



后危机时代

银行业监管治理探索

HOU WEI JI SHI DAI

YIN HANG YE JIAN GUAN ZHI LI TAN SUO

上海银监局◎编

 中国金融出版社

后危机时代

银行业监管治理探索

HOU WEI JI SHI DAI

YIN HANG YE JIAN GUAN ZHI LI TAN SUO

常州大学海银学院◎编
藏书章

责任编辑：王雪珂

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

后危机时代银行业监管治理探索 (Houweiji Shidai Yinhangye Jianguan Zhili Tansuo) / 上海银监局编. —北京: 中国金融出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5049 - 6563 - 9

I. ①后… II. ①上… III. ①金融监管—研究 IV. ①F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 205520 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 28

字数 510 千

版次 2012 年 10 月第 1 版

印次 2012 年 10 月第 1 次印刷

定价 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6563 - 9/F. 6123

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编 委 会

主 编：廖 岷

副 主 编：谈伟宪 蔡 莹 张荣芳 张光平 蒋明康

马立新 金爱华 郑 敏

编 委：周文杰 马 强 蒋佩玉 吴 敏 冯雁翎

金明涛 张 海 罗利英 刘琼瑜 张胜平

陈 靖 冯 晖 丛 阳 王 玮 吴 沁

林 谦 张伟菁 张建设 赵 茜 吴红兴

宗丽伟 徐卫飞 王鑫泽 李 皎 孙 慧

左家燕 韩延瑜 唐 方 周 健 吴 蓉

执行编辑：王卓怀 张 莉 吉玉萍 程力耘

序 言

自2003年4月银监会成立，迄今近十年。近十年间，银监会在党中央、国务院的正确领导下，坚持科学发展观，不断完善监管理念和工具，持续强化外部市场监督，有效引领和推动中国银行业改革开放、防范风险、改善服务，成功抵御了国际金融危机的冲击，有力支持了国民经济的发展，从“技术上已经破产”的危险边缘，一跃成为国际资本市场上的“明星”。截至2011年末，全球市值十大银行中，工、农、中、建四家中资银行赫然在列，工商银行更是自2007年起连续位居全球市值第一银行；英国《银行家》杂志发布的全球前1000家银行排名中，来自中国的银行有101家，而2003年仅15家。中国成为上榜银行数目第三多的国家。

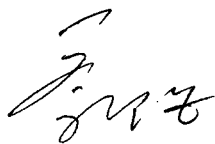
截至目前，银监会已初步建立起系统、科学的银行业监管体系，建立了一套较为完备的银行业审慎监管法规体系，颁布了50部规章和500多件规范性文件。针对主要的银行业风险类别，建立和实施了相应的风险监管制度及风险监管工具、技术。尤其是2008年国际金融危机爆发以来，银监会在积极参与国际监管新标准制定的同时，按照“以我为主、借鉴国际”的原则，稳步实施包括资本、杠杆率、流动性、拨备等丰富内涵的新监管标准，努力推动中国银行业进一步转变发展方式，增强稳健经营和可持续发展的内生机制，提升抵御风险和服务实体经济的能力和水平。

展望未来，银行业监管仍然任重道远。《金融业发展和改革“十二五”规划》指出，“十二五”时期，在加快发展方式转变过程中，我国经济社会发展将呈现新的阶段性特征，国际金融危机之后全球经济金融格局也将继续深度调整，我国金融业将同时面临难得的历史机遇和更复杂的挑战”。从银行业来看，随着我国社会经济转型日渐深入，金融市场的深度、金融业务的复杂性和金融国际化的程度不断提高，银行业面临的风险形态将不断变化，风险的波动和传染将更为加剧，风险识别和管理的难度不断加大，银行业监管工作将面临前所未有的不确定性环境和挑战。特别是，如何引导银行业在经济下行时期更好地处理支持经济发展和防范金融风险之间的关系，值得认真研究。

为此，围绕《金融业发展和改革“十二五”规划》中的相关任务要求，银监会近期出台了《提高银行业监管有效性中长期规划》。其中明确提出，要“加强对区域性、系统性风险的分析、评估和监测，及时预警风险，并采取早期应对措施”，“建立各类风险、模型验证及复杂产品等维度专业人才的培养力度，

建立风险监管的专业化支持团队，为风险监管实践提供技术支持”，“确保对规模和复杂程度日益上升的银行业实施有效监管”。

上海银监局利用身处上海金融中心、临近各类金融要素市场的优势，已经率先在加强监管与市场的对话与互动，强化区域性、系统性风险的监测和防范，深入探究新兴金融商业模式、产品及各类风险的衍变与传染，培养专业化监管人才等方面，做了一些有益的探索，如尝试推行机构维度、风险维度和产品维度“三维一体”监管治理架构，打造风险类别和产品类别的监管专家，探索各类与金融市场对接的工作机制和活动等，并取得了一些初步的经验和成果。星星之火，可以燎原。我衷心地希望，更多的银行业监管部门和同志们，能够充分发挥工作能动性和创造性，一起投入到银行业监管改革创新的大熔炉中来，紧紧把握住当前中国金融变革的战略机遇期，努力为银行业监管工作献策献力，共同推动中国银行业加快科学转型。



二〇一二年十月

自序

回顾 2008 年全球金融危机爆发以来的四年，各类国际金融组织和欧美监管当局陆续推出一系列金融改革方案和措施。其中最为核心的变革，一是加强以逆周期监管和系统重要性银行监管为主要内容的宏观审慎监管，切实防范系统性风险；二是加强对金融业不规范经营行为的制裁和规范引导，切实保护普通金融消费者的利益。为此，各国纷纷设立或拟设立一些新的监管机构，如美国的金融稳定监督委员会和金融消费者保护署、英国的金融政策委员会和金融行为监管局、欧盟的金融稳定理事会等，以弥补原有监管的真空与不足。但是，囿于政治平衡、经济成本考虑等各方面的原因，再加上以大型金融机构为代表的金融利益集团与各国政府在利益上的相互依赖，以及这些集团的持续游说，改革的推进缓慢而艰难。截至目前，仍有不少方案和措施停留在规划和具体实施前的部署阶段，如美国仍在对 2010 年颁布的《多德—弗兰克法案》制定细则；英国的新监管框架尚待立法通过，最快于 2013 年初开始运作；巴塞尔资本协议 III 将于 2013 年正式全面生效和推进执行。

与此同时，积重难返的全球金融业依然危机频频，国际金融市场不断掀起新的波澜。仅 2012 年 6 月到 7 月，以风险管理优势著称的摩根大通银行爆出生衍生品对冲交易巨亏，巴克莱等十几家大型国际银行涉嫌操控伦敦银行同业拆借利率（LIBOR），汇丰银行涉嫌协助非法集团大量洗黑钱。这些重大事件令涉事机构乃至整个金融业再次面临严重信誉危机，引发社会对金融业的风控能力和道德底线的又一次深深质疑：银行家（Bankers）和银行匪帮（Banksters）难道成为了同义词？为何事件主角竟然进一步扩大到了所谓的“好银行”？为什么用于对冲风险的交易，结果却导致风险成倍扩大与爆发？为什么金融业在危机爆发四年后，依然存在如此多的过度承担风险和道德的逐利行为？如何才能有效阻止这些冒险激进、不道德的行为，以切实防止危及机构和行业生存的重大单体风险和区域性、系统性风险，避免再次面临金融危机？

人们日益发现，在金融全球化、网络化、综合化、“影子化”和创新复杂化的趋势下，风险的隐患在迅速地增加和衍变，风险的波动和传染加大，金融系统的脆弱性更为突出，原有的基于机构的微观审慎监管模式越来越难

以满足“以风险为本”的审慎监管目标。这些对金融监管提出了三个方面的迫切要求：一是跨机构、跨行业、跨部门、跨国界的监管信息交流和协作；二是对金融商业模式和产品内在风险的全面、前瞻把握，以及有效识别、介入与防范；三是金融监管工具和信息技术及时更新换代与升级。

从国内银行业的情况看，尽管有幸在经历此次全球金融危机后，更多的银行跃居全球银行业排名的前列，总体账面经营指标较好，但是，正如中国银监会尚福林主席在2012年监管工作会议上所言，虽然中国银行业抵御风险的财务实力有所增强，但经营方式总体粗放，深化改革和防范风险的内生动力仍然不足，再加上我国银行业自2004年改革以来尚未真正经历一个完整经济周期的重大考验，应对危机的能力和经验还不够。因此，在当前国际、国内经济下行压力进一步加大，金融改革加快推进的形势下，我国银行业所面临的经营环境、市场结构、发展模式和风险正在发生深刻的变化，如信用风险不断显现，利差收窄趋势日趋明显，金融脱媒带来的行业竞争日益激烈，市场纪律、公众和舆论的监督更加强化等。这些都对银行业的风险防范和管理提出了新的挑战和要求。

外有压力，内有隐忧。无论是国际金融监管改革的新要求，还是国内银行业日新月异的发展，显然都对我们与时俱进，改进和优化银行业监管治理，加快提升监管合力和效能，提出了更高、更迫切的要求。上海作为全国金融改革开放的“桥头堡”，其银行业和银行业监管面临的挑战和压力无疑更早、更大。为此，上海银监局正以全面推进“全国文明单位”建设为抓手，加强核心价值观教育，增强监管使命感和责任感，充分发挥干部队伍年轻、专业、学历较高的优势，努力建设学习型机关，打造专业化团队，培养专家型人才，探索创新监管方式方法，推动提高解决实际问题和应对复杂局面的能力，不断提升监管的前瞻性、针对性和有效性。

事实上，当前银行业监管面临的挑战，也是我们百年难遇的学习和实践的好机会。上海银监局在2004年成立以来历年良好实践和探索的基础之上，从2011年起进一步深入研究和思考：能否在充分借鉴国际监管改革的一些最新成果的基础上，在地方银监局层面，先行摸索建立新的监管治理架构，以更好地实现宏观审慎监管与微观审慎监管、机构监管与功能监管、审慎监管与行为监管的有机结合？一方面，能使监管者更加贴近市场、贴近机构和贴近产品地开展监管，实现对上海银行业整体风险状况更加系统、全面的把握和防范；另一方面，能进一步强化对银行新的产品、商业模式当中可能隐藏的新的区域性和系统性风险的前瞻预判，并推动银行提升金融服务的水平和能力，切实形成和维护银行与客户新的良好互动关系，使银行能够成为审

慎经营并受人尊敬的金融机构。同时，我们也希望，这一探索能够为完善上海金融监管环境，助推上海国际金融中心建设作出新的贡献。

因此，我们尝试推行机构维度监管、风险维度监管、产品（业务）维度监管“三维一体”矩阵式监管架构，以使全局的监管工作能更好地适应当前上海银行业发展及银行业监管新标准的要求。具体主要包括三个方面的优化改革：一是在进一步夯实机构监管基础的同时，强化和突出风险维度监管和产品维度监管。在现有行政处室架构的基础上，新增设立十三个跨处室类别风险或类别产品监控小组，负责对上海辖区信用风险等七大重点风险和衍生品等六大新兴产品（业务）进行持续的跨部门、跨机构综合分析研究和监管，以提升全局前瞻，有效识别和防范系统性、区域性风险的能力和水平。二是整合设立两个委员会（监管规制与风险监管委员会、行政处罚委员会）和一个联席会议（监管联席会议），全局所有重大监管决定均经集体审议统一作出，以强化监管问责的执行力度，并有效促进全局监管的一致性和严肃性。三是针对零售产品探索实施全流程行为监管，强化对金融消费者权益的保护。

从目前运行的情况看，“三维一体”监管架构对提升上海银监局的监管效能起到了一定的积极作用，取得了一些阶段性的成果，主要体现在五个方面：

一是促进了跨部门的监管交流与合作，监管决策水平有所提高，监管标准与行动日趋一致。“三维一体”的矩阵式监管架构，从制度上保障了局内跨部门信息交流和工作协调，使全局员工的经验与智慧得到较为充分的交叉利用和整合，监管人员视野更为开阔，监管标准和流程的统一性有较大提升。

二是正在培养一支针对重点的类别风险与类别产品的专家型监管队伍，以较为全面地掌握辖区重点风险和重点新兴业务的情况，并对其中的苗头性、趋势性问题能及时予以敏感的关注和跟踪。目前，各跨处室监控小组已经形成了对操作风险、流动性风险、合规风险、国别风险、声誉风险及产品创新等方面的全辖综合摸底与横向对比分析，明确了监管关注与改进的方向和重点。

三是初步建立了一些行之有效的类别风险、类别产品（业务）监测机制与方法。如基本建立起产品维度和风险维度的跨机构监测分析工作机制；创新推出了新产品（业务）的快速反应机制、风险与合规评估机制、信息监测机制以及风险告知机制四项产品维度监管机制，增设了国别风险、电子银行、票据业务、理财业务等一系列新的监管统计报表，尝试对跨境销售的产

品进行剖析等。

四是有利于深度挖掘和整合现有监管人力资源。通过在监管职能处室和跨处室监控小组之间建立起机构监管与功能监管的对应关系和协作模式，一方面得以较为充分整合利用分散于各部门的既有监管信息，提高对现有监管信息的综合利用率；另一方面能实现跨部门人力资源集成，针对重点监管领域开展专门、持续的研究和培训。另外，也为现有监管人员施展组织能力和专业才华，提供了更多、更宽广的平台和机会。

五是形成了一批宝贵的研究成果。在具体践行“三维一体”监管架构的过程中，上海银监局监管人员立足工作实际，深入思考，形成了一批具有一定参考价值的工作研究成果。其中优秀者汇集成册，形成了《后危机时代银行业监管治理探索》文集，以与同仁共享，意在抛砖引玉。

本文集共分四大部分：一是机构维度监管篇，主要从单体机构或类别机构的视角出发，研究重大的单体机构或单类机构的风险防范；二是风险维度监管篇，主要从类别风险的角度，对当前上海银行业重点风险领域进行了系统跟踪分析和横向比较研究，并针对个别突出风险点进行了专题剖析；三是产品（业务）维度监管，主要从类别产品（业务）的角度，对当前上海银行业主要新兴金融产品（业务）发展过程中遇到的新情况、新问题进行了敏感跟踪分析和前瞻风险揭示；四是国际监管借鉴篇，主要是对各类国际组织和发达国家的最新金融制度和做法的编译和思考。

银行业监管治理探索永无止境。当前面临后危机时代金融和经济“双转型”的严峻挑战，更需要我们有加倍的勇气、信心和坚持。目前，受限于认识上和实践上的不足，“三维一体”监管架构与“前瞻识别和防范系统性、区域性风险”的要求仍有相当的距离，针对银行业产品（业务）、商业模式开展的行为监管还处在初步的探索阶段。我们将不懈努力，上下求索，不断为银行业监管事业添砖加瓦，贡献我们力所能及的力量。

《后危机时代银行业监管治理探索》编委会

二〇一二年十月

目 录

一、机构维度篇	1
中资商业银行绩效考核主要问题、监管行动及有关建议	3
在沪外资法人银行绩效考核浅析	6
中小银行支行行长的绩效考核分析与监管建议	9
中小银行客户经理考核及需关注的问题	14
巴塞尔新资本协议下 EVA、RAROC 在银行绩效考核体系中的运用	18
将薪酬制度与风险、业绩挂钩的方法	23
城商行跨区域经营的挑战和监管建议	28
日本地方银行跨区域发展与管理浅析	31
外资银行区域总部的管理模式、监管挑战及建议	37
富国银行经营理念与组织架构的启示	42
武富士公司破产对中国消费金融公司发展的教训	49
探索我国汽车金融公司的发展模式	52
影子银行及其监管初探	57
花旗银行的全球经营管理模式	61
花旗银行的全球交易服务管理	64
花旗银行风险管理文化、架构与做法	70
富国银行信息科技风险管理及启示	75
富国银行的并购特征及启示	79
二、风险维度篇	83
工业园区开发公司的银行融资模式风险探讨	85
主权信用风险上升对金融稳定的影响及启示	91
内外兼治提升我国商业银行抵质押品管理的有效性	96
在沪金融机构操作风险管理现状分析与监管建议	101
巴塞尔委员会改进操作风险的管理与监管	111
上海市中外资商业银行合规风险管理情况分析	115
在沪中外资银行员工违规问责的比较分析	124
银行内部合规检查的缺陷与改进建议	128
关于完善银行机构流动性风险监测指标体系的思考与分析	132

商业银行压力风险价值的比较和不足	136
上海银行业声誉风险管理现状、问题及建议	144
加强和完善上海银行业国别风险管理的建议	149
政策性银行在沪分行授信业务国别风险管控措施和政策建议	158
标准普尔银行评级中的国别因素传导机制	164

三、产品（业务）维度篇	169
系统重要性银行、衍生品和金融稳定	171
巴塞尔协议对金融衍生业务的影响分析	175
从金融危机成因寻求衍生品监管法规制定应循之道	181
交易业务风险控制浅析	186
新加坡资金交易业务行为准则和市场规范	192
结构性理财产品运作定价与问题分析	203
关于银行发行内嵌期权结构化产品中消费者保护问题的思考	209
商业银行互投理财产品潜在的三大风险	213
我国银、证、保理财业务法理明确和统一的制度缺失与应对	216
香港理财产品销售行为监管与思考	225
上海辖内商业银行与信托公司合作情况的分析	229
银信理财合作项目收益分配有关问题分析	233
票据业务管理制度亟待完善	236
票据中介出现新业务模式亟需引起关注	239
票据买入返售业务无规可依存在风险	245
对银行卡刷卡手续费之争的思考与建议	249
信用卡分期业务倍增式发展掩盖风险隐患	253
网上银行信息科技风险评估初探	257
电子银行用户身份的认证方式及风险研究	268
手机银行的发展及风险分析	273
ATM 加钞业务外包风险研究	280
案防视角下的第三方电子支付风险解析	285
解决中小企业融资难的有效途径之一——保理	292
花旗银行中小企业服务及其特点	296
香港“中小企业资助计划”及其启示	300
台湾信保基金情况介绍与经验借鉴	303
香港按揭证券有限公司特色业务借鉴	308
上海航运融资的发展概况、问题和政策建议	313

出口信贷在船舶融资业务中的应用	319
并购贷款的特殊风险控制及几个重要问题	325
上海市银行业金融机构委托贷款风险调研报告	332
上海私人银行业务现状及政策建议	338
金银延期交易风控亟待完善	343
同业代付业务会计核算现状和监管建议	346
四、国际监管借鉴篇	351
国际金融学会发布宏观审慎监管的八条原则	353
巴塞尔委员会对宏观审慎政策工具的研究评价	358
国家监管部门逆周期资本缓冲操作指引的五条原则	361
全球系统重要性银行评估方法及其附加损失吸收能力要求	364
美国银行业压力测试特点分析及启示	371
国际货币基金组织研究建立资本流入管理框架	375
美联储启动综合性资本评估项目加强对大型银行的资本监管	379
欧洲银行监管局发布《银行内部治理指引》	382
欧洲银行监管局发布《交易账户新增风险资本要求指引（草案）》	388
英国金融服务局致力提高银行客户投诉处理水平	392
英国金融监管制度改革轮廓渐明	396
英国未来的银行业审慎监管	400
英国细化金融行为监管方案	406
英国独立银行委员会发布英国银行业改革建议的最终报告	411
对我国银行分类监管模式的思考	417
后记	431

一、机构维度篇

中资商业银行绩效考核主要问题、 监管行动及有关建议

摘要：近年来，我国商业银行逐步健全考核体系，引入先进的考核方法，考核指标也日趋多元化，但仍然不同程度地存在强调规模扩张、看重短期效益、有效治理不足等问题。为此，上海银监局对辖内各类中资商业银行的绩效考核机制进行了广泛调研，并针对发现的问题提出一些政策建议。

一、绩效考核存在的主要问题

（一）绩效考核体系的建设进程和管理水平存在差异

总体而言，我国中资商业银行都建立了绩效考核体系，制定了考核制度和办法，并积极探索完善。但是，由于国有大型银行、股份制银行、城市商业银行、农村商业银行的发展阶段和管理能力不同，在绩效考核体系的建设进程和科学化水平方面存在较大差异。国有大型银行、大部分股份制银行和少数城市商业银行，建立了以经济资本（EVA）为核心的绩效考核体系，运用了包括平衡计分卡（BSC）、关键业绩指标（KPI）或风险调整后的经济资本回报率（RAROC）等考核方式和指标。而大部分城市商业银行和农村商业银行，主要实行的还是以规模、效益增长为主的传统绩效考核，没有进行风险调整，也没有充分考虑资本占用因素。需要指出的是，绩效考核体系的科学化水平，不仅取决于理念和观念，还取决于银行管理数据系统的建设，一些银行对此的关注和投入力度不够，无法对各业务条线的经济资本占用进行计算。

（二）规模、效益和风险管理类指标的权重结构不合理

总体来看，在中资商业银行的考核指标结构中，规模类指标权重高（中位值大致为50%），其次是效益类指标权重（中位值大致为25%，但与规模关联度高），风险内控管理类指标权重较低（中位值大致为20%）。从各类银行比较来看，规模情结在国有大型银行、股份制银行、城市商业银行中总体呈现依次递增，如少数股份制银行规模类指标权重为55%~65%，个别城商行的规模类指标权重为70%~80%。由此可见，追求规模扩张仍然是当前中资商业银行的主要经营导向。

还需注意的是，在各中资商业银行2011年的绩效考核中，存款规模类指标权重依然很高，甚至出现了上升的趋势，特别是在城市商业银行中表现明显。

如多家城市商业银行上海分行 2011 年存款增幅考核指标均在 50% 以上。各行存款考核的压力，已对基层网点的经营行为产生巨大影响，过度竞争的现象已初见端倪。

（三）绩效考核没有体现转型要求和监管导向

国家“十二五”规划提出转变经济发展方式的战略目标，并将 GDP 年均增长预期性目标调整为 7%。上海等沿海发达地区已经开始率先转型，如上海“十二五”期间 GDP 年均增长目标仅为 8%。但是，从各家银行的绩效考核来看，一方面在增长目标上没有体现经济增速调整的要求，如某行制定的五年规划提出该行资产规模五年增幅 1.45 倍；又如某些国有行要求其上海分行三年内实现利润翻倍；再如股份制银行和城市商业银行对其上海分行 2011 年利润增幅平均目标在 50% 左右。另一方面，从绩效考核内容看，各家银行普遍没有体现自身转型发展的要求，使得分支机构仍然依赖传统的增长模式。此外，中资商业银行的绩效考核没有充分体现监管导向，如政府融资平台贷款规范清理、“三个办法一个指引”的贯彻落实等内容，没有成为单独的考核项目，弱化了监管要求和意图在银行系统内的传导。

（四）绩效考核的长效约束机制缺失

目前，绝大多数银行没有建立高管人员的中长期股权激励计划。大部分国有大型银行和股份制银行，建立了对总行高管人员绩效薪酬的延期支付机制（但对分行行长的绩效薪酬进行延期支付不够普遍），而城市商业银行和农村商业银行普遍未建立类似机制。各家银行对分支机构的绩效考核，大多实行按季度或按年度考核的模式，考核激励当期兑现，与季度、年度绩效奖金直接挂钩。只有极少数银行建立了已发放薪酬的追索扣回和未支付部分的全额止付制度。同时，大部分银行实行绩效薪酬二级分配制度，分配权下放至分行甚至支行，部分银行不能全面掌握基层员工的具体薪酬。可以说，中资商业银行执行《稳健薪酬指引》的情况欠佳，薪酬结构不尽合理，薪酬管理的全面性不够，体现风险调整、抵扣、延期等要求的长效约束机制有较大缺失，商业银行特别是其分支机构经营行为的短期化取向较为明显。

二、有关建议

（一）建议银监会适时向有关方面呼吁完善绩效考核机制

商业银行的绩效考核是指导其各层级机构经营行为的重要“指挥棒”。从落实科学发展观，加快转变经济发展方式的角度看，中资商业银行的增长目标已经与全国及各地的经济增速目标出现了背离，也与当前实施的稳健货币政策要求不相吻合。建议银监会适时向国家财政部门及国有大型银行主要股东提出建议，并对国有大型银行董事会提出要求，希望他们能够科学合理地研究制订各