



中国银行业监督管理委员会/译

有效银行监管

核心原则 (2012)

CORE PRINCIPLES FOR
EFFECTIVE BANKING
SUPERVISION(2012)

银行监管的国际标准



中国金融出版社



中国银行业监



1518769

有效银行监管 核心原则 (2012)

CORE PRINCIPLES FOR
EFFECTIVE BANKING
SUPERVISION (2012)

银行监管的国际标准



中国金融出版社

责任编辑：张智慧 马 杰

责任校对：李俊英

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

有效银行监管核心原则 (2012) (Youxiao Yinhang Jianguan Hexin Yuanze 2012) / 中国银行业监督管理委员会译. —北京：中国金融出版社，2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6583 - 7

I. ①有… II. ①中… III. ①银行监管—国际标准
IV. ①F830. 2 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 224970 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 利兴印刷有限公司

尺寸 155 毫米 × 227 毫米

印张 13.75

字数 217 千

版次 2012 年 10 月第 1 版

印次 2012 年 10 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6583 - 7/F. 6143

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序

《有效银行监管核心原则》（以下简称《核心原则》）是巴塞尔银行监管委员会（以下简称巴塞尔委员会）发布的在全球具有广泛适用性的银行监管国际标准。《核心原则》系统概括了银行监管的良好做法，提出了有效银行监管的基本框架，包括监管机构的目标与独立性、发照和结构、审慎监管政策和要求、持续监管方法、会计和信息披露、监管当局的纠正和整改权力、并表监管和跨境监管等，成为了指导各国提高银行监管有效性的纲领性文件。自1997年《核心原则》发布以来，许多国家都对照其进行自我评估，作为发现本国银行监管差距、采取改进措施、提高监管有效性的重要途径。国际货币基金组织和世界银行联合开展的金融部门评估规划（Financial Sector Assessment Program, FSAP）是当前国际上范围最广、最有影响力的金融稳定评估框架，对照《核心原则》评估银行监管有效性也是FSAP评估的重要组成部分。

《核心原则》对于完善我国银行监管体系产生了重要而积极的影响，《银行业监督管理法》的许多条款直接借鉴了《核心原则》。银监会成立之初，就成立了由会领导担任组长的核心原则自我评估小组，每两年对照《核心原则》进行自我评估，客观评价成绩与不足，针对薄弱环节，制定改进方案。2005年和2012年，在对照《核心原则》开展的自我评估和FSAP评估基础上，银监会制定并向国务院上报了提高银行监管有效性的中长期规划，全面、系统地提出了监管改革和建设的目标、步骤和基本任务。从历次自我评估及FSAP评估结果看，银监会自成立以来，不断改进监管治理机制、完善监

管法规制度、优化监管方法和流程，监管专业性、权威性和有效性不断提升。

一、《核心原则》不断修订完善，与时俱进

自1997年发布第一版《核心原则》以来，巴塞尔委员会已对《核心原则》进行了两次修订。2006年10月，巴塞尔委员会发布第二版《核心原则》，强化了对银行风险管理的要求，增加了全面风险管理、流动性风险、操作风险和银行账户利率风险管理等原则，强调应根据银行的规模、业务性质和复杂程度实施风险管理和风险监管，并提高了对监管机构内部治理、透明度和问责制等方面的要求。

此次国际金融危机爆发以来，国际社会对银行监管理念、方式和实践进行了深刻反思，注重系统性风险防范、强化宏观审慎监管、加强系统重要性银行监管和危机管理、进一步完善风险管理、提高资本和流动性水平，成为此轮国际金融监管改革的重要组成部分。在2010年11月二十国集团首尔峰会上，金融稳定理事会要求对银行、证券和保险业监管的核心原则进行修订。2011年1月，巴塞尔委员会成立《核心原则》修订工作组，27个国家（地区）和国际货币基金组织、世界银行等8个国际组织派员参加了修订工作。工作组研究了2006年以来全球金融市场和监管领域发生的重大变化，吸收借鉴了危机发生以后国际银行监管改革的最新成果，并结合历年来FSAP核心原则评估经验，对《核心原则》的结构和内容进行了修改完善。银监会派员参加了巴塞尔委员会《核心原则》修订工作组，提出的许多意见和建议得到采纳。2012年9月，经第17次国际银行监督官大会审议通过，巴塞尔委员会正式发布第三版《核心原则》。

二、第三版《核心原则》所做的主要修订

第三版《核心原则》体现了危机后国际社会加强银行监

管的共识，针对危机中暴露出的银行风险管理和监管中存在的重大缺陷，提高了风险管理和监管要求，主要表现在：将防范系统性风险与宏观审慎监管理念贯穿于各条原则；增加有问题机构的处置和危机管理相关内容；提高对银行公司治理和风险管理的监管要求；强化对银行信息披露和透明度的要求等。

加强宏观审慎监管，并将其与微观审慎监管有机结合，已成为后危机时代各国金融监管的重要发展趋势。巴塞尔委员会在第三版《核心原则》中，将加强系统性风险评估和宏观审慎监管的精神反映到了各条相关核心原则和前提条件中。比如，《核心原则》首次对银行监管的目标提出了明确要求，规定银行监管机构的首要目标是促进单家银行以及银行体系的稳健运行。监管机构应当强化宏观审慎视角，加强对宏观经济和金融市场运行状况的关注，从单家银行、银行体系和宏观经济等多个层面对银行体系内部和外部的风险进行有效识别、评估和应对；应当根据银行的风险状况和系统重要性确定监管强度、分配监管资源和采取监管措施，加强对系统重要性银行的监管；应当关注监管范围之外的“类银行”机构和业务的发展情况，加强对影子银行的监管等。

有效的危机管理和处置框架有助于降低银行破产倒闭对金融体系的负面影响。第三版《核心原则》在有关监管机构权力与职责、监管方式、全面风险管理和监管协调与合作等多条原则中，强化了关于应急安排、恢复计划和有序处置的要求，如银行的风险管理程序应当包括适当的应急安排和恢复计划，银行监管机构应当与境内外相关部门加强协调合作，制定处置计划，对有问题银行实施有序重组或处置等。

良好的公司治理是银行审慎经营的基础和前提，有效的风险管理是银行审慎经营的核心。针对此次危机中银行公司治理暴露出的缺陷，第三版《核心原则》新增了一条关于公

公司治理的原则，强调有效的公司治理是确保银行安全稳健运行的关键要素。同时，还进一步提高了对银行风险管理的要求，如进一步强化了董事会、高管层、首席风险官和 risk 管理部门在风险管理体系中的责任；要求银行内部定价、绩效考核与风险挂钩；细化模型运用、压力测试和应急安排的标准；充实完善对各类风险管理的具体要求；要求银行加强信息披露、提高透明度等。此次修订在实施资本和流动性国际监管标准的把握上与前两版《核心原则》保持了一致，即不将实施第一版、第二版或第三版巴塞尔协议作为达标的前提条件，但鼓励各国实施最新的国际监管标准，并要求对于国际活跃银行，资本和流动性监管标准不应低于相应的巴塞尔协议。

第三版《核心原则》将原《核心原则》和《核心原则评估方法》整合为一份综合性的文件，并将部分原则进行合并、分拆，归类为两大部分：一是监管权力、责任和职能，二是对银行的审慎监管要求，从而使《核心原则》的整体结构和内在逻辑更为清晰合理。在银行审慎监管要求部分，第三版《核心原则》将全面风险管理原则调整到资本监管原则之前，形成公司治理、全面风险管理、资本监管、各类主要风险的管理（信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险等）、内部控制与内部审计的逻辑顺序，体现了资本管理作为控制、抵御风险的一项手段，仅是全面风险管理体系的组成部分。

此次修订之后，核心原则由原来的25条增加到29条，评估标准增加了39条，包括34条必要标准和5条附加标准，原来的34条附加标准提升为必要标准。修订之后，《核心原则》中作为最低要求的必要标准占比由81%上升到94%。过去，对《核心原则》达标情况的评估依据只是必要标准。为鼓励各国率先实施更高的监管标准，第三版《核心原则》将允许各国自愿选择同时对照必要标准和附加标准进行评估。

在银行监管国际标准不断提高的同时,《核心原则》始终强调“匹配性”原则,历次修订均力求在提高监管标准与保持全球适用性之间保持平衡。第三版《核心原则》中的“匹配性”原则主要体现在两个方面:一是银行的风险管理体系应当与其风险状况和系统重要性相匹配,监管者应据此对银行风险管理的有效性进行评估,并对风险程度和系统重要性更高的银行分配更多的监管资源,提高监管强度;二是应根据一国银行体系的规模和复杂程度来评估《核心原则》的达标情况,与那些只有一些小型、简单的存款机构的国家相比,一个拥有众多系统重要性银行的国家获得“符合”评级将面临更大的挑战。

三、《核心原则》对于提高我国银行业风险管理和监管水平具有重要意义

随着我国金融市场化改革不断深化,银行业务规模和复杂程度将不断增加,面临的风险将日益复杂多样,银行监管能力建设任重道远。受金融危机影响,世界经济增速放缓,国际金融市场持续动荡,给我国银行业的稳健经营和有效监管带来更多挑战。如何进一步提高我国银行业风险管理的前瞻性,培育良好的风险文化,将审慎经营理念渗透到银行发展战略和日常经营管理活动中;如何更有效地将宏观审慎与微观审慎监管有机结合,关注宏观经济环境和系统性风险因素的变化,促进银行体系稳健运行和实体经济健康发展的良性循环等,都是需要不断探索和实践的重要课题。

第三版《核心原则》系统总结了新环境下有效银行监管的良好标准和银行审慎经营的基本要求,为完善我国银行监管体系提供了重要参考,为我国银行业风险管理体系建设树立了新的标杆,《核心原则》的实施情况也将对我国银行业到境外设立机构的审批产生重要影响。广大银行监管人员和从

业人员应以第三版《核心原则》发布为契机，认真学习、深入理解，结合自身工作需要，将其充分运用到工作实践中，为促进我国银行业安全稳健运行作出新的贡献。

尚福林

中国银行业监督管理委员会主席

2012年10月

目 录

概述	1
I. 修订前言	4
总体方法	5
对未来发展趋势的反映	6
核心原则的结构与评估	8
一致性与实施	10
II. 核心原则	11
III. 有效银行监管的前提条件	16
稳健且可持续的宏观经济政策	17
健全的金融稳定政策体系	17
完善的公共基础设施	17
清晰的危机管理、恢复和处置框架	18
适度的系统性保护机制（或公共安全网）	18
有效的市场约束	18
IV. 评估方法	19
评估方法的使用	19
如何进行评估	20
评估中需要考虑的问题	23
V. 核心原则的评估标准	25
监管权力、责任和职能	25
原则 1：责任、目标和权力	25
原则 2：独立性、问责制、资源和监管者法律保护	27
原则 3：合作与协作	28
原则 4：许可的业务范围	29
原则 5：发照标准	30
原则 6：大笔所有权转让	31

原则 7: 重大收购	32
原则 8: 监管方式	33
原则 9: 监管技术和工具	35
原则 10: 监管报告	37
原则 11: 监管机构的纠正和处罚权力	39
原则 12: 并表监管	40
原则 13: 母国和东道国的关系	42
审慎监管法规和要求	43
原则 14: 公司治理	43
原则 15: 风险管理体系	45
原则 16: 资本充足率	49
原则 17: 信用风险	51
原则 18: 有问题资产、准备和储备	53
原则 19: 集中度风险和大额风险暴露限额	55
原则 20: 与关联方的交易	57
原则 21: 国别风险和转移风险	58
原则 22: 市场风险	60
原则 23: 银行账户利率风险	61
原则 24: 流动性风险	62
原则 25: 操作风险	65
原则 26: 内部控制和审计	66
原则 27: 财务报告与外部审计	68
原则 28: 信息披露和透明度	70
原则 29: 防止利用金融服务从事犯罪活动	71
附录一 第三版《核心原则》与第二版《核心原则》对照表	74
附录二 国际货币基金组织和世界银行评估报告的结构和 撰写方法	76

概述

1. 《有效银行监管核心原则》（以下简称《核心原则》）是良好的银行与银行体系审慎监管的最低标准。自1997年巴塞尔银行监管委员会（以下简称巴塞尔委员会）¹初次颁布《核心原则》以来，许多国家为了达到良好监管的基本要求，都将其作为评估本国监管体系质量的标杆，并以此确定需要进一步开展的工作。国际货币基金组织和世界银行也在金融部门评估规划（FSAP）中根据《核心原则》评估各国银行监管体系和实践的有效性。

2. 2006年10月，巴塞尔委员会与世界各国监管当局合作，对《核心原则》进行了修订。2010年10月，委员会向二十国集团提交了《应对金融危机报告》，宣布将再次对《核心原则》进行修订，并将其作为正在进行的强化全球监管行动的组成部分。

3. 2011年3月，巴塞尔委员会成立核心原则工作组²负责《核心原则》修订工作。委员会要求，在修订中要考虑自2006年10月以来全球金融市场和监管领域发生的重大变化，包括危机之后推动建立良好监管体系的经验教训总结³，目的是确保《核心原则》能够与时俱进，不断推动世界各国实施有效的银行监管。

1 巴塞尔银行监管委员会由阿根廷、澳大利亚、比利时、巴西、加拿大、中国、法国、德国、香港特区、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、英国和美国的银行监管当局和中央银行的高级官员组成。

2 核心原则工作组由来自巴塞尔委员会和巴塞尔咨询小组的成员组成。巴塞尔咨询小组成员来自巴塞尔委员会成员和非成员国家（地区）的监管机构、国际货币基金组织、世界银行、伊斯兰金融服务委员会和区域性的国际监管组织。

3 例如，金融稳定理事会2010年11月发布的《系统重要性金融机构监管强度和有效性》、联合论坛2010年1月发布的《关于金融监管范围和差异性的修订报告——核心问题和建议》、高级监管者工作组2009年10月发布的《2008年全球银行危机反映的风险管理教训》等报告。

4. 在修订过程中，巴塞尔委员会力求在提高良好监管标准与保持《核心原则》的灵活性和全球适用性之间保持平衡。通过强化“匹配性”原则，使修订后的《核心原则》及其评估标准能够适用于各种类型的银行体系。“匹配性”原则也意味着应根据各类银行（从大型国际活跃银行到小型、简单的存款机构）的风险状况和系统重要性来评估《核心原则》的达标情况。

5. 第二版《核心原则》和配套的《核心原则评估方法》⁴（以下简称《评估方法》）在帮助各国评估监管体系、查找需要改进的领域方面发挥了重要作用。在尽可能保证连续性和可比性的同时，巴塞尔委员会将《核心原则》与《评估方法》合并为一个综合性的文件。修订后的29条核心原则采用了逻辑性更强的结构和顺序，首先论述监管权力、责任和职能，然后提出对银行的监管要求，强调了良好的公司治理、风险管理和遵循监管标准的重要性，从而更有利于《核心原则》的实施。为便于修订前后版本的对比，附录一提供了一个对照表。

6. 就单条核心原则而言，尤其是在那些需要强化的监管实践和风险管理领域，此次修订提高了标准，体现为一系列附加标准提升为必要标准，或者增加了一些新的评估标准，重点针对了此次危机中暴露出来的重大风险管理缺陷和其他脆弱性问题。另外，此次修订也考虑了近几年市场动荡中出现的几个重要发展趋势，即：为有效监管系统重要性银行，需要提高监管强度和投入更多监管资源；在银行微观审慎监管的基础上，需要采用系统性的宏观视角来帮助识别、分析和前瞻性应对系统性风险；为降低银行倒闭的概率及其带来的冲击，应当更加关注有效的危机管理及恢复和处置措施。为了强调这些发展趋势，巴塞尔委员会以适当的方式把上述内容融入了《核心原则》，或者在相关的具体核心原则中予以了体现。

7. 此外，良好的公司治理是有效风险管理和维护公众对单家银行和银行体系信心的基石。针对此次危机中银行公司治理暴露出来的根本性缺陷，这次修订在汇总现行《评估方法》中关于公司治理的相关要求，并进一步强调良好公司治理实践的基础上，增加了一条关于公

4 《核心原则评估方法》于1999年制定，并于2006年修订，提出了更详尽的评估标准，为评估《核心原则》遵守情况提供了进一步的指导。

司治理的核心原则。同时，巴塞尔委员会还将现行的一条核心原则扩展为强化披露和透明度、提高财务报告和外部审计要求的两条新原则，以强调强有力的市场约束在培育一个安全稳健的银行体系中所发挥的关键作用。

8. 目前，对《核心原则》达标情况的评估依据的只是必要标准。为了鼓励一些国家（地区），尤其是那些重要的金融中心，率先实施最高的监管标准，修订后的第三版《核心原则》允许各国（地区）自愿选择同时对照必要标准和附加标准进行评估和评级。同样，为推动全面有效地实施《核心原则》，巴塞尔委员会保留了《核心原则》评估的四档评级结果。其中，保留“大体不符合”这一档评级，将有助于向相关当局发出一个需要其针对本国监管和法规缺陷采取整改措施的强烈信号。

9. 此次修订之后，核心原则由 25 条增加到 29 条，并增加了 39 条评估标准，包括 34 条必要标准和 5 条附加标准。此外，现行《评估方法》中的 34 条附加标准提升为必要标准，成为适用于所有国家的最低要求。

10. 修订后的第三版《核心原则》将继续成为建立一个良好的银行监管、治理和风险管理基石的全面标准。鉴于一致和有效实施这一标准的重要性，巴塞尔委员会将会同其他监管组织及有关各方，鼓励各国为实施《核心原则》而开展各项工作。

I. 修订前言

11. 巴塞尔银行监管委员会（以下简称巴塞尔委员会）对《有效银行监管核心原则》（以下简称《核心原则》）进行了修订。在此次修订中，巴塞尔委员会力求在提高银行监管标准（纳入2006年《核心原则》修订以来银行监管领域的重大发展与此次危机的经验教训⁵）与保持《核心原则》的全球适用性、连续性和可比性之间保持平衡。通过提高标准，《核心原则》的实施将有助于改进全球的银行监管。

12. 第三版《核心原则》通过进一步强调有效的风险监管、早期干预和及时采取监管措施，强化了对监管者的要求、监管的方法以及监管者对银行的要求。监管者应当评估银行的风险状况，包括银行经营中产生的风险、银行风险管理的有效性及其带给整个银行体系乃至金融体系的风险。以风险为本的监管不仅是被动地对银行开展合规性评估，而是在关注结果的同时也关注过程，将监管资源配置于最能发挥效用的地方。

13. 《核心原则》列出了监管者为维护银行安全稳健运行而应当具有的权力。同样重要的是，监管者在发现银行经营中的不足和缺陷时能够运用这些权力。监管者通过早期干预，采用前瞻性的监管方法，能够避免所发现的问题演变成对银行安全稳健运行的威胁。这尤其适用于一些高度复杂且与特定银行相关的问题（如流动性风险）。对于这类问题，监管者必须采取适合该银行特定情形的监管措施。

14. 在强化《核心原则》的同时，巴塞尔委员会仍然坚持《核心原则》的基本目标和用途，确保《核心原则》能够经受时间变迁和环境变化的检验，持续作为评价监管实践的基本标准。基于这一原因，这次修订是在第二版《核心原则》基础上进行的，并尽可能保证连续

5 其中最引人注目的是纳入了强化的资本监管标准和新的流动性风险监管国际标准，二者都旨在促进建立一个抗风险能力更强的银行业。

性和可比性。

15. 鉴于《核心原则》的全球适用性，巴塞尔委员会在修订工作中与巴塞尔咨询小组的成员保持了密切合作。巴塞尔咨询小组由巴塞尔委员会成员和非成员国家（地区）监管机构、国际货币基金组织、世界银行、伊斯兰金融服务委员会和区域性国际监管组织的代表组成。在《核心原则》文本最终定稿前，巴塞尔委员会征求了业界和公众的意见。

总体方法

16. 第一条核心原则提出，银行监管的首要目标是促进银行和银行体系的安全稳健运行。各国（地区）可以对其银行监管机构赋予其他职责，只要这些职责与其首要监管目标不相冲突⁶。防止银行倒闭不应成为银行监管者的目标。然而，银行监管应致力于降低银行倒闭的概率及其影响，包括与处置机构合作，确保银行倒闭能以有序的方式进行。

17. 为实现其目标，《核心原则》必须能够广泛适用于具有各种类型银行（从大型国际活跃银行到小型、简单存款机构）的国家（地区），这些银行体系也可能提供各种不同的产品和服务。《核心原则》要满足适应不同金融需求这一总体目标。为具有广泛的适用性，《核心原则》在对监管者的履职要求和监管者对银行制定的标准方面，均运用了“匹配性”原则。为此，《核心原则》认可监管者通常采用的以风险为本的监管方式，即对规模更大、更复杂或风险更高的银行投入更多的时间和监管资源。在监管者对银行制定的标准方面，“匹配性”原则反映在与监管者评估银行风险管理相关的核心原则中，这些原则规定了与银行风险状况⁷和系统重要性相匹配的监管要求⁸。

18. 为了不断强化和完善银行监管体系，巴塞尔委员会今后将持续

6 比如，一些国家（地区）的银行监管者可能被赋予以下职责：（1）存款人保护；（2）金融稳定；（3）消费者保护；或者（4）提高金融可获得性。

7 本文中“风险状况”是指银行所承担风险暴露的性质和规模。

8 本文中“系统重要性”的决定因素与巴塞尔委员会2011年11月发布的《全球系统重要性银行：评估方法和额外损失吸收能力要求》中所列的要素一致，包括银行的规模、关联度、可替代性、全球或跨境活跃程度（如适用），以及复杂性。

修订现行的银行监管标准和指引，并颁布新的标准和指引。委员会鼓励各国（地区）监管机构在新的国际银行监管标准出台后能够将其引入实施。

对未来发展趋势的反映

（i）系统重要性银行（SIBs）

19. 此次危机之后，系统重要性银行以及对其实施有效监管所需的法规和监管权力受到了广泛关注。巴塞尔委员会曾经考虑引入一条新的核心原则来指导系统重要性银行的监管。但是，委员会最终认为，尽管需要提高监管强度并配置更多的监管资源，但系统重要性银行仍是现行监管范围内的一类银行。每一条核心原则都应适用于对所有银行的监管。对于系统重要性银行而言，无论是对银行监管者的要求还是监管者对银行的要求都应当更高，并与其风险状况和系统重要性相匹配。因此，没有必要专门为系统重要性银行制定一条单独的核心原则。

（ii）宏观审慎问题与系统性风险

20. 此次危机表明，宏观审慎与微观审慎作为有效银行监管的要素，既相互联系又相互补充。在运用以风险为本的监管方式过程中，监管者和其他相关部门应当在更广泛地考虑各类影响因素的基础上评估风险，而不应仅仅关注单家银行的资产负债表。例如，当前的宏观经济环境、业务发展趋势以及在银行体系内外部积聚的风险和风险集中度，都不可避免地会影响单家银行的风险状况。因此，银行监管应当引入宏观视角。监管者收集的单家银行数据、行业数据和汇总趋势数据应当纳入与维护金融稳定相关的部门（可能是银行监管机构的组成部门，也可能在银行监管机构之外）所做的政策分析中，以帮助识别和分析系统性风险。相关部门应当有能力采取预防性措施来应对系统性风险。银行监管者应当能够获取其他部门所做的与银行体系有关的金融稳定分析或评估结果。

21. 这种宽广的金融体系视角已经纳入并反映到许多条核心原则中。正因为如此，巴塞尔委员会没有就宏观审慎问题单独引入一条核心原则。