

银行业监管制度框架的构建

■ 中国银行保险监督管理委员会审慎规制局局长 肖远企

66 改革开放 40 年来,从最初的少数几家行政管理体制下的国家专业银行,到今天上千家不同类型的商业银行,中国银行业脱胎换骨,在资产规模、公司治理、风险管理和盈利水平方面都发生了天翻地覆的变化。在这一蜕变中,我国银行监管结合银行业实际情况,合理借鉴国际经验,尤其是国际金融危机后国际监管改革的最新成果,出台了一系列审慎监管规则,为推动银行业转型发展和提升风险抵御能力发挥了极其重要的作用。

国际金融监管改革的主要历程和内在逻辑

从巴塞尔 I 到巴塞尔Ⅲ。1988 年,巴塞尔银行监管委员会(BCBS,下称“巴塞尔委员会”)发布了《关于统一资本计量和资本标准的国际协议》(简称“巴塞尔 I”),首次建立了统一的银行资本监管标准。资本监管秉承“将本逐利”的思路,通过资本质量和规模要求,约束银行的风险承担水平。巴塞尔 I 明确了资本定义,提出了风险加权资产的计算方法,设定了资本充足率 8% 的最低监管要求。这三项基本要素奠定了资本监管的基础性框架,对于提高全球银行业监管的一致性和可比性,促进国际银行业公平竞争都具有划时代的意义。

巴塞尔 I 只覆盖信用风险且权重设置不够精细,随着 20 世纪 90 年代西方发达国家金融自由化改革的深入,金融机构日益庞大、银行业务日趋复杂化,这一简单的计量体系已无法满足风险计量全面性和精确性的要求。2006 年,巴塞尔委员会发布了第二版巴塞尔协议(简称“巴塞尔 II”),这是资本监管制度的重要里程碑。巴塞尔 II 的重大变革在于:一是构建了完整的资本监管框架,建立了由资本充足率监管要求、监管当局监督检查和信息披露构成的三大支柱;二是拓宽了银行资本的风险覆盖范围,增加了市场风险和操作风险资本要求;三是引入了内部模型计量方法,允许银行基于内部模型计量信用风险、市场风险和操作风险,提升了风险计量敏感性,为银行完善风险计量技术提高了监管激励。

2008 年国际金融危机爆发。为避免大型金融机构破产引发系统性风险,欧美国家纷纷动用政府救助,并通过宽松的货币政策刺激经济发展。用纳税人的钱救助华尔街昔日进斗金的金融巨鳄激起了纳税人的愤怒,也引发了金融监管的深刻反思。在此背景下,巴塞尔委员会于 2010 年发布了第三版巴塞尔协议(简称“巴塞尔Ⅲ”)。巴塞尔Ⅲ引入宏观审慎监管视角,从逆周期和系统重要性机构两个维度提升资本要求;进一步提高了资本水平和质量要求,并引入杠杆率和流动性指标,作为资本监管的有益补充。巴塞尔Ⅲ的制定也是一个不断完善的漫长过程。自 2012 年起,巴塞尔委员会启动了巴塞尔Ⅲ的后续修订,在平衡简单性、可比性和风险敏感性的原则下,主要从资本充足率的分母风险加权资产入手,对信用风险、市场风险和操作风险计量提出新要求,并于 2017 年 12 月发布巴塞尔Ⅲ最终方案。

危机后国际银行业监管改革的基本思路

回顾历史,历次国际监管改革大都是金融危机催生的结果,每次改革的核心目标都是增强金融体系的安全稳健性,防止危机再次上演。为实现这一目标,按照二十国集团(G20)领导人关于全面改革全球金融体系的要求,金融稳定理事会(FSB)和巴塞尔委员会



从提高银行风险抵御能力、降低金融危机破坏性和建立风险管理长效机制三个维度着手开展改革工作。

提高银行抵御风险的能力,首先需要银行具有充足的损失吸收能力。国际金融监管改革大幅提高了银行资本监管的数量和质量标准,要求银行有足够的“真金白银”,在危机发生时仍能够具有吸收损失的能力。对银行发行的资本工具增加强制减计或转股条款,提高银行融资成本,抑制其过度承担风险的冲动,同时也增强了其损失吸收能力。由于系统重要性银行一旦发生风险将造成极大的外部影响,国际监管改革对其提出了更高的资本要求,包括附加资本和总损失吸收能力(TLAC)要求,减少政府救助,降低对纳税人的影响。

本轮国际金融危机显示,即使资本水平充足,银行也可能因丧失流动性而陷入困境。为增强银行抵御流动性风险的能力,巴塞尔委员会提出了流动性覆盖率(LCR)和净稳定资金比例(NSFR)两个量化的流动性监管指标,要求银行提高短期资产的变现能力,同时至少在一年的时间内保持资金来源相对于其运用的匹配性和稳定性。

降低金融危机对实体经济和金融体系的冲击和破坏,必须强化银行的危机处置和自救能力。对此,本轮国际金融监管改革提出商业银行应设立“生前遗嘱”,建立完备的恢复和处置计划,保持业务连续性。其中,在处置机制方面,要求银行在面临危机时,不仅要由股东承担损失,银行的债权人也可能需要分担一定的损失,并通过监管当局的处置措施,尽可能将风险限制于银行体系之内。

防范金融危机再次发生,规范金融秩序,还需要强化对银行经营管理行为的约束,建立风险管理的长效机制。本轮国际金融监管改革强调了公司治理的重要性,通过出台《商业银行公司治理原则》,推动银行形成稳健经营的内在机制和动力。除此之外,国际监管改革相应成果还包括风险偏好框架、稳健薪酬机制、风险数据加总和报告原则、资本规划指引、流动性风险管理原则、识别和处置问题银行指引、不良资产定义和分类等一系列监管指引和原则,旨在全面提高银行风险管理能力。

国际新监管标准在中国的实践

2009 年,巴塞尔委员会决定吸收澳大利亚、巴西、中国、印度、韩国、墨西哥和俄罗斯为该组织的新成员。自此,中国正式开启了全面参与银行监管国际标准研究、制定、实施和评估进程。众所周知,本次国际金融危机源于美国的次贷危机,基于欧美暴露出的问题而制定的国际监管标准更像是一副适用于别国的“药方”。对于这张洋药方,中国采取的措施是合理借鉴。

正如习近平总书记在主持中央政治局第四十次集体学习时强调的:“发展金融业需要学习借鉴外国有益经验,但必须立足国情,从我国实际出发,准确把握我国金融发展特点和规律,不能照抄照搬。”中国银行业所处的发展阶段和发展水平都决定了我们必须结合我国实际情况,合理借鉴国际标准,因地制宜地构建一套符合我国银行业发展实际的监管制度体系,为我国银行业的发展和成长留有余地和空间。

夯实资本监管基石

中国的资本监管是一个从无到有、不断完善的过程。在过去的计划经济年代,银行并没有资本的概念。随着银行体系开始改革,1984 年人民银行与专业银行相分离,专业银行的资金来源部分项目中具备了一定的资本金属性。1993 年,金融机构开始编制资产负债表,在会计上确立了“所有者权益”科目。1994 年,人民银行发布《关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知》,参照巴塞尔 I 提出了资本充足率的监管指标,真正确立了资本监

管理念。2003 年起,大型国有银行陆续开始股份制改革,为后续实施严格的资本监管制创造了条件。2004 年,《商业银行资本充足率管理办法》发布,提出“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足率达标”的监管路线图,将资本充足率达标作为监管核心,多方面督促商业银行补充资本。到 2008 年底,我国商业银行已几乎全部实现资本充足率 8% 的最低标准。

国际金融危机爆发后,我国于 2009 年成为二十国集团成员,实施国际监管标准成为了具有约束力的义务。在借鉴新的巴塞尔监管标准基础上,结合中国实际,2012 年发布了《商业银行资本管理办法(试行)》(下称《资本办法》)。一是建立了分层次的资本充足率监管要求,即核心一级资本充足率、一级资本充足率和总资本充足率应分别达到 5%、6% 和 8%,并满足 2.5% 的储备资本要求以及 0~2.5% 的逆周期资本要求,系统重要性银行还应满足 1% 的附加资本要求。二是扩大了资本覆盖风险的范围,将操作风险纳入资本监管框架,并在第二支柱框架下要求银行评估声誉风险、银行账户利率风险和流动性风险等风险类别,经监管当局确认后计提相应的资本要求。三是允许符合条件的银行采用高级计量方法计提资本,为银行改进风险管理、提高风险识别和度量精细程度提供正向激励。

构建流动性监管框架

1994 年中国人民银行实行商业银行资产负债比例管理,流动性监管开始萌芽。2005 年,我国借鉴巴塞尔委员会《有效银行核心原则》制定了《商业银行风险监管核心指标(试行)》,将流动性监管和银行流动性管理结合起来,明确提出了包括流动性比例、核心负债比例和流动性缺口率在内的流动性风险监管和监测指标。

在引入更多监管指标之余,监管也开始着手推动商业银行建立健全内部流动性风险管理体系,提升流动性风险管理水平。2009 年,《商业银行流动性风险管理指引》发布,这是我国第一个专门的流动性风险监管规章。

2014 年 2 月,《商业银行流动性风险管理办法(试行)》(下称《办法》)发布。办法借鉴了

巴塞尔Ⅲ关于流动性的监管要求,并充分考虑我国银行业流动性风险管理和监管实际情况。《办法》引入了流动性覆盖率的国际监管指标,同时结合国情对合格优质流动性资产提出了更为严格的要求。在各项流动性监管指标定量要求之外,还对商业银行流动性管理架构、政策程序、信息系统等方面提出定性管理要求。考虑到银行规模结构、经营战略和业务特点的差异性,《办法》将流动性覆盖率指标适用范围限制在资产规模 2000 亿元以上的商业银行,充分考虑到中小银行的合规成本。

2018 年,我们对《商业银行流动性风险管理办法》进行了全面修订,建立了净稳定资金比例、优质流动性资产充足率和流动性匹配率全覆盖的量化监测指标。其中净稳定资金比例风险敏感性较高,但计算较为复杂,适用于资产规模在 2000 亿元以上的商业银行;优质流动性资产充足率是在参照流动性覆盖率的基础上适当简化设计的新指标,其计算相对简单明晰,更加适合中小银行的业务特征和需求,适用于资产规模 2000 亿元以下的商业银行;流动性匹配率衡量了资金来源和资金运用的匹配程度,其计算较为简单、风险敏感度较高、容易监测,可对潜在错配风险较大的银行进行有效识别,适用于全部商业银行。

增强风险抵补能力

资本的作用是抵补非预期损失,而拨备则用于抵补预期损失。1988 年,财政部发布《关于国家专业银行建立贷款呆账准备金的暂行规定》,建立了贷款风险准备金要求的制度基础。2002 年,人民银行印发《银行贷款损失准备计提指引》,建立了由一般准备(年末贷款余额的 1%)、专项准备(根据贷款风险分类情况按照一定比例计提)和特种准备(银行自行提取)的层级体系,贷款损失拨备制度实现了重大进步。

国际金融危机发生后,减值准备的亲周期性问题引起了各方重视,更具前瞻性的动态拨备制度成为了宏观审慎监管的重要手段。这一时期,随着不良贷款率在此后的不断下降,国内银行专项准备计提有限,银行自行计提的特种准备也不够审慎。在上述国际和国内背景下,为抵御信贷高速增长可能带来的风险,缓解会计拨备的顺周期性,2009 年引入了动态拨备制度,要求银行在利润较好的情况下多提拨备,“以丰补歉”。2011 年《商业银行贷款损失准备管理办法》明确了以贷款拨备率(不低于 2.5%)和拨备覆盖率(不低于 150%)相结合的拨备管理制度。2018 年《调整商业银行贷款损失准备监管要求的通知》在综合考虑商业银行贷款分类准确性、处置不良主动性、资本充足性的基础上,采取“一行一策”的原则提出相应的贷款损失准备监管要求,充分体现政策的针对性和灵活性,督促银行加大不良贷款处置力度,真实反映资产质量,腾出更多信贷资源,提升服务实体经济能力。

筑牢风险治理长效机制

除了出台定量监管标准外,过去几年间,在广泛借鉴国际监管经验和标准的基础上,发布了一系列定性监管指引,为银行提升风

险管理能力确立了标杆。

一是 2013 年 7 月发布的《商业银行公司治理指引》。这是在借鉴国际金融危机以来国际组织发布的相关文件内容基础上,针对我国银行业金融机构公司治理存在的问题而量身定制的。该指引与国际最佳实践同步,系统性地规范了“三会一层”职责要求,增加了对风险管理与内部控制的具体规定,对建立科学的激励机制、有效的问责机制和透明度建设提出明确要求。

二是 2014 年 12 月修订发布的《商业银行并表管理与监管指引》。为了适应新形势下商业银行跨业跨境经营出现的新变化和新趋势,我们借鉴了国际金融危机暴露的深刻教训,强调商业银行承担并表管理的首要责任,将并表监管与并表管理紧密结合,明确要求商业银行将各类跨业通道业务纳入并表监管。

三是 2010 年 2 月发布的《商业银行稳健薪酬指引》。国际金融危机后,加强对金融机构薪酬监管成为各国监管当局的共识。我国顺应国际趋势,吸收和借鉴金融稳定理事会《稳健薪酬原则的执行标准》以及世界各国的先进理念和实践,制定了完善薪酬机制的监管要求。《商业银行稳健薪酬指引》提出了薪酬机制的原则,包括薪酬机制与银行公司治理要求相统一、薪酬激励与银行竞争能力及银行持续能力建设相兼顾、薪酬水平与风险成本调整后的经营业绩相适应、短期激励与长期激励相协调等,督促银行不断完善薪酬激励约束机制,实现科学稳健发展。

此外,我们还制定或修订了《商业银行内部控制指引》和《商业银行内部审计指引》等文件,引导商业银行科学确定内控管理重点,提高内控管理有效性,充分发挥内部审计作为风险管理第三道防线的作用,完善治理机制。这些监管指引旨在健全银行机构的风险管理体系,改善风险文化,形成金融体系内部有效的自我约束,构筑全面风险管理的长效机制。

思考与展望

回顾过去十年危机后国际金融监管改革,其间经历反复研究、讨论和修改,最后的结果也是相互妥协和平衡的产物。应该认识到,巴塞尔Ⅲ是针对国际活跃银行尤其是全球系统重要性银行制定的一套较为复杂的规则,有着很高的监管和合规成本。我国作为一个发展中国家和新兴经济体,金融体系成熟度与西方国家还有一定差距,银行之间在规模和业务复杂程度上也存在较大差异。如何将这样一套复杂的监管体系合理运用到我国的银行体系上,必须结合自身实际吸收和贯通,因地制宜,而不能简单地采取“拿来主义”。

随着巴塞尔Ⅲ国际框架最终确立,未来几年间有关政策落地工作将比较集中,这也是我们推进和完善监管制度的重要契机。一方面,不断推进和完善以资本为核心的监管规制,发挥资本的刚性约束作用,以及流动性、杠杆率等多重监管约束;另一方面,更要注重培育和催生银行风险防控内生机制的形成,建立良好的风险文化和自我约束机制,实现其安全性、增长性和盈利性之间的平衡。

中国经济“滞涨”了么？

■ 万博新经济研究院副院长、经济观察报宏观经济研究院特约研究员 刘哲

66 2013 年以来,全国居民消费价格指数 CPI 同比增速一直在 2.0% 上下波动,物价总体长期保持稳定。近期,人民币贬值、非洲猪瘟袭来、房租价格上涨等因素,导致市场通胀预期开始上升,加之外部环境出现明显变化,出口的不确定性提升对于经济造成一定下行压力,部分市场人士由此得出了“经济滞涨”的结论,笔者认为是欠妥的。

“滞胀”担忧无需多虑

滞胀在宏观经济上的表现是,经济发展停滞不前,但物价却持续上涨。滞胀的内在逻

辑有两个,一是石油、钢铁、煤炭等原材料上涨造成供给成本上升,经济总体利润减少,增速放缓;二是,金融过度扩张,货币政策刺激导致流动性过剩,推升用工成本和物价同时上涨,经济总体盈利下降,增速放缓。可见,导致滞胀发生的以上两个因素的本质,都是要素供给成本上升带来物价上涨的同时,也对经济产生了负面影响。

从当前经济来看,近年来,中国经济的土地和用工成本一直居高不下,去产能的扩大化确实造成了部分原材料价格的上涨,但实际上物价一直保持在 2% 上下波动,故上游价格上涨并没有带来物价的“涨”。经济上,传统房地产业和传统制造业增速放缓的同时,信息、半导体、生物医药等新兴经济依旧保持了较快增长,供给结构持续优化。当前中国经济的不确定性主要来自于,外部的贸易环境和内部的金融收缩的影响,经济在出口和投资方面面临一定的压力和不确定性。故导致“滞”的主因并非“涨”,不能从表面上看到了经济和物价的压力,就简单得出滞胀的结论。

从物价的影响因素来看,当前我国物价水平在很大程度上还是受到猪周期的影响,当前仍处于猪周期的底部,而局部地区爆发

的非洲猪瘟,可能会加速猪周期的出清,出清的程度、节奏和市场需求的变化还有待观察,其对于物价的影响还需要持续跟踪。

其实,即使猪周期出现了加速出清和回升的态势,也属于中国小农经济下的正常现象。与美国规模生产不同,中国的生猪养殖还是以中小散户为主,行业集中度低。2017 年前十大生猪养殖企业市占率仅为 6.86%,而美国的前十大生猪养殖企业市占率高达 40% 以上。中国的猪肉价格容易受到生猪生长周期的影响,呈现周期性波动,这是由中国农产品的供给结构决定的,并不能由此简单判断中国经济的实际运行情况和增长潜力。

原材料价格对物价的实际影响小于直观现象

无论是前期环保限产和去产能扩大化导致部分原材料的供给出现明显收缩,部分工业品价格短期内大幅上涨,还是汇率贬值对经济带来输入型通胀的压力,都属于原材料上涨对物价的压力。从前期上游原材料价格上涨情况来看,向中下游的传导并不顺畅,PPI 的波动对于 CPI 的影响十分有限。

(下转 A3 版)

更正

8 月 20 日本版《山大北京海泰讲坛第一季开讲:中国文化产业发展展望》一文配图,“《经济学家周报》主编、齐桓仲父战略研究院院长管益忻教授”应排“清大文产(北京)规划研究院院长李季做主旨演讲”之右。特此更正。

本报编辑部