

商业银行监管比较

THE COMPARISON OF THE SUPERVISE
AND MANAGMENT OF COMMERCIAL BANKS

杨卫红 著

民主与建设出版社

商业银行监管比较

杨卫红 著

民主与建设出版社

(京)新登字 311 号

图书在版编目(CIP)数据

商业银行监管比较/杨卫红著. - 北京:

民主与建设出版社, 1998.8

ISBN 7-80112-233-X

I. 商…

II. 杨

III. 商业银行-监督-管理

IV. F832.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 17872 号

责任编辑 田 军

封面设计 达 菲

出版发行 民主与建设出版社

电 话 (010)65264696

社 址 北京东城区东厂胡同 1 号

邮 编 100006

印 刷 北京飞达印刷厂

开 本 850×1168 1/32

印 数 0001—5000 册

印 张 9.5

字 数 233 千字

版 次 1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80112-233-X/F.056

定 价 14.80 元

序 言

1991年7月,当我从香港电视新闻中得知国际商业信贷银行(BCCI)宣布倒闭时,我尚在中国电子信息产业集团公司(CEC)负责深圳地区合资企业的外资引进工作。我当时并没有意识到 BCCI 破产与 CEC 下属公司有多大的关系,然而,当几天后中国人民银行依法关闭了 BCCI 深圳分行后,问题的严重性暴露出来了:CEC 系统内不少合资企业在 BCCI 深圳分行存有大量的外汇存款,这些存款无从兑现!

其时,外资银行由于结算速度快和服务态度好而倍受合资企业的青睐。然而,这次 BCCI 倒闭后,深圳不少合资企业尤其是一些外商控股的合资企业和一些外商独资企业深受其害。在这以后,这些企业在挑选外资银行开户时变得小心谨慎了。我也开始关注商业银行的监管问题。

从 1992 年起到 1997 年底,我有幸到深圳中信实业银行学习和工作。这几年里,国际金融动荡不安,先后有墨西哥金融危机、巴林银行倒闭、日本大和银行纽约分行被关闭、北海道拓殖银行破产、亚洲金融危机等事件;国际银行业的购并浪潮也一浪高过一浪;国际银行业的监管呼声一年比一年高,监管措施也一年比一年严格和规范;我国也对银行体制进行了重大改革。在中信实业银行工作的日子里,我有更多的便利和时间学习和研究商业银行监管问题,并在刘淑良行长和周莉、卢伟武、余宝珍、叶翠桦等人的悉心指导下,在实际业务工作中加以运用。幸运的是,我和我的同事们取得了比较理想的监管效果,我们在银行工作的 6 年时间里没有产生任何不良资产,也没有产生其他形式的金融风险。

目前,我国商业银行的改革已经进入了实质性阶段,除了已经将原专业银行改制为商业银行、政策性银行业务与商业性银行业务进行分离外,又先后成立了一大批中小型商业银行,这使我国面临的金融风险更加具体,我国存款人面临的风险比计划经济时期进一步加大。根据世界银行对中国所做的考察报告,改革开放初期,我国国有企业对工业总产值的贡献为 76%,到 1995 年底,这一比例已经下降为 34%,而非国有部门则由改革开放之初的 24% 上升为 66%,但国有企业占用了我国银行贷款总量的 73.5%。国有企业由于自身制度性的缺陷,导致了贷款资金等社会资源的浪费,使得不良贷款增长迅速,存款人的风险因此而加大。在 1978 年,我国的储蓄结构是个人只占 3.4%,国有部门占 96.6%,其中国有企业占 53.2%,政府占 43.4%;到了 1996 年,这一结构已经发生了巨大的变化,其中个人储蓄达到了 83%,企业为 14%,国家仅仅只占 3%。这一比例的变化说明居民实际上已经成为我国金融机构最大的债权人,银行风险的主要承担者已经由 1978 年时的国有部门转变为居民个人。显然,随着银行商业化进程的进一步深化,没有国家作为中国银行体系风险的最后担保人,受制于国有企业窘迫经营状况的银行支付体系是困难的。这种支付体系的安全性是难以长期这样维持的,当受到某种因素的意外冲击,就会诱发银行经营的危机。1997 年的东南亚金融危机使世人倍加关注。尽管这次由泰国引发的金融危机的原因多种多样,但其中一个显著的原因是由于泰国银行的信贷资产质量低劣,贷款呆账率达到了 14%(1997 年)。因此,加强对商业银行的风险监管,尽量减少和避免经济中诸多矛盾向银行集中,金融风险加大,是我国银行界的当务之急。

承蒙北京大学经济学院刘伟教授、张德修教授、刘宇飞副教授、吕随启副教授、王跃生副教授及光华管理学院姚长辉副教授、南开大学国际商学院张志超教授等人的指导,并蒙中国青年出版

社郑一奇副总编辑、民主与建设出版社周传云副社长的鼓励,本人得以将这些年来收集的有关资料整理成书。在本书的写作过程中,我所在的中国信息信托投资公司为我提供了充分的写作时间,公司领导杨咸祥先生、王文范先生、廉淑兰女士给予了大力支持。

本人整理出本书的目的旨在抛砖引玉。我由衷希望有更多的人来关心和研究商业银行监管问题,以便更好地为我国金融体制改革和国民经济发展添砖加瓦。本人水平有限,书中错误在所难免,敬请各位读者指正。

杨卫红

1998年4月16日于北京

目 录

第一章 千里长堤 溃于蚁穴

——90 年代商业银行倒闭典型案例

- 第一节 国际商业信贷银行倒闭事件..... (1)
- 第二节 巴林银行倒闭事件..... (4)
- 第三节 大和银行国债案..... (8)

第二章 是猫鼠追逐还是免费午餐

——关于监管的理论论证

- 第一节 管制理论溯源 (13)
- 第二节 银行监管的理论论证 (18)

第三章 自古师出须有名

——商业银行风险及监管法律依据

- 第一节 商业银行风险种类 (23)
- 第二节 银行监管的法律依据 (27)

第四章 八仙过海 各显其能

——各国商业银行监管体系

- 第一节 美国的银行监管体系 (34)
- 第二节 法国的银行监管体系 (36)
- 第三节 英国的银行监管体系 (39)
- 第四节 澳大利亚的银行监管体系 (41)

第五节	日本的银行监管体系	(43)
第六节	香港的银行监管体系	(46)
第七节	中国的银行监管体系	(47)

第五章 晴带雨伞 饱带饥粮

——商业银行的预防性监管

第一节	预防性监管的主要内容	(49)
第二节	美国的“骆驼评级体系”	(56)

第六章 万丈高楼平地起

——商业银行资本充足度监管

第一节	影响资本需求量的因素	(61)
第二节	衡量资本充足度标准的演变	(62)
第三节	资本充足度的国际标准	(66)

第七章 身正不怕影子歪

——商业银行的稽核检查制度

第一节	现场与非现场稽核检查	(70)
第二节	财务报表分析	(74)

第八章 给你两颗定心丸

——存款保险和最后贷款人制度

第一节	存款保险制度	(89)
第二节	最后贷款人制度	(96)

第九章 打铁必须自身硬

——商业银行内部控制系统

第一节	商业银行内部控制系统的的主要内容·····	(102)
第二节	商业银行内部控制系统的建立·····	(105)
第三节	商业银行内部控制系统的评审·····	(109)
第四节	对内部控制系统的再监管·····	(111)

第十章 半斤只能对八两

——商业银行资产负债管理

第一节	资产负债管理的基本原理·····	(114)
第二节	商业银行的资产负债管理理论·····	(116)
第三节	商业银行的资产负债管理方法·····	(119)
第四节	我国商业银行的资产负债管理·····	(128)
第五节	巴塞尔协议与我国资产负债风险管理·····	(138)

第十一章 重担要用重砣压

——商业银行信贷风险监管

第一节	资产负债比例管理·····	(158)
第二节	存款准备金和呆账准备金·····	(161)
第三节	担保·····	(164)
第四节	企业和项目信用评级·····	(175)
第五节	贷款证制度·····	(183)
第六节	主办银行制度·····	(187)
第七节	我国信贷风险监管方面存在的 问题与对策·····	(195)

第十二章 道高一尺 魔高一丈

——金融创新监管

第一节	金融创新理论·····	(206)
-----	-------------	-------

第二节	金融创新表现及其风险特征.....	(208)
第三节	具体的风险监管.....	(214)

第十三章 亡羊补牢犹未晚

——商业银行的破产监管

第一节	美国银行的破产监管.....	(222)
第二节	关于我国银行破产监管问题.....	(230)

第十四章 你方唱罢我登场

——国际银行业监管新趋势

第一节	国际银行业监管新趋势.....	(235)
第二节	国际银行业监管新趋势对我国的启示.....	(240)

附录:有效银行监管的核心原则	(249)
----------------------	-------

参考书目	(290)
------------	-------

第一章 千里长堤 溃于蚁穴

——90 年代商业银行倒闭典型案例

银行业是现代经济的核心,保证银行业安全、高效、稳健地运行,是经济快速、健康发展的基本条件。在大多数中国人的印象中,银行是稳健而安全的,尤其在我国,银行更是安全与稳健的代名词。然而,进入 90 年代以来,银行破产倒闭的报道接二连三地出现在我国的新闻媒体上。这些银行倒闭事件,不仅严重地冲击了一些国家的经济发展和社会稳定,而且也警示人们:银行业的安全性问题万万不可掉以轻心。

银行破产倒闭的危害,远远超过其他任何工商企业破产所产生的后果。因此,如何有效地防范和化解金融风险,避免商业银行破产,已经成为世界经济亟须解决的重要课题,也是各国面临的一大挑战。

近年来,我国银行业在改革开放中稳步健康发展,但同时也面临进一步深化金融改革,防范金融风险,整顿金融秩序的艰巨任务。回顾 90 年代以来国际上商业银行破产倒闭的典型案例,对我国商业银行的监管能够起到前车之鉴的作用。

第一节 国际商业信贷银行倒闭事件

国际商业信贷银行(BCCI)成立于 1972 年,在金融监管比较松散的卢森堡和开曼群岛注册。该银行是一个银行控股公司,在

全世界 69 个国家和地区设立了子公司或分行,组成一个复杂的跨国银行网络。1990 年底,它名义上拥有 42.2 亿美元股本,240 亿美元总资产,在世界大银行中排名第 439 位。

70 年代末,英国财政部已经根据英格兰银行和来自其他渠道的信息对 BCCI 感到不安,但没有采取特别的措施。英格兰银行根据 1979 年银行法,发给了 BCCI 在英国准予开业的营业执照。

1988 年,BCCI 在美国的佛罗里达州分行涉嫌为贩毒集团“洗钱”,被美国法院罚款,而且该分行 5 名高级职员被判刑,美国展开了对 BCCI 的调查,BCCI 的信誉因此而降低。1989 年在巴黎召开的七国首脑会议上成立了反洗钱行动小组,英国的财政部积极参与此事,因此对 BCCI 在佛罗里达州的洗钱问题格外关注。针对 BCCI 的问题,英格兰银行提出了一个想把 BCCI 重组为一个完全可控制的跨国集团的计划。

BCCI 佛罗里达州分行 5 名高级职员被捕后,卢森堡政府要求该银行的总部撤出该国,BCCI 遂决定于 1991 年底迁往英国。英格兰银行 1990 年在对 BCCI 的例行检查时发现,该银行 1989 年年报存在严重问题,使得英格兰银行在对其审核时无法定案。在以后的检查中,英格兰银行还发现,BCCI 并非表里如一。1991 年,英格兰银行发现,BCCI 在 1990 年严重亏损,但没有向外公布。经过进一步审查,英格兰银行发现 BCCI 已经资不抵债,还存在有欺诈行为,事态比预料之中的更为严重。尽管 BCCI 的最大股东阿拉伯联合酋长国阿布扎比王族曾经公开表示过愿意出资 100 亿美元来挽救该银行,但最终因为损失太大而放弃了挽救行动。英格兰银行经过与卢森堡和开曼群岛金融当局接触,三方一致同意对 BCCI 的业务进行接管,暂停其业务。

1991 年 6 月 28 日,英格兰银行通知财政部,他们将吊销 BCCI 在英国的经营许可证,并停止讨论重组 BCCI 的计划。英格兰银行本想为 BCCI 安排一个体面的结局,然而未能如愿。7 月 5

日,英格兰银行对外宣布全面接管 BCCI 在英国的业务。紧接着,卢森堡、法国、美国、西班牙、瑞士以及中国等国家的金融管理当局勒令该银行在当地停止营业。几天后,BCCI 在全球 69 个国家和地区的业务相继停止。10 多个国家的金融监管当局联手暂停一家银行的业务,这在世界金融史上尚属首次。随后,各国金融管理当局对该银行的业务进行全面调查,决定彻底关闭该银行。BCCI 的倒闭不仅在国际金融和经济领域,而且在国际政治、外交等方面均产生了重大的不良影响。

BCCI 倒闭暴露出来的问题主要有以下三个方面:

一是资产质量太差。该银行违反贷款发放的分散性原则,将大量贷款过分地集中于少数借款人,而且这些借款人不受贷款部门审查,并与银行高层管理人员关系密切。该银行还经常发放一些明知收不回来的贷款,使得大量贷款无法收回。为了弥补损失,该银行不得不大量举债和高息揽存,从而使得问题更加恶化,最终导致整个银行资不抵债。

二是该银行存在有严重的欺诈行为。该银行利用分支机构繁多而且分布在世界各地,各国监管协调困难的客观情况,在银行内部频繁转移资产和利润,以此来隐瞒亏损和非法经营活动。在该银行一些高级管理人员的指挥下,每遇金融监管当局进行检查,被检查的机构就将坏的资产调往境外分支机构,并从境外调入良好资产。BCCI 还别有用心地聘请两个外部审计机构共同审计,出具有失公允的审计报告,混淆视听,使各国监管当局无从下手。直到 1991 年 3 月,受英格兰银行委托,国际著名的普华会计师事务所才在一个前 BCCI 管理人员的帮助下,将 BCCI 的问题彻底查清。

三是从事违法业务活动。BCCI 与国际犯罪活动关系紧密,一度被称为“可卡因银行”,该银行还通过各种手段帮助存款人逃避英国税收。

BCCI 之所以倒闭,固然与其本身管理人员缺乏基本的职业道

德和盲目冒进、管理失控有关,但不容忽视的是部分国家监管乏力也是其中一个重要原因。BCCI 在成立之初,选择监管不严、注册容易的卢森堡和开曼群岛作为总部的注册地点。这两个地区的金融监管当局都没有对在此注册的金融机构进行认真监督。另外,由于 BCCI 在 69 个国家和地区都有分支机构,各国金融监管当局在对跨国银行监管方面合作不够,而且各国的监管制度、监管水平和监管尺度不一,因此 BCCI 可以在世界各地之间从容调动资产,将问题长期掩盖起来。

对于金融监管当局而言,BCCI 事件启示良多。一方面,监管当局应当加强对金融机构的监督管理,在市场准入审批方面,除了注意资本要求等内容外,对银行在选拔高级管理人员方面的标准应该严格审查,不具备金融行业的从业要求就不能批准该金融机构进入市场;另一方面,监管当局要加强跨国银行监管的合作,共享信息,从而避免银行风险的进一步放大。

第二节 巴林银行倒闭事件

关于巴林银行倒闭事件,至今回顾起来仍然觉得有点令人难以置信。1995 年 2 月,当这家具具有 233 年悠久历史,按照核心资本在全球 1000 家大银行中排名第 489 位的银行宣布倒闭时,无异于在国际金融界扔下了一颗重磅炸弹,引起了强烈震荡。

巴林银行的倒闭是由于该银行在新加坡的期货公司交易形成巨额亏损引发的。1992 年新加坡巴林银行期货公司开始进行金融期货交易不久,集前台首席交易员和后台结算主管于一身的利森开立了“88888”账户。开户表格上注明此账户是“新加坡巴林期货公司的误差账户”。误差账户(Error Account)只能用来冲销错账。因为期货交易时常会发生错误,因此需要设立一个误差账户

来处理这些错误。在误差账户上,处理小错误可以是常事,大错误则绝对只能是例外,否则,便只能说明交易员不具备从事期货交易的业务能力。因此,误差账户上的多数进账涉及的合约金额不应该太大,而且错误的原因也应该很快就会找出来,并将错误改正。然而,利森却利用“88888”这个误差账户进行交易,而且将其交易归入“客户账户(Client Account)”,使得该账户成为利森赔钱的隐蔽账户。利森通过指使后台结算操作人员在每天交易结束后和第二天交易开始前,在“88888”账户与巴林银行其他账户之间做假账进行调整。通过假账调整,利森反映在巴林银行总部账户上的交易始终是盈利的,而把亏损掩盖在“88888”账户上。利森被捕后,写了一本《我是如何搞跨巴林银行的》自传,在他的这本自传中,他详细地叙说了他搞跨巴林银行的经过。

利森在巴林银行工作的前期,表现出了他的干练、严谨和高效率,得到银行高层管理人员的青睐。巴林银行曾经派利森调查一起某一巴林雇员与一客户串通,涉及金融衍生商品的舞弊案件。这个雇员,未经他自己的客户授权,利用客户的资金,通过巴林银行,进行许多衍生金融商品交易,却误导巴林,使得巴林一直以为这个客户是用自己的资金做“自家账户交易(Proprietary Trading)”。有分析家认为,利森很可能就是在这次查案的过程中悟出了一些点子:在巴林银行内部监管不力的情况下,当一个人同时控制前台的交易业务和后台的结算业务时,只要他有办法找到一个“冤大头”不断供给资金,他就完全可以在这些资金范围内,编造他所需要的任何交易利润。

巴林银行的内部管理是采取“矩阵式管理”,即每一个巴林的成员,一方面要向他的“地区经理(Local Manager)”报告,另一方面也要向他所属的伦敦总部的“产品经理(Product Manager)”或“功能经理(Functional Manager)”报告。利森的地区经理是巴林银行驻新加坡的亚太巴林董事经理巴克斯(Janes Bax),他的产品经理

则是伦敦金融产品部的总负责人贝克尔(Ron Baker)。矩阵式的管理机制使得许多部属对主管的报告线路没有尽快地理清，造成许多混乱。对利森的监管，新加坡的巴克斯认为利森是伦敦总部的宠儿，自己不必过问；而伦敦的贝克尔在百忙之中，理所当然地认为巴克斯是利森的顶头上司，自然会好好地监管利森。结果是新加坡巴林期货公司成为谁也不去监管的“自由人”。

按照当初的分工，利森的权限原本只是交易的执行，即利森只能按照伦敦巴林证券或日本巴林证券的指示以某一价格(或更低价)买进，或以某一价格(或更高价格)卖出特定数量的某个期货。由于无人监管，加上新加坡巴林期货公司是巴林集团的新宠，利森又备受器重，因此，利森的权限逐渐扩张为可以买卖，他自己可以选择交易的价格、时间和数量，而且，利森经常突破总部规定的数量上限。在此情形下，巴林银行埋下了祸根。

1994年下半年起，利森认为日经指数将上涨，逐渐买入日经225指数期货，不料1995年1月17日关西大地震之后，日本股市反复下跌，利森投资损失惨重。为了弥补亏损，利森一再加大投资，以期翻本。2月23日日经指数急剧下挫，利森终于意识到，他已经回天无力，无法弥补损失，于是便携妻子仓促外逃。24日，巴林银行因被迫交保证金，这才发现利森已使期货公司交易账面损失约4亿多英镑，约合6亿至7亿美元，已经接近巴林银行集团本身的资本和储备之和。26日，英格兰银行宣布对巴林银行进行倒闭清算，寻找买家。27日，日本东京股市日经指数再跌664点，使巴林银行的损失又增加了2.8亿美元。截止到1995年3月2日，巴林银行亏损额达到了14亿美元。3月5日，国际荷兰集团与巴林银行达成协议，以象征性的1英镑收购巴林银行的全部资产与负债，更名为“巴林银行有限公司”，3月9日，此方案获得英格兰银行及法院批准。至此，巴林银行233年的历史划上了一个惨痛的句号。

巴林银行的结局是惨痛的，教训也是深刻的。

首先，巴林银行的内部监督管理让人不可思议。巴林银行总部其实可以在任何时候轻易地发现利森的问题，因为新加坡巴林期货公司使用的电脑系统每天会把两个报告传给巴林总部，一个是交易报告，一个是交易保证金报告。利森为了掩盖他通过“88888”账户所做的交易，经常篡改交易报告；然而，利森几乎没有在交易保证金上做过手脚。这个报告是一个非常简短、不超过一页的报表，根据该报表，巴林银行总部对利森在新加坡国际金融交易所的盘口的确实保证金需求可以一目了然，也能够一眼看出利森在绝大多数时候，并不遵守巴林总部给他的交易限额，经常超额买卖期货。为什么这个报表没有人看？为什么试图调节、核对总部与新加坡巴林期货账上的金额的人之中，没有一个人想到这个报表？

其次，内部和外部审计监督的作用让人不能不产生些许疑问。早在1993年，巴林总部就已经知道它与新加坡的子公司之间的账务有笔无法调节的差额，而且这个差额越滚越大，到1994年下半年几乎从来没有低于过1亿英镑。在1994年，巴林总部确定问题出在利森所在的新加坡巴林期货公司，而不是其他巴林的子公司。此事在巴林总部被多次提起。有一段时间，有个巴林职员全力以赴地查找差额的原因，高级管理层对此不但没有给予适当的授权予以配合和协助，有的管理人员还设法对问题加以掩盖；更为不幸的是，在问题还没有查清楚之前，该职员就被解雇了。这不能不使人想到，在高级管理层疏于监管、根本就不重视监管，或者高级管理层缺乏应有的职业水准的情况下，内部监管又能够起到什么作用呢？外部审计稽核的作用往往因为其审计稽核的覆盖面不够而效果甚微。新加坡国际金融交易所的查账员只检查月底的数字，而外部审计师一般只检查年底的数字。对此，利森便在月底前把“88888”账户清理干净，到下个月初时，再把上月底前清理出去的