

Supervision on SIBs in the US and Europe and Its Inspiration

美欧对系统重要性银行的监管与启示

■ 李广子 李 巍

2018年11月27日, 人民银行、银保监会、证监会联合印发《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》(银发【2018】301号), 明确了我国系统重要性金融机构的定义、范围、规评估流程和总体方法。该意见的出台标志着我国的系统重要性金融机构监管由“全球系统重要性”发展到“国内系统重要性”机构监管阶段。系统重要性银行(SIB)主要是指那些规模庞大、业务复杂、其倒闭有可能对金融体系造成重大影响从而危及整个金融体系稳定性的银行, 长期以来一直是各国金融监管的重点。特别是2008年国际金融危机爆发以来, 系统重要性银行的监管得到了更多的重视。本文主要对美国 and 欧盟有关系统重要性银行的监管经验进行总结, 为我国系统重要性银行的监管提供借鉴。

美国监管经验

2008年国际金融危机爆发以来, 美国在加强系统重要性银行监管方面采取了一系列举措, 主要包括以下五个方面。

第一, 完善监管机构和职能。针对国际金融危机中暴露出来的问题, 美国于2010年5月颁布《多德-弗兰克法案》, 明确了对系统重要性银行应当实施更高强度和更严格的监管, 美国金融稳定监督委员

会(FSOC)的设立正是这一法案的突出成果。美国金融稳定监督委员会下设的研究办公室由美联储(FED)、货币监理署(OCC)、联邦存款保险公司(FDIC)和财政部四家单位组成, 其主要职责是识别和评定出系统重要性银行, 然后授权给美联储加强对它们的监督和管理。美联储被赋予了更大的监管权力: 负责提出强化监管系统重要性银行的要求, 发布关于如何与银行沟通监管发现的监管指引, 以对银行有更充分的了解; 提高监管当局与银行管理层的沟通效率, 从而有效传导监管意图。另外, 美联储还成立了负责审阅银行压力测试模型的团队和负责审阅管理恢复处置计划的专业团队。美国货币监理署也针对系统重要性银行风险治理架构的构建等做出了监管引导, 并在其大型银行监管部内设立了专业团队, 负责管理防范信用风险、市场风险和操作风险, 监管信息系统和相应资本要求等。消费者金融保护局(CFPB)也是伴随着《多德-弗兰克法案》的颁布而成立的, 隶属于美联储, 但是有独立的监管权力。它的成立主要是为了加强对消费者的保护, 要求系统重要性银行向消费者提供的金融产品必须没有欺诈或误导, 系统重要性银行与消费者之间必须有充分的信息披露和交流: 既要让消费者了解产品的收益和风险情况, 也要降低消费者潜在的道德风险。在具体操作

上, 美国对系统重要性银行的监管过程分为对系统重要性银行的评估、认定、监管三个步骤。

第二, 制定系统重要性银行评估标准。在系统重要性银行的评估上, 借鉴巴塞尔银行监管委员会(BCBS)所提供的计量方法, 美国金融稳定监督委员会(FSOC)提出从规模、关联度、杠杆率、可替代性、流动性风险及期限错配、监管现状六个方面构建系统重要性银行评估指标体系。比如, 在资产规模方面, FSOC把500亿美元资产规模作为识别系统重要性银行的标准。2018年5月, 美国国会通过了《经济增长、监管救济和消费者保护法案(EGRRCPA)》, 要求进一步调整对资产超过1000亿美元的大型银行的监管。

第三, 提高对系统重要性银行的监管要求。一是规定了最低流动性标准, 并要求进行内部流动性压力测试以监测系统重要性银行的流动性。二是强化资本监管和杠杆率监管。美联储对系统重要性银行采用了更加严格的附加资本要求, 提出附加资本要求为1.0%~4.5%, 提高资本对损失的吸收能力, 以将其潜在的失败成本内部化。并且, 银行被认定的风险性越高, 对其的附加资本要求也会越高。三是强调压力测试的作用。压力测试有助于评估系统重要性银行在严重不利的经济情况下可

能遭受的损失。系统重要性银行在提交资本计划、业务发展计划和分红计划时，应当对其在基期、压力和极端压力三种不同程度压力情景下的资本充足度和资本计划流程进行评估。

第四，强化对系统重要性银行的结构化限制。包括经营规模、业务复杂性和关联度等方面。原因在于，规模越大、越复杂、关联越紧密的银行，其倒闭将会对更广泛的经济造成更大的溢出风险。规模是一个不可忽视的风险因素，银行规模越大，分布的地理范围越广，需要的管理层次也越多。正因为此，要积极调整对大规模银行的监管框架和规则。当然，还需要更全面地纳入其他风险类别，满足促进系统重要性银行的安全和稳健发展、增强金融稳定性的核心目标，加强对潜在风险的敏感度，如跨境活动因素等。跨境活动因素衡量了银行业务、运营和结构等方面的复杂性，增加了银行运营的复杂性，会对银行在面临压力时有序解决问题的能力产生影响。另外，系统重要性银行对短期批发融资的依赖性是用来衡量其流动性脆弱性的一大指标。当银行利用养老基金和货币市场共同基金等金融中介机构的短期存款为长期或流动性较差的资产提供融资时，需要迅速出售流动性较差的资产以维持运营，这种情况可能会对更广泛的金融稳定产生影响。企业使用短期批发融资是全球系统重要性银行评估框架中的一个要素，用以衡量银行与其他金融部门的关联度等相关风险，以及可能造成大规模融资挤兑的脆弱性。此外，对包括系统重要性银行在内的大型金融机构在金融市场中的并购行为也进行了限制，要求在并购之后并表负债总额必须小于参与合并的金融机构上一年度的并表负债总额的10%，其意

图在于限制大型银行等机构的规模及集中度。

第五，加强系统重要性银行薪酬改革。2009年10月，美联储出台了关于系统重要性银行的薪酬激励原则，明确银行给员工的薪酬协议不得超过所能承受的风险激励限度。此外，系统重要性银行每3年必须至少要举行一次涉及高管薪酬内容的大会，由股东进行投票对相关内容进行表决，从而赋予普通股东参与制定薪酬制度的权利。此外，部分系统重要性银行还在高管薪酬制度中增加了退休计划补充的审查制度、日后追回条款等内容，以降低银行因对高管过度激励而产生的风险。

欧盟监管经验

与美国类似，欧盟在国际金融危机后也强化了对系统重要性银行的监管。

第一，构建多层次监管机构。2010年9月，欧盟出台了《泛欧金融监管改革法案》。该法案的出台更新了欧盟的金融监管体系，新设立了四个机构负责从宏观和微观两个层面加强对欧盟的金融监管和风险防范。在宏观层面上，专门设立欧洲系统性风险管理委员会（ESRB），实施对系统重要性银行的宏观审慎监管，负责监测欧盟整体的信贷水平，分析、处理并监管潜在的影响欧盟整个金融市场稳定的各种风险。并且，欧洲系统性风险管理委员会可能在必要时向欧洲银行业监管局（EBA）发出风险预警并提供针对性建议。欧洲银行业监管局是负责微观审慎监管的机构，它可以协调各成员国的银行业监管当局，从而对成员国系统重要性银行实行直接或间接监管。总体上看，欧盟通过建立多层次监管机构，实现微观审慎和宏观审慎监管相结合，共同识别和防范系

统重要性银行可能给欧盟整个金融市场带来的影响。

第二，细化了系统重要性银行的评估标准。在系统性重要性银行评估方面，欧洲银行业监管局（EBA）于2014年12月发布了《系统重要性机构评估标准指引》，确定的评分指标包括规模、重要性、复杂性/跨境活动、关联性等。总体上看，欧盟在系统重要性银行的评估标准方面与其他国家基本类似。欧洲银行业监管局（EBA）还要求，欧盟各成员国监管当局可以结合本国实际确定对系统重要性银行的认定标准，并定期向欧盟委员会、欧洲银行业监管局（EBA）、欧洲系统性风险委员会（ESRB）等机构报送认定结果。

第三，扩大监管范围。在对系统重要性银行的监管模式上，欧盟从之前的平行监管模式转变为平行监管与垂直监管相结合，不断完善监管模式和范围。在对系统重要性银行进行监管时，不仅要监管系统重要性银行本身的资本缓冲、业务范围、金融产品和评级方法等各项指标，还要监管对冲基金、私募基金等与银行业务有关联的公司，加强了对与系统重要性银行有关联的其他金融机构的监管，监管范围不断扩大。

第四，强化监管要求。欧盟建立了单一监管机制（SSM）和单一处置机制（SRM），突出对系统重要性金融机构监管的重视程度。单一监管机制（SSM）是由欧央行对欧元区的大银行直接进行监管，欧央行于2014年11月起可以直接监管资产总额达到300亿欧元以上或者达到所属国GDP20%以上的银行。单一处置机制（SRM）是对各成员国的银行实行统一的处置规则，成立处置基金和处置机构。通

过建立单一监管机制和单一处置机制，欧盟对系统重要性银行的监管机制得到进一步强化。此外，欧盟于2013年7月正式实施《资本要求指引IV》，欧盟各个成员国可以根据《资本要求指引IV》结合本国实际对系统重要性机构施加相关资本要求。

第五，加强消费者权益保护。根据《泛欧金融监管改革法案》，欧洲银行业监管局（EBA）拥有监管和调查系统重要性银行及其有关交易行为的权利，同时还负责评估大型银行在金融市场中的潜在风险与危害等，而且在必要时要有风险预警提示。对于违规的金融交易活动或产品，欧洲银行业监管局（EBA）有权予以制止。欧洲银行业监管局（EBA）的设立及其所拥有的这些权利，能够有效地对广大金融消费者的权益进行保护。

启示与借鉴

从美欧对系统重要性银行的监管实践中，我们可以得到以下几方面启示。

一是强化监管机构与机制建设，有效传导监管意图。为了更好地对系统重要性银行进行监管，防范系统重要性银行可能对经济金融带来的潜在风险，美欧都在金融稳定理事会（FSB）和巴塞尔银行监管委员会（BCBS）等国际组织提出的监管政策指引基础上，结合自身实际情况，出台了适宜本国或本组织的相关监管法案，设立专门的监管机构，完善监管制度。在系统重要性银行监管方面，要特别注意提高监管意图和政策传导的有效性。这不仅要求监管当局能将需要调整的政策法规有效体现在监管计划和报告中，还要求监管当局能在必要时为系统重要性银行提供适当救济，进行合理的风险管理。另外，监管当局要能够及时获取系统重要性银行的

相关监管指标信息，从而能够识别新出现的风险，及时采取措施。

二是提升资本管理能力，创新监管方法和工具。美国和欧盟普遍对系统重要性银行设置了更高的监管标准，并建立了针对系统重要性银行的监管体系。其中，资本监管是核心，系统重要性银行要适用更高的监管要求。除资本监管以外，还从流动性、压力测试、结构化限制等方面对系统重要性银行提出了全方位的监管要求。从我国情况来看，在对系统重要性银行进行监管的过程中，需要综合考虑我国金融业发展和监管实践，创新监管办法和工具，对参评机构的评估指标进行合理测度，不断调整和完善监管要素和方法。这样，有利于及时调整我国系统重要性银行的业务结构和经营策略，甚至及时有效地处置出现的问题。

三是把握好系统重要性银行监管的时机。总体上看，加强对系统重要性银行的监管已经成为包括欧美在内的发达国家银行业监管的发展趋势。从美国和欧盟的实践来看，不同国家在加强系统重要性银行监管的时点上存在一定差异，欧盟还规定其成员国监管当局可以结合本国实际确定对系统重要性银行的认定标准，体现出一定的灵活性。从我国情况来看，加强系统重要性银行监管也要与我国经济金融发展形势相结合。特别是，现阶段我国经济面临较大下行压力，金融去杠杆深入推进，银行资产质量下滑，整体面临着较大的资本压力。在这种情况下，贸然对被划分为系统重要性银行的大中型银行提出更高的资本要求，可能会对商业银行健康运行产生较大的负面影响。因此，要把握好系统重要性银行监管的时机，在制定实施细则时要考虑我国金融机构实际情况，设置合

理的监管要求与过渡期安排，避免短期内对金融机构造成冲击。

四是适当加强对系统重要性银行的前端管理，做好风险预防。银行监管指标通常具有一定的滞后性，一旦出现问题进行自救也会产生较大的社会成本。因此，在对系统重要性银行的监管上，应当加强前端市场管理，做好风险的预防。要针对系统重要性银行的资产类型及风险敏感程度，对与银行重要资产相关的价格比如利率、汇率、大宗商品价格等价格变动进行追踪监控，及时做好对冲并引导银行采取调整资产类型、行业布局等措施以规避风险。通过加强前端管理，及早发现问题并加以解决，为系统重要性银行获取充分的缓冲及自救时间。

五是根据新形势不断修正系统重要性银行的评估标准。商业银行是金融创新较为活跃的一个领域，产品和业务模式不断变化，资产负债结构不断调整。就我国而言，金融与科技的融合不断加深，商业银行普遍将科技手段应用到产品和业务模式创新之中，并对业务流程加以改造。相应地，银行的风险特征也发生了重大变化。在这种情况下，系统重要性银行的评估标准也要适应经济和金融发展形势的变化，密切关注商业银行风险的新特征，不断优化相关评估标准，在此基础上制定出有针对性的监管要求。●

（作者单位：中国社会科学院金融研究所、
国家金融与发展实验室、
中国社会科学院研究生院）

责任编辑：韩晓宇
76cymy2007@126.com