

第五节 金融监管的框架和内容

本节考点：

- 1、银行业监管的主要内容与基本方法
- 2、证券业监管的主要内容
- 3、保险业监管的主要内容

（一）银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管

1、市场准入监管

市场准入监管主要是指**银行监管机构**根据相关法律法规，对银行机构的机构设置、变更和终止许可事项、业务许可事项、机构董事和高级管理人员任职资格许可事项等**实施管制**。

银行监管机构对要求设立的新银行机构，主要是对**其存在的必要性及其生存能力**两个方面进行审慎审查。

具体要求银行必须有符合法律规定的章程，有符合规定的最低额注册资本，有具备任职专业知识和业务工作经验的高级管理人员，有健全的组织机构和管理制度，有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施等。

市场准入监管应当全面涵盖以下四个环节：

1) 审批注册机构：

进入银行业的机构或组织必须按照金融法律法规的要求，在具备相应条件的情况下，向银行监管机构提出申请，经银行监管机构许可后，领取营业执照才能进行经营活动。

审批注册机构，一方面表明银行监管机构允许经营金融产品的机构进入市场，并将依法对其进行监督；另一方面也表明进入市场的银行机构将接受银行监管机构的监管，并合法开展业务。

2) 审批注册资本：

审批注册资本是指银行监管机构必须对进入市场的机构进行**最低资本限制**，并对资本是否及时入账、股东资格、股东条件和股本构成等进行监督审核。

在市场经济条件下，银行机构必须以其资本来承担全部的风险和亏损。因此设立银行机构的一个重要条件，就是必须保证要有一定数量的注册自来承担可能的风险和亏损。

3) 审批董事和高级管理人员的任职资格：

审批董事和高级管理人员的任职资格是指在市场准入过程中，银行监管机构应当对银行机构的董事和高级管理人员的任职资格进行核准和管理。未经审查同意，其董事会不得进行聘任。

人力资源是银行机构设立的关键因素，一定数量的合格专业人才是保证银行机构合法经营、稳健经营和健康发展的基本条件。

银行机构的董事和高级管理人员应具备以下条件：

- 一是具有完全民事行为能力；
- 二是具有良好的守法合规记录；
- 三是具有良好的品行、声誉；
- 四是具有担任拟任职务所需的相关知识、经验及能力；
- 五是具有良好的经济、金融从业记录；
- 六是个人及家庭财务稳健；
- 七是具有担任拟任职务所需的独立性；
- 八是履行对银行机构的忠实与勤勉义务等。

4) 审批业务范围

2023年修订

审批业务范围是指银行监管机构对进入市场的机构必须进行业务范围的管制。不论是实行分业经营、分业监管体制的国家还是实行混业经营、集中监管的国家银行机构经营的业务范围都有一定程度的限制。只是限制的范围、程度和方式有所不同。

相比较而言，实行分业经营、分业监管的国家的限制程度较强。审批业务范围是保证银行机构合法经营的需要。

2023年修订

银行监管机构审批银行机构业务范围的主要依据是市场需求，以及机构的实力、管理层的经验和能力，总的要求是银行必须对它所从事的所有业务活动有充分的控制能力。

同时，也必须考虑到银行监管机构的监管能力及监管从业人员的资质等，银行监管机构要确保自己有能力对这些业务活动进行有效的监管。

在我国，根据《商业银行法》，设立商业银行必须具备以下条件：

- ①有符合规定的银行章程；
- ②有符合规定的注册资本最低限额；
- ③有具备任职专业知识和业务工作经验的董事和高级管理人员；
- ④有健全的组织机构和管理制度；
- ⑤有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施；
- ⑥符合其他审慎性条件。

(一) 银行业监管的主要内容

市场准入监管

市场运营监管

处置有问题银行及市场退出监管

2、市场运营监管

市场运营监管是指对银行机构日常经营进行监督管理的活动。

虽然市场准入监管在准入控制环节进行了严格的审核，但并不能保证银行机构在日常经营中稳健运行，银行

机构的风险是在日常经营中逐步累积的，因此，**市场运营监管任务更重，责任更大。**

根据 2022 年中国银行保险监督管理委员会发布的非现场监管基础指标相关文件，对市场运营的监管和评价主要包括“风险水平”“风险迁徙”“风险抵补”**三个层次**和“资本充足”“准备金充足程度”“信用风险”“盈利性”“流动性风险”“市场风险”**六个方面**。

1) 资本充足性

银行资本是指可以自主取得以抵补任何未来损失的资本。

资本充足性是衡量银行机构资本安全的尺度，一般具有行业的最低规范标准。

根据《商业银行资本管理办法（试行）》，**商业银行各级资本充足率不得低于如下最低要求：**

①**最低资本要求：**核心一级资本充足率 $\geq 5\%$ ；一级资本充足率 $\geq 6\%$ ；资本充足率 $\geq 8\%$ 。

②**储备资本要求：**风险加权资产的 2.5%，由核心一级资本来满足。

③**逆周期资本要求：**风险加权资产的 0-2.5%，由核心一级资本来满足。

④**系统重要性银行附加资本要求：**由核心一级资本来满足。

为有效控制商业银行杠杆化程度，维护商业银行安全、稳健运行，2015 年颁布的《商业银行杠杆率管理办法（修订）》规定，**商业银行并表和未并表的杠杆率均不得低于 4%。**

杠杆率：商业银行持有的、符合有关规定的一级资本净额与商业银行调整后的表内外资产余额的比率。

2) 资产安全性

以传统的业务贷款来讲，采取风险分类方法划分信贷资产，即根据**贷款风险发生的可能性**，将贷款划分成不同的类别。

国际通行的做法是分为五类，即**正常贷款、关注贷款、次级贷款、可疑贷款、损失贷款**，通常认为后三类贷款为不良贷款。

风险迁徙类指标是衡量商业银行资产风险变化的程度，表示为资产质量从前期到本期变化的比率，属于动态指标。

风险迁徙类指标包括正常贷款迁徙率和不良贷款迁徙率。

正常贷款迁徙率：正常贷款中变为不良贷款的金额与正常贷款之比，正常贷款包括正常类和关注类贷款。

该项指标为一级指标，包括两个二级指标：

1) **正常类贷款迁徙率：**正常类贷款中变为后四类贷款的金额与正常类贷款之比；

2) **关注类贷款迁徙率：**关注类贷款中变为不良贷款的金额与关注类贷款之比。

不良贷款迁徙率：

1) **次级类贷款迁徙率：**次级类贷款中变为可疑类贷款和损失类贷款的金额与次级类贷款之比；

2) **可疑类贷款迁徙率：**可疑类贷款中变为损失类贷款的金额与可疑类贷款之比。

2) 资产安全性

资产安全性监管的重点：



在我国衡量资产安全性的指标为信用风险的相关指标：

- ①**不良资产率**：不良信用资产与信用资产总额之比，不得高于 4%。
- ②**不良贷款率**：不良贷款与贷款总额之比，不得高于 5%。
- ③**单一集团客户授信集中度**：对最大一家集团客户授信总额与资本净额之比，不得高于 15%。
- ④**单一客户贷款集中度**：最大一家客户贷款总额与资本净额之比，不得高于 10%。
- ⑤**全部关联度**：全部关联授信与资本净额之比，不应高于 50%。

根据《商业银行贷款损失准备管理办法》及 2018 年 2 月中国银监会发布的《关于调整商业银行贷款损失准备监管要求的通知》，我国银行业监管机构设置**贷款拨备率和拨备覆盖率指标**考核**商业银行贷款损失准备的充足性**。

- 1) **贷款拨备率**：贷款损失准备与各项贷款余额之比，基本标准为 1.5%-2.5%；
 - 2) **拨备覆盖率**：贷款损失准备与不良贷款余额之比，基本标准为 120%-150%。
- 这两项标准中的**较高者**为商业银行贷款损失准备的监管标准。

3) 流动适度性

银行机构的**流动能力**分为两部分：

- ①可用于**立即支付**的现金头寸，包括库存现金和在中央银行的超额准备金存款，用于随时兑付存款和债权，或临时增加投资；
- ②在**短期内可以兑现或出售**的高质量可变现资产，包括国库券、公债和其他流动性有保证的低风险的金融证券，主要应付市场不测时的资金需要。

对银行机构的流动性监管的主要内容：

2023年修订

- ①监测银行的流动性是否保持在适度水平；
- ②监测银行资产负债的期限匹配，包括银行的流动性资产、流动性负债、长期资产和长期负债以及资产负债的总体结构情况等；
- ③监测银行的资产变化，包括监测银行的长期投资、不良资产和盈亏变化等。

2023年修订

《商业银行流动性风险管理办法》明确流动性风险监管指标包括**流动性覆盖率、净稳定资金比例、流动性匹配率和优质流动性资产充足率**（该四个指标均应当不低于 100%），以及**流动性比例**（应当不低于 25%），另外还有存贷比等监测指标。

2023年修订

2022 年中国银行保险监督管理委员会发布的非现场监管基础指标相关文件中，**关于流动性的指标**有 12 项，分别是**流动性比例、流动性覆盖率、净稳定资产比例、优质流动性资产充足率、流动性匹配率、流动性缺口率（90 天）、核心负债比例、人民币超额备付金率、存贷款比例（调整后）、最大十户存款比例、最大十家同业融入比例和同业融入比例**。

4) 收益合理性

银行机构一切业务经营活动和经营管理过程的最终目的，在于**以最小的资金获得最大的财务成果**，银行对自身资产质量和贷款风险的管理，也在于确保其资产的盈利性，收益正是银行机构业务经营成果的综合反映。**盈利**是其生存和发展的关键，只有盈利，银行机构才能有积累，才能增强抵御风险的实力，才能谋划未来的业务扩展。亏损的积累将导致银行机构财务状况恶化，削弱清偿能力，出现支付危机。

对商业银行的财务监管主要有以下内容：

- 1) **对收入的来源和结构进行分析**。收入是通过资产获得的，通过对收入来源和结构的分析，可以了解收入的主要来源，以及生息资产、非生息资产的结构，从而判断银行的资产构成是否合理以及资产质量的优劣。
- 2) **对支出的去向和结构进行分析**。支出主要包括经营成本和利息支出。通过对支出去向和结构的分析，可以了解经营成本的高低、银行利息支出，判断银行负债结构是否合理。

3) **对收益的真实状况进行分析。**内容主要包括应收利息、应收未收利息、应付利息、应付未付利息、呆账准备金和坏账准备金的提取等。

监管当局必须注意应收未收利息的实际情况，因为按照权责发生制的原则，在一定期限内的应收未收利息记入当年损益，比例过高会存在收益风险；注意应付未付利息的提取情况，应付未付利息提取不足，潜在支出会影响银行未来收益；注意呆账准备金、坏账准备金的提取状况，其提取比例过低，会使财务状况失真，虚增银行利润。

2022年年初中国银保监会发布的非现场监管基础指标相关文件中，关于**盈利性的指标有9项**，分别是资产利润率、资本利润率、风险资产利润率、净息差、净利差、成本收入比率、利息收入比率、中间业务收入比率、存贷利差。

5) 内控有效性

商业银行内部控制体系：商业银行为实现经营管理目标，通过制定并实施系统化的政策、程序和方案，对风险进行有效识别、评估、控制、监测和改进的动态过程和机制。

商业银行内部控制的目标：

- ①保证国家有关法律法规及规章的贯彻执行；
- ②保证商业银行发展战略和经营目标的实现；
- ③保证商业银行风险管理的有效性；
- ④保证商业银行业务记录、会计信息、财务信息和其他管理信息的真实、准确、完整和及时。

(一) 银行业监管的主要内容



从微观上讲，单个银行机构经营得好坏对于银行业乃至银行监管机构并不重要，但银行机构整体经营状况的恶化则需高度重视。

一个或多个银行机构出现问题甚至倒闭，容易引起存款人集中大量提取存款，产生银行恐慌，其后果将直接威胁银行业乃至金融业的稳定，个别的、局部的金融风险演变为系统的、区域性的金融危机。因此，处置有问题银行及市场退出监管是银行业监管的重要内容。

3、处理有问题银行及市场退出监管

1) 处置有问题银行

有问题银行：因经营管理状况的恶化或突发事件的影响，有发生支付危机、倒闭或破产危险的银行机构。

主要特征：内部控制制度失效；资产急剧扩张和质量低下；资产过于集中；财务状况严重恶化；流动性不足；涉嫌犯罪和从事内部交易。

银行监管机构应当根据各类银行机构的特点，建立和完善风险监测和预警指标体系，通过非现场监管、现场检查、外部审计、新闻报道等多渠道的动态信息监测，及时评估银行风险状况，识别有问题银行，开展早期干预和处置工作。

银行监管机构处置有问题银行的主要措施：

- ①督促有问题银行采取有效措施，制订详细的整改计划，以改善内部控制，提高资本比例，增强支付能力。

- ②采取必要的管制措施。
- ③协调银行同业对有问题银行进行救助。
- ④中央银行进行救助。
- ⑤对有问题银行进行重组。
- ⑥接管有问题银行。

2) 倒闭银行

银行倒闭：银行无力偿还所欠债务并停止经营的情形。

广义的银行倒闭有两种情况：

- ①银行的全部资产不足抵偿其全部债务，即资不抵债；
- ②银行的总资产虽然超过其总负债，但银行手头的流动资金不够偿还目前已到期债务，经债权人要求，由法院宣告银行破产。

处置倒闭银行的措施：

①**收购或兼并：**其他健康的银行收购或兼并倒闭银行，包括收购倒闭银行的全部存款和股份，承接全部债务或部分质量较好的债务。利用这种方法**不存在存款人损失的情况**，因为所有存款都已经转到倒闭银行的收购或兼并方。

②**依法清算：**终结解散银行法律关系、消灭解散银行法人资格的程序。通过清算，终结解散银行现存的法律关系，收取债权，偿付债务，处理解散剩余财产。在依法清算当中，虽然一般情况下存款清偿是第一位的，但存款并不是全额清偿，**存款人可能会面临存款本金和利息的损失。**