

第五节 金融监管的框架和内容

（二）银行业监管的基本方法

银行业监管的基本方法有三种，即市场准入、非现场监管和现场检查，通常称为银行业监管的“三驾马车”。如果从银行的整体风险考虑，还应包括并表监管。在进行现场检查后，监管当局一般要对银行进行评级。

1、市场准入

市场准入是银行业监管的第一关。

巴塞尔委员会颁布的《有效银行监管核心原则》，提出了良好银行与银行体系审慎监管的最低标准，其中明确了市场准入监管应遵循的具体要求，要求监管当局应具有与履行监管职责相适应的充分法律授权，有权制定以审慎监管原则为基础的发照标准，有足够的监管能力实施充分、有效的审查，并做出审慎决定。

2、非现场监管

银行监管机构针对**单个银行**，在并表的基础上收集、分析其经营稳健性和安全性的一种方式。

非现场监督包括审查和分析各种报告和统计报表，包括银行机构的管理报告、资产负债表、损益表、现金流量表及各种业务报告和统计报表等。

非现场监管的主要目的：

- ①评估银行机构的总体状况。通过一系列指标和情况的分析，判断银行经营状况的好坏，对银行风险进行预警，以便及时采取措施防范和化解银行风险；
- ②对有问题的银行机构进行密切跟踪，以使银行监管机构在不同情况下采取有效监管措施，防止出现系统的和区域的金融危机；
- ③通过对同组银行机构的比较，关注整个银行业的经营状况，促进银行业安全稳健运行。

3、现场检查

通过银行监管机构的**实地作业**来评估银行机构经营稳健性和安全性的一种方式。

现场检查是由银行监管机构具备相应专业知识和水平的检查人员组成检查组，按统一规范的程序，带着明确的检查目标和任务，对某一银行进入现场进行的实地审核、察看、取证、谈话等活动的检查形式。

现场检查与非现场监管是密切关联的银行监管方法。

非现场监管体现了风险监测和预警的监管原则，而现场检查则是验证银行的治理结构是否完善，银行提供的信息是否可靠，是从实证的角度来发现和预防风险。

除银行监管机构自身行使现场检查手段外，还可以委托会计师事务所等外部力量来实施现场检查。

现场检查分为常规检查、临时检查和稽核调查等。

1) 常规检查：纳入年度现场检查计划的检查，按检查范围可以分为风险管理及内控有效性等综合性检查，对某些业务领域或区域进行的专项检查，对被查机构以往现场检查中发现的重大问题整改落实情况进行的后续检查。

2) 临时检查：在年度现场检查计划之外，根据重大工作部署或临时工作任务开展的检查。

3) 稽核调查：适用简化现场检查流程对特定事项进行专门调查的活动。

无论何种形式的现场检查，其内容主要包括两大方面：

1) 合规性：银行在业务经营和管理活动中执行国家政策和金融监管法规的情况。

合规性检查永远都是现场检查的基础，任何银行都必须在合规范围和轨道上经营，任何国家都不允许银行违规行为的存在，合规性内容的检查在银行存在大量违规经营，甚至存在恶意经营的情况下，显得尤为重要和不可缺少。

2) 风险性检查：一般包括其资本的真实状况和充足程度，资产质量，负债的来源、结构和质量，资产负债的

期限匹配和流动性，管理层的能力和管理水平，银行的盈利水平和质量，风险集中的控制情况，各种交易风险的控制情况，表外风险的控制水平和能力，内部控制的质量和充分性等。

4、并表监管

2023年修订

商业银行应当对银行集团及其附属机构的公司治理、资本和财务等进行全面持续的管控，并有效识别、计量、监测和控制银行集团总体风险状况。

商业银行并表管理要素一般包括并表管理范围、业务协同、公司治理、全面风险管理、资本管理、集中度管理、内部交易管理和风险隔离等。

银行监管机构应当对商业银行进行并表监管，重点关注银行集团的整体资本、财务和风险情况，并特别关注银行集团的跨境跨业经营以及内部交易可能带来的风险。

并表监管包括定量和定性方法：

2023年修订

1) **定量监管**：主要是针对银行集团的资本充足状况，以及信用风险、流动性风险、操作风险和市场风险等进行识别、计量、监测和分析，进而在并表基础上对银行集团的风险状况进行量化评价。

2) **定性监管**：主要是针对银行集团的公司治理、内部控制、防火墙建设和风险管理等因素进行审查和评价。

2023年修订

商业银行及整个银行集团出现违反资本充足率、风险集中度、流动性、内部交易等并表审慎监管标准的行为，银行监管机构应当要求其立即采取纠正措施，并依据有关法律、法规对该商业银行及其附属机构采取相应的监管措施和处罚措施。

5、监管评级

银行机构评级是用统一的标准来识别和度量风险，是为了实现银行监管目标，进行有效监管的基础。目前，国际上通行的是银行统一评级制度，即“骆驼评级制度”（CAMELS）。

代表六个因素，即 capital adequacy（资本充足性）、asset quality（资产质量）、management quality（经营管理能力）、earnings（盈利水平）、liquidity（流动性）、sensitivity（敏感性）。

CAMELS 这一制度是美国金融监管当局为了统一对商业银行的评级标准而制定和使用的对商业银行的全面状况进行检查、评价的一种管理制度。

目前，世界上很多国家的银行监管机构采用了该制度。

2021年9月，中国银保监会印发《**商业银行监管评级办法**》，完善商业银行同质同类比较和差异化监管，促进商业银行可持续健康发展，其主要内容如下：

（1）**优化了评级要素**。明确商业银行监管评级要素包括资本充足、资产质量、公司治理与管理质量、盈利状况、流动性风险、市场风险、数据治理、金融科技风险和机构差异化要素。商业银行监管评级要素由定量和定性两类评级指标组成。

（2）**完善了评级方法、要素权重和评级结果**。

①**评级要素权重设置**。各监管评级要素的标准权重分配为：资本充足（15%）、资产质量（15%）、公司治理与管理质量（20%）、盈利状况（5%）、流动性风险（15%）、市场风险（10%）、数据治理（5%）金融科技风险（10%）、机构差异化要素（5%）。

②**评级指标和评级要素得分**。评级指标得分由监管人员按照评分标准评估后结合专业判断确定，评级要素得分为各评级指标得分加总。单项要素得分按权重换算为百分制后分6个级别，90分（含）至100分为1级，75分（含）至90分为2级，60分（含）至75分为3级，45分（含）至60分为4级，30分（含）至45分为5级，30分以下为6级。

③**评级综合得分**。评级综合得分由各评级要素得分按照要素权重加权汇总后获得。

④**监管评级结果确定**。根据分级标准，以评级综合得分确定评级初步级别和档次，在此基础上，结合评级调整因素形成评级结果。

⑤**将评级结果分为 1—6 级和 S 级**，其中，1 级进一步细分为 A、B 两个档次，2—4 级进一步细分为 A、B、C 三个档次。评级结果为 1—6 级的，数值越大反映机构风险越大，需要越高程度的监管关注。正处于重组、被接管、实施市场退出等情况的商业银行经监管机构认定后直接列为 S 级，不参加当年监管评级。

(3) 加强了评级结果运用。

①中国银保监会及其派出机构将评级最终结果以及存在的主要风险和问题，通过会谈、审慎监管会议、监管意见书、监管通报等方式通报给商业银行，并提出监管意见和整改要求；对年度评级工作开展情况和评级结果进行分析，总结评级发现的风险因素，提出相关政策建议。

②**将评级结果作为衡量商业银行经营状况、风险管理能力和风险程度的主要依据。**

综合评级结果为 1 级，表示银行在各方面都是健全的，发现的问题较轻且能够在日常运营中解决，具有较强的风险抵御能力。

综合评级结果为 2 级，表示银行基本是健全的，风险抵御能力良好，但存在一些可以在正常运行中得以纠正的弱点，若存在的弱点继续发展可能产生较大问题。

综合评级结果为 3 级，表示银行存在一些明显的弱点，风险抵御能力一般，勉强能够抵御业务经营环境的大幅变化，但存在的弱点若不及时纠正很容易导致经营状况劣化，应当给予监管关注。

综合评级结果为 4 级，表示银行存在的问题较多或较为严重，并且未得到有效处理或解决，需要立即采取纠正措施，否则可能损害银行的生存能力，存在引发倒闭的可能性。综合评级结果为 5 级和 6 级，表示银行为高风险机构。

评级结果为 5 级，表示银行业绩表现极差，存在非常严重的问题，需要采取措施进行风险处置或救助，以避免产生倒闭的风险；

评级结果为 6 级，表示银行存在的问题极度严峻，可能或已经发生信用危机，严重影响银行消费者和其他客户合法权益，或者可能严重危害金融秩序、损害公众利益。

③将评级结果作为制定监管规划、合理配置监管资源，采取监管措施和行动、开展市场准入的重要依据，结合单项要素和综合评级结果，深入分析银行存在的风险及其成因，制定每家银行的综合监管计划和监管政策，确定监管重点以及非现场监管和现场检查的频率和范围，督促商业银行对发现的问题及时整改。

④**加强对商业银行单项要素评级得分情况的监管关注**，结合评级反映的问题，针对该单项要素依法采取相应监管措施和行动。

例如，对于评级结果为 5 级和 6 级的单项要素，视情况对被评级银行依法采取限制业务准入、督促控制业务增长和风险敞口等监管措施和行动；对综合评级结果为 6 级的银行，监管机构还可视情况依法安排重组、实行接管或实施市场退出。

《**商业银行监管评级办法**》的突出特点是明确监管机构可以根据监管评级结果，依法采取相应监管措施和行动，注重“早期介入”，努力实现风险早发现、早介入、早处置，防止风险苗头和隐患演变为严重问题。

《**商业银行监管评级办法**》的发布和实施，进一步完善了商业银行监管规则，为加强商业银行非现场监管、发挥监管评级的重要作用提供了制度保障，将有利于合理分配监管资源、增强监管能力，有利于引导银行完善风险防控、筑牢全面风险管理体系，有助于完善金融风险预警和处置机制，守住不发生系统性金融风险底线，维护金融稳定和国家金融安全。

【单选-1】根据《**商业银行风险监管核心指标（试行）**》的有关规定，商业银行的流动性资产余额与流动性负债余额之比，不得低于（ ）。

- A.8%
- B.12%
- C.25%
- D.30%

答案：C

解析：根据《商业银行风险监管核心指标（试行）》的有关规定，我国衡量银行机构流动性的指标主要有：①流动性比例，即流动性资产余额与流动性负债余额之比，衡量商业银行流动性的总体水平，不应低于 25%；②流动负债比例，即核心负债与负债总额之比，不应低于 60%；③流动性缺口率，即 90 天内表内外流动性缺口与 90 天内到期表内外流动性资产之比，不应低于-10%。

【单选-2】我国商业银行核心一级资本充足率不得低于（ ）。

- A.4%
- B.5%
- C.6%
- D.8%

答案：B

解析：我国商业银行核心一级资本充足率不得低于 5%、一级资本充足率不得低于 6%、资本充足率不得低于 8%。商业银行应当在最低资本要求的基础上计提储备资本,储备资本要求为风险加权资产的 2.5%，由核心一级资本来满足。B 项正确。

【单选-3】根据 2015 年 4 月 1 日颁布的《商业银行杠杆率管理办法（修订）》，商业银行并表和未并表的杠杆率均不得低于（ ）。

- A.2%
- B.3%
- C.4%
- D.6%

答案：C

解析：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%。

【单选-10】下列措施中，属于银行业市场运营监管内容的是（ ）。

- A.监管资本充足性
- B.审批业务范围
- C.审批注册资本
- D.处理有问题银行

答案：A

解析：银行业市场运营监管包括：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，主要包括核心资本和附属资本。②资产安全性，衡量银行资产好坏程度的方法较多，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。③流动适度性，银行机构的流动能力分为两部分：可用于立即支付的现金头寸；在短期内可以兑现或出售的高质量可变现资产。

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。⑤内控有效性，内部控制体系是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。故 A 项正确。

【多选-5】在银行业监管中，监管当局对即将倒闭银行的处置措施主要有（ ）。

- A.收购
- B.兼并
- C.依法清算
- D.注资入股
- E.接管

答案：ABC

解析：银行倒闭是指银行无力偿还所欠债务并停止经营的情形。处置倒闭银行的措施主要包括：

- ①收购或兼并。即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。
- ②依法清算。清算是终结解散银行法律关系、消灭解散银行法人资格的程序。

考点 2：证券业监管的主要内容

（一）证券业监管的法律法规体系

第一层次：《公司法》《证券法》《证券投资基金法》等法律；

第二层次：行政法规：《证券公司风险处置条例》《证券公司监督管理条例》等；

第三层次：部门规章，包括《证券登记结算管理办法》《证券发行与承销管理办法》等；

第四层次：关于机构、业务、人员、内部控制方面的监管规则，包括证券公司审批规则、证券公司分支机构审批规则等。

（二）证券业监管的主要内容

1、证券发行监管

证券的发行监管主要体现在证券的发行审核制度方面。

证券发行的审核制度分为两种：

- 1) 注册制：证券发行者在公开发行债券或股票前，需按照法定程序向证券监管部门申请注册登记，同时提交相关资料，并对其所提供的资料的真实性和可靠性承担法律责任；
- 2) 核准制：证券监管部门需要对发行人及发行证券的实质内容加以审查，符合既定标准才能批准发行。

境外成熟市场证券发行普遍实行注册制，美国是采用注册制最为典型的国家。

我国自 2001 年 3 月开始对证券的发行正式实行核准制，依有关法律法规的规定，首次公开发行股票、公开发行公司债券、上市公司发行新股和可转换公司债券需获得中国证监会的核准，国债、金融债、企业债的发行由其他政府主管部门负责核准；未经依法核准或审批，任何单位和个人不得向社会公开发行证券。

2019 年 12 月，《中华人民共和国证券法》修订通过，资本市场的基础制度进一步完善。

随着中国证券市场的不断发展和成熟，中国证券发行制度将更加规范、透明、开放，更加市场化。

2、证券交易监管

证券交易活动全过程的监管是证券业监管的主要内容。



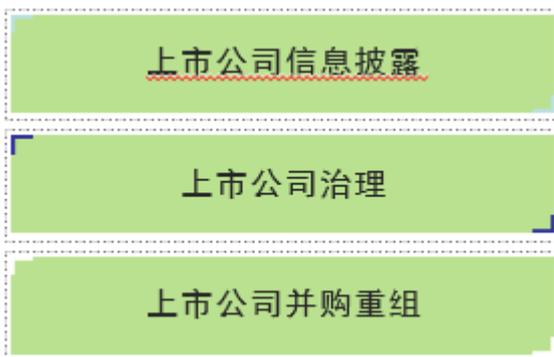
证券交易监管的主要目标:

- 1) 提供低成本的、安全迅速和适度流动性的交易和清算场所;
- 2) 消除垄断、操纵、内幕交易及各种欺诈行为, 保证投资者的信心和利益;
- 3) 增强市场透明度, 提高交易市场的信息完全性和信息效率;
- 4) 抑制过度投机, 防止市场瓦解, 并减少证券市场不稳定所导致的负面外部效应;
- 5) 构建富有效率的证券市场组织结构, 提高证券市场营运效率;
- 6) 提供有效的价格发现机制;
- 7) 促进各类交易市场主体间的公平竞争。

美国专门为证券交易的监管订立了《证券交易法》。在该法中, 美国金融监管当局对证券交易主体行为从各方面均给出了基本的规范, 主要包括市场垄断与操纵监管, 内幕交易、投机交易及关联交易的监管, 欺诈客户、虚假陈述及信息披露监管等。

中国证券监督管理委员会及其派出机构、证券交易所按照分工协作的原则共同负责证券交易的监管, 重点打击内幕交易和市场操纵等违法违规行为。

3、上市公司监管



1) 上市公司信息披露

信息披露制度: 上市公司及其信息披露义务人按照法律规定必须将其自身的财务变化经营状况等信息和资料向社会公开或公告, 以便使投资者充分了解情况的制度。既包括发行前的披露, 也包括上市后的持续信息公开。



中国证券市场已基本建立了以《证券法》《公司法》和《上市公司信息披露管理办法》为主体, 相关规范性文件为补充的全方位、多层次的上市公司信息披露制度。

上市公司披露的信息包括定期报告、临时报告、招股说明书、募集说明书、上市公告书、收购报告书等。依法披露的信息应当在证券交易所的网站和符合中国证监会规定条件的媒体发布, 同时将其置备于上市公司住所、证券交易所, 供社会公众查阅。

2、上市公司治理

中国证监会对上市公司治理结构的监管要求主要体现在《上市公司治理准则》，阐明了中国上市公司治理的基本原则，投资者保护的实现方式，以及上市公司董事、监事、经理等高级管理人员应当遵循的基本行为准则和职业道德。

上市公司通过建立独立董事制度、内部控制制度和股权激励机制提高其规范化运作水平。

3、上市公司并购重组

2023年修订

中国证券监督管理委员会监管上市公司收购的主要规章是《上市公司收购管理办法》等。

中国证券监督管理委员会于 2008 年 4 月发布了《上市公司重大资产重组管理办法》（现行法为 2023 年修订版）。

以上两个办法共同构成了我国上市公司并购重组活动的基本制度框架。

2008 年中国证券监督管理委员会发布了《上市公司并购重组财务顾问业务管理办法》，规定了证券公司、证券咨询机构以及其他财务顾问机构从事上市公司并购重组财务顾问业务的资格许可条件、财务顾问及财务顾问主办人的职责及工作程序、对财务顾问及财务顾问主办人的不当执业或违法违规行为的监管措施和处罚等内容。

4、证券公司监管

我国对于证券公司的监管框架主要包括证券公司市场准入、经营风险防范、退出、从业人员监管等机制。

其主要的依据为 2008 年 6 月 1 日起施行、2014 年修订的国务院《证券公司监督管理条例》。

该条例分别就证券公司的设立与变更、组织机构、业务规则与风险控制、客户资产的保护、监督管理措施以及法律责任做了详细规定。

1) 市场准入监管

《证券公司监督管理条例》对证券公司市场准入条件的规定：

①为了防止股东将不良资产带入证券公司，保证所设证券公司的资产质量，该条例对**证券公司股东的出资方式**做了规定：证券公司的股东应当用**货币或证券公司经营必需的非货币财产**出资；证券公司股东的非货币财产出资总额不得超过证券公司注册资本的**30%**。

②为了防止不良单位或者个人入股证券公司并滥用其股东权利，损害证券公司及其客户的利益，该条例规定，**有因故意犯罪被判处刑罚，刑罚执行完毕未逾 3 年和净资产低于实收资本的 50%，或者或有负债达到净资产的 50%以及不能清偿到期债务等情形之一的单位或者个人不得成为证券公司持股 5%以上的股东、实际控制人。**

证券公司的其他股东，应当符合国务院 证券监督管理机构的相关要求。

③为了防止不良单位或个人幕后操控、规避审批和监管，未经中国证监会批准，**任何单位或个人不得委托他人或接受他人委托，持有或管理证券公司的股权。**证券公司的股东不得违反国家规定约定不按照出资比例行使表决权。

④为了促进新设证券公司人力资源保持良好状况，**证券公司应当有 3 名以上在证券业担任高级管理人员满 2 年的高级管理人员。**