

商业银行监管 研究与实践

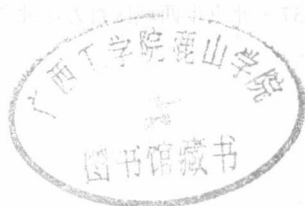
楼文龙 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

商业银行监管 研究与实践

楼文龙 著



376220

广西工学院鹿山学院图书馆



d376220



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

商业银行监管研究与实践/楼文龙著.——北京:
中国经济出版社, 2008.12

ISBN 978-7-5017-9011-1

I. 商… II. 楼… III. 商业银行—银行监督 IV.F830.33

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第210298号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 孙 岩

责任印制: 常 毅

封面设计: 张建军

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京华正印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印张: 38.5 字数: 454千字

版 次: 2008年12月第1版

印次: 2008年12月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5017-9011-1

定价: 57.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换,
电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

序

在庆祝改革开放 30 周年的日子里,楼文龙同志将自己在银行监管实践中的感悟和学习研究成果汇编成《商业银行监管研究与实践》一书,我应邀作序。

翻阅书目初稿,深感欣慰。欣慰的是我们的银行监管工作者在践行科学发展观的过程中,按照银监会新的监管理念,不仅在探索提高银行监管有效性方面取得了良好的进展,而且在银行监管有关课题的学习研究方面有了一定的进步和提高,如书中所述在如何加强联动监管、督促中小商业银行风险处置、促进改革发展和推动商业银行公司治理与内控建设等方面的研究和探索,是值得肯定的。

希望我们的银行监管工作者不断学习和勇于创新,不断提高分析和解决实际问题的能力和水平,为促进我国银行业提升核心竞争力、又好又快发展而努力工作。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '刘文龙' (Liu Wenlong).

2008 年 12 月

目 录

第一章 商业银行公司治理监管研究与实践	1
第一节 中小商业银行公司治理监管	4
第二节 价值观在商业银行完善 激励机制中的作用	15
第二章 商业银行内控建设监管研究与实践	45
第一节 商业银行内控建设的现状	46
第二节 商业银行内控建设的方向	53
第三章 商业银行风险监管研究与实践	92
第一节 防范风险认识	95
第二节 信用风险防范	115
第三节 不良贷款防控	122
第四节 风险机构处置	134
第五节 案件防控	148
第四章 提高监管有效性的研究与实践	208
第一节 现场检查	211
第二节 非现场监管	222
第三节 监管评级	229
第四节 刚性监管与原则监管	239
第五章 联动监管机制的研究与实践	291
第一节 联动监管内涵	293

第二节 联动监管机制	296
第三节 联动监管效应	300
第四节 联动监管进展	307
第六章 金融创新理论的研究与思考	330
第一节 金融创新的理论评述	332
第二节 金融创新的演进与分类	343
第三节 我国银行业金融创新的现状与前景	347
第四节 我国银行业金融创新的思路与对策	363
第七章 市场准入管理的研究与实践	397
第一节 市场准入管理的基本思路	401
第二节 市场准入管理的基本评估	409
第三节 银行机构网点布局	415
第四节 中小商业银行县域分支机构建设	421
第五节 城市商业银行跨区域发展	433
第八章 商业银行监管趋势展望	511
第一节 现代商业银行监管趋势	512
第二节 银行监管的目标与路径	521
附录	529

第一章 商业银行公司治理 监管研究与实践

主要内容与观点提示：

公司治理建设是一项治本性工作，良好的公司治理是银行经营管理最为根本的基础，关系到商业银行的良好发展。近些年来，在银监会新监管理念的引领下，监管部门在推动商业银行加强公司治理建设方面进行了一系列探索，取得了重大进展。但受传统体制、管理理念和文化观念等因素制约，商业银行公司治理建设还面临不少困难和问题。

按照科学发展观和以人为本要求，笔者认为，公司治理架构（或者模式）、高管素质、股东资质等对公司治理起关键性作用。为此，笔者提出：公司治理模式，应根据商业银行的不同业务规模、不同发展阶段、不同风险状况和不同机制状况探索不同的公司治理结构和规范准则。优质股东判断的基本标准，应包括公司现状符合现行有关办法规定的投资入股条件；主业突出、流动性强，有良好的发展前景；与银行无违规关联关系，没有多头借贷现象，负债率较为合

理；派出的董事或参与银行经营管理的高管了解银行运作情况，熟悉金融知识；对银行长远发展有信心，持股锁定期在3年以上，不搞短期投机；公司集团及其子公司投资入股银行机构家数不超过有关规定，并严防违规关联交易；对老股东增持股份，也要按照股东资质的优劣程度区别对待。引进合格战略投资者应重点考察：符合法定条件；有金融或银行从业与管控背景；要重点考虑市场定位的互补性，管理技术、业务品牌、网络系统等可兼容性与可对接性；能够派驻从业经验丰富、专业知识全面的董事或中高级管理人员，以利于改善银行公司治理和提升经营管理水平；投资比例符合规定；持股锁定期在3年以上。高管素质需关注：法律法规规定的条件，规范和稳健经营管理理念，良好的金融工作经历和经验与业绩，较强的组织能力和对重大事件（突发事件）的应急处置能力，较好的创新思路和较强的战略发展研究能力。外籍高管素质还需要考察：法律规定的条件，具备良好的银行从业经历和银行管控背景，了解中国国情；尊重中国法律；熟悉中国银行业改革发展历史；具备运用汉语进行工作能力。

监管部门和商业银行应继续完善有关制度，严格股东资格审查并强化持续监管，防止“一股独大”，严防关联交易风险，及时评估公司治理建设成效，加

强对董事和高管的持续监管与培训，加大督促纠正和整改力度等，以督促商业银行进一步加强董事会建设、推进监事会建设、加大高管团队建设力度、改进信息披露、提高社会责任和公共服务意识，推动商业银行向机制安排科学合理、发展稳健有序、有较高竞争力的良好银行目标继续迈进。

完善激励机制，是商业银行公司治理建设的重要组成部分，更是促使商业银行健康发展的动力之一。自银监会成立以来，监管部门始终积极督导商业银行完善激励约束机制，推动其逐步迈入又好又快的发展轨道。但是，当前我国商业银行的激励机制仍存在激励方式较为单一、绩效评估体系不够科学、激励目标短期化等问题，而导致这些问题的原因既有来自外部环境的影响、也有源自产权制度的因素。

没有哪种激励机制是万能的，不能指望寻找一种最佳模式来解决所有银行的问题。但是笔者认为，科学有效的激励导向应当是一致的，要以提升效率为目标，坚持正向激励导向为主，要以实现组织价值观与个人价值观的趋同为着力点，力求打造以优秀本土文化为根基并能融合世界先进文化成果的先进企业文化，要能够发挥引领作用。

为督促我国商业银行进一步完善激励约束机制，笔者提出：应继续引导商业银行借鉴国际良好银行的

经验和做法，坚持正向激励，结合我国国情和银行行情，探索创新符合自身实际的激励方法，提高绩效考核指标的科学性，加大激励覆盖面，强化特色激励，以纠正多重价值观偏差，真正发挥激励机制对生产要素有效配置的引领和促进作用。

第一节 中小商业银行公司治理监管

按照巴塞尔银行监管委员会和经济合作与发展组织（OECD）均认可的公司治理定义，商业银行公司治理是商业银行股东、董事会、管理层以及其他利益相关者之间的一整套关系。健康、良好、有效的公司治理是实现银行战略目标的根本保证，对银行持续科学发展至关重要。因为良好的银行公司治理有助于商业银行将外部的科学刚性监管转化为持续健康发展和严密防控风险的内在动力，有效的外部监管对商业银行公司治理建设具有催化与促进作用。为进一步提高监管有效性，推动中小商业银行^①继续向机制安排科学合理、发展稳健有序、有较高竞争力的良好银行目标迈进，监管部门需要坚持与时俱进、改革创新的原则，积极运用政策引领、准入把关、检查督导等手段，督促中小商业银行公司治理建设向“神似”、“神至”境界快速推进。近些年来，在监管部门的督导引领下，在其他有关方面的大力支持下，中小商业银行公司治理成效明显，为持续提升综合竞争力奠定了重要基础。

① 本文所称中小商业银行包括 12 家股份制商业银行和各城市商业银行、城市信用社。

一、中小商业银行公司治理建设的进展

经过多方不懈努力,我国中小商业银行公司治理建设取得了长足进步,主要表现在以下方面:

(一) 公司治理架构逐步完善

截至目前,12家股份制商业银行和130多家城市商业银行已基本建立了“三会一层”(即:股东大会、董事会、监事会和高级经营管理层)的公司治理架构;100多家中小商业银行共引进了200多名独立董事;大部分中小商业银行董事会下设了风险管理、审计、薪酬、提名等专门委员会;不少中小商业银行设立了专职监事长、引进了外部监事,监事会下设了审计、考核等专门委员会;部分中小商业银行已建立首席官制度、开始探索事业部制改革,个别银行的流程银行管理架构已具雏形。

(二) 董事会运作机制逐步理顺

一是不少中小商业银行董事会运作初步具备明晰的制度规范。如,已制定《董事会议事规则》、《董事履职尽责自律条例》、《独立董事工作制度》,以及战略发展委员会、风险管理委员会、提名委员会、关联交易委员会、薪酬与考核委员会等专门委员会的工作细则等相关制度。

二是一些中小商业银行已建立董事会决策执行情况的跟踪监督机制。如,某银行要求在每次董事会会议开始前,由高级经营管理层向董事会报告上次董事会决议的执行情况,董事会相应提出指导意见或建议,以加强对决策执行情况的跟踪督导。再如,某银行规定高级经营管理层应当向董事会报告和备案的事项达20多种,以保证董事会及时了解和掌握银行运营情况和决策执行情况。

三是部分中小商业银行已建立董事专业素质评估机制。如,某银行已开始对董事的公司治理、国内银行业务、资本市场业务、信贷业务、法律知识、会计知识、审计知识、风险管理、监管政策理解与执行等十多个方面的素质与能力进行常规性考核和评估,以提高董事的专业化程度。

(三) 董事会履职能力和成效不断提高

董事会的议事领域不断拓宽,议事层次不断提高。一些中小商业银行董事会的议事内容已经涵盖了战略发展规划、资本补充、公司治理、风险管理、内部控制、财务审计、激励约束、重大投资、对外合作、呆账核销和基本制度建设等重大事项,改变了以往存在的“提而不议、议而不决、决而不行、行而无果”的弊病。如,某银行股份制改造之后,仅一年多时间,董事会就召开了十多次会议,推动该行经营管理水平逐步提升,使得该行2007年末的监管评级由2006年的二级偏下上升到二级较好水平。

(四) 监事会的监督作用有所增强

不少银行建立了监事会议事规则、外部监事履职管理办法、监事会下设委员会工作细则等相关制度,监事会运作的规范性有所提高。部分银行还建立了监事会定期巡视制度,使监事会能够深入现场了解分支机构的运行情况,监督的有效性有所增强;部分银行规定内审稽核部门要向监事会报告工作,监事会与内审部门之间的协调联动有所强化。

(五) 管理团队结构有所优化

在有关各方的支持下,部分中小商业银行不断探索和完善内部竞聘提拔与外部公开招聘选拔相结合的高管、中管遴选机制,选聘了不少综合能力较强、专业素质较好、具体业务较熟、市场

适应性较高的高管、中管人员，团队结构不断优化。如，近3年来，中小商业银行利用战略投资者派驻和境内外公开招聘等方式，引进外籍高、中级管理人员100多人。

（六）股东结构有所改善

一是引进战略投资者工作取得重要进展。截至目前，已经有20多家中小商业银行引进了30多家境外战略投资者，中小商业银行在经营理念、管理经验、技术和产品、创新能力等方面有了新的提高。

二是股东资质不断优化。如，某银行在增资扩股过程中，对投资者资质进行严格筛选，将不合格投资者“拒之门外”。再如，某集团企业因关联关系极为复杂、无突出主业、且有不良关联交易情况等，已被有关银行要求减持股份或清退全部股份。

（七）内控管理逐步加强

大多数中小商业银行已经树立了“内控优先、制度先行”理念，内控规章制度的制定、后评价和完善工作趋于常规化，内控管理状况已纳入考核评估体系，无章可依、有章不循等现象得到较大改观。风险管控趋向专业化、精细化。部分中小商业银行在信用风险、市场风险评审方面，引入了专家论证制度，建立专门的审贷中心，对风险的识别和把控能力逐步提高。有部分中小商业银行以客户关系管理系统（CRM）为基础，改进和提高了风险定价技术与能力。不少中小商业银行通过开发违约信息通报程序等手段，强化了风险预警和提示功能。多数中小商业银行均加强了风险问责，特别是对高管的问责力度不断加大。如，2006年，某银行总行一名副行长因为一支行发生重大风险事件承担间接领导责任而受到了严肃的行政处分。

（八）激励考核有所改进

在“规模、质量、效益”综合考核的基础上，不少中小商

业银行逐步运用了经济资本管理、平衡计分卡、经济附加值等激励考核技术与方法，成效逐渐显现。如，某银行 2006 年开始运用经济资本管理方法对分支机构进行考核，经过一年多的探索实践，明显提高了风险资产回报率。有些行强化了持续考核，降低短期行为对银行的负面影响。如，大部分中小商业银行对存贷款等规模指标已经由时点数考核转变为日均数考核或者按月考核，考核激励的科学性、有效性和持续性明显提高。

（九）信息披露质量逐步提高

在监管部门的督导和引领下，大多数中小商业银行细化了信息披露要求，信息披露机制逐步完善，信息披露的及时性、全面性、准确性明显提高。据了解，在 2006 年已有超过 80% 的城市商业银行在《金融时报》等重要媒体公开披露了年报信息。

总体上看，中小商业银行公司治理“形似”已基本具备，“神似”、“神至”方面的探索也已经迈出重要步伐。

二、中小商业银行公司治理监管的探索

（一）强化董事会责任意识

为推进董事会“在其位、谋其政”，监管部门通过制定制度规范或进行监管提示等多种方式督促董事会勤勉尽责。如在《商业银行内部控制指引》等文件中明确规定董事会对银行的总体风险水平负责；在《商业银行资本充足率管理办法》中要求董事会对资本充足率管理负最终责任等。近些年来，监管部门一直推动董事会制定和完善银行中长期战略发展规划并监督执行等。

（二）完善优质股东评判标准

为将投资银行的热情转化为推动中小商业银行持续健康发展的动力之一，同时实现保护投资者利益与促进银行业稳定健康发

展的双重目标，努力推动中小商业银行引进优质股东，监管部门探索性地提出了优质股东判断的基本标准：公司现状符合现行投资入股办法的有关规定条件；主业突出、流动性强，有良好的发展前景（特别要防止出现此类尴尬现象，即：监管部门刚刚核准有关企业入股银行的股东资格，这家企业就出现经营困难甚至破产倒闭）；与银行无违规关联关系，没有多头借贷现象，负债率较为合理；派出的董事或参与银行经营管理的高管了解银行运作情况，熟悉金融知识；对银行长远发展有信心，持股锁定期在3年以上，不搞短期投机；公司集团及其子公司投资入股银行机构家数不超过有关规定，并严防违规关联交易；对老股东增持股份，也要按照股东资质的优劣程度区别对待。根据上述标准，引导和督促中小商业银行严把股东准入关，不断优化股东结构。

（三）细化合格战略投资者条件

为引导中小商业银行遵守“以我为主，为我所用”的引资原则，监管部门在中小商业银行引进合格的战略投资者方面提出了以下建议意见：符合法定条件；有金融或银行从业与管控背景；要重点考虑市场定位的互补性，管理技术、业务品牌、网络系统等的可兼容性与可对接性；能够派驻从业经验丰富、专业知识全面的董事或中高级管理人员，以利于改善银行公司治理和提升经营管理水平；投资比例符合规定；持股锁定期在3年以上。

（四）防止“一股独大”

为防止“一股独大”引发大股东侵害中小股东利益的“隧道效应”^①，降低大股东对公司治理的负面影响，按照同质同类、

① 隧道效应，最早由美国经济学家施莱弗等人提出，主要用来解释控股股东侵害小股东利益的一种行为，即控股股东通过金字塔式的股权结构和参与管理的方式，获得大大超过其股权的现金流控制权。

国民待遇等原则要求和评判标准，明确提出：战略投资者入股良好银行的持股比例不超过 20%；对高风险银行机构，投资者可适当提高持股比例，但一般应在三到五年内将持股比例压缩到规定要求或利于公司治理的合理比例以内。

（五）严防关联交易风险

为防范大股东、内部人等进行违规关联交易，监管部门制定了《商业银行与内部人和股东关联交易管理办法》、《商业银行集团客户授信管理指引》等制度，督促银行健全和完善关联交易的管理体制、机制与责任。在监管部门督导下，中小商业银行关联交易管理逐步强化，关联交易风险逐渐得到控制。如，在近几年，某银行与其股东的关联交易在近几年由 30 多亿元压缩到了 4 亿元左右，关联交易风险得到了有效化解。

（六）明确高管资质要求

为推动中小商业银行引进优秀人才，根据有效性原则，对中小商业银行法人机构高管选配除按照法律法规规定的条件以外，还提出了以下要求：规范和稳健的经营管理理念；良好的金融工作经历、经验与业绩；较强的组织能力和对重大事件（突发事件）的应急处置能力；较好的创新思路和较强的战略发展研究能力。对外籍高管，在具备良好的银行从业经历和银行管控背景的前提下，还提出了以下要求：了解中国国情；尊重中国法律；熟悉中国银行业改革发展历史；具备运用汉语进行工作能力，以促使外籍高管能更顺畅地与银行中方管理人员和广大员工沟通，增进理解与合作，增强互信和互动，提高执行力和效率。

（七）加强对高管的持续监管与培训

为督促高管有效履职，监管部门开始探索高管履职监督与评

估机制。如，监管部门通过现场走访、三方会谈等方式，对董事长、行长等主要高管人员遵守政策法规、合规经营、勤勉尽责情况等进行评估，并督促银行董事会专门委员会等机构结合任期目标对高管人员进行业绩评估。

为提升高管素质，增强其履职能力，监管部门有针对性地加强了对中小商业银行高管的培训。如，2007年，先后对股份制商业银行新任董事、城市商业银行和城市信用社新任董事和行长进行了专题培训，促使其提高把握宏观经济金融形势、熟悉监管法规政策、强化合规经营、有效管控风险的意识与能力。

（八）加大督促纠正和整改力度

为持续推动中小商业银行健全和完善公司治理，银监会自成立以来，连续数年对股份制商业银行和部分城市商业银行开展了公司治理现场检查及后续跟踪检查，并将公司治理状况作为监管评级体系的重要内容之一，近期还在深入调研的基础上下发了《进一步完善中小商业银行公司治理的指导意见》。经过多年努力，现场检查发现的中小商业银行公司治理方面的问题整改率已经达到90%左右。

（九）评估公司治理建设成效

为确保公司治理架构既“中看”又“中用”，监管部门在近些年的探索实践中始终坚持将“有效性”作为首要原则，在借鉴国际最佳做法的同时，结合我国国情和中小商业银行各行行情，试行差异化监管。如对外资为大股东的某中型商业银行，坚持按《股份制商业银行公司治理指引》，努力推进健全的公司治理架构建设，对未设或不重视监事会机制建设问题，提出了必须建立并重视这一机制建设的监管意见，并在后续监管中联动属地银监局持续跟踪督促其落实这一监管意见。从实践看，监事会在