

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。

“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。

“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），国际会计准则委员会的标准第 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

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。^① 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，国际会计准则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协调。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

^① 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，国际会计准则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。国际会计准则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，以使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、期限和外币风险暴露的报告。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准则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。^①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。^②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。^③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。^④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。^⑤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

^① 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。

^② 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。

^③ 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。

^④ 关于这些计划的详细描述，请参阅第五章

^⑤ 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。”

述，当市场纪律的约束机制失效时，就应该通过监督管理促使没有清偿能力的银行停业退出。对单个银行的监督当然是国家监管当局的责任而不是基金组织监督通常所涵盖的领域；但是，当监管方法的不足成为体系性薄弱的原因并产生宏观经济影响时，基金组织就应该过问。这一部分和第七章所讨论的最佳做法，主要依据巴塞尔委员会在与新兴市场经济体监管者磋商后所制定的“有效银行监管的核心原则”。

审慎管理

银行法和审慎管理规定寻求：(1) 建立只允许财务健全的银行运营的政策；(2) 限制银行所有者和管理者过分承担风险；(3) 建立合适的会计、定值和申报规则；(4) 规定针对薄弱机构活动的纠正措施和限制。银行法通常把法律实施的问题放在审慎规定中加以明确，以便根据情况变化而保持灵活性。颁布审慎规定的职责通常归监管当局。

恰当的准入政策对于银行审慎经营和银行业市场的健康竞争至关重要。金融部门自由化常常要求扩大市场准入，但准入政策过松会导致在以后阶段出现银行问题，特别是在银行管理和国内监管者能力不足的情况下更是如此。监管者只有在申请机构符合审慎准则时才可发放执照。但是准入政策不仅应解决审慎管理的问题，还应适当考虑监管当局行使职能的能力。在（通过鼓励准入）培育竞争的目标与（通过限制准入）保持监管效力的目标之间取得恰当的平衡很有必要。^④ 最佳的做法是由监管当局负责发放执照，监管人员必须有权拒绝给予执照。^⑤ 如果某一银行不再符合执照要求，当局就应勒令采取纠正措施或者因此收回执照。银行所有权或管理层的重大变化，也应由监管当局批准。

发放执照的过程，是要确保即将建立的银行机构有合格的所有者、合理化的组织、专业化的管理，该机构在财务上应该健全并具备潜在的盈利能力。这一过程通常由银行法加以规定，主要核实以下方面：(1) 初始资本是否充足；(2) 主要的股东和管理人员是否称职；(3) 公司结构是否透明；(4) 包括行政管理和内部控制质量在内的银行组织

结构是否充分；(5) 在外资银行申请设立分支机构的情形下，该银行在其本国是否得到充分监管，设立该分支机构是否已获得本国监管机构的批准。

资本充足比率被银行监管界视为构成对各银行资产状况约束的、最重要的指标。该比率旨在确保各银行保持与其所面临风险有关的、最低数额的自有资本，以便吸纳意外损失并激励银行的所有者和管理者安全经营。最被广泛接受的衡量资本充足程度的方法，是由巴塞尔委员会颁布的风险权重资本充足比率（巴塞尔资本协议）。在该系统下，各银行需要针对资产和表外项目、根据不同的风险权重而持有不同类型（层级）的资本金。该系统是为十国集团的国际性银行设计的，这些银行管理较好，风险资产比较分散。在其他许多国家，银行风险更加集中，管理者缺乏经验，市场更加动荡并缺乏深度，资产价值更加可疑，这些国家的监管者认为所适用的比率应该更高，各类资产的风险权重也应作调整。另外，许多国际性银行发现，为了获得最低的融资利率，银行的资本充足比率应高于巴塞尔委员会的最低比率。巴塞尔委员会还开发了一个扩展的资本充足比率系统，以便包含市场风险（外汇、商品、利率和股票风险）。^⑥ 如上所述，要有效衡量资本充足程度，就必须对银行的资产进行恰当定值，在做到这一点之前，对资本充足比率的分析应十分谨慎。此外，资本充足率在发现银行问题方面常常是滞后的指标，而且由于存在数据问题，该指标容易受到人为操纵。

对过度承担风险设置限额，是为了促使银行通过控制贷款集中程度、向内部人员贷款、流动性不

^④ 监管者应该注意现存银行关于更多竞争会危害银行体系的争辩。

^⑤ 巴塞尔委员会的“有效银行监管的核心原则”中也设想由另一机构负责发放执照的可能性，在这种情况下，监管当局必须有权让执照发放当局考虑其意见。不管是哪种情况，执照审批的标准应该清楚和客观，程序应该透明。

^⑥ 监管者允许一些银行使用自己的风险管理系统来计算以市场风险为基础的资本金要求，但这一许可迄今仅限于在主要货币中心并具备专业技术的银行。

匹配和外汇资产（或负债）净头寸实现审慎经营。^② 要有效实施这些限额，就必须获得可靠的汇总数据。对风险集中程度的限额可采取不同的形式，但不论采取什么形式，此类限额应限制对单个借款人或者关系户集团借款人或交易对方借款人的风险暴露，并限制对某个部门的风险暴露及市场风险。向与银行有关人员（例如董事、经理、主要股东及其家属）提供的关系户和内部人员贷款，以及向有关系公司单位提供的贷款，应在非优惠的基础上进行，并应设置严格的单项和共同限额。

很多国家都要求银行遵守审慎的流动性规定，以保证各银行不必被迫出售资产或付出其他昂贵的融资代价即可履行对债权人和存款者的偿付义务。^③ 避免融资来源过于集中，防止资产与负债的期限明显不匹配，这将有助于限制银行负债状况的风险。流动性要求的实际情况往往与其本意不符，它常常被用来创造对政府短期债务的需求。

对管理行为的约束可限制与高风险贷款或投资业务有关的活动，这些活动会使银行面临过多的风险。这些约束既是限制性的也是约定俗成的，在人们怀疑银行管理者和所有者已不再满足“恰当和正确”的标准时，这些限制尤其适用。应限制对内部人员的优惠待遇，以便把利益冲突减小到最低程度。约定俗成的规则包括由银行管理者建立充分的风险管理系统，包括信贷审批、监测、分类和恢复的程序，以及会计、报告和内部审计功能。

审慎规定中通常有关于会计规则的定义，银行根据这些定义来编制关于其收入和资金状况的报告，以确保一致性。更为重要的是，这些规则确立了银行对贷款进行估价和分类、提取贷款损失准备金以及暂停计息的方法。其中包括处理贷款展期、再融资和其他形式“常青”贷款（银行管理人员常常会通过这些方法掩饰不良贷款）的标准。^④ 银行管理者应负责实施这些规则，而监管人员则应确保各银行制定有关政策和程序来保证这些规则的合理应用。检查人员有权迫使银行对贷款进行重新分类，追加提取准备金，如有必要还可注销不合理计取的利息。

监管者通常规定外部审计人员的额外职责，他

们可以得到外部审计人员的报告，并有权要求更换银行的外部审计人员。^⑤ 在许多情况下，外部审计人员有义务向监管者报告银行的实质性问题。

当银行违反法律、审慎管理规定或执照协议时，监管者通常有权使用一系列的纠正和惩罚措施。监管者应该有能力视违规轻重调整其作出反应的程度，并逐渐增强纠正性措施的力度。

审慎监督

银行监管者的职责是促进金融稳定，他们为此而监测银行体系的稳健性、银行风险管理做法和金融数据的充分性，以及各银行遵守审慎规定的情况。为使银行监督行之有效，监管当局须有足够的独立性、权威和能力。监管独立性当然应与法律责任结合起来，监管应免受政治影响，监管当局应具有充足的财力来实现监管目标。

独立性问题通常与监管职能的归属联系在一起。在许多国家，银行监管职能归中央银行，有时候在中央银行另立专门的委员会来负责监管，而在另外一些国家，监管职能由一个独立的监管机构行使。对于把监管职能放在中央银行的做法，人们有许多赞成和反对的论点。总的来说，至少在许多新兴市场经济体中，中央银行看来是行使银行监管职能的最佳场所，因为监管者可以履行中央银行的其他职能，例如最后贷款人职能、支付系统监督者职能和宏观金融数据收集者职能。此外，监管人员还能够利用中央银行的权威、财务独立性以及中央银行的专业技术。

监管当局必须拥有法律赋予的足够权力来行使

^② 一些监管者倾向于通过实行资本要求和检查银行内部系统（而不是绝对的限额）来进行控制。这尤其适用于流动性和外汇及其他市场风险头寸。

^③ 虽然法定存款准备金也可提供流动性，但它主要是用作一种货币政策工具。

^④ 在一些发达市场，这种规则由银行和审计人员设计，监管者的作用是保证这些规则的审慎性，并监督银行的遵守情况。但在多数国家，监管者认为有必要发挥更积极的作用。

^⑤ 在许多银行审计标准不够高的国家，监管者保留着由其认可的审计人员名单。然而，公开认可的方法会引起道德危害，被认可的审计人员可能并不合格。

其职能，这些权力包括发放和撤销银行经营执照，索取有关的数据，对银行及其任何分行和附属机构进行现场检查，核实银行提供的数据，要求提取贷款准备金，通过颁布停止令、罢免管理人员、拒绝发放或撤销执照，并在必要情况下勒令银行退出等措施来制止银行的不健全做法。在缺乏及时可靠数据的情形下，监管当局应当有权以其对银行财务状况的评估作为采取纠正措施的基础。监管行动通常在政治上不得人心。因此，监管人员必须能够在不受政治认可或漫长的法律程序引起的不适当拖延或压力的情况下对银行采取行动。

监管人员的工作范围涵盖一系列越来越复杂的银行业务活动。他们不仅必须核实各银行是否遵守法规以及报送的信息是否准确，还必须有能力评估各银行的所有者和管理者是否适宜、贷款定值程序是否充分和各银行的资产净值、各银行的内部控制和审计程序（如有的银行应用了内部风险模型，则应包括评估其内部风险模型），以及复杂的汇总财务报表。此外，他们还必须能够分析有关的宏观和市场信息，并就可能加剧体系性风险的行为提出见解。为了完成这些越来越艰巨的任务，监管机构应能够吸引并留住能力强的职员，并向他们提供必要的培训、支持和适当的报酬。

有效的银行监管须被视为一个持续的过程。这主要可以通过非现场监测实现，包括微观审慎监测和宏观审慎监测。微观审慎监测，以各银行报送的定量和定性信息为基础，包括检查各银行是否遵守法律和审慎规定，分析各种审慎管理比率以及与同类银行和整个行业相比较的单个银行的业绩。宏观审慎分析，以市场行情和宏观经济信息为基础，重点放在重要资产市场的近况、其他金融中介情况以及宏观经济发展和潜在的不平衡。

有必要开展现场检查来评估银行管理和内部控制程序是否充分，以及核实监管报告是否准确。如果贷款估值具有潜在的薄弱性，那么核实监管报告就尤其重要了。虽然各国的做法有差异，但存在一些共同的最佳做法。特别是，所有银行都应定期接受现场检查，而有问题的银行更应接受特殊审核。现场检查应该范围广泛，并建立在非现场监测结果

的基础上。外部审计人员应在银行监督检查中发挥重要的补充作用，但不能取代银行监管人员。在一些国家，现场检查由审计人员按照监管当局的特别指示执行。^⑪

（五）加强更广泛的结构框架

银行体系的所有权结构和集中程度，会对该体系的运营和稳定造成不利的影 响。虽然银行有向大银行和金融财团发展的趋势，但这种所有权的集中会增加发生体系性风险的可能性，从而增加官方干预的需要。关于银行规模太大因而不能破产的市场认知会损害市场纪律的约束机制，因而要求扩大官方监督。银行所有权的集中，也意味着会有更集中的要求对银行负债提供公共部门担保的政治压力。与此同时，在一些发展中国家，缺乏合格的控股股东会导致对银行管理的监督失效。

与银行所有权有关的一个问题是国家、私人或外国所有权哪个更加合意。国有银行（包括中央政府、州政府和地方政府拥有的银行）以往的记录往往不好，尽管不可一概而论。国有银行往往给银行业市场带来竞争扭曲，因为这些银行通常可获得低成本的资金，而且它们的负债一般由公共部门全部担保。国有银行往往在法律上或事实上免受审慎要求的约束，而且能优先取得存款。^⑫ 但是，如果国有银行被要求按照商业标准经营，并遵守与私营银行相同的审慎规则，而且国有银行把其所承担的所有准财政业务全部并透明地转给政府预算，那么在有些情形下国有银行也能够有效地经营。由于这些条件在新兴市场国家中难以得到满足，因此私有化可能是实现银行体系稳健的最佳途径。

私人所有制本身并不是良好管理的保证。有些国家因为没有合适的私人银行业主，因而国家被要

^⑪ 与外部审计人员不同，这些公司通常向监管当局报告，有时则由监管当局指定和雇用。由这种安排代替传统检查员的前提是存在可靠、独立和技术娴熟的审计行业。

^⑫ 应该指出的是，国有银行往往是准财政操作的管道，这常常被作为拖延实施正常规则的理由。

求提供银行业服务；在这种情况下，正常的审慎银行业标准也能得到很好的实施。有些国家没有资本市场，财富高度集中，这使得银行业利益与其他经济利益或政治利益不能分开，从而常常形成包括接受存款机构在内的金融财团。在这种情况下，应确保银行不被当作银行业主、内部人员或者有关企业的强制资金来源。

有效的银行体系往往向外国所有权开放（通过设立分行、附属机构或部分所有权的形式），在国内私人银行数目很少时尤其如此，以便刺激竞争。获得很高评级而且得到充分监管的外国银行常常给低效率的国内银行市场带来必要的竞争，并引入专业技能和新技术。但也许最重要的是，外国银行的进入通常会减少体系性风险，因为它们一般不像国内银行机构那样容易受到信心问题的影响，而且它们也不大可能要求官方安全网保护。

许多国家面临的一个问题是对非银行金融中介的处理。这些金融中介包括三类。第一类是保险、证券交易和基金管理公司，它们通常受到其他机构的监管，但这些公司的所有权越来越多地与银行所有权结合，从而产生了复杂的汇总监督问题。第二类是财务公司，它们通常由银行拥有，有时银行为逃避审慎、货币或税收管理而建立了此类公司。这种机构往往不可接受存款或使用银行的名称，除非它们接受和银行一样的监督。但它们能够依靠银行获得资金，因而造成了潜在的体系性风险。第三类是名声不太好的实体和活动，例如一些国家的“金字塔”计划和其他形式的、在注册金融机构账簿外吸收存款的行为。为此，有必要制定有效的法律条款，防止未获授权的机构或以未授权的形式吸收存款（或使用银行的名称），并建立执行当局对中央银行和监管当局的行动要求作出反应。

稳健的银行业需要由强有力的金融市场基础设施的支持，这些基础设施包括有效的支付系统、货币市场、外汇市场和资本市场。此外，机构投资者的存在也能促进银行的经营管理。应合理设计支付系统，使之能够像实时总额结算系统一样限制无担保透支的数额，以防止某家银行的破产经支付系统产生蔓延效应。有效的货币和资本市场有助于银行

管理流动性、筹集资本和发行债券；这些市场应由适当的结算系统和担保惯例提供支持，以限制风险的蔓延。有效的银行业还需要一种“信用文化”，即信贷合同能够得到遵守和执行的环境，为此需要有一个便于金融合同执行、贷款恢复、担保兑现和破产的法律和司法体制。在一些国家，严重薄弱的司法体制会妨碍银行管理和官方监督的改进。

（六）培育国内和国际的监管协调

金融体系的各个部门容易通过很多方式与银行体系相互影响，而且一个部门的扰动很容易波及银行体系。在很多国家，银行和金融体系的其他部门（有时组成金融集团或财团）通常受不同的国家当局监管。因此，应尽可能协调监督管理的政策和做法，以减少风险蔓延和法规套利的程度。对金融财团进行统一监管十分必要，一些国家为此而指定一家监管机构牵头协调与特定金融财团有关的所有监管机构的工作。^③

关于管理标准和监督做法的国际协调也正在进行。^④这不仅为汇总监督和监管机构之间信息共享提供了方便，而且有助于提高效率，并对国内监督管理结构带来重要的额外纪律约束。在银行业日益国际化的环境下国际监管合作越来越有必要，因为这一趋势往往会以各种方式削弱以国内为重心的审慎监督的效力，例如使用复杂的公司结构和离岸衍生工具来规避国内金融约束措施。

自1975年通过关于银行境外机构监督的巴塞尔协议开始，巴塞尔银行监管委员会就一直主导着旨在改进跨境银行监督的努力。该协议对监督职责作了如下划分。对外国银行的分支机构来说，偿付能力的监督主要是母国监管当局的事情。对附属机构来说，偿付能力的监督是东道国和母国当局的共

^③ 这是由证券、银行和保险监管者组成的三方小组在《金融财团监管》（国际清算银行，巴塞尔，1995年7月）中提出的建议之一，但该建议至少尚未被普遍接受。

^④ 例如，巴塞尔委员会和国际证监会组织在1996年8月颁布了一个联合声明，详细描述了它们之间的协调和合作。

同职责。在这两种情形下，流动性监督主要是东道国的职责。对合资机构来说，偿付能力和流动性监督通常是注册国监管当局的职责。但是，对外国银行机构进行有效监管的关键，在于加强有关监管当局之间的密切合作。在每一种情形下，银行及其附属机构应得到母国监管机构的统一监管。该协约在 1992 年通过新增以下四个“最低标准”而得到了加强：（1）所有国际性银行或银行集团都应由母国的具备统一监管能力的当局进行监管；（2）创立一

个跨境银行机构应事先得到东道国和母国监管当局的同意；（3）母国监管人员应有权收集关于跨境银行机构的信息；（4）如果前述任何一个最低标准未能按东道国监管机构的要求得到满足，那么东道国监管当局就可以对外资银行机构施加限制，禁止其在东道国经营。^⑤

^⑤ 请参阅《对国际性银行集团及其跨境机构的最低监督标准》（国际清算银行，1992 年 7 月，巴塞尔）

四、信息质量、监督报告及公开披露

本章首先讨论与金融数据质量有关的问题，和对银行的资产进行估价方面存在的困难。然后，考察各类数据用户所需的、描述银行财务状况信息的种类。接受国际通行的会计标准，^⑤ 包括权责发生制和合并原则，对于促进高质量数据的编制是必要的。此外，还需要有具体的关于银行资产估价以及对收入和支出进行处理的规则。高质量的银行业数据的一个副产品是宏观经济决策所需的更为可靠的基础材料，但此题目不在本文的讨论范围。然而，与货币统计的编制者进行尽可能的协调将有助于减少报告单位的负担。此处的重点，将放在监管机关和公众这两类对银行稳健性有兴趣的接受者的信息需求。

（一）银行业数据的准确性

可靠、全面的银行财务状况方面的信息，对于有效的公司管理、市场约束和官方监督是必不可少的，因此对此项工作应予以高度重视。如果没有这方面的信息，管理决策将不利于银行稳健性的实现。管理者和所有人（尤其是在所有权分散的情况下）就会不了解机构真正的财务状况，或者，他们企图隐瞒事实的真相；公众就会被误导，从而使市场约束无法运作。此外，最后贷款人的帮助也许会错误地被提供给了那些偿债能力被夸大的银行。此外，缺少清晰和不模糊的数据会使监管机关更难以抵制降低审慎规则要求的压力，延迟采取纠正性措施，并期望这些银行会恢复。监管机关和法

院就越可能受政治干预的摆布。

会计和估价原则

要对银行的财务状况进行可靠的评估，就须有设计周密的会计原则。这些原则应包括权责发生制和合并的技术。尤其需注意估价原则的运用，如历史成本、市场价格和估算可变现价值。^⑥ 各国的会计规则往往是不同的，但是，大多数国家都要求其银行按名义条件或按某种指数对其主要资产——对企业、家庭和政府的投资和贷款——进行估价；这样即可较为容易地对履约资产的价格进行计算。然而，一旦借款人还债能力出现问题，或是违反贷款合同，贷款无法执行，资产的价格即会受到影响。

对银行资产进行可靠估价的一种方式，是对它们的市场价格进行估算。然而，可靠的市场定价机制仅会在具有足够深度、活力和流动性的市场条件下存在——这种市场仅存在于某些资产之中，而且还仅存在于若干有限的国家。即使当贷款从法律意义上为可转让时，交易也很少发生，而且难以确定一个清楚的市场价格。因此，无论是否采用了合理的会计技术，都往往缺少以市场为基础的银行资产的估价标准。

因此，在银行资产的估价方面总是存在着一定程度的不确定性，而且这种不确定性在经济萧条或

^⑤ 如那些基于国际会计标准委员会各项建议的标准。

^⑥ 关于进一步的讨论，可参见 Lindgren、Garcia 和 Saal 撰写的《银行稳健经营与宏观经济政策》（华盛顿：国际货币基金组织，1996 年），附录一。

危机期间会大大增加。资产的估价问题往往会因宏观经济波动或冲击变得更为复杂，包括高通货膨胀或大幅降价以及汇率和利率的大幅变动。银行贷款或股本投资或债务证券投资的作价，会受到银行借款人低质量的财务数据或缺乏财务数据、对其企业可生存性的怀疑以及对借款人经营行业预期等方面的影响。如果借款人和银行为了使贷款维持现期而去共同掩盖低质量的贷款，从而避免暴露亏损或可能分别失去对企业和银行的控制，银行方面的信息往往就会更糟。

银行资产估价和收益列账中存在的问题^③

对资产作出现实的估价和对收入与支出进行适当的列账，是对银行财务状况和营运进行评估的重要内容。由于银行资产主要表现为贷款和垫款，所以对银行信贷质量进行评估的程序及其对银行财务状况的影响十分关键。否则，资产负债表就不能反映银行真正的财务状况，而且损益表就会高估纳税和派息所基于的利润。这种利润高估，主要是由于未对潜在或实际亏损作出符合现实的备付规定，或停止对不履约资产付息，管理人员或所有人这样做的动机是他们希望提高银行声望和提高收入。对于有问题的资产如不作出及时处理，随着提高资产价格或收回资产机会的丧失，亏损就会越来越大，可以销售出去的抵押品也会失去价值。如果银行试图结转贷款人的拖欠，对亏损不予列账或中断这种关系，亏损就会很快增加。如果置之不顾，这种亏损就会威胁到机构的偿债能力，而且这种情况如蔓延下去，就会威胁到整个银行系统。

贷款结构审核和分类

对银行资产质量进行系统化评估的起点，是由银行进行的贷款结构审核。在正常情况下，这种审核应覆盖所有客户关系，包括资产负债表外的承诺。^④此外，审核还应包括所有的不履约贷款，如借款人偿还能力有问题的贷款和偿付期已过的贷款。对互有联系各方的所有贷款也应进行审核。还应该抽查其他资产，这种抽样对于检查那些被视为履行的合约实际上是否运作正常是十分重要的。信

贷档案和抵押文件应进行逐案审核，从而可对借款人的偿付作出估计，借款人的偿付能力主要取决于现金流动和商业资产的转换或其营运额。抵押品通常被看成第二位的偿还来源。

在对银行的资产结构进行审核之后，应由该银行按确定的标准进行评级。许多国家使用的最为常见的评级方式将资产质量分为四个等级：标准或现期，低于标准，有问题及亏损。第一类包括被认为是没有问题的资产。归入后三类的资产在不同程度上存在着具有明确定义的信用缺陷，而且通常被称作分类资产。在一些国家，分类标准由各银行自行确定，但须由监管机关总体评定。然而，由于许多国家的评审程序不健全，由监管机关来制订标准规则是十分有用的。对于某些数量很大的小额贷款，如抵押贷款、分期贷款、信用卡应收账款以及租购协议的评定，可以严格地按基于历史经验制订的履约规定进行，这种方式可以显示出有多大比例的低于标准的资产可能会变为亏损。

对于大额借款人，稳健的政策应作此要求，即如果一借款人的某项贷款已被某家银行分类，那么，该家银行的所有其他贷款也应作类似的分类。监管机关可以将此扩大到系统中所有其他银行所给予该借款人的所有其他信贷，这可以通过中央风险局来进行。

抵押品的处理

信贷决策主要应基于对借款人偿还能力的具体分析。在没有掌握客户可靠财务信息的情况下，许多国家的银行通常是依赖借款人提供的抵押品。过分地依赖抵押品是有问题的，因为抵押品往往是不能立即变现的，在金融萧条期间往往难以估价，而且无论从时间和金钱上看，完成抵押拍卖或其他法律手续的成本也是很高的。虽然抵押品是防止受损的一种重要保护方式，但它不能取代对借款人还款

^③ 本节和后面的几节基本上援用了，有些地方则是抄录了，世界银行财政政策和制度处 1992 年编写的《银行监督指南》中第六号指南。

^④ 由于一些类型的或有金融工具的定价机制比较复杂，因此对这些工具的计价工作比较困难。