第三部分

构建系统性金融风险防控体系

2020 年，国际社会继续完善宏观审慎政策框架，推动落实危机后国际金融监管改革措施，积极应对新冠肺炎疫情冲击，妥善采取逆周期调节措施。我国在借鉴国际经验的基础上，不断完善系统性金融风险防控体系，强化系统性风险监测评估，加强疫情下宏观政策协调。

一、国际金融监管改革及落实进展

### （一）构建稳健的金融机构

积极出台应对疫情影响的措施。巴塞尔银行监管委员会针对疫情对银行业的影响， 出台了多维度的支持措施。在巴塞尔框架实施安排上，将《巴塞尔协议Ⅲ：危机后改革的最终方案》的执行时间由2022年1月1日推迟至2023年1月1日，将修订后的全球系统重要性银行（ G-SIBs）评估框架实施时间由2021年延迟至2022年，暂停了2020年各成员经济体标准实施评估工作。在银行资本计提

方面，明确政府为应对疫情影响而提供担保的贷款适用主权风险权重，受疫情影响贷款的暂停还款期不计入逾期90天的计算范畴， 受疫情影响而暂停还款、接受公共担保的贷款不自动分类为重组贷款。在逆周期调节方面，明确银行持有的资本和流动性缓冲在压力时期可用于吸收损失和支持实体经济，允许使用预期信用损失模型计提拨备的银行将2020年和2021年预期信用损失模型和原模型计提拨备的差额100%计回核心一级资本，并在后续三年线性扣减。

### （二）防范“大而不能倒”

更新全球系统重要性银行名单。2020年

11月，金融稳定理事会（FSB）公布了基于

2019年末数据测算的G-SIBs名单，30家银行入选（见表3-1），名单与2019年相同，但个别银行分组有所变化。其中，中国建设银行由第1组升至第2组；美国摩根大通集团由第4组降至第3组，高盛集团和富国银行由第2组降至第1组。每年11月G-SIBs名单更新后，入选的银行将于14个月后开始实施更高的资本要求。

表**3-1** 全球系统重要性银行

|  |  |
| --- | --- |
| 组别  （附加资本要求） | 全球系统重要性银行 |
| 5  （3.5%） | 空 |
| 4  （2.5%） | 空 |
| 3  （2.0%） | 美国花旗银行 |
| 英国汇丰银行 |
| 美国摩根大通集团 |

续表

|  |  |
| --- | --- |
| 组别  （附加资本要求） | 全球系统重要性银行 |
| 2  （1.5%） | 美国银行 |
| 中国银行 |
| 英国巴克莱银行 |
| 法国巴黎银行 |
| 中国建设银行 |
| 德意志银行 |
| 中国工商银行 |
| 三菱日联金融集团 |
| 1  （1.0%） | 中国农业银行 |
| 纽约梅隆银行 |
| 瑞士信贷 |
| 美国高盛集团 |
| 法国大众储蓄银行 |
| 法国农业信贷银行 |
| 荷兰安智银行 |
|  | 日本瑞穗实业银行 |
| 美国摩根士丹利集团 |
| 加拿大皇家银行 |
| 西班牙桑坦德银行 |
| 法国兴业银行 |
| 渣打银行 |
| 美国道富银行 |
| 日本三井住友金融集团 |
| 加拿大多伦多道明银行 |
|  | 瑞银集团 |
| 意大利裕信银行 |
| 美国富国银行 |

资料来源：FSB《2020年全球系统重要性银行名单》，2020年11月。

### （三）推动有效处置机制建设

稳步推进总损失吸收能力（**TLAC**）要求的实施。所有非新兴市场G-SIBs，均已提

前满足了2022年风险加权资产18%和杠杆率分母6.75%的TLAC要求。TLAC工具发行在2020年3月受到疫情冲击后逐步恢复，上半年

共发行3050亿美元，高于前两年同期水平。内部TLAC要求落实进展缓慢，且分配TLAC 的方法在各经济体间存在差异。许多G-SIBs 开始披露TLAC水平，但少有披露内部TLAC 情况。

推动《金融机构有效处置机制核心要素》实施。各行业落实《金融机构有效处置机制核心要素》（以下简称《核心要素》） 的进度不一。银行业方面，几乎所有G-SIBs 母国和关键东道国均已建立了全面的银行处置框架。保险业方面，FSB于2020年8月发布

《核心要素》保险业落实情况评估方法，但各经济体保险业处置机制建设在2020年进展缓慢。中央对手方（CCPs）方面，多数在一个以上经济体具有系统重要性的CCPs已经建立了危机管理小组（CMGs）并被要求制定处置计划，但各经济体建立法定处置机制的工作仍需大力推进。为推动CCPs处置机制建设，FSB于2020年11月发布《关于CCPs处置中的资金来源及对CCPs股权处理的指导意见》，指导CCPs处置当局如何评估CCPs 处置中可能存在的资源缺口，以及如何分担损失。

### （四）持续监测影子银行体系

2020年12月，FSB基于2019年末数据发布

《2020年全球非银行金融中介监测报告》， 涵盖了29 个经济体。广义估算结果显示， 2019年末全球非银行金融中介规模达200.2万亿美元，同比增长8.9%，约占监测经济体金

融资产的49.5%。狭义估算结果显示，全球非银行金融中介规模达57.1万亿美元，同比增长11.1%，相当于监测经济体金融资产的14.2%。其中，中国非银行金融中介狭义口径规模为7.8万亿美元，位列美国（17.1万亿美元）和欧元区（12万亿美元）之后，占比自2017年开始下降。

### （五）推动场外衍生品市场改革

2020 年，场外衍生品市场改革进展缓慢。截至2020年9月，24个FSB成员经济体中，23个经济体落实了非集中清算衍生品的更高资本要求和交易信息报送要求，17个经济体落实了集中清算要求，16个经济体落实了非集中清算衍生品的保证金要求，13个经济体制定了关于平台交易的政策框架，落实情况总体与上年变化不大。

### （六）其他

为缓解2020 年新冠肺炎疫情的负面冲击，国际标准制定机构（SSBs）推迟了部分国际标准的执行期限。为解决目前全球跨境支付体系成本高、速度慢、覆盖面窄和透明度不足等问题，FSB会同相关SSBs制定了加强跨境支付的路线图，涉及一致落实跨境支付相关国际标准、推进支付系统直连、研究使用新多边平台的可行性等。国际社会继续推动全球法人识别编码（LEI）的应用，截至2020年末，共有30个经济体取得发码资格， 超过177万个法人申请获得LEI编码。

二、主要经济体实践

### （一）美国

系统性风险监测和评估。2020年12月， 美国金融稳定监督委员会（FSOC）发布年度报告，认为2020年新冠肺炎疫情给全球金融体系带来了前所未有的冲击。尽管当局采取的非常规政策措施有效改善了市场状况，但与2019年相比，美国金融体系仍然面临较高风险，经济复苏前景取决于疫情严重程度和持续时间。当前金融体系存在的主要风险包括：非金融企业面临债务可持续性压力，商业地产易受抵押贷款违约和估值下降影响； 短期批发融资市场存在结构脆弱性，部分开放式基金在危机期间面临更大的赎回压力； 非银行金融机构发放住房抵押贷款过度依赖短期融资，损失吸收能力较差；CCPs服务中断易造成风险跨机构蔓延；采用其他基准利率代替LIBOR过程中可能存在法律、操作和经济风险；金融数据无法满足有效监管和公司内部风险管理的需求；金融机构对信息技术，特别是互联网平台和第三方供应商的依赖增加了操作风险。

开展压力测试。美联储在2020年底对33 家银行开展了压力测试，根据截至2020年9月底的宏观经济和金融情况设置了严峻但合理的不利假设。结果表明，33家银行总体上将经历暂时的收入下降和亏损，但仍可以继续向信誉良好的企业和家庭提供贷款，资本充

足水平高于监管最低要求。其中，在重度压力情景下，全球经济严重衰退，金融市场压力飙升，2021年第四季度，美国失业率升至12.5%的峰值，实际GDP较2020年第三季度末下降3.25%达到谷底，股票价格跌幅超过30%。在此情景下，33家银行的核心一级资本充足率从2020年第二季度的12.2%最低降至9.6%，预计总损失为6290亿美元。

完善宏观审慎监管框架。为应对疫情冲击，监管部门采取了一系列行动，以支持信贷和减轻金融机构负担，主要包括鼓励银行释放资本缓冲向受疫情影响的家庭和企业提供贷款；临时修改杠杆率规则并降低社区银行杠杆率要求。此外，监管部门在其他方面的政策行动还包括：建立判断公司对银行是否拥有控制权的全面框架；将压力测试结果运用到确定银行资本充足要求中，简化大型银行资本框架；修改沃尔克规则，放松关于禁止银行投资对冲基金或私募股权基金的限制；出台净稳定资金比率（NSFR）最终规则；就银行互持TLAC工具出台更严格的资本要求等。

### （二）欧盟

系统性风险监测和评估。2020年11月， 欧央行发布金融稳定报告，指出新冠肺炎疫情冲击仍是决定未来欧元区金融稳定的重要因素。短期来看，大规模支持政策有助于缓解部分金融稳定风险，政策过早退出可能带来挑战。展望未来，欧元区金融体系中期脆

弱性仍在上升：一是存在部分资产错误定价以及市场调整的可能；二是非金融部门（包括私营部门和公共部门）的脆弱性增加；三是由于利率下降和预期信贷损失增加，银行盈利能力减弱；四是非银行金融机构（特别是投资基金）过度承担风险。上述脆弱性可能相互放大，进一步威胁金融稳定。

完善宏观审慎政策框架。为应对疫情冲击，欧元区多数成员经济体降低了逆周期资本缓冲（CCyB）要求，截至2020年12月，仅卢森堡和斯洛伐克保持正值；一些经济体还降低了系统性风险缓冲（SyRB）和其他系统重要性机构（O-SIIs）附加资本要求，这些措施释放了欧元区银行超过200亿欧元的核心一级资本，有力支持了其吸收损失和维持信贷投放。此外，一些经济体推迟执行已宣布的宏观审慎措施，如荷兰推迟了对国内抵押贷款敞口计提附加资本的规定。

监测非银行金融中介业务。2020 年10 月，欧洲系统性风险委员会（ESRB）发布欧盟非银行金融中介监测报告。截至2019年末，欧盟非银行金融中介规模约为45.5万亿欧元，较2018年末增长6.7%，主要反映了投资基金所持资产价格上涨。非银行金融中介面临的风险和潜在脆弱性包括：高风险借款人信用风险上升，评级下调；预计利率将在较长时间内保持低位，为追逐高收益，投资基金持有资产久期拉长、风险更高，使用更高

的杠杆，加剧脆弱性积聚；银行、保险和投资基金等非银行金融中介通过融资、所有权关系或持有同类资产等方式相互关联，可能加剧风险传染；在市场剧烈波动时期，保证金要求等机制可能会放大流动性风险；开展更全面的风险评估存在数据缺口等。

### （三）英国

系统性风险监测和评估。2020年12月， 英格兰银行金融政策委员会（FPC）发布金融稳定报告称，新冠肺炎疫情给英国经济增长带来巨大压力，但得益于国际金融危机以来积累的大量资本缓冲以及当局面对疫情的政策响应，英国金融体系有能力持续向企业和家庭提供资金。主要银行资本充足，2020 年9月，主要银行核心一级资本充足率上升至15.8％，是国际金融危机爆发时的3倍多，预计英国银行业有能力吸收约2000亿英镑的信贷损失。当前英国金融体系面临的主要风险有：企业破产和债务违约可能回升；风险资产价格存在调整的可能，“堕落天使”a风险在未来一到两年仍保持较高水平，高收益债券市场面临挑战等。

完善宏观审慎政策框架。为应对新冠肺炎疫情冲击，鼓励金融机构向家庭和企业提供信贷支持，英国采取了较为宽松的宏观审慎政策，主要措施包括：支持银行释放资本缓冲投放信贷；至少在2021年第四季度之前

a 指债券因信用评级下调而丧失投资级债券资质。

将逆周期资本缓冲比率维持在0；暂时取消针对主要银行的年度周期性情景压力测试，推迟两年一次的探索性情景压力测试；将系统性风险缓冲比率维持在2019年12月设定的水平，并将于2021年12月再次评估等。

三、我国实践

2020年，我国继续强化宏观审慎管理体制和政策框架，加强金融监管协调，完善风险监测识别体系，积极采取多项宏观审慎政策措施。

进一步加强金融政策统筹协调。2020 年以来，面对新冠肺炎疫情带来的复杂严峻局面，国务院金融稳定发展委员会（以下简称金融委）加强统筹协调，先后召开33次全体会议和多次专题会议，果断出台有力有效、专业精准的创新性措施，用制度和政策的确定性稳定市场预期，加大力度打好防范化解重大金融风险攻坚战，实现了以最小代价促进经济率先取得正增长，金融风险处置取得重要阶段性成果。一是及时采取逆周期调节政策。确定了“稳预期、扩总量、分类抓、重展期、创工具”的工作方针，创设直达实体经济的货币政策工具，推动货币信贷实现“量增、价降、面扩”，既做到在较短时间内促进经济正增长，又推动金融服务实体经济的体制机制更加完善。二是统筹推动打好防范化解重大金融风险攻坚战。继续抓好存量风险化解，切实加强增量风险防范，

加大中小银行资本补充力度，加强对金融创新的审慎监管，强化反垄断和防止资本无序扩张。三是统筹深化金融改革。确立“建制度、不干预、零容忍”的工作方针，部署实施创业板注册制和新三板改革试点，严厉打击财务造假。推动中小银行和开发性、政策性金融机构改革。加强中央地方金融监管协调，建立金融委办公室地方协调机制。四是推进更高水平对外开放，彻底取消银行、证券、保险业外资持股比例限制，取消合格境外机构投资者（QFII）/人民币合格境外机构投资者（RQFII）投资额度及RQFII试点国家和地区限制。

加强系统性风险监测评估。持续做好银行业、证券业、保险业、金融市场的风险监测工作，及时预警风险，研提应对之策。组织对全部4000余家银行业金融机构进行压力测试，不断扩大测试范围，及时进行风险提示，引导金融机构稳健经营。稳步推进央行金融机构评级工作，按季对全国4000多家金融机构开展央行金融机构评级，摸清风险底数，精准识别高风险机构。建立重点银行流动性风险监测报告机制，密切监测流动性状况，测算流动性缺口，及时进行风险警示。继续针对上市公司大股东股票质押风险、公募基金流动性风险等开展压力测试，运用金融市场压力指数监测股票、债券、货币和外汇等市场风险。积极开展保险公司稳健性现场评估和非现场监测，重点关注不当关联交易、大股东占款、股权结构不稳定等风险，

密切跟踪偿付能力不足的保险公司风险状况。继续开展大型有问题企业风险监测，加强对宏观经济形势、区域金融风险及房地产等特定行业趋势的研判。

积极对冲疫情负面影响，实施多种逆周期调节措施。一是人民银行、银保监会于2020年9月联合发布《关于建立逆周期资本缓冲机制的通知》，明确建立逆周期资本缓冲机制，同时根据系统性金融风险评估状况和疫情防控需要，设置银行业金融机构初始逆周期资本缓冲比率为0。该机制有助于进一步促进银行业金融机构稳健经营，提升宏观审慎政策的逆周期调节能力，缓解金融风险顺周期累积和突发性冲击导致的负面影响， 维护我国金融体系稳健运行。二是财政部、银保监会于2020年12月联合发布《关于进一步贯彻落实新金融工具相关会计准则的通知》，允许非上市银行在执行新金融工具准则的前五年，将首次执行日因采用预期信用损失法增提贷款损失准备导致的核心一级资本减少额按照一定比例加回核心一级资本。

完善金融控股公司监管。2020年9月，

《国务院关于实施金融控股公司准入管理的决定》和《金融控股公司监督管理试行办法》相继发布，2021年4月《金融控股公司董事、监事、高级管理人员任职备案管理暂行规定》发布，初步构建起金融控股公司监管制度框架，明确符合设立情形的企业应当依法设立金融控股公司。人民银行遵循宏观审慎管理理念对金融控股公司实施全面、持

续、穿透监管，强化股权结构、公司治理、全面风险管理和关联交易等关键环节监管， 推动其依法合规经营，有效防范风险跨机构、跨行业、跨市场传染，提升金融服务实体经济的质效。

完善系统重要性金融机构监管。2020 年12月，人民银行、银保监会联合发布《系统重要性银行评估办法》，对我国系统重要性银行的评估方法、评估指标、评估流程和工作机制等作出了规定，确立了我国系统重要性银行评估规则体系。2021年4月，人民银行、银保监会联合发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）（征求意见稿）》， 从附加资本、杠杆率、流动性、大额风险暴露、公司治理、恢复处置计划、数据报送等方面，提出附加监管要求。下一步，人民银行将会同银保监会，开展我国系统重要性银行评估并提出名单，出台《系统重要性银行附加监管规定（试行）》并组织实施。同时，抓紧制定我国系统重要性保险机构评估规则和监管要求。

继续完善资管业务标准规制，推动金融机构平稳落实资管新规。一是合理调整资管新规过渡期，强化激励约束机制，敦促金融机构合理调整整改计划并有序落实，推动过渡期资产处置。人民银行牵头建立资管业务整改联络协调机制，加强政策协调统筹和监测分析，推进资管业务整改政策落实。二是银保监会发布《保险资产管理产品管理暂行办法》配套细则，细化对保险资管产品的监

管要求，进一步统一同类资管产品的监管规则。发布《保险资产管理公司监管评级暂行办法》，实施保险资管公司监管评级制度， 推动保险资管机构稳健经营和高质量发展。三是持续加强非现场监管，按月监测资管业务运行情况。针对部分银行保本理财有所反弹、现金管理类产品规模快速增长等问题， 及时进行风险提示，确保资管新规及各项配套制度有效落实。目前，资管业务发展呈现出结构优化、更可持续的态势，净值型产品保持增长，资金空转情况持续收敛，资管产品持有的非标资产比重降至新低，对股票、债券等标准化资产的配置增加，对实体经济的支持力度进一步加大。

发挥好宏观审慎评估（**MPA**）在优化信贷结构和促进金融供给侧结构性改革中的作用。2020年以来，人民银行按照中央经济工作会议重点任务要求，进一步完善MPA，提高了小微、民营企业融资和制造业融资的考核权重，设立再贷款临时性考核指标，完善贷款市场报价利率（LPR）运用相关考核， 引导金融机构加大对国民经济重点领域和薄弱环节的支持，推动企业综合融资成本明显下降。

加强跨境资本流动宏观审慎管理。一是2020年10月，鉴于外汇市场运行保持稳定， 跨境资本流动有序，人民银行将远期售汇业务外汇风险准备金率从20%下调为0。二是人民币对美元中间价报价行陆续主动将报价模型中的“逆周期因子”淡出使用，中间价

报价的透明度、基准性和有效性不断提高。三是适时调整跨境融资宏观审慎调节参数。2020年3月，将全口径跨境融资宏观审慎调节参数由1上调至1.25，便利境内机构特别是中小企业、民营企业充分利用国际国内两个市场，多渠道筹集资金、缓解融资难融资贵的问题，推动复工复产。2020年12月，为完善全口径跨境融资宏观审慎管理，引导金融机构市场化调节外汇资产负债结构，将金融机构跨境融资宏观审慎调节参数由1.25下调至1。2021年1月，将企业跨境融资宏观审慎调节参数由1.25下调至1。此外，调整境内企业境外放款宏观审慎调节系数。2021年1月，根据企业实际业务需求，将境内企业境外放款宏观审慎调节系数由0.3上调至0.5，便利市场主体向外调拨资金。

建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度。2020年12月，人民银行、银保监会联合发布《关于建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度的通知》，对银行业金融机构房地产贷款、个人住房贷款占全部贷款的比重设置上限要求。该制度有助于提高金融体系的韧性和稳健性，促进房地产市场平稳健康发展，也有助于强化银行业金融机构内在约束，优化信贷结构，提高服务实体经济的能力。

继续推进金融业综合统计工作。一是国家金融基础数据库投产使用，基本建成以分布式架构、大数据和云计算技术为基础， 符合大数据发展方向的先进、完备的关键基

础设施。二是金融基础数据统计制度落地实施。2020年7月，发布《中国人民银行关于建立金融基础数据统计制度的通知》，统计制度涵盖存款、贷款、同业、债券、股权、SPV等。三是进一步深化各项金融业综合统计业务。制定地方金融组织统计制度，扎实推进金融机构资管产品、系统重要性银行、金融控股公司、普惠金融和绿色贷款等多项统

计工作，加强监测分析。四是数据分析助力宏观调控和风险防控。逐步实现所有金融机构、金融基础设施和金融活动的全覆盖，对宏观杠杆率、影子银行、社会融资成本和贷款到期等情况进行监测分析。利用逐笔金融基础数据，展示贷款、债券等金融工具在不同企业的分布，准确反映金融资源分布。