



NI=FD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融专报

2019 年第 37 期 总第 37 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2019年12月23日

完善系统重要性银行监管， 维护金融体系稳定运行

曾刚 王伟

- 近日，人民银行会同银保监会发布了《系统重要性银行评估办法（征求意见稿）》，适合中国特点的系统重要性银行评定标准已经基本形成。
- 和国际清算银行金融稳定理事会的评估指标比较，《评估办法》更加重视系统重要性银行的国内风险特征，加大了对传统表内外业务、同业大额风险暴露、并表风险和理财风险的评估力度，而对风险并不十分突出的衍生业务、债券交易和跨境业务相应降低了权重。

- 《评估办法》的出台，会让预计入选的银行面临更高的资本和监管合规要求，其对规模、业务复杂度的偏好也会受到影响，这有助于形成理性、差异化的银行业竞争格局，也有利于机构获得较高的信用评级和较低的融资成本。

日前，人民银行会同银保监会发布了《系统重要性银行评估办法（征求意见稿）》（以下简称《评估办法》），并正式向社会公开征求意见。《评估办法》的出台，是对此前人民银行、银保监会、证监会联合印发的《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》的进一步落地和细化，目的是建立国内系统重要性银行评估与识别机制，维护金融体系的稳定运行。

一、国内标准与全球标准略有差别

从国际趋势来看，2008 年后，雷曼兄弟公司倒闭带来的全球金融市场动荡让各国监管者认识到，大型金融机构具有巨大的外部性，不能任凭其按照市场规则无序倒闭。但为了防范这类机构“大而不能倒”的道德风险和系统性风险，金融危机后，国际清算银行及其附属的金融稳定理事会（FSB）经 G20 监管机构间广泛讨论，制定了一系列降低大型金融机构风险的监管措施，其中一个核心举措是建立“系统重要性金融机构”（G-SIFI）的评估标准和清单。

所谓“系统重要性金融机构”，是指业务规模较大、业

务复杂程度较高的金融机构，其业务与其他机构有较强的关联性，同时在金融体系中提供难以替代的关键服务，一旦发生风险事件，将给地区或全球金融体系带来严重的冲击。

针对这类系统重要性机构，FSB 建立专门的评估标准，并定期发布系统性重要金融机构名单，入选的银行会面临更高的资本充足率要求、更强的监管力度，而且要制定完善恢复与处置计划。截至目前，FSB 已先后公布 30 家全球系统重要性银行（G-SIBs）和 9 家全球系统重要性保险公司，我国的中、农、工、建四家国有大行以及中国平安集团均名列其中。这些金融机构不仅需要计提更高的监管资本（G-SIBs 根据等级不同会分成 5 组，从低到高计提 1%到 3.5%不等的附加资本要求，目前我国系统重要性银行附加资本要求为 1%），而且会面临更多的监管约束。

从国内来看，除了 FSB 公布的五家全球系统性重要金融机构外，我国大部分股份制银行、政策性银行以及部分大型城商行对国内金融市场运行也都有较大影响，其经营和风险状况也直接关系到我国金融体系整体稳健性。所以，有必要按照规则筛选出国内系统性重要银行（D-SIBs），并对其实施标准更高的监管措施。

在此背景下，2018 年 11 月 27 日，人民银行与银保监会、证监会联合发布了《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》（以下简称《指导意见》），对我国系统重要性金融

机构的识别、监管和处置作出了总体性的制度安排。而本次征求意见的《评估办法》，则是在《指导意见》基础上的具体细化评估方案。

《评估办法》除了确定评估目的、范围、流程外，最重要的是确定了国内系统重要性银行的评估标准。评估标准主要采用定量评估指标计算参评银行的系统重要性得分，并结合其他定量和定性信息作出监管判断。

定量评估的一级指标包括“规模”、“关联度”、“可替代性”和“复杂性”，指标权重均为 25%。每个一级指标下设若干二级指标，并且确定阈值和分组，得分达到一定分值的银行被纳入系统重要性银行初始名单，并对不同组别的银行实行差异化监管。

和 FSB 的评估指标比较，《评估办法》在部分细分指标和权重方法方面略有差别。例如，国内系统重要性银行（D-SIBs）指标中增加了境内营业机构数量、理财业务、非银行附属机构资产等三个二级指标，并且提高了表内外资产余额、金融机构间资产负债的权重，降低了资金交易类业务和跨境业务的权重。这说明，监管更加重视系统重要性银行的国内风险特征，加大了对于传统表内外业务、同业大额风险暴露、并表风险和理财风险的评估力度，而对风险并不十分突出的衍生业务、债券交易和跨境业务相应降低了权重。

二、增加大银行合规成本，引导差异化竞争

《评估办法》的出台，说明适合中国特点的系统重要性银行评定标准已经基本形成，预计入选的银行不仅将面临更高的资本和监管合规要求，其对规模、业务复杂度的偏好也会受到影响，有助于形成理性、差异化的银行业竞争格局，具体包括以下几个方面。

一是会增加入选银行的附加资本要求。根据《商业银行资本管理办法（试行）》，“国内系统性重要银行附加资本要求为风险加权资产的 1%，由核心一级资本满足。”《指导意见》则进一步要求附加资本采用连续法计算，即选取系统重要性得分最高的金融机构作为基准机构，确定其附加资本要求，其他机构的附加资本要求根据系统重要性得分与基准机构得分的比值确定。如果按照 1% 的附加资本测算，国内系统性重要银行的资本合规要求为 8.5%、9.5% 以及 11.5%，而 2019 年 9 月末我国商业银行的核心一级资本充足率、一级资本充足率以及资本充足率的平均水平分别为 10.85%、11.84% 和 14.54%，基本能满足监管要求，不会造成太大冲击。

二是入选银行需要制定并执行恢复与处置计划（RRP）。恢复处置计划也称“生前遗嘱”，是《指导意见》要求系统重要性银行必须制定的措施。其中，恢复计划是指银行在重大压力情景发生时，通过向管理层提供预设的恢复选项，解决资本短缺和流动性问题，使银行能够恢复正常经营能力。

处置计划则是在恢复计划未能成功挽救银行，或者其他重大灾难事件导致银行无法持续经营的情况下，确保银行的退出和处置有序进行，避免对金融市场和公众带来较大的冲击。恢复计划由银行制定和实施，处置计划则由银行制定，由监管机构下设的危机管理小组实施。

恢复处置计划的制定是一项综合性的系统工程，对银行的业务流程、数据、系统等方面的管理均会带来一定挑战。首先，恢复处置计划中关键条线分析、内部依赖度分析、恢复选项效果测算均涉及数据支持，对银行交易数据、风险数据、财务数据的维度、准确度和颗粒度提出了较高要求。其次，恢复选项和处置选项不是正常的业务处理方案，很多是在极端情况下采取的措施，目前我国在资产转让等方面的法律限制会影响处置选项的实施效果。此外，恢复处置计划的可用性在很大程度上取决于计划的时效性，所以持续更新工作量较大，也给银行的持续管理带来一定压力。

三是入选银行会在流程规则上面临更加严格的要求。首先，人民银行可以会同银保监会，视情况对高得分组别系统重要性金融机构提出流动性、大额风险暴露等附加监管要求。例如 2018 年发布的《商业银行大额风险暴露管理办法》，系统性重要性银行之间的大额风险暴露限额为一级资本净额的 15%，低于一般金融机构 25% 的大额风险暴露限额。其次，系统重要性银行要进一步建立风险覆盖全面、管理透明

有效的治理架构，董事会风险管理委员会需要评估机构存在的系统性风险因素，并督促管理层在并表风险管理、整体治理、资本、风险和财务等进行全面和持续管控。第三，系统重要性银行要建立高效的数据收集和信息系统，实现对整体风险状况的有效监控，不断优化相关信息报送机制，强化信息披露。

四是系统重要性银行监管机制有助于银行形成差异化的竞争机制。由于入选系统重要性银行会极大增加大银行合规监管成本，所以会引导一些大型银行主动放弃对规模、业务复杂度的过度追求。从过去几年全球系统重要性银行名单也可以看到这种趋势。2018 年北欧联合银行和苏格兰皇家银行通过主动降低业务规模和复杂性得分，退出了系统重要性银行名单；中国建设银行也降低了其在复杂性方面的得分，将系统重要性级别从第二级降至第一级。通过形成差异化的竞争机制，整个银行体系也会向更加理性的方向发展，降低系统性风险发生的可能性。

除了上述影响之外，能够入选系统性重要性银行说明银行在金融体系具有较高的重要性，未来倒闭的风险相对较小，也会有助于该机构获得较高的信用评级和较低的融资成本。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联 系 人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）