

中英文全本

Principles for Enhancing Corporate Governance

加强银行 公司治理的原则



巴塞尔银行监管委员会 2010年10月

Basel Committee on Banking Supervision October 2010

◎ 中国银监会办公厅 译

加强银行公司治理的原则

(巴塞尔银行监管委员会 2010 年 10 月)

中国银监会办公厅 译

责任编辑：胡同捷

责任校对：刘 明

责任印制：毛春明

图书在版编目 (CIP) 数据

加强银行公司治理的原则 (Jiaqiang Yinhang Gongsì Zhìlì de Yuánze) / 巴塞尔银行监管委员会著; 中国银监会办公厅译. —北京: 中国金融出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5794 - 8

I. ①加… II. ①巴…②中… III. ①银行—经济管理—研究 IV. ①F830. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 261921 号

出版 **中国金融出版社**

发行

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 保利达印务有限公司

尺寸 133 毫米 × 210 毫米

印张 5.375

字数 100 千

版次 2011 年 2 月第 1 版

印次 2011 年 2 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5794 - 8/F. 5354

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

公司治理是银行永续发展之基石

(代序)

中国银监会主席 刘明康

公司治理源于所有权与经营权的分离，用以解决所有者、经营者之间的矛盾与利益冲突，确保公司永续发展和实现价值最大化，其核心是有效激励与约束机制建设。银行业公司治理遵循普适规则，又具有自身特征，表现为：一是高杠杆性，及由此导致经营上的高风险；二是高不对称性，即银行与社会、客户及交易对手间的信息不对称；三是高关联度，主要是银行与股东间的关联关系、银行与社会经济的高关联性；四是对经营失败的低容忍度，银行失败的后果将是灾难性的。

金融机构公司治理缺陷亦是导致本轮国际金融危机的重要原因之一：董事会履职失效和管理层过度逐利，致使激励机制失衡；资本市场和银行体系缺乏防火墙，导致风险在不同市场间快速扩散；复杂而不透明的银行结构以及银行治理失效。如将这些问题厘清溯源后，均能找到公司治理结构上的缺失结点。

中国银监会一贯重视银行业公司治理建设，在改进银行公司治理方面作出了积极贡献。一是推动国有商业

银行完成股份制改造。2003 年以来，在国务院的统一指导下，银监会积极推动国有商业银行相继完成注资、股改、引进战略投资者、境内外上市等工作，国有商业银行治理结构发生明显变化。股东大会、董事会、监事会和高级管理层等治理架构已经建立；股东大会、董事会和监事会决策程序和规则进一步完善，运作更加规范，董事会在治理中的作用得到增强；内部监督机制加强，跨地区垂直管理的内部审计框架初步建立；透明度提高，信息披露力度加大。二是分机构制定各类银行业金融机构治理指引。2004 年，银监会根据国有商业银行改革的需要，出台了《关于中国银行、中国建设银行公司治理改革与监管指引》，随后扩展至全部国有商业银行。同时，对中小商业银行、农村金融机构、外资银行和非银行金融机构分别制定公司治理监管法规，从董事会尽职、董事履职、治理架构等方面规范加强各类银行业金融机构的公司治理行为。三是建立用于评估商业银行公司治理的量化指标，从而扩展了银行公司治理的内涵。指标包括三大类七项，即总资产净回报率、股本净回报率、成本收入比等经营绩效类指标；不良贷款率为主的资产质量类指标；资本充足率、大额风险集中度、不良贷款拨备覆盖率等审慎经营类指标。四是加强对银行薪酬制度的监管。结合国际上对薪酬机制的全面反思，吸取金融危机教训，银监会及时出台了商业银行薪酬机制监管指引，推动商业银行建立完善业绩考核和

薪酬确定、分期支付等与风险挂钩的科学激励机制。

根据我们的体会，良好银行公司治理至少应包括六个要素：健全的组织治理架构，清晰的职责边界，明确的决策规则和程序，有效的激励和监督机制，信息披露和透明度，以及合理的社会责任。当然，受中国经济转型与商业银行发展阶段等内外因素影响，我国商业银行公司治理仍有诸多问题。包括：股权结构与股东资质不合理，大股东或内部人控制并存；各治理主体间权力制衡失效，银行自身及其董事会、监事会和独立董事独立性不强；董事会成员缺乏必要经验和信息，战略决策、风险管理能力不足；薪酬等激励机制未与银行风险有效衔接。这些都是下一步银行公司治理建设之重点。

2009年3月，中国银监会正式加入巴塞尔银行监管委员会，全面参与国际银行业监管规则制定。我们相继参与了银行资本定义与监控、银行公司治理、流动性等多项国际银行监管标准制订工作，主动反映我发展中大国之诉求，体现了我银行业之利益。巴塞尔委员会曾于1999年和2006年先后两次颁布关于加强银行公司治理的文件，这次修订后产生的《加强银行公司治理的原则》（以下简称《原则》）是第三个版本，也是国际银行公司治理的最新准则，已于2010年10月4日正式对外发布。与前两个版本相比较，《原则》有以下几点变化：一是更加突出董事会在公司治理中的作用，强调由董事会负责审议监督银行的风险策略；二是增加对风

险管理的要求，要求银行将风险管理渗透到公司治理的各个方面；三是增加对银行员工薪酬的制度安排，要求由董事会监督薪酬体系的设计运行；四是首次提出对银行复杂结构及复杂产品的治理要求。

《原则》是巴塞尔委员会针对国际金融危机所暴露出的深层次问题，提出的改进和加强国际银行业公司治理的原则和措施，旨在对有关公司治理机制问题予以反思，并期望作出治理机制上的前瞻安排，以防范危机再度发生。《原则》包含以下主要内容：一是董事会要能够对银行承担总体责任并监督管理层；二是高管层确保银行经营行为符合董事会的商业战略设想与风险偏好；三是银行通过设立风险管理体系以持续识别与监控风险；四是确保员工薪酬安排要体现风险情况；五是董事会、高管层必须了解银行的复杂结构和产品；六是需提高对利益相关方、市场参与者的透明度。

《原则》制定过程中，中国银监会合理表达了自身关切和利益诉求，对新兴市场国家及中小银行更为突出的治理缺失、控股股东控制、风险管理缺失及重要人员任职审查等问题提出了意见，建议约束绝对控股股东行为，更加重视风险管理部门的地位和意见，以及清晰界定银行董事会主席和首席执行官之间的职责分工。同时，针对西方许多金融机构出现的大量行为失范和道德底线被突破现象，我们提出关于加强操守及价值规范的要求，督促董事会、高级管理层和其他员工保持并遵守

较高要求的职业道德操守，这些意见大多被采纳。

《原则》代表了国际银行业公司治理改革方向，也将对我国银行业带来深刻影响。“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源。”我国银行业要实现长治久安，必须在借鉴和吸收全人类智慧的基础上，结合我国国情，标本兼治，不断优化我国银行业公司治理建设，唯有如此，才能在激烈的国际竞争中立于不败之地。

目 录

一、引言	1
二、银行公司治理概述	9
三、稳健公司治理原则	13
（一）董事会行为	13
（二）高管层	27
（三）风险管理和内部控制	27
（四）薪酬	41
（五）复杂或不透明的公司架构	44
（六）信息披露和透明度	49
四、监管机构的作用	51
五、营造支持稳健公司治理的环境	56
加强银行公司治理的原则（英文版）	59
巴塞尔银行监管委员会公司治理工作组名单	159
后记	161

一、引言

1. 鉴于银行在一个经济体中承担重要的金融媒介职能，公众和市场对银行公司治理缺陷可能引发的任何问题都高度敏感，因此公司治理不仅与单体银行机构密切相关，也与作为一个整体的全球金融体系密切相关，应对其建立相应的监管指引。

2. 巴塞尔银行监管委员会^①（以下简称巴塞尔委员会）一直致力推动银行业机构稳健公司治理的实践，1999年发布了第一份公司治理指引，并于2006年进行修订。^②巴塞尔委员会公司治理原则旨在帮助各国银行监管机构，为其推动所辖银行业机构稳健公司治理的实践以及银行自

① 巴塞尔银行监管委员会为银行监管事务提供了定期合作的论坛，旨在推动和加强全球的监管实践和风险管理实践。委员会成员包括阿根廷、澳大利亚、比利时、巴西、加拿大、中国、法国、德国、中国香港特别行政区、印度、印度尼西亚、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、俄罗斯、沙特阿拉伯、新加坡、南非、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。委员会通常在位于瑞士巴塞尔的国际清算银行召开会议，常设秘书处也设在该行。

② 参见《加强银行公司治理》，巴塞尔银行监管委员会，1999年9月和2006年2月，网站链接 www.bis.org/publ/bcbst122.htm。

身改进公司治理提供参考。

3. 巴塞尔委员会 2006 年修订的公司治理原则借鉴了世界经合组织（OECD）2004 年发布的公司治理原则^①，OECD 的公司治理原则确立已久且广为接受，旨在帮助各国政府评估、改进本国的公司治理框架，并为金融市场的监管者和参与者提供指导^②。

4. OECD 公司治理原则将公司治理定义为“公司管理层、董事会、股东及其他利益相关者之间的各种关系”。公司治理还通过明确公司经营目标以及制定实现这些目标和监督执行的措施形成组织框架。稳健的公司治理应提供合理的激励机制，促使董事会和管理层以实现公司及股东利益为目标，同时促进有效监督。建立有效的治理体系对于单个公司（或集团）和一国经济整体而言均在一定程度上有助于增进信心，这对于市场经济的稳健运行极有必要。

5. 巴塞尔委员会 2006 年公司治理指引重点关注公司治理的主要事项，包括：

① 参见《OECD 公司治理原则》，2004 年 4 月修订，原文件于 1999 年 6 月发布，网站链接 www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf。《OECD 公司治理原则》是金融稳定理事会对金融体系稳健性评估的十二项关键性准则中的一项。

② OECD 在其 2003 年发布的《各地区公司治理圆桌会议总结报告》文件的附录中列出了公司治理相关术语表可供参考，网站链接 www.oecd.org/dataoecd/19/26/23742340.pdf，但各个国家和地区实际采用的术语可能存在差异。

- 董事会应适度参与审查银行经营战略；
- 银行内部的职责边界应清晰界定并得到有效执行；
- 薪酬政策应与银行长期目标相符；
- 透明度不足的经营活动所产生的风险须得到充分管理。

6. 巴塞尔委员会 2006 年公司治理指引公布后，陆续发生过一些公司治理失效的事件，不少问题在 2007 年中爆发的金融危机中暴露^①，比如董事会对高管层监督不足、风险管理不充分、银行组织架构和经营活动过于复杂或不透明。在此背景下，巴塞尔委员会决定对 2006 年公司治理指引重新审订，并进一步强调银行和监管机构采纳这些原则的重要性，以确保其得到有效实施^②。巴塞尔委员会认为以下领域需着重关注：

(1) 董事会行为

- 董事会应积极对银行总体负责，包括对其业务经营、风险战略、组织架构、财务稳健和治理负责，同时应

① 主要的全球金融服务企业所暴露的这些缺陷有不少已在高层监管者集团 2008 年 3 月发布的《最近市场动荡中风险管理做法观察》报告以及 2009 年 10 月发布的《2008 年全球银行危机中汲取的风险管理教训》后续报告中列出，网站链接 www.newyorkfed.org/newsevents/news/banking/2008/rp080306.html，www.newyorkfed.org/newsevents/news/banking/2009/ma091021.html。

② OECD 已根据金融危机的经验教训对其原则进行了补充。参见《公司治理与金融危机：结论与推动原则实施的良好新做法》，2010，网站链接 www.oecd.org/dataoecd/53/62/44679170.pdf。

对高管层实行有效监督。

- 为实现这些职责，董事会应：

- 保持决策行为稳健客观，董事会整体及董事个人均具备并保持相应的资质和能力；

- 董事会自身运作应遵循稳健治理的行为准则；

- 拥有合格、健全、独立的风险管理和内控部门的支持并对其实行有效监督。

(2) 高管层

- 高管层应在董事会的指导下负责确保银行业务经营与董事会通过的经营战略、风险容忍/偏好^①和政策相符。

(3) 风险管理和内部控制

- 银行应设立风险管理部门（大型银行和国际活跃银行还应设立首席风险官或类似职位）、合规部门和内审部门，并确保其获得充分的授权、地位、独立性、资源保障和向董事会报告的路径；

^① 有的银行和监管机构采用“风险容忍”的提法来表述银行愿意接受的风险水平，有的则采用“风险偏好”的提法用以说明银行事前愿意接受（风险偏好）的风险限额和银行追求风险偏好过程中的实际风险限额（风险容忍）之间存在差别。风险偏好的提法表示更为前瞻或更宽泛视角的可接受风险，而风险容忍则更直接地表示银行愿意接受的特定风险。考虑到监管机构或银行并未就这一定义达成共识，因此本文件采用了“风险容忍/偏好”的提法。

一、引言

- 应在集团层面和单个实体层面持续对风险进行识别、评估和监测；
- 应设立机制安排和运作有效的内控体系；
- 银行的风险管理、合规和内控框架的严密程度应根据银行风险状况（包括其成长状况）和外部风险环境的变化及时完善；
- 有效风险管理要求银行内部就风险进行及时坦率的沟通，包括组织内部的交流和向董事会、高管层的报告。

(4) 薪酬管理

- 银行应全面实施金融稳定理事会（FSB，原金融稳定论坛）的《稳健薪酬原则》及其《执行标准》^① 或各国具体适用的与金融稳定理事会薪酬原则和执行标准保持一致的规定。

(5) 复杂或不透明的公司架构

- 董事会和高管层应了解、掌握并指导银行的总体治理架构及其演变，确保组织架构（以及此结构下形成的实体）合理，不会产生过度或不合理的复杂性；

^① 参见金融稳定论坛《稳健薪酬原则》，2009年4月，以及《稳健薪酬原则执行标准》，2009年9月，网站链接 www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904b.pdf, www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925c.pdf。

- 高管层和（或）董事会应掌握任何可能影响透明度的架构安排的实际动因，这些架构安排可能产生的特殊风险并积极寻求对已识别风险的缓释措施。

（6）信息披露和透明度

- 透明度建设是推动重视和实施稳健公司治理主要原则的一项工具。

7. 本文件旨在帮助银行业机构^①完善其公司治理框架，帮助监管机构评估银行公司治理框架的质量，但并未试图在各国现有的法律法规、监管规定和各项准则之上建立新的监管框架。各国采用的公司治理标准也应相应地符合适用的本国法律法规、监管规定及各项准则。各国监管机构可以对本国适用的公司治理管理框架和标准进行定期审查，确保与巴塞尔委员会的指引保持一致。

8. 贯彻执行本文件所确定的公司治理原则应与银行及其所属集团的经营规模、复杂程度、组织架构、经济意义及风险状况相符。巴塞尔委员会了解到，一些国家认为采用特定法律框架和标准（比如对公开上市公司）或会计审计标准比本文件确定原则更为全面、规范作用更强。这些框架和标准往往专门适用于规模较大或公开上市的银

^① 本文件中所称的“银行”和“银行业机构”，通指银行、银行控股公司或银行监管机构按照本国适用法律认定为属于银行母国监管机构监管的银行集团的其他公司。本文件不区分“银行”和“银行业机构”，除非另行说明或根据上下文明确注释。

一、引言

行或金融机构。

9. 2007 年爆发的金融危机中暴露的许多公司治理缺陷不仅存在于银行部门，在保险部门也同样存在。因此，巴塞尔委员会与国际保险监督官协会（IAIS）进行了协调，后者正根据金融部门的新近发展情况对保险监管核心原则包括公司治理原则展开评估。双方致力于就监督各自领域原则稳健实施情况加强协调合作。

10. 本文件重申了 OECD 公司治理原则的关键要素，同时旨在为不同法律和监管体系国家（包括巴塞尔委员会成员国和非成员国）各类银行的董事、高管人员和监管机构的行动提供指导。尽管就上市公司而言，公司治理的一个基本问题是有效股东权利，但这个问题已在 OECD 原则中解决，因此并不是本指引的首要关注点。

11. 本文件所确定的原则适用所有国家（无论其是否采用巴塞尔新资本协议 II^①），巴塞尔委员会在发布新资本协议 II 时即已认识到稳健公司治理的重要性。因此，每家银行的董事会和高管层均有义务在掌握本机构风险状况的同时推进稳健的公司治理。

12. 本文件所指的公司治理结构由董事会和高管层组

① 2009 年 7 月，为解决银行公司治理和风险管理做法中的主要缺陷，巴塞尔委员会对新资本协议 II 框架进行了完善，包括加强了第二支柱标准，即监管审查程序。参见《完善新资本协议 II 框架》，巴塞尔委员会，2009 年 7 月，网站链接 www.bis.org/publ/bcbs157.htm。

成。巴塞尔委员会认识到，各国关于董事会和高管层职能的法律框架和监管框架存在较大差异。部分国家采取双层制治理结构，由独立的监事会承担董事会的监督职能，但无执行职能；而在采用单层制治理结构的其他国家，董事会的作用则更为全面；还有一些国家则已经或正在禁止执行董事在董事会任职或控制其数量，以及（或）要求董事会和董事会专业委员会负责人须由非执行董事担任。考虑到这些差异，本文件并不提倡具体的董事会结构，文件中所采用的董事会和高管层的概念仅用于泛指银行内部承担监督管理职能的组织，应根据各国相关法律进行解释。考虑到各国公司治理结构的差异，本文件鼓励在不同的治理结构环境下完善制衡、促进稳健治理的各种实践。