



NIFD

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

金融專報

2023 年第 44 期 总第 231 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

2023 年 11 月 30 日

美国金融监管强化的根源、重点及影响

郑联盛 朱佳晨

- 2023 年 3 月以来，美欧银行业爆发了重大金融风险事件。就内部而言，这些银行都存在严重的资产负债和期限错配问题。就宏观环境而言，美联储连续激进加息直接改变无风险资产和风险资产定价，恶化银行资产负债关系。更重要的是，就监管体系而言，上述事件充分暴露现行金融监管标准相对放松、监管有效性不充分、压力测试参数不合理等漏洞及缺陷。
- 2023 年 7 月底，美联储联合多家监管机构出台了美国金融监管改革的草案计划，监管改进重点主要包括实施更高的资本充足率要求、完善风险加权资产的计算方法、优化

压力测试和改进紧急融资等事后应急措施。

- 美国金融监管改革主要是为了弥补其金融监管系统的缺陷，将对美国银行业及其金融系统产生重要影响，也会对国际社会和全球金融系统产生显著影响。我国在借鉴国际经验时要紧密结合自身经济金融发展实际，进一步加强和完善具有中国特色的现代金融监管体系。

2023 年 3 月份以来，美欧银行业爆发了具有国际影响的重大金融风险事件。当前美欧银行业风险整体尚在可控范围之内，但金融监管体系的有效性值得反思。2023 年 7 月底，美国公布了金融监管改革计划，正着力进行金融监管强化，针对性地优化其金融监管体系，以提升监管的有效性。

一、美国金融监管强化的根源

2023 年 3 月 8 日，美国硅谷银行宣布通过出售证券投资组合以及发行股票的方式进行紧急融资，引发银行挤兑，短短两日后因资不抵债被宣布关闭。硅谷银行快速倒闭引发后续一系列美欧银行破产事件。例如，3 月 12 日签名银行被关闭、3 月 13 日银门银行宣布破产、3 月 19 日全球系统重要性银行之一瑞士信贷被瑞银集团收购、5 月 1 日第一共和银行破产并被摩根大通收购、7 月 28 日美国心脏地带三州银行因资不抵债被接管等。

硅谷银行等倒闭的原因是多方面的。就内部而言，这些

银行都存在严重的资产负债和期限错配问题，如硅谷银行资产扩张激进、负债结构集中、忽视特定风险的盈利模式并不合理，特别是专注于初创企业和风险投资机构的融资服务，导致风险过度集中且没有得到及时处置。就宏观环境而言，美联储连续激进加息直接改变无风险资产和风险资产定价，恶化银行资产负债关系。更重要的是，就监管体系而言，此番银行业风险充分暴露现行金融监管标准相对放松、监管有效性不充分、压力测试参数不合理等漏洞及缺陷。

美国金融监管当局降低了大银行的监管标准。2018 年特朗普政府通过《经济增长、监管放松和消费者保护法》放松了金融监管标准，对于第 IV 类银行的资本要求和流动性要求均有所放松，硅谷银行、第一共和银行均在此列。由此，硅谷银行不再需要设置逆周期资本缓冲、可以将累计其他综合收益（AOCI）项目从资本计提中扣除，即便出现浮亏，资本充足率仍可能保持在高位。此外，该银行无须满足流动性覆盖率和净稳定资金比例的监管要求。

压力测试不充分。银行压力测试是现代金融监管体系建设的重要组成部分，而《经济增长、监管放松和消费者保护法》取消了资产 2500 亿美元以下银行必须每年接受美联储压力测试的要求。此外，美国现行银行压力测试设计也存在缺陷。首先，在风险情景的设计上不够全面，忽略了此番美联储激进加息的风险情景。其次，压力测试使用的系统性风

险指标大多是顺周期经济变量。再次，信息不对称问题突出，银行往往忽视长期风险、过度关注短期盈利，致使压力测试实践不够严格。最后，压力测试流程不尽统一，不同监管机构采取的方法、模型、数据和变量略有差异，特别是流动性比率等指标估算具有主观性。

风险资产估值存在缺陷。监管指标的计量依赖于会计准则，而现行会计准则的风险资产估值标准存在监管套利空间。根据硅谷银行遵循的美国通用会计准则（GAAP），金融资产可分为交易性金融资产、持有至到期投资（HTM）和可供出售金融资产（AFS）。其中，HTM 账户不需要在表中确认公允价值变动从而可隐藏资产贬值的浮亏，虽然在附注中必须披露 HTM 账户的未实现损益，但公允价值变动没有被纳入资本充足率的计提之中，虚高了资本充足率。AFS 账户的公允价值变动需要计入其他综合收益，而《经济增长、监管放松和消费者保护法》允许银行计算监管资本时可将累计其他综合收益的波动部分剔除。可见，硅谷银行在计算资本充足率时遗漏了 HTM 和 AFS 的潜在风险。

二、美国金融监管强化的重点内容

2023 年 7 月底，美联储联合多家监管机构出台了美国金融监管改革的草案计划，监管改进重点主要包括实施更高的资本充足率要求、完善风险加权资产的计算方法、优化压力测试和改进紧急融资等事后应急措施。

（一）提出更严格的资本充足率要求

自巴塞尔协议提出以来，资本充足率要求成为现代金融监管体系的核心指标，同时，大型银行特别是系统重要性银行的资本一直都是监管当局关注的重点。资产规模在 1000 亿至 2500 亿美元之间的硅谷银行破产让监管当局意识到，规模中等的银行破产也可能产生严重后果。联邦存款保险公司主席马丁·格伦伯格（Martin Gruenberg）就硅谷银行事件指出，资产在 1000 亿至 2500 亿美元之间的公司要受强制性审慎标准的约束，将更多大中型银行纳入了资本充足率的严格要求之下。

资本要求在数量上得到强化。美联储 2023 年 7 月公布的大型银行资本要求文件规定，对合并资产总额在 1000 亿美元或以上的银行和银行控股公司将强制实施基于压力测试结果的资本充足率要求，其中大中型银行核心一级资本充足率（CET1）由 4.5% 的最低要求、压力测试结果决定的不低于 2.5% 的额外要求以及全球系统重要性银行至少 1.0% 的附加资本充足率组成。将于 2023 年 10 月生效的大中型银行核心一级资本充足率要求至少在 7% 以上，其中前三家大型银行将面临高达 13.8%、13.6% 和 13% 的核心一级资本充足率要求。拟定的规则也对全球系统重要性银行的附加资本要求做出了更加详细的规定。一方面将某些财务变量的报告从时点数改为较长时间段内的平均数，另一方面通过实施更窄的评分

范围确定详细的附加资本要求，减少悬崖效应并提高风险敏感性，以更准确地反映系统性风险。

此外，货币监理署、联邦储备委员会和联邦存款保险公司的提案还要求所有总资产在 1000 亿美元或以上的银行机构以一致的会计准则和操作方式来计算监管资本，包括在监管资本中反映可供出售证券的未实现收益和损失，以更好地反映实际吸收损失的能力，并满足补充杠杆率要求和逆周期资本缓冲标准。

（二）优化风险加权资产的计算方法

资本充足率作为金融监管的核心变量，其计算公式依赖于对风险加权资产的估算，风险加权资产必须充分反映金融机构面临的各種风险，包括信用风险、操作风险、市场风险等。巴塞尔协议对风险加权资产提出过两种估算方式——标准法（外部法）和内部评级法。此次金融监管改革前，对于 I、II 类银行（即资产规模不低于 7000 亿美元或跨司法管辖区业务规模不低于 750 亿美元及其子公司）适用于内部评级法。此次强化监管的计划对风险加权资产计算提出了更加稳健且严格的标准化方式并要求减少内部评级法的使用。一方面，监管当局开发了对风险更为敏感的扩展型风险计量法（Expanded Risk-based Approach）代替内部评级法计算风险加权资产，并将这一要求适用范围拓宽至 I-IV 类银行，即将此前特朗普政府豁免强制性监管、资产规模在 1000 亿

至 2500 亿美元的机构纳入监管范畴之中。另一方面，采取资本监管的双重要求结构（Dual-requirement Structure），即在根据之前标准计算和新提出的扩展型风险计量法计算的风险加权资产结果中，选择高者来满足最低资本要求，这使风险加权资产计算方式的风险敏感性和风险一致性都得到加强，成为监管升级实践中的核心内容。

此外，新监管计划还将改进市场风险、操作风险和衍生品风险等的计量方法。对于市场风险，基于模型的新方法将更好地考虑尾部风险、反映流动性较差的交易头寸的风险，并适度要求流动性较差的头寸计提更多资金准备。对于操作风险，将根据历史运营损失情况小幅适度增加要求，以增加对风险的敏感性。对由于交易对手信用风险变化而导致场外交易衍生品合约估值变化的风险（CVA 风险）将采用更为敏感的计量方式，同时为复杂度较低的银行机构提供负担较轻的选项。金融机构具体采取的风险加权资产计算模型将会面临严格和谨慎的审查，确保第 III 类或第 IV 类银行的资本计量方法与第 I 类或第 II 类银行的资本计量方法保持一致。

此轮美欧银行业震荡反映了现行会计准则下监管当局在风险资产估值方面存在漏洞。美国通用会计准则（GAAP）对于 HTM 账户和 AFS 账户的处理方式不同。HTM 账户采用摊余成本法，其资产价格变动无法反映在资产负债表和当期损益中，为掩盖浮亏提供了“操作”空间。AFS 账户采用市值

法，虽然要求在当期损益中确认公允价值变动，但是这种变动被计入其他综合收益项，根据此前《经济增长、监管放松和消费者保护法》的监管要求，第 III 类或第 IV 类银行计算监管资本时可将累计其他综合收益的波动部分剔除，从而掩盖了资产的真实风险。新提案力图弥补这一漏洞，要求第 III 类或第 IV 类银行在监管资本中必须反映其他综合收益项，明确指出要包括 AFS 的未实现收益和亏损，这一要求将从 2025 年 7 月 1 日开始试行过渡并在三年内实施到位。

（三）优化压力测试模型与参数

压力测试是现代金融监管的重要工具，美联储对符合第 I、II 和 III 类标准的银行机构进行每年一次的压力测试，对第 IV 类标准的银行机构则实施两年一次的压力测试。据美联储 2023 年 6 月发布的压力测试结果披露，共有 23 家大银行参与压力测试。

2023 年压力测试报告显示，此次的模型相较于 2022 年以前采用的模型，主要在四个方面进行了优化。一是作为其他零售贷款（Other Retail Loans）模型组成部分的国际消费者、国际小企业、国际第一抵押贷款和国际房屋净值投资组合项目将按历史损失分布的百分比分配损失率。二是对商业地产违约损失模型进行更新，直接刻画抵押品价值的细微差异对违约贷款追偿的影响，对公司未偿还贷款的抵押品价值变动更具有风险敏感性。三是预置净收入（PPNR）模型

中公司收入数据直接来源于各机构的交易收入数据，而以往这一数据是在总体上建模并根据其市场份额分配给每个公司。四是 2018 年开始接受压力测试的中间控股公司利用历史预置净收入数据单独建模，不再基于行业数据。

而且，压力测试优化还体现在提高测试所使用银行数据的透明度和一致性方面，这与美联储提案中的其他方案相互融合。例如，要求第 III、IV 类银行在计算风险加权资产时包含其他综合收益项，对资产规模在 1000 亿美元或以上的银行一视同仁，以提高压力测试的有效性。

（四）完善风险暴露后的应急方案

硅谷银行从宣布紧急融资到流动性骤停只经历了短短两天时间，充分凸显了流动性风险管理和事后应急资金规划的重要性和必要性。美国金融监管当局增编了《机构间融资和流动性风险管理政策声明》（《Interagency Policy Statement on Funding and Liquidity Risk Management》）以指导金融机构完善应急融资计划等事后应急方案。

存款机构被要求定期评估资金稳定性，确保在不利情况下有可获得的广泛资金来源。首先，存款机构必须了解获得应急资金的操作步骤，包括潜在交易对手、联系方式和抵押品可用性等。其次，存款机构要定期测试所有应急借款渠道，充分认识到转移和提供抵押品，以及获取关键应急资金在操作上具有的挑战性。第三，存款机构必须考虑到应急资金可

能无法使用的情况，应急计划应考虑这一事态的处置方案或替代安排。第四，要定期和更频繁地审查和修订应急资金计划，以应对不断变化的流动性风险。

美国监管机构鼓励一般存款机构将美联储贴现窗口纳入应急预案之中，建立并保持从贴现窗口借款的业务准备，比如，建立借款安排和确保有抵押物可供借款、考虑定期进行小额交易以确保熟悉贴现窗口的操作。资产超过 2.5 亿美元的信用合作社必须建立并记录至少一个联邦政府层级应急流动性来源，可以通过保持在流动性便利中心的成员资格或者在美联储贴现窗口建立借款渠道，证明其获得了联邦政府层级的应急流动性稳定来源。

三、美国金融监管强化的潜在影响

此轮美国金融监管的强化计划是美欧银行业震荡后的针对性补缺措施，将对美国银行业及其金融系统产生重要影响，也会对国际社会和全球金融系统产生显著影响。

美国银行业的资本充足率要求将进一步提高。此轮监管强化着眼于 1000 亿至 2500 亿美元的大中型银行，这些银行将面临更加严格的标准约束，保证与资产大于 2500 亿美元的大型银行面临同样的资本充足率标准。而被认定为全球系统重要性银行的机构还会面临最低 1 个百分点的额外资本要求。美联储负责金融监管的副主席迈克尔·巴尔（Michael Barr）表示，那些最大的银行将额外附加 2 个百分点的资本

要求，新监管计划将会使美国大型银行平均资本充足率增加至 16%。另外，由于风险加权资产计量方式改变，资本充足率要求将有所提高。对于公允价格和账面价值差额的处理方法优化会使大中型银行需要为其他综合收益项的变动准备额外资本，进而也提高资本充足水平。

美国银行业的整体稳健性将得到提升。此次金融监管强化是为了更好地反映风险并做出政策反应，使银行实际风险与监管资本动态有效挂钩。此次监管计划从压力测试模型到风险加权资产计量方法的优化和改进都在强调新方法和新工具对风险变化的敏感性，提升以资本充足率为核心的监管要求与实际风险的一致性，整个银行业的稳健性将有所增强。大型银行往往在金融系统的稳定中发挥重要作用，此次将更多大中型银行纳入新的强监管框架内将进一步降低银行业的风险水平，增强其整体稳健性。预计监管新规实施后，美国银行业的资产负债结构将有所优化、资产质量将得到提高、流动性风险将得到缓释。

金融稳定与货币政策的关系得到优化。美欧银行业风险暴露的原因之一在于货币政策的骤然紧缩，导致银行业的资产负债表恶化。此次美国金融监管改革将强化宏观审慎政策的逆周期调节功能，要求大中型银行全部启用逆周期资本缓冲。资本充足率更高的银行可更有效地抵御货币政策调整的潜在影响，货币政策和金融稳定的协调性进一步加强。风险

加权资产的计算优化了对市场风险的考量、处理和计算，使风险加权资产对市场情况变化和市场风险更加敏感，特别是货币政策主导下的利率风险。

四、美国金融监管强化的启示

美国金融监管改革主要是为了弥补其金融监管系统的缺陷，我国在借鉴国际经验时要紧密结合自身经济金融发展实际，进一步加强和完善具有中国特色的现代金融监管体系。

优化资本充足率监管标准，增强银行系统的整体稳健性。随着经济下行压力加大，我国银行业风险有所上升。此次美欧银行业风险事件显示，并不是只有规模最大的银行才会导致系统性风险，我国在确保银行系统整体稳健性的过程中，要注重中型银行甚至小型机构的风险外溢性。通过优化资本充足率计量标准，保持合理适度的资本充足率。强监管意味着更高的合规成本，盲目提高资本要求可使银行面临经济下行与资本强化的双重约束，进而抑制信贷。监管当局要结合当前经济金融的形势动态审视不同类型银行的稳健性，分类优化资本充足率要求，着重加强大中型银行监管，夯实银行业的稳健基础。

着力完善压力测试、风险加权资产计量和会计准则等监管工具。充分认识美联储等监管机构对监管工具的技术性优化，以提高监管指标对风险敏感度等的重要性。一是应当充分了解银行压力测试的必要性和适宜度，及时优化测试方法

和测试指标，特别是要降低测试指标对顺周期变量的依赖性。二是要根据经济金融环境及时调整风险敏感度，在当前经济下行压力背景下要适度提高风险敏感度，同时需要考虑未来经济形势变化指标发生方向性逆转的可能性。三是应当增加压力测试频率和范围，及时发现漏洞，提高压力测试结果的时效性。四是应当严格测试环境，增加测试机构数据的透明度和准确性，减少信息不对称问题。

优化货币政策与金融稳定政策的内在关系。美联储降通胀目标与银行业流动性危机的冲突反映出货币政策在经济增长与金融稳定之间可能存在目标冲突。我国应坚持构建并持续优化货币政策和宏观审慎政策“双支柱”调控框架，增强两大政策体系的内在协调性。一方面，要建立更加多元的政策工具和更加完善的政策框架，发挥宏观审慎政策在金融稳定目标上的核心工具功能，减少货币政策多重目标的压力。另一方面，要保持货币政策定力，维持稳健货币政策总基调，货币政策调整要将金融稳定作为重要的决策因子。

完善事后应急方案。监管当局在防范化解金融风险的同时要建立切实可行的事后应急方案。其一，需要督促金融机构充分了解自身资金的稳定性和可获得应急资金的来源，熟悉应急资金计划的业务流程。其二，审查各机构应急资金计划是否有效、是否有足够的动态性以应对市场的流动性变化。其三，监管当局应当鼓励和提供更多应急资金来源渠道，

帮助机构建立更广泛的应急方案，特别是对系统重要性银行应当制定更为严格、细致和完备的强制性应急方案要求，着力缓释潜在的流动性风险。

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 肖 圆

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）