

◆ 巴塞尔银行监管委员会

核心原则评价方法

Core Principles
Methodology

段继宁 译
王 君 审校

中国金融出版社

巴塞尔银行监管委员会

核心原则评价方法

Core Principles Methodology

段继宁 译
王 君 审校

中国金融出版社

责任编辑：傅国文
封面设计：三土图文
责任校对：潘 洁
责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

核心原则评价方法/巴塞尔银行监管委员会发布；段继宁译；王君审校. —北京：
中国金融出版社，2000.4

ISBN 7-5049-2112-2

I. 核… II. ①巴… ②段… ③王… III. 银行监督—研究—世界 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 20007 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
印刷 地矿印刷厂
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 11.25
字数 290 千
版次 2000 年 4 月第 1 版
印次 2000 年 4 月第 1 次印刷
印数 1—5084
定价 25.00 元
如出现印装错误请与印刷装订厂调换

如何理解和使用巴塞尔核心原则评价方法

（代序）

我们似乎生活在一个国际标准越来越多、越来越规范各国政治与经济生活的时代。几乎所有的国际组织都在致力于制定各种各样的标准。国际货币基金组织几年前制定了统计数据发布体系，国际证券监管组织最近发布了《关于证券监管的目标与原则》，国际保险业监管者联合会也草拟了一系列关于保险监管的指导性文件。而对于银行监管者来说，最重要的莫过于《有效银行监管的核心原则》。这些标准常常被视作国际惯例的结晶或最佳做法。在经济全球化和一体化的进程不断加快的世界大势面前，我们应当如何自处，答案不言自明。

一、巴塞尔核心原则评价方法产生的背景

1997年9月核心原则发表前后，巴塞尔委员会为了推进核心原则在世界各国的普遍实施，成立了联络小组。为了检查核心原则的实施情况，巴塞尔委员会在1998年10月悉尼召开的第十届国际银行监督官大会^①之前，通过问卷形式对各国贯彻核心原则的状况作了专项调查，然而调查的结果却出人意料。大多数国家自我评价的结果都极为乐观，甚至连公认的银行监管制度存在明显缺陷的国家也不例外。

之所以产生这种结果，除了调查问卷的设计存在缺陷（例如简单划分为“符合”、“不符合”和“大体符合”三类，很难捕捉更复杂的实际情况），以及各国在填写问卷中有自然的高估倾向以外，很重要的原因，是人们对核心原则的理解存有差异。核心原则毕竟是原则，没有评价标准，缺乏评价的根据，评价的结果必然相去甚远。而实事求是的评价结果，是各国改善银行监管的第一步。在这种情况下，巴塞尔委员会决定制定一套评价方法，作为核心原则的配套文件。

经过巴塞尔委员会联络小组反复讨论^②，终于形成了核心原则评价方法，在普遍征求各国意见以后，于1999年10月正式发表。

二、评价方法的结构及其与核心原则的关系

评价方法在引言部分，用较长篇幅对核心原则的宗旨、国际社会对核心原则的拥护、核心原则的初步评估结果、统一评价方法的必要性、评价方法的使用等内容作了概括。但是最主要的，是重申了有效银行监管的前提条件，即稳健和可持续的宏观经济政策；发育良好的公共基础设施；有效的市场约束机制；高效率处理有问题银行的程序；系统性的公共安全网

^① 国际银行监督官大会（International Conference for Banking Supervisors, ICBS）由巴塞尔委员会每两年召开一次。1996年在斯德哥尔摩举行；1998年在悉尼举行，预定2000年在日内瓦举行。

^② 巴塞尔委员会联络小组成员包括十国集团（比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、卢森堡、荷兰、瑞典、瑞士、英国、美国）和一些非十国集团（中国、俄罗斯、香港特区、新加坡、沙特阿拉伯、巴西、智利等）的高级银行监管官员。

(例如中央银行的最后贷款和存款保险机制)。

评价方法的主体(第三章),包含必要标准和补充标准两方面共227项。必要标准可以看作是巴塞尔委员会在各国实践基础上总结出来的一整套国际最低标准。评价一个国家的银行监管是否有效,是否符合各条核心原则的要求,主要看是否符合了全部的必要标准。相比之下,补充标准则体现了更高的要求,比较符合市场风险较为突出国家的实际情况。这些标准,连同核心原则中对各条具体原则的说明性文字,实际上是对核心原则的最好注解。它们把本来较为抽象的原则具体化了,澄清了核心原则中一些较为模糊的概念,减少了解读和把握核心原则过程中容易产生的随意性与主观性。这种具体化,不仅对实施核心原则评估的人有用,对于银行监管者和商业银行工作人员理解核心原则、学习银行监管和商业银行风险控制,都具有指引和培训作用。

评价方法的附录与引言部分相呼应,对评价的程序、方法、报告格式和注意事项等都作了详细规定。按照国际货币基金组织和世界银行工作人员推荐的内容,逐条评价的结果可以大体划分为以下4种情况,即:(1)符合;(2)大体符合;(3)大体不符合;(4)不符合。对于(2)(3)两种情况,根据是否正采取整改的实际,进一步划分为“正在采取改进措施”和“没有采取改进措施”两类。

若要做到“符合原则”,必须达到所有必要标准。而“大体符合”与“大体不符合”之间的主要差别,在于前者在发现有缺陷的同时,承认监管当局仍有能力实现核心原则所规定的目标。相比之下,后者即使承认监管当局取得了实质性进展,仍然认为存在的缺陷会妨碍监管当局贯彻核心原则的规定。

这里需要说明的是,由于各国实际情况差别较大,有些情况下,即使表面上不符合核心原则的标准,但实际上由于其他条件的存在或通过其他手段仍然可能符合核心原则的精神;相反,有时即使字面上满足了各项标准,由于情况特殊,仍需采取额外的措施,才能达到核心原则的要求。这说明,不应该简单机械地对待核心原则的内容,而应该努力从精神和字面上都不折不扣地贯彻,才能使银行监管真正有效。

三、如何认识和使用核心原则与评价方法

巴塞尔核心原则的25条,共归纳为7个方面,加上前提条件(指实现有效银行监管的外部前提,而不是指核心原则第一条包含的前提条件)和附录,覆盖了银行从市场准入到退出全过程。各条核心原则和各部分之间的联系,线索十分清楚。学习巴塞尔核心原则,切忌割裂联系,孤立地对待每一条原则。

巴塞尔核心原则的思路基本上是这样的:首先阐述有效银行监管的整体前提条件。核心原则列举的5个前提条件说明,没有良好的宏观经济政策和环境,以及市场约束和银行治理结构等外部条件,仅仅靠银行监管,不能维持银行体系的稳健经营。在阐述了银行监管的整体前提条件之后,核心原则的正文部分首先对监管主体作出规定,然后再对其行为作出规定。

按照这样的线索,核心原则规定,银行监管当局应该有明确的法律授权(其中包括在法律框架内制定审慎监管规章的权力),并且有足够的资源和专业能力(第1条);监管当局通过发照和资格审查,把不符合条件的银行和个人(股东、董事、经理)排除在外,并保证银行维持合理的资产和投资结构(第2—5条);建立关键的、符合国际惯例的审慎规章(第

6—15条)；监管当局通过现场检查和非现场监控等方法，对银行实行有效的持续监管（第16—20条)；为了保证监管建立在可靠连贯的信息基础上，银行监管当局必须要求银行提供符合国际会计准则的统计信息，为此，监管者既要独立地通过现场检查核对银行信息的真实性，又要对外部审计提出规范性要求和惩罚措施（第21条)；为了保证银行监管的威慑力，监管当局应有权对违规的银行和个人作出惩罚，必要时，让那些资不抵债的银行退出市场（第22条)；对于本国银行到境外设立分支机构，以及本国境内有外资银行的国家，核心原则还分别从母国和东道国的角度，对发照、日常监管，尤其是信息交流，作出了明确的规定（第23—25条)。在附录部分，核心原则指出，国有银行的监管原则应该与其他所有制形式银行的监管同理，对存款保险机制这一安全网，也作了简要论述。

核心原则及其评价方法，并不仅仅对银行监管当局有意义，对商业银行了解监管当局思路与方法，从而实施稳健经营也具有借鉴意义。没有商业银行的理解和实施，核心原则中的精神如果不能转化为商业银行的审慎经营行为，监管当局是无法单方面实现有效的银行监管目标的。具体地，核心原则第二部分关于审慎监管规章的内容，可以说是商业银行风险控制的核心内容。此外，监管当局的持续监管方法，也值得商业银行内部审计借鉴。因此可以说，核心原则及其评价方法对商业银行稳健经营具有重要的指导意义，并且理所当然应引起各国商业银行的普遍关注。

无论从核心原则本身，还是评价方法，都可以看出25条核心原则各有侧重。其中有些原则，例如第11条（关于国家风险和转移风险）以及第23—25条（关于跨境银行监管），主要适用那些跨境银行业务较多，本国银行到海外开设分支机构以及外国银行在本国开办银行业务的国家。此外，关于市场风险的第12条，则主要针对那些市场工具较为发达，市场风险较为突出的国家。其余的各条原则普遍适用于传统银行业务，这些原则互相之间有内在联系但在重要程度上各有差别。例如，关于信贷风险和投资风险的第7条、关于内部控制的第14条，对于一家以传统银行借贷业务为主的银行能否全面控制风险，显然具有举足轻重的意义。可以说，达不到这两条，也就不可能达到核心原则其他各条的要求，或者即使达到，也没有意义。同理，关于银行监管当局法律地位、独立性和资源与专业能力的第1条，是核心原则的基石，如果满足不了这一条，也自然无法达到其余各条的标准。此外，关于资产质量分类方法和准备金计提的第8条，显然是衡量第6条（资本充足率）和其余各条的基础。没有一套及时准确识别信用风险的方法，则资本金的规定，风险的度量与防范就失去了依据。

从评价的角度来看，有些原则的评价似乎较为容易，例如关于审慎监管规章部分的第6—15条。但是若要评价实施的效果，并非易事。而关于持续监管方法的条目，则更难得到准确无误的评价结果。例如，关于处理有问题银行的评价（第22条），在实践中就很难判断监管当局的实施效果。又如，现场检查和非现场监控的部分，仅仅通过一般性的考察，也很难检验其效果。

正因为如此，评价方法规定评价小组必须有银行监管人员参加，并且要有足够的平衡制约，以保证评价结果的真实可靠。

四、国际货币基金组织和世界银行的评价实践

从1998年开始，国际货币基金组织就开始对成员国贯彻核心原则的状况展开评价。当

时还没有正式的评价方法，因此这种评价活动带有很大的随意性。但是，这种评价活动为国际货币基金组织工作人员日后参加评价方法的起草工作，显然提供了基础。随着评价经验的积累以及评价方法的出台，国际货币基金组织和世界银行这两个国际组织的评价活动都有了规范的程序与方法，甚至连评价报告的格式，都有了统一规定。迄今为止，这两大组织已经联合对近 30 个成员国做出了评价。在未来的 6 年时间里，国际货币基金组织计划每年评价至少 12 个国家。实际上，这种评价已经构成了国际货币基金组织评估成员国金融系统稳定性的重要内容之一，并且成为年度磋商关注的重点。

我国在 1996 年加入国际清算银行之后，恰逢巴塞尔委员会开始起草核心原则。中国人民银行的高级监管官员作为新兴市场经济国家的代表之一，参加了核心原则和评价方法的讨论修改。既学到了国际监管的最佳做法，也对这两份重要文件的问世，作出了应有的贡献。我国已经承诺要遵循核心原则，当务之急，是尽快对实施状况作出实事求是的自我评估，找出差距，采取措施，早日实现银行的有效监管。

五、核心原则与评价方法仍在不断完善

巴塞尔委员会在发布核心原则之日就认识到，随着金融市场和金融产品的不断更新，以及金融创新过程中金融风险的不不断加大，核心原则也必须不断地修改和完善。迄今为止，国际组织和各国的实践表明，有些原则及其评价标准，确有修改或补充的余地。为此，巴塞尔委员会已经决定，在 2000 年下半年召开会议，专门讨论核心原则的进一步修改。但是，这并不影响核心原则和评价方法的重要地位与实用价值，反而会促使其在不断修改中更加完善。

这本书包括新近发表的巴塞尔委员会关于有效银行监管的核心原则及其评价方法。英文原文和中文翻译同时收录，有助于懂英文的读者直接或对照阅读。本文旨在帮助读者深入认识这两份文件及相互关系，理解其中的重要内容，并在工作中更好地使用核心原则与评价方法。

王 君
2000 年 3 月

目 录

概 要

第一章 前言	(3)
《有效银行监管核心原则》的宗旨	(3)
国际社会认可《核心原则》	(3)
迅速实施《核心原则》的国际呼声	(3)
对《核心原则》实施状况的初步评价	(4)
评价方法需要统一	(4)
评价方法的使用	(5)
有效银行监管的前提条件	(5)
第二章 评价过程中应考虑的因素	(7)
第三章 评价是否符合《核心原则》的标准	(8)

附 录

国际货币基金组织和世界银行编制的评价报告的 结构和撰写方法	(38)
附件一 有效银行监管的核心原则	(43)
附件二 Core Principles Methodology	(75)
附件三 Core Principles For Effective Banking Supervision	(129)

概 要

《有效银行监管核心原则》(简称《核心原则》)已成为审慎监管领域最重要的全球性标准。大多数国家赞同《核心原则》并宣布了实施意向。作为全面实施的第一步,应对各国遵守《核心原则》的现状进行评价。评价应找出现行监管体制的缺陷,为政府当局和银行监管部门制定改进措施提供依据。这种评价既可由各国自己做,也可由本国以外的各类实体进行。 1

巴塞尔委员会本身因缺乏人力物力,已决定不从事这种评价,但可通过其他方式,特别是以咨询和培训的方式提供帮助。委员会成员还可参加由国际货币基金组织、世界银行、地区性开发银行、地区性监管组织和私人咨询机构等组织的评价团。同类组国家“交叉检查”也是可以的,即由一国监管专家对另一国进行评价。 2

为使评价客观和尽可能一致,对是否达到《核心原则》要求应有统一的衡量标准。从目前情况看,对《核心原则》的解释可能迥然不同,而不正确的解释会导致各国的评价不一致。 3

鉴此,巴塞尔委员会在1998年10月的会议上提出编制一份文件,用于评价《核心原则》的实施状况。这份文件由一个专门工作组起草。工作组由巴塞尔委员会成员国的机构、国际货币基金组织和世界银行组成。工作组在起草文件过程中,还征求了《核心原则》联络小组的意见。联络小组由十国集团和非十国集团的高级监管人员以及国际货币基金组织和世界银行的代表组成。 4

文件的结构如下。第一章概述制定《核心原则》的背景,说明及时和有效实施《核心原则》的必要性。这一章还阐述了进行评价的各项条件以及应考虑到的实施有效银行监管的前提条件。 5

第二章就评价本身以及撰写和提交评价报告提出了几项基本考虑。文件指出,评价人员必须能够接触到相关信息,同时又不违反法律对监管人员在信息保密方面的要求。评价人员还必须能够接触各类机构和专家。这一章强调,评价工作必须考虑到一系列相互联系的要求。这些要求包括法律、审慎监管条例、监管指南、现场检查和非现场分析、监管报告和公开披露的信息,以及实施和未实施监管决定的证据。这一章还强调,对实施《核心原则》来说,监管机构具备必要的能力、资源和决心是十分重要的。 6

第三章逐条详细讨论《核心原则》,列出与遵守《核心原则》有关的所有重要标准。文件采用两级标准,即“必要标准”和“附加标准”。一个国家必须普遍具备必要标准所指的那些要素,该国的监管才能视为有效。附加标准是进一步加强监管的各种要素,是各国努力的目标。必要标准是根据《核心原则》文件(1997年9月)和巴塞尔委员会有关文件制定的,附加标准基本上也是这样。工作组在起草过程中尽量避免引入新的概念和解释,但在有些情况下,特别是在附加标准方面,语言和内容可 7

能都比以前的文件更明确或更详细。

要做到全面符合《核心原则》中的某一条要求，一般来说必须达到必要标准，不能有大的差距。当然，在有些情况下，一国能够表明它通过其他方式达到了《核心原则》的要求。相反，因各国具体情况不同，达到必要标准未必就达到了《核心原则》的目标。因此，为使《核心原则》所覆盖的银行监管被视为有效，可能还需要所谓附加标准以及/或者其他措施。 8

为了提供一个样本，巴塞尔委员会以附录的形式，将国际货币基金组织和世界银行评价各国遵守《核心原则》现状时采用的报告格式列在其后。 9

委员会认为，本文件的制定是一个持续的过程。随着经验的增加，将不断对文件进行提炼，并根据监管标准和程序的变化对文件进行补充和修订。因此，有必要定期更新本文件。 10

第一章 前 言

《有效银行监管核心原则》的宗旨

巴塞尔银行监管委员会与非十国集团国家监管机构合作制定的《有效银行监管核心原则》(简称《核心原则》)为国际金融界评价银行监管体制的有效性提供了准绳。 11

由于人们普遍认识到银行体系的种种缺陷是过去十年许多国家发生金融危机的根源所在,因此加强银行监管的需要被视为重中之重。当前的银行危机影响到许多国家,其中既有发达国家也有新兴市场经济体,因此对监管机构来说,对银行体系的监控变得更为重要和富有挑战性。为最大限度地减少风险的传播,巴塞尔委员会强烈呼吁发达国家和新兴市场经济体采用并有效实施良好的监管方法。 12

国际社会认可《核心原则》

《核心原则》由巴塞尔委员会于1997年9月发布,并在1997年10月国际货币基金组织和世界银行香港年会上得到国际金融界的认可。“新兴市场经济体金融稳定工作组”的报告对《核心原则》表示认可,并要求国际货币基金组织和世界银行在《核心原则》的实施过程中发挥重要作用。1998年10月,22方会议发布了关于国际金融架构的若干报告。其中关于“加强国际金融体系”的报告对包括《核心原则》在内的一系列国际性原则表示赞同,并强调及时实施这些原则的重要性。在悉尼召开的“国际银行监督官大会”通过了《核心原则》,并决心为其实施做出积极贡献。会议还要求巴塞尔委员会提供更为全面的指导。本文件就是这一需求的产物。 13

迅速实施《核心原则》的国际呼声

由于人们日益关注金融部门的稳定问题,因此,银行监管部门面临着确保实施有效监管的压力。国际上要求各国实施《核心原则》的呼声越来越高就反映了这一点。 14

巴塞尔委员会认识到,实施金融改革和提高银行监管质量需要长期进行广泛和深入的工作。但是,各国监管当局采取以下步骤刻不容缓:i)找出监管体制的缺陷; 15
ii)克服最迫切需要弥补的缺陷;并 iii)敦促公共当局全力支持采取一切必要措施加强金融部门的稳定,包括实施《核心原则》。

巴塞尔委员会作为制定标准的机构,将一如既往地积极进行《核心原则》的解释工作,为全世界的监管人员提供培训,传播规范和良好的做法。巴塞尔委员会可能会发现有必要进一步完善《核心原则》,以确保其不但全面,而且对所有愿意采用的国 16

家都具有针对性和可用性。在解释或修订《核心原则》方面，委员会将在《核心原则》联络小组范围内与非十国集团国家、国际货币基金组织和世界银行密切合作。

在实施过程中，国际货币基金组织和世界银行将发挥积极作用。国际货币基金组织在行使其监督职能时将鼓励成员国遵守《核心原则》，并将以个案和重点结合的方式，与成员国一起对成员国遵守《核心原则》的情况进行评价。世界银行也将在其常规业务中鼓励客户国家采用《核心原则》，并将同这些国家一起以《核心原则》为依据对监管框架进行评价。国际货币基金组织和世界银行都将努力帮助各国克服监管体制的缺陷，并将有重点地提供技术援助和培训。为满足金融部门日益增加的需求，两机构都在增加具有金融部门专业知识的工作人员。

巴塞尔委员会、《核心原则》联络小组、国际货币基金组织和世界银行之间保持经常对话，以便 i) 协调行动，实现在这一领域的共同目标；ii) 确保宝贵的专业资源得到最佳利用。鉴于在全世界加强银行监管所具有的挑战性和缺乏所需资源，上述机构充分认识到需要在工作中密切协调。它们还将利用全世界监管机构的可用资源来帮助在评价监管体制方面需要技术援助的国家。

对《核心原则》实施状况的初步评价

对各国遵守《核心原则》的情况进行评价是整个实施过程的起点，但评价本身不是最终目的，只是达到目的的方法。评价将使监管当局（有时使政府）在必要时能够提出改进银行监管体系的策略。事实上，这种评价已经在不同的情况下开始了。

1998年4月，巴塞尔委员会就《核心原则》的实施情况进行了一次调查，目的是为1998年10月在悉尼召开的“国际银行监督官大会”准备材料。委员会向大约140个国家发出了调查问卷，要求其监管机构对监管体制进行认真评价，确定遵守《核心原则》的程度。120多个国家按要求向委员会提供了自我评价，但评价的质量是不平衡的。

国际货币基金组织和世界银行也应一些国家要求，对其遵守《核心原则》的情况进行了检查。由于这种评价是第一次进行，因此它为检验《核心原则》是否适用、明确和全面提供了一个机会，同时也可检验外部评价者能在多大程度上对一国遵守《核心原则》的情况作出判断。

无论是通过自我评价还是通过第三方对遵守《核心原则》情况进行的初步检查都表明，我们需要一套统一的评价方法。

评价方法需要统一

《核心原则》旨在提供适用于各类监管体制的一般性指南，在具体措施的设计和实施上具有一定的灵活性。巴塞尔委员会这样做的原因是，它意识到，各国监管当局在解释《核心原则》时可能会有差别。由此，有关方面（如国际货币基金组织、世界银行、地区性监管组织、地区性开发银行、咨询公司）对遵守《核心原则》情况进行的评价也有可能产生不同的解释，而且还有可能出现不一致的建议。尽管评价结果不

一定会公开，但各国以一致的方式进行评价仍然是重要的。

为取得必要的一致性，巴塞尔委员会决心编制一套评价方法，包括确定各国遵守《核心原则》情况的详细标准。但即使有了这套方法，监管部门和评价人员在评价过程中仍需做出判断。 24

评价方法的使用

评价方法可有多种用途：i) 用于由各国银行监管机构进行自我评价。ii) 用于在银行监管机构地区性组织范围内进行的交叉检查。iii) 用于由第三方，如私人咨询公司进行的检查。iv) 用于在国际货币基金组织的监督过程中或世界银行的贷款业务中进行的检查。 25

无论在哪一种情况下进行评价，以下几点都是十分重要的：

- 尽管自我评价有其优点，但为做到完全客观，对遵守《核心原则》情况的评价最好由合适的外方进行。所谓外方应包括至少两名从不同角度进行评价的人员，以避免出现不合理的偏向；
- 没有所有有关当局的真诚合作，就无法对银行监管过程作出公平合理的评价；
- 由非专业人员对银行监管进行评价可能会起误导作用，即便他们按照最详尽的检查清单进行评价也改变不了这一点。这是因为，在对 25 条《核心原则》逐条评价的过程中，评价人员需要对很多因素进行权衡和判断。只有训练有素和具有实践经验的评价人员才能做到这一点。
- 在解释一国是否符合《核心原则》要求时，评价人员可能需要具备法律知识；这些法律解释不能脱离当事国的立法结构。现场评价结束后，评价人员可能还需要向其他法律专家进行咨询。
- 评价必须有足够的深度，这样才能断定各项标准是真正达标还是仅仅在理论上达标。法规必须有效地执行和遵守，仅仅具备这些法律、法规并不表明达到了《核心原则》的标准。 26

有效银行监管的前提条件

巴塞尔委员会认识到，有效银行监管要求一系列前提条件。^① 尽管这些前提条件远非监管当局所能左右，但这些方面的缺陷却会明显削弱监管当局有效实施《核心原则》的能力。因此，评价人员应对以下方面提出明确意见：被评价对象是否具备有效监管的前提条件、前提条件不足可能带来的问题、是否在尽最大努力克服这些不足。下面五个自然段将讨论前提条件覆盖的范围。这些范围包括：(1) 稳健和可持续的宏观经济政策；(2) 发达的公共政策基础设施；(3) 有效的市场约束；(4) 高效解决银行问题的程序；(5) 提供适当系统性保护（或公共安全网）的机制。 27

宏观经济环境和宏观经济政策的可持续性是两个主要问题，因为它们与银行的稳 28

^① 见《有效银行监管核心原则》的第 II 节。

健运行相辅相成。虽然评价的核心问题是一国银行监管程序是否完善，但评价人员仍应分析指出，在宏观经济方面是否存在影响审慎保护的有效性和金融体系稳定性的薄弱环节和风险。为此，对银行监管的整体有效性和遵守各项《核心原则》状况的评价应考虑宏观经济环境，尤其是银行部门的结构及其运行的宏观经济环境。

公共政策的基础设施对执行《核心原则》的潜力可能具有深远影响。是否具备一定的信用文化，也就是说，是否具备一种鼓励遵守和执行金融合约的环境也许是最重要的一个方面。这种信用文化的建立必须以一套完备的法律为基础，这些法律应覆盖一系列金融问题，尤其是合同、破产、抵押和贷款回收。但具有完善的法律还不够，还必须有一批具有职业道德和专业水准的律师、法官和一套能够执行判决的、较有效率的法庭制度。完备的基础还包括要求会计标准接近国际最佳方法，以便投资者和监管部门能够合理评价银行的财务状况，而银行也能监测贷款对象的运行情况。要有准确的财务数据，还需要一批专业会计师和审计师。评价公共政策基础是否完善的其他主要考虑还有：其他金融部门和市场的监管是否有效以及支付系统的内在风险。

29

金融透明度和有效的企业治理结构是有效市场约束的基础。然而，政府对商业决策，尤其是贷款决策施加的影响会改变这种过程。因此，政府政策对贷款业务的任何影响都应尽量透明，政府的政策应予公布，政府的担保应明确披露。

30

为高效率解决银行问题，监管机构应具有一套完整和灵活的程序。《核心原则》指出，监管机构需要具有一系列权力，其中包括有责任或有能力协助迅速、有序地处置有问题银行。

31

此外，还需确保适当的公共安全网到位。这种安全网的关键部分应包括一种最后贷款人机制和/或者正规的存款保险安排。在公共安全网的最低标准问题上尚无共识，而这方面的缺陷对银行监管业务是有影响的。

32

第二章 评价过程中应考虑的因素

尽管巴塞尔委员会不具体负责为评价以及撰写和提交评价报告制定详细指南，但委员会认为，评价人员在评价和撰写评价报告过程中应考虑以下几个因素。同时，委员会在本文件附录中还以样本形式提供了国际货币基金组织和世界银行拟采用的评价报告格式。其他有可能担任评价工作的机构（如地区性开发银行和地区性监管组织）不妨考虑使用这种报告格式。当然，这种报告格式只是评价方法中的一种。 33

第一，在评价过程中，评价人员必须能够不受限制地接触一系列信息和相关的机构、人员。评价所需信息未必仅限于公开信息，如有关法律、管理条例和政策，而是包括一些较敏感的信息，如自我评价、监管手册，甚至对各银行的监管评价。这类敏感信息应在不违反法律对监管人员在信息保密方面的要求的情况下予以提供。评价人员需要会晤一系列个人和机构，其中包括银行监管当局、其他国内监管当局、有关政府部门、银行和银行家协会、审计部门和其他金融部门的参与者。应特别留意未能提供所需信息的情况及其对评价准确性会产生哪些影响。 34

第二，对《核心原则》执行状况的逐条评价要求对一系列相关因素进行评价。根据《核心原则》的具体内容，这些相关因素可能包括法律、审慎监管条例、监管指南、现场检查和非现场分析、监管报告和公开披露的信息，以及实施和未实施监管决定的证据。同时，监管当局是否具备实施《核心原则》所需的技能、资源和决心也在评价之列。此外，评价时还应确信上述有关规定在实际中确实使用。 35

第三，评价的首要目的是确定银行监管体制现有缺陷的性质和程度，以及现行做法与各项《核心原则》吻合的程度。评价不应该只找缺陷，也应该强调所取得的成就。这样才能更准确地衡量执行《核心原则》的总体情况。评价结果不应用来给监管体制评分和排名，而应用来制定行动计划，有步骤地采取必要的改进措施，使银行监管最终完全符合《核心原则》的要求。评价还应说明需采取什么措施和何时采取这些措施来弥补缺陷，并说明是否需要进一步的评估。 36

第四，为达到完全符合《核心原则》中的某一条要求，一般来说，必须达到必要标准，不能有明显差距。当然，在有些情况下，一国能够表明，它通过其他方式达到了《核心原则》的要求。相反，因各国具体情况不同，达到必要标准未必就能达到《核心原则》的目标。因此，为使《核心原则》覆盖的银行监管被视为有效，可能还需要所谓附加标准以及/或者其他措施。 37

第五，在有些国家，不属于被监管银行集团的非银行金融机构，也从事某些银行类业务，这类业务占整个金融系统业务总量的比例较大，而且基本上没有受到监管。由于《核心原则》是具体针对银行监管的，因此无法适用于这些非银行金融机构。但是，评价报告至少应该提到对银行有影响或有可能构成潜在问题的非银行业务。 38

第三章 评价是否符合《核心原则》的标准

下面这套为 25 条《核心原则》逐条制定的评价标准分列在两个标题之下，即“必要标准”和“附加标准”。必要标准是完全达到一条原则的要求所应具备的要素。附加标准是进一步加强监管的要素，并且是改善金融稳定和实施有效监管应具备的要素。附加标准可能尤其适用于监管组织结构复杂的银行机构。在国际业务量大或当地市场波动较大的情况下，也可能更需要用附加标准来进行评价。

每条标准基本上都以《核心原则》（1997 年 9 月）文件中的材料和巴塞尔委员会关于良好做法的文件为依据，并适当引用文件原文。

应当指出的是，评价标准中多处提到，监管当局有权为银行制定某些标准和要求，但实际上，有关法规中也可以包括这些标准和要求。反之也是一样。文件中提到，有些问题在法律和/或条例中已有规定，但在有些情况下，通过各类操作指引也能达到同样效果。

原则 1：在一个有效的银行监管体系下，参与银行组织监管的每个机构要有明确的责任和目标，并应享有工作上的自主权和充分的资源；适当的银行监管的法律框架是必要的，其各项条款应包括对银行组织的审批及持续监管，要求其遵守法律与法规及安全稳健性的权力和对监管者的法律保护。另外，还要建立监管者之间分享信息及为信息保密的各项安排。

说明：原则 1 可分解为六个要素。其中四个在《核心原则》其他各条中未再重复。但另外两个要素（3 和 4）在《核心原则》的一条或几条中都有更详细的阐述。由于这两个要素的标准在其他条原则中将有进一步阐述，所以此处只阐述最基本和最关键的标准。

第 1 要素：在一个有效的银行监管体系下，参与银行组织监管的每个机构都要有明确的责任和目标。

必要标准

1. 银行业和参与银行监管的（每一个）机构都具备相应的法律。法律对每个监管机构的责任和目标都有明确规定。
2. 法律和/或配套法规规定银行必须达到的最低审慎标准。
3. 负责银行监管的机构之间有明确的协调机制，并有证据表明实际上使用这一机制。
4. 监管机构参与决定何时和如何对有问题银行进行有序处置（处置方法可以包括关闭、协助重组或与较强的机构合并）。
5. 适时修订银行法，使其在行业和监管手段不断变化的情况下保持有效性和针对性。

附加标准

1. 监管机构制定工作目标。其监管业绩通过透明的报告和评价程序，并对照其责任和目标，定期受到检查。
2. 监管机构确保公众可获得关于银行业资金和运作情况的信息。

第 2 要素：参与银行组织监管的每个机构都应享有工作上的自主权和充分的资源。

必要标准

1. 每个机构的工作自主权，以及获得和支配行使职能所需资源的能力，实际上未受到政府或行业的明显干扰。
2. 监管机构及其工作人员享有以专业和诚信为本的信誉。
3. 每个机构的资金来源方式不对其自主性和独立性产生不利影响，使其能够进行有效的监督。尤其是：
 - 工资档次能够吸引和保留合格的工作人员；
 - 有能力雇用外部专家处理特殊情况；