

银行风险 与 审慎监督

主 编 王书刚 王之棉
副主编 孙 平 徐孝德

辽宁人民出版社

《银行风险与审慎监督》编委会

主 编：王书刚 王之棉

副主编：孙 平 徐孝德

编 委：（以姓氏笔画为序）

王书刚 王之棉 王玉义

王文经 叶洪武 白 芮

江 涛 孙 平 旷林山

李淑英 李伏安 周 朔

孟 龙 张德海 杨俊川

夏令武 徐孝德 崔治中

序

如何强化中央银行对金融机构的监管，是当前大家十分关注的问题。我国的金融体制改革已经进行了十几年，并取得了一些成绩，但随着我国社会主义市场经济的发展，深化金融改革，加强稽核监督管理，已成了十分迫切的问题。

从金融业发展趋势看，我国商业金融和政策金融将逐步分离，因此，对金融业必须加强风险监管。我们要致力于确立一个强有力的中央银行体系，使人民银行成为真正的中央银行，才能保持人民币币值稳定，保证金融体系的稳健经营和安全运行。

稽核监督是促进金融机构稳健经营，防范金融风险的有效手段，也是中央银行的基本职能之一。强化对金融业的风险监督，是市场经济发展的需要，同时也是金融机构自身安全经营的内在需要。要把监督的重点放在防范银行风险上，要按照市场经济通行的法则来进行监督，就要借鉴和研究世界上监督的先进做法和经验，并及时总结我们自己的经验。

现将收集到的资料编成了《银行风险与审慎监督》一书，这本书很有意义，它对于我们各级监督部门，特别是在人民银行职能转变、金融改革进一步深化的关键时期，具有一定参考价值。在今后的工作中，充分发挥各级人民银行的职能作用，把人民银行办成一个强有力的名符其实的中央银行。

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一部分

发展中国家金融机构的管理和监督的

现代化	罗伯特·本茨 (3)
银行监督体系的一体化.....	约翰·坎贝尔 (41)
银行谨慎监督.....	温森特·波利扎托 (46)
国际金融管理的发展.....	罗伯特·本茨 (55)
银行业国际化的回顾.....	罗伯特·本茨 (60)
监督风险集中的方法.....	罗伯特·本茨 (65)
国际管理与监督.....	罗伯特·本茨 约翰·坎贝尔 (70)
美国银行实施监督检查的内容与方法	(76)

第二部分

论银行风险与监督	王书刚 (151)
商业银行的经营风险与监控体系	王维鑫 (184)
审慎监督的意义及其内容、方法	王文经 (244)
我国中央银行如何强化稽核监督	孙 平 (262)
中央银行的金融风险监督	
.....	人民银行北京市分行稽核处 (267)

加强银行风险监督是社会主义市场经济发展的需要	郭梦莲 李一敬 (278)
对银行贷款风险稽核的指标设想	杨吉懋 (282)
论世界银行风险监督指标体系在中国的运用	徐艾峥 陈伟 (286)
风险监督势在必行	胡富秀 李国荣 吴新军 (291)
社会主义市场经济下的银行风险和风险监督 ...	孟广亭 (298)
强化贷款风险监督的对策	云维赋 蔡高凌 (310)
在市场经济条件下金融稽核监督重点目标和实施方略的探讨	赵砚 张文宏 (316)
金融风险的预测与监督	梁成斌 (321)

第三部分

巴塞尔银行业条例和监管委员会关于统一国际银行资本衡量和资本标准的协议	(331)
深圳市银行业资产风险监督暂行规定	(361)

Table of Contents

MODERNIZATION OF REGULATION AND SUPERVISION OF LDC FINANCIAL INSTITUTIONS	Robert R. Bench (380)
SUPERVISORY SURVEILLANCE SYSTEMS	John Campbell (440)
COMMENTS ON PRUDENTIAL BANK SUPERVISION	Vincent P. Polizatto (448)
DEVELOPMENTS IN INTERNATIONAL	

FINANCIAL REGULATION	Robert R. Bench (464)
GLOBALIZATION OF BANKING: AN OVERVIEW	
.....	Robert R. Bench (472)
SUPERVISORY APPROACH TO CONCENTRATION	
OF RISK	Robert R. Bench (481)
INTERNATIONAL REGULATION AND SUPERVISION	
.....	Robert R. Bench and John Campbell (489)
后记.....	(499)

第一部分

编者按：

以下 8 篇文章是三位外国银行监督专家在“金融监督研讨会”上的发言稿。Robert Bench 先生是普华公司全球管理咨询服务部副主席和执行合伙人，也是世界银行和国际货币基金组织的高级顾问，他还是前美国货币监理署副总监。John Campbell 先生是普华公司全球管理咨询服务部的合伙人，银行监督专家。Vincent Polizatto 先生是世界银行官员，银行监督专家。这次研讨会是中国人民银行和普华国际会计公司于 1993 年 7 月 8 日至 12 日在海南省联合举办的。这 8 篇文章由人民银行部分同志翻译整理。供广大读者在实践中参考。

发展中国家金融机构的管理 和监督的现代化

罗伯特·本茨

（一）背景与概要

多年来美国和国际捐赠组织一直催促发展中国家开放它们的经济和金融市场，以便让市场力量在决定价格和信贷资金分配方面起到重大作用。然而，在缺乏对金融部门建立适当的管制和监控的情况下，自由化只会导致金融部门的不稳定。缺乏足够的审慎管制和监控同样能使金融系统中产生欺诈和滥用职权的情况，从而破坏整个自由化的进程。为了既能分享自由化的益处，又确保金融系统的安全与稳定，发展中国家在走向自由化之前，必须就其金融机构制订一套审慎的管制和监督系统。

鉴于这个问题的重要性，世界银行为更新发展中国家金融机构的管制和监管系统，不断向这些国家提供技术援助和培训。普华的规章制度咨询小组（其成员包括在金融机构管制和监督方面的主要专家），已就此课题进行初步研究。此项研究旨在确定更新发展中国家的审慎管制和监督系统的基本原则和重要要求，同时阐明了发展中国家在哪些方面需要技术性援助以及从何处可以得到这些援助。

基于全球经济力量的汇聚以及技术和电信的革新，许多发展中国家已开始将其金融系统自由化。对于审慎的管制和监督，必须予以强化，以确保金融系统在新的自由开放环境下稳健地运转。许多国家修订了法律条文，以增强金融监督人员的权力，

尤其是在以下几方面：增加财务报告的编制和揭示、提高资本的充足程度、严格限制贷款，以及实施更严厉的管制措施等。

审慎的管制和监督是公共政策中的一个重要部分。在所有行业中，金融机构受到最严格的管制。鉴于金融机构在大多数国家的经济体系中具有重要和独特的作用，因此需要对其实施较严格的管制和监督；而银行拥有公众的存款，并负责分配贷款和管理国家的支付系统，因此对国家的经济和政治的稳定尤其产生重大的影响。由于银行系统起着举足轻重的作用，因此一家大型银行或几家银行的倒闭，将会对整个国家的经济产生毁灭性的影响。

一套卓有成效的审慎管制和监督系统包含以下三个部分：一个牢固的法律基础，一个非现场的监督系统和一个现场审查计划。国家需要建立一个良好的法律框架，而这框架应包括对所允许的活动的范围和性质予以界定的审慎规定和准则。非现场和现场监督的目的是为了确定金融机构是否在健全的环境下运行，以及是否遵循规章制度。监督亦包括对有关问题加以确定，并促使金融机构采取补救办法。

在自由化的需求日益增加的情况下，许多发展中国家的金融机构管制和监督的现代化系统还处于初步发展的阶段。因此，发展中国家需要技术援助来更新其现有的管制和监督系统，以满足急剧变化的金融服务行业的要求。对于发展中国家所需的援助，我们特别地确定了以下几方面：

就金融监督建立一个有效的立法和管制框架；

制订专门法规，为管理有问题的金融机构奠定一个基础。此等法规将允许迅速地扣押资产及处理金融机构的破产问题，并为监督人员的执行权力提供依据；

制订会计准则和综合审慎报告的格式；

设计一个非现场监督检查计划，包括用于分析银行报告的计算机系统；

加强外部审计师的作用；

培训监督人员，以及建立信用风险评核机构。

发展中国家可以指望世界银行在这些领域中为它们提供援助。其它可能提供援助的机构包括：主要的国际会计公司、国际开发署、国际货币基金组织，以及美国政府机构（例如联邦储备局、货币监管局、联邦存款保险公司和证券交易委员会等）。

总之，在过去的二十年中，金融服务业和金融市场经历了广泛而急剧的变迁。基于全球经济力量的汇聚以及技术和电信系统的革新，许多国家开始将其金融系统自由化。

技术的发展使传统上分离的金融市场与金融产品之间的界限日益模糊。这种模糊的界限对于提供金融服务机构之间的竞争以及对此等机构的总体制产生深远的影响。电信和技术的发展不但使金融产品和市场之间的联系日益紧密，还促进了提供金融产品和为金融市场服务的金融机构的一体化。

这种急剧的发展为金融体系、惯例、机构及监管方法带来一定的压力。即使在最稳定的时期，要在各种公共政策目标中作出平衡并建立一个审慎管制和监督的巩固系统，对各国政府来说仍是一项挑战。在一个急剧变化的时期，该系统便难以适应新的发展。为此，各国政府必须不断修正和更新其监管措施。

在过去的二十年中，金融业的国际化使现今金融市场之间出现了高度相互依赖的情况。现在，一宗在遥远地区所发生的事件能立即影响到本国的金融机构。一国的市场动荡亦能同时波及全世界。因此，制定政策时，政府决不能只考虑国内情况，还须考虑到国际性的联系及市场间的相互依存的情况。不断变

化的金融环境亦产生了一系列有关管辖权的问题，例如：谁应负责管理外国银行的分行？

从短期来看，最受关注的政策目标是建立一个健全的金融体系。由于金融业迅速变化，金融中介机构在适应这种变化时经历了许多众所周知的问题，所以这种关注是很自然的。从中期来看，必须在更严格的审慎监管中取得平衡，从而提高金融市场的效率。

就金融机构的监管体系而言，必须对其进行全面的检查，以满足金融市场自由化的需要。许多国家修改法规以加强监督人员的权力，特别是在下述几方面：增加报告和揭示、提高资本水平、严格限制贷款，以及实施更严厉的管制措施等。

上述过程并非仅限于一国范围。基于金融的国际化以及世界市场的相互依赖，有必要就金融管制进行多边的协调；而各国金融监督人员亦需加强彼此间的合作。国际结算银行的银行监督业务委员会与其它多边集团已通过了一套共同的原则，以加强对跨国银行的监督。金融监督人员将这些原则付诸实践，并把注意力集中于资本适度、资金流动性、贷款损失准备金和合并报告上。

在操作阶段，监督人员已不再像以前那样静止、孤立地审查个别银行，而是实施较为主动和持续性的监督。这种监督有如下特征：经常进行有特定目标的检查、透过非现场分析而增强监督，以及增加信息的报告和揭示。

在发展中国家，金融业的自由化呈现了另一种局面：人们对过去几十年中许多国家所执行的“干预政策”提出质疑。“干预政策”损害了金融机构的健康发展。许多发展中国家的金融机构受政府控制，它们必须以低于市场的利率贷款给国有企业和优先发展行业。由于利差太低，金融机构经常蒙受损失。许多

指令性贷款不能收回，借款人便因此而破产。政府的利率控制政策亦限制了国内存款及长期贷款的增长。此外，政府还要求金融机构在农村开设分行，这往往降低了金融机构的盈利能力。

鉴于 80 年代的经济危机及由债务危机引起的国际性信贷减缩，许多发展中国家因此而依赖市场力量来发展经济和金融业。为深化金融业的发展和促使国内资本的形成，发展中国家开始放宽对利率和资本的控制，并逐步取消指令性的贷款政策。许多国家还对国营金融机构实行私有化。

然而，由于缺乏足够的金融管制和监督，这种自由化可能使更多金融机构倒闭，并使金融体系出现混乱和舞弊的情况。竞争的增加和价格结构的变化使金融机构的营运风险相应地增加。金融机构可能会从事本身不熟悉的业务活动，因而须冒较大的风险。由于经营风险有所增加，而业务又迅速地变化，健全的管制和监督在自由化的环境下便显得更为重要。而且，取消了利率和信贷控制体系后，便须集中对总体金融状况、各金融机构的活动及整个金融体系进行监管。

许多发展中国家的金融机构现正进行重组。只有通过一套审慎的管制和监督的现代化体系才能确保这些机构的存活，而这体系是要求对资产进行适当的评估，并提供防止舞弊的措施。总的说来，发展中国家必须设立一个稳健的审慎管制和监督体系，以确保它们拥有一个健全的金融体系，从而能享受由国内外与日俱增的竞争和效率所带来的好处。

（二）管制金融机构的公共政策体系

1. 金融机构受政府监督的重要性

由于金融机构在国民经济中处于一个关键性的地位，对这些机构进行监督 and 管制就成为公共政策中的一个重要部分。各国政府都在一定程度上管制它们的金融机构。在金融业中，政

对银行和接受存款的金融机构管制最严。接受存款的金融机构成为全世界和各国金融业的基础。在银行及类似机构存款是人与人之间转移付款的主要手段。同时，这些存款亦是储存财富的重要手段。放款人通过贷款决策，将存款再投资以刺激社会需求。

基于金融中介的重要性，一家或数家金融机构的倒闭将会给国家的经济带来毁灭性的后果。金融机构的倒闭会导致货币供应的骤然紧缩、支付体系的崩溃以及资源的错置，而政府和存款者亦因此而蒙受巨大损失。因此，政府基本上需要建立一个健全的金融体系，因而需要直接对金融体系进行审慎的管制和监督。金融中介和金融机构稳定的基石是人们对市场的信心。金融机构都是负债经营，因此较少损失亦会使它们无力偿付债务。存款人一旦怀疑某金融机构的业务出现困难，就会立即提取存款。若谣言传播出去，其它健全的金融机构亦会受影响，因为公众很难立即辨明一家金融机构的真正营运状况。如果许多存款同时被提取，那么金融机构的资金流动性及资本便会降低，而系统内部的贷款亦会成倍紧缩，从而引起严重的经济混乱和破坏。透过高效的监督和管制系统——即一个公众认为可以使其免遭存款损失的系统，上述的不良后果是可以避免或减轻的。

2. 审慎管制和监督的公共政策目标

政府必须明确阐明公共政策的目标，作为审慎的管制和监督体系的一个基础。由于各国在监管政策方面有不同的历史，国与国之间的公共政策目标更有所不同，在大多数工业国家，政府在致力维持自由市场经济效率的同时，也致力于维持一个稳定的金融货币体系。例如，美国的公共政策目标就是要达成这两者的平衡。在货币监管局于1983年发表的《予任务小组的有关金融服务管理的报告》中，提出如下政策目标：

维持高效的支付体系；保持稳定的货币供应；确保可以提供足够的贷款；防止经济权力过分集中；防止联邦政府权力过分集中。

然而，要在维持市场效率以及维持一个稳定的金融货币体系两者之间取得平衡，矛盾往往便会出现。“效率”要求一种不受监管的多元化决策，即允许就贷款需求、金融服务需求、新的金融工具的需求做出不同的决策。更有效率的金融中介将增加存款者的利息，降低借款者的融资成本，而更重要的是允许市场力量通过金融机构来分配贷款和投资。从长远来看，这种市场驱动的效率可以保证金融体系的稳定，防止其停滞和退化，以满足不断变化的社会需要。但是，工业国家的发展史已经证实，对于这个要求自由运作的市场效率的目标，必须以禁止自由市场行为的审慎管制在某一程度上将其加以平衡，以促使金融体系的稳定。政府的干预可采用如下形式：提供非市场性的鼓励，或实施直接的限制或禁止措施。实践证明，中央银行所实施的有关要求金融机构公开揭示信息的措施、风险限制以及常规检查均有助于维持金融体系的稳定，避免在早期阶段出现周期性的金融混乱。

在许多发展中国家，政府利用金融体系达到其它的发展目标。政府经常要求金融机构向优先发展的行业提供贷款，以及在边远地区提供金融服务。这些政策往往与建立高效金融体系相矛盾，也与建立稳健的金融体系的审慎目标相矛盾。^①例如，要求金融机构在农村开设分支机构或给重点行业提供高风险贷款，这些做法便有损金融机构的活力。利用金融系统来达到其它政治目标或取得某些政治性的好处，必然会对审慎管制体系

^① 《审慎管制与银行的监管：建立一个系统结构》第2页，Polizatto Vincent P 著；《世界银行发展报告》的背景资料。

产生不利的影响。

3. 对金融机构进行审慎监督的方法

审慎监督以社会认可的框架为基准——通常是一套法律和法规。此框架规定谁有资格拥有和管理一家金融机构，并阐明金融机构的业务范围。根据此框架，须设立必要的政府机构，并对其职能加以界定。此外，还须向这些政府机构授予足够的实权来完成对金融机构的管辖。审慎监督通常是对金融机构所允许承担的风险进行管制。这些管制措施可能包括：限制新金融机构进入市场、规定金融机构的业务范围、制订最小的投资额或贷款准则，以及限制贷款对象集中——特别是给予关联企业的贷款。当然，通过下列方法亦能控制风险：即规定进行定期的外部审计和提供足够的金融报告，以便监督人员和公众能评价各金融机构的健全性。

对金融机构所进行的审慎监督工作通常是由指定的政府机构（中央银行或财政部）进行。监督机构对每家金融机构遵守法律的情况及其财务状况进行监督。监督工作通常包括现场检查和对金融机构定期上交的金融报告（“审慎报表”）进行非现场的审核。监督机构通常可行使签发牌照的权利，并获授权使用多种管制手段来执行其与金融机构的业务有关的决定。

4. 政府对金融机构的援助

政府一般通过对金融机构的季节性需求和紧急需求提供援助，以增强公众对金融机构的信心。有些政府为金融机构的存款提供保险——为每名存款人提供至少达一个特定最高限额的保险。如果政府是稳定的，存款保险是一种极有效的方法，以防止因恐慌而引起的存款挤提。然而，这并非没有代价。存款保险会破坏市场规律，因为它使不健全的金融机构不断获取资金，并进行不明智和低效率的投资。几乎所有工业国的政府都

担任最后贷款者的角色，以维持其本国金融体系的信心。在许多国家，特别是金融资源集中的国家，中央银行负责满足个别金融机构的季节性或紧急贷款需要，并为系统提供紧急的流动资金。在处理即将破产的金融机构方面，政府扮演最后投资者的重要角色。若一国的法律允许，政府可帮助较强的金融机构兼并即将破产的金融机构。其它可供选择的方法包括：将公共资金注入即将破产的金融机构或将该机构扣押和进行清算。

（三）审慎管制的常用控制手段

对金融机构进行审慎监督的根本目的是处理这些机构所遇到的风险。下文阐明了较重要的风险及政府为减少这些风险所采取的典型措施。

1. 竞争性风险

进行竞争就须要冒险。各国政府经常通过限制竞争者及限制发生竞争的行业来降低金融机构所面对的竞争风险。

①进入市场

大多数政府要求金融机构领有政府颁发的营业执照。如果制定出颁发执照的准则，以尽量减少政治因素的存在和防止不合格的金融机构进入市场，那么颁发执照程序将是非常有效的。颁发执照的准则一般包括：对竞争可能产生的影响、客户对金融服务的要求、金融机构的资金来源，以及金融机构管理层的经验和声誉。

②对允许进行的业务范围加以界定

许多国家的法律规定了金融机构可以从事的业务活动种类，并规定它们从事某项业务所需的条件。对金融机构业务范围的限制主要基于以下考虑：金融机构会把存款者的资金投入非金融企业，因而使这些资金遭受风险；但这些企业的经营者可能不熟悉这些风险。政策制定者亦了解到，一家由接受存款