



孙天琦：建立具有硬约束的问题银行早期纠正工作机制



习近平总书记指出，“要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置”。近几年，中国少数地区有问题的中小银行风险化解进展缓慢，高风险机构数量出现淤积。需要进一步明确各部门职责分工，完善具有硬约束的早期纠正和限期处置机制，避免高风险机构在个别省份形成“堰塞湖”。同时，克服评级以及基于评级的相关工作的滞后性，针对评级好的银行建立预警指标体系，抓早抓小“治未病”。

一、从国际实践看，早期纠正必须具有强制纠正和限期处置这一硬约束，才能真正防范化解风险。

早期纠正强调对问题银行必须尽早采取强制性纠正措施，责令其限期整改。2008 年金融危机期间，很多经济体运用早期纠正机制化解风险取得积极效果。实践表明，通过采取强制性纠正措施和限期整改要求，能够推动问题机构及时控制风险，同时，对纠正无效的机构应尽快处置，防止金融风险积累和扩大。危机后，主要经济体如欧盟、英国、加拿大和韩国陆续引入该机制。2009 年 6 月，巴塞尔银行监管委员会（BCBS）和国际存款保险协会（IADI）联合发布《有效存款保险核心原则》，强调发挥存款保险的早期纠正功能，防止银行倒闭，降低处置成本。相关国际组织和主要经济体通过国际准则或法律形式，针对早期纠正机制的触发标准、干预措施、时间框架、实施主体等均做出了详细规定。

表 1：BCBS 对问题银行早期纠正措施的建议

类型	触发条件	监管措施
第一类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均达到本办法规定的各级资本要求。	为防止其资本充足率水平快速下降，可采取： 1.要求商业银行加强对资本充足率水平下降原因的分析及预测； 2.要求商业银行制定切实可行的资本充足率管理计划； 3.要求商业银行提高风险控制能力。
第二类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率未达到第二支柱资本要求，但均不低于其它各级资本要求。	1.与商业银行董事会、高级管理层进行审慎性会谈。 2.下发监管意见书，监管意见书内容包括：商业银行资本管理存在的问题、拟采取的纠正措施和限期达标意见等。 3.要求商业银行制定切实可行的资本补充计划和限期达标计划。 4.增加对商业银行资本充足的监督检查频率 5.要求商业银行对特定风险领域采取风险缓释措施。
第三类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均不低于最低资本要求，但未达到其它各级资本要求。	1.限制商业银行分配红利和其它收入。 2.限制商业银行向董事、高级管理人员实施任何形式的激励。 3.限制商业银行进行股权投资或回购资本工具。 4.限制商业银行重要资本性支出。 5.要求商业银行控制风险资产增长。
第四类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率任意一项未达到最低资本要求。	1.要求商业银行大幅降低风险资产的规模。 2.责令商业银行停办一切高风险资产业务。 3.限制或禁止商业银行增设新机构、开办新业务。 4.强制要求商业银行对二级资本工具进行减记或转为普通股。 5.责令商业银行调整董事、高级管理人员或限制其权利。 6.依法对商业银行实行接管或者促成机构重组，直至予以撤销。

2008 年危机期间，对高风险机构采取早期纠正和限期处置措施，被证明是 FDIC 有序处置风险、不使问题银行形成“堰塞湖”的一项关键性制度安排。2008 年危机前，美国的问题银行数量较少，约占银行机构总数 1% 左右。如 2006 年，8681 家投保机构中，仅有 50 家问题银行。2008 年危机期间，问题银行数量快速上升至 2010 年的 884 家，针对不同风险等级的银行机构，FDIC 依法采取早期纠正措施，对资本缺口较大的机构实施强制接管处置，推动问题银行数量逐年减少，2020 年末降至 56 家。对于纠正无效必须尽快关闭的银行，FDIC 使用存款保险基金，通过收购与承接、直接偿付、过桥银行和公开银行救助等市场化手段，快速、有序处置，及时化解相关金融风险，且未向财政或央行借款。

表 2 美国的早期纠正机制

风险分类等级	强制性的纠正措施	选择性的纠正措施
资本良好 well-capitalized	-	-
资本充足 Adequately -capitalized	不经过 FDIC 批准，不得吸收经纪存款	-
资本不足 undercapitalized	不得吸收经纪存款； 停止分红和发放管理费； 要求提交资本补充计划； 限制资产增长； 开设分支机构和新业务需审批	要求重新注资； 限制子公司之间的交易； 限制存款利率； 限制其它活动； 任何其它有助于 PCA 的措施；
资本严重不足 Significantly undercapitalized	任何适用资本不足机构的措施； 要求重新注资； 限制子公司之间的交易； 限制存款利率； 限制高管薪酬；	任何适用资本不足机构的措施； 未提交资本重组计划可以强制接管； 任何适用资本根本不足机构的措施；
资本根本不足 Critically undercapitalized	任何适用资本严重不足机构的措施； 90 天内强制接管； 限制对次级债务支付收益； 限制其它某些活动；	-

二、近年来，中国早期纠正机制框架不断完善，在化解金融风险方面的作用逐步发挥。

（一）近年来，中国早期纠正机制的法律框架逐步健全。

2004 年《银行业监督管理法》规定，监管部门可以通过暂停部分业务、限制分红、责令控股股东转让股权、责令调整董事及高级管理人员等措施，要求问题银行机构进行纠正。2012 年《商业银行资本管理办法（试行）》

进一步明确，监管部门可根据问题银行资本不达标程度，采取逐步增强的风险纠正措施（见表 3）。2015 年《存款保险条例》规定，投保机构因重大资产损失等原因导致资本充足率大幅下降，严重危及存款保险基金安全的，投保机构应当按照存款保险基金管理机构、人民银行、银监会的要求及时采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等改进措施。

表 3：《资本管理办法》中以资本充足率为触发条件的分类监管

类型	触发条件	监管措施
第一类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均达到本办法规定的各级资本要求。	为防止其资本充足率水平快速下降，可采取： 1.要求商业银行加强对资本充足率水平下降原因的分析及预测； 2.要求商业银行制定切实可行的资本充足率管理计划； 3.要求商业银行提高风险控制能力。
第二类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率未达到第二支柱资本要求，但均不低于其它各级资本要求。	1.与商业银行董事会、高级管理层进行审慎性会谈。 2.下发监管意见书，监管意见书内容包括：商业银行资本管理存在的问题、拟采取的纠正措施和限期达标意见等。 3.要求商业银行制定切实可行的资本补充计划和限期达标计划。 4.增加对商业银行资本充足的监督检查频率 5.要求商业银行对特定风险领域采取风险缓释措施。
第三类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率均不低于最低资本要求，但未达到其它各级资本要求。	1.限制商业银行分配红利和其它收入。 2.限制商业银行向董事、高级管理人员实施任何形式的激励。 3.限制商业银行进行股权投资或回购资本工具。 4.限制商业银行重要资本性支出。 5.要求商业银行控制风险资产增长。
第四类 商业银行	资本充足率、一级资本充足率和核心一级资本充足率任意一项未达到最低资本要求。	1.要求商业银行大幅降低风险资产的规模。 2.责令商业银行停办一切高风险资产业务。 3.限制或禁止商业银行增设新机构、开办新业务。 4.强制要求商业银行对二级资本工具进行减记或转为普通股。 5.责令商业银行调整董事、高级管理人员或限制其权利。 6.依法对商业银行实行接管或者促成机构重组，直至予以撤销。

近年来，人民银行会同监管部门、地方政府积极探索发挥早期纠正在高风险银行化解中的功能，监管部门发挥了关键作用，存保机构发挥作用越来越大。一是要求金融机构和股东积极自救，及时补充资本，加大不良资产清收，履行主体责任。二是推动地方政府担当作为，有序化解农合机构风险，取得一定效果，如江西、浙江、福建、江苏等省份政府统筹地方资源，拿出“真金白银”化解机构风险。三是各监管部门加强沟通协作，共同推动依法妥善处置风险，形成风险化解处置合力。截至 2021 年 3 月末，通过早期纠正压实各方责任，在各方共同努力下，共有 400 多家机构风险初步化解，退出问题机构名单。

三、目前中国早期纠正机制的问题：没有强制和限期执行要求，作用发挥在一些地方有限，有几个省份高风险机构淤积。

（一）中国高风险金融机构数量持续下降，金融风险持续收敛，存量风险集中在四五个省份。人民银行每个季度对 4000 多家银行进行央行评级。央行评级共 11 级，1-7 级属于安全边界内，8、9、10 和 D 级属于高风险机构。从 2021 年上半年看，3978 家参评机构都是在安全边界内，资

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_35955

