息（注 2 7）予以保密。为了建立双方的相互信息关系，银行应该知道银行监管当局和相应的国内外监管机构将对此类敏感信息保密。

#### 5. 信息披露

为了保证市场的有效运行，从而建立一个稳定而高效的金融体系，市场参与者需要获得准确、及时的信息。因此，信息披露是监管的必要补充。为此，银行应当向公众发布其业务活动的信息，真实而公正地说明其财务状况。此类信息应当及时、充分，使市场参与者了解各家银行的内在风险（注 2 8）。

### 第五节 监管者的正规权力

原则 2 2 银行监管者必须掌握完善的监管手段，以便在银行未能满足审慎要求（如最低资本充足率）或当存款人的安全受到威胁时采取及时的纠正措施。在紧急情况下，其中应包括撤销银行执照或建议撤销其执照。

#### A. 纠正措施

尽管有监管者的努力，仍然会有银行不能满足监管要求或出现清偿问题。为保护存款人和债权人、防止问题的扩散，监管者必须有能力实施适当的干预。银行监管当局必须有适当的监管手段，以便在银行不能满足审慎要求时根据问题的性质逐步采取纠正措施。在这些情况下，当所发现问题相对较小时，可以仅采取与银行管理层进行简单的口头或书面联系等非正式措施，对于其他问题，更为正式的对策可能是必要的。如果这是银行所制定的综合纠正计划的组成部分，并有明确的实施进程表，这些挽救措施的成功率会大大提高；然而，如果不能与银行管理层达成一致，这也不应妨碍监管当局要求银行采取整改措施。

监管者应当有权力限制银行当前开展的业务并停止批准其开办新业务或收购活动。还应该有权限制或暂停向股东支付红利或其他收入，禁止资产转让及购回自己的股权。监管者应具备有效的手段解决管理方面的问题，其中包括有权撤换控股方、管理层或董事，限制其手中的权力，并可在它认为适当的情况下将这批人永远逐出银行业，在极端的情况下，监管者应有能力对未能达到审慎要求的银行进行接管。重要的是，所有挽救行动要通知银行董事会，因为银行董事会对整个机构负有全部的责任。

一旦实行了补救措施，监管者必须通过定期检查密切注意有关问题，以确保银行正式采取措施满足监管者提出的各项要求。如果问题日趋恶化或者银行管理层对监管者提出的令其采取纠正行动的非正式要求置若罔闻时，补救措施的力度

则应加大。

## B. 清算程序

在极端的情况下，尽管监管者不断地努力解决出现的问题，但银行组织可能已不再具备继续生存的能力。在这种情况下，监管者可参与决定该机构被另一家更稳健的机构接管或合并。当所有的办法都失败后，监管者应当有能力关闭或参与关闭一家不稳健的银行，以保护整个银行系统的稳定性。

## 第六节 跨国银行业

本节确立的各项原则与所谓的巴塞尔协议以及该协议的后续文件相一致（注 2 9）。该协议对母国和东道国监管当局在跨境银行监管方面的交流与合作做出了规定。“跨境银行监管”这份最近的文件是在离岸银行监管组织的协助下由巴塞尔委员会制定的，1996年6月出席银行监管官国际大会的130个国家对此表示同意。这份文件包括消除阻碍有效并表监管的各种障碍的29条建议。

### A. 母国监管者的责任

原则 2 3 银行监管者必须实施全球性并表监管，对银行在世界各地的所有业务，特别是其外国分行、附属机构和合资机构的各项业务，进行充分的监测，并要求其遵守审慎经营的各项原则。

原则 2 4 并表监管的一项关键内容是与各有关监管者特别是东道国监管当局建立联系、交换信息。

作为实施全球性的并表监管的一部分，银行监管者必须对银行在世界各地的所有业务进行适当的监测并执行审慎监督原则，包括其外国分行、附属机构和合资机构。母国银行监管者的一项主要责任是确保母国银行是在有效地控制着其海外机构、监督着内部控制制度的遵守情况、定期收到足够的信息并定期核对所收到的信息。在许多情况下，银行海外机构从事的业务可能与其国内的业务完全不同。因而，监管者必须要求银行要具有从事这些业务的专业技能，以能用一种稳健的方式办理这些业务。

并表监管的一项关键内容是与其它有关的监管者包括母国监管当局，建立联系并交换信息。这种联系应表现为，在东道国监管当局发照之前要征求其母国监管当局意见。在一些情况下，有些监管当局之间已达成了双边协议，这些协议可以帮助确定分享信息的范围和在一般情况下分享信息的条件。除非能就获取信息达成满意的协议，否则银行监管当局应当考虑禁止其国内银行在其保密法或其他



法规不允许提供给监管者所需信息的国家内建立机构与开展业务。

母国监管者应当确定东道国对其国内银行当地业务的监管内容及水平。当东道国监管不完善时，母国监管当局需另外采取措施加强监管力度，如通过现场检查，或要求银行的总部或其外部审计师提供额外的信息。如果这些方法都不能收到令人满意的效果，考虑到其中的风险，母国监管当局也许别无选择，只能要求关闭其海外机构。

## B. 东道国监管者的责任

原则 2.5 银行监管者应确保外国银行按东道国国内机构所同样遵循的高标准从事当地业务，而且从并表监管的目的出发，有权分享其母国监管当局所需的信息。

外国银行能够增大当地银行业的市场深度并加剧竞争水平，因而是当地银行市场的重要参与者。监管者必须象对待国内机构一样，以同样高的标准要求外国银行，而且必须有权从并表监管的目的出发与这些银行的母国监管当局分享所需的信息。因此，除一些明显的差异，如分行无需建立资本金外，外国银行的经营就必须与国内银行一样满足相同的谨慎监督、检查和报告要求。

鉴于东道国监管机构只能监管外国银行业务中有限的一部分，监管机构就应判定母国监管者对银行的国内及海外业务进行并表监管。为使母国监管者有效地实施并表监管，在对等及信息保密的条件，东道国监管者必须与有关的外国监管机构交流外国银行在当地业务的信息。此外，在遵守东道国法律的前提下，从进行适当监管的目的出发，母国监管者应能获准对当地的机构或子公司进行现场检查。如果东道国的法律在分享信息或同母国监管当局进行合作方面设置障碍的话，东道国监管当局应改变其法律，以便允许母国方面进行有效的并表监管。

## 附录一：

### 有关政府所有银行的特殊问题

许多国家的一些商业银行部分或全部为国家政府或其他公共机构所有（注 30）。还有一些国家通常由于历史原因，政府所有的商业银行构成银行体系的大部分。从原则上说，无论所有权状况如何，所有银行都应遵守同样的业务和监管标准，但是也应该认识到政府所有的商业银行的特殊性。

政府所有的商业银行一般会得到政府资金的全力支持，这就为银行提供了额外的援助与支持。尽管政府的支持是件好事，但也该注意到这些银行有时迟迟不能采取必要的纠正措施，政府不会永远有能力在需要时注资，同时这种支持会导

致银行管理层承担过多的风险。此外，当市场参与者认识到某一家银行拥有政府的全力支持并且比私营部门的银行更易获得大量的资金（而且可能更便宜）时，市场的约束就不那么有效了。

因此，重要的是，为了维持整个银行体系的信誉和监管水平，监管者应力图使政府所有的商业银行和私营部门的商业银行按同样高水平的专业技能运营，遵守同样的法规。监管者对政府所有的商业银行和其他商业银行应一视同仁，对其实施同样的监管。

## 附录二

### 存款保护

尽管有监管者的努力，但是在一个活跃的市场经济中会不可避免地发生银行倒闭。此时，部分或全部资金的可能损失增加了存款人丧失对其他银行的信心的风险。许多国家使用存款保护方案来保护小额存款人。这些方案通常由政府、中央银行或相关银行家协会来组织，主要是强制性的而非自愿性的安排。存款保护为许多银行的债权人提供了一个安全网，由此可增加公众对银行的信心并使金融体系更加稳定。一个安全网同时也限制了某一家银行出现的问题对同一市场中其他较健全的银行的影响，从而降低了整个银行体系中扩散或连锁反应的可能性。存款保险的一个主要优点在于：它与适当的退出程序结合在一起，可以让银行监管者有更多的允许银行倒闭的自由。

然而，存款保险会增加个别银行出现轻率行为的风险，因为即使在银行推行高风险战略的情况下，小额存款人也很少会抽走资金，从而削弱了对不谨慎的管理层的一种重要约束手段。政府官员和监管者必须识别这种安全网的影响，采取措施制止银行冒过大的风险。限制此类冒险的一个方法就是运用“共同保险”的存款保险机构。在这种机制下，存款保险只对单一存款的一定比例（如90%）的存款投保，并且仅保险到某一绝对金额，这样存款人仍有部分资金存在风险。其他的方法包括对风险性的收入进行收费或抑制大额机构存款人的存款保险。

此类方案的具体形式应根据每个国家的具体情况，如历史和文化特征进行设计（注31）。

## 注释

1. 巴塞尔银行监管委员会是银行监管当局组成的委员会，于1975年由十国集团国家中央银行行长建立，其成员包括比利时、加拿大、法国、德国、意

大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、英国和美国的监管当局及中央银行的高级别代表。委员会的秘书处设在巴塞尔的国际清算银行，并经常在该行举行会议。

2. 在非银行金融机构提供与银行类似的金融服务的国家中，本文中确立的许多原则也可以适用于此类非银行金融机构。

3. 阿拉伯银行监管委员会、加勒比银行监管组织、拉丁美洲和加勒比银行监管当局协会、东非和南非银行监管组织、中欧和东欧国家银行监管官组织、海湾合作理事会银行监管委员会、银行监管者离岸组织、中亚和地区性监管组织、东新澳银行监管官论坛、中西亚银行监管官委员会。

4. 本文件所指的是由董事会和高级管理层构成的管理结构。委员会知道各国关于董事会与高级管理层职能的立法和监管规定有很大的不同。在一些国家，董事会是监督执行机构（高级管理层、一般管理层）的主要（如果不是唯一的）机构，以确保后者能够尽职。为此，有时它们被称为监管董事会。这意味着董事会没有执行职能。相反，在其他国家，董事会也积极参与银行管理框架的制订。由于这些差异，本文件中的董事会与高级管理层的定义并非在于区别法律，而是在于区别银行内的两种决策职能。

5. 由于存款保险与银行监管相互联系，有些基本原则详见附件二。

6. 这包括涉及银行的其他术语，如银行业。

7. 在许多国家，主要股东指持有银行10%以上股本的股东。

8. 就“资格审查”而言，必要时可以对监管董事会和执行董事会加以区别。

9. 见汇编第三卷中“对国际集团和其跨国机构的最低标准”。

10. 有关评估监管者是否具备履行上述职能的指南，见“对跨境银行的监管”（附件二）——文件汇编第三卷。

11. 此类比例通常为5%~10%。

12. 见“资本计量与资本标准的国际协调”——文件汇编第一卷。

13. 尽管协议适用于活跃的国际银行，许多国家也将其适用于其国内银行。

14. 当然，监管者应当考虑到在非并表基础上对银行资本的监测。

15. 作为对风险集中进行适度控制的指南，巴塞尔委员会发布过一份防止大额风险的最佳做法文件，该文件明确了对信用风险、单一借款人和相关交易对象的定义，还讨论了大额风险控制的合法水平，不同形式的资产风险集中。见文件汇编第一卷“大额风险的计量与控制”。

16. 这些问题在巴塞尔委员会的早期文件“银行国际借贷的管理”中已有说明，见文件汇编第一卷。

17. 1996年1月，巴塞尔委员会已经发行了一份补充资本协议的文件，

以执行新的与市场风险有关的资本金要求。该项要求在1997年底之前开始生效。在计算资本金要求时，银行可选择使用标准方法或它们自己的内部模型。十国集团监管当局计划使用“回返测试”（如模型结果和实际结果的事后监督）的方法，并联系银行的内部风险测试系统作为应用资本要求的基础。见1996年1月“综合市场风险的资本金协议修正案概述”、“综合市场风险的资本金修正案”以及“联系市场风险资本金要求计算内部模型，使用回返测试方法的监管框架”，见文件汇编第一卷。

18. 见文件汇编第一卷“银行外汇头寸监管”。

19. 巴塞尔委员会最近设立了一个小组以研究与风险管理和内部控制相关的问题，以便为银行业提供指南。

20. 巴塞尔委员会发布了一份与利率风险管理有关的文件，概括了监管当局在考虑单个银行的利率风险管理时使用的原则。见1997年1月“利率风险管理原则”，见文件汇编第一卷。

21. 巴塞尔委员会发布了一份确定用于衡量和管理流动性的模型分析框架的主要因素的文件。尽管该文件主要为大型的国际性银行设计，但其提供的指导对所有的银行都有用。见1992年9月“衡量和管理流动性的框架”，见文件汇编第一卷。

22. 在一些国家，监管者建议银行在董事会内建立一个“审计委员会”。该委员会的目的是促进董事会有效地行使其监督权。

23. 见1988年12月“防止将银行系统用于洗钱的目的”，见文件汇编第一卷。

24. 在一些国家，由监管当局雇佣的用于代以实施现场检查工作的内部审计师被称为报告会计师。

25. 巴塞尔委员会已审查过银行监管者与外部审计师之间的关系，并提出了有关监管者与外部审计师之间关系的最佳做法。见文件汇编第三卷“银行监管者与外部审计者之间的关系”。

26. 巴塞尔委员会在其文件“银行资产负债表的合并监管”中提议进行并表基础上的监管，见文件汇编第一卷。

27. 敏感信息的定义在各国之间不尽相同，但它一般包括有关各客户的帐户及监管者正在帮助银行解决的问题。

28. 巴塞尔委员会最近建立了一个分委员会，以研究与披露有关的问题，在近期为银行业提供详细的指导。

29. 详见文件汇编第三卷的“对银行国外机构的监管原则”、“对国际银行集团和其跨国机构的最低监管标准”和“跨国银行监管”。

30. 其中包括储蓄银行和合作银行。这些银行与专门从事对某些部门或某些特定贷款的政策性银行不同。

31. 巴塞尔委员会的所有成员国都有某种形式的存款保险。这些国家的经验对设计存款保险计划是有益的。见“十国集团的存款保护安排”，见文件汇编第三卷。