



第三节

金融监管国际协调



第三节 金融监管国际协调

本节考点：

- 1、金融国际化带来的挑战
- 2、金融监管国际协调组织
- 3、金融监管的国际协调形式
- 4、银行监管国际规则



第三节 金融监管国际协调

考点一、金融国际化带来的挑战

（一）金融国际化给金融监管带来的挑战

第二次世界大战结束之后，特别是进入二十世纪六七十年代，金融国际化飞速发展，表现在银行机构的国际化和网络化、欧洲货币市场的形成和发展、金融市场的国际化、国际金融业务创新的普及化等。

与金融国际化如影随形的是金融风险国际化，金融机构所面临的风险多样化和复杂化，如陡增的外汇风险和国别风险，使得金融机构经营面临较大的不确定性。



第三节 金融监管国际协调

考点一、金融国际化带来的挑战

（一）金融国际化给金融监管带来的挑战

金融国际化给金融机构带来风险的同时，也给一国的金融监管当局带来了严峻挑战。

对国内的金融机构和金融业务活动的监管本来是单个国家政府的事，而国家金融活动是超越一国的行政管辖权的，这意味着各国的监管机构必须加强协调与合作，否则，无论是对个别国家还是对整个国际金融市场来说，都可能产生消极的影响。



第三节 金融监管国际协调

考点一、金融国际化带来的挑战

（二）监管竞争和监管套利

各国的金融监管制度是必然存在差异的，在这样一个存在金融监管差异的国际金融市场中，就有可能存在两种现象，一是监管竞争，二是监管套利。

无论是监管竞争，还是监管套利，都可能影响金融机构的有效性。



第三节 金融监管国际协调

监管竞争是指各国监管者之间为了吸引金融资源而进行的放松管制的竞争。基于金融的重要性，各国为了发展经济，一般会通过放松监管来尽可能地吸引金融资源。但是，监管者也因此有可能扭曲竞争，甚至可能造成竞争性放松监管的局面。

监管套利是指被监管的金融机构利用监管制度之间的差异获利。如果某一国的金融监管过于严格，该国的金融机构和业务活动会被其他监管宽松的国家所吸引而转往他国。尤其是在国际资本流动自由化的条件下，这种行动就更迅捷和便利。这种监管套利，将导致本国对金融机构所实施的金融监管失效，同时，使本国的金融机构数量难以达到理想的竞争水平，从而影响资源的有效配置。



第三节 金融监管国际协调

考点二、金融监管国际协调组织

现有的金融机构国际协调组织基本上可以分为两类：

一类是对成员方没有法律约束力的，包括巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织、国际保险监管官联合会、金融稳定理事会等。这类组织主要通过“君子协议”来推动成员方之间的合作以及国际性监管标准的推广。

另一类是以国际法或区域法为基础的监管组织，如欧盟和北美自由贸易组织等。这类组织所通过的监管规则对成员方具有法律约束力，可以在一定程度上统一实施对成员方的金融监管。



第三节 金融监管国际协调

（一）国际证监会组织【IOSCO】

国际上各证券暨期货管理机构所组成的国际合作组织，正式成立于1983年，总部设在西班牙马德里市。

国际证监会组织的宗旨：

- ①通过合作，确保在国内和国际层次上实现更好的监管，以维护公平和有效的市场；
- ②通过交流信息，促进全球证券市场的健康发展；
- ③协同制定共同的准则，建立国际证券交易的标准和实现有效监管；
- ④提供相互援助，通过严格采用和执行相关标准，确保市场的一体化。



第三节 金融监管国际协调

（一）国际证监会组织【IOSCO】

国际证监会组织有完整的组织结构，包括主席委员会、执行委员会（下设技术市场委员会和新兴市场委员会）、四个区域性委员会（亚太、欧洲、美洲、非洲/中东地区委员会）、咨询委员会，以及一个常设机构——秘书处。

执行委员会是该组织的日常管理委员会，委员任期两年。秘书长负责日常事务，由执行委员会提名、主席委员会任命，任期为3年。

咨询委员会由全部附属会员组成，多为重要的证券交易所、金融机构或金融公司。



第三节 金融监管国际协调

（一）国际证监会组织【IOSCO】

国际证监会组织的提议是建议性的，对成员方不具有法律约束力，并且该组织也没有强制实施的权力。

实施国际证监会组织的政策建议是各国监管方面的权利，取决于各成员方各自的立法或者监管程序。



第三节 金融监管国际协调

（二）国际保险监管官联合会【IAIS】

是一个推动各国保险监管国际协调的组织，成立于1994年。

国际保险监管官联合会的宗旨：

通过合作来改善一国国内乃至国际层次上的保险监管，以此来促进保险市场的效率、公平、安全和稳定，并最终保护投保人的利益；统一各方努力，制定供各成员方选择遵守的监管标准。



第三节 金融监管国际协调

（二）国际保险监管官联合会【IAIS】

国际保险监管官联合会由会员大会、执行委员会和秘书处组成。会员大会由执行委员会负责召集，执行委员会下设四个委员会——技术委员会、新兴市场委员会、预算委员会和教育委员会。每个委员会还可分设次级委员会、工作小组来完成日常工作。

国际保险监管官联合会的工作内容：

推动保险监管主体之间的合作，建立保险监管的国际标准，为成员方提供培训，同其他部门的监管者和国际金融组织合作。



第三节 金融监管国际协调

（三）金融稳定理事会【FSB】

其前身金融稳定论坛，是应七国集团财长和中央银行行长提议于1999年成立的，旨在通过加强金融监管领域的信息交流和国际合作，提升国际金融体系的稳定性。

2009年4月二十国集团伦敦金融峰会期间，金融稳定论坛更名为金融稳定理事会，同时扩大成员和职能，目的是增强金融稳定理事会的机构代表性，以应对金融体系脆弱性，制定和实施稳健的监管政策，促进金融体系的稳定。



第三节 金融监管国际协调

（三）金融稳定理事会【FSB】

金融稳定理事会的成员由二十国集团的中央银行、监管当局、财政部门以及欧洲中央银行、欧盟的高级代表组成，还包括国际金融机构（包括国际清算银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界银行）、国际标准制定组织（包括国际会计准则理事会等）的代表。

金融稳定理事会的秘书处设在国际清算银行，下设指导委员会以及脆弱性评估、监管合作、标准执行等常设委员会。



第三节 金融监管国际协调

金融稳定理事会成立后，在以下六个方面的工作上取得了重大进展：

①督促修改国际会计标准。推动改进估值标准、加大表外资产项目会计记账透明度、修改国际会计准则第39号，简化对金融工具的会计处理、实现更为灵活的贷款损失准备等。

②加强宏观审慎管理。支持巴塞尔银行监管委员会从资本要求和流动性管理两方面强化银行宏观审慎管理。

③扩大监管范围。提出将金融监管范围扩大到一切具有系统性影响的机构、产品和服务，包括对冲基金、评级机构，以及证券化资产和信用违约掉期产品，以减少监管套利。推动国际证监会组织对评级机构执行《评级机构基本行为准则》的情况进行评估，并就未受监管的金融市场和产品提出监管建议。



第三节 金融监管国际协调

金融稳定理事会成立后，在以下六个方面的工作上取得了重大进展：

④推进执行国际监管标准。支持同行评审做法，开发评价成员方执行国际标准情况的评级矩阵，对重要国际标准和原则执行情况进行评估等。

⑤加强跨境机构监管合作，建立危机管理机制，建立大型金融机构监管联席会议机制。

⑥推进落实2009年4月发布的《稳健的薪酬机制操作原则》，强调建立有效薪酬和激励机制，加大大股东参与薪酬机制的监管力度。



第三节 金融监管国际协调

（四）巴塞尔银行监管委员会

英文全称是Basel Committee on Banking Supervision, 简称BCBS。巴塞尔银行监管委员会也称巴塞尔委员会，是由十国集团于1974年创立的制定全球银行审慎监管标准的机构，为其成员方提供了一个就银行监管事务进行经常性合作的平台，其任务是加强对全球银行的监管和实践，以提升金融稳定。

巴塞尔银行监管委员会成立以来，先后制定了若干银行监管的文件，其核心的文件为巴塞尔协议I、巴塞尔协议II、巴塞尔协议III, 形成了银行监管的巴塞尔协议体系。

巴塞尔银行监管委员会和巴塞尔协议体系也分别成为世界上最有影响力的国际银行监管组织和协议体系。



第三节 金融监管国际协调

考点三、金融监管的国际协调形式

①**双边的谅解备忘录**。这是指两国（或者地区）就金融监管某领域的问题进行探讨，取得共识并通过签订协议来明确双方在这一领域的责任和义务。两国之间的监管协调绝大多数是通过这种形式实现的。

②**多边论坛**。多边论坛一般就某一监管问题进行会谈，并签署监管声明文件。这些文件一般不具备法律效力。



第三节 金融监管国际协调

考点三、金融监管的国际协调形式

③以统一的监管标准为基础的协调。各国或国际监管组织通过彼此的协调和交流，制定统一的、为各成员方监管当局接受并遵守的监管标准，如巴塞尔银行监管委员会颁布的关于银行资本充足率的标准。

④统一监管。即由一个统一的监管机构来负责跨国的金融监管，如2014年11月正式启动的欧元区银行单一监管机制。



第三节 金融监管国际协调

考点四、银行监管国际规则

（一）《有效银行监管核心原则》

为了指导和推动各国、各地区提高银行业监管有效性，1997年10月，《有效银行监管核心原则》在国际货币基金组织和世界银行香港年会上通过，正式成为银行业监管的国际标准。自首次发布以来经过了2006年、2012年、2024年三次修订。



第三节 金融监管国际协调

考点四、银行监管国际规则

（一）《有效银行监管核心原则》

第四版《有效银行监管核心原则》共两大类29条核心原则，列出了每条原则相应的评估标准。原则1-13是关于监管权力和职责，原则14-29是关于银行的审慎监管要求。每条原则的评估标准细分为若干条“必要标准”和“附加标准”。

“必要标准”是各国在银行监管实践中应遵循的基本要求，具有普遍适用性；

“附加标准”针对的是较复杂银行机构的监管，是“必要标准”之上的最佳监管实践。



第三节 金融监管国际协调

（一）《有效银行监管核心原则》

1、调整监管权力和职责

进一步明确监管机构的监管权限和监督检查范围，例如，监管机构有权审查银行和银行集团所有信息和经营活动；增强监管活动的宏观审慎性，监管机构应与宏观审慎政策部门建立工作机制以应对系统性风险，与相关部门合作建立适当程序评估认定国内系统重要性银行；监管机构在采取纠正措施和处罚时可以灵活选择监管工具。



第三节 金融监管国际协调

（一）《有效银行监管核心原则》

2、引入商业模式可持续的概念

吸取2023年欧美银行业风险事件经验教训，要求监管机构应评估银行商业模式的可持续性；银行应具有适当的内部程序，能够评估与风险偏好、风险状况和商业战略等相关的自身商业模式的可持续性，并强调董事会对银行设计和实施可持续商业战略负有最终责任。



第三节 金融监管国际协调

（一）《有效银行监管核心原则》

3、强化公司治理和风险管理

对董事会成员提出更高的资质和能力要求，明确应制定内部权力分配和问责机制等；明确银行应开展压力测试的领域，至少应包括信用风险、市场风险、银行账簿利率风险、流动性风险、国别风险、操作风险和集中度风险；明确对国际活跃银行的信息披露要求。



第三节 金融监管国际协调

（一）《有效银行监管核心原则》

4、增加气候相关金融风险 and 新型风险

明确监管机构在评估时应考虑气候相关金融风险 and 新型风险，并要求银行提供上述风险的信息；银行需要具备识别、计量、评估、监测、报告和控制气候相关金融风险 and 新型风险的风险管理程序，并相应调整内部控制体系。



第三节 金融监管国际协调

5、增加运营稳健性相关要求

将原则25的名称由“操作风险”改为“操作风险及运营稳健性”，进一步完善操作风险管理、业务连续性规划和测试、第三方服务商依赖度管理、突发事件管理、实施稳健的信息和通信技术框架等方面的内容。



第三节 金融监管国际协调

（二）内部控制框架

1、内部控制的含义

1985年，美国注册会计师协会、美国会计学会、财务经理人协会、国际内部审计师协会和美国管理会计师协会共同成立了COSO。COSO于1992年发布了著名的《内部控制—整合框架》，并多次对其进行局部修订，使其成为企业内部控制领域的权威文件。该文件将内部控制定义为：内部控制是由企业董事会、管理人员和其他职员实施的一个过程。其目的是为提高经营活动的效率、确保财务报告的可靠性、促使与可适用的法律相符合提供一种合理的保证。



第三节 金融监管国际协调

（二）内部控制框架

1、内部控制的含义

巴塞尔银行监管委员会在其发布的《有效银行监管核心原则》中，将内部控制定义为：内部控制的目的是确保一家银行的业务能根据银行董事会指定的政策以谨慎的方式经营。只有经过适当的审批方可进行交易，资产得到保护而负债受到控制，会计及其他记录能提供全面、准确和及时的信息，而且管理层能够发现、评估、管理和控制业务的风险。



第三节 金融监管国际协调

（二）内部控制框架

1、内部控制的含义

《商业银行内部控制指引》将内部控制定义为：内部控制是商业银行董事会、监事会、高级管理层和全体员工参与的，通过制定和实施系统化的制度、流程和方法，实现控制目标的动态过程和机制。



第三节 金融监管国际协调

2、内部控制的要素

COSO在其《内部控制-整合框架》中正式提出内部控制由五项要素构成：

①**控制环境**，它确定了一个组织的基调，影响着整个组织内工作人员的控制意识，并且是其他内部控制要素的基础；

②**风险评估**，它发现和分析与实现组织目标相关的风险及其损失的程度，是整个风险管理决策的基础；



第三节 金融监管国际协调

2、内部控制的要素

COSO在其《内部控制-整合框架》中正式提出内部控制由五项要素构成：

③控制活动，它就是确定一系列具有控制功能的政策和相关的实施程序，以确保管理层的指令、为应对影响组织目标实现的风险而采取的行动得以实施；

④信息与沟通，它贯穿于内部控制的过程之中；

⑤监督，通过监督，保证内部控制沿着正确的轨迹运行，如果出现偏差，予以合理校正。



第三节 金融监管国际协调

2、内部控制的要素

巴塞尔银行监管委员会发布的《银行内部控制系统框架》提出，商业银行的内部控制系统由五要素构成：

- ①管理监督与控制文化；
- ②风险识别与评估；
- ③控制活动与职责划分；
- ④信息与沟通；
- ⑤监管活动与错误纠正。



第三节 金融监管国际协调

（三）巴塞尔协议

为使国际活跃银行公平竞争，十国集团于20世纪70年代初成立了巴塞尔银行监管委员会，专门研究对国际活跃银行的监管问题，巴塞尔银行监管委员会先后发布了三版巴塞尔协议，从资本覆盖风险的角度，对各类风险加以管理。



第三节 金融监管国际协调

1、巴塞尔协议I

1988年，巴塞尔银行监管委员会发布《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的协议》，即巴塞尔协议I。

巴塞尔协议I强调银行必须拥有足以覆盖其风险资产的充足的资本，确定了监管资本的概念和范围，将监管资本分为核心资本和附属资本两大类；提出了风险加权资产的概念，替代了资产的账面价值，体现了风险为本的监管原则；明确了统一的最低资本充足率要求，即核心资本充足率不得低于4%，总资本充足率不得低于8%。



第三节 金融监管国际协调

2、巴塞尔协议 II

1988年实施巴塞尔协议I后，为了适应国际金融和金融风险管理领域出现的新变化、新挑战和新要求，巴塞尔银行监管委员会在2004年6月通过并公布了《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》，即巴塞尔协议II。



第三节 金融监管国际协调

2、巴塞尔协议 II

巴塞尔协议 II 的内容体现在三大支柱上：

(1) **最低资本要求**。商业银行最低资本充足率要达到8%，核心资本充足率最低要求为4%，并将最低资本要求由涵盖信用风险拓展到全面涵盖信用风险、市场风险和操作风险。

对信用风险的计量提出了标准法（权重法）和内部评级法，对市场风险的计量提出了标准法和内部模型法，对操作风险的计量提出了基本指标法、标准法和高级计量法。



第三节 金融监管国际协调

2、巴塞尔协议II

(2) 监管部门的监督检查。明确和强化了各国金融监管机构的三大职责：全面监管银行资本充足状况，培育银行的内部信用评估体系，加快制度化进程。监管方法是现场检查与非现场检查并用。

(3) 市场约束。对银行提出信息披露要求，信息披露的内容包括资本结构、资本充足率、信用风险、市场风险和操作风险等，使市场参与者更好地了解银行的财务状况和风险管理状况，从而能对银行施以更为有效的外部监督。



第三节 金融监管国际协调

2、巴塞尔协议 II

巴塞尔协议 II 的核心在于全面提高商业银行的风险管理水平，准确识别、计量和控制风险。

巴塞尔协议 II 将信用风险、市场风险、操作风险纳入第一支柱管理；将第一支柱涉及但没有完全覆盖的风险，如集中度风险、剩余操作风险等，以及第一支柱未涉及的风险，包括银行账户利率风险、流动性风险、声誉风险、战略风险和对商业银行有实质性影响的其他风险均纳入第二支柱管理。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

2008年爆发的金融危机暴露了巴塞尔协议 II 的诸多不足，在银行监管的核心价值观上，安全超越了效率，进一步强化银行的资本监管成为国际社会的共识。巴塞尔银行监管委员会于2010年公布了《巴塞尔协议III:流动性风险计量、标准和监测的国际框架》和《巴塞尔协议III:增强银行及银行体系稳健性的全球监管框架》，即巴塞尔协议III。

2010年版巴塞尔协议III是对巴塞尔协议 II 的发展和完善，主要改进体现在以下五个方面。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

(1) 重新界定监管资本。巴塞尔协议III将原来的核心资本和附属资本重新界定，并区分为核心一级资本、其他一级资本和二级资本；限定一级资本只包括普通股和永久优先股。

核心 资本要求被大大提升，原来的附属资本概念被弱化。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

(2) 提高资本充足率。巴塞尔协议III规定，全球各商业银行必须将一级资本充足率的下限由4%提高到6%；要求普通股权益资本最低比例由2%提升至4.5%。同时，维持巴塞尔协议II最低资本充足率8%不变。

巴塞尔协议II强调对分母—风险加权资产的计量，而巴塞尔协议III则更加强调分子—资本的质量和数量。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

(3) 提出“资本缓冲”要求。

巴塞尔协议III规定，建立风险加权资产2.5%的储备资本和0-2.5%的逆周期资本缓冲；要求资本充足率加资本缓冲比率在2019年以前从8%逐步升至10.5%，普通股最低比例加资本留存缓冲比率在2019年以前由3.5%逐步升至7%。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

(4) 引入杠杆率监管指标。2008年的金融危机之前，金融工具创新以及低利率的市场环境导致银行体系积累了过高的杠杆率，使资本充足率与杠杆率的背离程度不断扩大。金融危机期间商业银行的去杠杆化过程显著放大了金融体系脆弱性的负面影响。为此，巴塞尔协议III引入基于规模、与具体资产风险无关的杠杆率监管指标，作为资本充足率的补充。

杠杆率监管指标相对简单易懂，不涉及风险模型参数估计，因此能够有效避免模型套利和模型风险问题。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

(5) 增加流动性监管要求。巴塞尔协议III引入流动性覆盖率（LCR）和净稳定资金比例（NSFR），以强化对银行流动性的监管。

流动性覆盖率用来计量在短期极端压力情景下，银行所持有的无变现障碍的、优质的流动性资产的数量，以衡量其是否足以应对此情景下的资金净流出；

净稳定资金比例用来计量银行是否具有与其流动性风险状况相匹配的、确保各项资产和业务融资要求的稳定资金来源。



第三节 金融监管国际协调

3、巴塞尔协议III

巴塞尔协议III突出体现了风险敏感性的资本要求与非风险敏感性的杠杆率要求相结合，资本监管与流动性监管相结合，同时拓宽了监管范畴，将微观审慎监管与宏观审慎管理相结合，其目的在于确保银行经营的稳健性，进而保障整个金融体系的安全。



第三节 金融监管国际协调

4、巴塞尔协议III最终方案

2017年12月，巴塞尔银行监管委员会发布《巴塞尔协议III：危机后改革的最终方案》，其核心是重新构造风险加权资产计量监管框架，标志着巴塞尔银行监管委员会完成了资本充足率监管的三个基本要素——资本工具合格标准、风险加权资产计量方法和资本充足率监管要求的改革。



第三节 金融监管国际协调

4、巴塞尔协议III最终方案

与2010年版的巴塞尔协议III相比，2017年版巴塞尔协议III致力于提升风险计量框架的可信度，加强各家银行使用内部模型法测算出的风险加权资产的可比性，同时还设定了风险加权资产的最低测算值，以减少银行通过使用内部模型法降低资本计提的行为。

此外，2017年版的巴塞尔协议III对全球系统重要性银行提出了更高的杠杆率、缓冲资本要求。



本节小结

第三节 金融监管国际 协调

- 1、金融国际化带来的挑战
- 2、金融监管国际协调组织
- 3、金融监管的国际协调形式
- 4、银行监管国际规则