



# 安全稳健

国际金融监管机构有助于保障各大金融机构安全稳健运营

托拜厄斯·艾德里安、阿迪提亚·纳拉因

2008年的金融危机告诉我们，加倍努力、多管齐下地创建更加安全稳定的国际金融体系势在必行，刻不容缓。自那以后，政策制定者便相继加入到金融危机防控大军中来，确保各大国际银行增强应对冲击的能力，尽可能避免再次出现类似的惨剧。但是，政策制定者也面临着新的挑战：抵挡压力的同时，不至于在改革的路上倒退。

既然危机后的金融体系是监管执行的最后一步，政策制定者于是纷纷开始评估改革可能带来的意外后果。而重点将是确保世界各大银行资本和流动性显著提升的势头不受破坏。如果能够对国际监管标准进行些许调整，以适用于更多银行和银行系统，这也能对改革起到一定的引领和支

持的作用。

强化的监管标准提升了大型国际银行的恢复能力，新的监管标准要求银行提升承担损失的能力，增加现金类资产的比例，以达到偿债要求，换句话说就是增加流动性。此外，银行业还应该接受更严格的监管，必须学会管理风险以保证安全运营（如应对经济衰退），并提高企业管理质量。

如果银行确实出现困难，目前已有国际协议规定了银行应该如何重组或者关闭（按有关法规来解决），谁来承担经营失败的损失，以及以什么方式来承担。关于整个金融体系应该如何处理危机也应该达成共识，包括一些所谓的影子银行，这些金融机构开展筹集资金和放贷等银行类活

动,却不受银行监管,但目前在此方面也有所进展。

## 善加评估

市场参与者和政策制定者都必须注意到危机后新监管可能带来的意外后果。作为对于新监管制度的回应,几家多边机构都在评估金融改革的经济影响。大部分机构得出的结论是,收效远大于成本。然而,在一些情况下,监管改革的一些调整还会进一步降低成本,同时又保证收益不受影响。评估改革影响的机构中,金融稳定委员会(FSB)算是其中之一,它的主要职责是监控全球金融体系,提供维护稳定的方法建议。金融稳定委员会包括来自25个国家的财政部和中央银行,以及各大国际金融机构,例如国际清算银行、IMF和世界银行。

推进国际合作并开发金融监管标准的机构包括金融稳定委员会和巴塞尔银行监管委员会(由银行监管机构组成)等,这些机构也必须考虑它们自身制定的标准是否具有普适性。这些标准形式多样,有最低标准、指导方针、原则、规范、良好实践等等。这两大机构成员代表的经济体中大部分是发达国家,也有一些新兴经济体。在这些经济体中,银行很重要,但银行只是复杂的金融体系中的一部分。但是,金融稳定委员会和巴塞尔委员会制定的银行业监管指导方针,对于很多新兴市场 and 主要依赖大型银行的发展中国家也同样适用。

## 全球适用性

巴塞尔银行监管标准最初是针对活跃在国际舞台上的银行而设计的,目的是通过给各成员国设定最低标准来建立公平的竞争环境。这些标准反映了当时成员国所辖地区的最佳实践,并从一定程度上让人们相信国家监管体制依然有效,国家银行系统也运作良好。

金融危机后,监管标准的关注焦点集中于那些对国际金融体系至关重要的金融机构上,这些金融机构的破产将对很多国家造成破坏性影响。大部分的危机后改革计划目标都是降低这些系统

重要性金融机构破产的可能性,如果破产了,则要将广大纳税人的损失降到最低。这些改革计划中很重要的一个部分就是加强国家监管机构之间的合作,不管是在平时还是在危机时期都能规范金融机构的行为。

因为大部分国家没有参与到标准制定的讨论中来,一些监管机构和其他机构就质疑这些标准的普适性。此外,因为它们关注的是活跃于国际舞台之上的大银行以及系统重要性金融机构,那这些标准之于那些发达经济体中没那么复杂的金融系统或者没有多少系统性的金融机构的适用性就遭到了质疑。这种批评引发了激烈的讨论,讨论是否需要金融监管的普适性做出规定,也就是说,是否需要保证这些标准适用于金融体系和/或金融机构。

## 金融危机后,监管标准的关注焦点集中于那些对国际金融体系至关重要的金融机构上。

这些标准的制定者也做出种种努力,提高它的全球适用性,加强各级别监管对这些标准的接受程度。

第一,在工作中加入一系列体验,金融稳定委员会和巴塞尔委员会在危机后都扩充了会员规模,增加了几个新兴市场国家。它们还邀请地区监管组织的代表前来参会。巴塞尔委员会(得名于其所在的瑞士城市)更是从非成员国中邀请监管咨询团队、地区性及各种主题小组以及成员范围更广的国际组织(如IMF)作为一些重要法案的决策咨询者。

第二,一些关键标准提供的一系列方法的复杂程度各异,不同国家可以选择最适合本国银行和银行集团的方法。其中最好的例子就是巴塞尔协议II,它规定了最低资本金额的比例。这一资本水平是根据银行面临的风险规模而确定的。巴塞尔协议II提供了计提信用风险资本的四种方法,即简化法、标准法、基础内部评等法和进阶内部评等法,以及操作风险的三种处理方法和市场风险的两种评定方法。这种标准基于这样的理念,



即简单金融系统和金融机构可以随着其操作的进化进阶到使用更复杂的方法。此外，巴塞尔协议II的几项规则也允许一些国家从标准法降到更简单的计算方法。

## 核心原则

第三，在1997年亚洲金融危机期间，巴塞尔有效银行监管的核心原则出台，之后成为银行审慎监管的国际标准。在当年十月的IMF及世界银行年会中，国际金融界对于这个核心原则都予以了肯定。这些原则经过两次修订，根据国际接受的管理规范和最低标准，给出了预期。这些原则涵盖了一系列相互关联的议题，包括银行准入、准出和运营要求；监管机构的权力、责任、独立性和义务；以及审慎监管标准指导说明以及银行面临的不同风险类型的管理指导意见。这些原则的制定适用于一系列地区，并将作为IMF和世界银行定期审查各国财政金融部门时评估标准的关键构成部分。

这些不断推出的新标准以及旧标准的修正版。金融危机以来，对于系统性重要金融机构关注的不断加大也加剧了这些担忧。那些不被认定为系统性的银行担心有些监管要求有一天也会落到自己身上来，尽管由于规模小、商业模式简单，这些监管要求对于这些小型金融机构不一定适合。这就需要落实与非系统性银行风险相称的关键监管，但至于落实方法，目前还未达成统一的国际共识。

在一些地方，例如美国，监管者制定了分级制度，用资产规模和复杂程度来决定监管方法的严格程度。进一步的提案还在讨论之中，旨在降低美国社区银行的监管负担。这种相称性的问题也在欧洲引起了广泛讨论，在欧洲，小型储蓄所和地区性银行怨声载道，抱怨在这些监管规则下向监管者和公众报告的合规成本过高，即使是它们根本不属于系统性金融机构。与此同时，欧美两大洲的监管机构都在小心试水，因为它们意识到即使是小机构里的问题，集中起来也能引发系统性问题。美国20世纪80年代所发生的储蓄与

为使巴塞尔指导意见适用于所谓的微型金融机构，也就是那些专门为信贷服务水平低的人提供小额信贷的金融机构，各方也都做出了很大努力。

第四，为使巴塞尔指导意见适用于所谓的微型金融机构，也就是那些专门为信贷服务水平低的人提供小额信贷的金融机构，各方也都做出了很大努力。这也是更大范围的普惠金融计划的一部分。普惠金融是指将所有无法获得金融服务的人和公司纳入到金融体系中来（包括银行业）。

最后一点，近年来也有一些简化监管框架方面的认真尝试，这些尝试植根于金融危机的经验，复杂的规则难于实施，难以监管。这些简化或许能增加普适性，但也可能带来风险敏感度的损失。这需要权衡取舍，同时考虑一些金融活动的复杂本质，这就决定了制定一种“一刀切”的普适性方法很难发挥实效。

尽管各方在不断努力制定适用于不同金融机构和金融体系的标准，但是国家监管者，尤其是那些监管不太复杂金融体系的，则迫切想要搞懂

贷款危机正是这种情况。一些监管机构还有另外的担忧，由于它们目前的资源都集中在系统性重要银行身上，因此也没有多余的精力和能力，像以前那样来监管小型公司。

## 相称性

相称性的问题在各国都有出现。一方面，发展中经济体的金融体系较为简单，愿意将这些标准视作为成功指南，也就是日后其金融体系也终能达到的标准。这时候，它们就更希望这些标准能够更符合自己国家的情况。而另一方面，发展中国家的官员则担心如果他们无法如规定那样满足标准要求，投资者可能会对其金融机构的稳健性有错误的看法，这将会增加进入国际市场的成

本。为此，发展中国家官员则寻求建议，希望识别出那些适用于本国并能进一步确保金融稳定性的标准和管理规范。他们也想知道如何根据有限的资源来优先实施。随着金融体系不断发展、日渐复杂，这些官员也在不断寻求能帮他们充分落实这些标准的策略、途径和时间规划。

在这里，IMF 就发挥着重大作用，通过长期常驻顾问和短期专家的到访，为 100 多个国家提供金融部门稳定性和市场开发方面的技术援助。金融部门将近一半的援助集中于加强银行业监管方面，方法是帮助各国采取适用的管理规范和国际标准，如有时有偏差，则帮助调整这些标准以适用于当地的情况。IMF 与世界银行一道，在立法与体制改革、安全网建设、会计和审计以及公司治理框架方面也帮助各国做好准备，以实施更加复杂的标准。

危机后监管改革已经大部分完成，针对非系统性重要银行所制定标准的适用性相称的问题也应该进一步明确，并提到标准制定机构的议事日程上来，纳入国际论坛的讨论之中。如此一来，将增加改革的吸引力，降低改革倒退风险。此外，还应应对新兴市场和发展中国家经济体提供良好指导，指导它们如何识别并实施最合适本国国情的标准和规范，而这一切都需要国际社会的热情和积极参与。FD

托拜厄斯·艾德里安 (TOBIAS ADRIAN) 是 IMF 货币与资本市场部主任、金融顾问，阿迪提亚·纳拉因 (ADITYA NARAIN) 是该部副主任。

## IMF在线图书馆

免费预览IMF精选出版物，包括全球经济、增长的不平等、亚洲、能源以及自然资源等。

[elibrary.imf.org/fd917](http://elibrary.imf.org/fd917)



## 免费预览

国际货币基金组织