



UNITED STATES: PUBLICATION OF FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT
PROGRAM DOCUMENTATION—DETAILED ASSESSMENT OF
OBSERVANCE OF BASEL CORE PRINCIPLES FOR
EFFECTIVE BANKING SUPERVISION

美国银行业及其 监管有效性的评估报告

吴张珺◎译

 中国金融出版社



美国银行业及其 监管有效性的评估报告

UNITED STATES: PUBLICATION OF FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT
PROGRAM DOCUMENTATION—DETAILED ASSESSMENT OF
OBSERVANCE OF BASEL CORE PRINCIPLES FOR
EFFECTIVE BANKING SUPERVISION

吴张珺◎译

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

United States: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—
Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking
Supervision (IMF Country Report No. 10/121)

Copyright© 2010 International Monetary Fund

《美国银行业及其监管有效性的评估报告》

英文版权© 2010 国际货币基金组织

中文简体字版版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

English text by International Monetary Fund. The International Monetary Fund is not
responsible for the accuracy of this translation. Translated and reproduced with permission.

本书英文内容由国际货币基金组织提供。国际货币基金组织对该等翻译的准确性
不承担责任。本翻译和复制已获授权。

图书在版编目 (CIP) 数据

美国银行业及其监管有效性的评估报告 (Meiguo Yinhangye Jiqi Jianguan
Youxiaoxing de Pinggu Baogao) / 吴张珺译. —北京: 中国金融出版社, 2015. 1
ISBN 978 - 7 - 5049 - 7810 - 3

I. ①美… II. ①吴… III. ①银行监管—有效性—研究报告—美国
IV. ①F837. 121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 018001 号

出版

发行 **中国金融出版社**

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>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 15

字数 183 千

版次 2015 年 1 月第 1 版

印次 2015 年 1 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7810 - 3/F. 7370

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

金融是现代经济的核心，在美国如此，在中国也是如此。任何一个国家要发展，首先要实现金融的发展。科学和完善的监管体系有利于金融稳定。

巴塞尔资本协议是巴塞尔委员会成员为了维持资本市场稳定、减少国际银行间的不公平竞争、降低银行系统信用风险和市场风险而推出的资本充足比率要求。也可以说，巴塞尔资本协议是一个维护世界金融稳定从而促进世界经济健康发展的协议。

本书是人力资源和社会保障部 2014 年度高层次留学人才回国资助计划的阶段性成果之一。本书系统地介绍了美国银行业遵循巴塞尔核心原则的情况，包括美国银行业监管的法律框架、政策措施等，分析了美国金融危机的原因，阐述了美国金融体系存在的问题，提供了监管建议。分析美国的银行业及其监管有效性对中国金融监管有借鉴意义。

通过本书可以更深入地了解美国银行业及其监管体系，通过剖析美国执行巴塞尔资本协议的实践，能够更深刻地理解巴塞尔资本协议对金融稳定的重要性。同时学习美国的经验，吸取美国的教训，对我国金融从业人士、研究机构及政府有关部门共同维护我国金融稳定和健康发展能够发挥一定的作用。

本书译者曾在美国学习、研究和工作 6 年，是美国执业律师和美国注册会计师，并作为中国代表参与了巴塞尔资本协议有关文件的起

草，作为巴塞尔委员会最年轻的国际专家参加了对瑞士银行业和银行业监管机构是否遵循巴塞尔资本协议的国别评估。2009年，译者还参与了世界银行和国际货币基金组织对中国银行业的金融稳定评估。

美国经济的强大源于其百年多来，建立健全了法律体系和法律框架，确定了法律面前人人平等的原则，为保护每个人的权利提供了各方平等较量的平台。这样的法律体系，为美国经济提供了源源不断的动力和生命力。经济和金融都存在一定的周期和规律，中国目前处于一个非常特殊的时期，如何吸取美国次贷危机的教训，未雨绸缪，是当前中国金融政策制定者必须思考的问题。希望本书能够为中国银行业监管者提供新的视角和思路，在借鉴世界各国最先进的监管框架、模式和方法的基础上，探索出适应中国国情的最佳监管体系。

从经济学理论看，中国和美国都未达到帕累托有效均衡点。笼统地讲，中国和美国谁能够更快更稳地达到新的均衡，谁就能掌握主动权。中国更快地达到新的均衡点的可能性比较大，而要达到新的均衡点，美国需要收权，中国需要放权。中国最大的优势是人，只要中国法治稳步推进，保护每个人的合法权利，提供充分发挥创造力的平台，中国就会创造新的奇迹，30多年的改革开放，在译者看来，仅仅是奇迹的开始。

2015年中国的经济和金融将面临前所未有的机遇和挑战。纵观历史，从荷兰的郁金香泡沫、英国的南海泡沫到美国的次贷危机，金融危机的爆发都伴随着世界权力中心、政治中心、经济中心和金融中心的转移而发生变化。中国经济把握住机会，在全球经济下行期逆风而行，实现中国梦，是每个中国人的历史机遇和责任。

吴张珺

2015年1月13日

目 录

摘要、主要发现和建议	1
一、引言	2
二、评估所采用的信息来源和方法	3
三、制度环境和宏观经济环境以及市场结构——综述	6
四、有效银行业监管的前提条件	9
五、市场监督和公司治理	12
六、支付和结算体系	15
七、危机管理和安全网	16
(一) 应对危机	16
(二) 破产银行的处置	18
八、主要评估结论	19
(一) 目标、独立性、权力、透明度和合作 (核心原则 1)	19
(二) 准入和结构 (核心原则 2—5)	20
(三) 审慎原则及要求 (核心原则 6—18)	21
(四) 持续银行监管方法 (核心原则 19—21)	25

(五) 会计与信息披露 (核心原则 22)	26
(六) 监管当局的纠正和整改权力 (核心原则 23)	27
(七) 并表监管和跨境监管 (核心原则 24—25)	28
九、巴塞尔核心原则 (逐条) 评估标准	30
原则 1: 目标、独立性、权力、透明度和合作	30
原则 1.1: 职责和目标	31
原则 1.2: 独立性、问责制和透明度	36
原则 1.3: 法律框架	45
原则 1.4: 法律权力	47
原则 1.5: 法律保护	49
原则 1.6: 合作	50
原则 2: 许可的业务范围	53
原则 3: 发照标准	54
原则 4: 重大所有权转让	62
原则 5: 重大收购	65
原则 6: 资本充足率	67
原则 7: 风险管理程序	82
原则 8: 信用风险	96
原则 9: 有问题资产、拨备和准备金	107
原则 10: 大额风险暴露限额	115
原则 11: 对关联方的风险暴露	119
原则 12: 国别风险和转移风险	124
原则 13: 市场风险	128
原则 14: 流动性风险	135
原则 15: 操作风险	143
原则 16: 银行账户利率风险	149

原则 17：内部控制和审计	154
原则 18：防止滥用金融服务	159
原则 19：监管方式	168
原则 20：监管技术	175
原则 21：监管报告	182
原则 22：会计处理和披露	189
原则 23：监管当局的纠正和整改权力	197
原则 24：并表监管	201
原则 25：母国和东道国的关系	208
十、巴塞尔核心原则评估结论表	214
十一、有关监管建议和监管当局的反馈	218
(一) 有关监管建议	218
(二) 监管当局的反馈	220
附录：专用术语表（中英文对照）	224
后记	229

摘要、主要发现和建议

1. 2008 年，在经历了一段极端的市場壓力和整個經濟的持續低迷之後，評估團根據巴塞爾核心原則對美國銀行業和銀行監管有效性進行了評估。美國銀行業及其穩健性、銀行監管的複雜規章制度和監管體系都受到了嚴峻的考驗。導致金融危機的嚴重問題已充分暴露，對此必須加以有效應對。引發金融危機的原因十分複雜，不能簡單地通過巴塞爾核心原則評估來發現所有原因，但可以發現導致危機迅速爆發的主要原因，其中許多問題並非是美國所獨有。

通過此次評估，主要發現美國銀行業面臨三個方面的重要問題：
(1) 複雜的監管架構妨礙了監管機構之間更有效的協調與合作；
(2) 缺乏有效並表監管的相关法律規定；
(3) 銀行風險監測和風險管理方面存在嚴重漏洞。

2. 在此評估期間，美國財政部提出了一系列立法改革建議，以解決金融危機中暴露出來的問題。這些改革措施涉及範圍比暴露出來的問題更為廣泛。鑑於立法改革尚未付諸實踐，本評估無法對其效果作出判斷或評價。同時，監管立法改革還需要美國監管機構嚴格地貫徹和執行。美國銀行業監管機構必須調整相應的配套措施。

一、引言

3. 国际货币基金组织于 2009 年 10 月至 11 月完成了对美国是否遵循巴塞尔核心原则（《有效银行监管的核心原则》）的评估。核心原则评估作为金融稳定性评估的一部分，反映了评估时的规章制度和监管框架的有效性。重要的是，它并未打算评估当前美国国内提出并实施的范围广泛的各种改革方案的优劣。要对美国银行监管有效性进行评估，就需要了解美国金融体系的法律框架，包括基本金融法律和特别金融法律，并需要仔细考察银行监管机构的政策和措施。根据核心原则评估的方法论，鉴于大型银行和控股公司对银行系统的重要性，本评估重点关注对大型银行和控股公司的管理和监督。

二、评估所采用的信息来源和方法

4. 本评估团队^①评估了银行监管的法律框架和联邦监管机构的现场和非现场监管，并与许多部门的员工进行了充分交流，其中包括美联储、货币监理署、联邦存款保险公司、储蓄机构监理局、财政部、政府问责办公室、监察长办公室、联邦金融机构检查委员会、州银行纽约分行、州银行监管委员会、国内外银行业协会、国家智库以及银行业和金融市场中的私营部门。评估团队从监管机构提供的评估报告中受益匪浅。评估团队获取了监管机构的信息并与其保持良好的合作关系，同时还要感谢各监管机构以及财政部员工的参与和协助。

5. 自2006年巴塞尔核心原则修订以来，美国是第一个在新标准下进行全面评估的经济体，了解此背景非常重要。一是修订后的巴塞尔核心原则重点关注监管当局和被监管机构的风险管理；二是以上标准是在十分成熟和非常复杂的金融体系中进行评估的。所以，对美国符合巴塞尔核心原则评估的期望值非常高。如果比较美国和其他国家的金融稳定评估，必须考虑以上因素。

6. 评估结论基于评估团队的判断。各国的银行体系和国内情况不同。此外，受金融危机影响，全世界银行业务发生了急剧的变化，

^① 巴塞尔核心原则的评估工作是由 Wayne Byres（澳大利亚审慎监管署主任）、Nicholas Le Pan（国际货币基金组织顾问，加拿大金融机构监管办公室前负责人，巴塞尔银行监管委员会前副主席）和 Goran Lind（瑞典中央银行顾问，长期担任巴塞尔委员会成员）完成的。

包括监管理论、政策和最佳实践。然而，根据国际公认的最低标准，即修订后的巴塞尔核心原则，采用国际上统一的方法，还是可以对美国银行业监管的有效性进行评估的。

7. 评估建立在定性基础上。评估有四个标准：遵循、大体遵循、大体未遵循、未遵循。若要达到“遵循”的标准，所有必要标准不能有任何重大问题。若要达到“大体遵循”的标准，只允许出现微小的问题，并且问题不能引起对监管机构达标能力的怀疑。按照巴塞尔核心原则的要求，如果出现任何重大问题，如有证据表明监管无效、监管环节薄弱，或者问题足以引起对监管机构的达标能力产生怀疑，尽管有正式的法律法规和程序，仍然被评为“大体未遵循”。评估团队认为认定有一项核心原则“大体未得到遵循”，但是依据评估时得到的证据，相信联邦银行监管机构具有达到“遵循”的强烈意愿和能力。“未遵循”是指向“遵循”标准努力过程中没有任何实质性进展。另外，对于某些核心原则来说，评估时需要同时考虑银行和监管机构的达标。

8. 美国金融体系与其他国家相比有根本性区别。该体系包括高度发达的资本市场和多元化的信贷来源，而传统意义上的银行业只是其庞大金融体系的一小部分。因此，对银行业监管体系的评估无法覆盖对整个金融监管体系的评估，但在有些国家则可以做到这一点。举例而言，巴塞尔核心原则的评估范围不包括政府资助企业和信贷机构、非银行按揭贷款发放机构和经纪商以及以信用社为代表的、类似银行的规模较小的社区金融机构。然而，最近的金融危机表明，非银行机构的问题会对银行系统产生实质性影响。因此，我们必须考虑到评估的这些局限性。美国银行和非银行体系的多元化是银行业监管评估中不容回避的重要因素。

9. 评估团队在评估美国遵循巴塞尔核心原则的情况时采用的方

法是，考察美国四大联邦金融监管机构（以下简称监管机构）——美联储、货币监理署、储蓄机构监理局和联邦存款保险公司是否对银行进行了有效的监管。因为几乎所有美国的银行^①都由一家主要联邦银行监管机构监管，所以评估人员无法判断各州银行监管当局的监管能力。评估团队在断定联邦银行监管机构监管中可能出现问题的情况下，才会考虑州银行监管机构是否对联邦监管当局的监管进行了有效补充。

10. 利用控股公司结构^②控制和经营银行是美国银行业体系的基本特征之一，这一点在银行业监管框架中已充分考虑。尽管巴塞尔核心原则多处涉及到“银行”，评估者对“银行”进行宽口径的定义，即包括银行和储蓄控股公司。这遵循了美国自己所作评估采用的方法，亦即把对控股公司的监管视为整个银行监管体系中不可或缺的一部分。

① 除非另有说明，文中所指银行包括美联储成员银行——所有由联邦存款保险公司承保的国家银行（货币监理署监管）和州银行（美联储监管）——和非成员银行（联邦存款保险公司监管），以及由联邦存款保险公司承保的储蓄机构（储蓄机构监理局监管）。

② 文中所指控股公司包括银行控股公司和储贷控股公司。除非在某些场合，涉及到两者本质区别时（如法定监管当局、运营或结构上），会分别注明银行控股公司（BHCs）和储贷控股公司（SLHCs）。

三、制度环境和宏观经济 环境以及市场结构——综述

11. 美国金融体系不仅庞大而且具有高度多样性。2007 年底，美国金融资产规模约达到国内生产总值的 4.5 倍。然而，只有不到四分之一的资产规模来源于传统货币存款机构，较大组成部分包括养老金和投资基金（各占金融总资产的约 18%）以及保险公司（占金融总资产的 11%）。美国金融体系的深度和多元化体现在企业部门对银行信贷的依赖性较低（10% 左右）。政府资助企业在美国金融体系中扮演了重要角色，2007 年底，其规模占到了全部金融资产的 20%，其中大部分集中在住房抵押市场。

12. 金融危机在较短时间内彻底地改变了美国金融体系。顶级投资银行改制为银行控股公司，非银行机构被严重削弱，房地产业的政府资助企业由政府托管，私营部门证券化依然停滞不前。有迹象表明，监管政策和政府支持项目迅速发展，证券化正在重新加速。尽管证券化结构和市场变化趋势尚不明朗，但很有可能巩固银行的中心地位，而且至少在证券化的初期更加集中在银行。在美国，资本充裕的大型银行控股公司已得到美国资本收购计划的支持。在金融危机中，虽然顶级金融机构并未违反监管要求，但资产质量的下降和整体市场信心不足极大地影响了其在压力情况下维护稳健经营的能力。自监管当局于 2009 年 5 月初公布压力测试结果以来，19 家顶级银行控股公

司融资近 2 000 亿美元（其中 63% 是普通股），并偿付了资本收购计划中价值 744 亿美元的优先股。在 2009 年 11 月之前，10 家获得监管资产评估计划支持的银行控股公司增加了约 770 亿美元的一级普通股。另外，截至 2010 年 2 月初，13 家银行控股公司已经赎回了财政部资本收购计划的 1567 亿美元的优先股权，另外 5 家也宣布或已采取步骤近期将完成赎回。

13. 金融危机后，尽管有积极的贷款损失准备金计提政策出台，但银行资产质量仍然持续恶化。2009 年第三季度，银行不良贷款占贷款总额比例上升至 4.9%，净核销上升至 2.7%，是 26 年来的最高值。监管当局预计未来一段时间资产减值和净核销将会持续。虽然一些部门出现好转的迹象，如果失业率仍持续上升，上述指标很可能继续恶化。

14. 美国经济急剧紧缩后，于 2009 年第二季度触底，并呈回升趋势，尽管主要经济活动依然疲软。国内生产总值在 2009 年第一季度下降了 6.4%，第二季度下降了 0.1%。一系列政策，包括积极的货币政策、财政刺激政策和稳定金融体系的措施，已提振了市场信心，鼓励了内需并减少了系统风险。值得一提的是，2008 年 12 月将政策利率降至 0~25 个基点后，美联储于 2009 年 1 月扩大了“量化宽松”措施的范围，预示着利率水平将长期持续低迷。2009—2011 财政年度，一项价值约占国内生产总值 5% 的财政刺激计划出台，对需求的支持和监管者就稳定金融体系所作出的重大努力，使金融状况有了实质性的改善，并极大地缓解了雷曼兄弟破产所造成的信贷紧缩。问题是，金融市场的回升态势是否能够持续。

15. 展望未来，美国近期经济形势将会保持平稳复苏的态势，虽然经济复苏速度比之前经济周期的复苏速度要缓慢，但 2010 年中期复苏势头更加放缓。重建家庭和金融中介机构的资产负债表及疲软的

劳动力市场将在一段时间内抑制内需。失业率将持续上升，于 2010 年达到峰值，略低于 10%；2008 年家庭资产净值下降了约 11 万亿美元；银行面临持续的信贷压力；金融形势依然严峻，虽然有明显改善，但仍然十分依赖政策支持。就积极的方面而言，存货快速减少意味着积极的生产信号，尽管国内外需求水平仍然令人担忧。总体而言，国际货币基金组织当时预测美国经济 2009 年会产生 2.5% 的收缩，2010 年会出现 2.7% 的增长。

16. 就中长期而言，金融危机后的美国经济增长率要低于金融危机之前。经济持久衰退和更严重的金融紧缩将阻碍资本积累，居高不下的失业率使就业形势进一步恶化，以上因素都对潜在增长带来负面影响。

四、有效银行业监管的前提条件

17. 总体而言，美国打下了坚实的金融监管基础，为有效银行监管提供了支持。尽管如此，美国金融体系内部的复杂性^①以及最近这场金融危机带来的教训都表明应进一步提高美国银行业监管的有效性。

18. 美国的商业法律制度，其中包括合同法、破产法和物权法，都十分完善和值得信赖。合同法包括普通法和各州法律，合同的执行得到法院强有力的保障。《统一商法典》第九条涉及有关担保权益的强制性法律（也就是将财产权益转化为抵押贷款）。由各州法律（各州法律并不统一）规定了不动产抵押的执行。《联邦破产法》保护债权人以及债务人的权益。物权受到美国《宪法》人权法案和各州法律保护。

19. 商业法律纠纷通过具有普通管辖权的州初审法院解决。当索赔涉及联邦法律或当索赔涉及不同州的当事人时，可通过联邦法庭解决。商业合同和消费合同可通过强制仲裁调解而不是通过法庭、联邦和州的诉讼解决。

20. 美国拥有独立的司法机构以及规范的会计、审计和法律职业体系。司法制度由联邦法律和各州法律组成。联邦法院和各州法院的

^① 美国联邦体制下的联邦政府拥有相当大的权力，同时各州也具有很大的自主权力和义务；但此结构造成了复杂和零碎的法律法规体系。