



温彬：中国版系统重要性银行 监管基本落地，金融监管质效 进一步提升



文/意见领袖专栏作家 温彬 黄鸿星



10月15日，人民银行、银保监会正式发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）》（以下简称《规定》）和首批19家系统重要性银行名单，标志着我国系统重要性银行监管框架基本确立和落地，显示出我国金融监管体系审慎性进一步增强，有助于进一步提升国内金融监管质效，促进与国际金融监管接轨，增强我国金融系统稳定性。《规定》将促使我国银行业进一步转变理念，坚定高质量发展方向，有效防范应对新冠疫情及外部环境变化等带来风险挑战，牢牢守住不发生系统性风险的底线，推进银行业持续稳健发展，为经济健康平稳运行提供金融保障。

系统重要性银行概念的提出

系统重要性银行（G-SIBs）概念最早由金融稳定理事会（FSB）提出。2008 年金融危机对全球经济和金融体系造成巨大冲击，以雷曼兄弟为代表的一系列大型金融机构破产和收购，给美国乃至全球经济造成严重破坏，各国开始反思原有金融监管体系存在的漏洞。系统重要性银行作为冲在前线的“主力军”，在银行体系中的地位之高、分量之重、影响之大无可替代，其陷入困境将对更广泛的金融体系和经济活动造成重大破坏，各国对系统重要性银行的监管纷纷提上日程，以有效预防及管控金融机构“太大而不能倒”的风险。

2011 年，FSB 发布了全球系统重要性金融机构（G-SIFI）监管框架以及首批 29 家全球系统重要性银行名单，以后每年 11 月发布最新一期 G-SIBs 名单。在此框架下，巴塞尔委员会（BCBS）制定了具体的全球系统重要性银行评估标准及监管细则，并要求各国家参考这一要求，制定本国的系统重要性银行（D-SIBs）评估标准及监管细则。在首批 G-SIBs 29 家银行名单中，中资银行只有中国银行一家入选，2015 年入围 G-SIBs 名单的中资银行上升至 4 家。2020 年 11 月，最新一期 G-SIBs 名单有 30 家银行，中国银行、工商银行、建设银行位列第二组，农业银行位列第一组。

从对 G-SIBs 的监管措施来看，FSB 和 BCBS 对名单中银行制定了额外的资本充足率要求，以及额外的流动性要求、总损失吸收能力等补充措施，以降低系统重要性银行的道德风险，提升应对外部冲击的能力，增强银行系统的稳健性。G-SIBs 监管的核心在于附加资本要求，附加资本要求根据

G-SIBs 档位不同而在 1%-3.5%之间，需全部用核心一级资本来满足，实质是提高入选银行的核心一级资本充足率要求。

目前，中国银行、工商银行、建设银行处于 G-SIBs 名单第二组，需执行 1.5%的附加资本要求，农行处于第一组，需执行 1%的附加资本要求，对四家银行来说“压力”不大。这是由于按照《巴塞尔协议 III》对商业银行核心一级资本充足率 7%的要求，G-SIBs 中第一、第二组银行需满足的资本充足率下限分别为 8%和 8.5%，即农业银行需满足 8%，中国银行、工商银行、建设银行需满足 8.5%要求。但由于银保监会对国内银行资本充足率要求比国际标准更为严格，按照《商业银行资本管理办法（试行）》，国内银行应满足的核心一级资本要求为 7.5%，同时根据该办法第 25 条规定“国内系统重要性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”，即应执行 8.5%的核心一级资本充足率要求，这一标准实际上已经达到 G-SIBs 第二组要求水平，即国内对四大行核心一级充足率监管要求一直未低于国际系统重要性银行的要求标准。

我国系统重要性银行监管框架逐步完善落地

我国系统重要性银行监管框架在与国际接轨中逐步完善落地。此前，银保监会和人民银行分别对系统重要性银行开展差异化监管。银保监会监管，主要体现在《商业银行资本管理办法（试行）》提出的计提附加资本要求；人民银行监管，主要体现在 MPA（宏观审慎评估体系）考核中有所涉及，但对银行没有直接约束力。相比国际上对系统重要性银行监管，当时

国内的监管要求尚未很好地体现系统重要性银行的入选标准、对附加资本的刚性要求以及不同机构间的监管区分度等，因而执行中效果有所折扣。

2018 年底，《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》经中央深改委第四次会议审议通过，标志着我国开始建立与国际接轨的系统重要性金融机构监管框架；2020 年 12 月，《系统重要性银行评估办法》正式发布，我国系统重要性银行评估监管框架进一步完善。

2021 年 4 月 2 日，人民银行和银保监会发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），意味着系统重要性金融机构监管框架向前迈出关键一步。该意见稿从附加资本、杠杆率、大额风险暴露、公司治理、恢复和处置计划、信息披露和数据报送等方面对系统重要性银行提出监管要求，确定了中国版监管框架下的具体附加资本标准，为国内系统重要性银行名单发布后，确定不同组别和类型系统重要性银行的“差异化监管方案”奠定基础。按照《征求意见稿》在《起草说明》中提到的“四步走”路线图，国内系统重要性银行评估和监管包括发布评估办法、出台附加监管规定、确定系统重要性银行名单、制定差异化监管方案四个步骤，此次《规定》正式发布，意味着“第三步”已经走完，“第四步”也将很快“落脚”。

此次发布的《规定》正式稿，相比《征求意见稿》主要内容变化不大。《规定》将我国系统重要性银行分为五组，分别适用 0.25%、0.5%、0.75%、1%和 1.5%的附加资本要求，附加杠杆率为附加资本的 50%，分别为

0.125%、0.25%、0.375%、0.5%和 0.75%。如果银行被同时认定为我国系统重要性银行和全球系统重要性银行，附加资本要求不叠加，采用二者孰高原则确定，附加资本要求由核心一级资本满足。

首批名单强调重要性、稳健性和代表性

2021 年以来，虽然一直未公布首批系统重要性银行名单，但对国内银行业经营和风险管理的影响不断显现。自我评估“有望”入选首批名单的银行特别是股份制银行，在确定风险偏好、经营目标时，已经着手将系统重要性银行监管对其盈利能力的冲击纳入考虑，以重新审视业务发展方向，特别是提前筹划应对附加监管措施对其资本补充和盈利能力的冲击。此次公布的 19 家系统重要性银行名单，与此前市场预期的名单范围相差不大，入围银行名单符合市场预期，但更加强调入选银行的重要性、稳健性和代表性。

首批 D-SIBs 评估基于各银行 2020 年数据，最终确定了 6 家国有商业银行、9 家股份制商业银行和 4 家城市商业银行，无农商行等其他银行机构入选。按系统重要性得分从低到高分分为五组：第一组 8 家，包括平安银

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28800

