

# 系统重要性金融机构监管改革国际进展与我国的对策

尹继志<sup>1 2</sup>

(1. 河北金融学院; 2. 河北省科技金融重点实验室, 河北 保定 071051)

**摘要:**在金融体系中,系统重要性金融机构(SIFI)由于规模大、交易对手多、业务联系广等原因,一旦出现问题就会引发系统性风险,影响金融稳定。全球金融危机后,国际社会加大了对 SIFI 监管政策的研究,确定了识别和评估 SIFI 的方法,推出了一系列对 SIFI 强化监管的政策措施,公布了全球系统重要性银行(G-SIB)名单。美国、欧盟和英国在金融监管改革中,均加强了对 SIFI 的监管。我国的中国银行已入选 G-SIB,未来还会有大型银行加入 G-SIB 之列。面对新的形势,客观上需要参照国际社会对 SIFI 监管的政策新规,完善我国 SIFI 监管措施。

**关键词:**系统重要性金融机构;金融稳定;金融监管;全球系统重要性银行

**中图分类号:**F830 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-0098(2012)05-0008-10

## 一、系统重要性金融机构对金融稳定的影响

金融体系内存在着这样一些机构,它们的资产负债规模很大、交易对手众多、组织结构复杂、与其他金融机构有着广泛的业务联系、所提供的金融服务其他机构很难替代。国际社会将这类机构称之为系统重要性金融机构(Systemically important financial institution, SIFI)。SIFI 一旦经营失败,如果任其倒闭,很可能会带来连锁反应,放大系统性风险甚至引发金融危机。为了避免这种情况的发生,当 SIFI 出现问题,各国政府为防止其倒闭可能产生的多米诺骨牌效应,往往不允许其倒闭,而是动用公共资金予以救助,由此又使其获得了“大而不倒”(Too Big to Fail)地位。“大而不倒”暗含着政府的隐形担保,从而使 SIFI 在经营活动中占有竞争优势,而政府的救助极易催生“收益私人化、损失社会化”的道德风险。在 2008 年爆发的全球金融危机中,美国花旗集团、AIG、欧洲许多国家的大型金融机构出现巨额亏损或经营失败,对金融体系和实体经济产生了严重冲击,各国政府被迫采取大规模的救援措施,耗费了大量公共资金,加大了国家债务负担,导致了社会福利的净损失,凸显了 SIFI 经营风险的社会危害和对其进行严格监管的必要性。

过去,人们通常认为, SIFI 由于规模大、资金实力雄厚,抗风险能力强,其稳健程度要优于中小金融机构,是金融体系的稳定因素。但此次危机向人们展现的却是, SIFI 是金融系统性风险的重要来源,其经营失败会从多个方面对金融稳定造成负面影响。

### (一) SIFI 的经营问题增加了金融体系的脆弱性

系统性风险主要通过两个方面对金融体系产生影响:一是“节点共振”,二是“网络传导”。现代金融体系如同一张网络,随着市场集中度的不断提高, SIFI 成为网络的“中心节点”,一旦这些“中心节点”出现问题,就会引发整个金融体系的不稳定;金融体系中的 SIFI,还是金融网络的“关键节点”,在金融机构关联程度很高的情况下,一个“关键节点”的震荡往往引发与之相连的其他“节点”发生共振,从而产生多米诺骨牌效应,触发整个金融体系的动荡(见图 1)。SIFI 通过股权投资、发行债券、同业拆借、回购协议、资产证券化和金融衍生品交易等活动,成为金融网络中的重要节点,给金融机构之间和金融市场之间带来高度的关联

收稿日期:2012-06-28

作者简介:尹继志(1959-),男,河北承德人,教授。研究方向:货币政策与金融监管。

性,使众多的金融机构具有共同的风险暴露,在金融市场上形成羊群效应。而SIFI经营失败所造成的资产损失并导致的市场信心丧失,会产生要比其他金融机构更大的扩散效应,因而会形成跨行业和跨市场风险,使金融体系内在的风险更加复杂,在很大程度上强化了金融体系的脆弱性。<sup>[1]</sup>

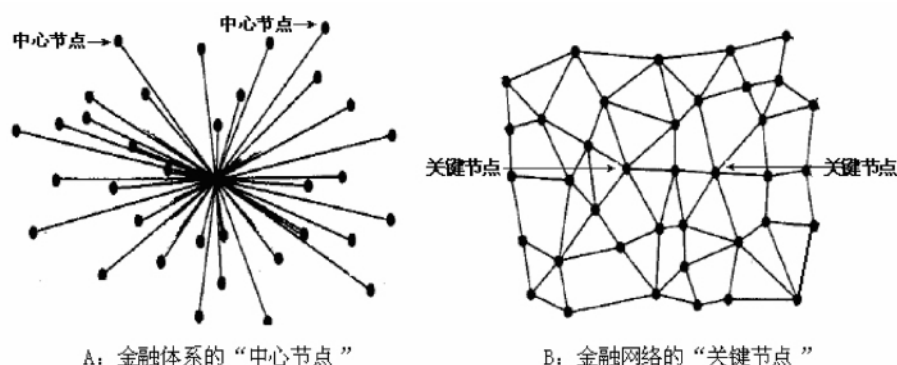


图1 金融体系的“中心节点”与金融网络的“关键节点”示意图

## (二) SIFI 的经营行为加剧了顺周期性风险

金融机构的顺周期行为,是金融危机和经济危机的催化剂。SIFI 由于资产负债规模大,在经济金融体系中的分量重,更易加剧顺周期风险。在经济周期的上升期,SIFI 资本充足率较高,信贷资产加速扩张,造成更高的杠杆率和更大的期限错配,会加剧资产泡沫和通货膨胀;而在经济衰退时期,由于SIFI 发生资产损失,资本充足率下降,资本补充压力加大,当其进行大规模去杠杆化、从市场收回流动性,以及被迫变卖资产时,都会使其服务经济的功能下降,加剧经济下滑。特别是在危机时期,当资产受损的SIFI 为了满足自身的资金需要,在同一时间采取去杠杆化行动,通过出售资产和减少贷款收缩资产规模,都会严重削弱金融体系对经济的支持和服务,加剧经济衰退。SIFI 的经营行为对经济过热和经济衰退所起的推波助澜作用,加大了经济的周期性波动,而经济的剧烈波动又反过来影响金融体系的稳定。

## (三) 政府对 SIFI 的救助引发“大而不倒”的道德风险

由于SIFI 一旦倒闭,很可能会带来连锁反应,引发系统性风险,甚至导致整个金融体系的崩溃并冲击实体经济。因此,当SIFI 出现问题,各国政府为防止其倒闭可能产生的多米诺骨牌效应,不得不动用公共资金向这些机构提供援助,而提供援助的规模越大,SIFI 依赖救助继而产生道德风险的可能性也越大,这必然影响市场机制作用的发挥。在此次全球金融危机中,美国政府对花旗集团、AIG 等SIFI 出手援助,动用了巨额公共资金,但在救助期间,这些机构仍然宣布向高管人员发放高额奖金。由于预期可以得到政府的救助和监管部门的宽容,使得SIFI 在日常经营中淡漠了风险防范意识,盲目扩张资产负债规模,过多涉足高风险领域。SIFI 的高管层所制定的经营目标往往偏离长期绩效最大化,为了得到更高的薪酬,经营战略趋于短期盈利,而不顾其经营方式可能带来长期的负面效果。这表明,政府救助不仅强化了SIFI 的“大而不倒”意识,而且引发严重的道德风险。

# 二、对 SIFI 加强监管的国际进展

全球金融危机后,国际社会加大了SIFI 监管政策的研究。2009 年4月,二十国集团(G20) 伦敦峰会提出加强对SIFI 监管的建议。随后,国际货币基金组织(IMF)、国际清算银行(BIS) 和金融稳定理事会(FSB) 发布了对金融机构系统重要性进行评估的指引,并将SIFI 定义为“在金融市场中承担了关键功能,其倒闭可能给金融体系造成损害并对实体经济产生严重负面影响的金融机构。”<sup>[2]</sup> 巴塞尔委员会(BCBS 2009) 认为,负外部性是SIFI 的本质特征,主要表现在SIFI 的不当经营给其他金融机构和整个金融体系带来不利影响,且其倒闭存在系统性风险,因此对SIFI 必须实行更加严格的监管。为此,BCBS 专门成立了宏观审慎监管工作组(MPG),推进SIFI 的识别和评估方法以及资本附加等监管政策的研究。2010 年10月,FSB 发布了《降低系统重要性金融机构道德风险的政策建议及时间表》报告,提出了加强SIFI 监管的政策框架和具体建议。

国际社会对 SIFI 加强监管的研究和采取的政策措施,主要表现在以下方面:

#### (一) 研究确定 SIFI 识别和评估的方法

IMF、FSB 和 BIS(2009)认为,识别 SIFI 应主要考虑规模、关联性和可替代性三方面的指标:(1)规模是指特定金融机构提供金融服务的总量,通过资产负债规模、交易量、市场份额、客户群等量化指标,反映单个机构在金融体系中的地位,以及当其出现风险时对其他机构、交易对手和客户的影响,是评估金融机构是否具有系统重要性的关键指标。(2)关联性是指特定金融机构交易对手数量多、有广泛的跨行业投资、与其他机构和行业具有密切关联,反映单个机构的经营和风险状况对其他机构、交易对手和跨行业的影响。(3)可替代性是指特定金融机构在业务中断或倒闭后,其他金融机构能否提供类似的服务。<sup>[3]</sup>

考虑到大型跨国金融机构的运营对全球金融稳定具有重要影响,金融危机后,BCBS 成立了专门工作组着手研究全球系统重要性银行(Global systemic important bank, G-SIB)的评估方法。2011 年 7 月,BCBS 从 G-SIB 对金融体系的影响入手,确定了以定量指标评估为基础、辅以定性判断来评估 G-SIB。其中,定量指标包括全球活跃性、规模、关联性、可替代性和复杂性等 5 大方面(见表 1)。BCBS 收集了全球 73 家银行 2009 年年末数据,按照上述评估方法进行了系统重要性测试,确定了第一批 G-SIB。从 2011 年 11 月起,BCBS 将连续收集各国大型银行的数据,在 2014 年 11 月前,将重新确定 G-SIB 名单,2017 年 11 月前将根据新的银行业运行情况对评估方法进行相应修改。

表 1 G-SIB 的相关评估指标与权重

指标	内涵	细分指标	指标权重
跨境活动	跨越司法管辖权的业务活动	跨境的债权	10%
		跨境的债务	10%
规模	单家银行提供金融服务的总水平	总敞口规模	20%
可替代性	如该银行倒闭,其他机构能否提供相同服务	支付结算系统发生额	6.67%
		托管金融机构资产余额	6.67%
		承销各类有价证券价值	6.67%
关联性	与金融系统内其他机构的联系程度	银行间资产	6.67%
		银行间负债	6.67%
		批发融资比率	6.67%
复杂性	金融机构业务活动的复杂程度	场外交易衍生品名义值	6.67%
		第三级资产	6.67%
		交易账户和可供销售资产	6.67%

资料来源:宗良.入选全球系统重要性银行的机遇与挑战[J].中国金融,2012(1):77-78

#### (二) 增强 SIFI 的抗风险能力

FSB 和 BCBS 认为,对 SIFI 必须提高资本充足率并实施资本附加要求,即 SIFI 应在正常资本之外设立附加资本,使之在日常经营中更多地积累自有资金,增强抗击风险和吸收损失的能力,减少处置 SIFI 问题的财政支出。BCBS 认为,在资本性质上,资本附加应设定为资本缓冲,资本附加应当由具有持续经营条件下吸收损失能力的资本构成,在一定条件下可用应急资本和自救债券来满足。除资本工具外,监管部门还应对 SIFI 采取以下监管措施:一是强化流动性管理,对 SIFI 建立超额流动性考核标准,以此提高其应对流动性冲击的能力。二是限制 SIFI 参与某些业务活动,要求不同类型的业务活动通过不同的法人机构进行,以对风险进行有效隔离。三是对 SIFI 提出更高的公司治理标准,董事会应对风险控制、发展战略以及经营的合规性负最终责任;对经营者的激励不能只关注短期业绩,更应关注长期发展能力。四是要求 SIFI 建立更严格的信息披露制度,以加强市场和投资者的外部约束。<sup>[4]</sup>

BCBS(2011)认为,应根据系统重要性程度的不同,强化对G-SIB的监管要求,以此提升其抗风险能力,减少其倒闭的可能性。<sup>[5]</sup>为此,BCBS采用分段方法确定了G-SIB应采用的附加资本标准。(见表2)。分段法将G-SIB分为五个区间段,每段对应不同的附加资本要求。

表2 BCBS根据系统重要性程度分组确定的G-SIB附加资本要求

分段值	得分范围	最低普通股占风险加权资产比率要求
第一组	临界点-A	1.0%
第二组	A-B	1.5%
第三组	B-C	2.0%
第四组	C-D	2.5%
第五组(一般为空组)	D以上	3.5%

资料来源:同表1。

### (三) 提高SIFI监管的强度和有效性

2010年11月,FSB发布了《系统重要性金融机构监管强度与有效性的建议》,就提高监管强度,确保监管有效性等问题提出了若干建议。其基本原则是:各国监管部门应当根据SIFI对金融体系的影响,采取有区别的监管要求和监管强度。一是要求监管部门应有适当的授权,可以独立采取监管行动,并获得足够的监管资源以确保监管行为有效。二是建立适当机制及早识别风险并采取干预措施,纠正和防止SIFI不安全和不稳健的经营行为。三是提升监管标准,改进监管方法。监管标准应当反映金融系统和金融机构日益提高的复杂性,对SIFI应当运用更严格的监管技术。四是推动监管者提高工作质量,警示其监管流程中可能存在的问题,并最终提高金融监管的有效性。对SIFI的监管,除了采用常规手段建立自动稳定机制外,还需要使用特殊手段,通过监管部门的自由裁量以实现其稳定运行。对SIFI的监管方式如表3所示。

表3 对系统重要性金融机构的监管方式

目的 方式	防范和控制系统性风险	应对宏观经济环境的变化
自动稳定机制	资本充足率、流动性管理、杠杆率控制、动态损失拨备、资本留存缓冲等。	随经济周期波动而调整的资本比率、融资方式和资产组合的动态调整等。
监管部门的自由裁量	更高的资本要求、更严格的杠杆率控制、超额流动性考核、应急资本机制、必要的业务隔离、更高的公司治理标准、定期开展压力测试等。	房贷首付比例控制、证券市场保证金比率控制、差别存款准备金率、风险资产持有量限制等。

FSB要求各国以巴塞尔核心原则和保险监管核心原则为依据,完善对SIFI的监管职责。一是各国应合理配置监管资源,赋予监管部门在增加额外资本和流动性要求、限制过度风险暴露、削减红利分配等方面更大的权限。二是监管部门应改进监管技术,加强金融集团和金融控股公司的监管;监管部门不仅要把握单个金融机构内部的风险状况与演化趋势,还要从宏观审慎的角度关注金融体系外部环境的风险状况和风险之间的相互联系及动态变化,在监管政策的强度上作出相应调整。三是各国应树立宏观审慎监管理念,加强监管合作,促进信息共享。

### (四) 准备有效处置SIFI的政策预案

FSB(2010)提出,各成员国应准备有效处置SIFI的政策预案,内容包括以下方面:一是建立全面的处置机制并设置相应的处置工具,以确保在不使用财政资金的情况下有效处置SIFI问题,并通过建立股东和债权人按先后顺序吸收损失的机制。二是指定专门的机构负责问题SIFI的处置,相关机构应当有充分的法律依据和政策工具来履行职权,同时还应当考虑建立以自救机制为基础的重组机制。三是建立有效的跨境处置协调机制,各国负责金融机构处置的部门应当积极与其他国相关部门合作,各国法律中不应有影响跨境处置的条款。四是建立有效恢复和处置计划,各国监管部门应当要求SIFI依法对其运营结构和经营方向进行规范,以确保恢复和处置计划的有效实施。

FSB 确定的 SIFI 风险处置预案包括以下两个方面:一是稳定措施。包括向第三方(直接或间接)出售或转移问题机构全部或部分股权及业务,或由政府指定机构进行债务重组,以确保 SIFI 的信贷供给和金融服务功能不致中断。二是保护措施。包括有序关停问题机构的部分或所有业务,按照存款保险机制和投资保护机制,保护存款人和其他客户的资金安全。<sup>[6]</sup>

#### (五) 对 SIFI 定期进行压力测试

压力测试作为一种风险分析方法,是通过测算 SIFI 在遇到假定的小概率事件等极端不利情况下可能发生的损失,分析这些损失对 SIFI 业务活动和生存发展带来的负面影响,进而对单家 SIFI 和金融体系的脆弱性做出评估和判断,并采取相应政策措施。在进行压力测试时,监管部门应通过选择风险因子、设计压力情景、构建分析模型、确定假设条件和依照测试程序,审慎分析过去出现的严重信用事件和模拟将来可能出现的各种不利局面,从而未雨绸缪,事先准备风险防范预案,以保证 SIFI 能够应对可能出现的冲击。(见表 4)

表 4 SIFI 压力测试的一般流程

步 骤	内 容
选择方法	敏感性分析法、情景分析法、最大损失分析法、极值分析法
构建情景	历史模拟情景、假定特殊情景、蒙特卡洛模拟情景
确定冲击	单个或多个风险因素冲击、内在波动率冲击、相关关系冲击
选择模型	市场风险模型、信用风险模型、流动性风险模型、操作风险模型
界定冲击	界定被冲击的资产范围、冲击的力度和冲击的时间
结果分析	对所得测试数据进行分析,并预测可能产生的第二轮冲击效应
改进管理	在资产组合重新定价的基础上,对资产组合策略和风险控制措施作出改进和调整

2009 年 5 月,BCBS 发布了《稳健的压力测试实践和监管原则》,对 SIFI 开展压力测试提出了明确要求:(1) 压力测试应覆盖 SIFI 经营范围的各个业务领域,以充分揭示 SIFI 面临的风险状况,进而评估潜在风险因素对财务状况的影响。(2) 将压力测试作为风险价值(VaR)的补充,使其与 VaR 一道共同构成 SIFI 风险管理体系。(3) SIFI 应从公司治理角度,建立起经常性的压力测试机制,尤其需要增加在经济上升期和经营状况良好时期的压力测试。(4) SIFI 压力测试的规则、过程和结果应向社会公开,使其能够有效引导市场预期,增加公众对金融体系的信心。<sup>[7]</sup>在金融业风险管理中,VaR 能较为准确地测量 SIFI 处于正常情形下资产组合的市场风险,但不能反映极端情形出现后 SIFI 面对的风险压力,而压力测试的优势在于它能够分析极端不利市场情形对资产组合的影响效果,促使 SIFI 提前采取应对措施,制定相应预案,提高风险管理水平。

### 三、对 SIFI 加强监管的国际实践

全球金融危机后,美国、欧盟和英国均改革和完善了各自的金融监管体系,对 SIFI 实施更严格的监管。

#### (一) 美国对 SIFI 加强监管的主要措施

2010 年 7 月 21 日,美国《华尔街改革和消费者保护法》(以下简称“法案”)正式实施。法案提出建立金融稳定监督委员(FSOC),其职责之一就是加强对 SIFI 的监管(见表 5)。法案授权 FSOC 在必要时可以拆分那些威胁金融稳定的 SIFI,防止金融机构“大而不倒”。

表 5 美国金融稳定监督委员会(FSOC)职责与构成

职 责	组 成	主 席
监测跨部门的系统性风险;对 SIFI 实施监管;统一监管标准,协调监管冲突,处理监管争端;向有关监管部门进行风险预警和提示。	财政部、美联储、全国银行监管署、联邦存款保险公司、消费者金融保护署、全国保险监管局、证券交易委员会、商品期货交易委员会、联邦住房金融管理局等负责人。	财政部部长担任。

法案规定了十一项考虑因素作为 SIFI 的评估指引,FSOC 于 2011 年 1 月提出了规模、可替代性、关联性、杠杆率、流动性风险和期限错配、监管现状等评估指标,并运用监管判断对评估结果进行调整。法案规

定,总资产超过500亿美元的SIFI(包括银行和非银行金融机构)必须接受美联储的监管,法案授权美联储对SIFI设立更高的监管标准,以降低金融机构“大而不倒”问题的出现和对金融稳定的威胁。为防范“大而不倒”带来的道德风险,法案提出问题SIFI应通过破产程序实现处置,而不使用纳税人资金进行救助。为减少SIFI破产造成对金融体系的冲击,法案要求SIFI必须制定风险处置计划以增强危机管理能力,同时要拟定有序处置的“葬礼计划”(Funeral Plan),并定期提交美联储和联邦存款保险公司(FDIC)批准,从而使监管部门更全面了解SIFI的情况,以利于实施相应处置。

根据法案的有关精神,原则上禁止SIFI开展自营业务,银行类SIFI对对冲基金和私募股权基金的投资规模不得超过基金资本总额的3%,也不得超过银行一级资本的3%。这是“沃尔克规则”在强化SIFI监管方面的具体体现。法案还赋予FDIC对所有SIFI进行风险处置和有序清算的职责和后备检查权,可对系统重要性非银行金融机构及大型银行控股公司实施特别检查,从而更好地维护金融稳定。<sup>[8]</sup>

## (二) 欧盟对SIFI加强金融监管的主要做法

在此次全球金融危机中,欧盟多国的大型金融机构都遭受了巨额资产损失,暴露了欧盟金融监管体系存在的缺陷。欧盟委员会于2009年8月发布了《欧洲金融监管》报告,提出了完善金融监管的若干措施,计划建立涵盖银行、证券和保险的欧盟监管当局(ESA),以及联系欧盟各国监管机构的欧洲金融监管系统(ES-FS),强化欧盟在金融监管方面的协调能力。2010年9月,欧盟公布了新的泛欧监管体系协议,决定成立欧洲系统风险委员会(ESRB),负责监测和处理威胁金融稳定的系统性风险,并对SIFI实施统一监管(见表6)。同时成立银行业监管局、保险业监管局和金融市场交易监管局,分别负责对银行业、保险业和证券业的监管。三个监管局有权就SIFI监管问题直接对相关金融机构下达监管决定。在涉及跨国SIFI的监管时,如果成员国监管机构之间发生争议,监管局有权进行调停。

表6 欧洲系统风险委员会(ESRB)的组成与职责

职 责	组 成	下 设 机 构	主 席
监测和评估金融系统性风险;对SIFI实施统一监管;负责风险预警并对成员国政府提出建议,执行预警后的监控。	欧洲中央银行行长、副行长;27家欧盟成员国中央银行行长;3家新的欧盟监管机构主席和欧盟委员会成员;成员国监管机构代表为观察员。	银行业监管局(伦敦)、保险业监管局(法兰克福)、金融市场交易监管局(巴黎)。	欧洲中央银行行长担任。

在泛欧金融监管框架中,ESRB负责宏观层面监管,是面对整个欧盟金融体系进行宏观审慎监管的职能机构,主要负责识别、评估和监控整个欧盟金融体系运行中可能出现的各种威胁金融稳定的系统性风险,在出现重大风险之前及时发出预警并在必要时向欧盟提出政策建议。为此,ESRB将制定一套统一的衡量标准,对SIFI面临的风险进行评估,以便确定金融机构面临的风险类别。在新的金融监管框架中,欧盟的金融监管从过去的各自为政过渡到形式上的统一,并加大了对SIFI监管的力度,这有利于提高欧盟金融业的整体竞争力和实现地区金融稳定。

欧盟委员会2011年发布了《跨国银行业危机管理的欧盟框架》,提出为欧盟处置机制建立早期干预、问题处置和破产重组等三大支柱,此框架涉及到在危机不同阶段需采取的各种措施。与此同时,欧盟经济和金融委员会也在致力开发一套全面有效的政策措施,用于SIFI的风险预防、日常管理和破产处置。欧盟还拟建立一个由成员国共同分担成本,用于处置和救助SIFI的基金。欧盟委员会要求SIFI增加不同时期在险价值的额外资本缓冲,提高证券化业务风险敞口的资本要求,强化流动性风险管理和加强信息披露。欧盟委员会提出将所有存在系统性风险隐患的SIFI都纳入监管范围,尤其要加强对“影子银行”的检查和监督。

## (三) 英国加强对SIFI监管的政策措施

在金融危机的冲击下,2007-2008年英国数家银行发生了信贷危机。危机之后,英国立即着手进行金融监管体系改革。2009年2月,英国议会通过了《2009银行法案》,明确了英格兰银行在金融稳定中的法定职责和核心地位,强化了其相关的金融监管权限。《法案》提出,在英格兰银行理事会下面成立金融稳定委员会(FSC),委员会由英格兰银行行长(担任主席)、两位副行长及四位英格兰银行非执行董事组成。《法

案》赋予英格兰银行维护金融稳定新的政策工具,授权英格兰银行对 SIFI 进行监管,对问题 SIFI 给予流动性支持。

2010 年 6 月,英国财政部颁布了金融监管改革新方案。方案指出,英国现在的金融监管体系已经失灵,必须改革由金融服务管理局(FSA)、财政部和英格兰银行三方共治的金融监管体系。FSA 的监管职能应在 2012 年底前交还给英格兰银行,FSA 今后的职能主要是保护消费者权益和打击金融犯罪等。根据新方案,英格兰银行的监管职能和权限大为增强,不仅获得了履行宏观审慎监管职责的政策工具,还将拥有对 SIFI 微观审慎监管的权力。

监管改革方案提出,应大幅提高 SIFI 的资本要求,并要注重流动性风险监管。改革方案强调对影响整个金融体系稳定的表外资产视同表内资产加以监管。英国财政大臣奥斯本(Osborne 2010)认为,在新的金融监管体系中,必须加强对 SIFI 的监管,从更为全局的角度规范 SIFI 的经营活动。在具体操作上应从两方面入手:一是加强对 SIFI 的日常监管,形成风险事前预防机制;二是一旦 SIFI 出现危机,要有快速反应的风险处置和清算机制,以避免这类机构出现问题并引发金融危机。

监管改革方案指出,要建立对问题 SIFI 的处置机制,处置机制要突出恢复计划与处置计划(“生前遗嘱”)两方面的内容。恢复计划包括 SIFI 应说明如何应对严重压力情况,包括资本恢复计划和流动性恢复计划;SIFI 应说明上述应对计划的执行条件和步骤以及执行中可能遇到的法律、财务和运营障碍,如何应对最大交易对手的倒闭、如何及时地将客户资产转移到第三方。处置计划的目的是让监管部门对 SIFI 的倒闭有充分准备,做到处置有序,降低债权人的损失和减轻纳税人的负担,减缓 SIFI 的倒闭对金融体系的冲击。在处置计划中应充分考虑到监管部门使用处置工具时可能遇到的障碍,并制定 SIFI 从金融市场和支付系统中有序退出的方案。

#### (四) 国际社会对全球系统重要性银行(G-SIB)的监管措施

2011 年 11 月 4 日,FSB 发布了 29 家 G-SIB 名单(见表 7)。FSB 认为,这些银行业务规模巨大、业务复杂程度较高、一旦发生风险事件将给地区或全球金融体系带来严重冲击。根据 2011 年 11 月 G20 戛纳峰会通过的协议,这些 G-SIB 将被要求额外增加资本金,FSB 将在每年 11 月对名单进行审查和更新。

表 7 金融稳定理事会确定的 29 家全球系统重要性银行(G-SIB)

美国: 美国银行、纽约梅隆银行、花旗银行、高盛集团、摩根大通、摩根士丹利、道富银行、富国银行
英国: 苏格兰皇家银行集团、劳埃德银行集团、巴克莱银行、汇丰控股
法国: 法国巴黎银行、农业信贷银行、人民银行、兴业银行
德国: 德意志银行、德国商业银行
意大利: 裕信银行
瑞士: 瑞士银行、瑞士信贷集团
比利时: 德夏银行
荷兰: 荷兰国际集团
西班牙: 桑坦德银行
瑞典: 北欧联合银行
日本: 三菱日联金融集团、瑞穗金融集团、三井住友金融集团
中国: 中国银行

资料来源:徐绍峰.如何看待中行入选全球“系统重要性金融机构”[N].金融时报,2011-11-94(02)

根据《巴塞尔协议Ⅲ》的要求,为了提高银行的抗风险能力,需要加大核心资本的比重。由普通股(含留存收益)构成的核心一级资本占银行风险资产的比例需达到 4.5%;一级资本充足率需达到 6%。另外,为了确保有充足的资本吸收资产损失,银行应设立“资本防护缓冲资金”,总额不得低于银行风险资产的 2.5%。

《巴塞尔协议Ⅲ》还特别提出了逆周期资本缓冲要求,即在经济上行时期,银行应额外计提0-2.5%的逆周期监管资本,以防止信贷过度扩张,同时在经济下行时帮助吸收资产损失,这部分资本必须由普通股和其他可完全吸收损失的资本构成。为了增强G-SIB的抗风险能力,BCBS要求G-SIB具有更高的资本充足率,除《巴塞尔协议Ⅲ》的最低资本要求外,还将对这些G-SIB提出1%-3.5%的附加资本要求,附加资本必须全部由普通股(含留存收益)构成。附加资本要求将从2016年起分阶段逐步实施,2016-2018年,G-SIB进入实施额外资本要求的过渡期,2019年1月完全生效,若在规定时间内没有达标,该国金融监管机构应要求其制定资本补充计划,并要限制其利润分配。

FSB提出,各国监管当局应该采取以下措施加强对G-SIB的监管:一是母国监管当局应通过监管联席会议对G-SIB实施持续的风险评估;二是G-SIB应当建立恢复和处置计划,并通过跨境危机处理小组协商确定每家银行的危机合作协议;三是各国监管机构对G-SIB必须提出数据报送、信息披露等方面的更严格监管要求,以加强外部监督和市场约束;四是建立由G-SIB所在国相关金融监管机构高级成员组成的同业评估委员会,对各国的G-SIB监管政策框架进行评估,确保全球金融监管政策的一致性。

#### 四、启示与建议

我国“十二五”规划纲要明确提出,要“逐步发展我国大型跨国公司和大型跨国金融机构,提高国际化经营水平”。随着我国综合实力的不断上升,国内银行业获得了快速发展,国际化程度不断提高,全球服务能力明显增强,在全球银行业的位次大幅提升。与此同时,我国大型金融机构业务发展呈综合经营的趋势,金融行业之间和金融市场之间的关联性日益紧密,所提供的金融产品复杂程度也比过去有了明显提高。这意味着一旦大型金融机构出现系统性风险,将对金融体系带来更大影响。现在,中国银行已经成为G-SIB之一,预计将来还会有更多银行加入G-SIB之列,这将对我国银行业带来难得的发展机遇,但同时也对银行业未来发展提出新的挑战。面对新的形势,客观上需要参照国际社会对SIFI监管的政策新规,完善我国对SIFI的监管措施。

##### (一) 推进SIFI的评估方法

从防范和化解金融业系统性风险、维护金融稳定目标出发,制定我国SIFI的评估方法应借鉴国际经验,实行定性判断和定量指标相结合。定性判断要考虑金融机构的公司治理、内控机制、风险管理能力、风险传递途径等因素,由负责金融稳定的中央银行会同专业监管部门共同做出判断;定量指标应包括规模、关联性、可替代性、复杂性等指标。评估方法要实现对银行业、证券业和保险业的全覆盖。SIFI不应仅限于资产规模较大的商业银行,还应包括大型保险公司和证券公司,组织结构复杂、业务多元化的金融控股公司,以及资产规模大、投资行业多的基金公司等。

目前,银监会已经在其有关文件中提出了系统重要性银行的概念,但尚未对外公布具体的认定评估标准。而对证券类和保险类金融机构,证监会和保监会还未提出具体的标准。从国际实践经验看,规模大小是识别金融机构是否具有系统性的主要标准,规模标准的一种做法是直接以资产总额作为评估指标,比如美国规定资产规模超过500亿美元的金融机构即为SIFI;另一种做法是将金融机构的资产总额/GDP比率作为评估指标,一般超过4%即视为SIFI。考虑到目前我国金融体系以银行为主,且监管部门对银行、证券、保险之间的业务交叉有所限制,建议在评估我国SIFI时,以规模指标为主,其他指标为辅,动态调整SIFI名单。

##### (二) 明确SIFI的监管主体

目前,我国的金融监管是以分业经营、分业监管为基础,银行、证券、保险三家专业监管部门以防范本行业和本机构风险为目标,侧重于本行业安全稳定,对相互关联可能引发的跨行业、跨市场风险着眼较少,对SIFI缺乏统一明确的监管规则和标准,难以有效降低系统性风险,因而迫切需要一个具有宏观审慎监管职权的部门。为了更好地开展对SIFI的监管,可以考虑建立中国金融系统风险管理委员会。委员会由国务院牵头设立,成员为中国人民银行、银监会、证监会、保监会、财政部、发改委等部门,主席由一位副总理或国务委员兼任。这种组织形式能够突出中央政府在宏观审慎监管中的领导地位,组织召集能力强,有利于合理配置



金融监管资源,协调监管部门的行动。

在明确 SIFI 的监管主体的前提下,还需要建立有效的 SIFI 监管机制。一是监管部门要优化监管资源配置,切实提高对 SIFI 监管的强度和有效性。按照科学监管的原则,监管资源应该重点配置到对 SIFI 的监管工作中,并在目前机构监管模式的基础上,探索建立功能监管模式,提高并表监管能力。二是要加强金融监管机构之间的信息共享与监管协作,建立金融监管机构之间、微观审慎与宏观审慎监管之间,以及国内与国外金融监管之间的协作机制。

### (三) 对 SIFI 制定更高的公司治理标准

良好的公司治理是维护 SIFI 安全的保证,也是 SIFI 稳健运行的基础。建议根据国际金融监管机构新出台的相关公司治理和风险管理标准,结合我国金融业实际,对 SIFI 的公司治理和风险管理设立相应的监管标准。同时,应加强对 SIFI 董事和高管人员的任职资格审查和董事会尽职情况的监督检查,促进其提升公司治理和风险管理水平。在 SIFI 的公司治理中,应突出事前结构化限制与事后成本监管的政策措施。事前结构化限制的目的是防止 SIFI 规模过大、业务过于复杂、风险关联程度过高等;事后成本监管的目的是控制 SIFI 的风险水平,防止风险跨行业和跨市场传染,提高其风险抵御能力。

由于 SIFI 风险的外部性及其对宏观经济运行的重要影响,监管部门对其应制定更高要求的公司治理标准,要求 SIFI 的经营不仅要股东负责,还要对相关利益主体负责。要特别强调董事会对 SIFI 内部风险控制、风险管理以及经营的合规性负最终责任;强化内部约束机制和责任追究制度,加大对风险责任人的处罚力度,约束过度冒险行为;对经营者的激励不应只关注短期业绩,更应关注长期可持续发展。对 SIFI 实施更严格的附加资本要求,同时在杠杆率、流动性、大额风险暴露和损失拨备等方面建立更严格的标准,并定期进行压力测试。

### (四) 做好 SIFI 风险处置预案

对 SIFI 的监管,既要有效控制其经营风险,又要防止其倒闭可能造成的系统性冲击。为此,要做好问题 SIFI 处置预案,要求 SIFI 制定恢复和处置计划,推进自救安排机制的运用,确保问题 SIFI 有序、平稳退出市场。SIFI 风险处置预案应由三个层次构成:一是对陷入经营困境的 SIFI,主要股东和债权人应承担第一救助责任;二是寻求市场化兼并收购,并由兼并收购者承担相应损失;三是在出资人、债权人和市场力量不足以化解风险时,利用存款保险机制作为风险处置平台。为此要加快推进我国金融机构破产方面法律的出台,尽快建立存款保险制度,为 SIFI 危机管理和市场退出提供必要的法律依据和市场安排。

### (五) 支持我国大型银行成为 G-SIB

中国银行入选 G-SIB,体现了国际社会对我国近年来金融改革发展成就的充分肯定。随着经济金融的发展和对外开放的深入,我国金融机构将得到快速发展,未来会有更多银行加入 G-SIB 之列。我国银行成为 G-SIB 利大于弊,因此应从政策上支持我国的 G-SIB 健康发展。首先,应确立我国未来应有数家大型银行入选 G-SIB 作为银行业发展的目标,构建我国银行业资金融通全球化、金融产品标准化、金融服务一体化、经营管理国际化的发展蓝图。其次,支持 G-SIB 多渠道补充资本。随着我国大型银行加入 G-SIB 数量的增加,资本缺口问题会日益显现,这就需要高度重视银行业补充资本的问题,为此要完善银行资本管理战略,扩大民间资本进入银行业的渠道,开展海外市场融资,拓宽资金来源渠道。再次,积极引入国际监管标准。我国银监会一直高度重视对大型银行的监督和管理,前瞻性地引入了巴塞尔最新监管改革手段,创建了较为完善的监管指标体系。今后,监管部门应进一步完善管理措施,提升我国大型银行的稳健性和国际竞争力。最后,加强国际监管协调。监管部门应积极参与国际监管协调机制,提升我国的话语权,妥善解决跨国监管争端,维护我国银行业在海外发展的正当权益。

### 参考文献:

- [1]毛奉君.系统重要性金融机构监管问题研究[J].国际金融研究,2011(9):78-84.
- [2]IMF,BIS and FSB. Report of Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and

Instruments: Initial Considerations [R]. 2009.

[3]李文泓,吴祖鸿. 系统重要性金融机构监管: 目标和政策框架 [J]. 中国金融 2011(3): 45-47.

[4]FSB. Report of Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions: FSB Recommendations and Time Lines [R]. 2010.

[5]宗良. 入选全球系统重要性银行的机遇与挑战 [J]. 中国金融 2012(1): 77-78.

[6]陶玲. 系统重要性金融机构风险防范标准 [J]. 中国金融 2012(3): 79-80.

[7]钟士取,杨福明. 压力测试与金融稳定性评估—基于欧美银行业的实践 [J]. 中国金融 2010(24): 55-57.

[8]王涓. 系统重要性金融机构国际监管改革进展及对我国的启示 [J]. 金融发展评论 2011(8): 78-85.

## The International Regulatory Reform's Progress of Systemically Important Financial Institutions and China's Countermeasures

YIN Jizhi<sup>1 2</sup>

(1. Hebei Financial College; 2. the Key Laboratory of Hebei Province Science, Technology and Finance, Baoding, Hebei 071051, China)

**Abstract:** In the financial system, systemically important financial institutions (The SIFI), due to the large-scale multi-counterparty, wide business contacts and other reasons, once the problem is systemic risk affecting the financial stability. After the global financial crisis, the international community increases the SIFI regulatory policy, determines the methods of identification and assessment of SIFI, launches a series of policies and measures to strengthen supervision on SIFI and announces the world's systemically important banks (G-SIB) list. The United States, the European Union and the United Kingdom in the financial regulatory reform are to strengthen the supervision of SIFI. China's Bank of China has selected the G-SIB, and there will be large banks to join the list of G-SIB. Facing the new situation, we objectively need to refer to the policy of the new regulations of the international community SIFI supervision and improve China's the SIFI regulatory measures.

**Key words:** systemically important financial institutions; financial stability; financial regulation; global importance of banking system

(责任编辑: 张秋虹)