

---

# 货币与金融政策透明度 良好做法守则辅助文件

第三部分——金融管理机构实施金融政策  
的良好透明度做法

(2000年7月24日经执董会通过)



---

国际货币基金组织  
货币与汇兑事务部

2000年7月

## 目 录

页码

### 第三部分 金融管理机构实施金融政策的良好透明度做法

五、明确负责金融政策的金融管理机构的作用、职责和目标.....	3
六、公开制定和报告金融政策的过程.....	19
七、向公众提供金融政策信息.....	30
八、金融管理机构的责任心和诚信保证.....	51
专栏	
专栏3-1 与公众进行磋商的形式.....	27
专栏3-2 透明管理条例的特征.....	45
专栏3-3 为金融管理机构的官员和工作人员提供的法律保护.....	62

## 金融管理机构实施金融政策的良好透明度做法<sup>1</sup>

“金融政策”和“金融管理机构”指的是那些为了促进金融稳定、市场效率以及对客户资产和消费者提供的保护而负责对金融体系和支付系统（包括市场和机构）进行监督和管理机构所制定的政策。如果中央银行对部分金融和支付系统负责实施监管，也可以被视为金融管理机构。《货币与金融政策透明度良好做法守则》附件1对这两个概念进行了更加详细的说明。

### 五. 明确负责金融政策的金融管理机构的作用、职责和目标

**5.1 应明确定义金融管理机构的广义目标和机构框架，最好以相关的立法和法规来定义。**

#### 说明和原由

金融管理机构的广义目标指的是（金融管理机构）能够通过运用金融政策实现的重要长远目标，如促进金融系统稳定、确保支付体系的安全有效以及为客户提供可信的存款担保机制。金融管理机构的终极长远目标可能不止一个。巴塞尔委员会制定的《有效银行监管核心原则》<sup>2</sup>以及国际证券监督委员会组织制定的《证券管理的目标和原则》<sup>3</sup>和支付与清算系统委员会制定的《具有重要系统性影响的支付体系的核心原则》<sup>4</sup>都强调了明确目标的重要性。金融管理机构的机构框架指的是管理参与金融政策的制定和实施的机构以及决定不同机构之间相互关系的基本概念结构。

对金融政策的最终目标和机构框架进行的明确说明将确认金融管理机构的职责范围。在相关立法和规章中具体规定这些关键因素将会突出它们的重要性，并避免对一家监管机构的重要操作内容进行特殊或经常性的修改。在立法或规章中具体规定目标也能确保金融政策目标能够融入当局和公众可以随时参考的法律框架。为目标提供坚实的法规基础能够通过确保目标具有某种程度的

---

<sup>1</sup> 如果是中央银行负责实施金融政策，《透明度守则》第五—八条中列出的有关做法的透明度问题一般已经包括在第一—四条列出的有关中央银行透明度做法的平行原则当中，并且在《辅助文件》中的相关部分进行了说明。

<sup>2</sup> 原则1（1）：一个有效的银行监管体系应当为每个涉及银行监管的机构设定明确的责任和目标。（第四页，见[www.bis.org/publ/bch30a.pdf](http://www.bis.org/publ/bch30a.pdf)）。

<sup>3</sup> 原则1：监管者的责任应当明确、客观。（第十页，见[www.iosco.org/download/pdf/1998-objectives-eng.pdf](http://www.iosco.org/download/pdf/1998-objectives-eng.pdf)）。

<sup>4</sup> 原则I：支付体系应当为所有相关的管理规定提供良好的法律基础。（第三页，见[www.bis.org/publ/cpss34.pdf](http://www.bis.org/publ/cpss34.pdf)）。

连贯性以及使得公众能够就金融政策的运作形成预期并评估有关机构实现目标的情况，从而提高透明度。同样，由于公众能够将结果与目标进行对比，因此在立法或规章中规定机构框架可以明确负责实现目标的金融管理机构的责任。

## 实施

从问卷的结果来看，几乎所有不同类型的金融管理机构其目标和机构框架都有立法规定；有些机构还有其他的规定和文件。一些国家的固定做法是在立法中对机构框架和目标的某些关键内容进行一般性的规定，然后在不具立法性质的规定或谅解备忘录中进行具体说明。

### 中央银行（银行监管）

在中非经济与货币共同体以及西非经济与货币联盟当中，为负责银行监管的银行委员会制定的机构框架在国际条约和作为公共档案一部分的相关公约中都有规定。

香港金融管理局有关监管机制的法律和政策框架在《银行法规》中有规定。此外，香港金融管理局还发布了一份《根据银行法规申请营业许可的指导》，其中有一章涉及法律和监管框架。

在意大利，1993年的《银行法》为意大利银行的银行监管职能规定了机构框架，包括组织结构、目标和范围以及当局之间的合作程序。

### 中央银行（支付体系监督）

在欧元系统内，各成员国的中央银行法在分担欧元体系的任务方面（包括对支付体系的监督）与《马约》和欧洲中央银行体系的法规一致。欧洲中央银行在2000年6月21日发布了一项题为“欧元体系在支付系统监督方面的作用”的政策声明<sup>5</sup>。声明列举了监督的目标和欧元体系的作用、实施监督活动的法律基础以及对支付系统监督原则的实施。例如，作为欧元系统内的一国中央银行，比利时国民银行在被赋予监督支付与清算体系的责任之后，于1999年12月发布

---

<sup>5</sup> 见[www.ccb.int/press/00/pr000621\\_2.htm](http://www.ccb.int/press/00/pr000621_2.htm)

了一条七页纸的新闻公报，题目是“比利时国民银行与支付体系的监督”<sup>6</sup>，其中概括了中央银行的监督职责、法律权利、中央银行的监督安排、监督范围、涉及的体系以及与比利时银行和金融委员会之间的关系。其中还提到中央银行计划在年报中对它在这一领域中的活动进行披露。此外，新闻公报中还列出了由支付与清算体系委员会和欧洲中央银行撰写的涉及支付体系监督安排的国际报告。

### 综合金融监管机构

澳大利亚1998年实施的《澳大利亚审慎监管局法》规定了对吸收存款机构、保险公司以及养老基金实施审慎监管的机构框架。

### 存款保险机构

瑞典存款保险委员会的机构框架在1995年发布的《存款担保机制法》和1996年发布的《投资赔偿机制法》中有规定。

### 证券监督机构

澳大利亚1989年发布的《澳大利亚证券投资委员会法》规定了有关证券管理、市场诚信性以及客户保护的机构框架。

### 实施考虑因素

金融管理机构对其目标要有明确的认识。目标对不同的机构来说能够并且确实有不同的含义——它们能够成为操作的原则（如公平性），也能成为操作程序或成为操作结果，如降低风险或减少倒闭的金融机构数目。金融管理机构需要将其具体目标通报公众。

有些法律或规章为一家金融管理机构具体规定了多个目标。随着金融市场的变化以及在特殊时刻的金融形势下，一家金融管理机构对不同目标的关注重点也可能发生变化。如果设有多个目标，金融管理机构一定要就每个目标对外进行披露和解释，这样公众就能了解未来目标之间的潜在平衡。如果能对不同目标的相对重要性加以明确，就可以提高透明度。

---

<sup>6</sup> 见 [www.nbb.be](http://www.nbb.be) 网页下1999年12月20日发布的新闻公报。提到发布公报的原因是为了遵守国际认可的原则，其中要求中央银行披露如同《透明度守则》以及支付与清算体系委员会发表的《有关具有系统重要性的支付体系的核心原则的磋商文件》中所说明的监督政策的主要内容。

确定一家金融管理机构的目标涉及在持久性和灵活性之间进行某些平衡。由于法律在短期内很难改变以及金融管理机构的目标可能逐渐发生变化，因此避免在立法中对目标做出过于具体的规定可能是一种谨慎的做法，这样监管机构就能够通过制定更新的规章对基本立法进行补充来灵活处理不同的形势。过于频繁地修改立法或规章可能会带来负面的影响，如果它导致公众认为决策过程总是动荡不定的话。另一方面，非常具体地规定目标意味着总体法律框架的改变将定期要求修改立法，并且定期修改立法的过程能够通过公众对有关问题的优缺点进行讨论来提高透明度。在条约中规定金融管理机构的目标（如中非国家银行条约）将使目标更加难以修改，这是因为要求有更大程度的共识来修改这种立法形式。

### 5.1.1 应公布和解释金融管理机构的广义目标

#### 说明和原由

对外披露特定金融管理机构的金融政策目标涉及使所有有关各方能够随时获得有关这些政策的信息；还涉及通过某种易于理解的形式向公众解释或详细说明有关金融管理机构的广义目标。负责不同金融部门的金融管理机构其目标也不一样。对某些金融管理机构来说（如证券管理机构），其目标强调的是市场效率，而对其他管理机构来说（如银行监管和支付系统管理机构），重点是市场和系统的稳定性，而保险监督机构和存款保险机构主要考虑的则是如何保护客户的资产。有些金融管理机构具有多个目标。

通过出版物或公开生命对外披露（金融管理机构）的最终目标病进行解释能够使公众超越立法框架增加对决策过程的了解和理解。

#### 实施

从调查的结果来看，几乎所有的金融管理机构通常都是通过立法形式对外披露广义目标；对某些管理机构来说，它们还使用其它规章和文件对目标进行具体说明。披露和解释目标的主要方式包括年报、官方出版物、网页、公开演讲以及新闻发布。

#### 存款保险机构

加拿大存款保险公司的目标在立法中有具体规定，并通过各种不同方式向公众进行解释，包括参加存款保险的吸收存款机构按照法律发布的宣传手册。

## 证券监管机构

拉托维亚证券市场委员会的目标在《拉托维亚证券市场委员会法》<sup>7</sup>中有具体规定。该委员会通过以下方式披露并向公众解释其目标：发布规定、举办新闻发布会、发布出版物（如年报）以及由官员出席立法机构会议接受质询和在网页上公开发表。<sup>8</sup>

马来西亚证券委员会的职责声明说明了该委员会的目标。<sup>9</sup>该委员会通过发布出版物（年报、业务手册以及信息手册）、向立法机构提交书面报告、官员接受立法机构的质询以及在网页上发布信息等方式来向公众披露并解释其目标。<sup>10</sup>

## 实施考虑因素

有些涉及金融管理机构的法律或规章为一家金融管理机构具体规定了多个目标。随着金融管理机构的分析和操作框架发生改变，一家金融管理机构对不同目标的关注重点也可能发生变化。如果设有多个目标，金融管理机构一定要就每个目标对外进行披露和解释，这样公众就能了解未来目标之间的潜在平衡。

### 5.1.2 应公布金融管理机构的职责以及执行金融政策的权利

#### 说明和原由

金融管理机构的职责是要求其履行并且对此负责的具体责任和职能。例如，一家金融管理机构可能负责对银行实施审慎监管，或者负责批准并监督保险公司，或者负责监督支付系统，或者负责监督存款保险机制，或者负责银行重组计划，或者负责管理证券部门。有些金融管理机构可能对多个金融部门负有监督责任。执行金融政策的权力指的是金融管理机构具有明确的权力使用各种可

---

<sup>7</sup> 该委员会的目标是“促进证券市场的发展和可持续性；保护投资者的利益并确保证券市场的公平竞争”。见法律的第五条（[www.vtk.gov.lv/laws/SMC%20with%20Amendments.htm](http://www.vtk.gov.lv/laws/SMC%20with%20Amendments.htm)）。

<sup>8</sup> 见[www.vtk.gov.lv/kom\\_en6.html](http://www.vtk.gov.lv/kom_en6.html)

<sup>9</sup> 目标是“促进并保持证券和期货市场的公平、有效、安全和透明，并促使具有创新和竞争能力的资本市场得以有序发展”。见[www.sc.com.my/html/organisation/mission.html](http://www.sc.com.my/html/organisation/mission.html)

<sup>10</sup> 见[www.brn.gov.my](http://www.brn.gov.my)

用的政策工具。

对外披露金融管理机构的职责和权力能够使公众了解该机构的任务和操作范围及其与金融体系内其他机构之间的关系。明确了解金融管理机构的职责能够使公众评估其表现、掌握它的职权范围并将责任进行挂钩。

## 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构执行金融政策的职责和权力在立法中都有规定，有些在规章和其他文件中还有规定。总的来说，使金融管理机构执行金融政策的权力更加明确好像正在成为一种趋势。不同类型的金融管理机构所采取的对外披露方式相互之间并没有多少差别。金融管理机构对外披露职责所采用的最常见的方式包括官方出版物、年报和网页中登载的职责声明以及通过新闻渠道进行发布。

## 中央银行（银行监管）

丹麦国民银行的《年报》中包含一份有关金融部门法律基础的附件，其中概括了一年来影响丹麦金融部门的法律进展和变化。

## 证券监管机构

泰国的《证券交易委员会法》规定“证监会具有权力和责任制定有关政策来促进、发展并监督涉及证券交易的业务”。<sup>11</sup>证监会通过各种出版物，包括年报和网页<sup>12</sup>对外披露其职责。

美国1933年颁布的《证券法》规定美国证券交易委员会有权“制定、修改并废除履行职责所必需的规章和条例，包括管理各种证券和发行商的登记声明和说明以及确定会计、技术和交易条件的规章和条例”<sup>13</sup>。该委员会根据它所负责实施的另外五个法规也有相似的制定规则的权力。证监会通过出版物、公开声明以及由官员接受质询和网上<sup>14</sup>发布来对外披露其职责和执行金融政策的权力。

---

<sup>11</sup> 见[www.sec.or.th/mis/act/act/html](http://www.sec.or.th/mis/act/act/html)

<sup>12</sup> 见[www.sec.or.th/public.html](http://www.sec.or.th/public.html)

<sup>13</sup> 见USC15, 775 (1999) 第19节: [www.law.uc.edu/ccl/sldtoc.html](http://www.law.uc.edu/ccl/sldtoc.html)

<sup>14</sup> 见 [www.sec.gov/asec/wwwsec.htm](http://www.sec.gov/asec/wwwsec.htm)对证监会的职责以及相关立法的说明。



## 实施考虑因素

在某些情况下，金融管理机构可能需要超越正常的活动范围或在法规中有具体规定的任务而履行新的职责。如果出现这种情况，可以对立法或管理职责进行修改以便将新的职责包括在内，或者单独发布或通过新的立法或规定。此外，如果新的职责只是临时性的，与现存法律或规定并不冲突，也不干涉金融管理机构的主要任务，那么可能就没有必要在立法或规章中对其进行具体规定。然而，对外公开金融管理机构与政府单位（立法机构或政府部委）之间签订的旨在确定这种新的职责的谅解备忘录不失为一种适当的披露方式。

### 5.1.3 在适用的情况下，应公布金融管理机构的大致责任模式

#### 说明和原由

责任模式指的是金融管理机构用来说明行动并报告其活动的方式、方法和程序。<sup>15</sup>

公开披露责任模式能够建立一种公众希望金融管理机构能够不断满足的信息披露标准。金融管理机构定期连续性地向公众进行报告建立了对公众负责的原则并有利于形成一种能够保持决策透明度的报告传统。

#### 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构的大致责任模式在立法或规章中都有规定。最常用的责任模式有年报、向政府部委或立法机构提交的书面报告或接受立法机构的公开质询。这些责任模式的披露通常通过年报和官方出版物进行。此外，许多国家的金融管理机构也以各种不同的方式披露大致责任模式，包括定期发布的评论、网页以及新闻发布稿。

#### 证券监督机构

在加拿大，《安大略证券法》规定安大略证券委员会和安大略财政局长应当每五年同意对外披露一次由双方签订的谅解备忘录，其中规定了：（1）各自的职责；（2）责任关系；（3）证券委员会就未来活动向财政局长提供计划和

---

<sup>15</sup> 见文件第八节对与金融管理机构责任心有关的透明度做法进行的进一步说明。

预算的责任。<sup>16</sup>

#### 5.1.4 在适当情况下，应公布任命金融管理机构理事会主席及成员的程序和任期以及罢免金融管理机构理事会主席及成员的任何一般性标准

##### 说明和原由

任命程序指的是为某个职位挑选人选的过程，如任职官员的品质和要求等。任命程序包括在任命人选之前要求采取的步骤，如举行任命听证或要求人选停止其他活动。任期指的是人选在某个职位上的任职时间，如任期是固定的还是由其他官员决定，任命或重新任命是否有任何限制以及是否因为就任其他职位才担任这一职务的等。罢免标准包括解职的各种可能原因。“金融管理机构理事会主席及成员”指的是金融管理机构中具有决策权力的执行官员，如总裁和由外部任命的副手以及负责金融管理机构运作的理事会成员。任命过程中的这些内容都应当对外披露。

公开任命程序能够通过明确决策者面临的制约和激励因素来提高决策透明度。这可以加深公众对金融政策决策过程的了解。公开任命程序还有助于公众了解谁是主要决策者以及他们决策权力的大小范围。如果金融管理机构与其他政府单位产生分歧，在公众了解罢免理事会主席或成员的标准的情况下，公众和市场能够对决策能否得到最终实施形成更好的判断。公开披露任期和罢免标准也有助于促进责任心并对规章的执行和管理产生影响。

##### 实施

从调查结果来看，在适当的情况下，几乎所有金融管理机构有关理事会主席及成员的任命程序、任期和罢免标准在相关立法或规章中都有规定。任命程序通常在官方出版物中都有记录；任命声明也在官方出版物中记录并通过新闻媒体对外发布，通常还会附带有关任命事项的法律规定。如果没有这种正式程序，高级官员的任命通常都通过新闻媒体对外宣布。

##### 实施考虑因素

有两种方式可以用来制定罢免理事会主席或成员的标准：具体方式和抽象方式。罢免的标准越具体，实施标准时出现错误理解和判断的可能性就越低。

---

<sup>16</sup> 加拿大的证券监管主要由各省负责。安大略证券委员会起主要作用，因为加拿大的证券活动主要集中在安大略省。

然而，列出详细的具体标准也有将合法罢免理由排除在外的风险。决策中的过多谨慎与透明度并不相符。另一方面，将任何罢免决定交由参与任命过程的其他单位进行认证有助于提高透明度。对有些金融管理机构来说，任命或罢免理事会成员没有任何自由度而言，因为所有成员都是因为他们其他机构任职而被任命为理事会成员。<sup>17</sup>

## 5.2 应公布金融管理机构之间的关系

### 说明和原由

金融管理机构之间的关系指的是不同机构之间的职责分工。公布这种关系涉及为公众清楚地描述各自的擅长领域和权力范围，能够使公众了解不同管理机构之间如何相互联系和进行合作。不同国家的金融管理机构之间的关系其复杂程度有很大差异，因此对披露这种关系的需要也有很大不同。

公开披露金融管理机构之间的关系能够确保公众了解每家机构的职责范围。还能够防止对涉及几家管理机构的问题出现责任真空。<sup>18</sup>这就确保了有适当机构对其行动负责并且金融政策能够得到最有效地执行。

### 实施

金融管理机构之间的关系一般对外披露。最常见是通过立法、规章或签订的谅解备忘录进行披露。其他经常使用的方式还包括年报、新闻发布和网页。协议中的内容一般包括信息共享机制安排和合作程序。

### 银行监管机构

在美国，负责监管银行和其他金融机构（不包括证券公式）的不同金融管理机构之间的关系受联邦金融机构检查委员会的框架制约。这个委员会是1979年3月10日根据1978年颁布的《金融机构监管及利率控制法》建立的。<sup>19</sup>该委员会是一家正式的跨机构组织，负责为对金融机构的联邦检查制定统一的原则、标准和报告格式，并提出建议以提高金融机构监管的统一性。该委员会通过任务声明、新闻发布、在《联邦注册》（美国政府出版物）上发表的文章、年报

<sup>17</sup> 如匈牙利的存款担保机制董事会，其成员都是其他政府机构的在职官员。

<sup>18</sup> 见6.1.5对披露不同金融管理机构之间共享信息和磋商程序的进一步讨论。

<sup>19</sup> 见该法的第十章（公共法律95-630），网址：[www.thomas.loc.gov](http://www.thomas.loc.gov)。

以及网页上<sup>20</sup>发表的文章来对外披露其职责和不同联邦金融管理机构之间的关系。此外，在管理界限不明确的情况下，金融管理机构可以进行内部协商或要求国会进一步确定这些界限；在有些情况下，各机构之间还可以通过信件交换和签订协议（能够对外披露）来协调职责领域的划分。

### 中央银行（支付体系监督）

在支付体系领域，欧洲中央银行与各成员国中央银行的任务关系可以从《欧洲中央银行体系法》第12.1条和第14.3条中看出。这些条款分别规定“理事会应当采取指导措施和必要的决定以确保欧洲中央银行完成根据这项条约和规定所赋予的任务”。“在适当并且可能的情况下[...], 欧洲中央银行应当能够求助成员国中央银行来完成作为欧洲中央银行体系所承担任务一部分的操作业务。”“成员国中央银行是欧洲中央银行体系的一部分，应当采取必要的步骤以确保遵守欧洲中央银行制定的指导方针和指示，并且要求向它提供任何必要的信息”。

### 综合金融监管机构

在澳大利亚，澳大利亚储备银行、澳大利亚审慎监管局以及澳大利亚证券投资委员会这三家主要的金融部门监管机构之间的关系在立法<sup>21</sup>和对外公布的谅解备忘录<sup>22</sup>中都有规定，并通过新闻发布<sup>23</sup>、公告文章以及年报<sup>24</sup>对外披露。

在英国，英格兰银行（明确负责金融稳定）、金融服务管理局以及财政部之间的关系在对外披露的谅解备忘录<sup>25</sup>中有规定。这份谅解备忘录建立了适用于支持操作的责任、透明度以及信息交流框架。

---

<sup>20</sup> 见[www.ffiec.gov](http://www.ffiec.gov)

<sup>21</sup> 见《储备银行法》第十条A、B和C对储备银行和支付体系委员会之间关系的规定。有关条文请见[www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm](http://www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm)。《澳大利亚审慎监管局法》第19条在一定程度上规定了储备银行、监管局以及证券投资委员会之间的关系。例如，它规定监管局的董事会成员应当有来自储备银行和证券投资委员会董事会的代表。请见[www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/2/3134/top.htm](http://www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/2/3134/top.htm)。

<sup>22</sup> 见[www.apra.gov.au/mediareleases/rbamou-12-10-98.htm](http://www.apra.gov.au/mediareleases/rbamou-12-10-98.htm)。

<sup>23</sup> 见[www.apra.gov.au/mediareleases/first-annual-report.htm](http://www.apra.gov.au/mediareleases/first-annual-report.htm)。

<sup>24</sup> 见[www.apra.gov.au/corporateinfo/annual-report-1999/annual-report-contents.htm](http://www.apra.gov.au/corporateinfo/annual-report-1999/annual-report-contents.htm)。

<sup>25</sup> <sup>4</sup> Peter Rodgers曾经在《英格兰银行季度报告》（第38期，1998年5月，第93-99页）中登载的“英格兰银行法”这篇文章中引用了这份谅解备忘录。也请参见[www.sib.co.uk/pressrel/jointmou.htm](http://www.sib.co.uk/pressrel/jointmou.htm)。

## 证券监管机构

泰国的《证券交易委员会法》规定了财政部长与证监会之间的关系：“财政部长负责法律的实施并有权发布部门规章和任命称职官员根据法律履行职责。这种部门规章应当在政府出版物中发表之后开始生效。”<sup>26</sup>

## 实施考虑因素

如果金融管理机构之间没有任何关系，但公众可能会认为存在这种关系；因此可能有必要对外披露这些机构之间并不存在任何关系。

### 5.3 应公布支付体系监管机构的作用

#### 说明和原由

监管机构的作用指的是金融管理机构在监督整个支付体系过程中履行的活动和承担的责任。支付与清算系统委员会制定的《具有系统重要的支付体系的核心原则》明确规定了中央银行在监督具有系统重要性的支付体系方面发挥的作用。<sup>27</sup>

稳定高效的支付体系是任何运作良好的金融系统所不可缺少的一个关键组成部分。公开披露中央银行或任何其他负责支付体系安全性和有效运作的机构的监督作用能够使私人部门支付体系的设计者和操作者、所有支付体系的参与者和用户以及其他有关各方明确了解监管机构的作用、责任和目标。披露也有助于公众了解监督的充足性并对支付体系面临的系统性风险形成更加准确的评估。如果中央银行提供大部分支付体系并且履行对支付体系的监督责任，那么对外披露还可能使任何利益冲突问题得以暴露。

#### 实施

金融管理机构对支付体系的监督作用几乎都对外披露。最常用的方法是通过立法或规章进行披露，另外还通过这些机构的年报和/或官方出版物进行补充。

---

<sup>26</sup> 见[www.sec.or.th/mis/act/chap0.html](http://www.sec.or.th/mis/act/chap0.html) 登载的该法第七条。

<sup>27</sup> 由支付体系原则与操作行动小组撰写的包括核心原则在内的报告请参见国际清算银行网页：[www.bis.org/publ/cpss34e.htm](http://www.bis.org/publ/cpss34e.htm)。

## 中央银行（支付体系监督）

守则5.1下已经提到，欧洲中央银行在2000年6月21日发布了一份五页纸的政策声明，对欧元体系在支付系统方面的作用进行了说明。作为欧元系统成员国的中央银行，比利时国民银行对本国支付体系的监督作用在长达七页的新闻发布稿“比利时国民银行与支付体系的监督”中有说明（见5.1）。意大利银行监督支付体系的目标、监督方式以及发挥的作用在其“白皮书”中有说明。<sup>28</sup>

加拿大银行在分配支付体系监督职责过程中发挥的作用及其履行监督责任的方式通过《支付清算法》和其他出版物对外披露。

在英国，英格兰银行目前在支付体系监督方面发挥的作用在该行的《核心目的声明》和相关对外披露的谅解备忘录中有说明。

### 5.3.1 负责监督支付体系的机构应当促进及时公布对具有系统重要性的支付体系的活力产生影响的一般性政策原则（包括风险管理政策）

#### 说明和原由

一般性政策原则（包括风险管理政策）指的是为了减少系统性风险或爆发能够破坏支付体系运行的重大事件的可能性而建立的政策。支付体系的活力指的是对不同冲击的敏感性和易受不可预见波动影响的脆弱性。如果因为支付体系所处理的单笔支付的规模或性质，或者处理的支付总值引发或使整个金融领域出现系统性瘫痪，那么这个支付体系就具有系统性重要影响。<sup>29</sup>及时对外公布指的是在较短的时间框架内向公众提供可靠信息，这样使得信息可以为支付体系的参与者所用并且能够保证信息得到更新。支付体系原则与操作行动小组提交的报告草稿规定了中央银行作为对具有系统性重要影响的支付体系的安全性和有效性负责的监督机构所应发挥的作用。

#### 实施

从调查的结果来看，绝大多数负责监督支付体系的金融管理机构都对外公布涉及支付体系稳定性的一般政策原则。在有些情况下，政策原则是通过规章对外公布的，许多金融管理机构还通过出版物和新闻媒体对外披露这种政策原

<sup>28</sup> 意大利银行“支付体系监督白皮书：目标、方式和利益范围”，罗马，1999年11月。

<sup>29</sup> 《具有系统重要性支付体系的核心原则》，支付体系原则与操作行动小组报告，请参见国际清算银行网页：[www.bis.org/public/cpss34e.pdf](http://www.bis.org/public/cpss34e.pdf)。

则。许多对一种或更多支付体系负有监督责任的中央银行都在年报中专门列出一章或一节说明支付体系方面的问题（如丹麦国民银行、日本银行、摩洛哥银行、斯洛文尼亚国民银行以及瑞士国民银行）。

### 中央银行（支付体系监督）

在欧元系统内，根据《马约》第105条（2）和《欧洲中央银行体系法》第3条，欧元体系的任务之一就是促进支付体系的平稳运作。欧洲中央银行年报专门有一章说明支付体系问题；此外，该行网页上也登载一系列有关支付体系的文章和信息。欧元系统各成员国中央银行出版的年报也含有单独介绍本国支付体系问题及发展情况的章节。

爱尔兰中央银行曾经就支付体系的某些问题不定期地发表报告。从2000年开始，该行的《季度货币简报》在说明涉及金融稳定的问题中每半年评估一次支付体系问题。

瑞典中央银行在两年一期的《金融稳定报告》中对外说明它如何履行监督支付体系的职责（以及其他提高支付体系安全性和效率的措施）。

### 实施考虑因素

在那些由私人部门负责运作具有系统性重要影响的支付体系的国家里，监督机构可能仍然需要在促进及时公布支付体系的一般政策和程序方面发挥作用。

## 5.4 如果金融管理机构负责对自律组织（如支付体系）实施监督，那么应当公布两者之间的关系

### 说明和原由

在有些国家，公共金融管理机构对私人部门的自律组织负有监督责任。监督责任指的是确保被监督机构以符合其目标、责任以及权力范围的方式来从事有关活动的义务。监督责任意味着对被监督机构的广义活动定期实施某种形式的监督，但一般不意味着对其日常活动进行干预。

自律性组织是负责对所属成员的金融市场行为进行管理和监测的自主性、非公共部门实体。自律组织可能具有金融管理机构赋予它们的正式权力，二者

之间通常也具有某种形式的关系。股票交易所、商品交易所以及证券交易商协会都属于自律组织。

对外公布监督责任涉及为公众明确说明金融管理机构和自律组织的职责，使得他们了解两者之间的合作关系。对外披露还应当说明监督责任的性质和覆盖范围。

对外披露通过使公众确信监督框架不存在真空地带并且每家机构的监督责任都对外公布，从而有助于提高公众对总体监管框架的信心。这进一步有助于确保各自的职责得以明确、被公众了解并且得到妥善的执行。披露监督责任还能够提高监督机构和自律组织的责任心。

## 实施

从调查的结果来看，绝大多数负责证券监管的金融管理机构对自律性组织都有监督责任。如果一家金融管理机构具有这种监督责任，绝大多数情况下它与自律组织之间的关系一般都通过立法或规章以及通过年报和网页对外公布。

### 中央银行(支付系统监督)

支付与清算系统委员会在1997年发布了一项题为“证券清算系统披露框架”的规定<sup>30</sup>。已有60多个证券清算系统建立了这种披露框架。这种透明度操作的一个特别之处是对外披露监管安排（属于披露框架内容）。

### 证券监督机构

在加拿大，各省的证券监督机构对一系列自律性组织，如交易商协会、清算系统以及证券交易所负有监督责任。监督机构与自律组织之间的关系一包括确认过程、报告和联络过程、规则评估过程以及通过合规性检查对自律组织及其成员进行的评估—通过立法和规章、谅解备忘录、官方出版物、监督机构的官方简报以及年报对外披露。

美国商品期货交易委员会通过由它批准的自律性组织全国期货协会负责对商品期货和期权市场进行监管。该委员会的活动及其与全国期货协会之间的关系通过它的公开出版物对外披露，包括年报、新闻发布、背景材料、战略计划、

---

<sup>30</sup> 见[www.bis.org/publ/cpss20.htm](http://www.bis.org/publ/cpss20.htm)



周报和季报以及在网页上登载的文章。<sup>31</sup>

美国证券交易委员会根据《交易所法》对证券交易所和市场进行监督，防止出现不公平的交易行为。《交易所法》第19条 b-4为证券交易委员会监督自律组织规定了透明的程序。根据这条规定，自律组织要将提议修改的规则报告证券交易委员会。证监会然后审阅这些建议并将其刊登在《联邦登记》刊物上以通知公众并征求意见。证监会对收到的意见进行考虑并征求自律组织对这些意见的看法。要使新规则生效，必须征得证监会批准。

## 5.5 如果授权自律组织从事部分监管任务，那么它们应当遵循适用于金融管理机构的良好透明度做法

### 说明和原由

在有些国家，非政府部门的自律组织承担着公共金融管理机构的职责，负责监管或指导市场和机构行为。例如，有些私人性质的证券交易商协会负责监督其成员遵守管理市场行为的操作守则的情况。

有两种形式的自律组织——法律上的自律组织和事实上的自律组织。前者具有官方法律或管理地位，履行的是准公共职能。这些自律组织一般都采用适用于所有政府部门的管理程序，如根据“信息自由”程序向公众提供信息、职员行为标准以及为履行职责提供法律保护等。事实上的自律组织（普遍体现在股票交易所中）虽然也履行重要的自律职能，但其操作并不具有法律基础。它们在规则的制定和执行上（为防止出现反竞争行为）通常要得到某些公共监督机构的批准。

良好透明度做法对法律上的自律组织和金融管理机构来说同样重要，因为如果透明度做法能够在所有市场和业务领域都得到一致和连续性地实施（无论是何种监督机构），就能产生最好的效果。鼓励自律组织采用良好的透明度做法能够消除监管框架出现真空地带的可能性，并且能够确保信息披露和责任分担的标准保持一致。涉及自律组织财政状况和运作诚性的透明度做法有助于保持系统稳定。促进在信息披露和责任分担方面采用同一方式能够提高金融系统的效率，因为自律组织和金融管理机构在不同领域采用相似的方式能够降低满

---

<sup>31</sup> 作为全国期货协会会员的商品交易所也制定自己的规则，作为对联邦规定的补充，但要征得商品期货交易委员会的批准。作为监督责任的一部分，该委员会定期对每家交易所的合规性计划进行检查，它也可能指导某家交易所修改自己的规则或操作方法。请参见 [www.cftc.gov/reports.htm](http://www.cftc.gov/reports.htm) 查看该委员会的出版物。

足透明度要求的成本。事实上的自律组织采用的透明度做法可能更加有限，主要集中在规则的制定和实施上。<sup>32</sup>

## 实施

大部分具有监管职能的自律组织都制定了一整套涉及透明度的政策。在绝大多数情况下，这些政策都来自于规章，但在很多情况下，它们是由自律组织内部制定或与监督机构联合制定的。在有些国家，如葡萄牙和土耳其，法律要求对外公布自律组织的内部规定。

## 证券监督机构

在马来西亚，自律性组织通过在法规文件中集中整理其组织和管理结构——包括任职条件——来遵守透明度标准，并且通过对外披露内部规章来公开操作程序，通过年报为公众提供信息。

## 实施考虑因素

完全是私人性质的自律组织相比公共机构来说可能不愿过多对外披露信息。在那些交易系统和清算组织处于准垄断地位的国家，它们出于竞争方面的考虑可能不愿对外披露有关成员公司的信息（如采取的处罚行动）。自律组织自己对披露有关其活动的信息也犹豫不决，特别是当这些信息能够对其运作诚信或财务状况产生负面影响时（有可能导致与规章、监督机构或市场参与者的关系出现问题）。公共机构引导自律组织采用相同良好透明度做法的权力可能也有限，因此不得不依靠道义劝说来鼓励它们采用透明做法。公共机构还可以鼓励自律机构采用良好透明度做法，以替代遵守通过立法或规章制定的更加正式的规定或监督原则。

---

<sup>32</sup> 见Biagio Bossone和Larry Promisel“发展中国家金融自律组织的作用”（华盛顿：世界银行集团，1999年）（[www1.worldbank.org/finance/html/policy-issues-debates-pubs.html](http://www1.worldbank.org/finance/html/policy-issues-debates-pubs.html)）对金融自律组织的原理、特征或局限进行的说明。

## 六、公开制定和报告金融政策的过程

### 6.1 金融管理机构在执行政策时应具有透明度，同时应符合保密考虑和保持监管机构行动有效性的需要

#### 6.1.1 应公布和解释指导金融政策实施的管理框架和操作流程

##### 说明和原由

管理框架包括负责实施金融部门政策的金融管理机构，金融监管的性质（通过规则、规定还是进行监督），具体规定、方式以及程序（包括适用的标准<sup>33</sup>），管理机构的地位（是独立机构还是政府部门的一个分支单位）以及与政府和非政府机构之间的关系（包括与这些国内、国际机构的协商程序）。操作程序指的是指导政策实施的任何程序。

了解管理框架能够使公众确认负责实施金融政策和监管的机构，因此有助于更好地理解不同金融管理机构之间的“游戏规则”并提高对被监管机构的信心。公众的了解也能提高这些管理机构对公众的责任心。对外披露和解释金融管理机构的操作流程能够使公众对这些程序的合适程度和充足性进行评估并将它们采取的行动与操作程序进行对比。披露不同管理机构之间的磋商程序能够加大公众对不同管理机构的责任以及它们相互之间关系的了解。

##### 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构都公开披露并解释它们的管理框架。其中绝大多数在立法和/或规章中进行规定，在很多情况下还通过年报、网页以及官方出版物对管理框架进行进一步的披露和说明。接受调查的绝大多数管理机构还公开披露并解释其操作流程。大部分通过立法和/或规章进行披露，通常也通过官方出版物（一般是简报和年报）对外发布。

##### 综合金融监管机构

英国金融服务管理局通过网页大量发布报告，特别是通过网页对外发布了

---

<sup>33</sup> 例如，《有效银行监管核心原则》（巴塞尔银行监管委员会www.bis.org）；《证券管理的目标和原则》（国际证券委员会组织 www.iosco.org）；《保险监管原则》（国际保险监督官协会 www.iaisweb.org）；《具有系统重要性的支付体系的核心原则》（支付与清算体系委员会 www.bis.org/publ/cpss34e.pdf）。

公开的监管方式以及针对金融集团实施协调监管的新方式。

### 6.1.2 应公布金融机构向金融管理机构报送金融信息的管理条例

#### 说明和原由

不同金融管理机构对金融信息的报告要求通常都以规章的形式对外公布。要求金融机构报送的信息包括涉及这家机构的任何具体数据和信息（如资产负债表和收入报表）、遵守审慎标准和其他标准的情况以及市场活动。

披露报送金融信息的管理条例有助于使公众确信金融机构正在得到监管，对它们报告金融信息的要求并不是任意的、片面孤立的和有任何区别对待。这样做也表明要求金融机构对满足既定标准负责。披露这些管理条例也能使公众评估金融管理机构对被监督机构的了解程度（也就是这些金融管理机构是否掌握足够的信息来实施它们的管理责任）。通过披露管理条例，公众能够对金融机构以及它们国家金融市场的运作进行更好地判断。

#### 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构都对外披露有关金融机构报告金融信息的管理条例。绝大多数通过发布这方面的立法和规章进行。通过这种方式对外披露一般表明金融管理机构在法律上有权要求金融机构报送金融信息。此外，有些金融管理机构还通过官方出版物、年报和网页对外进行披露。通过这种形式进行披露能够使公众了解现存的金融信息报告条例，知道从何处获得这些条例并且能够随时了解这些条例的具体内容。有些金融管理机构通过综合方式披露对金融机构报告金融信息的管理条例。如埃及资本市场管理局、挪威保险与证券管理委员会以及特利尼达和多巴哥中央银行通过立法、规章、官方出版物以及年报对外披露金融机构报告金融信息的管理条例。

#### 中央银行（银行监管）

在美国，要求金融机构报送数据的管理条例通过向国会提交的书面报告、联邦储备委员会的网页以及联储的新闻办公室对外披露。报送格式在联储的网页上公布。<sup>34</sup>为了监测新的报送要求并控制报送信息给公众带来的负担，新的报送要求要报告给联邦政府管理及预算办公室，然后由它提交给国会备案（不要

---

<sup>34</sup> 见[www.federalreserve.gov/boarddocs/resortforms/default.cfm](http://www.federalreserve.gov/boarddocs/resortforms/default.cfm)

求国会批准)。

西非国家中央银行对外提供包括适用于西非经济与货币联盟内所有银行机构的金融和会计信息报告框架的一整套管理条例。提供这些资料要收取少量费用。

### **6.1.3 应公布有组织的金融市场的运行管理条例，包括针对可交易金融工具的发行商制定的条例**

#### **说明和原由**

证券市场和外汇市场就属于有组织的金融市场。可交易的金融工具指的是那些能够在市场进行交易的金融资产（如债券、股票、期货、期权以及外汇）。有组织金融市场的运行管理条例包括“防火墙”条例（证券管理条例）、披露规定（证券和外汇管理条例）以及许可证要求（证券和外汇管理条例）。

对外披露有组织金融市场的运行管理条例有助于条例得到进一步实施。此外，对条例进行披露和解释能够使公众确信有组织的市场受到各种标准的制约并帮助他们了解“游戏规则”。最后，披露这些条例能够使公众对市场遵守条例的情况进行评估，从而可以加强负责监督这些管理条例（实施情况）的金融管理机构的责任心。

#### **实施**

从调查的结果来看，几乎所有负责监管有组织金融市场的金融管理机构都对外披露针对市场运作的管理条例。绝大多数通过立法和/或规章进行披露。通过这种方式进行披露一般表明金融管理机构在法律上有权对这些市场的活动实施监督。此外，大约有一半接受调查的金融管理机构还通过政府出版物、各种简报、登记手册或新闻发布对外披露受其监管的金融市场的运作管理条例。有些金融管理机构还通过网页、官方简报或年报披露管理条例。有些金融管理机构采用以上所有方式披露对金融市场运作的管理条例（如比利时银行与金融委员会、格鲁吉亚国民银行和南非金融服务局）。

### **6.1.4 如果金融管理机构向金融机构收费，应公布有关的费用结构**

#### **说明和原由**

向金融机构收取的费用包括执照费（银行、证券和保险公司）、金融管理机构实施现场检查的费用（银行、证券和保险公司）以及金融机构向存款保险计划缴纳的保费。费用结构指的是收费形式和费用的计算标准（是根据金融机构的大小、资产规模收费，还是实施统一费率）。

公开披露对金融机构征收的费用结构有助于确保不会乱收费、防止出现偏袒并能确定金融管理机构的收入来源。

## 实施

从调查的结果来看，绝大多数金融管理机构对所辖金融机构征收费用并公开披露费用结构。其中大部分通过在政府出版物、简报或登记手册中发布有关规定或文章进行实施。有些金融管理机构还通过新闻媒体、年报和网页来提供有关收费的信息。

## 综合金融监管机构

澳大利亚审慎监管局的营运资金主要来自对监督对象的收费。监管局根据立法有权对所辖的不同金融机构进行收费。<sup>35</sup>费用结构通过向立法机构提交的书面报告、在官方政府出版物上发表的文章、年报、监管局的网页、新闻媒体以及向公众提供的收费磋商文件对外披露。

## 证券监督机构

马来西亚证券委员会通过《证券发行政策与指导》、《证券业管理规定》（1987）、《证券业用以批准基金管理公司及基金管理公司代表的管理规定》（1996）、《证券委员会单位信托基金管理条例》（1996）以及《期货管理条例》（1995）等法规对外披露向证券公司征收的费用结构。证券委员会的网页上也登载有这些法规文件。<sup>36</sup>

### 6.1.5 在适用的情况下，应公布金融管理机构（无论是国内还是国际机构，包

<sup>35</sup> 立法包括：《吸存机构监管收费实施法》（1998）、《非营运控故宫是监督收费实施法》（1998）、《银行法》（1959）、《金融机构监督收费征收法》（1998）、《通用保险监督收费实施法》（1998）、《保险法》（1973）、《寿险监督收费实施法》（1998）、《退休储蓄帐户法》（1997）、《退休储蓄帐户出资仍监督收费实施法》（1991）、《退休金收费实施法》（1991）、《退休金税收法》（1987）、《退休金（金融援助资金）收费法》（1993）、《退休金部门（监督）法》（1993）以及《退休金监督收费实施法》（1998）。

<sup>36</sup> 见 [www.sc.com.my](http://www.sc.com.my)。

## 括中央银行)之间分享信息和磋商的正式程序

### 说明和原由

金融管理机构分享信息和进行磋商的正式程序(通常在法规中进行规定或在公开披露的谅解备忘录或其他正式协议中进行描述)一般是为了给不同金融机构分享信息和进行磋商具体规定一种机制(如跨机构磋商小组的人员构成、开会的频率以及分享的信息种类)。国内政府与监督机构之间可以建立这种程序,国内与国外机构之间也可以建立这种程序。

披露信息分享和磋商程序能够使公众了解“监管真空”的范围以及金融管理机构是否能够得到对履行监督职责至关重要的信息。披露国内监督机构之间的磋商程序能够使公众更好地了解不同管理机构的职责及其相互之间的关系,并且能够使她们在某种程度上相信金融管理机构已经建立了相应的机制来处理涉及不同机构职责范围的监督问题和金融问题。了解国内与国际金融管理机构之间的磋商程序也具有类似的作用,能够使公众对其与之发生国际交易的金融机构做出更好的决策和判断。

### 实施

从调查的结果来看,绝大部分金融管理机构都设有正式的信息分享和磋商安排机制,其中大部分都公开披露这种安排。绝大多数金融管理机构通过立法、在官方出版物中发表的文章、简报、登记手册或规章中对外披露这些安排。许多金融管理机构还通过发表谅解备忘录来披露信息分享和磋商程序。此外,有些机构还通过年报、新闻媒体或网页对外披露信息分享和磋商机制安排。

1997年, 美国证券交易委员会、商品期货交易委员会、英格兰银行三方签订了一份谅解备忘录,其中规定了进行合作和分享监管信息的条件。金融服务管理局也签署了这份谅解备忘录,以证实在银行监管权从英格兰银行划归金融服务管理局以后它将继续提供有关的信息。签署谅解备忘录的情况登载在英格兰银行的网页上。<sup>37</sup>

毛里求斯股票交易委员会通过公开披露多种不同的谅解备忘录来公布与其他管理机构之间建立的关于信息分享和磋商的正式程序。目前,股票交易委员会与美国证券交易委员会、南非金融服务局以及赞比亚股票交易委员会签订了

---

<sup>37</sup> 见[www.bankofengland.co.uk/pr97074.htm](http://www.bankofengland.co.uk/pr97074.htm)

这种谅解备忘录。

在墨西哥，不同金融管理机构之间存在正式或非正式的促进相互合作的关系。正式的关系有三种主要机制<sup>38</sup>可以供全国银行与证券委员协调金融管理机构之间的关系。这种安排通过立法对外披露。

在美国，负责监管银行、保险和证券的机构都对外披露它们的信息分享机制和磋商程序。例如，联邦存款保险公司就对外披露正式的信息分享和磋商程序。各监管机构之间就某些特定的申请事宜（如银行合并或改变控制权）所遵循的磋商程序在联邦法律中都有具体规定。联邦存款保险公司与美国其他银行监管机构（如联储和货币监理署）就分享信息和磋商程序签订的谅解备忘录或合作声明也登载在存款保险公司的网页上。<sup>39</sup>此外，联邦存款保险公司针对与其他联邦银行监管机构在规定的执行和检查方面进行合作的问题发表的《政策声明》一经采用也在《联邦注册》刊物上对外发表。联邦银行监管机构与州银行监管机构之间的信息分享和磋商程序（如《全国合作协议》和《州—联邦外国银行组织协议》）都公开发表在州银行监管机构大会的网页上。

## 实施考虑因素

如果不同金融管理机构在分享信息方面存在法律障碍（特别是涉及专有信息的分享），<sup>40</sup>应当将这种障碍与分享信息的程序一起披露，以便使公众能够对信息分享的制约因素有现实的了解。

## 6.2 应及时公开宣布并解释金融政策的重大变化

### 说明和原由

---

<sup>38</sup> 第一种机制是通过国家银行与证券委员会的董事会进行协调，董事会中有五位成员来自财政部、三位成员来自墨西哥银行、一位来自国家保险与债券委员会、一位来自国家退休与储蓄基金管理委员会。银行与证券委员会的会长和副会长也是董事会成员。第二种机制是通过正式申请。如墨西哥银行可能请求国家银行与证券委员会为了验证金融中介机构提交的信息的准确性对这些中介机构实施现场检查。墨西哥银行的工作人员可以参加现场访问检查。第三种机制是通过正式的请求，涉及一家管理机构请求另一家机构就具有事项发表意见。如财政部在发放、吊销营业执照或发布有关资本充足率和提取坏帐准备金的规定时必须请求国家银行与证券委员会和墨西哥银行提供意见。

<sup>39</sup> 见 [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov)。

<sup>40</sup> 在泰国，法律不允许金融管理机构之间分享信息和进行磋商。《商业银行法》第46条规定“任何机构在履行本法所赋予的责任过程中获得的有关商业银行的业务信息一般都应当予以保密，对外披露这种信息（除非为了履行职责或为了协助调查）将受到判刑不超过一年或罚款超过十万泰铢或两者兼而有之的处罚”。



金融政策的重大变化指的是影响监管环境和政策实施方式的变化。这方面的例子包括采用或对巴塞尔银行资本金标准进行重大修改、对保险公司的偿付率标准进行重大调整、改变存款保险机制的覆盖范围、采用新的支付系统标准或改变保证金要求。

公开宣布监管环境的改变能够使所有受到影响的机构和有关各方了解这种改变并了解新的政策将会得到公平地实施。解释这种变化能够使公众了解变化的原因和目标，因此能够更好地促进他们对新政策的理解、接受和支持。及时宣布这些变化，特别是那些稍后实施的变化，能够使市场参与者对新的机制进行相应调整并做好充分的准备。

## 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构都能够及时对外宣布并解释金融政策的重大变化。其中绝大多数在形成决定之后立即对外宣布，有些在一个月内对外宣布。绝大多数通过新闻媒体、政府官方出版物、简报、或登记手册以及网页对外宣布并解释金融政策的重大变化。此外，许多金融管理机构还在各自的官方刊物和年报中对金融政策的变化进行解释和说明。

## 综合金融监管机构

新加坡金融管理局在制定政策的过程中与银行、保险和证券部门保持密切磋商。金管局设立了“金融部门质询小组”，成员包括银行、保险和证券部门的12位领导人，为监督问题提供正确意见。

英国金融服务管理局为了促进公众对政策变化原因的了解，除了及时宣布政策的重大变化，还发表对这种改变的利弊分析。

### 6.3 金融管理机构应定期对外报告实现整体目标的情况

#### 说明和原由

可以通过多种不同的方式对外报告金融管理机构目标的完成情况。例如，可以通过该机构对外发表的评论或简报进行公布，也可以通过对外发表的向议会委员会提交的报告公布，或者通过向某些得到公众认可的论坛提交的报告进行公布。有意义的透明度意味着这种报告应当定期发布，最少每年一次。如果

金融市场规模大并且交易活跃，负责监管这些市场的金融管理机构应当更加频繁地发布这种报告。

定期对外报告金融管理机构目标的完成情况能够使公众评估这些机构履行法定职责的进度，从而成为另一条提高金融管理机构行动信誉的渠道。这种报告也能增加金融管理机构对公众的责任心。

## 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构都定期对外报告政策目标的完成情况。其中超过一半通过年报对外公布。有些机构通过网页、官方简报或通过定期派官员到立法机构接受质询或出席会议从而更加频繁地对外公布。

## 中央银行（金融政策）

在英国，1998年的《英格兰银行法》要求由非执行董事组成的一个分委员会对该行在货币政策和金融稳定的目标及战略方面的实施情况进行评估。评估意见在英格兰银行的《年报》中发表。

## 保险和证券监督机构

（加拿大的）安大略省证券委员会除了通过官方季度简报、年报、新闻公报以及网页对外说明整体目标的完成情况外，还每年单独发布一次《重点（目标）说明》。此外，安大略省证券委员会还发布“远景”季度报告并举办题为“与证券委员会对话”的年度会议/论坛。<sup>41</sup>

负责新西兰证券和保险监管的新西兰经济发展部和新西兰证券委员会每年向立法机构提交报告，并通过各自的信息简报定期向保险行业和普通大众进行报告。

## 6.4 对金融管理结构建议进行的重大技术性调整应当在适当时间内与公众进行磋商

### 说明和原由

对金融管理结构进行的重大技术性调整指的是对监管框架和环境实施重大

---

<sup>41</sup> [www.osc.gov.on.ca/en/about/news/publicevents/dialogue.html](http://www.osc.gov.on.ca/en/about/news/publicevents/dialogue.html)。

修改。这方面的例子包括将银行非现场检查改为现场检查、改变保险公司准备金的精算方法、改变存款保险机制的覆盖范围、修改金融管理机构在证券市场设置的“断路器”或修改清算程序。进行这种技术性调整时，应当与公众进行磋商。磋商的方式可以多种多样，包括举行公众听证（可以允许公众进行提问）、留出一段时间供公众发表书面意见、在网上进行意见交流或与那些最直接受到调整影响的有关方面举行会谈。为了使磋商取得预定的效果，应当提前下发磋商通知。专栏3-1列出了磋商的基本形式。

在适当的时间内与公众就对金融管理结构建议采取的重大技术性调整进行磋商为最直接受到调整影响的金融机构和金融市场的其他参与者提供了其业务环境即将发生改变的信息，因此最大程度地降低了金融机构在短时间内修改业务和程序的成本。与公众进行磋商还使他们有机会提出修改意见，包括为他们提供机会就保留意见和预计发生的问题提前发表看法。与公众进行磋商也有助于促进公众对调整予以支持。此外，与公众就对金融管理结构实施的重大技术性调整进行磋商还有助于实现良政管理，因为与公众进行磋商，特别是与那些受到调整影响的有关方面进行磋商，可以听到更多的意见，从而有助于制定更好的政策。

### 专栏3-1 与公众进行的磋商形式

与公众进行磋商能够将公众的建设性意见反映在制定的政策当中，提前通知有关各方即将实施的政策变化，并且有助于促进公众对政策调整的支持。磋商主要有三种基本形式：

- 下发通知并使公众有机会提出书面意见
- 举行公众听证（可以允许公众直接参与）
- 与受影响的各方举行讨论（如在金融部门协会举行会议）

### 实施

从调查的结果来看，绝大多数金融管理机构都就金融管理结构建议实施的重大技术性调整与公众进行磋商。其中大部分机构声称磋商时间在一到三个月之间，有些机构报告说磋商时间超过三个月。大部分接受调查的机构声称新的规定通常在磋商结束后的一到三个月之内生效，有些则是结束磋商三个月之后才生效。许多金融管理机构通过为公众预留一段时间提交意见与其进行磋商，其他机构则通过举行公众听证会（公众可以提出问题）来进行磋商。一些机构两种方式都采用。

在有些国家，适用于所有政府部门的法规要求金融管理机构与公众进行磋商。在美国，金融管理机构制定规章受到《行政程序法》的制约，通常要求下发通知并让公众提出意见。这部法规要求金融管理机构在《联邦注册》刊物上发表有关建议制定的规章通知。在通知下发之后，管理机构必须给有关各方提供机会，允许它们就建议制定的规章发表意见。管理机构必须对提出的相关问题予以考虑并在最终采用的规章中专设一条有关规章制定基础和目标的说明。<sup>42</sup>

### 中央银行（银行监管）

在进行重大政策调整时，意大利银行的通行做法是请求银行、市场参与者、理论工作者以及银行法专家提供意见。在1993年起草《银行法》和1998年起草《金融中介法规》时就采取了这种做法。

在新西兰，政府官员在向内阁部长提交有关调整管理政策的任何建议时必须附带一份管理影响说明，其中列出新的管理规定、需要解决的问题、政策目的、考虑的方案、利弊分析、与有关各方进行的磋商性质以及磋商的结果。此外，法规也要求新西兰储备银行在实施或修改审慎管理要求之前与受影响的各方举行磋商并考虑它们的意见。

### 综合监管机构

新加坡金融管理局在对外发布管理指导原则以征询公众意见之前与专业团体（银行协会、商业银行协会、法学会）就银行政策进行磋商。

### 证券监管机构

捷克证券委员会在2000年5月9日发布新闻，通知公众它将针对证券行业制定的最佳操作指导原则交给公众进行讨论。<sup>43</sup>

美国证券交易委员会经常就重要的监管问题举办会议或“圆桌”讨论会。所有亟待实施的有关规则制定的建议都定期在公众可以得到的《联邦监管和非监管措施统一日程》上发表。证券交易委员会的磋商时间一般是一到三个月。新规定通常在磋商结束后的一到三个月的时间内生效。

---

<sup>42</sup> 美国法规第553号。

<sup>43</sup> 见[www.sec.cz/texty/en/tisk\\_zpravy/0036.htm](http://www.sec.cz/texty/en/tisk_zpravy/0036.htm)

## 实施考虑因素

如果为了应付紧急情况而需要采取一项新的规定，在这种情况下与公众进行磋商可能既不可行，也不适当。在很多情况下，可能都需要限制磋商对象以保证与公众的磋商有效并有实际意义。然而，虽然将磋商范围限定在“受影响的各方”可能更加有效，但这种做法也会产生内部人员过多影响监管框架的风险，并且使得信贷或金融市场的潜在参与者处于不利地位。

## 七、向公众提供金融政策信息

### 7.1 金融管理机构应定期向公众报告由它负责管理的金融系统部门的重大发展说明和原由

金融管理部门定期发表有关其职责领域的重大发展报告有助于加强公众对这些机构运作状况的了解、提高这些机构的责任心并最终促进市场的稳定性。<sup>44</sup> 稳健的银行、保险和证券市场以及运作良好的支付体系和存款保险机制能够促进经济增长和增加个人财富。

至少应当每年发布一次报告，其中列出市场结构、部门条件、加入和退出市场的机构数目以及竞争环境的发展变化。报告应当设专门的章节说明监管措施、内涵、指导内容、豁免情况、行政法律程序、重大合并、救援操作、特殊管理、破产以及出现的风险。

#### 实施

几乎所有主要金融部门中的金融管理机构都定期发表报告。其中绝大部分发表年度报告。许多中央银行在年报中设有专门的章节说明与银行监管或支付体系监督责任有关的发展变化。许多金融管理机构还发表季度报告和官方出版物。接受调查的金融管理机构中，将近一半直接在媒体和网页上发表有关其监管责任领域的重大发展变化的报告。

#### 中央银行（金融稳定）

捷克国民银行发布年度“捷克共和国银行监督报告”，及时讨论监管问题和银行系统指标。<sup>45</sup>

在英国，英格兰银行<sup>46</sup>每年两次发表《金融稳定评估》报告，直接发送给公共和私人部门的国际金融机构、其他国家的中央银行以及学术研究机构。

---

<sup>44</sup> 也请见金融稳定论坛资本流动工作小组报告中 ([www.fsforum.org/reports/rescf.html](http://www.fsforum.org/reports/rescf.html)) 提出的建议，其中强调了市场参与者对外披露信息、国家当局保持风险及流动性管理手段的变化和操作方式的透明度、对经济体的流动性状况进行年度评估以及在公司审计报告和帐户中披露负债和金融资产的构成的必要性。

<sup>45</sup> 见 [www.cnb.cz/en/index](http://www.cnb.cz/en/index)

<sup>46</sup> 见 [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk)。

俄罗斯联邦中央银行<sup>47</sup>每季度发表一次有关俄罗斯银行部门状况的评估报告和分析文件。

#### 中央银行（支付体系监督）

澳大利亚储备银行单独发表一份有关支付体系状况的报告。

南非储备银行<sup>48</sup>发表季度支付体系报告。

英国英格兰银行在《金融稳定评估》报告中发表有关支付体系发展及系统风险的文章。

#### 综合金融监管机构

萨尔瓦多金融体系监督署<sup>49</sup>定期发表有关金融部门主要发展变化的评估报告。例如，银行部门简报描述了银行部门总资产、贷款和负债的变化情况，存贷款利率以及受损资产和银行资本收益率的情况。对保险部门来说，简报主要概括说明的是保费的收集情况、投保数额、理赔及其分配状况以及资产和负债情况。

#### 存款保险机构

美国联邦存款保险公司<sup>50</sup>定期在网页上就主要发展变化发表多种报告，或者通过该公司的公众信息中心对外提供。出版的报告包括：《年报》、《银行业季度报告》、《房地产业趋势调查》、《承保操作报告》、《区域展望》、《银行业评估》、《银行趋势》以及由该公司研究与统计处撰写的一系列工作文章。

#### 保险监督机构

除了月度官方简报之外，爱沙尼亚保险监督局还在每次重大事件（如吊销执照、公司合并或资产转移）发生之后发表特殊新闻通知。

---

<sup>47</sup> 见[www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)。

<sup>48</sup> 见[www.resbank.co.za](http://www.resbank.co.za)。

<sup>49</sup> 见[www.ssf.gob.sv/](http://www.ssf.gob.sv/)。

<sup>50</sup> 见[www.fdic.gov](http://www.fdic.gov)。

## 证券监管机构

加拿大安大略省证券委员会<sup>51</sup>就证券部门的发展状况发表季度报告和展望。

西班牙的国家证券委员会<sup>52</sup>就证券交易的发展情况每周发表信息简报，还发表月度报告。除此之外，对经济形势和市场状况还发表月度评论，对当前问题也不定期地发表文章。

## 实施考虑因素

金融管理机构就所辖金融部门重大发展变化向公众定期提供的报告涉及的一个重要的现实问题是是否应当在报告中纳入对出现的风险提出的意见和忠告，或者是否应当将这种意见和忠告私下告诉受影响的金融机构。有些金融管理机构公开提出忠告意见以减少道德危害。这样做的机构认为通过公开发表忠告意见，金融机构的管理层和股东就都能了解管理机构对其业务活动的看法，因此能够鼓励金融机构采用良好的业务操作方法。芬兰金融管理局最近决定公开发表忠告意见。2000年初，金融管理局向芬兰的银行发出了一份公开信件，提醒它们由于银行风险暴露迅速增长可能带来的问题。<sup>53</sup>同样，瑞典中央银行也在每半年发表一次的《金融稳定评估》报告中对特定金融部门的风险进行评估—每次关注的问题不同（如操作风险或结算风险）。

定期向公众提交的报告中所含的信息可以针对不同的阅读对象，其中有些人士对市场有相当的了解，而另外一些人可能了解不多。除了为专业人员提供详细的分析报告之外，还应当考虑为普通公众定期提供技术因素较少的报告。

## 7.2 金融管理机构应努力确保在符合保密要求的条件下，及时并定期向公众报告与其管理职责相关的总量数据

### 说明和原由

---

<sup>51</sup> 加拿大的证券部门由各省进行监管。由加拿大13个省及地区证券监管机构和当局组成的加拿大证券管理协会为各机构进行合作以保护投资者利益并促进加拿大证券市场得到公平有效的发展提供了场所。安大略省证券委员会是主要的监管机构，因为它负责监督加拿大约80%的证券业务。见[www.osc.gov.on.ca](http://www.osc.gov.on.ca)。

<sup>52</sup> 见[www.cnmv.es/english/cumv.htm](http://www.cnmv.es/english/cumv.htm)。

<sup>53</sup> 见[www.rata.bof.fi](http://www.rata.bof.fi)。



正如在透明度标准7.1中所描述的那样，为了就部门发展提出更加高质量的报告，并且为了给政策的制定与实施以及经济决策提供支持，当局和市场都需要总量数据，如关于市场数量、市值、风险状况、利润率以及流动性状况的信息。不同机构提供这些数据的及时性和期限要求可能都不一样。例如，对证券市场来说，可能需要更加频繁地（可能是每日）提供这些数据，而银行和保险部门提供的数据频率可以稍低。对存款保险机构来说，提供年度数据可能就已经足够，但在发生银行危机从而使的存款保险系统处于活跃的运作期间时也可能需要提供临时性的报告。报告期限应当明确、公开并加以确定，以强化报告纪律和提高对获得新数据的可预测性。为了保护单个金融机构的利益，数据的结构应当不暴露单个机构的名称，特别是对于金融机构本身并没有对外披露的数据来说。

## 实施

从调查的结果来看，几乎所有的金融管理机构都能够及时、定期对外披露与其管理职责有关的总量数据。其中绝大部分通过年报对外公布，虽然还有许多管理机构发表月度或季度报告。大部分金融管理机构也在官方简报中披露这种信息。许多机构还通过网页和直接通过媒体进行披露。

### 中央银行（银行监管）

以色列中央银行<sup>54</sup>发表并更新有关银行资产负债的流动性状况、存贷款利率、收入报表以及贷款的部门分配等总量数据的月报、季报和年报。但不对这些数据进行分析。

墨西哥银行<sup>55</sup>发表有关银行资产负债、股本和准备金以及向非银行商业部门提供的融资（包括由开发银行提供的融资）总量数据的月度报告。

新西兰储备银行<sup>56</sup>发表月度信贷总量数据。单个银行机构的审慎监管信息（从该银行对外披露的声明中摘取）按季度对外公布。

俄罗斯联邦中央银行<sup>57</sup>在《俄罗斯银行简报》中按月发表涉及30家最大银行的总量数据，包括总资产负债表、平均资本充足率、外汇头寸、外国银行负

---

<sup>54</sup> 见[www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il)。

<sup>55</sup> 见[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)。

<sup>56</sup> 见[www.rbnz.govt.nz](http://www.rbnz.govt.nz)。

<sup>57</sup> 见[www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)。

债以及贷款资产的构成。

### 中央银行（支付体系监督）

欧洲中央银行<sup>58</sup>通过网页并按季度发表简报，提供通过 TARGET 系统和其他欧元联行资金转账系统（目前处理欧元支付指令的主要支付体系）处理的支付指令的笔数和数额数据。

日本银行<sup>59</sup>发布通过日本银行 NET 以及主要私人部门支付系统处理的支付指令笔数和数额的月度数据。日本银行也通过网页和月度简报提供这方面的数据。

### 综合金融监管机构

斯洛文尼亚财政部金融系统局<sup>60</sup>对外公布针对金融机构采取的行动次数、违规性质以及即将处理、延期和了解的案件数量。

### 存款保险机构

在意大利，联行存款保险基金<sup>61</sup>在年报中对外披露所有银行七种稳健指标的分布情况，使得人们能够对整个银行系统的稳健性进行评估。

### 证券监督机构

塞浦路斯证券交易委员会对外提供按部门划分的上市公司信息并在年报中披露有关调查次数和违反股票交易规则事件性质的总量数据。

俄罗斯联邦证券委员会每月在信息简报中对外披露有关市场参与机构、新发行的证券、共同基金和其他批准机构的统计数据。更加详细的信息通过该委员会的网页对外公布。<sup>62</sup>

在西班牙，国家证券委员会按季度发表有关商业票据、投资机构和中介公

---

<sup>58</sup> 见 [www.ecb.int](http://www.ecb.int)。

<sup>59</sup> 见 [www.boj.or.jp/en/index/htm](http://www.boj.or.jp/en/index/htm)。

<sup>60</sup> 见 [www.sigov.si/mf/ange/aprendmfl.htm](http://www.sigov.si/mf/ange/aprendmfl.htm)。

<sup>61</sup> 见 [www.fitp.it](http://www.fitp.it)。

<sup>62</sup> 见 [www.fcsn.ru/fcsn/ewelcome.html](http://www.fcsn.ru/fcsn/ewelcome.html)。

司以及上市公司盈利情况的总量数据。反映上市公司经济和财务状况的数据信息每周发布一次。

### 实施考虑因素

应当注意不要不加分析地公布大量信息，从而无法帮助读者对数据进行适当地取舍。发布的信息应当能够为用户所用。应当随时为普通公众提供数据，而不是根据有人提出的要求提供数据。还应当注意，提供的信息应当随时能够对其进行分析和比较。不同管理机构提供数据的频率、渠道、格式以及数据范围需要保持一致。对数据进行定性分析，包括对金融机构曾经或正在面临的风险进行评估可以作为原始数据的一种补充。

### 7.3 在适用的情况下，金融管理机构应根据事先宣布的日期公布其资产负债表信息，并在事先决定的间隔期后公布市场交易总量信息

#### 说明和原由

事先宣布公布资产负债表信息的日期可以对金融管理机构施加约束，并且能够使公众和当局在决策过程中考虑获得新的信息。这种金融信息有助于公众对金融管理机构的财务状况及其效率进行评估并使它们具有责任心。在适当情况下，信息必需包括金融管理机构从事的市场交易总量数据。

根据事先宣布的日期公布金融管理机构的资产负债表及其市场交易的总量数据有助于提高它们的责任心、促进良政管理和透明操作并建立金融管理机构的信誉。披露金融管理结构的市場交易总量数据有助于减少涉及金融管理机构操作的市场不确定性，能够使市场参与者逐步确定金融管理机构操作的连贯性。

#### 实施

许多金融管理机构并没有单独的资产负债表和收入报表，因为这些财务数据都包括在中央银行、财政部或其他机构的财务数据之中。从调查的结果来看，几乎所有作为单设管理机构或单独保留资产负债表的金融管理机构都根据事先宣布的日期对外公布资产负债表，其中绝大部分在年报中进行公布。许多机构也通过政府出版物、官方简报或通过网页公布资产负债表，有些直接向新闻媒体提供这方面的信息。有几家管理机构，如阿根廷存款保险公司、巴拉圭银行管理局、塔吉克斯坦财政部以及阿拉伯联合酋长国财政工业部，每月公布资产负债表。有几家机构每月公布总量数据。大多数情况下，从报告期结束到对外

公布之间的时间间隔都是提前确定的，几乎所有的金融管理机构都至少在报告期结束后的一个季度之内对外公布有关数据。

### 存款保险公司

美国联邦存款保险公司每月发布《执行管理报告》和《未经审计的财务报告》。这种报告包括资产负债表和收入报表、交易的总量数据以及重要的操作信息。联邦存款保险公司的年报中包含完整的财务报告、审计人员报告以及操作信息。从该公司的网页上<sup>63</sup>可以查到这些报告。

### 证券监管机构

在摩洛哥，证券委员会经常通过传真和电子邮件向索取单位公布资产负债表。

### 实施考虑因素

在那些监管职能不是由单设机构承担，而是由中央银行、负责不同部门的管理机构或者由政府部委的一个下属单位承担的国家，中央银行、综合管理机构或政府部委的财务报表也许不会对这些不同职能加以区别。在这种情况下，可能需要考虑对不同部门的财务帐户进行划分。同样，如果存款保险机制由中央银行或政府机构进行操作，也应当考虑对数据进行分解。

**7.3.1** 在符合保密和单个公司信息隐私的前提下，金融管理机构应通过适当的声明对外公布提供紧急金融援助的总量信息，只要这些信息的披露不至于破坏金融稳定

### 说明和原由

紧急金融援助主要指在特殊情况下为问题银行或面临严峻的流动性压力的银行提供融资，一般不同于金融管理机构为满足银行的流动性需要通过再贷款和其他贴现贷款为银行正常提供的中短期融资。考虑到金融市场的稳定、保密要求以及道德危害等因素，金融管理机构应当对外公布涉及紧急信贷的总量信息，同时要对披露信息的时间和披露方式做出很好的判断。

这种披露能够提高政策效率和使用公共资金的责任心。适当地以文件方式

---

<sup>63</sup> [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov)。

对外披露紧急贷款可以使市场参与者相信金融管理机构既有能力、又有意愿来处理能够对整个金融体系稳定产生影响的紧急情况。报告的信息可以包括援助的数额、条件、后续发展、余额以及偿还的情况。进行事前和事后披露有助于提高金融管理机构的信誉，因为市场确信金融管理机构愿意并且能够在出现紧急情况时负责任地发挥应有作用。由于提供紧急金融援助的资金来自于公共资源，良政管理的操作原则也要求对外披露公共资金的使用情况。公开披露紧急金融援助还能够减少对特定机构进行庇护（或产生这种认识）的可能性。

## 实施

金融管理机构在绝大多数情况下并不对外披露有关紧急援助的总量信息。如果确实要对外披露，这类信息都通过年报对外公布，或者由金融管理机构直接通知媒体。在某些情况下，金融管理机构也向立法机构提供书面报告，说明提供紧急金融援助的情况，或在官方简报或出版物中进行公布。

### 中央银行（银行监管）

见透明度操作守则3.2.3（辅助文件2）中列举的由中央银行对外披露紧急金融援助信息的事例。

### 存款保险机构

美国联邦存款保险公司几乎没有为任何陷入困境的金融机构直接提供紧急金融援助，只是有时为一家健康机构收购陷入困境的机构的存款提供资金帮助。当公众得到通知陷入困境的机构已经关闭时，联邦存款保险公司就通过网页和新闻媒体宣布支付的紧急援助数额。如果联邦存款保险公司为陷入困境但仍然没有关闭的金融机构提供了紧急援助（这种情况极少），一般就会在支付援助款项时通知新闻媒体（包括援助的数额）。联邦存款保险公司也定期提供报告或通过网页公布被监督机构拖欠付款的情况以及有关的支付情况。其中有些报告也送交国会和相关机构。这些报告包括年度《倒闭银行成本分析》、《联邦存款保险公司年报》以及一本题为《处理危机》的书籍，讲述的内容是联邦存款保险公司和信托处理公司（RTC）在八、九十年代处理倒闭银行和储蓄贷款机构方面的经验。

### 实施考虑因素

金融管理机构可能愿意在就是否向金融机构提供紧急金融援助这个问题上

保持某种具有建设性的模糊性，特别是在正向某一家特定机构提供援助时。这种态势可以帮助化解道德危害问题，因为如果金融机构不能确定是否能够得到紧急援助，那么它们就会降低持有的风险。然而，过多地考虑系统稳定导致对信息不能及时、完整地进行披露其本身又会加剧市场的猜测并威胁市场的稳定。

## 7.4 金融管理机构应建立并保持公共信息服务

### 说明和原由

公众通过公众信息服务能够了解金融管理机构采取的政策和行动，从而使公司、金融机构以及市场了解从事业务活动的环境、政策、规章和程序。这是金融管理机构向公众宣传目标和政策的一种有效渠道。公众了解的信息越多，越有利于提高管理机构的责任心，也有利于市场更好地进行运作，促进公众对市场的发展做出更加平衡的反应，提高金融管理机构的决策水平。

建立公共信息系统能够改善及时、可靠信息和数据的发布，从而有助于公众增加对金融管理机构操作和政策的了解并对其予以支持。它还能够通过媒体为普遍公众提供信息（包括金融管理机构对涉及自身问题的看法），并作为一种有效机制来对涉及金融管理机构的新闻做出市场和制度反应。公共信息服务系统可以与新闻界、议会、非政府组织以及普通公众进行联系，通过各种不同的方式，包括互联网、书面和广播新闻稿以及由金融管理机构的高级官员发表演讲等为主要服务对象发布信息。这一系统还可以通过组织普通公众参观金融管理机构、组织金融管理机构的工作人员访问公众机构（包括学校和社区聚会）以及针对金融管理机构的问题为专业人士（或不定期地为多方人士）组织讨论会，从而能够发挥普及教育的作用。

### 实施

从调查的结果来看，绝大部分金融管理机构都设有分层次的公共信息服务系统。这些服务系统主要用来对外发布政策决定、宣布有关事项、解释目标的完成方式、领导讲话以及数据。大部分金融管理机构也用这一系统来公布研究结果。大部分机构都设有网页并经常与媒体代表保持联系。<sup>64</sup>通过网页能够为公

---

<sup>64</sup> 关于保险监督机构，请见：[www.iaisweb.org/1/about/014/html](http://www.iaisweb.org/1/about/014/html)。关于证券监督机构，请见：[www.iosco.org/members\\_ordin.html](http://www.iosco.org/members_ordin.html)。关于负责提供存款保险的公司、中央银行或其他机构，请见[www.fdic.gov/news/publications/public/international/intguide.pdf](http://www.fdic.gov/news/publications/public/international/intguide.pdf)。中央银行一般都负责对支付体系进行监督，在很多情况下还负责对银行实施监管。关于中央银行，请见：[www.bis.org/cbanks.htm](http://www.bis.org/cbanks.htm)和[www.gksoft.com/govt/en/currency.html](http://www.gksoft.com/govt/en/currency.html)。附录四列出了综合金融监督机构和存款保险机构的网址。

众提供各种不同的信息。例如，它们可以用来发布制约金融管理机构的法规、金融管理机构发布的规定、各种决定、财务信息、组织框架以及各种出版物。此外，还可以登载季度简报、新闻稿、研究文章以及其他公共信息材料。

### 中央银行（银行监管）

以色列银行设有“信息与公共关系处”，也负责对银行机构的监管。

在黎巴嫩银行，国外研究局通过各种手册对外公布适用于银行和金融机构的管理规定信息（如涉及成立一家黎巴嫩商业银行或一家金融机构及其业务的管理规定）；金融市场局每年发行两次《金融市场手册》。这家银行的各部门都对建立该行的网页做出了贡献，并通过电子邮件回答客户的质询。<sup>65</sup>

考虑到有许多外国金融机构在荷兰营业以及荷兰的最大银行具有的国际业务性质，荷兰银行定期用英语和荷兰语对外发布所有的审慎管理规定、年报和季度简报。

### 综合金融监管机构

南非金融服务管理局对外发表立法草案、战略计划以及有关养老金计划和综合性金融公司的监管信息。

### 存款保险机构

意大利联行存款保险基金正在建立一条免费电话线，以便向公众提供信息。

### 金融重组机构

泰国金融部门重组管理局<sup>66</sup>对外提供有关该机构操作框架和工作人员研究项目的信息。

### 证券监督机构

澳大利亚证券投资委员会的网页上登载有所有法规文件以及公司信息。<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> 见[www.bdl.gov.lb](http://www.bdl.gov.lb)。和[www.bdliban.com](http://www.bdliban.com)。

<sup>66</sup> 见[www.fra.or.th](http://www.fra.or.th)。

<sup>67</sup> 见[www.asic.gov.au](http://www.asic.gov.au)。

它还提供了可以查询其他监督机构、行业组织和政府部门的有益连接。该委员会还发布工作人员的研究结果、人事信息以及招聘机会。

土耳其资本市场委员会通过公共信息办公室对外宣布有关政策，说明政策框架、目标以及实施工具并提供人事信息和招聘机会。它还提供具体的教育信息和用以保护消费者/客户的信息。

美国证券交易委员会设有几个办公室为公众提供信息服务。出版局、公共参考资料室、图书馆、网页<sup>68</sup>、投资者教育援助办公室以及公共事务办公室在为公众提供信息方面都发挥着重要作用。

## 实施考虑因素

公众对信息的需求正在迅速增长，他们也希望这种需求能够迅速得到满足。因此，应当建立一个具体的公共事务办公室，设有指定官员通过免费电话、传真和电子邮件与公众进行联系。这个办公室的联系人姓名和电话应当明确对外公布。网页上登载的信息应当及时更新，网页设计应当有利于公众进行查询。如果一家金融管理机构负责对多个金融部门实施监管，应当考虑为每一个部门单独设立网页或明确制定分部门网页。如果外资金融机构在国内很活跃或预计有大量来自国外的查询，还应当考虑用外文发布有关信息。应当设有阅览室，供大家阅读一般性的研究材料。此外，还可以对外提供用于教育目的的信息。

### 7.4.1 金融管理机构应有出版计划，包括至少每年发表一次、关于其主要业务活动的定期公开报告

#### 说明和原由

出版计划包括向广大公众报告和解释金融管理机构的运作和政策及其对当前经济和金融问题的看法的报告、研究文章、宣传手册以及各种文件的准备和发布。年度报告可以对金融管理机构的运作进行说明，并报告它的财务状况。年报还可以提供涉及内部组织，包括管理层活动的详细情况。

金融管理机构的出版计划能够使更多的人了解它对自己的活动和工作人员发表的文件、评论、意见以及进行的研究工作。广大公众应当能够了解这些机

---

<sup>68</sup> 见[www.sec.gov](http://www.sec.gov)。



构从事的分析和研究工作。出版计划发挥着有关金融政策和问题信息交换和搜集中心的作用。对金融管理机构的操作发表非技术性的报告有助于增加公众对金融管理机构政策和操作的理解与支持。年度报告是一份重要的、能够提高金融管理机构责任心的文件。它能够促进普通公众对金融管理机构的运作进行跟踪评估，并且使金融管理机构能够在一段时间内以整体经济状况为背景报告自己的运作情况，同时也向公众提供了有助于他们对未来金融政策进行判断的信息和评估意见。

就出版物的准备和发布情况制定明确的计划使得公众能够清楚了解信息的来源，从而有利于他们更好地掌握信息。随时能够获得有关金融管理机构活动的信息可以促进公众对管理机构的政策和规章的了解，并有利于提高金融管理机构政策和操作的责任心。

## 实施

从调查的结果来看，几乎所有金融管理机构都制定了出版计划。绝大部分金融管理机构根据法律有义务定期发布报告，其中几乎都是通过发布年度报告的方式进行。年报一般在财年报告期限结束后三个月的时间内发表。许多对银行和支付体系负有监督责任的中央银行都在年报中设单独章节对这两个领域进行说明。大部分金融管理机构还发表官方简报或评论。几乎所有的管理机构都对外发布非技术性的报告，说明它们的作用和职能。许多机构对所提供的信息不收费或只是象征性地收费。

## 银行监管机构

哥伦比亚银行监管局<sup>69</sup>通过网页对外按月公布有关金融部门的详细信息，包括全部所辖机构的资产负债表以及整个金融系统的总量数据。这家机构还对外发布其他一些报告，内容包括有关金融系统的统计和定性分析信息以及涉及金融管理机构采取的措施的信息。

## 存款保险机构

---

<sup>69</sup> 见[www.superbancario.gov.co](http://www.superbancario.gov.co)。

波兰银行担保基金发布提交议会的年度报告。这份报告提供的信息包括为银行提供的资金援助、银行财务状况数据、该机构的财务报表及其组织结构图。另外，还经常就基金的主要责任、采取的措施和取得的成绩发布报告。

## 证券监督机构

加拿大安大略省证券委员会对外提供说明其责任和职能的非技术性报告，并发表季度刊物《展望》。该委员会出版的简报含有正在处理的事项，实施建议规则、决定、命令和规定的通知、停止交易的命令、内部报告、立法、公共申诉、初始公开发售、新债发行、注册登记以及惩罚决定等信息。

## 实施考虑因素

出版计划可以包含一份涉及出版物种类和发行频率的书面指导原则。计划可以说明出版物的范围，至少包括年报和统计附件，但在很多情况下也包括季度简报、针对具体事件发表的特殊报告、新闻稿件、公开声明、书籍、文章以及手册。计划也可以说明提供这些信息材料的方式以及金融管理机构的定价政策。另外，还应当让公众了解新材料的发布情况，并且可以不定期地通过在发行量很大的报纸上做广告的方式来宣传所提供的公共信息服务、提供网页查询信息、突出部分出版材料以及列出新的发行材料。

### 7.4.2 金融管理机构的高级官员应当随时准备向公众解释该机构的目标和表现并倾向于向公众提供讲话的文稿

#### 说明和原由

由金融管理机构负责政策和操作的高级官员公开对各种层次的听众就金融管理机构的作用、职能、目标以及政策和操作的表现情况进行解释和说明能够使公众更好地了解有关情况，从而能够做出更加合理的金融决策。在此基础上，他们能够对金融管理机构的政策予以支持，从而提高了金融管理机构的信誉。市场参与者也能通过官方说明证实他们自己的判断并发现金融管理机构的政策缺陷和可能出现的不一致。由金融管理机构的官员公开进行说明也有助于提示市场应当采取的中长期观点，因此能够消除决策过程中的某些不确定性。定期就涉及金融管理机构目标的政策和操作实施问题进行公开讨论有助于提高金融管理机构操作的透明度和责任心。发表这种解释和说明能够使向广大公众提供的信息保持一致，并且能够扩大听众基础。

## 实施

在几乎所有的金融管理机构中，高级官员一般都会通过接受采访或公开演讲的方式对外解释该机构的目标和表现。几乎所有的金融管理机构都接受媒体采访，绝大部分金融管理机构的官员也在公开会议上发表演讲。许多机构还在网页上登载讲话内容和类似的信息。大部分金融管理机构还派官员到立法机构接受质询（见8.1）。大部分金融管理机构对外发表在立法机构进行的说明。几乎所有的金融管理机构都赞成对外公布声明的文稿。

### 中央银行和银行监管机构

危地马拉银行监管局<sup>70</sup>总裁除了就目前银行部门的发展状况向国会进行报告之外，还出席各种涉及当前金融和银行问题的公共会议并经常接受采访。

以色列银行负责银行监管的官员每年在各银行公布年报之后就银行部门的发展状况和有关政策问题对银行家、经济学家和学术界人士发表自己的意见。他还定期受邀请到议会就当前银行系统的问题接受质询。

### 存款保险机构

美国联邦存款保险公司主席每年都要进行多次公开演讲和宣布有关事项，一年也有几次机会到国会作证。这些演讲内容的文稿都通过新闻媒体和网页对外公布。联邦存款保险公司的其他高级官员也进行类似的讲演，文稿也对外披露。

### 金融重组机构

泰国金融部门重组管理局的代表每月要和金融市场的参与者见三、四次面，向他们解释采取的政策和措施。

### 保险监督机构

---

<sup>70</sup> 见[www.sib.gov.gt](http://www.sib.gov.gt)。

德国联邦保险监管办公室<sup>71</sup>的总裁平均每周要在公共场合出现一次，接受采访、参加各种会议、发表讲话或发表文章。

## 证券监管机构

加拿大安大略省证券委员会每年举行一次会议就涉及该委员会管理职责的最近发展对外进行报告。出席会议的人员包括律师、银行家、会计人员以及其他市场参与者。最近以来，安大略省证券委员会与其他省的证券委员会以及美洲证券管理委员会协会一起联合发起了“投资者教育周”活动，目的是提高公众对资本市场、监管机构的作用以及投资者可以利用的信息资源的了解。

在葡萄牙，股票交易委员会<sup>72</sup>在需要对外披露政策动议时（如开始实施欧元时），就召开新闻发布会。讲稿内容也向新闻媒体提供。

## 实施考虑因素

在发布年报或出现重大事件（如对金融机构进行干预）时，金融管理机构的官员都可以在这种场合出现进行解释和说明。在市场出现压力或发生影响重要金融机构的变化时，对外发表声明的次数和时间需要仔细斟酌。即使在敏感阶段进行公开披露可能也是一种适当的做法，因为流言和不利的事实所具有的破坏作用可能一样大。在这种情况下，由负责公众事务的官员和对业务比较了解的官员出面进行解释和说明可能会有帮助。

## 7.5 公众应当随时能够获得金融管理机构颁布的管理条例和其他任何普遍适用的指令和指导原则

### 说明和原由

管理条例有时称为辅助立法或次级立法，通常指根据立法建立的一家执行机构（金融管理机构）所发布的具有法律地位的规则或命令。公众应当能够容易、迅速地获得这些管理条例。

（公众）容易获得管理条例能够同时改善发行机构和受条例影响的金融机构的透明度并对它们施加责任心。了解这些规则和条例有助于做出更加理性的

---

<sup>71</sup> 见[www.bav-bund.de](http://www.bav-bund.de)。

<sup>72</sup> 见[www.cmvm.pt](http://www.cmvm.pt)。

市场决策。市场参与者也需要了解他们应当根据哪种规则进行业务操作。向公众提供管理条例、一般性的指令和指导原则能够为新的市场参与者提供一个公平的竞争环境。专栏3-2总结了透明管理条例的特征。

## 实施

几乎所有的金融管理机构都公开披露管理条例、指导原则以及诸如说明、指导和豁免等普遍适用的规定的文本。几乎所有机构都通过政府出版物和/或官方简报进行披露。大部分机构还通过网页登载条例的文本并列处文本的出处，或在年报和官方简报中报告这些信息。绝大部分的管理条例都免费提供或只是象征性地收费。

### 专栏3-2 透明管理条例的特征

- 管理条例应当具有明确的政策目标，应当清晰易懂并且具有坚实的法律基础。
- 发布新的管理条例通常需要与公众进行磋商（见“货币与金融政策透明度操作守则”2.5和6.4）。
- 实施管理条例的程序应不具歧视性。
- 应当将不同管理当局之间的责任重叠降低到最低程度，如果存在这种重叠，应当予以明确并对外公布（见“货币与金融政策透明度操作守则”5.2）。
- 应当定期在公开发表的报告中对管理条例及其影响和效果进行评估。
- 应当公布管理条例文本的来源；在可行的情况下，应当登载在金融管理机构的网页上并适当进行更新。

## 中央银行和银行监管机构

哥伦比亚银行监管局发布并定期更新收有全部银行法规的简报。

美国联邦储备委员会通过其出版服务科对外免费提供管理条例的文本。联储还出版一种题为“联邦储备监管服务”的刊物，内容包括所有的条例、法规和工作人员发表的意见，供有关各方订阅。这本刊物有四种版本，因此也针对货币政策和准备金要求、证券信贷和交易、客户和社区服务事务以及支付体系等问题单独出版手册。刊物每个月更新一次，采用活页装订。也提供光盘供大家订阅。

西非货币联盟银行委员会<sup>73</sup>主要针对银行的高级管理人员发布一种指导原则，随时向他们提供管理西非经济与货币联盟内银行业务活动的主要规定和条例。

### 实施考虑因素

负责提供管理条例、适用的指令和指导原则的单位或个人应当对外公布，并且要经常和金融管理机构的出版物和网页上予以确认。提供管理条例的及时性和可靠性是主要的考虑因素。因此，管理机构的网页应当定期进行更新。金融管理机构还可以定期发表文章解释有关规定和条例。还可以考虑对外提供以非技术性语言撰写的条例概要。

7.6 如果存在存款保险机制、投保人担保机制以及任何其他形式的客户资产保护机制，那么应当对外披露有关这种保护机制的性质和形式、操作程序、融资来源以及表现的信息。

### 说明和原由

公众对这些保护机制的广泛了解和信心有助于鼓励他们参与金融市场。公众需要了解存在保护机制的种类、保护的范围、融资来源以及采用的程序。当金融机构出现倒闭，保护机制正式启动或保护机制发生变化时，公众还需要更加具体的信息，包括如何进行理赔、要提交哪些材料、赔款数额如何确定以及何时开始支付赔款。金融管理机构的财务状况及其偿付能力也需要对外公布。在对某种担保机制进行实施后，还应当对外公布操作的财务结果。

### 实施

---

<sup>73</sup> 见[www.bceao.int](http://www.bceao.int)。

绝大部分国家都建立了存款保险、保单保险和/或资产保险机制。有些国家还为对保险公司的索赔建立了保护制度，如奥地利、埃及、爱沙尼亚和挪威。绝大多数管理机构都对外公布有关这种机制安排的性质和形式、操作程序、融资状况以及实际表现的信息。大部分管理机构通过年报、简报、其他官方出版物、网页以及新闻媒体对外披露这种信息。

### 中央银行和存款保险机构

在加拿大，吸收存款的机构必须在每家分行放置该机构是否参加加拿大存款保险公司<sup>74</sup>保险安排的标识牌。所有分支机构都必须提供说明保险机制的手册。每家分行还必须提供手册说明哪些金融产品有担保，哪些产品没有担保。

多米尼加共和国中央银行<sup>75</sup>要求（金融机构）在存单的背面或储蓄手册上提供有关存款保险的信息。

在欧盟，有关存款保险的指导规定以及其他指令和监督工具都在欧盟的网页上<sup>76</sup>进行登载，也在欧盟的《官方刊物》上发表。

在葡萄牙，存款担保基金使用的会计科目能够明确记录该基金完成的所有交易。存款担保基金分别在年报和新闻简报中对外公布年度账目。年报要经财政部长批准并提交审计署。年报的发布范围很广，属于免费提供。参加存款担保基金的信贷机构的目录表在新闻简报中公布。

美国联邦存款保险公司还在网页上<sup>77</sup>发布“金融机构函件”，为金融机构提供有关新规定、政策、特别注意事项以及其他对于负责经营银行或储蓄机构的人士来说感兴趣的信息。还为全国参加保险的金融机构的职员举办培训班，也设有免费热线电话对外提供质询。投保人可以通过电子邮件或平信了解有关存款保险的具体信息或一般信息。联邦存款保险公司还组织新闻展示会并在行业协会的会场开设资料间来宣传有关信息。参见存款保险的金融机构要求展示一种标记，表明它们是联邦存款保险公司的会员。

---

<sup>74</sup> 见[www.cdic.ca](http://www.cdic.ca)。

<sup>75</sup> 见[www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)。

<sup>76</sup> 见[www.eurunion.org](http://www.eurunion.org)。

<sup>77</sup> 见[www.fdic.gov/news/index.html](http://www.fdic.gov/news/index.html)

## 证券监管机构

在意大利，国家股票交易委员会<sup>78</sup>通过年报提供有关资产保护的性质和形式以及融资来源的信息。金融中介机构必须在签订任何业务合同之前向客户说明这种保护机制。

在葡萄牙，保护投资者的机制安排在法规中有规定。《投资者补偿机制》和《里斯本及波尔图股票交易所投资者担保基金》公开对外披露担保的性质、融资来源以及实际表现等信息。股票交易所设有投资者信息服务中心以及专门用于调解投资人与经纪人之间发生的投资纠纷的机构。已经建立起一种简便的系统用来支付对投资者的赔偿。

## 实施考虑因素

对外公布的有关存款保险、保单和资产保护机制及其融资操作和条件的信息应当明确、可靠和及时。针对不同担保机制发布的信息应当具有可比性，便于用户进行查询。一般来说，对这些机制安排及其实际表现进行年度公布就足够了。在这些担保机制被启用期间，可能需要更加频繁地发布有关信息。

### 7.7 如果金融管理机构负责监督客户保护机制安排（如争议解决程序），应当公布有关这种机制安排的信息

#### 说明和原由

建立公平有效的机制处理客户争议能够促进人们的市场参与行为，因此能够提高他们的业务能力。充分披露信息并提高透明度能够大幅度改善争议的解决效果，特别是当有关各方认识到有独立的机构负责监督这种机制时。涉及具体案例解决方式的信息能够鼓励客户并促进提供金融服务的机构公平地对待它们的客户。

#### 实施

大部分中央银行和金融管理机构并不负责对客户提供保护。确实具有这种责任的金融管理机构绝大部分都对外公布有关的安排。其中大部分通过官方政

---

<sup>78</sup> 见[www.consob.it](http://www.consob.it)。



府出版物进行公布，也有一些机构直接通过媒体/或年报进行公布。许多机构还通过网页对外公布，而有些机构，如埃及中央银行和斯洛伐克国民银行<sup>79</sup>，通过任务声明或说明文件进行公布。

### 中央银行和银行监管机构

印度储备银行设有“银行业务仲裁办公室”，促进解决银行与客户之间的争端。储备银行还建立了区域申诉中心，中心处理争议的有关活动通过在主要报纸上刊登广告进行公布。

巴拉圭银行监管局虽然没有建立正式的仲裁程序，也接受并处理所有的客户质询和投诉。中央银行在与银行监管局进行磋商的基础上，致力于提高涉及客户权益的信息的透明度。中央银行要求（金融机构）为客户提供涉及有效利率、收费项目以及其他相关事务的信息。

葡萄牙银行<sup>80</sup>在接到特殊要求的情况下，也对所辖金融机构或它们的客户提交的申诉进行分析，并寻求庭外解决方案。

### 综合金融监管机构

芬兰金融监管局<sup>81</sup>负责某些保护客户的机制安排。它为单个客户提供质询并发布有关最佳操作的声明。还负责监督金融机构是否为客户提供了准确的信息、施加合理的条件并提供有组织的质询活动。它还制定了有关处理贷款申请和如何处理贷款拖欠的规定。

### 存款保险机构

（法律）要求美国联邦存款保险公司对客户针对被保险机构从事不公平或欺诈操作而提出的投诉进行跟踪、调查并做出回复。联邦存款保险公司已经建立“客户事务计划”来进行具体实施。该公司还发行题为“联邦存款保险公司客户新闻”的简报并设有仲裁办公室。公司网页<sup>82</sup>上登载了如何享受这些服务的方法。

---

<sup>79</sup> 见[www.nbs.sk](http://www.nbs.sk)。

<sup>80</sup> 见[www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt)。

<sup>81</sup> 见[www.rata.bof.fi](http://www.rata.bof.fi)。

<sup>82</sup> 见[www.fdic.gov](http://www.fdic.gov)。

## 保险监督机构

爱沙尼亚保险监督局在保护客户事务方面与客户保护办公室签订有合作协议。

德国联邦保险监督局根据《保险监督法》有权接受保险公司客户提出的投诉。保险监督局必须以书面形式通知客户投诉的处理方式，虽然客户并不能要求保险监督局做出裁决，也不能要求保险监督局解释这样处理投诉的理由。有关这种制度的统计和一般信息通过保险监督局的简报和新闻媒体对外公布。

## 证券监督机构

澳大利亚证券投资委员会<sup>83</sup>设有“金融投诉中心”，通过电话提供信息服务。

## 实施考虑因素

对保护客户利益负有责任的金融管理机构应当专门设立客户事务办公室和网页（或者在普通网页中划出专门内容）用于接受客户投诉。金融管理机构可以在客户与金融机构签署的文件上公布处理客户投诉服务中心的电子邮箱、电话、传真以及实际联络人。金融管理机构可以要求提供金融服务的机构对客户广泛宣传这种投诉机制。还可以在定期发表的报告中专门划出部分章节讨论客户投诉及其处理问题。为了提高公众对这种机制安排的了解程度，金融管理机构可以在自己和外部机构的出版物上定期发表有关客户保护措施的文章。

---

<sup>83</sup> [www.asic.gov.au](http://www.asic.gov.au)。

## 八、金融管理机构的责任心和诚信保证

### 8.1 金融管理机构的官员应当向指定的公众当局报告金融政策的实施情况、解释机构的政策目标、说明实现政策目标的情况并在适当情况下就金融体系的现状交换看法

#### 说明和原由

金融管理机构的官员向指定的公共当局（一般指经过选举产生的政府机构，如议会或议会委员会）报告有关情况能够提高金融管理机构的责任心，特别是当这些金融机构被赋予高度的自主权时。这些官员也能利用这种机会阐述金融管理机构的政策目标，因此有助于指导市场行为。

#### 实施

绝大多数金融管理机构根据法律必须委派官员向指定的公共当局报告有关情况。然而，从调查的结果来看，对于那些没有这种法律要求的金融管理机构来说，他们的官员也可以随时回答公共当局的质询和提问。接受调查的金融管理机构中，绝大多数每年至少一次定期委派官员回答指定公共当局的质询。

#### 中央银行（金融政策）

虽然法律并不要求美国联邦储备委员会的官员就金融政策问题进行作证，但实际上美联储主席、联储理事会其他成员、地区银行官员和其他高级官员经常在国会就金融问题进行作证。1999年，联储主席就与具体金融政策有关的问题在国会作证五次，联储其他官员就金融问题作证12次。

#### 保险监督机构

墨西哥国家保险委员会的内部规定（在联邦政府官方简报中发布）要求总裁每季度向一个由财政部长、墨西哥银行行长以及其他金融管理机构负责人组成的政府委员会进行报告。

#### 实施考虑因素

金融管理机构的官员每年至少应当向指定的公共当局报告一次，如果出现能够影响金融政策实施的重大新进展，还应当更多次地报告。报告的重点应当放在有关金融发展和政策的重大问题上，而不是报告日常的金融政策和监管的实施情况。为了便于市场了解，应当提前具体制定固定的报告日期（如一年中的某一个月），而不是等公共当局在感到有必要时随叫随到。如果金融机构只是一家大部委的一个组成部分（如财政部），那么就应当明确报告的人选（是部委领导人还是金融机构的主要官员）。

## 8.2 在适用的情况下，金融机构应根据事先宣布的日期公布关于其运作情况的经审计的财务报表

### 说明和原由

金融机构的财务报表包括经审计的资产负债表、收入报表以及交易记录（包括与市场参与者的交易记录）。事先宣布日期要求（金融机构）提前通知公众这些财务报表的具体发布日期。

金融机构定期披露关于其业务运作的经审计的财务报表能够在事前事后提高这些机构在运作依据和效果方面的责任心。如果金融机构的营运经费来自对所辖行业的收费，对外披露这些财务报表也能提高这些机构的责任心。事先宣布披露日期将会确保披露的日期固定并且可以预测，不是根据金融机构的方便和喜好决定披露时间。

### 实施

从调查的结果来看，绝大部分金融机构公开披露经审计的财务报表，其中几乎所有的机构都是每年披露一次。大部分都是在财政年度结束后的三个月之内通过年报进行公布。此外，有些金融机构也通过网页或提交给立法机构或其他公共机构的报告进行公布。一些机构采用综合方式对外披露经审计的财务报表。例如，丹麦的存款担保基金通过年报、新闻媒体、网页以及在总部提供报表文本对外披露经审计的财务报表。

#### 8.2.1 财务报表应由独立审计师进行审计。会计政策信息和报表的任何限制条件都应当作为财务报表的组成部分对外披露

### 说明和原由

独立审计师指的是来自私人会计事务所或由政府指定的审计师。应当使用高质量的、经过国际认可的会计标准来编制对外披露的财务报表。财务报表还应当说明采用的是何种会计标准。财务报表的限制条件包括任何有疑问的交易、遗漏信息或会计错误。<sup>84</sup>

公众能够了解有关独立审计师的信息并且对外披露财务报表的会计政策和限制条件可以帮助公众确认金融管理机构的运作质量，打击违规和隐藏信息行为，因此能够提高金融管理机构的信誉和责任心。

## 实施

从调查的结果来看，大部分金融管理机构的财务报表都由独立的审计师进行审计。审计师要么来自政府部委，要么来自官方机构，还有一些来自私人部门的会计公司。有些金融管理机构将会计政策信息和财务报表的任何限制条件作为报表的一个内在组成部分对外披露。对许多金融管理机构来说，编制财务报表的会计政策都是由政府部委或官方机构进行制定，也有超过四分之一的金融管理机构使用的会计政策由独立的质询机构（如审计师或会计师协会）制定。许多金融管理机构的会计政策都遵循国际会计标准委员会制定的国际会计标准或在此基础上进行修改。

## 存款保险机构

黎巴嫩国家存款担保协会的财务报表由协会每年举行一次的股东大会指定的独立私人会计公司进行审计。采用的会计原则遵循《国际会计标准》和《黎巴嫩会计准则》。协会通过年报每年对外公布一次财务报表，公布的时间为财政年度结束后的六个月之内。

## 实施考虑因素

为了保证审计过程进行地公平合理，设定审计师的聘用期限可能非常重要。

### 8.2.2 应公布为确保运作真实可靠而制定的内部管理程序，包括内部审计安排

---

<sup>84</sup> 见《辅助文件》第二部分专栏2-4中对会计和审计安排基本要素的描述。

## 说明和原由

内部管理程序指的是机构内为控制业务活动而建立的一种机制以及决定机构目标如何制定、决策如何做出和责任如何维持的组织结构关系（不同部门和单位与管理层及董事会之间的关系）。<sup>85</sup>运作的真实可靠包括遵守内部操作程序、与机构目标保持一致并遵守适用的法规。内部审计指的是对内进行的评估活动，包括检查、评估、监督会计和内部控制系统的充足性和效果以及遵守内部管理程序的情况。<sup>86: 87</sup>

对外披露金融管理机构的内部管理程序为保证信息（如涉及操作结果和政策措施的信息）的一致性、可靠性和完整性提供了基础。披露这种信息可以作为一种机制确保金融管理机构的运作质量符合其内部管理程序并提高机构的整体信誉。这样，政治当局、市场参与者和普通公众就能对金融机构谨慎地履行职能保持信心，特别是当金融机构管理公共资金时。对外披露金融管理机构的内部管理程序也能增加这些机构的责任心。

## 实施

有些金融机构要么没有明确的内部管理程序，要么不对外公布。设有这些内部管理和控制指导原则的金融机构，如果对外公布，一般都是通过官方简报、登记手册、其他政府出版物、机构网页以及新闻媒体对外披露。有些金融机构设有“总检查官”或同等的办公室，主要职责就是监督内部管理程序的实施。这些官员的职责一般都通过年报对外披露。一些检查官或内部控制办公室还定期发布报告，公布进行的活动和发现的情况。这样的金融机构有澳大利亚证券投资委员会和意大利证券委员会。有几家对外公布内部管理程序的金融机构还定期在有关内部管理和控制程序的遵守情况以及采取的纠正措施的年报中就内部审计结果发布报告。有几家金融机构的高级官员还在官方声明和公开演讲中提到内部审计、内部控制和内部管理程序在维持业务运作的真实可靠性方面发挥的作用。

## 中央银行和银行监管机构

---

<sup>85</sup> 见美国公共注册会计师协会（[www.aicpa.org](http://www.aicpa.org)）1998年发布的《内部控制框架》以及巴塞尔银行监管委员会1998年制定的《银行机构内部控制系统框架》。

<sup>86</sup> 见国际会计师协会1997年制定的《国际审计标准法则和国际审计操作说明》以及内部审计师协会1998年发表的《内部审计标准操作说明》（[www.ifac.org](http://www.ifac.org)）。

<sup>87</sup> 见《辅助文件》第二部分4.2.2专栏2-5中对内部管理程序和审计安排主要因素的概括。

德国联邦银行监管局的审计和内部控制系统与其他联邦政府机构一样。由作为部级单位的联邦审计署独立地进行专业审计。

以色列银行负责银行监管职能的部门既要接受国家监督局的审计，也受中央银行内部审计机制的制约。

### 存款保险机构

对美国联邦存款保险公司来说，1990年颁布的《首席财务官法》为该公司的内部管理程序规定了核心原则。根据这部法律，联邦存款保险公司应当向国会和政府提交有关内部管理程序的年度报告。公众也可以从该公司的公众信息办公室获得这种年报。

### 保险监督机构

斯洛文尼亚保险监督局的内部管理程序是通过特殊立法加以确定的，并且在官方刊物上对外公布。内部管理程序由保险监督局根据财政部和政府发布的法规而制定的特殊条例中予以规定。

### 证券监督机构

阿根廷证券交易委员会的内部管理程序和各部门的操作职责由对外公布并经过部长理事会批准的行政命令予以规定。

澳大利亚证券投资委员会对外公布内部管理程序，并就遵守内部控制程序的情况定期向立法机构提交书面报告。

加拿大安大略省证券委员会在刊发的简报中公布与管理与利益冲突有关的管理细则。

美国证券交易委员会的内部管理程序公布在联邦法规和执行命令上。该委员会还设有总检查官办公室，负责对机构的内部操作进行监督。

### 实施考虑因素

金融管理机构定期发布的报告可以指出在什么地方可以得到有关内部管理的文件。金融管理机构还可以定期发表与其职能以及管理、内部控制和操作品行等问题有关的文章。

### 8.3 在适用的情况下，应每年公布金融管理机构业务支出和收入的信息

#### 说明和原由

只要金融管理机构作为单独实体（不是中央银行或政府机构的一个组成部分）、具有独立的收入来源，那么就应当对外公布与其操作有关的收入和支出的构成信息。这些信息可以单独对外公布，或者通过定期发布内容包括经审计的财务报表（包括资产负债表、收入报表和帐户说明）在内的财务操作报告对外公布。收入报表应当罗列收入和支出并公布包括工资、办公大楼和办公设施以及帐户说明等内容在内的主要收入和支出的数额。<sup>88</sup>

定期对外披露有关金融管理机构营运支出和服务的信息对实现财务透明、良政管理以及提高责任心都有重要的作用。公布这种财务信息可以使公众将其与以前的业绩和相似金融管理机构的情况进行对比（包括对人力和财务资源的适当分配进行评估），从而有利于提高金融管理机构业务操作的责任心。详细公布营运支出和收入信息还有助于提高市场和公众对金融管理机构进行规范运作的信心以及有效履行职责的能力。详细披露营运支出和收入信息也有助于消除公众对金融管理机构在资金使用和收入来源方面进行透明操作持有的疑虑。

#### 实施

绝大多数金融管理机构每年通过年报公布一次营运支出信息，有些金融管理机构每年公布两次。有些情况下，这种信息也通过官方政府出版物、简报、登记手册、网页或新闻媒体对外公布。有时还要求金融管理机构向立法机构提交书面报告（如澳大利亚审慎监管局、巴西信贷担保基金、智利保险与证券监督局、格鲁吉亚国民银行以及泰国金融部门重组管理局）。

#### 无独立地位或作为内设部门的金融管理机构

---

<sup>88</sup> 见国际会计师协会（[www.ifac.org](http://www.ifac.org)）和国际会计准则委员会（[www.iasc.org.uk](http://www.iasc.org.uk)）。



如果金融管理机构实际上只是政府部委（如财政部）或中央银行的内设部门或下属单位，绝大多数情况下，金融管理机构的营运支出和收入报表都包括在政府部委或中央银行的预算报告中。有些中央银行针对特定的金融部门管理职能（如银行监管或支付系统监督）对支出（以及相应的收入来源）进行细分，其中包括澳大利亚储备银行、英格兰银行和新西兰储备银行。

泰国资产管理公司将营运支出和收入的账户信息提交财政部，然后由财政部对外公布这些信息。

美国货币监理署虽然隶属美国财政部，但单独公布其营运支出和收入信息。

### 具有独立地位的金融管理机构

享有独立地位的金融管理机构的收入和支出报表通常都在该机构的简报和年报中随业务活动报告一起对外公布。

加拿大金融机构监管局的监管支出绝大部分来自于金融机构，因此除了对外公布含有营运支出和收入信息的财务报表之外，还定期向主要金融机构集团公布收入和支出情况。

美国联邦存款保险公司每季度对外发表“行政管理报告和未经审计的财务结果”。内容包括未经审计的资产负债表和收入报表信息以及特定的支出信息。最近的报告也许可以从该公司的网页上直接看到，以前的报告要么可以从公司的网页上提取，要么可以从该公司的公共信息办公室索取。<sup>89</sup>有些报告还要提交国会并以邮递的方式发送给有关利益机构。

美国证券交易委员会每年在编制要求国会进行批准的预算时对外公布收入和支出的详细信息。

### 实施考虑因素

收入报表应当披露主要收入和支出，包括工资、办公大楼和设施支出以及帐户说明。<sup>90</sup>为了公布报表和任何帐户说明，除了在金融管理机构的网页上或年报中公布这些信息之外，还可以在报纸上做广告。金融管理机构的管理层可以

---

<sup>89</sup> 见[www.fdic.gov/about/strategic/corporate](http://www.fdic.gov/about/strategic/corporate)。

<sup>90</sup> 见国际会计师协会（[www.ifac.org](http://www.ifac.org)）和国际会计标准委员会（[www.iasc.org.uk](http://www.iasc.org.uk)）。

在年报的新闻发布会上对外披露收入和支出的详细信息。收入报表的编制结构应当便于公众将其与其他政府机构的支出水平进行合理对比。

#### 8.4 应公布金融管理机构官员及工作人员从事个人金融事务的标准和防止利益冲突（包括任何一般性的受托义务）的规定

##### 说明和原由

应对外公布针对金融管理机构的官员和工作人员从事个人金融事务和报告金融及业务利益而制定的指导原则、有关规定和条例。利用一般性的受托义务指的是金融管理机构的官员和工作人员利用代表公众所采取的行动或以自己受益的方式处理公众“信托”事务。金融管理机构官员和工作人员从事个人金融事务的标准通常包括何谓利益冲突、如何对可能产生的利益冲突实施监督等内容，并具体规定了针对违反规定和标准的情况应当采取的处罚措施。<sup>91</sup>

金融管理机构的官员和部分工作人员能够得到可以用来获取个人金融利益的优先或保密信息。通过对外公布他们从事个人金融事务的标准，普通公众就能了解金融管理机构官员和工作人员的个人金融行为要受到有关规定的制约。对外披露这些标准意味着金融管理机构已经为其官员和工作人员从事个人金融事务明确制定要求他们遵守的标准并确定了其行为的职业道德含义。披露这些标准有助于提高金融管理机构的信誉，因为它使得公众能够了解官员和工作人员在从事个人金融事务时必须遵守的标准。公众对这些标准和规定的了解也能提高金融管理机构的责任心。如果公众对金融管理机构官员和工作人员的金融诚信性和避免利益冲突的意愿缺乏信任，那么这些管理机构履行职能的权威和能力就会受到严重影响。它将影响金融管理机构与所辖金融机构之间的联系效果，普通公众也不会相信其操作的公正性。建立金融管理机构的法规或由金融管理机构制定的细则可以包含关于如何避免利益冲突的具体规定，包括（官员和工作人员要）定期报告他们与所辖或有联系的机构之间的任何关系（包括个人投资关系）。这些规定使得这些官员和工作人员有义务回避针对他们在其中有投资或其他利益的机构所采取的决策和业务行动。

##### 实施

---

<sup>91</sup> 见《辅助文件》第二部分4.4中专栏2-6概括的由联合国颁布的《公务员行为国际准则》。

在很多情况下，针对政府部门工作人员从事个人金融事务而制定的规定也同样适用于金融管理机构的官员和工作人员。例如，加拿大政府制定了一般性的利益冲突指导原则，这些原则适用于所有政府公务员并在财政委员会的网页上对外公布。公务员行为准则是对外公布的信息的一部分。有些金融管理机构还在对外提供的细则或类似的内部管理程序中重新确认或补充这些适用于所有政府部门的行為准则。

绝大多数金融管理机构在工作人员手册或在聘用合同中规定并说明这些准则和标准。现在一种越来越普遍的做法是金融管理机构为其官员制定具体的行為准则。尽管这些准则只是内部规定，并不成为公共文件—虽然在有些情况下可以通过信息服务安排对外提供工作人员手册—还是有一些金融管理机构将涉及工作人员行为的条款和细则登载在网页、官方政府出版物和简报上。

## 银行监管机构

玻利维亚银行和金融机构管理局受到《组织法》的管理。根据这部法律，管理局的官员不得接受被监管机构的贷款，除非特别得到管理局局长的批准同意。此外，相关的管理条例还规定在得到管理局局长特别许可的情况下，所有官员必须与金融机构签订贷款合同。

德国联邦银行监管局的工作人员除了要遵守公务员必须遵守的规定和条例外，还要遵守为防止利用内部信息而制定的法规。

美国货币监理署的工作人员应当遵守的避免利益冲突法规所包括的内容有受贿、个人金融利益以及辞职后的限制措施等。此外，也要求工作人员遵守适用所有政府部门的《行政管理部门工作人员职业行为标准》和内容涉及接受礼品、兼职以及滥用职权等问题的补充标准。其他适用的职业道德准则包括在其隶属的财政部所制定的管理条例当中，其中特别禁止货币监理署的工作人员持有银行证券或从全国性银行借款。此外，绝大多数货币监理署的工作人员（包括银行检查人员）都要遵守披露金融财务信息的规定。高级官员还要申报可以对外公布的金融财务信息。有关的法规、条例和政策可以从货币监理署的出版物《职业政策》中找到。另外，这些职业标准的内容摘要也收录在题为《货币监理署职业准则：普通英文指导原则》之中，可以通过货币监理署的网页查询。<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> 见[www.occ.ustreas.gov/ethics.htm](http://www.occ.ustreas.gov/ethics.htm)。

## 综合金融监管机构

建立澳大利亚审慎监管局的法规列出了可以导致工作人员被开除的行为种类，如工作人员成为所辖机构的董事或职员。此外，工作人员手册和聘用合同中也有规定要求他们披露在被监管金融机构持有的利益。

加拿大金融机构监管局可以对外提供有关其官员和工作人员从事个人金融事务的指导原则，并且要求他们不要让个人利益与监管局的目标之间产生冲突。禁止工作人员直接或间接持有被监管机构的股票。

## 存款保险机构

美国联邦存款保险公司的工作人员其职业行为受到适用所有政府部门的《行政管理部门工作人员职业行为标准》以及该公司内部制定的《职业行为补充标准》的制约。联邦存款保险公司还发布了避免利益冲突的管理条例，其中规定了独立合同工作人员在能力、经验、诚信以及任职资格方面所应达到的最低标准，并列出了涉及利益冲突、职业责任和保密信息的使用等问题的具体规定。适用于独立合同工作人员的管理条例有《合同工作人员利益冲突管理规定》和《暂停、排除合同工作人员以及终止合同工作人员劳动合同的管理规定》。这两种管理规定都可以在网页上查询。<sup>93</sup>

## 保险监督机构

在德国，负责对保险行业实施监管的联邦保险管理局严禁其官员和工作人员利用掌握的信息获取私利并要求他们遵守为防止利用内部信息而制定的法规。

斯洛文尼亚保险监督管理局工作人员的职业行为标准在有关公务员进行公务活动过程中不得谋求个人利益的法规中有规定。这部法规发布在斯洛文尼亚共和国官方简报第48/92 和50/92号上。

## 证券监督机构

---

<sup>93</sup> 见[www.fdic.gov/buying/goods/index.html](http://www.fdic.gov/buying/goods/index.html)。

建立塞浦路斯证券交易委员会的法律规定了证券交易委员会和股票交易所的官员和工作人员能够或不能从事的交易范围，包括由亲属从事的交易，并且制定了涉及保密性、责任心和信息披露等问题的具体规定。

马来西亚证券委员会的工作人员要求遵守该委员会对外披露的《行为准则》中所规定的标准。制定这项准则是要确保工作人员按照专业和职业道德标准为公众提供服务。准则覆盖的领域包括利益冲突、资产的积累、保密义务、信息使用不当、政治活动以及一般性的不正当行为。

美国证券交易委员会所有官员和工作人员的行为都受对外披露的适用所有政府部门的职业道德法规和由该委员会内部具体规定的管理条例的制约，制定这些法规和管理条例的目的是防止发生利益冲突。这些法规也对外提供。证券交易委员会要求所有理事和工作人员详细披露个人财务利益并报告涉及证券业务的金融交易。

#### 实施考虑因素

要求工作人员披露个人财务信息涉及到保密问题。在实际操作过程中，必须在披露范围和保密之间寻求平衡。因此，这种为了提高透明度而提出的客观要求实际是为了披露针对金融管理机构的官员和工作人员从事个人金融事务而制定的标准的目的地和内容，并不一定要求金融管理机构披露在实施这些标准的过程中所获得的信息。

#### 8.4.1 应公布金融管理机构的官员和工作人员在履行官方职责时受法律保护的信息

##### 说明和原由

为金融管理机构的官员和工作人员履行官方职责提供的法律保护指的是确保这些官员和工作人员在履行官方职责时无需担心个人被诉诸承担法律责任<sup>94</sup>。提供的法律保护一般包括给予金融管理机构的官员和工作人员在忠实履行官方职责的过程中（如批准、拒绝和吊销营业执照，针对违反监管和营业许可要求的行为实施处罚以及其他任何形式的监管干预行动）所采取的任何行动或错误以民事诉讼一般豁免权，除非发生严重的失职行为。这种法律保护措施使得金

---

<sup>94</sup> “巴塞尔有效银行监管核心原则”第一条规定，为银行监管建立适当的法律框架是必要的，包括为监管人员提供法律保护。

融管理机构的官员和工作人员在履行官方职责时不受民事损失。经常对金融管理机构的官员和工作人员采取法律行动威胁会影响金融管理机构的决策，特别是对有争议的问题的决策。这将大幅度降低金融管理机构的行动效果，特别是在处理破产银行和严格执行补救措施的情况下。

应当对外公布为金融管理机构的官员和工作人员提供的法律保护的范围和程序等信息来制止（有关人员）对他们提出不必要的法律诉讼。公众对现存法律保护措施的了解有助于他们确定是否可以针对金融管理机构的官员和工作人员所采取的特定行动提请法律诉讼。

## 实施

在许多国家，政府官员和工作人员都可以享受法律豁免。在绝大多数情况下，金融管理机构的官员和工作人员也受这些法律条文的保护（见专栏3-3）<sup>95</sup>。有些金融管理机构还在可以对外披露的细则中规定具体的法律保护措施，为这些适用所有政府部门的法律条款进行确认或补充。在绝大多数国家，法律也具体要求工作人员必须忠实履行职责以便可以受到法律的保护。一些法律甚至还为金融管理机构的代理人提供保护，如根据合同受聘履行具体任务（如监督管理检查）的审计师和会计师。在德国，为金融管理机构官员和工作人员提供法律保护的主要依据就是适用所有政府工作人员的《基本法》（德国宪法）。新西兰和菲律宾也为特定的银行监管人员提供明确的法律保护。以上金融管理机构为官员和工作人员提供的法律保护措施都是公共文件的一部分并可以随时向广大公众提供。

### 专栏3-3 为金融管理机构官员和工作人员提供的法律保护

在针对为银行监管人员（包括中央银行、银行监管机构以及存款保险公司的所有董事、官员和工作人员，并不仅仅指直接参与银行检查的人员）提供的法律保护所做的一项调查中，法律保护措施一般都包括下列因素：<sup>96</sup>

- 参与调查的二十个国家或地区中，有十二个专门为银行监管人员制定了具体的法律保

<sup>95</sup> 见Ross S Delston撰写的“为银行监管提供的法律保护”（华盛顿，世界银行集团），1999年，（[www1.worldbank.org/finance/html/policy\\_issues\\_debates\\_pubs.html](http://www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html)）。这份报告根据对20个国家和地区进行的调查结果总结了为银行监管人员提供的法律保护。这些国家是：澳大利亚、丹麦、厄瓜多尔、德国、香港特别行政区、印度、爱尔兰、日本、马来西亚、新西兰、挪威、菲律宾、新加坡、南非、西班牙、瑞典、瑞士、英国和美国）。

<sup>96</sup> 从Ross S Delston1999年撰写的《为银行监管人员提供的法律保护》中摘录（见注解95）。

保护措施（以区别适用所有政府工作人员的措施）。

- a) 在这十二个国家和地区中，（1）有十个属于英联邦或前英联邦国家或地区，它们为银行监管人员提供全面的保护：澳大利亚、加拿大、香港、印度、爱尔兰、马来西亚、新西兰、新加坡、南非和英国；（2）第十一个国家菲律宾既有适用所有政府工作人员的一般保护措施，又有为银行监管人员制定的具体保护措施；（3）第十二个国家厄瓜多尔制定的保护程序在性质上更加有限，只适用特定的官员1/
  - b) 保护措施覆盖中央银行或银行监管机构的所有工作人员，除了厄瓜多尔、新西兰和菲律宾这三个国家，它们保护的只是特定官员。2/
  - c) 在这十二个国家和地区当中，有七个除了为这些机构的工作人员提供法律保护之外，还保护政府、中央银行和银行监管机构本身免于民事诉讼。
- 在参与调查的八个欧洲国家当中，
    - a) 六个国家—丹麦、德国、挪威、西班牙3/、瑞典和瑞士—为所有政府工作人员提供一般性的法律保护。
    - b) 两个国家—爱尔兰和英国—为银行监管人员制定了具体的保护措施。
  - 为了使保护措施有效，绝大多数保护措施规定：
    - a) 工作人员必须在自己的职责权限之内或根据自己所管理的法律来履行工作职责，并且
    - b) 工作人员必须忠实地、没有杂念地履行工作职责。其中（1）在澳大利亚，为了使保护措施生效，工作人员必须严谨、忠实地履行工作职责。（2）在德国，忠实履行职责是一个内在条件；而在瑞士，联邦政府只对不依据法律履行职责而造成的错误行为负责。
  - 工作人员的行动和错误一般都包括在内。
  - 工作人员依据所辖法规采取的所有行动都包括在内。
  - 关于为代理人（如为履行具体任务，包括协助进行银行检查而聘用的会计师）提供的法律保护：
    - a) 有五个国家—澳大利亚、加拿大、爱尔兰、马来西亚和新加坡—为接受中央银行或银行监管机构的指令而履行任务的代理人或其他有关方面明确提供法律保护。
    - b) 另有五个国家—德国、日本、西班牙、瑞士和美国—其法律保护措施曾经被认为或可以被认为涵盖代理人。
  - 还有两个国家—新西兰和菲律宾—除了提供其它法律保护措施之外，还提供有限的法律补偿。法律补偿指的是为（工作人员）支付诉讼费用以及支付造成的损失（在某些情况下），有别于为限制受损一方向政府工作人员或银行监管人员提起法律诉讼的能力而制定的保护措施。

1/厄瓜多尔中央银行和存款担保机构的特定官员受到特殊行政管理程序的保护，免于承担民事和刑事责任。对银行实施的干预措施也受到保护，不允许第三方在最终裁决做出之前采取任何法律行动中止干预过程。

2/新西兰和菲律宾的法律中，补偿条款含有这种限制。

3/西班牙的法律规定可以因为工作人员的行动失误对政府机构提起诉讼，但并没有明确保护工作人员本身可以免于民事诉讼。

## 银行监管机构

哥伦比亚银行监管局的法律事务办公室根据《金融系统章程法》按要求为监管局的工作人员在任何情况下由于履行职责而导致任何机构要求他们出庭提供适当的法律帮助，前提是这种出庭并不是由于（他们采取的）处罚措施引起的。此外，银行监管局还为处理资金和资产的工作人员（批准支出的人员）提供保险，如果银行监管人员遭到起诉，也有保险费用来支付律师费和可能发生的赔偿。

## 综合金融监管机构

在有些国家，法律也为金融管理机构本身提供保护。澳大利亚审慎监管局与其工作人员一道受法律的保护。如果监管局及其工作人员（董事会成员和工作人员）忠实地依据《澳大利亚审慎监管局法》或其他任何联邦法律履行职权、职能或责任，那么他们的行动/错误就受到这部法律的保护，免于承担法律责任。

## 存款保险机构

任何对银行管理机构的工作人员在试图履行官方职责时采取威胁、阻碍或破坏行动的人，美国相关的联邦法规都将对其实施刑事处罚。有关的联邦法规还为联邦政府机构的工作人员在忠实履行官方职责过程中所采取的行动提供个人法律保护，使其免于受到民事诉讼。如果银行监管机构的工作人员由于履行官方职责而受到其用人单位或一家银行采取的不恰当措施的处罚，美国《联邦存款保险公司法》中的有关条款也为他们提供保护。联邦存款保险公司还有一项政策规定，那就是为由于履行官方职责而受到起诉的工作人员提供补偿。

## 证券监督机构

加拿大魁北克省证券委员会（受《魁北克证券法》的管理）设有单独条款为忠实履行官方职责的官员和工作人员（包括代表证券委员会工作的代理人和其他人员）提供法律保护，使他们免受法律起诉。

## 实施考虑因素

对提供的豁免和保护措施必须进行充分地说明，以避免给公众造成金融管理机构的官员和工作人员可以超越法律（随意采取行动）这样一种印象。（金



融管理机构)可以利用在简报和其他报告中定期发表文章以及通过官方声明对外公布并解释涉及为官员和工作人员在履行官方职责过程中提供的法律保护问题。