



发言稿

“监测和管理金融稳定：金融部门评估规划的经验
教训及启示”高级别地区座谈会开幕辞

基金组织副总裁 朱民

2011年12月9日

中国上海

各位尊敬的来宾，早上好，欢迎参加我们这个关于金融部门评估规划(FSAP)的座谈会。我非常高兴大家可以来上海出席我们的会议。亚太地区的高级决策者们能够齐聚一堂，就应对本次全球危机的努力和基金组织在促进金融稳定方面的作用彼此交换意见，这本身就是一個十分难得的机会。这次研讨会的举办还离不开中国人民银行的鼎力合作。我衷心感谢周小川行长和央行工作人员的辛勤工作和热情招待。

就在我们共坐一堂之时，全球各地的决策者正又一次地进入应急状态。当初的金融部门危机转变为了一场主权债务危机，现在又演化为全面的信心危机。市场对主权风险与金融部门疲弱之间持续存在的恶性反馈循环尤其不安。为了降低主权风险，各方需要作出重大、果断的政治决策。但是，我们也需要付出更大努力来加固先进经济体和新兴经济体的金融系统。我们相信，经过改进的FSAP可以在这个进程中发挥必不可少的作用。你们的意见和建议将有助于我们进一步改善FSAP，使其成为一个切实有效的监督和危机预防工具。

在详细讨论FSAP之前，我想先谈一下当前危机对先进经济体和新兴经济体的影响。主要先进经济体看来已进入了经济活动疲弱、金融困顿、公共债务和赤字高居不下的恶性循环。相形之下，新兴市场经济体显示了较好的基本面，这些要素迄今为止支撑了全球经济增长。但是，这些经济体并非完全不受影响。事实上，它们的脆弱性正在增加，其经济前景正由于来自先进经济体的潜在溢出效应而被削弱。也正因为如此，很多亚洲决策者公开警告说，经济下行风险正在增加，并且他们也已经开始调整政策态势。

由于世界各大中央银行上周采取了协调行动，为全球金融体系注入美元流动性，投资者的担心有所缓和，尽管如此，各主要先进经济体的疲弱和新兴经济体的周期性经济降温加在一起，已给金融市场带来压力。Euro Stoxx 50指数自今年年初以来下降了15%以上，即使是那些通过“购买世界各地股票”来分散风险的投资者，其股票价值用MSCI世界股票指数衡量，也在今年下降了接

近 7%。市场波动性已经增加，一个体现就是，被称为“恐惧指数”的 VIX 指数自 6 月以来急剧上升。¹有些人甚至开始疑问，全球经济是否即将进入比 2008-2009 年期间更为严重的衰退。

问题的核心是欧元区危机。核心的欧洲国家现正受到压力。外国投资者正在逃离欧洲主权债务市场，西班牙和意大利债务的长期收益率因此升到 6%，已接近通常认为可持续的边界水平。德国的债券资产掉期利差最近达到了自莱曼兄弟公司倒闭以来的最高水平。

随着主权债务市场条件恶化，欧洲各银行在批发市场筹借资金越来越困难，成本越来越高。与此同时，这些银行还面临着大量即将到期的债务，一些分析人员估计，明年到期的债务将超过 6 000 亿欧元。²这意味着，欧洲的银行正越来越依赖欧洲中央银行提供的短期流动性；最近的估计数据显示，欧洲中央银行提供的资金自今年 6 月以来增加了大约 1 250 亿欧元，自 9 月以来增加了大约 500 亿欧元。

在这些情况下，欧洲银行将难以达到欧洲银行管理局新规定的 9% 的核心一级资本目标。由于欧洲的金融股票价格自今年年初以来下降了几乎五分之一，利用股票市场融资的空间非常有限。³风险在于，银行将更有可能削减放贷或出售资产。由于存在着这种去杠杆化趋势，金融部门、实体经济和欧元区内财政状况之间的恶性反馈循环进一步加剧的风险很大。

实体经济也已很明显地受到了压力。欧洲的广泛的经济信心指数在最近几个月恶化，商业景气指数也是如此，而产能利用率预计将在第四季度下降。欧洲各国政府和经合组织都已大幅度下调增长预测，调整后的预测接近衰退水平。

欧元区的危机有可能通过金融和贸易联系对世界其他地区产生溢出影响。

在美国，经过修正的第三季度 GDP 增长率为 2%，低于预期。即使是这个水平，也难以在第四季度保持，原因是：收入增长无力，失业率高居不下，住房价格不断下降，且消费的增加主要是通过减少储蓄实现的。关于财政政策的政治分歧久而不决，正在抑制美国市场的信心。美国的超级委员会最近未能就

¹ VIX 指数：危机前，2008 年 7 月 1 日：**23.65**；危机顶峰，2008 年 11 月 20 日：**80.86**；[目前，2011 年 12 月 8 日]：**30.6**。

² 市场估计数据显示，在这即将到期的 6 000 亿欧元中，德国占 1 570 亿欧元；意大利占 2 060 亿欧元；法国占 990 亿欧元；西班牙占 500 亿欧元。荷兰、比利时、奥地利、芬兰、葡萄牙和爱尔兰占其余部分。

³ 金融部门股票价格的年初至今（12 月 1 日）下降幅度：全世界（-21%）；欧洲（-19%）；美国（-28%）；日本（-21%）；香港（-25%）；韩国（-22%）。

减少财政赤字达成协议，可能意味着将要总共削减 12 000 亿美元的支出，而如此大规模的财政调整将冲击经济增长。这使得信用评级机构再次发出下调评级的警告。

其他的主要发达经济体，尤其是日本和英国，面临着同样困难的情况。日本的工业生产于今年 9 月急剧下降，而 10 月的采购经理指数显示，第四季度的经济扩张温和，增长前景不强。在英国，2012 年的经济增长率预测已经向下修正至不到 1%，如果欧元区经济收缩，英国可能难以避免衰退。

我想强调的一点是，虽然亚洲迄今为止在这场危机中相对安定，但仍不能掉以轻心。我们并不认为新兴亚洲已经“脱钩”。实际上，更加疲弱的全球需求和更加困难的国际金融状况可能会暴露出亚洲的基本脆弱性——驱动这些脆弱性的往往是迅速的信贷增长。已有迹象显示，新兴亚洲的增长速度正在放慢。来自中国和印度的制造业采购经理指数报告显示，经济活动与今年早些时候相比已有所放缓。另一些规模较小的经济体的贸易数字下滑则说明了：不断转弱的外部前景可能会压抑本地区原本很强劲的经济增长。

基金组织最近的溢出效应报告显示，亚洲在来自贸易渠道的冲击面前仍然非常脆弱。欧洲是包括中国、印度和菲律宾在内的一些亚洲国家的最大出口市场之一。虽然地区内贸易正变得日益重要，但这种地区内贸易中的一部分和亚欧贸易同属一个供应链。2008 年危机的经验显示，与欧洲和美国的贸易如果受到破坏，也会殃及地区内贸易。

此外，亚洲也通过金融渠道受到影响。一直以来，外国投资者在亚洲的股票和债券市场发挥着重要作用，该区域很多国家通过贸易信贷额度、银团贷款和其他批发融资，对欧洲银行有很大的风险暴露。⁴越来越多的证据显示，在新兴市场活动的一些主要欧洲银行正在撤离，这会通过这些渠道的信贷供应产生重大影响。与此同时，为寻求建立流动性缓冲，新兴亚洲的银行正继续进行着近年开始的去杠杆化过程。

正如大家所知，基金组织大量参与了当前危机的管理。这属于我们的应急工作。与此同时，我们正在加紧努力，通过改进 FSAP 之类的监督工具来预防未来的金融危机。

⁴ 欧元区银行对以下三个国家的债权超过或略低于它们的 GDP 的 10%：澳大利亚、新西兰和越南。对于新兴工业化经济体、东盟成员国、日本和印度，这个比率接近 5%。欧元区银行对中国的债权较小。欧元区银行还提供亚洲贸易信贷的几乎 50%。

让我现在详细阐述一下 FSAP 的作用，⁵我们认为，它将成为全球金融稳定的一个必不可少的支柱。FSAP 于 1999 年针对亚洲金融危机创立，目标是帮助各国政府查明金融部门的脆弱性并制定较长期的政策和改革措施。对于先进经济体，FSAP 提供了一个独特的机会，以根据当前危机的教训加强和改革金融部门。在新兴经济体，FSAP 可有助于各国政府预防今后的危机。

FSAP 通常侧重于以下三个核心领域：

1. 首先，是根据公认的国际准则评估金融监督工作的效力。本次全球金融危机突出表明，需要改进准则和守则，以防范系统性风险。这些监管方面的改革给各国政府和基金组织带来了重任。问题在于：“我们是否做好了准备，以实行包括巴塞尔 III 在内的更严格的新准则？”
2. 其次，FSAP 将评估宏观—金融稳定所面临的主要风险的来源、发生概率和潜在影响。FSAP 将全面观察金融体系及其与实体经济之间的各种联系。这包括对银行乃至整个金融体系进行量化的压力测试。FSAP 除了提供定量的分析结果之外，还对政府监测和查明系统性风险的能力进行定性评估。在这方面，FSAP 可用于制定和完善宏观审慎政策，以限制金融失衡的加剧和预防系统性风险。
3. 第三，FSAP 将评估政府管理和解决金融危机的能力。它提供了一个框架，用以评估应急规划和金融安全网的充分程度（包括跨境问题），以及用于制定行动计划，来处理那些失去偿付能力的金融机构。

直到去年，参加 FSAP 仍是自愿的，此后二十国集团领导人决定，对于那些其金融部门被视为“具有系统重要性”的经济体，将强制进行 FSAP。通过每五年进行一次的强制性 FSAP，基金组织将能够更为密切地监测那些一旦发生危机，很可能对系统稳定性产生最严重影响的成员。

本次全球危机之后，就基金组织监督任务的现代化问题进行了长达一年的辩论，而决定为具有系统重要性的经济体强制进行 FSAP 是这场辩论的主要成果之一。这是一个具有里程碑意义的决定，它把金融部门问题正式纳入了基金组织的双边监督工作的核心，并弥补了基金组织的两个主要监督工具，即第四条磋商和 FSAP 之间的缺口。

⁵ 新兴市场和发展中经济体的 FSAP 是与世界银行联合举办的，具有两个组成部分：基金组织负责金融稳定评估，世行负责金融发展情况评估。对于先进经济体，评估由基金组织负责，侧重于金融稳定。

自从创立 FSAP 以来，已有 138 个国家自愿参加这个规划（很多国家不止一次参加），当前正在进行或正在筹划的 FSAP 共有 35 项。2007—2008 年金融危机开始以来，对 FSAP 的需求急剧增加。最近的一次调查显示，四分之三的答复者表示，对 FSAP 的总体功用感到满意或非常满意。

我们最近的内部分析显示，FSAP 作为一个独立检查工具发挥了很好的作用。在最近的全球金融危机开始之前，FSAP 的评估能够确定出主要的风险来源。随着危机的展开，FSAP 小组还迅速调整了评估范围，以侧重于诸如危机管理、流动性支持安排和跨境传播这样的关键问题。FSAP 提出的建议为部分地缓和危机影响提供了帮助。

当然，仍有一些教训有待吸取。过去五年的经历显示，需要在评估中更多地注意流动性风险以及跨境和跨市场联系。我们最近的检查得出结论认为，FSAP 虽然准确地查明了风险，但其发出的警告的有力度和清晰度还有待提高。

我高兴地说，我们正在参考这些经验教训调整 FSAP，并在以下几个方面加强其有效性：

- 首先，FSAP 已变得更加灵活，能考虑到各国的具体情况。
- 其次，FSAP 的分析工具包已经过改进，能涵盖种类更多的风险、宏观—金融反馈和跨境溢出效应。
- 第三，正在加强“非现场”工作，以提高评估的延续性和“现场”检查的有效性。

我们认为，经过改进的 FSAP 可以在亚太地区发挥特别重要的作用。尽管 FSAP 是在亚洲金融危机之后创立的，但亚洲对它的支持似乎不如其他地区那样热烈。只有一半的亚洲基金组织成员完成了一次 FSAP，与此相比，所有欧洲成员、68% 的西半球国家，81% 的中东和中亚国家以及 59% 的撒哈拉以南非洲国家完成了该规划。

但是，这一情况正在转变。金融危机开始以来，大多数具有庞大金融部门的亚洲成员已完成了 FSAP 或即将进行该规划。这也符合这样的现实，即，亚洲正在诸如基金组织和二十国集团这样的多边机构中发挥着更大的领导作用。基金组织为能够加深与我们的亚洲成员的合作而感到高兴和自豪。

一个很好的例子是，我们在过去两年中首次为中国和印度尼西亚进行了 FSAP。FSAP 赞扬了这两个国家过去十年里在金融体系改革方面取得的显著进展。这些改革有助于它们承受住 2008 年危机的最严重影响。但是，问题仍然存在。中国应该改善其金融市场和金融服务的广度和深度，以形成一个更为多样

化和更为创新的、基于商业化原则的金融部门；在印度尼西亚，当务之急是推进法治并消除透明度和治理方面的弱点。

最后，我确信，经过改进的 FSAP 将带来“双赢”局面，它不仅将大大提高基金组织监督职能的能力和有效性，而且还将大大加强各国政府监测和管理金融稳定的能力。

我们相信，FSAP 将继续演进，特别是，它将根据亚太地区当局的需要而调整。本地区今后的某些 FSAP 很可能成为其他国家借鉴的榜样。

我们仍有很多问题需要处理。例如：

- 基金组织是否应该鼓励其成员进行更多的 FSAP 和 FSAP 更新？
- 如何应对基金组织和各政府面临的资源限制？
- 改进 FSAP 的最好办法是什么（自下而上还是自上而下）？
- 我们可以通过何种方式来照顾迅速增长的新兴经济体的需要？
- 我们是否做好了准备，来推行重大的监管改革，包括巴塞尔 III？

在接下来的会议上，大家将有机会讨论这些问题和许多其他问题。我坚信，座谈会结束时，我们作为个人和团体都能获得宝贵的经验见识。我希望大家的讨论富有成果，引人入胜。谢谢！