

中国银监会政策研究局 ◎ 译

Principles
for the
Supervision
of Financial
Conglomerates

金融集团 监管原则

- 联合论坛
- 巴塞尔银行监管委员会
- 国际证监会组织
- 国际保险监督官协会

 中国金融出版社

中国银

金融集团监管原则

(2012年版)

联合论坛

巴塞尔银行监管委员会

国际证监会组织

国际保险监督官协会



中国金融出版社

责任编辑：王雪珂

责任校对：李俊英

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

金融集团监管原则 (Jinrong Jituan Jianguan Yuanze) / 中国银监会政策研究局译. — 北京：中国金融出版社，2014.1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7193 - 7

I. ①金… II. ①中… III. ①企业集团—金融公司—金融监管—研究
IV. ①F831.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第254777号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010) 63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 155毫米×227毫米

印张 11.25

字数 150千

版次 2014年1月第1版

印次 2014年1月第1次印刷

定价 25.00元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7193 - 7/F.6753

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

金融集团的优势在于可以实现范围经济并分散风险，但由于金融集团经营范围广、组织结构复杂、涉及未受监管实体等，会带来“大而不能管”或“太复杂而不能管”的问题。因此，无论是对其自身的风险管控，还是对金融监管，都带来了很大挑战。全球金融危机以来，如何对金融集团加强监管，防止风险传染，成为各国金融监管部门尤其关注的问题。

《金融集团监管原则》（以下简称《原则》）是联合论坛发布的具有广泛适用性的金融集团监管国际标准。1999年，联合论坛首次发布了由8个文件组成的1999年版《原则》，为各国实施对金融集团的监管提供参考。此次国际金融危机发生后，针对危机中所暴露出的金融集团监管方面问题，联合论坛着手对《原则》进行修订，于2012年9月发布了2012年版《原则》。2012年版《原则》系统概括了金融集团监管的良好做法，提出了金融集团监管的基本框架，为各国政府、标准制定机构和监管机构提供了更为全面深入的金融集团监管原则，也为完善我国金融集团监管提供了重要参考。

一、《金融集团监管原则》的历史沿革

联合论坛成立于1996年，由巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织、国际保险监督官协会组织联合设立，致力于研究

涉及银行、证券、保险监管共同面临的问题和金融集团监管问题。1999年，联合论坛发布了8个专题文件，即《资本充足性原则》、《对资本充足性原则的补充》、《适宜性原则》、《监管信息共享原则的框架》、《监管信息共享原则》、《关于监管协调员的报告》、《监管调查问卷》、《集团内部交易及其风险敞口原则》、《风险集中原则》。上述文件共同构成了金融集团监管的基本框架，即1999年版原则。其内容主要涉及以下问题：一是金融集团资本充足性评估方法，包括资本重复计算的认定；二是监管机构之间信息共享；三是监管机构之间的合作；四是对金融集团管理层、董事和主要股东的履职评价；五是对风险集中度、集团内部交易及其风险敞口的审慎管理与控制。此后，联合论坛继续对金融集团监管的一些具体问题进行调查研究，并发布了相应的研究报告。如2001年《不同行业的资本监管比较》、2003年《关于操作风险在不同行业间的转移问题》、2006年《金融集团流动性风险管理》、2009年《关于特殊目的实体的报告》、2010年《关于风险加总方法新进展的报告》、2012年《关于金融集团内部支持措施的报告》等。

此次全球金融危机发生后，联合论坛对危机中所暴露出的金融集团监管方面的问题进行了反思。在2009年进行的对1999年版《原则》执行情况的内部评估报告（以下简称《内部评估》）中，建议对1999年版《原则》进行更新和完善。2010年1月联合论坛发布《对金融监管性质和范围差异的审议报告》（以下简称《审议报告》），总结了金融危机中金融集团监管的经验和教训，再次提出对1999年版《原则》进行评估和扩充。根据《内部评估》和《审议报告》的建议，联合论坛于2011年成立了《原则》修订工作组，对1999年版《原则》进行更新和完善。银监会作为《原则》修订工作组成员，积极参与修订工作，提出的许多

意见和建议得到了采纳。2012年9月，联合论坛正式发布2012年版《原则》。

二、2012年版《原则》的主要内容

2012年版《原则》体现了危机发生后国际社会加强金融集团监管的共识，提出了监管权力和授权、监管责任、公司治理、资本充足性和流动性要求、风险管理五个方面共29条原则，以完善金融集团的监管制度，弥补此次国际金融危机中暴露出的有关金融集团监管的问题。2012年版《原则》认为金融集团经营范围广且跨越不同行业，集团组成既包括受监管的机构，也包括不受监管的机构（如特殊目的实体和不受监管的控股公司），与单个银行的监管相比，金融集团监管面临更为复杂的风险。针对以上难点，《原则》强调了金融集团监管需要着重解决的三个方面的内容：一是资本的重复计算，如双倍和多倍杠杆；二是集团风险，如风险传染、集中度风险、管理复杂程度、利益冲突等；三是监管套利。

与1999年版《原则》相比，2012年版《原则》主要对以下内容作出了规定：

第一，强调应有明确清晰的程序和特定监管者负责金融集团层面监管，并确保监管者具有必要的授权和资源。《原则》指出，在很多情况下，集团层面监管者就是那些有能力进行并表监管或者负责集团中最主要业务监管的监管机构。对于由谁来充当金融集团的监管者，主要取决于各国不同的国情，并不需要有一统一的监管当局。《原则》明确监管法律框架应授予监管当局进行全面集团监管所必要的权力、独立性和资源。监管当局应针对金融集团建立、实施和保持全面的、风险为本的最低审慎监管标准框架。

第二，针对金融集团组织结构的复杂性，提出新的高层次公司治理准则，强化董事会责任和全面一致的治理架构。《原则》在公司治理方面强调了三个“一致性”的要求：监管者应确保金融集团内部建立全面一致的治理架构；监管者应尽可能保证金融集团的组织管理架构与集团的总体战略和风险轮廓相一致；金融集团控股公司董事会应保证集团的战略和风险偏好在集团各机构（包括不受监管的机构）中得以一致执行。《原则》还明确指出公司治理的最终责任由金融集团董事会承担，并对集团的薪酬政策提出了新的监管原则。

第三，突出了对资本双重或多重计算、过度杠杆等资本充足评估问题的监管原则，要求集团建立良好的资本和流动性管理政策程序。《原则》指出资本规划应针对所有可能需要资本覆盖的实质性风险，包括表内和表外风险、受监管和不受监管实体的风险在内，且应在风险加总的基础上进行资本管理。集团母公司应恰当一致地识别、计量、监测和管理集团体系的流动性风险，确保母公司和各附属机构的流动性充足，以满足正常和压力时期的融资需求。

第四，明确要求金融集团应具有独立、全面且有效的风险管理框架，强调风险加总和集团层面压力测试。在完善1999年版《原则》中风险集中度、内部交易具体监管准则的基础上，2012年版《原则》着重提出了三个方面的新原则：监管者应要求集团以审慎态度加总其所面临的风险暴露，防止风险传染、过度杠杆、监管套利等“集团风险”；集团应对其主要的风险来源定期进行集团层面的压力测试和情景分析；监管者应要求包括特殊目的实体在内的所有表外活动，在适当的情况下纳入集团范围的有效监管之下。

三、《金融集团监管原则》有助于提升我国银行集团并表管理能力和并表监管有效性

2005年、2007年、2008年国务院先后批准商业银行投资基金管理公司、金融租赁公司、信托公司以及保险公司试点工作。截至2013年8月末，我国共有18家商业银行投资设立了14家基金管理公司、15家金融租赁公司、4家信托公司、7家保险公司、5家投资银行和3家消费金融公司。我国银行集团综合化经营试点稳步实施，综合化经营的广度和深度不断拓展，对银行集团提升综合金融服务能力起到了很好的促进作用。但是，风险管控的难度也大大增加，而不审慎的综合化经营也会给银行集团带来更大的风险。如何提升银行集团并表管理能力，是监管机构和银行集团需要不断探索和实践的课题。

随着银行集团业务结构、组织结构和风险特征的日趋复杂，进一步提升并表监管能力，已成为银监会加强监管的重点工作之一。2008年，银监会制定并颁布了《银行并表监管指引（试行）》，完善了并表监管制度和工具，持续推进银行集团并表管理能力的现场检查，加强对银行集团非现场风险评估。在不断强化并表监管能力建设的同时，银监会对金融集团监管的国际经验一直在进行跟踪研究。2012年4月，银监会派员参加《原则》修订工作组，积极参与《原则》的修订和实施工作，并陆续编译了联合论坛有关报告，组织业界讨论研究、借鉴有关工作成果。例如，我们提出银行集团的风险加总并非仅仅是为了得到确定的数值来表示相关性和总体风险，更主要是为了掌握集团内部风险之间的传导渠道，了解附属机构与集团风险相互之间的影响，从而有效地控制风险；我们强调要打造良好的银行集团并表风险管理体系，需要将风险管理紧密嵌入业务流程的每一个环节，使风险

管理能够全面覆盖到集团及附属机构产品、市场、渠道等业务各个方面。这既需要从上到下的指引和控制，也需要从下到上的反馈和报告；我们认为由于风险相关性和实现协同效应的需要等，对于附属法人实体，银行集团要保证对他们的集中控制力，通过现代化的组织结构和管理工具，传导管理目标和管理意图。

2012年版《原则》系统总结了新的全球经济金融环境下金融集团监管的基本原则，将为监管实践工作提供有力的工具和依据，对于我国实施一系列的并表监管工作和提高并表监管有效性具有积极的意义。为增强银行业监管人员和从业人员对国际监管标准的了解和掌握，银监会对2012年版《原则》进行了全文翻译，现予以出版，供业界研究与讨论。银监会也将继续跟踪、借鉴金融集团监管的国际经验，不断完善银行集团并表监管标准和政策工具，努力提升我国银行集团并表监管能力，维护我国银行业安全稳健运行。



中国银行业监督管理委员会副主席

2013年12月

目 录

一、背景	1
二、目的	4
（一）监管权力和授权	5
（二）监管责任	5
（三）公司治理	5
（四）资本充足性和流动性	6
（五）风险管理	6
三、适用范围	8
（一）未受监管实体（Unregulated entities）	9
（二）监督检查（Supervisory oversight）	10
四、术语解释	11
五、具体原则	13
（一）监管权力和授权	13
原则1. 全面的集团范围监管	13
原则2. 合作和信息共享	14
原则3. 独立性和问责	15
原则4. 监管资源	16
（二）监管责任	16
原则5. 集团层面监管机构	17
原则6. 监管合作、协调和信息共享	18
原则7. 审慎标准和范围	20

原则8. 监测和监管	21
原则9. 监管工具及实施	22
(三) 公司治理	23
原则10. 金融集团的公司治理	23
原则11. 金融集团的架构	25
原则12. 董事会成员、高管人员及重要部门 关键人员的适当性 (suitability)	27
原则13. 金融集团母公司董事会职责	28
原则14. 金融集团的薪酬机制	30
(四) 资本充足性及流动性	31
原则15. 资本管理	32
原则16. 资本充足性评估与集团范围风险	33
原则17. 资本充足性评估与双重或多重杠杆效应	34
原则18. 资本充足性评估与过度杠杆、母公司发债注资 子公司等问题	35
原则19. 资本评估与集团内部资本转移限制	36
原则20. 流动性	37
(五) 风险管理	39
原则21. 风险管理框架	39
原则22. 风险管理文化	40
原则23. 风险容忍度和风险偏好政策	41
原则24. 新业务	42
原则25. 外包	43
原则26. 压力测试和情景分析	43
原则27. 风险加总	45
原则28. 风险集中度、集团内部交易及其风险敞口	45
原则29. 表外业务	46
附件1 1999年版《原则》与2012年版《原则》的具体差别	48
附件2 联合论坛《金融集团监管原则》工作组人员名单	66

一、背景

2007年爆发的金融危机凸显了金融集团在维护全球和地区经济稳定中的重要地位。金融集团经营范围广、构成复杂，涉及受监管实体和未受监管实体（如特殊目的公司和未受监管的控股公司），给分业监管带来很大挑战。危机显示，现有监管未能全面覆盖金融集团的所有经营活动，也未能准确评估上述活动给金融体系带来的影响和成本。

联合论坛先后在1999年2月和12月发布报告，提出金融集团监管的基本框架（以下简称1999年版《原则》）^①。1999年版《原则》主要解决以下问题：（1）金融集团资本充足性评估方法，包括资本重复计算的认定；（2）促进监管机构之间信息共享；（3）监管机构之间的合作；（4）对金融集团管理层、董事和主要股东的履职评价；（5）对风险集中度、集团内部交易及其风险敞口的审慎管理与控制。

联合论坛在2009年进行的对1999年版《原则》执行情况的内部评估（以下简称《内部评估》）和报告中，建议对1999年版《原则》进行更新和完善。2010年1月联合论坛发布《对金融规制性质和范围差异的审议报告》（以下简称《审议报告》）^②，总结了金融危机中金融集团监管的经验和教训，再次提出对1999年版《原则》进行后评估和扩充，得到金融稳定理事会（FSB）的支持。

① 联合论坛文件摘要. 1999年发布报告汇编[2001]. www.bis.org/publ/joint02.htm.

② www.bis.org/publ/joint24.htm.

《内部评估》建议对1999年版《原则》的修订主要包括：资本充足性、风险集中度及集团内部交易等内容，以反映行业的发展趋势；建议金融集团监管更加关注特殊目的实体^①和金融集团的控股公司，并对“适宜性原则”进行更新完善，以覆盖公司治理方面更多的内容。

《审议报告》列举了金融集团监管的一系列问题^②，认为如果这些问题得到解决，将改进金融集团监管。报告建议所有的金融集团，特别是那些跨境经营的金融集团，应纳入监管范围；监管要覆盖金融集团的所有行为和风险，包括对集团层面风险有重大影响的各附属机构（受监管实体和未受监管实体）的风险。报告还指出应弥补监管漏洞并防止监管套利。

根据《内部评估》和《审议报告》的建议，2012年《金融集团监管原则》（以下简称2012年版《原则》）对1999年版《原则》进行了更新和完善。

2012年版《原则》吸收了近期联合论坛的上一层委员会（巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织和国际保险监督官协会组织）在国际金融监管方面的最新成果。以上委员会认为应将金融集团监管的关注点集中在三个方面：（1）发现并纠正资本的重复计算，如双重和多重杠杆效应；（2）评估集团风险，包括风险传染、集中度、管理复杂程度、利益冲突等；（3）减少监管套利。

① 关于特殊目的实体的报告. 联合论坛. [2009-09]. www.bis.org/publ/joint23.pdf.

② 《审议报告》指出1999年版《原则》应在以下几方面进行更新：（1）确保《原则》考虑自1999年以来行业框架及金融市场的新变化；（2）应对金融集团的业务和风险实行更有效的监测，尤其是对于跨境行为，以及当金融集团的业务部分受到监管、部分未受到监管时；（3）为加强金融集团监管奠定基础，尤其当金融集团或其组成机构具有系统重要性时；（4）促进跨业跨境监管机构间的合作协调；（5）明确各国（地区）监管机构对于金融集团内各实体风险的监管责任和权力；（6）确保金融集团结构透明，与其业务规划一致，且不妨碍稳健风险管理；（7）尽可能提供可靠、有效的监管行动选择，以应对或避免危机发生。参见www.bis.org/publ/joint24.pdf。

需要指出的是，2012年版《原则》支持20国集团（G20）提出的金融改革计划。这个计划要求通过更有效的监管来强化全球金融体系^①。

^① 2010年6月26-27日举行的20国集团（G20）多伦多峰会公报指出：“我们已经通过强化审慎监管、促进风险管理、提高透明度和加强国际合作巩固全球金融体系。第二支柱是有效监管。我们一致认为新的、更强有力的规则必须配以更有效的监管。我们向全球金融稳定理事会（FSB）分配了以下任务：在与国际货币基金组织（IMF）磋商的基础上，向2010年10月的财政部长和中央银行行长会议提出强化监管的建议，尤其是明确监管机构的授权、能力与资源，以及前瞻性地识别、处置风险，包括早期干预的特别授权。”

二、目的

联合论坛发布2012年版《原则》的目的是为各国政府、标准制定机构和监管机构提供一套国际公认的金融集团监管原则，支持对金融集团特别是国际活跃金融集团的持续有效监管。联合论坛致力于缩小监管差异，消除监管“盲点”，并确保源自未受监管金融业务和机构的风险得到有效监管。2012年版《原则》应当以适当的方式应用于对已有风险的监管，并至少应适用于对大型国际活跃金融集团的监管。

2012年版《原则》对1999年版《原则》的重要更新主要表现在对以下几个方面提供指引：一是政策制定者应赋予监管机构必要的权力、授权和资源，确保监管机构能够对金融集团实施集团范围（group wide）的全面监管（参见监管权力和授权部分）。二是监管机构应通过集团范围的监管（参见监管责任部分），确保金融集团具备稳健的公司治理、资本、流动性和风险管理框架（参见公司治理、资本充足性及流动性、风险管理部分）。

2012年版《原则》的结构安排便于各国（地区）监管机构在不同的法律框架下持续实施《原则》并对实施效果进行后评估。

2012年版《原则》在许多方面都以1999年版《原则》为基础，具体分为五个部分。它们都建立在经修订的、更广泛的金融集团定义的基础上。同时，为适应不同国家（地区）的不同金融集团的结构情况，《原则》采用非描述性的、更灵活的方法对金融集团进行监管。

（一）监管权力和授权

1999年版《原则》针对金融集团受监管金融机构的监管，重点在于监管信息共享与协作（参见监管责任部分）。

2012年版《原则》针对政策制定者和监管机构，设立了新的高级别原则。该要求可以看作是实施集团范围有效监管的先决条件。新《原则》强调建立清晰的法律框架，赋予监管机构必要的权力、授权和资源，确保其能够独立或与其他监管机构协作，全面行使金融集团范围监管职责。全面的金融集团范围监管应特别能获得源自集团内未受监管实体（包括未受监管的集团母公司）的风险信息，并且应有能力在必要时采取监管纠正措施。

（二）监管责任

1999年版《原则》针对金融集团受监管金融机构的监管，提出一套监管信息共享原则；为如何确定一个（或多个）协调机构提供指导；并且对于紧急和非紧急情况下协调机构的责任和角色^①提出一系列要求。

2012年版《原则》重申监管合作、协调和信息共享的重要性，强调确认集团层面（group level）监管机构的重要性。该监管机构的职责是专注于集团层面的监管并促进相关监管机构之间的合作。新《原则》对监管机构在执行最低审慎标准、监管金融集团活动及必要时采取纠正措施等方面的责任和角色提出了更高要求。

（三）公司治理

1999年版《原则》对公司治理的要求仅限于“适宜性原则”

^①《监管信息共享原则》（1999年2月），<http://www.bis.org/publ/bcbs47c9.pdf> 和<http://www.bis.org/publ/bcbs47c10.pdf>，《协调员论文》（1999年2月），<http://www.bis.org/publ/bcbs47c11.pdf>。

（fit and proper principles）^①，并未涉及更广泛的公司治理问题。

2012年版《原则》重申上述原则的重要性，对金融集团相关管理、控制人员的“适当性”（即履职能力）提出更高要求。新《原则》通过一系列高标准要求，确保金融集团建立健全公司治理框架。这些要求涉及金融集团的组织架构、董事会和高管层职责、利益冲突的处理、薪酬政策等内容。

（四）资本充足性和流动性

1999年版《原则》明确了金融集团资本充足评估的技术方法和要求，便于监管机构对集团范围资本充足性（capital adequacy）进行评估，并识别资本的双重和多重计算^②。

2012年版《原则》在1999年版《原则》的基础上进一步指出在资本评估中充分考虑各类风险的重要性。新《原则》强调监管机构在集团层面资本充足评估中的作用，指出应充分考虑未受监管的机构、业务及其给受监管实体带来的风险。

2012年版《原则》提出了有关资本管理的新的高级别原则。这些要求为监管机构及集团内部资本规划流程（capital planning process）提供指引，确保金融集团在整个集团范围内建立健全和实施稳健的资本管理政策。集团内部资本规划流程以良好的董事会和管理层决策、压力测试和情景分析以及充分的内部控制为基础。

2012年版《原则》引入了流动性评估与管理的新要求。新《原则》为监管者提供指引，以确保金融集团准确计量并恰当管理流动性风险，从而满足集团各层面在正常条件及压力情景下的融资需求。

（五）风险管理

1999年版《原则》为监管机构提供指引，以促进金融集团对集团

①《适宜性原则》（1999年2月），<http://www.bis.org/publ/bcbs47c4.pdf>。

②《资本充足性原则》（1999年2月），<http://www.bis.org/publ/bcbs47ch2.pdf>。