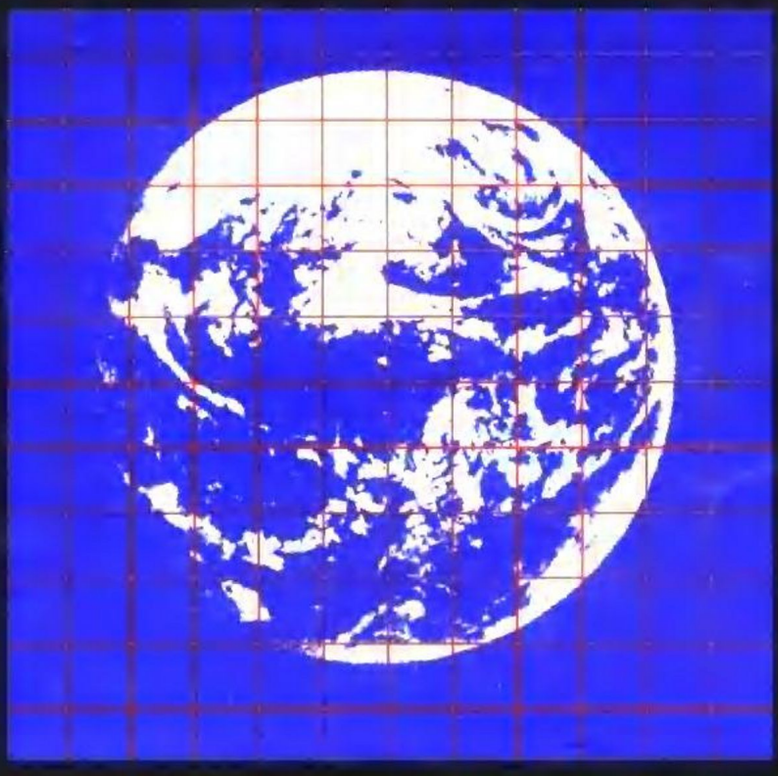
迈向金融稳定的框架

大卫·福克兹—兰道（David Folkerts-Landau）
卡尔—约翰·林捷瑞恩（Carl-Johan Lindgren） 主编



中国金融出版社·北 京　　国际货币基金组织·华盛顿

迈向金融稳定的框架

大卫·福克兹—兰道（David Folkerts-Landau）
卡尔—约翰·林捷瑞恩（Carl-Johan Lindgren） 主编

中国金融出版社·北 京
国际货币基金组织·华盛顿

责任编辑：古文君
责任校对：吕　莉
责任印制：裴　刚

图书在版编目（CIP）数据

迈向金融稳定的框架/（美）福克兹一兰道（Folkerts-Landau，D.），（美）林捷瑞恩（Lindgren，C.J.）主编；国际货币基金组织语言局译．－北京：中国金融出版社，1998.10
ISBN 7－5049－2023－1

Ⅰ．迈…　Ⅱ．①福…　②林…　③国…　Ⅲ．①金融体系-研究　②银行监督-研究　Ⅳ．F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（98）第 24957 号

出版发行　中国金融出版社
社址　北京广安门外小红庙南里 3 号
邮码　100055
经销　新华书店
印刷　北京印刷一厂
开本　889 毫米×1194 毫米　1/16
印张　5.375
字数　159 千
版次　1998 年 9 月第 1 版
印次　1998 年 9 月第 1 次印刷
定价　16.00 元

前　言

金融的全球化和自由化趋势提高了人们对宏观经济政策和金融部门发展之间相互关系的认识。基金组织在磋商活动、政策建议和技术援助中更加重视金融体系的问题。本文的目的是设计一个框架，以便用来推进其对成员国金融部门的监督工作。在撰写过程中，作者吸收了已有的工作结果，尤其值得一提的是，巴塞尔银行监管委员会的工作极大地促进了银行监督国际通行标准和做法的推广。为了便于进一步推广，本文在最后附上了最近公布的“有效银行监管的核心原则”。另外，基金组织非常感谢巴塞尔委员会成员、新兴市场国家监管官员和一些其他专家提出的宝贵意见。基金组织和世界银行的研究工作以及两机构在向成员国提供技术援助和政策建议过程中积累的经验丰富了框架的内容。国际证券监委会组织同意将其部分工作成果作为本文附件，基金组织对此表示感谢。

本文在基金组织货币与汇兑事务部主任 Manuel Guitián 和经济顾问兼研究部主任 Michael Mussa 的指示下撰写。撰写班子具体由 David Folkerts Landau 和 Carl-Johan Lindgren 负责，其成员包括 Donald Mathieson、Richard Abrams、Bankhim Chadha、Daniel Dueñas、Gillian Garcia、Jan Willem van der Vossen、Laura Kodres、Michael Spencer、Peter Hayward 和货币与汇兑事务部及研究部的其他工作人员。Sheila Kinsella、Lisa Scott - Hill、Lidia Tokuda 和 Adriana Vohden 提供了专业的秘书服务。

在本文撰写过程中，基金组织其他部门工作人员和执董们（在 1997 年 3 月 28 日讨论本文较早版本后）提供了意见和建议。但本文的分析只反映撰写人员的观点，而不代表执董们及其当局的看法。

本书的中文译稿是由国际货币基金组织语言局翻译并提供的。

目　　录

	页码
前言	6
一、简介	1
二、基金组织在促进金融稳定方面的作用	4
（一）促进宏观经济稳定的作用	4
（二）传播和调整最佳做法的作用	5
（三）两个作用之间的协同	5
三、健全金融体系框架的主要方面	7
（一）提高管理者的能力和品格	7
（二）提高银行业的透明度	8
现实地评估银行资产	8
公开披露	8
审慎报告	9
（三）限制公共部门的扭曲	9
最后贷款人工具	9
存款保险	10
退出政策	10
（四）通过监管控制风险	10
审慎管理	11
审慎监督	12
（五）加强更广泛的结构框架	13
（六）培育国内和国际的监管协调	14
四、信息质量、监督报告及公开披露	16
（一）银行业数据的准确性	16
会计和估价原则	16

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

银行资产估价和收益列账中存在的问题 17
（二）向监管机关提供的信息 19
评估决策结构和管理所需的信息 19
评估风险所需的信息 20
评估盈利性所需的信息 23
评估资本和资本充足性所需的信息 23
（三）公开披露的信息 23
银行状况方面的信息 25
收益方面的信息 26

五、公共部门担保 27
（一）金融安全网的内容 27
最后贷款人 27
存款保险 29
（二）退出政策 30
托管制度 30

六、银行业的审慎监管 32
（一）市场准入——银行经营许可 32
管理人员、董事会非执行董事和股东 33
经营计划 34
（二）银行的管理 34
洗钱 35
内部控制和内部审计 36
外部审计和银行监督 36
（三）数量性监管工具 36
资本充足性 37
流动性 38
信贷的多元化 39
关系贷款 39
外汇暴露 39
对非银行活动的限制 40

七、监督管理 41
（一）银行监管的自主权 41
政治自主权 41
工作人员的配备和资源 42
豁免 43
（二）监管机关的权力 43

（三）与其他金融部门的监管机关及执法部门的相互配合 44
（四）银行监管职能的定位 45
（五）场外分析和现场检查 45
（六）补救和惩罚性措施 46

八、银行的跨境监督 47
（一）典型做法的演化 47
（二）典型做法的现状 48
许可和主要监管机关的设置 48
国际性银行的许可 48
审慎标准的国际实施 48
跨境监督信息 49
跨境检查 49
对境外机构的监督措施 50
监督制度和结构方面的信息 50
“空壳银行”和平行参股银行 50
国际金融集团公司 50
国际银行的清盘 51

专栏
1. 市场风险测量体系 22
2. 正常情况下最后贷款人的典型做法 28
3. 正常时期和发生系统性危机情况下成功存款保险制度的典型做法 30
4. 初始资本 33
5. 集团公司 35
6. 巴塞尔资本协议 37
7. 巴塞尔“标准” 48

附件
1. 有效银行监管的核心原则（巴塞尔核心原则） 52
2. 国际证券监委会组织：关于证券市场监管的原则与建议 71

一、简　　介

现在人们普遍认识到，银行体系的脆弱和不稳定性会严重破坏工业国家、发展中国家和转轨经济体的宏观经济运行。[①] 银行问题的广泛影响及昂贵代价触发了进行国际协调、促进银行体系健全和稳定的需求。在 1996 年 6 月的里昂高峰会议上，七国集团国家呼吁“新兴市场经济体采纳强有力的审慎标准”，并鼓励国际金融机构“努力促使这些经济体建立有效的监管结构”。[②] 这些意向已在临时委员会于 1996 年 9 月通过的“全球可持续增长伙伴关系”宣言中得到强调。[③] 在 1997 年 6 月的丹佛会议上，七国财长考虑了一份由十国集团工作组撰写的关于新兴市场经济体金融稳定的报告，[④] 并要求“国际货币基金组织和世界银行在 1998 年 4 月就强化其职能、鼓励新兴市场经济体采纳监管界公认原则的事宜向财长们提出报告”。[⑤] 七国集团政府首脑随后呼吁“国际金融机构和国际监管组织帮助新兴市场经济体加强金融体系和审慎标准”。政府首脑还欢迎“国际货币基金组织在加强监督和提高透明度方面的进展。金融部门的问题对宏观经济有重大影响，更多地关注这方面问题，同时推进良好的政府管理并提高透明度，将有助于防止金融危机”。[⑥]

国际金融机构及官方团体（国际清算银行、巴塞尔银行监管委员会、国际证券监委会组织、国际保险监管者协会、十国集团副手、世界银行、区域性监管机构以及国际货币基金组织）已在各自工作规划中对这些问题作出反应。巴塞尔委员会率先发布了“有效银行监管的核心原则”。这些原则为加强银行监管提供了蓝图，并迅速成为全球加强金融部门努力的焦点，这些原则也是本文所描述框架的基础。

基金组织的成员国具有普遍性，它在这方面的国际努力中具有重要作用。基金组织可以帮助宣传各种组织的工作成果，尤其是巴塞尔委员会的成果。为此，本文将“核心原则”作为附件 1 列在正文之后。另外，基金组织在监督成员国经济政策方面有广泛的职责，因此基金组织可以协助识别货币和金融体系中以及成员国对外状况中潜在的脆弱因素，并可帮助成员国制定补救政策。

基金组织在人力资源和专业知识方面存在制约因素，因此基金组织对金融部门问题的监督——作为其不断进行的双边或多边监督活动的一部分——将集中在识别成员国金融体系（尤其是银行系统）中那些具有潜在宏观经济影响的脆弱因素。不应期

---

① 这些问题已在别处得到广泛讨论。参阅 C-J. Lindgren、G. Garcia 和 M. Saal 撰写的《银行稳健经营与宏观经济政策》（国际货币基金组织，1996）；D. Folkerts-Landau 和 Takatoshi Ito 撰写的《国际资本市场－发展、前景和重要政策问题》（国际货币基金组织，世界经济和金融概览，1995 年 8 月和 1996 年 9 月）。

② “七国集团国家和政府首脑经济公报”，法国里昂，1996 年 6 月 28 日。

③ “国际货币基金组织理事会临时委员会公报”，基金组织新闻散发稿第 96/49 号。

④ “新兴市场经济体的金融稳定：为加强金融体系而制定、采纳和实施稳健原则和做法的策略”。撰写该报告的工作组成员包括十国集团和新兴市场经济体的代表。

⑤ 财长们向七国集团国家和政府首脑提交的关于促进金融稳定的最终报告，丹佛，1997 年 6 月 21 日。

⑥ “七国集团国家和政府首脑声明”，丹佛，1997 年 6 月 21 日。

望基金组织解决金融体系中需要得到改进的所有问题，也不应期望它为监管当局应付日常挑战而提供特定的帮助。此外，在很多成员国，银行仍然是对信贷及金融风险进行分配和定价以及安排支付的主要金融中介，并且是金融杠杆的主要来源。因此，基金组织促进金融体系稳健的努力将主要集中在银行体系，尽管它也会关注引发潜在问题的金融体系的其他部分。

对稳定和健全的金融体系的广泛原则和特征加以明确，将有助于基金组织加强对具有宏观经济重要性的银行部门问题进行监督，并有助于工作人员与成员国当局就采取适当补救措施进行讨论。依据一系列普遍赞同的知识和经验，本文提出了一个一般性框架。当然，在把这一框架应用到具体国家时应仔细考虑该国国情。各成员国的传统、现存结构和资源制约有所不同，因此为达到最佳做法而采取措施的侧重点也会不同。

本框架并不是在每次《基金协定》第四条款磋商中要提出来的问题清单。该框架的目的在于提出广泛类型的问题以及那些类型问题中更详细的要点，以便对带有潜在宏观经济重要性的金融部门问题进行讨论。另外，作为基金组织持续监督过程的组成部分，对这些广泛类型中的问题进行思考将有助于确定在什么情况下应向成员国当局提出这些问题，有些问题需要及时提出，而不能等到例行的第四条款磋商时再提出。此外，通过广泛宣传银行业稳健经营和提高金融中介有效性的必需条件，本框架的制定及公布——伴随基金组织之外正在进行的类似努力——可望推动旨在改善金融体系稳健性的国际性努力，进而降低今后金融部门出现问题的可能性，并减轻这些问题的强度。

一些官方和行业集团正在编制最佳做法和制定指导原则，供金融系统有关部门使用。[⑦] 这些集团的努力，尤其是巴塞尔委员会所作的努力，为本文所描述的框架提供了必不可少的参考。[⑧] 除了参考巴塞尔委员会的工作成果以外，工作人员在开发该框架时还与世界银行密切协商。世界银行在该领域的作用将补充和巩固基金组织以金融体系的宏观经济方面为重点的监督工作。

本文详细描述了由工作人员提炼的，关于健全和有效银行体系框架必备要素的、已被广泛接受的观点，但是，几乎没有一个成员国的银行体系具备所有这些特征。这里所提供的指导原则主要是用来帮助那些相对较大和业务比较复杂的银行机构保持经营的稳健性，特别是那些国际性银行。尽管一些原则适用于所有银行，但对于规模较小或业务较简单的银行来说，运用一个简化的结构可能已经足够。本文的重点是那些可能引起国内或国际体系问题的机构。

此外，一些国家所具备的健全银行体系的有效框架不同于本文所描述的框架。但是，可以认为本文指明了监管结构和金融体系改革的前进方向，并提出了将来的政策挑战。前面已经提到，本文的重点是银行体系，银行体系仍是多数基金组织成员国的主要金融中介，尽管非银行金融中介和金融体系中的其他要素也是稳健金融体系不可或缺的部分。[⑨]

正如第三章第一部分强调的那样，单靠外部市场纪律或单靠监管者都不能确保银行体系的安全和稳健。只有两者恰当地结合起来才能促进有效的管理，从而确保银行体系的健全。或者，如果经理人员具有足够的动力，同时受到市场纪律的约束，那么监管者就可以采用比较宽松的手段。但值得注意的是，在许多国家，经理人员需要外部的指导，而监管者也会面临政治干预和资源不足的问题。而且，由于市场不发达，所有有关领域都需要改进。

这些原则和做法是在吸取一系列成果的基础上形成的。巴塞尔银行监管委员会所编制的“核心原

---

⑦ 参看国际证券监委会组织关于证券市场监管的原则和建议（见附件2），国际会计标准委员会的标准第30和32条，《金融资产和金融负债会计》（1977年3月），以及三十国集团的报告“全球性机构、国家监督、体系性风险和衍生工具：做法和原则”。

⑧ 由巴塞尔委员会和新兴市场国家代表组成的工作组所制定的“有效银行监管的核心原则”尤其重要。

⑨ 它们包括银行间支付和结算系统，签订和实施合同和财产转让的法律程序（包括贷款抵押的接受和完善），司法体系的运作（以便银行能够快速得到有效的法律补偿）。关于支付系统，请参看《大额支付系统的改革以其对金融市场的影响》，Folkerts-Landau等撰写的三十国集团不定期报告。

则”中的审慎标准就是一个重要的来源。另外，基金组织和世界银行的技术援助工作也丰富了关于银行健全性的看法。[10]另外，一些主要工业国家和新兴市场国家监管当局的经验也有助于有关原则和最佳做法的制定。

第二章描述了基金组织在促进金融稳定方面的作用，这是促进成员国金融体系稳健性的、广泛国际努力的一部分。第三章描述了健全金融体系框架的主要方面，这些方面——金融体系的透明度、公共部门担保、审慎管理、监管当局的监管和跨境银行业的监管——将在随后的章节中具体展开。

第四章讨论了在编制可靠和及时的银行信息过程中遇到的内在困难。此外还描述了向监管者报告信息和向公众披露信息的最佳做法。第五章讨论了公共部门向银行存款人、债权人和所有者提供担保，和其他官方承诺对激励机制的不利影响，以及如何控制这种不利影响。人们普遍认为，安全网不应扭曲银行风险承担者接受风险的行为。这一章还讨论了金融安全网的设计，包括最后贷款人和存款保险安排。这一章还提出了对失去偿付能力银行实行强有力退出政策的原则，以限制官方担保和承诺的范围。第六章指出有必要对银行活动实行监管限制，以应付由公共部门承诺引起的承担风险的刺激，并就此提出了审慎管理的框架。这一章还讨论了审批政策，加强管理所需的定性要求，以及定量审慎管理的设计和结构。

第七章提出了审慎银行监管的原则和做法，重点放在监管者的自主权、权威和能力上。这一章还讨论了银行监管当局和其他监管和法律执行机构之间的相互关系，非现场监测和现场检查的做法，以及监管者可以采取的纠正和惩罚措施。最后，第八章讨论了与跨境银行业监管的有关问题，重点讨论监管银行国际业务的方式和在开发银行监管标准方面进行国际协调和合作。这一章覆盖的题目包括审批地点、主要监管当局、国际性银行的审批、跨境信息交流、检查和制裁。

---

⑩ 世界银行发行的《银行监督指南》以其向成员国提供监管建议的广泛经验为基础，它对新兴市场审慎监督最佳做法的制定具有重要的影响。

二、基金组织在促进金融稳定方面的作用

（一）促进宏观经济稳定的作用

加强金融部门的政策努力必须由国家当局做出。但基金组织和国际社会十分关注这些努力成功与否，因为银行危机会产生宏观经济方面的后果，并可能引发严重的地区性和国际性波及效应。随着更多国家取消资本账户交易的残余限制，并随着银行和金融业务日趋地区化和国际化，银行体系问题的跨境影响也会增强。这些因素激发了国际合作的意向，以实现全球银行和金融体系的稳定，这在七国集团丹佛首脑会议的声明中就有所体现。基金组织通过监督、贷款和技术援助帮助其成员国加强金融体系，这是目前正在进行的国际努力的一部分，同时基金组织的工作应该与广泛的国际努力相协调。

基金组织促进金融部门稳健的主要工具是双边和多边监督，有条件的贷款和技术援助。在双边监督活动中，基金组织力图通过与成员国当局定期会谈，以及执董会对工作人员就宏观经济表现和政策提出的评价进行讨论，来改进宏观经济环境和政策。由于稳定的宏观经济环境和可维持的对外状况是金融体系健全和有效的必要条件，因此基金组织的努力有助于金融部门的稳定。同时，由于健全的银行体系有利于宏观经济稳定，因此对银行部门问题的关注也有助于对宏观经济和国际收支政策作出评价。

通过将分析工作拓展到银行体系和更为广泛的金融体系问题，基金组织的双边监督努力将能推动旨在实现银行体系稳定的国际努力。在这里提出框架的目的，是向基金组织工作人员提供通过识别薄弱环节而对银行体系问题进行分析的广泛指导原则。另外，该框架还有助于确定需实行纠正政策的领域，并可提供与当局进行政策讨论的指导原则。通过使用该框架，对基金组织成员国的分析和政策讨论将会更加一致和透明，尽管对金融部门问题的分析应有所侧重，并应适当考虑各个国家具体的情况。基金组织强化对金融部门监督的目的，是找到具有潜在宏观经济影响的问题。为了补充有关的宏观经济指标，有必要针对本框架所讨论的关键性审慎监督领域制定稳健指标。

本框架将为工作人员考虑一系列重要问题提供广泛的基础，特别是根据初步评价而识别需要进一步分析的领域。然而，基金组织的监督最终并不能证明金融体系是“健全的”，甚至不可能可靠地识别所有对宏观经济有潜在影响的金融部门问题。基金组织监督的目的，是增强对金融部门问题及其潜在后果的认识，并在问题比较严重的情况下提出适当的解决方法。在这方面，本文所提出的框架并不是每次《基金协定》第四条款磋商所要讨论的问题清单，也不是用于评价单个银行体系财务状况的诊断工具。

基金组织执董会对《国际资本市场》报告的讨论是基金组织多边金融监督的一部分，通过讨论可以评估全球金融体系的体系性发展和风险。这种多边讨论还试图找出具有区域或国际性波及效应的潜在金融问题和风险。在分析重要国家的银行体系发展时，健全银行框架（例如本文所提出的框架）的

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

连贯运用将有助于这些监督活动的开展。

除了加强监督以外，基金组织还通过对一些国家实行调整规划来加强银行体系和应付银行问题和危机。基金组织经常协助识别和诊断银行体系问题；帮助设计体制改革和银行重组的策略；确保这种策略与适当的宏观经济政策的配套实施。在一些情况下，基金组织支持的规划以银行部门的重大改革或银行体系重组为条件。这种规划往往与世界银行和区域性开发银行支持金融部门改革或单个或体系性银行重组的贷款相协调。

另外，基金组织通过技术援助增强了许多国家的金融基础设施，例如中央银行和银行立法，改进货币和财政管理，外汇、货币和政府债券市场发展，改进货币统计，设计支付系统和存款保险安排，开发审慎监管规定和提高监管能力（尤其是银行的进入和退出），制定体系性危机管理和银行重组的策略。这些努力主要针对发展中国家和转轨经济体，但也涉及了许多其他成员国。

（二）传播和调整最佳做法的作用

国际努力不可缺少的一个方面，是多边官员和行业集团制定原则、最佳做法以及有关金融活动或安排指导原则的工作。另外，一些主要工业国家在制定和实施供金融部门使用的原则、标准和最佳做法过程中积累的经验对基金组织各成员国的有关当局也是有益的，它还能促进规则和做法的国际协调。[11] 巴塞尔银行监管委员会在这方面最为成功，它制定了针对十国集团国际性银行的资本充足和跨境监督标准。这些标准现在已经被许多新兴市场国家和其他国家接受（至少在形式上，如果不是实质上，一些国家对这些标准作了调整）。通过与新兴市场监管者的合作，巴塞尔委员会制定的“有效银行监管的核心原则”可望获得广泛的非十国集团国家的认可。地区性的银行监管者集团在巴塞尔委员会的支持下，正致力于协调和改进监管做法。另外，国际证券监委会组织也在制定证券业的类似标准，国际保险监管者协会也在制定保险行业的标准。此外，国际会计标准委员会也在制定标准，这项工作有望在 1998 年 3 月完成，以便获得国际认可。这些由各方面专家集团制定的标准、原则或最佳做法，是过去十年在设计解决一系列金融体系问题方法的过程中所积累经验的结晶。

基金组织对银行和金融部门问题的关注将有助于传播最佳做法，并最终有助于金融政策和做法的国际谐调。同时，由于各国经验不同，市场条件和其他情况也不断发生变化，因此应定期对本文提出的框架进行修正。基金组织在监督和技术援助过程中获得的经验可以与各专家集团共享。这说明基金组织工作人员与这些集团的合作和磋商是互利的。

（三）两个作用之间的协同

无可争辩的事实表明，银行部门的问题会引发高昂的成本，并破坏宏观经济的表现，这种影响还会跨越国境传染到其他国家。国家当局对解决银行问题负有主要责任，同时国际机构（包括国际金融机构和专家集团）也正在协调一致地努力，以减少这类问题的发生频率和成本。

基金组织的成员国几乎已经普遍，它担负着促进宏观经济和汇率稳定的职责，这说明基金组织可以通过加强对银行体系发展的监督而强化成员国的金融体系，尤其是在银行体系出现问题并可能导致严重的宏观经济扰动的时候。基金组织的监督具有连续的特征，它可以监测并支持国家当局改善成员国银行体系健全性和稳定性的持续努力。使用基金组织贷款所附加的条件可以确保成员国银行体系的薄弱环节得到及时和有效地处理。最后，基金组织广泛的技术援助计划可以使成员国在开放银行体系的过程中学习其他国家的经验。

要使基金组织对成员国银行体系的监督尽可能有效、连贯和透明，就应该建立关于健全银行一般原则的框架，这种框架将有助于对基金组织各成员

[11] 参看 Morris Goldstein 撰写的《国际银行标准案例》，国际经济学会，1996 年 8 月。

国银行体系的表现进行广泛分析和评价。

在勾画这种框架的初步轮廓时，基金组织最大程度地借鉴了各种制定标准的国际集团的工作。基金组织扩展和加强对银行体系经营中宏观经济影响的监督的努力是建立在这些国际集团的工作之上，并与它们的工作是一致的，尤其是巴塞尔委员会在银行监督领域的工作。同时，基金组织在银行体系监督方面的经验积累也有助于这些集团的工作，特别是它可以使这些标准和最佳做法适用于情况各不相同的成员国。

三、健全金融体系框架的主要方面

尽管这不是本文要讨论的主题，但始终必须记住的是，宏观经济环境不稳定是造成银行体系脆弱的一个主要因素。实际经济运行的显著动荡以及利率、汇率、资产价格和通货膨胀率的剧烈波动使得各银行难以精确评估它们的信贷和市场风险。而且，很多发展中国家和转轨经济体的银行面临着制约因素，它们无法像工业国家银行那样尽可能分散这些风险。大规模及变化无常的国际资本流动，通常加大了发展中国家和转轨经济体银行所面临的挑战。基金组织的监督，将力图改进宏观经济框架，同时促进银行业稳健的结构性框架也应努力确保宏观经济风险在审慎约束和结构政策中得到充分体现。

造成银行体系脆弱的第二个一般性因素，是银行自身管理以及银行经营的结构性环境的弱点，这正是本文所讨论的、促进银行业稳健框架的焦点。这些弱点以及不合理的激励结构会导致银行过分承担风险，并损害健全银行的一个基本要素——公司管理和市场纪律。为便于对该框架的基本要素进行组织，我们列出了五个方面的挑战。第一，银行管理不善引起承担过度风险，从而损害存款人和其他债权人的利益。第二，缺乏充分的银行财务状况的信息——一方面由于没有充分的会计标准及申报和披露要求，但更主要的是因为缺乏关于贷款定值和贷款损失准备金提取的严格规则和惯例——会损害市场的纪律约束，并延误发现银行问题的时机，从而增加解决问题的难度和成本。第三，公共部门对银行负债提供的隐含或明确的担保（即官方保护网），常常会鼓励单个银行过分承担风险，并减弱由持有风险货币的存款者所施加的纪律约束，从而导致银行体系薄弱。银行退出政策的薄弱，对失去偿付力的银行宽容有余，加上对存款者的慷慨支持，以及广泛的最后贷款人扶持，这些往往会增加银行危机的最终成本。第四，无效的银行监管环境，通常不能应付由公共部门保护网和缺乏市场纪律约束所造成的激励机制方面的问题。虽然多数国家制定了详细的监管制度，但是由于监管机构缺乏独立性并缺乏监管能力，这些制度往往得不到有效的实施。第五，过于集中的银行所有权结构和关系贷款会增加银行系统的脆弱性，这在发展中国家尤其如此。当银行是大财团的一部分时，这些银行的大量贷款就会被指定发放给相关的实体，使之难以评估贷款的信贷质量及其抵押品，也难以衡量银行资本的来源和质量。此外，银行的国家所有制通常引起银行管理不善、对银行负债广泛担保以及监管标准执行不严的情况。

（一）提高管理者的能力和品格

避免银行不稳健的第一条防线是能干的管理阶层。多数银行的失败可以归因于管理不善，导致银行积聚低质量资产，承担过多的风险头寸，在现有资产和风险头寸恶化时管理者又不能发现并解决问题。数量规定虽然重要，但它并不能确保银行妥善经营。银行管理者必须诚实可靠，受过足够的训练，并具备工作所需的经验。稳健的管理者将会建立良好的内部信息和控制系统，确保那些影响银行

权利和义务的决策不由一个人说了算（“四只眼睛”原则）。健全的银行应具备审慎的信贷审批程序、风险限额和行政管理程序，并以文件形式加以明确，同时向各个层次的管理人员进行适当授权。

必须具备有效的内部控制制度，以确保已经建立的政策和程序得到遵守，防止特殊利益影响决策。银行的董事会应该通过内部和外部审计程序对管理者施加有效的控制，从而让自己、股东和监管当局相信，管理者正从整个银行的利益出发出色地履行其职责。董事会还应确保银行与业主和监管当局保持良好的关系，避免在它们之间产生利益冲突。

（二）提高银行业的透明度

要得到关于银行财务状况的可靠评估情况具有很大困难，因为大部分银行资产不具流动性，并缺乏客观的市场价值。银行贷款资产的现行价值应在提取贷款损失准备金的规模中得到反映，但银行管理者通常不能或者不愿现实地衡量银行贷款资产的受损程度。当银行的财务状况恶化时，少报或隐瞒坏账数据的动力就会增加。此外，各银行的国际化程度不断增加，在国际上很活跃的银行不断采用现代信息技术，这使得这些机构能够将其一部分风险头寸迅速转移到资产负债表外账户或者转移给本地或离岸的信托载体。各银行通过使用衍生工具而绕开关于风险暴露的国内监管约束已变得更加容易。[12] 监管者监督这些活动的能力总是落后于各银行创造新工具的能力。[13]

银行数据的不透明，对银行业的有效管理、市场纪律约束及官方监督来说是致命弱点。外部审计人员和监管人员往往无法察觉夸大的贷款价值及贷款损失准备金的不足。作为发现潜在问题的一个手段，对包括资本充足比率在内的审慎比率和关于信贷和市场风险头寸限额的监测会因此变得不够有效。外部审计人员可发挥有效作用，在一些国家还发挥着主要作用，但前提是审计人员必须经验丰富，并能直接向监管者提交报告。不然，能很有信心地评估银行贷款准备金充足程度的外部人员只能是银行监管者自身。进行这种评估是银行监管的最重要方面之一，为此监管者必须十分能干，并有权否决银行和审计人员所作的评定。对银行资产负债表基本数据的误报不仅会扭曲审慎分析，而且会扭曲货币和宏观经济分析。此外，缺乏“过硬”的数据常常会使监管者无法决断，并使监管和司法程序更易受政治影响。

现实地评估银行资产

因此，银行业稳健框架的一个重要内容，是银行体系及时提供可靠的数据信息供管理者、监管人员和市场参与者使用。鉴于此，应支持采纳国际公认的会计标准，包括广泛应用金融集团或财团业务汇总的准则。尤其值得注意的是关于贷款分类、准备金提取和收入确认的规则，以及有效实施这些规则的做法。[14] 关于会计、定值、准备金提取和业务汇总的规则，需要由如何有效实施这些规则的合理程序和做法加以补充。因此，银行需要制订充分的内部报告和控制程序，特别是关于信贷审批、监测、分类、定值以及贷款回收的合理程序。

公开披露

各银行向市场公布的信息越可靠广泛，市场的纪律约束就越有效。然而，关于银行状况数据的准确性通常在市场状况比较紧张的时期降低；事实上，金融数据的真实性很可能正好在最需要的时候（即银行遭遇严重困难之时）开始降低。鉴于这些复杂因素，许多国家信息披露的最佳做法不仅要求

---

⑫ 当然，如果使用得当，衍生金融工具可以使银行减少风险暴露，更好地管理风险，这是符合存款人和股东利益的。

⑬ 参阅 D. Folkerts－Landau 和 P. Garber 撰写的《国际衍生工具市场及金融体系稳健》（国际货币基金组织，资本市场全球化形势下的银行稳健和货币政策研讨会，1997 年 1 月）。

⑭ 关于银行的国际公认会计做法，尚未得到官方的广泛认可。但是，国际会计标准委员会正在制定这种标准。与银行有关的两个标准是 IAS30 和 32；巴塞尔委员会已建立一个工作小组协助这项工作。国际会计标准委员会制定的整套会计标准可以从该委员会获得，该委员会的地址是：167 Fleet Street, London EC4A 2ES, United Kingdom。

提供传统的财务报表，还要求提供其他定量和定性的信息，例如银行的所有权结构、风险集中程度、风险管理系统的详细政策和做法。[15] 评级机构可通过要求银行增加公布信息作为评级的先决条件来促进改善银行数据的透明度。

审慎报告

银行被要求向监管者直接提交报告，报告内容通常与向公众披露的信息类似，但这种报告会包括那些不宜向公众披露或市场敏感的特殊风险的细节。人们普遍认为，监管人员应有权在合理通知期限内要求银行提供所有有关数据。监管报告以及有关的非现场监测通常要求包括定量和定性的信息，以便用来评估银行面临的风险（包括贷款资产的薄弱环节）、管理人员控制风险的能力以及银行体系整体的表现。定性信息通常包括信贷政策、投资和交易战略、内部控制机制、银行主要股东或高级管理者的隶属关系和公司结构的变动等项目。主要金融中心的监管人员越来越注重各银行的内部风险控制能力。定量信息通常包括资产负债表和表外项目的数据，以及关于收益、贷款集中程度、期限和外汇风险暴露的报告。并不令人意外的是，报表中存在的最大问题与贷款定值和资本充足情况以及离岸业务有关。

（三）限制公共部门的扭曲

要使市场机制在对银行管理者和所有者的约束中发挥重要作用，就必须满足一个条件，即不向有麻烦的银行自动提供资金援助，不向银行的所有者及主要债权人提供全额的保护。这表明，作为一个基本原则，那些被监管人员认定失去偿付能力的银行应及时地勒令退出，以防止单个银行出现的问题蔓延和危害其他银行。基金组织很多成员国最近的经验显示，公共部门对失败银行的支持过分慷慨。尽管出于对普遍丧失信心的担心而往往难以在不对大多数储户进行全额补偿的情况下关闭大型银行，但让银行的所有者和主要债权人承担相当一部分财务损失是有可能的。这将促使信息比较灵通的主要债权人（包括其他银行）对虚弱的银行实施市场纪律约束，这不仅因为他们拥有更多的资金从而能够监督和影响单个银行，还因为他们能获得比其他人更准确的信息。公共部门政策的广泛目标应该是为市场机制良好运作创造充足余地，使得各银行的融资成本恰当地反映其资产负债表的质量。

在一些国家，牵涉银行的指定贷款和其他准财政业务（包括不同类型的担保）掩盖了政府的补贴和转移，当这些银行机构陷入困境时，政府无法拒绝对这些机构提供支持。在发生准财政业务时，财政当局应在预算中透明地记录和报告这类业务的成本。此外，要防止税收体制抑制审慎银行业务，就必须让银行在提取贷款损失准备金时享受较低的税收义务。[16] 应采取行动限制这种准财政业务并减少税收制度带来的负面刺激因素，从而促进银行业的稳健。

下面所描述的有限的金融安全网和严格的银行退出政策框架，适用于相对稳健的银行体系中的单个银行。在整个银行体系陷入困境的情况下就很难运用针对单个银行的原则，这时就需要实施体系性的银行重组策略。[17]

最后贷款人工具

中央银行最后贷款人工具[18] 的适当作用，是向那些缺乏流动性但仍具清偿力的银行及时提供短期资金支持，在通常情况下附加罚息并需要担保，但拒绝向无清偿力的银行提供支持。这种贷款是防止银行恐慌和挤兑的一个重要手段，银行恐慌和挤

---

[15] 第四章讨论了在那些遵从国际会计标准和最近欧洲联盟和欧洲货币常设委员会建议的国家所能获得的信息。

[16] 参看第四章中讨论的贷款损失准备金的提取。

[17] 参阅 W. Alexander、L. Ebrill、J. Davis 和 C-J. Lindgren 所著的《系统性银行重组和宏观经济政策》（国际货币基金组织，1997 年）；《存款保险：最佳做法和国别经验》，国际货币基金组织即将出版的不定期刊物。

[18] 银行的最后贷款人通常由中央银行充当，这是中央银行确保金融市场流动性作用的一部分，但这个角色也可由其他公共部门实体担当，如国有银行、公共部门企业以及养老金计划（把资金存在出现困难的银行）。

兑可以使健全的银行失去流动性，并导致清偿能力的下降。但实际上，此种贷款常常支持了无清偿力的银行，即允许它们继续运营并与具有清偿力的银行竞争，从而损害市场的纪律约束机制和银行体系的盈利性。中央银行之所以这样做，是因为担心出现对银行体系的信心危机，通常由于受不利的宏观经济状况的影响，加上银行管理不善，银行体系本来就已经非常虚弱。[19] 而且，前面所讨论的数据问题使得当局难以区分哪些银行是缺乏流动性但仍具清偿能力，哪些银行则已经失去清偿能力。此外，人们通常寄希望于有困难的银行自己走出困境。

为使最后贷款人工具有效地运作，同时又不损害市场纪律的约束机制，中央银行需要从监管当局获得充分的信息，以断定哪些银行正在失去清偿能力，以便做到只将资金支持提供给那些健全但流动性不足的银行，而把支持失去清偿能力的银行的职责交给财政当局。[20] 这再次突出了获得良好银行数据的重要性。

存款保险

一旦单个银行倒闭，存款保险安排将能补偿某些阶层的存款人。但是，存款保险计划容易产生道德危害问题，因而需要妥善设计以防止这样的问题。[21] 因此，最有效的保险计划只限于保护小储户，而不覆盖包括其他银行在内的大储户和其他债权人，以便鼓励市场纪律对银行施加压力。保险的范围可以随各国情况的不同而不同，但必须有助于抑制道德危害。

存款保险制度需要有充实的资金支持，以便能及时向被保险储户支付并迅速关闭无清偿能力的银行。只要有可能，该制度应自行融资。保险费率需定得足够高，以抵偿单个银行破产所引起的保险支出。虽然最理想的是根据保险基金预计要承担的风险来确定不同的保险费，但实际上难以客观地衡量风险，因此统一保费仍是普遍的定价形式。

退出政策

针对有问题银行的可信的退出政策，对于有效的存款保险和最后贷款人安排，以及保持银行体系健全和竞争力来说必不可少。为使银行退出顺利进行，金融体系必须足够强健，以便防止破产银行的问题波及到其他机构。因此，在银行清偿力受到严重损害并给债权人造成重大损失之前就应关闭银行。但是即使满足这些条件，在让规模较大的银行停业时（不论是通过兼并、分解或关闭），通常仍需要监管当局进行干预，而不是简单地应用一般的破产法规。

为了减少阻碍银行退出的政治压力，应该限制监管当局的任意处置权，监管当局应采取建立在规则之上的政策，具体形式可以是责成当局立即采取纠正性措施的安排。[22] 在这种情形下，监管当局有责任在银行资产净值减少到负数之前强迫其采取补救措施。然而，为了行之有效，迅速采取纠正行动的政策需要依据及时可靠的数据信息。总而言之，关闭银行需要有一个强有力的法律框架，而官方迅速干预要求监管人员有权在一般的公司破产程序之外行动，不用逐个得到政治认可。

（四）通过监管控制风险

银行监督管理应力图限制官方安全网对承担风险的不利影响，并迫使银行把破产的外部效应内部化。[23] 监督的目标不是保证每家银行都生存下来，而是确保银行体系作为一个整体仍然健全。如前所

---

[19] 值得注意的是，银行往往是先失去偿付能力，然后才变得缺乏流动性。那些据报告接近失去偿付能力的银行，当它们的真实状况在官方干预过程中变得明朗时，其状况往往要比报告的坏许多。

[20] 如果政府想要向单个银行提供清偿力支持，它就应该通过国家预算以透明的方式进行。

[21] 参阅国际货币基金组织即将出版的不定期刊物《存款保险：最佳做法和国别经验》；另参看 G. Garcia 撰写的《存款保险：扬长避短》，国际货币基金组织工作文件 96/83。

[22] 关于这些计划的详细描述，请参阅第五章。

[23] 请参看美联储主席 Alan Greenspan 在国际金融学会会议上的评论，华盛顿，1997 年 4 月 29 日，“安全网必然意味着向银行提供补贴，从而割断了银行所承担风险与银行资本成本之间的关系。这种关系的割断，使当局不得不进行在没有安全网情况下不必进行的监督和管理。”

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com