

专题三

中国启动金融部门 评估规划

此次国际金融危机的爆发凸显了对一国金融体系进行全面评估的重要性。危机发生以来，各国政策制定者都把维护金融体系稳定、促进经济恢复增长作为经济工作的重中之重，对金融部门的风险评估也成为各国关注的核心问题。实践表明，金融部门评估规划（Financial Sector Assessment Program, FSAP）有助于一国（地区）识别金融体系的脆弱性，进一步推进金融改革，增强金融体系稳定性。2008年2月，温家宝总理在会见IMF总裁卡恩时宣布我国将参加FSAP评估；2008年11月，胡锦涛主席在G20华盛顿峰会上承诺我国将进行FSAP评估。经与IMF、世界银行协商，我国于2009年8月正式启动FSAP评估。

一、FSAP概况

1997年爆发的亚洲金融危机表明，在经济金融全球化深入发展的背景下，金融部门的稳健性对一国宏观经济的健康发展至关重要。在总结亚洲金融危机教训的基础上，IMF和世界银行于1999年5月联合推出了FSAP评估，旨在加强对IMF成员国（含地区，下同）金融脆弱性的评估与监测，减少金融危机发生的可能性，同时推动成员国的金融改革和发展。

IMF和世界银行首先在12个国家中进行了FSAP评估试点，从2001年3月起向成员国推广这一项目。经过多年的发展和完善，FSAP评估已成为国际社会广泛接受的金融稳定评估框架。截至2009年年末，已有125个国家完成了首次FSAP评估。

对于发达国家而言，FSAP评估由IMF负责执行；对于发展中国家和新兴市场国家，则由IMF和世界银行联合执行。评估人员以IMF和世界银行工作人员为主，并视具体情况邀请外部专家参加。IMF关注的焦点是金融体系的稳定性和脆弱性，世界银行关注的焦点是金融部门发展。FSAP评估结束后，评估团根据其分析和研究结果及政策建议拟写《FSAP备忘录》。《FSAP备忘录》属机密文件，不对外公布。基于《FSAP备忘录》，IMF针对金融部门稳定性拟写《金融体系稳定评估》（Financial System Stability Assessment, FSSA），并纳入其对参评国第四条款磋商^①报告后提交IMF执董会讨论；世界银行针对金融部门发展需求拟写《金融部门评估》（Financial Sector Assessment, FSA），提交世界银行执董会。参评国完成初次评估后，每隔几年都要进行一次更新评

^① 第四条款磋商是指，根据《国际货币基金组织协定》第四条款规定，IMF与成员国定期举行磋商（通常每年一次），讨论成员国的经济政策。IMF工作人员将根据磋商情况撰写磋商报告，提交IMF执董会讨论。

估，迄今已有约 50 个国家进行了更新评估。

二、FSAP 评估的框架、内容和方法

（一）评估框架

FSAP 评估以宏观审慎监测为核心，以金融市场监管、宏观金融联系分析、宏观经济监测为补充。

宏观审慎监测旨在识别影响金融体系整体稳定性的风险，评估金融体系健康状况及其脆弱性。其定量分析方法主要采用金融稳健指标（Financial Soundness Indicators, FSIs）分析和压力测试（Stress Testing），同时也运用一些定性分析，如对监管质量和金融基础设施健全性的评估。

金融市场监管用来评估金融部门受某一特定冲击或一组冲击时的风险，通常采用早期预警系统（Early Warning Systems, EWSs）模型，分析指标包括金融市场指标、宏观指标和其他变量。

宏观金融联系分析力图研究引发冲击的风险如何通过金融体系传递到宏观经济。宏观金融联系源于非金融部门对金融部门中介作用的依赖，包括非金融部门融资、居民存款、银行体系对货币政策的传导等。

宏观经济监测旨在监测金融体系对宏观经济的总体影响，特别是对债务可持续性的影响。金融不稳定将使一国付出巨大的经济成本，降低经济增长率和偿债能力并可能导致国家违约。

（二）评估内容

FSAP 评估的内容包括金融结构和金融发展评估、金融部门评估、金融监管评估以及基础设施评估。

金融结构和金融发展评估旨在评估金融服务提供情况，分析导致金融服务和金融市场缺失或欠发达的原因，识别那些阻碍高效提供金融服务的因素，侧重分析金融服务的客户以及金融体系满足客户需求的效率。考察金融服务的角度包括经济体系中金融服务的范围、规模、涉及面（reach）、成本和质量。

金融部门评估的对象主要包括银行业及准银行机构、证券市场、保险业等。银行业评估的内容主要包括市场深度（以总资产等指标衡量）、市场宽度（以客户基础和产品范围来衡量）、市场竞争和效率以及市场分割等。证券市场评估主要考察证券市场是否有深度和流动性，交易和发行的成本是否合理，是否有充足的债权、股权工具。对保险业的评估主要关注保险机构是否提供了

投资和降低风险的工具，是否对长期基金提供了专业化管理，产品范围及定价是否存在缺陷等。

金融监管评估主要对银行监管、证券监管和保险监管进行评估。通过将参评国（地区）的监管实践与 BCBS 的《有效银行监管核心原则》、IOSCO 的《证券监管目标与原则》和 IAIS 的《保险监管核心原则和方法》进行对比，逐条评估参评国（地区）对国际监管标准与准则的遵守情况，评价监管效力，识别监管领域存在的风险和脆弱性，提出改革建议。

基础设施评估主要包括法律、信息和交易技术等内容。法律基础设施的核心内容包括债权人保护和破产法及其实施，评估指标包括合同的执行、破产程序的速度和效率、债权人和小股东的权利等。信息基础设施评估涉及会计和审计的规则与实践，以及对于公有或私营信贷登记和产权登记机构的法律和组织要求。对交易技术基础设施的评估主要关注大、小额支付系统，包括评估以时间和成本来衡量的货币转移体系的有效性，以及这些服务的可获得性。

（三）评估方法

金融稳健指标分析、压力测试以及国际标准与准则评估是 FSAP 的主要评估方法。

金融稳健指标是 IMF 为监测金融机构和市场的稳健程度，以及金融机构客户的稳健程度而编制的一系列指标，用来分析和评价金融体系的实力和脆弱性。通过分析 FSI_s，可以评估金融部门面对冲击时的脆弱程度，分析金融部门在受到冲击后可能对宏观经济层面造成的影响。金融稳健指标包括核心指标和鼓励指标两类。核心指标只涵盖银行业，借鉴了“骆驼评级”（CAMEL）的框架，包括资本充足性、资产质量、盈利能力、流动性和对市场风险的敏感性五个方面共 12 项具体指标。鼓励指标包括存款机构、其他金融机构、非金融公司部门、市场流动性、住户部门和房地产市场等方面共 27 项具体指标。

压力测试旨在分析宏观经济变量的变动对金融体系稳健性可能产生的影响，评估因宏观经济金融联系而产生的风险和脆弱性。压力测试可用于单个机构和整个金融体系，风险因素主要包括利率、汇率、信贷、流动性以及资产价格等，研究方法包括敏感性分析（sensitivity analysis）、情景分析（scenario analysis）和传染性分析（contagion analysis）等。

国际标准与准则评估旨在从宏观经济政策的稳健性和透明度、审慎监管对金融机构稳健运行的影响、金融基础设施（包括公司治理、会计和审计标准等）的有效性等方面评估金融体系的稳定性，其评估结果体现为《标准与准则遵守情况报告》（*Reports on Observance of Standards and Codes*, ROSCs）。FSB

确认了 12 项国际标准与准则，FSAP 评估下的标准与准则评估涵盖其中的 9 项^①，它们是《货币与金融政策透明度良好行为准则》、《有效银行监管核心原则》、《重要支付系统核心原则》、《反洗钱与打击恐怖主义融资 40 + 9 项建议》、《证券监管目标与原则》、《保险监管核心原则和方法》、《公司治理原则》、《国际会计标准》、《国际审计标准》。

三、对 FSAP 的评价与改进

继 2003 年和 2005 年的两次评价后，IMF 于 2009 年对 FSAP 进行了第三次评价。此次评价总结了 FSAP 推出十年来的经验，并结合此次国际金融危机教训提出了改革建议，指出了未来十年的工作重点和方向，形成了《FSAP 十年：背景材料》、《FSAP——十年回顾和改革建议》、《FSAP 更新报告中金融监管标准评估的新方法》和《金融部门与双边监督的进一步融合》四份报告。

（一）现有 FSAP 评估框架存在的不足

总体而言，FSAP 评估涵盖的主题明确，并能根据形势发展变化适时作出调整，但对非金融部门状况、全球宏观经济状况、潜在的系统流动性风险涉及不多，同时对资产证券化、危机管理、问题银行处置、资本市场状况等问题的分析不够深入。

具体到参评国，FSAP 评估指出了金融体系的薄弱环节，但给出的建议不够具体、清晰和直接，其实施也滞后。不同国家对 FSAP 评估过程参与程度各异，影响了建议的实施。此外，由于遵循自愿参加原则，在国际金融危机爆发前，FSAP 评估未能覆盖所有具有系统重要性的国家。

（二）未来十年的改革方向与措施

调整总体目标。一是增加 FSAP 评估的灵活性，使其更好地与各国需求保持一致。二是提高评估的质量、公正性和可比性。这需要开发更多的工具和方法来评估金融部门的稳定性和发展需求及其与经济的联系，加强金融稳定性分析、宏观审慎分析和跨境联系分析。三是将 FSAP 评估分析及其结果与 IMF、世界银行的核心工作结合起来。IMF 的目标是将 FSAP 评估与第四条款监督更紧密地整合起来，世界银行的目标是将 FSAP 评估的分析和建议融入其国别援

^① 在“破产与债权人权利”领域，IMF 和世界银行尚未通过一项标准应用于 FSAP 目的。另外，对《财政透明度良好行为准则》和《数据公布特殊标准》/《数据公布通用系统》的评估不包括在 FSAP 框架内，而是由 IMF 单独实施。

助战略和其他金融部门工作之中。

维持基本原则不变。FSAP 评估将在两个关键问题上保持不变：一是对发展中国家和新兴市场国家，FSAP 评估仍由 IMF 和世界银行联合执行；对发达国家，FSAP 评估仍由 IMF 独立负责。二是仍遵循自愿参加的原则。

突出重点，分清职责。FSAP 评估通常包括金融部门稳定性和发展需求两个方面的评估，两者互为补充，但界限难以明确划分。应进一步分清职责，IMF 负责稳定性评估，侧重于短期；世界银行负责发展需求评估，围绕中期问题展开。

增强灵活性和连续性。由于资源限制等因素，FSAP 更新评估的平均间隔约为 6 年。本轮国际金融危机表明，较长的评估间隔削弱了评估的有效性。未来将考虑在初次评估基础上，根据各国具体情况在 FSAP 更新评估中采用“模块式评估”（modular assessments），IMF 集中于金融稳定问题，世界银行集中于发展需求问题。两者均可独立进行，以提高评估的灵活性和连续性。

改进分析方法，强化分析内容。除了改进宏观压力测试、构建指标体系、建立风险模型、提高风险监测频率、开发或有债权工具等措施外，还需加强宏观审慎风险评估工作。重点关注具有系统重要性的金融机构，开发跨部门、跨市场风险监测工具，加强系统性风险监测和管理，明确中央银行和其他监管机构的职责划分。

四、我国开展 FSAP 评估工作情况

（一）前期准备

基于掌握我国金融风险状况、切实维护金融稳定的客观需要，同时考虑到 FSAP 评估框架的适用性以及 IMF 不断推广 FSAP 评估的现实，2001 年 12 月，中国人民银行会同相关部门和单位向国务院提出我国参加 FSAP 评估的建议。2003 年 7 月，中国人民银行会同相关部门依照 FSAP 评估框架，用一年多的时间对我国金融部门稳定状况进行自评估。自评估对于我们摸清家底、防范和化解金融风险、维护金融稳定起到了积极作用。2006 年以来，中国人民银行会同相关部门按照有关工作部署，积极开展我国参加 FSAP 评估各项准备工作。

2008 年 2 月 14 日，温家宝总理在会见 IMF 总裁卡恩时宣布中国政府已决定于 2008 年参加 FSAP。IMF、世界银行原计划于 2008 年 11 月来华讨论启动我国 FSAP 评估相关事宜，后来由于次贷危机的蔓延和升级而推迟。2008 年 11 月，在华盛顿召开的第一次 G20 峰会上，胡锦涛主席与各国领导人共同承

诺对本国进行 FSAP 评估，并于 2009 年 4 月在伦敦召开的第二次 G20 峰会上重申了这一承诺。

（二）正式启动

2009 年 8 月，中国人民银行会同外交部、国家发展和改革委员会、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、统计局、法制办公室、银监会、证监会、保监会、外汇管理局等部门研究启动我国 FSAP 评估相关工作，建立相关工作机制，成立了 FSAP 部际领导小组和部际工作小组。

各部门一致认为，近年来，我国金融法律法规体系进一步完善，会计制度和会计准则逐步与国际趋同，反映金融机构运行状况的主要财务指标和监管指标总体健康，金融机构的公司治理逐渐规范，金融业整体实力显著提高，金融体系总体稳健。在当前背景下，启动 FSAP 评估是落实我国领导人郑重承诺的实际行动，有利于结合国际经验教训审视我国金融体系的稳健性并促进我国金融长期稳定健康发展。

（三）工作进展

2009 年 9 月，IMF/世界银行 FSAP 先遣团来华举行会谈。FSAP 部际工作小组各成员单位与先遣团进行了充分的交流和沟通，双方就我国 FSAP 评估范围和评估工作进程等基本达成一致意见，并据此签订了《中国金融部门评估规划评估范围备忘录》（以下简称《备忘录》），作为我国开展 FSAP 评估的工作指引。

《备忘录》明确了我国 FSAP 评估涵盖范围：一是分析宏观金融风险和金融体系脆弱性；二是评价金融监管环境；三是评估系统流动性和金融稳定方面情况；四是评估相关法律、会计、信息披露等金融市场基础设施建设；五是评估金融发展和金融服务可获得性；六是评估应急预案和危机管理安排。

根据《备忘录》，IMF/世界银行 FSAP 评估团将分别于 2010 年 6 月、11 月来华开展现场评估，全部评估工作预计于 2011 年 7 月结束。目前，各相关部门正按计划有序开展 FSAP 评估各项工作。