

治理监管宽容的国际经验与启示

刘春航^①

一、引言

2008年爆发的国际金融危机暴露了金融监管缺失的严重危害。一度流行于欧美国家的“轻触式监管”和“原则性监管”遭到普遍批评。在此后对金融监管的反思中，各国监管当局开始强调监管的前瞻性和介入性，提倡在风险积聚的早期就进行监管干预。在2017年7月召开的第五次全国金融工作会议上，习近平总书记就防范化解我国重点领域的金融风险提出了“早识别、早预警、早发现、早防范”的要求，并提出金融管理部门要形成有风险没有及时发现就是失职、发现风险没有及时提示和处置就是渎职的严肃监管氛围。对于金融管理部门来说，严格有效的监管履职也是打赢防范化解风险攻坚战的必要条件。

监管者要严格有效履职就必须尽可能减少监管宽容，即监管者在应该采取行动时不作为的现象。然而，监管宽容是银行监管领域中不易发现、不易治愈的问题，在各国监管实践中普遍存在。造成监管宽容的原因是多方面的，银行风险的复杂性和隐蔽性也使得监管宽容不易被发现。近年来，许多国家监管当局在强化监管履职、减少监管宽容等方面做了许多有益的探索。本文旨在对这方面的国际经验进行总结，作为我国加强监管治理、提高监管有效性的参考。

^① 刘春航，研究员，中国银保监会统计信息与风险监测部。本文为作者的学术思考，不代表所在单位观点。

二、银行风险与监管宽容

一般认为，监管宽容指的是在被监管对象在违反法律法规或经营规则时，监管机构采取姑息的态度，不进行纠正或采取相对较轻的监管措施。这个定义对于银行审慎监管而言却过于狭窄，因为审慎监管关注的是银行经营中的风险和银行管理风险的能力。如果银行所承担的风险与其风险管理和抵补能力出现明显的不匹配，那么即使银行没有违反法律法规或经营规则，银行监管者也有必要采取相应的监管措施。如果监管者没有采取必要的相应措施，就会构成监管宽容和缺失，在金融体系内留下风险隐患。

（一）银行风险与监管干预

银行监管者的主要日常工作就是对银行所承担的风险进行分析，对其风险管理能力进行评估，测算银行最低风险抵补要求（包括对资本和拨备充足水平的监管要求），并针对风险管理中的漏洞与不足对银行提出相应要求。因此，监管干预在银行未违反法律法规或触发监管阈值的时候就存在。根据银行风险的严峻程度，监管者将进行不同强度的监管干预，从风险提示、强化监督、强制行动到风险处置，以确保银行经营的审慎和稳健（见表1）。

表 1：银行风险与监管干预形式

银行风险状况	监管类别	监管行动措施（例举）
银行所承担的风险与银行的风险管理能力相匹配；银行的风险抵补能力充足	风险监测	<ul style="list-style-type: none">● 正常的风险监测评估流程● 定期对银行进行审查● 审查和分析审慎数据● 向银行提供风险评级得分

由于外部环境变化或自身业务的增长, 银行所承担的风险与其风险管理能力有可能不匹配	风险提示	<ul style="list-style-type: none"> ● 约谈银行高管层和董事会 ● 以书面方式要求银行针对已发现的缺陷提交整改计划和时间表 ● 由监管部门的专业风险团队进行更频繁、更有针对性的评估 ● 更频繁地监测银行的管理措施, 对银行提出更多的报告要求
银行的风险内控出现明显漏洞或承担风险过高, 如不及时纠正将对银行的稳健经营产生显著影响	强化监督	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高现场检查和约谈董事会的频率 ● 要求修改业务计划或公司治理安排 ● 要求更新恢复计划 ● 限制现有或规划的业务活动, 限制资产负债表增长 ● 提高资本/流动性要求, 限制资本分配, 实施更严格的杠杆限制 ● 聘请外部专家对特定风险进行评估
银行出现重大风险事件, 风险管理出现重大纰漏, 资本和拨备低于监管要求	强制行动	<ul style="list-style-type: none"> ● 使用正式权力向机构发出指令 ● 要求机构在短时间内提交并执行整改计划 ● 采取强制措施, 包括限制高管薪酬、限制关联交易、限制存款利率支付水平、禁止偿付次级债务、罢免董事会或高管层等
银行出现生存危机	风险处置	<ul style="list-style-type: none"> ● 启动银行处置机制

监管干预行动的形式和强度取决于监管者对银行的风险判断和管理能力的评估, 银行监管者也因此在监管干预方面拥有大量自由裁量权。这是监管宽容的根源所在。而监管自由裁量权是有效银行监管所必需的, 因为在现代金融体系中银行承担的风险非常复杂且具有隐蔽性, 监管规制不可能将所有的风险情况及监管者所应该采取的措施逐一列明, 需要监管者根据自身掌握的信息和经验来分析判断银行风险承担的审慎性, 并依此做出是否采取监管行动以及采取何种监管行动的决定。

监管判断在银行风险积聚的早期尤为重要。巴塞尔委员会发布的《问题银行识别与处理指引》列举了应当引起银行监管者重视并采取

早期干预措施的一系列情况（BCBS，2015），包括：

- **信贷管理弱化**：银行信贷资产过快增长；信贷管理技能落后；对不良贷款准确分类缺乏足够的激励和纠正机制。
- **集中度过高**：银行的融资来源、信贷资产分布和收入来源过于集中于某种产品、业务条线和地域。
- **流动性风险过高**：银行资产负债的期限错配不可持续；对批发融资市场的过度依赖。
- **过度风险承担**：银行承担的风险与其风险管理能力不匹配；银行薪酬制度偏重短期利润指标而忽略风险考量。
- **风险文化与公司治理问题**：高管层和董事会缺乏银行管理的经验和技能；风险管理条线话语权低下，风险治理架构出现明显纰漏；风险计量、报告能力与风险承担不匹配
- **内控管理失效**：银行内部管理政策、流程和限额由于个人权威、大股东干预或内部人控制而遭到破坏
- **外部环境变化**：宏观经济金融环境的不利变化可能使管理能力较弱的银行遭受巨大损失

在这一时期，尽管银行没有违反经营规制或触发监管阈值，但如果以上问题持续得不到缓解，也必将导致银行风险状况恶化，最终引发风险或危机。因此，如果在这一时期监管者能够果断采取行动，进行有效的监管干预，就可以及时纠正银行内控和风险管理中的问题，在风险积聚的早期解决问题。对于金融体系来说，早期监管干预的社会成本是最低的。然而，从国际实践来看，监管者在这一时期最容易

选择不作为，把希望寄托在银行自身治理或是宏观环境的改善上。但结果经常事与愿违，银行在内控和风险管理方面的问题往往最终会酿成重大风险，给金融体系带来更大损失。

（二）监管宽容产生的原因

在银行风险积聚的早期，最容易发生监管宽容、不作为的现象。从各国的经验来看，这一时期产生监管宽容的原因主要包括以下几个方面：

一是监管目标不明确。许多国家对于银行监管当局在法律层面赋予了不同的目标和使命：包括维护银行和银行体系的安全稳健；保护消费者；维护金融市场稳健运行，创造良好的融资环境；防止银行体系中的异常情况损害实体经济发展等。当监管者被赋予多种目标且这些目标发生冲突时，监管者就会失去判断和行动的依据。对此，巴塞尔委员修订发布的《有效银行监管核心原则》要求，银行监管的首要目标应是促进银行和银行体系的安全稳健运行；如果监管机构被赋予更广泛的职责，其他目标应当服从于这一首要目标，不得与之冲突（BCBS，2012）。

二是来自外部利益团体的压力对监管行动产生干扰。监管者代表的是公众利益，在监管权力行使的过程中经常会与某些方面的利益产生冲突。由于监管干预而受到损害的利益团体通常会通过各种渠道对监管部门施加压力，以维护自身的利益。在2008年国际金融危机爆发前，欧美金融业对政府和公众进行大量游说，抛出“监管僵化说”“监管过时说”“监管损害本国金融业竞争力”“最少的监管是最好的监

管”等各种观点和论调，对金融监管工作形成了巨大的干扰和阻力。正如斯帕罗在《监管的艺术》所说，“由于监管和执法工作的本质决定，总是有一种涉及面更为广泛的公共目标高于私人团体的利益，因此监管工作中不可避免的会出现不可调和的矛盾。监管人员必须在相互冲突并不断变换的利益中艰难前行”（斯帕罗，2006）。

三是早期监管干预普遍存在判断难、行动难、整改难问题。银行在进行期限转换和信用转换的过程中，必然承担风险，这是银行业务与生俱来的。监管者的挑战在于识别可能对银行稳健经营产生重大影响的风险，并对银行的风险管理水平进行评估。由于银行并未明确违反法律法规和经营规则，监管者必须证明银行的经营活动对其自身乃至银行体系形成了风险隐患，方可进行监管干预。这需要监管经验的积累和对银行数据、信息的深入分析；同时，需要监管者具有相应的监管权威和说服力，能够促使银行针对发现的问题及时采取整改措施。

四是监管绩效评价的困难以及监管问责机制的不健全。监管绩效评估的挑战是很难在银行监管活动与银行财务稳健指标之间建立直接联系。影响银行稳健运行的因素除了银行自身管理和银行监管效果以外，还有宏观经济周期和金融市场变化等外部因素，因此将监管活动对银行财务稳健指标的影响单独分离出来非常困难。同时，监管干预的结果并不总是立竿见影，往往需要相当长的时间才能体现出来。短期内，监管干预甚至可能会对银行的财务状况造成负面影响。比如，监管部门对银行资产质量的严格审查，可能会导致其不良资产率在短期内出现上升，从而影响银行的当期利润。然而，从长远来看，这种

干预显然有助于降低银行破产的概率，并提高公众对银行体系的信心。因此，在某个时间段内，银行业的财务指标表现良好（比如没有出现倒闭或重大损失情况），并不一定是有效监管的结果；反之，若银行体系遭受损失或出现财务指标恶化，也并不一定意味着存在监管不足。出于上述多方面的原因，在 2008 年国际金融危机爆发之前，对金融监管当局建立有效的绩效评估和问责的国家并不多见。因此，缺乏有效的评估与问责也是出现监管宽容的重要原因之一。

（三）控制监管宽容的国际实践

由于监管宽容是长期存在的普遍性问题，许多国家的监管当局在有效控制监管宽容方面做了许多尝试。这方面的努力包括三个方面：一是建立正式的监管干预制度，通过立法规定监管者在一定情境下必须采取的监管行动，从而限制监管者的自由裁量权；二是完善日常监管工具和流程，促使监管者能够更加主动地运用自由裁量权，针对风险隐患进行早期监管干预；三是建立监管绩效考核框架，完善监管问责机制。在这些国际实践中，均有我们可以参考借鉴的良好经验和做法。

三、国际实践之一：建立正式的监管干预制度

最早的正式监管干预制度是美国在 1991 年出台的《即时整改措施》（Prompt Corrective Action, PCA）^①。在正式监管干预制度下，

^① 该法案出台的背景是在 20 世纪 80 年代末 90 年代初发生的储贷危机中，美国联邦监管机构未能及时采取充分措施应对银行危机，也未能防止存款保险基金和纳税人蒙受损失，因而遭到批评。作为回应，美国国会在 1991 年通过《联邦存款保险公司改进法》，就如何更好地监管在联邦存款保险公司投保的存款机构做出规定，例如对银行实施年度检查、引入基于风险的保险评估体系等。其中，最广为人知的规定就是银行监管干预方面引入的《即时纠正措施》。

通常由专门法律或监管制度明确早期干预的触发指标、监管机构可行使的一系列权力和措施，以及银行需要采取的整改措施等。正式监管干预制度增强了监管机构针对银行脆弱性采取有效措施的能力；同时，减少了监管机构的自由裁量权，降低了监管宽容的风险。

各国的正式监管干预制度并不相同，差异主要体现在触发指标、监管干预措施的类别和步骤，以及监管自由裁量权等方面。国际清算银行金融稳定学院在《早期监管干预制度》报告中对各国的正式监管框架进行了梳理和总结（Svoronos, 2018）。

（一）监管触发指标的设定

监管干预的触发指标是由法律或监管制度规定的触发正式监管干预行动的阈值。触发指标通常是反映银行风险状况的财务或监管指标。一旦银行触发此类指标，监管机构就将启动正式监管干预程序，按照正式干预制度预先设定的相关规定，采取特定监管行动。

传统的正式监管干预制度多选择**资本类指标作为触发指标**。比如，美国、菲律宾和墨西哥都使用《巴塞尔协议 III》规定的资本比率，包括：核心一级资本充足率、一级资本充足率、总资本充足率、杠杆率等（见表 2）。**资本类触发指标将监管干预措施与银行偿付能力直接挂钩**。资本一直都被视作“银行的最后一道防线”，银行若不能达到某些资本阈值，就说明其生存能力存在问题，而这正是触发干预措施的依据。此外，使用相对简单、国际公认的触发指标，有助于提高干预措施的透明度、可比性和统一性。和定性评估相比，资本类触发指标人为解释的余地较小，因而更为客观。

表 2：美国 PCA 的资本类别

项目	总资本充足率	一级资本充足率	核心一级资本充足率	一级资本率	一级资本率	附加杠杆率*	强化的补充杠杆率**
资本良好	≥10%	≥8%	≥6.5%	≥5%	-	≥6%	
资本充足	≥8%	≥6%	≥4.5%	≥5%	≥3%	-	
资本不足	<8%	<6%	<4.5%	<4%	<3%	-	
资本严重不足	<6%	<4%	<3%	<3%	-	-	
资本极端不足	有形权益资本比率≤2%，无需考虑其他的资本充足率						

* 附加杠杆率适用于实施高级资本法的银行，通常为总资产超过 2500 亿美元或国外敞口超过 100 亿美元的银行。

**强化的补充杠杆率适用于总资产超过 7000 亿美元或管理资产超过 10 万亿美元的银行控股公司旗下的银行子公司。

资料来源：Jean-Philippe Svoronos, Early Intervention Regimes for Weak Banks, FSI Insights on Policy Implementation No. 6, 2018。

然而在实践中，资本类指标在反映银行脆弱性上往往存在滞后性。到银行资本出现不足时，一般已经出现生存危机，此时再采取监管措施为时已晚。美国监察长办公室（Office of Inspector General）2011 年的报告显示，2006 年 1 月到 2010 年 3 月之间，有 489 家银行和储蓄机构触发监管干预措施并出现资本不足，其中近 60% 在 2010 年 3 月前已破产。该报告在结论中指出，“一旦银行的情况恶化到资本不足的程度，要恢复或许已太迟了”（OIG, 2011）。

鉴于资本类触发指标存在滞后性问题，许多国家在正式监管干预制度中也选择了其他更具前瞻性的指标，包括资产增长、资产质量（不良资产率、拨备/押品覆盖率等）、流动性、合规情况等。相比资本类指标，此类指标具有更强的预警功能。但要将此类指标与银行的脆弱性以及相应的监管干预措施相关联，还得依靠监管判断。因此，虽然

此类指标能够可提供更多有用的信息，也有助于监管者更及时地采取措施，但指标透明度和客观性较低，并可能存在操作标准不统一和引起法律诉讼的风险。近年来，各国出台的正式早期干预制度都倾向于使用更多的综合类指标，包括监管评级结果等（见表3）。

表 3：部分国家/地区干预措施的触发指标

国家/地区	美国	秘鲁	日本	菲律宾	印度	欧盟
资本类触发指标	总资本充足率； 一级资本充足率； 核心一级资本充足率； 杠杆率 附加杠杆率	总资本充足率； 损失超过监管资本的 40%	总资本充足率； 一级资本充足率； 核心一级资本充足率	总资本充足率； 一级资本充足率； 核心一级资本充足率； 杠杆率	总资本充足率； 一级资本充足率； 核心一级资本充足率	异常指标或指标突破 阈值规定
资产质量类触发指标					不良率，资产回报率	
评级类触发指标				部分 CAMELS 综合评级 指标低于 3；部分 管理指标 低于3		SREP 综合评级 =4，或综合评级 为3，但 分项评级 为4
其他触发指标		违法违规、不合作或 欺诈行为	超过大额敞口 限额	监管机构 高度关注 事件（高于 正常的破 产风险）	一级资本、 杠杆率、以 及年资产 回报率为 负连续2、 3、4	重大变 化和重 大事件

资料来源：Jean-Philippe Svoronos, Early Intervention Regimes for Weak Banks, FSI Insights on Policy Implementation No. 6, 2018。

（二）可采取的监管干预措施

一旦监管干预的阈值被触发，正式监管干预制度便会要求监管当

局采取一系列措施，以降低银行的脆弱性，并减少银行一旦倒闭可能引发的损失。一般而言，监管干预措施包括：对银行的业务扩张进行约束；要求银行提交恢复计划和/或资本补充计划；限制关联交易；要求银行剥离非核心业务或子公司；禁止分红或向高管发放奖金或加薪；在特定情况下，罢免银行的管理层和董事会等。

各国监管干预制度的另一区别在于赋予监管当局自由裁量权的范围和程度不同。美国的 PCA 制度赋予监管者的自由裁量权是最少的。一旦银行资本水平低于相关阈值，法律规定美国监管当局就必须采取一系列行动（见表 4）。

表 4：美国 PCA 制度对“资本不足类”银行的限制性措施

资本不足	资本严重不足	资本极端不足
<ul style="list-style-type: none"> ● 密切监测银行的状态要求银行提交资本补充计划，并对计划进行审批 ● 限制银行扩张 ● 限制银行使用美联储的贴现窗口 ● 对银行收购、新设分公司或新进业务进行审批 	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止银行未经监管机构批准向高管发放奖金或加薪 ● 禁止银行偿付次级债务 ● 监管机构必须要求银行采取以下一项或多项措施：出售具有表决权的股票；限制关联交易；限制存款的利率水平；限制/终止风险过高的业务；改进银行公司治理（包括改选董事会、罢免董事或高管、聘用新高管等）；禁止接受来自代理行的存款；剥离子公司和非存款类附属机构等 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一旦认定，必须在 90 天之内予以托管或破产管理 ● 如果银行资本极端不足达 270 天，必须指定破产管理人（除非联邦存款保险公司和有关监管机构证明银行具有生存能力，不会破产） ● 联邦存款保险公司必须禁止任何机构未经许可开展以下事项：执行常规业务之外的重大交易；为高杠杆交易提供信贷融资；修订公司章程；大幅调整会计方法；发放“过高报酬”；按高于现行水平的利率支付存款利息等

资料来源：Jean-Philippe Svoronos, Early Intervention Regimes for Weak Banks, FSI Insights on Policy Implementation No. 6, 2018。

相比之下，欧盟的早期干预机制（Early Intervention Mechanism, EIM）虽然属于正式干预制度，但在干预措施实施方面为监管机构提

供了更大的自由裁量权。EIM 规定，触发事件发生后，监管机构有义务对银行开展调查，对触发事件发生的原因进行分析，并确定是否需要采取干预措施，并酌情做出使用一项或多项早期干预措施的决定。一旦确定银行满足实施早期干预措施的条件，监管机构就必须在第一时间通知银行。与美国的 PCA 制度不同，欧盟的 EIM 并不要求一旦发生触发事件就必须启动干预措施，也未规定具体触发情形所对应的必要监管措施。然而，银行触发情形、监管调查结果以及是否采取行动的决定都必须明确记录在案。因此，EIM 为监管机构提供的灵活性和自由裁量权高于大多数国家的早期干预制度。

在监管干预制度中应赋予监管者多少自由裁量权，一直是各国当局争议的焦点。过于灵活、自由裁量权过大的监管干预制度将会为监管宽容提供更多的空间。但高度机械化的监管干预制度，则可能会降低监管机构采取行动的主动性，并限制监管机构根据银行具体情况采取针对性措施的能力。

四、国际实践之二：将早期监管干预机制嵌入日常监管流程

正式监管干预制度存在两方面的缺陷：一是滞后性，等到正式监管干预的阈值被触发的时候，银行的脆弱性通常已经非常严峻，甚至是无可挽回了；二是僵化性，过于机械的制度设计会降低监管者主动对风险进行分析判断并采取行动的积极性，从而增长监管者的道德风险。因此，正式监管干预制度并不能替代日常监管中的监管行动和措施，多数建立正式监管干预制度的国家都将其作为日常监管干预的有益补充。日常监管流程中的监管干预侧重于在风险隐患产生的早期

对银行进行风险提示并提出整改要求，以免风险隐患不断恶化，最终影响银行的稳健运行。

（一）早期风险预警工具

前瞻性的风险评估和预警是日常监管中监管者进行早期干预的基础，是指在单家银行、某类机构或整个银行体系触及相关监管指标预警值或监管阈值之前，监管机构对相关风险隐患的性质、程度和范围进行评估的过程。2008年国际金融危机以后，各国监管机构纷纷采用定性和定量分析相结合的方法，进行前瞻性风险分析。在相关风险评估方法和工具中，早期风险预警系统、压力测试、同质同类比较及专题风险评估等方法，既适用于单家银行的风险识别与评估，也适用于某类银行或银行业整体的风险识别与评估。

- **早期风险预警系统：**此类系统主要通过对同类银行的常见指标及其变化趋势进行结构化的监测分析，识别出同类组别中的异常值，并进行监测和跟踪。早期预警系统可以提供关于风险隐患的迹象，作为监管者深入调查的基础。这有利于帮助监管者将有限的监管资源更高效地用于发现银行体系中的薄弱环节。

- **压力测试：**用于评估银行或银行体系在假设压力情景下的财务和风险指标变化情况，可反映尚未识别的或有可能被低估的风险以及各类风险之间的关联关系，从而识别银行或银行体系正在或可能面临的风险和脆弱性。2008年国际金融危机后，压力测试已经成为各国监管机构判断系统性风险和单家银行抗风

险能力的重要分析工具。美国和欧洲的银行监管机构都运用压力测试来计算银行的监管资本要求。

● **同质同类比较及专题风险评估：**同质同类比较是指监管机构根据其性质、规模、地区、评级、业务特点等特征，将商业银行分为多个同质同类组，进行财务和监管指标分析，以更好地了解行业趋势，并识别同类银行中的潜在异常值。专题风险评估是指监管机构就某类特定风险或某种发展趋势对全行业进行观察，以发现整个行业层面的共同脆弱性问题。此类分析能够为监管者在行业层面提供更为长期和宏观的视角，从而对单家机构的日常风险监测形成补充。

近年来，越来越多的监管机构开始对银行的公司治理、商业模式和风险文化进行分析评估，以此作为更具前瞻性的监管判断依据。此类评估以定性分析为主，在采集证据的基础上，依靠监管者的经验对这些影响银行经营成败最重要的因素进行判断。

● **公司治理分析：**重点评估银行董事会和高管层的监督和治理履职情况、银行风险防控体系质量、高管人员任命标准等。对董事会和高管层评估的内容包括：是否能够有效督促银行制定和实施战略规划、风险偏好、薪酬机制；是否能够有效实现资本、流动性规划和财务指标；是否能够有效传达风险文化；银行风险信息的识别、反馈和解决重大问题的能力和效果等。

● **商业模式分析：**商业模式分析要求监管人员基于银行的战略选择和经营环境的变化，对银行商业模式的可行性及可持续性

进行判断。此类分析有助于加深监管者对银行业务模式及风险发展趋势的理解，并尽早进行有效干预。巴塞尔委员会的《问题银行识别和处理指引》将商业模式分析作为识别问题银行的重要方式之一（BCBS，2015）。

● **风险文化分析：**良好的风险文化是银行有效风险管理的基础。2008年国际金融危机之后，各国监管机构更加关注银行的风险文化以及其与银行考核机制、薪酬体系和不当行为之间的关系。许多监管机构已将银行风险文化分析纳入常规监管流程中，评估风险文化对银行治理结构和风险管理的影响。由于缺乏可量化的分析指标，风险文化评估主要依靠监管者和专家的经验判断，其缺陷在于评估主观性强，通常不足以构成监管干预的主要依据。目前，银行风险文化评估的良好实践仍在不断探索。

以上几类分析对监管者的技能提出了更高的要求。有的国家为此成立专门的团队，如荷兰中央银行就成立了一个包括心理学家、变革专家和公司治理专家等各类专业人才的专家中心，对其辖内的银行的风险文化进行分析评估。

（二）日常监管中的干预形式

根据前瞻性风险评估的结果，监管机构决定是否在日常监管流程中采取行动，以影响银行的经营行为，防止风险进一步恶化。此类监管干预的形式包括：窗口指导/风险提示/监管谈话、提高银行信息报送频率、督促整改、要求银行制定和演练应急预案、完善恢复处置计划、

做出流动性和/或资本补充承诺等。

虽然日常监管中的早期干预措施与正式监管干预制度中的干预措施有一定重合，但后者比前者的干预力度更大、程度更深、范围更广。比如，许多监管机构在日常监管工作中，会基于现场检查或履职评价的结果，对个别高管或董事会成员提出处罚甚至罢免的要求；但在正式监管干预制度下，监管机构通常有权罢免问题银行的整个管理层和董事会。

相比之下，日常监管流程中的监管干预更具灵活性、及时性，并赋予了监管者大量的自由裁量权。在日常监管中，监管者可以选择是否、何时采取干预措施，而不是按照既定方式、在规定时间内采取干预措施；监管者还可以根据银行的具体情况，选择最合适的干预措施。

在日常监管干预措施中，与银行高管层和董事会沟通通常是最重要和最有效的。在此类沟通中，监管者针对日常监测发现的风险隐患，向银行高管层和董事会说明问题的严重性，并提出整改要求。监管者还可以通过此类沟通来评估银行高管层对相关问题进行整改的意愿和能力。如果高层沟通仍不能解决问题，监管机构就应考虑采取更为严厉的监管干预措施。此类沟通的效果通常取决于监管分析的权威性以及银行拒绝进行整改的后果。

除了针对单家银行的监管措施以外，监管机构也可以对某一类型的银行或整个银行业采取干预措施。比如，监管机构可以通过召开风险分析会议或发布金融稳定分析报告，就潜在风险对银行业进行风险提示。监管机构的高层领导也经常通过公开演讲对银行业提出风险管

理要求（凯勒曼等，2016）。近年来，不少国家的监管机构还定期发布银行体系的压力测试报告，一方面增强公众对银行业的信心，另一方面推动银行进一步提高风险管理和抵补能力。

（三）监管内部架构与流程

由于监管者在日常监管流程中拥有大量的自由裁量权，为了防范日常监管中的监管宽容，许多国家的监管机构开始完善监管内部架构与流程，以鼓励监管者在前瞻性的风险分析基础上，主动采取监管干预行动。从各国的实践来看，以下几方面的因素对于有效实施早期监管干预非常重要。

一是建立风险为本的审慎监管框架。几乎所有国家的早期监管干预机制都是建立在风险为本的审慎监管框架之上。此框架明确银行以及银行业的稳健审慎运行是监管的首要目标。在此框架下，监管者定期对银行的风险和系统重要性进行评估，以确定监管策略、范围、强度以及监管资源的分配。

二是采用一系列前瞻性的风险分析评估工具。几乎所有国家都已经使用量化的早期风险分析预警工具，包括早期风险预警系统、压力测试、同质同类分析、专题风险分析等。同时，许多国家的监管机构开始探索将定量分析与定性分析相结合，通过对银行公司治理、商业模式和风险文化的评估来增强风险分析的前瞻性。

三是在监管机构内部建立不同业务条线之间的监管协同合作机制。早期风险预警和监管干预需要不同条线的监管人员，包括现场检查、非现场监测以及风险专家团队之间进行通力协作，对银行潜在风

险隐患进行深入准确的分析判断，作为监管干预的基础。

四是通过业务培训和信息化支持来增强监管人员进行早期干预的能力。对监管者来说，从对银行风险隐患进行判断到决定采取监管行动的方式和时机，再到督促银行推进整改，都需要有相应的监管经验和技能。大多数监管机构都设有专门的培训中心，以培养监管人员的分析沟通技能和相关专业知识。此外，许多监管机构在信息化建设方面进行了大量的投入，以确保监管人员能够及时得到准确、全面的风险数据和信息。

五是通过建立良好的风险文化来增强监管人员进行早期干预的意愿。在具有良好风险文化的监管机构，领导层会明确要求监管人员进行前瞻性风险分析和尽早对风险隐患进行干预，并在监管规划、绩效考核和资源配置等方面予以大力支持。在必要时，监管机构还会予以监管人员相应的法律保护，以消除其采取行动的障碍和顾虑。对于防范监管宽容，在监管内部流程中最重要的机制是对监管绩效的评估和问责。这是建立良好监管文化的关键所在。

五、国际实践之三：完善监管绩效评估和问责机制

监管绩效评估是监管领域的新课题。2008年国际金融危机之后，随着监管范围的不断拓展，金融监管的设计和实施也更加复杂，其效果也更加难以评估。许多国家的监管当局已开始建立结构化的监管效果评估框架，但目前这方面的国际实践仍然是初步的。巴塞尔委员会2015年发布了《银行监管效果评估和问责报告》，对金融危机后各国

监管当局的绩效评估和问责的实践进行了总结（BCBS，2015）。

（一）监管绩效评估框架

一般的监管绩效评估框架包括三大核心要素：第一，明确监管目标——我们想要实现什么，在此基础上通过结构化的规划流程将监管目标转化为监管行动；第二，评估监管效果——我们如何知道监管行动有助于实现监管目标；第三，落实监管问责——我们如何证明监管行动是有效的。

设定清晰的监管目标有益于明确监管重点，并有利于对监管效果做出客观的评价。在所有国家和地区，银行和银行体系的安全与稳健都是银行监管的终极战略目标，并通常由法律进行了明确规定。尽管终极监管目标相同，但由于金融发展阶段不同、市场结构差异和历史原因，各国监管者所采取的监管模式和方法各不相同，其具体战略目标的设定也各有侧重。在监管目标的设定方面，并不存在唯一的最优做法，而且监管的战略目标通常较为抽象。因此，监管机构有责任对公众就其战略目标进行阐释，并将监管目标转化为具体监管行动。

将监管目标转化成日常监管行动，需要有一个清晰的结构化流程，使监管目标具有可操作性，并且为监管效果评估和问责提供基础。监管机构通常先将长期战略目标转化成三到五年的战术目标，后者通常涉及金融行业的整体发展方向；中期战术目标可再进一步被转化成针对金融机构或专门事项的年度操作目标（见图1）。

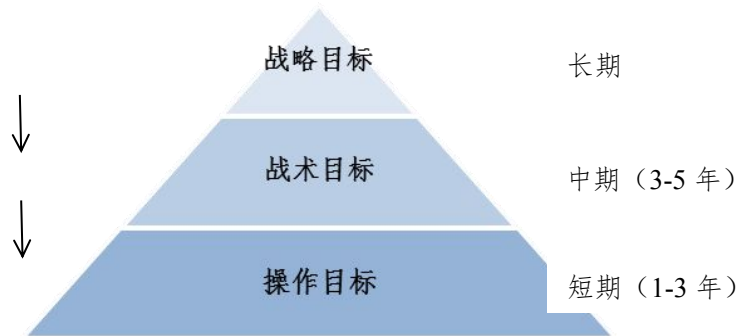


图 1：不同层级的监管目标

资料来源：刘春航和刘子平，银行监管效果评估的国际经验，《金融监管研究》，2016年第12期。

监管机构设定的战略（长期）目标、战术（中期）目标和操作（短期）目标都可以用一系列指标来衡量。这些指标之间应具有一致性，且能够阐明监管行动如何实现预期的审慎结果。这样的评估框架可以将监管资源的使用、针对特定目标的监管行动与预期的审慎效果紧密联系起来（见图2）。

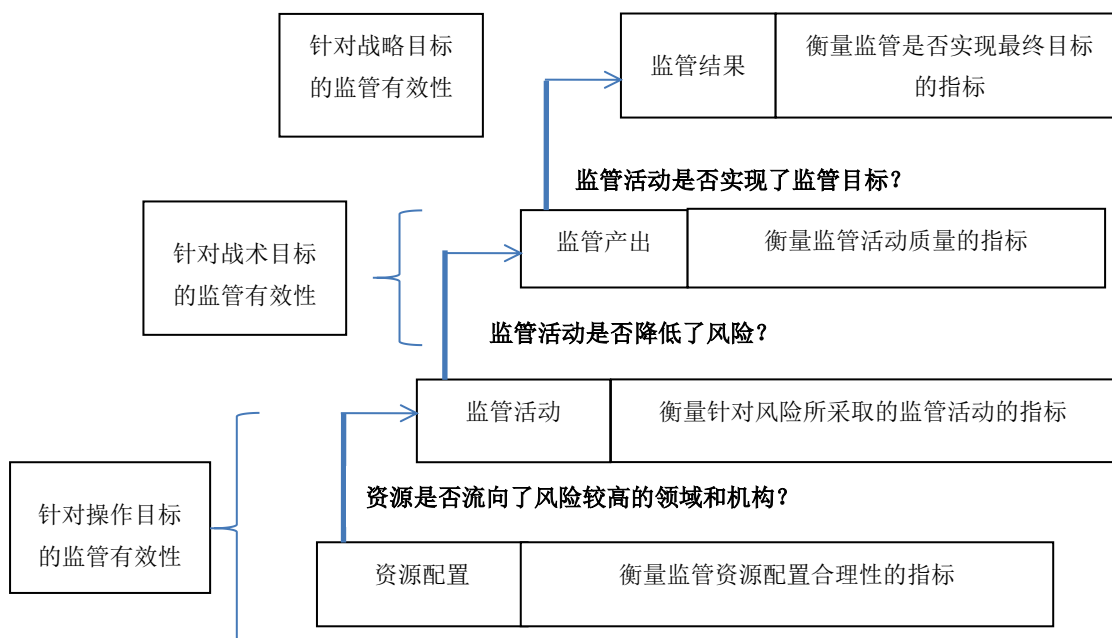


图 2：监管效果评估框架示例

资料来源：刘春航和刘子平，银行监管效果评估的国际经验，《金融监管研究》，2016年第12期。

依此框架，可以将监管绩效评估指标分为四类：监管资源（投入）类指标、监管活动类指标、监管产出类指标和监管结果类指标。

第一，监管资源（投入）类指标。由于监管活动是以风险为导向的，所有的国家都以相近的方式来决定资源配置和行动的优先次序：即以风险高低和金融机构的系统重要性来决定监管活动的强度。监管机构会在规划性文件中，对机构风险和相应监管活动进行分析，作为资源配置和监管行动规划的依据。监管机构至少每年要对该监管规划进行研究讨论。本类别中的指标包括：

- 行业风险特征/特定问题
- 金融机构风险特征
- 金融机构规模及复杂程度
- 监管财务预算
- 监管员工数量

第二，监管活动类指标。这类指标专注于监管活动本身，包括监管者在识别和缓释风险过程中采取的所有监管活动，旨在展示监管者在银行风险识别、分析和预警中所做的工作，并初步描绘监管者在日常监管中对风险进行早期干预的情况。本类别中的指标包括：

- 规划监管活动完成情况
- 风险监测、评估和预警报告的数量和质量
- 监管行动投入的时间及人数
- 现场检查次数、投入人数和检查报告的及时性
- 与银行进行监管会谈的次数

- 监管措施跟踪落实情况

第三，监管产出类指标。这类指标主要基于监管活动的产出质量。许多监管机构通过监测金融机构的监管评级或风险评分变化来评估其监管行动的效果，也有许多国家设定了相关指标来跟踪金融机构对监管活动所做出的反馈。本类别中的指标包括：

- 处于高风险状态的机构数量
- 行业总体风险评估矩阵的变化
- 重复违规指数
- 利益相关者调查
- 内部审计和审计署评估
- 第三方评估，包括 IMF、世界银行、巴塞尔委员会等国际组织的评估

第四，监管结果类指标。这些指标基于监管最终目标提出，是与监管效果评估相关度最高的指标类别，但也是最难进行分析和处理的指标。几乎所有监管机构都采取各种方法对银行的财务状况进行监测，使用市场指标（如信用评级、股价或违约掉期息差）和监管指标（如资本充足率、流动性比率或资产质量）对银行进行风险评估和监测，但不一定将这些指标与监管有效性联系在一起。对这些指标的分析通常是在宏观经济和金融市场环境变化的大背景下进行的。本类别中的指标包括：

- 银行信用评级
- 银行倒闭数量

- 银行信用风险（包括不良贷款、违约贷款等）
- 银行信贷损失拨备充足率
- 银行资本充足率和流动性比率
- 金融系统的信心指数
- 倒闭机构的损失回收率

在实践中，大多数监管机构倾向于使用与监管资源投入或监管活动相关的指标，因为这些指标更容易获取和分析；与产出或者监管整体目标实现情况相关的指标在实践中则使用较少，因为这些指标与监管活动之间的关联性比较难确定。

（二）监管机构的内部质量监控

许多监管机构在监管周期开始即明确监管行动的目标和预期成果，并在监管流程中嵌入定期检查点。监管机构一般设定一系列定量指标作为评估的基础，并尽可能以“SMART”方式（即明确—specific、可量化—measurable、可达到—attainable、相关性—relevant 和有时的—time-bound）来制定绩效考核指标。在此基础上，多数监管机构亦采用定性指标作为辅助，以获得对监管绩效更充分的认识。

定期报告有利于及时跟进监管进展情况，并且在监管流程中进行反馈。监管机构的高级管理人员定期审阅关于监管绩效指标完成情况的管理信息报告，可以有效地监测监管者是否遵循了其操作层面、战术层面和战略层面的监管目标。例如，信息管理报告可以体现出监管资源是否得到适当分配，监管活动是否正常进行，监管的审慎预期结果是否达到，以及这些结果如何减少金融机构倒闭的可能性或影响，

并最终提高金融体系的安全与稳健。

许多监管机构设有内部质量监控流程，采用“三道防线”来评估其自身流程，以监测监管效果和有效性：

第一，自我评估。监管机构从机构整体和业务部门两个层面，在其日常运行中严格评估自身的监管活动。在大多数情况下，监管活动的结果是评估的重点。但许多监管机构也很关注其监管流程的效率，包括监管行动的数量、及时性与资源配置情况等。自我评估的结果通常会被纳入监管机构自身的风险评估中，并用来制定未来监管活动的规划。

第二，内控机制。多数监管机构设有内部控制机制，以对标分析等特定流程，来监测、评估与调整其监管业务操作。监管机构通常依靠现有汇报线路来评估其监管行动的效果，并以战略规划部门和财务部门的控制机制作为补充。

第三，内部审计问责。几乎所有国家的监管机构都有某种形式的内部审计流程，支持内部问责。这些流程或机制的主要职能是负责内部审计报告或质量监控报告。内部审计评估侧重于监管活动的定性方面：审查监管活动的及时性、监管建议的相关性和质量以及成文政策和程序的遵守情况等。

六、对我国银行监管的启示

经过多年的探索和努力，我国银行监管部门已经建立了完整的、风险为本的监管制度框架和流程，建立了早期风险预警体系和客户风险预警体系，并采用压力测试、同质同类比较和专题风险分析等监管

方法和工具进行风险分析和监测，为前瞻性风险监管打下了坚实的基础。为打好防范化解风险攻坚战，可考虑在以下几个方面继续完善监管框架和流程，进一步提高监管有效性，落实前瞻性监管要求，有效防范监管宽容。

一是进一步完善我国银行监管的前瞻性风险监测工具与手段。当前我国金融体系市场化程度不断加深，金融科技快速发展，服务实体经济的要求不断提高，银行业务模式转型势在必行，银行体系风险的复杂性、关联性也在大幅上升。因此，有必要将现有的前瞻性风险分析预警工具进一步嵌入日常监管流程，更加充分发挥其风险评估和预警的作用，作为指导日常监管活动的重要手段。同时，开发包括商业模式分析、银行风险文化分析等定性分析方法和工具，完善前瞻性风险分析工具箱。

二是完善银行监管绩效评价机制，建立前瞻性监管的理念和文化。在现有监管考核评价制度的基础上，根据年度监管规划，采用定量和定性指标相结合的方法，建立包括监管投入、监管活动、监管产出、监管结果等在内的监管绩效评估指标体系，对监管有效性进行定期监测评估。同时，建立健全内部监管质量监控流程。在传统的自我评估和总结汇报基础上，建立监管有效性的内部评价和审查机制，由专门部门对监管活动的及时性、有效性进行定期审查评估，作为监管部门和人员绩效考核和问责的依据，也为监管规划的修订和完善打下基础。

三是探索建立正式监管干预制度。可考虑借鉴国际经验，通过立法的形式，建立正式的银行早期干预制度框架，作为常规监管的必要

补充。框架应明确早期干预的目标、触发指标，规定监管人员在特定情况下必须采取的行动选项。对处于不同风险阶段的银行，应规定相应的、不同强度的监管干预措施。同时，完善监管干预措施工具箱，明确监管人员的权力和义务，为监管者进行早期干预提供制度保障。

四是完善问题银行处置和退出机制，减少金融体系中的道德风险。

尽快完善问题银行处置法律法规和相关机制，以确保问题银行在发生生存危机时，处置机构能够及时介入，降低银行退出所带来的负面影响和社会成本。同时，有效的处置机制可以减少金融体系中“大而不能倒”的道德风险。这种道德风险于银行和监管机构均以不同形式存在，也是监管宽容的重要根源之一。

参考文献

1. BCBS (Basel Committee for Banking Supervision), Core Principles for Effective Banking Supervision, 2012.
2. BCBS (Basel Committee for Banking Supervision), Report on the Impact and Accountability of Banking Supervision, 2015.
3. BCBS (Basel Committee for Banking Supervision), Guidelines for Identifying and Dealing with Weak Banks, 2015.
4. BCBS (Basel Committee for Banking Supervision), Frameworks for Early Supervisory Intervention, 2018.
5. OIG (Office of Inspector General), Evaluation of Prompt Regulatory Action Implementation, September 2011.
6. Jean-Philippe Svoronos, Early Intervention Regimes for Weak Banks, FSI Insights on Policy Implementation No. 6, 2018.
7. 刘春航和刘子平，银行监管效果评估的国际经验，《金融监管研究》，2016年第12期。
8. 纳尔科姆·K.斯帕罗，《监管的艺术》（周道许译），中国金融出版社，2006年。
9. 乔安妮·凯勒曼等，《21世纪金融监管》（张晓朴译），中信出版社，2016年。