

商业银行 非现场监管 工作手册

本书编写组 编

中国金融出版社

商业银行非现场监管工作手册

本书编写组 编

中国金融出版社

责任编辑:李 岩

责任校对:刘 明

责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

商业银行非现场监管工作手册/本书编写组编. —北京:中国金融出版社,1998.11

ISBN 7-5049-2056-8

I. 商…

II. 本…

III. ①商业银行-银行监督 ②商业银行-财务管理

IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 35599 号

出版

中国金融出版社

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京长阳印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 9

字数 234 千

版次 1999 年 3 月第 1 版

印次 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-5100

定价 19.50 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

编写说明

1997年下半年,中国人民银行银行司、调查统计司组成工作小组,在蔡鄂生司长的主持下,研究制定了《商业银行非现场监管报表报告书》(以下简称《报表报告书》)和《商业银行非现场监管指标报表填报说明》(以下简称《填报说明》),并以银发[1997]549号文下发到各商业银行,于1998年1月1日起实施。《报表报告书》和《填报说明》统一了商业银行资产负债表、损益表和十六项监控监测指标的填报内容、口径、格式,实现了银行监管报表的本外币、表内外资产、境内外分支机构的汇总及附属公司的并表,规范了商业银行非现场监管的报表、指标体系,为进一步加强非现场监管奠定了基础。

本书内容分为三个部分:第一部分是关于制定《报表报告书》和《填报说明》的说明及中国人民银行和部分商业银行有关同志开展非现场监管工作的体会介绍和经验总结;第二部分是中国人民银行下发的有关非现场监管的文件;第三部分是附录,收录了巴塞尔委员会颁布的《有效银行监管的核心原则》。

本书除署名文章外,参加《报表报告书》和《填报说明》制定与修改的人员有:王科进、鲁素英、郭宏伟、王志强、车晓杰、周长青、苗雨峰、李小苑、刘书刚、陈秀良、王康等同志。全书由王科进、车晓杰同志总纂。《报表报告书》和《填报说明》的制定和修改得到了中国人民银行银行司全体同志的大力支持,还得到了中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、中信实业银行、中国光大银行、中国投资银行、华夏银行和中国民生银行计划财务、信

贷管理、国际业务等部门的许多同志及中国人民银行会计司制度处、中国人民银行天津分行银行处同志们的大力支持,借此机会,向他们表示衷心的感谢。

目前,我国商业银行非现场监管工作与当前的金融形势还不相适应,与国际上发达国家的监管水平尚有较大的差距,有许多问题还处于探索之中,需要 we 和热心于金融监管事业的同志们共同努力,深入研究,积极实践,不断改进非现场监管的指标体系、方法和手段,完善商业银行非现场监管的基础工作。我们希望本书能对非现场监管工作的开展有所帮助。

编 者

1998 年 5 月

目 录

(一)

加强风险防范,积极推进我国银行业非现场监管体系建设	刘张君 刘晓勇(1)
加强商业银行非现场监管,规范商业银行监管指标报表	王科进(13)
我国商业银行非现场监管指标的内容	车晓杰(19)
金融统计“全科目”上报与商业银行非现场监管	鲁素英 苗雨峰(25)
实行资产负债管理,完善内部控制机制,促进我行稳健协调地发展 ——招商银行资产负债管理的探索实践	(32)
加强资产负债比例管理,提高银行经营管理水平 ——福建兴业银行实行资产负债比例管理的回顾与探索	陈久昌(44)

(二)

中国人民银行关于印发商业银行资产负债比例管理监 控、监测指标和考核办法的通知	(50)
附件1:商业银行资产负债比例管理监控、监测指标	(52)
附件2:资本成份和资产(表内外)风险权数、信用转换 系数	(56)
附件3:表外项目释义	(60)
中国人民银行关于印发商业银行非现场监管指标报表填报 说明和商业银行非现场监管报表报告书的通知	(63)

附件 1:商业银行非现场监管指标报表填报说明	(64)
附件 2:商业银行非现场监管报表报告书	(77)
附件 3:商业银行非现场监管报表项目与金融机构 统计指标归属关系对照表	(133)
金融机构新统计指标体系主要指标解释.....	(199)
金融机构外汇统计指标解释(部分).....	(233)

(三)

有效银行监管的核心原则.....	(239)
------------------	-------

加强风险防范,积极推进我国银行业 非现场监管体系建设

中国人民银行银行司 刘张君 刘晓勇

近年来,银行风险已经成为人们普遍关注的焦点问题。国际上,英国巴林银行遭受灭顶之灾,日本大和银行被逐出美国市场,给各国商业银行及银行监管当局敲响了警钟。在国内,中银信托投资公司被接管收购,中国农村发展信托投资公司被行政关闭,更是使银行机构受到强烈的震动。随着经济体制从计划经济向社会主义市场经济转轨进程的深入,我国银行业市场日益开放,竞争日趋激烈,银行业经营管理中存在的一些深层次问题和矛盾也进一步暴露出来,长期以来累积形成的潜在风险正在逐步显现。根据防范和化解国际与国内金融风险的需要,1996年7月召开的全国金融稽核监察工作会议提出的“九五”时期金融监管目标中指出:要“坚决防止和消除出现系统性、区域性金融风险,逐步建立合法稳健的金融运行秩序”,并具体要求“用二年左右的时间,中央银行制订包括资本金、信贷资产质量、资产负债比例等监管指标体系,把金融监管从合规性稽核转向以风险防范为核心的审慎监管”。这一目标的提出,标志着中国人民银行对银行业监管工作的重心已经从单纯的合规性稽核转向以风险防范为核心的审慎性监管。与此相适应,从1996年开始,中国人民银行对商业银行的监管方式开始从主要依靠现场检查向非现场监管与现场检查相结合为主转变。建立和完善对我国银行业的非现场监管体系已经成为中国

人民银行银行监管部门的一项主要工作。为什么当前要特别强调对银行业的非现场监管工作？对银行业实施非现场监管的基本内容有哪些？如何建立对我国银行业的非现场监管体系？本文拟就有关问题作一些分析介绍。

一、监管重心的转移对建立银行业非现场监管体系提出了迫切的要求

自 1994 年中国人民银行专门行使中央银行职能以来,我国的银行监管工作大致可以划分为三个阶段:

第一阶段为 1984 年至 1993 年 7 月,中国人民银行的工作重心主要是通过分配信贷规模和资金实施货币政策,金融监管并没有成为人民银行的主要职能和工作重心,金融监管也只限于一般性的行政检查和管理,包括对金融机构设立审批的管理、业务范围的管理以及专项现场检查和行政处罚等。在这一时期,银行监管法规不健全,银行风险也没有成为监管的重心。由于外部经济环境发生了较大的变化,而金融监管又没有相应跟上,金融秩序曾一度出现混乱,金融风险也随之扩大。

第二阶段为 1993 年 7 月至 1995 年 6 月,这是中国人民银行开始转换职能,强化金融监管,大力整顿金融秩序和加快金融法规建设的重要时期。1993 年召开的全国金融工作会议,明确提出要加强金融监管,大力整顿金融秩序,并提出了“约法三章”。1993 年底国务院关于金融体制改革的决定明确提出中国人民银行要尽快转换职能,要把工作重心转向科学制定货币政策和对金融机构的监管上来。1994 年 6 月召开了全国金融监管工作会议,对进一步整顿金融秩序、加强金融监管作了具体部署。总体上讲,这一阶段银行监管的重心,主要还是对银行机构市场准入、业务经营范围和业务经营行为的监管,主要是对银行机构进行合规性检查。同时,这一时期我国制定和颁布了《中华人民共和国中国人民银行

法》、《中华人民共和国商业银行法》等金融大法和《银行同业拆借管理办法》、《商业银行资产负债比例管理办法》等一系列配套性监管办法,形成了金融监管法规体系的基本框架。

在这一阶段以及在此之前,尽管我国银行体系中已经存在着较大的潜在和现实风险,但控制和防范金融风险并没有真正成为我国银行监管的重心,中国人民银行各级机构还没有把主要精力转到对银行机构的风险监管上来。

第三阶段为1995年6月召开的全国银行业经营管理工作会议之后,这一阶段银行监管工作的重心开始转移到以银行风险监管为核心的银行系统性监管及依法监管上来,开始更加注重对银行机构从市场准入、业务经营、风险监控到风险处理和市场退出等实施全面系统性监管,开始更加重视银行内部控制制度的建立和完善。银行业监管重心的调整和转换,反映了我国银行业系统风险的日益显现和扩大威胁着银行体系的安全、健康运行;另一方面也标志着我国银行监管的不断深化和监管层次的提高。

至此,我国银行监管已经初步实现了三个方面的显著转变:一是开始从一般行政性银行管理向依法监管转变;二是从注重市场准入监管向实施全面系统性监管转变;三是从注重合规性监管向注重风险监管和内部控制的转变。我国对商业银行的非现场监管工作正是随着这一转变过程开始起步的。

从国外银行业监管的实践经验看,银行业监管的核心是风险监管,现场与非现场监管是风险监管的两个最主要的手段。二者各有所长,可以配合使用。随着现代电子科学技术的飞速进步,各主要发达国家都把通过现代化的电子计算机网络对金融信息进行分析处理作为银行业日常监管的基础,非现场监管的优越性得到了更充分的显示。目前,德国、英国等金融发达国家对金融业的日常监管已主要依靠非现场监管。与现场监管相比,非现场监管的优势在于:(1)全面性。它可以同时对所有银行机构经营状况进行

分析比较,反映银行业的整体状况;其分析的内容全面,可以反映出一个银行机构的全貌。(2)连续性和预警性。它根据商业银行按时上报的资料进行连续分析,可以从动态发展的角度掌握银行机构的经营状况,及时发现问题并发出预警信号,从而加强现场监管的针对性。我国在过去十几年对银行业的监管以合规性管理为核心,所采用的最主要的监管方式是现场监管,查与不查、查的先后和频率都有较大的随意性。在监管重心转到风险监管上后,如果只靠现场监管,面对数以万计的金融机构,一方面存在人力、物力上不足的问题,另一方面现场监管往往是事后监管,很难起到防风险于未然的作用。为了切实保证将银行业监管重心转移到以银行风险监管为核心的系统性监管和依法监管上来,借鉴国外经验,立足中国国情,尽快建立起较为完善的现场监管与非现场监管相结合的银行业监管体系,已经成为摆在我们面前的一项十分紧迫的任务。

二、银行业非现场监管体系的基本内容

健全的非现场监管体系一般由以下四个方面构成:一是系统、科学的监管内容;二是连续、及时、准确、完整的数据采集系统;三是完善、可靠的数据分析系统;四是有效的问题处理方式。

(一)非现场监管的任务

银行业的非现场监管是指银行监管部门通过对银行经营过程中有关财务报表资料的分析,对银行内部各项规章制度的执行情况检查,对银行经营管理情况的判断等,确认银行经营的风险所在,督促其制定出控制风险的措施和办法,从而避免银行承担过大风险而导致经营失败。因此,其主要任务是:

第一,监督检查银行能否正常开展各项业务活动,银行管理者能否对银行实施有效管理,督促银行建立和完善内控制度,预警可能出现问题的银行。通过非现场监管,观察银行的经营管理及其

业务活动是否在合理的风险范围之内,并在出现风险时,能否及时采取必要的修正措施;通过对各家银行财务报表的分析、规章制度执行情况的检查等,筛选出经营风险过大的银行,从而对其实施重点监管。

第二,对可能出现问题的银行和有问题银行的经营活动进行必要的指导和严格管理。通过与银行管理部门会谈,进行质询,评估问题的严重性(包括可否危及储户利益、是否会出现支付危机、银行倒闭或破产是否会影响到其他银行),同时制定出整改措施,在发现其政策或改进措施不妥时提出意见进行指导。

第三,检查银行执行信贷政策、利率政策等宏观经济政策及遵守国家法律、法规的情况。

第四,定期提供非现场监管报告,为现场检查指明目标,为制定货币政策提供依据。通过非现场检查,一方面发现银行可能隐藏过大风险的因素,使现场检查更具针对性。另一方面,通过观察银行资产负债的变化、变化的趋势以及存贷活动中的一些潜在因素(如资金需求、贷款态度等)的变化,判断这些因素可能对货币政策带来的影响,从而为货币政策的调整提供依据。

(二)非现场监管的基本内容

根据非现场监管工作的任务,一般说来,以风险监管为核心的非现场监管系统应包括以下八个与银行的财务状况与业绩密切相关的主要方面:收益与盈利性、资产质量、流动性、资本与准备金、增长率、外汇风险、利率敏感度、表外风险等。此外,还有内控制度的有效性及合规性监管。发达国家非现场监管的内容主要是风险监管,发展中国家则大多偏重于合规性监管。根据我国银行业的具体情况,当前对我国银行业实施非现场监管的重点应该是:资本充足情况、资产质量、资产流动性、财务状况、内控制度的有效性、经营的合规性、管理能力情况等。

1. 资本充足性。从控制银行经营风险的角度,监管部门可以

就银行的资本水平和构成以及资本与各种风险资产的比例关系作出具有强制性的规定,限制银行以债务融资所取得的新资产数量,从而控制其资产总量的增长,减少风险。《巴塞尔协议》确定了国际银行业资本充足性测定的统一标准,目前这一标准也被许多国家用于对国内银行业的监管。

2. 资产质量。资产质量的好坏对银行经营的成败起关键作用,因而对资产质量的监管一直作为对银行机构监管的一个核心内容。对资产质量的评价有以下三个角度:一是从静态的角度看各类贷款所占的比率(我国将贷款划分为逾期贷款、呆滞贷款、呆账贷款,西方国家则通常划分为正常贷款、关注贷款、次级贷款、可疑贷款、损失贷款),并对坏账准备金的提取情况进行分析(监管部门对准备金的提取和坏账的冲销要进行严格的监督);二是从风险集中角度进行监管,银行资产过度集中于一个国家、一个行业或一个企业(或企业集团),很可能引起外部风险导入银行机构致使经营失败,一旦企业破产、行业不景气、国家财政出现困难,银行必将受到牵连而陷入危机;三是从动态角度检查银行信贷政策、方法、程序及内控制度能否保证贷款的正常和合理发放,信贷员的权限是否合适及对各种规章制度的执行情况等。

3. 资产流动性。流动性是银行机构以“合适”的成本获取支付用资金的能力,与各行的信誉和收益相关,它是商业银行管理政策和内控制度的核心。流动性控制作为一项审慎措施,是为了确保银行偿付到期债务的能力,促使其稳健经营。流动性监管主要应着力于银行的现金流、库存流动性资产、借贷能力三个方面的分析。

4. 损益情况。损益状况是商业银行风险状况的综合反映。亏损的积累导致财务状况的恶化,最终必然导致银行出现支付等危机。对损益监管的主要内容是:

(1)对收入来源和结构的分析。收入结构取决于资产结构,通

过对单个银行收入来源和结构的分析,从另一个角度反映银行资产质量的优劣;通过对性质相同或基本相同银行的分组分析,发现问题银行的问题所在。

(2)对支出去向和结构的分析。支出结构取决于负债结构,通过对单个银行支出去向和结构的分析,可以判断银行的负债是否合理,并为银行调整负债结构提供依据,通过对银行的分组分析,发现银行亏损的原因。

(3)对损益的整体分析。分析的主要内容是:损益表的构成、资产收益率、资本盈利率、综合费用率、人均利润等。

(4)对银行成长趋势的分析。主要是对资本增长率、资产增长率等进行分析。

5. 内部控制的有效性。非现场监管方式下的风险监管内容是建立在商业银行自身严格的内控制度基础之上的。银行的内控制度是否完善主要表现在:内控制度是否覆盖所有的决策过程、操作过程,是否所有的岗位、所有的职责、所有的人都受到制约;业务开展能否根据政策的规定有序而慎重地进行;交易是否只根据一般的或专门的权限进行;是否能有效地保护资产,控制债务;财会报表与其他记录能否提供全面、精确和及时的信息;管理部门能否恰当确定并估计业务的风险。因此,完善和有效的内部控制制度必须是全面的、现实的、记载清楚的、易于明了的和得到严格执行的,并要定期进行系统的复查,同时根据业务的发展进行修改、补充和完善。

6. 合规性情况。当前我国商业银行在经营中存在着账外经营、变相拆借资金等大量的违规经营行为,蕴藏了巨大的风险。对于违法、违规经营的监管主要由现场检查来承担,非现场的合规性监管目前则侧重于资产负债比例管理监控指标(特别是存贷比、拆借资金比例等)的执行情况、从资产负债表等财务报表分析是否按中国人民银行核定的业务范围开展业务等。

7.管理水平。银行的管理水平直接关系到银行的经营管理状况,并在很大程度上与银行的生存与发展息息相关。对管理水平的监管内容:一是管理人员的任职资格,二是业绩情况。其中,不良资产情况、损益与成本费用情况、内控制度情况、合规性情况等可以作为考核高级管理人员经营业绩的主要依据。

(三)非现场监管的信息收集及分析

银行业的非现场监管是通过对银行经营过程中有关报表资料的分析,对银行内部各项规章制度制定及执行情况的检查,对银行经营管理情况的判断等途径,来确认银行经营的风险所在,促进银行制定出控制风险的措施和办法以防范风险的一种监管方式,因此报表资料等有关信息的收集、整理是这项工作的基础。事实上,能否从商业银行机构将所需数据信息收集上来也是监管机构是否有足够权威性的一个反映。发达国家均在银行法等有关法律中对资料上报作出规定,通过法律形式来保证监管机构的这一权威。例如英国1987年银行法第39条规定了英格兰银行从商业银行获取信息和要求它们提供文件的权力,第40条进而规定英格兰银行有权派人进入商业银行所拥有的任何建筑物,去取得信息和文件。任何人有意阻挠有关人员行使上述权利即构成犯罪,可立即判处六个月以下监禁,或处以标准级五级以下的罚款,或者同时处以以上两项惩罚。德国的监管当局对商业银行监管很严,商业银行要按时、按质向监管机构提供六十多种报表,规定报表必须真实,否则承担法律责任。这些报表根据监管需要设计,种类齐全,监管当局通过对报表的分析发现问题。发达国家的信息收集工作能够有效开展,一方面归功于有关法规健全和监管当局的不懈努力,另一方面也是因为这些国家的商业银行本身对有关经营的数据管理完善,能够及时地向监管部门提供各种要求的数据。

非现场监管的优势之一是可以借助现代科学技术对数据进行采集、整理和分析,这种分析可以是对单个的金融机构的,也可以

是对整个银行体系同时进行的;可以是机构间横向比较,也可以按时序纵向比较,并利用趋势分析提出预警信号。目前,银行业已经是发达国家电子化程度最高的行业之一。

(四)对非现场监管结果的处理

各国在非现场监管结果的处理上采用的方法有所不同,但总的来说不以处罚为目的。风险监管的主要目的是确认商业银行经营的风险所在,促进商业银行制定出控制风险的措施,防范风险的发生。

主要发达国家的银行业监管部门都建立了非现场监管综合评价制度,如美国的 CAMEL 评级体系。评价结果可以由监管部门内部掌握,用以指示监管部门对监管对象的监管力度,也可以通过建立信息披露制度以适当的形式对外公开。评价结果的适当公开,一是可以增加监管工作的透明度,二是有利于从社会形象和舆论环境上促进商业银行的稳健经营。

三、建立适合我国国情的银行业非现场监管体系

建立国际先进水平的非现场监管体系需要具备两个重要条件,一是商业银行必须是真正意义上的商业银行,实行严格的内控制度,有较高的经营管理水平;二是中央银行有从事非现场监管的高素质人才,并具有能够及时、准确地分析预警风险的现代化手段。当前,我国银行业在这两方面的条件都不成熟,因此,非现场监管体系的构建不能照搬发达国家模式,而应在我国银行业现状的基础上借鉴国外经验,建立符合我国国情的非现场监管体系。

(一)明确非现场监管内容

确立非现场监管内容的核心就是要建立起适合中国国情,能及时、准确预测和预警银行的流动性和安全性风险以及系统性与地区性风险的指标体系。根据中国银行业的现状,在非现场监管内容设置上要注意遵循以下几个原则:

1. 风险性监管内容与合规性监管内容相结合。具体在非现场监管内容设置上应包括以下几方面内容:(1)风险性监管,包括资本充足性、资产流动性、资产质量、风险集中程度及内控制度有效性;(2)效益性监管,包括对银行的损益情况的分析和对银行成长趋势的分析;(3)合规性监管,包括资金来源与运用是否符合中国人民银行关于资产负债比例管理的规定和业务行为是否合规等内容。

2. 明确对不同监管对象的监管重点。政策性银行实行规模管理,有国家信誉作保证,因此监管工作的重点是合规性监管,在风险监管方面,要考核其信贷资产质量和内部控制制度。目前国有独资商业银行已经取消信贷规模控制并实行全面的资产负债比例管理。但由于历史原因,各项指标要达到中国人民银行要求还要有一个过渡期。对国有独资商业银行的监管重点应该是:资产质量、内控制度的有效性、合规性情况及管理水平。对其他商业银行与城市商业银行则对资本充足性、资产质量、资产流动性、财务状况、内控制度的有效性、经营的合规性、管理水平等进行全面监控。其中,对于城市商业银行要特别关注其支付能力。

3. 中国人民银行总行和分支行的监管内容要有所侧重。总行负责从资本充足率、资产质量、资产流动性等多方面对监管对象实施全方位的系统性监管;分支行主要对商业银行从资产质量(特别是信贷资产质量)、资产的流动性、经营的合规性和效益性、内控制度及执行情况、商业银行资产负债比例管理的分解指标等方面实施监管。

1996年底,中国人民银行在广泛征求意见的基础上制定了新的《商业银行资产负债比例管理监控、监测指标》和《商业银行资产负债比例管理考核办法》(银发[1996]450号文),从1997年1月1日开始对商业银行实施本币和外币、表内业务与表外业务的合并监管。新的管理考核办法为中国人民银行对商业银行的非现场监