

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.06.017

商业银行风险治理赋能金融高质量发展

——来自2023年美国银行挤兑危机及处置的启示

肖琼琪

(中国财政科学研究院 金融研究中心,北京 100142)

摘要: 商业银行健康发展是金融高质量发展的基石,强化商业银行风险治理则是保障其健康发展的关键一环。总结2023年美国四家银行相继清算和倒闭的教训,发现此次美国银行危机主要表现为储户挤兑,其根源在于:美联储激进的利率政策变动导致银行资产及投资者对科技行业和数字货币行业的风险偏好大幅波动,内因是银行内部治理不完善导致无保险存款占比过高、资产负债期限严重错配,另一重要原因是外部监管放松导致监管不及时不到位。结合我国实际,以赋能金融高质量发展为导向,提出完善我国商业银行风险治理体系的政策建议:树立促进经济增长和金融稳定并重的货币政策目标,加强银行内部治理,强化银行外部监管,建立快速果断的风险处置机制。

关键词: 货币政策;银行挤兑风险;银行内部治理;银行外部监管;风险防控

中图分类号: F832.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-7835(2024)06-0140-09

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,推动金融高质量发展,加快建设金融强国,并强调“建立风险早期纠正硬约束制度”,“依法将所有金融活动纳入监管,强化监管责任和问责制度”,充分体现了防范系统性金融风险作为金融工作根本性任务的重要地位。我国金融体系整体稳定,但银行风险事件时有发生,且类型复杂多变,严重制约金融高质量发展,成为建设金融强国的重大挑战。

完善我国商业银行风险治理体系,美国的经验教训具有重要的借鉴意义。2023年初,美国银门银行、硅谷银行、签名银行和第一共和银行相继清算和倒闭^①,备受全球关注。在美国,银行倒闭并非罕见。2001年至2024年,美国共有568家银行倒闭,其中2009年和2010年就分别倒闭了140家和157家。但此次事件因其规模大、速度快、影响广,引发了全球金融市场的担忧。从资产

规模看,四家银行总资产高达5599亿美元,超过了2007年至2009年次贷危机期间168家倒闭银行资产总额5471亿美元的纪录。其中,第一共和银行、硅谷银行和签名银行在美国分别排在第14、16和29位,成为美国历史上第二、三、四大倒闭银行^②。从紧急程度看,在硅谷银行和签名银行面临挤兑且股价暴跌的情况下,监管机构被迫在周末紧急关闭这两家银行,而没有给予市场一个“度过周末”的缓冲期。从传染效应看,美国银行业的恐慌情绪迅速蔓延至欧洲,为长期处于困境的瑞士信贷银行“敲上了棺材上的最后一根钉子”。瑞士信贷银行于2023年3月宣告倒闭,成为金融危机以来全球损失最大的银行倒闭案例^③。危机爆发后,美国政府及时采取紧急救援措施,有效遏制了危机蔓延,避免了金融体系遭受更大冲击。此次危机暴露出的问题,以及美国政府的应对经验,为完善我国商业银行风险治理体

收稿日期:2024-09-10

基金项目:国家社会科学基金项目(22FJLB004)

作者简介:肖琼琪(1987—),女,湖南桃江人,博士,助理研究员,主要从事公司治理、风险管理、金融监管研究。

①银门银行宣布清算,其余三家银行宣布倒闭。

②数据来源:美国联邦存款保险公司(Federal Depositary Insurance Corporation)官网。

③Illien N, O'Donnell J, “Swiss lawmakers demand clout for regulator after banking debacle”, *Reuters* November 14th 2023.

系提供了重要借鉴。

一 商业银行风险治理赋能金融高质量发展的内在机理

(一) 商业银行风险治理机制

银行风险治理源于公司治理理论,1932 年 Berle 和 Means 的《现代公司与私有财产》,揭示了现代股份公司所有权与经营权分离引发的管理层权力滥用问题,催生了委托代理理论、利益相关者理论和不完全契约理论等现代公司治理理论。在现代公司治理理论上逐渐形成了商业银行治理理论。商业银行风险治理实践主要源于巴塞尔协议,1974 年成立的巴塞尔委员会推出一系列协议,特别是 2010 年的《巴塞尔协议 III》,为全球银行风险监管提供了基础框架。

根据《巴塞尔协议 III》并结合中美两国的实

践,银行风险治理机制可概括为三大主体、三大支柱和三大结构(见图 1)。三大主体是监管机构、银行内部治理及社会监督。我国的金融监管机构主要包括中央金融工作委员会、中国人民银行、国家金融监督管理总局和中国证券监督管理委员会;美国的监管机构主要由美联储、货币监理署、联邦存款保险公司等组成。银行内部治理主体由股东大会、董事会、监事会、管理层及其各种专门委员会(在中国还包括党委会)组成。社会监督包括市场主体(如投资人、存款人、贷款人)、政府主体(如税务监管部门)和公共主体(如新闻媒体、社会公众)。三大支柱是最低资本要求、外部监管和市场纪律,旨在通过资本充足、监管有效和市场约束来控制银行风险。三大结构包括宏观货币政策、银行资产负债结构和银行控股结构,这些结构性因素共同作用,对银行风险具有重要影响。

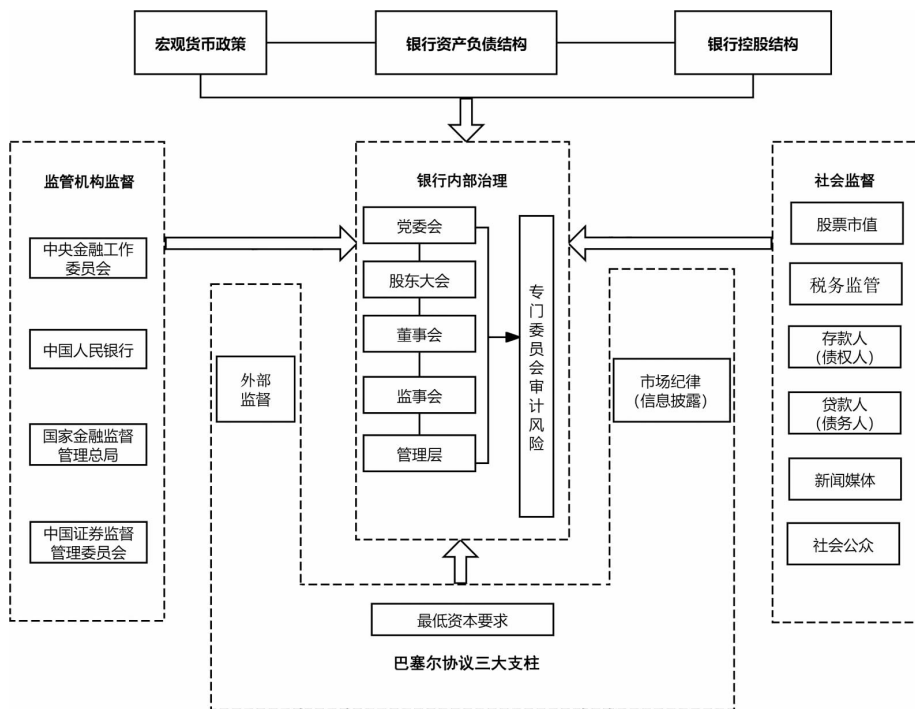


图 1 银行风险治理机制图

(二) 银行风险治理在金融高质量发展中的重要作用

2024 年 1 月,习近平总书记在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班上发表重要讲话,强调了建设金融强国的目标,明确指出必

须加快构建中国特色现代金融体系,包括科学稳健的金融调控体系、结构合理的金融市场体系、分工协作的金融机构体系、完备有效的金融监管体系、多样化专业性的金融产品和服务体系、自主可控安全高效的金融基础设施体系^①。这是建设金

^①《习近平在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上发表重要讲话》,中国政府网, https://www.gov.cn/yao-wen/liebiao/202401/content_6926302.htm。

融强国的关键保障。商业银行作为我国金融体系的主体,其风险管理对于金融稳定至关重要。相较于其他金融机构,商业银行的风险传染性更强,过高的风险承担容易引发系统性金融风险,威胁国家金融安全,成为金融高质量发展的“拦路虎”。

我国银行业面临着诸多挑战。一是国际金融环境复杂多变。地缘政治紧张、贸易保护主义抬头等因素加剧了全球经济的不确定性。2024年以来,全球经济复苏乏力,主要经济体货币政策转向,对银行业息差收入造成压力,全球银行业面临盈利承压和资产质量恶化等问题。二是国内金融环境存在挑战。国内房地产市场调整、地方政府债务风险等因素叠加,给商业银行带来了巨大的经营压力。三是金融科技发展带来了效率提升与风险挑战并存的新局面。金融科技创新虽然提高了金融服务效率,但同时也加剧了市场波动性,容易加速金融风险的传播。

总之,随着金融全球化和金融创新的加速发展,商业银行面临的风险愈加复杂多样。有效管控银行风险并维护金融体系稳定,已成为各国金融监管部门和学术界关注的焦点。2023年10月召开的中央金融工作会议公报中,“监管”和“风险”分别出现20次,仅次于“金融”和“发展”的频次,充分彰显了防范化解金融风险在当前金融工作中的核心地位。

(三) 商业银行风险治理赋能金融高质量发展的着力点

1. 审慎的货币政策是管控银行风险的基础

货币政策作为宏观经济调控的重要工具,对银行所面临的各类风险产生直接或间接的影响。其中,利率风险是银行面临的主要风险之一^①。一方面,央行通过调整基准利率间接影响市场利率,进而影响商业银行资产和负债的价值^②。另一方面,市场利率通过内部资金转移定价机制传

导至银行内部影响银行的定价行为,进而改变净息差^③。此外,货币政策通过估值与收入效应、资产替代效应、追逐利率效应、杠杆效应、风险转移效应等路径,对银行的风险承担产生重要影响。宽松的货币政策往往会刺激银行增加风险承担^④,紧缩的货币政策则会抑制银行的风险偏好^⑤。

审慎的货币政策是管控商业银行利率风险、维护金融体系稳定的基础。通过科学运用货币政策工具,保持货币政策的连续性、稳定性、前瞻性和精准性,不仅可以有效降低银行经营风险,促进银行稳健发展,还能有效抑制银行的过度风险承担行为,提升货币政策的传导效率,确保政策红利精准传导至实体经济。

2. 完善的内部治理是管控银行风险的核心

商业银行因其高度的外部性、财务高杠杆性和系统重要性,其风险控制的目标不仅在于追求股东价值最大化,更强调金融稳定和社会责任^⑥。随着金融环境日趋复杂,商业银行的风险控制体系不断完善,涵盖银行组织形式、内部控制、公司治理、风险管理等多个方面^⑦。商业银行的组织形式应确保产权清晰、股权结构合理,以激励其追求长期价值并有效控制风险;内部控制旨在管理财务风险,保障财产安全,确保信息真实可靠;公司治理的主要目的是缓解代理问题,提升银行透明度和问责性;风险管理是对各类风险进行识别、评估、监测和控制,实现风险的最小化;合规管理主要负责识别、评估、咨询、监测和报告合规风险,确保银行经营符合法律法规要求^{⑧⑨}。这五个维度相互交织、密不可分,共同构成了商业银行内部风险控制的完整体系。

完善的内部控制体系不仅是监管要求,更是银行自身生存发展的内在需求。通过健全内部风险控制体系,银行能够有效识别、评估、监测和控

①孙红妮,徐立本:《货币政策影响下的商业银行利率风险管理》,《吉林大学社会科学学报》2004年第2期。

②黄金老:《利率市场化与商业银行风险控制》,《经济研究》2001年第1期。

③刘明康,黄嘉,陆军:《银行利率决定与内部资金转移定价——来自中国利率市场化改革的经验》,《经济研究》2018年第6期。

④李双建,田国强:《银行竞争与货币政策银行风险承担渠道:理论与实证》,《管理世界》2020年第4期。

⑤Sarkar S, Sensarma R. “Risk-Taking Channel of Monetary Policy: Evidence from Indian Banking”, *The Journal of Applied Economic Research*, 2019, 13(1): 1-20.

⑥李维安,曹廷求:《商业银行公司治理:理论模式与我国的选择》,《南开学报》2003年第1期。

⑦阎庆民:《银行业公司治理与外部监管》,《金融研究》2005年第9期。

⑧刘晓勇:《商业银行风险控制机制研究》,《金融研究》2006年第7期。

⑨谢志华:《内部控制、公司治理、风险管理:关系与整合》,《会计研究》2007年第10期。

制各类风险,从而实现稳健经营和持续发展。

3.健全的外部监管是管控银行风险的前提

历史上屡见不鲜的银行倒闭事件及其严重后果,使人们认识到银行作为特殊金融机构,其稳健运行关系到金融体系稳定,不能完全依赖市场机制,需建立健全外部监管体系。《巴塞尔协议》的制定和不断完善,在一定程度上规范了全球银行监管。党的十八大以来,我国金融监管体系建设取得显著进展,央行、金融监管部门、地方金融管理机构分工协作架构逐步形成,法律法规不断健全,监管能力持续提升,但仍然存在央地间、部门间监管协调不足,监管力度有待提高等问题^①。2023年美国银行挤兑危机表明,即便发达国家的监管体系也存在监管政策滞后于金融创新、监管成本与效益难以平衡等问题,“最终买单人”问题仍未得到根本解决。

我国银行业在金融资产中占比高,在信贷投放、资产配置等方面发挥关键作用,因此,我国的金融监管模式深深地打上了银行业监管的烙印^②。面对日益复杂的金融环境和不断涌现的新型金融风险,只有不断完善银行业监管体系,提升监管能力,才能有效防范和化解金融风险,推动金融业高质量发展。

4.果断的处置措施是防止风险扩散的关键

金融监管的目的并非防止所有银行倒闭,而是维护金融体系的整体稳定。当银行因经营不善或风险过大而无法持续经营时,应通过科学有序的方式退出市场,以避免对金融系统造成冲击,这是金融安全网的最后一道防线。

问题银行的处置方式主要包括自救和市场化退出^③。自救是问题银行的首选,旨在通过内部调整减轻政府救助压力,让债权人 and 股东承担相应损失。当自救无效时,应启动市场化退出机制。目前,我国问题银行的处置方式以行政干预为主,市场化程度较低。如1998年海南发展银行被行政关闭,2019年包商银行被人民银行和原银保监会接管,均为典型案例。

二 美国银行挤兑危机的教训及处置经验

(一)美联储利率政策大幅变动是挤兑危机的根源

1.联邦基金利率大幅波动导致银行资产价值大幅波动

2019年8月至2020年3月,美联储将联邦基金利率目标区间从(2.25%—2.5%)大幅下调至(0—0.25%),随后维持这一低利率水平24个月。在低利率环境下,银行倾向于将存款用于购买债券和贷款,而非存入美联储的准备金账户。2021年,银门银行、硅谷银行、签名银行和第一共和银行的可供出售金融资产和持有到期金融资产之和分别为86.25亿、1254.16亿、220.97亿、268.03亿美元,较2019年分别增长8.6倍、3.5倍、1.4倍和0.4倍^④。然而,银行持有的金融资产价值会随市场利率波动而变动,即使是看似无风险的美国政府债券,其价格也会因利率变动而产生波动,当利率上升时,银行持有的长期债券价值下降幅度更大。2022年3月至2023年3月,美联储为应对通胀压力,快速且大幅度加息9次,联邦基金利率目标区间在12个月内大幅升至(4.75%—5%),导致银行持有的长期金融资产大幅缩水,给银行资产负债表带来巨大压力。2022年底,这四家银行持有的可供出售金融资产和持有到期金融资产的未实现损失分别为1.14亿、176.91亿、32.4亿和52.42亿美元,限制了银行通过调整投资组合来增加流动性的能力。

2.联邦基金利率大幅波动导致银行存款利差大幅波动

银行的净息差包括存款利差、期限利差和信贷利差,都受联邦基金利率变动的影响^⑤。其中存款利差是银行购买政府债券所得收益与支付给储户的存款利息之差。虽然存款可以随时提取,但由于储户能够获得额外的金融服务和福利^⑥,因此,当银行经营状况稳定时,即便银行存款率低

①邓秀媛,刘亚澜:《商业银行监管处罚:趋势、特征与启示》,《西南金融》2021年第11期。

②中国人民大学课题组:《“十四五”时期中国金融改革发展监管研究》,《管理世界》2020年第7期。

③陈游:《美国中小银行救助机制对我国的启示——对包商银行事件的思考》,《西南金融》2020年第12期。

④数据来源:2019至2022年四家银行的10-K年度报告和财务报告。

⑤Metrick A. “The Failure of Silicon Valley Bank and the Panic of 2023”, *Journal of Economic Perspectives*, 2024, 38 (1): 133-152.

⑥Barr M. “Review of the Federal Reserve’s Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank”, *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 2023. <https://elischolar.library.yale.edu/yafs-documents2/4025>.

于政府债券收益率,储户一般在短期内很少更换银行。美国存款利率对市场利率的弹性相对较低,这意味着当市场利率上升时,存款利差往往随之扩大,这一特性使得存款利差成为银行对冲利率风险的重要工具^①。

为了维持并提高存款利差,银行会通过提供多样化的金融产品或提升服务质量来提高存款的稳定性。尽管维持存款需要一定的成本,但这些成本通常较为稳定,不易受利率波动的影响。因此,尽管存款被视为短期资金,但通过存款进行的融资相当于固定利率的债务融资。当储户的存款到期期限无限延长时,存款利差可视为银行的一项额外资产,当利率上升时其价值会增加,但这并不会立马体现在资产负债表上。

2019年,美国政府债券收益率高于存款利率,存款利差为正。2020年至2021年,由于美联储降息,存款利差接近于零。2022年后,美联储快速加息导致银行长期资产价值大幅下降,若以市值计算资产负债表的价值,数百家银行可能濒临破产,但存款利差的扩大在一定程度上缓解了这一压力。然而,存款一旦失去“黏性”,其业务价值就会随之下降,极易引发破产风险。硅谷银行就是因为存款大量流出时,被迫低价出售长期债券,导致巨额亏损,进一步加剧存款挤兑而破产。

3. 联邦基金利率大幅波动导致投资者风险偏好大幅波动

低利率期间,投资者更倾向于投资科技创新、数字货币等高风险领域。2020年初,美联储实施了宽松的货币政策,为市场注入了大量流动性,推动了科技公司和数字货币行业的快速发展,为相关机构筹集了大量资金,这些资金大部分作为存款流入了四家银行:银门银行和签名银行的存款主要来自数字货币行业,与此相关的存款占比分别为58%^②和27%^③。硅谷银行专注于科技和生命科学领域,有63%的存款和88%的表外资产来自该领域^④;第一共和银行主要为沿海城市的高净值客户提供服务^⑤。这种高度集中化的业务模

式使得银行的资产规模与相关行业的兴衰紧密相连。随着2022年3月美联储快速且大幅加息后,投资者对科技行业和数字货币的风险偏好明显降低,科技创新和数字货币机构融资困难,迫使其从银行提取大量资金以维持正常运营,从而导致相关银行的存款大幅减少。

随着数字货币行业泡沫风险快速显现,多家相关企业和交易机构接连破产。2022年底,加密货币交易平台FTX倒闭后,银门银行的存款规模从原来的119亿美元降至38亿美元,减少68%。严重影响了银门银行的财务状况,致使其无法按时发布2022年财务报表,进而引发市场担忧,导致股价暴跌,最终于2023年3月8日宣布清算。随后,硅谷银行为缓解存款外流产生的财务压力,宣布以215亿美元的价格出售账面价值240亿美元的债券,造成损失25亿美元,并计划筹集22.5亿美元的新股本。市场认为硅谷银行的财务状况可能远比预期糟糕,存款外流进一步加速。2023年3月10日,硅谷银行因无法应对巨额存款外流而宣布关闭,并引发市场恐慌,导致签名银行和第一共和银行因存款挤兑而倒闭。

(二) 内部治理不完善是四家银行风险爆发的内因

1. 银行管理能力滞后,难以应对资产规模的高速增长

2019年至2021年,银门银行、硅谷银行、签名银行和第一共和银行的总资产平均年增速分别为175%、73%、53%和25%,远高于美国银行业平均水平12%。然而,四家银行的成长速度和规模远远超过了董事会和管理层的管理能力。一是缺乏管理大型银行的经验。如硅谷银行未能及时调整风险管理框架,使其与监管标准保持一致,导致业务过度集中,过度依赖无保险存款。二是新型行业的风险识别能力不足。如银门银行早期聚焦于风险较低的传统业务,当涉足加密行业时,原有的风险管理经验未能及时适应新兴领域的风险特性。三是风险监督和问责机制不健全。如硅谷银

^①Drechsler I, Savov A, and Schnabl P. "Banking on Deposits: Maturity Transformation Without Interest Rate Risk", *The Journal of Finance*, 2021, 76(3):1091-1143.

^②数据来源:Federal Reserve Board, "Review of the Supervision of Silvergate Bank" 2023.

^③数据来源:Federal Deposit Insurance Corporation, "FDIC'S Supervision Of Signature Bank", 2023.

^④数据来源:Federal Reserve Board, "Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank", 2023.

^⑤数据来源:Federal Deposit Insurance Corporation, "Material Loss Review of First Republic Bank", 2023.

行董事会未能从管理层获得详尽的风险报告,也未能有效督促管理层承担风管责任。签名银行管理层内部存在裙带关系,关键决策往往由个人或小团体决定,导致决策过程不透明,董事会章程缺乏明确的问责制,使得权力过度集中而缺乏制衡。第一共和银行董事会对管理层的决策缺乏质疑和监督,未能及时发现潜在风险并加以纠正。

2. 战略规划和薪酬激励机制过于注重短期收益,忽视经营的稳定性

四家银行战略目标和薪酬激励政策主要基于财务业绩,与风险管理和内部控制的关联度较低。如银门银行在战略定位上过度关注短期收益,忽视了长期稳健运营的重要性。硅谷银行的薪酬激励政策主要与财务业绩挂钩,风险管理和内部控制的比重极低。签名银行管理层将规模增长放在首位,忽视了风险管理的重要性,在应对监管问题时,该行倾向于敷衍审查,致使其在多个风险领域反复出现问题。这种以规模增长为导向的激励机制,使管理层在决策过程中倾向于追求短期利益,未能及时识别和应对潜在风险。

3. 无保险存款占比高,增加了银行挤兑风险

美国存款保险制度采取强制和自愿参加相结合的模式,该制度将联邦注册银行和非联储成员州立银行纳入其保障范围,覆盖存款类账户,不包括投资型账户。每人在每家银行同类账户的最高保险金额为 25 万美元。截至 2022 年底,银门银行、硅谷银行、签名银行和第一共和银行的无保险存款占比分别为 98%、94%、90% 和 68%,明显高于行业平均水平 41%^①。其中,银门银行、硅谷银行和签名银行的占比更是超过平均水平的两倍。当银行面临声誉或财务压力时,无保险存款更容易流失,加剧银行挤兑风险。硅谷银行和签名银行的倒闭便是典型案例。尽管第一共和银行通过提供优惠的贷款和其他金融服务努力留住储户,但在存款挤兑期间,仍有超过 90 亿美元的存款被迅速提取,使无保险存款占比从 68% 降至 28%,充分说明无保险存款在银行面临压力时极不稳定。

然而,这些银行却将大量资金配置到流动性较低的资产上,如贷款和证券投资。特别是硅谷

银行、签名银行,只有不到 10% 的资产具有高流动性,而支撑这些资产的存款中有 90% 是无保险的。此外,这些银行的流动性风险管理也存在严重不足。硅谷银行的内部流动性压力测试(ILST)和应急资金计划(CFP)形同虚设,未能有效识别和应对流动性风险。签名银行和第一共和银行的流动性风险管理也存在类似问题。

4. 利率管理存在缺失,资产负债期限错配程度超过行业平均水平

截至 2022 年底,银门银行、硅谷银行、签名银行和第一共和银行的贷款与存款比例分别为 12.10%、48.61%、91.63% 和 94.00%。其中,签名银行和第一共和银行明显高于大型银行机构的平均水平 62%。并且,这四家银行的资产期限明显长于负债期限。这种资产负债期限错配使得银行面临较高的流动性风险和利率风险。同时,银行的利率风险管理存在缺失,过于关注短期净利息收入,忽视了利率长期变动对银行价值的影响。

(三) 外部监管缺失是四家银行风险爆发的重要原因

1. 监管政策存在缺陷

以美联储《模型风险管理监督指南》为例,尽管涵盖了流动性风险管理和利率敏感性存款等方面,但对部分易引发挤兑效应的存款类型关注不足。导致监管机构在面对银门银行、硅谷银行等金融机构时,难以识别其独特的商业模式及潜在风险。同时,现行的风险评估模型高估了无保险存款的稳定性。《监管政策手册》指出,无保险存款在银行运营正常时可能保持稳定,并认为如果大额无保险存款难以转移、储蓄时间较长且储户与银行有深厚的合作关系,则被视为稳定。然而,本次银行挤兑事件表明,即使是那些被认为与银行关系密切的储户大额无保险存款,在危机时刻也可能迅速流失,导致银行面临流动性风险。

2. 降低监管要求,削弱了监管效率

2018 年美联储监管立场发生了显著转变,将监管指导定位为非强制性的建议^②。一是更加注重举证责任。美联储要求监管机构在调整银行监管评级前需收集充分证据,但这一要求在实践中

^①数据来源:美联储官网, <https://www.federalreserve.gov/publications/files/svb-review-20230428.pdf>。

^②《监管指导的作用》,美国联邦公报官网, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/08/2021-07146/role-of-supervisory-guidance>。

难以满足,导致监管行动迟缓。二是更加注重减轻监管负担。美联储通过放松部分监管规则,减少银行的监管负担,但同时也削弱了监管的有效性。三是监管职责下放但监管权没有下放。美联储将部分监管权下放给地方联储银行,但同时又设置了严格的审批程序,导致监管决策效率低下。

3.提高监管门槛,增加了银行业风险

2018年,美国国会通过《经济增长、监管救济和消费者保护法案》,对《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》进行修订,大幅提高了触发更严格监管的资产门槛,将大型银行控股公司适用《强化审慎监管标准》的资产门槛由500亿美元大幅上调至2500亿美元。同时,该法案赋予了监管机构更大的自由裁量权,允许它们对资产规模介于1000亿至2500亿美元之间的银行选择性地适用更严格的监管标准。这一系列政策调整延缓了硅谷银行等资产规模快速增长机构进入更严格监管范围的时间。当这些银行最终达到新的监管门槛时,所面临的资本和流动性要求显著降低。虽然这在一定程度上减轻了银行的监管负担,但也增加了银行业风险。

4.放松监管环境

美联储根据银行的风险状况、资产规模、业务复杂程度和运营特性,将其划分为不同的监管类别,并配备相应的监管团队。全球系统重要性银行由大型机构监管协调委员会监管,其他银行则依据资产规模,由美联储实行分类监管。根据既定监管政策,银行规模越大,所适用的监管标准则越严格。资产规模达到或超过1000亿美元但未被认定为全球系统重要性银行的机构,由大型和外国银行组织监管;资产在100亿至1000亿美元区间的银行,由区域银行组织监管;资产规模小于100亿美元的银行,由社区银行组织监管。2019年至2021年,随着业务的快速增长,银门银行从社区银行组织的监管范畴升级至区域银行组织监管。硅谷银行则实现了从区域银行组织到大型和外国银行组织的监管升级,对应的监管标准也相应提升。新旧监管团队的交接和监管标准的调整可能影响监管的连续性,监管机构出于对市场稳定性的考虑,往往会给予银行较长的过渡期。

这一过渡期延误了对银行风险的评估,导致监管机构未能及时发现并应对潜在的风险。

5.监管资源不足

美联储自2017年起实施了新的预算方法,旨在优化资源配置,将资源向战略领域倾斜,但导致监管人数减少,进而削弱了对银行的监管力度。2016年至2022年,银行业资产规模增长了37%,而美联储监管人数却下降了3%。监管资源不足不仅影响了监管检查的及时性,也降低了监管质量,增加了出现金融风险事件的可能性。以硅谷银行为例,由于监管资源的缩减,其监管频次明显降低。联邦存款保险公司也面临类似困境,监管人员的短缺直接导致对银行风险评估的滞后,未能及时发现并化解潜在风险。

(四)处置措施和效果

挤兑危机爆发后,美国吸取2008年次贷危机教训,迅速采取果断措施,有效防止了风险蔓延。

1.相关部门联合发表声明,保护所有储户的存款

与总统协商后,财政部、美联储和联邦存款保险公司联合发表声明,宣布硅谷银行、签名银行倒闭后的第一个工作日,所有储户存款可自由提取,相关损失不会由纳税人承担;股东和部分无担保债务持有人利益不会受保护;相关高级管理人员已被解职;为支持无保险存款人而产生的存款保险基金损失,将根据法律规定通过对银行进行特别评估来弥补^①。

2.美联储和财政部创建定期融资计划,为银行提供流动性

美联储及时推出了银行定期融资计划(BTFP),为符合条件的银行提供短期融资支持,以确保其流动性充足。财政部利用外汇稳定基金^②为该计划提供250亿美元的信贷保护。美联储向参与计划的银行发放贷款,贷款期限最长不超过一年,额度上限为抵押品的面值总和。银行需在约定期限内偿还本金并支付利息。贷款利率设定为一年期隔夜指数掉期利率加10个基点。相较于传统的贴现窗口,BTFP利率更低,贷款期限更长,且保证金要求更低。美联储获得的利息

^①Federal Reserve System, "Joint Statement by Treasury, Federal Reserve, and FDIC", March 12, 2023, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20230312b.htm>.

^②“外汇稳定基金”的英文全称为“Exchange Stabilization Fund”。

主要用于支付运营成本,剩余部分上缴财政部。BTFP 为银行提供了稳定的融资渠道,维持金融体系的正常运转,防止市场动荡。

3. 联邦存款保险公司成立过桥银行,维持银行业务正常运行

联邦存款保险公司迅速成立过桥银行,全面承接倒闭银行未完成合同及法律义务。作为过桥银行的监管机构,联邦存款保险公司为过桥银行提供充足的资金支持,确保其能够及时向供应商和交易对手方支付款项,并履行其他合同义务。联邦存款保险公司的存款保险基金为过桥银行的运营提供全力支持和保障。

以上措施取得了明显成效,自 2023 年 5 月起,美国中小银行面临的流动性危机得到初步遏制,有效缓解了市场担忧,增强了公众对银行体系稳定性的信心。

三 金融高质量发展导向下我国商业银行风险治理的政策建议

(一) 货币政策应坚持促进经济增长和金融稳定双重目标

货币政策在维护金融稳定和促进经济增长之间扮演着平衡者的角色^①。一是平衡好促进经济增长和防范金融风险。应深刻把握金融的政治性、人民性和经济性,健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控机制。在促进经济增长和金融稳定的双重目标下^②,货币政策应注重灵活性和前瞻性,以金融高质量发展赋能经济高质量发展。二是完善中国特色现代货币政策框架。注重发挥利率等价格型工具的作用,兼顾短期与长期目标,在维护价格稳定、推动价格温和回升的同时,保持政策定力,不大放大收。坚持稳健的货币政策,既要支持实体经济发展,又要防范系统性金融风险。三是强化商业银行逆周期管理。在经济上升且收入增加时,增加拨备计提,为经济下行时增加缓冲。在经济下行时,加强风险识别,维持信贷稳定,帮助有前景的企业度过难关,促进宏观经济复苏。

(二) 银行内部治理应强化治理机制建设

强化银行内部治理是防范风险的核心。一是不断完善具有中国特色的银行内部治理体系。中国银行业已从国有独资转变为以国有控股和股份制为主的多元化格局,银行治理也从行政式向现代公司治理模式转变,形成了“三会一层”的管理架构^③。引入政治治理是中国银行业治理的一大特色,是有效解决国有控股银行所有权与经营权分离所引发的代理问题、防止内部人控制的有效途径。然而,“三会一层”的管理体系仍存在职责边界不清、运行机制复杂、效率不高等问题,需要在实践中不断完善。二是不断完善适应中国国情的银行治理机制。中国商业银行的治理结构存在特殊性,例如,“三会一层”的治理结构导致董事会专业性不足、独立性不强;同时,不断涌现的新型金融风险迫使我们必须研究适应中国国情的银行治理新机制。三是不断完善责任制和责任追究机制。现有公司治理理论与实践主要关注委托代理、股权结构、董事会特征、薪酬激励、内部人控制等方面,但这些领域仍有很多没有解决好的问题。例如薪酬激励与责任追究不对等,内部人控制问题难以根治。有效解决委托代理难题,防止内部人控制,不仅需要通过薪酬激励激发管理层的积极性,更要建立健全责任追究机制,对董事会、监事会和高管层的行为进行有效约束,避免其仅注重短期收益而忽视风险的行为。

(三) 银行外部监管应加强潜在风险的前瞻性监管

加强外部监督是管控银行风险的前提。一是加强前瞻性监管^④。外部监管在识别银行经营风险方面存在滞后性,亟需加强前瞻性监管。应为监管人员提供清晰的评估指南,确保在评估过程中能够科学合理地权衡银行的财务绩效与潜在风险,避免片面追求短期业绩而忽视长期稳健性。应强化对监管人员的培训,使其具备应对复杂风险评估的能力,能够在银行财务状况与风险状况出现偏差时,运用更精准、更前瞻性的方法进行风险评估。对于业务模式单一、高度依赖经济周期

^①徐奇渊,杨子荣:《银行业风险与美国货币政策走向》,《中国金融》2023 年第 7 期。

^②吴秋余:《持续推动金融高质量发展和金融强国建设(权威访谈·学习贯彻党的二十届三中全会精神)——访中国人民银行党委书记、行长潘功胜》,《人民日报》2024 年 8 月 20 日。

^③党委会、股东大会、董事会、监事会、管理层。

^④郑联盛,赵志桦:《美欧银行业风险的监管反思与启示》,《国际经济评论》2023 年第 6 期。

波动的银行,应实施更为严格且个性化的监管措施。二是关注中小银行机构监管。我国中小银行比重大,内部治理不完善,监管任务重、难度大,是我国金融体系中最容易发生风险的领域。应健全监管体系和风险评估机制,加强对中小银行的定期检查和评估。三是充分重视银行未实现损失的评估。美国四家银行倒闭的根源之一在于,银行所采用的会计方法使得未实现损失不会直接体现在损益表上。当利率环境发生急剧变化时,银行无法及时、准确地评估并计入证券组合可能产生的实际损失。为了更准确地评估银行风险,应引入更加精细的前瞻性风险评估模型,充分关注银行未实现损失的潜在风险。

(四) 银行风险处置应快速果断

快速果断处置个别银行风险是防止系统性金融风险的最后一道防线。一是建立健全风险早期纠正硬约束制度,健全有效防控系统性金融风险的保障体系。应加快推进银行风险处置立法,明确相关部门职责分工,厘清部门职责边界,防止出

现职能缺位或职能交叉。应赋予存款保险基金管理公司独立的市场化运作机制,使其能够高效有序处置银行风险。二是注重财政金融协同并快速处置风险。面对金融风险,必须坚持财政金融政策协同,建立快速响应机制,确保在风险发生时能够及时采取有力措施,有效应对。三是商业银行应具备随时通过央行贴现窗口获得流动性的能力。贴现窗口是商业银行在危机时刻向存款人提供流动性、履行贷款承诺的关键渠道,有助于增强储户信心,降低挤兑风险。商业银行应定期评估抵押品的合格性,确保能够随时从贴现窗口获得流动性,并将其纳入流动性风险管理体系。央行应优化贴现窗口运作流程,利用科技手段提升抵押品转移效率。四是进一步完善存款保险制度。在综合考量维护市场纪律、防范道德风险等因素的基础上,研究存款保险在额度和存款类型上的覆盖范围,以更好地平衡保护储户合法权益与维护金融体系稳定的关系。

Improving Commercial Bank Risk Governance to Foster High-Quality Financial Development: Insights from the U.S. Banking Crisis in 2023

XIAO Qiongqi

(Financial Research Center, Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 10042, China)

Abstract: A healthy development of commercial banks is the cornerstone of high-quality financial development, and strengthening their risk governance is a crucial link in ensuring this healthy development. Summarizing the lessons learned from the liquidation and collapse of four US banks in 2023, it is found that the US banking crisis was mainly manifested in bank runs. Its roots lie in: the Federal Reserve's aggressive interest rate policy changes led to significant fluctuations in bank assets and investors' risk appetite for the technology and digital currency sectors. Internal causes are imperfect internal bank governance leading to an excessively high proportion of uninsured deposits and severe asset-liability maturity mismatch. Another important reason is lax external regulation leading to untimely and inadequate supervision. Combining this with China's actual situation, and guided by empowering high-quality financial development, the following policy recommendations are proposed for improving China's commercial bank risk governance system: establishing a monetary policy objective that equally emphasizes promoting economic growth and financial stability, strengthening internal bank governance, reinforcing external bank supervision, and establishing a rapid and decisive risk disposal mechanism.

Key words: bank run risk; bank internal governance; bank external supervision; monetary policy; risk prevention and control

(责任校对 曾小明)