

金融机构董事会与监管机构间关系的新规范

目录

前言

鸣谢

工作组成员名单

主题与概述

建议

第一章 金融机构董事会与监管机构关系的新规范应该是怎么样的？

第二章 监管可以贡献些什么？

第三章 董事会可以贡献些什么？

第四章 文化与道德标准

附录

1、其他文献对监管和董事会关系的论述

2、评估董事会有效性的示范模板

专栏

1、监督不同于规制，高质量的监督有助于金融稳定

2、母国监管者的作用

前言

2012年，三十人小组（Group of Thirty，以下简称G30）发表了《促进金融机构的有效治理》研究报告，表明系统重要性金融机构薄弱和低效率的治理如何导致报告所称的“金融机构决策的重大失误导致了金融危机”。报告发表后，监管界和金融稳定理事会呼吁G30进一步研究如何加强董事会与监管方的互动，研究如何加强和评估风险文化，尤其是针对系统重要性金融机构。本报告提供了这方面的信息。

本报告发现，现在该是在全球范围内为主要金融机构的监管方与董事会创建一个新的互动规范的时候。监管方与董事会在许多方面有共同的关切点，对它们间的关系进行系统性的改进对于提高监管机构和董事会的运作效果至关重要。双方间应建立一种相互尊重和信任的关系，并避免发生让对方感到意外的事件。这种关系不仅是在危机期间需要，而且也需要投入长期努力来最大限度地加强监管方与董事会的关系，目的是无论发生什么挑战，双方都能更好地履行其职责。

这是一个必要和有价值的目标。重要的是，董事会与监管机构在评估策略与风险、治理效果以及“文化”等领域开展互动。这不会降低金融机构管理层与监管方开展日常频繁互动的重要性，这种互动应当尊重管理层与监管的互动。

本报告所作的研究表明，当前董事会与监管机构的关系通常

不是最优的。然而，部分监管机构与银行已经开始实施本报告所建议的新规范。监管机构需要知道董事会正在开展有效的工作，如果情况并非如此，就要采取适当的行动。如果能了解监管机构对于本机构以及相比同类机构的深入看法，董事会将受益匪浅。当一家金融机构需要处理困难的问题，或是金融体系出现危机时，监管机构与董事会之间存在可靠的关系，将大大有助于找到一个快速的解决办法。

保持务实的态度很重要。目的不是要建立一种伙伴关系。监管方负有评估董事会的责任，这一事实意味着两者间偶尔会发生无法避免的紧张情况，新规范要求很多董事会成员和监管机构投入更多的时间。这样做的潜在好处将是很大的。所需要的并不是增加重复的内容，而是双方将互动的层次和质量上一个新台阶，并且让合适的人投入时间来实现这一目标。

监管机构无疑已经提高对董事会的期望值。这对于前瞻性的监督很重要。董事会需要在相互信任的基础上，与那些了解董事会运作程序的监管人员打交道，了解监管机构的期望，获取指导意见，讨论出现的问题，并展示董事会的有效性。

参与其中的每个人都必须了解以判断为基础的监管（有别于规制或制定规则）在金融稳定中所发挥的重要作用。

各国及国际论坛应该对监管问题给予足够的重视。通常还需要配备较好的资源，包括财力及人员素质，从而更有效地与高级管理人员及董事会互动。在涉及安全与稳健性问题上，不应受政

治因素的干扰。但是，许多官方研究仍然发现存在监管资源不足（包括财力与人力）以及监管机构缺少独立性等重大问题。这是不能接受的，因为高质量监管的成本要远远小于金融危机带来的损失。

很多系统重要性金融机构的董事会也有改进的空间。它们需要采取积极的态度，认真对待与监管机构的关系，并表明了解这种关系的重要性。董事会需要对监管机构持开放态度，监管机构才能履行其职责。更多的董事会应该关注风险文化。董事会也需要配备充足的人力资源，具备适当的技能和时间，从而有效地与监管机构打交道。即使对于有关问题的看法不同，董事会也必须认识到，具有丰富经验、判断和资历的监管者有助于强化董事会的有效性。

本报告旨在说明如何建立一个新的关系规范，包括监管机构与董事会如何最佳地评估董事会的有效性与风险文化。

本研究项目于 2013 年初发起，由《促进金融机构有效治理》研究报告指导委员会的同一批人员所领导，即担任项目主席的罗杰·弗格森，担任副主席的约翰·海曼、威廉·罗德和大卫·沃克。项目领导小组还得到了其他十余位 G30 成员的支持。根据查塔姆研究所的坦诚规则（Chatham House Rule），项目在 15 个国家组织了大约 60 场与高级监管人员和董事会成员的访谈活动，绝大部分是全球或国内重要的银行。访谈内容涉及监管机构与董事会关系的现状，高质量互动给两者带来的好处，以及如何促进

这种互动。

G30 指导委员会与工作小组对本报告的内容负责，报告反映了其他 G30 成员以个人身份参与本研究项目所达成的广泛共识。所有参与的 G30 成员对报告初稿进行了审阅与讨论。成员以个人身份参加，不代表其所在的公共或私人部门的观点。

虽然本报告的重点是系统重要性金融机构，其中大多数是银行机构，但其观点和建议具有更广泛的用途。考虑到不同国家和地区董事会存在结构差异，报告建议的做法同时适用于同时存在董事会和监事会的双重结构以及只有董事会的单一结构。

报告延续了 G30 定期发布金融界关注问题的研究论文的长期传统。我们希望它对每位监管者以及董事会成员同样有所裨益，从而有利于提高董事会的有效性，以创建安全、稳健和成功的金融机构。

雅各布·弗兰克

G30 理事会主席

特里谢

G30 主席

鸣谢

谨代表 G30 的全体成员，向为本报告的迅速和顺利完成所付出时间与精力的全体人员表示衷心的感谢。

我们还要感谢指导委员会和工作组成员，他们在本研究项目的每一个阶段都提出了指导意见和独特的见解。工作组十位成员为本课题所提供的见解与经验，对于研究项目的成功起了重要作用。

如果没有一个强大团队所付出的卓越努力，就不能成功地完成一个如此规模的研究项目。G30 对项目主任 Nike Le Pan 和来自 Oliver Wyman 咨询公司的项目成员——James Wiener, Davide Taliente, Dominik Treeck 以及 Oliver Wyman 表示衷心感谢，他们运用自身经验为本报告的分析 and 结论部分做出了贡献。项目小组设计和开展了核心访谈，对访谈和其他研究文献的观点与结论进行了归纳加工，并将相关分析材料提请 G30 工作组成员审定。

最后值得一提的是，设在华盛顿特区的 G30 秘书处对项目管理等做了大量的协调工作，包括工作组的后勤事务和报告最终编印成册。感谢 G30 执行董事 Stuart Mackintosh 以及他所领导的团体——Meg Doherty 和 Corinne Tomasi 所付出的努力，他们支持了本研究项目的如期完成。

罗杰·弗格森

约翰·海曼

银行监管工作组主席

副主席

威廉·罗德

副主席

大卫·沃克

副主席

工作组成员名单

指导委员会

主席

罗杰·弗格森

美国教师退休基金会总裁兼首席执行官

美联储理事会前副主席

副主席

约翰·海曼

金融稳定学院创始主席

美国货币监理署前专员

威廉·罗德

威廉·罗德全球咨询有限公司董事会主席兼首席执行官

花旗集团资深顾问

大卫·沃克

巴克莱集团董事会主席

摩根士丹利国际有限公司前董事会主席

项目主任

Nick Le Pan

前加拿大联邦金融机构监督办公室专员

工作组

雅各布·弗兰克

G30 理事会主席

摩根大通国际主席

以色列央行前行长

特里谢

G30 主席

法兰西银行荣誉行长

欧央行前行长

杰弗里·贝尔

G30 秘书长

杰弗里贝尔合伙公司主席

Richard A. Debs

摩根·士丹利咨询董事

摩根·士丹利国际公司前主席

纽约联邦储备银行前首席运行官

威廉·罗梅罗

西班牙国际银行有限公司（桑坦德银行）副主席兼执行委员会成员

Aviva Grupo Corporativo 集团主席

吉得·豪斯乐

巴伐利亚州银行首席执行官

Lazard & Co. 公司前执行董事兼副主席

菲利普·希尔德布兰德

黑石集团副主席

威廉·麦克多诺

纽约联邦储备银行前行长

吉列尔莫·奥迪斯

Grupo Financiero Banorte 集团总经理兼董事会主席

墨西哥央行前行长

韦伯

瑞士联合银行董事会主席

德意志银行前总裁

专家

Davide Taliente

Oliver Wyman 咨询公司

Dominik Treeck

Oliver Wyman 咨询公司

James Wiener

Oliver Wyman 咨询公司

斯图亚特·麦肯达什

G30 执行董事

主题与内容摘要

本研究报告认为需要为系统重要性金融机构的监管机构（金融稳定的捍卫者）和这些金融机构的董事会（这些机构的指定受托人与监护人）的互动建立一个新的规范。金融危机以来，人们将注意力更多地放在风险资本、流动性、处置和风险管理等领域的新监管规则上，而对于一些“软件”问题，如促进监管机构与董事会关系、促进董事会的有效性，以及加强金融机构的企业文化等，给予的关注则较少，而这些软件问题是监管规则本身不能单独处理的。大多数观察家认为，上述软件问题推动了金融危机的爆发。监督（supervision）不同于规制（regulation），但是，与规制相同的是，高质量的监督事关金融稳定。董事会与监管机构的互动应持续进行，一旦互动取得成效时，将大大降低发生严重问题或爆发危机的概率。

董事会与监管机构互动的新规范发现，董事会与监管机构存在很多共同的关切，是一种信任、开放和避免给对方带来惊讶的关系。它不能替代监管机构与主要金融机构管理层间基本的例行互动，而是应尊重后者间的关系。它将是一个重大的变化，需要多方面投入时间来建立这种关系。一些监管机构和银行已经开始实施报告建议的新规范，并且发现这些建议非常有好处。其他一些监管机构和银行还处在研究与实施的初期，但几乎都表示将朝

着此方向努力。包括欧洲在内的其他一些机构正在重新设计对主要银行的监管方法，它们可能会发现新规范的益处。

报告采纳了很多其他方面的研究成果¹，如重申董事会在实施有效治理中的主要作用；强调董事会主席在制定董事会主要事项中所起的重要领导地位；如何提高董事会的技能、定期开展董事会效果评估，以及董事会如何监督风险/审慎等关键指标的具体做法。上述因素在董事会与监管机构互动中起关键的作用。监管机构应检验公司治理的成果，了解金融机构业务模式的战略与风险，参与关于风险文化的对话，从而发现潜在的重大问题。依托董事会与监管机构的互动，监管机构通过发表对金融机构本身的独特见解、与同行的比较，以及对市场状况的看法，能够提高董事会的有效性。

为实现上述目标，需要开展以下四项工作：

1、**董事会与监管机构应该采取基于明确相互预期、以信任为基础的新规范关系，重点是发现业务模式、治理效果和公司文化存在的不足。目标是建立有效的双向交流和可预期性，并且任何一方不会给另一方带来意想不到的情况。**

这需要双方积极开展正式或非正式的互动。监管机构与董事会的对话必须是双向的。双方正在考虑或是坦诚讨论的可能关注事项需要做好保密工作。私下议论对该金融机构不利的情况，或者公开披露机密的交流信息，都会削弱监管程序，损害双方的互

¹ 见附录 1。

信关系。通过直接与董事会打交道，监管机构强化了董事会的职责，有利于实现共赢。相比之下，如果忽视董事会在监管交流中的参与，监管机构就会损害董事会的权威与地位。

如果按照本报告推荐的线路来做，监管机构和董事会就能从互动中获得重大收益，这涉及以下三个方面：

- ◆ **对战略、商业模式和风险脆弱性的评估：**董事会越来越关注如何协助制定战略，并了解战略决策和风险偏好如何影响金融机构的可持续性、审慎状况，以及从危机中的复苏能力。对这些问题的深入讨论将极大帮助董事会成员了解银行并履行其职责。在一个既有董事会又有监事会的双重结构中，这些都是监事会的主要职责。²在其他一些领域，监管机构能够带来基于他们的经验、对同行以及金融市场未来趋势分析的独特视角。
- ◆ **对治理效果的评估：**我们的研究表明，一种建立在监管机构和董事会开展结构性会谈和讨论的基础上的做法，同时采纳不同公司治理的案例，是评估治理效果的最佳做法。这包括与董事会主席、重要委员会主席，以及其他方面进行的讨论，涉及他们如何看待董事会的有效性、整个董事会程序的行为动态、董事会如何挑战和引导管理层、如何制定决议事项、如何使

² 这一点不同于一些国家现有的结构。在这些国家中，既有行使这些职责的包括非执行董事在内的董事会，也没有监事会。监事会的作用是确保董事会合理运作（必要时，确保董事会的作用不被忽视）。本报告中，“监督”是指当局行使的责任，而不是指监事会。

用所提供的信息，以及如何知道风险偏好声明正在得到妥当的实施。监管机构应该把重点放在展示有效行为上，而不是诸如董事会人员构成和职责等结构性问题。评估应侧重于发现可能存在的严重问题并加以处置，对其他方面提供建设性的反馈意见，而不是简单地检查各个董事会的合规情况。本报告提供了这种做法的示范模板。

- ◆ **对金融机构文化的评估：**董事会必须了解金融机构与其业务模式相关的风险文化，并且不能自以为了解。监管机构必须认识到，对一家主要金融机构来说，没有一个所谓“正确的”文化，并且要避免过于详细的描述性做法。监管机构应设定现实的期望，即了解文化及其影响，并且至少确保金融机构对可能带来严重后果、未得到处理的极端情况进行处理。本报告建议采取分类法，促进监管机构和董事会就文化问题的讨论，并认为监管机构在与董事会讨论文化时，应认识这需要做一系列的柔性判断（soft judgments）。薪酬制度、招聘和晋升决定必须支持所期望的风险文化。

宏观审慎管理可能对建立有效的监管机构与董事会关系带来挑战。如果宏观当局与董事会分享对风险生成和积聚的看法，将给董事会提供极大的帮助。为避免发生让对方意

外的情况，宏观当局和监管机构在与董事会互动时应开展有效的协调和交流，这一点非常重要，因为这两家机构都涉及资本金和流动性问题，而这些问题将极大影响董事会层面的决策。

2. 董事会和董事会主席应认识到，与监管机构的互动需要占用时间，并做好准备工作，同时要采取积极的心态。董事会主席和各类重要委员会主席能够发挥领导力，对于董事会的有效性以及与监管机构建立富有成效的关系至关重要。

一些董事会已经指定其成员负责与监管机构的关系，并且这些成员也把建立积极的关系和开展联络作为其职责。所有主要的金融机构应该欢迎与监管机构的互动，即使是对有关问题有不同的看法，并且要认识到与有相关经验和资历的监管人员互动会带来更多的价值。董事会应坦诚说明其履职情况，使监管人员能够获得开展工作所需要的信息。董事会和各类委员会主席应设定基调，并以身作则。

董事会应该具备包括风险、行业和其他经验方面的一套技能，并且花时间与监管机构进行有效沟通。董事会应该了解监管机构的做法、期望和新监管规定的相关问题，并且在管理风险、控制功能以及对董事会及其委员会的外部支援等方面有效使用资源。董事会还需要确保管理层与监管机构建立有效的关系，并且认真对待合规和监管机构发现的其他问题。

3. 监管机构应当更加明确目标，了解可能给与董事会互动

带来重大价值领域的稳健治理做法。

更加明确和了解监管机构和董事会的各自职责，有助于确保监管机构不会期望董事会行使管理层的职能。明确界定责任也有助于监管机构就需要董事会关注并采取行动的问题与董事会进行沟通。这有助于董事会了解监管机构在同侪评估等领域的期望，而这方面是监管机构为董事会完成其挑战管理层的工作最能提供帮助的领域。必须了解的一点是，董事会有效的挑战体现在很多方面。董事会应认识到，监管机构对于有效洞察金融机构的运作及其管理层和控制系统的质量和有效性能够提供有价值的资源。

一些监管机构已经起草了对董事会的期望方面的书面材料，并详细说明了对于董事会行为的期望以及董事会成员应具备的特征。这应作为一种通行的做法。一些监管机构已经定期与董事会成员以及主要金融机构的监管人员会面，讨论对于董事会的期望、董事会运作情况和其他相关问题。这些显然受到了董事会的欢迎。G30 也支持这种做法。

G30 建议监管机构创立业务模式分析和治理研究中心，以协助监管团队的工作。这些团队应提升分析能力，对市场做法和趋势进行严格的分析，协助监管机构向董事会提供更多的深入报告。监管机构应该收集相关的场外监管团队和宏观审慎当局的观点，以丰富向董事会提供的信息。

在监管做法上保持一致性十分重要，就像在主要金融机构之

间分享好的做法一样。就国内层面而言，这要求不同的监管团队分享分析、评估和开展干预方面的信息。就国际层面而言，G30鼓励资深监管机构组织（SSG）³定期分享与董事会互动以及评估董事会有效性方面的监管经验。资深监管机构组织应定期发布最佳做法的信息，以帮助董事会和其他的监管机构。

4. 各国政府应认识到，需要为审慎监管机构给予相应的地位并配备充足的资金与人员。

监督不同于规制或规则制定，政府也需要更好地了解与规制或规则制定（见专栏1）相比，监督在维护金融稳定中所发挥的作用。监督绝对不仅仅是检查符合规则和监管规定的情况，还涉及到行为因素，而规制通常不涉及行为因素。监督包括对机构内在风险、机构管理层和治理系统的质量以及必要时对于干预措施等方面做出判断。

提高监督的地位能够增加监督的可信度，有助于与全球性银行机构开展有效、最高层次的沟通，而且有利于吸引和留住员工。监督的地位来自于公众的认可、国家当局内部对于监督所赋予的重要性、在审慎问题上的独立性，以及提供充足的监督资源，包括人员与资金方面。

监管机构需要提高自身技能、积累更多的经验、加强分析方面的支持，以及提升地位，从而有效地与董事会打交道。在很多国家，监管机构的费用是由所监管的机构来承担。实际上，很多

³资深监管机构集团（SSG）是资深监管机构代表参加的一个论坛，就风险管理做法、治理以及涉及复杂的全球金融机构的其他问题开展对话。目前的主席为纽约联邦储备银行。

金融机构表示它们愿意为高质量的监督支付更多的费用。国际货币基金组织和金融稳定理事会需要找到一个更好的办法，确保它们定期所发现的监管独立性和监管资源方面所存在的重大缺陷得到处理和纠正。

在本报告撰写过程中，许多受访的人士都认为，国际和国内制定标准的部门应做好工作，确保在制定政策过程中，对新监管规则的监督含义得到理解和考虑，并且能够提供为充分执行这些规则所需要的资源。G30 同意上述观点。

以下对有关建议进行了总结。后面的章节详细阐述了 G30 建议的新规范，以及监管机构和董事会应该做的事情。最后一章分析董事会和监管机构如何更好地评估风险文化。

专栏 1：监督不同于规制，高质量的监督事关金融稳定

监督旨在评估金融机构的内在风险，以及董事会和高级管理层是否具备合适的公司治理、管理能力以及操作程序，以监督、理解、衡量和管理风险。监督包括监督机构的早期干预，使金融机构纠正不足，并且从一系列正式或非正式的工具中合理选择有效的工具，避免不必要的成本。高质量和及时的监督能够提高金融机构的抗风险能力，减少出现重大财务或操作问题的概率，促进金融稳定。

监督不同于规制，后者是指制定针对金融机构方面的规定。并且，监督绝不仅是评估合规行为，尽管合规也很重要。监督涉及行为问题，而规则不能。监督需要对董事会和高级管理层的能力进行定性的监测与评估。它要求监管机构做出较大的判断，并且对金融机构有深入的了解。

监督不是对金融机构的运作，监管机构必须依赖于金融机构的治理、风险管理和控制程序，同时要确定所依赖的信息充分可靠。

监督关注的是金融机构是否成功，这是确保金融机构安全与稳健的最佳途径。监督也不是要避免所有的损失或破产。

建议

金融机构董事会与监管机构关系的新规范应该是怎样的？

为强化有效性，主要金融机构的董事会与监管机构必须做出长期的承诺，以建立和维护更紧密、建立在信任基础上的关系，后者又是建立在坦诚交流的基础上的。这需要运用高级监管人员、整个董事会、董事会主席以及董事会内部几个重要委员会主席之间的正式或非正式渠道。讨论需要维护谈话的私密性，涉及合适的题目，同时避免给对方带来意想不到的情况。这种互动必须是双向的，监管人员就他们认为董事会成员应该考虑的问题发表看法并提供建议。

1、双方应遵循不要给对方带来可以避免的意外情况的原则。

2、董事会和监管机构需要贡献时间和精力，即使没有发生特别的紧张情况也要如此，并且定期会面。

3、除非是遇到特别紧张的时期，否则交流的重点不应该是最近的监管发现，或是最近的压力测试练习，或是最近召开的董事会或专门委员会上出现的问题。

4、董事会和监管机构必须理解和尊重对方的职责、权力、责任和权威。

监督应该贡献些什么？

很多国家需要提高监督在金融稳定负责部门中的地位。政府应该定期公开重申监督对于维护金融稳定的重要性，并且确保监管机构具有高素质的领导，能够理解监督并分清监督事务的轻重缓急，同时确保监管机构在审慎问题上具有完全的独立性，并且

配备良好的资源以应对新挑战，包括有效处理治理问题。监管机构需要分清支持和评估董事会有效性的轻重缓急，并采取具体行动来建立监管机构与董事会关系的新规范。

1、当局应该提升监管人员素质。

2、监管部门应将与董事会打交道当作一项重要事务来抓。

3、监管机构与董事会打交道的人员应具备足够的级别和丰富的阅历，了解整体监督（和规制）的方向，并且获得表达观点、做出判断和提供建议的授权。

4、监管机构应明确表明对与董事会关系的期望，发布指引，并确保指引能够促进并支持本报告所指的这种关系，重点放在监管机构期待董事会成员所表现的行为上，包括监管机构所说的有效挑战。

5、监管机构应与董事会分享他们对重大治理趋势问题的看法。

6、制定政策的部门在制定监管规则的过程中，应纳入监管部门。

7、对系统重要性金融机构董事会有效性的定期评估是监督过程中合法和重要的一环，前提是监管机构致力于监管工具和监管人员的建设，从而把这项工作做好。对董事会的监督评估能够不断改善董事会工作，并且能够处理一些达不到要求的董事会，后者在治理方面的薄弱或缺乏效果可能成为发生重大系统性问题的源头之一。

8、为保持对主要金融机构在董事会问题上的一致性，并促进改善，监管机构需要有一个强大的内部质量保证程序以及一个更好的与国际规则相一致的程序，并且积极听取业内对他们表现的反馈意见，包括来自董事会成员的意见。

9、决策机构需要强化和关注国际货币基金组织和金融稳定理事会的监督评估。

董事会应该贡献些什么？

金融机构董事会应该欢迎与高素质监管人员的互动，相信这种互动能够促进董事会的有效性，理解监管机构有责任确保董事会有效运作和采取适合的风险文化，并帮助监管人员履职。董事会应该将加强与监管机构的关系作为一项工作重点，并采取具体行动来支持本报告所建议的新规范。

1、系统重要性金融机构的董事会内部必须有成员与监管人员建立持续的关系，并且了解监管部门的关注。

2、董事会应该了解它们的结构如何有助于或者阻碍了与监管机构的关系。

3、董事会应该监督管理层与监管部门的关系，确保高级管理层中有人能够发展与监管机构的高质量关系，并且首席执行官的一项报告能够全面负责全集团层面与金融机构的主要监管部门之间的监督关系。

4、董事会应拿出充足的时间来了解监督（不同于规制）的

方法与重点。

5、董事会应关注其自身的效果，并且这种自我评估是建立在了解和展示有效董事会行为的基础上。董事会应持续寻求改善其公司治理做法。

6、董事会应积极与监管人员就董事会有效性开展正式的讨论。

文化与道德标准

董事会必须了解所在机构与业务模式相结合的文化。虽然一家机构的整体文化将影响它对承担风险的态度，但重点应关注风险文化，因为它与金融机构的安全与稳健性有更直接的关系。董事会应该发现并认真处理存在风险的文化，确保薪酬制度支持所期望的文化，在董事会层面以及与监管人员讨论文化问题，并且定期采用一系列直接或间接的技术来监督风险文化。监管人员应该与董事会分享他们对于该机构风险文化的看法，并且找出哪些需要纠正的严重文化问题。监管机构和政策制定部门在制定关于文化的规则或指南时应该小心谨慎，并且对那些是可以实现的文化做出现实性的期待。

1、监管部门与董事会可以使用一个包含多个对文化“好”与“不好”的简单描述清单。使用这种分类方法有助于董事会认识到本机构的独特文化，更好地理解其益处和风险，并评估是否采取了缓解措施。董事会（和监管者）不应该想当然地认为他们

了解本机构的文化，也不应想当然地认为员工对于所提倡的行为有充分的理解。

2、董事会和监管机构应该理解评估文化就是采用所谓的“软技术”（即有效的领导力和价值）来评估人员，包括对人员进行单个和综合评估。独立的董事会人员由于能够给机构带来其他行业和生活领域的丰富经验，从而具备判断文化的独特优势。监管人员如果掌握适当的技巧、交流能力和做法，也能评估风险文化。

3、董事会应该明确薪酬结构和关键的人员决定是否对所期望的文化起支持作用。监管人员和董事会应讨论薪酬与所期待的行为是如何关联的。

第一章 董事会与监管机构关系的新规范应该是怎样的？

为提高效果，董事会和主要金融机构的监管人员应做出长期承诺，以建立和维护更紧密、建立在坦诚交流为基础的互信关系。这需要在高级监管人员、整个董事会、董事会主席和董事会各个重要委员会主席之间采用正式或非正式的沟通渠道。讨论需要尊重谈话的私密性，涉及正确的话题，并避免给对方带来意外的情况。互动必须是双向的，其中监管人员就他们认为董事会成员应该考虑的问题发表看法或提出建议。

了解相互感兴趣的领域

金融危机后，在建立董事会与监管机构关系方面存在重大的

挑战。对治理的信心已经被削弱。可以理解的一点是，监管机构的心态变得更加深入和具有侵略性，但有时做得有点过头。金融行业偶尔会对必要的改变表现得过于抗拒。宏观审慎管理如果与微观监督的目标不一致，就会使董事会与监管机构的关系变得复杂化。很多管辖区的政治和政策环境可能使监管机构和董事会难以建立起合作关系。有时候，金融机构不愿意表达对监督做法的合理建议，而有时候这种阻力被看作是“不能得到它”。必须克服这些挑战。

在为本报告所进行的采访中，很多人强调董事会与监管机构具有很多共同之处，虽然关注的重点不同。监管机构和董事会都希望金融机构安全和稳健，双方都希望金融机构赢利——这是确保安全与稳健的第一道防线。双方都依赖风险管理与控制功能有效发挥作用，并且都希望这种依赖是可靠的。董事会自然会关心股东的利益。虽然保护股东不是监管机构的职责，但他们也需要关心股东得到的待遇，因为这是金融机构的资本来源。

董事会和监管机构都希望确保董事会具备必要的履职技能。

了解共同关心的问题并构建有效的关系，并不会损害任何一方的责任、权威，或独立性。

监管机构与董事会的交流应当尊重各自与金融机构管理层的关系。监管机构、董事会与管理层具有一种三角关系，董事会与高级监管人员的交流与对话会强化给管理层的信息。与董事会和管理层的交流给监管机构带来的一个重大利好是，监管机构能

够了解管理层给监管机构描述的董事会对重大决策的影响情况。

互信关系还包括哪些内容？

最有效的董事会与监管机构的交流通常涉及一些敏感话题，如风险管理、关键程序和人员的有效性、正在拟议中的重大战略决策、文化问题，以及人员继任安排等。每一方可能都没有得出明确的结论，并且需要做一些柔性的判断。

在“好的”时候建立和维护有效的关系，有利于双方应对困难的问题。部分交流可能是正式的，而一些重要的交流可能是非正式的。非正式的讨论可能包括还没有被金融机构所解决的治理问题。这在行动上表现为有效治理；董事会成员必须信任监管人员不会将这些非正式会议的记录用作不利于对董事或该金融机构的事情。

监管人员应就一些敏感话题发表看法，例如该金融机构的文化或他们观察到的风险管理人员的不足，并确信董事会成员不会以不利于监督程序的方式自动地将这些信息报回。监管人员还必须就这些问题与管理层打交道。

董事会应该信任监管机构能够将影响治理的干预措施公平用于主要的金融机构。这需要监管机构进行有效的内部一致性检查。董事会应该相信监管人员诚心支持有效治理，并且不会做不利的事情，前提是它能够有效运作。这意味着监管人员借助董事会的直接管辖领域来实现监管目标（不仅仅是增加董事会将要讨

论或批准的事情，而一些地区可能存在这种情况)。监管人员应该相信董事会成员真心希望听取他们的意见，并尊重他们的付出。

设立正确的程序，并讨论正确的话题

有效及有用的互动具有几项特征，包括：

1、双方应该遵循不给对方带来可以避免的意外事件的原则

这要求对监督的期望值以及董事会层面对风险和战略的做法保持连续性和可预测性。当任何一方正在发生变化或预期做出改变时，避免给对方带来意料不到的情况是指开展积极的交流，并且理解大型复杂性金融机构无法灵活转向。监管人员必须有采取迅速行动的特权。但是，为维护监管机构与董事会间理想的互信与尊重关系，上述情况只能是特例，而不能成为惯例。

2、在不发生特别的紧张事件时，董事会和监管人员应该为他们之间的互动贡献时间和精力，并定期会面。

一些董事会成员和监管人员指出，监管部门、董事会主席、董事会下设的专门委员会主席之间召开季度会议是一种有用的做法。对于同时存在董事会和监事会、而监事会又很大的结构中，将审计和风险委员会等纳入进来的意见显得尤为突出。正如一位董事指出，“目标是开展私下坦诚和公开的讨论”。一家监管机构表示，“可以实现这一点，同时保留了专业上的独立性和距离。”目标是对话，而不是单方面要求提供信息的清单。

关键是开展一系列的正式和非正式的交流，包括一系列书面和面对面的交流。董事会成员需要看到监管机构写给金融机构的重要书面材料（而不只是管理层的总结报告），但这还未成为一种惯例。在举行正式会议时，例如提交每年底的监管评估报告，监管人员还应与非执行董事举行私下会谈。

一对一的会议提供了高效互动交流的机会，特别是监管人员与董事会主席、资深独立董事，以及董事会各个重要委员会（审计委员会、风险委员会以及薪酬委员会）之间召开的会议。

尽管可能立法要求监管人员出席董事会会议，但监管人员定期出席董事会并不是促进双方关系的最佳做法。

3、除非是在发生重大事件的时期，否则交流的主题不应该被最近的监督报告或最近的压力测试练习所主导，也不应被最近期的董事会或委员会会议上出现的挑战所主导。

应优先考虑那些具有前瞻性和中期性的问题，包括战略风险、方向性问题与关注、目标进展、重大的整体性关注，或者要么是董事会希望采取行动要么是监管人员希望董事会了解和关注的领域。

如果监管人员目前提出了一些问题，那么，董事会将不但能够从对这些问题的讨论中获益，而且还能够从对问题的根源讨论中获益。这种类型的讨论有利于董事会最有效地监督所在的机构，支持董事会的运作。它还使监管人员能够利用董事会的权力来推动改变。

在人力资源问题上，重点应关注薪酬和人才管理体系如何促进所追求的风险偏好和风险文化。还应该讨论董事会、首席执行官和高级主管的继任安排。

4、董事会和监管人员应该理解并尊重对方的职责、权力、责任和权威。

与董事会保持良好关系，不是说监管人员就不必要发出强硬的信息，或者使用其权力来鼓励或必要时强制进行改变。保持良好关系也不是说当董事会认为监管机构有错误，或是感到监管机构在要求董事会行使管理层的职责时，董事会从来不会拒绝监管部门的要求。新关系规范是指监管人员可以明确期望达到的目标，并且就如何实现这种目标与董事会（和管理层）进行有效的付出。

推动对董事会成员的评估

目前，很多地区在每个董事会成员任命前，都开展正式的评估。具体方法有所不同，例如任命前对所有新董事进行合适性谈话，或者要求告知，但是都有一个最低的合适性审查，更多的是取决董事会的任命程序。当然，这都无法代替对董事会有效性的连续评估，监管机构都必须这样做。没有那一种程序是明显优于其他程序，而且每一个程序都存在风险。如果缺少足够的监督经验，就很难有效地开展正式的审查。这可能减少董事会寻找到合适候选人的责任，并增加监管机构采取后续行动的难度。一个不

会开展任何正式审查的制度，就失去了一个重要的机会，即发现不了哪些董事候选人的监督履历和风险意识达不到一家复杂的系统重要性金融机构治理工作的要求。

本报告所采访的很多监管人员和董事会成员基本上认为，开展某种形式的任前审查是合适的。为促进有效运作，要求具备与董事会有关的监督技能和评估工具，并且董事会成员对这一过程持开放态度。

到目前为止，事前审查最重要的因素是，它使金融机构认识到审查董事会候选人的资质和能力的重要性，使监管人员认识到了了解董事会结构和董事会成员适用情况的重要性。而且，还强化了监管人员在极端情况下对董事会采取行动的权力。

处理宏观审慎与微观审慎事务

对于金融规制部门（regulators）、金融监管部门（supervisors）以及中央银行来说，宏观审慎管理是一个重大的新焦点。它可能在微观审慎监督与系统性考虑间产生冲突，这一点被大家所广泛接受。在大银行数量相对较少的国家，涉及资本金或流动性的宏观审慎政策可能与对单个主要金融机构的监督办法相交叉。这些问题将对董事会层面带来影响。但是，宏观审慎评估和决策可能由那些不参与监督过程的人员（董事会与这些监督人员打交道）来进行。这意味着董事会没有机会来获取深入见解和提出自身观点，或者说很难创造这种机会。

对董事会来说，包括对整体市场看法在内的宏观审慎分析非常有用，如同宏观当局关于新的风险积累以及在关联市场羊群行为为潜在影响的观点非常有用一样。

宏观审慎当局可能有规则制定权，并且至少可以向监督当局提示方向。宏观审慎当局需要确保其交流和行为与监督当局以及董事会所进行的交流协调好。应做好公共宣传，避免被无意中解读为对单个金融机构情况的看法。

虽然监管机构和董事会都需要促进新的互动规范，但在一些具体方面，有的方面更多地属于其中一方的范畴，其他方面则更多地属于另一方的范畴。后两章将对这一问题进行探讨。

第二章 监督应该贡献些什么？

很多国家应该在负责金融稳定的公共部门中间提升监管的地位。政府应定期重申金融监管对于金融稳定的重要性，确保监管机关配备高素质、能够理解监管和分清轻重缓急的领导层。监管机关在审慎事务问题上应具有充分的独立性，并且配备应付新挑战的较好资源，包括有效应对治理问题。监管机关需要分清支持和评估董事会有效性的轻重缓急，并采取具体行动来帮助建立监管机关与董事会关系的新规范。

金融危机后，规制（规则）框架成为当局考虑的重大事项。因此，监管重点通常是检查金融机构遵守新规则的情况，而不是

评估商业战略的稳健性、承担风险的审慎情况、治理有效性，以及金融机构是否具有健康的文化。虽然制定规则具有很大的必要性，但目前的重点应该是强调监管的重要性并采取措施提高监督的效果。

金融危机及其影响已经为监管带来了挑战。新监管规则的数量及其复杂性意味着非常大的工作量。落实监管规则的重点通常放在监督过程上。监管人员往往仅仅满足于这些问题得到处理和解决。

最重要的是，应该让监管人员在规则和政策框架内自由地做出判断。当前的政治环境表现为非常厌恶风险，这可能会限制监管人员评判单个治理问题重要性的能力。同时，当前的政治环境有时可能使监督人员更难以认可个别金融机构正在取得的进展。

有时候，几个部门同时开展监管，国家当局对不同监管部门的授权也影响了监管部门与包括金融机构董事会在内的高级决策人员的互动。当监管部门属于中央银行的组成部门时，不应当认为监管的重要性低于制定货币政策或者中央银行维护金融稳定的宏观职能。尽管监管团队的轮换对于维护独立性很重要，但不能因此损害与董事会打交道所需要的连续性。

1、当局应该提升监督人员的水平

监管人员越来越需要大幅提升高级判断和交流技巧的“板凳深度”，从而与董事会和高级管理层建立起有效关系，并且对董事会的有效性或风险文化进行有意义的评估。

本报告所采访的董事会和监管人员表示，很多高素质监管人员的工作非常出色，同时也指出一些监管人员不能有效处理董事会层面的问题，这一点令人担忧。部分监管人员介绍了提高技能应对新挑战的做法，但很多监管人员也表示新任务带来的挑战非常大，很多方面直接涉及到董事会的工作。⁴

监管挑战可能包括缺乏有效与董事会成员打交道的经验与授权，以及不能有效处理不涉及特定规则的监管判断要求。出现这种情况的原因，可能包括难以从有利于进行监管判断的技术工作中归纳出董事会层面的问题，或者法律和审计技能问题占据了主导地位，以及监管做法主要是为了推动合规工作。除了监管能力外，可能还存在缺乏监管资源的问题，因为要应对大量的监管和规制方面的挑战。使用顾问来补充监管人员并不是处理与董事会层面问题的解决之道。监管人员通常了解所面对的监管挑战，并且通常会找到解决的办法，至少是部分的解决办法。但是，限制条件可能阻碍找到所需要的有力和可持续的解决办法。

另一项重点是需要吸引和培养高级成员，能够深入了解广泛的金融服务业务、风险管理、文化分析、交流技巧，以及高级商业主管所需要的情商。这可以部分通过培训和周全的职业发展来实现。员工能够发挥作用、职业满意度以及公共服务的吸引力都是激励因素。

但是，监管人员还需要设计职业规划和提供行业录用机会，

⁴ 2012年11月金融稳定理事会监督力度和有效性小组向G20财长和央行行长提交的进展报告再次强调了这些资源挑战。

从而补充可以通过内部获取的技巧与能力（尤其是涉及行业做法的第一手经验）。在监管部门或国家机关内部不同部门的协作和流动也有帮助。政府应该让高级监管人员获得合理的薪酬，再加上非货币性方面的好处，监管机构就可以吸引和留住必要的人才。董事会和高级管理层要善于发现有经验的高级专业人才，这些专业人员临近职业生涯的尾声，并且有兴趣与监管人员打交道。一些机构已经成功地采用了这种做法，它能够避免出现因为临时借调引发的潜在冲突问题。

此外，需要就监管资源及其所需要的一套技能开展连续的比对分析。建立治理或业务线分析技能中心是一种好的做法，能够为一线团队提供帮助。聘请退休后的董事会成员作为顾问以协助监管人员处理治理问题的做法，已经在一些地区取得了成功，应获得更加广泛的重视。

2、监管人员应将与董事会的互动当作一项重点工作

本报告所指出的监管人员与主要金融机构董事会的互动，应成为监管做法的组成部分，而不是一个选项。互动提高了董事会的效率，而且互动的重点更多的放在治理、战略和业务计划上，是前瞻性监管的一部分。监督人员通过提升和评估董事会的有效性，积极干预并促进金融机构治理做法的必要改进，本身有利于增强金融机构的抗风险能力。

政府应该消除任何妨碍监管人员与董事会打交道的法律障碍，包括确保监管人员具有足够的干预权。监管人员应该对董事

会有效性开展定期和结构性的评估，具体将在下文论述。重点应放在对战略、风险管理、薪酬、继任安排以及管理质量的监督。另一个重点是董事会接收的信息质量以及是否有效地加以利用，而不是信息的数量。

几位监督人员指出，他们每年都为主要金融机构的董事会成员举行为期一天的座谈会，讨论监管部门的期望和董事会面临的挑战。参加会议的董事会成员表示座谈会很有作用。监管人员的参与，包括监管团队领导和高级员工，能够加深对董事会做法的了解，突出挑战并建立关系。G30 支持推广主要系统重要性金融机构的监管机构的做法，并适当尊重每个国家的具体情况。

对董事会有效性的监督评估与建立以互信为基础的关系之间存在内在矛盾。监管人员必须意识到，他们所致力建立的定期和坦诚的对话不应受到随意使用反馈信息的伤害。董事会也不应对监管发现做出过度的反应。监管人员固然应保持评估过程的完整性，但是，必须对哪些应作为“不留记录”的信息和哪些信息可能导致或促进正式的发现，保持开放和现实性的态度。在这些情况下，监督人员应该保证有充足的时间来讨论和争辩会议上出现的问题的性质和影响。

3、监督人员应该确保与董事会打交道的人员具有足够的资历和丰富的知识，了解监督（和规制）的整体方向，并且有权利表达看法、做出判断和提供建议。

除监管团体的高级负责人以外，一些机构还包括更加高级的

人员，有时包括该金融机构的领导人，尽管他实际上不应作为该机构的主要监督人员。这对监管机构和董事会来说都有好处。无论参与人员的级别如何，关键是负责领导互动团队的监督人员具有足够高的级别、知识和经验，从而能够可靠地处理董事会层面的问题。监督人员应了解的问题包括，在一个特定情况下什么是对非执行董事的合理期望。无论是监督人员参加场外或是场内监督（或是行使涉及特定机构方面的职能），监管机构的各部门在与董事会的互动必须协调良好并派代表参加。

4、监管人员应表达对监管机构与董事会关系的期望，并且发表指引，确保该指引能够促进和支持本报告所指的互动，重点放在监督人员期望董事会成员的行为上，包括监督人员所称的有效挑战。

一些监管机构、规制机构以及国际机构已发布治理的指引或规则（另一些机构正在制定的过程中）。这通常包括董事会构成与技能、董事会和委员会责任及职责、董事会和关键风险控制委员会之间的关系，以及独立性要求，等等。这些指引或规则一般也都认为实现既定目标可以有多种途径。但是，单靠这些并不能支持董事会和监督人员之间有效的互动关系。

更有效的指引包括监管人员期望董事会所采取的行为，包括详细说明什么是有效的挑战。这一点很重要，因为 G30 有效治理报告指出董事会运作中的“软件”因素的重要性可能大于“硬件”因素。监管人员将更多问题提交董事会同意并不能提高有效性。

指引需要尊重董事会有别于管理层的职能。例如，指引在描述董事会的职能时，应避免使用“董事会确保”这样的表述。董事会只是发挥监督职能，并通过适当的程序来确定管理层正在执行董事会指明的方向。对于判断董事会的“有效性”来说，“确保”一词的门槛过高，是对董事会职能的误解。

监管人员应期望董事会具有强有力的程序，监督政策、战略和风险偏好的开展情况。

监管期望和指引应该了解有效的挑战表现在很多方面。例如，在决策前要求提供更多的信息或考虑更多的选择，董事会主席或重要委员会主席向管理层提供的非正式反馈，决定哪些事务需要提上日程或是指导管理层需要做的工作，深层次的讨论，深层次的审查，以及质疑管理层提议的基础，这些都是强有力挑战的事例。董事会记录的否决或挑战次数并不是一个有用的指标。

此外，也不应该为了保持董事会的有效性，而对很多事情都进行挑战。董事会的挑战过于频繁反而会降低其重要性，表明董事会运作不善。

指引还有利于澄清非执行董事需要适当了解金融机构的深入程度。这不会降低非执行董事的责任，但可能减少监管人员希望董事会承担管理层职责的可能性。

5、监管人员应该与董事会分享他们对治理大趋势的看法

董事会成员报告，他们从监管人员分享与其他机构的比较中受益匪浅。这是改进工作的一个重大动因，有利于提高监管人员

的信誉。

如果监督人员能够反馈一家金融机构与同行的比较情况，这对董事会成员来说同样有好处（“我们认为你们机构与同一领域的其他机构相比更加激进/不那么激进…”）。这些反馈帮助董事会了解当前发生的情况，并确认它是否合适。

在一些国家具有足够多的主要金融机构，使同侪评估成为可能，但即使如此，了解其他地区的经验也是有好处的。另一些国家的系统重要性金融机构的数量较少，因此，需要运用其他地区的情况来做同侪比较。当监督人员扩大与董事会打交道时，他们应定期分享经验和所发现的好做法。这还将使监督人员更好地与其所监督的金融机构董事会成员分享广泛的看法。

资深监管机构组织（SSG）应该成为开展这种定期（至少是年度的）活动的最佳论坛。一段时期后，资深监管机构组织应考虑发布关于治理有效性的“系列做法”报告，从而使其他监管机构和董事会成员受益。此外，它还应定期组织与全球主要系统性重要金融机构的董事们的讨论会，以观察监管部门与董事会互动的演变过程。

6、决策机构在制定规制决策的过程中应纳入监管部门。

监管部门对于金融稳定、金融机构与规则执行三者之间的关系有独特和具有价值的看法。因此，各国和国际机构决策者在制定政策和审慎规则的过程中应有意识地将高级监管人员纳入进来。

尤其是，G30 认为国际上主要的制定政策机构，包括巴塞尔银行监管委员会、金融稳定理事会以及国际货币基金组织等，在其决策委员会和倡议中都没有充分地体现高级监管人员的代表性。这种情况同样存在于国内决策中。G30 强烈建议这些机构增加高级监管人员的代表性，并在决策过程中征求监管人员的意见。

7、对系统重要性金融机构董事会的有效性开展定期监督评估是整个监管过程中合法和重要的一环，前提是监管机构为做好这项工作，需要建立一套工具和培养人才。对董事会的监督评估能够持续地改善董事会的工作，而且能够处理那些治理脆弱或无效的机构，后者可能是引发主要系统性问题的一个源头。

就全球范围而言，对董事会的监督评估有很多差异，包括在 G20 国家之间。⁵一些监管机构已经在做这项工作，作为其评级系统中评估“管理”工作的组成部分。一些监管机构明确列出了与董事会有关的监督做法。另一些监管机构对于新的董事会成员的任命具有正式的合格审查，但很少开展持续性的评估。一些监管机构内部成立了技能中心。一些监管机构将董事会监督纳入对金融机构特定领域监管的一部分。

根据本报告所作的研究，有一点很明确的是，目前的监督评估大部分都将重点更多侧重于董事会的特征——规模、技能、职责和章程是否充足、提名过程、任期、独立性，等等。一些监督

⁵ 这一点被本报告所作的研究以及金融稳定理事会于 2013 年 2 月发表的“风险治理的主题审查，同侪审查报告”所证实。

评估将重点放在董事会是否获得足够的资料。董事会成员报告说，很多监管机构已经增加了要求董事会同意的事项。虽然监管机构有必要考虑这些问题，但还是不够的。

尽管监督重点应放在董事会的有效性、而不是董事会的特征上，但监管部门对此的关注要少得多。一些监管部门正在协同努力。现实的情况是，监管部门传统上认为，相比规模大和复杂的系统重要性金融机构，评估规模较小金融机构董事会的情况相对容易。

监管机构应将评估建立在清晰了解董事会监督和管理职能的基础上，而不是放在那些可能取代管理层的事务上。评估是建立在与董事会主席、审计委员会主席、风险委员会主席等深度讨论的基础上。这些与其他监督职能相配合，能够有助于监管人员理解和描述有效和无效行为的事例。

一些监管机构能够获得董事会所作的自我评估。这可以作为监督评估的一项投入，但也只是一项投入。

本报告所作的研究还显示，基于互动和对金融机构的了解，很多系统重要性金融机构的监管团队对董事会的表现或机构文化具有较深的印象。通常，这些信息没有的高级层面进行有用的整合，所以无法开展有效的监管。如果为了改进工作而进行有效交流的这些印象，将对董事会成员很有好处。

对董事会有效性的监管评估的判断因素要高于其他监督评估。但是，这应该不会给监管人员带来妨碍。应建立具有诚信的

办法，避免对金融机构采取不公正和差别化的对待，并充分建立在观察的基础上。但是，鉴于判断的局限性，在要求做出改变或明确提出做哪些改变时需要谨慎。

根据 G30《促进金融机构有效治理》报告中列举的 10 大关键职能和有效行为，G30 为董事会和监管人员开展结构性的讨论提供了一个示范模板。有关表格及其使用见附录 2。

8、为保持在董事会问题上对各主要金融机构的一致性，并推动改善治理，监管机构需要有一个强大的内部质量保证程序，且此程序与国际做法更相一致，另外还需要积极寻求行业内部对其做法的反馈意见，包括董事会成员的意见。

一些监管机构在发布监管报告之前，采取了一个内部质量保证程序，即在负责监管不同系统重要性金融机构的团队之间对关键性的监管判断与评级进行比较。一些机构对监管程序进行事后的内部审计。一些机构对利益相关方开展私下调查并且公布结果，由此确定需要重点改进的领域。这些调查涉及监管机构参与的专业性、监管人员是否具备相应的知识，以及行动的及时性。鉴于监管部门更多地关注董事会层面的问题，因此让董事会参与调查会有帮助。各类监管机构还有其他一些程序，可以被董事会成员用来提出监管经验方面的建设性的反馈意见。在一些情况下，主要监管人员负责寻求董事会的反馈意见，而在另外一些情况下，则是监管部门寻求非正式的反馈。但无论是那种形式，重要的是存在这些程序，获得使用并被认为是有价值的。

G30 支持所有这些办法成为好的做法。

9、决策机构需要加强和关注国际货币基金组织和金融稳定理事会的监督评估。

国际货币基金组织定期根据国际有效监督原则对有关国家开展独立的评估。为扩大其影响和用途，国际货币基金组织应该更加突出一国的关键问题（如监管资源或独立性），上升到基金组织董事会层面进行讨论，对外进行公开发布，并向金融稳定理事会报告。基金组织应确保开展年度监督（即第四条款磋商）的团队具有相应的能力，更好地关注这些关键问题。金融稳定理事会所作的国家同侪审查可以更好地与基金组织的研究报告相结合。金融稳定理事会将收到一份关于主要监督问题和主题的趋势和进展的年度报告，包括特定国家的信息。

基金组织或金融稳定理事会开展的独立评估或同侪审查如果涉及公司治理问题，应该定期纳入与有关系统重要性金融机构董事会成员的讨论情况，并作为评估的一部分。

第三章 董事会可以贡献些什么

金融机构董事会应当欢迎与高质量监管者的互动，将这些互动看作是有助于促进董事会有效性的举动，理解监管者有责任为董事会的有效性以及金融机构是否具备适宜的风险文化来寻求合理的保证，并帮助监管者履行这一责任。董事会宜重视加强与监管者的关系，采取具体的行动支持本报告推荐的新规范。

董事会在公司治理以及平衡多个利益相关方的利益方面发挥着关键作用。G30 的报告《促进金融机构的有效治理》强烈建议董事会以战略、风险治理和管理的质量为重点，不必在合规活动方面花费过多时间。为履行职责，也考虑到危机后监管的现实，董事会应该高度重视与监管者发展富有成果的工作关系。

这并不意味着董事会和监管者总是意见一致，不过他们的利益在很大程度上是相一致的。董事会的地位最为得天独厚，能够理解良好监管在公众利益方面的目标，并且在与监管的关系中建设并保持这些新的规范。

董事会也就本机构如何与监管者打交道、是否对监管者持开放态度从最高层定下了调子，这样有利于他们的有效性和效率。金融机构是否认真对待监管者的关注，董事会也为此定下了调子。

董事会还应该把监管者当成是行业信息的重要来源，监管者能够提供信息，便于比较本金融机构与行业内类似机构的做法，并就文化及该金融机构的其他方面提供信息和观点。

为了促进本报告中所建议的与监管者的关系，董事会需要采取以下行动。

1、系统重要性金融机构的董事会里，必须有成员与监管者保持持续的关系，必须有成员十分精通监管者感兴趣的话题。

董事会成员常常低估了担任董事一职需要耗费的时间，特别

是那些在关键领导岗位上的那些成员，某些董事会成员承诺为履职花费更多的时间是不可避免的。

董事会成员需要做好准备，与监管者进行富有成果的讨论，这一点相当重要。为此，需要有恰当的态度和做法。董事会必须了解正在发生的监管变化，需要适应这个新的现实。他们要让金融机构适应新变化，董事会成员应该在与监管者的对话中表明自己明白这其中的问题。

董事会需要风险和金融机构方面的经验以及其他技巧，这样才能与监管者有效互动。在任命董事会领导职位时，需要考虑到这一点。

2、董事会需要了解董事会的结构是促进还是阻碍了董事会与监管者之间的关系。

参加本研究的一些监管者认为，当董事会主席不兼任首席执行官时，监管者更加容易与大型银行的董事会进行有效的互动。G30重申在《促进金融机构有效治理》中所倡导的观点，即“将两个职位分设具有充分的逻辑”（英文版第33页）。让一个人承担两个角色不合情理，身兼二职也使得一个人的权力过于集中。G30认为上述监管判断是合理的，也更加支持这两个职位的分设。若这两个角色由一人担当，那么首席董事或者高级独立董事必须积极地参与和监管者的讨论。

既有董事会又有监事会的双重结构具有将监事和行政管理分开的特点，监事会的所有成员均是独立的。这种双重委员会的

结构能够保证监事会及时获得充分的信息，有助于他们和监管者的互动。

系统重要性金融机构的董事会成员应该和母国的监管者进行互动，同时也应该和金融机构集团的核心东道国监管者进行互动，一般来说与东道国监管者互动的频率低于和母国监管者的互动（对母国监管者作用的讨论，见专栏 2）。

当主要银行由数个审慎和行为监管当局监管时，每个监管当局都希望与董事会进行互动，这是相当具有挑战性的。当市场行为监管当局越来越重视内部文化时，这个挑战会加剧。董事会应当主要与审慎当局进行互动。

3、董事会应当对管理层与监管者的关系进行监督，保证管理层的高层中有人能够与监管者建立并保持高质量的关系，保证直接向首席执行官报告的人士中有一位整体负责集团与本金融机构主要监管者的监管关系。

董事会应该明确地知道监管关系整体上是建设性的，并对此表示满意，不过也要承认会在一些领域里存在紧张关系。他们应当与母国的监管者坦率地讨论两者之间的关系。管理层中对监管关系负有首要责任的，应当是首席执行官高级管理委员会的一员。

董事会应该监督管理层对于监管建议和要求的回应。这种回应的及时性和完整性相当重要。当董事会通过跟踪来保证合规问题得到了及时和全面的处理，保证责任人会承担恰当的后果，就

从高层为此事定下了调子。为保证有效性，对于监管的结论做出回应，不能仅仅当成是一个合规活动。董事会成员应该保证董事会和管理层采取追根溯源的行动。监管者也必须从根源上提出观点，这样才会有帮助。董事会应该提出如下问题，既是一种自问自答，也要求管理层来回答：在一个领域里的监管结论是否在别的领域也是适用的。

4、董事会需要投入充分的时间来理解（相对于规制（regulatory）而言的）监管（supervisory）方法论和重点。

董事会需要定期学习监管（supervisory）方法论和预期，来补充他们通常能够得到的规制（regulatory）问题的信息。这能够帮助他们更好地工作，包括在考虑风险和控制功能的资源是否充分时提供帮助。监管者有责任在这个必要的学习过程中为董事会提供帮助。

5、董事会应该重视自身的有效性，对自身的评价应植根于理解和展示有效的董事会行为。董事会应当持续地追求公司治理的改进。

董事会应该保证其自我评价过程充分考虑了监管者感兴趣的领域（这也应当是董事会感兴趣的领域）。这一过程中还应该坦率地考虑是否有改进的余地。

董事会进行自我评估已经成为标准做法，这也是 G30 在《促进金融机构有效治理》报告中所推荐的做法。自我评估是有价值的，系统重要性金融机构董事会的有效行为对于这些机构的成

功、安全和稳健经营而言非常重要，因此采取额外的措施是值得的。关键在于要更加重视对于绩效的坦率评估，并且在需要改进的领域采取行动。

附录 2 中的模板中示范性地列出了一些问题，这些问题是基于 G30 在《促进金融机构有效治理》报告中提出的有效董事会的十个任务而提出的。董事会若定期地用这些问题来进行自我评估，目的不仅仅是为了准备与监管者进行讨论，而是为了保证董事会持续具有有效性，这样董事会就能很好地履职。

6、董事会应当积极与监管者就董事会的有效性进行正式的讨论。

如其他文献所述，理想的模式是监管者对于董事会的绩效有高度的信心并且依靠董事会。这意味着，董事会有能力讨论董事会的有效性，不仅仅包括董事会所重视的领域，也包括监管者所重视的领域。董事会需要有能力发现并列举事例，来说明董事会的有效性。这就超出了一般意义上的自我评估所包括的范畴。

评估和讨论有效性，应当围绕着董事会所掌控的三个最为关键的因素：战略的选择、对承担风险情况的评估、保证从首席执行官开始所需要的人才已经到位，来实施所选择的战略。作为有结构的讨论的一部分，董事会应该有能力列举实实在在的例子，来彰显其有效性。治理行动的例子可以包括董事会和管理层在董事会议室之外的互动，这反映了董事会在一个更长的时间范围内

每日的运作情况。

本报告附录二中的模板可以成为有结构的讨论的良好基础。本模板与其他的监管材料相辅相成，可以用来对董事会是否开展了有效的工作进行合理的评估。若一个董事会真正有效并理解有效性的含义，就会发现向监管者表明其有效性是比较容易的。

专栏 2：母国监管者的作用

母国监管者是位于金融机构作为一个公司的注册地或者总部所在辖区的监管当局。东道国监管者是金融机构从事金融业务所在的辖区的监管当局。

现有监管安排面临一个关键挑战，即大型的系统重要性金融机构一般由多个监管机构监管，这些机构的业务部门之间互动不断增加。取决于各国内在的安排，多个机构可能同属于一个辖区，这就更增加了其中的复杂性。由于各国内在的安排，多个机构也可能同属一个国家。

这种情况有可能导致监管预期的混乱甚至冲突。此外，不同监管机构之间缺乏协调，可能导致工作的重复、监管者之间的矛盾，也可能导致错失有效监管金融机构的良机。在那些已经实施了大型金融机构国内业务防火墙要求的国家，例如要求对于设置了防火墙的批发或者零售业务另设单独的董事会，这种情况就更有挑战性了。

所有这些问题都对于 G30 所倡导的金融机构董事会和监管者的新规范构成了重大挑战。系统重要性金融机构在集团的层次上设有董事会，常常也在某些子公司设立非执行董事的董事会。主要的系统重要性金融机构的董事会成员与母国以及东道国主要监管者之间存在着各种形式的互动。一个有效的安排是，集团董事会的某些成员与重要子公司的关键监管者就子公司监管者关注的集团层面治理问题进行互动，子公司董事会则同其直接监管者就与其责任有关的所有问题进行接触。现阶段，尚不清楚在目前正在考虑的各种隔离以及防火墙安排中这一做法是否可行。

G30 建议系统重要性金融机构的母国监管者负责对协调和沟通的一致进行监督，并在母国和东道国避免不一致行动以及避免同一辖区不同监管者不一致行动的努力中发挥协调作用。这种关系管理的角色不应该颠覆当地监管者的责任和作用，而应当通过保证集团内部协调的反馈和预期来支持当地监管者。此外，母国监管者应该在与集团董事会和首席执行官的所有重要沟通中发挥核心作用。

系统重要性金融机构的母国和东道国主要监管者应该更加努力地做好他们之间的定时沟通和有效协调工作。

第四章 文化和伦理标准

董事会必须了解本机构的文化，必须时时关注是否存在需要纠正的严重文化问题。这特别适用于发现过于冒险的文化并迅速处理之。整体而言，一个机构的文化影响着其对于风险承担的态度，对于风险文化的关注应该成为重中之重，因为风险文化最为直接地影响着机构的安全和稳健经营。董事会应该保证薪酬系统支持董事会想要弘扬的文化，在董事会层面讨论并与监管者讨论文化问题，并定期使用正式以及非正式的技术来监测风险文化。监管者应该与董事会分享监管者对于该机构风险文化的看法。监管者和决策者在制定有关文化的规则或者指引时需要小心行事，并且对这类规则或指引所能达到的效果有现实的预期。

文化是一个机构内部为大家所理解的行为和态度，是以体系和讯息为基础的。引用研究主要复杂机构的安全文化的人士的话来说，“文化是个人以及集体价值观、态度、能力和行为方式的产物，这些价值观、态度、能力和行为方式决定了一个机构对风险（安全）处理方式的承诺以及其风险（安全）处理方式的风格和水平。”⁶

G30 在《促进金融机构有效治理》报告中写道，“价值观和文化恐怕是金融机构治理的拱心石，因为机构内每个人的行为是由价值观和文化驱动的，价值观和文化也决定了治理安排的终极有效性。”（英文版第 76 页）。文化是决定个人行为的内置指南针。

⁶ 这个定义最早是由英国健康和安委会在 1993 年提出来的，已经被很多行业广泛采纳。见 http://en.wikipedia.org/wiki/safety_culture。

它所具有的柔软特点无法进行量化测算，但是却无法忽视。

并没有哪一种文化对于一个大型金融机构而言是恰当的。任何一种文化都有可能失败。和资本或者流动性不足一样，文化的失败或者缺陷也可能威胁到金融机构的稳定，有些极端的文化在不被纠正的情况下可能带来大问题。因此，董事会需要发现并迅速处理严重或极端的文化问题，如果董事会不作为，监管者应当处理。需要更好地认识到机构的文化，在决策中考虑到文化的因素，前瞻性监管中一个不可或缺的部分是对文化和治理以及业务战略的关注。

文化与商业模式息息相关。管理层、董事会及监管者应当仔细考虑商业模式是否对健康的文化起到了强化的作用。强调销售而非客户，注重短期成果而非长期价值，看重增长而非可持续性，追求低成本而非效率，这样的商业战略和模式不会带来健康的文化。若不同时改变商业模式，单独改变文化将是相当困难的。

个体机构的风险文化根植于本机构的整体文化以及所在国家的金融文化，这是自然而然的情况。

由于文化的性质，监管者和规制者（以及国际标准制定机构）在安排工作时，应避免被认为采取了一种从细节处着手的方式，这种方式可能会导致工作的目的仅仅是为了合规。

对监管者干预的合理预期，应该是处理潜在问题严重、未能得到有效缓解、且董事会并未出手处理的文化问题（异常值）。更为宽泛地理解主要机构的文化是有价值的。但是，监管者应该

避免从细节处将一个机构的文化与另外一个机构区分开来。理想的金融机构文化是不存在的。若有更高的预期，则是追求不可以得到的东西，浪费宝贵的资源，并导致过度干预银行的经营管理。

文化问题并不是金融机构所独有的。牵涉人员相当广泛、业务复杂、且失败后果极为严重的公司也关注组织、文化问题。关于能源企业、航空公司和医疗企业的安全文化，有大量的研究和实用性文献。不少行业也开发了包括调查和焦点小组在内的工具，来监测和评估文化。一些金融机构已经开始使用这类工具。主要银行的人力资源委员会常常也因为进行绩效评估和包括对领导人的 360 评估⁷在内的内部员工调查而拥有关于文化的重要信息。金融行业的参与者也应该在行业之外寻找良好的理念来评估和促进想要提倡的文化。

董事会需要从最高层来定下想要的基调，董事会拥有自身的文化，并持续采取行动来加强他们所定下的基调。董事会和管理层之间开放和相互尊重的文化是至关重要的。

本报告所进行的研究显示，曾经在某种程度上由于文化的原因而遭遇过严重问题的机构，因此，其董事会对于文化问题更有意识，也更为理解文化的驱动力。他们进行了文化改善项目，这常常与商业模式的改变联系在一起，他们理解这一过程不可能是简单而短暂的过程。其他主要金融机构的董事会似乎也明白这些问题，不过他们的做法没有这么积极。

⁷ 在 360 评估中，上级、同侪和下属都对于被评估者的工作绩效提出观点。

在确定和加强文化时，所发出的讯息要前后一致，这相当重要。管理层的领导和董事会是如何处理备受瞩目的决策问题的，在关键决策出台时如何进行沟通和解释，这些和薪酬以及提拔决定一样，给出了强有力的文化信息。

监管者对如何处理文化这一问题的思考，也处在一个起步阶段，不过有些监管者表示他们确实与董事会成员讨论文化问题。

金融稳定理事会的监管力度和有效性小组（Supervisory Intensity and Effectiveness Group）正在考虑风险文化指标。许多传统的监管技术不适用于处理文化问题。董事会收到各种正式和非正式的指标，其中一些可能是风险管理指标，而不是真正的文化指标。在讨论文化的时候，它们可以起到积极的促进作用，但是需要从其他的文化方面加以补充。董事会和监管者可以将这些指标的深层次原因综合在一起，来评估关于文化的结论。

一般而言，董事会成员和监管者认识到了关于风险文化的沟通对于双方都是有益的，然而他们也明白其中的挑战。鉴于监管者和董事会互动的现状，有关文化的工作应当随着董事会和管理层之间的互信和能力不断加强而循序渐进。监管者和董事会可以开展一些具体的工作。

1、监管者和董事会可以使用一个包含多个对文化“好”与“不好”的简单描述的清单。使用这种分类的方法有助于董事会认识到本金融机构的独特文化，更好地理解其益处和风险，并评估是否采取了缓解的措施。董事会（和监管者）不应该想当然地

认为他们了解本机构的文化，也不应想当然地认为员工对于提倡的行为有充分的理解。

对于主要金融机构而言，当董事会成员或者监管者讨论文化时，他们常常以风险文化为焦点，专门监管行为的监管者则重视客户的待遇。若对待客户的方式存在严重或者普遍问题，审慎监管者也会认为这是个问题。这意味着出现了操作上的风险，可能损害机构的声誉。对于上述领域的重视是恰当的，不过监管者也应了解文化所涵盖的最广泛的各方面，以保证对该机构进行全面、前瞻性的审视。

可以用下列来描述值得提倡的文化：金融机构内部重视风险意识、可持续性、以客户为本、诚信、问责制、思想独立、尊重他人意见、透明性、做正确的事情、平衡的决策、对于包括下属在内的建设性挑战持开放态度、认为风险管理和合规带来附加值、业务和控制功能部门都具备对风险的自主性和合规的文化、不同功能部门的合作、卓越的执行、吸取教训、包容他人、保守以及审慎或谨慎。

这些特质中的每一项似乎都值得提倡，不过在特定的情况下它们也可能带来问题；比如，过于保守或者谨慎的文化可能缺乏成功所需要的活力，而成功也是支撑安全和稳健的壁垒。再举一个例子，关于组织文化的文献发现过度的合作可能导致团体思维，这本身就有风险。

相比较而言，本报告所访谈的各方人士给出了可能导致问题

的文化因素。比如，为增长而增长、过于以销售或者成本为重心的文化、专横的首席执行官（或者业务线领导人）、过于恭顺的文化、文化上过于冒进因而不充分考虑所确定的目标是否正确、推进业务而不考虑风险和控制的文化、以自我为驱动或者崇尚绩效明星的文化、傲慢、认为政策或者限度可以博弈、封闭的文化、过于重视自治而不重视控制或者坚持政策等。

文化的某些方面可能导致问题，这些方面可以得到缓解。比如，有人哀叹首席执行官文化以短期绩效为导向，这种文化来势汹汹。但是，组织中确实需要积极的、不松懈的首席执行官来推动变化，执行复杂的成功战略，毕竟成功对于一个机构的安全和稳健来说相当重要。这种文化的不足可以用一个同样强有力的董事会来弥补，董事会及其强有力的主席可以构成高度有效的挑战。

一个组织对于监管者的态度常常可以表现出该组织的文化。如何实施和使用风险偏好也是如此——风险偏好是一个没有实质意义的象征性陈述呢？还是对战略和业务决策有价值的指导？

董事会、首席执行官和高级管理团队的态度和风格也是具有榜样力量的。最高层给中层管理层的信息是一个什么样的基调，也是如此。行动的一致程度也比关于伦理和价值观的陈述更能揭示真正的文化，不过很多人表示，如果以值得提倡的行为来支撑声明以及陈述，则可以成为内部沟通和方向确定的有力工具。

有些人强调说，决定文化的，不仅仅是一个组织崇尚什么，同样重要的是一个组织不赞成什么。关于个人是否坚持了所提倡的行为、文化、风险偏好及其他“更软性”指标的绩效评估，可以发挥激励的作用。

强化所提倡的文化需要进行前后一致、有重点的、定期的沟通。董事会需要了解公司领导层如何以及以何种频率就所提倡的文化进行沟通。一些主要金融机构表示，它们的银行正在通过广泛使用例子来展示什么该做、什么不该做，以此来表现活生生的文化。有些金融机构为了不忘历史教训，将这些教训融入了所提倡的文化。有些董事会收到了关于公司风险和控制部门因为超出公司所提倡的风险偏好而不批准重大交易的报告。

2、董事会和监管者应该理解：评估文化就是使用所谓的“软性”技能（即有效的领导和价值观）对人（包括个人和集体）的评估。独立董事曾在其他公司和其他行业具有高层的经验，因而具有得天独厚的地位，可以对文化进行评价。监管者若具备恰当的技能、沟通能力和方法，也可以评估风险文化。

监管者和董事会强调，文化与规则无关，而是关于一个公司内部的人如何互动、如何进行业务活动的。

董事会使用如上文所述的分类方法来描述一个本组织的文化，是所有评估的一个基本特点。董事会成员应该寻找机会，对文化进行正式和非正式的评价，并且应该进行讨论。这应该包括大家对高级员工的评价，也包括大家积极寻求机会与中级管理层

见面。有些机构正在进行关于内部文化的调查。对于董事会和高级管理层的讨论而言，这是有益的材料，但却不是唯一的材料。

董事会和高级管理层还应该能够找出关键决策、声明、行动计划、战略以及奖励与惩罚的例子，来支持所倡导的文化，也应该与监管者讨论这些内容。其中也应该包括董事会本身所采取的行动。

在很多情况下，监管团队在工作以及同被监管机构各层级进行互动的过程中获得了关于该机构文化的独特见解。将这些见解结合在一起，从宏观的层面来观察一个公司的文化，并判断是否存在需要干预的严重文化问题，这是一个挑战。与有接受和吸收能力的董事会讨论文化问题，可以成为监管者与之探讨所关注的问题并影响机构行为的一种独特方式。监管者、董事会和管理层应该对公司内部可能产生破坏性影响的文化演变保持警惕。

监管者应该使用这样的分类方法以自己的观察为基础进行评估。董事会和监管者应该仔细地判别机构内各个主要部分所存在的重要差异。由于这些问题的敏感性和出现误解的可能性，董事会和监管者应当找到有效的方式就文化问题进行沟通。本报告所提出的以信任为基础的规范可以在此领域发挥促进的作用。

董事会和监管者已经进行了关于风险偏好的讨论，也可以将这个讨论延伸到文化问题上来。讨论的内容可以包括如何解释风险偏好的声明以及风险偏好的范畴包括哪些、不包括哪些，这些有助于阐明风险文化。

当银行确实出现了风险管理的故事时，对于根源的分析有助于判断是否文化因素在其中发挥了推波助澜的作用。

董事会应该与风险和控制功能部门以及外部审计者讨论文化问题，了解他们的观点。一些主要机构的合规职能部门正在超越传统的角色，对于内部的态度和标准做出判断。

3、董事会应当判断薪酬结构和重要的人事决策是否支持所提倡的文化。监管者和董事会应当讨论薪酬与所提倡的行为之间的联系是否有效。

一个机构的文化在于它采取了行动来支持所倡导的行为和价值观，并让人了解哪些是不被提倡的行为和价值观。薪酬暗示了机构所崇尚和支持的行为，也表明了哪些行为是不被重视的。升职、雇佣的决策，尤其是高层的雇佣决策也有同样的效应。

董事会应该保证薪酬系统有分寸恰当的规定，使超越了风险偏好、限制和政策的行为承担后果。这一做法也应适用于风险和控制功能部门以及行为有悖于金融机构所提倡的文化的高层管理人员。当然，严重的违反行为应该成为开除的理由。不过，若情节没有严重到开除，这种违反行为若被处以减薪，则是一个强有力的信号。在充满挑战的情况下，在行为中坚持了所提倡的文化，应该得到奖励。

董事会和监管者应该讨论的关键问题包括：如何处理对于风险偏好和限度的超越以及错误？如何认可员工提出困难的风险问题的努力？是否存在可以充当有益的指标、发挥警示作用的事

件？拉响警报的人得到了什么样的待遇？在关键的高层和中层人事决策上是否明确考虑了文化上的契合？如果答案是肯定的，具体怎么做到的？在该金融机构有哪些人被擢升到了高级职位，这些决策体现了什么样的文化？董事会应该了解这类问题的答案，并对于答案满意，监管者应该能够与董事会讨论这些答案。

董事会应该保证薪酬系统的方方面面，包括延期、追回政策和在险文件（at-risk paper）的使用，都支持所提倡的文化。

附录 1 其他文献对监管和董事会关系的论述

在评估国际金融危机带来的教训时，公司治理成为了出现在各种文献中的一个主要题目。危机以来，研究公司治理的报告大量出炉，特别研究了管理层和董事会层面上所出现的治理行为失当对于风险的无度累积推波助澜，最终导致危机的爆发。很多研究的主题是金融机构公司该如何进行公司治理，索尔兹审议⁸、沃克审议⁹、以及 Mehran 和 Mollineaux¹⁰的研究报告即是其中重要的代表。此外，还有越来越多的文献正在研究金融危机的教训对公司治理所造成的影响，对监管来说意味着什么。

良好治理的结构特点

研究人员试图提炼出金融机构有效治理的特点，并发现了一系列的特征。

董事长和董事的角色和责任清晰、定位明确，这是极为重要

⁸ Salz Review 2013.

⁹ Walker Review 2014.

¹⁰ Mehran and Mollineaux 2012.

的。例如，董事会作为一个整体，“批准和监督银行整体风险战略…、内部控制体系、公司治理框架、公司原则和价值观…以及薪酬体系等等的实施¹¹”。董事长在监督和协调董事会工作方面发挥关键作用。董事长应该对此角色有充分的经验和知识，要有能力为履行职务分配相当的时间。只要法律允许，首席执行官和董事长职位应当由不同的人士担任，原因是“将两个职能结合在一起违反了责任和能力的分离，导致一个人的权力和影响力过于集中。”¹²

董事会的组成应当以保证整体能力的高水平为重点。“为了保证有效的治理和监督，作为一个集体，董事会应在银行所从事的每一种重大金融业务领域都具备相关的知识和经验。¹³”在关键的领域（审计、风险等）设立专门委员会，能够保证遴选出资质恰当的董事会成员。“董事会应该酌情建立委员会，提高董事会决策的有效性、效率和独立性，促进保险公司的监督和公司治理。”¹⁴

保证董事会成员有能力为履行职务拿出充分的时间，这是必要的；不过，很少有管辖区为限制一个人能够兼任的职务数量而出台规定。“在不严格限制兼职职务数量的情况下，应遵循一个宽泛的原则：金融机构的董事应该拿出充分的时间来履行职务。金融机构在执行这一宽泛的原则时，应该受到股东和监管当局的

¹¹ Basel Committee on Banking Supervision 2010, p.8.

¹² European Commission 2010b, p.8.

¹³ Basel Committee on Banking Supervision 2012, p.10.

¹⁴ Organization for Economic Co-operation and Development 2011, p.23.

监督。”¹⁵

对于董事会作为一个集体和董事个人的履职情况进行持续的评估，是很重要的。“为支持董事会履行职责，一个好的做法是董事会对于董事会作为一个整体以及每个董事进行定期评估。外部对于董事会评估提供促进和帮助，这将有助于评估过程的客观性。”¹⁶以一种有效的方式将这些评估的结论融入监管者的工作，是相当重要的。不过，要小心避免在不必要的情况下披露潜在的负面信息，因为这有可能导致自我评估失实。“也有一种强烈的倾向是不向股东披露结果。其主要论点是如果向公众披露评估的结果，就会改变董事对于评估程序的开放态度，大大降低评估的价值。”¹⁷

为有效履职，董事会应该能够方便地进入并访问本机构风险和控制部门。“董事会和风险委员会能够直接从首席风险官或者风险管理部门获得正式以及非正式的信息。”¹⁸危机以来，虽然首席风险官的作用得到了加强，然而保证首席风险官能够直接向董事会或者董事会风险委员会报告而不是仅仅向首席执行官报告，可以进一步加强其独立性。根据欧盟委员会与欧盟金融机构的磋商，“参加磋商的大多数金融机构认为首席风险官应该有义务定期向董事会或者风险委员会直接报告，或者必要时有能力这样做。”¹⁹

¹⁵ European Commission 2010b, p. 7.

¹⁶ Basel Committee on Banking Supervision 2010, p.11.

¹⁷ European Commission 2010b, p.12.

¹⁸ Financial Stability Board 2013, p.19.

¹⁹ European Commission 2010b, p.12.

超出正式要求之外的监管

虽然公司治理的结构因素非常重要，但有大量文献表明这些因素并不能保证一定产生预期的结果。

实际上，过于重视正式的要求有可能导致监管以合规为中心，其重点在于逐条检查，而忽略了对于其有效性进行有意义的评估。“在对单个银行进行评估时，监管者应当有如下的考虑：银行需要根据自身的规模、复杂程度、结构、经济重要性和风险状况等选择自己的公司治理方式。”²⁰其重点应该是，以适合该机构具体情况的内部治理模式为基础来保证良好的结果。“在后危机的分析中，有一种担忧是有些监管当局进行风险评估时注重程序和特点，超过了对于结果的重视。”²¹此外，为了保证有效性，必须由董事会来承担该金融机构治理程序的责任，董事会应当以身作则。“良好公司治理的根本基础是公司治理文化已经初见成效，支持专业行为和责任担当并提供恰当的准则和激励。这方面，董事会应当率先垂范，自上而下“定下调子”，并制定专业标准”。

22

推动有效治理的很多因素难以放在正式的框架中来呈现，对于这些因素的评估也更多地需要主观判断。“判断和保证一个董事会的有效性有时是很难的。在缺乏有效性或者无效性的具体证据时，监管者通常更多是对董事会的特点和程序进行评估，而不

²⁰ Basel Committee on Banking Supervision 2010, p.31.

²¹ Financial Stability Board 2010, p.7.

²² Basel Committee on Banking Supervision 2010, p.8.

是针对董事会的有效性进行评估。”²³这类特点包括董事长的领导风格、其他的行为特质和人际关系的互动以及董事会与首席执行官的关系。

监管者采取以判断为基础的方法，意味着监管者需要和董事会进行频繁的互动。为此，“全球监管者目前采取的改进董事会有效性的不同做法（包括）……定期与每位董事单独面谈，以了解董事会成员对于情况的熟悉程度，监管者作为观察员参加全球系统重要性金融机构的董事会，……保证与董事会进行定期沟通，来讨论最近监管的发现。”²⁴这种沟通可以以正式互动的形式进行，但是为了达到真正有效，同时也需要包括重要的非正式接触。“监管者和金融机构需要在正式沟通和各种层面上更加频繁的非正式沟通之间寻求平衡。”²⁵

董事会和监管者的关系

有一个重要领域一直没有得到真正的重视，这就是更加系统地协调董事会和监管者的关系所带来的潜力，不过国际金融协会（Institute of International Finance）的报告《实现有效监管：业界的角度》（Achieving Effective Supervision: An Industry Perspective）和金融稳定理事会的《全球系统重要性金融机构监管的力度和有效性》（Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision）对这个题目进行了部分论述。在合作顺利的情况下，双方都可以给对方带来很多益处。“金融机构和监

²³ Basel Committee on Banking Supervision 2010, p.9.

²⁴ 同上。

²⁵ Institute of International Finance 2011, p.30.

管当局在实现有效监管方面有强大的共同利益。对于监管当局来说，监督是达到监管目标的基本工具，而不仅仅是为了实现字面上的监管合规……对于金融机构而言，支持并充分参与有效的监督有助于为业务的经营提供一个长期稳定的环境。”²⁶

董事会正在花费越来越多的时间，来研究本机构的战略和商业模式的诸项问题。在日益重视前瞻性的监管趋势中，很多监管者也花费更多的资源来进行这一内容的分析。将董事会深入的、从本机构着眼的观点与监管者包含其他同类机构的行业视角结合在一起，双方都将能更好地对一个机构的做法进行评估。“本报告做法是在这些领域更加仔细地审视董事会成员和高级管理层……很多情况下，监管者因为具有行业视角，且能够获得专家意见，会对董事会及其成员所发挥的作用感到满意的。但是，如果情况不是这样，他们会坚持找到途径，与董事会主席或者首席执行官讨论他们所看到的不足，或者双管齐下。”²⁷

更加密切的合作将促进监管者，使其有能力核实是否金融机构保持了充分的治理行为以及董事会有能力展示出这一点。特别是，为了从“监管过于强调公司存在一个治理结构”转向充分“注意治理结构是否有效这一更加困难的问题”，需要密切而开放的沟通。与董事会成员的面谈和讨论，董事会注重提供有效治理的实际例子，将是非常重要的。

最后，董事会和监管者都将因为更好地相互了解了文化的有

²⁶ 同上，pp.15-16.

²⁷ 同上，p.24.

关问题而从中获益。“如果要重建信任，金融机构和监管者需要充分利用和加强良好的行业做法。金融机构和整个行业需要一个合作的文化。”²⁸监管者从行业视角观察了其他金融机构形成的成功文化，也更加认识到需要对每个机构的文化进行单独的判断，这对董事会是大有裨益的。同样，董事会积极对本机构的文化进行挑战，并在这一专题上获得了相当多的知识，监管者也将从中受益。

附录 2 评估董事会有效性的示范模板

本附录为监管者和董事会评估董事会有效性提供了一个参考模板。这个模板以 G30 的上一份报告《促进金融机构有效治理》为基础。讨论的这些领域中，并不存在一套“正确”答案，应该把本模板当成一个工具，衡量董事会作为一个集体的专业水准。监管者应当审视董事会成员对这些问题是否有深厚的知识，观察董事会成员是否能够对于这些问题的处理提供可信的解释；监管者不必期待每个董事在相关各个领域都有详细的技能。关键的问题是董事会作为一个集体，是否具备专门的技能，有效监督金融机构。鉴此，某个董事在某一题目方面缺乏详细的经验，未必构成问题。董事会成员本着改进的愿望制定了清晰的计划，监管者应该将此视为有效公司治理在行动的证据，而不是公司治理不力的证据。

²⁸ 同上，p.28.

本模板中的具体问题并非是限制性的，旨在揭示这样的一个过程是可以奏效的，能够带来有益的结果。另外，很明确的是，监管者要进行即兴的讨论，而不是按照事先写好的稿子进行。

董事会可以利用本模板中的因素，这有助于他们评估自身的有效性。

评估董事会有效性的示范模板

基本任务	可以包括如下的结构性讨论要点
设计一个领导结构，促进董事会作为一个统一的集体有效工作	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 董事会是如何组织讨论的？ ◆ 董事长如何保证参与的机会？ ◆ 董事如何就董事会的运作提出问题？过去几年中有人这样做吗？ ◆ 有没有一些大的决策，你觉得应该进行更加充分的讨论？ ◆ 在讨论中，有没有董事比其他董事参与得更多一些？
聘任董事，使这些董事作为一个整体具备均衡的专长、技能、经验和观点，并完美地体现了独立的思想 and 行动	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 作为董事长，请介绍一下目前董事会的组成是否符合你对董事会应该具备的经验、技能和观点的预期？ ◆ 请将对于以上问题的评价与您对下列的问题的进行比较：董事会对于未来五年本机构面临的战略和风险挑战的看法？ ◆ 在董事会的运作中，你如何运用董事们具

	<p>备的各种技能和经验？</p> <p>◆你如何保证董事会作为一个集体具备充分的能力，可以升任关键的领导岗位，如主席以及重要委员会的主席？</p> <p>◆你还希望董事会增加什么具体的技能吗？或者说，考虑到本机构正在努力的方向，你是否考虑董事会增加更多的技能？</p> <p>◆你能否举例说明董事会成员最近表现出了思想上的独立（如在参与战略讨论中、讨论风险或者能力问题时）？作为主席，你如何在董事会的运作中促进这种独立思考？</p>
<p>保证董事会作为一个集体对本金融机构的战略、风险偏好和行为有广泛和细致的理解，并理解本机构所面临的风险和具备的韧性</p>	<p>◆就银行的风险偏好框架以及面临的主要风险，与风险委员会的主席以及/或者委员进行深入讨论，与其他董事进行深入讨论</p> <p>◆审议董事会批准的风险偏好框架，讨论在过去一年中，该框架的应用是如何指导了董事会制定的战略或者具体决策</p> <p>◆讨论最近董事会与管理层就风险偏好和实践中的含义进行讨论的例子</p> <p>◆在管理层和董事会的层面上，在战略制定和战略性交易中是如何将风险偏好融入其中的？能否提供在风险偏好中明确地讨论</p>

	<p>和考虑了战略制定和战略性交易的例子以及在风险偏好中没有讨论和考虑战略制定以及战略交易的例子</p>
<p>任命首席执行官，评估公司内部的顶级人才，保证首席执行官和顶层团队具备成功所需的技能、价值观、态度和能量</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆从继任安排程序可以看出本机构人才的深度如何？ ◆你们机构对各种关键岗位的潜在接班人培养程序是怎么样的？ ◆董事会希望首席执行官在哪些领域有所改进？ ◆基于本机构的战略，你认为公司的顶级管理层还应该具备什么样的技能？
<p>以可持续的成功为重点，以长期观点对战略和绩效进行审议</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆本机构是如何以绩效的可持续性为聚焦点的？ ◆能否举例说明在战略或者商业决策中明确地考虑了可持续性？
<p>尊重董事会所确定的方向、监督和控制责任和管理层业务经营责任之间的区别</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆保证董事会和管理层恰当的角色对董事会有效性相当重要。机构中，两者责任的正确分野是否存在问题？ ◆你如何确认在这一方面不存在问题？ ◆在何种情形下，董事会会做出应该比平常更多地参与的判断？过去一年中，发生了这种情况吗？

<p>与管理层就战略达成一致，一旦做出决策则支持管理层</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆请描述一下制定战略过程中的主要讨论和问题？ ◆董事会是在什么样的层面上进行参与的？ ◆董事会如何监督实施？
<p>经过深思熟虑对管理层进行有力的挑战，讨论各种战略建议、关键的风险政策和重大的操作问题</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆能举出过去一年中董事会或者您的委员会有效挑战管理层的一两个例子吗？介绍一下当时的情况：发生了什么，挑战是如何进行的，管理层如何回应，结果如何？ ◆举一个去年提出的战略建议的例子：介绍一下当时的讨论，你如何做出判断，信息是否充分，考虑了哪些方案？ ◆董事会/委员会是如何运用所希望获得的那些信息的？能否举出一个去年的例子？ ◆举一个去年的例子，说明你考虑的某一个风险政策中所包含的种种考虑和进行的讨论
<p>保证存在严格而健全的机制来监督机构遵守达成一致的策略和风险偏好，并在法律法规方面</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆你如何监督风险偏好/控制框架的有效性？一年中，你以此为重点的频率如何？ ◆你获得关于风险偏好/控制框架有效性的哪些信息？ ◆何种情况会导致你对于有效性进行更加

<p>合规。积极跟进潜在的薄弱环节或问题。</p>	<p>深入的审议？</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆请举例说明与管理层就监测框架有效性进行的讨论 ◆管理层/董事会是否定期审议其他金融机构因吸取教训而处理的重大问题？请举例说明。
<p>定期评估董事会本身的有效性，有时也借助外部顾问的帮助，并与主要监管者分享评估的结果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆你从董事会对自身的评估中得出的主要结论是哪几点？ ◆董事会在何种程度上认真对待这些结论？能否描述一下所进行的讨论是何种性质的？ ◆你如何评估行动计划取得的进展？ ◆本调查的主要行动计划对改善董事会的工作有何种帮助？