



温彬：国内系统重要性银行的认定及其对银行业的影响



文/意见领袖专栏作家 温彬 黄鸿星 曾洋



2021年10月15日，中国人民银行、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家国内系统重要性银行（D-SIBs）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，有助于促进与国际金融监管接轨，增强我国金融系统稳定性。首批19家D-SIBs的确定标准，是2020年12月3日中国人民银行、银保监会发布的《系统重要性银行评估办法》（以下简称《评估办法》），该办法于2021年1月1日起执行，是我国系统重要性银行监管框架的基础性一环。入选D-SIBs，既是对银行的高度认可，又是一份沉甸甸的责任，同时也带来了不小的压力，需要在附加资本、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满足更高的监管要求。探究D-SIBs的入选标准及其带来的影响，可以更清楚地认识对“太大而不

能倒”金融机构监管的逻辑和意义。

D-SIBs 的评估与认定

此次 19 家 D-SIBs 名单的确定是《评估办法》的“实操”应用，具有标志性意义，显示出我国对系统重要性金融机构的分析和判断框架，经过反复比较和论证，特别是结合我国经济金融体系运行的实际特点，并充分考虑外部影响和国际评价后，形成了较为成熟的标准体系，是对国内银行在监管和评价上更进一步的分类和分级。单从直观上看，此次入选 G-SIBs 的 19 家银行，符合市场的普遍性预期，与各家银行的实际发展情况相当，体现出了较好的评估效果。

从评估的指标看，此次 19 家银行在基于规模、关联度、可替代性和复杂性四个维度的综合评价中排名靠前，在上述四个方面的具体定量分析得分都在 100 分以上。根据“差异化监管”原则，在综合各银行的定量打分和定性信息后，按照最终评价和合计得分情况，19 家银行基于不同的分值，被进一步划分为四组。分值最低的银行分在第一组，最高的分在第五组，但由于此次 19 家银行得分均未达到第五组的阈值，因此按照《评估办法》的评价标准，第五组的入选银行暂时空缺，意味着国内银行暂时都还不必执行“最严格”的“附加监管规定”，后续是否有银行纳入第五组，将视银行具体发展情况、国内监管导向和国际监管形势而定（见表 1）。

表 1 D-SIBs 阈值分组和 19 家首批入选银行

分组	阈值区间	入选银行
第一组	100~299	平安、光大、华夏、广发、宁波、上海、江苏、北京
第二组	300~449	浦发、中信、民生、邮储
第三组	450~749	交通、招商、兴业
第四组	750~1399	工行、中行、建行、农行
第五组	1400以上	-

从国际银行监管形势看，目前中资银行中的中行、工行、建行处于国际系统重要性银行（G-SIBs）名单第二组，须执行 1.5%的附加资本要求；农行处于第一组，须执行 1%的附加资本要求。根据《巴塞尔协议Ⅲ》对商业银行核心一级资本充足率最低 7%的要求，则农行须满足至少 8%，中行、工行、建行须满足至少 8.5%的核心一级资本充足要求。但由于银保监会对国内银行的资本充足率要求比国际更为严格，根据《商业银行资本管理办法（试行）》，国内银行应满足最低 7.5%的核心一级资本充足率，同时根据该办法第二十五条规定“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”，即对应银行要执行最低 8.5%的核心一级资本充足率要求，采用这一标准后的资本充足率下限与 G-SIBs 的要求一致，且对农行的要求似乎更显严格。作为此次 D-SIBs 中附加资本要求最高的第四组，工农中建四大行将执行 1%的附加资本要求，核心一级资本下限保持 8.5%不变。后续若中资银行在 G-SIBs 中的评价分组“上升”，比如有银行进入到了第三组，则须执行 9%的资本下限要求，这将很有可能引起其在 D-SIBs 中的得分变化，若超过分组阈值，将触发更为严格的附加监管要求，即被纳入 D-SIBs 第五组。

系统重要性银行监管的出台，是源于次贷危机期间雷曼兄弟等机构倒闭造成严重连锁反应，引发对金融机构“太大而不能倒”的普遍认知，因此规模成为了判定机构是否具有系统重要性的主要依据。在 G-SIBs 的 5 个一级评价指标中，规模（Size）占 20% 权重，且该指标不再细分，在更为细致的 13 个二级指标中权重最高，是次高指标（跨境债权 Cross-jurisdictional Claims、跨境负债 Cross-jurisdictional Liabilities）权重的两倍。从 D-SIBs 的评价体系看，规模也是权重最高的指标，占比为 25%（见表 2），比 G-SIBs 指标体系中的权重更大。当然，造成这种差异的原因，很大程度上是国内银行间的跨区域业务显然比国际银行间的“跨境业务 Cross-jurisdictional Activity”，在风险和传染性上更小，因而可适当将该部分的权重进一步分配到规模指标上。比如，D-SIBs 中的境外债权债务作为二级指标占比为 5%，但 G-SIBs 中的同类指标占比则达到了 20%。

表 2 D-SIBs 评估指标及权重

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)
规模	25	调整后的表内外资产余额	25
关联度	25	金融机构间资产	8.33
		金融机构间负债	8.33
		发行证券和其他融资工具	8.33
可替代性	25	通过支付系统或代理行结算的支付额	6.25
		托管资产	6.25
		代理代销业务	6.25
		客户数量和境内营业机构数量	6.25
复杂性	25	衍生产品	5
		以公允价值计量的证券	5
		非银行附属机构资产	5
		理财业务	5
		境外债权债务	5

考察上述定量指标体系，规模在 13 个二级指标中权重最大，且远高于其他指标权重，显示出规模在衡量是否“太大不能倒”上的重要性更为突出。此次入选 D-SIBs 的 19 家银行，与按 2020 年末“资产规模”排序的前 20 家银行吻合度极高，全部在这 20 家银行名单内，同时也均在 20 家“核心一级资本净额”最大的银行名单内。从国内银行经营模式看，大多数银行仍然是以资产驱动扩张为主，负债驱动扩张的模式还未占据主流，因而资产或资本的规模仍是决定其盈利能力和市场影响力的关键指标，同时也是外部在评价银行信誉时的重要参照，特别是普通金融消费者获知银行情况、对银行进行“实力”判断时几乎仅参考的指标。换句话说，规模是决定银行在金融体系和社会经济生活中是否具有“影响力”也即“系统重要性”的首位标准。

对系统重要性银行进行筛选，附加预防性机制设计，降低其出现风险及风险演变为系统性风险的可能，是现代银行监管的重要特征。从对银行“系统重要性”的认定角度看，系统重要性的涵义对应的是“系统性风险”。如果没有造成系统性风险的潜在概率，则该银行理论上不具有系统重要性，但如果某银行的单一风险、微观风险演变、传染并导致系统性风险的概率越大，则其系统重要性程度也就越高。规模大的银行，除自身产生微观风险并演变、传染的概率高外，由于其与其他金融机构交易形成的资产负债、通过金融市场发行的金融工具规模也更大，即在金融体系内的“关联度”更强，由其引发的风险的传染范围也就更广，更能产生“牵一发而动全身”的后果，从而有更高的概率造成系统性风险。同时，鉴于在系统重要性、系统风险性上的特征突出，如果这些银行的“复杂性”继续提升，一旦出现大的风险，其对金融体系产生的负面影响大范围链式蔓延，这也同时决定了其更加具有不可替代性。当然，这种“不可替代”并非意味着其地位牢不可破，而是强调其风险暴露后的处置、管理乃至破产清算的成本太高，往往需要动用大量的社会资源，产生较高的社会成本，而这种成本如果被社会民众分摊，则显然不符合成本收益原则，毕竟绝大多数民众并没有从银行的经营利润中直接“分一杯羹”。整体看，规模与关联度、可替代性、复杂性四者构成了一个完整的、影响系统性风险扩散的体系，彼此间不能完全区隔开，而规模显然是这个指标体系的核心。

D-SIBs 带来的影响

对银行而言，入选系统重要性银行，即是获得了官方“认证”，对形象提升和市场展业具有积极作用。但“欲戴其冠，必承其重”，D-SIBs 银行将受到更为严格的监管，须为达到附加监管要求付出更多成本，这种成本既包括更严格的资本达标水平，也包括为维护系统重要性声誉而付出的额外的经营努力。

入选 D-SIBs 的银行至少要分阶段满足四个方面的额外监管要求：一是更高的资本缓冲要求，即根据 D-SIBs 所处的不同组别，满足相应的资本缓冲要求，包括附加资本要求和附加杠杆率要求两方面，此举本质上是提高银行在持续经营过程中通过自身资本吸收损失的能力。二是总损失吸收能力（TLAC）要求，即对系统重要性银行施加额外的损失吸收能力要求，主要是在银行进入破产清算程序时，其自身的 TLAC 工具可自动减记或转股，从而吸收损失，减小外部救援成本。该要求与“更高的资本缓冲要求”是相互独立的，即二者均要分别达标，目前在 19 家 D-SIBs 中，除工农中建四大行需按照 G-SIBs 要求，特别是按照中国人民银行、银保监会、财政部于 2021 年 10 月 29 日印发的《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》率先实施 TLAC 监管外，其余 15 家银行还没有明确的实施进度

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_31844

