



New Treatise on Economy Series

经济新论文丛

A Research on Risk-based Banking Supervision Concept and System

“风险为本”银行监管理念与制度研究

王敬伟 著

河南人民出版社

第一章 绪论
第一节 研究背景及意义
第二节 国内外研究现状
第三节 研究思路与方法
第二章 银行监管理念的演进
第一节 监管理念的起源
第二节 监管理念的发展阶段
第三节 监管理念的演进趋势
第三章 风险为本的监管理念
第一节 风险为本监管理念的内涵
第二节 风险为本监管理念的特征
第三节 风险为本监管理念的构建
第四章 风险为本监管理念的构建
第一节 监管理念的构建
第二节 监管制度的构建
第三节 监管程序的构建
第五章 风险为本监管理念的完善
第一节 监管理念的完善
第二节 监管制度的完善
第三节 监管程序的完善
第六章 结论与展望
第一节 结论
第二节 展望



New Treatise on Economy Series

经济新论文丛

A Research on Risk-based Banking Supervision Concept and System

“风险为本”银行监管理念与制度研究

王敬伟 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

“风险为本”银行监管理念与制度研究/王敬伟著.
郑州:河南人民出版社,2007.5
ISBN 978-7-215-06225-2

I. 风… II. 王… III. 银行监督-研究-中国
IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065695 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 黄委会设计院印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 7.25

字数 182 千字

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价:20.00 元

目 录

导论	(1)
0.1 研究背景	(1)
0.2 国内外研究现状	(4)
0.3 基本分析框架和主要内容	(10)
0.4 研究方法	(11)
第一章 银行监管制度的产生及监管理念的演变	(13)
1.1 早期银行监管产生及其理念	(13)
1.2 现代银行监管制度的确立及监管理念的演变	(14)
1.2.1 20 世纪 80 年代以前“合规性”银行监管	(15)
1.2.2 20 世纪 80 年代至 90 年代中期“资本为本”银行监管	(18)
1.2.3 20 世纪 90 年代中期至今“风险为本”银行监管	(27)
第二章 发达国家“风险为本”银行监管实践	(36)
2.1 美国“风险为本”银行监管的理念及框架	(36)

2.1.1 “风险为本”银行监管的工作目标	(36)
2.1.2 “风险为本”银行监管程序	(37)
2.1.3 风险评估	(41)
2.1.4 骆驼评级(CAMELS)	(50)
2.2 加拿大“风险为本”的银行监管框架	(60)
2.2.1 加拿大金融机构管理体系	(60)
2.2.2 “风险为本”银行监管理念及其实现途径	(64)

第三章 “风险为本”国际银行监管制度的建立与发展

.....	(76)
3.1 20 世纪 90 年代中期以前的国际银行监管	(76)
3.1.1 国际银行监管的产生	(76)
3.1.2 巴塞尔协定	(79)
3.1.3 《巴塞尔协议》	(83)
3.2 “风险为本”国际银行监管制度的建立与发展	(100)
3.2.1 “风险为本”国际银行监管制度的建立意义	(100)
3.2.2 “风险为本”国际银行监管制度的主要表现	(103)
3.3 市场风险内部模型法	(114)
3.3.1 市场风险的资本充足率要求	(114)
3.3.2 市场风险内部模型法监管标准	(116)
3.3.3 市场风险内部模型法计量方法	(120)
3.4 信用风险的内部评级法	(130)
3.4.1 不同风险暴露的内部评级法及委员会的最低要求	(131)
3.4.2 现代银行业信用风险内部评级模型	(141)
3.5 操作风险的高级计量法	(152)
3.5.1 巴塞尔委员会关于计量法的有关规定	(154)
3.5.2 操作风险内部衡量法	(156)

3.5.3 操作风险损失分布法	(159)
-----------------------	-------

第四章 我国银行监管面临的现状分析

(162)

4.1 银行业发展水平及内部风险管理架构有待完善和加强	(164)
4.2 监管程序、方法手段以及人员素质需要提高	(173)
4.2.1 监管程序中缺乏适应“风险为本”银行监管需要的风 险评估与评级	(173)
4.2.2 监管手段与方法也无法适应“风险为本”监管理念的 需要	(178)

第五章 建立我国“风险为本”银行监管制度

(181)

5.1 我国银行监管近年来取得的主要成就	(181)
5.2 建立适应“风险为本”监管理念需要的商业银行风险管理 体制	(184)
5.2.1 改革和完善商业银行的治理机制	(185)
5.2.2 加强商业银行内部控制制度建设	(187)
5.2.3 提高商业银行内部风险管理水平	(188)
5.3 建立以“风险为本”监管理念为指导的风险评估与评级 体系	(190)
5.3.1 改进和完善《股份制商业银行风险评级体系》	(190)
5.3.2 建立以“风险为本”的银行监管风险评估体系	(192)
5.4 建立一支符合“风险为本”银行监管理念需要的监管者 队伍	(196)
5.5 进一步完善监管信息要求,提高市场透明度	(198)

第六章 建立与“风险为本”监管制度相匹配的监管人员培训体系	(200)
6.1 美国“风险为本”的监管人员新培训体系	(200)
6.2 我国“风险为本”银行监管培训体系的建立与完善 ...	(210)
6.2.1 我国银行监管人员的现状分析	(210)
6.2.2 我国银行监管培训的现状及问题	(213)
6.2.3 关于提高银行监管培训的政策建议	(218)
参考文献	(222)
后 记	(227)

导 论

0.1 研究背景

党的十六届三中全会中指出:“深化经济体制改革,要坚持以人为本,树立全面、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”就社会经济某个具体领域而言,不同行业应具有适应自身特点发展需要的科学发展观。银行业也不例外。从经济运行的层面看,金融是“现代经济的核心”(邓小平)。没有银行等金融机构提供广泛的金融服务,储蓄就难以高效地转化为投资,社会资源就难以实现合理配置,生产、流通、消费、分配就难以实现良性循环,经济和社会的发展目标就难以实现。因此,作为整个社会资金活动的枢纽,银行对整个社会经济运行发挥着核心作用。然而,银行业又是一个高风险行业。现代银行业是以信用为支撑,主要依靠吸收客户的资金来实现其日常运转。与生产企业相比较,银行业具有更高的负债率。国际上多数发达国家的工业企业负债率在50%左右,而根据国际银行业监管标准,银行的资本充足率仅为8%,也就是说,银行业的负债率可以超过90%以上。这样,一旦出现10%左右的资产损失,银行就会因资本损失殆尽而面临破产境地。而一旦一家银行业金融机构出现倒闭,就可能不同程度地对其他相关金融机构及工商企业产生冲击,严重时甚至会引发系统性、区域性金融危机,进而对宏观经济产生损害。

因此,银行业对社会经济发展具有双刃作用,也正因为如此,加强对银行业监管就成了各国政府普遍关心的问题。但是,正如任何事物都有其两面性一样,银行监管也不可避免具有两面性。银行监管既是

银行业稳健运行的有效保证,又会产生监管成本。这里所说的成本,除了监管队伍本身的维持成本之外,更重要的是指由于强化银行管制而可能产生的限制被监管对象的主动性和创造性,进而影响金融效率。从银行角度来看,进行业务创新,提高经营效率,是银行在激烈的市场竞争中取得胜利的关键。如果银行监管阻碍了银行业发展的内在动力,降低了经营效率,其结果就会形成金融压制,进而对经济和社会发展产生不利影响。因此,如何在保证银行业的安全稳健与维护银行业的经营活力与效率之间找到均衡,是各国监管当局必须面临的一个挑战,也是有关银行监管的科学发展观问题。

在探索实现金融安全与效率均衡的过程中,产生于20世纪90年代中期美国的“风险为本”银行监管理念为人们提供了一个全新的视角。这一监管理念彻底改变了传统监管方式的“管制”色彩,或者说,将监管“管制”仅仅局限在了风险暴露严重的金融机构和金融领域。在处理监管当局与被监管对象的关系上,也改变了传统监管方式下监管者与被监管对象之间的对立关系,真正建立起了两者之间合作互补的正向激励关系。为了实现这一全新监管理念,新的监管框架要求在监管程序中增加必要的风险评估评级环节,另外,除了保留在非常时期的强制性监管手段之外,银行监管工作的重心更多则是放在规范银行业自身的风险管理体制上。正如党的十六届三中全会所指出的:“完善金融监管体制,关键是处理好监管和支持金融创新的关系,鼓励金融企业探索金融经营的有效方式。”在“风险为本”银行监管理念指导下,监管当局不再单纯地进行监督,而是越来越注重建立适当的激励机制,创造能够充分发挥银行机构自身风险管理和市场约束机制作用的环境,帮助和推动银行机构提高自身抵御风险的能力,完善内部控制和行业自律机制,让被监管者承担更多的责任。这样,一方面可以减少对银行业金融机构不必要的业务干预,进而有利于提高银行竞争力;另一方面也可以有效地节约监管资源,实现监管资源的合理配置和有效利用,进而维护金融业的安全稳健运行。

基于这一新的银行监管理念或发展观在现代银行业发展中的作

用,理念一经提出,很快就受到许多发达国家监管当局的青睐,甚至已经成为巴塞尔银行监管委员会 20 世纪 90 年代中期后所发布的监管文件的一个重要指导思想。因此,对这一新的监管理念进行系统研究和探索不仅具有理论意义,更具有实践价值。具体到我国来说,研究的意义还表现在以下几个方面:

1. 建立社会主义市场经济体制客观上要求银行业金融机构必须提高自身的风险管理和内部控制水平,进而担负起风险防范的第一道屏障功能。银行业乃至整个金融业的安全稳健运行既不能继续依靠国家信誉的支持,也不能完全依赖监管部门的外力干预。当前,我国银行业在资本金普遍不足和缺乏存款保险制度条件下之所以可以保持正常运营,关键还在于“国家对国有银行的竞争失败和经营损失提供不言自明的担保”^[1]。由于国家信誉担保的存在事实上强化了国家必然会救助国有银行的理念,因此,国有银行从根本上不具备改善经营和提高经营效率的动力。然而,国家的信誉担保本身并不能从根本上规避风险,它所起的作用无非是将风险进行了转移,将银行中累积的风险转移到了国家身上。因此,国家信誉担保从根本上不可能解决国有银行的问题,相反,却只会不断地积累风险。所以,发展和完善社会主义市场经济体制必然要求“国家信誉”从国有银行退出。但“国家信誉”从国有银行退出的前提是,银行业自身风险管理和内部控制制度必须得以建立和完善。所以,建立“风险为本”的银行监管制度从根本上符合建立社会主义市场经济体制的要求。另外,维护银行业的安全与稳健运行首要责任应该是银行自身的审慎经营,而银行监管只能发挥第二位的作用。因此,正确处理银行与监管当局之间的关系也要要求银行自身必须加强内部控制制度建设和提高风险管理水平。

2. 加入 WTO 使得我国银行业面临着来自外资金金融机构全方位的竞争和挑战,如何在保证金融稳定的前提下有效提高我国银行业的国际竞争力,是银行监管当局必须考虑的现实问题。与国际银行业同行相比,当前我国银行业在经营管理方面存在的差距是全方位的,而加入 WTO 意味着我国银行业要遵照国际惯例办事,因此,我国商业银行

必须尽快提高经营效率。“风险为本”银行监管理念产生的根源之一,就是要尽量降低对银行业务不必要的直接限制和干预,进而促进商业银行业务创新和提高经营效率。所以,研究“风险为本”银行监管在我国具有现实意义,与银行业全面加入 WTO 的需求完全吻合。

3. 当前我国银行监管工作中还存在一些不正确的理念和做法。现代银行监管的实质是一项服务,而不是管制,或者说,首先表现为服务,其次才是管制^[2]。表面上,银行监管是为金融机构管理风险服务,但从根本上讲是为社会公众服务,其次才是管制,而不是相反。但是,从当前我国银行监管的实践来看,有相当一部分监管官员还停留在“监管”即“管制”的认识上。在监管政策的具体实施过程中,以“官”的身份“管”的成分还处处可见,而通过“交流”、“沟通”等方式在监管者和被监管对象之间建立和谐共进关系的还远远不够。

4. 执行国际银行监管原则对我国银行监管也提出了严峻挑战。20 世纪 90 年代中期后,巴塞尔委员会发布的国际银行监管原则,如《“资本协议”关于市场风险的修订案》、《有效银行监管的核心原则》、《新资本协议》等,充分体现了“风险为本”银行监管理念。尽管我国银行监管只能有条件地和分步骤地实施这些国际银行监管准则,但从长远来看,以此为准绳的改革趋势将不可扭转。所以,随着我国银行业对外开放的进一步推进,银行监管必须紧跟国际银行监管的先进理念和思想。

总之,系统研究“风险为本”银行监管理念是建立和谐社会的要求,是我国金融业安全稳健运行和对外开放的要求,也是建立和完善社会主义市场经济体制的要求。

0.2 国内外研究现状

银行业技术进步、金融产品创新以及风险管理水平的提高,客观上要求银行监管必须跟进,特别是对银行风险管理程序和内部控制的监管。为了满足这些要求,20 世纪 90 年代中期,美国首次提出了“风险为本”的银行监管理念。所谓“风险为本”银行监管,按照美国联邦

储备体系委员会成员 Susan M. Phillips 女士的说法:“就是在对银行进行现场检查和其他监管活动中,监管人员的注意力和监管资源应主要集中于会给银行业带来最大风险的领域。”^[3]1997年,美国联邦储备体系先后颁发了《大型复杂金融机构“风险为本”监管框架》及《社区银行“风险为本”监管方法》,从而最终确立了“风险为本”的银行监管制度。

与以往银行监管不同,“风险为本”银行监管框架是一个持续的、动态的过程,它主要是由六个步骤组成,即了解金融机构情况、评估金融机构风险、计划和安排监管活动、限定检查活动范围、执行检查计划和报告检查结果。其中,前四步骤是新的监管框架增设的内容。其目的:一是为了便于监管工作更加集中于风险暴露突出的业务领域;二是为了便于评估银行的风险识别、衡量、监察和控制功能^[4]。在以上六个步骤中,“评估金融机构风险”发挥着最为重要的作用。风险评估是监管当局安排对银行进行现场检查的重要依据。如果银行最后的综合风险评估为强,则它将成为美联储或其他监管当局(如货币监理署)进行现场检查的重点对象,而综合风险评估为弱的银行则接受的现场检查要少得多。所以,银行经营越稳健,监管当局对其关注的程度就越低,相应的,其业务经营的自由度就会越高,承担的监管成本就越小。从监管角度看,通过风险评估,监管当局可以将有限的监管资源集中于风险暴露最突出的金融机构和金融领域,而对风险暴露不突出而经营状况良好的银行,则尽可能减少对其进行的现场检查和直接的业务干预,从而降低银行需要承担的监管成本,进而提高其经营效率和国际竞争能力。

“风险为本”银行监管理念一经提出,很快就引起了许多发达国家、新兴市场经济国家和地区监管当局的兴趣和追踪。例如,加拿大从1996年起就开始着手研究其在加拿大的具体运用,并于1999年颁布了《“风险为本”银行监管框架》;香港金融管理局于1999年开始倡导这一监管理念,2001年颁布了《“风险为本”监管制度》,2002年、2003年“风险为本”监管模式在香港得到全面实施;英国金融服务局

也于2000年建立了“风险为本”银行监管制度;等等。

除了对单个国家的影响之外,“风险为本”银行监管理念也日益成为巴塞尔银行监管委员会制定国际银行监管原则的指导思想。具体表现在:

一是委员会开始承认并提倡银行内部所建立的风险评估模型。1996年1月委员会颁布了经过适当修改的关于市场风险监管资本要求的补充协议,即《“资本协议”关于市场风险的修订案》,从而最早提出了可以利用银行内部模型计量监管资本的思想。1998年1月1日,该修订案正式付诸实施。为进一步探索内部模型法在信用风险、操作风险等风险衡量和监管资本要求方面的运用,以便从根本上提高监管资本的风险敏感性,1999年6月,委员会公布了关于修改1988年资本充足率框架的征求意见稿,即《新资本充足框架》,其中,首次提出关于信用风险内部评级法的概念,而且,征求意见稿还试图进一步扩大监管资本的覆盖范围,如提出针对操作风险的监管资本要求。经过为期5年的广泛讨论和论证,征求意见稿最终于2004年6月得到巴塞尔委员会各成员国的通过,委员会发表了《统一资本计量和资本标准的国际协议:修订框架》,即《新资本协议》。《新资本协议》与旧《巴塞尔协议》的一个显著区别,在于通过内部评级法的运用,扩大了银行自身在信用风险监管资本计量中的责任和作用。这样,一方面提高了监管资本的风险敏感度,另一方面也有利于建立监管者与被监管对象之间的激励相容机制,从而使得《新资本协议》从根本上符合“风险为本”国际银行监管的发展需要。在操作风险监管资本的计量上,《新资本协议》也提出了基本指标法、标准法和高级计量法。其中,高级计量法是一种更为复杂的操作风险衡量方法。银行可以根据自身的内部损失数据,通过建立适当的风险管理模型来计算针对操作风险应提取的资本金。这样,使得“风险为本”银行监管理念进一步延伸到了对操作风险的管理。

二是20世纪90年代中期以后,巴塞尔委员会开始越来越注重银行自身风险管理体制的建设。委员会先后就银行的内部控制和公司

治理发布了多项指导原则,以求为各国银行监管当局提供正确的专业指导。其中,在内部控制制度建设方面,1997年9月委员会发布了《有效银行监管的核心原则》,其中第14条和第15条就监管者如何有效监管商业银行的内部控制提出了明确的指导原则。1998年9月,委员会又发布《银行机构的内部控制制度框架》。该框架从“管理层监督与控制文化”、“风险认定与评估”、“控制行为与职责分离”、“信息与交流”、“监控与改正缺陷”、“监管当局对内部控制制度的评估”等6个方面提出了13条银行内部控制制度的评估原则。除此以外,委员会还就具体银行业务风险制定了一系列有关内部风险管理的稳健做法,如1999年1月《银行与高杠杆机构交易的稳健做法》;2000年2月《银行机构流动性管理的稳健做法》;2000年9月《信用风险管理原则》;2003年2月《操作风险管理及监管的稳健做法》;2004年6月《利率风险管理及监管指导原则》;等等。这些具体的内部风险管理指导原则,连同银行机构的内部控制制度框架,共同构筑了一整套关于如何建立健全银行业金融机构内部控制制度的国际银行监管框架和指导原则。在公司治理建设方面,委员会于1999年9月发布了《健全银行的公司治理》。此外,通过《利率风险管理原则》、《银行机构的内部控制制度框架》、《增强银行透明度》等文件,从不同侧面强调了公司治理的重要性。

三是巴塞尔委员会日益重视增强市场透明度的作用。为了推动和规范信息披露制度建议,早在1995年5月,委员会透明度小组与证券委员会国际组织技术委员会就联合发布了《银行和证券公司衍生业务监管信息框架》,这是委员会关于商业银行信息披露及透明度建设的第一份报告。同年11月,两个委员会又联合发布了另一份重要报告,即《银行和证券公司交易及衍生业务的公开信息披露》。1997年9月,委员会通过了《有效银行监管的核心原则》,其中,第4章第21条明确规定:“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,从而使监管者能够真实公正地了解银行的财务状况和盈利水平。”1998年,随着各方对透明度问题逐渐达成共识,委员会

于9月份颁布了《增强银行透明度》报告。该报告是委员会关于信息披露方面的一个纲领性文件,对公开信息披露和监管信息规则的制定均具有指导意义。在提高银行透明度思想指导下,考虑到金融体系已发生了巨大变化,巴塞尔委员会与证券委员会国际组织一道,修订了1995年5月和11月颁布的《监管信息框架》和《公开信息披露》。1998年10月,两个委员会重新发布了新的监管信息框架,即《衍生产品和交易活动的监管信息框架》。1999年2月,委员会又联合发布了《银行和证券公司交易及衍生业务公开信息披露建议》征求意见稿。同年10月,正式报告得到通过。上述两份报告是委员会关于信息披露方面的两份核心报告。1999年6月,本着对提高透明度的要求,在《新资本充足框架》中,委员会首次提出了银行监管的三个支柱概念,即最低资本要求,监管当局的监督检查和市场约束。作为新资本协议的第三大支柱,市场纪律或市场约束也正式成为银行监管前两大支柱的重要补充。委员会的看法是,信息披露会影响对银行监管资本的要求。因为新资本协议允许银行采用内部评级方法计算监管资本,即对资本要求允许有一定的灵活性,而必要的信息披露则是监管当局准许银行使用内部评级法的前提。对于信息披露标准,委员会认为应与国际会计准则委员会合作,以保持两个披露框架之间的一致性。此外,委员会还就专有信息的披露问题、监管当局对不披露情况应采取什么措施等问题提出了建议。可以说,新资本协议给信息披露确定了一个总体方位。

近年来,“风险为本”银行监管理念也被引入我国。银监会成立伊始,刘明康主席就曾做过名为《总结经验、与时俱进、开创银行业监管工作的新局面》的工作报告。其中,在谈到监管工作的经验、目的和良好监管标准时明确提出:监管工作必须坚持法人监管,重视对每个金融机构总体风险的把握、防范和化解;必须坚持以风险为主的监管内容,努力提高金融监管的水平,改进监管的方法和手段;必须注意促进金融机构风险内控机制形成和内控效果的不断改善;必须按照国际准则和要求,逐步提高监管的透明度。时隔一年,在十届全国人大二次

会议上,刘明康主席又做了《不断开创银行业监管工作新局面》的工作报告,其中,将银行监管工作新的理念进一步明确为“管法人、管风险、管内控和提高透明度”,并且认为,经过多方面努力,我国银行监管工作重心初步实现了向促进完善公司治理,提高内控有效性和坚持以风险为本的审慎监管转变。

与这些新的监管理念相一致,近两年来,银监会也在不断完善现有的银行监管程序。2004年2月银监会颁布了《股份制商业银行风险评级体系》,这一评级体系是对股份制商业银行经营要素的综合评价,包括资本充足状况评价、资产安全状况评价、管理状况评价、盈利状况评价、流动性状况评价和市场风险敏感性状况评价以及在此基础上加权汇总后的总体评价。从评级要素的构成来看,该评级体系的基本思想来源于美国的CAMELS评级体系,可以看做是我国向“风险为本”银行监管迈出的重要一步。2005年4月,银监会又发布了《商业银行风险预警操作指引》。风险预警指标体系由定量指标和定性指标两部分组成,其预警的结果主要作为监管机构进行现场检查的参考,因此,风险预警指标体系基本上发挥着风险评估的作用。此外,近年来,银监会就商业银行风险管理和内部控制制度建设,也发布了一系列行业规章和操作指引,如《商业银行授信工作尽职指引》、《商业银行不良资产监测和考核暂行办法》、《商业银行集团客户授信业务风险管理指引》等。针对衍生产品和房地产贷款业务发布了《金融机构衍生产品交易业务管理暂行办法》、《商业银行房地产贷款风险管理指引》。这些审慎监管法规与以前颁布实施的《商业银行内部控制指引》、《贷款风险分类指导原则》、《银行贷款损失准备计提指引》等规章制度相配套,初步形成了我国当前银行审慎监管的法律法规体系。另外,在监管信息制度建设上,银监会成立后,针对监管信息可比性、全面性、准确性和及时性不足等问题,成立了专门工作组研发网络化的监管信息系统,确立了“统一规划、统一标准、统一管理、资源共享”的系统建设原则,按照“统一数据采集、统一编码和格式、统一软件开发、实现信息共享”的基本原则,着手建立全国统一的银行监管信息系统。目前已