



关于中国全球系统重要性 银行总损失吸收能力的监 管框架



2021 年 10 月，人民银行、银保监会和财政部发布《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》（以下简称《管理办法》），对国内全球系统重要性银行（G-SIBs）提出了总损失吸收能力（TLAC）监管要求，构建了全面的 TLAC 监管框架，有助于提高 G-SIBs 服务实体经济和抵御风险能力，增强中国金融体系的稳定性和健康性。2022 年 4 月，人民银行、银保监会发布《关于全球系统重要性银行发行总损失吸收能力非资本债券有关事项的通知》，在中国正式推出 TLAC 非资本债券这一创新型工具，进一步拓宽了国内 G-SIBs 的 TLAC 补充渠道，丰富了债券市场产品序列，对中国直接融资市场的发展具有积极意义。

2008 年国际金融危机中，《巴塞尔协议》框架内的资本工具无法完全覆盖危机发生时的实际损失，为防止危机蔓延，欧美国家政府通过提供担保、直接注资、购买问题资产等方式救助大型银行集团，付出了高昂的公共成本。针对危机中暴露出的“大而不能倒”问题，国际金融监管改革加强了对大型金融机构的监管。2011 年，巴塞尔委员会（BCBS）发布了 G-SIBs 的识别方法，金融稳定理事会（FSB）于此后每年公布 G-SIBs 名单。为降低政府承担危机救助成本的潜在道德风险，FSB 于 2015 年发布《TLAC 条款》，对 G-SIBs 提出了 TLAC 要求，旨在确保 G-SIBs 在处置中具备充足的损失吸收和资本重组能力，在陷入危机时，首先采取“内部纾困（bail-in）”的方式维持关键业务和服务功能的连续性，避免动用公共资金进行“外部援助（bail-out）”。目前，G-SIBs 所在国家或地区均已结合自身实际，建立了 TLAC 监管框架。

近年来,随着中国大型银行国际化战略的实施和资产规模的快速扩张,其在国内和全球银行体系中的重要性日趋凸显。2011 年以来,中国银行、工商银行、农业银行、建设银行相继被认定为 G-SIBs,未来交通银行、招商银行等也可能进入 G-SIBs 名单。截至 2021 年末,中国 4 家 G-SIBs 总资产为 121 万亿元,在中国银行业总资产占比为 35%,在全球 30 家 G-SIBs 总资产占比约为 28%,中国是入选银行资产占比最高的国家。目前,TLAC 监管国际标准已成为相关国家监管当局和市场参与者评价单家 G-SIB 稳健性的重要指标。对中国 G-SIBs 提出 TLAC 要求,不仅有助于其进一步转变发展方式,增强应对更大范围负面冲击的能力,也为其更好地参与国际竞争创造了有利条件。

2015 年以来,FSB 逐步完善了 TLAC 监管体系,先后出台一系列内外部 TLAC 的国际规则和指引,对各国实施 TLAC 标准提出了原则性、框架性的要求。FSB 关于 TLAC 的监管框架主要为以下几方面:

明确 G-SIBs 的处置策略和处置实体是实施 TLAC 的前提。为防止 G-SIBs 陷入危机时,由于体量庞大难以实现有序处置,FSB 要求 G-SIBs 提前对自身业务结构进行分析,明确本集团的处置策略和处置实体。当危机发生时,通过对处置实体采取相应的处置措施,确保全集团关键业务和服务功能的连续性。G-SIBs 可采取的处置策略包括单点处置(SPE)和多点处置(MPE),由其业务结构确定。对于业务高度集中在集团总部的 G-SIBs,应采取单点处置,这种情况下只有一个处置实体,即 G-SIBs 总部

(如图 1 所示); 对于业务分布较为分散, 涉及多个国家或地区的 G-SIBs, 应采取多点处置, 这种情况下有两个或两个以上处置实体, 可以是 G-SIBs 总部或者子公司(如图 2 所示)。目前, 包括中国四家在内的绝大多数 G-SIBs 采取单点处置, 仅西班牙桑坦德银行和英国汇丰银行采取多点处置, 如汇丰银行有三个处置实体, 包括汇丰控股、汇丰(亚洲)控股和汇丰(北美)控股。

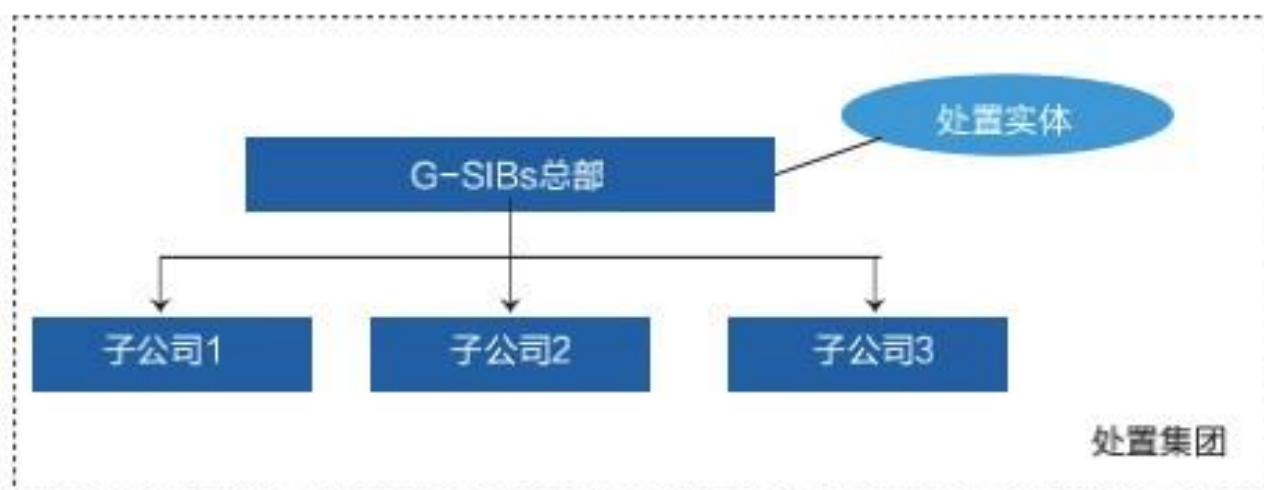


图1 单点处置策略

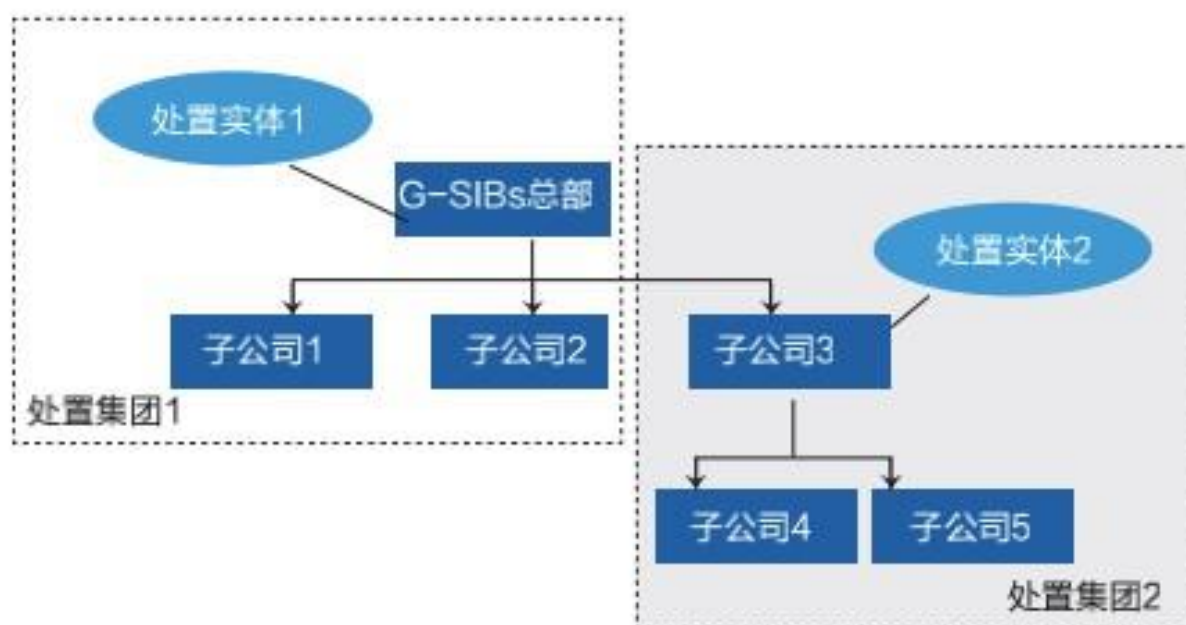


图2 多点处置策略（两个处置实体）

TLAC 指标及最低要求。TLAC 指 G-SIBs 进入处置程序时，能够通过减记或转股等方式吸收损失的资本和债务工具的总和。TLAC 工具应由

G-SIBs 的处置实体直接发行，如对于采取单点处置的 G-SIBs，TLAC 工具由其总部发行。FSB 设定了两个 TLAC 监管指标，包括风险加权比率和杠杆比率，分别指 TLAC 规模占银行风险加权资产和调整后表内外资产余额的比率。对于发达国家 G-SIBs，自 2019 年起风险加权比率应达到 16%，杠杆比率应达到 6%；自 2022 年起风险加权比率应达到 18%，杠杆比率应达到 6.75%。对于包括中国在内的新兴市场国家 G-SIBs，延后六年（分别于 2025 年和 2028 年起）落实 TLAC 要求。

在上述最低要求基础上，G-SIBs 应同时满足《巴塞尔协议》的储备资本、逆周期资本和系统重要性银行附加资本等缓冲资本要求。由于缓冲资本是在 G-SIBs 进入处置程序前（持续经营情况下）吸收损失，而 TLAC 是指 G-SIBs 进入处置程序后吸收损失的能力，FSB 强调 G-SIBs 应同时满足 TLAC 最低要求和缓冲资本要求，已经计入 TLAC 的资本不得再计入缓冲资本。因此，如图 3 所示，TLAC 实施后，G-SIBs 实际应满足的总监管要求（TLAC+缓冲资本）至少为风险加权资产的 19.5%（2019 年起）和 21.5%（2022 年起）。

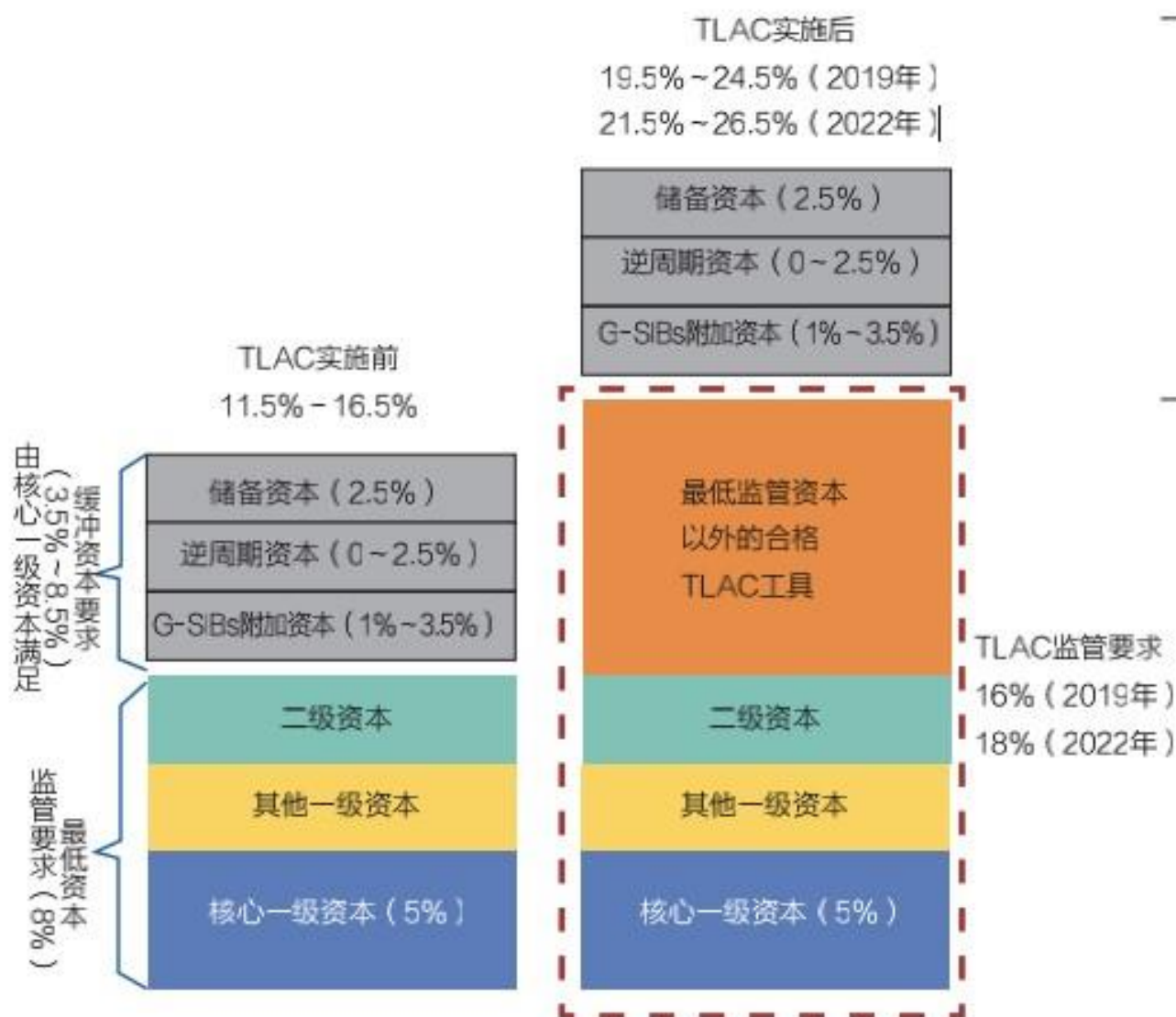


图3 TLAC实施前后G-SIBs应满足的监管要求

完善 G-SIBs 的评估识别标准，提出附加监管要求

2011 年 BCBS 发布《全球系统重要性银行：评估方法和额外损失吸收要求》，提出了识别 G-SIBs 的方法，并于 2013 年和 2018 年进行了两次修订。现有框架以定量指标和定性判断相结合的方法评估 G-SIBs 的系统重

要性, 其中定量指标包括资产规模、关联性、可替代性/金融机构基础设施、复杂性和全球活跃性五个维度共 12 个单项指标, G-SIBs 的系统重要性得分由五个维度的指标加权平均 (每个维度的权重均为 20%) 得出, 得分超过 130 分的银行入选 G-SIBs, 并按得分从低到高将 G-SIBs 分入第一组至第五组, 最高档第五组一般空缺。2017 年发布的《巴塞尔协议Ⅲ: 危机后改革的最终方案》对 G-SIBs 提出了附加资本和杠杆率等要求。对于第一至第五组的 G-SIBs, 分别执行 1%、1.5%、2%、2.5%和 3.5%的附加资本要求, 且由核心一级资本满足; 附加杠杆率要求是相应附加资本要求的 50%, 即第一至第五组的 G-SIBs 分别按照 0.5%、0.75%、1%、1.25%和 1.75% 执行。

FSB 于每年 11 月公布基于上一年末数据测算的 G-SIBs 名单, 2021 年有 30 家银行入选, 名单与 2020 年相同, 但个别银行分组有所变化。中国仍是工商银行、中国银行、建设银行和农业银行入选, 其中前三家银行位于第二组, 附加资本要求为 1.5%, 农业银行位于第一组, 附加资本要求为 1%。

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_42993

