



BANK OF JAPAN

日本银行的 监督检查 与评价

陈小平 著
杨俊川

中国金融出版社



中财 B0026732

日本银行的监督、检查与评价

陈小平 杨俊川 著



435525

中央财经大学图书馆藏书章

总号

7833.136/1

中国金融出版社

(京)新登字 142 号

责任编辑:夏清芬 李祥玉

图书在版编目(CIP)数据

日本银行的监督、检查与评价/陈小平,杨俊川著.—北京:中国金融出版社,1994.12

ISBN 7-5049-1347-2

I. 日…

II. ①陈…②杨…

III. 银行管理体制—日本—简介

IV. F833.131

出版:中国金融出版社

发行:社址:北京广安门外小红庙南街3号

邮编:100055

经销:新华书店

印刷:北京印刷一厂

开本:850毫米×1168毫米 4/32

印张:9.25

字数:225千字

版次:1994年12月第1版

印次:1994年12月第1次印刷

印数:1—10010

定价:12.00元

序

日本银行对金融业的监督检查,与欧美一些国家相比,有许多特点,其中不少做法值得我们学习借鉴。例如:

日本银行是“巴塞尔协议”制定的参与者,它致力于统一国际银行的资本计算和资本标准这样一个架构,以加强它同国际监督机构的合作;同时它在资本界定、权重划分、资本充足标准等方面又作了适当调整,确定了一套符合本国实际的风险监督模式,而不是照搬照套;日本银行在采用美国的“骆驼评级制度”时,也不是照搬其五项内容,而是根据日本民间银行的现状,将风险管理、资产质量和盈利状况三项作为综合评级的主要内容。

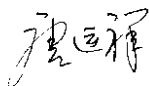
在监督检查的操作上,日本银行制定了一套详细的检查程序,对监督检查的每一项内容都有明确的规定和要求,并以此来培训它们的检查官,使其上岗后既能有效操作,又能很快适应工作。这些检查方法的学习和监督内容的研究,对我们今后稽核工作程序的探讨有着重要的作用。

日本银行几乎对每一项检查内容都制定详尽的核查清单,使监督检查的内容具体化,操作明晰化。核查清单的制定,作为监督检查的最基本内容,为监督官的有效操作提供了依据,同时也发布给被检查的金融机构,作为对照自查的手册,从而使其检查公开化和公正化。

同时,在检查时还要填制统一的检查表格,使检查的内容和对应的资料数据清晰可见。日本银行监督检查的报表资料的设立、

填制以及对这些报表资料的分析,并运用到现场检查和非现场检查中;日本银行还就民间银行大量采用计算机后,摸索了一套对计算机系统的检查评价方法,同时在监督手段上,也大量采用现代化方式来进行检查、分析和评价。

《日本银行的监督、检查与评价》一书从大量分散、零碎的资料中,进行了认真的研究,并通过系统的概括和必要的理论分析,对日本银行实施监督检查的目的、对象、内容以及监督检查评价的方法等作了详细的论述。为我们了解国外中央银行监督检查评价的方法和经验提供了丰富的资料,对进一步做好我国中央银行的金融监督工作有一定的借鉴意义。为此,特将此书推荐给读者。



一九九四年十月

前 言

日本以中央银行为核心的金融体系的建立,是从明治维新开始的,到现在已有一百多年的历史。一百多年来,日本中央银行与其经济的发展相配合、相呼应,在金融制度、货币政策、金融市场等方面不断调整、完善,并在此基础上建立了一套由大藏省和日本银行共同管理金融事业的较为完整的体系,对促进日本经济的高速增长起到了非常重要的作用。

在日本,政府对金融机构实行高度集中化管理,大藏省作为金融行政主管机关,银行法和其他金融法规赋予了它极大的行政管理权力。但作为中央银行的日本银行,在金融政策的决定上仍有相对的独立性,在对金融机构的监督管理上也并不乏力。就监督管理而言,日本银行经过了长时间的摸索,吸收了一些欧美先进资本主义国家对金融监管的经验,结合日本本国的特点,建立了一整套现场监督和非现场监督制度。不论是在对金融机构的资产质量检查评价和风险管理方面,还是对金融机构日常操作与内部控制制度的检查评价方面,都有自己独特之处,值得我们研究和借鉴。

本书是笔者对日本的金融法规及日本银行的监督检查进行了较长时间的研究,特别是在1993年9月又对日本银行监督机构的组织体系、现场和非现场监督检查的工作程序以及对金融机构实施风险监督管理的情况进行了实地考察,日本银行考察局、信用机构管理局和营业局的同行们提供了大量监督、检查、评价的资料基础上编写的。

全书共分八章。第一、二、三章主要阐述日本的监管模式及日

本银行监督检查的特点。第一章是从日本的演变入手,较为系统地介绍了日本银行的组织机构、货币政策以及职能作用,以便进一步认识和了解日本银行的监管制度。第二章从日本的监管模式入手,着重介绍了大藏省和日本银行监督管理的不同特点,以及日本主要的金融法规中有关监督管理的内容;同时对日本银行实施“风险核查”、“骆驼评级制度”和“巴塞尔协议”的情况进行了探讨,进而认识和了解日本银行监督管理的特征。第三章针对日本金融机构种类繁多、体系复杂的状况,以接受日本银行监督检查的金融机构为对象,做了分类介绍,从而进一步了解日本银行监督检查的内容。

第四章主要针对日本银行现场监督与非现场监督的特点,分别就现场监督检查的目的原则、工作程序和内容,以及非现场监督的组织实施和主要内容做了较为全面的介绍;同时还安排了一定篇幅,介绍日本银行监督检查处理分析中,要求金融机构定期报告或现场检查前提供的有关资料报表及填报的要领。

第五、六、七、八章,主要阐述日本银行实施对金融机构资产质量、风险管理、收益及日常操作四大监督检查、评价内容的具体开展。第五章着重介绍资产质量检查、评价的基本理论和方法,以及对资产质量检查的范围、程序和对部分资产评价的内容。第六章主要介绍风险管理检查、评价的基本原则、工作程序、对信用风险的分析与管理以及对信用风险、利率风险、价格风险、汇率风险、流动性风险等的检查评价内容。第七章是从日本银行检查官对收益中所关心的问题入手,着重介绍了金融机构资产盈利来源、收益的合规性以及管理的有效性进行检查评价的具体方法和内容。第八章主要探讨日本银行在监督检查过程中,对日常操作进行评价的基本原理、方法及内容。在第五、六、七、八章中还穿插了部分实例和报表资料分析,以加强对日本银行检查评价的进一步认识和理解;同时还将《日本银行法》和《日本国普通银行法》附后,以供读者

查阅。

本书在写作过程中,得到了笔者所在单位领导和同事的关心和指教。唐运祥局长在百忙之中为本书作序;张宝芬副局长、李文鹤副局级稽核员对本书进行了审阅,并提出了很好的修改意见;刘宏宇、刘锡忠同志为本书的编写翻译了大量的文献资料,稽核监督局内部稽核处的同志们也给予了大力协作,在此向他们表示由衷的谢意。

本书只是系统地对外国中央银行监督检查体系研究的一个开端,限于客观条件和学识水平,它有不成熟的地方。因此,笔者真诚地希望同志们提出宝贵意见。

陈小平 杨俊川

1994年8月

目 录

第一章 日本的中央银行——日本银行	(1)
第一节 日本银行的历史演变.....	(1)
第二节 日本银行的组织机构.....	(5)
第三节 日本银行的职能.....	(7)
第四节 日本银行的货币政策	(12)
第二章 日本对金融业的监督和管理	(18)
第一节 监督管理的模式	(18)
第二节 金融法律中的主要监管内容	(20)
第三节 大藏省监督管理的内容	(28)
第四节 日本银行监督管理的内容	(32)
第三章 日本银行监督检查的对象	(38)
第一节 金融机构的类型	(38)
第二节 日本银行监督的对象	(40)
第四章 现场监督与非现场监督	(52)
第一节 日本银行的现场监督	(52)
第二节 日本银行的非现场监督	(60)
第三节 资料报表的填制要领	(65)
附录:要求金融机构填报的有关报表.....	(78)

第五章 资产质量的检查与评价	(111)
第一节 检查评价的范围和程序	(111)
第二节 对几种不同资产的检查评价	(120)
第三节 资产质量检查评价的总结	(123)
附录:日本银行重点检查评价的贷款	(131)
第六章 风险管理的监督与评价	(133)
第一节 风险管理的原则	(133)
第二节 信用风险分析与管理	(138)
第三节 风险管理检查评价的内容	(151)
附录:《风险管理核查清单》	(167)
第七章 对收益的检查与评价	(181)
第一节 收益的计算与分析	(181)
第二节 检查评价的内容	(195)
附录1. 银行资金平衡表	(205)
附录2. 银行收益报表	(206)
附录3. 详细的损益表	(207)
附录4. 主要利润和损失帐户	(209)
第八章 日常操作的检查与评价	(213)
第一节 检查评价的范围	(213)
第二节 检查评价的程序	(218)
第三节 检查评价的方法和内容	(220)

第四节	检查评价的要点·····	(225)
附录 1.	日本银行对被查银行电子数据处理 (EDP)检查问答表(节选)·····	(231)
附录 2.	关于日常操作的内部审计和改正措施·····	(234)
附录 3.	日常操作:查前评价 ·····	(235)
附录 4.	现场日常操作检查评价的结果·····	(236)
附〈一〉	日本银行法·····	(237)
附〈二〉	日本普通银行法·····	(249)

第一章 日本的中央银行——日本银行

要了解日本银行的监督与检查,首先应对日本银行的演变历史、组织机构以及日本银行的职能作用和货币政策等有一个比较清晰的认识和了解。本章正是从日本银行的演变历史着手,对日本银行的组织机构、职能作用以及货币政策作系统的介绍,从而进一步认识和了解日本银行对金融机构的监管制度。

第一节 日本银行的历史演变

一、日本银行的创立

明治维新以后,日本政府为了发展资本主义经济,积极推行了“殖产兴业”的政策,开始改革货币制度,引进近代银行体系。这一时期,明治政府为了进一步筹措资金,促进经济发展和满足庞大的军费开支,大量增加政府的纸币发行,因而引起了强烈的通货膨胀。1881年9月,内务大臣松方正义提出了整改纸币和建立中央银行的建议,获得批准。建议中提出了整顿纸币的具体措施,同时还提出了创立中央银行,逐步完善以中央银行为核心的银行体系的规划。1882年,日本政府制定了《日本银行条例》,同年设立了中央银行。

《日本银行条例》中规定:日本银行可经营票据贴现业务,买卖票券业务;同时规定:商业银行可将不动产或民间银行及公司股票作抵押,从日本银行获得资金,这样就把日本银行置于商业银行之上,赋予了作为“银行的银行”之资格。《日本银行条例》还将银行

券的发行权授予了日本银行。1883 年修改的《日本银行条例》决定“国立银行”经营 20 年后即转为普通银行。1884 年又公布了《银行券兑换条例》，日本银行开始发行可兑换银币的银行券，这样又把银行券的发行权也集中到了日本银行。1897 年，日本实行金本位货币制度；1899 年，禁止政府纸币和国立银行纸币的流通。从此，日本的货币发行权统一集中到中央银行——日本银行，这是日本现代中央银行制度建立的重要标志。

1919 年，日本银行引进了银行承兑票据的再贴现制度，并通过调节贷款来吸收基础货币，并致力于实现疏通商业金融的目标。1922 年废除了过去的金库制度，对国库款的管理实行了国库存款制度，使国库款的收支全部作为日本银行帐户中的政府存款户头余额的增减项目，这样，兑换银行券的发行余额产生变动与财政收支相关的金融调整比以前更为顺利。日本银行的创立初期，是以清理不兑换的纸币为中心，实现政府的责任。因而，尽管日本银行是作为与政府分离的民间法人而创立的，但其性质带有比较浓厚的国家色彩。

1927 年日本发生了严重的经济金融危机，大量银行倒闭，加剧了经济混乱，银行的清偿能力受到严重破坏。日本银行公布了新的《银行法》，规定了银行经营的最低资本金数额，鼓励银行合并，提高了银行的信用度。同时，通过一些强制办法淘汰了一部分银行机构，使银行业迅速集中。

1942 年，原《日本银行条例》到期，日本银行已满营业年限，政府废止了《日本银行条例》等一切有关基本法规，在修改 1927 年颁布的《银行法》基础上，公布了《日本银行法》，改组了中央银行，日本银行成为了新中央银行。这次调整是以德国制定的莱比锡银行法为依据，其主要内容：一是日本银行作为特殊法人，有高度的国家性质，将“谋求发挥国家经济总力量，适应国家政策需要，担任调节货币、调整金融及保持并扶植信用制度”（日本银行法第一条）为

目的,以“专门完成国家任务从事经营”(第二条)为己任。二是规定日本银行资本金为1亿日元,其中55%为政府出资,其余部分由民间出资者提供,民间出资的红利限制在5%(年利)以内,不享有业务、人事权。政府对日本银行有监督权、高级职员等的任命权和业务方面的许可权。三是业务上由过去奉行的商业金融中心主义调整为产业金融;同时,还新增加了对政府提供无限制无担保贷款和承购国债应募的新业务。四是采用最高发行额伸缩限制制度为长久制度,日本银行发行制度上不受金融保有量的限制,实际上是为满足财政资金及军需产业资金的需要,使军需产业无限制地发展。这段时间,随着战局的激化,日本银行变成了为战争服务的国家机器的一部分,使其独立性和调节金融、稳定币值的作用遭到削弱,日本经济走向畸形,日本银行作为中央银行的正常作用受到限制。

二、二战后的调整与发展

第二次世界大战后,由于发放巨额的临时军费,支付占领军费,日本银行贷款增加,通货膨胀激化,日本银行运用传统货币政策手段已非常困难。于是政府于1946年2月公布了金融紧急措施令,封锁过剩购买力,对日本银行券进行强制存入和恢复高利率制度;同时,通过实行金融管制和对融资活动进行直接干预等手段,同通货膨胀进行斗争。由于各方面的配合,到1953年,战后长期持续的通货膨胀得到控制,经济出现稳定发展的局面,日本银行又有了运用传统货币政策工具的经济环境。从1953年起,战后采用的强制管制措施已不再适应新形势的需要,因而日本银行开始采用紧缩政策来抑制物价上涨,这标志着正常货币政策在日本的复活,也是向金融正常化迈出了第一步。

在经济高速增长时期,日本银行的重要任务是防止经济过热、均衡国际收支和稳定物价。为了完成这些任务,日本银行于1957

年制定了《存款准备金法》，开始又有了新的货币政策手段。日本银行采用准备金率作为货币政策操作手段的目的在于：通过政策性的变动准备金率，直接使银行的支付准备发生变化，从而控制民间银行的信用创造能力。但由于日本的银行整体上处于“超贷”状态，日本银行的信用供应恰对银行的准备资产起了决定性作用，尤其是经常依存于日本银行贷款的都市银行，“资金地位意识”较弱，反过来又激化了“超贷”，成为妨碍金融走向正常化的重要原因。1962年10月，日本银行采用了“新金融调节方针”，废除了以前的高利率制度，对都市银行重新设定了贷款限额，并开展债券买卖业务，由此供给经济增长所必需的现金通货，也寻找到一条比较灵活的方式来调节信用。为了进一步促进民间银行进行资产选择调整，日本银行又开始用短期金融市场中银行间拆借市场利率作为实施货币政策的操作目标，同时又补充性地运用了“窗口指导”。“窗口指导”的范围在整个日本经济高速增长时期也在不断地扩大。

日本银行的公开市场操作政策经历过几次变化。最初的债券买卖是带回购协议的固定价格买卖；1966年2月，以债券市场的再次开放为契机，债券买卖转向以市场价格为基准的无条件买卖，同时，从谋求金融调节手段多样化的宗旨出发，又开始了卖出自己保有的政府短期证券等。1971年8月，日本银行创立了票据卖出制度，同年6月开始了票据买卖操作。于是，日本银行又有了票据公开买卖这一有力的调节手段。由此，日本银行在信贷政策、法定利率政策之外，又增加了准备金率操作和公开市场操作，日本银行作为中央银行的地位得到加强，同时，货币政策的多样化使它发挥的作用也越来越大了。

1975年以后，随着金融自由化逐渐推进，日本银行进一步完善了公开市场操作手段。1977年底，日本银行将原来的那种对金融机构分配债券买入额的相对买卖方式改变为金融机构的随意卖

出债券的自由买卖方式。1978年6月又导入了债券买卖投标方式,进而简化了买卖手续,减少了中间环节,使债券买卖迅速、便捷。进入80年代,日本银行又拓广业务,把持有的政府短期证券向民间出售,到1986年出现了政府短期证券的回购买卖方式。尔后,日本银行对政府短期债券市场采用公开招标方式,使交易额迅速增加,日益成为了日本银行调节金融的另一重要场所。

另外,在日本经济高速增长时期,为缓和对银行存款利率的限制并使存款利率与官定的利率连动,1970年4月对存款利率进行了修改,并由大藏省告示:存款利率以日本银行制定的“详细利率”为准;废止法律规定的存款利率。这一措施的实施,使存款利率体系更加简明化,促进了存款利率有弹性地变动,更进一步充实了利率的机能;同时也消除了对金融机构受法律所规定的存款利率限制的保护,增加了金融机构在经营上自担风险的责任。

总之,日本银行从1882年建立以来,经过100余年的改革和演变,特别是第二次世界大战后的调整,已逐步成为比较完善、金融手段比较健全的中央银行。尽管从目前的情况看,它还缺乏独立性,但它以严密的经营管理制度和能适时适地做出金融决策,使它保持着责任心极强的中央银行的形象。它对日本战后经济恢复和发展,在筹集资金、监督资金使用效果,促进经济能比较协调地发展,都起了重要作用。正如有的日本学者所说的那样:日本银行的发展史也就是日本经济的发展史。

第二节 日本银行的组织机构

日本银行建立之初,是由总裁、副总裁、理事集体掌管经营权。1942年由于《日本银行法》的制定,取消了副总裁和理事的决议权,由总裁决策。

从第二次世界大战后到1950年6月朝鲜战争为止,日本银行

制度又经过两次修改：第一次是于1947年公布发行限额制度的修改，即过去最高发行限额由大藏大臣单独决定，修改为由日本银行实行最高发行限额伸缩制度；第二次是为提高中央银行的独立性，实现自主管理，于1949年6月修改了银行法，在日本银行内部设立政策委员会，作为金融政策的最高决策机构。

一、政策委员会

在日本，银行政策委员会由7人组成，日本银行的总裁是当然委员，另有都市银行、地方银行、工商业、农业、大藏省、经济企划厅的代表各一人，其中大藏省代表和经济企划厅代表称为官方代表委员，没有表决权。议长是由有表决权的主任委员中选举产生，政策的决定须经有表决权的委员过半数通过决定。委员须经国会同意，再由内阁任命，任期4年。自从委员会成立以来，日本银行总裁一直被选为议长。政策委员会的任务是指导日本银行业务，调节货币和信用，制定为经济发展服务的货币政策，并予以监督。委员会掌管的事项共十项：

1. 制定日本银行业务运营的基本方针；
2. 决定和变更日本银行的贴现率和贷款利率；
3. 决定和变更日本银行贴现票据种类、条件以及日本银行担保贷款的种类和条件；
4. 决定和变更公开市场操作的起止时间，操作对象的种类、条件和价额；
5. 根据《临时利率调整法》决定、变更和废止市场利率的最高限，但需先由大藏大臣提出并由“利率调整审议会”审议之后方可进行；
6. 根据有关存款准备金制度的法律，设定、变更或废止准备率，但必须经大藏大臣认可；
7. 决定和变更对民间金融机构的证券业、贷款、投资以及贷