



# 审判日

S. Raihan Zamil

仅仅改变规则  
无法保证金融  
体系的安全。  
银行业监管者  
的评判至关重要

全球性金融危机爆发后，由20个发达国家和新兴经济体组成的20国集团（G20）以及国际标准制定者对全球金融体系监管改革已经提出了诸多建议。几乎所有的改革提议都集中在加强以银行为中心的监管方面，如对资本、流动性、贷款损失拨备或者补偿安排加以管理。这些强化措施，尤其是更高标准的资本和流动性缓冲措施，应能使全球金融体系更好地化解银行可能面临的过度风险，并提供更为切实的手段遏制银行采取过度的冒险行为。

然而，如果规则的实施（即监管）的质量不到位的话，仅仅改变规则并不足以促进金融体系的稳定。虽然实施了新的规则或是对现有规则进行了强化，但银行业的监管实务以及银行风险管理措施本质上仍然是主观的。因此，所提出的监管改革建议就好比“试图通过高水准的流行病学规划来防止H1N1（一种流感病毒）的再一次爆发，但却没有落实医护人员的参与问题”（Palmer，

2009）。

对微观审慎监管的加强应该走在全球改革议程的最前面，并且是构建金融体系稳定性的关键。虽然强化宏观审慎监管（这种监管主要侧重于对影响整个宏观金融体系的常见冲击进行评估）是必要的，但它并不在本文的讨论之列。

## 硬币的两面

当描述官方在监管银行体系中的作用时，法规和监管这两个词经常被交替使用。在实践中，法规和监管发挥的是两种既相区别又有联系的职能：

- 法律和法规是授予银行业监管当局向银行发放营业许可、为银行设定最低运营和风险管理标准以及在银行出现问题时采取必要纠正措施（包括取消银行营业许可）等权力的各种规则的集合。其主要目的是要求银行管理层审慎经营，因为银行是储户资金的守护者。

- 监管当局通过监管（即对各家银

行进行持续的非现场监督和定期现场检查)来施行这些规则。监管者通过评估银行的公司治理、内部控制和风险管理实践、财务能力以及对各种法律法规的遵守情况来执行这些任务。基于其风险评估,监管者还负责对问题银行和银行内出现的问题采取及时的行动。

监管在国际改革议程中历来落后于法规,原因有二:首先,监管具有区域性,因当地的具体情况而异;其次,监管的“落实”比规则的强化要复杂得多。但不管怎样,国际社会对监管实务缺乏重视已经产生了一些意想不到的后果。

以新巴塞尔资本协议(Basel II)的制订与实施为例。该协议公开声明的目标是通过提高资本金要求、加强监管以及强化市场纪律约束来增进金融稳定。但在实践中,新巴塞尔协议过于注重通过技术手段达到对监管资本的要求,对监管的强化则关注有限,这一点直到协议实施后期才有所改观。

由于新巴塞尔资本协议的制订者(巴塞尔银行监管委员会)也是银行法规和监管领域的国际标准制定者,其对监管相对较低的重视程度常常会影响(在很多情况下会加深)一些国家的监管机构本已存在的偏见,即完善法规比一线的监管活动更为重要。如果这种观点被广泛接受的话,将对所有监管当局进行内部改革时所做的资源配置和优先级处理带来显著影响。因此,执行改革议程需要解决的首要问题是,改变我们普遍存在的观念,对有力的监管措施在促进金融体系稳定性方面的重要作用给予足够重视。

## 评判至关重要

根据IMF工作人员的观点,采取强有力监管措施的前提是监管者具有及时采取行动的能力和意愿(Vinals和Fiechter, 2010)。要具备行动能力,监管者必须具备足够的法定权力和资源、清晰的战略以及与其他监管机构紧密的工作联系。要具备行动意愿,监管者必须有明确的授权、运作的独立性、责任、技能娴熟的员工以及与银行业之间健康的关系,但这一关系必须有一定的限度,以防止“管制俘获”(即监管者与被监管者的关系比与公共利益的关系更密切)现象的发生。

除了这些关键因素之外,良好监管之所以未能实现可能还存在一个更为根本的原因,即监管的成功与否在很大程度上取决于监管者是否具有对那些并非泾渭分明的复杂问题做出正确判断的能力。鉴于主要的金融中心都采取了放松管制的政策,监管的这种固有的特性就显得更为突出。在这些金融中心,只要监管者判定银行及其管理层拥有健全的风险管理体系以及足以承担潜在风

险的资本,银行业的法律法规就不再禁止银行从事承担风险的活动,或者不再对这些活动的范围或规模做出明确的约束。

这就为现行的银行体系监管架构埋下了风险的隐患:因为对于健全的风险管理和充足资本这两个或许是约束银行过度冒险行为的最关键的因素并无可以遵循的基准。而这反过来又突出了建立在充分了解情况基础之上的监管判断对于构建安全、稳健的银行体系的关键作用。只要某一行业的有效性取决于其做出正确判断的能力和意愿,那么既得利益群体——产业界、政界以及监管当局本身(来自上层的干涉)——能够影响决策过程的可能性就会增加。

## 并非机械的做法

在神秘的银行业监管世界之外,很少有人知道几乎所有银行业规则——无论它们是关于风险管理、资本充足率或银行整改行动计划的制定——都受制并严重依赖于监管人员的良好判断。从这一点来看,银行监管面临两大严峻挑战:

- 监管法规的要求几乎总是最低限度的要求,同时几乎没有给出具体针对每家银行的适合标准。因此,正确施行这些法规的基本前提是,监管者将银行业法规看作底线标准,而非最高标准。如果监管者抱着“监管要求是最高标准”这样一种观念,那么其在检查和监督过程中就不会寻求在现有规定基础上提出更高要求。

- 监管者必须有能力和有意愿基于“相称性”的监管概念来实施监管规则。这种概念要求监管者根据每家银行的规模、复杂度、风险特征等具体情形采用“量体裁衣”而不是“一刀切”的方式来应用规则。

基于上述原因,监管者如何实施规则非常关键,因为这为发现过程定下了基调——监管者通过这一过程发掘了特定事实,这些事实可用以得出关于某个机构整体风险概况的结论,后者决定了后续监管行动的性质和严格程度。因此,整个监管审查过程的有效性取决于监管者将规则视为“底线标准”并将这些规则具体、恰当地应用于每家银行的能力和意愿,而这与关注银行的安全和稳健的监管理念是一致的。

为了说明规则的主观性质,还应考虑到风险管理、资本充足率和监管行动。

风险管理:防御单个银行或银行体系整体的金融不稳定性的第一道防线取决于每家银行风险管理实践的质量和有效性。由于这个原因,许多关键的监管标准或监管预期侧重于银行董事会和高管层正确地识别、监测、度量和控制银行重大风险敞口的能力。监管人员有责任

对已发现存在显著风险管理缺陷的银行采取措施，即使其对外报告的资本充足率很高。

良好的风险管理具体是由哪些要素构成并没有得到明确界定，并且还受到许多因素的影响，包括银行规模和复杂度；银行重大风险敞口的性质；已被认识到的银行风险模型的复杂性，尤其是在大型的、业务复杂的银行；监管者在其他银行风险管理体系方面的能力和个人经验；以及当时该国流行的银行风险管理标准。如果整个行业风险管理实践的力度都不强（例如，降低了发放贷款的标准），那么遵照流行的标准会使监管者产生错误的安全感或使其推迟采取行动。

资本充足率：监管判断也涉及对资本充足率的评估，虽然这看起来是定量问题，但实际很大程度上是定性评估。虽然大多数监管当局采用全球资本规则，即资本与风险加权资产的比率最低为8%，但该比率做到精确的前提之一是对银行资产负债表的资产评估需具有可靠性。进行这些评估比较困难，尤其是涉及问题贷款和其他难以评估价值的资产，包括没有可观察的市场价格的资产，以及其设定的价值依赖许多假设的资产。由于银行是高度杠杆化的，资产评估中微小的计算错误都可能导致对报告的资本充足率产生重大影响。例如，如果使用简单的资本除以资产这种方法，资产价值降低4%相当于8%的最低资本充足率下降50%。

更复杂的挑战是确定多少资本才足够确保资本水平与银行机构总体风险概况相匹配——这里不考虑监管要求的最低资本充足率。这一评估在经济扩张周期尤为关键；此时贷款发放标准宽松，且人们易于获取信用贷款，这就使得边际借款人可以为其债务进行再融资而非清偿债务，这造成了违约风险低的印象。因为资本计量技术的这种顺周期偏差，“观察到的”低违约风险水平被输入银行风险模型，从而造成对监管要求的资本以及银行自身内部基准要求的资本的低估。

在这种时候，对资本充足率（在这一点上我们应当对目前流行的共识发起挑战）进行有力的监管性评估成为约束过度冒险行为的关键。重要的决策输入变量（这些变量都是经判断得出的）包括：机构重大风险敞口的性质、大小、方向和压力结果；银行风险源头和管理实践的质量；经济预测；资产增长预测；以及来自留存收益的资本的内部的可靠性和规模。

监管行动：在大多数国家，监管行动的内容是由监管当局自行决定的，这使监管当局可以实施与罪行相对应的惩罚措施。因此，监管行动的设计和效果首先取决于监管者确定关键问题的能力，其次取决于监管者采取适当行动的意愿。能力和意愿又取决于许多前提条件，包括法律

对监管者足够的保护以及监管当局的机构意志。

为最大程度地降低监管者延迟采取及时行动的倾向，一些国家采用了即时矫正行动（PCA）条款。美国于20世纪90年代早期开始实施PCA，包括强制性与相机抉择性的措施，一旦银行的资本充足率降低到最低8%的临界值以下，就需要马上采取这些措施，资本充足率低于基准的程度越大，强制措施越严厉。

但是，PCA并非约束监管判断的万灵药。首先，“即时矫正行动”这个术语本身就具有误导性。它是仅仅在资本低于监管标准后才被触发的滞后指标。换句话说，如果银行资本高于监管要求的最低值，PCA条款就不要求采取任何行动，即使可能存在与资本无关的其他重大问题。在银行报告的资本高于监管最低要求，但其在风险管理或其他安全和稳健方面存在问题的情形下，对此类银行决定是否应该采取行动，应该何时采取行动和应该采取何种行动，则是一个更加基本也更具前瞻性的挑战。这必然还是一个相机抉择的过程，因为所发现问题的类型和严重程度以及监管者对银行管理层是否同时具备自行解决问题的能力 and 意愿的看法可能是不同的。

其次，即使可以对银行采取PCA，但强制执行PCA的时间安排取决于银行报告的资本充足率的准确度，而这又建立在银行资产和贷款估值可靠性的基础之上。正如前面提到的，银行资产和贷款估值本身就是依赖假设的过程。此外，当银行的资本充足率快要低于最低资本要求时，它们就倾向于对其问题贷款和其他难以估值的资产赋以过于乐观的价值，以使其报告的资本充足率不低于最低标准。因此，为确认银行报告的资本充足率是否准确，通过针对性分析得出的监管判断至关重要，这样就能及时激活现有的PCA“触发器”。

## 监管改革议程

鉴于建立在充分了解情况基础之上的判断对实施所有银行业规则的重要性，决策者必须在注重改变规则的同时，还注重加强监管。加强监管可能是更加重要并且难度更大的任务。虽然有人呼吁减少监管中的相机抉择，但这不是一个具有可行性的方案，除非决策者愿意将最低资本要求和流动性要求提高到可能对信用中介和就业增长产生可怕后果的程度。因此，决策者必须从现在起集中力量通过加强监管措施来实现监管的反周期保证作用。难处在于如何提高监管质量。以下是一些可能的做法：

在每个监管当局内部建立强有力的监管文化。虽然监管文化的概念比较抽象，但它实际上只不过是每个监管实体内部赋予的一套价值观、信念和行为。监管文化

始于监管当局领导设定的适当的基调以及领导自身的行动，这些确定了日常监管运作的大背景。强大的监管文化要求运行独立（独立于政府和行业）并提倡监管者个人的独立性。它尤其关注安全和稳健，并在需要实施其观点时推动对介入式的监管的运用。由独立性、安全性和稳健性组成的三驾马车，再加上监管机构和监管者个人这两个层面上的介入式监管，构成了强有力的微观审慎监管体系的基石。

此外，由于银行体系位于所有国家的权力运作的核心，所以不能忽略银行业监管的政治影响。因此，强大的监管文化需要一个有效的政治体系，这个体系承认（通过立法）并尊重（通过最少的政治干预）独立的审慎监管者的不可侵犯性；这些监管者只要发现有需要监管的情形就能够自行开展监管，而无需考虑被监管对象的情况或政治因素。

加强监管者做出正确判断的能力和意愿。我们对监管者的要求很多。其需要扮演多种角色，包括风险管理人、金融分析师、会计师、律师、调查员、预测员以及金融经济学家。此外，其需要依据常常涉及微观层面的技术细节得出结论，而这个结论构成早期监管行为的基础。总之，其必须有能力和愿意对流行的看法发表不同观点，并在社会说“是”的时候说“不”。其还必须意识到不景气的时期也会有个尽头。这就要求其具备超越现在看到未来的能力，以及一整套强大的理论、分析、决策和沟通方面的技能，更不用说可能需要多年培养的“第六感”和坚忍不拔的意志。这些要求相当高，尤其是对那些历来鼓励服从和遵守现状的社团和组织（像一些中央银行和监管机构）而言。

作为起点，每个监管当局必须确保其文化、薪酬和晋升制度对招聘和留住具备胜任监管所需技能的高层次人才具有足够的吸引力。此外，与市场发展保持同步的、强有力的、持续的并且经费充足的内部培训计划对构建和保持监管能力是绝对必需的。

开展一种受约束的、相机抉择的监管方法。应考虑研究这样一种报警系统，该系统将要求对报告了良好的财务指标但在风险管理中存在弱点的银行采取一定措施，以促进早期监管干预。在这一点上，日常监管使用的工具、方法和手册必须在鼓励做出正确判断与保证结构和风险评估过程的一致性之间保持适当的平衡。这种双重方法将形成一个受约束的相机抉择体系。

如果相对于被监管实体的规模和复杂程度，相关的监管资源不足，则要求具有系统重要性的银行缩减规模。银行规模和监管当局能力之间的关系不可忽视。如果银行太大而难以监管，这就表明监管者没有足够的方法对银行风险管理体系进行独立测试并恰当地证明其完

整性，且表明监管者在对银行的政策、流程和局限性进行高层次的“过程”审查方面受到制约。在此情形下，监管者必须依靠银行自身的风险评估，而目前的观点认为，这正是引发2007年开始的金融危机的关键缺陷所在。除非监管当局愿意相信银行的管理层将在下一次扩张周期进行更好的自律，否则在对规模太大而难以监管的银行进行监管时，其必须确保有一种能够减少银行冒险行为的强有力的方法。

设计一套提升金融监管专业人员数量和质量的可持续的长期计划。监管对社会而言极为重要，因此不能将培训包干至各个监管当局。有人呼吁将金融监管纳入正式大学学科。就这一点而言，国际标准的制定者和领先的监管机构可以与学术机构合作设立金融监管方面的研究生学位计划。此外，还应该建立国际上认可的金融监管者认证计划。该认证过程将以实践经验和对技术能力和判断思维技能的多层次严格测试（这种测试模拟了监管者在日常工作中遇到的挑战）两方面的结合为基础。随着时间推移，这种认证可以成为“黄金标准”，并有利于不同监管当局之间的职业流动。

## 体系重塑的机会

金融危机为决策者重塑全球银行体系法规和监管架构提供了一个百年不遇的机会。到目前为止，改革仍大多侧重于法规方面，对监管艺术以及监管在促进金融稳定的关键作用方面则关注不多。现在是将监管从“黑箱”中取出并将其置于全球改革议程中心的时候了。也许从本次金融危机中可以汲取的最重要的教训之一就是，没有什么能够替代强有力的监管。支持监管者为保证金融稳定所作的努力符合决策者、政治家以及广大公众的整体利益，尤其是当监管者在与传统观念和强大的既得利益集团（包括政府政策本身）作斗争的时候。■

S. Raihan Zamil是IMF驻印度尼西亚银行的银行政策和监管顾问，曾任美国联邦存款保险公司的官员。

---

### 参考文献：

- Palmer, John, 2009, "Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?" *Estabilidad Financiera, Banco de España*, No. 17, pp. 47-54.
- Viñals, Jose, and Jonathan Fiechter, with Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu, 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No,'" *IMF Staff Position Note 10/08* (Washington: International Monetary Fund).