



事关重大 不容忽视

S. Raihan Zamil

在全球经济危机中，政府对那些所谓“太大而不能倒”的金融机构的扶持力度之大，可谓空前，这充分表明系统性重要金融机构对促进国民经济发展与维护金融体系稳定具有决定性作用。

由于担心系统性重要金融机构的破产会严重损害实体经济、引发金融体系信任危机，或者同时造成这两方面不良后果，所以采取一定措施来避免上述情况被认为是必要的。这些措施中包括为银行债务提供政府担保、资本注入，以及清理银行资产负债表。而对系统性重要企业施以援助已经引发了一场关于“太大而不能倒”的机构的适度监管及重组框架的辩论。

本文探讨了决策者在评估针对系统性重要银行（systemically important banks, SIBs）的监管改革时所必须考虑的许多复杂问题和利弊取舍。同时，本文总结了一系列切实可行的解决方案，涵盖了这一议题的两个重要方面：危机防范（更好地监管SIBs）和危机处理（如何最好地扶持SIBs或允许其破产）。关于非银行金融机构是否应纳入系统性重要机构的范畴这一更为宽泛的问题，本文没有论及。

如何做？

针对“太大而不能倒”的银行，在

制定政策时决策者还必须考虑道德风险，也就是说，通过援助陷入困境的系统性重要银行能否促进其发展，并消除其冒险行为的某些后果（见专栏）？不过，鉴于如果政府不施援手则可能会对经济造成更大危害，故而“援助”已早成定论。在这种情况下，首要问题就变成：该如何出台措施以鼓励系统性重要银行的审慎行为，以及如何制定政策让系统性重要银行及其利益相关者充分承担责任，同时将系统性重要银行的破产对无辜受殃者的危害降至最低。

各国当局都必须根据各自国情制定SIB的监管对策。某些大国已经会同国际性的标准制定机构提出了议案。在国际和国内就很多方面达成共识将会是一个挑战。不过，对于各国的决策者和监管者而言，在每一个领域都存在一些普遍问题：

- 如何定义SIB？
- 是否应该对SIB执行比非SIB更为严格的监管标准？如果是这样，如何权衡和制定监管标准？
- 能否制定出既能允许陷入困境的SIB破产，又能降低破产对实体经济和金融稳定性有着不利影响的政策？

定义系统性机构

政府当局必须对“系统性重要银

必须重新审视 对系统性重要 银行的监管

行”给出一个可行的定义。银行的地位应该以何种标准来衡量？是资产或存款的规模，经营活动的复杂性，还是以衍生金融交易中其作为交易对手的角色，或者其他什么标准？此外，正常时期系统性重要银行的构成要素到危机时期可能会发生变化。倘若确实如此，那么当局应如何决定哪些银行将面对更为严格的监管要求？至少，决策者应该明确哪些核心银行在任何情况下都应被视为SIBs，并对这些银行执行更为严格的监管标准，同时要认识到其很难在危机袭来之前就预见到哪些规模较小的银行集团会在动荡时期被视为系统性重要银行。

危机防范

为更好地监管SIBs，政府当局必须采取一套综合性的危机防范措施，包括：收紧资本金和流动性要求、提高风险管理标准、限制风险活动、改进董事会对SIB的治理、实行谨慎的银行薪酬计划，以及加强对银行集团的统一监管。

政府当局必须针对SIBs制定更为严格的资本和流动性措施。在危机来临之前，由于高风险活动迅速扩张、资产价格上涨以及拥有廉价的市场融资来源，

SIBs公布的资本和流动性状况看起来都比较健康。而一旦危机来临，随着SIBs高风险战略造成的财务后果显露出来，这些缓冲因素也随之幻灭。因此，针对SIBs，应该采取比非SIBs更为保守的资本金和流动性要求以及反周期资本措施，用以限制其在经济繁荣时期过度增长，也使其能够在困难时期经受住更大的冲击。一个很关键的难题是，鉴于不同国家在会计准则、贷款损失准备金标准、经营环境、资金结构，以及对流动性资产的界定等方面存在差异，该如何设定适当的最低资本金要求和流动性水平？SIB资产负债表中更低的杠杆率（即更多的资本）和更多的流动性资产将导致银行借贷减少——这是实现更稳定的金融体系所必须付出的代价。

虽然提高资本金和流动性要求为应对困难时期的突发事件起到了一定缓冲作用，但应对金融不稳定的第一道防线应该是强化SIBs风险管理标准和实践。风险管理涵盖系统性重要银行用于监控其风险敞口的人力、流程和系统。必须提升每个SIB内部风险管理部门的地位和权力，促使其愿意并能够控制过度冒险，尤其是在经济繁荣时期。除此之外，SIB必须实行比非SIB更高的标准，以确保SIB的风险管理系统和基本

对道德风险的担忧

在当前的金融危机下，各国政府聚焦于保持金融系统稳定性，以及减少其对更大范围的经济所带来的损失。它们无暇顾及有关道德风险的传统问题：无论政府当局是否因为银行规模庞大而对破产银行按惯例施以援助，事实上都会起到鼓励SIB去承担更大风险的作用，这就为未来出现更大的金融危机埋下了种子，届时政府的援助规模会愈加庞大。

但道德风险问题有可能言过其实了。在针对SIB的救援过程中，两大主体（高管层和股东）的风险承担行为所受到的最终影响，可能与那些被认为对系统没有重要影响的破产银行中的主体所受到的影响没有明显差异。对于第三大主体（即银行债权人）来说，为降低道德风险可以采取的一个更具说服力的方式是：对被救援的SIB采取与破产的非系统性银行完全相同的处理措施。然而，那些债权人能否切实控制和改变SIB未来的风险承担行为，这一点仍值得怀疑。

在政府救援SIB的过程中，管理层中的一些成员被解雇了，而且由于政府援助资金的稀释，股东也损失了很大一部分投资价值。对于已经获准破产的非SIB，管理层的所有成员都丢掉了工作，而股东的损失也是永久性的。虽然围绕着是否应当区别对待上述两类银行这一问题已经展开了相关的合理政策讨论，但道德风险的问题仍是这种区别对待是否会造成SIB的管理层和股东比

非SIB更为不负责任。因为获得救助的SIB的管理层和股东都经受过不同程度的痛苦和市场声誉方面的巨大损失（特别是管理层），所以，道德风险似乎对决定SIB的风险承担行为并不会产生什么重要影响。他们对未来的风险偏好可能更多是因为过度关注短期利润以及来自股东要求股价最大化的压力。这些竞争压力对于市场经济而言是与生俱来的，与道德风险问题无关。

另一方面，SIB的债权人（债务持有人）的境遇比非SIB的债权人要好许多。当政府挽救SIB时，债权人通常不需要承担任何损失，事实上，由于政府出面干预，他们的信用状况通常会得到增强。但被清算的非SIB的债权人通常会遭受严重的损失。另外，债权人的主要目标是争取让银行偿还其未收回的贷款，这与管理层和股东的实现利润与股价最大化的目标是不一致的。因此，抵御道德风险的政策与债权人是最为密切相关的，所以应该以债权人中心。

尽管如此，债权人的约束对SIB风险承担行为的实际影响程度尚不明确。全球金融危机已经表明，即便是实时掌握公司机密信息的个体，即银行的风险管理人、内部和外部审计员以及政府监管者，尚且都无法约束SIB过分承担风险的行为，为什么那些依赖公开披露消息的债权人会做得更好？这并不是说决策者不应该去尝试制定适当的激励政策来促进这种监管，而是说他们对其作用和局限性应持现实态度。

措施能够体现出SIB的规模、复杂性及其在经济中的重要性。

但是，仅有更强的财务缓冲和更好的风险管理并不能避免高风险活动引发另外一场系统性危机。全球金融危机已经证明，SIB的过度冒险行为会导致灾难性后果，而且银行内部的防范措施无法完全限制这种冒险行为。因此，有关当局应当对SIB的高风险活动设置资本百分比限额。高风险活动的范围或许很难确定，并且为其设定适当的量化限额可能也不易实现。尽管如此，在降低SIB“集体行动”问题（即单个企业寻求利润和股东价值最大化的行为会迫使其他银行过度承担风险）对金融系统构成的威胁方面，设定硬性限制条件却是唯一切实可行的对策。

金融危机的根本原因是SIB董事会的监督不足，没有设定或者执行一个适当的风险承受限度。董事会监督薄弱是因为缺乏合格的专业技术以及董事会职务的兼职性质造成的，这使得其难以监督SIB的风险状况。因此，监管机构必须为SIB的董事会制定更为严格的“合适人选”标准，要求所有董事都全职工作，而且大多数董事要具备通晓以及监督大型复杂机构的专业技能。

董事会的一项关键职责是设计奖励长期绩效和促进健全风险管理的薪酬计划。这次金融危机表明，银行当前的薪酬制度刺激了过度的冒险活动，并奖励了以牺牲长期生存能力为代价的短期利润。为了克服这些不足，监管当局应当制定并要求董事会执行审慎的银行薪酬计划标准，即要求相当比例的奖金在未来以股权的形式支付，将奖金与业绩目标挂钩并遵循谨慎原则，而且只有监管者认为银行的资本充足率足够高时才允许发放奖金。交易员的奖金必须基于已实现的收益，而不是未实现的按市值计价的收益。此外，对银行薪酬计划的评估应该成为监管当局对各家银行履行持续监督职责的一部分。

最后，更严格的规定、更强健的风险管理以及更完善的董事会监督的引入必须以强有力的统一监管为后盾。SIB通常开展很多业务，如银行业务、消费者融资、证券、保险、资产管理以及资产证券化等，而且业务主体除银行本身，还包括其分支机构以及同属于一家控股母公司的兄弟公司。统一监管侧重于针对集团或控股公司层面，而非对单个分支机构进行风险状况评估。无论是采取统一监管体系（所有金融部门受一个机构管辖）还是分业监管体系（按照职能划分银行、证券及保险，其分别由不同的机构监管），都必须加强统一监管的实施。明确的法律框架不可或缺，该框架需涵盖监管授权、监管方法支持，以及评估SIB统一风险状况并采取早期监管行动所需的适当

专业技能。

做好最坏的打算

监督系统性重要机构的关键之一是，做好SIB“破产”或“接近破产”的准备。当局必须制定一个计划，以便确定是否允许SIB破产，以及一旦破产之后，该如何使实体经济和金融体系遭受的损害最小化。

“最后，更严格的规定、更强健的风险管理以及更完善的董事会监督的引入必须以强有力的统一监管为后盾。”

在当局所制定的计划中，必须要构建一个有效处置破产SIB的机制。这其中包括授权政府机构暂时接管破产银行集团，并允许其继续经营直至其被清算或有序地重组和/或出售。为便利缓慢的处置过程，监管当局必须收集有关SIB组织架构的信息，并掌握集团中每个法人实体有关资产存货和关键交易对手信息的最新清单。有序的破产处置不包括对股东的援助。任何时候，政府在考虑对系统具有重要影响的企业的破产问题时，应当不考虑股东的股份。而且，银行管理层的关键成员都需要撤换，并由政府任命的来自私营部门的官员接替。政府机构还应当有明确的权力来阻止破产的SIB向高管人员支付约定的奖金。一个更大的难题是确定破产SIB的债权人 and 大额存款人是否应该分担损失，分担多少损失，以及如何分担损失。

应该明确规定最先受偿人以及债权人需要承担的最少损失（如机构投资者、不受存款担保保护的可能的大型零售存款人），SIB的业务是否应被暂时接管。通过这种途径，由于市场参与者能够事先了解游戏规则，对道德风险的忧虑就会有所减轻。

可以要求SIB向重组基金（resolution fund）支付费用，该基金会用于弥补政府在维持破产SIB运营期间所发生的费用。提前评估费用非常重要，以确保所有的SIB（而不仅仅是那些幸存者）都向基金支付费用。此外，这种预付费安排会消除下述情形的顺周期特性：一家银行破产时要求付费，同时，其他SIB可能需要现金来支撑其资本基础。而且，对于那些正在考虑向“对系统有重要影响”发展的银行而言，这些费用也构成一个抑制因素。

重要官员在行使对SIB进行重组的权力时，必须排除被人（不管是被以前的银行所有者、政府监管机

构、市场参与者还是其他人起诉)起诉的后顾之忧。也就是说,决策者必须受到明确的法律保护。否则,在巨大的时间压力和充满复杂变数且无明确答案可循的情况下,监管者可能不愿针对SIB做出重要决定。

有关当局还应当重新考量其关于某些银行“太大而不能倒”的思维定式,因为基本理念应该是,虽然有些银行可能因为太大而不能马上破产清算,但没有银行会因为规模庞大就不能倒闭。这一微妙的理念转变能够带来一种新的应对方法:接受破产以及破产带来的后果(如股东利益损失和债权人权益下降),同时继续重点关注危机的系统性影响以及对实业部门的影响。

经验教训

金融危机带来的一个最深刻的教训是,全球银行体系的安全和稳定受制于少数SIB及其监督者(监管者)的决策,以及受制于限制过度承担风险的明确监管支持的缺失。

关于制定监管政策和措施将使SIB比其他银行更为受益这一说法存在合理性的前提是:SIB的风险模型、“健全的风险管理”、监管当局的风险监管措施以及市场约束都是可靠的。然而,SIB在全球金融危机中扮演的核心角色表明,其被认为的自身具备的优势,如规模经济、全球范围内批发融资的途径、产品创新,以及先进风险管理措施的实施,实际上恰恰成为了危机时期系统性风险的主要诱因。

一个相关问题是,SIB所获益处是否大于社会所必需负担的SIB破产成本,如纳税人支持、严重的信用紧缩,以及金融的不稳定。只要SIB存在,“太大而不能倒”问题的长期解决方案就在于形成介入性的且更为保守的监管约束,同时还要确保增强监管者在强有力的统一监管体系下采取早期补救措施的意愿和能力。要使这些预防性措施的作用得到增强,还必须借助于值得信赖的破产机制,以便对破产SIB的管理层、股东和债权人进行市场约束。只有这样,我们才能使“太大而不能倒”这一信条永远从我们的字典中删除,而这也是我们应该去做的。■

S. Raihan Zamil是IMF驻印度尼西亚银行的银行政策和监管顾问。

参考文献:

Baldwin, Robert E., 2008, *The Development and Testing of Heckscher-Ohlin Trade Models: A Review* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Elliott, Kimberly Ann, 2009, “Opening Markets for Poor Countries: Are We There Yet?” *Center for Global Development Working Paper 184* (Washington).

Irwin, Douglas A., 2009, *Free Trade Under Fire* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 3rd ed.).

Kee, Hiau Looi, Alessandro Nicita, and Marcelo Olarreaga, 2006, “Estimating Trade Restrictiveness Indices,” *World Bank Policy Research Working Paper 3840* (Washington).

政府采购体制变革时代的必备宝典，商务部世界贸易组织司审定！

《政府采购协定》 ISBN: 978-7-5095-1793-2

中国财政经济出版社，2009年10月出版，定价：160元



《政府采购协定》是世界贸易组织的重要框架之一，是《建立世界贸易组织协定》的4个附件之一，是各缔约方对外开放政府采购市场，以实现政府采购国际化和自由化的重要法律文件。世界贸易组织的《政府采购协定》在政府采购方面，对中国有着重要的影响，同时也对中国提出了挑战。在当前国际金融危机的背景下，奉行互利共赢的开放战略，反对贸易保护主义，积极主动地加强与世界各国的经贸合作，才是应对挑战的解决办法。

本书由翻译《乌拉圭回合多边贸易谈判结果：法律文本》和《中国加入世界贸易组织法律文件》的专家翻译，资料全面，采用中英文对照方式，同时配有相关规定的法文版、西班牙文版等，易于使用和查询，是迄今为止资料收录最为全面的协文本。

本书可作为负责政府采购管理的各级政府部门制定采购政策、对外贸易企业探索国外政府采购市场商机和大专院校进行政府采购领域学术研究的重要参考资料。

订购咨询热线：010 - 88190916

地址：北京市海淀区阜成路甲28号938房间

电子邮件：wumin@cfeph.cn

邮 编：100142