



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等。

与之相伴的是**金融风险国际化**，金融机构面临的外汇险、国别风险等显著增加，风险种类更多、复杂性更高，经营不确定性明显加大。



第三节 金融监管国际协调

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。

国内金融机构与业务活动原本属于一国监管范畴，而国际金融业务活动则超出一国行政管辖范围，这就要求各国监管机构加强协调与合作，否则可能对个别国家乃至全球金融市场产生不利影响。



第三节 金融监管国际协调

（二）监管竞争和监管套利

各国金融监管制度存在差异，在国际化背景下，容易产生监管竞争与监管套利两种现象，二者均可能影响金融监管的有效性。



第三节 金融监管国际协调

（1）监管竞争：各国监管当局为吸引金融资源而开展的放松管制竞争。各国为促进经济发展，往往通过放松监管来尽可能地吸引金融资源。但过度放松可能扭曲市场竞争，甚至形成竞争性放松监管的局面。

（2）监管套利：金融机构利用各国监管制度差异获取利益。若一国监管过于严格，该国金融机构和业务活动更易转向监管宽松的国家，在资本流动自由化背景下尤为明显。监管套利会削弱本国监管效力，影响国内金融机构竞争格局，进而降低资源配置效率。



第三节 金融监管国际协调

考点二、金融监管国际协调组织

金融监管国际协调组织大致可分为两类：

1) 对成员方不具有法律约束力的组织，主要包括巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织、国际保险监督官协会、金融稳定理事会等，这类组织主要通过“君子协议”推动成员方间的合作与推广国际监管标准。

2) 以国际法或区域法为基础的监管组织，如欧盟等，其制定的监管规则对成员方具有法律约束力，可在一定范围内统一实施金融监管。



第三节 金融监管国际协调

（一）金融稳定理事会

金融稳定理事会前身是1999年成立的金融稳定论坛。

2009年4月在二十国集团伦敦金融峰会期间正式更名为金融稳定理事会。其总部位于瑞士巴塞尔。

其宗旨是通过协调各国监管当局与国际标准制定机构，推动政策制定和协同实施，营造公平竞争环境，促进国际金融稳定。



第三节 金融监管国际协调

具体职责包括：

- 1) 评估全球金融体系脆弱性，识别并审议应对脆弱性的监管措施及实施效果；
- 2) 推动各国金融稳定主管部门加强协调配合、强化信息交流；
- 3) 监测市场发展动态，分析其对监管政策的影响并提出相关建议；
- 4) 监测监管标准最佳实践，指导并推广符合要求的监管做法；
- 5) 评估国际标准制定机构，统筹协调其政策制定、补齐政策缺口；



第三节 金融监管国际协调

具体职责包括：

6) 制定监管联席会指导原则，支持其规范有序运行；

7) 支持跨境危机应急规划，重点强化系统重要性金融机构危机应对；

8) 开展早期预警演练，加强与国际货币基金组织（IMF）合作；

9) 推动成员辖区落实承诺，通过监测、同行评审等强化执行成效。



第三节 金融监管国际协调

已开展的主要工作包括：

完善国际会计标准、加强宏观审慎管理、扩大系统性金融监管范围、推动国际监管标准执行、加强跨境监管与危机管理、健全稳健薪酬机制。



第三节 金融监管国际协调

（二）巴塞尔银行监管委员会

巴塞尔银行监管委员会于1974年由十国集团在国际清算银行框架下设立。总部位于瑞士巴塞尔，是制定全球银行审慎监管标准的核心机构，为银行监管领域的国际合作提供交流平台。

其宗旨是加强全球银行行业的监管、维护全球金融稳定。



第三节 金融监管国际协调

具体职责包括：

- 1) 交流银行业与金融市场信息，识别全球金融体系风险；
- 2) 共享监管经验做法，提升跨境监管合作水平；
- 3) 制定和推广银行业监管标准、指引与稳健实践；
- 4) 弥补影响金融稳定的监管薄弱环节；
- 5) 监测监管标准实施情况，确保及时、一致、有效执行；
- 6) 扩大国际沟通磋商，推动监管标准在更广范围落地；
- 7) 加强国际协调合作，与相关国际组织共同维护金融稳定。

定。



第三节 金融监管国际协调

巴塞尔银行监管委员会发布了巴塞尔协议、《有效银行监管核心原则》等具有全球影响力的银行业监管文件。

巴塞尔银行监管委员会不具有正式的超国家权威，其决定不具备法律强制力，主要依靠成员的承诺履行职责、实现使命。



第三节 金融监管国际协调

（三）国际保险监督官协会

国际保险监督官协会成立于 1994 年，是全球性保险监管标准制定机构，是全球 200 多个司法辖区的保险监管机构组成的自愿性会员组织。

其宗旨是促进保险行业监管的有效性与全球一致性，培育并维护公平、安全、稳定的保险市场。



第三节 金融监管国际协调

具体职责包括：

- 1) 制定保险监管标准，推动相关原则、标准与指引的实施；
- 2) 开展标准实施评估，促进全球保险监管有效、一致；
- 3) 监测行业发展趋势，识别并应对保险领域新兴风险；
- 4) 推广稳健监管实践，提升全球保险监管前瞻性与协同性；
- 5) 加强国际协调合作，与相关机构共同维护金融稳定；
- 6) 参与全球金融治理，为国际决策提供保险监管专业支持。



第三节 金融监管国际协调

国际保险监督官协会2002年发布《保险监管核心原则》，2019年完成重大修订，为全球保险监管提供了基础性准则。后续发布《国际活跃保险集团监管共同框架》《保险资本标准》《保险业系统性风险整体框架》等核心文件，构建起覆盖保险集团、保险机构、资本管理与风险防控的全球保险监管标准体系。



第三节 金融监管国际协调

（四）国际证监会组织

国际证监会组织成立于1983年，总部位于西班牙马德里，是由各国各地区证券期货监管机构组成的专业组织，是金融市场监管领域的全球标准制定机构。

其宗旨是制定、实施并推动执行国际公认的金融市场监管标准，并与其他国际组织紧密协作，共同推进全球监管改革。



第三节 金融监管国际协调

国际证监会组织通过提供技术支持、经验交流与能力培训，支持成员实现三大目标：

1) 保护投资者。推动信息共享与跨境监管执法合作，严厉查处违法违规行为，强化对市场及市场中介机构的监管，切实维护投资者合法权益，增强投资者信任与信心。

2) 确保市场公平高效透明。推动构建公平合理的市场结构，保障投资者公平、透明、实时获取市场设施与价格信息，维护市场公平与效率。

3) 降低系统性风险，维护金融稳定。健全风险管理机制，确保资本充足水平能够有效覆盖风险并吸收损失；在市场波动时期，加强跨境信息快速交换，最大限度降低金融风险外溢。



第三节 金融监管国际协调

国际证监会组织于1998年通过《**证券监管目标与原则**》，2017年完成最新修订，其为IOSCO的纲领性文件，确立了保护投资者、确保市场公平高效透明、降低系统性风险三大证券监管目标。

2003年，发布《IOSCO原则评估方法》，其为目标与原则的配套实施工具。

2002年通过《磋商、合作及信息交换多边谅解备忘录》，构建起全球证券监管跨境执法与信息交换的核心机制。



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) **双边谅解备忘录**：两国（地区）就特定领域金融监管事宜开展磋商、达成共识，并通过签订协议明确双方责任和义务，是当前两国之间开展监管协调最主要的形式。

(2) **多边论坛**：通常围绕特定监管议题开展对话磋商，并形成相关监管声明或文件，此类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）基于统一监管标准的协调：各国或国际监管组织通过沟通协调，共同制定统一监管标准，并由成员监管当局认可执行。巴塞尔银行监管委员会发布的银行资本充足率相关标准是典型代表。

（4）区域性统一监管机制：由统一的监管机构负责开展跨国金融监管，典型代表为2014年11月正式启动的欧元区银行业单一监管机制。



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》

《有效银行监管核心原则》于1997年10月发布，先后历经2006年、2012年、2024年三次修订，是提升银行与银行体系监管有效性的国际纲领性文件。

根据近年来监管发展、银行体系变化和金融部门评估规划结果，巴塞尔银行监管委员会于2024年4月发布第四版《有效银行监管核心原则》，共包含两大类29条核心原则，原则1-13为监管权力和职责，原则14-29为银行审慎监管要求。每条原则的评估标准细分为“必要标准”和“附加标准”。前者为基本监管要求，后者为面向复杂银行机构的最佳监管实践。



第三节 金融监管国际协调

第四版主要修订内容如下：

（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

第四版主要修订内容如下：

（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

第四版主要修订内容如下：

（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

第四版主要修订内容如下：

（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

第四版主要修订内容如下：

（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